

1. -----
2. -----
3. -----
4. -----

5. **האגודה לזכויות האזרח בישראל**

ע"י ב"כ עוה"ד עביר ג'ובראן ו/או ניצן אילני ו/או אבנר פינצ'וק ו/או  
עודד פלר ו/או גדיר ניקולא ו/או דבי גילד-חיו ו/או מיכל תג'ר ו/או טל  
חסין ו/או הגר שחטר ו/או רעות שאער ו/או הילה שרון ו/או עדן גלעד  
ו/או יעל זיידמן ו/או אלה בונייה  
מהאגודה לזכויות האזרח בישראל

**העותרים**

**נגד**

**משטרת ישראל**

ע"י מחלקת הבגצ"ים, פרקליטות המדינה  
שד' וולפסון 2, קריית הממשלה ע"ש דוד בן-גוריון, ירושלים 914001  
טל': 073-3925590 ; פקס: 02-6467111

**המשיבה**

**הודעת עדכון מטעם המשיבה**

1. בהתאם להחלטות בית המשפט הנכבד ולארכה שהתבקשה, מוגשת בזאת "הנחיה מבצעית, הצבת חסימות ארעיות לשמירה על חיי אדם", וחוות הדעת המשפטית מטעם המשיבה התומכת בה.

העתק ההנחיה המבצעית וחוות הדעת המשפטית התומכת בה מצורפת ומסומנת נספח **מש/1**.

2. על פי הנמסר ממשטרת ישראל, ההנחיה אושרה על ידי מפכ"ל המשטרה והיא תופץ לגורמים הרלוונטיים במחוזות בימים הקרובים.

3. המשיבה תשוב על עמדתה לפיה דין העתירה דן להימחק. תחילה, בכל הנוגע לחסימות שבגינן הוגשה העתירה בעיר לוד, הרי שהתשתית העובדתית בעניינן אינה רלוונטית. אשר לטענות הכלליות, לעמדת המשטרה היא פועלת מכוח סמכותה בפקודת המשטרה [נוסח חדש], תשל"א-1971, ובפרט סעיף 4 לפקודה, כפי שפורט גם בתגובה המשלימה. המשיבה תוסיף ותטען כי הדברים מקבלים משנה תוקף עם אישורה של ההנחיה אשר מתווה את שיקול הדעת ביחס לאופן הפעלת הסמכות. עוד תטען המשיבה, כי עם אישורה של ההנחיה, השתנתה התשתית העומדת ביסוד העתירה. ככל שיש טענות כלפי יישום ההנחיה והפעלתה באופן החורג מההנחיה ומשכך נעדר סמכות, הרי שהדבר צריך להתברר על בסיס תשתית

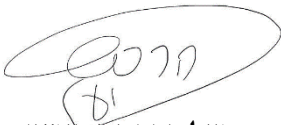
עובדתית קונקרטית ויישומה העתידי בשטח (ראו והשווה בג"ץ 6433/01 פילורה נ' שר  
הבריאות, תק-על 2001(3) 2234 ; בג"ץ 3139/24 נוי נ' מפכ"ל המשטרה (25.8.24)).

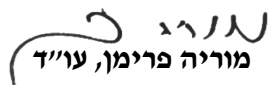
4. אשר על כן, תטען המשיבה כי דין העתירה להימחק, תוך שמירת טענות הצדדים.

5. הודעה זו נתמכת בתצהירו של סני"צ אופיר ביטון, רמ"ד מבצעים במשטרת ישראל.

היום, כ"ב באב תשפ"ו

5 באוגוסט 2026

  
יעל הרבסט, עו"ד  
עוזרת במחלקת הבג"צים  
בפרקליטות המדינה

  
מוריה פרימן, עו"ד  
סגנית בכירה א' במחלקת  
הבג"צים בפרקליטות המדינה

לשכת הייעוץ המשפטי  
טלפון: 02-5428150  
פקס: 02-5898762  
י"ט באב, התשפ"ו  
02 אוגוסט 2026  
מספרנו: 40282726

## הנדון: הנחיה מבצעית, הצבת חסימות ארעיות לשמירה על חיי אדם

### א. רקע

1. במסגרת אחריותה של משטרת ישראל לשלום הציבור וביטחונו ולביטחון הנפש והרכוש, משתמשת משטרת ישראל במגוון כלים ואמצעים כדי לממש את אחריותה. לעתים מתעורר חשש ממשי לפגיעה חמורה בביטחון הנפש או הרכוש, המצריך, במקרים חריגים, להציב חסימה במרחב הציבורי, המגבילה או המונעת גישה למקום.
2. הצבת חסימה כאמור, עשויה לפגוע בזכויות יסוד, בדגש על הזכות לחופש התנועה ולפיכך יש לבצע הליך סדור לשם הצבתה.
3. מסמך זה נועד להתוות את שיקול דעת הפיקוד בבואו לקבל החלטה על הצבת חסימה כאמור, את אופן קבלת ההחלטה, בחינת השיקולים השונים ועריכת האיוונים הנדרשים בין הזכויות, וכן ביצוע בחינה עתית של הצורך בחסימה וקביעת הדרג המאשר.
4. הנחייה זו עוסקת אך ורק בחסימות ארעיות קשיחות של דרך או מקום, הנדרשות בשל חשש ממשי לפגיעה חמורה בביטחון הנפש והרכוש, ולא בהקמת מחסומים על פי נהלי משטרת ישראל (כגון מחסומי תנועה) או בהצבת גידור לשם ניהול קהל או בגידור המוצב במסגרת הטיפול באירועי סד"ץ וכד'. יובהר, כי אין במסמך זה כדי לגרוע משאר סמכויות המשטרה להקמת מחסומים בהתאם לנהלי המשטרה וסמכויותיה.
5. חסימה לעניין הנחייה זו: סגירה אד-הוק של דרך, מעבר או חלק מהם באמצעים קשיחים, באופן שמונע לגמרי או חלקית מעבר של כלי רכב ו/או אדם, החסימה יכול שתהיה מאוישת או בלתי מאוישת; הסגירה נובעת מצורך מבצעי נקודתי בהתקיים עילה של חשש ממשי לפגיעה חמורה בביטחון הנפש או הרכוש, לתכלית של שמירה על חיי אדם ועל שלום הציבור וביטחונו.
6. קיומה של דרך גישה חלופית לתושבי האזור, למשתמשים בדרך ולרכבי חירום והצלה הנה תנאי סף הכרחי להצבת חסימה בהתאם להנחיה זו.
7. ככלל, אם מדובר בדרך "פיראטית", אשר אינה מוסדרת סטטוטורית ואינה חוקית אין מניעה להורות על חסימתה.
8. במקביל ובנוסף להצבת החסימה, תמשיך משטרת ישראל בפעילותה המבצעית והחקירתית באזור בהתאם לעניין ולנסיבות ובכפוף להחלטות הפיקוד כמקובל.

**ב. תנאי סף להפעלת הסמכות – כללי**

1. קיומה של סכנה ממשית ומידית – הצבת חסימות במרחב הציבורי תיעשה מקום בו קיימת סכנה ממשית ומידית לשלום הציבור ולביטחונו לצורך תכלית של שמירה על חיי אדם ועל שלום הציבור וביטחונו.
2. הצורך בהצבת החסימה לצורך מניעת הסכנה – יש לוודא כי הצבת החסימה הכרחית לצורך השגת התכלית הנדרשת.
3. הערכת מצב - הצבת החסימה תתבצע לאחר קיום הערכת מצב מבצעית בראשות דרג פיקודי בכיר, אשר תתועד בכתב ותתייחס בין היתר לכלל השיקולים להלן.

**ג. תבחינים שעל הקצין הבכיר לשקול במסגרת הערכת מצב**

1. התשתית המבססת חשש ממשי ומידי לפגיעה חמורה בנפש – תשתית זו יכולה להתבסס על מידע מודיעני קונקרטי עדכני, התרחשות אירוע אלימות שעל פי הניסיון המצטבר עלול להוביל לאירוע שיסכן חיי אדם, מידע ואינדיקציות המצביעים על כוונת פגיעה ממשית ומידית ועוד (לדוגמא: מידע על כוונה לבצע ירי חם כפעולת נקם באותו מקום והימלטות דרך הציר).
2. התכלית המבצעית לשמה נדרשת החסימה - יש לנמק את הצורך המבצעי בחסימה ואת האופן בו היא עתידה לסייע במניעת הסכנה החמורה לעיל (לדוגמא: מניעה/שיבוש אפשרות מלוט מהזירה ע"י העברייני לאחר ביצוע אירוע פלילי; מניעת כוונות פגיעה ע"י הצבת חסימה).
3. פירוט חלופות להשגת התכלית – בחינת קיומם של אמצעים אחרים להשגת התכלית הרצויה, אשר פגיעתם בחופש התנועה ובמרקם חיי התושבים פחותה (דוגמא: הצבת חסימה חלקית/מאוישת/מדורגת, תגבור כוחות שיטור במקום, הצבת מצלמות).
4. דרכי גישה חלופיות – בחינת קיומן של דרכי גישה חלופיות אשר יוודאו שהפגיעה בחופש התנועה מצומצמת ככל הניתן, באופן שמאפשר לתושבים גישה סבירה לכלל האזורים וכן מתאפשרת גישה לקבלת שירותים, רכבי חירום והצלה ועוד.
5. פעולות אחרות שבוצעו לסיכול האיום – יש לפרט את הפעולות האחרות שביצעה המשטרה בכדי להתמודד עם הסיכון (לדוגמא: תגבור כוחות בשטח; פעולות מבצעיות יזומות, פעולות חקירה וכו').
6. מעמדה הסטטוטורי של הדרך – יש לתת את הדעת למעמדה של הדרך, האם מדובר בדרך "פירטית" (לא מוסדרת חוקית/תכנונית) או דרך מוסדרת. בדרך פירטית הפגיעה בחופש התנועה פחותה לכאורה מאחר ולציבור אין זכות קנויה לנוע בה ולפיכך, ככלל, לא תהיה מניעה לחסום אותה.

**ד. הליך קבלת ההחלטה**

1. הערכת מצב - הגורם הפיקודי הבכיר (ממ"ז/ממ"ר/מת"ח) יערוך הערכת מצב מבצעית בהשתתפות הגורמים המבצעיים במחוז/מרחב/תחנה, לפי העניין (קמ"ן, ק' אג"מ, ק' אח"מ, רמ"ת, י.ע.ע מרחב). הערכת המצב תתועד בכתב.
2. בהערכת המצב יציגו הגורמים המבצעיים את המלצתם בנוגע לחיוניות ונחיצות הצבת חסימה במיקום שיש בו כדי להשיג את התכלית הנדרשת, והכל בהתאם לתבחינים המפורטים לעיל.
3. דרג מאשר – החלטה ראשונית על הצבת חסימות כאמור תתקבל על ידי מפקד תחנה בדרגה סנ"צ ומעלה; תוך 48 שעות תובא ההחלטה לאישור ממ"ר בדרגת נצ"מ ומעלה, בהתייעצות עם יועמ"ש מחוז או נציגו; בחלוף שבעה ימים תובא ההחלטה לאישור ממ"ז בהתייעצות עם יועמ"ש מחוז או נציגו; בהמשך לכך, תתקיים הערכת מצב עיתית בראשות ממ"ז לכל הפחות אחת לשבוע.
4. סבר ממ"ז כי יש צורך מיוחד בהצבת חסימה למשך תקופה רצופה שעולה על חודש, תובא ההחלטה לאישור מפכ"ל המשטרה בהתייעצות עם יועמ"ש המשטרה; בהמשך לכך וככל שיימשך הצורך בהצבת החסימה, תובא ההחלטה לאישור מפכ"ל המשטרה אחת לשבועיים.

**ה. הצבת החסימה והסרתה, תיעוד ובטיחות**

1. תיעוד - יש לתעד את אופן הצבת החסימה ולרשום זכ"ד המתעד בין היתר את מיקום החסימה המדויק, תאריך ושעת הצבת החסימה, הגורם שהציב את החסימה, אמצעי בטיחות שנקטו וכו'. יש לצרף תיעוד מצולם. יש לתעד באופן דומה גם את הסרת החסימה.
2. בטיחות – יש לוודא סימון של החסימה בהתחשב בתנאי הדרך והתאורה במקום כך שמשתמשי הדרך יוכלו להבחין בחסימה בכל שעות היממה.
3. יש לוודא הצבה בטיחותית של החסימה וכן הסרה שלה, באופן שיצמצם ככל הניתן את הסיכון למשתמשים בדרך.
4. מהנדס תנועה – במידת האפשר, יש להתייעץ עם מהנדס תנועה משטרתי בנוגע למיקום החסימה ובנוגע להיבטי בטיחות טרם הצבת החסימה ולחלופין סמוך לאחר הצבתה.
5. עדכון הרשות המקומית – יש לעדכן את הרשות המקומית אודות הצבת החסימה והסרתה.

**לשכת הייעוץ המשפטי**  
טלפון: 02-5428150  
פקס: 02-5898762  
י"ט באב, התשפ"ו  
02 אוגוסט 2026  
מספרנו: 74148626

**מחלקת בג"צים**  
**פרקליטות המדינה**

**הנדון: סמכות משטרת ישראל להציב חסימות קשיחות ארעיות**

חוות דעת זו, אשר אושרה על ידי היועץ המשפטי של משטרת ישראל, נערכה בהמשך להחלטת בית המשפט הנכבד במסגרת בג"ץ 4388-02-26 **אבו שעבאן נ' משטרת ישראל**, מיום 6.7.2026, ובה התבקשה המדינה להבהיר את התשתית הנורמטיבית העומדת בבסיס הפעלת האמצעי שבנדון.

**א. מבוא**

1. עניינה של חוות דעת זו בבחינת התשתית המשפטית לסמכותה של משטרת ישראל להציב חסימות קשיחות ארעיות במרחב הציבורי, כאמצעי למניעת פגיעה חמורה בביטחון הנפש או הרכוש.
2. כעולה מהנחייה המבצעית שגובשה במשטרה, הצבת החסימות נעשית במקרים מיוחדים בהם קיים חשש ממשי לפגיעה חמורה בביטחון הנפש, ולא ניתן להסיר את החשש בדרכים אחרות. החשש, בין אם על רקע פח"ע ובין אם על רקע פלילי, מחייב את המשטרה לפעול בכל דרך סבירה על מנת לממש את אחריותה לשלום הציבור וביטחונו, לרבות בדרך של הצבת חסימות קשיחות.
3. בהתאם לעמדת גורמי המקצוע במשטרת ישראל, תכליתן של החסימות הקשיחות היא למנוע, או למצער לצמצם, ככל הניתן, את הסיכון להתרחשות אירוע אלימות חמור ביותר אשר עלול להסתיים באבדן חיי אדם. השימוש בדרך זו של הצבת חסימות נדרש במקומות שבהם אירעו במקום אירועי אלימות חמורים ביותר, שמאפייניהם ומאפייני המקום מצביעים, בין אם על בסיס מידע קונקרטי ובין אם על בסיס הניסיון המשטרתי ארוך השנים, על חשש חמור להסלמה מיידית שתוביל לאירועים מסכני חיים נוספים.
4. במרבית המקרים, מדובר באירועים המתרחשים באזורים רוויי אמל"ח, על רקע סכסוכים מוכרים החורגים משמעותית מאירוע ממוקד ואשר מעמידים את הציבור באיזור בסכנה חמורה. זאת, באופן המחייב את משטרת ישראל לפעול בהתאם לתפקידה להגן על הציבור המתגורר במקום, או הנמצא באזור באופן אקראי, מפני אירועים מסכני חיים המתבצעים בדרכים שונות, לרבות השלכת רימונים,

הטמנת מטענים וירי חי. ההגנה על הציבור מחייבת את המשטרה לנקוט, למול אירועי אלימות חריגים, צעדים מיוחדים, לרבות כאלה שיש בהם משום הכבדה מסוימת על התנועה לפרק זמן מסוים.

5. לצד הצורך בהותרת גמישות למשטרה בנקיטת הפעולות הנדרשות למול איום וסיכון קונקרטיים, המשטרה מצאה לנכון לקבוע כללים מחייבים בהם יש לעמוד כתנאי להצבת החסימות. עם זאת, נוכח ההשלכות להצבת החסימות, גובשה במשטרה הנחייה מבצעית מחייבת, במסגרתה הוגדרו התנאים להצבת החסימות, הדרג המאשר, משך הצבת החסימה, הפעולות הנדרשות לשם המשך הצבתה.

**ב. הסמכות להציב חסימות קשיחות וארעיות:**

**סעיף 4א לפקודת המשטרה**

6. נקודת המוצא לבחינת הסוגיה מצויה בפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971, המסדירה את תפקידיה, אחריותה וסמכויותיה של משטרת ישראל.

7. סעיף 3 לפקודה מטיל על המשטרה אחריות רחבה למניעת עבירות, לשמירה על הסדר הציבורי ולהגנה על ביטחון הנפש והרכוש; ואילו סעיף 5 מפרט תפקידים אופרטיביים הנוגעים, בין היתר, לשמירת הסדר הציבורי ולמניעת הפרות סדר. לצד סעיפים אלה, סעיף 4א מקנה לשוטר סמכויות מפורשות, חלקן ספציפיות וחלקן רחבות יותר, למקרה של חשש ממשי לפגיעה חמורה בביטחון הנפש או הרכוש, וכך הוא קובע:

**4א. חשש ממשי לפגיעה חמורה - סמכות ואחריות (תיקונים: התשס"ה, התשע"ב)**

(א) מצא שוטר כי קיים חשש ממשי לפגיעה חמורה בביטחון הנפש או הרכוש, רשאי הוא -

(1) להורות לכל אדם הנמצא באזור או במקום שבו קיים החשש האמור, הוראה

סבירה הדרושה באופן חיוני לשם הצלת הנפש או הרכוש או למניעת הפגיעה, ובכלל

זה להורות על מניעת גישה לאזור או למקום, או יציאה ממנו;

(2) להורות לגוף הצלה, כהגדרתו בסעיף 90א, לפעול במסגרת תפקידו וסמכויותיו

על פי כל דין;

(3) לצורך הצלת הנפש או הרכוש -

(א) להיכנס לכל מקום שהכניסה אליו דרושה באופן חיוני ולהשתמש בכוח

סביר כלפי אדם או רכוש לצורך ביצוע סמכות הכניסה כאמור, ובלבד

שהשוטר זיהה עצמו לפני מי שנמצא במקום והודיע לו את המטרה שלשמה

נדרשת הכניסה, ביקש את הסכמתו לכניסה והזהירו כי יש בכוונתו

להשתמש בכוח לצורך הכניסה; חובת הזהירות, ההודעה והאזהרה כאמור

לא יחולו אם נוכח השוטר לדעת כי לא נמצא איש במקום;

(ב) לעשות כל פעולה הדרושה באופן חיוני, ולהשתמש בכוח סביר כלפי אדם

או רכוש לצורך ביצוע פעולה כאמור.

(ב) שימוש בסמכויות כאמור בסעיף קטן (א) ייעשה, ככל שהנסיבות מאפשרות זאת, באישור קצין משטרה.

(ג) (1) לא תוגש תובענה נגד אדם על מעשה או מחדל שעשה בתום לב על פי הוראה שקיבל לפי סעיף קטן (א)(1) או (2) (בסעיף קטן זה - מבצע הוראה) והמקים אחריות בנויקין.

(2) בתובענה נגד המדינה על מעשה או מחדל של מבצע הוראה לא יחולו הוראות סעיפים 25 ו-28 לפקודת הנויקין [נוסח חדש].

(ד) פעל אדם, בלא שכר, בהתאם להוראה שניתנה לו לפי סעיף קטן (א) או לפי סעיף 90ד - יראו אותו כמתנדב כהגדרתו בסעיף 287 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, ויחולו עליו הוראות פרק י"ג לאותו חוק.

(ה) האמור בסעיף קטן (א) אינו בא לגרוע מסמכויות שוטר לפי כל דין.

8. סעיף זה נועד לתת מענה למצבים המעוררים סכנה מידית המחייבת מענה משטרתי. הסעיף חוקק כהשלמה לפרק השישי בפקודת המשטרה, העוסק באירוע חירום אזרחי (סעיפים 90א-90יח לפקודת המשטרה) ותכליתו להקנות לשוטר את הסמכויות הנדרשות במצב של סיכון, גם אם אינו עולה כדי אירוע חירום אזרחי. הדברים עולים באופן ברור מדברי ההסבר להצעת החוק<sup>1</sup> ביחס לסעיף 4א ולפיהם: "אגב הכנת החוק המוצע התעורר הצורך להסדיר בחוק מקביל גם את סמכויותיו של שוטר כלפי אנשים כאשר הדבר נדרש באופן חיוני לשם הצלת חיי אדם או מניעת נזק חמור לבריאות, וזאת גם בנסיבות שאינן עולות כדי אסון המוני", ובהמשך, "הסדרה מפורטת של סמכויות השוטר בעת אירוע אסון המוני על פי הפרק החדש המוצע, מחייבת הבהרה בחוק של סמכויות השוטר בעת אירועים אחרים שיש עמם חשש ממשי לפגיעה חמורה בביטחון הנפש או הרכוש, כגון תאונות דרכים, אירועי חטיפה, חשש להתאבדות וכו', אף אם מחמת היקפם אינם עולים כדי אסון המוני" (ההדגשות של הח"מ). פרשנות הסעיף, צריכה להיעשות, אפוא, בהתחשב ברקע לחקיקתו, המלמד על התכלית ועל הפרשנות הראויה שלו, וכן, כמובן, בהתאם לדברי ההסבר, המונים רשימה לא ממצה של אירועים שבגינם יכול שוטר להפעיל את הסמכות.

9. נוסף, כי במקורו, סעיף 4א לא כלל את הסמכות הרחבה של נקיטת כל פעולה סבירה להסרת הסיכון [כמפורט בסעיף 4א(3)(ב)]. סמכות זו הוקנתה בתיקון שנערך בשנת 2012, במסגרת חקיקת חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, תשע"ב-2012. התיקון נדרש לאחר שהמשטרה הבהירה, כי במצבים של סיכון חמור, הסמכות למתן הוראות ולהיכנס למקום אינה בהכרח מספיקה ויש להקנות לשוטר סמכות גמישה יותר שתוכל להתאים לכלל המצבים. לפיכך הוקנתה לשוטר **הסמכות לעשות כל פעולה הדרושה באופן חיוני**, ולצידה הוקנתה לו גם הסמכות להשתמש בכוח סביר כלפי אדם או רכוש לצורך ביצוע פעולה כאמור.

מבחינה לשונית, סעיף 4א(3)(ב), המקנה לשוטר סמכות לעשות כל פעולה דרושה באופן חיוני, ודאי כולל גם את הסמכות להציב חסימה קשיחה במרחב הציבורי, כל עוד היא ארעית, בהתאם לחיוניותה. מעבר

<sup>1</sup> ראו דברי הסבר לה"ח הממשלה תשס"ה 194, 1072

לניתוח הלשוני של הסעיף כאמור, הרקע למתן הסמכות האמורה, בצירוף ההנחיה המבצעית שגובשה, משלימים את הבסיס החוקי להפעלת הסמכות באופן מידתי וסביר.

כאשר מנתחים את רוחב הסמכות המעוגנת בסעיף 4א, בהקשר של הצבת החסימות, לא ניתן להתעלם מחומרת הסיכון עמו נדרשת המשטרה להתמודד באמצעות הצבת החסימה. הצורך בהצבת החסימות התעורר בתקופה האחרונה על רקע אירועי ירי חמורים ומתגלגלים, המתבצעים באזורים רוויי אמצעי לחימה, ואשר מקימים חשש להסלמה שעלולה להביא לפגיעה בגוף ובנפש וכן לפגיעה חמורה בחפים מפשע. נראה, כי אין צורך להכביר מילים אודות החומרה הנשקפת לציבור במצבים כאלה. המשטרה פועלת מול כל האירועים הללו בכלים הפליליים המוקנים לה, מבצעת מעצרים, חיפושים וחקירות, אך לעתים אין בצעדים אלה כדי להסיר את הסכנה לאירועי נקם שבהם עלולים לקפח חייהם גם אזרחים חפים מפשע. כן, במקביל לחקירת האירועים ופעולות נוספות למניעתם, המשטרה מחויבת מכוח תפקידה ואחריותה, לבצע את הפעולות הנדרשות באופן מידי כדי למנוע את התממשות הסיכון. נראה כי כל דרך פעולה אחרת, המסתפקת בהפעלת הכלים הפליליים "הרגילים" תבוא על חשבון הציבור. על כן נאמר: הצבת חסימות קשיחות ארעיות הן פעולה הדרושה באופן חיוני אותה מבצע השוט, בעת חשש ממשי לפגיעה חמורה בבטחון הנפש או הרכוש.

10. אמנם, לא ניתן להתעלם מניסוחו הרחב של סעיף 4א(3)(ב) לפקודת המשטרה, כך שהוא מאפשר לשוט לבצע **כל פעולה** הדרושה למניעת הסיכון. הפסיקה מורה אותנו, במקרים כאלה, כי ככל שמדובר בפעולה שאינה מפורטת באופן ספציפי בסעיף, אלא כלולה בקבוצה הכללית של "כל פעולה סבירה", הנטייה תהיה לפרש את הסמכות בצמצום. ואולם, לגישתנו, גם בפרשנות מצמצמת, הצבת אמצעי זמני במרחב הציבורי מהווה פעולה סבירה. נדגיש בהקשר זה, כי חסימה קשיחה עשויה להיות מוצבת גם למול סיכון שכבר החל להתממש, כמו לדוגמא חפץ חשוד הנמצא במרחב הציבורי, ומכאן שעצם הצבת החסימה, לכשעצמה, הינה בגדר פעולה סבירה. לצד זאת, יש כמובן להבטיח כי הפעלת הסמכות נעשית במקרים המתאימים, כאשר קיים חשש ממשי לפגיעה חמורה בביטחון הנפש או הרכוש ובמגבלות הנדרשות ובכלל פרק הזמן בו מוצבת החסימה, המתחייבות מעקרונות המשפט החוקתי ומנהלי, ולכך, נותנת מענה ההנחיה המבצעית שגובשה.

11. מעבר לכך, לעמדתנו, ניתן לבסס את הצבת החסימה גם על הסמכות למניעת גישה לאזור שבו קיים חשש לפגיעה חמורה בביטחון הנפש או הרכוש או מניעת יציאה ממנו (סעיף 4א(א)(1) לפקודת המשטרה). הסמכות למנוע גישה למקום מסוים או יציאה ממנו כוללת גם את האפשרות לנקוט אמצעים מעשיים הנדרשים להבטחת קיומה של הוראה שניתנה כדין, במסגרת סמכות עזר, בהתאם לסעיף 17 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981, הקובע כי הסמכה לעשות דבר או לכפות את עשייתו כוללת גם את סמכויות העזר הדרושות לכך באופן סביר. הוראה זו מבטאת עיקרון יסוד במשפט המינהלי, שלפיו אין לפרש הוראת הסמכה באופן המרוקן אותה מתוכן מעשי או שולל מן הרשות את הכלים הדרושים למימוש התפקיד שהוטל עליה.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> ראו בספרו של פרופ' יצחק זמיר, **הסמכות המינהלית**, כרך א מהדורה שניה מורחבת על המינהל הציבורי, פרק 10 העוסק בנושא סמכויות עזר, בעמודים 338-345.

12. נדגיש כי הפגיעה בזכויות, ככל שישנה פגיעה, אינה נובעת מעצם הצבת החסימה אלא ממניעת הגישה. מאחר שהסמכות למניעת הגישה ניתנה לשוטרי באופן מפורש בפקודת המשטרה, אין מניעה, ואף נכון לראות בעצם הצבת החסימה, כפעולה המבוצעת כסמכות עזר.

13. הנה כי כן, מקור הסמכות להצבת חסימות קשיחות ארעיות מצוי בסעיף 4א לפקודת המשטרה. הוראת החוק אמנם אינה מתייחסת במפורש לאמצעים הפיזיים השונים שבאמצעותם תמומש מניעת הגישה, אולם לעניין בחירת האמצעי למימוש סמכותה, יש להותיר למשטרה שיקול דעת רחב, כפי שנקבע בעבר גם בפסיקת בית המשפט הנכבד<sup>3</sup>.

#### ג. פסיקת בתי המשפט

14. הפסיקה אמנם טרם נדרשה להכריע באופן פוזיטיבי בשאלת מקור הסמכות להצבת חסימות קשיחות ארעיות, אולם בית המשפט נדרש בעבר לעתירות בנוגע לשימוש שעשתה במשטרה באמצעי זה, כצעד חיוני ומציל חיים, במקרים אחרים. באותם מקרים, לאחר שהמשטרה פרסה בפני בית המשפט את התשתית העובדתית והמשפטית לפעילותה, המתבססת על סעיף 4א, העתירות נמחקו וממילא לא נקבע כי פעילות המשטרה נעשתה בחוסר סמכות.

15. כך, בבג"ץ 4780/04 **מוחאב נ' משטרת ישראל** (פורסם בנבו, 10.1.2006), שעסק במבצע "אי ירוק בים" בעיר לוד שהתנהל במשך כשנה וחצי, הועמדה לביקורת שיפוטית הצבת מחסומים קשיחים ומחסומים מאוישים (אשר למיטב ידיעת המשטרה בוצעו בשעתו על קרקעות מדינה או עירייה, תוך חסימת דרכים פירטיות ולא מוסדרות שנפרצו על ידי התושבים עצמם על קרקע שאינה שייכת להם וללא ההיתר), לצורך מניעת סיכון לביטחון הציבור, שהתעורר על רקע פשיעה חמורה (תופעת סמים בעיר לוד). אמנם אין בפסק הדין הכרעה בשאלת מקור הסמכות, אך הוא מלמד כי השימוש באמצעי זה אינו חדש וכי הוא הובא לבחינת בית המשפט העליון בעבר.

16. הצבת חסימות לא מאוישות נדונה גם בבג"ץ 7625/14 **אבו ריאל נ' השר לביטחון הפנים** ובבג"ץ 2035/21 **עיסאווי נ' משטרת ישראל**, שעסקו בהצבת בטונדות באחת מדרכי הגישה לשכונת אלעיסאווי בירושלים. במסגרת ההליך הבהירה את הבסיס העובדתי והמשפטי לפעילותה. ההליך הסתיים לאחר שהעותרים חזרו בהם מעתירתם בעקבות הבהרות המדינה.

17. מן האמור עולה, שהצורך המבצעי למנוע סיכון גם באמצעות הצבת חסימות לא מאוישות כבר הובא לפתחו של בית המשפט, על רקע נגע הסמים (אי ירוק בים) ועל רקע הפסד לאומני (עיסאווי) כמפורט לעיל.

---

<sup>3</sup> בג"ץ 7839/19 **פלוני נ' משטרת ישראל**, (פורסם בנבו), בפסקה 21 – שם, קבע השופט מ' מזוז כי למשטרה מסורים "הכלים, הידע המקצועי, הניסיון, המשאבים והמידע הרלוונטי" לשם קבלת ההחלטה המבצעית המתאימה, וכי בית המשפט לא ייטה להתערב בשיקול דעתה המקצועי.

18. גישה זו משתלבת בפסיקה רחבה יותר המכירה במרחב שיקול הדעת המקצועי הנתון למשטרת ישראל בבחירת האמצעים הדרושים לה למילוי תפקידיה. כך, הכיר בית המשפט בסמכות המשטרה להטיל מגבלות שונות לשם שמירה על שלום הציבור וביטחונו, ובהן סגירת בתי עסק לאחר אירועי אלימות<sup>4</sup> והגבלות נוספות הנדרשות מטעמי ביטחון הציבור<sup>5</sup>, הכול בכפוף לעקרונות המשפט המנהלי ולביקורת שיפוטית.

#### ד. הנחיה משטרתית ומידתיות

19. לאחר שמצאנו כי סעיף 4א לפקודת המשטרה מהווה בסיס חוקי מתאים ומספק להצבת החסימות, לצורך הצלת הנפש והרכוש, בהינתן סיכון חמור לביטחון הציבור, נדרשנו להבטיח את מידתיות הפעלת הסמכות וסבירותה. לשם כך גובשה **הנחיה המבצעית**, שמטרתה לאזן בין הצורך המבצעי להסיר את הסיכון לבין ההשלכות שיש להצבת החסימות על חופש התנועה ועל זכויות נוספות.

העתק מההנחיה המבצעית רצ"ב.

20. בראש ובראשונה, בעוד שהסמכות בהתאם לסעיף 4א מוקנית לכל שוטר, המשטרה מצאה לנכון להחמיר ולקבוע כי הצבת חסימות מחייבת אישור של **דרג פיקודי בכיר**. קביעה זו משקפת את ההבנה כי הצבת החסימה מעבר לשעות בודדות מחייבת איזון שקול למול הזכויות הנפגעות. יותר מכך, במסגרת ההנחיה נקבע במפורש כי ככל שמבקשים להציב את החסימה לזמן ממושך יותר, כך יש לקבל אישור של דרג בכיר יותר.

21. מעבר לכך, ההנחיה קובעת הוראות נוספות המבטיחות את מידתיות השימוש בסמכות, בתחומים הבאים:

- (1) הביסוס העובדתי הנדרש לקיומו של הסיכון שמבקשים להסיר באמצעות הצבת החסימות והתכלית המבצעית לשמה נדרשת החסימה.
- (2) השיקולים המחייבים בחינה, לרבות סמיכות הזמנים לאירועי אלימות חמורים שהתרחשו, חומרת הסיכון העתידי ומיידיותו.
- (3) חלופות אפשריות להתמודדות עם הסיכונים בדרכים אחרות ובחינת ההשפעה שיש להצבת החסימות על הציבור וזכויותיו ובכלל זה דרכי גישה חלופיות.
- (4) הגבלות לגבי משך הצבת החסימה והצורך בבחינה עיתית של התשתית על בסיסה התקבלה ההחלטה.

<sup>4</sup> בג"ץ 1336/17 אבו זהרה נ' השר לביטחון פנים (פורסם באר"ש, 19.10.17).

<sup>5</sup> בג"ץ 6536/17 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' משטרת ישראל (פורסם באר"ש, 8.10.17).

המטה הארצי, דרך בר לב, ירושלים, מיקוד 91906

5) החובה לפעול בדרכים נוספות במקביל לשם הסרת הסיכון, לרבות בדרך של חקירת חשודים, תגבור כוחות וכו'.

22. יודגש, כי הנחיה מבצעת זו גובשה בהתייעצות עם הגורמים הרלבנטיים במשרד המשפטים, על מנת להבטיח כי אופן הצבת החסימות הארעיות תעלה בקנה אחד עם עקרונות הסבירות והמידתיות במשפט המנהלי וכדי לאפשר פיקוח ובקרה נאותים על הפעלת הסמכות.

23. לשיטתנו, בהינתן סיכון חמור לביטחון הציבור, שלא ניתן להסירו בדרך אחרת, ובהתחשב בתועלת המבצעת המושגת באמצעות הצבת החסימות, ובכפוף לכל הכללים המרסנים שנקבעו בהנחיה המשטרתית, מדובר באמצעי שהשימוש בו נעשה לתכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש.

#### **ח. סיכום**

24. סעיף 4א לפקודת המשטרה מקנה לשוטרי סמכות לעשות כל פעולה הדרושה באופן חיוני לצורך הצלת הנפש והרכוש, כאשר קיים חשש ממשי לפגיעה חמורה בביטחון הנפש או הרכוש.

25. הצבת חסימות קשיחות ארעיות לא מאוישות, שתכליתן שמירה על חיי אדם הינה בגדר פעולה סבירה, בהתחשב בחומרת הסיכון.

26. את הסמכות להציב חסימות ארעיות ניתן לבסס גם על הסמכות למנוע גישה למקום, המוסדרת אף היא באופן מפורש בסעיף 4א לפקודת המשטרה, בהתאם לעקרונות הפרשנות של הוראות הסמכה, ובכלל זה סעיף 17 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981, סמכות זו כוללת גם אמצעים נלווים הנדרשים באופן סביר לביצועה.

27. לגישתנו, כאשר הצבת החסימה הארעית נדרשת לתכלית של הצלת הנפש או הרכוש, כאשר קיים קשר רציונלי בין התכלית ובין הצבת החסימה, כאשר לא ניתן להשתמש באמצעי שפגיעתו פחותה וכאשר הסמכות מופעלת בכפוף להערכת מצב ולשיקול דעתי פיקודי, באופן מידתי ובהתאם למתווה הקבוע בהנחיה המשטרתית אנו סבורים כי ההפעלה נעשית כדין.

**בברכה,**

**רפ"ק לירון דקל, עו"ד**

**ר' חו' מבצעים וסד"צ**