

**State of Israel
Ministry of Justice**

**Deputy Attorney General
(Public and Constitutional Law)**
Jerusalem, July 16, 2023
File No.: 803-98-2022-000055
Ref. No.: 803-99-2023-041265

To:
Adv. Yossi Fuchs
Cabinet Secretary

Dear Adv. Fuchs:

Re: **Policy on the Subject of Demonstrations**¹

1. This letter was written Re: Government Resolution No. 751 dated July 9, 2023.

The Office of the Attorney General, and Israel's law enforcement system, have guidelines on the subject, which were formulated according to law and Supreme Court case law. These guidelines have been published, and the executive branch acts according to them. The guidelines are not determined according to any specific case; rather, they set uniform and equal standards, as follows.*

Attorney General's Guideline No. 3.1200 – Freedom of Protest (most recently updated in January 2022) (hereinafter: the “Attorney General's Guideline” or the “Guideline”) [attached hereto as Appendix A].

State Attorney's Guideline No. 2.40 – Policy on Prosecution in Cases Opened Against the Background of Demonstrations or Protest Events (dated August 2020) [attached hereto as Appendix B].

Israel Police procedures:²

- Israel Police – Operations Division Procedure 221.110.19 – **Meetings and Processions** [attached hereto as Appendix C].
- Israel Police – Operations Division Procedure 220.010.11 – **Use of Measures in Disturbance of Public Order** [attached hereto as Appendix D].

¹ Translated into English by a group of concerned citizens. The Hebrew version follows.

* The emphases in the document have been added, unless otherwise stated.

² It should be clarified that there are additional procedures, which are confidential and accordingly have not been appended to this document.

- Israel Police – Operations Division Procedure 220.010.10 – **Police Handling of Disturbances of Public Order** [attached hereto as Appendix E].
- Israel Police – Operations Division Procedure 221.111.05 – **Blocking Major Traffic Arteries** [attached hereto as Appendix F].

2. **As the Attorney General explained at the above-referenced Government session, the said guidelines and procedures reflect the legal situation as determined long ago by legislation and shaped over the years by case law. At the request of the Government, the details of the relevant procedures and guidelines are set forth below.**

As a general overview, it can be stated that the Attorney General's Guideline sets forth the legal considerations pertaining to demonstrations on the basis of law and case law; the State Attorney's Guideline refers to the policy on initiating an investigation and prosecution in cases opened against the background of demonstrations or protest events; and the Israel Police procedures are intended to provide tools and guidance, and to define the operational considerations were contending with actual demonstrations and disturbances of public order, as part of the preparations for them and the response to them on the ground.

3. Before presenting the basic conclusions that arise from the above-referenced guidelines and procedures, we would like to stress three basic starting points in our examination of the issue.
4. First: the independence of the law enforcement system. As stated in the Attorney General's letter dated July 6, 2023, a basic principle of Israel's legal system is that **the law enforcement system is obligated to exercise the powers that were lawfully conferred upon it, in a dignified, professional and independent way**. It is difficult to overstate the importance of the independent exercise of discretion by the law enforcement system. This independence constitutes a central guarantee for the protection of human rights, for equal and free of extraneous or political considerations exercise of coercive force, and for the propriety of its conduct – in view of the extensive powers vested in the enforcement entities, and the nature of those powers. Accordingly, the Government and its ministers are not entitled to intervene in the details of the operative and operational implementation of the policy, and certainly not prior to specific protest events. These matters, according to law, are within the authority of the commanders and members of the Israel Police, in accordance with their professional discretion. In light of the foregoing, we will focus exclusively, in this document, on the theoretical component of the issue.
5. Second: the governing agencies are required to allow Israel's citizens to exercise their freedom of speech. This was made clear by the Supreme Court: demonstrations, by their nature, are conducted in central areas, which are

visible to the general public, and in an effective manner, which attracts the public's attention. Thus, for example, the Supreme Court ruled as follows:

“By the nature of things, at every demonstration, and especially at demonstrations conducted in a central, public location, a certain degree of disturbance is involved. Demonstrations are not convenient. Demonstrations are not quiet. If there were such demonstrations – they would have no sting and no point. Obviously, “disturbance” *per se* is not a sufficient reason for imposing limitations upon the right to demonstrate.”³

In this context, we will clarify: the right to demonstrate is not an absolute right; rather, it is a relative right and can be limited. Certainly, the right to demonstrate does not imply permission to act violently or to violate the conditions and limitations that were determined for the demonstration by the entities in charge. Violations of laws, conditions and limitations are enforced, on the ground, and where appropriate, even in the framework of criminal proceedings. This is a matter for the professional discretion of the law enforcement entities.

6. Third, the law is enforced according to uniform criteria and in an egalitarian manner. The guidelines and procedures set forth above determine **uniform and egalitarian criteria** for all types of demonstrations, processions and disturbances of public order, according to their characteristics, including: the location of the demonstrations, the harm to interests and other rights that they involve, the perpetration of criminal offenses, interference with traffic arrangements, and more.

By the nature of things, the implementation of the guidelines and procedures needs to reflect the actual circumstances of each event. Therefore, the commanders and members of the Israel Police on the ground are required to be prepared and to exercise their professional discretion and make decisions in accordance with the changing circumstances. The policy is based on uniform and egalitarian criteria, which reflect law and case law – the implementation of the policy results from the individual circumstances of each and every case.

7. We will now discuss the principals of the guidelines and procedures pertaining to the Israel Police's handling of demonstrations, and the details of the policy with respect to prosecution in connection with demonstrations and protests.

³ HCJ 6536/17, Movement for a Quality Government v. Israel Police, page 56 (published in the Nevo database, October 8, 2017) (hereinafter: the “**Goren Square Case**”) – attached hereto as Appendix G.

The handling of demonstrations by Israel's law enforcement system

General – The right to demonstrate

8. The starting point is that the right to demonstrate is a basic right, which has been recognized in case law as a right “that belongs to those freedoms that shape the nature of the regime in Israel as a democratic regime.”⁴ In fact, “holding meetings and processions is one of the means available to the public for expressing their views on matters of the State – a means that is, at times, more efficient and more significant than other means of expression.”⁵

The right to demonstrate has been recognized as a protected constitutional right, which is derived from the Basic Law: Human Dignity and Liberty, based on the concept that the freedom of protest and protest is “one of the supreme expressions of the idea of human dignity and liberty.”⁶

9. Although the right to demonstrate is given maximum protection, like any basic right, it is not an absolute right. The implementation of the right to demonstrate may be counterbalanced by basic rights of individuals and conflicting public interests. As stated, the exercise of the right to demonstrate may interfere with the routine of residents' lives, and, as a result, may also violate other basic rights, such as the freedom of movement and the right to privacy. Public interests may also be harmed as a result of the exercise of the right to demonstrate – primarily the interest in protecting public welfare and public order.
10. Over the years, case law has established guidelines for the Israel police's exercise of its powers; the objective of those guidelines is to create a proper balance in the collision between the freedom of speech and the freedom of demonstration, on the one hand, and the interests and rights that conflict with them, on the other. Thus, it was ruled that in exercising its powers, the Israel Police is required to act fairly and reasonably, and it may only limit the right to demonstrate when it is nearly certain that there will be a severe impairment of public order or public welfare, and only to the extent required in order to prevent that impairment.⁷ It was further ruled that the Israel Police is required to respect the right to demonstrate. Not only is it not entitled to limit that right unnecessarily; rather, it is obligated to assist in its exercise.⁸

⁴ H CJ 153/83, **Levi v. Commander, Southern District, Israel Police**, PD 38 (2) 393, 398.

⁵ **Saar Case**, page 171.

⁶ Appeal from an Administrative Petition 3829/04, **Israel Toito v. Municipality of Jerusalem**, PD 59 (4) 769, 778.

⁷ H CJ 4712/96, **MERETZ Faction v. Commander, Jerusalem District, Israel Police**, PD 50 (2) 822, 829 (1996).

⁸ H CJ 2557/05, **Majority Headquarters v. Israel Police**, PD 62 (1) 200, 215 (2006).

11. This being so, according to Supreme Court case law, the balance between freedom of speech and other public interests and rights takes on some impairment of the fabric of life, in order to enable the exercise of the right to demonstrate. See *e.g.* a statement by Justice (as her title was then) Hayut in the **Goren Square Case**.⁹

“Not every impairment of public order or of security justifies limiting the right to demonstrate, and the fact that a demonstration causes inconvenience, even major inconvenience, is not enough reason to forbid it. **If the public in Israel wishes to live in a democracy, it must acquire, as in any proper country, a level of tolerance and the ability to accept demonstrations, despite the interference with routine life and the inconvenience that they sometimes involve**”.

Setting conditions for a demonstration

12. According to Supreme Court rulings in recent years, **most demonstrations do not require a license**. Sections 83 and 84 of the Police Ordinance state that a meeting of 50 or more persons “on a subject of political interest,” and a procession of 50 or more persons (irrespective of its content), require a license from the police.

Case law has interpreted the term “political interest” extremely narrowly. Thus, in the words of Justice (as her title was then) Hayut:¹⁰

“The objective purpose that underlies every valid item of legislation in Israel is the safeguarding of the system’s basic principles – including protection of the freedom of speech and demonstration. These freedoms should not be curtailed unless it is nearly certain that there will be a serious and severe impairment of public welfare, and this objective purpose requires narrow interpretation of the term “political,” to the extent that it pertains to the requirement for obtaining a license for demonstrations. This is intended to reduce, as far as possible, the impairment of the freedom of speech that is caused by the very requirement for obtaining a license in advance for a demonstration, and *a fortiori* according to criteria that pertain to its content. In this sense, the sweeping requirement for obtaining a license in advance for every demonstration in which 50 or more persons participate, on any subject of interest to the public, entails a disproportional

⁹ **Goren Square Case**, page 14.

¹⁰ **Goren Square Case**, pages 26-27.

burden on the freedom of demonstration, and is inconsistent with the tests customary for us in this context”.

13. In accordance with this ruling, the Attorney General’s Guideline states: “Only meetings on matters that are clearly political, according to the simple meaning of this concept and in the narrow sense of the word – that is, in connection with issues from the field of Israel’s foreign relations, defense and security – require a license. Any other meeting does not require a license.” The law on processions has remained unchanged; as the Guideline states: “Processions in which more than 50 persons participate require a license... irrespective of their content.”
14. It should be emphasized that Sections 83 and 84 of the Police Ordinance do not derogate from the general powers that are conferred upon the Israel Police in Sections 3 through 5 of the Police Ordinance, as the entity in charge of keeping the peace and maintaining public order. Therefore, the police has the general power to set **conditions** regarding the **time, place and manner** of conducting demonstrations, even with respect to a demonstration that does not require a license.

The Guideline refers to the considerations that should guide an Israel Police District Commander in the task of striking a balance between the right to demonstrate and the remaining interests and rights to be taken into account. These considerations include: the basic importance of the right to demonstrate in a democratic regime; whether the demonstration involves a criminal offense or the violation of a person’s rights; the location of the demonstration; the traffic arrangements; the impairment of public order or public welfare.

15. Finally, the Guideline emphasizes that, whether or not a demonstration or a procession requires a license, it is necessary to act according to the provisions of law and the instructions of the Israel Police: “Obviously, even in a meeting or a procession that does not require a license, the participants are still required to avoid trespassing or creating a nuisance, or any other act that constitutes a violation of law or a real violation of another person’s rights.”

Blocking traffic arteries

16. The Attorney General’s Guideline refers to the need to strike a balance between the right to demonstrate and interference with traffic arrangements:

“Interference with traffic arrangements in city streets, as a result of a demonstration, is a pertinent consideration regarding the question of whether to issue a license for the demonstration or to impose conditions upon conducting it. Nonetheless, it should be offset by the consideration that a city’s streets and squares are intended, *inter alia*, to serve the purposes of its residents’ demonstrations, as they are for the

purposes of parades, funerals and similar events. The police should attempt to draw a balance between the individual's right to demonstrate and the public's interest in undisturbed traffic. The public is required to assume a reasonable degree of inconvenience, which is involved in holding a demonstration in the city streets, in order to enable the individual to exercise his right to demonstrate. At the same time, the police is entitled to impose conditions and reservations upon a demonstration, in connection with the time or the route, and similar matters, in such a way as to allow a real demonstration while reducing the interference with traffic and the inconvenience to the public. Generally speaking, proper balance of the relevant considerations will not be achieved if the police allows a demonstration at a time or on a route that thwarts the purpose of attracting the residents' attention – for example, if the license allows a procession to be held at a time when no one is on the streets or in an area where residents do not circulate.

Further in the Guideline, there is also a reference to cases in which it is necessary to exercise the power to disperse the demonstration, including in cases where demonstrators commit an offense such as blocking a road and disrupting traffic:

If demonstrators commit an offense – for example, by blocking a road and disrupting traffic without a license or in contravention of the conditions imposed – or who behave in another way that provides reasonable grounds for concern that the peace may be disturbed, a member of the police is authorized to require them to disperse. “The police,” said the Supreme Court, “is entitled to disperse the meeting in fulfillment of its duty pursuant to Section 37(2)(a) of the Police Ordinance (today, Section 5(1) of the Police Ordinance [New Version], 5731-1971), to impose order on a public thoroughfare, and to prevent obstacles to vehicle traffic when there are crowds and processions on a public thoroughfare.” And if the participants in such a meeting resist members of the police, the latter are entitled “to use a reasonable degree of force, in order to overcome those who resist them in the fulfillment of their duty....”

17. The police procedures also indicate that the decision with respect to deliberate blocking of a traffic artery and the opening of a blocked artery – including with respect to the use of force in order to open an essential artery that has been blocked – is a complex decision, which necessitates weighing various considerations, and is usually left to the discretion of the District Commander. This means that senior police commanders are required to examine, *inter alia*, the existence of alternative routes appropriate to the traffic volume at the

relevant time, the extent of damage that is being caused (starting with risk to human life, and ending with increased travel time), all in accordance with the actual circumstances of the incident. This means that the manner of opening the blocked traffic artery, including the decision regarding the manner of use of operational vehicles and the stages of their use, is a definitively operational decision, in accordance with the circumstances on the ground, and arises from the Israel Police's obligation to maintain public security, including the security of the protesters and counter-protesters.

In addition, the police procedures also set forth arrangements regarding resources for police handling of breaches of public order. It should be clarified that the police is not entitled to take measures requiring the use of force in demonstrations or protest events that do not involve breaches of public order. The police procedures pertain to the taking of measures only under circumstances in which there is a breach of public order, disobedience of police instructions that are required in order to maintain public welfare and security, violence or criminal offenses.

Demonstration near the homes of public personages

18. According to case law formulated over the years,¹¹ the Attorney General's Guideline refers to the guiding principles with respect to demonstrations near the private homes of public personages:

“In cases where the demonstration is conducted opposite the private home of the public personage – that is, a State employee, an employee of a local authority, an elected public official and any other entity who has authority under law – in connection with his public position or the exercise of his authority, there is a concern that the demonstration was not exclusively intended to exercise the freedom of expression and opinion and to disseminate views and opinions and to influence public discourse, but rather, principally, to exert improper pressure by disturbing him in his private home, in an attempt to force him into decisions that, to the best of his judgment, do not serve the public interest to which he is committed in his public position or in the exercise of his authority as stated. In light of this consideration, together with the consideration of the public personage's right to privacy in his private residential home and the avoidance of nuisances and interference with his and his family members' routine life, as well as any person's right “to be left in peace” the Supreme Court has ruled that

¹¹ HCJ 2481/93, **Dayan v. Deputy Commissioner Vilks et al.**, PD 48 (2) 456 (1994); HCJ 2364/17, **Sedaka v. Commander, Central District, Israel Police** (published in the Nevo database, April 27, 2017); **Goren Square Case**.

demonstrating close to a public personage's private home is prohibited. The foregoing applies unless there is no effective alternative of demonstrating opposite the place where he generally fulfills his public functions... It should be clarified that this rule only applies when the demonstration is conducted opposite or next to the public personage's private home. On the other hand, **if the demonstration is not being conducted next to the house, even if it is rather close to it, the balances between the freedom of speech and the relevant rights and public interests, which generally apply to demonstrations, will apply,** as presented in this Guideline...

It should further be clarified that, with respect to public servants and people in authority under law who are not elected public officials or senior members of the administration, they themselves are not policy-makers, and, accordingly, demonstrations opposite or next to their private homes should not be allowed, even if the alternative of demonstrating opposite the office where they work is less effective. Accordingly, the balance between their privacy and the right to protest against them is different. For this reason, if such a demonstration has begun, the police will take prompt measures to remove the demonstrators to a real distance from the employee's private home, in order to ensure the privacy and tranquility of the public servant and his family members."

19. The police procedures also refer to the subject. The procedure sets forth guidelines regarding the conducting of protest events opposite public personages' private homes, which refer to the manner in which the police determines the location and conditions for the protest in cases where, according to case law, demonstrating opposite the house is prohibited, including the distance from the elected public official's or the public personage's house (in this regard, see Section 14 of the police procedure attached as Appendix C).

Investigations and prosecution

20. Over the years, the State Attorney's Guideline (No. 2.40 – attached as Appendix B) was formulated, which details the policy regarding prosecution in cases opened against the background of demonstrations or protest events. The Guideline reviews the relevant criminal offenses and determines tests that should be applied when making a decision as to whether the case is appropriate for prosecution.
21. Thus, the State Attorney's Guideline details the types of offenses for which the offenders should be prosecuted and additional considerations that should be taken into account when making the decision – for example, whether the

principal offense was accompanied by additional offenses, whether violence was used, and whether there was an active attempt to thwart police forces. The Guideline also lists additional circumstances that should be taken into account when making the decision to prosecute, including the nature and circumstances of the demonstration, the location of the demonstration, whether there was interference with traffic arrangements and whether public property was harmed, the suspect's age, previous cases, and more. It further emphasizes the importance of implementing a uniform enforcement policy with respect to participants in the same event, and with respect to other protest events.

It is important to point out that there are no precise formulas; rather, there is a list of considerations that should be taken into account in each individual case and according to its circumstances.

22. As for the offenses of disobedience and refusal to comply, case law has emphasized the duty of exercising care in using the tools of criminal law in this context (and see also State Attorney's Guideline 14.12).

Thus, the State filed an indictment against defendants in a case in which, at a public ceremony, they promised and paid money to the families of Israel Defense Forces troops on compulsory service for disobeying orders and for days of incarceration in a military prison that resulted from their decision to disobey the orders of the IDF authorities. The decision to prosecute them for this exceptional offense was based on the fact that this did not only involve incitement to disobedience; rather, the utterances were accompanied by a real act. The Magistrate's Court with which the indictment was filed acquitted the defendants. The State appealed to the District Court, and the State's appeal was dismissed. A petition for leave to appeal to the Supreme Court, which was filed by the State, was also denied.

23. The courts have pointed out the obligation to allow extensive freedom of speech and to avoid limiting it to the use of the tools of criminal law. In this context, the court ruled that, regarding the offense of incitement to disobedience, it is necessary to prove, by means of an especially stringent probabilistic test, the connection between the call to disobedience and the fact that a person decided not to comply:¹²

"The conduct described in the indictment includes not only verbal utterances, but acts as well. This does not change the fact that the freedom of speech was compromised. The referenced acts have a definitively media-oriented aspect, which aims to convey a non-verbal message. As such, the acts also come under the heading of expressions protected by the value of freedom

¹² Cr.C. 22347-03-14 **The State of Israel v. Woolpa Weintraub** (December 24, 2017), Cr.A. 12268-02-18 and L.Cr.A 8300/18.

of speech. In this context, we will add that we accept the position of the lower court, which held that this expression is of a political nature. The referenced expressions refer to a matter that is publicly and politically controversial. Presumably, this will apply to the majority of cases covered by the prohibitory norm. In such a situation, the justification for actually applying the test of near certainty to the definition of the offense increases.

Conclusion

24. As arises from the aforesaid, there are uniform written guidelines and procedures that pertain to demonstrations and protests, with respect to their handling and to enforcement, which are based on Supreme Court case law and the law, and the enforcement entities' actions are guided by them. The guidelines and procedures reflect the complexity involved in handling the issue of demonstrations and protests, which results from the vast importance of the right to the freedom of speech and the right to demonstrate in a democratic regime; as well as of the understanding that exercising those rights requires constant balance between contrasting rights and interests, according to the circumstances of each individual case and the independent and professional discretion of the enforcement entities.
25. Finally, it is stated that the guidelines and procedures must be implemented while keeping in mind the actual circumstances of each event, in accordance with the professional discretion of the law enforcement entities. A quantitative examination alone cannot constitute a basis for comparison between events.

It appears superfluous to state that the law enforcement system cannot require itself to comply with any numerical threshold regarding the use of tools for dispersing demonstrations, or regarding arrests, indictments, etc. An *a priori* assumption that the law enforcement system is required "to make quotas" is what will lead to a severe violation of the value of equality before the law.

Sincerely,
[Signature]
Adv. Avital Sompolinsky
Deputy Attorney General
(Public and Constitutional Law)

Copies:

Attorney General
State Attorney
Commissioner, Israel Police
Deputy Attorneys General
Legal Advisor, Israel Police

מדינת ישראל

משרד המשפטים

המשנה ליועצת המשפטית לממשלה
(משפט ציבורי-חוקתי)

ירושלים: כ"ז בתמוז, התשפ"ג
16 ביולי, 2023
תיקנו: 803-98-2022-000055
סימוכין: 803-99-2023-041265

לכבוד
עו"ד יוסי פוקס
מזכיר הממשלה

שלום רב,

הנדון: מדיניות בנושא הפגנות

- מסמך זה נכתב בהתייחס להחלטת הממשלה מס' 751 מיום 9.7.2023.
במערך הייעוץ המשפטי לממשלה, ובמערכת אכיפת החוק, קיימות הנחיות בנושא אשר גובשו על פי החוק ופסיקתו של בית המשפט העליון. הנחיות אלה מפורסמות והרשות המבצעת פועלת לפיהן. ההנחיות אינן נקבעות לפי מקרה כזה או אחר, אלא קובעות אמות מידה אחידות ושוויוניות, ואלו הן:
הנחיית היועצת המשפטית לממשלה מס' 3.1200 - חירות ההפגנה (שעודכנה לאחרונה בינואר 2022) - (להלן: הנחיית היועצת המשפטית לממשלה או ההנחיה) [מצורף בזאת כנספח א']
הנחיית פרקליט המדינה מס' 2.40 - מדיניות העמדה לדין בתיקים שנפתחו על רקע הפגנות או אירועי מחאה (מאוגוסט 2020) [מצורף בזאת כנספח ב']

נהלי המשטרה:¹

- נוהל אג"מ - משטרה 221.110.19 - אספות ותלוכות [מצורף בזאת כנספח ג']
נוהל אג"מ - משטרה 220.010.11 - הפעלת אמצעים באירועי הפרות סדר [מצורף בזאת כנספח ד']
נוהל שיטור - משטרה 220.010.10 - הטיפול המשטרתי באירועי הפרות סדר [מצורף בזאת כנספח ה']
נוהל אג"מ - משטרה 221.111.05 - חסימת צירי תנועה ראשיים [מצורף בזאת כנספח ו']
- כפי שהסבירה היועצת המשפטית לממשלה בישיבת הממשלה האמורה, ההנחיות והנהלים המפורטים לעיל משקפים את המצב המשפטי כפי שנקבע זה מכבר בחקיקה ועוצב במשך שנים בפסיקה. לבקשת הממשלה, להלן פירוט הנהלים וההנחיות הרלוונטיים.

במבט כללי ניתן לומר, כי הנחיית היועצת המשפטית לממשלה פורטת את השיקולים המשפטיים הנוגעים להפגנות בהתבסס על הדין ופסיקת בית המשפט; הנחיית פרקליט המדינה מתייחסת למדיניות פתיחה בחקירה והעמדה לדין בתיקים שנפתחו על רקע הפגנות או אירועי מחאה; ואילו נהלי המשטרה מכוונים לתת כלים מנחים ולהגדיר את השיקולים המבצעיים להתמודדות עם ההפגנות ואירועי הסדר עצמם, במסגרת ההיערכות אליהם והמענה להם בשטח.

* ההדגשות במסמך אינן במקור, אא"כ נאמר אחרת.
¹ יובהר כי ישנם נהלים נוספים חסויים ועל כן לא צורפו למסמך זה.

3. בטרם נציג את עיקרי הדברים העולים מההנחיות והנהלים האמורים, נבקש לעמוד על שלוש נקודות מוצא יסודיות בבחינת הסוגיה.
4. האחת, היא עצמאות מערכת אכיפת החוק. כפי שצוין במכתבה של היועצת המשפטית לממשלה מיום 6.7.2023, עקרון יסודי בשיטתנו הוא **שמערכת אכיפת החוק מחויבת להפעיל את סמכויותיה שנמסרו לה בדין, באופן ממלכתי, מקצועי ועצמאי**. קשה להפריז בחשיבות עצמאות הפעלת שיקול הדעת של מערכת אכיפת החוק. עצמאות זו מהווה ערובה מרכזית לשמירה על זכויות האדם, לפעולה בשוויון וללא שיקולים זרים ופוליטיים בעת הפעלת כוח כופה, ולהבטחת תקינות פעילות מערכת אכיפת החוק. זאת על רקע הסמכויות הנרחבות שיש לגופי האכיפה וטיבן. בהתאם לכך, הממשלה והשרים אינם רשאים להתערב בפרטי הביצוע האופרטיבי והמבצעי של המדיניות, כל שכן עובר לאירועי מחאה קונקרטיים. עניינים אלה מצויים, על-פי דין, בסמכותו של הדרג הפיקודי של המשטרה ושל שוטריה, בהתאם לשיקול דעתם המקצועי. נוכח האמור, נתמקד במסמך זה ברובד העקרוני בלבד של הסוגיה.
5. השנייה, על רשויות השלטון לאפשר לאזרחי המדינה לממש את חופש הביטוי שלהם. כך הובהר על ידי בית המשפט העליון: טיבן של הפגנות להיעשות באזורים מרכזיים החשופים לעין הציבור הרחב ובאופן אפקטיבי המושך את תשומת הלב של הציבור. כך למשל קבע בית המשפט העליון, כי "מטבע הדברים, שבכל הפגנה, ובפרט בהפגנות שנערכות במיקום מרכזי ופומבי, גלומה מידה כזו או אחרת של הפרעה. הפגנות אינן נוחות. הפגנות אינן שקטות. לו היו הפגנות כאלה – ניטל היה מהן עקצן וסר היה מהן עיקרן. ברי כי "הפרעה" כשלעצמה אין בה די לשם הטלת מגבלות על הזכות להפגין"². בתוך כך, נבהיר: הזכות להפגין אינה זכות מוחלטת, אלא היא זכות יחסית שניתן להגבילה. בוודאי שאין משמעותה של הזכות להפגין היא מתן היתר לפעול באלימות או להפר את התנאים והמגבלות שנקבעו להפגנה על ידי הגורמים האמונים על כך. הפרות חוק, תנאים ומגבלות נאכפים, בשטח, ובמקרים המתאימים אף במסגרת הליכים פליליים. זאת בהתאם לשיקול הדעת המקצועי של גורמי אכיפת החוק.
6. השלישית, אכיפת חוק מבוצעת על פי אמות מידה אחידות ובאופן שוויוני. ההנחיות והנהלים המפורטים לעיל קובעים **אמות מידה אחידות ושוויוניות** לכלל סוגי ההפגנות, התהלוכות ואירועי הפרת הסדר, בהתאם למאפייניהם השונים, ובכלל זה: מיקומן של ההפגנות, הפגיעה באינטרסים ובזכויות אחרות הכרוכה בהן, ביצוע עבירות פליליות, הפגיעה בסדרי התנועה ועוד.
- מטבע הדברים, יישומם של ההנחיות והנהלים צריך לתת ביטוי לנסיבותיו הקונקרטיות של כל אירוע. על כן, המפקדים והשוטרים בשטח נדרשים להיערך ולהפעיל את שיקול דעתם המקצועי ולקבל החלטות בהתאם לנסיבות המשתנות. המדיניות מבוססת על אמות מידה אחידות ושוויוניות שמשקפות את הדין והפסיקה - יישומה של המדיניות הוא פרי הנסיבות הפרטניות של כל מקרה ומקרה.
7. להלן נעמוד על עיקרי ההנחיות והנהלים הנוגעים לטיפול של המשטרה בהפגנות, וכן נפרט על המדיניות הנוגעת להעמדה לדין בקשר להפגנות ומחאות.

² בג"ץ 6536/17 התנועה למען איכות השלטון נ' **משטרת ישראל**, בעמ' 56 (נבו, 8.10.2017) (להלן: עניין **כיכר גורן**) – מצורף כנספח ז'.

טיפול מערכת אכיפת החוק בהפגנות

פללי – הזכות להפגין

8. נקודת המוצא היא כי זכות ההפגנה היא זכות יסוד, אשר הוכרה בפסיקה כזכות "השייכת לאותן חירויות המעצבות את אופיו של המשטר בישראל כמשטר דמוקרטי"³; אכן, "קיומה של אסיפה ותהלוכה הוא אחד האמצעים העומדים לרשות בני הציבור כדי להביע את השקפותיהם בענייניה של המדינה, אמצעי שהוא לעיתים יעיל יותר וממשי יותר מאמצעי הביטוי האחרים"⁴.
- הזכות להפגין הוכרה כזכות חוקתית מוגנת הנגזרת מחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, מתוך תפישה שהחופש להפגין ולמחות הוא "אחד הביטויים הנעלים לרעיון כבוד האדם וחירותו"⁵.
9. הגם שזכות ההפגנה זוכה להגנה מרבית, ככל זכות יסוד, היא אינה זכות מוחלטת. כנגד יישומה של הזכות להפגין עשויים לעמוד זכויות יסוד של היחיד ואינטרסים ציבוריים נוגדים. כאמור, מימושה של זכות ההפגנה עלול לפגוע בשגרת החיים של התושבים, וכנגזרת מכך לפגוע גם בזכויות יסוד אחרות כגון חופש התנועה והזכות לפרטיות. אינטרסים ציבוריים אף הם עלולים להיפגע כתוצאה ממימוש הזכות להפגין – ובראשם האינטרס של הגנה על שלום הציבור והסדר הציבורי.
10. לאורך השנים הפסיקה התוותה קווים מנחים להפעלת סמכויות המשטרה שמטרתם ליצור איזון נכון בהתנגשות שבין חופש הביטוי וחופש ההפגנה מזה ובין האינטרסים והזכויות העומדים מנגד. כך נפסק כי בהפעלת סמכויותיה על המשטרה לנהוג בהגינות ובסבירות, והיא רשאית להגביל את הזכות להפגין רק כאשר מתקיימת ודאות קרובה לפגיעה קשה ורצינית בסדר הציבורי או בשלום הציבור, ורק במידה הנדרשת על מנת למנוע פגיעה כאמור;⁶ עוד נפסק כי על המשטרה לכבד את הזכות להפגין, ולא זו בלבד שאין היא רשאית להגביל אותה שלא לצורך אלא שהיא מחויבת לסייע במימושה.⁷
11. אם כן, בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון, האיזון בין חופש הביטוי לבין זכויות ואינטרסים ציבוריים אחרים מקבל פגיעות מסוימות במרקם החיים, על מנת לאפשר את מימוש הזכות להפגין. ראו למשל דברי השופטת (כתוארה אז) חיות בעניין **כיכר גורן**:⁸

"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, על אף הפגיעה בשגרת החיים ואי-הנוחות הכרוכה בהן לעיתים".

קביעת תנאים להפגנה

12. בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון מהשנים האחרונות, **מרבית ההפגנות אינן טעונות רישיון**. בסעיפים 83 ו-84 לפקודת המשטרה נקבע כי אסיפה של חמישים איש ומעלה "על נושא בעל עניין מדיני", ותהלוכה של חמישים איש ומעלה (ללא קשר לתוכנה), טעונות רישיון מהמשטרה.

³ בג"ץ 153/83 לוי נ' **מפקד המחוז הדרומי של משטרת ישראל**, פ"ד לח(2) 393, 398.

⁴ עניין **סער**, בעמ' 171.

⁵ עע"מ 3829/04 **ישראל טויטו נ' עיריית ירושלים**, פ"ד נט(4) 769, 778.

⁶ בג"ץ 4712/96 **סיעת מרצ נ' מפקד מחוז ירושלים, משטרת ישראל**, פ"ד נ(2) 822, 829 (1996).

⁷ בג"ץ 2557/05 **מטה הרוב נ' משטרת ישראל**, פ"ד סב(1) 200, 215 (2006).

⁸ עניין **כיכר גורן**, בעמ' 14.

הפסיקה פירשה את המונח "עניין מדיני" באופן מצומצם ביותר, כך בדבריה של השופטת (כתוארה אז) חיות⁹:

"התכלית האובייקטיבית המונחת ביסוד כל דבר חקיקה התקף בישראל, היא שמירה על עקרונות היסוד של השיטה ובכללם - ההגנה על חירות הביטוי וההפגנה. בחירויות אלה אין לפגוע אלא בהתקיים וודאות קרובה לפגיעה רצינית וקשה בשלום הציבור ותכלית אובייקטיבית זו מחייבת פרשנות מצמצמת של המונחים "מדיני" ו"פוליטי", ככל שהדבר נוגע לדרישה לקבלת רישיון להפגנות. זאת על מנת להקטין ככל הניתן את הפגיעה בחופש הביטוי הנגרמת מעצם הדרישה לקבלת רישיון מראש להפגנה ועל אחת כמה וכמה לפי אמות מידה הנוגעות לתוכנה. במובן זה הדרישה הגורפת לקבלת רישיון מראש לכל הפגנה שמשותפים בה 50 איש או יותר בכל נושא שיש בו עניין לציבור, יש בה משום הכבדה בלתי מידתית על חופש ההפגנה והיא אינה תואמת את המבחנים הנוהגים עמנו בהקשר זה".

13. בהתאמה לפסיקה זו, בהנחית היועצת המשפטית לממשלה צוין כי "רק אסיפות בעניינים שהם בבירור מדיניים, כפשוטו של מושג זה במובן הצר של המילה, דהיינו בקשר לסוגיות מתחום יחסי החוץ והביטחון של המדינה טעונות רישיון. כל אסיפה אחרת אינה דרושה רישיון". לגבי תהלוכות לא חל שינוי בדין, וכפי שצוין בהנחיה "תהלוכות שבהן משתתפים יותר מחמישים משתתפים מחויבות ברישיון... בלי קשר לתוכן".

14. יודגש, כי אין בסעיפים 83 ו-84 לפקודת המשטרה כדי לגרוע מהסמכויות הכלליות הנתונות למשטרה בסעיפים 3 עד 5 לפקודת המשטרה, כמי שמופקדת על שמירת הסדר ושלום הציבור. לפיכך, למשטרה סמכות כללית לקבוע **תנאים** בעניין **זמן**, **מקום** ו**אופן** עריכת ההפגנות, גם ביחס להפגנה שאינה טעונה רישיון.

בהנחיה יש התייחסות לשיקולים שצריכים להנחות את מפקד המחוז במלאכת האיזון שבין הזכות להפגין ליתר האינטרסים והזכויות העומדים על הפרק. בכלל זה: החשיבות היסודית של הזכות להפגין במשטר דמוקרטי; האם ההפגנה כרוכה בעבירה פלילית או בהפרת זכותו של אדם; מיקום ההפגנה; סדרי התנועה; הפגיעה בסדר הציבורי או בשלום הציבור.

15. לבסוף הודגש בהנחיה כי בין אם הפגנה או תהלוכה טעונה רישיון ובין אם לאו, יש לפעול בהתאם להוראות הדין והוראות המשטרה - "כמובן, גם באסיפה או תהלוכה שאינה צריכה רישיון, עדיין חייבים המשתתפים בה להימנע מהסגת גבולו של אדם או מיצירת מטרד, או ממעשה אחר שיש בו משום הפרת חוק או פגיעה ממשית בזכותו של אחר".

חסימת צירי תנועה

16. בהנחית היועצת המשפטית לממשלה יש התייחסות לצורך לאזן בין הזכות להפגין לבין הפגיעה בסדרי תנועה:

"פגיעה בסדרי התנועה ברחובות העיר, כתוצאה מן ההפגנה, היא שיקול ענייני בשאלה אם לתת רישיון להפגנה או להטיל תנאים על עריכתה. אולם, כנגדו יש לקחת בחשבון את השיקול שהרחובות והכיכרות שבעיר נועדו, בין היתר, לשמש לצרכי הפגנה של התושבים, כמו לצרכי מצעדים, הלוויות ואירועים דומים. על המשטרה לנסות ולאזן בין זכותו של היחיד להפגין לבין עניינו של הציבור בתנועה בלתי-מופרעת. הציבור חייב ליטול על עצמו מידה סבירה של אי-נוחות, הכרוכה בקיום הפגנה ברחובות העיר, כדי לאפשר ליחיד לממש את זכותו להפגין. עם זאת, המשטרה רשאית להטיל על הפגנה תנאים וסייגים, בקשר לשעה או למסלול וכדומה, באופן

⁹ עניין **ביכר גורן**, בעמ' 26-27.

שתתאפשר הפגנה ממשית תוך צמצום הפגיעה בתנועה ובנוחות הציבור. בדרך כלל, לא יהיה בכך איזון נאות של השיקולים בתחום זה אם המשטרה תתיר הפגנה בשעה או במסלול המסכלים את המטרה למשוך את תשומת הלב של התושבים, כגון, שהרשיון יתיר לקיים תהלוכה בשעה שהרחובות ריקים מאדם או באיזור שאין בו תנועת תושבים."

בהמשך ההנחיה יש התייחסות גם למקרים שבהם נדרש להפעיל סמכות לפיזור ההפגנה, לרבות במקרים בהם מפגינים עוברים עבירה, כגון חוסמים כביש ומשבשים את התנועה:

"מפגינים העוברים עבירה, כגון, חוסמים כביש ומשבשים את התנועה ללא רשיון או בניגוד לתנאים שהוטלו, או מתנהגים באופן אחר הנותן יסוד סביר לחשש שיופר השלום, מוסמך שוטר לדרוש מהם שיתפזרו. "המשטרה" אמר בית-המשפט העליון, "רשאית לפזר את האסיפה במילוי החובה המוטלת עליה על-פי סעיף 37(א2) לפקודת המשטרה (כיום סעיף 15(1) לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971) להשליט סדר בדרך הציבורית, ולמנוע מכשולים לתעבורת כלי רכב בשעת התקהלויות ותהלוכות בדרך ציבורית". ואם המשתתפים באסיפה כזאת מגלים התנגדות לשוטרים, רשאים השוטרים "להשתמש במידת כוח סבירה, כדי להתגבר על המתנגדים להם במילוי חובתם"..."

17. גם מנהלי המשטרה עולה כי ההחלטה בדבר חסימה יזומה של ציר תנועה, פתיחת ציר חסום - לרבות לעניין הפעלת כוח לצורך פתיחת ציר חיוני שנחסם, היא החלטה מורכבת, שמחייבת שקילת שיקולים שונים, ולרוב נתונה לשיקול הדעת של מפקד המחוז. בכלל זה על מפקדי המשטרה הבכירים לבחון, בין היתר, קיומם של צירים אלטרנטיביים מתאימים לנפח התנועה בזמן הרלוונטי, מידת הנזק הנגרמת (החל מסיכון חיי אדם ועד הארכת משך הנסיעה) והכל בהתאם לנסיבות הקונקרטיות של האירוע. בתוך כך, גם אופן פתיחת הציר החסום, לרבות ההחלטה על אופי השימוש בכלים מבצעיים ושלבי השימוש בהם, היא החלטה מבצעית מובהקת, בהתאם לנסיבות בשטח, ומתוך חובתה של משטרת ישראל לשמור על בטחון הציבור, ובכלל זאת ביטחון המוחים והמוחים שכנגד.

כמו כן, נהלי המשטרה קובעים גם הסדרים לעניין אמצעים לטיפול משטירתי ביחס לאירועי הפרות סדר. יובהר כי המשטרה אינה רשאית להפעיל אמצעי שימוש בכוח בהפגנות או באירועי מחאה שאינם כרוכים בהפרות סדר. נהלי המשטרה עוסקים בשימוש באמצעים רק בנסיבות בהן קיימת הפרה של הסדר הציבורי, אי ציות להוראות משטרה הנדרשות לשם שמירה על שלום הציבור וביטחונו, אלימות או עבירות פליליות.

הפגנה ליד בתים של אנשי ציבור

18. בהתאם להלכה הפסוקה שהתגבשה במהלך השנים,¹⁰ הנחית היועצת המשפטית לממשלה מתייחסת לעקרונות המנחים לעניין הפגנות בסמוך לבתיהם הפרטיים של אנשי ציבור:

"מקום בו ההפגנה מתקיימת מול ביתו הפרטי של איש הציבור, כלומר עובד מדינה, עובד רשות מקומית, נבחר ציבור וכן גורם אחר שהוא בעל סמכות על פי דין, וזאת, בקשר לתפקידו הציבורי או להפעלת הסמכות, קיים חשש כי ההפגנה לא נועדה אך להגשים את חופש הביטוי והדעה ולהפיץ השקפות ודעות ולהשפיע על השיח הציבורי, אלא בעיקר להפעיל לחץ פסול עליו על ידי הטרדתו בביתו הפרטי. זאת, בניסיון לכפות עליו החלטות שלפי מיטב שיפוטו אינן משרתות את האינטרס הציבורי אשר לו הוא מחוייב במסגרת תפקידו הציבורי או הפעלת הסמכות כאמור. בשל שיקול זה, יחד עם השיקול של זכותו לפרטיות של איש הציבור בבית מגוריו הפרטי ומניעת מטרד והפרעה לשגרת חייו שלו ושל בני משפחתו, כמו גם הזכות של אדם "שיניחו לו לנפשו", קבע בית המשפט העליון שקיים איסור להפגין בסמוך לביתו הפרטי של איש ציבור. זאת, אלא אם לא קיימת חלופה אפקטיבית להפגין מול

¹⁰ בג"ץ 2481/93 ד"ר נ' ניצב וילק ואח', פ"ד מח(2) 456 (1994); בג"ץ 2364/17 סדקה נ' מפקד מחוז מרכז במשטרה (נבו), 27.4.17; עניין כיכר גורן.

המקום שבו הוא ממלא בדרך כלל את תפקידו הציבוריים... יובהר כי הלכה זו חלה רק כאשר ההפגנה מתקיימת מול או ליד ביתו הפרטי של איש הציבור. לעומת זאת, אם ההפגנה מתקיימת שלא ליד הבית, גם אם בסמיכות מסוימת אליו, יחולו האיזונים בין חופש הביטוי לבין הזכויות והאינטרסים הציבוריים הרלוונטיים החלים ככלל לגבי הפגנות, המוצגים בהנחיה זו...

כמו כן, יובהר כי לעניין עובדי ציבור ובעלי סמכות לפי דין שאינם נבחרו ציבור או בכירים במערכת שלטונית, הרי שאין הם קובעי מדיניות כשלעצמם, ועל כן, אין לאפשר הפגנות מול ביתם הפרטי או בסמוך לו, גם אם החלופה של הפגנה מול המשרד שבו הם עובדים היא פחות אפקטיבית. בהתאם, האיזון בין פרטיותם לבין הזכות למחות נגדם שונה. על כן, אם החלה הפגנה כאמור, המשטרה תפעל בהקדם להרחקת המפגינים באופן ממשי מתחומי הבית הפרטי של העובד, על מנת להבטיח את פרטיותם ושלוות חייהם של עובדי הציבור ובני משפחתו."

19. נהלי המשטרה מתייחסים אף הם לנושא. הנוהל מפרט קווים מנחים לעניין קיום אירועי מחאה מול בתים פרטיים של אישי ציבור, אשר מתייחסים לאופן שבו קובעת המשטרה את מיקום המחאה ותנאיה במקרים בהם אסור לפי הפסיקה להפגין מול הבית, לרבות המרחק מביתו של נבחר הציבור או איש הציבור (ראו לעניין זה סעיף 14 לנוהל המשטרה שצורף כנספח ג').

חקירות והעמדה לדין

20. במהלך השנים גובשה הנחיית פרקליט מדינה (מס' 2.40 – צורף כנספח ב'), המפרטת את מדיניות ההעמדה לדין בתיקים שנפתחו על רקע הפגנות או אירועי מחאה. ההנחיה סוקרת את עבירות העונשין הנוגעות בדבר וקובעת תבחינים שיש לבחון בעת קבלת החלטה האם מדובר במקרה המתאים להעמדה לדין.

21. כך, במסגרת הנחיית פרקליט המדינה מפורטות סוגי העבירות בגינן יש להעמיד לדין ושיקולים נוספים אותם יש לשקול בעת קבלת החלטה, לדוגמה האם נלוו לעבירה העיקרית עבירות נוספות, האם ננקטה אלימות והאם היה ניסיון אקטיבי להכשלת כוחות המשטרה. כמו כן, מפורטות בהנחיה נסיבות נוספות שיש לשקול בעת קבלת החלטה על העמדה לדין, ביניהן אופי ההפגנה ונסיבותיה, מיקום ההפגנה, האם הייתה פגיעה בסדרי תנועה והאם הייתה פגיעה ברכוש ציבורי, גיל החשוד, תיקים קודמים ועוד. כן מודגשת החשיבות שביישום מדיניות אכיפה אחידה ביחס למשתתפים באותו אירוע וכן ביחס לאירועי מחאה אחרים.

חשוב לחדד כי אין מדובר בנוסחאות מדויקות, כי אם ברשימת שיקולים שאותה יש לשקול בכל מקרה לגופו ולפי נסיבותיו.

22. באשר לעבירות אי ציות וסרבנות, הפסיקה חידדה את החובה לנקוט זהירות בטיפול בהקשר זה בכלים של המשפט הפלילי (וראו גם הנחיית פרקליט המדינה 14.12).

כך, המדינה הגישה כתב אישום נגד נאשמים במקרה שבו בטקס פומבי הבטיחו ושילמו כסף לקרובי משפחה של חיילים בשירות סדיר על אי ציות לפקודות ועל ימי מחבוש שריצו עקב החלטתם לא לציית להוראות שלטונות צה"ל. ההחלטה להעמיד לדין בעבירה חריגה זו נשענה על כך שאין היה מדובר בקריאות לאי ציות בלבד, אלא שההתבטאויות לוו במעשה של ממש. בית המשפט השלום אליו הוגש כתב האישום זיכה את הנאשמים. המדינה הגישה ערעור לבית המשפט המחוזי, וערעור המדינה נדחה. בקשת רשות ערעור לבית המשפט העליון שהגישה המדינה נדחתה אף היא.

23. בתי המשפט עמדו על החובה לאפשר חופש ביטוי נרחב ולהישמר מלהגבילו בכלי המשפט הפלילי. במסגרת זו בית המשפט קבע כי בעבירת הסתה לאי ציות יש להוכיח מבחן הסתברותי מחמיר במיוחד הקושר בין הקריאה לאי ציות לבין זה שהחליט לא לציית:¹¹

"ההתנהגות המתוארת בכתב האישום כוללת לא רק התבטאויות מילוליות, כי אם גם מעשים. אין בכך כדי לשנות מן העובדה שמדובר בפגיעה בחופש הביטוי. במעשים הנדונים יש באופן מובהק מימד תקשורתי, החותר להעביר מסר באופן בלתי מילולי. ככאלה, המעשים נופלים אף הם לגדר הביטויים המוגנים במסגרת הערך של חופש הביטוי. בהקשר זה נוסף, כי מקובלת עלינו עמדתו של בית משפט קמא, לפיה מדובר בביטוי בעל אופי פוליטי. הביטויים הנדונים מתייחסים לנושא השנוי במחלוקת ציבורית ופוליטית. ניתן להניח כי כך יהיה במרבית המקרים המכוסים על ידי הנורמה האוסרת. במצב זה מתחזקת ההצדקה להחיל על הגדרת העבירה את מבחן הוודאות הקרובה דווקא."

סוף דבר

24. כפי שעולה מתיאור הדברים לעיל, קיימים הנחיות ונהלים כתובים ואחידים הנוגעים להפגנות ומחאות, בנוגע לטיפול בהן ולאכיפה, אשר מבוססים על פסיקת בית המשפט העליון ועל הדין ולאורם פועלים גופי האכיפה. ההנחיות והנהלים משקפים את המורכבות של הטיפול בסוגיית ההפגנות והמחאות, הנובעת מהחשיבות העצומה שיש לזכות לחופש הביטוי ולזכות להפגין במשטר דמוקרטי, וגם להבנה כי מימושן מחייב איזון תמידי בין זכויות ואינטרסים נוגדים, על-פי נסיבות כל מקרה ומקרה, בהתאם לשיקול הדעת העצמאי והמקצועי של גורמי האכיפה.

25. לבסוף נציין, כי יישומם של ההנחיות והנהלים חייב להיעשות בשים לב לנסיבותיו הקונקרטיות של כל אירוע, בהתאם לשיקול הדעת המקצועי של גורמי אכיפת החוק. בחינה כמותית לבדה אינה יכולה להוות בסיס להשוואה בין אירוע לאירוע.

נדמה, שאין צורך לומר שמערכת אכיפת החוק אינה יכולה לגזור על עצמה עמידה ברף מספרי כלשהו של שימוש בכלים לפיזור הפגנות, של מעצרים, של כתבי אישום וכדומה. הנחה אפרוירית כי על מערכת אכיפת החוק לעמוד "במכסות" היא שתוביל לפגיעה קשה בערך השוויון בפני החוק.

בברכה,



אביטל סומפולינסקי, עו"ד
המשנה ליועצת המשפטית לממשלה
(משפט ציבורי-חוקתי)

העתקים:

היועצת המשפטית לממשלה
פרקליט המדינה
מפכ"ל המשטרה
המשנים ליועצת המשפטית לממשלה
היועץ המשפטי למשטרה

¹¹ ת"פ 14-03-22347 מדינת ישראל נ' וולפא וויינטראוב (24.12.17), ע"פ 18-02-12268-ורע"פ 8300/18.