

בבית המשפט העליון
בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 8987/22

התנועה למען איכות השלטון בישראל

ע"י ב"כ ד"ר אליעד שרגא ו/או תומר נאור ו/או אריאל ברזילי
ו/או הידי נגב ו/או גילי גוטוירט ו/או רחלי אל-שי ו/או רותם בבלי-דביר
ו/או תמר באום ו/או אורי הס ו/או דנה פרימור-אזר
מרח' יפו 208 ירושלים, ת.ד. 36054 ירושלים 91043
טל': 02-5000073 ; פקס : 02-5000076

האגודה לזכויות האזרח בישראל ואח'

ע"י ב"כ עו"ד יונתן ברמן ואח'
ממשרד ד"ר רענן הר זהב, אדלשטיין, ברמן עורכי דין
רחוב ברזל 32 (בניין A, קומה 5), תל אביב
טל': 03-5602225 ; פקס : 03-5601755
דוא"ל : yonatan@heblaw.co.il

וכן ע"י ב"כ עו"ד גיל גן-מור ואח'
מהאגודה לזכויות האזרח בישראל
נחלת בנימין 75, תל אביב
טל': 03-5608185 ; פקס : 03-5608165
דוא"ל : gil@acri.org.il

העותרות

נגד

1. הכנסת
2. הוועדה המיוחדת לדיון בהצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (סמכויות)
3. חבר הכנסת איתמר בן גביר
באמצעות הלשכה המשפטית בכנסת
משכן הכנסת, ירושלים
טל': 02-6408636 ; פקס : 02-6753495

4. המשרד לביטחון פנים
5. מפכ"ל המשטרה, רב-ניצב קובי שבתאי
6. משטרת ישראל
7. היועצת המשפטית לממשלה, עו"ד גלי בהרב מיארה
ע"י פרקליטות המדינה, משרד המשפטים
מרח' צלאח א-דין 29, ירושלים 9711052
טל': 073-3925590, פקס 02-6467011

המשיבים בג"ץ 8987/22

1. הכנסת
באמצעות הלשכה המשפטית בכנסת
משכן הכנסת, ירושלים
טל': 02-6408636 ; פקס : 02-6753495

2. השר לביטחון לאומי
3. משטרת ישראל
4. הממשלה
ע"י פרקליטות המדינה, משרד המשפטים
מרח' צלאח א-דין 29, ירושלים 9711052
טל': 073-3925590, פקס 02-6467011

המשיבים בג"ץ 532/23

תגובת המדינה לבקשת העותרת למתן צו ביניים

1. בהתאם להחלטות בית המשפט הנכבד, מתכבדת המדינה להגיש תגובה לבקשת העותרת בבג"ץ 532/23 למתן צו ביניים, מיום 9.3.23 (להלן: **הבקשה**).

2. העותרת מבקשת כי יינתן צו ביניים "שיורה למשיב 2 להימנע ממתן הוראות והנחיות, כלליות או פרטניות, במישרין או בעקיפין, בכל עניין הנוגע למימוש זכות ההפגנה וחופש המחאה, וכל זאת עד להכרעה בעתירה". זאת, בעקבות פרסום ("ציוץ" ברשת חברתית) של השר לביטחון לאומי מיום 17.11.23, בעניינה של הפגנה הקשורה במלחמה המתנהלת בימים אלו ברצועת עזה, שתוכננה למחרת היום, יום 18.11.23, העולה, לטענת העותרת, לכדי הנחיה קונקרטיה למשטרה בדבר מניעת הפגנות.

3. **עמדת היועצת המשפטית לממשלה היא, כי בחינת מכלול הנסיבות מובילה למסקנה כי הפרסום נושא הבקשה נעשה בחריגה מסמכות; הוא מהווה התערבות וניסיון השפעה פסולים על שיקול הדעת האופרטיבי של גורמי המשטרה, ואינו עולה בקנה אחד עם אמות המידה שהודגשו בהחלטת בית המשפט הנכבד מיום 19.3.23.**

לשיטת השר הפרסום משקף "מדיניות" שלו, לפיה משטרת ישראל תמנע קיום מפגני הזדהות עם החמאס. בהקשר זה יובהרו שני דברים:

האחד, אין חולק על כך שהזדהות עם החמאס היא אסורה, ומהווה עבירה על החוק. מערכת אכיפת החוק כולה ממילא פועלת ותפעל בנחישות למניעת גילויי הזדהות עם החמאס ולמיצוי הדין עם מי שביצעו עבירה שכזו, ללא כל קשר לפרסום כזה או אחר ברשתות החברתיות.

השני, המשטרה אישרה את קיום ההפגנה, תוך שלא הייתה אינדיקציה לכך שההפגנה נועדה לקדם מטרות אסורות. בפועל, בכסות של אזכור "מדיניות" נטענת של השר, העביר השר, תוך כדי אירוע אופרטיבי, מסר לגורמי המשטרה ביחס להפגנה קונקרטיה, שיש בו להשפיע על אופן התייחסות המשטרה להפגנה בעת ניהולה. כמו כן, בפרסום טמון מסר לעתיד לפיו אל למשטרה לאשר הפגנות המבקרות את פעולות השלטון בתקופת מלחמה.

כפי שיפורט להלן בהרחבה, בחינת הציוץ האמור והרקע לפרסומו מצביעים על כך שנחצה קו הגבול בין הסמכות הנתונה בידי השר לגבש מדיניות כללית, ובין התערבות פסולה, ישירה או עקיפה, גלויה או מוסווית, בשיקול הדעת המבצעי של גורמי המשטרה, בין היתר, ביחס לאירוע מבצעי קונקרטי, וחמור מכך – ביחס לסוגי מסרים שלדעת השר יש למנוע הפגנה בעניינם. כל זאת, במסגרת הפעלת סמכותה של המשטרה בתחום הרגיש של קיום הפגנות וחופש המחאה, בהם יש להבטיח ביתר שאת כי הגבולות בין סמכות השר לסמכות

המשטרה יהיו ברורים, ובגדרם יישמר למשטרה מרחב פעולה מקצועי רחב דיו, המוגן מפני השפעות פוליטיות.

פרסום השר העומד במוקד הבקשה למתן צו ביניים מצטרף לשורה נוספת של פרסומים (ברשתות, בתקשורת וכדומה) שפרסם השר. מהמכלול שיובא בהמשך עולה באופן ברור, כי הפרסום אינו בגדר "מקרה בודד", אלא מבטא את התנהלותו של השר בכל הנוגע להתערבות בשיקול הדעת המקצועי והאופרטיבי של גורמי המשטרה, תוך חריגה מסמכות ומאמות המידה, אשר כמצוין לעיל, הותוו בהחלטת בית המשפט הנכבד מיום 19.3.23.

אשר על כן, לכל הפחות, יש מקום להבהיר באופן קונקרטי את גבולות המותר והאסור באשר להתערבותו של השר ביחס לפעילותה האופרטיבית של המשטרה, ובענייננו בנוגע לפעילותה המשליכה על מימוש חירות ההפגנה והמחאה, וזאת גם בעת חירום ומלחמה. זאת ועוד, על רקע האמור, וכפי שיפורט להלן, נוצרה חיוניות בהכרעה בעתירות לגופן ובחוקתיות תיקון 37 לפקודה, ובית המשפט הנכבד מתבקש לקבוע את הדיון בעתירות במועד קרוב, ובשים לב לחיונית שבהכרעה.

כל זאת בתמצית ועתה בהרחבה.

העתירות והבקשות למתן צו ביניים שהוגשו במסגרתה

4. העתירות שבכותרת מבקשות כי יבוטל החוק לתיקון פקודת המשטרה (מס' 37), התשפ"ג-2022 (להלן: **תיקון 37**; ו-**הפקודה**, בהתאמה). עניינו של התיקון בהכפפת משטרת ישראל למרות הממשלה, תחת השר לביטחון לאומי. כמו כן, התיקון מסמיך את השר להתוות את מדיניות המשטרה והעקרונות הכלליים לפעילותה בתחומים המפורטים בפקודה.

5. העותרת בבג"ץ 532/23 ביקשה לחלופין כי בית המשפט הנכבד יקבע כי סמכותו של השר לקבוע מדיניות ועקרונות כלליים אינה חלה על עניינים הנוגעים למימוש חופש המחאה וחופש הביטוי.

6. ביום 7.6.23 התקיים דיון בעתירות שבכותרת. בעקבותיו, ביום 18.6.23 ניתן צו על תנאי המורה "למשיבים להתייצב וליתן טעם מדוע לא יבוטל החוק לתיקון פקודת המשטרה (מס' 37), התשפ"ג-2022". נוכח מצב החירום המיוחד שחל בשל פרוץ מלחמת "חרבות ברזל", ובהתאם לתקנות בתי המשפט ולשכות ההוצאה לפועל (סדרי דין במצב חירום מיוחד), התשנ"א-1991, המועד להגשת תצהיר התשובה יחול ביום 4.1.24.

7. באשר לבקשה דנן, נזכיר כי אין זו הפעם הראשונה שבית המשפט הנכבד נדרש בדרך של בקשה למתן צו ביניים לסוגיית מעורבותו של השר לביטחון לאומי בעבודת המשטרה בהיבטים הנוגעים לקיום הפגנות ומחאות. כך, בין היתר, ביום 5.3.23 הגישו העותרים בבג"ץ 532/23 ובבג"ץ 8987/22 בקשות למתן צו ביניים אשר יאסור על השר לביטחון לאומי

להתערב בעבודת המשטרה בדרך של מתן הוראות והנחיות בכל הנוגע למימוש זכות ההפגנה וחופש המחאה (להלן: **הבקשה הראשונה למתן צו ביניים**).

8. ביום 16.3.23 הוגשה תגובת המדינה לבקשות אלה, אליה צורפה עמדת השר לביטחון לאומי. בית המשפט הנכבד מופנה לכל האמור בתגובת המדינה, ובעמדת השר. לשם הנוחות, ועל מנת שלא להאריך יתר על המידה, יובאו להלן עיקרי הדברים בלבד.

9. בתגובה לבקשה הראשונה למתן צו ביניים, הבהירה המדינה כי עמדתו העקבית של הייעוץ המשפטי לממשלה, כפי שזו שוקפה לאורך השנים בחוות דעת שונות, היא כי השר לביטחון לאומי רשאי להתוות מדיניות כללית עבור משטרת ישראל, אך אין הוא רשאי להתערב באופן הביצוע האופרטיבי והמבצעי של המדיניות, לרבות בדרך של מתן הנחיות קונקרטיות אגב התרחשותם של אירועים פרטניים. עניינים כגון דא שמורים לדרג המקצועי במשטרת ישראל, ולו בלבד, בהתאם לשיקול דעתו המקצועי. המדינה הדגישה כי התיקון לפקודה לא שינה מצב דברים זה, במובן זה שגם לאחר תיקון 37, השר לביטחון לאומי אינו מוסמך ליתן הוראה אופרטיבית-מבצעית למשטרה.

עוד הודגש בתגובת המדינה לבקשה הראשונה, כי דברים אלה מקבלים משנה תוקף ביחס להתוויית מדיניות הנוגעת לזכות המחאה וההפגנה, בפרט כאשר מדובר בהפגנות המכוונות נגד הממשלה שהשר לביטחון לאומי הוא אחד מחבריה.

10. כאמור, קו הגבול בין המדיניות הכללית אותה השר יכול להתוות למשטרה ובין יישומה בפועל צריך להישמר ביתר שאת מקום בו מדובר בהפגנות נגד מדיניות ופעולות הממשלה אשר השר חלק ממנה. אף מקום בו השר מבקש לקבוע מדיניות הנוגעת למחאות ציבוריות, עליו לעשות כן על בסיס תשתית עובדתית ומקצועית, לאחר ששמע את עמדותיהם של גורמי המשטרה הנוגעים בדבר והעניק לעמדות אלו משקל משמעותי. על המדיניות להיות בגדרי הדין (למשל, מבחינת האיזונים בין אינטרסים ציבוריים שונים לבין ההגנה על זכויות אדם), עליה להיות כללית ביותר, והשר אינו רשאי להתערב ביישום ספציפי או בפרטי הביצוע האופרטיבי של המדיניות האמורה, משהחלטות אלה נתונות לגורמי המשטרה, בהתאם לשיקול דעתם המקצועי ולנסיבות ולמאפיינים בשטח. זאת, ללא מעורבות כלשהי של השר, בין אם ישירה ובין אם עקיפה. כך נכתב לעניין זה בתגובת המדינה לבקשה הראשונה:

”אם כן, קו הגבול בין המדיניות אותה השר יכול להתוות למשטרה ובין יישומה בפועל צריך להישמר ביתר שאת מקום בו מדובר בהפגנות נגד מדיניות ופעולות הממשלה אשר השר חלק ממנה. זאת על מנת שכלי זה של התוויית מדיניות לא ישמש חלילה לרעה, ולו אף למראית עין, בכדי למנוע או להצר פעולות של מחאה פוליטית, המצויה בליבת זכות היסוד לחופש הביטוי.

19. משמעות הדברים היא שהחלטות אופרטיביות בכלל, ובפרט החלטות אופרטיביות הנוגעות להפגנות צריכות להתקבל על-ידי גורמי המשטרה בלבד ובהתאם למכלול הנסיבות הקונקרטיות. ויודגש, אף מקום בו נקבעה מדיניות כללית של השר הנוגעת למחאות ציבוריות, השר אינו רשאי להתערב ביישום הספציפי או בפרטי הביצוע האופרטיבי של המדיניות האמורה, כל שכן כאשר מדובר במחאות המופנות כנגד השלטון. החלטות הנוגעות ליישומה של המדיניות באירועים קונקרטיים (לדוגמה בכל הנוגע לחסימת צירים או פינויים במהלך אירועי מחאה) נתונות לגורמי המשטרה, בהתאם לשיקול דעתם המקצועי ולנסיבות ולמאפיינים בשטח, וזאת ללא מעורבות כלשהי של השר (ראו לעניין זה עמדת המדינה שהוגשה בבג"ץ 5528/20 הן כרמי בוזגלו נ' מפקד כוחות ירושלים (19.8.20)).

11. המדינה הדגישה כי כחלק מהצורך להבטיח קו גבול ברור בין התוויות מדיניות כללית לבין מתן הנחיות לגבי יישומה וביצועה, יש להקפיד כי **התוויית המדיניות על-יד השר לא תהווה כסות למתן הנחיות אופרטיביות ומבצעיות לגורמי המשטרה השונים**. בהקשר זה, אף ועדת צדוק עמדה על הצורך להבחין בין סוגיות עקרוניות "לבין עניינים ספציפיים שיינתן להם לבוש של סוגיות עקרוניות" (עמ' 49 לדו"ח ועדת צדוק). על רקע הדברים האמורים, המדינה הבהירה כי יש לבחון החלטה על מדיניות גם על רקע העיתוי והאופן שבו גובשה:

"27. יובהר, כי גם החלטה על מדיניות יש לבחון על רקע העיתוי והאופן שבו גובשה. כך, למשל, מדיניות הנמסרת לדרג הפיקודי בשטח על ידי השר, במהלכו של אירוע מבצעי מתנהל, כמוה כהנחיה אופרטיבית [...] על כן, ישנה חשיבות כי קביעת המדיניות תעשה בשגרה, על בסיס תשתית עובדתית ומקצועית מפורטת ומלאה ולאחר שמיעת הדרג המקצועי בנושא, ובפרט על יסוד שיח עם המפק"ל. מכל מקום, מדיניות לא מתגבשת אגב אירוע ספציפי וכל שכן שאינה מתגבשת במהלכו.

כמו כן, וכפי שצוין לעיל, המדיניות צריכה להיות כללית דיה באופן שיותיר מרחב שיקול-דעת לדרג המבצעי – לשוטרים, ובפרט למפקדים הנמצאים בשטח ואשר נדרשים לקבל החלטות, אד הוק, בנסיבות משתנות."

12. בתיקון 37 (בו הוסף בין השאר סעיף 8 לפקודה), עוגנה סמכות השר להתוויית מדיניות כללית, שהיא הסמכות שבעניינה, בין היתר, ניתן צו על תנאי ואשר מצויה בבחינה משפטית. נדגיש כי בנוסף לתחולת כללי המשפט המנהלי הנוגעים לדרך קבלת החלטות על-ידי דרג מיניסטריאלי, בתיקון 37, נקבעו דרישות תהליכיות קונקרטיות, לפיהן על השר לדווח לוועדה לביטחון לאומי של הכנסת על המדיניות שהתווה; וכן על השר לפרסם את

המדיניות שהתווה באתר האינטרנט של המשרד לביטחון לאומי. היבטים תהליכיים אלו נועדו להבטיח שאכן תקבע מדיניות כללית בהתאם לאמות המידה המחייבות, וזאת בכך שהם מאפשרים לקיים בקרה ציבורית; מאפשרים לחברי הכנסת לקיים פיקוח פרלמנטרי על המדיניות שגובשה, לרבות על אופן גיבושה בהליך מנהלי סדור ותקין; וכן מאפשרים לציבור להשיג על מדיניות השר, ככל שיהיה גורם שיחפוץ בכך.

13. יצוין כי בעמדת השר לביטחון לאומי, שצורפה לתגובת המדינה לבקשה הראשונה, נטען, בין היתר, כי "השר רשאי להתוות מדיניות ולהנחות גם באשר לעניין מדיניות חסימת צירים במהלך הפגנות, זאת מבלי להתערב בפן המבצעי, דהיינו, איך ליישם בפועל בכל מקרה פרטני את המדיניות".

14. על רקע האמור, בהחלטתו מיום 19.3.23 קבע בית המשפט הנכבד (כב' השופט י' עמית) כי קיימת הסכמה בין משיבי הממשלה כי השר רשאי להתוות מדיניות ועקרונות כלליים עבור משטרת ישראל, לרבות ביחס להפגנות ולחסימה ופינוי של צירי תנועה. מנגד, השר אינו רשאי להתערב בפרטי הביצוע האופרטיבי של המדיניות האמורה, ואינו רשאי ליתן הנחיות קונקרטיות אגב התרחשותם של אירועים פרטניים. בית המשפט הנכבד קבע, כי עניינים ופרטים אלה נתונים לשיקול הדעת המבצעי-אופרטיבי של הדרגים המקצועיים של המשטרה והמפקדים בשטח, על פי הנסיבות המשתנות והתנאים בשטח.

בהמשך לדברים אלה, בית המשפט הנכבד קבע, כדלקמן:

"מכאן, שאין השר רשאי ליתן הנחיות מבצעיות בדבר הדרכים ליישום מדיניותו, אופן השימוש בכוח באירוע כזה או אחר, דרכי השימוש בכוח, האמצעים לפיזור הפגנות, התנאים הנוגעים לזמן, למקום ולאופן עריכת האירוע וכיו"ב. על מנת למנוע מחלוקות בעתיד, הרי שגם "אזכור" של המדיניות במהלך אירוע מבצעי קונקרטי שעה שזו עודנו מתנהל, עלול להתפרש כהנחיה אופרטיבית.

ובקיצור, מהאמור לעיל עולה כי על השר להימנע ממתן הוראות אופרטיביות למשטרה, בין במישרין ובין בעקיפין, והדברים נכונים במיוחד לגבי מחאות והפגנות כנגד השלטון.

משהוברהו והוסכמו עקרונות אלה, חזקה כי כך ינהגו כלל המעורבים, וממילא לא נדרשת הוצא של צווי ביניים." [ההדגשה הוספה]

15. למען שלמות התמונה נזכיר כי ביום 10.3.23 הגישה העותרת בבג"ץ 8987/22 בקשה נוספת למתן צו ביניים (להלן: **הבקשה השניה למתן צו ביניים**). בבקשה זו התבקש בית המשפט הנכבד ליתן צו ארעי שימנע את הדחתו של ניצב אשד מתפקידו וצו ביניים אשר יאסור על

השר להתערב בהפעלת הכוח המשטרתי ובמינויי בכירי המשטרה ביחס לניהול המחאה הציבורית.

ביום 23.4.23 הוגשה תגובת המדינה לבקשה זו, בה נמסר כי בחינת הנושא על ידי המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי), ד"ר גיל לימון והמשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט פלילי) דאז, גבי עמית מררי, העלתה חשש משמעותי שנפלו פגמים בתהליך קבלת ההחלטה בעניינו של ניצב אשד – הכל כפי שפורט בתגובה זו. באשר לבקשה למתן צו ארעי אשר ימנע את העברת נציב אשד מתפקידו, עמדת המדינה הייתה כי נוכח החלטת המפכ"ל באותה העת בדבר הקפאת ההעברה מהתפקיד, ונוכח הקביעה המשפטית באותה העת לפיה יש לקבל החלטה חדשה בנוגע לניצב אשד בסבב המינויים שעתיד היה להתקיים באותה העת לאחר חודש הרמדאן, הרי שהבקשה התייתרה ואינה רלוונטית עוד. באשר לסעד הכללי שהתבקש, אשר יאסור על השר להתערב בהפעלת הכוח המשטרתי ובמינויי בכירי המשטרה ביחס לניהול המחאה הציבורית, המדינה טענה כי מדובר בסעד כוללני שאינו מכוון כלפי מינוי קונקרטי. יחד עם זאת, הובהר כי מימוש סמכותו של השר למינוי בכירים במשטרת ישראל והעברת בעלי תפקידים מתפקידים הקבועים בסעיף 7 לפקודת המשטרה, צריך להיעשות בתיאום בין המפכ"ל והשר, בהתאם לנוהג ולסדר הדברים הרגיל והמקובל, לרבות בחינה משפטית של המינוי טרם השלמתו ותוך הקפדה על כללי המשפט המנהלי.

16. בהחלטה מיום 27.4.23 בבקשה השנייה למתן צו ביניים, קבע בית המשפט הנכבד (כב' השופט י' עמית), כי בהינתן החלטת המפכ"ל בדבר הקפאת ההעברה, הבקשה התייתרה. באשר לבקשה למתן צו המונע את התערבות השר במינויים עתידיים של בכירים במשטרה הקשורים לניהול המחאה הציבורית, בית המשפט הנכבד קבע כי מדובר בסעד כוללני שאין לו תשתית קונקרטית הנוגעת למינוי הקונקרטי ועל כן דינה להידחות. לצד זאת הוסף:

"מכל מקום, רשמנו לפנינו את האמור בתגובת היועצת המשפטית לממשלה, כי מינוי בכירים במשטרת ישראל והעברתם מתפקידם "צריך להיעשות בתיאום בין המפכ"ל והשר, בהתאם לנוהג ולסדר הדברים הרגיל והמקובל [...]. [ו]אינו יכול לשמש כלי להתערבות אופרטיבית עקיפה בפעולות המשטרה, בין היתר תוך העברת מסרים בעלי 'אפקט מצנן' לשדרת הפיקוד."

17. ביום 27.11.23 הוגשה הבקשה למתן צו ביניים שבעניינו, המתמקדת בהתבטאות של השר לביטחון לאומי מיום שישי, 17.11.23, בהתייחס להפגנה של חברי מפלגת חד"ש שתוכננה להתקיים בתל-אביב למחרת היום, ביום שבת, 18.11.23.

18. המדובר בהפגנה שיזמה מפלגת חד"ש, וכפי שעולה מטופס הבקשה לקבלת רישיון, מטרתה הייתה "קריאה להפסקת אש ולעסקת החלפת שבויים ולמען השלום". טופס הבקשה הוגש למשטרת תל-אביב, וביום 14.11.23 ניתנה תשובת המשטרה. בתשובת המשטרה נכתב כי ישנו קושי במיקום בו התבקש לקיים את ההפגנה, ונוכח סירוב מארגני ההפגנה לחלופות

שהוצעו על-ידי המשטרה למיקום ההפגנה, לא אושר קיום ההפגנה. יובהר, כי ההסתייגות של המשטרה ביחס להפגנה נבעה מטעמים של שמירה על הסדר ציבורי, על רקע המיקום שהתבקש להפגנה (הסמוך למקום התכנסותן של משפחות החטופים ולהפגנות אחרות שהיו צפויות באזור זה). בהתאם לכך, ובניגוד לאופן שבו הדברים השתמעו מפרסום השר נושא הבקשה לצו ביניים עליו נעמוד בהמשך, המשטרה לא דחתה את הבקשה לקיים את ההפגנה של מפלגת חד"ש בטענה שהיא בגדר תמיכה בארגון טרור. בעקבות תשובת המשטרה האמורה, הגישה מפלגת חד"ש עתירה לבית המשפט הנכבד – בג"ץ 8211/23 נועה לוי נ' מפקד מחוז תל אביב (16.11.23; להלן: בג"ץ 8211/23).

19. עובר להגשת תגובת המדינה לעתירה, נערך שיח בין גורמי ייעוץ וחקיקה, הפרקליטות והמשטרה שבמסגרתו בחנה המשטרה מיקומים נוספים לקיום ההפגנה ואלו הוצגו במסגרת תשובת המדינה לעתירה. ביום 16.11.23 התקיים דיון בעתירה, במהלכו נערך שיח בין מארגני ההפגנה לגורמי המשטרה, כאשר בסופו של יום גובשה הסכמה הן ביחס למיקום ההפגנה והן ביחס למספר המשתתפים. בהמשך לכך, ניתן על-ידי בית המשפט תוקף של פסק דין להסכמת הצדדים והעתירה נמחקה.

20. למחרת, ביום 17.11.23, פרסם חה"כ שמחה רוטמן, ברשת X (לשעבר טוויטר) הודעה שבה נכתב:

"דגל שחור מתנוסס מעל פסק דין שנותן אישור להפגנת תמיכה באויב ובמעשיו בעת מלחמה..

הזדהות עם האויב היא עבירה לפי חוק המלחמה בטרור.

הפגנה למען החמאס בתל אביב = טרור.

....

מצער מאוד שמשטרת ישראל "התנדבה" להכשיר עבור בית המשפט את ההפגנה הזו, ונתנה את הסכמתה לקיום הפגנת הטרור בתל אביב...

אני קורא לשר ביטחון לאומי איתמר בן גביר להורות למשטרה לחזור בה מ'ההסכמה' הזו למנוע את קיום הפגנת הטרור של חד"ש בתל אביב".

כמתואר בבקשה לצו ביניים, השר לביטחון לאומי השיב לפרסום זה בהודעה משלו בטוויטר, בזו הלשון:

"בהתאם להנחייתי, משטרת ישראל מנעה עד כה קיום מפגני הזדהות עם הנאצים מהחמאס. לצערי, פרקליטות המדינה כפתה על משטרת ישראל להסכים להפגנה זו, וחבל שלא בדקת את העובדות לפני שאתה מצייץ נגד משטרת ישראל. במקום זה, אולי כדאי שתזמין את הפרקליטות שאתה אמור לפקח עליה לדיון בועדת חוקה, כדי לבדוק מדוע הכתיבו למשטרה שחייבים לקיים את ההפגנה".

21. בתגובה מטעמו לבקשה למתן צו ביניים, טוען השר כי התבטאות זו משקפת הנחייה כללית שהוא נתן למשטרה שלא לאפשר קיום הפגנות לתמיכה באויב. נטען כי "השר עומד מאחורי הנחיה זו והוא סבור שהיא בבחינת סמכותו המובהקת" (סעיף 3 לתגובת השר).

עמדת המדינה

22. כאמור, נקודת המוצא לבחינת הסוגיה שבפנינו היא כי סמכותו של השר לביטחון לאומי להתוות מדיניות עבור משטרת ישראל נתונה למגבלות מהותיות ופרוצדוראליות. **מבחינה מהותית**, השר רשאי לקבוע מדיניות כללית בלבד. אין הוא רשאי להתערב באופן הביצוע האופרטיבי והמבצעי של המדיניות, לרבות בדרך של מתן הנחיות קונקרטיות אגב התרחשותם של אירועים פרטניים. עניינים כגון דא שמורים לדרג המקצועי במשטרת ישראל, ולו בלבד, בהתאם לשיקול דעתו המקצועי.

עקרון יסוד זה צריך לבוא לידי ביטוי ביתר שאת בכל הנוגע לתחום חופש הביטוי והזכות להפגין, אשר בהם התווית המדיניות על-ידי השר צריכה להיעשות בזירות רבה ובמשורה. כפי שצוין בתגובת המשיבים לבקשה הראשונה:

"17. המשקל שיש להעניק לזכות להפגין כזכות יסוד הקשורה בטבורה לחופש הביטוי אינו נוגע רק לשלב התוויית המדיניות (בין אם על-ידי המשטרה ובין אם על-ידי השר), אלא גם בשלב היישום האופרטיבי-מבצעי על-ידי המשטרה בשמירתה על הסדר הציבורי. ייחודיות אירועים כמו הפגנות, ובפרט כאשר הן מופנות כלפי הדרג הפוליטי, מחייבת להבטיח כי המדיניות שתקבע תשמר למשטרה מרחב פעולה מקצועי רחב דיו, המוגן מפני השפעות פוליטיות. לפיכך, בכל הנוגע למדיניות בתחום ההפגנות, קיימת חשיבות יתרה בשרטוט גבולות ברורים ככל הניתן בין סמכות השר לסמכות המשטרה בעניינים רגישים אלה, וזאת כדי להבטיח שהזכות להפגין לא תיפגע יתר על המידה, ותובטח יכולתה של המשטרה לפעול באופן מקצועי, נטול פניות וחק מהשפעות פוליטיות, ולשמור על אמון הציבור בה ככזו.

הסמכות לקביעת מתווה או מתן הוראות ביחס להפגנות ובכלל זאת קבלת החלטות פרטניות, מקצועיות ואופרטיביות (כגון תנאים בעניין זמן, מקום ואופן עריכתן של ההפגנות השונות), נתונה לגורמי המשטרה בהתאם לשיקול-דעתם המקצועי. והכל, בכפוף להלכה רבת-השנים של בית המשפט הנכבד לעניין האפשרות לפגוע בחופש להפגין אך ורק אם מתקיימת ודאות קרובה לפגיעה קשה ורצינית בסדר הציבורי."

23. מבחינה פרוצדוראלית, קביעת מדיניות השר עבור המשטרה צריכה להיעשות על בסיס תשתית עובדתית ומקצועית, לאחר שהוצגו בפניו עמדותיהם של הגורמים המוסמכים

במשטרה, ותוך שניתן משקל משמעותי לעמדות אלו. את המדיניות הכללית שנקבעה יש לפרסם בהתאם לקבוע בחוק, לשם קיומה של ביקורת ציבורית ופרלמנטרית.

24. לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, בחינת נסיבות המקרה שבפנינו, על רקע העקרונות האמורים, מלמדת שנחצה קו הגבול בין הסמכות הנתונה בידי השר לגבש מדיניות כללית (אשר גם ביחס אליה ניתן צו על תנאי), ובין התערבות פסולה, ישירה או עקיפה, גלויה או מוסווית, בשיקול הדעת המבצעי של גורמי המשטרה, בין היתר, ביחס לאירוע מבצעי קונקרטי, וחמור מכך – ביחס לסוגי מסרים שלדעת השר יש למנוע הפגנה בעניינם. כל זאת, במסגרת הפעלת סמכותה של המשטרה בתחום הרגיש של קיום הפגנות וחופש המחאה, בהם ביתר שאת יש להבטיח כי הגבולות בין סמכות השר לסמכות המשטרה יהיו ברורים, ובגדרם יישמר למשטרה מרחב פעולה מקצועי רחב דיו, המוגן מפני השפעות פוליטיות.

כפי שיפורט להלן, התבטאות השר מלמדת על מתן הנחיה – במישרין או בעקיפין – תוך חריגה מסמכות, אשר אינה עולה בקנה אחד עם החלטת בית המשפט הנכבד מיום 19.3.23:

25. ראשית, התבטאות השר מתיימרת לבטא מדיניות כללית, אך בפועל היא מופנית נגד שיקול דעת שהופעל על-ידי הדרג המקצועי במשטרה במקרה קונקרטי – ההפגנה שהתבקשה על-ידי מפלגת חד"ש. בנסיבות אלה, ובפרט כאשר התבטאות השר באה כמענה להתבטאות של חה"כ רוטמן שעסקה בהפגנה זו, לא ניתן לראות בהתבטאות השר ככזו שמכוונת למישור עקרוני כללי.

כפי שהבהירה המדינה בתגובה מיום 16.3.23 לבקשות למתן צו ביניים, וכעולה אף מדו"ח ועדת צדוק, יש להקפיד על כך שהתוויית מדיניות על-ידי השר לא תהווה כסות למתן הנחיות אופרטיביות ומבצעיות לגורמי המשטרה השונים, ובפרט כך בעניינים הנוגעים לחופש ההפגנה והמחאה נגד מדיניות וצעדי הממשלה שבה מכהן השר, המצויים בליבת חופש הביטוי. והדברים מדברים בעד עצמם בהתייחס למקרה שבפנינו.

26. שנית, התבטאות השר נמסרה על ידו במהלכו של אירוע קונקרטי מתנהל (ערב קיום ההפגנה), ואף בכך יש כדי להוציאה מגדר תחולה של "הנחייה כללית". אף בית המשפט הנכבד הדגיש בהחלטתו מיום 19.3.23, כי "על מנת למנוע מחלוקות בעתיד, הרי שגם אזכור של המדיניות במהלך אירוע מבצעי קונקרטי שעה שזו עודנו מתנהל, עלול להתפרש כהנחיה אופרטיבית".

ויובהר: אמנם התייחסותו של השר להפגנה נעשתה לאחר מתן האישור לקיימה, אך ברור שהתייחסות מסוג זה טומנת בחובה מסר ברור שעלול להשפיע על אופן קבלת החלטות גורמי המשטרה בשטח, בעת ניהול ההפגנה, וכמובן ביחס למחאות דומות בעתיד.

שלישית, גם הניסוח הכללי לכאורה של התבטאות השר, אין בו כדי לסייע. זאת משום שמדובר במתן הנחיה כביכול למשטרה, העוסקת בתוכן של הפגנות, סוגיה אשר קטגורית כלל אינה בתחום סמכות התווית המדיניות של הדרג הפוליטי – בין אם במישור הכללי ובין אם במישור הפרטני והיישומי. והדברים נכונים אף ביחס למשטרה.

שוב למושכלות יסוד ונזכיר כי כאשר המשטרה בוחנת בקשות לקיום הפגנה או תהלוכה היא אינה בוחנת את תוכן ההפגנה. הלכה פסוקה היא כי "המשטרה אינה ממונה על האידיאולוגיה" (בג"ץ 148/79 סער נ' שר הפנים והמשטרה (1979) וכי "התוכן האידיאולוגי, שההפגנה או התהלוכה מבקשות לבטא, אינו כשלעצמו עניין לשלטונות" (בג"ץ 153/83 לוי נ' מפקד המחוז הדרומי של משטרת ישראל (1984); ראו גם בג"ץ 6536/17 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' משטרת ישראל (8.10.17).

בנסיבות אלה, החריגה מסמכות אינה באה לידי ביטוי רק בקונקרטיות של ההנחיה, אלא גם בתוכנה הפסול – העוסק בהפעלת סמכות המשטרה ביחס להפגנות בהתבסס על תוכן, העומדת בניגוד למושכלות יסוד המעוגנים בפסיקתו העקבית של בית המשפט הנכבד.

זאת ועוד; אף בטענת השר כי הנחייתו מכוונת לכך שאין לאפשר הפגנות המנוגדות לחוק, אין כדי לסייע. אין חולק כי מקום בו מתבקש קיום הפגנה לצורך תמיכה באויב או בארגון טרור הדבר ייאסר, לא בשל מדיניות של שר זה או אחר, אלא נוכח האיסור הקבוע לכך בחוק שחוקקה הכנסת ואשר על אכיפתו אמונה המשטרה (ראו, בין היתר, סעיף 24 לחוק המאבק בטרור, תשע"ו-2016; כן ראו סע' 2ד144 לחוק העונשין התשל"ז-1977).

ואולם, השאלה האם הפגנה מסוימת עולה לכדי הפרת חוק אם לאו, מצויה בשיקול הדעת הבלעדי של גורמי מערכת אכיפת החוק, ואינה עומדת לפתחו של השר – בין אם במישור כללי ובין אם במישור פרטני. שמירה על הפרדה בין הדרג הפוליטי למערכת אכיפת החוק בסוגיה זו, היא עקרון בסיסי במשטר דמוקרטי.

איסור על קיום הפגנות התומכות בארגון טרור ובאויב אינו נובע ממימוש מדיניות ביחס להפגנות, אלא מהאיסורים הפליליים הקבועים לכך בחוק. פרשנות המשפטית של איסורים פליליים ויישומם במקרה קונקרטי, אינם מצויים בסמכותו של השר, אף לא כחלק מהסמכות לקבוע מדיניות כללית.

מכאן, כי התבטאותו של השר אינה רק בגדר חריגה מקווי הגבול של מדיניות כללית למתן הנחייה קונקרטית, אלא גם מהווה התערבות פסולה בתוכן של הפגנות – סוגיה שכאמור אף הדרג המקצועי במשטרה אינו אמור לעסוק בה – וכן מהווה התערבות פסולה בשיקול הדעת המקצועי והבלעדי של מערכת אכיפת החוק בסוגיית חוקיות הפגנות. כך או כך, הנחיה כאמור היא בגדר חריגה מסמכות.

יודגש ביחס למקרה הקונקרטי כי החלטת המשטרה בנוגע להפגנה התקבלה באופן סדור ומקצועי ולאחר שנערך האיזון הצריך לדבר. כך גם, טרם מתן המענה למארגני ההפגנה קיימה המשטרה התייעצות עם משרד המשפטים, ובהחלטתה נתנה ביטוי הולם להלכה רבת-השנים של בית המשפט הנכבד לעניין החשיבות בהגנה על חופש ההפגנה והמחאה, והגבלתה אך ורק מקום שמתקיימת ודאות קרובה לפגיעה קשה ורצינית בסדר הציבורי. הדברים מקבלים משנה תוקף בעת החירום הנוכחית, בה ישנה חשיבות עליונה לשמירה על חופש הביטוי, והגנה על האפשרות להביע ביקורת נגד הממשלה בגבולות המותר בדין.

28. **רביעית**, ההתבטאות של השר הובאה בהקשר של בקשה להפגנה של מפלגת אופוזיציה. כפי שצוין לעיל, אלו למעשה בדיוק אותם סוגי מקרים שביחס להם נקבע שיש לנקוט במשנה זהירות ולהרחיקם ממעורבות של הדרג הפוליטי, על מנת להבטיח ששיקול הדעת של גורמי המקצוע במשטרה לא יושפע מהאינטרסים הפוליטיים של הדרג המדיני. התבטאות השר עומדת בסתירה מוחלטת גם לעקרון זה.

ההתבטאות אליה מתייחסת הבקשה למתן צו ביניים נוגעת לקיומה של הפגנה של מפלגת מיעוט באופוזיציה, נגד מדיניות ופעולות הממשלה, באופן שמעלה חשש כי היא יכולה להיתפס, ולו אף למראית עין, כניסיון למנוע או להצר פעולות של מחאה פוליטית נגד הממשלה שהשר חבר בה, המצויה בליבת זכות היסוד לחופש הביטוי.

בנסיבות אלה, התבטאות השר מעלה חשש הכבד כי היא מבקשת, ולו למראית עין, להנחות את המשטרה להפעיל סמכותה למניעת הפגנות בהתבסס על תוכנה האידיאולוגי של ההפגנה המבקרת את מדיניות הממשלה שבה חבר השר.

29. **חמישית**, אינדיקציה נוספת לכך שאין המדובר בהתוויית מדיניות כללית לגיטימית, היא שאותה מדיניות כביכול לא התקבלה בהליך הפרוצדוראלי הנדרש.

כפי שהודגש בתגובת המדינה מיום 16.3.23 לבקשה הראשונה, מדיניות אינה יכולה להיות מגובשת אגב אירוע קונקרטי; המדיניות צריכה להישען על בסיס תשתית עובדתית ומקצועית מפורטת; לאחר שמיעת הדרג המקצועי בנושא, ובפרט על יסוד שיח עם המפכ"ל. כאשר מדובר במדיניות שעוסקת בנושאים רגישים, על השר להיוועץ גם ביעוץ המשפטי לממשלה, ובנסיבות מסוימות אף ביועצת המשפטית לממשלה עצמה, וליתן את המשקל הנדרש לעמדתה. נוסף על כך, בהתאם לתיקון 37, על השר לדווח לוועדה בכנסת אודות המדיניות שהותוותה ולפרסמה באתר האינטרנט של המשרד לביטחון לאומי.

בענייננו, השר פרסם בחודש מאי 2023 באתר המשרד לביטחון לאומי מסמך מדיניות, אך **מסמך זה אינו כולל מדיניות הנוגעת לנושא ההפגנות**. יושם אל לב, כי תגובתו של השר לבקשה למתן צו ביניים אינה מתארת את הליך גיבוש המדיניות, לרבות התשתית העובדתית שעומדת ביסודה, קיום התייעצויות מתאימות או אופן מסירתה לגורמים הרלוונטיים, שלא אגב אירוע קונקרטי, ותוך כדי ניהולו.

צילום מסמך המדיניות של השר, כפי שפורסם באתר המשרד לביטחון לאומי, מצורף ומסומן מש/1.

אף מבלי להידרש לשאלת חוקתיות תיקון 37 לפקודת המשטרה, ברי כי לא ניתן מחד גיסא להסתמך על עיגון סמכות השר להתוות מדיניות בתיקון, ומאידך גיסא לא לפעול בהתאם למנגנון שנקבע להתוויית המדיניות שעוגן גם הוא באותו התיקון, כחלק מההסדר השלם.

עוד יובהר, כי העובדה שהדברים נכתבו בפלטפורמה של רשת חברתית אינה מפחיתה מעוצמתם וממעמדם כהנחיה של השר כלפי המשטרה, ואולי אף ההיפך. גם אם לא מדובר בהנחיה שניתנה באפיקים הרשמיים והמקובלים, המדובר בפרסום של השר הממונה כלפי המשטרה, בו הוא מתייחס להתנהלות המשטרה ביחס לאירוע קונקרטי בתפוצה רחבה לכלל הציבור, ובהם גם שוטרי משטרת ישראל. העברת מסרים בדרך זו עלולה לחלחל ישירות לדרגי השטח במשטרה, בלי לעבור כלל את מסננת הפיקוד המשטרית, ולפיכך, ישנו חשש מוגבר להשפעה פסולה והתערבות בעבודת המשטרה.

30. שישית, החשש כי השר אינו מקבל את ההבחנה החשובה בין התוויית מדיניות כללית לבין התערבות בשיקול דעת מבצעי, אכיפתי וחקירתי של גורמי המשטרה מתעצם נוכח התבטאויות נוספות של השר בשורה ארוכה של מקרים, אשר חלקם פורטו בהודעה מטעם העותרים מיום 14.12.23 בבג"ץ 99/23.

כך, למשל, ביום 25.11.23, בהמשך לציוץ שהתייחס לאירוע אלימות בין קרוב משפחה של אסירה ששחררה בעסקת שחרור חטופים לבין שוטר שנכח במקום, והחלטה שיפוטית שקבעה כי "האקט האלים הראשון של הדחיפה הגיע דווקא מצד השוטר", פרסם השר הודעה ברשת טוויטר לפיה "הנחתי את המשטרה לגבות את השוטר". נמאס לראות כל פעם שופטים שמתנהגים כאילו הם מהאו"ם" [ההדגשה הוספה].

ביום 5.10.23 התייחס השר לאירוע שארע במהלך הפגנה בכיכר דיזנגוף באותו היום וצייץ: "התיעוד בו נראה ליאו די, שאשתו ושתי בנותיו נרצחו בפיגוע הירי בבקעה נדחף על ידי מפגין בכיכר דיזנגוף, רק בגלל שהעז להתפלל ולהחזיק ארבעת המינים ברחובה של עיר הוא מזעזע ומטריד. אני מגנה את זה בכל תוקף. הנחתי את המשטרה לפעול באופן נחוש נגד אותם פורעים בדיוק כמו שעצרו את היוזקים אתמול לעבר הצליינים". [ההדגשה הוספה]

ביום 12.9.23 ציין השר: "בעקבות הסרטון המזעזע שמופץ ברשת בשעות האחרונות מגן בפתח תקווה, פניתי למשטרה לעצור את בני הנוער הנראים בסרטון מכים נער אחר עד זוב דם. המדיניות שלי למשטרת ישראל ברורה - אפס סובלנות כלפי התנהגות אלימה ומתעללת בקרב בני נוער" [ההדגשה הוספה].

ביום 7.8.23 התייחס השר בציוץ לאירוע ירי בכפר בורקה, בזו הלשון: "התקשורת הישראלית (שוב) התבלבלה: יהודי שמגן על עצמו ועל אחרים מפני רצח של פלסטינים, הוא לא חשוד ברצח, אלא גיבור שיקבל ממני גיבוי מלא. יכול להיות שיש כאלה שהתבלבלו באיזה צד הם - אני לא מתבלבל. תמיד בצד של העם שלי, בוודאי כשסכנת חיים מרחפת מעל ראשו של יהודי שנדרש להגיב בנחישות ובגבורה".

31. דומה כי מהתבטאויות אלה של השר, והתבטאויות דומות להן שפורסמו ברשת טוויטר או בתקשורת, עולה באופן ברור כי ההתבטאות מושא הבקשה לצו ביניים אינה בגדר "מקרה בודד", אלא מבטאת את תפישת השר ביחס להיקף גדרי סמכותו ביחס למשטרה, שאינה עולה בקנה אחד עם אמות המידה שהותוו בהחלטת בית המשפט הנכבד מיום 19.3.23.

התבטאויות אלה באמצעות רשתות חברתיות (אשר כאמור לעיל עשויות להגיע ישירות לשוטרים בשטח, ונדמה כי אף מיועדות לכך), מלמדות כי השר מפרסם באופן שיטתי הודעות בדבר האופן שבו המשטרה צריכה להפעיל את סמכותה, תוך הבעת דעה, לעיתים במפורש, ביחס לאירועים קונקרטיים, ואף בעודם מתנהלים, ולעיתים במסווה של התוויית מדיניות שהשפעתה על אירועים קונקרטיים עלולה להיות ממשית, גם אם לא גלויה. הודעות אלו, עלולות לכל הפחות להתפרש כהנחיות אופרטיביות לגורמי המשטרה, ובפרט לדרג הפיקודי במשטרת ישראל, אשר תפקידו לקבל את ההחלטות המבצעיות ביחס למקרים אלה. רגישות הדברים מתעצמת נוכח הסמכות הנתונה לשר למינוי קצינים בכירים במשטרה (קצינים שדרגתם סגן ניצב ומעלה; ראו סעיף 7 לפקודת המשטרה [נוסח חדש], תשל"א-1971). מתן הנחיות במישרין או בעקיפין על-ידי השר האחראי על מינוי וקידום הדרג הפיקודי הבכיר במשטרת ישראל, כאשר הנחיות אלו ניתנות תוך חריגה מסמכות ובניגוד לדין, מגביר את החשש בדבר השפעתן הלכה למעשה על הדרג הפיקודי במשטרת ישראל.

32. מכלול הדברים מקים חשש ממשי ולמעלה מכך כי נעשה ניסיון חוזר ונשנה מצד השר להתערב בשיקול הדעת המקצועי והעצמאי הנתון לדרג הפיקודי במשטרה, בחוסר סמכות ובניגוד לדין. התנהלות זו יוצרת עירוב בין ה"כובע" הפוליטי של השר, בו הוא פועל ברשתות החברתיות, לבין הכובע "המיניסטריאלי" שלו, בהתייחס לתוכנם של הפרסומים; פוגעת באמון הציבור בעצמאותה ובאי תלותה של משטרת ישראל; ואף עלולה להביא בסופו של יום לפגיעה בעצמאות ובאי התלות של המשטרה. כאמור, עיקרון יסוד בפעילותה של המשטרה במשטר דמוקרטי הוא כי המשטרה כפופה למרותו של הדין בלבד, ועליה להיות עצמאית וממלכתית בפעולותיה, כך שהפעלת סמכויותיה בתחומים הנתונים לה תיעשה על בסיס מקצועי ובהתחשב באינטרס הציבורי בלבד, באופן שוויוני, חף משיקולים פוליטיים או אישיים, וללא משוא פנים.

לסיכום

33. בחינת כל אחד ואחד מהמרכיבים של התבטאות השר שפורטו לעיל, וכל שכן בחינתם המצטברת, מצביעה בבירור כי ההתבטאות נושא הבקשה לצו ביניים מהווה חציית קו ברורה, העולה לכדי חריגה מסמכות, ואינה מצויה בגדרי סמכויות השר להתוויית מדיניות כללית בנושא הפגנות.

34. חומרה מיוחדת נובעת בענייננו מכך שמדובר בהתערבות בעבודת המשטרה בתחום המצוי בליבת חופש הביטוי הפוליטי, ובהפגנה המבקשת לבקר את פעולות השלטון בזמן מלחמה. תקופת חירום מביאה עמה אתגרים רבים לשלטון באיזון בין האינטרסים הציבוריים והביטחוניים, לבין החובה לאפשר את מימוש חופש הביטוי של הציבור ושמירה על זכויות הפרט. יש להבטיח ביתר שאת כי הפעלת שיקול הדעת של המשטרה, והאיזון העדין בין האינטרסים והזכויות שעל הפרק ייעשו ללא השפעה פוליטית, ישירה או עקיפה, מפורשת או משתמעת, אשר פוגעת באופן קשה באמון הציבור במוסדות המדינה ובעקרונות היסוד של המשטר.

35. אשר על כן, לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, לכל הפחות יש מקום להבהיר באופן קונקרטי את גבולות המותר והאסור באשר להתערבותו של השר בפעילותה האופרטיבית של המשטרה, ובפרט בנוגע לפעילותה המשליכה על מימוש חירות ההפגנה והמחאה, וזאת גם בעת חירום ומלחמה.

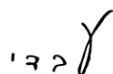
קביעת מועד דיון בעתירה

36. זאת ועוד. על רקע האמור, לעמדת היועצת המשפטית לממשלה נוצרה חיוניות בהכרעה בעתירות ובחוקתיות תיקון 37 לפקודה:

בהתאם לצו-על-תנאי מיום 18.6.23, ובשים לב למצב החירום שחל בעת האחרונה, המועד להגשת תצהיר התשובה יחול ביום 4.1.23.


בשים לב למפורט לעיל, בית המשפט הנכבד מתבקש לקבוע את מועד הדיון בעתירות במועד קרוב, ולאפשר למשיבי הממשלה להגיש את התגובה מטעמם עד 21 ימים לפני מועד הדיון.

היום, כ' בטבת התשפ"ד
1 בינואר 2024



קובי עבדי, עו"ד

סגן במחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה



תהילה רוט, עו"ד

סגנית בכירה א' במחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה



דניאל מארקס, עו"ד

ממונה על ענייני בג"צים
בפרקליטות המדינה

נספח מש/1

מדיניות השר לביטחון לאומי - 2023- 2024

עמ' 17

נספח מש/1



המשרד
לביטחון לאומי

מדיניות השר לביטחון לאומי תשפ"ד-תשפ"ה | 2023-2024





המשרד
לביטחון לאומי



דבר השר לביטחון לאומי ח"כ איתמר בן גביר

מכובדיי,

כשביקשתי לקבל את תפקיד השר לביטחון לאומי, עמד לנגד עיניי דבר אחד בלבד: החזרת הביטחון האישי לכל אזרחי ישראל. כמו אז, גם כעת, הדרך להגיע לביטחון האישי ארוכה ומלאת אתגרים. הפשיעה בחברה הערבית שוברת שיאים שליליים; הפשיעה הלאומנית, על רקע ההסתה ברשתות החברתיות, מרימה את ראשה; האלימות במשפחה אינה פוסקת; והבריונות בכבישים הפכה דבר שבשגרה.

אירועי "שומר החומות" בערים המעורבות, ובתוך כך העדר המשילות בחלקים רבים בשטחי מדינת ישראל, היוו קריאת השכמה עבור כולנו, וחידדו את הצורך בכוח ייעודי מיומן לטיפול, בין היתר, בתרחישי חירום שונים, בפשיעה הלאומנית, במאבק בטרור, וכן לשם חיזוק המשילות.

המשימות רבות ו"השמיכה קצרה". אין זה סוד שבשנים האחרונות סובלים גופי המשרד מתנאים לא פשוטים, ובראשם, העדר תקצוב מספק לנוכח האתגרים, פגיעה מתמשכת במעמדם של השוטרים ושל הסוהרים, והעדר גיבוי מספק. תפקידו של השר, בראש ובראשונה, לתת למשרד ולגופיו את הכלים (והמשאבים) להצליח – שכר הולם, גאוות יחידה וגיבוי חד משמעי לפעולות שנעשו במסגרת החוק.

לצד זאת, כדרג מדיני נבחר, תפקידו של השר להתוות מדיניות ועקרונות כלליים, ולהנחות את הגופים במשרדו.

במסמך המדיניות מותווית הדרך:

ביסוס המשילות והקמת המשמר הלאומי, מניעת פשיעה ברחובות, בכבישים ובתוך המשפחה, מאבק בפשיעה בחברה הערבית ובפשיעה המאורגנת, חיזוק התמודדות עם פשיעת סייבר, שיפור רצף הענישה והשיקום, הערכות לשינויי אקלים וחיזוק ההון האנושי ושיפור השירות. האתגרים רבים, אך יכול נוכל להם.

בעזרת ה' ובמאמץ משותף של כולנו, ובזכות מסירות הנפש של כולכם נחזיר את הביטחון לכל תושבי מדינת ישראל, ככתוב: **"וְכַתְּבוּ חֲרָבֵיהֶם לְאֵתִים וְחַיִּיתֵיהֶם לְמִזְמֵרוֹת לֹא יִשְׁאוּ גוֹי אֶל גוֹי חָרָב וְלֹא יִלְמְדוּן עוֹד מִלְחָמָה. וַיִּשְׁבוּ אִישׁ תַּחַת גַּפְנוֹ וְתַחַת תְּאֲנָתוֹ וְאִין מַחְרִיד כִּי פִי ה' צְבָאוֹת דְּבָר" (מיכה ד, פסוקים ג - ד).**

באהבת ישראל,
ח"כ איתמר בן גביר
השר לביטחון לאומי



מטרות השר לביטחון לאומי תשפ"ד-תשפ"ה | 2023-2024



מטרה

1

ביסוס המשילות,
חיזוק משטרת ישראל
והקמת המשמר הלאומי

מטרה

2

מניעת פשיעה וחיזוק
הביטחון האישי ברחובות,
בכבישים, ביישובים
ובתוך המשפחה

מטרה

3

מאבק בפשיעה
החמורה בחברה
הערבית

מטרה

4

חיזוק היכולות
להתמודדות עם
פשיעת סייבר

מטרה

5

שיפור רצף הענישה,
הכליאה והשיקום
למניעת מועדות

מטרה

6

הערכות לשינוי
האקלים, לשריפת ענק
ולמצבי חירום

מטרה

7

חיזוק ההון האנושי,
קידום חדשנות
ושיפור השירות



ביסוס המשילות, חיזוק משטרת ישראל והקמת המשמר הלאומי

מטרה

1



- (1) **חיזוק משמעותי ביכולות ההתמודדות עם הפרות סדר נרחבות בו זמנית ובזירות רבות באמצעות הקמה וביסוס המשמר הלאומי (מג"ב קבע, מילואים ומתנדבים).**
- (2) **הידוק יכולות איסוף המודיעין, הניטור וההתרעה במשטרה ובמג"ב – תוך חיזוק היכולות והידוק השת"פ המודיעיני עם שב"כ וצה"ל לקבלת תמונת מודיעין מיטבית אשר תאפשר מניעה ותגובה מהירה לתרחישים שונים.**
- (3) **חיזוק יכולות הפיקוד והשליטה, השו"ב והלוגיסטיקה תוך הגברת השת"פ המבצעי הבין-ארגוני.**
- (4) **שיפור יכולות ההתמודדות עם הסתה והתססה ברשת תוך מתן כלים משפטיים, טכנולוגיים ומבצעיים להסרת תכנים וסגירת מעגל מול מבצעי העבירה.**
- (5) **חיזוק יכולת ההתמודדות עם פשיעה לאומנית.**
- (6) **חיזוק הכשירות המנטאלית תוך קידום ערכי החתירה למגע והנחישות.**
- (7) **התאמת מעטפת משפטית תומכת בחירום למתן כלים הולמים לכוחות האכיפה, מתן דגש על בהירות הפקודות המבצעיות ומתן גיבוי לכוחות המבצעיים.**



מניעת פשיעה וחיזוק הביטחון האישי ברחובות, בכבישים ביישובים ובתוך המשפחה

מטרה
2

- (1) **חיזוק הביטחון האישי בערים ובמרחבים מעורבים** תוך חיזוק משטרת ישראל כולה ובפרט מערך הסיור בתחנות המשטרה.
- (2) הגברת האכיפה כנגד **פשיעת רחוב ועבירות אלימות ביישובים ובערים** תוך שילוב טכנולוגיות והרחבת השיטור העירוני.
- (3) **חיזוק מאמצי המניעה, האכיפה וההגנה על קורבנות אלימות במשפחה** תוך הגברת השת"פ הבין-משרדי, הטמעת אמצעים טכנולוגיים מתקדמים, קידום חקיקה ודרישה להחמרה בענישה.
- (4) קידום **תפיסת עיר בטוחה-חכמה** תוך מיצוי מידע ממצלמות ומסנסורים במרחב הציבורי וחיבורם למרכזי השליטה של המשטרה.
- (5) הרחבת מדיניות **נשיאת נשק אישי במרחב הציבורי** לשם הגנה מהירה על הציבור באירועי טרור.
- (6) הגברת האכיפה כנגד **עבירות מסכנות חיים, בריונות ואלימות בכבישים** תוך הגברת הנוכחות והאכיפה בכבישים בשילוב אמצעים טכנולוגיים מתקדמים.
- (7) **מאבק בפשיעה חמורה ומאורגנת** תוך מניעת התעשרות עבריינים, בין היתר ע"י העמקת האכיפה הכלכלית והמשולבת.
- (8) **שמירה על אדמות מדינה** תוך הגברת האכיפה וההרתעה.
- (9) **מאבק בפשיעה במרחב הכפרי** על ידי הגברת הנוכחות והאכיפה, שילוב אמצעי ביטחון וטכנולוגיה, קידום שת"פ קהילתי ושילוב כלים משפטיים (לרבות קנסות מנהליים).
- (10) **התמודדות מערכתית מול סחר ושימוש בסמים קשים ומול לגיטימציה גוברת לשימוש בסמים קלים באוכלוסיות ייעודיות בדגש על בני נוער.**
- (11) קידום וחיזוק מתן השירות **לחברה החרדית.**
- (12) **פיתוח תחום המניעה הקהילתית בדגש על צעירים מועדים ומנותקי מסגרות.** הרחבת מנגנוני ההדברות עם מנהיגות וגורמי השפעה בשגרה ובחירום.



מאבק בפשיעה החמורה בחברה הערבית

מטרה
3



- (1) **מאבק בתופעת האמל"ח הבלתי-חוקי** תוך חיזוק הטיפול המערכתי-לאומי הן באמצעות פעולות ייזומות לתפיסת אמל"ח ביישובים בחברה הערבית והן באמצעות מניעת הברחות מהגבולות, במטרה למגר את אירועי הרצח והירי בחברה הערבית.
- (2) **צמצום אלימות חמורה וסחיטת דמי חסות** – מאבק בכנופיות ובארגוני פשיעה בחברה הערבית; חשיפה והפחתת סחיטת דמי חסות; הגדלת היקף העדים והמתלוננים תוך יצירת מעטפת אבטחתית ומשפטית תומכת במאויימים.
- (3) **חיזוק שלטון החוק והסדר הציבורי במזרח ירושלים** בדגש על העיר העתיקה והמקומות הקדושים, וראייתו כמקום ייחודי המחייב אכיפה מותאמת לרבות בשכונות צמודות גדר; חיזוק השת"פ הבין-ארגוני, יכולות האכיפה, הכיבוי וההצלה ומאמצי המניעה.
- (4) **חיזוק שלטון החוק, הסדר הציבורי והעלאת הביטחון האישי במרחב הנגב** הן לחברה היהודית והן לחברה הבדואית, תוך מתן מענה לתופעות של פשיעה חמורה ואלימה, השתלטות על קרקעות והפרות סדר ציבורי.
- (5) **צמצום החדירות של מרחב "קו תפר" והגבולות למניעת עבריינות ופח"ע**, תוך חיזוק שיתוף פעולה בין-משרדי ובחינת כלים משפטיים להתמודדות עם שב"ח.



חיזוק היכולות להתמודדות עם פשיעת סייבר

מטרה
4



- (1) **חיזוק משמעותי במענה כנגד פשיעת סייבר** תוך הגדלת היקף חוקרי הסייבר המיומנים; פיתוח יכולות המודיעין והניטור ברשת; הטמעת יכולות טכנולוגיות מתקדמות; קידום יכולות פורנזיות-דיגיטאליות; קידום שינויי חקיקה מאפשרי אכיפה.
- (2) **קידום שת"פ בין-ארגוני** למתן מענה אפקטיבי לרבות קביעת יעדים משותפים וקידום אכיפה משולבת.
- (3) **חיזוק מארג הקשרים ושיתופי הפעולה הבינ"ל** למניעת פשיעת סייבר לנוכח אופייה הגלובלי של התופעה.
- (4) **פיתוח יכולות ואמצעים להתמודדות עם טכנולוגיות מתפתחות בדגש על תחום הבניה המלאכותית.**
- (5) **שיפור ההגנה של המשרד וגופיו מפני מתקפות סייבר.**



שיפור רצף הענישה, הכליאה והשיקום למניעת מועדות

מטרה
5



- (1) **ביסוס המשילות בתוך כתלי הכלא למול האסירים הביטחוניים ושינוי אופן החזקתם** כחלק מהמערכה למניעת טרור, לרבות הפחתת הטבות וקידום המלצות הוועדה הציבורית לבחינת תנאי המחיה של האסירים הביטחוניים (2018).
- (2) **יישום תכנית בינוי רב-שנתית להרחבת מקומות הכליאה והתחדשות מערך הכליאה הלאומי.**
- (3) **הרחבת סל חלופות הענישה והכליאה מחוץ למתקני הכליאה לרבות** יישום עונש של משמורת בקהילה (מאסר בית), הרחבת השימוש בפיקוח אלקטרוני למעצרים ולמשוחררים על תנאי.
- (4) **חיזוק משמעותי ביכולת הטכנולוגית של שירות בתי הסהר.**
- (5) **חיזוק היבטי השמירה על זכויות עצורים ושפוטים** והקפדה על תנאי אחזקתם ההולמים.
- (6) **צמצום איומים פליליים וביטחוניים בתוך הכלא וממנו** – העצמה וטיוב היכולת המודיעינית בשב"ס; מתן מענה לאיום התת-קרקע ולמניעת הברחות; הפעלת חסמים טכנולוגיים.
- (7) **חיזוק המעגל הטיפולי-שיקומי למניעת מועדות**, תוך הגברת התיאום הבין-ארגוני והשיקום בקהילה.



הערכות לשינוי האקלים, לשריפת ענק ולמצבי חירום

מטרה
6

- (1) התאמת המענה והיכולות של כב"ה לתרחיש הייחוס המעודכן לשריפות, תוך הפחתת זמני התגובה, חיזוק טייסת הכיבוי הלאומית, מענה בלילה ומיצוי טכנולוגיות.
- (2) העצמה וטיוב יכולת הכיבוי, החילוץ וההצלה למתארים שונים ומתפתחים (בדגש על רבי קומות, התווך התת-קרקעי, מנהור והמרחב הימי).
- (3) העצמת מאמצי המניעה וההגנה מאש, ובכלל זאת קידום קווי החייץ, לצד צמצום והפחתת נטל הרגולציה.
- (4) טיוב המעגל המבצעי למול הצתות תוך חיזוק המאמץ המודיעיני והסיכולי, חיזוק יכולת האכיפה והעמדה לדין.
- (5) חיזוק החוסן הקהילתי לרבות עידוד התנדבות והכשרות לטיפול באירועי חירום בקהילה.
- (6) שיפור המוכנות וההערכות להתמודדות עם רעידת אדמה.



חיזוק ההון האנושי, קידום חדשנות ושיפור השירות

מטרה
7



- (1) **שיפור ההתמודדות עם קשיי גיוס ושימור שוטרים וסוהרים** בדגש על תפקידי הליבה ובכלל זה העלאת משכורות לתפקידי הליבה.
- (2) **גיוון תעסוקתי, צורות העסקה ואופני הגיוס בגופי המשרד** ע"י גיוס כח אדם באופן שישקף טוב יותר את הציבור הישראלי על גווניו; פיתוח שיטות העסקה חדשות להתאמה לשינויים בשוק התעסוקה; קליטת מגויסים מגופי ביטחון מקבילים.
- (3) **הרחבה ומיצוי של מערך המתנדבים והשירות האזרחי והלאומי** תוך דגש על שילוב בתפקידים משמעותיים, ככלי לחיזוק המענה של הגופים לאתגרים והקשר עם הקהילות.
- (4) **שיפור השירות לאזרח**, תוך התאמת התפיסות, שיטות הפעולה והארגון לעידן הדיגיטלי וכן הגברת השקיפות ושיתוף הציבור.
- (5) **קידום חדשנות טכנולוגית וארגונית** ע"י יצירת הלימה בין טכנולוגיה, תפיסת הפעלה ורגולציה מאפשרת.
- (6) **שיפור קלות עשיית עסקים** וטיוב ההליך הרגולטורי.



המשרד
לביטחון לאומי

מדיניות השר לביטחון לאומי תשפ"ד-תשפ"ה | 2023-2024