

5 בדצמבר 2018

לכבוד :

ד"ר אביחי מנדלבלית
היועץ המשפטי לממשלה
משרד המשפטים
בפקס : 02-6467001
שלום רב,

הנדון : נוהל הזדהות בפני שוטר

1. אנו, ארבעה ארגוני חברה אזרחית העוסקים בתופעת אלימות שוטרים כלפי אזרחים ובהפליה בשיטור מזוויות שונות, פונים אליך בעניין הסדרת סמכותם של שוטרים לפנות לאזרחים בבקשה להזדהות.
2. דו"ח ועדת פלמור קבע, כי הפעלת סמכות זו מבוצעת לעיתים קרובות באופן פוגעני ועל בסיס פרופיילינג פסול. כמו כן, מהעדויות שהובאו בפני הוועדה עלה, כי חלק גדול מהאירועים האלימים ראשיתם בדרישה מטעם השוטרים להזדהות, כאשר על פניו לא היה טעם ענייני לדרישה זו.
3. **למרות שחלפו כבר שנתיים וחצי** ממועד פרסום המלצות ועדת פלמור, עד ליום זה לא פורסם עדיין נוהל המסדיר את סמכות המשטרה בעניין זה. מניסיונו בשטח עולה, כי מדובר בתופעה בעלת השלכות קשות, המחייבת הסדרה דחופה.
4. דרישה שמופנית משוטר לאדם להציג תעודה מזהה אינה עניין של מה בכך. מדובר בפעולת אכיפה שמסמנת אדם כ"חשוד" ופוגעת בחופש התנועה של הפרט, בשמו הטוב ובפרטיותו. במצב העניינים הקיים, סמכות סמכות אכיפה זו ניתנת בידי שוטרים ללא גבולות או הנחיות, וללא הגדרה של העילות המצדיקות את הפעלתה. מצב זה של שיקול דעת בלתי מוגבל ונטול הכוונה הוא **אנומליה מסוכנת** אשר מובילה להפליה ולשימוש לרעה בכוח, כפי שעולה בבירור מעדויות מהשטח.
5. **אכיפה מפלה** : אדם שנדרש להציג תעודת זהות בפני שוטר, במיוחד כאשר הדבר נעשה לעיני כל, מסומן כחשוד וזכויותיו נפגעות. כאשר סמכות זו מופעלת באופן מפלה, כלפי קבוצה או אוכלוסייה מופלית ומוחלשת בחברה באופן כללי, הפגיעה בכבוד וההשפלה קשות שבעתיים. **אזרחים ואזרחיות שמוצאם אתיופי, ערבי ומזרחי נתקלים באופן תכוף בדרישה מצד שוטרים להזדהות ללא כל הצדקה נראית לעין.** ההטרדה החוזרת מצד שוטרים מביאה להתמרמרות ותרעומת מצד האוכלוסייה המופלית ולהגברת הסיכויים לעימות בין השוטר לאזרח. פרקטיקה זו מחייבת קביעה של כללים נוקשים וברורים כדי להבטיח שהפעלת סמכות משטרתית זו תתבצע רק כאשר קיימת הצדקה עניינית לכך ובאופן שוויוני.
6. להלן מספר פניות שהגיעו אלינו בעת האחרונה. לא מדובר על תלונות פרטניות אלא על דוגמאות שממחישות את התופעה הרחבה :
 - ע.כ, סטודנט למשפטים בן 29 המתגורר ברחביה בירושלים, שמוצאו תימני סיפר כי "כל סיבוב לילי לזרוק זבל או בקבוקים למחזורית מסתיים בהצגת ת.ז... הייתי שם את התעודה בכיס של בגדי הבית כי ידעתי שיש סיכוי גבוה ששוטר יבקש לראות תעודה."

- ת.ח, מנופאי בן 27 מוואדי ג'וז, סיפר כי מאז שהיה בן 15 בערך הוא מתבקש לעיתים קרובות מאד להציג תעודה מזהה על ידי שוטרים: "סתם כשאני הולך ברחוב בירושלים, בחולון או בבת ים בדרך לעבודה או בסוף יום עבודה, שוטרים מזהים שאני ערבי עוצרים לידי בניידת ומבקשים לראות תעודה. זה מאד משפיל כשזה קורה ליד אנשים אחרים. לצערי, זו המציאות של ערבים במדינה הזאת. אני מתבייש מהרגע שזה יקרה ליד הילדים שלי".
- ד.ד בשנות ה-30 לחייו, סיפר כי שוטרים פונים אליו ומבקשים לראות ת.ז. רק בגלל מראו המזרחי והחשד שהוא ערבי: "אני אזרח שומר חוק והעיכוב הזה ברחוב כבר נמאס עליי. מבין את העניין הביטחוני אבל זה מוגזם ומאד מציק. מותר לי ללכת במדינה שלי, בעיר שלי בלי לחשוש שיטרידו אותי" רק בגלל שאני מזרחי וחושדים שאני ערבי".
- ע.ד. בן 15, ממוצא אתיופי, מתגורר בהר חומה בירושלים. לפני כשנה בזמן שהמתין בתחנת האוטובוס בדרך חברון כדי לחזור לביתו לאחר פעילות בתנועת "בני עקיבא" בסביבות השעה 23:00, עצרה לידו ניידת משטרה ושני שוטרים שאלו אותו מה הוא עושה וביקשו לראות ת.ז. ע.ד. אמר שהוא בן 15 ואין ברשותו תעודה. השוטרים שאלו אותו אם הוא מחזיק סמים וביקשו ממנו לרוקן את כיסיו. גם קרובי משפחה אחרים של ע.ד., ובכלל זה קטינים, נתקלים לעיתים קרובות בדרישה של שוטרים להזדהות ללא כל הצדקה או עילה.

7. **שימוש לרעה בסמכות**: מניסיונו עולה, כי במקרים רבים שוטרים דורשים לראות תעודה מזהה לצורך "הפעלת שרירים", יצירת הרתעה ואיום כלפי אזרחים. פעמים רבות הדבר נעשה במקרים שבהם אזרחים מביעים ביקורת על אופן התנהלות השוטרים או מתעדים אותם. אין צורך להכביר במילים כדי לומר שתפקידו של שוטר אינו להרתיע ולמשמע אזרחים במרחב הציבורי וכי לא לתכלית זו נועדה סמכותו של שוטר לדרוש מאדם להזדהות.

8. להלן דוגמה לשימוש שרירותי ונטול כל הצדקה בסמכות זו: ביום 27.8.18 [התקיימה משמרת מחאה](#) בהשתתפות 10 אנשים מול ביתו של דני זלקינד בסביון, מבעלי חברת אלקטרה בניה, במחאה נגד תאונות הבניין. בסביבות השעה 22:30 הגיע למקום סגן מפקד תחנת מסובים, רותם וסקר, ודרש מכל הנוכחים להציג תעודות זהות. כשמפגינים סירבו ודרשו לדעת למה הם נדרשים להזדהות, ענה להם "אתם עומדים במשמרת מחאה ואני צריך לדעת מי עומד פה... אני לא מדבר בלי שנותנים לי תעודות זהות". השוטר ויתר על דרישתו בעקבות התעקשות של המפגינים שאין במעשיהם כל פגם ואין הצדקה לדרישה להזדהות.

9. בנוסף לאמור לעיל, במקרים רבים שהגיעו אלינו, אזרחים בני קבוצות מופלות באוכלוסיה נדרשו להזדהות על ידי שוטרים שלא נשאו תג זיהוי בעצמם ואף סירבו להזדהות כשהתבקשו לעשות זאת, כפי שארע לדוגמה, באירוע האלים שבו שוטרים התנפלו באלימות על עובד במרכול במרכז תל אביב, מיסם אבו אלקיעאן, ביום 22.5.16 אשר סירב להזדהות בפני שוטרים לבושים בבגדים אזרחיים אשר סרבו להזדהות. אירוע זה ממחיש את החיכוך הפוטנציאלי וההסלמה הטמונים בסיטואציה שבה שוטר שמבקש מאדם להזדהות אינו מזוהה בעצמו.

10. עמדתנו היא, כי חוק החזקת תעודת זהות והצגתה, התשמ"ג-1982, אשר מכוחו שואבים שוטרים את סמכותם 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 כיום והיקף השימוש בה רחוקים מאד מהתכלית המקורית של החוק.

לסיכום:

11. אנו קוראים לך **לפעול בדחיפות לפרסום נוהל** אשר יגביל באופן משמעותי את סמכות המשטרה לדרוש מאדם להזדהות ובכלל זה יקבע את העקרונות הבסיסיים להפעלת שיקול הדעת המנהלי. על עקרונות אלה לקבוע, כי אין להפעיל סמכות זו באופן שרירותי או ממניעים זרים, כי 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.

12. כמו כן, יש לקבוע חובה לתעד את השימוש בסמכות לצורך פיקוח ובקרה. בהעדר חובה כזו, ברור כי לא מתקיימת כל הרתעה בפני שוטרים משימוש לרעה בסמכות זו, אין כל אפשרות לקיים פיקוח אפקטיבי על אופן הפעלת הסמכות ולקיים ביקורת פרטנית ומערכתית.

13. ראוי כי הנוהל יקבע, לכל הפחות, את הדברים הבאים:

א. יש לקבוע מפורשות את התכלית שלשמה רשאי שוטר להפעיל את הסמכות. עמדתנו היא, כי תכלית הדרישה לזהות אדם ללא חשד נועדה אך ורק לצורך בדיקת הציות לחוק, קרי, האם יש ברשותו תעודת זהות בתוקף. מכך עולה עוד, כי בדיקת עברו הפלילי של אדם ברישום המשטרה 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, אך ורק על בסיס מוצאו היא פסולה.

ג. סירוב להסכים לדרישה להזדהות אינו מייצר כשלעצמו חשד המצדיק עיכוב או מעצר.

ד. אם תעודת זהות אינה נמצאת ברשותו של האדם, לא ניתן לעכבו לצורך הצגתה, אלא אך לדרוש ממנו להציגה בתוך חמישה ימים בתחנת המשטרה, כפי שנקבע בחוק.

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.

14. לתשובתך בהקדם נודה.

בברכה,

זיוה מקונן-דגו, מנכ"לית
אגודת יהודי אתיופיה

נועה לוי, עו"ד
הוועד נגד עינויים

נסרין עליאן, עו"ד
הקליניקה לרב תרבותיות
האוניברסיטה העברית

אן סוציו, עו"ד
האגודה לזכויות האזרח