

- העותרים :
1. האגודה לזכויות האזרח בישראל (ע"ר 580011567)
2. אגודת יהודי אתיופיה (ע"ר 580237709)
3. הועד הציבורי נגד עינויים (ע"ר 580168854)

כולם ע"י ב"כ עוה"ד אן סוצ'יו ו/או דן יקיר ו/או אבנר פינצ'וק
ו/או עודד פלר ו/או שרון אברהם-ויס ו/או גיל גן-מור ו/או עביר
גיבראן דכור ו/או משכית בנדל ו/או טל חסין ו/או רגד ג'ראסי
ו/או רוני פלי ו/או סנא אבן ברי ו/או ספיר סלוצקר עמראן

מהאגודה לזכויות האזרח בישראל
רחוב נחלת בנימין 75, תל אביב 65154
טלפון : 03-5608185, פקס : 03-5608165, דוא"ל : anne@acri.org.il

וע"י ב"כ עוה"ד נסרין עליאן ו/או ורדית דמרי-מדר

מהמרכז לחינוך משפטי קליני
הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית, ירושלים
טלפון : 02-5882554, פקס : 02-5882544

- נ ג ד -

המשיבה : **משטרת ישראל**
ע"י פרקליטות המדינה,
משרד המשפטים, ירושלים

עתירה למתן צו על תנאי

מוגשת בזה עתירה למתן צו על תנאי המופנה למשיבה והמורה לה לבוא וליתן טעם :

- א. מדוע לא ייקבע כי סעיף 2 לחוק תעודת זהות והצגתה, התשמ"ג-1982 (להלן – "חוק תעודת זהות") אינו מקנה לשוטרים סמכות לעכב אדם ולדרוש ממנו להציג תעודה מזהה, ולא כל שכן לבצע לגביו פעולות שיטור נוספות כגון בדיקת מידע אישי אודותיו במאגרי המידע המשטרתיים.
- ב. מדוע לא תימנע המשיבה מעיכוב אנשים לצורך הצגת תעודה מזהה אלא בהתקיים התנאים להפעלת סמכות עיכוב קונקרטי לפי חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), התשנ"ו-1996 (להלן – "חוק המעצרים") או סמכות עיכוב אחרת הקבועה במפורש בחוק.

מבוא ובקשה לאיחוד הדיון עם בג"ץ 4455/19 עמותת טבקה נ' משטרת ישראל

1. עניינה של עתירה זו בהתנהלות שיטתית של שוטרי משטרת ישראל לעכב ברחוב אנשים, שלפי תחושתם הסוביקטיבית נראים "בעייתיים" או "חריגים", וללא כל הסבר לדרוש מהם להציג תעודה מזהה וכן לבדוק את המידע האישי שלהם במאגר המשטרתי הכולל את מרשם האוכלוסין, המרשם הפלילי ומאגרי מידע נוספים. כל זאת לעיני העוברים והשבים ותוך הפרת זכותם החוקתית של תושבי המדינה לחירות וחופש תנועה, לפרטיות ולכבוד.

2. התנהלות זו מנוגדת לזכותו של כל אדם, כי רשויות המדינה לא יתייחסו אליו כאל "חשוד" ולא יגבילו את חירותו באופן שרירותי ובהעדר "סיבה טובה" מספיק. ההחלטה מהי "סיבה טובה" מספיק כדי להפעיל את סמכויות המשטרה **התקבלה על ידי המחוקק** במסגרת דיני העיכוב, המעצר והחיפוש. עתירה זו תוקפת את ה"מסלול העוקף" שהמציאה המשטרה לאותן הוראות חוק, שמגדירות בדקדקנות את סמכויות המשטרה ואת התנאים להגבלת חירותו של אדם, ולו גם לזמן קצר ביותר.

3. לפעולה זו נלווית תחושה קשה של השפלה וביזוי ויש בכך כדי לשנות באופן מהותי את היחסים הראויים בין הפרט לבין השלטון במדינה דמוקרטית, שבה זכותו של אדם להתהלך ברחוב או לשבת בפארק – ולהיעזב לנפשו – מבלי להיחשף לחוויה המשפילה של בדיקת זהותו ועברו.

4. נוסף על כך, ניסיון החיים ומחקרים שנערכו בארץ ובעולם מספקים הוכחות מובהקות לכך שהתנהלות זו של המשטרה מובילה **בהכרח** לאפליה, לשיטור יתר ולפרופיילינג גזעי. הדוח המסכם של "הצוות למיגור הגזענות נגד יוצאי אתיופיה" בראשות מנכ"לית משרד המשפטים, אמי פלמור (להלן – "דוח פלמור") קבע, כי הפרקטיקה המשטרתית הזו מופעלת באופן מוגבר כלפי יוצאי אתיופיה, יוצרת תחושה קשה של הדרה והשפלה ושיש לה השלכות חברתיות קשות וארוכות טווח.

5. על רקע זה המליץ דוח פלמור שהמשטרה תקבע נוהל שיגביל את הפרקטיקה האמורה ויאפשר לפקח עליה ולצמצם את השלכותיה הקשות. המשיבה דחתה את מסקנות הוועדה והמלצותיה וגרסה, שהיא פועלת "באופן מאוזן ותקיין" ושי"אין צורך בקביעת נהלים או הנחיות בנושא" (דו"ח פלמור, עמ' 85). הלך רוח זה מצא את ביטויו בנוהל, שהמשיבה פרסמה לאחרונה לנוכח הלחץ הציבורי (נוהל 02.220.008 "הצגת תעודת זהות וחובת הזדהות בפני שוטר"; להלן – "הנוהל המשטרתית"). הנוהל המשטרתית רק "מצלם" ומחדד את הפרקטיקה חסרת הגבולות ומשולחת הרסן של המשיבה ונותן היתר ברור למשטרה להמשיך בביצוע "מסעות דיג" בלתי ממוקדים ונטולי מגבלות קונקרטיים אחר אנשים תוך פגיעה בזכויותיהם בניגוד לחוק.

נוהל 02.220.008 "הצגת תעודת זהות וחובת הזדהות בפני שוטר" מצ"ב כנספח ע/1.

6. מעל הכל, הנוהל המשטרתית, כמו גם חוות דעת של משרד המשפטים שמסגרת עליו, מתיימרים להסדיר **סמכות שאינה קיימת בחוק**. לשיטתם, הפרקטיקה האמורה אינה בבחינת "עיכוב", אלא "פעילות פיקוחית" ו"סמכות מנהלית", הדומה במהותה לסמכויות רגולציה הניתנות לפקחים. טשטוש הגבולות בין "פיקוח" "לאכיפה" נועד לשחרר את השוטרים מהמגבלות שהוטלו עליהם בחוק. הטענה, שלפיה לשוטר יש סמכות פיקוח שירית לערוך בירורים אקראיים לגבי זהותם של אנשים ברחוב ואגב כך, גם לבדוק אם יש להם עבר פלילי, טענה זו מרוקנת מתוכן את כל המגבלות שהטיל המחוקק במרוצת השנים על התנהלות המשטרה, במטרה למנוע שיטור שרירותי ומפלה ולהגן על זכויות הפרט.

מכתב מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים מיום 11.6.2019 מצ"ב כנספח ע/2.

7. העותרות יבקשו לאחד את הדיון בעתירה זו עם הדיון בבג"ץ 4455/19 **טבקה נ' משטרת ישראל**. שתי העתירות תוקפות את אותה התנהלות משטרתית ומבוססות על מסגרת משפטית דומה. איחוד הדיון בעתירות יאפשר להכריע בסוגיה על יסוד יריעה משפטית ועובדתית רחבה ומלאה.

הצדדים

8. העותרת מס' 1, **האגודה לזכויות האזרח**, הינה עמותה הפועלת לקידום זכויות האדם בישראל ובכלל זה הגנה על זכויות האדם בהליך הפלילי ומול המשטרה.
9. העותרת מס' 2, **אגודת יהודי אתיופיה**, הינה הארגון המרכזי והוותיק ביותר של ישראלים ממוצא אתיופי. העמותה פועלת לקדם מדיניות שוויונית ולשנות את המדיניות והתודעה הישראלית ברמה הארצית, המוניציפאלית והקהילתית במטרה לסגור את הפערים הקיימים אצל אזרחים ישראלים ממוצא אתיופי בכל תחומי החברה.
10. העותרת מס' 3, **הוועד הציבורי נגד עינויים בישראל**, הינו עמותה ציבורית רשומה בישראל, שעיקר עיסוקה במאבק משפטי וציבורי נגד עינויים ויחס אכזרי, בלתי אנושי ומשפיל. העמותה שמה לה למטרה להגן על זכויותיהם של נפגעי עבירות אלימות מצד שוטרים.
11. המשיבה, **משטרת ישראל**, האמונה על אכיפת החוק בישראל ושמירה על ביטחון הפנים במדינה.

הרקע העובדתי

דרישה מאדם להזדהות – אימתי?

12. אדם הולך לתומו ברחוב, בדרכו הביתה או לקניות, ולפתע נתקל בשוטרי סיור, שפוקדים עליו לעצור, להציג תעודת זהות, לעמוד בצד ולהמתין עד שיבצעו בדיקה בעניינו. הוא ממתין דקות ארוכות מבלי לדעת מדוע עוכב, מה פשר הבדיקה המשטרתית ומה עוד צפוי לו עד שיסתיים המפגש הכפוי עם אנשי החוק. העוברים ושבים לוטשים בו עיניים, שעה שהוא עומד ללא תזוזה בארשת פנים מתוחה, ותוהים איזו עבירה עבר ובמה הוא חשוד. בזמן הזה השוטר מתרחק עם התעודה בידו, נכנס לרכבו ובודק במסוף המשטרה את פרטיו של האדם – היכן הוא גר? האם יש לו עבר פלילי? האם הוא דרוש לחקירה? מה שמות הוריו וילדיו? ועוד ועוד פרטים אישיים אודותיו.
13. הפרקטיקה של שוטרים הדורשים מאזרחים להציג תעודה מזהה סתם כך, ללא כל חשד, הסבר או הצדקה, נהוגה מזה שנים. נשים יהודיות כמעט ולא נתקלות בה וגם תושבי ישובים מבוססים עם חזות מערבית כמעט ולא יזכו לחוויה כזו.
14. על מגוון הסיטואציות הבלתי מוגבל שעשוי לגרור את הפעלת הסמכות ניתן ללמוד מהנוהל המשטרה שפורסם ביוני 2019 (נספח ע/1). הנוהל מעניק לשוטר שיקול דעת בלתי מוגבל להפעיל סמכות זו בכל מקרה שהוא "סבור שהדבר דרוש לצורך מילוי תפקידו". מצבים אלו עשויים לכלול "התנהגות חריגה או חשודה" או "התנהגות אחרת אשר לטעמו מחייבת בדיקה" וכן מקרים שבהם מתקיים "אירוע פלילי במקום סמוך". למען הסר ספק, מדגיש הנוהל כי שוטרים רשאים לפעול כך "בכל מקום אחר בו הדבר נדרש למילוי תפקידו". מכך ברור כי מדובר בסמכות "סל" נטולת גבולות.
15. ואכן, הסיטואציות מגוונות כפי שעולה מהתצהירים המצורפים וכן מהפסיקה: צעיר שיושב בגינה ציבורית בשעות הלילה; אדם שנראה "חריג" בשכונה שבה הוא נמצא; צעיר שמוצאו בשכונה לא מבוססת שעונד תכשיט יקר; אדם שמסתובב באיזור "בעיית" ועוד.

16. כך, לדוגמה, מתאר בתצהירו א.א, חייל בגרעין נח"ל בן 22 המשרת כיום במרכז לצעירים במצבי סיכון, כי בתקופה שבה עשה שנת שירות בלוד וגם כשהוא מסתובב בבת ים וביפו הוא נתקל באופן מוגבר בשוטרים שמבקשים ממנו להזדהות וזאת למרות שאין לו כל עבר פלילי.

תצהירו של א.א מצ"ב כנספח ע/3.

17. ז.ט, סטודנט לחינוך גופני ומאמן כדורגל בן 29 מרמלה, מתאר גם הוא כי בעיר מגוריו הוא נתקל באופן קבוע בפניות של שוטרים אליו להציג תעודה מזהה, כשהוא מסתובב ליד ביתו בשעות הערב, יושב עם חבר מתחת לבניין מגוריו או בתקופה שנהג לשבת עם חברים אחרי משחק כדורגל לאכול פיצוחים בגינה הציבורית.

תצהירו של ז.ט מצ"ב כנספח ע/4.

18. על הנסיבות שבהן מבקשים שוטרים מאזרחים להציג תעודה ניתן ללמוד גם ממספר תיקים פליליים שבהם שוטרים נדרשו להצדיק את דרישת ההזדהות. כך, לדוגמה, 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) נשאל שוטר מה היתה התכלית לעיכובו של אדם לצורך הצגת תעודה מזהה משלא היתה בכוונתו לתת לו דוח על הפרעה לתנועה וענה "נכון, זכותי".

19. ואכן, מדובר בפרקטיקה נפוצה ביותר שמתועדת בסרטונים רבים ברשת האינטרנט. כך, לדוגמה, ביום 7.3.2017 תיעד בטלפון שלו י.א.ע., סטודנט ועובד באוניברסיטת תל אביב, שוטרים שהגיעו לבצע מעצר בתוך האוניברסיטה. בתגובה התבקש אבו ערישה להציג תעודה מזהה ומשסירב לכך הודיע לו השוטר שהוא מעוכב לתחנת המשטרה. לשאלתו של א.ע. מדוע הוא נדרש להציג תעודה מזהה טען השוטר כי "אני שוטר במדים ואתה חייב להזדהות בפני...אני רוצה לדעת מי נמצא פה" (יאסר אבו ערישה, [להיות זה שתמיד מבקשים ממנו להציג תעודת זהות, שיחה מקומית](#), 9.3.2017). [לינק לסרטון](#).

20. במקרה דומה אחר צילם אדם ממרחק רב שוטרים שהרחיקו אדם (שיכור ככל הנראה) מפתחה של מסעדה בתל אביב ביום 23.5.2016. 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". [\(ברוטליות של שוטרים ודרישה מיותרת להזדהות, הטלוויזיה החברתית \(youtube\)](#), 25.5.2016).

21. ביום 12.8.2013 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" (ניב קובוביץ, [פעילה נעצרה לאחר שסירבה להזדהות בפני שוטר שכננה אותה "שמאלנית מפגרת"](#), הארץ, 14.8.2013).

בדיקה במאגר המידע המשטרתי וחיפוש

22. לעיתים מסתיים המפגש בין השוטר לאזרח בעיון בלבד בתעודת הזהות, אולם בדרך כלל המפגש הזה נמשך לשלב נוסף – בידוק במאגר המידע המשטרתי – במחשב הנייד ("טאבלט") שנמצא בידי השוטר או ברכבו או ברשת הקשר מול תחנת המשטרה. האזרח שמסר את תעודתו לשוטר נדרש להמתין במקומו בזמן שהשוטר הולך לבדוק את פרטי האזרח במסוף.
23. הפרטים אליהם נחשף השוטר במאגר המשטרתי כוללים: נתוני מרשם אוכלוסין ובכלל זה פרטי קרובי משפחה ותמונותיהם, רישומים פליליים, בעלויות רכב, דוחות תנועה, כתובות ועוד. כמו כן, כולל המידע התראות בדבר אנשים חבי מעצר, דרושים לחקירה וכן סטטוס "בדוקאי", שמחייב את השוטר למלא "דוח תנועת בדוקאי".
24. כך, לדוגמה, מספר א.א בתצהירו על היקף המידע שנגלה בפני השוטר בשעה שהוא בודק את תעודת הזהות שלו במסוף המשטרתי: " בדרך כלל השוטרים לוקחים את התעודה שלי לאוטו או לצד ומסתכלים בטאבלט על הפרטים שלי. אני לא יודע בדיוק איזה מידע השוטר רואה עלי במסוף, אבל באחת הפעמים כששוטר לקח את התעודה שלי לבידוק הוא אמר לי שהוא רואה שיש לי דוח תנועה שלא שילמתי (למרות שהוא לא היה שוטר תנועה ועצר אותי סתם כשהלכתי ברחוב). פעם אחרת, השוטר שלקח את התעודה שלי לבדיקה אמר לי שהוא רואה שהוצאתי לאחרונה מהמשטרה אישור על העדר הרשעות (מה שמכונה "תעודת יושר")" (נספח ע/3).
25. פעולה זו עשויה להימשך מספר דקות אולם לעיתים היא נמשכת זמן ממושך. כך, לעיתים, השוטר מבקש לברר פרטים מול תחנת המשטרה ולצורך כך מנהל שיחות בקשר. משך כל הזמן הזה, המעוכב ממתין מבלי שהוא רשאי לזוז ממקומו ומבלי שהוא יודע את הסיבה לאירוע או מה יעלה בגורלו.
26. פעולת אכיפה זו של המשטרה אינה מתועדת על ידי השוטרים ואין כל חובה למלא דוח על ביצוע הבדיקה. משכך אין למשטרה כל אפשרות לקיים בקרה ופיקוח על אופן הפעלת הסמכות או לבחון את היקף השימוש בסמכות ויעילותה (דוח פלמור, עמ' 84).
27. לעיתים קרובות המפגש עם השוטרים ימשיך לשלב השלישי הכולל חיפוש על גופו של האדם וזאת במיוחד כאשר מתברר שלאדם יש עבר פלילי. מדובר בסיטואציה שגרתית שמוכרת לצעירים רבים המתגוררים בשכונות הנתפסות כ"בעייתיות" – שכונות עניות בדרך כלל, שבהן מתגוררים רבים מבני קבוצות המיעוט. הפרקטיקה הזו עמדה גם בבסיסו של החיפוש בעניין בן חיים: "ביום 28.5.2007 בשעה 8:15 בבוקר הבחינו שני שוטרים ושוטרת, שהיו בסיוור שגרתית ברחוב נווה-שאנן בתל-אביב, במבקש ודרשו ממנו להזדהות. לאחר בירור שערכו הסתבר כי המבקש "אינו דרוש" (היינו, לא היה תלוי ועומד נגדו צו מאסר) אך יש לו "רישום פלילי כלשהו". בשלב זה ביקש אחד השוטרים מהמבקש להוציא את מה שהוא מחזיק בכיסו." (רע"פ 10141/09 אברהם בן חיים נ' מדינת ישראל, פסקה 3 לפסק דינה של כב' הנשיאה ביניש (6.3.2012)).
28. כך גם מתאר את התנהלות השוטרים ר.א, סטודנט למשחק בן 19 המתגורר ביפו: "הרבה פעמים המשטרה מבקשת מאיתנו תעודה מזהה כשאנחנו יושבים כמה חברים בשכונה מתחת לבתים שלנו. השוטרים לוקחים את התעודה ומבצעים בדיקה במסוף. אם מתברר שיש למישהו מאיתנו עבר פלילי – השוטרים עושים גם חיפוש".
- תצהירו של ר.א מצ"ב כנספח ע/5.
29. העדויות המצורפות חושפות את תחושות המתח, ההשפלה והמבוכה הקשים המלווים אדם שנדרש להזדהות בפני שוטר במרחב הציבורי:

"לפעמים הפניה של השוטרים מתרחשת כשיש אנשים מסביב ותמיד הרגשתי מאד מובד ממה שאנשים יחשבו עליי בגלל הסיטואציה הזאת... זה גורם לי להפסיק להעריך את המדינה, מרגיש שאין לי את הזכות לחיות בביטחון, שהמשטרה לא שומרת עליי אלא רק מנסה להפליל אותי בכל דרך" (תצהירו ר.א, נספח ע/5).

"בכל אחת מהפעמים שזה קרה, הרגשתי שזה הורס לי את כל מהלך היום, תחושה שאני לא שווה בין שווים, לא משנה כמה אני מתנדב ועושה למען החברה..." (תצהירו של א.א, נספח ע/3).

"התחושה שלי במקרים האלה וגם לאחר מכן היא השפלה, כעס, תחושת חוסר אוניס, תחושה שאי אפשר לבטוח במנגנון השיטור במדינת ישראל..." (ב' ה').

תצהירו של ב' ה' מצ"ב כנספח ע/6.

תיוג גזעי (פרופיילינג)

30. הפרקטיקה המתוארת לעיל עמדה במרכזו של דוח הצוות למיגור הגזענות כנגד יוצאי אתיופיה. אחת הטענות המרכזיות שנשמעו מצד יוצאי אתיופיה, ואשר עומדת בבסיס חוסר האמון שלהם כלפי המשטרה, הפגיעה בכבודם ותחושת ההשפלה וההדרה שהם חשים, נובעת באופן ישיר משגרת חיים של עיכוב לצרכי הזדהות:

"הוצגה בפני הצוות טענה, כי בקרב השוטרים יש נוהג רווח לדרוש לעיין בתעודות זהות של אזרח יוצא אתיופיה על-סמך 'פרופיילינג או ללא כל הצדקה עניינית. על-פי הטענה, קטינים וגברים יוצאי אתיופיה מתבקשים להזדהות לעתים תכופות. כן נטען, כי בקשה זו מופנית אך ורק כלפי יוצאי אתיופיה אף במקום שהם עומדים עם חברים/עמיתים לעבודה שאינם יוצאי אתיופיה. הובהר, כי דרישות חוזרות ונשנות להזדהות גורמות לאזרחים יוצאי אתיופיה הרגשה של השפלה, הדרה וזרות. טענות אלה נתמכו בממצאי הבדיקה – שם נמצא, כאמור, כי מספר לא מבוטל של אירועים אלימים ראשיתם בדרישה מטעם השוטרים להזדהות, כאשר על פניו לא היה טעם מוברר לדרישה זו. (דוח פלמור, עמ' 83)

לא ניתן להתעלם מהנזק החברתי המצטבר כתוצאה מאותו "פרופיילינג" משפיל הנעשה לעיתים לאזרחים שומרי חוק בנסיבות בלתי מוסברות ועל כן, המשטרה צריכה למצוא את הכלים שיבטיחו שהפעילות שנתפסת כמטרידה תופחת למינימום הנדרש (דוח פלמור 85).

31. ואכן, בדיקת הוועדה אישרה את התופעה של דרישת תעודות זהות של אזרחים ללא כל הצדקה עניינית כשצבע העור מהווה לעיתים קרובות ההסבר היחיד לפניה: "התמונה העולה מהתיקים שנבדקו מתיישבים עם עדויות חוזרות ונשנות של הפעילים החברתיים: חיכוך חוזר ונשנה עם שוטרים המתמצה בבקשת הזדהות, תחושת השפלה ותסכול..." (עמ' 79).

32. התצהירים המצ"ב מעידים גם הם כי שוטרים מפעילים את סמכות ההזדהות על בסיס פרופיילינג מובהק. ר.א בן 19, סטודנט למשחק ממוצא כורדי המתגורר ביפו מתאר, כי לפחות שלוש פעמים בחודש פונים אליו שוטרים בבקשה להזדהות בשעות הערב או הלילה (נספח ע/5). א.א, חייל בן 22 בעל צבע עור שחום וממוצא מזרחי מתאר כי עד שהתגייס לצבא פנו אליו שוטרים כפעמיים בחודש בבקשה להזדהות (נספח ע/3). גם ז.ט סטודנט לחינוך גופני ממוצא אתיופי המתגורר ברמלה מתאר, כי כשהיה צעיר יותר שוטרים היו מעכבים אותו לפחות פעמיים בחודש בדרישה להזדהות וגם כיום כשהוא בן 29, נשוי ואב לילד, אחת לכמה חודשים הוא נתקל בשוטר שמבקש ממנו להזדהות (נספח ע/4).

33. כתבת תחקיר שערכה העיתונאית גל גבאי בינואר 2016 עסקה בתופעת הפרופיילינג המשטרתי וחשפה מקרים רבים של אתיופים, ערבים ומזרחים שהמראה החיצוני שלהם הוביל אותם לחיכוך מוגבר עם המשטרה, וזאת במיוחד על רקע בקשות להזדהות. בניסוי שבוצע בכתבה ישבו שלושה צעירים ממוצא אתיופי על ספסל בשכונת יוקרה בשעות הלילה ובתוך מספר דקות הגיעו למקום ניידות משטרה והם התבקשו להציג תעודות זהות. במשך כל אותו הזמן ישבו על ספסל סמוך צעירים "לבנים" שלא נדרשו לכל בדיקה או הסבר (המערכת, עונה 3, [פרק 9 – "התשוד המיידני"](#), 11.1.2016. מדקה 40).
34. קיומו של פרופיילינג לא הוכחש על ידי המשטרה ובניסיון להסביר תופעה זו אמר מפכ"ל המשטרה לשעבר, רני צ'רוני אלשיך, כי בכל המחקרים בעולם מוכח שצעירים ומהגרים מעורבים בפשיעה יותר מאחרים: "כשישנה קהילה שמעורבת יותר בפשיעה, גם לגבי ערבים או תושבי מזרח ירושלים, והסטטיסטיקות מפורסמות, אז כאשר שוטר פוגש חשוד מטבע הדברים המוח שלו חושד בו יותר מאשר היה חושד בו אילו היה מישהו אחר. זה טבעי" (טובה צימוקי ויעל פרידסון, ["המפכ"ל על יוצאי אתיופיה: 'טבעי שחושדים בהם יותר'"](#), ynet, 30.8.16).
35. ועדת פלמור מצאה כי הפרקטיקה הזו יוצרת בקרב הצעירים תחושה של **השפלה, הדרה וזרות** וקבעה כי "לא ניתן להתעלם מהנזק החברתי המצטבר כתוצאה מאותו "פרופיילינג" משפיל הנעשה לעיתים לאזרחים שומרי חוק בנסיבות בלתי מוסברות..." (עמ' 85).
36. עבור אותם צעירים ש"נבחרים" לעבור שוב ושוב בידוק של תעודה מזהה, הפרופיילינג המשטרתי הופך את המרחב הציבורי למקום מאיים ולא בטוח, זירה שבה הם שוב ושוב מסומנים על ידי שוטרים שרואים אותם כמסוכנים. עבורם הליכה בפארק בערב וישיבה על ספסל בשכונה הן פעולות מחשידות. כך, לדוגמה, ז.ט מרמלה מתאר בתצהירו, כי "כשאני רואה משטרה אני משתדל לא לעבור לידם, המרחב שלי אוטומטית מצטמצם. ואני מדבר על רמלה, הבית שלי, שהוא גם ככה מקום מאד קטן" (נספח ע/4).
37. גם במקרה של א.ג, צעיר ממוצא אתיופי בן 16 המתגורר בחולון ועוכב על ידי שוטרים לתשואול בשלושה מקרים שונים (כשהיה בן 13, 15 ו-16) ללא כל סיבה בשעות הצהריים מתחת לביתו, המרחב הציבורי הפך למקום של חרדה וחשש: "**בכל פעם שאני רואה משטרה אני נלחץ ומחפש להיכנס לחנות כדי לא להיות סתם בחוץ** למקרה שהמשטרה תראה אותי. לדוגמה כשאני חוזר מאימוני כדורגל בבת ים, אני תמיד אומר לחברים שלי שנכנס לרמי לוי כאילו שאנחנו קונים משהו, למרות שבכלל אין עלי כסף, כדי לא להיות בחוץ כשמשטרה עוברת" (לאור הפגיעה הנ"ל מייצגת האגודה לזכויות האזרח את א.ג בתביעה נזיקית נגד המשטרה, תא"מ 38723-04-19 אלמוני (קטין) נ' **משטרת ישראל** (תלוי ועומד)).
38. מעבר לתחושות ההשפלה וההדרה והפגיעה בכבוד ובשוויון, פרקטיקה זו מגבירה את החיכוכים בין אזרחים לשוטרים ומייצרת אירועי אלימות שמכניסים צעירים רבים למעגל העבריינות. ועדת פלמור בדקה כ-150 תיקים ומצאה כי בקשת הזדהות שמופנית לצעירים ללא כל הצדקה או הסבר מעוררת באופן טבעי כעס ותחושת של חוסר צדק ורדיפה שמובילים להסלמה ולתגובות אלימות: "**מעיון בתיקים נלמד, כי לא מעט מהתיקים מתחיל על רקע 'עניין של מה בכך' (בקשה להזדהות, בקשה לשפוך אלכוהול וכד')**" ... " (דוח פלמור, עמ' 79).

39. כזכור, גם באירוע המתקשר ממאי 2016 שבו הכו קשות שוטרי מג"ב בלבוש אזרחי את מיסס אבו אלקיעאן בן ה-19, עובד מרכול "סופר יודה" בתל אביב, היתה זו בקשת הזדהות מצד השוטרים שהחלה את השתלשלות האירוע האלים. במקרה זה "חשדם" של השוטרים התעורר כששמעו את אבו אלקיעאן משוחח בערבית בטלפון מחוץ למרכול ובתגובה דרשו ממנו להציג תעודה מזהה. סירובו של אבו אלקיעאן להזדהות מבלי שהשוטרים בלבוש אזרחי יזדהו בפניו תחילה, הוביל להסלמת האירוע לכדי אלימות קשה כלפיו (אלון חכמון, [תקריט האלימות בסופר יודה: תקירת שוטרי מג"ב הפכה לפלילית, מעריב, 31.5.2016](#)).

40. במקרה אחר שארע ב-2009 התבקשו צעירים ממוצא אתיופי להזדהות באיזור בילוי בתל אביב בעוד צעירים אחרים שהיו במקום, שאינם ממוצא אתיופי, לא נדרשו לעשות זאת. הצעירים הציגו את התעודות אולם התלוננו בפני השוטרים על האכיפה המפלה ובתגובה האירוע התדרדר לכדי אלימות קשה מצד השוטרים ומעצר. אחד השוטרים הורשע בתקיפה ושיבוש הליכי משפט (ע"פ (ת"א) 20762-09-11 [מדינת ישראל נ' מואס \(10.11.2011\)](#)).

41. התובנה שעלתה מדוח פלמור, כי פניות של שוטרים ליוצאי אתיופיה בדרישה להזדהות, כמו גם בדרישות אחרות, הובילו לפתיחת תיקים על עניינים של "מה בכך", הובילה להחלטה משותפת של משרד המשפטים ונשיא המדינה למחיקת רישום פלילי ליוצאי אתיופיה במקרים המתאימים:

"תיקי חקירה פליליים שנפתחו נגד קטינים ובגירים יוצאי אתיופיה התחילו על רקע "עניין של מה בכך" (**בקשה להזדהות**, בקשה לשפוך אלכוהול וכד') התדרדרו והסלימו לאירועי אלימות, מעצר ופתיחת תיק פלילי – כד **שפעות שיטור סטנדרטית הובילה פעמים רבות לפתיחת תיקים נגד צעירים יוצאי אתיופיה והכנסתם למעגל העבריינות**" (הודעה משותפת של שרת המשפטים ונשיא המדינה, ["קריאה מיוחדת ליוצאי העדה התיופית להגיש בקשות למחיקת רישום פלילי"](#), בית הנשיא – חנינות, 29.11.2018)

פרופילינג - הניסיון בעולם

42. גם ניסיון של מדינות אחרות מלמד, שכאשר שוטרים מוסמכים לעכב אדם לצורך חיפוש או בדיקת זהות ללא כל דרישה לחשד אינדיווידואלי – הדבר מזמין שרירותיות, אפליה ושימוש יתר בסמכויות פוגעניות.

43. לעתירה זו מצורפת חוות דעתו של פרופ' ברק אריאל, קרימינולוג המתמחה בתחום אכיפת החוק ומשמש יועץ לכוחות שיטור ברחבי העולם. חוות הדעת מפרטת מחקרים רבים העוסקים בפרקטיקה של עיכוב לצרכי תשאול ו/או הזדהות ("stop and account") ולפיהם אכיפה בררנית כלפי קבוצות מיעוט היא תופעה רחבה שמבוססת על הטיות "טבעיות". בהעדר דרישה לחשד סביר "השוטר המסוים ייטה באופן טבעי לחשוד בבני מיעוטים, דבר אשר מוביל לאפליה – עד לכדי האפשרות של אפליה ממוסדת" (סעיף 17 לחוות הדעת).

חוות דעתו של פרופ' ברק אריאל מצ"ב כנספח ע/7.

44. ב-2009 פסל בית הדין האירופי לזכויות אדם חוק, שהקנה למשטרה הבריטית סמכויות חיפוש גורפות. בית הדין הצביע על נתונים, המצביעים על שימוש מוגבר בסמכות כלפי אנשים בעלי חזות אפריקאית ואסיאתית, ועל מקרים רבים בהם נעשו חיפושים אצל אנשים אחרים, רק כדי "לאזן" את הסטטיסטיקה (App. No 4158/05 [Gillan & Quinton V. United Kingdom](#), para. 83 (2009)).

45. בבריטניה נאספים נתונים על הקשר בין שיטור למוצא אתני. מהנתונים עולה בבירור כי שוטרים שמשוחררים מדרישת החשד הסביר בביצוע עיכוב (לפי סעיף 60 לחוק הצדק הפלילי והסדר הציבורי), מפעילים את סמכויותיהם באופן בלתי פרופורציונאלי כלפי שחורים ואסייתים בהשוואה לעיכובים המחייבים חשד סביר למעורבות בפעילות פלילית (לפי סעיף 1 לחוק המשטרה והראיות הפליליות) – שחורים עוכבו פי 10.7 פעמים ואסייתים פי 2.2 פעמים. (הרשת האירופית למאבק בגזענות (ENAR) "אפיון אתני", בתוך: אורי גופר וגיא בן-פורת (עורכים), **שיטור בחברה משוסעת**, עמ' 88 (2013) (להלן – "**שיטור בחברה משוסעת**")).

46. הדיון המשפטי במדיניות ה-Stop and Frisk במדינת ניו יורק בארה"ב חשף גם הוא את ההפליה הטמונה בשימוש בסמכויות שוטרים לעכב אנשים בהעדר הקפדה על דרישת החשד הסביר. הנתונים שהוצגו בתביעה נגד מדיניות זו הוכיחו כי מיעוטים נפלו קורבן לעיכוב באופן בלתי פרופורציונאלי למספרם באוכלוסיה, כאשר 52% מהמעוכבים היו שחורים ו-31% היספאנים (העיכוב לווה בחיפוש במחצית מהמקרים) (2013) p. 33 (SAS) 1034 Civ. 08 (Floyd V. City of New York). בית המשפט קבע, שהרף לעיכובם של שחורים והיספאנים נמוך בפועל מהרף לעיכובם של לבנים. (אדם שנער, **תקציר פסק הדין Floyd v. City of New York**, מבזקי הארות פסיקה 17, המשפט ברשת: זכויות אדם – כתב עת מקוון, נובמבר 2013).

47. להשפלה הטמונה בעיכובו של אדם ברחוב על ידי שוטר התייחס בית המשפט המחוזי של ניו יורק בעניין מדיניות ה-"stop and frisk":

"While it is true that any one stop is a limited intrusion in duration and deprivation of liberty, each stop is also a demeaning and humiliating experience. No one should live in fear of being stopped whenever he leaves his home to go about the activities of daily life. Those who are routinely subjected to stops are overwhelmingly people of color, and they are justifiably troubled to be singled out when many of them have done nothing to attract the unwanted attention." (p.6)

48. ההשפעות החברתיות הקשות של הפעלת סמכויות שיטור על בסיס תיוג אתני באותו לידי ביטוי גם בהכפשה של קבוצות שלמות והטמעת סטיגמות של פושעים: "האפיון האתני מצדיק ומחזק גזענות וסטריאוטיפים אתניים בחברה כולה, מעורר חשדות מוגברים כלפי קהילות המיעוטים... הסטיגמות הנוצרות תורמות לייצוג-יתר של קבוצות מיעוטים במערכת המשפט הפלילית" (הרשת האירופית למאבק בגזענות (ENAR) "אפיון אתני", בתוך: אורי גופר וגיא בן-פורת (עורכים), **שיטור בחברה משוסעת**, עמ' 93 (2013)).

49. רלוונטי לענייננו פסק דין שניתן לאחרונה על ידי בית המשפט העליון בקנדה אשר התייחס למדיניות של עיכוב ודרישת הזדהות המכונה "Carding": "This common police practice of asking individuals who they are and demanding proof of their identities for no apparent reason has its own name. It is known as "carding" (R. v. Le, 2019 SCC 34). מחקרים שצוטטו בפסק הדין הוכיחו מעל לכל ספק, כי סמכויות העיכוב וההזדהות הופעלו כלפי קבוצות מיעוט באופן לא פרופורציונאלי למספרן באוכלוסיה, וכי הפרקטיקה הזאת מובילה להדרה חברתית מתמשכת של קבוצות מיעוט, אובדן אמון בהגינות מערכת המשפט הפלילית והפללה מתמשכת:

"Youth, especially Indigenous, Black and other racialized youth, and youth in low-income housing, are disproportionately impacted by street checks. "[W]hile the 'street' constitutes a meaningful part of everyday life for many marginalized youth, their presence and visibility in that space makes them ready targets for heightened police surveillance and intervention". A street check is often a young person's first contact with the police". (Cited in R. v. Le, 2019 SCC 34, par. 94)

50. בדוח רשמי שפורסם לאחרונה בקנדה על ידי שופט בית המשפט לערעורים Michael H. Tulloch ביחס לפרקטיקה של Carding ו- street checks הנהוגה בקנדה נקבע, כי הפרקטיקה החלה כאמצעי ממוקד לתשאול ובדיקת זהותם של אנשים החשודים בפעילות פלילית אולם הפכה בשנים האחרונות לתחקור של אנשים שנראו לשוטרים חשודים ושל תחקורים אקראיים לחלוטין. בפועל הפרקטיקה הפכה לכלי לאיסוף מידע לגבי אוכלוסיות שוליים, מיעוטים אתניים וקבוצות ילידיות (Tulloch, Michael. H. Report of the Independent Street Checks Review. Toronto:) Queen's Printer for Ontario, p.28, 2018. (להלן – "הדוח הקנדי").

51. עוד קובע הדוח הקנדי כי חווית ההשפלה והפגיעה שאזרחים חווים בעקבות עיכוב לצורך הזדהות דומה לזו של עיכוב לצורך חיפוש: "Studies also have shown that people who have been asked to stop and provide identification experience the stop in much the same way as a stop and search...there is a negative effect on the physical and mental health of those living in areas where there are high levels of pedestrian stops by police" (p. 42).

52. מפסקי הדין שלעיל וכן מהדוח הקנדי עולה בבירור, כי בהעדר איסוף נתונים שיטתי, לא ניתן לבצע פיקוח ממשי על הפעלת הסמכות ולבחון את ההטיות האתניות והגזעיות הטמונות בה כמו גם את יעילותה של הפרקטיקה: "The fact of the matter is that, throughout the world, police stops are conducted disproportionately toward one or more minority groups in every jurisdiction in which statistics are kept". (p. 45)

נוהל ההזדהות

53. נוסף למסקנות ועדת פלמור באשר להפעלת סמכות דרישת ההזדהות באופן מפלה כלפי יוצאי אתיופיה, התברר לוועדה כי המשטרה פועלת ללא כל ניהול שמסדיר את הפעלת הסמכות ואין אמצעים לפיקוח ובקרה על הפעלת סמכות זו ועל אופן מימוש סמכויות המשטרה, לרבות הפעלת כוח על ידה במקרה שבו לא הוצגה תעודת זהות כמבוקש. בנוסף, התברר כי הפעלת הסמכות אינה מתועדת על ידי השוטרים ומשכך אין למשטרה כל אפשרות לקיים בקרה ופיקוח.

54. לאור זאת, קבעה הוועדה כי על המשטרה לקבוע נהלים ברורים שיתוו את שיקול הדעת בדרישת ההזדהות וכן יאפשרו בקרה על הפעלת הסמכות.

55. ביום 7.3.19 הודיעה המשטרה על הטמעת נוהל "הצגת תעודת זהות והזדהות בפני שוטר" (משטרת ישראל, חדשות: [גובש נוהל של הצגת תעודת זהות והזדהות בפני שוטר](#), 7.3.19). הנוהל עצמו פורסם רק ביום 20.6.19.

56. למרות העדויות הברורות באשר להפעלת סמכות השוטרים לדרוש תעודה מזהה באופן שרירותי ועל בסיס תיוג גזעי – הנוהל המשטרתי מעניק לשוטרים יד חופשית להמשיך ולבצע את הבדיקות של תעודות הזהות בכל מקום לפי ראות עיניהם על בסיס שיקול דעת חסר גבולות כמעט כאשר שוטר "סבור שהדבר דרוש לצורך מילוי תפקידו" (סעיף 2 ל"אופן הפעלת הסמכות"), כפי שפורט לעיל.

57. הנוהל אף מתיר לשוטרים להמשיך לעכב אנשים במרחב הציבורי מבלי לתת להם כל הסבר או הצדקה ומבלי שהשוטר נדרש להזדהות בעצמו (אלא אם הוא מתבקש) (סעיף 6-7 ל"אופן הפעלת הסמכות"). כמו כן, הנוהל אינו מחייב שוטרים למלא דוח בעקבות הפעלת הסמכות או לתעד אותה בדרך כלשהי.

58. עוד קובע הנוהל כי "הגבלת התנועה" עשויה להימשך עד ל-20 דקות מבלי שהדבר ייכנס לגדרי פעולת "עיכוב". רק לאחר 20 דקות של הגבלת תנועה - יפעיל השוטר את סמכות העיכוב וימלא דו"ח עיכוב, כמתחייב מסעיף 74 לחוק המעצרים.

פניות העותרים

59. בעקבות פרסום דוח פלמור וההמלצה לגבש נוהל לעניין סמכותם של שוטרים לדרוש מאדם להזדהות, פנתה העותרת 1 ביום 29.11.2017 לעו"ד עמית מררי, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי), שריכזה את עבודת גיבוש הנוהל. העותרת הבהירה כי סמכות זו מופעלת כיום על ידי שוטרים בחוסר סמכות, באופן שרירותי ועל בסיס פרופיילינג וכי יש לקבוע שחוק תעודת זהות אינו מקים סמכות לדרוש מאדם להזדהות.

פניית העותרת 1 מיום 29.11.2017 מצ"ב כנספח ע/8.

60. משלא התקבל מענה, פנתה העותרת 1 יחד עם העותרות 2 ו-3 ועם המרכז לחינוך משפטי קליני באוניברסיטה העברית ליועץ המשפטי לממשלה ביום 5.12.2018. בפנייתם הבהירו הארגונים כי חוק תעודת זהות אינו מקנה לשוטרים את הסמכות לדרוש מאדם להזדהות אלא, לכל היותר, לצורך בדיקת הציות של האזרח לחוק – דהיינו, שיש ברשותו תעודה בתוקף. גם פניה זו לא נענתה.

פניית העותרות מיום 5.12.2018 מצ"ב כנספח ע/9.

61. ביום 20.6.2019 פורסם הנוהל המשטרתי הקובע, בניגוד לעמדת העותרים, כי סעיף 2 לחוק תעודת זהות מסמיך שוטרים לבקש תעודה מזהה ללא צורך בחשד לביצוע עבירה ובכל מקרה שבו הדבר דרוש למילוי תפקידו של שוטר.

הטיעון המשפטי

62. הפרקטיקה הנהוגה בידי שוטרים נסמכת על תשתית נורמטיבית בלתי חוקתית ובלתי חוקית. אדם שנדרש להציג תעודת זהות בפני שוטר, במיוחד כאשר הדבר נעשה לעיני כל, מסומן כחשוד, שמו הטוב נפגע וכך גם זכותו לפרטיות ולחופש תנועה. לכל אלה מצטרפת הפגיעה הקשה בכבודם ובזכותם לשוויון של בני קבוצות המיעוט, ערבים, אתיופים ומזרחים שפרקטיקה זו מופעלת כלפיהם באופן תדיר.

63. פרקטיקה זו מרוקנת מתוכן את הוראות חוק המעצרים שקבע הסדר מפורט וממצה ביחס לסמכותם של שוטרים להגביל את חופש התנועה של אדם לצרכי בדיקת זהותו בהקשר של אכיפת

הדין הפלילי. ניסיונה של המשיבה לטשטש את האופי ה"אכיפתי" של הפרקטיקה הנדונה ולצייר אותה כסמכות "פיקוח", "מנהלית", "טכנית" שאינה נוגעת לעניינים פליליים (נספח ע/2) – אינו אלא זריית חול בעינים

64. יודגש, כפי שהוצג בהרחבה בחלק העובדתי וכפי שעולה בבירור מהנוהל המשטרתי, הבקשה להציג תעודה מזהה לא נועדה לפיקוח או בקרה על מימוש החובה של אדם לשאת תעודה מזהה. בפועל, מדובר בסמכות אכיפה פלילית לכל דבר, בכל מקרה שיש לשוטר "תחושה" סובייקטיבית שמשוה בהתנהגות האזרח לא נראה לו או דרוש כדי למלא את תפקידו. והרי חוק המעצרים נועד למנוע בדיוק מצבים שכאלה, ולהבטיח כי הגבלת חירותו של אדם בידי שוטר תתבצע על בסיס קריטריונים אובייקטיביים ומוצדקים בנסיבות שנקבעו על ידי המחוקק.

א. פגיעה בזכויות יסוד

65. נוכח העמדה שבאה לידי ביטוי במכתב מחלקת ייעוץ וחקיקה (נספח ע/2), לפיה דרישת ההזדהות פוגעת באופן מינורי, אם בכלל, בזכויות אדם, נשוב למושכלות יסוד באשר לפגיעה הטמונה בזכויות היסוד עת שוטר מעכב אדם לצורך הזדהות.

הזכות לחירות

66. עיכוב אדם לבירור זהותו מהווה פגיעה בחירות האישית המוגנת בסעיף 5 לחוק יסוד כבוד האדם וחירותו הקובע, כי "אין נוטלים ואין מגבילים את חירותו של אדם במאסר, במעצר, בהסגרה ובכל דרך אחרת". עיכובו של אדם לצורך הצגת תעודה מזהה מהווה סמכות אכיפה המגבילה באופן ארעי את חופש התנועה של הפרט (רע"פ 3829/15 קסאי נ' מדינת ישראל (20.12.2018), בסעיף 19 לפסק דינו של כב' השופט מלצר (להלן – "עניין קסאי")).

67. בעניין אחר עסק בית המשפט הנכבד בשאלת הסמכות של רשות המיסים והביטוח הלאומי לעכב אדם במחסום משטרתי לצרכי עיקול רכב, והדגיש, כי "העיקרון החוקתי – הנגזר מכבוד האדם – בדבר האוטונומיה של הרצון הפרטי ופיתוח אישיותו של כל פרט, טומן בחובו את חירותו של הפרט לנוע למחוז חפצו בלא הפרעה" (בג"ץ 6824/07 מנאע נ' רשות המיסים, פ"ד סד 2 478 (2010)) (להלן – "עניין מחסומי הגבייה").

68. אף אם העיכוב נמשך מספר דקות בלבד טמונה בהפעלת סמכות זו פגיעה בחירות כפי שמופיע במפורש בהגדרת המושג "עיכוב" בסעיף 66 לחוק המעצרים: "הגבלת חירותו של אדם לנוע באופן חופשי". ודוק: המחוקק לא הגדיר זמן מינימום להגבלת חירות שנכנסת לגדרי מושג ה"עיכוב".

69. פרופ' רינת קיטאי סנגירו כתבה ביחס להשלכותיה של סמכות העיכוב על הזכות לחירות וחופש תנועה: "סמכות העיכוב היא סמכות רחבה מאד, המסתפקת בקיומו של חשד סביר לביצוע עבירה. אין לזלזל במידת הפגיעה הכרוכה בה. עיכוב מגביל את חופש התנועה, פוגע באוטונומיה של הפרט ועלול להוביל לשיבוש תוכניותיו. כאשר הוא נעשה במקום האירוע בזמן של התלהטות יצרים, הוא יוצר תחושה של השפלה וחוסר אונים, ואף צפוי לגרום לחרדה." (רינת קיטאי סנגירו, המעצר: שלילת החירות בטרם הכרעת הדין, 97 (2011)).

הזכות לכבוד ולשוויון

70. נוסף על הפגיעה בחירות הפרט, הפרקטיקה המתוארת לעיל טומנת בחובה מימד מיוחד של השפלה הפוגעת בכבוד האדם. זאת, הן בשל התייג של אדם כ"חשוד" שהשוטר בחר בו ("singling out") לצורך ביצוע פעולת אכיפה כלפיו והן משום שפעולה זו נעשית לרוב ברשות הרבים - בסיטואציה זו מצוי האדם "כשהוא נתון למבטיהם של הנוסעים בכביש, שחלקם מחוג מכריו... חשוף לעיני כל ומצוי בעמדה רגישה ומחלשת, שבה יכולתו להתגונן פחותה" (עניין **מחסומי הגבייה**, פסקה 23, 21).

71. ואכן מחקרים הבוחנים את השפעת המפגש בין אזרח לשוטר מגלים כי "יש לראות בכל מפגש בין שוטר לאזרח כאירוע אינטנסיבי, ברמה הקוגניטיבית, הרגשית והחברתית... כמופע חריג הנחקק בזיכרונו לעד" (**חוות דעת מומחה**, סעיף 4, נספח ע/7 לעיל).

72. גם בעניין **קסאי** הדגיש כב' השופט פוגלמן את הפגיעה בכבוד המובנית בעיכובו של אדם במרחב הציבורי: "יצירת כפיפות של המעוכבת למעכבת, ולו לפרק זמן מוגדר, פוגעת בכבוד של המעוכבת. לא פעם בדובר בעיכוב ברשות הרבים. **פגיעה בחירותו של אדם אל מול עיני העובדים ושבים פוגעים בכבודו**". (שם, בפסקה 3).

73. בנוסף, וכפי שעלה מדוח ועדת פלמור, השימוש שעושים שוטרים בסמכות לדרוש תעודה מזהה נגוע בפרופיילינג גזעי, אשר מדביק לאדם ממוצא מסוים סטיגמה והופך אותו לחשוד, מתעלם מייחודו האינדיבידואלי ומצמצם אותו לכדי "ערבי", "אתיופי" או "מזרחי" - נציג של גזע או קבוצה אתנית שנתפסת כבעייתית, באופן משפיל וטראומטי:

"למי שמעולם לא חווה תיוג אתני, פרופיילינג עשוי להיראות כלא יותר מאשר אי נעימות. אלא שמי שחוו את התופעה על בשרם, מסבירים כי מדובר בהרבה יותר מאשר מטרד. מי שמוצאים עצמם מתויגים באופן תדיר בהתבסס על המראה שלהם בלבד, חשים לא פעם שהתנהלות זו גורמת להם מבוכה, השפלה ואפילו טראומה. התאחדות הפסיכולוגים האמריקנית אף מציינת... שההשפעות של תיוג כוללות תסמונת פוסט טראומטית וצורות שונות נוספות של הפרעות הקשורות במתח" (**פרופיילינג - תמונת מצב בישראל ולקחים מן העולם**, נייר עמדה של הקליניקה לרב תרבותיות ומגוון האוניברסיטה העברית בירושלים, יוני 2017).

74. על הנטייה "לחשוד" באופן מוגבר באנשים הנמנים עם קבוצות מיעוט והחשש שבנקיטה באמצעי אכיפה על יסוד חשדות אלה, התייחס כב' השופט פוגלמן בעניין **קסאי**: "למרבה הצער אפשר לצפות כי בחלק מהמקרים יחשדו אנשים באחרים בהתבסס על מאפיינים שאינם צריכים לעניין, כגון צבע עור, היותו של אדם דר רחוב, ומוצא. **זו פגיעה בכבוד ובשוויון**... המערער הוא ממוצא אתיופי. לא פעם יטפלו חשד על אנשים ממוצא זה (או ממוצא אחר) אך ורק בשל המוצא וצבע העור" (שם, בפסקה 3. ההפניות הושמטו).

75. לא נעלם מעיננו שבנוהל המשטרתי נכתב (בסעיף 4) כי הפעלת הסמכות תיעשה באופן ענייני ושוויוני תוך דגש על העדר הפליה. אלא שלאור הניסיון בארץ ובעולם ברור שאין בהבל פה כדי להתמודד עם ההטיות ה**טבעיות** הקיימות אצל כל אדם, ובכלל זה אצל שוטרים:

"לא ניתן להתעלם מכך שקריטריונים סובייקטיביים הנתונים להתרשמות אישית מגברים, במידה זו או אחרת, את הסיכון להפליה... הפליה בלתי מודעת ניזונה מסטריאוטיפים שהוטמעו בהכרתנו. ביחס לשונה מאיתנו, קל לנו לפתח תחושות של ניכור וסלידה, המשמשות כר פורה ליצירת תיוגים חברתיים שליליים... הסבר נוסף להפליה בלתי מודעת מתמקד בנטייתנו להעדיף את בני הקבוצה שלנו על פני בני הקבוצות האחרות (in-group sympathy), ובנטייתנו להירתע מכל מי שאינו משתייך

לקבוצתנו (out-group hostility). " (בג"ץ 2311/11 **אורי סבח נ' הכנסת** (17.9.2014)).
פסקה 13 לפסק דינו של כב' השופט הנדל).

76. הטיות אלו, שאפילו מפכ"ל המשטרה הודה בקיומן (ר' בפסקה 34 לעיל), אינן מתפוגגות מאליהן. כפי שמסביר פרופ' קרמניצר: "יחס לא שוויוני, שמקורו בסטראוטיפים, כלפי נשים וערבים קיים בחברה, וקשה שלא יבוא אף לידי ביטוי בהתנהגות השוטרים, שהם חלק מהחברה. יוצא איפוא, כי טבעה של הפעילות המשטרתית יוצר סכנות חמורות לזכויות האדם." (מרדכי קרמניצר, "המשטרה וזכויות האדם", **משפט וממשל** ב', 159, 161 (תשנ"ד-תשנ"ה))

77. לא זו בלבד שהנוהל אינו קובע קריטריונים אובייקטיביים מוגבלים וברורים להפחתת הסיכון לפרופיילינג, אלא שהוא מעמיק את הסיכון לפרופיילינג על ידי קביעת עילות "סל" רחבות ביותר וסובייקטיביות להפעלת הסמכות: "מצבים בהם הוא סבור שהדבר דרוש לצורך מילוי תפקידו"; "התנהגות אחרת אשר לטעמו מחייבת בדיקה"; "בכל מקרה אחר בו הדבר נדרש למילוי תפקידו" (סעיף 2 לנוהל המשטרתית).

הזכות לפרטיות

78. דומה, שאין צורך להרחיב בעניין החשיבות שמייחס כל אדם לפרטיותו מפני אנשים אחרים ועל אחת כמה וכמה מפני הרשויות: "הזכות לפרטיות במלוא היקפה היא זכות הקשורה במהותה לאוטונומיה של הפרט וליכולתו להחליט מי, אם בכלל, יוכל להיחשף למידע הנוגע אליו, לבחון את חפציו או לגעת בגופו" (רע"פ 10141/09 **בן חיים נ' מדינת ישראל** (6.3.2012) (להלן – "עניין בן חיים"). ודוקו, זכותו של אדם לפרטיות והימנעות המדינה מביצוע בירורים אודותיו אינם מוגבלים אך ורק כאשר אותו אדם עושה דבר "אישי", "סודי" או "פרטי". הצורך לשמור על מתחם אישי, חופשי מחדירתה של המדינה או של פרטים אחרים, הוא צורך אנושי בסיסי.

79. הזכות לפרטיות היא זכותו של אדם לשלוט במידע האישי שלו, ומכאן שעצם הדרישה מאדם לחשוף את הפרטים המופיעים בתעודת הזהות שלו - שמות הילדים, ההורים, כתובת, ארץ לידה – מהווה פגיעה בפרטיותו. לא כל שכן שכך הדבר כאשר לדרישה להזדהות נלווית בדרך כלל גם חשיפה של פרטים רבים אחרים המצויים במאגרי המידע המשטרתית. פעולה זו פוגעת בפרטיות לא פחות מחיפוש במטלטליו של אדם או על גופו, ובדרך כלל היא חושפת מידע אישי רב יותר.

80. בעניין **מחסומי הגבייה** עסק בית המשפט הנכבד באופן מפורש בפגיעה בפרטיות הטמונה בחשיפה למידע הגלום בתעודת הזהות של אדם:

"אין חולק כי יש זיקה בין השימוש שנעשה במספר הזהות של אדם לבין זכותו לפרטיות. אכן, מספר הזהות אינו רצף ספרות בעלמא. המספר, אשר ניתן לתושב ישראל לראשונה עם לידתו, מלווה אותו בכל צעדיו. הוא מופיע בתעודת הזהות שלו, בדרכונו, ברישיון הנהיגה שלו, במסמכי הבנק, בתעודות הצבא, במסמכי המסים, במסמכים משפטיים שונים, בעסקאות שהוא צד להן וכן – לאחר מותו – בתעודת הפטירה ובצווי הירושה. מספר הזהות אינו ניתן לשינוי והוא אינו נמחק ממרשם האוכלוסין גם כשהנישום נפטר או עוזב את הארץ. משכך, ברי כי מן המספר ניתן ללמוד מידע ונתונים הנוגעים למעשיו, עיסוקיו, טעמו ומאפייניו של בעליו במגוון תחומים עד כי נוצרת זהות בין האדם לבין מספר הזהות שמאחוריו..." (שם, בסעיף 27. ההפניות הוסרו)

ב. עקרון החוקיות

81. בהתאם לעיקרון החוקיות, רשות מנהלית מורשית לפעול אך ורק בתוך דל"ת אמות הסמכות שהוקנתה לה בחוק, כפי שציינה פרופ' דפנה ברק-ארז בספרה :

"לפי עקרון חוקיות המינהל, הרשות המינהלית רשאית ומוסמכת לעשות רק אותן פעולות שהחוק הסמיך אותה לעשות... למעשה, שני הפנים של עקרון החוקיות מכוונים לאותה תכלית – הגבלת כוחו של השלטון והבטחת חירויותיו של היחיד, בהתאם למסורת הליברלית – וניתן לראותם כמשלימים זה את זה." (דפנה ברק ארז משפט מינהלי א, 97 (2010))

82. דרישת ההסמכה המפורשת זכתה לביסוס נוסף בפסקת ההגלבה שבחוק יסוד כבוד האדם וחירותו. וכפי שנקבע בפסיקה זה מכבר, הדרישה להסמכה מפורשת בחוק היא מחמירה יותר ככל שהפגיעה בזכויות קשה יותר (בג"ץ 10203/03 "המפקד הלאומי" נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד סב(4) 715 (2008); דנג"ץ 9411/00 ארקו תעשיות חשמל נ' ראש עיריית ראשון לציון, פ"ד סג(3) 41 (2006); בג"ץ 3267/97 רובינשטיין נ' שר הביטחון, פ"ד נב(5) 481 (1998)). וביחס להסמכתו של שוטר בסמכויות אכיפה נפסק:

"חשיבותו של עקרון חוקיות המינהל מקבלת משנה תוקף כאשר מדובר בסמכויות המתירות לרשות המינהלית לפגוע בזכויות אדם מוגנות, ובוודאי כך כאשר מדובר בסמכויותיו של שוטר הרשאי במסגרת סמכויותיו ובנסיבות המתאימות לפגוע בזכויות הבסיסיות ביותר של אדם" (עניין בן חיים, כבי הנשיאה ביניש, פסקה 22).

83. ויודגש, שאלת התועלת הצומחת למשטרה מהשימוש התכוף בפרקטיקה לדרוש מאנשים ברחוב להזדהות, גם בהעדר כל חשד לביצוע עבירה, אינה רלוונטית. יפים לענייננו הדברים שכתב פרופ' אהרן ברק ביחס לסמכויות המעצר והחיפוש: "שוטר אינו רשאי לעצור אדם או לחפש בכליו – פעולות הפוגעות בזכויות האדם על-פי הוראות חוק היסוד – אלא אם כן החוק מעניק לו סמכות לכך. לעניין זה, אין כל חשיבות לתועלת העשויה לצמוח מהפעולה ולהגנה שהיא עשויה להעניק לזכויות אדם של אחרים" (אהרון ברק, פרשנות במשפט - פרשנות חוקתית, 498 (תשנ"ד)).

ג. חוק תעודת זהות

84. מהאמור לעיל ברור, כי הפרקטיקה המתוארת לעיל מחייבת הסמכה מפורשת בחוק אותה תולה המשיבה בחוק תעודת זהות. השאלה העומדת על הפרק היא: האם חוק תעודת זהות מסמיך שוטרים לעכב אנשים לצורך הצגת תעודה מזהה ואגב כך גם לבדוק את המידע שקיים לגביהם במאגר המשטרתי? על שאלה זו יש לענות בשלילה ממספר רב של סיבות כפי שיפורט להלן.

לשון החוק

85. סעיף 2 לחוק תעודת זהות קובע כי :

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

86. מנוסח זה של הוראת החוק ברור, כי על כל תושב מעל גיל 16 החובה לשאת בכל עת ולהציג תעודת זהות בפני גורמים המוסמכים לבקש זאת ממנו, הא ותו לא. במישור התחבירי, הנושא במשפט הוא "התושב" ואילו הנושא מפרט את החובות החלות עליו. בעלי הסמכות מוזכרים באופן סביל ואגבי

בלבד וודאי שאין לראות בכך הסמכה מפורשת לבצע פעולת אכיפה הפוגעת בזכויות יסוד.
"כשידרשו זאת ממנו" – אם וככל שיש להם סמכות חוקית לדרוש.

87. בחוקים המעניקים סמכויות לשוטרים או לגורמי אכיפה אחרים, בעל הסמכות הוא נושא המשפט והם מנוסחים בלשון ברורה הקובעת מה "רשאי" שוטר לעשות. כמו כן, חוקים אלה מסדירים בצורה ברורה ומפורטת את העילות להפעלת הסמכות ואת תכלית הפעלתה.

88. כך לדוגמה, בחוקים המעניקים לשוטרים, מאבטחים או פקחים סמכות לדרוש מאדם להזדהות, וחוק המעצרים בראשם, נוסח הסעיף זהה בכל המקרים וכולל את בעל הסמכות כנושא המשפט, את ההסמכה המנוסחת בלשון "רשאי" ואת העילה והתכלית לשימוש בסמכות. בדרך זו ביקש המחוקק לאזן בין האינטרס הציבורי שלשמו ניתנת הסמכות לבין זכויות הפרט במפגש עם המשטרה:

א. חוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור, התשס"ה-2005 קובע כי שוטר, חייל או מאבטח "רשאי, לשם שמירה על ביטחון הציבור לדרוש מאדם שיש לו סמכות חיפוש לגביו, למסור לו את שמו ומענו ולהציג לפניו תעודת זהות..." (סעיף 4). סמכות זו מוגבלת לכניסה למקום מגודר וספציפי (סעיף 3(א)) ולמקרים שקיים לשוטר חשד סביר לביצוע עבירת אלימות (סעיף 3(ב)).

ב. חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 קובע בסעיף 13(ה) העוסק בסמכויות אכיפה כי כל שוטר או פקח רשאי "לדרוש מאדם שיש יסוד להניח כי שהייתו בישראל מחייבת רישיון ישיבה לפי חוק זה, לזהות את עצמו..."

ג. החוק ליעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה), התשע"א-2011 קובע בסעיף 4 כי פקח עירוני רשאי "לדרוש מכל אדם למסור לו את שמו ומענו ולהציג לפניו תעודת זהות..." וזאת לשם פיקוח על ביצוע חוקי עזר בתחום הרשות המקומית.

ד. חוק איסור נהיגה ברכב בחוף הים, התשנ"ז-1997 קובע בסעיף 6(א) את סמכויות המפקחים "לדרוש מכל אדם שיש לו חשש סביר כי עבר על הוראות חוק זה להזדהות בפניו..."

89. הסמכה לפגוע בזכות יסוד חייבת להיות מפורטת ולכלול את התנאים והמגבלות להפעלתה. יפים לענייננו דבריו של פרופ' גזל-אייל ביחס לסמכות לעכב אדם לצורך חקירה (גם כאשר מדובר בתשאול קצר במקום): "הסמכה גורפת ובלתי מפורטת לעכב נחקר, בלא מגבלת זמן כלשהי, אינה יכולה לעמוד בדרישות חוק היסוד, ולכן אין לפרש את החוק כמקנה הסמכה זו" (אורך גזל-אייל, "עיכוב לחקירה", ספר יצחק זמיר – על משפט, ממשל וחברה (בעריכת יואב דותן ואריאל בנדור), עמ' 23 (תשס"ה) (להלן – "גזל-אייל")).

90. כפי שמסביר פרופ' קרמניצר: "נודעת חשיבות רבה להבהרה ולהמחשה של האינטרסים הציבוריים עד לרמה הקונקרטית ביותר. לעתים קרובות נעשה שימוש בביטויים "שלום הציבור", "ביטחון הציבור", "הסדר הציבורי". ככל שהמושג עמום יותר, כך קשה יותר לעמוד את משמעותו וקל יותר להצדיק מעשים הנעשים בשמו. מי שמתעתד לפגוע בזכויות יסוד לטובת אינטרס ציבורי מעין זה ראוי שיבהיר, תחילה לעצמו, הבהר היטב במה בדיוק מדובר..." (מרדכי קרמניצר, "המשטרה וזכויות האדם", משפט וממשל ב', 159, 161 (תשנ"ד-תשנ"ה)).

91. והנה, בניגוד לאופן הדקדקני שבו המחוקק הסדיר את סמכויות העיכוב בחוק המעצרים ובכל מקרה אחר שבו ניתנו סמכויות לדרוש תעודה מזהה, המשיבה המציאה לעצמה סמכות שירות לעכב אדם

לצורך הזדהות על בסיס "עילת סל" - כל אימת שנדמה לשוטר שהדבר דרוש לו למילוי תפקידיו –
ל"מניעת עבירות וגילויין" או ל"קיום הסדר הציבורי וביטחון הנפש והרכוש" (סעיף 3 לפקודת
המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971), או "לקיים סדר... בכל מקום שיש לציבור גישה אליו"
ו"למנוע הפרעות" (סעיף 5 לפקודה).

תכלית החקיקה

92. מקורו של חוק תעודת זהות בתקנות שעת חירום שהותקנו עם קום המדינה והוארכו מעת לעת
מטעמים של ביטחון המדינה.

93. כך, לדוגמה, הוסבר הצורך בהמשך הארכת התקנות בשנת 1976: "מצד אחד כולנו כמהים לאווירה
דמוקרטית שלא תחייב כל אחד מאתנו לשאת יום יום, שעה שעה, את תעודת הזהות שלו; מצד
שני אנחנו יודעים שבמציאות החמורה שאנו נמצאים בה, המציאות הבטחונית החייבת לעתים
קרובות את שלטונות הבטחון להזדקק לזיהוי של כל אדם המסתובב בשטח השיפוט של השלטון
הישראלי, אין ברירה אלא לחייב על-ידי חוק את אזרחי ישראל... לשאת במשך כל ימות השנה את
תעודת הזהות." (דברי ח"כ אמנון לין מהליכוד [בישיבת הכנסת בעניין החוק להארכת תוקף תקנות
שעת-חירום \(החזקת תעודת זהות והצגתה\), תשל"ז-1976](#), מיום 6.12.1976)

94. גם בשנת 1982 כאשר הפכו התקנות לחוק קבוע בנוסח זהה כמעט, תכליתו היתה להתמודד עם
אימים על ביטחון המדינה: "מאחר שהנסיבות שבגללן הותקנו התקנות לא נשתנו, מוצע להאריך
את תקפן לשלוש שנים נוספות" (חוק להארכת תוקף של תקנות שעת חירום (החזקת תעודת זהות
והצגתה), התשמ"ג-1982). וכך הציג את החוק שר הפנים דאז, יוסף בורג, בדיון לקראת קריאה
ראשונה במליאת הכנסת: "לצערי, בגלל המצב הביטחוני אנחנו צריכים להמשיך בחובה הזאת, שכל
אדם מעל לגיל 16 ישא אתו תעודת זהות... לצערי אני קובע שעדיין לא הגענו לתקופה הזאת של
כיתות החרבות, ולכן יש צורך שאדם יוכל לזהות את עצמו." (פרוטוקול הדיון במליאת הכנסת מיום
7.12.1982).

95. ההצעה להפוך את התקנות לחוק של קבע עלתה מצד מספר חברי כנסת מהמערך (אמנון לין, שבח
וייס ומשה שחל) וזאת לאור העיוות שבהארכה מתמשכת של תקנות שעת חירום ונוכח הימשכות
המצב הביטחוני: "מצב הזמניות של המלחמה אינו זמני עוד, גם אם השגנו שלום עם מצרים וגם
אם נרצה ונשאף ונשיג שלום עם גורם אחר הנסיבות, שכפו עלינו בשעתן את חובת ההזדקקות
לנשיאת תעודת זהות ולהצגתה, קיימות ועומדות והן תימשכנה מי יודע כמה זמן" (ח"כ אמנון לין
בדיון במליאת הכנסת לקראת קריאה ראשונה ביום 7.12.1982).

96. הפיכת התקנות לחוק של קבע היתה עניין טכני בלבד ולא שינתה כלל את תכלית החוק או תוכנו,
כדברי יו"ר ועדת הפנים, ח"כ ארבל-אלמוזלינו: "אנחנו לא משנים כהוא זה מהתוכן והמהות"
(פרוטוקול ישיבת ועדת הפנים מיום 14.12.1982).

97. בדיונים שהתקיימו בהצעת החוק בוועדת הפנים והגנת הסביבה עסקו חברי הכנסת ונציגי משרד
הפנים בצורך הביטחוני שמחייב את המשך נשיאת תעודת זהות על ידי כל אדם ובשאלות הנוגעות
להנפקת התעודה; סוגים שונים של תעודות מזהות; גובה הקנס במקרה שאדם לא מחזיק בתעודה
מזהה וכיוצא באלה. תכלית החוק על פי הדיונים בוועדה היתה להבטיח את הציות של תושבי
המדינה לחובת הנפקת תעודת זהות ונשיאתה. הדיונים בהצעת החוק, הן בשני הדיונים בוועדת

הפנים והן בשני הדיונים במליאת הכנסת, לא נגעו כהוא זה לשאלת הגורמים המוסמכים לבקש הצגת תעודה מזהה או לסוגיות הנוגעות לאכיפת החוק, לסמכויות שיטור או לצרכי המשטרה.

98. זאת ועוד, לכלל הנציגים שהשתתפו בדיונים על הצעת החוק היה ברור, כי מדובר בחוק קיצוני שאינו ראוי למדינה דמוקרטית אולם הוא הכרחי בטחוני. היועץ המשפטי של משרד הפנים, עו"ד שפט, שהוביל את הדיון בהצעת החוק, הבהיר כי "הכמיהה הקונסטיטוציונית" היא לוותר על ההסדר הזה אולם "במדינה כמו שלנו צריך תעודת זהות... אנחנו עדיין לא בשלום עם שכנינו". עוד הוסיף עו"ד שפט:

"בדמוקרטיה הגדולות... באמריקה או באנגליה אין תעודת זהות... באנגליה, בתקופת המלחמה היתה תעודת זהות. בטלו את זה סמוך אחרי המלמה, בראשית שנות ה-50. המוסד הזה לא היה מקובל עליהם. אצלנו בארץ המציאות שונה, ואף על פי כן שומרים עליו מכל משמר מאז קום המדינה ועד היום הזה, ואנחנו מייחלים ליום שחובת נשיאת תעודת זהות לא תהיה קיימת... הלא בעצם חובת נשיאת תעודת זהות יש איזשהו טעם לוואי של משטרים מסוג מסוים. אנחנו בוודאי לא רוצים להשתייך לסוג משטרים כאלה, לפחות מבחינה ערכית נורמטיבית". (דיון בועדת הפנים מיום 14.12.1982).

99. על תכלית החוק ניתן ללמוד עוד מהוראות סעיף העונשין (סעיף 4) הקובע, כי הנפקות של אי החזקת תעודת זהות ושל אי הצגתה היא קנס של 5000 ₪ וזאת אלא אם הוצגה התעודה בפני מי שדרש את הצגתה בתוך חמישה ימים. מכאן, ניתן ללמוד בבירור כי תכליתו של החוק אינה אלא להבטיח שאנשים יישאו עמם את תעודת הזהות על מנת שניתן יהיה לזהותם כאשר קיימת סמכות חוקית לבדוק את זהותם. אילו תכלית החוק היתה להתמודד עם מקרים של "התנהגות חריגה או חשודה או התנהגות אחרת אשר לטעמו [של השוטר] מחייבת בדיקה" (כאמור בסעיף 2 לנוהל), ברור שלא ניתן להסתפק בשחרור האדם לדרכו בתקווה שיגיע להציג את התעודה בתוך 5 ימים בתחנה המשטרה או ישלם קנס בגין אי נשיאתה.

100. מהאמור לעיל, ברור כי חוק זה לא מעניק לשוטרים סמכות לדרוש מכל אדם תעודה מזהה אלא רק קובע את החובות החלות על האזרח ובכל מקרה, תכלית החוק לא נועדה לצרכי שיטור כלליים כפי שמבקשת המשיבה לפרש אותו.

חוק המעצרים – עיכוב בכפוף לחשד לביצוע עבירה

101. בשנת 1980, לפני חקיקת חוק יסוד כבוד האדם וחירותו וחוק המעצרים, נדרש בית משפט נכבד זה לפרשנות החוק להארכת תוקף של תקנות שעת חירום (החזקת תעודת זהות והצגתה), תשל"א-1971 (ע"פ 617/80 למברטו נ' מדינת ישראל (פ"ד לח(2) 313 (1981)). בית המשפט קבע באותו עניין כי שוטר במילוי תפקידו רשאי "לדרוש הצגתה של תעודת זהות מכל אדם, אף בלי שנתעורר בלבו לפני כן חשד, שבוצעה עבירה." (שם, בעמ' 315).

102. אלא שבעקבות חקיקת חוקי היסוד והסדרת דיני העיכוב והמעצר הנהוגים בישראל בחוק המעצרים, בוודאי שלא ניתן עוד לפרש את חוק תעודת זהות כמעניק למשיבה סמכות כללית, גורפת ובלתי מוגבלת לעכב אדם ברחוב רק כדי לדרוש ממנו להציג תעודת זהות. לבטח שאין בחוק תעודת זהות משום הסמכה לתשאל אותו, לדרוש ממנו לספק מידע אישי נוסף או להשתמש בתעודת הזהות לצורך בדיקת מידע אישי נוסף במאגרי המידע המשטרתיים.

103. עיגון הזכות לחירות בחוק היסוד חולל מהפכה באיזונים החוקתיים בינה לבין אינטרסים ציבוריים אחרים. מהפכה זו באה לידי ביטוי, בין היתר, בחוק המעצרים המסדיר את דיני המעצר והעיכוב. כך, עולה מדברי ההסבר לחוק: "מאחר שעיקרה של הצעת חוק זו ענינו הגבלת חירותו של הפרט, מונחת ההצעה על פי חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, ותנאי סעיף 8 שבו, באשר לערכים הולמים, התכלית הראויה והמידה שאינה עולה על הנדרש" (דברי ההסבר להצעת חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – עיכוב, מעצר ושחרור), התשנ"ה-1995).

104. העיקרון המנחה בחוק המעצרים – אשר בא להתאים את דיני המעצר והעיכוב לדרישות חוק יסוד כבוד האדם וחירותו – הוא כי אין עיכוב ללא חשד קונקרטי לביצוע עבירה ספציפית. עקרון זה בא להבטיח, כי עיכוב ישרת תכלית ראויה ויקיים את עיקרון המידתיות. הוא בא להבטיח, כי לא יבוצעו עיכובים שרירותיים או מפלים, הפוגעים ללא הצדקה בזכות החוקתית לחירות ולכבוד.

105. מבחן החשד הסביר מתווה לשוטר "כללי התנהגות המבוססים על הפעלת שיקול דעת רציונלי הכפוף למבחנים אובייקטיביים, ובכך הוא משמש כלי מגן על אזרחים מפני פעילות משטרתית המבוססת על דעה קדומה, עמדה גזענית וכיוצא באלה." (יניב בן הרוש, "מה הבעיה בהסכמה לחיפוש משטרתית?", הפרקליט נד, 48 (תשע"ו)).

106. סעיף 1 לחוק קובע:

- (א) אין מעצר ועיכוב אלא בחוק או לפי חוק מכוח הסמכה מפורשת בו.
 (ב) מעצרו ועיכובו של אדם יהיו בדרך שתבטיח שמירה מרבית על כבוד האדם ועל זכויותיו.
 (ג) הוראות חוק זה יחולו על מעצר ועל עיכוב לפי כל חוק, אלא אם כן נקבעו בחוק הוראות אחרות.

107. העובדה שהמחוקק מצא לנכון להדגיש בחוק המעצרים את עקרון החוקיות ביחס לעיכוב, מעידה על החשיבות היתרה שהמחוקק ייחס לעקרון זה שעה שמדובר בפגיעה בחירות ובחופש התנועה הכרוכה בעיכוב (גזל-אייל, בעמ' 20). המחוקק ביקש להימנע מספק בשאלת הצורך בהסמכה מפורשת בחוק במקרה של עיכוב.

108. הפרקטיקה המשטרתית שבמוקד העתירה מפרה באופן שערורייתי את ההסדרים המדויקים והמפורטים שיצר המחוקק לגבי עיכוב. פרקטיקה זו מרוקנת מתוכן את האיזון הראוי והמידתי שביקש המחוקק ליצור בחוק המעצרים. אם כל שוטר רשאי לעכב אדם ברחוב ולדרוש ממנו להציג תעודת זהות ולפשפש במידע אישי לגביו בכל מקרה שנראה לו, על שום מה טרח המחוקק לפרט את העילות העשויות להצדיק פעולות שיטור מעין אלה?

עיכוב לבירור זהותו של אדם

הפרקטיקה + הנוהל	חוק המעצרים	
* התנהגות חריגה * התנהגות חשודה * התנהגות אחרת שמחייבת בדיקה	חשד סביר שאדם עבר עבירה או עומד לעבור עבירה (ס' 67)	העילה לגבי חשוד
* קיומו של אירוע פלילי במקום סמוך * כל מקרה בו הדבר נדרש למילוי תפקידו	חשד סביר שנעברה עבירה והאדם יכול למסור מידע הנוגע לאותה עבירה (ס' 68)	העילה לגבי עד

הפרקטיקה + הנוהל	חוק המעצרים	
* לא כפוף לכללים לביצוע עיכוב	ביצוע עיכוב (סעיף 24): * הזדהות השוטר תחילה * הודעה שהאדם מעוכב * הבהרת סיבת העיכוב	הכללים להפעלת הסמכות

109. משקבע המחוקק הסדר ספציפי וממצה למקרים, שבהם ניתן לעכב אדם לצורך בדיקת זהותו בקשר לביצוע עבירה, ברי כי מקור אחר, שאינו קובע מפורשות את גדרי הסמכות ואשר פרשנותו מרוקנת מתוכן את החקיקה המפורשת והמאוחרת, נסוג: "כלל יסוד הוא שחוק חדש מסיג מפניו חוק שקדם לו: "וישן מפני חדש תוציאו" (ויקרא, כו, י). בסתירה או באי-התאמה בין חוק מאוחר לבין חוק מוקדם, ידו של חוק מאוחר על העליונה, וחוק מוקדם ייבטל כדי הסתירה או אי ההתאמה" (ע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד נ' מגדל כפר שיתופי, מט(4) 221, 554 (1995)).

110. עמדת המשיבה, לפיה הדרישה שאדם יעצור ויזדהה אינה נחשבת "עיכוב" כהגדרתו בחוק המעצרים (סעיף 7 לנוהל), חסרת יסוד ואף מופרכת. מחלקת ייעוץ וחקיקה טוענת בהקשר זה: "הסמכות לדרישת הזדהות היא **סמכות פיקוח**... פעולות הפיקוח, וביניהן דרישת ההזדהות, הן פעולות המבוססות על **שיתוף פעולה בין האזרח לנציג השלטון** ולרוב **אינן כרוכות בהתנגדות**... בהתאם לאמור לעיל, שוטר רשאי בעת סיוור שגרתי לגשת לאדם ולדרוש ממנו להזדהות. דרישת ההזדהות מטבע הדברים כרוכה בעיכוב פיזי מסוים... אולם בנסיבות רגילות **דרישת ההזדהות היא ממוקדת וגוררת הגבלת תנועה מינימלית, אם בכלל, שאינה עולה לכדי הגבלת חירותו של אדם לנוע באופן חופשי**" (מכתב יעוץ וחקיקה - נספח 2/ע לליל, פסקאות 3-4).

111. הכיצד יכול שוטר לבחון את תעודת הזהות של אדם – פעולה שעשויה להימשך 20 דקות (על פי הוראות הנוהל המשטרתי) - ובכלל זה לברר את עברו הפלילי במסוף המשטרתי, וכל זאת כאשר האדם רשאי להמשיך בדרכו? ברור, כי כפיית הישארותו של האדם במקומו היא חלק אינטגרלי מהפעולה כפי שאף עולה בבירור מהנוהל המשטרתי - סירוב להזדהות הוא עבירה פלילית.

112. ואכן, בהמלצות ועדת לויין אשר עמדו בבסיס ניסוח חוק המעצרים (הועדה לסדר דין פלילי (אמצעים משטרתיים)), יוני 1992 בראשות כב' השופט דב לויין) קיימת התייחסות מפורשת לעיכוב כאמצעי הכרחי להפעלת הסמכות לדרוש את הזדהותו של אדם:

"במטרות העיכוב כללנו נסיבות לגביהן יש היום לשוטר סמכות לדרוש להזדהות, בתוספת זו שכאן ניתנת סמכות העיכוב לצורך בירור זהות גם כאשר עבירה עומדת להתבצע ולא רק כאשר כבר בוצעה. הענקנו סמכות עיכוב גם בנסיבות שיש סמכות לחפש, לערוך בדיקה או לעיין ברשיונות, **שכן הפעלת סמכויות אלה מחייבת לעכב את הנבדק**" (עמ' 50).

113. על המשמעות שבהעדר הפעלת סמכות העיכוב, התייחס פרופ' גזל-אייל בהקשר לחקירתו של אדם: "כאשר שוטר אינו עושה שימוש בסמכות העיכוב, בין משום שסמכות זו אינה בידו ובין משום שהוא מעדיף שלא להפעילה, הנחקר מוחזק מרצונו... במקרה כזה הנחקר רשאי בכל עת לעזוב את מקום החקירה" (גזל-אייל, בעמ' 17).

114. יפים לענייננו דבריו של כב' השופט דנציגר באשר לכל הגבלה על זכות התנועה של אדם בידי המשטרה:

"עֵיכוֹב" שֶׁל אָדָם לְצוּרֵךְ חִקִּירוֹתָו עַל-יְדֵי שׁוֹטֵר, כִּכֵּל הַגְּבֵלָה אַחֲרֵת עַל זְכוּת הַתְּנוּעָה שְׁלוֹ, הֵינּוּ פְּגִיעָה בַּחִירוֹתָו הָאִישִׁית שֶׁל אָדָם הַמוֹכֵרֵת כְּזִכּוּת חוֹקֵתִית בְּסֵעִיף 5 לְחוֹק יִסוּד: כְּבוֹד הָאָדָם וְחִירוֹתָו, הַגָּם שֶׁהוֹרָאת הַסֵּעִיף אֵינָה נּוֹקֵבֵת בַּמְפּוֹרֵשׁ בַּמוֹנַח "עֵיכוֹב" ... מִשְׁכָּךְ, כְּדִי לְבַסֵּס אֶת הַסְּמֻכּוֹת לְעֵיכוֹבוֹ שֶׁל אָדָם, יֵשׁ לְעִמּוּד בְּתַנְאֵי פִּסְקַת הַהַגְּבֵלָה שֶׁבְּסֵעִיף 8 לְחוֹק הַיִּסוּד. לְמוֹתֵר לְצִיִּין שֶׁעַל הָעֵיכוֹב לְעִמּוּד בַּהוֹרָאוֹתֵיהֶם הַמְּגַבִּילוֹת שֶׁל סֵעִיפִים 66, 67 ו-68 לְחוֹק סֵדֵר הַדִּין הַפְּלִילִי (סְמֻכוּיוֹת אֲכִיפָה – מַעֲצָרִים), הַתְּשַׁנִּי"ו-1996 הַמַּהוּוֹת אֶת הַהִסְדֵּרָה הַתְּחִיקֵתִית הָעֵדֻכְנִית בְּסוּגִיָּה ז'... , וּבִכְפוּף לְמַגְבֵּלֵת הַזְּמַן הַקְּבוּעָה בְּסֵעִיף 73 לְחוֹק. כְּשֶׁלְעֲצָמֵי סְבוֹר אֲנִי כִּי מִן הָרְאוּי שֶׁסְּמֻכּוֹת הָעֵיכוֹב לֹא תוֹסֵק עוֹד מִ"מְקוֹרוֹת סְמֻכּוֹת" אַחֲרִים... יִתְכַּן כִּי הַגִּיעָה הַשְּׁעָה לְבַצֵּעַ תִּיקוּנֵי חִקִּיקָה שׁוֹנִים שִׁיסִירוֹ כֵּל סִפְקָ אוֹ אֵי בַּחִירוֹת בְּאִשֶּׁר לְסְמֻכּוֹת הַמְּשֻׁטְרָה לְעֵיכוֹב חֲשׁוּדִים וּלְמַגְבֵּלוֹת הַחֲלוֹת עַל סְמֻכּוֹת ז'...". (רַע"א 4672/14 גְּלִיק נ' מְדִינַת יִשְׂרָאֵל (6.1.2015) (הַהִפְנִיּוֹת הוֹסְרוּ).

115. בְּמִיּוּחַד תְּמוּוּהָה וּבִלְתֵּי מַתְקַבֵּלֵת עַל הַדְּעַת הַקְּבִיעָה בְּנוּהַל הַמְּשֻׁטְרֵי לְפִיָּה סְמֻכּוֹת הָעֵיכוֹב קָמָה לְפַתֵּעַ לְאַחַר 20 דְּקוֹת: "אִם הַנְּסִיבוֹת מַחִיבוֹת וְקִיִּימַת הַצְּדָקָה לְהַאֲרִיךְ אֶת הַבְּדִיקָה מֵעֵבֵר לְכַךְ, יִפְעִיל הַשׁוֹטֵר אֶת סְמֻכּוֹת הָעֵיכוֹב...". עֵיכוֹב אֵינּוּ מוּגֵדֵר לְפִי מִשְׁךְ הַזְּמַן שֶׁלּוֹ אֲלֵא בְּאוֹפֵן מַהוּתִי עַל פִּי הַפְּעוּלָה הַמְּבוּצָעַת – הַגְּבֵלֵת חוֹפֵשׁ הַתְּנוּעָה שֶׁל אָדָם בְּקִשֵּׁר לְבִיצוּעַ עֲבִירָה.

116. כְּפִי שְׁמַצִּיִן פְּרוֹפ' בֶּרֶק אֲרִיאֵל בַּחוּוֹת דַּעְתוֹ הַמְּצַ"ב: "עֵבוֹר הָאֲזֵרַח, אֵינּוּ וְלוֹ שְׁבִיב שֶׁל הַבְּדֵל בֵּין עֵיכוֹב שֶׁל עֶשְׂרִים דְּקוֹת, שְׁעֵתִיִּים וְעֶשְׂרִים וְחֲמֵשׁ שְׁנִיּוֹת, אוֹ שְׁלוּשִׁים וָאַרְבַּע שְׁנִיּוֹת בְּלִבְד. הָעוֹבְדָה הָאֲבַסּוּלוֹטִית הֵינָה שְׁשׁוֹטֵר מֵנַע אֶת חוֹפֵשׁ הַתְּנוּעָה שֶׁל אָדָם. פְּלוֹנֵי עוֹכֵב – stop and account – וְנִשְׁלָלָה זְכוּתוֹ לְתְנוּעָה חוֹפֵשִׁית בְּמִרְחָב, בֵּין אִם לְצוּרֵךְ בִּיצוּעַ חִיפּוֹשׁ, תְּשִׂאוּל שְׁטַח קֶצֶר אוֹ דְרִישַׁת הַהַזְדָּהוּת." (סֵעִיף 12, נִסְפַח ע/7 לְעִיל).

117. הַשׁוּוֹאֵת הַגְּדֵרֵת הַ"עֵיכוֹב" בְּסֵעִיף 66 לְהַגְדֵּרוֹת שֶׁנִּקְבְּעוּ בְּנוּהַל הַמְּשֻׁטְרֵי בִּיחַס לְסְמֻכּוֹתָם שֶׁל שׁוֹטְרִים לְדְרוֹשׁ תְּעוּדָה מִזֶּהָה מִמַּחִישָׁה אֶת הָאֲבַסּוּרֵד שֶׁבְּטַעֲנַת הַמְּשִׁיבָה כֵּאִילוֹ לֹא מְדוּבֵר בַּ"עֵיכוֹב" כַּמְּשַׁמְעוֹתוֹ בְּחוֹק הַמַּעֲצָרִים:

אֵינּוּ עֵיכוֹב לְפִי הַנּוּהַל	יֵשׁ עֵיכוֹב לְפִי סֵעִיף 66	
"מִשְׁךְ הַגְּבֵלֵת הַתְּנוּעָה" – עַד 20 דְּקוֹת	הַגְּבֵלֵת חִירוֹתָו שֶׁל אָדָם לְנוּעַ בְּאוֹפֵן חוֹפֵשִׁי	תִּיאוֹר הַפְּעוּלָה הַמְּבוּצָעַת
הַתְּנַהּגוֹת חֲשׁוּדָה, חֲרִיגָה אוֹ כֵּל הַתְּנַהּגוֹת אַחֲרֵת שְׁמַחִיבַת בְּדִיקָה	חֲשָׁד שְׁבוּצָעָה עֲבִירָה אוֹ כְּדִי לְמִנוּעַ בִּיצוּעַ עֲבִירָה	מֵתִי?

118. מֵהָאֲמוֹר לְעִיל עוֹלָה בְּבִירוֹר כִּי הַמְּשִׁיבָה מִבְּקִשַׁת לְתַפּוֹס אֶת הַחֲבֵל מִשְׁנֵי קִצּוֹתָיו, "לְלַכֵּת עִם וּלְהַרְגִישׁ בְּלִי": לְעִשׂוֹת בְּדִיּוֹק אֶת הַפְּעוּלוֹת שְׁחוֹק הַמַּעֲצָרִים בִּיקֵשׁ לְהַסְדִּיר מְבִלֵי לְהִיּוֹת כְּפוּפָה לְהַגְּבֵלוֹת שֶׁנִּקְבְּעוּ בְּחוֹק הַמַּעֲצָרִים בִּיחַס לְעִילוֹת וּלְכִלְלִים לְבִיצוּעַ הָעֵיכוֹב.

119. בְּאִשֶּׁר לְסְמֻכּוֹת הָעֵיכוֹב הַקְּבוּעָה בְּסֵעִיף 69 לְחוֹק הַמַּעֲצָרִים, הֵרִי שְׁסֵעִיף זֶה דוֹרֵשׁ מְקוֹר סְמֻכּוֹת חִיצוֹנֵי לְצוּרֵךְ הַפְּעֵלֵת הָעֵיכוֹב: "הוֹקֵנְתָה בְּחִיקוֹק הַסְּמֻכּוֹת לְחַפֵּשׁ בְּמִקּוֹם, בְּכִלּוֹ אוֹ עַל גּוּפוֹ שֶׁל אָדָם, אוֹ הַסְּמֻכּוֹת לְדְרוֹשׁ מֵאָדָם הַצַּגַּת מְסַמְכִים, רִשְׁאֵי בְּעַל הַסְּמֻכּוֹת לְעַכֵּב אָדָם אוֹ כֵּלֵי רֶכֶב כְּדִי לְאַפְשֵׁר אֶת הַחִיפּוֹשׁ אוֹ הָעִיּוֹן בְּמְסַמְכִים, וְכֵן רִשְׁאֵי הוּא לְדְרוֹשׁ מֵהָאָדָם לְמַסּוֹר אֶת שְׁמוֹ וּמַעֲנוּ".

120. כֵּאֲמוֹר, חוֹק תְּעוּדַת זֶהוּת אֵינּוּ מְקוֹר סְמֻכּוֹת כִּזֶּה מִשְׁהוּא אֵינּוּ קוֹבַע הַסְּמֻכָּה מְפּוֹרֶשֶׁת בְּחוֹק הַדְּרוּשָׁה לְצוּרֵךְ פְּגִיעָה בְּזְכוּיוֹת יִסוּד. בְּכֵל מְקָרָה, הִיּוֹת וְתַכְלִית בְּדִיקַת הַזֶּהוּת נּוֹגַעַת לְבִיצוּעַ עֲבִירָה, הֵרִי שֶׁהַסֵּעִיפִים הַרְּלוּוֹנְטִיִּים לְעִנִּינְנוּ הֵם 67-68 הַקְּבוּעִים אֶת עִילוֹת הַסֵּף לְעֵיכוֹב אָדָם בְּנְסִיבוֹת אֵלֶּה.

בדיקת זהותו של אדם על ידי המשטרה – סמכות אכיפה פלילית

121. לצורך הצדקת הפרקטיקה המשטרתית, נזקקת המשיבה לתיזה שערורייתית לפיה דרישת תעודה מזהה על ידי שוטרים אינה אלא סמכות פיקוח טכנית בדומה לסמכויות פקחים לבקש מאדם תעודה מזהה לצרכים שונים ובכלל זה: שמירה על ניקיון החופים, זיהום האוויר על ידי מפעלים, הגנה על צרכנים מפני הטעייה, הפעלת כלי טיס, ייצור מזון לבעלי חיים ושיווקו (סעיף 3 למכתב ייעוץ וחקיקה, נספח ע/2).
122. ראשית, בניגוד לחוקי פיקוח ספציפיים הקובעים מפורשות כי פקח רשאי לדרוש מאדם להזדהות, אין בנמצא חוק שקובע הוראה מפורשת כזו ביחס לשוטרים. כאמור, חוק תעודת זהות אינו מסמך שוטרים לדרוש תעודה מזהה אלא קובע אך ורק את חובות התושב להחזיק ולהציג תעודה מזהה.
123. המשיבה מבקשת ללמוד מקיומם של חוקי פיקוח שונים, כי כל שוטר מוסמך לדרוש הצגת תעודה מזהה במהלך סיור שגרתי **לצורך פיקוח על כל תפקידי המשטרה**. מדובר במהלך לוגי כושל. לא זו בלבד שאין חוק שמסמך שוטרים לבקש תעודה מזהה לצורכי פיקוח כלליים, אלא שהפרקטיקה המשטרתית רחוקה באופן קיצוני מפעולת "פיקוח". מדובר בסמכות אכיפה פלילית גרידא כפי שניתן ללמוד הן מתכליתה והן מנסיבות הפעלתה.
124. העילות לדרישת ההזדהות על ידי שוטרים – כל מקרה של התנהגות חשודה או חריגה, אירוע פלילי במקום סמוך – אינן מותרות כל מקום לספק בשאלת סיווג הפרקטיקה כסמכות אכיפה פלילית. מסקנה זו נלמדת באופן ברור גם מבדיקת עברו הפלילי של אדם כחלק מאותה בדיקת זהות – האם גם זו פעולת פיקוח שגרתי שרשאי כל שוטר סיור לבצע?
125. זאת ועוד, הטענה לפיה לשוטר סמכויות פיקוח בלתי מוגבלות לכל עניין הנוגע לתפקידו, מרוקנת מתוכן את כל המגבלות שהוטלו במרוצת השנים על התנהלות המשטרה בחוק ובפסיקה ומנוגדת למושכלות יסוד ביחס לגבולות הפעלת הכוח בידי המשטרה. מגבלות אלה נועדו למנוע שיטור שרירותי ומפלה במטרה להגן על זכויות הפרט מפני פגיעה בלתי מידתית ובלתי סבירה.
126. ראוי לציין, כי לאורך כל מכתבה של מחלקת ייעוץ וחקיקה (נספח ע/2) אין כל הסבר, דוגמה או הצדקה לתכלית הפעולה שמבצעים שוטרים באופן שגרתי – לאיזה צורך פונים שוטרים לאזרחים ברחוב ומבקשים מהם להזדהות? לשאלה זו אין כל התייחסות במכתב למעט משפט אחד שמופיע בסוגריים, כאילו כבדרך אגב, וממחיש את חולשת הקונסטרוקציה המשפטית שנבנתה כדי להכשיר את השרץ: "**(תכליתה) [של דרישת ההזדהות] זיהוי הגורם השלטוני את העומד בפניו**" (פסקה 14 למכתב ייעוץ וחקיקה, נספח ע/2). על שום מה עומד בפני הגורם השלטוני אותו אדם וכיצד הגיע לשם? לא ברור.

נוכח כל האמור לעיל, מתבקש בית המשפט הנכבד ליתן צו על תנאי כמבוקש בראש העתירה.



אן סוציין, עו"ד



נסרין עליאן, עו"ד