



בבית המשפט העליון

דנג"ץ 2707/21

דנג"ץ 2414/21

דנג"ץ 2698/21

כבוד המשנה לנשיאה נ' הנדל

לפני :

המבקשים בדנג"ץ 2707/21

והמשיבים בדנג"ץ 2414/21

ובדנג"ץ 2698/21 :

1. משטרת ישראל
2. היועץ המשפטי לממשלה

נ ג ד

משיבה 1 בדנג"ץ 2707/21

והמבקשת בדנג"ץ 2414/21 :

1. עמותת טבקה- צדק ושוויון ליוצאי אתיופיה

משיבים 2-4 בדנג"ץ 2707/21

והמבקשים בדנג"ץ 2698/21 :

2. האגודה לזכויות האזרח בישראל
3. אגודת יהודי אתיופיה
4. הוועד הציבורי נגד עינויים

בקשות לקיום דיון נוסף בפסק דינו של בית המשפט העליון
בבג"ץ 4455/19 ובבג"ץ 5471/19 (הנשיאה א' חיות המשנה
לנשיאה (בדימוס) ח' מלצר והשופט א' שטיין) מיום
25.1.2021

עו"ד דניאל מארקס

בשם המבקשים :

עו"ד אייל אבולפיה

בשם המשיבה 1 :

עו"ד אן סוצ'יו ; עו"ד נסרין עליאן

בשם המשיבים 2-4 :

החלטה

1. מונחות לפני שלוש בקשות לקיום דיון נוסף בפסק דינו של בית משפט זה בבג"ץ 4455/19 עמותת טבקה – צדק ושוויון ליוצאי אתיופיה נ' משטרת ישראל (25.1.2021) (להלן: פסק הדין), שבו התקבלו באופן חלקי שתי עתירות שהדיון בהן אוחד. העתירות

הופנו כלפי פרשנות המשטרה – ונוהל שנקבע על פיה – של סעיף 2 לחוק החזקת תעודת זהות והצגתה, התשמ"ג-1982 (להלן: חוק תעודת זהות): האם סעיף זה מסמיך שוטר לדרוש מאדם תעודת זהות, ובאילו תנאים? ואם ישנה סמכות לדרוש תעודת זהות גם כשאין חשד סביר לביצוע עבירה – האם מסמיך הסעיף שוטר לבצע פעולות שיטור נוספות לאחר קבלת תעודת הזהות?

בפסק הדין נקבע, מפי הנשיאה א' חיות ובהסכמת המשנה לנשיאה ח' מלצר, כי סעיף 2 לחוק תעודת זהות מסמיך שוטר לדרוש מאדם תעודה מזהה במסגרת מילוי תפקידו, וזאת גם אם לא התעורר חשד סביר לביצוע עבירה. יחד עם זאת, נקבע כי סמכות זו כפופה לתנאים שונים הקבועים בפרק ג' לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), התשנ"ו-1996 (להלן: חוק המעצרים), ולקיומה של זיקה בין הדרישה להזדהות ובין המידע המצוי בתעודת הזהות. עוד נקבע כי הסעיף אינו מסמיך שוטר לבצע פעולות שיטור נוספות כגון תשאול, בדיקת פרטים במסוף המשטרה, או בירור טלפוני עם המוקד המשטרה. לבסוף נקבע כי הנוהל המשטרה הרלוונטי יתוקן בהתאם לאמור. בדעת המיעוט סבר השופט א' שטיין כי יש לקבל את העתירות במלואן, ולקבוע כי סעיף 2 לחוק תעודת זהות אינו מסמיך שוטר לדרוש תעודה מזהה.

ההכרעה בבקשות דנן הועברה לידי על פי החלטת הנשיאה. שתיים מן הבקשות – דנג"ץ 2414/21 ודנג"ץ 2698/21 – מופנות נגד הקביעה שסעיף 2 לחוק תעודת זהות מסמיך שוטר לדרוש תעודת זהות גם כשאין חשד סביר לביצוע עבירה. להלן יכונה המבקשים בבקשות אלה גם "העותרים". הבקשה השלישית – דנג"ץ 2707/21 – הוגשה מטעם משטרת ישראל והיועץ המשפטי לממשלה, שיכוננו להלן יחד: המדינה. בקשת המדינה לדיון נוסף מופנית נגד הקביעה כי שוטר אינו מוסמך לבצע פעולות שיטור נוספות לאחר עיון בתעודת זהות שהוצגה מכוח דרישה כדין. נדון בשתי סוגיות אלה כסדרן.

הסמכות לדרוש תעודת זהות

2. 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". בפסק הדין נדחתה, בדעת רוב, טענת העותרים כי אין לראות בסעיף זה מקור סמכות לדרוש תעודת זהות. נקבע כי הסעיף מבהיר באופן מפורש דיו כי שוטר רשאי – במסגרת מילוי תפקידו – לדרוש מאדם להציג תעודת זהות. עוד נקבע כי דרישת כזו היא "עיקוב" לפי סעיף 66 לחוק המעצרים, המוגדר בין היתר

כ"הגבלת חירותו של אדם לנוע באופן חופשי, בשל חשד שבוצעה עבירה או כדי למנוע ביצוע עבירה כאשר הגבלת החירות מסוייגת מראש בזמן ובתכלית...". בהתאם לכך נקבע כי על עיכוב לצורך הצגת תעודת זהות חל סעיף 69 לחוק המעצרים, שקובע כך: "הוקנתה בחיקוק הסמכות... לדרוש מאדם הצגת מסמכים, רשאי בעל הסמכות לעכב אדם או כלי רכב כדי לאפשר את החיפוש או העיון במסמכים, וכן רשאי הוא לדרוש מהאדם למסור את שמו ומענו". הואיל וסעיף זה אינו מתנה את העיכוב לשם עיון במסמך בקיומו של "יסוד סביר לחשד כי אדם עבר עבירה, או כי הוא עומד לעבור עבירה..." (כלשון סעיף 67 לחוק המעצרים, העוסק בעיכוב חשוד) – בשונה מסעיפים אחרים בחוק המעצרים – הרי שהדרישה להציג תעודת זהות אינה מותנית בכך.

בד בבד, נקבע כי שוטר רשאי להפעיל את סמכותו האמורה רק אם עולה צורך ספציפי לברר את השאלה האם אדם מחזיק בתעודת זהות, או לשם בחינת מידע שמופיע בתעודת הזהות, כגון שם האדם או מענו. בנוסף לכך, נקבע כי הואיל ודרישה להציג תעודת זהות כרוכה ב"עיכוב" לפי הגדרת סעיף 66 לחוק המעצרים, יש להחיל על העיכוב את יתר הוראות פרק ג' לחוק המעצרים, שכותרתו "עיכוב", כגון חובתו של שוטר להזדהות, תחילת העיכוב בזמן ועוד. כאמור לעיל, השופט שטיין סבר בדעת מיעוט כי סעיף 2 לחוק תעודת זהות אינו מסמיך, כשלעצמו, שוטר לדרוש תעודת זהות מאזרח.

3. המבקשת בדנג"ץ 2414/21 סבורה כי קיימת הצדקה לקיים דיון נוסף בהכרעה זו. לטענתה, ההכרה בסמכות שוטר לדרוש תעודת זהות גם ללא חשד סביר לביצוע עבירה סותרת הלכות קודמות של בית משפט זה. עוד נטען כי ההלכה החדשה שנפסקה היא הלכה קשה ובעלת חשיבות רבה, בין היתר בשים לב לכך שהפעלת הסמכות "מובילה במקרים רבים למעצרו של אדם ואף להעמדתו לדין", ולכך ש"מדובר בנושא אשר נידון תדיר בערכאות הנמוכות, הן במסגרת הליכי מעצר והן במסגרת הליכים פליליים". היא מוסיפה כי נתון חשוב במסגרת בקשתה הוא כי לא ניתנה לה, לשיטתה, הזדמנות לטעון טענה חלופית, לפיה גם אם יש סמכות לשוטר מכוח סעיף 2 לחוק תעודת זהות – יש לפרשה כאילו היא חלה רק בהינתן צורך בטחוני.

המבקשים בדנג"ץ 2698/21 מוסיפים כי לפסק הדין השלכות קשות. נטען כי הוא מאפשר למשטרה לעכב אנשים באופן שרירותי, ואף "נותן היתר להמשך השיטור המפלה והמשפיל כלפי מי שנראה בעיני שוטרים 'בעייתי' או 'חריג' על בסיס תחושה סובייקטיבית". בתמצית, טענתם המרכזית של מבקשים אלה היא כי למעשה לא נקבע

בפסק הדין כל מבחן אובייקטיבי להפעלת הסמכות לדרוש תעודת זהות, וכי בפועל השימוש בסמכות זו ייעשה באופן מפלה ופסול.

המדינה חולקת על עמדת המבקשים בשתי הבקשות, וסבורה כי לא נקבעה בפסק הדין – בהיבט הרלוונטי לבקשות אלה – הלכה שמצדיקה קיום דיון נוסף. סבורני כי יש לקבל עמדה זו, ומספר טעמים לדבר.

4. ראשית ועיקר, ההכרעה כי סעיף 2 לחוק תעודת זהות מקנה לשוטר סמכות לדרוש הצגת תעודת זהות, גם מבלי שקיים חשד סביר לביצוע עבירה, אינה מכילה את ממד החדשנות או השינוי ההלכתי שעשוי להצדיק דיון נוסף. סעיף 30 לחוק בתי המשפט קובע, בין היתר, כי לשם הכרעה בבקשה לדיון נוסף יש לבחון "אם ההלכה שנפסקה בבית המשפט העליון עומדת בסתירה להלכה קודמת של בית המשפט העליון, או שמפאת חשיבותה, קשיותה או חידושה של הלכה שנפסקה בענין, יש, לדעתם, מקום לדיון נוסף". הדרישה לחדשנות או שינוי של ההלכה עולה במישרין ביחס לשתי חלופות שקבועות בחוק – סתירה להלכה קודמת או הלכה בעלת "חידוש" שנפסקה. ברם, וכפי שנקבע בפסיקה, גם כאשר העילה הרלוונטית היא "קושי" של הלכה או "חשיבות" שלה, עדיין אין הדבר מצדיק, כשלעצמו, קיום דיון נוסף: "מי שדן בעתירה לפי סעיף 8(ב) לחוק הנ"ל אינו צריך לשוות נגד עיניו אך ורק את השאלה, אם אכן כלול בפסק הדין, עליו נסבה העתירה, עניין, אשר מתוכו ובו עולה חשיבות, קשיות או חידוש. לו הייתה בכך בלבד אמת-מידה לצורך הכרעה בנושא כגון זה שלפנינו, היה מקום לשוב ולקיים דיון נוסף, כל אימת שמתגבשת בפסק הדין הלכה, שאינה משנית בחשיבותה; אולם אין לאמץ קו מנחה מרחיק לכת כאמור... הווה אומר, גם אם ההלכה חשובה, קשה או חדשה, אין בכך בלבד משום צידוק לקיום דיון נוסף (ד"נ 4/60 [2]). ההיענות לבקשה לדיון נוסף היא בגדר שיקולו של השופט" (ד"נ 6/82 ינאי נ' ראש ההוצאה לפועל, פ"ד לו(3) 99 (1982)). אשר לצורך בממד מהותי של חדשנות נפסק:

"אכן, ה[סוגיה שנדונה בפסק הדין]... מעוררת תמיד סוגיה משפטית בעלת חשיבות הלכתית רבת משמעות... האם ההלכה כפי שנקבעה, אחרי דיון נרחב וממצה, מצדיקה או מצריכה דיון נוסף בסוגיה? אכן, ההלכה [שנפסקה]... חדשה היא ויש בה מן החידוש, אולם הדיון בשאלה הכללית יותר – הרעיונית... התקיים לא אחת [...]. מכאן שבנושא זה עניין לנו בהלכה חדשה וגם חשובה, אלא שמבחינה רעיונית כללית היא התבררה והתלבנה, ואין בה קשיות מיוחדת. האם במצב דברים זה ראוי להורות על קיום דיון נוסף? המסקנה שאני מגיע אליה היא שלילית, שכן בחשיבות המשפטית לא סגי [...]."

לאור האמור לעיל מסקנתי היא, כי חרף חשיבותה של ההלכה שנפסקה אין הצדקה במקרה דנן לשוב ולהעמידו לבירור בדיון נוסף" (ד"נ 2/84 רוזנברג נ' רובינשטיין, פ"ד לח(3) 689, 694-696 (1984)).

הנה כי כן, גם אם נפסקת הלכה בנושא חשוב וקשה, יש להוסיף ולבחון את היחס בינה ובין המצב המשפטי שקדם לה ואת פועלה המשפטי והמעשי: "גם אם, כאמור, יש 'חידוש' או 'קושי' במידה זו או אחרת בהלכה שנתקבלה במקרה של העותר – היא אינה חורגת ממגמת הפסיקה בנושאים שהלכה זו היא חלק מהם. על-כן נראה לי, שאף אם אכן מתקיים באופן כלשהו אחד התנאים שבסעיף 30(ב) במקרה שלפנינו – אין הצדקה, במקרה הנוכחי, להעלות את האמור בפסק הדין נושא עתירה זו לדיון נוסף" (ד"נ 3/88 בן ציון נ' הוצאת מודיעין בע"מ, פ"ד מב(2) 212, 216 (1988)).

5. בענייננו לא מדובר בהלכה שעומדת באמת המידה האמורה לקיום דיון נוסף. לטעמי, אף לא מדובר במקרה גבולי שדורש הכרעה מורכבת או פירוש מדוקדק של המונחים "קשה", "חשוב" או "חדש". ההכרעה שסעיף 2 לחוק תעודת זהות (בצירוף סעיף 69 לחוק המעצרים) מסמיך שוטר לדרוש תעודה, גם ללא חשד כי בוצעה עבירה, אינה סותרת הלכות קודמות של בית משפט זה. לשיטתי, אף ספק אם מדובר בהלכה "חדשה" לעניין קיום דיון נוסף. כפי שציינה הנשיאה בפסק הדין, סעיף 2 לחוק תעודת זהות הוא גלגול חדש של דבר חקיקה קודם – תקנות שעת חרום (החזקת תעודת זהות והצגתה), התשט"ז-1956. מכוח תקנות אלה, שתוקפן הוארך בחקיקה מעת לעת, הוטלה עד לשנת 1982 חובה על תושב המדינה שמלאו לו 16 שנה לשאת תעודת זהות ולהציגה, בין היתר, בפני שוטר לפי דרישתו. בשנת 1981 נפסק כי נוסח התקנות מאפשר לשוטר לדרוש להציג תעודה גם כשאין חשד לביצוע עבירה (ע"פ 617/80 למברטו נ' מדינת ישראל, פ"ד לה(2) 313 (1981) (להלן: עניין למברטו)). הנוסח שנדון באותו עניין דומה מאוד לנוסח סעיף 2 לחוק תעודת זהות, ואין ביניהם הבדל שרלוונטי לענייננו. התפישה הרווחת מאז שנת 1982 – שנת חקיקת חוק תעודת זהות – היא כי החוק לא בא לשנות בנקודה זו מדבר החקיקה שקדם לו, ולפיכך ההלכה שנפסקה בעניין למברטו תקפה גם ביחס לחוק. מכוח עמדה משפטית זו שוטרים נוהגים כדרך שבשגרה לדרוש תעודות זהות גם ללא חשד סביר לביצוע עבירה, מבלי שנקבע בפסיקה כי יש פסול בכך. לא בכדי הוקדשו לנקודה זו שורות ספורות בלבד בחוות דעתה של הנשיאה, תוך הפניה והשוואה לעניין למברטו שביסס, כאמור, את המצב המשפטי הנוהג בעניין זה (פסקה 17 לחוות דעתה של הנשיאה חיות).

בנסיבות אלה, וגם אם פסק הדין מכיל פיתוח מסוים של הדין בעניין זה, תוך התייחסות לדבר החקיקה החדש – המצב המשפטי לא השתנה בפועל. אין אפוא הצדקה

לדון בעניין פעם נוספת. פעמים רבות מבקש בעל דין לשנות הלכה קיימת ביחס לסוגיה שהיא, כשלעצמה, בעלת חשיבות. לו הייתה דחיית בקשה כזו, תוך הותרת המצב המשפטי על כנו, מצדיקה דיון נוסף – נדרש היה לקיים דיון נוסף בהלכות מושרשות רבות, רק מפני שבעל דין מסוים ניסה "לאתגר" אותן. לשם ההמחשה, יתכן שהיה מקום רב יותר לקבוע דיון נוסף אם המצב המשפטי שקדם לפסק הדין היה אוסר על שוטר לדרוש תעודת זהות ללא חשד סביר לביצוע עבירה, ופסק הדין היה מחדש כי העניין מצוי בסמכות השוטר. אך כאן המצב הפוך. הדין נותר – במהות הדברים – על כנו, ולפיכך אין הצדקה לקיים דיון נוסף בעניין (ראו דנ"א 6370/19 פלוני נ' המאגר הישראלי לביטוח רכב "פול", פסקה 8 (10.11.2020); דנ"א 7340/20 פלונית נ' פלוני, פסקה 7 (4.3.2021)).

שנית, וגם אם נראה בהכרעה בסוגיית הסמכות משום הלכה חדשה, עדיין אין המדובר בחידוש קשה או כזה שחשיבותו – מנקודת המבט של המבקשים – מצדיקה דיון נוסף. נקודת המוצא, שעליה אין חולק, היא כי אזרח חייב לשאת עמו תעודת זהות מכוח חוק תעודת זהות. בנסיבות אלה, עצם סמכותו של שוטר לבקש את הצגת התעודה (להבדיל מסוגיית שיקול הדעת לגבי אופן הפעלת סמכות זו) אינה נתון שמעורר קושי. הפרשנות של דעת הרוב היא כי הסעיף מדבר בעד עצמו: "הסעיף מבהיר באופן מפורש דיו מיהו בעל הסמכות – 'קצין משטרה בכיר, ראש רשות מקומית, שוטר או חייל', מה רשאי בעל הסמכות לדרוש מאדם – להציג תעודת זהות, ומהו תנאי הסף לדרישה כאמור – שהוא במסגרת 'מילוי תפקידו' של מי מהגורמים המפורטים בסעיף 2" (פסקה 17 לחוות דעתה של הנשיאה חיות). למעשה, הקושי שמתעורר לדעת המבקשים נוגע לשיקול הדעת – דהיינו אמות המידה – לשימוש השוטר בסמכותו. אלא שבהקשר זה ה"חידוש" בפסק הדין מתבטא בצמצום שיקול הדעת של השוטרים, תוך קביעה כי על הפעלת הסמכות חלים התנאים הקבועים בפרק ג' לחוק המעצרים, והיא כפופה לקיומה של זיקה בין הדרישה להזדהות ובין המידע המצוי בתעודת הזהות. אם כבר, זהו שינוי שעשוי להיות "קשה" למדינה – שהצהירה כי אינה מבקשת דיון נוסף ביחס אליו – ו"קל" למבקשים, שעתירתם לשינוי הדין בהקשר זה התקבלה. בקשתם מתייחסת, בעצם, לכך שעתירתם בנושא זה התקבלה רק באופן חלקי ולא באופן מלא, אך כאמור – בדחיית עתירה לשנות את הדין אין את ממד החדשנות המצדיק דיון נוסף בהלכה שנפסקה. כך כאשר נדחת העתירה במלואה, וכך כאשר היא נדחת רק בחלקה.

שלישית, המבקשים בדג"ץ 2698/21 טענו כי פסק הדין יוצר השלכות קשות, בטענה שהכללים שנקבעו בפסק הדין לשם צמצום שיקול הדעת של המשטרה אינם צפויים להוביל בפועל לצמצום כזה. הם סבורים כי פסק הדין מאפשר לשוטרים לנהוג

באופן מפלה ושרירותי, ועל יסוד תחושה סובייקטיבית בלבד. דא עקא, בית המשפט הבהיר בפסק הדין היטב כי אל למשטרה לנהוג כך, תוך קביעת מבחנים שאמורים למנוע את הפעלת הסמכות באופן שרירותי או מפלה. אף נקבע כי על המשטרה לגבש נוהל חדש בהתאם להוראות פסק הדין – ויובהר כי אין מקום להביע כל עמדה במסגרת ההליך של בקשה לדיון נוסף בהוראות הנוהל שנקבע, לכאן או לכאן. הטענה של המבקשים אינה אפוא נגד ההלכה עצמה, אלא נגד האופן שבו הם סבורים שהיא תיושם. ברם, לא לכך נועד הליך של דיון נוסף. לא נקבעה בפסק הדין הלכה המאפשרת לשוטרים לנהוג כפי שטוענים המבקשים, אלא נקבע במפורש ההיפך.

גם יתר טענות העותרים אינן מצדיקות קיום דיון נוסף, למשל טענת המבקשת בדנג"ץ 2414/21 כי נפגעה זכות הטיעון שלה. מעבר לכך שלא עולה כי הוגבלה אפשרותה לטעון טענות שונות, ממילא הדבר אינו עונה לתנאים של פסיקת הלכה שמצדיקה דיון נוסף, שאינו בגדר "ערעור נוסף".

הסמכות לבצע פעולות שיטור נוספות

6. בדנג"ץ 2707/21 מבקשת המדינה לקיים דיון נוסף בקביעת בית המשפט לפיה "חוק תעודת זהות אינו מסמך... לבצע פעולות שיטור נוספות [כגון תשאול, בדיקת פרטים במסוף המשטרה, בירור טלפוני עם המוקד המשטרתי וכיוצא באלה] פרט לדרישה להזדהות באמצעות תעודת זהות, בלא שהתעורר חשד סביר לביצוע עבירה" (פסקאות 15, 35 לפסק דינה של הנשיאה חיות). המדינה סבורה כי הלכה חדשה מצדיקה לקיים דיון נוסף משני טעמים.

ראשון, נוכח חשיבותה וקשיותה. על פי קו זה, ההלכה שנקבעה פוגעת "באופן חמור ביכולתה של המשטרה למלא את תפקידה וייעודה", שכן נמנעת מהמשטרה האפשרות לבצע "פעולות שיטור אלמנטריות". לדוגמא, האפשרות לשוחח עם אדם שהתנהגותו עלולה להיות מסוכנת לעצמו או לאחרים. המדינה מבהירה כי אותן פעולות שיטור אלמנטריות עשויות להתבצע ללא קשר להפעלת הסמכות לדרוש הזדהות, אך לעיתים יש להן זיקה הדוקה לסמכות לדרוש הצגת תעודת זהות. בהקשר זה הבהירה המדינה כי לעמדתה אדם שמתושאל בידי שוטר אינו חייב לענות על השאלות, אלא "חופשי לעזוב" כרצונו. עוד נטען כי שלילת הסמכות לתשאול את מי שהתבקש להזדהות או עריכת בדיקה רלוונטית במסוף המשטרתי תפגע קשות ביכולתם של שוטרים למלא את תפקידם, החיוני לשם שמירה על שלום הציבור ובטחונו. לחלופין, כך נטען, תוביל המגבלה על סמכות השוטרים לשחיקת של רף "החשד הסביר", הואיל וקביעה כי קיים

חשד כזה תהיה הפתח היחיד שדרכו יוכל השוטר לבצע פעולות שיטור נוספות הנדרשות לדעתו בנסיבות העניין. שני, נטען כי יש לקיים דיון נוסף הואיל וההלכה "לא עולה בקנה אחד עם פסיקות קודמות של בית המשפט הנכבד, ולמצער עם רוחן, גם אם אין מדובר ב'סתירה של ממש' להן". פסקי הדין שהוזכרו אינם עוסקים אמנם בסמכות המשטרה לבצע את פעולות השיטור שנדרשו בפסק הדין, אלא בסמכויות אחרות של המשטרה; אולם לשיטת המדינה יש בהלכה שנפסקה משום קריאה מצמצמת של סעיפי החוק הרלוונטיים, שמנוגדת לאופן קריאתם המרחיב בפסקי דין אחרים.

לצד טענות אלה, המדינה הוסיפה כי פסק הדין דן רק בטענות הנוגעות לחוק תעודת זהות, אך למרות זאת אפשר להבין ממנו כי שוטר אינו מוסמך לבצע פעולות שיטור מסוימות אפילו מכוח דברי חקיקה שלא נדרשו במפורש ככאלה, כגון סעיפים 3 ו-5 לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971, וסעיפים 153-154 לחוק העונשין, התשל"ז-1977. המדינה מוסיפה ומסבירה מדוע לשיטתה יש סמכות לבצע את פעולות השיטור מכוח דברי חקיקה אלה.

7. העותרים – המשיבים בדנג"ץ 2707/21 – סבורים, מנגד, כי הבקשה אינה עומדת באמות המידה לקיומו של דיון נוסף. משיבה 1 בהליך זה טוענת כי בבקשה הועלתה לראשונה הטענה כי הסמכות לביצוע פעולות השיטור הנוספות נובעת ממקורות חקיקה שאינם חוק תעודת זהות, ולפיכך אין מקום לקיים דיון נוסף בעניין. לגוף הטענות, היא סבורה כי דברי חקיקה הנוספים גם הם אינם מקנים למשטרה סמכות לבצע פעולות שיטור נוספות לאחר דרישת הזדהות. כן נטען כי אין בסיס לטענה שפסק הדין פוגע ביכולת המשטרה לבצע פעולות בסיסיות, כפי שניתן ללמוד מאופן תפקוד המשטרה בעבר, לפני קיומם של כלים טכנולוגיים שונים. לחלופין נטען כי החלק של עבודת המשטרה שנפגע הוא אותו חלק שבפסק הדין נקבע כי הוא אינו לגיטימי מלכתחילה, כגון עריכת "מסע דיג" ביחס לאדם תוך עיכובו.

משיבים 2-4 טוענים כי לא מדובר בבקשה לדון מחדש בהלכה שנקבעה, אלא בבקשה לקבל "חוות דעת שיפוטית על קונסטרוקציה משפטית חדשה", וכי ההלכה שנקבעה עסקה בסעיף 2 לחוק תעודת זהות בלבד, ולא בטענות שנשענות על דברי חקיקה אחרים. הם מתייחסים לדוגמאות השונות שהעלתה המדינה בבקשה כדי להמחיש את הקושי שנוצר, לשיטתה, ומשיבים כי בחלק מן הדוגמאות יש למשטרה סמכות לבצע פעולות נוספות מכוח מקורות אחרים. עוד נטען כי ככל שנוצר קושי, אין בו כדי להצמיח סמכות אלא יש צורך בחקיקה מפורשת בנושא. טענה נוספת היא כי אין בסיס לטענת המדינה שלפעולות השיטור הנוספות יש אופי וולנטרי, שכן אלה מבוצעות במעמד

דרישת ההזדהות, שלפי פסק הדין עולה לכדי "עיכוב" כהגדרתו בחוק המעצרים. לגוף העניין סבורים משיבים 2-4 כי פעולות השיטור הנוספות אסורות אם לא קם חשד סביר לביצוע עבירה, וכי אין לראות בדברי החקיקה שהזכירה המדינה מקור סמכות לעריכתן. המשיבים הוסיפו וטענו כי לא מדובר בהלכה חדשה או כזו שסותרת הלכות קודמות.

8. ההלכה שנפסקה ביחס לפעולות השיטור הנוספות היא חדשה. ברם, וכפי שהובהר, נתון זה כשלעצמו אין די בו לשם קיום דיון נוסף. ואמנם, ביסוד בקשת המדינה עמדו לאו דווקא חדשנות ההלכה, אלא הטענה כי יש בה קושי בהיבט של עבודת המשטרה, והטענה כי יש בה סתירה, בהיקף כזה או אחר, להלכות אחרות שנפסקו ביחס לסמכויותיה של המשטרה. ברם – ובעניין זה יש ממש בטענות העותרים – אין יסוד בפסק הדין למרבית טענותיה של המדינה בדבר הקושי שעלול להיווצר כתוצאה מההלכה שנפסקה, ואף לא הוצגה סתירה בין הפסיקה הקודמת ביחס לסמכויות המשטרה להלכה שנקבעה בפסק הדין.

הטענה המרכזית של המדינה נוגעת לקושי שעלול להיווצר כתוצאה מההלכה שנפסקה. ניתן לחלק את הקושי לשתי קטיגוריות מרכזיות: האחת, הקושי בכך ששוטר אינו רשאי כלל לפנות אל אזרח בשאלה, ואף תוך הבהרה לאזרח כי הוא אינו מעוכב ואינו חייב להשיב לשאלה, אלא רשאי להמשיך בדרכו. השני, הקושי בכך ששוטר אינו רשאי כלל לברר מידע מסוים ביחס לאזרח במסוף משטרי או במקור מידע אחר, ולו באופן ממוקד, אם אין חשד סביר לביצוע עבירה. המדינה סבורה כי פעולות משני הסוגים נאסרו בפסק הדין, אך כפי שיובהר – טענה זו מבוססת על ההנחה שפסק הדין עסק בכל המצבים שבהם שוטר מעוניין לשאול אזרח שאלה, או לבדוק מידע לגביו. ואולם לא כך נקבע בפסק הדין. פסק הדין עסק בסיטואציה הבאה: שוטר מבקש – כדין – מאזרח להציג תעודת זהות, והאזרח מראה לשוטר את תעודתו. בשלב זה, ובעוד האזרח "מעוכב" לשם הצגת התעודה, דן בית המשפט בשאלה האם ניתן לשאול את האזרח המעוכב שאלות שונות או לברר לגביו מידע נוסף: "דרישה כי הלה [=תושב] יזדהה בפניו [=שוטר], וביצוע תחקור ותשאול ראשוני של אותו אדם אגב כך" (פסקה 29 לחוות דעתה של הנשיאה חיות. ההדגשה הוספה); "פעולות אלה – אפילו אם הן תחומות לפרק זמן של עשרים דקות לכל היותר, בהתאם לאמור בנוהל, יכולות להגביל באופן ממשי את חופש התנועה של הפרט" (שם, פסקה 31); "פעולות השיטור הנוספות עשויות לקחת זמן וכל אותה העת האדם שזהותו נתבקשה נותר בעלטה בנוגע לסיבה שבגינה הוא מעוכב" (שם).

בשונה מכך, המדינה לא טענה כי קיים קושי בקביעה שלא ניתן לעכב אדם בעת תשאול או בירור מידע ביחס אליו. הטענה היא כי יש קושי בעצם האיסור הגורף על הצגת שאלות או בירור מידע בסוף המשטרה, גם במצב שבו האזרח אינו מעוכב כלל וחופשי לפנות לדרכו מבלי לענות על שאלות השוטר. אלא שסוגיה זו – הפניית שאלות לאדם או בירור מידע ביחס אליו בעוד הוא אינו מעוכב כלל – לא נדונה בפסק הדין. לכן הקשיים שהוצגו לא נובעים כלל מההלכה שנפסקה, ואין מקום לקיים דיון נוסף. לשם הבהרת הנקודה, נתייחס באופן נפרד לשני סוגי פעולות השיטור שאליהן מתייחסת המדינה – האפשרות של שוטר לשאול שאלות, והאפשרות לבדוק מידע נוסף על אודות הנבדק.

9. תשאול בידי שוטר. כאמור, המדינה הבהירה כי במסגרת "פעולות השיטור הנוספות" שעניינן שיחה עם אדם, אין כל צורך לעכב את הנבדק. הובהר בפירוש: "לעמדת המדינה, אדם המתבקש להשיב על שאלות השוטר 'חופשי לעזוב' ואינו חייב להשיב לשאלות" (פסקה 103 לבקשת המדינה. ההדגשה במקור). היא שבה על הדברים, בעת ההתייחסות למשפט המשווה: "המדינה תטען כי קריאה של המשפט המשווה... מלמדת כי העובדה שאדם אינו חייב להשיב לשאלות של שוטר, בשלב בו לא מתקיים חשד סביר לביצוע עבירה, אינה גורעת מעצם סמכותו של השוטר לשאול שאלות אלו. יתרה מזו, כפי שצוין לעיל, גם בישראל אין חובה להשיב לשאלות השוטר הנשאלות במסגרת פעולות השיטור הנוספות" (שם, פסקה 121. ההדגשה במקור). ופעם נוספת: "כאן המקום לחזור ולהדגיש, כי בדומה למשפט המשווה, גם לפי הדין הישראלי, אדם המתבקש להשיב על שאלות של שוטר אינו מחויב לעשות זאת ואינו 'מעוכב' לשם כך" (שם, פסקה 132). בניגוד לכך, ההלכה שנפסקה עסקה במצב שבו הנבדק מעוכב. נדבך מרכזי בהכרעה התבסס על הפגיעה בזכויותיו של האדם בעודו מעוכב, ובפרט הזכות לחופש תנועה ולכבוד האדם כתוצאה מהעיכוב בעת הפניית השאלות כלפי האזרח. לא הייתה כל התייחסות לשאלה האם יש לשוטר סמכות לשאול אדם שאלות גם במצב שבו הוא אינו מעוכב, למשל מבלי לדרוש כלל תעודת זהות, או לאחר העיון בתעודת הזהות והבהרה כי האזרח חופשי לפנות לדרכו.

כדי לחדד את הדברים, נידרש לדוגמאות שהציגה המדינה. נתייחס בשלב זה רק לדוגמאות שבהן הקושי הנטען הוא בחוסר האפשרות של השוטר לשוחח עם אדם: א. הצורך לגשת לאדם שיכור, אשר התנהגותו עלולה להיות מסוכנת לו או לסובבים אותו, על מנת לשאול אותו שאלות כדי להבין את מצבו (שם, פסקה 59). ב. הצורך לתשאול מי שנחזה להיות קטין, שמצוי בשעה מאוחרת באזור בילוי המיועד למבוגרים (שם, פסקה 60). ג. הצורך לתשאול אדם שמתנהג באופן בריוני או פרוע (שם). ד. שוטר מזהה בשעות הלילה המאוחרות אדם שמשוטט באזור מוכה פריצות. אם יתברר לאחר דרישת התעודה

כי הוא אינו מתגורר במקום, יש צורך בהמשך תשאולו (שם, פסקה 63). ה. הצורך לתשאל אדם שמתקרב למצעד הגאווה, אך נראה כמי שאין בכוונתו לקחת חלק בו, בנסיבות שבהן בדיקת תעודת הזהות מגלה כי הוא אינו מתגורר באזור (שם, פסקה 70). לפי פסק הדין, אין לשוטר סמכות לשאול שאלות במקרים מעין אלה בעוד הנשאל מעוכב במסגרת הדרישה שיציג את תעודת הזהות שלו. אך הקושי שהעלתה המדינה לא התייחס למקרה כזה. כאמור, המדינה הבהירה שלשיטתה הנשאל בכל הדוגמאות הללו חופשי לעזוב, ואינו חייב להשיב לשאלות. לעיתים אף לא נדרשת כלל תעודת זהות, אלא יש צורך לשוחח עם האדם כדי להבין טוב יותר את המצב. לא בכך עסק פסק הדין, ולא בסוגיה זו התרכז הדיון בתכלית הסובייקטיבית והאובייקטיבית של חוק תעודת זהות. לא למותר להדגיש שוב שהמדינה טוענת כי סמכות התשאול אינה נובעת לשיטתה מחוק תעודת זהות אלא מדברי חקיקה אחרים. לא למצבים מעין אלה כוונה אפוא ההלכה שנפסקה. צא ולמד כי הטענות בהקשר זה לא נדונו ולא הוכרעו, והן אינן מצדיקות לקיים דיון נוסף בפסק הדין.

יובהר כי אין באמור קביעה לפיה התשאול – ללא עיכוב ותוך הבהרה כי המענה הוא וולונטרי – מותר, כשם שאין לקבוע במסגרת הליך זה כי הדבר אסור. הדגש הוא בכך שהסוגיה של תשאול מעין זה לא נדון בפסק הדין. לפיכך הדרך לליבון הסוגיה, ככל שהדבר נחוץ, אינה עריכת דיון נוסף בפסק דין שלא התייחס אליה.

10. בדיקת מידע נוסף לאחר דרישת ההזדהות. סוג שני של "פעולות שיטור נוספות" הוא בירור מידע נוסף ביחס לנבדק לאחר עיון בתעודת הזהות שלו. המדינה טוענת כי האיסור לערוך בירור נוסף עלול לפגוע קשות בעבודה המשטרה בנסיבות מסויימות. גם כאן יהא זה לעזר לפרט את הדוגמאות שהציגה המדינה לשם תמיכה בטענותיה:

א. אדם משוטט בשעה מאוחרת באזור מוכה פריצות שרחוק ממקום מגוריו. נטען כי במקרה כזה יש צורך בבדיקה במערכות המידע (שם, פסקה 63). ב. המדינה הפנתה לשני אירועים שבמסגרתם שוטרים התרשמו כי אדם צעיר התנהג בצורה מחשידה, באזור שבו נתפסים לעיתים שוהים בלתי חוקיים, בלי שהתנהגותם עלתה לכדי חשד סביר לביצוע עבירה קונקרטית. בעקבות דרישה להציג תעודה מזהה התברר, בשני המקרים, כי מדובר בשוהים בלתי חוקיים. בהמשך לכך נערכה בדיקה במסוף המשטרה, והתברר כי הנבדקים היו דרושים לחקירת גורמי הבטחון או הוגדרו כמוגבלי כניסה לישראל, וכי נשאו על גופם סכין (שם, פסקה 64). ג. המוקד המשטרה מקבל קריאה על אדם שמסתובב בין הילדים בגן משחקים ללא סיבה נראית לעין ומתנהג באופן חשוד, אך לא עולה חשד קונקרטי לביצוע עבירה. במקרה כזה עשוי לקום הצורך לבדוק האם עומד

כנגד אותו אדם צו לפי חוק הגנה מפני עברייני מין, או שיש לו עבר פלילי בעבירות מין (שם, פסקה 68). ד. בדוגמא שהובאה לעיל, בדבר אדם שמתקרב למצעד הגאווה אך נראה כמי שאין בכוונתו להשתתף בו, נטען גם כי לעיתים שוטרים מצטיידים מראש ברשימה מודיעינית של אנשים לגביהם קיימת התראה נקודתית. במקרה כזה, אין אפשרות להשתמש ברשימה אם לא ניתן לחפש בה מספרי זהות של אנשים (שם, פסקה 70). ה. המשטרה מוסמכת למנוע כניסה של אדם לאצטדיון אם עומד נגדו צו הרחקה ממגרשי כדורגל. לשם כך יש צורך להשוות בין מספר תעודת הזהות של נבדק לרשימת המורחקים מן המגרשים (שם, פסקה 72).

אין בכוונתי להתייחס כעת באופן ממצה לדוגמאות שהוצגו, שכן הדבר אינו נדרש לשם ההכרעה. אציין רק כי אפשר לחלוק על טענת המדינה כי באף אחת מן הדוגמאות הללו אין חשד סביר לביצוע עבירה, ולכן לא ניתן לבצע פעולות שונות. כך או כך, הדגש כעת הוא בשאלה האם ההלכה שנקבעה בפסק הדין התייחסה לנסיבות כאלה ואסרה את בדיקת הפרטים הנוספים. אם התשובה לכך שלילית, הרי שאין ביסוס לטענת המדינה בדבר הקושי שנוצר ושמצדיק קיום דיון נוסף. ודוקו, ההנחה בשלב זה היא שבשלב ראשון התבקשה תעודת זהות כדין, בהתאם לאמות המידה שנקבעו בפסק הדין. השאלה היא האם לאחר מכן ניתן לבדוק פריט מידע נוסף ונקודתי.

11. בפסק הדין נקבע כי חוק תעודת זהות אינו מקנה לשוטר סמכות לבצע פעולות שיטור נוספות, ובכללן בדיקת מידע נוסף, לאחר עיון בתעודת הזהות. לא הובהר במפורש האם הכוונה היא לכך שביצוע הפעולות אסור רק בעוד הנבדק מעוכב במסגרת הבדיקה, או שביצוע הפעולות אסור גם אם לאחר העיון בתעודה הובהר לנבדק כי הוא חופשי ללכת לדרכו. אפס, נימוקי פסק הדין מלמדים כי בית המשפט לא התייחס לאפשרות האחרונה, וכי ההלכה שנפסקה מתייחסת רק למקום שבו הנבדק מעוכב במהלך ביצוע פעולות השיטור הנוספות.

הקביעה כי חוק תעודת זהות אינו מסמיך שוטר לבצע את פעולות השיטור הנוספות התבססה, במידה רבה, על הקביעה כי "פעולות השיטור הנוספות מובילות לפגיעה משמעותית בזכויות אדם, ובהן חופש התנועה, כבוד האדם והזכות לפרטיות" (פסקה 33 לפסק דינה של הנשיאה חיות). נימוק זה אינו רלוונטי, לפחות ברובו, אם בעת ביצוע בדיקה ממוקדת נוספת של מידע הנבדק "חופשי לעזוב" ולהמשיך בעיסוקיו. חופש התנועה של הנבדק בוודאי אינו מוגבל בנסיבות כאלה. אשר לפגיעה בכבוד האדם, גם זו התמקדה בנתון של עיכוב הנבדק, ואפילו למשך פרק זמן ארוך, באופן שמוביל לתיוג בעל ממד משפיל:

"הדרישה כי אדם יזדהה בפני שוטר באמצעות תעודת זהות עשויה להוביל גם לפגיעה ממשית בכבוד האדם, אך עוצמת הפגיעה בזכות, עשויה להיגזר ממשיך הזמן שאורכת הפעולה הפוגעת והיקפה. פעולות השיטור הנוספות שהזכרנו כוללות, בין היתר, תשאול והצלבת פרטי תעודת הזהות של אדם עם מערכת המחשוב בניידות המשטרה. פעולות אלה – אפילו אם הן תחומות לפרק זמן של עשרים דקות לכל היותר, בהתאם לאמור בנוהל, יכולות להגביל באופן ממשי את חופש התנועה של הפרט... גם הפגיעה בזכות לכבוד האדם היא עוצמתית יותר ככל שהפעלת הסמכות כרוכה בפעולות השיטור הנוספות (להבדיל מהדרישה להציג תעודת זהות בלבד). פעולות השיטור הנוספות עשויות לקחת זמן וכל אותה העת האדם שזהותו נתבקשה נותר בעלטה בנוגע לסיבה שבגינה הוא מעוכב ובאשר להיקף הפעולות שננקטות לגביו על ידי המשטרה. לטעמי, פעולות שיטור אלו טומנות בחובן מימד נוסף של השפלה, הנובע לא רק מעצם הפנייה לאדם מסוים אלא גם מהמשך הבירור לגביו, אשר מחזק את תיוגו של אותו הפרט כמי שחשוד בביצוע עבירה או מעשה פסול אחר" (שם, פסקה 31. ההדגשות נוספו).

נמצאנו למדים כי גם הפגיעה בכבוד האדם, כפי שנדונה בפסק הדין, נבעה מהיותו של הנבדק מעוכב במשך זמן רב. אין התייחסות למצב שבו הנבדק אינו מעוכב ובדיקת הפרטים נעשית בעת שהוא חופשי ללכת לדרכו. כמובן, יתכן שגם בנסיבות כאלה קיימת פגיעה בזכותו של הנבדק, אך פסק הדין לא עסק בכך.

12. ומה בנוגע לפגיעה בפרטיות? זו, לכאורה, קיימת ללא קשר לשאלה האם הנבדק מעוכב במועד ביצוע הבדיקה. בכל הנוגע לפגיעה בפרטיות נקבע בפסק הדין: "פעולות השיטור הנוספות מאפשרות לשוטרים לדלות מידע אישי על אודות עברו הפלילי של אדם, קשרי משפחתו, נתונים על רישוי נשק, נתונים על רישיון הנהיגה ועבירות תנועה קיימות, ופרטי מידע אישיים אחרים. לטעמי, פרקטיקה זו של שימוש בנתונים המופיעים בתעודת הזהות לצורך הצלבתם עם מקור מידע נוסף, ניתוחם וקבלת החלטות בהסתמך עליהם, יש בה משום פגיעה בפרטיות... עם מסירת תעודת הזהות מאבד הפרט את היכולת לשלוט בהיקף המידע האישי הנוסף החשוף לעיני השוטר, והוא אף אינו מודע למהות ולהיקף הפרטים שאליהם נחשף השוטר" (שם, פסקה 33).

נימוקים אלה רלוונטיים על פני הדברים ביחס לכל בדיקת מידע על אדם, בלי קשר לשאלה האם הוא מעוכב במהלך הבדיקה. יחד עם זאת, מן המכלול לא עולה כי בית המשפט עסק במצב שבו הנבדק אינו מעוכב, ולא התכוון לאסור כל מצב שבו שוטר מעוניין לבדוק פרט מידע מסוים ללא קשר לעיכובו של אדם. ראשית, ההכרעה הדגישה את הפגיעה המשולשת, הן בחופש המידע, הן בכבוד האדם והן בפרטיות. פגיעה משולשת זו קיימת כשהנבדק מעוכב, אך לא אם הוא חופשי ללכת לדרכו. לא נדונה

השאלה מה דין הפגיעה בפרטיות כשלעצמה, במקום שבו אין עיכוב שפוגע בחופש התנועה ובכבוד האדם. שנית, הודגש כי הפגיעה בפרטיות רבה הואיל והשוטר יכול "לדלות מידע אישי על אודות עברו הפלילי של אדם, קשרי משפחתו, נתונים על רישוי נשק, נתונים על רישיון הנהיגה ועבירות תנועה קיימות, ופרטי מידע אישיים אחרים". חלק מהקושי שהוצג הוא רוחב היריעה – מעין "מסע דיג": "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" (שם, פסקה 34). לא נדונה השאלה האם ניתן – לאחר החזרת תעודת הזהות ומבלי לעכב את הנבדק בעת הבדיקה – לבדוק נתון אחד ספציפי באופן ממוקד, כשהדבר מתבקש מנסיבות המקרה, כגון הדוגמא של רשימה סגורה של שמות המורחקים מן המגרשים.

13. הדגש בפסק הדין הושם אפוא בשילוב של פגיעה רחבה בפרטיות, פגיעה בחופש התנועה ופגיעה בכבוד האדם. אין התייחסות לשאלת הדין במקום שבו ישנה פגיעה בפרטיות בלבד, וגם זו מצומצמת לבדיקת נתון ספציפי שקשור לנסיבות המקרה. ובניסוח אחר, בפסק הדין נקבע כי יש סמכות לבקש מאדם להציג תעודת זהות ולעיין בה – גם אם הדבר כרוך בעיכוב מסוים של הנבדק – אך אין סמכות חוקית להמשיך ולעכב את הנבדק לצרכים נוספים, כגון תשאול או בדיקת מידע במערכות שונות. לא נדונה שאלת היכולת הכללית לשאול שאלות ולבצע בדיקות ממוקדות מבלי לעכב אדם. לכך יש להוסיף שהבחינה נערכת מנקודת המבט של חוק תעודת זהות, לרבות התייחסות להיסטוריה החקיקתית שלו וללשונו, ולא מנקודת המבט של דברי החקיקה שכעת טוענת המדינה כי הם שיוצרים את הסמכות לבצע את הפעולות הנוספות גם כשהנבדק אינו מעוכב.

ושוב יובהר כי איני קובע האם בדיקת המידע מותרת או אסורה. הקביעה היא כי לא זו השאלה שבה דן והכריע בית המשפט בפסק הדין, ולפיכך לא נקבעה לגביה הלכה. על אחת כמה וכמה שלא נפסקה בסוגיה זו הלכה ש"מגלה עצמה על פני פסק הדין" והיא "ברורה ומפורשת" (דנ"פ 7229/16 בן יצחק נ' מדינת ישראל, פסקה 28 (3.1.2017)). וכן ראו, למשל, דנג"ץ 2789/18 פלוני נ' בית הדין הרבני הגדול לערעורים, פסקה 5 (25.6.2018); יגאל מרזל "סעיף 18 לחוק יסוד: השפיטה – 'דיון נוסף' בדיון הנוסף" ספר דורית ביניש 181, 236 (קרן אזולאי, איתי בר סימן טוב, אהרן ברק ושחר ליפשיץ עורכים, 2018).

נשוב לדוגמאות שהובאו. המדינה טוענת כי חוסר האפשרות לבדוק את המידע במסגרתן יוצר קושי. בפסק הדין אכן נקבע כי לא ניתן לבדוק מידע נוסף בעוד הנבדק מעוכב בידי השוטר. אך כאמור – לא נדונה השאלה האם ניתן לבדוק את המידע לאחר העיון בתעודה והבהרה לאזרח כי הוא חופשי לעזוב. מהדוגמאות שהציגה המדינה עולה כי הקושי נעוץ, לשיטתה, בכך שאין כל אפשרות לבדוק את המידע. לא עולה כי הקושי קיים – בוודאי לא במידה שבה טוענת המדינה – ככל שניתן לבצע את הבדיקה, אלא שיש לבצעה מבלי לעכב את האזרח. טול את דוגמת האדם השוהה ליד ילדים בגן שעשועים ומתנהג באופן מוזר. נניח כי בנסיבות הקונקרטיות שנוצרו יש הצדקה לדרוש את תעודת הזהות שלו על פי אמות המידה שנקבעו בפסק הדין. לפי ההלכה שנקבעה, אין סמכות לעכבו לאחר העיון בתעודה לשם ביצוע בדיקות נוספות. ברם, אין התייחסות לשאלה האם ניתן לעיין בתעודה, להבהיר לנבדק כי הוא חופשי להמשיך בעיסוקיו, ורק בשלב זה לבצע את בדיקה ממוקדת של שאלת קיומו של צו לפי חוק הגנה מפני עברייני מין. ככל שאפשרות זו קיימת – לא מתעורר הקושי שלגביו טענה המדינה. ברם, עניין זה לא נדון בפסק הדין, ולפיכך אין הוא מצדיק לקיים דיון נוסף בפסק הדין.

14. הפגיעה הקשה שלה טוענת המדינה בעבודת המשטרה אינה עולה, אם כן, מפסק הדין. לכל היותר, עולה ממנו מגבלה מסוימת על המשטרה, בהיבט הרלוונטי, בדמות חוסר האפשרות "לעכב" אדם במהלך התשאול או בדיקת פרט מידע מסוים וממוקד. אלא שהמדינה עצמה הבהירה כי לשיטתה, במהלך תשאול בידי שוטר שאינו נלווה לחשד סביר לביצוע עבירה, הנשאל "חופשי לעזוב" ואינו חייב להשיב לשאלות. לאמור, התפיסה היא שנחיצות הפעולות הנוספות אינה כרוכה בצורך לעכב את מושאן. כאמור, אין בכך כדי לקבוע כי העניין מותר, אלא רק כי לא נפסקה הלכה ביחס אליו. יש להודות כי השאלות שעולות מהדוגמאות שהוצגו – שאלות הן. הואיל וסוגיות אלה לא נדונו בפסק הדין, אך יש להן השלכה ישירה על הנוהל שברצון המשטרה להחיל על עבודת המשטרה השוטפת, היועץ המשפטי לממשלה רשאי – בטרם יגבש באופן סופי את הוראות הנוהל הרלוונטי – לפנות לערכאה המתאימה בהליך המתאים לשם הכרעתן. ואולם קיום דיון נוסף – ובוודאי שהחלטה לדחות בקשה לקיום דיון נוסף – אינם המסגרת המתאימה לכך.

עוד יש להוסיף כי אם סבורה המדינה שנוצר קושי ממשי בשל חוסר האפשרות לעכב את הנבדק, בפרק הזמן הקצר שנדרש לשם בירור מידע ספציפי – הפתרון לקושי זה יכול לבוא גם באמצעות תיקון חקיקה המסדיר את סמכות העיכוב. אפשרות זו לא נשללה בפסק הדין. לא מצאתי כי קושי מסוים זה בעבודה המשטרה – העדר סמכות לעכב אדם בעת ביצוע בירור, בהנחה שיש סמכות לבצע בירור – מצדיק דיון נוסף ביחס

לנקודה מצומצמת זו. אף המדינה לא התמקדה בעניין זה במסגרת בקשתה. ויש להוסיף כי ראוי בכל מקרה להסדיר את סמכויות התשואול ובירור המידע בחקיקה מפורשת, גם כאשר לא מדובר בעיכוב של אדם. לא מדובר בעניין שולי. הסמכות הנטענת מופעלת דבר יום ביומו פעמים רבות. מדובר במגע הראשוני והבסיסי ביותר בין שוטר ואזרח. מן הראוי כי המחוקק יידרש לסוגיה באופן מפורש, בדומה להקשרים אחרים.

המסקנה היא שלא הונחה תשתית לטענה שההלכה שנפסקה "קשה", כפי שטענה המדינה. במוקד ההלכה עמד עיכובו של הנבדק, אך חוסר היכולת לעכבו אינו הנתון שמעורר, לשיטת המדינה את הקושי. זה מתעורר רק אם יש איסור גורף לשאול שאלות ולבדוק מידע, בהיעדר חשד סביר לביצוע עבירה, גם מבלי לעכב את הנבדק. אלא שעניין זה לא נדון ולא נפסקה לגביו הלכה.

15. המדינה הוסיפה וטענה כי ההלכה שנקבעה סותרת הלכות קודמות, ולכל הפחות לא עולה עמן בקנה אחד. ברם, ההלכות שאליהן הפנתה המדינה אינן עוסקות כלל בפרשנות חוק תעודת זהות. פסקי הדין שהוזכרו עסקו בנסיבות אחרות, שבהן הוכרה סמכות המשטרה לבצע פעולות שונות נוכח קיומו של חשש קונקרטי וממוקד יחסית. לדוגמא, הלכה לפיה בסמכות המשטרה לסגור חנויות ובתי עסק בעקבות פיגועים והפרות סדר, וזאת כדי לבודד את הזירה, למנוע הישנות של פיגועים נוספים, לאסוף ממצאים, לבצע חקירה וכיוצא באלה (בג"ץ 1336/17 אבו זרה נ' השר לביטחון פנים (19.10.2017)); הטלת מגבלות על הפגנות ותהלוכות שעלולות לסכן את שלום הציבור בהסתברות גבוהה (בג"ץ 6536/17 התנועה למען איכות השלטון נ' משטרת ישראל (8.10.2017)); או הטלת מגבלות על עלייה להר הבית, נוכח קיומו של מידע לפיו נשקפת סכנה לפגיעה קשה וחמורה בשלום הציבור (ראו למשל בג"ץ 4776/06 סלומון נ' מפקד מחוז ירושלים (28.12.2006)). כפי שניתן לראות, הלכות אלה עוסקות במצב שבו נשקפת סכנה ידועה או קיים חשש ממוקד, ובנסיבות כאלה הוכרה סמכותה הרחבה של המשטרה לנקוט צעדים שונים כדי לתת מענה לסכנה או לחשש. שונה המצב אצלנו. ההלכה שנפסקה עסקה במקרים שבהם אין חשש מפני סכנה או פגיעה אחרת בשלום הציבור, ואפילו אין חשד סביר לביצועה של עבירה כלשהי. השאלה היא האם גם בנסיבות אלה יש למשטרה סמכות לנקוט צעדים שונים שלא פורשו בחוק, ובית המשפט ענה לשאלה זו בשלילה ביחס לסעיף 2 לחוק תעודת זהות. הנדון אינו דומה אפוא לראיה, ואין לומר כי מדובר בהלכה שסותרת הלכות אחרות, באופן מלא או חלקי. כך גם ביחס להפניה לבג"ץ 7427/15 דראושה נ' משטרת ישראל (15.9.2016), שבו נקבע כי המשטרה רשאית לנהל מאגרי מידע הדרושים לה לצורך מילוי תפקידה. באותו עניין לא

נדונה כלל השאלה באילו תנאים ניתן יהיה להשתמש במאגרי המידע ביחס לאדם מסוים.

16. כדי למנוע אי הבנה של הדברים, לקראת סוף החלטה זו נכון להעיר שתי הערות – הראשונה ביחס לבקשות שהגישו העותרים והשנייה עניינה בקשת המדינה. נודה כי כל אחד מהצדדים לבקשות מעלה שאלה חשובה. המדינה – לגבי סמכותה לשאול ולערוך בירורים, ואילו העותרים רוצים למנוע מצב שבו יידרש אדם להציג תעודת זהות על סמך שיקולים בלתי ענייניים או מפלים. בהקשר זה יובהר – והעניין הובא גם בפסק הדין – כי בעקבות מחאה ציבורית נרחבת של פעילים חברתיים בני העדה האתיופית, הוקם צוות בין-משרדי – "ועדת פלמור" – שיבחן את תופעת הגזענות נגד יוצאי אתיופיה ויגבש המלצות למלחמה בה (החלטת ממשלה מס' 1107 מיום 4.2.2016). הוועדה נדרשה, בין היתר, גם לטענות לפיהן ישנה הפליה לרעה של בני העדה ביחס לדרישת תעודת זהות מצד שוטרים. הוועדה מצאה, בדוח המסכם, כי אכן קיים חשש להפעלה סלקטיבית של סמכות השוטרים לדרוש הזדהות. בהמשך לכך הומלץ כי ייקבעו נהלים ברורים, שיאפשרו יישום שוויוני של סמכות המשטרה בהקשר זה – כמובן, לא רק ביחס לבני העדה האתיופית אלא לכלל האזרחים והמגזרים שישנו חשש להפלייתם. ההמלצה אושרה בממשלה, ובסופו של דבר אושר הנוהל שנדון בפסק הדין. רגישות זו יפה ונכונה במדינה יהודית ודמוקרטית.

והערה שנייה ביחס לבקשת המדינה. פסק הדין עסק בפרשנות סעיף 2 לחוק תעודת זהות. נקבע כי ניתן לדרוש תעודת זהות מכוח הסעיף, אך בד בבד אין הוא מקנה סמכויות לביצוע פעולות שיטור נוספות. זוהי המסגרת של חוק תעודת זהות. הבקשה לקיום דיון נוסף עוסקת במישור הכללי של פעולות מותרות לאחר שהוצגה בפני שוטרי תעודת זהות. המדינה התרכזה ביכולתה לשאול שאלות ולברר מידע נוסף שברשותה. ברם, את זאת יש לזכור: במדינה דמוקרטית במאה ה-21, הסמכות לעצור, לחקור או לעכב דורשת מקור. הפעלת סמכות כזו בידי המשטרה מגבילה את חירותו של האדם המעוכב או העצור. המחוקק הגדיר מתי ניתן לעצור אדם ומתי ניתן לעכבו. לא יאה זה לפלא כי בית המשפט לא יעניק לשוטרי סמכות לעצור או לעכב שאין לה בסיס מפורש בחוק. דוגמא להסכמה מפורשת בחוק היא סעיף 2 לחוק תעודת זהות, המתיר לשוטרי ולגורמים נוספים לדרוש הצגת תעודת זהות. ברם, סמכויות נוספות אינן מופיעות בו. ללא מקור מפורש, נוצר קושי להתיר עיכוב או מעצר. ביחס לתשאול המדינה אף טענה במפורש כי האדם "חופשי לעזוב" – "free to leave", כפי שהדבר מכונה בארצות הברית. באשר ל"חופשיות לעזוב" בעת בירור מידע נוסף שלא על דרך תשאול – המדינה לא הבהירה את עמדתה בעניין. האם, למשל, בדומה לתשאול – גם בהקשר זה עמדת המדינה

היא כי הנבדק אינו מעוכב בעת בירור המידע אלא רשאי להמשיך בדרכו (ובמבט רחב, ראו גם את חוות דעתו של השופט שטיין בפסק הדין).

המדינה לא הבהירה, אם כן, מדוע יש הצדקה לדיון נוסף. כמובן, בידה לנקוט צעדים חקיקתיים או משפטיים אחרים, ככל שהיא סבורה שיש להרחיב את סמכויות המשטרה לאחר שהוצגה תעודת זהות בפני שוטר או בכלל. מן הצד האחר, נקבע נוהל שאמור לקבוע מתי שוטר רשאי לדרוש תעודת זהות גם כשאין חשד סביר לביצוע עבירה קונקרטית. ההחלטה שלא להיעתר לבקשות העותרים לקיום דיון נוסף אינה מונעת מהם את תקיפת הנוהל החדש, ככל שהם סבורים שהוא לוקה, למשל, בחוסר סבירות ומידתיות, או שהוא כולל פעולות שאין למשטרה סמכות לבצע. כמובן שאין באמור להביע כל עמדה בנדון, לא לכאן ולא לכאן.

17. סוף דבר, לא מצאתי כי ההלכות שנקבעו בפסק הדין מגלות עילה לקיום דיון נוסף בו. אשר לבקשות מטעם העותרים, ההלכה לפיה יש לשוטר סמכות לדרוש תעודת זהות גם ללא חשד סביר – במגבלות שנקבעו – אינה מכילה את ממד החדשנות הנדרש, נוכח הדין שקדם להלכה זו. אשר להלכה לפיה לא ניתן לעכב אדם לאחר בדיקת זהותו, לשם ביצוע פעולות שיטור נוספות – הרי שלא הונחה תשתית לכך שהלכה זו יוצרת קושי, ודאי לא ניכר, בעבודת המשטרה. הקשיים שעליהם הצביעה המדינה עניינם עצם היכולת לשאול שאלות ולברר פרטים בעניינו של אדם, ללא קשר לשאלת העיכוב. אלא שלגבי נקודה זו לא נפסקה הלכה בפסק הדין. עם זאת, פסק הדין מורה את הדרך שבה יש לפנות בצומת המשולש של חירות הפרט, תפקיד המשטרה, והוראות הדין.

הבקשות נדחות. משיקולים מעשיים, ולשם התארגנות, הוראות הנוהל הנוגעות לפעולות השיטור הנוספות ייכנסו לתוקף בתוך 30 יום. בנסיבות העניין אין צו להוצאות.

ניתנה היום, כ"ה בטבת התשפ"ב (29.12.2021).

המשנה לנשיאה