

30 בדצמבר 2024

לכבוד

גלי בהרב-מיארה, עו"ד

יועמ"שית לממשלה

[lishkat-yoetz@justice.gov.il](mailto:lishkat-yoetz@justice.gov.il)

שלום רב,

## הנדון: צורך חיוני ודחוף בהקמת צוות לבדיקת ההגנות וההגבלות על חופש המחאה בישראל

- הריני פונה אליך בשם מכון זולת לשוויון וזכויות אדם, שעוסק בהגנה על חירויות הביטוי והמחאה החיוניות לכל משטר דמוקרטי.
- כפי שיוסבר להלן, נוכח חומרת הטענות על דיכוי המחאה על ידי המשטרה בשנים האחרונות והפגיעה הקשה שנגרמה עקב כך באמון הציבור בה, לדעת מכון זולת יש צורך חיוני ודחוף בהקמת צוות לבדיקת ההגנות וההגבלות על חופש המחאה בישראל. זאת כפי שהיועץ המשפטי לממשלה לשעבר, עו"ד אביחי מנדלבליט, הקים צוות לבדיקת האזנות סתר לתקשורת בין מחשבים בעקבות פרסומים על שימוש המשטרה ברוגלות, שפגעו באמון הציבור בה.<sup>1</sup>
- הטענות החמורות בעניין התנהלות המשטרה כלפי מפגינים, נוגעות בליבת זכויות האדם ושלטון החוק במדינה דמוקרטית. יש בהן כדי לערער את אמון הציבור במשטרת ישראל, שהינה גוף האכיפה המרכזי במדינת ישראל שאמור להיות אמון על שמירה על שלטון החוק.
- בין היתר, בשבוע שעבר פורסם תחקירו של העיתונאי אביעד גליקמן בחדשות 13, "המשטרה נגד המחאה", שפירט את שלל האמצעים שהמשטרה נקטה בשנתיים האחרונות כדי לדכא את ההפגנות נגד הממשלה, כולל מעצרי שווא של המונים וצמצום המגבלות בנהלי המשטרה על הפעלת כוח כלפי מפגינים.<sup>2</sup>
- תחקירו של גליקמן מצטרף לשורה ארוכה של כתבות ותחקירים שבוצעו כמעט בכל כלי התקשורת בישראל, וגם לתחקירים ולדו"חות שפרסמו ארגוני החברה האזרחית, כולל מכון זולת.<sup>3</sup> אלה מאשררים את טענות המפגינים כי הם סובלים מאליומות, הטרדות, איומים ושליטת זכויותיהם על ידי שוטרים, שלא כדין וללא הצדקה עניינית.
- לא פעם, טענות המפגינים נמצאו נכונות גם על ידי שופטים בהליכים אזרחיים ופלייליים. כך למשל, 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

<sup>1</sup> דוח הצוות לבדיקת האזנות סתר לתקשורת בין מחשבים, אתר משרד המשפטים.

<sup>2</sup> המשטרה נגד מחאה, מערך העצורים והעצורות, Facebook (26.12.2024).

<sup>3</sup> איתי מק, התשתית החוקית לדיכוי מחאה והפגנות בישראל, מכון זולת (26.3.2024).

וכתב בהחלטתו כי "נדמה שהמשטרה לא פועלת כדי להגן על חופש התנועה של אזרחים אלא על משהו אחר";<sup>4</sup> 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".<sup>5</sup>

7. כפי שכתב שופט בית המשפט העליון מני מזוז באחד מפסקי דינו, פעילות מחאה הינה מרכיב חשוב ומרכזי בחברה דמוקרטית, ובעיקר פעילות מחאה המכוונת נגד השלטון והחלטות גורמי השלטון. פעילות כזו היא חלק חשוב מהשיח הציבורי ומהאיזונים והבלמים בכל משטר דמוקרטי. הפגנות, אסיפות, תהלוכות ומשמרות מחאה נועדו להגשים את חופש הביטוי והדעה, להפיץ השקפות ודעות ולהשפיע על השיח הציבורי.<sup>6</sup>

8. כידוע וכפי שפורט גם בדו"ח 'התשתית החוקית לדיכוי מחאה והפגנות בישראל' שפרסם מכון זולת,<sup>7</sup> למרות החשיבות של חירויות הביטוי והמחאה לכל משטר דמוקרטי, במדינת ישראל ההכרה בהן והשמירה עליהן מבוססות על מערכת טלאים רעועה.

9. בין היתר, לא חוקק בישראל חוק יסוד המעגן את חופש הביטוי וההפגנה. החקיקה שאומצה בישראל בנוגע למגבלות על חופש ההפגנה נשענת על זו מהתקופה המנדטורית, אשר מעניקה הגנות חלשות ועמומות לזכות ההפגנה ובמקביל סמכויות דרקוניות למשטרה. לכן, להנחיות בעניין חופש המחאה שפורסמו מטעם פרקליט המדינה, וכן לפקודות ונהלי המשטרה, ישנה משמעות גדולה מאוד בהשוואה למצב במדינות דמוקרטיות אחרות.

10. בדו"ח האמור נטען כי סמכויות המשטרה תורגמו בחלקן לנהלים ולפקודות המאפשרים אכיפה בררנית ושימוש בכוח באופן שרירותי, פוליטי ואף גזעני, כלפי מפגינים מאוכלוסיות מיעוטים ומקבוצות מוחלשות. זאת בנוסף לאכיפת יתר כלפי מפגינים בעלי דעות פוליטיות אופוזיציוניות לממשלה.

11. המעצרים של המוני מפגינים נשענים על עבירות המחאה שקבועות בסעיפים 151-158 לחוק העונשין. מקורן בחקיקה המנדטורית שאינה מתאימה לעקרונות היסוד של מדינה דמוקרטית, וניסוחן העמום גם אינו מתאים לאופן שבו מקובל להגדיר עבירות פליליות. לנוכח הפרשנות המצמצמת שניתנה להן בפסיקה, רק בחלק זעיר מהמעצרים הוגש כתב אישום וכך במתכוון או לא במתכוון המעצרים בפועל משמשים כאמצעי לענישה ולהרתעה של מפגינים; לכן, הציע מכון זולת לבטל עבירות אלה

<sup>4</sup> החלטת בית המשפט בתיק (14.4.2024).

<sup>5</sup> עמי (חי') 36509-06-24 יולנדה יבור נ' משטרת ישראל/חדרה (פורסם בנבו, 20.6.2024).

<sup>6</sup> בג"ץ 1983/17 מני נפתלי נ' היועץ המשפטי לממשלה (פורסם בנבו, 27.4.2017).

<sup>7</sup> איתי מק, התשתית החוקית לדיכוי מחאה והפגנות בישראל, מכון זולת (26.3.2024).

אך עד שיותקן החוק ראוי לכל הפחות שייקבעו הנחיות שיאחדו בין מדיניות אי ההעמדה לדין למדיניות המעצרים.

12. עוד צוין מכון זולת בדו"ח כיצד קציני משטרה בתחנות שונות בנו "מסלול עוקף" לפסיקה המצמצמת של בג"ץ לדרישות הרישיון ולהטלה מראש של מגבלות על קיום אסיפות ותהלוכות (שגם פורטו בהנחיית היועמ"שית לממשלה מס' 3.1200<sup>8</sup>), באמצעות שימוש בסמכותם בהוראות חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), תשנ"ו-1996<sup>9</sup>, לקבוע תנאי שחרור ממעצר שהם דרקוניים ומטרתם העיקרית למנוע מאדם לממש את זכותו להפגין. לנוכח אי החוקיות המובהקת והפסיקה הברורה, לא פעם המשטרה בעצמה חוזרת בה לחלוטין או באופן חלקי מהתנאים שקבע הקצין הממונה בתחנה, עוד בטרם מתקיים הדיון בבית המשפט (באמצעות הגשת תגובה עם הודעה על כך או אי הגשת תגובה במועד שנקבע בהחלטת בית המשפט) או במהלך הדיון לאחר שמיעת ההמלצה של השופט.

13. 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 לדין 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, יש לשיטה זו של המשטרה "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.

14. בהקשר זה, מכון זולת הציע לתקן את חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), תשנ"ו-1996, ולקבוע כי בנוגע לאדם החשוד בביצוע עבירה הקשורה לעצם השתתפותו בתהלוכה, אסיפה, משמרת מחאה או הפגנה, לא יקבע הקצין הממונה תנאים הפוגעים בחירותו להשתתף בתהלוכה, אסיפה, משמרת מחאה או הפגנה, אלא אם ניתן אישור לכך מהיועץ המשפטי שבמשטרת המחוז מטעמים מיוחדים שיירשמו; שוב, לכל הפחות ועד שיותקן החוק ראוי שתיקבע הנחיה שתתמודד עם התופעה.

15. הנשיא (בדימוס) אהרן ברק קבע באחד מפסקי דינו בעניין השימוש באמצעים לפיזור הפגנות, ש"הגורמים הפועלים לאכיפת החוק אינם רשאים להשליט סדר "בכל מחיר". בלי להמעיט מחשיבות האינטרס שבשמירה על הסדר הציבורי, יש לזכור כי כוחות הביטחון אינם רשאים לעשות הכול כדי לדכא התפרעות או לפתוח ציר תנועה. עליהם לנקוט רק את האמצעים שהם סבירים בנסיבות העניין. לא בכל הנסיבות קיימת הצדקה לדכא התפרעות במחיר של סיכון חיי אדם. גם במצבי סכנה אין היתר לעשות הכול כדי למנוע הסכנה. גם בעת סכנה יש לנקוט רק אותם אמצעים שהם סבירים בנסיבות העניין".<sup>10</sup>

<sup>8</sup> הנחיית היועמ"שית לממשלה בדבר 'חירות ההפגנה, מס' 3.1200 (4.1.2022).

<sup>9</sup> חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), תשנ"ו-1996.

<sup>10</sup> ע"א 1354/97 עכאשה נ' מדינת ישראל (פורסם בנב) (6.12.2004).

16. בדו"ח 'מכון זולת' צוין כי בשל הגמישות הרבה הקיימת בנהלים להפעלת הכוח ושימוש באמצעים לפיזור הפגנות, וכן בשל הסמכויות הכלליות של המשטרה לשמירה על הסדר הציבורי, ניתן לנצלם לרעה לדיכוי אלים של הפגנות, מטעמים פוליטיים או על פי "תיג" מראש של המשתתפים בהן כ"מסוכנים". זאת עוד, אף שבנהלי המשטרה ישנם אמצעים המוגדרים כ"פחות מקטלניים", שימוש בהם בניגוד להוראות הבטיחות והזהירות עלול להיות קטלני או לגרום לחבלות גוף של ממש; כפי שצוין בתחקיר של גליקמן, למרבה הצער, בשנים האחרונות המשטרה דווקא צמצמה את המגבלות בנהליה על הפעלת כוח ואמצעים כלפי מפגינים<sup>11</sup>.
17. כאמור, הטענות בעניין התנהלות המשטרה כלפי מפגינים נוגעות בליבת זכויות האדם ושלטון החוק במדינה דמוקרטית. יש בהן כדי לערער את אמון הציבור במשטרת ישראל, שהינה גוף האכיפה המרכזי במדינת ישראל שאמור להיות אמון על שמירה על שלטון החוק.
18. לנוכח חומרת הטענות על דיכוי המחאה על ידי המשטרה בשנים האחרונות והפגיעה הקשה שנגרמה עקב כך באמון הציבור בה, לדעת מכון זולת יש צורך חיוני ודחוף בכך שתקימי צוות לבדיקת ההגנות וההגבלות על חופש המחאה בישראל.
19. בהינתן שלא ניתן להמתין עד שתחוקק חקיקה מקיפה ועדכנית בעניין חופש המחאה, במיוחד דרוש שהצוות יבדוק את מכלול ההנחיות שפורסמו מטעמך ומטעם פרקליט המדינה, וכן את פקודות ונהלי המשטרה; התיאום בין כל ההנחיות, הפקודות והנהלים; התאמתם לזכויות וחוקי היסוד ולפסיקת בתי המשפט; וכן אם יש צורך לחדדם ולעדכןם לאור הטענות של המפגינים, ובפרט בעניין מעצרי שווא, הטלת תנאי שחרור דרקוניים, אכיפת עבירות המחאה מהתקופה המנדטורית והמעצרים המיותרים בגינם, הפעלת כוח ושימוש באמצעים לפיזור הפגנות שלא כדין וללא הצדקה עניינית.
20. הקמת צוות בדיקה שישמע את טענות הציבור וארגוני החברה האזרחית, עשויה לא רק להביא לתיקון הדרוש אלא גם לחיזוק האמון במשטרה וביתר רשויות אכיפת החוק.
21. נודה להתייחסותך המהירה.

בכבוד רב,

עינת עובדיה

מנכ"לית מכון זולת



<sup>11</sup> המשטרה נגד מחאה, מערך העצורים והעצורות, Facebook (26.12.2024).