

## חיזוק האכיפה בעבירות של יידוי אבנים

### הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י מ ,

בהמשך להמלצות הצוות הבין-משרדי בנושא המצב הביטחוני במזרח ירושלים, המצורפות כנספח א להחלטה זו; ומתוך הכרה בצורך להתמודד באופן נחוש ומחמיר ובכלים משפטיים אפקטיביים עם עבריינות לאומנית הכוללת יידוי אבנים אשר הפכה לתופעה שכיחה בשנים האחרונות:

1. להנחות את משרד המשפטים להביא בהקדם לאישור ועדת השרים לענייני חקיקה את טיוטת החוק לתיקון חוק העונשין, התשל"ז-1977 הקובע עבירה חדשה ביחס ליידוי אבנים, ואשר נותן מענה לנסיבות שונות של עבירה זו, לאחר ליבון הערות הציבור לתזכיר החוק שהופץ בנושא.

2. היועץ המשפטי לממשלה הודיע לממשלה כי נערכת עבודת מטה לשם עדכון בהקדם של הנחיית פרקליט המדינה מס' 2.19 (מדיניות האכיפה בעבירות של יידוי אבנים) באופן שההנחיה המתוקנת תעסוק בשלושה נושאים:

א. מדיניות הגשת כתבי אישום בעבירות אלו: גיבוש מבחנים ומדדים ברורים לייחוס עבירות מתאימות למי שמיידיים אבנים לעבר אזרחים, שוטרים וכלי רכב;

ב. מדיניות מעצרים: גיבוש קריטריונים ברורים להגשת בקשות מעצר עד תום ההליכים נגד מיידי אבנים, תוך מתן דגש לנסיבותיו של המעשה;

ג. מדיניות ענישה: גיבוש קווים מנחים לקביעת עמדת המדינה בעניין עונשיהם של מיידי אבנים, במטרה להביא להחמרת הענישה הנוהגת, ובמגמה להביא להטלת מאסרים משמעותיים לריצוי בפועל, מאסרים על תנאי וכן שקילת הטלת קנסות במקרים המתאימים, לרבות הטלת קנס או תשלום פיצויים על הוריו של קטין, עת ניתן הדבר בהתאם להוראות החוק.

3. היועץ המשפטי לממשלה הודיע לממשלה כי פרקליטות המדינה תונחה להציג, במסגרת דיונים בבית המשפט, חוות דעת משטרתית עדכנית בעניין תופעת יידוי האבנים במזרח ירושלים, על מנת להביא להחמרה בענישה ובמדיניות המעצרים במקרים המתאימים.

## **דברי הסבר**

### **רקע כללי**

במזרח ירושלים מתגוררים 306,000 תושבים, המהווים 38% מתושבי ירושלים וכעשרים אחוז מכלל אוכלוסיית המיעוטים במדינה. לאחרונה חלה התגברות של מעשי אלימות וידווי אבנים במזרח ירושלים. בהתאם לנתונים שהעבירה משטרת ישראל, בחודשים מרץ-אפריל 2014 בלבד, נפתחו במרחב קדם כ-990 תיקים הכוללים עברות אלימות, התפרעויות, תקיפת שוטרים, שוד וכדומה. כמו כן, דווח על כ-390 אירועי ידווי אבנים לעבר כוחות ביטחון, רכבים ואזרחים, וכן על עשרות גניבות רכבים ופריצות לדירות באזור. יצוין כי מדובר בעברות בעלות הקשרים לאומניים, שאינן שכיחות באותה מידה באזורים אחרים של הארץ, אף שגם באזורים אחרים קיימת תופעה זו.

לאור העלייה במקרי האלימות וידווי האבנים באזור, קיים צוות מקצועי בראשות מזכיר הממשלה, במהלך החודשים דצמבר 2013 - מאי 2014, דיונים מקיפים באשר לדרכים האפקטיביות להתמודד עם המצב במזרח ירושלים. הצוות התמקד בשלושה היבטים: אכיפתי, חקיקתי ואזרחי. החלטה זו מסדירה את המלצות הצוות בהיבטי אכיפת החוק. בד בבד עם הצעה זו מוגשת לאישור הממשלה הצעת החלטה שעניינה תוכנית לפיתוח כלכלי חברתי ותוכנית להגברת הביטחון האישי במזרח ירושלים.

מטרתם המרכזית של הפעולות המתוארות היא להביא לצמצום משמעותי בגילויי האלימות באמצעות הגברת האכיפה מצד אחד, ומצד שני באמצעות צמצום פערים בתחומי התשתיות, התעסוקה, החינוך והרווחה – כאשר הנחת היסוד להיבטים האזרחיים של התכנית, היא קיומו של קשר הדוק בין היקף ורמת האלימות של תושבים ממזרח ירושלים לבין רמת החיים בשכונות מזרח העיר.

ההחלטה הנוכחית מתמקדת בצעדים נדרשים לשם חיזוק האכיפה כלפי אלו המעורבים באירועי האלימות. במסגרת זו, משרד המשפטים יפעל להביא לאישור ועדת השרים לחקיקה בהקדם את טיוטת החוק לתיקון חוק העונשין, הקובע עבירה חדשה ביחס לידווי אבנים לעבר כלי רכב, ואשר נותן מענה לנסיבות שונות של עבירה זו.

### **נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה**

לא רלוונטי.

### **תקציב**

לא רלוונטי.

### **השפעת ההצעה על מצבת כח האדם**

לא רלוונטי.

### **עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם**

שרת המשפטים - תומכת בהצעה.

**החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

החלטת ועדת השרים מספר ב/57 מיום 27.11.2013.

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

חוות דעת תצורף לנוסח הסופי.

**סיווגים**

סיווג ראשי : 3תהליך

סיווג משני : 7 חק"מ

תחום פעולה עיקרי : 7 אכיפת חוק

מוגש על ידי ראש הממשלה

כ"ח בסיון התשע"ד  
26 ביוני 2014



## מזכיר הממשלה

ירושלים, כ"ח סיון תשע"ד  
26 ביוני 2014

### צוות בנושא המצב הביטחוני במזרח ירושלים

#### סיכום עבודת הצוות והמלצות לפעולה

בהתאם להחלטת ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (הקבינט המדיני-ביטחוני), כונס צוות בין משרדי, בראשות הח"מ, לשם בחינת הצעות להגברת הביטחון האישי במזרח ירושלים.

בצוות היו חברים שר הבינוי והשיכון, מנכ"ל משרד ראש הממשלה, היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה, מנכ"ל משרד ירושלים והתפוצות, מפקד מחוז ירושלים במשטרה, נציגי השב"כ, המשנה ליועמ"ש לממשלה (פלילי), פרקליטת מחוז ירושלים, נציג משרד האוצר, נציגי המטה לביטחון לאומי, ומנכ"ל עיריית ירושלים.

הצוות הבין משרדי קיים שלושה מפגשים. בנוסף, התקיימו ישיבות בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה בנוגע לתקציבים הנדרשים ליישום המלצות הצוות.

להלן סיכום עבודת הצוות והמלצותיו:

#### כללי

1. בשנים האחרונות, ניכרת מגמה של החמרת מצב הביטחון האישי במזרח ירושלים. הדבר מביא לפגיעה של ממש ביכולתה של מדינת ישראל לקיים משילות אפקטיבית בשטח הנמצא תחת ריבונותה, להרחקת מבקרים ישראלים ותיירים מאתרים בעלי חשיבות היסטורית, לאומית ואישית, כדוגמת בית הקברות בהר הזיתים, ולשגרת חיים בלתי נסבלת עבור התושבים המתגוררים במקום.
2. על מנת להתמודד עם קשיים אלו, ולהביא לשינוי במגמה האמורה, נדרש טיפול משולב מצד גורמי המדינה השונים, המערב הגברה של מאמצי האכיפה הפלילית, בצד השקעה בתחומים החברתיים והכלכליים במזרח העיר. כל זאת, במטרה לשפר את תנאי החיים של התושבים ולהפחית את המוטיבציה להפרות סדר, תוך נקיטה בפעולות אכיפה וענישה בלתי מתפשרות כנגד גורמים המבקשים לערער את השליטה הישראלית באזורים אלו. הצוות הבין משרדי מצא, אפוא, לנכון להמליץ על **מענה משולב** אשר מתייחס לשני המרכיבים האמורים.

## תחום האכיפה הפלילית

3. בתחום האכיפה הפלילית מצא הצוות כי נדרש חיזוק של האמצעים הפיסיים והכלים המשפטיים העומדים לרשות גורמי אכיפת החוק – המשטרה והפרקליטות, תוך מתן דגש מיוחד לאזורים מועדים לפורענות ולסוגי העבריינות הלאומנית הנפוצים באזורים אלו, דהיינו, יידויי אבנים לעבר אזרחים וכלי רכב.

4. בהקשר זה, נקטה משטרת ירושלים צעד משמעותי במסגרת ההחלטה על הקמת מרחב ייעודי הפועל באזורי התפר בין מזרח למערב ירושלים, הוא **מרחב "קדם"**. המרחב החדש החל לפעול בתחילת חודש מרץ 2014.

5. במסגרת עבודת הצוות, נערכה במשטרת מחוז ירושלים עבודת מטה לפריסת מערכת מצלמות - **פרויקט "מב"ט מרחב קדם"**, באזורי התפר בין מזרח למערב העיר. עבודת המטה כוללת הקמת מוקדי שליטה וגיבוש תפיסה מבצעית המאפשרת תגובה מיידית.

### הצוות ממליץ על יישום הפרויקט באופן מיידי, בהתאם לסיכום התקציבי שהושג בין משרד האוצר והמשרד לביטחון פנים.

6. משרד הבינוי והשיכון הציג בפני הצוות את התכנית שגובשה לשיפור המיגון בבתי ובמתחמי מגורים של יהודים במזרח ירושלים.

### הצוות ממליץ על יישום הפרויקט בכפוף להשגת סיכום תקציבי בנושא בין משרד האוצר ומשרד הבינוי והשיכון.

7. בדיוני הצוות, עלה הצורך לפעול להגברת האפקטיביות של אכיפת הדין ביחס לאלו המעורבים באירועים של יידוי אבנים לעבר אזרחים ושוטרים במזרח ירושלים, על מנת לחזק את ההרתעה. לשם כך, גובשו מספר הצעות שכבר במהלך עבודת הצוות החל יישומן, כדלקמן:

א. **עבירה ספציפית בנוגע ליידוי אבנים לעבר רכב נוסע** - מקרים של יידוי אבנים הפכו לתופעה שכיחה באזורי התפר בין מזרח למערב ירושלים. כאשר המעשה מופנה כלפי אזרח או כלפי שוטר קיימת בחוק העונשין עבירה ספציפית של תקיפה או תקיפה נגד שוטר, לפי העניין. לעומת זאת, במקרה של יידוי אבנים לעבר כלי רכב, העבירה בה נעשה שימוש הינה סיכון חיי אדם בנתיב תעבורה. עבירה זו איננה מתאימה לסיטואציה, וכתוצאה מכך, מתעורר קושי בהשגת תוצאה עונשית מיטבית.

בהתאם, הוצע ע"י נציגי משרד המשפטים החברים בצוות לפעול לחקיקת **עבירה ספציפית** המתייחסת ליידוי אבנים לעבר רכב נוסע, אשר תכלול גם נסיבות מחמירות המחייבות ענישה גבוהה יותר. עבודת המטה לניסוח תיקון החקיקה הושלמה לאחרונה, וטיוטת תזכיר החקיקה הופצה ע"י משרד המשפטים.

**הצוות ממליץ כי תהליך החקיקה יושלם בהקדם, על מנת לאפשר אכיפה פלילית אפקטיבית ביחס לעבירות אלו.** תיקון החקיקה, כשלעצמו, יעביר לציבור הרחב ולבתי המשפט מסר ברור בנוגע לחומרה אותה יש לייחס לעבירות כאמור.

ב. **תיקון הנחיית פרקליט המדינה בנוגע לעבירות של יידוי אבנים** - הנחיית פרקליט המדינה בעניין זה (הנחיה מס' 2.19, מתאריך 24.12.2009), איננה מספקת מענה מיטבי למציאות הביטחונית הקיימת במזרח ירושלים. בהתאם, הוצע ע"י נציגי משרד המשפטים החברים בצוות לפעול לעדכון ההחלטה, תוך הרחבה של מעגל העבירות בהן

**ייעשה שימוש**, בהתאם לנסיבות המקרה. נציגי משרד המשפטים בצוות הודיעו כי ההנחיה המתוקנת תגדיר באופן ברור את **מדיניות המעצרים**, לרבות מעצר עד תום ההליכים, מתוך כוונה להביא למצב בו מעורבים בעבירות של ידוי אבנים ממניע לאומני יעצרו עד תום ההליכים המשפטיים בעניינם.

סוגיה נוספת בה תעסוק ההנחיה המתוקנת הינה **מדיניות ענישה**, במטרה להביא להחמרת הענישה הנוהגת, תוך הטלת מאסרים משמעותיים לריצוי בפועל, מאסרים על תנאי וכן שקילת הטלת קנסות במקרים המתאימים. בהקשר זה, עלה במסגרת דיוני הצוות הצורך בהפעלת ההוראה הרלוונטית בחוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול) המאפשרת להטיל **קנס או תשלום פיצויים על הורי קטין** שהורשע בעבירה של ידוי אבנים. כפי שנמסר על ידי נציגי משרד המשפטים, מדיניות הנקיטה באמצעי חיוני זה תוגדר אף היא בהנחיית פרקליט המדינה המתוקנת.

**הצוות ממליץ להשלים בהקדם את תהליך העדכון של הנחיית פרקליט המדינה, כך שהנחיה זו תיכנס לתוקפה ותיושם באופן מיידי.**

ג. **"חוות דעת מומחה" בנוגע לתופעת ידוי האבנים** - בדיוני הצוות עלה הצורך לעדכן את חוות הדעת המשטרתית המוגשת ע"י פרקליטות מחוז ירושלים לבתי המשפט בדיוני מעצר ובהליכים הפליליים גופם, אשר מתייחסת לחומרת התופעה של ידוי אבנים במזרח ירושלים, ולהיותם תופעה שכיחה.

**הצוות ממליץ כי חוות הדעת תעודכן באופן מיידי, וכי הצורך בעדכונים נוספים יבחן מעת לעת, בשים לב למציאות הביטחונית.**

#### **תחום הפיתוח הכלכלי-חברתי**

8. כאמור לעיל, אחת מהמסקנות העיקריות של הצוות היא שלשם השגת תוצאות אפקטיביות בנוגע לשיפור המצב הביטחוני במזרח ירושלים, נדרש מענה משולב. דהיינו, בצד חיזוק יכולות האכיפה, יש לפעול להעצמת אוכלוסיית מזרח ירושלים ולגיוון אפשרויות בתחומי החינוך, ההשכלה הגבוהה והתעסוקה, ולפיתוח תשתיות ציבוריות לרווחת התושבים. זאת, מתוך הבנה כי קיים קשר הדוק בין היקף ורמת האלימות של תושבי מזרח ירושלים לבין איכות החיים בשכונות מזרח העיר ואפשרויות השילוב של התושבים בחיים האזרחיים במדינה.

לשם כך, הוכנה תכנית מקיפה בתחום הפיתוח הכלכלי-חברתי של מזרח ירושלים. מדובר בתכנית רב-שנתית, הכוללת שיפור תשתיות, ועוסקת בתחומים של חינוך, השכלה תעסוקתית והשכלה גבוהה; גיוון הנגשה ומיצוי של אפשרויות תעסוקה; והעצמה חברתית ורווחה. ניהול התכנית יופקד בידי ועדת היגוי בראשות מנכ"ל המשרד לירושלים והתפוצות ומנהל הרשות לפיתוח כלכלי למיעוטים במשרד ראש הממשלה.

**הצוות ממליץ על יישום מיידי של התכנית, בהתאם למתווה וללוח הזמנים שגובשו ע"י מנכ"ל משרד ראש הממשלה, בשיתוף המשרד לירושלים והתפוצות ועיריית ירושלים.**

## נושאים נוספים

9. שיפור המצב הביטחוני במזרח ירושלים הינו אינטרס לאומי ראשון במעלה. יישום ההמלצות המפורטות לעיל עתיד להיות בעל השפעות מרחיקות לכת במספר מעגלים: ברמה המוניציפאלית, הדבר יסייע לחיזוק תחושת השייכות של אוכלוסיית מזרח ירושלים, לחיזוק המשילות העירונית בשכונות מזרח העיר ולשיפור המצב הביטחוני; ברמה הלאומית, מדובר במרכיב מרכזי באחדותה של העיר ירושלים, בירת מדינת ישראל, ובהסרת החשש של מבקרים רבים מפני אירועי אלימות באתרים בעלי חשיבות היסטורית ולאומית; וברמה העולמית, הדבר יסייע בהגברת הביקורים באתרים אלו של תיירים מרחבי העולם, יהודים ושאינם-יהודים כאחד, אשר מבקשים לפקוד את אתרי המורשת החשובים של העם היהודי, כמו גם אתרים חשובים אחרים ברמה הבין-לאומית.

לשם הגשמת מטרות אלו, יש ללוות את יישום ההמלצות **בתכנית הסברה מתאימה**, אשר תתייחס לקהלים השונים, במעגלי ההשפעה האמורים לעיל. **הצוות ממליץ כי תכנית זו תרוכז ע"י מטה ההסברה הלאומי במשרד ראש הממשלה, ותלווה את יישום ההמלצות שיאושרו ע"י הממשלה.**

10. **בקרה ומעקב** – לאור מגוון ההמלצות ומורכבות ביצוען, מוצע כי הגורמים האמונים על יישום ההמלצות השונות ידווחו לקבינט המדיני-ביטחוני מדי חצי שנה על ההתקדמות במימושו. זאת, לצורך מעקב שוטף אחר אפקטיביות הצעדים השונים, ובמידת הצורך, בחינת ההתאמות הנדרשות.

בברכה,

אביחי מנדלבליט  
מזכיר הממשלה

א/ח



**היועצת המשפטית**

ירושלים, כ"ח סיוון, התשע"ד

26 יוני 2014

D349868

**חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים**

**נושא הצעת ההחלטה: חיזוק האכיפה בעבירות של יידוי אבנים**

**תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:**

לאור העלייה במקרי האלימות ויידוי האבנים במזרח ירושלים, הוקם צוות בין משרדי בראשות מזכיר הממשלה, לבחינת וגיבוש דרכים האפקטיביות להתמודד עם המצב באזור. הצוות השלים עבודתו והמלצותיו מצורפות להצעת ההחלטה.

הצעת החלטה זו עוסקת בהמלצות הצוות בהיבטי אכיפת החוק, כמפורט בה. בהקשר זה יצוין כי ביום 22 ביוני משרד המשפטים הפיץ תזכיר חוק לתיקון חוק העונשין, התשל"ז-1977 אשר קובע עבירות חדשות ביחס ליידוי אבנים או חפצים אחרים, תוך מתן מענה לנסיבות שונות של העבירה. מוצע להנחות את משרד המשפטים להביא לאישור ועדת השרים לענייני חקיקה בהקדם את טיוטת החוק לתיקון חוק העונשין, לאחר השלמת תהליך קבלת הערות מן הציבור כמקובל.

**קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:**

ההצעה אינה מעוררת קשיים משפטיים.

**עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:**

הצעת ההחלטה מובאת בהמשך להמלצות הצוות הבין משרדי האמור לעיל, בו היו חברים נציגי הגורמים הרלוונטיים.

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את הצעת ההחלטה:**

אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

---

יעל כהן, עו"ד

סגנית בכירה ליועצת המשפטית