

הכנסת העשרים וחמש

יוזמת: חברת הכנסת פנינה תמנו

פ/25/5663

הצעת חוק למאבק באלימות משטרתית (תיקוני חקיקה), התשפ"ה–2025

תיקון פקודת המשטרה

1. בפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א–1971¹ –

(1) בסעיף 49ט, אחרי סעיף קטן (ד) 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 בחקירת אותו שוטר.";

(2) אחרי סעיף 89 יבוא:

"תיעוד בעת 89א. (א) שוטר הממלא את תפקידו בעת אסיפה או אסיפות ותהלוכות תהלוכה ישתמש במצלמת גוף באופן שיאפשר תיעוד סביר של האירוע.

(ב) התיעוד שייאסף במצלמת הגוף יישמר במשטרת ישראל ויהיה נגיש לציבור, ובלבד שאינו פוגע בפרטיות המצולם.

(ג) השר, באישור הוועדה לביטחון לאומי של הכנסת, יתקין תקנות לעניין זה.";

(3) בסעיף 90, אחרי סעיף קטן (ג) יבוא:

"(ד) הוראה על פיזור אסיפה או תהלוכה תתבצע בהתאם לדין, ובשעת הצורך תוך שימוש בכוח סביר בנסיבות העניין.

¹ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 17, עמ' 390.

(ה) הפרה משטרת ישראל את האמור בסעיף קטן (ד) ונגרם בשל כך נזק, תישא באחריות נזיקית לאותו הנזק.

(ו) השר יקבע, בהסכמת היועץ המשפטי לממשלה, ובאישור הוועדה לביטחון לאומי של הכנסת, הוראות לעניין ביצועו של סעיף זה ואת דרכי השימוש באמצעים לפיזור הפגנות."

תיקון חוק המשטרה 2. בחוק המשטרה, התשס"ו-2006 –

(1) בסעיף 6, האמור בו יסומן "א" ואחריו יבוא:

"(ב) נודע לגורם המוסמך להעמיד לדין משמעתי לפי חוק זה על ביצוע עבירה לפי פרטים 13 או 19 לתוספת הראשונה, אם על פי תלונה ואם בכל דרך אחרת – חובה עליו להעמידו לדין משמעתי.";

(2) בתוספת הראשונה, בפרט 19, פרט משנה (ב) – יימחק.

ד ב ר י ה ס ב ר

תופעת האלימות המשטרתית, 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 הישראליים ברצועת עזה.

האלימות המשטרתית באה לידי ביטוי בין היתר באמצעים בהם נוקטת המשטרה לפיזור הפגנות, שהשימוש בהם לכאורה מוסדר בנהלי המשטרה. 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 משטרתית מתחזק כאשר לוקחים בחשבון את החסינות הכמעט גורפת מפני העמדה לדין פלילי ומשמעתי שלה זוכים שוטרים שהפעילו כוח שלא כדין כלפי מפגינים.

לאור האמור, הצעה זו מאגדת תיקוני חקיקה שמטרתם לשפר את ההגנות החוקיות על חופש המחאה,

² ס"ח התשס"ו, עמ' 130.

ובראש ובראשונה להגן של שלומם וביטחונם של המפגינים.

מוצע בהצעת החוק לעגן הסדר חקיקתי לעניין הפעלת כוח בלתי-מידתית על ידי שוטרים במהלך פיזור הפגנה. מטרת הוספת סעיפים קטנים (ד) עד (ו) לסעיף 90 לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971 (להלן – הפקודה), היא לקבוע אמות מידה ראשוניות בדבר הפעלת כוח משטרתית 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, כגון הנחיות פנימיות של היועץ המשפטי לממשלה ושל המשטרה. על כן מוצע לתקן את הפקודה כך שתיקבע 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 יישמש נגד מפגינים אשר ממשים את זכותם הדמוקרטית והחוקתית לחופש הביטוי.

עוד מוצע 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 משטרתית. 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.

בנוסף, הצעת החוק מבקשת לקבוע כי פירוט היישום של אמת המידה הקבועה וההשלכות שלה על השימוש בכלים השונים הנמצאת בידי המשטרה תיקבע בתקנות שיאושרו בוועדה לביטחון לאומי של הכנסת. 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 במיוחד על רקע השימוש התדיר באמצעים לא חוקתיים על ידי המשטרה בהפגנות השונות ברחבי הארץ, באופן שהבליט את הצורך בעיגון הנושא בחקיקה ראשית. עצם העברת הצעת החוק האמורה 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.

מעבר לכך, הצעת החוק מבקשת לבטל 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 פרט 19(א) לתוספת הראשונה לחוק המשטרה, התשס"ו-2006 (להלן – חוק המשטרה). לפי דו"ח מבקר המדינה בעניין הטיפול של מח"ש והמשטרה בעבירות שוטרים, בין השנים 2019-2021 הוגשו למח"ש 11,776 תלונות, אך הוגשו כתבי אישום רק בגין 1.6% מהמקרים (200 תיקים), והועמדו לדין משמעתי בשנת 2021

רק ב-2% מהמקרים (89 תיקים מתוך 4,401) ומתוכם רק כ-20% מהמקרים התבססו על סעיף 19(א) (כלומר, 17 תיקים בלבד).

מבחינת הדין המשמעתי, כיום מוגדרת בפרט 19(א) לתוספת הראשונה לחוק המשטרה, 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 פרט 19(א) כאמור.

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. מחלקת המשמעת במשטרה הודיעה לוועדת פלמור שהיא סבורה שאינה מוסמכת לחקור תיקים מסוג זה, לנוכח העובדה שהגורם המוסמך לחקור עבירה משמעטית של שימוש בכוח לפי התוספת הראשונה לחוק המשטרה הוא מח"ש. לכן, נכתב בדוח הוועדה: "בפועל עבירות אלו נופלות בין הכיסאות ואינן נחקרות כלל".

יודגש כי עבירת המשמעת הקבועה בהוראת פרט 19(א) היא 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.

לכן, מוצע לבטל את המנגנון המסורבל הקבוע בפרט 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.

כמו כן, מוצע לתקן את חוק המשטרה, כך שיכלול חובת העמדה לדין משמעתי כאשר בוצעה הפרה של הנחיות פתיחה באש, שימוש באמצעים לפיזור הפגנות והפעלת כוח שלא כדין – עבירות משמעטיות המוגדרות בתוספת הראשונה לחוק המשטרה בפרטים 13 ו-19(א). כך, השיקולים שכיום נשקלים בשלב קבלת ההחלטה האם להעמיד לדין, שלרוב מביאים לאי-העמדה לדין משמעתי, יישקלו בשלב העונש.

בהוראות סעיפים 49ט(א) ו-49י(א) לפקודה, נתונות למחלקה לחקירות שוטרים שבמשרד המשפטים (להלן – מח"ש) סמכויות החקירה של שוטרים. לפי סעיף 59 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982, השימוש בסמכות החקירה מותנה בכך ש"נודע 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.

מגמת עלייה במח"ש בדבר מספר המקרים בהם נפתחת בעקבות הגשת התלונה רק "בדיקה מקדימה", במקום חקירה פלילית מדאיגה. 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. בדוח מבקר המדינה צוין כי בשנת 2021 נעשתה בדיקה מקדימה ב-28.4% מהתיקים במח"ש.

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 הנילוונים 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 המשטרית, 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.

עוד 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 לוועדה לביטחון לאומי של הכנסת. כך, נציגי ציבור מכל האוכלוסיות בישראל יוכלו לקחת חלק בקביעת מדיניות זו, אשר לה קיימת חשיבות גדולה בהגנה על חופש המחאה.

בהתאם מוצע להוסיף את סעיף 89א לפקודה:

סעיף קטן (א), 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 משטרית יוכלו להיחשף לתיעוד לא מצונזר של המשטרה.

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

הצעת חוק זו נוסחה בשיתוף עם מכון זולת – לשוויון ולזכויות אדם.

הצעת חוק זהה הונחה על שולחן הכנסת העשרים וחמש על ידי חברת הכנסת נעמה לזימי וקבוצת חברי הכנסת (פ/4838).

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים
והונחה על שולחן הכנסת ביום
כ"ד באדר התשפ"ה (24.03.2025)

