



22 במאי 2024

לכבוד

נצי"מ אלעזר כהנא
יועמ"ש משטרת ישראל

עו"ד גלי בהרב-מיארה
היועצת המשפטית לממשלה

שלום רב,

הנדון: שימוש פסול בשוטרים סמויים בהפגנות

סימוכין: פנייתנו מיום 18.10.2020

אנו פונות אליכם בבקשה להורות על הפסקת השימוש בשוטרים סמויים בהפגנות, תופעה שהפכה בחודשים האחרונים לרווחת ביותר. הפעלת שוטרים סמויים שמתחזים למפגינים, מבצעים מעצרים ומתעדים את פעילות המפגינים פוגעת קשות בחופש הביטוי, ומרתיעה את הציבור כולו ממימוש זכות ההפגנה. בנוסף, פעולתם של השוטרים הסמויים נעשית ללא הסדרה בנהלים, ויוצרת כר פורה להפרות נוספות של הדין ולאי אכיפה כלפי השוטרים המפריים את הדין והנהלים. גם כאשר יש מקרים חריגים ביותר המצדיקים שימוש בשוטרים סמויים במהלך הפגנות, ודאי ששיטה זו, שנועדה בדרך כלל להתמודד עם פשיעה חמורה, אינה ראויה לטיפול בהפגנות בלתי אלימות, והיא אינה יכולה להפוך לכלי שגרתי נוכח הפגיעה הבלתי מידתית בזכויות הפרט.

1. מעדויות ותיעודים שהגיעו אלינו מהפגנות שהתקיימו במהלך החודשים האחרונים, נראים שוטרים סמויים כאשר הם מסתובבים בין המפגינים, מתעדים בטלפון הנייד שלהם את המפגינים, מבצעים מעצרים כלפי מי שנתפס בעיניהם כ"מובילי המחאה" ומשתמשים באלימות ובכוח כלפיהם באופן מפתיע, מבלי להזדהות בפניהם תחילה. בנוסף, במקרה של ביצוע פעולות אכיפה מצד השוטרים הסמויים שאינם מזוהים ויוצאים מתוך הקהל עצמו, אין למפגינים כל יכולת לקבוע אם האדם התוקף אותם או משתמש נגדם בכוח הוא אזרח או שוטר, מצב המוביל לחוסר יכולת להגיב ולהתגונן ויוצר תחושת איום וחשש. פעילות השוטרים הסמויים מופנית לרוב כלפי המפגינים עצמם ולא, כפי שניתן היה לצפות, כלפי גורמים עוינים שעלולים לפגוע במפגינים מבחוץ. **תיעוד חלק מן המקרים מצורף במסומן כנספח א'.**

2. לעתים קרובות השוטרים הסמויים פועלים כשלצדם שוטרים במדים, ולמרות זאת הם אלה שמבצעים פעילות אכיפה רגילה של עיכוב ומעצר. בנסיבות אלה, הפעלת הסמכויות היא באופן מובהק שלא לצורך. כמו כן, במקרים רבים השוטרים הסמויים ביצעו מעצרים ופעלו ללא מדים וללא תג שם, למרות ש"הכיסוי" שלהם כבר נחשף. משמעות הדבר היא כי בפועל, שוטרים אלה כלל לא פועלים כסמויים אלא כשוטרים לכל דבר, אשר מבצעים פעולות אכיפה ללא כל אמצעי זיהוי. זאת ועוד, גם לאחר שהם מבצעים פעולות אכיפה והם נדרשים להזדהות, הם אינם עושים זאת.

3. כמעט בכל המקרים מדובר בשוטרים מיחידות מיוחדות כמו ימ"ר תל אביב או ירושלים, יחידה שתפקידה לטפל בפשיעה חמורה במחוז הרלוונטי.

פגיעה בחופש המחאה

4. כאמור עצם הבחירה לעשות שימוש בשוטרים סמויים לצרכי אכיפה ושמירה על הסדר בהפגנות היא תמוהה ואומרת דרשני. ככל שהמטרה היא שמירה על הסדר בהפגנה והשגת שיתוף פעולה מצדם של המפגינים הרי נוכחות משטרתית גלויה משיגה מטרה זו ביעילות גדולה הרבה יותר מאשר נוכחות סמויה של שוטרים בלבוש אזרחי.

5. כאמור, הפעלת שוטרים סמויים היא אמצעי שכללל נועד להתמודדות עם פשיעה חמורה, עם עבריינים מתוחכמים הפועלים בסתר ויש "להפילם בפח" באמצעות בילוש אחריהם ויצירת אפקט מפתיע בפעולת האכיפה. אין זה היחס הראוי למפגינים המממשים את זכותם, ויש שיאמרו חובתם, ויוצאים להפגין על ערכיהם או למען מטרות ציבוריות. המסר שהפעלת שוטרים סמויים בהפגנות מעבירה לציבור היא שיש לראות במפגינים לכל הפחות מפרי חוק פוטנציאליים, אולי גורמים מסוכנים לחברה בדומה לעבריינים. מסרים אלה לצד החשש מצעדי אכיפה ובילוש המופעלים באופי סמוי יוצרים אפקט מצנן, מרתיעים את הציבור מפני הגעה להפגנות ופוגעים בכך בזכות היסוד לחופש ביטוי ומחאה.

6. בהמשך לכך, במקום הגדלת האמון במשטרה ושיתוף הפעולה בין המפגינים לשוטרים, הפעלת שוטרים סמויים יוצרת עוינות וחשדנות נוספת בין המפגינים למשטרה וכן בין קבוצות מפגינים שונות, ואינה מסייעת לשמירה על הסדר וציות המפגינים להוראות.

7. אם כן, הפעלת שוטרים סמויים בהפגנות לצורך ביצוע מעצרים, אכיפת הגבלות וכיוצא בזה פוגעת בזכות היסוד חופש ביטוי. הדבר נעשה ללא הסמכה מפורשת בחוק, שלא לצורך, ותכליתו אינה ראויה גם על פני הדברים.

הפעלת כוח וסמכויות אכיפה ללא הזדהות

8. חובתם של שוטרים לפעול כשהם מזוהים קבועה בסעיף 5א לפקודת המשטרה [נוסח חדש] התשל"א-1971, והיא נועדה להרתיע שוטרים מפני שימוש לרעה בסמכותם ו"לעודד תרבות לפיה יש דין ויש דיין, גם כאשר מדובר בסטייה מן השורה על ידי שוטר (ת"א (שלום י-ם) 9653/06 **זורון נ' גז**, פסקה 7 (7.2.2018)). סטייה מחובה זו מותרת, בהתאם לסעיף 5א(ה) לפקודה, בנסיבות מסוימות בהן הזדהות עלולה לפגוע במילוי הסמכות או בביטחוננו של אדם.

9. עיקרון השקיפות המנחה את עבודת המשטרה קובע כי "עבודת השוטר חשופה לעין הציבורית ולביקורתו. השקיפות מאפשרת פיקוח על פעילות השוטרים ומהווה גורם מרתיע מפני שימוש לא ראוי של שוטרים בסמכויותיהם" (נוהל "הטיפול המשטירתי באירועי הפרות סדר" מס' 220.010.10). עוד קובע הנוהל כי "כיסוי פנים אין בו כדי לממש את האינטרס הציבורי של שקיפות. הסתרת הפנים משדרת מסר של הסתרות, מצמצמת את האפשרות לפקח על זהות השוטר ועל פעולותיו ומביאה לפגיעה באמון הציבור במשטרה".

10. לאור זאת נקבע בנוהל כי "חובתם של כלל השוטרים לפעול באירועי הפס"ד **כשהם גלויי פנים ועם תג שמי במקום גלוי**" (ההדגשה במקור).

11. הנוהל מסדיר את הסמכות החריגה של שוטרים לעשות שימוש ברעלות (סעיף 9(ד)), **אולם סעיף זה אינו גלוי לציבור**, ומשכך לא ברור מהם הכללים החריגים שמתירים לשוטר לפעול באופן לא מזהה במהלך הפגנות והפרות סדר. עמדתנו היא כי סעיף זה צריך להיות גלוי, אולם בכל מקרה – ברור שהפעלה שגרתית של שוטרים סמויים בהפגנות מנוגדת לנוהל, ומשקפת סטייה חמורה ומדאיגה מהוראות החוק ומעקרון השקיפות. יתר על כן, שוטרים בלתי מזהים עלולים לפרוק כל רסן, לנהוג באלימות ולעשות שימוש בסמכותם נגד מפגינים, בודעם כי לא ניתן יהיה לבוא עמם חשבון. התופעה החמורה והנמשכת של התנהלות שוטרים באלימות כלפי מפגינים מקבלת כך רוח גבית משוטרים סמויים "חסינים", העלולים לפרוק כל רסן.

12. רק לאחרונה קבע בית המשפט השלום בתל אביב כי על שוטרים סמויים הפועלים בהפגנות להקפיד על קיום הוראות הדין בעניין הזדהות שוטר, ולהזדהות בפני אזרח המבקש זאת (ת"א 47413-03-21 **פלוני נ' משטרת ישראל** (11.2.02024)), כאשר הודגש כי חובת השוטר להזדהות בפני אזרח אינה מותנית וחלה גם כשמדובר בשוטר הפועל בלבוש אזרחי, וביתר שאת כשאותו שוטר מבקש להפעיל את סמכויותיו. הודגש כי יכולתו של אזרח להתלונן על התנהגותו של שוטר, על אלימות שהופעלה כלפיו או על שימוש לרעה בסמכויותיו הנרחבות של השוטר מותנית במידה לא מבוטלת ביכולת לזהותו. להיבט זה של נטילת אחריות השוטרים להתנהלותם משנה חשיבות "שעה שמדובר בגוף שלטוני, הנהנה מכוח רב, וכזה נוקט בסמכויות אכיפה מרחיקות לכת, גם כאלה שעלולות להגביל ולפגוע בחירות ובכבוד האדם. שומה על גוף כזה שנהנה מכוח כה רב לעמוד, כמלוא הנימה, בכל תג ותו מהוראות החוק." (שם, פסקה 19 לפסק הדין).

13. **ככל שקיים נוהל משטרי בדבר הפעלתם של שוטרים סמויים – הוא מעולם לא פורסם**. למיטב ידיעתנו, החריג היחיד שמאפשר לשוטרים לפעול באופן סמוי, באמצעות כיסוי פניהם, בהפגנות, הוא כאשר ביצוע המשימה בלא הסתרת הפנים עלול לסכל אותה או לגרום לפגיעה בביטחונם של שוטר או של אדם אחר. מקל וחומר ששוטרים שפועלים כסמויים, ללא כל אינדיקציה באשר להיותם שוטרים, חייבים לעמוד בכללים מחמירים אפילו יותר ולפעול במהלך הפגנות רק במקרים חריגים ביותר, כאשר, לדוגמה, קיימת אינדיקציה ברורה לאלימות מצד המפגינים או כלפיהם.

14. עוד בשנת 2012, האגודה לזכויות האזרח פנתה למפכ"ל המשטרה בעניין השימוש בשוטרים סמויים במהלך המחאה החברתית. בתשובת המשטרה מאוגוסט 2013 הובהר, כי השימוש בשוטרים סמויים נעשה רק במקרים חריגים שבהם עולה חשש לביצוע עבירות "חיצוניות" למחאה (דוגמת עבירת כייסות) וכן "כשהערכת המצב מלמדת על חשש לביצוע עבירות מצד המוחים עצמם, כמו עבירות של הסתה והמרדה, אלימות וכו'". פנייה נוספת באותו עניין עצמו נשלחה ליועץ המשפטי לממשלה בשנת 2020 בעקבות שורה של מקרים שבהם פעלו שוטרים סמויים במסגרת הפגנות, בין לצורך פיזורן או לצורך דיכוי המחאה והרתעת מי שזוהו כמוביליה באמצעות מעקבים, עיכובים ומעצרים. עד עצם יום זה טרם התקבל מענה לפנייה זו.

15. לסיכום, שוטרים שפועלים במסווה הם אחד מסימני ההיכר של משטרים אפלים ועריצים. שוטר סמוי עלול לפעול באופן משולח רסן, ללא שניתן לבקר את פעילותו. הופעתם של שוטרים סמויים בהפגנות פוגעת קשות באושיות המשטר הדמוקרטי, היא מטילה מורא ופחד על המפגינים ומשרה אפקט מצנן על חופש הביטוי וההפגנה. **לנוכח זאת נבקש כי תשימו קץ להשתתפותם**

והיטמעותם של שוטרים סמויים בהפגנות, וכי יפורסם נוהל שיקבע את האיסור על שימוש
בשוטרים סמויים במהלך הפגנות.

בכבוד רב ובברכה,

רעות שאער, עו"ד
מנהלת פניות הציבור

סיון תהל
רכזת שטח וחופש המחאה