

הכנסת העשרים וחמש

יוזמים : חברי הכנסת נעמה לזימי
יוסף טייב

פ/25/3893

הצעת חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים) (תיקון – מאבק בעיכובי שווא), התשפ"ג –
2023

1. החלפת סעיף 74 בחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), התשנ"ו–1996¹ (להלן –
החוק העיקרי), במקום סעיף 74 יבוא :

”דוח על עיכוב 74. (א) עם תום העיכוב, יערוך מבצע העיכוב דוח
שבו יפרט :

(1) את העובדות ששימשו יסוד לסיבת
העיכוב, מקום העיכוב ומשך העיכוב ;

(2) אם מבצע העיכוב השתמש בכוח או
ביצע חיפוש על גופו או ברכושו של האדם
שעוכב, או שהמעוכב הובא לתחנת
המשטרה או זומן אליה – את שמו ומספר
תעודת הזהות של המעוכב.

(ב) פרטיו של כל אדם שעוכב לא יישמרו במאגר
מידע משטרתית, אם לא ננקטו הליכי חקירה או
הליכים משפטיים נוספים נגדו לאחר שהסתיים
עיכובו באותו העניין.

(ג) מבצע העיכוב ימסור לאדם שעוכב את
מספר הדוח שערך בעניינו ויידע אותו על זכותו
להגיש תלונה בגין עיכוב שווא.

¹ ס"ח התשנ"ו, עמ' 338.

הוספת סעיף 74א.2. אחרי סעיף 74 לחוק העיקרי יבוא:

תביעת נזיקין בשל 74א. הוגשה תובענה בנזיקין בטענה שלא היה יסוד
עיכוב לביצוע עיכוב, תחול הוראת סעיף 41 לפקודת
הנזיקין [נוסח חדש]².

דברי הסבר

ביום 30.6.2016, משטרת ישראל הודתה כי "לאחר בדיקה עצמית מעמיקה גילינו כי אכן ישנו שיטור יתר בכל הנוגע לממשק שבין שוטרים ליוצאי קהילת אתיופיה בישראל". תופעת שיטור היתר הינה תופעה מבישה ומשפילה, שפוגעת בזכויות האדם הבסיסיות. אף אדם אינו צריך לחשוש שיעוכב לשווא מתי שהוא ייצא מביתו כדי לבצע את הפעילויות של שגרת חייו, רק בשל צבע עורו, מוצאו האתני והעדתי, הלאום, הדת, המין והמגדר שלו, או על רקע היותו עני. אסור במדינה דמוקרטית, שסטראוטיפים ודעות שליליות ישמשו בסיס לפעולות אכיפה של המשטרה. "עיכוב מוגדר בהוראת סעיף 66 לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), תשנ"ו-1996 (להלן – חוק המעצרים), "הגבלת חירותו של אדם לנוע באופן חופשי", ולכן מעצם טיבו טמונה בעיכוב פגיעה בחירות האישית, המוגנת בסעיף 5 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו שקובע כי "אין נוטלים ואין מגבילים את חירותו של אדם במאסר, במעצר, בהסגרה ובכל דרך אחרת". הפגיעה נגרמת אף אם מדובר בעיכוב שנמשך דקות ספורות ובהתאם המחוקק לא הגדיר זמן מינימום שייחשב כ"עיכוב". העיכוב פוגע בזכות החוקתית לחופש התנועה המכירה בחירותו של הפרט לנוע למחוז חפצו ללא הפרעה. העיכוב פוגע בזכות החוקתית לכבוד של המעוכב ועלול לגרום להשפלה, במיוחד כאשר מדובר בעיכוב אל מול עיני עוברים ושבים. ההשפלה נובעת מכך שהעיכוב מתייג את המעוכב כמי שחשוד בביצוע עבירה או מעשה פסול אחר. העיכוב אף עלול לכלול או להוביל לפעולות שיטור נוספות שעשויות לקחת זמן, ולא פעם האדם נותר בעלטה בנוגע לסיבה שבגינה הוא מעוכב ובאשר להיקף הפעולות שנקטות או יינקטו לגביו על ידי המשטרה. העיכוב עלול לפגוע בזכות לשוויון. אף שחוק המעצרים נותן סמכות עיכוב בשל חשד שבוצעה עבירה או כדי למנוע ביצוע עבירה, אפשר לצפות שבחלק מהמקרים יעוכבו אנשים בהתבסס על מאפיינים שאינם צריכים לעניין, כגון צבע עור, מוצא אתני, עדה, לאום ודת, מין ומגדר, או על רקע היותו של אדם עני או דר רחוב. בהקשר זה, השופט ניל הנדל התייחס בפסק דינו בעניין "ועדות הקבלה" למורכבת תופעת האפליה: "ייתכנו לה הסברים שונים. לדעתי ניתן להתייחס לשלושה סוגים של הפליה. הסוג האחד הוא הפליה מכוונת וגלויה. הסוג השני הוא הפליה מוסווית, בגדרה המפלה מסתיר את כוונותיו מהאחר. הסוג השלישי הוא הפליה בלתי מודעת, שבה למעשה המפלה מסתיר את דבר ההפליה מעצמו. לדעתי, הסיכון להפליה הכרוך בהרכב הוועדה משויך בעיקר לסוג האחרון. במאמר בכתב עת משפטי של אוניברסיטת סטנפורד, הובהר כי הפליה בלתי מודעת ניזונה מסטריאוטיפים שהוטמעו בהכרתנו. ביחס לשונה מאיתנו,

² דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 10, עמ' 266.

קל לנו לפתח תחושות של ניכור וסלידה, המשמשות כר פורה ליצירת תיוגים חברתיים שליליים... הסבר נוסף להפליה בלתי מודעת מתמקד בנטייתנו להעדיף את בני הקבוצה שלנו על פני בני הקבוצות האחרות (in-group sympathy), ובנטייתנו להירתע מכל מי שאינו משתייך לקבוצתנו...".

לצורך פיקוח חיזוני-ציבורי ופיקוח פנימי של המשטרה, שיהיו ממשיים ואפקטיביים, לגבי התנהלות השוטרים בכל הנוגע להפעלת סמכות העיכוב, הרי שאין די בקביעת נהלים שאמורים למנוע מראש עיכוב שלא כדין, אלא יש צורך בקביעת חובת תיעוד בדוח של כל עיכוב באופן שיאפשר את בדיקת חוקיותו בדיעבד.

סמכות העיכוב וחובת עריכת דוח עיכוב, מוסדרות בחוק המעצרים וכן בפקודת המטה הארצי מס' 14.01.34, בדבר "עיכוב, מעצר ושחרור".

חוק המעצרים חוקק בשנת 1996 על רקע ריבוי הביקורות החריפות והצטברות הנתונים המדאיגים על השימוש הנרחב מדי בסמכויות המעצר.

בהצעת החוק הממשלתית המקורית של חוק המעצרים, לא נקבע זמן מינימום של עיכוב או תנאי אחר לצורך הטלת חובה על השוטר המעכב למלא דוח ("עם תום העיכוב, יערוך בעל הסמכות דוח, שבו יפרט את שמו של מי שעוכב, סיבת העיכוב ומשך העיכוב"). אך בנוסח שחוקק, סעיף 74 קובע כי עם תום העיכוב יערוך מבצע העיכוב דוח שבו יפרט את שמו של מי שעוכב, סיבת העיכוב ומשך העיכוב, רק אם האדם הובא לתחנת המשטרה או זומן אליה, או אם האדם עוכב לפרק זמן של עשרים דקות או יותר.

התניית חובת הכנת דוח בחלוף זמן מינימום של עשרים דקות, סותרת את החלטת המחוקק בסעיף 66 שלא להגדיר משך זמן מינימום שייחשב כ"עיכוב", ולכן מתעלמת מהפגיעות בחירות, בחופש התנועה, בכבוד ובשוויון שעלולות להיגרם לאדם מעצם העיכוב שנמשך פחות מעשרים דקות. ההתניה מתעלמת מכך שפעמים רבות ראשית שלל הפעולות המשטרתיות והחיכוכים בין אזרחים לשוטרים, הינה בעצם דרישת העיכוב ללא הצדקה ושלא כדין, על בסיס תיוג. עיכוב שלא כדין ועל בסיס תיוג, עלול להוביל ל"תאונת שרשרת" של פגיעה בזכויות אדם, שכן העיכוב עלול לכלול או להוביל פעולות השיטור הנוספות, כגון מעצר, הפעלת כוח, חיפוש גופני או פתיחת תיק חקירה, וכך להנציח את תופעת אכיפת היתר כלפי אוכלוסיות מיעוטים ומוחלשות.

כך למשל, בחודש פברואר 2016, בעקבות גל מחאות שהובילו פעילים חברתיים בני העדה האתיופית, הורתה הממשלה על הקמתו של צוות בין-משרדי שיגבש תכנית פעולה למיגור תופעת הגזענות נגד יוצאי אתיופיה (החלטת ממשלה מס' 1107 מיום 4.2.2016) (להלן: ועדת פלמור). בפני ועדת פלמור, הועלתה הטענה כי קיים נוהג רווח בקרב שוטרים לעכב ולדרוש הצגה של תעודת זהות מאזרחים יוצאי אתיופיה, וזאת ללא הצדקה עניינית. בחודש יולי 2016 פרסמה ועדת פלמור דוח מסכם (להלן – דוח ועדת פלמור), שאישר 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" (עמ' 83-84 לדוח ועדת פלמור). בעקבות כך המליצה הוועדה, בין היתר, כי משטרת ישראל תקבע נהלים ברורים אשר יאפשרו יישום שוויוני של סמכותה לדרוש מאדם להזדהות, וכן נקבע כי יש לקיים בקרה על אופן הפעלת הסמכות במקרים קונקרטיים, וזאת על מנת לוודא כי היא מיושמת באופן ענייני בכל אירוע ואירוע (עמ' 84 לדוח ועדת פלמור).

בדוח שנתי 72א של מבקר המדינה, נמצא שהשוואה לכלל האוכלוסייה מלמדת כי בכל שלבי הליך האכיפה הפלילי, החל במעצר, עבור דרך פתיחת תיק החקירה וכלה בהגשת כתב אישום, שיעורם של יוצאי אתיופיה גדול משיעורם באוכלוסייה. למשל, שיעור תיקי החקירה של יוצאי אתיופיה בשנת 2019 היה גדול במידה ניכרת משיעורם באוכלוסייה (1.7%): פי 3.8 בקרב קטינים ופי 1.9 בקרב בגירים. הנתונים מעידים על שיטור יתר כלפי אוכלוסייה זו. הנתונים גם מראים על חריגות גבוהה במיוחד עבור קטינים יוצאי אתיופיה.

בפועל, אפילו החובה המצומצמת לעריכת דוח עיכוב שקיימת כיום בהוראת סעיף 74 לחוק המעצרים, אינה מיושמת באופן תקין. המשטרה אינה מפרטת בדוחות השנתיים שלה לציבור, את מספר העיכובים שנעשו אלא רק את מספר המעצרים. לפי דוח שנתי 70ב של מבקר המדינה, לשנת 2020, המשטרה כן מסרה לו נתונים מספריים לגבי היקף העיכובים אך נמצא שישנה אי-הלימה בין מגמת השימוש בסמכות העיכוב לבין מגמת השימוש בסמכות המעצר והיקף תיקי החקירה שטופלו, זאת בשל העדר תיעוד תקין בדוחות של מלוא העיכובים שבוצעו.

הנתונים שהמשטרה מסרה למבקר המדינה היו תמוהים וסותרים. למשל, לפי נתוני המשטרה בשנת 2018 היו 109,907 מעוכבים אך מולאו 138,859 דוחות עיכוב (כלומר, מספר המעוכבים היה נמוך ממספר הדוחות שמולאו). מתוך המספר הכולל של נתוני המעצרים בשנים 2016-2018, בכ-125,000 מהמעצרים (72%) לא נמצאו מסמכים המעידים שנעשה שימוש בסמכות העיכוב לפני שנעצר החשוד והובא לתחנת המשטרה. המשטרה הסבירה כי הדבר נובע בשל העדר חיבור של כל יחידותיה למערכת הממוחשבת המאפשרת את מילוי הדוחות באופן מקוון, ואי-הזנה במערכת הממוחשבת של הדוחות שמולאו ידנית. מבקר המדינה קבע בצדק: "עיכוב שאינו מתועד מונע מהמשטרה את האפשרות לוודא, ברמה הארצית ובתיק הספציפי, שהיא עושה שימוש מידתי וראוי בסמכויותיה – כלומר, ששוטרים אכן מעדיפים להשתמש בסמכות העיכוב על פני סמכות המעצר ומונעים בכך פגיעה יתרה בחשודים. על המשטרה להחזיק בנתונים מלאים על השימוש בסמכות העיכוב וכן לתעד במערכות הממוחשבות את השימוש בסמכות זאת, לרבות תיעוד שמאפשר זיהוי חד-ערכי של המקרים. ככלל, על השוטרים להכין את הדוח באופן מקוון באמצעות המערכות הממוחשבות. אם הם הכינו את הדוח ידנית, עליהם להזיננו במערכת הממוחשבת לאחר מעשה, בהתאם לפרמטרים המופיעים בו, על מנת לאפשר את איתורם וניתוחם של הנתונים".

על אף שבדוח שנתי 70ב של מבקר המדינה נמצא כי המשטרה אינה מתעדת באופן מלא את העיכובים שהיא מבצעת, על בסיס הנתונים הקיימים, בדוח שנתי 72א של מבקר המדינה הוא מצא כי שיעור העיכובים שבוצעו בקרב יוצאי אתיופיה היה 3.5% - 3.1% מהעיכובים שבוצעו לכלל האוכלוסייה באותן שנים, והוא גדול משיעור יוצאי אתיופיה באוכלוסייה שהוא 1.7%. בעיית שיטור היתר כלפי אוכלוסיות מיעוטיות, בהקשר הספציפי של עיכוב, מוכרת ונידונה גם במדינות אחרות.

כך למשל, השופטת שירה שנדלין בבית המשפט במדינת ניו יורק, קבעה שמדיניות משטרת עיריית ניו יורק של עיכובים המשולבים עם חיפושים גופניים לנשק, המכונה "Stop and Frisk", הפרה את התיקון הרביעי לחוקת ארה"ב, מאחר שאפשרה אפליה על בסיס גזע; השופטת שנדלין קבעה את עמדתה לאור

הנתונים שהמשטרה הוציאה מדוחות העיכוב (טופס UF-250 שהיה בתוקף משנת 2002) שמילאו השוטרים בין השנים 2004-2012 וחשפו כי מתוך כ-4.4 מיליון עיכובים כ-85% מהמעוכבים היו שחורים או היספאנים, ורק כ-10% לבנים. רק ב-52% מהעיכובים גם בוצע חיפוש גופני של נשק. 6% אחוזים מהעיכובים הובילו למעצרים, ו-6% מהעיכובים הובילו לזימון לתחנת המשטרה, כלומר ב-88% העיכובים לא הובילו לפעולה משטרתית נוספת. נתפס נשק רק ב-1% מהעיכובים של שחורים, ב-1.1% מהעיכובים של היספאנים וב-1.4% מהעיכובים של לבנים; על אף שבעשור הקודם משטרת ניו יורק קבעה בנוהל פנימי את החובה בכל חודש לבצע בדיקה מדגמית של טפסי ה-UF-250 שמולאו, ולבדוק את חוקיות העיכובים שצוינו בהם, וכן עיריית ניו יורק הסכימה גם היא לבצע בדיקות מדגמיות כאלה – בפסק דין נקבע שבפועל פעמים רבות השוטרים כלל לא מילאו דוח עיכוב, או שמילאו דוח באופן חלקי ולקוי. כך למשל, בין השנים 2004 עד 2009, אחוז המקרים בהם שוטר כשל מלמלא בדוח את העובדות ששימשו לחשד לביצוע עבירה, גדל מ-1% ל-36%. שוטרים רבים לא מילאו דוחות במיוחד כאשר העיכוב לא כלל פעולות משטרתיות נוספות. לכן, השופטט שנדלין קבעה שסביר להניח שמספר העיכובים אף היה גבוה יותר; עוד נמצא כי הופעל לחץ על השוטרים להגדיל את מספר העיכובים שביצעו; מאז פסק הדין חלה ירידה עצומה בביצוע פעולות "Stop and Frisk" בעיר ניו יורק. בעוד שבשנת 2010 תועדו 601,285 עיכובים, בשנת 2020 תועדו רק 9,544 עיכובים.

דוגמה נוספת היא בקנדה. בשנת 2018 ביצעה נציבות זכויות האדם של אונטריו חקירה מקיפה בנושא גזענות, אפליה ותיוג של משטרת טורונטו כלפי שחורים. דוח נציבות זכויות האדם של אונטריו הצביע על חוסר סמכות בעיכוב של אזרחים שחורים על ידי המשטרה.

בנוסף על בעיית התניית עריכת דוח במשך מינימום של עשרים דקות, בסעיף 74 נקבע שבדוח העיכוב יפורט תמיד שמו של מי שעוכב. בפועל, בטופס דוח העיכוב של משטרת ישראל על השוטר למלא מספר תעודת זהות, שם פרטי ומשפחה, שם האב ותאריך לידה. בהינתן שלא כל עיכוב כולל פעולות חיפוש וחקירה נוספות ולא מוביל להליכים משפטיים, הרי שאין מקום לאפשר למשטרה לבנות מאגר של מעוכבים אשר פוגע בזכותם החוקתית לפרטיות, שמעוגנת בהוראת סעיף 7 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, מאגר שעלולות להיות לו השלכות שליליות על אדם בדומה לרישום במרשם הפלילי.

בהקשר זה, דוח ועדת פלמור וכן מבקר המדינה התייחסו לכמות התיקים הפליליים נגד יוצאי אתיופיה שגבוהה באופן משמעותי משיעורם באוכלוסייה ולהשלכות הרישום הפלילי עליהם. ביום 9.3.2022 נשיא המדינה ושרת המשפטים פרסמו קריאה מיוחדת ליוצאי העדה האתיופית להגיש בקשות למחיקת רישום פלילי לרגל הסיגד. נכתב בה כי "הבקשות תישקלנה בחיוב, מתוך אמונה בתרומה הגדולה של צעירים אלו לחברה הישראלית כולה".

כך למשל, במשטרה נעשה שימוש פנימי בהגדרה עמומה שאינה מעוגנת בחוק של אדם כ"בדוקאיי", כלומר, אדם שהמשטרה חושדת בו ולכן יש לעקוב ולבדוק את מעשיו. רישום מצטבר של עיכובים עלול להוביל לאכיפה מוגברת ולא מוצדקת כלפי אדם. בפסק הדין של הרשם בכיר מוהנד חליאלה בתביעה בגין עיכוב לצורך חיפוש ברכב של "בדוקאיי", הוא כתב: "העובדה שאדם מוכרז "בדוקאיי" כשלעצמה אין בה כדי להקים עילה לחיפוש. גיליון ר"פ, ארוך ככל שיהיה, אינו יכול להפריד בין האדם לבין זכויותיו. אף

השימוש בביטוי "בדוקאיי" מוקשה בעיני מאחר שהוא מצמיד תכונת אופי של מי ש"טעון בדיקה". מכאן סבור אני כי לא רק שאין להכיר בסטטוס של "בדוקאיי" כשלעצמו כעילה לחיפוש אלא יותר מכך – יש לבדוק בכל מקרה ומקרה את משקלו הסגולי של סטטוס זה על ידי בדיקת העבירות בהן הורשע, נחקר, או נחשד אותו אדם. ככל שמדובר בעברות קלות יותר ומעטות יותר, כך יגבר הצורך במשקל כבד יותר של הנסיבות הנוספות אשר בהצטרפן משתכלל היסוד הסביר לחשד שמקים עילה לפגיעה בכבודו, בפרטיותו ובחירותו של "הבדוקאיי" על ידי העיכוב ועריכת החיפוש. חובה עלינו להיות זהירים זהירים מהפיכת בעלי הסטטוס של "בדוקאיי" ל"חשודים נצחיים" אשר שוטרים מחפשים על גופם ובכליהם בכל אשר ייפגשו בהם".

לכן מוצע לבטל את הוראת סעיף 74 בחוק המעצרים ולהחליפה בחובה גורפת של עריכת דוח עם תום כל עיכוב, כאשר בדוח יפורטו העובדות ששימשו יסוד לסיבת העיכוב, מקום העיכוב ומשך העיכוב; לצורך הגנה על הזכות לפרטיות וכדי למנוע הקמת מאגר מעוכבים שעלולות להיות לו השלכות שליליות על אדם בדומה לרישום במרשם הפלילי, מוצע שככל שמבצע העיכוב השתמש בכוח או ביצע חיפוש על גופו או ברכושו של אדם שעוכב, או שהמעוכב הובא לתחנת המשטרה או זומן אליה, רק אז יפורטו בדוח גם שמו ומספר הזהות של המעוכב; בהתאם, מוצע לקבוע במפורש שהמשטרה לא תנהל מאגר מידע ובו פרטיו של כל אדם שעוכב, אשר לא ננקטו הליכי חקירה או הליכים משפטיים נוספים נגדו לאחר שהסתיים עיכובו באותו העניין (אם ננקטו הליכי חקירה או הליכים משפטיים, ממילא ההליכים יופיעו ברישום הפלילי); כמו-כן, מוצע לקבוע שמבצע העיכוב ימסור לאדם שעוכב את מספר הדוח שערך בעניינו ויידע אותו על זכותו להגיש תלונה.

בנוסף, מוצע לקבוע שאם תוגש תובענה בנוזיקין בטענה שלא היה יסוד לעיכוב, תחול הוראת סעיף 41 לפקודת הנוזיקין [נוסח חדש]. כלומר, על המדינה והשוטר יהיה נטל הראייה שלא הייתה לגבי המקרה שהביא לידי הנזק התרשלות שיחולו עליהם. זאת במטרה להקל על מעוכבים לקבל סעד בגין נזקיהם והפרת זכויות האדם ואזרח שלהם, וכן כדי לתמרץ את המדינה, המשטרה והשוטרים, מראש לא לעכב אדם שלא כדין וללא הצדקה וגם להקפיד על הכנת דוחות עיכוב תקינים.

ההצעה נוסחה בסיוע "מכון זולת" – לשוויון וזכויות אדם" ו"הועד הציבורי נגד עינויים בישראל".

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים
והונחה על שולחן הכנסת ביום
ח' באב התשפ"ג (26.07.2023)