



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 244/23

לפני :

כבוד הנשיא יצחק עמית
כבוד השופט דוד מינץ
כבוד השופטת יעל וילנר

העותרים :

1. האגודה לזכויות האזרח בישראל
2. אגודת יהודי אתיופיה
3. הוועד הציבורי נגד עינויים
4. עמותת טבקה - צדק ושוויון ליוצאי אתיופיה

נגד

המשיבה :

משטרת ישראל

דיון בהתנגדות לעשיית הצו על תנאי לצו מוחלט

תאריך ישיבה :

י"ז באדר התשפ"ה (17 מרץ 2025)

בשם העותרים 1-3 :

עו"ד עודד פלר ; עו"ד ניצן אילני ; עו"ד שי אילוק

בשם העותרת 4 :

עו"ד אייל אבולפיה

בשם המשיבה :

עו"ד דניאל מארקס ; עו"ד יונתן סיטון

פסק-דין

השופטת יעל וילנר:

1. במוקד העתירה שלפנינו ניצב נוהל של המשיבה (היא משטרת ישראל ; ולהלן גם : המשטרה) בעניין סמכויותיה לפי סעיף 2 לחוק החזקת תעודת זהות והצגתה, התשמ"ג-1982 (להלן : חוק תעודת זהות או החוק), אשר קובע כדלקמן :

החזקת תעודת זהות והצגתה

2. תושב שמלאו לו 16 שנים חייב לשאת עמו תמיד תעודת זהות ולהציגה בפני קצין משטרה בכיר, ראש רשות מקומית, שוטר או חייל במילוי תפקידם, כשדרשו זאת ממנו.



2. ברקע לעתירה ניצב פסק דינו של בית משפט זה בבג"ץ 4455/19 עמותת טבקה – צדק ושוויון ליוצאי אתיופיה נ' משטרת ישראל (25.1.2021) (להלן: עניין טבקה), שבמסגרתו נדון נוהל קודם שגובש על-ידי המשטרה בעניין סמכויותיה לפי סעיף 2 לחוק (להלן גם: הנוהל הקודם). נציין כי הנוהל הקודם נקבע בעקבות המלצותיה של ועדה בין-משרדית, שהקימה ממשלת ישראל לגיבוש תכנית למיגור הגזענות נגד יוצאי אתיופיה (להלן: ועדת פלמור). בדוח המסכם של ועדת פלמור משנת 2016 צוין, בין היתר, כי "מספר לא מבוטל של אירועים אלימים, ראשיתם בדרישה מטעם השוטרים להזדהות, כאשר על פניו לא היה טעם מוברר לדרישה זו", וכי מתעורר חשש שדרישת ההזדהות "מופעלת כיום באופן סלקטיבי". לנוכח האמור, ועדת פלמור המליצה, בין השאר, כי המשטרה תקבע נהלים ברורים שיביאו להפעלה שוויונית של סמכותה לדרוש מאדם להזדהות. הממשלה אימצה את המלצות ועדת פלמור, ובהמשך לכך אישרה המשטרה ביום 6.3.2019 את הנוהל הקודם (להרחבה ראו: עניין טבקה, פס' 7-8).

3. בעתירות בעניין טבקה נטען, בעיקרו של דבר, כי בניגוד להנחה שבבסיס הנוהל הקודם, סעיף 2 לחוק אינו מסמיך שוטרים לדרוש מאדם להציג תעודת זהות, וממילא אינו מסמיך לבצע פעולות נוספות לאחר הצגת התעודה, כגון בירור מידע על בעל התעודה במערכות המידע המשטריות.

פסק הדין בעניין טבקה

4. בפסק הדין בעניין טבקה נקבע (מפי הנשיאה א' חיות, בהסכמת המשנה לנשיאה ח' מלצר, וכנגד דעתו החולקת של השופט א' שטיין), כי סעיף 2 לחוק מסמיך את הגורמים המנויים בו, ובהם המשטרה, לדרוש מאדם להציג תעודת זהות; וכי הפעלת הסמכות כאמור עולה כדי "עיכוב", כמשמעותו בחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), התשנ"ו-1996 (להלן: חוק המעצרים), ולפיכך כפופה להוראות חוק המעצרים הנוגעות לעיכוב. עם זאת, נקבע כי הפעלת הסמכות לפי סעיף 2 לחוק תעודת זהות אינה מותנית בקיומו של חשד סביר לביצוע עבירה (כנדרש בסעיפים 67-68 לחוק המעצרים), משחל בעניינה סעיף 69 לחוק המעצרים, שעניינו "עיכוב לחיפוש ולבדיקת מסמכים". לצד זאת, נפסק כי בשים לב לכך שדרישה מאדם להציג תעודת זהות לשוטר עלולה להוביל לפגיעה ממשית בזכותו לכבוד, יש לדרוש זאת רק בהינתן "צורך ספציפי לברר אם האדם הוא בעל תעודת זהות או צורך לברר מידע לגביו שקיים בתעודת הזהות"

(פס' 22 לפסק הדין; ההדגשה במקור). כמו כן, נקבע כי פרט לסמכות לדרוש הזדהות כאמור, סעיף 2 לחוק אינו מסמיך את המשטרה לבצע פעולות שיטור נוספות, דוגמת "תשאול והצלבת פרטי תעודת הזהות של אדם עם מערכת המחשוב בניידות המשטרה" (פס' 32). זאת, נוכח קביעה שפעולות השיטור הנוספות מחריפות את הפגיעה בכבודו של האדם הנבדק ובחופש התנועה שלו, ואף פוגעות באופן משמעותי בזכותו לפרטיות.

5. השופט שטיין סבר, בדעת מיעוט, כי סעיף 2 לחוק תעודת זהות אינו מקנה סמכות לדרוש מאדם להציג תעודת זהות, וכי לפיכך יש לקבל את העתירות במלואן.

6. בסיכומו של דבר, העתירות התקבלו בחלקן, ונפסק כי המשטרה תתקין נוהל חדש לעניין סמכותה לפי סעיף 2 לחוק, באופן שיעלה בקנה אחד עם פסק הדין.

7. להשלמת התמונה, יצוין כי הן העותרים הן המשיבה הגישו בקשות לדיון נוסף בפסק הדין בעניין טבקה (דנג"ץ 2707/21; דנג"ץ 2414/21; ודנג"ץ 2698/21). בעיקרו של דבר, בקשות העותרים הוגשו ביחס לקביעה, שלפיה סעיף 2 לחוק תעודת זהות משמש מקור הסמכה לדרוש הזדהות, אף בהיעדר חשד סביר לביצוע עבירה; ובקשת המשיבה הוגשה ביחס לקביעה, שלפיה אין היא מוסמכת לבצע פעולות שיטור נוספות, מעבר לדרישת ההזדהות כאמור.

הבקשות נדונו במאוחד ונדחו בהחלטת השופט נ' הנדל מיום 29.12.2021. אשר לבקשות העותרים נקבע, בין היתר, כי פסק הדין בעניין טבקה אינו משנה את המצב המשפטי באופן אשר מצדיק דיון נוסף. ביחס לבקשת המשיבה הודגש, בין השאר, כי פסק הדין הנ"ל התמקד בסמכותה לפי סעיף 2 לחוק תעודת זהות, ולא בסמכויותיה לפי חיקוקים אחרים.

הנוהל דנן

8. בהמשך לפסק הדין בעניין טבקה, ביום 23.2.2022 קבעה המשטרה נוהל חדש, הוא העומד לדיון בענייננו – נוהל הצגת תעודת זהות וחובת הזדהות בפני שוטר (220.002.19) (להלן: הנוהל). בין היתר, בסעיף 4א לנוהל נקבע כי לפי הסמכות המוקנית בסעיף 2 לחוק תעודת זהות, שוטר רשאי לדרוש מאדם להזדהות בהתקיים אחת מהעילות הבאות (ההדגשה הוספה):

1. על פי הנסיבות נדרש לברר אם נושא התעודה הוא אזרח או תושב ישראל.
2. קיים חשש לביצועה של עבירה בה נדרש לברר את גילו של האדם (כמו במקרה של חשש למכירת אלכוהול לקטינים).
3. לצורך הגשת עזרה לאדם השרוי במצוקה שביורור זהותו נדרש לצורך הגשת העזרה.
4. יש יסוד לחשש שמדובר באדם שהמשטרה מחפשת אחריו (לדוגמא: נעדר, עבריין נמלט, דרוש לחקירה).
5. קיים חשש שבוצעה או עומדת להתבצע עבירה ומתקיימות נסיבות שיש בהן כדי להצביע על מעורבות אפשרית של האדם בעבירה, ויש צורך לברר פרט מן הפרטים המפורטים בתעודת הזהות. כך למשל:
 - (א) התנהגותו של האדם מצביעה על מעורבות אפשרית בעבירה או אפשרות להיותו עד לעבירה;
 - (ב) אדם נמצא במקום, בזמן ובנסיבות שניתן להסיק מהם שהוא נמצא שם למטרה אסורה או פסולה.

עוד נקבע בנוהל, בין השאר, כי בנוגע להפעלת הסמכות לדרוש הזהות, "על השוטר לעשות מאמץ שלא לעכב את האדם מעבר לפרק הזמן ההכרחי" (סעיף 5א(3)); כי "השוטר רשאי לאמת את הפרטים המפורטים בתעודת הזהות במערכות המשטריות. בתום בדיקה זו, יחזיר השוטר לאדם את תעודת הזהות ויסיים טיפול" (סעיף 5ב); וכי "ככל שיעלה צורך בהפעלת סמכויות נוספות, על השוטר לפעול בהתאם לכללים החלים על ביצוע פעולות אלה ובהתאם לסמכויות על פי כל דין, וכן ככל שעולה צורך בביצוע פעולות נוספות (תשאול, בדיקה במערכות מידע וכד') לאחר החזרת תעודת הזהות, על השוטר לפעול בהתאם לכללים החלים על ביצוע פעולות אלה ובהתאם לסמכויות על פי כל דין" (סעיף 5ג).

העתירה שלפנינו מכוונת נגד סעיפים אלה בנוהל.

העתירה ומהלך הדיון בה

9. בעתירה נטען כי יש לבטל את סעיפים 4א(5) ו-5ג לנוהל, וכן לתקן את סעיפים 5א(3) ו-5ב לנוהל, לנוכח חוסר הלימה בינם לבין פסק הדין בעניין טבקה.

לאחר שקיימנו דיון בעתירה, בהחלטתנו מיום 2.5.2024 ניתן צו על תנאי, כדלקמן (להלן: הצו על תנאי):



"ניתן בזה צו על תנאי המורה למשיבים ליתן טעם מדוע לא יתוקן נוהל 'הצגת תעודת זהות וחובת הזהות בפני שוטר' כלהלן:

- א. יבוטל סעיף 4א(5) לנוהל.
- ב. יתוקן סעיף 5א(3) לנוהל כך שייכתב כי 'שוטר לא יעכב אדם מעל לזמן סביר הדרוש לביצוע דרישת ההזדהות'.
- ג. יבוטל סעיף 5ב לנוהל או יתוקן באופן שיובהר כי אימות הפרטים נועד לאמת את נכונות התעודה והאמור בה.
- ד. יבוטל סעיף 5ג לנוהל."

10. בהמשך לצו על תנאי הגישה המשיבה תצהיר תשובה, ובו פירטה שינויים שבכוונתה לערוך בהוראות הנוהל הרלוונטיות:

(-) אשר לסעיף 4א(5) לנוהל, שקובע כאמור עילה שבהתקיימה רשאי שוטר לדרוש מאדם להזדהות, צוין כי הסעיף ינוסח באופן הבא:

המקום, הזמן והנסיבות מעלים חשש כי בוצעה או עומדת להתבצע עבירה ומתקיימות נסיבות שיש בהן כדי להצביע על מעורבות אפשרית של אדם באירוע, כחשוד או כעד, ובתנאי שלשם בירור הדבר יש צורך לברר את עצם קיומה של תעודת זהות או פריט מן הפרטים המופיעים בתעודת הזהות.

דוגמאות:

1. זיהוי אדם המצוי במקום, בזמן ובנסיבות שניתן להסיק מהם שהוא נמצא שם למטרה אסורה או פסולה.
2. זיהוי מעורבים או עדים לשם זימון עתידי לבירור / חקירה.
3. אדם מסרב להוראות שוטר כדין ונדרש לתעד את המפגש ולשם כך נדרשים פרטים המופיעים בתעודת הזהות.

(-) אשר לסעיף 5א(3) לנוהל, צוין כי נוסחו יתוקן כאמור בצו על תנאי.

(-) אשר לסעיף 5ב לנוהל, צוין כי הוא ינוסח באופן הבא:

שוטר רשאי לאמת את נכונות התעודה או את הפרטים המפורטים בה, באמצעות שאלות בעל פה או באמצעות המערכות המשטריות. בתום בדיקה זו, יחזיר השוטר לאדם את תעודת הזהות ויסיים טיפול.

(-) אשר לסעיף 5 ג לנוהל, צוין כי הסעיף יימחק מהנוהל.

11. לנוכח האמור, המשיבה טוענת כי יש לדחות את העתירה בכל הנוגע לסעיף 4א(5) לנוהל; וכי התייתרו טענות העתירה ביחס לשאר סעיפי הנוהל.

מנגד, העותרים טוענים כי המחלוקת התייתרה רק בעניין סעיף 5א(3) לנוהל; וכי יש להפוך את הצו על תנאי למוחלט ביחס ליתר סעיפיו הנדונים בעתירה, משהתיקונים שנערכו בעניינם אינם מרפאים את הפגמים שנפלו בהם.

12. אם כן, להלן נדון ביתר פירוט בטענות הצדדים ביחס לסעיפי הנוהל שנתרו שנויים במחלוקת ביניהם. אומר כבר עתה, כי אני סבורה שיש להורות על ביטולם של סעיפים 4א(5) ו-5ב לנוהל; וכי בהינתן הסכמת המשיבה למחיקת סעיף 5 ג לנוהל, המחלוקת בעניינו התייתרה.

סעיף 4א(5) לנוהל

13. כמפורט לעיל, סעיף 4א לנוהל מונה חמש עילות, שבהתקיים אחת מהן רשאי שוטר לדרוש מאדם להזדהות לפי הסמכות המוקנית בסעיף 2 לחוק תעודת זהות. כאמור, בכתב תשובתה ציינה המשיבה כי בכוונתה לתקן את ניסוח העילה הקבועה בסעיף 4א(5) לנוהל; למען הנוחות, אציג בשנית את הנוסח המעודכן (ההדגשה בשורה הראשונה אינה במקור):

המקום, הזמן והנסיבות מעלים חשש כי בוצעה או עומדת להתבצע עבירה ומתקיימות נסיבות שיש בהן כדי להצביע על מעורבות אפשרית של אדם באירוע, כחשוד או כעד, ובתנאי שלשם ברור הדבר יש צורך לברר את עצם קיומה של תעודת זהות או פריט מן הפרטים המופיעים בתעודת הזהות.

דוגמאות:

1. זיהוי אדם המצוי במקום, בזמן ובנסיבות שניתן להסיק מהם שהוא נמצא שם למטרה אסורה או פסולה.
2. זיהוי מעורבים או עדים לשם זימון עתידי לבירור / חקירה.
3. אדם מסרב להוראות שוטר כדין ונדרש לתעד את המפגש ולשם כך נדרשים פרטים המופיעים בתעודת הזהות.

14. העותרים טוענים, כי בפסק הדין בעניין טבקה נקבע כי על הנוהל לכלול קריטריונים אובייקטיביים וברורים להפעלת הסמכות לפי סעיף 2 לחוק; וכי בניגוד לכך, אמת המידה שנקבעה בסעיף 4א(5) לנוהל – "חשש" – סובייקטיבית ומעורפלת. העותרים מדגישים, כי הדוגמה הראשונה המוצגת במסגרת הסעיף הנדון ממחישה את הסיכון, שפסק הדין בעניין טבקה ביקש למנוע, להפעלת הסמכות הנדונה באופן שרירותי ומפלה; כי הדוגמא השנייה מבטאת ניסיון "לעקוף" את הוראות חוק המעצרים בעניין עיכוב חשוד או עד; וכי המקרה המתואר בדוגמא השלישית כבר מוסדר בהוראות חוק ספציפיות, כך שאין להסדירו באמצעות הסמכות הכללית שבסעיף 2 לחוק תעודת זהות.

15. מנגד, המשיבה טוענת כי סעיף 4א(5) לנוהל תואם לחלוטין את העקרונות שנקבעו בעניין טבקה, שלפיהם, בין היתר, הפעלת הסמכות לפי סעיף 2 לחוק אינה מותנית בקיומו של "חשד סביר" לביצוע עבירה. המשיבה מדגישה, כי הסעיף הנדון בנוהל מסדיר את הסמכות לדרוש הזדהות בנסיבות אשר נוגעות לגרעין הקשה של תפקידי המשטרה – שמירה על הסדר הציבורי, מניעת עבירות ותפיסת עבריינים. עוד נטען, כי הטענה שלפיה בהיעדר חשד סביר לביצוע עבירה אין למשטרה סמכות לדרוש הזדהות, היא ניסיון לערער על ההלכה שנקבעה בעניין טבקה; וכי קבלת טענה זו תפגע קשות בעבודת המשטרה, שכן הדרישה מאדם להזדהות בהינתן חשש לביצוע עבירה היא כלי חיוני, בסיסי ומידתי בארגז הכלים המשטרתי. המשיבה מוסיפה, כי הסמכויות הקבועות בסעיפי חוק המעצרים, שעניינם עיכוב חשוד או עד, "רחבות הרבה מעבר" לסמכות לדרוש הזדהות, כך שסעיפים אלו אינם יוצרים "הסדר שלילי" בענייננו.

סעיף 4א(5) לנוהל – דיון והכרעה

16. כאמור, העתירה שלפנינו עניינה בנוהל של המשיבה בעניין סמכויותיה לפי סעיף 2 לחוק תעודת זהות; אשוב אפוא ואעמידו לנגד עינינו:

החזקת תעודת זהות והצגתה

2. תושב שמלאו לו 16 שנים חייב לשאת עמו תמיד תעודת זהות ולהציגה בפני קצין משטרה בכיר, ראש רשות מקומית, שוטר או חייל במילוי תפקידם, כשדרשו זאת ממנו.

אמנם, כמפורט לעיל, בעניין טבקה נפסק כי סעיף 2 לחוק מסמך, כשלעצמו, את הגורמים המנויים בו – ובהם המשטרה – לדרוש מאדם להזדהות באמצעות תעודת זהות. עם זאת, אין משמעות הדבר כי סעיף החוק הנדון מסמך גורמים אלו לדרוש מאדם

להציג תעודת זהות בכל מערכת נסיבות שהיא. השאלה באילו מקרים רשאים אותם גורמים להפעיל את הסמכות הנדונה כרוכה, אפוא, בפרשנות סעיף 2 לחוק (ראו: עניין טבקה, פס' 19). כנקודת מוצא לפרשנותנו את סעיף זה ניצבות קביעות פסק הדין בעניין טבקה, שם נקבע כאמור, בין היתר, כי "הדרישה כי אדם יזדהה בפני שוטר באמצעות תעודת זהות, עשויה להוביל לפגיעה ממשית בזכות לכבוד האדם" (שם, פס' 21); ואף באה בגדר "עיכוב", כמשמעותו בחוק המעצרים, בשים לב להגבלת החירות הכרוכה בכך (שם, פס' 20; כן ראו: הצעת חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – עיכוב, מעצר ושחרור), התשנ"ה-1995, ה"ח 2366 (להלן: הצעת חוק המעצרים), בעמ' 327).

17. כאמור, סעיף 4א(5) לנוהל קובע, כי סעיף 2 לחוק מסמיך שוטר לדרוש מאדם להציג תעודת זהות, בהינתן "חשש" שאותו אדם ביצע, או עומד לבצע, עבירה; או בהינתן "חשש" שבוצעה עבירה ואותו אדם היה עד לה.

אם כן, עלינו להכריע בשאלה הפרשנית, אם אכן סעיף 2 לחוק תעודת זהות כולל את הסמכות האמורה בסעיף 4א(5) לנוהל; אקדים ואומר, כי אני סבורה שיש להשיב על כך בשלילה.

18. כידוע, בשיטתנו המשפטית יש לפרש חוק בהתאם ללשונו ולתכליתו; על הפרשנות להיות אפשרית מבחינת לשון החקיקה ולהגשים באופן מיטבי את תכליתה (ראו, מני רבים: בג"ץ 7755/14 צלול – עמותה לאיכות הסביבה נ' הממונה על ענייני הנפט, פס' 9 (28.12.2016)).

19. אשר לרובד הלשוני, בהינתן קביעות פסק הדין בעניין טבקה, אני מוכנה להניח כי סעיף 2 לחוק תעודת זהות עשוי לשאת את המשמעות המיוחסת לו בסעיף 4א(5) לנוהל. עם זאת, סעיף 2 לחוק שותק ביחס לנסיבות שבהן תקום הסמכות המוקנית במסגרתו, וממילא לא עולה ממנו במפורש המשמעות המיוחסת לו בסעיף 4א(5) לנוהל.

לפיכך, נפנה להתחקות אחר תכליתו של סעיף 2 לחוק.

תכליות סעיף 2 לחוק תעודת זהות

20. כפי שצוין בעניין טבקה, כוונת המחוקק ביחס לסעיף 2 לחוק הייתה לאפשר לגורמים המוסמכים "להבחין בין תושבים ומי שרשאים לשהות בישראל באופן חוקי ועל



כן יכולים להציג מסמכים מתאימים, ובין מסתננים בלתי חוקיים שאינם רשאים לשהות בישראל ואשר עשויים, בשל כך, להוות סכנה ביטחונית" (פס' 27-28 לפסק הדין). כמו כן, סעיף 2 לחוק נועד לאזן בין תכליות אובייקטיביות שעניינן, בעיקרו של דבר, מתן כלים ביד המשטרה למלא את תפקידיה, מצד אחד; והגנה על זכויות אדם, מצד שני (ראו: עניין טבקה, פס' 29-31).

21. בבואנו לבחון את היחס בין תכליות אלה של סעיף 2 לחוק לבין סעיף 4א(5) לנוהל, עלינו להעמיד לנגד עינינו עיקרון פרשני בסיסי, שעניינו השאיפה להשיג "הרמוניה" בין החיקוק הנתון לפרשנות לבין סביבתו הנורמטיבית. עיקרון זה מבוסס על הנחה שלפיה כל דבר חקיקה נועד להישזר נאמנה ברקמת החקיקה האופפת אותו, ולא לעמוד בסתירה לחיקוקים אחרים (ראו: ביד"מ 1/62 אבו אנג'לה נ' פקיד הרישום של לשכת מירשם התושבים, תל-אביב-יפו, פס' 9 (5.12.1963)); אהרן ברק פרשנות במשפט – תורת הפרשנות הכללית, 540 (1992) (להלן: ברק – תורת הפרשנות הכללית)); שהרי כידוע, "דבר חקיקה אינו עומד בכדידותו. הוא מהווה חלק ממערך החקיקה. הוא משתלב לתוכו, תוך שאיפה להרמוניה חקיקתית" (בג"ץ 693/91 אפרת נ' הממונה על מרשם האוכלוסין במשרד הפנים, פס' 15 (29.3.1993)). מתפיסה פרשנית זו נובע, בין היתר, כי הסדרים דומים, אשר מאזנים בין אותם ערכים, יש לפרש באופן שישמור על נוסחת איזון זהה (ראו, למשל: בג"ץ 399/85 כהנא נ' הוועד המנהל של רשות השידור, פס' 32 (27.7.1987)); וכי יש להימנע, ככלל, מפירוש דבר חקיקה באופן שיוביל לריקון מתוכן של דבר חקיקה אחר (ראו, למשל: אהרן ברק פרשנות במשפט – פרשנות החקיקה, 334-330 (1993) (להלן: ברק – פרשנות החקיקה)).

22. בענייננו, סעיף 4א(5) לנוהל מבקש לקרוא לתוך סעיף 2 לחוק תעודת זהות הסדר, בעניין התנאים שבהם מוסמך שוטר לדרוש מאדם להזדהות באמצעות תעודת זהות, כאשר אותו אדם חשוד בביצוע עבירה או היה עד לה. לפי ההסדר המגולם בסעיף 4א(5) לנוהל, סמכות כאמור מתגבשת בהינתן "חשש" בלבד כי אותו אדם ביצע, או עומד לבצע, עבירה; או "חשש" כי בוצעה עבירה ואותו אדם היה עד לה.

23. ברם, השאלה באילו תנאים מוסמך שוטר לדרוש מאדם להזדהות, כאשר אותו אדם חשוד בביצוע עבירה או היה עד לה, מוסדרת במפורש בסעיפים 67-68 לחוק המעצרים, אשר קובעים כדלקמן:

עיכוב חשוד במקום

67. (א) היה לשוטר יסוד סביר לחשד כי אדם עבר עבירה, או כי הוא עומד לעבור עבירה העלולה לסכן את שלומו או בטחונו של אדם, או את שלום הציבור או את בטחון המדינה, רשאי הוא לעכבו כדי לברר את זהותו ומענו או כדי לחקור אותו ולמסור לו מסמכים, במקום הימצאו. (ב) [...]

עיכוב עד במקום

68. (א) היה לשוטר יסוד סביר לחשד שנעברה עבירה, רשאי הוא לעכב אדם שיכול למסור לו מידע הנוגע לאותה עבירה, כדי לברר את זהותו ומענו וכדי לחקור אותו במקום הימצאו; וכן רשאי הוא לזמן אותו לתחנת משטרה קרובה למועד סביר אחר שיקבע לצורך ביצוע אותן פעולות. (ב) [...]

24. אם כן, סעיף 67 לחוק המעצרים קובע הסדר ספציפי מפורש, שלפיו שוטר רשאי לדרוש מאדם שחשוד בביצוע עבירה להזדהות, רק אם יש לשוטר "יסוד סביר לחשד" כי אותו אדם עבר, או עומד לעבור, עבירה. כמו כן, סעיף 68 קובע כי שוטר רשאי לדרוש מאדם – שיכול למסור מידע ביחס לעבירה שיש חשד שנעברה – להזדהות, אם יש "יסוד סביר" לחשד זה. כפי שיפורט להלן, תנאי זה של "יסוד סביר לחשד" הוא הנוסחה שקבע המחוקק לאיזון בין הצורך ליתן כלים ביד המשטרה למילוי תפקידיה לבין הצורך להגן על זכויות אדם.

לעומת זאת, סעיף 4א(5) לנוהל מבטא פרשנות של סעיף 2 לחוק, שלפיה שוטר מוסמך לדרוש מאדם להזדהות באמצעות תעודת זהות, גם בשל "חשש" – שאינו בהכרח עולה כדי "יסוד סביר לחשד" – כי אותו אדם עבר, או עומד לעבור, עבירה; או כי נעברה עבירה שאותו אדם היה עד לה.

25. אם כן, הלכה למעשה, סעיף 4א(5) לנוהל, אשר מסתפק בקיומו של "חשש" בלבד לביצוע עבירה, מנמיך את הרף המפורש שקבע המחוקק בסעיפים 67-68 לחוק המעצרים – "יסוד סביר לחשד" – לעניין הפעלת הסמכות לדרוש מאדם להזדהות בהינתן חשד לביצוע עבירה. בכך, סעיף זה בנוהל מרוקן מתוכן את נוסחת האיזון האמורה שנקבעה בסעיפים הנ"ל בחוק המעצרים, באופן שאינו מתיישב עם כללי הפרשנות הנוהגים עמנו, כמובהר לעיל. לפיכך, בהתאם לכללים אלו, אין לייחס לסעיף 2 לחוק את המשמעות המיוחסת לו בסעיף 4א(5) לנוהל.

26. ניתן להאיר מסקנה זו מזווית נוספת.

קבלת הפרשנות המיוחסת בסעיף 4א(5) לנוהל לסעיף 2 לחוק תעודת זהות, תוביל לסתירה בינו לבין סעיפים 67-68 לחוק המעצרים. כך, בעוד שהסעיפים האחרונים דורשים קיומו של "יסוד סביר לחשד" כתנאי לדרישת הזדהות מחשוד בביצוע עבירה, הרי שסעיף 2 לחוק – בהתאם לפרשנותו לפי סעיף 4א(5) לנוהל – דורש לשם כך "חשש" בלבד, שאינו עולה כדי "יסוד סביר לחשד". כידוע, סתירה כזו בין הוראות חוק שוות-מעמד נורמטיבי תוכרע לפי שני כללים עיקריים: החיקוק המאוחר גובר על המוקדם; והחיקוק המיוחד גובר על הכללי (ראו, מני רבים: בג"ץ 6299/21 עמותת עורכי דין לקידום מנהל תקין נ' מועצה מקומית כעביה טבאש חג'אג'רה, פס' 43 (8.11.2023) (להלן: בג"ץ 6299/21); בג"ץ 5555/18 ח"כ אכרם חסון נ' כנסת ישראל, פס' 6 לפסק דינו של השופט נ' הנדל (8.7.2021) (להלן: עניין חוק הלאום); ברק – תורת הפרשנות הכללית, עמ' 540).

לנוכח האמור, אף אם אניח, לצורך הדיון, כי היה מקום לקבל את הפרשנות המגולמת בסעיף 4א(5) לנוהל לסעיף 2 לחוק תעודת זהות, הרי שבסתירה בינו לבין סעיפים 67-68 לחוק המעצרים ידם של האחרונים על העליונה. זאת, הן משום שאלו נחקקו מאוחר יותר (בשנת 1997, לעומת שנת 1982 שאז נחקק חוק תעודת זהות); הן משום שהוראות אלו בחוק המעצרים קובעות באופן מיוחד ומפורש את נוסחת האיזון של "יסוד סביר לחשד", בעוד שסעיף 2 לחוק תעודת זהות לשונו כללית ושותקת בעניין הנסיבות שבהן תקום הסמכות המוקנית בו, וממילא נוסחת האיזון המיוחסת לו בסעיף 4א(5) לנוהל לא משתקפת מלשונו.

עם זאת, יודגש כי הדברים נאמרים אך למעלה מן הצורך, לנוכח ההלכה שלפיה כללים אלו להכרעה בין הוראות חקיקה סותרות יופעלו רק בהיעדר אפשרות למנוע את הסתירה לכתחילה באמצעים פרשניים (ראו, מני רבים: ע"ע 1207/15 רוחמקין נ' מועצת העיר בני ברק, פס' 5 (18.8.2016); בג"ץ 6299/21, שם; עניין חוק הלאום, שם; ברק – תורת הפרשנות הכללית, שם). בענייננו, כמבואר לעיל, כללי הפרשנות עצמם מובילים למסקנה, שלפיה אין לייחס לסעיף 2 לחוק תעודת זהות את הפרשנות המיוחסת לו בסעיף 4א(5) לנוהל, פן תרוקן מתוכן נוסחת האיזון שנקבעה בסעיפים 67-68 לחוק המעצרים.

27. מסקנה זו מקבלת משנה תוקף, בהינתן שחוק המעצרים נועד להסדיר את דיני המעצר והעיכוב בישראל, תוך קביעת נקודות איזון בין הצורך ליתן למשטרה כלים לביצוע תפקידיה לבין הצורך להגן על זכויות אדם (ראו, למשל: דברי ההסבר להצעת

חוק המעצרים, עמ' 306, 328; עניין טבקה, פס' 36) – תכליות אשר ניצבות כאמור אף ביסוד סעיף 2 לחוק תעודת זהות. חשיבותה העקרונית של מערכת איזונים זו בחוק המעצרים באה לידי ביטוי מפורש בסעיף 1(ב) לחוק זה, שלפיו "מעצרו ועיכובו של אדם יהיו בדרך שתבטיח שמירה מרבית על כבוד האדם ועל זכויותיו". בהמשך לעיקרון זה שקבע המחוקק, הוראותיו הספציפיות של חוק המעצרים נועדו לקבוע את נקודות האיזון הפרטניות בסוגיות המוסדרות במסגרתן, במטרה למנוע פגיעה בלתי מידתית בזכויות (ראו, למשל: בש"פ 1000/05 חסיד נ' מדינת ישראל, פס' ח(2) (1.3.2005); חיה זנדברג פירוש לחוק המעצרים 34 (2001) (להלן: זנדברג)). כמו כן, באמצעות העיקרון שנקבע בסעיף 1(ג) לחוק המעצרים, שלפיו "הוראות חוק [המעצרים – י"ו] יחולו על מעצר ועל עיכוב לפי כל חוק, אלא אם כן נקבעו בחוק הוראות אחרות", ביטא המחוקק עמדתו כי האיזונים שנקבעו בהסדרי חוק המעצרים עולים בקנה אחד עם חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו (להלן: חוק היסוד), ולפיכך ראוי שיחולו גם על סמכויות מעצר ועיכוב שנקבעו בחוקים אחרים (ראו: זנדברג, שם).

28. אשר לענייננו, בסעיפים 67-68 לחוק המעצרים נקבע כאמור במפורש, כי לצורך בירור זהותו של חשוד בביצוע עבירה או של עד לביצוע עבירה, נדרש לעמוד ברף של "יסוד סביר לחשד". בקביעה זו ביטא אפוא המחוקק עמדתו הברורה, כי רף זה מאזן נכונה בין הצורך ליתן כלים ביד המשטרה לביצוע תפקידיה, לבין חשיבות ההגנה על זכויות הפרט, ומגשים את עיקרון הפגיעה המידתית הקבוע בחוק היסוד; וכי זהו הרף שצריך לחול על הפעלת סמכות לדרוש הזדהות במערכת הנסיבות הנדונה. כאמור, אין מקום לעקוף נוסחת איזון זו באמצעות פרשנות מרחיבה יתר על המידה של סעיף 2 לחוק תעודת זהות.

29. הדברים אמורים ביתר שאת, על רקע העובדה שסוגיית הרף הנדרש להפעלת סמכויות לעיכוב חשוד או עד, הקבועות בסעיפים 67-68 לחוק המעצרים, נדונה לעומק במסגרת הליך החקיקה.

כך, במסגרת הצעת חוק המעצרים הוצע במקור רף שונה בסוגיה האמורה, כשזהו הנוסח שהוצע לסעיף 67 לחוק המעצרים (שם, בעמ' 327):

עיכוב חשוד לצורך בירור זהות ולצורך חקירה
 65. היה לשוטף [...] חשד כי אדם עבר עבירה או כי קיימת
 הסתברות גבוהה לכך שהוא עומד לעבור עבירה בהקדם,
 רשאי הוא לעכבו כדי לברר את זהותו ומענו וכן רשאי



הוא לעכבו כדי לחקור אותו או כדי לגבות את עדותו במקום הימצאו.

אם כן, במסגרת הצעת חוק המעצרים נקבע רף של "חשד" בלבד, לצורך בירור זהות של אדם שנחשד בביצוע עבירה בעבר; ורף של "הסתברות גבוהה" לביצוע עבירה "בהקדם", לצורך בירור זהות של אדם שיש חשד שיבצע עבירה בעתיד.

בהמשך לכך, במסגרת הדיונים בוועדת החוקה, חוק ומשפט, לקראת הכנת הצעת חוק המעצרים לקריאה שנייה ושלישית, נדונה בהרחבה שאלת הרף הנדרש להפעלת הסמכות המוקנית בסעיף החוק הנ"ל (ראו, למשל, פרוטוקול ישיבה 56 של ועדת החוקה, חוק המשפט, הכנסת ה-14 (4.3.1997), עמ' 10-22; פרוטוקול ישיבה 64 של ועדת החוקה, חוק המשפט, הכנסת ה-14 (18.3.1997) (להלן: פרוטוקול מיום 18.3.1997), עמ' 20-5). בין היתר, בדיונים אלו ציינו נציגי המשטרה כי הרף של "הסתברות גבוהה" מעורר קושי; והציעו לקבוע במקומו רף של "חשד סביר" (פרוטוקול מיום 18.3.1997, עמ' 20) – הצעה שהתקבלה בסופו של דבר.

30. אם כן, הרף המפורש של "יסוד סביר לחשד", שנקבע לצורך הפעלת הסמכות לעכב חשוד או עד על מנת לדרוש ממנו להזדהות, משקף את נקודת האיזון שקבע המחוקק עבור מערכת נסיבות זו, בין הצורך לאפשר למשטרה למלא כהלכה את תפקידיה לבין הצורך להגן על זכויות הפרט. כמבואר לעיל, רף זה נקבע מתוך כוונת ראש ושקילת העמדות הרלוונטיות, במסגרת הדיונים שהתקיימו בסוגיה זו במהלך הליך החקיקה, באופן שמחזק את המסקנה כי אין לאפשר "עקיפה" של אותו רף דרך פרשנות הסמכות הכללית שבסעיף 2 לחוק תעודת זהות.

31. בניסיון להתגבר על הקושי האמור, המשיבה טוענת כי הסמכויות המוקנות לה בסעיפים 67-68 לחוק המעצרים "רחבות הרבה מעבר" לסמכות לדרוש הזדהות; וכי לפיכך, סעיפים אלו אינם יכולים לשמש בסיס למסקנה, כי הפעלת הסמכות לדרוש מאדם להזדהות, מכוח סעיף 2 לחוק, בנסיבות המפורטות בסעיף 4א(5) לנוהל, מותנית ב"יסוד סביר לחשד".

אין בידי לקבל טיעון זה.

32. כמפורט לעיל, מערכת הנסיבות המתוארת בסעיפים 67-68 לחוק המעצרים זהה בעיקרה לזו המתוארת בסעיף 4א(5) לנוהל, ועניינה חשד כי בוצעה או עומדת להתבצע

עבירה. לגבי מערכת נסיבות זו, סעיף 67 לחוק המעצרים קובע כי תקום סמכות ל"עיכוב חשוד במקום" לאחת משתי מטרות: "כדי לברר את זהותו ומענו או כדי לחקור אותו ולמסור לו מסמכים, במקום הימצאו", אך זאת בתנאי ש"היה לשוטרי יסוד סביר לחשד". אם כן, לפי סעיף 67 לחוק המעצרים, הסמכות לעכב חשוד כדי לברר את זהותו ומענו – היא גם הסמכות הקבועה, בעיקרו של דבר, בסעיף 4א(5) לנוהל – מותנית, כשלעצמה, בקיומו של "יסוד סביר לחשד".

33. ויודגש: מחוק המעצרים ומהליך חקיקתו ניכר כי המחוקק מתייחס לבירור זהות של אדם כמטרה עיקרית ומובחנת של "עיכוב".

ראשית, יצוין כי חוק המעצרים מגדיר "עיכוב" בתור "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". אם כן, לכתחילה מגדיר המחוקק "עיכוב" בתור פעולה בעלת מטרות ספציפיות, אשר יפורטו בסעיפי פרק ג' לחוק המעצרים שעניינו "עיכוב", ובהם סעיפים 67-68 לחוק המעצרים. כמפורט לעיל, סעיפים אלו מגדירים "בירור זהות ומען" בתור אחת משתי המטרות של הסמכות לעכב חשוד או עד, וקובעים כי תנאי להפעלת סמכות זו – ביחס לכל אחת משתי המטרות – היא קיומו של "יסוד סביר לחשד".

כמו כן, בדברי ההסבר להצעת חוק המעצרים מודגש כי "העיכוב נקבע למטרות המפורטות בחוק (בירור זהות וצרכי חקירה, כאשר נקבעת התייחסות שונה לעיכובו של חשוד ושל עד, בדיקת רשיונות וחיפוש וכן תישאול במחסום דרכים)" (שם, עמ' 327). אף מדברים אלו עולה כי בירור זהות הוא אחת משתי התכליות של עיכוב חשוד או עד. באופן דומה, בפתח הדיון בוועדת החוקה, חוק ומשפט שעסק בפרק העיכוב שבהצעת חוק המעצרים, ציין שר המשפטים דאז, דוד ליבאי, את הדברים הבאים:

"זו פעם ראשונה שמכניסים בחוק הישראלי את מושג העיכוב כמושג נפרד ונבדל ממעצר, ולכן הוא דורש הגדרה [...] בסעיף 65 [סעיף 67 בחוק העדכני – י"ו] נקבעו סמכות העיכוב ועילות העיכוב, לאיזו מטרה מותר לעכב: לצורך בירור זהות ולצורך חקירה. עד היום זה לא היה" (פרוטוקול ישיבה 336 של ועדת החוקה, חוק המשפט, הכנסת ה-13 (22.5.1995), עמ' 16).

34. לנוכח האמור, אינני מקבלת את טענת המשיבה, שלפיה לנוכח הסמכויות המוקנות בסעיפים 67-68 לחוק המעצרים, אין להסיק מהם כי דרישה מאדם להזדהות בנסיבות המפורטות בסעיף 4א(5) לנוהל מותנית ב"יסוד סביר לחשד".

35. המשיבה מוסיפה וטוענת, כי בעניין טבקה נקבע שהפעלת הסמכות לפי סעיף 2 לחוק תעודת זהות איננה מותנית בקיומו של "חשד סביר"; וכי לפיכך, סעיף 4א(5) לנוהל אינו מעורר קושי.

אף טיעון זה אין בידי לקבל.

אכן, הפעלת הסמכות לפי סעיף 2 לחוק תעודת זהות איננה בהכרח מותנית בקיומו של "יסוד סביר לחשד". כך, כמפורט לעיל, בסעיפים 4א(1)-(4) לנוהל מפורטות ארבע עילות להפעלת הסמכות הנדונה, שאינן מותנות בקיומו של "יסוד סביר לחשד" לביצוע עבירה. הדבר נובע מכך שבניגוד לסעיף 4א(5) לנוהל, ארבע העילות הנ"ל אינן עוסקות באותה מערכת נסיבות שבה עוסקים סעיפים 67-68 לחוק המעצרים. לפיכך, עילות אלו אינן מרוקנות מתוכן את נוסחת האיזון שנקבעה בסעיפים האמורים בחוק המעצרים, ומכאן שאין הכרח להחריגן מגדר תחולתו של סעיף 2 לחוק תעודת זהות. זאת, כמובהר, לעומת סעיף 4א(5) לנוהל, שהותרו על כנו תוביל לעקיפת נוסחת האיזון הנדונה ולריקונה מתוכן מעשי.

36. עוד נטען על-ידי המשיבה, כי ביטול סעיף 4א(5) לנוהל יפגע קשות בפעילות המשטרה, משום שהסמכות לדרוש מאדם להזדהות היא כלי בסיסי, מידתי והכרחי בעבודתה; זאת, בפרט בנסיבות המפורטות בסעיף הנ"ל, אשר נוגעות לליבת תפקידי המשטרה – שמירה על הסדר הציבורי, מניעת עבירות ותפיסת עבריינים.

אכן, אין בקביעותי דלעיל כדי לשלול את טענות המשיבה, בדבר חשיבות סמכותה לדרוש מאדם להזדהות, על מנת לאפשר לה למלא כדבעי את תפקידיה. עם זאת, כמבואר לעיל, בנוגע לנסיבות המפורטות בסעיף 4א(5) לנוהל, המחוקק הוא שהכריע – במסגרת סעיפים 67-68 לחוק המעצרים – כי הרף הנדרש להפעלת הסמכות הנדונה הוא "יסוד סביר לחשד" לביצוע עבירה. כאמור, רף זה משקף את הכרעת המחוקק, בדבר האיזון הראוי בין התכליות שעניינן מתן כלים למשטרה לביצוע תפקידיה ושמירה מרבית על זכויות אדם. לנוכח האמור, הרי שהלכה למעשה, טענתה הנדונה של המשיבה משמעותה שהרף האמור שנקבע בחוק המעצרים מקשה עליה למלא את תפקידיה. ברם,

איזון זה שנקבע בחוק המעצרים אינו עומד לביקורת בענייננו, כי אם נתון לנו כיסוד לבחינת שאלת פרשנותו של סעיף 2 לחוק תעודת זהות.

37. לסיכום חלק זה, חוק המעצרים נועד להסדיר את מוסד ה"עיכוב" – שעמו נמנית גם הסמכות לפי סעיף 2 לחוק תעודת זהות – וקובע כי על מנת לעכב חשוד או עד כדי לדרוש ממנו להזדהות, נדרש "יסוד סביר לחשד". רף זה נחקק בכבוד ראש ומשקף את נוסחת האיזון שקבע המחוקק, בין הצורך ליתן למשטרה כלים למילוי תפקידיה לבין הצורך להבטיח שמירה מרבית על כבוד האדם ועל זכויותיו; צורך אשר נקבע כעיקרון יסוד בחוק המעצרים ומבטא את עיקרון המידתיות החוקתית. בנסיבות אלו, פרשנות סעיף 2 לחוק תעודת זהות, באופן שמקנה סמכות לעכב אדם על מנת לדרוש ממנו להזדהות בשל "חשש" לביצוע עבירה – שאינו עולה כדי "יסוד סביר לחשד" – משמעותה ריקון מתוכן של ההסדרים המפורשים שנקבעו בסעיפים 67-68 לחוק המעצרים, באופן שאינו עולה בקנה אחד עם כללי הפרשנות הנוהגים עמנו.

לנוכח כל האמור, אני סבורה כי יש להורות על ביטולו של סעיף 4א(5) לנוהל.

סעיף 5ב לנוהל

38. כמפורט לעיל, בסעיף 5ב לנוהל נקבע כי "השוטר רשאי לאמת את הפרטים המפורטים בתעודת הזהות במערכות המשטרתיות. בתום בדיקה זו, יחזיר השוטר לאדם את תעודת הזהות ויסיים טיפול". בעתירתם ביקשו העותרים כי ישונה סעיף זה, כך שייקבע בו כי "כאשר המעוכב אינו נושא תעודת זהות או קיים חשד שהתעודה שהציג מזויפת, רשאי השוטר לאמת את הפרטים שנכללים בתעודת הזהות אל מול הפרטים שבמרשם האוכלוסין. פעולת האימות מוגבלת לבדיקת הפרטים המופיעים בתעודת הזהות בלבד. במסגרת הפעלת הסמכות לפי חוק תעודת זהות השוטר לא יבצע פעולות שיטור נוספות, כגון תשאול, בדיקת פרטים במסוף המשטרה ובירור טלפוני עם המוקד המשטרה".

כאמור, במסגרת הצו על תנאי הורינו למשיבה לנמק מדוע לא "יבוטל סעיף 5ב לנוהל או יתוקן באופן שיובהר כי אימות הפרטים נועד לאמת את נכונות התעודה והאמור בה"; ובהמשך לכך ציינה המשיבה כי בכוונתה לנסח את הסעיף הנדון כך:

"שוטר רשאי לאמת את נכונות התעודה או את הפרטים המפורטים בה, באמצעות שאלות בעל פה או באמצעות



המערכות המשטריות. בתום בדיקה זו, יחזיר השוטר לאדם את תעודת הזהות ויסיים טיפול".

39. המשיבה מדגישה, כי בעקבות פסק הדין בעניין טבקה, נערכו שינויים משמעותיים ביחס לאפשרות של שוטר לאמת את פרטי תעודת הזהות במערכת המסוף המשטרית, כדלקמן:

בשלב הראשון המערכת מציגה לשוטר רק מידע אשר מופיע בתעודת הזהות של האדם הנבדק. עם זאת, כבר בשלב זה המערכת תציג באופן אוטומטי התראות ביחס לאותו אדם, אם מדובר במי שאיבד תעודת זהות; אם הוא חב מעצר או נמלט ממשמורת חוקית; אם הוא דרוש לחקירה, מוגבל כניסה לישראל או נעדר; או אם קיים בעניינו צו הגנה או צו תפיסת נשק.

בשלב השני, רק אם מתקיים "חשד סביר לביצוע עבירה וכן בהתקיים צורך מבצעי לכך בגין אירוע" (פס' 39 לתצהיר התשובה), השוטר רשאי לבדוק מידע נוסף במערכת, מעבר לזה המופיע בתעודת הזהות. לשם כך, על השוטר ללחוץ על כפתור "שאלתה מורחבת", ולאשר כי הוא "מעוניין בהרחבת המידע בעקבות אירוע או חשד לעבירה".

לטענת המשיבה, שינויים אלו במערכת המסוף המשטרית עולים בקנה אחד עם פסק הדין בעניין טבקה; ונוסחו העדכני של סעיף 5ב לנוהל תואם את הצו על תנאי.

40. מנגד, העותרים טוענים כי סעיף 5ב לנוהל עומד בסתירה לפסק הדין בעניין טבקה, שלפיו סעיף 2 לחוק תעודת זהות אינו מסמיך לבצע פעולות שיטור מעבר לדרישה להציג תעודת זהות. העותרים מדגישים, כי ההתראות שאליהן עשוי להיחשף השוטר, כבר בשלב הראשון של אימות הפרטים במערכת המשטרית, חושפות אותו למידע שאינו קיים בתעודת הזהות; וכי פרט למשטרה, אין גורם מוסמך בסעיף 2 לחוק שבכוחו לבצע בדיקות אימות כאמור או להיחשף למידע הנ"ל, באופן שמחזק את הטענה כי אף למשטרה אין סמכות לבצע בדיקות מסוג זה. העותרים מוסיפים, כי היחשפות השוטר למידע שאינו קיים בתעודת הזהות עלולה לשמש מבחינתו הצדקה לחששו הסובייקטיבי, המבוסס פעמים רבות על סטראוטיפים, באופן שעלול להוביל להסלמת הסיטואציה, ללא הצדקה עניינית; וכי בהינתן שמי שמופנית כלפיו דרישת ההזדהות משתייך, פעמים רבות, לקבוצות מיעוט, היחשפות השוטר למידע כאמור צפויה להחמיר את שיטור היתר אשר ממילא מופעל כלפיהן. עוד נטען, בין השאר, כי האפשרות לבדוק מידע נוסף

במערכת במסגרת שלב ב' הנ"ל, נשענת על אמות מידה רחבות ומעורפלות – "אירוע או חשד לעבירה".

סעיף 35 לנוהל – דיון והכרעה

41. בפסק הדין בעניין טבקה נקבע, כאמור, באופן מפורש כי מעבר לדרישה להזדהות באמצעות תעודת זהות, סעיף 2 לחוק אינו מסמיך את הגורמים המפורטים בו לבצע פעולות שיטור נוספות, דוגמת "תשאול והצלבת פרטי תעודת הזהות של אדם עם מערכת המחשוב בניידות המשטרה" (פס' 32). הודגש שם, כי פעולות השיטור הנוספות עלולות להגביל באופן ממשי את חופש התנועה של האדם, ואף טומנות בחובן ממד נוסף של השפלה ופגיעה עוצמתית יותר בכבודו של הפרט, בהשוואה לעצם הדרישה להציג תעודת זהות. עוד נקבע לעניין פעולות השיטור הנוספות, כי "פרקטיקה זו של שימוש בנתונים המופיעים בתעודת הזהות לצורך הצלבתם עם מקור מידע נוסף, ניתוחם וקבלת החלטות בהסתמך עליהם, יש בה משום פגיעה בפרטיות" (פס' 34); וכי "ביסוד הדרישה להזדהות באמצעות הצגת תעודת זהות עומד הצורך לעמוד על זהותו של אדם, ולא ניתן לראות בה אך 'כלי' לצורך ביצוע 'מסע דיג' ביחס לאדם שהתנהגותו אינה מעוררת חשד סביר לביצוע עבירה" (פס' 35).

42. בענייננו, במסגרת הצו על תנאי הורינו כאמור למשיבה לנמק מדוע לא "יבוטל סעיף 5 לנוהל או יתוקן באופן שיובהר כי אימות הפרטים נועד לאמת את נכונות התעודה והאמור בה"; ובעקבות זאת הודיעה המשיבה כי בכוונתה לנסח את סעיף 5 לנוהל כך: "שוטר רשאי לאמת את נכונות התעודה או את הפרטים המפורטים בה, באמצעות שאלות בעל פה או באמצעות המערכות המשטרתיות [...]".

43. עם זאת, כמפורט לעיל, המשיבה הוסיפה כי כאשר שוטר מבקש לאמת את הפרטים המופיעים בתעודת הזהות של אדם, הוא עשוי להיחשף באופן אוטומטי, כבר בשלב הראשון, לנתונים נוספים בעניינו אשר קיימים במערכות המידע המשטרתיות ואינם חלק מהמידע שבתעודת הזהות.

אם כן, בדיקת פרטי תעודת הזהות במערכות המידע המשטרתיות לא נועדה רק "לאמת את נכונות התעודה והאמור בה", כלשון הצו על תנאי, אלא גם לספק לשוטר מידע נוסף על בעל תעודת הזהות. לפיכך, ובשים לב להלכה שנפסקה בעניין טבקה, אני סבורה כי יש להורות על ביטולו של סעיף 5 לנוהל.

44. למעלה מן הצורך, אציין כי המשיבה מפרטת שלושה סוגי מקרים, אשר מצדיקים לגישתה לאמת את פרטי תעודת הזהות במערכות המידע המשטריות, מכוח סעיף 2 לחוק: כאשר נדרש לוודא כי התעודה אינה מזויפת; כאשר האדם שהתבקש להציג תעודת זהות אינו מחזיק בה; וכאשר האדם אינו מחזיק בספח תעודת הזהות, שבו רשומה, בין היתר, כתובתו. כפי שיבואר בקצרה להלן, אינני סבורה כי מקרים אלו מצדיקים לפרש את סעיף 2 לחוק באופן שמקנה את הסמכות המתוארת בסעיף 5ב לנוהל.

(-) כאשר מתעורר יסוד סביר לחשד כי תעודת הזהות מזויפת, עומדות לשוטר סמכויות מכוח סעיף 67 לחוק המעצרים, וממילא אין צורך בעניין זה בסמכויות מכוח סעיף 2 לחוק תעודת זהות.

(-) מקרה שבו אדם אינו מחזיק תעודת זהות נדון במסגרת סעיף 6ג לנוהל – שלא נתקף במסגרת העתירה שלפנינו – ולפיו "אדם שאינו נושא תעודת זהות – ניתן לנסות ולאמת את פרטי ההזדהות שמסר מול המערכת הממוחשבת".

(-) אשר למקרה שבו אדם אינו מחזיק את ספח תעודת זהותו, ממה נפשך: אם הספח בא בגדר "תעודת זהות" לפי סעיף 2 לחוק, עשוי לחול על המקרה סעיף 6ג לנוהל; ואם הספח אינו בא בגדר "תעודת זהות" כאמור, הרי שלכתחילה אין סמכות לדרוש את הצגתו לפי סעיף 2 לחוק.

סעיף 5ג לנוהל

45. כמפורט לעיל, במסגרת הצו על תנאי הורינו למשיבה לנמק מדוע לא יבוטל סעיף 5ג לנוהל, הקובע כדלקמן:

"ככל שיעלה צורך בהפעלת סמכויות נוספות, על השוטר לפעול בהתאם לכללים החלים על ביצוע פעולות אלה ובהתאם לסמכויות על פי כל דין, וכן ככל שעולה צורך בביצוע פעולות נוספות (תשאול, בדיקה במערכות מידע וכד') לאחר החזרת תעודת הזהות, על השוטר לפעול בהתאם לכללים החלים על ביצוע פעולות אלה ובהתאם לסמכויות על פי כל דין".

46. המשיבה מציינת, כאמור, כי היא מסכימה למחיקת סעיף זה מהנוהל; אך מוסיפה ומעירה, כי אין בהסכמה זו "משום ויתור על טענותיה בהקשר זה, בכל הנוגע לסמכויות המשטרה לבצע פעולות שיטור נוספות שאינן דרישת ההזדהות".

העותרים טוענים כי הערה זו משקפת היעדר השלמה עם הקביעה בעניין טבקה, שלפיה סעיף 2 לחוק אינו מסמיך לבצע פעולות שיטור פרט לדרישה להציג תעודת זהות; ולפיכך מבקשים שנקבע כי הפעולות המפורטות בסעיף 5ג לנוהל אסורות לגופן.

47. בהינתן שהמשיבה מסכימה למחיקת סעיף 5ג לנוהל, אני סבורה כי המחלוקת לגבי התיתרה בענייננו ואינה טעונה הכרעה לגופו של עניין.

למעלה מן הצורך, אוסיף כי לשון סעיף 5ג לנוהל אינה מלמדת על כך שסעיף 2 לחוק תעודת זהות מקנה סמכות לנקוט פעולות שיטור נוספות, מעבר לדרישה להציג תעודת זהות. סעיף זה בנוהל עוסק בסמכויות המשטרה "על פי כל דין", וכידוע, למשטרה מגוון סמכויות המוקנות לה בחיקוקים שונים. בהינתן שהנוהל דן מסדיר, בעיקרו של דבר, את סמכויותיה לפי חוק תעודת זהות, טוב עשתה המשיבה כשהסכימה למחוק את הסעיף הנדון מהנוהל; וברי כי העתירה שלפנינו איננה מסגרת מתאימה לברר את גדר סמכויות המשיבה "על פי כל דין". כמובן, אם יתעוררו מחלוקות בין הצדדים באשר להיקף סמכויות מסוימות של המשיבה, מכוח חיקוק זה או אחר, ניתן יהיה לבררן בהליך מתאים.

סוף דבר

48. לנוכח כל האמור לעיל, אציע לחבריי כי נהפוך את הצו על תנאי בחלקו למוחלט, במובן זה שיבוטלו סעיפים 4א(5) ו-5ב לנוהל. כמו כן, רשמנו לפנינו את הצהרת המשיבה, שלפיה יתוקן סעיף 5א(3) לנוהל, כאמור בצו על תנאי, ויימחק סעיף 5ג לנוהל.

עוד אציע, כי המשיבה תישא בהוצאות העותרים בסך 15,000 ש"ח.



יעל וילנר
שופטת



הנשיא יצחק עמית:

אני מסכים.



יצחק עמית
נשיא

השופט דוד מינץ:

אני מסכים.



דוד מינץ
שופט



הוחלט כאמור בפסק דינה של השופטת י' וילנר.

ניתן היום, כ"ד כסלו תשפ"ו (14 דצמבר 2025).



יעל וילנר
שופטת



דוד מינץ
שופט



יצחק עמית
נשיא

