

האגודה לזכויות האזרח בישראל, ע"ר 580011567

העותרת:

באמצעות ב"כ עוה"ד ניצן אילני (מ.ר. 61340) ו/או גיל גן-מור ו/או
אבנר פינצ'וק ו/או עודד פלר ו/או גדיר ניקולא ו/או דבי גילד-חיו
ו/או עביר ג'ובראן ו/או משכית בנדל ו/או טל חסין ו/או רוני פלי ו/או
הגר שחטר ו/או רעות שאער ו/או מנאר בדר
מהאגודה לזכויות האזרח בישראל

נגד

1. מפכ"ל המשטרה

המשיבים:

2. הרשות להגנת הפרטיות

באמצעות מחלקת הבג"צים, פרקליטות המדינה

עתירה למתן צו על תנאי

מוגשת בזאת עתירה 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;
- 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.

א. מבוא

1. עניינה של עתירה זו בפרקטיקה פסולה, שהתרחבה בשנים האחרונות, של צילום ותיעוד מפגינים והפגנות על ידי שוטרים באמצעים שונים, מגוונים ורבים, לרבות בטלפונים ניידים אישיים של שוטרים, ללא הגבלות או סייגים כלשהם, וללא נוהל המנחה את השוטרים וקובע אמות מידה להפעלת הסמכות.
2. עד לפני ארבע שנים, הנחיות המשטרה קבעו כי ככלל, לא יתבצע צילום הפגנות ומפגינים. משנת 1993, המשטרה פעלה בהתאם לנוהל לתיעוד משטרי בהפגנות ובאירועי מחאה, שקבע כברירת מחדל שהפגנות לא תצולמנה, אלא בנסיבות חריגות, ושהצילום יבוצע באופן שיפחית את הפגיעה בחופש ההתקהלות וימעט ככל האפשר בצילום מפגינים. עם זאת, **המשטרה ביטלה את הנוהל לפני למעלה מארבע שנים**, בטענה שהיא עמלה על נוהל חדש שיתאים להתפתחויות הטכנולוגיות העדכניות. בפועל, חרף פניות חוזרות ונשנות, המשטרה ממשיכה להצהיר כי היא עודנה עמלה על כתיבת הנוהל, אך נוהל – אין.

3. בארבע שנים אלו, 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, אולם נוהל המסדיר ומגביל את השימוש באמצעי התיעוד המשטרתיים, ומתייחס באופן ספציפי לתיעוד בהפגנות, קיים אך ורק לגבי מצלמות גוף.
4. התנהלות זו של המשטרה פוגעת באופן בלתי מידתי בזכויות לפרטיות ולחופש הביטוי וההפגנה. התיעוד הפסול פוגע בחירותו האישית של האזרח 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 לזיהויים, להפלתם, לסימונם או לאיסוף מידע נגדם. התנהלות זו מייצרת **אפקט מצנן** המרתיע אזרחים מפני השתתפות בהפגנות, ומביא לפגיעה קשה בחופש המחאה והביטוי הפוליטי, החיוניים לקיומו של משטר דמוקרטי.
5. 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 מחזיקה במונופול על הפעלת הכוח במדינה והיא 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".
6. לנוכח הפגיעה החמורה בזכויות אדם, וכפי שעולה מהדין, כמפורט להלן, **ברירת המחדל הינה אי תיעוד הפגנות על ידי שוטרים, אלא בנסיבות חריגות**. ראוי היה לו התיעוד בהפגנות בנסיבות חריגות אלו היה נעשה מכוח הסמכה מפורשת בחוק, ולא מכוח סמכויות עזר, אולם לכל הפחות יש לממש את הסמכות לפי אמות מידה מצמצמות, על פי נוהל פומבי, אשר ימנע את הפגיעה הבלתי מידתית בזכויות יסוד חוקתיות. על הנוהל לקבוע את אמות מידה להפעלת סמכות התיעוד בהפגנות, כמו גם כללים והגבלות באשר לשימושים שניתן לעשות בחומר המתועד, פרק הזמן המותר לאגירתו ועוד.
7. להבדיל מהתיעוד בהפגנות באמצעי תיעוד משטרתיים, שכאמור יש לצמצמו לנסיבות חריגות ביותר ולהסדירו לכל הפחות בנוהל, הרי **שיש לאסור לחלוטין שימוש בטלפונים ניידים אישיים של שוטרים לצורך תיעוד מפגינים והפגנות**. תיעוד באמצעות ניידים אישיים הינו פוגעני במיוחד, בשל הקלות בה ניתן לעשות שימוש לרעה או שימוש סלקטיבי בחומר המתועד, לערוך, למחוק, לשמור למשך זמן בלתי מוגבל, להעתיק ולהעביר את החומר ללא כל פיקוח ובקרה. לכן, המשטרה בעצמה פרסמה נוהל, אשר מתייחס לתיעוד משטרתי בטלפונים ניידים אישיים שנעשה לצורך טיפול **דחוף** באירוע. נוהל זה מתיר לשוטר לעשות שימוש במצלמה שבטלפון הנייד האישי שלו רק בנסיבות חריגות, מפאת הדחיפות ואי הצפיות של אירוע. כלומר, לשון הנוהל אינה רלוונטית להפגנות ולאירועי מחאה – שהינם אירועים מתוכננים או צפויים – ובוודאי שאינה מאפשרת את השימוש השיטתי והנרחב בטלפונים אישיים לצילום הפגנות. אולם, המשטרה לא שמה סוף לתופעה, והתיעוד המשטרתי בהפגנות באמצעות ניידים אישיים רק הולך וגובר.

8. בפועל, 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 טלפונים ניידים כאקט של הרתעה כלפי מפגינים ועוד.
9. פרקטיקות אלו של תיעוד אינטנסיבי של הפגנות בשלל אמצעים, שמתבצעות כאמור ללא נוהל מגביל ותוך שימוש נרחב בניידים אישיים של שוטרים, מהוות נדבך במהלך נרחב לתיג שילי ולקרימינליזציה של אזרחים ושל הפגנות אזרחיות, חוקיות ולגיטימיות. הן מצטרפות לפרקטיקות נוספות שמאפיינות את המשטרה תחת הובלתו של השר לביטחון לאומי הנוכחי, אשר מלמדות על פוליטיזציה ושימוש בכוח המשטרה לרעה, כאמצעי לדיכוי מחאות נגד השלטון והרתעת מפגינים. למשל, החרמת שלטים לפי תוכנם (בג"ץ 3139/24 נוי נ' מפכ"ל המשטרה (25.8.2024)); סירוב לאשר הפגנות נגד המלחמה (בג"ץ 8007/23 מפלגת חד"ש נ' מפכ"ל המשטרה (8.11.2023)), וכן עתירות שהוגשו על ידי העותרת: בג"ץ 8211/23 לוי נ' מפקד מחוז תל אביב – משטרת ישראל (16.11.2023) ובג"ץ 557/24 שביטה נ' מפקד מחוז חוף, משטרת ישראל (18.1.2024); וכן שימוש בכוח מוגזם ובאמצעים לפיזור הפגנות ללא צורך ומעצרי שווא של מפגינים.
10. בשל כך מוגשת עתירה זו, הנובעת מכך שההתנהלות המשטרתית פוגעת באופן בלתי מידתי 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, כי ייקבע שהאופן שבו מתעדת המשטרה מפגינים והפגנות אינו חוקי, וכי יוסדרו הנסיבות החריגות בהן יותר התיעוד באמצעי תיעוד משטרתיים בנוהל פומבי.

ב. העובדות הצריכות לעניין

נוהל התיעוד בהפגנות שבוטל ונוהל מצלמות גוף

11. 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.
12. כל סוג של תיעוד משטרה 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 משטרה. תיעוד זה יוצר אפקט מצנן ומייצר חשש בקרב המפגינים שמא התיעוד ישמש לזיהויים, להפללתם, לסימונם או לאיסוף מידע נגדם.
13. 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 בהפגנות**).

פקודה זו – שכבר עתה יצוין כי בוטלה בספטמבר 2020 וכי עד היום לא פורסם נוהל חדש שיחליף אותה – קבעה את הסייגים, ההגבלות והכללים לתיעוד הפגנות על ידי המשטרה.

14. נוהל התיעוד בהפגנות 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 לנוהל התיעוד בהפגנות). עוד נקבעו בנוהל סייגים נוספים לביצוע צילום בוידאו:

א. סרט צילום וידאו של אסיפה לא יועבר לגורם כלשהו, לא יימסר ממנו מידע ולא יופק ממנו מידע, אלא לפי נוהל התיעוד (סעיף 2.ב);

ב. הדרגים המוסמכים להזמין צוות צילום – קציני המשטרה הבאים בלבד, וכן כל דרג מקצועי שמעליהם: קצין אח"ק מרחבי, קצין אג"מ מרחבי בתיאום קצין אח"ק מרחבי, ראש לשכת חקירות, ראש מפלג ביחידה מחוזית או ארצית ובלבד שדרגתו סני"צ ומעלה (סעיף 3).

ג. **הצילום יבוצע באופן שיפחית, ככל הניתן, את הפגיעה בחופש ההתקהלות, וכן הצוות ימעט, ככל האפשר, בצילום המשתתפים, כל עוד מתנהל האירוע כשורה** (סעיף 5.ב).

ד. הגבלת השימוש בסרט וידאו לצורך חקירה, כראיה במשפט או לצורך הפקת לקחים (סעיף 6.א).

ה. בתום השימוש בסרט הוא יימחק, אלא אם מדובר בחומר חקירה שנדרש כראיה ואז יימחק רק לאחר סיום ההליכים המשפטיים (סעיפים 6.ג ו-6.ד).

ו. סרטים יישמרו 30 יום ממועד האירוע וככל שלא יעלה צורך בתיעוד – יימחק (סעיף 7).

העתק נוהל התיעוד בהפגנות מצ"ב **כנספח ע/1**.

15. 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 לנוהל מס' 220.003.16, "נוהל מצלמות גוף"; להלן: **נוהל מצלמות גוף**). כלומר, מצלמות הגוף נועדו בעיקרן לשמש את האזרחים, ולצמצם את פערי הכוחות בינם לשוטרים.

16. השימוש במצלמות גוף הוסדר באופן מפורט בנוהל מס' 02.220.007, שכותרתו בנוסחו דאז היתה "שימוש במצלמות גוף במשטרת ישראל" (להלן: **גרסתו הראשונה של נוהל מצלמות גוף**). הנוהל קבע את הנסיבות המחייבות שימוש במצלמות הגוף; אופן ביצוע הצילום; כללים בנוגע לשימוש בחומרי התיעוד, שמירתם והגישה אליהם; התקופות לאגירת המידע ומחיקתו. כללים אלה נקבעו לאחר דיונים רבים וזאת, בין היתר, על מנת להפחית את הפגיעה בזכות לפרטיות הנלווית לתיעוד.

17. 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/2**.

18. 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.

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

19. כפי שצוין לעיל, נוהל התייעוד בהפגנות בוטל בחודש ספטמבר 2020, כך שלמעשה, כבר במועד פרסום נוהל מצלמות גוף, לא היה קיים כל נוהל תקף ביחס לתייעוד 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 שנוצרת **לאקונה** בנוגע להסדרים, לכללים ולמגבלות החלים על השימוש באמצעי תיעוד שאינם מצלמות גוף. **הדבר נוצל על ידי שוטרים, שהחלו לעשות שימוש נרחב במצלמות הניידים האישיים שלהם לתייעוד מפגינים, החורג ממה שהותר בנוהל מצלמות הגוף**. בפועל, מעדויות שהגיעו לעותרת עולה כי התייעוד במצלמות גוף במהלך הפגנות מתבצע באופן נרחב בהרבה מהנסיבות המצומצמות בהן הצילום מותר לפי נוהל מצלמות הגוף.

הפניות המוקדמות מטעם העותרת ונוהל ניידים אישיים

20. במהלך אירועי המחאה שהתרחשו ברחבי הארץ בשנים 2020-2021, החלה העותרת לקבל פניות רבות הנוגעות לתייעוד מפגינים בידי שוטרים. 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; על שימוש במגוון אמצעי תיעוד; על צילום פניהם של המפגינים מקרוב; על תיעוד מפגינים על ידי שוטרים סמויים הלבושים בלבוש אזרחי. התייעוד בוצע גם בעת שההפגנה או משמרת המחאה היתה רגועה וללא אירועים חריגים.

21. ביום 15.10.2020 פנתה העותרת למר רז נזרי, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי-חוקתי) דאז, ולגבי עמית מררי, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט פלילי) דאז, פירטה את העדויות שהגיעו לידיה וציינה כי הסמכות לתייעוד הפגנות ומפגינים, גם ככל שיש לה הצדקה, צריכה להיות מוסדרת בחקיקה ראשית. כן הבהירה העותרת כי המצב בשטח, ובמיוחד התייעוד באמצעות טלפונים אישיים, חורג מההסדרים שקבועים בנוהל התייעוד בהפגנות וכי הדבר פוגע באופן בלתי מידתי בזכויותיהם של המפגינים לפרטיות ולחופש ביטוי ומחאה. בין היתר, ציינה העותרת כי התייעוד 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: תש"א-1981).

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/4**.

22. 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 משטרתיים 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 אישי**" (כל ההדגשות בעתירה זו הוספו אלא אם צוין אחרת).

העתק תגובת המשטרה מיום 18.10.2020 מצ"ב **כנספח ע/5**.

23. 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 משטרתי בטלפונים ניידים אישיים, הנוהל התיר את השימוש בניידים אישיים אך הגבילו לאירועים לא מתוכננים או בלתי צפויים, בהם אין בידי השוטרים הנוכחים במקום אמצעי תיעוד משטרתי, ומתקיימות נסיבות המצריכות תיעוד ראיתי או תיעוד דחוף של אירוע, בהתאם לסעיפים 3 ו-4 לנוהל ניידים אישיים.

העתק ניהול ניידים אישיים מצ"ב **כנספח ע/6**.

24. ביום 20.10.2020 פנתה העותרת פעם נוספת למר נזרי ולגב' מררי, המשנים ליועץ המשפטי לממשלה דאז, והלינה על הליך קבלתו של ניהול 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 ש**נוהל 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/7**.

25. בתשובתה מיום 9.11.2020, הבהירה רפ"ק בן משה כי **נוהל התיעוד בהפגנות 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 ומייד, כגון כאשר מתבצעת לנגד עיניו עבירה, ואין בידי אמצעי משטרתי, רשאי לצלם באמצעות מכשירו הנייד, בהתאם לאמור בפקודה".

העתק מענה המשטרה מיום 9.11.2020 מצ"ב **כנספח ע/8**.

26. 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".

27. לגופו של עניין, נמסר כי נוהל ניידים אישיים נותן עדיפות לתיעוד באמצעים 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/9**.

28. 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, התיעוד המשטרתי בניידים אישיים במהלך הפגנות לא פחת עם ההצטיידות המאסיבית במצלמות גוף, אלא רק נהיה נפוץ ופוגעני יותר.

העתק מענה המשטרה לבקשת חופש מידע מיום 14.6.2022 מצ"ב **כנספח ע/10**.

בקשת חופש המידע והתכתובת בהמשך לה

29. ביום 21.2.2022 פנתה העותרת למשטרה בבקשת חופש מידע וביקשה לברר פרטים אודות הכללים וההנחיות הקיימים בנוגע לתיעוד משטרתי בהפגנות, ובכלל זה ביחס לסוגי המצלמות המשמשים את המשטרה בתיעוד הפגנות ולמשך השמירה של התיעוד.

העתק בקשת העותרת מיום 21.2.2022 מצ"ב **כנספח ע/11**.

30. ביום 20.3.2022 התקבל מענה המשטרה, במסגרתו נמסר כי **נוהל התיעוד 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 נועד לבחון בין היתר את הנושאים הבאים על מנת לייצר סדר ארגוני:

- בחינת פקודות ונהלים הקיימים בנושא.
- גיבוש תפיסת הפעלה ונוהל הפעלה לכלל הגורמים העוסקים בצילום ותיעוד בהפגנות.
- גיבוש פרמטרים – מתי מצלמים, מי מצלם מה מצלמים.
- הגדרת תחומי אחריות בין הגורמים המצלמים.
- הסדרה חומרי התיעוד – חקירה, דוברות, פו"ש.
- הסדרת תהליך שמירת החומרים, כיצד יקוטלג, נגישות ושליפת החומרים.
- הגדרת משך תקופת השמירה.

צוות העבודה טרם סיים את עבודתו, זאת כיוון שמדובר בעולם תוכן מורכב ביותר, בעל משמעויות נרחבות בפן הטכנולוגי, החקירתי, ההדרכתית וכיו"ב".

כמו כן, צוין במכתב כי "הגדרת משך השמירה של חומרי התיעוד יבואו לידי ביטוי והנחייה במסגרת צוות העבודה שהוקם לנושא". עוד נמסר כי המשטרה עושה שימוש במגוון אמצעי צילום לתיעוד הפגנות: מצלמות גוף, מצלמות וידאו, מצלמות סטילס, רחפנים ומסוקים.

העתק מענה המשטרה מיום 20.3.2022 מצ"ב **כנספח ע/12**.

31. מהאמור ברור, כי המשטרה מודעת לקיומה של לאקונה בקביעת הכללים המסדירים את פעולת התיעוד המשטרתי בהפגנות ומייחסת חשיבות רבה לגיבוש נוהל כולל שיתייחס לאמצעי התיעוד המשטרתי השונים, לגורמים המוסמכים, לשימוש במידע המתועד, לשמירתו, למחיקתו ולהיבטים רבים נוספים. כפי שצוין בתשובת המשטרה, במקביל לביטול נוהל התיעוד בהפגנות – **לפני למעלה מארבע שנים** – הוקם "צוות עבודה בראשות קצין בכיר באג"ם במינוי סמפכ"ל", אך זה טרם סיים את עבודתו, "כיוון שמדובר בעולם תוכן מורכב ביותר, בעל משמעויות נרחבות...". כידוע, עבודתו של צוות העבודה לא הסתיימה עד היום, ולא נקבע נוהל כולל המסדיר את פעולת התיעוד המשטרתי בהפגנות.

32. ביום 23.3.2022 שבה ופנתה העותרת למשטרה, בבקשה לקבל את נהלי או הנחיות המשטרה, שהיו תקפים באותה עת, ביחס לתיעוד משטרתי של הפגנות. העותרת ציינה שמתשובת המשטרה עולה כי התיעוד במגוון

אמצעי צילום לא הופסק עם ביטול נוהל התיעוד בהפגנות בחודש ספטמבר 2020, ולפיכך ברור כי חלים כללים כלשהם המסדירים את פרקטיקת התיעוד במהלך השנה ומחצה שחלפו מאז הביטול.

העתק פניית העותרת מיום 23.3.2022 מצ"ב **כנספח ע/13**.

33. ביום 26.6.2022 התקבל מענה המשטרה ממנו עלה כי **למעשה אין כיום הנחיות המסדירות את התיעוד בהפגנות, למעט את התיעוד 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 לתיעוד פרטני שבוצע במצלמת גוף - ההנחיות והסדרה לשימוש בה הינה באמצעות נוהל שימוש במצלמות גוף...". פעם נוספת הוזכרה המורכבות שבהסדרת הסוגיה באופן כולל: "עניין התיעוד יכול להתבצע ע"י פלטפורמות תיעוד שונות ויש לכך משמעויות נרחבות שצריכות לקבל מענה טכנולוגי, תקציבי ומבצעי **וכאמור כיום אין הגדרה של שמירת משך תיעוד היקפי**. כפי שצוין במענה מטעמנו - עניין זה יקבל ביטוי כאשר עבודת המטה האמורה תסתיים".

34. בהקשר זה יוער, כי ספק אם תיעוד משטרתי כיום יכול להיחשב כ"תיעוד היקפי", לאור ההתפתחויות הטכנולוגיות המאפשרות להשתמש בחומר המצולם כדי להפיק תמונות תקריב באיכות גבוהה ואף לזהות את המצולם באמצעות מערכות לזיהוי פנים. לפיכך, ברי כי במסגרת תיעוד היקפי המתבצע כיום, יש לנקוט בפעולות שיש בהן להפחית למינימום את הפגיעה בזכויות המצולמים, באמצעות איסור על הקלטת החומר המתועד או שמירתו ועל הפקת מידע ממנו ועיבודו.

העתק מענה המשטרה מיום 26.6.2022 מצ"ב **כנספח ע/14**.

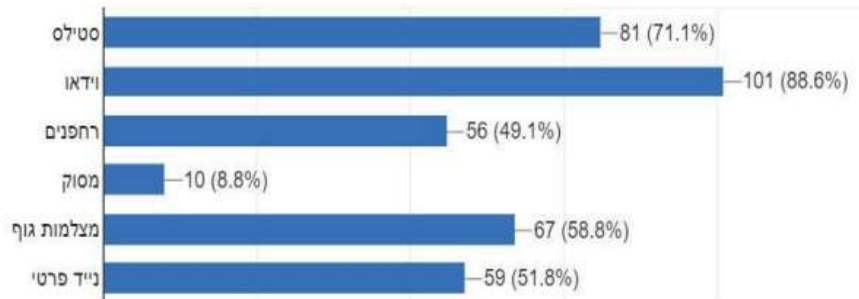
המידע שאספה העותרת והפניות בהמשך לו

35. לאחר שהוברר סופית 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), והתריעה כי מדובר בלאקונה חמורה המובילה לפגיעה בלתי מידתית בזכויות הפרטיות ולחופש הביטוי והמחאה, וכי פעולת התיעוד מייצרת **אפקט מצנן** המרתיע מפני השתתפות בהפגנות, אשר גובר לאור היכולת המשטרית לעשות שימוש במערכת לזיהוי פנים ולפענח את זהותם של המפגינים.

36. העותרת ציינה כי מבלי להיכנס לשאלה האם תיעוד מפגינים בידי המשטרה מחייב הסמכה מפורשת בחוק, ודאי שפעולה זו מחייבת הסדרה והגבלות ברורות, כדי למנוע פגיעה עודפת בזכויותיהם. בכלל זה, ציינה העותרת, יש להגביל את הצילום המשטרתי לנסיבות חריגות; לבצעו באופן שאינו מפריע למהלך ההפגנה ומבלי להתקרב למפגינים; למחקו בטווח זמן קצר ביותר; לאסור להפיק מהצילום מידע מודיעיני או לייצר רשימת משתתפים; ולאפשר למצולמים גישה לצילומים.

37. העותרת צרפה ממצאים משאלון עליו ענו **114 אזרחים שונהגים להפגין**. מהמענה עלה כי פרקטיקת התיעוד המשטרתי 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 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 להפלת 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/15.

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

העתק התזכורת מיום 19.9.2022 מצ"ב כנספח ע/16.

ההפגנות נגד ההפיכה המשטרית והפנייה בעקבותיהן

39. 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.

40. בנוסף, 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 אליהם בהמשך או שמא המשטרה אוספת מידע עליהם.

41. לאור האמור, שבה ופנתה העותרת 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/17**.

ההפגנות בעקבות המלחמה, מכתב מיצוי ההליכים והמענה לו

42. בחודשים שלאחר הטבח הרצחני שביצע החמאס ביום 7.10.2023 ופרוץ המלחמה בעקבותיו, 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, תוך שימוש מוגבר באמצעי תיעוד ממונעים, לרבות טלפונים ניידים של שוטרים ממגוון יחידות שונות וממגוון דרגות, החל משוטרי שטח זוטרים ושוטרי מג"ב ועד לקצונה הבכירה.

43. בעקבות המשך הפרקטיקה של תיעוד מפגינים על ידי שוטרים באמצעים שונים, לרבות בטלפונים ניידים אישיים, ללא הגבלות כלשהן ובהיעדר 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 (פלילי), בטרם נקיטה בהליכים משפטיים. לפנייה צורפו שורת דוגמאות לתיעוד מפגינים בידי שוטרים, המצביעות על כך שתיעוד המפגינים מבוצע באופן שגרתי, קרוב מאד לפנייהם של המפגינים, בנסיבות שבהן ההפגנה או משמרת המחאה מתנהלת כסדרה וללא אירועים חריגים. כפי שצוין בפנייה, שוטרים עוברים לעיתים מפגין מפגין במשמרות מחאה ומתעדים את פניהם וכן את השלטים שהם מחזיקים בהם. התיעוד מתבצע לרוב באמצעות הטלפונים האישיים של השוטרים, וזאת אף כאשר השוטרים מצוידים במצלמות גוף. בהקשר זה יוזכר כי גם התיעוד המשטרתי במצלמות גוף במהלך הפגנות, מתבצע בפועל באופן נרחב בהרבה מהנסיבות המצומצמות בהן מתיר נוהל מצלמות גוף את הצילום.

44. העותרת הזכירה שחלפו למעלה משלוש וחצי שנים מאז ביטול נוהל התיעוד בהפגנות וטרם פורסם נוהל חלופי, על אף שתיעוד מפגינים במגוון אמצעים נמשך ביתר שאת; שהשימוש בטלפונים ניידים לתיעוד רק החריף, אף על פי שמרבית השוטרים הצטיידו במצלמות גוף שהפעלתן הותרה במסגרת הפגנות; ושנוהל ניידים אישיים אינו מתייחס לנסיבות הייחודיות של תיעוד בהפגנות ושהקשר 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 משטרתיים, וכי יופסק תיעוד ההפגנות באמצעות ניידים אישיים.

העתק פניית העותרת מיום 13.5.2024 מצ"ב **כנספח ע/18**.

45. 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 משטרתיים, 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/19**.

46. **קרוב לחצי שנה נוספת חלפה מאז, ונוהל – אין**. בנוסף, המענה מעורר תמיהה שכן אינו כולל כל אזכור של תחום ההפגנות והמחאה. נראה כי הנוהל אותו מגבשת המשטרה, לא רק שאינו מסדיר את התיעוד המשטרתי בהפגנות ואינו לוקח בחשבון היבטים ייחודיים להן כחופש הביטוי והאפקט המצנן שיוצר התיעוד, אלא שמדובר בנוהל הממסגר הפגנות כ"אירועים מבצעיים", אשר אינם שונים במהותם מאירועים פלילים או מ"הפרות סדר" שיש לתעד. מסגור הפגנות כאירועים מבצעיים או כהפרות סדר – להבדיל ממימוש לגיטימי של חופש הביטוי והמחאה במדינה דמוקרטית – **מוביל לקרימינליזציה של הפגנות ומעניק לגיטימציה לדיכוי**.

47. בנוסף, מענה המשטרה **מתייחס לנוהל ניידים אישיים כחלק מההסדרה הקיימת** של נושא התיעוד במרחב הציבורי – תוך התעלמות מכך שמדובר בנוהל המתייחס לאירועים פליליים לא צפויים, ואינו מותאם להפגנות – ומבהיר כי המשטרה פועלת להשלמת הסדרת התיעוד באמצעות הנוהל המתגבש. מכך עולה כי המשטרה סבורה שאין מניעה עקרונית להמשיך בתיעוד מפגינים באמצעות טלפונים ניידים אישיים. כאמור, העותרת חולקת על עמדה זו וסבורה כי יש לאסור לחלוטין על תיעוד מפגינים והפגנות באמצעות ניידים אישיים של שוטרים.

48. לבסוף, מענה המשטרה **אינו מציין סד זמנים או תאריך יעד** להשלמת הנוהל המתגבש ולפרסומו. לא זו בלבד שכארבע שנים לא הספיקו למשטרה להסדיר את הנושא, אלא שנראה שכלל לא אצה לה הדרך לעשות כן. יוזכר, כי מזה קרוב לארבע שנים, מאז הבהירה המשטרה כי בוטל נוהל התיעוד בהפגנות, מסבירים המשטרה והייעוץ המשפטי לממשלה כי המשטרה מקיימת עבודת מטה, מקימה צוותי עבודה בראשות דרגים בכירים, ובעיקר עמלה – ממש בימים אלו – על כתיבת הנוהל. כך, כבר ביום 9.11.2020 נמסר כי המשטרה **"עומלת... בימים אלו על כתיבת נוהל חדש** העוסק בתיעוד באמצעות מצלמות באירועי סדר ציבורי" (נספח ע/8 לעיל); ביום 21.7.2021 נמסר כי המשטרה **"עורכת בימים אלו עבודת מטה לכתיבת נוהל עדכני** בדבר תיעוד באמצעות מצלמות באירועי סדר ציבורי" (נספח ע/9 לעיל); ביום 20.3.2022 נמסר כי **"במקביל לביטול הפקודה, הוקם צוות עבודה בראשות קצין בכיר באג"ם במינוי סמפכ"ל**, אשר נועד לבחון בין היתר... גיבוש תפיסת הפעלה ונוהל הפעלה לכלל הגורמים העוסקים בצילום ותיעוד בהפגנות... צוות העבודה טרם סיים את עבודתו, זאת כיוון שמדובר בעולם תוכן מורכב ביותר, בעל משמעויות נרחבות בפן הטכנולוגי, החקירתי, ההדרכתי וכיו"ב" (נספח ע/12 לעיל); וביום 26.6.2022 נמסר כי עניין התיעוד "יקבל

ביטוי כאשר **עבודת המטה** האמורה תסתיים" (נספח ע/19 לעיל). מענה המשטרה מיום 26.6.2024, אם כן, הינו בבחינת עוד מאותו הדבר, ואין בו כדי לקדם את הסדרת הנוהל.

49. בפועל, כפי שיודגם בקצרה להלן, התיעוד המשטרתי במגוון אמצעי צילום נמשך, ואף מתגבר, ללא כל כללים או מגבלות, ואף המגבלות הבלתי מספקות שמוטלות על השימוש בטלפונים ניידים אישיים בסיטואציות של הפגנות ואירועים מחאה, אינן נאכפות, והתיעוד באמצעות ניידים אישים אך מחריף.

המשך הפרקטיקה הפסולה של תיעוד משטרתי בחודשים האחרונים¹

50. כאמור, גם בחודשים האחרונים, המשיכה ביתר שאת פרקטיקת התיעוד המשטרתי הפסולה בהפגנות.

51. **באשר לעצם התיעוד**: התיעוד מתבצע בכל סוגי ההפגנות ואירועי המחאה; הן כאשר מדובר בהפגנות מרובות משתתפים, הן כאשר מדובר במשמרות מחאה שקטות המתנהלות כסדרן ושאין בהן כל אלימות או התנגדות להוראות השוטרים. כמו כן, התיעוד מתבצע באמצעי תיעוד מגוונים, לרבות טלפונים ניידים של שוטרים ממגוון יחידות שונות וממגוון דרגות, החל משוטרי שטח זוטרים ושוטרי מג"ב ועד לקצונה הבכירה.

תיעוד של שוטר המצלם, באמצעות טלפון נייד אישי, תהלוכה ברישיון ומפגינים שהולכים על המדרכה בתל אביב, ביום 3.8.2024

תיעוד של שוטר העומד לצד משפחות החטופים ומצלם את ההפגנה בטלפון נייד מגשר בגין בתל אביב, ביום 19.10.2024

תיעוד של שוטרים המצלמים ומאתרים מפגינים בהפגנת משפחות החטופים, באמצעות טלפון נייד, מגשר בגין בתל אביב, ביום 7.9.2024

תיעוד של שוטר המצלם מפגין אחר מפגין על המדרכה, קפלן, תל אביב, ינואר 2024

לתיעוד של שוטר המצלם מפגינות בטלפון נייד בהפגנה שקטה, רחוב קפלן-רופין, ירושלים, ביום 7.11.2024

תיעוד של שוטרת בניידת, המצלמת אזרחים במסגרת משמרת מחאה שקטה בסמוך לביתו של השר ניר ברקת, באמצעות הטלפון הנייד שלה, ביום 28.9.2024. כאשר השוטרת נשאלת על ידי אחת המפגינות מדוע מצלמים אותם ומה היא מתכוונת לעשות עם התמונות, היא עונה: "כי אני צריכה להעביר לפיקוד שלי", "אל תדאגי, אני לא מפיצה את זה..." ו"אצלי זה נמחק זה עובר לגורמים המבצעיים". כשהשוטרת נשאלת מה הגורמים המבצעים עושים עם החומר, היא עונה: "אני לא יודעת..."

תיעוד של שוטר מצלם משמרת מחאה שקטה, חיפה, ביום 1.10.2024

תיעוד שוטרי מג"ב מצלמים מפגינים באמצעות הטלפונים האישיים שלהם, קיסריה, ביום 21.9.2024

תיעוד של שוטר מצלם מפגינים מאחור, רחוב עזה, ירושלים, ביום 2.9.2024

52. **באשר לאופן התיעוד**: 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,

¹ בגרסת העתירה כפי שהועלתה לאתר האגודה הוסרו התיעודים משיקולי פרטיות וזכויות יוצרים.

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 פלסטיין. כמו כן, לעיתים שוטרים מתעדים מפגינים באופן מתריס, בתגובה לכך שהם מתעדים אותם.

תיעוד שוטר סמוי המוציא את הטלפון הנייד ומצלם מפגין בסמוך מאד לפניו, כתגובה מיידית לכך שצולם בעצמו, תל אביב, ביום 8.6.2024

תיעוד רמ"ח גליל מערבי מצלם באמצעות הנייד תהלוכה ואנשים הנמצאים על המדרכה, לאחר הלווייתו של מיכאיל סמארה שנהרג מפגיעת מיירט, כפר יאסיף, ביום 10.8.2024

תיעוד נוסף מאותה התהלוכה, של שוטר המצלם אנשים העומדים על המדרכה

תיעוד שוטר סמוי ללא זיהוי המצלם באמצעות טלפון נייד, הפגנה בצומת הכפר הירוק, ביום 7.7.2024

תיעוד שוטר המצלם מפגינים בנייד הפרטי כהתרסה וחרף מחאות המפגינים, למרות שהוא נושא מצלמת גוף, מאותה ההפגנה

תיעוד שוטר סמוי ללא זיהוי המצלם מפגינים, ובין היתר מתמקד במפגין המצלם אותו, תל אביב, ביום 7.7.2024

תיעוד מפגין שנעצר ומוחזק בכוח לפני העלייה לאוטובוס, על מנת ששוטרים – הן שוטר סמוי והן שוטר במדים – יוכלו לצלמו באמצעות הטלפונים הניידים שלהם, תל אביב, ביום 5.9.2024

תיעוד שוטרת סמויה המצלמת מפגינים בטלפון הנייד תוך שהיא מקבלת הנחיות משוטר סמוי נוסף העומד לצידה, גם הוא ללא כל זיהוי משטרתי, ירושלים, ביום 6.11.2024

תיעוד שוטר מג"ב ללא תג שם או כל סממן מזהה על המדים מצלם מפגינים במצלמת סטילס, כיכר אגרנט, ירושלים, ביום 20.5.2024

53. כפי שצוין לעיל, מפגינים שנציגת העותרת שוחחה עמם, וכן מפגינים שענו על השאלון שערכה העותרת (צורף כ-ע/15), 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 לאחרונה נציגת העותרת עם מספר אזרחים שהשתתפו עד לאחרונה בקביעות בהפגנות, סיפרו המפגינים כי הפסיקו להגיע להפגנות בשל החשש מתיוגם כ"עבריינים" ומכך שהתיעוד שלהם ישמר במאגרי המידע המשטרתיים וייעשה 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 בתקופה האחרונה, רק בהפגנות מרובות משתתפים בנושאים שנמצאים בקונצנזוס, באופן יחסי.

54. במקרים מסוימים נעשה התיעוד במטרה מוצהרת להטריד את האזרח ולהטיל עליו אימה. כך, בתיעוד מיום 31.8.2024, נראה מפקד תחנת גלילות, סניצ' 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".

תיעוד שלושה שוטרים המצלמים את אותו המפגין במקביל בטלפון הנייד, באופן מתריס ומטריד, בזמן שלאחד מהם מצלמת גוף דלוקה, וכשהם נשאלים על ידי המפגין מדוע הם מצלמים בטלפון הנייד, עונה הקצין: "...מותר לי לצלם אותך כמו שאתה מצלם אותי, שלום ולהתראות..." ירושלים, אפריל 2024

תיעוד שוטר מז"פ שמצלם מפגינים ומשפחות חטופים, אשר בתגובה להערות המשפחות בדבר הפסול שבצילום ולאחר שכבר החל להתרחק מהמקום, חוזר וממשיך בצילום באופן מכוון ופרובוקטיבי, שער בגין, תל אביב, ביום 29.6.2024

תיעוד של רני"ג מנשה מנצור מנחה את הצלם שלצידו לצלם מפגין ספציפי תוך שהוא חוזר ואומר "ההוא שם" ומצביע, שער בגין, תל אביב, ביום 4.9.2024

55. בנוסף, שוטרים מתעדים מפגינים באמצעות הטלפונים הניידים האישיים שלהם, בניגוד לנוהל ניידים אישיים, לא רק בזמן ששוטרים אחרים הנוכחים במקום מחזיקים באמצעי תיעוד משטרתי, אלא גם בזמן שהם עצמם מצוידים במצלמות גוף, ולעיתים אף כאשר מצלמה זו דלוקה.

תיעוד שני שוטרים מצלמים בנייד למרות מצלמות הגוף הדולקות וריבוי השוטרים, תל אביב, ביום 4.5.2024

תיעוד שוטרת שמצלמת מפגינים בנייד למרות שהיא מצוידת במצלמת גוף דולקת, תל אביב

תיעוד שוטר מג"ב המצלם מפגינות כשמצלמת הגוף שלו דולקת, וכשנשאל מדוע הוא מצלם, עונה: "...במסגרת האירוע וההפגנה אני אחראי לצילום המבצעי של האירוע... אנחנו נמצאים במרחב הציבורי ואני רשאי לצלם בכל עת..." תל אביב, ביום 18.1.2024

תיעוד מהפגנה נגד המלחמה שנערכה בתל אביב ביום 27.10.2024, בו נראים שוטרים מתעדים את ההפגנה בטלפונים הניידים האישיים, על אף שחלקם נושאים מצלמת גוף דולקת (ניתן להבחין בנקודת אור המעידה על כך שהמצלמה דלוקה)

56. כמו כן, שוטרים מתעדים מפגינים בטלפונים ניידים אישיים, בניגוד לנוהל ניידים אישיים, כאשר הם עצמם מצוידים באמצעי תיעוד משטרתי כגון מצלמת וידאו.

תיעוד צלם משטרתי מצלם באמצעות נייד אישי למרות שברשותו אמצעי תיעוד משטרתי, הפגנה באום אל פחם, ביום 3.8.2024

תיעוד נוסף של צלם תיעוד מבצעי שמצלם מפגינים בטלפון הנייד ותוך הגדלה של התמונה, למרות הציוד שברשותו, תל אביב, ביום 11.9.2024

תיעוד של שוטרת נוספת מאותה ההפגנה

57. שמירת התיעוד ואופן השימוש בו: במקרים מסוימים, נראה כי החשש שהביעו מפגינים רבים, הן כאלו ששוחחו עם נציגת העותרת והן כאלו שענו על השאלון שערכה (ע/15), לפיו התיעוד שלהם נאגר ונתונים נאספים ונשמרים לשימוש עתידי – מתממש. במקרים מסוימים דיווחו לעותרת מפגינים על כך שהם

נעצרים זמן קצר ביותר לאחר תחילת ההפגנה או לאחר פיזור, באופן המעורר את חשדם כי סומנו מלכתחילה בידי השוטרים. במספר תיעודים מן העת האחרונה נראים שוטרים, לעיתים סמויים, המביטים בתמונות או צופים בסרטונים של מפגינים בטלפון הנייד האישי 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.

תיעוד שוטר סמוי מגדיל את התמונה בטלפון הנייד על מנת לאתר מפגינים, ירושלים, ביום 27.6.2024

תיעוד שוטר מצלם מהנייד על מנת לאתר מפגינים, תל אביב, ביום 29.7.2024

תיעוד שני שוטרים המסתכלים בטלפון הנייד על סרטון שצילמו, ומתמקדים במפגינים מסוימים הנראים בסרטון, בהפגנה שנערכה בכרכור ביום 2.9.2024

58. במקרים רבים שוטרים מעבירים האחד לשני תיעודים של מפגינים באפליקציית WhatsApp, בניגוד מוחלט לנוהל ניידים אישיים, האוסר (בסעיף ב.5) על העברת צילומים בניידים שלא באמצעות אפליקציה משטרתית, אלא "באירוע דחוף המצריך זיהוי או איתור אדם או רכב באופן מידי 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.

תיעוד שוטר סמוי ללא זיהוי משטרתית מאתר תמונות של מפגינים בהפגנת משפחות החטופים, מתוך קבוצת WhatsApp בה נשלחות תמונות של מפגינים, תל אביב, ביום 16.6.2024

59. במקרה אחר שהתפרסם בחודשים האחרונים, 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 (גיוש) בריינר ופאדי אמון "תיעוד משטרתית מהפגנה נגד המלחמה בחיפה הופץ בערוץ הטלגרם של 'הצל'" הארץ 5.8.2024. תיעוד מתוך הכתבה

60. בהקשר הרחב יותר של חופש הביטוי, חשוב לציין כי הדלפות נוספות מצד המשטרה, הכוללות תיעודים 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, כפי שנחשפנו אך לאחרונה עם מעצר המורה אנתסאר חגי'אזי מטמרה, ועם מקרים 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 הטלפון הנייד האישי של השוטרים ויכולים להיות מועברים בלחיצת כפתור וללא כל פיקוח ובקרה משטרתיים.

61. לאור העובדה שהתיעוד המשטרתי במגוון אמצעי צילום נמשך, ואף מתגבר, ללא כל כללים או מגבלות, מזה למעלה מארבע שנים; היות שהמגבלות הבלתי מספקות שמוטלות על השימוש בטלפונים ניידים אישיים בסיטואציות של הפגנות ואירועי מחאה, אינן נאכפות, והתיעוד באמצעות ניידים אישיים אך נעשה נפוץ יותר ויותר; מאחר שבמענה המשטרתי אין כדי לחדש ביחס לתכתובת הענפה המנהלת העותרת עם המשטרה בעניין מזה שנים; ולנוכח הפגיעה הקשה בזכויותיהם של המשתתפים בהפגנות ושל הציבור הרחב כולו; לעותרת לא נותרה ברירה אלא לפנות לבית משפט נכבד זה.

ג. הטיעון המשפטי

62. תיעוד מפגינים על ידי שוטרים, במגוון אמצעי תיעוד, פוגע באופן חמור ובלתי מידתי בזכויותיהם החוקתיות של המפגינים לפרטיות, לחופש ביטוי ומחאה ולחירות אישית. התיעוד מתייג את המפגינים כפורעי חוק ויוצר אפקט מצנן המרתיע אותם, ואת הציבור בכללותו, מפני השתתפות בהפגנות, והינו חלק ממהלך נרחב של פגיעה בחופש הביטוי והמחאה וקרימינליזציה של מפגינים והפגנות, ההולך ומתגבר בחסות המלחמה וככל שהמשטרה הופכת פוליטית יותר. אופני תיעוד מסוימים, כמו גם שימושים שנעשים בתיעוד, אף מהווים הפרה של חוק הגנת הפרטיות ותקנות אבטחת מידע וכן של מחויבותיה הבינלאומיות של ישראל מכוח המשפט הבינלאומי.

63. גבולות הסמכות הנתונה למשטרה לתיעוד מפגינים והפגנות באמצעי תיעוד משטרתיים הינם מצומצמים ביותר, וביטול נוהל הצילום בהפגנות והיעדר אמות מידה להפעלת הסמכות מהווים פגם יסודי בהפעלתה. המשטרה אף נעדרת כל סמכות לתעד מפגינים באמצעות טלפונים ניידים אישיים של שוטרים. האופן שבו היא מתעדת מפגינים והפגנות אינו מידתי ומצביע על תפיסה לקויה של המשטרה את חשיבותו של חופש המחאה במשטר דמוקרטי ואת תפקידה בהגנה עליו.

פגיעה בזכויות יסוד בשל צילום משטרתי בהפגנות

פגיעה בזכות לפרטיות

64. הצילום המשטרתי המתבצע כיום בהפגנות פוגע 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, בין אם זה נעשה בצורה של קירוב טלפונים ניידים לפרצופם של מפגינים ובין אם בצורה מכבדת יותר. הפגיעה אף מתגברת כתוצאה **מאגירת התיעוד** ו**מהשימושים הנעשים בו** – בין היתר, הפצתו לצורך סימון מפגינים חוזרים ושליפתם מקהל ההפגנה לשם הרחקתם, עיכובם או מעצרים ללא קשר לנסיבות הקונקרטיות, באופן שעשוי לעלות כדי אכיפה בירנית, והדלתו לגורמי תקשורת או לגורמים מחוץ למשטרה לצורך פרסומו ברשתות החברתיות.

65. 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 זכותו של האזרח לשמור על אנונימיות במרחב הציבורי ולהיות חופשי ממעקב על ידי השלטון (ראו שם, בעמ' 318-325).

66. הזכות לפרטיות אינה נסוגה כאשר אדם בוחר להשתתף בהפגנה, גם אם יש בכך בחירה להחצין מידע אישי רגיש אודותיו כמו דעותיו הפוליטיות (בעצרת בחירות), נטיותיו המיניות (למשל, במצעד גאווה) או עמדותיו האידיאולוגיות (בהפגנה נגד המלחמה). גם בבחירתו לצאת להפגין, הוא עדיין זכאי שלא להיות נתון למעקב משטרתו והוא עדיין זכאי לשליטה במידע אודותיו. זכותו של אדם "להקריב" רק חלק מפרטיותו, בלי לאבד שליטה על המידע האישי שלו באופן גורף. העובדה שהוא עשוי להיתקל בהפגנה במכרים או להיות מצולם על ידי מפגינים אחרים או כלי התקשורת, אינה אומרת שפרטיותו הותרה לכל, ובמיוחד למשטרה. כך, למשל, זכותו לדרוש שלא ינסו לזהות אותו בטכנולוגיות משטרתיות ולהכלילו ברשימות מפגינים; שלא יאגרו את המידע אודותיו בטלפונים הניידים של השוטרים לזמן בלתי מוגבל; ועוד.

67. 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 של אזרחים, נטיותיהם והאמונות שלהם. הצילום נעשה ללא הסכמה של המפגינים, באופן שמעצים את הפגיעה.

68. פוטנציאל הפגיעה בפרטיות אך עולה ככל שהטכנולוגיה מתפתחת ומשתכללת, מבחינת סוגי המצלמות, היכולת לבצע תצלומי תקריב גם ממרחק ובאיכות גבוהה, יכולות האגירה של המידע ויכולות העיבוד של מידע אגור. היום, קיימות טכנולוגיות המאפשרות זיהוי פנים אוטומטי והצלבה של פרטי מפגינים עם מאגרי מידע אחרים, כך שניתן להפיק מצילומים גם רשימות מזוהות של מפגינים.

69. השימוש בניידים אישיים של שוטרים לתיעוד מפגינים מחריף עוד יותר את הפגיעה בפרטיות, שכן בתיעוד שכזה **מאבד המפגין לחלוטין את השליטה על המידע המתועד ועל הפצתו**. בעוד שהמשטרה כפופה למגבלות מסוימות ביחס לטיפול במידע המצולם באופן מוסדי, השוטרים שמצלמים ומתעדים את המפגינים בטלפון האישי עשויים לעשות במידע כרצונם: לאגור את המידע לזמן בלתי מוגבל לצורך שימוש עתידי ספקולטיבי, לבצע בו חיפוש, להצליב אותו עם מאגרי מידע אחרים ולעבדו באופן שיאפשר להפיק ממנו רשימת מפגינים, להפיצו, להעביר אותו לגורמים משטרתיים אחרים, לגורמים מחוץ למשטרה, לאמצעי התקשורת או למשפיעני רשת, לערוך אותו בצורה מגמתית או למחוק אותו. 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.

70. 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 משטרתיים. גם נוהל ניידים אישיים, שאינו עושה 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).

71. 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, כפי שנעשה פעמים רבות בעצרות מחאה שקטות, מהווה בילוש או התחקות העלולים להטריד את המפגינים, ובכך פוגע בפרטיותם בניגוד לסעיף 2(1) לחוק הגנת הפרטיות.

72. אף אם לא נעשה בסופו של דבר כל שימוש בתיעוד המשטרתי, הרי **שאיסוף המידע ואגירתו** מהווים לכשעצמם פגיעה בפרטיות. בבג"ץ **בן מאיר נ' ראש הממשלה** (26.4.2020) הדגישה הנשיאה חיות כי "הסכמת הפרט לאיסוף המידע מהווה 'בריח התיכון' של ההגנה על הזכות לפרטיות... זאת, משום שכאשר הרשות אוספת מידע אודות הפרט בלא שמתקבלת לכך הסכמתו, מופקעת למעשה יכולתו האוטונומית שלוט בזרם המידע אודותיו" (שם, בפסקה 37). ובבג"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).

73. בין היתר, יש להגביל את **משך הזמן לשמירת החומר המתועד**, שכן, כפי שנמסר על ידי המשטרה, "כיום אין הגדרה של שמירת משך תיעוד היקפיים" (ע/14 לעיל), כך שהוא עשוי להישמר בפועל ללא הגבלת זמן, תוך פגיעה עודפת בפרטיות, בניגוד לעקרון מזעור המידע. התיעוד בניידים אישיים מעלה חשש מיוחד בהקשר זה, שכן אין ולא יכולים להיות פיקוח ואכיפה על העברת החומר המתועד בשלמותו למערכת המשטרטית ועל מחיקתו מהטלפון הנייד של השוטר המתעד, אשר תלויים למעשה תלויה ברצונו הטוב של השוטר.

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

75. 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 בידעיה 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).

76. כמתואר בפסקה 59 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 ניידים האישיים של השוטרים ויכולים להיות מועברים בלחיצת כפתור וללא כל פיקוח ובקרה משטרתיים ובלי להותיר עקבות.

77. בנוסף לסיכון של שימוש לרעה בזדון בתיעוד המשטרתית, 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 ייעשה. 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 ויצירת אפקט מצנן

78. המעקב המשטרתית אחר המפגינים, על ידי צילומם ותיעודם, מוביל לאפקט מצנן המרתיע מפגינים ממימוש זכויות היסוד שלהם לביטוי פוליטי ולהפגנה. האפקט המצנן אף משפיע על הציבור הרחב, המורתע מלקחת חלק בהפגנות, ופוגע בחופש הביטוי הפוליטי שהינו נשמת אפה של הדמוקרטיה.

79. 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 (2023), בעמ' 375).

80. 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 '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 בג"ץ 3809/08 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משטרת ישראל (28.5.2012), בפסקה 7).

81. 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.

82. האפקט המצנן עלה בבירור גם מהמשאל המקיף שערכה העותרת בקרב מפגינים. כפי שתואר בחלק העובדתי, ממענה לשאלון של העותרת (ע/15) 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, ורבים חששו שהצילום נועד להפלת מפגינים ול"תפירת תיק" נגדם בהמשך.

83. 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 ל**תיוג חברי תנועות חברתיות כעבריינים או כקיצוניים, באופן שהביא להפחתת הלגיטימיות שלהם ולפגיעה במוניטין שלהם בקרב משתתפים, תורמים ותומכים פוטנציאליים ובקרב הציבור הרחב.**

84. האפקט המצנן עולה גם מסקר שערכה לאחרונה 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 המשטרתי בטכנולוגיות מעקב. מהסקר עולה כי **65% מהציבור אינם סומכים על המשטרה שלא תעשה שימוש לא חוקי בטכנולוגיות המעקב ו-55% מציינים 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 מעל למחצית מהציבור.

העתק הסקר מצ"ב **כנספח ע/20**

85. פרקטיקת הצילום המשטרתי בהפגנות 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 משטרתי.

86. מדובר בחלק ממהלך נרחב יותר לשימוש פסול בסמכויות המשטרה לפגיעה בחופש הביטוי והמחאה, ההולך ומתגבר בחסות המלחמה וככל שהמשטרה הופכת פוליטית יותר ונתפסת כזרוע של הפוליטיקאים לדיכוי המחאות נגדם (וראו העתירה שהגישה העותרת ביום 18.1.2023 לביטול תיקון 37 לפקודת המשטרה, בג"ץ 532/23 **האגודה לזכויות האזרח בישראל** והצווים שהוציא בית המשפט הנכבד לשר לביטחון לאומי בעקבות התערבותו בהחלטות המשטרה בעניין מימוש חופש ההפגנה).

87. כחלק ממהלך זה, ניתן למנות פרקטיקות פסולות נוספות בהן נוקטת המשטרה, ובהן עסקה ועודנה עוסקת העותרת. כך, למשל, השימוש המשטרתי התדיר בשוטרים "סמויים" המסתובבים בין המפגינים ולעיתים אף מתחזים להם; מעצרי שווא של מפגינים; הפעלת אלימות משטרית מוגזמת; פיזור משמרות מחאה והפגנות חוקיות, מניעת מתן רישיונות להפגנה והחרמת שלטים בשל תוכנם.

88. 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 כ"הפרות סדר" ואת המפגינים כמי שיש להרתיעם.

89. בפסק דינה בעניין הפגנות הקורונה (בג"ץ 5469/20 **אחריות לאומית ישראל הבית שלי נ' ממשלת ישראל**, 4.4.2021), עמדה השופטת ברון על הטעמים בגינם ראויה הזכות להפגין למעמד מיוחד ביחס לזכויות יסוד אחרות, ועל הקשר הבל ינותק בינה לבין אופיו של המשטר בישראל כמשטר דמוקרטי:

"... [ש]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 אפיו' (בג"ץ 5078/20 **פדידה נ' משטרת ישראל**, [פורסם בנבו] 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, ושילתו 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**, [פורסם בנבו] פסקה 22 (8.10.2017)). זאת ועוד, חופש ההפגנה פותח פתח הכרחי לשחרור 'קיטור חברתי', שבלעדיו הביקורת הציבורית עלולה להצטבר ולהתפרץ חלילה בדרכים שאינן לגיטימיות או חוקיות..." (שם, בפסקה 3).

90. ובאותו עניין אמרה הנשיאה חיות: "משקלה של הפגיעה בזכות להפגין משמעותי במיוחד נוכח החשיבות היתרה שיש לייחס למתן אפשרות לבקר את השלטון בעיתות חירום, ובמיוחד כאשר הממשלה מקבלת מדי יום ביומו החלטות שהן בעלות השלכות משמעותיות ביותר על חיי הפרט ועל זכויותיו וחירותו. במציאות כזו, נודעת חשיבות מוגברת לזכות להפגין 'המאפשרת לקבוצת אנשים לקחת חלק בעיצוב סדר היום הציבורי, להשמיע את קולם, לעורר מודעות לסוגיות בוערות באופן בלתי אמצעי ולבטא סולידריות ותמיכה במסר מסוים...' (שם, בפסקה 64).

91. אם כן, מהאזרחים החוששים להגיע להפגנות ולאירועי מחאה בשל התיעוד המשטרתי נמנעת היכולת לקחת חלק בעיצוב סדר היום הציבורי, להשמיע קול, לעורר מודעות לסוגיות בוערות, להביע ביקורת על השלטון ולהשפיע על ההכרעות הפוליטיות במדינה. פגיעה זו אף מתעצמת לאור החשיבות שבקיום ביקורת על השלטון בעתות חירום כגון המלחמה בה מצויה מדינת ישראל כבר למעלה משנה.

פגיעה בחירות אישית

92. כל איסוף מידע כפוי של רשות שלטונית על אזרח מהווה פגיעה בזכות החוקתית לפרטיות, אך **כשהמטרה היא זו האוספת את המידע מדובר גם בפגיעה בזכות לחירות אישית.**

93. סעיף 5 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו קובע כי "אין נוטלים ואין מגבילים את חירותו של אדם במאסר, במעצר, בהסגרה או בכל דרך אחרת". תיעוד אזרחים חפים מפשע ואגירת המידע במאגרי המטרה, ללא תכלית, וללא כל הגבלה הקובעת מהו משך הזמן לאגירת התיעוד, מי הגורמים בעלי הגישה לתיעוד ומהם השימושים המותרים בו, מהווה פגיעה קשה בזכות לחירות אישית. היא מגבילה את חירותו של האזרח להיעזב לנפשו, לא להיכלל במאגרים משטרתיים ולא להיות מנוטר על ידי המטרה בלי שיש נגדו חשד סביר.

94. לשם השוואה, בעניין **טבקה** פסק בית המשפט הנכבד כי שוטר אינו יכול לנצל את סמכותו לדרוש תעודת זהות מכוח חוק החזקת תעודת זהות והצגתה, התשמ"ג-1982 (להלן: **חוק תעודת זהות**), כדי לעכב אזרח שאין כנגדו חשד ממשי לביצוע עבירה לצורך בירור פריטים אודותיו במסוף המשטרתי. דרישה להצגת תעודת זהות מחייבת, כך נקבע, זיקה רלוונטית בין הדרישה להזדהות ובין המידע המצוי בתעודת הזהות, לרבות עצם קיומה של תעודה כזו. אם אין זיקה כזו – אין מקום לעכב אזרח ולבקש את הזדהותו. כמו כן, גם אם יש זיקה רלוונטית בין הדרישה להזדהות ובין המידע המצוי בתעודת הזהות, כל מה שמוסמך שוטר לעשות הוא לבחון את תעודת הזהות, אך "חוק תעודת זהות אינו מסמך את הגורמים המנויים בו לבצע פעולות שיטור נוספות פרט לדרישה להזדהות באמצעות תעודת זהות, בלא שהתעורר חשד סביר לביצוע עבירה" (שם, בפסקה 36 לפסק דינה של הנשיאה חיות).

95. בית המשפט בעניין **טבקה** הדגיש כי במדינות דמוקרטיות אחרות נפסק שגם אם שוטר פונה לאזרח, בהיעדר עילה חוקית לעכב את האזרח, זכאי האזרח לסרב להשיב לשוטר ולהמשיך בדרכו. כלומר – בית המשפט שם את הדגש על החירות של האזרח מול המטרה, על חופש התנועה שלו ועל החשש שפעולות שיטור שאינן מבוססות על חשד יפגעו בכבודו, בפרטיותו ואף יהיו מפלות או מבוססות על פרופיילינג.

96. השופט שטיין בעניין **טבקה** נותר בעמדת מיעוט שהחמירה אף יותר עם המטרה מעמדת הרוב, ופסק כי חוק תעודת זהות כלל לא מקנה לשוטרים סמכות לדרוש מאזרחים להזדהות בפניהם באמצעות תעודת זהות, תוך ביסוס פסיקתו על הזכות לחירות אישית: "לאנשי שררה אין כוח משפטי להתערב בענייניו של האזרח ולגרוע ממצבת זכויותיו על ידי הטלת חובות ומגבלות כלשהן ... **החסינות מפני התערבות שלטונית, ממנה נהנה האזרח בעמדו מול אנשי שררה נטולי הכוח המשפטי להתערב בענייניו, מאפשרת לו למצות את חירויותיו עד תומן – זאת, מאחר שלאנשי השררה לא נותר אלא לעוזבו לנפשו**" (שם, בפסקה 12).

97. בענייננו, התיעוד המשטרתי 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 שיעשו 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 מכח חוק תעודת זהות: "חירות זו היא בגדר זכות שלילית: הזכות לא להיות מסומן ומוטרד על ידי שוטר או איש שררה אחר, **והרציונל שלה הוא חופש כפשוטו** – לא כבוד, ולא פרטיות" (שם, בפסקה 17).

98. האגירה של התיעוד המשטרתי למשך פרק זמן בלתי ידוע והעדר הנהלים המגבילים פרק זמן זה וקובעים מי הגורמים להם תהיה גישה לתיעוד ומהם השימושים שיעשו בו, מחמירים את הפגיעה בחירות האישית. כפי שפורט בחלק העובדתי, תיעודי מפגינים מועברים בין השוטרים ומשמשים לסימונם, שליתם מקהל ההפגנה, הרחקתם, עיכובם או מעצרים ללא עילה קונקרטית; הדלפות של תיעודי הפגנות מועברים לגורמים מחוץ למשטרה, המפרסמים אותם ברשתות החברתיות.

99. כל אלו מחריפים כאמור כאשר התיעוד נעשה באמצעות טלפונים 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 זהותם של המתועדים באמצעות מערכות פרטיות לזיהוי פנים – תוך עקיפת המגבלות החלות על המשטרה – או הצלבת נתונים עם מאגרי מידע פרטיים, לשלוח את התיעוד לגורמים בתוך או מחוץ למשטרה ועוד. אם כן, **התיעוד בטלפונים אישיים מעצים לאין שיעור את הפגיעה בחירות האישית של האזרח**.

100. ואכן, מהמידע שהוצג בחלק העובדתי עולה בבירור שהפגיעה במפגינים אינה מתמצית אך בצילום ובאגירת המידע. במידע המצולם נעשה שימוש באופן תכוף וקבוע בהפגנות. כפי שתואר בחלק העובדתי, במהלך הפגנות שולחים שוטרים האחד לשני תיעוד של מפגינים, שהם צילמו בטלפונים האישיים שלהם, באמצעות אפליקציית WhatsApp, לצורך זיהוי ואיתור של מפגינים בולטים ושליתם מתוך קהל ההפגנה לשם הרחקתם, הטרדתם, עיכובם או מעצרים, אקט שנתפס על ידי המפגינים כרדיפה אישית וניסיון להלך עליהם אימים בשל זיהויים כמפגינים חוזרים.

101. דוגמה מאלפת לתיעוד משטרתי שנעשה **במטרה מפורשת להטריד ולאיים** הובאה בפסקה 54 לעיל – כפי שעולה מהוראת קצין המשטרה הבכיר לשוטר הסמוי לצלם את בעל הדוכן למכירת חולצות מתאה בטלפון הנייד שלו: "**צלם אותו... שנדע כל פעם מחדש לבדוק אותו כשהוא מגיע לפה**".

102. 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 על בסיס רצון להתנכלות אישית למפגינים כאלו או אחרים. בהקשר זה ראוי לציין תביעת פיצויים שהתקבלה לאחרונה 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 למקרי מעצר שווא אחרים, ופסק לתובע פיצוי של 50,000 ש"ח (תא (ת"א) 32309-09-22 ורד נ' משטרת ישראל (12.8.2024)).

103. התיעוד המשטרתית בהפגנות, ובמיוחד התיעוד באמצעות 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 ראייה 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. חשש זה מתקיים, אם כי במידה פחותה יותר, גם כאשר מדובר בתיעוד באמצעי תיעוד משטרתיים, בהעדר נוהל המסדיר את שמירת התיעוד.

104. הדברים רלוונטיים הן במקרה שהראייה לא תועדה במערכת המשטרתית בשל טעות אנוש, והן במקרה שחלילה הוסתרה בכוונה תחילה או נמחקה בזדון על ידי השוטר המתעד. כאשר מדובר בראייה כאמור, התיעוד בטלפונים ניידים אישיים נוטל מהמשטרה את יכולת הפיקוח על המידע הארגוני וגורם לה לאבד את השליטה עליו.

105. האמור נכון גם כאשר מדובר בראייה 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 ראייה 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.

התיעוד המשטרתית בהפגנות אינו חוקי

גבולות הסמכות לתעד הפגנות באמצעים משטרתיים

106. על פי עקרון חוקיות המנהל, הרשות המנהלית מוסמכת ורשאית לבצע אך את אותן פעולות שהחוק הסמיך אותה לעשותן. 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 המסמיך את המשטרה לתעד במהלך הפגנות אמור, כברירת מחדל, למנוע ממנה את האפשרות לעשות כן.**

107. כאשר הפעולה המנהלית פוגעת בזכויות יסוד, לא די במקור סמכות כללי לפעולת הרשות, ונדרשת הסמכה ברורה ומפורשת לפעולתה (שם, בעמ' 121). 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 (שם, בעמ' 145 ו-147).

108. 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/8). כלומר – **המשטרה יוצאת מנקודת הנחה שגויה שמה שלא אסור – מותר**. אלא שהמשטרה חייבת להציג מקור סמכות לצילום ההפגנות.

109. כאשר שוטר מפעיל סמכות אכיפה קונקרטיה 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 לתיעוד במקרים אלו, הינם ההשפעה המרסנת על השוטר והביסוס הראייתי. הדבר בא לידי ביטוי גם בנוהל מצלמות גוף המשטרתי.

110. אולם, כאשר מדובר בצילום משטרתי במרחב הציבורי שלא אגב הפעלת סמכות אכיפה קונקרטיה, אין לראות בסמכות העזר הסמכה לצילום של האזרח ונדרשת הסמכה מפורשת לצילום המהווה מעקב. כך, בית המשפט הנכבד סירב לקבל את טענת המשטרה שפריסת מערכת מצלמות 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).

111. ביחס לצילום משטרתי בהפגנות, יודגש כי נוכחות של שוטרים בהפגנה בעת שהיא מתנהלת כדין היא לצורך שמירה על הסדר הציבורי בלבד. תפקיד השוטרים הוא להגן על זכות המחאה, לאבטח את המפגינים מפני איומים שונים, לפנות את מרחב ההפגנה, לכוון את התנועה ולשמור על הסדר הציבורי. בשלב זה אין כל תרומה לצילום ההפגנה ולצילום המפגינים, לא באמצעים משטרתיים ובוודאי שלא בטלפונים האישיים של השוטרים.

112. אם כך, בשלב שבו ההפגנה מתנהלת כסדרה, אין המשטרה יכולה להיבנות מסמכות עזר כמקור לתיעוד משטרתי של אזרחים תמימים המשתתפים בהפגנה, פעולה הפוגעת, כפי שהובהר לעיל, בזכויות לפרטיות, לחופש ביטוי ומחאה ולחירות אישית. כלומר, **ברירת המחדל הינה שלמשטרה אין כלל סמכות לתעד הפגנות**. רק בנסיבות שבהן המשטרה נדרשת להפעיל סמכויות אכיפה נגד מפגינים, משתכללת גם סמכות העזר לתעד את פעילות האכיפה הקונקרטיה (למעט באמצעות טלפונים ניידים אישיים, שכפי שיובהר להלן, התיעוד המשטרתי באמצעותם נעדר סמכות באופן קטגורי).

113. גם אם ייטען כי למשטרה סמכות עזר לצילום היקפי של הפגנה, שתכליתו בקרה ופיקוח בזמן אמת, שליטה בעומסים וניהול האירוע מבחינת היקף ומיקום כוח האדם הנדרש לאבטחת ההפגנה, מבלי להתמקד במפגינים או לאפשר את זיהוים, הרי שהעדויות והתיעוד מהשטח מצביעים על כך שהפרקטיקה רחוקה מרחק רב מרציונל זה. בפועל, כפי שתואר בחלק העובדתי, מתבצע תיעוד נרחב של מפגינים, פעמים רבות בסמוך מאד לפנייהם, גם כשמדובר בהפגנות קטנות אשר אינן מצריכות כל אמצעי פיקוח ובקרה.

114. **לסיכום** – בעת שמתנהלת במרחב הציבורי הפגנה כדין, אין לשוטרים סמכות לצלם את ההפגנה. הסמכות המשטרטית לתיעוד במהלך הפגנה עשויה להתגבש רק בנסיבות המחייבות הפעלת סמכויות אכיפה קונקרטיות כגון מעצר, עיכוב או שימוש בכוח לצורך הרחקה מהמקום.

115. העובדה שלמשטרה סמכות מצומצמת ביותר לתיעוד בהפגנות, במקרים חריגים, 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(ב)), באופן שמצמצם את הפגיעה בזכויות אדם. נזכיר, כי סעיף 4(א) לנוהל מציין שמלבד השימוש במצלמת גוף, ההפגנה תתועד באמצעות תיעוד היקפי, בהתאם להנחיות המשטרה באשר לצילומים בהפגנות, אסיפות או תהלוכות (שכאמור בוטלו עוד בטרם פרסומו של נוהל מצלמות גוף ולא פורסמו תחתיהן הנחיות חדשות). הנוהל אינו מזכיר אפשרות נוספת לתיעוד בהפגנה, שאינה תיעוד היקפי או תיעוד במצלמת גוף בעת הפעלת סמכויות אכיפה.

היעדר סמכות לצלם מפגינים בניידים אישיים

116. לעומת סמכות העזר של המשטרה לצלם באמצעים משטרתיים (במערכות צילום משטרטיות או מצלמות גוף) פעולות אכיפה, התיעוד המשטרתי של מפגינים באמצעות טלפונים ניידים אישיים נעדר סמכות באופן קטגורי, ואין זה משנה אם המכשיר סופק לשוטר על ידי המשטרה כחלק מתנאי השירות.

117. כאשר שוטר מצוי במשמרת, הטלפון האישי אמור לשמש אותו לצרכיו, והוא יכול לשמש אותו לצרכי עבודה שוטפים, אבל הטלפון האישי לא אמור לשמש לפעילות מבצעית, אלא בנסיבות חריגות. כאשר השוטר מצוי בהפגנה או במשמרת מחאה, ותפקידו לאבטח את המפגינים ולשמור על הסדר הציבורי, אין לו סמכות לנצל את הימצאותו שם 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. נוהל מצלמות גוף מסדיר בדיוק את המקרים בהם הפגנה מתפתחת לאירוע המחייב נקיטת פעולות אכיפה. אין השוטר יכול לתעד אירוע זה באמצעות הטלפון הנייד האישי.

118. גם לפי נוהל ניידים אישיים של המשטרה, אין לשוטר המצוי בהפגנה סמכות לעשות שימוש בטלפון הנייד שלו מכוח סמכות עזר לביצוע סמכויותיו. אמנם, נוהל ניידים אישיים אינו עורך הבחנה בין סיטואציה של הפגנה לסיטואציות אחרות, אך על פי לשונו, הוא אינו חל על הפגנות. עם זאת, הנוהל חל אך ורק על סיטואציות בהן אין ברשות השוטר או שוטר אחר שנמצא במקום אמצעי תיעוד משטרתי (סעיפים 3. ו-4.4. לנוהל ניידים אישיים) "והוא נקלע למצב בו הוא נדרש לתעד אירוע או זירה באופן בלתי מתוכנן או מיידית" (סעיף 2.2 לנוהל). כלומר, גם להשקפת המשטרה, השימוש בנייד האישי חל בעיקר על מצבים שבהם שוטר אינו במשמרת ונתקל באירוע פלילי ומבקש לתעד אותו עם האמצעי שבידו – הטלפון האישי שלו, או כאשר הוא במשמרת אך נתקל באירוע מיידית כשהוא, או שוטר אחר הנוכח במקום, ללא מצלמת גוף או אמצעי צילום משטרתי אחר. **אין הנוהל חל על סיטואציה של הפגנה**, שאינה אירוע בלתי מתוכנן או מיידית, ואשר יש בה אמצעי תיעוד משטרתיים.

119. ואכן, הנוהל אף קובע, כברירת מחדל, כי התיעוד המשטרתי ייעשה באמצעי תיעוד משטרתי ולא בטלפון נייד אישי, ומתיר את התיעוד בנייד אך ורק לתכליות של תיעוד ראייתי מיידית שאינו מתוכנן או צפוי או טיפול דחוף באירוע (סעיפים 3. ו-4.א). משטרה המגיעה לאירוע של הפגנה יכולה להצטייד באמצעי תיעוד משטרתיים, ואין מדובר באירוע לא צפוי או דחוף. לפיכך, **לשון הנוהל אינה מאפשרת את החלתו על הפגנות, שהינן מתוכננות וצפויות, וכוחות המשטרה נערכים אליהן מבעוד מועד ומצטיידים במגוון אמצעי**

תיעוד משטרתיים. יודגש, כי אף כאשר שוטר מסוים אינו מחזיק באמצעי תיעוד משטרתי, הרי שהנוהל אינו מתיר לו לתעד באמצעות הנייד האישי כאשר ברשותו של שוטר אחר הנוכח במקום אמצעי תיעוד משטרתי.

120. יוזכר, כי כבר במענה הייעוץ המשפטי למשטרה משנת 2020, במסגרתו נמסר לראשונה על פרסומו של נוהל ניידים אישיים (ע/5 לעיל), 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", וצוין: "אנו תקוה כי עם השלמת תהליך ההטמעה יפחתו מקרים של תיעוד אירועים באמצעות טל"ס אישי". בדומה, במענה הייעוץ המשפטי לממשלה מ-2021, נמסר כי "עם השלמת תהליך ההטמעה ההנחה היא כי ממילא יפחתו מקרים של תיעוד אירועים באמצעות טלפון סלולרי אישי" (ע/9 לעיל). אלא שעל אף שהמשטרה הצטיידה במעל 11,000 מצלמות גוף עד לחודש יוני 2022 ושקרוב ל-30% משוטרי משטרת ישראל נשאו מצלמות גוף עד למועד זה (לא כולל שוטרי מג"ב, שלמעלה מ-2000 מהם נשאו גם הם מצלמות גוף עד למועד זה) (ע/10 לעיל), הצילום המשטרתי בניידים אישיים במהלך הפגנות רק הפך נפוץ יותר ופוגעני יותר, והוא מתבצע גם על ידי שוטרים המצוידים במצלמות גוף.

121. חשוב להזכיר בהקשר זה, כי בניגוד לשימוש הנרחב שנעשה בפועל בניידים אישיים במהלך הפגנות, השימוש במצלמות גוף בהפגנות מוגבל, על פי נוהל מצלמות גוף, לנסיבות מצומצמות ביותר של הפעלת סמכויות אכיפה כלפי אדם מסוים. יתרה מכך, יתכן שהשוטר מעדיף את הצילום בנייד, המקנה לו שליטה מלאה על התוכן המתועד, לעומת מצלמת הגוף, שבה אין לו שליטה. אולם, לבד מהבעת תקווה שבעיית התיעוד הנרחב בהפגנות באמצעות ניידים אישיים תיפתר מעצמה עם הצטיידות במצלמות גוף, שהתבררה כתקוות שווא, נראה כי המשטרה הרימה ידיים והיא אינה עושה דבר לאכיפת הנוהל שהיא עצמה קבעה. כפי שתואר לעיל, השימוש בניידים אישיים הפך כה נפוץ, שלעיתים קרובות נצפים בהפגנות שוטרים שעליהם מצלמות גוף, המתעדים מפגינים באמצעות טלפונים ניידים אישיים. הדבר מעיד כאלף עדים על כך שהשוטרים, בעת השימוש בניידים האישיים, רואים עצמם כפוטורים מקיומן של הוראות כובלות כלשהן באשר לנסיבות התיעוד, אופני התיעוד והשימושים שיעשו בו.

122. לא למותר לציין, כי אף אם התיעוד בניידים אישיים בהפגנות היה מותר על פי הנוהל, הרי שגם הנוהל עצמו מדגיש כי העברת החומר המתועד תתבצע באמצעות יישומון משטרתי בלבד, ומתיר את ההעברה באמצעות יישומון שאינו משטרתי רק במקרה שההעברה הכרחית להצלת חי אדם (סעיפים 1.ב.3 ו-4.ב.5 לנוהל ניידים אישיים). מהתיאורים שהובאו בחלק העובדתי, בדבר העברה תדירה של צילומי מפגינים משוטר לשוטר באמצעות אפליקציית WhatsApp, התמונה המצטיירת שונה בתכלית מהאמור.

ביטול נוהל הצילום בהפגנות והיעדר אמות מידה להפעלת הסמכות מהווים פגם יסודי בהפעלת הסמכות

123. בית משפט נכבד זה עמד פעמים רבות על חובתה של רשות מנהלית לקבוע אמות מידה להפעלת סמכויות האכיפה, ולעגן אותן בנוהל. זאת, מחשש שללא אמות מידה, הפעלת הסמכות תהיה לא שוויונית ושרירותית (ברק-ארז, בעמ' 232-233; עניין זקין; רע"פ 3676/08 זנו נ' מדינת ישראל, פסקה 36 (27.7.2009)).

124. כך, לדוגמה, בעניין זייצב, נדונה הפעלת סמכות החיפוש בידי שוטרים בשדה התעופה. המחוקק קבע בפקודת הסמים סמכות רחבה מהרגיל לביצוע חיפוש על גופו של אדם בשדה התעופה ובית המשפט קבע כי בנסיבות אלה "יש להבטיח כי החיפוש יבוצע לפי אמות מידה ברורות ואחידות, אשר יעוגנו בנוהל,

ויתבססו על תשתית עובדתית מינימאלית המלמדת על קשר רציונאלי בינן לבין נחיצות החיפוש שיבוצע לפיהן לשם קיום התכליות שנקבעו בחוק או בפקודה הרלוונטיים; על כך שהיקף החיפוש שיבוצע לפיהן לא יעלה על הנדרש; וכן על כך שאופן ביצוע החיפוש בכל מקרה ומקרה לא יפגע בפרטיות של אדם מעבר לנדרש" (רע"פ 3199/20 זייצב נ' מדינת ישראל, פסקה 21 לפסק דינו של השופט אלרון (12.8.2021)).

125. בהחלטה בעניין הבקשה לדיון נוסף שהוגשה על ידי המדינה בעניין זייצב, קבע בית המשפט כי "בית משפט זה עמד לא אחת על הצורך בגיבושן של הנחיות פנימיות ואמות מידה ברורות שיבנו את אופן הפעלת שיקול הדעת של רשויות מנהליות, בפרט כשמדובר בסמכויות אכיפה אשר הפעלתן כרוכה בפגיעה בזכויות יסוד חוקתיות" (דנ"פ 5862/21 מדינת ישראל נ' זייצב, פסקה 12 (31.1.2022)).

126. על כן, כאשר על הפרק הפעלת סמכות הכרוכה בפגיעה בזכויות אדם, הדרישה לקבוע אמות מידה להפעלתה עולה כדי חובה משפטית (ברק-ארז, בעמ' 233-234). קשה לחלוק על כך שהפעלת סמכות לצלם ולתעד הפגנות ומפגינים מחייבת קביעת אמות מידה קפדניות, ובכלל זה לגבי הנסיבות בהן הצילום מותר, השימוש המותר בחומר המתועד וכיו"ב. על אמות המידה שייקבעו להיות מפורטות וקונקרטיות, ולא הנחיות בעלות אופי כללי. בנוסף, כמובן שעליהן להתפרסם בפומבי, באופן שיאפשר קיום ביקורת ציבורית על פעולות הרשות, שקיפות מירבית, הכוונת התנהגות ועוד (ברק-ארז, בעמ' 234-235).

127. כאמור, גם המשטרה הכירה בחובתה להסדיר בנוהל את אמות המידה להפעלת סמכותה לבצע תיעוד בהפגנות. בשנת 1993 פרסמה המשטרה נוהל ייעודי שעסק בנושא זה. הנוהל קבע כברירת מחדל כי הפגנות לא יתועדו, הגדיר את הנסיבות החריגות בהן יותר התיעוד והגביל וסייג את אופן התיעוד, את פרק הזמן המקסימלי לשמירתו, את השימושים שיעשו בו וכדומה.

128. אלא שהנוהל בוטל בחודש ספטמבר 2020, לפני למעלה מארבע שנים. מאז ביטול הנוהל, המשטרה הצהירה חזר והצהרה כי היא פועלת לגיבוש נוהל חדש, שיתאים להתפתחויות הטכנולוגיות. כלומר, היא אינה מכחישה את מחויבותה לפעול בהתאם לאמות מידה שיעוגנו בנוהל ולפעול על פיהן. אלא שהמשטרה משתהה באופן בלתי סביר בגיבוש הנוהל, ובכך מאפשרת לשוטרים לפעול באופן בלתי חוקי ותוך חריגה מסמכות. בזמן הזה, הפגיעה הבלתי מידתית באזרחים והאפקט המצנן הנלווה לה הולכים ומחריפים.

129. בהיעדר אמות מידה לצילום, סמכות העזר לצילום ותיעוד פעולות אכיפה, שהיא מלכתחילה מצומצמת, נתפסת על ידי השוטרים כשיק פתוח לצילום מה שנראה להם ומתי שנראה להם, לשימוש נרחב במצלמות הניידים שלהם כדי לתעד מפגינים ולאגירת כמויות עצומות של חומר מצולם. זהו פגם מהותי וקשה באופן שבו מפעילה המשטרה את סמכויותיה.

הצילום בהפגנות אינו מידתי

130. הפרקטיקה הקיימת לצילום משטרתי של הפגנות מייצרת פגיעה שאינה מידתית בפרטיות, בחופש הביטוי ובחירות. העובדה שפרקטיקה זו מופעלת על בסיס פרשנות רחבה יתר על המידה של גבולות הסמכות וללא אמות מידה להפעלת הסמכות מעצימה את אי-המידתיות.

131. לעניין התכלית, הפרקטיקה הקיימת לתיעוד אזרחים המממשים את זכותם להפגין, באמצעים משטרתיים או בטלפונים אישיים, אינה משרתת תכלית ההולמת את ערכיה של מדינת ישראל. אין חולק כי תכלית

הפעילות המשטרית בשלב שבו מתנהלת הפגנה שלווה היא לשמור על המפגינים מפני איומים שונים, ולאפשר את קיום ההפגנה תוך שמירה על הסדר הציבורי. המשטרה אינה מופקדת על תיעוד הפגנות ומפגינים, ולא על תיעוד השלטים שהם מחזיקים או תיעוד של מפגינים חוזרים. לצורך מימוש תכלית האבטחה, אין שום הצדקה לצלם ולתעד את ההפגנות ואת המפגינים בשלל אמצעים משטרתיים ובוודאי שלא בטלפונים ניידים אישיים של שוטרים.

132. גם השימוש במכשירי הטלפון האישיים של השוטרים אינו משרת תכלית לגיטימית. תכליתו של נוהל ניידים אישיים היתה לצמצם פרקטיקה פסולה ולא חוקית שצמחה מן השטח, וכפי שנכתב: "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 העולה להיווצר מכך, נדרשת הסדרה של הנושא וקביעת כללים אחידים לפעולה לכלל השוטרים בארגון" (סעיף 2.א). הנוהל ביקש להתמודד 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). הנוהל התיר שימוש בניידים אישיים בנסיבות מסוימות בלבד, של אירוע בלתי צפוי.

133. אך הפרקטיקה היא הפוכה ומנוגדת לתכלית נוהל ניידים אישיים. בפועל, לעיתים קרובות מתבצע התיעוד המשטרתי באמצעות ניידים אישיים לתכלית שאינה ראויה, פוגענית ומטרידה: 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 שליחת התמונות וקטעי הווידאו בקבוצה של שוטרים לצורך שליפתם מקהל ההפגנה ומעצרים, עיכובם או הרחקתם ללא סיבה קונקרטית; ואף הדלפת תיעוד לגורמים בלתי מורשים ולאמצעי התקשורת. ברי כי התנהלות זו לא נועדה לתכלית המצומצמת שנקבעה בנוהל ניידים אישיים, אלא נועדה לגרום למפגינים לחשוש להגיע להפגנות ולהרתיע אותם מפני מימוש זכויות היסוד שלהם, תוך ניצול זמינותם של הניידים האישיים, קלות השימוש בהם וחוסר האפשרות לפקח עליהם ועל החומר הנאגר בהם.

134. אכן, בהפגנה יתכנו נסיבות בהן נדרשים השוטרים להפעיל סמכויות אכיפה. במקרה כזה ניתן לומר שצילום פעולות האכיפה הוא לתכלית ראויה. הצילום נועד לתכלית כפולה – להוות גורם מרסן על השוטר בהפעלת הכוח ולחזק את התשתית הראייתית. אלא שלצורך הגשמת תכלית זו אין הצדקה לצלם את ההפגנה כבר מראשיתה, ולסמן את המפגינים כמי שאולי יפרו את החוק, ובכל מקרה יש אמצעי צילום מידתיים יותר מניידים אישיים. נעבור עתה לדון במבחני המידתיות ביחס לתכלית זו.

135. על פי **מבחן המידתיות הראשון**, צריך להתקיים קשר רציונלי בין האמצעי הנבחר לבין המטרה. עשויות להיות מספר מטרות אשר ניתן להתיר את התיעוד המשטרתי לצורך הגשמתן, אלא שלא מתקיים קשר רציונלי בין מרבית המטרות לבין התיעוד המתבצע בפועל. **ראשית**, למטרות אבטחה אין צורך לעשות שימוש באמצעים הכרוכים בהקלטה ואגירת החומר המצולם אלא די בשידור ישיר של אזור ההפגנה כל עוד יש בכך צורך, ותוך הימנעות מצילום ההפגנה והמפגינים. **שנית**, אם מתפתחות בהפגנה נסיבות המחייבות נקיטה באמצעי אכיפה, האמצעי המתאים לצילום ותיעוד של פעולות אלו הוא מצלמות הגוף של השוטרים. הטלפון הנייד האישי אינו אמצעי המגשים את התכלית, שכן המידע שייאגר בו אינו כפוף לאותן הגבלות המוטלות

על מצלמות הגוף, והיעדר היכולת של המשטרה לפקח על המידע האגור בטלפונים ניידים ועל העברתו, עלול להוביל לעיוות של התיעוד הראייתי, לתיעוד חסר או לתיעוד ערוך, וכך לסכל את התכלית שלשמה ניתן לצלם במצלמות גוף את פעולות האכיפה של השוטר כלפי האזרח.

136. השימוש של שוטר בטלפון הנייד האישי גם אינו מגשים את המטרה הקבועה בנוהל מצלמות גוף, שהיא הגברת שקיפות המשטרה ושיפור אמון הציבור, ריסון השוטר והאזרח המעורבים בסיטואציה והגברת תחושת הביטחון שלהם. להפך – התיעוד בנייד האישי אך מעצים את תחושת המפגינים כי הם מסומנים ואת חששם כי יעשה בתיעוד שימוש לרעה.

137. על פי **מבחן המידתיות השני**, יש לבחון האם קיים אמצעי שפגיעתו פחותה, המגשים את המטרה. הפרקטיקה הקיימת היום לצילום הפגנות מובילה לצילום ואגירה של חומר עצום על הפגנות ומפגינים, והיא אינה עומדת במבחן המידתיות השני. ככל שיש צורך בתיעוד הפגנות ניתן לעשות שימוש באמצעים משטרתיים כמו מצלמות הגוף ואמצעי צילום משטרתיים נוספים. כלומר, קיימים מגוון אמצעים, פוגעניים פחות מטלפונים ניידים אישיים, בהם יכולה המשטרה לעשות שימוש לתיעוד בהפגנות בנסיבות החריגות ולתכליות הראויות.

138. בעיקר קיים כיום אמצעי תיעוד משטרתי אחד, המוסדר בנוהל וחל באופן מפורש על סיטואציה של הפגנה – מצלמת גוף. נוהל מצלמות גוף קובע כאמור את הנסיבות החריגות שבהן יתעד השוטר באמצעות מצלמת גוף במהלך הפגנה – אך ורק בעת שהוא מפעיל סמכויות אכיפה. הנוהל קובע אף את תכליות התיעוד, בנייהן הגברת אמון הציבור, תכליות שאינן יכולות להיות מוגשמות כאמור על ידי התיעוד בניידים אישיים. בהקשר זה ראוי לציין כי נוהל מצלמות גוף גובש לאחר דיונים רבים, התנגדויות ותיקונים, והוא כולל סייגים ומגבלות החלים על פעולת הצילום, בשל הפגיעה הנלווית בפרטיותם של אזרחים, על האגירה של הצילומים ועל השימוש בהם. השימוש בניידים האישיים נועד, בין היתר, לעקוף מגבלות צילום שנקבעו ביחס למצלמות הגוף.

139. גם נוהל ניידים אישיים עצמו קובע כברירת מחדל, כי "שוטר יתעד אירועים שבהם הוא נדרש לטפל מתוקף תפקידו באמצעי תיעוד משטרתי ולא במכשיר טל"ס אישי" (סעיף ג.2). 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 משטרתי, קרי, אמצעי פוגעני פחות, וכאשר מדובר באירוע לא מתוכנן או מיידי (סעיפים 2.2 וכן 3-4). כלומר, גם למשטרה ברור כי נייד אישי הינו אמצעי התיעוד הפוגעני ביותר האפשרי. בסיטואציה של הפגנה, אליה נערכת המשטרה מראש, וכאשר קיימים מגוון של אמצעי תיעוד משטרתיים, השימוש בניידים אישיים כאמצעי צילום הוא אינו האמצעי שפגיעתו פחותה, גם להשקפת המשטרה. ולמרות זאת, הפרקטיקה מצביעה על שימוש נרחב במצלמות הטלפונים האישיים בהפגנות.

140. 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/9 לעיל).

141. על פי **מבחן המידתיות השלישי**, מבחן המידתיות במובן הצר, יש לבחון את היחס בין התועלת של הפעולה המשטרית לנזק שלה. צילום ואגירה של תמונות וסרטונים של מפגינים, שלא אגב הפעלת סמכות כלפי אזרח באמצעות אמצעי צילום משטרתיים כמו מצלמת הגוף, אינה תורמת לאינטרס הציבורי. מנגד, נפגעות באופן בלתי מידתי זכויות המפגינים לפרטיות, לחירות ולחופש ביטוי ומחאה, והאפקט המצנן המרתיע אזרחים ממימוש זכויות היסוד שלהם מחריף, וכתוצאה מכך גם הפגיעה במרחב הדמוקרטי. נזק זה עולה לאין שיעור על התועלת השולית שבתיעוד מפגינים.

מסגרתו של הנוהל הנדרש

142. כאמור לעיל, על הנוהל הנדרש **לקבוע כברירת מחדל כי הפגנות ומפגינים לא יתועדו**, בדומה לברירת המחדל שהיתה קבועה בנוהל התיעוד בהפגנות שבוטל. הנוהל צריך **להגדיר את המקרים החריגים** שבהם תותר סטייה מברירת מחדל זו **ואת התכליות הבלעדיות** עבורן יותר התיעוד המשטרתי בהפגנות. יודגש, כי יש להבהיר בנוהל שבכל מקרה של תיעוד משטרתי בהפגנה כאמור – **אין לבצע את התיעוד באמצעות טלפון נייד אישי**.

143. על הנוהל להסדיר, בין היתר, את אופני התיעוד המשטרתי המותרים, באופן שלא יפריע למהלך ההפגנה, יכבד את זכות המחאה של המפגינים, ויימנע מלהתקרב אליהם, להטרידם ולגרום להם לחשוש מהגעה להפגנות. יש לאסור כמובן צילום המהווה "בילוש או התחקות אחרי אדם, העלולים להטרידו, או הטרדה אחרת" (סעיף 2(2) לחוק הגנת הפרטיות). כך, למשל, ברי כי לא ניתן להתיר תיעוד של מפגינים המתבצע קרוב מאד לפניהם, תיעוד של מפגינים שנעשה במטרה מוצהרת להטרידם, תיעוד מופגן של מפגינים האחד אחר השני או תיעוד ממושך של מפגינים הנושאים שלטים או קוראים סיסמאות שתוכנם אינו בקונצנזוס.

144. על הנוהל להסדיר גם היבטים הקשורים לשמירת החומר המתועד, בשים לב לתכלית הרלוונטית של התיעוד. בין היתר, יש לקבוע את משך הזמן לשמירת התיעוד, כללים בדבר פריקת התיעוד למסוף המשטרתי, איסור למחקו או לערכו, הדרגים או בעלי התפקידים שתתאפשר להם הגישה אליו ועוד.

145. לבסוף, על הנוהל לקבוע כללים לגבי השימושים שיעשו בחומר. בין היתר, יש לקבוע כי אין להשתמש, להעביר או לפרסם את החומר המתועד, שלא בהתאם לתכלית שלשמה הוא נאסף, בהתאם לסעיפים 2(9) ו-2(10) לחוק הגנת הפרטיות. יש לאסור על הפקת מידע מודיעיני מהחומר המתועד או פיענוח של זהות המשתתפים מהחומר המתועד, יצירת רשימת משתתפים בהפגנות, פענוח באמצעות מערכת לזיהוי פנים או הצלבת מידע עם מקורות מידע אחרים לזיהוי המשתתפים בהפגנה. כמו כן, יש לקבוע הנחיות באשר למסירת התיעוד לאזרח המתועד, לבקשתו, ולגבי שימוש בתיעוד למטרות אחרות, כגון העברה לדוברות המשטרה או לכלי התקשורת, שימוש למטרות לימוד וכיו"ב.

מבט בינלאומי על צילום משטרתי בהפגנות

146. 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, שמשקפת 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 art. 21 on the right of peaceful assembly (article 21) on 37 (2020); להלן: **הערה פרשנית מס' 37**).

147. 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” (פסקה 61, הערה פרשנית מס' 37).

148. ההערה הפרשנית מדגישה כי **העובדה שהאסיפה מתקיימת במרחב הציבורי, אין משמעה שפרטיות המשתתפים לא ניתנת לפגיעה.** פגיעה בפרטיות עשויה להיגרם כתוצאה משימוש בזיהוי פנים ובטכנולוגיות מעקב אחרות או מניטור רשתות חברתיות לאיסוף מידע בדבר השתתפות באסיפות :

“The mere fact that a particular assembly takes place in public does not mean that participants’ privacy cannot be violated. The right to privacy may be infringed, for example, by facial recognition and other technologies that can identify individual participants in a crowd... The same applies to the monitoring of social media to glean information about participation in peaceful assemblies. Independent and transparent scrutiny and oversight must be exercised over the decision to collect the personal information and data of those engaged in peaceful assemblies and over its sharing or retention, with a view to ensuring the compatibility of such actions with the Covenant.” (הערה פרשנית מס' 37, פסקה 62)

149. 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.

150. 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 לנצל 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 ואחריותיות 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).

ד. לסיכום

151. כפי שתואר בעתירה, ההתנהלות המשטרתית פוגעת באופן בלתי מידתי 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. 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. באפשרותו להעביר למשטרה מסר ברור לפיו אין היא רשאית לפעול בנושא התייעוד המשטרתית כמעט ללא הגבלות, כפי שהיא עושה כיום, ולהשיב על כנו את האיזון ביחסים שבין האזרחים למשטרה.

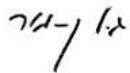
152. כפי שציין השופט עמית בעניין ביטול עילת הסבירות (בפסקה 8 לפסק-דינו בבג"ץ 5658/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת (1.1.2024)): **"במשטר דמוקרטי יש לעמוד על המשמר, מאחר שדמוקרטיה מתות בסתר, לא במספר אבחות גדולות אלא בשורה של צעדים, שעל כל אחד מהם בנפרד ניתן לומר שאינו מביא לקץ הדמוקרטיה, אך בהצטברותם הם עלולים להביא לשינוי משטרי."** מן הראוי שבית המשפט הנכבד אף יבחן את הטענות העולות בעתירה כחלק בלתי נפרד מהתמונה הרחבה יותר, של הכרסום בחופש הביטוי והמחאה והנסיגה הדמוקרטית של ישראל.

153. לאור כל האמור, מתבקש בית המשפט לקבוע כי הצילום בהפגנות בטלפונים ניידים אישיים של שוטרים הוא אסור.

154. כמו כן, מתבקש בית המשפט לקבוע כי האופן בו מצלמת המשטרה הפגנות ומפגינים ואוגרת צילומים אינו חוקי, וכי אין למשטרה סמכות לצלם, לתעד ולאגור מידע מצולם על הפגנות ומפגינים, אלא בנסיבות שבהן המשטרה מפעילה סמכויות אכיפה.

155. לבסוף, מתבקש בית המשפט לקבוע כי ככל שקיימות נסיבות חריגות המחייבות שימוש באמצעי צילום במסגרת הפגנה, הצילום ייעשה בהתאם לאמות מידה שיפורסמו לציבור בנוהל משטרתי.
לאור כל האמור, מתבקש בית המשפט הנכבד להוציא צו על תנאי כמבוקש, ולאחר קבלת עמדת המשיבים, להפוך אותו לצו מוחלט.

24 בנובמבר 2024



גיל גן-מור, עו"ד
ב"כ העותרת



ניצן אילני, עו"ד
ב"כ העותרת