

מדיניות השר לביטחון לאומי – הפגנותהעקרונות:

א. זכות ההפגנה והמחאה: הזכות להפגין ולמחות היא מרכיב חשוב ומרכזי בחברה דמוקרטית. הפגנות, אסיפות, תהלוכות ומשמרות מחאה נועדו להגשים את חופש הביטוי והדעה ולהפיץ השקפות ודעות ולהשפיע על השיח הציבורי.

ב. שלטון החוק וזכויות הציבור: זכות ההפגנה אינה זכות מוחלטת אלא היא זכות יחסית. היא מוגבלת על-ידי החוק, ויש לאזנה אל מול זכויות אחרות, כגון חופש הקניין, הדת והתנועה. היא מוגבלת גם על-ידי הצורך לשמור על הסדר הציבורי, על ביטחון הציבור ועל תפקוד שוטף של החיים הדמוקרטיים. התנהגויות בלי חוקיות כגון אלימות, הסתה וסיכון חי אדם אסורות גם במסגרת מימוש אזרחי של זכות ההפגנה והמחאה.

ראו בהקשר זה בג"ץ 2979-05 מועצת יש"ע נ' השר לבטחון פנים (פורסם בנבו, 27.3.05), בו ביקשה העותרת לקיים "שרשרת טרקטורים", וכן "ההפגנה המתמשכת", "תוך סגירת קטע מרחוב קפלן בירושלים", במטרה "להקים קול מחאה אודות ההצבעות בכנסת בעניין החוק ליישום תכנית ההתנתקות, התשס"א-2005". העתירה נדחתה תוך שנשיא ביהמ"ש העליון בדימוס, השופט אהרן ברק קבע:

" [...] יחד עם זאת, נפסק לא אחת כי זכות ההפגנה אינה זכות מוחלטת. עומדים למולה זכויות ואינטרסים אחרים, שאף להם משקל רב. כך, למשל, חופש התנועה גם הוא זכות יסוד חוקתית [...] כאשר רצונו של אחד לקיים הפגנה מתנגש עם רצונו של אחר לנוע בחופשיות ממקום למקום – יש לאזן בין הזכויות. בדומה, חופש ההפגנה עלול להתנגש עם זכויות אחרות, כגון הזכות לקניין ולפרטיות [...] לעיתים, יש לאזן בין חופש ההפגנה לבין אינטרסים ציבוריים, ובכלל זה הסדר הציבורי, שלום הציבור וביטחונו [...] העותרת מבקשת לקיים הפגנה תוך חסימה מוחלטת של כביש לכל תנועה, במהלך פרק זמן ממושך. היענות לדרישתה של העותרת משמעותה הגבלה משמעותית על זכותם של תושבי העיר והבאים בשעריה לנוע בחופשיות. כבר נפסק, כי הכבישים והרחובות נועדו להליכה ולנסיעה – אם כי לא רק להם [...] כאמור, אין המדובר בסגירת כביש לזמן קצר; מדובר בסגירתו למשך 36 שעות. המשיבים מדגישים כי עליהם להבטיח את אפשרות הגישה אל הכנסת ואל קריית הממשלה, על-מנת שלא תשובש העבודה במוסדות אלה. חסימה מוחלטת לפרק זמן ממושך של קטע הכביש ברחוב קפלן עשויה, כך חוששת המשטרה, לשבש את אפשרות הגישה לבנין הכנסת [...]"

ג. שוויון בפני החוק: מדיניות האכיפה ופעולות האכיפה יהיו אך ורק בהתאם לעקרון העל ולפיו אזרחי ישראל שווים בפני החוק. המדיניות תיושם באופן שווה ובאופן "עיוור" באשר לסוג האוכלוסייה המפגינה - לרבות אמונותיה, עמדותיה הפוליטיות, עוצמתה הכלכלית והגיבוי התקשורתי לו היא זוכה ובאשר לתוכנה, למעט הסייג בסעיף ג' להלן. יפים לעניין זה הדברים הבאים:

"אכן, אין לך גורם הרסני יותר לחברה מאשר תחושת בניה ובנותיה, כי נוהגים בהם איפה ואיפה. תחושת חוסר השוויון היא מהקשה שבתחושות. היא פוגעת בכוחות המאחדים את החברה. היא פוגעת בזהותו העצמית של האדם" (בג"ץ 953/87 אברהם פרוז נ' ראש עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד מב(2) 309, פסקה 28 לפסק דינו של השופט ברק (1988)).

"דוגמה נוספת לאי-השוויון שיצרו ההנחיות היא ההנחיה שלפיה דינם של קטינים בגילאי 14-18 החשודים בעבירות שנעשו במסגרת המאבק נגד ההינתקות, יהיה כדינם של בגירים. כפי הנראה לשם יישום הנחיות חריגות אלו נקבע בהן כי התיקים יסומנו במחשבי המשטרה, הפרקליטות ושירות בתי הסוהר בסימון מיוחד, במילה "התנתקות". הנחיות שכאלה אינן מתקבלות על הדעת במשטר דמוקרטי. הן מפלות ודומסות את עקרון השוויון בפני החוק. הן מאפשרות רדיפה ודיכוי מפורזים..." (בועז סנג'ור, "ההינתקות כמבחן לדמוקרטיה הישראלית: דמוקרטיה מתגוננת או דמוקרטיה מגומדת?" (1993))

"אפשר לומר, לצורך עתירה זאת, כי אכיפה בדרגית היא אכיפה הפוגעת בשוויון במובן זה שהיא מבדילה לצורך אכיפה בין בני-אדם דומים או בין מצבים דומים לשם השגת מטרה פסולה, או על יסוד

שיקול זר או מתוך שרירות גרידא. דוגמה מובהקת לאכיפה בררנית היא, בדרך-כלל, החלטה לאכוף חוק כנגד פלוני, ולא לאכוף את החוק כנגד פלמוני, על בסיס שיקולים של דת, לאום או מין, או מתוך יחס של עוינות אישית או יריבות פוליטית כנגד פלוני [...] אכיפה כזאת נוגדת באופן חריף את העיקרון של שוויון בפני החוק במונח הבסיסי של עיקרון זה. היא הרסנית לשלטון החוק; היא מקוממת מבחינת הצדק; היא מסכנת את מערכת המשפט [...] כך גם הסמכות לאכוף חוק בדרך אחרת, כגון הסמכות לעצור אדם או הסמכות להחרים רכוש. היא חייבת להיות מופעלת באופן ענייני, שוויוני וסביר. " (בג"ץ 6396-96 סימונה זקין נ' ראש-עיריית באר-שבע, פ"ד נג' (3) 289, פסקה 16 לפסק דינו של השופט זמיר (1999)).

"הנה כי כן, עלה, כי המאשימה הפעילה את סמכות האכיפה, כנגד הנאשם שהפגין, כך לפי כתב האישום, בהפגנה של המגזר החרדי, ונמנעה מהפעלת סמכות האכיפה כנגד אחרים במקרים דומים, ללא כל טעם טוב להבחנה ביניהם. בנסיבות דן, הגם שלא הוכח כי הדבר נעשה לשם השגת מטרה פסולה, או על יסוד שיקול זר, הרי שלמצער, משלא ניתן כל טעם לכך, מדובר במעשה שנעשה מתוך שרירות גרידא, והדבר עולה כדי אכיפה בררנית [...] כאשר מדובר באכיפה בררנית לא כנגד אדם אחד אלא כנגד קבוצה מסוימת הדבר פגום שבעתיים. במקרה שכזה, ברי כי אין צורך להצביע על כך שהחלטת התביעה התבססה על מידע זדוני או על שיקולים פסולים מובהקים, שכן אכיפה בררנית מול קבוצה מסוימת היא חמורה יותר. 40. לטעמי, חומרה יתרה יש בעובדה שמדובר בעבירות שנעברות במסגרת הפגנה [...] ברם, כאשר מדובר באכיפה בררנית מכל קבוצה מסוימת בעבירה של התפרעות תוך כדי הפגנה, כאשר מול קבוצה אחת המוחאת על ערכים החשובים בעיניה, משתמשים באכיפה הפלילית, ומנגד כנגד קבוצות אחרות המוחאות נגד ערכים החשובים בעיניהן, אין משתמשים באכיפה הפלילית, מדובר בפגיעה חמורה יותר בערך השוויון [...] פשיטא כי במקרה שכזה לא ניתן לטעון כי מדובר באכיפה חלקית ולא בררנית." (ת"פ 15814-03-17 מדינת ישראל נ' רפאל בודה (נבו 5.7.2018))

"זימונו של התובע בחצות הלילה לתחנת המשטרה ועיכובו שם לשם חקירה היו מיותרים. מדובר בזוג החוזר הביתה מקניות בירושלים, כשהאשה בחודשים מאוחרים להריונה, ולא הייתה כל סיבה והיגיון לקרוא לו לחקירה דווקא אז באמצע הלילה. אחת מהעבירות שיוחסה לו בחקירה זו הייתה על היות הכלב לא קשור וללא זמם על פיו. התובע טען בפני שמאז ימי אברהם אבינו ועד היום לא היה בעל כלב אחד בחברון שהמשטרה פתחה נגדו בחקירה על כך שאין לו רצועה ו/או זמם על פיו. יש רגליים לטענתו זו של התובע... המדינה לא הכחישה טענה זו אולי בגלל חוסר ידיעה אך קשה להתעלם ממנה. אם אכן לא נפתחה לעולם תלונה על עבירה זו אלא דווקא נגד איתמר בן גביר הרי יש בכך טעם לפגם. אכיפה סלקטיבית ללא הסבר איננה צודקת ואיננה מותרת ולא נוסף בכך." (ת"ק 4964-05 איתמר בן גביר נ' עוזי מרשה)

"[...] מאחר וכל המשתתפים בהפגנות בצומת בר אילן הם מהמגזר החרדי, הרי שאכיפה מיוחדת כלפי הפגנה זו היא אכיפה בררנית כלפי המגזר החרדי [...] אם בהפגנות המחאה בעניין סנדק ז"ל טענה המאשימה שלא הוגשו כתבי אישום בשל האופי האלים של ההפגנות, הרי בהפגנות בעד ונגד הרפורמה לשיטת המאשימה לא השתתפו קטינים (!) [...] ידיעות רבות בתקשורת עסקו במעורבות בני נוער במחאה כנגד הרפורמה המשפטית, בחלק מהכתבות ראיונות עם בני נוער שמספרים על חלקם בהפגנות. בצפייה בתמונות שצולמו בזמן ההפגנות ניתן לראות בני נוער רבים. אפנה בעניין זה גם לכתב האישום בפל"א 342426/2023 בכתב האישום שהגישה המאשימה שם מיוחסת לנאשמים עבירת אלימות כשהיו בדרכם להפגנה נגד הממשלה שהתרחשה ליד ביתו של חבר הכנסת רון דרמר. טענת המאשימה שלא השתתפו בהפגנות אלו קטינים, היא טענה חסרת שחר. 47. נתוני המשטרה ונתוני הפרקליטות מעידים כי לא הוגש ולו כתב אישום אחד נגד קטין שהשתתף בהתקהלות אסורה בהפגנות בעד ונגד הרפורמה. 48. נצ"מ [...] נשאל מדוע כתבי האישום היחידים על התקהלות אסורה הוגשו נגד מפגינים מהמגזר החרדי וענה שצריך להפנות את השאלה לתביעות. איני חושבת שנושא האכיפה הבררנית מונח כולו לפתחי הגורם התובע. דברי ב"כ המאשימה "אני לא זוכר תיק אחד של הפגנת בלפור או רפורמה שמצאנו בו משתתף קטין שהגיעו אלינו כתיק חקירה" מרמזים על אכיפה בררנית

על ידי כוחות המשטרה שבשטח [...] לא ניתן לקבל מצב בו מתוך כלל ההפגנות שהתקיימו במדינת ישראל בשנים 2022–2023 לא הציגה המאשימה ולו כתב אישום אחד נגד קטין שהפגין באופן פאסיבי שאינו נמנה על המגזר החרדי. ודאי שלא ניתן לקבל זאת כאשר מדובר בקטין ללא עבר פלילי שהיה בן 15 וחצי בעת ביצוע העבירה " (ת"פ 54703-11-22 מדינת ישראל נ' פלוני (נבו 17.2.2025)

"פשיטא כי אין להלום מצב דברים שבו ננקטת מדיניות אכיפה שונה ביחס למחאות והפגנות מסוגים שונים, מרקע שונה ועל בסיס עמדה פוליטית שונה. הדברים ברורים וכל המוסף גורע." (בג"צ 5936/23 ח"כ יצחק וסרלאוף נ' היועצת המשפטית לממשלה (נבו 30.5.24))

ד. ביצועה של עבירה פלילית בשעת מחאה או הפגנה אינה יוצרת הגנה מפני אכיפה או מפני החלת הדין הפלילי.

מדיניות:

ה. הכלל - זכות המחאה ללא קשר לתוכנה: התוכן האידיאולוגי, שההפגנה או התהלכה מבקשות לבטא, אינו כשלעצמו עניין לשלטונות. על כן, זכות ההפגנה תישמר ללא קשר לתוכן ההפגנה או האידיאולוגיה שאותה היא באה לקדם. החריג: לא תתאפשר הפגנה שיש 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.

ו. חסימת כבישים וצירים:

חסימת עורקי תנועה ראשיים או חיוניים מסכנת את משתמשי הדרך, פוגעת בתשתיות המדינה, משבשת את מרקם החיים, מונעת מיולדות ומחולים להגיע לבתי רפואה, מכוחות הביטחון לנוע בחופשיות ומיתר הציבור לממש את חרותו וזכויותיו. על כן, במסגרת האיזון הנדרש בין זכות המחאה לבין החוק, הסדר הציבורי וחופש התנועה של אזרחי ישראל להלך פרטי המדיניות המחייבת.

ככלל: אין לאפשר כל חסימה של כבישים וצירים אלו:

- צירי גישה לבתי חולים
- צירי חירום
- צירי גישה לנתב"ג
- צירים שחסימתם מבודדת ישובים
- כבישים מרכזיים: ארציים או אזוריים או מהירים

כבישים אלו חייבים להישאר פתוחים בכל עת ואין לאפשר את חסימתם בשום שלב.

אין לאפשר הנחת חפצים מכל סוג שהוא על הכביש או השלכת חפצים אליו.

כבישים מקומיים: חסימתם יכולה להתבצע רק באישור משטרה מראש, כאשר המשטרה נערכת לקיום ההפגנה באופן שאינו מסכן חיי אדם, ומסדיר מראש צירי נסיעה חלופיים. על יחסה של מערכת אכיפת החוק לחסימות צירים ניתן ללמוד מדבריו של היועץ המשפטי לממשלה דאז ושופט ביהמ"ש העליון בדימוס, מר מני מזוז:

"בהתייעצויות שהתקיימו בלשכת היועץ אמר מזוז לנציגי המשטרה כי אין שום קשר בין חסימת צירי תחבורה לבין חופש הביטוי וההפגנה. לדעתו, מדובר בעבירות אלימות חמורות, ויש להבטיח לכל האזרחים חופש תנועה ולא לאפשר למפגינים 'לתקוע' מאות אלפי אנשים בדרכים" (צוטט מתוך בועז סנג'ור, "ההינתקות כמבחן לדמוקרטיה הישראלית: דמוקרטיה מתגוננת או דמוקרטיה מגומדת?" (193))

וכן בדבריו של מזוז בכתב העת עורך הדין 54 (יולי 2005) 38:

"לא תהיה שום הבנה וסבלנות לתופעות אלימות כגון חסימת כבישים וצמתים"

וכך למשל נאמר בהחלטה שיפוטית אופיינית לתקופה של ערב ההתנתקות מגוש קטיף וחבל עזה:

"סבורני, כי במקרה דנן כמו גם במקרים אחרים של חסימת צירים לשם קידום מטרות פוליטיות, קיימת מסוכנות טבועה, ולפיה, קיים חשש כי אותם עבריינים צעירים ישובו לבצע מעשים מסוג זה,

וכך למשל קבע נשיא בית המשפט העליון (כתוארו אז) השופט אהרן ברק בהחלטתו המתייחסת למעצרים של ראשי תנועת הבית
הלאומי, אשר הואשמו בהמרדה בשל קריאתם לאחרים לחסום כבישים כהפגנה נגד ההינתקות:

**"טענתם השלישית של הנאשמים הינה כי הפעילות המיוחסת להם מהווה "מרי אזרחי", ולכך הם
זכאים במשטר דמוקרטי. אף בטענה זו לא מצאתי כל ממש [...] בין התנהגותם (לכאורה) של הנאשמים
לבין מרי אזרחי אין ולא כלום. לא במרי אזרחי עסקו (לכאורה) הנאשמים אלא בהמרדה. שום תאוריה
של מרי אזרחי אין בה כדי להצדיק "עצירת המדינה" או שיתוק המנגנונים האחראים לאכיפת החוק;
שום טיעון מוסרי אין בו כדי להצדיק שרפת צמיגים בכבישים המסכנת קשות את חיי הנוסעים על
הכביש; שום טיעון פילוסופי לא יוכל להצדיק עיכובה של יולדת הצריכה לבית חולים, או את עיכובה
של מכונית כיבוי אש בדרכה למניעת שרפה; שום טיעון משפטי בדבר "מרי אזרחי" איננו מאפשר
התנהגות אלימה, הפוגעת קשות בחיי בני-אדם. " בש"פ 5934-05 שי מלכה נ' מדינת ישראל, פ"ד נט(2)**

833

ז. זכות המחאה והתנגשויות עם זכויות ואינטרסים ציבוריים אחרים: כדרכן של זכויות, אף זכות המחאה אינה זכות מוחלטת.
לעיתים נוצרת התנגשות בין חירות הביטוי לאינטרסים חשובים אחרים (שלום הציבור, בטחון המדינה) או זכויות אדם אחרות
(הזכות לפרטיות, זכות הקניין). במקרים אלו יש לשקול את שני האינטרסים זה מול זה ולקבוע איזה מהם גובר, לפי נסיבות
העניין.

באופן ספציפי:

1. חופש התנועה: מעבר לאמור בסעיף ה' באשר לחסימת כבישים וצירים, הזכות לקיים אספה, תהלוכה או משמרת
עשויה להתנגש בזכותו של הפרט לנוע בדרכים וברחובות. אין לאפשר מניעה מוחלטת של מעבר במדרכות
וברחובות, באופן רציף ומתמשך שפוגע במרקם החיים באזור.

**"כשם שלפלוני נתונה הזכות החוקתית לקיים תהלוכה ברחובה של עיר, כן נתונה לאלמוני הזכות החוקתית
להלך ברחובה של עיר. זכות חוקתית זו עומדת על רגליה היא, וניתן אף לגזור אותה מכבוד האדם וחירותו."**
(בג"ץ 2481-93 יוסף דיין נ' ניצב יהודה וילק, מפקד מחוז ירושלים, מח(2) 456).

2. הזכות לפרטיות ל"שקט" ולקניין: באזורי מגורים יש לאזן ככל הניתן בין זכות המפגינים לקיים את ההפגנות
ולהפיץ את מסריהם, לחירות של התושבים לקיים את שגרת חייהם ללא הטרדה, הצקה ורעש בלתי סביר, זאת
על דרך הטלת מגבלות של מקום, זמן ועוצמת הרעש.

**"כל אדם בישראל "זכאי לפרטיות" (סעיף 7א) לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו) [...] על רקע גישה זו ניתן
לקבוע, כי הזכות החוקתית לפרטיות משתרעת, בין השאר – ובלא כל ניסיון להקיף את הזכות על כל היבטיה –
על זכותו של אדם לנהל את אורח החיים שבו הוא חפץ בדל"ת אמות ביתו, בלא הפרעה מבחוץ. ביתו של אדם
הוא מבצרו, ובגדריו הוא זכאי לכך כי יניחו אל עצמו, לפיתוח האוטונומיה של הרצון הפרטי שלו [...] הזכות
לפרטיות נועדה, על-כן, להבטיח כי אדם לא יהא שבוי בביתו, ולא יהא אנוס לחשוף עצמו בביתו להפרעות שאין
הוא רוצה בהן."**

3. איסור מוחלט להזיק לרכוש ציבורי ופרטי: **"השחתת רכוש אינה בגדר מחאה לגיטימית"** [ראה ת"א (5639-05) 18
שפי פז נ' אסף רונאל]. הזיק לרכוש ציבורי או פרטי אינו חלק מהזכות למחאה, ועל כן היחס אליו יהיה בדומה
ליחס לכל הפרת חוק אחרת.

4. איסור מוחלט להפגין בתוך בית תפילה: חופש הדת והמצפון של המתפללים בבית הכנסת, גובר על החופש להפגין
בתוך או במתחם בית הכנסת או כל בית תפילה אחר.