שימוש לא מוצדק בכוח ובאמצעים לפיזור הפגנות

סקירה והצעות לתיקוני חקיקה

רקע

מסמך זה נכתב לקראת דיון בוועדה המיוחדת לענייני הצעירים בראשות חברת הכנסת נעמה לזימי שנקבע ליום 29.5.24, בנושא השמירה על זכות ההפגנה כמרכיב מרכזי בהגנה על החברה האזרחית - בחינת השימוש באמצעים השונים לפיזור הפגנות.

פעילות מחאה היא מרכיב חשוב ומרכזי בחברה דמוקרטית, בעיקר כזו המכוונת כנגד השלטון ומדיניותו.[1] למרות החשיבות של חירויות הביטוי והמחאה, בישראל לא חוקק חוק יסוד המעגן את חופש הביטוי וההפגנה. בנוסף, כפי שמראה מחקר משפטי מעמיק שפרסם מכון זולת, ההגנות שמספק החוק הישראלי על זכות ההפגנה הן חלשות ועמומות, ולצידן אומצה חקיקה מנדטורית המטילה הגבלות קשות על חופש ההפגנה.[2]

מאז המלחמה שהחלה עם מתקפת הטרור האכזרית של החמאס על ישראל בשבעה באוקטובר, משטרת ישראל הולכת ומחריפה את צעדיה לדיכוי המחאות נגד מדיניות הממשלה ואי שחרורם של החטופים. מדובר בהמשך ישיר למדיניות המשטרה בתקופה שקדמה לכך, החל מכניסתו של השר איתמר בן גביר לתפקיד השר לביטחון לאומי, כאשר בתקופה זו ננקטו מספר צעדים משמעותיים שהביאו לפוליטיזציה של משטרת ישראל. מדיניות זו מתאפיינת באכיפה בררנית ושימוש בכוח באופן שרירותי, פוליטי ואף גזעני כלפי מפגינים מאוכלוסיות מיעוטים או כאלה שהינם בעלי דעות פוליטיות אופוזיציוניות לממשלה, כפי שהודגם בהרחבה בדוח הנ"ל ובמסמך נוסף שפרסם זולת בנושא.[3]

מדיווחים בתקשורת, מעדויות שעלו בוועדה המיוחדת לענייני צעירים ומדיווחים שנאספו על ידי ארגוני זכויות אדם, עולה כי קיימת אלימות משטרתית חמורה בהפגנות המוחות על מדיניות הממשלה בחצי השנה האחרונה וכי נעשה שימוש בלתי סביר בכוח נגד המפגינים באופן תדיר, וכן שימוש שיטתי בעיכובים ובמעצרים ללא הצדקה. אלימות זו מופעלת בין היתר גם על בני המשפחה של חטופים. לדוגמא, דווח כי בתום הפגנה שנערכה סמוך לקריה, שוטרים הדפו באלימות מפגינים שיצאו לצעדה, וכתוצאה מכך מספר קרובי משפחה של חטופים נפצעו, בהם בת דודו ואחותו של החטוף מתן צנגאוקר.[4] בדיון שנערך ב-2.4.24 בוועדה המיוחדת לענייני הצעירים, שזימנה ראשת הוועדה חברת הכנסת נעמה לזימי בעקבות פניית זולת, תיארה סיון שוורץ, דוקטורנטית בטכניון ופעילה חברתית, את חווית המעצר הקשה אותה חוותה רק משום שמימשה את זכותה הדמוקרטית להפגין, כשלדבריה "קפצו עליה" לפחות חמישה שוטרים, וזאת למרות ששיתפה פעולה ולא התנגדה למעצר.[5]

---

[1] בג"ץ 1983/17 **מני נפתלי נ' היועץ המשפטי לממשלה** (פורסם בנבו, 27.4.2017).
[2] איתי מק, התשתית החוקית לדיכוי מחאות והפגנות בישראל, **מכון זולת** (26.3.2024).
[3] שם. וכן איתי מק, משטרת בן גביר מנצלת את העיוותים בחוק כדי לדכא מחאה, **מכון זולת** (29.2.2024).
[4] בר פלג, עימותים קשים בין המשטרה למשפחות חטופים במחאה בת"א, שתי מפגינות נעצרו, **הארץ** (9.5.2024).
[5] פרוטוקול מס' 54 לישיבת הוועדה המיוחדת לענייני הצעירים (2.4.2024).

מנתונים שנאספו בפלטפורמת Xלימות, המאגדת דיווחים של קורבנות אלימות או עדי ראייה, עולה כי מספר מקרי האלימות המשטרתית המדווחים כנגד מפגינים החל מחודש מרץ 2023 ועד לחודש מאי 2024 עמד על 933 מקרים. בחודש יולי 2023, שיא המחאה כנגד המהפכה המשפטית, ישנה עליה חדה במספר מקרי אלימות המדווחים של שוטרים כלפי מפגינים - 326 מקרים בחודש זה בלבד. בחודש מרץ 2024, במקביל להתחדשות ההפגנות כנגד מדיניות הממשלה סביב אופי ניהול המלחמה והמשכות אחזקתם של החטופים הישראלים ברצועת עזה, ישנה עליה חדה נוספת, ומספר מקרי האלימות המדווחים נסק ל168 מקרים בחודש זה. גם בחודשים שלאחר מכן, אפריל ומאי 2024 מספרם של המקרים המדווחים נותר גבוה בהרבה מהממוצע החודשי בחודשים שקדמו להם. מרבית מקרי האלימות המדווחים, מעל ל-600 מקרים, התרחשו בתל אביב-יפו.[6]

בעקבות עליית מדרגה זו בתגובת המשטרה להפגנות ועל בסיס הידע המחקרי של זולת בנושא – דוח מעמיק העוסק בתשתית החוקית לדיכוי מחאות והפגנות בישראל[7] - מסמך זה סוקר את תופעת השימוש הבלתי מידתי באמצעים לפיזור הפגנות ואת התשתית החוקית המאפשרת אותה, ובהמשך לכך מפרט את הצעות מכון זולת לתיקוני חקיקה שמטרתם לשפר את ההגנות החוקיות על חופש המחאה ואת ההגנה על שלומם וביטחונם של המפגינים.

פוליטיזציה של המשטרה תחת בן גביר

בדצמבר 2022, לקראת הקמתה של ממשלת נתניהו הנוכחית, אושר תיקון מס' 37 לפקודת המשטרה (נוסח חדש), התשל"א -1971 (להלן: "פקודת המשטרה"),[8] בו נקבע כי השר לביטחון לאומי יהיה ממונה על משטרת ישראל מטעם הממשלה, וכן נקבעה סמכות השר להתוות את מדיניות המשטרה ואת העקרונות הכלליים לפעילותה.

מיד לאחר מינויו של בן גביר לשר לביטחון לאומי, ניתן להיווכח בניסיונותיו להתערב באכיפת המשטרה כלפי המפגינים נגד המהפכה המשטרית. לדוגמא, ב-9.1.23 השר הודיע שהנחה את המשטרה לבצע מעצרים בהפגנות נגד הממשלה ותוכניותיה לשינוי מערכת המשפט, במקרה שבו ייחסמו כבישים;[9] ב-9.2.23 פורסם שהשר זימן לשיחת בירור את מפקד מחוז ירושלים כדי להנחותו כיצד לנהוג ב"אנרכיסטים";[10] ב-1.3.23 השר פרסם שביקר בחפ"ק המשטרה בתל אביב ואמר לשוטרים "שיש לגלות אפס סובלנות כלפי אנרכיסטים שתוקפים שוטרים, פורצים מחסומי משטרה ומביאים לאנרכיה".[11]

השר גם ניסה להתערב באופן אכיפת החוק כלפי המפגינים באמצעות מינוי והדחת קצינים בהתאם לעמדותיו ביחס לדיכוי ההפגנות, למשל כשפעל להדיח את ניצב עמי אשד, מפקד מחוז תל אביב, שהודיע בתחילת חודש יולי 2023 על פרישתו מהמשטרה בשל הדרישות שהופנו אליו מצד השר בן

[6] מאגר Xלימות.
[7] איתי מק, התשתית החוקית לדיכוי מחאות והפגנות בישראל, **מכון זולת** (26.3.2024).
[8] פקודת המשטרה (נוסח חדש) התשל"א -1971.
[9] דפנה ליאל, בן גביר הנחה את המשטרה: לעצור מפגינים שחוסמים כבישים, **N12** (09.01.2023).
[10] יעל פרידסון, בן גביר זימן את מפקד מחוז ירושלים לבירור; המפכ"ל: מגבה את השוטרים, **הארץ** (09.02.2023).
[11] איתמר בן גביר (@itamarbengvir), **טוויטר** (1.3.2023 13:13).

גביר לדיכוי ההפגנות.[12] בנוסף, השר התערב במדיניות האכיפה באמצעות פרסום דברי הסתה בתקשורת וברשתות החברתיות כלפי המפגינים, אותם הוא מכנה "אנרכיסטים", וכן באמצעות פרסום ביקורת פומבית על התנהלות שוטרים וקצינים ספציפיים, אשר נועדה לעקוף את השרשרת הפיקודית במשטרה ולהעביר את "רוח המפקד" של השר.

בעקבות מספר עתירות שהוגשו לבג"ץ בדרישה לביטול תיקון 37,[13] השופט יצחק עמית תחילה סירב להוציא צו ביניים, אך קיבל את חוות דעתה של היועצת המשפטית לממשלה, גלי בהרב-מיארה, וקבע כי על השר "להימנע ממתן הוראות אופרטיביות למשטרה, בין במישרין ובין בעקיפין, והדברים נכונים במיוחד לגבי מחאות והפגנות כנגד השלטון".[14] בהמשך, היועצת המשפטית לממשלה הגיבה לגופן של העתירות וטענה שיש לדחות אותן בנימוק שעל אף שיש חשש כבד שהתיקון יביא לפוליטיזציה של המשטרה, לפגיעה בזכויות הפרט ולהפעלת שיקולים זרים בעת שימוש בכוח משטרתי, התיקון עמום ומאפשר לבג"ץ לפרשו באופן שיאפשר את המשך פעילות הארגון באופן עצמאי וחף משיקולים זרים.[15]

נראה כי החשש הכבד אותו העלתה היועצת המשפטית לממשלה, לפוליטיזציה של המשטרה, לפגיעה בזכויות הפרט ולהפעלת שיקולים זרים בעת שימוש בכוח משטרתי, הולך ומתממש. דוגמא לכך ניתן לראות באוזלת היד של המשטרה באכיפת החוק כלפי המפגינים נגד שיירות הסיוע ההומניטרי לעזה, זאת לעומת אכיפה ושיטור יתר, תוך שימוש באלימות, בהפגנות כנגד המהפכה המשטרית, מדיניות הממשלה בניהול המלחמה ואי שחרורם של החטופים.

אי אכיפת החוק כלפי המפגינים נגד שיירות הסיוע ההומניטרי לעזה אינה מקרית, אלא מדובר ביישום של השוטרים בשטח את "רוח המפקד", השר לביטחון לאומי איתמר בן גביר, שחוזר וקורא להפסקת הכנסת הסיוע ההומניטרי לרצועת עזה ואף נותן הוראות אופרטיביות בעניין. לדוגמא, ביום 26.4.2024 דווח ב'מעריב' שלאחר שבני משפחות חטופים ומפגינים חסמו את משאיות הסיוע סמוך לערד, וכוחות משטרה ושיטור עירוני השתתפו בפינוי החוסמים, הורה השר בן גביר באמצעות מנכ"ל משרדו לשיטור העירוני שלא ללוות עוד את משאיות הסיוע.[16] כך השר בן גביר מנצל לרעה את תפקידו ועוקף את החלטות קבינט המלחמה באמצעות קביעתו מדיניות של אי-אכיפה מצד המשטרה כלפי המפגינים נגד שיירות הסיוע ההומניטרי לעזה, במקביל לעידודו את המפגינים לחסום אותן.

מהצד השני, ניתן לראות התנהלות אחרת לגמרי כלפי מפגינים מצד המשטרה כשמדובר במחאות כנגד התנהלות הממשלה במלחמה ואי שחרור החטופים. עד לחודש ינואר 2024, הדגש העיקרי של המשטרה

---

[12] יהושע (ג'וש) ברוינר, עמי אשד פורש: הודחתי על רקע פוליטי, שילמתי מחיר על בחירתי למנוע מלחמת אחים, **הארץ** (05.07.2023).

[13] יונתן ברמן וגיל גן-מור, תיקון פקודת המשטרה – סמכויות השר לביטחון לאומי ("חוק בן גביר"), **האגודה לזכויות האזרח** (18.06.2023).

[14] חן מענית ויהושע (ג'וש) ברוינר, בג"ץ: לבן גביר אסור לתת הוראות אופרטיביות למשטרה – במיוחד לגבי המחאה, **הארץ** (19.03.2023).

[15] חן מענית ויהושע (ג'וש) ברוינר, היועמ"שית: חוששת מפוליטיזציה, אך אין לבטל את החוק שמכפיף את המשטרה לבן גביר, **הארץ** (31.05.2023).

[16] פלד ארבלי, פרסום ראשון: השר בן גביר הורה ליחידות השיטור העירוני לא ללוות את שיירות הסיוע ההומניטרי לעזה, **מעריב** (26.04.2024).

היה על מניעת הפגנות נגד המלחמה. כך, ב-17.10.2023 הודיע מפכ"ל המשטרה, רנ"צ יעקב שבתאי, כי הוא אסר באופן גורף על קיום הפגנות ולמעשה על כל מחאה בנוגע להתנהלות הממשלה במלחמה. בין היתר, המפכ"ל אמר כי "מי שרוצה להיות אזרח ישראל, אהלן וסהלן. מי שרוצה להזדהות עם עזה, מוזמן. אני אעלה אותו לאוטובוסים שמפנים לשם עכשיו".[17] בפסק דין שניתן ב-8.11.23, שופטי בג"ץ הזכירו למשטרה כי "איסור גורף וכללי האוסר מראש על הפגנות בשל תוכן אינו בסמכות המפכ"ל, וטוב היה אילו הדברים לא היו נאמרים באופן שבו נאמרו", שכן כאשר המשטרה בוחנת מתן רישיון להפגנה היא אמורה לבחון כל בקשה לגופה ולהתעלם מתוכן ההפגנה או הרקע האידיאולוגי של המארגנים או המשתתפים בהפגנה.[18] למרות זאת, השר בן גביר הודיע על כוונתו להמשיך במדיניות זו, גם לאחר שהיועצת המשפטית לממשלה קבעה כי הוא "התערב באופן פסול ולא חוקי בעבודת המשטרה".[19]

ואכן, החל מחודש ינואר 2024, ישנה עליית מדרגה בהגבלות שהטילה המשטרה על מימוש זכות ההפגנה בנושאים כגון מחאה נגד אי שחרור החטופים. לדוגמא, ב-11.2.2024, נעצרו שני משתתפים במיצג "דם החטופים אינו הפקר" שנערך למען שחרור החטופים ליד הכנסת, וכלל התזת צבע אדום והישכבות על הכביש.[20] המשטרה גם מנעה ממפגינים להקריא את שמות החטופים מול בית ראש הממשלה נתניהו בקיסריה. כך למשל, ב-3.2.2024 וב-10.2.2024, נעצרו שם מפגינות שהקריאו במגפון את שמות החטופים.[21] על רקע המעצרים, ח"כ גלעד קריב ניצל את חסינותו והקריא בעצמו את השמות במגפון. כך הוא הסביר, "הצטרפתי הבוקר למשמרת מחאה של אזרחים אמיצים, מול בית רה"מ בקיסריה, אחרי שבשבועות האחרונים נלקחה מהם הזכות להפגין ולהקריא את שמות החטופים. [...] עמיתי חברי האופוזיציה, אני יודע שגם על שולחנכם מונחות לא מעט טענות על התנכלויות למפגינים ועל הפגיעה בחופש המחאה. כל זמן שבן גביר אחראי על המשטרה, וכל עוד מנסים למנוע מאזרחים את זכות הצעקה, ההתייצבות שלנו עם המפגינים ולצדם היא החובה הציבורית שלנו."[22]

נהלי המשטרה מאפשרים שימוש לא מוצדק בכוח ובאמצעים לפיזור הפגנות נגד מפגינים

שימוש המשטרה באמצעים לפיזור הפגנות מוסדר בנוהל הטיפול המשטרתי באירועי הפרות סדר (220.010.10, מיום 28.6.2021) ובנוהל שימוש באמצעים לפיזור הפגנות (220.010.11, מיום 1.6.2021).[23]

---

[17] **רן שמעוני, דיאא חאג' יחיא ועדי חשמונאי**, המפכ"ל: מי שרוצה להזדהות עם עזה – אני אעלה אותו לאוטובוסים לשם, **הארץ** (18.10.2023); חשבון הטיקטוק של משטרת ישראל בשפה הערבית (Israelpolice.ar), **טיקטוק** (17.10.2023).

[18] **בג"ץ 8007-23, מפלגת חד"ש - החזית הדמוקרטית לשלום ולשוויון נ' מפכ"ל המשטרה** (פורסם בנבו, 8.11.2023).

[19] **גלעד מורג, מאיר תורג'מן**, היועמ"שית לבג"ץ: "בן גביר התערב באופן פסול ולא חוקי בעבודת המשטרה", **ynet** (1.1.2024).

[20] **אורלי בר לב**, שני עצורים במיצג שנערך הבוקר למען החטופים ליד הכנסת, **X (טוויטר לשעבר)** (11.2.2024).

[21] **יואב איתיאל**, המשטרה מתעקשת ושוב עצרה הבוקר מפגינה, **X (טוויטר לשעבר)** (3.2.2024); **נאווה רוזוליו**, הקפצת עצורה!, **X (טוויטר לשעבר)** (10.2.2024).

[22] **גלעד קריב**, הצטרפתי הבוקר למשמרת מחאה של אזרחים אמיצים, **X (טוויטר לשעבר)** (2.2.2024).

[23] נהלי אג"מ, נוהל הפעלה מבצעית של יחידות הפרשים (2.8.2020).

בנוסף, קיימים נהלי שימוש ובטיחות נפרדים ופרטניים לגבי כל אחד מהאמצעים לפיזור הפגנות,[24] כולל לגבי השימוש בפרשים.[25]

נהלים אלה הוכנו בין היתר על רקע מסקנות ועדת החקירה הממלכתית לבירור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים בחודש אוקטובר 2000 ("ועדת אור"), שהוקמה כדי לחקור את נסיבות הריגתם של שלושה עשר אזרחים ישראלים ערבים ושל תושב אחד מאזור עזה בידי המשטרה, וכן את פציעתם של רבים. במסקנות הוועדה נכתב כי הנחיות בנושאים רגישים, כמו הפעלת אמצעים לפיזור המון, הועברו לדרגי השטח בנוסח שבלוני וטכני, בלא שניתן דגש הולם על חשיבות העניין, על המדיניות הערכית העומדת ביסודן, ובלא שהודגשו התוצאות האפשריות הקשות שהנחיות אלה באות למנוע. רק לאחר שהיו תוצאות קטלניות, חוזרות ונשנות, הוחל בהעברת מסרים חדים וברורים, אשר הבהירו את עמדתה הערכית של המשטרה בסוגיה זו.

הנוהל להפעלת אמצעים לפיזור הפגנות כולל הגדרות עמומות ופתוחות לפרשנות השוטר בשטח

לפי נוהל 220.010.11 של המשטרה, ישנם 21 אמצעים המכונים "פחות מקטלניים" ומותרים לשימוש במשטרת ישראל, כאשר סוגי האמצעים שבהם שוטרים רשאים להשתמש בעת הפרות סדר או הפגנות מוסדרים בנוהל בהתאם לארבעה מדרגי חומרה: מדרג א' – הפגנות שקטות ללא הפרה של הסדר הציבורי (ללא שימוש בכוח ובאמצעים); מדרג ב' – הפרה של הסדר הציבורי ואי ציות להוראות המשטרה הנדרשות לשמירה על שלום הציבור ועל הסדר הציבורי (שימוש בכוח, אלה, הדיפה, מעצר); מדרג ג' – הפרה של הסדר הציבורי תוך כדי התנגדות אלימה כלפי כוחות המשטרה או הציבור באופן העלול לגרום לחבלות בגוף ונזק לרכוש (אלה, מעצר, פיזור, מערכת אקוסטית "צעקה", רימון הלם, פרשים ומכת"ז); ומדרג ד' – הפרה של הסדר הציבורי תוך כדי התנגדות אלימה קשה הכרוכה בשימוש בחפצים ואמצעים שונים על ידי מפירי הסדר כלפי כוחות המשטרה או הציבור באופן העלול לגרום לחבלות בגוף ונזק לרכוש (כדור 40 מ"מ ספוג, רימוני גז ו-FN 303).

אחת הבעיות המרכזיות בנוהל 220.010.11, היא שההגדרות של מדרגי החומרה ונסיבות המעבר ביניהן עמומות, ולכן ההחלטות עלולות להיות שרירותיות ופוליטיות. למשל, על פי הכתוב בנוהל, "השימוש באמצעים יעשה בהתאם לשיקולים מקצועיים ומבצעיים" – הגדרה כללית ועמומה ביותר. למרות שלצורך המעבר למדרגי החומרה ג' ו-ד' נדרש אישור של מפקד מרחב (ובהעדרו מפקד תחנה) או מפקד המחוז, בהתאמה, הרי שאלה מסתמכים על דיווחי מפקד האירוע בשטח. לא פעם, מתברר בדיעבד מהשוואה בין דו"חות הפעולה וחומרי החקירה של מח"ש לבין התיעוד המצולם מהשטח, שמפקדי האירועים בשטח הכינו דו"חות פעולה כוזבים או מסרו דיווחים לא מדויקים לממונים עליהם.

[24] התנועה לחופש המידע, מתפרסמים לראשונה – נהלי פיזור ההפגנות של המשטרה, אתר התנועה לחופש המידע (01.06.2023).
[25] נהלי אג"מ, נוהל הפעלה מבצעית של יחידות הפרשים (2.8.2020).

למשל, באחד המקרים שבו מפקד תחנה בירושלים התיר למנוע בכוח הנפה של דגלי פלסטין, בית המשפט קבע בפסק הדין כי הדבר התבסס על דיווחים לא נכונים מהשטח, וזאת כי נמצאו סתירות בעדותו של השוטר, שאישר שלא היו הפרות סדר וזאת בניגוד לדיווח שלו.[26]

בנוסף, אף שכל האמצעים המפורטים בנוהל מוגדרים כ"אמצעים פחות מקטלניים", הרי ששימוש בהם בניגוד להוראות הבטיחות והזהירות עלול להיות קטלני או לגרום לחבלות גוף של ממש.

שימוש באמצעים לפיזור הפגנות באופן שאינו מידתי, המושפע מזהות המפגינים

הנשיא (בדימוס) אהרון ברק קבע בעניין השימוש באמצעים לפיזור הפגנות, כי מבלי להמעיט מחשיבות האינטרס שבשמירה על הסדר הציבורי, יש לזכור כי כוחות הביטחון אינם רשאים לעשות הכול כדי לדכא התפרעות או לפתוח ציר תנועה, וכי גם כשמדובר במצבי סכנה, עליהם לנקוט רק באמצעים הסבירים בנסיבות העניין.[27]

מבדיקת הנסיבות שבהן הפעילה המשטרה לאורך השנים אמצעים לפיזור הפגנות באופן חריג עולה כי הדבר רווח יותר במקרים שבהם מדובר בקבוצות מיעוט. למשל, בהפגנות של יוצאי אתיופיה מפעילה המשטרה כוח חריג בעוצמתו כלפי אוכלוסייה זו בהשוואה למקובל מצד המשטרה בהפגנות בתוך מדינת ישראל, בנוסף למעצרים ההמוניים של המשתתפים. בפני ועדת פלמור הועלתה הטענה כי קיים נוהג רווח בקרב שוטרים לעכב ולדרוש הצגה של תעודת זהות במיוחד מאזרחים יוצאי אתיופיה, וזאת ללא הצדקה עניינית. דו"ח ועדת פלמור אישר כי "מספר לא מבוטל של אירועים אלימים, ראשיתם בדרישה מטעם השוטרים להזדהות, כאשר על פניו לא היה טעם מוברר לדרישה זו", וכי קיים חשש שהסמכות לדרוש הזדהות "מופעלת כיום באופן סלקטיבי".[28] בנוסף, משטרת ישראל הודתה כי "לאחר בדיקה עצמית מעמיקה גילינו כי אכן ישנו שיטור יתר בכל הנוגע לממשק שבין שוטרים ליוצאי קהילת אתיופיה בישראל".[29]

גם בהפגנות נגד המהפכה המשטרית, המשטרה החלה לעשות שימוש באמצעים כמו רימוני הלם כלפי המפגינים. בהפגנה ב-3.1.23 שוטר זרק רימונים על מפגינים ועיתונאים, בניגוד לנהלים והוראות הבטיחות.[30] רימון שהתפוצץ על ראשו של אחד המפגינים גרם לו לחבלות של ממש.[31]

אמצעי נוסף לפיזור הפגנות בו המשטרה עושה שימוש, הוא רכב לפיזור מים, הקרוי מכת"ז, וברכב להתזת נוזל מצחין, הקרוי "בואש". ה"בואש" מתיז נוזל בעל ריח חריף ומצחין, הדבק לאורך זמן במי שנפגע ממנו, והחשיפה אליו כרוכה בבחילה, סחרחורת וסיכונים בריאותיים. בשני המקרים ההתזה

---

[26] תא"מ 15567-07-18 **ביתן נ' מדינת ישראל** (פורסם בנבו, 17.9.2019).
[27] ע"א 1354/97 **עכאשה נ' מדינת ישראל** (פורסם בנבו, 6.12.2004).
[28] הצוות למיגור הגזענות נגד יוצאי אתיופיה, דוח מסכם, **לשכת הפרסום הממשלתית** (2016), עמ' 83-84.
[29] שרון פולבר ויניב קובוביץ, המפכ"ל על האלימות נגד אתיופים: מטבע הדברים, שוטרים חושדים בהם יותר, **הארץ** (30.08.2016).
[30] חדשות 13 (@newsisrael13), **טוויטר** (1.3.2023 13:46).
[31] **לירן לוי ומאיר תורג'מן**, הקצין שהשליך רימוני הלם נחקר במח"ש: "זרקתי לשטח פתוח, לא פגעתי במפגינים", Ynet (12.03.2023).

מבוצעת באמצעות מכונת התזה המוצבת על גג משאית, שמפזרת נוזלים באופן עוצמתי ובלתי מדויק שעלול להסב נזק גם לגורמים שאינם מעורבים באלימות בהפגנה.

לאורך השנים משטרת מחוז ירושלים נהגה לעשות שימוש במכת"זיות ובבואש במיוחד בהפגנות של חרדים. הנפגעים מכך הם המפגינים עצמם, עוברי אורח תמימים ובתי מגורים ועסק בסביבת ההפגנות. בעתירה שהוגשה לבג"ץ ב-2018 הוצגו ראיות לכך שבאחד המקרים בני זוג בשנות ה-60 לחייהם נפגעו מסילון מים שהותז על ידי מכת"זית בעת שירדו מאוטובוס בתחנה סמוכה להפגנה, וכתוצאה מכך נגרמו להם שברים בגפיים ואחד מהם נזקק לניתוח; במקרה אחר נפגעה עוברת אורח בשנות ה-20 לחייה בעינה וכתוצאה מכך אושפזה לתקופה של כשבועיים ונזקקה לניתוח; במקרה נוסף צעירה שחלפה באזור במקרה נפגעה מסילון המים, הוטחה ארצה ונגרם לה סדק בצלעות; ובאירוע אחר נפגע ילד כבן 12 מהשימוש בנוזל מסוג "בואש" כך שהוא עף באוויר כתוצאה מהפגיעה ונחת על גבו, ואף לאחר שהוא הועף המשיכו כוחות המשטרה להתיז את הנוזל לעברו ולעבר שני אנשים נוספים שניסו לסייע לו.[32]

במסגרת אותה העתירה, המשטרה לא חלקה על כך שהיא עושה שימוש מסיבי במכת"זיות וב"בואש", במיוחד לצורך פיזור הפגנות של הציבור החרדי, ונימקה זאת בכך שמדובר בהפגנות "המוניות ואלימות שאינן מתואמות עם המשטרה" וכי השימוש באמצעים אלה נעשה "על מנת למנוע את הסלמת האירועים".

השופטת ענת ברון ביקרה בפסק דינה את התנהלות המשטרה, וקבעה כי העתירה והראיות שצורפו לה מציגות תמונת מצב מטרידה בנוגע לשימוש בבואש כאמצעי לפיזור הפגנות, וכי אופן השימוש בו עלול להסב נזק משמעותי לגורמים שאינם מעורבים כלל בהפגנה. עוד הוסיפה כי מהסרטונים שהוגשו לבית המשפט נראה כי ישנם מקרים שבהם השימוש בבואש חרג מן הנהלים, למשל מבחינת זווית וכיוון ההתזה.[33] לגבי עצם חוקיות השימוש במכת"זיות וב"בואש" כתבה השופטת ברון כי מדובר באמצעי דרסטי (גם אם לא הקיצוני ביותר), שכן מדובר בחומר הנושא ריח חזק וחריף, שדבק במי שנפגע ממנו למשך זמן לא מבוטל, והחשיפה אליו מלווה בתופעות לוואי פיזיות שלפי הנטען עלולות להתפתח אף לסיכונים בריאותיים. בשים לב לכך, השימוש בבואש יכול שיישקל רק כאשר עסקינן בהפרות סדר אלימות וחמורות, בהיעדר ברירה אחרת, ובכל מקרה באופן מצומצם ומידתי, בהתאם להוראות הנהלים בנושא.[34]

בהפגנות של המיעוט הערבי והבדואי נגד "תוכנית פראוור" בשנת 2013, נעשה שימוש נרחב בכוח ובאמצעים לפיזור הפגנות. בין היתר, בבאר שבע שוטרים הכו וחנקו מפגינים וגם עשו שימוש באלות, ובסכנין נעשה שימוש ברימוני גז מדמיע, רימוני גז מטווח קצר, חניקה ודחיפה של מפגינים, כולל

[32] בג"ץ 18/5882 **שמואל אהרן אפשטיין קרויס נ' משטרת ישראל** (פורסם בנבו, 19.8.2020).
[33] שם.
[34] שם.

באמצעות סוסים.[35] בחורה נעשה שימוש ברימוני גז, זרנוקי מים ודהירה עם סוסים לתוך המפגינים,[36] ושלושה בני משפחה בדואית שהיו בדרכם חזרה לביתם מההפגנה נתפסו על ידי קבוצה של שוטרים שעינו אותם.[37]

בהפגנות "מחאת בלפור" שנערכו ביולי 2020 בירושלים, המשטרה עשתה שימוש במכת"זיות לעבר הראשים של המפגינים. בין היתר, מפגין אחד ספג סילון מים ממוקד לראשו, וכתוצאה מכך עף לאחור, איבד הכרה ונגרמה לו חבלה באוזן. מפגינה אחרת ספגה סילון מים ממוקד לפניה, וכתוצאה מכך נגרמה לה חבלה בעין.[38]

המשטרה עושה שימוש לא מוצדק במכת"זיות גם כלפי המפגינים בירושלים ובתל אביב נגד המהפכה המשטרית. בין היתר, צלם עיתונות התעלף לאחר שסילון מים פגע בצד ימין של פניו; עיתונאית נפלה ושברה את רגלה לאחר שנפגעה מסילון מים ממוקד בפניה;[39] נעשה שימוש בבואש בצומת כרכור כלפי מפגינים נגד המהפכה המשטרית, שכללו משפחות עם ילדים;[40] ומפגין נפגע מסילון מים ישירות בפניו ואובחן עם קרע בשריר העין.

הפעלת כוחות מג"ב באלימות כלפי מפגינים

במדינות דמוקרטיות לא נהוג להפעיל כוחות צבאיים או מעין-צבאיים כלפי אזרחים, למעט במקרים חריגים ביותר. אמנם ממשלת ישראל לא מפעילה את חיילי צה"ל בהפגנות בתוך שטחה של מדינת ישראל או במזרח ירושלים הכבושה, אך נוכחות כוחות מג"ב בהפגנות מייצרת שגרה אלימה.

אין נוהל מוסדר לאופן ההפעלה של מג"ב, ומדובר בכוח המופעל מבלי שמוגדרות מראש הנסיבות שבהן מותר לו לפעול מול אזרחים ודרכי הפעולה שלו. שוטרי מג"ב מופעלים על ידי המשטרה ללא הבחנה בין הפגנות אלימות להפגנות שקטות ולא אלימות. לשימוש השגרתי בכוח מעין-צבאי באכיפת החוק על מפגינים ישנן השלכות קשות. לכאורה נראה שהמשטרה משתמשת בנוכחות מג"ב בהפגנות גם כדי להרתיע מראש אנשים מלהגיע להפגנות.

חוסר ההתאמה של מג"ב לטיפול בהפגנות ברור מעצם תפקידי היחידה וכשירות השוטרים בה. בין היתר, לפי הגדרות משטרת ישראל היא מפעילה את מג"ב ככוח רב-תכליתי ללחימה בטרור, לטיפול בהפרות סדר, לסיוע בלחימה בפשיעה במגזר העירוני ובמגזר הכפרי וכוח עתודה להתערבות מהירה.[41] הדבר מתבטא גם בציוד של שוטרי מג"ב (נשקים, מיגון, אמצעים לפיזור הפגנות, ועוד)

---

[35] האגודה לזכויות האזרח, לחקור חשדות לאלימות משטרתית מופרזת בהפגנות נגד תוכנית פראוור, **אתר האגודה לזכויות האזרח** (18.07.2013).
[36] אור קשתי ושירלי סיידלר, כשהמשטרה מפגינה את כוחה מול המחאה, **הארץ** (19.12.2013).
[37] עמירה הס, המותקפים לא זיהו את פני השוטרים שהכו אותם בחושך, תיק החקירה נסגר, **הארץ** (05.08.2016).
[38] יהושע (ג'וש) בריינר, המשטרה משתמשת במכת"זיות בניגוד לנוהל שאוסר פגיעה בראשים של מפגינים, **הארץ** (26.07.2020).
[39] איתי רון, בנגוד לנהלים, המשטרה מתיזה מים ממכת"זיות ישירות לפנים של מפגינים, **המקום הכי חם בגיהנום** (03.04.2023).
[40] התנועה הדמוקרטית האזרחית (@democracymvmt), **טוויטר** (23:12 ,3.2023).
[41] מבקר המדינה, דוח שנתי מס' 60א, משמר הגבול – ארגון ותקינה (13.01.2010).

שנעשה בו שימוש מקביל על ידי חיילי צה"ל בגדה המערבית.[42] בוודאי שאין מדובר בהכשרה ובציוד שמתאימים לטיפול במפגינים.

ב-28.8.14 פנה חבר הכנסת דאז מוסי רז למפכ"ל בדרישה שיורה על הפסקת ההפניה של כוחות מג"ב לטיפול באזרחים המממשים את זכותם להפגין. ב-2.10.14 דחתה קצינת מדור יחידות מבצעיות בלשכת היועץ המשפטי של המשטרה את הדרישה והסבירה כי אף על פי שיש לשוטרי מג"ב תפקידים "סמי צבאיים" כמו לחימה בטרור ושמירה על גבולות המדינה, וישנם מצבים בהם השוטרים פועלים בכפיפות לצה"ל, מדובר בשוטרים לכל דבר ועניין, ושוטר מג"ב מאומן להיות שוטר.[43]

הנוהג של הפעלת כוחות מג"ב בהפגנות הלך ונעשה רווח יותר ככל שהתעצמו ההפגנות בשנה וחצי האחרונות.

חסינות מהעמדה לדין משמעתי ופלילי לשוטרים המעורבים באלימות שלא כדין כלפי מפגינים

התנהגות אלימה של שוטרים בעת מילוי תפקידם משפיעה הן על יכולת המשטרה למלא את תפקידיה, והן על תדמיתה הציבורית ומידת האמון הציבורי בה, אשר חיוניים להשגת שיתוף הפעולה של הציבור. במיוחד פוגעים באמון הציבור במשטרה אותם המקרים בהם פורסם תיעוד מאירועים של אלימות שוטרים שלא כדין כלפי מפגינים, אך עדיין הוחלט שלא להעמיד לדין פלילי ומשמעתי את השוטרים מטעמי מדיניות שאינם קשורים כלל לבעיות כלשהן בתשתית הראייתית, או שמלכתחילה לא נבחנה האפשרות של העמדה לדין משמעתי. בשנים האחרונות מח"ש סופגת ביקורת על התנהלותה ותפקודה מצד ארגוני זכויות אדם,[44] עורכי דין, מתלוננים והתקשורת, ואף התקיימו שלל דיונים בעניינה בכנסת.

מבחינת הדין המשמעתי, 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".[45] בפועל, למרות היקף התופעה של אלימות שוטרים והביקורת הציבורית והתקשורתית עליה, נדיר ששוטרים עומדים לדין משמעתי בגין עבירת המשמעת לפי סעיף 19(א).

בין היתר, בדוח ועדת פלמור נכתב שתיקים שקיימת בהם תלונה על שימוש בכוח מצד שוטרים, אך אינם מתאימים לטיפול במישור הפלילי, נסגרים ואינם מטופלים אף שהיו יכולים במקרים המתאימים להיחשב לעבירת משמעת.[46] מחלקת המשמעת במשטרה הודיעה לועדת פלמור שהיא סבורה שאינה מוסמכת לחקור תיקים מסוג זה, לנוכח העובדה שהגורם המוסמך בסעיף 19(ב) לחוק המשטרה להחליט

---

[42] מיכל דניאלי, להיות שוטר ולוחם במרכז המהומות: כמה קשה להיות חייל במג"ב?, Mako (01.07.2011).
[43] מכתב מאת עו"ד תמר לברטי, רפ"ק. לשכת הייעוץ המשפטי, מדור יחידות מבצעיות, **משטרת ישראל** (2.10.2014).
[44] למשל, ב-21.7.2021 פנו לשר המשפטים גדעון סער האגודה לזכויות האזרח, אגודת יהודי אתיופיה, הוועד הציבורי נגד עינויים בישראל והקליניקה המשפטית לרב תרבותיות ומגוון באוניברסיטה העברית, עם המלצות לשינויים נדרשים בעבודת מח"ש.
[45] חוק המשטרה, התשס"ו-2006.
[46] הצוות למיגור הגזענות נגד יוצאי אתיופיה, דוח מסכם, **לשכת הפרסום הממשלתית** (2016).

על העמדה לדין לפי פרט זה היא היוצאת המשפטית לממשלה או מי שהיא הסמיכה לכך. בדוח הוועדה נכתב: "בפועל עבירות אלו נופלות בין הכיסאות ואינן נחקרות כלל".[47]

ועדת פלמור המליצה שהיועצת המשפטית לממשלה תסמיך את מחלקת המשמעת במשטרה לחקור משמעתית 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 לשעבר (עו"ד מנדלבליט) קיבל את ההמלצה וכיום ישנה סמכות מקבילה להחליט על העמדה לדין, הן למנהל המחלקה לחקירות שוטרים (מח"ש) או פרקליט מדרגת ממונה ומעלה במחלקה והן למנהל מחלקת המשמעת במשטרה.[48]

בפועל, עדיין נדירים המקרים בהם שוטרים עומדים לדין פלילי או משמעתי, ובפרט לדין משמעתי לפי סעיף 19(א). לפי דו"ח מבקר המדינה, בין השנים 2019-2021 הוגשו למח"ש 1,776 תלונות, אך הוגשו כתבי אישום רק בגין 1.1% מהמקרים (132 תיקים), והועמדו לדין משמעתי בשנת 2021 רק ב-2% מהמקרים (89 תיקים מ-4,401) ומתוכם לפי סעיף 19(א) רק בכ-19% מהמקרים (כלומר, 17 תיקים בלבד).[49]

יודגש שעבירת המשמעת הקבועה בהוראת סעיף 19(א) הינה העבירה היחידה שנקבע לגביה מנגנון אישור מיוחד. אישור היועצת המשפטית לממשלה אינו נדרש בנוגע לעבירות משמעת חמורות לא פחות שמופיעות בתוספת הראשונה לחוק המשטרה, כגון זו הקבועה בסעיף 13 לתוספת הראשונה לחוק המשטרה ("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").[50]

בנוסף, ישנה מגמת עלייה מדאיגה במח"ש במספר המקרים בהם נפתחת בעקבות הגשת התלונה רק "בדיקה מקדימה", במקום חקירה פלילית. לפי הדו"ח השנתי של פרקליטות המדינה לשנת 2020, חלקם היחסי של התיקים במח"ש שבוצעה בהם בדיקה מקדימה עלה בהשוואה לשנת 2019 (כ-36% בשנת 2020 לעומת כ-15% בשנת 2019), כאשר מתוך כלל התיקים שנסגרו, 36% היו תיקים שבוצעה בהם בדיקה מקדימה.[51] בדו"ח מבקר המדינה צוין כי בשנת 2021 נעשתה בדיקה מקדימה ב-28.4% מהתיקים במח"ש.[52]

לשיטת הבדיקה המקדימה עלולות להיות השלכות קשות על אפשרות המפגינים למצות את הדין עם שוטרים אלימים שביצעו עבירות כלפיהם, וזאת מפני שעצם הליך הבדיקה עלול להוביל לשיבוש הליכים, שכן הנילונים עלולים להיחשף לתלונה ולמידע מתוכה טרם חקירתם באזהרה. כמו כן, על אף שבהנחיית היועץ המשפטי נקבע שיש לעשות כל מאמץ לקיים את הבדיקה המקדימה בפרק זמן קצר

[47] שם, עמ' 89.
[48] הנחיית פרקליט המדינה מס' 1.16, מדיניות פתיחה בחקירה והעמדה לדין בתיקי שימוש בכוח שלא כדין על ידי שוטרים (08.08.2020).
[49] מבקר המדינה, הטיפול של מח"ש והמשטרה בעבירות שוטרים (דוח שנתי של מבקר המדינה) (02.05.2023).
[50] חוק המשטרה, התשס"ו-2006.
[51] פרקליטות המדינה, דו"ח סיכום שנת 2020 (14.04.2022).
[52] מבקר המדינה, דו"ח שנתי טיפול של מח"ש והמשטרה בעבירות שוטרים (02.05.2023).

ככל הניתן - וככל שיוחלט לגנוז את התלונה למתלונן עומדת הזכות להגיש ערר - בהינתן העומס הרב המוטל על מח"ש ומחלקת עררים בפרקליטות המדינה, הבדיקה והטיפול בערר עלולים להימשך חודשים ארוכים ואף שנים. בשל חלוף הזמן, אף אם יתקבל הערר, במקרים רבים כבר לא יהיה ניתן לבצע חקירה אפקטיבית בדיעבד.

כמו כן, גם אם תיפתח חקירה פלילית, בג"ץ כבר קבע בעניין העמדה לדין של חיילי צה"ל שהפרו הנחיות כי העמדת מפקד לדין פלילי עקב טעות בשיקול דעת שנתקבלה במהלך פעילות מבצעית בתנאי שדה, אפילו שהיא מצביעה על מידה של התרשלות מצידו, מעוררת קושי ועלולה לפגוע בניהול המערכה, לגרור סטגנציה והיעדר מעוף ולהסב נזק לאינטרס הציבור.[53] הנחיית פרקליט המדינה בעניין מדיניות הפתיחה בחקירה וההעמדה לדין בתיקי שימוש בכוח שלא כדין על ידי שוטרים דומה לעמדת בג"ץ: "מטבע הדברים, קיים לעתים קושי להבחין בין פעולה הנעשית כדין, במסגרת הסמכות לשימוש בכוח, לבין מעשים העולים לכאורה כדי עבירה משמעתית או פלילית, המצדיקים פתיחה בחקירה. בין הנסיבות המשפיעות על קושי זה: הימצאותו של השוטר במצב מבצעי המחייב קבלת החלטה לאלתר; חשש הקיים לעתים לשלומו של השוטר או לאדם אחר המצוי בקרבתו; נסיבות הקשורות לאופי המשימה ולכוח האדם המצוי במקום; מידת השימוש בכוח שהופעל; ועוד... קיים חשש כי פתיחה בחקירה ללא הצדקה מתאימה לכך, עלולה ליצור "אפקט מצנן" בקרב שוטרים, להרתיעם מפני ביצוע תפקידם כדין ולהשפיע על מידת מחויבותם ותחושת שייכותם לשירות הציבורי... יש להימנע מלתייג אוטומטית שימוש בכוח שנעשה תוך כדי ביצוע משימה, כגון שמירת סדר ציבורי בהפגנה, או מעצר, כמעשה המעלה חשד סביר לביצוע עבירה".[54]

המצב הקיים כפי שתואר לעיל, שבו קיימת חסינות כמעט גורפת מפני העמדה לדין פלילי ומשמעתי של שוטרים שהפעילו כוח שלא כדין כלפי מפגינים, מזין את האלימות המשטרתית ונותן לה לגיטימציה.

סיכום ויוזמות החקיקה של מכון זולת

למרות החשיבות של חירויות הביטוי והמחאה לכל משטר דמוקרטי, ההסדר החוקי בישראל מעניק להן הגנות חלשות ועמומות. המסמך מציג מספר סוגיות הנוגעות לשימוש בכוח שאינו מידתי באופן המסכן את שלומם של המפגינים, תוך פגיעה בעיקרון השוויון, בחופש הביטוי ובחירות ההפגנה. דוגמאות רבות נוספות למקרים דומים בהם נעשה שימוש יתר באמצעים לפיזור הפגנות ובאלימות ניתן למצוא במחקר המלא של זולת בנושא זה.[55] מספרם הרב של המקרים מעיד על כך שלא מדובר בשוטרים שסרחו או במקרים ייחודיים, אלא בהתנהלות שיטתית. ניתן להניח שהדבר נובע במידה רבה מכך שהמצב המשפטי הקיים בישראל בנושא מחאה והפגנות משאיר מקום רב מדי לשיקול הדעת של השוטר בשטח. זאת מאחר שהחוק הישראלי הותיר על כנן הגבלות דרקוניות על מחאה מתקופת

[53] בג"ץ 1782/19 **סאמי עלי חסן עלי כוסבה נ' היועץ המשפטי לממשלה** (פורסם בנבו, 3.9.2020).
[54] הנחיית פרקליט המדינה מס' 3.16, מדיניות פתיחה בחקירה והעמדה לדין בתיקי שימוש בכוח שלא כדין על ידי שוטרים (08.08.2020).
[55] איתי מק, התשתית החוקית לדיכוי מחאות והפגנות בישראל, **מכון זולת** (26.3.2024).

המנדט הבריטי, שאין להן מקום במשטר דמוקרטי, בעוד שההגנות על זכות ההפגנה וחופש המחאה התגבשו בעיקר בפסיקה שאינה באה לידי ביטוי בניסוח נהלי ההפעלה של המשטרה, המבוססים על החוק היבש.

הסכנות הגלומות במצב שבו אכיפת החוק כנגד מפגינים היא שרירותית ותלויה במידה רבה בכוחות הביטחון בשטח מתחדדות עוד יותר מאז הקמתה של הממשלה ה-37 והפוליטיזציה של המשטרה תחת בן גביר, שאינו עושה כל מאמץ להסתיר את הנחיותיו למשטרה לדכא הפגנות שאינן נושאות חן בעיני הממשלה, בניגוד לחוק ולעמדת היועצת המשפטית לממשלה.

לאור האמור, להלן הצעות מכון זולת לתיקוני חקיקה שמטרתם לשפר את ההגנות החוקיות על חופש המחאה, ובראש ובראשונה להגן של שלומם וביטחונם של המפגינים.

הצעות החוק מובאות כנספח א' למסמך זה.

1. מוצע לתקן את פקודת המשטרה באמצעות הוספתו של סעיף הקובע כי פיזור ההפגנה שאושרה כדין יתבצע תוך שימוש בכוח מידתי בנסיבות העניין, כאשר על משטרת ישראל תוטל האחריות הנזיקית בגין הפרתה של חובה זו.
2. מוצע לתקן את פקודת המשטרה באמצעות הוספתו של סעיף הקובע חובה על שוטר הממלא את תפקידו במהלך הפגנה להשתמש במצלמת גוף באופן שיאסוף תיעוד סביר של האירוע. התיעוד שייאסף יישמר במשטרת ישראל ויהיה נגיש לציבור, ויועבר לגורם החוקר את התלונה במקרים שבהם הוגשה תלונה על אלימות שוטר בהפגנה.
3. מוצע לתקן את חוק המשטרה, תשס"ו- 2006 (להלן, "חוק המשטרה"), כך שיכלול חובת העמדה לדין משמעתי של שוטר כאשר בוצעה הפרה של הנחיות פתיחה באש, שימוש באמצעים לפיזור הפגנות והפעלת כוח שלא כדין.
4. מוצע לתקן את פקודת המשטרה באמצעות הוספתו של סעיף אשר יחייב את מח"ש לפתוח בחקירה פלילית בכל פעם שנודע למחלקה על מקרה בו נגרמה חבלה לגופו או נזק לבריאותו של אדם אחר בידי שוטר.
5. מוצע לבטל את המנגנון המסרבל שקבוע בהוראת סעיף 19(ב) לתוספת הראשונה לחוק המשטרה, הקובע כי במקרים בהם שוטר השתמש בכוח כלפי אדם במסגרת מילוי תפקיד בלא סמכות ובאופן שאינו מידתי, הסמכות להעמדתו לדין תהא נתונה ליועצת המשפטית לממשלה או למי שהוסמך מטעמה.
6. מוצע לקבוע בנוהל של המשטרה את התנאים להפעלת מג"ב בהפגנות ולהגבילה למקרים של אלימות קיצונית מצד מפגינים, וכן לאסור שימוש ביחידה בהפגנות לא אלימות.

מספר פנימי:

הכנסת העשרים וארבע

יוזמות: חברי הכנסת

פ//

הצעת חוק פקודת המשטרה (תיקון: הוראות בדבר פיזור הפגנות), התש"פ–2020

הוספת סעיף 89	לאחר סעיף 88 בפקודה יבוא: "89(א) פיזור ההפגנה שאושרה כדין יתבצע תוך שימוש בכוח מידתי בנסיבות העניין. (ב) על משטרת ישראל תוטל האחריות הנזיקית על הפרה של החובה האמורה בס"ק (א). (ג) השר ייקבע את דרכי הביצוע של חוק זה ובהתאם את השימוש המותר בכלים השונים בתקנות, אשר יובאו לאישור בפני ועדת הפנים והגנת הסביבה".

דברי הסבר

הצעת חוק זו נוסחה על ידי מכון זולת לשוויון וזכויות אדם.

הצעת חוק זו באה לקבוע אמות מידה ראשוניות בדבר הפעלת כוח משטרתי בכדי לפזר הפגנה שאושרה באופן לגיטימי. פקודת המשטרה כוללת בתוכה מספר הוראות הקשורות בכללים הבסיסיים למתן אישור לקיום הפגנה או התקהלות ציבורית של מעל 50 איש. היעדר ההסדרה של הנושא בחקיקה ראשית הביאה לכך שההוראות בהקשר זה נקבעו במדרג נורמטיבי נמוך: הנחיות פנימיות של היועץ המשפטי לממשלה ושל המשטרה. בשנים האחרונות אנו עדים ועדות לשימוש תכוף בכלים לא-מידתיים לפיזור הפגנות, כאשר ברובו כוון נגד קבוצות מוחלשות ומיעוטים פוליטיים, חרף ההתנגדות המתמשכת מטעם ארגוני החברה האזרחית אשר הדגישו את הסכנה הפיזית והבריאותית שנשקפת למפגינים משימוש בכלים אלו. הצעת חוק זו מבקשת להידרש לנושא ולהציע מודל מדורג לטיפול בנושא, בשילוב של חקיקה ראשית ומשנית מוסדרת לפי הכללים הקבועים במדרג הנורמטיבי בדין הישראלי.

סעיף קטן (א) בהצעת החוק הנ"ל מבקש לקבע את אמת המידה הכללית אליה המשטרה צריכה להיות כפופה בעת פיזור הפגנה, זאת גם בהתאם לנקבע בנושא זה בבית המשפט העליון בשורה של פסקי דין. לאור המורכבות של הגדרת אמות מידה מדויקות אשר יתאימו לשלל המקרים השונים שמשטרת ישראל נדרשת להתמודד איתם בשגרת היום-יום, הנוסח המוצע נועד להבטיח כי שימוש לא-מידתי בכוח הרב הנמצא בידי גורמי אכיפת החוק לא ישומש נגד מפגינים אשר ממשים את זכותם הדמוקרטית והחוקתית לחופש הביטוי.

סעיף קטן (ב) קובע מפורשות כי הפרת ס"ק (א) תיחשב כהפרת חובה חקוקה בדיני הנזיקין, ובכך תאפשר למפגינים לתבוע את המשטרה על נזקים אשר נגרמו להם בעת הפעלה לא מידתית של כוח משטרתי. סעיף זה נועד לייצר הרתעה משמעותית אף יותר למשטרת ישראל כך שתחדל להפר את העקרונות החוקתיים של הפעלת הכוח שניתנה לה, במיוחד בהקשר של מימוש זכות המחאה. סביר, לאור הדין הנזיקי בישראל, כי הנזק אשר ייפסק לטובת המפגינים יקרה כאשר ההפרה היא משמעותית ביותר. חשוב להדגיש כי האחריות הנזיקית היא של המשטרה כאורגן ממלכתי, ולא של השוטרים כפרטים יחידים.

סעיף קטן (ג) קובע כי פירוט היישום של אמת המידה הקבועה וההשלכות שלה על השימוש בכלים השונים הנמצאת בידי המשטרה תיקבע בתקנות אשר השר יביא לוועדת הפנים והגנת הסביבה בכנסת. סעיף זה מגן למעשה מפני האפשרות כי על אף החקיקה הראשית, הנהלים המשטרתיים יעמדו על קנם ולא ישתנו. חיוב השר הרלוונטי להגיש תקנות לפיקוח ולאישור של הכנסת מבטחת כי הנהלים האמורים יקבעו בהליך מסודר ושקוף לציבור.

הצעת החוק כאמור חשובה בייחוד על רקע השימוש התדיר באמצעים לא חוקתיים על ידי המשטרה בהפגנות השונות ברחבי הארץ, באופן שהבליט את הצורך בעיגון הנושא בחקיקה ראשית. עצם העברת החוק האמור בהליך החקיקה המלא של הכנסת יעורר דיון ציבורי נרחב ונדרש בהקשר של הסמכויות שניתנות לשוטרים בעת פיזור הפגנות. בנוסף, קביעת הנושא בחקיקה ראשית ומשנית מסודרת תקל על הציבור לדעת את זכויותיו בעת מימוש חופש המחאה.

מספר פנימי:

כנסת ישראל

יוזמות: חברי הכנסת

פ//

הצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (חובת שימוש במצלמות גוף בעת הפגנה), התש"ף–2020

הוספת סעיף 89א1.	בפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971, אחרי סעיף 89 יבוא:	
	89א. חובת שימוש במלצמות גוף בעת הפגנה	(א) שטר הממלא את תפקידו בעת הפגנה ישתמש במצלמת גוף באופן שיאפשר תיעוד סביר של האירוע. (ב) התיעוד שיאסף במצלמת הגוף יישמר במשטרת ישראל ויהיה נגיש לציבור ככל שאינו פוגע בפרטיות המצולם. (ג) הוגשה תלונה על אלימות שוטר בהפגנה, תמסור המשטרה את צילומי הגוף מההפגנה לגורם החוקר את התלונה, ונטל הראיה יהיה על משטרת ישראל. (ד) השר, באישור ועדת הפנים והגנת הסביבה, יתקין תקנות לעניין סעיף זה.

דברי הסבר

הצעת חוק זו נוסחה על ידי מכון זולת לשוויון וזכויות אדם.

הצעת חוק זו מבקשת לעגן בחקיקה ראשית את חובת השימוש במצלמות גוף של משטרת ישראל בעת שמירת הסדר בהפגנות ובמחאות, זאת על מנת למנוע אפקט מצנן לזכות חופש המחאה. בנוסף, מוצע לקבוע מנגנון אשר יפקיע את סמכות קביעת הנהלים לשימוש במצלמות גוף ממשטרת ישראל, על מנת שהדבר יתקיים תוך פיקוח פרלמנטרי צמוד. כך, נציגי הציבור מכל האוכלוסיות בישראל יוכלו לקחת חלק בקביעת מדיניות זו, אשר לה חשיבות גדולה להגן על חופש המחאה. כמו כן, בכדי לתמרץ שימוש נרחב במצלמות גוף, נקבע כי נטל הבאת הראיה במקרים של תלונות נגד שוטרים בעת קיום הפגנות ואסיפות יהיה על המשטרה.

סעיף קטן (א) להצעת החוק קובע כי תוטל חובה על משטרת ישראל לתעד את אירועי ההפגנה דרך מצלמות הגוף. הוראה זו לא קיימת בנהלים הנוכחיים, שכן הדבר מופקד באופן כללי לשיקול דעתם של המפקדים בשטח. לאור החשיבות של זכות המחאה, ראוי כי ייקבע כלל ברור אשר יבטיח תיעוד סביר במצלמות הגוף.

סעיף קטן (ב) נועד להבטיח את הנגישות של התיעוד ממצלמות הגוף הללו לציבור, תוך שמירה על צנעת הפרט. עניין זה קריטי בכדי שגופי תקשורת ונפגעים מאלימות משטרתית יוכלו להיחשף לתיעוד לא מצונזר של המשטרה.

סעיף קטן (ג) קובע היפוך של נטל הבאת הראיה במקרים אשר בהם בוחנים את האלימות המשטרית נגד מפגינים. לאור החובה האמורה בסעיף קטן (א), המציעים מבקשים להבטיח כי המשטרה היא זו שתצטרך להציג את העדויות לכך שהמעצר היה לא אלים. כיום, הנטל מוטל על גבו של הנפגע, למרות שלמשטרה אמור להיות יתרון יחסי בתיעוד המקרים.

סעיף קטן (ד) מבקש להבטיח כי אופן קביעת הנהלים לא יהיה באופן פנים-משטרתי, אלא בהליך מסודר, תוך פיקוח פרלמנטרי הדוק. דבר זה חשוב במיוחד נוכח האלימות המופגנת כלפי אוכלוסיות רבות שנמצאות בתת-ייצוג במשטרת ישראל.

מספר פנימי:

הכנסת העשרים וארבע

יוזמות: חברי הכנסת

_____
פ//

הצעת חוק למאבק באלימות שוטרים, התשפ"ב–2022

תיקון חוק המשטרה		
	(1)	אחרי סעיף 5 לחוק המשטרה, תשס"ו-2006 (להלן – חוק המשטרה), יבוא:
		5א. שוטר יועמד לדין משמעתי אם הייתה תשתית ראייתית כי ביצע עבירה לפי פרטים 13 ו-19(א) לתוספת הראשונה.
	(2)	פריט 19(ב) לתוספת הראשונה לחוק המשטרה – בטל.

דברי הסבר

מכון זולת מציע לתקן את חוק המשטרה, תשס"ו-2006 כך שיכלול חובת העמדה לדין משמעתי כאשר בוצעה הפרה של הנחיות פתיחה באש, שימוש באמצעים לפיזור הפגנות והפעלת כוח שלא כדין.

כיום כבר מוגדרות בתוספת הראשונה לחוק המשטרה עבירות משמעתיות אשר רלוונטיות למקרים של הפרת הנחיות פתיחה באש, שימוש באמצעים לפיזור הפגנות והפעלת כוח שלא כדין, בהוראות פרטים 13 ו-19(א).

בפועל, למרות היקף התופעה של אלימות שוטרים והביקורת הציבורית והתקשורתית עליה, נדיר ששוטרים עומדים לדין משמעתי בגין הפרת הנחיות פתיחה באש, שימוש באמצעים לפיזור הפגנות והפעלת כוח שלא כדין. במיוחד פוגעים באמון הציבור במשטרה מקרים אשר בהם פורסמו בתקשורת צילומים של אלימות שוטרים שלא כדין כלפי מפגינים ואזרחים אך

הוחלט לא להעמיד את השוטרים לדין משמעתי מטעמי מדיניות שאינם קשורים לבעיות כלשהן בתשתית הראייתית.

בין היתר, בדו"ח הצוות למיגור הגזענות כנגד יוצאי אתיופיה (ועדת פלמור),[1] נכתב שתיקים אשר קיימת בהם תלונה על שימוש בכוח מצד שוטרים אך אינם מתאימים לטיפול במישור הפלילי נסגרים ואינם מטופלים, זאת אף שהם היו יכולים במקרים המתאימים 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 לטפל בעבירה משמעתית של שימוש בכוח זה הוא היועמ"ש לממשלה, או מי שהוא הסמיך לכך. בדו"ח הוועדה נכתב: "בפועל עבירות אלו נופלות בין הכיסאות ואינן נחקרות כלל".[2]

לכן המליצה ועדת פלמור שהיועמ"ש לממשלה יסמיך את מחלקת המשמעת במשטרה לחקור משמעתית גם מקרים של שימוש בכוח שלא כדין, כאשר מח"ש החליטה שהמקרה אינו מצדיק פתיחה בחקירה פלילית, ולהחליט בשאלת ההעמדה לדין משמעתי בגינו.

היועמ"ש לממשלה קיבל את ההמלצה והחליט להסמיך גם את ראש מחלקת משמעת במשטרה לקבל החלטה להעמיד שוטר לדין משמעתי בגין עבירה של שימוש בכוח שלא כדין. ככל הידוע, בפועל, ההחלטה נתונה עדיין בידי מח"ש ומעטים המקרים שבהם שוטרים עומדים לדין.

בהקשר זה יש לציין שבג"ץ כבר קבע בעניין העמדה לדין של חיילי צה"ל שהפרו הנחיות כי העמדת מפקד לדין פלילי עקב טעות בשיקול דעת שנתקבלה במהלך פעילות מבצעית בתנאי שדה, אפילו שהיא מצביעה על מידה של התרשלות מצידו, מעוררת קושי ועלולה לפגוע בניהול המערכה, לגרור סטגנציה והיעדר מעוף ולהסב נזק לאינטרס הציבור.[3]

הנחיית פרקליט המדינה מס' 16.1 בדבר "מדיניות פתיחה בחקירה והעמדה לדין בתיקי שימוש בכוח שלא כדין על ידי שוטרים" (8 באוגוסט 2020), דומה לעמדת בג"ץ הנ"ל בנוגע להעמדה לדין של חיילי צה"ל בגין מקרים של הפעלת כוח שלא כדין בפעילות מבצעית: "מטבע הדברים, קיים לעתים קושי להבחין בין פעולה הנעשית כדין, במסגרת הסמכות לשימוש בכוח, לבין מעשים העולים לכאורה כדי עבירה משמעתית או פלילית, המצדיקים פתיחה בחקירה. בין הנסיבות המשפיעות על קושי זה: הימצאותו של השוטר במצב מבצעי המחייב קבלת החלטה לאלתר; חשש הקיים לעתים לשלומו של השוטר או לאדם אחר המצוי בקרבתו; נסיבות

---

[1] דוח הצוות למיגור הגזענות כנגד יוצאי אתיופיה, היחידה הממשלתית לתיאום המאבק בגזענות, משרד המשפטים, (יולי 2016).

[2] שם, עמ' 89.

[3] בג"ץ 1782/19 סאמי עלי חסן עלי כוסבה נ' היועץ המשפטי לממשלה (3.9.2020).

הקשורות לאופי המשימה ולכוח האדם המצוי במקום; מידת השימוש בכוח שהופעל; ועוד... קיים חשש כי פתיחה בחקירה ללא הצדקה מתאימה לכך, עלולה ליצור "אפקט מצנן" בקרב שוטרים, להרתיעם מפני ביצוע תפקידם כדין ולהשפיע על מידת מחויבותם ותחושת שייכותם לשירות הציבורי... מאחר שמקצוע השיטור כרוך ברמה גבוהה של חיכוך עם אזרחים לצורך ביצוע משימות המשטרה השונות, ונוכח החשש מיצירת "אפקט מצנן" בקרב שוטרים כמפורט לעיל, יש להימנע מלתייג אוטומטית שימוש בכוח שנעשה תוך כדי ביצוע משימה, כגון שמירת סדר ציבורי בהפגנה, או מעצר, כמעשה המעלה חשד סביר לביצוע עבירה".[4]

בהתאם נקבע בהנחיית פרקליט המדינה שלא תיפתח חקירה ויש להורות על גניזת התיק אם עולה לאחר בחינה ראשונה כי: מדובר במקרה שבו קמה לשוטר סמכות על פי דין להשתמש בכוח כלפי אדם לצורך ביצוע המשימה, והכוח שהופעל היה סביר בנסיבות העניין; או שהיה בנסיבות של הגנה עצמית; או שהשימוש בכוח ננקט במהלך פעילות מבצעית ונבע מטעות סבירה בשיקול הדעת, ובלבד שהשימוש בכוח לא חרג מן המותר, בהתחשב בטעות הסבירה.

מאחר שקיים הבדל מהותי בין טיב הפעילות המבצעית של חיילי צה"ל לבין טיב הפעילות השיטורית של המשטרה, וכן לנוכח היקף האלימות המשטרתית והנזק העצום לאמון הציבור במשטרה שנגרם בשל מקרים שבהם חרף התשתית הראייתית הוחלט שלא להעמיד לדין משמעתי – מוצע לתקן את חוק המשטרה ולהוסיף את סעיף 5א אשר בו תיקבע חובת העמדה לדין משמעתי בכל מקרה של הפרת הנחיות הפתיחה באש, הנחיות השימוש באמצעים לפיזור הפגנות ושימוש בכוח שלא כדין, כפי הגדרתם בפרטים 13 ו-19(א) לתוספת הראשונה. בהתאם, מוצע לבטל את הוראת סעיף 19(ב) המקנה את סמכות ההחלטה ליועמ"ש לממשלה או למי שהוסמך מטעמו מאחר שכפי שמתואר בדוח ועדת פלמור, הדבר הוביל לכך שבפועל עבירות אלו "נופלות בין הכיסאות ואינן נחקרות כלל".

יובהר כי בחוק המשטרה קבוע טווח רחב של ענישה לאחר הרשעה, החל מנזיפה, אשר בו תהיה אפשרות לשקול גם שיקולים שכיום נשקלים בשלב של ההחלטה אם להעמיד לדין. כלומר, השיקולים שכיום נשקלים בשלב של ההחלטה אם להעמיד לדין – אלה המביאים בדרך כלל לאי-העמדה לדין משמעתי – ימשיכו להישקל בשלב של קביעת העונש.

ההצעה נוסחה על ידי מכון זולת לשוויון וזכויות אדם.

[4] הנחיית פרקליט המדינה – מדיניות פתיחה בחקירה והעמדה לדין בתיקי שימוש בכוח שלא כדין על ידי שוטרים (18.8.2020).

מספר פנימי:

כנסת ישראל

יוזמות: חברי הכנסת

_____

פ//

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

תיקון חוק המשטרה	(1)		פריט 19(ב) לתוספת הראשונה לחוק המשטרה, תשס"ו- 2006 – בטל.
תיקון פקודת המשטרה	(2)		לאחר סעיף 49ט(ד) פקודת המשטרה [נוסח חדש], תשל"א-1971, יבוא –
		(1)	(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.

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 משמעתי 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 משמעתי את השוטרים מטעמי מדיניות, שאינם קשורים לבעיות כלשהן בתשתית הראייתית, או שכלל לא נבחנה האפשרות של העמדה לדין משמעתי.

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

[1] 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".[2]

ועדת פלמור המליצה שהיועץ המשפטי לממשלה יסמיך את מחלקת המשמעת במשטרה לחקור משמעתית 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.[3]

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 המסרבל 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-49י(א) לפקודת המשטרה [נוסח חדש], תשל"א-1971,[4] 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,[5] השימוש בסמכות החקירה מותנה בכך ש"נודע למשטרה על ביצוע עבירה"; כפי שנקבע בפסיקה,[6] 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"),[7] 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 הרתעת יתר של הנמנים עם אותו גוף אליו משתייכים הנילונים.

---

[2] שם, עמ' 89.
[3] הנחיית פרקליט המדינה 16.1 "מדיניות פתיחה בחקירה והעמדה לדין בתיקי שימוש בכוח שלא כדין על ידי שוטרים", (18.8.2020).
[4] פקודת המשטרה [נוסח חדש], תשל"א-1971.
[5] חוק סדר הפלילי [נוסח משולב], התשנ"ב-1982.
[6] בג"ץ 6410/14 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' פרקליט המדינה** (פורסם בנבו, 4.2.2015).
[7] הנחיית היועמ"ש למשלה 4.2204 "בדיקה מקדימה" (2.10.2018).

לפי הדו"ח השנתי של פרקליטות המדינה לשנת 2020,[8] 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).[9] 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 לממשלהנקבע 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.**

[8] פרקליטות המדינה, דו"ח שנתי מסכם לשנת 2020, **אתר משרד המשפטים** (14.4.2022).
[9] פרקליטות המדינה, דו"ח שנתי מסכם לשנת 2021, **אתר משרד המשפטים** (17.11.2022).