שימוש לא מוצדק בכוח ובאמצעים לפיזור הפגנות על ידי המשטרה

פעילות מחאה היא מרכיב מרכזי בחברה דמוקרטית, בעיקר כזו המכוונת כנגד השלטון ומדיניותו. מחקר משפטי מקיף שפרסם מכון זולת הראה כי החוק הישראלי כולל הגנות חלשות בלבד על הזכות להפגין, אך מעניק סמכויות דרקוניות למשטרה לאכיפה ולהפעלת כוח כלפי מפגינים.[1] כתוצאה מכך התהוו פרקטיקות נפוצות שהמשטרה עושה בהן שימוש לדיכוי מחאה, החל מצעדים שננקטים לפני ההפגנה (למשל באמצעות דרישת רישיון לעצם קיום המחאה), עבור בהתנהלות המשטרה במהלך ההפגנה, וכלה בכלים שנועדו להלך אימים על מפגינים גם לאחר ההפגנה (למשל באמצעות מעצר ושחרור בתנאים מגבילים).

הפרקטיקות השונות של דיכוי מחאה במהלך ההפגנה כוללות בעיקר הפעלת כוח מופרזת במטרה להביא לפיזורה המהיר. מאז ינואר 2023, לאחר הקמת הממשלה ה-37 והמחאה העוצמתית שהתפתחה בתגובה להצהרתה על קידום מהפכה משטרית, המשטרה עושה שימוש קיצוני באותו "ארגז כלים" לדיכוי מחאה שקיים בחוק בישראל מזה שנים, בעיקר באמצעות שימוש מסיבי ולא מוצדק בכוח פיזי ובאמצעים לפיזור הפגנות.

מאז כניסתו של איתמר בן גביר לתפקיד השר לביטחון לאומי, בעקבות אישור תיקון מס' 37 לפקודת המשטרה לקראת הקמת הממשלה, מדיניות המשטרה מתאפיינת בנקיטת צעדים אלימים נגד המפגינים באופן גובר ומוטה פוליטית. לאחר השבעה באוקטובר, המשטרה תחת הכוונתו של השר בן גביר פועלת לדיכוי מחאות שהמשותף להן הוא התנגדות למדיניות הממשלה – הפגנות למען שחרור החטופים, נגד המשך המלחמה, או למען הקמת ועדת חקירה ממלכתית ומיצוי הדין הציבורי והמשפטי עם נתניהו ויתר האחראים לאסון. כתוצאה ממדיניות זו, המוני מפגינים נעצרו ולחלקם נגרם נזק גופני בלתי הפיך.[2]

בנוסף, הפוליטיזציה של המשטרה תחת הממשלה הנוכחית צפויה להתחזק, בין היתר בשל מעורבותו הפסולה של השר בן גביר במינוי קציני משטרה,[3] וכן מהלכי הממשלה נגד מערכת המשפט ורשויות אכיפת החוק, כמו הצעת חוק שנועדה לבצע פוליטיזציה דומה גם במח"ש.[4] צעדים אלה, גם אם לא יתממשו, יוצרים הלך רוח ועלולים להוביל אף להחרפה נוספת של האלימות המופנית כלפי מפגינים ולסימון עוד ועוד קבוצות ומחאות כבלתי לגיטימיות בשל התנגדותן למדיניות הממשלה.

על פי מאגר מידע המאגד דיווחים על אלימות כלפי מפגינים, בשנת 2024 עמד מספר מקרי האלימות המשטרתית נגד מפגינים על 1,230 (בשנת 2023 דווחו 506 מקרים כאלה).[5] ואולם, מתוך 307 תיקים שנפתחו במח"ש בשנתיים האחרונות על אלימות שוטרים בהפגנות, רק בשלושה מקרים הוגשו כתבי אישום.[6] בנוסף, לצד היד הרכה

---

[1] איתי מק, התשתית החוקית לדיכוי מחאות והפגנות בישראל, **מכון זולת** (26.3.2024).
[2] איתי מק, משטרת בן גביר מנצלת את העיוותים בחוק כדי לדכא מחאה, **מכון זולת** (29.2.2024).
[3] חן מענית ויהושע (ג'וש) ברוינר, בן גביר הצהיר שימשיך להתערב במינויים במשטרה, חרף הסיכום עם היועמ"שית, **הארץ** (6.5.2025).
[4] איתי מק, הכפפת מח"ש לשר המשפטים: הצעה להשתלטות הממשלה על רשויות התביעה, **מכון זולת** (18.5.2025).
[5] מאגר Xלימות – פלטפורמה המאגדת דיווחים של קורבנות אלימות או עדי ראייה.
[6] 210 תיקים נסגרו, 42 הועברו לטיפול משמעתי, וב-52 תיקים טרם התקבלה החלטה. ר' משה שטיינמץ, יותר מ-300 תיקים במח"ש – רק 3 כתבי אישום, i24news (25.3.25).

בטיפול באלימות שוטרים, פעמים רבות המשטרה גם אינה נוקטת בפעולות הדרושות לשם הגנה אפקטיבית על מפגינים מפני אלימות מצד אזרחים.[7]

האלימות המשטרתית באה לידי ביטוי בין היתר בשימוש באמצעים לפיזור הפגנות, שלכאורה מוסדר בנהלי המשטרה.[8] 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 בבואש 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 שיישקל רק כאשר עסקינן בהפרות סדר אלימות וחמורות, בהיעדר ברירה אחרת, ובכל מקרה באופן מצומצם ומידתי, בהתאם להוראות הנהלים בנושא".[9]

למרות קביעה זו של בית המשפט, ניתן למצוא דוגמאות רבות להמשך השימוש של המשטרה במכת"ז ובבואש בהפגנות, בניגוד לנהלים.[10] 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.[11] בחלק מהמקרים השוטרים שמפעילים אמצעים אלו בהפגנות הם שוטרי מג"ב המתורגלים לפעילות מבצעית ולשימוש מוגבר באמצעים מסוג זה.

מניתוח מכון זולת, ישנם כמה גורמים מרכזיים שמגבירים את החשש משימוש לא מידתי בכוח משטרתי בהפגנות:

1) משטרה מוטה פוליטית – כל עוד המשטרה עודנה כפופה לשר לביטחון לאומי על פי תיקון מס' 37 לפקודת המשטרה, הקובע כי בסמכות השר לביטחון לאומי להתוות את מדיניות המשטרה ואת העקרונות הכלליים לפעילותה, ישנה סכנה לאכיפה מוטה פוליטית ולהפעלת שיקולים זרים בעת שימוש בכוח משטרתי לדיכוי הפגנות.[12]
2) חסינות שוטרים מפני העמדה לדין פלילי ומשמעתי – כפי שמבטאים הנתונים שהובאו לעיל, שוטרים שהפעילו כוח שלא כדין כלפי מפגינים זוכים לחסינות כמעט גורפת, באופן שמעודד התרת רסן ושימוש מופרז בכוח.[13]

---

[7] בשנת 2024 התקבלו במאגר xלימות 291 דיווחים על אלימות של אזרחים נגד מפגינים, ובשנת 646 2023 דיווחים. ראו ה"ש 4 לעיל.
[8] נהלי אג"מ, נוהל הפעלה מבצעית של יחידות הפרשים (2.8.2020).
[9] בג"ץ 18/5882 **שמואל אהרן אפשטיין קרויס נ' משטרת ישראל** (פורסם בנבו, 19.8.2020).
[10] ראו למשל: אור קשתי ושירלי סיידלר, כשהמשטרה מפגינה את כוחה מול המחאה, **הארץ** (19.12.2013); יהושע (ג'וש) ברייר, 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).
[11] 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).
[12] פקודת המשטרה (נוסח חדש) התשל"א-1971.
[13] איתי מק, התשתית החוקית לדיכוי מחאות והפגנות בישראל, **מכון זולת** (26.3.2024).

3) 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.

הצעות מכון זולת לתיקוני חקיקה שמטרתם להגן של שלומם וביטחונם של המפגינים:[14]

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.

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

נספח א'

מספר פנימי:

כנסת ישראל

יוזמות: חברי הכנסת

_____

פ//

הצעת חוק מאבק באלימות משטרתית, התשפ"ד – 2024

תיקון פקודת המשטרה [נוסח חדש], תשל"א-1971 (להלן, "פקודת המשטרה").	לאחר סעיף 49ט(ד) בפקודת המשטרה יבוא: (ה) נודע למחלקה על ביצוע עבירה על ידי שוטר, בה נגרמה חבלה לגופו או נזק לבריאותו של אדם אחר, אם על פי תלונה ואם בכל דרך אחרת, תפתח בחקירה.
	לאחר סעיף 88 בפקודת המשטרה יבוא: 89(א) פיזור הפגנה יתבצע בהתאם לדין, ובמידת הצורך תוך שימוש מידתי בכוח המתאים לנסיבות 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, בהסכמת היועץ המשפטי לממשלה, לאישור בפני הועדה לביטחון לאומי. (ד) השר ידווח מדי שנה לוועדה על מספר ההפגנות שפוזרו וימסור נתונים אודות כמות וסוג האמצעים לפיזור ההפגנות בהם נעשה שימוש.
	לאחר סעיף 89 בפקודת המשטרה יבוא: 89א. (א) שוטר הממלא את תפקידובעת הפגנה ישתמש במצלמת גוף באופן שיאפשר תיעוד סביר של האירוע. (ב) התיעוד שייאסף 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 זה.
תיקון חוק המשטרה, תשס"ו–2006 (להלן, "חוק המשטרה").	לאחר סעיף 5 לחוק המשטרה יבוא: 5א. שוטר יועמד לדין משמעתי אם הייתה תשתית ראייתית כי ביצע עבירה לפי סעיפים 13 ו–19(א) לתוספת הראשונה.
	פריט 19 (ב) לתוספת הראשונה בחוק בטל.

דברי הסבר

הצעת חוק זו נוסחה מטעם מכון זולת – לשוויון ולזכויות אדם.[12]

תופעת האלימות המשטתית, המתאפיינת בנקיטת צעדים אלימים מצד שוטרים תוך שימוש בלתי סביר בכוח נגד המפגינים, הולכת ומתרחבת בצל אירועי המחאה בישראל בשנים האחרונות. מטרת הצעת החוק זו היא לעגן הסדר חקיקתי רחב ומקיף שנועד להתמודד עם התופעה הן במישור הפלילי, והן במישור המשמעתי.

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.[13]

האלימות המשטרתית באה לידי ביטוי בין היתר באמצעים בהם נוקטת המשטרה לפיזור הפגנות, שהשימוש בהם לכאורה מוסדר בנהלי המשטרה.[14] 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.

החשש מפני שימוש לא מידתי בכוח משטרתי מתחזק כאשר לוקחים בחשבון את החסינות הכמעט גורפת מפני העמדה לדין פלילי ומשמעתי שלה זוכים שוטרים שהפעילו כוח שלא כדין כלפי מפגינים.[15]

[12] חלק מהצעות החוק לקוחות מדוח שפורסם על ידי מכון זולת בשיתוף הועד נגד עינויים, התשתית החוקית לדיכוי מחאה והפגנות בישראל. סעיפים 4ט(ד) בפקודת המשטרה וההצעה לבטל את סעיף 19(ב) בתוספת הראשונה בחוק המשטרה נוסחו בשיתוף הועד נגד עינויים.

[13] מאגר Xלימות – פלטפורמה המאגדת דיווחים של קורבנות אלימות או עדי ראייה.

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

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

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

עיגון הסדר חקיקתי לעניין הפעלת כוח בלתי-מידתית על ידי שוטרים במהלך פיזור הפגנה

מטרת הוספת סעיפים 89(א)-(ד) לפקודה היא לקבוע אמות מידה ראשוניות בדבר הפעלת כוח משטרתי בכדי לפזר הפגנה שאושרה באופן לגיטימי, ולהציע מודל לטיפול בתופעה ההולכת וגוברת של שימוש לא-מידתי באמצעים לפיזור הפגנות על ידי שוטרים. היעדר ההסדרה של הנושא בחקיקה ראשית הביא לכך שההוראות בהקשר זה נקבעו במדרג נורמטיבי נמוך: הנחיות פנימיות של היועץ המשפטי לממשלה ושל המשטרה. על כן מוצע לתקן את הפקודה באופן הבא:

הוספת סעיף קטן 89(א) מבקשת 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.

הוספת סעיף קטן 89(ב) מבקשת לקבוע מפורשות כי הפרת סעיף קטן (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.

הוספת סעיף קטן 89(ג) מבקשת לקבוע כי פירוט היישום של אמת המידה הקבועה וההשלכות שלה על השימוש בכלים השונים הנמצאת בידי המשטרה תיקבע בתקנות אשר השר יביא לועדה לביטחון לאומי. 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, בהסכמת היועץ המשפטי לממשלה, מבטיחה 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.

הוספת סעיף קטן 89(ד) מבקשת לקבוע כי השר ידווח מדי שנה לוועדה על מספר ההפגנות שפוזרו וימסור נתונים אודות כמות וסוג האמצעים לפיזור ההפגנות בהם נעשה שימוש. סעיף זה נועד לטובת הגברת הפיקוח על אכיפתו של סעיף זה.

ביטול מנגנון האישור המיוחד של העמדה לדין בגין עבירת משמעת שעניינה הפעלת כוח שלא כדין על ידי שוטר

על אף היקפה הרחב של תופעת האלימות המשטרתית, 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 11,776 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).[16]

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

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.[18] מחלקת המשמעת במשטרה הודיעה לועדת פלמור שהיא סבורה שאינה מוסמכת לחקור תיקים מסוג זה, לנוכח העובדה שהגורם המוסמך בסעיף 19(ב) לחוק המשטרה להחליט על העמדה לדין לפי פרט זה היא היועצת המשפטית לממשלה או מי שהיא הסמיכה לכך. בדוח הוועדה נכתב: "בפועל עבירות אלו נופלות בין הכיסאות ואינן נחקרות כלל".[19]

יודגש כי עבירת המשמעת הקבועה בהוראת סעיף 19(א) הינה העבירה היחידה שנקבע לגביה מנגנון אישור מיוחד, וכי בעקבות המלצות ועדת פלמור, כיום ישנה סמכות מקבילה להחליט על ההעמדה לדין גם למנהל המחלקה לחקירות שוטרים, לפרקליט מדרגת ממונה ומעלה במחלקה, ולמנהל מחלקת המשמעת במשטרה.[20]

לכן, מוצע לבטל את המנגנון המסורבל הקבוע בסעיף 19(ב) לתוספת הראשונה בחוק המשטרה, אשר מקנה את סמכות ההחלטה לאכיפת עבירת המשמעת לפי פרט 19(א) ליועצת המשפטית לממשלה או למי שהוסמך לכך מטעמה. במיוחד לנוכח היקף התופעה של אלימות שוטרים, אין הצדקה להחרגת אכיפת עבירת משמעת לפי פרט 19(א) ולהכפפתה לקבלת אישור מיוחד.

העמדה לדין משמעתי במקרים של הפרת הנחיות פתיחה באש, שימוש באמצעים לפיזור הפגנות והפעלת כוח שלא כדין

[16] מבקר המדינה, הטיפול של מח"ש והמשטרה בעבירות שוטרים (דוח שנתי של מבקר המדינה) (02.05.2023).
[17] חוק המשטרה, התשס"ו-2006.
[18] הצוות למיגור הגזענות נגד יוצאי אתיופיה, דוח מסכם, **לשכת הפרסום הממשלתית** (2016).
[19] שם, עמ' 89.
[20] הנחיית פרקליט המדינה מס' 1.16, מדיניות פתיחה בחקירה והעמדה לדין בתיקי שימוש בכוח שלא כדין על ידי שוטרים (08.08.2020).

כיום מוגדרות בתוספת הראשונה לחוק המשטרה עבירות משמעתיות שרלוונטיות למקרים של הפרה של הנחיות פתיחה באש, שימוש באמצעים לפיזור הפגנות והפעלת כוח שלא כדין, בהוראות סעיפים 13 ו19(א).

הצעה לתיקון חוק המשטרה, כך שיכלול חובת העמדה לדין משמעתי כאשר בוצעה הפרה של הנחיות פתיחה באש, שימוש באמצעים לפיזור הפגנות והפעלת כוח שלא כדין. כך, השיקולים שכיום נשקלים בשלב קבלת ההחלטה האם להעמיד לדין, שלרוב מביאים לאי-העמדה לדין משמעתי, יישקלו בשלב העונש.

עיגון חובה לפתיחה בחקירה פלילית בעבירות אלימות משטרתית באופן מיידי

בהוראות סעיפים 49ט(א) ו49י(א) לפקודת המשטרה, נתונות למח"ש סמכויות החקירה של שוטרים. לפי סעיף 59 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשנ"ב-1982, השימוש בסמכות החקירה מותנה בכך ש"נודה למשטרה על ביצוע עבירה". עם זאת, החוק אינו מחייב לפתוח בחקירה פלילית בכל מקרה שבו מוגשת תלונה, וניתן להורות על ביצוע בדיקה כפעולה מקדימה, אשר בהתאם לתוצאותיה יוחלט האם לפתוח בחקירה או לגנוז את התלונה.

מדאיגה מגמת עלייה 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.[21] בדו"ח מבקר המדינה צוין כי בשנת 2021 נעשתה בדיקה מקדימה ב-28.4% מהתיקים במח"ש.[22]

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, 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.

לנוכח חומרת והיקף תופעת האלימות המשטרתית, מוצע לתקן את פקודת המשטרה ולחייב את מח"ש לפתוח בחקירה פלילית בכל פעם שנודע למחלקה על ביצוע עבירה על ידי שוטר. במקרה של אלימות שוטרים, יש אינטרס ציבורי עליון במיצוי הדין, ואין מקום לשיקולי מדיניות דוגמת המעמד הציבורי של הנילון, שנקבעו בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 4.2204 כמצדיקים הסתפקות בבדיקה מקדמית בלבד.

חובת שימוש במצלמות גוף בעת הפגנה

הצעת החוק מבקשת לעגן בחקיקה ראשית את חובת השימוש במצלמות גוף של משטרת ישראל בעת שמירת הסדר בהפגנות ובמחאות. בנוסף, מוצע לקבוע מנגנון שיפקיע את הסמכות לקביעת נהלים לשימוש במצלמות גוף ממשטרת ישראל, ולהעבירה לועדת הפנים והגנת הסביבה. כך, נציגי ציבור מכל האוכלוסיות בישראל יוכלו לקחת חלק בקביעת מדיניות זו, אשר לה קיימת חשיבות גדולה בהגנה על חופש המחאה. כמו כן, בכדי לתמרץ

[21] פרקליטות המדינה, דו"ח סיכום שנת 2020 (14.04.2022).
[22] מבקר המדינה, דו"ח שנתי טיפול של מח"ש והמשטרה בעבירות שוטרים (02.05.2023).

שימוש נרחב במצלמות גוף, מוצע כי נטל 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 גוף. 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 ההיפוך על נטל הבאת הראיה במקרים שבהם בוחנים את האלימות המשטרתית נגד מפגינים. לאור החובה האמורה בסעיף קטן (א), ההצעה מבקשת להבטיח כי המשטרה היא זו שתצטרך להציג את העדויות לכך שהמעצר היה לא אלים. כיום נטל הראיה מוטל על הנפגע, וזאת שלמשטרה יתרון יחסי בתיעוד המקרים.

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