

מספר פנימי:

## הכנסת העשרים וארבע

יוזמות: חברי הכנסת

//פ

הצעות לתיקוני חקיקה לחיזוק ההגנות על חופש הביטוי והמחאה,

התשפ"א-2021

בפקודת המשטרה [נוסח חדש], תשל"א-1971:		תיקון פקודת המשטרה
	(1)	(1)
סעיפים 82-90 – בטלים.	(1)	
בסעיף 3, המילים " ובקיום הסדר הציבורי" יימחקו.	(2)	
בסעיף 5(1), המילים "לקיים סדר" יימחקו ובמקומן יבוא "לעסוק במניעת עבירות ובגיליון".	(3)	
בסעיף 5(2), המילים "למנוע הפרעות" יימחקו ובמקומן יבוא "לעסוק במניעת עבירות ובגיליון".	(4)	
בסעיף 78, המילים "שיש התקהלות בלתי חוקית, התפרעות או הפרעת השלום" יימחקו ובמקומן יבוא "שמבוצעת עבירה".	(5)	
בסעיף 79:	(6)	
המילים "שיש התקהלות בלתי חוקית, התפרעות או הפרעת השלום" יימחקו ובמקומן יבוא "שמבוצעת עבירה".	(1)	
בסעיף 1(א), אחרי המילים "במקום ציבורי" יבוא "בה מבוצעת עבירה".	(2)	
בסעיף 2(א), אחרי המילים "במקום ציבורי" יבוא "בו מבוצעת עבירה", המילים "בהפרעת הסדר" יימחקו ובמקומן יבוא "בביצוע עבירה", וכן המילים "במקרה של הפרעת הסדר" יימחקו ובמקומן יבוא "לצורך ביצוע עבירה".	(3)	
בסעיף 2(ב), המילים "הפרעת השלום" יימחקו ובמקומן יבוא "ביצוע עבירה".	(4)	

בסעיף 81, המילים "התקהלויות בלתי חוקיות" יימחקו ובמקומן יבוא "מניעת עבירות וגילויין".	(7)	
סעיפים 151-158 לחוק העונשין, תשל"ז-1977 – בטלים.		תיקון חוק העונשין (2)

## דברי הסבר

### כללי

פעילות מחאה היא מרכיב חשוב ומרכזי בחברה דמוקרטית, ובעיקר פעילות מחאה המכוונת נגד החלטות של גורמי השלטון. פעילות כזו היא חלק חשוב מהשיח הציבורי ומהאיזונים והבלמים במשטר דמוקרטי. הפגנות, אסיפות, תהלוכות ומשמרות מחאה נועדו להגשים את חופש הביטוי והדעה, להפיץ השקפות ודעות ולהשפיע על השיח הציבורי.<sup>1</sup>

החקיקה הקיימת בישראל בנוגע למגבלות על חופש המחאה היא שריד מהתקופה המנדטורית שלמרבה הצער נקלט בספר החוקים הישראלי. מטרתה המקורית הייתה להגביל את חופש הביטוי והמחאה של הישוב העברי בארץ תחת שלטון המנדט ושליטה באמצעים אדמיניסטרטיביים על יכולתו לקיים מחאה, אסיפות ותהלוכות ביקורתיות. זאת בדומה לחקיקה בשאר המשטרים הקולוניאליסטיים של בריטניה באותה התקופה.

אף על פי שמדינת ישראל בחרה להטמיע בספר החוקים שלה את החקיקה המנדטורית, בתי המשפט נתנו לה פרשנות מצמצמת. זאת מתוך הבנה שהחקיקה המנדטורית אינה מתאימה לעקרונות היסוד של שיטת משטר דמוקרטי, במיוחד לאחר חקיקת חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, כלומר למעמד החוקתי שנקבע בפסיקה לחופש הביטוי וחירות ההפגנה והמחאה.<sup>2</sup>

בג"ץ חזר 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 והמחאה, 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

<sup>1</sup> בג"ץ 1983/17 [מני נפתלי נ' היועץ המשפטי לממשלה](#) (27.4.2017).

<sup>2</sup> בג"ץ 2481/93 [יוסף דיין נ' ניצב יהודה וילק, מפקד מחוז ירושלים](#), פ"ד מח(2) 456 (1994.9.2).

סיבולת ויכולת הכלה של הפגנות, חרף הפגיעה בשגרת החיים ואי-הנוחות הכרוכה בהן לעיתים.<sup>3</sup>

למרות ביקורת חוזרת ונשנית של בתי המשפט, לאורך כל השנים פרקליטות המדינה, משטרת ישראל ויחידת התביעות של המשטרה אכפו חקיקה מנדטורית זו באופן שרירותי וסלקטיבי, הן לגבי דרישות הרישיון והן לגבי הפרות לכאורה של עבירות המחאה. למשל, חוזרת ומושמעת ביקורת שהחקיקה המשיכה להיאכף באופן מחמיר כלפי מפגיני שמאל, פלסטינים שהם אזרחים ותושבים של מדינת ישראל, קהילת יוצאי אתיופיה, מפגינים חרדים, המשתתפים ב"מחאת הגז" וב"מחאת בלפור". כך כתב השופט עידו דרויאן בהחלטתו לזכות מפגינים באחד מהתיקים שנידונו בפניו: "שוב ושוב חוזרת אפוא התופעה של הגשת כתבי אישום נגד מפגינים, כשהטענות העובדתיות מופרכות בהסרטה משטרתית או אחרת, והבסיס המשפטי רעוע במיוחד בשל התעלמות מוחלטת או כמעט-מוחלטת מהאיזון הראוי בין הערכים, שהוכתב בפסיקה".<sup>4</sup>

מדיניות האכיפה הלא-אחידה והשרירותית; המקרים הרבים שבהם מפגינים נעצרו אך בתי המשפט סירבו לבקשות המשטרה להאריך את מעצרו או להטיל מגבלות דרקוניות על חופש התנועה והביטוי שלהם, המקרים הרבים שבהם בוטלו כתבי האישום שהוגשו נגד מפגינים או שהמפגינים זוכו בתום הליכים פליליים מלאים גרמו לערעור אמון הציבור במשטרת ישראל ובפרקליטות המדינה ויצרו בקרב חלקים מהציבור תחושה שהאכיפה מתבססת על שיקולים פוליטיים ורצון להשתיק מחאות ציבוריות מסוימות.<sup>5</sup>

הרפורמה החקיקתית המוצעת בנושא חופש המחאה חיונית הן כדי לפתור את הסתירה בין החקיקה המנדטורית לעקרונות המשטר הדמוקרטי וחוקי היסוד במדינת ישראל והן כדי לשפר את אמון הציבור במשטרה ובפרקליטות.

ביטול דרישות הרישיון לאסיפה ולתהלוכה הקבועות בסעיפים 83-90 לפקודת המשטרה [נוסח חדש], תשל"א-1971

בהתאם לחקיקה המנדטורית שאומצה בסעיפים 83-90 לפקודת המשטרה, כיום במדינת ישראל עדיין צריך לבקש רישיון עבור תהלוכה או אסיפה שעוסקת בנושא מדיני, בהשתתפות 50 איש או יותר, ונקבעו סמכויות המשטרה בעניין.

<sup>3</sup> עע"מ 1775/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' עיריית ירושלים (24.9.2020).

<sup>4</sup> ת"פ (ת"א) 1152-09 מ.י. מדור תביעות פלילי ת"א נ' גורג גנטוס (26.2.2013).

<sup>5</sup> ת"פ (י-ם) 24534-05-10 מדינת ישראל נ' אריק וידן אשרמן (17.3.2013). ת"פ (ת"א) 1025-09 מדינת ישראל/מדור

תביעות פלילי ת"א נ' בן רונן (3.9.2013).

במשך השנים בג"ץ ובתי המשפט האחרים נתנו פרשנות הולכת ומצמצמת להגדרה של "נושא בעל עניין מדיני" אך המשטרה המשיכה – באופן שרירותי וסלקטיבי – לפזר הפגנות ולפעול למניעתן, לעצור מפגינים ואף להגיש כתבי אישום שהסתיימו בביטולם או בזיכוי מלא של המפגינים, בטענה שהשתתפו באסיפה או בתהלוכה ללא רישיון.

בתי המשפט שתיקי מפגינים נידונו בפניהם נאלצו לעסוק בהכרעה עובדתית לגבי מספר המשתתפים (אם גבוה או נמוך מ-50),<sup>6</sup> ובמקרה של "אסיפה" גם לנתח האם אכן מדובר ב"נושא בעל עניין מדיני". בדיון בעניין המחאה ליד בית היועמ"ש לממשלה בעניין ההעמדה לדין של ראש הממשלה לשעבר (להלן: "עניין מני נפתלי"), בג"ץ קבע שהסמכות שהוקנתה למשטרה בסעיפים 83 ו-84 לפקודת המשטרה לתת או לסרב לתת רישיונות לאסיפות של 50 איש או יותר ב"נושא בעל עניין מדיני", צריכה להתפרש באופן מצמצם כמתייחסת לאסיפות בנושאים מדיניים-פוליטיים במובן הצר של מונחים אלו.<sup>7</sup>

לנוכח הפרשנות המצמצמת שניתנה בבתי המשפט לדרישת הרישיון ל"אסיפה", נוצר מצב אבסורדי שבו לגבי אסיפות בנושאים מדיניים-פוליטיים במובן הצר של מונחים אלה, יש חובה בקבלת רישיון מראש, ואילו בכל סוגי האסיפות האחרות כלל לא קיימת בפקודת המשטרה דרישה לרישיון ולא קיימת שום מגבלה על מספר המשתתפים בהן.

מצב אבסורדי נוסף הוא שמפגינים יכולים לקיים משמרת מחאה ללא תנועה ("סטטית") שאינה דורשת רישיון בהתאם לפרשנות המצמצמת שניתנה ל"נושא מדיני", אך אם יותר מ-50 מפגינים ירצו לזוז או להתקדם כמה עשרות מטרים, אפילו ברחוב ללא מוצא, הדבר עלול להיחשב ל"תהלוכה" הדורשת רישיון. הציבור מתקשה להבין מדוע לא צריך רישיון לאסיפה בהשתתפות מאות אנשים (אם לא מדובר ב"נושא מדיני"), אך לגבי תהלוכה תמיד כן.

המשטרה והפרקליטות אוכפים את דרישת הרישיון לתהלוכה באופן שרירותי וסלקטיבי. כך למשל, פרקליטות מחוז ירושלים החליטה להגיש כתב אישום דווקא נגד אחד ממובילי המחאה נגד ראש הממשלה לשעבר בנימין נתניהו בגין "הובלת תהלוכת מחאה בלתי חוקית", אף על פי שהתקיימו באותה תקופה אינספור תהלוכות בכל רחבי המדינה במסגרת "מחאת בלפור", בפרט בירושלים, בהשתתפות כמויות משתנות של מפגינים (מכמה עשרות בודדות ועד כמה אלפים).<sup>8</sup>

במוקדים של מחאה כגון בשכונות שיח ג'ראח וסילוואן במזרח ירושלים, ליד בית ראש הממשלה בבלפור בירושלים, בכיכר רבין בתל אביב ובוואדי ערה, הפרשנות שניתנת לדרישות הרישיון

<sup>6</sup> ראו למשל, ת"פ (ת"א) 1404-09 מדינת ישראל נ' מורן אבני (15.12.2011).

<sup>7</sup> בג"ץ 6536/17 מני נפתלי ואח' נ' משטרת ישראל (8.10.2017).

<sup>8</sup> יהושע (ג'וש) בריינר, [לראשונה מתחילת המחאה, כתב אישום הוגש נגד פעיל בגין "הובלת תהלוכה בלתי חוקית"](#), הארץ (14.1.2021).

הקבועות בסעיפים 83-90 בפקודת המשטרה, נמצאת במחלוקת תמידית בין כוחות המשטרה שמגיעים לשטח לבין המפגינים. חרף ביקורת של בתי המשפט, שוטרים מפריעים לקיום הפגנות, מפגינים נעצרים שוב ושוב בגין השתתפות בהפגנה ללא רישיון ובעבירות מחאה שנלוות אליה.

בדיקת המשטרה אם מדובר ב"נושא מדיני" היא התערבות ופיקוח על תוכן ההפגנה. בעניין מני נפתלי, שופטי בג"ץ בדקו ומצאו שאמת מידה הנוגעת לתוכן האסיפה – להבדיל מאמות מידה "ניטרליות" הנוגעות לשמירה על הסדר הציבורי – אינה מקובלת במדינות דמוקרטיות. כמו כן, מדינות מערביות רבות ויתרו לחלוטין או כמעט לחלוטין על הדרישה לקבלת רישיון מראש לצורך קיום הפגנה. השופטים קראו למחוקק לבחון את האפשרות לשנות את ההסדר הקבוע בדין בכל הנוגע לרישוי הפגנות, עם שימת-לב להסדרים הקיימים במדינות דמוקרטיות אחרות.

ב-9 בדצמבר 2021 פורסם בתקשורת שבכוונת היועמ"ש לממשלה לכרסם בשבועות הקרובים הנחיה המבטלת את הצורך ברישיון כדי לערוך הפגנה, אלא אם כן היא עוסקת בעניין מדיני מובהק – "סוגיות מתחום יחסי החוץ והביטחון כגון הסכמי שלום, שינוי בגבולות או מבצעים צבאיים", כהגדרת המשטרה, כלומר סוגיות שבעיקר השמאל בישראל מפגין לגביהן.<sup>9</sup> למרבה הצער אכן ביום 5 בינואר 2022 פורסמה הנחיה כזו,<sup>10</sup> שיש בה הגדרה של "עניין מדיני מובהק" שעלולה להביא למצב שבפועל יידרש רישיון בעיקר ממארגני הפגנות מצד שמאל של המפה הפוליטית, בנושאים כגון הכיבוש ועסקאות נשק. זאת בעוד, למשל, שפעילי הארגונים להב"ה, אם תרצו וכן נוער הגבעות והימין הקיצוני לא יידרשו לבקש רישיון. בניגוד לטענה בהנחיה ובפרסומים בתקשורת, שלפיה מדובר באישוש של פסק הדין בעניין מני נפתלי הנ"ל, הרי הנשיאה אסתר חיות נמנעה במכוון מלקבוע רשימה סגורה של נושאים "מדיניים-פוליטיים" הטעונים רישיון מראש.

בנוסף, ההנחיה כוללת הוראות סותרות ורחבות מדי לגבי אפשרות המשטרה לבחון את תוכן ההפגנות ולהפעיל שיקול דעת להגבילן. למשל, בשעה שנקבע שהבחינה של התוכן תהיה "טכנית", ההנחיה מאפשרת למשטרה לבחון כליות ולב של המארגנים ולחפש "אינדיקציה" כשלמעשה המטרה העיקרית של ההפגנה שונה מהמטרה המוצהרת. באופן תמוה, מכל שלל העבירות הקיימות בחוק הפלילי הישראלי, היועמ"ש לממשלה בחר דווקא להביא כדוגמה להפגנה שהמשטרה יכולה לסרב לאפשרה, כזו "המסיתה אנשים המשרתים בצבא לאי-ציות לפקודה חוקית". ניתן להניח שהמשטרה תאכוף זאת לא על מתנחלים המתנגדים לפינוי

<sup>9</sup> חן מענית, [היועמ"ש יבהיר שאין צורך ברישיון לרוב ההפגנות, אך יגביל מחאה נגד עובדי ציבור](#), הארץ (9.12.2021).

<sup>10</sup> הנחיית היועץ המשפטי לממשלה, [חירות ההפגנה](#) (מס' 3.1200).

מאחזים לא חוקיים, אלא על פעילי שמאל שיפגינו בקריאה לחיילים להימנע מביצוע פשעים כלפי האוכלוסייה הפלסטינית בגדה המערבית וברצועת עזה.

לכן מוצע לבטל את דרישות הרישיון האנכרוניסטיות לאסיפה ולתהלוכה שקבועות בסעיפים 83-90 לפקודת המשטרה. אלה אינן מתאימות למשטר דמוקרטי ולמעמד של חופש הביטוי וחירות ההפגנה במדינת ישראל, כל שכן שהן נאכפות באופן שרירותי וסלקטיבי על ידי המשטרה והפרקליטות.

כפי שציינה, בצדק, הנשיאה אסתר חיות בפסק דינה בעניין מני נפתלי,<sup>11</sup> ממילא לפי סעיף 5 לחוק הבטיחות במקומות ציבוריים, תשכ"ג-1962,<sup>12</sup> יש חובה לתת הודעה מוקדמת על קיום אסיפה שמספר המשתתפים בה עולה על 500. חובה זו יש בה כדי להפיג במידה לא מבוטלת את החשש כי המשטרה תתקשה לבצע את תפקידיה.

ביטול איסור הנפת דגל הקבוע בהוראת סעיף 82 לפקודת המשטרה [נוסח חדש], תשל"א-1971

סעיף 82 לפקודת המשטרה נתן סמכות למפכ"ל המשטרה לאסור הנפתו או פרישתו של דגל או סמל שיש בו כדי לעורר להפרעת הציבור. סעיף 82(ב) קובע כי האיסור יכול שיהיה כללי או מסויג לפי זמנים, מקומות או נסיבות שיפורשו. סעיף 82(ג) מסמיך כל שוטר לסלק דגל שהוצג בניגוד להוראה כאמור. סעיף 82(ד) קובע קנס למפר הוראות אלה.

מדובר בסעיף אנכרוניסטי שמקורו מתקופת המנדט הבריטי, שהמשטרה והרשויות בישראל השתמשו בו בעבר בעיקר כדי למנוע את הנפת דגל פלסטין. על רקע הסכמי אוסלו, בג"ץ והיועמ"ש לממשלה צמצמו עקרונית את האכיפה של הסעיף, אך עדיין משתמשים בו בשטח כדי למנוע הנפה של דגלי פלסטין, בעיקר במחוז ירושלים, בשכונות הפלסטיניות ובהפגנות.

לנוכח השינוי שחל ביחסים בין מדינת ישראל לאש"ף בעקבות ההסכמים המדיניים, בג"ץ התיר פרסום שידורי תעמולה של מפלגות כאשר דגל פלסטין הופיע באותם השידורים, היות והדגל חוסה תחת חופש הביטוי בתעמולת בחירות.<sup>13</sup> כמו כן, בג"ץ אישר את עמדת היועמ"ש לממשלה לגבי המדיניות שלא לפתוח בהליך פלילי ולא להעמיד לדין פלילי בגין הנפת דגל פלסטין, למעט במקרים חריגים.<sup>14</sup>

במסמך שהוכן על ידי המשנה ליועמ"ש לממשלה (משפט פלילי) ב-1 בספטמבר 2014 בעניין הנפת דגלי אש"ף, נקבע שאכיפה תתבצע רק במקרה שבו מתעורר חשד ממשי כי הנפת הדגל

<sup>11</sup> בג"ץ 6536/17 מני נפתלי ואח' נ' משטרת ישראל, פסקה 42 (8.10.2017).

<sup>12</sup> חוק הבטיחות במקומות ציבוריים, תשכ"ג-1962.

<sup>13</sup> בג"ץ 651/03 האגודה לזכויות האזרח בישראל (23.1.2003).

<sup>14</sup> בג"ץ 93/5883 שאול יהלום, חבר כנסת נ' המפקח הכללי, משטרת ישראל רב ניצב רפי פלד (26.5.1994).

מהווה עבירה של הזדהות עם ארגון טרור או גילוי אהדה אליו, או כאשר ישנו חשש ברמת הסתברות גבוהה שהנפת הדגל תוביל להפרה חמורה של שלום הציבור.<sup>15</sup>

לנוכח המדיניות העקרונית של אי-אכיפה, הונחה על שולחן הכנסת על ידי ח"כ מאי גולן הצעת חוק העונשין (תיקון – איסור הנפת דגל של ישות עוינת), התשפ"א-2021. עצם העובדה שמגישת ההצעה ראתה בה צורך מדברת בעד עצמה.<sup>16</sup>

שוטרים עדיין משתמשים בסעיף 82 כדי למנוע הנפה של דגלי פלסטין, בעיקר במחוז ירושלים, בשכונות הפלסטיניות ובהפגנות. בין היתר, מאז העברת שגרירות ארה"ב לירושלים במאי 2018, חלה עלייה במקרים שבהם שוטרים החרימו דגלים ודגלונים קטנים של פלסטין שהונפו על ידי מפגינים במשמרות המחאה בשיח' ג'ראח, זאת אף שבמשך עשר השנים הקודמות ההנפה התאפשרה כמעט ללא הפרעה.<sup>17</sup> במאי 2020 שוטרים הסירו דגלי פלסטין שנתלו בשכונת מאה שערים.<sup>18</sup>

למשל, בתביעה שהוגשה בגין החרמה בכוח של דגל פלסטין מידי של מפגין במשמרת המחאה בשיח' ג'ראח, אף שבית המשפט קבע שאין לו סמכות עניינית לדון בתיק, נדחתה טענת המשטרה כי הייתה הצדקה להחרמה ובית המשפט ביקר את התנהלותה באירוע.<sup>19</sup>

לנוכח ההתפתחויות ביחסים המדיניים עם אש"ף, מדיניות האכיפה המצמצמת שקבע היועמ"ש לממשלה ואושרה על ידי בג"ץ ובתי המשפט האחרים, והמשך האכיפה על ידי המשטרה באופן שרירותי וסלקטיבי במחוז ירושלים – מוצע לבטל את האיסור בעניין הנפת דגל הקבוע בהוראת סעיף 82 לפקודת המשטרה.

יש לציין כי ממילא קבועות בחוק עבירה של גילוי הזדהות עם ארגון טרור והסתה לטרור באמצעות הנפת דגל, בחוק המאבק בטרור, תשע"ו-2016, וכן עבירות בחוק העונשין, תשל"ז-1977, כגון הסתה לאלמות וחברות בהתאחדות אסורה.

---

<sup>15</sup> המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי), המצב המשפטי ביחס להנפת דגלי אש"ף וארגוני טרור במדינת ישראל (1.9.2014).

<sup>16</sup> הצעת חוק העונשין (תיקון – איסור הנפת דגל של ישות עוינת), התשפ"א-2021.

<sup>17</sup> ניר חסון, מפגין נעצר במזרח ירושלים כי החזיק דגל פלסטין, אף שאין זו עבירה על החוק, הארץ (9.8.2019). יהושע (ג'וש) בריינר וניר חסון, היעד החדש של משטרת ישראל: מניפי דגלי פלסטין, הארץ, 17.5.2018. עדו קונרד, המשימה של שוטרי ירושלים: לחטוף דגלי פלסטין ממפגינים (24.2.2019).

<sup>18</sup> כוח משטרה הסיר דגלי פלסטין שנתלו במאה שערים, סרוגים (26.5.2020).

<sup>19</sup> תא"מ 15567-07-18 ביתן נ' מדינת ישראל (17.9.2019).

ביטול עבירות המחאה שקבועות בסעיפים 151-158 לחוק העונשין, תשל"ז-1977, ובהתאם  
תיקון הוראות סעיפים 3, 5, 81-78 לפקודת המשטרה [נוסח חדש], תשל"א-1971,  
מוצע לבטל את עבירות המחאה שקבועות בסעיפים 151-158 לחוק העונשין, תשל"ז-1977,  
ובהתאם גם לתקן את הוראות סעיפים 3, 5, 81-78 לפקודת המשטרה.

מדובר בעבירות שמקורן בחקיקה המנדטורית שאינה מתאימה לעקרונות היסוד של מדינה  
דמוקרטית, וניסוחן העמום גם אינו מתאים לאופן שבו מקובל להגדיר עבירות פליליות.

סעיף 151 לחוק העונשין מגדיר מהי התקהלות אסורה ואילו סעיף 152 לחוק העונשין מגדיר מהי  
התפרעות, כאשר ההתקהלות האסורה היא יסוד מיסודותיה. הוראות סעיפים 153-158 לחוק  
העונשין קובעים עבירות שהן נגזרות של העבירות בסעיפים 151-152 וכן הן מגדירות את  
סמכויות המשטרה למניעתן.

אפשרות אכיפת עבירות אלה וסמכויות המשטרה הכלליות למניעתן, הוגבלו בפסיקה שלפיה  
אף אם הייתה המשמרת מעוררת אנשים אחרים, לא היה בכך כדי להגדיר את המשמרת  
כהתקהלות בלתי חוקית או כהפגנה שיש לפזרה. התחשבות בעוינות הקהל כמוה כהענקת  
מפתח לשימוש בזכות ההפגנה והתהלוכה בידי המתנגדים לה. דבר זה יש למנוע. אין לתת וטו  
לאספסוף ופרס לאלימות.<sup>20</sup>

למרבה הצער, למרות ביקורת חוזרת של בתי המשפט, האכיפה על ידי המשטרה של עבירות  
אלה היא שרירותית וסלקטיבית, תוך גרימת פגיעה קשה באמון הציבור ברשויות אכיפת החוק.  
מאז חקיקת חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, זוכו עד כה לכחות כמה עשרות מפגינים או  
שבוטלו כתבי האישום נגדם בגין חשד לביצוע עבירות אלה.

מתוך תפיסה שלא בנקל תישלל הזכות לחופש הביטוי של הפרט, בתי המשפט חזרו והמליצו  
על שינוי או ביטול סעיף 151 ובהתאם גם סעיף 152 לחוק העונשין (כאמור, ההתקהלות האסורה  
היא יסוד מיסודותיה של עבירת ההתפרעות), וכן נתנו פרשנות מצמצמת כדי שלא להרחיב  
את גדר תחולתן של עבירות אלה על חשבון חופש הביטוי.<sup>21</sup>

יש לציין גם שלאחר שהטיפול בעבירות אלה הועבר מידי יחידות התביעות המשטריות  
לפרקליטות המדינה לא חל שינוי מהותי במדיניות האכיפה השרירותית והסלקטיבית, הכוללת  
מעצרי ועיכובי שווא.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> בג"ץ 153/83 אלן לוי נ' מפקד המחוז הדרומי של משטרת ישראל (13.5.1984); בג"ץ 8988/06 יהודה משי זהב נ' אילן פרנקו-מפקד מחוז ירושלים (27.12.2006).

<sup>21</sup> ת"פ (ת"א) 1152-09 מ.י. מדור תביעות פלילי ת"א נ' גורג ננטוס (26.2.2013); ת"פ (ת"א) 5145/04 מדור תביעות פלילי

ת"א נ' אילון אורי (3.10.2006); ע"פ (י-ם) 1521/98 יהודה עציון נ' מדינת ישראל (16.6.1998); ת"פ (י-ם) 50671-02-

מדינת ישראל נ' קובי משה סניץ (26.5.2016); ת"פ (ת"א) 1404-09 מדינת ישראל נ' מורן אבני (15.12.2011); ת"פ

(ת"א) 5145/04 מדור תביעות פלילי ת"א נ' אילון אורי (3.10.2006).

<sup>22</sup> ת"פ (י-ם) 15814-03-17 מדינת ישראל נ' רפאל בודה (5.7.2018).



נוסף על בתי המשפט, גם בתקשורת ובציבור ישנה ביקורת חריפה על מדיניות האכיפה השירותית של עבירות אלה. היו מקרים שהמשרה ביצעה אכיפה סלקטיבית בין קבוצות שונות של מפגינים באותן ההפגנות (למשל, כאשר בעת "מצעד הדגלים" בירושלים, בעוד המשטרה אפשרה לפעילי הימין הקיצוני להתפרע ולנהוג באלימות מילולית ופיזית,<sup>23</sup> משמרת המחאה של פעילי השמאל והתושבים הפלסטינים הוכרזה כהתקהלות לא חוקית, או בעת "מחאת בלפור" כאשר בוצעה אכיפה כלפי מתנגדי ראש הממשלה לשעבר אך לא כלפי תומכיו).<sup>24</sup>

עוד יצוין כי בג"ץ דחה עתירה שעניינה חוקתיות החוק להפסקת הליכים ומחיקת רישומים בעניין תוכנית ההתנתקות, התש"ע-2010, שחוקק בין היתר על רקע ריבוי המקרים שבהם המשתתפים במחאה נגד תוכנית ההתנתקות השתתפו בהתקהלויות אסורות והתפרעויות. עוד קודם לחקיקה, היועמ"ש לממשלה קבע מדיניות אכיפה מקלה.<sup>25</sup>

בהוראות סעיפים 3, 5, 78-81 לפקודת המשטרה נקבעו סמכויות המשטרה הכלליות כדי לשמור על ה"סדר הציבורי" למנוע "התקהלות בלתי חוקית, התפרעות או הפרעת השלום". הסמכויות הכלליות האלה, מאפשרות למשטרה לעקוף את פסיקת בג"ץ ואת היעדר חובת הוצאת הרישיון לפעולות מחאה וכך להגביל בפועל את חופש הביטוי והמחאה באופן שרירותי וסלקטיבי. כמו כן, הסמכויות הכלליות האלה עלולות ליצור "פרופיילינג" של מפגינים על ידי המשטרה – כלומר, שהמשטרה מראש תניח שהפגנות של בדואים, חרדים, פלסטינים אזרחי ותושבי ישראל, פעילי שמאל או של קהילת יוצאי אתיופיה, מועדות לגרום להפרת הסדר הציבורי והשלום.

כך למשל, בעקבות פסק הדין בעניין מני נפתלי, ביוני 2019 המשטרה פרסמה נוהל "רישוי אסיפות ותהלוכות" (מס' 02.220.001),<sup>26</sup> אשר למעשה עוקף את פסיקת בג"ץ: במקום דרישת רישיון שכאמור אינה רלוונטית במקרים רבים (שכן אין מדובר ב"בנושא מדיני" במובנו הצר), הנוהל קובע פרוצדורה מסובכת לתיאום הפגנות. אמנם בנוהל כתוב שהמבקש לארגן הפגנה שאינה "אסיפה" או "תהלוכה" רשאי להגיש בקשה לתיאום, אך לפי פרשנות המשטרה לסמכויותיה בסעיפים 3-5 לפקודת המשטרה, בפועל ה"רשות" הופכת ל"חובה" ובסמכות המשטרה לדרוש תיאום עימה כדי לשמור על ה"סדר הציבורי". הדרישות שמי שמארגנים הפגנה צריכים לעמוד בהן כדי "לתאם" לפי הנוהל, אף יותר מחמירות ומפורטות מאלה הקבועות בפקודת המשטרה לגבי "אסיפה" ו"תהלוכה".

<sup>23</sup> בג"ץ 3079/15 עמותת עיר עמים נ' מפקד מחוז ירושלים במשטרת ישראל (11.5.2015).

<sup>24</sup> דני זקן, מפקד ממ"ז מרכז הודה: היו מקרים בהם שוטרים "איבדו את זה", גלובס (17.12.2020).

<sup>25</sup> בג"ץ 1213/10 אייל ניר נ' יו"ר הכנסת (23.2.2012).

<sup>26</sup> יהושע (ג'וש) בריינר ובר פלג, המשטרה גיבשה נוהל חדש העוקף את פסיקת בג"ץ ומאפשר לה להגביל הפגנות, הארץ (19.8.2019).

לאור המתואר, מוצע לבטל את עבירות המחאה האנכרוניסטיות שקבועות בסעיפים 151-158 לחוק העונשין, ובהתאם לתקן את סמכויות המשטרה הקבועות בסעיפים 3, 5, 78-81 לפקודת המשטרה, כך שהמשטרה תעסוק באכיפה ובמניעה של עבירות ברורות שממילא כבר קבועות בחוק העונשין ובחוקים אחרים, ולא תעסוק במניעת עבירות עמומות של "טעם וריח" כגון התקהלות בלתי חוקית, התפרעות או הפרעת הסדר והשלום, ובהתאם גם לא תוכל לעקוף את פסיקת בג"ץ המצמצמת לדרישות הרישיון לפעולות מחאה.

בין היתר, בחוק העונשין מופיעות עבירות ספציפיות כגון סיכון חיי אנשים במזיד בנתיב תחבורה (סעיף 332), שלל עבירות של חבלה בגוף וברכוש וכן בתקנה 151 תקנות התעבורה, תשכ"א-1961, נקבעה עבירה של שימוש בדרך שלא כדין. המשטרה צריכה לעסוק במניעת עבירות מתוחמות אלה ובגילויין ובמניעת פגיעות בנפש וברכוש, ולא במניעת חופש הביטוי והמחאה.

ההצעה נוסחה על ידי [מכון זולת לשוויון וזכויות אדם](#).