ארבעה עקרונות לחיזוק ההגנות על חופש המחאה בישראל

חופש המחאה הוא זכות יסוד בדמוקרטיה, המוקנית לכל אדם ולכל ציבור ללא תלות בזהות הממשלה או בזהות המפגינים ובעמדותיהם. אולם, במדינת ישראל קיימים הסדרי חקיקה מיושנים שאינם מבטיחים את השמירה עליה, ומרחב המחאה הצטמצם אף יותר בשנים האחרונות באמצעות שימוש באכיפה פלילית כלפי מפגינים, הפעלת כוח בלתי מידתית, התערבות בתוכן המחאה ובאופן ביטויה והטלת מגבלות עקיפות על מימושה.[1]

השימוש האגרסיבי בפרקטיקות האכיפה הקיימות בחוק, לצד החשש הגובר כי הפעלת המשטרה נעשתה פוליטית וברנית תחת השר לביטחון לאומי איתמר בן גביר, הביאו לשחיקה משמעותית באמון הציבור. עומק המשבר משתקף בסקר ממאי 2026: 70% מהציבור סברו שהמשטרה מפעילה אלימות רבה יותר בהפגנות של קבוצות מסוימות, ורק 26% הביעו בה אמון.[2]

לאור זאת, ועל בסיס עבודת המחקר שביצע בנושא,[3] **מכון זולת גיבש ארבעה עקרונות המפורטים במסמך זה, לחיזוק ההגנות על חופש המחאה בישראל**. קידום עקרונות אלה ועיגונם בחוק, יבטיח כי חופש המחאה, החיוני לקיומו של משטר דמוקרטי, יישמר ללא התניות פוליטיות, גזעניות או אחרות.

1. מניעת השימוש באכיפה פלילית כאמצעי להרתעה או לענישה של משתתפים במחאה

יש להבטיח כי סמכויות האכיפה הפלילית, ובהן עיכוב, מעצר, חקירה, חיפוש ותפיסת רכוש, יופעלו כלפי משתתפים במחאה רק כאשר מתקיימת עילה חוקית קונקרטית ובמידה שאינה עולה על הנדרש. אין לעשות שימוש בעצם החשיפה להליך הפלילי, על הפגיעה בחירות, בפרטיות ובכבוד הכרוכה בו, כאמצעי להרתעה מהשתתפות במחאה או כענישה בפועל על עצם ההשתתפות בה. בהקשר של מחאה נדרשת זהירות מיוחדת, שכן גם פעולה משטרתית שאינה מסתיימת בכתב אישום עלולה ליצור אפקט מצנן ולהרתיע הן את מי שנפגע ממנה ישירות והן את הציבור הרחב ממימוש חופש המחאה.

בהתאם לכך, יש לצמצם את השימוש המשטרתי בעבירות המוגדרות באופן רחב ועמום כאמצעי להתמודדות עם הפגנות, ולהבטיח כי התנהגות הכרוכה מטבעה במחאה ציבורית לא תהפוך, כשלעצמה, לעניין פלילי. בהקשר של מחאה והפגנה, הרי שהתנגדות לא אלימה, חסימת דרך או התקהלות במרחב הציבורי, וכן ויכוח עם שוטר או ביקורת על פעולתו, אינם מצדיקים הפעלת אמצעי אכיפה פוגעניים.

---

[1] איתי מק וטל הלל, שימוש לא מוצדק בכוח ובאמצעים לפיזור הפגנות על ידי המשטרה, **מכון זולת** (8.6.2025); פגיעה במפגינים במהלך מלחמת איראן: פניית זולת ותשובת המשטרה, **מכון זולת** (14.7.2025); ניצן כספי שילוני, אלימות מגדרית בהפגנות, **מכון זולת** (27.11.2025); איתי מק, אם תדבר יבוא שוטר: השתקת הציבור הערבי במלחמה, **מכון זולת** (22.6.2026).

[2] "נתונים נבחרים – מאי 2026", עמ' 3, 8 (סקר iPanel שנערך בימים 10-14.5.2026 בקרב 1,511 משיבים), **המכון לחירות ואחריות, אוניברסיטת רייכמן**.

[3] איתי מק, התשתית החוקית לדיכוי מחאה והפגנות בישראל, **מכון זולת** (26.3.2024).

נתוני מערך עוטף עצורים ממחישים את מרכזיותן של עילות מסוג זה בהליכי מעצר של מפגינים. במאגר המערך תועדו 2,846 מעצרים בהפגנות מתחילת שנת 2023, עת החלה מחאה ציבורית נרחבת לאחר שהממשלה הצהירה על קידום מהפכה משטרית. מתוך 1,416 מקרים שבהם תועדה עילת החשד, ב-47.5% נרשמו התקהלות אסורה, התפרעות או הפרת הסדר, ב-14.3% הפרעה לשוטר במילוי תפקידו וב-7.7% חסימת כביש או הפרעה לתנועה. מאחר שעילת החשד תועדה רק בחלק מן המקרים, נתונים אלה אינם משקפים בהכרח את מלוא היקף השימוש בעילות אלה.[4]

הצורך במידתיות אינו מסתיים ברגע השחרור. גם תנאים המוטלים בעקבות מעצר עלולים להגביל באופן ממשי את האפשרות להשתתף במחאה. כך, במאגר של מערך עוטף העצורים מתועדים 47 מקרים של מעצר בית, ובניתוח 2,086 רשומות שבהן תועדו תנאי השחרור ממעצר בטקסט חופשי, נמצאו כ-890 אזכורים להרחקה ממקום ההפגנה וכ-613 אזכורים לערבות או להפקדה כספית. נתונים אלה מחזקים את הצורך להבטיח כי תנאי שחרור ייקבעו רק כאשר הם נדרשים בנסיבות המקרה, יהיו מידתיים ולא ישמשו כאמצעי עקיף להרחקת מפגינים מן המרחב הציבורי.

בנוסף, יש להחיל עקרונות אלה על חיפוש בגופם של מפגינים, ובפרט על חיפוש בעירום, בשל הפגיעה החריפה בכבוד ובפרטיות הכרוכה בו. במאגר נפרד של מערך העצורים, המתעד תביעות אזרחיות והליכים משפטיים שהמערך מסייע בקידומם נגד המשטרה, מתועדים 29 מקרים של חיפוש בעירום או בהפשטה שהגיעו לטיפול משפטי. מאחר שמאגר זה אינו מתעד את כלל החיפושים שבוצעו, אין לראות במספר זה נתון ממצה על היקף התופעה. הצורך בהסדרה ובתיעוד שיטתי מתחדד לנוכח תשובת המשטרה לבקשת חופש המידע שהגשנו, שלפיה אין באפשרותה להפיק נתונים על היקף החיפושים במפגינים ונסיבותיהם. בעקבות מענה זה הוגשה עתירה מנהלית, לחשיפת הנתונים והנהלים של המשטרה בנוגע לשימוש בפרקטיקה פוגענית זו.[5]

עקרונות אלה חלים גם על תפיסת רכוש ממפגינים. תפיסת שלטים, דגלים, מגפונים, ציוד הגברה או רכוש אחר צריכה להתבסס על עילה קונקרטית, להיות מתועדת ולהבטיח את השבת הרכוש עם חלוף הצורך. גם כאן מסרה המשטרה כי אין בידיה נתונים ממוחשבים על היקף התפיסות, ובחלק מהמקרים התיעוד נשמר בכתב יד ברמת התחנה. מצב זה מחייב חובות ברורות של תיעוד, איסוף נתונים ופיקוח על הפעלת סמכויות האכיפה כלפי מפגינים.

2. הגבלת השימוש בכוח וחקירה אפקטיבית של כל חריגה מכך

פיזור הפגנה ושימוש בכוח כלפי מפגינים צריכים להיעשות כמוצא אחרון, כאשר קיימת עילה חוקית ברורה או סכנה קונקרטית המצדיקה זאת, להימשך רק כל עוד הם נדרשים, ולהבחין בין מי שמבצע עבירה או יוצר סכנה לבין יתר המשתתפים במחאה. ככל שניתן, יש להקדים לכך אזהרה ברורה ומתן

[4] הנתונים לקוחים מתוך לוח סיכום שהופק ע"י **מערך עוטף העצורים** ביום 23.9.2026.
[5] עתירה מנהלית: חשיפת נתוני החיפושים בעירום שביצעה המשטרה במפגינים, **מכון זולת** (7.6.2026).

זמן סביר לציות. נתוני פרויקט "Xלימות ישראל" ממחישים את היקף הבעיה: בשנים 2023–2026 תועדו 1,842 דיווחים על הפרות שוטרים, 390 מפגינים שנפצעו ו–226 מעצרים אלימים.[6] עם זאת, על פי נתוני מח"ש שנמסרו במענה לפנייה של התנועה לחופש המידע, בשנים 2023–2024 הוגשו שני כתבי אישום בלבד בגין התנהלות שוטרים בהפגנות, כ–1.5% מהתיקים בלבד שנפתחו באותה שנה.[7] הפער המשמעותי בין היקף התלונות לבין מספר כתבי האישום מעורר צורך אקוטי בצעדי תיקון שיגבירו את האפקטיביות של מנגנוני הבדיקה והאכיפה הקיימים.

לטובת כך, יש לעגן בתקנות כללים ברורים ופומביים לשימוש באמצעים לפיזור הפגנות, לרבות מדרג האמצעים, דרגי האישור, חובות האזהרה והתיעוד והאיסור על שימוש בלתי מובחן או כזה היוצר סיכון בלתי מידתי. לצד זאת, יש להבטיח תיעוד שיטתי של הפעלת כוח, ובכלל זה הפעלה אפקטיבית של מצלמות גוף ושמירת התיעוד באופן שיאפשר ביקורת ובירור תלונות.

הסדרת השימוש בכוח אינה שלמה ללא מנגנון אפקטיבי של פיקוח והעמדה לדין. כאשר קיים חשד להפעלת כוח שלא כדין, ובפרט כאשר נגרמה חבלה או פגיעה בבריאות, יש להבטיח חקירה עצמאית ומהירה של האירוע. אין לאפשר לחסמים דיוניים או לאישורים מיוחדים למנוע בירור של חשדות לאלימות משטרתית, ויש להבטיח כי מקום שבו קיימת תשתית ראייתית להפרת הוראות בדבר שימוש בכוח או באמצעים לפיזור הפגנות, יתקיים הליך משמעתי או פלילי בהתאם לחומרת המקרה.

הצורך בחיזוק מנגנוני הפיקוח עולה גם ממעני המשטרה לבקשות חופש המידע שהוגשו בנושא. המשטרה מסרה כי נתונים ממוחשבים על תלונות משמעת הנוגעות להתנהגות שוטרים כלפי מפגינים קיימים רק משנת 2023, וכי במאגרי מחלקת המשמעת אין סיווג ייעודי ל"הפגנות". עוד עולה מהמענה כי בשנים 2022–2025 הועמדו 7 שוטרים לדין ב–6 תיקים הנוגעים לשימוש בכוח, אך רק במקרה אחד הסתיים ההליך בהרשעה, בעונש של נזיפה חמורה וקנס בסך 3,000 שקלים. מצב זה מחייב איסוף ופרסום שיטתי של נתונים על שימוש בכוח כלפי מפגינים, תלונות שהוגשו ותוצאות הטיפול בהן.

3. הבטחת שוויון ונייטרליות פוליטית

תפקידה של המשטרה הוא לאפשר את מימוש חופש המחאה ולשמור על שלום הציבור, לא להכריע אילו מסרים פוליטיים ראויים להישמע במרחב הציבורי או באילו אמצעי ביטוי רשאים מפגינים להשתמש. הפעלת סמכות משטרתית ביחס למחאה חייבת להיות שוויונית ונייטרלית לתוכן ולנקודת המבט שהיא מבטאת.

[6] אלימות ישראל, "דשבורד נתונים", נתוני הפגנות לשנים 2023–2026 (הנתונים נשלפו ביום 31.8.2026; עיבוד מכון זולת).

[7] התנועה לחופש המידע, "מידע שקיבלנו ממח"ש: לא הוגשו כתבי אישום בעקבות תלונות מפגינים נגד שוטרים ב–2024" (9.12.2024).

בהתאם לכך, הגבלות על שלטים, דגלים, שירי מחאה, ביגוד, מגפונים, מוזיקה ואמצעי ביטוי אחרים צריכות להתבסס על סכנה קונקרטית ולא על תוכן המסר עצמו. לשם כך יש לבטל את סעיף 82 לפקודת המשטרה, המאפשר התערבות בסמלים ובביטויים מחמת תוכנם.

עיקרון זה מחייב גם שינוי יסודי של משטר הרישוי לאסיפות ולתהלוכות. מתן סמכות מוקדמת למשטרה לקבוע אם מחאה תתקיים ובאילו תנאים יוצר פתח להפעלה בלתי שוויונית של שיקול הדעת ולהתחשבות בתוכן המחאה. לכן יש לבטל את משטר הרישוי הקבוע בסעיפים 83-90 לפקודת המשטרה ולהחליפו, במקרים המחייבים היערכות משטרתית מיוחדת, בחובת הודעה מוקדמת בלבד מצד מארגני ההפגנה.

הצורך בשינוי מתחדד לנוכח תשובת המשטרה לבקשת חופש מידע בעניין רישוי אסיפות ותהלוכות, שלפיה הנתונים על בקשות, אישורים, תנאים וסירובים אינם מרוכזים באופן ממוחשב. מצב שבו המשטרה מוסמכת להתנות מראש את מימושה של זכות יסוד, אך אינה מחזיקה במידע המאפשר לבקר את אופן הפעלת הסמכות, אינו מאפשר פיקוח ציבורי אפקטיבי. מעבר ממשטר של רישוי להודעה מוקדמת יצמצם שיקול דעת זה ויעגן את נקודת המוצא שלפיה מחאה היא זכות שיש לאפשר את מימושה, ולא פעילות הטעונה היתר.

4. ביטול הגבלות עקיפות על מימוש חופש המחאה

הגנה אפקטיבית על חופש המחאה מחייבת למנוע שימוש בסמכויות שנועדו לתכליות אחרות כאמצעי עקיף להגבלתה. לרשויות המקומיות סמכויות רחבות להסדרת המרחב הציבורי, אך אין לאפשר שימוש בהן להגבלת מחאה באמצעות דרישות היתר, מגבלות על אוהלים ושלטים, פינוי מתקנים או הטלת קנסות. לכן, יש לקבוע בפקודת העיריות כי סמכויות מוניציפליות להסדרת המרחב הציבורי אינן מקנות לרשות המקומית סמכות להגביל תהלוכה, אסיפה, משמרת מחאה או הפגנה.

כך גם ביחס לדיני הרעש. החלת החוק למניעת מפגעים על הפגנות אפשרה להגביל שימוש במגפונים, באמצעי הגברה ובמוזיקה ואף להחרים ציוד. לכן יש להחריג מתחולת החוק רעש הנוצר במסגרת מחאה, מבלי לגרוע מהאפשרות לפעול במקרים של סכנה ממשית או הפרת דין אחרת.

קידום העקרונות המפורטים לעיל ועיגונם בחקיקה יבטיח כי ההגנה על חופש המחאה תישמר ללא תלות בזהות הממשלה, המפגינים או העמדות שבשמם הם יוצאים לרחובות.