

15 באוקטובר 2020

לכבוד
מר רז נזרי
לכבוד
גב' עמית מררי
המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי-חוקתי) המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט פלילי)
שלום רב,

הנדון: שימוש משטרתי בטלפונים ניידים לתיעוד אזרחים בהפגנות

1. אנו פונים אליכם בעקבות שורה של תלונות שהתקבלו בעניין תיעוד אירועי מחאה, מפגינים ועוברי אורח באמצעות הטלפונים הניידים של שוטרים המוצבים באירועים אלה. התנהלות זו פוגעת בזכות לפרטיות ובחופש ההפגנה, והיא מנוגדת לנהלי המשטרה באשר לתיעוד מפגשי שוטר-אזרח בכלל ואירועי הפגנות בפרט.
2. דיווחים על התנהלות זו התקבלו ממספר מוקדים ולגבי מועדים שונים, כך שנראה שמדובר בפרקטיקה שהפכה לנוהג, או, חמור מכך, בנוהג שנוצר בהוראת הדרגים הבכירים. כך, למשל, שוטרות מג"ב, שנכחו במוקד המחאה בירושלים במוצ"ש האחרון, 10.10.2020, דרשו ממפגינים להזדהות, ואגב כך צילמו והסריטו אותם באמצעות הטלפונים הניידים שלהן. לשאלת המפגינים בעניין זה הסבירה אחת השוטרות, כי בשל העובדה שאין להן מצלמות גוף, הן מתעדות באמצעות הטלפון הנייד, וכי התיעוד "יעבור למחשב המשטרתי". העתק צילום שוטרות המתעדות אזרחים באמצעות הטלפון הנייד מיום 10.10.2020 מצורף ומסומן א'.
- באירוע מחאה אחר, שהתקיים ביום שלישי, 7.10.2020, ברחוב אבן גבירול בתל אביב, תיעדו שוטרים על אופנועים את המפגינים המעטים שנכחו במקום.
- העתק צילום של שוטר המתעד אזרחים באמצעות הטלפון הנייד מיום 7.10.2020 מצורף ומסומן ב'.
3. דיווח נוסף התקבל מאזרחים שהשתתפו במחאה בצומת הרחובות יגאל אלון ויצחק שדה בתל אביב. שוטר שעבר במקום על קטנוע עצר וצילם את האזרחים שעמדו על המדרכה, באמצעות טלפון נייד ממספר זוויות, ואז עזב את המקום. דיווחים דומים התקבלו גם מאירועי מחאה מצומצמים שהתקיימו בצמתים שונים ברחבי הארץ, לדוגמה בסמוך ליישוב נס הרים ובעיר חולון. בחלק מהאירועים דווח על כך שגם שוטרים סמויים, שלבושים בלבוש אזרחי, תיעדו "מבפנים" את המפגינים באמצעות צילומם באמצעות טלפון נייד.
4. תיעוד אזרחים בידי שוטרים פוגע בזכות לפרטיות וכאשר התיעוד מבוצע במהלך הפגנה הוא פוגע גם בחופש ההפגנה ומרתיע מפגינים מהשתתפות בהן. סמכות זו, ככל שיש לה

- הצדקה, צריכה להיות מוסדרת באופן מפורש בחוק. בכל מקרה השוטרים אפילו לא מכבדים את הנהלים שהמשטרה עצמה קבעה בעניין זה.
5. סמכות המשטרה לתיעוד הפגנות באמצעות צילום וידאו מוסדרת בפקודת המטה הארצי מספר 14.2.10 שכותרתה "צילומי וידאו באספות, בידי משטרת ישראל" (להלן: הפקודה). הוראות הפקודה נועדו לאפשר תיעוד אירועי מחאה במקרים המצדיקים זאת ובאופן מפקח, ולמנוע פגיעה עודפת בזכויותיהם של המשתתפים באירועים אלה בפרט ובחופש המחאה בכלל.
6. הפקודה קובעת מגבלות וסייגים לתיעוד הפגנות, וקובעת, בין היתר, כי השימוש בצילום וידאו יעשה "אך ורק כשקיים חשש סביר להפרת הסדר הציבורי, או חשש לביצוע עבירות, או כשיש צפי או מידע לגבי אירוע חריג" (סעיף 2 לפקודה). כלומר, עוד בטרם מתן היתר לתיעוד נדרשת הפעלת שיקול דעת על ידי הגורמים המוסמכים לגבי כל אירוע לגופו. בפועל, תיעוד המפגינים בוצע באופן שגרתי, גם כשלא היה כל חשש להפרת הסדר הציבורי ואפילו כשמפגינים הלכו על המדרכה.
7. עוד נקבע בנוהל כי עם תחילת הצילום ובסופו יציין הצלם את פרטיו האישיים ואת זמן הצילום ומקומו (סעיף 4(ד) לפקודה), וכי התיעוד לא יימסר ולא יועבר לצד כלשהו אלא על פי הוראות הפקודה. בנוסף קובעת הפקודה, כי גם במקרים המצדיקים את צילום המחאה אופן ביצוע התיעוד יצמצם ככל הניתן את הפגיעה במחאה ובמשתתפים בה, כלשון סעיף 4(ב) לפקודה: "צוות הצילום יקבע את מקומו באופן שיפחית, ככל הניתן, את הפגיעה בחופש ההתקהלות. הצוות ימעט, ככל האפשר, בצילום המשתתפים, כל עוד מתנהל האירוע כשורה."
8. סעיפים 6-7 לפקודה קובעים הוראות ברורות בעניין השימוש בחומר המצולם, הגורמים המוסמכים לקבל גישה לחומר המצולם למטרות מוגבלות אלה, משך הזמן המקסימלי שבו יוחזק החומר על ידי המשטרה, אופן החזקתו ומועד מחיקתו, ועוד (סעיף 7 לפקודה).
9. עוד יצוין, כי נוהל "הטיפול המשטרתי בהפרות סדר" (90.221.111.001) קובע כי תיעוד בהפגנה "יבוצע ע"י מי שהוסמך לכך", וכן כי "בכל מקרה תתבצע פעילות רישום ותיעוד הטיפול המשטרתי בהפגנות בהתאם לפקודת המשטרה 14.02.10" (סעיף 4א. (4)).
10. הצילום המבוצע בפועל בידי שוטרים באמצעות המכשירים הניידים שלהם אינו עומד בהוראות הפקודה ואינו מאפשר אכיפה של כללים אלה. החזקת המידע במכשירים הניידים שבידי השוטרים מעלה חשש כבד מפני דליפה של המידע והגעתו לידיים לא מוסמכות וכן שימוש לרעה בצילומים למטרות פסולות. משכך, ברור כי הפגיעות בפרטיות ובחופש ההפגנה אינן מידתיות.
11. יתר על כן, החזקת התיעוד באופן לא מאובטח ומפוקח עלולה להיות בניגוד להוראותיו של סימן א' לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 ולתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), התשע"ז-2017. אם לא די בכל האמור, יכולת המשטרה להחזיק בתיעוד ללא מגבלת זמן ולעשות בו שימוש סלקטיבי בעת מצוא – בעייתית בלשון המעטה, גם כשלעצמה.

12. הוראות הפקודה שהוזכרו לעיל נועדו לוודא כי לא נעשה שימוש מיותר או פסול באמצעים לתיעוד הפגנות, וכי נמנעת פגיעה עודפת בפרטיותם של אזרחים ובחופש המחאה גם כאשר מתקבלת החלטה לעשות שימוש בתיעוד וידאו. איזונים ומגבלות אלה אינם מתאפשרים כאשר ניתנת לשוטרים חירות לתעד אזרחים ואירועי מחאה על פי שיקול דעתם.

13. התיעוד בטלפונים הניידים אינו יכול לשמש תחליף לשימוש במצלמות הגוף אשר הפעלתן מוסדרת באופן מפורט בנוהל "שימוש במצלמות גוף במשטרת ישראל" (להלן: הנוהל). גיבושו של נוהל זה נעשה לאחר דיונים רבים, התנגדויות ותיקונים, וגם הוא כולל סייגים ומגבלות החלים על פעולת הצילום, בשל הפגיעה הנלווית בפרטיותם של אזרחים. מבלי להביע עמדה לעניין מידתיות האיזונים שנקבעו בנוהל ובפקודה, משבחה המשטרה לא לעשות שימוש באמצעים אלה העומדים לרשותה היא אינה רשאית לשחרר את עצמה מהכללים, הסייגים והמגבלות הקבועים בהם, ולהפעיל במקום זאת אמצעי תיעוד מאולתרים אחרים.

14. בנוסף, נוהל השימוש במצלמות הגוף אוסר על שימוש במצלמות הגוף בהפגנות: "נוהל זה לא יחול על שימוש במצלמת גוף באירועי הפס"ד. תיעוד אירועים אלה יבוצע בהתאם לפקודת המטא"ר 14.02.10 – "ביצוע צילומי וידאו באסיפות בידי משטרת ישראל". ככל שנעשה שינוי בנוהל, נבקש לקבל את הנוהל המתוקן ולפרסם את הנוהל החדש באתר המשטרה.

15. כפי שהראינו, הנוהל והפקודה מאפשרים לצלם את אירוע המחאה כולו (בעזרתו של צוות צילום או מצלמות גוף אישיות). אף אחד מהם אינו מאפשר לשוטר לכוון מצלמה לפניו של אזרח פלוני על פי שיקול דעתו, וכאשר הדבר מתאים לו. בניגוד לתיעוד הנאסף במצלמות גוף ובתיעוד המבוצע על פי הפקודה, הצילום במכשירי הטלפון הניידים שבידי השוטרים אינו מחייב תיעוד מסודר ואינו רציף. השוטר המתעד יכול לתעד חלק מאירוע על פי בחירתו או לערוך את החומר המצולם ולעשות בו שימוש סלקטיבי. מנגד, ספק רב אם אזרחים שיבקשו לעשות שימוש בחומר המצולם להגנתם או להוכחת עוול שנגרם להם יוכלו לקבל גישה לחומר המצולם – ולו משום שיתקשו להוכיח את קיומו של התיעוד ולאתרו.

16. כיוון עדשת המצלמה אל אזרחים המשתתפים באירועי מחאה לגיטימיים מעביר מסר של "שיימינג" ועלול להרתיע אנשים מהשתתפות בהפגנות. התיעוד באופן שתואר לעיל נושא מסר שלילי ויוצר חשש מפני נקיטת צעדים משפטיים נגד מפגינים, על אף שלא ביצעו בהכרח כל עבירה. ועדת האו"ם לזכויות אדם פרסמה לאחרונה את הערה פרשנית מס' 37, המפרטת את חובותיהן של המדינות החתומות על האמנה בדבר זכויות אזרחיות, ובהן גם ישראל, להגן על חופש האסיפה. ההערה, שמשקפת את הפרשנות המשפטית הראויה של האמנה קובעת כי שימוש באמצעי תיעוד והקלטה במהלך הפגנות (לרבות מצלמות גוף), צריך להעשות על פי כללים ברורים ושקופים שיפורסמו לעיון הציבור, ויבטיחו כי לקיומם התיעוד לא יהיה אפקט מצנן" ביחס להשתתפות אזרחים בהפגנות, וכי הוא יעשה תוך שמירה על סטנדרטים מקובלים בהקשר להגנת הפרטיות.

17. בהקשר זה נדגיש כי חובתה של המשטרה לאפשר ולהגן על חופש המחאה מתעצמת בשעת משבר ומחלוקת, ובפרט בשעה שבה הוטלו מגבלות תקדימיות, מרחיקות לכת וחריגות על חירותם של אזרחים להפגין ולמחות, כפי שנעשה בעת האחרונה.

18. התעלמות מהנהלים הקיימים ועקיפתם מסכלת התכליות של פרסום נהלי המשטרה ופקודותיה, שעיקרן קיום שקיפות ואחידות בהפעלת סמכויות המשטרה, מניעת פעולות בלתי חוקיות וחריגה מסמכותה, ואפשרות לקיום פיקוח וביקורת על התנהלות המשטרה.

19. לנוכח כל האמור נבקשכם להנחות את המשטרה להוציא הוראה המבהירה לכוחות השיטור הבאים במגע עם אזרחים המוצבים באירועי מחאה, כי אין לעשות שימוש באמצעי טכנולוגי כלשהו לשם תיעוד אזרחים ואירועי מחאה, אלא על פי הוראות הנהלים. נבקש לקבל העתק מהודעה כזו עם הפצתה.

בשל חשיבות הנושא ודחיפותו נבקש לקבל את התייחסותכם לפנייתנו בהקדם.

בכבוד רב ובברכה,

רעות שאער, עו"ד

העתק: תנ"ץ אילת אלישר, היועצת המשפטית, משטרת ישראל