

10 במאי 2026

לכבוד
עו"ד גלי בהרב-מיארה
היועצת המשפטית לממשלה

שלום רב,

הנדון: פרשנות מופרכת ומנוגדת לדין לרף הדרוש להגבלת חופש המחאה

סימוכין: פנייתנו למשטרה מיום 19.4.2026; מענה המשטרה מיום 30.4.2026

אנו פונות אלייך בעקבות מענה הייעוץ המשפטי של משטרת מחוז חוף, הכולל פרשנות מופרכת למבחן ההסתברותי להגבלת חופש המחאה – מבחן הוודאות הקרובה לפגיעה קשה ורצינית בסדר הציבורי או בשלום הציבור. מפרשנות זו עולה כי המשטרה סבורה, בניגוד לפסיקה ולהנחיות היועצת המשפטית לממשלה והמשטרה, כי ניתן להגביל את חופש המחאה על בסיס חששות בעלמא וספקולציות שאינן מגובות בראיות קונקרטיות. על כן, נבקשך להבהיר למשטרה כי מדובר בפרשנות המנוגדת לדין ולוודא כי ההנחיות בדבר חשיבותו של חופש הביטוי והמחאה יחודדו לכלל דרגי הפיקוד והשטח במשטרה.

העובדות בתמצית

1. ביום שבת, 11.4.2026, במהלך הפגנה שהתקיימה בצומת כרכור נגד המלחמה, נעצר ונאזק מרשנו, מר א"ב, על ידי שוטר, אשר גם החרים ושבר את שלט המחאה שנשא ואף איים עליו באלימות. השוטר אמר למרשנו כי הוא חשוד בהסתה משום שנשא שלט שעליו נכתב: "שתי מדינות לשני עמים – ישראל ופלסטין". באותה ההפגנה עוכבו ונאזקו שלושה מפגינים נוספים. ביום המחרת שוטרי תחנת חדרה סירבו למסור למרשנו את שם השוטר שעצר אותו בטענה (אשר, כפי שעולה ממענה המשטרה, אינה נכונה) שמדובר במתנדב ולא בשוטר. ביום 19.4.2026 פנינו בנושא למ"מ היועץ המשפטי למשטרה, מפקד מחוז חוף וראש המחלקה לחקירות שוטרים, וביקשנו, בין היתר, כי האירוע יחקר וכי יחודדו לכלל שוטרי המחוז ההנחיות והנהלים בנוגע לחשיבות השמירה על חופש הביטוי והמחאה.

העתק פנייתנו מיום 19.4.2026 מצורף כנספח א'.

2. ביום 30.4.2026 התקבלה תשובת הייעוץ המשפטי של מחוז חוף לפנייתנו, המכחישה את מרבית פרטי האירוע. בכלל זאת, נטען כי מרשנו רק עוכב אך לא נאזק ולא נעצר, כי כלל לא נשא עימו שלט, כי השוטר לא איים עליו, וכן כי לא עוכבו או נאזקו מפגינים נוספים. כן צוין בתשובה, כאמור, כי האדם שעוכב את מרשנו אכן היה שוטר ולא מתנדב.

3. המשטרה הצדיקה את הגבלת חופש המחאה ועיכובו של מרשנו בכך שהוא "נעמד במרכז מעבר החציה, ממש מול קהל הנהגים שנעצרו ברמזור, וצעק בקול 'שתי מדינות לשני עמים' (ולפי אחד מדו"חות הפעולה 'פה פלסטין')". כפי שציינה בדרמטיות, "בחירתו להטיח את הדברים דווקא בלב הכביש, ישירות בפניהם של הנהגים הממתנים ברכביהם, עלולה הייתה לגרום

להתלקחות מיידית של השטח (כל ההדגשות בפנייה הוספו, אלא אם צוין אחרת). עוד צוין במענה כי **"חומרת הדברים מתעצמת"** לאור ניסיון העבר של המשטרה באזור למול אירועי "אלימות פיסית של ממש בין נהגים ותושבי המקום לבין המפגינים" על רקע חילוקי דעות פוליטיים ותסכול בשל ההפגנות המפריעות לתנועה, ולנוכח העובדה (שכלל אינה רלוונטית לענייננו) שלפני למעלה משנה התרחש בצומת פיגוע דריסה. המשטרה סיכמה כי **"שילוב הדברים: המיקום הרגיש, הפצעים הפתוחים מהפיגוע, הקוטביות החברתית וההיסטוריה האלימה בנקודה זו, הפך את המעשה של מרשכם לנפיץ לאין שיעור"** (ההדגשה במקור).

4. לאור המעשה ה"נפיץ לאין שיעור" של מרשנו, כהגדרת המשטרה (כאמור, קריאת סיסמה תוך חציית הכביש באור ירוק!), מפקד הכוח בשטח העריך כי "פעולותיו של מרשכם יוצרות חשש ממשי לעימות פיסית מסוכן עם משתמשי הדרך", עימות אשר חשש כי ממנו "יפתח אירוע אלימות רבתי, שגם כוחות המשטרה הנמצאים בשטח לא יוכלו למנוע, וכתוצאה מכך עלולים להיפגע בגופם מפגינים או נהגים כאחד". מפקד הכוח העריך בשל כך, וכן בשל "הסכנה לחסימת כביש 65 המרכזי", כי מתקיימת ודאות קרובה לפגיעה בשלום הציבור וביטחונו ובסדר הציבורי, וחש **"חובה עליונה למנוע הידרדרות קשה זו, ואולי אף פגיעה בחיי אדם"**, ועל כן ראה לנכון לעכב את מרשנו.

העתק מענה המשטרה מיום 30.4.2026 מצורף כנספח ב'.

מבחן הוודאות הקרובה לפגיעה קשה ורצינית בסדר הציבורי או בשלום הציבור

5. מבלי להידרש למחלוקת העובדתית בנוגע לאירוע, הרי שפרשנות המשטרה לרף הנדרש לשם הגבלת חופש המחאה של מפגין הינה מופרכת מהיסוד ועומדת בסתירה חזיתית לפסיקה ולהנחיות היועצת המשפטית לממשלה והמשטרה.

6. כידוע, בהתאם למעמדו הרם והחוקתי של חופש המחאה, המתפרש על כלל סוגי הביטוי, על המשטרה להגן עליו, והיא "רשאית להגביל את הזכות להפגין רק כאשר מתקיימת וודאות קרובה לפגיעה קשה ורצינית בסדר הציבורי או בשלום הציבור, ורק במידה הנדרשת על מנת למנוע פגיעה כאמור" (בג"ץ 6536/17 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' משטרת ישראל, פס' 19 לפסק דינה של השופטת (כתוארה אז) חיות (8.10.2017) (להלן: **עניין כיכר גורן**); ר' גם בג"ץ 5078/20 פדידה נ' משטרת ישראל, פס' 21 לפסק דינו של השופט פוגלמן (19.8.2020)). רף זה עוגן גם בהנחיות היועצת המשפטית לממשלה (ס' 12 להנחיית יועמ"ש מס' 3.1200 "חירות ההפגנה") (להלן: **הנחיית היועמ"ש**) ובנהלי המשטרה (ס' 10א) לנוהל אג"ם מס' 221.110.19 "אספות ותהלוכות").

7. עמדתה העקבית של הפסיקה היא כי הוודאות הקרובה חייבת להתבסס על ראיות קונקרטיות: "אין די באפשרות תיאורטית. הדרישה היא לראיות של ממש... אין די בהשערות, בספקולציות ובחששות. טיעון על אפשרות ממשית של פגיעה בביטחון הציבור אינו מספיק" (בג"ץ 153/83 לוי נ' מפקד המחוז הדרומי, פס' 16 לפסק הדין (13.5.1984) (להלן: **עניין לוי**). ור' גם בג"ץ 4712/96 סיעת מרצ נ' מפקד מחוז ירושלים, פס' 9 לפסק דינו של השופט אור (9.7.1996) (להלן: **עניין סיעת מרצ**); בג"ץ 8988/06 משי זהב נ' מפקד מחוז ירושלים, פס' 10 לפסק דינה של הנשיאה ביניש (27.12.2006); בג"ץ 5277/07 מרזל נ' מפקד משטרת מחוז ירושלים, פס' 7 לפסק הדין (20.6.2007)).

8. בענייננו, ברי כי הגבלת חופש המחאה של מרשנו לא התבססה על כל ראייה קונקרטיה אלא על חששות בעלמא. כאמור, כל שמרשנו עשה הוא לעבור במעבר חצייה, באור ירוק ומבלי לחסום את התנועה, ולבטא את עמדתו הפוליטית בפני הנהגים בצומת במשך שניות ספורות. חרף השפה הדרמטית על כך שמרשנו בחר "להטיח" (לא פחות) את עמדתו "דווקא בלב הכביש, ישירות בפניהם של הנהגים", אין כל בסיס לקביעה כי הייתה הסתברות קרובה לוודאי כי פעולת מחאה זו תוביל ל"התלקחות מיידית" של השטח ול"אירוע אלימות רבתי, שגם כוחות המשטרה הנמצאים במקום לא יוכלו למנוע". זאת, במיוחד כאשר בפועל אף נהג אפילו לא התווכח עם מרשנו, לא כל שכן ניסה לתקוף אותו.

9. מחאה, מטבעה, נועדה להביע עמדות בפני הזולת, ואין זה מקרה שמפגינים רבים מתאספים דווקא בצמתים ועל גשרים, בדיוק על מנת להביע את מסריהם בפני הנהגים הרבים שעוברים במקום. גם בהפגנה שבענייננו עמדו עוד עשרות, אם לא מאות מוחים על המדרכות סביב הצומת ועל איי התנועה שבמרכזו, כשהם מניפים שלטים וקוראים סיסמאות, חלקם גם חצו את הכביש במעברי חצייה באור ירוק, בדומה למרשנו, והכל ללא הפרת סדר או הפרעה לתנועה.

10. בהתאם לחשיבותו של חופש המחאה במדינה דמוקרטית, נפסק זה מכבר כי "מידה מסוימת של פגיעה בסדר הציבורי היא מחיר שיש להיות מוכנים לשלמו כדי להגשים את הזכות להפגין" (עניין **סיעת מרצ**, עמ' 833; ור' גם בג"ץ 5882/18 **אפשטיין קרויס נ' משטרת ישראל**, פס' 5 לפסק דינה של השופטת ברוך; וכן עניין **כיכר גורן**, פס' 20 לפסק דינה של השופטת (כתוארה אז) חיות. ור' גם סעיף 13.א להנחיית היועמ"ש). מכאן, שאף ככל שהיה נחסם הכביש לא היה בכך "סכנה", כלשון המענה המשטרתי, שדי בה כדי להגביל את מימוש זכות המחאה. ומקל וחומר שמבחן הוודאות הקרובה אינו מתקיים בענייננו, משהכביש לא נחסם ולא התרחשה כל הפרעה לתנועה או לסדר הציבורי.

11. בית המשפט עמד לא פעם על החשיבות שבהגנה על חופש המחאה, גם בעת מלחמה וגם כאשר מדובר בתכנים מקוממים ושנויים במחלוקת (בג"ץ 8007/23 **מפלגת חד"ש נ' מפכ"ל המשטרה**, פס' 14 לפסק הדין (8.11.2023); בג"ץ 557/24 **שביטה נ' מפקד מחוז חוף**, פס' 8 לפסק הדין (18.1.2024)). כך נקבע גם בהנחיית היועמ"ש, בה נאמר כי "חירות ההפגנה נועדה, בין היתר, לאפשר למיעוט להביע דעות בלתי מקובלות" (ס' 13.ב להנחיית היועמ"ש). וכך גם הובהר על ידי יועמ"ש המשטרה בהנחיה שפורסמה בעקבות עתירה שהגשנו נגד החרמת שלטים בהפגנות נגד המלחמה (בג"ץ 3139/24 **נוי נ' מפכ"ל המשטרה** (25.8.2024) (להלן: עניין **נוי**)), בה נאמר במפורש כי "יש לאפשר למוחים להניף שלטים עם מסרים פוליטיים, גם כאשר מדובר במסרים ביקורתיים ואף מתריסים" (ס' 14 להנחיות יועמ"ש, **הנפת דגלים ושלטים במחאות** (28.5.2024) (להלן: **הנחיית יועמ"ש המשטרה**)).

12. כאמור במענה המשטרה, החשש המשטרתי היה מפני תגובה אלימה של הנהגים הממתניים ברכביהם ברמזור. אלא שככל שהיו מתעוררות תגובות אלימות כלפי מרשנו או כלפי מפגינים אחרים, הרי שתפקידה של המשטרה הוא למנוע או לעצור אלימות כזו, ולא לפגוע בחופש המחאה של המפגינים עצמם. הובהר בפסיקה כי "אין לגרוע מחירותו של אדם רק בשל ההתנגדות האלימה לשימוש בחירות זו... מתפקידה של המשטרה הוא, במצב דברים זה, למנוע מהקהל העוין מלהפריע למפגינים, ולא למנוע מהמפגינים לקיים את זכותם... אין לתת וטו

לאספסוף ופרס לאלימות" (עניין לוי, פס' 9 לפסק הדין; ור' גם בעניין סיעת מרצ, בעמ' 832). גם בהנחיית היועמ"ש נקבע כי "הפרעה בדרך של איומים או תקיפה, או בדרך אחרת הגורמת מהומה והפרת הסדר הציבורי, היא עבירה... על המשטרה למנוע במידת האפשר הפרעה כזאת ובמקרים אחרים להעמיד את החשודים לדין פלילי" (שם, בס' 17). כלל זה הובהר גם בהנחיית היועמ"ש המשטרה: "כפי שנפסק לא פעם, החשש להתנכלות כלפי המפגינים אינו מצדיק כשלעצמו פגיעה במימוש זכותם להפגין, ועל המשטרה לפעול במאמץ סביר בכדי למנוע את ניסיונות להתנכלות" (הטעות במקור).

13. למעשה, מעדויות שהגיעו לידינו עולה כי בהפגנה האמורה כבר נכחו מפגיני נגד אשר קיללו את המפגינים, ירקו עליהם ואף איימו עליהם באלימות. כאשר מרשנו ומפגינים נוספים פנו לשוטרים שהיו במקום וביקשו שיטפלו בכך, השוטרים סירבו ואף הבהירו להם כי "הם לא הבעיה, אתם הבעיה". במילים אחרות, השוטרים סירבו לאכוף את החוק כלפי מפגיני נגד, משום שהזדהו עם עמדתם הפוליטית, ובאותה העת, נקטו באכיפה בררנית והגבילו את זכות המחאה של מרשנו. אכיפה בררנית "[...] מתקיימת כאשר מקרים דומים זוכים ליחס אכיפתי שונה – באותה תקופת זמן – וללא הצדקה, כלומר מבלי שניתן טעם טוב להבחנה ביניהם" (דפנה ברק-ארז "אכיפה בררנית והזכות לשוויון בהליך הפלילי" ספר עזנה ארבל 117, 127 (ש' אביב ייני, ד' ביניש, א' בנדור, ה' דנציג רוזנברג, ק' מילר – עורכים, 2022); בג"ץ 5936/23 ח"כ וסרלאוף נ' היועצת המשפטית לממשלה, פס' 14 לפסק דינו של השופט עמית (30.5.2024); ר' גם: בג"ץ 6396/96 זקין נ' ראש עיריית באר-שבע, פ"ד נג(3), 289 (1999)). ויודגש, בענייננו אף לא היה מדובר ביחס שונה למקרים דומים, אלא ביחס מחמיר למי ששמר על החוק וקרא קריאה לגיטימית, לעומת יחס מקל והעלמת עין ממי שהפרו את החוק ונקטו ואיימו באלימות.

14. קיומה של אכיפה בררנית אינו מותנה ב"מניע זדוני" או "שיקולים פסולים מובהקים", וגם פעולה בתום לב של רשות מינהלית יכולה לעלות כדי אכיפה בררנית (ע"פ 4855/02 מדינת ישראל נ' ד"ר בורוביץ, נט(6) 776, 814 (2005)). עם זאת, האדישות למעשי מפגיני הנגד ודברי השוטרים בנוגע אליהם, יש בהם ללמד כי עמדותיהם של המפגינים, ושל מרשנו בפרט, הם שעמדו בבסיס הגבלת חופש המחאה של מרשנו, ולא שיקולים ענייניים כלשהם. נזכיר כי המשטרה אינה מוסמכת להתערב בתכניה של מחאה או למנוע ביטויי מחאה רק בשל אופי התכנים, וזאת גם בנוגע לתכנים מקוממים ומעוררי מחלוקת. והרי נפסק זה מכבר כי "המשטרה אינה ממונה על האידאולוגיה" (בג"ץ 148/79 סער נ' שר הפנים והמשטרה, פ"ד לד(2) 169, פסקה 8 לפסק הדין (1979); ר' גם עניין לוי, פס' 16; עניין נוי; בג"ץ 78425-05-25 עומדים ביחד נ' מפקד מחוז חוף (29.5.2025). כמו כן, ר' סעיף 13.ב להנחיית היועמ"ש).

15. לסיכום, עמדת המשטרה, כפי שהתבטאה במענה, משמעה למעשה כי המשטרה יכולה להגביל פעולת מחאה חוקית שאין בה כל הפרעה לסדר הציבורי, ללא ראיות קונקרטיות ורק על סמך תחושות בטן. מדובר בפרשנות מקלה, רחבה, עמומה ובלתי סבירה לרף הנדרש להגבלת חופש המחאה, בניגוד לדין ולהנחיות היועמ"ש והמשטרה, אשר קבלתה תוביל לפגיעה אנושה בחופש המחאה, שהינו מאבני היסוד במשטר דמוקרטי.

16. לאור כל האמור לעיל, נבקש להבהיר למשטרה כי מדובר בפרשנות המנוגדת לדין, וכי אין להגביל את חופש המחאה על בסיס חששות בעלמא וספקולציות. כן נבקש לוודא כי ההנחיות בדבר חשיבותו של חופש הביטוי והמחאה יחודו לכלל דרגי הפיקוד והשטח במשטרה.

בברכה,

עדן גלעד, עו"ד
רכזת חופש המחאה

העתק: נצ"מ תמר ליברטי, מ"מ היועץ המשפטי למשטרה