

3 ביולי 2024

לכבוד:

תנ"צ אלעזר כהנא, עו"ד
היועץ המשפטי של משטרת ישראל
yoamash@police.gov.il

גלי בהרב-מיארה, עו"ד
היועצת המשפטית לממשלה
Lishkat-yoetz@justice.gov.il

הנדון: מיצוי הדין המשמעתי עם קציני משטרה שבתי המשפט מצאו שניצלו לרעה את סמכותם בקביעת תנאי שחרור הפוגעים בחירויות הביטוי וההפגנה

- הריני פונה אליכם בשם מכון זולת לשוויון וזכויות אדם, שעוסק בהגנה על חירויות הביטוי והמחאה החיוניות לכל משטר דמוקרטי. גם על חירויות אלה, נבקש להעלות בפניכם את המלצתנו להתמודדות עם הגבלות בלתי חוקיות המושגות על מפגנים על ידי המשטרה.¹
- כפי שיוסבר להלן, יש צורך חיוני ודחוף במיצוי הדין המשמעתי עם קציני משטרה שבתי המשפט מצאו שניצלו לרעה את סמכותם בקביעת תנאי שחרור הפוגעים בחירויות הביטוי וההפגנה.

רקע – החלטות בתי משפט במקרים שבהם מפגנים הוגבלו ללא עילה מוצדקת

- כידוע, מאז שנת 2020 מתקיימות כמעט ברצף הפגנות נגד ראש הממשלה בנימין נתניהו והמדיניות של ממשלותיו, וביתר שאת מתחילת שנת 2023 על רקע קידום ה"מהפכה המשטרית", וגם לאחר ה-7.10 בעניין אי ההגעה לעסקה לשחרור כל החטופים, האחריות לאסון, אופן ניהול המלחמה והדרישה להקמת ועדת חקירה ממלכתית.
- הפגנות אלה נגד ראש הממשלה, הממשלה ומדיניותם הם בליבת חופש הביטוי. כפי שכתב השופט (בדימוס) יצחק זמיר באחד מפסקי דינו: "חופש הביטוי הפוליטי ראוי להגנה מרבית, הן משום שנודעת לו חשיבות יתרה מבחינה חברתית, כיסוד של המשטר הדמוקרטי, והן משום שהוא חשוב יותר מכל צורה אחרת של ביטוי להתנכלות מצד השלטון".²
- כפי שצוין בדוח הנ"ל ובנייר עמדה נוסף שפרסם המכון,³ במיוחד בולט כיצד קציני משטרה בתחנות שונות יצרו "מסלול עוקף" לפסיקה המצמצמת של בג"ץ לדרישות הרישיון ולהטלת מגבלות על קיום אסיפות ותהלוכות (שגם פורטו בהנחיית היועצת המשפטית לממשלה מס' 3.1200).⁴ זאת, באמצעות שימוש בסמכותם בהוראות חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), תשנ"ו-1996,⁵ לקבוע תנאי שחרור ממעצר שהם דרקוניים, ומטרתם העיקרית למנוע מאדם לממש את זכותו להפגין.

¹ איתי מק, התשתית החוקית לדיכוי מחאה והפגנות בישראל, מכון זולת (אוקטובר 2023).
² פסקה 13 לפסק דינו בבג"ץ 6396/96 זקין נ' ראש-עיריית באר-שבע (פורסם ב**בב**, 8.6.1999).
³ איתי מק, **משטרת בן גביר מנצלת את העיוותים בחוק כדי לזכא את המחאה**, מכון זולת (29.2.24).
⁴ הנחיית היועצת המשפטית לממשלה מספר 3.1200 בדבר חירות ההפגנה, אתר משרד המשפטים (5.1.2022).
⁵ חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), תשנ"ו-1996.

6. כך למשל, ביום 6.2.2024, בית המשפט דחה את דרישת המשטרה לקבוע בתנאי השחרור של משתתפת בהפגנה לשחרור החטופים גם איסור השתתפות בהתקהלות אסורה, הפגנה או מחאה למשך 90 יום.⁶ בהחלטה נכתב כי "לאחר שעיינתי בתיק החקירה ובטענות הצדדים לא מצאתי שיש מקום לתת צו לאסור השתתפות בהתקהלות בלתי חוקית שכן העניין אסור גם ללא צו בית משפט. לא מצאתי שיש מקום גם לאסור השתתפות בהפגנות חוקיות שכן, חופש הביטוי גובר על החשש שקיים ככל שקיים מהתנהלות המשיבה".
7. ב-14.4.2024, בית משפט השלום בחדרה הורה לשחרר ממעצר בלא תנאים מגבילים מפגין שנעצר סמוך לביתו של ראש הממשלה בקיסריה. השופט, אוהד קפלן, מתח ביקורת על התנהלות המשטרה וכתב בהחלטתו כי "נדמה שהמשטרה לא פועלת כדי להגן על חופש התנועה של אזרחים אלא על משהו אחר".⁷
8. ביום 20.6.2024, נשיא בית המשפט המחוזי בחיפה, ד"ר רון שפירא, הורה לבטל את תנאי השחרור ממעצר של מפגינים שנעצרו סמוך לביתו של ראש הממשלה בקיסריה. הוא מתח ביקורת על התנהלות המשטרה וכתב בהחלטתו כי "מן הסתם יש בין השוטרים כאלו שדעותיהם תומכות במפגינים או מסתייגות מהם. אלא שלשוטרים אסור לנקוט עמדה או להיות מושפעים באופן מילוי תפקידם מקו או עמדה פוליטית. כל שוטר, מהמפכ"ל ועד אחרון השוטרים, כפוף אך ורק להוראות פקודת המשטרה וחוקי מדינת ישראל, כפי שפורשו ע"י בתי המשפט. במישור קבלת ההחלטות כפוף השוטר שבזירה לדרג הפיקודי במשטרה". הוא הוסיף וקבע כי "נראה כי כל מטרת ההגבלה, שעניינה הרחקת העוררים מקיסריה, וכן ההגבלה שעניינה איסור יצירת קשר עם מי מהמעורבים, הינה מניעת השתתפות בהפגנות נוספות באותו מקום. הליך המעצר לא נועד על מנת להרתיע מפני ביצוע פעולה שהיא, לכשעצמה, חוקית תוך שימוש בזכויות יסוד, כאמור לעיל. ונבהיר: עצם ההפגנה, ככל שהיא מוסדרת בהתאם לחוק, היא פעולה חוקית".⁸
9. אלו רק שלוש דוגמאות מן התקופה האחרונה, מתוך החלטות רבות שביטלו או צמצמו באופן משמעותי את תנאי השחרור ממעצר של מפגינים, ואשר קבעו כי אינם חוקיים ושנראה שנועדו לפגוע בחירויות הביטוי וההפגנה.

אופן הפעולה של המשטרה להשתתף הגבלות על מפגינים

10. באופן מתחכם, בדרך כלל לא מצוין במפורש בתנאי השחרור שאסור לאדם להשתתף בהפגנה כלשהי, אלא נקבעים תנאים המרחיקים מפגינים שנעצרו מאזורים או מערים שלמות שבהם מתרחשות ההפגנות, ולתקופות ממושכות. כלומר, תנאים שברור שבפועל מטרתם למנוע מאדם להמשיך להשתתף במחאה הקרובה לליבו ולדעותיו הפוליטיות.
11. לנוכח אי החוקיות המובהקת והפסיקה הברורה, לא פעם המשטרה בעצמה חוזרת בה לחלוטין או באופן חלקי מהתנאים שקבע הקצין הממונה בתחנה, טרם הדיון בבית המשפט (באמצעות הגשת

⁶ [חשבון מערך מטה העצורים, X \(לשעבר טוויטר\) \(6.2.2024\)](#).

⁷ [החלטת בית משפט השלום בחדרה \(14.4.2024\)](#).

⁸ עמי (חי') 36509-06-24 יולנדה יבור נ' משטרת ישראל/חדרה (פורסם ב**בנו**, 20.6.2024).

תגובה עם הודעה על כך או אי הגשת תגובה במועד שנקבע בהחלטת בית המשפט) או במהלך הדיון לאחר שמיעת המלצת השופט.⁹

12. כמובן, אין שום הצדקה לכך שהמשטרה תידרש בכל פעם מחדש לשמוע את המלצת השופט או להמתין להחלטה שדומה לקודמותיה, על כך שאינה רשאית לעשות שימוש בסמכויותיה במטרה למנוע את מימוש הזכות להפגין. סגן נשיא בית המשפט המחוזי בירושלים (בדימוס) 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".¹⁰

ההשלכות של פגיעה בחירות ההפגנה כתוצאה מן ההגבלות הבלתי חוקיות של המשטרה

13. גם אם החלטת בית המשפט מביאה בדיעבד לביטול מלא או לצמצום של תנאי השחרור המונעים מאדם להפגין, 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.

14. בנוסף, יש לשיטה זו של המשטרה "אפקט מצנן", שכן לא כל המפגינים שנעצרים ושנקבעים לגביהם תנאי שחרור בלתי חוקיים, טורחים להשיג ייצוג משפטי ולפנות לבית המשפט על מנת לבטלם או לצמצמם. כך למשל, בבדיקה שנעשתה בשנים קודמות, נמצא כי ב-18 הפגנות שנערכו בקיץ 2020 נעצרו לפחות 283 מפגינים, ומתוכם רק 68 מפגינים הובאו לבימ"ש, חלקם משום שסירבו לחתום על תנאים מגבילים, ו-15 מהם שוחררו ללא תנאים.¹¹ כלומר, מרבית העצורים לא הגישו ערר על תנאי השחרור ממעצרו.

צורך חיוני ודחוף במיצוי הדין המשמעתי עם קציני משטרה שנקבע כי הגבילו מפגינים שלא כדין

15. בנסיבות אלה, במיוחד לנוכח חומרת הפגיעה בזכויות היסוד, באופי של משטר דמוקרטי ובאמון הציבור במשטרה, לא מובן מדוע מחלקת המשמעת במשטרה אינה "סוגרת מעגל", מבצעת חקירה ואף מעמידה לדיון משמעתי קציני משטרה שבתי המשפט מצאו שהם ניצלו לרעה את סמכותם כאשר הטילו תנאי שחרור שפוגעים שלא כדין וללא הצדקה עניינית בחירויות הביטוי וההפגנה.

⁹ ראו למשל: עמי (י-ם) 14677-02-11 מדינת ישראל נ' שרה בנינגה (פורסם בנבו, 16.2.2011); עמי (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); עמי 2756-12-16 פלוני (קטין) נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 2.12.2016); ע"ק 14620-15-05 חלפין(עציר) נ' באר שבע (פורסם בנבו, 8.5.2015); מאשה אברבוך, המשטרה הודתה היום כי תנאי השחרור המגבילים לעצורי הפגנות סוף השבוע היו לא חוקיים, וכולם בוטלו, המקום הכי חם בגיהנום (5.10.2020); יניב קובוביץ' ואלמוג בן זכרי, בוטלה הרחקתו של מארגן ההפגנה נגד מתווה הגז מבאר שבע; המשטרה: טעות בשיקול הדעת, הארץ (09.11.2015).
¹⁰ עמי 2756-12-16 פלוני (קטין) נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 2.12.2016).
¹¹ אורן זיו, חודש וחצי למחאת בלפור: 283 עצורים ואפס כתבי אישום, שיחה מקומית (02.09.2020).

16. מדוע שקציני משטרה ישנו את דרכם אם מחלקת משמעת אינה נוקטת צעדים כלשהם לאחר החלטות בתי המשפט? במקום שקצינים ספציפיים ישלמו מחיר אישי, מי שמשלמת מחיר כבד זו משטרת ישראל בכללותה, מאחר שחוסר המעש לגביהם פוגע באמון הציבור ומחזק את התחושה שמדובר בקצינים המיישמים את המדיניות המאושרת (גם אם לא מוצהרת).
17. לפי הוראות פקודת המשטרה 02.05.101, בין תפקידיה של מחלקת משמעת "איתור שוטרים בעייתיים ותופעות חריגות".¹² מן הסתם, בענייננו לא דרושה פעולת "איתור" מסובכת, שכן החלטות בתי המשפט מוכרות היטב למשטרה וחלקן גם מפורסמות בהרחבה בתקשורת.
18. בין היתר, רלוונטיים סעיפים 5 לחוק המשטרה, תשס"ו-2006, וכן סעיפים 2, 3 ו-4 לתוספת הראשונה לחוק זה,¹³ הקובעים כי שוטרים המבצעים את המעשים הבאים מבצעים עבירות משמעת, כדלקמן: התרשלות במילוי תפקיד, התנהגות שאינה הולמת שוטר או שיש בה כדי לפגוע בתדמית המשטרה, ושימוש לרעה בסמכות שניתנה מכוח תפקיד.
19. נבקשכם לפעול בדחיפות על מנת לוודא כי יתבצעו מעקב והעמדה לדין משמעת של קציני משטרה במקרים שבהם מושגות מגבלות בלתי חוקיות על מפגינים והעמדת תנאים לשחרורם בניגוד לחוק ולפסיקת בתי המשפט, על מנת למנוע הישנות שיטת פעולה זו הפוגעת בחירויות הביטוי והמחאה.
20. אודה להתייחסותכם/ המהירה.

בברכה,

עינת עובדיה
מנכ"לית מכון זולת



¹² פקודה מס' 02.05.101 מחלקת משמעת – ייעוד ותפקידים, משטרת ישראל מדור פקודות המשטרה (2.4.1995).

¹³ חוק המשטרה, תשס"ו-2006.