

16 ספטמבר 2025

כ"ג אלול תשפ"ה

חוות דעת: פרסום טיוטת מסמך "מדיניות השר לביטחון לאומי" בעניין הפגנות

בסוף חודש אוגוסט הפיץ השר לביטחון לאומי טיוטה של מסמך שכותרתו: "מדיניות השר לביטחון לאומי – הפגנות".¹ בתקשורת פורסם שמפכ"ל המשטרה הביע התנגדות למסמך זה,² וב-31 באוגוסט 2025 הגיב הייעוץ המשפטי לממשלה למסמך והבהיר שפרסומו בנוסח זה יהווה חריגה מסמכויות של השר כלפי משטרת ישראל.³ למרות זאת, ניכר כי עומד השר על פרסומו של המסמך.

בהמשך לכך, נסביר בחוות דעת זו כי אופן העיסוק של השר לביטחון לאומי במדיניות השיטור של הפגנות, כמו גם תוכנה המהותי של המדיניות שמבקש השר לקבוע, הם בלתי-חוקיים. מעבר לכך, המדיניות גם מפרה את סעיף ב' למסמך העקרונות שהסכים לו השר ושהוגש לבית המשפט "ביחס לממשק בין השר לביטחון לאומי ומשטרת ישראל".

מסמך "מדיניות השר לביטחון לאומי – הפגנות"

1. טיוטת המסמך קובעת עקרונות באשר לעבודת המשטרה בהקשר של מימוש הזכות להפגין. בין היתר, נקבע כי זכות ההפגנה תישמר ללא קשר לתוכנה האידיאולוגי, אלא אם כן יש יסוד סביר לחשד שהיא "מהווה תמיכה בארגון טרור או בפעילותו, במעשי טרור, תמיכה במאבק מזויין כנגד מדינת ישראל, תמיכה בפגיעה בכוחות הביטחון או באזרחים, הכחשת אירועי טבח 7 באוקטובר 2023 (טבח שמיני עצרת), תשפ"ה-2025 או הכחשת השואה וכן גילויי שמחה כאמור". המדיניות קובעת גם כי אין לאפשר חסימה של כבישים חשובים ומרכזיים מסוימים, וכי חסימתם של כבישים אחרים יכולה להתבצע רק באישור מראש של המשטרה. המדיניות קובעת גם הוראות נוספות המתייחסות לנסיבות של התנגשות זכות המחאה עם זכויות ואינטרסים ציבוריים אחרים, ולדוגמה קובעת איסור מוחלט להפגין בתוך בית תפילה.

מגבלות הדין בגיבוש המדיניות של השר בתחום ההפגנות

2. סעיף 8(גא) פקודת המשטרה [נוסח חדש], תשל"א-1971, מסמיך את השר להתוות את "מדיניות המשטרה ואת העקרונות הכלליים לפעילותה", בכפוף לחובות של דיווח לכנסת וחובות של פרסום הקבועות בסעיף 8(גב) לפקודה. אולם סמכות זו של השר כפופה למגבלות פרוצדורליות ומהותיות, בהתאם לכללי המשפט המינהלי וכפי שפורט בפסיקת בית המשפט העליון במסגרת עתירה נגד תוקפו החוקתי של תיקון מס' 37 לפקודת המשטרה.⁴ כפי שהבהיר בית המשפט העליון, יש לפרש את ההוראה הזו כך שתכלול מגבלות מהותיות ופרוצדורליות על סמכות השר. במישור המהותי, בית המשפט קבע באופן בלתי ממצה כי: "על המדיניות להיות מנוסחת באופן כללי

¹ מערכת ישראל היום "המדיניות החדשה של בן גביר והאיסור על חסימת כבישים" ישראל היום (28.8.25), <https://www.israelhayom.co.il/news/local/article/18731964>;

² יהושע (גיוש) בריינר ורחן מענית "המפכ"ל התנגד ליוזמת בן גביר להגביל את חופש המחאה, ואמר כי יש להשאיר את שיקול הדעת למשטרה" הארץ (28.8.25), <https://www.haaretz.co.il/news/law/2025-08-28/ty-article/premium/00000198-f181-decf-a7fd-f9af9e650000>

³ מכתב ד"ר גיל לימון, עו"ד, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה לחה"כ איתמר בן-גביר השר לביטחון לאומי (31.8.25).

⁴ בג"ץ 8987/22 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת, 2.1.2025.

ועקרוני, ולא להתייחס לפרטי הביצוע והיישום, תוך הותרת שיקול דעת לגורם אשר מפעיל את הסמכות בשטח בהתאם לנסיבות הקונקרטיות. בנוסף, יש ליתן את הדעת לעיתוי גיבוש המדיניות, כאשר ככלל, אין לגבש מדיניות אגב אירוע ספציפי ובמהלכו [...]”⁵. במישור הפרוצדורלי, בית המשפט הבהיר, בין היתר, “שהפעלת הסמכות לקביעת מדיניות מותנית בקיום היועצות עם המפכ”ל, תוך מתן משקל ניכר לעמדתו”⁶.

3. בפסק דין זה גם עמד בית המשפט העליון על המורכבות המיוחדת של התוויית מדיניות השר בתחום ההפגנות, בשים לב לחשש המיוחד מפני פגיעת יתר בחופש הביטוי ובחירות ההפגנה, וכדי לוודא שמדיניות זו משקפת את האיזונים המתחייבים מהדין, מפסיקת בתי המשפט ומהנחיות היועצת המשפטית לממשלה. בית המשפט עמד על האינטרס המובנה של הממשלה בהגבלת הפגנות – בפרט הפגנות נגדה – ולכן על חשיבות ההקפדה היתרה על שיקול דעת עצמאי של רשויות האכיפה, כדי שלא ישמשו כאמצעי בידי הממשלה לשם דיכוי מחאות נגדה.⁷ מדיניות השר עשויה להיות נדרשת דווקא לשם ריסון והטלת מגבלות על הפעלת הכוח המשטרתי. לכן ממלא מקום הנשיא (בדימ') פוגלמן פסק כי: “סמכותו של השר להתוות מדיניות עקרונית בתחום ההפגנות מותנית בקיומה של חובת היועצות עם היועצת המשפטית לממשלה, תוך מתן משקל ניכר לעמדתה”⁸.

4. על רקע זה, ובמסגרת הליך אחר בעתירה נגד המשך כהונתו של השר לביטחון לאומי, הגישה היועצת המשפטית לממשלה לבית המשפט העליון מסמך “עקרונות ביחס לממשק בין השר לביטחון לאומי ומשטרת ישראל”, ובית המשפט רשם לפניו את הסכמתו של השר לביטחון לאומי לעקרונות אלה.⁹ במסגרת העקרונות האלה נקבע, בין היתר, כי “מדיניות השר, בעניינים בעלי השפעה על הזכות לחופש ביטוי, מחאות והפגנות, תפורסם מראש, לאחר היועצות עם המפכ”ל והייעוץ המשפטי לממשלה. המדיניות תהא צופה פני עתיד, פומבית, כללית, שוויונית, ולא תיקבע, תפורסם או תשונה אגב אירועי מחאה קונקרטיים, כנדרש ככלל בקביעת מדיניות על ידי השר”. עוד נקבע כי “השר לא יעסוק, במישרין או בעקיפין, בנושאי מחאה והפגנה נגד השלטון”. יש לזכור כי עקרונות אלו נדרשו לאור התערבות של השר בהחלטות קונקרטיות בנוגע להפגנות – לעתים במסווה של מדיניות.¹⁰

5. בהודעת עדכון מטעם היועצת המשפטית לממשלה שהוגשה ביחס ליישום “מסמך העקרונות”, כארבעה חודשים לאחר שהודיעה לבית המשפט על המסמך, היא הצהירה כי “חרף התחייבות השר בפני בית המשפט הנכבד לפעול בהתאם לעקרונות

⁵ פרשת התנועה למען איכות השלטון, לעיל ה”ש 4, פסקה 144 לפסק דינו של ממלא מקום הנשיא (בדימ') פוגלמן.

⁶ פרשת התנועה למען איכות השלטון, לעיל ה”ש 4, פסקה 145 לפסק דינו של ממלא מקום הנשיא (בדימ') פוגלמן.

⁷ פרשת התנועה למען איכות השלטון, לעיל ה”ש 4, פסקאות 151-160 לפסק דינו של ממלא מקום הנשיא (בדימ') פוגלמן. כפי שהסביר השופט אלרון, אין חולק כי השר אינו רשאי להתערב בפרטי הביצוע האופרטיבי של מדיניות בנושא הפגנות, השמור לדרג המקצועי של המשטרה, בין היתר לאור מרכזיות וחשיבות זכות ההפגנה במדינה דמוקרטית (ראו שם, פסקאות 13-14 לפסק דינו של השופט אלרון).

⁸ פרשת התנועה למען איכות השלטון, לעיל ה”ש 4, פסקה 160 לפסק דינו של ממלא מקום הנשיא (בדימ') פוגלמן. לגישה דומה, ראו שם, פסקי דינם של ממלא מקום הנשיא עמית, השופט כשר, והשופט גרוסקופף. לגישה אחרת, ראו שם, פסק דינו של השופט שטיין.

⁹ בג”ץ 9037-08-24 גלעד הכהן נ’ ראש הממשלה (החלטה מיום 5.5.2025).

¹⁰ כך היה לדוגמה עם פרסום ברשת חברתית מ-17.11.23 על הנחיית השר למשטרת ישראל להימנע מ”מפגני הזדהות עם הנאצים מהחמאס”, שעליה טען השר שמדובר במדיניותו – ובגינה נתן בית המשפט בזמנו צו ביניים בעתירה נגד תוקפו של תיקון מס’ 37 ביחס למתן הנחיות בתחום מימוש הזכות להפגין. ראו בג”ץ 8987/22 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ’ הכנסת (החלטה מיום 10.1.2024).



המכון הישראלי לדמוקרטיה

שגובשו על דעתו כערובה לקיום הדין, מופרים העקרונות ומופר הדין. זאת, באופן שיש בו כדי להוסיף ולפגוע בפעילות התקינה, המקצועית והממלכתית של המשטרה". לפי היועצת המשפטית לממשלה, השר מוסיף להתייחס בפומבי לחקירות קונקרטיות של שוטרים, ליצור דה לגיטימציה לחקירות, להתערב בניגוד לדין במדיניות ההפגנות ולהתערב באופן חריג וחסר תקדים במינויה של קצינה ממניעים פוליטיים, וכל זאת בניגוד לשנקבע "במסמך העקרונות" אליו הסכים השר. משכך, ביקשה היועצת המשפטית לממשלה מבית המשפט לקבוע דיון דחוף בעתירה נגד המשך כהונתו של בן גביר כשר לביטחון לאומי.¹¹

פגמים פרוצדורליים בגיבוש המסמך

6. כפי שעולה מפרסומים בתקשורת, ומתגובתו של הייעוץ המשפטי ב-31.8.25 לטיוטת השר, המפכ"ל הסתייג מטיוטת המדיניות. בנוסף, היועצת המשפטית לממשלה טרם חיוותה את דעתה באופן יסודי ביחס לטיוטת מסמך המדיניות, אך במכתב האמור מיום 31.8.2025 כבר נכתב כי על פני הדברים המסמך הזה אינו תואם את העקרונות ביחס לממשק בין השר לביטחון לאומי לבין משטרת ישראל.

7. בהודעת העדכון של היועצת המשפטית לממשלה ביחס ליישום "מסמך העקרונות", במסגרת העתירה נגד מינויו של בן גביר, היא כתבה כי השר קיים לכאורה תהליך מול המשטרה ומול הייעוץ המשפטי לממשלה בעניין זה, אך בפועל הוא פרסם את המדיניות בפומבי, "ללא קבלת תשתית מהמשטרה ובלי קיום מהותי של חובת ההיוועצות עם הייעוץ המשפטי לממשלה". היא הוסיפה כי לכאורה הוצג מצג של קיום הליך תקין לכאורה בניסוח המדיניות, אך בפועל הנזק כבר נגרם עם פרסומה הפומבי הרחב.¹²

8. במלים אחרות, מדיניות השר התקבלה למרות הסתייגות המפכ"ל ולמעשה בלי הליך של היוועצות עם היועצת המשפטית לממשלה. זאת, בניגוד לחובותיו של השר להתוות מדיניות בתחום זה לאחר היוועצות עם המפכ"ל, תוך מתן משקל ניכר לעמדתו, וכן בהיוועצות עם היועצת המשפטית לממשלה, תוך מתן משקל ניכר לעמדתה. משכך, ולו מטעמים אלה, מדיניות השר בלתי חוקית.

פגמים מהותיים במדיניות השר

9. ניכר כי מדיניותו של השר נקבעה תוך כדי הפגנות שמתקיימות בימים אלה נגד הממשלה, ובפרט נגד מהלכיה ביחס לחטופים המוחזקים בידי החמאס בעזה ונגד מדיניותה בתחום גיוס חרדים. משכך, נראה שמדיניותו נקבעה אגב אירועי מחאה קונקרטיים אלה, ולכן גם מטעם זה – היא בלתי חוקית. אכן, כפי שכתבה היועצת המשפטית לממשלה, בפרסום המדיניות אגב אירועי מחאה יש כדי "להשפיע על שוטרים, להבהיר להם מה ציפיות השר מהם, ובכך להשפיע, למצער בעקיפין על התנהלות המשטרה בהפגנות ובמחאות. זאת בניגוד לדין, בניגוד להחלטות בית המשפט בענייניו של השר, בניגוד למסמך העקרונות ובאופן שמרוקן מתוכן, הלכה למעשה את הערובות שנקבעו ושאותן השר קיבל".¹³

¹¹ חן מענית ויהושע (גיוש) בריינר "היועמ"שית לבג"ץ: בן גביר מתערב בפעילות המשטרה בניגוד להתחייבויותיו ולדין" **הארץ** (9.9.2025).

¹² שם.

¹³ שם.



10. המדיניות של השר מפרטת כבישים שבהם "אין לאפשר כל חסימה" וכי הם "חייבים להישאר פתוחים בכל עת ואין לאפשר את חסימתם בשום שלב". על פניו, הוראות אלה אינן מותירות שיקול דעת להחלטה של שוטרים בשטח ביחס לכבישים אלה, בהתאם לנסיבות הקונקרטיות ולאיוונים הנדרשים בהן, שהיא החלטה מבצעית. כפי שהסביר השופט שטיין בפסק הדין בעתירות נגד תוקפו החוקתי של תיקון מס' 37 לפקודת המשטרה, סמכותו של מפקד המחוז לאשר הפגנות ולקבוע להן הגבלות צריך שתהא מופעלת באופן עצמאי על-ידי בעל הסמכות, והשר אינו מוסמך להתערב בהחלטותיו.¹⁴ בכך, ההנחיה הגורפת של השר חורגת מתחום הסמכות המותרת של השר לקביעת מדיניות, ואף ניכר שהיא אינה הולמת את האיוונים שנקבעו עד כה בפסיקת בתי המשפט.¹⁵ ברי, כי קביעת כללים גורפים כאלה שאינם מותירים שיקול דעת כלל באכיפת מגבלה חריפה על הזכות למחות ולהפגין היא הנחיה בלתי סבירה ובלתי מידתית שמבקשת לגרום להחלטות בלתי סבירות ובלתי מידתיות של גורמי השטח – כאלה שלא תלויות בנסיבות קונקרטיות ומבלי להביא בחשבון את מכלול השיקולים. מעבר לכך, יש בכך לדחוק את הקצינים בשטח להפעיל כוח בלתי סביר, לרבות שימוש באמצעים חריגים לפיזור ההפגנות.

11. כאמור, טיטוט מסמך המדיניות אומנם מכירה (כפי שנדרש מן הדין) בכלל לפיו אין המשטרה מתערבת בתוכני ההפגנה, אך קובעת לו "חריג" כאשר יש "יסוד סביר לחשד" שהיא "מהווה תמיכה בארגון טרור או בפעילותו, במעשי טרור, תמיכה במאבק מזויין כנגד מדינת ישראל, תמיכה בפגיעה בכוחות הביטחון או באזרחים, הכחשת אירועי טבח 7 באוקטובר 2023 (טבח שמיני עצרת), תשפ"ה-2025 או הכחשת השואה וכן גילויי שמחה כאמור". מדובר בניסיון חמור נוסף של השר להשתיק את חופש הביטוי ולפגוע בו קשות בניגוד לדין.

המשטרה איננה גוף שיפוטי שניתן להפקיד בידיו סמכות לקבוע כי יש להסיר שלט של הפגנה או מסר שמועבר בה בשל כך שהוא מקיים את אחד התנאים הנ"ל – בפרט שהרף שמוצב ב"מדיניות" הוא רף נמוך במיוחד של "יסוד סביר לחשד" שאינו מקובל כלל בכל הקשור להגבלת חופש ביטוי – אלא אך ורק ודאות קרובה. מכל מקום, לפי הדין, שהנחיה מנהלית לא יכולה להיות מנוגדת אליו, המשטרה מוסמכת להפסיק מסרים שעלולים בוודאות קרובה להביא לאלימות ופגיעה חמורה בסדר הציבורי.¹⁶ כל פרשנות אחרת תביא למעשה לצנזורה והשתקה חמורה של הזכות להפגין ולמחות. ככל שאכן נשמעים ביטויים פליליים (כגון הזדהות עם טרור) יש להתמודד עמם במסגרת העמדה לדין פלילי. יש לציין שזו גם ההנחיה של הייעוץ המשפטי למשטרה.¹⁷

12. נעיר עוד, מבלי להיכנס לעומק הדברים, כי מובן מאליו, ואין צורך בשום "מדיניות", כי על המשטרה להפעיל את סמכויותיה בשוויון. אך כל ההנמקה המובאת במסמך מנסה לכפות "עיוורון" במקרים שונים, בהתעלם ממאפיינים שונים שיכולים להיות להפגנות שונות – ובעיקר מידת הסכנה הנשקפת מההפגנה

¹⁴ פרשת התנועה למען איכות השלטון, לעיל ה"ש 4, פסקה 56 לפסק דינו של השופט שטיין.
¹⁵ השוו פרשת התנועה למען איכות השלטון, לעיל ה"ש 4, פסקה 157 לפסק דינו של ממלא מקום הנשיא (בדימוי) פוגלמן.

¹⁶ כך למשל נקבע באשר להנפת דגל פלסטיני – שיש למשטרה סמכות למנוע רק במצבים בהם יש חשש ברמת הסתברות גבוהה כי הנפת הדגל תביא להפרה חמורה של שלום הציבור והיא נשקלת בכל מקרה ומקרה על רקע נסיבותיו. ראו: בג"צ 1386/22 **דיאב נ' מפכ"ל המשטרה** (7.11.22).

¹⁷ מכתב מטעם הייעוץ המשפטי של המשטרה (28.5.24).

לפי כל נסיבותיה, ובכך לקדם שיטור בלתי שוויוני ומוטה פוליטית. הניסיון לכפות שוויון "עיוור" לנסיבות עלול להביא להפעלת כוח עודף ולא מידתי, במקרים שאין נדרשת בהם הפעלת כוח.

13. כפי שכתבה היועצת המשפטית לממשלה, ההוראות שעולות ממסמך המדיניות אינן עולות בקנה אחד עם הדין ועם פסיקת בית המשפט העליון בנושא הזכות להפגין, אינן עולות בקנה אחד עם התייחסות המפכ"ל שהועברה לשר או עם הנחיות גורמי האכיפה בנושא "ואף מתייחסות להיבטים שאינם בתחום לגביו מוסמך השר לקבוע מדיניות בהתאם לדין".¹⁸

סיכום

14. לסיכום, פרסום מדיניות זו של השר לביטחון לאומי יהיה בלתי חוקי, משום שהשר יחרוג בכך ממגבלות הדין על הפעלת סמכותו זו: הן מגבלות מהותיות והן מגבלות פרוצדורליות.

15. יתרה מכך, עצם פרסום הטיוטה של המדיניות – שבה פגמים פרוצדורליים ומהותיים – הוא מהלך שנעשה בחוסר סמכות, ועלול לשמש להנחיה פסולה של שוטרים בשטח.

בכבוד רב,



ד"ר יעל
ליטמנוביץ



עו"ד מירית לביא



ד"ר עמיר
פוקס



ד"ר גיא לוריא

¹⁸ ראו: מענית ובריינר, לעיל ה"ש 11.