



לשוויון  
וזכויות  
אדם

**זילת**

# התשתית החוקית לדיכוי מחאה והפגנות בישראל

---

עו"ד איתי מק

אוקטובר 2023

# התשתית החוקית לדיכוי מחאה והפגנות בישראל

כתיבה  
עו"ד איתי מק

עריכה  
נועה טל  
טל הלל

עיצוב גרפי  
ניצן נצר

צילום תמונת השער  
בן כהן

אוקטובר 2023

## תוכן העניינים

4	..... מבוא
8	..... נקודת המוצא הבעייתית – אין עיגון מפורש בחוק יסוד של זכות ההפגנה
10	..... דרישות הרישיון מתקופת המנדט לקיום אסיפה ותהלוכה
14	..... עבירות המחאה הדרקוניות שקבועות בחוק העונשין
19	..... עבירת הפרעה לשוטר במילוי תפקידו
21	..... סמכות המשטרה לאסור על הנפת דגל
24	..... קביעת תנאי שחרור ממעצר שנועדו להגביל את חירות ההפגנה
	ניצול הסמכויות הכלליות של המשטרה לשמירה על "הסדר הציבורי"
26	..... וכרופיילינג של הפגנות
	שימוש לא מוצדק בכוח ובאמצעים לפיזור הפגנות רק בשל
33	..... זהות המשתתפים בהן
39	..... הפעלת כוחות מג"ב באלימות כלפי מפגינים
	חסינות מהעמדה לדין משמעתי ופלילי לשוטרים המעורבים באלימות
41	..... שלא כדין כלפי מפגינים
45	..... שימוש בתקנות עירוניות לצורך הגבלה ומניעה של הפגנות
48	..... סיכום
49	..... הצעות לשיפור ההגנות על חופש ההפגנה

## מבוא

בדיון בוועדת הפנים של הכנסת ב-24.8.1971 בעניין התנהלות המשטרה בהפגנות הפנתרים השחורים בירושלים, המפכ"ל רנ"צ פנחס קופל הצדיק את אלימות המשטרה כלפי המפגינים נגד האפליה והדיכוי של יוצאי עדות המזרח ואמר "שקלנו את העניין. עניין ההפגנות נמאס עלינו".<sup>1</sup> כ-52 שנים לאחר מכן, ב-5.7.2023, מפקד מחוז תל אביב המודח, ניצב עמי אשד, תיאר את תגובתו לדרישות שקיבל מהשר לביטחון לאומי איתמר בן גביר, שמשקפות גם הן את מיאוס הממשלה מההפגנות נגד המהפכה המשטרית: "חטאתי בכך שלא יכולתי לעמוד בציפיות של הדרג המיניסטריאלי, שכללו את שבירת הכללים, הנהלים, הסדר ארגוני והתרבות בקבלת ההחלטות ובשיקול הדעת המבצעי... יכולנו לפנות את איילון תוך דקות במחיר של שבירת ראשים וריסוק עצמות... יכולנו למלא את המיון באיכילוב בסוף כל הפגנה".<sup>2</sup>

פעילות מחאה היא 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>3</sup>

### ההכרה בחירויות הביטוי והמחאה במדינת ישראל והשמירה עליהן מבוססות על מערכת טלאים רעועה, אשר מעניקה הגנות חלשות ועמומות לזכות ההפגנה ובמקביל סמכויות דרקוניות למשטרה

למרות החשיבות של חירויות הביטוי והמחאה לכל משטר דמוקרטי, במדינת ישראל ההכרה בהן והשמירה עליהן מבוססות על מערכת טלאים רעועה, אשר מעניקה הגנות חלשות ועמומות לזכות ההפגנה ובמקביל סמכויות דרקוניות למשטרה. בדוח זה נטען כי סמכויות אלה גם 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.

בעוד שלא חוקק בישראל חוק יסוד המעגן את חופש הביטוי וההפגנה, החקיקה שאומצה בנוגע למגבלות על חופש ההפגנה נשענת על זו מהתקופה המנדטורית. מטרתה המקורית הייתה להגביל את חופש הביטוי של הציבור בארץ תחת שלטון המנדט הבריטי ולשלוט באמצעים אדמיניסטרטיביים על יכולת הציבור לקיים מחאה, אסיפות ותהלוכות ביקורתיות. זאת בדומה לחקיקה בשאר המשטרים הקולוניאליסטיים האחרים של בריטניה באותה התקופה.

אף על פי שממשלות מדינת ישראל בחרו להטמיע בספר החוקים שלה את החקיקה המנדטורית, במטרה לדכא את המחאה של האופוזיציה והמיעוטים, במשך השנים בתי המשפט נתנו לה פרשנות מצמצמת. זאת מתוך הבנה שהחקיקה המנדטורית אינה מתאימה לעקרונות היסוד של שיטת משטר דמוקרטי, זאת מתוך הבנה שהחקיקה המנדטורית אינה מתאימה לעקרונות היסוד של שיטת משטר דמוקרטי,

<sup>1</sup> ארכיון המדינה, פרוטוקול מס' 90 משיבת ועדת הפנים, הכנסת השביעית (24.8.1971), אתר ארכיון המדינה.  
<sup>2</sup> יהושע (ג'וש) בריינר, עמי אשד פורש: הודחתי על רקע פוליטי, שילמתי מחיר על בחירתי למנוע מלחמת אחים, הארץ (5.7.2023).

<sup>3</sup> בג"ץ 1983/17 מני נפתלי נ' היועץ המשפטי לממשלה (פורסם בנבו, 27.4.2017).

במיוחד לאור המעמד החוקתי שנקבע בפסיקה לחופש הביטוי וחירות ההפגנה לאחר חקיקת חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.<sup>4</sup>

הפרשנות המצמצמת לחקיקה המנדטורית וחיזוק ההגנות על חירות ההפגנה בפסיקת בתי המשפט, התגבשו בזכות שורה של ארגוני זכויות אדם ועורכי דין שעתרו במהלך השנים נגד המגבלות על מימוש חירות ההפגנה, פרסמו דוחות, ניהלו קמפיינים ציבוריים, וייצגו מפגינים שנעצרו והוגשו נגדם כתבי אישום. בין היתר, האגודה לזכויות האזרח, ארגון עדאלה, הוועד הציבורי נגד עינויים בישראל, התנועה לאיכות השלטון, הבית הפתוח בירושלים, ועורכי/ות הדין גבי לסקי, לאה צמל ודניאל חקלאי, שייצגו מפגינים מאוכלוסיות מיעוטים ומקבוצות מוחלשות, וכן מפגינים בעלי דעות פוליטיות אופוזיציוניות לממשלה.

למרות הפסיקה הקיימת, בפועל, המשטרה הובילה מדיניות אכיפה לא אחידה, בררנית ושרירותית (בהמשך תוצג ההתייחסות של פסיקת בתי המשפט לכך), כלפי מפגינים מקבוצות מיעוט ומוחים המתנגדים לממשלה; היו מקרים רבים שבהם מפגינים נעצרו אך בתי המשפט סירבו לבקשות המשטרה להאריך את מעצרו או להטיל מגבלות דרקוניות על חופש התנועה וחירות ההפגנה שלהם; וכן היו מקרים רבים שבוטלו כתבי האישום שהוגשו נגד מפגינים או שהמפגינים זוכו בתום הליכים פליליים מלאים;<sup>5</sup> כך

## **למרות הפסיקה הקיימת, בפועל המשטרה הובילה מדיניות אכיפה לא אחידה, בררנית ושרירותית כלפי מפגינים מקבוצות מיעוט ומוחים המתנגדים לממשלה**

למשל כתב השופט עידו דרויאן בהחלטתו לזכות מפגינים באחד מהתיקים שנידונו בפניו בעניין הפגנה של הפלג הצפוני של התנועה האסלאמית נגד המלחמה שהתנהלה באותה תקופה בעזה: "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>6</sup>

יממה לפני השבעת ממשלת נתניהו השישית אושר תיקון מס' 37 לפקודת המשטרה (נוסח חדש), התשל"א 1971- (להלן: "פקודת המשטרה"),<sup>7</sup> בו נקבע כי השר לביטחון לאומי יהיה ממונה על משטרת ישראל מטעם הממשלה, וכן נקבעה סמכות השר להתוות את מדיניות המשטרה ואת העקרונות הכלליים לפעילותה, לרבות לעניין סדרי העדיפויות, תוכניות עבודה והנחיות כלליות. בפרט נקבעה סמכות השר להתוות מדיניות כללית בתחום החקירות, כולל קביעה של סדרי עדיפויות עקרוניים בעניין משך הטיפול בתיקים (בהתייעצות עם היועצת המשפטית לממשלה, המפכ"ל והמופקדים במשטרה על נושא החקירות).

בעקבות תיקון 37 השר לביטחון לאומי יכול להנחות את מדיניות האכיפה והחקירה של המשטרה באופן שישרת את האינטרסים הפוליטיים והאישיים שלו ושל הממשלה. זאת כפי שניתן היה לראות בניסיונותיו החוזרים של השר איתמר בן גביר להתערב באכיפת המשטרה כלפי המפגינים נגד המהפכה המשטרית, לאחר שזו הוכרזה בתחילת ינואר 2023 על ידי שר המשפטים לוי.<sup>8</sup> בין היתר, ב-8.1.23 הודיע

<sup>4</sup> בג פ 2481/93 יוסף דיין נ' ניצב יהודה וילק, מפקד מחוז ירושלים, פ"ד מח(2) 456 (פורסם בנבו, 9.2.1994).

<sup>5</sup> ראו למשל: ת"פ (י-10) 24534-05-10 מדינת ישראל נ' אריק וידן אשרמן (פורסם בנבו, 17.3.2013);

ת"פ (ת"א) 1025-09 מדינת ישראל/מדור תביעות פלילי ת"א נ' בן רוני (פורסם בנבו, 3.9.2013).

<sup>6</sup> ת"פ (ת"א) 1152-09 מדינת ישראל/מדור תביעות פלילי ת"א נ' גורג גנטוס (פורסם בנבו, 26.2.2013).

<sup>7</sup> פקודת המשטרה (נוסח חדש) התשל"א-1971.

<sup>8</sup> יעל פרידסון, לוי: נעביר פסקת התגברות ברוב של 61 ח"כים ונשנה את אופן בחירת השופטים, הארץ (4.1.2023).

שהנחה את המשטרה לאכוף איסור גורף על הנפת דגל פלסטין במרחב הציבורי ולעצור כל אירוע הסתה נגד מדינת ישראל;<sup>9</sup> ב-9.1.23 השר הודיע שהנחה את המשטרה לבצע מעצרים בהפגנות נגד הממשלה והתוכניות שלה לשינוי מערכת המשפט, במקרה שבו ייחסמו כבישים;<sup>10</sup> ב-9.2.23 פורסם שהשר זימן לשיחת בירור את מפקד מחוז ירושלים כדי להנחות אותו כיצד לנהוג ב"אנרכיסטים";<sup>11</sup> ב-1.3.23 השר פרסם שביקר בחפ"ק המשטרה בתל אביב ושומר לשוטרים "שיש לגלות אפס סובלנות כלפי אנרכיסטים שתוקפים שוטרים, פורצים מחסומי משטרה ומביאים לאנרכיה".<sup>12</sup>

השר לביטחון לאומי גם ניסה להתערב באופן אכיפת החוק כלפי המפגינים באמצעות מינוי והדחת קצינים בהתאם לעמדותיו ביחס לדיכוי ההפגנות, למשל כשפעל להדיח את ניצב עמי אשד, מפקד מחוז תל אביב (המחוז בו מתקיימות ההפגנות הענק נגד המהפכה המשטרית והממשלה). אמנם הדחתו של אשד נבלמה בתחילה על ידי היועצת המשפטית לממשלה, אך בתחילת חודש יולי 2023 הודיע אשד על פרישתו מהמשטרה בשל הדרישות שהופנו אליו מצד השר בן גביר לדיכוי אלים של ההפגנות.<sup>13</sup> דוגמא נוספת היא השתתפותו של ראש המטה של השר, חנמאל דורפמן, בראיונות המועמדים לדרגת ניצב.<sup>14</sup> בנוסף, השר מנסה להתערב במדיניות האכיפה באמצעות פרסום דברי הסתה בתקשורת וברשתות החברתיות כלפי המפגינים, אותם הוא מכנה "אנרכיסטים", וכן באמצעות פרסום ביקורת פומבית על התנהלות שוטרים וקצינים ספציפיים, אשר נועדה לעקוף את השרשרת הפיקודית במשטרה ולהעביר את "רוח המפקד" של השר.

בעקבות מספר עתירות שהוגשו לבג"ץ בדרישה לביטול תיקון 37,<sup>15</sup> השופט יצחק עמית תחילה סירב להוציא צו ביניים אך קיבל את חוות דעתה של היועצת המשפטית לממשלה, גלי בהרב-מיארה, וקבע כי על השר לביטחון לאומי "להימנע ממתן הוראות אופרטיביות למשטרה, בין במישור ובין בעקיפין, והדברים נכונים במיוחד לגבי מחאות והפגנות כנגד השלטון".<sup>16</sup> בהמשך, היועצת המשפטית לממשלה הגיבה לגופן של העתירות וטענה שיש לדחות אותן בנימוק שעל אף שיש חשש כבד שתיקון 37 יגרום לפוליטיזציה של המשטרה, לפגיעה בזכויות הפרט ולהפעלת שיקולים זרים בעת שימוש בכוח משטרה, התיקון לחוק עמום, ולכן מאפשר לבג"ץ לפרש אותו באופן שיאפשר את המשך פעילות הארגון באופן עצמאי וחף משיקולים זרים.<sup>17</sup>

אין חדש בעמדת היועצת המשפטית לממשלה ביחס למצב המשפטי כפי שיתואר בפירוט בדוח זה, והיא למעשה ביקשה משופטי בג"ץ להוסיף תלמי פרשני נוסף על מערכת הטלאים שמסדירה את סמכויות

<sup>9</sup> [אימאר בן גביר \(itamarbengvir@\)](mailto:itamarbengvir@), טוויטר (21:55 8.1.2023).

<sup>10</sup> דפנה ליאל, [בן גביר הנחה את המשטרה: לעצור מפגינים שחוסמים כבישים](#), N12 (9.1.2023).

<sup>11</sup> יעל פרידסון, [בן גביר זימן את מפקד מחוז ירושלים לבירור; המפכ"ל: מגבה את השוטרים](#), הארץ (9.2.2023).

<sup>12</sup> [אימאר בן גביר \(itamarbengvir@\)](mailto:itamarbengvir@), טוויטר (13:13 1.3.2023).

<sup>13</sup> יהושע (ג'וש) בריינר, [עמי אשד פורש: הודחתי על רקע פוליטי, שילמתי מחיר על בחירתי למנוע מלחמת אחים](#), הארץ (5.7.2023).

<sup>14</sup> יהושע (ג'וש) בריינר, [ראש המטה של בן גביר משתתף בראיונות למועמדים לדרגת ניצב, בניגוד לקודמיו](#), הארץ (19.5.2023).

<sup>15</sup> יונתן ברמן וגיל גן-מור, [תיקון פקודת המשטרה – סמכויות השר לביטחון לאומי \("חוק בן גביר"\)](#), האגודה לזכויות האזרח (18.6.2023).

<sup>16</sup> חן מענית ויהושע (ג'וש) בריינר, [בג"ץ: לבן גביר אסור לתת הוראות אופרטיביות למשטרה – במיוחד לגבי המחאה](#), הארץ (19.3.2023).

<sup>17</sup> חן מענית ויהושע (ג'וש) בריינר, [היועמ"שית: חוששת מפוליטיזציה, אך אין לבטל את החוק שמכפיף את המשטרה לבן גביר](#), הארץ (31.5.2023).

האכיפה והפעלת הכוח של המשטרה, בפרט בנוגע לחופש ההפגנה. תיקון 37 מכשיר ומחמיר בעיות שהיו כבר ממילא בתשתית המשפטית הקיימת.

## **הדוח מראה שמערכת הטלאים הרעועה שמסדירה את סמכויות האכיפה והפעלת הכוח של המשטרה אינה בת קיימא, במיוחד כשעל המשטרה ממונה שר שמחזיק בתפיסת עולם אנטי-דמוקרטית**

הדוח מראה כי מערכת הטלאים הרעועה הזו אינה בת קיימא. זאת, במיוחד במקרה שעל המשטרה ממונה שר כדוגמת השר לביטחון לאומי איתמר בן גביר, אשר מחזיק בתפיסת עולם אנטי-דמוקרטית ועלול לנצלה לרעה תוך פגיעה עצומה בעיקרון השוויון, בחופש הביטוי ובחירות ההפגנה.

בנוסף, גם אם הפסיקה מכריעה פעמים רבות לטובת חופש ההפגנה, לא ניתן לצפות מהמפגינים שזכויותיהם נפגעות על ידי השוטרים לפנות לבתי המשפט במטרה לקבל מהשוטרים את הפרשנות של המסגרת החקיקתית ביחס לנסיבות הקונקרטיות של כל הפגנה שבה נפגעו. לכן, בסוף הדוח יוצע לתקן את החולשות של המסגרת החקיקתית הקיימת ולשפר

את ההגנות על חופש ההפגנה. כך, ההגנה על חופש ההפגנה של תושבי ואזרחי ישראל לא תהיה תלויה לחלוטין בזהות השר הממונה על המשטרה ובתפיסות העולם האישיות שלו, ולא בשיקול הדעת של השוטרים בשטח בנוגע להפעלת כוח וסמכויות אכיפה.

יובהר כי דוח זה אינו מתיימר לבצע סקירה מלאה ומקיפה של התפתחות המגבלות על חופש המחאה בישראל, בפרט בהקשר של יישומן לגבי קבוצות מיעוט. הדוח מנסה להציג תמונה כללית של התשתית הקיימת כיום לדיכוי הפגנות ומחאה בישראל, תוך התייחסות למחאה נגד המהפכה המשטרית ובעזרת הצגה של דוגמאות (בעיקר מעשרים השנים האחרונות) המראות כיצד לקבוצות המיעוט היה חלק

משמעותי במאבק המתמשך על מימוש חירויות הביטוי וההפגנה בישראל. בנוסף ממחישות הדוגמאות לאורך הדוח כיצד המשטרה עשתה ועושה שימוש באותו "ארגז כלים" לדיכוי מחאה, הן כלפי המיעוטים והן כלפי מי שמשתייכים לכאורה לקבוצת הרוב בישראל, במקרים שבהם המחאה היא נגד מדיניות הממשלה.

## **המשטרה עשתה ועושה שימוש באותו "ארגז כלים" שבו היא מדכאת את מחאתן של קבוצות המיעוט גם כלפי מפגינים המשתייכים לקבוצת הרוב, במקרים שבהם הם מוחים נגד הממשלה**

עוד יובהר שהדוח מתייחס גם לדיכוי ההפגנות במזרח ירושלים, שכן בשטח הכבוש שסופח שלא כדין לישראל חלים אותם הדינים והפסיקה שבשטח הריבוני המוכר שלה. לעומת זאת, הדוח לא מתייחס לדיכוי ההפגנות ביתר הגדה המערבית וברצועת עזה, שם הדיכוי חמור פי כמה וכמה, שכן באזורים אלה חלים דינים אחרים ומבחינת מדינת ישראל לא קיימת כלל זכות יסוד להפגנה (כך טוענת התביעה הצבאית,<sup>18</sup> ובהתאם צו המפקד הצבאי מס' 101 בדבר איסור פעולות הסתה ותעמולה עוינת שולל את חירויות הביטוי וההפגנה).<sup>19</sup>

<sup>18</sup> ע"מ (איו"ש) 1913/06 **עבדאללה מחמוד מחמד אבו רחמה נ' התובע הצבאי (פורסם בנבו, 10.4.2006)**.

<sup>19</sup> **צו המפקד הצבאי מס' 101 בדבר איסור פעולות הסתה ותעמולה עוינת (27.8.1967)**.

## נקודת המוצא הבעייתית – אין עיגון מפורש בחוק יסוד של זכות ההפגנה

למרות שחירויות הביטוי וההפגנה נחשבות ליסודות של משטר דמוקרטי וגם מעוגנות באמנות הבינלאומיות המרכזיות שמדינת ישראל חברה בהן (בפרט, הוראות האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות משנת 1966 וההכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם משנת 1948), בישראל אין חוק יסוד המעגן אותן במפורש.

זכות ההפגנה בישראל היא יצירה של פסיקה בג"ץ כנגזרת של חופש הביטוי שאף הוא לא עוגן בחוק יסוד.<sup>20</sup> בפסיקה נקבע שניתן להגביל אותה 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. הנשיאה (בדימוס) דורית ביניש כתבה בפסק דינה שדחה עתירה למנוע את קיום מצעד הגאווה בירושלים, "חופש הביטוי וההפגנה נועדו להגן לא רק על דעות מקובלות ואהודות, אלא גם – ובכך עיקר מבחנו של חופש הביטוי – על דעות שעשויות להיות מקוממות או מכעיסות".<sup>21</sup>

מעמד הזכות חוזק עם חקיקת חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. כך כתב הנשיא (בדימוס) אהרון ברק באחד מפסקי דינו: "נראה כי כיום ניתן לגזור זכות זו מחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, המעמיד על בסיס חוקתי חוק את זכותו של אדם לכבוד ולחירות. החופש להתבטא – במילים בלבד או במעשים מבטאים – הוא ביטוי מובהק לכבוד האדם ולחירותו".<sup>22</sup>

לנוכח מעמדן הרם של הזכויות 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. כפי שכתבה נשיאת בית המשפט העליון אסתר חיות באחד מפסקי דינה, "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".<sup>23</sup>

**בהעדר עיגון מפורש בחוק יסוד,  
ההכרה וההגנות על הזכות  
להפגנה אינן יציבות וברורות דיין,  
ונתונות למחלוקת מתמדת בין  
הציבור המעוניין לממש את זכות  
ההפגנה לבין המשטרה ורשויות  
השלטון הרלבנטיות**

בהעדר עיגון מפורש בחוק יסוד, ההכרה וההגנות על הזכות להפגנה אינן יציבות וברורות דיין, ונתונות למחלוקת מתמדת בין הציבור המעוניין לממש את זכות ההפגנה לבין השר הממונה על המשטרה, השוטרים האחראים על המרחב בו מתקיימת ההפגנה והרשויות הציבוריות שבשטחן יש רצון להפגין. בנוסף, רוחב ההכרה בזכות וההגנות עליה, וגם היישום שלה במקרים קונקרטיים, תלויים בשופט או בהרכב השופטים שידון בעתירה שתוגש אליו.

<sup>20</sup> בג"ץ 148/79 צבי סער, עו"ד נ' שר הפנים והמשטרה (פורסם בנבו, 31.5.1979).

<sup>21</sup> בג"ץ 8988/06 יהודה משי זהב נ' אילן פרנקו, מפקד מחוז ירושלים (פורסם בנבו, 27.12.2006).

<sup>22</sup> בג"ץ 2481/93 יוסף דיין נ' ניצב יהודה וילק, מפקד מחוז ירושלים (פורסם בנבו, 9.2.1994).

<sup>23</sup> בג"ץ 6536/17 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' משטרת ישראל (פורסם בנבו, 8.10.2017).



בימים שבהם מערכת המשפט והיועצים המשפטיים נתונים תחת מתקפה מצד הממשלה ה-37 והשר לביטחון לאומי, ואמורים במקביל לפקח על מדיניות האכיפה כלפי המפגינים נגד הממשלה והשר עצמם, מתחדד הסיכון בהעדר עיגון מפורש בחוק יסוד של הזכות להפגנה. כך, הממשלה עלולה למנות ולקדם שופטים התומכים בפרשנות המצמצמת את הזכות להפגנה, למשל במקרה של הפגנות מול בתי מגורים של שרים וחברי כנסת, על אף האפקטיביות הציבורית שלהן.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> יהושע (ג'וש) בריינר, [המשטרה מנסה להגביל הפגנות מול בתי שרים וח"כים, ואלה הולכות ומתרחבות](#), הארץ (26.2.2023)

## דרישות הרישיון מתקופת המנדט לקיום אסיפה ותהלוכה

אף שככלל מחאת יוצאי אתיופיה נגד האפליה הממסדית והאלימות המשטרית אינה דורשת הוצאת רישיון, שכן אינה עוסקת ב"עניין מדיני", נראה שבשנת 2015 המשטרה גיבשה עמדה לפיה היא כן דורשת רישיון. כך למשל, לאחר אחת ההפגנות הגדולות בתל אביב, מפכ"ל המשטרה רנ"צ יוחנן דנינו אמר: "נאפשר להביע מחאה, אך לא נסכים להפגנות ללא רישיון בדרך שהם עשו. אין לנו כוונה להמשיך במדיניות הזו לאורך זמן".<sup>25</sup> בהתאם, המשטרה בדרך כלל פעלה כדי למנוע מראש או לפזר את ההפגנות של יוצאי אתיופיה, לא פעם תוך שימוש במעצרים ובכוח לא מידתי ולא כדיון. הדבר אוזכר בין היתר בדוח הצוות למיגור הגזענות כנגד יוצאי אתיופיה (להלן: ועדת פלמור).<sup>26</sup>

תוך אימוץ החקיקה המנדטורית, סעיף 83 לפקודת המשטרה מגדיר אסיפה הדורשת רישיון כ"חמישים איש או יותר שהתקהלו כדי לשמוע נאום או הרצאה על נושא בעל ענין מדיני או כדי לדון בנושא כזה"; תהלוכה הדורשת רישיון מוגדרת כ"חמישים איש או יותר המהלכים יחד, או המתקהלים כדי להלך יחד, ממקום למקום, בין שהם בתנועה ממש ובין אם לאו, בין שהם ערוכים בצורה כלשהי ובין אם לאו"; בנוסף, סעיפים 84-90 לפקודת המשטרה מגדירים את חובת הוצאת הרישיון, את המגבלות לקיום אסיפה ותהלוכה ואת סמכויות המשטרה בעניין.

**במשך השנים בג"ץ ובתי המשפט האחרים נתנו פרשנות הולכת ומצמצמת להגדרה של "נושא בעל עניין מדיני" המחייב הוצאת רישיון לאסיפה של "חמישים איש או יותר", אך המשטרה ממשיכה – באופן שרירותי ופוליטי – לפזר הפגנות ולמנוע אותן מראש, וכן לעצור מפגינים.**

כפי שיוסבר להלן, במשך השנים בג"ץ ובתי המשפט האחרים נתנו פרשנות הולכת ומצמצמת להגדרה של "נושא בעל עניין מדיני" המחייב הוצאת רישיון לאסיפה של "חמישים איש או יותר", אך לנוכח ההוראות הנרחבות של סעיפים 83-90 הנ"ל, המשטרה ממשיכה – באופן שרירותי ופוליטי – לפזר הפגנות ולמנוע אותן מראש, וכן לעצור מפגינים.

לא פעם מפגינים שנעצרו בטענה שהשתתפו באסיפה או בתהלוכה ללא רישיון, שוחררו, וגם כתבי אישום שהוגשו הסתיימו בביטולם או בזיכוי מלא, בנימוק של השופטים שמלכתחילה לא היה נדרש רישיון. בתי המשפט שתיקי מפגינים נידונו בפניהם נאלצו לעסוק בהכרעה עובדתית לגבי מספר המשתתפים (אם גבוה

או נמוך מ-50),<sup>27</sup> ובמקרה של "אסיפה" גם לבחון האם מדובר ב"נושא בעל עניין מדיני". כך למשל, השופט שמעון שטיין זיכה מפגינה בסילוואן במזרח ירושלים, בהפגנה שבה המוחים קראו "אין קדושה בעיר כבושה", וקבע כי "הפרחת סיסמאות פוליטיות אינן עולות כדי נאום או הרצאה על נושא בעל עניין

<sup>25</sup> איתי בלומנטל, נועם (דבול) דביר, גלעד מורג, אלי סניור וירון קלנר, עשרות פצועים, עימותים, רימוני הלם והרס במחאת יוצאי אתיופיה בתל אביב, Ynet (4.5.2015).

<sup>26</sup> הצוות למיגור הגזענות נגד יוצאי אתיופיה, דוח מסכם, לשכת הפרסום הממשלתית (2016).

<sup>27</sup> ראו למשל: ת"פ (ת"א) 1404-09 מדינת ישראל נ' מורן אבני (פורסם בנבו, 15.12.2011).

מדיני או דיון בנושא כזה. הלכך, בנסיבות כאמור, משמרת המחאה לא עולה כדי "אסיפה" וממילא לא נדרש רישיון לקיומה".<sup>28</sup>

בדיון בעניין ההפגנות ליד ביתו של היועץ המשפטי לממשלה, לתמיכה בהעמדה לדין של ראש הממשלה נתניהו (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 רק לאסיפות בנושאים מדיניים-פוליטיים במובן הצר של מונחים אלו.<sup>29</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, אף שמדובר בנושאים בליבת חופש הביטוי במשטר דמוקרטי, ואילו בכל נושאי האסיפות האחרים כלל לא קיימת דרישה לרישיון וגם אין לכאורה 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 ללא קשר לתוכנה. הציבור מתקשה להבין מדוע לא צריך רישיון לאסיפה בהשתתפות מאות אנשים (אם לא מדובר ב"נושא מדיני"), אך לגבי תהלוכה תמיד נדרש רישיון.

בעניין מני נפתלי, השופט יורם דנציגר התייחס לקושי שמעוררת המגבלה על מספר המפגינים: "הגבלת כמות המפגינים עשויה להוות למעשה "אפקט מצנן" משמעותי ביחס להפגנה. ודוק, לרוב תכלית ההפגנה היא להנחיל ולהשריש רעיון או דעה מסוימים. המחשבה היא שבאמצעות ההפגנה, יזכה אותו הרעיון לתהודה ולהצלחה. כך, רעיון שבתחילת הדרך היה נחלת בודדים יקנה לו שביתה בקרב רבים. מכאן, שהפגנה אפקטיבית תלויה לעיתים קרובות בשאלת המומנטום: האם אכן היא מצליחה לסחוף עוד ועוד "מאמינים" ו"מצטרפים" לרעיון בזמן אמת. במובן זה, הטלת מגבלות על מספר המפגינים תוך כדי שההפגנה הולכת וצוברת מומנטום, עלולה לפגוע בפוטנציאל ההצלחה של ההפגנה, עוצמתה ותהודתה. הפגיעה הגלומה בהטלת מגבלה זו עלולה להיות אפוא קשה במיוחד, ועל כן מוטב להשתמש בה רק כאשר קיים קשר ישיר בין מספר המפגינים לבין הסיכון או הפגיעה שאותם מבקשת המשטרה לצמצם".<sup>30</sup>

במוקדים שונים של מחאה כגון בשכונות שיח ג'ראח<sup>31</sup> וסילוואן<sup>32</sup> במזרח ירושלים, בוואדי ערה,<sup>33</sup> ליד בית ראש הממשלה בבלפור בירושלים,<sup>34</sup> בנמל התעופה בן גוריון,<sup>35</sup> בתל אביב בכיכר רבין, ברחוב קפלן ובנתיבי איילון,<sup>36</sup> הפרשנות שניתנת בפסיקה לדרישות הרישיון הקבועות בסעיפים 83-90 בפקודת

<sup>28</sup> ת"פ (י-0) 5022-09-10 מדינת ישראל נ' דורית ארגו (פורסם בנבו, 2.2.2012).

<sup>29</sup> בב פ 6536/17 מני נפתלי ואח' נ' משטרת ישראל (פורסם בנבו, 8.10.2017).

<sup>30</sup> שם, פסקה 12 לפסק דינו של השופט דנציגר.

<sup>31</sup> ניר חסון, המשטרה פיזרה בכוח הפגנה נגד פינוי פלסטינים בשיח ג'ראח, שלושה נעצרים, הארץ (24.12.2021).

<sup>32</sup> ת"פ (י-0) 5022-09-10 מדינת ישראל נ' דורית ארגו (פורסם בנבו, 2.2.2012).

<sup>33</sup> שלומי גבאי, אלפים הפגינו בוואדי ערה עקב פינוי הכפר הבדואי ופוזרו ברימוני הלם, וואלה! (21.1.2017).

<sup>34</sup> ניצן שפיר, לא יפסיקו לשיר: בג"ץ אישר למוחים בבלפור להשמיע מוזיקה עד 23:00, גלובס (17.11.2020).

<sup>35</sup> יהושע (ג'וש) בריינר וחן מענית, רשות שדות התעופה ניסתה לכפות על המשטרה להזיז את ההפגנה בנתב"ג לטרמינל 1, הארץ (11.7.2023).

<sup>36</sup> כלכליסט Ynet-י, כ-140 אלף הפגינו בת"א נגד ההפיכה המשטרית, 7 נעצרו בעימותים עם המשטרה בנתיבי איילון, כלכליסט (15.4.2023).

המשטרה נמצאת במחלוקת תמידית בין כוחות המשטרה שמגיעים להפגנה לבין המפגינים. חרף ביקורת של בתי המשפט, שוטרים מפריעים לקיום הפגנות ומפעילים כוח לא מידתי ולא כדין, מפגינים נעצרים שוב ושוב בגין השתתפות בהפגנה ללא רישיון ובעבירות מחאה שנלוות אליה.

כך למשל, במהלך מחאת הנכים בשנת 2017, המשטרה חזרה ופיזרה הפגנות של נכים בטענה שהתקיימו ללא רישיון, אף שכלל לא דרוש רישיון להפגנות מסוג זה מאחר שאינן עוסקות ב"נושא מדיני". נכים המרותקים לכיסא גלגלים נעצרו ונאזקו בכוח או פונו בכוח מההפגנות.<sup>37</sup> המשטרה גם חזרה והפריעה לפעילות המחאה של האמהות החד-הוריות, בטענה שלא ניתן רישיון למחאתן. למשל, שוטרים עצרו תהלוכה שהובילה בנובמבר 2016 ויקי קנפו, אחת ממנהיגות המחאה, ואמרו לה "את רוצה ללכת, תלכי לבד, לא בקבוצה".<sup>38</sup> כאשר האימהות הפגינו מול הכניסה למשרד האוצר, שוטרי יחידת הסיוור של המשטרה (יס"מ) פינו אותן באלימות.<sup>39</sup>

המשטרה אוכפת את דרישת הרישיון לתהלוכה באופן שרירותי ופוליטי. למשל, הוגש כתב אישום דווקא נגד אחד ממובילי המחאה נגד ראש הממשלה בנימין נתניהו בגין "הובלת תהלוכת מחאה בלתי חוקית", אף על פי שהתקיימו באותה התקופה אינספור תהלוכות בכל רחבי המדינה במסגרת "מחאת בלפור", בפרט בירושלים, בהשתתפות כמויות משתנות של מפגינים (מכמה עשרות בודדות ועד כמה אלפים).<sup>40</sup>

**עצם בדיקת המשטרה אם מדובר ב"נושא מדיני" זו התערבות ופיקוח על תוכן ההפגנה. השופטים קראו למחוקק לבחון את האפשרות לשנות את ההסדר הקבוע בדיון בכל הנוגע לרישוי הפגנות, בשים לב להסדרים הקיימים במדינות דמוקרטיות אחרות**

עצם בדיקת המשטרה אם מדובר ב"נושא מדיני" זו התערבות ופיקוח על תוכן ההפגנה. בעניין מני נפתלי, שופטי בג"ץ בדקו ומצאו שאמת מידה הנוגעת לבדיקת תוכן האסיפה – להבדיל מאמות מידה "ניטרליות" הנוגעות לשמירה על הסדר הציבורי – אינה מקובלת במדינות דמוקרטיות. כמו כן, נמצא שמדינות 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 בדיון בכל הנוגע לרישוי הפגנות, בשים לב להסדרים הקיימים במדינות דמוקרטיות אחרות.

על רקע ההתפתחויות בפסיקת בית המשפט העליון בעניין חופש המחאה, ב-5.1.22 היועץ המשפטי לממשלה דאז, עו"ד אביחי מנדלבליט, פרסם הנחיה המבטלת את הצורך ברישיון כדי לערוך הפגנה, אלא אם כן היא עוסקת בעניין מדיני מובהק, אותו הגדיר כעניין הכולל "סוגיות מתחום יחסי החוץ והביטחון כגון הסכמי שלום, שינוי בגבולות או מבצעים צבאיים".<sup>41</sup>

<sup>37</sup> אמיר אלון, אלימות ומעצרים במחאת הנכים: "מפגין התכוון להצית את עצמו", Ynet (14.8.2017); חגי עמית, נכים מפגינים: המשטרה נהגה כלפינו באלימות, TheMarker (4.10.2017).

<sup>38</sup> צדק חברתי-חדר המצב, פייסבוק (1.11.2016).

<sup>39</sup> אייל הראובני, החד-הוריות: "שוטרים הרביצו לנו במהלך הפגנה", Ynet (24.8.2023).

<sup>40</sup> יהושע (ג'וש) בריינר, לראשונה מתחילת המחאה, כתב אישום הוגש נגד פעיל בגין "הובלת תהלוכה בלתי חוקית", הארץ (14.1.2021).

<sup>41</sup> הנחיתת היועץ המשפטי לממשלה מס' 3.1200, חירות ההפגנה, אתר משרד המשפטים (5.1.2022).

ההגדרה הזו בהנחיה של "עניין מדיני מובהק" עלולה להביא למצב שבפועל יידרש רישיון בעיקר ממארגני הפגנות מהצד השמאלי של המפה הפוליטית, בנושאים כמו הכיבוש ועסקאות נשק. זאת בעוד שפעילי ארגונים כגון להב"ה, אם תרצו, וכן נוער הגבעות והימין הקיצוני, שהפגנותיהם מידרדרות לא פעם לאלימות, לא יידרשו לבקש רישיון. אין מדובר באישוש של פסק הדין בעניין מני נפתלי הנ"ל, שכן הנשיאה אסתר חיות נמנעה מלקבוע רשימה סגורה של נושאים "מדיניים-פוליטיים" הטעונים רישיון מראש.

בנוסף, ההנחיה כוללת הוראות סותרות ורחבות לגבי אפשרות המשטרה לבחון את תוכן ההפגנות ולהפעיל שיקול דעת להגבילן, בניגוד לפסיקה. למשל, בעוד שנקבע שהבחינה של התוכן תהיה "טכנית", ההנחיה מאפשרת למשטרה לבחון כליות ולב של המארגנים ולחפש "אינדיקציה שלמעשה המטרה העיקרית של ההפגנה שונה מהמטרה המוצהרת".<sup>42</sup>

באופן תמוה, מכל שלל העבירות הקיימות בחוק הפלילי הישראלי, היועץ המשפטי לממשלה בחר דווקא להביא בהנחיה כדוגמא להפגנה שהמשטרה יכולה לסרב לאפשרה ככזו "המסיתה אנשים המשרתים בצבא לאי ציות לפקודה חוקית". בעוד שלא מוכר שהמשטרה אוכפת את ההנחיה על מתנחלים המתנגדים לפינוי מאחזים בלתי חוקיים וקוראים לחיילים ולשוטרים לסרב לפקודת פינוי, המשטרה כן מפזרת באלימות הפגנות של חרדים המתנגדים לגיוס לצה"ל וכן הפגנות של פעילי שמאל הקוראים לחיילים להימנע מביצוע פשעים כלפי האוכלוסייה הפלסטינית בגדה המערבית וברצועת עזה.

בנוסף, ביוני 2019 המשטרה פרסמה נוהל עדכני של "רישוי אסיפות ותהלוכות" (מס' 220.001.20),<sup>43</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" כהגדרות סעיף 83 לפקודת המשטרה "רשאי" להגיש בקשה לתיאום, אך לפי פרשנות המשטרה הנרחבת בנוהל 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, הן אף יותר מחמירות ומפורטות מאלה הקבועות בפקודת המשטרה לגבי "אסיפה" ו"תהלוכה".

הוראות פקודת המשטרה, הנחיית היועצת המשפטית לממשלה ונוהל המשטרה בעניין רישוי אסיפות ותהלוכות, למעשה מאפשרות לממשלה, למשטרה ולשר הממונה על המשטרה לנהל מדיניות של הטלת מגבלות על חופש המחאה ולדרוש הוצאת רישיון להפגנות רק מטעמים פוליטיים, במיוחד כלפי מיעוטים וקבוצות מוחלשות שנחשבות מראש כ"מסוכנות לסדר הציבורי" (בהמשך הדוח תהיה התייחסות לכך). לא פעם המשטרה מפזרת באלימות הפגנות בטענה שהן נערכות ללא רישיון, אף שמלכתחילה כלל לא נדרש כזה לפי הדין והפסיקה. המחלוקת על עצם דרישת הרישיון הופכת בעצמה לעילה להתנגשות בין המשטרה לבין המפגינים, ולהצדקה מטעם המשטרה להפעלת אלימות כלפי מפגינים.

<sup>42</sup> ש.ם.

<sup>43</sup> יהושע (ג'וש) בריינר, [המשטרה גיבשה נוהל חדש העוקף את פסיקת בג"ץ ומאפשר לה להגביל הפגנות](#), הארץ (19.8.2019); נוהל המשטרה מס' 220.001.20 – רישוי אסיפות ותהלוכות (פורסם בנבו, 16.6.2020).

## עבירות המחאה הדרקוניות שקבועות בחוק העונשין

השופט אילן סלע קיבל בקשה לביטול כתב אישום נגד מפגין חרדי שהשתתף במחאה על מעצרו של סרבן גיוס מהעדה החרדית, והואשם בעבירת התפרעות לפי סעיף 152 לחוק העונשין, תשל"ז-1977 (להלן: "חוק העונשין").<sup>44</sup> השופט סלע קבע כי מדובר באכיפה בדרנית של ממש וכי המקרה נמנה עם אותם מקרים חריגים המצדיקים את קבלת הטענה של הגנה מן הצדק.<sup>45</sup>

**מקורן של עבירות המחאה  
בסעיפים 151-158 לחוק  
העונשין בחקיקה המנדטורית,  
שאינה מתאימה לעקרונות  
היסוד של מדינה דמוקרטית.  
ניסוחן העמום גם אינו מתאים  
לאופן שבו מקובל להגדיר  
עבירות פליליות**

עבירות המחאה שקבועות בסעיפים 151-158 לחוק העונשין, מקורן בחקיקה המנדטורית, שכאמור אינה מתאימה לעקרונות היסוד של מדינה דמוקרטית, וניסוחן העמום גם אינו מתאים לאופן שבו מקובל להגדיר עבירות פליליות.

סעיף 151 לחוק העונשין מגדיר התקהלות אסורה כך: "שלושה אנשים לפחות שנתקהלו לשם עבירה, או שנתקהלו למטרה משותפת, ואפילו כשרה, ומתנהגים באופן הנותן לאנשים שבסביבה יסוד סביר לחשוש

שהמתקהלים יעשו מעשה שיפיר את השלום, או שבעצם התקהלותם יעוררו אנשים אחרים, ללא צורך וללא עילה מספקת, להפיר את השלום, הרי זוהי התקהלות אסורה". סעיף 152 לחוק העונשין מגדיר התפרעות כך שהתקהלות האסורה הינה יסוד מיסודותיה: "התקהלות אסורה, שהתחילו לבצע בה את מטרתה בהפרת השלום שיש בה כדי להטיל אימה על הציבור, הרי זו התפרעות, והמשתתף בהתפרעות, דינו – מאסר שנתיים".

הוראות סעיפים 151-158 לחוק העונשין קובעות עבירות שהן נגזרות של העבירות בסעיפים 151-152, וכן הן מגדירות את סמכויות המשטרה למניעתן.

האפשרות לאכיפת עבירות אלה הוגבלה בפסיקה שלפיה אף אם הייתה המשמרת מעוררת אנשים אחרים, לא היה בכך כדי להגדיר את המשמרת כהתקהלות בלתי חוקית או כהפגנה שיש לפזרה. עוד נקבע שהתחשבות בעויות הקהל כמוה כהענקת מפתח לשימוש בזכות ההפגנה והתהלוכה בידי המתנגדים לה וכי דבר זה יש למנוע, שכן אין לתת וטו לאספסוף ופרס לאלימות.<sup>46</sup> יפים דבריה של הנשיאה אסתר חיות בפסק דינה בעניין ההפגנות ליד בית היועץ המשפטי לממשלה בפתח תקווה: "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".<sup>47</sup>

<sup>44</sup> חוק העונשין, תשל"ז-1977.

<sup>45</sup> ת"פ (י-ם) 15814-03-17 מדינת ישראל נ' רפאל בודה (פורסם בנבו, 5.7.2018).

<sup>46</sup> בב פ 153/83 אלן לוי נ' מפקד המחוז הדרומי של משטרת ישראל (פורסם בנבו, 13.5.1984); בב פ 8988/06 יהודה משי זהב נ' אילן פרנקו, מפקד מחוז ירושלים (פורסם בנבו, 27.12.2006).

<sup>47</sup> פסקה 20 לפסק דינה של הנשיאה בבג"פ 6536/17 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' משטרת ישראל (פורסם בנבו, 8.10.2017); ראו גם בב פ 5277/07 ברוך מרזל נ' מפקד משטרת מחוז ירושלים (פורסם בנבו, 20.6.2007).

למרבה הצער, למרות ביקורת חוזרת של בתי המשפט, האכיפה של עבירות אלה על ידי המשטרה היא שרירותית, בררנית ופוליטית, תוך גרימת פגיעה קשה באמון הציבור ברשויות אכיפת החוק. מאז חקיקת חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, זכו עד כה לפחות כמה עשרות מפגינים, או שבוטלו כתבי האישום נגדם בגין חשד לביצוע עבירות אלה, ועצורים רבים שוחררו בבתי המשפט ללא תנאים מגבילים או בתנאים מקלים מאלה שהמשטרה ביקשה.

## **למרות ביקורת חוזרת של בתי המשפט, האכיפה של עבירות המחאה שבחוק העונשין על ידי המשטרה היא שרירותית, בררנית ופוליטית, וגורמת לפגיעה קשה באמון הציבור ברשויות אכיפת החוק**

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

כך למשל קבע השופט עידו דרויאן לגבי העבירה בסעיף 151 של התקלות אסורה בהפגנה של הפלג הצפוני של התנועה האסלאמית נגד המלחמה שהתנהלה באותה תקופה בעזה: "מדובר בסעיף עבירה ארכאי, שאף אם נחוץ הוא, הרי הפעלתו באורח לא זהיר עלולה להוביל לתוצאות דרקוניות, המחבלות בתשתית הדמוקרטית של חיי הציבור בישראל. קל מאוד להפוך סעיף זה למכשיר דיכוי של הציבור, בין אם רוב ובין אם מיעוט, ביד השלטון – וניתן להניח, שזו אכן היתה מטרתם של מנסחי הסעיף במקורו, פקידים קולוניאליים ואנשי צבא בשירות האימפריה הבריטית".<sup>48</sup>

השופט מוקי לנדמן כתב לגבי מדיניות האכיפה של העבירות בסעיפים 151 ו-152 בעניין מפגינים ליד הקריה בתל אביב נגד גדר ההפרדה באזור הכפר דיר ראסון: "במדינה דמוקרטית יש חיוניות לשמר את זכות המחאה ולהקפיד שלא להפעיל את הדין הפלילי בכל מקרה שפורמאלית נעברה עבירה במהלך הפגנה. המתח בין חירות הביטוי והזכות להפגין לבין שמירת הסדר הציבורי והגנה על שלומו של הציבור, הוא מתח המחייב, לעיתים, "מתיחה" של הדין הפלילי, כך שהזכויות והחירויות יחיו אילו בצד אילו, וכל עוד לא נחצה קו ברור הגולש לתחום הפלילי ממש, על רשויות האכיפה להתאפק ולא לעשות שימוש בכוחם, לרבות הכוח להגיש כתבי אישום".<sup>49</sup>

כך כתבו שופטי בית המשפט המחוזי בירושלים בערעור של פעיל הימין הקיצוני יהודה עציון: "לדידנו, על פי השקפת העולם הדמוקרטי, אין מנוס מן המסקנה, שבשל אי הנוחות הרבה שניתן לחוש בעת השימוש בסעיף עונשי זה (שניתן, אולי, לסברתנו, לשקול את ביטולו או לפחות את שינויו - והכוונה לסעיף 151 סיפא, ואם לא את שינויו, הרי דרושים חוכמת-לב, גמישות, רצון טוב ותבונת-מעשה במידה מוגברת בטרם יוחלט על העמדה לדין בסעיף עבירה זה)".<sup>50</sup>

כך גם השופט ירון מינטקביץ כתב לגבי סעיף 151 בהחלטתו לזכות פעיל זכויות אדם שנעצר בהפגנה נגד הכיבוש ליד ההתנחלות כרמי צור (מאחר שהוא ישראלי, הוא נשפט בבית משפט בירושלים ולא בבית משפט צבאי בדומה לפלסטינים תושבי הגדה המערבית, ולכן השופט החיל לגביו את הדין והפסיקה

<sup>48</sup> 1152/09 ת"פ (ת"א) 1152-09 מדינת ישראל מדור תביעות פלילי ת"א נ' גורג גנטוס (פורסם בנבו, 26.2.2013).

<sup>49</sup> ת"פ (ת"א) 5145/04 מדור תביעות פלילי ת"א נ' אילון אורי (פורסם בנבו, 3.10.2006).

<sup>50</sup> ע"פ (י-ם) 1521/98 יהודה עציון נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 16.6.1998).

הישראלים): "פסיקה עקבית ורבה התייחסה לחובתם של בתי המשפט לנקוט משנה זהירות ביחס לסעיף זה, זאת בשל פגיעתו בחופש הביטוי והמחאה". השופט מינטקביץ גם ביקר את עצם הגשת כתב האישום והמעצר: "לא הוכחה בפניי עבירה של התקהלות אסורה. משלא הוכחה עבירה זו, בוודאי שלא הוכחה עבירת ההתפרעות, אשר ההתקהלות האסורה היא יסוד מיסודותיה. משכך, ספק גדול בעיניי אם היתה הצדקה למעצרו של הנאשם בשני המקרים".<sup>51</sup>

במקרה שנדונה הפגנה נגד הכיבוש אשר גרמה להאטה ניכרת של התנועה ברחוב המלך ג'ורג' וכיכר מסריק בתל אביב, כתב השופט ג'ורג' קרא כי "בהתחשב, אפוא, בכך שההפרעה לתנועה היתה נסבלת וגרמה לאי-נוחות מינימלית למשתמשים בדרך, העובדה שהתהלכה נערכה שלא בשעות העומס, הזמן הקצר יחסית בו התנהלה התהלכה, כאשר המשיבים לא נהגו באלימות או בהתפרעות הרי שניתן לקבוע שהתנהלות המשיבים, במכלול הנסיבות המתוארות, לא הניחה את היסוד הסביר לחשש כי הם יפרו את השלום, גם לא ברמה של מבחן הסתברותי ברמה נמוכה, מקל וחומר לא היה בהתנהלות המשיבים כדי לעמוד במבחן "הוודאות הקרובה", זה שאומץ על ידי הפסיקה כמבחן שיש להחילו בהתנגשות בין ערך חופש הביטוי כזכות יסוד לנורמה הפלילית".<sup>52</sup>

במקרה של משמרת מחאה ליד הקריה בתל אביב נגד גדר ההפרדה, זוכו המפגינים מעבירת ההתפרעות ונקבע על ידי השופט מוקי לנדמן: "הנאשמים מואשמים בעבירת התפרעות. עבירת ההתפרעות דורשת הפרת השלום שיש בה כדי להטיל אימה על הציבור, היינו מורא ופחד. האם יש לומר כי ישיבה על הכביש, תוך שילוב זרועות, ליד הקריה בלב תל אביב, ללא כל אלימות, יש בה כדי להטיל אימה על הציבור? איני סבור כך כלל וכלל וגם צפייה בקלטות מלמדת כי לא היה במעשי הנאשמים כדי להטיל מורא בליבו של איש בפועל ושל האדם הסביר בכלל".<sup>53</sup>

**גם לאחר שהטיפול בעבירות המחאה שבחוק העונשין הועבר מידי יחידות התביעות המשטרתיות לפרקליטות המדינה, לא חל שינוי מהותי במדיניות האכיפה השרירותית והפוליטית של המשטרה, הכוללת מעצרי ועיכובי שווא**

יש לציין שגם לאחר שהטיפול בעבירות אלה הועבר מידי יחידות התביעות המשטרתיות לפרקליטות המדינה, לא חל שינוי מהותי במדיניות האכיפה השרירותית והפוליטית של המשטרה, הכוללת מעצרי ועיכובי שווא

למשל, בהכרעת דינו הנ"ל של השופט סלע, בה קיבל בקשה לביטול כתב האישום נגד מפגין חרדי שהשתתף במחאה על מעצרו של סרבן גיוס מהעדה החרדית והואשם בעבירת התפרעות לפי סעיף 152, הוא קבע שנעשתה אכיפה בררנית כלפי הנאשם. זאת, בהתבסס על מידע שהציג הנאשם והתקבל מהממונה על חופש המידע מהמשטרה, בנוגע להתנהלות המשטרה ב-23 הפגנות אחרות שכללו חסימת צירי תנועה עירוניים ובין עירוניים והתקיימו ברחבי המדינה בשנים 2016-2017 (הטבלה עם המידע לגבי ההפגנות כלולה בפסק הדין). מהנתונים עולה כי באף לא אחת מההפגנות ניתן דוח נגד מי מהמשתתפים; באף לא אחת מהן הוגש כתב אישום נגד מי מהמשתתפים; באף לא אחד מהמקרים נותר מי מהמפגינים

<sup>51</sup> ת"פ (י-ם) 50671-02-13 מדינת ישראל נ' קובי משה סניץ (פורסם בנבו, 26.5.2016).  
<sup>52</sup> עפ"ג (ת"א) 55610-01-12 מדינת ישראל נ' מורן אבני (פורסם בנבו, 24.10.2012).  
<sup>53</sup> ת"פ (ת"א) 5145/04 מדור תביעות פלילי ת"א נ' אילון אורי (פורסם בנבו, 3.10.2006).



לילה במעצר ורק בשתיים מההפגנות נעצרו שלושה או ארבעה מפגינים ובשני מקרים עוכבו מפגינים, במקרה אחד אדם אחד ובמקרה אחר חמישה אנשים.<sup>54</sup>

ביולי 2014, על רקע המלחמה בעזה ורצח הנער מחמד אבו חדיר, החל גל הפגנות בציבור הערבי בכל רחבי המדינה ובמזרח ירושלים הכבושה. המשטרה עצרה יותר מ-400 משתתפים בהפגנות, ביניהם פעילים פוליטיים מוכרים ועשרות קטינים, וכן עשתה שימוש מסיבי בכוח. כך למשל, ב-18.7.14 כ-500 מפגינים הגיעו לחיפה כדי למחות נגד המתקפה על עזה, וצעדו מוואדי ניסנס למושב הגרמנית. המשטרה חסמה את דרכם באמצעות זרנוקי מים ופרשים ועצרה 28 מפגינים.<sup>55</sup> הנימוק היה שמדובר בהתקהלויות לא חוקיות.

בעקבות "מחאת בלפור" והבעיות בהתנהלות המשטרה כלפי המפגינים, ב-25.8.20 פרסם פרקליט המדינה את הנחיה מס' 2.40 בדבר מדיניות העמדה לדין בתיקים שנפתחו על רקע הפגנות או אירועי מחאה, המחייבת לשקול שיקולים של הגנה על חירויות הביטוי והמחאה טרם הגשת כתבי אישום. אך גם בהנחיה זו אין פתרון ממשי, ומאז פרסומה הפרקליטות ממשיכה להגיש כתבי אישום בגין עבירות מחאה דרקוניות וגם המשטרה ממשיכה לבצע מעצרים המוניים בהפגנות על בסיס עבירות אלה.<sup>56</sup> כך למשל, עד כה נעצרו במצטבר מאות מפגינים בהפגנות נגד המהפכה המשטרית מאז ינואר 2023, למרות שטרם הוגשו כתבי אישום בגין עבירות מחאה אלו.

במקום שהמשטרה תעסוק באכיפה ובמניעה של עבירות ברורות שממילא כבר קבועות בחוק העונשין ובחוקים אחרים, זו עוסקת במניעת עבירות עמומות מהתקופה המנדטורית של "טעם וריח", כגון התקהלות בלתי חוקית, התפרעות או הפרעת הסדר והשלום, ובאמצעותן היא יכולה לעקוף את הפסיקה

המצמצמת את דרישות הרישיון להפגנות. המשטרה אמורה לעסוק במניעת עבירות מוגדרות ובגילויין ובמניעת פגיעות בנפש וברכוש (בין היתר, בחוק העונשין מופיעות עבירות ספציפיות כגון סיכון חיי אנשים במזיד בנתיב תחבורה (סעיף 332), ושלל עבירות של חבלה בגוף וברכוש), ולא במניעת המימוש של חירויות הביטוי וההפגנה מטעמים פוליטיים.

**במקום לעסוק באכיפת עבירות ברורות שקבועות כבר בחוק העונשין ובחוקים אחרים, עוסקת המשטרה באכיפת עבירות עמומות מהתקופה המנדטורית, כגון התקהלות בלתי חוקית, התפרעות או הפרעת הסדר והשלום, ובאמצעותן היא יכולה לעקוף את הפסיקה המצמצמת את דרישות הרישיון להפגנות**

<sup>54</sup> ת"פ (י-17) 15814-03-17 מדינת ישראל נ' רפאל בודה (פורסם בנבו, 5.7.2018).

<sup>55</sup> אקטיביסטילס, כשלושים עצורים בהפגנת מאות פלסטינים בחיפה נגד המתקפה על עזה, שיחה מקומית (18.7.2014).

<sup>56</sup> הנחיית פרקליט המדינה מס' 2.40, מדיניות העמדה לדין בתיקים שנפתחו על רקע הפגנות או אירועי מחאה, (25.8.2020)

ב-20.2.23 השר לביטחון לאומי איתמר בן גביר הגיע למטה המשטרה בירושלים כדי לדון בניהול תגובת המשטרה להפגנות המתקיימות נגד המהפכה המשטרית ואמר שעשה זאת "בעקבות התפרעות אנרכיסטים שאיבדה שליטה וחסיונות צירים מרכזיים בניגוד למדיניות השר".<sup>57</sup> ב-9.7.23 התקיימה ישיבת ממשלה בהשתתפות היועצת המשפטית לממשלה, בה ראש הממשלה נתניהו ושריו התלוננו בפניה על המספר הנמוך לדבריהם של כתבי אישום שהוגשו נגד מפגינים נגד המהפכה המשטרית, בפרט בעבירת ההתפרעות.<sup>58</sup> בחוות דעת מיום 16.7.23 שהוכנה מטעמה בתגובה לדברים, נכתב כי "הנחה אפרוירית לפיה על מערכת אכיפת החוק לעמוד 'במכסות' תוביל לפגיעה קשה בערך השוויון בפני החוק".<sup>59</sup> עצם הדרישה של הממשלה להגיש כתבי אישום בעבירות המחאה לפי "מכסות" נגד מתנגדי המהפכה המשטרית, מוכיח שכל עוד עבירות מחאה דרקוניות אלה לא יבוטלו, ניתן יהיה לנצלן לרעה לצורך דיכוי מטעמים פוליטיים של הפגנות מסוימות, הן של מיעוטים והן של המפגינים נגד מדיניות הממשלה. אף אם בפועל בתי המשפט מפרשים אותן באופן מצמצם, עדיין החשודים או הנאשמים נדרשים לייצג משפטי ולניהול הליכים משפטיים לצורך שחרורם ממעצר, ביטול התנאים המגבילים, או לזיכוי או ביטול כתבי האישום. כך גם נפגעת לשווא חירותם של העצורים בחשד לביצוע עבירות אלה.

<sup>57</sup> יהושע (ג'וש) בריינר, [בן גביר קיים הערכת מצב במטה המשטרה "בעקבות התפרעות אנרכיסטים"](#), הארץ (20.2.2023).

<sup>58</sup> אברהם פריינד, [היועמ"שית: "אין מחאה אפקטיבית בלי הפרעה לסדר הציבורי" | נתניהו: "משפט מטלטל"](#), בחדרי חרדים (9.7.2023).

<sup>59</sup> חן מענית, [היועמ"שית: קביעת מכסות של מעצרים וכתבי אישום בהפגנות תכגע בשוויון](#), הארץ (16.7.2023).

## עבירת ההפרעה לשוטר במילוי תפקידו

שלושה בני משפחה בדואית שהיו בדרכם חזרה לביתם מהפגנה של המיעוט הערבי והבדואי בחורה נגד "תוכנית פראוור" בנובמבר שנת 2013, נתפסו על ידי קבוצה של שוטרים שעינו אותם והביאו אותם חבולים לדיון בהארכת מעצרם, בין היתר בחשד שביצעו עבירת הפרעה לשוטר במילוי תפקידו. השופטת שרה חביב דחתה את בקשת המשטרה ושחררה אותם. כך היא נימקה את החלטתה לגבי אחד מהם: "על אף שהפכתי בתיק החקירה שהוצג לי ואף ב"כ המבקשת הפך באותו תיק לבקשתי, פרט להודעתו של החשוד ולפיה הותקף קשות על ידי השוטרים על לא עוול בכפו, לא מצאתי כל ראיה הקושרת אותו לעבירות המיוחסות לו, להפך החשוד חבול קשה בפניו ולטענתו גם בגופו. אף לא מצאתי את דוח המעצר של אותו חשוד בראיות שהובאו בפניי. בנסיבות אלה אני קובעת כי אין חשד סביר בעניינו". לגבי השני היא קבעה, "לא מצאתי דוח כלשהו הקושר את המשיב לעבירות המיוחסות לו, ובנסיבות אלה אין לי אלא לקבוע כי לא הוכח בפניי חשד סביר בעניינו. אבהיר כי אין אפילו דוח מעצר בעניינו. בנסיבות אלה אני קובעת כי לא קיים חשד סביר בעניינו", ולגבי השלישי הוסיפה "עוד יש לציין בעניינו של החשוד כי ישנה חבלה משמעותית בגב התחתון שלו, אשר בוודאי יש לתת עליה את הדעת ובטוחני כי בא כוחו יפעל בהתאם".<sup>60</sup>

השופט שרון דניאלי זיכה מפגין שהואשם בעבירת ההפרעה לשוטר במילוי תפקידו כאשר ביקש להצטרף להפגנה של ה"דגלים השחורים" ברעננה מבלי שעטה מסיכה בתקופת הקורונה: "אכן, הנאשם נהג בצורה "מעצבנת", כפי שחשו הן השוטרים והן המפגינים האחרים שהפצירו בו לעטות מסכה, והוא גם לא הקל על השוטרים בעבודתם. אך בבחינת מכלול הדברים, כשמדובר במי שביקש להשתתף בהפגנה, לא נהג באלימות כלפי שוטרים, לא התנגד למעצר, מסר את פרטיו המלאים כשהוטלו עליו דו"חות, הרי שבשים לב לקשיים בעבודת המשטרה עליהם הצבעתי לעיל, אני מוצא כי התנהגותו של הנאשם לא עלתה כדי עבירה של הפרעה לשוטר... במסגרת האירוע עצרה המשטרה את הנאשם שלא כדין, בגין סרוב כביכול לעטיית מסכה או משום ביקש להיכנס למתחם ההפגנה, אף שבאותה שעה לא שהה במתחם ההפגנה, וגם לא ביקש לעשות כן. בכך, פעלה שלא כדין. בשום שלב לא פעל הנאשם באלימות, לא דחף מי מהשוטרים, ולא ניסה "לעבור דרכם" כפי שנטען. אכן, הוא שב ונכנס ל"מתחם ההפגנה" אף שהוזהר שייעצר אם יעשה כן, אך לנוכח מכלול הנתונים שהובאו לעיל, כמו גם לנוכח העובדה שניתנו לו דו"חות בגין אי עטיית מסכה, אין מקום להרשיעו בעבירה המיוחסת לו".<sup>61</sup>

עבירת ההפרעה לשוטר במילוי תפקידו מוגדרת באופן עמום בסעיף 275 לחוק העונשין: "העושה מעשה בכוונה להפריע לשוטר כשהוא ממלא תפקידו כחוק או להכשילו בכך, או להפריע לאדם אחר או להכשילו מלעזור לשוטר, דינו - מאסר עד שלוש שנים ולא פחות משבועיים ימים".

עבירת ההפרעה דורשת ביסוד העובדתי שבה כי אדם "יפריע" בדרך כלשהי לשוטר. כמו כן, נדרש ביסוד העובדתי שההפרעה תהיה במילוי תפקיד שהשוטר מילא כדין. בנוסף, לפי ס' 275(2) לפקודת המשטרה, מתפקידו של שוטר: "למנוע הפרעות בשעת התקהלות או תהלוכה בדרכים הציבוריות וברחובות הציבוריים, או בסביבת בית תפילה בשעת תפילה בציבור, וכן כל אימת שדרך, רחוב, מעבר, רציף או מקום נחיתה עלולים להיות דחוסים או חסומים".

<sup>60</sup> מ"י 1755-12-13 מדינת ישראל נ' אלקיעאן (עציר) ואח' (לא פורסם, 1.12.2013).  
<sup>61</sup> ת"פ (כ"ס) 26809-12-20 מדינת ישראל נ' ברנארד דניאלי (פורסם בנבו, 13.2.2023).

**הפסיקה אמנם פירשה "הפרעה" לשוטר באופן מרחיב מאד, אך במספר מקרים נקבע כי כאשר מדובר בפעולה במסגרת מחאה לא אלימה, ואף בהתנגדות פסיבית למעצר בלתי חוקי או לפינוי, אין ההתנהגות מהווה עבירה של הפרעה לשוטר.<sup>62</sup>**

אמנם הפסיקה פירשה "הפרעה" לשוטר באופן מרחיב מאד, אך במספר מקרים נקבע כי כאשר מדובר בפעולה במסגרת מחאה לא אלימה, ואף בהתנגדות פסיבית למעצר בלתי חוקי או לפינוי, אין ההתנהגות מהווה עבירה של הפרעה לשוטר.<sup>62</sup>

השופט מוקי לנדמן כתב באחד מפסקי דינו בעניין משמרת מחאה ליד הקריה בתל אביב נגד גדר ההפרדה: "פורמאלית, יתכן שיסודות העבירה מתקיימים. הפסיקה פירשה הפרעה לשוטר בפרשנות מרחיבה מאד. אולם, כאשר המדובר בפעולה במסגרת מחאה לגיטימית, תוך ניצול חופש הביטוי וההפגנה, אין מקום למסקנה כי כל אי ציית להוראת שוטר, בהעדר התנגדות אקטיבית, מהווה עבירה של הפרעה לשוטר".<sup>63</sup>

יפים גם דבריה של השופטת מיכל אגמון-גונן: "אין להרחיב את העבירה של הפרעה לשוטר במילוי תפקידו, בשל עמימותה, ולאור דברי שופטי בית המשפט העליון, לכל מקרה בו מופרת הוראה של שוטר. יש לבחון האם מדובר בהוראה סבירה, והאם יש חשש קרוב לוודאי שאי מילוי ההוראה יגרום להפרת הסדר הציבורי או לביצוע עבירה. אין להרחיב עבירה זו, כפי שנאמר לעיל, מעבר לגבולותיה".<sup>64</sup>

יפים גם דבריה של השופטת מיכל אגמון-גונן: "אין להרחיב את העבירה של הפרעה לשוטר במילוי תפקידו, בשל עמימותה, ולאור דברי שופטי בית המשפט העליון, לכל מקרה בו מופרת הוראה של שוטר. יש לבחון האם מדובר בהוראה סבירה, והאם יש חשש קרוב לוודאי שאי מילוי ההוראה יגרום להפרת הסדר הציבורי או לביצוע עבירה. אין להרחיב עבירה זו, כפי שנאמר לעיל, מעבר לגבולותיה".<sup>64</sup>

כפי שהדגימו המקרים שהוזכרו בפרק זה, ניתן לנצל לרעה את העבירה העמומה של "הפרעה לשוטר במילוי תפקידו" כדי לדכא את ההפגנות נגד הממשלה. למשל, מפגין שיתווכח עם שוטר על זכותו להפגין, או שיבקר שוטר על כך שהוא מבצע אכיפה פוליטית או מפריע לממש את חירות ההפגנה, ייחשב כ"מפריע", ולאחר מכן יידרש לייצוג משפטי כדי להשתחרר מהמעצר ללא תנאים מגבילים או לנהל הליך משפטי עד לזיכוי או ביטול כתב האישום.

<sup>62</sup> ראו למשל, ת"פ (י-10) 24534-05-10 מדינת ישראל נ' אריק ויידן אשרמן (פורסם בנבו, 17.3.2013); ת"פ 50671-02-13 מדינת ישראל נ' סניץ (פורסם בנבו, 26.5.2016).

<sup>63</sup> ת"פ (ת"א) 5145/04 מדור תביעות פלילי ת"א נ' אילון אורי (פורסם בנבו, 3.10.2006).

<sup>64</sup> ת"פ 3701/00 מ"י נ' ברוך מרזל (פורסם בנבו, 7.8.2003).

## סמכות המשטרה לאסור על הנפת דגל

הנפת דגל קשורה לזכות לחופש הביטוי ומוכרת בדין ובפסיקת בתי המשפט בישראל ובדין הבינלאומי. למרות זאת, סעיף 82 לפקודת המשטרה מקנה לסמכות למכ"ל המשטרה לאסור הנפתו או פרישתו של דגל או סמל שיש בו כדי "לעורר להפרעת השלום". סעיף 82(ב) קובע כי האיסור יכול שיהיה כללי או מסווג 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.

כפי שיוסבר להלן, מדובר בסעיף אנכרוניסטי שמקורו בתקופת המנדט הבריטי, שהמשטרה והרשויות בישראל עושות בו שימוש בעיקר כדי למנוע את הנפת דגל פלסטיני. על רקע הסכמי אוסלו, בג"ץ והייעוץ המשפטי לממשלה צמצמו עקרונית את האכיפה של הסעיף, אך עדיין נעשה בו שימוש בשטח כדי למנוע הנפה של דגלי פלסטיני, בעיקר במחוז ירושלים, בשכונות הפלסטיניות של מזרח ירושלים ובהפגנות.

### מדובר בסעיף אנכרוניסטי שמקורו בתקופת המנדט הבריטי, שהמשטרה והרשויות בישראל עושות בו שימוש בעיקר כדי למנוע את הנפת דגל פלסטיני

יודגש שכאשר שוטר מונע מפעיל שמאל יהודי להניף דגל פלסטיני, הרי שמדובר בעיקר בפגיעה בזכותו לחופש הביטוי. כאשר שוטר מונע זאת מפעיל פלסטיני, מדובר גם בפגיעה בזכויותיו לכבוד אנושי ולתרבות. הסרת הדגלים היא חלק בלתי נפרד מהמאמצים של מדינת ישראל למחוק את הזהות, התרבות וההיסטוריה הפלסטינית מהמרחב הציבורי במדינת ישראל ובמזרח ירושלים הכבושה.<sup>65</sup>

כך, לנוכח השינוי שחל ביחסים בין מדינת ישראל לאש"ף,

בעקבות ההסכמים המדיניים, בג"ץ התיר פרסום שידורי תעמולה של מפלגות כאשר דגל פלסטיני הופיע באותם השידורים, היות והדגל חוסה תחת חופש הביטוי בתעמולת בחירות.<sup>66</sup> כמו כן, בג"ץ אישר את עמדת היועץ המשפטי לממשלה לגבי המדיניות שלא לפתוח בהליך פלילי ולא להעמיד לדין פלילי בגין הנפת דגל פלסטיני, למעט במקרים חריגים.<sup>67</sup> במסמך שהוכן ב-2014 על ידי המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט פלילי) בעניין הנפת דגלי אש"ף, נקבע שאכיפה תתבצע רק במקרה שבו מתעורר חשד ממשי כי הנפת הדגל 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>68</sup>

לנוכח המדיניות העקרונית של אי אכיפה, הונחה על שולחן הכנסת על ידי חברת הכנסת מאי גולן הצעת חוק העונשין (תיקון – איסור הנפת דגל של ישות עוינת), התשפ"א-2021.<sup>69</sup> עצם העובדה שמגישת ההצעה ראתה בה צורך מדברת בעד עצמה.

אך גם מבלי שהחוק תוקן, שוטרים עדיין משתמשים בסעיף 82 כדי למנוע הנפה של דגלי פלסטיני, בעיקר במחוז ירושלים, בשכונות הפלסטיניות של מזרח ירושלים ובהפגנות. בין היתר, מאז העברת שגרירות

<sup>65</sup> איתי מק, [לא חוקרת, כן מחרימה: המשטרה והאובססיה לדגלי פלסטיני](#), שיחה מקומית (27.4.2023).

<sup>66</sup> בג"ץ 651/03 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השש עשרה (פורסם [בבב](#), 23.1.2003).

<sup>67</sup> בב"ץ 93/5883 שאול יהלום, חבר כנסת נ' המפקח הכללי, משטרת ישראל רב ניצב רפי פלד (פורסם [בבב](#), 26.5.1994).

<sup>68</sup> המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי), [המצב המשפטי ביחס להנפת דגלי אש"ף וארגוני טרור במדינת ישראל](#), (1.9.2014).

<sup>69</sup> [הצעת חוק העונשין \(תיקון – איסור הנפת דגל של ישות עוינת\)](#), התשפ"א-2021.

ארצות הברית לירושלים במאי 2018, חלה עלייה במחוז ירושלים במקרים שבהם שוטרים החרומו דגלים ודגלונים קטנים של פלסטין שהונפו על ידי מפגינים במשמרות המחאה בשיח ג'ראח, זאת אף שבמשך עשר השנים הקודמות ההנפה התאפשרה בדרך כלל ללא הפרעה.<sup>70</sup> שוטרים גם מסירים דגלי פלסטין שנתלים בשכונת מאה שערים.<sup>71</sup> למשל, בתביעה שהוגשה בגין החרמה בכוח של דגל פלסטין מידיו של מפגין במשמרת המחאה בשיח ג'ראח, במאי 2019, אף שבית המשפט קבע שאין לו סמכות עניינית לדון בתיק, נדחתה טענת המשטרה כי הייתה הצדקה להחרמה ובית המשפט ביקר את התנהלותה באירוע.<sup>72</sup>

ב-27.4.23 המשטרה פשטה על סניף מפלגת חד"ש הערבית-יהודית בנצרת, הורידה את דגל פלסטין שהונף מעליו, ועיכבה את מזכיר הסניף לאחר שסירב להוריד את הדגל בעצמו.<sup>73</sup> במהלך הלווייתה של העיתונאית הפלסטינית שירין אבו עאקלה במאי 2022 בשיח ג'ראח, שוטרים פעלו להחרים דגלי פלסטין בכוח וגרמו למהומה אלימה שכמעט גרמה להפלת ארון הקבורה שלה.<sup>74</sup>

ב-17.12.22, המשטרה עיכבה לחקירה שלושה בני אדם בחשד להנפת דגלי פלסטין בהפגנה בחיפה.<sup>75</sup> ב-10.12.22, שוטרים החרומו באלימות דגל פלסטין מידי פעיל זכויות אדם פלסטיני ליד שער שכם במזרח ירושלים. השוטרים החלו למשוך בכוח את הדגל עד שנקרע למספר חתיכות. הפעיל תפס את קרעי הדגל והכניסם מתחת לחולצה שלבש. השוטרים בתגובה משכו ודחפו את הפעיל, זאת על אף שראו שהוא נעזר בקביים, עד שהצליחו לאסוף את כל קרעי הדגל מתוך חולצתו. עקב החבלות שנגרמו לו, הפעיל פונה לבית החולים (תלונה שהוגשה למח"ש על ידי הפעיל נסגרה וטרם התקבלה החלטה בערר שהוגש).

המשטרה טענה בנובמבר 2022 בדיון בבג"ץ כי לא חל שינוי רשמי במדיניות האכיפה של הוראת סעיף 82 לפקודת המשטרה. כך נכתב בסעיפים 10-11 לפסק הדין: "על פי הנמסר בתגובת המשיבים, בכל מקרה ומקרה משטרת ישראל בוחנת את פוטנציאל הסיכון הגלום בהנפת הדגל לשלום הציבור תוך שקילת מלוא השיקולים הרלוונטיים לעניין, ובכלל זה מיקום האירוע ועיתויו, נסיבות הנפת הדגל, מידע מודיעיני קיים והערכות מבצעיות המתעדכנות מעת לעת, הניסיון המבצעי המצטבר וכיוצא באלה... המשיבים לא הכחישו כי ייתכנו מקרים של טעויות נקודתיות ביישום ההנחיות, אך טענו, ובצדק, כי אין בטעויות אקראיות מסוג זה כדי ללמד על קיומה של מדיניות גורפת של משטרת מחוז ירושלים בקשר להנפת דגלי אש"ף, החורגת באופן שיטתי מהנחיות היועמ"ש".<sup>76</sup>

ב-20.2.23, במענה לבקשת חופש מידע על נתוני אכיפת סעיף 82,<sup>77</sup> המשטרה השיבה כי אין לה מעקב על מספר הדגלים שהוסרו או הוחרמו (דבר המעורר שאלות לגבי התשתית העובדתית שעל בסיסה הוכנה תגובת המשטרה הנ"ל לבג"ץ), אך מסרה נתונים לפיהם מספר תיקי החקירה שנפתחו בעניין הפרת סעיף

<sup>70</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, שיחה מקומית](#) (24.2.2019).

<sup>71</sup> חדשות סרוגים, [כוח משטרה הסיר דגלי פלסטין שנתלו במאה שערים](#), סרוגים (26.5.2020).

<sup>72</sup> תא"מ 15567-07-18 [ביתן נ' מדינת ישראל \(פורסם בנבו\)](#), (17.9.2019).

<sup>73</sup> פוראת נאסר, [דגלי פלסטין הוחרמו: פשיטה משטרתית על סניף חד"ש בנצרת](#), N12 (26.4.2023).

<sup>74</sup> עינב חלבי, גלעד כהן ואיתמר אייכנר, [דגלי ישראל נעקרו, דגלי פלסטין הוחרמו: עימותים בירושלים בהלוויית הכתבת](#), Ynet (13.5.2022).

<sup>75</sup> איתן גליקמן, [המשטרה עיכבה שלושה מפגינים שהניפו דגלי פלסטין במחאה בחיפה](#), Ynet (17.12.2022).

<sup>76</sup> בג"ץ 1386/22 [סלאח דיאב נ' מפכ"ל משטרת ישראל \(פורסם בנבו\)](#), (7.11.2022).

<sup>77</sup> מס' בקשת חופש מידע במשטרה 23/131.

82 הינו זעיר וכי לא קיימים כתבי אישום אשר הוגשו על ידי התביעה המשטרתית בגין עבירה לפי סעיף 82 לפקודת המשטרה.

2014	2015	2016	2018	2021	2022	שנת פתיחת תיק	מחוז
כמות תיקים לפי תאריך פתיחת תיק	כמות תיקים לפי תאריך פתיחת תיק	כמות תיקים לפי תאריך פתיחת תיק	כמות תיקים לפי תאריך פתיחת תיק	כמות תיקים לפי תאריך פתיחת תיק	כמות תיקים לפי תאריך פתיחת תיק	סטטוס תיק כולל החלטה שיפוטית	
1						גנוז	מחוז דרומי
			1			בתהליך סגירה	מחוז חוף
	1			1	1	גנוז	מחוז ירושלים
	1					גנוז	מחוז צפון
		1				בתהליך סגירה	מחוז ת"א

**העיסוק האובססיבי של השר בן גביר וחברי מפלגתו בדגל פלסטיני מעיד כיצד ניתן לנצל לרעה אכיפה פלילית לצרכים פוליטיים באופן הפוגע בקבוצות מיעוט, ובפרט קבוצות מיעוט לאומיות**

לאור התיעוד הרב שקיים על הסרה והחרמה מסיביות של דגלי פלסטין, בעיקר במחוז ירושלים, הרי שהיעדר הגשתם של כתבי אישום וכן המספר הזניח של תיקי חקירה שנפתחו מעידים שמלכתחילה ההסרה וההחרמה של דגלי פלסטין לא נעשות מטעם של חשד בביצוע עבירה או כדי למנוע כזו, אלא מטעמים פוליטיים.

ב-8.1.23 הודיע השר לביטחון לאומי איתמר בן גביר שהנחה את המשטרה לאכוף איסור גורף על הנפת דגל פלסטיני במרחב הציבורי.<sup>78</sup> מפקד מחוז החוף עד אוגוסט 2023, שהוא המועמד המועדף של השר לפקד על מחוז תל אביב וגם להחליף את מפכ"ל המשטרה, אסר באופן מוחלט על הנפת דגלי פלסטין במחוז החוף שכולל את העיר חיפה.<sup>79</sup> בנוסף, חברי הכנסת ממפלגת השר בן גביר, צבי סוכות ואלמוג כהן, הגישו הצעות חוק דרקוניות שנועדו להטיל קנסות ועונשי מאסר על הנפת דגלי פלסטין (ההצעה של סוכות אושרה בקריאה טרומית).<sup>80</sup> העיסוק האובססיבי של השר בן גביר וחברי מפלגתו בדגל פלסטיני, מעיד כיצד ניתן לנצל לרעה אכיפה פלילית לצרכים פוליטיים באופן הפוגע בקבוצות מיעוט, ובפרט קבוצות מיעוט לאומיות.

<sup>78</sup> [אייתמר בן גביר \(itamarbengvir@\)](mailto:itamarbengvir@), **טוויטר** (21:55 8.1.2023).

<sup>79</sup> יהושע (ג'וש) בריינר, **בן גביר ושבתאי חלוקים על זהות המחליף של עמי אשד, וסבב המינויים מתעכב, הארץ** (29.5.2023).

<sup>80</sup> נעה שפיגל, **הצעת חוק להטלת קנס על מניפי דגל של ארגון טרור עברה קריאה טרומית, הארץ** (10.5.2023).

## קביעת תנאי שחרור ממעצר שנועדו להגביל את חירות ההפגנה

משטרת ישראל בנתה "מסלול עוקף" לפסיקה המצמצמת את דרישות הרישיון והטלת המגבלות על קיום אסיפות ותהלוכות, גם באמצעות שימוש בהוראת סעיף 42 (ב) לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), תשנ"ו-1996 (להלן: "חוק המעצרים"). לפי סעיף זה, בסמכותו של קצין משטרה לקבוע תנאי שחרור ממעצר דרקוניים שמטרתם העיקרית למנוע מאדם לממש את זכותו להפגין.

**בסמכותו של קצין משטרה  
לקבוע תנאי שחרור ממעצר  
דרקוניים במטרה למנוע מאדם  
להפגין. מאחר שמדובר בפגיעה  
בזכות יסוד ובאופי של משטר  
דמוקרטי, שוב ושוב בתי  
המשפט או ערכאות הערעור  
שדנים בתנאי השחרור הללו  
מבטלים אותם או מצמצמים  
אותם באופן משמעותי**

באופן מתחכם, בדרך כלל לא מצוין במפורש בתנאי השחרור שאסור לאדם להשתתף בהפגנה כלשהי, אלא נקבעים תנאים המרחיקים מפגנים שנעצרו מאזורים או ערים שלמות בהן מתרחשות ההפגנות, ולתקופות ממושכות. כלומר, תנאים שברור שבפועל מטרתם למנוע מאדם להמשיך להשתתף במחאה הקרובה לליבו ולדעותיו. מאחר שמדובר בפגיעה בזכות היסוד להפגין ובאופי של משטר דמוקרטי, שוב ושוב בתי המשפט או ערכאות הערעור שדנים בתנאי השחרור הללו מבטלים אותם לחלוטין או מצמצמים אותם באופן משמעותי.

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.<sup>81</sup>

כמובן, אין שום הצדקה לכך שהמשטרה תידרש בכל פעם מחדש לשמוע את המלצת השופט או להמתין לקבלת החלטה שדומה לקודמותיה, על כך שאינה רשאית לעשות שימוש בסמכות בסעיף 42(ב) לחוק המעצרים במטרה למנוע את מימוש הזכות להפגין. סגן הנשיא (בדימוס) השופט משה דרורי מבית המשפט המחוזי בירושלים 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".<sup>82</sup>

<sup>81</sup> ראו למשל: עמ"י (י-י) 14677-02-11 מדינת ישראל נ' שרה בנינגה (פורסם ב**בבב**, 16.2.2011); עמ"י (י-י) 74077-12-20 יואב איתן נ' מדינת ישראל (פורסם ב**בבב**, 10.1.2021); ע"ק (י-י) 44202-03-20 צחי לויין נ' מדינת ישראל מרחב מוריה (פורסם ב**בבב**, 24.3.2020); עמ"י (י-י) 24424-05-18 אוראל רחמים נ' מדינת ישראל (פורסם ב**בבב**, 14.5.2018); עמ"י (י-י) 64516-04-21 אוחנה ואח' נ' מדינת ישראל (פורסם ב**בבב**, 2.5.2021); עמ"י (י-י) 2756-12-16 פלוני (קטין) נ' מדינת ישראל (פורסם ב**בבב**, 2.12.2016); ע"ק (י-י) 14620-05-15 חלפי(עציר) נ' באר שבע (פורסם ב**בבב**, 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 (9.11.2015).

<sup>82</sup> עמ"י (י-י) 2756-12-16 פלוני (קטין) נ' מדינת ישראל (פורסם ב**בבב**, 2.12.2016).



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, 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. כך למשל, בבדיקה שנעשתה נמצא כי ב-18 הפגנות ב"מחאת בלפור" בקיץ 2020, לפחות 283 מפגינים נעצרו, כאשר רק 68 מפגינים הובאו בפני בית המשפט, חלקם משום שסירבו לחתום על תנאים מגבילים, ו-15 מהם שוחררו ללא תנאים. כלומר, נראה שמרבית העצורים לא הגישו ערעור על תנאי השחרור ממעצרים.<sup>83</sup>

## **יש לשיטה זו של המשטרה "אפקט מצנן": גם אם בדיעבד תנאי השחרור המונעים מאדם להפגין יבוטלו או יצומצמו בהחלטת בית המשפט, הרי שהפגיעה בחירויותיו כבר נגרמה**

ההתנהלות נמשכת גם לגבי המפגינים נגד המהפכה המשטרית. למשל, שני מפגינים שנעצרו לאחר שהפגינו בנתיבי איילון, סירבו להסכים לתנאי השחרור שהמשטרה דרשה – לא להגיע להפגנות במשך 15 ימים. בדיון בהארכת מעצרים, השופט ירון גת סירב לבקשת המשטרה, שחרר את שניהם וקבע שהבקשה "פוגעת בצורה בלתי-מידתית וקיצונית מדי בזכות היסוד להפגין".<sup>84</sup> בנוסף, השופטת מוריה צ'רקה דחתה את בקשת המשטרה להרחיק מירושלים ל-30 ימים מפגינים שנעצרו בכנסת במהלך הדיונים וההצבעה על צמצום הביקורת השיפוטית מכוח עילת הסבירות.<sup>85</sup>

מעצרים המוניים והטלת מגבלות דרקוניות על השתתפות העצורים בהפגנות כתנאי לשחרורם, הם מהסממנים המובהקים של משטרים סמכותניים. משטרה המעוניינת לרצות את השר לביטחון לאומי, עלולה לעשות בהם שימוש נרחב כדי לדכא הפגנות ולגרום לחלקים בציבור להימנע מראש מלהשתתף בהן.

<sup>83</sup> אורן זיו, [חודש וחצי למחאת בלפור: 283 עצורים ואפס כתבי אישום, שיחה מקומית \(2.9.2020\)](#).

<sup>84</sup> אדם קוטב ונינה פוקס, [בית המשפט על בקשת המשטרה לא להתייצב בהפגנות: "פגיעה בלתי-מידתית בזכות יסוד", Ynet \(2.3.2023\)](#).

<sup>85</sup> דותן גבאי, [המפגינים שניסו לפרוץ למליאת הכנסת שוחררו ע"י השופטת ללא תנאים, מבזקים \(11.7.2023\)](#).

## ניצול הסמכויות הכלליות של המשטרה לשמירה על "הסדר הציבורי" לצורך סימון מראש ("פרופיילינג") של הפגנות מסוימות כמסוכנות לשלום הציבור

בהוראות סעיפים 3, 5, ו-78-81 לפקודת המשטרה נקבעו סמכויות המשטרה הכלליות כדי לשמור על "הסדר הציבורי" ולמנוע "התקהלות בלתי חוקית, התפרעות או הפרעת השלום". הסמכויות הכלליות הנרחבות הללו מאפשרות למשטרה לסמן מראש ("פרופיילינג") הפגנות מסוימות כמסוכנות לשלום הציבור ובכך לעקוף את פסיקת בג"ץ ואת שלילת החובה להוצאת הרישיון שנקבעה בה, וכך להגביל בפועל את חופש הביטוי והמחאה באופן שרירותי ופוליטי.

גם מחוות דעת מה-16.7.23 שהכינה היועצת המשפטית לממשלה לבקשת הממשלה, עולה כי מדובר ב"מסלול עוקף": "בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון מהשנים האחרונות, מרבית ההפגנות אינן טעונות רישיון... יודגש, כי אין בסעיפים 83 ו-84 לפקודת המשטרה כדי לגרוע מהסמכויות הכלליות הנתונות למשטרה בסעיפים 3 עד 5 לפקודת המשטרה, כמי שמופקדת על שמירת הסדר ושלום הציבור. לפיכך, למשטרה סמכות כללית לקבוע תנאים בעניין זמן, מקום ואופן עריכת ההפגנות, גם ביחס להפגנה שאינה טעונה רישיון" (ההדגשה במקור).<sup>86</sup>

בנוסף, כמוסבר מעלה, ביוני 2019 המשטרה פרסמה נוהל "רישוי אסיפות ותהלוכות" (מס' 220.001.20).<sup>87</sup> אמנם בנוהל כתוב שהמבקש לארגן הפגנה שאינה אסיפה או תהלוכה "רשאי" להגיש בקשה לתיאום, אך לפי הפרשנות הרחבה של המשטרה בנוהל לסמכויותיה בסעיפים 3-5 לפקודת המשטרה, בפועל ה"רשות" הופכת לחובה ובסמכות המשטרה לדרוש תיאום עימה כדי לשמור על "הסדר הציבורי".

לדוגמה, לקראת הפגנה בנמל התעופה בן גוריון נגד המהפכה המשטרית ב-3.7.23, מפקד מחוז מרכז הודיע שיאפשר למפגינים להפגין רק במתחם מצומצם "על פי סעיפים 3-5 לפקודת המשטרה".<sup>88</sup> לאחר שהיועצת המשפטית לממשלה הודיעה שאין מניעה עקרונית לקיום הפגנות בנמל התעופה, שרת התחבורה מירי רגב הגיבה "ציפיתי מהיועמ"שית לאפשר את ההתנהלות התקינה של המתקן ולא לתת יד לפורעי החוק, אשר התנהלותם יכולה להביא עד לסיכון חיי אדם".<sup>89</sup> כלומר, השרה רגב החליטה מראש שמדובר ב"פורעי חוק" שמסכנים חיי אדם.

הסמכויות הכלליות הללו מאפשרות למשטרה לעשות פרופיילינג לקבוצות מפגינים מסוימות כ"מסוכנות", דבר המוביל לשיטור יתר בהפגנות שלהן. כך, המשטרה מניחה מראש שהפגנות של בדואים, חרדים, פלסטינים אזרחי ותושבי ישראל, קהילת יוצאי אתיופיה או פעילי שמאל ואופוזיציה, מועדות לגרום להפרת הסדר הציבורי והשלום, ולכן פועלת במהירות וללא הצדקה לפזרן בכוח, להגבילן או למנוע אותן מראש.

<sup>86</sup> חן מענית, [היועמ"שית: קביעת מכסות של מעצרים וכתבי אישום בהפגנות תפגע בשוויון, הארץ \(16.7.2023\)](#).

<sup>87</sup> יהושע (ג'וש) בריינר, [המשטרה גיבשה נוהל חדש העוקף את פסיקת בג"ץ ומאפשר לה להגביל הפגנות, הארץ \(19.8.2019\)](#); נוהל המשטרה מס' 220.001.20 – רישוי אסיפות ותהלוכות (פורסם בנבו, 16.6.2020).

<sup>88</sup> אלון חכמון ומתן וסרמן, [התנאי של המשטרה להפגנה מחר בנתב"ג – והתגובה הזועמת של המחאה, מעריב \(2.7.2023\)](#).

<sup>89</sup> מורן אזולאי, [היועמ"שית מכשירה הפגנות בנתב"ג: "כניסה רק עם כרטיס טיסה? אין סמכות", Ynet \(11.7.2023\)](#).

## **הסמכויות הכלליות של המשטרה מאפשרות לה לעשות פרופיילינג לקבוצות מפגינים מסוימות – היא מניחה מראש שהפגנותיהן מועדות לגרום להפרת הסדר הציבורי והשלום, ולכן פועלת במהירות וללא הצדקה לפזרן בכוח, להגבילן או למנוע אותן מראש**

הפרופיילינג כבר מושרש היטב בהתנהלותה של משטרת ישראל, במיוחד כאשר היא מפעילה ביום-יום את סמכות העיכוב הקבועה בסעיף 66 לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), תשנ"ו-1996 (להלן: "חוק המעצרים").<sup>90</sup> העיכוב פוגע בזכות החוקתית לחופש התנועה, המכירה בחירותו של הפרט לנוע למחוז חפצו ללא הפרעה. העיכוב פוגע בזכות החוקתית לכבוד של המעוכב ועלול לגרום להשפלה, במיוחד כאשר מדובר בעיכוב

אל מול עיני עוברים ושבים. ההשפלה נובעת מכך שהעיכוב מתייג את המעוכב כמי שחשוד בביצוע עבירה או מעשה פסול אחר. העיכוב אף עלול להוביל לפעולות שיטור נוספות שעשויות לקחת זמן, ולא פעם האדם נותר בעלטה בנוגע לסיבה שבגינה הוא מעוכב ובאשר להיקף הפעולות שננקטות או יינקטו לגביו על ידי המשטרה.<sup>91</sup>

בפני ועדת פלמור הועלתה הטענה כי קיים נוהג רווח בקרב שוטרים לעכב ולדרוש הצגה של תעודת זהות במיוחד מאזרחים יוצאי אתיופיה, וזאת ללא הצדקה עניינית. דו"ח ועדת פלמור אישר כי "מספר לא מבוטל של אירועים אלימים, ראשיתם בדרישה מטעם השוטרים להזדהות, כאשר על פניו לא היה טעם מוברר לדרישה זו", וכי קיים חשש שהסמכות לדרוש הזדהות "מופעלת כיום באופן סלקטיבי".<sup>92</sup> בנוסף, משטרת ישראל הודתה כי "לאחר בדיקה עצמית מעמיקה גילינו כי אכן ישנו שיטור יתר בכל הנוגע לממשק שבין שוטרים ליוצאי קהילת אתיופיה בישראל".<sup>93</sup> לכן, ניתן להניח כי משטרה שנוהגת לבצע עיכובים ושיטור יתר בהתבסס על מאפיינים שאינם צריכים לעניין, כגון צבע עור, מוצא אתני, עדה, לאום, מעמד ודת, תקטלג גם מפגינים המשתייכים לקבוצות מיעוט מסוימות כמסוכנים וכדורשים שיטור יתר.

דוגמה אחת מרבות ליחס המשטרה למשתתפים במחאות יוצאי אתיופיה כ"מסוכנים", ניתן למצוא במעצר השווא של תשעה מפגינים שהשתתפו בהפגנה בתל אביב ב-31.1.19. המשטרה ביקשה להאריך את מעצרו בשישה ימים. בהחלטתו להורות על שחרורם, השופט עלאא מסארווה כתב כי "מדובר באירועים מינוריים בשלהי מחאה ציבורית של יוצאי אתיופיה בעיר תל אביב, כאשר במהלך סיום המחאה התרכזו קבוצה של מספר חשודים שעל פי הטענה הזיקו לרכוש ותקפו שוטרים. בחומר שמונח לפניי תיעוד חלקו של כל חשוד וחשוד. אין מחלוקת שמעשה אלימות כלפי עובד ציבור, ובפרט שוטר, הוא חמור שיש לגנותו מכל וכל". לאחר שהבהיר כי אין כל סיבה למעצר בעילה לשיבוש הליכי חקירה או מסוכנות הוסיף השופט מסארווה כי "רובם ככולם נטולי עבר פלילי והמעשים, בלי להקל ראש, בוצעו בסיטואציה מסוימת

<sup>90</sup> [חוק סדר הדין הפלילי \(סמכויות אכיפה – מעצרים\), תשנ"ו-1996.](#)

<sup>91</sup> ראו רע"פ 3829/15 ירדאו קסאי נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 20.12.2018); בג"ץ 6824/07 ד"ר עאדל מנאע נ' רשות המסים (פורסם בנבו, 20.12.2018); בג"ץ 4455/19 עמותת טבקה - צדק ושוויון ליוצאי אתיופיה נ' משטרת ישראל (פורסם בנבו, 25.1.2021).

<sup>92</sup> הצוות למיגור הגזענות נגד יוצאי אתיופיה, דוח מסכם, לשכת הפרסום הממשלתית (2016), עמ' 83-84.

<sup>93</sup> שרון פולבר ויניב קובוביץ, המפכ"ל על האלימות נגד אתיופיים: מטבע הדברים, שוטרים חושדים בהם יותר, הארץ (30.8.2016).

ומוגדרת שאין לנתק אותה מההקשר הרחב של הדברים. אין חולק שמדובר במחאה שקטה שהסלימה לקראת סופה". המשטרה לא הגישה ערר על ההחלטה והתשעה שוחררו, דבר המדבר בעד עצמו.<sup>94</sup>

במהלך אירוע מחאה של יוצאי אתיופיה בסמוך לביתו של השר לביטחון פנים דאז, אמיר אוחנה, בספטמבר 2019, אחד מהם נעצר לאחר שכרז במגאפון. המשטרה ייחסה לו עבירות של ניסיון תקיפה, הטרדה מאיימת והפרת הסדר הציבורי, והגדירה את התקרית "עליית מדרגה באופי ההפגנות". שופט בית משפט השלום עלאא מסארווה, שדן בשחרורו ממעצר בתנאים מגבילים, צפה בסרטון מהאירוע וקבע: "הגעתי למסקנה כי הבסיס הראייתי שלמעשה אינו שנוי במחלוקת ספק אם מגבש עבירה פלילית", ושחרר אותו ללא כל תנאי מגביל. המשטרה הגישה ערר על ההחלטה, אולם שופט בית המשפט המחוזי רענן בן יוסף דחה אותו והמליץ למשטרה להפסיק לפעול נגד המפגינים בהליך הפלילי ולעבור להליך אזרחי של הוצאת צו הרחקה, "לא מצאתי ולו רסיס של חשד למסוכנותו של המשיב שהיא הקובעת לענייננו".<sup>95</sup>

דוגמה נוספת היא בהחלטה לשחרר ממעצר שווא שישה מפגינים שהשתתפו במחאה של יוצאי אתיופיה בתל אביב ביוני 2015. השופט ירון גת שחרר את המפגינים בתנאים מגבילים ומתח ביקורת על התנהלות המשטרה. באחד התיקים, בו ייחסה המשטרה למפגין עבירה של השתתפות בהתקהלות אסורה, קבע השופט גת כי "מדובר בעבירה שאינה מקימה עילת מעצר ועל כן יש להורות על שחרורו המידי של החשוד".<sup>96</sup> במקרה נוסף, המשטרה עצרה 12 מפגינים במחאה בתל אביב ב-4.7.16 אך שחררה את כולם מבלי להביאם לבית המשפט.<sup>97</sup>

בתירוץ של שמירה על "שלום הציבור", פעיל זכויות אדם פלסטיני מעיסאווייה, מוחמד אבו חומוס, נעצר מדי שנה לפנות בוקר ביום שבו מתקיים "מרתון ירושלים" ומשתחרר רק עם סיומו, כדי למנוע ממנו להשתתף בהפגנה נגד מעבר המרתון בשטח הכבוש של מזרח ירושלים. למרות שמשטרת מחוז ירושלים כבר הודתה בבית משפט השלום בירושלים שאין לה סמכות חוקית לכך ושילמה לאבו חומוס פיצויים בגין התנהלותה במרתונים בשנים 2016 ו-2019, זו עדיין ממשיכה לנהוג בפרקטיקה הזו מדי שנה, כולל בשנת 2023.<sup>98</sup> בין היתר, בכתב ההגנה בתביעה שהגיש אבו חומוס לגבי המעצר במרתון בשנת 2016, הפרקליטות כתבה "לצד זאת ובמבט לאחור, הנתבעת סבורה כי בנסיבות העניין שיקול הדעת שהופעל היה מוטעה,

וכי ראוי היה לפעול בדרך אחרת על מנת להבטיח את מניעת העבירה ואת קיומו הסדיר של המרתון, ועל כך הנתבעת מצרה".<sup>99</sup>

## לעיתים המשטרה מבצעת אכיפה סלקטיבית בין קבוצות שונות של מפגינים אף בהפגנות מקבילות

לעיתים המשטרה מבצעת אכיפה סלקטיבית בין קבוצות שונות של מפגינים אף בהפגנות מקבילות. למשל, בעת "מצעד הדגלים" בירושלים, בעוד המשטרה מאפשרת מדי שנה לפעילי הימין הקיצוני

<sup>94</sup> בר פלג, [שוחררו תשעת המפגינים שנעצרו במחאת יוצאי אתיופיה](#), [הארץ](#) (31.1.2019).

<sup>95</sup> בר פלג, [עד 5 מפגינים, ושיהיו בשקט: הגבלות המשטרה על ההפגנות מתחת לביתו של השר אוחנה](#), [הארץ](#) (15.9.2019).

<sup>96</sup> אילן ליאור, [נדחתה בקשת המשטרה: שוחררו שישה עצורים בהפגנות יוצאי אתיופיה בתל אביב](#), [הארץ](#) (4.6.2015).

<sup>97</sup> רז רותם, [יניב כרמל וניצן אבי כהן, דיווח מההפגנה / 'האמהות' של המחאה מנעו את התלקחות האלימות](#), [דבר](#) (4.7.2016); אלון חכמון, [הפגנת יוצאי אתיופיה: כל המעוכבים והעצורים שוחררו בתום חקירתם](#), [מעריב](#) (4.7.2016).

<sup>98</sup> תא"מ 16-05-38731 [מחמד אבו חומוס נ' מדינת ישראל](#) (לא פורסם); תא"מ 19-03-54262 [מחמד אבו חומוס נ' מדינת ישראל](#) (לא פורסם); סבסטיאן בן דניאל (ג'ון בראון), [המדינה תפצה תושב מז' ירושלים שנעצר כדי למנוע ממנו להפגין, שיחה מקומית](#) (31.1.2023).

<sup>99</sup> תא"מ 16-05-38731 [מחמד אבו חומוס נ' מדינת ישראל](#) (לא פורסם).

להתפרע ולנהוג באלימות מילולית ופיזית,<sup>100</sup> משמרות המחאה של פעילי השמאל והתושבים הפלסטינים מוכרזות לעיתים כהתקהלות לא חוקית.<sup>101</sup> כך גם בעת "מחאת בלפור", בעוד שבוצעה אכיפה מסיבית כלפי המפגינים שהם מתנגדי שלטון ראש הממשלה נתניהו, כמעט ולא בוצעה אכיפה כלפי תומכיו שנהגו באלימות כלפי המפגינים.<sup>102</sup>

בנוסף, המשטרה נוהגת להטריד ולהפריע למחאה של פעילי שמאל נגד הכיבוש ולעקוב אחריהם. למשל, תחנת משטרת מוריה בירושלים נהגה לשלוח שוטרים ובלשים לנקודות המפגש של הפעילים בעיר. באחד מהמקרים, שוטרים החליטו "לחפש סמים" ברכב שנסעו בו שני פעילים, טענו לשווא שנשלל הרישיון של אחד מהם וגם עצרו אותם (התיק נגד שניהם נסגר מחוסר אשמה ושולם להם פיצוי).<sup>103</sup> כך גם בהפגנה בשיח ג'ראח, קצין משטרה טען לשווא שפעילי שמאל יידו אבנים לעברו (בניגוד לכל התיעוד המצולם והדו"חות שהכינו השוטרים האחרים באירוע), החל להתפרע בעצמו, זרק רימון לעבר רגלה של אחת מהמפגינות, דחף וזרק בכוח מפגינים ועצר שלושה (שלושתם קיבלו פיצוי).<sup>104</sup> במקרה נוסף, באחת מהפגנות הסולידריות עם תושבי סילוואן, שוטרים פיזרו באלימות את ההפגנה, ובית המשפט פסק פיצוי לאחד מהמפגינים שהוכה לאחר שקבע כי "שוטר אינו רשאי לחבוט במכת אגרוף בפניו של אדם שמרוקע על-ידו אל הרצפה לצורך מעצרו, לאחר שנטרל אותו, גם אם לפני כן נקט אותו אדם באלימות כלפי שוטר אחר".<sup>105</sup> בהפגנה נוספת קצין משטרה חנק פעיל שמאל, הפיל אותו בעוצמה על המדרכה, קיפל את ידיו ואזק אותן בחוזקה, ואחר כך הוליכו באמצעות משיכת האזיקים וקילל אותו בגסות (הפעיל קיבל פיצוי בבית המשפט).<sup>106</sup>

שוטרים דיכאו באלימות הפגנת סולידריות עם תושבי רצועת עזה בעיר חיפה, במאי 2018 ועצרו 21 מפגינים. אחת הניידות שהובילה את העצורים לתחנה נקלעה לתאונת דרכים, אך לא ניתן טיפול רפואי לעצורים שהיו בה. בעוד העצורים הושבו על הרצפה בתחנה, עצורים וכבולים באזיקים, תקף אחד השוטרים שמונה מתוכם ושבר את רגלו של מנכ"ל מרכז מוסאוא, ג'עפר פרח (כתב אישום הוגש נגד השוטר התוקף).<sup>107</sup>

המשטרה אף נוהגת להפעיל כוח מופרז לפיזור מחאות של קבוצות מוחלשות. המשטרה חזרה והפריעה ללא הצדקה למחאה הציבורית למען פתיחתו לציבור הרחב של נחל האסי, שעובר בקיבוץ ניר דוד, ועצרה לשווא פעילים שהשתתפו בה.<sup>108</sup> לצורך דיכוי המחאה המתמשכת של התושבים בגבעת עמל נגד פינויים, המשטרה עשתה מאז 2013 שימוש לא מוצדק ובלתי סביר בכוח שוב ושוב. גברים, נשים, ילדים

<sup>100</sup> בג פ 3079/15 עמותת עיר עמים נ' מפקד מחוז ירושלים במשטרת ישראל (פורסם בנבו, 11.5.2015).

<sup>101</sup> רועי ינובסקי, עימותים בריקוד הדגלים: פצועים ועצורים, Ynet (17.5.2023).

<sup>102</sup> דני זקן, מפקד מ"ז מרכז הודה: היו מקרים בהם שוטרים "איבדו את זה", גלובס (17.12.2020); טל שניידר, צריך לדבר על האלימות של תומכי נתניהו, זמן ישראל (17.3.2021).

<sup>103</sup> סבסטיאן בן דניאל (ג'ון בראון), רדיפת פעילי תעאיוש לא התחילה החודש: תובעים את המשטרה על כליאת שווא, שיחה מקומית (25.1.2016).

<sup>104</sup> תא"מ 17-07-37834 אמיר ביתן ו-2 אח' נגד מדינת ישראל (לא פורסם, 24.12.2018).

<sup>105</sup> ת"א (רמ') 11357-05-13 פלונית נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 13.3.2018).

<sup>106</sup> תא"מ 19-07-38782 פלוני נ' מדינת ישראל (לא פורסם, 16.7.2020).

<sup>107</sup> יואב איתאל, בעט, כבל באזיקים וגרם לחבלה: שוטר נאשם בתקיפת ג'עפר פרח, וואלה! (2.6.2019).

<sup>108</sup> אורן זיו, לקראת הכרעה במחוז: "האסי הוא נייר הלקמוס של החברה", שיחה מקומית (6.7.2021).

וקשישים פונו בכוח מבתיהם, לעיתים באמצעות יחידות משטרה מיוחדות המאומנות למאבק בטרור.<sup>109</sup> כך למשל, בפינוי ב-15.11.21 השתתפו 1,098 שוטרים.<sup>110</sup>

## **המשטרה נמנעת לא פעם מאכיפה ביחס למוחים מהימין הקיצוני. במיוחד בירושלים התפתחה תופעה בה קבוצות מתוכם צועדות ברחבי העיר לאחר ההפגנות ותוקפות מילולית ופיזית עוברי אורח שמזוהים כלא יהודים**

לעומת זאת, המשטרה נוהגת לא פעם להימנע מפעולות אכיפה ביחס למשתתפים במחאות של הימין הקיצוני. במיוחד בירושלים התפתחה תופעה חמורה בה לאחר הפגנות פוליטיות של הימין, קבוצות של פעילי הימין הקיצוני, ובפרט של עילי ארגון להב"ה ונוער הגבעות, מנצלות את ההזדמנות כדי לקיים צעדות ברחבי העיר ולתקוף מילולית ופיזית עוברי אורח שמזוהים על ידיהן כלא יהודים.<sup>111</sup> מדובר באירועים מזעזעים

שדומים לצעדות ארגוני הימין הקיצוני והגזעני באירופה, ש"צדים" ברחובות מהגרים ופליטים.

בדרך כלל המשטרה עומדת מנגד במהלך האלימות וגם לא מונעת מראש את קיום אירועי המחאה של הימין הקיצוני או את הפיכתם ל"צעדות" לתקיפת ערבים ובתי עסק שלהם. למשל, נדווה ג'אבר הותקפה על ידי אוהדי בית"ר קיצוניים מארגון לה פמיליה שקיימו מחאה מחוץ לאצטדיון טדי לאחר הפסד לקבוצת בני סכנין. קבוצת פעילי הימין הקיצוני תקפה את מכוניתה בשעה שהיא ובנותיה היו לכודות בתוכה.<sup>112</sup> לקח זמן רב עד שהמשטרה פיזרה את הפעילים לאחר שמראש היא לא נערכה בהיקף כוחות מתאים. אף שהאירוע צולם, בשל שורה של תקלות חמורות בחקירה, אף אחד מהתוקפים שתועדו לא הועמד לדין.

ב-12.5.21, במהלך המלחמה בעזה שכונתה בישראל "מבצע שומר החומות", הופצו ברשתות החברתיות קריאות לפעילי ימין קיצוני להגיע לטיילת בבת ים כדי לבצע פעולות נקם בערבים. מאות נענו לקריאות והגיעו לטיילת, ושם בהובלת פעילי ארגון לה פמיליה החלו בצעדה עם קריאות "מוות לערבים", חיבלו בבתי עסק בבעלות ערבית וגם ביצעו ליניץ' בעיד מוסא, ערבי ישראלי בן 34 תושב רמלה. המשטרה אפשרה לצעדה להתקיים ולמשתתפים בה לבצע פשיעה לאומנית, למרות שדווח מראש בתקשורת על ההכנות של הפעילים לקראתה וגם האלימות בה דווחה בזמן אמת בערוצי החדשות וברשתות החברתיות.<sup>113</sup>

באופן דומה, המשטרה אפשרה לפעילי הימין הקיצוני לקיים מחאה אלימה מול המחאה של השמאל בחיפה נגד המלחמה בעזה ("מבצע צוק איתן") בקיץ 2014.<sup>114</sup> פעילי הימין תקפו את פעילי השמאל באבנים, ביריקות ובביצים, וגם יידו אבנים לעבר אוטובוס של פעילי מפלגת חד"ש.<sup>115</sup>

המשנה לנשיאה (בדימוס) אליקים רובינשטיין התייחס למחדל של המשטרה בטיפול באלימות הפיזית והמילולית של פעילי הימין הקיצוני במצעדי "ריקוד הדגלים" ברובע המוסלמי בירושלים: "לא בלב קל איננו נעתרים לעתירה. יש מקום לאפס סובלנות כלפי מתפרעים אלימים, מילולית או פיזית, יהיו אשר

<sup>109</sup> מעריב אונליין, גילאון: "פינוי אלים וכואב בגבעת עמל", מעריב (29.12.2014).

<sup>110</sup> אורן זיו, פינוי יקר: השוטרים בתשלום בגבעת עמל כמעט כפול ממה שפורסם, שיחה מקומית (3.1.2022).

<sup>111</sup> ניר חסון, עשרות משתתפי מצעד של ארגון להב"ה בירושלים הכו קשות צעיר פלסטיני, הארץ (29.6.2017).

<sup>112</sup> רועי ינובסקי, פיצוי למוסלמית שהתקיפו חברי לה-פמיליה: "נפגעת פעולות איבה", Ynet (18.8.2016).

<sup>113</sup> בר פלג ותומר אפלבוים, יותר מ-20 תוקפים תועדו בליניץ' בבת ים. רק ארבעה נעצרו, הארץ (24.5.2021).

<sup>114</sup> יהלי (יעל) מרום, בחיפה ובתל אביב: כהניסטים תקפו הפגנות נגד המתקפה בעזה, שיחה מקומית (20.7.2014).

<sup>115</sup> מערכת Ynet, חיפה: פעילי ימין ידו אבנים לעבר אוטובוסים של פעילי מפלגת חד"ש, Ynet (19.7.2014).

יהיו. אכן, תפקידה של המשטרה מורכב וקשה בעיר מורכבת וקשה כירושלים, הכוללת אלימות מכיוונים שונים שלא זה המקום לפרטם – אך במקרה הספציפי אין מחלוקת בין כל הצדדים לעתירה, כי אלימות מכל סוג יש למנוע, וגם לאכוף כנגדה אם אירעה. לטעמנו אותה קריאה משותפת למשטרה ולרבנים מארגני התהלוכה, צריך שתכלול אמירה ברורה ושאינה משתמעת לשתי פנים נגד אלימות מילולית וגזענות, לרבות "מוות לערבים" שהיא חציה ברורה של הקו האדום הפלילי, ונגד אלימות פיסית וונדליזם, לרבות קריאת אכיפה פלילית; וגם נחוצים צעדים בעולם הישיבות המשתתפות כלפי מי מתלמידיהן שחלילה ינהג שלא כראוי, ואיננו כמובן מטילים דופי באיש בהקשר זה, אלא מתייחסים לסיטואציה הכוללת ולעשבים שוטים אפשריים. כמובן גם אם המדובר בעיקר במי שאינם מן הישיבות המשתתפות, והם מצטרפים לתהלוכה ועוברים עבירות – ייקוב לגבי כולם הדין את ההר, ואכיפה תהא במקומה באופן ברור וללא פשרה".<sup>116</sup>

למרות זאת, המצעד המסורתי חוזר על עצמו מדי שנה וכולל את אותם מופעים אלימים, אך בכל מצעד כמעט שלא מבוצעת אכיפה כלפי פעילי הימין הקיצוני, או שנעצרים בודדים מתוך רבים שנוהגים באלימות קשה, אשר גם הם משוחררים במהרה. כך, במצעד האחרון שהתקיים ב-18.5.23, עשרות פעילי ימין תקפו עיתונאים ועוברי אורח פלסטינים, אך רק שניים נעצרו ולא ידוע שהוגש כתב אישום נגדם.<sup>117</sup> זאת על אף שקריאות ההסתה והתקיפות הפיזיות נעשו באור יום, בחלקן לעיני שוטרים, וגם תועדו בתקשורת ובמדיה החברתית והמשטרה הייתה יכולה לעשות שימוש בצילומים שפורסמו לצורך איתור כלל התוקפים.<sup>118</sup>

המשטרה מחויבת לפעול בהתאם לעיקרון השוויון. זהו עיקרון חוקתי יסודי שהוא מנשמת אפו של כל משטר המתיימר להיות דמוקרטי. על הנזקים הגלומים באכיפה הפוגעת בשוויון, יפים דבריו של נשיא בית המשפט העליון (בדימוס) אהרון ברק: "אין לך גורם הרסני יותר לחברה מאשר תחושת בניה ובנותיה

כי נוהגים בהם איפה ואיפה. תחושת חוסר השוויון היא מהקשה שבתחושות. היא פוגעת בכוחות המאחדים את החברה. היא פוגעת בזוהרות העצמית של האדם".<sup>119</sup>

זכותו של כל אדם בישראל שהמגבלות על חופש ההפגנה יחלו עליו באופן שוויוני מכוח קריטריונים שווים ואחידים. קביעת פרופילים של גורמי סיכון פוטנציאליים על פי תיוג המבוסס על מוצא, דת, לאום, מין, מגדר, עדה או דעה פוליטית, אינה לגיטימית כאשר מדובר בתושבי ואזרחי המדינה אשר יש לכבד את היותם שווים זכויות.<sup>120</sup>

**זכותו של כל אדם בישראל  
שהמגבלות על חופש ההפגנה  
יחלו עליו באופן שוויוני  
מכוח קריטריונים אחידים.  
קביעת פרופילים של גורמי  
סיכון פוטנציאליים על פי  
תיוג המבוסס על מוצא, דת,  
לאום, מין, מגדר, עדה או דעה  
פוליטית, אינה לגיטימית**

<sup>116</sup> בג"ץ 3079/15 עמותת עיר עמים נ' מפקד מחוז ירושלים במשטרת ישראל (פורסם בנבו, 11.5.2015).  
<sup>117</sup> אהרן רבינוביץ, עשרות אלפים השתתפו במצעד הדגלים בירושלים, צועדים תקפו פלסטינים ועיתונאים, הארץ (18.5.2023).  
<sup>118</sup> אורן זיו, מצעד הדגלים: גזענות, שנאה ותקיפת עיתונאים, שיחה מקומית (18.5.2023).  
<sup>119</sup> בג"ץ 953/87 א. פורד נ' שלמה להט, ראש עיריית תל-אביב-יפו (פורסם בנבו, 23.5.1988).  
<sup>120</sup> ראו את התייחסות הפסיקה ל"פרופיילינג" בעניין הבידוק בשדה התעופה, בהחלטה בבג"ץ 4797/07 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' רשות שדות התעופה (פורסם בנבו, 22.5.2012), ובעניין בידוק תעודות זהות בפסק הדין בבג"ץ 4455/19 עמותת טבקה - צדק ושוויון ליוצאי אתיופיה נ' משטרת ישראל (פורסם בנבו, 25.1.2021).

בנוסף, אכיפת הדין נגד אדם אחד והימנעות מאכיפתו נגד אחרים, או אכיפה מוגברת בגלל השתייכותו של אדם לקבוצה מסוימת – כאשר מדובר במקרים דומים – היא אכיפה בררנית שעל פי הפסיקה אסורה. יפים דבריו של השופט יצחק זמיר: "אכיפה בררנית היא אכיפה הפוגעת בשוויון במובן זה שהיא מבדילה לצורך אכיפה בין בני-אדם דומים או בין מצבים דומים לשם השגת מטרה פסולה, או על יסוד שיקול זר או מתוך שרירות גרידא. דוגמה מובהקת לאכיפה בררנית היא, בדרך-כלל, החלטה לאכוף חוק כנגד פלוני, ולא לאכוף את החוק כנגד פלמוני, על בסיס שיקולים של דת, לאום או מין, או מתוך יחס של עוינות אישית או יריבות פוליטית כנגד פלוני. די בכך ששיקול כזה, גם אם אינו שיקול יחיד, הוא השיקול המכריע (דומיננטי) בקבלת החלטה לאכוף את החוק. אכיפה כזאת נוגדת באופן חריף את העיקרון של שוויון בפני החוק במובן הבסיסי של עיקרון זה. היא הרסנית לשלטון החוק; היא מקוממת מבחינת הצדק; היא מסכנת את מערכת המשפט. הסמכות להגיש אישום פלילי היא סמכות חשובה וקשה. היא יכולה לחרוץ גורל אדם. כך גם הסמכות לאכוף חוק בדרך אחרת, כגון הסמכות לעצור אדם או הסמכות להחרים רכוש. היא חייבת להיות מופעלת באופן ענייני, שוויוני וסביר".<sup>121</sup>

הסימון של הפגנות מסוימות כמסוכנות מראש ל"סדר הציבורי", נעשה גם על ידי אישי ציבור שמסיתים נגד המפגינים וכך מעבירים מסר למשטרה אילו הפגנות מסוכנות ויש לפזרן או למנוע אותן מראש, ואילו הפגנות הן לגיטימיות. כך למשל, שרת ההסברה, גלית דיסטל-אטבריאן,<sup>122</sup> וראש הממשלה נתניהו עצמו,<sup>123</sup> טענו שההפגנות נגד המהפכה המשטרית ממומנות בידי איראן או גורמים זרים עלומים. יאיר נתניהו, בנו של ראש הממשלה, פרסם בטוויטר ביחס למפגינים נגד המהפכה המשטרית: "הם לא מפגינים. הם גם לא אנרכיסטים. הם טרוריסטים!"<sup>124</sup>

<sup>121</sup> בג"ץ 6396/96 זקין נ' ראש-עיריית באר-שבע (פורסם בנבו, 8.6.1999). ראו גם בעניין אכיפה בררנית, פסק דינו של השופט עוזי פוגלמן בתיק עפ 6328/12 מדינת ישראל נ' כולדי פרץ (פורסם בנבו, 10.9.2013).

<sup>122</sup> יהונתן ליס, שגריר גרמניה: מאכזב שדיסטל אטבריאן העמידה את ידית ישראל לצד איראן, הארץ (9.2.2023).

<sup>123</sup> יהונתן ליס ואנה מומיליאנו, נתניהו טען שגורמים זרים מממנים את ההפגנות נגד ההפיכה המשטרית, הארץ (10.3.2023).

<sup>124</sup> מערכת Ynet, יאיר נתניהו: "המפגינים טרוריסטים", מובילי המאבק: "הסתה מסוכנת, לחקור ולהעמיד לדין", Ynet (3.3.2023).



## שימוש לא מוצדק בכוח ובאמצעים לפיזור הפגנות רק בשל זהות המשתתפים בהפגנה

בדיון בוועדת הפנים של הכנסת ב-24.8.1971 בעניין התנהלות המשטרה בהפגנות הפנתרים השחורים בירושלים, המפכ"ל רנ"צ פנחס קופל תירץ מדוע המשטרה הפעילה ללא הצדקה רכב לפיזור מים כלפי המפגינים נגד האפליה והדיכוי של יוצאי עדות המזרח ואמר "בינתיים היה קהל עצום בכיכר ציון... כאשר העניין נמשך, חלק מן הקהל התחיל להתפזר. אבל, מובן שהקהל כל הזמן זורם. החלטנו לא להמשיך כך. ניתנה הוראה לקהל הסקרנים להתפזר. הודענו שההפגנה בלתי חוקית. הכנסנו לפעולה את מכונית המים כדי להכריח את הקהל לסגת בכיוון מסוים. זה ארך דקות ספורות. לא היה עימות ממש ישיר. הקהל התפזר. חלקו נסוג למדרכות".<sup>125</sup>

במהלך דיון בכנסת ב-10.7.23 בהצעות אי אמון בממשלה, השר דוד אמסלם אמר לגבי פציעתו הקשה בעין של המפגיין אודי אורי מירי מכת"זית של המשטרה בהפגנה בנתיבי איילון בתל אביב, "היה איזה אחד, נשרט ליד העין, שלחו אליו את ה-BBC, את כל רשתות הטלוויזיה. למה? אחד צפונבון נפצע בעין. חס ושלום, איך יכול להיות".<sup>126</sup>

ב-2.9.23 נפצעו כ-150 איש בתל אביב, בעימותים בין מבקשי מקלט מאריתריאה אשר מתנגדים למשטר הדיקטטורי שם, לאלו שתומכים בו, ובינם לבין המשטרה. באופן חריג, מלבד ירי כדורי ספוג עשתה

**העובדה שהמשטרה לא עשתה שימוש בירי חי כבר 23 שנה, כולל בעימותים קשים ביותר עם מפגינים (להוציא מזרח ירושלים), מעוררת חשש שהאצבע לחצה על ההדק לא רק בגלל החשש לחיי השוטרים אלא גם בשל העובדה שהמוחים שנורו היו מבקשי מקלט מאריתריאה**

המשטרה שימוש גם בירי חי.<sup>127</sup> המשטרה טענה שהשוטרים היו בסכנת חיים שחייבה שימוש בירי חי, והמפכ"ל יעקב שבתאי הוסיף ש"מאז מאורעות אוקטובר אנחנו לא זוכרים מצב כזה",<sup>128</sup> בהתייחסו לאירועים באוקטובר 2000 שבהם נהרגו 13 אזרחים ישראלים-ערבים ותושב אחד מאזור עזה. אך העובדה שהמשטרה לא עשתה שימוש בירי חי כבר 23 שנה, כולל בעימותים קשים ביותר עם מפגינים (להוציא מזרח ירושלים), מעוררת חשש שהאצבע לחצה על ההדק לא רק בגלל החשש לחיי השוטרים אלא גם בשל העובדה שהמוחים שנורו היו מבקשי מקלט מאריתריאה.

הוראת סעיף 4א(א)(3)(ב) לפקודת המשטרה, מקנה את הסמכות לשוטר "לעשות כל פעולה הדרושה באופן חיוני, ולהשתמש בכוח סביר כלפי אדם או רכוש לצורך ביצוע פעולה כאמור", כאשר מצא שוטר שקיים חשש ממשי לפגיעה חמורה בביטחון הנפש או הרכוש, ולצורך הצלת הנפש או הרכוש.

<sup>125</sup> ארכיון המדינה, פרוטוקול מס' 90 משיבת ועדת הפנים, הכנסת השביעית (24.8.1971), אתר ארכיון המדינה.  
<sup>126</sup> עודד בן עמי, הטייס שנפצע ממכת"זית מגיב לאמסלם שכינה אותו "צפונבון": "ריחמתי עליו", N12 (11.7.2023).  
<sup>127</sup> נהלי אג"מ, נוהל הפעלת אמצעים באירועי הפרות סדר, משטרת ישראל (1.6.2021).  
<sup>128</sup> התנועה לחופש המידע, מתפרסמים לראשונה – נהלי פיזור ההפגנות של המשטרה, אתר התנועה לחופש המידע (1.6.2023).

כיום, השימוש של המשטרה באמצעים לפיזור הפגנות מוסדר בנוהל הטיפול המשטרתי באירועי הפרות סדר (220.010.10, מיום 28.6.2021) ובנוהל שימוש באמצעים לפיזור הפגנות (220.010.11, מיום 1.6.2021).<sup>129</sup> בנוסף, קיימים נהלי שימוש ובטיחות נפרדים ופרטניים לגבי כל אחד מהאמצעים לפיזור הפגנות,<sup>130</sup> כולל לגבי השימוש בפרשים.<sup>131</sup>

נהלים אלה התגבשו בין היתר על רקע מסקנות ועדת החקירה הממלכתית לבירור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים בחודש אוקטובר 2000 ("ועדת אור"), שהוקמה כדי לחקור את נסיבות הריגתם של שלושה עשר אזרחים ישראלים ערבים ושל תושב אחד מאזור עזה, וכן את פציעתם של רבים. במסקנות הוועדה נכתב בעניין ההנחיות שניתנו לשימוש באמצעים לפיזור הפגנות: "במהלך אירועי אוקטובר התברר גם, כי ההנחיות הניתנות לדרגי השטח אינן מועברות באופן ברור דיו. הנחיות בנושאים רגישים, כמו הפעלת אמצעים לפיזור המון, הועברו בנוסח שבלוני, טכני, בלא שניתן דגש הולם על חשיבות העניין, על המדיניות הערכית העומדת ביסוד ההנחיה, ובלא שהודגשו התוצאות האפשריות הקשות שהנחיות אלה באות למנוע. רק לאחר שהיו תוצאות קטלניות, חוזרות ונשנות, הוחל בהעברת מסרים חדים וברורים, אשר הבהירו את עמדתה הערכית של המשטרה בסוגיה זו".

לגבי סוג האמצעים לפיזור הפגנות שנעשה בהם שימוש, הוועדה הסיקה כי "יש להבהיר, באופן חד-משמעי, כי ירי של אש חיה, לרבות ירי על ידי צלפים, אינו אמצעי לפיזור המון על ידי המשטרה. ירי חי הוא אמצעי לטיפול במצבים מיוחדים, כמו מצב של סכנת חיים ממשית ומיידית, או של חילוץ בני ערובה. אשר לגיליוני גומי, הרי שאמצעי זה אינו ראוי לשימוש בשל הסיכונים עליהם עמדנו בהרחבה, ועל המשטרה להוציאו משימוש. אין בכך כדי למנוע מן המשטרה להכניס לשימוש אמצעים קניטיים אחרים, לרבות אמצעי גומי. עם זאת, הכלל המנחה חייב להיות, כי אמצעי בעל פוטנציאל קטלני יוכל לשמש רק במצבים של סכנת חיים ממשית ומיידית, ורק במקרה שמדובר באמצעי אשר רמת הדיוק שלו מאפשרת פגיעה רק – ואך ורק – במי שיוצר סכנת חיים כאמור. בכל המצבים האחרים על המשטרה לעשות שימוש באמצעים לא-קטלניים".<sup>132</sup>

לפי נוהל 220.010.11 של המשטרה, יש 21 אמצעים המכונים "כחות מקטלניים" ומותרים לשימוש במשטרת ישראל, כאשר סוגי האמצעים שבהם שוטרים רשאים להשתמש בעת הפרות סדר או הפגנות מוסדרים בנוהל בהתאם לארבעה מדרגי חומרה: מדרג א' – הפגנות שקטות ללא הפרה של הסדר הציבורי (ללא שימוש בכוח ובאמצעים); מדרג ב' – הפרה של הסדר הציבורי ואי ציות להוראות המשטרה הנדרשות לשמירה על שלום הציבור ועל הסדר הציבורי (שימוש בכוח, אלה, הדיפה, מעצר); מדרג ג' – הפרה של הסדר הציבורי תוך כדי התנגדות אלימה כלפי כוחות המשטרה או הציבור באופן העלול לגרום לחבלות בגוף ונזק לרכוש (אלה, מעצר, פיזור, מערכת אקוסטית "צעקה", רימון הלם, פרשים ומכת"ז); ומדרג ד' – הפרה של הסדר הציבורי תוך כדי התנגדות אלימה קשה הכרוכה בשימוש בחפצים ואמצעים שונים על ידי מפירי הסדר כלפי כוחות המשטרה או הציבור באופן העלול לגרום לחבלות בגוף ונזק לרכוש (כדור 40 מ"מ ספוג, רימוני גז ו-303 FN).

<sup>129</sup> נהלי אג"מ, נוהל הפעלה מבצעית של יחידות הפרשים (2.8.2020).

<sup>130</sup> התנועה לחופש המידע, מתפרסמים לראשונה – נהלי פיזור הפגנות של המשטרה, אתר התנועה לחופש המידע (1.6.2023).

<sup>131</sup> נהלי אג"מ, נוהל הפעלה מבצעית של יחידות הפרשים (2.8.2020).

<sup>132</sup> דו"ח ועדת החקירה הממלכתית לבירור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000 (אוגוסט 2003).

קיימות בעיות אינהרנטיות רבות בנוהל 220.010.11. בין היתר, ההגדרות של מדרגי החומרה ונסיבות המעבר ביניהן עמומות, ולכן ההחלטות עלולות להיות שרירותיות ופוליטיות. למשל, על פי הכתוב בנוהל, "השימוש באמצעים יעשה בהתאם לשיקולים מקצועיים ומבצעיים" – הגדרה כללית ועמומה ביותר.

למרות שלצורך המעבר למדרגי החומרה ג' ו-ד' נדרש אישור של מפקד מרחב (ובהעדרו מפקד תחנה) או מפקד המחוז, בהתאמה, הרי שאלה מסתמכים על דיווחי מפקד האירוע בשטח. לא פעם, מתברר בדיעבד מהשוואה בין דו"חות הפעולה וחומרי החקירה של מח"ש לבין התיעוד המצולם מהשטח, שמפקדי האירועים בשטח הכינו דו"חות פעולה כוזבים או מסרו דיווחים לא מדויקים או מוגזמים לממונים עליהם.

למשל, באחד המקרים שבו מפקד תחנה בירושלים התיר למנוע בכוח הנפה של דגלי פלסטין, בית המשפט קבע בפסק הדין כי הדבר התבסס על דיווחים לא נכונים מהשטח: "היו קשיים בעדות השוטר.

במקום אחד טען שלא פתח דיווח על הפרות סדר של קבוצה של שמאלנים ושהדיווח נפתח דרך המוקד, אך בהמשך אישר שהוא זה שדיווח למוקד שיש הפרות סדר. גם מפקד התחנה העיד שהשוטר הוא שדיווח. מנגד בסרטון לא נצפית כל הפרת סדר וגם בעדותו השוטר אישר שלא היו הפרות סדר בניגוד לדיווח שלו".<sup>133</sup>

## **אף שכל האמצעים המפורטים בנוהל מוגדרים כ"אמצעים כחות מקטלניים", הרי ששימוש בהם בניגוד להוראות הבטיחות והזהירות עלול להיות קטלני או לגרום לחבלות גוף של ממש**

בנוסף, אף שכל האמצעים המפורטים בנוהל מוגדרים כ"אמצעים כחות מקטלניים", הרי ששימוש בהם בניגוד להוראות הבטיחות והזהירות עלול להיות קטלני או לגרום לחבלות גוף של ממש.

הנשיא (בדימוס) אהרון ברק קבע בעניין שימוש באמצעים לפיזור הפגנות, ש"הגורמים הפועלים לאכיפת החוק אינם רשאים להשליט סדר "בכל מחיר". בלי להמעית 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>134</sup>

בהפגנות של יוצאי אתיופיה מפעילה המשטרה כוח חריג בעוצמתו כלפי אוכלוסייה זו בהשוואה למקובל מצד המשטרה בהפגנות בתוך מדינת ישראל, בנוסף למעצרים ההמוניים של המשתתפים. למשל, בהפגנה בתל אביב ב-3.5.15 המשטרה עשתה שימוש מסיבי בכדורי ספוג.<sup>135</sup> בהפגנה ב-3.7.19 המשטרה עשתה שימוש במערכת הפעלת סאונד מחריש אוזניים ("צעקה").<sup>136</sup>

בנוסף, שוטרים זרקו רימון הלם על עיתונאי שצילם את האלימות המשטרתית כלפי המפגינים במחאת יוצאי אתיופיה בכיכר רבין ב-2.5.15. הרימון התפוצץ בבטנו ונגרמו לו חבלות גוף חיצוניות ונזק לצידוד

<sup>133</sup> תא"מ 15567-07-18 ביתן נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 17.9.2019).

<sup>134</sup> ע"א 1354/97 עכאשה נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 6.12.2004).

<sup>135</sup> מערכת שיחה מקומית, הפגנת יוצאי אתיופיה: רימוני הלם, כדורי ספוג ועשרות פצועים ועצורים, שיחה מקומית (3.5.2013).

<sup>136</sup> האגודה לזכויות האזרח, לא כוחות: אלימות משטרה כלפי יוצאי אתיופיה, אתר האגודה לזכויות האזרח (4.7.2019).

הצילום שלו (הוא קיבל פיצוי).<sup>137</sup> במקרה אחר, שוטרים הכו באמצעות אלות בכל גופו צלם עיתונות שתיעד את האלימות המשטרתית לדיכוי המחאה הפלסטינית בהר הבית ב-15.4.22 וגרמו לשבירת ידו.<sup>138</sup>

המשטרה גם עושה שימוש ברימוני הלם כלפי המפגינים נגד המהפכה המשטרית. בהפגנה ב-3.1.23 שוטר זרק רימונים על מפגינים ועיתונאים, בניגוד לנהלים והוראות הבטיחות.<sup>139</sup> רימון שהתפוצץ על ראשו של אחד המפגינים גרם לו לחבלות של ממש.<sup>140</sup>

המשטרה עושה שימוש ברכבים לפיזור מים, הקרויים מכת"ז, וברכבים להתזת נזל מצחין, הקרויים "בואש". ה"בואש" מתיז נזל בעל ריח חריף ומצחין, הדבק לאורך זמן במי שנפגע ממנו, והחשיפה אליו כרוכה בבחילה, סחרחורת וסיכונים בריאותיים. בשני המקרים ההתזה מבוצעת באמצעות מכונת התזה המוצבת על גג משאית, שמפזרת נזלים באופן עוצמתי ובלתי מדויק שעלול להסב נזק גם לגורמים שאינם מעורבים באלימות בהפגנה.

## **המשטרה לא חלקה על כך שהיא עושה שימוש מסיבי במכת"זיות וב"בואש", במיוחד לצורך פיזור הפגנות של הציבור החרדי, ונימקה זאת בכך שלדעתה מדובר בהפגנות "המוניות ואלימות שאינן מתואמות עם המשטרה"**

משטרת מחוז ירושלים עשתה לעצמה נהוג לעשות שימוש במכת"זיות ובבואש במיוחד בהפגנות של חרדים. כתוצאה מכך נפגעים המפגינים עצמם, עוברי אורח תמימים ובתי מגורים ועסק בסביבת ההפגנות. בעתירה שהוגשה לבג"ץ ב-2018 הוצגו ראיות לכך שבאחד המקרים בני זוג בשנות ה-60 לחייהם נפגעו מסילון מים שהותז על ידי מכת"זית בעת שירדו מאוטובוס בתחנה סמוכה להפגנה, וכתוצאה מכך נגרמו להם שברים בגפיים ואחד

מהם נזקק לניתוח; במקרה אחר נפגעה עוברת אורח בשנות ה-20 לחייה בעינה וכתוצאה מכך אושפזה לתקופה של כשבועיים ונזקקה לניתוח; במקרה נוסף צעירה שחלפה באזור במקרה נפגעה מסילון המים, הוטחה ארצה ונגרם לה סדק בצלעות; ובאירוע אחר נפגע ילד כבן 12 מהשימוש בנזל מסוג "בואש" כך שהוא עף באוויר כתוצאה מהפגיעה ונחת על גבו, ואף לאחר שהוא הועף המשיכו כוחות המשטרה להתיז את הנזל לעברו ולעבר שני אנשים נוספים שניסו לסייע לו.<sup>141</sup>

במסגרת אותה העתירה, המשטרה לא חלקה על כך שהיא עושה שימוש מסיבי במכת"זיות וב"בואש", במיוחד לצורך פיזור הפגנות של הציבור החרדי, ונימקה זאת בכך שלדעתה מדובר בהפגנות "המוניות ואלימות שאינן מתואמות עם המשטרה" וכי השימוש באמצעים אלה נעשה "על מנת למנוע את הסלמת האירועים".

השופטת ענת ברון ביקרה בפסק דינה את התנהלות המשטרה: "העתירה והראיות שצורפו לה הציגו תמונת מצב מטרידה בנוגע לשימוש בבואש כאמצעי לפיזור הפגנות... נראה היה שיש קושי בכך

<sup>137</sup> תא"מ 15-09-10075 פלוני נ' מדינת ישראל (לא פורסם, 15.11.2016).

<sup>138</sup> ניר חסון ויהושע (גי'וש) בריינר, [שוטרים תועדו מכים באלות עיתונאים וצלמים פלסטינים בהר הבית](#), הארץ (17.4.2022).

<sup>139</sup> [חדשות 13 \(@newsisrael13\)](#), [טוויטר](#) (1.3.2023 13:46).

<sup>140</sup> לירן לוי ומאיר תורג'מן, [הקצין שהשליך רימוני הלם נחקר במח"ש: "זרקתי לשטח פתוח, לא פגעתי במפגינים"](#), Ynet (12.3.2023).

<sup>141</sup> בג"ץ 18/5882 שמואל אהרן אפשטיין קרויס נ' משטרת ישראל (פורסם ב**בנו**, 19.8.2020).

שהמשטרה מתיזה בואש ברחובות מגורים צרים וצפופי אוכלוסין, באופן שעלול להסב נזק משמעותי לגורמים שאינם מעורבים כלל בהפגנה. נוסף על כך, מהסרטונים שהוגשו לבית המשפט דומה היה כי על פניו ישנם מקרים שבהם השימוש בבואש חרג מן הנהלים, למשל מבחינת זווית וכיוון ההתזה".<sup>142</sup>

לגבי עצם חוקיות השימוש במכת"זיות וב"בואש" כלפי האוכלוסייה החרדית ובכלל, השופטת ברון כתבה כי "לא זאת בלבד שיש להגן על זכותו של הציבור החרדי למחות ולהביע את התנגדותו בנוגע להחלטות שפוגעות לשיטתו באמונתו ובאורחותיו, אלא שהמשטרה אף מחויבת לסייע במימושה של זכות זו... למשטרה מוקנים אמצעים שונים לפיזור הפרות סדר, ואין חולק כי הבואש הוא אמצעי דרסטי (גם אם לא הקיצוני ביותר), שכן מדובר בחומר הנושא ריח חזק וחרירי, שדבק במי שנפגע ממנו למשך זמן לא מבוטל, והחשיפה אליו מלווה בתופעות לוואי פיזיות שלפי הנתען עלולות להתפתח אף לסיכונים בריאותיים. בשים לב לכך, השימוש בבואש יכול שיישקל רק כאשר עסקין בהפרות סדר אלימות וחמורות, בהיעדר ברירה אחרת, ובכל מקרה באופן מצומצם ומידתי – בהתאם להוראות הנהלים בנושא... יש לשוב ולהדגיש כי פיזור הפגנה חותר תחת זכות היסוד העומדת לאזרח או לקבוצה להביע את מחאתם. לכן שומה על המשטרה לעשות שימוש מאופק ומרוסן בסמכויות שהוקנו לה לצורך מניעת הפרות סדר קשות; וזאת רק מקום שבו לא עומדת לה אלטרנטיבה אחרת ובהתאם לנהלים. כך במיוחד כאשר עסקין בשימוש באמצעים דרסטיים, כדוגמת נזל בואש – וחזקה על המשטרה כי תפנה לאמצעי זה לאחר שהפעילה את שיקול דעתה בכובד ראש, ותעשה שימוש בבואש רק בלית ברירה ובכל מקרה בצורה מושכלת, באחריות ובזהירות המתחייבת. ויוזכר כי שיקול דעתה של המשטרה, כמו גם אופן הפעלת האמצעים, נתונים לביקורת שיפוטית".<sup>143</sup>

בעתירה נוספת שהוגשה בעניין השימוש במכת"זיות וב"בואש" בהפגנות של חרדים, השופט אלכס שטיין כתב בפסק דינו: "הצפייה בסרטוני הווידאו שצורפו לעתירה הציפה, בחלק מהמקרים, תמונה לא פשוטה של פגיעה בלתי הכרחית ובלתי-מוצדקת, לכאורה, במפגינים... בהקשר זה, אומר את המובן מאליו: שימוש המשטרה במכת"ז, ובפרט בבואש, כאמצעי למניעת אלימות או פגיעה חמורה ברכוש חייב לעמוד במבחנים של חיוניות וסבירות הקבועים בסעיף 4א(א)(3)(ב) לפקודת המשטרה. עיקרון זה חל ביתר שאת בהקשרן של הפגנות – זאת, מאחר שזכותו של אדם להפגין ולמחות היא אחת מאבני היסוד של משטרנו החוקתי, ובתור שכזאת היא ראויה להגנה מיוחדת מפני פעולות של אנשי שררה אשר עלולות ליצור אפקט מצנן שיירפה את ידיהם של אזרחיות ואזרחים החפצים להפגין ולמחות. מסיבה זו, גם כאשר מדובר בהפרת סדר במדרג ג', חשוב לוודא שהשימוש במכת"ז יותר רק במצבי א"ב, במובן של "אין ברירה" – הווה אומר: כאשר אמצעים פחות קשים אינם יעילים דיים כמענה לאלימות ההמונים".<sup>144</sup>

בהפגנות של המיעוט הערבי והבדואי נגד "תוכנית פראוור" בשנת 2013, נעשה שימוש נרחב בכוח ובאמצעים לפיזור הפגנות. בין היתר, בבאר שבע שוטרים הכו וחנוקו מפגינים וגם עשו שימוש באלות, ובסכנין נעשה שימוש ברימוני גז מדמיע, רימוני גז מטווח קצר, חניקה ודחיפה של מפגינים, כולל באמצעות

<sup>142</sup> ש.ם.

<sup>143</sup> ש.ם.

<sup>144</sup> בג"ץ 346/21 עמותת משפט אמת וצדק נ' משטרת ישראל (פורסם בנבו, 29.7.2021).

סוסים.<sup>145</sup> בחרה נעשה שימוש ברימוני גז, זרנוקי מים ודהירה עם סוסים לתוך המפגינים,<sup>146</sup> ושלושה בני משפחה בדואית שהיו בדרכם חזרה לביתם מההפגנה נתפסו על ידי קבוצה של שוטרים שעינו אותם.<sup>147</sup>

ב-13.1.22 המשטרה פיזרה באלימות הפגנה נגד עבודות קק"ל באדמות הכפר סעווה אל-אטרש בנגב. לאחר שהמפגינים החלו לחסום את הכביש, עשרות שוטרי מג"ב ויס"מ הכריזו על פיזור ההפגנה. מבלי שניתן למפגינים זמן סביר להתפנות, השוטרים החלו לתקוף אותם ברימוני הלם, בגז מדמיע ובכדורי ספוג שנורו גם לעבר מי שרק ניסה לעזוב את המקום.<sup>148</sup> זאת בדומה לשימוש המסיבי בכוח שנעשה מזה כעשור כלפי המוחים נגד פינוי הכפר הבדואי אל-עראקיב.<sup>149</sup>

בהפגנות "מחאת בלפור" שנערכו ביולי 2020 בירושלים, המשטרה עשתה שימוש במכת"זיות לעבר הראשים של המפגינים. בין היתר, מפגין אחד ספג סילון מים ממוקד לראשו, וכתוצאה מכך עף לאחור, איבד הכרה ונגרמה לו חבלה באוזן. מפגינה אחרת ספגה סילון מים ממוקד לפניו, וכתוצאה מכך נגרמה לה חבלה בעין.<sup>150</sup>

כאמור, המשטרה גם עושה שימוש לא מוצדק במכת"זיות כלפי המפגינים בירושלים ובתל אביב נגד המהפכה המשטרית. בין היתר, מפגין נפגע מסילון מים ישירות בפניו ואובחן עם קרע בשריר העין; צלם עיתונות התעלף לאחר שסילון מים פגע בצד ימין של פניו; ועיתונאית נפלה ושברה את רגלה לאחר שנפגעה מסילון מים ממוקד בפניה.<sup>151</sup> ב-1.3.23 נעשה שימוש בבואש בצומת כרכור כלפי מפגינים נגד המהפכה המשטרית, שכללו משפחות עם ילדים.<sup>152</sup>

בשל הגמישות הרבה הקיימת בנהלים להפעלת הכוח ולשימוש באמצעים לפיזור הפגנות, וכן בשל הסמכויות הכלליות של המשטרה לשמירה על הסדר הציבורי, ניתן לנצלם לרעה לדיכוי אלים של הפגנות, מטעמים פוליטיים. דוגמה לכך ראינו כאשר השר לביטחון לאומי בן גביר קרא לשוטרים לעשות שימוש "באמצעים כדי לפזר את האנרכיסטים שהתפרעו וניסו לחסום את נתיבי איילון" וטען ש"משטרת ישראל חייבת להשתמש בכל האמצעים העומדים לרשותה כדי לשמור על הסדר הציבורי ועל שגרת החיים של אזרחי ישראל. חופש ביטוי וחופש הפגנה כן, אנרכיה - בשום פנים ואופן לא".<sup>153</sup> לעומת זאת, גורמים במשטרה אמרו כי לא היה צורך להשתמש באמצעים החריגים נגד מפגינים לא אלימים, וכי הדבר מראה על אובדן שליטה שנועד לרצות את השר בן גביר.<sup>154</sup>

<sup>145</sup> האגודה לזכויות האזרח, [לחקור חשדות לאלימות משטרית מופרזת בהפגנות נגד תוכנית פראוור](#), אתר האגודה לזכויות האזרח (18.7.2013).

<sup>146</sup> אור קשתי ושירלי סיידלר, [כשהמשטרה מפגינה את כוחה מול המחאה](#), הארץ (19.12.2013).

<sup>147</sup> עמירה הס, [המותקפים לא זיהו את פני השוטרים שהכו אותם בחושך](#), תיק החקירה נסגר, הארץ (5.8.2016).

<sup>148</sup> אורן זיו, ["מעצרי נשים ושימוש במסתערבים רק יחריפו את המחאה בנגב"](#), שיחה מקומית (15.1.2022).

<sup>149</sup> ניר יגנה, [אלימות בין שוטרים לתושבי כפר בדווי בשל הריסת בתים](#), הארץ (18.1.2011); פורום דו-קיום בנגב לשוויון אזרחי, [אלימות קשה כלפי נשים וילדים בהריסה ה-16 של הכפר אל-עראקיב שבנגב](#), אתר פורום דו-קיום בנגב לשוויון אזרחי (15.2.2011).

<sup>150</sup> יהושע (ג'וש) בריינר, [המשטרה משתמשת במכת"זיות בניגוד לנוהל שאוסר פגיעה בראשים של מפגינים](#), הארץ (26.7.2020).

<sup>151</sup> איתי רון, [בנגוד לנהלים, המשטרה מתיזה מים ממכת"זיות ישירות לפנים של מפגינים](#), המקום הכי חם בגיהנום (3.4.2023).

<sup>152</sup> [התנועה הדמוקרטית האזרחית \(democracymvmt@\)](#), טוויטר (23:12 1.3.2023).

<sup>153</sup> דוד זולדן, [בן גביר: "המפגינים אנרכיסטים, להשתמש בכל האמצעים", לפיד: "קורא למפכ"ל להתעלם"](#), ICE (1.3.2023).

<sup>154</sup> יהושע (ג'וש) בריינר, [ביקורת במשטרה על המפכ"ל: הורה על שימוש בכוח רב כדי לרצות את בן גביר](#), הארץ (1.3.2023).

## הפעלת כוחות מג"ב באלימות כלפי מפגינים

במדינות דמוקרטיות לא נהוג להפעיל כוחות צבאיים או מעין-צבאיים כלפי אזרחים, למעט במקרים חריגים ביותר. אמנם ממשלת ישראל לא מפעילה את חיילי צה"ל בהפגנות בתוך שטחה של מדינת ישראל או במזרח ירושלים הכבושה, אך נוכחות כוחות מג"ב בהפגנות והפעלתם כלפי מפגינים, היא שגרה אלימה.

שוטרי מג"ב מופעלים על ידי המשטרה ללא הבחנה בין הפגנות אלימות להפגנות שקטות ולא אלימות, שבהן משתתפים אזרחי ותושבי ישראל המעוניינים לממש את חירויות הביטוי וההפגנה שלהם. לשימוש השגרתי בכוח מעין-צבאי באכיפת החוק על מפגינים ישנן השלכות קשות. לכאורה נראה שהמשטרה משתמשת בנוכחות מג"ב בהפגנות גם כדי להרתיע מראש אנשים מלהגיע להפגנות.

**לשימוש השגרתי בכוח מעין-צבאי באכיפת החוק על מפגינים ישנן השלכות קשות. לכאורה נראה שהמשטרה משתמשת בנוכחות מג"ב בהפגנות גם כדי להרתיע מראש אנשים מלהגיע להפגנות**

חוסר ההתאמה של מג"ב לטיפול בהפגנות ברור מעצם תפקידי היחידה וכשירות השוטרים בה. בין היתר, לפי הגדרות משטרת ישראל היא מפעילה את מג"ב ככוח רב-תכליתי ללחימה בטרור, לטיפול בהפרות סדר, לסיוע בלחימה בפשיעה במגזר העירוני ובמגזר הכפרי וככוח עתודה להתערבות מהירה.<sup>155</sup> מבחינת כשירות השוטרים, יחידת מג"ב מוגדרת ככוח משולב, שיטורי וצבאי, ובהתאם הכשרת שוטרי מג"ב היא משולבת: שוטר מג"ב עובר טירונות בת ארבעה חודשים ברמת רובאי 05. הטירונות כוללת אימוני חי"ר, לוחמה בטרור, שיטור וביטחון פנים. לאחר מכן ישנה הכשרה

מקצועית מתקדמת, הכוללת קורס מ"כים (מפקדי כיתות), חובשים, בילוש (ימ"ג) ומסתעריבים (ימ"ס). לפי התאמה אישית, יערכו גם קורסים והשתלמויות בנושאי ביטחון פנים, צליפה, קליעה, אימון גופני, נהיגה, כלבנות ועוד. מועמדים מתאימים בוגרי קורס מ"כים יצאו לקורס קצינים בתום שנה וחצי מיום גיוסם. הדבר מתבטא גם בצידוד של שוטרי מג"ב (נשקים, מיגון, אמצעים לפיזור הפגנות, ועוד) שנעשה בו שימוש מקביל על ידי חיילי צה"ל בגדה המערבית.<sup>156</sup> בוודאי שאין מדובר בהכשרה ובצידוד שמתאימים לטיפול במפגינים.

לא פעם הוכח ששוטרי מג"ב בעצמם יוצרים פרובוקציות או מפעילים כוח בלתי סביר כלפי מפגינים ואזרחים. כך למשל, דוחות פעולה שהכינו שוטרי מג"ב ונחשפו במסגרת חקירת מח"ש במקרה של ילד פלסטיני משכונת עיסאווייה במזרח ירושלים שנורה בראשו באמצעות כדור ספוג שחור (תיק 2016/565), הראו כי האירוע המדובר היה פעילות יזומה ומתוכננת של מג"ב ליצירת "חיכוך עם התושבים" שמוביל לעימותים.<sup>157</sup> בדוחות הפעולה שהכינו השוטרים נכתב במפורש שהאירוע החל ב"פעולת חיכוך" או "פעולת חיכוך יזומה". שוטר אחד דיווח כי "במהלך משמרת צהריים נכנסנו לפעילות בכפר עיסאווייה לבצע חיכוך עם התושבים". שני שוטרים אחרים דיווחו כי "התבקשו להגיע לתחנת הדלק מנטה בעיסאווייה לטובת

<sup>155</sup> מבקר המדינה, דוח שנתי מס' 60א, משמר הגבול – ארגון ותקינה (13.1.2010).

<sup>156</sup> מיכל דניאלי, להיות שוטר ולוחם במרכז המהומות: כמה קשה להיות חייל במג"ב? Mako (1.7.2011).

<sup>157</sup> ניר חסון, דוחות משטרה מגלים: שוטרי מג"ב יזמים "חיכוכים" עם תושבי מזרח ירושלים, הארץ (12.7.2016).

פעילות חיכוך בכפר", וכי תודרכו לפני הפעולה (הילד שנפצע הוכר כנפגע פעולת איבה על ידי המוסד לביטוח לאומי).<sup>158</sup>

**ניתן להניח כי אחת הסיבות המרכזיות להפעלת כוח בלתי סביר כלפי מפגינים מצד שוטרי מג"ב נעוצה בקושי שלהם לעשות מעבר תפיסתי ומקצועי חד בין המשימות הצבאיות של היחידה לבין משימות השיטור האזרחיות**

בנוסף, בשל הציווד הצבאי ששוטרי מג"ב עושים בו שימוש והאימונים הצבאיים שלהם, הנזק הפיזי שנגרם לא פעם למפגינים אינו מידתי. ניתן להניח כי אחת הסיבות המרכזיות להפעלת כוח בלתי סביר כלפי מפגינים מצד שוטרי מג"ב נעוצה בקושי שלהם לעשות מעבר תפיסתי ומקצועי חד בין המשימות הצבאיות של היחידה לבין משימות השיטור האזרחיות.

כבר ב-28.8.14 פנה חבר הכנסת דאז מוסי רז למפכ"ל בדרישה שיורה על הפסקת ההפניה של כוחות מג"ב לטיפול באזרחים המממשים את חופש המחאה שלהם. ב-2.10.14 דחתה קצינת מדור יחידות מבצעיות בלשכת היעוץ המשפטי של המשטרה את הדרישה והסבירה כי אף על פי שיש לשוטרי מג"ב תפקידים "סמי צבאיים" כמו לחימה בטרור ושמירה על גבולות המדינה, וישנם מצבים בהם השוטרים פועלים בכפיפות לצה"ל, מדובר בשוטרים לכל דבר ועניין, ושוטר מג"ב מאומן להיות שוטר. בתגובתה נכתב, "אני מצרה על שמצאת לנכון לרמוז בפנייתך, באופן כללי ובלא פירוט, על תופעה של הפעלת כוח בלתי סביר על ידי שוטרי מג"ב נגד מפגינים. לנו, תופעה כזו אינה מוכרת ובוודאי שלא ניתן לייחס אותה לכלל שוטרי מג"ב".<sup>159</sup>

הפעלה שגרתית של מג"ב בהפגנות מובילה להפעלת כוח לא מידתית ובלתי מוצדקת כלפי מפגינים וגם מרתיעה אנשים מראש מלהשתתף בהפגנות. בנסיבות אלה, אין זה פלא שעל פי סעיף 90 להסכם הקואליציוני בין הליכוד לעוצמה יהודית, על הממשלה לקבל החלטה לניתוק מג"ב מהמשטרה ולהפכו לשירות עצמאי הכפוף ישירות לשר לביטחון לאומי בן גביר. שליטה כזו במג"ב תיתן בידי השר לביטחון לאומי כוח צבאי לדיכוי האופוזיציה והמפגינים בישראל.

<sup>158</sup> ניר חסון, [נער שנפצע קשה מירי כדור ספוג על ידי שוטרים הוכר כנפגע פעולת איבה](#), הארץ (25.12.2017).  
<sup>159</sup> מכתב מאת עו"ד תמר לברטי, רפ"ק. לשכת הייעוץ המשפטי, מדור יחידות מבצעיות, משטרת ישראל (2.10.2014).



## חסינות מהעמדה לדין משמעתי ופלילי לשוטרים המעורבים באלימות שלא כדין כלפי מפגינים

יפים דבריו של השופט חיים כהן, באחד מפסקי דינו, בעניין הסכנה בתופעת האלימות המשטרית: "האלימות מחלה מידבקת ואפידמית היא. כשם שיש בין אנשי המשטרה סדיסטים הנדבקים באלימותם של פושעים, כן יש פושעים המפיקים מן האלימות המשטרית עידוד רב ולגיטימציה מובנת להגברת אלימותם שלהם. אם שומרי משטרת החוק אינם נרתעים מלהשתמש באמצעים אלימים לשם השלטת חוק וסדר, כביכול, תוך הפרה גלויה של זכות היסוד לשלמות גופו של האדם, בל יתפלאו אם בעיני הפושעים הרואים הפרה זו לנגד עיניהם והחוזים אותה בבשרם, חיי האדם וכבודו חשובים כקליפת השום. ואם עצור שספג מחוקריו מכות נמרצות, ושמע אותם לאחר מכן מעידים בשבועה בבית משפט שידם לא נגעה בו כלל, בל יתפלאו על הריבוי המחריד של הדחות לעדות שקר ושל איומי אלימות על עדים. אלימות משטרית כותחת ריקוד במעגל שוטה (תרתי משמע). אם יש בו כדי לעשות רושם על פושעים, יותר מאשר הוא מרתיעם, הרי מעורר הוא בהם את יצר התגובה האלימה. ואין צריך לומר שעצם האפשרות הקרובה של קשר סיבתי זה בין אלימות משטרית לבין החרפת הפשיעה חייבת לעורר דאגה חמורה בלב כל שופט".<sup>160</sup>

התנהגות אלימה של שוטרים בעת מילוי תפקידם משפיעה הן על יכולת המשטרה למלא את תפקידיה,

**במיוחד פוגעים באמון הציבור במשטרה אותם המקרים בהם פורסם תיעוד מאירועים של אלימות שוטרים שלא כדין כלפי מפגינים, אך עדיין הוחלט שלא להעמיד לדין פלילי ומשמעתי את השוטרים**

והן על תדמיתה הציבורית ומידת האמון הציבורי בה אשר חיוניים להשגת שיתוף הפעולה של הציבור. במיוחד פוגעים באמון הציבור במשטרה אותם המקרים בהם פורסם תיעוד מאירועים של אלימות שוטרים שלא כדין כלפי מפגינים, ולמרות זאת הוחלט שלא להעמיד לדין פלילי ומשמעתי את השוטרים מטעמי מדיניות שאינם קשורים כלל לבעיות כלשהן בתשתית הראייתית, או שמלכתחילה לא נבחנה האפשרות של העמדה לדין משמעתי.

בשנים האחרונות, מח"ש סופגת ביקורת על התנהלותה ותפקודה מצד ארגוני זכויות אדם,<sup>161</sup> עורכי דין, מתלוננים והתקשורת, ואף התקיימו שלל דיונים בעניינה בכנסת. הדוח יתייחס להלן למספר בעיות בטיפול במח"ש וגם בהמשך יציע כיצד לשפרן.

מבחינת הדין המשמעתי, כיום מוגדרת בסעיף 19(א) לתוספת הראשונה לחוק המשטרה, תשס"ו-2006, עבירת משמעת בגין "שימוש בכוח כלפי אדם במסגרת מילוי תפקיד, בלא סמכות כדין ובלא הצדק סביר, מעבר למידה הנדרשת או בניגוד לפקודות משטרת ישראל או לכל הוראה אחרת שניתנה כדין".<sup>162</sup> בפועל, למרות היקף התופעה של אלימות שוטרים והביקורת הציבורית והתקשורתית עליה, נדיר ששוטרים עומדים לדין משמעתי בגין עבירת המשמעת לפי סעיף 19(א).

<sup>160</sup> ע"פ 369/78 יוסף ראשד אבו מדיג'ם נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 25.6.1979).

<sup>161</sup> למשל, ב-21.7.2021 פנן לשר המשפטים גדעון סער האגודה לזכויות האזרח, אגודת יהודי אתיופיה, הוועד הציבורי נגד עינויים בישראל והקליניקה המשפטית לרב תרבותיות ומגוון באוניברסיטה העברית, עם המלצות לשינויים נדרשים בעבודת מח"ש.

<sup>162</sup> חוק המשטרה, התשס"ו-2006.

בין היתר, בדוח ועדת פלמור נכתב שתיקים שקיימת בהם תלונה על שימוש בכוח מצד שוטרים אך אינם מתאימים לטיפול במישור הפלילי, נסגרים ואינם מטופלים אף שהם היו יכולים במקרים המתאימים להיחשב לעבירת משמעת.<sup>163</sup> מחלקת המשמעת במשטרה הודיעה לוועדת פלמור שהיא סבורה שאינה מוסמכת לחקור תיקים מסוג זה, לנוכח העובדה שהגורם המוסמך בסעיף 19(ב) לחוק המשטרה להחליט על העמדה לדין לפי פרט זה היא היועצת המשפטית לממשלה או מי שהיא הסמיכה לכך. בדוח הוועדה נכתב: "בפועל עבירות אלו נופלות בין הכיסאות ואינן נחקרות כלל".<sup>164</sup>

ועדת פלמור המליצה שהיועצת המשפטית לממשלה תסמיך את מחלקת המשמעת במשטרה לחקור משמעתיים גם מקרים של שימוש בכוח שלא כדין, כאשר מח"ש החליטה שהמקרה אינו מצדיק פתיחה בחקירה פלילית, ולהחליט בשאלת ההעמדה לדין משמעתי בגינו. היועץ המשפטי לממשלה לשעבר (עו"ד מנדלבליט) קיבל את ההמלצה וכיום ישנה סמכות מקבילה להחליט על העמדה לדין בעניין, הן למנהל המחלקה לחקירות שוטרים (מח"ש) או פרקליט מדרגת ממונה ומעלה במחלקה והן למנהל מחלקת המשמעת במשטרה.<sup>165</sup>

אך בפועל, עדיין נדירים הם המקרים ששוטרים עומדים לדין פלילי או משמעתי, ובפרט לדין משמעתי לפי סעיף 19(א). כך, לפי דו"ח מבקר המדינה, בין השנים 2019-2021, הוגשו למח"ש 11,776 תלונות, אך הוגשו כתבי אישום רק בגין 1.1% מהמקרים (132 תיקים), וכן הועמדו לדין משמעתי בשנת 2021 רק ב-2% מהמקרים (89 תיקים מ-4,401) ומתוכם לפי סעיף 19(א) רק בכ-19% מהמקרים (כלומר, 17 תיקים בלבד).<sup>166</sup>

יודגש שעבירת המשמעת הקבועה בהוראת סעיף 19(א) הינה העבירה היחידה שנקבע לגביה מנגנון אישור מיוחד. אישור היועצת המשפטית לממשלה אינו נדרש בנוגע לעבירות משמעת חמורות לא פחות שמופיעות בתוספת הראשונה לחוק המשטרה, כגון זו הקבועה בסעיף 13 לתוספת הראשונה לחוק המשטרה ("החזקה, הפעלה או ניסיון הפעלה של כלי יריה, תחמושת, חומר נפץ או חומר מסוכן אחר, שלא בסמכות, שלא במידת הזהירות הנדרשת או בניגוד לפקודות משטרת ישראל").<sup>167</sup>

בנוסף, ישנה מגמת עלייה מדאיגה במח"ש במספר המקרים בהם נפתחת בעקבות הגשת התלונה רק "בדיקה מקדימה", במקום חקירה פלילית. כפי שיוסבר להלן, לשיטת הבדיקה המקדמית עלולות להיות השלכות קשות על אפשרות המפגינים למצות את הדין עם שוטרים אלימים שביצעו עבירות כלפיהם.

בהוראות סעיפים 49ט(א) ו-49י(א) לפקודת המשטרה, נתונות למח"ש סמכויות החקירה "ולמי שנמנה עמה, הסמכויות והחסינויות של המשטרה ושל שוטר, לפי הענין".<sup>168</sup> לפי סעיף 59 לחוק סדר הדין הפלילי, השימוש בסמכות החקירה מותנה בכך ש"נודע למשטרה על ביצוע עבירה";<sup>169</sup> כפי שנקבע בפסיקה, משמעות הדבר שנדרש שהתשתית הראייתית ההתחלתית הקיימת בידי המשטרה או מח"ש, תהיה ברמה

<sup>163</sup> הצוות למיגור הגזענות נגד יוצאי אתיופיה, דוח מסכם, לשכת הפרסום הממשלתית (2016).

<sup>164</sup> שם, עמ' 89.

<sup>165</sup> הנחיית פרקליט המדינה מס' 1.16, מדיניות פתיחה בחקירה והעמדה לדין בתיקי שימוש בכוח שלא כדין על ידי שוטרים (8.8.2020).

<sup>166</sup> מבקר המדינה, הטיפול של מח"ש והמשטרה בעבירות שוטרים (דוח שנתי של מבקר המדינה) (2.5.2023).

<sup>167</sup> חוק המשטרה, התשס"ו-2006.

<sup>168</sup> פקודת המשטרה [נוסח חדש], תשל"א-1971.

<sup>169</sup> חוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשנ"ב-1982.

המצדיקה פתיחה בחקירה פלילית.<sup>170</sup> החוק אינו מחייב לפתוח בחקירה פלילית באופן מיידי בכל מקרה בו מוגשת תלונה וניתן להורות על ביצוע בדיקה כפעולה מקדימה אשר על פי תוצאותיה יוחלט אם לפתוח בחקירה פלילית או לגנוז את התלונה.

הפסיקה ובהתאם גם הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 4.2204, התייחסו להיקף הבדיקה המקדמית וגם לדוגמאות למקרים שבהם עשויה להיות הצדקה לנקיטה בבדיקה, כגון: נילונים אשר נוכח תפקידם הציבורי עצם פתיחה בחקירה נגדם מהווה צעד רב משמעות ורב השלכות ביחס למערכת התפקודית עליה הם נמנים, איזון בין התשתית הראייתית לבין ההשלכות הציבוריות הכרוכות בהחלטה על פתיחה בחקירה, וחשש מגרימת הרתעת יתר של הנמנים עם אותו גוף אליו משתייכים הנילונים.<sup>171</sup>

לפי הדו"ח השנתי של פרקליטות המדינה לשנת 2020, חלקם היחסי של התיקים במח"ש שבוצעה בהם בדיקה מקדימה עלה בהשוואה לשנת 2019 (כ-36% בשנת 2020 לעומת כ-15% בשנת 2019), כאשר מתוך כלל התיקים שנסגרו, 36% היו תיקים שבוצעה בהם בדיקה מקדימה.<sup>172</sup> בדו"ח הפרקליטות לשנת 2021 לא הייתה התייחסות לכך והדו"ח שלה לשנת 2022 טרם פורסם,<sup>173</sup> אך בדו"ח מבקר המדינה צוין כי בשנת 2021 נעשתה בדיקה מקדימה ב-28.4% מהתיקים במח"ש.<sup>174</sup>

בדו"ח הפרקליטות לשנת 2020 הוסבר כי "מטרתה של בדיקה זו היא לאשש או להפריך את הטענות שעלו בתלונה ולבחון האם יש מקום לחקירה באזהרה. הבדיקה עשויה לכלול עיון בחומרי חקירה, קבלה וצפייה בתוצרי מצלמות גוף, מצלמות אבטחה, גביית עדויות, ועוד", וצוין כי העלייה במספר התיקים שבהם בוצעה בדיקה מקדימה ולא חקירה נובעת משינוי המדיניות בעקבות הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 4.2204.<sup>175</sup>

## **שיטת הבדיקה המקדמית עלולה לפגוע באפשרות המפגינים למצות את הדין עם שוטרים שביצעו עבירות כלפיהם. עצם הליך הבדיקה עלול להוביל לשיבוש הליכים, העלמת ראיות ותיאום עדויות**

שיטת הבדיקה המקדמית עלולה כאמור לפגוע באפשרות המפגינים למצות את הדין עם שוטרים שביצעו עבירות כלפיהם. בין היתר, על אף שבהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 4.2204 נקבע שאין לגבות גרסה מהנילונים במסגרת הבדיקה, עצם הליך הבדיקה עלול להוביל לשיבוש הליכים, העלמת ראיות ותיאום עדויות, שכן הנילונים עלולים להיחשף לתלונה

ולמידע מתוכה ולו בעקיפין ולא לראשונה כחשודים במסגרת חקירה באזהרה. כך למשל, לעיתים חוקרי מח"ש פונים באמצעות שיחת טלפון או שליחת דואר אלקטרוני למפקד כוח המשטרה שהשתתף באירוע נשוא התלונה, כדי לברר את עמדתו ואת עמדת הכוח תחת פיקודו; בהנחיית היועץ המשפטי נקבע כי "יש לעשות כל מאמץ לקיים בדיקה מקדימה בתוך פרק זמן קצר ככל הניתן", וככל שבסיום הבדיקה יוחלט לגנוז את התלונה, הרי שלמתלונן עומדת הזכות להגיש ערר. בהינתן העומס הרב המוטל על מח"ש

<sup>170</sup> בג"ץ 14/6410 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' פרקליט המדינה (פורסם בנבו, 4.2.2015).

<sup>171</sup> הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 4.2204, בדיקה מקדימה (2.10.2018).

<sup>172</sup> פרקליטות המדינה, דו"ח סיכום שנת 2020 (14.4.2022).

<sup>173</sup> דו"חות שנתיים של הפרקליטות, אתר פרקליטות המדינה.

<sup>174</sup> מבקר המדינה, דוח שנתי: הטיפול של מח"ש והמשטרה בעבירות שוטרים (2.5.2023).

<sup>175</sup> פרקליטות המדינה, דו"ח סיכום שנת 2020 (14.4.2022).

ומחלקת עררים בפרקליטות המדינה, הבדיקה והטיפול בערר שיוגש על סגירת הבדיקה ללא חקירה עלולים להימשך חודשים ארוכים ואף מספר שנים. בשל חלוף הזמן, אף אם יתקבל הערר, במקרים רבים כבר לא יהיה ניתן לבצע בדיעה חקירה אפקטיבית שתכלול גביית עדויות מכל העדים וכן חקירה באזהרה של הנילוים, מאחר שאלה עלולים לא לזכור היטב את מלוא פרטי אירוע התלונה. כך גם פעמים רבים בחלוף הזמן לא ניתן כבר לאתר דו"חות, צילומים וראיות נוספות, אשר היה ניתן לאסוף בקלות בסמוך להגשת התלונה אם הייתה נפתח חקירה במקום בדיקה.

בנוסף, גם אם תיפתח חקירה פלילית, בג"ץ כבר קבע בעניין העמדה לדין של חיילי צה"ל שהפרו הנחיות כי העמדת מפקד לדין פלילי עקב טעות בשיקול דעת שנתקבלה במהלך פעילות מבצעית בתנאי שדה, ואפילו שהיא מצביעה על מידה של התרשלות מצידו, מעוררת קושי ועלולה לפגוע בניהול המערכה, לגרום סטגנציה והיעדר מעוף ולהסב נזק לאינטרס הציבור.<sup>176</sup> הנחיית פרקליט המדינה בעניין מדיניות הפתיחה בחקירה וההעמדה לדין בתיקי שימוש בכוח שלא כדין על ידי שוטרים דומה לעמדת בג"ץ הנ"ל בנוגע להעמדה לדין של חיילי צה"ל בגין מקרים של הפעלת כוח שלא כדין בפעילות מבצעית: "מטבע הדברים, קיים לעתים קושי להבחין בין פעולה הנעשית כדין, במסגרת הסמכות לשימוש בכוח, לבין מעשים העולים לכאורה כדי עבירה משמעית או פלילית, המצדיקים פתיחה בחקירה. בין הנסיבות המשפיעות על קושי זה: הימצאותו של השוטר במצב מבצעי המחייב קבלת החלטה לאלתר; חשש הקיים לעתים לשלומם של השוטר או לאדם אחר המצוי בקרבתו; נסיבות הקשורות לאופי המשימה ולכוח האדם המצוי במקום; מידת השימוש בכוח שהופעל; ועוד... קיים חשש כי פתיחה בחקירה ללא הצדקה מתאימה לכך, עלולה ליצור "אפקט מצנן" בקרב שוטרים, להרתיעם מפני ביצוע תפקידם כדין ולהשפיע על מידת מחויבותם ותחושת שייכותם לשירות הציבורי... מאחר שמקצוע השיטור כרוך ברמה גבוהה של חיכוך עם אזרחים לצורך ביצוע משימות המשטרה השונות, ונכח החשש מיצירת "אפקט מצנן" בקרב שוטרים כמפורט לעיל, יש להימנע מלתייג אוטומטית שימוש בכוח שנעשה תוך כדי ביצוע משימה, כגון שמירת סדר ציבורי בהפגנה, או מעצר, כמעשה המעלה חשד סביר לביצוע עבירה".<sup>177</sup>

המצב הקיים שבו קיימת חסינות כמעט גורפת מפני העמדה לדין פלילי ומשמעתי של שוטרים שהפעילו כוח שלא כדין כלפי מפגינים, הוא אחד מהסממנים של משטרים סמכותניים. החסינות מזינה את האלימות המשטרית ונותנת לה לגיטימציה. לכן, אין זה מקרה שהשר לביטחון לאומי בן גביר מיהר לגבות קצין משטרה שתועד משליך ללא הצדקה רימוני הלם לעבר מפגינים נגד המהפכה המשטרית,<sup>178</sup> וכן שעל פי הוראת סעיף 115 להסכם הקואליציוני בין מפלגות הליכוד ועוצמה יהודית, תוענק חסינות מוחלטת מאחריית משפטית לשוטרים ב"מסגרת מילוי תפקידם בעת פעילות מבצעית" בנסיבות בהן "לא פעלו בזדון".<sup>179</sup>

<sup>176</sup> בג"ץ 1782/19 סאמי עלי חסן עלי כוסבה נ' היועץ המשפטי לממשלה (פורסם בנבו, 3.9.2020).

<sup>177</sup> הנחיית פרקליט המדינה מס' 1.16, מדיניות פתיחה בחקירה והעמדה לדין בתיקי שימוש בכוח שלא כדין על ידי שוטרים (8.8.2020).

<sup>178</sup> מאיר תורג'מן, המוסר הכפול של בן גביר: מגבה קצין שהשליך רימוני הלם, תוקף שוטרים שהתעמתו עם חברת כנסת ממפלגתו, Ynet (3.3.2023).

<sup>179</sup> הסכם קואליציוני לכינון הממשלה ה-37 בין סיעת הליכוד לבין סיעת עוצמה יהודית בראשות איתמר בן גביר (28.12.2022).

## שימוש בתקנות העירוניות לצורך הגבלה ומניעה של הפגנות

כך תיאר בפירוט השופט יורם נועם בפסק דינו את הסיבות להקמת אוהל המחאה של יוצאי אתיופיה ליד מעון ראש הממשלה ברחוב בלפור בירושלים: "ליד מעון ראש הממשלה בירושלים – בקרן הרחובות בן מימון, בלפור ועזה – ניצב בשבועות האחרונים על המדרכה אוהל המשמש את העותרים, קבוצת ישראלים ממוצא אתיופי, לשם הבעת מחאה. העותרים טוענים, כי הם מנהלים מחאה חברתית בשם קהילת הישראלים יוצאי אתיופיה, ומוחים נגד תופעות של קיפוח, אפליה וגזענות. הם גורסים, כי התופעות האמורות שהחלו עוד עם הגעת גלי העלייה הראשונים מאתיופיה, גברו והלכו במהלך השנים, ועל-כן, החליטו למחות ולהיאבק נגדן בדרך של הקמת אוהל מחאה – אשר גם כונה על-ידם "אוהל הידברות" – במיקומו הקונקרטי, באזור שבו ניצב בשעתו אוהל המחאה לשחרורו של גלעד שליט. לטענתם, הדבר נעשה מתוך תקווה והבנה שדרך מחאה זו תביא לחשיפה מרבית – הן לרשויות והן ובעיקר לחברה הישראלית – של מחאתם ומאבקם, תציף לתודעת כלל הציבור ולשיח החברתי את התופעות האמורות, וכפועל יוצא – תביא לתיקון עוולות ופערים חברתיים, ותתרום להתערותם והשתלבותם של בני הקהילה בחברה הישראלית, כאחד האדם".<sup>180</sup> למרות זאת, השופט נועם קיבל את עמדת עיריית ירושלים שבסמכותה לפנות את האוהל בהתאם לסעיף 235 לפקודת העיריות [נוסח חדש],<sup>181</sup> ולשמור על הסדר והניקיון בתחומה.

**לרשויות מקומיות ישנן סמכויות נרחבות שבמסגרתן הן יכולות לדרוש כי הצבת אוהל מחאה או שילוט יחייבו קבלת היתר מטעמן, והן יכולות לנצל זאת לרעה כדי להגביל או למנוע מראש הפגנות**

הזכות להצבת אמצעי מחאה פיזיים, כגון אוהל, סככה או שלט, היא נגזרת של חירויות הביטוי וההפגנה. לרשויות מקומיות ישנן סמכויות נרחבות שמעוגנות בפקודת העיריות ובחוקי העזר, שבמסגרתן הן יכולות לדרוש כי הצבת אוהל מחאה או שילוט יחייבו קבלת היתר מטעמן. בנוסף הן יכולות לנצל לרעה סמכויות אלה כדי להגביל או למנוע מראש הפגנות.

הסמכויות הללו נובעות לכאורה מחובתה של הרשות המקומית להבטיח שתנועת תושביה במרחב הציבורי תהא בטוחה ונוחה, בהתאם להוראת סעיף 235(3) לפקודת העיריות; סעיף 242(1) לפקודת העיריות, שעוסק בתברואה, בריאות הציבור ונוחותו, מסמיך ומטיל חובה על העירייה לנקוט אמצעים להסרת כל מטרד או למניעתו ולדאוג לבדיקות שמטרתן לברר מה הם המטרדים הקיימים; סעיף 235 לפקודת העיריות קובע את חובת העירייה למנוע הסגת גבול ברחוב ולהסיר מכשולים בתחומו; סעיף 251 לפקודת העיריות מסמיך את העירייה לדרוש תשלום של אגרות או דמי השתתפות לצורך ביצוע הפעולות להסרת המטרדים והסרת הגבול; וסעיף 246 לפקודה קובע כי "העירייה תפקח על הצגת מודעות, שלטים... או תאסור הצגתם".

<sup>180</sup> עת"מ (י-ם) 56360-02-12 פרדה אלמיתו נ' עיריית ירושלים (פורסם בנבו, 1.4.2012).

<sup>181</sup> פקודת העיריות [נוסח חדש].

בהתאם, הוראות סעיפים 39(א)1, 44(א) ו-58 בחוק העזר לתל-אביב-יפו (שמירת הסדר והניקיון),<sup>182</sup> והוראות סעיפים 39, 44 ו-63 לחוק העזר ירושלים (שמירת הסדר והניקיון),<sup>183</sup> אוסרות על הנחת דבר ברחוב ללא קבלת אישור בכתב מאת ראש העיר ומסמיכות את העיריות להסיר מכשולים בתחומן.

במסגרת הדיון בערעור בבית המשפט העליון נגד הפינוי שביצעה עיריית תל אביב למאהל של המחאה החברתית, היועץ המשפטי לממשלה הגיש את עמדתו לגבי השיקולים המנחים של רשויות מקומיות בעניין פעולות מחאה.<sup>184</sup> בתמצית, נקודת המוצא של

## על הרשות המקומית החובה, ולצידה הסמכות, לנהל את המרחב הציבורי לטובת כלל הציבור, על פי קריטריונים שוויוניים וענייניים. בין אלה, יש ליתן את המשקל הראוי לעקרונות יסוד חוקתיים, ולא לפגוע מעבר לנדרש בזכויות חוקתיות, כדוגמת חופש הביטוי וחירות ההפגנה

העמדה שהוגשה היא שהרשות המקומית היא נאמן הציבור. לפיכך, מוטלת על הרשות המקומית החובה, ולצידה הסמכות, לנהל את המרחב הציבורי לטובת כלל הציבור, על פי קריטריונים שוויוניים וענייניים, ותוך איזון בין כלל האינטרסים והשיקולים הנוגעים לעניין. בין אלה, יש ליתן את המשקל הראוי לעקרונות יסוד חוקתיים, ולא לפגוע מעבר לנדרש בזכויות חוקתיות, כדוגמת חופש הביטוי וחירות ההפגנה.

על רקע הסמכויות הנרחבות בפקודת העיריות ובחוקי העזר, לעיתים גם באישור בתי המשפט שדחו עתירות שהגישו מפגינים, עיריית תל אביב פינתה את מאהל המחאה החברתית שהחלה בקיץ 2011,<sup>185</sup> וכן מאהל נוסף של המחאה החברתית ב-2012,<sup>186</sup> את מאהלי המחאה של נשים ואימהות חד הוריות שהוקמו בשכונת התקווה ב-2012,<sup>187</sup> ומאהל שלהן בגן ציבורי ביפו ב-2021,<sup>188</sup> עיריית ירושלים פינתה את מאהל "כיכר הלחם" למאבק בעוני שהוקם בקריית הממשלה ב-2004,<sup>189</sup> את מאהל המחאה מול מעון ראש הממשלה בירושלים שהקימו יוצאי אתיופיה נגד האפליה והגזענות כלפיהם ב-2012,<sup>190</sup> ואת מאהלי "מחאת בלפור" מול מעון ראש הממשלה בירושלים ב-2020 (פינוי שכלל אלימות ומעצרים מצד השוטרים)<sup>191</sup> וב-2021.<sup>192</sup> עיריית ירושלים אף קבעה נוהל דרקוני שאסר על הקמת אוהל מחאה או סככה קבועים מול סמלי שלטון, אשר בוטל בחלקו בהוראת היועץ המשפטי לממשלה.<sup>193</sup>

<sup>182</sup> חוק עזר לתל-אביב-יפו (שמירת הסדר והניקיון), תש"ם-1980.

<sup>183</sup> חוק העזר ירושלים (שמירת הסדר והניקיון), תשל"ח-1978.

<sup>184</sup> עמדת היועץ המשפטי לממשלה גובשה במסגרת ע"מ 21/8048 תמיד דוד חצב ואח נ' עיריית תל אביב-יפו (9.2.2014) [הוגשה בשנית](#) במסגרת עת"מ 02-11-12941 אמיר השכל נ' עיריית ירושלים (1.2.2021).

<sup>185</sup> עת"מ 11-09-18742 שפיר ואח' נ' רון חולדאי, ראש עיריית תל אביב יפו (פורסם בנבו, 18.11.2011).

<sup>186</sup> עת"מ 12-07-6095 חצב ואח' נ' עיריית תל אביב (פורסם בנבו, 23.7.2012).

<sup>187</sup> גלעד מורג, פונה למאהל התקווה בת"א: "יחס כמו למחבלים", Ynet (15.1.2012).

<sup>188</sup> רן שמעוני, עיריית תל אביב פירקה מאהל של משפחות חד-הוריות ביפו: "אין לי לאן ללכת", הארץ (23.11.2021); האגודה לזכויות האזרח, לאפשר קיומו של מאהל מחאה בגן ציבורי יפו, אתר האגודה לזכויות האזרח (21.11.2021).

<sup>189</sup> עת"מ 3829/04 טויטו, יו"ר עמותת "מכל הלב" נ' עיריית ירושלים (פורסם בנבו, 6.12.2004).

<sup>190</sup> עת"מ (י-ם) 56360-02-12 פרדה אלמיתו נ' עיריית ירושלים (פורסם בנבו, 1.4.2012).

<sup>191</sup> מערכת המקום הכי חם בגיהנום, פינוי אלים מול בלפור: הערייה פירקה את מאהל המחאה, פצועים ועצורים במקום, המקום הכי חם בגיהנום (13.7.2020).

<sup>192</sup> עת"מ 11-20-14921 השכל ואח' נ' פדידה ואח' (פורסם בנבו, 9.2.2021).

<sup>193</sup> ניר חסון, היועץ אסר על עיריית ירושלים להגביל את קיומן של הפגנות בעיר, הארץ (19.2.2017).

בנוסף, עיריית ירושלים ניצלה את סמכויותיה לרעה כאשר ביצעה אכיפה מוגברת ובררנית של מתן קנסות חניה למשתתפים ב"מחאת בבלפור" בשנת 2020 (בעקבות מאבק ציבורי חלק מדו"חות החניה בוטלו).<sup>194</sup> בנוסף היא דרשה הוצאת היתר לשלטי מחאה שנתלו באופן ארעי במהלך ההפגנות והטילה קנסות על מי שלא קיבלו אותו מראש.<sup>195</sup> זאת, בהסתמך על סעיף 3(א) לחוק העזר העירוני בעניין שילוט.<sup>196</sup> השופט אלכסנדר רון קבע כי "חוק העזר לשילוט שניתן להגדירו כשילוט שנועד למטרות מסחריות ועסקיות. אין בחוק העזר דבר וחצי דבר, שעשוי לרמוז, ולו גם בעקיפין או במשתמע, על כך, שנועד חוק עזר זה לשלטים הנתלים לצורך הפגנות... כל יישום של חוק העזר להקשרן של הפגנות, אינו לעניין, אינו ממן העניין, ויש בו אי חוקתיות מובנת וברורה. לא לכך נועד חוק עזר זה".<sup>197</sup>

על רקע הסמכויות הנרחבות בפקודת העיריות ובחוקי העזר וכן בהנחיות היועצת המשפטית לממשלה, שאינן נותנות עדיפות עליונה לחופש ההפגנה, גם כיום ניתן לעשות שימוש בפקודות ותקנות העזר של העיריות כדי למנוע מראש הפגנות וכן להגביל ולהפריע להן ולפעולות מחאה נוספות תחת תירוץ של מילוי חובות הרשות המקומית כלפי תושביה, אך בפועל מטעמים פוליטיים. במיוחד קיימת סכנה שיוגבלו ויופרעו הפגנות ביישובים בהן השלטון המקומי הוא בראשות נציגים שנבחרו מטעם מפלגות הקואליציה.

<sup>194</sup> אלון לוי, מחזיק תיק החניה בעירייה: "דו"חות למפגינים בבלפור ניתנים שלא כחוק", Mynet (11.11.2020); אלון לוי, העירייה התקפלה: בוטלו הדו"חות למפגיני בלפור, Mynet (12.11.2020).

<sup>195</sup> האגודה לזכויות האזרח, התנכלות עיריית ירושלים למפגינים התולים שלטי מחאה ארעיים, אתר האגודה לזכויות האזרח (5.12.2021).

<sup>196</sup> חוק עזר לירושלים (שילוט), תש"ף-2019.

<sup>197</sup> עת"מ (י-ם) 44961-06-21 זהבה לייב נ' עיריית ירושלים (פורסם בנבו), (5.12.2021).

## סיכום

כמתואר בדוח, למרות החשיבות של חירויות הביטוי והמחאה לכל משטר דמוקרטי, במדינת ישראל ההכרה בהן והשמירה עליהן מבוססות על מערכת תלאים רעועה, אשר מעניקה הגנות חלשות ועמומות לזכות ההפגנה.

### **הסכנות הגלומות במצב שבו אכיפת החוק על מפגינים היא שרירותית ותלויה במידה רבה בכוחות הביטחון בשטח מתחדדות עוד יותר בתקופה שמאז הקמתה של הממשלה ה-37, שפועלת מאז הקמתה לקדם חקיקה להחלשה של מערכת המשפט**

בנוסף, כפי שפורט, ניתנו סמכויות דרקוניות למשטרה לאכיפה ולהפעלת כוח כלפי מפגינים. סמכויות אלה 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.

הדוח מראה כי מערכת הטלאים הרעועה הזו אינה בת קיימא. זאת במיוחד בתקופה שבה מופקד על המשטרה שר לבטחון לאומי כאיתמר בן גביר, אשר מחזיק בתפיסת עולם אנטי-דמוקרטית. בעקבות תיקון 37 לפקודת המשטרה שנעשה עם הקמת הממשלה, מוקנות לו סמכויות המאפשרות לו להתערב בעבודת המשטרה ולבצע אכיפה בררנית המטילה מגבלות על חופש המחאה. הדוח מציג לאורכו דוגמאות שונות של מקרים שבהם הוא כבר פעל לנצל לרעה את סמכותו על המשטרה תוך פגיעה בעיקרון השוויון, בחופש הביטוי ובחירות ההפגנה.

למרות פסיקת בתי המשפט שנתנה פרשנות מצמצמת לחקיקה המנדטורית וחיזקה את ההגנות על חירות ההפגנה, המשטרה הובילה, עוד לפני מינויו של השר בן גביר, מדיניות אכיפה לא אחידה, בררנית ושרירותית. כמו כן, גם אם הפסיקה המשפטית מכריעה פעמים רבות לטובת חופש ההפגנה, לא ניתן לצפות מהמפגינים שזכויותיהם נפגעות על ידי המשטרה לפנות לבתי המשפט בכל פעם שזכויותיהם נפגעות, במטרה לקבל מהשופטים את הפרשנות של המסגרת החקיקתית ביחס לנסיבות הקונקרטיות של כל הפגנה שבה נפגעו.

הסכנות הגלומות במצב שבו אכיפת החוק על מפגינים היא שרירותית ותלויה במידה רבה בכוחות הביטחון בשטח מתחדדות עוד יותר בתקופה שמאז הקמתה של הממשלה ה-37, שפועלת מאז הקמתה לקדם חקיקה להחלשה של מערכת המשפט. בתגובה לכך, מינואר 2023 מתקיימת בישראל מחאה חסרת תקדים בהיקפה ובמשכה נגד הצעדים שנוקטת הממשלה לקידום מהפכה משטרית, ודרישות שרי הממשלה וכן ראש הממשלה נתניהו להגביל את ההפגנות נשמעו לא אחת, בנוסף להשמצותיהם על המפגינים.

לכן, מוצע לתקן את החולשות של המסגרת החקיקתית הקיימת ולשפר את ההגנות על חופש ההפגנה. כך, ההגנה על חופש ההפגנה של תושבי ואזרחי ישראל לא תהיה תלויה בזהות של השר הממונה על



המשטרה ובתפיסות העולם שלו ושל הממשלה והעומד בראשה. בנוסף, היא לא תהיה תלויה בשיקולי השוטרים בשטח בנוגע להפעלת כוח וסמכויות אכיפה, שיקולים שעלולים להיות מושפעים מהשתייכות המפגינים לקבוצות מיעוט, לקבוצות מוחלשות או לקבוצות אופוזיציוניות לממשלה.

## הצעות לשיפור ההגנות על חופש ההפגנה

כמתואר בדוח, המסגרת החקיקתית הקיימת כיום מעניקה הגנות חלשות ועמומות לזכות ההפגנה ובמקביל נותנת בידי המשטרה סמכויות דרקוניות. על כן, מכון זולת לשוויון וזכויות אדם והוועד הציבורי נגד עינויים בישראל גיבשו במשותף הצעות כדי לשפר את ההגנה על חופש ההפגנה בישראל:

▪ **כדי למנוע ניצול לרעה של דרישות הרישיון מתקופת המנדט לקיום אסיפה ולתהלוכה –** מוצע לבטל את דרישות הרישיון האנכרוניסטיות לאסיפה ולתהלוכה שקבועות בסעיפים 83-90 לפקודת המשטרה [נוסח חדש], תשל"א-1971. אלה אינן מתאימות למשטר דמוקרטי ולמעמד של חופש הביטוי וחירות ההפגנה במדינת ישראל.

▪ **כדי למנוע ניצול לרעה של עבירות המחאה הדרקוניות –** מוצע לבטל את עבירות המחאה האנכרוניסטיות שקבועות בסעיפים 151-158 לחוק העונשין, תשל"ז-1977, 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 את דרישות הרישיון לפעולות מחאה.

▪ **כדי למנוע ניצול לרעה של עבירת ההפרעה לשוטר במילוי תפקידו –** מוצע לתקן את הוראת סעיף 275 לחוק העונשין ולחייב אישור בכתב להעמדה לדין מהיועץ המשפטי לממשלה כאשר מדובר בחשד לעבירה זו בעת מימוש חירות ההפגנה.

▪ **כדי למנוע ניצול לרעה של סמכות המשטרה לאסור על הנפת דגל –** מוצע לבטל את הסמכות בעניין הנפת דגל הקבועה בהוראת סעיף 82 לפקודת המשטרה.

▪ **כדי למנוע ניצול לרעה של הסמכות לקבוע תנאי שחרור ממעצר כדי להגביל את זכות ההפגנה –** מוצע להוסיף את סעיף 42(ב3) בחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), כך שבנוגע 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. כך חירות הביטוי וההפגנה לא תישקל רק באולם בית המשפט.

▪ **כדי למנוע ניצול לרעה של הסמכויות הכלליות של המשטרה לשמירה על ה"סדר הציבורי" לצורך סימון מראש ("פרוכיילינג") של הפגנות מסוימות כמסוכנות לשלום הציבור –** מוצע לתקן את הוראות סעיפים 3, 5 ו-1 78-81 לפקודת המשטרה כך שהמשטרה תהיה מוסמכת לעסוק רק באכיפה ובמניעה של עבירות ברורות שממילא כבר קבועות בחוק העונשין ובחוקים אחרים, ולא באכיפה ומניעה

של פגיעה בדבר עמום כמו "הסדר הציבורי". הסמכויות הכלליות הללו מאפשרות למשטרה לעקוף את פסיקת בג"ץ ואת היעדר החובה להוציא רישיון לפעולות מחאה, וכך להגביל בפועל את חופש הביטוי והמחאה באופן שרירותי ופוליטי.

■ **כדי למנוע אלימות שוטרים וחסיונות של שוטרים המעורבים באלימות שלא כדין כלפי מפגינים**

**מפני העמדה לדין משמעתי ופוליטי – מוצע לבטל את המנגנון המסרב לשקבוע בהוראת סעיף 19(ב) לתוספת הראשונה לחוק המשטרה, תשס"ו-2006, אשר מקנה כאמור את סמכות ההחלטה על אכיפת סעיף 19(א) ליועצת המשפטית לממשלה או למי שהוסמך מטעמה. במיוחד לנוכח היקף התופעה של אלימות שוטרים, אין הצדקה להחרגת האכיפה של עבירת המשמעת לפי סעיף 19(א) ולהכפפתה לקבלת אישור מיוחד; בנוסף, מוצע לתקן את פקודת המשטרה ולהוסיף בה את סעיף 49ט(ה), שיחייב את מח"ש לפתוח בחקירה פלילית בכל פעם שנודע למחלקה על מקרה בו נגרמה חבלה לגופו או נזק לבריאותו של אדם אחר בידי שוטר. במקרה של אלימות שוטרים שיש ראיות שגרמה לנזק פיזי או נפשי, יש אינטרס ציבורי עליון במיצוע הדין ואין מקום לשקול טעמי מדיניות שאינם קשורים לבעיות כלשהן בתשתית הראייתית, כגון חשש מגרימת הרתעת יתר של הנמנים עם אותו גוף אליו משתייכים הנילוים, אשר נקבעו בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 4.2204 כמצדיקים הסתפקות בבדיקה מקדמית.**

■ **כדי למנוע ניצול לרעה של התקנות העירוניות – מוצע לתקן את פקודת העיריות ולהגביל את תחולת**

הסעיפים הרלוונטיים בה (235(3), 242(1), 235, 251 ו-246) בכל הנוגע להפגנות.

■ **כדי למנוע ניצול לרעה של יחידת מג"ב לצורך הפעלת אלימות מסיבית כלפי מפגינים – מומלץ**

לקבוע בנהל של המשטרה את התנאים להפעלת מג"ב רק במקרים של אלימות קיצונית מצד מפגינים ולאסור שימוש ביחידה בהפגנות לא אלימות.

מכון זולת פועל לקדם מדיניות של שוויון זכויות אדם  
ולשקם את הלגיטימיות של שיח זכויות האדם בישראל

נשיאה | זהבה גלאון  
מנכ"לית | עינת עובדיה

כל הזכויות שמורות לזולת - לשוויון זכויות אדם ©

[zulat.org.il](http://zulat.org.il)

---

מסמך זה נכתב במסגרת פרויקט משותף של מכון זולת לשוויון זכויות אדם, הוועד  
הציבורי נגד עינויים בישראל ומכון עקבות.

המסמך הופק בסיוע האיחוד האירופי.  
תוכן המסמך הוא באחריותו הבלעדית של מכון זולת לשוויון ולזכויות אדם  
ואינו משקף את עמדות האיחוד האירופי.

