בחינת מדיניות הגשת תיקים במחאות של קבוצות מיעוט בהשוואה למחאות כלליות

מוגש לחבר הכנסת משה סלומון

1. מבוא

דו״ח של היחידה הממשלתית למאבק בגזענות מצא כי אחוז התיקים שנפתחו לבני הקהילה האתיופית בשנים 2019-2022 הוא כפול ביחס לגודלם היחסי באוכלוסייה.[1] נתון זה מעורר שאלות מהותיות בנוגע להליך פתיחת וניהול התיקים, וליחסם של הגורמים הרלוונטיים ביחס לקבוצות מיעוט בחברה הישראלית.

בנוסף, במהלך גלי המחאות וההפגנות שהתעוררו בחברה הישראלית בשנים 2019-2023 נעצרו 8,423 בני אדם מכלל האוכלוסייה היהודית בגין עבירות מגע (תקיפת שוטר והכשלתו, תקיפת שוטר בנסיבות מחמירות והשלת שוטר). עבירות אלו אופייניות בעת הפרות סדר, הפגנות ומחאות.

כ-11% מהעצורים בגין סוג עבירות זה היו בני הקהילה האתיופית. מדובר ביחס של פי חמישה מיחסם באוכלוסייה, שעומד על 1.8%. בהתחשב בעובדה שבמהלך השנים הללו התקיימו גם הפגנות נרחבות בקרב האוכלוסייה הכללית בנושאים שונים (מערכות בחירות, רפורמה משפטית, מלחמה), נתונים אלה מעלים חשש ממשי לפערים שיטתיים בהפעלת סמכויות האכיפה כלפי קבוצות מיעוט, ובפרט בשלב פתיחת תיקי החקירה, על אחת כמה וכמה כאשר מדובר במימוש זכות דמוקרטית בסיסית כל כך כמו החופש להפגין ולמחות.

מאפיינים חברתיים כלכליים מבניים, ובהם עוני והדרה מרחבית, מובילים לנוכחות משטרתית מוגברת באזורי מגורים של מיעוטים. תופעה זאת, עשויה להעצים חיכוך עם רשויות האכיפה ולהגדיל את הסיכון לאכיפה בלתי שוויונית. הקשיים במצב הקיים מתבטאים בפערי אכיפה מובהקים לרעת קבוצות מיעוט, ובעיקר בני הקהילה האתיופית, לצד שימוש נרחב במעצרים זמניים אשר ברובם המכריע אינם מובילים לכתבי אישום. שילוב זה יוצר פתח לאכיפה בלתי שוויונית ולפגיעה מתמשכת בזכויות יסוד.

מטרת היוזמה היא לנתח את הפערים הקיימים בהפעלת סמכויות האכיפה כלפי מחאות של קבוצות מיעוט, בדגש על שלב פתיחת תיקי החקירה, העיכוב והמעצר, ולגבש המלצות אופרטיביות לצמצום אכיפה בררנית, לחיזוק השוויון בפני החוק ולהפחתת החיכוך בין המשטרה לבין קהילות מיעוט.

[1] משרד המשפטים **הדוח השנתי ליחידה הממשלתית לתיאום המאבק בגזענות לשנת 2022** (פורסם: 21.03.2023).

2. תקציר מנהלים

2.1 סקירת חקיקה

פרק זה סוקר את המסגרת הנורמטיבית המעצבת את גבולות האכיפה בהקשר של מחאות: החל במעמד החוקתי של זכות ההפגנה, דרך סמכויות החקירה, העיכוב והמעצר, ועד הנהלים המשטרתיים להפעלת כוח ולתיעוד האירועים. החקיקה הקיימת מבקשת לאזן בין חופש הביטוי לבין שמירת הסדר הציבורי, תוך שימוש במונחים עמומים כגון ״חשד סביר״ ו״אמצעי סביר״, המעניקים למשטרה שיקול דעת רחב במיוחד בשלב הראשוני של המפגש עם מפגינים.

2.2 סקירת פסיקה

הפסיקה בישראל משרטטת את גבולות הכוח של המשטרה והתביעה בהקשר של הפגנות ומחאות, וקובעת מהם הכללים שהיא מציבה להגבלת זכות ההפגנה. הפסיקה, במספר הלכות מרכזיות, קבעה כי המשטרה רשאית לפגוע בזכות להפגין רק בהתקיים ודאות קרובה לפגיעה ממשית בסדר הציבורי, וכי קיימת חובה לנהוג בהגינות, סבירות ומידתיות ואף לסייע במימוש הזכות. כמו כן, הפסיקה (בהתאם לחוק) הכירה באחריות נזיקית של שוטרים ורשויות במקרים של עיכוב או מעצר בלתי חוקיים, ועל מנגנוני פיצוי בשל מעצר והעמדה לדין ללא יסוד. הפסיקה מעגנת גם את עיקרון השוויון ואת האיסור על אכיפה בררנית, תוך הבחנה בין אכיפה חלקית לגיטימית הנגזרת משיקולים ענייניים לבין אכיפה מפלה המבוססת על שיקולים זרים.

2.3 סקירת ספרות

הספרות המחקרית מצביעה על דפוסים עקביים של יחסים מתוחים בין המשטרה לבין קבוצות מיעוט, המתבטאים בשיטור יתר, ייצוג יתר בהליכי אכיפה ופערי אמון עמוקים. מחקרים אמפיריים מראים כי מיעוטים, ובפרט יוצאי אתיופיה והאוכלוסייה הערבית בישראל, חווים את המשטרה כגורם שאינו ניטרלי, וכי חוויות של מגע שלילי ותיוג קבוצתי משפיעות על דפוסי האכיפה במחאות. שיטור יתר במחאות של קבוצות מיעוט יוצר אפקט מצנן על מימוש חופש ההפגנה, מגביר את הסיכון להסלמה ופוגע במימוש השוויוני של הזכות למחאה. הספרות מדגישה כי ללא מדיניות אכיפה סדורה, שקופה ומבוססת הוגנות פרוצדורלית, מתקבעים דפוסי אכיפה מפלים הפוגעים הן באמון הציבור והן במימוש הדמוקרטי של זכות המחאה.

2.4 סקירת דין משווה

הסקירה ההשוואתית מתמקדת בארה״ב, בריטניה וקנדה, ומלמדת כי גם במדינות אלו קיימת הכרה רחבה בכך שאכיפה משטרתית בהקשר של מחאות, ובפרט כלפי קבוצות מיעוט, טומנת בחובה סיכון מובנה לאכיפה בררנית ולפגיעה בזכויות יסוד. על רקע זה, המדינות השונות פיתחו מסגרות חוקתיות, פסיקתיות ומנהליות שמטרתן לצמצם את שיקול הדעת הרחב של המשטרה, במיוחד בשלבים המוקדמים של עיכוב ומעצר, ולהבטיח כי הפעלת הסמכות תהיה מבוססת קריטריונים ברורים, ניטרליים וברי ביקורת. המבט ההשוואתי מצביע על כך שהדרך האפקטיבית

להתמודד עם אכיפה בררנית במחאות טמונה ביצירת מסגרת מחייבת וברורה להפעלת שיקול דעת משטרתי, הכוללת קריטריונים שקופים, בקרה חיצונית ויכולת ממשית לערער על החלטות אכיפה.

תוכן

1. מבוא 1

2. תקציר מנהלים 2

2.1. סקירת חקיקה 2

2.2. סקירה פסיקתית 2

2.3. סקירת הספרות 2

2.4. דין משווה 2

3. סקירת חקיקה 6

3.1. המעמד החוקתי של הזכון להפגין והגבלתה 6

3.2. עקרונות יסוד באכיפת החוק בהקשר של מחאות 6

3.3. האיסור הפלילי 7

3.4. סמכויות מעצר, עיכוב ושימוש בכוח בהקשר של מחאות 8

3.5. סמכויות העמדה לדין והפעלת שיקול דעת 10

3.6. סיכום 11

4. סקירה פסיקתית 13

4.1. עקרון השוויון בפסיקה 13

5.2. אכיפה בררנית בפסיקה 15

6. סקירת ספרות 17

6.1. יחסי משטרה ומיעוטים בישראל: שיטור יתר וייצוג יתר 17

6.2. משילות נמוכה ושיטור מיעוטים 18

6.3. שיטור יתר במחאות מיעוטים והשפעתו על חופש הביטוי וההפגנה 18

6.4. מסגרות תאורטיות ודו"חות בינלאומיים על פרופיילינג ואכיפה מפלה 20

6.5. סיכום 20

7. דין משווה 22

7.1. ארצות הברית 22

4.1.1. אפליה שיטתית בהפגנות 23

4.1.2. אחריותיות מוגבלת של שוטרים 24

7.2. בריטניה 25

4.1.3. הזכות להפגין 25

4.1.4. המסגרת החוקית של סמכויות המשטרה בהפגנות 25

4.1.5. הנחיות מקצועיות ופרקטיקה משטרתית 25
4.1.6. מנגנוני פיקוח ותלונה 26
4.1.7. דוחות ומדיניות על גזענות/אי-שוויון בפעילות המשטרה 26
7.3. קנדה 26
4.1.8. חקיקה 26
4.1.9. פסיקה 27
8. דין רצוי והמלצות 30
8.1. נדבך ראשון: מדיניות אכיפה, תיעוד ואחריות אישית 30
4.1.10. טיוב נהלי תיעוד במצלמות גוף והטלת אחריות מלאה 30
4.1.11. עידוד תביעות פיצויים ואחריות כלכלית 30
4.1.12. צמצום שיקול הדעת הרחב שיש לשוטרים 30
4.1.13. העברת תיקי תקיפת שוטר לטיפול הפרקליטות 30
8.2. נדבך שני: שקיפות, פיקוח ואמון ציבורי 30
4.1.14. הגברת השקיפות ופרסום דוחות 30
4.1.15. הרחבת תחולת החוק למחיקת רישומים פליליים לבני הקהילה האתיופית 31
8.3. נדבך שלישי: שינוי תרבותי וחיזוק קהילתי 31
4.1.16. גיוון ייצוגי וחיזוק הקשר הקהילתי 31
4.1.17. שינוי תפיסת הממסד בקרב מיעוטים 32
4.1.18. שינוי פסיכולוגי - חינוכי 32

3. סקירת חקיקה

בצד החשיבות הרבה המיוחסת לזכות המחאה בישראל, מחאות גם מלוות בהפרות סדר, עבירות תקיפה נגד שוטרים או עבירות רכוש. משכך, נכנסת לתמונה מערכת סמכויות רחבה: סמכויות המשטרה לפתוח בחקירה ולבצע מעצרים, סמכויות הפרקליטות והיועצת המשפטית לממשלה להחליט על פתיחת חקירה והעמדה לדין, וכן נהלי המשטרה להפעלת כוח באמצעי פיזור הפגנות.

הסקירה שלהלן מתמקדת במסגרת הנורמטיבית שמסדירה את שלב פתיחת התיק, החקירה, העיכוב והמעצר וההחלטה על הגשת כתב אישום, ומתייחסת במיוחד לשאלת האחידות, השקיפות והיכולת לצמצם אכיפה בררנית ביחס למחאות של קבוצות מיעוט.

3.1 המעמד החוקתי של הזכות להפגין והגבלתה

נקודת המוצא לדיון הינה **חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו**. חוק היסוד אינו מזכיר במפורש את זכות ההפגנה, אבל הפסיקה גזרה את הזכות ממכלול ההגנות על כבוד האדם, חירותו וחופש התנועה, יחד עם חופש הביטוי המוכר כזכות על-חוקתית עוד קודם לחוק היסוד.[2] פגיעה בזכות ההפגנה צריכה לעמוד בתנאי פסקת ההגבלה: להיעשות בחוק או מכוח חוק הולם את ערכיה של מדינת ישראל, לתכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש.

מעבר לכך, יש להדגיש שהמשטרה והפרקליטות פועלות במסגרת עקרון החוקיות: אין סמכות חקירה, מעצר או העמדה לדין ללא הסמכה מפורשת בחוק. החוק מגדיר גם כי מעצר ועיכוב ייעשו תוך שמירה מרבית על כבוד האדם וזכויותיו.[3] כמו כן, החוק מגדיר במדויק מתי מתחיל מעצרו של אדם, והוא מאפשר מעצר רק באחד משני מצבים: כאשר צו מעצר ניתן בפני האדם, המעצר מתחיל עם הודעת השופט על מתן הצו. כאשר הצו ניתן בהיעדרו, או כאשר מדובר במעצר ללא צו, המעצר מתחיל עם מסירת הודעה לאדם על הכוונה לעצור אותו.[4]

הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 3.1200, שעודכנה בפעם האחרונה בינואר 2022, סוקרת את פסיקת בית המשפט העליון בנושא חירות ההפגנה, ומנחה את המשטרה ואת רשויות התביעה כיצד לנהוג.[5] ההנחיה מדגישה כי זכות ההפגנה היא זכות יסוד, ולפיכך נקודת המוצא היא מתן אפשרות לקיום מחאה, גם כאשר מדובר במחאה חריפה, פוליטית או כזו המביעה ביקורת על מוסדות המדינה.

כמו כן, הגבלות על מחאה ייעשו רק כאשר קיימת הצדקה ברורה מבחינת ביטחון הציבור, סכנה ממשית לפגיעה חמורה בסדר הציבורי או בזכויות הזולת.

גם כאשר קיימת עילה להגבלה, יש לבחור באמצעי שפגיעתו פחותה, ובמקרים רבים להסתפק בהצבת תנאים להפגנה במקום לאסור אותה לחלוטין.

3.2 עקרונות יסוד באכיפת החוק בהקשר של מחאות

[2] ע"א 6821/93 **בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי**, מט(4) 221 (1995).
[3] ס' 1 לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), תשנ"ו-1996 (להלן: "**חסד"פ מעצרים**").
[4] שם, ס' 5.
[5] הנחיית היועץ המפשטי לממשלה 3.1200 "חירות ההפגנה" (01.04.1983).

פקודת המשטרה היא המקור הכללי לסמכויות האכיפה של המשטרה.[6] היא מגדירה את תפקידי המשטרה: שמירה על שלום הציבור וביטחונו; מניעת עבירות; גילוי עבירות; ותפיסת עבריינים. בהקשר של מחאות, הפקודה מקנה לשוטר סמכות לנקוט כל אמצעי סביר לשם מניעת עבירה, גילוי עבירה ותפיסת עבריינים.[7] פקודה זו מהווה את נקודת המוצא להפעלת סמכויות אכיפה כבר קודם לאירוע המחאה, או בתחילתו, ולפתיחת תיק חקירה בעקבות עבירה שבוצעה.

הפסיקה והנחיות היועמ״ש ופרקליט המדינה משרטטות ארבעה עקרונות מרכזיים שמנחים את האכיפה בהקשר של מחאות:

1. **עליונות חופש הביטוי והמחאה:** הנחיית היועמ״ש בדבר חירות ההפגנה והמחאה מדגישה כי נקודת המוצא היא מתן הגנה רחבה ככל האפשר למימוש זכות ההפגנה, גם כשהמסרים קשים או מעוררי מחלוקת.[8]

2. **פרופורציונליות והעדפת אמצעים פחות פוגעניים:** כל צעד אכיפה, ובמיוחד מעצר או שימוש בכוח, צריך לעמוד במבחן המידתיות ולהיבחן מול חלופות פוגעניות פחות, כגון פיזור מרצון, רישום פרטים או הזמנה לחקירה. הדבר משתקף גם בחוק המעצרים וגם בנהלי המשטרה להפעלת אמצעים בהפרות סדר.[9]

3. **שוויון באכיפה:** הנחיית פרקליט המדינה לגבי עבירות שבוצעו על רקע הפגנות מדגישה את הצורך במדיניות העמדה לדין שוויונית, כדי למנוע מצב שבו מחאות של קבוצות שונות זוכות לטיפול שונה ללא הצדקה נורמטיבית.[10]

4. **שקיפות וביקורת:** שיקול הדעת הרחב של המשטרה ושל התביעה חייב להיות כפוף לבקרה שיפוטית ולביקורת ציבורית. פסיקות עדכניות של בג״ץ מזכירות במפורש את ההנחיות הללו ומדגישות את חובתה של המשטרה להקפיד עליהן גם בתקופות מתוחות ביטחונית.[11]

3.3. <u>האיסור הפלילי</u>

חוק העונשין[12] מגדיר את העבירות שבגינן נפתחים בדרך כלל תיקים בהקשר של מחאות, ביניהן:

א. **עבירות התקהלות והפרת סדר** – חוק העונשין מגדיר ״התקהלות אסורה״ כקבוצה שהתאספה לשם הפרת השלום או בנסיבות שיש בהן חשש ממשי להפרתו, כאשר המשתתפים אינם נענים לקריאה להתפזר.[13] התפרעות היא שלב חמור יותר, שבו ההתקהלות הופכת ל״אלימה״, אך החוק עצמו אינו מגדיר במדויק מהי התנהגות אלימה.[14] גם המונח ״הפרת השלום או העלולה להפר אותו״ הוא מושג עמום יחסית, והמשמעות המעשית שלו עוצבה בעיקר בפסיקה. בתי המשפט הבהירו כי אלימות לצורך עבירת ההתפרעות אינה חייבת להיות פיזית דווקא, ודי בהתנהגות היוצרת סכנה ממשית לשלום הציבור. כמו כן, נקבע כי דחיפות חוזרות, הטחת חפצים לעבר שוטרים, יצירת

[6] פקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל״א-1971 (להלן: ״**פקודת המשטרה**״).
[7] שם, ס׳ 3.
[8] הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 3.1200 ״חירות ההפגנה״ (01.04.1983).
[9] ראו תת פרק 3.4 לפרק זה.
[10] הנחיית פרקליט המדינה 2.40 ״מדיניות העמדה לדין בתיקים שנפתחו על רקע הפגנות או אירועי מחאה״ (25.08.2020) (להלן: ״**הנחיית פרקליט המדינה 2.40**״).
[11] בג״ץ 8007/23 **מפלגת חד״ש - החזית הדמוקרטית לשלום ולשוויון נ׳ מפכ״ל המשטרה** (נבו 08.11.2023).
[12] חוק העונשין, התשל״ז-1977 (להלן: ״**חוק העונשין**״).
[13] שם, ס׳ 151.
[14] שם, ס׳ 152.

מהומה המונעת תנועה תקינה וחסימת צירי תנועה מרכזיים, מהווים יישום ברור של יסודות ההתפרעות, גם בהיעדר פגיעה גופנית קונקרטית. בפסיקה הובהר גם כי ״הפרת שלום״ עשויה להתקיים ללא אלימות גלויה, כאשר ההתנהגות יוצרת כאוס ממשי או פוטנציאל ממשי להתלקחות.[15] מכך עולה כי גבולות העבירות של התקהלות אסורה והתפרעות אינם מצטמצמים לאקטים אלימים מובהקים, אלא משתרעים גם על מצבים שבהם ההתנהגות הציבורית חורגת מהסביר במידה היוצרת איום ממשי על הסדר הציבורי.

ב. **עבירות נגד שוטרים** – החוק מבחין בין שתי עבירות שאפשר לבצע כנגד שוטרים. הראשונה היא עבירת תקיפת שוטר, המתייחסת לפגיעה בשוטר בעת שהוא מבצע את תפקידו כחוק, וכן לפגיעה באדם המסייע לו בעת מילוי תפקידו.[16] קיימות אף נסיבות מחמירות, כמו שימוש בנשק חם או קר, כוונה להכשיל את השוטר או להפריע לו במילוי תפקידו, או תקיפה בצוותא, שגוררות עונשי מאסר כבדים יותר.[17] העבירה השנייה היא עבירת הפרעה לשוטר, המתייחסת למעשה מכוון נגד השוטר במטרה להפריע לו או להכשילו בעת מילוי תפקידו, או הכשלת אדם אחר מלעזור לשוטר.[18]

ג. **עבירות נוספות הרלוונטיות למחאות** – לעיתים נפתחים תיקים גם בגין נזק בזדון לרכוש,[19] הפרת הוראה חוקית,[20] הפרעה לעובד ציבור,[21] ועבירות ביטוי שונות - למשל הסתה לאלימות,[22] במיוחד כאשר מדובר במחאות פוליטיות של קבוצות מיעוט. חלק מעבירות הביטוי דורשות, בהתאם להנחיות פרקליט המדינה, אישור מוקדם של פרקליטות המדינה לפתיחה בחקירה.[23]

החוק גם מגדיר כי כאשר נפתח נגד אדם הליך פלילי שלא היה לו יסוד, או כאשר מתקיימות נסיבות המצדיקות זאת, רשאי בית המשפט לחייב את אוצר המדינה לשאת בהוצאות הגנתו של הנאשם ולפצותו על מעצרו או מאסרו, וזאת בסכום שייראה לבית המשפט; החלטה זו דינה כפסק דין בהליך פלילי, וניתנת לערעור.[24] במקביל, עומדת כמובן לאזרח היכולת להגיש תביעה נזיקית נגד המדינה.

3.4. סמכויות מעצר, עיכוב ושימוש בכוח בהקשר של מחאות

חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים)[25] מסדיר את מכלול הסמכויות לעיכוב ומעצר, והוא רלוונטי במיוחד למחאות משום שחלק גדול מהמפגש של מיעוטים עם מערכת האכיפה בהקשר של מחאה מתרחש דרך מעצרים בשטח.

ראשית כל, החוק קובע כי אין מעצר ועיכוב אלא בחוק, וכי מעצר ועיכוב ייעשו בדרך שתבטיח שמירה מרבית על כבוד האדם וזכויותיו.[26] בנושא של סמכויות מעצר, החוק מסמיך שוטר לעצור אדם ללא צו, אם יש חשד סביר שאותו אדם ביצע עבירה מסוג פשע או עוון בלבד, וכאשר מתקיימת

---

[15] בג״ץ 153/83 **אלן לוי נ׳ מפקד המחוז הדרומי של משטרת ישראל**, לח(2) 393 (1984).
[16] חוק העונשין, לעיל ה״ש 12, ס׳273.
[17] שם, ס׳ 274.
[18] שם, ס׳ 275.
[19] שם, ס׳ 108.
[20] שם, ס׳ 287.
[21] שם, ס׳ 288א.
[22] שם, ס׳ 144ד2.
[23] הנחיית פרקליט המדינה 2.40 ״מדיניות העמדה לדין בתיקים שנפתחו על רקע הפגנות או אירועי מחאה״ (25.08.2020).
[24] חוק העונשין, לעיל ה״ש 12, ס׳ 80.
[25] חסד״פ מעצרים, לעיל ה״ש 3.
[26] שם, ס׳ 1.

אחת מעילות המעצר, כגון מסוכנות, חשש לשיבוש הליכי חקירה או חשש מהימלטותו.[27] החוק מגדיר הוראות ברורות לגבי מסירת הודעה על עילת המעצר, הבאה בפני קצין ממונה, והבאה בפני שופט בתוך פרק זמן קצוב.[28] תחת החוק הותקנו גם תקנות שמסדירות את תנאי החזקת העצורים, לרבות צפיפות, זכות להתייעצות עם עו״ד ועוד. בהקשר של מחאות, התקנות חשובות במיוחד כאשר מדובר במספר גדול של עצורים הנעצרים בזמן קצר, למשל, במקרים של מחאות רחבות היקף.[29]

החוק מאפשר גם מתן פיצויים בשל מעצר בנסיבות מסוימות: אדם שנעצר ושוחרר ללא הגשת כתב אישום, ובית המשפט קבע שלא היה יסוד למעצר או שמתקיימות נסיבות אחרות המצדיקות פיצוי, רשאי לקבל מאוצר המדינה פיצוי על מעצרו ועל הוצאות הגנתו.[30]

ברי כי חוק זה מהווה מנגנון חשוב להגבלת כוח המשטרה, אך בפועל, חשוב לזכור, בעיקר בהקשר בו עסקינן, מחאות של קהילות מיעוט בישראל, כי ההחלטה הראשונית אם לעצור או לשחרר בערובה נשארת בידי המשטרה.

לצד ההסדרים החקיקתיים, אופן מימוש סמכויות המעצר והשימוש בכוח מוסדר גם באמצעות **נהלים פנימיים של משטרת ישראל**, ובראשם **נוהל הטיפול המשטרתי באירועי הפרות סדר**.[31] נוהל זה משרטט את עקרונות הפעולה של המשטרה בכל מצב של מחאה או התקהלות בעלת פוטנציאל להתדרדרות. הנוהל מדגיש כבר בפתיח כי המשטרה מחויבת לשמור על הסדר הציבורי, ביטחון הנפש והרכוש, אך עליה לעשות זאת תוך הקפדה על זכויות היסוד של הפרט. הוא מתייחס לאופי הדינמי של אירועי מחאה, העלולים להתפתח הן באופן מתוכנן והן באופן ספונטני, ולכן מחייבים לעיתים תגובה מיידית ואי-יכולתה של המשטרה להיערך מראש לכל תרחיש. לצד זאת, קובע הנוהל באופן מפורש כי זכות ההפגנה היא נגזרת ישירה של חופש הביטוי, ולכן נחשבת לזכות יסוד במשטר דמוקרטי, אף שאינה מוחלטת ועל המשטרה לאזן אותה מול צורכי ביטחון הציבור וההגנה על זכויות אנשים שאינם משתתפים במחאה.

הנוהל מאמץ את נוסחת האיזון שנקבעה בפסיקה, שלפיה כאשר מתקיימת הסתברות קרובה לוודאות לפגיעה ממשית בסדר הציבורי או בביטחון הציבור, רשאית המשטרה לצמצם את קיום ההפגנה, לפזרה ואף במקרים חריגים למנוע אותה מראש. סעיף 3 לפקודת המשטרה מנחה את צוות השוטרים שבשטח לבחון את מאפייניה הייחודיים של כל הפגנה, את דינמיקת ההתפתחות שלה בשטח ואת רמת הסיכון הממשית להתפרצות של הפרת סדר, ולהתאים את המענה המבצעי לנסיבות הקונקרטיות.[32] בכך הנוהל מבקש להבטיח פעולה מדודה, מבוקרת ומותאמת-מצב, שאינה מבוססת על תגובה אוטומטית, אלא על הערכה מקצועית בזמן אמת.

מטרתו המוצהרת של הנוהל היא לעגן עקרונות פעולה אחידים לטיפול באירועי סדר ציבורי העלולים להתפתח להפרות סדר, ובכך ליצור מסגרת מקצועית שמאזנת בין מימוש זכות המחאה לבין שמירה על בטחון הציבור. לבסוף, הנוהל קובע בצורה חד-משמעית שמעצר <u>אינו</u> כלי לניהול הפגנות, ואינו אמור לשמש כאמצעי בקרה על התנהגות ההמון. מעצר מותר רק לשם מניעת עבירה

[27] שם, ס׳ 23.
[28] שם, ס׳ 27-24.
[29] שם, ס׳ 9.
[30] שם, ס׳ 38(א).
[31] נוהל אג״מ 220.010.10 ״נוהל הטיפול המשטרתי באירועי הפרות סדר״ (28.06.2021).
[32] פקודת המשטרה, לעיל ה״ש 6, ס׳ 3.

קונקרטית, לסיכול סכנה ממשית או לצורך חקירה מבוססת, ולא כתגובה כללית לאי-סדר. הדרישה לתיעוד מלא של כל שימוש בכוח ושל כל אמצעי לפיזור הפגנה מחזקת את ההבנה שהמשטרה נדרשת לפעול בשקיפות, תחת עיקרון האחריותיות, ומאפשרת ביקורת בדיעבד על החלטות שהתקבלו בשטח.[33]

לצד הנוהל הכללי לטיפול באירועי הפרות סדר, קיים **נוהל הפעלת אמצעים מיוחדים**, המסדיר את הפעלת האמצעים המשטרתיים לפיזור מחאות. נוהל זה מפרט את הכללים לשימוש בגז מדמיע, פרשים, אמצעי פריצה ואמצעים נוספים, וקובע כי כל שימוש בכוח חייב להיות מידתי, נחוץ ומתואם למצב בשטח. הנוהל מגדיר באופן מעשי באילו סיטואציות ניתן להפעיל כל אמצעי.

נהלים אלה מהווים הוראות פנימיות מחייבות בתוך המשטרה, המשמשים אמות מידה לבחינת חוקיות פעולותיה באירועי מחאה. הם קובעים את גבולות השימוש בכוח כלפי מפגינים, ומחייבים את המשטרה לבחור באמצעי הכי פחות פוגעני, המתאפשר במסגרת הצורך המבצעי. בכך הם יוצרים מסגרת מקצועית המבהירה מתי אמצעי כוח לגיטימיים ומתי הם חורגים מהנדרש, לרבות בהקשרים רגישים של מחאות של קבוצות מיעוט.

לפי **נוהל הפעלת האמצעים באירועי הפרות סדר**, תיעוד האירוע הוא חלק מרכזי מההיערכות המבצעית. מפקד האירוע נדרש לוודא תיעוד של מהלך ההפגנה ושל כל שימוש בכוח, באמצעות מגוון אמצעים: מצלמות גוף, מצלמות תיעוד מבצעי וצילום כללי של זירת האירוע, לצד שימוש במצלמות עירוניות וציבוריות קיימות. לאחר האירוע נשמר החומר ומועבר לגורמי חקירה, מודיעין ותחקור.[34]

לצורך חיזוק עקרון האחריותיות והבקרה, **נוהל מצלמות הגוף** מחייב הפעלה של המצלמה בכל מפגש עם אדם שבו מופעלת סמכות משטרתית, בכפוף לחריגים שנקבעו.[35] בהקשר של אירועי הפרות סדר נקבע כי תיעוד אירועי סדר ציבורי ייעשה באמצעות צילום היקפי בהתאם להנחיות המשטרה לצילומים בהפגנות, אספות ותהלוכות. שוטר יפעיל את מצלמת הגוף כאשר הוא מפעיל סמכות אכיפה כלפי אדם מסוים, ובפרט בעת מעצר, עיכוב, או שימוש בכוח לצורך הרחקת אדם מהאזור. אין חובה לתעד רצף מלא של כל מהלך האירוע, אלא את נקודת הממשק שבה מופעלות סמכויות אכיפה. בנוגע לדיווח, כל שימוש בכוח או באמצעי לפיזור מפרי סדר מחייב דיווח במערכת המשטרתית. הדיווח כולל את נסיבות האירוע, סוג האמצעים שננקטו, הגורם המאשר, מידע על נפגעים ותוצאות הטיפול. הדוחות מועברים למפקדים ולגורמים הרלוונטיים, ובמקרים חריגים אף מדווחים לדרגים במחוז ובמטה הארצי.

3.5. <u>סמכויות העמדה לדין והפעלת שיקול דעת</u>

פקודת המשטרה מסמיכה את המשטרה לפתוח תיק ולנקוט באמצעי חקירה ברגע שקיים חשד לעבירה.[36] הפקודה אינה קובעת מתי קיימת חובה לפתוח תיק, אלא מעניקה שיקול דעת רחב לשוטר בשטח וליחידת החקירות, וזהו אחד ממוקדי השאלות לגבי אכיפה בררנית. הגדרת הסבירות

[33] נוהל מצלמות גוף, אשר יפורט בהמשך, מדגים את חשיבות השקיפות בהקשר זה.
[34] נוהל אג״מ 220.010.11 ״נוהל הפעלת אמצעים באירועי הפרות סדר״ (01.06.2021).
[35] נוהל אג״מ 220.003.16 ״נוהל מצלמות גוף״ (29.08.2021); למסגרת החקיקתית המהווה מקור לפרשנות הנוהל, ראו ס׳ 10א-10כד לפקודת המשטרה [נוסח חדש], תשל״א-1971.
[36] פקודת המשטרה, לעיל ה״ש 6, שם.

בהנחיה ממשיכה למעשה להעניק למשטרה אותו מרחב שיקול דעת רחב, משום שהיא קובעת מסגרת כללית וגמישה שאינה מציבה גבולות אופרטיביים ברורים על אופן הפעלת הסמכות.

חוק סדר הדין הפלילי בנוסחו המשולב מסדיר את שלב ההחלטה אם להעמיד לדין.[37] החוק מעניק לתביעה שיקול דעת לסגור תיק בעילות שונות, כגון היעדר אשמה, חוסר ראיות מספיקות או העדר עניין לציבור.[38] בהקשר של מחאות, קיימת החובה לבחון אם נסיבות העבירה מחייבות אכן העמדה לדין, או שמדובר במגע קל וחד פעמי בהפגנה שאינו ראוי להמשך הליך פלילי.[39]

הנחיית פרקליט המדינה בנושא מדיניות העמדה לדין בגין עבירות שבוצעו על רקע הפגנות או אירועי מחאה נועדה להבטיח קווים מנחים אחידים ושוויוניים באכיפה, הכוללים הבחנה בין השתתפות פאסיבית בהפגנה בלתי חוקית לבין מעשים אלימים.[40] עצם ההשתתפות בהתקהלות אסורה לא אמורה, ככלל, להביא להעמדה לדין ללא נסיבות מחמירות. כמו כן, הבחנה בין ״מגע פסיבי״ או דחיפות בלהט ההפגנה לבין תקיפה של ממש של שוטרים, כאשר רק המקרים החמורים אמורים להגיע לכתב אישום. בנוסף, קיימת החובה לשקול תמיד את ההקשר המחאתי כחלק ממבחן ״עניין לציבור״, שהוזכר בהקשר של חוק סדר הדין הפלילי.[41]

חוק חשוב בהקשר זה הוא **החוק למחיקת רישומים פליליים ומשטרתיים של יוצאי אתיופיה.**[42] החוק שנחקק בשנת 2024 נועד לתת מענה לתופעה המתמשכת של פתיחת תיקים מיותרים וייצוג יתר של יוצאי אתיופיה בעבירות הקשורות להפרות סדר ומחאות. החוק מאפשר מחיקה אוטומטית של רישומים פליליים ומשטרתיים שנפתחו נגד יוצאי אתיופיה בגין עבירות מסוג זה, ובלבד שלא הוטל בגינם עונש מאסר ושאין לאותו אדם רישומים נוספים.[43] תכלית החוק היא לתקן עיוות ארוך שנים שנוצר בשל שיטור יתר ואכיפה בררנית, ולהפחית את הפגיעה שנגרמה לאנשים שנשאו רישומים שהכבידו על חייהם האישיים והתעסוקתיים. החוק מסמן הכרה רשמית בצורך להחזיר אמון בין הקהילה לבין גורמי האכיפה, ומדגיש את המחויבות המערכתית לצמצום הפליה באכיפה.

3.6. <u>סיכום</u>

מכלול החקיקה, ההנחיות והנהלים המשטרתיים יוצר מסגרת נורמטיבית רחבה ורב-שכבתית המגדירה את גבולות האכיפה בהקשר של מחאות. מחד, היא מעניקה מקום מרכזי לזכות ההפגנה ולעקרונות היסוד של חופש הביטוי, השוויון והמידתיות; ומאידך, היא מקנה למשטרה ולפרקליטות מרחב פעולה משמעותי במצבים שבהם מתעורר חשש לפגיעה בסדר הציבורי או בביטחון. פקודת המשטרה מסמיכה את השוטר לנקוט כל אמצעי סביר למניעת עבירה ולפתיחת חקירה, חוק המעצרים מגדיר את התנאים למעצר ועיכוב, וחוק העונשין מפרט את העבירות הרלוונטיות לאירועי מחאה, מרף נמוך יחסית של התקהלות אסורה ועד עבירות אלימות נגד שוטרים. לכך מצטרפות הוראות התביעה, המבהירות מתי ראוי להעמיד לדין ומתי נכון לסגור תיק

---

[37] חוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ״ב-1982 (להלן: ״**חסד״פ**״).
[38] שם, ס׳ 62.
[39] ראוי לציין כי חוסר אחידות בשימוש בעילת ״חוסר עניין לציבור״ יכול לשקף או ליצור אכיפה בררנית בין קבוצות שונות של מפגינים.
[40] הנחיית פרקליט המדינה 2.40, לעיל ה״ש 10, שם.
[41] חסד״פ, לעיל ה״ש 37, ס׳ 62.
[42] חוק מחיקת רישומים פליליים ומשטרתיים של יוצאי אתיופיה, התשפ״ד-2024.
[43] שם, ס׳ 2.

מטעמי עניין לציבור, וכן הנהלים המבצעיים של המשטרה, שמדגישים הפעלה מדודה של כוח, בחירה באמצעי הפחות פוגעני, תיעוד מלא של פעולות הכוח והימנעות ממעצר ככלי לניהול הפגנה.

עם זאת, מכלל החקיקה עולה גם תמונה מורכבת: הסמכויות הרבות הנתונות למשטרה בשלב הראשוני - פתיחת תיק, עיכוב, מעצר ושימוש באמצעים לפיזור הפגנות, נסמכות על מנגנונים עמומים יחסית של ״סבירות״, ״אמצעי סביר״ או ״הסתברות לפגיעה ממשית״. עמימות זו מייצרת במבחן המציאות פער בין הנורמה הכתובה לבין האופן שבו סמכויות מופעלות בשטח, בעיקר כלפי קבוצות מיעוט המצויות בריבוי מגעים עם המשטרה. חקיקה ייעודית, כמו החוק למחיקת רישומים פליליים של יוצאי אתיופיה, מעידה על ההכרה המערכתית בבעיות שיטור יתר ואכיפה בררנית.

לכן, פרק זה מציב את התשתית הנורמטיבית שעליה נבחן בפרק הבא את יישום הדין בפסיקה: כיצד בתי המשפט מפרשים את גבולות הסמכות, כיצד הם מבקרים את הפעלת שיקול הדעת בשטח, ועד כמה הפסיקה מצליחה לצמצם פערים בין הזכות החוקתית להפגין לבין האופן שבו היא נאכפת בפועל, במיוחד ביחס למחאות של קבוצות מיעוט.

4. סקירת פסיקה

בפרק זה נסקור את האופן שבו הפסיקה בישראל עיצבה את גבולות הכוח של גורמי האכיפה בעת התמודדות עם הפגנות ומחאות, תוך בחינת האיזון שנקבע בין זכויות יסוד חוקתיות לבין צורכי ביטחון הציבור והסדר הציבורי. לאורך השנים, התוותה הפסיקה קווים מנחים להפעלת הסמכויות על ידי המשטרה המיועדים ליצור איזון נכון בהתנגשות שבין חופש הביטוי וחופש ההפגנה, ובין ביטחון הציבור ושלומו והצורך בשמירה על הסדר הציבורי מזה. כך נפסק כי בהפעלת סמכויותיה, נדרשת המשטרה לנהוג בהגינות ובסבירות.[44] היא רשאית להגביל את הזכות להפגין רק כאשר מתקיימת וודאות קרובה לפגיעה קשה ורצינית בסדר הציבורי או בשלום הציבור, ורק במידה הנדרשת על מנת למנוע פגיעה כאמור.[45] עוד נפסק כי על המשטרה לכבד את הזכות להפגין, ולא זו בלבד שאין היא רשאית להגביל אותה שלא לצורך, היא מחויבת לסייע במימושה.[46]

המשטרה היא זו שאמונה על שמירת ביטחונם הגופני והרכושי של תושבי המדינה, ועליה לאכוף את שלטון החוק. היא אינה זכאית לחסינות בגין נזקים שגורמים פעולות או מחדלים רשלניים שלה. לכן, נדרש מאנשי המשטרה להפעיל את סמכויותיה בתבונה ולהשתמש בכוחות הנתונים להם במיומנות וסבירות ולנקוט באמצעי זהירות, המתחייבים בנסיבות המקרה, כפי שאדם סביר וכשיר לאותו ענייו היה נוקט, על מנת שלא לגרום נזק מעבר לנדרש. בהתאם, העילות הנזיקיות הקמות בעקבות התנהגות רשלנית, באות כתמריץ נוסף להתנהגות באופן נורמטיבי וסביר.[47]

בע״א (ירושלים) **נידם נ׳ בן גביר** קבע בית המשפט המחוזי כי כאשר פעולות עיכוב מפגינים נעשות בניגוד לחוק ואף ברשלנות, יש מקום להטיל על השוטרים אחריות בנזיקין, ולקבוע פיצויים על הפגיעה שנגרמה למפגינים כתוצאה מהעיכוב. זאת, במטרה להכווין את התנהגותה של המשטרה לשם הבטחת זכויות חוקתיות כגון חופש ביטוי, התקהלות והפגנה, הנפגעות כאשר פעולת העיכוב יוצרת עובדה מוגמרת המונעת מאדם את זכותו להתאסף ולהביע דעה בפומבי.[48]

בנוסף, כאשר בוצע מעצר ללא הגשת כתב אישום ובית המשפט סבור שלא קיים יסוד להאשמה, או אף כאשר רואה לנגד עיניו נסיבות אחרות המצדיקות זאת, יכול הוא לפסוק פיצויים מאוצר המדינה.[49] זאת, בהתאם לסעיף 38 לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים).[50]

4.1 עקרון השוויון בפסיקה

בחוק הישראלי אמנם אין סעיף מפורש הקובע את עקרון השוויון, אך הפסיקה הכירה בעקרון זה כנשמת אפו של המשאב החוקתי כולו. עקרון השוויון הוא אחד מהעקרונות הבסיסיים ביותר של מדינת ישראל, והזכות לשוויון היא מהחשובות שבזכויות האדם.[51] פירושו של עקרון השוויון הוא החלת שוויון בפני החוק והחלת יחס ניטרלי של החוק כלפי כל בני האדם חרף שונותם העובדתית.

---

[44] בג״ץ 148/79 **צבי סער נ׳ שר הפנים והמשטרה**, פ״ד לד(2) 169, 179-178 (1979).
[45] בג״ץ 4712/96 **סיעת מרצ נ׳ מפקד מחוז ירושלים, משטרת ישראל**, פ״ד נ(2) 822, 829 (1996).
[46] בג״ץ 2557/05 **מטה הרוב נ׳ משטרת ישראל**, פ״ד סב(1) 200, 218-215 (2006).
[47] ע״א 1678/01 **מדינת ישראל נ׳ וייס**, פ״ד ח(5), 167, 182-181 (2004).
[48] ע״א 2542-08 **נידם נ׳ בן גביר** (נבו 26.4.2009).
[49] ת״פ 228-09 **מ.י. לשכת תביעות מרחב נגב נ׳ צורף** (נבו 31.10.2010); מ״י 13264-02-11 **מדינת ישראל נ׳ בנינגה** (נבו 10.4.2011).
[50] ס׳ 80 לחוק העונשין, לעיל ה״ש 12; ס׳ 38 לחסד״פ מעצרים, לעיל ה״ש 3; לפירוט הסעיפים, ראו פרק סקירת חקיקה.
[51] בג״ץ 98/69 **ברגמן נ׳ שר האוצר**, כג(1) 693, 698 (1969).

עיקרון זה אין פירושו דין אחד לכול, אלא הצדקת הבחנה בין בני אדם על פי טיב העניין ומהותו, רק כאשר קיימים טעמים ענייניים המצדיקים שוני. אפליה תתקיים כאשר הדין השונה בין אנשים מבוסס על טעמים שאינם מצדיקים הבחנה כזאת.[52]

הפסיקה מגדירה את הפגיעה בשוויון כאחת מן הפגיעות החמורות שיתכנו באדם ובזכויות האדם.[53] זאת בייחוד כאשר מדובר בהפליה על בסיס השתייכותו של אדם לקבוצה מסוימת, בין היתר בשל הגזע אליו הוא משתייך. הפליה כזו נושאת מסר של דחייה כלפי מאפיין הטבוע בזהותו של אדם, ומשכך פוגעת בכבודו.[54] ביסודה של הפליה מחמת גזע עומד ייחוס נחות למופלה, מעמד שהוא פועל יוצא ממהותו הנחותה כביכול ובכך טמונה השפלה עמוקה לקורבן ההפליה.[55]

בתוך כך, על מנת להגדיר הפליה, די להראות כי התוצאה בפועל היא מפלה. אין צורך להוכיח כי מאחורי הנורמה עמדה כוונת אפליה מצד הרשות. המשמעות היא שגם נורמה שנוצרה ללא מניע מפלה, אך יישומה בפועל גורר תוצאה בלתי־שוויונית, עשויה להיפסל בשל ההפליה התוצאתית הדבקה בה. השאלה המרכזית אינה מה הייתה כוונת הרשות, אלא מהי התוצאה המצטברת הנראית במציאות החברתית.[56]

בבחינת הנתונים בפועל של אכיפת החוק בשנים האחרונות עולה כי תוצאות האכיפה מצביעות על פערים מהותיים בין קבוצות האוכלוסייה. פער זה מתחדד בבחינות עבירות מגע עם שוטרים (תקיפת שוטר והכשלתו, תקיפת שוטר בנסיבות מחמירות והכשלת שוטר). עבירות אלה אופייניות באירועים של הפרות סדר, הפגנות ומחאות. נמצא שכ-11% מהמעצרים הללו מיוחסים לבני העדה האתיופית. מדובר ביחס של פי חמישה מיחסים באוכלוסייה, שעומד על כ-1.8%.[57] בהתחשב בעובדה שבמהלך השנים הללו התקיימו הפגנות רחבות בקרב האוכלוסייה הכללית בנושאים שונים (מערכות בחירות, הרפורמה המשפטית, מלחמה), נראה כי נתוני המעצר של האוכלוסייה האתיופית, מצביעים על ייצוג יתר משמעותי שעשוי לשקף הפליה תוצאתית.

מנגד, הפסיקה מציגה כי לא כל פגיעה בשוויון בהכרח אינה ראויה. בבג״ץ 4797/07 **האגודה לזכויות האזרח נ׳ רשות שדות התעופה** לדוגמה,[58] בית המשפט דן בשאלת חוקיות נהלי הבידוק הביטחוני של אזרחים ישראלים בנמלי התעופה בישראל. טענתה העיקרית של העותרת היא כי הבדיקות שעוברים אזרחי המדינה הערבים מחמירות יותר, בדרך כלל, מאלה שעוברים אזרחי המדינה היהודים. בית המשפט מכיר בכך שמציאת האיזון הראוי בין הצורך בביטחון בתעופה ובתפקוד סביר, לבין שמירה אל זכויות הפרט, היא משימה קשה אשר עשויה לגרור פגיעה בשוויון.[59] המסקנה האפשרית היא שאכיפה מוגברת כנגד מיעוטים במקרים מסוימים עשויה להיות מוצדקת, אם ימצאו בה את האיזון הראוי לשמירה על ביטחון הציבור.

---

[52] בג״ץ 721/94 **אל-על נתיבי אויר לישראל בע״מ נ׳ דנילוביץ׳**, מח(5) 749 (1994).
[53] בג״ץ 4541/94 **מילר נ׳ שר הביטחון**, מט(4) 94, 132 (1995).
[54] רע״א 8821/09 **פרוז׳נסקי נ חברת לילה טוב הפקות בע״מ**, פס׳ 24 לפסק הדין של השופט דנציגר (נבו 16.11.2011); בג״ץ 2671/98 **שדולת הנשים בישראל נ׳ שר העבודה והרווחה**, פ״ד נב(3) 630, 659-658 (1998).
[55] **ברגמן נ׳ שר האוצר**, לעיל ה״ש 51.
[56] בג״ץ 11163/03 **ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ׳ ראש ממשלת ישראל**, סא(1) 1, 20-19 (2006).
[57] הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה **האוכלוסייה ממוצא אתיופי בישראל - לקט נתונים לרגל חג הסיגד** (2024).
[58] בג״ץ 4797/07 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ׳ רשות שדות התעופה** (נבו 10.3.2015).
[59] שם, בפס׳ 13 לפסק הדין של הנשיא גרוניס.

4.2. <u>אכיפה בררנית בפסיקה</u>

בבג״ץ 6396/96 זקין נ׳ ראש עיריית באר שבע, השופט זמיר מגדיר אכיפה בררנית ומבחין בינה לבין אכיפה חלקית:[60] בעוד שאכיפה מלאה של כל דין אינה אפשרית מבחינה מעשית, **אכיפה חלקית** או מדגמית היא לגיטימית, כל עוד היא מבוססת על שיקולים ענייניים ומכוונת לתכלית ראויה, כגון סדרי עדיפויות הנובעים ממגבלות משאבים או מהערכת חומרת העבירות. לשם כך רשאית הרשות לקבוע מדיניות אכיפה ואף להגדיר אותה בהנחיות כתובות, ובלבד שהמדיניות עומדת במבחני המנהל התקין: מטרה כשרה, שיקולים ענייניים, סבירות ושוויון.

לעומת זאת, **אכיפה בררנית** מתקיימת כאשר הרשות מפעילה את סמכותה באופן מפלה בין בני אדם או מצבים דומים, מתוך שיקול זר, מטרה פסולה או שרירות. השופט זמיר מגדיר זאת **כהפרת עקרון השוויון בפני החוק** וקובע כי די בכך שהשיקול הזר היה השיקול הדומיננטי בהחלטה כדי לפסול את האכיפה. דוגמאות לכך הן אכיפה על בסיס דת, מין, לאום, עוינות אישית או יריבות פוליטית. לדבריו, אכיפה כזו היא הרסנית לשלטון החוק, מקוממת מבחינת הצדק ומסכנת את מערכת המשפט.

כמו כן, החלטה על אכיפה או על העמדה לדין היא **החלטה מנהלית** הכפופה לעקרונות המשפט המנהלי, ובהם חובת פעולה לתכלית החוק ועל בסיס שיקולים ענייניים בלבד. רשות המבקשת לאכוף את החוק נהנית מחזקת החוקיות, אך אם האזרח מציג ראיות שלכאורה מעידות על אפליה, החזקה מתערערת והנטל עובר אל הרשות להראות כי החלטתה נבעה משיקולים ענייניים. כישלון בהוכחת ענייניות זו יוביל לפסילת ההחלטה או למתן סעד שונה בהתאם לנסיבות. כלומר, ככל ואזרח יציג ראיות לאכיפה מוגברת וברנית כלפיו ללא שום הצדקה בעת הפגנה, תצטרך המשטרה להציג את השיקולים אשר הובילו לעצירתו והצדקתם כשיקולים ענייניים.

בבש״פ 7148/12 כנאנה נ׳ מדינת ישראל, הכיר בית המשפט באפשרות להעלות טענת אכיפה ברנית גם במסגרת הליכי מעצר עד תום ההליכים. השופטת ברק-ארז הבחינה בין מצבים בהם ההפליה מתקיימת באופן נקודתי רק בשלב המעצר (כאשר נאשמים דומים אינם נעצרים), לבין מצבים בהם היא נגזרת מעצם ההחלטה המפלה להגיש כתב אישום מלכתחילה.

עם זאת, נקבע שנטל ההוכחה מוטל על הנאשם, כך שלא די בהצגת שוני באכיפה או מקרים דומים שלא נאכפו, אלא יש להוכיח שההבחנה יסודה בשרירות או בשיקולים זרים. המצב מתאפשר נוכח שיקול הדעת הרחב המסור לרשויות התביעה בקביעת סדרי עדיפויות באכיפת הדין הפלילי.[61]

בבג״ץ 5936/23 וסרלאוף נ׳ היועצת המשפטית לממשלה,[62] נדונה בקשתם של חברי כנסת להורות ליועצת המשפטית לממשלה להגיש כתבי אישום ולהפעיל אכיפה אזרחית נגד מפגינים החוסמים את הכביש במסגרת המחאות נגד הרפורמה המשפטית שיזם שר המשפטים, יריב לוין. לחילופין, ביקשו העותרים כי מדיניות ההעמדה לדין במחאות קודמות (מחאות שהונהגו בידי האוכלוסייה החרדית, מחאות כנגד תוכנית ההתנתקות, מחאות נגד הסכמי אוסלו) תוכרז כ״שגויה ומחמירה מדי״, במטרה ליצור אמת מידה שוויונית אל מול כל ציבור ומגזר שהוא.

---

[60] בג״ץ 6396/96 **זקין נ׳ ראש עיריית באר שבע**, נג(3) 289, פס׳ 18-16 לפסק הדין של השופט זמיר (1999).
[61] בש״פ 7148/12 **כנאנה נ׳ מדינת ישראל**, (נבו 14.10.2012).
[62] בג״ץ 5936/23 **וסרלאוף נ׳ היועצת המשפטית לממשלה** (נבו 30.5.2024).

בית המשפט העליון דחה את העתירה על הסף וקבע כי מדובר בעתירה בלתי קונקרטית, שמטרתה לקדם נרטיב של ״אכיפה בררנית״. רק מקום בו מתקיימת ודאות קרובה לפגיעה קשה בסדר הציבורי או בשלום הציבור ניתן יהיה להגביל את הזכות להפגין, שהינה זכות יסוד חוקתית. מימושה האפקטיבי של הזכות להפגין טומן בחובו גם מידה מסוימת של פגיעה בשגרת החיים ובסדר הציבורי התקין, ופגיעה זו היא חלק אינהרנטי במימוש הזכות. בנוסף, הודגש כי כתב אישום יוגש רק מקום בו קיים סיכוי סביר להרשעה, ומשעסקינן בעבירות הנוגעות לזכות להפגין, רק נגד חשודים שקיימות ראיות פרטניות לביצוע עבירות על ידם.[63]

במקרה דנן, נקבע כי ההשוואה למחאות העבר חסרת בסיס, שכן מדיניות האכיפה משתנה לפי נסיבות הזמן והאירועים. בית המשפט הדגיש בפסיקתו את שיקול הדעת הרחב והעצמאי של רשויות האכיפה, ובייחוד את החשיבות בהימנעות מהתערבות פוליטית בהחלטות תביעה בזמן מחאה נגד הממשלה. האכיפה מתבצעת בהתאם להנחיות היועצת המשפטית לממשלה ופרקליט המדינה, המורות על זהירות באכיפה כדי לא לפגוע בזכות להפגין.

4.1. <u>סיכום</u>

באיזון שבין חופש המחאה לסמכויות המשטרה, הובהר שהגבלת הפגנה תעשה רק בהתקיים ודאות קרובה לפגיעה בסדר הציבורי, תוך הטלת אחריות נזיקית על המשטרה במקרי רשלנות. עוד מודגש עקרון השוויון והאיסור על אכיפה בררנית ומפלה (בין אם מכוונה ובין אם מתוצאה), תוך הבחנה ברורה בינה לבין אכיפה חלקית לגיטימית הנובעת מאילוצי משאבים. לבסוף, הפסיקה מגנה על עצמאות שיקול הדעת התביעתי ונמנעת מהתערבות גורפת, תוך קביעה שהפרעה מסוימת לשגרת החיים היא חלק בלתי נפרד ומוגן במימוש הזכות להפגין.

[63] שם, בפס׳ 7 לפסק הדין של השופט עמית.

5. סקירת ספרות

הקשר בין המשטרה לקבוצות מיעוט בחברות דמוקרטיות נמצא במוקד העניין המחקרי מזה עשורים. הספרות מצביעה על דפוס חוזר של יחסים מתוחים, מגע שלילי, אמון נמוך ושיעורי אכיפה בלתי פרופורציונליים בקרב קבוצות מיעוט. אותם דפוסים משפיעים באופן ישיר על התנהלות רשויות האכיפה בהפגנות של אותם מיעוטים, ובעלי השפעה עקיפה ואפקט מצנן על התנהלות אותם מיעוטים בחברה הדמוקרטית ומימוש זכותם להפגין.

בפרק זה נסקור את עיקרי הממצאים האמפיריים והפוזיטיביים בנוגע לשיטור של קבוצות מיעוט, בדגש על יוצאי אתיופיה והאוכלוסייה הערבית בישראל, כחלק מהבנת מדיניות האכיפה הקיימת, השפעותיה על המיעוט והאתגרים בשינויה.

5.1 יחסי משטרה ומיעוטים בישראל: שיטור יתר וייצוג יתר

מחקרים רבים מצביעים על כך שקבוצות מיעוט בישראל חוות את המשטרה כגוף שאינו ניטרלי. מחקרי שטח מראים כי שיעורי האמון במשטרה נמוכים במיוחד בקרב החברה הערבית ובקרב יוצאי אתיופיה, וכי מיעוטים מרבים לדווח על תחושת יחס מפלה, שימוש בכוח שלא לצורך, ותפיסה שהמשטרה משרתת את אינטרס קבוצת הרוב ולא את כלל האוכלוסייה.[64]

בסקרים שונים נמצא כי מיעוטים נוטים לפרש מגע עם המשטרה באופן שלילי ומרגישים שהם נתונים ל״שיטור יתר״ בהשוואה לאוכלוסייה היהודית הכללית.[65] אחוזים גבוהים מבני הקהילה האתיופיות אף העידו כי לתחושתם יחס המשטרה אליהם הוא גזעני.[66] תחושות אלה מחוללות מעגל של חוסר אמון: ככל שהמשטרה תופסת את הקהילה כמוקד סיכון, כך היא מפעילה כלפיה אכיפה נוקשה יותר, וככל שהקהילה חווה זאת – אמונה במשטרה מתדרדר.

יש לציין שלא מדובר על נתונים סובייקטיביים-רגשיים בלבד. מחקרים אמפיריים מראים שמיעוטים שונים בישראל זוכים ל״ייצוג יתר״ בין חשודי ועצורי המשטרה. כך למשל, בין השנים 2019-2023, שיעור החשודים מקרב יוצאי אתיופיה היה גדול כמעט פי ארבעה משיעור הקהילה באוכלוסייה היהודית הכללית.[67] היחס החריג של רשויות האכיפה לא נשאר רק בגדר חשד: בשנת 2015 היה אחוז כתבי האישום נגד אזרחים יוצאי אתיופיה גדול פי שניים משיעורם באוכלוסייה, ופי ארבעה כאשר דובר בקטינים.[68]

הנתונים מציגים תמונה עגומה: לא מדובר בגזענות שנמצאת בשוליים של רשויות האכיפה, אלא בתופעה מערכתית המאפיינת את התנהלותן. נראה כי מחאות הקהילה אינן פורצות בעקבות אירוע בודד, אלא נובעות מצבר מתמשך של חוויות אפליה ותוצאות אכיפה לא שוויוניות. תופעה זו

---

[64] Badi Hasisi and Ronald Weitzer, *Police Relations with Arabs and Jews in Israel*, THE BRITISH JOURNAL OF CRIMINOLOGY vol. 47(5), 728 (2007); נורית יכימוביץ-כהן **סוגיות הקשורות בשיטור יתר ושימוש משטרתי בכוח כלפי קבוצות אוכלוסייה מסוימות**, 7 (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2025) (להלן: ״**יכימוביץ-כהן, שיטור יתר**״).

[65] גיא בן פורת ופני יובל ״אפקט צבע העור: המשטרה ויוצאי אתיופיה״ **עיונים בתולדות בתה ישראל** כרך ב׳ 183, 188 (שמחה גתהון ותמר גרדן עורכות תשפ״ה).

[66] יכימוביץ-כהן, **שיטור יתר**, לעיל ה״ש 65, בעמ׳ 16.

[67] נורית יכימוביץ-כהן **נתוני אכיפה כלפי יוצאי אתיופיה בשנים 2019-2023** (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2024).

[68] הצוות למיגור הגזענות נגד יוצאי אתיופיה, **דו״ח מסכם**, 26 (2016) (להלן: **דו״ח פלמור**).

מאפיינת "גזענות מוסדית":[69] דפוס שבו המדיניות, הנהלים והתרבות הארגונית מייצרים בפועל תוצאה מפלה, גם בהיעדר כוונה מפורשת - לעיתים דרך יישום לא שוויוני של נהלי פיזור הפגנות, ולעיתים מתוך רצף של אירועים המעיד על הטיה מבנית עמוקה במערכת. על רקע זה פעלה ועדת פלמור בשנת 2016, וגיבשה מערך המלצות רחב למיגור גזענות במרחב הציבורי: החל מצעדים פרקטיים המבקשים להגדיל את השתלבותם של יוצאי אתיופיה בשירות הציבורי,[70] וכלה בתוכניות חינוכיות-תרבותיות לשינוי נורמות, "הנכחה חיובית" וחיזוק מודעות מוסדית לתופעת ההטיות הסמויות.[71]

5.2. <u>משילות נמוכה ושיטור בקהילות מיעוט</u>

מחקרים המתמקדים בשיטור בחברות שסועות בישראל מראים כי בקרב חלק מקבוצות המיעוט מתקיים מצב של "משילות נמוכה": הקהילה אינה רואה במשטרה כתובת לגיטימית לפתרון בעיות אזרחיות, ולעיתים אף פונה למנגנונים קהילתיים חלופיים.[72] מצב זה מוביל לפער עמוק בין המשטרה לבין הקהילה, ולהתלקחות פוטנציאלית במצבי קיצון, בין היתר במחאות.

ככלל, המשטרה פועלת בסביבה מורכבת שבה היא נושאת שני תפקידים מקבילים: שיטור אזרחי רגיל, ושיטור ביטחוני מדיני. דואליות זו יוצרת מתחים, שכן כל פעולה משטרתית נתפסת על ידי מיעוטים כהמשך של שיטור ביטחוני, גם כאשר כוונת המשטרה היא לשרת את הציבור. המחקרים מצביעים על כך שבמצב כזה אירועי מחאה הופכים לרגישים במיוחד, והסיכוי להסלמה גבוה.

דוחות ציבוריים מרכזיים בישראל, לרבות דוח ועדת אור וממצאי מבקר המדינה, מראים כי במפגש בין המשטרה לבין מיעוטים קיימת נטייה להפעיל כוח מוקדם ולנקוט צעדים שאינם תואמים את רמת האיום בפועל. המסקנה החוזרת היא כי ללא אמון בסיסי משילות המשטרה נפגעת, והמחאה הופכת לזירה של עימות במקום לזירה של ביטוי דמוקרטי.[73] ישראל היא לא המדינה היחידה שבה נראית ההשפעה השלילית של יחסי משטרה-מיעוט שליליים. דוח מיוחד של האו"ם סקר את יחסי רשויות האכיפה עם מיעוטים יוצאי אפריקה ב-15 מדינות. המסקנה העולה מכולם היא ששיטור יתר ופרופיילינג מביאים בסופו של דבר לאמון נמוך ויצירת חברות שדווקא אינן משוטרות בעת הצורך.[74] דוחות שנתיים של ארגוני זכויות בישראל מוסיפים כי באופן עקבי, בהפגנות המתקיימות בקרב קבוצות מיעוט מופעלות טכניקות שיטור ותגובה שלא בהכרח מיישמות את רמת הסבירות והמידתיות הנדרשת, במיוחד בהשוואה לאירועים דומים בקרב האוכלוסייה הכללית.[75]

5.3. <u>שיטור יתר במחאות מיעוטים והשפעתו על חופש הביטוי וההפגנה</u>

---

[69] שם, בעמ' 42.
[70] שם, בעמ' 101.
[71] שם, בעמ' 109, 120.
[72] באדי חסייסי ויעל ליטמנוביץ' "משילות ויעילות בשיטור מעוטים בחברות שסועות" **משפט, חברה ותרבות** ד (2010).
[73] האגודה לזכויות האזרח בישראל, **דו"ח זכויות האדם בישראל** (2022).
[74] **Preventing and countering racial profiling of people of African descent: Good practices and challenges**, p. 10 (2019) https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/2019/12/preventracialprofiling-en.pdf.
[75] באדי חסייסי **שותפות ודיווחיות ביחסים בין משטרת ישראל לבין החברה הערבית**, עמ' 21 (2014) (להלן: "**שותפות ודיווחיות ביחסים בין משטרת ישראל לבין החברה הערבית**").

בעשור האחרון התקיימו במדינה מספר גלי מחאה משמעותיים של קהילת יוצאי אתיופיה. מאחורי רוב המחאות עמד אירוע מחולל, בדרך כלל מפגן שיטור יתר או אלימות שהביא להתלקחות. על רקע האמור לעיל, המפגש של הקהילה עם המשטרה בזמן המחאה הופך למורכב מתמיד, ומביא איתו תגובה משטרתית של שימוש באמצעים לפיזור הפגנות, מעצרים, פתיחת תיקים פליליים והגשת כתבי אישום.

מחקרי עומק בקרב צעירי הקהילה האתיופית מתארים חוויות של תיוג קבוצתי, ניטור מוגבר, עיכובים תכופים, ומגעים שנתפסים כבלתי מכבדים.[76] החוויה המצטברת היא שלפיה המשטרה אינה רואה ביציאה להפגנה מימוש של זכות אזרחית, אלא פעולה שיש לפקח עליה באופן צמוד. תפיסה זו מובילה לתחושת עוינות, פחד וחוסר אמון - המהווים קרקע פורייה להתלקחות.[77] במקביל, מסמכי מדיניות של ארגוני זכויות מצביעים על כך שבמחאות של יוצאי אתיופיה נעשה שימוש רחב באמצעים לפיזור הפגנות, בהזרמת כוחות גדולים עוד לפני פרוץ אירועים אלימים, ובקביעת תנאים מגבילים לקיום ההפגנות. פעולות אלו יוצרות מסר מרומז שלפיו המחאה אינה לגיטימית, ומעלות את הסיכון שהאירוע יתדרדר.[78] בנוסף, במקרים רבים דווח על עצורים אתיופים שמוחזקים בתנאים שאינם ראויים, ושבעת המעצר הופעלה נגדם אלימות ממשית.[79]

מבט על האוכלוסייה הכללית מגלה כי במחאות האזרחיות של שלוש השנים האחרונות השתתפו עשרות אלפי אזרחים, ואחוז המעצרים נמוך בהרבה מאשר במחאות בלעדיות של בני מיעוטים. עם זאת, נכון לחודש יולי 2024 בוצעו 1,602 מעצרים בהפגנות שונות (עדיין אחוז קטן ביחס למספר המפגינים הכולל), אך רק 0.8% מתוכם הועמדו לדין והוגש נגדם כתב אישום.[80] הנתונים מעלים כי מעצרי שווא קיימים גם ביחס למי שאינם בני מיעוט אתני, אבל מדיניות מעצרים מחמירה יכולה להזיק באותה מידה לחופש הביטוי והמחאה.

מחקרים וסקירות משפטיות מדגישים שהיעדר מדיניות סדורה מוביל לאכיפה שאינה אחידה, ולפעמים גם מפלה.[81] בהיעדר בקרה חיצונית, פעולות השיטור במחאות של קבוצות מיעוט עלולות לייצר עברות פליליות שאינן משקפות בהכרח מסוכנות ממשית, אלא דפוס של שיטור יתר.

פעמים רבות אירועי מחאה אזרחית מקבלים יחס של אירוע בטחוני, דבר שמתבטא בין היתר בסוג וברמת הכוח שמופעלים על מנת לשמור על הסדר הציבורי. למשל, שימוש בשוטרי מג״ב שלעתים נתפסים ככוח צבאי, דבר שהופך את המחאה (ולפעמים אף את האירוע היומיומי) מאתגר לסדר הציבורי לאתגר בטחוני של ממש.[82] נקודת הקיצון ביחסי המשטרה והמיעוט הערבי נרשמה בשנת 2000, כאשר בחודש אוקטובר במהלך גל הפגנות נהרגו 13 מפגינים ערבים.[83]

---

[76] דו״ח פלמור, לעיל ה״ש 68, בעמ׳ 26.
[77] יכימוביץ-כהן, **שיטור יתר**, לעיל ה״ש 65.
[78] **שותפות ודיווחיות ביחסים בין משטרת ישראל לבין החברה הערבית**, לעיל ה״ש 77, שם.
[79] דו״ח פלמור, לעיל ה״ש 69, בעמ׳ 23.
[80] עמיר קורץ ״1,602 מפגינים נעצרו מ־2023, אך רק שבעה כתבי אישום הוגשו״ **כלכליסט** (04.07.2024) https://www.calcalist.co.il/local_news/article/hkhty7mdr.
[81] נירה שלו **מדריך משפטי להגנה על חופש המחאה**, עמ׳ 8 (2013).
[82] שם, בעמ׳ 279.
[83] Guy Ben-Porat, Fany Yuval and Shlomo Mizrahi, *The Challenge of Diversity Management: Police Reform and the Arab Minority in Israel*, POLICY SCI. vol. 45(3) 243, 248 (2007).

5.4. מסגרות תאורטיות ודו״חות בינלאומיים על פרופיילינג ואכיפה מפלה

דו״ח האו״ם משנת 2019, העוסק במניעת פרופיילינג גזעי כלפי אנשים ממוצא אפריקאי, מגדיר פרופיילינג כפעולה משטרתית הנשענת על הכללות המבוססות על גזע, צבע או מוצא - במקום על ראיות או התנהגות אינדיבידואלית.[84] הדו״ח מצביע על השלכות רחבות: פגיעה באמון הציבור, ירידה בנכונות לשתף פעולה עם רשויות האכיפה, ויצירת סטריאוטיפים המגבילים הזדמנויות חברתיות וכלכליות. לצד האבחון, הוא מציע שורה של המלצות: הדו״ח מציע גם מספר המלצות למאבק בשיטור מפלה:

1. יש לוודא איסורים רשמיים ומפורשים נגד פרופיילינג גזעי באמצעות **חוקים, קודי אתיקה ונהלי הפעלה רגילים.** הנחיות אלו (כגון בהולנד ובאנגליה וויילס) קובעות כי חשד סביר לא יכול להתבסס על גורמים אישיים כמו גזע, דת או הכללות סטריאוטיפיות.

2. **הכשרה ממוקדת וגיוון:** יש לפתח תוכניות הכשרה ממוקדות המעלות את מודעות השוטרים להטיות חברתיות. בנוסף יש לפתח אסטרטגיות גיוס ושימור של כוח אדם **מגוון** המשקף את האוכלוסיות שבהן הם משרתים.

3. **איסוף נתונים מוגבר:** יש להגביר את המאמצים לאיסוף נתונים על פעולות אכיפת חוק רלוונטיות (כגון בדיקות זהות ועצירות תנועה), המפורטים לפי זהות גזעית ואתנית. זאת על מנת לנטר את התנהגות גורמי האכיפה ובכך ולשפר את האחריותיות הפנימית.

4. **שיתוף פעולה עם הקהילה:** יש להגדיל את ההזדמנויות לדיאלוג של גורמי שלטון שונים עם מנהיגים ודמויות מפתח בקהילות אשר נחשבות מופלות, זאת על מנת לשפר את יחסי המשטרה-קהילה, מחד על מנת להגביר אמון בקרב הקהילה ולהפחית דפוסי פרופיילינג מנגד.

בספרות הסוציולוגית מוצעות מספר תיאוריות המסבירות פערים באכיפת החוק.[85] תאוריה אחת היא תיאוריית קהילות הרוב–מיעוט (Majority-Minority Communities), שגורסת כי רמות פשיעה גבוהות באזורים מוחלשים מובילות לנוכחות משטרתית מוגברת ולסיכון גבוה יותר לתוצאות קטלניות. תיאוריית הקונפליקט (Conflict Theory of Law) מדגישה כי אכיפת החוק משמרת יחסי כוח חברתיים, ולכן מופעלת באופן מחמיר יותר כלפי קבוצות מודרות.

5.5. סיכום

הספרות המחקרית מצביעה על תמונה עקבית: קיימים פערים מהותיים בשיטור של קבוצות מיעוט בישראל. כשמדובר על מחאות, היחסים המתוחים מגיעים לנקודת רתיחה. יחסי חוסר אמון, משילות נמוכה, שיטור יתר ותיוג קבוצתי יוצרים כר פורה להחרפת עימותים בעת מחאות. הספרות התאורטית והדו״חות הבינלאומיים מוסיפים נדבך חשוב להבנת התופעה, ומצביעים על תפקידו של פרופיילינג גזעי ואתני בעיצוב דפוסי אכיפה. פרופיילינג, כהישענות על הכללות ולא על הערכה אינדיבידואלית של התנהגות, פוגע באמון הציבורי ומעמיק את הניכור בין המשטרה למיעוטים,

[84] U.N. Secretary-General, *Preventing and Countering Racial Profiling of People of African Descent: Good Practices and Challenges*, U.N. Doc. A/73/354 (2019), https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/2019/12/preventracialprofiling-en.pdf.

[85] Zare Hossein, *Disparities in policing from theory to practice,* Am J Public Health. 2024; 114(4): 384-386 (2024).

במיוחד בעת מחאות. מכלול ממצאים אלה מלמדים כי נדרשת מדיניות סדורה, שקופה ומבוססת קריטריונים, לצד חיזוק הוגנות פרוצדורלית ושיתוף הציבור כבסיס לשיפור היחסים ולמימוש שוויוני של זכות המחאה.

6. סקירת דין משווה

בפרק זה נציג סקירה משווה של המסגרות החוקיות, הפסיקה ומנגנוני הפיקוח בארצות הברית, בריטניה וקנדה בכל הנוגע למפגש שבין המשטרה לבין בני מיעוטים בדגש על אכיפה בררנית. נבחן את המפגש הזה הן בהקשר של הפגנות והן במפגשים יומיומיים. באמצעות בחינה כוללת של מודלים חוקתיים שונים, דיני מעצר ופסיקה מכוננת, לצד יוזמות מדיניות ופרקטיקות שיטור, נחשפות המגמות המרכזיות המעצבות את האופן שבו מדינות דמוקרטיות מתמודדות עם פרופיילינג, אכיפה בררנית ושימוש בכוח כלפי קבוצות מוחלשות. המבט ההשוואתי מאפשר תחילה לראות כיצד מסגרת חוקתית או חוקית שונה יכולה להשפיע באופן כללי על עיצוב המדיניות בנושא. בשלב השני היא מעניקה הכרות עם מנגנונים שונים שפותחו על מנת להתמודד עם הבעיה באופן יותר ספציפי. דרך המדיניות הכללית ובעיקר דרך דרכי ההתמודדות, הפרק מספק השראה לגיבוש כלים משפטיים ועיצוב מדיניות שיכולים להנחות גם את הדיון בישראל.

6.1. ארצות הברית

החוקה האמריקאית מעניקה מסגרת נורמטיבית רחבה להגנה על זכויות המפגינים: התיקון הראשון מבטיח את חופש הביטוי וההתכנסות. זהו הבסיס החוקתי המרכזי שמגן על הפגנות, אך זכות זו אינה מוחלטת – כמו בישראל, גם את הזכות הזו ניתן להגביל, למשל במקרים בהם צריך לשמור על ביטחון הציבור, שמירה על הסדר, ועוד.[86] התיקון ה-14 לחוקה האמריקאית מסדיר את החובה של המדינה לנהוג בשוויון כלפי כל האזרחים ומגן עליהם מפני יחס מפלה. התיקון כולל את החובה של המדינה לאפשר לאזרחים הליך הוגן ואת חובתה לנהוג כלפיהם בשוויון.[87] בנוסף, גם התיקון הרביעי מגן מפני חיפושים ועצירות בלתי סבירות.[88] תיקון זה הצמיח מושג משפטי בארצות הברית – Objective standard, מושג ייחודי בדיני אכיפת החוק. בפירושו, הפסיקה קבעה מבחן שיפוטי הבודק את סבירות פעולות השוטר או הרשות מנקודת מבטו של השוטר סביר באותן נסיבות.

בתי המשפט קבעו לאורך השנים קו עקבי: למשטרה אין סמכות לפגוע בזכויות חוקתיות של מפגינים, ומעצר חייב להתבסס על עילה סבירה וללא אפליה. בתי המשפט בארצות הברית מזהירים באופן חוזר ונשנה מול אכיפה בררנית, בקביעות חוזרות שאם המשטרה מפעילה כוח מתוך רצון לשלוט על ההמון המפגין, או מבצעת מעצרים אגרסיביים כלפי קבוצות מיעוט לעומת מפגינים אחרים, הדבר עשוי להיות הפרה חוקתית. שני פסקי דין מרכזיים עיצבו את ההלכה:

פסק הדין **Edwards v. South Carolina** הוא אחד מפסקי הדין החשובים ביותר שיצאו מבית המשפט העליון בארצות הברית בנושא חופש הביטוי, חופש ההתכנסות ומגבלות על סמכויות המשטרה בהפגנות, במיוחד כלפי קבוצות מיעוט.[89] פסק הדין מתייחס למחאה שקטה שהתקיימה בדרום קרוליינה נגד אפליה גזעית של המחוקק, בעקבותה המשטרה עצרה 187 סטודנטים שחורים, שהועמדו לדין והורשעו בהפרת הסדר הציבורי. בית המשפט העליון ביטל את ההרשעות וקבע שהמעצר, ההרשעה והענישה פוגעים בחופש הביטוי וההתאספות המוגנים בתיקון הראשון. פסק

[86] U.S. Const. amend. I.
[87] U.S. Const. amend. XIV.
[88] U.S. Const. amend. IV.
[89] Edwards v. South Carolina, 372 U.S. 229 (1963).

הדין קבע מדיניות חשובה – יש להגן במיוחד על קבוצות מיעוט מפני אכיפה שרירותית. פסק הדין גם הדגיש שהחוקה מגנה על חופש הביטוי גם כשמדובר בדעות שאינן מקובלות על רוב הציבור, כל עוד הבעת הדעה נעשית בצורה שלווה ומכובדת.[90]

פסק דין חשוב נוסף של בית המשפט העליון האמריקאי הוא **Cox v. Louisiana**, שמתייחס גם הוא למעצר מפגינים אפרו-אמריקאיים. בערעור על פסק הדין לביהמ״ש העליון, נקבע שהגבולות על הפגנות צריכים להתבסס על הסדר הציבורי בלבד, ולא על תוכן הביטויים.[91]

6.1.1. אפליה שיטתית בהפגנות

דו״חות רשמיים של משרד המשפטים האמריקאי (DOJ) מציגים תמונה עקבית של אפליה שיטתית כלפי מיעוטים, לרבות בהקשר של הפגנות. **דו״ח Ferguson** משנת 2015, שנערך בעקבות מחאות על הירי במייקל בראון, קבע כי אכיפת החוק בעיר הייתה מוטה גזעית באופן מובהק: אזרחים שחורים נעצרו, נבדקו ונחקרו בתדירות גבוהה משמעותית מזו של לבנים, ללא הסבר ענייני.[92] הדוח תיאר גם דיכוי שרירותי של מחאות מצד המשטרה ושימוש מופרז בכוח כלפי מוחים ממיעוטים.

בתגובה לממצאים אלה, פותחו גם ברמה הפדרלית וגם ברמה המדינתית קווים מנחים, שמטרתם לצמצם אכיפה בררנית בכלל ובהפגנות בפרט. הפרקליטות הפדרלית פרסמה הנחיות להגשת כתבי אישום, הכוללות חובה לשקול חלופות להגשת אישום, סנקציות יחסיות ושיקולי משאבים.[93] זאת, לצד הנחיות לקידום שקיפות, בקרה והדרכה מקצועית.[94] עם זאת, בדומה למצב בקנדה (שיוצג בהמשך), ההחלטה של המשטרה לעצור או לחקור אדם אינה שקולה להחלטה להגיש כתב אישום, שכן שיקולי התביעה שונים ולעיתים אינם נלקחים בחשבון בשלב המעצר.[95]

במישור האופרטיבי, משרד המשפטים האמריקאי ומחלקת COPS Office פרסמו הנחיות ייעודיות להתמודדות שוטרים עם הפגנות באופן שמכבד את הזכויות החוקתיות: תיאום מראש עם מארגני מחאות, פריסת כוחות מידתית, תקשורת עם קהילות ושימוש בטקטיקות להפחתת מתיחות.[96] גם Georgetown ICAP (יחידה משפטית העוסקת בהגנה על זכויות חוקתיות) פרסמה הנחיות פרקטיות המיועדות להבטיח כי כל מגבלה על הפגנות תעמוד בקנה אחד עם מטרות לגיטימיות של שמירה על הביטחון והסדר.[97] הנחיות אלה מדגישות שיקול דעת מקצועי, היוועצות משפטית

---

[90] ציטוט מפסק הדין: "The Fourteenth Amendment does not permit a State to make criminal the peaceful expression of unpopular views."

[91] Cox v. Louisiana, 379 U.S. 536, 558 (1965).

[92] U.S. Dep't of Justice, *Investigation of the City of Ferguson and the Ferguson Police Department* (Mar. 4, 2015), https://www.justice.gov/sites/default/files/opa/press-releases/attachments/2015/03/04/ferguson_police_department_report.pdf.

[93] U.S. Dep't of Justice, *Principles of Federal Prosecution,* Justice Manual 9-27.000 (rev. Nov. 1, 2018).

[94] U.S. Dep't of Justice, Office of the Attorney General, *General Department Policies Regarding Charging, Pleas, and Sentencing* (2022).

[95] U.S. Dep't of Justice, *Prosecutorial Discretion: The Decision to Charge - An Annotated Bibliography* (Oct. 1975), https://www.ojp.gov/pdffiles1/Digitization/30983NCJRS.pdf.

[96] U.S. Dep't of Justice, Office of Community Oriented Policing Services, *Department of Justice Releases Recommendations for Law Enforcement Response to Mass Protests and Protecting First Amendment Rights* (Sept. 8, 2022), https://cops.usdoj.gov/pressrelease/department-justice-releases-recommendations-law-enforcement-response-mass-protests-and.

[97] Inst. for Const. Advocacy & Prot., Georgetown Univ. Law Ctr., *Law Enforcement Guidance for Policing Public Demonstrations* (Apr. 19, 2021), https://www.law.georgetown.edu/icap/wp-content/uploads/sites/32/2021/04/ICAP-Law-Enforcement-Demonstrations-Guidance-4-19.21.pdf.

וחשיבות עקרונית של שמירה על חופש הביטוי וההתאספות, לצד מניעת הפעלת כוח בלתי סביר כלפי קבוצות מיעוט.

דוח Minneapolis משנת 2023 חשף דפוס מתמשך של שימוש בלתי סביר בכוח, אכיפה מפלה כלפי שחורים ו-Native Americans, ושיעורי עצירה וחיפוש גבוהים בהרבה בקרב קבוצות אלו. הדוח אף הצביע על ״היסטוריה של חוסר תיעוד פקודות גזע״, המלמדת על כשל מוסדי בבקרה ובשקיפות. ממצאים אלה מדגישים כי למרות הנחיות מפורטות ורצון מוצהר לקדם אכיפה שוויונית, בפועל מתקיימת אפליה מערכתית בהפגנות, ודוחות DOJ משמשים ראיה חיצונית משמעותית לקיומה של תופעה זו.[98]

מציאות זו משתקפת במחקרים רבים, המראים כי אכזריות משטרתית היא תופעה הקשורה באופן הדוק לפרופיילינג גזעי - אחד הסימפטומים של מוסדות מדכאים היסטורית, הנובעת מההיסטוריה עשירה של דיכוי, שעבוד וקולוניאליזם של העם האמריקאי כלפי קבוצות מיעוט.[99] בהתאם לכך, נמצא כי המשטרה מפעילה באופן עקבי נוכחות מוגברת בהפגנות העוסקות בצדק גזעי, וכי תגובתה לאותן מחאות נוטה להיות אלימה ולא מידתית בהשוואה להתנהלותה במחאות אחרות.[100]

6.1.2. אחריותיות מוגבלת של שוטרים

פסק הדין **Wood v. Moos** ממחיש את הקושי לאכוף אחריות על שוטרים הפוגעים בזכות להפגנה.[101] בית המשפט העליון קבע במקרה הזה ששוטרים אינם חשופים לתביעות אישיות כל עוד הם פועלים תחת סמכות אבטחה, גם אם הם מגבילים הפגנה, כל עוד לא היה פגיעה ברורה בזכויות החוקתיות באופן שאפשר היה לדעת שהוא מנוגד לחוק. בפועל, מפגינים לא תמיד יכולים לתבוע שוטרים בגין על פגיעה בחופש ההתכנסות.[102]

---

[98] U.S. Dep't of Justice, *Investigation of the City of Minneapolis and the Minneapolis Police Department* 11 (June 16, 2023), https://www.justice.gov/d9/2023-06/minneapolis_findings_report.pdf.

[99] P. Advincula, *Criminal Injustice: An Examination of Racial Profiling and Discriminatory Police Practices in Canada and the United States*, 11 11 Themis: Rsch. J. of Justice Studies & Forensic Sci. 5, 5 (2023).

[100] Sandhya Kajeepeta & Daniel K. N. Johnson, *Police and Protests: The inequity of police responses to racial justice demonstrations* (Thurgood Marshall INST.). https://tminstituteldf.org/wp-content/uploads/2023/10/Police-and-Protests_PDF-3.pdf

[101] Wood v. Moss, 572 U.S. 744 (2014).

[102] שם, בעמ׳ 18-11.

6.2. בריטניה

6.2.1. הזכות להפגין

ב-1998 חוקק חוק זכויות האדם אשר הכניס לדין הבריטי את אמנת זכויות האדם האירופית (ECHR). החוק מעגן את ״הזכות להתאספות שלווה״, ומאפשר למדינה להגביל אותה רק כשמתקיימים התנאים הבאים: ההגבלות הן בעלות תוקף חוקי, למען מטרה לגיטימית (כמו שמירה על הסדר הציבורי, מניעת פשע או הגנה על בריאות הציבור), וההגבלה היא מידתית, כך שלא מופרת הזכות הבסיסית להתאסף.[103]

6.2.2. המסגרת החוקית של סמכויות המשטרה בהפגנות

המסגרת החוקית המשמעותית ביותר שמסדירה את סמכויות המשטרה להגביל הפגנות היא Public Order Act 1986.[104] החוק מגדיר את סמכויות המשטרה בהפגנות (תהלוכות ואספות) כסמכות למנוע הפרת סדר חמורה, נזק חמור לרכוש, שיבוש חמור בחיי הקהילה או הפחדת הציבור.[105] בנוסף, החוק מסדיר את העילות אשר בגינן שוטר יוכל לעצור מפגין - המרכזיות שבהן כוללות שימוש או איום באלימות, התנהגות פורעת סדר שעלולה לגרום לאדם סביר לחשוש לביטחונו,[106] וכן שימוש במילים, סימנים או חומרים פוגעניים, מאיימים או מעליבים העלולים לעורר אלימות או לגרום להטרדה או מצוקה לאנשים בסביבה.[107] כמו כן, שוטרים רשאים להשתמש בכוח סביר רק לצורך ביצוע צו כניסה וחיפוש של חומרים המיועדים להסתה לשנאה גזעית או דתית.[108]

6.2.3. הנחיות מקצועיות ופרקטיקה משטרתית

המסמך הרשמי שמגדיר את ההנחיות המשטרתיות בהקשר של אכיפת החוק בהפגנות נקרא ״National protest operational advice״ וההנחיות בו מתמקדות במציאת איזון הוגן בין זכויות המפגינים לבין זכויות הקהילה הרחבה.[109] כך נקבע גם לגבי מחאות שקטות, במיוחד כאשר מדובר במחאה בעלת אינטרס פוליטי לגיטימי, ללא קשר לדעות הספציפיות של המפגינים. כמו כן, המסמך מדגיש כי על המשטרה להימנע מלהבחין בין המטרות השונות, או הדעות והערכים של המוחים.

כדי להבטיח שהמשטרה אינה נוקטת בצעדים מפלים, המסמך מתמקד בהקפדה על עקרונות משפטיים החלים על כל התערבות של המשטרה בפעילות מחאה, לרבות מעצרים או הטלת תנאים מגבילים; כן מפורטים שלושה מבחנים מצטברים אשר נועדו להבטיח שפעולת המשטרה אינה שרירותית או מפלה: ההתערבות צריכה להיות בהתאם לחוק; ההתערבות צריכה להיות במרדף אחר מטרה לגיטימית כגון הפרות סדר או מניעת פשע; צריכה להתקיים נחיצות בחברה דמוקרטית: ההתערבות צריכה להיות מוצדקת על ידי צורך חברתי דחוף ולהיות פרופורציונלית לאחת או יותר מן המטרות הלגיטימיות. בנוסף למבחני החוקיות והפרופורציה יש במסמך דרישה

---

[103] Human Rights Act 1998, sch. 1, pt. I, art. 11.
[104] Public Order Act 1986, c. 64.
[105] שם, בס׳ 12.
[106] שם, בס׳ 3.
[107] שם, בס׳ 5.
[108] שם, בס׳ 24.
[109] College of Policing and National Police Chiefs' Council, *National Protest Operational Advice* (2023), https://did.li/TJiDN.

לשמירה על עמדה ניטרלית בעת יישום סמכויות המשטרה וכן שקבלת ההחלטות בשיטור צריכה להיות מבוססת תמיד על הבנה מקיפה של קוד האתיקה.

6.2.4. מנגנוני פיקוח ותלונה

קיים מנגנון תלונות ובדיקה חיצונית שמטפל בטענות על אפליה והתנהלות מופרזת של שוטרים;[110] בנוסף לדרישות לפרסום מידע, איסוף נתונים והגברת השקיפות. עם זאת, ארגונים חברתיים ודו״חות מצביעים שלפעמים קיים חוסר אמון ונגישות מוגבלת למידע.[111]

6.2.5. דוחות ומדיניות על גזענות/אי-שוויון בפעילות המשטרה

בשנת 2020 הקימו גופי נציבי המשטרה הבריטית, בשיתוף משרד הפנים, צוות משימה ייעודי לצמצום פערים בשיטור כלפי מיעוטים.[112] בדוח שפרסם הצוות הוצגו יוזמות שונות שננקטו על ידי נציבויות מקומיות ברחבי בריטניה, ובהן עידוד גיוס בני מיעוטים לשורות המשטרה, הדרכות לשוטרים בנוגע לפשיעה סמויה בקהילות מיעוטים, בחינת מפגשי שוטר-אזרח באמצעות מצלמות גוף לצורך למידה ושיפור נהלים, פעילות קהילתית לחיזוק האמון, הקמת פורומים מייעצים בהשתתפות נציגי קהילה, בחינת ההכשרות בנושאי גיוון תרבותי, ופיתוח מנגנוני פיקוח וניתוח נתונים פנימיים לשיפור הטיפול במיעוטים.[113]

6.3. <u>קנדה</u>

6.3.1. חקיקה

כתב הזכויות והחירות הקנדי (Canadian Charter of Rights and Freedoms) הינו מסמך בסיסי בחוקת קנדה אשר התקבל בשנת 1982. מטרתו של מסמך זה היא לעגן את זכויות האדם בקנדה מבחינה משפטית, הנאכפות מול המדינה או גופים ממשלתיים, בהם המשטרה.[114]

המסמך מעגן חירויות יסוד, כולל חופש הביטוי, חופש ההתאספות וחופש ההתאגדות.[115] בנוסף, הוא מעגן את עיקרון השוויון.[116] זכויות אלו יוצרות את הבסיס הלגיטימי החוקתי לקיום הפגנות. מנגד, המסמך קובע שהמדינה יכולה להציב ״גבולות סבירים״ על זכויות אלו, כל עוד הם מוצדקים בתוך המערכת הדמוקרטית.[117]

סעיף 9 הינו סעיף חשוב מאוד ב-Charter, שכן הוא מגן מפני שרירותיות: כלומר, בעת ביצוע מעצר יש לפעול באופן סביר.[118] לאורך השנים יצרה הפסיקה בקנדה קריטריונים המגדירים מהו מעצר שאינו כדין. במסגרת קריטריונים אלו יש לבחון את אופן המעצר, משך המעצר עד לקיום משפט, ועוד.

---

[110] בעבר היה נקרא IPCC, כיום IOPC.
[111] Independent Police Complaints Commission (IPCC), *Guidelines for Handling Allegations of Discrimination (2015)*, https://did.li/s7cUY.
[112] מבקר המדינה **התנהלות גורמי האכיפה אל מול יוצאי אתיופיה** (2021).
[113] Association of Police and Crime Commissioners, *Race Disparity in Foucus* (2020).
[114] Canadian Charter of Rights and Freedoms, pt. I of the Constitution Act, 1982, being sched. B to the Canada Act 1982, c. 11 (U.K.).
[115] שם, בס׳ 2.
[116] שם, בס׳ 15.
[117] שם, בס׳ 1.
[118] שם, בס׳ 9.

בנוסף לכתב הזכויות והחירות הקנדי, קיים גם ה-**Criminal Code of Canada**, שהוא הקודקס הפלילי המרכזי של קנדה.[119] זהו חוק פדרלי החל בכל קנדה ומסדיר מהן עבירות פליליות, מהן דרכי הענישה ומהם הכללים הפרוצדורליים של המשפט הפלילי הקנדי. בנוסף, הוא מגדיר מהן סמכויות המעצר של שוטרים, מי ומתי ראוי לעצור אדם מבלי צו מעצר.[120] החוק מגדיר גם כיצד יש להתנהל במעצר שאינו מעצר מלא, אלא מצב שבו שוטר אדם זמנית, כדי לחקור, לבדוק זהות, או לברר מידע, אם לא לגבש מיד את כתב האישום.[121]

חוק חשוב נוסף הוא **Police Services Act (Ontario)**, המסדיר את פעילותה של המשטרה באונטריו.[122] החוק מגדיר את הצורך להגן על זכויותיה של החוקה (ה-Charter), לשמור על אמון עם הקהילות השונות, בדגש על מיעוטים, תוך התמודדות ברגישות עם היסטוריות תרבותיות. החוק מגדיר את תפקידם של השוטרים, החשיבות שיש להם בשמירה והגנה על הסדר הציבורי תוך שמירה על חוקי היסוד. אולם, זאת לצד הוראות פיקוח ומשמעת - החוק מגדיר בדיקה של שימוש בכוח השוטרים, מנגנוני תלונה כלפיהם, חקירות פנימיות ועוד.

החוק מכיר בכך שיש שונות תרבותית בין מיעוטים, ולכן מגדיר כי צריך לפעול מול מיעוטים במה שמכונה ״רגישות קהילתית״.[123] בעת הפגנות, השימוש בכוח על ידי השוטרים, לצד מנגנוני הפיקוח אותם החוק מגדיר, מחייב את השוטרים לשמור על דיאלוג, להבין את ההקשר הקהילתי ולפעול בזהירות יתרה כשהם מטפלים במצבים של הפגנה או כל חיכוך חברתי עם החברה, ועם בני מיעוט בפרט.[124]

6.3.2. פסיקה

בהקשר הנדון, אחד מפסקי הדין החשובים ביותר שניתנו בקנדה בעשור האחרון הוא **R. v. Le**, במסגרתו ביקר בית המשפט העליון הקנדי בחריפות את התנהלות המשטרה מול בני מיעוטים.[125] בעניין זה קבוצת שוטרים נכנסה לחצר אחורית של בית דיור ציבורי בטורונטו ללא צו, וכתוצאה מכך נעצר לי, ונמצאו עליו סמים ונשק. בית המשפט העליון פסק כי השוטרים פעלו ללא עילת חיפוש ומעצר סבירות, וביטל את ההרשעות שנרשמו כנגד לי. למרות שהמקרה הנ״ל אינו מתרחש בהפגנה, הוא ממחיש את המתח שבמפגש בין המשטרה לבין בני מיעוטים, ומבחין שזהו מפגש שונה ממפגש רגיל של המשטרה עם אזרח שאינו בן מיעוטים. לצד זאת, פסק הדין יוצר קריטריונים להגדרת חשד סביר וסבירות החיפוש ומחייבת את השוטרים ככלל, גם בהפגנות. יתרה מכך, בית המשפט העליון פוסל את השימוש בפרופיילינג וקובע כי ״נראות חשודה״ אינה יכולה להצדיק שימוש בסמכות אם אין יסוד קונקרטי.

---

[119] Criminal Code, R.S.C. 1985, c. C-46.
[120] שם, בס׳ 494.
[121] שם, בס׳ 495.
[122] Police Services Act, R.S.O. 1990, c. P-15.
[123] Police Services Act, s. 1(5).
[124] Canadian Association of Chiefs of Police, *National Framework for Police Preparedness for Demonstrations and Assemblies* 7 (2023), https://www.cacp.ca/_Library/_documents/20200206204722160285434 2_cacpnationalframeworkforpolicepreparednessfordemonstrationsandassemblies.pdf.
[125] R. v. Le, 2019 SCC 34

גם בפסק הדין **Fleming v. Ontario** נקבעו מגבלות חשובות על סמכויותיהם של שוטרים לבצע מעצר מניעתי או מניעת הפרעת שלום.[126] בעניין זה, בית המשפט העליון קבע כי שוטרים לא יכולים לעצור אדם שנוהג באופן חוקי, רק במטרה למנוע הפרת סדר על ידי אחרים. כלומר, אין סמכות כללית לעצור ״מניעתית״ בלי יסוד חזק ביותר. קביעה זו של בית המשפט העליון משפיעה רבות על פעילות השוטרים בהפגנות, שכן לאורך השנים היו ניסיונות של שוטרים לעצור משתתפים כדי למנוע מה שאולי עלול לקרות מאוחר יותר.

פסק דין מרכזי בנושא של הפרות זכויות אדם בהיסטוריה הקנדית הוא **Figueiras v. Toronto (ONCA 2015)**, במסגרתו נעצרו כ-1100 מפגינים ועוברי אורח, על אף שמצד חלק מהם לא הייתה כל התנהגות עבריינית.[127] בית המשפט קבע כי המשטרה חרגה מסמכותה, שכן ההגבלות היו לא מידתיות, לא מבוססות על חשד סביר, ולא נועדו להתמודד עם עבירה קיימת אלא עם תרחיש עתידי. בית המשפט קבע כי אם לא קיימת סמכות בחוק המפורש – אין ״סמכות נסתרת״.

ב-2020 הוגשה תובענה ייצוגית כנגד משטרת טורונטו ומחוז אונטריו, אשר הסתיימה בהסכם פשרה גדול (**G20 class-action settlement**).[128] התובענה נבעה מאירועי פסגת ה-G20 בטורונטו,[129] שבמסגרתה נטען כי מאות אנשים נעצרו באופן בלתי חוקי, נבדקו ללא סמכות או הופשטו בכפייה. בהסכם הפשרה, הסכימו משטרת טורונטו ומחוז אונטריו לשלם 16.5 מיליון דולר קנדי כפיצוי, לצד פרסום מיידי שבו הכירה המשטרה רשמית בכך שבוצעו פעולות בלתי חוקיות. ההסדר כלל גם שינויי מדיניות ונהלים חדשים בנוגע להתנהלות בהפגנות. פסק דין זה מהווה הכרה מוסדית רחבה בחוסר החוקיות של פרקטיקות השיטור, תוך חיזוק פסיקות קודמות, ולמעשה מדגיש שהמשטרה אינה רשאית ״לייצר ביטחון״ על חשבון זכויות יסוד. במקביל, השפעתו של פסק הדין ניכרת כיום באופן שבו משטרת קנדה נוקטת זהירות בפעילות מול קבוצות מיעוט במהלך הפגנות.

כחלק מההסדר, שונתה המדיניות והפרקטיקה במשטרת טורונטו במטרה למנוע מעצרים המוניים בלתי חוקיים בעתיד. בין הצעדים:

1. **הגבלת kettling**: טקטיקה משטרתית שבה קהל, לרוב מפגינים, מוקף ונחסם בשטח מוגבל על ידי שרשרת אנושית של שוטרים. בהסדר הפשרה התחייבה המשטרה לא להשתמש ב-kittling כאמצעי שגרתי לשיטור הפגנות, אלא רק בסיטואציות קיצוניות המקימות סכנה ממשית.

2. **חובת הנהגת Avenue of Escape**: שדרת מילוט הוא מונח המתייחס להבטחת נתיבי יציאה בטוחים במהלך הפגנות. כל הקפה, חסימה או שליטה על קהל חייבת לכלול מסלול יציאה פתוח, הודעה פומבית למפגינים על מיקום הנתיב וזמן סביר להתפנות.

3. **נהלים מחמירים לפני ביצוע מעצרים המוניים**: המשטרה מחויבת לבצע אזהרות קוליות ברורות, להודיע על המעשה הבלתי חוקי שנעשה, לתת ״זמן תגובה״ להתרחקות ולתעד בכתב את ההחלטה לבצע מעצר של קהל גדול.

---

[126] Fleming v. Ontario, 2019 SCC 45.
[127] Figueiras v. Toronto (Police Services Board), 2015 ONCA 208.
[128] Good v. Toronto Police Services Board, 2020 ONSC 6332.
[129] הפסגה השנתית של מדינות ה-G20, במסגרתה נציגי 20 המדינות החזקות בעולם נפגשו לדון בנושאים כלכליים, פוליטיים ובינלאומיים. סביב הפסגה התקיימו הפגנות רבות, מה שהוביל למעצרים המוניים ע״י המשטרה.

4. הכשרות חדשות למפגשים עם קהילות מיעוט: בעקבות ביקורות על אופן המעצר של מרבית מהעצורים, הוחלט לפתוח תוכניות הכשרה חובה בנושא. ההכשרות כוללות תכנים של זכויות חוקתיות של מפגינים והתמודדות עם קבוצות מוחלשות, במטרה להפחית ענישה סלקטיבית.

ה-G20 settlement נחשב כציון דרך חשוב בהיסטוריה המשפטית הקנדית, שכן, הוא חשף כשל מערכתי של משטרת טורונטו ביחסה למפגינים. ההסדר כלל קבוצה מגוונת של נפגעים – רבים מהם בני מיעוטים, מהגרים או צעירים – והוביל ליצירת מחויבות משפטית ומוסדית להגן על המפגינים.

7. <u>דין רצוי והמלצות</u>

7.1 <u>נדבך ראשון: מדיניות אכיפה, תיעוד ואחריות אישית</u>

7.1.1 טיוב נהלי תיעוד במצלמות גוף והטלת אחריות מלאה

מומלץ לטייב את נוהל מצלמות הגוף תוך צמצום שיקול הדעת הניתן לשוטרים שלא להפעיל את מצלמתם, כדי למנוע פרשנות המאפשרת אכיפה בררנית. מעבר לכך, יש לטייב את יישום הנוהל בפועל. על כן, המלצתנו היא בעיקר משמעתית ואכיפתית: יש לקבוע כי כל הפסקה בלתי מנומקת של תיעוד, או אי-צירוף התיעוד למערכת הדיווח, תהווה עבירה משמעתית (ולא רק הפרת נוהל) שתגרור סנקציה מיידית כלפי המפקד הממונה והשוטר בשטח.

7.1.2 עידוד תביעות פיצויים ואחריות כלכלית

נמליץ להקים מנגנון פיצוי מנהלי מואץ לאנשים שנעצרו ע"י המשטרה ונחקרו בגין עבירות קלות בהפגנות, ושתיקיהם נסגרו ללא הגשת כתב אישום.[130] מנגנון זה יאפשר פיצוי קבוע (ללא צורך בהוכחת נזק) בשיעור מדורג, כפעולת הרתעה נגד מעצרי סרק שקורים באופן קבוע. במקביל, נמליץ לשקול מנגנון שיפוי מהיר של משרד האוצר/המשרד לביטחון לאומי למיעוטים שזכויותיהם הופרו, במקום להפנותם להליך אזרחי ארוך ומייגע כנגד המדינה.

7.1.3 צמצום שיקול הדעת הרחב שיש לשוטרים

שימוש במושגים שסתום עמומים ונתונים לפרשנות כמו "סבירות" ו"חשש ממשי לפגיעה בסדר הציבורי" מעלים קושי לייצר מדיניות ברורה ואחידה, שכן בהיעדר הבנה משפטית כל שוטר יבין ויפרש הנחיה זאת באופן שונה. אנו סבורים ששינוי המונחים הללו יכול להביא לשינוי ממשי, למשל הגדרת "יסוד מוכח" במקום "סביר", ו"סיכון ישיר ומיידי לסדר הציבורי" במקום: "חשש ממשי". ניסוחים אלו יכולים בצמוד להדרכות השוטרים לקראת אבטחת הפגנות להביא לאכיפה אחידה יותר באירועים מסוג זה. ההדרכות יכולות להכווין להתמודדות עם הפגנות באופן שמכבד את הזכויות החוקתיות של המפגינים.

7.1.4 העברת תיקי תקיפת שוטר לטיפול הפרקליטות

כחלק מצמצום השרירותיות והשיקולים הזרים בפתיחת התיקים וההעמדה לדין, מומלץ לוודא העברה של תיקי תקיפת שוטר לטיפול הפרקליטות. חלוקת העבודה בין התביעה המשטרתית לפרקליטות לכאורה מוסדרת בתוספת הראשונה לחסד"פ אבל בפועל אינה הרמטית, בעיקר בכל הנוגע לתיקי תקיפת שוטר, שחרף הוראת המחוקק מנוהלים ברובם על ידי התביעה המשטרתית.[131]

7.2 <u>נדבך שני: שקיפות, פיקוח ואמון ציבורי</u>

7.2.1 הגברת השקיפות ופרסום דוחות

<u>חובת פרסום דוחות רבעוניים</u>: אנו סבורים שהגברת השקיפות תסייע בהרתעה מפני יחס מפלה. ניתן לחייב את המשטרה והמשרד לביטחון לאומי בפרסום דוחות סטטיסטיים רבעוניים מפורטים

[130] עשויה להינתן בתוך כך חשיבות לעילת סגירת התיק, תוך הבחנה בין מעצרי שווא לבין שיקולים רלונטיים של אי העמדה לדין.
[131] מבקר המדינה **דוח שנתי 69ב** (2019).

על אכיפה בהפגנות: מספר מעצרים, סוגי העבירות בגינם נעצרו, לרבות נתונים סטטיסטיים אודות המעצרים, העילות, מספר התיקים שנסגרו ללא הגשת כתב אישום, והתפלגות לפי השתייכות קהילתית (האם מדובר במיעוטים או לאו).

<u>חובת תיעוד שנתית:</u> כחלק מהגברת השקיפות, אנו מציעים לפרסם דוח שנתי במסגרתו המשטרה תציג את התקדמות המדיניות לטיפול באכיפה בררנית (בפרט נגד אתיופים, שהם הקהילה שתוצאתית הכי מופלית ביחס לחלקה באוכלוסייה), כולל תיעוד ההכשרות שבוצעו והמלצות מערכתיות ליישום שיפורים.

הגברת השקיפות צפויה, להערכתנו, לתרום להרתעה מפני יחס מפלה, שכן עצם קיומם של נהלים והנחיות אינו מבטיח את יישומם בפועל.[132] לפיכך, נדרש מנגנון מעקב שיטתי ומתמשך אחר תוצאות יישום ההנחיות, במטרה לוודא את אכיפתן הלכה למעשה ולאתר סטיות מדפוסי פעולה תקינים.

8.2.2 הרחבת תחולת החוק למחיקת רישומים פליליים לבני הקהילה האתיופית

<u>יישום ומיצוי הזכויות:</u> על מנת למצות את החוק של סגירת ומחיקת תיקים בקרב קהילת יוצאי אתיופיה,[133] יש לוודא את יישומו, תוך הנגשה אקטיבית של המידע והתהליך לזכאים. ניתן להקים כחלק ממדיניות של אפליה מתקנת גוף ציבורי שיסייע ספציפית בהנגשה ומיצויי זכויותיהם של קהילות המיעוטים תוך יישום של אותו החוק. להערכתנו, ניתן אף להרחיב את תחולת החוק (או לחוקק חקיקה דומה) גם לקהילות מיעוטים נוספות החוות אכיפה בררנית דוגמת המגזר הערבי, בהתבסס על ממצאים סטטיסטיים המוכיחים שיעורי סגירת תיקים גבוהים וחוסר מיצוי זכויות.

7.3. <u>נדבך שלישי: שינוי תרבותי וחיזוק קהילתי</u>

המלצות אלו נוגעות לשורש הבעיה שיכולה להתקשר לאלמנטים פסיכולוגיים וחינוכיים כגון: הטיות מובנות וסטריאוטיפים, תחושת חוסר שייכות וחוסר אמון הדדי בין קהילות המיעוט לבין כוחות המשטרה.

7.3.1. גיוון ייצוגי וחיזוק הקשר הקהילתי

<u>שילוב מיעוטים במשטרה:</u> יש לפעול להרחבת שילובם של שוטרים בני קהילות המיעוטים, ובפרט בתפקידי מפתח ובתפקידים הכוללים ממשק ישיר עם קהילות אלו, כחלק ממדיניות גיוון מערכתית כוללת. שילוב זה עשוי לתרום להגברת האמון הציבורי, לשיפור הרגישות התרבותית בתוך הארגון, ולהעמקת ההיכרות של המשטרה עם המאפיינים, הצרכים והמתחים הייחודיים לקהילות השונות.

<u>תפקיד קהילתי מורחב:</u> יש לצמצם את התפיסה הרווחת של השוטר ביישובי מיעוטים כגורם שתפקידו מתמצה באכיפת סדר, מעצרים ושימוש בכוח. לשם כך, יש לחייב להערכתנו שילוב של שוטרים קהילתיים, או של שוטרים ייעודיים המבצעים תפקידים קהילתיים, אשר אינם קשורים ישירות לפעולות אכיפה. תפקידם של שוטרים אלו יהיה בבניית קשר מתמשך, חיובי ואוהד עם הקהילה, ובהעמקת תחושת השייכות והאמון. במצבים של מחאות רגישות, ישמשו שוטרים אלה כגורם מתווך ומקשר בין הקהילה לבין כוחות האכיפה.

---

[132] דוגמה לכך ראינו בתוצאות שעלו מדוח Minneapolis בארה״ב. להרחבה ראו תת-פרק 6.1.1 לפרק דין משווה.
[133] להרחבה ראו פרק סקירת חקיקה.

7.3.2. שינוי תפיסת הממסד בקרב מיעוטים

<u>דחיפת ייצוג ציבורי:</u> מומלץ כי הממשלה תפעל באופן אקטיבי להרחבת הייצוג של יוצאי אתיופיה ושל בני קהילות מיעוט נוספות במגזר הציבורי הרחב, ובכלל זה במערכות המשפט, המינהל הציבורי ומערכת החינוך. חיזוק הייצוג במוקדי קבלת ההחלטות ובשירות הציבורי צפוי להגביר את תחושת השייכות של קהילות אלו ולחזק את אמונן במוסדות המדינה. תהליך זה עשוי להשפיע, באופן עקיף אך משמעותי, גם על רמת האמון במשטרה, כגורם המייצג את הממסד וכמי שאחראי לאכיפת הדין ולהסדרת אופן מימוש חופש ההפגנה.

<u>תכנים חינוכיים:</u> עידוד המשטרה (בשיתוף עם נציגי קהילות המיעוט) לקיים פעילות חינוכית יזומה במוסדות חינוך ביישובי מיעוטים, במסגרתה יוצגו תפקידי המשטרה השונים ואת חשיבותה של שלטון החוק, ויחזקו את הדיאלוג במקום את העימות. פעילות כזו יכולה לתרום לחיזוק האמון ההדדי ולהפחתת סטריאוטיפים.

7.3.3. שינוי פסיכולוגי - חינוכי

האכיפה הבררנית נתפסת לעיתים קרובות כבעיה משפטית או פרוצדורלית, אך שורשיה והשלכותיה העמוקים נעוצים בתחום הפסיכולוגיה החברתית והקוגניטיבית. אין מדובר בפעולה נקודתית של שוטר כזה או אחר, אלא בתוצר של מעגל פסיכולוגי שלילי ומזיק, המזין את עצמו ומשמר דפוסים של אי שוויון ואי אמון.

המעגל מתחיל בקרב בני קהילות המיעוט: שנים של חוויית הפליה מתמשכת יוצרות חשדנות ממסדית עמוקה כלפי המשטרה כגוף האכיפה וכסמל הממסד. בהקשר של הפגנות, בני קהילות המיעוט - ובפרט בני הקהילה האתיופית - מגיעים לעיתים למרחב המחאה כשהם פועלים מתוך חרדת סטריאוטיפ (Stereotype Threat), קרי החשש כי התנהגותם תיתפס כמאשרת סטריאוטיפים שליליים המיוחסים להם, כגון אלימות או מסוכנות יתר. חרדה זו עשויה להתבטא בהתנהגות לחוצה, תגובתית ואף תוקפנית, כחלק ממנגנון הגנה אל מול גורמי סמכות.

מן העבר השני, גם השוטרים נושאים עמם הטיות קוגניטיביות (Cognitive Biases), לעיתים בלתי מודעות. במפגש עם הפגנות של בני מיעוטים, מופעלות סכמות קוגניטיביות מוקדמות, אשר נוטות לפרש את החרדה והתגובתיות של המפגינים כאישור לחשש המוקדם מפני אלימות או כסיכון מוגבר המצדיק תגובה חריפה יותר. כך מתהווה דפוס של נבואה שמגשימה את עצמה (Self-Fulfilling Prophecy): תגובה משטרתית מחמירה, הנשענת על חשד מוטה, מחזקת את תחושת הרדיפה וחוסר האמון בקרב המפגינים, אשר בתורם חווים את התגובה כהוכחה נוספת לעוינות הממסדית כלפיהם. פירוק המעגל השלילי מחייב טיפול מערכתי בשני קצותיו. מחד, יש לצמצם הטיות קוגניטיביות בקרב שוטרים באמצעות הכשרות ייעודיות, למידה מודעת של הטיות, ושירות קהילתי מתמשך שיחזק היכרות והבנה עם קהילות המיעוט. מאידך, יש לפעול לבניית אמון ממסדי בקרב קהילות המיעוט, באמצעות חיזוק ייצוג, מנגנוני הכרה ופיצוי, ושילוב גופי האכיפה בפעילות קהילתית שאינה נתפסת כאכיפתית בלבד. רק שילוב של צעדים אלו עשוי לאפשר שינוי תפיסתי עמוק ולבלום את ההתרבות המעגלית של חוסר האמון והעימות.

מסמך זה נכתב על ידי: מתניה פיקסלר, נדב אזיקיאל, תמר כהן, עומר לוריא, חן ישי, לירון בר שי.

בליווי: חברת צוות המחקר – שחר מגידו.

נערך על ידי: ראש הצוות – אסף שיינרט.

נבדק על ידי: ראש הסניף – אריאל ורטלסקי.

אושר לפרסום על ידי: סמנכ״לית עומק – עדן לוי.

אנו מודים לד״ר ענת הורוויץ על הליווי האקדמי ליוזמה, על הקריאה המוקפדת והערותיה המועילות, אשר תרמו תרומה משמעותית לכתיבת מסמך זה.