

7 במאי 2012

בפקס: 02-5898762

לכבוד
תת ניצב שאול גורדון, עו"ד
היועץ המשפטי
משטרת ישראל- המטה הארצי
ירושלים 91906

שלום רב,

הנדון: הכרזה על הפגנה כ"התקהלות לא חוקית" או "התקהלות אסורה" שלא כדין

אנו פונים אליך על רקע מקרים חוזרים ונשנים שבהם שוטרים מפזרים הפגנה ללא בסיס חוקי, לעיתים מתוך הנחה שגויה שההפגנה טעונה רישיון מוקדם, ולעיתים בהסתמך על הכרזה של "התקהלות אסורה" בנסיבות שאין בהן כל יסוד להכרזה כאמור. אנו מבקשים שתשים קץ לפגיעות החוזרות ונשנות בחופש ההפגנה על ידי רענון והבהרה מטעמך לגבי המצב המשפטי בנושא פיזור הפגנות, כמפורט להלן.

כללי

1. כידוע, חופש המחאה וחופש ההפגנה הם מזכויות היסוד של האדם בישראל. בית המשפט העליון עמד לא אחת על חשיבותה של זכות ההפגנה כמכשיר מרכזי להבעת דעות ולהעלאת סוגיות חברתיות על סדר היום הציבורי במדינה דמוקרטית, ואף הכיר בה כחלק בלתי נפרד מהזכות לכבוד שבחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו (ראו לדוגמא בג"ץ 2557/05 מטה הרוב נ' משטרת ישראל (נבו, 12.12.06) (להלן: "פרשת מטה הרוב"), פסקה 13 לפס"ד של כב' הנשיא (בדימ') ברק).
2. המגבלות העיקריות המוטלות על חירות ההפגנה בישראל מצויות בפקודת המשטרה (נוסח חדש), התשל"א – 1971 (להלן: "פקודת המשטרה") ובחוק העונשין, התשל"ז – 1977 (להלן: "חוק העונשין"). בהתאם לפקודת המשטרה, הפגנות העונות להגדרה "אסיפה" או "תהלוכה" בפקודה טעונות רישיון. הפגנה הטעונה רישיון הנערכת ללא רישיון או בניגוד לתנאי הרישיון מהווה התקהלות לא חוקית, ולמשטרה נתונה הסמכות להורות על פיזור. סעיף 151 לחוק העונשין קובע, כי התקהלות של שלושה אנשים לפחות שיש עמה יסוד סביר לחשש של הפרת השלום מהווה עבירה של "התקהלות אסורה", המקנה למשטרה סמכות להורות על פיזור.

3. כד, בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה שמספרה 3.1200 וכותרתה "חירות ההפגנה" (להלן: "[הנחיית היועמ"ש](#)") נקבע כי בכפוף למגבלות לעיל, לכל אדם בישראל מוקנית הזכות לארגן הפגנה או להשתתף בה, ומוטלת חובה על כל אדם לכבד זכות זו (סעיף 5 להנחיית היועמ"ש). ברי כי זכותו של הפרט להפגין מטילה על המדינה ככלל, ועל המשטרה בפרט, חובה להגן על זכות זו ועל האפשרות לממשה ([פרשת מטה הרוב](#), פסקה 15 לפס"ד של כב' הנשיא (בדימ') (ברק)).
4. נוכח מעמדה וחשיבותה של חירות ההפגנה, הרי שיש לפרש את ההגבלות האמורות בצמצום ובדווקנות, תוך מגמה לאפשר למבקשים להפגין לממש את זכותם באופן מרבי. אולם, שוב ושוב אנו עדים למקרים של התערבות פסולה ובלתי חוקית מצד המשטרה בהפגנות לגיטימיות וחוקיות, שתוצאתה הצרת צעדיהם של המפגינים והשתקת מתאה לגיטימית בניגוד להוראות החוק והפסיקה.
5. כך לדוגמא, בניסיון לדכא את פעולות המחאה בשכונת שיחי' גיראח בירושלים המזרחית, פעם אחר פעם הכריזה המשטרה על משמרות המחאה כ"התקהלות בלתי חוקית" או כ"התקהלות אסורה" ופיזרה אותן בכוח תוך ביצוע עשרות מעצרים של מפגינים. זאת, למרות שמשמרות המחאה כלל לא היו טעונות רישיון מלכתחילה ולמרות שלא הקימו כל חשש לשלום הציבור. במספר הליכים נפרדים לשחרור ממעצר של מפגינים שהשתתפו במחאה, קבע בית המשפט כי משמרת המחאה לא הייתה טעונה רישיון ושהוראת הפיזור לא הייתה לגיטימית (מ (י-ם) 2303/10 [מדינת ישראל נ' אלעד](#), (לא פורסם, החלטה מיום 17.1.10) ("[עניין אלעד](#)"); ב"ש (ירושלים) 3781/10 [מדינת ישראל נ' בן אריה](#) (נבו, החלטה מיום 28.1.10) (להלן: "פרשת בן אריה"); מ"י 13264-02-11 [מדינת ישראל נ' בנינג'ה](#) (נבו, החלטה מיום 7.2.11); עמ"י (י-ם) 14677-02-11 [מדינת ישראל נ' בנינג'ה ואח'](#) (נבו, החלטה מיום 16.2.11). למרות פסיקה מפורשת זו, רק לאחר פניות רבות, בין היתר למפכ"ל המשטרה וליועץ המשפטי לממשלה, חדלה משטרת ירושלים להתנכל שלא כדין לפעולות המחאה בשכונת שיחי' גיראח.
6. דא עקא, התופעה של התערבות פסולה מצד המשטרה בהפגנות לגיטימיות וחוקיות אינה מיוחדת רק למשמרות המחאה בשכונת שיחי' גיראח וגם לא לשוטרי משטרת מחוז ירושלים. תופעה זו חוזרת על עצמה במקרים שונים בכל רחבי הארץ. להלן נביא מספר דוגמאות מתוך מקרים אשר טופלו באגודה לזכויות האזרח או הובאו לידיעתה:
7. בתקופת מבצע "עופרת יצוקה", הכריזה המשטרה על משמרת מחאה של כ-65 אנשים בבאר שבע, שנשאו שלטי מחאה נגד המבצע, כ"הפגנה לא חוקית" והורתה על פיזור תוך 10 דקות. שישה מפגינים נעצרו והוגש נגדם כתב אישום בגין השתתפות בהתקהלות אסורה והתפרעות לאחר פיזור. המשטרה מחקה את כתב האישום נגד חמישה מפגינים, אך הותירה את האישום נגד מפגין נוסף, רן צורף, על כנו. בית המשפט השלום בבאר שבע זיכה את צורף מהעבירות שיוחסו לו. כב' השופטת חביב ניתחה את הוראות החוק, עמדה על מעמדה וחשיבותה של הזכות לחופש ביטוי והפגנה וקבעה כי נסיבות המקרה לא הקימו כל חשש לשלום הציבור (ת"פ (באר שבע) 228/09 [מ.י לשכת תביעות מרחב נגב- באר שבע נ' צורף](#) (נבו, פס"ד מיום 3.10.10) (להלן: "פרשת צורף")). כב' השופטת חביב אף פסקה לצורף פיצויים, בין היתר, בגין פגיעת המשטרה והפרקליטות בחופש הביטוי וההפגנה (ת"פ (באר שבע) 228/09 [מ.י לשכת תביעות מרחב נגב- באר שבע נ' צורף](#) (נבו, החלטה מיום 31.10.10)).
8. משמרת מחאה שהתקיימה בחודש ספטמבר 2010, נגד כנס שיזמה עמותת אלעד בעיר דוד שבירושלים, פוזרה על ידי המשטרה תוך שמקצת ממשתתפיה נעצרו בעילות שונות. נגד אחת

המשתתפות, הגב' דורית ארגו, אף הוגש כתב אישום בגין התפרעות, תקיפת שוטר והתקהלות אסורה. בית משפט השלום בירושלים זיכה את הנאשמת מכל האישומים (ת"פ (ירושלים) 5022-09-10 [מדינת ישראל נ' ארגו](#) (נבו, פס"ד מיום 2.2.12). כב' השופט שמעון שטיין קבע כי משמרת המחאה כלל לא היתה טעונה היתר על פי החוק וכי היא גם לא נפלה בגדר "התקהלות אסורה" שכן לא קם כל יסוד סביר לחשש כי יופר השלום. בית המשפט קבע במפורש כי לא היה כל יסוד לדרישת המשטרה מהגב' ארגו ומחבריה לעזוב את השטח וזאת לאור העובדה שבשום שלב באירוע לא הוכרזה ההתקהלות כבלתי חוקית ולאור הבעייתיות בסמכות שנטלה לעצמה המשטרה בעת שסגרה שטח ציבורי נרחב ללא אישור. בית המשפט אף הגדיל לעשות וקבע כי בנסיבות אלה, לא רק שלא קמה לגב' ארגו חובה לעזוב את השטח כפי שהורו לה השוטרים, היות שעמדה במקום שהיה מותר לה ועמדה על זכותה בשעה שסירבה לעזוב, אף קמה לה הזכות להתנגד למעצר בכוח סביר. (ת"פ (ירושלים) 5022-09-10 [מדינת ישראל נ' ארגו](#) (נבו, פס"ד מיום 2.2.12)).

9. מארגני משמרות בקיסריה למען שחרורו של גלעד שליט נדרשו להציג רישיון לקיום המשמרות, למרות שהיה מדובר במשמרות מחאה שאינן טעונות רישיון. בנוסף לפעולות שיטור בלתי מוצדקות שבוצעו נגד המשמרות, בחודש מרץ 2011 הגדילה משטרת חדרה לעשות ועיכבה לחקירה את מארגנת המשמרות בטענה התמוהה, שלפיה יש לה אחריות להפרה כביכול של תנאי הרישיון על ידי שני מפגינים (פניות האגודה ותשובת המשטרה בעניין זה מצ"ב ומסומן כנספח 1).

10. פעילי המחאה החברתית בראשון לציון, שקיימו משמרת מחאה של שבעה אנשים והניפו שלטי מחאה באזור פסטיבל ראשון לציון בחודש אוקטובר 2011, נדרשו על ידי שוטרים להתפזר. אחד השוטרים אף פנה למפגינים ואיים עליהם שאם יסרבו להתפנות הם ייעצרו מכיוון שמדובר בהתקהלות לא חוקית. זאת, למרות שהמחאה לא היתה בגדר "אסיפה" או "תהלוכה" הטעונה רישיון לפי פקודת המשטרה וכן לא היה בה כדי להקים כל יסוד סביר לחשש שיופר השלום. לאחר שאיומיהם לא הועילו, נתנו השוטרים למפגינים קנסות עירוניים בגין נשיאת שלטי מחאה וחלוקת פליירים המזמינים להשתתף בהפגנה. רק בעקבות פנייתה של האגודה לזכויות האזרח לעיריית ראשון לציון, ביטלה זו את הדו"חות שניתנו לפעילים. עם זאת, מתגובתו של מרחב שפלה לפנייתה של האגודה בעניין זה עולה, כי למרות כל האמור לעיל, ממשיכה המשטרה לדבוק בעמדתה השגויה כי פיזור משמרת המחאה נעשה כחוק (פניית האגודה למפקד מחוז מרכז, שהעתק ממנה נשלח גם אליך, מצ"ב ומסומן כנספח 2; תשובתה של קצינת תלונות ציבור במרחב שפלה לפנייה, מצ"ב ומסומן כנספח 3).

11. בחודש דצמבר 2012 ביקש תושב שדה בוקר - ביוזמה עצמאית - למחות נגד ראש הממשלה בעת ביקורו של זה בישוב. דקות ספורות לאחר שהתמקם עם שלט שהכין בכניסה ליישוב, פנו אליו שוטרים ודרשו ממנו להתפנות בטענה ש"אסור לו לעשות את מה שהוא עושה". לאור ניסיונות המפגין לעמוד על זכויותיו, זומן לשטח קצין בכיר אשר פיזר שלל איומים ובכללם הגשת תלונה כנגד המפגין. לבסוף הורה לו הקצין לעבור ולעמוד במקום מרוחק תוך שאיים עליו כי באם לא יעשה זאת במהירות, יקרע לו את השלט ויגיש נגדו תלונה. (המפגין הביא את המקרה לידיעת האגודה ואף כתב אודותיו באתר "העוקץ", ראו בקישור :

[http://www.haokets.org/2011/12/20/%D7%94%D7%A4%D7%92%D7%A0%D7%AA-\(%D7%99%D7%97%D7%99%D7%93](http://www.haokets.org/2011/12/20/%D7%94%D7%A4%D7%92%D7%A0%D7%AA-(%D7%99%D7%97%D7%99%D7%93)

12. דוגמה נוספת להתערבות פסולה של המשטרה התרחשה בהפגנה שנערכה בחודש ינואר 2012 בירושלים נגד העלאת מחירי החשמל. המשטרה הגיעה למקום ההפגנה וביקשה לראות את רישיון ההפגנה, וזאת למרות שכלל לא נדרש היה רישיון לקיומה. אחד המפגינים, אשר הכין מבעוד מועד את הזכותון למפגין של האגודה לזכויות האזרח, החל מקריא לשוטרים באלו נסיבות נדרש רישיון הפגנה כדי להעמידם על טעותם. ואכן, כאשר סיים המפגין להקריא את הוראות החוק הרלוונטיות, עזבו השוטרים את המקום. לצפייה בסרטון, ראו בקישור: <http://www.acri.org.il/he/?p=19348>

13. רק לאחרונה, בתחילת חודש מרץ 2012 ביקשה המשטרה לפזר משמרת מחאה בתמיכה ברפורמה בטיפול הסייעודי שנערכה מול משרד האוצר בירושלים. המשמרת, אשר אורגנה על ידי הקואליציה להכנסת האשפוז והטיפול הסייעודי לסל הבריאות, בה חברה גם האגודה לזכויות האזרח, מנתה כ-10 אנשים, רובם קשישים אשר נשאו שלטים התומכים ברפורמה. הגם שלא נדרש היה לעשות זאת על פי חוק, פנה רכז הזכות לבריאות באגודה לזכויות האזרח למשטרה ויידע אותה על אודות המשמרת הצפויה. תגובתו המיידית של האחראי על הסיור מתחנת מוריה היתה שלא ניתן לקיים את משמרת המחאה ללא אישור המשטרה. במהלך משמרת המחאה מול משרד האוצר הגיעו למקום למעלה מארבעה סיורים שונים של המשטרה, לרבות קצין בדרגת מפקח, אשר התעקשו כי ההתקהלות אינה חוקית וביקשו לפזר את משמרת המחאה. כל השוטרים עזבו את המקום לאחר שרכז הזכות לבריאות באגודה לזכויות האזרח הסביר להם באלו נסיבות נדרש רישיון הפגנה, או ניתן להכריז על ההתקהלות כאסורה, ומדוע משמרת המחאה לא נמנית עם מקרים אלו.

14. בתחילת חודש אפריל 2012 קיבלה פעילה חברתית אשר היתה מעורבת בהפצת הודעה בפייסבוק בדבר הפגנה צפויה, שיחת טלפון מאדם אשר הזדהה כ"יוני ממשטרת ירושלים". זה האחרון הודיע לה נחרצות כי באם היא אכן מתעתדת לקיים הפגנה בירושלים למחרת, היא נדרשת להגיש בקשה מסודרת ולקבל רישיון, "בהתאם לחוק ולנהלים הברורים", כדבריו. היות ולפי מאפייניו לא היה האירוע המתוכנן טעון רישיון, הקריאה הפעילה ל"יוני" את לשון החוק. למרות זאת, המשיך זה האחרון להתווכח איתה במשך כמעט ארבע דקות שיחה תוך שהוא מתעקש בטון מאיים, כי יש בפעולותיה משום הפרת חוק צפויה. להאזנה לשיחה הטלפונית, ראו בקישור:

<http://www.fileden.com/files/2012/4/8/3289479/mishtara.mp3>

15. העובדה כי לא מדובר במקרה בודד או בתופעה הרלבנטית למחוז זה או אחר, וכי מקרים כאמור חוזרים על עצמם בתקופות שונות בכל רחבי הארץ, מעידה על תופעה מערכתית של העדר ידיעה או למצער פרשנות שגויה של הוראות החוק והפסיקה בקרב שוטרי משטרת ישראל. חמור מכך, נראה כי תופעה זו אינה מאפיינת רק את השוטרים במשטרת ישראל, אלא אף את היועצים המשפטיים. כך, מתשובתו של עו"ד רונן ליבוביץ', יועמ"ש משטרת מחוז ירושלים, עלה כי הוא סבור שהמשטרה רשאית להורות על פיזור הפגנה אך בשל ניסיון העבר, וזאת מבלי לבדוק האם ההפגנה הייתה טעונה רישיון והאם היא מקימה חשש קרוב לוודאי לשלום הציבור (ראו פסקה 11 למכתבו של עו"ד ליבוביץ' מיום 27.1.10 המצ"ב ומסומן כנספח 4).

16. משכך, נוצר צורך בהבהרה מטעמך באשר למצב המשפטי בסוגיות המפורטות להלן:

[התקהלות בלתי חוקית](#)

17. בהתאם ל**פקודת המשטרה** ולהודעות הכלליות שהוציאו מפקדי המחוזות במשטרה מכוחה, רק שני סוגים של הפגנות טעונים רישיון: תהלכה שמשותפים בה חמישים איש ומעלה, או אסיפה תחת כיפת השמיים שמשותפים בה חמישים איש ומעלה ושיש בה נאומים בנושא מדיני. מכאן, שכל יתר סוגי ההפגנות, שלא מתקיימים בהם התנאים האמורים, אינם טעוני רישיון.
18. **הנחיית היועמ"ש** חוזרת על הוראות פקודת המשטרה וקובעת כי הפגנה אינה חייבת ברישיון, אם משותפים בה פחות מחמישים איש, וגם אם משותפים בה מעל חמישים איש, אם אין בה נאומים או הרצאות בנושא מדיני (סעיפים 7-8 להנחיית היועמ"ש).
19. גם בפקודת המטה הארצי מס' 12.01.06 בדבר רישוי אסיפות ותהלוכות (להלן: "**פקודת מטא"ר**"), נקבע כי אם מספר המשתתפים בהפגנה נמוך מחמישים או שלא יינשאו נאום או הרצאה, אזי ההפגנה אינה חייבת ברישיון (סעיף 6.6 בעמ' 3 לפקודת מטא"ר).
20. דברים מפורשים אלו באים לידי ביטוי גם בפסיקה. כך, בפרשת בן אריה עמד בית המשפט על כלל הפרשנות המצמצמת של הוראה המגבילה זכות יסוד וקבע כי משמרת מחאה של 300 איש בשכונת שיח' גיראח בירושלים המזרחית אינה טעונה רישיון. כב' השופט ארנברג הדגיש כי "העובדה שהמתקבלים אוהזים בשלטים, או אף כורזים סיסמאות בין אם הכרזה נעשית באמצעות מגאפון ובין אם לא, אינה טעונה רישיון".
21. בפרשת צורף זיכה בית המשפט את הנאשם מעבירות של השתתפות בהתקהלות אסורה והתפרעות במהלך משמרת מחאה של כ-65 אנשים שהניפו שלטים וקראו סיסמאות. כב' השופטת חביב ציינה כי תחילה טען ב"כ המדינה כי ההתקהלות איננה חוקית בשל העדר רישיון, אולם "[...] בסיכומיו זנה ב"כ המאשימה את טענתו זו, וטוב עשה, זאת לאור סעיפים 83, 84 לפקודת המשטרה [נוסח חדש] התשל"א-1971 ולאור הנחיית היועמ"ש מספר 3.1200".
22. כאמור לעיל, נוכח מעמדה וחשיבותה של הזכות להפגין ונוכח תפקידה של המשטרה להגן על זכות זו ועל האפשרות לממשה, יש לפרש את ההגבלות שבפקודת המשטרה באופן מצמצם. למרות זאת, מתיאור המקרים לעיל עולה כי לא אחת מרחיבים השוטרים את גדר המקרים בהם נדרש רישיון להפגנה, וקובעים כי כל פעולת מחאה שלא קיבלה אישור מראש אינה חוקית ויש לפזרה.
23. על מנת שתופעות פסולות אלו לא יישנו, יש לרענן את הוראות החוק וההנחיות לעיל בקרב שוטרי משטרת ישראל ובקרב היועצים המשפטיים של המחוזות, וכן להוציא הנחיות חד משמעיות לפיהן:
- 23.1. הפגנה שמשותפים בה פחות מחמישים אנשים או הפגנה שלא כוללת נאום בנושא מדיני, אינה טעונה רישיון ואינה מהווה עבירה רק בשל כך שהיא נעשית ללא רישיון.
- 23.2. הנפת שלטים, קריאת סיסמאות ושימוש במגפון אינם מהווים "נאום בנושא מדיני" ומשכך אינם הופכים כשלעצמם הפגנה לטעונה רישיון.
- 23.3. הכרזה על הפגנה, שאינה טעונה רישיון, כ"התקהלות בלתי חוקית" בשל העדר רישיון הינה בלתי חוקית, וכל הצעדים הנגזרים ממנה אינם חוקיים.

התקהלות אסורה

24. התקהלות אסורה מוגדרת בסעיף 151 [לחוק העונשין](#), התשל"ז – 1977, כהתקהלות של שלושה אנשים או יותר שהתקהלו למטרה בלתי כשרה או אפילו למטרה כשרה אבל יש חשש להפרת שלום הציבור. בתי המשפט הכירו זה מכבר, כי הוראת סעיף 151 לחוק העונשין הינה רחבה וגורפת מדי למדינה דמוקרטית, שהזכות להפגין והזכות למחות הינן זכויות יסוד חיוניות בה, ומשכך נקבע כי יש לפרש את יסודות העבירה בצמצום.
25. דברים אלו מקבלים משנה תוקף מקום בו החשש לשלום הציבור מקורו בקהל עוין להפגנה או למסריה או בעוברים ושבים באזור ההפגנה. מסקנה זו נלמדת הן ממעמדה וחשיבותה של הזכות להפגין והן מתפקידה המובהק של המשטרה להגן על המפגינים ולסייע להם לממש את חירות ההפגנה הנתונה להם ([פרשת צורף](#), פסקה 14 לפס"ד).
26. על אף האמור לעיל, מתיאור המקרים לעיל עולה, כי ישנם שוטרים הסבורים שכל התקהלות של שלושה אנשים שלא קיבלה רישיון, הינה התקהלות אסורה ויש לפזרה. ברי כי עמדה זו עומדת בניגוד להוראות הדין והפסיקה, ואינה נותנת את המשקל הראוי לזכות היסוד לחופש ההפגנה.
27. יתרה מכך, לרוב פיזור המחאה בעילה של "התקהלות אסורה" נעשה אך בשל המסרים המועברים במחאה ובשל העובדה שמסרים אלו אינם נחלת הרוב והם מעוררים כעס ותגובות מצד עוברי אורח. התנהלות בלתי חוקית זו מהווה למעשה פגיעה קשה בחופש הביטוי ובחופש ההפגנה על בסיס תוכן הביטוי ומידת ההתנגדות שהוא מעורר. מעבר לפגיעה בזכויותיהם החוקתיות של המפגינים, תופעה זו גם מרתיעה קבוצות מיעוט מלהביע את עמדתם ומשכך מהווה כשלעצמה פגיעה חמורה בעקרונות היסוד של הדמוקרטיה בישראל.
28. לעניין זה חשוב להדגיש, כי העובדה שההתקהלות מעוררת תגובות מצד עוברי אורח אינה הופכת אותה ל"התקהלות אסורה", ואינה מקנה למשטרה סמכות לפזרה. להיפך - תפקידה של המשטרה בראש ובראשונה להגן על חירות ההפגנה ועל המבקשים לממשה. כך, [בפרשת צורף](#) ציינה כב' השופטת חביב כי העובדה שהמפגינים מרגיזים עוברים ושבים או שהמסר שלהם מתסיס וגורם לתגובות וויכוחים קולניים בין עוברים ושבים ובין המפגינים, אינה עילה לפיזורם, להיפך - "ויכוח שכזה הוא אף תוצאה רצויה ומבורכת של ההליך הדמוקרטי שבהפגנה". עוד ציינה השופטת חביב כי "עצם הנפת שלטי מחאה, הנושאים רעיון השנוי במחלוקת, אינה פרובוקציה שבמדינה דמוקרטית ניתן ורצוי לאסור" (פסקאות 13-14 לפס"ד).
29. גם בהנחיית היועמ"ש נקבע, כי אין בכך שהתנהגות המפגינים מקימה חשש שאנשים אחרים יפרו את השלום, כדי להסיק כי נעברה עבירה המצדיקה את פיזור ההפגנה. היועץ המשפטי לממשלה ביסס מסקנה זו הן על מעמדה של הזכות להפגין והן על לשונו של סעיף 151 לחוק העונשין הקובע כי לצורך גיבוש יסודות העבירה, נדרש שההתקהלות תעורר אנשים אחרים להפר את השלום "ללא צורך וללא עילה מספקת" (פסקה 20 ו). להנחיית היועמ"ש).
30. כדי למנוע הישנות של מקרים מהסוג המפורט לעיל, נבקשך להבהיר ולהדגיש, כי רק במקרה שההפגנה מייצרת סכנה ממשית וקרובה לוודאי לשלום הציבור, נתונה לשוטרים הסמכות להורות על פיזור. כמו כן, נוכח מעמדה של חירות ההפגנה, על המשטרה לנהוג בריסון בהפעלת סמכותה לפזר הפגנות, ולנקוט באמצעי זה רק לאחר שנוסו ונכשלו אמצעים חריפים פחות. עוד נבקשך להבהיר, כי הנפת שלטי מחאה או קריאת סיסמאות בנושא המעורר מחלוקת אינן מהוות עילה לפיזור ההפגנה. כך גם העובדה שההפגנה מעוררת תגובות וויכוחים מצד עוברי אורח, אינה מהווה כשלעצמה עילה לפיזור.

סיכום

31. פיזור הפגנה שלא היתה עילה חוקית לפזרה, מעבר לפגיעה בזכות המפגינים לחופש ביטוי, מלווה לעתים גם בעיכוב ומעצר של מפגינים, ומשכך כרוך בפגיעה נוספת במפגינים, בחירותם ובזכויות היסוד שלהם. תוצאתן של פגיעות אלו, מעבר לפגיעה במפגינים הספציפיים, היא השתקת מחאה לגיטימית, יצירת אפקט מצנן המרתיע מפגינים עתידיים ופגיעה חמורה בדיון הציבורי.
32. נבקשך איפוא לפעול בדחיפות לריענון המצב המשפטי כמפורט במכתב זה לשוטרי משטרת ישראל וליועצים המשפטיים שלה. כמו כן, נבקשך לפרסם הנחיות המבהירות ומחדדות את המצב המשפטי לעניין סמכות המשטרה להורות על פיזור הפגנות, כמפורט לעיל.
33. ככל שלדעתך עמדתנו לגבי המצב המשפטי כמפורט במכתב זה, כולה או חלקה, אינה נכונה, נודה על קבלת עמדתך וההסבר המשפטי העומד בבסיסה.

בכבוד רב ובברכה,

נירה שלו, עו"ד