

27 במאי 2026

לכבוד

מר שרון אפק

מנהל מערך ייעוץ וחקיקה, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה

משרד המשפטים

שלום רב,

הנדון: תזכיר חוק פקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחיפוש) (תיקון מס' 19) (חיפוש שלא על פי צו חיפוש),

תשפ"ו-2026 – הערות האגודה לזכויות האזרח בישראל

1. תזכיר החוק שבנדון מבקש להפוך להוראת קבע את הוראת השעה המעניקה סמכות חיפוש ללא צו לצורך תפיסת מצלמה או תיעוד, בהתאם לסעיף 25(ב)(2) לפקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחיפוש) [נוסח חדש], תשכ"ט-1969 (להלן: **הפקודה**). עוד מוצע בתזכיר החוק להשמיט את העילה המעניקה סמכות לחיפוש נשק או חלק מהותי בנשק ללא צו (סעיף 25(ב)(1) לפקודה), בטענה כי זו כלולה בהסדר החוקי הקיים. מבלי להביע עמדה לגבי טענה זו, הערותינו לא יתייחסו לעילת חיפוש הנשק ללא צו לנוכח הכוונה להשמיטה.
2. לעמדתנו, התיקון המוצע אינו חוקתי, היות שהוא פוגע באופן בלתי מידתי בשורת זכויות המעוגנות בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, הן של חשודים, הן של צדדים שלישיים – הזכויות לפרטיות, להליך הוגן, לחירות ולכבוד האדם. הנתונים אף מעלים כי הוראת השעה נאכפת בצורה לא שוויונית וסלקטיבית, באופן היוצר אכיפת יתר כלפי החברה הערבית ופגיעה בשוויון. כך, [דוח מרכז המחקר והמידע של הכנסת מיום 22.7.2024](#) מציין כי בשנה הראשונה להוראת השעה נרשמו בתיקי החקירה שנפתחו בהקשר של חיפוש ללא צו 102 חשודים – 14% יהודים ו-86% לא יהודים (כהגדרת המשטרה) (ר' בעמ' 2; להלן: [דוח מרכז המחקר והמידע של הכנסת מיום 22.7.2024](#). יוער, כי בדוחות מרכז המחקר והמידע של הכנסת שפורסמו לאחר מכן לא נמסרו נתונים באשר לזהות החשודים).
3. חיפוש בחצרים, "בדומה לחיפוש על גופו של אדם או בכליו, משיל ממנו את פרטיותו, לעיתים תוך פגיעה בכבודו ובאוטונומיה שלו" (רע"פ 5334/23 **אברגל נ' מדינת ישראל**, פסקה 23 לפסק הדין (14.7.2024); ר' גם רע"פ 3199/20 **זייצב נ' מדינת ישראל**, פסקה 16 לפסק הדין (12.8.2021)). הדרישה לצו שיפוטי נועדה להבטיח, באמצעות גורם אובייקטיבי, כי אכן מתקיימת עילת חיפוש, וכי היקף החיפוש והפגיעה הנגזרת ממנו אינם עולים על הנדרש (השוו: בג"ץ 8298/22 **הסנגוריה הציבורית נ' היועצת המשפטית לממשלה**, פסקה 38 לפסק דינו של המשנה לנשיא סולברג (31.8.2025)). לפיכך, חיפוש ללא צו צריך להתבצע במקרים חריגים שבחריגים בהם קיימת חומרה מיוחדת וצורך דוחק שאינו מאפשר פנייה לבית המשפט לקבלת צו.
4. למרבה הצער, וכפי שיפורט להלן, אין בנתונים שסופקו על ידי משטרת ישראל ועל ידי פרקליטות המדינה, בהתאם לחובת הדיווח הקבועה בסעיף 25(ד) לפקודה – ובמיוחד בנתונים העדכניים ביותר – כדי ללמד על כך שהשימוש בסמכות מתבצע במשורה ובמקרים המתאימים בלבד, אלא להפך; וודאי שאין בהם כדי להצדיק את הפיכתה של הוראת השעה להוראת קבע.

5. ראשית, הנתונים מלמדים כי **כמות האישורים שניתנו לאיתור מצלמות זינקה** החל מחודש פברואר 2025. בעוד **שבשנה שלמה**, השנה הראשונה להוראת השעה (15.5.2023 עד 17.5.2024), אושרו 81 חיפושים ללא צו לאיתור מצלמות – קרי, **ממוצע של 1.54 חיפושים בשבוע**, החל מחודש פברואר 2025 הלך וטיפס שיעור החיפושים הממוצע והגיע לכ- **9 חיפושים בשבוע בחודש פברואר 2026**. ניתן לראות מגמת עלייה כאשר בתקופה של כחודשיים ומחצה שבין יום 10.2.2025 ליום 24.4.2025 אושרו 57 חיפושים (ממוצע של **5.47** חיפושים בשבוע), בתקופה של כחמישה חודשים שבין יום 25.4.2025 ליום 22.10.2025 אושרו 190 חיפושים (ממוצע של **7.39** חיפושים בשבוע), ובתקופה של כשלושה חודשים ומחצה שבין יום 24.10.2025 ליום 8.2.2026 אושרו 137 חיפושים (ממוצע של **8.96** חיפושים בשבוע).
6. שנית, בעוד שכמות האישורים שניתנו לאיתור מצלמות זינקה, הנתונים מלמדים על **ירידה חדה בשיעור תפיסת המצלמות** בעקבות החיפושים. בשנה הראשונה להוראת השעה (15.5.2023 עד 17.5.2024), נתפסו מצלמות ב-**69%** מכלל החיפושים שבוצעו, אולם בין יום 10.2.2025 ליום 24.4.2025 נתפסו מצלמות רק ב-**50.9%** מכלל החיפושים, ונתון זה הלך והדרדר כך שבין יום 25.4.2025 ליום 22.10.2025 נתפסו מצלמות רק ב-**34.7%** מהחיפושים, ובין יום 24.10.2025 ליום 8.2.2026 – ב-**28.5%** בלבד מהחיפושים שבוצעו.
7. יתרה מכך, מדיווח הפרקליטות מיום 18.5.2026 עולה כי מתחילת תקופת הוראת השעה, הוגשו על ידי הפרקליטות 106 כתבי אישום שבהם בוצע חיפוש ללא צו בשתי העילות הקיימות כיום בהוראת השעה, הן לתפיסת מצלמות, הן לתפיסת נשק. זאת, לעומת 859 אישורים לחיפוש ללא צו שניתנו מתחילת הוראת השעה ועד ליום 8.2.2026. כלומר, **שיעור הגשת כתבי האישום עומד על 12.3% בלבד ממספר החיפושים שבוצעו**. יש לשים לב שמספר כתבי האישום אינו משקף בהכרח את מספר התיקים (שכן יתכנו מספר כתבי אישום בתיק אחד), כך שבפועל, שיעור התיקים בהם הוגש כתב אישום מתוך כלל החיפושים שבוצעו אף נמוך מהנתון האמור.
8. אלא שגם משיעור הגשת כתבי האישום (הנמוך) כלל לא ניתן ללמוד כי כתבי האישום שהוגשו התבססו על תיעוד שנתפס במהלך החיפוש. דוח מרכז המחקר והמידע של הכנסת מיום 22.7.2024 מדגיש כי על פי עו"ד איתמר גלבפיש, סגן מנהלת המחלקה הפלילית בפרקליטות המדינה, **"עצם הגשת כתב אישום ואף הרשעה בתיק אינן מלמדות בהכרח כי סמכות החיפוש ללא צו תרמה למסד הראייתי בתיק. כך, יכול להיות שבוצע חיפוש לצורך תפיסת מצלמה ואף נתפס תיעוד כלשהו, אך כתב האישום התבסס על ראיות אחרות ולא על החומרים שנתפסו"** (בעמ' 10).
9. כלומר, הנתונים שדווחו על ידי המשטרה והפרקליטות מצביעים על **שימוש יתר** בסמכות החיפוש ללא צו לתפיסת מצלמות, ועל כך ששימוש זה אינו רק פוגעני אלא אף **אינו יעיל**. ברם, חרף הנתונים החד-משמעיים בדבר חוסר האפקטיביות ושימוש היתר שנעשה בסמכות זו, נטען משום מה בדברי ההסבר לתזכיר החוק כי **"במהלך שלוש השנים שחלפו הוגשו דיווחים מטעם השר לביטחון לאומי כמו גם מטעם פרקליטות המדינה לוועדה לביטחון לאומי וליועצת המשפטית לממשלה, אשר יש בהם להעיד על התועלת שבהפעלת הסמכות לחיפוש ללא צו בעילות החדשות. בד בבד עלה כי השימוש בסמכות החדשה נעשה בזהירות המתחייבת בהפעלת סמכויות מסוג זה"**. "לנוכח האמור", ממשיכים דברי ההסבר, **"עמדת מערכת אכיפת החוק הינה כי יש להקנות למשטרת ישראל את הסמכות לביצוע חיפושים ללא צו המפורטת בס' 25(ב)(2) בהוראת השעה כסמכות קבע"**.
10. כאמור, דברים אלו – אין להם על מה לסמוך. כידוע, **"הערכת קיומו של קשר רציונלי מתבססת על מערכת העובדות שהונחו בפני המחוקק, ועל ההערכה של המחוקק שנתקבלה על בסיס עובדות אלה"** (אהרן ברק

מידתיות במשפט 382 (2010)). ובלשונו של השופט לוי: "רציונליות דורשת עובדות. 'התאמה' מחייבת נתונים" (בג"ץ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר, פ"ד ס(3) 464, 509 (2005)). בענייננו, לא זו בלבד שלא גובשה תשתית עובדתית אשר תומכת בטענה כי סמכות החיפוש ללא צו מהווה אמצעי יעיל המופעל במשורה ומצדיקה את הפיכתה של הוראת השעה להוראת קבע, אלא שהנתונים המספריים דווקא תומכים במסקנה ההפוכה. לא ברור, אפוא, מדוע אצה הדרך להפוך הוראת שעה אשר המסד העובדתי עליו היא נשענת מצביע על חוסר יעילותה ועל שימוש היתר הפוגעני שנעשה בה – להוראת קבע.

11. ההצעה להפוך את הוראת השעה להוראת קבע בנסיבות אלו ממחישה את הבעייתיות שבשימוש ההולך והגובר שנעשה בשנים האחרונות בהוראות שעה ובחוקים לזמן קצוב בתחום הפלילי, באמתלה של טיפול בפשיעה (ובפרט, בחברה הערבית) (ר', למשל, חוק הגנה על הציבור מפני ארגוני פשיעה, תשפ"ה-2024, שתוקפו לשנתיים, אשר התיר לראשונה שימוש בצווים מנהליים על בסיס ראיות מנהליות חסויות). מגמה זו יוצרת הלכה למעשה מערכת אכיפה נפרדת עבור החברה הערבית, המתאפיינת באכיפת יתר, החמרת ענישה, החלשת ההגנות שבדין לזכויות חשודים ונאשמים וסטייה משמעותית ממושכלות יסוד בדין הפלילי.

12. השימוש בהוראת שעה נועד לצייר תמונה כאילו הפגיעה הטמונה בחוק אינה דרמטית מכיוון שהיא מוגבלת בזמן, במהלכו ייחננו היישום והאפקטיביות של החוק. בפועל, ברירת המחדל לגבי הוראות שעה רבות היא הארכת התוקף שלהן שוב ושוב, תוך "נרמול" של ההסדר הפוגעני, עד שלבסוף הוראת השעה הופכת להוראה קבועה, כפי שמוצע בענייננו (לדוגמה נוספת ר' חוק מערכי אכיפה מקומיים, תשע"א-2011, אשר החל כפילוט בהוראת שעה שהוארכה פעמים רבות, תוך הרחבה בעייתית של סמכויות פקחי השיטור העירוני, עד שלבסוף אושרה כהוראת קבע). וזאת, כאמור, חרף העובדה שהתשתית העובדתית אינה תומכת בכך.

13. דרך המלך למאבק בעבריינות ובארגוני פשיעה במדינה בכלל ובחברה הערבית בפרט, אינה סטייה ממושכלות יסוד של המשפט הפלילי ומהגנה על זכויות אדם, באמצעים כגון הרחבת החיפוש ללא צו בהוראת שעה, ועתה – בהוראת קבע. במקום, על המשטרה לנקוט במגוון אמצעים מידתיים לצורך מאבק בפשיעה החמורה, ובד בבד על הממשלה לקדם פתרונות עומק, ובכלל זה ליישם את תוכניות החומש לסגירת הפערים החברתיים-כלכליים בתחומי הרווחה, החינוך והתעסוקה, על מנת להפחית את הפשיעה החמורה (ראו "תכנית לטיפול בתופעות הפשיעה והאלימות בחברה הערבית 2022-2026" שהתקבלה בהחלטת ממשלה מספר 549 מיום 24.10.2021, השמה דגש, לצד פירוק ארגוני הפשיעה והפחתת הפשיעה והאלימות בחברה הערבית, גם על הגברת אמון הציבור הערבי במערכת אכיפת החוק, הגברת השיתוף והשותפות עם נציגי החברה הערבית, העצמת החברה הערבית, חיזוק החוסן הקהילתי וכיו"ב).

לסיכום

14. לאור כל האמור לעיל, אנו סבורים כי **אין לקדם את תזכיר החוק המוצע וכי יש לבטל לאלתר את הוראת השעה ואת סמכות החיפוש ללא צו לצורך איתור מצלמות.**

15. **למצער, יש להאריך את הוראת השעה הקיימת ביחס לחיפוש לצורך איתור מצלמות לתקופה של שנה נוספת, במסגרתה תיבחן לעומק התשתית העובדתית, ובכלל זה הזינוק בשימוש בסמכות החיפוש ללא צו, הירידה בתפיסת המצלמות ושיעור כתבי האישום הנמוך בהם בוצע חיפוש ללא צו.**

16. בד בבד, יש להוסיף לחובת הדיווח הקבועה בסעיף 25(ד)(2) לפקודה גם חובה לדווח על מספר כתבי האישום שהתבססו על תיעוד שנתפס בחיפוש, על מנת שניתן יהיה לבחון את האפקטיביות האמיתית של הוראת השעה.

בכבוד רב ובברכה,

ניצן אילני, עו"ד