



המשנה ליועצת המשפטית לממשלה
(משפט ציבורי חוקתי)
ג' בתשרי התשפ"ו
25 ספטמבר 2025

לכבוד
חה"כ איתמר בן גביר
השר לביטחון לאומי

שלום רב,

**הנדון: התייחסות ראשונית למסמך מדיניות השר לביטחון לאומי
בעניין הפגנות מיום 28.8.2025**

סימוכין: מכתבך מיום 12.6.2025; מכתבנו מיום 30.6.2025; מכתב המפכ"ל מיום 8.7.2025; מכתבו של יועמ"ש המשטרה מיום 16.6.2025; פניית מנהלת לשכת השר לביטחון לאומי מיום 28.8.2025; מכתבנו מיום 31.8.2025; מכתבך מיום 1.9.2025; מכתב המפכ"ל מיום 1.9.2025; מכתבנו מיום 3.9.2025

בהמשך לתכתובת שבסימוכין, על דעת היועצת המשפטית לממשלה, נבקש להביא בפניך את התייחסותנו למסמך המדיניות שבנדון:

1. תחילה, טרם שניגש לגופו של הנייר שהעברת, יוזכר, כפי שגם עמד המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי – מינהלי) במכתבו שבסמך, כי סוגיית קביעת מדיניות השר בעניינים בעלי השפעה על הזכות לחופש ביטוי, מחאות והפגנות, כלולה במסמך העקרונות המסדיר את הממשק בין השר לביטחון לאומי ומשטרת ישראל (להלן: **מסמך העקרונות**).

כידוע, וכפי שסוכם עמך, צוות בראשות המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (מינהלי-ציבורי), ד"ר גיל לימון, שבו חברים נציגים מטעמך, נציגי הייעוץ המשפטי לממשלה, הייעוץ המשפטי למשרד לביטחון לאומי והלשכה המשפטית במשטרת ישראל, עובד בחודשים האחרונים על הטמעת עקרונות אלו בהוראות המשטרה ובנהלי המשרד לביטחון לאומי. עקרונות אלה נועדו להתוות את גבולות הגזרה בקביעת מדיניות שר למשטרה, בין היתר, כדי לייצר ערובות שימנעו התערבות פוליטית פסולה בפעילות המשטרה, לרבות ביחס להפגנות בכלל, והפגנות נגד השלטון בפרט. הצוות השלים סדרת ישיבות שבהן נדונו באופן סדור הנושאים בהם עוסק מסמך העקרונות וטיוטות הנהלים לעיגונם, תוך מתן ביטוי והקדשת זמן משמעותי להערוטיך והערות נציגי משרדך. נוסחים עדכניים יועברו אל חברי הצוות בימים הקרובים להתייחסותם לקראת גיבוש הנוסח הסופי של הנהלים.

2. בנסיבות אלה, אין מקום להשלים את הדיון במסמך מדיניות בנושא הפגנות קודם להשלמת עבודתו של הצוות שבו לוקחים חלק נציגך, ונדרש יהיה לבחון את מסמך המדיניות האמור לאור מסמך העקרונות והנהלים המעודכנים, המהווים, בין היתר, את

התשתית המקצועית הנדרשת לגיבושו ואת קווי המסגרת לגיבושו. פרסום פומבי של נייר "המדיניות" מטעמך, טרם השלמת העבודה על הנהלים, יש בה כדי לעקוף את עבודת הצוות ולרוקן מתוכן את העבודה שנעשתה.

עצם פרסומו ברבים על-ידך, עוד בטרם הושלמה הבחינה המקצועית והמשפטית לגביו, מעורר חשש כבד לניסיון השפעה פסולה על עבודת המשטרה. וזאת בניגוד לפסיקת בית המשפט העליון ולעקרונות עליהם התחייבת.

3. יתרה מכך, כבר בבחינה ראשונית של מסמך מדיניות ההפגנות עולים פגמים מהותיים אשר אינם מאפשרים לתת לו תוקף משפטי ולפעול על פיו. הנייר שהעברת מציג, על פני הדברים, תפיסה שאינה עולה בקנה אחד עם גבולות הדין שהוצבו בעניין זה בפסיקה, פגיעה בלתי מוצדקת בחופש המחאה והביטוי, ומשקף התערבות פסולה בשיקול הדעת האופרטיבי של דרגי המשטרה. כמו כן, הנייר גם אינו בהלימה למסמך העקרונות שהוגש לבית המשפט העליון בהסכמתך.

4. **ראשית**, בהתאם להוראות פקודת המשטרה והדין, בסמכות השר לקבוע **מדיניות לעבודת המשטרה ועקרונות כלליים לפעילותה**. לעומת זאת, המסמך חורג מכך, ואגב זאת גם שונה באופן ניכר ממסמכי מדיניות שהתוו שרים קודמים במשרדך ואף ממסמכי מדיניות בהקשרים שפורסמו על-ידך, הכוללים התוויות עקרונות כלליים ברמת הפשטה גבוהה. מסמך מדיניות אינו אמור לכלול את תיאור הדין והפרשנות המשפטית של השר לפסיקה ולדין, אלא לכלול עקרונות כלליים בלבד של השר בגדרי הדין הקיים, ובהתאם לעקרונות שנקבעו לגיבוש מדיניות. פרשנות משפטית אינה בסמכותו של השר ולכן כל התייחסות משפטית במסמך שנוסחה שלא על דעת הייעוץ המשפטי לממשלה, מהווה פגם תהליכי ומהותי. ניתן אפוא לומר כבר עתה כי מסמך המדיניות חורג מהעקרונות שהותוו בדין לגדרי קביעת מדיניות שר.

5. **שנית**, ובהמשך לאמור לעיל, **פגם מהותי הגלום ב"מדיניות" הוא נוסחה הגורף שאינו מותיר שיקול דעת לגורם המבצעי**. הותרת שיקול הדעת לגורם מבצעי הוא עקרון מהותי בהתוויות מדיניות המשטרה, כפי שנדרש גם על-פי הפסיקה וכל שכן בענייני מימוש חופש ביטוי והמחאה המחייבים שמירה על איזונים עדינים. הנחיה גורפת זו עולה לכדי התערבות פסולה בשיקול הדעת המבצעי של המשטרה. כך למשל, בכל הנוגע לחסימת כבישים וצירים, ההנחיה מנוסחת באופן גורף, חד משמעי וכוללני. אגב זאת, אתה מייחס לעצמך תפקיד של מעין "מפכ"ל על" בפועל, תוך דריסת סמכותו ושיקול הדעת של המפכ"ל ושל דרגי הפיקוד במשטרה.

כפי שכבר הובא בפסיקתו של ממלא מקום הנשיא השופט פוגלמן בבג"ץ 8987/22 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת** (נבו 2.1.2025) (פס' 157 לפסק דינו; להלן – עניין פקודת המשטרה):

"בפועל נראה כי אין הלימה בין מדיניות השר לבין הנחיות היועצת, המשקפות את האיזונים המתחייבים מהדין ובכלל זה פסיקת בית

המשפט. כך, לדוגמה, השר טען כי מדיניותו העקרונית היא כי אין לאשר חסימות צירים מרכזיים וכי יש לפעול לפינוי חסימות במקרים של הפגנות (וראו סעיף 9 לבקשת העותרים בבג"ץ 532/23 לצו ביניים מיום 5.3.2023; סעיף 12 לתגובת השר, נספח 1 לתגובת המדינה מיום 16.3.2023). לעומת זאת, הפסיקה הבהירה כי לעיתים, הפרעות לתנועה עשויות להיות בגדר "מחיר שנדרש לשלמו כדי לזכות בחיים בחברה דמוקרטית" (עניין ברדנשטיין, פסקה 9; כן ראו: עניין פדידה, פסקה 26) וכי מימוש הזכות לחופש ההפגנה "עלול לפגוע בחיי השגרה של האדם, בנגישותו ממקום למקום, בתכניות ארועים או עבודה שתיכנן מבעוד יום, ואף בארועים מיוחדים שנערך להם זמן רב קודם לכן" (עניין ברדנשטיין, פסקה 8).

בהתאם, ההנחיות ואמות המידה שנקבעו על ידי הגורמים במשטרה ובמערך הייעוץ המשפטי לממשלה בעניין זה, משקפות – כאמור – את המורכבות הקיימת ואת הצורך ליצור איזון עדין בין הזכויות והאינטרסים האמורים. דברים אלה באו לידי ביטוי במכתבה של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי) למזכיר הממשלה מיום 16.7.2023. במסגרת זאת הובהר כי החלטה בדבר חסימה יזומה של ציר תנועה או של פתיחת ציר חסום (לרבות הפעלת כוח לצורך פתיחת ציר חיוני שנחסם) היא החלטה שלרוב נתונה למפקד המחוז, ושבגדרה יש לשקול שיקולים שונים ומגוונים. בתוך כך, יש לשקול את קיומם של צירים אלטרנטיביים מתאימים לנפח התנועה בזמן הרלוונטי; מידת הנזק שנגרם (ובתוך כך, סיכון לחיי אדם והארכת משך הנסיעה) – הכל בהתאם למכלול הנסיבות הקונקרטיות. עוד צוין כי החלטה בדבר אופן פתיחת הציר היא החלטה מבצעית מובהקת שמתקבלת בהתאם למכלול הנסיבות בשטח (סעיף 17 למכתבה של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי) "מדיניות בנושא הפגנות" (16.7.2023) צורף כנספח 7 לעתירה בבג"ץ 5936/23; כן ראו: נוהל אג"מ 222.111.05 של המשטרה "חסימת צירי תנועה ראשיים" (30.7.2020)). הדין מחייב כי מדיניות השר לא תחרוג מנוסחאות האיזון המשפטיות שהותוו לאורך השנים." (פסקה 157 לפסק דינו)

וראו גם דברי השופט (כתוארו אז) סולברג באותו עניין (פס' 43 לפסק דינו):

"ישום אמות המידה על פעולות שביצע השר בפרק הזמן שחלף מאז הגשת העתירות – ואשר לגביהן הוגשו בקשות לצווי ביניים – מלמד בבירור כי למצער בחלק מאותם מקרים, חרג השר מסמכותו, שכן לא ניתן לראות אותן פעולות כהחלטות מדיניות; אף לא בקירוב. דוגמא לכך היא שפרסום הוראות אופרטיביות הנוגעות להתנהלות המצופה מן המשטרה באירועים ספציפיים (בין אם הדברים נוסחו באופן כללי, בין אם לאו) – למשל, לגבי חסימת צירים מסוימים, אופן הפעלת הכוח במקרה פלוני, או חקירה ספציפית שנפתחה – אינו בגדר מדיניות כללית."

6. **שלישית**, במסווה של תיאור הדין הכללי, המדיניות בנייר נוסחה באופן שעולה לכדי **התערבות בתוכן של הפגנות**. החריגים לעקרון של אי התערבות בתוכן ההפגנה שנכללו במסמך מתייחסים להיבטים מסוימים בלבד של הדין. דרך זו מייצרת כשלעצמה התערבות פסולה בעבודת גורמי האכיפה. בהתאם להנחיית היועצת המשפטית לממשלה מס' 3.1200 בעניין חירות ההפגנה, המשטרה רשאית לסרב לבקשת רישיון או להגביל רישיון, אם יש

יסוד סביר לחשד כי ההפגנה תהיה כרוכה בעבירה פלילית. הבחירה להתמקד במסמך המדיניות בעבירות מסוימות דווקא, תוך דגש בעבירות ביטוי, מהווה התערבות עקיפה של השר בתוכן ההפגנות. ויודגש, סוגיית תוכן ההפגנה היא בליבת הסוגיות שאינן בסמכות השר להנחות תחת מדיניותו. המותר והאסור לגבי תוכן ההפגנה נובע מהדין ואינו ענין הנתון לשיקול דעתו של השר.

על העדר הסמכות של השר להתייחס לתוכן ההפגנה במסגרת סמכותו להתוות מדיניות עמד ממלא מקום הנשיא, השופט פוגלמן (בעניין **פקודת המשטרה**, פס' 16 לפסק דינו):

"למותר לציין, כי מדיניות כללית ועקרונית לא יכולה להיקבע בהתאם לתוכן ההפגנה, לרקע האידאולוגי של המשתתפים בה או לגורמים כלפיהם מכוונת המחאה. על המדיניות להיקבע ברמת הפשטה גבוהה, במנותק מהנסיבות הפרטניות, לרבות נושא ההפגנה. זאת, מאחר שכפי שצוין לעיל, ההלכה הפסוקה היא כי "התוכן האידאולוגי, שההפגנה או התהלכה מבקשות לבטא, אינו כשלעצמו עניין לשלטונות" (עניין לוי, בעמ' 411). בהתאם – תוכנה של ההפגנה אינו שיקול רלוונטי להתוויית מדיניות עקרונית וכללית."

7. **רביעית, תיאורים משפטיים המופיעים במסמך לוקים בחסר ועלולים להטעות.** פסיקות בית המשפט המצוטטות במסמך המדיניות בחלקן אינן נוגעות לעניין הנזכר ואף מהוות בחירה סלקטיבית ומוטה של ציטוטים מתוך פסקי דין. לרבות בעניינן של תביעות אישיות של השר שלא במסגרת תפקידו ולעתירות של חברי מפלגתו (כך למשל, הציטוט המובא בעניין ת"ק (שלום ירושלים) 4964/05 **איתמר בן גביר נ' עוזי מרשה** (נבו 21.6.2006), הנוגע לתביעה נזיקית אישית של השר ואשתו, שלא בענייני הפגנות). הדבר מבטא את העובדה כי המסמך לא גובש במסגרת עבודת מטה מקצועית, בתהליך סדור כפי שנדרש ביחס למסמך מדיניות של שר בממשלה.

ויובהר, כי המסמך כולל הנחיות המתחייבות על-פי דין שאינן רלוונטיות להתוויית מדיניות. כך, החובות לפעול באופן שוויוני ובהתאם לחוק והכלל לפיו "התוכן האידאולוגי שההפגנה או התהלכה מבקשות לבטא אינו כשלעצמו עניין לשלטונות" – אינם עניין של מדיניות. מדובר בחובות המוטלות על המשטרה על-פי דין, ואינן תלויות במדיניות שר כזה או אחר.

8. **סיכומו של דבר, מסמך המדיניות בעניין הפגנות לוקה בפגמים מהותיים ותהליכיים אשר אינם מאפשרים לתת לו תוקף או לפעול לפיו, ומחייבים בחינה מחדש של הסוגייה, בהינתן גבולות הדין והפסיקה שנקבעה בנושא, ולאור מסמך העקרונות הנמצא, כאמור, בשלבים האחרונים של גיבוש מסמכי העבודה להטמעתו.**

כפי שהובהר במכתבינו הקודמים, תהליך עבודה תקין על מסמך מדיניות של השר הוא הפוך לאופן בו הדברים נעשו ביחס למסמך שבנדון: התשתית למסמך מעין זה היא מקצועית, ובמידת הצורך – כמו במקרה הנוכחי – גם משפטית, ועל גביה מעוצבים עקרונות המדיניות של השר ברמת הפשטה כללית וגבוהה. במקרה הנוכחי, גובש מסמך על-ידי גורמים עלומים, שזור בפסקי דין סלקטיביים, גורמי המקצוע והמשפט נדרשו להעביר לו

את התייחסותם בדיעבד, והוא פורסם באופן פומבי טרם השלמת ההיוועצות עם המשטרה או הייעוץ המשפטי לממשלה, באופן שיש בו כדי השפעה פסולה על עבודת המשטרה.

9. על כן, נדרש לקיים את הליך גיבוש המסמך מראשיתו, בהתאם לדין ולהערות האמורות, לאחר הטמעת הכללים הרלוונטיים מתוך מסמך העקרונות בנהלי המשרד לביטחון לאומי, וקיום עבודת מטה סדורה על פיהם. מערך הייעוץ המשפטי ממשלה עומד לרשותך כדי לסייע ולהבטיח שתוכל לפרסם את מדיניותך בתחום, בהתאם לדרישות הדין. ניתן לקיים פגישה בנושא זה בהקדם.

בברכה,



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

העתקים:

היועצת המשפטית לממשלה
מפכ"ל המשטרה
פרקליט המדינה
ראש מערך ייעוץ וחקיקה
המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי – מינהלי)
ראש אח"מ, משטרת ישראל
היועץ המשפטי למשטרת ישראל
היועץ המשפטי למשרד לביטחון לאומי