



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 4455/19

בג"ץ 5471/19

לפני :

כבוד הנשיאה א' חיות
כבוד המשנה לנשיאה (בדימ') ח' מלצר
כבוד השופט א' שטיין

העותרת בבג"ץ 4455/19 : עמותת טבקה – צדק ושוויון ליוצאי אתיופיה

העותרים בבג"ץ 5471/19 :
1. האגודה לזכויות האזרח בישראל
2. אגודת יהודי אתיופיה
3. הוועד הציבורי נגד עינויים

נ ג ד

המשיבים בבג"ץ 4455/19 :
1. משטרת ישראל
2. היועץ המשפטי לממשלה

המשיבה בבג"ץ 5471/19 : משטרת ישראל

בקשה לדחיית ביצוע פסק הדין שניתן ביום 25.1.2021
בעתירות שבכותרת

בשם העותרת בבג"ץ
4455/19 : עו"ד אייל אבולפיה

בשם העותרים בבג"ץ
5471/19 : עו"ד אן סוצ'יו

החלטה

הנשיאה א' חיות:

1. לפנינו בקשה לדחיית מועד ביצוע פסק הדין שניתן ביום 25.1.2021 בעתירות שבכותרת (הנשיאה א' חיות, המשנה לנשיאה ח' מלצר והשופט א' שטיין; להלן: פסק הדין). עניינן של העתירות בפרשנות שנתנה משטרת ישראל לחוק החזקת תעודת זהות והצגתה, התשמ"ג-1982 (להלן: החוק או חוק תעודת זהות) במסגרת ניהול הצגת תעודת זהות וחובת הזדהות בפני שוטר (נוהל מס' 02.220.008) מיום 6.3.2019 (להלן: הנוהל או הנוהל המשטרתי).

2. במסגרת פסק הדין נדרשנו לשתי סוגיות: האחת, שאלת סמכותו של שוטר לדרוש מאדם להציג לו תעודת זהות מכוח סעיף 2 לחוק תעודת זהות, והתנאים והמגבלות להפעלת סמכות זו; והשנייה, שאלת סמכותו של שוטר לנקוט בפעולות שיטור נוספות לאחר שהוצגה לו תעודת זהות, במצב שבו לא קיים חשד סביר שאותו אדם ביצע עבירה (להלן: פעולות השיטור הנוספות). בפסק הדין נקבע כי הפעלת הסמכות הקבועה בסעיף 2 לחוק תעודת זהות אינה מותנית בקיומו של חשד סביר לביצוע עבירה, אך היא כפופה למגבלות המנויות בפרק ג' בחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), התשנ"ו-1996, וכן לקיומה של זיקה רלוונטית בין הדרישה להזדהות ובין המידע המצוי בתעודת הזהות. עוד נקבע כי נוכח הפגיעה בזכויות אדם הנגרמת מביצוע פעולות השיטור הנוספות במעמד דרישת ההזדהות, סעיף 2 לחוק תעודת זהות אינו יכול להיות מקור הסמכה מפורש לפעולות השיטור הנוספות. השופט א' שטיין סבר, בדעת מיעוט, כי סעיף 2 לחוק תעודת זהות איננו מקים סמכות לדרוש מאזרח אף לא את הצגתה של תעודת הזהות שלו, וכי, כפועל יוצא מכך, שוטר איננו רשאי לדרוש מאזרח כי הלה יציג בפניו את תעודת הזהות שלו אלא אם כן יש בידי אותו שוטר סמכות לדרוש את הצגתה מכוחו של דין אחר.

לפיכך הורינו, בדעת רוב, כי הנוהל המשטרתי הקיים יבוטל והמשטרה תגבש בתוך תשעים ימים נוהל חדש התואם את הפרשנות שעליה עמדנו בפסק הדין. עוד הובהר כי בחלוף תשעים ימים ממועד מתן פסק הדין לא תוכל עוד המשטרה לעשות שימוש בנוהל הקיים.

3. ביום 20.4.2021, ימים אחדים טרם המועד האחרון לגיבוש נוהל חדש על ידי המשטרה, הגישו המשיבים בקשה לקיום דיון נוסף בפסק הדין ובצדה בקשה ל"עיכוב ביצוע חלקי", אשר הועברה לטיפולו של השופט נ' הנדל. בבקשת עיכוב הביצוע ציינו המשיבים כי הליך גיבוש הנוהל המשטרתי המעודכן הסתיים, והוא משקף את שנקבע בפסק הדין בכל הנוגע לשאלת סמכותו של שוטר לדרוש מאדם להציג לו תעודת זהות. עם זאת, המשיבים ביקשו לדחות בארבעה חודשים את כניסתו לתוקף של האיסור לעשות שימוש בנוהל הקודם, וזאת על מנת לאפשר למשטרה "להטמיע את דרישות הנוהל והשינוי המשמעותי הגלום בו בקרב כלל השוטרים, טרם כניסתו לתוקף". בכל הנוגע להסדרה של פעולות השיטור הנוספות, ציינו המשיבים כי טרם גובש היבט זה של הנוהל המעודכן, והם ביקשו לאפשר להם להתחיל לעשות כן רק לאחר הכרעת בית משפט זה בבקשתם לדיון נוסף.

4. בהחלטה מיום 21.4.2021 קבע השופט הנדל כי בקשת המשיבים, ככל שהיא נוגעת לדחיית מועד כניסתו לתוקף של הנוהל המעודכן, היא למעשה בקשה לדחיית מועד ביצוע פסק הדין ולא בקשה לעיכוב ביצוע. משכך קבע השופט הנדל כי יש להגיש בקשה זו במסגרת ההליך שבו ניתן פסק הדין, קרי העתירות דנן. אשר לבקשת המשיבים לעיכוב ביצועו של פסק הדין ביחס להסדרת פעולות השיטור הנוספות: השופט הנדל דחה את הבקשה ככל שהיא נוגעת לעצם גיבוש הוראות הנוהל, ואילו ביחס ליישום הוראות הנוהל הוא הורה לעותרים להתייחס לבקשה עד יום 23.5.2021.

5. על רקע זה הוגשה הבקשה דנן, שבה מבקשים המשיבים כי נורה על דחיית מועד כניסתו לתוקף של הנוהל המשטרתי המעודכן אשר מסדיר את השימוש בסמכות המשטרה לדרוש הצגת תעודת זהות. לטענת המשיבים, דרושים להם ארבעה חודשים נוספים לשם הטמעת דרישות הנוהל בקרב שוטרים. בפרט נטען כי דרושים 45 ימים להכנת לומדה מקצועית בנושא ולהטמעתה בקרב שוטרים; וכי יש צורך בפיתוח ובהטמעת טכנולוגיות חדשות ה"חיוניות" להפנמה יעילה ומהירה של השינויים המהותיים בנוהל – ובמסגרת תהליך זה יוקדשו 45 ימים ל"הכנסת הדרישה המבצעית אשר תבסס את השינוי הטכנולוגי", וחודשיים וחצי נוספים יוקדשו לצורך "פיתוח הטכנולוגיה והעלאתה לרשת המשטרתית". המשיבים מבהירים כי העבודה על הלומדה ועל פיתוח והטמעת הטכנולוגיות החדשות תיעשה במקביל. לצד זאת, מבקשים המשיבים כי נורה על דחיית המועד שנקבע בפסק הדין לתיקון הנוהל בכל הנוגע לפעולות השיטור הנוספות, שכן לגישתם, המועד הראוי להסדרת היבט זה של הנוהל הוא לאחר ההכרעה בבקשתם לדיון נוסף.

6. העותרים סבורים כי דין הבקשה, על שני ראשיה, להידחות. העותרים מדגישים את הפגיעה בזכויות אדם הנגרמת בשל הנוהל המשטרתי הנוכחי, ולשיטתם התקופה שהוקצתה למשיבים לגיבוש הנוהל המעודכן היא סבירה ואין בטעמים עליהם עמדו המשיבים כדי להצדיק את הארכתה.

7. לאחר עיון בבקשה ובתגובה לה, הגענו למסקנה כי דין הבקשה להתקבל באופן חלקי. אכן, בהתאם לפסיקתו של בית משפט זה, שימוש בסמכות להאריך מועדים שנקבעו בפסק דין ייעשה רק במקרים חריגים שבחריגים (ראו למשל: בג"ץ 9949/08 חמאד נ' שר הביטחון, פסקה 16 (החלטה מיום 22.12.2016) (להלן: עניין חמאד)). הסיבה לכך היא שהארכת מועד כאמור עלולה להותיר על כנו מצב בלתי-חוקי ולפגוע באינטרס ההסתמכות של הצדדים, בסופיות הדיון ובעקרון שלטון החוק (בג"ץ 8887/06 אל-נאבות נ' שר הביטחון, פסקה 11 (החלטה מיום 25.3.2012)). על כן, מדובר בסמכות שיש לעשות בה שימוש במשורה ובמשנה זהירות.

8. בכל הנוגע לפעולות השיטור הנוספות – כאמור לעיל, המשיבים הגישו במסגרת בקשתם לדיון נוסף בקשה לדחיית מועד גיבוש הנוהל בנוגע לפעולות השיטור הנוספות, ובקשתם זו נדחתה על ידי השופט הנדל תוך שהעותרים נדרשו להגיב לעניין מועד תחילת יישומו של הנוהל המעודכן. בנסיבות אלו לא היה מקום להגשת בקשה זוהי במסגרת העתירות שבכותרת, ודי בכך על מנת לדחות את בקשתם של המשיבים ככל שהיא נוגעת לפעולות השיטור הנוספות.

למעלה מן הצורך ראינו לציין בהקשר זה כי על פי הבקשה והנוהל המעודכן שצורף לה, נראה כי מאז שניתן פסק הדין לפני כשלושה חודשים נמנעו המשיבים מלבצע פעולות כלשהן לשם מילוי חובתם להסדיר את פעולות השיטור הנוספות בנוהל (ראו והשוו בג"ץ 1748/06 ראש עיריית דאהריה נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית, פסקה 5 (החלטה מיום 24.7.2007)). רצונם של המשיבים כי הנוהל המעודכן "ישקף את ההכרעה הסופית של בית המשפט הנכבד בסוגיה" אין בו כדי להצדיק הימנעות מוחלטת מלפעול על פי פסק הדין שניתן, ולא הוכח כי ייגרם נזק כלשהו גם אם בעקבות ההכרעה בבקשה לדיון נוסף יהיה צורך לשנות בהמשך את הנוהל שיגובש.

9. אשר לבקשה לדחות את כניסתו לתוקף של הנוהל המשטרתי המעודכן באשר לסמכות לדרוש הצגת תעודת זהות. פרק הזמן של שלושת החודשים אשר ניתן בפסק הדין לגיבוש הנוהל משטרתי חדש לקח בחשבון את הפגיעה בעקרון שלטון החוק ובזכויות האדם הנגרמות בשל הנוהל המשטרתי הקיים אל מול הצורך במתן שהות מספקת למשטרה לגבש נוהל חלופי. המשיבים לא הצביעו על נסיבות שאינן מצויות בשליטתם אשר מנעו מהם לקיים את חובתם בזמן, ולא גרסו כי ייגרם להם אי-צדק ככל שבקשתם תידחה (ראו והשוו: רע"א 3143/04 וילאר נכסים (1985) בע"מ נ' קרמיטל אי. אל בע"מ, פ"ד נח(6) 789 (2004); רע"א 1233/91 ג'רבי נ' בן דוד, פ"ד מה(5) 661, 667-668 (1991)). עם זאת, לאחר ששקלנו בדבר, החלטנו לפנים משורת הדין להיענות לבקשה זו בחלקה ולדחות את מועד ביצוע פסק הדין בחודשיים מיום מתן החלטה זו (ראו והשוו עניין חמאד, בפסקה 17). זאת, משום ששוכנענו כי דחיית מועד ביצוע פסק הדין תסייע בהבטחת יישומו הראוי של הנוהל ובהטמעתו בקרב שוטרים, וכן בשים לב לעובדה שמאז מתן פסק הדין עשו המשיבים מאמצים ניכרים לגיבוש הנוהל, ובבקשתם הם פירטו מסגרת זמנים ספציפית להשלמת הצעדים הנדרשים לביצוע פסק הדין.

10. אשר על כן, אנו מורים על דחיית מועד ביצוע פסק הדין בעניין כניסתו לתוקף של הנוהל המשטרתי המעודכן בנוגע לסמכות לדרוש הצגת תעודת זהות, ובהיבט זה

בלבד, כך שהנוהל החדש ייכנס לתוקף ביום 12.7.2021 לכל המאוחר, חלף המועד שנקבע בפסק הדין.

ניתנה היום, א' בסיון התשפ"א (12.5.2021).

ש ו פ ט

המשנה לנשיאה (בדימ')

ה נ ש י א ה

מרכז מידע, טל' 077-2703333, *3852 ; אתר אינטרנט, <https://supreme.court.gov.il> גק 19044550_V26.docx