

1. כללי:**א. רקע:**

- 1) בשנים האחרונות נדרשה מ"י לטפל בהפגנות המלוות בהפרות סדר קשות. אירועים אלו הגיעו לעיתים לכדי התפרעויות בקנה מידה נרחב שהתבטאו, בהתנהגות אלימה ביותר כלפי שוטרים ובגרימת נזק רב לרכוש הציבור.
- 2) זכות ההפגנה היא חלק מזכויות היסוד של האזרח בישראל. זכות זו נמנית, לצד הזכות לחופש הביטוי או מכוחה, עם הזכויות המעצבות את המשטר בישראל כמשטר דמוקרטי. עם זאת, ככל זכות יסוד, אין זכות ההפגנה מוחלטת אלא יחסית.
- 3) המשטרה נדרשת במסגרת מילוי תפקידיה עפ"י החוק, לשמור על הסדר הציבורי, ביטחון הנפש והרכוש, תוך הקפדה על קיום זכויות היסוד של הפרט.
- 4) לשם מילוי תפקידיה, על המשטרה לאזן בין רצון משתתפי ההפגנה להביע השקפותיהם, לבין שמירה על הסדר והביטחון תוך מימוש זכויות היסוד של הפרטים שאינם משתתפים בהפגנה.
- 5) עריכת אסיפה או תהלוכה תחת כיפת השמים, כהגדרתן בפקודת המשטרה (נ"ח), התשלי"א – 1971, מחייבת קבלת רשיון מאת מפקד המחוז שבתחומו היא נערכת ו/או קבלת היתר מאלוף הפקוד, עפ"י התחיקה הקיימת באיו"ש ואזח"ע. ההסדר למתן רשיון קבוע בפקודת מטא"ר 12.01.06.
- 6) כל פעולת מחאה אחרת שאינה עונה על הגדרת "אסיפה או תהלוכה" כאמור, אינה טעונה רשיון. עם זאת, במקרים מסוימים פונים מראש מארגני משמרת המחאה למשטרה ומבקשים את אישורה לעריכתה. במקרים האמורים, או כאשר נודע למשטרה מראש על כוונה לקיים משמרת מחאה, רשאית המשטרה, ככל שחדבר נדרש לשמירה על הסדר ושלום הציבור, להתנות תנאים לעריכת המשמרת ולהגביל את משך המשמרת, עיתויה, מיקומה ואופן עריכתה, לרבות האמצעים שישמשו את המפגינים כגון שילוט, רמקולים וכיו"ב.
- 7) עוד קיימת תופעה של פעולות מחאה תוך כדי תנועת כלי רכב, הכרוכות בשיבושי תנועה ובהפרות סדר.
- 8) בהיערכות המבצעית ובטיפול המשטירתי בהפגנות יש לקחת בחשבון את המאפיינים המיוחדים של כל הפגנה והתפתחויות שעלולות להתרחש במהלכה.
- 9) אין לעשות שימוש באמצעי אלפ"ה מבלי נקיטת אמצעי זהירות המתחייבים למניעת סיכון מיותר. שימוש בניגוד לכללי הזהירות המתחייבים באמצעים השונים עלול לגרום לפגיעות גוף קשות.

- 10 יש לבחון את התאמת האמצעי למאפיינים הספציפיים של הפרת הסדר בהתאם למפורט בהתייחסות הספציפית בנוהל זה לכל אמצעי ואמצעי, תוך לקיחה בחשבון של רגישויות מיוחדות כגון: סוג הקהל המפגין (ילדים, בוגרים וכו') ומיקום ההפגנה (רגיש, בתי חולים, בתי ספר וכד').
- 11 שעה שקיים חשש במידה קרובה לוודאות לפגיעה חמורה באינטרס לסדר הציבורי ולשלום הציבור, נסוגה זכות ההפגנה מפניו וניתן להגבילה ובמקרים מסוימים למונעה בכלל.

ב. הגדרות:

- 1) הפגנה - בנוהל זה תהא משמעות המונח "הפגנה" אחת מארבע ההגדרות בסעיפים 2-4 שלהלן.
- 2) אסיפה - חמישים איש או יותר, שהתקהלו תחת כיפת השמים כדי לשמוע נאום או הרצאה על נושא בעל עניין מדיני או כדי לדון בנושא כזה.
- 3) תהלוכה - חמישים איש או יותר, המהלכים יחד או המתקהלים כדי להלך יחד ממקום למקום, בין שהם בתנועה ממש ובין אם לאו, בין שהם ערוכים בצורה כלשהי ובין אם לאו.
- 4) משמרת מחאה - כל התקהלות אחרת של אנשים שנועדה לבטא מחאה והיא איננה "אסיפה" או "תהלוכה" או "הפרת סדר בתנועה" כהגדרתן בנוהל.
- 5) התקהלות אסורה - שלושה אנשים לפחות שנתקהלו לשם עבירה או שנתקהלו למטרה משותפת, ואפילו כשרה, ומתנהגים באופן הנותן לאנשים שבסביבה יסוד סביר לחשוש שהמתקהלים יעשו מעשה שיפר את השלום, או שבעצם התקהלותם יעוררו אנשים אחרים ללא צורך וללא עילה מספקת להפר את השלום.
- 6) הפרת סדר בתנועה - פעולת מחאה תוך כדי נסיעה ברכב באופן הגורם לשיבושי תנועה ולהפרות סדר.
- 7) התפרעות - התקהלות אסורה שהתחילו לבצע את מטרתה בהפרת השלום שיש בה כדי להטיל אימה על הציבור.
- 8) ציר חיוני - בנוהל זה תהא משמעות המונח "ציר חיוני" אחת מאלה:
- א) "דרך מהירה" כהגדרתה בפקודת התעבורה.
- ב) כביש עירוני או כביש בינעירוני, שיש לו נפח תנועה גדול ללא ציר אלטרנטיבי בנפח תנועה דומה.

ג) כביש עירוני או כביש בינעירוני, המוביל למוסדות שלטון מרכזיים, לבתי חולים או לשירותי חירום והצלה אחרים וכיו"ב, ללא ציר אלטרנטיבי המאפשר נגישות דומה לאתרים אלה.

9) נשק קר – לרבות אבנים, סכין, דוקרן, פגיון, גרזן.

ג. מאפייני ההפגנות והפרות סדר בהפגנות:

1) רמה א' – הפגנות שקטות

- א) אסיפה או תהלוכה הפועלת בהתאם לתנאי הרשיון ואינה מלווה בהפרות סדר.
ב) אסיפה או תהלוכה בלתי חוקית (שלא ניתן לה רשיון, או החורגת מתנאי הרשיון שניתן לה) אולם המפגינים אינם גורמים להפרעה לשגרת החיים, לרבות תוך שימוש באמצעים המשבשים את התנועה.
ג) משמרת מחאה שאיננה כרוכה בהפרות סדר.

2) רמה ב' – הפרות סדר קלות

הפגנות המתאפיינות באי ציות להוראות שוטרים הנדרשות לשמירה על שלום הציבור והסדר הציבורי, או בהפעלת התנגדות פסיבית לפעולות השוטרים לפינויים מהמקום.

3) רמה ג' – הפרות סדר קשות

- א) הפגנות הכרוכות באי ציות להוראות השוטרים הניתנות לצורך שמירה על שלום הציבור והסדר הציבורי, שמתקיים בהם אחד מאלה:
- 1) המפגינים מתנגדים באלימות לפעולות המשטרה לפיזור ההפגנה באופן העלול לגרום לחבלות בגוף או נזק רב לרכוש.
 - 2) המפגינים מתנהגים באלימות חמורה בהיקף נרחב כלפי הכוח המשטרתי הפועל לפיזור ההפגנה.
 - 3) המפגינים מתנהגים באלימות כלפי הציבור, באופן העלול לגרום לחבלות בגוף או לנזק חמור לרכוש.
 - 4) המפגינים מתנגדים באלימות לפעולות השוטרים לפיזור ההפגנה, וקיים חשש ממשי לחסימת צירים חיוניים ו/או, חסימת גישה למוסדות שלטון מרכזיים.
- 4) רמה ד' – הפרות סדר קשות (כולל שימוש בנשק קר)
- המפגינים מתנהגים כמפורט ברמה ג' כשבמסגרת התנגדותם לפיזור ההפגנה הם עושים שימוש בנשק קר.

2. המטרה:

קביעת ההיערכות הכוללת ודרכי הטיפול המשטרתי בהפרות סדר בהפגנות.

3. השיטה:

א. כללי

(1) ההיערכות להפרות סדר בהפגנות תתבצע על פי העקרונות הבאים:

- (א) פעילות מודיעינית - איסוף, ניתוח והערכת נתונים.
- (ב) ביצוע הערכת מצב בין גורמי אג"ם, את"ן, אח"ק, אמ"ן.
- (ג) היערכות מבצעית מוקדמת.
- (ד) קביעת מאפייני הפרות הסדר ורמת האיום.
- (ה) אופן הטיפול המשטרתי במקום ההפגנה – סמכויות והפעלת אמצעים.
- (ו) קביעת עקרונות לפיזור ההתפרעות בשיתוף כלל הגורמים.
- (ז) קביעת מצבי הפעלה לפיזור ההמון.
- (ח) קביעת האמצעים לשימוש כנגד המתפרעים.
- (ט) הכנת מערך חקירה ותביעה.
- (י) ביצוע הכשרות, אימונים, תרגילים.
- (יא) אופן הטיפול המשטרתי במשמרות מחאה שאינן חייבות ברשיון, מול בתיאם של עובדי ציבור.
- (יב) אופן הטיפול החקירתי והתביעה בהפרות סדר בהפגנה.

ב. עקרונות ההיערכות המבצעית

- (1) עבודת מטה מקדימה באירוע מתוכנן - ההכנות להיערכות ועבודת המטה המקדימה לקראת האירוע תתקיים בהתאם לנוהל 90.221.016 - "היערכות מ"י באירועים המוניים".
- (2) בהתאם להערכת המצב ומדיניות הפיקוד תתבסס ההיערכות המבצעית על המרכיבים הבאים או בחלקם:
 - (א) ריכוז סד"כ ואופן הפעלתו - יוכנו כוחות שיופעלו בהתאם לרמת "הפרת הסדר" שנקבעה בהערכת המצב, בהתאם למאפייני ההפגנה ולמידת הסיכון הצפוי לביטחון הציבור, לשוטרים ולסדר הציבורי, כוחות ועתודות זמינות בתחומי סד"צ: תנועה, אבטחה, חקירות, מודיעין, בילוש, מעצרים, ימ"מ וצוות מו"מ.

- (ב) בהכנת הכוחות והאמצעים תובא בחשבון אפשרות להתפתחות בלתי צפויה של רמות הפרות הסדר והאלימות מצד המפגינים ולמתן מענה מבצעי הולם לכך.
- (3) בטבלה זו מפורטים רמות הפס"ד, אמצעי אלפ"ה לשימוש והסמכות המאשרת.

אמצעי אלפ"ה לשימוש וסמכות מאשרת להפעלתם ברמות הפס"ד שונות

רמת הפס"ד	אמצעים	סמכות מאשרת
רמה א'	ללא שימוש באמצעים	
רמה ב'	שימוש בכוח ללא אמצעים	מפקד האירוע
רמה ג'	1. אלות. 2. סוסים/פרשים. 3. מכת"ז.	מפקד מרחב או סגנו בהיעדרו
רמה ד'	1. רימון הלם. 2. גז מדמיע. 3. "סוס הלם" – הסתערות רכובה תוך שימוש ברימוני הלם וגז.	מפקד מחוז או סגנו בהיעדרו
	4. כדורי גומי 37 מ"מ.	מפכ"ל
הערות:		
1. השימוש בכדורי גומי – 37 מ"מ <u>אסור</u> למעט במקרים חריגים <u>באישור המפכ"ל בלבד</u> (ראה סעיף 3, ד' 4, (ז) לנוהל).		
2. השימוש בכדורי גומי 37 מ"מ הותר באופן זמני עפ"י נוהל זמני – "השימוש בכדורי גומי 37 מ"מ לנוהל הזמני בתוקף מתאריך 27.9.04 עד ל-31.1.05.		

(4) **הכנת אמצעים ואופן הפעלתם תתבצע על פי העקרונות הבאים:**

- (א) יוכנו ויופעלו בהתאם לרמת הפרת הסדר הצפויה ולאור הערכת המצב אמצעים כגון מסוקים, ציוד פיזור, פרשים, זינונות, גדרות ועוד.
- (ב) בכל אירוע יש לדאוג לזמינות אמצעי כריזה רבי עוצמה, כולל ממסוק, על מנת להעביר מסרים על התפזרות וכן לאינפורמציה ולשליטה בקהל.
- (ג) הפעלת אמצעים תהיה באישור רמות הפיקוד בלבד כפי שנקבע ופורט בנוהל זה.
- (ד) ביצוע מעצרים – בהתאם למדיניות הפיקוד ועפ"י החוק.

(5) **היערכות להנצחה תתבצע על פי העקרונות הבאים:**

- (א) יקבעו צוותי הנצחה זמינים ביחידות עם ציוד הנצחה לצורך תיעוד העבירות והעבריינים ולשם ביצוע מעצרים.
- (ב) בכל מקרה תתבצע פעילות רישום ותיעוד הטיפול המשטירתי בהפגנות בהתאם לפקודת המשטרה 14.02.10.

- 6) הידברות – יעשה שימוש באמצעי תקשורת ובהם רדיו, טלוויזיה ועיתונות ע"י דוברים במחוזות וזאת על מנת להעביר מסרים, הוראות והנחיות המשטרה לציבור בנוגע להפגנה.
- 7) תיקי שטח – יוכנו תיקי שטח המתייחסים לאתרים קבועים המשמשים להפגנות כגון קריית הממשלה בירושלים, בית רוה"מ, ככר המדינה, כנסת וכו'.
- 8) תאום מוקדם - יתבצע תאום מוקדם עם מחוזות/ יחידות שכנות וגורמי סיוע אזרחיים (כב"א, מד"א, רשויות מקומיות וכו').
- 9) הגעת מפגינים עם נשק - החשש לפגיעה בשלום הציבור ובטחונו כתוצאה מנשיאת נשק במהלך הפגנות הינו חשש ממשי על רקע התלהטות רוחות. לכן, מניעת הגעת מפגינים עם נשק תתבצע על פי העקרונות הבאים:
- א) המשטרה רשאית לקבוע בתנאי הרשיון להפגנה תנאי האוסר נשיאת נשק, אולם יחד עם זאת, עליה להביא את דבר האיסור לידיעת הציבור הרחב, באמצעות התקשורת, ולהיערך לוגיסטית להפקדת הנשק ושמירתו.
- ב) החלטה לאסור נשיאת נשק בהפגנה תינתן כאשר ימצא לנכון לעשות זאת בהתחשב בממדי ההפגנה, מיקומה והתנהגות צפויה של הקהל.
- ג) במקרה בו הוחלט על הטלת איסור כאמור, תתארגן היחידה הטריטוריאלית לאיסוף, אחסנה ושמירה על הנשק כמתחייב.
- 10) הטיפול המבצעי באירוע בלתי מתוכנן - במקרים בהם מתברר למשטרה כי מתקיימת הפגנה, בלא שניתן רשיון לעריכתה או שנעשות חריגות מתנאי הרשיון, תתבצע פעילות משטרתית ע"פ סעיף 3 ד' להלן.

ג. הערכת מצב

- 1) הערכות מצב עם כלל הגורמים, הכוללים את אג"מ, את"ן, אח"ק ומודיעין, לקבלת תמונת מצב מערכתית תתבצע במצבים הבאים:
- א) בנוהל סדור – בעמ"ט מסודרת של היחידה הנוגעת.
- ב) בנוהל חפוז – בהתרחש משבר או טרום משבר.
- ג) אירוע חריג ברמה ארצית – תתבצע הערכת המצב ברמה ארצית באג"ם מטא"ר, תוך התייעצות עם יועמ"ש והפצת הנחיות ע"י מב"צ.
- 2) בהערכת מצב ברמות השונות תבחן רמת סיכון לשלום הציבור ולביטחונו, הסדר הציבורי ומידת ההסתברות כי הסיכון אכן יתממש, וזאת ע"פ המשתנים הבאים:
- א) המידע הקיים.
- ב) זירה – נתוני השטח, לרבות צירי תנועה, צירים אלטרנטיביים וצירים חיוניים.

- ג) מועד – רגישות מיוחדת על רקע אירועים צפויים באותו מועד, משך זמן עריכת ההפגנה וכו'.
- ד) אוכלוסיית המפגינים - מידת נחישות, רמת התארגנות, היקף הקהל הצפוי, אמצעים שימשו/ משמשים את המפגינים לרבות שילוט, מערכת כריזה, אמצעי אמלי"ח, התנהגות צפויה והשפעתה על הסביבה.
- ה) רקע להפגנה – אידיאולוגי, כלכלי, חברתי, פוליטי כגורם העלול להביא לקהל עוין.
- 3) בביצוע הערכת מצב יש להתחשב בדרכי פעולה אפשריות של הגורמים הבאים:
- א) נשוא הפעולה לרבות קהל עוין למפגינים.
- ב) כוחותינו.
- 4) אישים מאובטחים – השתתפות אישים מאובטחים בהפגנה מחייבת היערכות ספציפית ע"פ נוהל 90.221.252.
- הערה:** קביעת רמת הפרות הסדר הצפויות או המתרחשות תיקבע בהתאם להערכת מצב.

ד. עקרונות הטיפול המשטירתי

- 1) העיקרון המנחה הוא, כי השימוש בסמכויות לא יעלה על המידה הנדרשת באופן סביר להשגת המטרה של שמירה על הסדר הציבורי ושלומו הציבורי. השימוש בסמכויות יעשה באופן מדורג, בהתאמה לחומרת הפגיעה בסדר הציבורי ובשלומו הציבורי, תוך מזעור הפגיעה בזכות היסוד לחופש ביטוי ולהפגנה ככל הניתן, וזאת לאור העקרונות שפורטו בחלק הכללי לנוהל זה.
- 2) במקרים בהם נערכת אסיפה או תהלוכה בלתי חוקית (חריגה מתנאי רשיון או כלל ללא רשיון), אולם המפגינים אינם מסכנים את שלום הציבור או רכושו ואינם מהווים או גורמים הפרעה לשגרת החיים, לרבות תוך שימוש באמצעים המסכנים את התנועה, יש להימנע מלהשתמש בכוח לפיזור ההפגנה. במקרה כזה המפגינים והמארגנים יטופלו חקירתית, דהיינו, תיעוד ופתיחת תיקים פליליים בהתאם לצורך.
- 3) הידברות
- א) עם תחילת הטיפול המשטירתי בהפגנה ולפני נקיטת פעולות הכרוכות בהפעלת סמכות, לרבות שימוש בכוח/אמצעים, יש לנסות לשכנע את המפגינים לקיים את הסדר הציבורי ולציית להוראות המשטרה, הדבר עשוי לצנן את האווירה, למתן את התנהגות המפגינים ולצמצם את פוטנציאל האלימות.
- ב) צינון ההתפרעות יעשה באמצעות פתיחת ציר הידברות בין כוח השיטור למתפרעים באמצעות איתור מנהיגיהם, העברת מסר שתכליתו הרתעה תוך עידוד להידברות

וניחול מו"מ לשם הגעה להסכמות וקביעת גבולות לתגובה, כל זאת על מנת להשפיע על התפתחות האירוע והשליטה בו.

(ג) הידברות ומו"מ מתמשך – יש ליצור מצב בו יפתח ערוץ תקשורת שיתקיים בו דו שיח ראשוני בין הכוח למנהיגי ההמון. ערוץ זה יהפוך מאוחר יותר לערוץ משא ומתן בו כל צד יעלה את דרישותיו לאורך כל האירוע, על מנת להביא לשליטה ולהסכמה הדדית. כמין כן יאפשר ערוץ זה הזהרת המשתתפים והבהרה של כוונת הכוח המשטרתי.

(ד) יש לשמור על מספר עקרונות במהלך ההידברות:

(1) חוסר פניות – כולם שווים בפני החוק.

(2) זכות הציבור להפגין ולמחות תוך כיבוד הכללים ושמירת החוק.

(3) אמינות.

(4) מתינות בהידברות אך תקיפות בעניינים של אכיפת החוק.

(5) הימנעות מהגדרת "קוים אדומים".

(6) סיוע במידת האפשר בהבאת העניין (נשוא ההפגנה) למוסדות הרלבנטיים, תוך שמירה על המסגרות המקובלות, המנהל התקין והשכל הישר.

(7) ההידברות תבוצע ע"י המפקד הבכיר בשטח.

(4) סמכויות הכרוכות בשימוש בכוח

(א) כאשר ניסיונות השכנוע באמצעות הידברות אינם מועילים, או כשלא ניתן להידבר עם המפגינים וההפגנה מלווה בהפרות סדר, או שעולה חשש ממשי להתרחשותן של הפרות סדר העלולות לסכן באופן חמור את שלום הציבור ובטחונו, נתונות בידי המשטרה סמכויות שונות למניעת הסיכון הצפוי, או להתמודדות עם הפגיעה בשלום הציבור וביטחונו.

(ב) סמכות פיזור התפרעות

(1) הסמכות לפיזור התפרעות קבועה בסעיפים 153-154 לחוק העונשין.

(2) הוראת התפזרות (תנאי מוקדם להפעלת הסמכות) - המפקד הבכיר בשטח יפנה למפגינים באמצעות מערכת כריזה הולמת, יודיע להם על נוכחות ובציון שמו, דרגתו ותפקידו ויורה להם להתפזר בשקט, תוך ציון העובדות הבאות:

(א) שהם מבצעים עבירה פלילית של התפרעות.

(ב) שהם ייעצרו במידה ולא יחדלו לעבור על החוק.

(ג) שהמשטרה תשתמש בכוח הדרוש לפיזור ההתפרעות ולביצוע המעצרים.

(3) אם כעבור זמן סביר לאחר מתן ההוראה להתפזר או שמתן ההוראה נמנע בכוח וההתפרעות ממשיכה, נתונות למשטרה סמכויות לפיזור המתפרעים או לתפיסתם.

ג) סמכות שימוש בכוח לפיזור או לתפיסת המתפרעים

(1) אין להשתמש בכוח, אלא במידה הסבירה הנדרשת, תוך שמירה על עקרון המידתיות.

(2) במידה ומדובר בהתנגדות פסיבית שאין עמה סיכון מידי לציבור, הטיפול המשטירתי יתבסס על פינוי המפגינים ע"י כוח אדם מתאים, הרחקתם מהאזור ומעצר עפ"י הצורך, בלא שייעשה שימוש באמצעי אלפ"ה.

(3) במקרים בהם נדרש שימוש באמצעי אלפ"ה, השימוש באמצעים יעשה מן האמצעי הקל לחמור, ולא יעלה על המידה הדרושה באופן סביר להחזרת הסדר הציבורי ובטחון הציבור על כנו. לא ייעשה שימוש באמצעי חמור מבלי שנעשה קודם לכן שימוש באמצעים קלים יותר, אלא אם בנסיבות חריגות קיימת סכנה אשר מחייבת את נקיטת האמצעי החמור יותר באופן מידי, מבלי להפעיל את האמצעים הקלים יותר.

ד) סמכות מעצר

עפ"י סעיף 19 לפקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחיפוש), התשכ"ט 1969 נתונה לשוטרי סמכות שימוש בכוח לצורך ביצוע מעצר.

ה) סמכות עיכוב חשוד ועד

בהתאם להוראות הקבועות בחסד"פ – מעצרים, כמפורט בנספח א' לנוהל זה, בסעיף 28 לפקודת התעבורה ובהוראות פקודת המטה הארצי 14.01.34.

ו) סמכויות מניעתיות

(1) בנסיבות מיוחדות וחריגות ביותר, כאשר קיימת וודאות קרובה לפגיעה חמורה ביותר לשלום הציבור ובסדר הציבורי, רשאי מפקד מחוז או סגנו בהיעדרו, לשקול, אפשרות למנוע הגעתם של מפגינים (לרבות אלה המבקשים להגיע בכלי רכב), למקום המיועד להפגנה באמצעות הצבת מחסומים למשל.

(2) יודגש כי אין בסמכות זו כדי למנוע מהמפגינים שנחסמה דרכם למקום ההפגנה, להתפזר מהמקום.

(3) עוד יודגש כי מדובר בסמכות מרחיקת לכת ביותר שהשימוש בה יעשה רק בנסיבות יוצאות דופן בחומרתן.

ז) סמכויות העיכוב למניעת עבירה עתידית

- (1) בשנת 1997 הרחיב מחוקק את סמכות העיכוב והחיל אותה גם על מצבים בהם קיים חשד כי אדם עומד לבצע עבירה.
- (2) לאור ייחודה של הסמכות, כסמכות מניעתית, יש לעשות בה שימוש חריג וזהיר תוך מתן תשומת לב לאמור להלן:
- (3) איש משטרה רשאי לעכב אדם במקום הימצאו כדי לברר את זהותו או כדי לחקור אותו, או כדי למסור לו מסמכים אם יש יסוד סביר לחשד (מבחן אובייקטיבי), כי אדם עומד לעבור עבירה העלולה לסכן את שלום הציבור.
- (4) איש משטרה רשאי לדרוש מאדם שעוכב כאמור, להתלוות אליו לתחנת המשטרה או לזמנו לתחנה במועד אחר שיקבע, אם התקיימו התנאים הבאים במצטבר:
- (5) יש הסתברות גבוהה, דהיינו חשד ברמה גבוהה יותר מיסוד סביר (רמה הקרובה לוודאות), שהחשוד עומד לעבור עבירה העלולה לסכן את שלום הציבור.
- (6) הזיהוי היה בלתי מספיק (למשל כשלא ניתן לאמת בשטח את זהותו של החשוד או שיש חשש כי התעודה שהציג מזויפת), או לא ניתן לחקור את האדם במקום הימצאו.
- (7) יש לתת את הדעת לדגשים הבאים:
- (א) אין די בחשד בעלמא או בספקולציות לצורך שימוש בסמכות העיכוב. על החשד לכך שאדם עומד לעבור עבירה, להתבסס על נתונים עובדתיים מבוססים ממקורות שונים כגון מידע מודיעיני אמין מוצק, ניסיון העבר, סימנים חיצוניים בהתנהגות החשוד, אמרותיו, חפצים המעידים על כוונותיו וכיו"ב.
- (ב) לא כל חשש לפגיעה בשלום הציבור מצדיק את הפעלת הסמכות. על מנת שתהיה הצדקה להפעלתה של סמכות לא די באי נוחות לציבור, אלא צריך שהחשש ייהפך לפגיעה של ממש לשלום הציבור.
- (ג) בדרגת סיכון ממשי לשלום הציבור יחשבו מעשים דוגמת אלה:
- מעשה אלימות.
 - חסימת גישה למוסדות שלטון או למוסדות חיוניים אחרים (בתי חולים, מתקנים לשירותי חירום והצלה וכו').
 - מניעת אפשרות הגעה של רכב בטחון או רכב הצלה.
 - שיבושי תנועה קשים בצירים חיוניים בצמתים ראשיים.

(2) מבחינת חומרת הפגיעה יש לקחת בחשבון גם את המשתתפים הבאים :

- (א) מספר המשתתפים בהפגנה.
- (ב) עיתוי הפעולה – בשעת לחץ, מועד רגיש במיוחד וכדומה.
- (ג) תגובות הקהל - כך למשל, כאשר מתרחשת פעולת מחאה תוך נסיעה של מספר מכוניות מועט בציר תנועה צדדי, למשך זמן קצר יחסית, לא בשעת לחץ ובעיתוי לא רגיל במיוחד, רמת הפגיעה הצפויה לשלום הציבור אינה מצדיקה עשיית שימוש בסמכות כסמכות מניעתית. לעומת זאת אם מדובר בפעולת מחאה המתרחשת תוך נסיעת כלי רכב רבים, המשבשת את התנועה על ציר חיוני במשך שעות, בשעות העומס, המפגינים אינם מצייתים להוראות המשטרה להתפנות לדרכים חילופיות, או כשמדובר בתקופה רגישה, אזי יש הצדקה להפעלת הסמכות. בחינת הסתברותו של הסיכון תעשה על בסיס המידע הרלוונטי שנאסף והערכות מצב.

(5) הפעלת אמצעי אלפי"ה וסמכות מאשרת:

(א) כללי

- (1) משטרת ישראל עושה שימוש במגוון רחב של אמצעי אלפי"ה לטיפול בהפס"ד, וזאת על פי רמות החומרה של הפרות הסדר. לא יעשה שימוש באמצעים אלא בהתאם לרמת הפרת הסדר ולאחר קבלת אישור מראש מהסמכות המאשרת כמפורט בסעיף 3, ב', (3) לנוהל.
- (2) אופן השימוש באמצעים וכללי הבטיחות לשימוש בהם נקבעו בנוהל 90.221.057 – "הפעלת אמצעים להשלטת סדר ציבורי".
- (3) עקרונות השימוש באמצעי אלפי"ה:
- (א) השימוש באמצעים נעשה לפי רמת החומרה של הפרת הסדר.
- (ב) אין לעשות שימוש באמצעי חמור יותר לפני שנעשה שימוש באמצעים קלים ממנו, אלא בנסיבות חריגות בהן קיימת סכנה ממשית אשר מחייבת את נקיטת האמצעי החמור יותר באופן מיידי, מבלי להפעיל את האמצעים הקלים יותר, או שאמצעי שפגיעתו חמורה פחות אינו מתאים לאפיוני הפרת הסדר ולטיפול בה.
- (ג) אין לעשות שימוש באמצעים בלא נקיטת אמצעי הזהירות המתחייבים למניעת סיכון מיותר.

- (ד) יש לבחון את התאמת האמצעי למאפיינים הספציפיים של הפרת הסדר, בהתאם למפורט בהתייחסות הספציפית לכל אמצעי ואמצעי בנוהל ותוך לקיחה בחשבון של רגישויות מיוחדות כגון, סוג הקהל המפגין (למשל, האם יש בקרבם ילדים?), מיקום ההפגנה (האם הפרות הסדר מתרחשות במקום רגיש במיוחד כמו בית חולים, בית ספר או מקום סגור?).
- (ה) חלה חובה על אזהרת קהל המתפרעים במערכת כריזה מתאימה בדבר כוונת המשטרה להפעיל אמצעים לפיזור המתפרעים לפני שימוש בכל סוג של אמצעי פיזור.

ב) אלות

- (1) השימוש באלות מיועד לטפל בהפרות סדר החל משלבי התפתחות ראשוניים של התנגדות הכרוכה באלימות לפעולות המשטרה (רמה ג').
- (2) שימוש באלות ייעשה רק לאחר שהכוח המשטרתי לא הצליח להחזיר את הסדר על כנו בלא שימוש באמצעים.
- (3) השימוש באלות יעשה לצורך הדיפת המתפרעים וכניסה לתוך קהל המתפרעים לביצוע מעצרים.
- (4) סמכות מאשרת - מפקד מרחב או סגנו בהיעדרו - האישור יינתן אד הוק לשימוש בפועל בעת אירוע.
- (5) השימוש באלות לצורך הדיפת מתפרעים ו/או ביצוע מעצרים יתבצע רק לאחר הכרזה על כך ע"י מפקד האירוע.

ג) סוסים/פרשים

- (1) השימוש בסוסים מיועד לטפל בהפרות סדר החל מרמה ג'.
- (2) השימוש בסוסים יעשה לצורך פיזור המתפרעים או מניעת התקדמותם באמצעות גופו של הסוס (רמה ג', לאחר שימוש באלות). השימוש באמצעי זה יעשה תוך נקיטת אמצעי זהירות למניעת חבלות ככל האפשר, כמפורט בתו"ל הפעלת סוסים ופרשים מדור בעלי חיים.
- (3) סמכות מאשרת - מפקד מרחב או סגנו בהיעדרו - האישור יינתן אד הוק לשימוש בנוסף לאישור העקרוני (האישור יינתן באופן עקרוני מראש וכן יינתן אישור אד-הוק לשימוש בפועל).

(ד) מכת"ז

- (1) השימוש במכת"ז יעיל במקרה של הפרות סדר והתפרעויות מרמה ג' (שלישי לאחר שימוש בסוסים) בהפס"ד.
- (2) ניתן להשתמש במכת"ז באמצעות:
 - (א) מים רגילים.
 - (ב) מים מהולים בצבע.
 - (ג) מים מהולים בגז מדמיע (מצריד אישור ספציפי נוסף של ממ"ז).
- (3) קיימים סוגים שונים של מכת"זים, כללי הזהירות המיוחדים לכל סוגי מכת"ז מפורטים בנוהל מב"צ 90.221.060.
- (4) לסילון המים המותז אפקט רב עוצמה העשוי לגרום נזק פיזי חמור ולפיכך יש לעשות באמצעי זה שימוש זהיר.
- (5) מכת"זים יופעלו במסגרת המגבלות הטופוגרפיות של אזור ההפגנה ותוך תשומת לב להימנעות מפגיעה באוכלוסייה תמימה.
- (6) סמכות מאשרת – מפקד מרחב או סגנו בהיעדרו – האישור יינתן אד הוק לשימוש בפועל בנוסף לאישור העקרוני (האישור יינתן באופן עקרוני מראש וכן יינתן אישור אד-הוק לשימוש בפועל).

(ה) רימון הלם

- (1) ניתן לעשות שימוש באמצעי זה החל מרמה ד' (לאחר שימוש במכת"ז) בהפרות סדר חמורות ומסוכנות.
- (2) השימוש באמצעי זה נועד לטיפול בהפרות סדר המסכנות את הכוח המשטרתי ו/או את שלום הציבור ואינן מאפשרות מגע פנים אל פנים עם המפגינים ללא פגיעה בשוטרים. השימוש באמצעי זה, מטרתו פיזור המפגינים והשתלטות עליהם.
- (3) סמכות מאשרת – מפקד מחוז או סגנו בהיעדרו – האישור יינתן בסמוך לשימוש בפועל, בנוסף לאישור העקרוני.

ז) גז מדמיע

- (1) ניתן לעשות שימוש בגז מדמיע החל מרמה די' (לאחר שימוש ברימוני הלם) בהפרות סדר חמורות המסכנות את שלום הציבור וכשאין באמצעים הפחותים בחומרתם העומדים לרשות הכוח כדי לגרום לפיזור התפרעות.
- (2) ככלל, לא יופעלו אמצעי גז מדמיע במקומות רגישים (מוסדות חינוך, בי"ח, אתרי תפילה) ובמבנים סגורים, למעט במקרים חריגים, באישור מפורש מיוחד של מפקד המחוז להפעלה במקומות כאמור.
- (3) סמכות מאשרת –
 - (א) מפקד המחוז או סגנו בהעדרו - אישור זה יינתן בסמוך לפני השימוש בפועל באמצעי גז מדמיע בנוסף לאישור העקרוני.
 - (ב) הפרות סדר בבתי מעצר – אישור שימוש בגז מדמיע, עפ"י הנחיית מפקד המתקן/ק. תורן/מפקד יחידת הסיור ועפ"י נוהלי מס"ר.

ז) כדורי גומי – 37 מ"מ

- (1) ככלל חל איסור מוחלט על שימוש בכדורי גומי 37, למעט במקרים חריגים קיצוניים בהם יינתן אישור לשימוש ע"י המפקד בלבד ובהתקיים התנאים הבאים במצטבר:
 - (א) התפרעות מספר רב של אנשים המלווה בגילויי אלימות קשים כלפי שוטרים או כלפי הציבור, באופן העלול לגרום לחבלות בגוף או ברכוש, תוך שימוש באמצעים קרים כגון: אבנים, דוקרנים, סכינים וכיוצ"ב (הפרת סדר ברמה די').
 - (ב) אין לעשות שימוש באמצעי זה אלא כאמצעי אחרון לפיזור התפרעויות רק לאחר שנעשה שימוש באמצעים פחותים בחומרתם שלא היה בהם כדי למנוע את הסכנה הנשקפת מהמתפרעים, או כאשר בנסיבות העניין אין באמצעים הפחותים בחומרתם למנוע את אותה פגיעה.
 - (ג) אין לעשות שימוש באמצעי זה אלא ככל הנדרש באופן סביר למניעת הפגיעה הצפויה לגוף או לרכוש מהמתפרעים.
 - (ד) אין לעשות שימוש באמצעי זה אלא באישור מראש של הגורם המוסמך לפני סעיף זה.
 - (ה) בהר הבית השימוש בכדורי גומי 37 מ"מ יעשה באישור מפקד. עם זאת בנסיבות בהם מתעורר צורך דחוף לפרוץ לחר הבית לשם פיזור התפרעות

ולא ניתן לקבל את אישורו של המפכ"ל תוך זמן סביר בנסיבות העניין, יעשה השימוש באמצעי זה **באישור מפקד המחוז בלבד**, אשר ידווח על כך למפכ"ל מיד כשיתאפשר הדבר. (להזכירכם, מדובר באישור זמני שתוקפו עד 31.1.05).

(ו) ירי כדורי גומי 37 מ"מ יתבצע רק ע"י שוטרי יסמ"ג וימ"ר מחוזי אשר הוכשרו ואומנו ע"י מה"ד לכך.

ח) השימוש בכלי ירייה

- (1) **אין** לעשות שימוש באמצעי זה לטיפול בהפרות סדר.
- (2) הפתיחה באש במקרה של סכנת חיים ממשית ומיידית תעשה עפ"י הוראות המשטרה - 4.03.03, פה"ק - 06.02.14 ונוהל 90.221.065 – "פתיחה באש".

ה. הפעלת מודיעין

1) תפקידי המודיעין

- א) לפני התרחשות האירוע - הכנה והצגת תמונת מודיעין מקדימה, ביצוע הערכת מודיעין מפורטת, פירוט הרקע והמניעים לאירוע, תיאור הלכי רוח בקרב המשתתפים, כמות משתתפים צפויה, ציון מנהיגים בולטים וזיהויים, הערכת מוקדי סיכון אפשריים, צפי לפעילות חריגה תוך כדי האירוע.
- ב) בעת קיום האירוע - הכנות וכוונות להפס"ד, זיהוי מפירי סדר, עדכון שוטף של תמונת המודיעין בהתאם להתפתחויות בשטח.
- ג) לאחר סיום האירוע - השתתפות בתחקיר והפקת לקחים.
- ד) ביצוע הערכות מצב מודיעינית.

2) מקורות להערכת המודיעין

- א) מקורות גלויים – תקשורת, אינטרנט, כרוזים, מודעות.
- ב) מקורות חיים – סייענים, חד פעמיים, אוכלוסיות מיוחדות.
- ג) מקורות טכניים – כוחות משטרה סמויים, בילוש, עיקוב, יחידות מיוחדות.
- ד) מידע והערכות של קהיליית המודיעין.

3) תאום ועדכון

- א) גורמי המודיעין, החקירות, המבצעים והתנועה ברמת המרחב, המחוז ומטא"ר יעמדו בקשר ויעדכנו הדדית בכל מידע/בקשה/אירוע בנושא.

- (ב) במסגרת הקשר השוטף עם גורמי אג"מ, יקבלו גורמי המודיעין מאג"מ מידע על אירועי הסדר הציבורי המתוכננים (על בסיס מידע שברשותם, בקשות לרשיון) וכן יעודכנו באירוע בלתי צפוי שהחל בפועל.
- (ג) גורמי המודיעין על רמותיהם יעדכנו במידע שברשותם את גורמי המבצעים, התנועה והחקירות המקבילים וכן את רמת המודיעין הממונה ומוקד אמ"ן. מידע הקשור לציר/נתיבי תנועה בין עירוניים יועבר גם למוקד את"ן.
- (4) העברת מידע ודיווח
- (א) העברת מידע ודיווחים יתבצעו באופן מיידי בע"פ ובהמשך בכתובים (מברק והזנת החומר למסוף המודיעיני על בסיס הנהלים הקיימים).
- (ב) מידע מודיעיני יופץ במברק בנוסח משוחרר לשימוש אופרטיבי. כן יועבר למוקד אמ"ן נוסח מודיעיני מלא. העברת נוסח מודיעיני מלא לגורמי אג"מ, את"ן, אח"ק תעשה על בסיס הנאמר בנוהלי אמ"ן בנושא.
- (ג) פירוט נוסף ראה בנוהל אמ"ן 03.340.301.
- (5) אירוע חוצה מחוזות
- באחריות הגורם המודיעיני אצלו מתקבל המידע לעדכן, בנוסף לאמור לעיל את גורמי המודיעין במחוז הנוגע וכן את מוקד אמ"ן ומוקד את"ן. גורמי המודיעין באותו מחוז יעדכנו את גורמי המבצעים, התנועה והחקירות בתחומם.

4. הפרות סדר בתנועה:

א. כללי:

- (1) חלק מבטויי המחאה מתאפיינים בתנועה איטית של שיירת כלי רכב מסוגים שונים בצירים בין עירוניים ובין מחוזיים, שהמשתתפים בהם מפריס את הסדר הציבורי וגורמים לשיבושי תנועה חמורים.
- (2) מתחקירים וניתוח אירועים במאפיינים המפורטים לעיל, עולה כי קיימת אי בהירות בהנחיות בהיבט החוקי וחוסר תיאום בין המחוזות בהיבט המבצעי.
- (3) מעבר לכללים שפורטו לעיל, ההערכות המבצעית לקראת אירוע הפרות סדר תנועה תהיה כפי שיפורט בהמשך.

ב. תיאום מודיעיני:

ביצוע תיאום מודיעיני יעשה ע"י אמ"ן/ מוקד אמ"ן לכלל המחוזות הנוגעים, משל"ט את"ן, אג"מ/יחידה אווירית ומשל"ט ארצ/מטא"ר.

ג. אירוע ברמה ארצית:

(1) כללי:

א) במקרים בהם קיים חשש לשיבושי תנועה והפרות סדר בקנה מידה רחב, תתקיים הערכת מצב בראשות מפכ"ל ו/או ר' אג"מ ובהשתתפות את"ן, אמ"ן, אח"ק ויועמ"ש, לצורך גיבוש והפצת הנחיות להיערכות ברמה הארצית.

ב) מברק היערכות ארצית – מברק היערכות ארצית יופץ ע"י אג"מ/מב"צ, בו יפורטו הנחיות למחוזות ולאת"ן וכן הנחיות מקצועיות של יועמ"ש ומח"ק עפ"י הצורך.

(2) תחומי אחריות

א) תחום עירוני

שיבושי תנועה והפרות סדר אחרות יטופלו ע"י יחידות המחוז, כולל הפנייה לצירים חלופיים.

ב) תחום בין עירוני

(1) שיבושי תנועה יטופלו ע"י יחידות את"ן, דרך הטיפול תכלול הפניה לצירים חלופיים, במידת הצורך.

(2) הפרות סדר אחרות – כגון ירידת נוסעים אל הכביש וחסמתו יטופלו ע"י יחידות המחוז.

(3) תיאום מבצעי – טרם תחילת האירוע ובמהלכו יבוצע תיאום מבצעי בין המחוזות ואת"ן, לצורך קביעת ההיערכות המבצעית הנדרשת, שליטה באירועים וטיפול בהפרות סדר ו/או שיבושי תנועה עד לסיום האירוע.

(4) אחריות ביצוע – ק' אג"מ מחוזיים.

ד. אירוע ברמה מחוזית:

(1) כללי

במקרים בהם האירוע מוגבל לתחום מחוז אחד ייעשה טרם תחילת האירוע ובמהלכו, תיאום מבצעי בין יחידות המחוז ואת"ן לצורך קביעת ההיערכות המבצעית הנדרשת לשליטה באירוע ולטיפול בשיבושי תנועה והפרות סדר.

(2) תחומי אחריות

א) תחום עירוני

(1) שיבושי תנועה – ע"י יחידות תנועה מחוזיות.

(2) הפרות סדר אחרות – ע"י יחידות המחוז. (כגון ירידת נוסעים על הכביש, חסימתו וכיו"ב).

בתחום בין עירוני (ב)

(1) שיבושי תנועה – ע"י יחידות את"ן.

(2) הפרות סדר אחרות – ע"י יחידות המחוז.

פיקוח אווירי (3)

(א) יוקצה מסוק לצורך פיקוח אווירי על האירוע בהתאם לדרישת המחוז הטריטוריאלי ואישור מב"צ/ מטא"ר כמפורט בנוהל 90.221.055 – "הפעלת כלי טיס".

(ב) למסוק יצטרף סייר אוויר ממתנ"א או מהמחוז הנוגע, בהתאם לנוהל מב"צ.

(ג) סייר אוויר יעביר דיווחים לאת"ן, למחוז הנוגע ולמשל"ט ארצ' מטא"ר.

היערכות בצירים חיוניים (4)

(א) הגדרת ציר "כציר חיוני" הינה ביטוי למדיניות משטרתית, המחייבת את היחידות להיערכות מיוחדת על מנת שלא לאפשר שיבוש תנועה על צירים אלו.

(ב) היערכות המחוזות ואת"ן, צריכה להביא לידי ביטוי קביעה זו, כבר בהיערכות המקדימה, בהתאם למודיעין הרלוונטי.

(ג) קביעת צירים חיוניים תתבצע על פי החלוקה הבאה:

(1) בתחום העירוני – תעשה ע"י כל מחוז בתחום אחריותו הטריטוריאלי.

(2) בתחום הבין עירוני – תעשה עפ"י קביעת את"ן בתיאום עם המחוז הטריטוריאלי.

הנחיות ודגשים (5)

(א) יש חשיבות רבה לעדכון הדדי בתחום המודיעין ותיאום ההיערכות המבצעית בין כל היחידות הנוגעות.

(ב) יחד עם זאת יש להימנע מלהפוך את הכביש ל"שדה קרב". הטיפול במפרי הסדר, לרבות ניהול מו"מ עימם, צריך שיעשה במקום בטוח כגון ציר צדדי, תחנת דלק אליה ניתן להפנות את המפגינים וכך, וזאת על מנת למנוע סכנה לחיי המפגינים, עוברי דרך ושוטרים ועל מנת להפחית שיבושי תנועה צפויים.

(ג) ליווי השירה – נועד בעיקר לשליטה ופיקוח על תנועת המפגינים. לפיכך, כאשר ליווי נעשה ע"י ניידות של מחוז, יש להקפיד על "העברת מקל" מסודרת וביצוע חבירה עם ניידות את"ן.

5. הפרות סדר בהפגנה:

א. כללי

- 1) מדיניות המעצרים, החקירה והתביעה בנוגע להפגנות המלוות בהפרות סדר תהא כמפורט להלן ותוך חלוקה לשני מצבים עיקריים:
 - א) הפרת סדר שבהווה/ עבר.
 - ב) הפרת סדר עתידית.

ב. הפרות סדר שבהווה/בעבר

- 1) העבירות, הקיימות באירועי הפרות סדר בהפגנות הן בד"כ עבירות עפ"י חוק העונשין ופקודת התעבורה, כמפורט בנספח א' לנוהל זה.
- 2) ככלל, במקרים בהם מבוצעות עבירות דלעיל בנסיבות של הפרות סדר בהפגנה, יש לפתוח תיקי חקירה מסוג פ.א. ולעכב או לעצור ולשחרר בערובה (לרבות בתנאים), את החשודים, עפ"י הצורך.
- 3) בצד ההוראות דלעיל, הרי שהליכי החקירה והתביעה יישקלו ויינקטו בכל מקרה לגופו ובהתאם לנסיבותיו.
- 4) יש לתעד ולהנציח (כולל באמצעים טכנולוגיים) הן את מבצעי העבירות והן את פעולות השיטור (לרבות עלייה לניידת וכיו"ב), כדי להבטיח את איתור כל המעורבים בדבר.

ג. הפרות סדר עתידיות

- 1) למשטרה הסמכות לנקוט בצעדי מניעה כלפי הפרות סדר בהפגנה עתידית מכוח סמכות העיכוב בנוגע לעבירה עתידית וסמכות העיכוב והמעצר של "קשירת קשר".
- 2) סמכות העיכוב - סמכות העיכוב מוגדרת בסעיף 66 לחסד"פ מעצרים כ"הגבלת חירותו של אדם לנוע באופן חופשי, בשל חשד שבוצעה עבירה או כדי למנוע ביצוע עבירה".
- 3) סמכות העיכוב בנוגע לעבירה עתידית קבועה בסעיף 67 לחסד"פ (מעצרים) ויש להפעילה כמפורט בנספחים א ו-ב' בנוהל זה.
- 4) קשירת קשר - קשירת קשר לפשע או לעוון או למעשים מהווה (לפי סעיפים 499 ו-500 לחוק העונשין) עבירה עצמאית מהעבירה, הגלומה בהפרת הסדר בהפגנה והיא למעשה מתממשת עוד בשלב התחברותם של אנשים לבצע הפרת סדר עתידית.
- 5) במקרים הראויים ניתן לעכב או אף לעצור לצורך ביצוע פעולות זיהוי וחקירה בחשד לביצוע עבירה מסוג זה.

- 6) למול העיגון החוקי למניעת הפרות סדר עתידיות בהפגנה עומדת זכות היסוד של חופש הביטוי וההפגנה, ולפיכך יש לנקוט בפעולות חקירה כפעולות למניעת הפרות סדר בהפגנות רק בהתקיים נסיבות מתאימות ובמידתיות הראויה.
- 7) המבחן ל"נסיבות מתאימות" הינו כשיש ודאות קרובה לפגיעה בסדר הציבורי, כגון במצבים הבאים:
- א) הפרת הסדר העתידית היא חלק מתכנית כוללת ומפורטת, שמטרתה לערער את הסדר הציבורי במדינה.
- ב) הפרת הסדר העתידית היא אחת מיני שרשרת רציפה של הפרות סדר, המבוצעות ע"י קבוצת אנשים מסוימת.
- ג) הפרת הסדר העתידית מלווה פרסומים וכרוזים רבים, הקוראים לציבור רחב ביותר.
- ד) הפרת הסדר העתידית מטרתה, בין היתר לשבש את התנועה, לחסום צירים חיוניים או שהיא מאופיינת במעשי אלימות קשה.
- ה) בטרם יינקטו פעולות המניעה בקשר להפרת סדר עתידית בהפגנה יש לדאוג לתשתית ראייתית מוצקה, אשר תבסס היטב את החשש לשלום הציבור (בדרגה של "קרוב לודאי" לפחות) ו/או החשד לבצוע עבירה של "קשירת קשר". בעניין זה יש לקבל מידע מודיעיני.

6. תיעוד ודיווח:

- א. כל מקרה של שימוש בכל אמצעי לפיזור התפרעות מחייב תיעוד ודיווח באופן מסודר.
- ב. מפקד האירוע במהלכו נעשה שימוש באמצעי אלפ"ה יתעד את השימוש באמצעים.
- ג. התיעוד יכלול את הנתונים הבאים:
- 1) פרטי מפקד האירוע – שם, דרגה ותפקיד.
 - 2) מקום האירוע.
 - 3) תאריך ושעה.
 - 4) מהות האירוע.
 - 5) הערכת מספר המפגינים.
 - 6) האמצעים שהופעלו לפי סדר השימוש בפועל.
 - 7) הסיבה לשימוש באמצעים.
 - 8) הסד"כ שהופעל.
 - 9) הכוח שהפעיל את אמצעי האלפ"ה בחלוקה לפי סוג האמצעי.

- 10) קיום/אי קיום הוראות כריזה למתפרעים על שימוש באמצעים אלו.
- 11) דיווח של נפגעים במידה והיו.
- 12) הגורם המאשר את השימוש באמצעים.
- ד. באחריות קציני אג"מ מחוזיים לוודא כי דו"ח התיעוד ישמר בתיק מיוחד לכך של המחוז/מרחב/יחידה.
- ה. באירועים בהם נעשה שימוש בכדורי גומי 37 מ"מ יועבר העתק מדו"ח האירוע גם לאג"מ/רמ"ד מבצעים.
- ו. במקרה של נפגעים כתוצאה משימוש בכדורי גומי 37 מ"מ יעביר מפקד היחידה שבה נעשה שימוש באמצעים אלו דיווח מיידי למח"ש.
- ז. לאחר כל שימוש בתחמושת אלפ"ה לסוגיה השונים, תדווח היחידה המשתמשת בטופס דו"ח צריכת תחמושת למח"א/ רמ"ד חימוש ולרמ"ד אמצעים/ מח' תכנון וחירום. בדו"ח הצריכה יש לפרט את סוגי התחמושת שבהן נעשה שימוש, הכמות, מסי הסדרה, תאריך ונסיבות האירוע בו נעשה שימוש, הדו"ח יהיה עם חתימת מפקד היחידה ובאישור קצין אג"מ מחוזי.

7. פיקוח ובקרה:

- א. באחריות מפקדים בכל הרמות ביצוע פיקוח ובקרה למילוי אחר ההנחיות וההוראות המפורטות בנוהל זה.
- ב. לאחר כל שימוש באמצעי אלפ"ה יבוצע תחקיר מבצעי בהתאם לנוהל תחקירים מבצעיים ע"י היחידה הנוגעת ועותק מהתחקיר יועבר לאג"מ/מב"צ.
- ג. יש להקפיד הקפדה יתרה על הוראות שימוש והבטיחות באמצעי אלפ"ה.

8. הכשרות, אימונים ותרגילים:

- א. ביצוע הכשרות ואימונים ליחידות השונות, כל אחת בהתאם לתפקידה במערך הכולל, כאשר היחידות יאומנו ויצוידו באמצעים המתאימים עפ"י ייעודן המבצעי.
- ב. כל יחידה במ"י תעבור הכשרה ואימון באמצעים הייחודיים המוקנים לה.
- ג. האימונים והכשרות יהיו בהתאם למאפייני רמת הפרות סדר.
- ד. יתקיים מעקב שוטף ורצוף אחר האימונים וההכשרות שמבוצעות ביחידות וברמות השונות ע"י מה"ד.
- ה. ייערכו תרגילים מערכתיים משולבים יחידה ומחוזות לבדיקת מוכנות היחידות.

- ו. יערכו תחקירים מבצעיים בסיום תרגילים ואירועי הפס"ד במהלכם ילמדו האירועים ויופקו לקחים ומסקנות שיועברו לאג"מ/מב"צ ללימוד הנושא ולבדיקת הצורך בהפיכת הלקחים לנוהל.
- ז. על מנת להטמיע את עקרונות הטיפול המשטרתי בהפגנות, מה"ד באמצעות בתי הספר הארציים מלמ"ש, בה"ד מג"ב, בסכ"מ יעבדו ויכינו מערכי הדרכה במסגרות הקיימות לאימון, הכשרה והדרכת השוטרים בנושא (יושם דגש על אימון והכשרת היסמ"ג והימ"ר המחוזי לירי כדורי גומי 37 מ"מ).
- ח. ייבחנו הטיפול המשטרתי הנכון בהיבטים השונים בדגש על ההיבט החוקי, סמכויות, הפעלה מושכלת של אמצעים קיימים ומגבלותיהם.
- ט. קציני אג"מ מחוזיים אחראים לתכנון תרגילים פנימיים ביחידות בנושא פיזור המון במתארים השונים ובהתאם למאפייני הפרות הסדר, תוך הקפדה על שימוש בידע קיים, הטמעת הוראות הנוהל, ולימוד מתוך לקחים שהופקו בטיפול בהפרות סדר בהפגנות בעבר.

9. דגשים:

- א. הערכות נכונה ומתאימה יכולה למנוע הסלמה והתפתחות שתצא משליטה.
- ב. שילוב בין מאמץ הידברותי ביחד עם הפגנת עוצמה ושימוש מושכל ביכולת ובפוטנציאל מאפשר אפקטיביות מקסימלית בטיפול בהמון.
- ג. הערכות נכונה של הכוחות עשויה לשרת את המפקד במציאת פתרון למניעת נזק ונפגעים.
- ד. הטקטיקה היא הפעלת כוח ואילו האסטרטגיה היא הידברות מתמשכת.

10. נהלים ופקודות רלוונטים לטיפול בהפרות סדר:

- א. נוהל זמני – "שימוש בכדורי גומי 37 מ"מ" מתאריך 27.9.04 שתוקפו עד 31.5.04.
- ב. נוהל 90.221.057 – "הפעלת אמצעים להשלטת סדר ציבורי".
- ג. נוהל 90.221.031 - מדיניות חסימת צירים ופתיחתם באירועי הפסד.
- ד. נוהל 90.221.008 - מדיניות סגירת מוסדות ציבור ומתקני משטרה.
- ה. נוהל 90.221.065 – פתיחה באש.
- ו. נוהל 90.221.060 – הפעלת מכת"זים.
- ז. נוהל 90.221.073 – הפעלת מפקדות משימתיות.
- ח. נוהל 90.221.050 – הפעלת כלי טיס במ"י.
- ט. נוהל 90.227.752 – הפעלה מבצעית של יחידות פרשים.

- י. נוהל 90.220.041 - הטיפול בבתי מעצר וליווי עצורים.
- יא. נוהל 90.221.016 – היערכות המשטרה באירועים המוניים.
- יב. נוהל 90.221.252 – שת"פ שב"כ/מ"מ/צה"ל בנושא אבטחת אישים.
- יג. קפ"מ 1.33 – "מרכבות" (הפרות סדר בתנועה).
- יד. נוהל 20/100 – נוהל תחקירים (אמ"ש/מה"ד).
- טו. פקודת מטא"ר 14.02.10 - ביצוע צילומי וידאו באספות, בידי מ"י.
- טז. פקודת מטא"ר 14.01.34 - עיכוב, מעצר ושחרור.
- יז. פקודת מטא"ר 12.01.06 - רישוי אסיפות ותהלכות.
- יח. פקודת מטא"ר 06.02.14 - השימוש בכלי ירייה.
- יט. הוראות המשטרה 04.03.03 - השימוש בכלי ירייה.

11. נספחים:

- א. נספח א' – הטיפול בהפגנות – הוראות החוק.
- ב. נספח ב' – הנחיות היועמ"ש בדבר הזכות לקיום משמרות מחאה.

נספח א'

הוראות החוק

1. פקודות משטרה - נ"ח, התשל"א - 1971

- א. סעיפים 3 ו-5 מגדירים את תפקידי המשטרה.
- ב. סעיפים 90 – 83 – מסדירים את סוגיית רישוי אסיפות ותהלוכות.

2. חוק סדר הדין הפלילי - סמכויות אכיפה/מעצרים, התשנ"ו – 1996

- א. סעיפים 67, 68, 72 – 74 - סמכויות עיכוב חשוד ועד.
- ב. סימנים ד' ו-ו' - סמכויות מעצר ושחרור בערובה.

3. חוק העונשין - תשל"ז – 1977

- א. סעיפים 157 – 151 – עבירות התקהלות אסורה והתפרעות וטיפול המשטרה בפיזור התפרעות.
- ב. סעיף 215 – מטרד לציבור.
- ג. סעיף 216 – התנהגות פסולה במקום ציבורי.
- ד. סעיף 332 – סיכון חיי אנשים במזיד בנתיב תחבורה.
- ה. סעיף 452 – הזיק בזדון.
- ו. סעיפים 500 – 499 – קשירת קשר לביצוע עוון, פשעים ומעשים.
- ז. תקנה 161 א' – הפצת מודעות.
- ח. תקנה 162 – אחריות בעל רכב.
- ט. תקנה 164 – הסעה בכוח הגוף.

4. חוק הגנת הפרטיות - התשמ"א – 1981

- סעיף 2 (1) - פגיעה בפרטיות.

5. פקודת התעבורה - נ"ח, תשכ"א - 1961

- א. סעיף 10 – איסור לנהוג בלא רשיון נהיגה.
- ב. סעיף 28 – סמכות לעצור נהגי רכב העוברים עבירות תנועה לפי סעיף זה בלי צו.

6. תקנות תעבורה

- א. תקנה 69 א' – ו' – חניה, עמידה ועצירה.
- ב. תקנה 70 א' – סמכויות לשוטור לגבי הזזת רכבים וגרירתם.
- ג. תקנה 71 – הפרעה לתנועה.
- ד. תקנה 72 – מקומות אסורים בעצירה, בעמידה ובחניה.
- ה. תקנה 151 – שימוש בדרך שלא כדין.
- ו. תקנה 152 – הנחת דבר בדרך, סילוקו או סימונו.
- ז. תקנה 161 א' – הפצת מודעות.
- ח. תקנה 162 – אחריות בעל רכב.
- ט. תקנה 164 – הסעה בכוח הגוף.

7. נוהל מטעם היועץ המשפטי לממשלה לאכיפת החוק והסדר באיו"ש ואזח"ע מ –

1.9.1998

נספח ב'

הנחיות היועמ"ש בדבר הזכות לקיום משמרות מחאה

1. כללי:

- א. משמרות מחאה שאינן טעונות רשיון (בלע"ז PICKETING) ואספות ותהלוכות הטעונות רשיון, הן כלי להבעת דעות בפני הציבור, אשר הוכר בפסיקה כחלק מזכות היסוד לחופש ביטוי, זכות העומדת בבסיס קיומו של המשטר בישראל כמשטר דמוקרטי והנובעת מאופייה של המדינה כמדינה דמוקרטית שוחרת חופש (בג"צ 2481/93 דייך נ' מ"ז י-ם ואח' והפסיקה המוזכרת שם).
- ב. משמרות מחאה, אסיפות או תהלוכות מתאפיינות בין השאר בנוכחות פיזית של המשתתפים בהן. נוכחות זו עלולה מטבע הדברים לפגוע בזכויות יסוד של אחרים כמו זכות התנועה של המבקשים לעבור במקום בו הן נערכות וזכותם של אלה בסמוך למקום להנאה מקניינם ומפרטיותם. עוד הן עלולות לפגוע בסדר ובביטחון הציבור. לעיתים פגיעתן של אלה עלולה להגיע לכדי עבירות פליליות כגון הסגת גבול, הטרדה המהווה פגיעה בפרטיות והאסורה על פי חוק, עבירות תנועה שונות והתקהלות אסורה.
- ג. התנגשות בין הזכויות והערכים מחייבת איזון וויתורים הדדיים בין הזכות לחופש ביטוי לבין האינטרסים הציבוריים הנוגדים.
- ד. בהיות המשטרה מופקדת על שמירת הסדר הציבורי ועל בטחון הציבור ושלומם ובשל חובתה, ככל רשות שלטונית, למלא את תפקידה במסגרת תכלית החקיקה הכללית לשמירה על זכויות היסוד של הפרט, היא נדרשת, לצורך ביצוע תפקידה, לאזן בין הזכויות והערכים המתנגשים כתוצאה מקיומה של משמרת המחאה, תוך בחינת חשיבותם החברתית היחסית של הערכים והאינטרסים השונים.
- ה. לאור עקרונות אלה, אף משמרת מחאה שאינה טעונה רשיון, ניתנת לצמצום, לתיחום גבולות ולפיקוח בדרך של איזון בינה לבין זכויות הפרט ואינטרסים ציבוריים נוגדים.
- ו. בדיון שהתקיים אצל היועמ"ש לממשלה נדונה שאלת האיזון הראוי בין הזכות לקיים משמרת מחאה לבין הזכות לפרטיות (זכותו של אדם לנהל את אורח חייו כרצונו בד' אמות ביתו, בלא להיות אנוס לחשוף עצמו בביתו להפרעות שאינן רוצה בהן, לרבות שמיעת דיבורים שאינם רצויים לו, ובלא להיות שבוי בביתו). במסגרת הדיון עלתה השאלה האם המשטרה רשאית לאסור על קיומה של משמרת מחאה המתקיימת מול בתייהם הפרטיים של עובדי ציבור ואם כן, מהם התנאים לכך.

ז. בסיכום הדברים הבחין היועמ"ש לממשלה בין מקרים בהם מתבקש אישור משטרתי מראש לעריכת משמרת המחאה לבין מקרים בהם לא מתבקש אישור כאמור, והתווה קווים מנחים כמצוין בשני הסעיפים הבאים.

2. משמרת מחאה שנתבקש אישור מראש לעריכתה

- א. בהפרות סדר חמורות וקיצוניות שיש בהם סיכון לשוטרים ולשלום הציבור, ביטחוננו או פגיעה חמורה ברכוש במקרים בהם מתבקש אישור לעריכת משמרת מחאה מול ביתו הפרטי של עובד ציבור, אשר אינו משמש אותו לעבודתו הציבורית וקיימת חלופה גיאוגרפית אפקטיבית למימוש הזכות לחופש ביטוי אליה ניתן להפנות את המפגינים (כגון משרדו הממשלתי של עובד הציבור), ניתן לאסור את עריכת המשמרת מול ביתו הפרטי ולהפנות את המשתתפים במשמרת למקום החלופי. במקרה מיוחד זה, בו קיים מקום חלופי אפקטיבי להבעת המחאה, מחייב האיזון הראוי, לדעת היועמ"ש לממשלה, את העדפתה של הזכות לפרטיות על פני הזכות למימוש חופש הביטוי דווקא מול ביתו הפרטי של עובד הציבור (עמדה זו מתיישבת עם עמדתם של השופטים לוין וגולדברג כנגד דעתו החולקת של הנשיא ברק בפסק דין דיין).
- ב. לעומת זאת, כאשר ביתו של עובד ציבור משמש גם לפעילותו הציבורית, כגון ביתו הרשמי של נשיא המדינה, או כאשר מדובר בדירת שרד של עובד ציבור המשמשת גם למגורים וגם לפעילות ממלכתית, באופן שלא ניתן להפריד ביניהם, כגון מעונו הרשמי של רוה"מ, יש להתייחס אליו כאל מבנה ציבורי המהווה אלטרנטיבה ראויה למימוש חופש הביטוי ולבחון את הבקשה הספציפית גם אם קיימת למעשה חלופה גיאוגרפית לעריכת הפגנה, תוך עריכת איזונים ראויים בין זכותם של המפגינים לביטוי חופשי במקום זה דווקא לבין זכותו של עובד הציבור ושכניו לפרטיות ולהנאה מקניינם.
- ג. האיזון הראוי בנסיבות אלה, בין הזכות לקיום משמרת מחאה לבין הזכות לפרטיות, ייטה בנסיבות אלה לטובת חופש עריכת המשמרת. במסגרת האיזון יש לשקול, בין היתר, את נסיבות המקום בו אמורה להיערך המשמרת, האם מדובר במשמרת שבכוונת מארגניה לערוך בצמידות לכניסה אל הבית או במרחק מה, באופן המאפשר כניסה ויציאה חופשית, מתי וכמה זמן אמורה להימשך המשמרת, מהם האמצעים האמורים לשמש את משמרת המחאה. האם מדובר במשמרת חד פעמית או במשמרות חוזרות ונשנות וכן מהם האמצעים המשמשים את המשתתפים להבעת מחאתם. האיזונים ייעשו תוך מתן אפשרות לקיים את המשמרת במגבלות הנוגעות לשעת עריכתה, משכה, מיקומה ואופן עריכתה.
- ד. משניתן אישור, על איש המשטרה בשטח לבדוק ולוודא כי משתתפי המשמרת מקיימים את תנאי האישור, ככל שישנם כאלה.

3. משמרת מחאה שלא נתבקש אישור מראש לעריכתה

א. ככלל, בעת קיום משמרת מחאה ללא אישור העומדת או מתהלכת בסמוך לפתח ביתו הפרטי של אדם, תוך נשיאת שלטים בגנותו ומעקב אחר יציאתו ו/או לביתו, או משמרת מחאה המשבשת את אורח חייו של עובד הציבור או שכניו באופן אחר, המונעת מהם את יכולתם ליהנות מפרטיותם ומקניינם, תורה המשטרה לאנשי המשמרת לפנות את השטח בתוך זמן קצר, שמשכו יהא לפי מידת ההטרדה הנגרמת.

ב. שלבי הטיפול במשמרת יהיו:

(1) הטלת הגבלות בכל מקרה על משך המשמרת כך שתתקיים זמן קצר יחסית, על מיקומה, בדרך של הסטתה למקום בו תקטן הפגיעה ועל אופן עריכתה לרבות השימוש באמצעים המשמשים את המפגינים.

(2) לא קוים האמור, תפונה המשמרת.

(3) הפינוי יכלול לפי הצורך פעולות לאכיפת הוראת החוק המוגדרות בחוק הגנת הפרטיות בגין ביצוע עבירה לפי סעיף 2 (1) לחוק או בגין עבירה של הפרת הוראה חוקית לפי סעיף 287 לחוק העונשין, במקרה של אי ציות להוראות המשטרה והמשך ביצוע עבירת ההטרדה. מדובר בפעולות עיכוב ומעצר (לרבות שימוש בכוח לביצוע מעצר במקרים שקיימת הצדקה לכך) וכן חקירה והעמדה לדין בהתאם לנסיבות.

(4) יודגש כי אין למשטרה סמכות לפזר בכוח את המשתתפים במשמרת אלא בהתמלא התנאים הקבועים בסעיפים 153-154 לחוק.