

הנחיה מס' 2.40 – מדיניות העמדה לדין בתיקים שנפתחו על רקע הפגנות או אירועי מחאה	הנחיית פרקליט המדינה
ה אלול תש"ף, 25 אוגוסט 2020	

**2.40 מדיניות העמדה לדין בתיקים שנפתחו על רקע הפגנות או אירועי מחאה**

"זכות ההפגנה והתהלוכה היא מזכויות היסוד של האדם בישראל. היא מוכרת, בצד חופש הביטוי או מכוחו, כשייכת לאותן חירויות המעצבות את אופיו של המשטר בישראל כמשטר דמוקרטי... דומה, כי חופש ההפגנה והאסיפה עומד על בסיס אידיאולוגי רחב, אשר במרכזו ההכרה בערכו של האדם, בכבודו, בחופש הניתן לו לפיתוח אישיותו, וברצון לקיים צורת משטר דמוקרטית. באמצעות חופש זה, ניתן אמצעי הבעה לאלה, שכלי הביטוי הממלכתיים והמסחריים אינם עומדים לרשותם. על כן מקובל במשפטנו, כמו גם במשפטן של מדינות דמוקרטיות נאורות אחרות, כי לזכות ההפגנה והאסיפה מוכר מקום של כבוד בהיכל זכויות היסוד של האדם" בג"צ 153/83 לוי נ. מפקד המחוז הדרומי של משטרת ישראל, פ"ד ל"ח (2) 398,393.

**א. מטרת ההנחיה; קביעת קווים מנחים למדיניות אחידה של העמדה לדין**

1. זכות ההפגנה היא אחת מזכויות היסוד המרכזיות של האדם בישראל, זכות יסוד המעצבת את אופייה הדמוקרטי של המדינה. ההפגנה מאפשרת השתתפות פעילה של האזרח או התושב בתהליכים פוליטיים וחברתיים ויש בה כדי ללמד על מעורבות חברתית-אזרחית חיובית שראוי לעודדה. הפגנה מהווה כלי מרכזי להעלאת נושאים לסדר היום הציבורי ולהצפת טענות בדבר עוולות מדיניות וחברתיות. היא מאפשרת למפגינים להשמיע את דעתם ולנסות להשפיע בדרכים דמוקרטיות על מקבלי ההחלטות בישראל. כמו כן, חופש ההפגנה והתהלוכה הם מרכיבים חיוניים בחופש הכללי של האדם לביטוי עצמי ולאוטונומיה מחשבתית. מן הטעמים האלה הכיר בית המשפט העליון בזכות זו כזכות חוקתית, כחלק מחופש הביטוי הפוליטי (ראו למשל בג"צ 2557/05 **מטה הרוב ואח' נ' משטרת ישראל ואח'** (ניתן ביום 12.12.2006); בג"צ 6536/17 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' משטרת ישראל** (מיום 8.10.2017).

2. מדובר אם כן בזכות יסוד מרכזית ובכלי חברתי - פוליטי מן המעלה הראשונה. מדיניות האכיפה נגד חשודים המבצעים עבירות הקשורות לעצם השתתפותם בהפגנות ראוי שתהיה מדיניות מצמצמת, על מנת שלא לפגוע בזכות היסוד, וכן ברצונם של אזרחים ותושבים בישראל להשמיע את קולם וליטול חלק בהליך הפוליטי (ראו לעניין זה בג"ץ 73/53 **קול העם נ' שר הפנים**, פ"ד ז 871, עמ' 876; בג"ץ 680/88 **שניצר נ' הצנזור הצבאי הראשי**, פ"ד מב(4) 617, עמ' 628; י.זמיר, **הסמכות המנהלית**, כרך א', עמ' 101).

3. נדרשת בהקשר זה מדיניות העמדה לדין שוויונית, המאזנת באופן ראוי בין ערכי היסוד המתחרים: בין זכות היסוד של האדם בישראל להשתתף בהפגנות ולהתבטא באופן חופשי, ובין האינטרס הציבורי שבשמירה על ביטחון הציבור ורכושו, על שלטון החוק והסדר הציבורי, וכן שמירה על הזכות לפרטיות ועל אינטרסים רלוונטיים נוספים בהתאם לנסיבות העניין.

הנחיה מס' 2.40 – מדיניות העמדה לדין בתיקים שנפתחו על רקע הפגנות או אירועי מחאה	הנחיית פרקליט המדינה
ה אלול תש"ף, 25 אוגוסט 2020	

4. על מדיניות האכיפה בנושא זה להיות זהירה, ולא לפגוע ברצונו של אדם ליטול חלק בהפגנות ולהביע את דעתו ללא חשש. מנגד, ראוי שמדיניות האכיפה תרתיע מפגינים מביצוע פעולות שגולשות מחוץ לגבולות המחאה הלגיטימית, אל עבר אלימות והפרה ממשית של הסדר הציבורי.

5. הנחייה זו תתמקד במדיניות ההעמדה לדין בתחום זה. יש לקרוא אותה לצד הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 3.1200 בנושא חירות ההפגנה והיא נועדה להשלימה.

### **ב. העברת סמכות הטיפול בתיקי ההפגנות מהתביעה המשטרתית לפרקליטות**

6. בחוק סדר הדין הפלילי (תיקון מס' 62 - הוראת שעה) (תיקון מס' 2), התשע"ה-2014, שנכנס לתוקפו ביום 18.11.2014 והפך מהוראת שעה להוראה קבועה בתיקון מס' 62 (תיקון מס' 4) תשע"ז-2017 מיום 1.1.17, נקבע כי במסגרת חלוקת העבודה בין התביעה המשטרתית לפרקליטות, יועברו לטיפול הפרקליטות עבירות של התקהלות אסורה, לפי סעיף 151 לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן- חוק העונשין); התפרעות, לפי סעיף 152 לחוק העונשין ומניעת הוראת התפזרות לפי סעיף 156 לחוק העונשין.

7. עבירות רלוונטיות אחרות כגון, המשך התפרעות לאחר הודעת התפזרות, לפי סעיף 155 לחוק העונשין, ומתפרעים הפוגעים בכלי שיט, לפי סעיף 158 לחוק העונשין, היו ונתרו בטיפול הפרקליטות.

### **ג. המסגרת המשפטית – הוראות החוק הרלוונטיות**

8. בפרק זה יימנו סעיפי עבירה שעקרונית יכולים להיות רלוונטיים לנושא ההפגנות. בהמשך הנחיה זו יובהר באילו סעיפים ראוי לעשות שימוש ובאלו מהסעיפים יעשה, ככלל, שימוש מצומצם, באופן שיפורט להלן.

(א) חוק העונשין, התשל"ז-1977:

#### **סעיף 151. התקהלות אסורה**

שלושה אנשים לפחות שנתקהלו לשם עבירה, או שנתקהלו למטרה משותפת, ואפילו כשרה, ומתנהגים באופן הנותן לאנשים שבסביבה יסוד סביר לחשוש שהמתקהלים יעשו מעשה שיפר את השלום, או שבעצם התקהלותם יעוררו אנשים אחרים, ללא צורך וללא עילה

הנחיה מס' 2.40 – מדיניות העמדה לדין בתיקים שנפתחו על רקע הפגנות או אירועי מחאה	הנחיית פרקליט המדינה
ה אלול תש"ף, 25 אוגוסט 2020	

מספקת, להפך את השלום, הרי זו התקהלות אסורה, והמשתתף בהתקהלות אסורה, דינו - מאסר שנה אחת.

(לעניין 'התקהלות אסורה' ר' גם סעיף 89 לפקודת המשטרה [נוסח חדש], תשל"א-1971: **אסיפה או תהלוכה שלא לפי רשיון כדין התקהלות בלתי חוקית** פורסמה הודעה על ידי מפקד משטרת המחוז לפי סעיף 84 ונתקיימה אסיפה או תהלוכה שההודעה חלה עליה, בלי שניתן עליה רשיון לפי סעיף 85 או בלי למלא אחרי תנאיו וסייגיו של רשיון שניתן לפי אותו סעיף, רואים את האסיפה או התהלוכה כהתקהלות בלתי חוקית, וכל המשתתף בה דינו כדין משתתף בהתקהלות בלתי-חוקית לפי כל חיקוק בר תוקף אותה שעה.)

#### **סעיף 152. התפרעות**

התקהלות אסורה, שהתחילו לבצע בה את מטרתה בהפרת השלום שיש בה כדי להטיל אימה על הציבור, הרי זו התפרעות, והמשתתף בהתפרעות, דינו - מאסר שנתיים.

#### **סעיף 155. המשך התפרעות לאחר הודעת התפזרות**

ניתנו הודעה והוראת התפזרות למתפרעים או למתקהלים כדי להתפרע ועבר זמן סביר לאחר מתן ההודעה וההוראה - כל המשתתף או ממשיך להשתתף באותה התקהלות או התפרעות, דינו - מאסר חמש שנים.

#### **סעיף 156. מניעת הוראת התפזרות**

המונע או מפריע, בכוח, מתן ההודעה או הוראת ההתפזרות, דינו - מאסר חמש שנים, וכל היודע שמתן ההודעה או ההוראה נמנעו בכוח והוא משתתף בהתקהלות או בהתפרעות, דינו - מאסר שלוש שנים.

#### **סעיף 157. התפרעות שסופה נזק**

מתפרעים שגרמו, שלא כדין, נזק לבנין, לאניה, למסילת ברזל, למכונות, למבנה, לקו טלגרף, לקו חשמל, לקו צינורות או לצינור להספקת מים, דינו של כל אחד מהם - מאסר שבע שנים, ואם הרסו או השמידו, או התחילו להרוס או להשמיד, אחד הדברים האמורים, דינו - מאסר עשר שנים.

#### **סעיף 158. מתפרעים המונעים בכלי שיט**

מתפרעים המונעים או מפריעים, שלא כדין ובכוח, טעינה או פריקה או הפלגה או שיוט של כלי שיט, או שהם עולים אל כלי שיט שלא כדין ובכוח בכוונה לעשות אחד המעשים האמורים, דינם - מאסר שלוש שנים.

הנחיה מס' 2.40 – מדיניות העמדה לדין בתיקים שנפתחו על רקע הפגנות או אירועי מחאה	הנחיית פרקליט המדינה
ה אלול תש"ף, 25 אוגוסט 2020	

#### סעיף 192. איומים

המאיים על אדם בכל דרך שהיא בפגיעה שלא כדין בגופו, בחירותו, בנכסיו, בשמו הטוב או בפרנסתו, שלו או של אדם אחר, בכוונה להפחיד את האדם או להקניטו, דינו - מאסר שלוש שנים.

#### סעיף 216. התנהגות פסולה במקום ציבורי

(א) העושה אחת מאלה, דינו - מאסר ששה חדשים :

(1) מתנהג באופן פרוע או מגונה במקום ציבורי ;

...

(4) מתנהג במקום ציבורי באופן העלול להביא להפרת השלום ;

#### סעיף 273. תקיפת שוטר

התוקף שוטר והתקיפה קשורה למילוי תפקידו כחוק או אדם אחר העוזר לשוטר כשהשוטר ממלא תפקידו כחוק, דינו - מאסר עד שלוש שנים ולא פחות מחודש ימים.

#### סעיף 274. תקיפת שוטר בנסיבות מחמירות

התוקף שוטר והתקיפה קשורה למילוי תפקידו כחוק ונתקיימה בו אחת מאלה, דינו - מאסר עד חמש שנים ולא פחות משלושה חדשים :

(1) התכוון להכשיל את השוטר בתפקידו או למנוע או להפריע אותו מלמלאו ;

(2) היה מזויין בנשק חם או קר ;

(3) התקיפה הייתה בצוותא של יותר משני אנשים.

#### סעיף 275. הפרעה לשוטר בשעת מילוי תפקידו

העושה מעשה בכוונה להפריע לשוטר כשהוא ממלא תפקידו כחוק או להכשילו בכך, או להפריע לאדם אחר או להכשילו מלעזור לשוטר, דינו - מאסר עד שלוש שנים ולא פחות משבועיים ימים.

#### סעיף 275א. הפרעה לשוטר בנסיבות מחמירות

המיידה או יורה אבן או חפץ אחר לעבר שוטר או לעבר כלי רכב משטרתי, במטרה להפריע לשוטר כשהוא ממלא את תפקידו כחוק או להכשילו בכך, דינו – מאסר חמש שנים.

#### סעיף 287. (א) הפרת הוראה חוקית

המפר הוראה שניתנה כשורה מאת בית משפט או מאת פקיד או אדם הפועל בתפקיד רשמי ומוסמך לאותו ענין, דינו - מאסר שנתיים.

הנחיה מס' 2.40 – מדיניות העמדה לדין בתיקים שנפתחו על רקע הפגנות או אירועי מחאה	הנחיית פרקליט המדינה
ה אלול תש"ף, 25 אוגוסט 2020	

#### סעיף 288. העלבת עובד ציבור

המעליב בתנועות, במלים או במעשים, עובד הציבור, או דיין או פקיד של בית דין דתי או חבר ועדת חקירה לפי חוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968, כשהם ממלאים תפקידים או בנוגע למילוי תפקידים, דינו - מאסר ששה חדשים.

(ב) חוק העונשין, התשל"ז-1977 - עבירות הסתה:

סעיפי העבירה המרכזיים בעניין זה מובאים להשלמת התמונה בלבד, כיוון שהחלטה בעניינם מתקבלת בדרך כלל בנפרד, ולא כחלק ממכלול התיקים שנפתחים בעקבות הפגנות.

תיקים בהם יש חשד לביצוע עבירת הסתה מועברים לטיפול ולאישור לשכת המשנה לפרקליט המדינה (תפקידים מיוחדים), בהתאם לאמור בהנחיה 14.12 להנחיות פרקליט המדינה בנושא פתיחה בחקירה בעניין בעל רגישות ציבורית רבה.

כמו כן, סעיף 144 לחוק העונשין קובע כי לא יוגש כתב אישום בעבירות המנויות בסימן א1 לחוק (הסתה לגזענות או לאלימות) אלא באישור בכתב של היועץ המשפטי לממשלה.

#### סעיף 144.2ד(א). הסתה לאלימות

המפרסם קריאה לעשיית מעשה אלימות, או דברי שבח, אהדה או עידוד למעשה אלימות, תמיכה בו או הזדהות עמו (בסעיף זה – פרסום מסית), ועל פי תוכנו של הפרסום המסית והנסיבות שבהן פורסם, יש אפשרות ממשית שיביא לעשיית מעשה אלימות, דינו – מאסר חמש שנים.

#### סעיף 144ב(א). הסתה לגזענות

המפרסם דבר מתוך מטרה לגזענות, דינו – מאסר חמש שנים.

#### סעיף 144א.

"גזענות" - רדיפה השפלה, ביזוי, גילוי איבה, עוינות או אלימות, או גרימת מדנים כלפי ציבור או חלקים של האוכלוסייה, והכל בשל צבע או השתייכות לגזע או למוצא לאומי אתני;

(ג) פקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחיפוש):

#### סעיף 47(א)

הנחיה מס' 2.40 – מדיניות העמדה לדין בתיקים שנפתחו על רקע הפגנות או אירועי מחאה	הנחיית פרקליט המדינה
ה אלול תש"ף, 25 אוגוסט 2020	

המשתמש בכוח או באיומים כדי למנוע או להכשיל מעצר חוקי, שלו או של אדם אחר, או כדי להכשיל חיפוש חוקי, דינו - מאסר ששה חדשים או קנס 750 לירות.

ד) פקודת המשטרה [נוסח חדש], תשל"א-1971:

#### סעיף 79

כל אימת שיש התקהלות בלתי חוקית, התפרעות או הפרעת השלום, או שיש יסוד סביר לחשוש לה, רשאי הממונה, בצו שיפורסם במקום, ליתן תוקף להוראות המנויות להלן, כולן או מקצתן, לתקופה שתפורש בצו ושלא תעלה על שלושה חדשים, ואלה ההוראות:

(1) (א) כל שוטר רשאי לפזר כל התקהלות במקום ציבורי ולעצור בלא פקודת מעצר כל המצוי בהתקהלות ומסרב להתפזר או מתמהמה בכך או חוזר ומתקהל לאחר שהתפזר;

(ב) מי שמסרב להתפזר או מתמהמה או חוזר ומתקהל כאמור, דינו – מאסר שלושה חדשים או קנס 375 לירות;

#### ד. מדיניות התביעה:

#### 9. תבחינים שיש לבחון בעת קבלת החלטה על העמדה לדין:

(א) סוג העבירה:

#### התקהלות אסורה

ככלל, יש לשקול העמדת אדם לדין בגין עבירה של התקהלות אסורה, כאשר נלוו לה עבירות נוספות או כשהיא בוצעה בנסיבות מחמירות, מן הסוג שיפורט בסעיף ב' להלן.

#### התפרעות (וכן המשך התפרעות לאחר הודעת התפרעות ומניעת הוראת התפרעות)

ככלל, העמדה לדין בגין עבירות אלה תעשה רק במקרים בהם מדובר בהפגנה או באירוע מחאה הכוללים מאפיינים של אלימות לגוף או לרכוש מצד משתתפי ההפגנה או המחאה.

ככלל, אין מקום להוסיף עבירה של התקהלות אסורה לעבירות ההתפרעות, מכיוון שעבירת התקהלות אסורה "נבלעת" בתוך עבירות ההתפרעות והמשך ההתפרעות.

#### התנהגות פסולה במקום ציבורי

ככלל, יוגש כתב אישום בגין עבירה זו, שנעברה במסגרת הפגנות או אירועי מחאה, רק כאשר מתקיימות נסיבות מיוחדות.

הנחיה מס' 2.40 – מדיניות העמדה לדין בתיקים שנפתחו על רקע הפגנות או אירועי מחאה	הנחיית פרקליט המדינה
ה אלול תש"ף, 25 אוגוסט 2020	

להגשת אישום הכולל סעיף זה דרוש אישור המשנה לפרקליט המדינה (תפקידים מיוחדים).

#### **עבירות אלימות (תקיפה ואיומים)**

ככלל, נכון יהיה להתייחס בחומרה לתיקים בהם מיוחסות לחשודים, מעבר לעצם השתתפותם במחאה לא חוקית, גם עבירות אלימות, כלפי גוף או רכוש, בהתאם כמובן לרמת האלימות. במקרים כאלו, על פי רוב, קיים אינטרס ציבורי להעמיד את החשוד לדין<sup>1</sup>.

#### **עבירת הפרעה לשוטרי במילוי תפקידו והכשלת מעצר**

עבירות נוספות שלעיתים יש בהן כדי לבסס אינטרס ציבורי בהעמדה לדין הן עבירות שעניינן הפרעה לשוטרי במילוי תפקידו (כגון ניסיונות למנוע מהשוטרים לבצע מעצר, של הנאשם עצמו או של מפגין אחר שמנסים למנוע את מעצרו). עם זאת, יש לבחון את נסיבות הפרעה או ההכשלה בטרם קבלת החלטה בעניין זה. יש מקום להבדיל בין הפרעה או הכשלה אקטיבית (כגון דחיפת שוטר, ניסיון למשיכת עצור מידי השוטר) לבין הפרעה או הכשלה פאסיבית שעניינה ישיבה במקום וסירוב להתלוות לשוטר. ככלל, כשמדובר בהפרעה או הכשלה אקטיבית הנטייה תהיה להגיש כתב אישום, ובכל מקרה, גם במקרה של הכשלה פאסיבית, ייבחנו כלל הנסיבות המפורטות בסעיף ב' להלן.

#### **עבירת העלבת עובד ציבור**

העמדה לדין בעבירה זו היא עניין מורכב, הן לאור הפסיקה בעניין הן לאור הפגיעה הפוטנציאלית בחופש הביטוי. בעת שקילת העמדה לדין בעבירה זו בגין התבטאויות שנאמרו תוך כדי הפגנות, יש לפעול בהתאם להנחית היועץ המשפטי לממשלה מספר 4.1103 בנושא הגשת כתבי אישום בעבירות של העלבת עובד ציבור וזילות בית המשפט, ובהתאם לפסיקת בית המשפט העליון בדנ"פ 7383/08 **אונגרפלד נגד מדינת ישראל** (פורסם בנבו, 11.7.2011) וכן ברע"פ 5991/13 **אליצור סגל נ' מדינת ישראל** (פורסם בנבו, 2.11.17).

לנוכח האמור, יש לנקוט זהירות רבה בשימוש בעבירה זו.

א) נסיבות נוספות שיש לשקול בעת קבלת ההחלטה על העמדה לדין:

#### **(1) אופי ההפגנה ונסיבותיה:**

<sup>1</sup> דוגמאות לעבירות תקיפה במהלך הפגנות שהצדיקו הגשת כתב אישום ניתן למצוא למשל בכתבי האישום שהוגשו במסגרת המחאה החברתית בשנים 2011 – 2012 (להלן – **תיקי המחאה החברתית**). בתיקים אלו יוחסו לנאשמים מעשים של זריקת חפצים לעבר שוטרים (כגון ביצים, בקבוקים, זבל ודברי אוכל), שפיכת מים על שוטרים ודחיפת מחסומים על השוטרים. היועץ המשפטי לממשלה, שנדרש לתיקים אלו, סבר כי מעשי תקיפה נלווים אלו מצויים ברף חומרה גבוה יחסית המצדיק את המשך ניהול ההליך הפלילי נגד הנאשמים.

הנחיה מס' 2.40 – מדיניות העמדה לדין בתיקים שנפתחו על רקע הפגנות או אירועי מחאה	הנחיית פרקליט המדינה
ה אלול תש"ף, 25 אוגוסט 2020	

אופי ההפגנה ייבחן לפי רמת האלימות שבה, היקפה ומשכה, הקושי של השוטרים להשתלט על המפגינים, המידה בה הופר הסדר הציבורי והנזקים שנגרמו בעקבות ההפגנה.<sup>2</sup>

ככלל, כשמדובר בהשתתפות בהפגנות בעלות אופי אלים, שמציבות בפני השוטרים קושי לשמור על הסדר הציבורי, יש מקום לשקול הגשת כתבי אישום נגד משתתפי ההפגנה, גם בגין עבירה של התפרעות. יחד עם זאת, לנוכח הפגיעה בחופש הביטוי והמחאה, יש לנקוט משנה זהירות בעת השימוש בעבירה זו. ככלל, ניתן לייחס את העבירה למשתתפים הנוקטים בעצמם אלימות, קוראים לאלימות, מעודדים בהתנהגותם את מעשי האלימות, או מחזקים את ידי המפגינים האלימים.

במקרים בהם משתתף נקט אלימות לאחר שניתנה הודעת והוראת התפזרות למתפרעים או למתקהלים יש לשקול להעמידו לדין גם בעבירה של המשך התפרעות אחר הוראת התפזרות לפי סעיף 155 לחוק העונשין.

השתתפות בהפגנה, המחייבת בבירור קבלת רישיון, ללא רישיון, או קיומה תוך הפרת התנאים שנקבעו ברישיון<sup>3</sup>, יכולה להוות שיקול רלוונטי בעת קבלת החלטה על העמדה לדין.

## (2) מיקום ההפגנה:

קיום הפגנה במקומות בעלי רגישות מיוחדת (כגון מטעמים מדיניים, ביטחוניים, או במיקום הצפוי לפגוע ברגשי דת), או במיקום או בעיתוי חריג אשר מקשה על המשטרה לשמור על בטחון האזרחים או מסכן את חיי המפגינים והשוטרים, יהווה שיקול בהעמדה לדין. במקרים כאלה ניתן לשקול העמדה לדין גם בגין ביצוע של עבירת התקהלות אסורה, כשלעצמה.

## קיום הפגנה או מחאה מחוץ לביתו של איש ציבור –

בפסיקה עקבית של בית המשפט העליון נקבע באופן עקרוני, כי כאשר קיימת חלופה אפקטיבית של קיום הפגנה או משמרת מחאה ליד משרדו של איש הציבור, אין להתיר הפגנה או משמרת מחאה ליד מעונו הפרטי.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> כך למשל, בתיקי המחאה החברתית, אופי ההפגנה היווה אחד מן השיקולים שנשקלו לצורך קבלת החלטה בדבר העמדה לדין. השתתפות בהפגנה אלימה במיוחד, במסגרתה נופצו חלונות הזכוכית של בנק, היוותה שיקול באשר להצדקה לניהול הליך פלילי נגד משתתף בהפגנה – וזאת אף שהמעשים שיוחסו לחשוד הספציפי לא היו חמורים במיוחד.

<sup>3</sup> ר' לעניין זה סעיף 89 לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971 וכן בג"צ 6536/17 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' משטרת ישראל (פורסם בנבו, מיום 8.10.2017).

<sup>4</sup> בג"ץ 2481/93 דיין נ' מפקד מחוז ירושלים, פ"ד מח(2) 456 (1994); ור' גם סקירת הפסיקה וקביעת כב' השופט מוזז בבג"ץ 1983/17 נפתלי נ' היועץ המשפטי לממשלה (27.4.17).



הנחיה מס' 2.40 – מדיניות העמדה לדין בתיקים שנפתחו על רקע הפגנות או אירועי מחאה	הנחיית פרקליט המדינה
ה אלול תש"ף, 25 אוגוסט 2020	

על כן, קיום הפגנה מחוץ לביתו של עובד ציבור או נבחר ציבור ללא רישיון ו/או בניגוד להוראות המשטרה יכול להוות נסיבה מחמירה המצדיקה העמדה לדין. יודגש לעניין זה, כי לא הרי מקרה בודד כהרי הפגנות חוזרות ונשנות; לא הרי עמידה שקטה מול ביתו של איש ציבור כהרי הפגנה בה נעשה שימוש באמצעי הגברה, ברעש, במילים בוטות או בכל אמצעי או התנהגות אחרים היוצרים מטרד; לא הרי מעשים שנעשו בזמנים ובשעות המהווים מטרד מינימלי למתגוררים במקום כהרי מעשים שנעשו בזמנים ובשעות לא סבירים; וכיו"ב. גם כאן, כאשר מתקיימות נסיבות מחמירות כגון אלה שפורטו, ניתן לשקול העמדה לדין גם בגין ביצוע עבירת התקהלות אסורה, כשלעצמה.

### (3) הפגנה תוך פגיעה בסדרי התנועה:

תופעת חסימת תנועה בכבישים, בניגוד לתנאים שקבעה המשטרה, נפוצה במסגרת הפגנות או פעולות מחאה, בין אם מדובר בחסימה מכוונת של צירי תנועה מרכזיים כחלק מפעולות המחאה ובין אם מדובר בחסימה אקראית בלהט ההפגנה וגלישה אל הכביש יחד עם מפגינים אחרים.

חסימה מכוונת ומתמשכת של ציר תנועה ראשי יכולה להוות נסיבה מחמירה המצדיקה הגשת כתב אישום גם בגין התקהלות אסורה כשלעצמה, ובוודאי אם נלווית לכך עבירה נוספת.

יש לבחון בכל מקרה ומקרה את אופי חסימת הכביש, את מיקום החסימה ואת מידת הפגיעה בחופש התנועה של ציבור משתמשי הדרך: לפיכך יש לבחון האם חסימת נתיב תנועה נעשתה באופן מכוון, או שמדובר בגלישה אל הכביש בלהט ההפגנה וחזרה אל המדרכה עם מתן הוראות השוטרים; מהו משך זמן החסימה; האם היה סירוב של המשתתפים להוראות השוטרים לפנות את הנתיב; האם מדובר בנתיב תנועה מרכזי או בנתיב שאינו מרכזי שלחסימתו הייתה השפעה מועטה על משתמשי הדרך וכדומה. הנטייה שלא להגיש כתב אישום תגבר אם מדובר ב"גלישה" לכביש; אם מדובר בחסימה לזמן קצר; ואם מדובר בחסימת נתיב תנועה לא מרכזי.

### (4) הפגנה תוך פגיעה ברכוש ציבורי, לרבות רכוש משטרתי: פגיעה מכוונת ברכוש ציבורי,

לרבות פגיעה בבעלי חיים בשירות המשטרה או בצידוד משטרתי אחר, מהווה נסיבה מחמירה שתצדיק, ככלל, ניהול הליך פלילי.

### (5) שלהוב הנוכחים למעשים החורגים ממעשי מחאה לגיטימיים: קריאה למפגינים

לביצוע עבירות במסגרת ההפגנה, גם היא יכולה להיחשב כנסיבה מחמירה המצדיקה העמדה לדין של המשלהב (כגון קריאה למעשי אלימות, להפרעה לשוטרים או לחסימת צירי תנועה), לרבות בעבירה של התפרעות או התקהלות אסורה.

הנחיה מס' 2.40 – מדיניות העמדה לדין בתיקים שנפתחו על רקע הפגנות או אירועי מחאה	הנחיית פרקליט המדינה
ה אלול תש"ף, 25 אוגוסט 2020	

(6) **ארגון הפגנה**: נקיטת פעולות לתכנון וארגון הפגנה הטעונה רשיון, ללא רשיון, או לתכנון וארגון הפגנה שמתוכנן לבצע בה פעולות המהוות עבירה על החוק תהיה נסיבה מחמירה שיכולה להצדיק הגשת כתב אישום במקרה שההפגנה אכן התקיימה ללא רשיון או שבוצעו בה עבירות על החוק.

(7) **התנהלות פסולה של שוטרים במהלך ההפגנה**: התנהגות פסולה, שהינה חריגה ובלתי מידתית, של שוטרים כלפי מפגינים, יכולה להוות, במקרים מסוימים שמצדיקים זאת, שיקול רלוונטי לעניין אי הגשת כתב אישום.

(8) **גיל החשוד**: העמדה לדין של קטינים בעבירות אלה מחייבת זהירות מיוחדת, על מנת שלא לדכא קטינים אשר מגלים מעורבות ואכפתיות חברתית ומבטאים אותה בדרך של השתתפות בהפגנות. יש להיזהר בנסיבות אלה מהכתמת שמם של קטינים ברישום פלילי. על כן, הגשת כתבי אישום נגד קטינים תעשה ככלל רק במקרים בהם נלוות להשתתפות הקטין בהתפרעות או בהתקהלות האסורה גם נסיבות מחמירות או עבירות משמעותיות נוספות.

(9) **תיקים קודמים**: "עברו" של חשוד מהווה שיקול רלוונטי בעת קבלת החלטה על העמדה לדין. קיומו של "עבר" רלוונטי יכול להטות את הכף בהחלטה על הגשת כתב אישום, כאשר מדובר בתיקים ברף חומרה נמוך, או בתיקים "גבוליים".

בהקשר זה "עבר": הרשעה קודמת; תיקים בהם עוכבו ההליכים; תיקים תלויים ועומדים, בין בבית המשפט ובין תיקי חקירה שנראה כי יש בהם ראיות לביצוע עבירה; תיקים סגורים שנגנזו בעילה של "מכלול נסיבות העניין"; וכן תיקים שנסגרו בהסדר מותנה או בטיפול מותנה. במקרים חמורים, בהם מתברר כי לחשוד יש תיקים קודמים שנסגרו בעילה של "מכלול נסיבות העניין", יש לשקול לא רק הגשת כתב אישום במקרה הנוכחי, אלא אף העמדה לדין בגין תיקי החקירה שנסגרו בעבר, אך זאת רק בנסיבות חריגות.

#### 10. המישור הראייתי:

(א) ככלל, יש להגיש כתבי אישום רק נגד חשודים שקיימות ראיות פרטניות לביצוע עבירות על ידם, ואין להסתפק בעדות כללית של שוטר לפיה החשוד היה חלק מההפגנה ללא פירוט מעשי החשוד במסגרת ההפגנה.

הנחיה מס' 2.40 – מדיניות העמדה לדין בתיקים שנפתחו על רקע הפגנות או אירועי מחאה	הנחיית פרקליט המדינה
ה אלול תש"ף, 25 אוגוסט 2020	

ב) עם זאת, אין באמור לעיל כדי למנוע הגשת כתב אישום במקרים בהם יש הצדקה להגשת כתב אישום בגין עבירות של התקהלות אסורה או התפרעות, לפי התבחינים שפורטו בסעיפים 9 א' – ב' לעיל.

#### 11. מדיניות אכיפה אחידה:

בעת שקילת אפשרות הגשת כתב אישום, על הפרקליט ליתן דעתו לחשיבותה של מדיניות אכיפה אחידה, הבאה לידי ביטוי בשני מישורים:

(1) ביחס למשתתפים אחרים באותו אירוע מחאה, שלא הוגש נגדם כתב אישום ואין כוונה להגישו, אף שיש לגביהם ראיות דומות לאלו שישנן נגד החשוד בו עסקינן.

לפיכך, לפני הגשת כתב אישום, יש לבחון את נסיבותיהם של שאר העצורים/חשודים באירוע ולבחון אם יש הבחנה רלוונטית בין חשודים שנגדם מתוכננת הגשת כתב אישום לבין חשודים אחרים שנפתחו נגדם תיקים ואין כוונה להגיש נגדם כתב אישום. זאת על מנת לוודא כי קיימות הבחנות ברורות המצדיקות הגשת כתבי אישום דווקא נגד החשודים האמורים.

(2) ביחס לאירועי מחאה אחרים בהם בוצעו עבירות בעלות אופי דומה- על התביעה להיות מודעת להחלטות עקרוניות שהתקבלו בפרקליטות המדינה וכן במחוזות אחרים של הפרקליטות ביחס לאירועי מחאה קודמים ודומים.

#### 12. קביעת גורם מנחה:

לצורך קיום מדיניות אחידה וברורה בתיקים אלה, יש לפעול כדלקמן:

א) כתב אישום בעבירות אלה יאושר על ידי פרקליט מחוז או גורם מטעמו, שיהיה בדרגת ממונה לפחות, אשר ירכז תחום זה. בטרם קבלת החלטה ניתן לפנות לגורמי המשטרה הרלוונטיים לצורך קבלת נתונים ותמונה מלאה על האירוע או האירועים הרלוונטיים. במקרים בהם מתעוררת התלבטות, יש להציף את הקושי בפני המשנה לפרקליט המדינה (תפקידים מיוחדים), אשר יהווה גורם מטה מנחה בנושא זה.

הנחיה מס' 2.40 – מדיניות העמדה לדין בתיקים שנפתחו על רקע הפגנות או אירועי מחאה	הנחיית פרקליט המדינה
ה אלול תש"ף, 25 אוגוסט 2020	

(ב) כתבי אישום בעבירות שבסמכות המשטרה (כגון הכשלת שוטר, התנגדות למעצר וכד'), שנעברו במסגרת הפגנות או אירועי מחאה והועברו לתביעה המשטרית (ככל שיהיו מקרים שכאלה), יאושרו על ידי פרקליט המחוז הרלוונטי או גורם מטעמו כאמור.

(ג) כמו כן, יש לדווח למשנה לפרקליט המדינה (תפקידים מיוחדים) על כתבי אישום שהוגשו בעקבות הפגנות או אירועי מחאה ולהעבירם לעיונו, על מנת שניתן יהיה לעקוב אחר גיבוש המדיניות ולוודא אחידותה.