

מספר פנימי:

כנסת ישראל

יוזמות: חברי הכנסת

//פ

הצעת חוק למניעת קביעת קצין משטרה תנאי שחרור ממעצר שנועדו להגביל את זכות ההפגנה, התשפ"ד–2023

<p>בחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), תשנ"ו-1996, לאחר סעיף 42(ב2), יבוא –</p>	<p>(1) תיקון חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים)</p>
<p>(3ב) בנוגע לאדם החשוד בביצוע עבירה הקשורה לעצם השתתפותו בתהלוכה, אסיפה, משמרת מחאה או הפגנה, לא יקבע הקצין הממונה תנאים, כאמור בסעיף קטן (ב), הפוגעים בחירותו להשתתף בתהלוכה, אסיפה, משמרת מחאה או הפגנה, אלא אם ניתן אישור לכך מהיועץ המשפטי שבמשטרת המחוז מטעמים מיוחדים שיירשמו.</p>	<p>(1)</p>

דברי הסבר

חופש הביטוי, והזכות להפגנה הנגזרת ממנו, מוכרים בדין ובפסיקת בתי המשפט בישראל ובדין הבינלאומי (בפרט בהוראות האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות (1966) ובהכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם (1948)).

זכות ההפגנה היא זכות יסוד מרכזית בישראל, הקיימת לכל אדם, ומעצבת את אופייה הדמוקרטי של המדינה. ההפגנה מאפשרת השתתפות פעילה של כל אזרח או תושב בתהליכים פוליטיים וחברתיים, ויש בה כדי ללמד על מעורבות חברתית-אזרחית חיובית שראוי לעודדה. בנוסף, הפגנה מהווה כלי מרכזי להעלאת נושאים לסדר היום הציבורי ולהצפת טענות בדבר עוולות מדיניות וחברתיות. היא מאפשרת למפגינים להשמיע את דעתם ולנסות להשפיע בדרכים דמוקרטיות על מקבלי ההחלטות בישראל. לא רק זאת, הזכות להפגנה היא רכיב חיוני בחופש

הכללי של האדם לביטוי עצמי ולאוטונומיה מחשבתית. מן הטעמים האלה הכיר בית המשפט העליון בזכות זו כזכות חוקתית, כחלק מחופש הביטוי הפוליטי.¹

ראוי שמדיניות האכיפה נגד חשודים המבצעים עבירות הקשורות לעצם השתתפותם בהפגנות תהיה כזו המצמצמת את הפגיעה בחופש ההפגנה למינימום הנדרש, וזאת על מנת שהפגיעה בזכות היסוד תהיה מידתית, וכזו שלא תפגע ברצונם של אזרחים ותושבים בישראל להשמיע את קולם וליטול חלק בהליך הפוליטי.²

החקיקה הקיימת בישראל בנוגע למגבלות על זכות ההפגנה היא שריד מהתקופה המנדטורית, שלמרבה הצער נקלט בספר החוקים הישראלי. אף על פי שמדינת ישראל בחרה להטמיע בספר החוקים שלה את החקיקה המנדטורית, בתי המשפט נתנו לה פרשנות מצמצמת, מתוך הבנה שהחקיקה המנדטורית אינה מתאימה לעקרונות היסוד של שיטת משטר דמוקרטי, במיוחד לאור המעמד החוקתי שנקבע בפסיקה לחופש הביטוי וחירות ההפגנה והמחאה לאחר חקיקת חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.³

בכך, בית המשפט העליון צמצם בדרך פרשנית את דרישות הוצאת הרישיון הקבועות בפקודת המשטרה [נוסח חדש], תשל"א-1971,⁴ וחזר וקבע שניתן להגביל את הזכות להפגין רק כאשר מתקיימת ודאות קרובה לפגיעה קשה ורצינית בסדר הציבורי או בשלום הציבור, ורק במידה הנדרשת כדי למנוע פגיעה כאמור. עוד נפסק כי על המשטרה לכבד את הזכות להפגין, ולא זו בלבד שאין היא רשאית להגביל אותה שלא לצורך, היא גם מחויבת לסייע במימושה. לנוכח מעמדה הרם של הזכות לחופש הביטוי וההפגנה, נפסק כי לא כל פגיעה בסדר או בביטחון תצדיק את הגבלת הזכות להפגין ואין די בכך שהפגנה גורמת לאי נוחות, אפילו אי נוחות רבה, כדי לאסור על קיומה. ככל שהציבור בישראל חפץ חיים בדמוקרטיה, עליו לסגל לעצמו, כבכל מדינה מתוקנת, רמת סיבולת ויכולת הכלה של הפגנות, על אף הפגיעה בשגרת החיים ואי-הנוחות הכרוכה בהן לעיתים.⁵

בפועל, משטרת ישראל בנתה "מסלול עוקף" לפסיקה המצמצמת את דרישות הרישיון והטלת המגבלות על קיום אסיפות ותהלוכות, באמצעות שימוש של קצין המשטרה הממונה בהוראת סעיף 42(ב) לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), תשנ"ו-1996 (להלן: "חוק המעצרים"), לצורך קביעת תנאי שחרור ממעצר דרוקוניים שמטרתם העיקרית היא למנוע מאדם לממש את זכותו להפגין.

באופן מתחכם, בדרך כלל לא מצוין במפורש בתנאי השחרור שאסור לאדם להשתתף בהפגנה כלשהי, אלא נקבעים תנאים המרחיקים מפגינים שנעצרו מאזורים או ערים שלמות בהם מתרחשים ההפגנות, ולתקופות ממושכות. ברור שבפועל מטרת תנאים אלה היא למנוע מאדם להמשיך להשתתף במחאה הקרובה לליבו ולדעותיו. מאחר שמדובר בפגיעה בזכות היסוד להפגין ובאופי הדמוקרטי של מדינת ישראל, שוב ושוב בתי המשפט שדנים בתנאי שחרור אלה, כערכאות ערעור, מבטלים אותם לחלוטין או מצמצמים אותם באופן משמעותי. לנוכח אי החוקיות המובהקת

¹ בג"ץ 2557/05 מטה הרוב נ' משטרת ישראל (פורסם בנבו, 12.12.2006); בג"ץ 6536/17 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' משטרת ישראל (פורסם בנבו, 10.10.2017); בג"ץ 1983/17 מני נפתלי נ' היועץ המשפטי לממשלה (פורסם בנבו, 27.4.2017).

² בג"ץ 73/53 חברת "קול העם" בע"מ נ' שר הפנים (פורסם בנבו, 16.10.1953); הנחיית המשנה לפרקליט המדינה (עניינים מיוחדים) 2.40 "מדיניות העמדה לדין בתיקים שנפתחו על רקע הפגנות או אירועי מחאה" (25.8.2020).

³ בג"ץ 2481/93 יוסף דיין נ' ניצב יהודה וילק, מפקד מחוז ירושלים, פ"ד מח(2) 456 (פורסם בנבו, 9.2.1994).

⁴ בג"ץ 6536/17 מני נפתלי ואח' נ' משטרת ישראל (פורסם בנבו, 10.10.2017).

⁵ ע"מ 1775/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' עיריית ירושלים (פורסם בנבו, 24.9.2020).

והפסיקה הברורה, לא פעם המשטרה בעצמה חוזרת בה לחלוטין או באופן חלקי מהתנאים שקבע הקצין טרם הדיון בבית המשפט (באמצעות הגשת תגובה עם הודעה על כך או אי הגשת תגובה במועד שנקבע בהחלטת בית המשפט), או במהלך הדיון לאחר שמיעת המלצת בית המשפט.⁶

כמובן, אין שום הצדקה לכך שהמשטרה תידרש בכל פעם מחדש לשמוע את המלצת בית המשפט או שתתקבל החלטה שדומה לקודמותיה, על כך שהמשטרה אינה רשאית לעשות שימוש בסמכות בסעיף 42(ב) לחוק המעצרים במטרה למנוע את מימוש הזכות להפגין. סגן נשיא בית המשפט המחוזי בירושלים, השופט משה דרורי, התייחס באחד מפסקי דינו לכך שהמשטרה אינה מפיקה לקחים: "לתומי סברתי, כי קיימת במשטרה "מערכת צבירת מידע ארגונית", וכל קצין חדש שמקבל תפקיד, שעניינו טיפול בהפגנות, מקבל תדריך משפטי, הכולל את זכויות האדם להפגין ומגבלות כוחה של המשטרה".⁷

גם אם בדיעבד תנאי השחרור המונעים מאדם להפגין יבוטלו לחלוטין או יצומצמו בהחלטת בית המשפט, הרי שהפגיעה בחירויותיו כבר נגרמה: ככל שאדם שנעצר בהפגנה יסרב לתנאי השחרור, הוא עלול להישאר מוחזק במעצר עד אשר יובא לדיון בבית המשפט. לחילופין, מי שיסכים לתנאים יוכל לערער עליהם לאחר שחרורו, אך עד לקבלת החלטה אחרת של בית המשפט עליו לציית לתנאים עליהם הוא הסכים.

בנוסף, שיטה זו של המשטרה יוצרת "אפקט מצנן", שכן לא כל המפגינים שנעצרים ונקבעים לגביהם תנאי שחרור לא חוקיים טורחים להשיג ייצוג משפטי ולפנות לבית המשפט על מנת לבטלם או לצמצמם. כך למשל, בבדיקה שנעשתה נמצא כי ב-18 הפגנות ב"מחאת בלפור" בקיץ 2020 לפחות כ-283 מפגינים נעצרו, כאשר רק 68 מפגינים הובאו לבית המשפט, חלקם משום שסירבו לחתום על תנאים מגבילים, ורק 15 מהם שוחררו ללא תנאים. כלומר, מרבית העצורים לא הגישו ערעור על תנאי השחרור מהמעצר שלהם.⁸

לכן, מוצע כי הקצין הממונה לא יקבע תנאים הפוגעים בחירותו של אדם החשוד בביצוע עבירה הקשורה לעצם השתתפותו בתהלוכה, אסיפה, משמרת מחאה או הפגנה, אלא אם ניתן אישור לכך מהיועץ המשפטי שבמשטרת המחוז מטעמים מיוחדים שיירשמו. כך חירות הביטוי וההפגנה לא תישקל לראשונה רק באולם בית המשפט.

ההצעה נוסחה בסיוע מכון זולת - לשוויון וזכויות אדם והוועד הציבורי נגד עינויים בישראל.

⁶ ראו למשל: עמ"י (י-ם) 14677-02-11 מדינת ישראל נ' שרה בנינגה ([פורסם בנבו](#), 16.2.2011); עמ"י (י-ם) 74077-12-20 יואב איתן נ' מדינת ישראל ([פורסם בנבו](#), 10.1.2021); עק (י-ם) 44202-03-20 צחי לוין נ' מדינת ישראל מרחב מוריה ([פורסם בנבו](#), 24.3.2020); עמי (י-ם) 24424-05-18 אוראל רחמים נ' מדינת ישראל ([פורסם בנבו](#), 14.5.2018); עמ"י 64516-04-21 אוחנה ואח' נ' מדינת ישראל ([פורסם בנבו](#), 2.5.2021); עמ"י 2756-12-16 פלוני (קטיין) נ' מדינת ישראל ([פורסם בנבו](#), 2.12.2016); ע"ק 14620-05-15 חלפי (עציר) נ' משטרת באר שבע ([פורסם בנבו](#), 8.5.2015), מאשה אברבון, המשטרה הודתה היום כי תנאי השחרור המגבילים לעצורי הפגנות סוף השבוע היו לא חוקיים, וכולם בוטלו, המקום הכי חם בגיהנום (5.10.2022); יניב קובוביץ ואלמוג בן זכרי בוטלה הרחקתו של מארגן ההפגנה נגד מתווה הגז מבאר שבע; המשטרה: טעות בשיקול הדעת, הארץ (9.11.2015).

⁷ עמ"י 2756-12-16 פלוני (קטיין) נ' מדינת ישראל ([פורסם בנבו](#), 2.12.2016)

⁸ אורן זיו, [חודש וחצי למחאת בלפור: 283 עצורים ואפס כתבי אישום](#), שיחה מקומית (2.9.2020).