

בג"ץ 4455/19

בג"ץ 5471/19

**בבית המשפט העליון
בשבתו כבית משפט גבוה לצדק**

עמותת טבקה – צדק ושוויון ליוצאי אתיופיה ע.ר. 580355717

על-ידי ב"כ עו"ד אייל אבולפיה ו/או עו"ד תומר מרשה

מרח' מצדה 9, מגדל ב.ס.ר 3 בני ברק 5120109

טלפון: 03-8000013; פקס: 1533-8000013

העותרת בבג"ץ 4455/19

1. האגודה לזכויות האזרח בישראל

2. אגודת יהודי אתיופיה

3. הוועדה הציבורי נגד עינויים

על-ידי ב"כ עו"ד אן סוציו ו/או נסרין עליאן

טלפון: 03-5608185; פקס: 03-5608165

העותרים בבג"ץ 5471/19

נ ג ד

1. משטרת ישראל

2. היועץ המשפטי לממשלה

על-ידי פרקליטות המדינה,

משרד המשפטים, ירושלים

טלפון: 02-6466112; פקס: 02-6467011

המשיבים בבג"ץ 4455/19

משטרת ישראל

על-ידי פרקליטות המדינה,

משרד המשפטים, ירושלים

טלפון: 02-6466112; פקס: 02-6467011

המשיבה בבג"ץ 5471/19

כתב תשובה מטעם המשיבים

1. המשיבים מתכבדים להגיש כתב תשובה מטעמם.

2. ביום 12.2.19 ניתן צו על תנאי אשר הורה למשיבים לבוא וליתן טעם:

"א. מדוע לא ייקבע כי סעיף 2 לחוק חובת נשיאת תעודת זהות והצגתה,

התשמ"ג-1982 אינו מקנה לשוטרים סמכות לעכב אדם ולדרוש ממנו

להציג תעודה מזהה, או לבצע לגביו פעולות שיטור נוספות כגון בדיקת מידע אישי אודותיו במאגרי המידע המשטרתיים, אלא בהתקיים התנאים להפעלת סמכות עיכוב קונקרטי לפי חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), תשנ"ו-1996 או סמכות עיכוב אחרת הקבועה במפורש בחוק.

ב. מדוע לא יבוטל נוהל הצגת תעודת זהות וחובת הזדהות בפני שוטר מס' 02.220.008 מיום 6.3.2019.

מבוא

3. עמדת המשיבים היא כי חוק החזקת תעודת זהות והצגתה, התשמ"ג-1982 (להלן – **חוק החזקת תעודת זהות**) מסמיך שוטר שפועל במסגרת מילוי תפקידו לדרוש מאדם להזדהות בפניו. לשיטת המשיבים, עמדה זו מעוגנת בהלכה פסוקה המשקפת נאמנה את טיב הסמכות לדרוש הזדהות ואת תכליתה.
 4. המשיבים יטענו כי הסמכות לדרוש הזדהות מכל אדם, בהתקיים עילה סבירה לכך ולצורך מילוי תפקידו של השוטר, היא סמכות חיונית מאין כמותה ואחד הכלים הבסיסיים ביותר המצויים בידי השוטרים לשם מילוי תפקידם הרחב והמורכב לשמור על הסדר הציבורי, על ביטחון הנפש והרכוש ולמנוע ביצוע עבירות. משכך, נטילת סמכות זו, אשר מופעלת על פי דין עשרות רבות של שנים, תהווה פגיעה קשה בעבודת המשטרה ועלולה לחבל ביכולתה לבצע את תפקידיה.
 5. עמדת המשיבים, המעוגנת בהלכה פסוקה, היא כי שוטר רשאי לפנות לאזרח על מנת לשאול שאלות ולאסוף מידע, גם אם לא מתקיים חשד סביר לביצוע עבירה. בכלל זה, רשאי השוטר לדרוש מאדם להזדהות.
 6. המשיבים יטענו כי הסמכות לדרוש הזדהות היא סמכות לבר-פלילית אשר אינה כרוכה בעיכובו של אדם. כפי שיפורט להלן, סמכות ה"עיכוב" כמשמעו בחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), תשנ"ו-1996 (להלן – **חוק המעצרים**) היא "סמכות אכיפה" מובהקת, קרי, סמכות לצורך חקירת עבירות הניתנת בהתקיים חשד לביצוע עבירה. הטענה כי כל פנייה של שוטר לאזרח בדרישת הזדהות כרוכה בהפעלה של סמכות עיכוב, הגם שלא התעורר חשד לביצוע עבירה, מעוררת מספר בעיות יסודיות.
- ראשית, הטענה מתעלמת משלל תפקידיה הרחבים והמגוונים של המשטרה שאינם בעלי זיקה ישירה לאכיפת הדין הפלילי, כפי שנפרט להלן.

שנית, הטענה כי כל פניה של שוטר לאזרח כרוכה בהפעלת סמכות העיכוב שוללת מן השוטר את האפשרות לברר, בזהירות הראויה והמתחייבת, אם אכן מדובר בסיטואציה שמצדיקה הפעלת סמכויות אכיפה, על כל המשתמע מכך. כך, למשל, שוטר שרואה אדם שהתנהגותו חריגה ייאלץ להחליט, בו במקום, בלי לגשת אליו, בלי לבקש ממנו להזדהות ובלי לשמוע את הסבריו, האם יש עילה לעכבו, לחפש בגופו או לעצרו. אין צורך להכביר מילים אודות הפגיעה שעלולה להיגרם לזכויות אדם אם תישלל מן המשטרה האפשרות להעמיק את הבנתה של הסיטואציה המתרחשת, בטרם תחליט אם יש עילה להפעלת סמכויות אכיפה.

לצד החשש כי שוטר ייאלץ להפעיל סמכויות אכיפה שלא לצורך, תוך פגיעה בזכויות מעבר לנדרש, היעדרו של הכלי הבסיסי ביותר המסייע לשוטר לאמוד את הסיטואציה אליה נקרא או ניגש, עלול להוביל להורדה בלתי רצויה של רף ה"חשד הסביר לביצוע עבירה" – תוצאה שאף היא תפגע קשות בזכויות אדם.

7. הינה כי כן, הסמכות לדרוש הזדהות היא כלי חיוני ובסיסי לשם מילוי נכון ומאוזן של כלל תפקידי המשטרה.

8. לשם ההמחשה, לא יכולה להיות מחלוקת כי המשטרה צריכה לתת מענה הולם לקריאות יזומות שמגיעות דרך מוקד 100, כחלק ממילוי תפקידיה על פי דין. ברי, כי שוטר שנקרא לאירוע או למקום מסוים אגב חשד או חשש של אזרח המתלונן על דמויות חשודות, אלימות או כל דבר אחר, עשוי למצוא במקום מספר אנשים שלא ברור אם הם קשורים לאירוע ובוודאי שאין לגביהם, בשלב זה, חשד סביר לביצוע עבירה. במקרים כאלה, הפעולה הראשונית לבירור האירוע בה נוקט השוטר היא לעיתים קרובות בקשה כי הנוכחים במקום יזדהו.

9. צפייה במערכת תיעוד האירועים המשטרתית ברצף אירועים אקראי מיום 18.8.19 העלתה כי באותו יום, בקרית אתא, פנה אזרח למוקד ודיווח על אדם שנראה חשוד, מסתובב בתחנת דלק ומבקש כסף מאנשים. שוטרים הגיעו למקום וביקשו מן האדם להזדהות. לאחר מכן, הוא עזב את המקום.

באותו יום, בתל אביב, בשעה 02:00 בלילה, פנתה צעירה למוקד ודיווחה על אדם חשוד שמסתכל עליה בעת שהיא מנסה למשוך כסף מכספומט. שוטרים הגיעו למקום וביקשו מן האדם להזדהות. הוברר כי מדובר באדם שמתגורר בהוסטל בקרבת מקום אשר טען שיש לו נדודי שינה. לא ננקטו נגדו פעולות והוא המשיך בדרכו.

10. יודגש, כי בנסיבות המתאימות, דרישה של שוטר להציג תעודת זהות יכולה גם להרתיע מפני ביצוע עבירה או הפרה של הסדר הציבורי, מקום בו השוטר מזהה התנהגות חריגה או חשודה או התנהגות אחרת שלטעמו מחייבת בדיקה, אף אם אינה עולה כדי חשד לביצוע עבירה.

11. מצבים כאלה יכולים להתרחש כאשר שוטרים ניגשים לאדם שיכור, אשר התנהגותו נראית ככזו שעלולה להיות מסוכנת לעצמו או לאחרים, כאשר נראים קטינים בשעות מאוחרות באזורי בילוי המיועדים למבוגרים, או לחלופין כאשר אדם או קבוצת אנשים המתנהגים באופן צעקני או פרוע, וניסיון השוטרים מלמד, כי יש חשש שעלול להתפתח אירוע של הפרת חוק או אלימות. מצבים אלה מתרחשים במציאות היומיומית של פעילות השוטרים והניסיון מלמד כי יצירת מגע בינאישי של השוטר עם האזרח ודרישת ההזדהות, במקרים רבים, מהווים גורם מרגיע ומרתיע גם יחד ועשויים למנוע התפתחותה של עבירה.
12. בנסיבות כגון אלה, הדרישה להזדהות יכולה גם להביא לזיהוי של אדם שזקוק לסיוע של המשטרה ולעיתים עצם דרישת ההזדהות היא שמביאה לחשיפת ההתנהגות העבריינית, כפי שמתרחש במקרים לא מעטים.
13. אף התמודדות המדינה עם התפשטות נגיף הקורונה ממחישה היטב את הצורך בסמכות לדרוש הזדהות כסמכות נפרדת ובלתי תלויה בסמכות העיכוב. כך, בנסיבות החריגות מאוד של העת האחרונה, על רקע המגבלות השונות שהוטלו על הציבור, נדרשו שוטרים לבחון, לדוגמה, את זהות הנוסעים ברכב אחד, או זהות המחזיק במקום הפתוח לציבור לצורך הקפדה על חובת עטיית מסיכות.
14. חשוב להבהיר כי הסמכות לדרוש הזדהות אינה רלוונטית רק למשימות סיור אלא מופעלת במגוון רחב של מצבים. כך, למשל, סביב אירועים המוניים, לשם אבטחה ושמירה על בטחון המשתתפים. לדוגמה, כאשר אדם מתקרב לסביבת תהלוכה (לדוגמה, מצעד הגאווה), אך נראה כמי שאין בכוונתו לקחת בו חלק, שוטר, המאבטח את התהלוכה, רשאי לגשת אליו על מנת לברר את זהותו ואת מקום מגוריו. כמו כן, רשאי שוטר הנמצא במגרש כדורגל לדרוש הזדהות על מנת לברר שלא עומד צו הרחקה נגד המבקש להיכנס למקום. דוגמה נוספת היא אדם שנמצא לבדו בגינת שעשועים ומנסה ליצור קשר עם ילדים והמשטרה מבקשת לבדוק אם יש נגדו צו פיקוח מכוח חוק הגנה על הציבור מפני ביצוע עבירות מין, תשס"ו-2007.
15. כמובן, הפעלת סמכות ההזדהות מופעלת גם בהקשר הביטחוני, בפרט בתקופות רגישות ובאזורים בעלי רגישות ביטחונית גבוהה. להמחשת הדברים, ביום 3.5.17, בבדיקה שגרתית של צוות במזרח ירושלים אותר צעיר שעל פי התרשמות השוטרים נראה לחוץ והסתכל לצדדים בצורה מחשידה, בלי שהתנהגותו עולה כדי חשד סביר לביצוע עבירה קונקרטי. לאחר שהשוטרים ביקשו ממנו להזדהות התברר כי מדובר בשהה בלתי חוקי, דרוש לחקירת גורמי הביטחון, שנשא עליו סכין.
- ביום 8.8.18 ראו שוטרים צעיר, שהיה נראה לחוץ, שהלך במהירות במזרח ירושלים. לאחר שהשוטרים ביקשו ממנו להזדהות עלה כי מדובר בשהה בלתי חוקי, בעל עבר פלילי בעבירות ביטחוניות, שהוגדר כמוגבל כניסה לישראל. בהמשך, לאחר ביצוע חיפוש, נמצא עליו סכין.

ביום 9.6.19 הגיע צוות של שוטרים לעין יעל שבירושלים, בעקבות קריאה של אזרחים אשר הצביעו על צעיר שהסתכל עליהם באופן מחשיד. לאחר שהשוטרים דרשו מן הצעיר להזדהות הוא התנהג באופן מוזר, גמגם והכניס את ידו לכיס בצורה מחשידה. לפיכך, השוטרים ערכו חיפוש על גופו, הוציאו תעודת זהות וזיהו שהוא שוהה בלתי חוקי. לאחר מכן אותר על גופו סכין והוא הודה כי התכוון לבצע פיגוע.

16. דוגמאות אלה הן דוגמאות בודדות מיני מאות ואלפי מקרים המתרחשים כעניין שבשגרה. הן ממחישות את המצבים השונים שבהם שוטרים עשויים לדרוש מאדם להזדהות על סמך עדות או התרשמות ראשונית שאינה מקימה חשד סביר לביצוע עבירה. קשה להלום איך ניתן לטפל באירועים מן הסוג הזה ללא הסמכות לדרוש הזדהות.

17. באשר לנוהל הצגת תעודת זהות, עמדת המשיבים היא כי מדובר בצעד מעשי והצהרתי חשוב ביישום שוויוני של הסמכות לדרוש הזדהות. הנוהל, אשר גובש בעקבות המלצה של צוות בין-משרדי שדן במיגור תופעת הגזענות נגד יוצאי אתיופיה, מכוון לכך שהסמכות לא תופעל באופן שרירותי, אלא לאחר שהשוטר מצא עילה סבירה להפעלת הסמכות. הנוהל יוצק תוכן חשוב לכללים המנהליים החלים על הפעלת הסמכות ומחייב כי הפעלתה תעשה באופן ענייני ושוויוני, ותוך דגש על הימנעות מאפליה בשל הבדלי דת, גזע, מוצא אתני, לאום, מין או נטייה מינית. המשיבים יטענו כי העתירות לא הצביעו על כל עילה לביטול הנוהל.

18. בעניין זה נוסף ונציין, כי **לאחרונה הורה ראש אגף השיטור במשטרה ליחידות השטח לקיים מעקב ובקרה אחר פעילותם של השוטרים באמצעות צפייה בצילומים שבוצעו באמצעות מצלמות הגוף, אותם נושאים כיום מרבית שוטרי השטח, למטרת למידה והדרכה.** נוכח היקף האירועים, מדובר בצפייה מדגמית. בדרך זו, יאותרו, בין השאר, אירועים של הפעלת הסמכות לדרישת הצגת תעודת זהות וניתן יהיה להדריך, להכווין ולהפיק לקחים בכל היחידות ישירות מול השוטרים עצמם, על מנת לוודא יישום נכון, חוקי ומידתי של הסמכות.

19. בפתח הדברים נבקש עוד להדגיש כי המשיבים רואים חשיבות רבה בדיווח על פעולות שחורגות לכאורה מנוהל הצגת תעודת זהות. לשם כך, הנוהל מתווה את אופן הטיפול בתלונות בנושא זה, לרבות מנגנון דיווח למשרד המשפטים על אירועים חריגים. **כל מי שרואה עצמו נפגע מאופן הפעלת סמכות זו רשאי להגיש תלונה ליחידת תלונות הציבור של משטרת ישראל, ותלונתו תיבדק לגופם של דברים.** תלונה שתמצא מוצדקת תועבר על פי הנוהל ליועץ המשפטי של המשטרה והיועץ המשפטי של המשטרה יעביר את התלונות לאחר בדיקה לידיעת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט פלילי).

20. לאור כל אשר יפורט להלן, יבקשו המשיבים כי בית המשפט הנכבד יורה על דחיית העתירות.

חוק החזקת תעודת זהות – הסמכות לדרוש הזדהות

21. סעיף 2 לחוק החזקת תעודת זהות קובע כי "תושב שמלאו לו 16 שנים חייב לשאת עמו תמיד תעודת זהות ולהציגה בפני קצין משטרה בכיר, ראש רשות מקומית, שוטר או חייל במילוי תפקידם, כשידרשו זאת ממנו".

22. הלכה פסוקה היא כי סעיף זה מסמיך שוטר שפועל במסגרת מילוי תפקידו לדרוש מאדם להזדהות בפניו, גם אם לא נתעורר חשד בליבו לביצוע עבירה. הלכה זו נקבעה תחילה בהקשר לחוק להארכת תוקף של תקנות שעת חירום (החזקת תעודת זהות והצגתה), התשל"א-1971, אשר נוסחו היה דומה לנוסח החוק כיום.

ראו ע"פ 617/80 **יצחק למברטו נ' מדינת ישראל** פ"ד לה(2) 313 (מיום 8.1.81) (להלן – "עניין למברטו", כדלקמן):

"לאור הוראותיו של החוק הנ"ל מתשל"א, רשאי היה כל שוטר במילוי תפקידו לדרוש הצגתה של תעודת זהות מכל אדם, אף מבלי שנתעורר בלבו לפני כן חשד, שבוצעה עבירה...."

23. לפסיקה שניתנה בהקשר לחוק החזקת תעודת זהות, ראו בג"ץ 791/13 **בן שבת נ' מדינת ישראל – משטרת נהריה** (מיום 10.2.13). בעניין זה, נדחתה על הסף עתירה שתקפה נוהל של משטרת נהריה שבמסגרתו "היא דורשת מאזרח שאיננו חשוד בעבירה להיענות לדרישת שוטרים להציג תעודת זהות".

בפסק דינו קבע כב' השופט [כתוארו אז] ח' מלצר, כדלקמן:

"מבלי להיכנס לפרטי האירועים שברקע העתירה (לגביהם פנה העותר למחלקה לחקירות שוטרים) – דין העתירה להידחות על הסף מחמת כך שאיננה מגלה על פניה עילה.

ראוי להוסיף כי העותר איננו מודע, כנראה, לכך שבהתאם לסעיף 2 לחוק החזקת תעודת זהות והצגתה, תשמ"ג-1982: "תושב שמלאו לו 16 שנים חייב לשאת עמו תמיד תעודת זהות ולהציגה בפני קצין משטרה בכיר, ראש רשות מקומית, שוטר או חייל במילוי תפקידם, כשידרשו זאת ממנו". יחד עם זאת אין צורך לפרט פה את מלוא היקפה של חובת ההזדהות ואת סייגיה במקרים פרטניים שונים, שכן העתירה מתיימרת לתקוף דווקא את הנוהל בו מדובר".

24. למיטב בדיקת המשיבים, ההלכה שנקבעה בעניין **למברטו** אומצה, ככלל, על ידי הערכאות הדיוניות. לפסיקה עדכנית יחסית, ראו לדוגמה ע"פ (נצרת) 1418/04 **לוי אשר נ' מדינת ישראל**, ע"פ 39387-06-12 **נדב אלי רביבו נ' מדינת ישראל**, ת"פ 27033-10-14 **מדינת ישראל נ' אוראל**, ת"פ (חיפה) 156/03 **מדינת ישראל נ' ג'מאל עבד אל רחים**, ועוד. יוער, כי יש לכך חריגים, לדוגמת פסק הדין שמובא בהרחבה על ידי העותרת בבג"ץ 4455/19 – ת"פ 57956-04-13 **מדינת ישראל נ' קסהון** – וכן ישנן דוגמאות נוספות, כגון ת"פ (קריות) 14037-03-09 **מדינת ישראל נ' יצחק ניסים**.

25. העותרים טוענים כי סעיף 2 לחוק החזקת תעודת זהות מטיל חובה על האזרח לציית להוראות שוטר, אך אינו מסמיך שוטר לדרוש מאדם להזדהות.

26. המשיבים יטענו כי דין הטענה להידחות. אין חולק כי ניסוח סעיף 2 לחוק החזקת תעודת זהות שונה אמנם מהניסוח המקובל בחקיקה המודרנית, אך עמדת המשיבים היא כי מדובר בהסמכה מפורשת בלשון ברורה, היוצרת הסדר שלם. לשון סעיף 2 לחוק כוללת פירוט אודות בעלי הסמכות (קצין משטרה בכיר, ראש רשות מקומית, שוטר או חייל), נסיבות הפעלת הסמכות (במילוי תפקידם) והפעולה אותה מוסמכים בעלי הסמכות לבצע (הדרישה להציג תעודת זהות). לשיטת המשיבים, מדובר במעשה חקיקה "ברור וודאי וניתן להבנה באופן שבני הציבור יוכלו לנהל על-פיו את ענייניהם" (בג"ץ 2740/96 **שנסי נ' המפקח על היהלומים, משרד המסחר והתעשייה**, פ"ד נא(4) (מיום 11.8.97)).

27. יתרה מזו, המשיבים יטענו כי סעיף 2 לחוק החזקת תעודת זהות משקף תיבה לשונית מקובלת, אף בהקשר להסמכת שוטרים לבצע פעולות שאינן תלויות בקיומו של חשד לביצוע עבירה או פעולות מנהליות. ראו, לדוגמה, את סעיפים 9(ב), 145(א) ו-190א לתקנות התעבורה, תשכ"א-1961 (להלן – "**תקנות התעבורה**") שעניינם הצגת רישיון נהיגה, תעודה אחרת או היתר בפני שוטר :

"9(ב) הנוהג ברכב או אדם שיש לו שליטה על הרכב ונמצא בקרבתו **יציג כל רשיון או תעודה אחרת, כאמור בתקנת משנה (א), לכל אדם שהורשה לכך על ידי הרשות או לכל שוטר או לבוחן הנושא עמו תעודת בוחן, לפי דרישתם**. לא היה בידי נוהג הרכב להציג אותה שעה אחת התעודות האמורות, יציג אותה בעצמו, תוך חמישה ימים, במקום שנקבע על ידם" [כל ההדגשות במסמך זה הוספו על ידי הח"מ, אלא אם כן צוין אחרת]

"145(א) נוהג רכב המעורב בתאונה או בפגיעה ברכב אחר, או ברכוש אחר, שאינו רכב, הנמצא על הדרך או סמוך לה, ונגרם נזק לרכב האחר או לרכוש האמור בלבד, **ימסור בו במקום** לנוהג הרכב האחר או לבעל הרכוש או לממונה עליו **או לשוטר שהזדמן למקום** את שמו ומענו, את מספר רשיון הנהיגה שלו ואת מספר הרישום של הרכב שהוא נוהג בו ושם בעליו ומענו, וכן את מספר תעודת הביטוח ושם החברה המבטחת,

ויציג לפי דרישתם את אחד מאמצעי הזיהוי כמפורט בתקנה 9(א)(1) ואת תעודת הביטוח וירשה להעתיק כל פרט הרשום בהם”

”190א(ה) לא ינהג אדם רכב בהתאם להיתר שניתן לפי תקנה זו אלא אם כן ההיתר נמצא אתו **ויציג אותו לשוטרי לפי דרישתו**”

28. נראה כי אין צורך להרחיב יתר על המידה על כך שסמכות לדרוש הצגת תעודות מופעלת על ידי המשטרה ללא עוררין בכל רחבי ישראל, לא רק אגב חשד לביצוע עבירה.

29. אף דברי חקיקה נוספים המסמיכים גורמים רלוונטיים, במסגרת מילוי תפקידם, לדרוש הצגה של מסמכים שונים, עושים זאת בתיבה לשונית דומה. ראו, לדוגמה, את דברי החקיקה להלן:

חוק יסוד: מבקר המדינה, סעיף 3:

”3. גוף העומד לביקורתו של מבקר המדינה **ימציא למבקר ללא דיחוי, לפי דרישתו, ידיעות, מסמכים, הסברים, וכל חומר אחר שלדעת המבקר דרושים לו לצרכי הביקורת.**”

חוק הכניסה לישראל, תשי”ב-1952, סעיף 8:

”8. (א) רב החובל של אניה והאחראי על אוירון, על רכבת, על מכונית או על כלי-הסעה אחר שבאו לישראל או שעומדים לצאת ממנה, **חייבים למסור לקצין בקורת הגבולות או לבקר גבולות, לפי דרישתו, את רשימת האנשים הנמצאים באותו כלי-הסעה, לרבות העובדים בו; הרשימה תפרט את הפרטים שקבע שר הפנים בתקנות לפי חוק זה.**
(ב) קצין בקורת הגבולות רשאי להיכנס לכל כלי הסעה שבא לישראל או שעומד לצאת ממנה, ולערוך בו בקורת; **וכל אדם הנמצא בו, לרבות כל עובד בו, חייבים להראות לקצין בקורת הגבולות, לפי דרישתו, את המסמכים ולתת לו את הידיעות הנוגעות לביצועו של חוק זה.**”

חוק חוקרים פרטיים ושירותי שמירה, תשל”ב-1972, סעיף 8:

”8. **חוקר פרטי ימסור, לפי דרישתו של היועץ המשפטי לממשלה, או של מי שהסמך לכך, כל ידיעה הדרושה לביצוע חוק זה או התקנות לפיו, או לפיקוח על השיטות והאמצעים שבהם הוא נוהג להשתמש בהשגת ידיעות ואיסופן.**”

תקנות הנמלים, תשל"א-1971, סעיף 9 :

9. בעל רשיון הנמצא בנמל חייב להראות את רשיונו לכל פקיד מוסמך או שוטר, לפי דרישתו.

תקנות העתיקות, סעיף 3(4) :

3(4) חובה להראות רשיונות-חפירה לכל פקיד מחוזי או שוטר ולכל פקיד המחלקה עפ"י דרישתם.

30. הינה כי כן, תיבת הלשון המעגנת את סמכות השוטרים לדרוש מאדם להזדהות, במסגרת סעיף 2 לחוק החזקת תעודת זהות, אינה חריגה. בכל אחת מן הדוגמאות המובאות לעיל, הסמיך המחוקק את הגורם הרלוונטי לדרוש כי תוצג לו תעודה מזהה, או מסמך מסוג אחר, בתיבת לשון דומה. דומה, כי בשנים שבהן חוקקו דברי חקיקה אלה, היתה זאת תיבת לשון מקובלת לעיגון הסמכות לדרוש ידיעות ומסמכים, ובכלל זה, לדרוש הצגה של תעודת זהות.

31. מעבר לנדרש, נזכיר כי בית המשפט העליון קבע שאין מקום ליתן למונח "הסמכה מפורשת" משמעות צרה אחת, שכן "מונח זה יוצר קשת של פרשנויות אפשריות שהבחירה ביניהן תלויה בנסיבות המקרה, ובין היתר בטיב הזכות הנפגעת והטעמים שבבסיסה, חשיבותה החברתית היחסית של הזכות, השלכותיה החברתיות, מיהות הרשות הפוגעת ועוצמת הפגיעה הנגרמת לזכות המוגנת בהקשרם של דברים" (דנג"ץ 9411/00 ארקו תעשיות חשמל בע"מ נ' ראש עיריית ראשון לציון (מיום 19.10.09), סעיף 11 לפסק הדין של כב' הנשיאה ד' ביניש).

כמו כן ראו בג"ץ 6824/07 ד"ר עאדל מנאע נ' רשות המסים (מיום 20.12.10) (להלן – "עניין מנאע"), בפרט סעיף 15 לפסק הדין של כב' השופט ע' פוגלמן, באשר לצורך בנקיטת גישה "הקשרית" בכל הנוגע לפרשנות המונח "הסמכה מפורשת".

הסמכות לדרוש הזדהות אינה מותנית בקיומו של חשד לביצוע עבירה

32. סעיף 2 לחוק החזקת תעודת זהות אינו מתנה את הפעלת סמכותו של שוטר לדרוש הזדהות בקיומו של חשד סביר לביצוע עבירה. לדעת המשיבים, די בכך כדי לדחות את טענת העותרים כי הפעלת סמכות זו מותנה בקיום התנאי הקבוע למימוש סמכות העיכוב בחוק המעצרים, קרי חשד סביר לביצוע עבירה.

33. לא זו בלבד שלטענת העותרים אין עוגן לשוני בחוק, המשיבים יטענו כי טענה זו גם חוטאת לטיבה ולתכליתה של הסמכות לדרוש הזדהות. כפי שנראה להלן, הסמכות לדרוש הזדהות היא חלק מארגז הכלים שבידי המשטרה לשם מילוי תפקידיה, ובפרט לשם "קיום הסדר הציבורי וביטחון הנפש והרכוש" ולשם "מניעת עבירות" (פקודת המשטרה [נוסח חדש], תשל"א-1971 (להלן – **פקודת המשטרה**)), סעיף 3). תפקידים אלה מוטלים על המשטרה והיא מבצעת אותם בשגרה באמצעות הכלים העומדים לרשותה, **ולא רק בדרך של אכיפת חוק במקרה של חשד לביצוע עבירה**.

34. ולראיה, סעיף 2 לחוק החזקת תעודת זהות מסמיך גם ראש רשות מקומית וחייל, הפועלים במסגרת מילוי תפקידם, לדרוש מאדם להזדהות. המשיבים יטענו כי הסמכת בעלי תפקידים שאינם אחראים בהכרח על אכיפת החוק, ובכל מקרה לא נמסרו להם סמכויות חקירה או סמכות עיכוב, מלמדת שתכלית הסמכות אינה מוגבלת לביצוע חשד לביצוע עבירה וכי הסמכות לדרוש הזדהות נועדה לשמש את בעלי הסמכות השונים בביצוע תפקידיהם לפי דין, כפי שאף מוגדר בנוסח החוק.

35. אודות אופיה של הסמכות לדרוש הזדהות כסמכות שאינה מופעלת רק אגב החשד לביצוע עבירה, ניתן ללמוד גם מדברי חקיקה נוספים אשר הסמיכו רשויות שונות לדרוש מאדם להזדהות. סמכות זו מופיעה בשורה ארוכה של חוקים, המסדירים את סמכויותיהם של גורמים שונים ככלי עזר לביצוע תפקידם, שלא במסגרת הפעלת סמכויות האכיפה הפלילית ולעיתים מבלי שכלל מוקנות להם סמכויות כאלה. לחלק מן הגורמים נמסרו גם סמכויות אכיפה הקמות עם התגבשותו של החשד לביצוע עבירה, אך עצם הדרישה להזדהות קודמת להפעלת סמכויות האכיפה ואינה תלויה בקיומו של חשד.

ראו שורה ארוכה של מפקחים וממונים אחרים אשר הוסמכו, במסגרת מילוי תפקידם הרגולטורי, להבדיל מתפקידי האכיפה, לדרוש מאדם להציג תעודת זהות:

א. חוק אוויר נקי, התשס"ח-2008, סעיף 43א(1), מסמיך את הממונה או המפקח לפי חוק זה, לשם פיקוח על ביצוע הוראות החוק, לדרוש מכל אדם למסור לו את שמו ומענו ולהציג לפניו תעודת זהות או תעודה רשמית אחרת המזהה אותו;

- ב. חוק העמותות התש"ם-1980, סעיף 39ב(1), מסמיך את הרשם או המפקח, לשם פיקוח על ביצוע הוראות החוק, לדרוש מאדם שיש יסוד להניח כי הוא עובד עמותה, נושא משרה בה או בעל תפקיד אחר בה ונמצא במקום שבו פועלת העמותה או שיש יסוד להניח שהיא פועלת בו, למסור לו את שמו ומענו ולהציג לפניו תעודת זהות או תעודה רשמית אחרת המזהה אותו ;
- ג. חוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981, סעיף 121(1), מסמיך ממונה או מפקח לפי חוק זה, לצורך פיקוח על ביצוע הוראות לפי החוק, לדרוש מכל אדם למסור לו את שמו ומענו ולהציג לפניו תעודת זהות או תעודה רשמית אחרת שמזהה אותו ;
- ד. חוק הפיקוח על מזון לבעלי חיים, התשע"ד-2014 (להלן – "חוק פיקוח על מזון לבעלי חיים"), סעיף 26(א)(1), מסמיך את המפקח לדרוש מכל אדם למסור לו את שמו ומענו ולהציג לפניו תעודת זהות או תעודה רשמית אחרת המזהה אותו לשם פיקוח על ביצוע הוראות לפי חוק זה ;
- ה. ראו גם את הסמכות המסורה למפקח מכוח סעיף 96(א) לחוק הטיס, התשע"א-2011 ; הסמכות המסורה לרשם ההקדשות או למפקח מכוח סעיף 345כד(1) לחוק החברות, תשנ"ט-1999 ; הסמכות המסורה לפקח מכוח סעיף 41(א)(1) לחוק הסדרת הטיפול בחופי הכנרת, התשס"ח-2008 (להלן – "חוק חופי הכנרת") וכן את הסמכות המסורה למפקח הגנת הסביבה או ממונה הגנת סביבה מכוח סעיף 5(1) לחוק הגנת הסביבה (סמכויות פיקוח ואכיפה), התשע"א-2011 (להלן – "חוק הגנת הסביבה").
36. המשיבים יטענו כי שורה ארוכה זו של מקורות הסמכה מלמדת על תפיסת המחוקק כי הסמכות לדרוש הזדהות אינה מוגבלת לפעילויות אכיפה פליליות. נהפוך הוא, כעולה ממקורות אלה, הסמכות לדרוש הזדהות היא חלק מארגז הכלים הבסיסי שנמסר למי שעוסק בפעילות שהיא מנהלית בעיקרה ואינה תלויה בקיומו של חשד לביצוע עבירה.
37. הסמכות לדרוש הצגה של תעודת זהות אף ניתנה לגורמים פרטיים. היא נמסרה, לדוגמה, לנאמני ניקיון לפי סעיף 12(ב)(1) לחוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984 ולבודק המועסק על ידי גוף בודק ומומחה לפי סעיף 23(א)(2) לחוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, תשע"ט-2018. על אחת כמה וכמה מלמדות דוגמאות אלו כי הסמכות לדרוש הזדהות אינה חלק מארגז הכלים הפלילי בהכרח (וכפי שנראה בהמשך, אף אינה כורכת, מניה וביה, סמכות עיכוב).
38. העותרים טוענים כי בהשוואה לחוקים רגולטוריים מסמיכים אחרים, הסמכות בחוק החזקת תעודת זהות אינה מוגדרת דיה ואינה כוללת את התכלית לשמה ניתן לדרוש את ההזדהות. לדעת המשיבים, טענה זו מתעלמת מאופי תפקידו של השוטר ומתכליתה של סמכותו לדרוש הזדהות. כאשר סמכות זו ניתנת לגורם ייחודי, אשר סמכויות הפיקוח המסורות לו מצומצמות לתחומי פעילות ספציפיים, נדרש המחוקק להבהיר את גבולות הסמכות לדרוש הזדהות בהתאם לתחומי התפקיד של בעל הסמכות. הדברים שונים

בתכלית כאשר מדובר בחקיקה כללית שמתייחסת לסמכות הכללית של שוטר לדרוש הזדהות. ברי, כי שוטר נושא בתפקיד רחב ובאחריות כוללת לסדר הציבורי, לביטחון הנפש והרכוש ולמניעת עבירות, וממילא סמכותו אינה מצומצמת לתחום מוגדר או לתכלית מסוימת אחת.

39. נדגיש, כי ההבחנה בין הסמכות הכללית לדרוש הזדהות לבין פעולות אכיפה עולה מפורשות מחלק מן החוקים המוזכרים לעיל ומקבלת ביטוי מובהק דווקא ביחס לגורמים הנושאים במקביל גם בסמכויות אכיפה. במקרים אלה, המחוקק הבחין באופן ברור בין הסמכות לדרוש הזדהות מחד גיסא לבין סמכויות אכיפה מאידך גיסא.

לדוגמה, סעיף 15(1) לחוק הגנת הסביבה מקנה למפקח הגנת הסביבה או לממונה הגנת הסביבה סמכות לדרוש מאדם להזדהות ומסווג סמכות זו כ"סמכות פיקוח". זאת, להבדיל מסמכויות נוספות שנמסרו לגורמים אלה, כגון הסמכות לחקור אדם שקשור לעבירה או שעשויות להיות לו ידיעות הנוגעות לעבירה, הסמכות לתפוס חפץ הקשור לעבירה או הסמכות לבקש מבית משפט צו חיפוש, שסווגו בסעיף 6 לחוק כ"סמכויות אכיפה".

ניתן למצוא דוגמה נוספת לכך בסעיף 26 לחוק פיקוח על מזון לבעלי חיים, שכותרתו "סמכויות פיקוח ואכיפה". סעיף זה מורכב מתתי סעיפים המצביעים על הבחנה בין סוגי הסמכויות המסורות למפקח – סעיף 26(א) קובע סמכויות "לשם פיקוח" על ביצוע הוראות החוק, ביניהן הסמכות לדרוש מידע או מסמכים, בעוד שסעיף 26(ב) קובע סמכויות למקרה שבו "התעורר חשד לביצוע עבירה לפי חוק זה", בין היתר הסמכות לחקור אדם ולתפוס מסמכים. סמכות המפקח לדרוש הזדהות מעוגנת בסעיף 26(א) לחוק זה, יחד עם שאר סמכויות הפיקוח.

ראו גם סעיף 41 לחוק חופי הכנרת. סעיף זה נושא כותרת "סמכויות פקח", וגם הוא מורכב מתתי סעיפים היוצרים הבחנה בין סמכויות פיקוחיות במהותן לבין סמכויות אכיפה שמטרתן לטפל בעבירות במישור הפלילי. סעיף 41(א) מעגן את הסמכויות המסורות לפקח לשם ביצוע תפקידיו בתחום הפיקוח ואלה כוללות את הסמכות לדרוש מאדם להזדהות, הסמכות לדרוש ממנו למסור כל ידיעה או מסמך שיש בו כדי להבטיח או להקל על אכיפת החוק והסמכות להיכנס למקום שהכניסה אליו דרושה לשם אכיפת החוק. לעומת זאת, סעיף 41(ב) מאגד את הסמכויות המסורות למפקח למקרה ש"התעורר חשד לביצוע עבירה על חיקוק המנוי בתוספת השנייה לחוק", כגון הסמכות לחקור כל אדם הקשור לעבירה, לתפוס חפץ שקשור לעבירה ולבקש מבית המשפט צו חיפוש לפי פקודת החיפוש.

40. הינה כי כן, הסמכות לדרוש הזדהות אינה לקוחה, כשלעצמה, מן העולם של אכיפה פלילית, הגם שהיא יכולה כמובן להיות מופעלת גם בהקשרים פליליים. על כך מלמד סעיף 2 לחוק החזקת תעודת זהות, המעניק סמכות זו גם לגורמים שאין להם סמכויות עיכוב או חקירה, וכן דברי החקיקה שהוצגו לעיל המעניקים את הסמכות לדרוש הזדהות לקשת רחבה של גורמים העוסקים בעבודה מנהלית-פיקוחית על תחומים שונים, ואף לגורמים פרטיים.

41. באשר למשטרת ישראל, עמדת המשיבים היא כי הסמכות לדרוש הזדהות נמסרה לשוטרים ככלי שיסייע בידם למלא את כלל תפקידיהם לפי דין, ובכלל זה, לקיים את הסדר הציבורי, לשמור על ביטחון הנפש והרכוש ולמנוע עבירות.

כמו כן, סמכות זו נדרשת לעיתים למילוי תפקידיו הסטטוטוריים של השוטר הכוללים, בין היתר, שמירה על קיום הסדר בדרכים ציבוריות (כאמור בסעיף 15(1) לפקודת המשטרה); מניעת הפרעות בדרכים ציבוריות (שם, סעיף 25(2)); טיפול בעבירות הנעברות בדרכים ובמקומות ציבוריים (שם, סעיף 35(3)), ועוד. כל זאת, שעה שייתכן שקיימות גם סכנות שאם תתממשנה, עלולות לגרום לפגיעה חמורה בנפש, בגוף וברכוש.

42. משכך, נפנה עתה להצגה מפורטת יותר של תפקידי המשטרה השונים והסמכויות המסורות לה שאינן תלויות בהכרח בחשד לביצוע עבירה.

תפקידי המשטרה וסמכויותיה שאינם תלויים בחשד לביצוע עבירה

43. תפקידי המשטרה הוגדרו בסעיף 3 לפקודת המשטרה והם כוללים **שמירה על הסדר הציבורי וביטחון הנפש והרכוש**, וכן **מניעת עבירות** וגילוי, בנוסף לתפיסת עבריינים ותביעתם לדין.

44. על כן, תפקידי המשטרה הם רחבים ואינם מוגבלים לגילוי עבירות שכבר נעברו ולתפיסת עבריינים. יתרה מזו, תפקידים אלה אינם כרוכים בהכרח בהפעלת סמכויות אכיפה.

לדוגמאות, במשטרת ישראל פועלת מחלקת החבלה שמאתרת ומנטרלת מטעני חבלה; המשטרה מוסמכת לאפשר מחאות והפגנות ולהגן על משתתפיהן; המשטרה מטפלת באיתור נעדרים ואלמונים; למשטרה תפקידים שונים בעת חירום, ועוד. כל אלה אינם כרוכים בהכרח בהפעלת סמכויות אכיפה.

45. ודוק, אף תפקידה של המשטרה "**למנוע עבירות**" אינו מתמצה בחקירת עבירות קונקרטיות על בסיס חשד לביצוען. גם תפקיד זה הוא תפקיד רחב המחייב את המשטרה לפעול בהקשרים רבים ובשלב מקדמי, עוד טרם התעורר חשד קונקרטי כי אדם עומד לעבור עבירה העלולה לסכן את שלומו או ביטחונו של אדם, את שלום הציבור או את ביטחון המדינה.

46. לצורך מילוי תפקידיה המגוונים, נמסרו למשטרה סמכויות שונות. חלק מן הסמכויות שנמסרו לה הן סמכויות אכיפה, הנטועות עמוק בדין הפלילי (כך, לדוגמה, סמכות העיכוב מכוח חוק המעצרים). לצד סמכויות אלה, נמסרו למשטרה גם סמכויות שאינן סמכויות אכיפה. מבין סמכויות אלה, סמכות בסיסית ומרכזית ביותר היא הסמכות לדרוש הזדהות.

47. לדוגמאות נוספות של סמכויות המשטרה שאינן סמכויות אכיפה, ראו למשל, סעיף 125 לפקודת הסמים המסוכנים [נוסח חדש], התשל"ג-1973 המעניק לשוטרים סמכויות פיקוח על ביצוע הוראות פרק ג' 1 לפקודה המסדירות את ה"עיסוק בקנביס לצרכים רפואיים ולמחקר":

"125. (א) לשם פיקוח על ביצוע הוראות פרק זה בלבד, רשאי שוטר שהסמיך לכך ראש אגף שיטור –

(1) לדרוש מכל אדם הנוגע בדבר למסור לו כל ידיעה או מסמך שיש בהם כדי להבטיח את ביצוען של הוראות לפי פקודה זו או להקל את ביצוען; בפסקה זו, "מסמך" – לרבות פלט כהגדרתו בחוק המחשבים, התשנ"ה-1995;

(2) לבצע בדיקות, לערוך מדידות או ליטול דגימות של חומרים וכן למסור את הבדיקות למעבדה, לשמור אותן או לנהוג בהן בדרך אחרת;

(3) להיכנס למקום שמתקיים בו עיסוק בתחום הקנבוס לצרכים רפואיים או מחקר, ובלבד שלא ייכנס למקום המשמש למגורים אלא על פי צו של בית משפט.

(ב) אין בהוראות סעיף זה לגרוע מסמכויותיו של שוטר על פי כל דין."

יושם לב לכך, שסמכות זו, מעבר להיותה סמכות פיקוח מובהקת, אינה כוללת את הסמכות לדרוש הזדהות, המוקנית לכל בעל סמכות פיקוח מסוג זה, בשל כך שסמכות זו ממילא מוקנית למשטרה מכוח חוק הצגת תעודת זהות.

48. ראו גם הסמכויות הרגולטוריות שנמסרו למשטרה במסגרת החוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998, בין היתר במסגרת סעיף 15 לחוק זה, אשר כותרתו "סמכויות פיקוח", הקובע כי:

"15. הקצין המוסמך, וכן שוטר או עובד המדינה שהסמיך אחד מהם, לפי הענין, רשאי להיכנס בכל עת לגוף ציבורי כדי לבדוק אם מולאו ביחס אליו ההוראות לפי חוק זה, וההנחיות שניתנו על פיו."

49. ראו גם סעיף 9 (ב) לתקנות התעבורה, שהובא לעיל, המסמיך שוטר לדרוש הצגת הרישיון או התעודה מבלי שסמכות זו הותנתה בקיומו של חשד לביצוע עבירה וסעיף 28א(ב) לחוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968, הקובע כי סמכויות המפקחים מכוח חוק זה נתונות גם לשוטר, לשם פיקוח על ביצוע הוראות החוק.

50. עמדת המשיבים היא כי הסמכות לדרוש הזדהות נמסרה לשוטר כדי לסייע לו למלא את תפקידו לקיים את הסדר הציבורי, לשמור על ביטחון הנפש והרכוש ולמנוע עבירות.

51. המשיבים יטענו, כי אם סמכותו של שוטר לדרוש הזדהות תותנה בקיומו של חשד לביצוע עבירה, תפגע יכולתה של המשטרה לקיים את הסדר הציבורי ולמנוע ביצוע של עבירות. בכל סיטואציה נתונה, יוצב השוטר בפני הבחירה בין אי-נקיטת פעולה לבין הפעלת סמכויות אכיפה, על כל המשתמע מכך.
52. לטענת המשיבים, משמעות הדבר היא, כי שוטר שרואה אדם שהתנהגותו חריגה ייאלץ להחליט, בו במקום, בלי לגשת אליו, בלי לבקש ממנו להזדהות וכן בלי לשמוע את הסבריו, האם יש עילה לעכבו, לחפש בגופו או לעצרו. אין צורך להכביר מילים אודות הפגיעה שעלולה להיגרם לזכויות אדם אם תישלל מן המשטרה האפשרות להעמיק את הבנתה של הסיטואציה המתרחשת, בטרם תחליט אם יש עילה להפעלת סמכויות אכיפה.
- יתרה מזו, לצד החשש כי שוטר ייאלץ להפעיל סמכויות אכיפה שלא לצורך, היעדרו של הכלי הבסיסי ביותר המסייע לשוטר לאמוד את הסיטואציה אליה נקרא או נגש – הסמכות לדרוש הזדהות – עלול גם להוביל להורדה בלתי רצויה של רף ה"חשד הסביר לביצוע עבירה" – תוצאה שאף היא תפגע קשות בזכויות אדם.
53. הינה כי כן, הסמכות לדרוש הזדהות היא כלי חיוני ובסיסי לשם מילוי נכון ומאוזן של כלל תפקידי המשטרה.
54. לשם ההמחשה, הפעלת סמכות דרישת הזדהות מתבצעת לעיתים קרובות במסגרת תגובה לקריאת מוקד יזומה של אזרחים או לאירוע קונקרטי שמתרחש. שוטר שנקרא לאירוע או במקום מסוים אגב חשד או חשש של אזרח עשוי למצוא במקום מספר אנשים שאין לגביהם, בשלב זה, חשד סביר לביצוע עבירה ואף לא ברור אם הם קשורים לאירוע. במקרים כאלה, הפעולה הראשונית לבירור האירוע בה נוקט השוטר היא לעיתים קרובות תחקור ראשוני ובקשה כי הנוכחים במקום יזדהו. קשה להלום איך ניתן לטפל באירועים מן הסוג הזה ללא הסמכות לדרוש הזדהות.
55. יודגש, כי בנסיבות המתאימות, דרישה של שוטר להציג תעודת זהות יכולה גם להרתיע מפני ביצוע עבירה או הפרה של הסדר הציבורי. לעיתים, הדרישה יכולה להביא לזיהוי של אדם שזקוק לסיוע של המשטרה ולעיתים עצם דרישת ההזדהות על ידי השוטר היא שמביאה לחשיפת ההתנהגות העבריינית, כפי שמתרחש במקרים לא מעטים. במקרים רבים, יצירת מגע אנושי של שוטר עם האזרח ודרישת ההזדהות הם גורם מרגיע ומרתיע גם יחד ועשוי למנוע התפתחותה של עבירה. חלק מכישוריו המקצועיים של השוטר הוא היכולת להבחין במצבים כאלה ולהפעיל את הסמכות במקום, בזמן ובאופן שיביאו לתוצאה הרצויה.

56. יובהר, כי הסמכות לדרוש הזדהות אינה רלוונטית רק לתפקידי סיור אלא מופעלת במגוון רחב של מצבים נוספים. כך, למשל, סביב אירועים המוניים, לשם אבטחה ושמירה על בטחון המשתתפים.
57. כמובן, הפעלת סמכות ההזדהות מופעלת גם בהקשר הביטחוני, בפרט בתקופות רגישות ובאזורים בעלי רגישות ביטחונית גבוהה. כפי שציינו העותרים, המצב הביטחוני היה ככל הנראה המקור הראשוני לסמכות דרישת ההזדהות. נושא זה רלוונטי לדאבון הלב גם כיום ולא ניתן להימנע מהמשך החלתה של סמכות זו גם בשל הנימוק הביטחוני, מבלי להפחית מחשיבותן של המטרות האחרות אותן ציינו המשיבים.
58. המסקנה העולה מכל האמור לעיל, כי סמכות שוטר לדרוש הזדהות מכל אדם, בהתקיים עילה סבירה לכך ולצורך מילוי תפקידו, היא סמכות חיונית מאין כמותה והיא אחד הכלים הבסיסיים ביותר המצויים בידי השוטרים למלא את תפקידם לשמור על הסדר הציבורי ועל ביטחון הנפש והרכוש ולמנוע ביצוע עבירות.
59. להשלמת התמונה יוער, כי על רקע הפיגועים הקשים שאירעו במדינה בתחילת שנות האלפיים, חוקק חוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור, תשס"ה-2005 (להלן – "חוק שמירה על ביטחון הציבור"). חוק שמירה על ביטחון הציבור מעניק למאבטחים – ולצדם גם לשוטרים ולחיילים – סמכויות חיפוש על גוף, ברכב, במטען או בטובין אחרים של אדם בעת כניסה למקומות ציבוריים (כגון, בעת כניסה לנמל או לבניין) או בסביבתם הקרובה, **מבלי שנדרש קיומו של חשד סביר כלשהו**.
60. בנוסף, על רקע ההתמודדות עם המצב הביטחוני הקשה, ניתנה למאבטחים, שוטרים וחיילים גם סמכות חיפוש על הגוף ללא חשד, לשם שמירה על ביטחון הציבור, בעת כניסה לנמל, לבנין או למקום מגודר (סעיף 3(א) לחוק שמירה על ביטחון הציבור); סמכות חיפוש על הגוף ניתנה גם אם קיים חשד סביר שאדם נושא עמו שלא כדין נשק או עומד לעשות שימוש שלא כדין בנשק או מקום שבו קיים חשד סביר שאדם עומד לבצע עבירת אלימות נגד אחר, ללא קשר למקום הימצאותו של האדם (סעיף 3(ב) לחוק שמירה על ביטחון הציבור). על אף שאין חולק כי סמכות זו קיימת לשוטרים מכוח חוק המעצרים, סעיף 3 הגדיר סמכות זו כסמכות שניתנה גם לשוטרים ולחיילים. בנוסף, יוער כי תכליות חוקים אלה הן שונות – חוק שמירה על ביטחון הציבור העניק סמכויות אלה לשם מניעת סכנה לשלום הציבור, בעוד שהסמכויות הניתנות מכוח חוק המעצרים מופעלות לשם אכיפת הדין הפלילי.

61. כסמכות נלווית לסמכות החיפוש, סעיף 4 לחוק שמירה על ביטחון הציבור העניק סמכות לדרוש הזדהות לכל מי שהוסמך לערוך חיפוש לפי חוק זה, לשם שמירה על ביטחון הציבור. סעיף 4 קובע, כדלקמן:

”מי שהוסמך לערוך חיפוש לפי חוק זה רשאי, לשם שמירה על ביטחון הציבור –

(1) לדרוש מאדם, שיש לו סמכות חיפוש לגביו, למסור לו את שמו ומענו ולהציג בפניו תעודת זהות או תעודה רשמית אחרת המעידה על זהותו שהוא חייב בהחזקה על פי כל דין...”

62. למען הסר ספק נבהיר, כי לשיטתם של המשיבים, בסעיף 4 התכוון המחוקק בראש ובראשונה להעניק למאבטחים סמכות לדרוש הזדהות כסמכות שנלווית לסמכות החיפוש שנמסרה להם בנסיבות המוגדרות בחוק. בכל הנוגע לשוטרים, עמדת המשיבים היא כי ההתייחסות לסמכות לדרוש הזדהות בחוק זה לא באה לגרוע מן הסמכות הכללית לדרוש הזדהות שניתנה לשוטרים מכוח חוק הצגת תעודת זהות, אלא נובעת ממבנה החוק, אשר מעניק ”חבילת סמכויות” למאבטח, שוטר וחייל לשם שמירה על ביטחון הציבור מפני פעילות חבלנית עוינת ומפני אלימות. מכל מקום, גם הסמכה זו מצביעה על כך שהסמכות לדרוש הזדהות נתפסת על ידי המחוקק כחלק מסל הסמכויות החיוניות לפעולת השמירה על בטחון הציבור ולא במסגרת סמכויות אכיפה.

63. כאן המקום לשוב ולהדגיש כי העובדה שהפעלת הסמכות לדרוש הזדהות אינה תלויה בקיומו של חשד סביר לביצוע עבירה אין משמעותה שהפעלת הסמכות אינה כפופה למגבלות. לאור האמור, נפנה עתה להצגת נוהל הצגת תעודת זהות היוצק תוכן לכללים המנהליים החלים על הדרישה להזדהות ומדגיש את אמות המידה להפעלת סמכות זו. כפי שיפורט להלן, נוהל חשוב זה מכוון לכך שסמכות השוטר לא תופעל באופן שרירותי, קובע תנאים מקדמיים להפעלתה ונועד לשמור מפני אפליה פסולה.

נוהל הצגת תעודת זהות

64. בחודש פברואר 2016 הורתה ממשלת ישראל על הקמה של צוות בין-משרדי לגיבוש תכנית פעולה למיגור תופעת הגזענות נגד יוצאי אתיופיה (החלטת ממשלה מס' 1107, מיום 4.2.16). במהלך עבודתו של הצוות, הועלתה בפניו טענה כי קיים נוהג רווח בקרב שוטרים לדרוש הצגה של תעודת זהות מאזרחים יוצאי אתיופיה ללא הצדקה עניינית וכן טענה כי הדרישה להזדהות יוצרת חיכוך שמביא להסלמה. בעקבות טענה זו המליץ הצוות, בין היתר, כי משטרת ישראל תקבע נהלים ברורים אשר יאפשרו יישום שוויוני של סמכותה לדרוש מאדם להזדהות.

65. בהמשך לכך גובש נוהל של משטרת ישראל, לאחר דיונים בהם השתתפו גורמים ממשרד המשפטים - יעוץ וחקיקה (משפט פלילי), הפרקליטות, הסנגוריה הציבורית והיחידה הממשלתית לתיאום המאבק בגזענות. הנוהל אושר בתאריך 6 במרץ 2019.

צילום נוהל הצגת תעודת זהות מצורף ומסומן מש/1.

66. יודגש, ככל הידוע למשיבים, נוהל הצגת תעודת זהות הוא הנוהל הכללי הראשון המסדיר את הפעלת הסמכות לדרוש הזדהות. הנוהל קובע את אמות המידה להפעלת סמכות זו, אשר לא היו קבועות כהוראות מחייבות במשטרה קודם לכן. המשיבים יטענו, כי גיבוש הנוהל, וכן האופן שבו הוא מוטמע כעת במשטרה – עליו נרחיב להלן – הוא בגדר חידוש עליו יש לברך.

67. נוהל הצגת תעודת זהות מבהיר כי סמכותו של שוטר תופעל רק **בקיומה של עילה סבירה** (סעיף 1 לנוהל, תחת הכותרת "אופן הפעלת הסמכות") ורק אם השוטר סבור שהדבר **דרוש לצורך מילוי תפקידו** (סעיף 2 לנוהל).

68. סעיף 2 לנוהל מפרט מספר דוגמאות למצבים שבהם ייתכן כי יהיה מקום לדרוש מאדם להזדהות. למשל, אם שוטר מזהה התנהגות חריגה או חשודה או התנהגות אחרת אשר לטעמו מחייבת בדיקה, לשם בדיקת רישיונות, בקרה במחסומים, קיומו של אירוע פלילי במקום סמוך. מטבע הדברים, לא ניתן לצפות, וודאי שלא ניתן לעמוד בנוהל על כל המקרים בהם יהיה מקום להפעיל את הסמכות, אשר קמה בכל מקרה בו הדבר נדרש למילוי תפקידו של שוטר, בהתאם לשיקול דעתו ולפי נסיבות המקרה, אולם יש בדוגמאות כדי לסייע בהתוויית שיקול הדעת. לפיכך, המשטרה מקדמת הוספת מספר דוגמאות לנוהל למצבים שבהם ייתכן שיהיה מקום לדרוש מאדם להזדהות.

69. סעיף 3 לנוהל מנחה שוטרים לפנות לאזרח באדיבות ובאופן ענייני וסעיף 4 מדגיש כי הפעלת הסמכות תעשה **באופן ענייני ושוויוני, תוך דגש על העדר אפליה בשל הבדלי דת, גזע, מוצא אתני, לאום, מין או נטייה מינית, ותוך שמירה מירבית על כבודו של האדם שמתבקשת זהותו.**

70. נוהל הצגת תעודת זהות מנחה שוטרים באשר לאופן הפנייה למי שנחזים להיות קטינים (סעיף 5) ובאשר לחובה למסור את פרטיהם לבקשת האזרח הנבדק (סעיף 6).

71. הנוהל גם מתייחס להבחנה בין הדרישה מאדם להזדהות לבין הסמכות לעכבו בהתאם לחוק המעצרים.

מובהר במסגרת סעיף 7 לנוהל, כי **הסמכות לדרוש הזדהות כשלעצמה אינה עולה לכדי עיכוב כהגדרתו בסעיף 66 לחוק המעצרים**, ועל כן, במצב שבו לא מופעלת סמכות העיכוב, אין צורך למלא דו"ח עיכוב.

סעיף 8 לנוהל מבהיר כי אם הפעלת הסמכות לדרוש הזדהות מעלה צורך בהפעלת סמכות עיכוב או מעצר, אזי על השוטר ליידע את הממונים עליו ולפעול בהתאם לכללים החלים על הפעלת הסמכות הנוגעת.

72. לעניין משך הגבלת התנועה של מי שמתבקש להזדהות, מבהיר סעיף 9 לנוהל כי "אין לבצע את הפעולות הכרוכות בסמכות לדרוש הזדהות מעבר לזמן הסביר הנדרש לשם כך".

כן מובהר, כי "הפעולה אינה אמורה להימשך מעבר למספר דקות בודדות. בכל מקרה, פרק זמן זה לא יעלה על 20 דקות ואם הנסיבות מחייבות וקיימת הצדקה להאריך את הבדיקה מעבר לכך, יפעיל השוטר את סמכות העיכוב וימלא דו"ח עיכוב, כמתחייב מסעיף 74 לחוק המעצרים ומהנהלים".

73. אשר לפיקוח ובקרה על הפעלת הסמכות, נוהל הצגת תעודת זהות קובע כי התלונות יועברו ליחידה לתלונות הציבור. יחידה זו תעביר כל תלונה שנמצאה מוצדקת לידי הייעוץ המשפטי של המשטרה. הייעוץ המשפטי יעביר כל תלונה, לאחר בחינתה, לידיעת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט פלילי). על מנגנונים חשובים נוספים שנקבעו לשם הפעלת פיקוח ובקרה על יישום הנוהל, נתייחס בהמשך.

74. כאן המקום גם להדגיש כי המשיבים רואים חשיבות רבה בהגשת תלונות על הפעלה בלתי תקינה של הסמכות לדרוש הזדהות ומחויבים לבירור התלונות באופן מלא.

הטמעת הנוהל בקרב השוטרים, פיקוח ובקרה

75. לבסוף, נתייחס לצעדים המשמעותיים והחשובים שננקטו להטמעת נוהל הצגת תעודת זהות במשטרת ישראל.
76. תחילה, מחלקת שיטור וסיור באגף השיטור הוציאה הנחייה להעביר את הנוהל בכל השיעורים השבועיים של שוטרי הסיור. הנוהל גם הוכנס לתדרוך היומי של הסיור (באמצעות מערכת ניהול שולחן העבודה של השוטר, שירת הסירנה) והוכנס לתוך פנקס הכיס הדיגיטאלי של הסיור (הנמצא בטלפונים הניידים של השוטרים). כמו כן, הנוהל מפורסם באתר משטרת ישראל ובעמוד הפייסבוק של היחידה הממשלתית לתיאום המאבק בגזענות.
77. עוד נציין, כי הוגדרה במערכת הממוחשבת של מדור תלונות הציבור במשטרה קטגוריה מיוחדת של תלונות בגין אופן הפעלת הסמכות לדרישת הזדהות, על מנת שניתן יהיה לנטר ולבקר ביתר קלות את התלונות בתחום זה. במאמר מוסגר יוער, כי מבדיקות מדגמיות שנעשו ביחידות תלונות הציבור השונות עולה, כי בנושא זה יש מיעוט קטן מאוד של תלונות (מתחילת שנת 2020 הוגשו שתי תלונות בלבד אשר עסקו באכיפת הוראות המאבק בקורונה). **עם זאת, המשיבים רואים חשיבות רבה בדיווח על פעולות שחורגות לכאורה מן הנוהל ומבקשים לעודד כל מי שרואה עצמו נפגע מהפעלת הסמכות שלא בהתאם לנוהל, להגיש תלונה אשר תיבחן לגופה.**
78. כמו כן, אגף ההדרכה של משטרת ישראל הכין והפיץ מערך שיעור בעניין נוהל הצגת תעודת זהות והוא מועבר בהכשרות הבסיס ובהשתלמויות. במסגרת השיעור, מתבצעים תרגולים של אופן הפעלת הסמכות, לרבות אופן הפנייה לאזרח, בהתאם לנוהל. בימים אלה שוקדים באגף על העמקת ההדרכות והרחבתן גם לקורסים נוספים.
79. יתרה מזו, השוטרים עוברים מגוון רחב של הכשרות בנושא כשירות תרבותית, זכויות הפרט ומתן שירות לאזרח, הכוללות התייחסות לחשיבות שבהימנעות מפעולה על פי דעות קדומות, למרחק זמן בין גירוי לבין תגובה, ועוד. הכשרות אלה מועברות לכל השוטרים – שוטרי סיור, חקירות, בילוש, תנועה, ועוד - במסגרת הכשרות הבסיס במשטרה.
80. בנוסף, ראש אגף השיטור במשטרה הורה כי בתחנות אשר השוטרים בהן מצוידים במצלמות גוף, ולאחר תקופת הטמעה של המצלמות, **יתבצע מעקב שוטף אחר הסרטים המתעדים את פעילות השוטרים** (באופן מדגמי – בשל ההיקף הגדול של הסרטים) על מנת לאתר חריגות ולשפר את ההדרכה וההכוונה ולמנוע הפעלה לא ראויה של סמכויות השוטר ובכלל זה הפעלת סמכות דרישת הזדהות.

81. לשיטתם של המשיבים, לא ניתן להפריז בחשיבות הציבורית והמבצעית שבהכנסת מצלמות הגוף לשגרת השיטור ולדעת המשיבים, המהלך עתיד להשפיע על היבטים רבים של הממשק בין המשטרה לבין הציבור. בין היתר, אין כל ספק כי מעקב שוטף אחר הסרטים המתעדים את פעילות השוטרים יהיה בעל חשיבות רבה גם ביחס לאופן הפעלת הסמכות לדרוש הזדהות. מטבע הדברים, מדובר בהשפעה שניתן יהיה לאמוד אותה רק בחלוף תקופה, ולשיטתם של המשיבים, חשוב לאפשר לשינוי משמעותי זה להיטמע על מנת לעקוב אחרי השלכותיו.
82. יוער, כי טרם אישור נהל הצגת תעודת זהות, סוכם בין המשטרה לבין משרד המשפטים כי בתום שנה מכניסתו לתוקף ייבחן יישומו לאור נתוני התלונות שיצטברו במשטרה ובהתאם לממצאי הבחינה ייבחן הצורך בחידודו של הנהל.
83. עוד בטרם עברה שנה מיום כניסת הנהל לתוקף, ביום 5.1.20 התקיימה ישיבה בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט פלילי), הגב' עמית מררי, בהשתתפות נציגים מטעם המשטרה, פרקליטות המדינה, הסנגוריה הציבורית והיחידה הממשלתית לתיאום המאבק בגזענות לבחינת אופן יישום הנהל והפיקוח על עמידה בהוראותיו. במסגרת הישיבה מסרו נציגי המשטרה עדכון אודות אופן יישום הנהל מאז כניסתו לתוקף ופירוט אודות הליכי הטמעתו במשטרה כפי שפורטו לעיל ואודות הליכי הפיקוח והבקרה המתבצעים ברמה היחידתית וברמת המטה הארצי. נכון למועד הישיבה הצביעה המשטרה על חמש תלונות שהוגשו ליחידה לתלונות הציבור במשטרה בנוגע ליישום הנהל כאשר רק אחת מהן נמצאה מוצדקת והועברה לטיפול הייעוץ המשפטי. ישיבה זו לא העלתה צורך בתיקון הנהל, אך נדונו מספר הצעות שונות להמשך הטמעתו, לרבות יידוע הציבור על קיומו ועל האפשרות להגיש תלונות על הפרתו. כן סוכם כי ככל שיגיעו תלונות בעניין הנהל ליחידה למאבק בגזענות הן יועברו ישירות לייעוץ המשפטי למשטרה על מנת שיוכלו לטפל בעניין.
- בהמשך לישיבה זו בכוונת משרד המשפטים לערוך ישיבות מעקב נוספות בעניין יישום הנהל והטמעתו.

הדרישה להזדהות אינה עולה כדי עיכוב כהגדרתו בחוק המעצרים

84. במוקד העתירות דנן עומדת הטענה כי הסמכות לדרוש הזדהות כרוכה ב"עיכוב" במובן הקבוע בחוק המעצרים, וכי בשל כך, היא כפופה לתנאים הקבועים בחוק המעצרים להפעלת סמכות העיכוב. לטענה זו נפנה עתה.

85. עמדת המשיבים היא כי טענה זו שגויה מן היסוד – מן הבחינה העובדתית ומן הבחינה המשפטית – ודינה להידחות.

86. **מן הבחינה העובדתית**, הדרישה להזדהות היא ככלל ממוקדת וגוררת הגבלת תנועה מינימלית, אם בכלל. הניסיון המשטרתי מלמד על פעולה שעל פי רוב אורכת דקות בודדות, אם לא פחות מכך, ואינה עולה, לדעת המשיבים, כדי הגבלת חירותו של אדם לנוע באופן חופשי ובוודאי שאינה עולה כדי הפעלת סמכות עיכוב.

87. כפי שמודגש בנוהל הצגת תעודת זהות, תחת הכותרת "משך הגבלת התנועה", על השוטר לבצע את הפעולות הכרוכות בסמכות לדרוש הזדהות "תוך הזמן הסביר הדרוש לשם כך". בנוהל מובהר כי "הפעולה אינה אמורה להימשך מעבר למספר דקות בודדות. בכל מקרה, פרק זמן זה לא יעלה על 20 דקות..."

לעניין זה נציין, כי משך הזמן של 20 דקות נקבע בהיקש מסעיף 274(2) לחוק המעצרים המחייב שוטר למלא דו"ח עיכוב, מקום בו העיכוב נמשך למעלה מ-20 דקות. יובהר, כי בניגוד לטענת העותרים, אין בכך משום הסכמה מצד המדינה לטענה כי דרישת ההזדהות כרוכה בפעולה של עיכוב אלא מדובר ב"רף עליון" שנקבע על מנת להבהיר בדיוק להפך – כי אין המדובר בסמכות עיכוב.

למען הסר ספק, כאמור, פרק זמן זה אינו מהווה אינדיקציה כלשהי למשך הזמן הנדרש לבדיקת הזהות ברוב המוחלט של המקרים. בהתאם לנוהל, אם נסיבות האירוע מחייבות זאת וקיימת הצדקה להאריך את הבדיקה מעבר ל- 20 דקות, יפעיל השוטר את סמכויות העיכוב המסורות לו מכוח חוק המעצרים, ומובן מאליו שהפעלת סמכות זו תהיה כפופה לעילות המתחייבות המפורטות בדין לעניין זה, לרבות התגבשותו של חשד סביר לביצוע עבירה.

88. יודגש כי הקביעה בנוהל כי הפעולה (אשר ככלל לא אמורה להימשך יותר ממספר דקות בודדות) לא תעלה על 20 דקות, נועדה לתחום באופן ברור את משך הפעולה. לשיטתם של המשיבים, בכך מדובר בהוראה חשובה אשר, לצד ההוראה כי ככלל מדובר בפעולה שאמורה להיערך מספר דקות בודדות, מטרתה להגן על הפרט.

89. מן הבחינה המשפטית, עמדנו לעיל על טיב הסמכות לדרוש הזדהות כסמכות שאינה מותנית בקיומו של חשד לביצוע עבירה, להבדיל מסמכויות אכיפה שונות. סמכות העיכוב, לעומת זאת, היא סמכות אכיפה מובהקת הכרוכה בחשד לביצוע עבירה, כפי שעולה מהגדרתו בסעיף 66 לחוק המעצרים, כדלקמן:

”66. בפרק זה, ”עיכוב” - הגבלת חירותו של אדם לנוע באופן חופשי, בשל חשד שבוצעה עבירה או כדי למנוע ביצוע עבירה כאשר הגבלת החירות מסויגת מראש בזמן ובתכלית, הכל כאמור בפרק זה.”

90. משום שסמכות העיכוב היא סמכות אכיפה מובהקת, נקבעו בחוק המעצרים הוראות שונות שנוגעות להפעלתה, ובכלל זה, לעניין הדרישה כי השוטר יודיע לאדם שהוא מעוכב ומה סיבת העיכוב; הוראות בעניין משך זמן העיכוב (עד 3 שעות, ואם מדובר במספר רב של מעורבים, עד 6 שעות); האפשרות כי העיכוב יחול גם על כלי רכב, ועוד.

91. לפיכך, אין בסיס לטענת העותרים המתייחסת לסמכויות הניתנות בסעיפים 67 ו-68 לחוק המעצרים, שכן סעיפים אלה מעניקים סמכויות שהן רחבות הרבה מעבר לסמכות לדרישת ההזדהות כשלעצמה ויונקות את הצדקתן מקיומו של חשד סביר לביצוע עבירה, כחלק מסמכויות העיכוב הניתנות לשוטרים במסגרת פרק זה של חוק המעצרים.

92. המשיבים יטענו כי הגבלת התנועה המינימאלית הכרוכה בדרישת ההזדהות אינה כפופה לכללים ולאזוונים של חוק המעצרים. במילים אחרות, ההמתנה לסיום בדיקת השוטר, שהיא ככלל המתנה קצרה של דקות בודדות, או פחות מכך, אינה מהווה הפעלה של סמכויות האכיפה הפלילית והיא לכל היותר סמכות עזר הכרחית למימוש הסמכות לדרוש הזדהות. יתרה מזאת, הדעת נותנת כי כל הפעלת סמכות פיקוחית כרוכה ב”גזילת זמנו” של הפרט ובמניעה זמנית של היכולת לעשות דברים אחרים. כך, למשל, כאשר אדם נדרש ”למסור ידיעות”, כלומר להשיב על שאלות של פקח, הוא מנוע באותה העת מלעשות דברים אחרים. לפיכך, אין בעובדה שאדם מנוע מלפנות לדרכו במשך הדקות הספורות שבהן מתבררת זהותו כדי להצביע על כך שמדובר בעיכוב כמשמעותו בחוק המעצרים.

93. גם חוקי הרגולציה מדגישים את ההבחנה בין הסמכות לדרוש הזדהות לבין סמכות העיכוב, בדומה להבחנה עליה עמדנו לעיל בין סמכויות פיקוח לבין סמכויות אכיפה. בחלק מן החוקים נמסרה למפקח הסמכות לעכב אדם. סמכות זו מסווגת כסמכות אכיפה והיא קמה בעקבות חוסר היענות לפעולת פיקוח, ולא כחלק מסמכויות אלה.

ראו, לדוגמה, סעיף 7 לחוק הגנת הסביבה המסמיך את מפקח הגנת הסביבה לעכב אדם עד לבואו של שוטר אם הוא סירב להיענות לדרישותיו של המפקח על פי סמכויותיו לפי החוק.

כמו כן, ראו סעיף 26(ג) לחוק הפיקוח על מזון לבעלי חיים המסמיך את המפקח, בלשון דומה, לעכב אדם עד לבואו של שוטר, אם הוא סירב להיענות לדרישותיו.

94. ישנם גם חוקי רגולציה בהם המפקחים הוסמכו לדרוש הזדהות אך לא הוסמכו לעכב אדם, כגון חוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981, או חוק העמותות, התש"ס-1980. המשיבים יטענו כי גם חוקים אלה מלמדים על ההבחנה בין סוגי הסמכויות בראיית המחוקק **משום שהיעדרה של סמכות העיכוב מחייב לראות את הסמכות לדרוש הזדהות כניתנת למימוש מבלי שתידרש הפעלת סמכות העיכוב**. כל פרשנות אחרת מרחיבה את סעיפי הסמכות לדרישת הזדהות בחוקים רבים וקוראת לתוכם סמכות שלא הייתה כל כוונה להקנותה.
95. יודגש, כי חוקי הרגולציה בהם מעוגנות שתי הסמכויות – הסמכות לדרוש הזדהות וסמכות העיכוב – מאוחרים לחוק המעצרים. המשיבים יטענו כי אם המחוקק היה סבור שדרישת ההזדהות כרוכה בעיכוב כהגדרתו בחוק המעצרים, הוא היה בוודאי קובע את התנאים לעיכוב הקבועים בחוק המעצרים גם בחוקי הרגולציה כתנאי לדרישת ההזדהות, ולא כסמכות נפרדת שקמה רק לאחר אי ההיענות לדרישה זו. בשים לב להקבלה בין סמכות השוטר לדרוש הזדהות לבין הסמכות המסורה לגורמים שונים במסגרת חוקי הרגולציה, יטענו המשיבים כי יש לגזור גזרה שווה גם לענייננו.
96. יתרה מזו, המשיבים יטענו כי לאימוץ עמדת העותרים עלולות להיות השלכות רחב בלתי רצויות על היקף סמכותם של גורמים רבים – אשר חלקם צוינו לעיל – המוסמכים בדברי חקיקה שונים לחפש במקום או לדרוש מאדם הצגת מסמכים. עמדת העותרים תקנה לכל אותם גורמים גם את הסמכות לעכב אנשים ורכבים לפרקי זמן ארוכים, לאור סעיף 69 לחוק המעצרים. נסביר במה דברים אמורים.
97. סעיף 69 לחוק המעצרים מתייחס למצב בו "הוקנתה בחיקוק הסמכות לחפש במקום, בכליו או על גופו של אדם, או הסמכות לדרוש מאדם הצגת מסמכים..." וקובע כי במקרה כזה "רשאי בעל הסמכות לעכב אדם או כלי רכב כדי לאפשר את החיפוש או העיון במסמכים, וכן רשאי הוא לדרוש מהאדם למסור את שמו ומענו". החלת סעיף 69 על הדרישה להזדהות הנעשית במסגרת הפעלת סמכות "פיקוח" תביא להרחבה משמעותית של סמכות דרישת ההזדהות. משמעות הדבר תהיה כי כל מי שרשאי לדרוש הצגה של מסמכים, גם במסגרת תפקיד רגולטורי, רשאי יהיה לעכב אדם או כלי רכב לשם כך לפרק זמן של עד שלוש שעות ובמקרים המתאימים גם ל-6 שעות.
98. עמדנו לעיל על כך שמקום בו המחוקק ביקש להעניק את סמכות העיכוב לגורמים רגולטוריים, הוא עשה זאת באופן מפורש – כחלק מסמכויות האכיפה שניתנו לגורמים אלה. קבלת מבוקשם של העותרים אפוא תביא לכך שסמכות העיכוב תופקד בידי רגולטורים רבים, בניגוד לכוונת המחוקק.
99. לפיכך, המשיבים יטענו כי תפיסה שאינה מבחינה בין הדרישה להזדהות שמעוגנת בחוק החזקת תעודת זהות – קרי, דרישה שהיא חלק מן הסמכויות המשמשות את המשטרה במילוי תפקידה לקיים את הסדר הציבורי ולמנוע עבירות – לבין פעולת העיכוב שמבוססת

בהכרח על קיומו של חשד לביצוע עבירה – אמנם תגביל את אפשרותה של המשטרה לדרוש מאדם להזדהות, אך תרחיב הרחבה של ממש את סמכויותיהם של שלל גורמים רגולטוריים נוספים ואף גורמים פרטיים שקיבלו סמכות לדרוש הזדהות.

100. כאן המקום לציין, כי בעתירתה בבג"ץ 4455/19 מצטטת העותרת בהרחבה מפסק דין של בית משפט השלום בחדרה משנת 2013 בו נקבע בין היתר כי הדרישה להזדהות כרוכה ב"עיכוב", כהגדרתו בחוק המעצרים (ת"פ 57956-04-13 **מדינת ישראל נ' קסהון**, כב' השופטת טל תדמור-זמיר, מיום 17.6.15). בקשת העותרת היא כי בית המשפט הנכבד יאמץ פסיקה זו.

101. המדינה ערערה על פסק הדין של בית משפט השלום. לאור הערות בית המשפט המחוזי בחיפה, חזרה בה המדינה מן הערעור על זיכוי הנאשם, תוך שביקשה מבית המשפט המחוזי להעמיד את ההלכה הפסוקה על כנה בכל הנוגע לסמכות המשטרה לדרוש מאדם להזדהות. בפסק דינו הבהיר בית המשפט המחוזי, "למען הסר ספק, כי לעמדתנו, קיימת ככלל סמכות במקרים המתאימים, בין אם מכוח חוק המעצרים ובין אם מכוח חוק נשיאת תעודת זהות והצגתה, לפנות לאזרח בבקשה להציג תעודת זהות, ויש לבחון כל מקרה לגופו ולפי נסיבותיו" (ע"פ 4361-09-15 **מדינת ישראל נ' קסהון**, מיום 12.11.15).

פסק הדין של בית משפט השלום צורף לעתירה כנספח ד'. פסק הדין של בית המשפט המחוזי צורף לעתירה כנספח ה'.

102. לגופו של עניין, בכל הכבוד הראוי לפסיקה של בית משפט השלום, המשיבים יטענו, כי לאור כל האמור לעיל, אין הצדקה עובדתית או משפטית לאימוץ רוחבי של פסק הדין של בית משפט השלום, שמטבע הדברים נכתב ללא שמיעת עמדתה הסדורה של המדינה בסוגיות אלה, שנדונו אגב תיק פלילי פרטי וללא דיון עקרוני בסוגיות הרוחביות הנובעות מכך ובהשפעתן על עבודת המשטרה.

103. המשיבים יטענו כי **בחינת המשפט המשווה** מלמדת כי עמדה זו משקפת את הראייה המקובלת בעולם. כך, לדוגמה, בשנת 2009 קבע בית המשפט העליון בקנדה, בפסק הדין החשוב בפרשת *R v. Grant* [2009] 2 S.C.R. 353, כי "detention" ("עיכוב") של חשוד נולד אך ורק כאשר נוצרת **הגבלה פיזית או פסיכולוגית משמעותית** על אינטרס החירות האישי של אותו אדם. פירוש הדבר הוא כי לא כל "התערבות חולפת" ("fleeting interference", כאמור בפסקה 24 לפסק הדין של הנשיאה Beverley McLachlin והשופטת Louise Charron) או "התערבות טריוויאלית או לא משמעותית" ("trivial or insignificant interference", ראו שם פסקה 26) בחירותו של אדם יש בה משום "detention" לפי הצ'רטר הקנדי, אלא אך ורק "התליית החירות האישית עקב הגבלה פיזית או פסיכולוגית משמעותית" (ובמקור: **a suspension of the individual's liberty interest by a significant physical or psychological restraint**). וראו שם, פסקה). יתר על כן, בית המשפט העליון

בקנדה הדגיש בפרשת *Grant* כי בשלבים המוקדמים של חקירה פלילית יש להעניק למשטרה מרחב פעולה גמיש, ולכן נתונה לה הסמכות "לשאול שאלות" ו"לחפש שיתוף פעולה מהציבור", גם מאותו חלק מהציבור שבדיעבד יתברר שהוא "פושע" ("miscreant", וראו שם בפסק דינו של השופט Ian Binnie, פסקה 180).

104. גם הדין האמריקאי מגיע לתוצאה זו. כך למשל, בית המשפט העליון בניו יורק קבע מדרג להפעלת סמכויות המשטרה, כשבתחתית ה"סולם" מצויה סמכותו של שוטר לשאול שאלות ולבקש מאדם כי יזדהה בפניו - גם בהיעדר "חשד סביר" לביצוע עבירה - ובלבד שהשאלות מבוססות על יסוד אובייקטיבי מינימאלי (שאינו חייב להצביע בהכרח על עבירה פלילית). וכך באו הדברים לידי ביטוי בפרשת *People v. Hollman*, 79 N.Y.2d 181, (1992) 184-185:

"We conclude, as a general matter, that a request for information involves basic, nonthreatening questions regarding, for instance, identity, address or destination. As we stated in *De Bour*, these questions need be supported only by an objective credible reason not necessarily indicative of criminality. Once the officer asks more pointed questions that would lead the person approached reasonably to believe that he or she is suspected of some wrongdoing and is the focus of the officer's investigation, the officer is no longer merely seeking information. This has become a common-law inquiry that must be supported by a founded suspicion that criminality is afoot."

105. זאת ואף זאת: בית המשפט העליון בארה"ב הכיר אף הוא באינטרס הציבורי המשמעותי של איסוף מידע ע"י המשטרה מאזרחים שאינם חשודים בביצוע עבירה כלשהי, וזאת על אף שיש בתשאולם משום עיכוב קל לסדר יומם. כך, בפרשת *Illinois v. Lidster*, 540 U.S. 419 (2004), כוחות משטרה במדינת אילינוי הקימו מחסום משטירתי במקום שבו התרחשה תאונת "פגע וברח" קטלנית כשבוע לפני כן. במועד הרלוונטי, אנשי המשטרה עיכבו נהגים במחסום על מנת לשאול האם ראו משהו חשוד באיזור בסוף השבוע הקודם, וכן חילקו לנהגים כרוזים בהם נתבקשו לסייע לחקירת התאונה. המשיב התקרב למחסום ברכבו וסטה באופן פתאומי לעבר אחד השוטרים, אשר הריח מפיו ריח חזק של אלכוהול. שוטר אחר ביצע בדיקת שכרות במשיב והוא נמצא שיכור. לימים, הורשע המשיב בנהיגה בשכרות. בבית המשפט העליון טען המשיב כי יש לפסול את בדיקת השכרות ולזכותו מכל אשמה, וזאת בשל הפרת התיקון הרביעי לחוקה האוסר "תפיסות בלתי-סבירות" ("unreasonable...seizures"). בית המשפט העליון דחה את טענת המשיב וקבע כי עיכובו במחסום היה חוקי, בין היתר, נוכח האופי הבלתי-מאיים של מחסום מסוג זה והעיכוב הקצר ביותר שנהגים צפויים לשאת בו:

"For another thing, information-seeking highway stops are less likely to provoke anxiety or to prove intrusive. The stops are likely brief. The police are not likely to ask questions designed to elicit self-incriminating information. And citizens will often react positively when police simply ask for their help as "responsible citizen[s]" to "give whatever information they may have to aid in law enforcement." *Miranda v. Arizona*, 384 U. S. 436, 477–478 (1966).

Further, the law ordinarily permits police to seek the voluntary cooperation of members of the public in the investigation of a crime. "[L]aw enforcement officers do not violate the Fourth Amendment by merely approaching an individual on the street or in another public place, by asking him if he is willing to answer some questions, [or] by putting questions to him if the person is willing to listen." *Florida v. Royer*, 460 U. S. 491, 497 (1983). See also ALI, Model Code of Pre-Arrest Procedure §110.1(1) (1975) ("[L]aw enforcement officer may . . . request any person to furnish information or otherwise cooperate in the investigation or prevention of crime"). That, in part, is because voluntary requests play a vital role in police investigatory work..."

כאן יוער, כי פסק הדין שאליו מפנות העותרות בעתירה בבג"ץ 5471/19 *Brown v Texas* – שניתן בשנת 1979, אין בו כדי לסייע לעמדתם. שהרי, בית המשפט העליון בארה"ב הסביר בעצמו זמן קצר לאחר פרסום פסק דין *Brown*, כי באותו מקרה עיכובו של העותר ע"י שוטרים כדי שיזדהה בפניהם ויסביר את מעשיו בסמטה החשוכה לא היה בו משום הפרת התיקון הרביעי לחוקה, אלא ה"תפיסה" (seizure) הבלתי-חוקתית של העותר אירעה רק לאחר שהלה סירב להזדהות, שעה שהשוטרים ביצעו בו עקב כך חיפוש ומעצר שלא כדין (וראו לעניין זה: *United States v. Mendenhall*, 446 U.S. 544, 556 (1980)). ברי אפוא כי אסמכתא זו אין בה משום תמיכה כלשהי לטענות העותרות בבג"ץ 5471/19.

105. גם בממלכה המאוחדת אימץ בית המשפט הגבוה לצדק גישה פרשנית דומה. כך למשל, בפרשת *Hughes v. Director of Public Prosecutions* [2010] EWHC 515 (Admin.), קבע בית המשפט הגבוה לצדק כי קיימת אבחנה בין "שיח" ("conversation") לבין "חקירה" ("interview") של אזרח על ידי שוטר, וזאת לצורך תחולת הוראות "קוד C" של ה-Police and Criminal Evidence Act 1984. לפי בית המשפט, ה"מאפיין הקריטי" לקיומה של "חקירה" הינו עוצמת החשד נגד אותו אדם; ומשכך, ככל ששוטר מתשאל אדם שכבר הפוך ל"חשוד" או "מואשם" בביצוע עבירה, יש לראות בכך "חקירה" על כל המשתמע מכך (ובלשון בית המשפט: "who has been charged" : [T]he person concerned has to be at least a suspect or somebody who has been charged). וראו שם, פסקה 18 לפסק הדין).

106. העולה מן האמור לעיל הוא כי גם במדינות אחרות, האיזון שנקבע בין זכויותיו החוקתיות של אדם לבין אינטרסים חיוניים של הציבור, מצדיק **הגבלה ארעית ולא משמעותית** על חופש התנועה של אותו אדם, לצורך תשאול ואיסוף מידע ראשוני על ידי המשטרה במקרים שבהם יש עילה לכך שאינה מגיעה לכדי חשד סביר לביצוע עבירה.

107. לסיכום נקודה זו, עמדת המשיבים היא כי יש לדחות את הטענה כי הדרישה להזדהות כרוכה בעיכוב כמשמעו בחוק המעצרים. בפרט, המשיבים סבורים כי חוק החזקת תעודת זהות מסמך שוטר לדרוש הזדהות גם כשלא קיים חשד לביצוע עבירה; כי דרישת ההזדהות היא בגדר סמכות מינהלית המשרתת את התכלית של השמירה על הסדר הציבורי ואינה מוגבלת מטיבה למצבים שבהם קיים חשד לביצוע עבירה; וכי הדרישה להזדהות אינה כרוכה כשלעצמה בעיכוב במובנו של חוק המעצרים.

הטענה לפגיעה בזכויות יסוד

108. העותרים טוענים כי הדרישה להזדהות כרוכה בפגיעה בחירותו של אדם, בכבודו, בזכותו לשוויון ובפרטיותו.

109. באשר לטענה לפגיעה בחירותו של אדם, התייחסנו לעיל לשוני המהותי הקיים, לשיטת המשיבים, בין ההמתנה הנגרמת כתוצאה מן הדרישה להזדהות – שאורכת ככלל מספר דקות בודדות, או פחות מכך – לבין "עיכוב" כמשמעו בחוק המעצרים, שהוא חלק מסמכויות האכיפה הקמות למשטרה בהתקיים חשד לביצוע עבירה והוא יכול להימשך לפרק זמן של עד 3 שעות (ואם מדובר בעיכוב הקשור למספר רב של מעורבים, עד 6 שעות) (סעיף 73(ב) לחוק המעצרים).

110. המשיבים יטענו כי הפסיקה אליה מפנים העותרים בהקשר זה אינה רלוונטית לענייננו. ברע"פ 3829/15 קסאי נ' **מדינת ישראל** (מיום 20.12.18) החליט כב' השופט [כתוארו אז] ח' מלצר שלא להידרש להיקף הסמכות הנתונה לפקחי עירייה מכוח סעיף 2 לחוק החזקת תעודת זהות (ראו סעיף 30 לפסק הדין) והניתוח המשפטי בפסק הדין נוגע לחוק המעצרים בלבד. כמו כן, בעניין **מנאע** בחן בית המשפט הנכבד את חוקיות הפרקטיקה של גביית חובות מס באמצעות עיכוב חייבים במחסומי דרכים שהוצבו לצרכים מבצעיים של המשטרה. כעולה מפסק הדין, פרקטיקה זו כללה עיכוב של הרכבים בהם נסעו החייבים עד לפירעון החוב. דומה כי המגבלה שהוטלה על חופש התנועה של חייבים, אשר תוארה בפסק הדין של כב' הנשיאה ד' ביניש כ"מגבלה ממשית על יכולתו של הנישום לנוע באופן אפקטיבי" אינה דומה כלל להמתנה הקצרה הנלווית לדרישת ההזדהות (ראו לעניין זה במיוחד את התיאור בסעיף 41 לפסק הדין של כב' הנשיאה ד' ביניש באשר לעיקול רכבם של החייבים עד לפירעון החוב).

111. אין חולק כי הזכות לחופש התנועה היא זכות יסוד. עם זאת, המשיבים יטענו כי גם אם הדרישה להזדהות גורמת לכך שאדם מתעכב למשך מספר דקות בדרך למחוז חפצו, מדובר בפגיעה קלה ומידתית בחופש התנועה. פגיעה זו נעשית מכוח סמכות מפורשת בחוק החזקת תעודת זהות, וכפי שמבהיר הנוהל, מוגבלת לזמן קצר מאוד באופן סביר הדרוש לשם ביצוע הפעולות הכרוכות בסמכות לדרוש הזדהות.

112. באשר לפגיעה הנטענת בכבודו של האדם ובזכות לשוויון, נדגיש כי נוהל תעודת זהות גובש בדיוק על מנת להבהיר כי הסמכות לדרוש הזדהות אפשר שתופעל רק בקיומה של עילה סבירה ורק כשהדבר נדרש למילוי תפקידו של השוטר. כמו כן, הנוהל מדגיש בפני השוטרים כי הפעלת הסמכות תעשה באופן ענייני ושוויוני, בהעדר אפליה בשל הבדלי דת, גזע, מוצא אתני, לאום, מין או נטייה מינית, ותוך שמירה מירבית על כבודו של האדם שמתבקשת זהותו. כפי שפורט לעיל, המשיבים רואים חשיבות רבה בהטמעת הנוהל ונקטים צעדים משמעותיים על מנת להפיצו ולהטמיע בקרב השוטרים.

113. באשר לפגיעה בפרטיות לכאורה הכרוכה לטענת העותרים בחשיפת השוטרים למידע הרשום בתעודת הזהות, ברי כי הסמכות לדרוש הצגה של תעודת זהות כורכת בה, מניה וביה, גם סמכות לעיין בפרטים המופיעים בתעודת הזהות. יוזכר, כי הן הפסיקה והן נוהל הצגת תעודת זהות מדגישים כי הדרישה להזדהות יכולה לבוא רק לשם מילוי תפקידו של שוטר.

114. במהלך הפעולות הנלוות לבדיקת זהותו של אדם, כאשר שוטר סבור כי נסיבות העניין מצריכות זאת, נעשית בדיקה גם במערכת "שירת הסירנה" שנמצאת במערכות המחשוב של הניידות. פעולה זו אינה מתבצעת בכל מקרה ומקרה אלא, כאמור, רק כשהשוטר סבור שקיים מקום לכך. מערכת "שירת הסירנה" כוללת מידע תמציתי בלבד הדרוש למילוי תפקידו של שוטר סיור בסיטואציות שכיחות שונות המצריכות הן פעולות לשם קיום הסדר הציבורי והן פעולות לצורך אכיפת החוק. לדוגמה, המערכת מכילה מידע כמותי על עברו הפלילי של אדם לפי קטגוריות שונות, (ללא פרטים מדויקים אודות ההרשעות ותיקי החקירה); מידע רלוונטי לנושא התנועה (כגון קיומו של רישיון נהיגה, סוגו ותוקפו, עבירות תנועה וכו'); קשרי משפחה; רישוי נשק; והתראות שונות (כגון, אם האדם דרוש לחקירה, חב מעצר, איסור כניסה לישראל, צו הרחקה, צו פיקוח לפי החוק להגנה על הציבור מפני עברייני מין).

ראו סעיף 19(א) לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן – "חוק הגנת הפרטיות"), הקובע כי אדם לא ישא באחריות לפי חוק זה על מעשה שהוסמך לעשותו על פי דין, וכן סעיף 19(ב) ו-19(ג) לפיו משטרת ישראל לא תשא באחריות לפי החוק על פגיעה שנעשתה באופן סביר במסגרת תפקידה ולשם מילוי.

115. לאור כל האמור, המשיבים יטענו כי ככל שהדרישה להזדהות כרוכה בפגיעה מסוימת בזכויות, מדובר בפגיעה שנעשית מכוח חוק, לתכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש.

סוף דבר

116. עמדת המשיבים היא כי העתירה לא הצביעה על עילה לשנות מן ההלכה הפסוקה לפיה שוטר רשאי לדרוש מאדם להזדהות אף מבלי שנתעורר בליבו חשד לביצוע עבירה. זאת, במסגרת מילוי תפקידו לשמור על הסדר הציבורי ולמנוע עבירות, בשים לב לשלל סיטואציות כפי שתיארנו לעיל, לרבות מצבים שבהם התנהגותו של אדם היא מחשידה אך אינה עולה לכדי חשד סביר לביצוע עבירה קונקרטי.

כאמור, לשיטת המשיבים, ההלכה הפסוקה הקיימת מימים ימימה תואמת את אופי הסמכות ואת תכליתה ואין עילה לשנותה.

117. יתרה מזו, המשיבים יטענו כי נטילת הסמכות המוענקת לשוטרים מכוח סעיף 2 לחוק החזקת תעודת זהות תפגע ביכולת למלא את התפקיד המוטל על המשטרה, קרי, לקיים את הסדר הציבורי וביטחון הנפש והרכוש ולמנוע עבירות, באופן אפקטיבי.

118. נדגיש, כי המשיבים רואים בנוהל הצגת תעודת זהות צעד מנהלי חשוב המכוון ליישום השוויוני של סמכויות המשטרה ויטענו כי אין עילה לבטלו.

119. לאור כל האמור לעיל, מתבקש בית המשפט הנכבד לדחות את העתירה.

120. כתב תשובה זה נתמך בתצהיר של תת ניצב סיגל בר צבי, ראש חטיבת השיטור באגף המבצעים במשטרת ישראל.

היום, ו' באב תש"ף
27 ביולי 2020



דניאל מארקס, עו"ד
ממונה על ענייני בג"צים
בפרקליטות המדינה