

העותרים

1. משטרת ישראל
2. היועץ המשפטי לממשלה
על-ידי פרקליטות המדינה,
משרד המשפטים, ירושלים
טלפון: 073-3925589; פקס: 02-6467011

נ ג ד

1. 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

2. האגודה לזכויות האזרח בישראל

3. אגודת יהודי אתיופיה

4. הוועדה הציבורי נגד עינויים

- על-ידי ב"כ עו"ד אן סוציו ו/או נסרין עליאן
טלפון: 03-5608185; פקס: 03-5608165

המשיבים

עתירה לקיום דיון נוסף

ובקשה לעיכוב ביצוע חלקי של פסק הדין

1. מוגשת בזה מטעם העותרים (להלן: **המדינה**) בקשה לפי סעיף 30(ב) לחוק בתי המשפט (נוסח משולב), התשמ"ד-1984 (להלן: **חוק בתי המשפט**) לקיים דיון נוסף בפסק דינו של בית המשפט הנכבד (כב' הנשיאה א' חיות וכב' המשנה לנשיאה ח' מלצר, נגד דעתו החולקת של כב' השופט א' שטיין), מיום 25.1.21, בעתירות שנדונו במאוחד - בג"ץ 4455/19 ובג"ץ 5471/19 (להלן: **פסק הדין**)

ההחלטה להגיש בקשה לקיום דיון נוסף על פסק הדין התקבלה על-ידי היועץ המשפטי לממשלה וממלא מקום פרקליט המדינה.

צילום פסק הדין מצורף ומסומן ע/1.

2. בד בבד, המדינה תבקש מבית המשפט הנכבד לעשות שימוש בסמכותו לפי תקנה 14 לתקנות סדר הדין בדיון נוסף, התשמ"ד-1984 ולהורות על עיכוב ביצוע חלקי של פסק הדין, כפי שיפורט להלן.

פתח דבר

3. בפסק הדין מספר קביעות חדשניות וחשובות ביחס לפרקטיקה נהוגה לאורך שנים רבות בנוגע לסמכות המשטרה מכוח סעיף 2 לחוק החזקת תעודת זהות והצגתה, התשמ"ג-1982 (להלן – **חוק תעודת זהות**), היקף הסמכות ואופן הפעלתה.

4. בית המשפט הנכבד נדרש לשתי שאלות: האחת, האם יש לשוטר סמכות לדרוש מאדם להציג תעודה מזהה, מבלי שקיים חשד סביר לביצוע עבירה, ובאילו תנאים. השנייה, האם יש לשוטר סמכות לנקוט בפעולות שיטור נוספות לאחר הצגת התעודה המזהה, כגון תשאולו של האדם המתבקש להזדהות או בדיקה רלוונטית אודותיו במסוף המשטרתי (להלן: "**פעולות שיטור נוספות**").

5. על השאלה הראשונה ענתה דעת הרוב בחיוב, אך התנתה הפעלת הסמכות במגבלות המנויות בפרק ג' לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), התשנ"ו-1996 (להלן: **חוק המעצרים**), בשינויים המחויבים, ובקיומה של זיקה עניינית בין הדרישה להזדהות ובין המידע המצוי בתעודת הזהות.

6. על השאלה השנייה ענתה דעת הרוב כי הפגיעה בזכויות האדם הנגרמת מביצוען של פעולות שיטור נוספות במעמד דרישת ההזדהות, מחייבת הסמכה ברורה, מפורשת ומפורטת לביצוען. בהקשר זה קבעה דעת הרוב, כי סעיף 2 לחוק תעודת זהות, המסמיך שוטר לדרוש מאדם להזדהות, אינו מקור הסמכה לביצוע פעולות שיטור נוספות.

7. **עניינה של עתירה זו בשאלה השנייה, היינו, בקביעות של בית המשפט הנכבד בנוגע לסמכות לנקוט בפעולות שיטור נוספות.** כפי שיפורט בהמשך, המדינה אינה חולקת על הקביעה כי סעיף 2 לחוק תעודת זהות אינו מקור סמכות לביצוע פעולות שיטור נוספות. עם זאת, עמדתה היא כי הסמכות לבצען קיימת גם קיימת, הגם שלא מכוח חוק תעודת זהות.

8. המדינה תטען כי המשטרה פועלת בהתאם לתפקידיה ולסמכויותיה המעוגנים בסעיפים 3 ו-5 לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971 (להלן: **פקודת המשטרה או הפקודה**), המשמשים אותה בפעולות שיטור שגרתיות ביותר, המתבצעות מדי יום, במצבים שונים, בהתאם לצורך, לרבות במעמד דרישת ההזדהות.

9. מעבר לכך, לשיטת המדינה, הסמכות לבצע פעולות שיטור נוספות נגזרת גם מסמכויות החקירה המסורות למשטרה.
10. כפי שיפורט בהמשך, עמדת המדינה היא כי בפסק הדין מתקיימות החלופות הקבועות בסעיף 30(ב) לחוק בתי המשפט לקיום דיון נוסף – **מדובר בהלכה חדשה, מדובר בהלכה חשובה ומדובר בהלכה קשה.**
11. המדינה תטען כי סמכותה של המשטרה לבצע פעולות שיטור שגרתיות והכרחיות ביותר היא סוגיה **בעלת חשיבות משפטית וציבורית מן המעלה הראשונה**, היורדת לשורש סמכויותיה ותפקידה של המשטרה.
12. על אף שקביעת דעת הרוב עוסקת בפעולות שיטור נוספות שמתבצעות לאחר דרישת ההזדהות, ובמעמד הפעלת סמכות זו, המדינה תטען כי אין כל ספק כי היא תשליך גם על הפעלת סמכויות המשטרה במצבים נוספים.
13. יוער, כי לעמדת המדינה, סוגיות רחבות, כלליות וכבדות משקל אלה, אשר משליכות על סמכויותיה הבסיסיות ביותר של המשטרה, לא היו חלק מהעתירה המקורית, שהתייחסה אך לגדרה של סמכות הקבועה בסעיף 2 לחוק תעודת זהות. לפיכך, סוגיות עקרוניות אלה לא נדונו וכמעט שלא נשמעו טענות בעניין זה.
14. כפי שיפורט בהמשך, ללא הסמכויות לשמירה על הסדר הציבורי ומניעת עבירות וגילויין, המוקנות לה מכוח סעיפים 3 ו-5 לפקודת המשטרה, לא הייתה למשטרה כל יכולת לבצע את התפקידים הבסיסיים ביותר. שלילת סמכות זו היא בעלת השלכות רחב מרחיקות לכת ביותר על יכולתה של המשטרה לאכוף את החוק ולשמור על הסדר הציבורי – השלכות אשר לשיטת המדינה לא ניתן להשלים עמן.
15. **בנסיבות אלה, ונוכח כל אשר יפורט להלן, מתבקש בית המשפט הנכבד לעשות שימוש בסמכותו מכוח סעיף 30(ב) לחוק בתי המשפט, ולהורות על קיום דיון נוסף בפסק הדין, בכל הנוגע לקביעת דעת הרוב אשר שללה את סמכות המשטרה לבצע פעולות שיטור נוספות במעמד דרישת ההזדהות.**
16. בפתח הדברים תבקש המדינה להדגיש כי היא מקבלת באופן מלא את קביעת דעת הרוב כי אין לראות בסמכות לדרוש הזדהות כלי לביצוע "מסע דיגי" ביחס לאדם שהתנהגותו אינה מעוררת חשד סביר לביצוע עבירה (סעיף 35 לחוות הדעת של כב' הנשיאה חיות). לעמדת המדינה, העובדה שנדרשות לעיתים קרובות פעולות שיטור נוספות, לצד דרישת ההזדהות, אין משמעותה שביצוע פעולות אלה אינו כפוף למגבלות. ברי, כי תשאולו של אדם צריך להתבסס על עילה המצדיקה זאת ועליו להיות ענייני ומכבד. כמו כן, הבדיקה במערכות המידע צריכה להיעשות אך ורק ביחס למידע שהוא רלבנטי באופן ישיר לעילה המחייבת את הבדיקה, ככל הניתן.

17. המדינה אינה חולקת על כך כי הפעלת הסמכות לדרוש הזדהות, או ביצוע פעולות שיטור נוספות באותו מעמד, שאינה מוגדרת ומתוחמת דיה, פוגעת בזכויות הפרט. בכלל זה, הטענה כי קיים נוהג רווח בקרב שוטרים לדרוש הצגה של תעודת זהות מאזרחים יוצאי אתיופיה ללא הצדקה עניינית לכך, הועלתה בין היתר לפני הצוות הבין-משרדי לגיבוש תכנית פעולה למיגור תופעת הגזענות נגד יוצאי אתיופיה (החלטת ממשלה מס' 1107, מיום 4.2.16), שהוזכר בפסק הדין, ואף נדונה רבות בפורומים ציבוריים שונים. המשטרה מודעת לביקורת זו ופועלת במגוון כלים לוודא כי אירועים מסוג זה לא יתרחשו.

18. המדינה סבורה כי נוהל המשטרה שגובש בעקבות המלצות הצוות הבין-משרדי, ונתקף במסגרת ההליך מושא פסק הדין, היה צעד מעשי והצהרתי חשוב ביישום שוויוני של הסמכות לדרוש הזדהות, תוך דגש על הימנעות מאפליה בשל דת, גזע, מוצא אתני, לאום, מין או נטייה מינית. עתה, בעקבות פסק הדין, גובש על ידי המשטרה ומשרד המשפטים נוהל מתוקן אשר יקדם עוד את השימוש המדויק והמידתי בסמכות לדרוש הזדהות, תוך כיבוד זכויות הפרט.

19. בכלל זה, הנוהל המתוקן מגדיר את העילות לדרישת ההזדהות באופן מפורש ודווקני, בהתאם לבסיס החוקי לפי חוק תעודת זהות וחוקים נוספים. זאת, על מנת לצמצם ככל הניתן את החשש כי הסמכות לדרוש הזדהות תופעל על רקע דעות קדומות.

הנוהל המשטרתי המתוקן "הצגת תעודת זהות וחובת הזדהות בפני שוטר" מצורף ומסומן 2/ע.

20. תיקון הנוהל, שנעשה בשים לב לפסק דינו של בית המשפט הנכבד בבג"ץ 4455/19 ובג"ץ 5471/19, אושר על ידי היועץ המשפטי לממשלה.

בקשה לעיכוב ביצוע של פסק הדין:

21. בהתאם לצו המוחלט, הנוהל המשטרתי יבוטל והמשטרה תגבש בתוך תשעים ימים נוהל חדש התואם את הפרשנות המפורטת בסעיפים 24 ו-38 לפסק הדין. עוד נקבע, כי בחלוף תשעים ימים לא תוכל עוד המשטרה לעשות שימוש בנוהל הקיים ולפעול על פיו. לפיכך, המועד שנקבע לביצוע פסק הדין חל ביום 25.4.21.

22. בעקבות פסק הדין, קיימו גורמי המדינה מספר רב של ישיבות על מנת ללבן את השלכות פסק הדין ביחס לפרקטיקה ארוכת השנים של עבודת המשטרה, הן במישור המבצעי והן במישור המשפטי. בין היתר, התקיימו ישיבות בראשות ראש אגף מבצעים במשטרה, בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי) ובהמשך, גם בראשות מ"מ פרקליט המדינה והיועץ המשפטי לממשלה.

23. כחלק מבחינה זו, נערכה עבודת מטה אינטנסיבית ובימים האחרונים הסתיים גיבוש הנוהל המשטירתי המתוקן אשר משקף, כאמור, את שנקבע בפסק הדין בכל הנוגע להפעלת הסמכות לדרוש הזדהות.
24. כפי שיפורט בהמשך, המדינה תבקש כי בית המשפט הנכבד יורה על עיכוב ביצוע פסק הדין בשני היבטים:
25. **בהיבט הראשון, בכל הנוגע להסדרה של פעולות השיטור הנוספות**, בעקבות דרישת ההזדהות ובזיקה אליה, תבקש המדינה לגבש היבט זה של הנוהל המתוקן לאחר קבלת החלטה של בית המשפט הנכבד בעתירה זו, או לחלופין, בעקבות קיום דיון נוסף בפסק הדין.
26. **בהיבט השני, בכל הנוגע לכניסתו לתוקף של הנוהל המתוקן המצורף לעיל**, אשר גיבושו הסתיים אך לאחרונה, מתבקש בית המשפט הנכבד להורות על עיכוב ביצוע של פסק הדין בארבעה חודשים, על מנת לאפשר למשטרה להטמיע את דרישות הנוהל והשינוי המשמעותי הגלום בו בקרב כלל השוטרים, טרם כניסתו לתוקף. הכול, כפי שיפורט להלן.
- [מכאן ואילך כל ההדגשות במסמך הוספו על-ידי הח"מ, אלא אם כן צוין אחרת].

פסק הדין

27. כאמור לעיל, כך הציגה כב' הנשיאה א' חיות את שתי השאלות שעמדו להכרעה בפסק הדין:
- "האם שוטר מוסמך במסגרת מילוי תפקידו לדרוש מעובר אורח להציג לו תעודה מזהה ומשהוצגה התעודה לבצע פעולות שיטור נוספות, וזאת מבלי שקיים חשד סביר שאותו אדם ביצע עבירה? זוהי השאלה העומדת להכרעה בעתירות שבפנינו, שהדיון בהן אוחד."
28. באשר לשאלה הראשונה, טענו העותרים כי סעיף 2 לחוק תעודת זהות אינו מסמיך את המשטרה לדרוש מאדם להזדהות. לטענת העותרים, סמכות זו מוקנית למשטרה מכוחו של דין אחר ורק בהינתן חשד סביר לביצוע עבירה.
29. בית המשפט הנכבד לא קיבל את טענת העותרים וקבע, בדעת רוב, כי סעיף 2 לחוק תעודת זהות מסמיך שוטרים לדרוש מאדם להציג את תעודת הזהות שלו, אף ללא קיומו של חשד סביר לביצוע עבירה (בין היתר סעיף 17 לחוות הדעת של כב' הנשיאה חיות וסעיף 2 לחוות הדעת של כב' המשנה לנשיאה מלצר).

30. דעת המיעוט קיבלה את טענות העותרים וקבעה כי סעיף 2 לחוק תעודת הזהות אינו מקור סמכות לדרוש הזדהות וכי שוטר מוסמך לדרוש מאדם להציג את תעודת הזהות שלו רק בהתקיים סמכות מכוחו של דין אחר.
31. באשר לשאלת היקף הסמכות לדרוש הזדהות מכוח סעיף 2 לחוק תעודת הזהות, קבעה כב' הנשיאה חיות כי הפעלת הסמכות כרוכה בפגיעה בזכות לכבוד האדם, בכך שהיא מלווה בתיוגו של אדם כחשוד בביצוע מעשה עבירה. בנסיבות אלה, הורתה דעת הרוב כי סמכות זו מוגבלת ל"אותם מקרים שבהם, במסגרת מילוי התפקידים המוטלים על הגורמים המנויים בסעיף 2 לחוק תעודת זהות, מתעורר צורך ספציפי לברר אם האדם הוא בעל תעודת זהות או צורך לברר מידע לגביו שקיים בתעודת הזהות" (סעיף 22 לחוות הדעת של כב' הנשיאה חיות, ההדגשה במקור).
32. יוער, כי קביעה זו של בית המשפט הנכבד היא קביעה חשובה ואף חדשנית ביחס לפסיקה קודמת באותו נושא (אשר הותוותה בע"פ 617/80 יצחק למברטו נ' מדינת ישראל פ"ד לה(2) 313; וראו גם בג"צ 791/13 דני בן שבת נ' מדינת ישראל (מיום 10.2.13), אשר דחה על הסף עתירה בעניין זה), והיא בוודאי הלכה חשובה.
- כב' המשנה לנשיאה מלצר, אשר הצטרף לדעתה של כב' הנשיאה, קבע כי הפגיעה הכרוכה בסעיף 2 (ובסעיף 3) לחוק תעודת זהות היא "פגיעה מסוימת אך מתונה יחסית בזכויות חוקתיות" (הזכות לכבוד, חופש התנועה והזכות לחירות אישית), כך שהסעיפים עומדים בפסקת ההגבלה המוסדרת בסעיף 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.
33. דעת הרוב אף קבעה כי הפעלת הסמכות לדרוש הזדהות כפופה לפרק ג' לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), התשנ"ו-1996 (להלן: חוק המעצרים). זאת, משום שהדרישה להציג תעודת זהות עונה להגדרה של עיכוב בחוק המעצרים, שכן היא מגבילה את חירותו של הפרט לנוע באופן חופשי. דעת הרוב הבהירה כי סעיף 69 לחוק המעצרים מסמיך שוטר לעכב אדם לצורך עיון בתעודת הזהות שלו וכי סמכות זו אינה מותנית בקיומו של חשד סביר לביצוע עבירה (סעיף 20 לחוות הדעת של הנשיאה חיות).
- כפועל יוצא מכך, קבעה דעת הרוב כי פרק ג' לחוק המעצרים חל, בשינויים המחויבים, גם על הפעלת הסמכות לדרוש הזדהות (סעיף 23 לחוות הדעת של כב' הנשיאה).
34. אף קביעה זו של דעת הרוב היא חדשנית וחשובה, ומשנה את דפוס הפעולה של משטרת ישראל מזה עשרות רבות של שנים.
35. יוזכר, כי עמדתה המשפטית של המדינה הייתה שונה. בכתבי בי דין מטעמה הציגה המדינה את תפיסתה לפיה "עיכוב", כמשמעו בחוק המעצרים, היא "סמכות אכיפה" מובהקת, קרי, סמכות שמסורה למשטרה לצורך חקירת עבירות, הניתנת בהתקיים חשד סביר לביצוע עבירה (זאת בין היתר נוכח הגדרת המונח "עיכוב" שבסעיף 66 לחוק המעצרים

כהגבלת חירותו של אדם לנוע באופן חופשי, בשל חשד שבוצעה עבירה או כדי למנוע ביצוע עבירה כאשר הגבלת החירות מסויגת מראש ובזמן ובתכלית). עמדתה של המדינה הייתה כי 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. בתפיסתה של המדינה, כמעט כל הפעלת סמכות, ואף הפעלת סמכות פיקוחית, כרוכה ב"גזילת זמנו" של הפרט ובמניעה זמנית של היכולת לעשות דברים אחרים, אך הגבלה מינימאלית זו אינה עונה על הגדרת "עיכוב" בחוק המעצרים ואינה כפופה לכללים ולאיזונים הקבועים בו.

יתרה מזו, בהתאם להוראות סעיף 4 לחוק תעודת זהות, לא יועמד אדם לדין על אי הצגת תעודת זהות אם תוך חמישה ימים לאחר שנדרש לכך, הוצגה התעודה לפני מי שדרש את הצגתה, או לפני שוטר בתחנת המשטרה, ונקבעה זהותו של האדם על פיה. לשיטת המדינה, הוראה זו מלמדת כי חירותו של האדם אינה נשללת במעמד דרישת ההזדהות.

36. עם זאת, כאמור, בפסק הדין הבהירה דעת הרוב כי הסמכות לדרוש הזדהות כרוכה בהפעלת סמכות העיכוב מכוח סעיף 69 לחוק המעצרים. בדברי כב' הנשיאה חיות, "חוק המעצרים עצמו מבחין בין סמכויות העיכוב השונות, הגורם המוסמך להפעילן, נסיבות הפעלתן והיקפן" (סעיף 20 לחוות דעתה). על כן, דעת הרוב קבעה כי סמכות העיכוב הקבועה בסעיף 69 לחוק המעצרים, אשר תכליתה, בין היתר, לאפשר את יישומה של הסמכות לדרוש הצגת מסמכים, אינה מותנית בקיומו של "חשד סביר לביצוע עבירה". זאת, בשונה מסמכות העיכוב הקבועה בסעיפים 67-68 לחוק, המותנה בקיומו של "חשד סביר לביצוע עבירה", אשר מקנה גם סמכויות נוספות, כגון הסמכות לחקור אדם או לדרוש ממנו להתלוות לשוטר לתחנת המשטרה.

37. על אף כל האמור, החליטה המדינה שלא להגיש בקשה לדיון נוסף על קביעות אלה. על כן העתירה דן לקיום דיון נוסף אינה מתמקדת בהיבטים אלה של פסק הדין. בהתאם לאמור, בעקבות פסק הדין, גיבשה המשטרה נוהל משטרתי מעודכן המשקף את העקרונות שנקבעו בפסק הדין:

האחד, הגדרת העילות לדרישת ההזדהות באופן מפורש ודווקני, בהתאם לבסיס החוקי לפי חוק תעודת זהות וחוקים נוספים.

השני, הצורך בקיומה של זיקה עניינית בין הפעלת הסמכות לדרוש הזדהות מכוח סעיף 2 לחוק תעודת זהות ובין המידע המצוי בתעודת הזהות (שמו של האדם, מספר תעודת הזהות שלו, תאריך הלידה שלו, שמות הוריו, מקום לידתו, פרטי הזהות של ילדיו, תמונתו וכתובתו), לרבות עצם קיומה של תעודת הזהות.

השלישי, החלת פרק ג' לחוק המעצרים, בשינויים המחויבים, על הפעלת הסמכות לדרוש הזדהות.

38. השאלה הנוספת שעלתה במסגרת פסק הדין, ובעניינה עוסקת עתירה זו, נגעה לביצוע של "פעולות שיטור נוספות", הנלוות לדרישת ההזדהות, כגון תשאול ובדיקת פרטים במסוף המשטרה וכיוצא באלו פעולות. באשר לשאלה זו קבעה דעת הרוב כי חוק תעודת הזהות אינו מסמיך את המשטרה לבצע פעולות שיטור נוספות, פרט לדרישת ההזדהות, בלא שהתעורר חשד סביר לביצוע עבירה.
39. בהקשר זה, עיקר הדיון של דעת הרוב הוקדש לדיון בהיקף הסמכות העולה מסעיף 2 לחוק תעודת זהות לביצוע פעולות שיטור נוספות. דעת הרוב קבעה, כי על אף שפרשנות לשונית יכולה לשאת את האפשרות כי סעיף 2 מסמיך שוטרים לבצע פעולות שיטור נוספות, התכלית הסובייקטיבית של הסמכות לדרוש הזדהות – להבחין בין תושבי המדינה לבין מסתננים בלתי חוקיים שעלולים להוות סכנה ביטחונית – אינה מלמדת על כוונה מפורשת מצד המחוקק להעניק סמכות כזו.
40. באשר לתכלית האובייקטיבית שביסוד סעיף 2 לחוק תעודת זהות, הכירה דעת הרוב בצורך באכיפת הסדר הציבורי ובשמירה על ביטחון הציבור וכן בכך שדרישה להזדהות יוצרת הרתעה מפני הפרת הסדר הציבורי. לצד תכליות אלה, עמדה דעת הרוב על כך שמונחת ביסוד כל דבר חקיקה תכלית אובייקטיבית נוספת והיא הגנה על עקרונות היסוד של השיטה (סעיף 29-31 לחוות הדעת של הנשיאה חיות).
41. דעת הרוב קבעה, כי פעולות השיטור הנוספות מאריכות את משך העיכוב של האדם במסגרת דרישת ההזדהות וממילא מגבירות את הפגיעה בחופש התנועה של הפרט ובכבודו. זאת, משום שהפעולות הנוספות עלולות להאריך את עיכובו של הפרט ולחזק את תיוגו כמי שחשוד בביצוע עבירה (סעיף 32 לחוות הדעת של הנשיאה חיות). כמו כן נקבע, כי השימוש בנתונים המופיעים בתעודת הזהות לצורך הצלבתם עם מקור מידע נוסף, ניתוחם וקבלת החלטות בהסתמך עליהם, יש בו משום פגיעה בפרטיות (סעיף 34 לחוות הדעת של הנשיאה חיות).
42. על רקע הדברים האמורים קבעה דעת הרוב, כי פעולות שיטור נוספות כרוכות בפגיעה ניכרת בזכויות אדם ולפיכך לא די בהוראת חוק כללית שיכולה להתפרש כמקור הסמכה לפעולת הרשות אלא יש להצביע על הסמכה ברורה, מפורטת ומפורשת.
43. בנסיבות אלה, בית המשפט הנכבד קבע כי חוק תעודת הזהות אינו מסמיך את הגורמים המנויים בו לבצע פעולות שיטור נוספות פרט לדרישת ההזדהות, בלא שהתעורר חשד סביר לביצוע עבירה.
44. באשר ל"נוהל הצגת תעודת זהות וחובת הזדהות בפני שוטר" מיום 6.3.19, קבעה דעת הרוב כי הוא אינו עולה בקנה אחד עם הפרשנות המצמצמת שעליה עמדה במסגרת פסק הדין. משכך, הורתה דעת הרוב לשוב ולבחון את הנוהל המשטרה ולהתקין נוהל חדש התואם

פרשנות זו. בפן האופרטיבי קבעה דעת הרוב כי בחלוף תשעים ימים לא תוכל עוד המשטרה לעשות שימוש בנוהל הקיים ולפעול על פיו.

45. כאמור לעיל, בניגוד לדעת הרוב, כב' השופט שטיין קבע כי סעיף 2 לחוק תעודת זהות אינו מקים סמכות לדרוש מאדם להציג תעודת זהות, וכי כפועל יוצא מכך, שוטר אינו רשאי לדרוש מאדם להציג בפניו תעודת זהות אלא אם כן יש בידי אותו שוטר סמכות לדרוש את הצגתה מכוחו של דין אחר. סמכות כאמור נקבעה, לפי דעת המיעוט, בהוראות חוק המעצרים שעניינן עיכוב חשודים ועדים (סעיפים 67(א), 68(א) ו- 69 לחוק המעצרים), כסמכות הנלוות לסמכות העיכוב, ולא כסמכות עצמאית.

46. מטבע הדברים, העתירה דן לקיום דיון נוסף לא תתמקד בחוות דעתו של כב' השופט א' שטיין, אך למען הסדר הטוב תבקש המדינה להדגיש, כי לשיטתה, סעיף 2 לחוק תעודת זהות הוא מקור סמכות מפורש וברור לדרישת ההזדהות, שלא על בסיס חשד לביצוע עבירה, כפי שאכן נקבע על ידי דעת הרוב.

התנאים לקיום דיון נוסף

47. הסמכות והעילות להורות על קיומו של דיון נוסף בפסק דין של בית המשפט העליון, שניתן בהרכב של שלושה שופטים לפחות, מעוגנת בהוראת סעיף 30 לחוק בתי המשפט.

לענייננו קובע סעיף 30(ב) לחוק:

“לא החליט בית המשפט העליון כאמור בסעיף קטן (א), רשאי כל בעל דין לבקש דיון נוסף כאמור; נשיא בית המשפט העליון או שופט אחר או שופטים שיקבע לכך, רשאים להיענות לבקשה אם ההלכה שנפסקה בבית המשפט העליון עומדת בסתירה להלכה קודמת של בית המשפט העליון, או שמפאת חשיבותה, קשיותה או חידושה של הלכה שנפסקה בענין, יש, לדעתם, מקום לדיון נוסף”

48. הרציונל לאפשרות קיומו של דיון נוסף הובהר על-ידי כב' הנשיא ברק, כדלקמן:

“התכלית המונחת ביסוד הדיון הנוסף היא הצורך לאפשר לבית המשפט העליון - שעל פסקי-דינו אין ערעור נוסף - שעה שהוא יושב בהרכב מורחב לבחון מחדש הלכה שנפסקה על-ידי בהרכב מצומצם, ובכך להביא לידי כך כי בעניינים חריגים ידבר בית המשפט העליון מפי הרכב מורחב של שופטיו.” (בש"א 1481/96 (דנ"א 2401/95) נחמני נ' נחמני, פ"ד מט(5) 598, 607 (1996); ההחלטה ניתנה ברוב של שמונה שופטים נגד דעתם החולקת של שלושה אחרים - הח"מ).

49. הפסיקה הוסיפה וחיידדה כי דיון נוסף אינו ערעור גרידא על פסק הדין, וכי המסלול של דיון נוסף שמור למקרים חריגים.
- בהתאם נפסק כי "דרושים, איפוא, שני תנאים מצטברים כדי להצדיק קיומו של דיון נוסף: האחד, חשיבותה, קשיותה וחיידושה של ההלכה או עמידתה בסתירה להלכה קודמת, והאחר, הצדקה עניינית לשוב ולהביא את הענין לדיון נוסף." (דנ"א 2485/95 **אפרופים שיכון ויזום נ' מדינת ישראל**, בעמ' 4-5 (1995)(להלן: **עניין אפרופים**).
50. עניינה של עתירה זו, כאמור, בקביעה של בית המשפט הנכבד כי המשטרה אינה מוסמכת לבצע פעולות שיטור נוספות במעמד דרישת ההזדהות. המדינה תטען כי מתקיימים בקביעה זו הטעמים החלופיים לקיומו של דיון נוסף, קרי, **חשיבותה, קשיותה וחיידושה** של ההלכה שנפסקה.
51. יתרה מזו, לטענת המדינה, פסק הדין אף לא עולה בקנה אחד עם פסיקות קודמות של בית המשפט הנכבד, ולמצער עם רוחן, גם אם אין מדובר ב"סתירה של ממש" להן.
52. במצב דברים זה, תטען המדינה כי קיימת **הצדקה עניינית** לשוב ולהביא היבט זה של פסק הדין לדיון נוסף.

חשיבותה וקשיותה של ההלכה

53. המדינה תטען, כי שלילה גורפת של סמכות המשטרה לבצע פעולות שיטור נוספות, במעמד דרישת ההזדהות, **תפגע באופן חמור ביכולתה של המשטרה למלא את תפקידה וייעודה על פי חוק**.
54. המדינה תטען, כי פניה לאזרח לצורך בירור ראשוני, בדיקת מידע רלוונטי במסוף המשטרתית – כל אלה **פעולות שיטור אלמנטריות**, אותן מבצעים השוטרים במקרים שגרתיים רבים מאוד, דבר יום ביומו, כפעולה מקדימה להפעלת הסמכות על פי דין או כחלק מבירור הנדרש לצורך הפעלת סמכות. הלכה למעשה, המשטרה אינה מסוגלת למלא את ייעודה ללא פעולות בסיסיות אלה, אשר מתבצעות באופן ממוקד ותכליתי, על בסיס עילה סבירה, וכרוכות בפגיעה בזכויות שהיא מינימלית בלבד.
55. כפי שיפורט בהמשך, פעולות השיטור הנוספות המתוארות בפסק הדין הן פעולות שיטור שגרתיות לחלוטין המתבצעות במצבים שונים, בהתאם לצורך ולסמכות המשטרה, אף ללא כל קשר להפעלת הסמכות לדרוש הזדהות.
56. המדינה תטען כי פעולות השיטור הנוספות אכן עשויות להתבצע בסמוך לאחר מימוש דרישת ההזדהות וכתוצאה מהמידע שעולה ממנה, כמתואר בפסק הדין. עם זאת, הן

עשויות להתבצע גם קודם להפעלת סמכות לדרוש הזדהות, ובמצבים רבים, אף לייתר את הצורך בה.

57. כאן המקום לציין, כי ההליך מושא עתירה זו לא עסק בביצוע פעולות שיטור נוספות באופן כללי. כלל לא נשמעו טענות ביחס לשאלות הרוחביות והעקרוניות שמתעוררות בהקשר זה והן לא נדונו על ידי הצדדים במסגרת ההליך. עם זאת, לשיטת המדינה, קביעת דעת הרוב עלולה להשליך גם על ביצוע פעולות אלה באופן כללי, ולא רק על ביצוען בעקבות דרישת ההזדהות.

58. המדינה תטען כי הקביעה כי למשטרה אין סמכות לבצע פעולות שיטור נוספות בעקבות דרישת ההזדהות **עשויה גם, לעיתים, לעקר מתוכן את הסמכות לדרוש הזדהות, באופן שמערער מושכלות יסוד בעבודת המשטרה**. זאת, משום שקיימת לעיתים קרובות זיקה הדוקה בין פעולות השיטור הנוספות ובין מימוש התכלית שלשמה הוקנתה למשטרה הסמכות לדרוש הזדהות.

59. כך, הסמכות לדרוש הזדהות משמשת שוטרי סיור במילוי תפקידם לשמור על הסדר הציבורי, ביטחון הנפש והרכוש. כאשר שוטרים ניגשים לאדם שיכור, אשר התנהגותו נראית כזו שעלולה להיות מסוכנת לעצמו או לאחרים, לא די בדרישת ההזדהות. לשם מילוי תפקידו, על השוטר גם לקיים שיח עם האדם, על מנת להבין יותר לעומק את מצבו וכן, ככל שיש מקום לכך, לסייע בידו או לכוון את התנהלותו.

60. דוגמאות נוספות, שגרתיות, בהן תופעל הסמכות לדרוש הזדהות הן כאשר נראים קטינים בשעות מאוחרות באזור בילוי המיועד למבוגרים. במצבים אלה, עשויה לקום עילה לדרוש מהם להזדהות, מכוח חוק תעודת זהות. כמו כן, ייתכן כי תופעל הסמכות לדרוש הזדהות ביחס לאדם או קבוצת אנשים המתנהגים באופן בריוני או פרוע. הניסיון מלמד, כי במקרים אלה, לא די בדרישת ההזדהות (ואף, לעיתים, אין בה צורך כלל ועיקר) אלא נדרש לעיתים אף לתשאל את האנשים שהתבקשו להזדהות, בדרך של שיחה עניינית וקצרה, המיועדת להבין את הנסיבות לאשורן ולסייע בידי השוטרים למלא את תפקידם לשמור על שלום הציבור ולמנוע עבירות.

61. במצבים המתוארים לעיל, הצגת תעודת זהות תסייע בידי השוטרים במילוי תפקידם משום שהכתובת של האדם השיכור, הגיל של הקטינים והשם ומספר תעודת זהות של מי שמתנהג באופן פרוע, מצוינים בתעודת זהות. עם זאת, ברי כי לעיתים קרובות לא יהיה בכך די על מנת לקיים את הסדר הציבורי, את ביטחון הנפש והרכוש, ועל השוטר יהיה ללוות את דרישת ההזדהות בתשאולם של האנשים המתבקשים להזדהות או בבדיקה ממוקדת ועניינית במסוף המשטרה.

62. יתרה מזו, גם אם במניעת עבירות ובחקירתן עסקינן, ברוב המקרים לא די בבירור הפרטים המצויים בתעודת הזהות כדי להקים או לשלול קיומה של תשתית עובדתית המצריכה חקירה משטרתית.

63. כך, לדוגמה, שוטר המזהה אדם משוטט באזור מוכה פריצות, בשעות הקטנות של הלילה, מוסמך לדרוש ממנו להזדהות. בנסיבות אלה, הכתובת שלו, המופיעה בתעודת הזהות, עשויה לסייע בידי השוטר להבין אם הימצאותו באותו מקום סבירה ולא מעלה חשש וככל שאכן כך, לא מתחייבת בדיקה נוספת. עם זאת, ברוב המקרים לא יהיה בכך די, משום שאין בעובדה שאדם נמצא הרחק מביתו, כשלעצמה, כדי לבסס חשד סביר כי הוא עלול לבצע עבירה או מתכוון לבצע עבירה. בנסיבות אלה, דרישת ההזדהות תלווה כמעט בהכרח בשאלות ממוקדות רלבנטיות ובבדיקה במערכת המידע, במידת הצורך ובהיקף המתאים בנסיבות העניין.

64. כמובן, הסמכות לדרוש הזדהות מופעלת גם בהקשר ביטחוני, בפרט בתקופות רגישות ובאזורים בעלי רגישות ביטחונית גבוהה. גם במקרים אלה, יש לעתים קרובות צורך כי דרישת ההזדהות תלווה בתשאול האדם אשר התבקש להזדהות או בבדיקה רלוונטית במסוף המשטרתית. המדינה תטען כי הצורך בפעולות שיטור נוספות עולה משתי דוגמאות שהובא על ידה במסגרת סעיף 15 לכתב התשובה שהוגש מטעמה בהליך המקורי:

בכתב התשובה מטעמה, הפנתה המדינה לאירוע שארע 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 והתברר כי מדובר בשוהה בלתי חוקי, נערכה בדיקה בסוף המשטרתית והתברר כי הוא גם דרוש לחקירת גורמי הביטחון. לאחר מכן, אף התברר כי הוא נשא עליו סכין.

כמו כן, ביום 8.8.18 ראו שוטרים צעיר, שהיה נראה לחוץ, שהלך במהירות במזרח ירושלים. לאחר שהשוטרים ביקשו ממנו להזדהות ועלה כי מדובר בשוהה בלתי חוקי, נערכה בדיקה במסוף המשטרתית אשר העלתה כי מדובר בבעל עבר פלילי בעבירות ביטחוניות, שהוגדר כמוגבל כניסה לישראל. בהמשך, לאחר ביצוע חיפוש, נמצא עליו סכין.

65. המדינה תטען כי קשה להלום איך ניתן לטפל באירועים מן הסוג הזה ללא הסמכות לשוחח עם האדם אשר התבקש להזדהות, או לערוך בדיקה רלוונטית במסוף המשטרתית.

66. יודגש, כי מצבים כגון אלה מתרחשים במציאות היומיות של שוטרי סיור. לשיטת המדינה, שלילת האפשרות לקיים שיחה עם האדם המתבקש להזדהות, או לערוך בדיקה קצרה ועניינית במסוף המשטרתית, בנסיבות המצדיקות זאת, תפגע קשות ביכולתם של שוטרי סיור למלא את תפקידם המרכזי והחיוני של שמירה על שלום הציבור, ביטחון הנפש והרכוש, וכן מניעת עבירות וגילויים.

67. הסמכות לדרוש הזדהות, ובעקבות זאת לבצע גם פעולות שיטור נוספות, אינה רלוונטית רק למשימות סיור הכוללות פעולות יזומות של השוטרים אלא מופעלת במגוון רחב של מצבים שגרתיים נוספים.

68. כך, למשל, במילוי תפקידי המשטרה בעקבות קריאות למוקד 100. לדוגמה, כאשר מתקבלת קריאה למוקד המשטרה על אדם אשר מסתובב, בין ילדים, בגן משחקים, ללא סיבה הנראית לעין והתנהגותו נראית חשודה לאזרחים במקום. ההודעה עצמה אינה מקימה יסוד סביר לחשד שבוצעה עבירה אך היא ודאי מעלה חשש ומחייבת את המשטרה לפעול לבדיקת התלונה. שוטר שיגיע למקום יחל בבירור קצר עם האדם, הכולל תשאול בסיסי לגבי נסיבות הימצאותו בגן המשחקים, ובהמשך, עשוי לבקש ממנו להזדהות ולהציג תעודת זהות על מנת לאמת את דבריו, בין השאר ביחס למקום מגוריו או היותו הורה לילדים בגילאים רלוונטיים. גם כאן, ייתכן שיידרש בירור נוסף כגון בדיקה האם עומד נגדו צו לפי חוק הגנה מפני עברייני מין או שיש לו עבר פלילי בעבירות מין.

69. ביחס לסיטואציות המתוארות, עמדת המדינה היא כי פעולות השיטור הנוספות **חינוניות ביותר לבירור התשתית העובדתית הרלבנטית**. לעמדת המדינה, הסמכות לדרוש הזדהות והסמכות לשאול את האדם המתבקש להזדהות שאלות רלוונטיות וענייניות או לבצע פעולות שיטור בסיסיות נוספות, באופן מידתי והולם את נסיבות העניין, כרוכות זו בזו ומופעלות יחד, לשם מילוי תפקידי המשטרה.

70. המדינה תטען, כי לעתים קרובות, הסמכות לדרוש הזדהות והסמכות לבצע פעולות שיטור נוספות כרוכות זו בזו עד שקשה להפריד ביניהן. לדוגמה, המשטרה אמונה על אבטחה ושמירה על ביטחון המשתתפים באירועים המוניים. כאשר אדם מתקרב לסביבת תהלכה (לדוגמה, מצעד הגאווה), אך נראה כמי שאין בכוונתו לקחת בה חלק, רשאי שוטר לבקש ממנו להזדהות. במקרה זה, בירור כתובתו עשוי לסייע בבחינת הצורך במניעת כניסתו לאירוע. עם זאת, קשה להלום אפשרות כי שוטר ימנע מאדם כניסה למקום ציבורי, שמשמעותה השתתפות באירוע, מבלי שנערכת איתו קודם כל שיחה במסגרתה ניתן להתרשם מכוונותיו לנקוט באלימות או לבצע עבירה פלילית אחרת.

71. יתרה מזו, יש שלקראת אירוע מסוג זה, מצוידים השוטרים ברשימה מודיעינית של אנשים לגביהם קיימות התראות נקודתיות בדבר כוונה לפגוע במפגינים. בנסיבות אלה, השוטרים מוסמכים לבקש מאדם להזדהות על מנת לשלול את החשש שמדובר במי שיש לגביו התראה קונקרטיית. אף במקרה זה קיימת זיקה בין הדרישה להזדהות ובין המידע המצוי בתעודת הזהות (השם ומספר תעודת הזהות). עם זאת, **במקרה זה מימוש התכלית העומדת ביסוד הדרישה להזדהות מחייב מנייה וביה גם עריכת בדיקה במערכת המידע הכוללת את שמותיהם של אותם אנשים שלגביהם קיימת התראה ספציפית**. זאת, על מנת לברר אם האדם שהציג את תעודת הזהות נמצא ברשימה המודיעינית שהוכנה מראש. מבחינה מבצעית, פעולות אלה כרוכות זו בזו: אין כל טעם לדרוש הזדהות אם לא ניתן

להשלים את הבירור באמצעות פעולת שיטור נוספת ואף לא ניתן להשלים הבדיקה המתחייבת במערכות ללא הפעלת הסמכות לדרוש הזדהות.

72. דוגמה נוספת היא בכניסה למגרש כדורגל. המשטרה אמונה בין היתר על מניעת כניסתו של מי שעומד נגדו צו הרחקה מן המגרשים ובנסיבות אלה מוסמכת, בין היתר, מכוח חוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור, תשס"ה-2005 לדרוש מאדם להזדהות. בהיעדר סמכות לבדוק גם את המידע המצוי בתעודת הזהות (שם ומספר זהות) מול המידע המצוי בידי המשטרה בדבר קיומו של צו הרחקה, לא ניתן למלא תפקיד זה. אף במקרה זה, הסמכות לדרוש הזדהות והצורך בביצוע פעולת שיטור נוספת כרוכים זו בזו בקשר הדוק. הלכה למעשה, כלל לא ניתן להשיג את התכלית של דרישת ההזדהות במקרה דנן, בלא שמתבצעת גם פעולת שיטור נוספת. מאידך גיסא, לא ניתן להשיג את התכלית של מניעת כניסה של מורחק ממגרש כדורגל, מבלי לדרוש ממנו להזדהות כחלק מהליך הבדיקה והאכיפה.

73. ברי, כי ביחס לכל המצבים שתוארו לעיל, יכולות פעולות השיטור להתבצע בעקבות דרישת ההזדהות או קודם לדרישת ההזדהות, ואף יכולות הן להתבצע באופן עצמאי, בלי כל קשר לדרישת ההזדהות.

74. בסעיף 36 לחוות דעתה, ציינה כב' הנשיאה חיות כי הסמכות לבצע פעולות שיטור נוספות קיימת מכוח סעיף 67 לחוק המעצרים, בהתקיים חשד סביר לביצוע עבירה. המדינה אינה חולקת על כך, אך תטען כי מעטים המקרים בהם הצגת תעודת זהות **לבדה** תספיק כדי לסיים את הטיפול באירוע או תביא, בפעימה אחת, לביסוס חשד סביר לביצוע עבירה. בדרך כלל, נדרשות גם פעולות שיטור נוספות, ממוקדות וענייניות, על מנת שהשוטר ימלא את חובתו לפעול במידתיות, תוך שבמקרים רבים, דוגמת המפורטים לעיל ורבים נוספים – הדברים, למעשה, כרוכים זה בזה.

75. המדינה תטען כי קביעת הרוב בפסק הדין שוללת מן השוטר את האפשרות, בהעדר חשד סביר, לברר, בזהירות הראויה והמתחייבת, אם אכן מדובר בסיטואציה שמצדיקה הפעלת סמכויות נוספות, על כל המשתמע מכך. המשמעות היא, כי בעקבות פסק הדין, שוטר הרואה אדם שהתנהגותו חריגה ייאלץ להחליט, מיד לאחר הצגת תעודת זהות שלו, **בלי לשוחח איתו עוד ובלו להסתייע במידע העומד לרשותו במסוף המשטרתי**, האם יש עילה לעכבו, לחפש על גופו או לעצרו – מאחר ואלה בלבד האפשרויות העומדות לו למיצוי הבירור אותו הוא סבור כי מחובתו לקיים. אין צורך להכביר מילים אודות הפגיעה שעלולה להיגרם לזכויות אדם מקום בו נשללת מן המשטרה האפשרות להעמיק את הבנתה של הסיטואציה המתרחשת, בטרם תחליט אם יש עילה להפעלת סמכויות אכיפה.

76. לצד החשש כי שוטר ייאלץ להפעיל סמכויות אכיפה שלא לצורך, תוך פגיעה בזכויות מעבר לנדרש, היעדרם של הכלים הבסיסיים ביותר המסייעים לשוטר לאמוד את הסיטואציה אליה נקרא או ניגש, עלול להוביל להורדה בלתי רצויה של רף הייחשד הסביר לביצוע

עבירה" – תוצאה שאף היא תפגע קשות בזכויות אדם. לחלופין, היעדרם של כלים בסיסיים אלה יכול להביא לכך שהמשטרה כלל לא תוכל לערוך את הבירורים הנדרשים על מנת למלא את תפקידיה לפי סעיפים 3 ו-5 לפקודת המשטרה.

77. לאור כל האמור, עמדת המדינה היא כי פעולות השיטור הנוספות הן פעולות הכרחיות המשמשות את המשטרה במילוי תפקידיה לשמור על הסדר הציבורי ועל ביטחון הנפש והרכוש. יתרה מזו, במקרים רבים, פעולות השיטור הנוספות הן גם כלי בסיסי שמזים חששות או חשדות מקדמיים וחוסך הפעלת סמכות שהיא פוגענית יותר, כגון סמכויות חקירה.

78. לפיכך, המדינה תטען כי ההלכה שנפסקה עלולה להקים קשיים ממשיים בכל הנוגע למילוי תפקידיה וחובותיה של משטרת ישראל. שלילת האפשרות לבצע פעולות שיטור בסיסיות – לצד, בסמוך, או במקביל לדרישת ההזדהות – עלולה לפגוע באופן ממשי בעבודת המשטרה, בין בדרך של פגיעה מוגברת בזכויות שלא לצורך, בין בדרך של שיטור חסר בהעדר כלים אפקטיביים, ומידתיים, הדרושים לעבודה המשטרתית באופן שוטף, כפי שנהג עד הנה.

79. דומה, כי הסיטואציה אשר עמדה בפני בית המשפט הנכבד בכל הנוגע לביצוע פעולות שיטור נוספות בעקבות הפעלת דרישת ההזדהות, היא זו שתוארה על ידי העותרים – ביצוע פעולות אלה ללא סיבה, באופן המשפיל את האדם המתבקש להציג תעודת זהות. המדינה תטען, בכל הכבוד, כי פסק הדין אינו משקף את מכלול הסיטואציות בהן נדרשת הסמכות לבצע פעולות שיטור נוספות. ברי, כי לדוגמאות שהובאו לעיל מצטרפים עוד מקרים רבים ומגוונים בהם נדרשות פעולות שיטור נוספות ככלי חיוני ובסיסי בידי המשטרה אשר בלעדיו ספק רב אם תוכל למלא את תפקידיה. לשיטתה של המדינה, סוגיות יסודיות אלה בעבודתה המשטרה לא עמדו במוקד הדיון בעתירה מלכתחילה, שכן זו עסקה בעיקר בסמכות לפי סעיף 2 תעודת זהות ועל כן גם לא נשמעו טענות סדורות ביחס לסוגיות אלה.

80. המדינה מכירה בקושי ובפגיעה ברגשות שנגרמים משימוש בלתי מדויק או מתאים של הסמכות לדרוש הזדהות או מביצוע פעולות שיטור נוספות באופן בלתי תחום או ענייני. אין כל מחלוקת כי תשאלו של אדם צריך להיערך רק כשנסיבות העניין מצדיקות זאת ובאופן ענייני ומכבד. הבדיקה במערכות המידע צריכה להיערך רק ביחס למידע שהוא רלבנטי באופן ישיר לעילה המחייבת את הבדיקה.

81. כאמור, המשטרה ומשרד המשפטים גיבשו נוהל מתוקן המשקף את העקרונות שנקבעו בפסק הדין ביחס להיקפה של הסמכות לדרוש מאדם הזדהות, בהתאם לחוק תעודת זהות. בכלל זה, הנוהל מגדיר עילות ספציפיות ומצבים מוגדרים, אשר בהתקיימם ניתן להפעיל סמכות זו, וכן נקבע האופן בו יש להפעיל את הסמכות ואת המשמעות של החלת פרק ג' לחוק המעצרים על הסיטואציה.

82. בכל הנוגע לבדיקה במאגרי המידע, אילו תתקבל עתירה זו לקיום דיון נוסף וייקבע כי למשטרה סמכות לבצע פעולות שיטור נוספות, בכוונת המשטרה לקבוע בנוהל כי אין ללוות את דרישת ההזדהות בבדיקה במאגרי המידע, באופן שגרתי וכחלק אינטגרלי מסמכות דרישת ההזדהות. יובהר, הן במישור הנורמטיבי הן בכלים יישומיים, כי פעולה זו תבוצע במעמד דרישת ההזדהות, אך ורק על פי צורך קונקרטי, בכפוף לסמכות וככל שהדבר ניתן - תוך התמקדות בנושא הנבדק.

83. מעבר לכך, וכפי שצוין לעיל, בכוונת המשטרה להיערך לשינוי טכנולוגי, שיהיה בו כדי להכווין את השינוי הנורמטיבי. במסגרת זו תפותח שאילתה ייעודית במערכת הממוחשבת שבידי השוטרים, אשר תיוחד למצבים של דרישת הזדהות. תחת שאילתה זו, יופיעו רק הנתונים המופיעים בתעודת הזדהות. על מנת להיחשף למידע נוסף בעניינו של האדם, נדרש יהיה לפתוח מערכות אחרות, כאשר ההנחייה הברורה תהיה שלא נוקטים בפעולה מסוג זה ללא צורך קונקרטי.

חידושה של ההלכה שנקבעה בפסק הדין

84. המדינה תטען כי ההלכה שנקבעה בפסק הדין חדשנית ביותר ביחס לפרקטיקה שהייתה נהוגה בישראל מאז קום המדינה. כאמור לעיל, פעולות השיטור הנוספות המתוארות בפסק הדין הן חלק משגרת השיטור מאז ומתמיד.

85. המדינה תטען כי חדשנותה של ההלכה עולה אף מקריאת פסק הדין, שכן בית המשפט הנכבד לא הפנה לפסיקה קודמת המבססת את ההלכה שנקבעה בו בכל הנוגע לביצוע פעולות שיטור נוספות. אף המשיבים לעתירה זו, שהם העותרים בהליך המקורי, לא הצביעו על הלכה פסוקה השוללת קיומה של סמכות לבצע פעולות שיטור נוספות.

86. יתרה מזו, המדינה תטען כי שלילה גורפת של הסמכות לבצע פעולות שיטור נוספת במעמד דרישת ההזדהות אף אינה עולה בקנה אחד עם רוח פסיקות קודמות של בית המשפט הנכבד שעניינן בביצוע פעולות שיטור נוספות לפני דרישת ההזדהות ובעקבותיה.

87. למיטב ידיעתה של המדינה, בית המשפט הנכבד מעולם לא העלה סימן שאלה ביחס לסמכות המשטרה לבצע פעולות שיטור בסיסיות במעמד דרישת ההזדהות, או בכלל. המדובר בסיטואציה נפוצה ביותר אשר הוצגה בפני בית המשפט הנכבד, ובפני הערכאות הדיוניות, אין ספור פעמים במסגרת תיקים שונים במהלך השנים.

88. לאחר כל האמור לעיל, נפנה עתה לבסיס החוקי לביצוע פעולות שיטור נוספות אשר קיומו, לשיטת המדינה, הוא טעם נוסף המצדיק, ואף מחייב, דיון נוסף בפסק הדין.

הסמכות לבצע פעולות שיטור נוספות

89. סעיף 3 לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971 (להן: **פקודת המשטרה**), קובע כדלקמן:

"משטרת ישראל תעסוק במניעת עבירות ובגילויין, בתפיסת עבריינים ובתביעתם לדין, בשמירתם הבטוחה של אסירים, ובקיום הסדר הציבורי ובטחון הנפש והרכוש".

עוד מוסיף סעיף 5 לפקודת המשטרה וקובע :

"במיוחד, ובלי לגרוע מהוראות סעיפים 4 ו-4א, יהא מתפקידו של כל שוטר –

(1) לקיים סדר בדרכים הציבוריות, ברחובות הציבוריים, במעברים, ברציפים, במקומות נחיתה, ברציפי רכבות, בנמלים, בנהרות, בתעלות, באגמים ובכל מקום שיש לציבור גישה אליו;

(2) למנוע הפרעות בשעת התקהלות או תהלוכה בדרכים הציבוריות וברחובות הציבוריים, או בסביבת בית תפילה בשעת תפילה בציבור, וכן כל אימת שדרך, רחוב, מעבר, רציף או מקום נחיתה עלולים להיות דחוסים או חסומים;.."

(3) ליתן דעתו על עבירות הנעברות בדרך, בכביש, ברחוב, במעבר או במקום ציבוריים;

(4) לקבל לרשותו מציאה או רכוש שאין עליו תובעים, ולנהוג בו באופן שנקבע;

(5) לעצור כל אדם שיש לו יסוד סביר לחשוד בו כי הוא מחזיק או מעביר, בכל אופן שהוא, רכוש גנוב או כל דבר שהחזקתו אינה חוקית, ולחפש בכליו ובגופו של אדם כאמור."

90. כחלק מאחריותה לשמור על הסדר הציבורי, ביטחון הנפש והרכוש, וכן מאחריותה למנוע עבירות, פועלת המשטרה בהתאם לתפקידיה ולסמכויותיה המעוגנות בסעיפים 3 ו-5 לפקודת המשטרה, המשמשים אותה בפעולות שיטור שגרתיות ביותר, המתבצעות במצבים שונים, בהתאם לצורך ולסמכות.

91. המדינה תטען, כי ללא הסמכויות המוקנות לה מכוח סעיף 3 ו-5 לפקודת המשטרה, לא הייתה לה כל יכולת לבצע את התפקידים הבסיסיים ביותר המוטלים עליה מכוח הפקודה.

92. בפסיקותיו לאורך השנים הכיר בית המשפט הנכבד פעם אחר פעם בסמכויותיה של המשטרה, המוקנות לה מכוח סעיפים 3 ו-5 לפקודת המשטרה, לקיים את תפקידיה. סמכויות אלה הוכרו גם במצבים בהם הפעלתן כרוכה בפגיעה בזכויות.

93. כך, לדוגמה, במסגרת בג"ץ 1336/17 **אבו זהרה נ' השר לביטחון פנים** (פורסם באר"ש, 19.10.17) נקבע כי המשטרה מוסמכת לסגור חנויות ובתי עסק במזרח ירושלים לאחר אירועים של פיגועים והפרות סדר. בעניין זה נקבע, כי "סמכותה של המשטרה לפעול בכל הנוגע לשמירת הסדר הציבורי ובטחון הציבור מעוגנת בסעיף 3 לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971... סמכות המשטרה להורות על מניעת גישה וסגירת חנויות באזור הפיגוע מעוגנת בסעיף 4 לפקודה".

94. בית המשפט הנכבד הכיר גם בסמכות המשטרה, הגלומה בסעיפים 3-5 לפקודת המשטרה, להטיל מגבלות על קיום הפגנות. בבג"ץ 6536/17 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' משטרת ישראל** (פורסם באר"ש, 8.10.17) הפנתה כב' הנשיאה א' חיות ל"סמכויות הכלליות הנתונות למשטרה בסעיפים 3 עד 5..." וקבעה כי אין בפסק דינה – אשר עסק בפרשנות המונח "אסיפה" שבסעיפים 83 והצורך בקבלת רישיון בהקשר זה לפי סעיף 84 לפקודה – "כדי לגרוע מסמכות המשטרה להטיל – מראש או בדיעבד – מגבלות על הפגנות ותהלוכות אשר לדעתה עשויות לסכן בהסתברות קרובה לוודאי את שלום הציבור" (סעיף 42 לחוות דעתה).

95. ראו והשוו גם בג"ץ 7839/19 **פלוני נ' משטרת ישראל** (פורסם באר"ש, 19.10.20) אשר עסק בצעדים שנקטו על ידי המשטרה להגן על בני משפחה שהיו מצויים בסכסוך דמים עם משפחה אחרת. בהקשר זה קבע בית המשפט הנכבד כי מסור למשטרת ישראל שיקול הדעת באשר לדרכי המימוש של הסמכות והאחריות המוקנית לה במסגרת סעיף 3 לפקודת המשטרה:

"במסגרת תפקידה ואחריותה כאמור של משטרת ישראל לעסוק ב"בטחון הנפש והרכוש", מסור למשטרת ישראל שיקול דעת מקצועי רחב, בין היתר באשר לדרכי המימוש של סמכותה ואחריותה זו. משטרת ישראל אינה רק בעלת הסמכות החוקית לעניין זה. בידיה גם הכלים, הידע המקצועי, הניסיון, המשאבים והמידע הרלבנטי לשם מימוש אחריות זו, ולשם קבלת החלטה בכל מקרה נתון באשר לדרכי הפעולה שיש לנקוט, ובית משפט זה לא ייטה להתערב בשיקול דעתה." (סעיף 21 לחוות הדעת של כב' השופט מזוז)

96. אך לאחרונה דחה בית המשפט הנכבד עתירה שעסקה בהגבלות שהוטלו על קיום תפילת יהודים בהר הבית. בכלל זה, נדרש בית המשפט הנכבד לטענה כי פעילותה של המשטרה, המתבססת על סעיפים 3-5 לפקודה, אינה עומדת בדרישת ההסמכה המפורשת הנדרשת לפגיעה בזכויות. בהמשך לפסיקה ארוכת שנים, דחה בית המשפט הנכבד טענה זו (בג"ץ

6013/18 מוקד – המרכז הישראלי לקידום הדמוקרטיה והגנה על זכויות אדם נ' משטרת ישראל (פורסם באר"ש, ביום 28.2.21) (להלן: עניין מוקד).

97. בעניין מוקד, הפנה בית המשפט הנכבד בין היתר לבג"ץ 9074/03 עזרון נ' ניצב לוי (פורסם באר"ש, 12.10.03), בו נקבע כי "אין גם חולק כי המשטרה, שעל-פי סעיף 3 לפקודת המשטרה [נוסח חדש] תשל"א-1971, מופקדת על 'קיום הסדר הציבורי ובטחון הנפש והרכוש', מוסמכת על-פי דין לאסור על ביקורים בהר הבית".

כן הפנה בית המשפט הנכבד לבג"ץ 4776/06 סלומון נ' מפקד מחוז ירושלים (פורסם באר"ש, 28.12.06), במסגרתו הדגיש, בין היתר, את המרכזיות של הזכות לחופש ביטוי ולחופש הפולחן העומדות בבסיס הזכות להתפלל בהר הבית. על אף החשיבות שמיוחסת לזכות לעלות להר הבית, קבע בית המשפט הנכבד כי זכות זו אינה מוחלטת ויש שעליה לסגת מפני אינטרסים אחרים, ובהם השמירה על הסדר הציבורי ועל שלום הציבור ובטחונו, זאת כאשר נשקפת סכנה קרובה לוודאי לפגיעה קשה וחמורה בשלום הציבור.

על רקע הדברים האלה, קבע בית המשפט הנכבד, כדלקמן:

3. סמכותה של משטרת ישראל למנוע כניסת מבקרים ומתפללים להר הבית בהתקיים סכנה קרובה לוודאי לפגיעה קשה בביטחון הציבורי, נובעת מתפקידה המובהק של המשטרה 'בקיום הסדר הציבורי ובטחון הנפש והרכוש' (סעיף 3 לפקודת המשטרה [נוסח חדש], תשל"א-1971 (להלן: פקודת המשטרה או הפקודה)). לשם מילוי התפקיד האמור, נתונה לשוטרים הסמכות לקיים סדר "בכל מקום שיש לציבור גישה אליו" וכן למנוע הפרעות בשטחים ציבוריים (סעיף 5(1) ו-2 לפקודה). לאחרונה, במסגרת תיקון תשס"ה לפקודת המשטרה, אף עוגנה במפורש סמכותם של שוטרים להורות על מניעת גישה לאזור או למקום בהתקיים 'חשש ממשי לפגיעה חמורה בביטחון הנפש או הרכוש' (סעיף 4א לפקודה). בהתחשב בהוראות-חוק אלה, מוסמכת המשטרה לאסור על כניסה להר הבית או להגבילה בתנאים. בין היתר, מוסמכת המשטרה במקרים מתאימים גם לצמצם את האיסור על עלייה להר הבית ולהגבילו לאנשים מסוימים בלבד, והכל לשם שמירה על שלום הציבור וביטחונו [...]"

ראו גם בג"ץ 10450/07 תנועת נאמני הר הבית וארץ ישראל נ' ניצב אהרון פרנקו (פורסם באר"ש, 11.12.07) ובג"ץ 8871/17 פואה נ' מפקד מחוז ירושלים (פורסם באר"ש, 14.12.17).

98. הנה כי כן, בית המשפט הנכבד שב וקבע בפסיקותיו – כולל אלה שניתנו לאחר חקיקת חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו – כי תפקידה המובהקים של המשטרה, המעוגנים בסעיפים 3-5 לפקודה, מסמיכים אותה לפגוע בזכויות יסוד לשם שמירה על הסדר הציבורי, שלום הציבור וביטחונו.

99. יתרה מזו, המדינה תטען כי בית המשפט הנכבד הכיר בפסיקותיו שהובאו לעיל בסמכותה של המשטרה לפגוע בזכויות יסוד באופן ממשי, בנסיבות ובתנאים שדרשו זאת. לשיטת המדינה, הפגיעה שנגרמת מסגירת חנויות, מהטלת מגבלות על הפגנות או מהגבלת חופש הפולחן היא קשה שבעתיים מן הפגיעה המתונה בזכויות הנגרמת מביצוען של פעולות שיטור נוספות, ממוקדות וענייניות, כחלק מקיום תפקידיה הבסיסיים ביותר של המשטרה.
100. לשלמות התמונה יצוין, כי בשונה מן ההלכות המפורטות לעיל, בבג"ץ 5887/17 ג'בארין נ' **משטרת ישראל** (פורסם באר"ש, 25.7.17)(להלן: **עניין ג'בארין**) קבע בית המשפט הנכבד כי סעיף 3 לפקודת המשטרה הוא סעיף כללי המגדיר את תפקידי המשטרה ואין בו מקור סמכות עצמאי. עניין ג'בארין עסק בסמכות המשטרה לדרוש התחייבויות שונות ממשפחותיהם של מפגעים, כתנאי להעברת גופותיהם. בהמשך, בהליך שעסק בסוגיה דומה – סמכות המפקד הצבאי להורות על קבורת גופות מחבלים, חלף החזרתם למשפחותיהם – קבע כב' השופט י' עמית כי הידרשות בית המשפט הנכבד לסעיף 3 לפקודת המשטרה – בעניין ג'בארין נעשתה על רקע הסוגיה הפרטנית שעמדה לבחינה באותו הליך (דנג"ץ 10190/17 **מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה ושומרון נ' עליאן** (פורסם באר"ש, 9.9.19), סעיף 4 לחוות דעתו של כב' השופט עמית). דומה, אפוא, כי אין בעניין ג'בארין כדי לשנות מן התמונה העולה מן הפסיקה העדכנית בכל הנוגע למשמעות סעיפים 3-5 לפקודת המשטרה.
101. בענייננו, עמדת המדינה היא כי פעולות השיטור השגרתיות ביותר, המבוצעות מדי יום, והנדרשות למילוי תפקידיה של המשטרה באופן האלמנטרי ביותר, מעוגנות בראש ובראשונה בסעיפים 3 ו-5 לפקודת המשטרה.
102. בנוסף, המדינה תטען כי הסמכות לבצע פעולות שיטור נוספות אף גלומה בסמכות החקירה **המסורה למשטרה**. עמדת המדינה היא כי פעולות השיטור הנוספות המוזכרות בפסק הדין נועדו לאפשר למשטרה לקבל החלטות מושכלות באשר לצורך בהפעלת סמכויותיה הנוספות על פי דין – וטרם פניה אליהן בהיותן פוגעניות יותר – כגון עיכוב, מעצר, חקירה, חיפוש על הגוף, מניעת כניסה למקום וכיוצא באלו.
103. לעמדת המדינה, **אדם המתבקש להשיב על שאלות השוטר "חופשי לעזוב" ואינו חייב להשיב על השאלות**. בנסיבות אלה, אין ספק כי תשאולו של אדם הוא צעד פוגעני פחות מאשר חקירתו או חקירתו באזהרה. גם בדיקת המידע המצוי בידי המשטרה היא פעולה "רכה" יותר ופוגענית פחות מאשר איסוף ראיות במסגרת חקירה פלילית, לרבות באמצעות הפעלת סמכות החיפוש, הסמכות לתפוס מסמכים, סמכות החקירה, ועוד. במקרים רבים, פעולות אלה אף עשויות לייתר את הצורך בהפעלת הסמכות הפוגענית יותר.

104. ביחס לאירועים בהם קיים חשש להפרת הסדר הציבורי, עומדות למשטרה גם סמכויות ספיציפיות שונות: סמכויות לרישוי תהלכות ואספות (סעיף 90 לפקודת המשטרה), סמכויות לטיפול בהתקהלויות אסורות והתפרעויות (סעיפים 151-155 לחוק העונשין, התשל"ז-1977), סמכויות להרחיק ממקום (סעיף 4א(א) לפקודת המשטרה). בנוסף, עומדות למשטרה סמכויות עיכוב ומעצר במקרים בהם עולה חשד לביצוע עבירות במסגרת הפרות סדר. המדינה תטען, כי אף מסמכויות אלה יש לגזור את סמכויות המשטרה, הפוגעניות פחות, לתשאל אדם או לערוך בדיקה במאגרי המידע שלה, על מנת לאפשר לה להפעיל את סמכויותיה הפוגעניות יותר על יסוד תשתית ראייתית הולמת.

105. הינה כי כן, עמדת המדינה היא כי פעולות השיטור הנוספות מאפשרות למשטרה לעשות **שימוש מדויק ומידתי** בסמכויות הנוספות והן משקפות את עקרון היסוד לפיו רשות מוסמכת חייבת להפעיל את סמכותה על יסוד **תשתית עובדתית ראויה**.

106. באשר לסמכות המשטרה לחפש במאגרי המידע, במהלך פעילותה הרגילה, או בכל סיטואציה אחרת, נבקש אף להפנות לבג"ץ 7427/15 **זראושה טלאל נ' משטרת ישראל** (פורסם באר"ש, 15.9.2016), בו נקבע כי משטרת ישראל רשאית לנהל מאגרי מידע הדרושים לה לצורך מילוי תפקידיה:

"אקדים ואציין כי נקודת המוצא היא שמשטרת ישראל רשאית לנהל מאגרי מידע הדרושים לה לצורך מילוי תפקידיה, בהם "מניעת עבירות וגילוי" והבטחת "הסדר הציבורי ובטחון הנפש והרכוש" (ראו סעיף 1(ג) לחוק המרשם הפלילי ותקנת השבים, התשמ"א-1981, וסעיף 3 לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971). ואכן, העותר לא מלין בפנינו על עצם קיומו של מאגר מידע מודיעיני, אלא טוען כי יש למחוק מן המאגר מידעים הקיימים בעניינו, מאחר שאלה שקריים וחסרי בסיס."

107. אם כן, סמכות המשטרה לנהל מאגרי מידע כוללת גם את הסמכות להשתמש במידע האגור בהם לשם מילוי תפקידיה לפי פקודת המשטרה. במסגרת זו, מוסמכת המשטרה, כאשר הדבר נדרש לשם מילוי תפקידיה, לחפש מידע על אדם המצוי במאגרי המידע שלה.

108. לאחר הדברים האלה, תבקש המדינה לפנות לקביעה של דעת הרוב לפיה, נוכח הפגיעה בזכויות הנגרמת מפעולות השיטור הנוספות, נדרשת המדינה להצביע על הסמכה ברורה, מפורשת ומפורטת לצורך ביצוען.

109. בהקשר זה תטען המדינה כי הלכה פסוקה היא **שאין לתת לדרישה להסמכה מפורשת וברורה משמעות צרה והכרחית אחת** אלא מונח זה יוצר קשת של פרשנויות אפשריות שהבחירה ביניהן תלויה בין היתר בזכות הנפגעת ובעוצמת הפגיעה. כך, רמת הפרטנות של ההסמכה הנדרשת תיגזר מעוצמת הפגיעה בזכות המוגנת, ממהות העניין ומהקשר הדברים.

110. ראו לעניין זה, לדוגמה, דנג"ץ 9411/00 ארקו תעשיות חשמל בע"מ נ' ראש עיריית ראשון לציון (מיום 19.10.09) (להלן: עניין ארקו), כדלקמן:

"11. ... אף המונח "הסמכה מפורשת" איננו מושג בעל משמעות צרה והכרחית אחת. 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. לעניין זה ציינתי בפסקה 12 בפרשת המפקד הלאומי, כי:

"בהתחשב בכך (בכלל הפרמטרים שפורטו מעלה – ד.ב.), ככל שהזכות הנפגעת קשורה בקשר ענייני הדוק לכבוד האדם ולחירותו והיא בעלת חשיבות חברתית גבוהה וככל שעוצמת הפגיעה בזכות רבה ומקיפה, כך נפרש ביתר קפדנות את דרישת "ההסמכה המפורשת" בנסיבותיו של המקרה הקונקרטי. בהתאם לכך, בנסיבות בהן מדובר בזכות יסוד מרכזית שעוצמת הפגיעה בה גבוהה, תידרש הרשאה ברורה בחוק המסמיך הקובעת אמות-מידה כלליות למאפיינים המהותיים של הפגיעה המותרת באמצעות חקיקת-משנה. רמת הפרטנות של ההסמכה הנדרשת תיגזר מעוצמת הפגיעה בזכות המוגנת, ממהות העניין ומהקשר הדברים...".

"לעומת זאת, ככל שהטעמים שבבסיס הזכות המוגנת הינם בעלי חשיבות חברתית נמוכה יחסית, וככל שעוצמת הפגיעה בזכות חלשה בהתחשב בהקשרה ובמכלול נסיבות העניין, כך ניתן לפרש את דרישת "ההסמכה המפורשת" באופן גמיש ומרוכך יותר. בנסיבות כאמור, יכולה חקיקת-המשנה לשאוב כוחה מהסמכה מפורשת המתחייבת מתכליתו הברורה של החוק המסמיך. לשון אחר; כאשר טיב הפגיעה בזכות המוגנת, היקפה ועוצמתה אינם משמעותיים, די בכך שמתכליתו הפרטיקולרית של החוק המסמיך עולה באופן הכרחי קיומה של הסמכה לפגיעה בזכות היסוד. זאת, אף בהעדר לשון ברורה והסדרה של עיקרי הפגיעה בחקיקה ראשית (ראו והשוו: גזל הנ"ל, עמ' 403-408)".

12. הפרשנות לדרישת "ההסמכה המפורשת", המבוססת כמפורט על זיקה לטיב ולעוצמת הפגיעה בזכות המוגנת, פרשנות ראויה היא. היא יוצרת קוהרנטיות והרמוניה פרשנית בין כלל חלקי פסקת ההגבלה, המהווים מארג חוקתי אחד שנועד לאפשר פגיעה בזכויות אדם על מנת לשמור על זכויות האדם (ראו ברק-פרשנות חוקתית, עמ' 486-487). פרשנות זו מאפשרת – כמתחייב ממהות שיח הזכויות – גמישות בהתאם

להקשר ולנסיבות העניין תוך איזון הולם בין עקרונות המצדיקים פגיעה בזכויות אדם אך על-בסיס חקיקה ראשית לבין הצורך שביעילות מנהלית ובמרחב תמרון למחוקק המשנה באופן המתיישב עם האינטרס הציבורי וזכויות האדם. פרשנות זו מיישבת אף הלכה למעשה בין הגישות השונות לדרישת "ההסמכה המפורשת" עוד בעידן שקדם לחוקי היסוד (ראו: דברי הנשיא שמגר בפרשת מיטרני למול דברי השופט ברנזון בפרשת ליפבסקי-הליפי). פרשנות זו משתלבת אף עם ההנחה הפרשנית לפיה לא הוענקה למחוקק המשנה סמכות לקביעתן של הוראות רטרואקטיביות בחקיקת-משנה, חזקה אשר קיבלה משנה תוקף לאחר חקיקתם של חוק-יסוד: חופש העיסוק וחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.

13. כפי שצויין לעיל, את הדרישה ל"הסמכה מפורשת" יש לקרוא באופן דומה ליתר תנאיה המהותיים של פסקת ההגבלה – היינו בהתאם למכלול נסיבות העניין וביניהן טיב הזכות הנפגעת, הטעמים המונחים בבסיסה ועוצמת הפגיעה בה. ככל שעוצמת הפגיעה בזכות תפחת, כך גם יקטן הצורך בעמידה דווקנית על דרישת ההסמכה המפורשת, וניתן יהיה להסתפק בלשון מרוככת יותר ואף בבחינת התכלית הפרטיקולרית של דבר החקיקה המסמך. לעומת זאת, ככל שעוצמת הפגיעה בזכות תגדל, כך יהיה עלינו לקרוא קריאה דווקנית יותר של דרישת ההסמכה המפורשת. (סעיפים 11-13 לפסק הדין של כב' הנשיאה ד' ביניש)

111. ראו גם בג"ץ 6824/07 ד"ר עאדל מנאע נ' רשות המסים (מיום 20.12.10), בו חזר כב' השופט ע' פוגלמן על ההלכה שנקבעה בעניין ארקו והדגיש כי ככל שזכות היסוד שעלולה להיפגע נושאת זיקה עניינית והדוקה יותר לזכויות אדם מוגנות, וככל שמדובר בזכות מרכזית יותר, כך תפורש ביתר הקפדה הדרישה לקיומה של "הסמכה מפורשת" בחוק.

וכך קבע כב' השופט פוגלמן :

"מתן פרשנות "גמישה" שאינה "דווקנית" לכלל הפסיקתי בדבר הסמכה ברורה ומפורשת, ונקיטה בגישה "הקשרית", שלפיה מידת ההקפדה בדרישה להסמכה מפורשת משתנה בהתאם לחשיבותה היחסית של הזכות הנפגעת, למידת הפגיעה בה, לתכלית החוק ולמכלול הנסיבות, מקדמת הרמוניה פרשנית, והיא מוצדקת גם מטעמים מהותיים, באשר היא מתאפיינת בגמישות ובחוסר דוגמטיות, כמתחייב משיח הזכויות, ומאזנת בין הטעמים המצדיקים הגבלת זכויות אדם רק בחקיקה ראשית, לבין ערכים נגדיים של יעילות מינהלית ומרחב פעולה אפקטיבי" (סעיף 15 לחוות הדעת של כב' השופט פוגלמן)

112. ראו גם בג"צ 5870/14 חשבים ה.פ.ס. מידע עסקי בע"מ נ' הנהלת בתי המשפט (פורסם באר"ש, יום 12.11.15) (סעיף י"ט לחוות הדעת של כב' השופט רונינשטיין):

יט. אחת השאלות המגיעות תדיר אל שולחנם של בתי המשפט היא רמת המפורשות הנדרשת בחוק המסמך; קרי, עד כמה ספציפי על החוק להיות בנוגע לפעילות המותרת לרשות המינהלית. ההכרה בסמכות משתמעת – סמכות שאינה כתובה מפורשות בלשון החוק – נובעת מן השכל הישר ומנסיון החיים, אשר מלמדים כי המציאות מורכבת לאין שיעור מיכולתו של מחוקק בשר ודם לצפות מראש, עמידה דווקנית על רמת מפורשות גבוהה עלולה להוביל איפוא לשיתוק רשויות המינהל הציבורי ולשיבושו של מרקם החיים התקין. יפים לכך דברי המלומדת מרגית כהן:

"שום מערכת חקוקה, ולו המקיפה ביותר, איננה יכולה לתת תשובות מלאות לכל סיטואציה אפשרית, במיוחד במדינה המודרנית, שצרכיה ותנאיה משתנים במהירות. חוסר הסדרה יכול להתקיים גם כאשר השיטה נמצאת עדיין בתהליכי היווצרות וגיבוש. יתר על כן, שיטה יכולה להיות מאופיינת בהימנעות מהסדרה בחקיקה ראשית, הנובעת מחולשה פרלמנטרית כללית או מהימנעות מכוונת מטיפול בנושאים בעלי רגישות פוליטית גבוהה. בהתקיים האפשרות, שהחוק לא יסדיר נושאים מוגדרים, יש לבחון את התוצאה הנובעת מכך מבחינתה של הרשות המבצעת. אפשרות אחת יכולה להיות הימנעות מפעולה. אולם במקביל יש עוצמה לטיעון, כי על הממשלה לפעול גם בהיעדר הסדר חוקי, וכוחה לעשות כן נובע אינהרנטית ממהותה ותפקידיה" (מרגית כהן סמכויות כלליות של הרשות המבצעת 8 (תשס"ג-2002)).

נזכיר בעניין זה את פסק-דינה של הנשיאה ביניש בבג"ץ 10203/03, "המפקד הלאומי" נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד סב(4) 715, (2008), שם צוין כי "רף המפורשות" צריך להיקבע בהתאם לנסיבות העניין, וביניהן גם "טיב הזכות הנפגעת והטעמים המונחים בבסיסה, חשיבותה החברתית היחסית של הזכות, עוצמת הפגיעה בה, השלכותיה החברתיות, מיהות הרשות הפוגעת והקשר הדברים" (עמוד 82 לפסק-הדין; ראו גם ברק-ארז, 125). מעין תמונת ראי של קביעה זו עוגנה בבג"ץ 3933/11 מכבי שירותי בריאות נ' שר הבריאות, [פורסם בנבו] פסקה 35 לפסק-דינה של השופטת ארבל (2014), שם נקבע כי יש להציב "רף מפורשות" נמוך במקום שבו הדבר נחוץ לשם הסמכת רשויות המינהל לשמור על זכויות יסוד. אטעים – כמו במקרים אחרים – את

השכל הישר; יש לבחון תדיר האם הנסיבות מצדדות בדווקנות או שמא בגישה גמישה, מתוך הסקת כוונתו של המחוקק באופן מתאים. הרשות היא משרתת הציבור; על כן, ככל שהכרה בסמכויותיה המופעלות בתום לב מאפשרת את מתן השירות, לא יחסום בית המשפט את פעולתה; אם חלילה יוברר כי שיקולים זרים, שרירות או חוסר תום לב מכתימים את מעשה הרשות, כמובן תהא הגישה אחרת. הרשות אינה אדונו של הפרט אלא משרתת אותו אך גם את החברה כולה, והאיזון בבחינת סמכויותיה יזכור זאת תדיר, לרבות בשאלות ערכיות של שמירה על פרטיותו של אדם ומזעור הפגיעה ככל הניתן בגדרי החוק."

113. ראו גם קביעתו של כב' המשנה לנשיאה ח' מלצר בפסק הדין לפיו, "הפסיקה קבעה כי די בהסמכה כללית שמסייעת להגיש את תכלית החוק בו מדובר כדי להיחשב מפורשת מספיק על מנת להגביל באופן מתון זכות יסוד" (סעיף 3 לחוות הדעת של כב' המשנה לנשיאה מלצר).

114. המדינה תטען כי הפגיעה הנגרמת מביצוען של פעולות שיטור נוספות, בין במעמד דרישת ההזדהות ובין במעמד אחר, מתונה, ובוודאי שאינה פגיעה בלב זכות יסוד. כפי שקבע כב' המשנה לנשיאה מלצר ביחס לפגיעה הנגרמת מדרישת ההזדהות, המדובר ב"פגיעה מסוימת, אך מתונה יחסית בזכויות החוקתיות". המדינה תטען כי הדברים נכונים ביתר שאת ביחס לפעולות השיטור הנוספות, שכן האדם המתבקש להשיב על שאלות של שוטר אינו חייב לעשות זאת ואינו "מעוכב" לשם כך.

115. המדינה תטען כי סמכויות המשטרה אשר נתפסו בעיני המחוקק כפוגעות באופן משמעותי בזכויות אדם, עוגנו באופן מפורש ומפורט בחקיקה. כך, בהתקיים חשד סביר לביצוע עבירה, מוקנות לשוטר סמכויות עיכוב (מכוח סעיף 67-68 לחוק המעצרים), מעצר (מכוח סעיף 23 לחוק המעצרים), חיפוש בגוף (מכוח סעיף 11-2 לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – חיפוש בגוף ונטילת אמצעי זיהוי, התשנ"ו-1996), וכיוצא באלו סמכויות מפורשות ומפורטות.

116. לעמדת המדינה, בכל הנוגע לסמכויות הבסיסיות ביותר של שוטר – הסמכות לפנות לאדם בשאלות, בהתאם לנסיבות העניין, מבלי שהאדם מחויב מבחינה משפטית לענות עליהן, והסמכות להיעזר במאגרי המידע של המשטרה לצורך מילוי תפקידו – אינן דורשות הסמכה מסוג זה. המדינה תטען כי יש מרחק רב בין הפגיעה הנגרמת מהפעלת סמכויות אכיפה פוגעניות, כאלה המתוארות לעיל, ובין פעולות שיטור נוספות שאינן כרוכות בפגיעה בזכויות אלא באופן מינימלי ביותר.

117. המדינה תטען, כי נוכח האופי הבסיסי של פעולות השיטור הנוספות, התכליות החיוניות אותן הן משרתות, והפגיעה המינימלית בזכויות שנגרמת בביצוען – די בהסמכה הכללית

הגלומה בסעיף 3 ו-5 לפקודת המשטרה, וכן ביתר הסעיפים המוזכרים לעיל, כדי לאפשר לשוטרים לקיים שגרת שיטור אלמנטרית זו.

118. על כן, לשיטת המדינה, המשטרה מוסמכת לבצע פעולות שיטור נוספות במעמד דרישת ההזדהות, כפי שהיא מוסמכת לבצען בנסיבות אחרות. המדינה תטען כי מסקנה זו עולה בקנה אחד עם התמונה הנורמטיבית במדינות אחרות בעולם, למיטב בדיקת המדינה. נפנה, אם כן, לסקירה קצרה של המשפט המשווה.

משפט משווה

119. במסגרת פסק דינה, ערכה כב' הנשיאה א' חיות גם דיון קצר בהסדרים הנהוגים במשפט המשווה בכל הנוגע לסמכותו של שוטר לבצע פעולות שיטור נוספות, ובפרט, לשוחח עם אזרח (בפסקה 37 לחוות דעתה).

120. באשר למשפט האמריקאי התייחסה כב' הנשיאה למבחן ה"חופשי לעזוב", על פיו רשאי שוטר לפנות לאדם במקום ציבורי ולשוחח איתו רק אם אותו אדם יכול היה להבין מתוך מכלול הנסיבות שהוא רשאי להמשיך בדרכו. אם פניית השוטר אינה צולחת את מבחן ה"חופשי לעזוב", היא תסווג כפעולה העולה כדי עיכוב, המותרת רק בהתקיים חשד סביר לביצוע עבירה. בהתייחס למשפט האנגלי והקנדי, הדגישה כב' הנשיאה א' חיות כי השוטרים מוסמכים לתשאל אדם, אך כי הפסיקה הבהירה כי האדם אינו מחויב להשיב לשאלות השוטר.

121. המדינה תטען כי קריאה של המשפט המשווה המוזכר בפסק הדין, ופסקי דין נוספים, מלמדת כי העובדה שאדם אינו חייב להשיב לשאלות של שוטר, בשלב בו לא מתקיים חשד סביר לביצוע עבירה, אינה גורעת מעצם סמכותו של השוטר לשאול שאלות אלו. יתרה מזו, כפי שצוין לעיל, גם בישראל אין חובה להשיב לשאלות השוטר הנשאלות במסגרת פעולות השיטור הנוספות.

122. המשפט האנגלי: כעולה מחוות הדעת של כב' הנשיאה חיות, במשפט האנגלי מקובלת פרקטיקה של "עיכוב ותשאל" (Stop and Account), שמכוחה עורכים שוטרים תשאל של עוברי אורח לגבי מעשיהם במקום מסוים. כפי שציינה כב' הנשיאה א' חיות, השוטר אינו יכול לחייב אדם לענות לשאלותיו. עם זאת, מן הפסיקה האנגלית עולה כי בתי המשפט לא הרהרו אחר עצם הסמכות לשאול שאלות אלו.

123. ראו לדוגמה פסק הדין האנגלי בעניין *Diedrick v. Chief Constable of Hampshire*, [2012] EWHC 2144 (Admin.) (להלן: **עניין Diedrick**). פסק הדין מתאר מדרג של שיח שיכול להתקיים בין שוטר לאזרח. תחילה, השוטר מוסמך לנהל "שיחה כללית" עם אזרח, לרבות כאשר הוא מחפש מידע כללי או שהוא מתשאל אנשים על מנת להבין את הרקע לאירועים אשר חייבו את התערבות השוטרים על מנת לשמור על הסדר הציבורי או ליישב

מחלוקת. מפסק הדין עולה, כי תשאול במובן בסיסי זה אף אינו עולה כדי " Stop and Account" במשפט הבריטי.

לאחר מכן, במדרג השיח המותר בין שוטר לאזרח, מצוי ה- "stop and account", אשר מכוחו רשאי השוטר לעצור אדם על מנת לבקש ממנו להסביר את מעשיו, התנהגותו, נוכחות במקום מסוים או החזקה בדבר. בפסיקה הובהר כי סמכות זו אינה כוללת את סמכות החיפוש.

יובהר, כי סמכות השוטר לקיים שיחה בסיסית עם אדם וסמכותו לקיים שיחה שעולה כדי "stop and account" אינן תלויות בקיומו של חשד סביר לביצוע עבירה.

וכך נקבע בעניין *Diedrick* :

“Stop and Account comprises those encounters in which police officers stop members of the public to ask them to account for their actions, behaviour, presence in an area or possession of anything (PACE Code A (April 2003 version), para. 4.11) but do not search them... It does not include those encounters in which police officers engage in

'general conversations, such as when giving directions to a place, or when seeking witnesses. It also does not include occasions on which an officer is seeking general information or questioning people to establish background to incidents which have required officers to intervene to keep the peace or resolve a dispute' PACE Code A (April 2003 version), para 4.12, (Jan 2009 version), para 4.13

Stop and Account is to be distinguished from Stop and Search which refers to the practice of police officers, under statutory powers, stopping and (if necessary) detaining an individual in order to search them.

Police officers have no power to require a person to Stop and Account. Officers are not obliged to inform a person that he need not stop. If a person refuses to stop, the police officer may treat such conduct as providing grounds for a reasonable suspicion justifying the use of statutory powers of Stop and Search, as Code A para. 21 makes clear. Stop and Account is not as intrusive as Stop and Search..."

124. בשנת 2013 הבהיר משרד הפנים הבריטי כי סמכות השוטר לבצע "Stop and Account" אינה סמכות מוגדרת שמעוגנת בחקיקה ראשית, אך היא חלק חשוב מפעילות השטח של שוטרים :

"Stop and account (that is where an individual is asked to account for their presence, actions etc, but not searched) **is not a defined power set out in primary legislation, but an**

important part of on-street policing and constitutes the next step beyond the general conversations officers have with members of the public every day."

<https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130125094331/http://www.homeoffice.gov.uk/police/powers/stop-and-search/>

125. במאמר מוסגר יצוין כי מן המשפט האנגלי אף עולה גישה לפיה שוטר רשאי לעשות כל מעשה ש"אדם רגיל" רשאי לעשותו, אף ללא הסמכה מפורשת בחוק. ראו לעניין זה קביעתו של הלורד Goff בפרשת *Collins v. Wilcock*, [1984] 1 W.L.R. 1172, בהקשר למגע פיזי בין שוטר לאזרח:

"[P]olice officers have for present purposes no greater rights than ordinary citizens. It follows that, subject to such cases, physical contact by a police officer with another person may be unlawful as a battery, just as it might be if he was an ordinary member of the public. **But a police officer has his rights as a citizen, as well as his duties as a policeman. A police officer may wish to engage a man's attention, for example if he wishes to question him. If he lays his hand on the man's sleeve or taps his shoulder for that purpose, he commits no wrong. He may even do so more than once; for he is under a duty to prevent and investigate crime, and so his seeking further, in the exercise of that duty, to engage a man's attention in order to speak to him may in the circumstances be regarded as acceptable: see *Donnelly v. Jackman* [1970] 1 W.L.R. 562. But...[a] police officer has no power to require a man to answer him, though he has the advantage of authority, enhanced as it is by the uniform which the state provides and requires him to wear, in seeking a response to his inquiry" (p. 1178).**

למען הסר ספק יצוין, כי הדברים מובאים לשם שלמות התמונה, אך המדינה אינה טוענת כי זו ההלכה שאומצה בישראל, בשים לב לסעיפים 3 ו-5 לפקודת המשטרה, ויתר הסעיפים שהוזכרו לעיל, המשמשים בסיס חוקי לפעולות השיטור הנוספות בישראל.

126. באוסטרליה, סקר בית המשפט העליון במדינת ויקטוריה את נקודות המוצא של המשפט המקובל בשאלת הסמכות של המשטרה לבצע פעולות שיטור נוספות כגון תשאול, בשים לב לנקודת המוצא כי פגיעה בחירותו של אדם חייבת להיות על יסוד הסמכה בחקיקה ראשית (*Director of Public Prosecutions v Magnus Kaba* [2014] VSC 52 (18 December)

2014). בסעיף 60 לפסק הדין, סקר בית המשפט את פעולות השיטור **הדורשות** הסמכה מפורשת:

"60 At common law, without statutory authority police do not have power to stop a person riding a bicycle for the purpose of obtaining his or her name and address nor to remain on private premises after being told to leave. Police do have power to arrest on reasonable suspicion of offending. Police do not have power to arrest for questioning or facilitating an investigation and such conduct is 'unlawful'. Police are not acting in the course of their duties when executing, and a person may use reasonable force when resisting, such an arrest. Statutory power to arrest a person on reasonable suspicion until taken without delay before a court must, like the equivalent common law power, be exercised strictly according to the condition and no power to engage in questioning is conferred."

127. לעומת זאת, בהמשך, מתאר בית המשפט את סמכויות המשטרה הבסיסיות ביותר **הנלמדות מתפקידי המשטרה המקובלים במשפט המקובל**:

"68. In drawing that line, the courts take into account the duties of police to protect the community and prevent crime. In *Director of Public Prosecutions (Vic) v Zierk*, Warren CJ describes the duties of police in the following general terms:

"The 'duties' of a police officer are ancient and include: the duty to preserve the peace; the duty to protect life and property; the duty to prevent crime; the duty to detect crimes when they occur; the duty to apprehend offenders; the duty to prevent obstructions of highways; and the duty to uphold the law."

69. **It is recognised that, in the performance of these duties and without reasonable grounds of suspicion, police might exercise their ordinary capacity to ask questions of and seek co-operation from persons in reliance upon every citizen's 'moral duty, or ... social duty to assist the police', to use the words of Lord Parker CJ in Rice.[106] As was held in R v Grant[107] by McLachlin CJ and Charron J, '[e]ffective law enforcement is highly dependent on the cooperation of members of the public. The police must be able to act in a manner that fosters this cooperation, not discourage it'."**

128. אף בהקשר זה נערך דיון ביחס לסוגיית הכפייה, תוך שבית המשפט קובע כי אין הנחה שאדם מצוי תחת כפיה רק משום שהוא מתושאל על ידי שוטר במדים. עם זאת, בשים לב לחוסר הסימטריה בין הרשויות לבין הפרט, וההשפעה הפסיכולוגית שעשויה להתלוות לנוכחותו של שוטר במקום, נקבע מבחן של אדם סביר העלול להסיק כי אין לו ברירה אלא להשיב לשאלות השוטר: "he or she 'reasonably believes that the choice to do " otherwise does not exist'".

129. מסקנה זו עולה אף מן הדין בארצות הברית. ראו והשוו, לדוגמה, *Florida v. Royer*, 460 U.S 491.

"Law 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, by putting questions to him if the person is willing to listen, or by offering in evidence in a criminal prosecution his voluntary answers to such questions."
(בעמ' 1324)

130. תפיסה זו אף עולה בעניין *Terry V. Ohio*, 392 U.S 1, 88 S.Ct (1868), בו צוין כי אין **מניעה חוקתית** משוטר להפנות שאלות לאדם ברחוב:

"Police officer may in appropriate circumstances and in appropriate manner approach person for purposes of investigating possible criminal behavior even though there is no probable cause to make arrest."

131. אם כן, למיטב בדיקת המדינה, סקירה של המשפט המשווה במדינות "המשפט המקובל" שצוינו לעיל מלמדנו כי התפיסה כי פעולות שיטור בסיסיות ושגרתיות אינן פוגעת באופן משמעותי בזכויות יסוד, היא תפיסה רווחת. כמו כן, מן הפסיקה במדינות שונות עולה כי פעולות אלה נתפסות כחלק אינהרנטי מתפקיד השוטר ואינן מצריכות בהכרח הסמכה ברמה שהיא דומה לזו שנדרשת לשם הפעלת סמכויות פוגעניות יותר.

132. כאן המקום לחזור ולהדגיש, כי בדומה למשפט המשווה, גם לפי הדין הישראלי, אדם המתבקש להשיב על שאלות של שוטר אינו חייב לעשות זאת ואינו "מעוכב" לשם כך.

בקשה לעיכוב ביצוע פסק הדין

133. תוצאת פסק הדין נקבעה בסעיף 42 לחוות דעתה של כב' הנשיאה חיות, כדלקמן:
- "סוף דבר – לו תישמע דעתי נעשה את הצו על תנאי למוחלט בחלקו, במובן זה שהנוהל המשטרתי הקיים יבוטל והמשטרה תגבש בתוך תשעים ימים נוהל חדש התואם את הפרשנות המפורטת בסעיפים 24 ו-38 לעיל. עוד אציע לחבריי כי בחלוף תשעים ימים לא תוכל עוד המשטרה לעשות שימוש בנוהל הקיים ולפעול על פיו."
134. כמפורט בראש הבקשה, המדינה תבקש מבית המשפט הנכבד לעשות שימוש בסמכותו לפי תקנה 14 לתקנות סדר הדין בדיון נוסף, התשמ"ד-1984, להורות על עיכוב ביצוע החלקי של פסק הדין, זאת בשני היבטים.
135. **בהיבט הראשון, בכל הנוגע להסדרה של פעולות השיטור הנוספות**, בעקבות דרישת ההזדהות ובזיקה אליה, תבקש המדינה לגבש היבט זה של הנוהל המתוקן, רק לאחר קבלת החלטה של בית המשפט הנכבד בעתירה זו, או לחלופין, בעקבות קיום דיון נוסף בפסק הדין.
136. **בהיבט השני, בכל הנוגע לכניסתו לתוקף של הנוהל המתוקן המצורף לעיל**, אשר גיבושו הסתיים אך לאחרונה, מתבקש בית המשפט הנכבד להורות על עיכוב ביצוע של פסק הדין **בארבעה חודשים**, על מנת לאפשר למשטרה להטמיע את דרישות הנוהל והשינוי המשמעותי הגלום בו בקרב כלל השוטרים, טרם כניסתו לתוקף.
- פרק הזמן הנוסף נדרש לשם ביצוע הפעולות הבאות:
137. נדרשים **45 ימים** לשם הכנת לומדה מקצועית על פי הנוהל המתוקן, אשר תופץ לכל שוטר. הטמעת הלומדה בקרב השוטרים אף היא חיונית טרם כניסתו לתוקף של הנוהל. הכוונה היא לבצע מעקב על מנת לוודא שכל שוטר במערך המבצעי עבר על הלומדה וביצע מבחן בעניין זה. לשם כך נדרש חודש נוסף, לאחר הפצת הלומדה.
138. ברי, כי פסק הדין מחייב את המשטרה לבצע שינוי מהותי בפרקטיקה שנהוגה שנים רבות. נוכח המורכבות של שינוי מעין זה ועל מנת להבטיח את הטמעתו היעילה, בכוונת המשטרה לבצע גם שינוי טכנולוגי, באמצעות יצירת שאילתה במערכת שתיוחד לפעולת דרישת הזדהות ואשר המידע שיוצג בפני השוטר בעת ביצוע שאילתה זו יתמקד בנתונים המופיעים בתעודת הזהות בלבד. לשיטתה של המשטרה, השינוי הטכנולוגי יהיה חיוני להפגמת השינויים המהותיים בנוהל.

139. להערכת המשטרה, נדרשים 45 ימים להכנת הדרישה המבצעית אשר תבסס את השינוי הטכנולוגי וכחודשיים וחצי נוספים לצורך פיתוח הטכנולוגיה והעלאתה לרשת המשטרתית. עבודה זו תחל במקביל להכנת הלומדה המוזכרת לעיל.
140. בנסיבות אלה, על מנת להבטיח את הטמעתו המלאה והיעילה של פסק הדין, אשר משמעותו שינוי מהותי בפרקטיקה שנהוגה שנים רבות, מתבקש בית המשפט הנכבד להורות על עיכוב ביצוע כניסתו לתוקף של הנוהל המעודכן, למשך ארבעה חודשים.

סוף דבר

141. נוכח כל אשר פורט לעיל, ובפרט נוכח ההשלכה המהותית הנובעת מקביעות פסק הדין על עבודת משטרת ישראל, מתבקש בית המשפט הנכבד לעשות שימוש בסמכותו מכוח סעיף 30(ב) לחוק בתי המשפט, ולהורות על קיום דיון נוסף בפסק הדין, בכל הנוגע לקביעת דעת הרוב אשר שללה את סמכות המשטרה לבצע פעולות שיטור נוספות במעמד דרישת ההזדהות.
142. כמו כן, מתבקש בית המשפט הנכבד לעשות שימוש בסמכותו לפי תקנה 14 לתקנות סדר הדין בדיון נוסף ולהורות על עיכוב ביצוע חלקי של פסק הדין, כפי שפורט לעיל.
143. בקשה זו נתמכת בתצהיר של ר' אגף המבצעים במשטרה, ניצב אמנון אלקלעי.

היום, ח' אייר תשפ"א
20 אפריל 2021



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