שימוש לא מוצדק בכוח ובאמצעים לפיזור הפגנות

תקציר נייר מדיניות

פעילות מחאה היא מרכיב מרכזי בחברה דמוקרטית, בעיקר כזו המכוונת כנגד השלטון ומדיניותו.[1] ממחקר משפטי מעמיק שפרסם מכון זולת עולה כי ההגנות בחוק הישראלי על זכות ההפגנה הן חלשות ועמומות, ולצידן קיימת חקיקה מנדטורית המטילה הגבלות קשות על חופש ההפגנה.[2]

מאז מתקפת הטרור האכזרית של החמאס על ישראל בשבעה באוקטובר, משטרת ישראל הולכת ומחריפה את צעדיה לדיכוי מחאות כנגד התנהלות הממשלה. מדובר בהמשך ישיר למדיניות המשטרה בתקופה שקדמה לכך, החל מכניסתו של איתמר בן גביר לתפקיד השר לביטחון לאומי. מדיניות זו מתאפיינת בנקיטת צעדים אלימים תוך שימוש בלתי סביר בכוח נגד המפגינים באופן תדיר.[3]

על פי מאגר מידע המאגד דיווחים על אלימות כלפי מפגינים, מספר מקרי האלימות המשטרתית נגד מפגינים החל מחודש מרץ 2023 ועד לחודש מאי 2024 עמד על כ-933 מקרים, עם עליות חדות בחודש יולי 2023, שיא המחאה כנגד המהפכה המשפטית, ובחודש מרץ 2024, במקביל להתחדשות ההפגנות נגד מדיניות הממשלה לגבי ניהול המלחמה ומשבר החטופים הישראלים ברצועת עזה.[4]

האלימות המשטרתית באה לידי ביטוי בין היתר באמצעים בהם נוקטת המשטרה לפיזור הפגנות, שהשימוש בהם לכאורה מוסדר בנהלי המשטרה.[5] אלא שמדובר בנהלים עמומים, המותירים שיקול דעת רחב לשוטרים בשטח, ולכן ההחלטה באילו אמצעים לנקוט ובאיזו עוצמה עשויה להיות שרירותית ופוליטית. כמו כן, על אף שהאמצעים בנוהל מוגדרים כ"פחות מקטלניים", שימוש בהם בניגוד להוראות הבטיחות עלול להיות קטלני או לגרום לחבלות גוף של ממש.

לדוגמא, המשטרה עושה שימוש באמצעים מכת"ז או בואש (רכב להתזת מים או נוזל מצחין, בהתאמה). בשני המקרים ההתזה מבוצעת באופן עוצמתי ובלתי מדויק, שעלול להסב נזק גם לגורמים שאינם מעורבים. לגבי עצם חוקיות השימוש ב"בואש" כתבה השופטת ברון כי מדובר באמצעי דרסטי, 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 שייעשה רק כאשר עסקינן בהפרות סדר אלימות וחמורות, בהיעדר ברירה אחרת, ובכל מקרה באופן מצומצם ומידתי, בהתאם להוראות הנהלים בנושא.[6]

---

[1] בג"ץ 983/17 **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] מאגר Xלימות – פלטפורמה המאגדת דיווחים של קורבנות אלימות או עדי ראייה.
[5] נהלי אג"מ, נוהל הפעלה מבצעית של יחידות הפרשיב (2.8.2020).
[6] בג"ץ 18/5882 **שמואל אהרן אפשטיין קרויס נ' משטרת ישראל** (פורסם בנבו, 19.8.2020).

למרות קביעה זו של בית המשפט, ניתן למצוא דוגמאות רבות להמשך השימוש של המשטרה במכת"ז ובבואש בהפגנות, בניגוד לנהלים.[7] דוגמא נוספת לשימוש לא מידתי באמצעים לפיזור הפגנות היא השימוש ברימוני הלם כלפי המפגינים, גם כן בניגוד לנהלים והוראות הבטיחות, באופן המהווה סכנה ממשית לביטחונם.[8]

החשש מפני שימוש לא מידתי בכוח משטרתי מתחזק כאשר לוקחים בחשבון גורמים נוספים הנוגעים להפעלת המשטרה בהפגנות. ראשית, תיקון מס' 37 לפקודת המשטרה, הקובע כי בסמכות השר לביטחון לאומי להתוות את מדיניות המשטרה ואת העקרונות הכלליים לפעילותה, הגביר את הסיכון לפוליטיזציה של המשטרה ולהפעלת שיקולים זרים בעת שימוש בכוח משטרתי לדיכוי הפגנות.[9] שנית, הפעלתם של כוחות מג"ב בהפגנות, מבלי שמוגדרים במדויק התנאים להפעלת כוחות סמי-צבאיים אלה מול אזרחים, מגבירה את החשש לשימוש מופרז בכוח כלפי מפגינים. ושלישית, החסינות הכמעט גורפת מפני העמדה לדין פלילי ומשמעתי שלה זוכים שוטרים שהפעילו כוח שלא כדין כלפי מפגינים, מגבירה גם היא את הסיכון להתרת רסן ולשימוש מופרז בכוח.[11]

הצעות מכון זולת לתיקוני חקיקה שמטרתם להגן של שלומם וביטחונם של המפגינים:[12]

1. מוצע לתקן את פקודת המשטרה באמצעות הוספתו של סעיף הקובע כי פיזור הפגנה 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, כך שיכלול חובת ההעמדה 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 בחוק המשטרה (בתוספת הראשונה), 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.

---

[7] ראו למשל: אור קשתי ושירלי סיידלר, כשהמשטרה מפגינה את כוחה מול המחאה, **הארץ** (19.12.2013); יהושע (ג'וש) ברריינר, המשטרה משתמשת במכת"זיות בניגוד לנוהל שאוסר פגיעה בראשים של מפגינים, **הארץ** (26.07.2020); איתי רון, בנגוד לנהלים, המשטרה מתיזה מים ממכת"זיות ישירות לפנים של מפגינים, **המקום הכי חם בגיהנום** (03.04.2023); התנועה הדמוקרטית האזרחית (@democracymvmt), **טוויטר** (1.3.2023, 23:12).

[8] ראו למשל: חדשות 13 (@newsisrael13), **טוויטר** (1.3.2023 13:46); לירן לוי ומאיר תורג'מן, הקצין שהשליך רימוני הלם נחקר במח"ש: "זרקתי לשטח פתוח, לא פגעתי במפגינים", Ynet (12.03.2023).

[9] פקודת המשטרה (נוסח חדש) התשל"א-1971.

[11] **איתי מק**, התשתית החוקית לדיכוי מחאות והפגנות בישראל, **מכון זולת** (26.3.2024).

[12] הצעות החוק מובאות כנספח א' למסמך זה.

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).