

29 בנובמבר 2017

לכבוד
עו"ד עמית מררי
המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי)
משרד המשפטים
בפקס : 02-6466265

הנדון : סמכות שוטרים לדרוש מאדם להזדהות

1. הריני לפנות אליך לגבי הנוהל המתגבש במשרדך בעניין סמכות שוטרים לדרוש מאדם להזדהות וזאת בהתאם לדו"ח ועדת פלמור אשר קבע, כי נדרשות הנחיות שיתוו את שיקול הדעת בדרישת ההזדהות. נבקש להביא בפניך את עמדתנו בעניין זה.
2. לטעמנו, וכפי שעלה גם מדו"ח ועדת פלמור, הסמכות לדרוש תעודת זהות מופעלת כיום על ידי שוטרים בחוסר סמכות, באופן שרירותי ופעמים רבות על בסיס פרופיילינג. כיום רווחת בקרב שוטרים התפיסה, לפיה נתונה להם סמכות בלתי מוגבלת לברר את זהותו של אדם מכוח סעיף 2 לחוק החזקת תעודת זהות והצגתה, התשמ"ג-1982 (להלן: "חוק החזקת תעודת זהות"). תפיסה זו פוגעת באינטרס הציבורי בשמירה על חברה חופשית, בה המשטרה אינה רשאית לפגוע בפרטיות האזרח ללא הצדקה ספציפית, המעוגנת בדין.
3. עמדתנו היא, כי חוק החזקת תעודת זהות אינו מקים סמכות לדרוש מאדם להזדהות. אף אם עמדה זו לא תתקבל, יש לכלל הפחות להבטיח כי סמכות זו תהיה כפופה לעילות מוגבלות וברורות הצמודות לתכלית החוק ולמבחנים מנהליים וחוקתיים.
4. המצב הקיים, שבו מופעלת הלכה למעשה סמכות שלטונית שגבולותיה פרוצים ואין כל וודאות לגבי המצבים והעילות שבהם ניתן להפעילה, אינו תקין והוא פותח פתח מסוכן לשימוש לרעה בסמכות זו ולפגיעה בלתי מידתית בזכויות הפרט.
5. נדמה, כי קיימת תפיסה מוטעית לפיה הפגיעה הטמונה בהפעלת הסמכות לדרוש מאדם להזדהות היא זניחה. בפועל, אדם שנדרש להציג תעודת זהות בפני שוטר, במיוחד כאשר הדבר נעשה לעיני כל, מסומן כחשוד, שמו הטוב נפגע וכך גם זכותו לפרטיות ולחופש תנועה. ואכן, בחינה של החקיקה הקיימת במדינות ארה"ב ובמדינות מערביות אחרות מגלה, כי במרבית המקרים לא קיימת לשוטרים סמכות לדרוש מאדם להציג תעודה מזהה ללא קיומו של חשד סביר.

המצב העובדתי

6. מפניות שהגיעו לידינו, מעדויות בתקשורת ומפסקי דין שניתנו בסוגיה זו עולה, כי שוטרים נוהגים לפנות לאנשים במרחב הציבורי ולדרוש מהם להזדהות ללא כל חשד מקדים ואף ללא כל הצדקה עניינית ומבלי לתת כל הסבר לבקשה זו. דרישה זו מופנית פעמים רבות כלפי אוכלוסיות הנתפסות על ידי המשטרה כ"חשודות", דוגמת אנשים הנחזים להיות ערבים, מזרחים או אתיופים. לעיתים קרובות הדרישה להזדהות משמשת כסוג של "הפעלת שרירים" שכל תכליתה לייצר הרתעה ואיום ואין בינה לבין תכליתו המקורית של החוק ולא כלום.

7. מספר רב של פניות בנושא זה אלינו. להלן מספר דוגמאות מהחודשים האחרונים:

- "בן הזוג שלי סובל כל הזמן מהתנכלויות של שוטרים שעוצרים אותו כך שתם ברחוב ומבקשים לראות תעודה מזהה. לפני כמה ימים ישבנו בשדרות נורדאו בתל אביב בשעת צהריים ושוטרים על אזרחי ניגשו אליו וביקשו לראות תעודת זהות. הוא שאל אותם למה בכלל פונים אליו ואחד השוטרים ענה לו 'עוד מילה אני לוקח אותך למשטרה'."
- "אני גר בראש העין ובגלל המראה התימני שלי שוטרים כל הזמן חושדים שאני ערבי, ניגשים אלי ומבקשים תעודה מזהה. היום הייתי עם אשתי והילדים באירוע שהיה בעיר ופתאום ניגשים אלי שוטר ושוטרת ומבקשים תעודה. עמדתי ליד שכנים ואנשים נוספים שמכירים אותי. אני מראה תעודה ומת מבושה. האם הזכות לביטחון גוברת על הזכות שלי לפרטיות ולתנועה? האם עלי לקבל את העובדה שכל טיול לילי בשכונה שלי יהפוך לאירוע בו ניידת עוצרת אותי ומבקשת להזדהות? רק משום שאני שחום?"
- "הסתובבתי עם בירה ברחוב בשעה 21:00 ושוטר ניגש אלי וביקש לראות תעודה מזהה. לקח את התעודה ובדק את הפרטים שלי בקשר. זה היה משפיל מאד."

8. מספר פסקי דין של בתי משפט שלום מהשנים האחרונות חשפו את הסכנות הקיימות בפרשנות הרווחת כיום בקרב שוטרים לפיה קיימת להם סמכות לדרוש מאדם להזדהות ללא כל תנאי או מגבלה.

9. כך, לדוגמה, בת"פ (שלום חדרה) 57956-04-13 מדינת ישראל נ' קסהון (17.6.15) שוטרים שהגיעו לטפל באירוע רעש דרשו מאדם להזדהות ללא כל סיבה אלא רק משום שהוא "היה הראשון שנתקלו בו". ההסבר שסיפק השוטר לדרישה זו היתה: "כשאתה מדבר עם בן אדם אתה צריך לדעת מי עומד מולך. על סמך זה ביקשתי את הפרטים שלו". בת"פ (שלום קריות) 14037-03-09 מדינת ישראל נ' ניסים (4.10.11) הצדיק שוטר את החלטתו לדרוש מהנאשם להזדהות: "אני רוצה לדעת מי זה אותו אדם שמסתובב בגזרה מתוקף תפקידי". בת"פ (שלום ת"א) 15837-05-16 מדינת ישראל נ' אבו חוטי (19.9.17) הצדיק שוטר את עיכובו של אדם לצורך בירור פרטיו בתשובה "נכון, זכותי".

10. בכל המקרים האלו קבעו בתי המשפט, כי לא היה טעם ענייני לבקשת ההזדהות ומתחו ביקורת על ההתנהלות השרירותית של השוטרים בהפעלת סמכות זו.

11. גם בפני ועדת פלמור הועלתה הטענה, כי השימוש בסמכות זו כלפי יוצאי אתיופיה נעשה באופן תדיר ללא כל הצדקה עניינית ועל בסיס פרופיילינג. מעבר לפגיעה בכבוד ולתחושת ההשפלה והניכור שהתנהלות זו מייצרת, הדוח חשף כי מספר לא מבוטל של אירועים אלימים התפתחו בעקבות דרישה של שוטרים להזדהות.

12. ואכן, רשת האינטרנט מלאה באינספור סרטונים ודיווחים על אירועים, שבהם שוטרים דרשו מאזרחים להציג תעודת זהות באופן שרירותי, דבר שיוצר תחושה של התעמרות ופגיעה בלתי מוצדקת בזכויות האדם ומסלים את המפגש בין השוטר לאזרח. לעיתים קרובות הדרישה להזדהות מופנית כלפי אזרחים תמימים כשהם מתעדים אינטראקציה בין שוטר לאזרח, כפי שעולה מהמקרים שלהלן:

- י'אסר אבו ערישה, סטודנט ועובד באוניברסיטת תל אביב, צילם ממרחק רב ביום 7.3.2017 שוטרים שהגיעו לבצע מעצר בתוך האוניברסיטה. בתגובה התבקש להציג תעודה מזהה ומסירב לכך הודיע לו השוטר שהוא מעוכב לתחנת המשטרה. לשאלתו של אבו ערישה מדוע הוא נדרש להציג תעודה מזהה טען השוטר כי **"אני שוטר במדים ואתה חייב להזדהות בפני...אני רוצה לדעת מי נמצא פה"**.¹
- במקרה דומה אחר צילם אדם ממרחק רב שוטרים שפינו אדם (שיכור ככל הנראה) מפתחה של מסעדה בתל אביב ביום 23.5.16. בתגובה פנה אחד השוטרים לאדם ודרש ממנו להציג תעודה מזהה. כשהאזרח ביקש לדעת מדוע הוא נדרש להזדהות השוטר סירב להסביר ואיים שיעצור אותו. תשובתו של השוטר היתה: **"כי אני דורש ממך בתור איש חוק תעודה מזהה... אתה תיעצר גם.... לא יהיה לעולם ששוטר צריך סיבה על מנת לבקש מאדם אחר שיזדהה.... לא צריך עילה. רוצה לזהות אותך"**.²
- ביום 12.8.13 נעצרה הפעילה החברתית אורטל בן דיין לאחר שסירבה להזדהות בפני שוטר, שביקש לזהותה בתגובה לדרישותיה לקבל הסבר מהשוטר על מעצרה של משפחה שישבה באותה העת בבית קפה. היא הובאה בפני שופט מעצרים שקבע ש"אין החשודה קשורה לעבירה חייבת מעצר".³

13. אירועים אלה מובילים, כפי שעולה גם מדוח פלמור, לעימות בין השוטר לאדם המעוכב ופעמים רבות מסתיים האירוע בהפעלת כוח ובמעצר מיותר.

14. תפקידם של שוטרים איננו "להפגין נוכחות" או "למשמע" את הסביבה בה הם נמצאים, אלא לשמור על הסדר והביטחון, למנוע עבירות ולתפוס עבריינים.

חוק החזקת תעודת זהות

15. פגיעה בזכויות אדם מחייבת הגדרה ברורה ומפורשת בחוק. פנייה לאדם שהולך לתומו ברחוב ודרישה ממנו להזדהות כשהוא אינו חופשי להמשיך בדרכו עד לסיום בירור זהותו פוגעת הן בחופש התנועה שלו והן בפרטיותו. וודאי שפגיעה זו מתעצמת כשהדבר נעשה ברשות הרבים ולעיני כל.⁴

16. הפרשנות המנחה את פעילות המשטרה, לפיה סעיף 2 לחוק החזקת תעודת זהות מקנה לשוטרים סמכות לדרוש תעודת זהות ללא צורך בחשד מקדים או בתנאים כלשהם, אינה סבירה. לטעמנו, חוק הצגת תעודת זהות הוא חוק שמטיל חובה על האזרח לשאת תעודת זהות ולהציגה כשהוא נדרש לעשות זאת, אולם הוא אינו מקנה סמכות לשוטר לבקש מאדם להזדהות.

¹ י'אסר אבו ערישה, להיות זה שתמיד מבקשים ממנו להציג תעודת זהות, שיחה מקומית, 9.3.2017.

² ברוטליות של שוטרים ודרישה מיותרת להזדהות, הטלוויזיה החברתית (youtube), 25.5.16.

³ יניב קובוביץ, פעילה נעצרה לאחר שסירבה להזדהות בפני שוטר שכיהן אותה "שמאלנית מפגרת", הארץ, 14.8.2013. יש לציין,

כי כתנאי לשחרורה דרש השופט שגב' בן דיין תזדהה בפני בית המשפט ומשסירבה לעשות כן, נותרה במעצר.

⁴ ראי לעניין זה: בג"ץ 6824/07 מנאע נ' רשות המסים, סד (2) 479, 517-519 (2010).

17. מבלי לחזור על הטיעונים המשפטיים שהוצגו בת"פ 57956-04-13 מדינת ישראל נ' קסהון (17.6.15)⁵ ובתפ 14037-03-09 מדינת ישראל נ' יצחק ניסים (4.10.11) בעניין העדר סמכות לשוטר לעכב אדם לצורך זיהויו ללא קיומו של חשד סביר, נציין בקצרה את עמדתנו בעניין זה:

א. נוסח החוק:

1. חוקים המעניקים סמכויות לשוטרים או לגורמי אכיפה אחרים מנוסחים בלשון ברורה, הקובעת מה "רשאי" שוטר לעשות, ובנוסף מסדירים באופן מפורש את התנאים והעילות שבהם ניתן להפעיל את הסמכות. כך, לדוגמה, חוק המעצרים נוקט באופן עקבי בלשון "רשאי שוטר" לעכב אדם; לעצור; לערוך חיפוש. גם בחוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור, הענקת הסמכויות מנוסחת בצורה זו: "לשם שמירה על ביטחון הציבור רשאי שוטר... לערוך חיפוש בלא צו"; "...רשאי הוא לערוך חיפוש על גופו של האדם"; "מי שהוסמך לערוך חיפוש לפי חוק זה רשאי... לדרוש מאדם... למסור לו את שמו ומענו".
2. לעומת זאת סעיף 2 לחוק הצגת תעודת זהות מופנה לתושב וקובע את חובתו לשאת תעודת זהות ואת חובתו לציית לבקשה להציג אותה בפני חייל, שוטר או ראש רשות מקומית "כשידרשו זאת ממנו". לא ניתן לראות בנוסח עקיף ואגבי זה הסמכה מפורשת של שוטר לבצע פעולה הפוגעת בזכות יסוד.
3. העיקרון בדבר חוקיות המנהל קובע כי אין לרשות מינהלית אלא את אותן סמכויות הקבועות בחוק ואין היא רשאית לפעול בלא הסמכה כזו. עקרון זה חל ביתר שאת כאשר מדובר בסמכויותיו של שוטר הכרוכות בפגיעה, קלה ככל שתהיה, בזכויות יסוד.

ב. תכלית החוק:

1. מקורו של החוק בתקנות שעת חירום שהוארכו מעת לעת עד שהפכו בשנת 1982 לחוק בנוסח זהה כמעט. במסגרת דברי ההסבר לחוק להארכת תוקף תקנות שעת חירום (החזקת תעודת זהות והצגתה), התשט"ז-1956 נאמר, כי מטרתן של התקנות "לאפשר בקורת מהירה ויעילה של זהות בני אדם, מטעמים שבביטחון המדינה... מאחר שהצורך בתקנות בעינו עומד מציעה הממשלה להאריך את תקפן עד סוף שנה זו".
2. גם בשנת 1982, כאשר הפך ההסדר שעוגן בתקנות לחוק של קבע, הוסבר הצורך בחוק זה מטעמים של ביטחון. כך הציג את החוק שר הפנים, יוסף בורג, בדיון בכנסת: "לצער, בגלל המצב הביטחוני אנחנו צריכים להמשיך בחובה הזאת, שכל אדם מעל לגיל 16 ישא אתו

⁵ בעניין קסהון הוגש ערעור מטעם המדינה. בפסק הדין נקבע: "המערכת חזרה בה מן הערעור ובנסיבות העניין, אין צורך להכריע בטענות שהועלו. נבהיר למען הסר ספק, כי לעמדתנו, קיימת ככלל סמכות במקרים המתאימים, בין אם מכוח חוק המעצרים ובין אם מכוח חוק נשיאת תעודת זהות והצגתה, לפנות לאזרח בבקשה להציג תעודת זהות, ויש לבחון כל מקרה לגופו ולפי נסיבותיו. מצאנו לנכון להבהיר זאת, ומבלי שנידרש למקרה שבפנינו, וזאת בשם לב לחזרת המערכת מהערעור" (ע"פ (חי) 15-09-4361 מדינת ישראל נ' קסהון (12.11.15)).

תעודת זהות....לצערי, אני קובע שעדיין לא הגענו לתקופה הזאת של כיתות החברות, ולכן יש צורך שאדם יוכל לזהות את עצמו".⁶

3. מהדיונים שהתקיימו בהצעת החוק בוועדת הפנים עת הפכה לחקיקה של קבע עולה בבירור, כי תכלית החוק להבטיח את הציות של תושבי המדינה לחובה להנפיק תעודת זהות ולשאת אותה מטעמים של ביטחון המדינה. הצגת החוק וקידומו נעשו על ידי משרד הפנים והדיון בו בוועדה נגע בעיקרו בסוגיות של רישום אוכלוסין. הדוגמאות היחידות שהובאו בדיון לעניין הצגת תעודת הזהות היו לגבי מעבר במחסומים.⁷

4. **נוכח השימוש המקיף שעושה היום המשטרה בחוק זה כמקור סמכות לדרישה מאדם להזדהות לצרכים שונים ומגוונים של אכיפת חוק וסדר ציבורי, ברור כי, לכל הפחות, נעשה שימוש בסמכות שלא למטרה שלשמה ניתנה ולפיכך התנהלות זו אינה חוקית.**

5. על תכלית זו של החוק ניתן ללמוד עוד מהשוואה לתקנה 9 לתקנות התעבורה, התשכ"א-1961 "חובת החזקת תעודות", הקובעת באופן דומה לסעיף 2 לחוק החזקת תעודות זהות, את החובה של כל נהג להחזיק ברשותו את רישיונות הנהיגה והרכב ולהציג את הרישיונות לכל שוטר ולגורמים אחרים שנקבעו בתקנות "לפי דרישתם". בדומה להסדר הקבוע לגבי החזקת תעודת זהות, גם לעניין רישיונות רכב קבע המחוקק, כי מי שאין ברשותו תעודות כשנתבקש להציגן, יהיה רשאי להציגן תוך חמישה ימים (תקנה 9(ב) לתקנות).

6. האפשרות שקיימת בשני דברי החקיקה להציג את המסמך המבוקש בתוך חמישה ימים מהמועד שהאדם התבקש לעשות זאת על ידי שוטר מלמדת, כי תכלית החוק היא אך ורק להבטיח כי אנשים יצייתו לחובה להנפיק לעצמם תעודה בת תוקף ולהחזיק את התעודה ברשותם. אלא שבעוד שלעניין נהיגה ללא רישיון נהיגה או ביטוח בתוקף ברור כי הדבר עלול לגרום לנזק ויש לחברה אינטרס מובהק שהציות לחוק ייאכף על ידי המשטרה באמצעות בדיקות אקראיות, וודאי שלא כך הדבר לעניין תעודות זהות.

7. בעניין הסמכות הקבועה בתקנה 9(ב) לתקנות התעבורה כתבה פרופ' רינת קיטאי סג"ר: "מטרתה של סמכות זו היא לבדוק, בין היתר, האם נעברה עבירה, כגון נהיגה ללא רישיון, מתוך הנחה כי בעבירות על תקנת הציבור במקרה הרגיל לא יתעורר חשד ספציפי, מחד גיסא, ומאידך גיסא, עבירה יכולה לגרור תוצאות קשות של פגיעה בשלום הציבור וביטחונו. כמו כן, הסמכות לבדוק שמירה על כללי הבטיחות בדרכים יוצרת הרתעה בפני עבירה על החוק".⁸

8. מכך עולה, כי ככל ששוטר אכן הוסמך במסגרת חוק החזקת תעודת זהות לדרוש מאדם תעודת זהות ללא כל חשד, הדבר נועד לכל היותר לצורך בדיקת הציות לחוק – האם אדם ממלא את חובתו להחזיק בתעודה בתוקף בדומה לבדיקת רישיונות נהיגה.

⁶ פרוטוקול דיון במליאת הכנסת לקראת קריאה ראשונה, 7.12.1982. יצוין, כי החוק הובא לקריאה ראשונה כחוק להארכת תקנות שעת חירום. במהלך הדיון בוועדה לקראת קריאה שנייה ושלישית הוחלט להפוך את החוק לחוק של קבע בנוסח כמעט זהה (בהצבעה על החוק בקריאה שנייה ושלישית עלתה הטענה מצד מספר חברי כנסת כי הליך החקיקה היה פגום).

⁷ פרוטוקול ישיבת ועדת הפנים ואיכות הסביבה מיום 14.12.1982 ומיום 15.12.1982.

⁸ רינת קיטאי סג"ר, **המעצר: שלילת החירות בטרם הכרעת הדין**, 87-88 (2011).

9. יוצא מכך, כי חוק זה אינו יכול להוות בסיס למטרות רחבות של אכיפת חוק ושמירה על הסדר הציבורי (בדיקת עבר פלילי של אדם, בדיקה אם הוא דרוש לחקירה וכו'), כפי שהדבר נעשה כיום.

ג. עיכוב לצורך הזדהות

1. שוטר הפונה לאדם ומבקש ממנו להציג תעודת זהות מגביל את חופש התנועה שלו. משך העיכוב לצורך בדיקת התעודה הוא לרוב קצר, אולם לעיתים קרובות דרישת ההזדהות כרוכה גם בבדיקת הרישום הפלילי של האדם במסוף המשטרה או במכשיר הקשר, פעולה שעשויה להימשך זמן ממושך.

2. יפים לענייננו דבריו של השופט דנציגר:

"עיכוב של אדם לצורך חקירתו על-ידי שוטר, ככל הגבלה אחרת על זכות התנועה שלו, הינו פגיעה בחירותו האישית של אדם המוכרת כזכות חוקתית בסעיף 5 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, הגם שהוראת הסעיף אינה נוקבת במפורש במונח "עיכוב"... משכך, כדי לבסס את הסמכות לעיכובו של אדם, יש לעמוד בתנאי פסקת ההגבלה שבסעיף 8 לחוק היסוד. למותר לציין שעל העיכוב לעמוד בהוראותיהם המגבילות של סעיפים 66, 67 ו-68 לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), התשנ"ו-1996 המהוות את ההסדרה התחקית העדכנית בסוגיה זו..., ובכפוף למגבלת הזמן הקבועה בסעיף 73 לחוק. כשלעצמי סבור אני כי מן הראוי שסמכות העיכוב לא תוסק עוד מ"מקורות סמכות" אחרים... יתכן כי הגיעה השעה לבצע תיקוני חקיקה שונים שיסירו כל ספק או אי בהירות באשר לסמכות המשטרה לעיכוב חשודים ולמגבלות החלות על סמכות זו.⁹

4. סמכות המשטרה לדרוש מאדם להזדהות הוסדרה באופן מפורט בדברי חקיקה שונים ובכל מקום שבו הוענקה סמכות זו לשוטר מצא המחוקק לנכון להגביל את שיקול הדעת באופן משמעותי: קיומו של **חשד סביר לביצוע עבירה** (סעיף 66 לחוק המעצרים); **חשד סביר להימצאות נשק** (סעיפים 3(ב) ו-4 לחוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור, התשס"ה-2005); **בכניסה למקומות מוגדרים ומתוחמים** (סעיף 3(א) ו-4 לחוק הסמכויות). אף לעניין אכיפת האיסור על שהיה שלא כדין בישראל, קבע המחוקק כי סמכותו של שוטר לדרוש מאדם לזהות את עצמו ולהציג מסמכים רלוונטיים כפופה לקיומו של חשד: **"יש יסוד להניח כי שהייתו בישראל מחייבת רישיון ישיבה לפי חוק זה"** (סעיף 13 לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952).

5. סעיפים אלה מבטאים את האיזון בין האינטרס הציבורי בתפקוד יעיל ואפקטיבי של המשטרה לבין החובה להגן על זכויות אדם של אזרחים במפגש עם המשטרה. משקבע המחוקק הסדר ממצה למקרים, שבהם ניתן לעכב אדם לצורך בדיקת זהותו, ברי כי מקור

⁹ רע"א 4672/14 גליק נ' מדינת ישראל (6.1.2015) (ההדגשות הוספו. ההפניות הוסרו).

אחר, שאינו קובע מפורשות את גדרי הסמכות ואשר פרשנותו מרוקנת מתוכן את החקיקה המפורשת המאוחרת, נסוג.

6. לאור זאת, אין זה סביר לפרש את חוק החזקת תעודת זהות באופן שמעניק סמכות בלתי מוגבלת לשוטר לדרוש מאדם להזדהות.

7. היתר לעכב אדם באופן שרירותי במטרה לגלות עבירות פליליות באופן כללי ללא חשד קונקרטי אינו חוקתי. היתר מסוג זה מעניק יד חופשית למשטרה לפגוע בזכויות הפרט באופן שגרתני וללא כל איזון סביר.

פרופיילינג

18. מעבר לכל האמור לעיל, מצב שבו המשטרה רשאית לדרוש מאדם להזדהות על פי שיקול דעתו הבלעדי של שוטר ומבלי שהותוו קריטריונים ברורים להפעלתה, פותח פתח עצום לאפליה בהפעלת סמכויות אכיפה ול"פרופיילינג" על בסיס גזע, לאום, מוצא ועוד. שוטרים, המשוחררים מהדרישה לקיומו של חשד, יפנו בבקשה להזדהות באופן מוגבר לאוכלוסיות, הנתפסות בעיניהם הסובייקטיביות כ"בעייתיות" יותר. זאת במיוחד במצב הקיים כיום, כשאינטראקציות מסוג זה כלל אינן מתועדות ואין כל דרישה משוטרים להסביר ולו בדיעבד מדוע פנו לפלוגי ולא לאלמוני בדרישה להזדהות.

19. חיזוק לדברים אלה ניתן למצוא בדבריו של מפכ"ל המשטרה לפני כשנה: "נוצר מצב שקהילה מסוימת סטטיסטית מעורבת יותר בפשיעה... כשישנה קהילה שמעורבת יותר בפשיעה... והסטטיסטיקות מפורסמות, אז כאשר שוטר פוגש חשוד מטבע הדברים המוח שלו חושד בו יותר מאשר היה חושד אילו היה מישהו אחר. זה טבעי."¹⁰

20. אדם, אשר מתבקש על יד שוטר להציג תעודת זהות, בעוד בקשה זו אינה מופנית כלפי אחרים, וזאת בשל השתייכותו לקבוצת אוכלוסייה "חשודה", מרגיש מושפל ומבוזה. הבחנה כזו מעמידה את האדם במצב הפוגע בכבודו ומצמצם את הווייתו לכדי השתייכותו האתנית והדתית. פרופיילינג גזעי הוא פרקטיקה משפילה שתוצאותיה פוגעניות וקשות.

21. לאור זאת, אין להתיר לשוטרים "לבחור" מי ייחשף לדרישה להזדהות הפוגעת בזכויות הפרט, ללא קריטריונים אובייקטיביים מנחים.

סיכום

22. לטעמנו לא יכול להיות ספק בכך שחוק החזקת תעודת זהות אינו מקנה לשוטרים את הסמכות לדרוש מאדם להזדהות ללא כל עילה. לכל היותר, החוק נועד לאפשר לשוטרים לבדוק את הציות לחוק שתכליתו להבטיח שתושבי המדינה מנפיקים תעודת זהות ונושאים אותה עמם כחוק. וודאי שהאופן שבו מופעלת סמכות זו בפועל על ידי המשטרה והיקף השימוש בה רחוקים מאד מהתכלית המקורית של החוק.

¹⁰ טובה צימוקי ויעל פרדיסון, [המפכל על יוצאי אתיופיה: "טבעי שחושדים בהם יותר"](#), ynet, 30.8.16.

23. ככל שמבקשת המשטרה לעשות שימוש בסמכות זו מכוח סעיף 2 לחוק החזקת תעודת זהות, הנוהל צריך להגביל את הסמכות לתכלית החקיקה. כמו כן, סמכות זו כפופה בכל מקרה לכללים הרגילים החלים על שיקול הדעת המנהלי וברור כי אין להפעיל סמכות זו באופן שרירותי או ממניעים זרים. ההחלטה לדרוש מאדם להזדהות צריכה להיות מבוססת על תשתית עובדתית רלוונטית ופגיעתה בזכויות הפרט צריכה להיות במידה שאינה עולה על הנדרש ותוך שמירה על כבודו ופרטיותו של האדם.

24. ראוי כי נוהל המסדיר את סמכותם של שוטרים לדרוש תעודת זהות לפי סעיף 2 לחוק יסדיר את הדברים הבאים:

- א. יש לקבוע מפורשות כי **תכלית הדרישה לזהות אדם ללא חשד נועדה אך ורק לצורך בדיקת הציאות לחוק**, קרי, האם יש ברשותו תעודת זהות בתוקף. מכך עולה עוד, כי בדיקת עברו הפלילי של אדם ברישום המשטרתי אינה פעולה מותרת במסגרת חוק זה.
- ב. **איסור ביצוע פרופיילינג**: לאור הפרקטיקה הנוהגת, יש להבהיר מפורשות בנוהל כי פנייה לאדם בבקשה להזדהות, בדומה לכל פעולה שלטונית אחרת, המבוססת אך ורק על מוצאו היא פסולה.
- ג. **סירוב להסכים לדרישה להזדהות אינו מייצר כשלעצמו חשד המצדיק עיכוב או מעצר**.
- ד. אם תעודת הזהות אינה נמצאת ברשותו של האדם, **לא ניתן לעכבו לצורך הצגתה**, אלא אך לדרוש ממנו להציגה בתוך חמישה ימים בתחנת המשטרה.
- ה. נוכח תכלית החוק, יש לקבוע כי **משך העיכוב לצורך הבדיקה של נשיאת תעודת זהות לא יעלה על דקות בודדות**.
- ו. **חובת זיהוי של שוטר**: יש להדגיש בנוהל את החובה של שוטר הפונה לאדם בבקשה להזדהות, לזהות את עצמו.
- ז. על הדרישה לבוא בנימוס וברגישות. התנהגות זו נדרשת משוטר תמיד, וביתר שאת כאשר אין כל חשד בדבר ביצוע עבירה כלשהי.

בברכה,
אן סוצ'יו, עו"ד

העתק:

עו"ד איילת אלישר, יועמ"ש המשטרה.

עו"ד אווקה קובי זנה, מתאם המאבק בגזענות, משרד המשפטים.