



האגודה לזכויות האזרח בישראל
جمعية حقوق المواطن في إسرائيل
The Association for Civil Rights in Israel



סדנת זכויות מפגינים מול המשטרה - רקע למנחה

חופש הביטוי

"כל אדם זכאי לחירות המחשבה והביטוי, לרבות החירות להחזיק בדעות ללא כל הפרעה, ולבקש ידיעות ודעות, ולקבלן ולמסרן בכל הדרכים וללא סייגי גבולות."

מתוך ההכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות אדם, סעיף י"ט

חופש הביטוי הוא זכות יסוד, וכולל בין היתר את הזכות לקבל ולמסור מידע, ולהשמיע ולשמוע דעות והשקפות באופן חופשי. חופש הביטוי חיוני הן למימושו העצמי של כל אדם והן לקיומו של ההליך הדמוקרטי. הגנה על חופש הביטוי חשובה דווקא במקרים של ביטויים קשים ומקוממים, וחיונית במיוחד להגנה על זכויות האדם של קבוצות המיעוט.

חופש הביטוי מהווה תנאי למימושן של חירויות רבות אחרות. כך, למשל, חופש הבחירה בדמוקרטיה מתבסס על חשיפת הציבור למגוון דעות. חופש היצירה תלוי אף הוא באופן ישיר בחופש הביטוי; **אפשר אף לומר שכל מאבק על זכויות אדם, בין שהמאבק הוא על שוויון ובין שעל מימושה של חירות, מניח כצעד ראשון את קיומו של חופש הביטוי**. פעולות שכנוע, הפגנות, עצומות, נאומים, מאמרים בעיתון, שירי מחאה ועוד — כל אלו נכללים בחירות חשובה זו.

הזכות להפגין

הפגנות מאפשרות לאזרחים להשמיע את דעתם ולהשפיע על מקבלי ההחלטות ועל אזרחים אחרים. בפרט, חופש ההפגנה מאפשר לקבוצות מוחלשות בחברה, שעל פי רוב לא נהנות מנגישות

לאמצעי התקשורת ולמוקדי הכוח השלטוניים, להשמיע את קולן. חובתה של המדינה לאפשר לאזרחים להפגין, ולהגן על המפגינים במקרה הצורך.

הזכות להפגין קשורה בשתי זכויות יסוד המוקנות, בחקיקה או בפסיקה, לכל אזרח במדינה דמוקרטית: חופש הביטוי והזכות להתאסף. בישראל (כמו בבריטניה ובצרפת) לא עוגנו זכויות אלה בחקיקה, ומעמדן נקנה בפסיקות של בתי המשפט. פסק הדין החשוב ביותר בנושא זה ניתן בבג"ץ סער נגד שר הפנים ומשטרת ישראל ב-1979. בהחלטה זו קבע השופט ברק כי זכות האספה וההפגנה הן מזכויות היסוד של האדם בישראל. החלטות מאוחרות של בית המשפט העליון רוממו עוד יותר את מעמדה של הזכות להפגין. החלטה בולטת ניתנה ב-1993 (דיין נ' מפקד מחוז ירושלים), שם גזר בית המשפט העליון את הזכות להפגין מחוק יסוד כבוד האדם וחירותו. הזכות להפגין עומדת במתח עם זכויות בסיסיות אחרות כמו הזכות לקניין, הזכות לפרטיות והזכות לשלום הציבור. כמו זכויות אלה, גם הזכות להפגין היא יחסית, ושעה שהיא מתנגשת עם זכויות אחרות היא עשויה לסגת מפניהן.

האגודה לזכויות האזרח מטפלת זה שנים ארוכות בנושאים של חופש הביטוי והזכות להפגין, ומנהלת דיאלוג מתמשך עם המשטרה, בניסיון להטמיע בקרב השוטרים את ההנחיות בדבר רישוי הפגנות ואת דרך ההתמודדות הראויה עם הפגנות ועם אירועי מחאה.

רישוי הפגנות

מתי נדרש רישיון להפגנה?

רישיון נדרש רק אם מתקיימים כל שלושת התנאים הבאים: משתתפים בהפגנה 50 איש או יותר, היא נערכת תחת כיפת השמיים והיא כוללת תהלוכה ו/או נאומים מדיניים. החוק אינו מגדיר מהם "נאומים מדיניים", אולם בפסיקה נקבע כי הנפת שלטים, קריאת סיסמאות ושימוש במגפון אינם מהווים נאום בנושא מדיני (ס' 83 ו-84 לפקודת המשטרה). מכאן, שלא נדרש רישיון להפגנה המתקיימת תחת כיפת השמיים אשר אין בה נאומים או צעדה, גם אם משתתפים בה למעלה מ-50 בני אדם. באזור משכן הכנסת נדרש רישיון להפגנה מכל סוג שהוא.

כיצד מקבלים רישיון להפגנה?

אפשר להגיש בקשת רישיון להפגנה בכל תחנת משטרה, באמצעות מילוי טופס הנמצא בתחנות המשטרה ובאתר האינטרנט: www.police.gov.il (תחת "טפסים"). את הבקשות יש להגיש עד חמישה ימים לפני קיום ההפגנה. אם ההפגנה דחופה, אפשר לבקש לזרז את הליך האישור. עם זאת, כשמדובר בהפגנה מתוכננת מומלץ להגיש את הבקשה מוקדם ככל האפשר כדי להותיר זמן להתמודדות עם סירוב להתיר את קיומה או עם תנאים בלתי סבירים שהתנתה המשטרה לאישורה (ס' 3(ב), 3(ג) לפקודת המטה הארצי).

מי יכול לסרב לתת רישיון להפגנה ולמה?

מפקד המחוז במשטרה רשאי לדחות בקשה לרישיון במקרים שבהם קיים חשש ממשי לפגיעה קשה בסדר הציבורי ובביטחון הציבור. עם זאת, עליו לעשות כל שביכולתו כדי שההפגנה תוכל לצאת לפועל, אף אם הדבר כרוך בהצבת תנאים לאופן התנהלותה. מפקד המחוז אינו רשאי לסרב לבקשת רישיון רק עקב מחסור במשאבים או עקב חשש להתנגדות לה מצד ציבור אחר או מהפגנות שכנגד (ס' 85 לפקודת המשטרה, הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בדבר חירות ההפגנה).

האם המשטרה מוסמכת להתנות תנאים ברישיון ההפגנה?

המשטרה רשאית לדרוש שינויים במסלול ההפגנה, להגביל את מספר משתתפיה ולהתנות תנאים נוספים לקיומה רק כאשר מתקיימות נסיבות מיוחדות. החוק אינו מפרט מהם תנאים אלה אולם הפסיקה אישרה כי המשטרה רשאית לבקש הצגת אישור ממכבי אש וממד"א, ובמקרים שבהם מוקמת במה אף אישור מהנדס קונסטרוקציה וחשמל. תנאי מקובל נוסף הוא מינוי סדרנים מטעם המארגנים כל עוד שהדבר אינו מטיל עליהם מעמסה כספית בלתי סבירה. בנוסף, המשטרה מבקשת בדרך כלל אישור של מהנדס בטיחות, אולם היא אינה רשאית להטיל על מפגינים את עלויות עבודתו של מהנדס בטיחות או של השוטרים שיאבטחו את ההפגנה (בג"ץ 2557/05 מטה הרוב נ' משטרת ישראל).

לעתים נדרשים המארגנים להתחייב שלא יוצגו או יושמעו בהפגנה מסרים מסוג מסוים. בדרך כלל אין לדרישה זו בסיס ומומלץ שלא לקבלה. כמו כן, למארגנים אין אפשרות לערוב להתנהגותם של כל משתתפי ההפגנה, וכדאי לסרב לתנאי כזה על מנת להימנע ממצב שבו התחייבות זו תשמש עילה לפיזור ההפגנה.

האם המשטרה מוסמכת להתנות רישיון הפגנה באישור הרשות המקומית שבה מתקיימת ההפגנה?

לעמדת האגודה לזכויות האזרח, התניית רישיון הפגנה באישור הרשות המקומית אינה חוקית, שכן אין בדין כל מקור סמכות לדרישה כזאת. בפסיקה אף נקבע, כי הסמכות לאשר הפגנות נתונה למשטרה בלבד (בג"ץ 5277/07 ברוך מרזל נ' מפקד מחוז ירושלים). גם פקודת המטה הארצי קובעת כי "אין צורך בהסכמת הרשות הציבורית לקיום הפגנה שנועדה להתקיים במקרקעין הפתוחים לציבור הרחב ושהכניסה אליו חופשית ואינה מוגבלת בתנאים" (ס' 6.ג, ב.7 לפקודת המטה הארצי).

האם חלים כללים שונים על הפגנה בהשתתפות אמנים?

במקרים שבהם ההפגנה כוללת הקמת במה ומופעים עשויה המשטרה להתייחס להפגנה כאל "אירוע תחת כיפת השמיים", ולדרוש דרישות נוספות רבות כתנאי למתן רישיון. על כן מומלץ כי מארגני המחאה יבהירו בעת הגשת הבקשה לרישיון כי מדובר ב"אירוע מחאה", גם אם

משתתפים בו אמנים, ולכן הנו חלק מהזכות להפגין ואין להחיל עליו דרישות שאינן רלבנטיות למתן רישיון הפגנה.

האם מותר להפגין מול ביתו של איש ציבור?

מותר לקיים הפגנות או משמרות מחאה מול בתים פרטיים של אנשי ציבור, ועל הפגנות אלה חלים הכללים הרגילים בנושא רישוי הפגנות (ראו לעיל). עם זאת, בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה בנושא חירות ההפגנה, ישנם כללים המנחים את המשטרה כיצד לפעול במקרים אלה.

כאשר מתבקש רישיון להפגנה מול ביתו של איש ציבור, המשמש אותו אף בעבודתו הציבורית, על המשטרה לערוך את האיזונים הנדרשים בין הזכות לחופש הביטוי לבין הזכות לפרטיות – גם של השכנים. אם ההפגנה טעונת רישיון, ומתבקש אישור להפגנה מול ביתו הפרטי של איש ציבור (להבדיל ממעון רשמי כמו בית הנשיא או בית ראש הממשלה), המשטרה יכולה לסרב להעניק רישיון להפגנה, אם קיימות חלופות אפקטיביות לערוך את ההפגנה במקום אחר, כגון מול משרדו. אם מתקיימת משמרת מחאה מול ביתו הפרטי של איש ציבור, אשר ככלל לא נדרש לה רישיון, יכולה המשטרה לבקש מהמפגינים להתפנות תוך זמן קצר, שייקבע בהתחשב בהפרעה לשכנים שגורמת המחאה.

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה מבחינות בין עובד ציבור שהוא נבחר ציבור לעובד ציבור שאינו נבחר ציבור. לא יותרו הפגנות מול ביתו של עובד ציבור שאינו נבחר ציבור.

האם וכיצד אפשר לערער על תנאים שקבעה המשטרה לקיום ההפגנה?

הניסיון מלמד כי אפשר לשאת ולתת עם המשטרה על תנאי הרישיון. אם אין הסכמה אפשר לעתור לבג"ץ.

התנהלות ההפגנה

כיצד מתנהלת הפגנה ברישיון?

בהפגנה שקיבלה רישיון מותר למפגינים לעמוד או ללכת במקומות ציבוריים, גם אם הדבר מפריע לתנועתם של הולכי רגל או כלי רכב. חובת המשטרה היא לאבטח את ההפגנה, לשמור על בטחון המפגינים ולסייע למימוש הזכות להפגין. המארגנים והמפגינים נדרשים לשמור על קיום תנאי הרישיון ועל הסדר.

מתי מותר למשטרה לפזר הפגנה?

קציני משטרה רשאים להורות על פיזור הפגנה רק במקרים הבאים:

- הפגנה שחייבת רישיון מתנהלת ללא רישיון.

- המפגינים מפריים את תנאי הרישיון.
 - ההפגנה מסכנת את הציבור.
 - משתתפי ההפגנה נוהגים באלימות.
- התנהגות אלימה של מתנגדים להפגנה אינה עילה לפיזור, אלא אם יש חשש ממשי של סכנה לשלום הציבור.

צורת הפיזור

המשטרה נדרשת לפעול בהתאם לכללי פיזור מוסדרים, גם אם ההפגנה לא קיבלה רישיון וגם אם התקבל רישיון אך המפגינים חרגו מתנאיו. תחילה על המשטרה להודיע למפגינים שההפגנה לא חוקית. בשלב זה, השוטרים יכולים לבקש מהמפגינים לעמוד בהגבלות שנקבעו ברישיון (במידה וקיים רישיון) או להציע למפגינים חלופות אחרות שיאפשרו את המשך ההפגנה, תוך צמצום ההפרעה הנגרמת (למשל: להתרחק 100 מטרים מהמקום שבו הם נמצאים).

לאחר מכן, על המשטרה לבקש מהמפגינים להתפזר תוך זמן קצר. אפשר לנסות ולנהל משא ומתן על זמן הפיזור.

המשטרה מפזרת הפגנה שלא נדרש לה רישיון. מה עושים?

הוראה לפיזור הפגנה שאינה טעונה רישיון רק בשל היעדר רישיון אינה חוקית. גם חשש לא מבוסס להפרת הסדר הציבורי, במיוחד אם הוא מתמקד בתגובות עוינות של עוברים ושבים או מתנגדי ההפגנה, אינו מהווה בסיס חוקי להוראת פיזור. יחד עם זאת מפקד משטרה שסובר בטעות שהוראת הפיזור ניתנה כדין, עלול להפעיל כוח על מנת לפזר את המפגינים. מומלץ ליצור קשר עם מפקד המשטרה בשטח ולנהל איתו דיאלוג מנומס בניסיון להעמידו על חוסר החוקיות של ההוראה להתפזר. במספר מקרים פסק בית המשפט פיצויים למפגינים שנעצרו או עוכבו בהפגנות חוקיות שלא הייתה עילה לפזרן.

האם ומתי מותר לשוטרים להשתמש בכוח נגד מפגינים?

לשוטר מותר להפעיל כוח בהפגנות במקרים הבאים:

- לצורך ביצוע מעצר כשהמפגין מתנגד או מנסה לחמוק.
 - לצורך פיזור התקהלות פרועה המסכנת את הציבור.
 - כשהשוטר מותקף או כשהוא מנסה למנוע פשע.
- בכל מקרה הכוח שמפעילה המשטרה חייב להיות מידתי ומוגבל להשגת המטרה שבגינה הופעל. על אלימות משטרתית אפשר להתלונן במחלקה לחקירת שוטרים (מח"ש). לשם כך יש לתעד את פרטיו של השוטר האלים ולערוך מהר ככל האפשר תרשומת של האירועים. כדאי לעקוב אחר גורל התלונה במח"ש (הכללים והעקרונות החלים על המשטרה בעת פיזור הפגנות, לרבות השימוש באמצעים לפיזור הפגנות, מפורטים בנוהל המשטרה מס' 90.221.012 "הטיפול המשטרתית בהפרות סדר בהפגנות").

מה עושים כששוטר מסרב להזדהות?

שוטרים חייבים לעמוד תגי זיהוי (סי 5א) לפקודת המשטרה). סירוב של שוטר להזדהות, לרבות אי ענידת התג, מהווה התנהגות בלתי נאותה, ואפשר להתלונן על כך ביחידת תלונות הציבור במשטרה. לצורך תלונה כזו כדאי לתעד כמה שיותר פרטים על הופעתו של השוטר וכן את המקום והשעה המדויקים שבהם נתקלתם בו.

האם מותר לצלם שוטר בפעולה?

צילום והסרטה שמבצעים מפגינים במקרה של היתקלות בין שוטרים לבין מפגינים הוא חוקי. דרישת המשטרה להפסיק לצלם, או בקשה למסור לידי השוטרים את המצלמה, נעשים במרבית המקרים בחוסר סמכות.

האם מותר להשתמש במגפון בהפגנות?

בניגוד לטענה הנשמעת לא אחת מצד שוטרים, שימוש במגפון בהפגנות אינו טעון רישיון מראש. עם זאת, שימוש יומיומי במגפון במהלך משמרת מחאה קבועה עשוי להוות מטרד מתמשך לציבור, ולהטות את הכף כנגד המפגינים באיזון שבין הזכות להפגין לבין אינטרסים אחרים של הציבור.

כיצד מתלוננים על יחס לא ראוי של שוטר בעת פיזור ההפגנה?

כל אדם יכול להגיש תלונה על שימוש מופרז בכוח על-ידי שוטרים למח"ש, הכפופה למשרד המשפטים. את התלונה אפשר להגיש ישירות במשרדי מח"ש השונים בתיאום מראש, בדואר, בפקס או בדואר אלקטרוני.

על התנהגות לא נאותה של שוטר, כמו אי ענידת תג זיהוי או כל שימוש אחר לרעה בסמכות שעלול להוות עברת משמעת, אפשר להגיש תלונה ליחידת תלונות הציבור במשטרה.

[ראו כאן מידע על דרכי הפנייה למח"ש וליחידת תלונות הציבור במשטרה.](#)

עיכוב, מעצר וחקירה

האם מותר למשטרה לזמן פעילי מחאה לחקירה בתחנה?

למשטרה אין סמכות לזמן לתחנות המשטרה אזרחים כאשר המטרה היחידה היא לעמוד על כוונותיהם של פעילים המתכננים פעילות מחאה ולקבל מידע על תכניות כאלו. זימונים מסוג זה מהווים ניצול לרעה של סמכויות החקירה שנתונות למשטרה, שתכליתן לחקור עברות ולטפל בפשיעה. למשטרה גם אין כל סמכות להניא אזרחים מפעילות מחאה עתידית באמצעות קיום

שיחות טלפון עימם, אשר כל מטרתן היא להרתיעם מהשתתפות במחאה לגיטימית. לפיכך, לאזרחים המקבלים זימון מסוג זה לתחנת המשטרה אין חובה משפטית להיענות לו. עם זאת, מאחר שלא התייצבות לחקירה עשויות להיות השלכות משפטיות, מומלץ ליצור קשר עם התחנה הספציפית שאליה זומנתם ולנסות לברר את סיבת הזימון.

אם המשטרה מבקשת מידע כדי להיערך כראוי לפעולות מחאה מתוכננות, היא יכולה לנסות ולתאם פגישות עבודה עם מארגני המחאה, תוך שהיא מבהירה להם שלא מוטלת עליהם חובה חוקית כלשהי להיפגש עימה.

מהו עיכוב ומתי מותר לעכב?

עיכוב הוא אמצעי להגבלת חירותו של אדם לנוע באופן חופשי, הנובע מחשד שבוצעה עבירה או כדי למנוע ביצוע עברה. שוטר רשאי לעכב אדם בשטח, או לדרוש ממנו להתלוות אליו לתחנת המשטרה אם מתקיימים התנאים הבאים: קיים יסוד סביר לחשש שהאדם עבר עבירה או מתכוון לעבור עברה שעשויה לסכן בני אדם אחרים, או כדי לברר את זהותו וכתובתו וכדי לחקור אותו (סעיף 67 לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), שמכונה "חוק המעצרים"). שוטר המעכב אדם חייב להזדהות, להודיע לאדם שהוא מעוכב ולהסביר לו את הסיבה לכך (סעיף 72 לחוק המעצרים). אסור לעכב אדם או כלי רכב ליותר משלוש שעות. בעיכוב מספר רב של אנשים רשאי הקצין הממונה להאריך את משך העיכוב לפרק זמן נוסף שלא יעלה על שלוש שעות נוספות, מנימוקים שיירשמו (סעיף 73 לחוק המעצרים).

מה ההבדל בין עיכוב למעצר?

עיכוב יכול להתבצע בשטח, אולם כשאדם נעצר על השוטר לקחתו מיד לתחנת המשטרה, למעט במקרים חריגים; עיכוב יכול להימשך עד שלוש שעות (או כפול במקרים מסוימים); מעצר יכול להימשך עד 15 יום ובמקרים חריגים עד 30 יום (סעיף 17(ב) לחוק המעצרים). תוך 24 שעות מרגע המעצר חובה על המשטרה לשחרר את העצור או להביאו בפני שופט אם היא רוצה להאריך את מעצרו, למעט במקרים חריגים שאינם רלבנטיים בדרך כלל לעצורי הפגנות (סעיף 29(א) לחוק המעצרים).

מתי מותר לעצור מפגין?

אדם הנחשד בביצוע עבירה נהנה מחזקת החפות כל עוד לא הוכחה אשמתו במשפט פלילי. על כן, מעצר אינו אמור לשמש עונש אלא אמצעי הננקט במקרים חריגים, שבהם החשוד מסכן את ביטחון הציבור או עלול לשבש את החקירה. על פי סעיף 23 לחוק המעצרים, שוטר יכול לעצור מפגין ללא צו במקרים שבהם יש לו חשד סביר לכך שהוא עבר עבירה בת מעצר (עברה שהעונש המרבי עליה גבוה משלושה חודשי מאסר), ומתקיימים אחד או יותר מהתנאים הבאים:

- המפגין עלול לסכן את בטחונו של אדם, את בטחון הציבור או את בטחון המדינה;
- יש יסוד סביר לחשש שהמפגין לא יופיע לחקירה שיזומן אליה;

- יש יסוד סביר לחשש שאי-מעצרו יגרום לשיבוש הליכי משפט ובכלל זה השפעה על עדים או פגיעה בראיות;
- האדם עוכב על פי דין ואינו מציית להוראות שנתן לו השוטר על פי סמכות העיכוב. על פי החוק אין לעצור אדם אם אפשר להסתפק בעיכובו (סעיף 23(ג) לחוק המעצרים).

מי מוסמך לבצע מעצר?

כל שוטר, אם מתקיימים התנאים בסעיף הקודם.

מה הן זכויותיי כעציר וכמעוכב?

- שוטר המבצע מעצר חייב להזדהות ולהודיע לאדם מיד מהי סיבת המעצר, לקחת אותו מיד לתחנת המשטרה ולהביאו בפני הקצין הממונה בתחנה (סעיף 25(א) לחוק המעצרים)
- לעצור יש זכות שתימסר הודעה על מעצרו לאדם קרוב לו ולעורך דין, ולמעט בנסיבות חריגות המשטרה חייבת לאפשר לו להיפגש עם עורך דין ללא דיחוי (סעיף 33 לחוק המעצרים)**
- עצור יכול להיות מיוצג על ידי הסגוריה הציבורית במימון המדינה לאחר בדיקת זכאות כלכלית. פרטי התקשרות לסגוריה הציבורית מופיעים בסוף הזכותון.
- חובה להביא עצור בפני שופט בתוך 24 שעות מרגע מעצרו, למעט במקרים חריגים שאינם רלבנטיים בדרך כלל לעצורי הפגנות (סעיף 29(א) לחוק המעצרים)**
- עצור הזקוק לטיפול רפואי זכאי לקבלו (סעיף 9(ב)(1) לחוק המעצרים)
- לעמדת האגודה לזכויות האזרח הזכות להיפגש עם עורך דין חלה גם כשאדם מעוכב, ולכן כבר בשלב העיכוב מותר לדרוש מהשוטר להודיע על כך לעורך דין, ולדרוש שבקשה זו תירשם.

האם המשטרה חייבת לספק תרגום בחקירת מפגין שאינו דובר עברית?

החוק קובע כי חקירת חשוד תתנהל בשפתו או בשפה שהוא מבין ודובר, לרבות שפת סימנים (סעיף 2 לחוק סדר הדין הפלילי (חקירת חשודים)).

האם מותר להתנות שחרור ממעצר בתנאים, ומה הם?

המשטרה יכולה להתנות את שחרורו של אדם ממעצר בהסכמתו לתנאים מגבילים שונים, ובהם תשלום ערבות, חובת הודעה על שינוי מען המגורים או העבודה, איסור יציאה מהארץ והפקדת דרכון לתקופה שלא תעלה על 3 חודשים, איסור כניסה לאזור או ליישוב או חובת הימצאות או מגורים באזור מסוים לתקופה שלא תעלה על 15 יום, איסור לקיים קשר עם אדם לתקופה שלא תעלה על 30 ימים ומעצר בית לתקופה שלא תעלה על 5 ימים (סעיף 42(ב) לחוק המעצרים).

אם אדם אינו מסכים לתנאי הערובה המשטרה מוסמכת להמשיך לעצרו ולהביאו בפני שופט תוך 24 שעות כדי לקבוע תנאים לשחרורו (סעיף 42(ד) לחוק המעצרים). בית המשפט מוסמך להטיל מגבלות לתקופות ארוכות יותר מאלה שמוסמכת המשטרה.

ערר על תנאי השחרור שנקבעו בידי המשטרה אפשר להגיש לבית משפט שלום, וערר על תנאים שקבע בית משפט השלום לבית המשפט המחוזי (סעיף 53א) לחוק המעצרים).

לעמדת האגודה לזכויות האזרח, תנאים מגבילים הכולל איסור על השתתפות בהפגנות או הרחקה מאזור המחאה פוגעים שלא כדין בזכות למחאה. עמדה זו התקבלה במספר פסקי דין.

האם אפשר לתבוע פיצויים בגין עיכוב או מעצר שנעשו בחוסר סמכות?

בתי המשפט כבר חייבו את המשטרה לפצות מפגינים אשר נעצרו או עוכבו שלא כדין.

מידע חשוב נוסף בעניין זכויות עצירים ומעוכבים ראו גם בזכותון למפגינה העצורה**, מאי 2010**

נטילת אמצעי זיהוי

נעצרת בהפגנה. אילו אמצעי זיהוי מוסמכת המשטרה לקחת ממני?

אמצעי זיהוי כוללים טביעות אצבעות, דגימת דנ"א (דגימת תאי לחי, דגימת שיער, או דגימת דם מזערית) ותצלום. לשוטר מותר לקחת אמצעי זיהוי ממפגין רק אם הוא נחקר באזהרה כחשוד, לאחר שנמסר לו כי נתוני הזיהוי יישמרו במאגרי מידע משטריים (סעיף 11ב ו-11א לחוק הסדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – חיפוש בגוף ונטילת אמצעי זיהוי) המכונה "חוק החיפוש"). לפני נטילת אמצעי זיהוי על המשטרה לבקש את הסכמת החשוד. אם לא ניתנה הסכמתו, שוטר מוסמך ליטול בכוח סביר רק טביעות אצבעות ותצלום (ס' 11א לחוק החיפוש). לעניין דגימת הדנ"א – כאשר חשוד מסרב לתת דגימת דם מזערית, תתבקש הסכמתו למסירת דגימת שיער או דגימת תאי לחי. במקרה של סירוב, קצין משטרה יכול לאשר נטילת דגימת שיער תוך שימוש בכוח סביר.

סירוב למתן אמצעי זיהוי עלול להיחשב לעבירה שדינה שישה חודשי מאסר, אך סירוב לתת דגימת דם מזערית תיחשב עברה רק אם החשוד סירב גם לדגימת שיער או תאי לחי (ס' 12ב) לחוק החיפוש).

דגימת דנ"א תילקח רק ממי שחשוד בשורת עבירות המנויות בחוק ובהן, בין השאר, עברות אלימות ועברות רכוש שונות.

האם אפשר לבקש למחוק מהמאגר המשטרה את אמצעי הזיהוי שנלקחו ממני?

אם ניטלו מחשוד אמצעי זיהוי ביולוגיים וטרם הוגש נגדו כתב אישום הוא רשאי להגיש בקשה לעיון חוזר אם הוא חושב שלא היה כל בסיס סביר מלכתחילה לחקור אותו באזהרה (ס' 11ג לחוק החיפוש). אמצעי זיהוי גנטיים שניטלו מאדם יימחקו מהמאגר בתוך 7 שנים מיום נטילתם אם לא הוגש נגדו כתב אישום, או בתוך 60 יום מיום שהסתיים ההליך הפלילי נגדו ללא הרשעה, לכל המאוחר (ס' 11כג לחוק החיפוש).

דפוסי מחאה נוספים

האם הקמת מאהל מחאה היא חוקית?

הקמת מאהל מחאה הינה חלק מהזכות לחופש הביטוי אשר הוכרה בפסיקה כעקרון חוקתי. עם זאת, גם חופש המחאה הינו זכות יחסית שאפשר להגבילה אם מתקיים חשש ממשי וקרוב לוודאי לפגיעה בשלום הציבור ובסדר הציבורי. אין איסור מפורש בחוק על הקמת מאהל מחאה בשטחי ציבור, והשאלה האם מאהל ספציפי הוא חוקי או לא נבחנה עד כה רק בדיעבד, לאחר שהוקם האוהל, ובחלוף פרק זמן שאיפשר לבדוק האם המאהל יוצר הפרעה כלשהי לציבור. במקרים אלה, ערכו בתי המשפט איזון בין הזכות לחופש הביטוי לבין עוצמת הפגיעה הנובעת ממימושה, וקבעו מערכת פרמטרים לבחינת איזון זה, ובהם תקופת המחאה ומידת הפגיעה שהיא גורמת לציבור הרחב. ככל שהמחאה תהיה ארוכה יותר, כך ייטה בית המשפט להתיר לרשות המקומית לפנות את המאהל. מחאת "כיכר הלחם" נמשכה שמונה חודשים עד לפינויה, מחאת הקיץ נמשכה כחודשיים בשד' רוטשילד בתל אביב וכחמישה חודשים בשכונת התקווה עד לפינוי מאהלי המחאה. במקרים אחרים קבע בית המשפט כי חודשיים הופכים את המאהל למגורי קבע, ועל כן אפשר לפנותו.

האם נדרש רישיון להקמת מאהל?

המצב המשפטי אינו חד-משמעי. הקמת מאהל יכולה לעמוד בניגוד לחוקים שונים ולתקנות עירוניות העוסקות בתכנון ובניה ובשמירה על הסדר והניקיון בשטחים ציבוריים. חוקים אלה מסמיכים את העירייה לפנות אוהלי מחאה או לפנות למשטרה בבקשה שתפנה אותם, אך הם גם מסמיכים אותה להתיר חריגה מהכללים ולאפשר את מאהלי המחאה.

מספר רשויות מקומיות אימצו לעצמן נהלים הקובעים כי הקמת אוהלי מחאה בעיר טעונה את אישורן מראש, תוך הצבת תנאים מכבידים לקבלת האישור. לעמדת האגודה לזכויות האזרח אין כל בסיס חוקי להתנות הקמת אוהלי מחאה באישור מראש של הרשות המקומית, כמו גם להציב תנאים לקבלת אישור כזה. בעניין זה הגישה האגודה עתירה לבית המשפט לעניינים מנהליים, והעניין עדיין תלוי ועומד בפני בית המשפט.

האם מותר לרשות מקומית להציב דרישות לפעילי מחאת מאהלים?

לעמדתנו, לעירייה מותר להציב תנאים לפעילים, אך יש להציב תנאים אלה רק לאחר שהאוהל הוקם, ובחלוף זמן המאפשר לבחון את מידת הפרעה שנגרמה, אם בכלל, לציבור. במידה והעירייה הציבה תנאים להמשך קיומו של האוהל, הם צריכים להיות סבירים ולא לסכל את המחאה. דוגמא לתנאים סבירים הם דרישה להזזת האוהל במקרה שהוקם במקום שמסכן את יושביו או את הציבור, דרישה כי יישמרו תנאי סניטציה הולמים במאהל והתחייבות מהמפגינים להשיב את הסדר במקום על כנו בתום תקופת המחאה. לעמדת האגודה לזכויות האזרח תנאים

הנובעים אך ורק מנוחות העירייה, כמו הדרישה שכל מאהלי המחאה ירוכזו במיקום אחד בעיר, אינם סבירים.

כיצד אפשר לערער על החלטת הרשות המקומית לפנות אוהל משום שהוקם ללא קבלת היתר, או על דרישות לא סבירות שהעלתה כתנאי למתן אישור להקמת מאהל או להמשך קיומו?
אפשר לנסות לנהל משא ומתן עם הגורם המופקד בעירייה על התחום, ולהזכיר לו כי חופש המחאה הנו עקרון יסוד במשפט ובחברה בישראל, וכי בתי משפט התירו פינוי מאהלי מחאה רק לאחר חודשים של פעילות. אם הדבר לא יועיל, יש לתקוף את שיקול הדעת של העירייה בבית המשפט.

האם מותר לחלק פליירים מחאתיים במקומות ציבוריים?

חלוקת עלוני הסברה היא נגזרת של הזכות לחופש הביטוי, ובית המשפט קבע כי זהו אמצעי הראוי להגנה מיוחדת מאחר שזו דרך זולה ונגישה להפצת מידע ולעתים הדרך היחידה של אוכלוסיות מוחלשות לממש את זכותן לחופש הביטוי.

עילות מעצר

לשוטר הזכות לעצור אדם אם הוא חשוד בעבירת עוון או פשע, ואם בנוסף על כך קיים יסוד סביר לחשש, שהוא יסכן את ביטחון הציבור או כי הוא ישבש את החקירה או יימלט. כמו כן, ניתן לעצור אדם אם הוא עוכב על פי דין, ואינו מציית להוראות שנתן לו השוטר על פי סמכות העיכוב (ראו להלן), או אם הוא מפריע לו להשתמש בסמכויות העיכוב.

עילות העיכוב – ללא מעצר פורמאלי

- בנוסף, ובנפרד מסמכות המעצר, המשטרה רשאית לעכב אדם בשטח כדי לברר את שמו ומענו או כדי לחקור אותו, אם האדם חשוד כי עבר עבירה, או כי הוא עומד לבצע עבירה העלולה לסכן את שלומו או בטחונו של אדם, את שלום הציבור, או את ביטחון המדינה.
 - שוטר רשאי לעכב אדם לתחנת משטרה (כלומר, לדרוש ממנו להילווה לתחנה, מבלי לעצור אותו פורמאלית), אם יש יסוד סביר להניח שהוא עבר עבירה, או יש הסתברות גבוהה שהוא עומד לעבור עבירה מסוכנת, והזיהוי אינו מספיק או שלא ניתן לחקור אותו בשטח.
 - בנוסף, ניתן גם לעכב עד פוטנציאלי, אף שאיננו חשוד, בנסיבות שונות.
 - ככלל עיכוב יכול להימשך לכל היותר 3 שעות. באירועים חריגים, הקשורים למספר גדול של מעורבים, ניתן להאריך את העיכוב לשלוש שעות נוספות.
- חשוב להבין שעל אף שאין מדובר במעצר, עיכוב הוא הגבלה לכל דבר על חירותו של אדם, ומי שעוכב מחויב לציית להוראות השוטר ולהילווה לתחנת המשטרה אם הדבר נדרש.

זכויותיו של אדם שנעצר

- שוטר המבצע מעצר חייב ככלל לזהות את עצמו וכן להודיע לחשוד מיד מהי סיבת המעצר.
- שוטר המבצע מעצר חייב להביא את החשוד מיד לתחנת המשטרה, אלא במקרים חריגים, וחייב להביאו מיד בפני הקצין הממונה בתחנה. הקצין הממונה אמור להחליט אם יש עילה למעצר, לאחר קיום שימוע לחשוד. אם סנגורו של החשוד נוכח בתחנה, יש לאפשר לו להשתתף בשימוע. לפני קיום השימוע על הקצין הממונה להודיע לחשוד, כי הוא אינו חייב לומר דבר העלול להפילו, כי כל דבר שיאמר עשוי לשמש ראיה נגדו וכן כי הימנעותו מלהשיב על שאלות עשויה לחזק את הראיות נגדו.
- אם הקצין הממונה החליט לעצור את החשוד, הוא חייב להסביר לו את דבר המעצר ואת סיבת המעצר בלשון המובנת לו, ככל האפשר.
- **לעצור יש זכות שתימסר הודעה על מעצרו לאדם קרוב לו ולעורך דין. זכותו גם להיפגש עם עורך דין ולהיות מיוצג על ידי סנגור ציבורי.** על הקצין הממונה חלה חובה להודיע לעצור על זכויותיו אלה. על כן, אם נעצרת, הנך רשאי לדרוש מהמשטרה להעביר באופן מיידי לעורך דין או אל הסנגוריה הציבורית פקס המדווח על מעצרך, והמבקש ייצוג של עורך דין.
- ככלל, לעצור אין זכות לעשות שימוש בטלפון. הודעות לעורכי דין ולמשפחה יימסרו בידי המשטרה.
- בעקרון, מחובת המשטרה לאפשר לחשוד להיפגש עם עורך דין ללא דיחוי, אלא בנסיבות חריגות המפורטות בחוק. בעבירות ביטחון ניתן למנוע מפגש עם עורך דין עד 21 ימים, ובעבירות רגילות עד 48 שעות במקרים חריגים מאד. כמו כן, אם חשוד נמצא בעיצומה של חקירה, והפסקתה כדי לקיים פגישה עם עורך דין עלולה לסכן את החקירה, רשאי קצין ממונה בכיר לדחות אותה בכמה שעות, בהחלטה מנומקת בכתב.
- עצור הזקוק לטיפול רפואי זכאי לדרוש לקבל אותו. בעקרון אפשר גם לדרוש פגישה עם רופא פרטי מטעמו של החשוד.
- קיימת מחלוקת אם הזכות להיפגש עם סנגור חלה רק במקרה של מעצר, או גם במקרה של עיכוב. הסוגיה לא הוכרעה בפסיקת בית המשפט, והמשטרה נוהגת שלא להודיע על הזכות לסנגור עד למעצר הפורמאלי. לעמדת האגודה לזכויות האזרח, הזכות להיפגש עם עורך דין חלה גם במקרה של עיכוב, משום שמרגע זה נשללת חירותו של אדם, ולמעשה הוא נתון בחקירה ואינו חופשי "לקום וללכת". אם אתה מעוניין/ת בכך, תוכל/י לבקש מהמשטרה כבר בשלב העיכוב להודיע על עיכובך לסנגור / לסנגוריה הציבורית, ותוכל/י לבקש שבקשתך תירשם. אולם רוב הסיכויים שהמשטרה תיענה לבקשה רק לאחר המעצר עצמו.
- **קיימת חובה להביא עצור בפני שופט בתוך 24 שעות מרגע מעצרו.** יש הוראות מיוחדות לשבתות ולחגים. (החריגים לכלל זה לא רלוונטיים למעצר של מפגינים).
- המשטרה רשאית לשחרר חשודים בערובה ובתנאים שונים. לגבי חלק מהתנאים – כגון הרחקה מאזור מסוים – נדרשת הסכמת החשוד. אם החשוד אינו מסכים, המשטרה יכולה להביא אותו בפני שופט שיקבע את התנאים. הדבר נעשה במקרים רבים של מעצר מפגינים.

- כל עצור העומד בקריטריונים של "זכאות כלכלית" זכאי לסנגור מהסנגוריה הציבורית, אשר יכול לבוא לבקרו במעצר ולייצגו בדיון בהארכת מעצרו או בשחרורו בתנאים. אם הוא מבקש סנגור ציבורי, הסנגור שיבקר אותו יערוך לו בדיקת זכאות, ואם הוא עומד בתנאים יעניק לו ייצוג על המקום (ייעוץ בחקירה), וימשיך לייצג אותו בבית המשפט. **גם עצור, אשר אינו עומד בקריטריונים אלה, יכול לבקש מבית המשפט, כשהוא מובא בפני שופט, למנות לו סנגור מהסנגוריה, ובמקרים רבים מאד נענה בית המשפט לבקשה.** אם מסיבה כלשהי לא ראית סנגור בבית המעצר, תוכלי לבדוק את זכאותך לסנגור ציבורי לכשתובאי לבית המשפט. בבתי המשפט שדנים בהארכות מעצר יש סנגור תורן אשר אמור לפגוש את העצורים המעוניינים בכך, לבדוק את זכאותם, ולייצגם אם הם נמצאו זכאים (או אם בית המשפט מינה אותם).
- מפגינים, הנעצרים בידי המשטרה, נדרשים פעמים רבות להסכים לתנאים כגון הרחקה ממקום ההפגנה וכו'. **לעמדת האגודה, תנאים אלה אינם חוקיים במקרים רבים.** אם אין הצדקה למעצר מלכתחילה, אין שום סיבה שאדם יסכים לתנאי הרחקה כאלה; וגם אם הייתה הצדקה למעצר, עמדתנו היא שאין מקום להטיל תנאי הרחקה, הפוגעים בחופש הביטוי של האדם, אם אין סכנה ממשית ("ודאות קרובה") שהדבר דרוש כדי למנוע הפרה של הסדר מצדו. אם נדרשת להסכים לתנאי שחרור כאלה, הנך זכאית שלא להסכים, אבל הדבר עלול לגרור את מעצרך לשם הבאתך בפני שופט. אפשרות אחרת היא להסכים, ולאחר השחרור להגיש ערר על התנאי לבית המשפט.

טלפונים במחלקות המעצרים בסנגוריה הציבורית

תל-אביב:	טלפון:	03-6932670,	פקס:	03-6932669
ירושלים:	טלפון:			02-5696112
מחוז דרום-	באר שבע:	טלפון:	פקס:	02-6467021, 08-6404493
מחוז חיפה:	טלפון:			04-8633727/02
מחוז צפון:	טלפון:	04-6029107,	פקס:	04-6013685

כל המחלקות מאיישות את הקווים עד 23:00 או 24:00.

דוגמאות לפרקטיקות אחדות של דיכוי חופש המחאה שהמשטרה נוקטת מעת לעת:

התניית רישיון להפגנה בדרישות בלתי חוקיות ובלית סבירות; פיזור הפגנות ללא עילה בדיון; עיכוב ומעצר של מפגינים; ושימוש בכוח מופרז לדיכוי הפגנות. למרות אמירות ראויות של בכירים במשטרה בנוגע לתפקידה החשוב בכל האמור בשמירה על חופש המחאה ובהבטחת מימושו, עדיין רב המרחק בין ההצהרות לבין המציאות בשטח, ועדיין ניכר כי שוטרים רבים אינם בקיאים בדיני ההפגנות, או כי המשטרה משתמשת בסמכויותיה שלא כחוק, באופן שעלול

להרתיע פעילות ופעילים מקבוצות שונות מלממש את זכותם החוקתית להפגין. להלן כמה דוגמאות.

□ במאי 2013 התקיימה בבאר שבע משמרת מחאה נגד תוכנית פראוור-בגין, בהשתתפות פחות מעשרים איש. המפגינים השתמשו במגפון, הניפו שלטים וחילקו חומרי הסברה לעוברים ולשבים. האירוע ארך כשעה ורבע והתנהל בסדר מופתי. למרות זאת, עם סיומו עוכבו שני מפגינים ונחקרו בתחנת המשטרה, עקב הנחה שגויה של השוטרים שההתקהלות הייתה בלתי חוקית – על אף שמדובר היה במשמרת מחאה שכלל אינה טעונת רישיון.

□ בתל אביב פוזרה ביוני 2013 משמרת מחאה חוקית ושקטה נגד התעללות בבעלי חיים, שבה השתתפו חמישה פעילים. אחד המפגינים נעצר ונלקח לחקירה בתחנת המשטרה, בטענה השגויה שארגן התקהלות בלתי חוקית. נערך עליו חיפוש והוא הופשט לגמרי, ובהמשך הוכנס לתא מעצר והוחזק במשך ארבע שעות כשידיו אזוקות מאחורי גבו. לאחר מכן שוחרר בערבות.

□ ביוני 2013 נאספו כ-411 מפגינים בגן הסוס בירושלים והחלו לצעוד לכיוון מעונו הרשמי של ראש הממשלה. מן העדויות שהגיעו לאגודה לזכויות האזרח מצטיירת תמונה קשה של אלימות כאשר ניסו המפגינים לעקוף את המחסומים שהציבה המשטרה ולהתקדם לכיוון מעון ראש הממשלה, החלו השוטרים לפזר את ההפגנה ולעצור מפגינים בהפעלת כוח רב, לרבות שימוש בסוסים ופיזור גז מדמיע. יש לציין כי המפגינים לא ביקשו מראש את הרישיון הנדרש לקיום הפגנה מסוג זה. עם זאת, גם אם המפגינים מפרים את החוק או את תנאי ההפגנה, תגובתה של המשטרה חייבת להיות מידתית וסבירה.

□ בימים שקדמו להפגנה בגן הסוס בירושלים יצרו קציני מודיעין של משטרת מחוז ירושלים קשר טלפוני עם פעילי מחאה והזמינו אותם לפגישה במשרדי המחוז, כדי שימסרו פרטים על ההפגנה המתוכננת. המשטרה מציגה שיחות מעין אלה כניסיון להידבר עם הפעילים ולהיערך להפגנה מבעוד מועד כדי להבטיח את הסדר הציבורי, אולם על פי עדויות הפעילים, בחלק מהמקרים השוטרים הפעילו עליהם לחץ להיפגש עמם בניגוד לרצונם, והזהירו אותם לבל ישתתפו בהפגנות; בכך יצרו בלבם חשש ורתיעה מפני השתתפות בפעולות מחאה או לקיחת חלק בארגון.

שיחות אלה מזכירות את התופעה של זימון פעילים פוליטיים ל"שיחות" בשב"כ, שאינן בגדר חקירה רשמית בחשד לעברה ספציפית, אלא משמשות כדי להרתיע את הפעילים ולאסוף מידע מודיעיני על תוכניותיהם. ביולי השנה הגישה האגודה לזכויות האזרח עתירה לבג"ץ נגד "שיחות האזהרה" בשב"כ שמקיימים עם פעילים פוליטיים.

נוסף על כך, בתחילת השנה פורסם כי המשטרה "סימנה" חלק מפעילי המחאה החברתית ועקבה אחר העמודים שלהם בפייסבוק. השר לביטחון פנים אישר בכנסת את נכונות הפרסומים. אמנם פייסבוק הוא מרחב פומבי, אבל אין זה תפקידה של המשטרה לאסוף מידע על אנשים שאינם נחשדים בביצוע עברה פלילית. במעקב מסוג זה יש ממד מאיים, שעלול לשדר לפעילים כי

"שמים עליהם עין", ולהרתיע אזרחים שומרי חוק מלממש את זכותם להפגין ולהתבטא בפומבי.

□ לקראת טקס הדלקת משואות אלטרנטיבי בערב יום העצמאות, הנערך בירושלים זה 16 שנה באישור המשטרה, הציבה המשטרה בפני המארגנים תנאים שמעולם לא נדרשו מהם בעבר. בפגישה שהתקיימה בין נציג המארגנים לבין קצין בתחנת המשטרה הושגו הסכמות על מרבית התנאים, אולם המשטרה המשיכה לעמוד על דרישתה לקבל את פרטיהם האישיים של הסדרנים באירוע, לרבות מספרי תעודות הזהות ומספרי הטלפון הנייד שלהם. בעקבות פניית האגודה לזכויות האזרח, שציינה כי דרישה כזו היא בלתי חוקית, חזרה בה המשטרה מדרישתה.

□ באוגוסט 2013, במהלך הפגנה שקיימה קבוצת תושבים חרדים בבית שמש נגד בנייה במקום, תקף שוטר מג"ב את אחד המפגינים, חבט בו באכזריות והטיח אגרופים בראשו ובפניו. סרטון המתעד את התקפיה ובו נראית בבירור האלימות הקשה, שודר בחדשות ערוץ 10. העצור סיפר כי המכות לא פסקו גם בתוך הניידת.

□ מדיווחים שהגיעו אל האגודה לזכויות האזרח, הנתמכים בחלקם בתיעוד מצולם, עלה חשד לאלימות שהפעילו שוטרים בהפגנות שהתקיימו ב-15.7.2013 בבאר שבע ובסכנין נגד תוכנית פראור. ארגון אמנסטי גינה את השימוש המופרז בכוח בהפגנות אלה, וקרא לממשלת ישראל להימנע משימוש בכוח נגד המפגינים. בתשובה לפניית האגודה לזכויות האזרח טענה המשטרה כי המפגינים חסמו צירי תנועה בשעת השיא, לא נענו לניסיונות ההידברות עמם ולא נשמעו להוראות המשטרה, ואף נהגו באלימות כלפי שוטרים. יש לציין כי בהפגנות שהתקיימו באותו יום באום אל פחם וביפו, וכללו גם הן חסימת כבישים על ידי מאות מפגינים, נהגה המשטרה באיפוק, וההפגנות הסתיימו ללא הפרות סדר ועימותים. בדיון בוועדת הפנים של הכנסת בתחילת יולי 2013 נשמעו עדויות ודיווחים על אלימות שוטרים במגוון רחב של הפגנות בשנים האחרונות, ובהן הפגנות של פעילים חברתיים, הפגנות של חרדים ותפילות של "נשות הכותל" בכותל המערבי. כמו כן עלו ליקויים בטיפול המחלקה לחקירות שוטרים (מח"ש) בתלונות על אלימות. חברי כנסת מימין ומשמאל היו תמימי דעים באשר לחשיבותם של חופש הביטוי ושל הזכות להפגין, ובאשר לחומרת התופעה של אלימות שוטרים בהפגנות. נקבע כי הוועדה תמשיך לעקוב אחר הנושא כדי "למגר את התופעה אחת ולתמיד".

אין חולק כי על המשטרה לפעול לשמירה על הסדר הציבורי ולמניעת התפרעויות, אולם ברשותה הניסיון, הכלים והיכולת להתמודד עם אירועים מורכבים, שעולה בהם חשש להפרת הסדר הציבורי. שוטריה אמורים לדעת כיצד יש להתנהל בהפגנות, גם אם הן בלתי מאושרות, וגם אם הן נושאות אופי רגוע פחות. כשאין מנוס, ונדרש לפזר הפגנה, על השוטרים להשתמש באמצעים מידתיים. הניסיון גם מוכיח, כי תגובה מרוסנת מצד המשטרה תורמת להרגעת הרוחות, ומונעת את החרפת המצב והתדרדרות לפסים אלימים.

רישוי אירועים במרחב הציבורי

מטבעם של שטחים ציבוריים ברשות מקומית, כגון דרכים, כיכרות, רחובות, פארקים וגנים,

שנערכים בהם אירועים ציבוריים. רבים מהאירועים שמתקיימים במרחב הציבורי הם למטרות בידור או למטרות מסחריות; פסטיבלים, הפנינג, מסיבות רחוב ואירועי מוזיקה בפארקים או בחופי הים הם דוגמאות לאירועים כאלה, והם כוללים לעתים גם מופעי אמנים ובידור. הרשויות המקומיות והמשטרה מסווגות אירועים כאלה כאירועים "לעינוג הציבור", והם חייבים ברישיון עסק. סיווג זה מצריך הגשת בקשה לרישוי עסקים לרשות המקומית שבתחומה צפוי להיערך האירוע.

בצד אירועים אלה מתקיימים במרחב הציבורי אירועים מסוג אחר, כגון הפגנות, עצרות ואירועים אחרים, שמטרתם לבטא מסר בנושא מדיני או חברתי ולממש את הזכות החוקתית לחופש הביטוי. אירועים מסוג זה, שאינם למטרות רווח, מאורגנים לרוב בידי גופים ציבוריים, ארגונים, תנועות חברתיות, מתנדבים, קבוצות של פעילים וכיוצא באלה, ופתוחים לקהל הרחב. גם אירועים כאלה כוללים לעתים מוזיקה ומופעי אמנים ובידור. בין הדוגמאות הבולטות: האירועים הגדולים של המחאה החברתית-כלכלית בקיץ 2011; מצעדי הגאווה בערים שונות ברחבי המדינה; מצעד "ריקוד הדגלים" בירושלים; אירועי יום הפליט; מצעד זכויות האדם; ועוד.

הגם שמדובר בסוג שונה של אירועים ציבוריים, שלא נועדו לעינוג הציבור או למטרות מסחריות, פעמים רבות מסווגות הרשויות המקומיות ותחנות המשטרה גם אותם כאירועים החייבים ברישיון עסק, ומטילות על מארגני האירוע דרישות זהות לאלה המוטלות על אירועים מהסוג הראשון. מדובר בשורה של דרישות מכבידות, המשתנות ממקרה למקרה, שמארגני האירועים – שהם, כאמור, לעתים קרובות מתנדבים וגופים לא-מסחריים – אינם יכולים לעמוד בהן.

התנהלות זו פוגעת בחופש הביטוי – הן של מארגני האירועים, המבקשים לבטא מסרים חברתיים ופוליטיים, והן של כלל הציבור, שאליו מיועדים מסרים אלה. משמעות העמדת הדרישות המכבידות היא שבפועל, מימושם של חופש הביטוי ושל חופש המחאה יוגבל לפעילים ולגופים שיש להם הנחישות, הפנאי, הידע והאמצעים להתמודד מול הבירוקרטיה העירונית ולצלוח אותה. מדיניות זו גם מנוגדת לפסיקת בג"ץ, שקבע כי אירוע המעביר מסר ציבורי-חברתי-פוליטי, גם אם הוא כולל הופעות של אמנים או דוכנים לממכר חולצות וכיוצא באלה, חוסה תחת הזכות להתבטא ולהביע דעה.

דומה כי המצב המתואר נובע בחלקו הגדול מעמימות בחוקים הרלוונטיים שעניינם רישוי אירועים ציבוריים. סוגיה זו מוסדרת במספר חוקים שונים, אשר מחד גיסא אינם מסדירים בבירור ובמפורש את אופן הרישוי של אירועים ציבוריים על סוגיהם השונים, ומאידך גיסא יוצרים לעתים אי-התאמה בין הדינים הרלוונטיים. במצב זה של חוסר ודאות באשר לדין החל בכל אחד מסוגי האירועים – הן בקרב מארגני האירועים והן בקרב רשויות הרישוי והפיקוח – נפתח פתח לפרשנות שגויה. העובדה כי אופן ההתייחסות לאירועים השונים, והתנאים המוצגים למארגניהם, משתנים – ולעיתים אף בתוך אותה רשות מקומית עצמה מרשות מקומית אחת לחברתה – מחזקת השערה זו.

ביטוי לבלבול או לפרשנות השגויה בקרב הרשויות המקומיות היו נהלים שפרסמו בשנה שעברה עיריית ירושלים ועיריית תל אביב-יפו, שהסמיכו עצמן להתנות כל אירוע במרחב הציבורי שבשטחן בקובען נהלים אלה התיימרו העיריות להסתמך על סמכויותיהן לפי פקודת העיריות לפקח על הצבת מיטלטלין ברחוב ולסלק מהרחוב כל "מכשול" אשר הוצב ללא היתר מראש, ועל חוקי עזר המסדירים אינטרסים ציבוריים כגון סדר, ניקיון ומניעת מפגעים; אולם עיון בחקיקה ובפסיקה מעלה כי רשויות מקומיות אינן מוסמכות להתיר או לסרב לקיים אירועים ציבוריים בשטחן, למעט אירועים המיועדים לשם "עינוג ציבורי" לפי חוק רישוי עסקים. ערעור שהגישה האגודה לזכויות האזרח בעניין חוקיות הנוהל של עיריית תל אביב תלוי ועומד בפני בית המשפט העליון.

האגודה לזכויות האזרח פנתה למשרד הפנים בבקשה לפרסם הנחיות מפורטות וברורות, שינחו את כלל הרשויות המקומיות בישראל בדבר המצבים שבהם מותר להן להתנות קיום אירוע ציבורי בקבלת רישיון, ובדבר הדרישות שהן מוסמכות לדרוש ממארגני אירועים מסוגים שונים, וזאת כדי ליצור בהירות ואחידות ולמנוע הטלת מגבלות מיותרות על חופש הביטוי. לעמדת משרד הפנים, כפי שבאה לידי ביטוי בתשובה לפניית האגודה, הוראות הדין בנושא ברורות דיין, ועל כן אין צורך בפרסום הנחיות.

תביעות משתיקות

תביעה משתיקה היא תביעת לשון הרע, או איום בתביעה, בתגובה לביטוי או לפעולה בנושא ציבורי, שתוצאתם המסתברת, ולעיתים גם כוונתם, היא הטלת אפקט מצנן (הרתעה) על יכולתו של הנתבע או של הציבור הרחב להשתתף בוויכוח מסוים או בשיח ציבורי בכלל. תופעת התביעות המשתיקות מוכרת זה מכבר במדינות אחרות, ומתרחבת והולכת בישראל בשנים האחרונות. האגודה לזכויות האזרח פרסמה השנה דוח שמתאר את מאפייני התופעה ואת ההשלכות הקשות שיש לתביעות המשתיקות ולאיום בהן על חופש הביטוי.

התביעות המשתיקות התפתחו כתגובה למעורבות הגוברת של יחידים ושל קבוצות בענייני המדינה והחברה. בעשורים האחרונים צמחו קבוצות וארגונים לשינוי חברתי וסביבתי, התרחבה הנגישות לאמצעי תקשורת, במיוחד בזכות רשת האינטרנט, וגברה מודעותם של האזרחים לכוחם להשפיע באומר ובמעשה על סביבתם. מטבע הדברים, התפתחות זו הייתה לצנינים בעיני גורמים במגזר הציבורי ובמגזר הפרטי, המבקשים לשמר את יתרונם היחסי ואת האינטרסים שלהם. התביעות

יודגש שהכתרתה של תביעה "כ משתיקה" אינה נובעת מהלכי נפשו של התובע וגם לא באה לרמוז עליהם. החשוב לענייננו הוא התוצאות שיש לתביעה – השפעתה על חופש הביטוי ועל השיח הדמוקרטי. תביעה משתיקה תיחשב ככזו אם עצם הגשתה ובירורה עלולים להטיל אפקט מצנן על נכונותם של הנתבע או של אחרים להשתתף בדיון ציבורי.

תביעות משתיקות בישראל מתנהלות בכמה זירות אופייניות. זירה "טבעית" היא כמובן זו התקשורתית; אך בשנים האחרונות דווקא חלה ירידה בשיעור התביעות שמוגשות נגד אמצעי התקשורת, ובה בעת התרבו תביעות ואיומים נגד אזרחיות ואזרחים מן השורה שמשמיעים את קולם בנושאים שיש בהם עניין ציבורי: עובדות שנאבקות בניצול ובקיפוח או שמנסות להתאגד; גולשים המשתמשים ברשת האינטרנט, ובפרט בבלוגים וברשתות חברתיות, כדי להביע דעה או למתוח ביקורת; פעילות וארגונים לשינוי חברתי ולהגנת הסביבה; צרכנים המתלוננים על מוצר גרוע או על שירות לקוי; ועוד.

מאפיין שכיח בתביעות המשתיקות הוא פערי כוחות בין הצדדים: לא אחת, התובע הוא גוף בעל כוח כלכלי איתן, שיכול לספוג בקלות את העלות הכספית הכבדה שבניהול תביעה משפטית; הנתבעים הם לרוב אדם מן היישוב או ארגון דל אמצעים. פערי הכוחות בולטים במיוחד במקרים שבהם התובע בוחר לעצמו מבין מבקריו יריב חלש ו"נוח". פערי הכוחות הם גורם מרכזי בהשפעה השלילית הנובעת לתביעות משתיקות על הדיון הציבורי. לבד מהעלות הכלכלית, המאבק המשפטי גובה מהנתבע גם מחיר נפשי – עגמת נפש ותחושות של מצוקה וחרדה נוכח אי-הוודאות ועקב החשש מהדיון ומתוצאותיו. לא פעם די בפערי העוצמה שבין הצדדים כדי להכריע את הסכסוך המשפטי כבר בראשיתו ולסלק את הנתבע גם מן הזירה הציבורית.

תביעות משתיקות רבות מסתיימות בלא כלום, או כמעט בלא כלום. לעתים מסתיימת ההתדיינות המפרכת בפסיקה שמקבלת חלק קטן בלבד מהתביעה, ומרביתן מסתיימות בהסדר כלשהו בין התובע לנתבע. אולם כוחה של תביעה משתיקה אינו מותנה בתוצאות ההתדיינות, אלא בעצם הצורך להתגונן מפני התביעה, ובמחיר הכלכלי והנפשי שכרוכים בכך. המסר המשתמע מהתביעה המשתיקה הוא כי ההשתתפות בשיח ושיח הציבורי מסוכנת ועלולה לגבות מחיר אישי כבד, וכי מוטב "לשבת בשקט" ולא ליטול בו חלק. מסר זה מחלחל לשותפים האחרים למאבק, למבקרים נוספים של התובע ולציבור בכללותו, ויש בו כדי לדכא את הרצון לממש את הזכות להתבטא ולפעול. הפגיעה היא אפוא לא רק בחופש הביטוי, אלא בדמוקרטיה בכלל, שכן דמוקרטיה מותנית ביכולת לקיים דיון ציבורי פתוח וחופשי בסוגיות שעל סדר היום.

בשנה החולפת ניתנו שני פסקי דין חשובים בתחום התביעות המשתיקות. בפברואר 2013 קיבל בית המשפט המחוזי בירושלים ערעור שהגיש דניאל מורגנשטרן, פעיל חברתי למען איכות הסביבה, על פסק דין שניתן בתביעת דיבה שהגיש נגדו תאגיד מ חזור הבקבוקים. במהלך השנים האחרונות מתח מורגנשטרן ביקורת נוקבת על התאגיד מעל כל במה ציבורית שנקרתה בדרכו. מבין הפרסומים הרבים בחר התאגיד חמישה, והגיש נגד מורגנשטרן תביעת דיבה בסך חצי מיליון ש"ח. בית משפט השלום בירושלים דחה את התביעה בכל הנוגע לשלושה מהפרסומים, אבל חייב את מורגנשטרן לפצות את התאגיד בסכום גבוה של 99.000 ש"ח בגין שני הפרסומים האחרים. בית המשפט התעלם מהמשאבים שנדרש מורגנשטרן להעמיד כדי להדוף את חלקה הארי של התביעה, וחייב אותו גם לשלם הוצאות משפט בסך 25.000 ש"ח.

לפסיקה מעין זו עלולות להיות השלכות קשות על חופש הביטוי. מדובר באדם בודד, שהמשאבים העומדים לרשותו מוגבלים, ואשר ממלא תפקיד חשוב בהעלאת סוגיה ראויה וחשובה לסדר היום

הציבורי. נוסף על השתקתו, היו תוצאות המשפט עלולות להרתיע גם אזרחים אחרים מליטול חלק במאבקים ציבוריים בכלל ונגד התאגיד התובע בפרט. כך עלולה הבמה הציבורית להיות הפקר בידי מי שממילא נהנים מאמצעי תעמולה מגמתיים וחד-צדדיים דוגמת יחסי ציבור ופרסומת מסחרית. התוכנית לצדק סביבתי בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל-אביב נחלצה לעזרתו של מורגנשטרן, והגישה בשמו ערעור על פסק הדין. לדיון התייצב גם ארגון אדם טבע ודין, שביקש להתריע מפני האפקט המצנן ולקבול על הפגיעה במאבק להגנת הסביבה. בית המשפט המחוזי בירושלים קיבל את "מדובר במאבק לגיטימי בעל חשיבות ציבורית שמנהל המערער", קבע רובו המכריע של הערעור. בית המשפט, "ונמצא כי יש טעם וצדק בדברי ביקורת שהשמיע בהזדמנויות שונות". עוד נאמר, שאי אפשר להתעלם מהרושם המתקבל כי התאגיד סימן לו למטרה להשתיק את מורגנשטרן. לאור זאת, הופחת סכום הפיצויים שהוטל על מורגנשטרן ל-10.000 ש"ח בלבד. בית המשפט גם ביטל את חיובו בהוצאות משפט, וקבע כי התאגיד ישלם לו 41.000 ש"ח על שום ש"נגרר לניהול משפט ארוך וממושך בשל היקף התביעה הבלתי מוצדק".

בספטמבר 2013 דחה בית המשפט המחוזי בירושלים את עיקר תביעת הדיבה שהגישה תנועת "אם תרצו" נגד גולשים ברשת האינטרנט, שהקימו קבוצת פייסבוק בשם "אם תרצו תנועה פאשיסטית בפסק דין חלקי קבע בית המשפט כי מרבית הפרסומים מושא התביעה נהנים מהגנת (אז יש)". תום הלב ואף מהגנת האמת, נוכח העובדה ש"יש חיזוק לקיום מכנה משותף מסוים בין עמדותיה של התובעת לבין עקרונות מסוימים שביסוד הפאשיזם". בפתח הדברים ציין בית המשפט כי "מוטב היה להימנע מהגשת התביעה", וכי ראוי שהמחלוקות הערכיות והפוליטיות שבין הצדדים יתבררו בזירה הציבורית ולא בערכאות משפטיות: "כדי שהשיח יהיה פורה ויאפשר חידוד המחלוקות, ליבון ואפשרות של השפעה הדדית רצוי שלא תיתבענה סנקציות גם במקרים של אמירות בוטות (..) שהדברים שייאמרו ושייכתבו לא יהיו 'צמחוניים', 'סטרייליים' וחלושי משמעות וכח". פרשה זו מדגימה כמה ממאפייני התביעות המשתיקות: פערי הכוחות שבין הצדדים; סכום תביעה מבהיל (במקרה זה 2.6 – מיליון ₪); ויכולתו של התובע לאלץ את הנתבע לנהל התדיינות ארוכה ומתישה, גם אם סיכווי לזכות קלושים. כל אלה חוברים לכדי הטלת אפקט מצנן מסוכן על הדיון הציבורי בסוגיות חשובות ומרכזיות. מניחים יסוד לתקווה, שני פסקי הדין הנזכרים ופסיקות אחרות שניתנו במהלך השנה האחרונה כי בתי המשפט מתחילים להבין את ההשלכות הקשות שיש לתביעות משתיקות על השיח הציבורי בסוגיות פוליטיות וחברתיות, ואת הסכנה הנשקפת מתביעות כאלה לחופש הביטוי ולדמוקרטיה. יש לקוות שבתי המשפט ילמדו לזהות תביעות משתיקות וישקיעו מאמץ כדי לצמצם את כדאיותן ואת פגיעתן הרעה.

