

העותרת: האגודה לזכויות האזרח בישראל
באמצעות ב"כ עוה"ד ניצן אילני ואח'
מהאגודה לזכויות האזרח בישראל

נגד

המשיבים: 1. מפכ"ל המשטרה
2. הרשות להגנת הפרטיות
באמצעות מחלקת הבג"צים, פרקליטות המדינה, ירושלים

תגובת העותרת להודעת העדכון מטעם המשיבים

להחלטת כב' השופטת ברק-ארז מיום 25.11.2025, העותרת מתכבדת להגיש את תגובתה להודעת העדכון מטעם המשיבים מיום 24.11.2025 (להלן: **הודעת העדכון**), כדלקמן:

1. במסגרת הדיון בעתירה שהתקיים ביום 17.11.2025, ניתנה החלטת בית המשפט הנכבד, הקובעת כי המשיבים יגישו, עד ליום 24.11.2025, הודעה מעדכנת אליה יצורף הנוהל החדש "ובמידת הצורך התייחסות לאמור בו".

2. ביום 24.11.2025 הגישו המשיבים את הודעת העדכון, אליה צורף נוהל מס' 220.010.21 "תיעוד מבצעי באירועי סד"ץ/הפס"ד" (צורף כ-מש/1 להודעת העדכון (להלן: **הנוהל**)). המשיבים ציינו כי הנוהל הועלה לרשת המשטרתית, וביום 27.11.2025 אף הודיעו לח"מ כי הנוהל פורסם לציבור.

3. למרבה הצער, 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. בנוהל נפלו פגמים רבים, אשר החמורים והמרכזיים שבהם הינם ההיתר להמשיך ולצלם מפגינים בטלפונים ניידים אישיים של שוטרים, וההיתר להמשיך ולצלם מפגינים לצרכי הרתעה.

4. הודעת העדכון מתארת בקווים כלליים את האמור בנוהל, אך היא אינה כוללת כל בסיס משפטי אשר יבהיר את מקור הסמכות לצילום מפגינים והפגנות, ובפרט, היא אינה מצביעה על מקור סמכות לצילום באמצעות טלפונים ניידים אישיים. כמו כן, הודעת העדכון אינה כוללת כל בסיס משפטי אשר יבהיר את מקור הסמכות לצילום מפגינים לצרכי הרתעה. 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 כב' השופט אלרון (18.9.2025)). משכך, לוז המחלוקת נותר בעינו.

5. כזכור, בעתירה התבקשו שלושה סעדים:

- א. מדוע לא ייאסר על שוטרים לצלם הפגנות ומפגינים בטלפונים ניידים אישיים ;
- ב. מדוע לא ייקבע שהאופן שבו המשטרה מצלמת הפגנות ומפגינים ואוגרת צילומים אינו חוקי ;
- ג. מדוע לא יוסדרו 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.
6. בעוד שניתן לומר, מבלי להתייחס לתוכן הנוהל, כי פרסומו עונה בדוחק על דרישות סעד ג', ברי כי הוא אינו עומד בדרישות הסעדים א' ו-ב', שעניינם בסמכות. נבהיר להלן בתמצית מדוע הנוהל אינו פותר את המחלוקת לגבי הסעדים א' ו-ב', תוך התמקדות בשני הפגמים המרכזיים שצוינו לעיל. עם זאת, נציין כי אין באמור כדי למצות את טענות העותרת בעניין הפגמים שנפלו בנוהל.

סעד א' – הדרישה לאסור את התיעוד המשטרי של מפגינים בטלפונים ניידים אישיים

7. לעמדת העותרת, כפי שהובעה בעתירה, להבדיל מצילום הפגנות באמצעי תיעוד משטריים, שבנסיבות חריגות מסוימות עשויה להתגבש סמכות לבצעו, התיעוד המשטרי של מפגינים באמצעות טלפונים ניידים אישיים נעדר סמכות באופן קטגורי.
8. אלא שהנוהל, כאמור, אינו אוסר על צילום מפגינים והפגנות בניידים אישיים של שוטרים. 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.
9. כך, הנוהל מתיר תיעוד מפגינים בטלפונים ניידים אישיים לתכליות העמומות והרחבות של "ניהול מבצעי" או "איסוף ראיות" (סעיף 2.ד.5 לנוהל). הנוהל אף אינו מגביל את הגורמים הרשאים לתעד בטלפון הנייד כך שלמעשה, כל שוטר – ממפק"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 משטריים ולא על צילום בניידים אישיים). יתרה מכך, הנוהל אף אינו מגביל את השימוש בניידים אישיים למקרים בהם השוטר אינו נושא אמצעי תיעוד משטרי כגון מצלמת גוף, מצלמת וידאו, מצלמת סטילס וכו'. על פי הנוהל, שוטר הנושא אמצעי תיעוד משטרי רשאי לתעד מפגינים בטלפון נייד במקרה העמום שבו "אמצעי התיעוד המשטרי אשר ברשותו אינו מאפשר תיעוד הולם של האירוע" (סעיף 2.ד.5 לנוהל).
10. הן הנוהל, הן הודעת העדכון, כושלים בהצבעה על מקור הסמכות החוקי להנחיות המתירות צילום מפגינים בניידים אישיים, ולא בכדי. מקור כזה אינו נמצא. סעיף 3 לפקודת המשטרה [נוסח חדש], תשל"א-1971, הקובע את תפקידי המשטרה, אינו מעניק לה סמכויות לפגוע בזכויות אדם, והטענה כי תפקידה 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..." (בג"ץ 4455/19 עמותת טבקה – צדק ושוויון ליוצאי אתיופיה נ' משטרת ישראל, פסקה 7 לפסק דינה של הנשיאה חיות (25.1.2021) (להלן: בג"ץ טבקה)).

סעד ב' – הדרישה לקבוע שהאופן שבו המשטרה מצלמת הפגנות ומפגינים ואוגרת צילומים אינו חוקי

11. לעמדת העותרת, כפי שהובעה בעתירה, האופן שבו המשטרה מצלמת הפגנות ומפגינים ואוגרת צילומים אינו חוקי. בעתירה הובאו עדויות, תמונות וסרטונים המצביעים על כך שלעיתים קרובות, אופן הצילום המשטרתי של מפגינים, הן באמצעי תיעוד משטרתיים ובעיקר בטלפונים ניידים אישיים, מתבצע בחוסר סמכות ולתכלית שאינה ראויה – לצורך הטרדה או הרתעה של מפגינים. גם האופן שבו אוגרת המשטרה את הצילומים והשימושים שנעשים בהם אינם חוקיים.

12. כך, למשל, הובא תיעוד מפגינים במשמרות מחאה שקטות בסמוך לפניהם; תיעוד מופגן של משתתפים מסוימים שכביכול נושאים מסרים "בעייתיים", דוגמת מפגינים שמפגינים נגד הכיבוש או נגד המלחמה; תיעוד מפגינים במטרה מוצהרת לסמנם ולהטרידם; תיעוד לצורך שליחתו לשוטרים אחרים לשם זיהוי ושליפת המתועדים מקהל ההפגנה ומעצרם, עיכובם או הרחקתם ללא סיבה קונקרטית; ואף הדלפת חומרי תיעוד לגורמים בלתי מורשים ולאמצעי התקשורת.

13. התנהלות פוגענית זו נועדה לגרום למפגינים לחשוש להגיע להפגנות ולהרתיע אותם מפני מימוש זכויות היסוד שלהם לחופש ביטוי ומחאה. אי החוקיות גוברת כאשר התיעוד מתבצע בניידים אישיים, תוך ניצול זמינותם וחוסר האפשרות לפקח עליהם, על החומר הנאגר בהם ועל השימוש שנעשה בו. לנוכח האמור, עמדה העותרת על כך שהנוהל שייקבע יסדיר, בין היתר, את אופני התיעוד המשטרתי המותרים, באופן שלא יפריע למהלך ההפגנה, יכבד את זכות המחאה של המפגינים, וימנע מלהתקרב אליהם, להטרידם ולגרום להם לחשוש מהגעה להפגנות.

14. כפי שצוין בתגובות העותרת לבקשות הארכה שהוגשו מטעם המשיבים, בזמן שחלף מאז הגשת העתירה אך החריפה תופעת צילום המפגינים על ידי שוטרים במגוון אמצעי תיעוד, ובמיוחד בטלפונים ניידים אישיים. גם הפרקטיקה נותרה כשהיתה, כאשר פעמים רבות מתבצע הצילום לצורך הרתעת מפגינים.

15. אולם, לא זו בלבד שהנוהל אינו מבהיר כי הצילום בהפגנות חייב להתבצע בזהירות הנדרשת מפני יצירת אפקט מצנן שירתיע אזרחים מהשתתפות במחאות, הוא אף מכשיר את הפרקטיקה הלא חוקית וקובע כי אחת מתכליות הצילום המותרות הינה "הרתעה מביצוע עבירות במהלך האירוע" (סעיף 1.ג.5 לנוהל).

16. גם כאן, הנוהל, כמו גם הודעת העדכון, אינם מבהירים מהו מקור הסמכות המתיר למשטרה לפעול להרתעת מפגינים במקום לסייע למימוש חופש הביטוי והזכות למחאה. סייפת הסעיף, המונה את כלל התכליות המותרות לצילום, מציינת כי "תכליות אלו קשורות קשר הדוק לתפקידי המשטרה ושלובות אלו באלו". אלא שכאמור, תפקידי המשטרה אינם מהווים מקור סמכות לפגיעה בזכויות אדם (בג"ץ טבקה, שם), וברי כי הפגיעה בזכויות חוקתיות דורשת, לכל הפחות, הסמכה מפורשת (אף אם היה בנמצא חוק מסמך המתיר תיעוד מפגינים לצורך הרתעתם, הרי שהיה מדובר בחוק בלתי חוקתי לאור תכליתו הלא ראויה).

בית המשפט הנכבד מתבקש לדון בעתירה

17. כזכור, העתירה הוגשה לאחר פניות חוזרות ונשנות, אשר במענה להן חזרו המשיבים על התחייבותם לפרסם נוהל אשר יסדיר את כלל הסוגיות הרלוונטיות. הנוהל פורסם, לבסוף, במלאות שנה להגשת העתירה, אך לדברי המשיבים, טרם פותח מנגנון שיאפשר את יישומו (ראו סעיף 12 להודעת העדכון, המציין כי "המשטרה נערכת בימים אלו ליישום הנוהל, ובכלל זה לפיתוח היישומון המשטירתי המאובטח המוזכר בו להעלאת חומרי תיעוד למערכת התיעוד המשטרתית". מן האמור משתמע כי פיתוח היישומון טרם החל, ומכאן שלא ניתן יהיה ליישם את הנוהל בקרוב).

18. כפי שהובהר לעיל, המחלוקת בין העותרת לבין המשיבים עומדת בעינה. משכך, העתירה לא מיצתה את עצמה ואין כל הצדקה להגיש עתירה חדשה, בוודאי לאור התמשכות ההליכים שתוארה בעתירה. לפיכך, מתבקש בית המשפט הנכבד להמשיך לדון בעתירה.

19. על פי סעיף 14 להודעת העדכון, המשיבים אינם מתנגדים ל"הגשת עתירה מתוקנת במסגרתה ימקדו העותרים את טענותיהם בהוראות הנוהל החדש", לצורך קידום הדיון וחסכון זמן שיפוטי יקר. אשר על כן, ככל שבית המשפט הנכבד יראה לנכון, ולצורך יעילות הדיון, תבקש העותרת כי בית המשפט הנכבד יורה על הגשת עתירה מתוקנת שתתייחס בהרחבה לסוגיות שבמחלוקת, ובתוך כך לכלל הפגמים שבמדיניות המשיבים. לעניין זה, תבקש העותרת להפנות להחלטת בית המשפט הנכבד בבג"ץ 2222/04 שוורצמן-סטפננקו נ' שר הפנים (16.10.2005): "בתשובתה לעתירה הודיעתנו המדינה על קיומם של נהלים – אשר נקבעו לאחר הגשתה של העתירה – ומכאן שתקיפתם של העותרים מנקזת עצמה כיום לתקיפתם של אותם נהלים... ליעילות הדיון סבורים אנו כי ראוי שהעותרים – ליתר דיוק האגודה לזכויות האזרח בישראל – יתקנו את עתירתם, ובעתירה המתוקנת יתקפו באורח ספציפי וממוקד את אותם נהלים שנקבעו ביום 12.4.2005. בעתירה מתוקנת זו תסביר האגודה לזכויות האזרח בישראל מה פגמים יש בהם באותם נהלים שנקבעו, והמדינה תשיב לאותם טיעונים, ראשון ראשון, אחרון אחרון.... בהיאסף המסמכים האמורים אל תיק בית המשפט תיקבע העתירה לדיון, ומזכירות בית המשפט מתבקשת ליתן קדימות בקביעתו של יום השמיעה".

20. לאור עומס עבודה המוטל על הח"מ, ובכלל זה מספר דיונים קרובים בפני בית המשפט הנכבד, יתבקש בית המשפט הנכבד לקבוע כי העתירה המתוקנת תוגש עד ליום 2.2.2026.

2 בדצמבר 2025



ניצן אילני, עו"ד

ב"כ העותרת