

העותרת:

האגודה לזכויות האזרח בישראל, ע"ר 580011567

באמצעות ב"כ עוה"ד ניצן אילני (מ"ר 61340) ו/או אבנר פינצ'וק ו/או
עודד פלר ו/או גדיר ניקולא ו/או דבי גילד-חיו ו/או מיכל תגיר ו/או
עביר גיבראן ו/או טל חסין ו/או הגר שחטר ו/או רעות שאער ו/או
הילה שרון ו/או עדן גלעד ו/או יעל זיידמן ו/או אלזה בונייה

מהאגודה לזכויות האזרח בישראל

- נגד -

המשיבים:

1. מפכ"ל המשטרה

2. הרשות להגנת הפרטיות

באמצעות ב"כ ממחלקת הבג"צים
פרקליטות המדינה, ירושלים

עתירה מתוקנת למתן צו על תנאי

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד מיום 2.12.2025, מוגשת בזאת עתירה מתוקנת למתן צו על תנאי, המופנה אל המשיב 1 והמורה לו לבוא וליתן טעם:

א. מדוע לא ייאסר על שוטרים לצלם הפגנות ומפגינים בטלפונים ניידים אישיים, בכלל הנסיבות ולכלל התכליות, ויתוקן בהתאם נוהל אג"מ מספר 220.010.21, "תיעוד מבצעי באירועי סד"ץ/הפס"ד" (להלן: **נוהל התיעוד או הנוהל**);

ב. מדוע לא ייאסר צילום הפגנות ומפגינים לתכלית הרתעתית ולצורך איסוף ראיות כללי, שאינו נוגע לעבירה המתבצעת בזמן אמת בפני השוטר המתעד, ויתוקן בהתאם נוהל התיעוד.

העתק נוהל התיעוד מצ"ב **כנספח ע/1**.

א. מבוא

1. עניינה של עתירה זו בנוהל התיעוד המשטרתי המעגן פרקטיקה פסולה ופוגענית, שהתרחבה בשנים האחרונות, של צילום מפגינים והפגנות בטלפונים ניידים אישיים של שוטרים. עוד עוסקת העתירה בהרשאה לתעד מפגינים, במגוון אמצעי תיעוד משטריים, לתכליות בלתי ראויות – לתכלית הרתעתית וכן לצורך איסוף ראיות כללי, שאינו נוגע בהכרח לעבירה המתבצעת בפניו של השוטר המתעד.

2. אין חולק כי המרחב הציבורי, בעת שמתקיימת בו הפגנה, רווי במצלמות המתעדות את ההתרחשות. הפגנות מצולמות ומתועדות גם על ידי אמצעי התקשורת ועל ידי המפגינים עצמם. אלא שבין צילומים אלו לבין

התיעוד המשטרתי בהפגנות קיים הבדל מהותי, הנעוץ בעובדה שהמשטרה, כרשות מנהלית, מוסמכת ורשאית לבצע אך את אותן פעולות שהחוק הסמיך אותה לעשות, בניגוד לאדם הפרטי, הרשאי לעשות כל פעולה שלא נאסרה עליו בחוק. חובתה של רשות מנהלית לפעול על בסיס הסמכה מפורשת חלה ביתר שאת על המשטרה, המחזיקה במונופול על הפעלת הכוח במדינה ומהווה זרוע של השלטון, שנגדו רוב ההפגנות. מדינה דמוקרטית נדרשת לאיזון כוחה של המשטרה על מנת להקטין ככל האפשר את הפגיעה בחירויות ובזכויות האזרחים ולמנוע ניצול לרעה של כוח זה. צבירת כוח ללא הגבלות הינה מתכון בדוק להפיכת המדינה ל"מדינת משטרה".

3. התיעוד המשטרתי של מפגינים, ובפרט בטלפונים ניידים אישיים של השוטרים, מתבצע פעמים רבות באופנים המצביעים על כך שתכליתו להרתיע מפגינים מפני השתתפות בהפגנות ומימוש זכותם החוקתית לחופש ביטוי ומחאה. כך, למשל, שוטרים מצלמים בניידים האישיים מפגין אחר מפגין במשמרות מחאה שקטות; מקרבים את הטלפון האישי לפניהם של מפגינים; מעבירים האחד לשני תמונות של מפגינים באפליקציית המסרונים WhatsApp; משתמשים בתמונות כדי לזהות מפגינים, לעכבם, לעצורם או להרחיקם, ללא סיבה קונקרטית; שולפים למול מפגינים טלפונים ניידים ומכוונים אותם אליהם כאקט של הרתעה ועוד.

4. התיעוד הפסול מתבצע ללא הסמכה חוקית ופוגע בחירותו האישית של האזרח, בפרטיותו ובזכותו להיעזב לנפשו ולשמור על אנונימיות, גם כשהוא מפגין. הצילום מתייג אזרחים שומרי חוק, המממשים את חופש המחאה כדין, כעבריינים שיש לתעד את מעשיהם, ומעורר בקרבם חשש שמא התיעוד ישמש לזיהוים, להפללתם, לסימונם או לאיסוף מידע נגדם. תיעוד באמצעות טלפונים ניידים אישיים הינו פוגעני במיוחד, בשל הקלות שבה ניתן לעשות שימוש לרעה או שימוש סלקטיבי בחומר המתועד, לערוך, למחוק, לשמור למשך זמן בלתי מוגבל, להעתיק ולהעביר את החומר ללא כל פיקוח ובקרה. התנהלות זו מייצרת **אפקט מצנן** המרתיע אזרחים מפני השתתפות בהפגנות, ומביא לפגיעה קשה בחופש המחאה והביטוי הפוליטי, החיוניים לקיומו של משטר דמוקרטי.

5. עד לפני חמש שנים הנוהל המשטרתי שהיה בתוקף קבע כברירת מחדל שהפגנות לא תצולמנה, אלא בנסיבות חריגות, ושהצילום יבוצע באופן שיפחית את הפגיעה בחופש ההתקהלות וימעט ככל האפשר בצילום מפגינים. אולם, המשטרה ביטלה את הנוהל הקודם לפני למעלה מחמש שנים, בטענה שהיא עמלה על נוהל חדש שיתאים להתפתחויות הטכנולוגיות העדכניות, וחרף פניות חוזרות ונשנות מטעם העותרת, הנוהל החדש פורסם רק ביום 23.11.2025, כשנה לאחר שהוגשה העתירה המקורית במסגרת ההליך דנא.

6. בחמש השנים שחלפו מאז ביטול הנוהל הקודם, התגבר והשתכלל השימוש המשטרתי במגוון אמצעי תיעוד משטרתיים בהפגנות – מצלמות וידאו, סטילס, רחפנים ומצלמות גוף. כמו כן, החריפה התופעה הפסולה של תיעוד מפגינים על ידי שוטרים באמצעות טלפונים ניידים אישיים. גם הטכנולוגיה השתכללה, וכיום בידי המשטרה אמצעי צילום המסוגלים גם לבצע זיהוי, צילומי תקריב איכותיים ואפשרות לאגור מידע רב ולנתח אותו בכלים אוטומטיים. הסיכון עלה משמעותית, אך כאמור, עד למועד פרסום הנוהל החדש, צילום המפגינים התבצע ללא הגבלות או סייגים וללא נוהל מנחה. נוהל המסדיר ומגביל את השימוש באמצעי התיעוד המשטרתיים, שהתייחס באופן ספציפי לתיעוד בהפגנות, היה קיים אך ורק לגבי מצלמות גוף.

7. ביום 25.11.2024 הוגשה העתירה, בדרישה כי ייאסר על שוטרים לצלם הפגנות ומפגינים בטלפונים ניידים אישיים; ייקבע כי האופן שבו המשטרה מצלמת הפגנות ומפגינים ואוגרת צילומים אינו חוקי; ויוסדרו הנסיבות החריגות שבהן ניתן לצלם הפגנות ומפגינים באמצעי תיעוד משטריים בנוהל פומבי, שייקבע את אמות המידה להפעלת הסמכות, הסייגים וההגבלות לצילום, השימושים המותרים בתיעוד והכללים למחיקתו. כשנה לאחר הגשת העתירה פורסם כאמור נוהל חדש, שנכנס לתוקף ביום 23.11.2025.
8. למרבה הצער, הנוהל שפורסם **נותן גושפנקה לפרקטיקה המשטרתית הפסולה של תיעוד מפגינים והפגנות באמצעות טלפונים ניידים אישיים של שוטרים**, המתבצעת בחוסר סמכות ולתכלית בלתי ראויה. תיעוד זה מותר על פי הנוהל כמעט ללא סייגים והגבלות, באופן שאף סותר נוהל משטרי אחר (שאינו מתייחס להפגנות ולמחאות) הנוגע לשימוש משטרי בטלפונים ניידים אישיים, ומרחיב את הנסיבות שבהן ניתן להשתמש בטלפון נייד אישי לצורך תיעוד מפגינים, חרף האפקט המצנן והפגיעה בחופש הביטוי והמחאה.
9. הנוהל אף מאפשר למשטרה להמשיך ולצלם הפגנות ומפגינים, באמצעי תיעוד שונים, **לתכליות בלתי ראויות** – לצרכי הרתעה ולאיסוף ראיות (שאינו נוגע בהכרח לעבירות שמתבצעות בזמן אמת, בפניו של השוטר המתעד). מעבר לכך שהצילום לתכליות אלו מתבצע אף הוא ללא מקור סמכות, התרתו מצביעה על כך שאירועי מחאה נתפסים על ידי המשטרה כזירת אירוע עבריינית, והמפגינים – כעבריינים שיש לתעד או כעבריינים בפוטנציה שיש להרתיע מביצוע עבירות. זאת, תחת הפנמה של תפקיד המשטרה כמי שאמורה להגן על אזרחים ולסייע להם לממש זכות יסוד חוקתית שהינה מנשמת אפו של המשטר הדמוקרטי.
10. המשיבים לא הצביעו על מקור סמכות המתיר למשטרה לצלם מפגינים בטלפונים ניידים אישיים או לצרכי הרתעה ואיסוף ראיות כללי, תוך פגיעה בזכויות האדם שלהם. אלא שאף לו היה בנמצא מקור סמכות, הרי שמדובר בפרקטיקה המתבצעת לתכלית שאינה ראויה ופוגעת באופן בלתי מידתי בזכויות לפרטיות, לחירות ולחופש הביטוי וההפגנה.
11. פרקטיקות אלו של תיעוד אינטנסיבי של הפגנות בניידים אישיים של שוטרים וצילום לתכליות בלתי ראויות כהרתעת מפגינים, מהוות נדבך במהלך נרחב לתיוג שלילי ולקרימינליזציה של אזרחים ושל הפגנות אזרחיות, חוקיות ולגיטימיות. הן מצטרפות לפרקטיקות נוספות שמאפיינות את המשטרה בשנים האחרונות, אשר מלמדות על פוליטיזציה ושימוש בכוח המשטרי לרעה, כאמצעי לדיכוי מחאות נגד השלטון והרתעת מפגינים. למשל, החרמת שלטים או איסור על נשיאתם בשל תוכנם (בג"ץ 3139/24 נוי נ' **מפכ"ל המשטרה** (25.8.2024); בג"ץ 78425-05-25 **עומדים ביחד נ' מפקד מחוז חוף, משטרת ישראל** (29.5.2025); בג"ץ 65857-08-25 **אייד נ' משטרת ישראל** (26.8.2025); סירוב לאשר הפגנות נגד המלחמה (בג"ץ 8007/23 **מפלגת חד"ש נ' מפכ"ל המשטרה** (8.11.2023); בג"ץ 8211/23 **לוי נ' מפקד מחוז תל אביב – משטרת ישראל** (16.11.2023); בג"ץ 557/24 **שביטה נ' מפקד מחוז חוף, משטרת ישראל** (18.1.2024)); וכן שימוש בכוח מוגזם ובאמצעים לפיזור הפגנות ללא צורך, מעצרי שווא של מפגינים, חיפושים בעירום בגופם של מפגינות ומפגינים ועוד.
12. בשל כך מוגשת עתירה מתוקנת זו, הנובעת מכך שהנוהל מתיר למשטרה להמשיך בהתנהלותה הפסולה הפוגעת בחומרה בזכויות המשתתפים בהפגנות לחופש ביטוי ומחאה, לפרטיות ולחירות, יוצרת אפקט מצנן המרתיע את המפגינים ואת הציבור בכללותו ממימוש חופש המחאה והביטוי הפוליטי, ופוגעת בעקרונות יסוד של המשטר הדמוקרטי. בית המשפט הנכבד מתבקש, אם כן, להורות כי תיעוד מפגינים

והפגנות על ידי שוטרים בטלפונים ניידים אישיים ייאסר, וכי ייאסר צילום הפגנות ומפגינים לתכלית הרתעתית או לצורך איסוף ראיות כללי, שאינו נוגע לעבירה המתבצעת בזמן אמת בפני השוטר המתעד.

ב. העובדות הצריכות לעניין

נוהל התיעוד בהפגנות שבוטל ונוהל מצלמות גוף

13. בשנים האחרונות חלו התפתחויות רבות בתיעוד המשטרה את המתרחש במרחב הציבורי. שוטרים מצוידים במצלמות גוף ומתעדים באמצעותן מפגשים עם אזרחים בעת הפעלת סמכויותיהם; המשטרה מציבה מצלמות מעקב ברחובות ובכבישים; המשטרה מפתחת יכולות לזיהוי אזרחים במרחב הציבורי באמצעות מצלמות "חכמות" ועוד.

14. כל סוג של תיעוד משטרי במרחב הציבורי מעלה חששות לפגיעה בפרטיות וחדירה למרחב האישי של אזרחים. כאשר התיעוד מבוצע במהלך הפגנות החששות כבדים עוד יותר, שכן בנוסף לפגיעה בפרטיות, תיעוד של מפגינים בידי שוטרים פוגע בחופש ההפגנה ובחופש הביטוי של המפגינים, ומייצר תיוג פסול שלהם כמי שעוברים על החוק ולכן נתונים למעקב משטרי. תיעוד זה יוצר אפקט מצנן ומייצר חשש בקרב המפגינים שמא התיעוד ישמש לזיהויים, להפלתם, לסימונם או לאיסוף מידע נגדם.

15. חששות אלה לא נעלמו מעיני המשטרה ופעולת התיעוד בהפגנות הוסדרה כבר בשנת 1993 בפקודת המטה הארצי מס' 14.02.10, "ביצוע צילומי וידאו באספות, בידי משטרת ישראל" (להלן: **נוהל התיעוד הקודם**). פקודה זו – שכבר עתה יצוין כי בוטלה בספטמבר 2020 וכי רק ביום 23.11.2025 נכנס לתוקף ניהול חדש המחליף אותה – קבעה את הסייגים, ההגבלות והכללים לתיעוד הפגנות על ידי המשטרה.

16. ניהול התיעוד הקודם קבע כי, **ככלל, המשטרה לא תצלם אסיפות, הפגנות, תהלוכות או עצרות**, והצילום יותר "אך ורק כשקיים חשש סביר להפרת הסדר הציבורי, או חשש לביצוע עבירות, או כשיש צפי או מידע לגבי אירוע חריג" (סעיף 2.א לניהול התיעוד הקודם). כן נקבע, כי **הצילום יבוצע באופן שיפחית, ככל הניתן, את הפגיעה בחופש ההתקהלות, וכי הצוות ימנע, ככל האפשר, בצילום המשתתפים, כל עוד מתנהל האירוע כשורה** (סעיף 5.ב). עוד נקבעו בניהול סייגים נוספים לביצוע צילום בוודאו, בין היתר בנוגע לדרגים המוסמכים להורות על הצילום, למחיקת התיעוד, להגבלת השימוש שניתן לעשות בו ולאיסור על העברתו לגורמים שאינם מורשים על פי הנוהל.

העתק ניהול התיעוד הקודם מצ"ב **כנספח ע/2**.

17. בשנת 2019 החלה המשטרה לצייד את שוטריה במצלמות גוף לצורך "הגברת שקיפות עבודת המשטרה וחיזוק אמון הציבור בה, שיפור המפגשים בין השוטר לאזרח, תוך ריסון כלל המעורבים והגברת תחושת הביטחון של השוטר והאזרח" (סעיף 2.א לניהול מס' 220.003.16, "נוהל מצלמות גוף"; להלן: **נוהל מצלמות גוף**). כלומר, מצלמות הגוף נועדו בעיקרן לשמש את האזרחים, ולצמצם את פערי הכוחות בינם לבין השוטרים.

18. השימוש במצלמות גוף הוסדר באופן מפורט בניהול מס' 02.220.007, שכותרתו בנוסחו דאז היתה "שימוש במצלמות גוף במשטרת ישראל" (להלן: **גרסתו הראשונה של ניהול מצלמות גוף**). הנוהל קבע את הנסיבות

המחייבות שימוש במצלמות הגוף, אופן ביצוע הצילום, כללים בנוגע לשימוש בחומרי התיעוד, שמירתם והגישה אליהם והתקופות לאגירת המידע ומחיקתו. כללים אלה נקבעו לאחר דיונים רבים, וזאת, בין היתר, על מנת להפחית את הפגיעה בזכות הפרטיות הנלווית לתיעוד.

19. בגרסתו הראשונה של נוהל מצלמות גוף נקבע כי "נוהל זה לא יחול על שימוש במצלמות גוף באירועי הפס"ד. תיעוד אירועים אלה יבוצע בהתאם לפקודת המטא"ר 14.02.10 – 'ביצוע צילומי וידאו באספות בידי משטרת ישראל'" (סעיף 6.א(2) לגרסתו הראשונה של נוהל מצלמות גוף; ההדגשה במקור – הח"מ). ואכן, בשנים הראשונות לשימוש במצלמות גוף, לא נעשה שימוש במצלמות הגוף במהלך הפגנות.

העתק גרסתו הראשונה של נוהל מצלמות גוף מצ"ב **כנספח ע/3**.

20. על העדר השימוש במצלמות גוף במהלך הפגנות נמתחה ביקורת במהלך השנים 2020-2021 בעקבות התנהלות המשטרה במהלך אירועי המחאה הרבים שהתרחשו ברחבי הארץ נגד ראש הממשלה, שזכו לכינוי "מחאת בלפור". בעקבות זאת, בשנת 2021 פורסם נוהל מצלמות גוף חדש, אשר הגדיר **נסיבות מצומצמות ביותר** בהן ניתן לעשות שימוש במצלמות גוף בעת הפגנה – **רק בעת הפעלת סמכויות אכיפה** כלפי אדם מסוים, כגון מעצר, עיכוב או שימוש בכוח להרחקה מהמקום. הנוהל קבע, בסעיף 4.ג.6, כי:

א. אירועי סדר ציבורי יתועדו באמצעות צילום היקפי בהתאם להנחיות משטרת ישראל בדבר צילומים בהפגנות אסיפות ותהלוכות.

ב. שוטר יפעיל את מצלמת הגוף במהלך אירוע סדר ציבורי כאשר מפעיל השוטר סמכות אכיפה כלפי אדם מסוים כגון מעצר, עיכוב או שימוש בכוח לצורך הרחקת האדם מהמקום.

עם זאת, בפועל, מעדויות שהגיעו לעותרת עלה, כי התיעוד במצלמות גוף במהלך הפגנות מתבצע באופן נרחב בהרבה מהנסיבות המצומצמות שבהן הצילום מותר לפי נוהל מצלמות הגוף.

העתק נוהל מצלמות גוף מצ"ב **כנספח ע/4**.

21. כפי שצוין לעיל, נוהל התיעוד בהפגנות בוטל בחודש ספטמבר 2020, כך שלמעשה, כבר במועד פרסום נוהל מצלמות גוף, לא היה קיים כל נוהל תקף ביחס לתיעוד בהפגנות, אליו מתייחס סעיף 4.ג.6.א לעיל. במקרה של הפעלת סמכות אכיפה בהפגנות, אליו מתייחס סעיף 4.ג.6.ב לעיל, חל ההסדר המפורט שקובע נוהל מצלמות גוף, אך זה חל אך ורק על מצלמות גוף ולא על אמצעי תיעוד אחרים, כך שנוצרה **לאקונה** בנוגע להסדרים, לכללים ולמגבלות החלים על השימוש באמצעי תיעוד שאינם מצלמות גוף. **הדבר נוצל על ידי שוטרים, שהחלו לעשות שימוש נרחב במצלמות הטלפונים הניידים האישיים שלהם לתיעוד מפגינים, החורג ממה שהותר בנוהל מצלמות הגוף.**

הפניות המוקדמות מטעם העותרת ונוהל ניידים אישיים

22. במהלך אירועי המחאה שהתרחשו ברחבי הארץ בשנים 2020-2021, החלה העותרת לקבל פניות רבות הנוגעות לתיעוד מפגינים בידי שוטרים, שבוצע גם בעת שהמחאה התנהלה ללא אירועים חריגים. פניות אלה כללו תלונות של מפגינים על כך ששוטרים צילמו אותם ללא כל סיבה במהלך הפגנות ומשמרות מחאה; על שימוש נרחב בטלפונים ניידים אישיים של השוטרים לצרכי צילום; על שימוש במגוון אמצעי תיעוד; על צילום פניהם של המפגינים מקרוב; על תיעוד מפגינים על ידי שוטרים סמויים הלבושים בלבוש אזרחי.

23. ביום 15.10.2020 פנתה העותרת לעו"ד רז נזרי, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי-חוקתי) דאז, ולעו"ד עמית מררי, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט פלילי) דאז, וציינה כי הסמכות לתיעוד הפגנות ומפגינים, גם ככל שיש לה הצדקה, צריכה להיות מוסדרת בחקיקה ראשית. כן הבהירה העותרת כי המצב בשטח, ובמיוחד התיעוד באמצעות טלפונים אישיים, חורג מההסדרים שקבועים בנוהל התיעוד הקודם, וכי הדבר פוגע באופן בלתי מידתי בזכויותיהם של המפגינים לפרטיות ולחופש ביטוי ומחאה. בין היתר, ציינה העותרת, כי התיעוד באמצעות הניידים האישיים של השוטרים והחזקתו באופן לא מאובטח ומפוקח וללא הגבלת זמן, מעלה חשש כבד מפני דליפה ושימוש סלקטיבי או שימוש לרעה בצילומים למטרות פסולות, וכי הדבר אף עלול להיות בניגוד להוראות סימן א' לחוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981 (להלן: **חוק הגנת הפרטיות**) ולתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), תשע"ז-2017 (להלן: **תקנות אבטחת מידע**). העותרת אף ציינה, כי המשטרה אינה רשאית לשחרר עצמה מהכללים, הסייגים והמגבלות הקבועים בנוהל מצלמות גוף, אשר גובשו לאחר דיונים רבים בניסיון להפחית את הפגיעה הנלווית בפרטיותם של אזרחים, ולהפעיל במקום זאת אמצעי תיעוד אחרים כגון ניידים אישיים. לאור האמור, ביקשה העותרת להנחות את המשטרה להבהיר, כי אין לעשות שימוש באמצעי טכנולוגי כלשהו לשם תיעוד אזרחים ואירועי מחאה, אלא על פי הוראות הנהלים. העתקי הפנייה נשלחו ליועצת המשפטית למשטרה.

העתק פניית העותרת מיום 15.10.2020 מצ"ב **כנספח ע/5**.

24. ביום 18.10.2020 התקבלה תגובתה של רפ"ק מוריה בן משה, קמ"ד יחידות מבצעיות במשטרת ישראל, בה צוין, כי ביום 20.1.2020 הפיצה המשטרה את פקודת מטא"ר מס' 14.02.01, "השימוש בטלפון סלולארי אישי על ידי שוטרים לצורכי עבודה", המסדירה את הנחיות המשטרה ביחס לצילום אירועים משטריים באמצעות טלפונים ניידים של שוטרים (להלן: **נוהל ניידים אישיים**). בנוסף הובהר כי "בימים אלה משלימה משטרת ישראל את תהליך הצטיידות שוטרי השטח במצלמות גוף, ובימים אלו נמצאת בעיצומה של הצטיידות כוחות מג"ב במצלמות הגוף. **אנו תקווה כי עם השלמת תהליך ההטמעה יפחתו מקרים של תיעוד אירועים באמצעות טל"ס** [טלפון סלולארי] **אישי**" (כל ההדגשות מכאן ואילך הוספו, אלא אם צוין אחרת).

העתק תגובת המשטרה מיום 18.10.2020 מצ"ב **כנספח ע/6**.

25. מסעיף 2.א לנוהל ניידים אישיים עולה, כי תכלית הנוהל היתה להתמודד עם פרקטיקה פסולה ובלתי חוקית של שוטרים שתיעדו אזרחים בשטח: "לאור שימוש הולך וגובר של שוטרים בטל"ס אישי לצורכי עבודה, בדגש על צילום או העברת חומרים באמצעות הטל"ס, הן לצורך איסוף ראיות והן לצורך קבלה של מידע בתוך הארגון והעברתו, **ונוכח הבעייתיות העלולה להיווצר מכך**, נדרשת הסדרה של הנושא וקביעת כללים אחידים לפעולה לכלל השוטרים בארגון". כפי שמציין סעיף 2.ב לנוהל ניידים אישיים, "**עיקר הקשיים הקשורים לשימוש בטל"ס אישי – החשש לפגיעה במהימנות ושלמות החומר המתועד, אי עמידה בדרישות אבטחת המידע, ופגיעה בפרטיותם של אזרחים ושוטרים**". עם זאת, תחת קביעת איסור על שימוש משטרי בטלפונים ניידים אישיים, הנוהל התיר שימוש זה אך הגבילו לאירועים לא מתוכננים או בלתי צפויים, בהם אין בידי השוטרים הנוכחים במקום אמצעי תיעוד משטרי, ומתקיימות נסיבות המצריכות תיעוד ראייתי או תיעוד דחוף של אירוע, בהתאם לסעיפים 3 ו-4 לנוהל ניידים אישיים.

העתק נוהל ניידים אישיים מצ"ב **כנספח ע/7**.

26. ביום 20.10.2020 פנתה העותרת פעם נוספת לעו"ד נזרי ולעו"ד מררי, המשנים ליועץ המשפטי לממשלה דאז, והלינה על הליך קבלתו של נוהל ניידים אישיים במחטף, ללא הצגת מקור סמכות וללא דיון ציבורי או פרלמנטרי ראוי. העותרת ציינה, כי הוראות הנוהל מפורשות על ידי שוטרים בשטח כמתירות מתחם שיקול דעת כמעט בלתי מוגבל ועומדות בסתירה מהותית למגבלות על תיעוד הפגנות הקבועות בנוהל התיעוד בהפגנות ולרציונל העומד בבסיסן – צמצום הפגיעה בזכויות לפרטיות ולחופש הביטוי והמחאה. כן עמדה העותרת על כך שנוהל ניידים אישיים מתיר את התיעוד באמצעות נייד אישי אך ורק באירועים או פעילויות לא מתוכננים או לא צפויים, כך שיש לפרשו ככזה שאינו חל על הפגנות ואירועי מחאה, אליהם נשלחים שוטרים למטרה מוגדרת וידועה מראש, שמירה על הסדר הציבורי ואבטחת ההפגנות. אולם, חרף האמור, הזכירה העותרת כי בפועל, הוראות הנוהל אינן נאכפות וכי בעת הפגנות ואירועי מחאה נעשה שימוש נרחב של שוטרים בפרקטיקה של תיעוד מפגינים באמצעות טלפונים ניידים אישיים.

העתק פניית העותרת מיום 20.10.2020 מצ"ב **כנספח ע/8**.

27. בתשובתה מיום 9.11.2020 הבהירה רפ"ק בן משה, כי **נוהל התיעוד הקודם בוטל**, וכי **המשטרה עמלה בימים אלו על כתיבת נוהל חדש** העוסק בתיעוד באמצעות מצלמות באירועי סדר ציבורי. עוד הוסיפה רפ"ק בן משה, כי "שינויים אלו נובעים, בין היתר, מהצורך בהסדרת נושא הצילום במרחב הציבורי לאור ההתפתחות הטכנולוגית בנושא תיעוד, צילום ושמירת חומרים וכן הכנסתן של מצלמות הגוף לשימוש משטרתי והצורך להתאים את הכללים המשטרתיים לאור המציאות המשתנה והמתפתחת". כן נמסר, כי לשיטת המשטרה אין בהגבלות שבנוהל ניידים אישיים כדי להפקיע את האפשרות לתיעוד באמצעות ניידים אישיים במסגרת הפגנות: "אכן, לקראת הפגנות, הצפויות מראש, מייחדת המשטרה צוותי צילום יעודיים והשוטרים אף מצלמים במצלמות גוף בהתאם לנדרש, אולם שוטר הנתקל במהלך הפגנה בצורך לתעד אירוע או זירה באופן בלתי מתוכנן ומיידי, כגון כאשר מתבצעת לגד עינוי עבירה, ואין בידיו אמצעי משטרתי, רשאי לצלם באמצעות מכשירו הנייד, בהתאם לאמור בפקודה".

העתק מענה המשטרה מיום 9.11.2020 מצ"ב **כנספח ע/9**.

28. ביום 21.7.2021 התקבל מכתבו של עו"ד אפי טפליץ ממחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט פלילי), במסגרתו נמסר כי "כפי שצוין על ידי המשטרה במענה לפנייתכם, המשטרה עורכת בימים אלו עבודת מטה לכתיבת נוהל עדכני בדבר תיעוד באמצעות מצלמות באירועי סדר ציבורי. כמו כן, כאמור במענה המשטרה, בימים אלו המשטרה משלימה את תהליך ההצטיידות של שוטרים נוספים במצלמות גוף, וכי **עם השלמת תהליך ההטמעה ההנחה היא כי ממילא יפחתו מקרים של תיעוד אירועים באמצעות טלפון סלולרי אישי**".

29. לגופו של עניין, נמסר כי נוהל ניידים אישיים נותן עדיפות לתיעוד באמצעות משטרתיים אך אינו אוסר, ואף מסדיר, את התיעוד באמצעות טלפון נייד אישי; עם זאת, נמסר, "נוסף על השיקולים הרלוונטיים לתיעוד במרחב הציבורי, מובן כי בכל אשר לתיעוד מפגינים ראוי לבצע איזונים עדינים נוספים המתחייבים בהקשרים של חופש ביטוי בשים לב לאפקט המצנן הנלווה לתיעוד כאמור. ברי כי בהקשר זה, איזונים אלו צריכים להיקבע מתוך ראיית רוחב לעניין כלל סוגי התיעוד השונים ובשים לב למאפיינים הייחודיים הנובעים מהשימוש בכל אחד מהם".

העתק מענה הייעוץ המשפטי לממשלה (ייעוץ וחקיקה) מיום 21.7.2021 מצ"ב **כנספח ע/10**.

30. יצוין, כי מנתוני המשטרה עולה, כי עד חודש יוני 2022, כמות שוטרי משטרת ישראל הנושאים מצלמות גוף עמדה על 8,952 שוטרים, המהווים כ-28% מכלל שוטרי משטרת ישראל. בנוסף, עד למועד זה נשאו 2,078 שוטרי מג"ב מצלמות גוף. כלומר, בסך הכל כמות נושאי המצלמות עד לחודש יוני 2022 עמדה על מעל 11,000 שוטרים ושוטרי מג"ב. אולם, כפי שיפורט להלן, בניגוד לתקוות ולהנחת המשטרה והייעוץ המשפטי לממשלה, התייעוד המשטרתי בניידים אישיים במהלך הפגנות לא פחת עם ההצטיידות המאסיבית במצלמות גוף, אלא רק הפך נפוץ ופוגעני יותר.

העתק מענה המשטרה לבקשת חופש מידע מיום 14.6.2022 מצ"ב **כנספח ע/11**.

בקשת חופש המידע והתכתובת בהמשך לה

31. ביום 21.2.2022 פנתה העותרת למשטרה בבקשת חופש מידע וביקשה לברר פרטים אודות הכללים וההנחיות הקיימים בנוגע לתייעוד משטרתי בהפגנות, ובכלל זה ביחס לסוגי המצלמות המשמשים את המשטרה בתייעוד הפגנות.

העתק בקשת העותרת מיום 21.2.2022 מצ"ב **כנספח ע/12**.

32. ביום 20.3.2022 התקבל מענה המשטרה, במסגרתו נמסר כי **נוהל התייעוד בהפגנות בוטל כבר ביום 13.9.2020** כיוון שלא תאם את המציאות ברוח התקופה עם ההתפתחויות הטכנולוגיות. כן נמסר כי "במקביל לביטול הפקודה, הוקם צוות עבודה בראשות קצין בכיר באג"ם במינוי סמפכ"ל", אשר "טרם סיים את עבודתו, זאת כיוון שמדובר בעולם תוכן מורכב ביותר, בעל משמעויות נרחבות בפן הטכנולוגי, החקירתי, ההדרכתי וכיו"ב". עוד נמסר, כי המשטרה עושה שימוש במגוון אמצעי צילום לתייעוד הפגנות: מצלמות גוף, מצלמות וידאו, מצלמות סטילס, רחפנים ומסוקים.

העתק מענה המשטרה מיום 20.3.2022 מצ"ב **כנספח ע/13**.

33. ביום 23.3.2022 שבה ופנתה העותרת למשטרה, בבקשה לקבל את נהלי או הנחיות המשטרה, שהיו תקפים באותה עת, ביחס לתייעוד משטרתי של הפגנות. העותרת ציינה שמתשובת המשטרה עולה כי התייעוד במגוון אמצעי צילום לא הופסק עם ביטול נוהל התייעוד בהפגנות בחודש ספטמבר 2020, ולפיכך ברור כי חלים כללים כלשהם המסדירים את פרקטיקת התייעוד במהלך השנה ומחצה שחלפו מאז הביטול.

העתק פניית העותרת מיום 23.3.2022 מצ"ב **כנספח ע/14**.

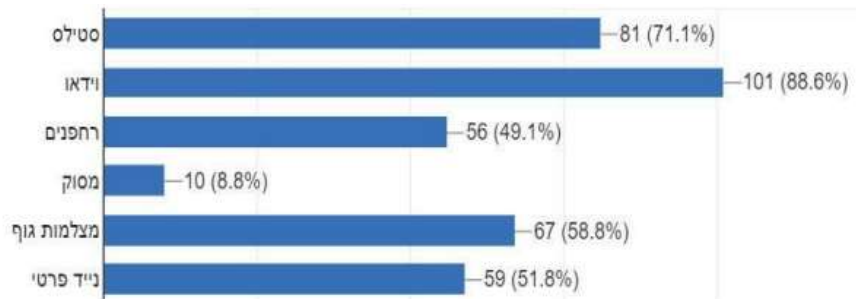
34. ביום 26.6.2022 התקבל מענה המשטרה, ממנו עלה כי פעולתה של המשטרה התבצעה **ללא כל הנחיות המסדירות את התייעוד בהפגנות, למעט את התייעוד במצלמות גוף בעת הפעלת סמכויות אכיפה**. כל שנמסר היה ש"על פי תשובת הגורמים המקצועיים תיעוד של אירועי מחאה וכאלו שהתפתחו להפרה של הסדר הציבורי הינו לרוב תיעוד היקפי", וכי "בכל הנוגע לתייעוד פרטני שבוצע במצלמת גוף – ההנחיות והסדרה לשימוש בה הינה באמצעות נוהל שימוש במצלמות גוף...". פעם נוספת הוזכרה המורכבות שבהסדרת הסוגיה באופן כולל: "עניין התייעוד יכול להתבצע ע"י פלטפורמות תיעוד שונות ויש לכך משמעויות נרחבות שצריכות לקבל מענה טכנולוגי, תקציבי ומבצעי...".

העתק מענה המשטרה מיום 26.6.2022 מצ"ב **כנספח ע/15**.

המידע שאספה העותרת והפניות בהמשך לו

35. לאחר שהוברר כי מאז ביטול נוהל התיעוד בהפגנות, כשנתיים קודם לכן, ממשיכה המשטרה לתעד הפגנות ומפגינים באמצעים שונים ולאגור את התיעוד ללא הגבלות כלשהן ובהעדר נהלים, פנתה העותרת ביום 25.7.2022 לעו"ד עמית מררי, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (פלילי) דאז, והתריעה כי מדובר בלאקונה חמורה המובילה לפגיעה בלתי מידתית בזכויות לפרטיות ולחופש הביטוי והמחאה, וכי פעולת התיעוד מייצרת **אפקט מצנן** המרתיע מפני השתתפות בהפגנות, אשר גובר לאור היכולת המשטרתית לעשות שימוש במערכת לזיהוי פנים ולפענח את זהותם של המפגינים.

36. העותרת צרפה לפנייתה ממצאים משאלון, שעליו ענו **114 אזרחים שנוהגים להפגין**. מהמענה עלה כי פרקטיקת התיעוד המשטרתית בהפגנות, המתבצעת במגוון אמצעים, הינה **פרקטיקה נפוצה ביותר**: 88.6% מהמשיבים נתקלו בצילומי וידאו משטרתיים במהלך הפגנה; 71.1% נתקלו בצילומי סטילס; 58.8% נתקלו בתיעוד באמצעות מצלמות גוף; 51.8% נתקלו בתיעוד באמצעות טלפונים ניידים אישיים של שוטרים; 49.1% נתקלו בתיעוד באמצעות רחפנים; ו-8.8% נתקלו בתיעוד באמצעות מסוק.



מן התשובות המילוליות לשאלון עלה, כי מרבית המשיבים נתקלו בשוטרים שתיעדו אותם ממרחק קצר של חצי מטר עד מטרים בודדים, לעיתים קרובות סמוך מאד לפנייהם, בנסיבות שבהן ההפגנה התנהלה כסדרה ובשקט, וחלקם תועדו על ידי שוטרים סמויים. **רובם ככולם של המפגינים חוו את התיעוד כמרתיע, מפחיד ופוגע בפרטיותם, ורבים חששו שהצילום נועד להפללת מפגינים ול"תפירת תיק" נגדם בהמשך**: "הצילום מטרתו המובהקת להרתיע מפגינים וככל הנראה לאסוף עליהם מידע"; "זה מרתיע הרבה, במיוחד כי **מפחדים שבונים לך תיק**"; "משמש להפחדת מפגינים וניסיונות הפללה עתידיים"; "צולמתי שלא בטובתי, **ההרגשה היא מאיימת**, לא היתה סיבה לצילום"; "כל מטרת הצילום היא להרתיע ולנסות לייצר תיק"; "נוצרת התחושה שאתה עושה משהו אסור והשוטר מתעד אותך מבצע עבירה בעצם זה שאתה נוכח בהפגנה"; "לתעד אזרחים שקטים מפגינים זו הרתעה אלימה". טבלה המסכמת את תוצאות השאלון, ללא פרטים מזהים, צורפה כנספח לפנייה, אשר העתקה הועבר גם ליועץ המשפטי למשטרה.

העתק פניית העותרת מיום 25.7.2022 מצ"ב כנספח ע/16.

37. ביום 19.9.2022 שלחה העותרת מכתב תזכורת בנושא. הפנייה והתזכורת לא נענו.

העתק התזכורת מיום 19.9.2022 מצ"ב כנספח ע/17.

ההפגנות נגד ההפיכה המשטרית והפנייה בעקבותיהן

38. החל מחודש ינואר 2023, החלו להתנהל ברחבי הארץ הפגנות מרובות משתתפים נגד צעדיה המתוכננים של הממשלה הנוכחית להחלשת מערכת המשפט. עדויות רבות שאספה העותרת מצביעות על כך שהמשטרה נוהגת לצלם בקביעות את המשתתפים בהפגנות אלה – באמצעות שוטרים במדים ושוטרים סמויים, במצלמות מסוגים שונים ובטלפונים ניידים. הצילום מתבצע אף כאשר מדובר בהפגנות שלווות לגמרי שאין בהן כל אלימות או התנגדות להוראות השוטרים והוא מתבצע מקרוב, כך שהשוטרים מצלמים את פניהם של המפגינים. מחלק מהעדויות עולה, ששוטרים מתעדים באופן מופגן משתתפים מסוימים שכביכול נושאים מסרים "בעייתיים", דוגמת מפגינים שמחזיקים דגלי פלסטין או כאלה שמפגינים נגד הכיבוש. לדברי מפגינים שהעותרת שוחחה עמם, התיעוד שלהם בידי שוטרים מייצר חשש שמא הם "מסומנים" והמשטרה תתנכל להם בהמשך או שמא המשטרה אוספת מידע עליהם.

39. לאור האמור, העותרת שבה ופנתה לעו"ד מררי ביום 9.3.2023, והדגישה כי התמשכותן הצפויה של ההפגנות והצורך להבטיח את זכות המחאה גם באקלים הפוליטי הנוכחי, אינם מאפשרים התמהמהות נוספת ומחייבים את קביעתם של כללים ברורים שימנעו פגיעה בלתי מידתית בזכויותיהם של מפגינים. עו"ד מררי התבקשה להנחות את המשטרה לחדול מן הצילום הבלתי מבוקר של מפגינים, ולפרסם נוהל פומבי שיגביל את הנסיבות שבהן יותר הצילום, את אופן הצילום ואת מטרותיו ושימושיו. גם לפנייה זו לא התקבל מענה. העתק פניית העותרת מיום 9.3.2023 מצ"ב **כנספח ע/18**.

ההפגנות בעקבות המלחמה, מכתב מיצוי ההליכים עובר לעתירה והמענה לו

40. בחודשים שלאחר 7.10.2023 ופרוץ המלחמה החלו להתקיים הפגנות מרובות משתתפים, הקוראות לשחרור החטופים, הפגנות נגד הממשלה וכן משמרות מחאה קטנות של פעילים הקוראים להפסקת הלחימה ומוחים נגד הרג אזרחים בעזה. גם התיעוד המשטרתי בהפגנות ובמשמרות מחאה המשיך באופן שגרתי, תוך שימוש מוגבר באמצעי תיעוד מגוונים, ובעיקר בטלפונים ניידים של שוטרים ממגוון יחידות שונות וממגוון דרגות, החל משוטרי שטח זוטרים ושוטרי מג"ב ועד לקצונה הבכירה. התיעוד התבצע לעיתים קרובות באופן מרתיע, שעה ששוטרים עוברים מפגין אחר מפגין ומתעדים מקרוב את פניהם ואת השלטים שבידיהם. במקרים רבים התבצע תיעוד בטלפונים ניידים אישיים של שוטרים, גם כאשר אלו מצוידים במצלמות גוף.

41. בעקבות המשך הפרקטיקה של תיעוד מפגינים, לרבות בטלפונים ניידים אישיים, ללא הגבלות כלשהן ובהעדר נוהל המסדיר את התיעוד, פנתה העותרת ביום 13.5.2024 לתנ"צ אלעזר כהנא, היועץ המשפטי למשטרה, ולעו"ד שרון אפק, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, בטרם נקיטה בהליכים משפטיים. לפנייה צורפו שורת דוגמאות לתיעוד מפגינים בידי שוטרים. העותרת הזכירה שחלפו למעלה משלוש שנים וחצי מאז ביטול נוהל התיעוד בהפגנות וטרם פורסם נוהל חלופי, על אף שתיעוד מפגינים במגוון אמצעים נמשך ביתר שאת; שהשימוש בטלפונים ניידים לתיעוד רק החרף, אף על פי שמרבית השוטרים הצטיידו במצלמות גוף שהפעלתן הותרה במסגרת הפגנות; ושנוהל ניידים אישיים אינו מתייחס לנסיבות הייחודיות של תיעוד בהפגנות ושבהקשר זה נמסר מלשכת היועצת המשפטית לממשלה, כשלוש שנים קודם לכן, ש"מובן כי בכל אשר לתיעוד מפגינים ראוי לבצע איזונים עדינים נוספים המתחייבים בהקשרים של חופש ביטוי". לאור

האמור, חזרה העותרת על הדרישה כי יפורסם בדחיפות נוהל שמגביל ומסדיר את התיעוד בהפגנות באמצעי צילום משטריים, וכי יופסק תיעוד ההפגנות באמצעות ניידים אישיים.

העתק פניית העותרת מיום 13.5.2024 מצ"ב **כנספח ע/19**.

42. ביום 26.6.2024 התקבל מענה המשטרה (נושא תאריך 4.6.2024), במסגרתו נמסר כי "המשטרה פועלת להשלמת ההסדרה של התיעוד המבצעי באירועים ובימים אלה אנו מגבשים את 'נוהל התיעוד המבצעי'... הוחלט על קיום עבודת מטה המשלבת את הפן המבצעי עם הפן הטכנולוגי, לצורך הסדרה כוללת של ההוראות בנושא". כן צוין כי עקרונות הנוהל כבר נקבעו וכי הוראותיו עתידות לקבוע "כי תיעוד במרחב הציבורי על ידי שוטר יעשה לצורך מוגדר, בהתאם לתכליות התיעוד, באמצעי תיעוד משטריים, העברת המידע תיעשה בצורה מאובטחת והשימוש בחומרי התיעוד והעיון בהם על ידי צדדי ג' יעשה בהתאם להוראות הדין". עם זאת, נמסר, **נדרש פרק זמן נוסף** לצורך השלמת התשתית הטכנולוגית שתאפשר את יישום העקרונות שנקבעו – **פיתוח אפליקציה משטרתית לצילום**, המתבצע בימים אלו והדורש פיתוח מורכב של רכיבי אבטחת מידע וסוגיות תפעוליות שטרם ניתן להן מענה מלא. לבסוף, נמסר כי "עם סיום בניית התשתית הנדרשת נוכל להשלים את הטיפול בנוהל ולהעבירו לעיון משרד המשפטים" וכי "הערכתנו היא כי הנוהל יפורסם בשלב ראשון כהוראת שעה ואנו נעקוב אחר יישומו".

העתק מענה המשטרה מיום 26.6.2024 (נושא תאריך 4.6.2024) מצ"ב **כנספח ע/20**.

העתירה

43. חלפה קרוב לחצי שנה ממענה המשטרה ולא פורסם כל נוהל. לעומת זאת, התיעוד המשטרי במגוון אמצעי צילום – ובעיקר בטלפונים ניידים אישיים – נמשך, ואף התגבר, ללא כל כללים או מגבלות. לאור האמור, ביום 25.11.2024 הוגשה העתירה, בדרישה כי ייאסר על שוטרים לצלם הפגנות ומפגינים בטלפונים ניידים אישיים; ייקבע כי האופן שבו המשטרה מצלמת הפגנות ומפגינים ואוגרת צילומים אינו חוקי; ויוסדרו הנסיבות החריגות בהן ניתן לצלם הפגנות ומפגינים באמצעי תיעוד משטריים בנוהל פומבי, שייקבע את אמות המידה להפעלת הסמכות, הסייגים וההגבלות לצילום, השימושים המותרים בתיעוד והכללים למחיקתו.

44. בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד, המשיבים היו אמורים להגיש את תגובתם המקדמית לעתירה עד ליום 25.12.2024, אלא שהם ביקשו עוד ועוד ארכות, בנימוק שהם שוקדים על גיבוש נוהל, כאשר כל אותה העת נמשכת, ואף מחריפה, תופעת צילום המפגינים באמצעות טלפונים ניידים אישיים של שוטרים.

45. ביום 20.5.2025 הורה השופט גרוסקופף למשיבים להבהיר, מהו לוח הזמנים המשוער לפרסום הנוהל, וכן להתייחס לאפשרות לקבוע **הנחיית ביניים האוסרת על תיעוד הפגנות ומפגינים באמצעות ניידים אישיים**. במענה, מסרו המשיבים ביום 27.5.2025, כי העניין "מצוי בישורת האחרונה", וכי אין מקום לפרסם הנחיית ביניים בנושא הצילום בניידים אישיים. בשים לב ללוח הזמנים שפורט בהודעת המשיבים, החליט השופט גרוסקופף ביום 27.5.2025, כי **בשלב זה לא תיקבע הנחיית ביניים האוסרת על הצילום בניידים אישיים**.

46. משגם לאחר מכן המשיכו המשיבים לבקש ארכות קבע השופט גרוסקופף ביום 4.8.2025, כי העתירה תובא לדיון בהקדם, והדיון בעתירה נקבע ליום 17.11.2025.

47. ביום 9.11.2025 הוגשה "תגובה מקדמית מטעם המשיבים", שהיתה למעשה בקשת ארכה נוספת, במסגרתה נמסר כי הנוהל עומד בפני פרסום במועד קרוב, והוצע לדחות את מועד הדיון. במסגרת התגובה, עמדו המשיבים על תכליות התיעוד ב"אירועי סדר ציבורי", ובכלל זה הפגנות: "התיעוד משמש לצורכי פיקוד ושליטה על האירוע, איסוף ראיות במקרים שבהם מתבצעות עבירות פליליות במהלך האירוע; תיעוד האירועים במרחב הציבורי תורם גם לשקיפות הפעילות המשטרתית במובן של תמונת מצב מלאה לציבור ביחס לאירועים וכפועל יוצא מכך, גם לחיזוק אמון הציבור במשטרה. בנוסף, תיעוד האירועים משמש גם להפקת לקחים ולמידה" (סעיף 22 לתגובה). **בתגובה לא הוזכרה הרתעת מפגינים כתכלית תיעוד לגיטימית.**

48. ביום 17.11.2025 התקיים דיון בעתירה, במסגרתו מסרו המשיבים, כי הנוהל יפורסם בימים הקרובים, וניתנה החלטת המותב לפיה "בהתאם להתפתחויות שהודיעו המשיבים – תוגש הודעה מעדכנת נוספת עד ליום 24.11.2025 שאליה יצורף הנוהל החדש ובמידת הצורך התייחסות לאמור בו".

49. ביום 24.11.2025 הגישו המשיבים את הודעת העדכון, אליה צורף נוהל התיעוד (נספח ע/1 לעיל), שעל גביו מצוין כי הוא נכנס לתוקף החל מיום 23.11.2025. המשיבים טענו כי על העותרת להגיש עתירה חדשה, ולמצער לתקן את עתירתה ולמקדה בנוהל התיעוד החדש.

50. ביום 2.12.2025 הגישה העותרת את תגובתה להודעת העדכון מטעם המשיבים, במסגרתה ציינה, כי הנוהל שפורסם אך נותן גושפנקה לפרקטיקה המשטרתית הפסולה בה עוסקת העתירה, המתבצעת בחוסר סמכות ולתכלית בלתי ראויה של תיעוד מפגינים והפגנות, ובפרט בניידים אישיים של שוטרים, בין היתר, לצורך הרתעת מפגינים מהשתתפות בהפגנות וממימוש חופש הביטוי והמחאה. העותרת ציינה, כי הן הודעת העדכון, הן הנוהל, אינם מצביעים על מקור סמכות חוקי המתיר למשטרה לצלם מפגינים בטלפונים ניידים אישיים או לצרכי הרתעה, תוך פגיעה בזכויות האדם שלהם. לאור האמור, הבהירה העותרת כי המחלוקת בין העותרת למשיבים עומדת בעינה, וביקשה כי בית המשפט הנכבד ימשיך לדון בעתירה, וככל שיראה לנכון, ולצורך יעילות הדיון, יורה על הגשת עתירה מתוקנת שתתייחס לסוגיות שבמחלוקת ולפגמים שבמדיניות המשיבים.

51. ביום 2.12.2025 הורה בית המשפט הנכבד על הגשת עתירה מתוקנת. מכאן עתירה זו.

הנוהל מושא העתירה דנא

52. נוהל התיעוד שפורסם כולל, כאמור, פגמים רבים. עם זאת, העותרת צמצמה את עתירתה המתוקנת לשני פגמים חמורים במיוחד, שיש בהם לפגוע בחומרה בחופש הביטוי והמחאה של המפגינים, כמו גם בפרטיותם, וזאת ללא כל סמכות ולתכלית שאינה ראויה. האחד – ההיתר להמשיך ולצלם מפגינים בטלפונים ניידים אישיים של שוטרים, כמעט ללא כל סייגים והגבלות; והשני – ההיתר להמשיך ולצלם מפגינים לצרכי הרתעה ואיסוף ראיות כללי (להבדיל מאיסוף ראיות לעבירה המתבצעת לנגד עיניו של השוטר המתעד).

הצילום בניידים אישיים

53. כאמור, חרף העובדה שאין כל מקור סמכות חוקי המתיר צילום מפגינים והפגנות בניידים אישיים של שוטרים, הנוהל שפורסם אינו אוסר על כך. להפך: **הוא מתיר את הצילום בניידים אישיים בצורה רחבה,**

תוך הטלת הגבלות קלות ביותר ועמומות על סוגי התכליות המותרות לצילום, על הגורמים הרשאים לצלם ועל נסיבות הצילום.

54. הנוהל קובע כי צילום בנייד אישי יכול להתבצע על ידי "מתעד מזדמן", שהינו "שוטר שאינו בהכרח מתעד מבצעי אשר במהלך פעילות נדרש לבצע תיעוד של אירוע גם באמצעי שאינו משטרתי" (סעיף 4.א.5 לנוהל). הנוהל אינו מגביל את הגורמים הרשאים לתעד בטלפון הנייד האישי, כך שלמעשה, כל שוטר – ממפכ"ל המשטרה ועד לשוטר הזוטר ביותר – יכול להמשיך ולתעד מפגינים בטלפון הנייד, על פי שיקול דעתו. יתכן שהנוהל אף מתיר לשוטרים סמויים להמשיך ולתעד מפגינים בחופשיות (סעיף 6.ב לנוהל אמנם אוסר על שוטרים סמויים לתעד מפגינים, אך נראה שמדובר בכלל החל רק על צילום באמצעי תיעוד משטרתיים ולא על צילום בניידים אישיים).

55. יתרה מכך, הנוהל אף אינו מגביל את השימוש בניידים אישיים למקרים שבהם השוטר אינו נושא אמצעי תיעוד משטרתי, כגון מצלמת גוף, מצלמת וידאו, מצלמת סטילס וכו'. על פי הנוהל, שוטר הנושא אמצעי תיעוד משטרתי רשאי לתעד מפגינים בטלפון נייד במקרה העמום, שבו "אמצעי התיעוד המשטרתי אשר ברשותו אינו מאפשר תיעוד הולם של האירוע" (סעיף 2.ד.5 לנוהל). הוראה זו סותרת את האמור בנוהל ניידים אישיים (ע/7 לעיל), המתיר את השימוש בנייד אישי רק כאשר אין ברשות השוטר – או אפילו ברשות שוטרים אחרים הנוכחים במקום – אמצעי תיעוד משטרתי.

56. הנוהל מתיר תיעוד מפגינים בטלפונים ניידים אישיים לתכליות עמומות ורחבות של "ניהול מבצעי" או "איסוף ראיות" (סעיף 2.ד.5 לנוהל). גם הוראות אלו סותרות את האמור בנוהל ניידים אישיים, המגביל את התיעוד בניידים אישיים לאירועים לא מתוכננים או צפויים, שבהם מתקיימות נסיבות המצריכות תיעוד ראיתי או תיעוד דחוף של אירוע. נוהל התיעוד, לעומת זאת, אינו מגביל את הצילום בניידים אישיים לנסיבות חריגות, בלתי צפויות ודחופות, ועולה ממנו כי אין מניעה לעשות שימוש בטלפונים ניידים אישיים גם בהפגנות צפויות ומתוכננות מראש המתנהלות כסדרן.

57. כפי שצוין לעיל, החלתן של ההוראות הקבועות בנוהל ניידים אישיים על סיטואציה של הפגנה הינה, כאמור, בעייתית גם כך. זאת, הן משום שרובן ככולן של ההפגנות הינן צפויות והמשטרה נערכת אליהן מראש ומכינה צוותי צילום משטרתיים, הן משום שנוהל ניידים אישיים חל על כל צילום של שוטרים בנייד אישי לצרכי עבודה ואינו מתייחס להפגנות, במסגרתן נדרשת הקפדה יתרה על חופש הביטוי והמחאה. אולם, במקום לאסור על השימוש בניידים אישיים בכל סיטואציה של הפגנה, נוהל התיעוד החדש מתיר שימוש נרחב הרבה יותר בנייד אישי בהפגנות מאשר השימוש שמתיר נוהל ניידים אישיים, חרף הפגיעה הקשה בחופש הביטוי והמחאה ובפרטיות.

58. נוהל התיעוד אף אינו פותר את בעיית חוסר היכולת לפקח על הצילום בניידים אישיים. הנוהל קובע אמנם כי "מתעד מזדמן", קרי שוטר שצילם באמצעי שאינו אמצעי תיעוד משטרתי כגון טלפון נייד אישי, "יעלה את חומר התיעוד למערכת התיעוד המבצעי באמצעות היישומון המשטרתי"; לאחר מכן ימחק את התיעוד מאמצעי התיעוד בהם השתמש, לרבות האמצעים הפרטיים (סעיפים 7.ד ו-7.ה לנוהל). ואולם, העלאת התיעוד למערכת ומחיקתו מהטלפון הנייד הפרטי תלויים ברצונו הטוב של השוטר, ואין כל יכולת מערכתית לפקח על פעולות אלו. יתרה מכך, מהודעת העדכון מטעם המשיבים מיום 24.11.2025 עולה, כי היישומון המשטרתי המאפשר את העלאת התיעוד למערכת המשטרתי כלל לא פותח עדיין, ומכאן שחומרי התיעוד

ממשיכים להיאגר במכשירים הפרטיים של השוטרים (ראו סעיף 12 להודעת העדכון, המציין כי "המשטרה נערכת בימים אלו ליישום הנוהל, ובכלל זה לפיתוח היישומון המשטרתי המאובטח המוזכר בו להעלאת חומרי תיעוד למערכת התיעוד המשטרית"). ויוזכר, כי עובדת קיומה של אפליקציה משטרית המצויה בפיתוח הוזכרה כבר במענה המשטרה מיום 26.6.2024 (ע/20), קרוב לשנה וחצי קודם לכן.

59. ועוד – הנוהל מותיר אי בהירויות בנוגע להסדרים ביחס לצילום מפגינים בטלפונים ניידים אישיים של שוטרים. ראשית, לא ברור האם הכללים לתיעוד מבצעי הקבועים בסעיף 6 לנוהל חלים גם על תיעוד באמצעות טלפון נייד אישי, ובפרט, כאמור, האם הנוהל אוסר על שוטרים סמויים לתעד באמצעות טלפון נייד אישי, כחלק מהאיסור הקבוע בסעיף 6.ב לנוהל. שנית, נוהל התיעוד קובע, אמנם, כי יש לבצע רישום של ביצוע "התיעוד המזדמן" (כלומר, תיעוד באמצעות נייד אישי) והסיבה לכך, אלא שלא ברור האם חובה זו חלה בכל מקרה של תיעוד כאמור, שכן נוסח הסעיף הינו מעורפל ומתייחס למקרים בהם "נערך תיעוד מזדמן שלא היה כלול מראש בתוכנית התיעוד המבצעי" (סעיף 3.ד.5 לנוהל). להבנת העותרת, תיעוד מזדמן הינו לא מתוכנן בהגדרתו, קרי לא כלול מראש בתוכנית התיעוד המבצעי, ולפיכך חובת הרישום חלה בכל מקרה של תיעוד מזדמן, היינו תיעוד באמצעי תיעוד שאינו משטרתי כגון טלפון נייד אישי. עם זאת, כאמור, נוסח הסעיף אינו ברור דיו. בנוסף, הנוהל אינו קובע היכן יתבצעו הרישומים, באופן ממוחשב שיאפשר את אחזורם בקלות או באופן ידני, והאם עתיד להתבצע עליהם פיקוח כדי לוודא שהתיעוד בניידים אישיים תואם את התכליות שהותרו בנוהל.

צילום מפגינים לצרכי הרתעה ואיסוף ראיות כללי

60. הנוהל אף מאפשר למשטרה להמשיך ולצלם הפגנות ומפגינים, באמצעי תיעוד שונים, **לתכליות בלתי ראיות** – לצרכי הרתעה ולאיסוף ראיות (שאינו נוגע בהכרח לעבירות שמתבצעות בזמן אמת, בפני השוטר המתעד).

61. לא זו בלבד שהנוהל אינו מבהיר, כי הצילום בהפגנות חייב להתבצע בזירות הנדרשת מפני יצירת אפקט מצנן שירתיע אזרחים מהשתתפות במחאות, הוא אף מכשיר את הפרקטיקה הלא חוקית של צילום מפגינים לצורך הרתעתם, וקובע כי אחת מתכליות הצילום המותרות הינה **"הרתעה מביצוע עבירות במהלך האירוע"** (סעיף 1.ג.5 לנוהל). העובדה שעל פי הנוהל, הרתעת המפגינים הינה מפני ביצוע עבירות ולא מפני פעילות חוקית כגון השתתפות בהפגנה, אין בה כדי להעלות או להוריד, שכן הרתעה, כידוע, פועלת בשלב שלפני המעשה, כאשר לא ניתן לדעת אם בכוונת האדם לבצע עבירה או פעולה מותרת. במצב כזה, הצילום פועל כאמצעי הרתעה המייצר **אפקט מצנן** כלפי עצם הפעילות החוקית, ולא רק כלפי ביצוע העבירה.

62. התכלית ההרתעתית שבסעיף 1.ג.5 לנוהל מופיעה אך ורק בסעיף זה, ואינה מוזכרת בסעיף 1.ב לנוהל ואף לא בסעיף 7 להודעת העדכון לה צורף הנוהל, המונים תכליות אחרות לתיעוד. כאמור, תכלית זו אף אינה מוזכרת ברשימת תכליות התיעוד המוזכרת בתגובה המקדמית לעתירה מיום 9.11.2025. הדבר עשוי לרמז על כך שגם המשיבים אינם משוכנעים כי אכן מדובר בתכלית ראויה לצילום מפגינים.

63. תכלית נוספת המופיעה בסעיף 1.ג.5 לנוהל הינה **"איסוף ראיות לצורך חקירת עבירות"**. הנוהל אינו מגביל את איסוף הראיות לעבירות שמתבצעות בזמן אמת, בפניו של השוטר המתעד, ועשוי לכלול גם איסוף ראיות כללי. כך, למשל, ככל שבמהלך הפגנה שוטר מזהה אדם החשוד בעבירה פלילית כלשהי שנעברה על פי החשד

עובר להפגנה וללא קשר אליה, לשון הנוהל עשויה לאפשר לו לצלם את החשוד בהפגנה, לכאורה לצורך חקירת אותה עבירה.

64. בסעיפים אחרים בנוהל מוזכרת תכלית זו אף באופן מקוצר ועמום יותר, "איסוף ראיות" (ראו סעיפים 2.ד.5 ו-6.ד לנוהל). האזכור המפורט ביותר של תכלית זו מופיע בסעיף 1.ב והוא מתייחס ל"איסוף ראיות במקרים שבהם מתבצעות עבירות פליליות במהלך האירוע", אלא שגם הוא אינו מגביל את התיעוד רק למצבים בהם נעברה עבירה בפניו של השוטר המתעד, ומאפשר פרשנות רחבה, במסגרתה עצם העובדה שבמהלך האירוע מתבצעות עבירות פליליות מצדיקה תיעוד. לדוגמה, אם במהלך ההפגנה נוהגים מפגין בודד או קבוצת מפגינים ב אלימות – הדבר עשוי להתיר לכאורה תיעוד רחב (ובכלל זה בטלפונים ניידים אישיים) של האירוע, הצבוע מעתה כאירוע עברייני, למטרות איסוף ראיות כללי. יתרה מכך, ניתן להתיר תיעוד מפגינים רחב, על פי לשון הסעיף, אפילו אם בוצעה עבירה שכלל אינה קשורה להפגנה, למשל כיוס של מפגין.

65. התרת הצילום לתכליות של הרתעת מפגינים ואיסוף ראיות כללי, מעבר לכך שאינה נשענת על כל מקור סמכות חוקי, מצביעה על כך שאירועי מחאה נתפסים על ידי המשטרה כזירת אירוע עבריינית, והמפגינים – כעבריינים שיש לתעד או כעבריינים בפוטנציה שיש להרתיע מביצוע עבירות. זאת, תחת הפנמה של תפקיד המשטרה כמי שאמורה להגן על אזרחים ולסייע להם לממש זכות יסוד חוקתית שהינה מנשמת אפו של המשטר הדמוקרטי.

הפרקטיקה הפסולה של תיעוד משטרתי בניידים אישיים ולתכלית הרתעתית

66. בשנתיים האחרונות, הן עובר להגשת העתירה, הן לאחר הגשתה, והן לאחר שפורסם נוהל התיעוד – המשיכה ביתר שאת, ואף החריפה, פרקטיקת התיעוד המשטרתי הפסולה של מפגינים בטלפונים ניידים אישיים, וכן הפרקטיקה של תיעוד מפגינים לתכלית הרתעתית. העותרת אספה עדויות רבות וכן סרטונים ותמונות המתעדים את הצילום המשטרתי. מפאת הכמות הרבה של חומרי התיעוד, החומרים מצורפים לעתירה בנספח תיעוד הכולל דוגמאות לבעייתיות הטמונה בתיעוד המשטרתי בניידים אישיים, וכן בתיעוד לתכלית הרתעתית. להלן תתאר העותרת בקצרה את עיקרי הפרקטיקה המשטרתית הפסולה.

העתק נספח התיעוד מצ"ב כנספח ע/21.

67. באשר לעצם התיעוד בניידים אישיים: התיעוד מתבצע בכל סוגי ההפגנות ואירועי המחאה; הן כאשר מדובר בהפגנות מרובות משתתפים, הן כאשר מדובר במשמרות מחאה שקטות המתנהלות כסדרן ושאינן בהן כל אלימות או התנגדות להוראות השוטרים. כמו כן, התיעוד מתבצע על ידי שוטרים ממגוון יחידות שונות וממגוון דרגות, החל משוטרי שטח זוטרים ושוטרי מג"ב ועד לקצונה הבכירה.

68. באשר לאופן התיעוד המתבצע לתכלית הרתעתית או לצורך איסוף ראיות כללי, תוך התייחסות להפגנה כאל זירת אירוע עבריינית: התיעוד נעשה לעיתים באופן מופגן, כאשר השוטרים המתעדים עוברים מפגין אחר מפגין ומתמקדים בפניו ובשלט אותו הוא נושא. לעיתים מקרבים השוטרים את אמצעי התיעוד (לרוב, טלפון נייד) בסמוך מאד לפני המפגינים. לעיתים המתעדים הינם שוטרים סמויים שאינם לבושים במדים. התיעוד מתבצע באופן האמור במיוחד בנסיבות בהן מדובר בהפגנות בעלות מסרים שנויים במחלוקת, כגון קריאה להפסקת המלחמה ולהרג אזרחים בעזה, או כאשר מדובר במפגינים הנושאים שלטים בעלי מסרים

שאינם מוצאים חן בעיני השוטרים, צועקים סיסמאות שאינן מקובלות עליהם או נושאים דגלי פלסטיק. בנוסף, שוטרים מתעדים בטלפונים ניידים מפגינים שנעצרים.

69. כמו כן, לעיתים שוטרים מתעדים מפגינים באופן מתריס, בתגובה לכך שהמפגינים מתעדים אותם, תוך שהם מתעלמים מן ההבדל בין צילום על ידי אזרחים המותר כל עוד לא נאסר בחוק, לעומת צילום של שוטרים המחייב הסמכה חוקית מפורשת. ראו, למשל, בנספח התיעוד (ע/21), תיעוד של שלושה שוטרים המצלמים את אותו המפגין במקביל בטלפון הנייד, באופן מתריס ומטריד, בזמן שלאחד מהם מצלמת גוף דלוקה, וכאשר הם נשאלים על ידי המפגין מדוע הם מצלמים בטלפון הנייד, עונה הקצין: **"...מותר לי לצלם אותך כמו שאתה מצלם אותי, שלום ולהתראות..."** (בפסקה 5). כן ראו תיעוד של שוטר מג"ב המצלם מפגינות כשמצלמת הגוף שלו דולקת, וכשנשאל מדוע הוא מצלם, עונה: **"... אנחנו נמצאים במרחב הציבורי ואני רשאי לצלם בכל עת..."** (בפסקה 6).

70. כפי שצוין לעיל, מפגינים שניציגת העותרת שוחחה עמם, וכן מפגינים שענו על השאלון שערכה העותרת (צורף כ-ע/16), חווים את התיעוד כמרתיע, מפחיד ופוגע בפרטיותם, ורבים חוששים שהצילום נועד להפללת מפגינים, לאיסוף מידע עליהם ול"תפירת תיק" נגדם בהמשך. יתרה מכך, בשיחות שניהלה נציגת העותרת עם מספר אזרחים, שהשתתפו בקביעות בהפגנות, סיפרו המפגינים, כי **הפסיקו להגיע להפגנות בשל החשש מתיוגם כ"עבריינים" ומכך שהתיעוד שלהם ישמר במאגרי המידע המשטורתיים ויעשה בו שימוש עתידי להפללתם. בכמה מקרים מסרו מפגינים, כי הם חוששים להשתתף בהפגנות קטנות ובעלות מסרים שהם מעריכים שלא יהיו מקובלים על השוטרים, וכי הם משתתפים רק בהפגנות מרובות משתתפים בנושאים שנמצאים בקונצנזוס, באופן יחסי.**

71. במקרים מסוימים נעשה התיעוד **במטרה מוצהרת להטריד את האזרח ולהטיל עליו אימה**. כך, בתיעוד מיום 31.8.2024, נראה מפקד תחנת גלילות, סנ"צ יניב וולוביץ', כשהוא מטריד בעל דוכן למכירת חולצות מחאה, עורך חיפוש בחומרי המחאה, בודק את תעודת הזהות ואת העבר הפלילי שלו בניגוד לחוק ומאיים לעכבו. בשלב מסוים, מורה מפקד התחנה לשוטר הסמוי לצלם את בעל הדוכן למכירת חולצות מחאה בטלפון הנייד שלו, במילים אלו: **"צלם אותו... שנדע כל פעם מחדש לבדוק אותו כשהוא מגיע לפה"** (לתיעוד, ולחומרי תיעוד דומים, ראו פסקה 5 לנספח התיעוד).

72. בנוסף, שוטרים מתעדים מפגינים באמצעות הטלפונים הניידים האישיים שלהם, בניגוד לנוהל ניידים אישיים (ע/7), לא רק בזמן ששוטרים אחרים הנוכחים במקום מחזיקים באמצעי תיעוד משטירתי, אלא גם בזמן שהם עצמם מצוידים במצלמות גוף, ולעיתים אף כאשר מצלמה זו דלוקה. יתרה מכך, אפילו מתעדים מבצעיים הנושאים מצלמות וידאו משטרתיות מצלמים מפגינים בטלפון הנייד האישי. כאמור, נוהל התיעוד החדש מתיר לשוטר לצלם בניידים אישיים לתכלית של "ניהול מבצעי" או "איסוף ראיות" גם אם ברשותו אמצעי תיעוד משטירתי, אך זה "אינו מאפשר תיעוד הולם של האירוע" (סעיף 2.ד.5 לנוהל). לא ברור באילו נסיבות ניתן לומר שהצילום במצלמת וידאו משטרתית אינו מאפשר תיעוד הולם של האירוע.

73. **שמירת התיעוד בטלפון הנייד ואופן השימוש בו**: במקרים מסוימים נראה, כי החשש שהביעו מפגינים רבים, הן כאלו ששוחחו עם נציגת העותרת והן כאלו שענו על השאלון שערכה (ע/16), לפיו התיעוד שלהם נאגר ונתונייהם נאספים ונשמרים לשימוש עתידי – מתממש. במקרים מסוימים מפגינים דיווחו לעותרת על כך שהם נעצרים זמן קצר ביותר לאחר תחילת ההפגנה או לאחר פיזור, באופן המעורר את חשדם כי סומנו

מלכתחילה בידי השוטרים. במספר סרטונים נראים שוטרים, לעיתים סמויים, המביטים בתמונות או צופים בסרטונים של מפגינים בטלפונים הניידים האישיים שלהם. מעדויות עולה, כי לא אחת, לאחר שהתמקדו השוטרים במצולמים, ובפרט כאשר דובר במי שנתפסים בעיניהם כ"מובילי מחאה", קפצו עליהם השוטרים, שלפו אותם מתוך קהל ההפגנה ללא כל סיבה קונקרטית ועצרו אותם.

74. במקרים רבים שוטרים מעבירים האחד לשני תיעוד של מפגינים באפליקציית WhatsApp, בניגוד מוחלט לנוהל ניידים אישיים, האוסר (בסעיף 5.ב) על העברת צילומים בניידים שלא באמצעות אפליקציה משטרתית, אלא "באירוע דחוף המצריך זיהוי או איתור אדם או רכב באופן מיידי לשם הצלת חיי אדם, ואין אפשרות להעביר את התמונה לגורם משטרתית או חוץ משטרתית באמצעות יישומון משטרתית". ברי כי העברת צילומים לצורך מעצר מפגינים בשל התנהגותם בהפגנה – ולא משנה מה החשדות נגדם – אינה נעשית לצורך הצלת חיי אדם. יצוין, כי העברה זו אסורה גם על פי נוהל התיעוד, הקובע כי "חל איסור על הפצת חומר התיעוד שלא בהתאם לנוהל זה" (סעיף 7.ז.8 לנהל).

75. במקרה אחר, הודלף תיעוד משטרתית לגורם שאינו מורשה. כך, ביום 5.8.2024 פורסם באתר "הארץ" כי תיעוד משטרתית של הפגנה נגד המלחמה שהתקיימה בשבוע הקודם, פורסם בערוץ הטלגרם של יואב אליאסי (המכונה "הצל"), המקורב לשר לביטחון לאומי, על אף שלא הופץ לכלי התקשורת. חרף הכחשתם של אליאסי ושל המשטרה, בכתבה צוין כי תיעוד של ה"ארץ" וכן תיעוד מזוויות אחרות מראים בבירור שהתיעוד שהופץ על ידי אליאסי צולם על ידי מתעד משטרתית (ליזה רוזובסקי, יהושע (ג'וש) בריינר ופאדי אמון "תיעוד משטרתית מהפגנה נגד המלחמה בחיפה הופץ בערוץ הטלגרם של 'הצל' הארץ 5.8.2024).

76. בהקשר הרחב יותר של חופש הביטוי חשוב לציין, כי הדלפות נוספות מצד המשטרה, הכוללות תיעוד ממעצרים של אזרחים ערבים החשודים בעבירות ביטוי, במטרה להשפילם, הפכו נפוצות מאז פרוץ המלחמה. הצילומים מודלפים – בניגוד לחוק – לכלי התקשורת או לשר לביטחון לאומי, המפרסם אותם ברשתות החברתיות. כך אירע בעת מעצרה של המורה אנטסאר חג'אזי מטמרה, וכך גם במקרים נוספים דוגמת מעצר הקוסמטיקאית רשא כריים חראמי ממג'ד אל-כרום ([לפניות העותרת בנושא ליועצת המשפטית לממשלה](#)). לא למותר לציין, כי הדלפות והפצת מידע לגורמים לא מורשים, בניגוד לחוק, קלות בהרבה כשמדובר בסרטונים המצולמים באמצעות הטלפונים הניידים האישיים של השוטרים ויכולים להיות מועברים בלחיצת כפתור וללא כל פיקוח ובקרה משטרתיים.

77. גם לאחר פרסום נוהל התיעוד, שוטרים ממשיכים לצלם מפגינים באופן שנועד להרתיעם מלבטא מסרים מסוימים ושמשדר תחושת מעקב אחר המפגינים. שוטרים ממשיכים להשתמש בטלפונים הניידים לשם הרתעת מפגינים ומעקב אחריהם, בסמוך מאד לפניהם, בניגוד לנוהל אשר מאפשר צילום במכשיר שאינו משטרתית רק לשם "ניהול מבצעי" או "איסוף ראיות". שוטרים אף ממשיכים להשתמש בטלפונים ניידים גם כאשר יש בידיהם או בידי שוטרים אחרים בקרבה אליהם אמצעי תיעוד משטרתית, וכן להעביר את התיעוד לשוטרים אחרים או להציגו בפניהם.

78. לאור העובדה שהתיעוד המשטרתית בטלפונים ניידים אישיים של שוטרים נמשך ואף מחריף, ונוהל התיעוד אף מתיר תיעוד כאמור כמעט ללא סייגים ומגבלות; לנוכח העובדה שנוהל התיעוד מאשר את הפרקטיקה הנפוצה של תיעוד המשטרתית לצרכי הרתעה ואיסוף ראיות כללי, תוך התייחסות למפגינים כאל עבריינים

או עבריינים בפוטנציה; ובשל הפגיעה הקשה בזכויותיהם של המשתתפים בהפגנות ושל הציבור הרחב כולו; מוגשת עתירה מתוקנת זו.

ג. הטיעון המשפטי

79. תיעוד מפגינים על ידי שוטרים בטלפונים ניידים אישיים, וכן תיעוד מפגינים במגוון אמצעי תיעוד לתכלית הרתעתית ולצורך איסוף ראיות כללי – פוגעים בחומרה בזכויותיהם החוקתיות של המפגינים לפרטיות, לחופש ביטוי ומחאה ולחירות אישית. תיעוד זה מתייג את המפגינים כפורעי חוק ויוצר אפקט מצנן המרתיע אותם, ואת הציבור בכללותו, מפני השתתפות בהפגנות, ומהווה חלק ממהלך נרחב של פגיעה בחופש הביטוי והמחאה וקרימינליזציה של מפגינים והפגנות, שהתגבר בחסות המלחמה והולך ומחריף ככל שהמשטרה הופכת פוליטית יותר.

80. גבולות הסמכות הנתונה למשטרה לתיעוד מפגינים והפגנות באמצעי תיעוד משטריים הינם מצומצמים ומוגבלים. המשטרה נעדרת כל סמכות לתעד מפגינים בטלפונים ניידים אישיים של שוטרים או לתכליות של הרתעה או של איסוף ראיות כללי שאינו מוגבל לתיעוד עבירות המתבצעות בפניו של השוטר המתעד. אף לו היתה סמכות לתיעוד כאמור, הרי שתכליתו אינה ראויה, פגיעתו בזכויות אדם אינה מידתית, והוא מצביע על תפיסה לקויה של המשטרה את חשיבותו של חופש המחאה במשטר דמוקרטי ואת תפקידה בהגנה עליו.

הפגיעה בזכויות אדם

הפגיעה בזכות לפרטיות

81. הצילום בטלפונים ניידים אישיים של שוטרים, כמו גם הצילום לתכלית הרתעתית או לצרכי איסוף ראיות כללי, המתבצע כיום בהפגנות, פוגעים בזכותם החוקתית של המפגינים לפרטיות ולצנעת הפרט, המעוגנת בסעיף 7 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. הפגיעה מתרחשת כבר **מעצם התיעוד** של מפגינים תמימים המממשים בצורה חוקית את חופש המחאה שלהם, ובפרט כאשר זה נעשה בצורה של קירוב טלפונים ניידים לפרצופם של מפגינים או בצורה מרתיעה אחרת. הפגיעה מתגברת כתוצאה **מאגירת התיעוד בניידים האישיים, ללא כל אפשרות פיקוח, ומהשימושים הנעשים בו** – בין היתר, הפצתו לצורך סימון מפגינים חוזרים ושליפתם מקהל ההפגנה לשם הרחקתם, עיכובם או מעצרם ללא קשר לנסיבות הקונקרטיות, באופן שעשוי לעלות כדי אכיפה בררנית, והדלפתו לתקשורת או לגורמים מחוץ למשטרה לצורך פרסומו ברשתות החברתיות.

82. הזכות לפרטיות הוגדרה כבר ב-1890, במאמר המכונן של וורן וברנדייס, כזכות הפרט להיעזב במנוחה ("the right to be let alone") (ראו Samuel D. Warren & Louis D. Brandeis, The Right to Privacy, 4 Harv. L.R. 193, 195 (1890)). גישה מקובלת נוספת מציגה את הפרטיות כשליטה של אדם במידע אודותיו (מיכאל בירנהק **מרחב פרטי: הזכות לפרטיות בין משפט לטכנולוגיה** 89 (2010)). מגישות אלו נגזרת גם זכות האזרח לשמור על אנונימיות במרחב הציבורי ולהיות חופשי ממעקב שלטוני (שם, בעמ' 318-325).

83. כאשר המשטרה מצלמת מפגינים ואוגרת עליהם מידע, היא פוגעת בזכותם לפרטיות. פגיעה זו קשה במיוחד בהפגנות, שברובן מכוונות להבעת ביקורת על השלטון, שכן עצם הנוכחות בהן חושפת מאליה מידע רגיש

אודות דעותיהם הפוליטיות, נטיותיהם ואמונותיהם של אזרחים. הצילום נעשה ללא הסכמת המפגינים, באופן שמעצים את הפגיעה. יודגש, כי הזכות לפרטיות אינה נסוגה כאשר אדם בוחר להשתתף בהפגנה, למרות אופייה הציבורי. חרף בחירתם לצאת להפגין, מפגינים זכאים שלא להיות נתונים למעקב משטרה ולאבד שליטה במידע אודותיהם. העובדה שהם עשויים להיתקל בהפגנה במכרים או להיות מצולמים על ידי מפגינים אחרים או כלי התקשורת, אינה אומרת שפרטיותם הותרה לכל, ובמיוחד למשטרה.

84. במאמר שצפוי להתפרסם בקרוב בכתב העת "עיוני משפט", ממשיג פרופ' מיכאל בירנהק את ההפגנה כ"זירת מעקב מורכבת" בה מתבצע צילום על ידי שלל גורמים – מפגינים, אמצעי התקשורת והמשטרה (מיכאל בירנהק "[הפגנה כזירת מעקב](#)") (להלן: **הפגנה כזירת מעקב**). בירנהק מציין, כי חרף העובדה שההפגנה מתקיימת במקום ציבורי ומתועדת גם על ידי מפגינים אחרים וכלי התקשורת, הצילום המשטרה בהפגנות פוגע בפרטיות המפגינים ובאוטונומיה שלהם, יוצר תחושת מעקב המצננת התנהגות לגיטימית ורצויה ופוגע בשליטת האדם במידע אודותיו. ציפיית המפגינים שלא להיות תחת מעקב משטרה מהווה ציפייה לגיטימית הנובעת מאופי היחסים בין המשטרה לאזרחים בפעילות דמוקרטית כגון הפגנה (שם, בעמ' 49-53). על פי בירנהק, **"תיעוד משטרה של מפגינים, ללא הצדקה מספקת שמעוגנת בסמכות מפורשת בחקיקה, מפר את החוזה הדמוקרטי שבין המדינה לאזרחיה ומצנן ביטוי לגיטימי, בכך שהוא מאיר את היחיד בזרקור שעה שהוא מבקש להיטמע בהמון"** (שם, בעמ' 53).

85. פוטנציאל הפגיעה בפרטיות גובר ככל שהטכנולוגיה מתפתחת ומשתכללת, מבחינת סוגי המצלמות, היכולת לבצע תצלומי תקריב גם ממרחק ובאיכות גבוהה, יכולות האגירה של המידע ויכולות העיבוד של מידע אגור. קיימות כיום טכנולוגיות המאפשרות זיהוי פנים אוטומטי והצלבת פרטי מפגינים עם מאגרי מידע אחרים, כך שניתן להפיק רשימות מפגינים מזוהים. למשטרה אמנם אין סמכות חוקית להשתמש בטכנולוגיית זיהוי פנים, הדורשת הסמכה חוקית מפורשת, אלא שרק לאחרונה התפרסם, כי המשטרה מצטיידת במצלמות בעלות יכולת לזיהוי פנים, כנראה מתוך הנחה שהדבר יוסדר בחקיקה בעתיד (אורי בלאו ודניאל דולב "הנתון שהוסתר נחשף: המערך הענק של המשטרה – 6,600 מצלמות במרחב הציבורי" **שומרים** 1.2.2026).

86. השימוש בניידים אישיים של שוטרים לתיעוד מפגינים מחריף עוד יותר את הפגיעה בפרטיות, שכן בתיעוד כזה מאבד המפגין את השליטה על המידע המתועד ועל הפצתו. השוטרים שמצלמים בטלפון האישי עשויים לעשות במידע כרצונם: לאגור לזמן בלתי מוגבל לשימוש עתידי ספקולטיבי, לבצע בו חיפוש, להצליבו עם מאגרי מידע אחרים ולעבדו באופן שיאפשר להפיק ממנו רשימת מפגינים, להפיצו, להעבירו לגורמים משטרה אחרים, לגורמים מחוץ למשטרה, לכלי התקשורת או למשפיעני רשת, לערכו בצורה מגמתית או למחקו. גם רמת אבטחת המידע הקיימת במידע האגור בטלפון האישי של השוטרים היא נמוכה. היכולת של המשטרה לפקח על הנעשה בכמויות המידע העצומות הנשמרות בטלפונים האישיים של השוטרים ולהגן על המידע שאגור בהם, היא אפסית. הנוהל קובע, אמנם, כי על השוטר המתעד למחוק את התיעוד מהטלפון הנייד לאחר העברתו למערכת התיעוד המשטרתי באמצעות היישומון המשטרתי, אלא שכאמור, לא זו בלבד שהדבר תלוי ברצונו הטוב של השוטר ואין כל דרך לפקח שהדבר אכן נעשה, היישומון המשטרתי טרם פותח, כך שנראה כי חומרי התיעוד ממשיכים להיאגר במכשירים הפרטיים של השוטרים.

87. ויובהר: הפגיעה המתוארת בפרטיות אינה מוגבלת לתיעוד באמצעות ניידים אישיים, אלא שהעדר האפשרות לפיקוח על ניידים אישיים מחריף את הפוטנציאל שלה ביחס לתיעוד באמצעי צילום משטרהיים.

גם נוהל ניידים אישיים, שאינו עורך הבחנה בין סיטואציות של הפגנות לסיטואציות אחרות, ושעל פי לשונו אינו יכול לחול על רובן ככולן של ההפגנות, מתייחס ל"בעייתיות העלולה להיווצר" (סעיף 2.א) מהשימוש ההולך והגובר של שוטרים בטלפון נייד אישי לצילום או להעברת חומרים, ומסביר כי **"עיקר הקשיים הקשורים לשימוש בטל"ס אישי – החשש לפגיעה במהימנות ושלמות החומר המתועד, אי עמידה בדרישות אבטחת המידע, ופגיעה בפרטיותם של אזרחים ושוטרים"** (סעיף 2.ב).

88. כאמור, **עצם תיעוד המפגינים**, הן באמצעי תיעוד משטרתיים והן בניידים אישיים, פוגע בזכותם לשמור על אנונימיות במרחב הציבורי ולהיות חופשיים מתחושת מעקב ומתיוג כעבריינים. בנוסף, אופן התיעוד המשטרתי הקרוב לפניהם של המפגינים שנעשה לתכלית הרתעתית, מהווה בילוש או התחקות העלולים להטריד את המפגינים, ובכך פוגע בפרטיותם בניגוד לסעיף 12(1) לחוק הגנת הפרטיות.

89. אף אם לא נעשה בסופו של דבר כל שימוש בתיעוד המשטרתי, הרי **שאיסוף המידע ואגירתו** מהווים לכשעצמם פגיעה בפרטיות. בבג"ץ 2109/20 **בן מאיר נ' ראש הממשלה** (26.4.2020) הדגישה הנשיאה חיות, כי **"הסכמת הפרט לאיסוף המידע מהווה 'ברית התיכון' של ההגנה על הזכות לפרטיות... זאת, משום שכאשר הרשות אוספת מידע אודות הפרט בלא שמתקבלת לכך הסכמתו, מופקעת למעשה יכולתו האוטונומית לשלוט בזרם המידע אודותיו"** (שם, בפסקה 37). בבג"ץ 6732/20 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' הכנסת** (1.3.2021) (להלן: **עניין איכוני השב"כ**), עמדה השופטת ברק-ארז על כך, שאיסוף המידע בכפיה **"מבטא אובדן מידי של שליטת האדם עצמו במידע הנוגע לחייו. הנתונים הנוגעים להימצאותו של אדם במקום מסוים בזמן מסוים עשויים להיות עניין שהוא מבקש לחסות – ממעסיק, מבני משפחה או מחברים, וזו זכותו. יהיו טעמיו לכך אשר יהיו"** (שם, בפסקה 13). באותו עניין הדגישה השופטת ברק-ארז, כי **"הטלת הגבלות על איסוף מידע הנוגע לאדם ועל אגירתו באופן אלקטרוני היא חלק אינטגרלי מהזכות לפרטיות אף כאשר הוא אצור במאגר המידע ואינו נחשף בפני כול"** (שם, בפסקה 12).

90. נוהל התיעוד מגביל, אמנם, את משך הזמן לשמירת התיעוד, אלא שכפי שנחשף לאחרונה בדוח מבקר המדינה, המשטרה אינה פועלת לביעור חומרי תיעוד כנדרש על פי הדין והנהלים (מבקר המדינה, דוח מיוחד **"שימוש בכלים טכנולוגיים לצורכי אכיפה – האזנות סתר ונתוני תקשורת"** 42 (ינואר 2026)) (להלן: **דוח מבקר המדינה**). בדוח מבקר המדינה צוין, כי היקף עצום של תוצרי האזנת סתר – כ-50 טרה-בייט – אשר רובו טעון ביעור על פי דין, לא בוער, וכי משנת 2018 עד שנת 2023, לא מופו ולא בוערו חומרי האזנת סתר בהתאם לדרישות החוק והנוהל (שם, בעמ' 42). כלומר, בפועל, חרף העובדה שנוהל התיעוד מגביל את משך הזמן לשמירת התיעוד, קיים חשש שתיעוד המפגינים וההפגנות יזכה לגורל דומה לזה של תוצרי האזנת הסתר ויישמר משך שנים ארוכות ללא ביעור, וזאת במיוחד בהתחשב בעובדה שעד לפרסום הנוהל, לא היתה הגדרה של משך הזמן לשמירת תיעוד היקפי (ע/15 לעיל). התיעוד בניידים אישיים מעלה חשש מיוחד בהקשר זה, הן משום שהיישומון המשטרתי המאפשר את העלאת התיעוד למערכת המשטריתית כלל לא פותח, הן משום שלא יכולים להיות פיקוח ואכיפה על העברת החומר המתועד בשלמותו למערכת המשטריתית ועל מחיקתו מהטלפון הנייד של השוטר המתעד, אשר תלויים כאמור ברצונו הטוב של השוטר.

91. הפגיעה בפרטיות המפגינים מתגברת בעקבות **השימושים הנעשים בתיעוד**. כפי שתואר בחלק העובדתי, במהלך הפגנות שולחים שוטרים האחד לשני באופן שגרתי תיעוד של מפגינים בטלפון הנייד האישי, לצורך זיהוי ואיתור של מפגינים בולטים ושליפתם מתוך קהל ההפגנה לשם הרחקתם, עיכובם או מעצרים.

92. שימוש אפשרי נוסף לרעה בתיעוד המשטרתי הינו **הדלפתו של התיעוד לגורמי תקשורת או לגורמים מחוץ למשטרה לצורך פרסומו ברשתות החברתיות, חשיפת זהותם של מפגינים לציבור באופן משפיל ועידוד תגובה ציבורית עוינת נגדם**. הדלפה כזו עומדת בניגוד לסעיפים 2(9) ו-2(10) לחוק הגנת הפרטיות, האוסרים על שימוש בידיעה על ענייניו הפרטיים של אדם או מסירתה לאחר, שלא למטרה שלשמה נמסרה, ועל פרסום או מסירה של דבר שהושג תוך פגיעה בפרטיות, בהתאמה. כמו כן, הדלפה כאמור יוצרת סיכון לפגיעה בפרטיות שעניינה פרסום תצלומו של אדם בנסיבות העלולות להשפילו, או פרסום של עניין הנוגע לצנעת חייו או למצבו הבריאותי (סעיפים 2(4) ו-2(11) לחוק הגנת הפרטיות, בהתאמה). בהקשר זה יצוין, כי על מאגר המכיל מידע אודות דעה פוליטית של אדם חלה רמת האבטחה הגבוהה ביותר הקבועה בתקנות אבטחת מידע, וכי שימוש ללא הרשאה במידע מתוך מאגר כאמור, מוגדר כ"אירוע אבטחה חמור" (ראו תקנה 1(1) לתקנות אבטחת מידע וכן סעיף 1(3)(ד) לתוספת הראשונה והתוספת השנייה לתקנות).

93. כמתואר בפסקה 75 לעיל, האירוע במסגרתו הודלף תיעוד משטרתי בהפגנה לגורם שאינו מורשה – יואב אליאסי ("הצל"), המקורב לשר לביטחון לאומי – לצורך פרסומו ברשתות החברתיות, מעלה כי אין מדובר באפשרות תיאורטית בלבד. יתרה מכך, נראה כי אין זה מקרה בודד. כאמור, הדלפות נוספות מצד המשטרה, הכוללות תיעודים ממעצרים של אזרחים ערבים החשודים בעבירות ביטוי, במטרה להשפילם, הפכו נפוצות מאז פרוץ המלחמה. הדלפות והפצת מידע לגורמים לא מורשים, בניגוד לחוק, הינן קלות בהרבה כאשר מדובר בסרטונים המצולמים באמצעות הטלפונים הניידים האישיים של השוטרים ויכולים להיות מועברים בלחיצת כפתור וללא כל פיקוח ובקרה משטרתיים ובלי להותיר עקבות.

94. בנוסף לסיכון של שימוש לרעה בזדון בתיעוד המשטרתי, יש לקחת בחשבון אף את הסיכון **לדליפת מידע כתוצאה ממחדל אנושי שאינו מכוון, או ממתקפת סייבר**. כפי שציינה השופטת ברק-ארז בעניין איכוני השב"כ: "אפשרות 'להשתלט' על מידע טכנולוגי של אנשים כרוכה לעולם בסיכונים הנוגעים לדליפת מידע. הדברים אינם נאמרים על בסיס של הטלת ספק במנגנון הקונקרטי שבפנינו, אלא נובעים מניסיון החיים הכללי. מידע – דרכו לדלוף, גם כאשר נעשים מרב המאמצים שהדבר לא יעשה. אם כן, הסכנה של דליפת מידע מבטאת ממד נוסף של פגיעה בזכות לפרטיות" (שם, בפסקה 14). המסקנה היא שרשויות השלטון צריכות להימנע מאיסוף כפוי של מידע עודף, גם מחשש שהוא ידלוף ויגיע לידיים הלא נכונות, והדבר נכון במיוחד לאיסוף מידע רב בטלפונים ניידים אישיים של שוטרים, שרמת האבטחה שלהם היא נמוכה.

פגיעה בחופש הביטוי ולהפגנה ויצירת אפקט מצנן

95. הצילום המשטרתי של מפגינים מוביל לאפקט מצנן המרתיע מפגינים, כמו גם את הציבור הרחב, ממימוש זכויות היסוד שלהם לביטוי פוליטי ולהפגנה. האפקט המצנן חזק במיוחד כאשר הצילום נעשה לתכלית הרתעתית או לצורך איסוף ראיות כללי, תוך התייחסות למפגינים כאל עבריינים או עבריינים בפרוטנציה, או כאשר הוא נעשה בטלפונים ניידים אישיים, באופן המגביר את החשש באשר לשימושים שיעשו בתיעוד.

96. אמנם, על פי נוהל התיעוד, הצילום מותר לצורך "הרתעה מביצוע עבירות במהלך האירוע" (סעיף 5.ג. לנוהל), ואינו קובע כי הכוונה היא להרתיע מפגינים מפני פעילות חוקית כגון השתתפות בהפגנה. אלא שהצילום פועל כאמצעי הרתעה המייצר אפקט מצנן כלפי עצם הפעילות החוקית, ולא רק כלפי ביצוע העבירה, שכן הרתעה פועלת בשלב שלפני המעשה, כאשר לא ניתן לדעת אם בכוונת האדם לבצע עבירה או פעולה מותרת.

97. פרופ' מיכאל בירנהק מציין, כי "כאשר המדינה עוקבת, והאזרחים יודעים שהמדינה עוקבת, נוצרת תחושת מעקב. לעצם קיומה של התחושה הזו בציבור יש **אפקט מצנן**". זהו המבט הממשמע שעליו הצביע מישל פוקו, כשניתח את הצעת הפנאופטיקון של ג'רמי בנת'אם – כלא שבנוי כך שהאסירים אינם יודעים אם ומתי הם נצפים על ידי הסוהרים. במצב כזה, האסירים מפנימים את היותם נצפים, וההפנמה הזו, שהיא נרמול של המעקב, הופכת אותם לסוהרים של עצמם. כך, המעקב עלול להביא לפגיעה בחירותם של האזרחים. **הם עלולים להימנע מפעולות לגיטימיות וחוקיות רק בשל התחושה שהמדינה עוקבת אחריהם**" (מיכאל בירנהק "פרטיות במשבר: הנדסה חוקתית והנדסת פרטיות" **משפט וממשל** כד 149, 165 (2021); וראו גם מיכאל בירנהק **פרטיות חוקתית** 375 (2023)). מכאן, שהאפקט המצנן המרתיע אזרחים ממימוש חופש הביטוי וההפגנה שלהם אף פוגע בחירותם ובכבודם, באוטונומיה שלהם ובזכותם לפתח את אישיותם ולבטא את ייחודם האישי (השוו: בג"ץ 153/83 **לוי נ' מפקד המחוז הדרומי של משטרת ישראל**, פ"ד לח(2) 393, 399 (1984); וכן בג"ץ 5346/07 **ברדנשטיין נ' מדינת ישראל**, פסקה 5 לפסק הדין (19.6.2007)).

98. בעניין **איכוני השב"כ** הדגישה הנשיאה חיות, כי "איסוף המידע, לצד היעדר השקיפות בנוגע לסוג המידע שנאסף ולאופן השימוש בו, יש בהם כדי ליצור תחושת מעקב אשר י'לעצם קיומה [...] יש אפקט מצנן' ואשר גורמת לפגיעה קשה בזכות לפרטיות" (בפסקה 17). באותו עניין קבעה גם השופטת ברון, כי "לאיכוני השב"כ נלווית פגיעה תודעתית קשה. המסר הטמון בשימוש בכלי זה הוא שכל תושב ואזרח בישראל מצוי במעקב מתמיד, משל היה דמות בספרו של ג'ורג' אורוול '1984'. עצם האפשרות של השימוש באיכוני השב"כ יוצרת תחושת מעקב ואפקט של משטור ('המבט הממשמע', כלשון הוגה הדעות מישל פוקו) – ולכך השלכות אף במישור החירות של הפרט, שכן ההנחה היא שהוא יימנע מלפעול בחופשיות תחת עיניו הפקוחות של המשטרה" (שם, בפסקה 5 לפסק דינה; וראו עוד: בג"ץ 3809/08 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משטרת ישראל**, פסקה 7 (28.5.2012)).

99. תיעוד משטרתי בהפגנות, ובמיוחד בהפגנות נגד השלטון, הינו בעל אפקט מצנן מוגבר, העשוי להרתיע אזרחים – וכפי שמתואר בחלק העובדתי, אף מרתיע בפועל – מלהגיע להפגנה ולממש את זכויות היסוד שלהם. זאת, משום החשש מהעובדה שהשוטר מחזיק בכוח שלטוני מול האזרח (ראו גם פסקה 17 לחוות דעתו של השופט שטיין בבג"ץ 4455/19 **עמותת טבקה – צדק ושוויון ליוצאי אתיופיה נ' משטרת ישראל** (25.1.2021) (להלן: **עניין טבקה**)). במקרים מסוימים, הכוונה ליצור אפקט מצנן ולהרתיע ממימוש חופש המחאה הינה ברורה. כך, למשל, כפי שתואר בחלק העובדתי, מחלק מעדויות המפגינים עולה ששוטרים מתעדים באופן מופגן משתתפים מסוימים שכביכול נושאים מסרים "בעייתיים", דוגמת מפגינים שמחזיקים דגלי פלסטין או כאלה שמפגינים נגד הכיבוש. ברי, כי התנהלות זו נועדה לגרום למפגינים לחשוש להגיע להפגנות מצוידים בדגלים כאלו או במסרים מסוימים, שהמשטרה מעוניינת לדכא.

100. האפקט המצנן עלה בבירור גם מהמשאל המקיף שערכה העותרת בקרב מפגינים. כפי שתואר בחלק העובדתי, ממענה לשאלון של העותרת (ע/16) עלה, כי מרבית המשיבים נתקלו בשוטרים שתיעדו אותם ממרחק קצר, לעיתים קרובות סמוך מאד לפניהם, בנסיבות שבהן ההפגנה התנהלה כסדרה ובשקט, וחלקם תועדו על ידי שוטרים סמויים. רובם ככולם של המפגינים חוו את התיעוד כמרתיע, מפחיד ופוגע בפרטיותם, רבים חששו שהצילום נועד להפללת מפגינים ול"תפירת תיק" נגדם בהמשך.

101. גם פרופ' בירנהק, שערך ראיונות עם מפגינים שהשתתפו ב"מחאת קפלן" בשנת 2023, מסיק כי הצילום המשטירתי של ההפגנות השיג את המטרה המצופה ממנו – יצירת תחושת מעקב בקרב המפגינים והרתעתם (הפגנה כזירת מעקב, בעמ' 21). בירנהק מציין, כי רבים מן המפגינים אותם ראיין לא תפסו עצמם בעימות עם המשטרה טרם השתתפותם במחאה, אולם הצילום המשטירתי בהפגנות, ובמיוחד זה הנעשה בטלפונים ניידים אישיים, גרם לתחושותיהם כלפי המשטרה להשתנות. מפגינים הביעו חשש מכך, שהצילום נעשה כדי לסמן ולתייג מפגינים, להרתיעם ולייצר מאגר נתונים. יש שהביעו חשש, כי המשטרה משתמשת במערכות לזיהוי פנים על מנת לזהותם וליצור רשימות משתתפים. אחדים תיארו צילום ממוקד בניידים אישיים, הצמדת המצלמה לפרצוף ומעקב תוך כדי הליכה וצילום מפגינים באופן מתריס. יש שסיפרו על כך שהתיעוד גורם להם לתחושות איום, פחד שסומנו על ידי השלטון, תחושת "אח גדול" והרגשה כמו במשטרים אפלים (שם, בעמ' 38-39). פרופ' בירנהק מסכם את נקודת המבט של המרואיינים: **"המבט המשטירתי נחוזה כמעקב שנועד להרתיע מפגינים"**. המפגינים רואים את המצלמה המשטירית מופעלת. המעקב הגלוי (בשונה מהמעקב הפן-אופטיקוני) ישיר ומתנהל במתכונת של 'אחד על אחד': שוטר מצלם מפגין. המרואיינים חשו היטב את המעקב, הרגישו 'מסומנים' וסברו שמטרת המעקב הייתה בעיקר הרתעה. אצל כולם בלט חוסר הידיעה בנוגע לאופי הצילומים ומטרתם האמיתית. במילים אחרות, הם הבינו שפערי המידע בקשר לשימוש בצילומים תורגמו לפערי כוחות בשטח. מכאן גם הפתח לכמה מההשערות שעלו אצל המרואיינים – שהמידע המצולם נשמר במאגרים משטיריים או משמש לזיהוי ביומטריי" (שם, בעמ' 40).

102. גם במחקר סוציו-משפטי מקיף אשר בחן 71 ארגונים לשינוי חברתי, נבחנה השפעת המעקב המדינתי על מימוש הזכויות למחאה ולאסיפה (Amory Starr et al., *The Impacts of State Surveillance on Political Assembly and Association: A Socio-Legal Analysis*, Qual Sociol 31 (2008), 251-270). ממצאי המחקר העלו, כי המעקב על ידי גורמי אכיפת החוק גרם **לתיוג חברי תנועות חברתיות כעבריינים או כקיצוניים, באופן שהביא להפחתת הלגיטימיות שלהם ולפגיעה במוניטין שלהם בקרב משתתפים, תורמים ותומכים פוטנציאליים ובקרב הציבור הרחב**.

103. האפקט המצנן עולה גם מסקר שערכה העותרת באמצעות חברת גיאוקרטוגרפיה בראשות פרופ' אבי דגני וד"ר רינה דגני. הסקר, שנערך בחודש אוקטובר 2024 בקרב גברים ונשים מעל גיל 18 המהווים מדגם מייצג של האוכלוסייה, בחן את עמדות הציבור ביחס לשימוש המשטירי בטכנולוגיות מעקב. מהסקר עולה, כי **65% מהציבור אינם סומכים על המשטרה שלא תעשה שימוש לא חוקי בטכנולוגיות המעקב, ו-55% מצינים כי יחששו להשתתף באירועים ציבוריים בשל שימוש בטכנולוגיות מעקב**. זאת במענה לשאלה: "אם למשטרה הייתה יכולת טכנולוגית לזהות את כלל המשתתפים באירועים ציבוריים כמו הפגנה, תפילה או כנס פוליטי, האם זה היה גורם לך לחשוש להשתתף באירוע כזה?". כלומר, האפקט המצנן עלול להשפיע על למעלה ממחצית מהציבור.

העתק הסקר מצ"ב כנספח ע/22

104. פרקטיקת הצילום המשטירי בהפגנות בטלפונים ניידים אישיים ולצרכי הרתעה ואיסוף ראיות כללי, מייצרת אפקט מצנן ומרתיע לא רק בגלל הפגיעה בפרטיות והחשש מזיהוי. יש בה גם כדי לייצר **קרימינליזציה ותיוג פסול של המפגינים כעבריינים פוטנציאליים ולמסגר הפגנות אזרחיות כ"אירועים מבצעיים"**, אשר אינם שונים במהותם מאירועים פלילים או מ"הפרות סדר" שיש לתעד. מסגורן ככאלה,

להבדיל ממימוש לגיטימי של חופש הביטוי והמחאה במדינה דמוקרטית – **מעניק לגיטימציה לדיכוי**. אזרחים שרוצים להפגין יירתעו מלהגיע להפגנה כשהמשטרה נתפסת כלעומתית, וכמי שרואה את המפגינים כיעד למעקב משטרי.

105. מדובר בחלק ממהלך נרחב יותר לשימוש פסול בסמכויות המשטרה לפגיעה בחופש הביטוי והמחאה, שהלך והתגבר בחסות המלחמה וממשיך ככל שהמשטרה הופכת פוליטית ונתפסת כזרוע לדיכוי מחאות נגד הממשלה. ראו בהקשר זה העתירה לביטול תיקון 37 לפקודת המשטרה, בג"ץ 532/23 **האגודה לזכויות האזרח בישראל**, הצווים שהוציא בית המשפט הנכבד לשר לביטחון לאומי בעקבות התערבותו בהחלטות המשטרה בעניין מימוש חופש ההפגנה, ופסק הדין מיום 2.1.2025 (בג"ץ 8987/22 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת**; להלן: **עניין תיקון פקודת המשטרה**). התנהלותו הלא חוקית הסדרתית של השר הובילה לאחרונה אף לכך שביום 1.1.2026 הוגשה עמדת היועצת המשפטית לממשלה בבג"ץ 9037-08-24 **הכהן נ' נתניהו** (תלוי ועומד), במסגרתה עמדה על כך שנוכח התנהלות זו, בן גביר אינו יכול להמשיך ולכהן כשר לביטחון לאומי. בין היתר, עמדה היועצת על הימשכות השפעתו הפסולה של השר בהקשר של זכות המחאה וחופש הביטוי. היועצת המשפטית לממשלה קבעה, כי "בשלב אין זה מנוס מן המסקנה כי לא ניתן להגן על הציבור מפני ההתנהלות השיטתית לפגיעה בעצמאות המשטרה, אשר כפי שצוין מסכנת את אופייה כגוף ממלכתי וא-פוליטי, **על המשתמע מכך לעניין ההגנה על זכויות האדם ועל שלטון החוק. מצב דברים זה מביא לפגיעה ממשית בערכי יסוד דמוקרטיים**".

106. כחלק ממהלך זה, ניתן למנות פרקטיקות פסולות נוספות בהן נוקטת המשטרה, ובהן עסקה ועודנה עוסקת העותרת. למשל, השימוש המשטרי בשוטרים "סמויים" המסתובבים בין המפגינים ולעיתים מתחזים להם; מעצרי שווא של מפגינים; חיפוש בעירום בגופם של מפגינות ומפגינים; הפעלת אלימות משטרתית מוגזמת; פיזור משמרות מחאה והפגנות חוקיות, מניעת מתן רישיונות להפגנה והחרמת שלטים בשל תוכם.

107. השימוש הנרחב בפרקטיקות האמורות מצביע על תפיסה לקויה של המשטרה את חשיבותו של חופש המחאה במשטר דמוקרטי ואת תפקידה בהגנה עליו. נראה, כי במקום לתפוס עצמה כמי שאחראית להבטיח את חופש הביטוי והמחאה של האזרחים ואת שלומם של המפגינים, המשטרה רואה בהפגנות אזרחיות "הפרות סדר" ואת המפגינים כמי שיש להרתיעם.

108. השופטת ברון עמדה על הטעמים שבגינם ראויה הזכות להפגין למעמד מיוחד ביחס לזכויות יסוד אחרות, ועל הקשר הבל ינותק בינה לבין אופיו של המשטר בישראל כמשטר דמוקרטי, בפסק הדין בעניין הפגנות בתקופת הקורונה:

"...הזכות להפגין היא ייחודית ביחס לזכויות יסוד אחרות. מדובר בזכות אזרחית בעלת אופי פוליטי מובהק; זכות 'הקשורה בטבורה לחופש הביטוי, שייכת לאותן חירויות המעצבות את אופיו של המשטר בישראל כמשטר דמוקרטי, שהביקורת על רשויות המדינה ועל אישי ציבור היא מנשמת אפו' (בג"ץ 5078/20 **פדידה נ' משטרת ישראל**, פסקה 19 (19.8.2020)). הזכות להפגין משמשת שופר בידי 'האזרח הקטן', ומאפשרת לו להשמיע את קולו ולהשפיע בדרכו על אופן קבלת ההחלטות ועל המדיניות השלטונית... כחופש הביטוי, חופש ההפגנה אף הוא מאפשר ומקדם דיון ציבורי פתוח והשמעת ביקורת, ושלילתו מאפיינת משטרים חשוכים של רודנות ודיקטטורה. 'היכולת לבקר את השלטון היא מאפיין כה בסיסי של הדמוקרטיה עד

כי ניתן לתארה כ'נייר הלקמוס' המבחין בין מדינות דמוקרטיות למדינות שאינן כאלה' (בג"ץ 6536/17 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' משטרת ישראל, פסקה 22 (8.10.2017)). זאת ועוד, חופש ההפגנה פותח פתח הכרחי לשחרור 'קיסור חברתי', שבלעדיו הביקורת הציבורית עלולה להצטבר ולהתפרץ חלילה בדרכים שאינן לגיטימיות או חוקיות...'' (בג"ץ 5469/20 אחריות לאומית ישראל הבית שלי נ' ממשלת ישראל, פסקה 3 (4.4.2021)).

109. מהאזרחים החוששים להגיע להפגנות ולאירועי מחאה בשל התיעוד המשטירי נמנעת היכולת לקחת חלק בעיצוב סדר היום הציבורי, להשמיע קול, לעורר מודעות לסוגיות בוערות, להביע ביקורת על השלטון ולהשפיע על ההכרעות הפוליטיות במדינה (השוו: עע"מ 1775/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' עיריית ירושלים, פסקה 37 לפסק דינו של המשנה לנשיאה מלצר (24.9.2020)).

פגיעה בחירות האישית ובזכויות בהליך הפלילי

110. תיעוד אזרחים חפים מפשע לתכלית הרתעתית ולצורך איסוף ראיות כללי (להבדיל מתיעוד עבירה המתבצעת לנגד עיניו של השוטר המתעד) ואגירת המידע במאגרי המשטרה, מהווים פגיעה בזכות לחירות אישית המעוגנת בסעיף 5 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. כך גם הצילום בטלפונים ניידים אישיים, המגביר את החשש מפני השימושים שייעשו במידע. אלו מגבילים את חירותו של האזרח להיעזב לנפשו, לא להיכלל במאגרים משטיריים ולא להיות מנוטר על ידי המשטרה בלי שיש נגדו חשד סביר.

111. בענייננו, התיעוד המשטירי הנרחב בהפגנות מתבצע כלפי אזרחים תמימים המבקשים לממש את חופש המחאה שלהם, בלי שיש חשד כלשהו שהם מעורבים בעבירה. התיעוד מתבצע ללא הסכמתו של האזרח ולעיתים אף ללא ידיעתו. עצם התיעוד, ובמיוחד שבנוכחותם בהפגנה חושפים המפגינים מידע רגיש אודותיהם, כופה על המפגינים חוסר אנונימיות ויוצר בקרבם תחושת מעקב, חשש שמא סומנו על ידי השלטון וחוסר ודאות באשר לשימושים שייעשו בתיעוד. בין אם יעשה בעתיד שימוש בתיעוד זה ובין אם לאו, **עצם התיעוד פוגע בחירותו האישית של האזרח ובזכותו להיעזב לנפשו**. ובלשונו של השופט שטיין בעניין **טבקה**, שנאמרו לעניין העדר הסמכות של שוטר לדרוש הזדהות מכוח חוק תעודת זהות: "חירות זו היא בגדר זכות שלילית: הזכות לא להיות מסומן ומוטרד על ידי שוטר או איש שררה אחר, והרצינות שלה הוא חופש כפשוטו – לא כבוד, ולא פרטיות" (שם, בפסקה 17).

112. **הפגיעה בחירות האישית מועצמת כאמור כאשר התיעוד נעשה באמצעות ניידים אישיים של שוטרים**, היות והעדר האפשרות לפקח על התיעוד, אגירתו והשימושים שנעשים בו, פותח פתח למגוון בעיות ושימוש לרעה ומאפשר לשוטרים לצבור כוח בלתי מבוקר. כך, למשל, תיעוד בניידים אישיים עשוי לאפשר לשוטרים לתעד באופן סלקטיבי, לערוך את התיעוד, למחוק ראיות המזכות אזרחים או תיעוד המפליל שוטרים, או דווקא לשמור את התיעוד לזמן בלתי מוגבל לצורך שימושים עתידיים, בין היתר ככלי להשתקת מפגינים ולדיכוי מחאות. התיעוד בניידים אף מקל על האפשרות לפענח את זהות המתועדים באמצעות מערכות פרטיות לזיהוי פנים – תוך עקיפת המגבלות החלות על המשטרה – או להצליב את נתונים עם מאגרי מידע פרטיים, לשלוח את התיעוד לגורמים בתוך או מחוץ למשטרה ועוד.

113. ואכן, מהאמור בחלק העובדתי עולה בבירור שהפגיעה במפגינים אינה מתמצית אך בצילום ובאגירת המידע. במידע המצולם נעשה שימוש באופן תכוף וקבוע בהפגנות. במהלך הפגנות שולחים שוטרים האחד לשני

תיעוד של מפגנים שצולם בטלפונים האישיים שלהם, באמצעות אפליקציית WhatsApp, לצורך זיהוי ואיתור של מפגנים בולטים ושליפתם מתוך קהל ההפגנה לשם הרחקתם, הטרדתם, עיכובם או מעצרים, אקט שנתפס על ידי המפגנים כרדיפה אישית וניסיון להלך עליהם אימים בשל זיהויים כמפגנים חוזרים. דוגמה מאלפת לתיעוד משטרתי שנעשה **במטרה מפורשת להטריד ולאיים** הובאה בפסקה 71 לעיל – כפי שעולה מהוראת קצין המשטרה הבכיר לשוטר הסמוי לצלם את בעל הדוכן למכירת חולצות מחאה בטלפון הנייד שלו: **"צלם אותו... שנדע כל פעם מחדש לבדוק אותו כשהוא מגיע לפה"**.

114. השימוש במידע המצולם לצורך זיהויים של המשתתפים בהפגנות והרחקתם, עיכובם או מעצרים בשל זהותם ולא מסיבה עניינית, סותר גם את החובה להפעיל סמכויות שיטור על בסיס חשד סביר לביצוע עבירה ולא מתוך כוונה להתנכלות אישית למפגנים כאלו או אחרים. בהקשר זה ראוי לציין תביעת פיצויים שהתקבלה על ידי בית משפט השלום בתל אביב-יפו, אשר הוגשה נגד המשטרה בגין מעצר שווא בררני במהלך הפגנה ופגיעה בפרטיות. בפסק דינו קבע סגן הנשיאה, השופט חבקין, כי מעצרו של אדם שצילם פעילות משטרתית במהלך הפגנה היה מעצר המבוסס על מיהות התובע – שהתבצע בהוראת קצינים בכירים על סמך היכרות קודמת עמו עקב פעילות מחאה נגד המשטרה – ולא על שיקולים ענייניים כגון התנהגותו במקרה הקונקרטי. בעקבות ממצא זה, ראה לנכון בית המשפט להעמיד את סכום הפיצוי על הרף הגבוה בהשוואה למעצרי שווא אחרים, ופסק פיצוי בסך 50,000 ש"ח (ת"א (שלום ת"א) 32309-09-22 **ורד נ' משטרת ישראל** (12.8.2024)).

115. התיעוד המשטרתי בהפגנות באמצעות טלפונים ניידים אישיים עשוי אף **לפגוע בזכויות חשודים ונאשמים** ולהביא לפגמים בהליך הפלילי. זאת, היות שהעדר יכולת פיקוח על התיעוד באמצעות ניידים אישיים עלול להביא לשימוש סלקטיבי במידע האגור. למשל, שימוש בראיות מרשיעות, תוך הסתרת ראיה מזכה, השמורה בטלפון הנייד של השוטר. הדבר יפגום בזכותו של החשוד או הנאשם להליך הוגן, ועלול להביא אף להרשעות שווא או להסתרת ראיות על אלימות משטרתית. הדברים רלוונטיים הן במקרה שהראיה לא תועדה במערכת המשטרתית בשל טעות אנוש, והן במקרה שחלילה הוסתרה בכוונה תחילה או נמחקה בזדון על ידי השוטר המתעד. כאשר מדובר בראיה כאמור, התיעוד בטלפונים ניידים אישיים נוטל מהמשטרה את יכולת הפיקוח על המידע הארגוני וגורם לה לאבד את השליטה עליו.

116. האמור נכון גם כאשר מדובר בראיה המפלילה שוטר או מסבכת אותו בביצוע עבירה פלילית או משמעתית. חוסר מודעותם של הגופים האמונים על חקירת שוטר שביצע עבירה פלילית או משמעתית לקיומה של ראיה העשויה לבסס חשד סביר נגד שוטר, עלול להשליך על נכונותם לפתוח בחקירה, לנקוט בהליכים משמעתיים או להגיש כתב אישום נגד השוטר. הדבר פוגע כמובן בזכויותיו של נפגע העבירה.

117. יודגש, כי בתי המשפט ביקרו לא פעם את השימוש שנעשה על ידי שוטרים בטלפונים הניידים האישיים לצורך תיעוד ראיתי, שלא בהקשרים של הפגנות:

במקרה אחד, תמונת מוצגים שנתפסו בחיפוש, שצולמה בטלפון הנייד האישי של השוטר ופורסמה על ידי דוברות המשטרה, לא נמסרה לעוררים במסגרת חומרי החקירה, וכך התברר שקיימים חומרים נוספים שלא נמסרו להם. בית המשפט ביקר את המשטרה על אי העברת מלוא החומר, וציין כי **"אין חולק כי המצב המצוי בו שוטרים מצלמים מהטלפונים הניידים שלהם תמונות מזירות בהן נמצאים ללא כל הגבלה ופיקוח אינו רצוי ועל המשטרה לבחון כיצד לצמצם תופעה זו"** (בע"מ (מחוזי מרכז) 21900-07-18 **אלעזר** **נ' מדינת ישראל**, בעמ' 13 להחלטה (5.3.2019)) (להלן: **עניין אלעזר**);

במקרה אחר קבע בית המשפט כי **"יש טעם לפגם בכך שהשוטרים עושים שימוש בטלפון האישי שלהם לצורך עבודתם"** (ת"ק (י-ם) 10048-02-19 **פלוגית נ' משטרת ישראל**, בעמ' 6 לפסק הדין (4.8.2019)). בית המשפט הטעים, כי אין מדובר במכשיר ייעודי לביצוע עבודתם של השוטרים, וכי קיים חשש לעירוב בין האישי למקצועי ולסוגיות של קבילות ראיות. עוד הוסיף, כי השוטרים שעושים שימוש בטלפונים ניידים אישים חושפים עצמם לדרישה אפשרית של חשודים ונאשמים לקבל לידיהם טלפונים אלו במסגרת חומרי החקירה, ולפגיעה אפשרית בפרטיותם. סוגיה אחרונה זו עלתה גם בעניין **אלעזרה**.

בבע"ח (מחוזי מרכז) 64504-12-21 **אלבז נ' מדינת ישראל**, בעמ' 6-7 להחלטה (31.3.2022), אף נקבע שרק בדיקת מכשיר הטלפון של השוטר, המהווה את הראיה הטובה ביותר, יכולה לאפשר למומחה מטעם המבקש לקבוע אם הסרטון נערך או נחתך באופן מכוון, שכן העתק גרידא אינו מספק ודאות לגבי שלמות המקור. בהקשר זה קבע בית המשפט, כי "לא ניתן להתעלם מטענת המבקש, כי היה על השוטר לתעד החקירה באמצעות מצלמת גוף, שאז לא היה מתעורר חשש לפגיעה בפרטיות הקשורה בטבורה לצילום באמצעות טלפון פרטי" (שם, בעמ' 7).

במקרה נוסף ביקר בית המשפט בלש משטרה שהשתמש בצידוד פרטי לתיעוד פעילות מבצעית. כפי שציין בית המשפט, בעידן שבו מצלמות גוף הן ציוד לא יקר ופשוט להפעלה, אין הצדקה לשימוש בצידוד פרטי שהתיעוד המופק ממנו אינו נשמר כחלק מתיק החקירה באופן מוסדר (ת"פ (שלום י-ם) 1197-06-19 **מדינת ישראל נ' קלמן**, בעמ' 12 להכרעת הדין (22.12.2019)).

גם כאשר היה מדובר בצילום בניידים אישיים של מפקחי רשות האוכלוסין וההגירה, ביקר בית המשפט את העדר הפיקוח על ראיות שנותרות במכשיר האישי, אשר מעורר חשש כי לא נמסרו כל חומרי החקירה ופוגע בפרטיות האזרח בשל העובדה שהתמונות נותרות במכשיר האישי (ע"פ (ארצי) 38236-06-23 **קני נ' מדינת ישראל**, בעמ' 4 לפסק הדין (26.12.2023)). בית המשפט הדגיש כי העובדה שהמדינה נושאת בעלות החזקת הטלפון אינה הופכת אותו ל"טלפון ממשלתי", וקבע כי ראוי שישופקו לפקחים אמצעי תיעוד ייעודיים, תחת שימוש בניידים אישיים.

ואם כך במהלך פעילות משטרתית רגילה, מקל וחומר בהקשרים הרגישים של הפגנות, המחייבים משנה זהירות בשל האפקט המצנן והחשש לפגיעה בחופש הביטוי וההפגנה.

מבט בינלאומי על צילום משטרתית בהפגנות

118. זכות ההפגנה והמחאה מעוגנת בסעיף 21 לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות (ICCPR), כ"א 31, 169, עליה חתמה מדינת ישראל בשנת 1966. בשנת 2020 פרסמה ועדת האו"ם לזכויות אדם את הערה פרשנית מס' 37 בנוגע לסעיף 21 לאמנה, המפרטת את חובות המדינות החתומות על האמנה, ובהן ישראל, להגן על חופש האסיפה. ההערה, שמסקפת את הפרשנות המשפטית הראויה של האמנה, קובעת כי אסיפה שלווה או לא אלימה (peaceful) מתייחסת גם להפגנה הכוללת חסימת כבישים ומדרכות, אי ציות אזרחי לא-אלים ואף אלימות קלה כגון דחיפות. (Human Rights Committee, General comment No. 15-16 on the right of peaceful assembly (article 21) (2020) 37; להלן: **הערה פרשנית מס' 37**).

119. הערה פרשנית מס' 37 קובעת כי **על מדינות להימנע מלאסוף מידע ולהפעיל אמצעי מעקב דיגיטליים נגד המשתתפים בהפגנות באופן שייצר אפקט מצנן על הזכות להפגין, יאיים על מפגינים או יטרידם:**

“While the collection of relevant information and data by authorities may under certain circumstances assist the facilitation of assemblies, **it must not result in suppressing rights or creating a chilling effect**. Any information gathering, whether by public or private entities, including through surveillance or the interception of communications, and the way in which data are collected, shared, retained and accessed, must strictly conform to applicable international standards, including on the right to privacy, and **may never be aimed at intimidating or harassing participants or would-be participants in assemblies...** Such practices should be regulated by appropriate and publicly accessible domestic legal frameworks that are compatible with international standards and subject to scrutiny by the courts”. (הערה פרשנית מס' 37, פסקה 61)

120. ההערה הפרשנית מדגישה כי **העובדה שהאסיפה מתקיימת במרחב הציבורי, אין משמעה שפרטיות המשתתפים לא ניתנת לפגיעה**. פגיעה בפרטיות אף עשויה להיגרם כתוצאה משימוש בזיהוי פנים ובטכנולוגיות מעקב אחרות או מניטור רשתות חברתיות לאיסוף מידע בדבר השתתפות באסיפות (הערה פרשנית מס' 37, פסקה 62). כמו כן, בהתאם לפסקאות 61 ו-62 להערה הפרשנית, השימוש באמצעי תיעוד והקלטה במהלך הפגנות, וכן ההחלטה לאסוף מידע אישי של המשתתפים בהפגנות, לשמור אותו או לשתף אותו, צריכים להיעשות על פי **כללים ברורים ושקופים שיפורסמו לעיון הציבור ויהיו כפופים לפיקוח ולביקורת שיפוטית**, ותוך שמירה על סטנדרטים בינלאומיים מקובלים בהקשר להגנת הפרטיות.

121. לאחרונה, התפרסם דוח של הנציב העליון של האו"ם לזכויות אדם, אשר עסק בהפרות זכויות אדם בהפגנות כתוצאה משימוש בטכנולוגיות דיגיטליות על ידי רשויות החוק (U.N. Office of the High Commissioner for Human Rights, Human Rights Compliant Uses of Digital Technologies by Law Enforcement for the Facilitation of Peaceful Protests, U.N. Doc. (2023)). הדוח קובע כי מחאות לא אלימות הינן חיוניות לדמוקרטיה וכי **אין לנצלן כהזדמנויות למעקב או ליצירת פרופילים של מפגינים**. לא ניתן להעניק הרשאה גורפת לשימוש בטכנולוגיות דיגיטליות בהפגנות, והחלטה לשימוש בטכנולוגיה אמורה להיות נקודתית ולהתקבל בכל מקרה על פי נסיבותיו, בהתאם לגישה המבטיחה זכויות אדם ואחריותות של גורמי אכיפת החוק. השימוש בטכנולוגיות דיגיטליות על ידי רשויות החוק אמור להתבצע רק על מנת לאפשר את חופש ההתכנסות ולהגן על הזכויות הנלוות אליו, כגון הזכות לפרטיות וחופש הביטוי, ולהבחין בבירור בין פיקוח על מחאה להבטחת שלומם של המפגינים, הגנה על הסדר הציבורי, תגובה לאיומים ביטחוניים והפרדת מפגינים ספציפיים המעורבים ישירות באלימות, לעומת הקלטה או מעקב אחר מפגינים. כל החלטה להקליט, לעבד או לשמור מידע משנה באופן מהותי את אופי פעולת אכיפת החוק, כרוכה בפגיעה חמורה יותר בזכויות לפרטיות ולחופש הביטוי והאסיפה ומגבירה את הסיכון לאפקט מצנן ולשחיקה דמוקרטית (שם, בעמ' 3-6, 8-9).

העדר סמכות לתיעוד מפגינים בטלפונים ניידים אישיים ולצרכי הרתעה ואיסוף ראיות כללי

122. על פי עקרון חוקיות המנהל, הרשות המנהלית מוסמכת ורשאית לבצע אך את אותן פעולות שהחוק הסמיך אותה לעשות. זאת, בניגוד לאדם הפרטי, הרשאי לעשות כל פעולה שלא נאסרה עליו בחוק (דפנה ברק-ארז,

המשפט המינהלי א 97 (2010)) (להלן: ברק-ארז). כך, בעוד שלאזרחים מותר לתעד בחופשיות הפגנות המתקיימות במרחב הציבורי (באופן העולה בקנה אחד עם הוראות חוק הגנת הפרטיות), העדר חוק המסמך את המשטרה לתעד במהלך הפגנות אמור, כברירת מחדל, למנוע ממנה את האפשרות לעשות כן.

123. באופן תמוה, נראה כי המשטרה שכחה מושכלות יסוד אלו. כך, בתשובתה מיום 9.11.2020 לפניית העותרת, נמסר: "אבקש לציין כהנחת מוצא בדיון זה, כי צילום במרחב הציבורי... אינו פעולה המחייבת עיגון בחקיקה של סמכות מפורשת, ואף אין הוראת חוק האוסרת זאת. זאת ועוד, חוק הגנת הפרטיות אוסר את פרסומם של צילומים במרחב הציבורי בנסיבות מסוימות וכן אוסר על בילוש או התחקות אחרי אדם העלולים להטרידו, אך הצילום כשלעצמו לא נאסר" (ע/9). כלומר, המשטרה יוצאת מנקודת הנחה שגויה שמה שלא אוסר – מותר, ונראה כי נקודת הנחה שגויה זו אף הנחתה אותה בקביעת נוהל התייעוד. בהקשר זה ראו גם את דבריו של פרופ' בירנהק: "...מריבוי המצלמות בפועל המשטרה מסיקה מסקנה נורמטיבית, שגם לשוטרים מותר לצלם... אעיר שהמסקנה המשתמעת שגויה מיסודה. יחסים בין אזרחים שונים מיחסיהם עם התקשורת ושונים מיחסיהם עם גוף שלטוני שתפקידו להפעיל כוח, כלומר המשטרה" (הפגנה כזירת מעקב, בעמ' 37-38).

124. ההקפדה על החובה לפעול על בסיס מקור סמכות חשובה במיוחד כאשר הרשות המנהלית הינה המשטרה, לה נתונים המונופול להפעלת הכוח בחברה דמוקרטית ושורה ארוכה של סמכויות שלטוניות הכרוכות בפגיעה ממשית בגרעין הקשה של זכויותיו החוקתיות של הפרט (ראו: עניין תיקון פקודת המשטרה, בסעיף 80 לפסק דינו של מ"מ הנשיא פוגלמן). הפעלת סמכויות אלו בכוח מאורגן על ידי המדינה, הכפוף לדינים ולנורמות החלים על המדינה, אמורה להפחית את הסכנה לשימוש לרעה בכוח ולהעניק לגיטימציה דמוקרטית להפעלת הכוח והסמכויות כלפי האזרחים (בג"ץ 2605 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' שר האוצר, פסקה 26 לפסק דינה של הנשיאה ביניש (19.11.2009)). עוד נפסק, כי הגם שלמשטרה סמכויות נרחבות, לרבות סמכויות חקירה, מעצר, ענישה וכליאה, הרי ש"פוטנציאל הפגיעה בזכויות האדם, הטמון בשימוש בכוח המרות השלטוני במסגרת ההליך הפלילי, מחייב הגדרה קפדנית של גבולות השימוש בכוח השלטוני... פעולה של שוטרי משטרת ישראל שהינה מחוץ לגדר החוק ובאופן שאינו הולם את כבוד האדם וזכויותיו עלולה לפגוע פגיעה אנושה בתפקוד המשטרה ובאמון הציבור בה" (ע"פ 9878/09 מדינת ישראל נ' מוסא, פסקה 29 לפסק דינו של השופט ג'ובראן (20.9.2010) (להלן: עניין מוסא)).

125. בעניין מוסא, הדגיש השופט ג'ובראן, כי משטרת ישראל מחויבת לפעול אך ורק במסגרת החוק: "אין לשוטרי משטרת ישראל אפשרות לבצע פעולה אשר נמצאת מחוץ למסגרת החוק. זהו ביטוי לשלטון החוק בשלטון. הרשות המבצעת על כל זרועותיה וענפיה מחויבת לפעול במסגרת החוק. אין למשטרה כוחות, אלא עד כמה שאלה הוענקו לה בחוק. החוק הוא הנותן את הכוח, ולא הכוח הוא הקובע את החוק ... זהו שלטון החוק העומד בניגוד לשלטון האדם... חשוב להדגיש כי גם שוטרים העוסקים במלאכת אכיפת החוק, הנאלצים להתמודד עם מצבים קשים, כפופים להוראות החוק. על כן בבואם לאכוף את החוק עליהם לעשות כן תוך שימוש באמצעים שהחוק מעניק להם" (שם).

126. אם כך, המשטרה חייבת להציג מקור סמכות מפורש לצילום ההפגנות. אלא שהן נוהל התייעוד, הן הודעת העדכון מטעם המשיבים מיום 24.11.2025, כושלים בהצבעה על מקור הסמכות החוקי להנחיות המתירות

צילום מפגינים בטלפונים ניידים אישים, כמו גם צילום מפגינים לצרכי הרתעה ואיסוף ראיות כללי. ולא בכדי. מקור כזה אינו בנמצא.

127. סייפת הסעיף המונה את כלל התכליות המותרות לצילום (סעיף 1.ג.5 לנוהל) מציינת, כי "תכליות אלו קשורות קשר הדוק לתפקידי המשטרה ושלובות אלו באלו". אלא שסעיף 3 לפקודת המשטרה [נוסח חדש], תשל"א-1971, הקובע את תפקידי המשטרה, אינו מעניק לה סמכויות לפגוע בזכויות אדם. הטענה כי תפקידה של המשטרה לקיים את הסדר הציבורי מעניק לה סמכויות כאמור נדחתה בפסיקה: "טענה זו תלויה על בלימה... מדובר בפירוט תפקידי המשטרה ולא בהסמכה של שוטרים... פרשנות זו אינה מתקבלת על הדעת. עולמן של סמכויות השררה הוא עולם של מילים מפורשות, ולא של רמזים. למשל, איש אל יטען ברצינות כי הסמכות לשמור על הסדר הציבורי כוללת בחובה סמכות לעצור אדם או לערוך חיפוש על גופו כדי להבטיח שהסדר הציבורי יישמר. סמכויות של מעצר וחיפוש אשר הוענקו לשוטרים מפורטות בחוקים שמדברים עליהן במפורש, ולא ברמז; וכך הוא גם לגבי כל יתר הסמכויות שיש לשוטרים..." (עניין **טבקה**, פסקה 7 לפסק דינה של הנשיאה חיות).

128. כאשר הפעולה המנהלית פוגעת בזכויות יסוד, לא די במקור סמכות כללי לפעולת הרשות, ונדרשת **הסמכה ברורה ומפורשת לפעולתה** (ברק-ארז, בעמ' 121). כפי שנקבע בשורה ארוכה של פסקי דין, "ככל שהזכות הנפגעת קשורה בקשר ענייני הדוק לכבוד האדם ולחירותו והיא בעלת חשיבות חברתית גבוהה וככל שעוצמת הפגיעה בזכות רבה ומקיפה, כך נפרש ביתר קפדנות את דרישת 'ההסמכה המפורשת' בנסיבותיו של המקרה הקונקרטי" (בג"ץ 10203/03 "**המפקד הלאומי**" בע"מ נ' **היועץ המשפטי לממשלה**, פ"ד סב(4) 715, 823 (2008); וראו גם בג"ץ 3267/97 **רובינשטיין** נ' **שר הביטחון**, פ"ד נב(5) 481, 515-516 (1998); בג"ץ 11163/03 **ועדת המעקב העליונה לענייני ערבים בישראל** נ' **ראש ממשלת ישראל**, פסקאות 37-39 לפסק דינו של המשנה לנשיא חשין (27.2.2006); דנג"ץ 9411/00 **ארקו תעשיות חשמל בע"מ** נ' **ראש עיריית ראשון לציון**, פ"ד סג(3) 41, 63-65 (2009)).

129. גם עקרון סמכויות העזר, הקובע כי הרשות מוסמכת לבצע פעולות נלוות הדרושות לשם הפעלת הסמכויות העיקריות שניתנו לה בחקיקה, אינו חל מקום בו הפעולה פוגעת בזכויות אדם, ונדרשת הסמכה פרטנית (ברק-ארז, בעמ' 145 ו-147).

130. כאשר שוטר מפעיל סמכות אכיפה קונקרטית מול האזרח, כלומר, סמכות עיכוב, מעצר, חיפוש, חקירה וכדומה, ניתן לומר שיש לו סמכות לתעד את הפעולות שהוא מבצע כסמכות עזר לביצוע סמכויות אלו (סעיף 17 לחוק הפרשנות, תשמ"א-1981). הרציונלים לתייעוד במקרים אלו הינם ההשפעה המרסנת על השוטר, דה-אסקלציה של הסיטואציה, שקיפות עבודת המשטרה וחיזוק אמון הציבור בה. הדבר בא לידי ביטוי גם בנוהל מצלמות גוף. בדומה, ניתן לומר כי יש לשוטר אשר מתבצעת לנגד עיניו עבירה פלילית סמכות לתעד את העבירה כסמכות עזר לסמכויות החקירה שנתונות לו. גם כאן, הדבר בא לידי ביטוי בנוהל מצלמות גוף, הקובע כי התייעוד עשוי לשמש לצרכים ראייתיים ומשפטיים אחרים.

131. ניתן אף לטעון, כי למשטרה סמכות עזר לצילום היקפי של הפגנה מרובת משתתפים, שתכליתו בקרה ופיקוח בזמן אמת, שליטה בעומסים וניהול האירוע מבחינת היקף ומיקום כוח האדם הנדרש לאבטחת ההפגנה. כפי שקובע נוהל התייעוד, על צילום היקפי כאמור להתבצע בזווית רחבה, ללא התמקדות ויזואלית או קולית במפגינים (סעיף 6.ג.). יצוין, כי העדויות והתייעוד מהשטח מצביעים על כך שהפרקטיקה רחוקה מרחק רב

מרצינול זה. בפועל, כפי שתואר בחלק העובדתי, מתבצע תיעוד נרחב של מפגינים, פעמים רבות בסמוך מאד לפניהם, גם כשמדובר בהפגנות קטנות אשר אינן מצריכות כל אמצעי פיקוח, בקרה ושליטה.

132. אולם, **כאשר מדובר בצילום משטרי באמצעים פוגעניים כגון טלפונים ניידים אישיים, כמו גם צילום לתכליות שאינן לגיטימיות – צילום לצרכי הרתעה או איסוף ראיות כללי – אשר מהווה מעקב ופוגע בחומרה בזכויות הפרטיות, לחופש הביטוי וההפגנה ולחירות אישית, ודאי שלא ניתן לראות בסמכות העזר הסמכה לצילום. במקרים כאמור, נדרשת הסמכה חוקית ברורה, מפורשת ומפורטת.**

133. יוזכר, כי בית המשפט הנכבד סירב לקבל את טענת המשטרה שפריסת מערכת מצלמות מעקב לזיהוי אוטומטי של לוחיות רישוי המכונה "עין הנץ" יכולה להסתמך על סמכויות כלליות של המשטרה או על סמכויות עזר, והוציא צו על תנאי בעתירה שתקפה את הצבת המערכת ללא הסמכה בחוק. בעקבות זאת, הוסדרה המערכת בחוק בצורה מפורשת, באמצעות תיקון לפקודת המשטרה (ראו צו על תנאי מיום 11.1.2022 בבג"ץ 641/21 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משטרת ישראל**; וכן ראו החוק לתיקון פקודת המשטרה (מס' 40), תשפ"ד-2024).

134. כידוע, נהלים והנחיות מנהליות הינם כללים שהרשות קובעת לעצמה, במטרה להסדיר את הפעלת הסמכות הנתונה לה, ואין בהם כדי ליצור סמכות חדשה יש מאין (ראו, למשל, בג"ץ 8647/22 **האגודה לזכויות האזרח נ' משרד הרווחה והביטחון החברתי**, פסקה 39 לפסק דינו של השופט אלרון (18.9.2025)). לפיכך, הסעיפים בנוהל המתירים צילום בטלפונים ניידים אישיים, כמו גם הסעיפים המתירים צילום לתכליות הרתעיות ולצורך איסוף ראיות כללי, הפוגעים בזכויות אדם ללא הסמכה חוקית – נקבעו **בהעדר סמכות**. יצוין, כי אף לו היה חוק מסמך בנמצא, לא היה חוק זה עומד במבחני פסקת ההגבלה לנוכח פגיעתו הבלתי מידתית בזכויות אדם ולאור תכליתו הבלתי ראויה.

135. העובדה שלמשטרה סמכות מצומצמת לתיעוד הפגנות – באמצעי תיעוד משטריים ולתכליות מוגבלות ביותר – עולה בקנה אחד עם נוהל מצלמות גוף, המכיר בסיטואציות של הפגנות ("אירועי סדר ציבורי" כלשונו) כסיטואציות הראויות להגנה מיוחדת. כך, בעוד שעל פי ברירת המחדל הקבועה בנוהל, תיעוד באמצעות מצלמת גוף יערך בכל מפגש עם אדם במסגרתו פועל השוטר מכוח סמכויותיו, **כאשר מדובר בהפגנה מתיר הנוהל הפעלת מצלמת גוף רק בעת שהוא מפעיל סמכויות אכיפה** (סעיף 4.ג.6.ב), באופן שמצמצם את הפגיעה בזכויות אדם. נזכיר, כי סעיף 4.ג.6.א לנוהל מצלמות גוף מציין שמלבד השימוש במצלמת גוף, ההפגנה תתועד בתיעוד היקפי, בהתאם להנחיות המשטרה באשר לצילומים בהפגנות, אסיפות או תהלוכות (כאמור, על פי נוהל התיעוד החדש, הכוונה לתיעוד בזווית רחבה, ללא התמקדות ויזואלית או קולית במפגינים). נוהל מצלמות גוף אינו מזכיר אפשרות נוספת לתיעוד בהפגנה, שאינה תיעוד היקפי או תיעוד במצלמת גוף בעת הפעלת סמכויות אכיפה, וודאי שאינו מתיר צילום לצרכי הרתעה ואיסוף ראיות כללי או צילום בטלפונים ניידים של שוטרים.

136. יודגש, כי להבדיל מצילום הפגנות באמצעי תיעוד משטריים, שבנסיבות חריגות מסוימות עשויה להתגבש כאמור סמכות לבצעו מכוח סמכויות העזר, **התיעוד המשטרי של מפגינים באמצעות טלפונים ניידים אישיים נעדר סמכות באופן קטגורי**. כפי שפורט בהרחבה לעיל, כאשר צילום המפגינים נעשה בטלפונים ניידים אישיים, הפגיעה בזכויות אדם הינה חמורה במיוחד. נוהל התיעוד מעצים את הפגיעה ומתיר צילום בניידים אישיים כמעט ללא סייגים והגבלות, באופן שעוקף הן את המגבלות שנקבעו בנוהל ניידים אישיים

העמום והמרחיב מלכתחילה, הן את המגבלות על צילום בהפגנות שנקבעו בנוהל מצלמות גוף. כאשר שוטר מצוי בהפגנה או במשמרת מחאה, ותפקידו לאבטח את המפגינים ולשמור על הסדר הציבורי, אין לו סמכות לנצל את הימצאותו במקום כדי לתעד בטלפון הנייד שלו את המפגינים או את ההפגנה, לצלם כל מפגין שהשלט או הדגל שהוא מחזיק בידו אינו נראה לו או להעביר את התמונות לגורמים אחרים. בוודאי שלא ניתן לראות בצילום בניידים האישיים סמכות עזר לביצוע סמכויות השוטר. לעניין זה, אין הבדל אם המכשיר סופק לשוטר על ידי המשטרה כחלק מתנאי השירות או אם הוא רכש את המכשיר בעצמו (השוו: ע"פ (ארצי) 38236-06-23 קני נ' מדינת ישראל, בעמ' 4 לפסק הדין (26.12.2023), שם נפסק כאמור כי מימון עלויות החזקת הטלפונים הניידים על ידי המדינה אינו הופך אותם ל"טלפונים ממשלתיים").

137. גם פרופ' בירנהק עומד במאמרו על כך, שהפגיעה הנגרמת מהצילום המשטרתי מתעצמת ככל שאמצעי הצילום מאפשר זיהוי מפגינים ומעקב פרטניים, וגורס כי ככל שהפגיעה בפרטיות גבוהה, נדרשת הסמכה מפורשת יותר. היות שטלפון נייד אישי הינו האמצעי הפוגעני ביותר, נדרשת לטעמו ההסמכה המפורשת ביותר לשימוש בו לתיעוד מפגינים, ואילו זו הקיימת אינה מספקת (הפגנה כזירת מעקב, בעמ' 53).

תיעוד מפגינים בטלפון נייד אישי ולצרכי הרתעה ואיסוף ראיות כללי אינו עומד במבחני פסקת ההגבלה

138. אף לו היה מקור סמכות מפורש, ברור ומפורט, המתיר צילום משטרתי של מפגינים באמצעות טלפונים ניידים אישיים או צילום לצרכי הרתעה ואיסוף ראיות כללי, הרי שעל המשטרה להפעיל את כוחה הפוגע בזכויות אדם באופן שעומד בהוראות פסקת ההגבלה שבסעיף 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

139. **צילום מפגינים בטלפונים ניידים אישיים ולצרכי הרתעה ואיסוף ראיות כללי אינו עולה בקנה אחד עם ערכיה של ישראל כמדינה דמוקרטית.** מעקב אחר אזרחים תמימים הינו סממן מובהק של מדינות לא דמוקרטיות, הפוגעות בזכויות אדם ובחירותם של האזרחים (הפגנה כזירת מעקב, בעמ' 47). התרת הצילום לתכליות של הרתעת מפגינים ואיסוף ראיות כללי מעידה על כך שהמשטרה תופסת את האזרחים המפגינים כעבריינים או כעבריינים בפוטנציה, במקום להגן עליהם ולסייע להם במימוש זכותם החוקתית להפגנה ולעודד התנהגות חוקית, לגיטימית ואף רצויה במדינה דמוקרטית.

140. **לעניין התכלית,** הרי שבשלב שבו מתנהלת הפגנה שלווה, תכלית הפעילות המשטרית היא לשמור על המפגינים מפני איומים ולאפשר את קיום ההפגנה, תוך שמירה על הסדר הציבורי. לצורך מימוש תכלית זו, אין הצדקה לצלם את ההפגנות, אלא לצרכי פיקוח ובקרה בזמן אמת כשמדובר בהפגנות גדולות. גם אז, ודאי שאין להשתמש בטלפונים ניידים אישיים של שוטרים אלא באמצעי תיעוד משטרתיים. בנסיבות בהן נדרשים שוטרים להפעיל סמכויות אכיפה, צילום פעולות האכיפה נעשה גם הוא לתכליות ראויות של ריסון התנהגות השוטר, דה-אסקלציה של הסיטואציה, שקיפות עבודת המשטרה וחיזוק אמון הציבור בה.

141. לעומת זאת, **תכלית הרתעתית לצילום מפגינים הינה תכלית בלתי ראויה.** כיוון שההרתעה נעשית לפני ביצוע הפעולה, הרי שאף אם כוונתה להרתיע מפני ביצוע עבירות בלבד ולא מפני ביצוע פעולות חוקיות כגון השתתפות במחאה לגיטימית, תוצאתה היא תחושת מעקב שיוצרת אפקט מצנן על מימוש זכויות אדם. יתרה מכך, אין הצדקה לצלם מפגינים באופן המסמן אותם כמי שאולי יפרו את החוק. **גם תכלית של צילום מפגינים חפים מפשע לצורך איסוף ראיות כללי, החורג מצילום עבירה המתבצעת בזמן אמת בפני השוטר המתעד, אינה יכולה להיות ראויה,** בוודאי לנוכח האפקט המצנן והפגיעה החמורה בזכויות האדם של

המפגינים. כאשר התכלית אינה ראויה, פירוש הדבר כי לא ניתן לעולם לבקש להגשימה, ללא קשר לאמצעי שיינקט (השוו: בג"ץ 2293/17 גרסגור נ' כנסת, פסקה 6 לפסק דינו של השופט הנדל (23.4.2020)).

142. גם הצילום בטלפונים ניידים אישיים שאינם נתונים לפיקוח משטרת, המעצים את תחושת המעקב והאפקט המצנן ומגביר את החשש באשר לשימושים שיעשו במידע, אינו יכול להתבצע לתכלית ראויה. יוזכר, כי תכליתו של נוהל ניידים אישיים היתה לצמצם פרקטיקה פסולה ולא חוקית שצמחה מן השטח, ולהתמודד עם הקשיים הנלווים לשימוש של שוטרים במצלמה בטלפון האישי – "החשש לפגיעה במהימנות ושלמות החומר המתועד, אי עמידה בדרישות אבטחת המידע, ופגיעה בפרטיותם של אזרחים ושוטרים" (סעיף 2.ב לנוהל ניידים אישיים). אלא שהפרקטיקה בשטח הפוכה ומנוגדת לתכלית נוהל ניידים אישיים: לעיתים קרובות מתבצע התיעוד המשטירי בניידים אישיים והשימושים שנעשים בו לתכלית פוגענית, מטרידה, מרתיעה ומאיימת, תוך ניצול זמינות הניידים האישיים, קלות השימוש בהם וחוסר האפשרות לפקח עליהם ועל החומר הנאגר בהם. יתרה מכך, נוהל התיעוד העדכני אף מרחיב את הנסיבות בהן ניתן לצלם מפגינים בניידים אישיים, ומתיר את הצילום גם כאשר מדובר בהפגנה צפויה ומתוכננת ואפילו כאשר השוטר נושא מצלמת גוף. הנוהל מגביל אמנם את התיעוד המותר בטלפונים ניידים אישיים לתכליות של "ניהול מבצעי" או "איסוף ראיות", אלא שמדובר בתכליות עמומות ומרחיבות, וכפי שיובהר להלן, לא מתקיים קשר רציונלי בין תכליות אלו לאמצעי הנבחר.

143. אף אם נניח שצילום מפגינים בניידים אישיים ולצרכי הרתעה ואיסוף ראיות כללי נעשה לתכלית ראויה, הוא אינו עומד במבחני המידתיות.

144. על פי מבחן המידתיות הראשון, צריך להתקיים קשר רציונלי בין האמצעי הנבחר לבין המטרה. אילו היה ניתן להניח שצילום המתבצע לצרכי הרתעה נעשה לתכלית ראויה של מניעת עבירות, תפיסת עבריינים או שמירה על הסדר הציבורי, ושצילום המתבצע לצורך איסוף ראיות כללי נעשה לתכלית ראויה של תפיסת עבריינים והעמדתם לדין – ולא כך הדבר – ניתן היה לומר כי אלו עשויים לקיים את דרישת הקשר הרציונלי.

145. באשר לצילום באמצעות טלפונים ניידים אישיים, קיימות כאמור שתי תכליות המותרות על פי הנוהל, "ניהול מבצעי" ו"איסוף ראיות".

לעניין הניהול המבצעי, הרי שככל שמדובר בהפגנות קטנות, כלל לא נדרש כל תיעוד לצורך ניהול האירוע, בקרה ושליטה עליו. ככל שמדובר בהפגנות מרובות משתתפים הדורשות שליטה, פיקוח וניהול, הרי שבאירועים אלו פועלים מתעדים משטריים הנערכים מראש כחלק מתהליך תכנון ההיערכות המבצעית לאירוע (ראו סעיף 1.ב.5 לנוהל), באמצעות רחפנים ומצלמות וידאו. מכאן, שמעבר לפגיעתו החמורה של הצילום בטלפונים ניידים אישיים (המוגדר, כזכור, כ"תיעוד מזדמן"), לא ברור כיצד דווקא תיעוד מזדמן, שאינו מתוכנן מראש, יכול לשרת תכלית של "ניהול מבצעי".

לעניין התכלית של "איסוף ראיות", ובהנחה שמדובר באיסוף ראיות לעבירות שמתבצעות בפני השוטר המתעד (אחרת, מדובר כאמור בתכלית בלתי ראויה), הרי שהקשר הרציונלי בין האמצעי הנבחר למטרה הינו רופף, שכן הערך הראייתי של התיעוד בנייד הינו חלש מהערך של התיעוד במצלמת גוף. זאת, משום שהשוטר המצלם בטלפון הנייד האישי יכול לערוך את החומר המתועד ולמחקו, להעבירו לגורמים שאינם מורשים או לא להעבירו כלל למערכת התיעוד המשטרתית, ללא כל יכולת פיקוח של המשטרה, בניגוד

למצלמת גוף שאינה מאפשרת את עריכת התיעוד או העברתו (ראו גם: הפגנה כזירת מעקב, בעמ' 35-37). בנוסף, כאמור, שוטרים שעושים שימוש בטלפונים ניידים אישים חושפים עצמם לדרישה אפשרית של חשודים ונאשמים לקבל לידיהם טלפונים אלו במסגרת חומרי החקירה, ולפגיעה אפשרית בפרטיותם. לא בכדי הביע בית המשפט ביקורת על השימוש בניידים אישיים של שוטרים לאיסוף ראיות בסיטואציות שאינן קשורות להפגנות. מקל וחומר בענייננו.

146. השימוש של שוטר בטלפון הנייד האישי גם אינו מגשים את המטרות הקבועות בנוהל מצלמות גוף, הגברת שקיפות המשטרה ושיפור אמון הציבור, ריסון השוטר והאזרח המעורבים בסיטואציה והגברת תחושת הביטחון שלהם. להפך – התיעוד בנייד האישי אך מעצים את תחושת המפגנים כי הם מסומנים ואת חששם כי יעשה בתיעוד שימוש לרעה, ובוודאי שאינו מגביר את אמון הציבור במשטרה (לטענה דומה ראו: הפגנה כזירת מעקב, בעמ' 37). בהקשר זה ראוי לציין, כי נוהל מצלמות גוף גובש לאחר דיונים רבים, התנגדויות ותיקונים, וכי השימוש בניידים האישיים נועד, בין היתר, לעקוף מגבלות צילום שנקבעו ביחס למצלמות הגוף. גם המפכ"ל בדימוס רוני אלשיך מציין בהקשר זה בראיון שערך עמו בירנהק: "אני רואה את התופעה הזאת. תופעה מוזרה. אז אם עכשיו זה אחד שאין לו מצלמת גוף, אוקיי, הבנתי. אבל אם זה גורם שמצויד במצלמת גוף, והוא משתמש בסמארטפון שלו, זה כמובן חשוד" (שם). כאמור, נוהל התיעוד העדכני מתיר לשוטר לצלם מפגנים בטלפון הנייד האישי גם אם ברשותו מצלמת גוף.

147. על פי מבחן המידתיות השני, יש לבחון האם קיים אמצעי שפגיעתו פחותה, המגשים את המטרה. לעניין התיעוד לתכלית הרתעתית ולצרכי איסוף ראיות כללי, הרי שאף אם נניח שתיעוד זה משרת תכליות ראויות של שמירה על הסדר הציבורי, מניעת עבירות ותפיסת עבריינים והעמדתם לדין, הוא אינו עומד במבחן המידתיות השני. קיימים אמצעים שפגיעתם פחותה המגשימים מטרות אלו בזמן הפגנות, כגון נוכחות משטרתית. ככל שיש צורך בתיעוד ההפגנה, ניתן להשתמש באמצעי תיעוד משטרתיים לצורך שליטה ופיקוח על הפגנות גדולות, בעת הפעלת סמכויות אכיפה וכאשר מתבצעת עבירה לנגד עיניו של השוטר המתעד. אין צורך לעשות שימוש בתיעוד פוגעני לצורך הרתעה או איסוף ראיות כללי.

148. באשר לצילום בטלפונים ניידים אישיים, הרי שמדובר **באמצעי הפוגעני ביותר** לתיעוד הפגנות ומפגנים. כאמור, הצילום בטלפון הנייד מחריף את תחושת המעקב ומרתיע ומאיים על מפגנים, החוששים שסומנו ומוטרדים מהשימושים שיעשו בתיעוד. השוטר יכול לערוך או למחוק את התיעוד כרצונו, לא להעביר את התיעוד למערכות המשטרתיות כאשר הוא כולל ראיות מזכות לטובת המתועד או ראיות מפלילות נגד שוטרים, להעביר את התיעוד לגורמים בלתי מורשים, לשמור את התיעוד במכשיר האישי ללא הגבלת זמן – והכל, ללא כל יכולת פיקוח משטרתית. נוהל התיעוד אמנם קובע כי על השוטר המתעד למחוק את התיעוד מהטלפון הנייד לאחר העברתו למערכת התיעוד המשטרתית באמצעות היישומון המשטרתית, אלא שכאמור, לא זו בלבד שאין כל דרך לפקח שהדבר אכן נעשה, היישומון המשטרתית טרם פותח.

149. ככל שיש צורך בתיעוד ההפגנה לתכליות מסוימות – ובפרט לתכליות של "ניהול האירוע" ו"איסוף ראיות", שהן כזכור התכליות שלשמן מתיר נוהל התיעוד את הצילום בניידים אישיים – ניתן לעשות שימוש באמצעים משטרתיים כגון מצלמות גוף, רחפנים ומצלמות וידאו וסטילס. כלומר, קיימים מגוון אמצעים פוגעניים פחות מטלפונים ניידים אישיים, בהם יכולה המשטרה לעשות שימוש לתיעוד בהפגנות בנסיבות החריגות ולתכליות הראויות. כאמור, כשמדובר בהפגנות גדולות, לצורך "ניהול האירוע" ניתן להשתמש

ברחפנים ובמצלמות וידאו, ולצורך איסוף ראיות בעת שמתבצעת עבירה בפני השוטר המתעד – במצלמת גוף. כל אלו פוגעניים פחות מהצילום באמצעות טלפון נייד.

150. גם נוהל ניידים אישיים עצמו קובע כברירת מחדל, כי "שוטר יתעד אירועים שבהם הוא נדרש לטפל מתוקף תפקידו באמצעי תיעוד משטרי ולא במכשיר טל"ס אישי" (סעיף 2.ג). התיעוד באמצעות נייד אישי מותר, על פי הנוהל, לתכליות של "תיעוד ראייתי" ו"טיפול דחוף באירוע" בלבד, וזאת, אך ורק כאשר אין ברשות השוטר או שוטר אחר הנמצא במקום אמצעי תיעוד משטרי, קרי, אמצעי פוגעני פחות, וכאשר מדובר באירוע לא מתוכנן או מיידי (סעיפים 2.ד וכן 3-4). כלומר, גם למשטרה ברור כי נייד אישי הינו אמצעי התיעוד הפוגעני ביותר האפשרי. ולמרות זאת, הפרקטיקה מצביעה על שימוש נרחב במצלמות הטלפונים האישיים בהפגנות, וכעת, נוהל התיעוד אף מאשר פרקטיקה פוגענית זו.

151. ויוזכר, כי גם לעמדת הייעוץ המשפטי לממשלה, בסיטואציה של הפגנה יש לערוך איזונים שונים מאשר כשמדובר בתיעוד רגיל במרחב הציבורי. איזונים אלו צריכים לקחת בחשבון את הפגיעה בחופש הביטוי והמחאה ואת האפקט המצנן הנלווה להם, וזאת תוך שימת לב לפגיעה ולהשלכות הנובעות משימוש בכל אמצעי תיעוד (ע/10 לעיל). נוהל התיעוד אינו עורך את האיזונים הראויים ביחס לצילום בניידים אישיים.

152. על פי מבחן המידתיות השלישי, מבחן המידתיות במובן הצר, יש לבחון את היחס בין תועלת הפעולה לנזק שלה. צילום מפגניים בניידים אישיים, כמו גם צילום לתכלית הרתעתית או לצורך איסוף ראיות כללי, אינם תורמים לאינטרס הציבורי. מנגד, נפגעות באופן בלתי מידתי זכויות המפגניים לפרטיות, לחירות ולחופש ביטוי ומחאה. האפקט המצנן המרתיע אזרחים ממימוש זכויות היסוד של המפגניים מחריף, וכתוצאה מכך מחריפה גם הפגיעה במרחב הדמוקרטי. נזק זה עולה לאין שיעור על התועלת השולית שבתיעוד מפגניים.

לסיכום

153. כפי שתואר בעתירה, ההתנהלות המשטרית וההנחיות בנוהל המתירות צילום מפגניים בטלפונים ניידים אישיים, כמו גם צילום לצרכי הרתעה ואיסוף ראיות כללי, נעדרות מקור סמכות חוקית, מתבצעות לתכלית לא ראויה ופוגעות באופן בלתי מידתי בזכויות אדם ובעקרונות יסוד של המשטר הדמוקרטי. פגיעה זו רק הולכת ומחריפה ככל שהטכנולוגיה משתכללת ומתפתחת ומאפשרת עיבוד מידע איכותי ומדויק יותר. בית המשפט הוא הגורם המרכזי בהצבת גבולות על הכוח השלטוני. עליו להעביר למשטרה מסר ברור לפיו אין היא רשאית לפעול בנושא התיעוד המשטרי באופן פוגעני כפי שהיא עושה כיום, ולהשיב על כנו את האיזון ביחסים שבין האזרחים למשטרה.

154. לאור כל האמור, מתבקש בית המשפט לקבוע כי הצילום בהפגנות בטלפונים ניידים אישיים של שוטרים, כמו גם הצילום לתכלית הרתעתית ולצורך איסוף ראיות כללי – הינם אסורים – ולהורות על תיקון נוהל התיעוד בהתאם.

אשר על כן, בית המשפט הנכבד מתבקש להוציא צו על תנאי כמבוקש, ולאחר קבלת עמדת המשיבים, להפוך אותו לצו מוחלט.

ינש

ניצן אילני, עו"ד
ב"כ העותרת