



משטרת ישראל אגף המבצעים



נוהל זה הותר לעיון על פי חוק חופש המידע

| | | | |
|--|---------------------|---------------------------|-------------------------|
| מס' נוהל קודם: 90.028.105 | | | נהלי אג"מ |
| מספר: 222.033.08 | תת-פרק: רישוי עסקים | פרק: אבטחה רישוי ומאוימים | |
| שם: הוצאת צו סגירה מנהלי לעסקים או הגבלת שימוש מקום | | | תאריך פרסום: 11/08/2020 |
| | | | תאריך תחילה: 01/01/2020 |
| | | | תאריך ביטול: |
| | | | נוסח: 1 |

1. כללי

- א. נוהל זה נכתב לפי סעיף 78 לפקודת המשטרה [נוסח חדש] (להלן "פקודת המשטרה" או "הפקודה"), לפי סעיף 23(א) לחוק רישוי עסקים, התשכ"ח - 1968 (להלן "חוק רישוי עסקים") ולפי סעיף 20 לחוק רישוי עסקים.
- ב. משטרת ישראל מתמקדת בהפעלת סמכויותיה בעיקר לגבי עסקים אשר פעילותם מהווה סיכון לשלום הציבור.
- ג. הצו בו עוסק הנוהל נועד למנוע התרחשות עתידית העלולה להפר את שלום הציבור לולא הוצאתו, והוא איננו בא כצעד עונשי בגין התרחשות שכבר ארעה בעבר. אף שהצורך בנקיטת צעדים נגד העסק או המקום נובע מאירועים שהתרחשו בעבר, הרי שטיבו של הצו צופה פני עתיד.
- ד. צו יוצא רק אם לגורם האחראי יש בסיס לחשש כי יופר הסדר הציבורי וכי סגירת המקום עשויה למנוע הפרה זאת.

2. הגדרות:

- א. צו מנהלי - סמכות אדם או רשות לתת צו לאדם ולהורות לו לעשות או להימנע מלעשות דבר.
- ב. "משקה משכר" - (סעיף 2 לחוק רישוי עסקים)
- "משקה תוסס או אלכוהולי שנועד לצריכת אדם והמכיל, בבדיקת מדגם ממנו, שני אחוזים או יותר אלכוהול לפי הנפח, למעט סמים ותרופות המוכנים או נמכרים על-ידי רוקח כדין; צוינה תכולת האלכוהול שבמשקה הנמצא במיכל, ישמש ציון זה הוכחה לכאורה למידת התכולה."
- ג. שימוע - השמעת הטענות לפני סגירה מנהלית ושמיעת התייחסות לטענות.

3. הבסיס החוקי:

- א. פקודת המשטרה- סעיף 78.
- ב. חוק רישוי עסקים התשכ"ח- 1968.
- ג. חוק העונשין, תשל"ז-1977.

4. המטרה:

קביעת כללים ואמות מידה לצורך הוצאת צווים מנהליים לסגירת עסקים או קביעת הגבלת שימוש במקומות בהתאם לסמכויות שמסורות למשטרת ישראל לפי חיקוקים שונים, הנוהל מכוון בראש ובראשונה להפעלת סמכויות המשטרה לסגירת עסקים ומקומות לצורך הבטחת שלום הציבור או להחזרת שלום הציבור שהופר.

5. השיטה:

- א. סמכות סגירה לפי סעיף 78 לפקודת המשטרה
- ב. סמכות סגירה לפי סעיף 23(א) לחוק רישוי עסקים
- ג. סמכות סגירה לפי סעיף 20 לחוק רישוי עסקים
- ד. איסוף חומר ונתונים וגיבוש חוות דעת מסכמת
- ה. גיבוש עמדה לפני שימוע- שיקולים מנחים
- ו. שימוע
- ז. הוצאת הצו
- ח. אחריות להוצאת צווים
- ט. יישום עקרונות הנוהל לצווים לפי חיקוקים אחרים

6. פירוט השיטה:

א. סמכות סגירה לפי סעיף 78 לפקודת המשטרה

1) סעיף 78(א) לפקודת המשטרה:

"היה נראה שיש התקהלות בלתי-חוקית, התפרעות או הפרעת השלום, או שיש יסוד סביר לחשוד לה, רשאי הממונה או שופט או קצין-משטרה בכיר להורות לבעל בית-קפה או מקום אחר שיש לציבור גישה אליו ואיננו מקום שניתן עליו רשיון למכירת משקאות משכרים, או לבעל-מועדון, או לבעל-רשיון לפתיחתם או לניהולם של אלה - שיסגור את החצרים לזמן שנותן הצו יראה לנכון."

2) דגשים לגבי צו לפי סעיף 78 לפקודת המשטרה:

ככלל, יש להגביל הוצאת צו לפי סעיף 78 לפקודת המשטרה ל-30 ימים, בדומה לצו לפי סעיף 23(א) לחוק רישוי עסקים. אף שאין בחוק הגבלה מחייבת כאמור, יש לאפשר הוצאת צו מעבר ל-30 ימים אך ורק במקרים חריגים המצדיקים זאת ובאישור מפקד המרחב, ובהעדרו - סגנו.

ב. סמכות סגירה לפי סעיף 23 לחוק רישוי עסקים

(1) סעיף 23 לחוק רישוי עסקים:

"(א). קצין משטרה בדרגת רב-פקד ומעלה רשאי לצוות בכתב על סגירה לאלתר של חצרים שבהם עוסקים במכירת משקאות משכרים, אם נוכח שהדבר דרוש לשמירת שלום הציבור או להחזרת שלום הציבור שהופר, צו לפי סעיף קטן זה תקפו יהיה לתקופה שפורשה בו, ובלבד שלא תעלה על שלושים יום.

(3א). לצורך ביצוע צו סגירה שניתן לפי סעיף זה רשאית המשטרה להשתמש בכוח סביר.

(4א). על צו סגירה שניתן לפי סעיף זה, יחולו הוראות סעיף 22 כאילו היה צו הפסקה מינהלי.

(ב). סמכות לפי סעיף זה אינה גורעת מסמכויות אחרות לפי חוק זה."

(2) דגשים לגבי צו לפי סעיף 23(א) לחוק רישוי עסקים:

א) ניתן להוציא צו לפי סעיף 23(א) לחוק רישוי עסקים לגבי עסק שעוסקים בו בפועל במכירת משקאות משכרים - בין אם ברישיון ובין אם ללא רישיון.

ב) הסכנה להפרת שלום הציבור לא חייבת לנבוע ממכירת המשקאות המשכרים¹.

ג. סמכות סגירה לפי סעיף 20 לחוק רישוי עסקים:

(1) סעיף 20 לחוק רישוי עסקים:

"היה לממונה על המחוז, למפקד משטרת המחוז, למפקד כבאות מחוזי, לממונה על איכות הסביבה, לרופא מחוזי או לראש הרשות המקומית יסוד סביר להניח שנעברה בעסק או לגבי עבירה לפי סעיף 14, רשאי הוא לצוות בכתב על הפסקה ארעית של העיסוק בעסק, אם בסגירת החצרים ואם בכל דרך אחרת הנראית לו מתאימה בנסיבות העניין כדי להביא לידי הפסקה של ממש בעיסוק (להלן – צו הפסקה מנהלי)".

(2) דגשים לגבי צו לפי סעיף 20 לחוק רישוי עסקים:

א) השימוש בסעיף זה ייעשה בראש ובראשונה לגבי עסקים טעוני אישור משטרה הפועלים ללא אישור המשטרה או תוך הפרת תנאי מתנאי המשטרה.

ב) תנאי להפעלת סמכות לפי הסעיף הינו חשד לביצוע עבירה לפי סעיף 14 לחוק ("אדם שעסק ללא רישיון אן היתר זמני בעסק הטעון רישוי או שלא קיים תנאי מתנאי רישיון או היתר זמני....").

ג) אין להפעיל את הסמכות לפי זה אלא אם קיימות אינדיקציה ברורה לכך שהמשך העיסוק בעסק יהווה סכנה לשלום הציבור, בין אם בשל הפרת תנאי מתנאי המשטרה ובין אם בשל ההשלכות שיש לאופן העיסוק בו על שלום הציבור; למשל – כאשר העסק משמש בסיס לפעילות עבריינית נרחבת או מסוכנת או שיש בהמשך הפעילות בעסק כדי לסכן את שלטון החוק.

ד) הוצאת צו לגבי עסק טעון רישוי שאיננו טעון רישוי משטרתי תיעשה אך ורק במקרים חריגים ולאחר כל אלה:

¹ בהתאם לסיכום דיון של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה מ-18.9.09 שהוצא לאחר דיון אצל היועץ המשפטי לממשלה: "לצורך הוצאת צו סגירה לפי סעיף 23 לא נדרש קשר סיבתי ישיר בין מכירת משקאות משכרים בפועל בבית העסק לפעילות המסכנת את שלום הציבור."

- (א) מדובר בסכנה לשלום הציבור שהפעילות למניעתה מצויה בתחום טיפולה של המשטרה ;
- (ב) נעשתה פנייה לראש הרשויות המקומיות, ו/או לבעל תפקיד רלוונטי (כגון הרופא המחוזי) עם בקשה כי הצו יוצא על ידו ;
- (ג) בכל מקרה ניתן לפנות לממונה על המחוז במשרד הפנים ;
- (ד) הוצאת הצו תיעשה אחרי התייעצות עם היועץ המשפטי המחוזי, שישקול, במידת הצורך, התייעצות עם היועץ המשפטי של המטה הארצי או מי מטעמו.
- (ה) במקרים של חילוקי דעות, יש להביא את העניין להכרעת ר' אג"ם.

הערה: טבלת השוואה בין סמכות הסגירה לפי סעיף 78 לפקודת המשטרה לבין סמכות הסגירה לפי סעיף 23 וסעיף 20 לחוק רישוי עסקים ראה נספח א'.

ד. איסוף חומר ונתונים וגיבוש חוות דעת מסכמת

- 1) לפני הוצאת צו סגירה, יש לאסוף ולרכז את כל החומר והנתונים הרלוונטיים (ראיות, דוחות, מזכרים, מידעים, סטטוס רישוי עסקים וכו') אודות הפעילות בעסק או במקום ואודות האנשים הקשורים אליו כגון: בעלי שליטה, מנהלים, עובדים בכירים וכו', המלמדים על קיומו של החשש בדבר הפרת שלום הציבור, במקרה של המשך קיום הפעילות או חלקה בעסק או במקום.
- 2) לאחר איסוף וריכוז החומר כאמור, מומלץ לגבש חוות דעת מסכמת על ידי מי שנקבע לשם כך על ידי הגורם האחראי להוצאת הצו, תוך שהוא מסתייע בבעלי התפקידים כמפורט להלן. חוות הדעת המסכמת תיעשה בהסתמך על החומר והנתונים שרוכזו ותכלול את המרכיבים הבאים:
 - א) סיכום עדויות וחומר ראיות בנוגע לאירועים שבגינם שוקלים להוציא את הצו, בדגש על הסיכונים הנובעים מהם או מחלקם לעניין הפרת שלום הציבור (אחריות אח"ם/חקירות).
 - ב) פירוט תיקים פליליים (כולל מב"דים), בנוגע לעבירות הקשורות לעסק, לבעלי או מנהלי העסק או לאנשים אחרים הקשורים לעסק או למקום, בדגש על הסיכונים הנוגעים להפרת שלום הציבור (אחריות אח"ם/חקירות).
 - ג) חוות דעת מודיעינית המפרטת את הידיעות הרלוונטיות בנוגע לעסק או לבעלי או מנהלי העסק או לאנשים אחרים הקשורים לעסק או למקום, בדגש על הסיכונים הנוגעים להפרת שלום הציבור (אחריות אח"ם/מודיעין).
 - ד) פירוט סטטוס רישוי בנוגע לעמידה או אי-עמידה של העסק בדרישות רישוי של המשטרה ובנוגע לקיומו או אי-קיומו של רישיון עסק, בדגש על הסיכונים הנוגעים להפרת שלום הציבור (אחריות אג"מ/רישוי).² מומלץ כי הבדיקה בעניין זה תכלול, מעבר לחומר המצוי בתיק הרישוי המשטירי, גם מידע עדכני מהרשות

² ככלל, ניהול עסק הטעון רישיון על פי חוק רישוי עסקים, תשכ"ח-1968 הפועל ללא רישיון וכן אי קיום תנאי מתנאי הרישיון מהווים עבירה לפי סעיף 14 לחוק זה. בגין ביצוע עבירה כאמור מוסמכת הרשות המקומית לצוות על הפסקה ארעית של העיסוק בעסק (סעיף 20 לחוק). כן מוסמכת הן המשטרה והן הרשות המקומית לפתוח בהליך פלילי בגין ביצוע עבירה כאמור, ובמקרים המתאימים, ניתן לבקש כבר לאחר הגשת כתב האישום כי בית המשפט יוציא צו להפסקת הפעילות בעסק או לצוות על הנשפט להימנע מכל פעולה באותו עסק (סעיף 17 לחוק).

המקומית: האם הוגשה בקשה לקבל רישיון עסק, סטטוס הטיפול בבקשה, האם ננקטו נגד העסק הליכים משפטיים והאם במסגרת הליכים אלו הוצא לעסק צו סגירה ע"י ביהמ"ש.

(ה) פירוט ההתראות והצעדים הקודמים שננקטו כלפי העסק או המקום.

(ו) פירוט האמצעים ו/או הפעולות המומלצים שעשויים למנוע או לצמצם את הסיכון להפרת שלום הציבור, כגון: אמצעי מיגון ואבטחה, מצלמות, שינויים הנדסיים, שינויים ניהוליים או פרסונאליים, צמצום או איסור קיום פעילות מסוימת (כגון: הוצאת כל המשקאות האלכוהוליים, העתקתה למקום אחר, מניעת מכירת מוצרים/שירותים מסוימים, מניעת הגעת אנשים מסוימים, סגירה חלקית או מוחלטת של העסק, הקדמת שעות הסגירה, פרק הזמן המומלץ לסגירה וכו').

ה. גיבוש עמדה לפני שימוע - שיקולים מנחים

לאחר סיום חוות הדעת המסכמת, יגבש הגורם האחראי או נציגו את העמדה לקראת קבלת החלטה בעניין הוצאת צו סגירה או צו הגבלה בנוגע לעסק או המקום.
לשם כך יש להתחשב בממצאים ובשיקולים הבאים:

(1) ממצאי חוות הדעת המסכמת על כל מרכיביה בהתאם למפורט בסעיף ג (2) לעיל.

(2) מידת הסיכון לשלום הציבור הנובע מממצאי חוות הדעת המסכמת.

(3) מידת הוודאות בדבר החשש להפרת שלום הציבור: ככל שקיים חשש ממשי להפרת שלום הציבור, וככל שקיים חשש ברמת ודאות קרובה³, כי המשך הפעילות בעסק או במקום עלול לגרום להפרעה לשלום הציבור, כך יגבר הצורך בהוצאת הצו.

(4) ניתן למנות דוגמאות של עבירות, אירועים ומצבים שיש בהן כדי להצביע על קיומה של סכנה לשלום הציבור ולתמוך בנימוקים להוצאת הצו, ובלבד שהוכחה מעורבותם של בעל העסק או עובדיו או אנשים אחרים הקשורים לעסק או במקום בזיקה לעבירות או לאירועים כאמור, יודגש שמדובר בדוגמאות בלבד ואין בהן כדי למנוע את הצורך בבחינת מכלול השיקולים כפי שפורטו בנוהל זה.
דוגמאות:

(א) מכירת אלכוהול לקטינים, מקרים של חומרה מיוחדת כגון: מכירה לקטינים רבים בו-זמנית, מכירה לצעירים מאוד.

(ב) מכירת סמים מסוכנים או חומרים או מוצרים אחרים שעצם מכירתם או הפצתם מסכנת את שלום ובריאות הציבור (כגון על פי חוות דעת של משרד הבריאות), ובלבד שהוכח לכאורה קשר או לכל הפחות ידיעה או עצימת-עיניים של בעל העסק לגבי המכירה או של בעל(לי) השפעה בו כגון בעלי שליטה, מנהלים, עובדים בכירים.

(ג) הישנות של אירועי אלימות בגין פעילותו של העסק או אירוע חמור שגורר חשש להמשך פעילות אלימה, במקרים חריגים יהיה מקום לשקול הוצאת צו גם בעקבות אירוע בודד חמור, וזאת כאשר יש חשש להישנות אירועים אלימים במקום בעקבות האירוע הבודד.

³ "מבחן 'הוודאות הקרובה' משמעותו, כי אין צורך בוודאות ברורה או מיידית. כמו כן אין די באפשרות תיאורטית. הדרישה היא לראיות 'של ממש' ההערכה צריכה להתבסס על עובדות ידועות, לרבות ניסיון העבר, אין די בהשערות, בספקולציות ובחששות. טיעון של אפשרות ממשית של פגיעה בביטחון הציבור אינו מספיק, המציאות בשטח צריכה להצביע על סכנה ממשית ומסתברת תוך אפשרות של "קיצוץ" בין מידת ההסתברות לבין מידת החומרה שבפגיעה" (בג"צ 153/83 - אלן לוי נ' מפקד המחוז הדרומי של משטרת, פד"י לח(2), 393, עמ' 411-412).

(ד) ביצוע חוזר או מתמשך של עבירות פליליות במסגרת העסק היוצרים סיכון לשלום הציבור.
(ה) סוג הפעילות בבית עסק המתאפיין מטבעו בתרומה ממשית ליצירת סכנה לשלום הציבור, כגון: פעילות או מתקנים הכרוכים בסיכונים בטיחותיים, מכירת אלכוהול, פעילות או משחקים שיש בהם כדי לעודד אלימות וכו'.

(ו) מיקומו של עסק באזור אשר מעצם טיבו מתקיימים בו אירועים רבים המהווים פוטנציאל לסיכון לשלום הציבור ובית העסק מהווה גורם משמעותי התורם ליצירת אירועי אלימות, כגון: באזור בילוי בו מתקיימת פעילות נמרצת בסופי שבוע וכד', או קירבה לבתי ספר או למקום פעילות אחרת של בני נוער.

(ז) מעורבות קטינים, כקורבנות או כיוצרים אירועי אלימות או סיכון לשלום הציבור, שקשורים לבית העסק או לבעליו.

(ח) שימוש בעסק כבסיס לביצוע עבירות חמורות (כגון: עסק למכירת חומרי בנין לשם סחר באמל"ח).

(5) הערכת טיב הראיות לביסוס החשש מפני פגיעה בשלום הציבור:

(א) יש לבחון את חומר הראיות הרלוונטי לביסוס החשש בדבר פגיעה צפויה בשלום הציבור ברמה של ודאות קרובה. לא די בהשערות, אלא רק כאשר המציאות בשטח, הממצאים וחומר הראיות שביסוד חוות הדעת המסכמת מצביעים על כך שקיים חשש ממשי לסיכון שלום הציבור בשל המשך הפעילות בעסק, אזי קיימת הצדקה להוצאת צו להפסקת או להגבלת הפעילות בעסק.

(ב) בהקשר לאמור יודגש שאין מדובר בניתוח ובהערכת ממצאים עובדתיים לצורך העמדה לדין פלילי בגין עבירה שבוצעה, הדורשת תשתית ראייתית ברמת ודאות גבוהה מעבר לכל ספק סביר ("ראיות פליליות"). המדובר בניתוח ובהערכת ממצאים לצורך שקילת הוצאת צו מנהלי למניעת הפרת שלום הציבור. צו זה דורש תשתית ראייתית ברמה פחותה ("ראיות מנהליות"), דהיינו ראיות רלוונטיות מבוססות ואמינות, אשר ניתן באופן סביר לסמוך עליהן לצורך קבלת החלטה, התשתית הראייתית יכולה למשל לכלול גם ראיות מודיעיניות, אך היא חייבת בכל אופן להיות ברמה כזו שתוכל לבסס את סבירות ההחלטה ולהראות שאומנם החשש להפרת שלום הציבור הוא ממשי.

(ג) מומלץ לנתח ולהעריך את מרכיבי חוות הדעת המסכמת ואת תרומת כל אחד מהם לביסוס החשש הממשי להפרת שלום הציבור לפי רמות הבאות: חשש נמוך, חשש בינוני או חשש גבוה.

(6) יש לזכור כי תכלית הוצאת הצו היא למניעה ולא לענישה, דהיינו: הוצאת הצו נועדה לשם הבטחת שלום הציבור ולא להענשתם של בעלי העסק או של אלה הקשורים להפרעת השלום (שזה עניין להליך הפלילי), לאור זאת יש לשקול האם הוצאת הצו אומנם חיונית להבטחת שלום הציבור באופן מיידי, או שמא די בנקיטת הליכים פליליים נגד המעורבים.

(7) בחינת מידת התועלת שתביא הוצאת הצו להבטחת שלום הציבור, ווידוא שהוצאת הצו אכן עשויה להשיג את צמצום הסיכון להפרת שלום הציבור.

(8) מידת האחריות של בעלי העסק או הקשורים בו לסיכון הצפוי בעניין הפרעת שלום הציבור וכן מידת שיתוף הפעולה שלהם עם המשטרה לפעול לצמצום הסיכון האמור. ככל שמידת האחריות שלהם רבה יותר ו/או ככל שמידת שיתוף הפעולה שלהם עם המשטרה לפעול לצמצום הסיכון לשלום הציבור קטנה יותר, כך יגברו הצורך ו/או ההצדקה להוצאת הצו.

9) חומרת הפגיעה בחופש העיסוק ומידת הנזק שתיגרם לבעלי או מנהלי העסק ועובדיו נוכח סגירתו או צמצום פעילותו בשל הוצאת הצו.

10) האפשרות להשיג את מניעת הסיכון בדרכים פחות פוגעות והתועלת שתביא הסגירה עולה על הנזק שייגרם לבעלים.

1. שימוע

1) לאחר גיבוש העמדה, וככל שבכוונת הגורם האחראי אכן להוציא צו לסגירת העסק או להגבלת שימוש במקום, יש להודיע על כך לבעל העסק ו/או למנהלו מבעוד מועד, ולהזמין לשימוע בפני הגורם האחראי, במסגרת השימוע יוכל בעל העסק להציג את טענותיו, בטרם קבלת החלטה מחייבת על ידי הגורם האחראי.

2) יש לפרט בפני בעל העסק את עיקרי הנימוקים והשיקולים להוצאת הצו המתוכנן, בזמן סביר לפני השימוע, גם בהתחשב במידת הדחיפות להוצאת הצו.

3) בעל העסק רשאי להיות מיוצג על ידי עורך-דין.

4) חובה על הגורם האחראי לאפשר לבעל העסק להציג את טענותיו במלואן ועליו להקשיב להן בלב פתוח ובנפש חפצה.

5) יש לרשום פרוטוקול המתעד את מהלך השימוע ואת הדברים שנאמרו בו.

6) הוצאת צו לפני שימוע - ראה סעיף ו. 1) בהמשך המסמך.

הודעה על כוונה להוציא צו סגירה מינהלי לפי סעיפים 20 או 23(א) לחוק או לפי סעיף 78 לפקודה, תיערך בהתאם לנספח א' הרצ"ב לנוהל זה.

7) קבלת החלטה בעקבות השימוע - השיקולים

לאחר גמר השימוע, הגורם האחראי יבחן מחדש את העמדה ויקבל החלטה סופית לגבי הוצאת הצו ותוכנו, לאחר קיום התייעצות עם יועמ"ש המחוז, בהתאם למפורט בסעיף 5(ד) לעיל, בהתחשב בכל אלה:

א) השיקולים שמצדדים בהוצאת הצו כדי להגן על האינטרס הציבורי ולהבטיח את שלום הציבור ובטחונו, בהתחשב בממצאים שפורטו בחוות הדעת המסכמת, וככל שהובאו בפניו ממצאים נוספים.

ב) הטענות שהושמעו על ידי בעל העסק במסגרת השימוע.

ג) הפגיעה בחופש העיסוק:

הוצאת צו לסגירה של עסק מהווה צעד שלטוני חריג שיש בצידו פגיעה חמורה בחירויות הפרט ובחופש העיסוק של בעל העסק, במקור פרנסתו ובמקור פרנסתם ובזכויותיהם של אחרים שנהנים מהעסק (עובדים, ספקים, מקבלי שירותים).

יש לזכור כי חופש העיסוק מוגן במדינת ישראל על ידי חוק יסוד ומכאן החובה שכל פגיעה בו על ידי בעל הסמכות תיעשה לאחר הפעלת שיקול דעת המאזן בין ההכרח לנקוט בצעדים למניעת הסיכונים הממשיים שעלולים להיגרם לשלום הציבור במקרה של המשך פעילות העסק או המקום, לבין החובה למזער עד כמה שניתן את הפגיעה האמורה בחופש העיסוק.

ד) מידתיות - שקילת חלופות:

גם אם המסקנה היא שיש להוציא צו נגד המשך פעילותו הרגילה של העסק כדי להבטיח את שלום הציבור, על הגורם האחראי לבחון האם ניתן לצמצם את הפגיעה בו על ידי נקיטת צעד פחות דרסטי מסגירתו המוחלטת של העסק על מנת להשיג את התוצאה הנדרשת של הבטחת שלום הציבור כגון: התקנה של אמצעי מיגון ואבטחה (מצלמות, מאבטחים, שינויים הנדסיים) או הגברתם, שינויים ניהוליים, צמצום פעילות מסוימת, מניעת מכירת מוצרים/שירותים מסוימים (כמו משקאות משכרים/אלכוהוליים), מניעת הגעת אנשים מסוימים, סגירה לשעות מסוימות או לימים מסוימים.

ה) תקופת הצו:

במסגרת שיקולים אלו יש לשקול את פרק הזמן להוצאת הצו. הצו יוצא רק לפרק הזמן הדרוש להשגת תכלית הצו, ובכל מקרה לא יוצא מעבר ל-30 ימים (במקרה של סגירה לפי סעיף 23(א) או לפי סעיף 20 לחוק רישוי עסקים הצו בכל מקרה מוגבל ל-30 ימים לפי החוק, וככלל יש לנהוג כך גם בצו לפי סעיף 78 לפקודת המשטרה, אלא במקרים חריגים מאוד). אין להוציא צו לפרק זמן של 30 יום על דרך השגרה וכברירת מחדל.

על הגורם האחראי להיות משוכנע כי הפגיעה בעסק שנגדו יוצא הצו שקולה כנגד הנזק שהוא בא למנוע מהציבור, וכי בהתחשב במכלול הממצאים והשיקולים מוצדק הוא לפגוע בעסק ובאנשים המתפרנסים ממנו למען הבטחת שלום הציבור ובטחונו.

ז. הוצאת צו:

1) הוצאת צו לפני שימוע

במקרים חריגים, בהם קיימת דחיפות מיוחדת לנקוט בצעדים מידיים להגנה על שלום הציבור, ניתן לשקול הוצאת צו גם לפני קיום שימוע, ובלבד שצו כאמור יהיה מוגבל לפרק זמן שלא יעלה על 48 שעות. בפרק זמן זה יש להשלים את הליך השימוע ואחר קיומו לקבל החלטה בהתאם לסעיף ו. לעיל.

2) הוצאת הצו לאחר שימוע

א) בעסק שבו נמכרים משקאות משכרים יש להוציא צו לפי סעיף 23(א) לחוק רישוי עסקים, גם אם העילה להוצאת הצו לא נובעת במישרין ממכירת משקאות משכרים.

ב) בעסק שאינו טעון רישיון עסק למכירת משקאות משכרים יש להוציא צו לפי סעיף 20 לחוק רישוי עסקים או לפי סעיף 78 לפקודת המשטרה, לפי העניין.

ג) במקרה של ספק ניתן להוציא צו לפי שני הסעיפים.

ד) נוסח צו הסגירה ייערך בהתאם לנספחים ג', ד' ו-ה' לנוהל זה.

3) בחינה מחדש לאחר הוצאת הצו

א) במקרה של שינוי מצב או שינוי הנסיבות ו/או שינוי המידע או הסיבות שהביאו להוצאת הצו, המפחיתים או מצמצמים את הסיכון לשלום הציבור, על הגורם האחראי לשקול את צמצומו או ביטולו של הצו, בין אם הדבר נובע מפנייה של בעל העסק למשטרה ובין אם ממידע מבוסס שהגיע מגורם משטרי או גורם אחר.

ב) במקרה של רצון להאריך את הצו או להחמירו, עקב שינוי מצב או שינוי הנסיבות ו/או שינוי המידע או הסיבות שהביאו להוצאת הצו המקורי, יש לעשות כן כאילו מדובר בצו חדש, אלא אם כן נקבעה מראש תקופה ארוכה על תנאי של הבחינה המחודשת בטרם חלפה תקופת הצו המקורי.

ג) יש לזכור כי הצו בכל מקרה תקף לתקופה מוגבלת בלבד, על כן מומלץ מראש להיערך לנקיטת צעדים מתאימים לתקופה שלאחר חלוף תוקף הצו, כגון: הגשת כתב אישום במקרה של חשדות בפלילים, הוצאת צווים שיפוטניים תוך תיאום פעולות עם הרשות המקומית וכו', במקרים חריגים בלבד ניתן לשקול הוצאת צו מנהלי חדש בתום חלוף פרק הזמן של הצו המקורי.

ח. אחריות להוצאת צווים

- 1) על פי קביעת ר' אג"ס, האחריות להוצאת צווים לפי סעיף 78 לפקודת המשטרה היא בידי מפקד התחנה שהוא בדרגת סגן-ניצב לפחות, או בידי סגן מפקד התחנה אם הוא בדרגת סגן ניצב. בהעדרם, או בהעדר דרגת סגן-ניצב, הצווים יוצאו בידי מפקד המרחב או סגנו, בדרגת סגן ניצב לפחות.
- 2) האחריות להוצאת צווים לפי סעיף 23(א) לחוק רישוי עסקים היא בידי מפקד התחנה שהוא בדרגת רב-פקד לפחות או בידי מי שהוסמך מטעמו, ובלבד שהוא בדרגת רב-פקד לפחות. בהעדרם, הצווים יוצאו בידי סגן מפקד התחנה אם הוא בדרגת רב-פקד, מפקד המרחב או סגנו בדרגת רב פקד לפחות.
- 3) האחריות להוצאת צווים לפי סעיף 20 לחוק רישוי עסקים היא בידי שורה של בעלי תפקידים מחוץ למשטרה כמו ראש הרשות המקומית, הרופא המחוזי, הממונה על איכות הסביבה, הממונה על המחוז מטעם משרד הפנים, מפקד מחוז כיבוי ומפקד המחוז המשטרה. מפקד המחוז יעשה שימוש בסמכות להוצאת צווים רק במקרים חריגים.
- 4) הסמכת קצין מטעם מפקד התחנה תיעשה בכתב, לקצין בדרגת רב פקד לפחות ולאחר שמפקד התחנה וידא כי הקצין שיוסמך קיבל הדרכה לעניין נוהל זה.
- 5) הצווים יוצאו לאחר התייעצות עם היועץ המשפטי המחוזי או נציגו, ובכלל זה קצין משפטן הפועל על דעת היועץ המשפטי המחוזי, במקרה שלא מתאפשרת התייעצות כאמור בשל דחיפות העניין או מסיבה אחרת, תושלם ההתייעצות תוך יום עבודה והגורם האחראי ישקול להגביל את הגבלת תוקף הצו בהתאם.
- 6) במקרה של חילוקי דעות, יש להביא את העניין להכרעת ר' אג"ס.

ט. יישום עקרונות הנוהל לצווים לפי חיקוקים אחרים

ניתן ליישם את עקרונות הנוהל גם לגבי הוצאת צווים לפי חיקוקים אחרים המקנים סמכויות סגירה או הגבלות שימוש במקום בשל חשש לפגיעה בשלום הציבור, כגון: צו לפי סעיף 229(א)(2) לחוק העונשין, תשל"ז-1977⁴, וזאת בכפוף לתנאים הקבועים בחיקוק האחר ויתר נהלי המשטרה הקיימים לגביו.

⁴ סעיף 229 (א) לחוק העונשין קובע: "מפקד משטרת מחוז במשטרת ישראל רשאי להורות על סגירתו -

(1) של מקום משחקים אסורים או מקום לעריכת הגרלות או הימורים;

(2) של מקום המשמש לעריכת משחקים בקלפים, במכונות משחק וכיוצא באלה, אף אם משחקים אלה אינם בגדר משחק אסור ואף אם ניתן למקום רשיון לפי **Error! Hyperlink reference not valid.** התשכ"ח-1968, אם הוא סבור שהמשך קיומו עלול לפגוע בשלום הציבור או בטובת תושבי הסביבה או להביא לעבריינות, לרבות לעריכת משחק אסור.

דוגמא: עיקרי ההבדלים הנוגעים לצו לפי סעיף 229(א)(2) לעומת הסמכות לפי חוק רישוי עסקים ופקודת המשטרה:

- (1) הסמכות להוצאת הצו היא בידי מפקד המחוז.
- (2) סמכות להוצאת צו אם הממ"ז "סבור שהמשך קיומו עלול לפגוע בשלום הציבור או בטובת תושבי הסביבה או להביא לעבריינות, לרבות לעריכת משחק אסור." (סעיף 229 לחוק העונשין).

7. דגשים:

- א. נוהל זה אינו עוסק בהוצאת צו סגירה לפי סעיף 23(א1) לחוק רישוי עסקים בקשר לסמכות הסגירה המיוחדת בגין איסור מכירת משקה משכר בשעות האסורות או בגין איסור מכירה לקטינים. בעניין זה ר' נוהל אג"מ/חטיבת האבטחה, מס. 90.029.100: נוהל ליישום הוראות חוק רישוי עסקים (תיקון מס' 26-ה. שעה), התש"ע - 2010.
- ב. יש להקפיד לפעול עפ"י הסמכות והבסיס החוקי ובכול מקרה של ספק להיוועץ ביועץ משפטי ו/או תובע רישוי.
- ג. בכל שלב, יש להקפיד הקפדה יתרה על תיעוד הטיפול לצורך המשך טיפול משפטי עפ"י הצורך והעניין.

8. נספחים

- א. השוואה בין סעיף 23 לסעיף 78 (נספח א').
 - ב. מתן הודעה על כוונה להוציא צו לסגירת עסק או הגבלה במקום (נספח ב').
 - ג. הוצאת צו לסגירת עסק או הגבלה במקום לפי סעיף 23(א) לחוק (נספח ג').
 - ד. הוצאת צו לסגירת עסק או הגבלה במקום לפי סעיף 78 לפקודה (נספח ד').
 - ה. הוצאת צו לסגירת עסק או הגבלה במקום לפי סעיף 20 לפקודה (נספח ה').
- טפסים אלה הם לנוחות בלבד ונועדים לסייע בתהליך הבחינה וקבלת ההחלטות של הגורם האחראי בהתאם לנוהל זה.

השוואה בין הסעיפים:

| הנושא | סעיף 23 | סעיף 78 | סעיף 20 |
|----------------------------------|--|---|---|
| העילה | אם נוכח שהדבר <u>דרוש</u> לשמירת שלום הציבור <u>או</u> להחזרת שלום הציבור <u>שהופר</u> | היה נראה שיש התקהלות בלתי חוקית, התפרעות או הפרעת השלום <u>או</u> שיש יסוד סביר <u>לחשוד</u> לה, | קיים יסוד סביר להניח שנעברה בעסק או לגבי עבירה לפי סעיף 14 לחוק רישוי עסקים (ניהול עסק ללא רשיון) או תוך הפרת תנאי מתנאי הרישיון). *הסמכות תופעל במקרים בהם לצד החשד לביצוע עבירה לפי סעיף 14 קיים גם חשש שהמשך הפעילות בעסק תהווה סכנה לשלום הציבור |
| מי מוסמך? | קצין משטרה בדרגת <u>רב-פקד</u> ומעלה רשאי | רשאי ... קצין משטרה בכיר (בהתאם לסעיף 1 לפקודת המשטרה: דרגת סניף ומעלה) | בצד בעלי תפקידים המנויים בסעיף – גם מפקד מחוז |
| דרישה לגבי הצו | לצוות בכתב על סגירה לאלתר | להורות | לצוות בכתב על הפסקה ארעית של העיסוק בעסק |
| סוג העסקים שאליהם מתייחסת הסמכות | של חצרים שבהם <u>עוסקים במכירת משקאות משכרים</u> | לבעל בית קפה, או מקום אחר שיש לציבור גישה אליו <u>ואיננו</u> מקום שניתן עליו רישיון למכירת משקאות משכרים, או לבעל מועדון או לבעל רישיון לפתיחתם או לניהולם של אלה | עסק (טעון רישוי) |
| משך תקופת הצו | צו לפי סעיף קטן זה תוקפו יהיה לתקופה שפורשה בו, ובלבד <u>שלא תעלה על שלושים יום</u> | לזמן שנותן הצו יראה לנכון | שלושים יום מיום נתינתו. ניתן להאריך תוקפו לתקופה נוספת של שלושים יום אם הוגש לבית המשפט כתב-אישום על העבירה ששימשה עילה להוצאת הצו; (ס' 21 לחוק) |
| "משקאות משכרים" | כהגדרתו בסעיף 2 לחוק רישוי עסקים | לא רלוונטי | לא רלוונטי |
| סמכות שימוש בכוח לביצוע הצו | לצורך ביצוע צו סגירה שניתן לפי סעיף זה רשאית המשטרה להשתמש בכוח סביר | רשאי כל שוטר להשתמש בכוח במידת הצורך לסגירת החצרים | בצו לפי סעיפים 16, 17, 20 או 22 מותר להורות למשטרה או לכל מי שפורש בו להיכנס לחצרים שעליהם ניתן הצו ולהרחיק מהם כל טובין שבהם, ומותר לנקוט כל אמצעים, לרבות שימוש בכוח באופן סביר הדרוש בנסיבות העניין, כדי להבטיח ציות להוראות הצו; (ס' 24 לחוק) |

נספח ב'

לכבוד: _____

(המחזיק/ה בחצרים/בעל/ת העסק/מפעיל/ה/מנהל/ת/בעל/ת עניין בעסק)

הנדון: הודעה על כוונה להוציא צו מינהלי לפי סעיף 23(א) לחוק רישוי עסקים, התשכ"ח - 1968, ו/או לפי

סעיף 78 לפקודת המשטרה [נוסח חדש]

הריני להודיעך כי בכוונת המשטרה לסגור/להגביל השימוש במקום הידוע בשם _____
(שם העסק), הנמצא ב _____ (כתובת העסק).

1. הוצאת הצו המתוכנן הינה מתוקף סמכותו של קצין משטרה:

☐ לפי סעיף 23(א) לחוק רישוי עסקים, תשכ"ח - 1968 (להלן - "החוק").

☐ לפי סעיף 78 לפקודת המשטרה [נוסח חדש] (להלן - "הפקודה").

2. ההמלצה לסגירת העסק/הגבלת השימוש במקום מתבססת על מידע המצביע על קיומו של חשש ממשי, כי המשך הפעילות בעסק או במקום עלולה לגרום להפרעת השלום ו/או כי הדבר דרוש לשמירת שלום הציבור.

3. עיקרי השיקולים והנימוקים להוצאת הצו הינם:

____ במידה והינך מעוניין/נת להביא טענותיך בפני המשטרה ו/או שיש לך השגה כלשהי בנוגע לכוונה להוציא את צו הסגירה/הגבלת השימוש במקום, הינך מוזמן/ת להשמיע השגותיך בפני קצין

המשטרה _____, ביום _____,

בשעה _____, במקום _____, טל': _____.

שם מוסר ההודעה: _____ מ.א.: _____ חתימה: _____

תאריך מסירה: _____, אני, _____, המשמש כ _____,

בעסק ששמו _____,

מאשר קבלת הודעה זו.

חתימה: _____ תאריך: _____

במקרה שלא ניתן לבצע מסירה בכתב, יש לפרט את הנסיבות ואת אופן ביצוע המסירה:

תאריך: _____

חתימה: _____

צו מינהלי לפי סעיף 23(א) לחוק רישוי עסקים, התשכ"ח - 1968

שם העסק: _____ כתובת: _____, המשמש כעסק
ל - _____ (מספר ושם הפריט לפי צו רישוי עסקים).

1. מדיווח שנמסר לי עולה כי קיים חשש ממשי לכך שהמשך הפעילות בעסק או במקום עלולה לגרום להפרת שלום הציבור ולפיכך נדרשת הפעלת סמכות בהתאם לסעיף 23(א) לחוק רישוי עסקים, התשכ"ח - 1968 (להלן: "החוק").

2. ☐ ביום _____ הובאו בפני טענותיו של בעל העסק/המחזיק בחצרים/נציגו, ואלה עיקרן:

☐ בעל העסק בחר שלא להביא טענותיו בפני המשטרה.

3. מתוקף סמכותי לפי סעיף 23(א) לחוק, לאחר ששוכנעתי שהדבר דרוש לשמירת שלום הציבור ו/או להחזרת שלום הציבור שהופר, ולאחר ששקלתי את טענות בעל העסק שהובאו בפני, החלטתי להורות על:

☐ סגירת העסק לאלתר והפסקת העיסוק בו לתקופה של _____ ימים.

☐ הגבלת השימוש בחצרים, עד תאריך _____, באופן הבא (במקרה שאין צורך בסגירת העסק):

☐ ניתן יהיה לשקול צמצום של התקופה הנ"ל בהתקיים תנאים אלו:

4. הנימוקים להחלטה לסגירת העסק/הגבלת השימוש במקום הינם (לציין את עיקר הנימוקים, תוך התייחסות לעיקר טענותיו של בעל העסק):

5. אשר על כן ובתוקף הסמכות המסורה לי לפי סעיף 23(א) לחוק, הנני מצווה בזאת על כל אחד מהאחראים ועל כל מי שבא מטעמו ו/או במקומו ו/או פועליו ו/או עובדיו:

☐ לסגור לאלתר את העסק ולהפסיק העיסוק בו.

☐ להגביל השימוש בחצרים כפי שפורט בסעיף 3 לעיל.

6. הצו ייכנס לתוקפו מיד עם מסירתו ו/או הדבקתו, ויעמוד בתקפו למשך _____ ימים (עד 30 ימים) ממועד זה ועד ליום _____.

7. דע כי בתוקף סמכותי עפ"י החוק הנני רשאי להורות לשוטרים להשתמש בכח סביר כדי לבצע את הצו ומי שאינו מקיים את הצו, דינו מאסר שנתיים.

8. הרואה את עצמו נפגע ע"י הצו רשאי לבקש את ביטולו בבית המשפט השלום או בבית המשפט לעניינים מקומיים שבתחום שיפוטו נמצא העסק, כאמור בסעיף 22 לחוק.

| | | | |
|------|------|----|-------|
| | | | |
| מ.א. | דרגה | שם | תפקיד |

תאריך: _____ חתימת קצין משטרה: _____

פרטי מקבל הצו: _____

צו מינהלי לפי סעיף 78 לפקודת המשטרה [נוסח חדש]

שם המקום/העסק: _____ כתובת: _____.

1. מדיווח שנמסר לי עולה כי קיים חשש ממשי לכך שהמשך הפעילות בעסק או במקום עלולה לגרום להפרעת השלום ולפיכך נדרשת הפעלת סמכות בהתאם לסעיף 78 לפקודת המשטרה [נוסח חדש] (להלן: "הפקודה").

2. ☐ ביום _____ הובאו בפני טענותיו של הבעלים/המחזיק במקום/נציגו, ואלה עיקרן:

☐ הבעלים/המחזיק במקום/נציגו בחר שלא להביא טענותיו בפני המשטרה.

3. מתוקף סמכותי לפי סעיף 78 לפקודה, לאחר ששוכנעתי שהדבר דרוש לשמירת השלום ולאחר ששקלתי את הטענות שהובאו בפני, החלטתי בכל זאת להורות על:

☐ סגירת העסק לאלתר והפסקת העיסוק בו לתקופה של _____ ימים.

☐ הגבלת השימוש במקום, עד תאריך _____, באופן הבא (במקרה שאין צורך בסגירה):

☐ ניתן יהיה לשקול צמצום של התקופה הנ"ל בהתקיים תנאים אלו:

4. הנימוקים להחלטה לסגירת המקום/הגבלת השימוש במקום הינם (לציין את עיקר הנימוקים, תוך התייחסות לעיקר טענותיו של בעל המקום):

4. אשר על כן ובתוקף הסמכות המסורה לי לפי סעיף 78 לפקודה, הנני מצווה בזאת על כל אחד מהאחראים ועל כל מי שבא מטעמו ו/או במקומו ו/או פועליו ו/או עובדיו:

☐ לסגור לאלתר את המקום ולהפסיק העיסוק בו.

☐ להגביל השימוש במקום כפי שפורט בסעיף 3 לעיל.

5. הצו ייכנס לתוקפו מיד עם מסירתו ו/או הדבקתו, ויעמוד בתקפו למשך _____ ימים ממועד זה ועד ליום _____.

6. דע כי בתוקף סמכותי עפ"י החוק הנני רשאי להורות לשוטרים להשתמש בכח סביר כדי לבצע את הצו ומי שאינו מקיים את הצו, דינו מאסר שנתיים.

| | | | |
|------|------|----|-------|
| | | | |
| מ.א. | דרגה | שם | תפקיד |

תאריך: _____ חתימת קצין משטרה: _____

פרטי מקבל הצו: _____

לכבוד:

(המחזיק/ה בחצרים/בעל/ת העסק/מפעיל/ת/מנהל/ת/בעל/ת עניין בעסק)

צו מינהלי לפי סעיף 20 לחוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968

שם העסק: _____ כתובת: _____, המשמש כעסק ל
- (מספר ושם הפריט לפי צו רישוי עסקים).

9. מדיווח שנמסר לי עולה כי קיים חשש ממשי לכך שהמשך הפעילות בעסק או במקום עלולה לגרום להפרת שלום הציבור ולפיכך נדרשת הפעלת סמכות בהתאם לסעיף 20 לחוק רישוי עסקים, התשכ"ח - 1968 (להלן: "החוק").

10. ☐ ביום _____ הובאו בפני טענותיו של בעל העסק/המחזיק בחצרים/נציגו, ואלה עיקרן:

☐ בעל העסק בחר שלא להביא טענותיו בפני המשטרה.

11. מתוקף סמכותי לפי סעיף 20 לחוק, לאחר ששוכנעתי שהדבר דרוש לשמירת שלום הציבור ו/או להחזרת שלום הציבור שהופר, ולאחר ששקלתי את טענות בעל העסק שהובאו בפני, החלטתי להורות על:

☐ סגירת העסק לאלתר והפסקת העיסוק בו לתקופה של _____ ימים.

☐ הגבלת השימוש בחצרים, עד תאריך _____, באופן הבא (במקרה שאין צורך בסגירת העסק):

☐ ניתן יהיה לשקול צמצום של התקופה הנ"ל בהתקיים תנאים אלו:

12. הנימוקים להחלטה לסגירת העסק/הגבלת השימוש במקום הינם (לציין את עיקר הנימוקים, תוך התייחסות לעיקר טענותיו של בעל העסק):

13. אשר על כן ובתוקף הסמכות המסורה לי לפי סעיף 20 לחוק, הנני מצווה בזאת על כל אחד מהאחראים ועל כל מי שבא מטעמו ו/או במקומו ו/או פועליו ו/או עובדיו :

☐ לסגור לאלתר את העסק ולהפסיק העיסוק בו.

☐ להגביל השימוש בחצרים כפי שפורט בסעיף 3 לעיל.

14. הצו ייכנס לתוקפו מיד עם מסירתו ו/או הדבקתו, ויעמוד בתקפו למשך _____ ימים (עד 30 ימים) ממועד זה ועד ליום _____.

15. דע כי בתוקף סמכותי עפ"י החוק הנני רשאי להורות לשוטרים להשתמש בכח סביר כדי לבצע את הצו ומי שאינו מקיים את הצו, דינו מאסר שנתיים.

16. הרואה את עצמו נפגע ע"י הצו רשאי לבקש את ביטולו בבית המשפט השלום או בבית המשפט לעניינים מקומיים שבתחום שיפוטו נמצא העסק, כאמור בסעיף 22 לחוק.

| | | | |
|------|------|----|-------|
| | | | |
| מ.א. | דרגה | שם | תפקיד |

תאריך: _____ חתימת קצין משטרה: _____

פרטי מקבל הצו: _____