

**בית המשפט העליון
בשבתו כבית משפט גבוה לצדק**

בג"ץ 9037-08-24
בג"ץ 37361-08-24
בג"ץ 46277-09-24
בג"ץ 52917-09-24
קבוע לדיון: 15.1.26

גלעד הכהן

העותר בבג"ץ 9037-08-24

טלפון: 050-7213636 דוא"ל: atira.law@gmail.com

מיכל הדס ו-34 אח'

העותרות בבג"ץ 37361-08-24

עיי' ב"כ עו"ד נאווה פינצ'וק- אלכסנדר, מירי גרוס-הורן, מורן סבוראי
טלפון: 054-4334945; דוא"ל: miri.gross-horn@npa-law.co.il

אורני פטרושקה ו-5 אח'

העותרים בבג"ץ 46277-09-24

עיי' ב"כ עו"ד גלעד ברנע
טל. 03-6135135; פקס. 03-6135135 דוא"ל: gilad_b@netvision.net.il

גדעון אביטל-אפשטיין ו-47 אח'

העותרים בבג"ץ 52917-09-24

עיי' ב"כ ממשרד עורכי הדין דניאל חקלאי
טלפון: 077-6935508; פקס: 03-7311356; נייד: 050-7426859
דוא"ל: hacklai10@gmail.com, hacklai@smile.net.il

נ ג ד

1. חה"כ בנימין נתניהו, ראש הממשלה

על-ידי עו"ד מיכאל ראבילו
טלפון: 02-64906491; פקס. 02-6490659

2. חה"כ איתמר בן גביר, השר לביטחון לאומי

על-ידי ב"כ עו"ד דוד פטר
טלפון: 02-6333795, 053-7526811 דוא"ל: office@dvdptr.com

3. היועצת המשפטית לממשלה

המשיבים בבג"ץ 9037-08-24

על-ידי פרקליטות המדינה, משרד המשפטים, ירושלים
טלפון: 073-3925590; פקס: 02-6467011

1. ראש הממשלה, ח"כ בנימין נתניהו

2. ממשלת ישראל

על-ידי עו"ד מיכאל ראבילו

3. השר לביטחון לאומי, ח"כ איתמר בן גביר

המשיבים בבג"ץ 37361-08-24

4. היועצת המשפטית לממשלה

1. ח"כ בנימין נתניהו, ראש הממשלה

2. ח"כ איתמר בן גביר, השר לביטחון לאומי

המשיבים בבג"ץ 46277-09-24

3. היועצת המשפטית לממשלה

1. ראש הממשלה, בנימין נתניהו

2. השר לביטחון לאומי, איתמר בן גביר

המשיבים בבג"ץ 52917-09-24

3. היועצת המשפטית לממשלה

תגובה מקדמית מטעם היועצת המשפטית לממשלה

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד (כבוד הנשיא י' עמית, כבוד המשנה לנשיא נ' סולברג וכבוד השופטת
ד' ברק-ארז) מיום 23.10.25, מוגשת תגובה מקדמית מטעם המשיבה 3 בבג"ץ 9037-08-24, בבג"ץ 46277-
09-24 ובבג"ץ 52917-09-24, והמשיבה 4 בבג"ץ 37631-08-24.

פתח דבר

1. במוקד העתירות שבכותרת עומדת בקשת העותרים כי ראש הממשלה יפעיל את סמכותו לפי סעיף 22(ב) לחוק-יסוד: הממשלה, ויורה על העברתו של המשיב 2, חבר הכנסת איתמר בן גביר (להלן: **חה"כ בן גביר או השר בן גביר או השר**), מתפקידו כשר לביטחון לאומי.
2. הנושא בו עוסקת העתירה שבנדון הוא ייחודי וחשוב במיוחד במדינה דמוקרטית.

משטרת ישראל היא הגוף המדינתי שבידיו הופקדו סמכויות להפעלת כוח כופה כלפי אזרחים לשמירת הסדר הציבורי ולמניעת עבירות. מדובר בסמכויות נרחבות, כבדות משקל, אשר הפעלתן כרוכה לעתים בפגיעה ממשית בזכויות אדם כגון הזכות לחירות, חופש תנועה, חופש הביטוי, כבוד ועוד. החיכוך בין המשטרה לבין אזרחי המדינה הוא יום-יומי. בשל אופי פעילותה השוטפת, המיידית ורחבת ההיקף של המשטרה, פעמים רבות לא ניתן לזהות בדיעבד, לתקן או לבחון פגיעות שלא כדין.
3. על כן, במדינה דמוקרטית, בליבת הסמכות המשטרתית ובליבת הלגיטימציה להפעלת הכוח הכופה כלפי אזרחי המדינה, ניצב עקרון היסוד של שוויון בפני החוק. מתוך כך, נגזר עקרון היסוד הנוסף של עצמאות המשטרה: המשטרה חייבת להפעיל את כוחה באופן מקצועי, ממלכתי-א-פוליטי, ללא כל השפעה או חלחול של שיקולים זרים. עקרון עצמאות הפעלת הכוח המשטרתית הוא אבן יסוד במשטר הדמוקרטי של מדינת ישראל, ומימושו בפועל חיוני לשמירה על זכויות האדם וזהותה הדמוקרטית של המדינה.
- בית המשפט שב והבהיר את הדברים לאחרונה בפסק הדין בעניין **תיקון פקודת המשטרה** (בג"ץ 8987/22 **התנועה למען איכות השלטון נ' הכנסת** 2.1.25) (להלן: **עניין תיקון פקודת המשטרה**). כלל השופטים, הן שופטי הרוב הן שופטי המיעוט, קבעו כי עצמאות המשטרה במישור האופרטיבי, והצורך למנוע התערבות פוליטית בשיקול דעתה המקצועי, הם עקרונות יסוד במבנה המשטרי הישראלי הדמוקרטי.
4. לעומת זאת, ההסדר החקיקתי המסדיר את עבודת המשטרה בישראל מבוסס, בתיקונים שונים, על חקיקה מנדטורית מיושנת. בשיטת המשפט הישראלית לא קיימות ערובות מובנות מספקות להגנת עצמאות המשטרה וזכויות האדם, ולמניעת השפעה פוליטית פסולה על פעילותה של המשטרה.
5. במסגרת מצב דברים זה, פועל השר בן גביר בשיטתיות לערער את עצמאותה של המשטרה במגוון דרכים ואמצעים, תוך ניצול לרעה של הכוח הרב שנתון בידו, והשפעה פסולה - ישירה ועקיפה - על הפעלת הכוח והחלטות אופרטיביות באירועים קונקרטיים, כולל בעניינים רגישים במיוחד, כגון מחאות נגד השלטון; וגם תוך התנהלותו בשטח באופן המציג את עצמו כמעין "מפקח" על.
6. בהקשר זה חשוב לזכור עד כמה גדול פוטנציאל ההשפעה של השר הממונה על המשטרה ושוטרי משטרת ישראל. במצב החוקי הקיים, לשר לביטחון לאומי נתונה סמכות רחבה וחריגה ביחס למינויים ופיטורים. כפי שעמד על כך בית המשפט הנכבד בעניין **תיקון פקודת המשטרה**, סמכות המינויים והפיטורים הנתונה לשר רחבה במיוחד ביחס לארגונים אחרים, ומעניקה לו כוח והשפעה

רבה על המשטרה ויש בה פוטנציאל מובנה לניצול לרעה. סבב מינויים עשוי להגיע למאות מינויים. לשר נתונה השפעה ישירה על עתידו המקצועי של כל קצין משטרה **מדרגת רפ"ק** המבקש להתקדם, וכן השפעה ישירה על יכולת התפקוד של הארגון כמכלול, שבו – מטבעו כארגון היררכי – סבבי מינויים הם חלק משגרת התנהלותו ותפקודו התקין.

יש להדגיש בהקשר זה את יכולתו של השר להשפיע על התנהלות המשטרה באמצעות סמכות המינויים. בשים לב לכך שכל קציני המשטרה בדרגת רב פקד ומעלה מודעים לכך שקידומם המקצועי תלוי בשר, ברי כי גילוי דעתו או הפעלת השפעה ישירה או עקיפה באופן שיש בהן להשפיע בדרך פסולה על פעילותה של המשטרה - לרבות בהפגנות ובפעולות מול מגזרים שונים - מחלחלים בשדרות המשטרה. יש בהם כדי להכווין שוטרים לפעולה שמשרתת אינטרסים פוליטיים ואישיים שלו, ולפגוע באפשרות להבטיח כי המשטרה תפעל מתוך נאמנות לציבור ולא לדרג הפוליטי.

7. כפי שיפורט בהמשך, בחלוף כשלוש שנים מאז החלה כהונתו של השר בן גביר בתפקיד (בניכוי תקופה קצרה של כחודשיים בהם התפטר מהתפקיד ושב אליו), הביטויים הרבים של התערבות פסולה מצדו בעבודת המשטרה, הפרת דין והחלטות מפורשות של בית המשפט בהקשר זה, מציירים תמונה ברורה וקשה של פגיעות חוזרות ונשנות בעקרון עצמאות המשטרה.

8. עוד כפי שיפורט בהמשך, לממשלה **וראש הממשלה בפרט** אחריות מוגברת להבטיח את פעולתה החוקית והעצמאית של המשטרה כגוף ממלכתי וא-פוליטי ולמנוע התערבות פסולה בעבודתה, בשים לב להוראת סעיף 8 לפקודת המשטרה. בפועל, השתיקה הממושכת מצד הממשלה וראש הממשלה וחוסר המעש אל מול התנהלות השר, משולים למתן רוח גבית להתנהלות ולגיטימציה להמשך הפגיעה ביסודות המשטריים.

9. השאלה הניצבת לפתחו של בית המשפט היא אפוא מהי משמעותה של האחריות המיוחדת המוטלת על הממשלה וראש הממשלה בפרט ביחס למשטרת ישראל, וכיצד היא משפיעה על סמכותו של ראש הממשלה להעביר את השר מכהונתו וחובתו לפעול במצב הדברים הקיים.

חובה זו מקיימת זיקה הדוקה למאפיינים הדמוקרטיים של המדינה. עוד בעניין **דרעי**, עמד בית המשפט הנכבד על הזיקה שבין סמכות ראש הממשלה להעביר שר מתפקידו לערכי היסוד החוקתיים. בעניין זה הודגש כי סמכותו של ראש הממשלה תהפוך לסמכות חובה כאשר: "הנסיבות העובדתיות הן כאלה שערכי היסוד של השיטה החוקתית והמשפטית שלנו הופכים את אי-הפעלתה של הסמכות לבלתי סבירה באופן היורד לשורשו של עניין". (בג"ץ 3094/93 **התנועה למען איכות השלטון נ' ממשלת ישראל**, פ"ד מז(5) 404, בעמ' 422 (1993) (להלן: **עניין דרעי**)). קרי, השיקול הפוליטי, אף כי אין חולק בדבר חשיבותו בהפעלת סמכות זו, עשוי לסגת כאשר מדובר בפגיעה בערכי היסוד החוקתיים. בוודאי כאשר מדובר בפגיעה שיטתית בנושא שלא ניתן להפריז בחשיבותו ובהשפעה הישירה שלו על זכויות האדם בישראל.

10. בהקשר זה יש לתת את הדעת לשלוש נקודות נוספות וחשובות:

האחת, היקף ועומק ההתערבות הפסולה. ההתערבות הפסולה של השר מתפרשת על פני מגוון תחומים הנוגעים לסמכויות המשטרה, ואינה מוגבלת למישור אחד. זוהי מערכת מתמשכת (מתוחכמת לעיתים) של לחצים פסולים על שוטרי משטרת ישראל והפיקוד, וכתוצאה מכך על

המשטרה כמוסד. מדובר בדפוס פעולה חוזר ונשנה של הפרת דין וזלזול בשלטון החוק ולא באירועים מבודדים. המכלול המתקבל הוא התערבות או השפעה של דרג פוליטי על התנהלות האופרטיבית של גוף אכיפת חוק, הפועל בתחומים רגישים ביותר ומפעיל שורת סמכויות המגבילות את זכויות היסוד של האזרחים. **התמונה העולה היא של דחיית עקרון עצמאות המשטרה מעיקרו.**

השנייה, הפרת החלטות שיפוטיות והתחייבויות מפורשות. חומרת הדברים מתעצמת נוכח העובדה שהשר פועל בניגוד לדין, ובניגוד להחלטות מפורשות שניתנו בעניינו על ידי בית המשפט. כמו כן, השר פועל בניגוד לעקרונות מפורשים שהתחייב בפני בית המשפט לקיים. כפי שיפורט בהמשך, על מנת למצות את הכלים שבידי ראש הממשלה והייעוץ המשפטי לממשלה ולנסות להעמיד ערובות והגנות לפעולתה העצמאית המקצועית והממלכתית של המשטרה, התקיים בין נציגי היועצת המשפטית לממשלה לבין נציגי השר שיח מאומץ ומפורט, שבסופו גובש מסמך עקרונות, אשר קבע גדרות וסייגים בממשק בין השר לביטחון לאומי לבין משטרת ישראל (להלן: **מסמך העקרונות**). מסמך העקרונות הוגש לבית המשפט והשר התחייב לפעול לפיו.

אולם, העקרונות המוסכמים והעבודה על הנהלים לחוד והמציאות לחוד. במקביל לעבודת צוותים מטעם משרד המשפטים, המשטרה והשר, על הטמעת העקרונות בנהלים לטווח הארוך, פעל השר בניגוד להתחייבויותיו המפורשות, הסייגים והגדרות שלהם הסכים. **כך שבפועל, נותרנו בלא ערובות אפקטיביות שיש בכוחן להגביל התערבויות פוליטיות פסולות בעבודת המשטרה ולהבטיח את שמירתם של ערכים דמוקרטיים יסודיים.**

השלישית, התפרקות הבסיס שעליו נשען פסק הדין שמלכתחילה אישר את המינוי. השר מונה לראשונה לתפקידו בחודש דצמבר 2022. עתירה שהוגשה ערב המינוי נדחתה על-ידי בית המשפט הנכבד שקבע, כי עברו הפלילי של השר והתבטאויותיו מעוררים קושי, אך המינוי אינו עולה כדי אי סבירות קיצונית.

אדנים מרכזיים שעליהם סמך בית המשפט את פסק דינו היו הצהרתו של חה"כ בן גביר כי **שינה את אורחותיו** בחלוף הזמן מן העבירות בהן הורשע והתבטאויות הגזעניות שהשמיע; **וההנחה כי עצמאותה המקצועית של המשטרה תישמר וכי השר לא ישמש כ"מפכ"ל על".** בית המשפט אף הדגיש, כי "בחינת סבירות המינוי נעשתה על פי מצב הדברים שעמד בפנינו בעת הגשת העתירה" ובלא התייחסות להתנהלות השר במהלך כהונתו (בג"ץ 8910/22 **פטרושקה נ' ח"כ בנימין נתניהו** (21.2.24); להלן: **עניין פטרושקה**).

לא בכדי הבהיר בית המשפט הנכבד כי פסק דינו מתבסס על ההנחה שעצמאות המשטרה תישמר, ועל כך שהשר אכן ישנה אורחותיו ויתנהל באופן ממלכתי ותוך כיבוד שלטון החוק. נוכח העבר הפלילי המכביד של השר והתבטאויותיו. בשים לב לכך שמדובר בתפקיד השר לביטחון לאומי, המופקד על משטרת ישראל וגופים נוספים במערך האכיפה של ישראל, יוחס משקל כבד, עת אושר המינוי, ל"חיץ" **שאמור היה להישמר** בין הפעילות האופרטיבית המקצועית של המשטרה לבין החשש להמשך הפגיעה בדין ובשלטון החוק מצדו של השר הממונה.

אדנים אלה שעליהם נשען פסק הדין, נפלו. נדרשת בחינה מחודשת של התשתית העובדתית כולה, עובר למינוי ולאחריו, לרבות המשמעות של עברו הפלילי המכביד של השר והתבטאויותיו הגזעניות. זאת, בראי תמונת המציאות העדכנית, שלא עמדה בפני בית המשפט, והנחות המוצא שעליהם התבסס פסק הדין שלא עמדו במבחן המציאות.

11. ויובהר: אין חולק כי נקודת המוצא לדיון היא רוחב שיקול דעתו של ראש הממשלה בהחלטות מעין אלה. זו גם הייתה נקודת המוצא כאשר נבחן המינוי בעניין **פטרשקה**, שם הגנה היועצת המשפטית לממשלה על עמדת ראש הממשלה ובית המשפט הנכבד מצא שלא להתערב בהחלטה, על אף הקשיים שנמצאו במינוי. לכן, מובן כי העברתו של שר מכהונתו מהווה סעד חוקתי-משטרי חריג.

12. מטעם זה נעשו, כאמור, ניסיונות חוזרים ונשנים למצות את כלל האמצעים החלופיים לשמירת עצמאותה של המשטרה ולמניעת התערבות פוליטית. אולם, אמצעים אלה כשלו מהשגת מטרותם, תוך שהשר הפר הן את הדין, הן החלטות שיפוטיות בעניינו, והן התחייבויות מפורשות שלקח על עצמו. מקום שבו המשך כהונת השר צפוי להוסיף ולפגוע בעבודת המשטרה כגוף עצמאי וממלכתי, דומה כי הפעלתה של הסמכות האמורה עשויה להיות, בנסיבות העובדתיות החריגות כל כך, על רקע התנהלות השר וחוסר מעש מצד הממשלה וראש הממשלה, אמצעי אחרון לשמירת ערכים דמוקרטיים יסודיים וזכויות אדם. מדובר בנסיבות חריגות וקשות אשר לעמדת היועצת המשפטית לממשלה יורדות לשורש "**הערכים שעליהם בנויה שיטתנו השלטונית והחוקית**", כלשון הפסיקה (שם, בעמ' 423).

13. לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, בשלב אין זה מנוס מן המסקנה כי לא ניתן להגן על הציבור מפני ההתנהלות השיטתית לפגיעה בעצמאות המשטרה, אשר כפי שצוין מסכנת את אופייה כגוף ממלכתי וא-פוליטי, על המשתמע מכך לעניין ההגנה על זכויות האדם ועל שלטון החוק. מצב דברים זה מביא לפגיעה ממשית בערכי יסוד דמוקרטיים.

לפיכך, ובהעדר טיפול בסוגיה על ידי ראש הממשלה עד-כה, קמה הצדקה להוצאת צו-על-תנאי בעתירות, תוך העברת נטל השכנוע אל ראש הממשלה לנמק ולשכנע מדוע, לאחר שלא פעל עד כה, לא יפעל לאלתר להפסקת הפגיעה בעצמאות המשטרה ובאופייה הממלכתי והא-פוליטי, בדרך של העברת השר מכהונתו.

14. ודוק, המוקד בעמדתנו הוא בפגיעה המשטרית הנובעת מהתנהלותו של חה"כ בן גביר בתפקיד השר לביטחון לאומי, לנוכח מאפייניו המיוחדים של תפקיד זה, כשר הממונה על גוף אכיפה מרכזי במדינה המפעיל סמכויות כלפי אזרחי המדינה. זאת, נוכח התשתית הנוגעת להתנהלות השר במילוי התפקיד עד כה ויחסו כלפי הדין, החלטות בית המשפט ושלטון החוק.

15. זה יהיה הילוכנו בתגובה זו: **בפרק א'** יוצג הרקע הדרוש לעניין, החל מן המינוי ובחינתו על-ידי בית המשפט הנכבד בעניין **פטרשקה**, המשך בהתנהלות השר במהלך כהונתו ועד לגיבוש מסמך העקרונות, וכן התנהלותו לאחריו; **בפרק ב'** יוצג, כנקודת מוצא לדיון, הרקע הנוגע לסמכויות משטרת ישראל, עקרונות היסוד בדבר עצמאותה, ואופייה הממלכתי והא-פוליטי, והתייחסות לממשק העבודה בין השר למשטרה בכל הנוגע להגנה על עקרונות יסוד אלה; **בפרק ג'** תוצג במרוכז התשתית הרלוונטית לבחינת החלטת ראש הממשלה בדבר המינוי והותרתו על כנו; **בפרק ד'** יוצג הדין באשר לשיקול דעתו של ראש הממשלה בעניין מינוי שרים והעברתם מכהונה; ותוצג העמדה בהתייחס להחלטת ראש הממשלה בשים לב לתשתית שלפניו; ולבסוף **בפרק ה'** תובא התייחסות לבקשה לצו ביניים ולבקשות נוספות שהוגשו לעניין מסירת מסמכים.

כלל ההדגשות במסמך אינן במקור ונוספו על ידי הח"מ, אלא אם נאמר אחרת.

תוכן עניינים

2	פתח דבר
7	א. רקע מן המינוי ועד הלום
7	א. מינויו של בן גביר לשר לביטחון לאומי ופסק הדין בעניין פטרושקה
9	א. העתירות בעניין התיקון לפקודת המשטרה והבקשות למתן צווי ביניים במסגרתן
11	א. השתלשלות העניינים למן הגשת העתירות ועד גיבוש "מסמך העקרונות"
13	א. מסמך העקרונות והפרתו
19	ב. משטרת ישראל – סמכויותיה, עצמאותה ואופייה הממלכתי והא-פוליטי
26	ג. התשתית הרלוונטית לבחינת המינוי
27	ג.1. התערבות אופרטיבית בהפגנות מחאה נגד הממשלה
35	ג.2. התערבות אופרטיבית באירועים קונקרטיים בהקשרים נוספים
38	ג.3. התבטאויות בעניין חקירות פליליות קונקרטיות והחלטות שיפוטיות
43	ג.4. דה לגיטימציה להחלטות שיפוטיות ולמערכת בתי המשפט
43	ג.5. הנחיות באירועים קונקרטיים לערוך מעצרי חשודים או לנקוט צעדים כנגד שוטרים
44	ג.6. החלטות על מינויים וסיום כהונה והשפעתן על שיקול הדעת המקצועי של המשטרה
50	ג.7. מבט על מכלול התשתית – פגיעה קשה בעקרונות יסוד משטריים
52	ג.8. העבר הפלילי, ההתבטאויות הגזעניות
54	ד. בחינת החלטת ראש הממשלה
54	ד.1. שיקול הדעת הנתון לראש הממשלה במינוי שרים ובהעברה מתפקידם
57	ד.2. השלכות הפגיעה בעצמאות המשטרה על כהונת השר
67	ה. התייחסות לבקשות הצדדים
67	ה.1. הבקשות למתן צו ביניים
68	ה.2. הבקשה לגילוי מסמכים והבקשה "למתן הוראות"
69	סיכום

א. רקע מן המינוי ועד הלום

16. נעמוד תחילה על הרקע הנוגע למינוי השר ולהתנהלותו אחר מינויו, ואגב כך תוצג התשתית המינהלית שקדמה למינוי, והתשתית הנוגעת להתנהלות השר במהלך שתי תקופות כהונתו בתפקיד – לרבות במהלך התנהלות ההליכים בעניין תיקון פקודת המשטרה, ובתקופה שלאחר גיבוש "מסמך העקרונות".

1. מינוי של בן גביר לשר לביטחון לאומי ופסק הדין בעניין פטרושקה

17. ביום 29.12.22 כוננה ממשלת ישראל ה-37, והשר בן גביר מונה לשר לביטחון פנים. הרכב הממשלה אושר על-ידי הכנסת. בהמשך החליטה הממשלה לשנות את שם המשרד בראשו הוא עומד ל"משרד לביטחון לאומי". עובר להקמת הממשלה הושלם בכנסת התיקון לפקודת המשטרה, בהליך חקיקתי מהיר שהחל לאחר השבעת הכנסת.

18. נגד המינוי הוגשה עתירה (עניין פטרושקה) בה נטען כי המינוי בלתי סביר באופן קיצוני, בפרט משמדובר במינוי לתפקיד השר לביטחון לאומי, הממונה על משטרת ישראל, וזאת לנוכח העדר ניסיון רלוונטי לתפקיד, ולנוכח עברו הפלילי של חה"כ בן גביר והתבטאויותיו הגזעניות לאורך השנים, המשקפים אי כיבוד לשלטון החוק והסדר הציבורי באופן שיטתי. כן נטען, כי הצהרת השר כי שינה דרכיו נמסרה למראית עין.

19. בתגובת ראש הממשלה והיועצת המשפטית לממשלה לעתירה, הוצגו עברו הפלילי של השר והתבטאויותיו הקשות כלפי הציבור הערבי.

לעניין העבר הפלילי צוין, כי על פי הרישום הפלילי, הוגשו נגד בן גביר 15 כתבי אישום, מתוכם הורשע ב-13 הליכים באופן מלא או חלקי, ובשניים נקבע כי ביצע את העבירות ללא הרשעה. המדובר בהרשעות מתחום הסדר הציבורי, הטרור והגזענות: החזקת חומר תעמולה לטובת ארגון טרור, וגילוי הזדהות עם ארגון טרוריסטי (סעיפים 4(ג) ו-4(ז) לפקודה למניעת טרור); פרסום הסתה לגזענות, השתתפות בהתקהלות אסורה, השתתפות בהתפרעות, השחתת פני מקרקעין, התנהגות העלולה להפר את שלום הציבור, הפרעה לשוטר במילוי תפקידו, הפרת הוראה חוקית, העלבת עובד ציבור, (סעיפים 144ב(א), 151, 152, 196, 216(א)(4), 275, 287(א), 288 לחוק העונשין). בגין ההרשעות האמורות נגזרו על בן גביר מגוון עונשים – שירות לתועלת הציבור, קנס, מאסר על תנאי ומאסר בעבודות שירות.

כן צוין, כי משנת 2007 ועד היום לא הועמד בן גביר לדין ולא נצברו לחובתו הרשעות נוספות, וכי פרטי הרישום הפלילי האמור התיישנו כולם בין השנים 1993-2014 ונמחקו ביום 7.1.21 לפי הוראות חוק המידע הפלילי ותקנת השבים, התשע"ט-2019 (להלן: **חוק המידע הפלילי**).

אשר להתבטאויות צוין, כי יש ליתן משקל להתבטאויות הקשות שהשמיע בן גביר כלפי הציבור הערבי באזכרות מאיר כהנא ובהזדמנויות נוספות בין השנים 2008-2011, המבטאות את הזדהותו עם משנתו הגזענית של כהנא, כמו גם אמירות שהשמיע כלפי קהילת הלהט"ב. כן נזכרו תשתית המעשים וההתבטאויות הנרחבת יותר שהוצגה בבקשות לפסילת מועמדותו של בן גביר בעילה של הסתה לגזענות לפי סעיף 7א(א)(2) לחוק-יסוד: הכנסת. בקשות הפסילה אמנם נדחו על-ידי ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-21 ולכנסת ה-22 (פ"מ 5/21, פ"מ 2/22 בהתאמה), ואף הערעורים

שהוגשו על החלטות אלה נדחו, בנימוק שהתשתית לא עלתה כדי המסה הקריטית המאפשרת פסילת מועמד בבחירות לכנסת. אולם כבוד הנשיאה חיות קבעה, כי **"התבטאויותיו שם בהחלט קשות ומטרידות ביותר ויש טעם בעמדת היועץ המשפטי לממשלה אשר ציין כי הן מתקרבות קרבה מסוכנת לקו האסור שהחוצה אותו מנוע מלהתמודד בבחירות לכנסת"**, ובערעור שנידון לפני הבחירות לכנסת ה-22 ציינה כבוד הנשיאה חיות כי הראיות שהתווספו הן **"משמעותיות ומטרידות ביותר"** [א"ב 1806/19 ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-21 נ' כסיף (18.7.19); ע"ב 5487/19 סגל נ' בן גביר (25.8.19), בהתאמה].

תגובת משיבי הממשלה לעתירת פטרושקה מצורפת ומסומנת **מש/1**.

20. עמדת ראש הממשלה והיועצת המשפטית לממשלה אשר הוצגה לבית המשפט הייתה, כי עברו הפלילי של השר בן גביר והתבטאויותיו מעוררים קושי רב, אך המינוי אינו חוצה את הרף של אי סבירות קיצוני. זאת, במיוחד לנוכח שיקול הדעת הרחב הנתון לראש הממשלה בהקשר זה; הליך הבחינה שערך עובר למינוי, במסגרתו שקל את עברו הפלילי והתבטאויותיו של השר; חלופה הזמן מאז ביצוע העבירות; הצהרתו של השר כי שינה דרכיו; וכן בשים לב לעקרון היסוד בדבר עצמאותה של המשטרה בהפעלת סמכויותיה.

21. בית המשפט הנכבד בחן את התשתית העובדתית נכון למועד מינויו של השר, וקבע כי המינוי אכן מעורר קושי, ו"אף עשוי לפגוע במידת מה באמון הציבור", אולם המינוי אינו בלתי סביר באופן **קיצוני** (עניין פטרושקה, פסקה 30 לחוות דעתו של כבוד השופט (כתוארו אז) עמית).

פסק הדין סקר את עברו הפלילי של השר, תוך ציון כי ישנו **"חוס מקשר בין העבירות השונות שבהן הורשע השר בן גביר לאורך השנים, באשר רובן ככולן קשורות במישורין ובעקיפין להפרת הסדר הציבורי, ואילו השר לביטחון לאומי הוא הדמות שאמונה על שמירת שלטון החוק והסדר הציבורי"** (שם, פסקה 19). אך נקבע שיש לתת לעבר הפלילי משקל נמוך בין כלל השיקולים, נוכח חלופה השנים מאז בוצעו העבירות, וכן בהתחשב בכך שהעבירות בוצעו בגיל צעיר ולפני שמונה לתפקיד ציבורי.

כן סקר בית המשפט מעשים והתבטאויות של השר כלפי ערבים וקהילת הלהט"ב, בהן אמירות חמורות המשקפות גזענות ותמיכה בעמדותיו של כהנא כממשיך דרכו, אירוע העברת לשכתו לשכונת שיח' גיראח במהלך מבצע "שומר חומות" ועוד. נקבע כי התבטאויותיו של השר בן גביר הן תשתית רלוונטית לבחינת מועמדותו לתפקיד השר, וכי מדובר ב"צבר אירועים לא מועט", הכולל **"אמירות קשות שאינן צריכות להישמע מפי נבחר ציבור, והתנהלות שאינה הולמת שר בישראל"**. כן צוין, כי בערעורים בעניינו של בן גביר נקבע כי התבטאויותיו הגיעו כדי "קרבה מסוכנת לקו האסור שהחוצה אותו מנוע מלהתמודד בבחירות לכנסת" (שם, פסקאות 3, 25-26). ואולם, נקבע כי הצהרתו של השר בן גביר כי שינה את דרכיו ואורחותיו, וכן הבחינה המחודשת שערך ראש הממשלה בעניין, מפחיתים מהמשקל שיש ליתן להתבטאויות אלה.

לאור האמור נקבע, כי המינוי אינו לוקה באי סבירות **קיצונית**. לצד זאת הודגש מספר פעמים כי **"בחינת סבירות המינוי נעשתה על פי מצב הדברים והתשתית שעמד בפנינו בעת הגשת העתירה"**, **קרי עובר למינוי השר בן גביר לתפקידו בסוף שנת 2022**, ובלא לבחון אירועים שאירעו לאחר הגשת העתירה ועד למתן פסק הדין. כן הודגש, כי **הכרעה זו מתבססת גם על ההנחה כי תישמר עצמאותה של המשטרה וגופים נוספים הכפופים למשרד לביטחון לאומי**. כבוד השופט עמית (כתוארו אז) קבע כדלקמן:

31. יובהר, כי קביעתי בעניין זה, כמו גם עמדתה של היועצת המשפטית לממשלה, מתבססות, בין יתר השיקולים, על יסוד עצמאותה של המשטרה. השר לביטחון לאומי רשאי לקבוע את מדיניותה הכללית של המשטרה, אך אין הוא משמש כ"מפקל על". המשטרה היא גוף עצמאי אשר הפעלת סמכויותיו נעשית בנפרד למגרש הפוליטי, ויחסי הכוחות בין המשרד לביטחון לאומי ובין המשטרה הם כאלה השומרים על האיזון הנאות בין עצמאות המשטרה לבין הפיקוח על פעולותיה [...] שיקול זה, וההנחה כי תישמר עצמאות המשטרה וגופים נוספים הכפופים למשרד לביטחון לאומי – יש בהם כדי להקהות את החשש ואת הפגיעה באמון הציבור, וגם מן הטעם הזה לא מצאתי כי מינויו של השר בן גביר הינו בלתי סביר באופן קיצוני" (שם, פסקה 31).

2.א. העתירות בעניין התיקון לפקודת המשטרה והבקשות למתן צווי ביניים במסגרתן

22. במקביל להליכי הרכבת הממשלה, ביום 12.12.22, הונחה על שולחן הכנסת לדיון מוקדם הצעת החוק לתיקון פקודת המשטרה, שהגיש חה"כ בן גביר עוד קודם למינויו, אשר אושרה בחלקה ביום 27.12.22 בקריאה השנייה והשלישית במליאת הכנסת – פקודת המשטרה (תיקון מס' 37), התשפ"ג-2022 (להלן: **התיקון לפקודת המשטרה**).

23. לבית המשפט הנכבד הוגשו חמש עתירות לביטול התיקון האמור לפקודת המשטרה, בהן נטען כי גלומים בו קשיים חוקתיים מהותיים, משניתן לפרשו ככזה המאפשר לשר לביטחון לאומי להתערב באופן פסול בשיקול הדעת המקצועי של המשטרה (בג"ץ 8987/22 **התנועה למען איכות השלטון נ' הכנסת**; בג"ץ 99/23 **לוי נ' השר לביטחון הפנים**; בג"ץ 179/23 **סיעת העבודה בראשות מירב מיכאלי נ' מדינת ישראל**; בג"ץ 532/23 **האגודה לזכויות האזרח נ' הכנסת**; ובג"ץ 2985/22 **ועדת המעקב העליונה לענייני אזרחים ערבים נ' הכנסת**). (להלן: **עניין התיקון לפקודת המשטרה**).

24. בית המשפט הנכבד דחה את בקשת העותרים למתן צו ביניים שימנע את כניסתו של התיקון לתוקף עד להכרעה בעתירה. אולם בהמשך הוגשו לבית המשפט הנכבד בקשות נוספות למתן צווי ביניים, אשר נסבו על אירועים בהם, לטענת העותרים, ניכרה התערבות השר בשיקול דעתה המקצועי של המשטרה, ובפרט בהפעלת סמכויות אופרטיביות בהפגנות ובמחאות נגד הרפורמה המשפטית שקידמה הממשלה.

25. בתוך כך, ביום 5.3.23 הוגשו בקשות למתן צו ביניים במסגרתן נטען כי השר בן גביר התערב בפעילות האופרטיבית של המשטרה והחמיר את האכיפה כלפי מפגינים שמחו נגד הממשלה, וזאת בכסות של סמכותו לקבוע מדיניות. בכלל זאת, נטען להגברת השימוש במכת"זיות ובפרשים, וכן ליידוי רימוני הלם לעבר ריכוזי מפגינים ללא הצדקה מבצעית-מקצועית. כן נטען, כי השר הנחה למנוע חסימת צירים מרכזיים, תוך התייחסות למקרים קונקרטיים וכבישים ספציפיים.

בתגובה מטעם היועצת המשפטית לממשלה נמסר כי בחינת האירועים אכן מעלה חשש ממשי כי בחלקם "נחצה קו הגבול", וכי השר חרג מסמכותו כאשר הנחה בזמן אמת את גורמי המשטרה בשטח. הובהר כי על השר להימנע ממתן הוראות אופרטיביות למשטרה (באופן ישיר או עקיף), וכי מדיניות כללית אינה מתגבשת אגב אירוע ספציפי ובמהלכו, אלא נקבעת בשגרה על יסוד תשתית עובדתית ומקצועית, ולאחר שמיעת הדרג המקצועי בנושא ושיח עם המפקל. לתגובה צורפה עמדת

השר, שהבהיר שהפרסומים אליהם התייחסו המבקשים משקפים את מדיניותו, אך לצד זאת ציין כי גם לשיטתו שיקול הדעת ביחס לאופן הפעלת הכוח בשטח מסור לכוחות המשטרה.

בהחלטת בית המשפט הנכבד מיום 19.3.23, נקבע כי ישנה הסכמה בין משיבי הממשלה כי השר רשאי להתוות מדיניות כללית, אך אינו רשאי להתערב בפרטי הביצוע האופרטיבי של המדיניות שהתווה (להלן: **ההחלטה מיום 19.3.23**). בית המשפט הנכבד הבהיר בהחלטתו:

"[...] 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 שזה 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.

משהובהרו והוסכמו העקרונות, חזקה כי כך ינהגו כלל המעורבים, וממילא לא נדרשת הוצאתם של צווי ביניים".

26. ביום 10.3.23 הוגשה בקשה נוספת למתן צו ביניים, בעקבות החלטת השר בן גביר והמפכ"ל דאז להדיח מתפקידו את מפקד מחוז תל אביב במשטרה דאז, ניצב עמיחי אשד, ולהעבירו לתפקיד ראש אגף ההדרכה. החלטת השר פורסמה במהלך קיומן של מחאות נגד הממשלה ברחבי הארץ, בין היתר בעיר תל אביב, לאחר שבשעות שקדמו לפרסום הביע השר בן גביר ביקורת על תפקוד המשטרה בהתנהלות בהפגנות, ועל פעולות קונקרטיות שנעשו בעיר תל אביב, תחת פיקודו של מפקד המחוז. בית המשפט התבקש למנוע את הדחת מפקד המחוז, ולאסור על השר להתערב בהפעלת כוח משטרה ובמינוי בכירי המשטרה ביחס למחאה הציבורית.

עוד באותו יום הנחתה היועצת המשפטית לממשלה את המפכ"ל להקפיא את ההחלטה, נוכח החשש שהתעורר ביחס לחוקיותה. בעקבות כך, למחרת היום עדכן המפכ"ל כי החליט על הקפאת ההחלטה. בהמשך לאמור, ולאחר בחינת הנושא על ידי המשנים היועצת המשפטית לממשלה, נמצא כי קיים חשש לקשר סיבתי בין חוסר שביעות רצונו של השר בן גביר מהתנהלות מחוז תל אביב במסגרת המחאות נגד הממשלה, לבין ההחלטה על העברתו מתפקידו של מפקד המחוז, או לכל הפחות – מראית עין של קשר סיבתי כזה. לאור זאת, הובהר לשר כי עליו לקבל החלטה חדשה בעניין, בהתאם לנוהג המקובל, על יסוד תשתית עובדתית ושיקולים רלוונטיים, ולאחר שישמע את טענותיו של ניצב אשד.

בהחלטת בית המשפט הנכבד מיום 27.4.23 נקבע כי הבקשה למנוע את העברת ניצב אשד מתפקידו התייתרה, נוכח הקפאת ההחלטה. ביחס לבקשה למנוע מהשר להתערב במינויים עתידיים של המשטרה, נקבע כי מדובר בסעד כוללני, ומשכך דינה להידחות. לצד זאת, בהחלטה צוין:

"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."

27. ביום 27.11.23 הוגשה בקשה נוספת למתן צו ביניים, במסגרתה נטען כי מהתנהלות השר בן גביר, גם לאחר מתן ההחלטה מיום 19.3.23, עולה כי אין די בהסכמתו כדי למנוע התערבות בהחלטות אופרטיביות. משכך, חזרו וביקשו העותרים כי בית המשפט יורה לשר להימנע ממתן הוראות בעניינים שנוגעים למימוש זכות המחאה. הבקשה התייחסה להתבטאות השר ביחס להפגנה שאורגנה על ידי מפלגת חד"ש. המבקשים טענו כי פרסום זה מלמד כי השר ממשיך לתת הנחיות אופרטיביות למשטרה בעניין מניעת הפגנות בהתאם לתוכן.

28. ביום 10.1.24 הורה בית המשפט הנכבד (כבוד ממלא מקום הנשיא פוגלמן וכבוד השופטים עמית וכשר) על מתן צו ביניים. בהחלטה נקבע:

"כעולה מהחומרים שלפנינו, התייחסות השר להפגנה נושא הבקשה אינה עולה בקנה אחד עם האמור בהחלטת בית משפט זה (השופט י' עמית) מחודש מרץ 2023.

נוכח האמור לעיל, מצאנו ליתן צו ביניים שלפיו השר יימנע מלתת הנחיות והוראות אופרטיביות למשטרה בדבר יישום מדיניותו בכל הנוגע למימוש זכות ההפגנה וחופש המחאה. בכלל זאת, יימנע השר מכל התייחסות לאירוע מבצעי קונקרטי באופן שעשוי לעלות כדי מתן הוראה אופרטיבית למשטרה כיצד עליה להפעיל סמכותה באותו אירוע – במישרין או בעקיפין, מראש או למפרע. כן יימנע השר מלהתייחס – בין היתר – לאופן השימוש בכוח באירוע כזה או אחר, דרכי השימוש בכוח, האמצעים לפיזור הפגנות, התנאים שנוגעים לזמן, למקום ולאופן עריכת האירוע ולעצם מתן אישור לקיום האירוע."

29. ביום 2.1.25 ניתן פסק דין המקבל את העתירות באופן חלקי. בית המשפט הנכבד (בדעת רוב) הורה על בטלותו של סעיף 8 לפקודת המשטרה [נוסח חדש], תשל"א-1971 (להלן: **פקודת המשטרה**), שנגע להגדרת סמכויות השר לביטחון לאומי בתחום החקירות. פסק הדין דן באופן נרחב ותקדימי בסמכויות השר לביטחון לאומי ביחס למשטרת ישראל ובגבולותיהן על מנת להבטיח את עצמאות המשטרה. בין היתר, נדונה ההבחנה בין קביעת מדיניות כללית לבין התערבות בשיקול דעתה המקצועי של המשטרה, ובתוך כך נדונה מעורבות השר בהפעלת כוח באירועים קונקרטיים, והתערבות בעניינים הנוגעים לחופש ההפגנה והמחאה.

קביעות פסק הדין נוגעות לדיון בענייננו, ויפורטו בהרחבה בהמשך העמדה.

3.א. השתלשלות העניינים למן הגשת העתירות ועד גיבוש "מסמך העקרונות"

30. העתירות דן הוגשו במהלך החודשים אוגוסט וספטמבר 2024 ובהן מבקשים העותרים, בתמצית, כי ראש הממשלה יפעיל את סמכותו לפי סעיף 22(ב) לחוק-יסוד: הממשלה, ויורה על העברתו של השר בן גביר מתפקידו כשר לביטחון לאומי, בגין התנהלותו למן מינויו.

31. תחילה הורה בית המשפט הנכבד למשיבים 1 ו-3 לעדכן באשר למתן מענה לפניית העותרים שקדמו לעתירות. בהודעת העדכון מיום 14.11.24 נמסר אודות פניית היועצת המשפטית לממשלה אל ראש הממשלה, בה צוין כי מאז שניתן פסק הדין בעניין **פטרשקה** חל לכאורה שינוי בתשתית העובדתית, המצריך לבחון מחדש את העמדה שהוצגה לבית המשפט ולקבל עמדה עדכנית מטעם ראש הממשלה בנושא.

בפנייה פורט **צבר אירועים רחב**, שהתרחש בפרק זמן קצר באופן יחסי, ומשקף, על פני הדברים, פגיעה בעקרון היסוד לפיו על המשטרה לפעול באופן עצמאי, ממלכתי וא-פוליטי. להלן נתייחס בפירוט לאירועים שהובאו במכתב, אולם נציין כבר כעת בתמצית, כי בפנייה פורטו אירועים בהם השר בן גביר השפיע והתערב לכאורה בהחלטות האופרטיביות של המשטרה, ובניגוד להחלטות שיפוטיות, לרבות בהקשר הרגיש של הפגנות מחאה והקשרים אופרטיביים נוספים; התבטאויות באשר לחקירות ולהליכים שיפוטיים באופן שיש בו כדי להרתיע גורמי אכיפת חוק ממילוי תפקידם, ליצור דה-לגיטימציה לחקירת אנשי המשטרה על ידי מח"ש ולהביא לזלזול שוטרים בפעולתה, כמו גם לזלזול בהחלטות שיפוטיות; כן נזכרו מספר החלטות הנוגעות להפסקת כהונה או מינויים, המעוררות חשש לכניסתם של שיקולים פוליטיים למשטרה.

בפנייה צוין כי התערבויות השר בעבודת המשטרה, כעולה על פני הדברים מהתשתית המובאת בה, הן בעלות פוטנציאל נזק גדול במיוחד לתקינות עבודת המשטרה ועצמאותה. בפנייה הובהר, כי נוכח המשקל שניתן בעניין **פטרשקה** להצהרתו של השר לפיה שינה את דרכיו ואורחותיו, ולחלוף הזמן מאז האירועים שעמדו בבסיס העתירה שם, נדרשת בחינה מחודשת של העמדה בשים לב לתשתית האירועים מן העת העדכנית. כן הובהר, כי **הממשלה נושאת באחריות קולקטיבית להבטיח את פעילותה החוקית של המשטרה כגוף ממלכתי וא-פוליטי ולמנוע התערבות פסולה בעבודתה**. זאת, נוכח הוראת סעיף 8(ב)(א) לפקודת המשטרה, לפיה המשטרה נתונה למרות הממשלה. נאמר, כי ישנו חשש ששתיקת הממשלה בנושא תתפרש כגיבוי בפועל להתנהלות השר, וכי לראש הממשלה נתונה אחריות לפעול מול השר להפסקת התנהלותו הפסולה.

מכתב היועצת המשפטית לממשלה אל ראש הממשלה מיום 14.11.24 בצירוף נספח האירועים (להלן: **מכתב היועצת מיום 14.11.24 ו-נספח האירועים**, בהתאמה), מצורף ומסומן **מש/2**.

בית המשפט הנכבד מופנה **למש/2**, לשם התרשמות **מהיקף צבר האירועים**, המהווה פגיעה קשה ועמוקה בעקרון עצמאות המשטרה.

32. בהמשך לאמור, התקבלה אצל היועצת המשפטית לממשלה התייחסות מטעם ראש הממשלה, באמצעות פניית מזכיר הממשלה, אליה צורפה התייחסות מטעם השר בן גביר לאירועים באמצעות בא כוחו (להלן: **התייחסות השר**). יצוין, כי בפניית המזכיר צוין כי הדוא"ל מטעם המזכיר והתייחסות השר חסויים, אולם מאז ניתן להם פומבי וניתן אישור לצרפם.

הודעת דוא"ל מאת מזכיר הממשלה ביום 23.12.24, בצירוף מכתבו של ב"כ השר לביטחון לאומי, מצורפים ומסומנים **מש/3**.

33. בסמוך לאותו מועד, ביום 2.1.25, ניתן פסק הדין בעתירות **בעניין תיקון פקודת המשטרה**, אשר דן, כאמור, באופן נרחב בסמכויות השר לביטחון לאומי ובגבולותיהן על מנת להבטיח את עצמאות המשטרה. משכך, התבקשה ארכה להגשת תגובת המשיבים לעתירה, לצורך לימוד פסק הדין והנגזר ממנו לענייננו והמשך השיח מול ראש הממשלה בנושא. ביום 12.1.25 הורה בית המשפט כי העתירות ייקבעו לדיון בפני הרכב בהקדם, וכי התגובה המקדמית לעתירות תוגש עד 14 יום לפני מועד הדיון.

34. אך עוד טרם שהושלם השיח עם ראש הממשלה, ביום 19.1.25 הודיע השר בן גביר על התפטרותו מהממשלה. ביום 21.1.25 נכנסה ההתפטרות לתוקף. נוכח האמור, פנתה היועצת המשפטית לממשלה לראש הממשלה ביום 30.1.25, ועדכנה אותו בדבר כוונתה להגיש בקשה למחיקת העתירות נוכח ההתפטרות. היועצת המשפטית לממשלה הבהירה לראש הממשלה, כי **ככל שישקול בעתיד למנות את בן גביר כחבר בממשלה, תתחייב בחינה מחודשת של התשתית העדכנית, בראי כללי המשפט המינהלי ובשים לב לכך שמדובר יהיה במינוי חדש**. הבקשה למחיקת העתירות הוגשה ביום 6.2.25, ותגובות העותרים המתנגדות לה הוגשו בימים 20.2.25 ו-24.2.25.

מכתב היועצת המשפטית לממשלה אל ראש הממשלה מיום 30.1.25 מצורף ומסומן מש/4.

35. ביום 18.3.25 הודיע ראש הממשלה ליועצת על כוונתו לשוב ולמנות את חה"כ בן גביר כחבר בממשלתו. ראש הממשלה ציין כי יש דחיפות במינוי נוכח סיום הפסקת האש והחזרה לפעילות צבאית, וכי המינוי דרוש לשמירה על יציבות פוליטית החיונית לעבודת הממשלה בעת הזו. היועצת המשפטית לממשלה מסרה לראש הממשלה, כי לעמדתה, נכון לאותה עת, ניתן היה בנסיבות למנות את חה"כ בן גביר לתפקיד שר בממשלה אולם לא לתפקיד השר לביטחון לאומי, גם מן הטעם שהליך הבחינה האמור לא הושלם. על אף האמור, עוד באותו יום אישרה ממשלת ישראל את מינוי של חה"כ בן גביר לתפקיד השר לביטחון לאומי. למחרת היום, 19.3.25, אישרה מליאת הכנסת את המינוי וחה"כ בן גביר הושבע לתפקיד.

הצעת ההחלטה בדבר צירוף שרים לממשלה מצורפת ומסומנת מש/5.

36. בהמשך להתפתחות זו, הוגשו בבג"ץ 46277-09-24 ובבג"ץ 52917-09-24 בקשות למתן צו ביניים למניעת המינוי עד להכרעה בעתירות. בקשה למתן צו ארעי נדחתה בהחלטת בית המשפט הנכבד (כבוד השופטת ברק-ארז) מיום 18.3.25, ובית המשפט הורה להגיב לבקשות למתן צו ביניים במסגרת התגובה המקדמית לעתירות. כן הורה בית המשפט הנכבד להתייחס בתגובה המקדמית לעתירה לבקשת העותרות בבג"ץ 37631-08-24 מיום 24.3.25, ולבקשת השר מיום 27.3.25, באשר להגשת מסמכים אליהם התייחסו בבקשותיהם. ההתייחסות לבקשות אלו תובאנה להלן.

4.א. מסמך העקרונות והפרתו

37. לקראת מועד הגשת התגובה המקדמית לעתירות, לאחר שיח מפורט ומאומץ בין לשכת היועצת המשפטית לממשלה לבין לשכת השר, גובש מסמך עקרונות שתכליתו להעמיד ערובות, הגנות ומנגנונים, אשר יהא בהם להבטיח, ככל הניתן, את פעילותה העצמאית, המקצועית והממלכתית של המשטרה תחת כהונתו של השר בן גביר, ולמנוע את המשך הפגיעה בשלטון החוק ובזכויות יסוד. גיבוש מסמך העקרונות נועד, בין היתר, לגבש פתרון לפגיעה בעקרונות היסוד הדמוקרטיים מחוץ לכתלי בית המשפט, תוך צמצום הצורך להידרשות שיפוטית לשאלת סבירות החלטתו של ראש הממשלה שלא להעביר את השר מכהונתו כממונה על משטרת ישראל וגופים נוספים.

38. מסמך העקרונות, אשר גובש בהסכמת השר ואף ראש הממשלה מסר הסכמתו לו, קובע גדרות וסייגים בנוגע למעורבות השר בנושא חקירות; טיפול המשטרה במחאות ובהפגנות ובקבלת החלטות אופרכיות בכלל; התקשורת הישירה בין השר לבין גורמי הפיקוד במשטרה; והליכי המינויים במשטרה. כל זאת, באופן שעולה בקנה אחד עם עקרון עצמאות שיקול הדעת המקצועי של המשטרה ולקביעות בפסיקה בכלל ובפסק הדין בעניין **פקודת המשטרה** לעניין ההגנה עליו.

מסמך העקרונות מצורף ומסומן מש/6.

39. ביום 29.4.25 הוגשה תגובה מקדמית לעתירות, אליה צורף מסמך העקרונות. בתגובה צוין, בין היתר, כי התנהלות השר במהלך כהונתו מלמדת על התערבות פוליטית פסולה, חוזרת ונשנית, בעבודת המשטרה ובקבלת החלטות אופרטיביות-מבצעיות בסיטואציות בעלות רגישות מיוחדת, תוך פגיעה בשלטון החוק ובאופייה הממלכתי והא-פוליטי של המשטרה. עוד נטען, כי לכך הצטרפו התבטאויותיו נגד החלטות שופטים וגורמי אכיפת החוק, אשר יש בהן להוביל לזילות החלטותיהם ולפגיעה בעצמאותם.

בתגובה הוסבר, כי להתערבות הפוליטית בעבודת המשטרה השפעה שלילית מצטברת כבדת משקל וארוכת טווח על המשטרה, נוכח המסר המחלחל לכל שדרת הפיקוד, עד לדרג השוטרים הזוטר, ובשים לב לכך שכל הקצינים בדרגת רב-פקד ומעלה מודעים לכך שקידומם המקצועי תלוי בשר, ובמידה בה תפקודם באירועים קונקרטיים – בהפגנה או בחקירה וכדומה, יתאם את רצונו.

היועצת המשפטית לממשלה הבהירה, כי לעמדתה, במצב דברים זה היה מקום להוצאת צו על-תנאי ולבירור העתירות תוך העברת נטל השכנוע. אולם, נעשה ניסיון למצות תחילה את הכלים שבידי ראש הממשלה והייעוץ המשפטי לממשלה להביא לשיפור מצב הדברים, בטווח המיידי ולטווח הארוך, טרם הכרעה שיפוטית בעניין סבירות המינוי, ובמסגרת זו גובש מסמך העקרונות.

כן צוין, כי לעקרונות שגובשו יש פוטנציאל ממשי לשינוי מצב הדברים, בכפוף ליישום קפדני של העקרונות והערובות על-ידי הדרג הפוליטי ומי מטעמו וגורמי משטרת ישראל. בצד זאת צוין, כי ישנו קושי לקבוע ערובות אפקטיביות נוכח התנהלות השר עד כה, וכי הפיקוח על יישום הערובות אינו פשוט כלל ועיקר במישור המעשי. לטווח הארוך, מעבר להתחייבותו של השר לקיים את העקרונות באופן מיידי, נדרש לעגן את הערובות באופן סדור בנהלי המשרד לביטחון לאומי ונהלי ופקודות המשטרה, ולבחון את יישומן בפועל על-ידי הנוגעים בדבר.

כן הודגש במסמך העקרונות ובתגובה המקדמית, כי העקרונות יחולו באופן מיידי, וכי עבודת הצוות להטמעת העקרונות בנהלים לא תגרע ממיידיות תחולתם.

40. בתגובה התבקש בית המשפט לאשר מתווה דיוני לפיו יינתן למסמך העקרונות תוקף של החלטה שיפוטית, תינתן לצדדים שהות להטמיע את העקרונות בנהלי המשרד לביטחון לאומי ובנהליה ופקודותיה של משטרת ישראל, ולכשתושלם הטמעתם יבקשו הצדדים למחוק את העתירות.

41. בהמשך לכך, ובהתאם להחלטת בית המשפט מיום 30.4.25, הוגשה תגובה מקדמית מטעם השר, והתייחסויות מטעם העותרים לתגובת היועצת המשפטית לממשלה.

42. בהחלטתו מיום 5.5.25 רשם לפניו בית המשפט הנכבד את מתווה העקרונות ואת הסכמת השר למתווה, והמתווה אף צורף להחלטה כנספח, הדיון בעתירה בוטל ובית המשפט הנכבד הורה להגיש הודעת עדכון באשר ליישום המתווה:

”רשמנו לפנינו את מתווה העקרונות שהגישה היועצת המשפטית לממשלה בתגובתה המקדמית, שכותרתו ‘עקרונות ביחס לממשק בין השאר [צ”ל השר] לביטחון לאומי ומשטרת ישראל’, וכן את הסכמתו של השר לביטחון לאומי. המתווה מצורף כנספח א’.

בנסיבות אלה, ומבלי שנעלמו מעינינו עמדות העותרים, הדיון הקבוע למחר,
יום 6.5.2025 – מבוטל.

לא מצאנו ליתן צו ביניים בנקודת זמן זו.

המשיבים יגישו עד ליום 15.7.2025 הודעת עדכון באשר ליישום המתווה.
לאחר הגשת הודעת העדכון, יוחלט על המשך הטיפול בעתירות.

43. בהודעת העדכון שהוגשה ביום 20.7.25 נמסר, כי ימים ספורים לאחר שניתנה החלטת בית המשפט הנכבד הוקם צוות בראשות המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (מינהלי-ציבורי), ד"ר גיל לימון, בו חברים נציגים מטעם השר לביטחון לאומי, הייעוץ המשפטי לממשלה, הייעוץ המשפטי למשרד לביטחון לאומי והלשכה המשפטית במשטרת ישראל. כפי שנמסר, הצוות התכנס באופן סדור, וקיים חמש ישיבות בחודשים מאי-יולי לשם גיבוש נהלים ליישום העקרונות שנקבעו.

בצד זאת עדכן הייעוץ המשפטי לממשלה, כי על רקע אירועים שונים מהעת האחרונה, בפרט בקשר למינויים וחקירות, נדרש לבחון אם בכלל ניתן להשלים את המלאכה כך שהערובות שנכללו במתווה יוטמעו בפועל, באופן שיבטיח את עצמאותה המקצועית של המשטרה וממלכתיותה, ואשר יהיה אפקטיבי ובר-אכיפה בשטח. המשיבים ביקשו זמן נוסף להשלמת המלאכה והגשת הודעת עדכון נוספת לבית המשפט הנכבד, ובית המשפט הורה כי הודעת עדכון נוספת תוגש עד ליום 5.9.25.

44. ביום 6.8.25 הגישו העותרים בבג"ץ 52917-09-24 בקשה לקביעת מועד דיון קרוב בעתירה, וטענו כי השר מפר את המתווה באופן שמחמיר את הפגיעה בעצמאותה המקצועית של משטרת ישראל. העותרים הפנו, בין היתר, להודעה פומבית של השר בה התייחס באופן שלילי לחקירת מח"ש והעניק גיבוי מוחלט למפקד תחנת משטרת חדרה, סגן ניצב עמית פולק, אשר נחשד בתקיפת מפגינים נגד ראש הממשלה וכן בשיבוש מהלכי משפט והשמדת ראיה (השלכת טלפון נייד). כן צירפו שני מכתבים מטעם מנהל מערך ייעוץ וחקיקה והמשנה ליועצת המשפטית לממשלה (מנהלי-ציבורי) (להלן: **המשנים ליועצת**) אל השר, בעניין עיכוב קידומה של רפ"ק רינת סבן לדרגת סנ"צ משיקולים פוליטיים הנוגעים לעדותה בתיק ראש הממשלה ומעורבותה בחקירת יועציו.

ביום 7.8.25 הורה בית המשפט הנכבד כי "כאמור בהחלטותינו מיום 5.5.2025 ומיום 18.6.2025, לאחר הגשת הודעת העדכון יוחלט על המשך הטיפול בעתירות."

45. ביום 9.9.25 הוגשה הודעת עדכון נוספת מטעם היועצת המשפטית לממשלה, תוך שצוין בפתח הדברים כי ראש הממשלה ביקש ייצוג נפרד וכי הדבר אושר לו.

בהודעה נאמר כי השר פועל, לכאורה, בניגוד לדין ולעקרונות אשר התחייב לקיים, ואשר תחולתם מיידיית אף טרם הטמעתם בנהלים כקבוע במסמך העקרונות, וכי השר מתנהל באופן שיש בו לפגוע קשות בפעילותה התקינה של המשטרה, בעצמאותה המקצועית ובממלכתיותה.

בהודעה הובאו דוגמאות לאמור, בהם מקרים בהם השר מוסיף להתייחס באופן פומבי לחקירות קונקרטיות של שוטרים, ליצור דה לגיטימציה לחקירות וליתן הכשר להתנהלות השוטר החשוד; עוד צוין עיכוב קידומה של רפ"ק רינת סבן לדרגת סנ"צ על בסיס נימוקים הנוגעים לעדותה בתיק הפלילי המתנהל נגד ראש הממשלה ובהליך הנוגע ליועצו יונתן אוריד, באופן שמעורר חשש כי העיכוב בקידומה נובע משיקולים פוליטיים זרים למינוי, ויש בכך להרתיע קצינים ושוטרים מלמלא תפקידם נאמנה, בפרט בחקירות ובעדויות במשפטים נגד חברי הממשלה ומקורביהם.

עוד הובאה בהודעה התייחסות להימשכות ההשפעה הפסולה בהקשרה של זכות המחאה וחופש הביטוי. בהקשר זה התייחסה ההודעה למסמך "מדיניות בנושא הפגנות" אשר פרסם השר באמצעי התקשורת, במקביל להליך היועצות וטרם קבלת התשתית הנדרשת מן המשטרה, תוך ציון כי זוהי מדיניות השר אשר תיכנס לתוקף תוך ימים ספורים. בהודעה צוין כי על פני הדברים, הוראות המסמך אינן עולות בקנה אחד עם הדין ופסיקת בית המשפט הנכבד, עם התייחסות המפכ"ל שהועברה לשר ועם הנחיות גורמי האכיפה בנושא, ומתייחסות להיבטים שאינם בתחום שלגביו מוסמך השר לקבוע מדיניות. עוד צוין כי יש בפרסומו כדי להעמיד מסר לשוטרים בדבר ציפיות השר ולהשפיע על התנהלותם בהפגנות ובמחאות, טרם שאושרה המדיניות, אף שהיא חורגת מן הדין והסמכות כאמור לעיל, ובתקופה שבה מתקיימות מחאות נגד השלטון.

לאור כל האמור ביקשה היועצת המשפטית לממשלה, כי בית המשפט הנכבד יורה על קביעת דיון דחוף בעתירות, ועל הגשת תגובה מפורטת לגוף הסעדים שהתבקשו בעתירות, במסגרתה יובא אף עדכון באשר להתנהלות השר ולהמשך קידום הנהלים ותוצג עמדה משפטית עדכנית בעניינם של הסעדים שהתבקשו בעתירות, לאחר מיצוי השיח עם ראש הממשלה אודות מצב הדברים העדכני.

46. ביום 25.9.25 הוגשה מטעם ממשלת ישראל וראש הממשלה "הודעה ותגובה מקדמית ראשונית לעניין דחייה על הסף" (להלן: **הודעת ראש הממשלה מיום 25.9.25**), במסגרתה נטען, בין היתר, כי השר אינו מפר את מתווה העקרונות וכי אין מקום לקבוע דיון בעתירות ויש לדחות אותן על הסף, שכן הסמכות ושיקול הדעת להעביר שר מתפקידו נתונים לראש הממשלה, כמו גם האחריות כלפי הכנסת והציבור.

עוד נטען בהודעת ראש הממשלה, כי היה על היועצת המשפטית לממשלה להקדים ולפנות אליו בעניין הפרת מסמך העקרונות טרם העברת טיוטת הודעת העדכון האמורה לבית המשפט הנכבד, וכי עניין זה לא נזכר בהודעת העדכון מיום 20.7.25.

כאן יובהר, כי בהודעה מיום 20.7.25, אשר נוסחה הועבר למזכיר הממשלה טרם הגשתה, צוין כי נוכח אירועים שונים מהעת האחרונה בפרט בקשר למינויים וחקירות, נדרש לבחון אם הערובות שגובשו יוכלו להבטיח את עצמאותה המקצועית של המשטרה וממלכתיותה באופן אפקטיבי ובר אכיפה בשטח. בהמשך לכך, בעת גיבוש נוסח ההודעה מיום 9.9.25 הוברר כי נדרש לשקף את הפרת מסמך העקרונות לבית המשפט ולצדדים. טיוטת ההודעה הועברה להערות ראש הממשלה טרם הגשתה, וממזכיר הממשלה נמסר כי ראש הממשלה סבור כי השר אינו מפר את העקרונות, בלא התייחסות פרטנית להפרות הנטענות, והתבקש ייצוג נפרד והגשת הודעה נפרדת מטעם ראש הממשלה במועד מאוחר יותר. היתר לייצוג נפרד ניתן, וההודעה הוגשה ובה עדכון אודות הפרות מסמך העקרונות, ובקשה להורות על הגשת עמדה מפורטת ודיון, לקראתה ימוצה השיח עם ראש הממשלה אודות מצב הדברים העדכני.

47. ביום 23.10.25 הורה בית המשפט הנכבד למשיבים להגיש תגובות מקדמיות מפורטות, וכי לאחר מכן יוחלט על המשך הטיפול.

48. לאחר הגשת הודעת העדכון, המשיכה היועצת המשפטית לממשלה לפעול למיצוי השיח עם ראש הממשלה טרם הגשת עמדתה לבית המשפט הנכבד. ביום 2.12.25 נשלח אל ראש הממשלה מכתבה של היועצת המשפטית לממשלה (להלן: **מכתב היועצת מיום 2.12.25**), בו פורט כי על אף גיבוש

מסמך העקרונות בניסיון למצות את הכלים שבידי ראש הממשלה והייעוץ המשפטי לממשלה על מנת לשמור על עצמאות המשטרה מפני התערבות פוליטית פסולה, השר מוסיף להפר את הדין, החלטות בית המשפט, ואף העקרונות אליהם התחייב במפורש.

במכתב פורטו אירועים המדגימים את התנהלות השר בניגוד לדין ולמסמך העקרונות בהקשר מחאות והפגנות, חקירות פליליות ומינויים. בתוך כך פורטה התייחסות לפרסום הפומבי של מסמך "מדיניות בנושא הפגנות" ולאי קידומה של רפ"ק רינת סבן, אשר נזכרו לעיל.

כן הובאו במכתב ובנספח המצורף לו דוגמאות לכך שהשר מפר תדיר את הדין והעקרונות בדבר אי התערבות או השפעה על חקירות פליליות, במישרין או בעקיפין, הן לעניין חקירות שוטרים הן חקירות אזרחים ובעלי תפקידים אחרים, בדרך של תקיפת רשויות אכיפת החוק והענקת גיבוי אוטומטי מלא לחשוד בעבירות חמורות או תמיכה באי התייצבות לחקירה, וזאת במקרים בהם הוא תומך בחשוד או שהדבר תואם עמדה פוליטית שלו, ובאופן שיש בו כדי להעביר לגורמי אכיפת החוק מסר בדבר ההתנהלות הרצויה לשיטתו.

כן נזכרו מקרים של הצטרפות השר לפעילות אופרטיבית של המשטרה בשטח מול אזרחים ובחיכוך עמם, וכן עירוב שנעשה בפרסומיו בין פעילותה האופרטיבית של המשטרה לבין פעילותו הפוליטית. מדובר בהתנהלות שיש בה כדי להציג את השר כמעין "מפכ"ל על", וליצור קשר בין פעולות האכיפה שמבצעת המשטרה מול האזרחים לבין פעילותו הפוליטית.

מכלול זה, כך נכתב בפנייה לראש הממשלה, מהווה פגיעה שיטתית של השר בתקינות עבודת המשטרה ועצמאותה המקצועית, בהתייחס לעניינים הנוגעים לליבת זכויות האדם במדינה: התערבות פסולה בטיפול המשטרה במחאות, שימוש פסול בסמכות המינויים; התערבות והשפעה על חקירות של שוטרים ואזרחים ומעורבות אקטיבית בפעילות האופרטיבית של המשטרה. מהדברים עולה תמונה של הפרת הדין, הפרה מתמדת של עקרון עצמאות המשטרה והפרת מתווה העקרונות בכללותו (במובחן מהפרות נקודתיות).

בכך השתנתה באופן מהותי התשתית עליה נסמך בית המשפט בפסק הדין בעניין **פטרשקה** שאישר את המינוי, והיסודות עליהן נשענה הכרעת בית המשפט התערערו. משכשל הניסיון למנוע התערבות פוליטית של השר בעבודת המשטרה באמצעות ערובות בהסכמתו, לא ניתן עוד להגן על עצמאות המשטרה מפני ההתערבות בה, ומפני הפגיעה בשלטון החוק ובזכויות האדם.

בסיכום המכתב התבקשה התייחסותו של ראש הממשלה לאמור במכתב, בצירוף התשתית טרם המינוי ולמן המינוי בשתי תקופות הכהונה, טרם גיבוש העמדה במענה לעתירות. כן צוין, כי ניתן כמובן לקיים פגישת עבודה בנושא.

מכתב היועצת המשפטית לממשלה אל ראש הממשלה מיום 2.12.25 מצורף ומסומן **מש/7**.

49. ביום 10.12.25 התקבל מכתב מאת מזכיר הממשלה, בו צוין כי נדרשת התייחסות מאת היועצת המשפטית לממשלה לאמור בהודעת ראש הממשלה אשר הוגשה לבית המשפט הנכבד ביום 25.9.25, שעל בסיסה ניתן יהיה בהמשך לכך לקיים פגישה עם ראש הממשלה והשר לביטחון לאומי בנושא.

במענה לכך, השיב המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי) למזכיר הממשלה ביום 14.12.25, כי לפני ראש הממשלה הונחו כל העמדות לצורך קבלת החלטתו, אותה נדרש לקבל בהקדם בשים לב למועד הדיון שנקבע ליום 15.1.26, וכי היועצת המשפטית לממשלה שבה ומציעה לקיים עם ראש הממשלה פגישת עבודה בנושא, בה יינתן מענה לשאלות קונקרטיות לגביהן מבקש ראש הממשלה תשובה לצורך החלטתו.

ביום 16.12.25 השיב מזכיר הממשלה למכתב המשנה ליועצת, בו ציין, בין היתר, כי לא ברור איזו החלטה מינהלית חדשה נדרש ראש הממשלה לקבל, שכן החלטתו למנות מחדש את חה"כ בן גביר לשר לביטחון לאומי התקבלה פה אחד בממשלה, ואושרה אף בכנסת, ולא קיים הליך מינהלי לאשרור כהונתם של שרים.

כן צוין, אחר טענות שונות, כי דלתו של ראש הממשלה פתוחה לקיום פגישה, בכפוף ללוח"ז הצפוף של ראש הממשלה. בעניין זה יצוין, כי ניסיון לקבוע פגישת עבודה עם ראש הממשלה בהמשך להתכתבות זו טרם צלח, על אף פניות שנעשו מטעמה של לשכת היועצת המשפטית לממשלה לצורך תיאום הפגישה.

מכתבו של מזכיר הממשלה אל היועצת המשפטית לממשלה מיום 10.12.25 מצורף ומסומן **מש/8**. מכתבו של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (ציבורי-מינהלי) אל מזכיר הממשלה מיום 14.12.25 מצורף ומסומן **מש/9**.

מכתבו של מזכיר הממשלה אל המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (ציבורי-מינהלי) מיום 16.12.25 מצורף ומסומן **מש/10**.

50. לאור האמור, בשלב זה לא התקבלה מאת ראש הממשלה החלטה בבקשת העותרים להעביר את השר לביטחון לאומי מכהונתו, תוך פירוט שיקוליו. עם זאת, עמדתו של ראש הממשלה הובאה במסגרת הודעתו מיום 25.9.25, וכן בתגובתו המקדמית מיום 14.12.25, ממנה עולה ברורות כי ראש הממשלה אינו סבור כי השר מפר את הדין ואת העקרונות, וממילא מינויו ייוותר על כנו. לפיכך נתייחס להלן לאמור בתגובות אלה.

51. אשר להטמעת העקרונות בנהלים יצוין, כי לאחר סדרת הישיבות שקיים הצוות בנושא, ביום 31.10.25 העביר המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי) גרסה עדכנית של הנהלים בהמשך לדיוני הצוות, וביום 10.12.25 התקבלו הערות בעניינם מאת היועץ המשפטי למשרד לביטחון לאומי, וכן הערות מאת לשכת השר לביטחון לאומי. מהערות לשכת השר עולים פערים מהותיים, שלא ניתן לגשר עליהם, והעדר נכונות לערוך קונקרטיזציה של העקרונות ולפרוט אותם בנהלים כנדרש על מנת להבטיח כי מסמך העקרונות ישיג את היעד של מניעת התערבות פוליטית פסולה בעבודת המשטרה.

היועצת המשפטית לממשלה נכונה להציג לבית המשפט הנכבד את נוסחי הנהלים שגובשו בעקבות ישיבות הצוות כמו-גם את ההערות שהתקבלו להם, ככל שתינתן הסכמת השר לכך.

ב. משטרת ישראל – סמכויותיה, עצמאותה ואופייה הממלכתי והא-פוליטי

52. נקודת המוצא היא כי **עצמאות המשטרה במישור האופרטיבי, והצורך למנוע התערבות בשיקול דעתה המקצועי, הם עקרונות יסוד במבנה המשטרי הישראלי, חלק מזהותה של ישראל כמדינה דמוקרטית, והם תנאי הכרחי לתפקודה התקין של המשטרה באופן ממלכתי, מקצועי וא-פוליטי.**

בפסק הדין **בעניין תיקון פקודת המשטרה** הדגישו כל השופטים, הן שופטי הרוב והן שופטי המיעוט, כי עצמאות המשטרה במישור האופרטיבי היא **עיקרון יסודי בשיטתנו**. חשוב להבהיר: המחלוקת בין השופטים בפסק הדין לא נסבה על עצם עקרון עצמאות המשטרה ומרכזיותו. כפי שציינה כב' השופטת **וילנר** (שהיתה אחת משופטי הרוב):

“סלע המחלוקת בין הצדדים לעתירה שלפנינו נשען, כך נראה, על **קרקע של הסכמה רחבה למדי באשר לנקודת המוצא**. עקרונות היסוד, שדומה כי אין עליהם מחלוקת של ממש, הם אלו: מחד גיסא, המשטרה, בדומה לכלל זרועות הביטחון, כפופה עקרונית לדרג המדיני הנבחר; מאידך גיסא, היא נהנית מעצמאות בכל הנוגע לביצוע השוטף של תפקידיה” (שם, פסקה 5).

53. סעיף 3 לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל”א-1971 (להלן: **פקודת המשטרה**), מגדיר את תפקידיה של משטרת ישראל, כדלקמן: “משטרת ישראל תעסוק במניעת עבירות ובגילוי, בתפיסת עבריינים ובתביעתם לדין, בשמירתם הבטוחה של אסירים, ובקיום הסדר הציבורי ובטחון הנפש והרכוש”.

54. נוכח חשיבות הדברים לענייננו, נדגיש בתמצית מספר היבטים מרכזיים המחדדים את חומרת ההשלכות הנובעות מפגיעה בעצמאות המשטרה.

55. **ראשית**, כפי שצוין לעיל, למשטרה כאמור נתון מקום ייחודי בחברה דמוקרטית, בשים לב לסמכויות הנרחבות להפעלת כוח הנתונות לה. המשטרה מוסמכת, כחלק שוטף ויומיומי מתפקידיה, לפגוע בזכויות אדם גרעיניות. בתוך כך, למשטרה נתונות סמכויות מעצר שכרוכות בפגיעה בחירות; סמכויות להפעלת כוח על הפרט; סמכויות חיפוש הפוגעות בפרטיות; וסמכויות להטיל הגבלות על הפגנות ומחאות הקשורות בטבורן לחופש הביטוי הפוליטי.

בפסק הדין האמור בעניין **תיקון פקודת המשטרה**, עמד כב' המשנה לנשיא ע' פוגלמן על עיקר הסמכויות הנתונות למשטרה:

“80. ואכן, לצורך מימוש תפקידיה, נתונות למשטרה שורה ארוכה של סמכויות שלטוניות ייחודיות אשר עומדות “בגרעין המזוקק ביותר של הפונקציות השלטוניות הנובעות מן הריבונות” (עניין המרכז האקדמי, בעמ' 643), ואשר כרוכות בפגיעה ממשית בגרעין הקשה של זכויותיו החוקתיות של הפרט. מטבע הדברים, לא נפרט להלן את כלל הסמכויות המגוונות אשר מצויות בידי המשטרה, ואולם לצורך ההמחשה ונוכח חשיבות הדברים לענייננו, אתייחס למספר דוגמאות. כפי שיורחב בהמשך, המשטרה אמונה על שלב החקירה ואיסוף הראיות בהליך הפלילי, ובהקשר זה יוחד לה “תפקיד ראשון במעלה” (בג”ץ 8192/04 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ’ ראש-הממשלה, פ”ד נט(3) 145, 174 (2004); כן ראו: בג”ץ 6972/96 התנועה למען איכות השלטון נ’ היועץ המשפטי לממשלה פ”ד נא(2) 757, 768 (1997)). בהתאם, ניתנו למשטרה, בין היתר, סמכויות מעצר ועיכוב חשודים. סמכויות אלה כוללות פגיעה בזכות לחירות ובזכות לחופש תנועה, שכן הן מגבילות את יכולתו של אדם לנוע באופן חופשי (רע”פ 3829/15 קסאי נ’ מדינת ישראל,

פסקה 3 לפסק דיני [פורסם בנבו] (20.12.2018). במצבים מסוימים, המשטרה רשאית להפעיל כוח פיזי כלפי הפרט, שאף עשוי לעלות כדי כוח קטלני שיש בו לפגוע בשלמות הגוף ואף בזכות לחיים. כמו כן, לצורך איסוף ראיות נתונות למשטרה סמכויות חיפוש מגוונות, שכרוכות בפגיעה בזכות הפרטיות. בנוסף לאמור, למשטרה תפקיד חיוני בשמירה על הסדר הציבורי בהפגנות ומחאות, אירועים שיש בהם "משום מימוש החירויות הפוליטיות היסודיות" שעניינן בזכות לחופש ביטוי (בג"ץ 2557/05 מטה הרוב נ' משטרת ישראל, פ"ד סב(1) 200, 220 (2006) (להלן: עניין מטה הרוב)). אכן, פעילותה של המשטרה היא רחבת היקף ומגוונת, ובהתאם היא נוגעת מעצם טיבה ומהותה למגוון רב של זכויות חוקתיות שמוקנות לפרט. מהאמור נובע כי למשטרה מסור תפקיד מכריע בחברה דמוקרטית".

למדינה נתון מונופול להפעלת הסמכויות האמורות, הכרוכות בהפעלת כוח והגבלת חירותם של אזרחים. הפעלתן בכוח מאורגן המופעל בידי המדינה, תוך כפיפות לדינים ולנורמות החלים על מי שפועל במסגרת גופי המדינה, יש בה להפחית משמעותית את הסכנה לשימוש לרעה בכוח זה, ומכאן הלגיטימציה הדמוקרטית להפעלת הכוח והסמכויות כלפי האזרחים (בג"ץ 2605/05 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' שר האוצר (19.11.09) (להלן: עניין המרכז האקדמי), בפסקה 26 לפסק דינה של כב' הנשיאה ד' ביניש).

56. שנית, מימד נוסף וייחודי נעוץ בתפקידה המרכזי של המשטרה באכיפת הדין הפלילי. רבות מהסמכויות שנתונות למשטרה הן סמכויות בתחום אכיפת הדין, "שבמרכזן יישום והפעלתו של החוק הפלילי לפי תכליותיו. במובן זה, השוטרים שואבים את סמכויותיהם "ישירות מהחוק" (משפט ושיטור, בעמ' 100). "עניין פקודת המשטרה, פסקה 112 לפסק דינו של ממלא מקום הנשיא בדימוס, ע' פוגלמן)). משמעות הדבר היא שהפעלת הסמכויות הפוגעניות האלו כלפי הפרט צריכה להיות מעוגנת בשיקול דעת מקצועי ובלתי תלוי בלבד, ולא בשיקולים פוליטיים או אידיאולוגיים. הסכנות הכרוכות בפוליטיזציה של אכיפת הדין ברורות: שימוש בכלי החקירה והאכיפה הפליליים נגד יריבים פוליטיים, אכיפה סלקטיבית או אכיפת יתר כלפי קבוצות מסוימות על בסיס השתייכותן הלאומית, האתנית או הדתית – כל אלה חותרים תחת יסודות שלטון החוק ופוגעים קשות באפשרות של מערכת המשפט ואכיפת החוק לבצע תפקידן ובאמון הציבור בהן.

ויובהר, פוליטיזציה של המשטרה עלולה להוביל לא רק לאכיפת יתר ולשימוש לא מידתי בכוח כלפי קבוצות או אנשים על רקע שיוכם הפוליטי, הלאומי או האתני; היא עלולה להוביל גם להימנעות מאכיפת החוק כלפי קבוצות או אנשים בשל שיוכם הפוליטי או האידיאולוגי, וזאת גם כאשר מעשיהם פוגעים באופן ממשי בסדר הציבורי. בשני המקרים, פוליטיזציה של המשטרה חותרת תחת שלטון החוק: במקרה הראשון – באמצעות שימוש בסמכויות האכיפה כנגד קבוצות או אנשים שלא לצורך; במקרה השני – באמצעות הפיכת המשטרה לגוף שאינו אוכף את החוק באופן אחיד ושוויוני, ובכך מערער את עצם היסוד של שוויון בפני החוק ואת אמון הציבור ביכולת המדינה לשמור על הסדר הציבורי ועל ביטחון אזרחיה.

הפעלת יתר או חסר של המשטרה בהתאם לאינטרסים פוליטיים מעוררת סיכונים חמורים נוספים לערכים דמוקרטיים בתקופת בחירות לכנסת. בין בפעילות משטרתית בהפגנות, מחאות ועצרות בחירות בתקופה שלקראת יום הבחירות; או בכל הנוגע לשמירה על טוהר הבחירות ביום הבחירות עצמו.

57. על רקע תפקידה הייחודי האמור של משטרת ישראל וסמכויותיה החריגות, עמד בית המשפט הנכבד בפסיקתו על חיוניות עצמאותה של המשטרה ואי-תלותה בדרג הפוליטי, ועל כך שהפעלת סמכויותיה בתחומים הנתונים לה, תיעשה על בסיס מקצועי ובהתחשב באינטרס הציבורי בלבד, באופן שוויוני, נקי משיקולים פוליטיים-מפלגתיים או אישיים, וללא משוא פנים.

יפים לעניין זה דברי כב' הנשיא י' עמית בעניין תיקון פקודת המשטרה:

"על שלושה דברים המשטרה עומדת – על המקצועיות, על העצמאות ועל הממלכתיות. הממלכתיות מתבטאת, בין היתר, בכך שהפעלת סמכויות המשטרה תיעשה על בסיס מקצועי, באופן שוויוני וללא משוא פנים" (שם, בפסקה 17 לפסק דינו).

ראו גם דבריה של כב' השופטת א' פרוקציה באשר לעצמאות המשטרה בעניין המרכז האקדמי:

"16. השמירה על גבולות הכח השלטוני המופעל על הפרט בהליך הפלילי על כל שלביו מחייבת עוד כי הפעלתו תהא מנותקת כליל מכל חשש לניגוד עניינים מכל סוג שהוא. עירובו של שיקול זר ובלתי ענייני בהפעלת כח-המרות השלטוני בהליך הפלילי יוצר פוטנציאל סיכון ממשי לעיוות האיזון הנדרש בין צורכי השימוש בכח להשגת תכלית שבאינטרס ציבורי, לבין ההגנה על זכויות היסוד של הפרט. שילובו של שיקול זר באיזון המתחייב בין הצורך הציבורי בשמירת הסדר החברתי וציות לחוק, לבין זכויותיו של אדם לחירות ולכבוד אישי עלול לערער את שיווי המשקל הראוי בין הכוחות השונים הפועלים בענין זה, ולהביא לפגיעה לא ראויה בפרט. הפעלת הכח השלטוני כלפי הפרט במסגרת ההליך הפלילי אמורה להיות מנותקת כליל משיקולים זרים, ועליה להיעשות תוך מחויבות מלאה לכללי הריסון בשימוש בכח, אשר בכיבודם תלוי גורלו של האדם הנתון למרותו של השלטון".

58. בדומה, בעניין תיקון פקודת המשטרה, הוסיף ועמד כב' ממלא מקום הנשיא ע' פוגלמן על עקרון עצמאות המשטרה ועל הצורך לתחום את גבולות התערבות השר בעבודת המשטרה לשם מניעת פוליטיזציה במשטרה. בשל חשיבות הדברים לענייננו נביא אותם בהרחבה:

"110. כפי שצוין לעיל, המשטרה היא חלק ממערכת אכיפת החוק הפלילי; היא אמונה על שמירת הסדר וביטחון הציבור; היא באה במגע יום יומי עם אזרחי המדינה; ונתונה לה סמכות ייחודית להפעלת כוח כלפי הפרט, לצד שורה של סמכויות נוספות שכרוכות בפגיעה משמעותית בגרעין זכויות האדם. מקומה הייחודי של המשטרה בחברה הדמוקרטית, עליו עמדנו לעיל, מחייב שוני מסוים באופן התווית מערכת היחסים שבין הממשלה והשר הממונה עליה לבין המשטרה, בהשוואה ליחסים בין שרים אחרים למשרדים עליהם הם ממונים. הקניית כוח שטומן בחובו פגיעה פוטנציאלית כה קשה ועוצמתית, מחייבת – כחלק מהלגיטימיות לעצם הקנייתן של סמכויות אלה – ערבויות לכך שמימושן ייעשה באופן ענייני ומקצועי, לשם מימוש אינטרס ציבורי ובמידה המתחייבת הנדרשת לשם כך. ערבויות אלו כוללות מערכת של "איזונים ובלמים" שמורכבת משני פנים: מצד אחד, השר מוסמך להתוות מדיניות כללית ועקרונית ולפקח על עבודת המשטרה; ומן העבר השני, לא נתונה לו סמכות להתערב בשיקול הדעת המקצועי של המשטרה או באירועים אופרטיביים [...].

111. הצורך המיוחד לתחום את גבולות התערבותו של השר בעבודת המשטרה בשעה שהיא מפעילה את שיקול דעתה במקרים אופרטיביים-פרטניים, נובע, בין היתר, מכך שרבות מהסמכויות שנתונות למשטרה הן סמכויות בתחום אכיפת הדין, ובפרט אכיפת הדין הפלילי. [...] במובן זה, השוטרים שואבים את סמכויותיהם "ישירות מהחוק" (משפט ושיטור, בעמ' 100). בהתאם, הפעלת הסמכות כלפי הפרט היא במידה רבה עניין לשיקול דעת מקצועי ובלתי תלוי, ולא עניין לשיקולים שנטועים בהשקפת עולם כזו או אחרת [...]

112. בנוסף לאמור, הצורך בקיומן של ערובות שתוחמות את גבולות התערבותו של השר, נובע גם מהחשש המיוחד מחדירת שיקולים פוליטיים לאופן שבו תפעיל המשטרה את סמכויותיה. אמנם, האיסור על שקילת שיקולים פוליטיים הוא איסור כללי, אשר חל באופן רוחבי על שרים בתפקידם המינהלי. ואולם, הסכנה מגיוס הכוח המשטרתי לטובת אינטרסים פוליטיים, היא חמורה ועוצמתית במידה ניכרת בהשוואה לגופים אחרים ברשות המבצעת. בראש ובראשונה, שימוש פוליטי בסמכויותיה של המשטרה פוגע פגיעה קשה ומשמעותית בשלטון החוק, ובעיקרון שלפיו כל הפרטים שווים לפני החוק. כך למשל, פוליטיזציה של המשטרה עשויה להוביל לשימוש בסמכויות האכיפה הפליליות לשם קידום אינטרסים מפלגתיים או לאכיפת יתר כלפי קבוצה שמתנגדת לשלטון; היא עשויה להוביל לשיטור יתר או לשיטור חסר כלפי קבוצות בהתאם להשתייכותם הדתית, הלאומית או האתנית; היא עשויה להוביל לשימוש בכלי החקירה הפלילית, על השלכותיו הפוגעניות, נגד יריבים פוליטיים. ברי כי סכנה זו חותרת תחת היסודות הבסיסיים ביותר של הדמוקרטיה, והיא מערערת את עצם היסודות של "האמנה החברתית" שבמסגרתה הפרט מפקיד בידי השלטון כוח שיש בו אפשרות לפגיעה קשה בו, בין היתר מתוך מטרה שהשלטון יקנה לו הגנה שוויונית. בכך טמונה גם פגיעה קשה בזכויות האדם.

113. בנוסף לאמור, במסגרת תפקידיה, עשויה המשטרה להידרש גם לחקירתם של חברי הממשלה עצמה (ראו: בג"ץ 911/21, פסקה 19; עניין פלונית, בעמ' 757) ושל חברי כנסת – הן מן הקואליציה, הן מן האופוזיציה. החשש מחדירתם של שיקולים פוליטיים למרחב הטיפול בשחיתות השלטונית מגלם סכנה ליסודותיו של המשטר הדמוקרטי. בהקשר זה, החשש הוא כפול: הן במניעת חקירות מסוימות לטובת מי שהשלטון חפץ ביקרו; הן בקידום חקירות (וחקירות סרק) נגד פוליטיקאים שמתנגדים לו. שיקול זה אף הוא מחייב להבטיח קיומו של חיץ בין שיקולים פוליטיים לבין סמכויות הביצוע של המשטרה.

114. זאת ועוד, מניעת פוליטיזציה של המשטרה קשורה קשר הדוק לאמון הציבור בה, שהוא רכיב חיוני לפעילותה. לא אחת הודגש בפסיקתנו כי אמון הציבור במשטרה מותנה בתפיסה כי היא פועלת ביושר, בענייניות, בשוויון ובסבירות. [...] פעילותה התקינה של המשטרה – ובפרט שיתוף הפעולה של הציבור עמה – תלוי במידה רבה בתפיסה בדבר טיב השיקולים שהמשטרה שוקלת בעת הפעלת סמכויותיה. מכאן שלא רק פוליטיזציה של פעולות המשטרה בפועל היא מסוכנת, אלא גם עצם התפיסה ששיקולים פוליטיים מנחים את המשטרה – מערער את האמון הציבורי בפעולות המשטרה. תחושת הציבור כי הכוח המשטרתי מופעל בהתאם להשתייכות הפרט לקבוצה מסוימת, שאינה נושאת חן בעיני השלטון, ולא באופן אובייקטיבי וניטרלי, סותרת באופן חזיתי את יכולתו של הציבור ליתן בה אמון. משמעותה היא כי מדובר במשטרה "מטעם" ולא במשטרה שאמונה על שלטון החוק – משטרה של הממשלה, ולא משטרה של המדינה.

59. הנה כי כן, הפעלת הסמכויות של המשטרה מחייבת עמידה קפדנית בעקרונות היסוד המנחים את פעולתה. ערכי היסוד הדמוקרטיים מחייבים כי המשטרה תפעיל את סמכויותיה באופן מקצועי ועצמאי, במנותק משיקולים זרים ופוליטיים. כמו כן, המשטרה נדרשת לפעול באופן ממלכתי, תוך שמירה על האתוס של השירות הציבורי-ממלכתי.

60. לצד כל האמור בעניין עצמאותה של המשטרה וחובתה להפעיל את סמכויותיה במנותק משיקולים זרים ופוליטיים ולפעול באופן ממלכתי ולטובת האינטרס הציבורי בלבד, סמכויותיה הרבות של המשטרה מחייבות גם פיקוח מיניסטרילי על פעולותיה. בכלל זאת, בסמכות השר לביטחון לאומי, הממונה על המשטרה, לקבוע מדיניות כללית ועקרונות כלליים לפעילות המשטרה. על העקרונות בדבר האיזון העדין בין הפיקוח הממשלתי על המשטרה לבין עצמאותה וסמכויותיה המקצועיות, עמד בית המשפט הנכבד בהרחבה בעניין תיקון פקודת המשטרה.

61. פיקוח השר על פעילות המשטרה והתוויות המדיניות הכללית לפעילותה אינם יכולים להיעשות באופן שעלול לערער את הערובות החוקתיות לשמירת זכויות האדם בפעולת המשטרה, תוך פגיעה בעצמאותה וחציית קו הגבול לעבר התערבות בשיקול הדעת המבצעי-מקצועי של הדרג הפיקודי. כך, גם יש למנוע מצב בו סמכות הדרג המדיני ביחס למשטרה תשמש חלילה לתכלית של רתימת המשטרה לקידום אינטרסים פוליטיים או מפלגתיים, שכן פוליטיזציה של הפעלת הכוח המשטרתי חותרת תחת עקרון שלטון החוק במדינה דמוקרטית. על כן, נדרש שיהיה חיץ ברור בין שיקולים אישיים, פוליטיים ומפלגתיים לבין הפעלת הכוח המשטרתי ויתר סמכויות המשטרה (ראו למשל: עניין **תיקון פקודת המשטרה**, בפסקאות 110-119 לפסק דינו של כב' ממלא מקום הנשיא ע' פוגלמן; פסקאות 3-4 לפסק דינו של כב' השופט ע' גרוסקופף).

62. כעולה מפסק הדין בעניין **תיקון פקודת המשטרה**, עצמאותה של המשטרה אל מול הדרג הפוליטי בהפעלת סמכויותיה האופרטיביות עומדת על נדבכים שונים, שמחייבים קיומם של מנגנונים שיגנו עליה מפני פוליטיזציה ויאפשרו למפקדים ולשוטרים להפעיל את סמכויותיהם בשוויון ובסבירות ומשיקולים ענייניים.

ראו דבריו של כבוד המשנה לנשיא, השופט סולברג, באשר לעצמאות המשטרה והגבול בין סמכות השר להתוויות מדיניות כללית לבין התערבות בשיקול דעתה בהפעלת סמכויותיה האופרטיביות במקרים קונקרטיים:

2. [...] בכל הנוגע לפעילות המשטרה, מקובל במדינות הדמוקרטיות כי כפיפות זו מוגבלת, כך שלמשטרה נתונה, ככלל, עצמאות בהפעלת סמכויותיה. הטעם לכך, הוא הרצון להבטיח כי בביצוע תפקידיה העיקריים – קרי, שמירה על הסדר הציבורי ואכיפת החוק – תפעל המשטרה כשלנגד עיניה ניצב הדין, והוא בלבד; ומן הצד השני, להבטיח כי במסגרת הפעלת סמכויותיה, בדגש על הפעלת הכוח כלפי אזרחי המדינה, לא יתערבו שיקולים שאינם ממין העניין, ובפרט – שיקולים פוליטיים.

3. [...] נקודת האיזון שנקבעה במרבית הדמוקרטיות המודרניות, היא כזו שבגדרה נתונה לשר הרלבנטי סמכות לקבוע למשטרה הנחיות כלליות, ולשרטט את המדיניות שלאורה תפעל (למצער בתחומים מסוימים); ובה בעת, מובטחת במסגרתה עצמאות המשטרה בפעילותה האופרטיבית, כך שאותו שר אינו רשאי להתערב במקרים פרטניים [...] במחוזותינו – חרף העובדה שככלל, היחסים בין השר לבין המשטרה לא הוסדרו בחקיקה – נקבעה נקודת איזון דומה. כך, המקובל היה שהשר רשאי לקבוע מדיניות כללית למשטרה ולפקח על פעולותיה, אולם הוא אינו בגדר 'מפקח על', ואל לו לפגוע בעצמאות המשטרה ולהתערב בשיקול דעתה המקצועי, בפרט בכל הנוגע להפעלת סמכויותיה האופרטיביות במקרים קונקרטיים."

63. יש להבחין בין קביעת מדיניות על-ידי השר לבין התערבות באופן יישומה בהפעלת הסמכויות בשטח. בפסק הדין בעניין **תיקון פקודת המשטרה** הוצגו על-ידי שופטי ההרכב אמות מידה לאבחנה בין קביעת מדיניות על-ידי השר לבין קביעת הנחיות לפעולות אופרטיביות קונקרטיות, בהן מנוע השר מלעסוק. ראו למשל אמות המידה שפרט כבוד המשנה לנשיא סולברג להבחנה בין התוויות מדיניות כללית לבין התערבות פסולה של השר במקרים פרטניים תחת כסות של התוויות מדיניות, כדלקמן:

”(-) היקף התחולה: מדיניות מתייחסת לסט עקרונות רחב, שיש בו כדי ליתן הכוונה ומסגרת עקבית שבגדרה יתקבלו החלטות ספציפיות בקטגוריה מסוימת של מקרים. כך, המדיניות חלה, מעצם טבעה, על קבוצה של מקרים ומכווניה את הטיפול בהם. לעומת זאת, אם אין עסקינן בהחלטה שתשפיע על קטגוריה או קבוצה של מקרים, אלא על אירוע אחד או כמה אירועים בודדים – מתקרבים אנו לקוטב של החלטה פרטנית.

(-) רמת ההפשטה: מדיניות מנוסחת, ככלל, ברמת הפשטה גבוהה, אינה נוגעת ב’פרטים הקטנים’, ואינה מתייחסת להקשר קונקרטי. לעומת זאת, ככל שמדובר בהחלטה הנוגעת למצב דברים או לנסיבות ספציפיים, ואשר ניכרת בה ירידה לפרטים, הנטייה תהיה לקבוע כי אין מדובר במדיניות, אלא בהחלטה פרטנית.

(-) טווח הזמן: מדיניות מטבעה צופה פני עתיד, כאשר ‘העתיד’ אינו נוגע בנקודת זמן קונקרטית, כי אם בתקופה שבמהלכה מבקשת הרשות לעמוד במטרות מסוימות, או לפעול בדרך פלונית. לעומת זאת, מקום שבו מדובר בהחלטה שעניינה באירוע הנמצא בעיצומו, או שעתיד להתרחש במועד ספציפי; ולחלופין, שתחומה היא לפרק זמן קצר, ניטה לקבוע כי לא במדיניות עסקינן, אלא בהחלטה פרטנית.

(-) הנחיה מול הוראה: מטרת המדיניות היא לשרטט קווים מנחים שלאורם יתקבלו החלטות פרטניות; זאת, מבלי לשלול את האפשרות להפעיל שיקול דעת עצמאי בכל מקרה ומקרה, בהתאם לנסיבות הרלבנטיות. כך, מדיניות נועדה להנחות, אך לא להורות לרשות באופן מדויק כיצד לפעול במקרה מסוים, מבלי להותיר לה מתחם שיקול דעת. לשון אחר, יש להקפיד על ההבחנה בין המדיניות עצמה, לבין אופן היישום שלה, שהוא עניין ששיקול הדעת לגביו נתון לרשות הפועלת לאור המדיניות.” (שם, פסקה 42 לחוות דעתו של כבוד השופט נ’ סולברג)

64. כן נקבע כי למשטרה כפיפות למדיניות הממשלה והשר אך אין מדובר בכפיפות פיקודית. המשטרה פועלת בעצמאות תפקודית, והשוטרים כפופים פיקודית להוראות המפקדים במשטרה :

”חייבים כל שוטרת ושוטר לפעול על פי מיטב הכרתם המקצועית בהפעלת הסמכויות שהוקנו להם בחוק, ובהתאם להוראות המחייבות שניתנו להם על ידי המפקדים המוסמכים [...] כפיפות המשטרה לממשלה, ולשר המופקד מטעמה, משמיעה כי המשטרה פועלת כחלק מהרשות המבצעת, בהתאם למדיניות הממשלה והשר, ובפיקוחם; אין היא משמיעה כי למשטרה אין עצמאות תפקודית, ואין היא יוצרת כפיפות פיקודית של המשטרה לממשלה או לשר.” (שם, פסקה 4 לחוות דעתו של כבוד השופט ע’ גרוסקופף).

65. בתחום החקירות נקבע, כי מתחייבת הפרדה מוחלטת בין הדרג הפוליטי לחקירות המשטרה :

”אפתח ואומר באופן הנחרץ ביותר את דעתי בעניין זה – השר אינו רשאי, לא במפורש, לא במשתמע ולא בכל צורה אחרת להתערב בהחלטות המשטרה ביחס לחקירה קונקרטית. חל עליו איסור מוחלט לעשות כן. חקירה פלילית צריכה וחייבת להתבצע על פי קריטריונים מקצועיים בלבד, על ידי חוקרי משטרת ישראל, ללא כל שיקול זר כזה או אחר.” (שם, פסקה 18 לחוות דעתו של כבוד השופט י’ אלרון)

66. **אשר להפגנות - חשיבות חופש הביטוי והמחאה במשטר דמוקרטי מחייבת קביעת גדרות למעורבות של השר בנושא הפגנות, ובפרט הפגנות נגד השלטון. כפי שנקבע, קביעת מדיניות באשר להפגנות חייבת להיעשות על-פי עקרונות כלליים, המותירים בידי גורמי אכיפת החוק שיקול דעת מקצועי לפעול בהתאם לנסיבות בשטח:**

"קביעת מדיניות על ידי השר בנוגע להפגנות ומחאות, יש בה כדי להשליך באופן ישיר על חופש הביטוי של המפגינים והמוחים בנושא שכרוך בליבת המשטר הדמוקרטי. שהרי לשר, כדמות פוליטית, אינטרס פוליטי- מפלגתי- אלקטורלי-אישי מובהק. כפי שהזדמן לי לציין בעניין אחר: "דווקא עת עסקינן במחאות נגד השלטון, חשובה ההקפדה היתרה על שיקול דעת עצמאי ורחב של רשויות האכיפה, על מנת שלא ישמשו ככלי בידי השלטון לדיכוי מחאות נגד", ו"יש להותיר בידי המשטרה וגורמי אכיפת החוק שבשטח שיקול דעת נקודתי להחליט כיצד לפעול בנסיבות כל מקרה ומקרה, בהתאם לצורך העולה מן השטח" (בג"ץ 5936/23 וסרלאוף נ' היועצת המשפטית לממשלה, פסקאות 6 ו-11 בהתאמה, (30.5.2024)) (שם, פסקה 31 לפסק דינו של כבוד הנשיא עמית).

עוד הודגש, כי קביעת מדיניות השר בנוגע למחאות והפגנות מוגבלת לדין ולהנחיות החלות על גורמי האכיפה, וטעונה תיאום עם הייעוץ המשפטי:

"חובתה של המשטרה לפעול לפי מדיניות השר מוגבלת לתחומי הדין וכפופה לעיקרון שלטון החוק. השר אינו יכול להורות למשטרה בגדר "מדיניות" לפעול באופן החורג מסמכויותיה על פי חוק; השר אינו יכול להורות למשטרה בגדר "מדיניות" לעשות בסמכויותיה שימוש בניגוד להוראות הדין; השר אינו יכול להורות למשטרה בגדר "מדיניות" לפעול באופן שאינו ממלכתי ושוויוני; השר אינו יכול להורות למשטרה בגדר "מדיניות" להימנע מאכיפת הדין. על מנת להבטיח כי מדיניות השר לא תחרוג ממגבלות הדין עליה להינתן לאחר היועצות בגורמים הרלוונטיים בייעוץ המשפטי, ובנושאים רגישים, בהם קיימות הנחיות יועמ"ש, כדוגמת נושא ההפגנות, תוך תיאום עם היועץ המשפטי לממשלה על מנת להבטיח הלימה להן. ויובהר, הנחייה הניתנת למשטרה לפעול בניגוד לדין או תוך הפרה של עיקרון שלטון החוק, בין אם תסווג כ"מדיניות" ובין אם לאו, היא הנחיה בלתי חוקית, אף אם היא יוצאת מלשכת השר. להנחיה בלתי חוקית שכזו אסור לציית, וחזקה על משטרת ישראל שלא תציית לה." (שם, פסקה 24 לחוות דעתו של כבוד השופט ע' גרוסקופף).

67. כפי שנפרט להלן בהרחבה, יש לבחון את התנהלותו של השר לביטחון לאומי בראי האמור לעיל בדבר עקרונות היסוד לפעילותה של המשטרה כגוף עצמאי, ממלכתי וא-פוליטי; בראי הסמכויות הרחבות והחריגות הנתונות לה; ואף בשים לב לסמכות המשמעותית הנתונה לשר בכל הנוגע למינוי קצינים במשטרה – סמכות אשר, על רקע כלל האמור, יש למנוע את ניצולה לרעה לשם השפעה פסולה על עבודת המשטרה.

ג. התשתית הרלוונטית לבחינת המינוי

68. נציג תחילה את התשתית הרלוונטית לבחינת החלטת ראש הממשלה להותיר את מינוי השר על כנו. לעניין זה רלוונטית התשתית הנוגעת להתנהלות השר במהלך שתי תקופות כהונתו, וכן התשתית שנבחנה ערב המינוי הנוגעת לעברו הפלילי של השר ולהתבטאויותיו הגזעניות, בשים לב לכך שהאדנים עליהם נסמך פסק הדין בעניין **פטרושקה** אינם עומדים עוד.
69. מסכת האירועים שפורטו בעתירות ובמכתבי היועצת המשפטית לממשלה אל ראש הממשלה מיום 14.11.25 ומיום 2.12.25, כוללת שורת התבטאויות ופעולות המשקפות התערבות בהפעלת סמכויות המשטרה או השפעה עליה באירועים קונקרטיים של הפגנות נגד הממשלה ובהקשרים אופרטיביים נוספים; התבטאויות שיוצרות דה לגיטימציה לחקירות פליליות ולהחלטות שיפוטיות; ופעולות והחלטות בעניין מינויים ופיטורים של מפקדים בכירים, או הימנעות מביצוע מינויים, אשר יש חשש כבד כי יסודן בשיקול פוליטי זה, ואשר המסר המחלחל בעקבותיהן בשדרות המשטרה, ובפרט בקרב שוטרים בדרגת רפ"ק ומעלה, הוא כי קידום תלוי בשביעות רצונו של השר מאופן תפקודם באירועי מחאה, חקירה, מעצר וכיוצא בזה.
70. ויודגש, כי בין האירועים אף כאלה שנעשו בניגוד להחלטות הביניים ולפסק דינו של בית המשפט הנכבד בעתירות בעניין **תיקון פקודת המשטרה**; בניגוד להצהרת השר כי שינה אורחותיו, שעליה, בין היתר, נסמכה ההכרעה להותיר את מינויו לשר על כנו בפסק הדין בעניין **פטרושקה**; ובניגוד למסמך העקרונות אשר התחייב השר לקיים, אשר הוגש בהסכמתו, ואף בהסכמת ראש הממשלה, לבית המשפט הנכבד, אשר רשם לפניו את האמור במסמך. ממכלול האירועים שיוצגו, ובפרט מהצטברותם, עולה חשש ממשי לפגיעה ארוכת טווח (ואולי בלתי הפיכה) בתקינות עבודת משטרת ישראל ובעצמאות שיקול הדעת האופרטיבי בהפעלת סמכויותיה הרגישות, על פוטנציאל הפגיעה בזכויות אדם הנגזר מכך; לשינוי דמותה ואופייה של משטרת ישראל כגוף ממלכתי, מקצועי וא-פוליטי; וכן לכרסום בשלטון החוק ובאמון הציבור במערכת אכיפת החוק.
71. יצוין, כי תשתית זו אינה ממצה. במכתבים הובאו בשלב זה אירועים עיקריים, שכן בשים לב לריבוי האירועים טרם נשלמה בדיקת כולם כהלכה. בנוסף, מטבע הדברים, רבים מהאירועים הקשורים בהשפעת השר על המשטרה אינם ידועים לייעוץ המשפטי לממשלה, זאת, בין היתר, לנוכח העובדה שחובת התייעוד של שיחות בין השר לבין שוטרים, שנקבעה במסמך העקרונות, אינה מקוימת; ואירועים אלו ככלל אף אינם מתפרסמים ברבים. על כן, יש להניח כי התשתית שתפורט להלן היא תשתית חלקית ביותר, הגם שיש בה כדי לבסס מבחינה ראייתית את השפעתו הפסולה של השר על עצמאות המשטרה ואת הפגיעה העקבית בעבודתה.
72. בהצגת התשתית תובא התייחסות אף לנטען במכתב בא כוח השר בהתייחס למכתב היועצת מיום 14.11.25, נספח **מש/3** (להלן: **מכתב השר**), ובהודעת ראש הממשלה מיום 25.9.25. ויודגש כבר כעת, כי בניגוד לטענת השר בתגובה המקדמית מטעמו מיום 4.5.25, **אין מדובר ב"דהוד של טענות שמקורן בפרסומים עיתונאיים"**. האירועים שפורטו במכתבי היועצת המשפטית לממשלה אל ראש הממשלה נסובים על דברים שנאמרו **מפי השר עצמו**, בחשבוניות ברשתות החברתיות או בראיונות מצולמים וסרטונים, או על מכתבי גורמים מוסמכים רלוונטיים וכתבי טענות בהליכים משפטיים, בפרט ההליכים בעניין תיקון פקודת המשטרה.

ג.1. התערבות אופרטיבית בהפגנות מחאה נגד הממשלה

73. בשורת אירועים התערב השר בהפעלת סמכויות המשטרה בהפגנות קונקרטיות נגד הממשלה, ונתן לדרגי הפיקוד והשטח, בעיצומן של מחאות קונקרטיות, הנחייה במישרין לעניין אופן הפעלת שיקול הדעת המקצועי של גורמי המשטרה המטפלים בהפגנות בשטח. זאת, לרבות הנחייה גורפת שלא לאפשר כלל חסימות צירים ספציפיים, בלא להותיר כל שיקול דעת, ועל אף שההנחיה אינה מתיישבת עם פסיקת בית המשפט הנכבד בנושא מימוש חופש ההפגנה. ההנחיה הוצגה כ"מדיניות", הגם שלא התקיים כל הליך סדור לקביעת מדיניות, במסגרתו יציגו המפקד"ל ודרגים בכירים במשטרה לשר את עמדתם ואת התשתית הרלוונטית, והיעוץ המשפטי יציג את הדין ויידרש לשאלת התאמת ההנחיה לפסיקה ולהנחיות גורמי האכיפה המיישמים אותה.

74. כך, במהלך אירועי מחאה בירושלים ביום 9.2.23, הציג השר בפומבי את חוסר שביעות רצונו מאופן התנהלות המשטרה באירוע והודיע כי יזמין את מפקד מחוז ירושלים לבירור בעניין (אירוע 2, מכתב היועצת מיום 14.11.24). בכך התערב השר בטיפול בהפגנה קונקרטית, בעקיפין דרך הבעת אי שביעות רצונו משיקול דעתו של מפקד המחוז, תוך העמדת מסר פומבי למפקדי מחוזות אחרים ולשוטרים המטפלים בהפגנות בשטח.

ביום 1.3.23 פרסם השר בחשבון ברשת X, לאחר הערכות מצב שקיים עם מפקד"ל המשטרה, ממ"ז ירושלים וסממ"ז תל אביב, כך: "הנחיתי את המשטרה שלא לאפשר חסימת צירים מרכזיים, ולפתוח את כל חסימות האנרכיסטים. בהנחייתי הבוקר נפתחו החסימות בכביש 1 ובמחלף השלום, ואני בדרכי לחפ"ק בתל אביב על מנת לוודא שהסדר יישמר". כן פרסם בהמשך היום תמונה מהחפ"ק בציינו: "הגעתי לחפ"ק המשטרתי בל אביב ואמרתי לשוטרים שיש לגלות אפס סובלנות כלפי אנרכיסטים...." (אירוע 3, מכתב היועצת מיום 14.11.24). בכך מסר השר לדרג הפיקודי ולשוטרים הכפופים להם במישרין, בעיצומן של הפגנות קונקרטיות נגד השלטון, הנחייה גורפת לעניין הטיפול בחסימות צירים, בלא להותיר להם שיקול דעת בהפעלת סמכויותיהם.

יומיים לאחר מכן, ביום 3.3.23, פנה השר למפקד"ל במכתב בו ביקש ממנו לזמן את מפקד מחוז תל אביב ולחדד בפניו את מדיניותו לפיה "אין לאפשר חסימת צירי תחבורה מרכזיים". השר אמנם ציין כי "לכל מפקד בשטח שיקול דעת כיצד לממש את המדיניות" אולם נתן הנחייה גורפת שאינה מותירה שיקול דעת לעניין חסימות צירים קונקרטיים (אירוע 4, מכתב היועצת מיום 14.11.24). יום למחרת, ב-4.3.23, נתן השר הצהרה לכלי התקשורת מחפ"ק המשטרה בתל אביב, אשר פורסמה אף ב-Youtube ובדף הפייסבוק של השר, בה תיאר בין היתר, כי הנחה במישרין את מפקד המחוז ואת דרגי השטח בעיצומה של מחאה קונקרטית, תוך שהוא נוכח בשטח: "אני מגיע כאן לממש את המדיניות שלי... זו הציפייה שלי כאן מכל אחד ואחד. דיברתי כאן עם מפקד המחוז הנכבד ואני אמרתי לו את זה בצורה מפורשת... זו המדיניות לא לאפשר חסימת עורקי תחבורה ראשיים" (אירוע 6, מכתב היועצת מיום 14.11.24).¹

דוגמאות לאירועי התערבות אופרטיבית בהפגנות מצורפות ומסומנות מש/11.

¹ הצהרת השר לביטחון לאומי, כפי שפורסמה ב-Youtube (החל מדקה 30: 1): <https://www.youtube.com/watch?v=jcZRfjKw9Pk>

75. להנחית השר לא קדם תהליך גיבוש מדיניות סדור, לא התקיימה היוועצות עם המפכ"ל, ובכירי המשטרה לא התבקשו להציג תשתית רלוונטית ולהשמיע עמדתם בנושא. חרף האמור, ניתנה הנחייה גורפת בדבר הפעלת סמכות השוטרים, מבלי להותיר כל שיקול דעת לגורמי המשטרה בשטח. בנסיבות אלו, הנוכחות בחפ"ק לא נועדה אף היא לבקרת יישום מדיניות, שכאמור כלל לא נקבעה ולא פורסמה באופן סדור, כי אם לצורך הפיקוח על מימוש ההנחייה האופרטיבית שנתן השר באירוע מחאה קונקרטי נגד השלטון.

ההנחיה הנזכרת, אף אינה מתיישבת עם פסיקת בית המשפט הנכבד לפיה זכות ההפגנה היא "מאבני היסוד של כל חברה דמוקרטית, ועל כן לא כל פגיעה בסדר הציבורי או בביטחון תצדיק את הגבלתן" (עע"מ 1775/20 **התנועה למען איכות השלטון נ' עיריית ירושלים**, פסקה 1 לחוות דעתו של כבוד השופט אלרון (24.9.20)), וכי מימוש הזכות לחופש ההפגנה "עלול לפגוע בחיי השגרה של האדם, בנגישותו ממקום למקום, בתכניות ארועים או עבודה שתיכנן מבעוד יום", והפרעה זו עשויה להיות "מחיר שנדרש לשלמו כדי לזכות בחיים בחברה דמוקרטית" (בג"ץ 5346/07 **ברדנשטיין נ' משטרת ישראל**, בפסקאות 8-9 (19.6.2007); בג"ץ 5078/20 **פדידה נ' משטרת ישראל**, פסקה 26 לפסק דינו של כבוד השופט פוגלמן (19.8.2020)). ממילא ההנחיה אינה מתיישבת אף עם הנחיות גורמי האכיפה לדרגי השטח באשר לאיזונים שיש לערוך לפי נסיבות ההפגנה הקונקרטית, בהתאם לפסיקת בית המשפט הנכבד.

משלא התקיים הליך סדור לקביעת המדיניות, וההנחיה נמסרה למפקדים ולדרגי השטח במישרין, בעיצומן של הפגנות קונקרטיות, גם לא נמנעה ההתערבות בהן על אף הקשיים המהותיים בהנחיה.

76. בהמשך התגובה נתייחס להעברת מפקד מחוז תל אביב מתפקידו ביום 9.3.23, אולם בשלב זה יוזכר כי פרסום הודעת הדוברות בדבר העברתו מתפקידו לתפקיד ראש אגף ההדרכה, בעיצומן של הפגנות בתל אביב וברחבי הארץ, מספר שעות לאחר שהשר השמיע ביקורת על שיקול הדעת שהפעילה המשטרה בטיפול במחאות בתל אביב, הקים חשש לקשר סיבתי בין טיפולו בהפגנות לבין העברתו מתפקיד. על רקע זה, להחלטה זו של השר פוטנציאל להשפעה משמעותית, אפשר שמשמעותית מכל יתר הפעולות, על התנהלותם של מפקדי מחוזות, ואף הדרגים הכפופים להם, בטיפול במחאות. זאת, על יסוד ההבנה ששביעות רצון השר מתפקודם תשליך על קידומם במשטרה, ואי שביעות הרצון מתפקודם עלולה להביא להעברתם מתפקיד, והדברים ברורים.

77. האירועים הללו הובאו לפני בית המשפט הנכבד, בבקשות ביניים שהוגשו בהליכים בעניין **תיקון פקודת המשטרה**. בית המשפט ציין, כי משיבי הממשלה והשר מסכימים כי השר רשאי להתוות מדיניות ועקרונות כלליים עבור משטרת ישראל, לרבות ביחס להפגנות ולחסימה ופינוי של צירי תנועה, אולם השר אינו רשאי להתערב בביצוע האופרטיבי של המדיניות וליתן הנחיות קונקרטיות אגב אירועי מחאה קונקרטיים:

"[...] **ברי כי השר אינו רשאי להתערב בפרטי הביצוע האופרטיבי של המדיניות האמורה, ואינו רשאי ליתן הנחיות קונקרטיות אגב התרחשותם של אירועים פרטניים. עניינים ופרטים אלה נתונים לשיקול הדעת המבצעי-האופרטיבי של הדרגים המקצועיים של המשטרה והמפקדים בשטח, על פי הנסיבות המשתנות והתנאים בשטח.**

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 וכי"ב. על מנת למנוע מחלוקות בעתיד, הרי שגם 'אזכור' של המדיניות במהלך אירוע מבצעי קונקרטי שעה שזה 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.

3. משהובהרו והוסכמו העקרונות, חזקה כי כך ינהגו כלל המעורבים, וממילא לא נדרשת הוצאתם של צווי ביניים."

78. במכתב השר נטען כי ההחלטה אך הבהירה את הדין הנוהג ולא יצרה מצב משפטי חדש (סעיף 34 למכתב השר, נספח מש/3). על אף האמור, התנהלות השר עד כה לא תאמה את הדין באשר ליחסי השר והמשטרה בשים לב לעצמאות המשטרה וכללי המשפט המינהלי, והצריכה מתן החלטה שיפוטית כאמור. אולם, על אף החלטתו זו של בית המשפט הנכבד, אירעו אירועים נוספים של התערבות השר בהפגנות.

79. ביום 11.7.23 שוחח השר עם מפקד מחוז מרכז דאז, ניצב אבי ביטון, וטען ל"אפליה באכיפה בין מפגיני ימין ומפגיני שמאל, ומדוע שוטר שלף אקדח טייזר אל מול מפגין ימין בודד, בעוד דבר כזה לא קרה מול אלפי מפגיני שמאל מהבוקר. מפקד המחוז הודיע לשר בעקבות פניית השר, כי ינחה על טיפול משמעותי לשוטר" (אירוע 8, מכתב היועצת מיום 14.11.24). ימים ספורים לאחר מכן, ב-16.7.23, התייחס בריאיון לטענת האפליה האמורה, וציין כי "הניצב הפוליטי עמי אשד הלך הביתה", וכי כעת המשטרה לא מאפשרת למפגיני "השמאל" לחסום כביש ומפעילה פחות אמצעים בהפגנות החרדים, וכי מדיניותו "מחלחלת לאט לאט". בריאיון נוסף מיום 18.7.23 לכיכר השבת מסר כי "המדיניות ברוך השם מחלחלת" (אירוע 9, מכתב היועצת מיום 14.11.24).²

בכך הוסיף השר להתערב באופן הטיפול האופרטיבי בהנחיות בהפגנות קונקרטיות במובחן מקידום מדיניות כללית אחר הליך סדור, ולדברי השר עצמו מדיניותו מחלחלת אל דרגי השטח לאט לאט, והתערבותו באירוע קונקרטי אף הביאה את מפקד המחוז לנקוט צעדים משמעותיים נגד שוטר אשר השר לא היה שבע רצון מהתנהלותו. חלחול "המדיניות" עליו מדבר השר עניינו בהקשחת צעדי השוטרים כלפי קבוצת מפגינים א' והפחתת אמצעים בהפגנות לקבוצת מפגינים ב', הגם שלא קדם לכך הליך סדור בהתייחס לטענת האפליה ולרצון השר למנוע כליל חסימת כבישים בצירים מסוימים וכו', ואף אם היה מקוים ההליך, מתחייב היה להותיר למפקדים את מלאכת "חלחול" והטמעת המדיניות שהיתה מתגבשת במסגרתו לדרגי השטח, תוך הותרת שיקול דעת לשוטרים ליישמה בשטח לפי נסיבות העניין.

אשר לטענה בדבר אפליה בהפגנות בין קבוצות מפגינים שונות - אין חולק על כך שדרגי השטח נדרשים לפעול באופן אחיד ושוויוני, אלא שזהו הדין וכך הם מונחים לפעול ביישום הנחיות גורמי האכיפה, ואין צורך בקביעת מדיניות לכך, המהווה הכרזה על המובן מאליו. עוד ברי, כי עצם השימוש במכת"זית בהפגנה אחת או משך הזמן עד להסרת חסימת כביש בהפגנה אחרת אינם

² הריאיון בערוץ 7 (החל מדקה 40: 8): <https://www.youtube.com/watch?v=xye4w5GU1xg>
הריאיון בכיכר השבת (החל מדקה 50: 13): <https://www.youtube.com/watch?v=YYiwtbSKrE4>

מלמדים כשלעצמם על טיפול בלתי שוויוני בהפגנות, שכן הפעלת הסמכויות נגזרת ממאפייניה של כל הפגנה ומיישום הנחיות גורמי האכיפה בנסיבות הקונקרטיות בשטח, לרבות בשים לב למספר המפגינים, האם נקטו אלימות, האם נעשה שימוש באמצעים מסוכנים, האם ניתן להביא לפתיחת הציר בהידברות והסכמה ועוד. לכן היה על השר להביא את הנושא לפני המפכ"ל לבחינתו ולשיקולו אם נדרשת הנחייתו לדרגי השטח, ולא להציג באופן פומבי ולדרגי השטח במישרין, הנחיות הנובעות מטענות שלא נבחנו באופן סדור, המשמיעות להם באופן מעשי כי הם מצופים להקל באכיפה בהפגנות מסוימות ולהחמיר באחרות, באופן התואם את עמדתו הפוליטית של השר.

80. ויודגש, כי לדברים משנה תוקף וחומרה בשים לב לחשש המובנה להתערבות השלטון בהפגנות נגדו מטעמים פוליטיים. ראו דבריו של כבוד הנשיא עמית **בעניין תיקון פקודת המשטרה** (פסקה 31 לחוות דעתו):

"הגברת המעורבות של השר רגישה במיוחד בהקשרי חופש הביטוי, המחאה וההפגנות, **"ציפור הנפש" של הדמוקרטיה**. קביעת מדיניות על ידי השר בנוגע להפגנות ומחאות, יש בה כדי להשליך באופן ישיר על חופש הביטוי של המפגינים והמוחים בנושא **שכרוך בליבת המשטר הדמוקרטי**. שהרי **לשר, כדמות פוליטית, אינטרס פוליטי-מפלגתי-אלקטורלי-אישי מובהק**. כפי שהזדמן לי לציין בעניין אחר: **"דווקא עת עסקינן במחאות נגד השלטון, חשובה ההקפדה היתרה על שיקול דעת עצמאי ורחב של רשויות האכיפה, על מנת שלא ישמשו ככלי בידי השלטון לדיכוי מחאות נגד"**, ו"יש להותיר בידי המשטרה וגורמי אכיפת החוק שבשטח שיקול דעת נקודתי להחליט כיצד לפעול בנסיבות כל מקרה ומקרה, בהתאם לצורך העולה מן השטח" (בג"ץ 5936/23 וטרלאוף נ' היועצת המשפטית לממשלה, פסקאות 6 ו-11 בהתאמה (30.5.2024))."

וראו גם דבריו של כבוד השופט כשר באותו עניין (פסקה 27 לחוות דעתו):

"הסמכת השר להתוות מדיניות כללית בתחום זה טומנת בחובה מורכבות ייחודית. זאת בראש ובראשונה כיוון שהפגנות ומחאות מטבען מופנות כלפי השלטון ונוגעות לעניינים שבמחלוקת פוליטית ולשאיפה להביא לשינוי במדיניות השר והממשלה. על כן, לכל ממשלה, יש אינטרס מסוים בהגבלה של חלק מהותי מההפגנות והמחאות, ומשכך מתעורר חשש מוגבר להתערבות מטעמים פוליטיים."

81. אירוע נוסף ממנו עלה חשש להגבלה לא חוקית של הזכות להפגין אירע ב-17.11.23. בתגובה לפרסום של ח"כ שמחה רוטמן ברשת X בו ביקר את משטרת ישראל על אישור הפגנה בה קראו להפסקת אש, שחרור החטופים וקידום שלום, השיב השר: **"בהתאם להנחייתי, משטרת ישראל מנעה עד כה קיום מפגני הזדהות עם הנאצים מהחמאס"**, וכי ההפגנה אליה מתייחס ח"כ רוטמן אושרה עקב התערבות גורמים משפטיים (אירוע מס' 17).

הנחיית השר למשטרה שלא לאשר הפגנות בהתאם לעמדה שישמיעו המפגינים היא התערבות אופרטיבית של ממש בהפעלת סמכותה הרגישה של המשטרה לאשר הפגנות, ופגיעה קשה בחופש הביטוי וההפגנה, פגיעה אשר אירעה זה מכבר לדבריו של השר עצמו בהפגנות קודמות אשר לא הוגש בעניינן הליך משפטי, כפי העולה מן הדברים. ההחלטות בעניין אישור הפגנות קונקרטיות (ככל שנדרש אישור) או אישור תנאים לקיומן מסורות למשטרה בלבד, והדרג הפוליטי מנוע מכל עיסוק בכך, ודאי מנוע מלהנחות את המשטרה שלא לאשר הפגנות בשל העמדה שתושמע בהן.

פרסום השר מיום 17.11.23 בענין התערבות אופרטיבית בהפגנות מצורף ומסומן **מש/12**.

82. בעקבות בקשה נוספת לצו ביניים, ומשנמצא כי התנהלות השר אינה עולה בקנה אחד עם ההחלטה מיום 19.3.23, הוציא בית המשפט הנכבד ביום 10.1.24 צו ביניים בו הורה לשר להימנע ממתן הנחיות אופרטיביות למשטרה בדבר יישום מדיניותו בכל הנוגע למימוש זכות ההפגנה והמחאה:

1. לאחר שעיינו בבקשה, בתגובות לה ובתשובות המשיב 2, השר לביטחון לאומי (להלן: השר), ראינו להיעתר לבקשה בחלקה. כעולה מהחומרים שלפנינו, התייחסות השר להפגנה נושא הבקשה אינה עולה בקנה אחד עם האמור בהחלטת בית משפט זה (השופט י' עמית) מחודש מרץ 2023.

2. נוכח האמור לעיל מצאנו ליתן צו ביניים שלפיו השר יימנע מלתת הנחיות והוראות אופרטיביות למשטרה בדבר יישום מדיניותו בכל הנוגע למימוש זכות ההפגנה וחופש המחאה. בכלל זאת, יימנע השר מכל התייחסות לאירוע מבצעי קונקרטי באופן שעשוי לעלות כדי מתן הוראה אופרטיבית למשטרה כיצד עליה להפעיל סמכותה באותו אירוע – במישרין או בעקיפין, מראש או למפרע. כן יימנע השר מלהתייחס – בין היתר – לאופן השימוש בכוח באירוע כזה או אחר, דרכי השימוש בכוח, האמצעים לפיזור הפגנות, התנאים שנוגעים לזמן, למקום ולאופן עריכת האירוע ולעצם מתן אישור לקיום האירוע. [...].

ביום 2.1.25 ניתן פסק הדין בעניין תיקון פקודת המשטרה. בפסק הדין התייחס בית המשפט לאירועים הללו. כבוד המשנה לנשיא נ' סולברג, קבע כי לפחות חלק מפעולות השר אשר לגביהן הוגשו בקשות לצווי ביניים אינן בגדר "החלטות מדיניות", אף לא בקירוב:

"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 פלוגי, או חקירה ספציפית שנפתחה – אינו בגדר מדיניות כללית." (עניין פקודת המשטרה, פסקה 43 לחוות דעתו של כבוד המשנה לנשיא סולברג).

כן ראו גם דבריו של כבוד הנשיא י' עמית בהם הביא את האירועים הללו כדוגמאות לכך שעמימות האבחנה בין קביעת מדיניות לבין מתן הנחיה אופרטיבית בתיקון לפקודה, גורמת להרחבת התערבותו של השר בפעולות האופרטיביות של המשטרה תחת כסות של "מדיניות", באופן שיש בו להוביל להשפעה גוברת של השר על פעילות המשטרה באופן שמנוגד לעצמאותה ולממלכתיותה:

15. [...] כאשר השר בן גביר מבקש להעביר מתפקידו את מפקד מחוז תל אביב על רקע אי שביעות רצונו מאופן פעולתה של משטרת המחוז בקשר לאירועי המחאה כנגד הממשלה – זוהי מדיניות? כאשר השר מבקש לקרוא לבירור את מפקד מחוז ירושלים מאחר שלטעמו הוא לא התמודד כראוי בהפגנה אל מול מעון ראש הממשלה – זו מדיניות? כאשר השר מציין כי הנחה את המשטרה למנוע הפגנות מסוימות אבל לצערו "פרקליטות המדינה כפתה על משטרת ישראל להסכים להפגנה הזו" – זו מדיניות או הנחיה? האם "השר יכול לקבוע מדיניות שיש הפגנות בבלפור שאפשר לפזר, ויש הפגנות במקום אחר שאי אפשר לפזר" כפי שטען יושב ראש הוועדה לביטחון לאומי, חבר הכנסת צביקה פוגל? (כפי שצוטט בסעיף 47 לעתירה

בבג"ץ 179/23). בדוגמאות אלה יש כדי להמחיש את העמימות הכרוכה בהבחנה בין קביעת מדיניות ובין מתן הנחיות אופרטיביות. עמימות התיקון מרחיבה את סמכויות השר, ומאפשרת את התערבותו בשיקול דעתה המקצועי ובפעולותיה האופרטיביות של המשטרה. כל זאת, באופן הפוגע בזכויות אדם, ללא הסמכה מפורטת ומפורשת, ובכסות של מדיניות-הנחיות-עקרונות-הוראות.

למעשה, איננו צריכים להרחיק עדותנו לגבי הקושי להבחין מהי מדיניות ומהי הנחיה אופרטיבית על פי התיקון. השר בן גביר נכשל לכאורה בהבחנה זו לא אחת, מה שהצריך את היועצת להפנות תשומת ליבו כי חצה את קו הגבול בין מדיניות כללית לבין הנחיה אופרטיבית, ומה שהצריך את בית משפט זה לסמן לשר קו גבול בדמות צו ביניים. מבלי להביע עמדה לגופם של המקרים הקונקרטיים שפורטו לפנינו, בעצם קיומם יש כדי להמחיש את הטענה כי האופן שבו הוגדרה סמכות השר בפקודה הוא כה רחב, שיש בו כדי להוביל להשפעה גוברת של השר על פעילות המשטרה באופן שמנוגד לעצמאותה ולממלכתיותה."

83. כל השופטים עמדו על סמכותו של השר לקביעת מדיניות כללית, אולם "אין הוא רשאי, במישרין או בעקיפין, ליתן הנחיות פרטניות לגבי יישומה של המדיניות במקרה כזה או אחר או בדבר פעולה אופרטיבית כלשהי של המשטרה. עניינים פרטניים אלה מסורים לשיקול דעתם של הדרגים השונים במשטרה, ולא לשר." (פסקה 55 לחוות דעתו של כבוד השופט שטיין).

84. מחוות הדעת של השופטים עולה, גם אם בהבדלים ביניהם, כי השר מוסמך לקבוע מדיניות כללית צופה פני עתיד, שתתייחס לקטגוריית מקרים, ותציג כללים מנחים בלא הוראות לביצועם ויישומם באירוע קונקרטי. על השר לגבשה בהליך סדור, אחר איסוף התשתית הרלוונטית והיועצות עם הגורמים הרלוונטיים, ובראשם מפכ"ל המשטרה, ולו מכח כללי המשפט המינהלי ובהמשך להמלצת ועדת צדוק, וכן הגורמים המשפטיים, ועליו לפרסמה מראש. זאת בשים לב לכך שמדובר בגיבוש מדיניות למשטרה, ובפרט בנושא הרגיש של הפגנות (עניין פקודת המשטרה, פסקה 144 לחוות דעתו של כבוד ממלא מקום הנשיא ע' פוגלמן, פסקאות 37-42 לחוות דעתו של כבוד השופט סולברג; פסקאות 25-27 לחוות דעתו של כבוד השופט כשר).

קיום ההליך הסדור בכוחו למנוע חציית הגבול בין מדיניות להתערבות אופרטיבית: "שמיעת עמדת הגורמים המקצועיים עוד בטרם הפעלת הסמכות עשויה להוות מנגנון בקרה חשוב לשם בחינת עצם השאלה האם מדובר בהתערבות באירוע אופרטיבי." (עניין תיקון פקודת המשטרה, פסקה 138 לחוות דעתו של כבוד ממלא מקום הנשיא ע' פוגלמן). מניעה מראש אינה אפשרית גם כאשר ההנחיה נחשפת במהלך אירוע מחאה: "כאשר המדיניות נחשפת רק במהלך קיומו של אירוע ובעת שהוא "מתגלגל" בשטח, קיים קושי משמעותי בקיום הליך ביקורת סדור על חוקיות המדיניות שהשר התווה, ובמניעה מראש של חציית קו הגבול בין התווית מדיניות לבין התערבות אופרטיבית" (עניין פקודת המשטרה, פסקה 142 לחוות דעתו של כבוד מ"מ הנשיא ע' פוגלמן).

85. בהמשך לקביעות בית המשפט הנכבד **בעניין תיקון פקודת המשטרה**, נקבעו במסמך העקרונות הוראות לעניין עיסוק השר בהפגנות:

"ב. חופש ביטוי, מחאות והפגנות

- מדיניות השר, בעניינים בעלי השפעה על הזכות לחופש הביטוי, מחאות והפגנות, תפורסם מראש, לאחר היוועצות עם המפק"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.
- השר לא יעסוק, במישרין או בעקיפין, בנושאי מחאה והפגנה נגד השלטון.
- השר לא יהיה מעורב, במישרין או בעקיפין, בהיערכות המשטרה לטיפול באירועי מחאה והפגנה, לרבות קביעת תנאים לקיום הפגנה, בהקצאת סדר הכוחות או בטיפול בהם בפועל. אין באמור כדי לגרוע מאפשרותו של השר לקבל עדכונים באשר לאירועים חריגים שיש בהם סכנה ממשית לביטחון הציבור.
- השר לא יתייחס, במישרין או בעקיפין, לאירועי מחאה קונקרטיים ולאופן טיפול המשטרה בהם, לרבות האישורים וההנחיות שניתנו, גם לא בדיעבד או בדרך של אזכור מדיניותו באופן שעלול להשפיע על הטיפול באירוע קונקרטי."

86. על אף התחייבות השר בפני בית המשפט הנכבד לקיום הוראות אלה, ביום 28.8.2025 פרסם השר בפומבי ובאמצעי התקשורת מסמך 'מדיניות בנושא הפגנות', הכולל הוראות הנוגעות לליבת מימוש חופש הביטוי במדינת ישראל. זאת, בתקופה בה מתנהלות מחאות נגד השלטון. השר אמנם פנה להיוועצות במשטרה ובייעוץ המשפטי לממשלה בעניינו, אך כפי שעולה מחילופי מכתבים בין השר, מפק"ל המשטרה והמשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי), השר פרסם את המדיניות בפומבי עוד בטרם התקבלה תשתית מקצועית ומשפטית מהמשטרה ובטרם קיים באופן מהותי את חובת ההיוועצות עם הייעוץ המשפטי לממשלה (לחיוניות ההיוועצות וקבלת התשתית מן המשטרה והייעוץ המשפטי, ולו מכח כללי המשפט המינהלי, ראו עניין **תיקון פקודת המשטרה**, פסקה 84 לחוות דעתו של כב' השופט פוגלמן; פסקה 38 לחוות דעתו של כב' השופט סולברג; פסקה 26 לחוות דעתו של כב' השופט כשר).

ייאמר בתמצית, כי על פני הדברים, הוראות מסמך המדיניות אינן עולות בקנה אחד עם הדין ועם פסיקת בית המשפט הנכבד בנושא הזכות להפגין, אינן עולות בקנה אחד עם התייחסות המפק"ל שהועברה לשר ואף לא עם הנחיות גורמי האכיפה בנושא, ואף מתייחסות להיבטים שאינם בתחום לגביו מוסמך השר לקבוע מדיניות בהתאם לדין. די שנצביע על כך שה'מדיניות' נוסחה באופן גורף שאינו מותיר שיקול דעת לגורם המבצעי בכל הנוגע לחסימת כבישים וצירים, וזאת בניגוד לפסיקת בית המשפט הנכבד בדבר האיזון שיש לערוך, ותוך דריסת סמכותם ושיקול דעתם של המפק"ל ודרגי הפיקוד במשטרה. ראו מכתבה של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי) אל השר מיום 25.9.25 בו הובאו הערות נוספות הנוגעות להתערבות עקיפה של השר בתוכן ההפגנות, ולכך שבמסמך תיאורים משפטיים הלוקים בחסר ועלולים להטעות ועוד.

משהוחל בהליך היוועצות נוצר מצג של קיום הליך תקין לכאורה, אולם בפועל **הנזק כבר נגרם** עם פרסומה הפומבי הרחב של המדיניות, תוך שהשר מציין בפומבי כי זוהי מדיניותו וכי היא תיכנס לתוקף בתוך זמן קצר. העובדה שהמדיניות לא פורסמה באופן פורמלי עד למועד זה אין בה כדי להקהות את הפגיעה הכרוכה בפרסומו של המסמך בפומבי בדרכים חלופיות, בשים לב למסרים הבעייתיים העולים ממנו.

פרסום המדיניות כאמור, אגב אירועי מחאה, יש בו כדי להבהיר לשוטרים מהן ציפיות השר מהם, ובכך להשפיע, למצער בעקיפין, על התנהלות המשטרה בהפגנות ובמחאות. זאת, בניגוד לדין, בניגוד להחלטות בית המשפט בעניינו של השר, בניגוד להתחייבותו במסמך העקרונות, ובאופן שמרוקן מתוכן, הלכה למעשה, את הערובות שנקבעו ושאותן קיבל השר על עצמו.

ההתכתבות שבידינו בעניין "מסמך המדיניות" מצורף **מש/13**.

דוגמאות לפרסום המדיניות בתקשורת בצירוף קובץ המדיניות עצמו מצורף ומסומן **מש/14**.

87. במענה לטענת ראש הממשלה בסעיפים 28-29 להודעתו יובהר, כי השר אכן פנה להיוועצות, אולם משמסמך העקרונות כלל הוראות ספציפיות בעניין קביעת מדיניות השר בנושא הפגנות, נמסר לו כי יש להשלים תחילה את עבודת הצוות ורק אז ניתן יהיה לבחון את מסמך המדיניות הספציפי בהתאם לנהלים המעודכנים שייקבעו בנושא. בהמשך, הטמיע השר עדכון קל בעקבות הערות המפכ"ל למסמך, העביר ביום 28.8.25 את המסמך העדכני וציין כי בכוונתו לפרסם את המדיניות בתוך חמישה ימים, וביום 1.9.25 הודיע כי יפרסמה בתוך 24 שעות. אלא שבמקביל להעברת הטיוטה העדכנית, עוד ביום 28.8.25, פרסם השר את 'מסמך המדיניות' עצמו באופן פומבי ברשת, תוך ציון שהמדיניות תיכנס לתוקף בתוך ימים ספורים. לפיכך, הפרסום כבר נעשה בפועל, כאמור לעיל. וכל זאת נעשה לעניין מסמך מדיניות המשליך על הזכות להפגנה ולמחאה נגד השלטון, אשר כולל הוראות שאינן תואמות את הדין בנושא רגיש זה, מציג תיאורים משפטיים לוקים בחסר ועלולים להטעות, חורג בכך שאינו מותיר שיקול דעת לדרג המבצעי, גולש אל התערבות בתוכן ההפגנות ועוד, והכל בעיצומן של הפגנות מחאה נגד השלטון.

זאת ועוד, במענה לטענה, כי חיי אזרחים רבים נפגעים בשל "מדיניות אי האכיפה אותה מובילה היועצת המשפטית לממשלה" (סעיף 28 להודעת ראש הממשלה מיום 25.9.25), ראוי להעמיד דברים על דיוקם ולהזכיר, כי גורמי המשטרה מפעילים סמכויותיהם בהפגנות בהתאם לנהלים והרלוונטיים של משטרת ישראל, היועצת המשפטית לממשלה ופרקליט המדינה, **אשר נקבעו לפני כהונתה של היועצת המשפטית לממשלה**, ומשקפים את הדין ופסיקת בית המשפט הנכבד בעניין הפגנות ואת האיזונים שנקבעו בה.

88. "מעמדה הרם של הזכות החוקתית להפגין, שהיא נגזרת של הזכות החוקתית לחופש הביטוי, הוא בבחינת מושכלות יסוד בפסיקתנו ... משתייכת "לאותן חירויות המעצבות את אופיו של המשטר בישראל כמשטר דמוקרטי" (עניין **תיקון פקודת המשטרה**, פסקה 151 לחוות דעתו של ממלא מקום הנשיא ע' פוגלמן).

התערבות בשיקול הדעת האופרטיבי של גורמי המשטרה בהפעלת סמכויותיהם בהפגנה, בפרט מטעמים פוליטיים, עלולה לגרום לפגיעה קשה בזכויות חוקתיות ובהן: הזכות לחופש הביטוי, הזכות לחירות, חופש התנועה, ושלמות הגוף; כמו גם בלגיטימציה לפגיעה בזכויות במקרים

המצדיקים זאת. ההתערבות האמורה עלולה להוביל להקשחת התנהלות השוטרים בהפגנה משיקולים זרים, תוך יצירת אפקט מצנן על מפגינים, והרתעתם מלהגיע להפגנות פן יופעל עליהם כח או ייעצרו ללא הצדקה לכך:

"הסרת המנגנונים המבטיחים את עצמאות המשטרה והגדלת המעורבות הבלתי מבוקרת של הדרג המיניסטרילי פוגעת בלגיטימיות של הפגיעה בזכויות אדם שמושפעות מסמכויות המשטרה" (שם, פסקה 201).

"אין חולק על כך שהפעלת סמכויות המשטרה – בדגש על הפעלת כוח כלפי אזרחי המדינה – בהתבסס על שיקולים זרים, בלתי ענייניים, ובכלל זאת – פוליטיים, עשויה לגרום פגיעה קשה מאוד בזכויות חוקתיות" (פסקה 17 לחוות דעתו של כבוד המשנה לנשיא, כבוד השופט נ' סולברג).

2.ג. התערבות אופרטיבית באירועים קונקרטיים בהקשרים נוספים

89. בין האירועים בלטה התערבותו החוזרת של השר בליווי המשטרתי למשאיות הסיוע לרצועת עזה בניגוד להחלטת הקבינט המדיני בטחוני, עד שהמפכ"ל דאז פנה בעניינה אל היועצת המשפטית לממשלה במכתב מיום 27.5.24. כאמור במכתב, השר הנחה כי בהתאם למדיניותו אין מקום לכך שהמשטרה תסייע באבטחת משאיות סיוע לרצועת עזה מהטעם שהדבר מצוי באחריות צה"ל, וזאת על אף החלטת הקבינט המדיני ביטחוני בנושא והנחיות ראש הממשלה. מספר חודשים לאחר מכן, פנה השר במישרין לכוחות בשטח בבצעם משימת ליווי כאמור והבהיר להם כי הוא מתנגד לפעילותם זו (אירוע מס' 23, מכתב היועצת מיום 14.11.25).

מכתב מפכ"ל המשטרה יעקב שבתאי אל היועצת המשפטית לממשלה מיום 27.5.24 מצורף ומסומן **מש/15**.

90. זהו מקרה של התערבות אופרטיבית המוצגת תחת הכסות של קביעת "מדיניות", על אף שמדובר בביצוע משימה מבצעית, אשר הפקודות וההוראות לביצועה נקבעו על יסוד החלטת הקבינט המדיני-בטחוני. **התערבות השר גם נעשתה במישרין מול הכוחות בשטח.**

וידגש: השר מוסמך לדון בהסטת כח אדם משטרתי למשימה המוטלת, לשיטתו, על צה"ל, אולם חלוקת תחומי האחריות בין גופי הביטחון מקומה להיפתר באפיקים המקצועיים המתאימים, ולא בהנחיה ישירה של השר לכוחות בשטח לפעול בדרך מסוימת, לא כל שכן בדרך המנוגדת להחלטת הקבינט המדיני-ביטחוני בעת מלחמה ובניגוד לפקודה שקיבלו ממפקדם במשטרה, תוך העמדתם בתווך בין הנחיית הקבינט ומפקדיהם לבין ההנחיה האופרטיבית של השר. לכך לא ניתן מענה בהתייחסותו של השר (סעיף 63 למכתב השר).

ראו את דבריו של הנשיא עמית **בעניין תיקון פקודת המשטרה** בהקשר אירוע זה:

"26. העצמת כוחה של "מדיניות" השר בתיקון, עלולה להביא לתקלות לא רק במישור היחסים של השר והמשטרה אלא גם ביחסי השר מול הממשלה, מה שעלול לעורר קשיים בדרגי השטח. [...]"

דוגמה נוספת ניתן למצוא בנושא הסיוע ההומניטרי לעזה. מפגינים פעלו לחסום את שיירות האספקה ההומניטרית, בניגוד מוחלט למדיניותה המוצהרת של הממשלה לאפשר לסיוע ההומניטרי להיכנס לעזה. ברם, כפי

**שעולה ממכתבו של מפכ"ל המשטרה דאז, השר התערב בפעולות המשטרה,
לכאורה באופן שלא עולה בקנה אחד עם הנחיות הקבינט המדיני-
ביטחוני. [...]**

91. עוד בהקשר הפעולות בעלות ההשלכה על תחום הביטחון, נתייחס להתנהלות השר בהקשר הרגיש של הר הבית.

השר התבטא במספר מקרים בדבר שינוי במדיניות באשר לתפילות יהודים בהר הבית. זאת, הגם שהמדיניות בהקשר רגיש זה נקבעת על-ידי הממשלה וראש הממשלה ולא השתנתה מזה שנים, בשל ההשלכות המדיניות והביטחוניות הכרוכות בכך, והמשטרה, הנתונה למרות הממשלה, אוכפת את מדיניות הממשלה בהפעלת סמכויותיה בהר הבית. נזכיר, כי בהחלטת ממשלה מס' 761 מיום 20.8.67 נקבע, כי "משיעלו בכניסה להר הבית מתפללים יהודים, יופנו על ידי כוחות הביטחון לכותל המערבי", וכי החלטה זו תוקפה ולא שונתה כשהנושא עלה במסגרות דיון שונות בממשלה ובכנסת.

והנה, למשל, ביום 11.8.24, בתשעה באב, עלו השר לביטחון לאומי ושר הנגב והגליל למתחם הר הבית והשר ציין כי "המדיניות שלנו היא לאפשר תפילה".³ לשכת ראש הממשלה פרסמה בעקבות דברי השר הבהרה ברורה לפיה "קביעת המדיניות בהר הבית כפופה ישירות לממשלה ולעומד בראשה. אין מדיניות פרטית של שר כלשהו בהר הבית – לא של השר לביטחון לאומי ולא של שום שר אחר. כך היה תמיד בכל ממשלות ישראל. האירוע הבוקר בהר הבית הוא חריגה מהסטטוס-קוו. המדיניות של ישראל בהר הבית לא השתנתה - כך היה וכך יהיה" (אירוע מס' 31 במכתב מיום 14.11.24).

השר טוען בהתייחסותו כי אילו היה פועל בניגוד למדיניות הממשלה היה ראש הממשלה מטפל בכך (סעיף 71 למכתב השר). אלא שהשר מתעלם בתשובתו זו מכך שלשכת ראש הממשלה פרסמה בעקבות דבריו את ההבהרה הברורה האמורה לפיה הממשלה היא הקובעת את המדיניות וזו לא השתנתה, וכי האירוע הוא חריגה מהסטטוס קוו. על משטרת ישראל מוטל להוציא לפועל את מדיניות הממשלה. השר אינו יכול לשנותה בהתבטאות ציבורית, בלא הליך סדור בממשלה, באופן שמייצר חוסר בהירות ביחס למדיניות שעל הדרג המקצועי במשטרה ליישם בנושא רגיש זה הכרוך בסיכון ביטחוני, ואף לכך אין מענה בהתייחסות מטעם השר.

בהקשר זה, ראו דברי כבוד הנשיא עמית בעניין תיקון פקודת המשטרה :

"26. [...] דוגמה לכך ניתן למצוא במדיניות המשטרה ביחס להר הבית. כהערה מקדמית אציין כי לנוכח הרגישות המיוחדת הכרוכה בהר הבית, וההשלכות של הנעשה בהר על יחסי החוץ והביטחון, ניתן עקרונית להכיר במעורבות רבה יותר של הדרג הפוליטי בנושא זה, ואף של הדרג הפוליטי הרחב יותר מהשר עצמו, כמו ראש הממשלה או הקבינט המדיני-ביטחוני. אלא שבפועל, בניגוד למדיניות הממשלה ביחס לתפילות בהר הבית, הכריז השר בן גביר בריש גלי כי "אני זה הדרג המדיני, והדרג המדיני מתיר תפילת יהודים בהר הבית". על כך הגיב ראש הממשלה כי "המדיניות של ישראל לשמור על הסטטוס-קוו בהר הבית לא השתנתה ולא תשתנה". דברי השר ודברי ראש הממשלה – דברי מי שומעים? דברי השר והחלטות ממשלה – למי מצייתים? אפיזודה זו, שבמסגרתה השר פועל (או לפחות מצהיר) בניגוד

³ ראו הסרטון בו נאמרו הדברים, בכתבה שפורסמה באתר YNET ביום 1.3.823 :
https://www.mako.co.il/news-israel/2024_q3/Article-7690757c0ba4191027.htm

למדיניות הממשלה, ממחישה את הדילמה של המפכ"ל, ובעיקר של השוטרים בשטח בשאלה תחת איזו "מדיניות" עליהם לפעול.⁴ כן נציין, כי אף ראש השירות התייחס לכך ולנושאים נוספים במכתבו מיום 14.8.24 אל מזכירו הצבאי של ראש הממשלה. נוכח היות המכתב מסווג, לא יפורט כאן תוכנו. המשיבה נכונה להציג את המכתב לפני בית המשפט הנכבד, לעיונו בלבד (אירוע מס' 32).

דוגמאות להתנהלות השר בעניין הר הבית מצורפות ומסומנות מש/16.

92. כן נפנה לכך שבעקבות פרסום בעיתון "הארץ" מיום 22.12.24, לפיו השר פנה למנהל היחידה הממונה על אכיפת עבירות בניה ופעל למנוע ביצוע צווי הריסה נגד עשרות בתי כנסת בבני ברק **שיש בהם סכנה בטיחותית מיידי**, נמסר בתגובת השר לפרסום כך: "ראש רשות האכיפה מעולם לא אמר לשר בן גביר שהוא אינו יכול להתערב במדיניות האכיפה, וזאת מהסיבה הברורה שהשר רשאי להתוות מדיניות, במיוחד כל עוד דרישתו היא לשוויון בפני החוק. במשמרת של השר בן גביר לא תהיה אכיפה בררנית. השר תומך באכיפת החוק באופן שווה, ולא יהיה מצב שבו מסגדים מוגנים ובתי כנסת נהרסים. דין אחד לכולם."⁴

מן הדברים עולה שלשכת השר לא הכחישה את הפניה למנהל היחידה, אלא שוב טענה כי מדובר בהתוויית מדיניות להבטחת שוויון בפני החוק נוכח אכיפה בררנית כלפי יישובים ערבים. אולם טענה זו הוכחשה על-ידי מנהל היחידה, אשר התייחס לאכיפת צווי הריסה ביישובים ערביים, מה גם ששוב מדובר בטענה להתוויית מדיניות המשמשת כסות להתערבות באכיפת צווי קונקרטיים.

93. על רקע אירועי ההתערבות או ההשפעה על פעולותיה האופרטיביות של המשטרה, נכללה במסמך העקרונות הוראה לפיה "השר לא ייתן הנחיות או יתערב בדרך אחרת בקבלת החלטות אופרטיביות, ובשיקול הדעת המבצעי של המשטרה, לרבות בדרך של מתן הנחיות או השפעה בעקיפין" (סעיף ג' למסמך העקרונות).

94. על אף האמור, במכתבה של היועצת המשפטית לממשלה אל ראש הממשלה מיום 2.11.25 נזכרו מקרים בהם גם לאחר גיבוש מסמך העקרונות, הצטרף השר לפעילות אופרטיבית של המשטרה מול אזרחים תוך חיכוך עמם, וכן עירב בפרסומיו בין פעילותה האופרטיבית של המשטרה לבין פעילותו הפוליטית. בהתנהלות זו של השר יש כדי להציג את עצמו כמעין "מפכ"ל על", כביכול, תוך יצירת קשר סיבתי בין פעולות האכיפה שמבצעת המשטרה מול האזרחים לבין פעילותו הפוליטית.⁵

וידגש - הפסול בהתנהלות השר אינו טמון בכך שהוא עורך ביקורים ביחידות משטרה, בכך שנותן "רוח גבית" לפעילות מבצעית חשובה או בעצם הגעתו לחפ"ק של מבצע להתרשמות וכדומה. למיטב הידיעה, השר מצטרף במקרים רבים לפעילות אופרטיבית בשטח, לא אחת גם בלא המפכ"ל, לעיתים תוך חיכוך עם אזרחים במהלך הפעילות המבצעית. זוהי התנהלות מובהקת של מי שמציג את עצמו כמעין "מפכ"ל על" כביכול, בניגוד לקביעות בפסק דין פטרושקה.

⁴ <https://www.haaretz.co.il/news/law/2024-12-22/ty-article/.premium/00000193-eeb6-d905-a9bf-fef78e890000>

⁵ סרטונים שפורסמו בחשבוננו של השר ברשת X:

<https://www.facebook.com/share/v/1Yx8LwE7Uu/?mibextid=wwXlfr>

<https://x.com/itamarbengvir/status/1964630515786596561?s=20>

<https://x.com/itamarbengvir/status/1988660369213247503?s=20>

יתרה מכך: בפסק דין פטרושקה הניח בית המשפט כי "המשטרה היא גוף עצמאי אשר הפעלת סמכויותיו נעשית בנפרד למגרש הפוליטי". בפועל, התנהלותו זו של השר משקפת מצב הפוך – בשל התנהלות השר הפעלת הסמכויות האופרטיביות על ידי המשטרה מול אזרחים נחזית כמתמזגת עם הפעילות הפוליטית מפלגתית של השר.

דוגמא מפרסום של השר בעניין מעורבותו בפעילות המבצעית המשטרתית לאחרונה מצורפת ומסומנת מש/17.

3.ג. התבטאויות בעניין חקירות פליליות קונקרטיות והחלטות שיפוטיות

95. השר פועל באופן שיש בו להשפיע על חקירות קונקרטיות תוך התייחסות בפומבי לחקירות פליליות שנפתחו נגד אזרחים בגין אירועי ירי או תקיפה, ולחקירות נגד שוטרים ומפקדים על-ידי מח"ש בגין חשד לשימוש מופרז בכוח או באמצעי פיזור בהפגנות קונקרטיות. בהתייחסויותיו אלו, המתיישבות עם עמדתו הפוליטית של השר, השמיע השר תמיכה בלתי מסויגת בחשודים מסוימים תוך העברת מסרי דה-לגיטימציה חריפים לחקירה ולעוסקים במלאכת החקירה, ולעתים אף תוך מתן הכשר למעשיו של הנחקר או השמעת צידוקים דוגמת הגנה עצמית, טרם שנחקרו הדברים.

כפי שיעלה מן האירועים שיפורטו, בחלקם ניתנה הצהרת השר לפני שוטרים רבים, באחרים פורסמה התייחסותו ברשתות החברתיות, ואף בהגעת השר למשרדי מח"ש ליתן גיבוי לחשוד בהיכנסו לחקירה או בקיום מפגש בין השר לחשוד ופרסום תיעוד מתוכו ברשת.

בפרסומי השר נטען שמח"ש 'מהלכת אימים' על שוטרים מסורים שאך מבצעים את עבודתם נאמנה ושפתח בחקירה לתכלית של הרתעת השוטרים שפעלו בנחישות ולא נפל רבב בהתנהלותם, אף שטרם נחקרו הדברים. בכך ניתנה תהודה רחבה לפגיעה באמון במח"ש ובתוקפה של החקירה שהוא מקיים כגוף המוסמך לכך לפי חוק. כן ניתנה תהודה להכשרת המעשה הנחקר, באופן שמעמיד מסר שעלול להשפיע על התנהלות חוקרים באירועים אלה ועתידיים, וכן מסר לשוטרים בדבר ההתנהלות המצופה בהפעלת סמכויותיהם, השפעה שהחשש להתממשותה גובר בפרט נוכח רצונם של השוטרים בקידום, התלוי באישור השר. המכלול סופו לפגוע אף בשלטון החוק.

דוגמאות להתבטאויות השר בעניין חקירות פליליות קונקרטיות מצורפות ומסומנות מש/18.

96. להלן פירוט הדוגמאות:

בדברים שנשא השר לפני קבוצת שוטרים בחפ"ק תל אביב ביום 4.3.23, לאחר שאמר כי מדיניותו היא שאין לאפשר חסימת צירים מרכזיים, דיבר על חקירת לוחם בידי מח"ש בגין פעולתו בהפגנה, ואמר כי "חקירת מח"ש נועדה להרתיע את השוטרים, להפחיד את השוטרים, לגרום להם לא לעשות את העבודה שלהם, ולכן אני מגבה את השוטרים, אני עומד מאחוריהם... החקירות האלה הבדיקות האלה של מח"ש לא יצליחו... אני השר לביטחון לאומי, אני מחזק אתכם ותמשיכו במשימה החשובה" (אירוע 5 בנספח למכתב מיום 14.11.25).⁶ מעבר לפסול בהצגה לפיה החקירה נפתחה לתכלית של הפחדת שוטרים והרתעתם במילוי תפקידם, ישנו קושי בגיבוי הפומבי לחשוד, בצד הצגת מדיניות לגבי התנהלות בהפגנה וחסימות צירים שלא נקבעה בהליך סדור, אינה עולה בקנה אחד עם הפסיקה בנושא, ואינה מותירה שיקול דעת לשוטרים.

⁶ הצהרת השר לביטחון לאומי, כפי שפורסמה ב-YouTube (החל מדקה 30: 2): <https://www.youtube.com/watch?v=jcZRfjKw9Pk>

ביום 27.7.23 התייחס השר בחשבונו ברשת X לחקירה שנפתחה במח"ש נגד מפקד יס"מ תל אביב, סנ"צ יאיר חנונה, בחשד לשימוש מופרז בכוח שלא לצורך נגד מפגין בהפגנות וציין: **"מח"ש מנסה כעת להלך אימים על מפקד יחידת היס"מ של מחוז תל אביב, קצין מצטיין. רק משום שפעל לאכיפת החוק בנחישות והגן על חבריו השוטרים שנפגעו ונפצעו על ידי פורעי חוק. אני מגבה את הקצין יאיר חנונה המסור, את מפקד המחוז ואת כל שוטרי משטרת תל אביב בעבודתם החשובה למנוע את השיבוש המתמשך של הסדר הציבורי אותו מנסים מחוללי החסימות ליזום"** (אירוע 10).

בנוסף, ביום 2.8.23, קיים השר מפגש עם לוחמי יס"מ תל אביב במקביל לחקירה. בחלקו הגלוי לתקשורת, התייחס גם להפגנות וציין: **"אני לא מגבה אלימות של שוטרים, לפעמים יש אלימות, לפעמים קצת חורקים, קצת חורגים. אבל מהסרטונים שאני ראיתי, ראיתי שימוש בכוח סביר. ראיתי איך מנסים להרתיע אתכם, איך מנסים להלך עליכם אימים וזה לא יעזור. זה לא יעזור לאף אחד. אני אומר למחלקה לחקירת שוטרים, שאני מבין שמפקד היס"מ עדיין נמצא שם עכשיו, ממש עכשיו, שההתנהלות לא ברורה, מה רוצים? שרחובות תל אביב יהיו הפקר?"** כן הוסיף כי **"ההתנהלות של מח"ש תמוהה, חמורה מאוד בעיני [...]** לא ראיתי התנהגות, כל כך מהר לקחת אנשים לחקירות שעות על גבי שעות, ואני אומר מח"ש לא תרתיע אתכם מלהמשיך לעשות את העבודה שלכם" (אירוע 10).⁷

אשר לחקירת שני חשודים במח"ש בגין אירוע בו נהרג פלסטיני בן כ-19 שנים בכפר בורקה שבשומרון ביום 4.8.23, פרסם השר בחשבונו ברשת X: **"יהודי שמגן על עצמו ועל אחרים מפני רצח פלסטינים, הוא לא חשוד ברצח, אלא גיבור שיקבל ממני גיבוי מלא [...]** תמיד בצד של העם שלי, בוודאי כשסכנת חיים מרחפת מעל ראשו של יהודי שנדרש להגיב בנחישות ובגבורה". בגין דבריו אלה הוגשו תלונות, בהן נטען כנגד קביעת השר כי מדובר בהגנה עצמית עוד טרם שנחקרו הדברים, תוך הפרעה לחקירה וניסיון להטותה לטובת החשודים (אירוע 11).

ביום 16.12.23, בעקבות החלטת מפקד מג"ב להשעות קצין ושוטר מג"ב נוסף לאחר שתועדו מכים בנשק ובועטים בצלם עיתונות, ופתיחת חקירה במח"ש, פרסם השר בעמוד שלו ברשת X: **"שוחחתי הערב עם לוחם מג"ב, קצין מצטיין אשר חשוד בתקיפת צלם תומך חמאס במזרח ירושלים ביום שישי האחרון. חיזקתי את ידו והודעתי לו כי אפעל להחזרתו לפעילות מבצעית מיד כשיסתיימו תשעת ימי ההשעיה שמח"ש קבעה. אסור לנו לשפוט לוחמים 'בתנאי מעבדה'!"** (אירוע 20).

ביום 13.3.24 הגיע השר לביטחון לאומי למשרדי מח"ש לפני חקירתו של לוחם מג"ב ומסר הצהרה לכלי התקשורת. בתחילה ציין כי הוא **"לא מתערב בחקירה של מח"ש", אך בהמשך אמר: "... בעיניי זה מזעזע שהמחלקה לחקירת שוטרים בכלל העזה להזמין את הלוחם הזה כאן לחקירה, זו בושה וחרפה. [...]** זו שערורייה הכי גדולה שמזמינים אותו לכאן ומביאים אותו לחקירה. מח"ש הורסת את ההרתעה של ישראל, ממש פוגעת בלוחמים שלנו, אני הייתי בטוח שאחרי 7.10 ילמדו, יבינו [...] אנחנו לא נפקיר את הלוחמים האלה אנחנו ניתן להם גב. אני לא אתן שיפגעו, אתם יודעים שבמהלך השנה האחרונה אני החזרתי לא מעט לוחמים, גם כאלה שמח"ש השעתה [...]" (אירוע 21).⁸

⁷ סרטון דברי השר בחלק הגלוי של הפגישה מיום 2.8.23, מתוך פרסום באתר Ynet: <https://www.ynet.co.il/news/article/sjiivdrds2>

⁸ פרסום הסרטון ב-Youtube: <https://www.youtube.com/watch?v=HPWunaAMZKY>

עוד באותו יום נשלח אל השר מכתבה של היועצת המשפטית לממשלה, במסגרתו נאמר כי "חקירות פליליות, גם של שוטרים, מתנהלות בעצמאות מוחלטת של גורמי החקירה, לרבות מח"ש" ובהמשך "כל התערבות מטעמך בחקירות, בדרך ישירה או עקיפה, מפרה את החוק, פוגעת פגיעה קשה בשלטון החוק ומהווה פוליטיזציה של מערכת אכיפת החוק והשפעה אסורה עליהן" (אירוע 21).

ביום 18.7.24 פרסם השר ברשת X התייחסות להחלטת מח"ש להגיש כתב אישום נגד רפ"ק סוויסה בגין רשלנות בהשלכת רימוני הלם לעבר מפגינים בניגוד לנהלי המשטרה ופציעת מפגינה: "החלטת מח"ש להגיש כתב אישום נגד רפ"ק מאיר סוויסה ושוטרים נוספים נגועה במניעים פוליטיים ולחץ פוליטי - מח"ש, בהנחיית היועמ"שית ופרקליט המדינה, דבקה בעיקרון של אכיפה בדרנית ומספקת הגנה למפרי חוק וחוסמי כבישים מצד אחד של המפה הפוליטית תוך ניסיון להרתיע שוטרים מלאכוף את החוק נגדם" (אירוע 29).

ביום 7.8.24, בעקבות החלטת מח"ש מאותו יום לפתוח בחקירה נגד סנ"צ עמית פולק בחשד לביצוע עבירות של שימוש לרעה בכוח, תקיפה ושיבוש מהלכי משפט, פרסם השר: "מגבה גיבוי מלא את מפקד תחנת חדרה סנ"צ עמית פולק שכל חטאו היה לשמור על הסדר והחוק, ומאז חייו וחיי משפחתו הפכו לגיהנום על ידי מפגינים וכעת גם על ידי מח"ש שערכו חיפוש בביתו ליד ילדיו הקטנים בשעות מאוחרות כאילו מדובר באחרון העבריינים. שוחחתי איתו הערב וחזקתי אותו ואת רעייתו-מח"ש לא יהלכו אימים על שוטרים" (אירוע 30).

למחרת היום הזמין השר את החשוד ללשכתו, פרסם תמונה עמו ברשת X ובצדה הדברים הבאים: "[...] מדובר בקצין מצטיין כמו מפקד תחנת חדרה, סנ"צ עמית פולק, שכל חטאו היה שאכף את החוק והסדר באופן נחוש. נפגשתי איתו היום ועם רעייתו שלומית והדגשתי בפניהם כי אני מעניק לסנ"צ פולק את מלוא הגיבוי, ומחזק אותם ואת ילדיהם אל מול קמפיין השיימינג שהם עוברים - הכולל יחס מחפיר גם ממח"ש" (אירוע 30).

97. השר טוען במכתב בא כוחו, כי אין מדובר אלא בגיבוי מערכתי מינימלי וסולידריות ארגונית, ובאמירות כלליות כי שוטרי ישראל עושים מלאכתם נאמנה.

אולם, ברי כי שיחה ישירה של השר ללוחם מג"ב בה הציג לו מסר הפוך מזה שהוצג לו על-ידי מפקד מג"ב, אשר השעה אותו בגין אלימות שהפעיל אשר אינה הולמת לשיטתו את ערכי מג"ב, חורגת מ"סולידריות ארגונית" ומ"גיבוי מערכתי מינימלי", כטענת השר, וזאת אף אם השר חולק על מפקד מג"ב באשר לנסיבות האירוע ולהתנהלות הלוחמים בו (סעיף 60 למכתב השר). גם הזמנת חשוד ללשכת השר יום למחרת הפתיחה בחקירה נגדו, ופרסום תמונה מן המפגש תוך הצגת מסר של דה-לגיטימציה לחקירה והכשרת מעשיו של החשוד אשר "כל חטאו היה שאכף את החוק והסדר באופן נחוש", חורגת מ"גיבוי עקרוני, כעניין של סולידריות ארגונית" עקב מורכבות תפקידו של השוטרי (סעיף 70 למכתב השר).

אף דברי השר לפני קבוצת שוטרים כי חקירות מח"ש תכליתן להרתיע ולהפחיד את השוטרים שביצעו תפקידם בנחישות אינם בגדר "אמירות כלליות על כך ששוטרי משטרת ישראל עושים מלאכתם נאמנה" כטענת ב"כ השר (סעיף 46 למכתב השר). גם האמירה כי "מח"ש מנסה כעת להלך אימים" על הקצין הנחקר "רק משום שפעל לאכיפת החוק בנחישות" בהפגנה פלונית, או האמירה כי "מח"ש התאהבה ברדיפת לוחמים" אינן ביקורת עניינית על התנהלות מח"ש (סעיפים 51, 53

למכתב השר). מדובר בדה-לגיטימציה לחקירות שמבצע הגוף המוסמך על-פי דין, תוך הכשרת הפעלת הכוח או הירי המצויים בחקירה. בהישמע דברים אלה מפי השר הממונה על גופי אכיפת חוק בשורת חקירות, הדברים מעמידים מסר לשוטרים ולציבור העלול להשליך על אופן פעולתם בביצוע תפקידם ולכרסם בשלטון החוק. טענת השר כי דבריו אינם משליכים אופרטיבית על מח"ש, טענה אשר חזרה מספר פעמים במכתבו, אין בה מענה להשלכות ונזקים אלה.

98. אין צריך לומר, כי לכל פתוחה הדרך להשמיע ביקורת כלפי החלטות רשויות אכיפת החוק, ובכלל זה מח"ש. **אולם, התייחסות השר למקרי חקירה קונקרטיים, במקביל לפתיחת החקירה, תוך תמיכה בלתי מסויגת בחשודים, בפרט שהיא נשמעת מפי השר האמון על שלטון החוק, פעם אחר פעם במעין גיבוי אוטומטי אף שמדובר בחשד לעבירה פלילית, ונוכח התוכן והעוצמה בה נאמרו הדברים, משמיעה לשוטרים מסר בדבר כשרות פעולתם של החשודים, וזאת אף מבלי שפרטי הראיות מצויים לפני השר. וחמור מכך, הדברים עשויים להשמיע הכוונה של השר באשר להפעלת הכוח המצופה משוטרים במחאות המתנהלות נגד הממשלה או באירועים אחרים בהם הם נדרשים להפעלת כוח על הציבור.**

99. יובהר כי אף במישור העקרוני, כששר בממשלת ישראל, ובפרט השר האמון על שלטון החוק, יוצא באופן שיטתי, עקרוני ומיידי כנגד פעילות מערכת אכיפת החוק, לעיתים תוך כדי התרחשותה, כשפעילות זאת אינה תואמת את עמדתו הפוליטית של השר, יש בכך פגיעה משמעותית בעקרון שלטון החוק והשוויון בפני החוק. בפרט, כשמדובר בהתייחסות להתנהלות שוטרים חשודים בהקשר הפעלת הכוח, הדבר סותר את ההפרדה הדרושה בין הפעלת הכוח המשטרתי לבין שיקולים פוליטיים – היא העומדת בבסיס הלגיטימיות של הפעלת הכוח המשטרתי במדינה דמוקרטית.

100. התנהלות חוזרת זו ביחס לחקירות מסוימות מעוררת קושי, בפרט שהגיבוי ודברי התמיכה ניתנים בהקשרים מסוימים, בהתאם לעמדתו של השר באשר להפעלת כוח ולשימוש באמצעים באירועים אלה. ראו לעניין זה את דברי כבוד הנשיא עמית **בעניין תיקון פקודת המשטרה** (פסקה 25 לחוות דעתו):

"לשם המחשה בלבד, ניתן לעמוד על הנחיות שהשר בן גביר העביר למשטרה ואשר מקימות חשש להבחנה בין קבוצות שונות בעת הפעלת סמכויותיה. כך, לדוגמה, השר בן גביר עצמו התאונן על אפליה באכיפה בין מפגיני ימין ומפגיני שמאל באופן שממנו משתמע כי יש להגביר את האכיפה אך כלפי מפגיני שמאל; השר גיבה אל מול מח"ש שוטרים שהפעילו אלימות כלפי מפגינים שהפגינו נגד הממשלה, ומהעבר השני דרש השעייה מידית של שוטרים שפעלו לדעתו באלימות כנגד חרדים בהילולת ל"ג בעומר במירון (סעיף 27 למכתבו ליועצת המשפטית מיום 17.6.2024); השר גיבה אל מול מח"ש לוחם מג"ב שירה בילד בן 12 בשועפט, תוך שהוא מביע זעזוע על כך שמח"ש העזה להזמין את היורה לחקירה."

101. עוד יובהר, כי אמירות שהוסיף השר בחלק מהאירועים, לפיהן אין הוא מתערב בחקירת מח"ש או כי הוא מודע לכך שישנם מקרים בהם השוטרים אלימים, אין בהן לרכך את החרגה ולמנוע את הנזק ביתרת דבריו. כך, האמירה בפתח דברי השר כי הוא אינו מתערב בחקירת מח"ש, אינה מפחיתה מן הקושי הטמון בדבריו בהמשך כי "בעיני זה מזעזע שהמחלקה לחקירת שוטרים בכלל העזה להזמין את הלוחם הזה כאן לחקירה. זו בושה וחרפה... בא לוחם ועושה בדיוק מה שאנחנו מצפים ממנו ופשוט זו שערוריה הכי גדולה שמזמינים אותו לכאן ומביאים אותו לחקירה" – אמירה

שיש בה דה לגיטימציה ברורה לחקירה בידי הגוף המוסמך לפתוח בחקירה, והכשרה ברורה של פעולה אשר יתכן שייקבע כי היא עולה כדי עבירה פלילית בנסיבות העניין. לקשיים אלה בהצהרת השר לא ניתנה התייחסות במענה שנמסר מטעמו (סעיף 61 למכתב השר).

102. לכך נוסף, כי העובדה שבסופו של דבר הוחלט בתום החקירה לסגור את התיק כנגד אותו שוטר, אין בה להכשיר בדיעבד את דברי השר כנגד החקירה. אין צריך לומר כי סגירת תיק חקירה עשויה לנבוע מטעמים שונים, שאינם מעידים על פגם בעצם הפתיחה בחקירה, ואינם מכשירים בהכרח את המעשה בגינו נפתחה חקירה.

103. בפסק הדין בעניין **תיקון פקודת המשטרה** דן בית המשפט בסמכות השר לקבוע מדיניות בענייני חקירות, דיון אשר הביא לביטול סעיף 78 לתיקון, ואגב כך עמד בית המשפט הנכבד על האבחנה בין קביעת מדיניות כללית בענייני חקירות, הנסובה על סדרי עדיפויות, אופן תיעוד החקירה וכדומה, לבין מעורבות כלשהי, במפורש או במשתמע, בחקירה קונקרטית. ראו לעניין זה דברי כבוד השופט אלרון (פסקה 18 לחוות דעתו): "אפתח ואומר באופן הנחרץ ביותר את דעתי בעניין זה – השר אינו רשאי, לא במפורש, לא במשתמע ולא בכל צורה אחרת להתערב בהחלטות המשטרה ביחס לחקירה קונקרטית. חל עליו איסור מוחלט לעשות כן".

104. על רקע האירועים לעיל, ובהמשך לאמור בפסק הדין בעניין **תיקון פקודת המשטרה**, נכללו במסמך העקרונות הוראות המעגנות את הדין האוסר כל התערבות או השפעה של השר על חקירות פליליות:

"ד. חקירות

- השר אינו מוסמך לקבוע מדיניות בנושא חקירות, להבדיל מסמכותו להתוות מדיניות ועקרונות כלליים כקבוע בסעיף 78(א) לפקודת המשטרה.
- השר לא יתערב או ישפיע בכל אופן שהוא, במישרין או בעקיפין, בענייני חקירות
- השר לא יתייחס, במישרין או בעקיפין, לחקירות המתנהלות נגד שוטרים"

105. **אולם אף לאחר קביעת הוראות מפורשות אלה במסמך העקרונות לו התחייב השר לפני בית המשפט הנכבד, נשנו מקרים דומים (נספח 18/מש"ב).** במכתב מיום 2.12.25 ובנספח לו הובאו דוגמאות לפרסומים שפרסם השר בניגוד לאיסור להתייחס בפומבי לחקירות מתנהלות. בפרסומיו הופכת חקירת חשדות חמורים ל'רדיפה', החשודים זוכים לגיבוי מלא ואף **להבטחה כי יישארו בתפקידם**, אי התייצבות לחקירה זוכה לברכתו של השר ועוד. דברים אלה משמיע השר לעניין נחקרים והקשרים מסוימים, לגביהם יש לו עניין אישי או פוליטי, ובאופן שיש בו כדי להעביר לגורמי אכיפת החוק מסר בדבר עמדתו באשר להתנהלות הרצויה בהקשרים אופרטיביים מסוימים אלה, וכן יש בו לפגוע בשלטון החוק.

כך, ביום 25.5.2025 הוגש כתב אישום נגד סנ"צ עמית פולק, מפקד תחנת המשטרה בחדרה, בגין תקיפת אזרח בהפגנה ושיבוש מהלכי משפט. בו ביום, פרסם השר בחשבונו ברשת X כי "סנ"צ עמית פולק הוא קצין משטרה איכותי וראוי, וככל שזה תלוי בי, הוא יישאר קצין במשטרת ישראל".

כן ראו התייחסותו של השר להודעה בדבר חזרתו של נצ"מ אבישי מועלם לשירות, לאחר שהוצא לחופשה כפויה על רקע חקירתו בחשד למתן שוחד, מרמה והפרת אמונים ושימוש לרעה בכוח המשרה, בכך שהתעלם במכוון ממידע מודיעיני הנוגע לפעילי ימין קיצוניים ולאירועי טרור יהודי

ונמנע, לפי החשד, ממעצרים על מנת לרצות את השר ולקבל קידום במשטרה. בדברים שפרסם השר בחשבון ברשת הטלגרם ביום 9.6.2025 כתב: "נצ"מ מועלם סבל מרדיפה מצד שירות הביטחון הכללי. אני מאמין בחפותו, ובטוח שעוד יקודם בדרגתו - כפי שראוי לאדם שפעל ביושר ובמסירות". יצוין, כי לפרסום זה קדמו פרסומים נוספים של השר בעניין חקירה זו קודם להתחייבות השר למסמך העקרונות (ראו הנספח למכתב היועצת המשפטית לממשלה מיום 2.12.25).

דברים דומים נאמרו על ידי השר בנוגע למקורבו, נציב שירות בתי הסוהר, רב-גונדר קובי יעקובי, שנחקר באזהרה במסגרת אותה פרשה. כך כתב השר בחשבון הטלגרם שלו ביום 13.7.2025: "אני מודיע באופן ברור ונחרץ: אני מעניק גיבוי מלא לרב-גונדר קובי יעקובי, שכמובן יישאר בתפקידו, וימשיך לבצעו כפי שהוא ביצע אותו עד עכשיו - בנחישות, במקצועיות, ללא משוא פנים, וכמובן ללא שום שיקולים זרים, למורת רוחה של היועצת המשפטית לממשלה והתנהגותה העבריינית".

כן נזכיר, כי במכתב היועצת המשפטית לממשלה מיום 2.12.25 הוזכר פרסום בחשבון הטלגרם של השר ביום 10.7.25, בו הביע תמיכתו בסירובה של חברת הכנסת גוטליב להתייצב לחקירה בעניינה, תוך תקיפת ההחלטה לזמנה לחקירה.

106. וידגש, כי בניגוד לטענת ראש הממשלה בסעיף 27 להודעתו מיום 25.9.25, אין לפנינו אך תמיכה כללית בשוטרים, כי אם דה-לגיטימציה לחקירות קונקרטיות שננקטו, לרבות בעניינם של אזרחים ואף של חברת כנסת, ותמיכה המשמיעה הכשרת מעשים אשר עשויים להימצא כבלתי חוקיים והצהרה בדבר הותרת מבצעים בתפקידם הבכיר תהא אשר תהא תוצאת ההליך הפלילי (מבלי להיכנס לתוקפה של הצהרה כזו), על כל ההשלכות הכרוכות בכך הן לעניין ההשפעה על הפעלת סמכויות השוטרים, הן לעניין שלטון החוק ואמון הציבור במשטרה.

4. דה לגיטימציה להחלטות שיפוטיות ולמערכת בתי המשפט

107. השר אף תקף שופטים, באופן שיש בו לפגוע בשלטון החוק ואף להעביר מסר פסול לשדרות המשטרה בכל הנוגע לכיבוד ערכאות שיפוטיות. כך, בהתייחסו להחלטות שחרור ממעצר, ציין השר כי השופטים ערפאת טאהא ואחסן כנעאן הם "אויבים מבית" (אירועים מס' 15, 16 במכתב מיום 14.11.24). כינוי שופטים ממוצא ערבי כ"אויבים מבית" איננו בגדר ביקורת עניינית על החלטה שיפוטית, והשר אף אינו דק בקושי בהשמעת כינוי כזה מפי השר לביטחון לאומי (סעיף 56 למכתב השר). אמירות כאלה, אשר יש בהן כדי להשמיע גם מימד גזעני, שמעלה ספק בשאלה האם השר שינה את אורחותיו כפי שהצהיר טרם מינויו; וכאמור – להעביר מסר החותר תחת שלטון החוק לשוטרי משטרת ישראל.

5. הנחיות באירועים קונקרטיים לערוך מעצרי חשודים או לנקוט צעדים כנגד שוטרים

108. השר פרסם כי נתן הנחייה למשטרה (בפרסומי השר לא צוינה זהות הגורם) לעצור חשודים באירוע קונקרטי של אלימות בני נוער, וכן באירוע בו סבר כי מפגין דחף אדם רק משום שהתפלל ברחוב (אירועים מס' 13, 14 בנספח למכתב היועצת המשפטית לממשלה מיום 14.11.23). אירועים אלה משקפים התערבויות נוספות באירועים קונקרטיים, הפעם באשר **לסמכות הרגישה של מעצר חשודים ושלילת חירותם**, המחייבת פעולה עצמאית של גורמי האכיפה, בהתאם לסדרי בדיקת החשד ובלא התערבות דרג פוליטי. ודוק: אין מדובר בדרישה של השר "לטיפול משטרי מקצועי בעניין" כטענת השר, כי אם בהנחיה מאת השר לעצור חשודים מסוימים (סעיף 54 למכתב השר). דוגמאות להנחיות השר באירועי מעצר קונקרטיים מצורפות ומסומנות **מש/19**.

109. לנוכח אירועים אלה, נביא את דבריו של כבוד ממלא מקום הנשיא השופט פוגלמן בעניין תיקון פקודת המשטרה כדלקמן:

“פגיעה בעצמאות המשטרה תוך פתיחת פתח להשפעה של שיקולים פוליטיים לא ענייניים על האופן שבו מופעלות סמכויותיה, מעבירה מסר שלפיו הסמכויות הפוגעניות של המשטרה עלולות לשמש לא רק לשם הגשמת האינטרס ציבורי ובמידה המתחייבת לכך, אלא גם לקידום מטרות חיצוניות. כתוצאה מכך, פרט, שעליו מפעילה המשטרה את סמכויותיה (שמטבען, עשויות להיות פוגעניות), עשוי לחוש כי הוא משמש אמצעי להשגת תכליות זרות. למשל, כאשר אדם חושש שהחלטה על מעצרו מושפעת מהשתייכותו הקבוצתית או הפוליטית, ולא רק מההתנהגותו האישית, נוצר ממד משפיל נוסף ונפרד להחלטת המעצר. הפגיעה בזכויותיו של אדם מסיבות שעשויות לא להיות קשורות אך במעשיו, מהווה פגיעה נוספת ומשמעותית בכבודו. יודגש: גם במצב דברים שבו המשטרה לא שקלה בפועל שיקולים פוליטיים, עצם האפשרות לחדירתם של שיקולים אלה, עלולה להטיל צל כבד על כל פעולותיה – ובהתאם נפגע גם כבוד האדם.” (שם, פסקה 121)

110. באירוע אחר פרסם השר כי שוחח עם מפקד מחוז צפון ומפקד מג"ב, וסיכם עמם על השעיית שוטרים שהפעילו כוח על באי הר מירון, ולמפק"ל נודע הדבר לאחר מכן (אירוע 24 במכתב מיום 14.11.24, מכתב המפק"ל אל היועצת המשפטית לממשלה נספח מש/15). אף עיסוקו של השר בנקיטת צעדי משמעת כלפי שוטרים באירוע קונקרטי חורג מסמכותו, והשיח הישיר שקיים עם מפקד מחוז צפון ומפקד מג"ב לוקה אף הוא, בשים לב להחלטות הביניים ופסק הדין בעניין תיקון פקודת המשטרה. ויובהר, כי יש להבחין בין סמכות השר להשעות שוטר לבין הנחיית השר למפקדו של שוטר להשעותו, ואף טענת השר כי המפק"ל לא נכח בחפ"ק במירון אינה מצדיקה שיח ישיר עם המפקדים אודות צעדים משמעתיים שינקטו כלפי פקודיהם (סעיף 64 למכתב השר).

ג.6. החלטות על מינויים וסיום כהונה והשפעתן על שיקול הדעת המקצועי של המשטרה

111. קבלת החלטות בנושא מינויים ופיטורים בשירות הציבורי במנותק משיקולים פוליטיים, היא הבסיס לקיומו של שירות ציבורי מקצועי ועצמאי. ראו פסק דינו של כבוד הנשיא י' עמית בעניין **עילת הסבירות**:

“92. [...] מדוע נושא המינויים הוא כל כך חשוב?

עובדי הציבור, שבשנים האחרונות מכונים לעתים “פקידים”, הם עמוד השדרה של השירות הציבורי. בלעדי אותם “פקידים” לא ניתן לקיים שירות ציבורי תקין ברמה ההולמת מדינה מודרנית, ולמעשה, “חיי הפרט והכלל בישראל תלויים בשירות הציבורי, ברמתו ובדרך תפקודו” (עניין מנכ”ל משרד המדע, בפסקה 13). בלעדי אותם “פקידים”, בלעדי אותם משרתי ציבור (civil servants), לא היה בלם בפני החלטות בעלות אופי פוליטי-סקטוריאלי שאינן מיטיבות עם כלל הציבור. [...]

עובד הציבור נדרש להיות נקי כפיים ובר-לבב, ממלכתי, מקצועי, א-פוליטי, שנתונו האישיים, השכלתו וניסיונו המקצועי מתאימים לתפקיד שאותו הוא ממלא במערכת. [...]

94. [...] לא פחות חשוב מנושא המינויים הוא נושא הפיטורים. ניתן רק לשער איך ייראה השירות הציבורי אם הפקידים ידעו כי כל החלטה עצמאית שלהם, שאינה נושאת חן בעיני השר, עלולה להביא לפיטוריהם. ואם בעת מינוי תיתכן האפשרות להוכיח קיומו של שיקול זר, הרי שבהחלטה על פיטורים הדבר מורכב בהרבה, שכן שר המחליט על פיטוריו של פקיד לא יצהיר כי הדבר נעשה משיקולים זרים, ויעשה מאמץ לתלות את החלטתו בכשלים נטענים כאלו ואחרים שנפלו בעבודת הפקיד.

112. לשר לביטחון לאומי סמכות נרחבת וחריגה בתחום המינויים והפיטורים במשטרה. סעיף 7 לפקודת המשטרה קובע, כי "השר רשאי למנות שוטר או אדם אחר למלא כל תפקיד מתפקידיו של קצין משטרה בכיר או להשתמש בכל סמכות מסמכויותיו, הכל בכפוף לתנאים שנקבעו". קצין משטרה בכיר מוגדר בסעיף 1 לפקודה כ"קצין בדרגת סגן-ניצב ומעלה". סעיף 21 לפקודה מוסיף וקובע כי "שום דבר האמור בפקודה זו או בחוק המשטרה אינו בא לגרוע מסמכות השר להרחיק שוטר בכל עת שירצה". מדובר בסמכות חריגה שמסורה לשר לביטחון לאומי גם למינויים שאינם בדרגי הפיקוד הבכיר. משמעות הדבר היא, כי לשר לביטחון לאומי סמכות למנות שורה רחבה ביותר של קצינים, לרבות בדרגים הביצועיים בשטח, ולא רק בדרגי הפיקוד הבכירים. במצב דברים זה, להתנהלותו של השר בענייני מינויים ופיטורים במשטרה, נודעת השפעה רחבה ביתר שאת.
113. שאלת הפרדת המינויים והפיטורים משיקולים פוליטיים עומדת בשורש עצמאות המשטרה בהפעלת סמכויותיה האופרטיביות. משמעותה של סמכות השר לאשר מינויים של סגני ניצבים ומעלה, היא שכל הקצינים בדרגת רב פקד ומעלה תלויים בשר לצורך קידום. מסרים שמפרסם השר בדבר ההתנהלות המצופה בהקשרים שונים, יש בכוחם להשפיע על התנהלות השדרה שמבקשת להתקדם, ולפגוע בעצמאות הפעלת שיקול הדעת בהתאם לנהלים ולפקודות במשטרה.
114. בפסק הדין **בעניין תיקון פקודת המשטרה** התייחסו כמה משופטי ההרכב לסכנה לחדירת שיקולים פוליטיים לעבודת המשטרה נוכח סמכויות השר בתחום המינויים והפיטורים, ולצורך בהסדרת עניין זה, תוך אזכור המלצת הוועדה הציבורית לחוק משטרה חדש (להלן: **ועדת צדוק**) לפיה סמכות השר להעביר שוטרים מתפקידם ולמנות את כל קציני המשטרה מדרגת סגן-ניצב ומעלה תופקד בידי המפקח, ובידי השר תיוותר הסמכות לאשר מינויים של קצינים בדרגת ניצב. ראו דברי השופטים בעניין זה:

"הערה טרם סיום: החשש העיקרי המרחף מעל העתירות, כמו גם מחוות הדעת של חברי, מ"מ הנשיא (בדימ'), נוגע לחדירת שיקולים פוליטיים לעבודת המשטרה, בתחומי פעילותה השונים. [...] הרי שנדמה כי חשש זה מתעורר ביתר שאת, דווקא כתוצאה מסמכות שהוקנתה לשר ללא קשר לתיקון מושא העתירות – סמכותו הרחבה בתחום המינויים (סעיף 7 לפקודה). סמכות זו מקנה לשר, בעקיפין, "שליטה רבה על המשטרה", ובפרט, "כוח רב למנות אנשים לפי טעמו והשקפתו, ולהרחיק כאלה שאינם מקובלים עליו" (ביין, עמודים 150-151). מצב דברים זה מקים, למרבה הצער, קושי גדול בהרבה מזה שיוצר התיקון דנן, בכל הנוגע לחשש מפני השפעה פוליטית על שיקול הדעת שמפעילים גורמי המשטרה במסגרת הפעלת סמכויותיהם. לא בכדי אפוא המליצה ועדת צדוק לצמצם סמכות זו של השר למינוי קצינים בדרגת ניצב בלבד (ראו שם, עמוד 51). גם בסוגיה זו נדרש להרהר. מובן כי איני מביע עמדה, אולם טוב יעשו הגורמים הרלבנטיים אם ישקלו את הדברים ביום מן הימים במבט רחב." (שם, פסקה 72 לחוות דעתו של כבוד השופט נ' סולברג)

“הסמכויות שהוקנו לשר לא מצויות בחלל ריק, והן מתווספות לסמכויות הנרחבות שנתונות לו בתחום המינויים והפיטורים, שלא צומצמו במסגרת התיקון, על אף המלצותיה של ועדת צדוק. סמכויות אלה מקנות מלכתחילה לשר כוח בלתי מבוטל, מאחר שהן יוצרות תלות וזיקה בין קידום והמשך כהונתם של השוטרים בשטח לבין השר. זיקה זו עשויה אף היא להשפיע על השיקולים שהגורמים הרלוונטיים במשטרה ישקלו” (שם, פסקה 123 לחוות דעתו של כבוד ממלא מקום הנשיא ע’ פוגלמן)

“המלצה חשובה נוספת של ועדת צדוק, אשר משום מה לא אומצה בתיקון לפקודה, הייתה שהשר לא יהיה מעורב במינוי וקידום של קצינים בדרגה נמוכה מדרגת ניצב, ובידיו תיוותר הסמכות לאשר את מינויים של קצינים בדרגת ניצב בלבד (עמ’ 51 לדו”ח). למותר לציין כי הסמכות למינויים ולפיטורים של קצינים בכירים מעניקה לשר כוח והשפעה רבה על המשטרה, ויש בה פוטנציאל להשפעה פסולה”. (שם, פסקה 12 לחוות דעתו של כבוד הנשיא עמית)

“כאן גם המקום לומר בקול רם, ברור וצלול, ולמען הסרת כל ספק, כי קידום אנשי משטרה בתוך הארגון לפי מבחן “נאמנות” הוא פסול ואין לקבלו. כך היה עד התיקון לחוק, וכך גם לפי המצב המשפטי הנוכחי.” (שם, פסקה 11 לחוות דעתו של כבוד השופט אלרון)

115. בפועל, ממספר מקרים של מינויים והעברה מכהונה שערך השר או הימנעות מביצוע מינויים, בשילוב עם הוראותיו לפעול כהנחייתו בהקשרים של הפגנות והקשרים אופרטיביים נוספים שנזכרו לעיל, או התבטאויותיו בעניין חקירות מהן הסתייג בהקשרים דומים, עולה חשש כבד ולמעלה מכך כי שיקולים פוליטיים חדרו למשטרה דרך מנגנון המינויים, זה מכבר.

ודוק: הקושי אינו נעוץ אך במקרים הקונקרטיים של מינויים והעברות מכהונה שיפורטו מיד, אלא במסר הכולל והברור שהם מעבירים לקצינים אחרים המעוניינים להמשיך בתפקידם או להתקדם, ומבינים מן המקרים הללו כי לשם כך עליהם למלא אחר ציפיות השר, זאת בהקשר הפגנות ובהקשרים נוספים, ואף בהקשר של חקירות הנוגעות לאנשי שלטון או מקורביהם. זהו פתח רחב וברור להרתעת שוטרים ממילוי תפקידם כדין, לכניסת שיקולים זרים להפעלת הסמכות, על הסכנה לפגיעה בזכויות יסוד הכרוכה בכך, וליצירת אפקט מצנן לעניין הטיפול בתיקי שחיתות שלטונית ותיקי חקירה בעניינם של אנשי שלטון ומקורביהם.

נפנה להצגת המקרים.

116. **העברת מפקד מחוז תל אביב מתפקידו** – ביום 9.3.23, בעיצומן של הפגנות נגד הממשלה בתל אביב וברחבי הארץ, מספר שעות לאחר שהשר השמיע ביקורת על שיקול הדעת שהפעילה המשטרה בטיפול במחאות בתל אביב, פורסמה הודעת תקשורת מטעם דוברות המשטרה ודוברות המשרד לביטחון לאומי כי בכוונת השר והמפקד להעביר את מפקד מחוז תל אביב, ניצב עמי אשד, מתפקידו ולשבצו בתפקיד ראש אגף ההדרכה. בעקבות ברור ראשוני, הוקפאה ההחלטה בהנחיית היועצת המשפטית לממשלה, ומפקד המשטרה הודה כי הגם שהשיבוץ לתפקיד אחר היה על דעתו, עיתוי ההודעה נקבע על-ידי לשכת השר (אירוע 7 בנספח למכתב היועצת מיום 14.11.24).

נוכח הקדמת עיתוי ההודעה, והסמיכות לביקורת על ההתנהלות באירועי המחאה להודעת ההעברה מתפקיד, קם חשש לקשר סיבתי בין השניים. חשש זה הוצג לבית המשפט הנכבד במסגרת התגובה לבקשה לצו ביניים בעתירות **בעניין תיקון פקודת המשטרה**. בהחלטת בית המשפט מיום 27.4.23 ציין בית המשפט את דבר החלטת המפכ"ל להקפיא את ההעברה, והוסיף: "[...] רשמנו לפנינו את האמור בתגובת היועצת המשפטית לממשלה, כי **מינוי בכירים במשטרת ישראל והעברתם מתפקידים** צריך להיעשות בתיאום בין המפכ"ל והשר, בהתאם לנוהג ולסדר הדברים הרגיל והמקובל [...] אילו יכול לשמש כלי להתערבות אופרטיבית עקיפה בפעולות המשטרה, בין היתר תוך העברת מסרים בעלי 'אפקט מצנן' לשדרת הפיקוד".

בהתייחס לאירוע זה טוען השר במכתב בא כוחו, כי "כלל אין זה ברור מה הטענה בהקשר זה" וכי "אין ולו צל של מום בהחלטה זו" (סעיף 48 למכתב השר). משכך יוסבר, כי העברת מפקד מחוז מתפקידו תוך כדי אירוע מחאה נגד הממשלה, סמוך לאחר שנודע כי השר השמיע הסתייגותו מאופן הטיפול בהפגנות, מעמידה, או לכל הפחות עלולה להעמיד, מסר למפקדים אחרים כי קידומם או המשך העסקתם תלוי בציות להנחיותיו ולציפיותיו של השר בעניין טיפול בהפגנות.

ויצוין, כי בריאיון אודות הטיפול בהפגנות ביום 16.7.23, כינה השר את ניצב אשד "ניצב פוליטי" (אירוע 9),⁹ באופן המזהה מפקד הפועל בהפגנות תוך הפעלת שיקול דעת פרטני בהתאם לנהלי המשטרה הנגזרים מהפסיקה, ולא בהתאם להוראת השר שלא לאפשר כלל חסימות צירים מרכזיים, שאינה מתיישבת עם הדין והנהלים, כמי שפועל כך מטעמים פוליטיים ויש להעבירו מתפקידו. משמעות הדבר היא כי השר יקדם רק את מי שימלא אחר מדיניותו, אפילו לא אושרה בהליך סדור, וכאשר זו סוטה מהפסיקה והנהלים, וייתכן שנגועה בשיקולים פוליטיים ולא מותרת שיקול דעת למפקד בשטח.

מסר זה עלול, מטבע הדברים, להשפיע על שיקול דעתם של מפקדים אחרים בהפעלת סמכויותיהם באירועים אלה, ולהביאם לסטות מן ההנחיות והנהלים שנקבעו בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון בנושא והאיזונים שנקבעו בה, על מנת שהשר לא יעבירם מתפקידם או על מנת שיאשר את קידומם. **פוטנציאל השפעה זה על התנהלות מפקדים בהפעלת סמכויותיהם האופרטיביות, בפרט אלה הכרוכות בהפעלת כוח ובפגיעה בזכויות יסוד, היא היא הפוליטיזציה וההתערבות בהפעלת סמכויות המשטרה אותה יש למנוע.**

117. **הניסיון להקדים את סיום כהונת המפכ"ל שבתאי** – ביום 27.5.24, פנה המפכ"ל הקודם, יעקב שבתאי, ליועצת המשפטית לממשלה באשר להתערבות השר באירועים אופרטיביים פרטניים. בסמוך למועד זה, פעל השר להקדים את סיום כהונתו בנימוק שהדבר נובע מדו"ח ועדת החקירה הממלכתית בעניין אסון מירון אשר פורסם כשלושה חודשים קודם לכן. אף הליך הפסקת כהונה זה נעצר לאחר התערבות היועצת המשפטית לממשלה בגין הקשיים שהתעוררו בו (אירוע 25 לנספח למכתב היועצת מיום 14.11.24).

⁹ הריאיון בכיכר השבת (החל מדקה 16:45) : <https://www.youtube.com/watch?v=YYiwtbSKrE4>

במכתבה אל השר למחרת היום ציינה היועצת: "השבוע הודיע המפכ"ל, כי פנה אליי ודיווח כי אתה שב וחורג מסמכותך כלפי משטרת ישראל. סמוך לאחר מכן הודעת למפכ"ל, כי אתה מזמנו לשימוע. ... סמיכות הזמנים מעוררת חשש כבד, כי במסווה של טענות עקרוניות כביכול נגד המפכ"ל אתה מבקש 'להענישו' על כך שביקש למנוע ממך להתערב באופן פסול בעבודת המשטרה, וכל זאת שעה שאתה פועל לכאורה בניגוד להחלטה מפורשת של בג"ץ. כן מתעורר חשש כבד שאתה מבקש להעביר מסר לכל שרשרת הפיקוד במשטרה, למען 'יראו ויראו'."

בהמשך לכך, הודיע השר לבית המשפט, בתגובה לבקשה למתן צו ארעי שהוגשה במסגרת העתירות בעניין תיקון פקודת המשטרה, כי בכוונתו לבטל את השימוע לאור עמדת היועצת המשפטית לממשלה כי אינו חוקי. לצד זאת הודיע כי בכוונתו להביא לדיון בממשלה את סיום כהונת המפכ"ל בתוך 10 ימים, בהמשך לדו"ח ועדת החקירה לחקר אסון מירון, אולם בפועל לא עשה כן.

מכתבי השר והיועצת המשפטית לממשלה בענין זימון המפכ"ל שבתאי לשימוע מצורפים ומסומנים מש/20.

118. **קידום רפ"ק סוויסה על אף קשיים משפטיים שהובהרו** - השר פעל לקדם את רפ"ק סוויסה לתפקיד מפקד תחנת דרום תל אביב במחטף, בכך שהעניק לו דרגות בטקס סיום קורס פו"ם, אף שגורמי משרד המשפטים כבר הבהירו במסגרת עתירה שהוגשה בנושא (ונדחתה בהיותה מוקדמת), כי נדרשת בדיקה משפטית טרם המינוי. זאת, בשים לב לכתב האישום שהוגש נגדו בגין השלכת רימוני הלם לעבר מפגינים תוך פגיעה במפגינה (וזאת מאוחר להמלצת הספ"כ שניתנה שעה שהחקירה היתה תלויה ועומדת), וכן בשים לב לכך שבתפקיד המפכ"ל כיהן אותה עת ממלא מקום. לעניין זה שצוין במכתב מיום 14.11.25, לא ניתנה התייחסות מטעם השר (אירוע 33 בנספח למכתב היועצת מיום 14.11.24; סעיף 73 למכתב השר).

יצוין, כי נגד החלטת השר בעניין זה הוגשה עתירה לבית המשפט לעניינים מינהליים בירושלים (עת"מ 67496-08-24 **אשכנזי ואח' נ' השר לביטחון לאומי**). ביום 26.6.25 ניתן פסק הדין המקבל את העתירה, לאחר שמשיבי המדינה הביעו את עמדתם לפיה יש לקבל את העתירה, ואילו רפ"ק סוויסה הודיע לבית המשפט כי אין לו עניין בעתירה וכי יקבל כל תוצאה שתתפסק.

לשלמות התמונה יצוין עוד, כי עתירת השר בן גביר כנגד החלטת היועצת המשפטית לממשלה שלא לאפשר לו ייצוג נפרד בעתירה בעניין מינויו של רפ"ק סוויסה נדחתה על-ידי בית המשפט הנכבד (בג"ץ 31238-09-24 **השר לביטחון לאומי נ' היועצת המשפטית לממשלה** (9.3.25)).

תגובת היועצת המשפטית לממשלה לעתירה בעניין רפ"ק סוויסה מצורפת ומסומנת מש/21.
פסק הדין בעתירת רב פקד סוויסה מצורף ומסומן מש/22.

119. **חשש כבד ולמעלה מכך לעיכוב קידומה של קצינה משיקולים זרים למינוי** – השר מעכב מזה חודשים את קידומה של רפ"ק רינת סבן, המשמשת עוזרת לראש אח"מ, לדרגת סנ"צ. מינויה של הקצינה לתפקיד כבר אושר ונחתם על-ידי השר, ולאחר שביצעה בהצלחה קורס פו"מ החליט השר לעכב את חתימתו על הענקת הדרגה. הסוגייה המרכזית שהעלה השר כעילה לפסילת קידום הקצינה נוגעת לעדות שמסרה בתיק הפלילי המתנהל נגד ראש הממשלה, וכן בהליך הנוגע ליועצו הקרוב, יונתן אוריד. לעמדת המפכ"ל וגורמי המקצוע במשטרה, כמו גם הייעוץ המשפטי לממשלה,

שהוצגו לשר, אין בדברים שהעלה השר בעניין זה ובטענות נוספות שהעלה בסיס לאי מתן הדרגה. למעשה, מנסיבות העניין, לרבות מהבהרת המשטרה כי אופן עיסוקו של השר בעניינה של קצינה זו הוא חריג וחסר תקדים בהליכי המינויים במשטרה, מתעורר חשש כבד ולמעלה מכך, כי עיכוב הקידום נובע אך משיקולים פוליטיים זרים למינוי.

השר ביקש כי הספ"כ (סגל פיקודי כללי), אשר המליץ לקדם את המועמדת, ידון בשנית בקידומה לאור נימוקיו. אף לאחר שנמסרה לו הבהרה כי נימוקים אלה אינם מצדיקים אי מתן הדרגה ועל כן לא ידון הספ"כ במינוי מחדש, מוסיף השר לעכב את הענקת הדרגה.

התנהלות זו, לא רק שפוגעת בקצינה בלא עילה לכך, אלא יש בה כדי להרתיע קצינים ושוטרים בכלל מלמלא תפקידים נאמנה, ובפרט בחקירות ובעדויות במשפטים נגד חברי הממשלה או גורמים שהשלטון חפץ ביקרם. בכך יש כדי לפגוע פגיעה קשה ביותר בתקינותם של הליכים פליליים ובשלטון החוק, ולהכניס שיקולים זרים להתנהלותם המקצועית של קציני משטרה וקציני חקירה בפרט, על כל המשתמע מכך.

לשלמות התמונה יצוין, כי נגד החלטת השר הוגשה עתירה לבית המשפט לעניינים מינהליים (עת"מ 60933-09-25 סבן נ' השר לביטחון לאומי ואח'; יצוין כי העתירה הוגשה תחילה לבית משפט נכבד זה ונדחתה מחמת קיומו של סעד חלופי – בג"ץ 50195-09-25 סבן ואח' נ' השר לבל"מ ואח').

ההתכתבות בעניין העיכוב בקידום דרגתה של הקצינה מצורפת ומסומנת מש/23.
תגובת היועצת המשפטית לממשלה לעתירתה של הקצינה מצורפת ומסומנת מש/24.

120. לאירועי המינויים הקונקרטיים הללו יש להוסיף, כי בהזדמנויות שונות הציג השר בפומבי עמדתו כי מי שיקיים את מדיניותו יקודם. כך, בריאיון ל"כיכר השבת" ביום 18.7.23 אמר השר: "אחד ההישגים זה שאנחנו פחות רוצים ניצבים פוליטיים במשטרת ישראל [...] ואני בהחלט "קונה" ניצבים שרוצים לקיים את המדיניות של השר" (הקישור לריאיון מצוי באירוע 9, בנספח למכתב היועצת מיום 14.11.25).

בדומה, ביום 8.8.2025 התראיין ניצב עמי אשד לאחר פרישתו מהמשטרה, בריאיון אמר כי "אם אתה ממלא את המדיניות, אז אתה מתקדם". בהמשך לכך, פרסם השר בחשבון ברשת X ביום 9.8.2025 את צילום המסך בה מופיעה אמירתו זו של הניצב, בתוספת כיתוב מטעמו: "ככה זה עובד בכל מקום אחר בעולם, שמח להיות חתום על זה גם פה".

פרסום השר מיום 9.8.25 בעניין מינויים במשטרה מצורף ומסומן מש/25.

121. נותר עוד להתייחס לטענת ראש הממשלה בהודעתו מיום 25.9.25, כי די בעצם קיומה של אפשרות לקצין לעתור לבית המשפט כנגד החלטת השר לעניין אי מינויו או הפסקת כהונתו. כאן יובהר, כי פתרון עניינו של השוטר הקונקרטי אין בו ליתן מענה לחשש מפני פוליטיזציה של המשטרה בראייה הכוללת של הדברים, שכן המסר למפקדים אחרים כי קידומם או המשך העסקתם תלוי בציות להנחיותיו ולציפיותיו של השר באירועים אופרטיביים דוגמת הפגנה, חקירה וכדומה, עלול להביא לאפקט מצנן משמעותי ולכניסת שיקולים פוליטיים להפעלת סמכויות המפקדים והשוטרים, הכרוכות בפגיעה בזכויות אדם או בהפעלת כוח. השלכות הדבר חורגות, אם כן, הרבה מעבר לעניינו הפרטני של קצין פלוני שלא קודם.

לכך יש להוסיף, כי לא כל קצין הרואה עצמו נפגע יפנה לברר עניינו בהליך פרטני, נוכח כל הכרוך בניהול הליך כזה, מה גם שישנו קושי בהוכחת השיקולים העומדים בבסיס החלטה כזו במסגרת ההליך המינהלי.

עוד נזכיר כי בעניינה הקונקרטי של הקצינה רינת סבן, לגביו הוגשה כאמור עתירה מנהלית, נערך דיון בוועדה לביטחון לאומי של הכנסת, שבראשה עומד ח"כ צביקה פוגל ממפלגתו של השר בן-גביר, תחת הכותרת: "הייצוג המשפטי שקיבלה הקצינה רפ"ק רינת סבן מהתנועה לאיכות השלטון, וכן בכלל בעניין ייעוץ וייצוג משפטי שמעניקות עמותות שונות לקצינים מכהנים". בכך נעשה שימוש בסמכות הפיקוח של הכנסת, על מנת להרתיע קציני משטרה מלנקוט הליכים משפטיים נגד החלטות פסולות של השר.

7.ג. מבט על מכלול התשתית – פגיעה קשה בעקרונות יסוד משטריים

122. אחר העיון הפרטני באירועים, יש להביט על המכלול. משקלם המצטבר של הדברים עולה כדי פגיעה קשה בעצמאות המשטרה בהפעלת שיקול דעתה המקצועי בהקשרים בהם התערב השר, באופייה הממלכתי והא-פוליטי, ולמעשה דחייה דה פקטו של עקרון עצמאות המשטרה.

123. מבט אל מכלול התשתית מחדד כי לפנינו תהליך מואץ ורחב היקף של שינוי האיזון המוסדי-משטרי ביחסים בין המשטרה לדרג הפוליטי. משך כל שנות קיומה של המדינה הוגדרה המשטרה כעצמאית וכממלכתית וכפופה למרות הדין בלבד "כדי לנתק אותה מהלך הרוח של פוליטיקאי ספציפי או של ממשלה ספציפית, כדי למנוע מצב שבו המשטרה היא של הממשלה ולא של המדינה" (עניין תיקון פקודת המשטרה, פסקה 28 לפסק דינו של כבוד הנשיא עמית). באיזון זה, שנשמר בהקפדה משך שנים, חל שבר, המתבטא בהקשרים בהם התערב או השפיע השר.

124. וראוי להדגיש, כפי שהדגישו מספר שופטים בפסק דינם בעניין תיקון פקודת המשטרה, כי בהתאם לפסיקה "בכובעו כשר הממונה על המשטרה, השר אינו מוסמך לפעול כגורם פוליטי – עליו לפעול כגורם מינהלי תוך שמירה על ממלכתיות" (עניין תיקון פקודת המשטרה, פסקה 35 לפסק דינו של כבוד השופט שטיין), וכפי שנפסק, עקרון ממלכתיות המשטרה חל אף בלא שנקבע בתיקון לפקודה. בפועל, התערבות השר בהפגנות מסוימות, מינויים מסוימים וחקירות מסוימות, עשויה לשקף שיקולים פוליטיים שאין מקומם להיכנס למשטרה תוך שחיקה של עקרון הממלכתיות. ראו דברי כבוד הנשיא עמית בעניין תיקון פקודת המשטרה:

25. לשם המחשה בלבד, ניתן לעמוד על הנחיות שהשר בן גביר העביר למשטרה ואשר מקימות חשש להבחנה בין קבוצות שונות בעת הפעלת סמכויותיה. כך, לדוגמה, השר בן גביר עצמו התאונן על אפליה באכיפה בין מפגיני ימין ומפגיני שמאל באופן שממנו משתמע כי יש להגביר את האכיפה אך כלפי מפגיני שמאל; השר גיבה אל מול מח"ש שוטרים שהפעילו אלימות כלפי מפגינים שהפגינו נגד הממשלה, ומהעבר השני דרש השעייה מיידית של שוטרים שפעלו לדעתו באלימות כנגד חרדים בהילולת ל"ג בעומר במירון (סעיף 27 למכתבו ליועצת המשפטית מיום 17.6.2024); השר גיבה אל מול מח"ש לוחם מג"ב שירה בילד בן 12 בשועפט, תוך שהוא מביע זעזוע על כך שמח"ש העזה להזמין את היורה לחקירה."

125. כוחם המצטבר של הפעולות והדברים שנאמרו על ידי השר בן גביר בהקשרים השונים, תוכנם ועוצמתם, הם בבחינת שלם הגדול מסך חלקיו, נוכח המסר המצטבר המועבר לשוטרים ולמפקדים, שיש בו להשפיע על אופן התנהלותם והפעלת סמכויותיהם. השפעתה השלילית המצטברת של התערבות פוליטית בעבודת המשטרה היא כבדת משקל וארוכת טווח, נוכח המסרים המחלחלים בכל שדרת הפיקוד במשטרה, עד לדרג השוטרים הזוטר. זאת בפרט ובמיוחד, נוכח סמכות השר לאשר מינויים מדרגת סגן ניצב ומעלה, ואפשרות השפעתה על השוטרים המבקשים להמשיך בתפקידם ולהתקדם, ומודעים לכך שקידומם המקצועי תלוי בשביעות רצונו של השר מאופן תפקודם באירוע אופרטיבי כגון מחאה, חקירה, מעצר וכיוצא בזה.

126. אף אם נניח כי לאירוע קונקרטי זה או אחר לא תהיה בהכרח השפעה ישירה, הצטברות המכלול היא שמאפשרת כניסת שיקולים פוליטיים להפעלת סמכויות המשטרה.

127. לכך יש להוסיף כי מבט כולל על האירועים אף מלמד על מקרים רבים של שיח ישיר של השר עם דרגים הכפופים למפקח"ל ברמות שונות אודות אירועים קונקרטיים. לא אחת נעשה הדבר בשטח במהלך טיפול מבצעי בהפגנה, בהובלת סיוע לעזה או במבצע אכיפה בדרום, ואף תוך מתן הנחיות והוראות לביצוע, ולרוב תוך תיעוד ופרסום בחשבונותיו הפוליטיים של השר. **התנהלות זו יש בה משום הצגת השר כמעין "מפקח"ל על" ויש בה גם טשטוש מכוון בין הממלכתי לפוליטי.**

128. כאן נפנה למכתבו של מפקח"ל משטרת ישראל הקודם מיום 18.6.24, אשר הוגש לבית המשפט הנכבד במסגרת ההליכים בעניין **תיקון פקודת המשטרה**, בו ציין כדלקמן:

"מאז שנחקק החוק אנו עדים לתהליך התערערות עקרונית בסיסיים מאוד של עבודת המשטרה – משטרה מקצועית, ממלכתית, א-פוליטית, אשר פועלת אך ורק על בסיס שיקולים מקצועיים".

עמדת מפקח"ל המשטרה הקודם, יעקב שבתאי, מיום 18.6.24, במסגרת עתירות תיקון פקודת המשטרה מצורף ומסומן **מש/26**.

129. ראו גם דברי כבוד הנשיא י" עמית, במבט על מכלול האירועים שהובאו לפניו בעניין **תיקון פקודת המשטרה**, אף ששם הונחה תשתית חלקית לעומת זו העומדת בפני בית המשפט דהיום:

"27. [...] הדוגמאות לעיל, וצו הביניים שניתן במסגרת העתירות שלפנינו, כל אלה נותנים תשובה נחרצת לשאלה שהעלה חברי – **התיקון לא עשוי להוביל להתערבות השר, התיקון כבר עשה זאת ועושה זאת מדי יום ביומו.** [...]"

33. בשנתיים שחלפו מאז כניסת התיקון לתוקף דומה כי התנהלות השר בן גביר ממחישה את הסכנות הטמונות בו עקב הסטת נקודת האיזון לכיוון **"מדיניות" השר**. התיקון שלפי הנטען רק עיגן את המצב שהיה קיים עוד קודם לכן, הביא בפועל לשינוי משטרי של אופן הפעלת סמכויות המשטרה, תוך חיזוק מעמדו של השר ללא כל בלמים ואיזונים מן הצד השני; משמעותו של התיקון היא פוליטיזציה של המשטרה; ותוצאתו פגיעה חמורה בזכויות אדם. והכל, בהליך חקיקה נמהר וחלקי ביותר."

130. השילוב בין התנהלותו של השר באירועים שפורטו, השפעתו הישירה על הקידום של שדרת הפיקוד במשטרה, היעדרן של ערובות מובנות למניעת ניצול לרעה של הכוח השלטוני בהקשר זה, והימנעות ראש הממשלה והממשלה מנקיטת פעולה בעניין – מוביל לקושי ממשי להבטיח כי המשטרה תפעל מתוך נאמנות לציבור ולא לדרג הפוליטי.

ג.8. העבר הפלילי, התבטאויות גזעניות

131. לתשתית שנפרשה לעיל הנוגעת להתנהלות השר למין מינויו, מתווספת התשתית שקדמה למינוי – עברו הפלילי של השר וצבר התבטאויותיו הגזעניות.

132. **ההתנהלות לפני המינוי ואחריה מהווה מכלול שלם של הפרת חוק, דין, זלזול בשלטון החוק ופריעת הסדר הציבורי – והכל על-ידי מי שממונה מטעם הממשלה על משטרת ישראל ושירות בתי הסוהר.**

133. נקדים ונאמר, כי האדנים עליהם נסמכה החלטת בית המשפט לדחות את העתירה בפסק הדין בעניין **פטרושקה**, אליהם נדרש מיד, אינם עומדים עוד. ומשכך, לתשתית העדכנית שפורטה בהרחבה לעיל, מתווספת התשתית שקדמה למינוי, אשר לא היה די בה באותה עת כדי להביא למסקנה כי מינוי של בן גביר לתפקיד אינו סביר באופן קיצוני ומקים הצדקה להתערבות שיפוטית. עם זאת, כעת, משנפלו האדנים שעליהם נסמך פסק הדין הנ"ל, יש להביא בחשבון אף את התשתית שקדמה למינוי של בן גביר לתפקיד, במסגרת בחינת שאלת המשך כהונתו בתפקידו.

134. נעמוד עתה על הדברים בהרחבה: בפסק הדין בעניין **פטרושקה**, בו נבחן המינוי לראשונה, קבע בית המשפט הנכבד כי מינוי השר אינו חף מקשיים, אולם ההחלטה למנותו אינה לוקה באי סבירות קיצונית. מסקנתו זו של בית המשפט הנכבד נסמכה על האדנים הבאים:

ראשית, חלוף הזמן מאז ביצוע העבירות וההתבטאויות, והעובדה שבוצעו לפני שהשר שימש בתפקיד ציבורי, תוך הדגשה חוזרת כי "בחינת סבירות המינוי נעשתה על פי מצב הדברים שעמד בפנינו בעת הגשת העתירה", היינו התשתית שקדמה למינוי בלבד.

שנית, הצהרתו של השר כי שינה את דרכו ואורחותיו;

שלישית, ההנחה כי עצמאותה של המשטרה תישמר. כבוד הנשיא י' עמית הדגיש, כי "השר לביטחון לאומי רשאי לקבוע את מדיניותה הכללית של המשטרה, אך אין הוא משמש כ"מפכ"ל על". המשטרה היא גוף עצמאי אשר הפעלת סמכויותיו נעשית בנפרד למגרש הפוליטי, ויחסי הכוחות בין המשרד לביטחון לאומי ובין המשטרה הם כאלה השומרים על האיזון הנאות בין עצמאות המשטרה לבין הפיקוח על פעולותיה". כן הוסיף הנשיא והבהיר, כי ההנחה כי תישמר עצמאות המשטרה יש בה להקהות את החשש והפגיעה באמון הציבור (**עניין פטרושקה**, פסקה 30).

135. בחינת פעולות השר למן המינוי עד כה מלמדת, כי אדנים אלה שעליהם נסמכה הותרת המינוי על כנו, אינם עומדים עוד:

ראשית, לתשתית העבירות וההתבטאויות שבוצעו טרם ששימש השר בתפקיד ציבורי, מצטרפת תשתית מינהלית נרחבת מאוד למן המינוי, הנוגעת להתבטאויות ופעולות שביצע השר, הפעם במילוי תפקידו הציבורי.

שנית, מתשתית עדכנית זו עולה, כי התנהלות השר למן מינויו אינה מתיישבת עם הצהרתו בדבר שינוי אורחותיו. הפעולות שביצע השר לאחר מינויו משקפות פגיעה בשלטון החוק ופריעת הסדר הציבורי, וכוללות התבטאויות העושות דה-לגיטימציה לחקירות פליליות קונקרטיות, תמיכה באי התייצבות לחקירה, ופעולות בניגוד להחלטות בית המשפט הנכבד בעניין מניעת התערבות בהפגנות **בעניין תיקון פקודת המשטרה**. יתרה מזאת, מאז ההצהרות שניתנו בהליכים קודמים ניתנה בינתיים התחייבות נוספת מטעם השר, היא התחייבותו לפעול בהתאם למסמך העקרונות שגובש בהסכמתו, ואף היא הופרה, כאמור לעיל וכפי שנפרט אף להלן.

שלישית, מן התשתית העדכנית עולה כי התנהלותו של השר טומנת בחובה גם פגיעה בעצמאותה המקצועית של המשטרה ובאמון הציבור בה. התנהלות השר בענייני מינויים, הפגנות, חקירות ועוד, יש בה לפגוע בעצמאות המשטרה, כפי שיפורט להלן. לפיכך, הנחת פסק הדין כי הקשיים העולים מעברו הפלילי של השר והתבטאויותיו לא ישפיעו על התנהלות המשטרה וכי תישמר עצמאותה, נתבדתה במציאות.

136. **עם נפילת אדניס אלה, קביעת בית המשפט הנכבד כי החלטת המינוי אינה לוקה באי סבירות קיצונית אינה עומדת עוד, וההחלטה למנות את השר ולהותירו בתפקידו עומדת לבחינה מחודשת.**

במסגרת בחינה זו יש להידרש למכלול התשתית המינהלית הרלוונטית: הן זו שנבחנה ערב המינוי, הנוגעת לעברו הפלילי של השר והתבטאויותיו הגזעניות, הן התשתית הנוגעת להתנהלות השר במהלך שתי תקופות כהונתו.

137. נזכיר, כי מדובר בשורת התבטאויות קשות שהשמיע בן גביר כלפי הציבור הערבי באזכרות מאיר כהנא ובהזדמנויות נוספות בין השנים 2011-2018, המבטאות את הזדהות עם משנתו הגזענית של כהנא, כמו גם אמירות שהשמיע כלפי קהילת הלהט"ב. בית המשפט הנכבד קבע, כי התבטאויותיו של השר לאורך השנים מהוות **"צבר אירועים לא מועט"**, הכולל **"אמירות קשות שאינן צריכות להישמע מפי נבחר ציבור, והתנהלות שאינה הולמת שר בישראל"**. כן צוין, כי בערעורי הבחירות בעניינו של בן גביר נקבע כי התבטאויותיו הגיעו כדי "קרבה מסוכנת לקו האסור שהחוצה אותו מנוע מלהתמודד בבחירות לכנסת" (שם, פסקאות 3, 25-26).

138. אשר לעבר הפלילי, מדובר בהרשעות מתחום הסדר הציבורי, הטרור והגזענות ב-13 הליכים (ראו הפירוט בפרק א.1. לעיל), אשר אמנם נמחקו נוכח חלוף הזמן, אולם גם הרשעות שנמחקו יש להביא בחשבון בגדר התשתית הרלוונטית לבחינת מינויו של שר, כאמור לעיל (ענין **שיינפלד**, סעיף 8 לחוות דעתו של כבוד ממלא מקום הנשיא ע' פוגלמן). **בית המשפט הנכבד ציין בפסק דינו בעניין פטרושקה, כי ישנו "חוט מקשר בין העבירות השונות שבהן הורשע השר בן גביר לאורך השנים, באשר רובן ככולן קשורות במישרין ובעקיפין להפרת הסדר הציבורי, ואילו השר לביטחון לאומי הוא הדמות שאמונה על שמירת שלטון החוק והסדר הציבורי"** (שם, פסקה 19).

"מינוי אדם שחטא בהתנהגות בלתי-תקינה, בוודאי התנהגות פלילית, לתפקיד ציבורי, עלול לחתור תחת אינטרסים חיוניים של השירות הציבורי. "הוא פוגע בביצוע הראוי של התפקיד. הוא פוגע בסמכותו המוסרית והאישית של בעל התפקיד ובכוחו לשכנע ולהנהיג. הוא פוגע באמון שהציבור הרחב רוחש לרשויות השלטון" (עניין הנגבי 2006, פסקה 9). לדברים אלה משנה תוקף מקום שמדובר במינוי לתפקיד השר לביטחון לאומי.

ד. בחינת החלטת ראש הממשלה

1.ד. שיקול הדעת הנתון לראש הממשלה במינוי שרים ובהעברה מתפקידם

139. סמכותו של ראש הממשלה להעביר שר מכהונתו מעוגנת בסעיף 22(ב) לחוק-יסוד: הממשלה, הקובע בזו הלשון:

"הפסקת כהונתו של שר

22(ב) ראש הממשלה רשאי, לאחר שהודיע לממשלה על כוונתו לעשות כן, להעביר שר מכהונתו; כהונתו של שר נפסקת כעבור 48 שעות לאחר שכתב ההעברה מכהונה נמסר לידי, זולת אם חזר בו ראש הממשלה קודם לכן; הסתיימה התקופה האמורה ביום מנוחה, יידחה סיומה ליום שלאחר מכן שאינו יום מנוחה, והכול כפי שייקבע בחוק."

140. עיקרון מרכזי בבחינת התאמת אדם לתפקיד ציבורי, הוא העיקרון שלפיו "כשירות לחוד ושיקול דעת לחוד", אשר יושם תחילה ביחס לעובדי ציבור, והורחב במסגרת הלכת **דרעי-פנחסי** גם ביחס לשרים ולסגני שרים. לפי עיקרון זה, הגם שמועמד עומד בתנאי הכשירות הפורמליים לכהונה ציבורית, עדיין חלה חובה על הגורם הממנה להפעיל שיקול דעתו באשר לסבירות המינוי (עניין **דרעי**; בג"ץ 4267/93 **אמיתי - אזרחים למען מינהל תקין וטוהר המידות נ' ראש ממשלת ישראל**, פ"ד מז(5) 441, 463 (1993); להלן: **עניין פנחסי**; וביחד: **הלכת דרעי-פנחסי**). הטעם לכך הוא ש"יתכנו שיקולים נוספים פרט לתנאי הכשירות אשר יוליכו אל המסקנה שהמינוי אינו מתאים עם ההגיונות ועם טוהר המידות הנדרשים מן השירות הציבורי והוא עלול לפגוע באמון הציבור ברשויות השלטון" (בג"ץ 3095/15 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' בנימין נתניהו, ראש ממשלת ישראל**, פסקה 22 (10.11.2015) (להלן: **עניין דרעי 2015**)).

141. לאורך השנים הודגש בפסיקת בית המשפט הנכבד, כי שיקול דעתו של ראש הממשלה בהפעלת סמכותו לפי סעיף 22(ב) לחוק היסוד הוא רחב ביותר. הדבר נובע מאופייה של הסמכות שהיא סמכות פוליטית במהותה, ומזהות בעל הסמכות ומעמדו הייחודי של ראש הממשלה בנוגע לקביעת הרכב הממשלה. רוחב שיקול הדעת מבטא גם את תכליתה של הסמכות, שנועדה "לאפשר לו להגשים את המנדט שנתן לו הציבור ולהרכיב ממשלה שתפעל באופן אפקטיבי ותוציא לפועל את מדיניותה" (בג"ץ 8948/22 **שיינפלד נ' הכנסת**, פסקה 8 לפסק דינה של השופטת **ברון** (18.1.2023) (להלן: **עניין שיינפלד**); **שם**, פסקה 52 לפסק דינה של הנשיאה חיות; בג"ץ 11205-11-24 **משמר הדמוקרטיה הישראלית נ' ראש הממשלה מר בנימין נתניהו**, פסקה 16 (7.11.2024); **עניין דרעי 2015**, פסקה 22). אף האישור הפרלמנטרי הניתן להחלטה בדבר מינוי שרים משפיע על מרחב שיקול הדעת הרחב הנתון לראש הממשלה (עניין **שיינפלד**, פסקה 15 לפסק דינו של הנשיא עמית; עניין **פטרושקה**, פסקה 15).

142. בהתאם לכך, בגדר השיקולים הרלוונטיים להחלטה נכללים גם שיקולים פוליטיים ופרלמנטריים, ובפרט שיקולים קואליציוניים, אף ששיקולים אלה עשויים להיחשב כפסולים בהקשרים אחרים (עניין פנחסי, פסקה 30; בג"ץ 5853/07 **אמונה תנועת האשה הדתית לאומית נ' ראש הממשלה** פסקה 18 (6.12.07) (להלן: **עניין רמון**)).

143. מרוחב שיקול הדעת כאמור נגזר גם היקפה המצומצם של הביקורת השיפוטית על החלטת ראש הממשלה, המוגבלת למקרים שבהם החלטתו של ראש הממשלה להפעיל את סמכותו להעביר שר מכהונתו היא בלתי סבירה באופן קיצוני, שכן "כרוחב הסמכות כן רוחבו של מיתחם הסבירות" [בג"ץ 1993/03 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש הממשלה**, מר אריאל שרון פ"ד נז(6) 817, בעמ' 916 (2003)].

144. ואולם, שיקול הדעת הנתון לראש הממשלה, על אף היותו שיקול דעת רחב, אינו בלתי מוגבל. החלטת ראש הממשלה בהקשרי מינויים ופיטורים, ככל החלטה מינהלית, כפופה לכל כללי המשפט המינהלי, ובפרט לחובתו של הגורם הממנה להפעיל שיקול דעת סביר בעת המינוי. על כך שבה וחזרה הפסיקה פעמים רבות: "ראש הממשלה הוא חלק מן הרשות המנהלית והעקרונות החלים על הרשות המנהלית ועובדיה חלים גם על ראש הממשלה. מכאן שככל איש ציבור, שיקול דעתו אינו מוחלט. עליו לפעול בסבירות ובמידתיות; עליו לשקול שיקולים ענייניים בלבד; עליו לנהוג ללא משוא פנים או שרירות; עליו לפעול בתום לב ובשוויון" (בג"ץ 5261/04 **פוקס נ' ראש-ממשלת ישראל, אריאל שרון**, פ"ד נט(2) 461, 446 (2004); עניין **פטרושקה**, פסקה 13; עניין **שיינפלד**, פסקה 53 לפסק דינה של הנשיאה חיות).

145. בית המשפט הוסיף וקבע כי בנסיבות מסוימות, הסמכות שנתונה לראש הממשלה בחוק-יסוד: הממשלה להעביר שר מתפקידו **תהפוך מסמכות שבשיקול דעת לסמכות שקמה חובה להפעילה**. כפי שנקבע בעניין זה, סמכות זאת תקום כאשר "הנסיבות העובדתיות הן כאלה שערכי היסוד של השיטה החוקתית והמשפטית שלנו הופכים את אי-הפעלתה של הסמכות לבלתי סבירה באופן היורד לשורשו של עניין" (דרעי 1993, פסקה 17 לפסק דינו של כבוד הנשיא שמגר). בנסיבות אלו עניין, נקבע כי כתב האישום אשר הוגש נגד שר הפנים דאז, אריה דרעי, "מכיל טענות בדבר מעשי שחיתות שהם מפליגים בחומרתם", וכי בנסיבות אלה, "אם יכהן בממשלה שר שהוגש נגדו כתב-אישום המאשימו בלקיחת שוחד במאות אלפי שקלים ובשימוש לרעה, באופנים אחרים, במשרות שלטוניות, תהיה לכך השלכה מרחיקת לכת על דמות השלטון בישראל, על תום-לבו ועל הגינותו" (שם, בעמ' 419, 423).

עוד הודגש בהתייחס לתכלית סעיף 22(ב) לחוק-יסוד: הממשלה כי "הוראת החוק האמורה נועדה גם כדי לאפשר תגובה, בצורת העברה מן התפקיד, בשל אירוע חמור שבו מעורב חבר הממשלה, כאשר האירוע, יהיה זה מעשה או מחדל, משליך על מעמדה של הממשלה, על מראית פניה בעיני הציבור, יכולתה להנהיג ולשמש דוגמה, כשירותה להשריש אורחות התנהגות נאותות, ועיקר העיקרים, כאשר הדבר משליך על אמון הציבור בשיטת הממשל והשלטון שלנו, בערכים שעליהם בנויה שיטתנו השלטונית והחוקית ובחובות של האזרח מן השורה הקמות ועולות מכך" (שם), ובמקום אחר: "המשפט יתערב מקום שמינוי כזה עלול לפגוע במעמדם של מוסדות השלטון ובאמון הציבור בהם, בפגיעה שחומרתה כה קשה עד כדי הפיכת מעשה המינוי לבלתי סביר באופן קיצוני" (עניין רמון, פסקה 23).

146. עד כה, נקבע בפסיקה כי ככלל, עשויה לקום חובה לראש הממשלה להעביר שר מכהונתו בנסיבות שבהן התגבשה תשתית של ראיות מינהליות לכך שנפל דופי חמור בטוהר מידותיו של שר, אגב חשדות לביצוע מעשים פליליים או הרשעה בעבירות פליליות (עניין **דרעי**, בעמ' 422; עניין **פנחסי**; עניין **דרעי 2023**). נפסק, כי הגשת כתב אישום נגד שר בעבירה חמורה עשויה להקים, ככלל, חובה על ראש הממשלה להעבירו מכהונתו. בצד זאת הובהר, כי ייתכנו מצבים שבהם על אף שהוגש כתב-אישום נגד שר, לא יהיה ראש הממשלה חייב להעבירו מכהונתו, ומצבים שתתחייב העברת השר מכהונה גם לפני שהוגש נגדו כתב-אישום (עניין **פנחסי**, בעמ' 474).

במספר עתירות שהוגשו בעניין השר צחי הנגבי, לא מצא בית המשפט הנכבד לקבוע כי קמה חובה להעבירו מכהונה לאחר שהחקירות שנפתחו נגדו הסתיימו בלא הגשת כתב אישום, אולם בית המשפט הבהיר כי "כיוון שהמבחן הוא מהותי, ולא מכני [...] **אין לשלול את האפשרות שהתנהגות של שר או סגן שר במקרה מסוים, אף אם אינה מגיעה כדי עבירה פלילית, תהיה חמורה במידה קיצונית כל כך, עד שיהיה זה בלתי סביר באופן קיצוני לאפשר לו להמשיך בכהונה**" (בג"ץ 2533/97 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל ואח' פ"ד נא(3) 46**, בעמ' 63-64 (1997) (להלן: עניין **הנגבי 1997**); בג"ץ 1993/03 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש-הממשלה**, פ"ד נז(6) 817, בעמ' 855 (2003) (להלן: עניין **הנגבי 2003**); בג"ץ 1400/06 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממלא מקום ראש הממשלה**, פסקה 16 (6.3.06) (להלן: עניין **הנגבי 2006**)).

147. בהקשר אחר, בית המשפט הנכבד לא ראה להתערב בהחלטת ראש הממשלה שלא להעביר שני שרים מתפקידם נוכח דו"ח מבקר המדינה בנושא אסון הכרמל, אשר הצביע על מחדלים מקצועיים בתפקודם (בג"ץ 9223/10 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש הממשלה**, פסקה 29 לפסק דינו של השופט פוגלמן (19.11.12) (להלן: בג"ץ **9223/10**)).

אשר לתשתית המינהלית הרלוונטית להחלטה, הרי בפסיקת בית המשפט הנכבד נקבע כי "בעת בחינת מינויו של אדם – לא כל שכן מינויו למשרה רמה כשר בממשלה – על הרשות הממנה לבחון את מלוא התשתית הראייתית המינהלית שניצבת לפניה בדבר התאמתו של אותו אדם למשרה. בנסיבות מעין אלו רשאית הרשות ואף מחויבת היא להידרש גם **לעבירות פליליות שבהן הורשע (אף אם אלו נמחקו) ובידה להתייחס גם למעשים שבסופו של יום לא הולידו הרשעה פלילית**" (עניין **שיינפלד**, סעיף 8 לחוות דעתו של ממלא מקום הנשיא ע' פוגלמן; וראו הניתוח בפסקאות 59-60 לפסק דינה של הנשיאה חיות). בנוסף, התשתית "אינה תחומה רק לכתבי אישום והרשעות, שהרי גם מעשים והתבטאויות שאינם עולים כדי עבירה פלילית מהווים ראיה מנהלית (וראו דברי המשנה לנשיאה השופט ע' פוגלמן בעניין **שיינפלד**, פסקה 8 והאסמכתאות שם)" (עניין **פטרושקה**, פסקה 21 לפסק דינו של הנשיא עמית). בית המשפט הנכבד הבהיר, כי קודם לפסק דינו נבחנו התבטאויות מועמד לעניין תפקידים שאינם תפקיד שר, תוך ציון כי במקרה אחד נפסלה המועמדות ובאחר לא נפסלה [בג"ץ 4646/08 **לביא נ' ראש הממשלה**, פסקה 14 לפסק דינה של הנשיאה ביניש (12.10.2008); בג"ץ 5562/07 **שוסהיים נ' השר לביטחון פנים** (23.7.2007)]. אולם, כבי' הנשיא עמית קבע, כי "אין משמעו של דבר שלא ניתן לבחון את סבירות מינויו של נבחר הציבור על בסיס התבטאויותיו, ודאי כאלו העולות כדי ביטויי גזענות והפליה", תוך הפניה לדברי הנשיא ברק בעניין **פנחסי** לפיהם "דווקא עובדת היותו של אדם נבחר ציבור מחייבת אותו ברמת התנהגות קפדנית יותר, אתית יותר, מעובד ציבור 'רגיל'. מי שנבחר על-ידי העם צריך לשמש מופת לעם, נאמן לעם וראוי לאמון שהעם נתן בו" (עניין **פנחסי**, פסקה 38).

148. עוד יודגש, כי משקלה של התשתית לעניין החלטת ראש הממשלה נגזר גם ממאפייני משרת השר המסוימת בה מדובר. **תתכן מסקנה כי עברו הפלילי, מעשיו והתבטאויותיו של מועמד מחייבים פסילתו למשרת שר מסוימת, ואינם פוסלים אותו למשרת שר אחרת.** הקישו לעניין זה לקביעה כי "בהתקיים זיקה ברורה וישירה בין מעשה העבירה לבין תפקידו של נבחר הציבור, תיתכן המסקנה כי עברו הפלילי פוסל אותו מלכהן **במשרה ציבורית מסוימת**" [בג"ץ 232/16 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש ממשלת ישראל, פסקה 33 לפסק דינו של השופט ג'ובראן (8.5.16); וראו גם בג"ץ 4668/01 שריד נ' ראש הממשלה פ"ד נו(2) 265, 280 (2001); בג"ץ 6163/92 אייזנברג נ' שר הבינוי והשיכון פ"ד מז(2) 229, 262-263 (1993)].

149. לסיכום התשתית הנורמטיבית הרלוונטית לענייננו, ניתן לומר כי לראש הממשלה שיקול דעת רחב ביותר בענייני מינוי שרים והעברתם מכהונה – שיקול דעת המושפע, בין היתר, משיקולים פוליטיים, פרלמנטריים וקואליציוניים – אך אין מדובר בשיקול דעת בלתי מוגבל או חסין מפני ביקורת שיפוטית. ראש הממשלה, כחלק מהרשות המנהלית, כפוף לכללי המשפט המינהלי ולחובה להפעיל את סמכותו בסבירות. בנסיבות חריגות, כאשר "ערכי היסוד של השיטה החוקתית והמשפטית" מחייבים זאת, למשל כאשר אופן ביצוע תפקידו של השר חותר באופן ישיר, קשה וייתכן בלתי הפיך, תחת היסודות המשטריים שעליהם הוא ממונה, הסמכות להעביר שר מתפקידו הופכת מסמכות שבשיקול דעת לחובה מינהלית.

2.4 השלכות הפגיעה בעצמאות המשטרה על כהונת השר

150. כפי שצוין לעיל, בפסק הדין **בעניין תיקון פקודת המשטרה** הדגישו כל השופטים, הן שופטי הרוב הן שופטי המיעוט, כי עצמאות המשטרה במישור האופרטיבי, והצורך למנוע התערבות בשיקול דעתה המקצועי, הם עקרונות יסוד במבנה המשטרי הישראלי, והם תנאי הכרחי לתפקודה התקין של המשטרה באופן ממלכתי, מקצועי וא-פוליטי. כאמור, המחלוקת בין השופטים בפסק הדין לא נסבה על עצם עקרון העצמאות ומרכזיותו, אלא על השאלה האם תיקון מס' 37 לפקודה יש בו כדי לפגוע בעקרון זה. כך, השופטים אשר מצאו כי יש לדחות את העתירה, קבעו כי התיקון אינו מסיט את נקודת האיזון שנהגה קודם לחקיקתו: השר מתווה מדיניות כללית, ואילו שיקול הדעת של המשטרה בהפעלת סמכויותיה במקרים פרטניים נותר עצמאי ובלתי-תלוי.

151. כפי שהוסבר לעיל, על אף מעמדה המיוחד של המשטרה, לשר יכולת השפעה משמעותית עליה. זאת, בשים לב לסמכויות הנרחבות שנתונות לו בתחום המינויים והפיטורים, בהתאם לסעיף 7 לפקודה. משמעות הדבר היא שהשר מחזיק בכלי השפעה ישיר ועוצמתי על אופייה של המשטרה ועל שדרת הפיקוד שלה. באמצעות סמכות המינויים, השר יכול לעצב את הרכב המשטרה, למנות שוטרים שתפיסתם עולה בקנה אחד עם תפיסתו, להרחיק או למנוע קידום של שוטרים שאינם פועלים בהתאם לציפיותיו, ולא פחות חשוב מכך – לפגוע קשות בתפקוד השוטף של המשטרה התלוי בין היתר בסבבי המינויים. יכולת זו יוצרת מערכת תמריצים ולחצים חזקה במיוחד על שוטרים, שיודעים כי קידומם תלוי ברצון השר. וראו את דבריו של כב' השופט **סולברג בעניין תיקון פקודת המשטרה**:

"החשש העיקרי המרחף מעל העתירות, כמו גם מחוות הדעת של חברי, מ"מ הנשיא (בדימ'), נוגע לחדירת שיקולים פוליטיים לעבודת המשטרה, בתחומי פעילותה השונים. אין חולק, כי פוליטיזציה של גוף דוגמת המשטרה, שלה סמכויות נרחבות להפעלת כוח על אזרחי המדינה – עלולה להיות הרת-

אסון, ולפגוע בשורש הלגיטימציה שמכוחה ניתנו לה אותן סמכויות. יחד עם זאת, סבורני כי העתירות דנן אינן בהכרח האכסניה המדויקת להתמודדות עם חשש זה. לבד מן העובדה, כפי שהבהרתי בהרחבה לעיל, כי התיקון דנן אינו מאפשר חדירה של שיקולים פוליטיים ובלתי ענייניים לפעילותה האופרטיבית של המשטרה, הרי שנדמה כי חשש זה מתעורר ביתר שאת, דווקא כתוצאה מסמכות שהוקנתה לשר ללא קשר לתיקון מושא העתירות – סמכותו הרחבה בתחום המינויים (סעיף 7 לפקודה). סמכות זו מקנה לשר, בעקיפין, "שליטה רבה על המשטרה", ובפרט, "כוח רב למנות אנשים לפי טעמו והשקפתו, ולהרחיק כאלה שאינם מקובלים עליו" (בין, עמודים 150-151). מצב דברים זה מקים, למרבה הצער, קושי גדול בהרבה מזה שיוצר התיקון דנן, בכל הנוגע לחשש מפני השפעה פוליטית על שיקול הדעת שמפעילים גורמי המשטרה במסגרת הפעלת סמכויותיהם. לא בכדי אפוא המליצה ועדת צדוק לצמצם סמכות זו של השר למינוי קצינים בדרגת ניצב בלבד (ראו שם, עמוד 51). גם בסוגיה זו נדרש להרהר. מובן כי איני מביע עמדה, אולם טוב יעשו הגורמים הרלבנטיים אם ישקלו את הדברים ביום מן הימים במבט רחב" (שם, פסקה 72 לפסק דינו; כן ראו: וראו גם: פסקה 123 לפסק דינו של ממלא מקום הנשיא (בדימוס), השופט פוגלמן; פסקה 12 לפסק דינו של ממלא מקום הנשיא יצחק עמית).

152. הנה כי כן, בית המשפט העליון כבר עמד על הקושי והסכנה הטמונים במצב הדברים הקיים, שבו לשר לביטחון הלאומי נתונה סמכות נרחבת למינויים במשטרה בפסק הדין **בעניין תיקון פקודת המשטרה**. לא בכדי אפוא המליצה ועדת צדוק – כבר לפני עשרות שנים – לצמצם באופן משמעותי את סמכות המינויים של השר, כך שתוגבל למינוי קצינים בדרגת ניצב בלבד. לא בכדי, גם מסמך העקרונות ביקש לצמצם את מידת המעורבות של השר בנושאי מינויים, בעיקר בדרגות הנמוכות יותר וכן בתפקידים רגישים, ולחייב את השר לפעול בהתאם להמלצות של גורמי המשטרה בדבר קידומם של קצינים.

153. המכלול האמור – תפקידה המיוחד של המשטרה בשמירה על התנהלותה התקינה של החברה תוך הגנה על עקרונות יסוד של שלטון החוק ושמירה על הסדר הציבורי; הסמכויות הנרחבות והרגישות הנתונות למשטרה, אשר נוגעות בעוצמה רבה בזכויות יסוד של הפרט, ואשר פוליטיזציה שלהן תהיה, בלשון בית המשפט, "הרת-אסון"; והסמכות הרחבה של השר בתחום המינויים, המאפשרת לו שליטה ניכרת על המשטרה ומניפה "חרב" מעל ראשי המפקדים והשוטרים – מוליך למסקנה כי **פגיעה בעצמאותה של המשטרה מהווה פגיעה קשה בעקרונות יסוד של המשטר הדמוקרטי**: כרסום בשלטון החוק, פגיעה בלגיטימיות שמכוחה ניתנו למשטרה סמכויותיה לפגוע בזכויות אדם, ופגיעה באמון הציבור במערכת אכיפת החוק ובממלכתיות המשטרה.

עוד בהקשר הבטחת הדמוקרטיה, למשטרת ישראל תפקיד מרכזי וחשוב גם בהבטחת טוהר הבחירות במדינת ישראל, וזאת הן באשר לקיומן של חקירות כל אימת שמתעורר חשד לעבירות פליליות בנוגע לפגיעה בטוהר הבחירות; והן באשר להגנה פיסית על תקינות הליך הבחירות, שמירה של הסדר הציבורי והביטחון במוקדי ההצבעה, וכיוצא באלה משימות שיטור שתכליתן מניעת התערבות פסולה בקיומן של בחירות חופשיות והוגנות.

154. כפי שפורט לעיל, התשתית העובדתית העדכנית, שפורטה בהרחבה בפרקים הקודמים, מצביעה על דפוס פעולה עקבי ומתמשך של התערבות אופרטיבית של השר בעבודת המשטרה. התערבות זו מתבטאת במספר מישורים מרכזיים.

ראשית, התערבות ישירה בפעילות המשטרה בשטח, באמצעות מתן הנחיות ישירות לדרגי הפיקוד והשטח באירועים מבצעיים קונקרטיים, ובכלל זה במהלך הפגנות נגד הממשלה. התערבות זו כוללת מתן הנחיות בעיצומו של האירוע עצמו, כגון הנחיות באשר לטיפול בהפגנה מסוימת, אשר העמידו לדרגי השטח הנחייה אף לאירועים עתידיים. הנחיות אלה נוגעות לאופן הביצוע האופרטיבי בשטח ולא רק לקביעת מדיניות כללית, ונועדו למעשה להחליף את שיקול הדעת המקצועי של גורמי המשטרה האמונים על הטיפול בשטח.

שנית, התערבות בהליכים פליליים פרטניים, ובפרט חקירות של שוטרים ביחס לאירועים שהתרחשו במסגרת מילוי תפקידם, כמו גם הליכים שיפוטניים. המסר המשתמע מפעולותיו של השר בהקשר זה הוא כי השר יפעל להגן על שוטרים אשר פועלים בהתאם להשקפתו בעניין האופן הראוי להפעלת הסמכות במקרה מסוים, גם כאשר פעולתם עומדת במוקד חקירה פלילית. קרי, השר קובע, עובר לסיום החקירה והבירור המשטרתי והמשפטי, מהי דרך הפעולה הנכונה לשיטתו, ומעביר מסר שהוא יגן על מי שפעלו בהתאם לתפיסה זו – ללא קשר לשאלה האם הפעולה הייתה כדין או שמא חרגה מגבולות הסמכות והחוק.

שלישית, התערבות פסולה באמצעות החלטות מינוי או אי מינוי של שוטרים, או העברתם מתפקידם. ביחס להחלטות אלה מתעורר חשש כבד כי מקורן בשיקולים הנוגעים לתוכן החלטותיהם המקצועיות במקרים קונקרטיים – כגון אופן טיפולם בהפגנות מסוימות או בחקירות מסוימות – ולא בשיקולים מקצועיים ענייניים בלבד. גם התערבות זו משמעה ניסיון להשפיע על שיקול הדעת המקצועי-אופרטיבי של המשטרה, הפעם באמצעות יצירת מערכת תמריצים ולחצים על שוטרים ומפקדים המבקשים להתקדם, ואף כאלה המבקשים להמשיך בתפקידם. קרי, ההתערבות בהקשר זה היא בדמות קביעת "תג מחיר" – חיובי או שלילי – ביחס לפעולה מסוימת בהתאם לשאלה האם היא נושאת חן בעיני השר או לא, ללא קשר לשאלה האם הפעולה הייתה כדין ובהתאם לשיקולים מקצועיים.

155. כל אחד משלושת המישורים האמורים חמור כשלעצמו, והצטברותם מקימה תמונת מצב חמורה במיוחד. חומרת הדברים מתעצמת נוכח העובדה שחלק מהאירועים שפורטו לעיל התרחשו לאחר שבית המשפט הוציא תחת ידו החלטות פרטניות בעניינו של השר, וכן הבהיר בפסק דין מפורט את גבולות ההבחנה שבין התווית מדיניות עקרונית לבין התערבות אופרטיבית פסולה. בנוסף, אין מדובר באירועים נקודתיים ספורים או מבודדים שניתן לייחס לפרשנות שגויה או חד פעמית או להסבירם בנסיבות פרטניות, אלא בדפוס פעולה חוזר ונשנה לאורך תקופה ממושכת. זאת ועוד, ההתערבות האמורה מתפרשת על פני מגוון תחומים הנוגעים לסמכויות המשטרה, ואינה מוגבלת למישור אחד, דבר היוצר מערכת מתמשכת של לחצים על כלל השוטרים, וכתוצאה מכך על המשטרה כמוסד.

156. ויודגש: **אין לבחון את מעשיו של השר באופן מבודד ופרטני; יש להשקיף על התמונה המצטברת בכללותה**, על הכרסום המתמשך והעקבי בעצמאות המשטרה, ועל המסר המשולב המועבר לשוטרים בשטח. ואכן, המשמעות המצטברת של רצף הפעולות והאמירות חורגת הרבה מעבר לבחינת פרטנית של כל אחת מהן לבדה.

157. יוער כי גם בפסק הדין **בעניין תיקון פקודת המשטרה** עצמו, ואף שפסק הדין לא התמקד בפעולותיו של השר במישור המינהלי, התייחסו מספר שופטים במפורש לכך שהתנהלות השר עולה **כדי התערבות אופרטיבית אסורה**. וראו בהקשר זה את קביעתו של כב' השופט **סולברג**:

"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 פלוגי, או חקירה ספציפית שנפתחה – אינו בגדר מדיניות כללית" (שם, פסקה 43 לפסק דינו).

כן ראו קביעותיו של כב' הנשיא עמית:

"למעשה, איננו צריכים להרחיק עדותנו לגבי הקושי להבחין מהי מדיניות ומהי הנחיה אופרטיבית על פי התיקון. **השר בן גביר נכשל לכאורה בהבחנה זו לא אחת, מה שהצריך את היועצת להפנות תשומת ליבו כי חצה את קו הגבול בין מדיניות כללית לבין הנחיה אופרטיבית, ומה שהצריך את בית משפט זה לסמן לשר קו גבול בדמות צו ביניים**. מבלי להביע עמדה לגופם של המקרים הקונקרטיים שפורטו לפנינו, בעצם קיומם יש כדי להמחיש את הטענה כי האופן שבו הוגדרה סמכות השר בפקודה הוא כה רחב, שיש בו כדי להוביל להשפעה גוברת של השר על פעילות המשטרה באופן שמנוגד לעצמאותה ולממלכתיותה." (שם, פסקה 15 לפסק דינו)

158. אמירות אלה ונוספות – שנאמרו על רקע תשתית חלקית יותר מזו שניצבת לפנינו – **נכונות ביתר שאת במצב הדברים הנוכחי**, לנוכח המכלול שהוצג בפירוט עד כה.

159. בעת הנוכחית, לא יכול להיות חולק כי משמעות מכלול הפעולות האמורות של השר היא כי אין **בנמצא כלים להפסקת ההתערבויות הפסולות בעבודת המשטרה, אשר משמעותן החמורה וסתירתן לערכי יסוד דמוקרטיים פורטה לעיל**.

160. יש להדגיש: אף כי משרדי ממשלה רבים מקבלים החלטות החשובות לציבור, המשטרה היא הגוף היחיד שמוסמך, כחלק שוטף ויומיומי מעבודתו, להפעיל כוח כלפי כל הפרטים במדינה ואף לפגוע באופן מידי, מוחשי ומשמעותי ביותר בזכויות יסוד: לשלול את חירותו של אדם במעצר, לפגוע בגופו בהפעלת כוח, לחדור לפרטיותו בחיפוש, ולהגביל את חופש הביטוי הפוליטי שלו בהגבלת הפגנות ומחאות. מן הצד השני, היעדרות של המשטרה מזירות מסוימות והימנעותה מהפעלת סמכויותיה בהן מאפשרת מציאות של הפרת חוק ממוסדת על-ידי פרטים, בחזקת "איש הישר בעיניו יעשה", והסרת ההגנה של המדינה מקורבנותיה של אותה פעילות בלתי חוקית.

161. ייחודיות זו של המשטרה מחייבת נוסחת איזון שונה ורגישה יותר מזו החלה בין כל שר לבין הגוף המקצועי ברשות המבצעת שעליו הוא ממונה. נוכח האמור, ציין ממלא מקום הנשיא עמית **בעניין תיקון פקודת המשטרה** כי: "מדובר בנוסחת איזון רגישה ועדינה, יותר מכל מערכת יחסים מיניסטריאלית-מקצועית אחרת הקיימת בין כל שר ובין הגוף המקצועי ברשות המבצעת שעליו הוא ממונה" (שם, פסקה 8 לפסק דינו). **כמובן, שזהו נתון מרכזי שעל ראש הממשלה לשקול, עת הוא מקבל החלטה בעניין איוש התפקיד או שוקל העברה מכהונה.**

162. כאמור, מורכבותו וחשיבותו של מארג היחסים שבין הדרג המיניסטריאלי לבין המשטרה – ובפרט חשיבות השמירה על עצמאותה של המשטרה במישור האופרטיבי – הובילו לדיון בהרכב מורחב בעניין חוקתיות תיקון מס' 37 לפקודת המשטרה. מכאן ניתן לומר, כי אם פגיעה בעצמאות המשטרה עשויה להוות לשיטת חלק מן השופטים עילה ל**ביקורת חוקתית** על תיקון חקיקה, הפרת עקרון זה מהווה לכל הפחות גם עילה להתערבות בית המשפט **במישור המינהלי**. וראו בהקשר זה את דבריו של כבוד השופט סולברג:

"תיקון מס' 37 לפקודת המשטרה ביקש להסדיר סוגיה בעלת חשיבות ורגישות ממדרגה ראשונה – סמכויות השר ביחס למשטרה. אין לכחד. מוטב היה אילו החוק הנדון היה מכיל אי-אלו מנגנוני איזון נוספים. חששות קיימים; חלקם לא בלתי מוצדקים. עם זאת, סבורני כי פרשנות נכונה של סעיפי התיקון – אשר לא שינה באופן מהותי מן המצב שנהג לפניו – לצד עמידה על כללי המשפט המינהלי, מאפשרים להפיג את מרבית החששות, ומכל מקום מוליכים למסקנה כי לא נמצא פגם במישור החוקתי, שיש בו כדי להצדיק את ביטול התיקון; אף לא את חלקו. הלכה למעשה, אף לא נראה כי התערבות במישור החוקתי, תביא לתוצאה טובה יותר, או להתמודדות אפקטיבית עם הקשיים שעלו בעתירות. **לגבי חששות שעוד נותרו – לא אלמן ישראל. ההתמודדות עם חלק מהקשיים שמעורר התיקון, יכולה להיעשות במישור המינהלי. דלתות בית המשפט נותרות אפוא פתוחות, ככל שיהיה בכך צורך, ובאם תקום עילה מתחום המשפט המינהלי להתערבותנו**" (שם, פסקה 73 לפסק דינו; כן ראו: פסקה 23 לפסק דינו של כב' השופט שטיין; פסקה 3 לפסק דינו של כב' השופט אלרון).

163. מכלול פעולותיו של השר לביטחון לאומי פוגע פגיעה ממשית ומתמשכת בעצמאות המשטרה – עצמאות המהווה ערך יסוד מרכזי בדמוקרטיה. על רקע זה, ובהינתן חומרת הפגיעה והשלכותיה המוסדיות והמשטריות, נדרש לבחון את משמעותן של פעולות אלה ואת ההשלכות הנובעות מהן ביחס להמשך כהונתו כשר לביטחון לאומי.

164. תחילה נקטה היועצת המשפטית לממשלה **שורה של מהלכים במישור המינהלי שנועדו למנוע את התנהלותו הפסולה של השר**, אשר יש בה לפגוע באופן קשה בעצמאות המשטרה וכפועל יוצא מזה בעקרונות יסוד במשטר דמוקרטי. ואולם, כפי שפורט לעיל, **אף מהלך לא צלח.**

165. במסגרת מאמצים אלו, בין היתר (אך לא רק) גובש מסמך העקרונות עם השר מיום 29.4.25 ביחס להפגנות ומחאות, חקירות, קבלת החלטות אופרטיביות-מבצעיות, מינויים, הוראות לעניין שיח ישיר בין השר לשוטרים, ותחולת ההוראות על לשכת השר. השר התחייב בפני בג"ץ לקיים עקרונות אלה.

בהמשך לכך, כפי שצוין לעיל, הוקם צוות בראשות המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי) ובהשתתפות גורמים מהמשרד לביטחון לאומי וממשטרת ישראל, שתפקידו היה לגבש נהלים מפורטים להטמעת העקרונות שהוסכמו. הצוות קיים דיונים, הועברו נוסחי נהלים, והתקבלו הערות הן מהייעוץ המשפטי למשרד לביטחון לאומי והן מלשכת השר.

166. אולם, מהערות לשכת השר לנוסחי הנהלים שהעביר הייעוץ המשפטי לממשלה עלו כאמור **פערים מהותיים** ביחס לפרשנות העקרונות ולהיקפם – פערים שלא ניתן לגשר עליהם. כאמור, בעוד שהצדדים הסכימו על נוסח עקרוני, התגלו **חילוקי דעות משמעותיים** בעת ניסיון תרגום העקרונות לכללים מעשיים וקונקרטיים שיש בהם להבטיח את עצמאותה של המשטרה. מהערות לשכת השר עולה כי לא קיימת נכונות לערוך קונקרטיזציה לעקרונות ולפרוט אותם בנהלים. בהיעדר פירוט קונקרטי ומחייב, העקרונות שסוכמו ייוותרו כ"נייר ריק" – הצהרות עקרוניות שאין בהן ממש מעשי ושלא יספקו מענה למצב הבעייתי הקיים.

167. זאת ועוד, וחמור מכך: במקביל לתהליך גיבוש הנהלים, ואף לאחר שהתחייב לפני בית המשפט לקיים את העקרונות, פעל השר בניגוד לעקרונות אלה, כפי שפורט בהרחבה במסגרת התשתית העובדתית ובמכתבי היועצת המשפטית לממשלה. משכך, כאמור, הניסיונות למצוא "דרכי ביניים" שיבססו ערובות מספקות למניעת התערבותו החוזרת והנשנית של השר בעבודת המשטרה לא צלחו.

168. משניסיונות אלה כשלו, מתעוררת השאלה האם ניתן למצוא מענה חלופי לפגיעה בעצמאות המשטרה באמצעות ביקורת שיפוטית בדיעבד על החלטות קונקרטיות של השר. התשובה לכך היא שלילית, וזאת מכמה טעמים. הדבר נובע, בראש ובראשונה, מכך שאופי הפגיעה הוא **מערכתי ומצטבר**. כאמור, אין מדובר בהפרה נקודתית או במחלוקת ממוקדת שעניינה בהפעלת סמכות פרטנית – כגון החלטות אחדות שנויות במחלוקת – אלא בדפוס שיטתי ומתמשך של התערבות בעבודת המשטרה, החוזר על עצמו בהקשרים שונים ובתחומים מגוונים. **ביקורת שיפוטית על החלטה מסוימת אינה יכולה להתמודד עם דפוס כולל שכזה.**

לכך יש להוסיף כי מלכתחילה, ההיקף הרחב של הפעילות המשטרתית ומאפייניה הייחודיים – החלטות המתקבלות בפרקי זמן קצרים, לעיתים בשטח ובזמן אמת (כגון טיפול בהפגנה, החלטה על מעצר, או הפעלת כוח באירוע מתפתח) – מקשים על עריכת בירור שיפוטי מקדמי ואפקטיבי ביחס לשאלה האם מדובר בהתערבות פסולה או התווית מדיניות. נוכח ריבוי האירועים, גם אין זה מעשי להניח שבכל ענין ייזום גורם פרטני הליך מתאים, ועל כן באופן מובנה עלולים להיוותר אירועים שפוגעים בזכויות אדם ללא ביקורת ומענה. וראו בהקשר זה את דבריו של ממלא מקום הנשיא עמית בעניין **תיקון פקודת המשטרה: "ההנחה כי ניתן, בחיי המעשה, לפנות לבית המשפט בבקשה לקבלת סעד מתאים באופן שירפא את הפגיעה בכל מקרה ומקרה של חריגה מסמכות, אינה הולמת את המאטריה שבה עסקינן, שכאמור נוגעת לסמכויותיה של המשטרה ולפגיעה האינהרנטית בזכויות אדם חוקתיות בעת הפעלת כוחה. החיכוך בין המשטרה לבין האזרח הוא תכוף ומתמשך, ומצריך קיומו של הסדר משפטי ברור ומוגדר"** (שם, פסקה 5).

מעבר לאמור יש לזכור כי עצם הפנייה של קצין משטרה להליך משפטי נגד השר כרוכה בקשיים רבים עבור אותו קצין, שנדרש למעשה להציב עצמו אל מול השר הממונה, המחזיק בכוח רב כלפיו וכלפי הממונים עליו. כפי שתואר לעיל, מעבר לסמכויות המיניסטריאליות הנתונות לשר, קיימות דרכים נוספות להרתיע קציני משטרה מנקיטת הליכים משפטיים נגד השר, כדוגמת הדיון שנערך בכנסת בעניינה של רפ"ק רינת סבן בעיצומו של ההליך המשפטי בו נקטה נגד השר.

169. יש להדגיש כי ניתן ללמוד כי ביקורת שיפוטית על החלטות קונקרטיות של השר אינה מהווה מענה מספק להתנהלות השר אף מהשתלשלות העניינים **בעניין תיקון פקודת המשטרה**. כאמור, תחילה לא נעתר בית המשפט לבקשות העותרים לצווי ביניים, תוך שהבהיר בהחלטתו את הקווים הכלליים להבחנה בין מדיניות כללית לבין התערבות אופרטיבית (וראו: החלטת הנשיא עמית מיום 19.3.23 בעתירות בענין **תיקון פקודת המשטרה**). ואולם, לאחר שבית המשפט מצא כי גם לאחר אותה החלטה "התנהלות השר לא עולה בקנה אחד עם החלטת בית המשפט", **ניתן ביום 10.1.24 באופן חריג צו ביניים צופה פני עתיד** המורה לשר להימנע מהתערבות אופרטיבית בעבודת המשטרה. צו הביניים המפורט קבע כי על השר להימנע "מכל התייחסות לאירוע מבצעי קונקרטי באופן שעשוי לעלות כדי מתן הוראה אופרטיבית למשטרה כיצד עליה להפעיל סמכותה באותו אירוע – במישרין או בעקיפין, מראש או למפרע. כן יימנע השר מלהתייחס – בין היתר – לאופן השימוש בכוח באירוע כזה או אחר, דרכי השימוש בכוח, האמצעים לפיזור הפגנות, התנאים שנוגעים לזמן, למקום ולאופן עריכת האירוע ולעצם מתן אישור לקיום האירוע". ואולם, נראה שגם בצו הביניים לא היה כדי ליתן מענה הולם בנסיבות. כך למשל, לאחר צו זה פרסם השר באופן פומבי את מסמך המדיניות שנוכח לעיל, על אף כל הקשיים שפורטו. עובדות אלה מלמדות כי הביקורת השיפוטית על החלטות קונקרטיות, על אף חשיבותה, אינה מספקת מענה יעיל למצב שבו שר ממשיך לפגוע בעצמאות המשטרה.

170. **המסקנה המתבקשת היא כי המצב הקיים, שבו עצמאות המשטרה נפגעת באופן מתמשך ושיטתי, אינו יכול להימשך.** משניסיונותיה המרובים של היועצת המשפטית לממשלה למצוא פתרונות במישור המינהלי – שיאפשרו את המשך כהונתו של השר מצד אחד, אך יבטיחו את עצמאותה של המשטרה מהצד השני – לא צלחו, ומשלא ניתן להסתפק בביקורת שיפוטית לאחר מעשה כמפורט לעיל, נפנה לבחון האם קמה עילה להתערבות ממין אחר – העברת השר מתפקידו בהתאם לסמכות ראש הממשלה לפי סעיף 22(ב) לחוק-יסוד: הממשלה.

171. לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, בשים לב לכך שפוליטיזציה של המשטרה היא, בלשון בית המשפט, "הרת-אסון"; ושיש בה להוביל לפגיעה חמורה הן בזכויות הפרט – באמצעות שימוש פוליטי בסמכויות הפוגעניות הרחבות של המשטרה; הן באמון הציבור במערכת אכיפת החוק ובממלכתיות השלטון; הן בערכים דמוקרטיים יסודיים, **הרי שהפרה מתמשכת ושיטתית של עקרון עצמאות המשטרה (ולמעשה דחייתו מיסודו) יכולה בנסיבות מסוימות להקים חובה על ראש הממשלה להעביר מתפקידו את השר הפוגע באופן שיטתי בארגון שעליו הוא מופקד ובערכי היסוד שעליהם הוא מופקד.**

זאת, בפרט, בנסיבות שבהן ניסיונות חוזרים ונשנים למצוא פתרונות חלופיים שימנעו התערבות בשיקול דעתו של ראש הממשלה, **לרבות התרעות של היועצת המשפטית לממשלה, הבהרות בהחלטות בית המשפט, ואף מתן צו ביניים חריג צופה פני עתיד**, לא נותנים מענה לפגיעה המתמשכת בעצמאותה של המשטרה. לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, מצב דברים זה עונה על קביעת בית המשפט בעניין **דרעי**: מצב שבו "ערכי היסוד של השיטה החוקתית והמשפטית שלנו הופכים את אי-הפעלתה של הסמכות לבלתי סבירה באופן היורד לשורשו של עניין" (שם, בעמ' 422).

172. ברקע הדברים יש להדגיש נקודה נוספת וחשובה: אף עובר לתשתית הנוגעת לפגיעתו המתמשכת של השר בעבודת הממשלה, וכפי שפורט לעיל, נקודת המוצא היא כי **מלכתחילה מינויו של השר בן גביר למשרד לביטחון לאומי מעורר קושי משפטי**, כפי שנקבע בעניין **פטרושקה**. קביעה זו התבססה על התשתית העובדתית שעמדה לפני בית המשפט באותה עת, והתמקדה בעברו הפלילי של השר בן גביר, בהתנהגותו ובהתבטאויותיו הקשות אשר הובאו בעתירה. המסקנה כי המינוי אינו חורג באופן קיצוני ממתחם הסבירות נעשתה במפורש על יסוד ההנחה כי עצמאות המשטרה תישמר, וכי השר בן גביר לא ישמש כ"מפכ"ל-על". בית המשפט מצא שיש בהפרדה זו – בין תפקיד השר כמתווה מדיניות לבין עצמאות המשטרה בביצוע האופרטיבי – כדי להקהות את החשש ואת הפגיעה באמון הציבור הנובעים מעברו הפלילי ומהתבטאויותיו של השר.

173. נתון זה משפיע בשני אופנים על המצב הנוכחי: **ראשית**, התנהלותו של השר, אשר כבר פוגעת בעצמאותה של המשטרה באופן מתמשך ושיטתי, יש בה כדי להטות את הכף שכבר הייתה מעוררת מלכתחילה. כאמור, התנהלותו הנוכחית של השר אינה מצויה ב"חלל ריק", אלא מתווספת לרקע של עבר פלילי והתבטאויות קשות שהקימו קושי משפטי כבר בשעת המינוי. התנהלותו הנוכחית של השר מוסיפה למצב שעורר קושי מלכתחילה, ומחמירה אותו באופן ניכר.

שנית, בחינת בית המשפט את מידת הפגיעה באמון הציבור כתוצאה מעברו הפלילי ומהתבטאויותיו של השר בן גביר נעשתה תחת הנחה מפורשת כי המשטרה תישאר עצמאית, וכי השר לא יתערב באופן אופרטיבי בעבודתה. קרי, עצמאות המשטרה שימשה משקל נגדי שאיזן את הפגיעה באמון הציבור. כעת, כאשר עצמאות המשטרה נפגעת, והשר בהתנהלותו (להבדיל מאמירה) דוחה את עקרון עצמאות המשטרה, אותו איזון משתנה מיסודו: המשקל הנגדי שאיזן את העבר הפלילי והתבטאויות – שמירת עצמאות המשטרה – התאיין, ובכך מתחזקת הפגיעה שהמינוי גורם לה.

174. לצד האמור, יש להכיר בכך שמקרה זה מעורר שאלות תקדימיות שטרם נדונו בפסיקה הקיימת, ואשר דורשות התייחסות זהירה. כפי שפורט לעיל, עד כה, התערבותו של בית המשפט הנכבד בהימנעותו של ראש ממשלה להעביר שר מתפקידו נעשתה בנסיבות ספציפיות, שבהן התגבשה תשתית של ראיות מינהליות לכך שנפל דופי חמור בטוהר מידותיו של שר, אגב חשדות לביצוע מעשים פליליים או הרשעה בעבירות פליליות. הפסיקה הבהירה כי במקרים כאלה, שמירה על טוהר המידות ועל אמון הציבור במוסדות השלטון מחייבת הפעלת הסמכות להעברה מתפקיד.

עוד יש לציין כי בפסק הדין בבג"ץ 9223/10 הובע ספק אם יש מקום להתערבות שיפוטית בשיקול דעתו של ראש הממשלה שלא להעביר שר מתפקידו במצב שבו הוא נושא באחריות למחדלים בתחום המקצועי של הפעלת סמכותו.

אולם, במקרה דנן, **אין** מדובר במחדלים בתחום המקצועי, אלא בהתנהלות שיטתית החותרת תחת הרעיון המסדר של פעולת משטרה במדינה דמוקרטית ותחת הערכים שעליהם משרד הביטחון לאומי אמון.

175. מכל מקום, ובכך עיקר, במקרה דנן המצב שונה מן היסוד מהמצבים שנדונו בפסיקה, ומחייב התייחסות נפרדת. במוקד העניין לא עומד כעת רק עברו הפלילי של השר, הממקד אותנו אך בפרס בתחום טוהר המידות; כמובן שגם אין מדובר במקרה של חוסר שביעות רצון מתפקודו כשר, מחדל

מקצועי, או בחוסר יכולת של השר לנהל את תחום אחריותו. במקרה דנן מדובר על שמירת ערכי היסוד של הדמוקרטיה הישראלית והגנה עליהם מפני שימוש אקטיבי, מכוון ומתמשך בסמכויות המוקנות לשר, תוך ניצול כלי המינויים כאמצעי השפעה והפעלת לחץ על המשטרה, ומתן הנחיות ישירות ועקיפות לפעילות אופרטיבית – כל זאת באופן שעומד בניגוד לעקרונות יסוד אשר הוסכמו על ידי כל השופטים בפסק הדין בעניין תיקון פקודת המשטרה, ובפרט עקרון עצמאות המשטרה במישור האופרטיבי.

176. לפיכך, על אף משנה הזהירות שיש לנקוט בהקשר זה, מצב דברים זה עשוי להקים חובה על ראש הממשלה להעביר את השר מתפקידו כשר לביטחון לאומי.

177. ומן הכלל אל הפרט:

לפי פקודת המשטרה, "משטרת ישראל נתונה למרות הממשלה", והשר לביטחון לאומי ממונה על משטרת ישראל "מטעם הממשלה" (סעיף 8 לפקודת המשטרה). סעיף 4 לחוק-יסוד: הממשלה מורה כי "שר אחראי בפני ראש הממשלה לתפקידים שעליהם ממונה השר".

כפיפות המשטרה למרותה של הממשלה היא חלק מתפיסת היסוד בשיטתנו, לפיה על המדינה מוטלת האחריות להבטחת הביטחון והסדר הציבורי ולאכיפת החוק הפלילי, ומכוח אחריות זו, כפופות זרועות הביטחון, בהן המשטרה, למרות הממשלה:

"בהתאם לעקרונות המשטר האמורים ועל פי תפיסות היסוד החברתיות והמדיניות של שיטת המשטר בישראל, המדינה - באמצעות הממשלה והגופים הכפופים לה – נתפסת כגורם שעליו מוטלת האחריות להבטחת הביטחון והסדר הציבורי ולאכיפת החוק הפלילי. זרועות הביטחון השונות במדינה – ובהן צה"ל, המשטרה, שירות בתי הסוהר ושירות הביטחון הכללי – כפופות למרות הממשלה, וככלל ראשיהן ממונים על ידה (ראו: סעיפים 2 ו-3 לחוק יסוד: הצבא, סעיף 8 לפקודת המשטרה [נוסח חדש], תשל"א-1971, סעיף 78 לפקודת בתי הסוהר וסעיפים 3 ו-4 לחוק שירות הביטחון הכללי, התשס"ב-2002). כאשר זרועות אלה, המהוות כולן חלק מן הרשות המבצעת של המדינה, מפעילות את סמכויותיהן הן פועלות בשם המדינה ככוח מאורגן תחת מרות הממשלה. אכן, כפיפות זרועות הביטחון השונות למרותה של הממשלה הנבחרת הייתה מאז ומתמיד אחד ממאפייניה הבולטים של מדינת ישראל כמדינה דמוקרטית מודרנית, וזהו אחד מעקרונות היסוד החוקתיים העומדים בבסיס שיטת המשטר בישראל." (בג"ץ 2605/05 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' שר האוצר, פסקה 24 (19.11.09)).

178. בהתאם לאמור, לראש הממשלה ולממשלה אחריות מוגברת להבטיח את פעולתה החוקית של המשטרה כגוף ממלכתי וא-פוליטי ולמנוע התערבות פסולה בעבודתה. מדובר במקרה פרטי בעל מאפיינים מיוחדים בהתייחס לסמכות הרחבה של ראש הממשלה לפטר או למנות שרים. בידי ראש הממשלה יש מנעד של אפשרויות לטיפול בפעולות של שר הפוגעות בעצמאות המשטרה ולשמירה על עקרונות היסוד של השיטה. ואולם, מתגובותיו לבית המשפט עולה, כי לא ננקטו על-ידו צעדים כלשהם בסוגיה (למעט הבעת נכונות בפני היועצת המשפטית לממשלה לחדד נהלים מול השר, בדוא"ל ששלח מזכיר הממשלה במענה למכתב היועצת המשפטית לממשלה מיום 14.11.24), וקל

וחומר פיטוריו של השר לביטחון לאומי, שכן הוא אינו סבור שהוכח בפניו כי השר לביטחון לאומי פוגע בעצמאות המשטרה.

179. כפי שפורט לעיל, היועצת המשפטית לממשלה פרשה לפני ראש הממשלה את עיקרי התשתית הנחוצה להחלטתו במכתביה מהימים 14.11.25 ו-2.12.25, וכן הועברו אליו התייחסות מאת בא-כוחו של השר, ודברים שטען בא-כוחו מכח ההיתר שניתן לו לייצוג נפרד בהודעה שהוגשה לבית המשפט. בידו של ראש הממשלה לקבל החלטה על יסוד כל אשר הוצג לפניו. היועצת הציעה אף במכתב מיום 2.12.25, כבעבר, לקיים פגישת עבודה לליבון שאלות נדרשות. מלשכת היועצת המשפטית לממשלה נמסר, כי נוכח פניית מזכיר הממשלה מיום 10.12.25 נעשה ניסיון לתאם מועד לפגישת עבודה כזו אולם הדבר טרם צלח.

בהקשר זה יוזכר עוד, כי לאחר התפטרותו של השר מתפקידו, הבהירה היועצת המשפטית לממשלה לראש הממשלה כי ככל שישקול למנות את השר מחדש כחבר בממשלה, יידרש להשלים את הליך הבחינה בו הוחל בתקופת כהונתו הראשונה של השר, בשים לב לתשתית הראייתית העדכנית. אולם, חרף האמור, משהחליט השר לשוב לחיים הפוליטיים, ועל אף עמדת היועצת המשפטית לממשלה כי לא ניתן למנותו, ובפרט לתפקיד השר לביטחון לאומי, טרם השלמת הליך הבחינה האמור, החליט ראש הממשלה בו ביום למנות את השר והביא את המינוי לאישור הממשלה, בלא למצות ולהשלים את הליך הבחינה באופן שיניח לפניו את כל התשתית הדרושה להחלטתו. לפיכך, מינוי השר מחדש נעשה בלא שהושלם הליך בחינת התשתית העובדתית, ובלא שפורטו שיקולי ראש הממשלה למנותו, באופן שיאפשר לבחון האם נשקלו כל השיקולים הרלוונטיים והאם נערך איזון הולם ביניהם.

180. מכל מקום, אף שהיועצת המשפטית לממשלה פרשה את התשתית הדרושה לראש הממשלה להחלטתו, כאמור, ושבה על הצעתה לקיים פגישת עבודה עם ראש הממשלה לליבון השאלות הנדרשות, מעמדת ראש הממשלה לעתירות עולה כי השיח בעניין זה מוצה, ואין מנוס מהכרעה שיפוטית בסוגיה.

181. מהודעת ראש הממשלה מיום 25.9.25, ומן התגובה המקדמית שהוגשה מטעמו ביום 14.12.25, עולה כי ראש הממשלה קיבל החלטה שלא להעביר את השר מכהונתו, וכי הלכה למעשה הוא כופר בעצם הטענה כי השר פוגע בעצמאות המשטרה או מפר את מסמך העקרונות.

זאת ועוד, בתגובה צוין כי **"השיקול המכריע, העיקרי, וזה שבלעדיו אין, הוא השיקול הפוליטי-ציבורי"** (סעיף 49 לתגובה המקדמית מטעם ראש הממשלה מיום 14.12.25). בכך הובהר, כי בהחלטת ראש הממשלה ניתן **משקל מכריע לשיקול הפוליטי בלבד**, ולא ניתן כל משקל להתנהלותו של השר, אשר ראש הממשלה סבור, כאמור, כי אינה התנהלות הפוגעת במשטרה או מפרה את מסמך העקרונות.

182. בהקשר זה נוסף, כי בניגוד לטענת ראש הממשלה (סעיף 43 לתגובתו מיום 14.12.25), ההחלטה הנתקפת אינה החלטת המינוי מחדש מיום 19.3.25 כי אם ההחלטה שלא להעביר מכהונה. הסעד שהתבקש בעתירות ובפניות שקדמו להן, עניינו בהפעלת הסמכות לפי סעיף 22(ב) לחוק-יסוד: הממשלה, והתשתית הרלוונטית נוגעת להתנהלות השר בשתי תקופות כהונתו בתפקיד, למן מינויו לראשונה ואף למן המינוי מחדש. מתגובת ראש הממשלה עולה ברורות, כאמור, כי ראש הממשלה

החליט להותיר את השר בתפקידו על אף כל הנטען והעולה מהתשתית המינהלית שלפניו, וכי בהחלטתו זו נתן לשיקול הפוליטי לבדו משקל מכריע.

מכל מקום, אף אלמלא היו פני הדברים כך, בהתאם לפסיקה חלה חובה להשיב לפניו להפעיל את הסמכות להעביר שר מכהונה, והימנעות מהפעלת סמכות זו עומדת אף היא לביקורת שיפוטית, ו"ניתן לבחון האם ההימנעות משימוש בסמכות נבעה משיקולים סבירים או שמא חייב מכלול הנסיבות את הפעלת הסמכות" (עניין **דרעי 1993**, פסקה 14 לפסק דינו של כבוד הנשיא שמגר).

183. סיכומו של דבר :

על רקע מכלול התשתית העובדתית והנורמטיבית שנפרשה לעיל, המסקנה המתבקשת היא כי המצב הקיים, שבו עצמאות המשטרה נפגעת באופן מתמשך ושיטתי כתוצאה מפעולות השר לביטחון לאומי, אינו יכול להימשך. הסכנות הגלומות במצב זה, על כלל היבטיו, הולכות ומתגברות ככל שעובר הזמן, שכן מהלכי השר להתערבות בעבודת המשטרה הופכת לנורמה ולהרגל, והחשש מפני השפעותיה השליליות איננו תיאורטי אלא מוחשי. **אף ייתכן כי מדובר בנוזק בלתי הפיך.**

במצב דברים זה הנטל מוטל על ראש הממשלה להבהיר ולשכנע מדוע אינו פועל להעברת השר מכהונתו, לאחר שלא פעל בכל דרך אחרת להפסקת הפגיעה בערכי היסוד הדמוקרטיים. בתגובתו לעתירות מבקש ראש הממשלה להדוף את הטענות כי פעולות השר פוגעות בעצמאות המשטרה, וממילא בנסיבות אלה לא הוצג על-ידו כל מענה למציאות שתוארה בהרחבה לעיל.

184. **לפיכך, קמה הצדקה להוצאת צו-על-תנאי בעתירות, תוך העברת נטל השכנוע אל ראש הממשלה לנמק מדוע, לאחר שלא פעל עד כה להפסקת הפגיעה בעצמאות המשטרה ובאופייה הממלכתי והא-פוליטי, לא יפעל להעברת השר מכהונתו.**

ה. התייחסות לבקשות הצדדים

ה.1. הבקשות למתן צו ביניים

185. כידוע, המבחנים למתן צו ביניים הם סיכויי העתירה ומאזן הנוחות. בין שני השיקולים מתקיימת "מקבילית כוחות", אך ככלל, ניתן מעמד בכורה לשיקול מאזן הנוחות (וראו, מיני רבים : בר"ם 4470/20 **מתכנת מחוז ירושלים נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה מטה יהודה**, פסקה 24 (22.7.20)).

186. במישור מאזן הנוחות, בהתאם לפסיקת בית המשפט הנכבד, תכליתה של בקשה למתן צו ביניים היא לשמר **מצב קיים** עד להכרעה בעתירה. צו הביניים המבוקש הוא למנוע את כניסת השר לתפקידו, אולם המינוי נכנס בינתיים לתוקפו, והשר נכנס לתפקידו ביום 19.3.25 ומכהן בו מזה חודשים. לפיכך, סעד הביניים המבוקש אינו סעד שנועד לשמור על מצב הדברים הקיים בשעה שההליך המשפטי מתנהל, אלא מדובר בבקשה למתן **צו עשה**, לשינוי מצב עובדתי ומשפטי. כמו כן, מדובר בסעד ביניים שלמעשה חופף לסעד העיקרי המבוקש בעתירה עצמה.

187. כידוע, בית המשפט הנכבד אינו נוהג ליתן צו עשה כסעד ביניים. ראו את שנקבע בבג"ץ 7191/15 פלוני נ' שר הפנים (החלטה מיום 15.11.15), כדלקמן:

"11. ראשית, מקובלת עלי טענת המדינה לפיה מדובר בצו עשה שנועד לשנות את המצב הקיים. כידוע, בית משפט זה אינו נוטה ליתן צו עשה במסגרת צו ביניים (ראו, למשל: בג"ץ 8171/09 ראש מועצת הכפר אל ג'אניה נ' מועצת התכנון העליונה במינהל האזרחי, פסקה 8 (23.3.2010); בר"ם 3578/10 מדינת ישראל נ' אאוניסה, פסקה 9 (21.6.2010)). לא מצאתי שיש מקום לחרוג מכלל זה במקרה הנוכחי."

לאור האמור, התנאים למתן צו ביניים אשר ימנע כניסה לתפקיד אינם מתקיימים.

188. לצד זאת, משהשר הביע הסכמתו למסמך העקרונות אשר גובש בשיח עמו, ובית המשפט הנכבד רשם זאת לפניו, ונמצא כי הוא אינו עומד בעקרונות שנקבעו בו, עמדת היועצת המשפטית לממשלה היא כי יש מקום להורות על מתן צו ביניים המעגן את העקרונות האמורים בקביעה שיפוטית, ומורה לשר להימנע מהפרתם. זאת גם לאור עמדת היועצת המשפטית לממשלה לפיה התשתית שהוצגה מצדיקה הוצאת צו על תנאי בעתירות דנן; ונוכח מאזן הנוחות המחייב להגן על עצמאותה של משטרת ישראל, ממלכתיותה ומקצועיותה בתקופת הביניים שעד להכרעה בעתירות.

ה.2. הבקשה לגילוי מסמכים והבקשה "למתן הוראות"

189. ביום 24.3.25 הוגשה מטעם העותרים בבג"ץ 37361-08-24 "בקשה דחופה להורות למשיבי המדינה להעביר לעיון העותרות מסמכים רלוונטים נוספים הנוגעים לעתירה". העותרים ביקשו להורות למשיבים להעביר לעותרות ולתיק בית המשפט, ולחלופין לעיני בית המשפט בלבד במעטפה סגורה, את "מלוא התכתובות והמסמכים שהוחלפו בין המשיב 1 למשיבה 4 ובין המשיב 1 לראש השב"כ בעניינו של בן גביר ואת תוצאות החקירה שהתנהלה על פי הפרסומים בעניין", בעקבות פרסום בתקשורת אודות חקירה כביכול שערך שירות הביטחון הכללי בעניין התפשטות כהניזם למוסדות אכיפת החוק.

190. ביום 27.3.25 הוגשה מטעמו של השר בן גביר "בקשה למתן הוראות". השר מבקש להורות ליועצת המשפטית לממשלה להגיש לתיק בית המשפט את כלל המסמכים הנוגעים ל-"מבצע איסוף" אשר לפי פרסומים ערך שירות הביטחון הכללי כנגדו וכנגד גופי ביטחון נוספים, לרבות המסמכים המנקים את שמו. כן ביקש להורות על הגשת הודעת הבהרה מטעמה של היועצת המשפטית לממשלה, בה תשיב "מדוע הטעתה ביועצין, כך לכאורה, את בית המשפט הנכבד בפריטים 31-32 לנספח להודעתה מיום 24.11.2024 (הכוונה להודעת העדכון מיום 14.11.24 – הח"מ), אשר לטענתו בדיקת השירות העלתה שהמידע האמור בהם שגוי.

יצוין, כי שתי הבקשות מתייחסות לאותו פרסום בו נטען כי שירות הביטחון הכללי (להלן: **השירות**) עורך בדיקה חשאית נגד השר והמשטרה בעניין התפשטות כהניזם למוסדות אכיפת החוק.

191. מן השירות נמסר, כי פעילותן של התנועות "כך" ו"כהנא חי", אשר הוכרזו "התאחדויות בלתי מותרות" בשנת 1994, והוגדרו "ארגוני טרור" בשנת 2016, נמשכת גם לאחר הכרזתן כאמור, והשירות פועל לחשוף את הפעילות ולסכלה, בהתאם לייעודו בחוק. בהמשך לכך, וככל שמתקבל מידע בנושא, השירות מטפל גם בחשש לחדירת גורמים אלו למוסדות השלטון, ובפרט למוסדות אכיפת החוק.

כן נמסר מהשירות בהקשר זה, כי השירות לא קיים כל חקירה בעניינו של השר לביטחון לאומי, וממילא לא הופעלו בעניינו כלי חקירה או כלים לאיסוף מידע. לאור זאת, אין בהקשר זה מסמכים אשר רלוונטיים לבירור העתירה דנן.

192. בבקשתו של השר נטען עוד, כי האמור בסעיפים 31-32 לנספח האירועים שצורף למכתב היועצת המשפטית לממשלה אינו נכון, שכן מן הפרסומים עולה כי שירות הביטחון הכללי בדק את האירועים הללו ומצא כי לא דבק רבב בהתנהלות השר.

ראשית, הטענה מתייחסת למסמך מסווג (יצוין כי אך חלק ממנו הופיע בפרסום בתקשורת אליו מתייחסות הבקשות, והטענה מתייחסת לחלק שלא פורסם למיטב ידיעתנו). המשיבה נכונה להציג את המסמך לפני בית המשפט הנכבד במעמד צד אחד, ככל שיראה זאת לנכון.

שנית, דין הטענה בדבר הטעיה בנספח האירועים שצורף למכתב היועצת המשפטית לממשלה להידחות.

סעיף 31 בנספח האירועים הובא לעניין זה שבעתירות הועלו טענות בעניין התבטאויות השר בדבר שינוי המדיניות בהר בנושא תפילת יהודים במקום, לרבות בפרסום של השר בחשבון ה-X שלו, בדבר מדיניותו כי יש להתיר ליהודים להתפלל בהר הבית (נספח 18 בבג"ץ 52917-09-24), דבר אשר בגינו פרסמה לשכת ראש הממשלה הבהרה כי מדיניות ישראל בהר הבית נקבעת על-ידי הממשלה והעומד בראשה במישרין ושר אינו יכול לקבוע מדיניות משלו, וכי מדיניות ישראל בהר לא השתנתה, ותפילת היהודים בהר באותו בוקר היתה חריגה מהסטטוס קוו. ראו גם ההתייחסות לאירוע זה לעיל. בקשת השר אינה מצביעה על הטעיה באמור בסעיף.

כן נזכר בסעיפים 31-32 לנספח האירועים שצורף למכתב מיום 14.11.24 מכתבו של ראש השירות מיום 14.8.24, אשר העותרים בבג"ץ 37361-08-24 התייחסו אליו בכתבי הטענות מטעמם בעקבות פרסומים. כפי שצוין בסעיף 32 לנספח, המכתב מסווג ועל כן לא פורט תוכנו בנספח האירועים. המשיבה נכונה להציג את המכתב לפני בית המשפט הנכבד במעמד צד אחד, ככל שיראה זאת לנכון.

סיכום

193. לאור כל האמור, עמדת היועצת המשפטית לממשלה היא כי במצב הדברים הנוכחי - נוכח התשתית העובדתית המשמעותית בדבר התנהלות השר למן מינויו, בצירוף התשתית טרם המינוי הראשון, **ובהיעדר ערובות ומנגנונים להבטחת פעילותה התקינה, הממלכתית והשוויונית של משטרת ישראל**, לרבות ובפרט שראש הממשלה לא פעל מול השר לשם כך – נדרשת הוצאת צו-על-תנאי, אשר יעביר את נטל השכנוע אל ראש הממשלה כמפורט לעיל.

היום, י"ב טבת תשפ"ו, 01 ינואר 2026.


מתניה רוזין, עו"ד
סגן במחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה


שוש שמואלי, עו"ד
סגנית מנהל מחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה