לכבוד
רב ניצב יעקב שבתאי
מפכ"ל המשטרה

הנדון: החובה המוטלת על המשטרה להגן על חופש הביטוי והמחאה בתקופת הבחירות

1. מכתב זה נשלח אליך מטעם מכון זולת לשוויון וזכויות אדם, אשר פועל כדי לחזק את הדמוקרטיה ואת ההגנות על זכויות האדם, זאת לאור החובות המוטלות על משטרת ישראל לאפשר קיום בחירות חופשיות, הוגנות ובטוחות, ולהימנע מלנקוט עמדה פוליטית.

2. **מהטעמים שיפורטו להלן, מכון זולת מציע שלאור תקופת הבחירות תנחה ללא דיחוי את כלל שוטרי ישראל לפעול להגנה מקסימלית על חופש הביטוי וחופש המחאה במהלך תקופת הבחירות בהתאם לדין ולפסיקת בג"ץ, להגן על המשתתפים במחאה הקשורה לבחירות מפני אלימות מתנגדים, ובנוסף לחייב את מפקדי המחוזות וקציני המשטרה לדווח למפכ"ל על בקשות מצד גורמים פוליטיים למנוע או להגביל את חופש הביטוי והמחאה.**

3. כידוע, החקיקה הקיימת בישראל באשר למגבלות על חופש המחאה היא שריד מהתקופה המנדטורית שלמרבה הצער נקלט בספר החוקים הישראלי, הן בדרישות הרישוי שקבועות בהוראות פקודת המשטרה [נוסח חדש], תשל"א-1971,[1] והן בעבירות המחאה שקבועות בהוראות חוק העונשין, תשל"ז-1977.[2]

4. אף על פי שמדינת ישראל בחרה להטמיע בספר החוקים שלה את החקיקה המנדטורית, בתי המשפט נתנו לה פרשנות מצמצמת. זאת מתוך הבנה שהחקיקה המנדטורית אינה מתאימה לעקרונות היסוד של שיטת משטר דמוקרטית, במיוחד לאחר חקיקת חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, כלומר למעמד החוקתי שנקבע בפסיקה לחופש הביטוי וחירות ההפגנה.[3]

5. בג"ץ חזר וקבע שניתן להגביל את הזכות להפגין רק כאשר מתקיימת ודאות קרובה לפגיעה קשה ורצינית בסדר הציבורי או בשלום הציבור, ורק במידה הנדרשת כדי למנוע פגיעה כאמור. עוד נפסק כי על המשטרה לכבד את הזכות להפגין, ולא זו בלבד שאין היא רשאית להגביל אותה שלא לצורך, היא גם מחויבת לסייע במימושה. לנוכח מעמדה הרם של הזכות לחופש הביטוי והמחאה, נפסק כי לא כל פגיעה בסדר או בביטחון תצדיק את הגבלת הזכות להפגין ואין די בכך שהפגנה גורמת לאי-נוחות, אפילו אי-נוחות רבה, כדי לאסור על קיומה. ככל שהציבור בישראל חפץ חיים בדמוקרטיה, עליו לסגל לעצמו, כבכל מדינה מתוקנת, רמת סיבולת ויכולת הכלה של הפגנות, חרף הפגיעה בשגרת החיים ואי-הנוחות הכרוכה בהן לעיתים.[4]

6. בג"ץ קבע שהסמכות שהוקנתה למשטרה בסעיפים 83 ו-84 לפקודת המשטרה לתת או לסרב לתת רישיונות לאסיפות של 50 איש או יותר ב"נושא בעל עניין מדיני", צריכה להתפרש באופן מצמצם כמתייחסת לאסיפות בנושאים מדיניים במובן הצר של מונחים אלו.[5]

---

[1] פקודת המשטרה [נוסח חדש], תשל"א-1971.
[2] חוק העונשין, תשל"ז-1977.
[3] בג"ץ 2481/93 **יוסף דיין נ' ניצב יהודה וילק, מפקד מחוז ירושלים**, פ"ד מח(2) 456 (9.2.1994).
[4] עע"מ 1775/20 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' עיריית ירושלים** (24.9.2020).
[5] בג"ץ 6536/17 **מני נפתלי ואח' נ' משטרת ישראל** (8.10.2017).

7. שופטי בג"ץ נתנו דגש מיוחד לחשיבות חופש המחאה הפוליטית. ראה למשל דבריו של השופט עוזי פוגלמן: "**אכן, 'המשטרה אינה ממונה על האידיאולוגיה' (עניין סער, בעמ' 179), ו'התוכן האידיאולוגי, שההפגנה או התהלוכה מבקשות לבטא, אינו כשלעצמו עניין לשלטונות' (בג"ץ 153/83 לוי נ' מפקד המחוז הדרומי של משטרת ישראל, פ"ד לח(2) 393, 411 (1984)). אף לדעתי, השקפות המפגינים, דעותיהם, רצונותיהם ומאווייהם הסובייקטיביים – בין שאלה מבקשים להביא לשינוי בזירה הפוליטית בכנסת או בממשלה ובין שלא – אינם עניין למשטרה. במדינה דמוקרטית היקף ההגבלה על זכויות היסוד – ובענייננו הזכות להפגין וחופש הביטוי – אינם נגזרת של נושא ההפגנה**".[6]

8. במיוחד בתקופה של בחירות, יש צורך בהגנה מקסימלית על חופש הביטוי וחופש המחאה של הציבור בישראל, השייכים לגרעין הקשה של חופש הביטוי הפוליטי, ללא הפרעה שאינה מוצדקת וכדין למימושם. כל הפרעה למימושם, שלא תהיה מוצדקת וכדין, עלולה להתפרש כניסיון של משטרת ישראל לפגוע בקיום בחירות חופשיות ולנקוט עמדה פוליטית.

9. אם היה קיים ספק כלשהו אצל המשטרה – לאור פסק הדין של בג"ץ שדחה את העתירה שהגישו תושבי השכונות הסמוכות למעונו הרשמי של ראש הממשלה בירושלים להורות למשטרה לאסור על קיום הפגנות המחאה בסמוך למעון הרשמי – ברור שאין למשטרה סמכות להתנות קיומן של הפגנות הקשורות לבחירות בקבלת רישיון לפי סעיפים 83-84 לפקודת המשטרה.[7]

10. אמנם המשטרה רשאית, בגדרי הסמכויות הכלליות המסורות לה בסעיפים 3-5 לפקודת המשטרה לקבוע הוראות להבטחת הסדר והביטחון הציבורי, אך לא ניתן באמצעותן לעקוף את פסיקת בג"ץ בסוגיית היעדר הצורך ברישיון.

11. כלקח משלוש השנים האחרונות שבהן התקיימו עד כה ארבע מערכות בחירות, ברור שלא ניתן לגלגל את האחריות לשוטר שסרח או להסתפק בגינוי או בטענה שמדובר ב"אירוע חריג" – בכל מקרה ייפגע אמון הציבור ובעידן הפייק ניוז גם תיאוריות הקונספירציה עלולות להשתולל.

12. למרבה הצער, בשנים האחרונות התחזקה התחושה בקרב רבים בציבור הישראלי שהאכיפה מתבססת על שיקולים זרים ורצון להשתיק מחאות ציבוריות מסוימות, ובמיוחד שנעשה שימוש פוליטי במשטרת ישראל לצורך הפרעה לחופש הביטוי והמחאה של מחנה המתנגדים לראש הממשלה לשעבר בנימין נתניהו. התחושה התחזקה לאור העובדה שהן בתי המשפט והן הפרקליטות בד"כ לא גיבו את פעולות האכיפה של המשטרה כלפי המשתתפים במחאת בלפור.

13. התחושה התחזקה גם בתחקירים עיתונאים שחשפו ניסיונות להתערבות פוליטית בפעילות האכיפה של המשטרה כלפי המשתתפים במחאת בלפור. בין היתר: ביום 23.7.2020, עיתונאית גל"צ הדס שטייף, דיווחה כי השר לביטחון פנים דאז, אמיר אוחנה, זימן ללשכתו שכנים של מעון ראש הממשלה שהתלוננו על פגיעה באיכות חייהם והמליץ להם להגיש עתירה לבג"צ, וכן הורה למשטרה לאסור על קיום ההפגנות שם או להעבירן למקום אחר.[8] כבר באותו היום האגודה לזכויות האזרח התלוננה ליועמ"ש לממשלה בטענה שמדובר בחריגה מסמכות של השר אוחנה ובשיבוש

---

[6] פסקה 20 לפסק דינו של השופט עוזי פוגלמן בבג"ץ 6536/17 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' משטרת ישראל** (8.10.2017).

[7] בג"ץ 5078/20 **טלי פדידה ו-60 אח' נ' משטרת ישראל מפקד מחוז ירושלים ניצב דורון ידיד** (19.8.2020).

[8] הדס שטייף, השר לביטחון פנים הורה למשטרה: אסרו קיום הפגנות בבלפור, **גל"צ** (23.7.2020).

מערכות חמור;[9] ביום 26.7.2020 תאגיד השידור הציבורי חשף הקלטה של שיחה אשר בה השר אוחנה ניסה ללחוץ על מפקד מחוז י-ם לשים סוף להפגנות בבלפור.[10]

14. לפי נתונים שפרסם אתר "שיחה מקומית" ב-2.9.2020, במהלך 18 הפגנות במסגרת מחאת בלפור, נעצרו 283 מפגינים, אך נגד אף אחד מהם לא הוגש כתב אישום, ובתי המשפט חזרו ודחו בקשות של המשטרה לקביעת תנאים מגבילים לשחרור עצורים או שקבעו תנאים מקלים לאין שיעור מאלה שהמשטרה ביקשה.[11]

15. כך למשל, בדיון ביום 27.6.2020 בבית משפט השלום בירושלים, בעניינם של שלושה עצורים בהפגנה מול מעון ראש הממשלה, ביניהם תא"ל (מיל') אמיר השכל, נציג המשטרה אמר שהמשטרה ביקשה לשחררם בתנאי מינימלי, כלשונו, שהוא הרחקה מירושלים. השופטת אורנה סנדלר איתן, השיבה לו: "**יש לי קושי עם הקביעה הזו. מדוע זה תנאי מינימלי? זו בעצם סתימת פיות**". לדבריה, "**הבנתי שהמשטרה פעלה בסבלנות רבה ועצרה או עיכבה כברירת מחדל אחרונה. מדוע המסקנה חייבת להיות שתנאי הרחקה מירושלים הוא מינימלי והכרחי? מתוך הסובלנות שהפגינה המשטרה - היא אמורה לאפשר להם להמשיך ולהפגין באותו מקום**";[12] מ"מ המפכ"ל מוטי כהן אמר בתגובה שהמשטרה תפיק לקחים.[13]

16. ב-23.7.2020 אורי גבעתי נעצר כאשר צעק "בושה" באחת הפעמים שהמשטרה פיזרה את המפגינים בכיכר פריז, בנימוק שהפריע לשוטרים. בתחנת המשטרה הוא התבקש לחתום על הרחקה מירושלים, אך סירב והובא למחרת בבוקר לבית משפט השלום בירושלים. סרטון המעצר שלו גרם לשופט התורן לשחרר אותו ללא תנאים; ב-22.8.2020 גבעתי נעצר שוב, הפעם יחד עם עוד 28 מפגינים כאשר שישה מתוכם סרבו לחתום על תנאי השחרור. בדיון בבית משפט השלום בירושלים מתחה השופטת מיכל הירשפלד ביקורת על המשטרה. היא אמרה שבקשות המעצר נשענו על "**דברים כלליים ולא תמיד ברורים שנכתבו בדפי התשאול**" והוסיפה כי העבירות המיוחסות לעצורים הן "**עבירות כלליות שמייחסת המבקשת למעורבים שונים באירועים, ולאו דווקא למשיבים אלה**". השופטת גם מתחה ביקורת על הבקשה של המשטרה להרחיק מפגינים מירושלים: "**לא ברור איזו תכלית אמורה לשרת הרחקה מירושלים ל-15 יום**", כתבה השופטת הירשפלד. "**אם נטען כי מי מהמשיבים מסוכן, הרי שהרחקה מירושלים לא משרתת איון של מסוכנות זו. הרי אין חולק שהמבקשת אינה מבקשת לאסור על המשיבים להפגין במקום אחר בארץ**".[14]

17. ב-3.5.2021 בית המשפט המחוזי בירושלים ביטל מגבלות שהוטלו על פעילי מחאה נגד ראש הממשלה לשעבר בנימין נתניהו שנעצרו בדרכם להפגנה נגדו. השופט אילן סלע קיבל ערר שהגישו הפעילים על החלטת בית משפט השלום, וקבע כי אין מקום למעצר מנע כמו זה שהופעל נגדם, "**אלא אם מדובר בחשש כבד לשלום הציבור**". עוד קבע השופט סלע כי הניסיון לתלות את הפגיעה בשלום הציבור באמירות דוגמת "הטלת מצור על בלפור" אינו במקומו.[15]

---

[9] מכתב האגודה לזכויות האזרח ליועמ"ש לממשלה, **האגודה לזכויות האזרח בישראל** (23.7.2020).
[10] מיכאל שמש, הקלטות בלעדיות: כך ניסה השר אוחנה ללחוץ על מפקד המחוז לשים סוף למחאה בבלפור, **כאן, תאגיד השידור הישראלי** (26.7.2020).
[11] אורן זיו, חודש וחצי למחאת בלפור: 283 עצורים ואפס כתבי אישום, **שיחה מקומית** (2.9.2020).
[12] יעל פרידסון, השופטת בדיון העצורים מול מעון רה"מ: הרחקתם מירושלים - סתימת פיות, **Ynet** (27.6.2020).
[13] אביעד גליקמן, העצורים מההפגנה מול מעון ראש הממשלה שוחררו, מ"מ המפכ"ל: נפיק לקחים, **רשת 13** (28.6.2020).
[14] אורן זיו, איך נראים מעצרים לדיכוי המחאה? תשאלו את אורי גבעתי, **שיחה מקומית** (24.8.2020).
[15] יהושע (ג'וש) ברריינר, המחוזי ביטל הגבלות על פעילי מחאה נגד נתניהו שנעצרו בדרך להפגנה בבלפור, **הארץ** (3.5.2021).

18. כך גם, משטרת ישראל זכתה לגינויים מקיר לקיר לאחר שנעצרו שלושה ממנהיגי מחאת הצוללות בעת שצעדו לירושלים ב-31.10.2020. לאחר שהם סירבו לחתום על תנאים מגבילים ועל רקע הביקורת הציבורית הנרחבת, שלושתם שוחררו ללא כל תנאי.[16]

19. זאת ועוד, משתתפים במחאת בלפור בכל רחבי הארץ נתקלו במתנגדים אלימים שתקפו, היכו, דקרו וריססו אותם בגז מדמיע. בין היתר, מוחה בעוטף עזה נדקר בצווארו, מפגין בירושלים שעטה בנדנה ורודה הוכה בבקבוק זכוכית, מוחה בתל אביב נדרסה ונחבלה ברגלה ובחיפה איימו על חייה של מפגינה.[17] נוצרה תחושה כי המשטרה לא עושה כל שביכולתה כדי להגן על המשתתפים במחאת בלפור בשעה שהותר כל רסן לגבי המתנגדים להם.

20. באופן דומה להפרעת המשטרה למימוש חופש הביטוי והמחאה של המשתתפים במחאת בלפור, המשטרה גם ביצעה מעצרים המוניים בקרב המשתתפים באירועי המחאה של יוצאי אתיופיה, אשר גרמו לפגיעה חמורה באמון הציבור.

21. דוגמה אחת מרבות ליחס המשטרה למשתתפים במחאות יוצאי אתיופיה, ניתן למצוא במעצר השווא של תשעה מפגינים שהשתתפו במחאה בתל אביב ביום 31.1.2019. המשטרה ביקשה להאריך את מעצרם בשישה ימים. בהחלטתו להורות על שחרורם השופט עלאא מסארווה כתב כי "מדובר באירועים מינוריים בשלהי מחאה ציבורית של יוצאי אתיופיה בעיר תל אביב, כאשר במהלך סיום המחאה התרכזה קבוצה של מספר חשודים שעל פי הטענה הזיקו לרכוש ותקפו שוטרים. בחומר שמונח לפניי תיעוד חלקו של כל חשוד וחשוד. אין מחלוקת שמעשה אלימות כלפי עובד ציבור, ובפרט שוטר, הוא חמור שיש לגנותו מכל וכל". לאחר שהבהיר כי אין כל סיבה למעצר בעילה לשיבוש הליכי חקירה או מסוכנות הוסיף: "רובם ככולם נטולי עבר פלילי והמעשים, בלי להקל ראש, בוצעו בסיטואציה מסוימת ומוגדרת שאין לנתק אותה מההקשר הרחב של הדברים. אין חולק שמדובר במחאה שקטה שהסלימה לקראת סופה". המשטרה לא הגישה ערר על ההחלטה והתשעה שוחררו, דבר המדבר בעד עצמו.[18]

22. בעניין המעצרים של המשתתפים במחאת יוצאי אתיופיה בסמוך לביתו של השר לביטחון פנים דאז, אמיר אוחנה, בספטמבר 2019, אחד מהם נעצר לאחר שכרז במגפון. המשטרה ייחסה לו עבירות של ניסיון תקיפה, הטרדה מאיימת והפרת הסדר הציבורי, והגדירה את התקרית "עליית מדרגה באופי ההפגנות". שופט בית משפט השלום עלאא מסארווה, שדן בשחרורו ממעצר בתנאים מגבילים, צפה בסרטון מהאירוע, קבע כי "הגעתי למסקנה כי הבסיס הראייתי שלמעשה אינו שנוי במחלוקת ספק אם מגבש עבירה פלילית", ושחרר אותו ללא כל תנאי מגביל. המשטרה הגישה ערר על ההחלטה, אולם שופט בית המשפט המחוזי רענן בן יוסף דחה אותו והמליץ למשטרה להפסיק לפעול נגד המפגינים בהליך הפלילי ולעבור להליך אזרחי של הוצאת צו הרחקה: "לא מצאתי ולו רסיס של חשד למסוכנותו של המשיב שהיא הקובעת לענייננו".[19]

23. דוגמה נוספת היא בהחלטה לשחרר ממעצר שווא שישה מפגינים שהשתתפו במחאת יוצאי אתיופיה בתל אביב ביוני 2015. השופט ירון גת שחרר את המפגינים בתנאים מגבילים ומתח ביקורת על התנהלות המשטרה. באחד התיקים, בו ייחסה המשטרה למפגין עבירה של השתתפות בהתקהלות אסורה, קבע השופט גת כי "מדובר בעבירה שאינה מקימה עילת מעצר ועל כן יש

---

[16] אליק מאור, שלושה פעילי מחאת הצוללות נעצרו כשנעו רגלית בדרכם לירושלים, **מגפון** (31.10.2020).
[17] לירן לוי ואחרים, עשרות תקיפות ורק שבעה אישומים: ארבעה חודשי אלימות כלפי מפגינים נגד נתניהו, **וואלה**, (27.10.2020).
[18] בר פלג, שוחררו תשעת המפגינים שנעצרו במחאת יוצאי אתיופיה, **הארץ** (31.1.2019).
[19] בר פלג, עד חמישה מפגינים ושיהיו בשקט הגבלת המשטרה על ההפגנות מתחת לביתו של השר אוחנה, **הארץ** (15.9.2019).

להורות על שחרורו המיידי של החשוד".[20] כך גם, המשטרה עצרה 12 מפגינים במחאה בתל אביב ב-4.7.2016, אך שחררה את כולם מבלי להביאם לבית המשפט.[21]

24. בנסיבות אלה, אין להתפלא על כך שלפי סקר שפורסם ב-31.1.2022, רק 29% מהציבור נותנים אמון במשטרה. שפל של כל הזמנים.[22]

25. **לכן, מכון זולת מציע שלאור תקופת הבחירות תנחה <u>ללא דיחוי</u> את כלל שוטרי ישראל:**

א. לפעול להגנה מקסימלית על חופש הביטוי וחופש המחאה במהלך תקופת הבחירות.

ב. להימנע מהתערבות או מהפרעה למחאה הקשורה לבחירות, ולקבוע שכל הטלת הגבלות ופיזור של מחאה הקשורה לבחירות, יבוצעו רק בהתאם לדין ולפסיקת בג"ץ ורק לאחר קבלת אישור ממפקד מחוז או מקצין בכיר אחר שימונה מטעמו.

ג. להימנע מלהציב דרישות לרישוי ותיאום של מחאה הקשורה לבחירות, אשר חורגות מהדין ומפסיקת בג"ץ.

ד. להגן על המשתתפים במחאה הקשורה לבחירות מפני אלימות המתנגדים.

ה. לחייב את מפקדי המחוזות וקציני המשטרה לדווח למפכ"ל על כל בקשה אליהם מצד גורמים פוליטיים למנוע או להגביל את חופש הביטוי והמחאה במהלך תקופת הבחירות.

---

[20] אילן ליאור, <u>נדחתה בקשת המשטרה שוחררו שישה עצורים בהפגנת יוצאי אתיופיה בתל אביב</u>, **הארץ** (4.6.2015).
[21] יוסף סלמסה, <u>דיווח מההפגנה: ה'אימהות' של המחאה מנעו את התלקחות האלימות</u>, **דבר** (4.7.2016); אלון חכמון, <u>הפגנת יוצאי אתיופיה: כל המעוכבים והעצורים שוחררו בתום חקירתם</u>, **מעריב** (4.7.2016).
[22] עומר כביר, <u>סקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה: רק 29% נותנים אמון במשטרה – שפל של כל הזמנים</u>, **כלכליסט** (31.1.2022).