

מספר פנימי:

## כנסת ישראל

יוזמות: חברי הכנסת

// פ

# הצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (פתיחה בחקירה פלילית), התשפ"ג-2023

פריט 19(ב) לתוספת הראשונה לחוק המשטרה, תשס"ו-2006 – בטל.	(1)	תיקון חוק המשטרה
לאחר סעיף 49ט(ד) פקודת המשטרה [נוסח חדש], תשל"א-1971, יבוא –	(2)	תיקון פקודת המשטרה
(ה) נודע למחלקה על ביצוע שוטר עבירה בה נגרמה חבלה לגופו או נזק לבריאותו של אדם אחר, אם על פי תלונה ואם בכל דרך אחרת, תפתח בחקירה.	(1)	

## דברי הסבר

כיום מוגדרת בסעיף 19(א) לתוספת הראשונה לחוק המשטרה, תשס"ו-2006, עבירת משמעת בגין "שימוש בכוח כלפי אדם במסגרת מילוי תפקיד, בלא סמכות כדין ובלא הצדק סביר, מעבר למידה הנדרשת או בניגוד לפקודות משטרת ישראל או לכל הוראה אחרת שניתנה כדין".

בפועל, למרות היקף התופעה של אלימות שוטרים והביקורת הציבורית והתקשורתית עליה, נדיר ששוטרים עומדים לדין משמעת בגין עבירת המשמעת לפי סעיף 19(א).

במיוחד פוגעים באמון הציבור במשטרה המקרים בהם פורסמו בתקשורת צילומים מאירועים של אלימות שוטרים שלא כדין כלפי מפגינים ואזרחים, אך עדיין הוחלט שלא להעמיד לדין משמעת את השוטרים מטעמי מדיניות, שאינם קשורים לבעיות כלשהן בתשתית הראייתית, או שכלל לא נבחנה האפשרות של העמדה לדין משמעת.

בדוח הצוות למיגור הגזענות כנגד יוצאי אתיופיה (ועדת פלמור)<sup>1</sup>, נכתב שתיקים שבהם קיימת תלונה על שימוש בכוח מצד שוטרים, אך אינם נמצאים כמתאימים לטיפול במישור הפלילי, נסגרים ואינם מטופלים, וזאת על אף

<sup>1</sup> הצוות למיגור הגזענות נגד יוצאי אתיופיה, [דוח מסכם](#), לשכת הפרסום הממשלתית, עמ' 83-84 (2016).

שהיו יכולים להיחשב לעבירת משמעת. מחלקת המשמעת במשטרה הודיעה לוועדת פלמור כי היא סבורה שאינה מוסמכת לחקור תיקים מסוג זה, לנוכח העובדה שהגורם המוסמך בסעיף 19(ב) לחוק המשטרה להחליט על העמדה לדין משמעתי הוא היועץ המשפטי לממשלה או מי שהוא הסמיך לכך. בדוח הוועדה נכתב: "בפועל עבירות אלו נופלות בין הכיסאות ואינן נחקרות כלל".<sup>2</sup>

ועדת פלמור המליצה שהיועץ המשפטי לממשלה יסמיך את מחלקת המשמעת במשטרה לחקור משמעתי גם מקרים של שימוש בכוח שלא כדין, כאשר מח"ש החליטה שהמקרה אינו מצדיק פתיחה בחקירה פלילית, ולהחליט בשאלת ההעמדה לדין משמעתי בגינו. היועץ המשפטי לממשלה קיבל את ההמלצה, וכיום ישנה סמכות מקבילה להחליט על העמדה לדין בעניין הן למנהל המחלקה לחקירות שוטרים (מח"ש) או פרקליט מדרגת ממונה ומעלה במחלקה, והן למנהל מחלקת המשמעת במשטרה.<sup>3</sup>

ככל הידוע, בפועל עדיין נדירים הם המקרים ששוטרים עומדים לדין משמעתי לפי סעיף 19(א). יודגש שעבירת המשמעת הקבועה בהוראת סעיף 19(א) הינה העבירה היחידה שלגביה נקבע מנגנון אישור מיוחד. אישור היועץ המשפטי לממשלה אינו נדרש בנוגע לעבירות משמעת חמורות לא פחות, שמופיעות בתוספת הראשונה, כגון זו הקבועה בסעיף 13 ("החזקה, הפעלה או ניסיון הפעלה של כלי יריה, תחמושת, חומר נפץ או חומר מסוכן אחר, שלא בסמכות, שלא במידת הזהירות הנדרשת או בניגוד לפקודות משטרת ישראל").

לכן, מוצע לבטל את המנגנון המסורבל שקבוע בהוראת סעיף 19(ב), אשר מקנה כאמור את סמכות ההחלטה על אכיפת סעיף 19(א) ליועץ המשפטי לממשלה או למי שהוסמך מטעמו. במיוחד לנוכח היקף התופעה של אלימות שוטרים, אין הצדקה להחרגת אכיפת עבירת המשמעת לפי סעיף 19(א) ולהכפפתה לקבלת אישור מיוחד.

בנוסף, בהוראות סעיפים 49ט(א) ו-49(א) לפקודת המשטרה [נוסח חדש], תשל"א-1971,<sup>4</sup> נתונות למח"ש סמכויות החקירה, וכן "למי שנמנה עמה, הסמכויות והחסינויות של המשטרה ושל שוטר, לפי הענין". לפי סעיף 59 לחוק סדר הפלילי [נוסח משולב], התשנ"ב-1982,<sup>5</sup> השימוש בסמכות החקירה מותנה בכך ש"נודע למשטרה על ביצוע עבירה"; כפי שנקבע בפסיקה,<sup>6</sup> משמעות הדבר היא דרישה לקיומה של תשתית ראייתית התחלתית ברמה המצדיקה פתיחה בחקירה פלילית. החוק אינו מחייב לפתוח בחקירה פלילית באופן מידי בכל מקרה בו מוגשת תלונה, וניתן להורות על ביצוע בדיקה כפעולה מקדימה, אשר על פי תוצאותיה יוחלט האם לפתוח בחקירה פלילית או לגנוז את התלונה.

הפסיקה, ובהתאם גם הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 4.2204 (להלן, "הנחיית היועץ המשפטי לממשלה"),<sup>7</sup> התייחסו להיקף הבדיקה המקדמית ולמקרים שבהם עשויה להיות הצדקה לנקיטה בבדיקה, כגון: נילונים אשר נוכח תפקידם הציבורי עצם פתיחה בחקירה נגדם מהווה צעד רב משמעות ורב השלכות ביחס למערכת התפקודית עליה הם נמנים: איזון בין התשתית הראייתית לבין ההשלכות הציבוריות הכרוכות בהחלטה על פתיחה בחקירה: וחשש מגרימת הרעת יתר של הנמנים עם אותו גוף אליו משהייכים הנילונים.

<sup>2</sup> שם, עמ' 89.

<sup>3</sup> הנחיית פרקליט המדינה 16.1 "מדיניות פתיחה בחקירה והעמדה לדין בתיקי שימוש בכוח שלא כדין על ידי שוטרים", (18.8.2020).

<sup>4</sup> פקודת המשטרה [נוסח חדש], תשל"א-1971.

<sup>5</sup> חוק סדר הפלילי [נוסח משולב], התשנ"ב-1982.

<sup>6</sup> בג"ץ 6410/14 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' פרקליט המדינה (פורסם בנבו, 4.2.2015).

<sup>7</sup> הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 4.2204 "בדיקה מקדימה" (2.10.2018).

לפי הדו"ח השנתי של פרקליטות המדינה לשנת 2020,<sup>8</sup> בהשוואה לשנת 2019, עלה חלקם היחסי של התיקים במח"ש שבוצעה בהם בדיקה מקדימה (כ-36% בשנת 2020 לעומת כ-15% בשנת 2019), כאשר מתוך כלל התיקים שנסגרו 36% היו תיקים שבוצעה בהם בדיקה מקדימה (בדו"ח לשנת 2021 לא הייתה התייחסות לכך והדו"ח לשנת 2022 טרם פורסם).<sup>9</sup> בדו"ח לשנת 2020 הוסבר כי "מטרתה של בדיקה זו היא לאשש או להפריך את הטענות שעלו בתלונה ולבחון האם יש מקום לחקירה באזהרה. הבדיקה עשויה לכלול עיון בחומרי חקירה, קבלה וצפייה בתוצרי מצלמות גוף, מצלמות אבטחה, גביית עדויות, ועוד". עוד צוין כי העלייה במספר התיקים שבהם בוצעה בדיקה מקדימה, ולא חקירה, נובעת משינוי המדיניות בעקבות הנחיית היועמ"ש לממשלה.

מגמת העלייה במח"ש במספר התלונות בהן עם הגשת התלונה נפתחת בדיקה מקדימה במקום חקירה פלילית מדאיגה. לשיטת הבדיקה המקדמית עלולות להיות השלכות קשות על אפשרות המתלוננים למצות את הדין עם שוטרים שביצעו עבירות. בין היתר, על אף שבהנחיית היועץ המשפטי לממשלה הנקבע שאין לגבות גרסה מהנילונים במסגרת הבדיקה, עצם הליך הבדיקה עלול להוביל לשיבוש הליכים, העלמת ראיות ותיאום עדויות, שכן הנילונים עלולים להיחשף לראשונה לתלונה ולמידע מתוכה, ולו בעקיפין, קודם לחקירתם באזהרה. כך למשל, לעיתים חוקרי מח"ש פונים באמצעות שיחת טלפון או שליחת דואר אלקטרוני למפקד כוח המשטרה שהשתתף באירוע נשוא התלונה, כדי לברר את עמדתו ואת עמדת הכוח תחת פיקודו. אף שבהנחיית היועץ המשפטי לממשלה נקבע כי "יש לעשות כל מאמץ לקיים בדיקה מקדימה בתוך פרק זמן קצר ככל הניתן", ככל שבסיום הבדיקה יוחלט לגנוז את התלונה הרי שלמתלונן עומדת הזכות להגיש ערר. בהינתן העומס הרב המוטל על מח"ש ומחלקת עררים בפרקליטות המדינה, הבדיקה והטיפול בערר עלולים להימשך חודשים ארוכים, ואף מספר שנים. בשל חלוף הזמן, אף אם יתקבל הערר, במקרים רבים כבר לא יהיה אפשרי לבצע חקירה אפקטיבית שתכלול גביית עדויות מהעדים ואת חקירתם באזהרה של הנילונים, מאחר שאלה עלולים שלא לזכור היטב את פרטי אירוע התלונה. לא רק זאת, פעמים רבים בחלוף הזמן לא ניתן לאתר דו"חות, צילומים וראיות נוספות, אשר היה ניתן לאסוף בקלות בסמוך להגשת התלונה.

לכן, לנוכח חומרת והיקף תופעת אלימות השוטרים, מוצע לתקן את פקודת המשטרה [נוסח חדש], תשל"א-1971, ולחייב את מח"ש לפתוח בחקירה פלילית בכל פעם שנודע למחלקה על מקרה בו נגרמה חבלה או נזק לגופו או לבריאותו של אדם על ידי שוטר. במקרים בהם ישנן ראיות המעידות על נזק פיזי או נפשי, יש אינטרס ציבורי עליון במיצוי הדין, ואין מקום לשיקולי מדיניות דוגמת המעמד הציבורי של הנילון, אשר נקבעו בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה כמצדיקים הסתפקות בבדיקה מקדמית.

הצעה זו נוסחה בסיוע מכון זולת - לשוויון וזכויות אדם והוועד הציבורי נגד עינויים בישראל.

<sup>8</sup> פרקליטות המדינה, דו"ח שנתי מסכם לשנת 2020, אתר משרד המשפטים (14.4.2022).  
<sup>9</sup> פרקליטות המדינה, דו"ח שנתי מסכם לשנת 2021, אתר משרד המשפטים (17.11.2022).