

העותרות

1. זולת – לשוויון וזכויות-אדם (ע"ר), 580679371

2. ח"כ אפרת רייטן

על ידי באי-כוחם עוה"ד ד"ר חגי קלעי ו/או

ליאור סוקול (מ.ר. 97688)

קלעי, רוזן ושות' משרד עורכי דין

מרחוב מזא"ה 22 תל אביב-יפו

טלפון: 03-9070770, פקס: 03-9070771

דוא"ל: office@kalai-rosen.com

(להלן: "העותרות")

- נגד -

המשיבים

1. השר לביטחון לאומי

2. משטרת ישראל

3. המפקח הכללי של משטרת ישראל

4. סנ"צ אודי רונן

על ידי פרקליטות המדינה, מחלקת הבג"צים, משרד המשפטים

רחוב צלאח א-דין 29, ירושלים 91181

טלפון: 02-6466588, פקס: 02-6467011

(להלן: "המשיבים")

עתירה למתן צו על תנאי

בית המשפט הנכבד מתבקש להוציא מלפניו **צו על-תנאי** המופנה אל המשיבים, המורה להם להתייצב וליתן טעם:

א. מדוע לא יקבע כי תנאי לביצוע ניטור יזום, בירור, חקירה או בדיקה וכיוצא באלו של אזרחים בקשר להתבטאויות הוא קיומו של מידע קונקרטי המקים חשד לביצוע עבירה ברף שיש לו התכנות להביא להעמדה לדין?

ב. ובתוך כך:

1. מדוע לא יקבע כי הנחיות ומדיניות המשיב 4 בקשר לביצוע ניטור יזום של המשטרה אחר אנשים מהטעם שביקרו את פעולת המשטרה ו/או הממשלה או מכל טעם שאינו מלמד על חשד סביר לביצוע עבירה שיש התכנות להביא להעמדה לדין בגינה – בטל;

2. מדוע לא יקבע כי מדיניות הפתיחה בבדיקה, ניטור יזום, בירור או בדיקה על ידי המשטרה בקשר לחשד לעבירות מתחום הביטוי תקבע בנוהל כתוב, בהתאם למדיניות ההעמדה לדין בעבירות אלו ובאישור הפרקליטות;

3. מדוע לא יקבעו בנוהל אמות המידה בהתאם לדין לפתיחה בפעולת חקירה של ניטור התבטאויות ופרסומים של אדם מזוהה, ובכללן קביעה בכתב כי קיים חשד סביר לביצוע עבירה שיש התכנות להביא להעמדה לדין בגינה ושאינה זוטי דברים, ואישור פרקליטות לפתיחה בחקירה על יסוד קביעה זו;

4. מדוע לא יקבע מנגנון של פיקוח על פעולות חקירה לרבות ניטור פרסומים והתבטאויות בעבירות הקשורות בביטויים של חשודים;

ג. מדוע לא יקבע כי השינוי המבני במשטרה במסגרתו מונה המשיב 4 כאחראי על הטיפול בעבירות הסתה וכפוף במישרין למפקח"ל בטל;

ד. כל סעד אחר שבית המשפט הנכבד יראה כנכון וצודק בנסיבות העניין.

ההדגשות בעתירה זו אינן במקור, אלא אם צוין אחרת.

בד בבד עם עתירה זו, מוגשת בקשה דחופה למתן צו זמני לעצירת פעילותו של 'מדור ההסתות', ועצירת כל ניטור, בירור או חקירה שמקורם במדיניות הפסולה המתוארת בעתירה זו.

תוכן עניינים

4	<u>א. פתח דבר ועיקרו</u>
6	<u>ב. הצדדים</u>
6	<u>ג. רקע עובדתי ומיצוי הליכים</u>
10	<u>ד. הטיעון המשפטי</u>
10	<u>ד.1. מדיניות הניטור היזום היא בלתי חוקית</u>
10	ד.1.א. מדיניות הניטור היזום היא חסרת סמכות
13	ד.1.ב. המשיבים לא קבעו כל מדיניות סדורה ואמות מידה ברורות להפעלת הסמכויות בכל הנוגע לניטור וחקירה של 'עבירות ביטוי והסתה'
14	ד.1.ג. מדיניות הניטור היזום פוגעת בחופש הביטוי
16	ד.1.ד. מדיניות הניטור היזום פוגעת בזכות לשוויון והזכות הליך הוגן
18	ד.1.ה. מדיניות הניטור היזום פוגעת בזכות לפרטיות
18	ד.1.ו. מדיניות הניטור היזום אינה עומדת במבחני פסקת ההגבלה
19	<u>ד.2. הקמת 'מדור הסתות' בכפיפות ישירה לסמפכ"ל אינה חוקית</u>
19	ד.2.א. ההחלטה להקים את 'מדור ההסתות' אינה עומדת בכללי המשפט המנהלי
22	ד.2.ב. הקמת 'מדור הסתות' נעשה ללא סמכות, תוך הפרת הוראות מחייבות של בית המשפט והיועמ"שית
23	ד.2.ג. הקמת 'מדור הסתות' שאינו כפוף לאגף החקירות והמודיעין פוגעת בעצמאות וממלכתיות המשטרה
24	ד.2.ד. הליך המינוי של המשיב 4 כראש 'מדור ההסתות' פסול
25	<u>ו. סוף דבר</u>

א. פתח דבר ועיקרו

1. עניינה של עתירה זו בפריצת הגבולות שבין פעולות משטרתיות לסיכול עבריינות לבין שימוש במשאבי המשטרה וכוחה באופן בלתי מבוקר למעקב וניטור שלא מתקיים כל יסוד סביר להניח שעברו עבירה ברת העמדה לדין. פריצת גבולות זו אינה יוזמה נקודתית, שגויה ולא חוקית, של מאן דהו במשטרה, אלא תוצאה ישירה של התערבות פוליטית ושיקולים זרים ופסולים שחדרו למדיניות הטיפול והחקירה של משטרת ישראל ב'עבירות ביטוי והסתה'; מדיניות אשר פותחת פתח מסוכן להשתקת יריבים פוליטיים ואישיים.
2. המדיניות החדשה והמסוכנת, נחשפה כשהתברר שביוזמת השר נערך שינוי מבני במשטרה, באופן שמוציא את הטיפול בחדשות לעבירות הסטה מהאגף המטפל בעבירות אלו מזה שנות דור, למדור נפרד ועצמאי, הכפוף במישרין לסמפכ"ל ואינו חלק מההיררכיה הרגילה במשטרה. בסמוך לאחר מכן התברר כי שינוי מבני זה נעשה ללא כל עבודת מטה מקדימה וללא כל הסבר וצידוק, למעט המוטיבציה של השר בתחום. עוד התברר כי המינוי למשרת האמון על הטיפול בעבירות אלו לא נעשה בדרך של הליך סדור של קידום במשטרה, אלא בעקבות ראיון של השר עם הקצין, הוא המשיב 4. כל אלו בפני עצמם ראיות כבדות משקל לפגם המהותי שנפל בהתנהלות המשיבים, ולתכלית האמיתית של הקמת המדור לחקר עבירות הסטה, שאינו אלא מדור לחקר ביטויים של מתנגדים פוליטיים ומי שמבקרים את המשטרה עצמה.
3. אלא שלצד ראיות אלו, הדברים מצאו ביטוי בצורה גלויה בהודעות של סנ"צ אודי רונן עם מינויו לתפקיד שבה הגדיר את המטרות של המדור, וביקש, בקבוצת סגני-ניצבים במשטרה: **"להעיף אליו שמות"** של **"ייעדים ושמות שמעניינים או מטרידים או מוכרים לכם"**, במטרה **"למצוא דרך מעניינת להפיל אותם"**. **"כל כלב, יבוא יומו"** קבע.
4. קרי, במקום אכיפה עניינית המתמקדת באיתור עבירות – **ניטור פרסונלי יזום**, ללא תשתית ראייתית המקימה חשד סביר וקונקרטי לביצוע 'עבירת ביטוי', ותוך עקיפת חובת האישור המוקדם של הפרקליטות – חובה שנועדה להבטיח הגנה על חופש הביטוי בחקירת עבירות רגישות אלה. במקום אכיפת עבירות, המשטרה מסמנת מטרות אנושיות, משיקולים זרים.
5. מדובר בהתנהלות המנוגדת לחוק, לפסיקה, ולכללי המשפט המנהלי.
6. כך, המובן מאליו הוא שהמשטרה אינה עוסקת במעקב כללי אחר אנשים מהציבור שאין כל חשד שביצעו עבירה כלשהו. סעיף 59 לחוק סדר הדין הפלילי הוא שגודר את סמכותיותיה של המשטרה בכל הנוגע לקידומה של חקירה בעניינו של אדם קונקרטי. הוא קובע כי ראשיתה של חקירה – במידע המגיע למשטרה על ביצוע עבירה, ומקנה סמכות שלא לפתוח בחקירה במקרים שבהן מדובר בעבירה שאינה פשע והנסיבות אינן מתאימות לפתיחה בחקירה. אין כל הוראת חוק המקנה למשטרה סמכות כללית לאסוף מידע על אנשים ספציפיים, שאין כל חשד שביצעו עבירה.
7. גדרי הסמכות הקבועה בדין ברורים. כך קבע גם בית המשפט העליון באופן ברור – ביצוע 'מסע דייגי' נגד אנשים ספציפיים על-ידי משטרת ישראל, הוא אסור (בג"ץ 4455/19 עמותת טבקה - צדק ושוויון ליוצאי אתיופיה נ' משטרת ישראל (25.1.2021)). מדיניות זו היא במהותה אכיפה בררנית (הפוגעת בזכות לשוויון ולהליך הוגן); פוגעת בזכות לפרטיות (באשר הידיעה כי אדם נמצא תחת עיניהן הפקוחות בזכויות מגדלת של המשטר "ממשמעת" את התנהגותו ומונעת ממנו לפעול בחופשיות); ויוצרת "אפקט מצנן" על חופש הביטוי. ונדגיש – הפניית מאמצים משטרתיים למעקב וניטור של קבוצת אוכלוסיה ספציפית וללא חשד סביר לביצוע עבירה אסורה אף אם אין מדובר בניסיון לאתר עבירות מתחום חופש הביטוי ואף אם אין

מדובר בהפניית המאמץ המשטרתי לאדם קונקרטי. הדברים הם בבחינת מקל וחומר כאשר עסקין בבניית תיק משטרתי על אדם ספציפי, ללא כל חשד סביר לביצוע עבירה, בעבירות של חופש ביטוי אשר ממילא – הרף להעמדה לדין בגין הוא גבוה מאוד.

8. אף הפירוק של המבנה הרגיל של המשטרה והקמת 'מדור הסתות' – יחידה שהוכפפה ישירות לסמפכ"ל, במנותק מאגף החקירות והמודיעין (אח"מ), אליה הועברו סמכויות האכיפה בעבירות ביטוי והסתה, מנוגדת לכללי המשפט המנהלי.

9. הקמת יחידה בעלת סמכויות חקירה שאינה כפופה לאח"מ, היא חריגה וטומנת בחובה סיכון אינהרנטי לפגיעה בזכויות יסוד – סיכון המתעצם שבעתיים נוכח עיסוקה בעבירות ביטוי. פגם זה מחרף נוכח העובדה שהחלטה להקים את היחידה התקבלה בחלל ריק: ללא עבודת מטה סודרה, ללא תשתית עובדתית, ללא קבלת עמדת גורמי המקצוע, וללא קיום חובת ההיוועצות עם היועמ"שית.

10. אין כל טעם ענייני להוציא חקירות פליליות מהפיקוח והעצמאות של אח"מ, זולת ניסיון להתערב ולשנות את מדיניות החקירה באותם הנושאים, תוך פגיעה בעצמאות וממלכתיות המשטרה. הדברים נכונים קל וחומר כאשר מתבררת המעורבות פוליטית של השר לביטחון לאומי בהקמת 'מדור הסתות'.

11. יודגש - השר מוֹדֵה כי המדור הוקם על ידו (ביחד עם המפכ"ל). השר גם נועד ביחידות עם סני"צ רוֹן, אשר מונה בהובלתו לראש 'מדור ההסתות', חודשים לפני הקמת המדור, באופן שמעיד כי מדור זה נתפר במיוחד למטרות השר, וכי מדיניות החקירות אותה מעוניין ליישם עברה מראש אל הקצין שמונה.

12. למעשה, מדובר אך בחוליה נוספת בשרשרת ניסיונות לערב שיקולים פוליטיים במדיניות החקירה. רצף זה כולל, בין היתר: את הניסיון לעגן בחקיקה את סמכות השר לקבוע מדיניות חקירה (אשר נבלם בג"ץ 8987/22 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת (2.1.2025), להלן: "בג"ץ פקודת המשטרה") ; את הניסיון למנוע קידום קצינה באח"מ משיקולים זרים ובלתי ענייניים נוכח מעורבותה בחקירות ראש הממשלה ויועציו" (עת"מ (מינהליים י-ם) 60933-09-25 רפ"ק רינת סבן נ' השר לביטחון לאומי (9.2.2026)) ; את היוזמה התלויה ועומדת לביטול הפיקוח של הפרקליטות על חקירות בעבירות ביטוי (הצעת חוק המאבק בטרור (תיקון מס' 12), התשפ"ו-2025) ; ואת הפרקטיקה הנפוצה של עיכוב ומעצר של עשרות רבות של מפגינים מידי שבוע מבלי שקיימת כלל עילת מעצר בגינם, מבלי שמבוצעות פעולות חקירה כלשהי ומבלי שיש אפשרות ולו קלושה שהעיכובים והמעצרים יובילו להעמדה לדין (על פי נתוני המשטרה כתבי אישום מוגשים רק בקשר לאחוזים בודדים מהעצורים בהפגנות, וכמובן אינם מוגשים במקרה של עיכובים, וראו, הן לנתונים והן לביקורת השיפוטית על קלות השימוש בכלי המעצר בהפגנות חגי קלעי ואיתמר אבנרי, "פיזור דעת: השימוש המשטרתי בסמכויות מעצר ועיכוב ככלי לפיזור הפגנות" מעשי משפט (עתיד להתפרסם (2026)).

נספח 1: חגי קלעי ואיתמר אבנרי, "פיזור דעת: השימוש המשטרתי בסמכויות מעצר ועיכוב ככלי לפיזור הפגנות" מעשי משפט (עתיד להתפרסם (2026)).

13. נראה כי משנאסר על השר לקבוע מדיניות בנושא חקירה, פנה השר ל'מסלול עוקף' – הקמת יחידת חקירה חדשה, אשר אינה כפופה לאח"מ, אשר השר יוכל להשפיע ולעצב מראש את מדיניותה.

14. חדירת שיקולים זרים ופוליטיים למדיניות החקירה היא פגיעה קשה באופייה העצמאי והממלכתי של המשטרה. כב' ממלא מקום הנשיא (בדימ') ע' פוגלמן האפשרות כי החלטה בדבר פתיחה בחקירה פלילית והשימוש בסמכויות השלטוניות הפוגעניות הכרוכות בה, ייעשו שלא מטעמים ענייניים או מקצועיים, מהווה פגיעה בגרעין הלגיטימציה של עצם החקירה הפלילית" (בג"ץ פקודת המשטרה, 179).

15. תוך פירוט הקשיים המפורטים לעיל, פנו המשנים ליועמ"שית למשטרת ישראל והורו כי עד לבירור נסיבות הקמת 'מדור הסתות' יש להקפיא את פעולתו. באופן חמור, דחה המפכ"ל הוראה מחייבת זו.
16. יתרה מכך, המפכ"ל לא טרח להשיב לדרישות המשנים ליועמ"שית ולא סיפק ולו ראשית נימוק או הסבר למדיניות החקירות הפסולה, ולצורך בהקמת מדור נפרד שאינו מפוקח על-ידי אח"מ; לא טרח לספק מידע ביחס לעבודת המטה שנעשתה כביכול; ולא טרח להסביר את מעורבות השר בהקמת המדור. התעלמות זו מדרישות המשנים ליועמ"שית מעידה כי **אין עבודת מטה; אין עמדה של גורמי מקצוע; אין צורך ענייני בהקמת המדור ושינוי מדיניות החקירה; והשר בהחלט מעורב בהקמת המדור וקביעת מדיניותו.**
17. על רקע זה, ובשים לב להתעלמות המשיבים מהפניות אליהם (זולת דחייה כללית וסתמית של הטענות על-ידי המפכ"ל), מוגשת עתירה זו.

ב. הצדדים

1. **העותרת 1**, זולת – לשוויון זכויות אדם, היא עמותה רשומה שהוקמה בשנת 2020 למען חיזוק זכויות האדם והאזרח בישראל, ולקידום מדיניות של שוויון זכויות אדם. העמותה פועלת כמכון למחקרי מדיניות העוסק בניתוח והנגשת מידע בזירה הפרלמנטרית, חברתית וחינוכית בנושאים הנוגעים להגנה על זכויות אדם וערכי יסוד דמוקרטיים.
2. **העותרת 2**, היא חברת כנסת, ויו"ר סיעת עבודה (הדמוקרטים).
3. **המשיב 1**, מר איתמר בן גביר, הוא השר לביטחון לאומי, השר הממונה על משטרת ישראל מטעם הממשלה. המשיב 1 מעורב גם באופן אישי בהקמת 'מדור הסתות' וקביעת מדיניותו.
4. **המשיבה 2**, משטרת ישראל, היא הגוף מכוח פקודת המשטרה למניעת עבירות וגילויין, תפיסת עבריינים ותביעתם לדין. אגף החקירות והמודיעין שייך למשטרת ישראל, וכך גם 'מדור הסתות'. מדיניות החקירה של עבירות בכלל, ו'עבירות ביטוי' בפרט, מעוצבת על-ידי משטרת ישראל.
5. **המשיב 3**, רנ"צ דני לוי, הוא המפקח הכללי של משטרת ישראל. תפקידו של המפכ"ל לפי פקודת המשטרה, הוא, בין היתר, לפקח על משטרת ישראל, על סדרי ניהולה ועל הפעלתה.
6. **המשיבה 4**, היא היועצת המשפטית לממשלה.

ג. רקע עובדתי ומיצוי הליכים

7. תחום החקירות הפליליות מרוכז באופן בלעדי תחת אגף החקירות והמודיעין (אח"מ). אגף זה מהווה את 'הסמכות המקצועית העליונה' של המשטרה בתחום אכיפת החוק, והוא נהנה מעצמאות תפקודית רחבה שנועדה להבטיח כי על עבודת החוקר תוטל "מרותו של החוק בלבד" (מתוך דוח הוועדה הציבורית לחוק משטרה חדש, 1994, "ועדת צדוק").
8. ביום 20.1.2026, פורסם כי בהובלת השר לביטחון לאומי, הוקמה יחידה חדשה בשם "מדור הסתות", אליה הועברה הסמכות לחקור 'עבירות ביטוי והסתה'. יחידה זו אינה כפופה לאגף החקירות והמודיעין (אח"מ), אלא הוכפפה ישירות לסגן המפקח הכללי (הסמפכ"ל).
9. עוד עולה מהפרסום, כי לא התקיים הליך סדור של איתור מועמד מתאים למילוי תפקיד ראש המדור, בין אם כחלק מסבב תפקידים במשטרה ובין אם בדרך של נקיטת פעולות איתור ייעודיות. חלף זאת, השר לביטחון לאומי היה מעורב באופן אישי וישיר במינויו של סנ"צ אודי רוני לראש המדור. מעורבות זו נחשפה בתיעוד מיומן השר, המלמד כי חודשים ארוכים טרם הקמת המדור, נערכה פגישה אישית ו'דחופה' בין השר

לבין הקצין (שנשא אז דרגת רפ"ק), תחת הכותרת המפורשת "אודי רונן- רמד הסתה". זיקה מוקדמת וחריגה זו באה לידי ביטוי גם בניסיון לשגרר כנציג המשטרה לוועדת החוקה של הכנסת – ניסיון אשר נבלם רק ברגע האחרון בעקבות התערבותם של גורמי המקצוע וראש אח"מ.



- נספח 2**: כתבתו של רועי ינובסקי "המהלך של בן גביר: קצין מטעמו יחקור התבטאויות הסתה" באתר "כאן", מיום 20.1.2026.
10. על רקע זה, במכתב של המשנים ליועמ"שית ליועמ"ש המשטרה מיום 29.1.2026, הובע חשש כבד מהשינוי המבני בהקמת 'מדור הסתות', ומהנסיבות שהובילו אליו. בכלל זה, הבהירו המשנים כי: **"נוכח הפגיעה הפוטנציאלית בחופש הביטוי הכרוכה בחקירות של עבירות בתחום זה, הטיפול גם בחקירות אלו מרוכז אצל גורמי המקצוע והמומחיות בחטיבת החקירות, שבתוך אגף החקירות והמודיעין. חוות הדעת המקצועיות של האגף הן הבסיס לאיסוף מודיעין, חקירות וטיפול במישור הפלילי"**.
11. עוד הבהירו כי מדובר בשינוי מבני "חריג ביותר" וכי: **"מתעורר חשש של ממש כי בשינוי המדובר יש כדי לאפשר דריסת רגל פוליטית בתחום החקירות, בניגוד לקביעות בפסק הדין"**.
12. כן, הבהירו המשנים כי: **"נדרשות ערובות משמעותיות על מנת להבטיח כי פעולות בעלות פוטנציאל פגיעה גבוה בחופש הביטוי ובחופש הפרט, כדוגמת ניטור פעילות ברשתות והחלטות על פתיחה בחקירה במקרים אלו, יתקבלו אך ורק במקרים המצדיקים זאת - באופן שוויוני, תוך יצירת חיץ מוחלט מכל שיקול חיצוני זר או אישי, השפעה או לחץ פוליטי"**.
13. על כן, דרשו המשנים מהמשיבים לספק להם הסברים בדבר השינוי במדיניות הטיפול ב'עבירות ביטוי' ובהקמת מדור שאינו כפוף לאח"מ, הסיבות לכך וזהות הגורם אשר יזם את השינוי. כמו כן, דרשו לשתף את עבודת המטה שנערכה בעניין, ואת תיעוד הפגישה של סנ"צ רונן עם השר. לבסוף, המשנים הורו באופן חד-משמעי כי **"אין מקום לערוך כל שינוי בעניין זה טרם השלמת בירור הדברים באופן סדור"**.
- נספח 3**: מכתב המשנים ליועצת המשפטית לממשלה מיום 29.1.2026.
14. חרף דרישת המשנים ליועמ"שית, המשיבים לא טרחו לספק הסבר או מידע כלשהו בעניין. יתרה מכך, ביום 19.3.2026 פורסם כי המדור, בראשותו של סנ"צ רונן, החל בפעילותו המבצעית חרף הוראת המשנים.
15. לא זו אף זו, מפרסום תאגיד השידור הציבורי מיום 19.3.2026, עולה כי החששות הכבדים שהועלו במכתב המשנים מפני ניטור ופתיחה בחקירה במקרים שאינם מצדיקים זאת, באופן לא שוויוני, ובהשפעת שיקול זר, פוליטי או אישי, אינו עוד בגדר חשש תיאורטי גרידא.

16. בפרט, פורסם כי סני"צ רונן פנה לקציני משטרה בהודעה הבאה :

בוקר טוב.
נא העבירו לי, בטלפון מייל whatever,
יעדים ושמות שמעניינים או מטרידים או
מוכרים לכם.
נראה מה ואם ניתן לעשות מולם
מהמקום של רשתות ועוד.
גם בהמשך, כל שם שצץ, פשוט תעבירו,
מה איכפת לכם? אולי נמצא דרך מעניינת
להפיל אותו ולסייע.
גם אם לדעתכם הם "רק" עברייני רכוש,
נשק, אלימות, ולא טרור, לכו תדעו... 🤔

17. בהודעה נוספת כתב סני"צ רונן :

מחדד לאור שאלות:
לא צריך לשבת להכין מצגת או משהו, או
להעביר בפעם אחת את כולם.
פשוט תעיפו אליי, בשגרה שלכם, כל מה
שמוכר, כל מה שקופץ או חדש או ישן. לא
משנה.
אפילו שם אחד, בודדים, עשרות, מאות,
אלפים.
לכולם צריך להגיע בכל הכלים, ננסה
מכמה כיוונים.
כל כלב, יבוא יומו.

נספח 4 : כתבתו של רועי ינובסקי "ההודעות ששלח הקצין שמינה בן גביר לטיפול בהסתות: "כל כלב יבוא יומו" באתר "כאן",
מיום 20.3.2026.

18. לא חשד לביצוע 'עבירות ביטוי והסתה' מניע ניטור וחקירה של אזרחים; גם לא אישור הפרקליטות; אלא
– די בכך ששוטר זה או אחר מנה 'יעד' או 'שם' כדי שיופעל כנגדו מערך ניטור יזום, במטרה 'לדוג' התבטאויות
אלו או אחרות שלו.

19. בתגובתו הרשמית לפרסום, אישר השר לביטחון לאומי את מעורבותו הישירה בייסוד היחידה, בציינו:
"מדור ההסתות שהקמתי יחד עם המפכ"ל". השר גם אישר כי המדור פועל במלוא המרץ, חרף הוראתם
המפורשת של המשנים ליועמ"שית, ואף התגאה כי פעילותו של המדור כבר הניבה "מעצר מאות מסיתים".
יתרה מכך, השר העניק "גיבוי מלא" לסני"צ רונן ולשיטות עבודתו (הכוללות, כאמור, ניטור יזום של אזרחים
במטרה 'להפיל' אותם).

20. נוכח הממצאים הקשים שנחשפו, פנתה העותרת 2 ביום 19.3.2026 במכתב מיצוי הליכים דחוף למפכ"ל. באותו היום, פנתה העותרת 1, ליו"ר הוועדה לביקורת המדינה בדרישה לקיום דיון דחוף בעניין. גם מכתבים אלו נותרו ללא מענה.

נספח 5: מכתב העותרת 2 מיום 19.3.2026.

נספח 6: מכתב העותרת 1 מיום 19.3.2026.

21. ביום 22.3.2026, שיגרו המשנים ליועמ"שית מכתב דחוף נוסף, שהמופנה הפעם ישירות למפכ"ל. במכתבם, התריעו המשנים על "שורת קשיים משפטיים כבדי משקל" ועל "חשש ממשי לפגיעה בלתי מוצדקת בזכויות אדם וחופש הביטוי" כתוצאה מפעילות המדור אשר באה לידי ביטוי בהודעות שפורסמו. עוד קבעו המשנים כי מעורבות השר בייסוד המדור ובגיבוי פעולות סני"צ רונן, מהווה חריגה מסמכות ומנוגדת לפסק הדין בבג"ץ פקודת המשטרה. כמו כן, קבעו כי: "בנסיבות אלה, מתעורר בהקשר זה גם חשש כבד להתערבות פסולה של השר בעצמאות שיקול הדעת המקצועי של המשטרה, באופן שיש בו כדי לערער את עקרונות אי-התלות של גורמי האכיפה, ולכרסם בעקרונות יסוד שלטון החוק והמשטר הדמוקרטי".

22. המכתב נחתם בהוראה חריפה וחד-משמעית לפיה: "בשים לב לרגישות הנושא ולהשפעתו הישירה על זכויות היסוד, אכיפת החוק והשוויון בפני החוק, עד לבירור כמפורט במכתבנו שבסמך, לא ניתן לקדם את העניין בכל דרך שהיא. לפיכך, נדרשת התערבותך להפסקה מיידי של פעילות מדור ההסתות החדש ושל הקצין העומד בראשו".

נספח 7: מכתב המשנים ליועמ"ש מיום 22.3.2026.

23. שעות בודדות לאחר פרסום המכתב, פורסם מענה מטעם המפכ"ל – מענה סתמי וכללי, נעדר כל התייחסות עניינית לחששות הכבדים שהועלו (ולמעשה, אך מעצים אותם).

24. המפכ"ל בחר להתעלם לחלוטין ממהותן הפסולה של הודעות סני"צ רונן, המעידות על מדיניות 'דיגי' יזומה של אנשים ספציפיים. המפכ"ל הסתפק בטענה בעלמא כי ההודעות פורסמו באופן "מגמתי וחלקי", וכי הקצין סיפק לו הסבר המניח את הדעת. את ההקשר או ההסבר שניתן לו לכאורה, לא טרח לצרף.

25. ממילא, לא ברור איזה הסבר מספק ניתן לתת לדרישה לקבל שמות של כל מי "שמעניינים או מטרידים או מוכרים לכם", וכי "אולי נמצא דרך מעניינת להפיל אותו ולסייע. גם אם לדעתכם הם 'רק' עברייני רכוש, נשק, אלימות, ולא טרור לכו תדעו", ולחתום את הדברים באמירה: "כל כלב, יבוא יומו".

26. המפכ"ל גם מסתפק בטענה כללית לפיה הוא האחראי לקביעת המבנה הארגוני של משטרת ישראל. בכך, נמנע המפכ"ל מלהשיב לשאלה המהותית: מהו הצידוק המקצועי להקמה החריגה (ביותר) של מדור חקירות נפרד מאח"מ ותחת כפיפות ישירה לסמפכ"ל?

27. עוד טוען המפכ"ל כי מינוי סני"צ רונן וכפיפותו לסמפכ"ל נקבעה על ידו. דא עקא, המפכ"ל נמנע מלהכחיש את הטענות בדבר מעורבות השר בהקמת המדור (בה התגאה השר בפרסומיו), ובמינוי סני"צ רונן (אשר נפגש ביחידות עם השר חודשים לפני הקמת המדור).

28. המפכ"ל מסיים את מכתבו בדחיית בוטה של הוראת המשנים ליועמ"ש להקפיד את פעילות מדור ההסתות (אותה מכנה "בקשה"), ומנגד משיב ב"דרישה" שלא יתערבו במינויים ו/או בכפיפות של קצין זה או אחר במשטרה. מכאן, נראה כי המפכ"ל אינו מתכוון לפעול בהתאם לעמדה המחייבת של הייעוץ המשפטי, ובפרט ימשיך להפעיל את 'מדור הסתות', מבלי לספק נימוקים או הסברים כפי שנדרש ממנו.

נספח 8: תשובת המפכ"ל מיום 22.3.2026.

29. בעקבות זאת, שלחו העותרות ביום 22.3.2026 מכתב מיצוי הליכים משלים, אשר נותר גם הוא ללא מענה.

30. מהתעלמות המשיבים משורת המכתבים ששלחו העותרות, וכן מהמענה הסתמי שנתן המשיב 3 למכתבי המשנים ליועמ"שית, גילו המשיבים את דעתם כי אין בכוונתם ליתן הסברים, לספק מידע או להפיג את הקשיים החמורים העולים ממדיניותם.
31. יתרה מכך, המשיב 3 הודיע כי 'מדור הסתות' ממשיך לפעול וליישם את מדיניות ה'דייג' גם בימים אלו, וזאת חרף שורת מכתבי מיצוי ההליכים שנשלחו אליו, וחמור מכך – תוך הפרה בוטה של הוראתם המפורשת והמחייבת של המשנים ליועמ"שית להקפיד לאלתר את פעילות המדור.
32. בנסיבות אלו, ומשכלו כל הקצין, לא נותר לעותרות אלא להגיש עתירה זו.

ד. הטיעון המשפטי

33. מדיניות הטיפול החדשה ב'עבירות ביטוי והסתה', ובמסגרתה הקמת 'מדור ההסתות', סובלת מאי-חוקיות מובהק, ובמישורים רבים. היא פעולה מנהלית ללא סמכות; היא מבוססת על הליך מנהלי (או יותר נכון, היעדר הליך מנהלי) פגום מיסודו; והיא בלתי חוקית מבחינה מהותית, ובכלל זה, לאור הפגיעה בעצמאות והממלכתיות של המשטרה, וכן הפגיעה בזכויות יסוד חוקתיות כגון חופש הביטוי, הזכות לשוויון ולהליך הוגן והזכות לפרטיות.
34. הגם ששני הרכיבים – מדיניות הניטור היזום והקמת 'מדור ההסתות' – כרוכים זה בזה, לטובת הבהירות המתודולוגית, תוסבר להלן אי-החוקיות הכרוכה בכל אחד מהרכיבים כשלעצמו (ומכאן, על אחת כמה וכמה שני הרכיבים יחדיו), אי-חוקיות המצדיקה (ואף מחייבת) את מתן הסעדים המבוקשים בעתירה זו.

ד.1. מדיניות הניטור היזום היא בלתי חוקית

35. מהן מדיניות הפתיחה בחקירה של מדור הסתות? מהן אמות המידה לפתיחה בחקירה בעניינו של אדם קונקרטי? מתן מענה לשאלה זו אמורה להיות קלה למשטרה. הנחיות מנהליות הקובעות את דרכי הפעולה של כל רשות מנהלית, ובפרט – רשות מנהלית המוסמכת להפעיל כוחות שיטור והעמדה לדין – הן היסוד לתקינות של ההתנהלות של הרשות. אלא שבאופן תמוה, אף לאחר פניות היעוץ המשפטי לממשלה, כמו גם העותרות, לא הציגה המשטרה כל הנחיה או נוהל הקבועים את מדיניות המדובר או את אמות המידה לישומה של המדיניות בנסיבות של חקירה קונקרטית.
36. התורה שיסוד עבודת המדור נתגלתה בהודעות סני"צ רונן לקציני המשטרה. חלף חקירת חשודים בהתבסס על תשתית ראייתית, או ניטור עבירות לפי קריטריונים ענייניים, מיושמת מדיניות של ניטור יזום אחר אזרחים, לפי רשימת שמות של אנשים ש"מעניינים או מטרידים או מוכרים" לשוטרים אחרים (ואולי גם גורמים נוספים), כדי 'לדוג' 'עבירות ביטוי' שביצעו, ובכך "להפיל אותם" (להלן: "מדיניות הניטור היזום"). יובהר מייד – דגל שחור מתנוסס מעל מדיניות זו. כפי שיפורט להלן, מדיניות זו היא בלתי חוקית ודינה להיאסר באופן ברור.

ד.1.א. מדיניות הניטור היזום היא חסרת סמכות

37. מושכלות יסוד הן כי רשות מנהלית רשאית לפעול רק בהתאם לסמכויות שהוקנו לה בחוק (בג"ץ 1405/14 סלוין נ' המשנה למנכ"ל משרד הבריאות (7.8.2014)). עקרון כללי זה נכון קל וחומר מקום שבו עסקינן ברשות מנהלית המפעילה סמכויות שיטור וחקירה, ורשאית להפעיל אמצעי מעקב חריגים, כח פיזי, ואף להביא להעמדה לדין.

38. לצד סמכויות שיטור (שאינן מענייננו בהליך כאן) סמכותה של המשטרה לפתוח בחקירה פלילית מוסדרת בסעיף 59 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982: **"נודע למשטרה על ביצוע עבירה, אם על פי תלונה ואם בכל דרך אחרת, תפתח בחקירה; אולם בעבירה שאינה פשע רשאי קצין משטרה בדרגת פקד ומעלה להורות שלא לחקור אם היה סבור שנסיונות העניין בכללותו אינן מתאימות לפתיחה בחקירה או אם היתה רשות אחרת מוסמכת על פי דין לחקור בעבירה"**. סעיף זה גודר את גבולות הסמכות של המשטרה לפתוח בחקירה. כב' השופט סולברג ציין כי משמעות הסעיף היא כי "גם בעבירות שאינן מסוג פשע, המשטרה אינה מוסמכת להחליט לפתוח בחקירת עבירה, אם ידוע מלכתחילה כי בסוף התהליך לא יועמד החשוד לדין, למשל מכיוון שהיועצת המשפטית לממשלה קבעה לגבי עבירה זו מדיניות של אי-העמדה לדין" (בג"ץ פקודת המשטרה, ס' 68, יצוין כי בשאלות שעמדו שם לדין היה השופט סולברג בדעת מיעוט). בדומה, הובהר בפסיקה כי כבר בשלב ההחלטה על פתיחה בחקירה חלה חובה על המשטרה לבחון את קיימת תשתית ראייתית "ברמה המצדיקה לפתוח בחקירה" (בג"ץ 5023/16 ח"כ מיקי רוזנטל נ' היועץ המשפטי לממשלה (12.3.2020) ס' 9).
39. האיזון שביסוד הסעיף מבטיח את זכותם של האזרחים שאין כל חשד המבוסס בראיות שביצעו עבירה שלא יופרעו בידי המשטרה, לא יהיו נתונים לבילוש ומעקב על ידה, ויהיו חופשיים מהחשש שכל פעולה מפעולותיהם נתונה לפיקוח שלטוני. זוהי ההתגלמות המעשית של חזקת החפות העומדת לכל אדם. צידם השני של אותם הדברים – הגבלת הסמכות לפתיחה בחקירה רק לנסיבות שבהן נודע למשטרה על דבר עבירה וקיימת תשתית ראייתית מספקת התומכת בחשד מונעת את האפשרות של שימוש בכוחה האדיר של המשטרה לתכליות אחרות מהגשמת הדין הפלילי ומניעת עבריינות.
40. עקרון זה, שעל פיו תנאי לפעולות חקירה הוא בקיומו של חשד לביצוע עבירה, מוצא ביטויו אף בסעיפי חוק נוספים.
41. כך למשל, סעיף 67 לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), התשנ"ו-1996, קובע כי לשוטרי סמכות לעכב אדם "לברר את זהותו ומענו או כדי לחקור אותו ולמסור לו מסמכים, במקום הימצאו" רק אם "היה לשוטרי יסוד סביר לחשד כי אדם עבר עבירה, או כי הוא עומד לעבור עבירה העלולה לסכן את שלומו או בטחונו של אדם, או את שלום הציבור או את בטחון המדינה".
42. בדומה, סעיף 25 לפקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחיפוש) [נוסח חדש], התשכ"ט-1969, קובע כי לשוטרי סמכות לבצע חיפוש ללא צו, מקום בו "יש לשוטרי יסוד להניח שמבצעים שם פשע, או שפשע בוצע שם זה מקורב"; "תופש הבית או המקום פונה לעזרת המשטרה"; "אדם המצוי שם פונה לעזרת המשטרה ויש יסוד להניח שמבוצעת שם עבירה"; או "השוטרי רודף אחרי אדם המתחמק ממעצר או נמלט ממשמורת חוקית".
43. ודוק – הדרישה לסמכות מפורשת בחוק לבצע פעולות משטרתיות לגילוי עבירות וקביעת תנאים להפעלת הסמכות (בין אם מדובר בפעולות חקירה ובין אם לאו), מקורה בפגיעה הנלווית בזכויותיו ובכבודו של ה"נבדק". כך למשל, עצם ביצוע העיכוב או החיפוש, גוררים פגיעה בפרטיות ובכבוד, ומסמנים את האדם כ"חשוד".
44. ההלכה הפסוקה קובעת כי: **"בהעדר הסמכה מפורשת, פעולתה של המשטרה, ככל שהיא כרוכה בפגיעה בזכויות – לא תסכון"** (בג"ץ 8298/22 הסנגוריה הציבורית נ' היועצת המשפטית לממשלה (31.8.2025)).
45. הפעולה בה נוקטת המשטרה בענייננו, לטובת גילוי עבירות, היא פעולה של **ניטור יזום של אנשים ספציפיים** במרחב הדיגיטלי. עיניה הפקוחות של המשטרה מכוונות בפרט, ובזכויות מגדלת, לעבר קבוצה של אנשים ספציפיים, במטרה "לדוג" עבירות שאותם אנשים ביצעו.

46. ניטור יזום אחר אדם ספציפי, בדומה לפעולות משטרתיות אחרות, גוררת פגיעה בזכויות של ה"מנטר". הוא יוצר "אפקט מצנן" על ביצוע פעולות חוקיות מחשש לאכיפת יתר; הוא פוגע בזכות הפרטיות, בכך ש"ממשמע" את התנהגות המנטר, מגביל את חירותו, ויוצר חשיפה מוגברת של רשויות השלטון למידע אודותיו; והוא פוגע בזכות להליך הוגן, בין היתר, בכך שמוביל לאכיפה בררנית ולא עניינית.
47. מכל מקום, על הפגיעה בזכויות יסוד יפורט בהרחבה להלן. החשוב לענייננו הוא, כי ניטור של אדם ספציפי, ובפרט ביחס ל"עבירות ביטוי והסתה", אינה פעולה ניטרלית, אלא פעולה הכרוכה בפגיעה בזכויות יסוד של האדם המנטר. ככזו, היא פעולה הדורשת סמכות מפורשת בחוק.
48. על דרישת ההסמכה המפורשת ניתן ללמוד גם מהוראות חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981. סעיף 12(1) לחוק, קובע כי "**בילוש או התחקות אחרי אדם, העלולים להטרידו, או הטרדה אחרת**" הם פגיעה בפרטיות. סעיף 19 לחוק נותן ל"רשות בטחון" (לרבות משטרת ישראל) פטור מאחריות לפי חוק זה, "**על מעשה שהוסמך לעשותו על פי דין**".
49. דא עקא, בין הסמכויות הרבות שניתנו למשטרה בחוק לטובת גילוי עבירות, לא ניתנה למשטרה בחוק סמכות (לא כל שכן מפורשת) לבצע ניטור של אנשים ספציפיים כדי 'לדוג' עבירות.
50. **זוהי גם ההלכה הפסוקה**. בעניין טבקה נדונה מדיניות של דרישה להציג תעודת זהות כדי לאפשר לשוטרים "ליצור מגע", לערוך בירור ולגלות עבירות. בית המשפט העליון קבע כי מדיניות זו אינה חוקית, וכי אין לשוטרים סמכות לבצע פעולה שהיא "אך" כללי" לצורך ביצוע "מסע דיג" ביחס לאדם שהתנהגותו אינה מעוררת חשד סביר לביצוע עבירה" (בג"ץ 4455/19 עמותת טבקה - צדק ושוויון ליוצאי אתיופיה נ' משטרת ישראל (25.1.2021), להלן: "עניין טבקה").
51. בהתאם לפסק הדין, עדכנה משטרת ישראל את נוהל "הצגת תעודת זהות וחובת הזדהות בפני שוטר", לפיו נדרשת "עילה סבירה" לדרישת ההזדהות.
- נספח 10**: נוהל "הצגת תעודת זהות וחובת הזדהות בפני שוטר", מס' 220.002.19 (5.7.2021).
52. בעניין אחר, נקבע כי: "**השופט הוא המופקד על שמירת החוק ועל הגנת הפרטיות ועליו לזכור שאזרחי המדינה צריכים להיות מוגנים מפני מסע דיג הנערך בידי רשויות אכיפת החוק**" (בג"ץ 3809/08 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משטרת ישראל (28.5.2012)).
53. עיינו הרואות – הסמכות לפתוח בחקירה קמה כאשר המידע אודות העבירה קודם להחלטה לחקור אדם. מדיניות הניטור היזום הפוכה – ההחלטה לחקור אדם קודמת למידע אודות עבירה. על כן, סמכות החקירה אינה מסמיכה לבצע ניטור יזום.
54. ודוק – גם הסמכות לבצע "בדיקה מקדימה" נגזרת מסמכות החקירה הקבועה בסעיף 59 לחוק סדר הדין הפלילי (בג"ץ 1504/20 אבו אלקיעאן נ' פרקליט המדינה (20.10.2021), בפס' 144), והיא קמה רק "מקרה בו מוגשת תלונה או מגיע לידי המשטרה מידע לפיו נטען כי נעברה עבירה" (ס' 3 להנחיות היועץ המשפטי לממשלה מס' 4.2204, "בדיקה מקדימה" מיום 31.12.2015). במילים אחרות, הסמכות לבצע "בדיקות כלליות" או לבדוק מידע במערכות ציבוריות ביחס לאדם ספציפי, קמה רק בהתקיים מידע ספציפי כי "נעברה עבירה" על ידי אותו אדם, ואותן הבדיקות מבוצעות ביחס לאותה העבירה.
- נספח 11**: הנחיות היועץ המשפטי לממשלה מס' 4.2204, "בדיקה מקדימה" מיום 31.12.2015.

ד.1.1. המשיבים לא קבעו כל מדיניות סדורה ואמות מידה ברורות להפעלת הסמכויות בכל הנוגע לניטור

וחקירה של 'עבירות ביטוי והסתה'

55. עמדנו על כך שמדיניות ניטור כללית, כלפי מי שכלל לא נחשדים בביצוע עבירה, אינה חוקית מהטעם של העדר סמכות. אלא שאף את הפעלת הסמכויות שנתונות למשטרה לא ניתן לבצע על סמך הנחיות במסרונים, ללא כל מדיניות סדורה ואמות מידה ברורות.

56. למותר להזכיר, בהקשר זה, כי קביעת מדיניות בהנחיה מנהלית היא אמצעי הכרחי על מנת להבטיח הפעלה אחידה ושוויונית של סמכויות, לנטרל הפליה, שרירות, ובהקשרנו – גם חשש לפגיעה מוגברת במי שעמדותיהם עוינות למשטרה או לממונים עליה (בג"ץ 6732/20 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' הכנסת (1.3.2021), בפס' 45).

57. בתוך כך, נוכח עקרון ההלימה שבין מדיניות ההעמדה לדין למדיניות החקירה (הקבועה במישרין בסעיף 57 לחסד"פ), בשים לב לכך שסעיף 24(ה) לחוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016 קובע כי לא יוגש כתב אישום בעבירת הסתה לטרור אלא באישור היועץ המשפטי לממשלה, ובדומה קובע סעיף 144 לחוק העונשין, התשל"ז-1977 כי לא יוגש כתב אישור בעבירת הסתה לגזענות או לאללימות אלא בהסכמה בכתב של היועץ המשפטי לממשלה, ובהתאם להנחיה מס' 14.12 – "אישור לפתיחה בחקירה ולהעמדה לדין בעבירות או עניינים בעלי רגישות מיוחדת" של פרקליט המדינה) – על המדיניות להיות באישור ובתיאום עם הפרקליטות. זאת, שכן חובתו של קצין משטרה אשר מקבל מידע על עבירה שאין התכנות ממשית שתבשיל לכתב אישום שלא לפתוח בבדיקה או חקירה.

נספח 12: הנחיה מס' 14.12 – "אישור לפתיחה בחקירה ולהעמדה לדין בעבירות או עניינים בעלי רגישות מיוחדת" של פרקליט המדינה.

58. כך ביחס למדיניות הכללית, וכך ודאי ביחס להחלטה קונקרטיית לפתוח בבדיקה או בחקירה בקשר לאדם מסוים. ביסודה של בדיקה כזו צריכה להיות החלטה מנומקת, המבוססת על אמות מידה ברורות, על ראיות המצדיקה פתיחה בחקירה, והיא צריכה לקבל את אישור הפרקליטות. ניטור יזום של אזרחים ללא החלטה מנומקת שמתקיימות אמות המידה לכך משמעותה שהחלטה התקבלה ללא תשתית ראייתית רלוונטית (בג"ץ 3798/09 גורוחד נ' המפקח הכללי משטרת ישראל (7.12.2010), בפס' 19). החלטה לנטר אדם ספציפי באופן יזום, לבדוק ולחקור מידע אודותיו, מבלי שקיימת תשתית ראייתית רלוונטית המצדיקה פעולות אלו, היא פעולה פסולה במישור המנהלי.

59. חשיבות ההליך המנהלי התקין של פתיחה בבדיקה, ניטור או חקירה של אזרח משמעותי במיוחד בעבירות מתחום חופש הביטוי. כידוע, קביעת מדיניות אכיפה צריכה להיות מבוססת על שיקולים רלוונטיים, ונקייה משיקולים זרים (בג"ץ פקודת המשטרה, בפס' 43). קיומו של מידע אודות ביצוע 'עבירת ביטוי והסתה' על-ידי אדם מסוים הוא מידע רלוונטי בהחלטה לבצע בדיקה אחר אותו אדם לגילוי עבירת 'ביטוי והסתה'. אולם, מידע כי אדם מסוים "מטריד" או "מוכר" לשוטר זה או אחר, אינו שיקול רלוונטי. כך גם אם אותם אנשים הם, לדעת שוטר מסוים, "עברייני רכוש, נשק, אלימות". למעשה, כפי שיפורט להלן, מדיניות העברת השמות לניטור יזום של המשטרה, פותחת פתח לשיקולים אישיים (למשל, רצון "לנקום" באדם על-ידי שוטר), ופוליטיים (למשל, רצון להשתיק ביקורת נגד שוטר מסוים, נגד המשטרה בכלל או נגד השלטון). מכל מקום, ניטור אחר אדם משיקולים לא ענייניים היא החלטה שאינה בסמכות.

60. הנה אפוא, גם באותם המקרים שבהם הגיע לפתחה של המשטרה מידע המעורר חשד לביצוע עבירה מתחום חופש הביטוי, עליה לבחון את המידע, ואת התשתית הראייתית שבבסיסו, בהתאם למדיניות סדורה וליישם במקרה הקונקרטי אמות מידה ברורות. אמות מידה אלו צריכות להיקבע בשים לב למדיניות ההעמדה לדין,

ובאופן שימנע פתיחה בבירור או חקירה במקרים הראיות הקיימות אינן מלמדות על סיכוי ממשי להעמדה לדין.

ד.ג.1. מדיניות הניטור היזום פוגעת בחופש הביטוי

61. לא אחת נקבע כי "חופש הביטוי הוא זכות עילאית העומדת לאדם בחברה דמוקרטית כדי ליתן חירות לרוח האנוש, כדי להיאבק בעריצות ובסתימת פיות, כדי לאפשר שיח ציבורי בשוק הדעות, כדי לסייע לחירות לגבור על הרודנות ועל הטוטליטריזם. זו נשמת אפה של הדמוקרטיה, בכך אין ספק" (כב' השופט רובינשטיין ב-רע"פ 10462/03 הראר נ' מדינת ישראל, ס(2) 70 (2005)). לאחר חקיקת חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו הועלה חופש הביטוי למדרגה של זכות אדם חוקתית (בג"ץ 2557/05 מטה הרוב נ' משטרת ישראל, פ"ד סב(1) 200, 215-218 (2006), להלן: "עניין מטה הרוב").

62. חשיבותו של חופש הביטוי נלמדת מתכליותיו. בפסיקה הענפה אשר עסקה בחופש הביטוי הציב בית משפט זה שלוש תכליות עיקריות העומדות בבסיס הזכות:

(1) גילוי האמת – ביסודה הגישה לפיה "אור השמש הוא המטהר הטוב ביותר";

(2) האוטונומיה והגשמתו העצמית של הפרט, שכן "בלא לאפשר חופש להשמיע או לשמוע, לכתוב או לקרוא, להתבטא או לשתוק, נפגמת אישיותו של האדם, אשר התפתחותו הרוחנית והאינטלקטואלית מבוססת על יכולתו לגבש באופן חופשי את השקפת עולמו" (בג"ץ 399/85 חבר הכנסת הרב כהנא נ' הוועד המנהל של רשות השידור, פ"ד מא(3) 255, 274 (1987));

(3) תנאי לקיום משטר דמוקרטי: "אין להעלות על הדעת, שניתן לקיים בחירות במשטר דמוקרטי בלי לאפשר, עובר לקיומן, החלפת דעות ושכנוע הדדי" (בג"ץ 372/84 קלופפר-נוה נ' שר החינוך והתרבות, לח(3) 233 (1984)).

63. חופש הביטוי פורש כנפיו על קשת רחבה של ביטויים. הוא חל על ביטויים מסחריים וביטויים אומנותיים. הוא מקיף ביטויים פוליטיים וביטויים חדשותיים. הוא פורש כנפיו גם על ביטויים שקריים, סרי טעם, פורנוגרפיים ואף גזעניים. בראש מדרג הביטויים מצוי הביטוי הפוליטי. חופש הביטוי הפוליטי אף חשוף יותר מכל צורה אחרת של ביטוי להתנכלות מצד השלטון, ועל כן להגנה עליו נודעת חשיבות מיוחדת (בג"ץ 5239/11 אבנרי נ' הכנסת (15.4.2015), פס' 5 לפסק דינו של כב' השופט דנציגר). על היכולת לבקר את השלטון נקבע כי היא "נייר הלקמוס" המבחין בין מדינות דמוקרטיות לבין כאלו שאינן דמוקרטיות (עע"מ 1775/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' עיריית ירושלים (24.9.2020)).

64. נוכח חשיבותה של הזכות החוקתית לחופש ביטוי, על המשטרה מוטלת חובה אקטיבית לאפשר את מימושה:

"חובתה של המדינה להגן על הזכות החוקתית לחופש ביטוי ולהפגנה היא בעלת שני פנים. ראשית, מוטלת על המדינה החובה שלא לפגוע בזכותו של אדם לחופש ביטוי ולהפגנה, כגון על-ידי הטלת איסור על יכולתו לממש את זכותו. זהו ההיבט ה"שילילי" (ה-status negativus) של הזכות. הוא מעוגן בסעיף 2 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ("אין פוגעים בחייו, בגופו או בכבודו של אדם באשר הוא אדם"). שנית, מוטלת על המדינה החובה להגן על הזכות לחופש ביטוי ולהפגנה. זהו ההיבט ה"חיובי" (ה-status positivus) של הזכות. הוא מעוגן בסעיף 4 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ("כל אדם זכאי להגנה על חייו, על גופו ועל כבודו")... (עניין מטה הרוב").

65. בבחינת הפגיעה בזכות החוקתית לחופש הביטוי, נקבע כי "מחייבת התבוננות רחבה יותר ביחס להשפעתו של המעשה השלטוני על מימוש הזכות לחופש הביטוי", כזו הכוללת "לא רק מצבים של פגיעה "ישירה"

בו, אלא גם מצבים של יצירת "אפקט מצנן" מפני ביטוי" (כב' השופטת ברק-ארז ב- בג"ץ 2996/17 ארגון העיתונאים בישראל - הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' ראש הממשלה (23.1.2019)).

66. בפרט נקבע כי פעולות המשטרה בעניינים הקשורים בחופש הביטוי, עלולות לעלות כדי פגיעה לא חוקתית בחופש הביטוי, כאשר הן יוצרות "אפקט מצנן" על מימושה של הזכות (בג"ץ **פקודת המשטרה**, בפס' 153).
67. מן הכלל אל הפרט – מדיניות הניטור היזום גוררת פגיעה חמורה בחופש הביטוי, ובפרט זה הפוליטי המצוי בליבת הזכות. עצם הניטור (אף אם לא מוגש כתב אישום כנגד ה"מנטור") יוצרת "אפקט מצנן" להשתתפות אזרחים בשיח הדמוקרטי בכלל, ובמתחת ביקורת על השלטון, המשטרה או שוטר מסוים בפרט.
68. כך בין היתר, אנשים אשר יודעים או חושדים כי שמם נמסר ל"ניטור" – אם כי הם פעילים פוליטיים אשר הביעו עמדות נגד פעילות המשטרה או השר; אם כי הם אזרחים אשר הסתכסכו עם המשטרה או עם שוטר מסוים (למשל, הגישו תלונה על שוטר, נעצרו בהפגנה, הגישו הליך משפטי נגד המשטרה וכיו"ב); אם כי נפתחה חקירה נגד אנשים בסביבתם בגין 'עבירות ביטוי'; ואם כי יש להם סכסוך על רקע אישי לחלוטין עם שוטר זה או אחר – כל אלו ידעו כי הם תחת עינו הפקוחה של "האח הגדול", משטרת ישראל, ועליהם לנקוט בזהירות יתרה ולהימנע מביטויים שנויים במחלוקת, גם כאשר אלו נמצאים בליבת חופש הביטוי שלהם.
69. למעשה, ברקע הביקורת הציבורית הענפה בגין שיטור יתר, מעצרי שווא, והפעלת כוח בלתי מידתי כנגד מפגינים המבקרים את הממשלה, יחשוש כל אדם המותח ביקורת על הממשלה או על פעולות המשטרה, או חושב לעשות כן, מכך שיהפוך ליעד פוטנציאלי לניטור יזום מצד המשטרה, ולכן ישנה את התנהגותו.
70. לאור המעורבות הפוליטית של השר בהקמת 'מדור ההסתות', במינוי העומד בראשו, ובניתוקו מאגף החקירות והמודיעין, עולה גם חשש ממשי כי אותו ניטור יזום ישמש ככלי להשתקת ביקורת פוליטית, במישרין או בעקיפין. כך, שמדיניות השר (המוצהרת, או שאינה מוצהרת) תוביל לכך שהניטור היזום יופעל כנגד מתנגדי הממשלה באופן מכוון.
71. בתגובת השר לביטחון לאומי, נטען כי המדור לא פועל נגד גורמים פוליטיים, אלא נגד "מחבלים ותומכי טרור". בכל הכבוד, אין בטענה זו כדי לשנות מהפגיעה בחופש הביטוי.
72. **ראשית**, מהודעות סנ"צ רונן עולה כי ה"שמות" שמנטורים אינם מוגבלים ל"מחבלים ותומכי טרור", אלא לכל מי ש"מעניינים או מטרידים או מוכרים" לשוטר זה או אחר. למעשה, סנ"צ כותב במפורש: **"גם אם לדעתכם הם 'רק' עברייני רכוש, נשק, אלימות, ולא טרור לכו תדעו"**.
73. היינו, אפילו נועד הניטור היזום 'לדוג' רק עבירות הסתה לטרור, הניטור היזום עצמו מופעל כלפי אנשים שאינם מסיתים טרור, ואינם חשודים בהסתה לטרור. מרגע שביטוייו של אדם מנטורים באופן רציף על-ידי המשטרה, לא מן הנמנע כי המשטרה תטפל גם בביטויים שאינם 'הסתה לטרור' אלא מהווים, לשיטתה, עבירת ביטוי אחרת, אליה נחשפה במסגרת הניטור. אין גם ערובה לכך שהשוטרים שמבצעים את הניטור, ויגלו ביטויים של ביקורת נגד הממשלה או המשטרה, גם אם חוקית לחלוטין גם לשיטתם, לא "יסמנו" את האדם שפרסם את אותם הביטויים, ויתנהגו כלפיו אחרת במקרה בו יתקלו בו בהפגנה, או במעצר על עניין אחר לחלוטין. די בכך שמדובר באפשרויות סבירות (בפועל, הרבה למעלה מכך), כדי שיווצר אפקט מצנן מביטויים כאמור.
74. **שנית**, ממילא, לא הוצג מסמך רשמי, או ראייה כלשהי, לכך שהסמכות שניתנה ל'מדור ההסתות', או מדיניות הניטור היזום, מוגבלת לעבירות הסתה לטרור בלבד. הסתה לטרור היא חלק קטן בלבד מעבירות ה'ביטוי וההסתה'. למעשה, השר עצמו דורש לחקור אזרחים בעבירות "הסתה" – במקרים שאין להם ולו רמז לטרור, אלא הם במובהק ביקורת נגד השלטון.

75. כך למשל, בפרסום מיום 19.3.2025, פרסם השר כי אמירה לכאורה של מר משה רדמן על נתניהו: "בוגד בישראל, עברנו את היטלר – נעבור גם אותם" היא: "הסתה מטורפת" וכי: "אילו היו מסיתית כך נגד מנהיג שמאל, רדמן ויאיר גולן היו כבר עצורים".

76. בפרסום של השר מיום 9.9.2023, כתב כי "מובילת מחאת השמאל הקיצוני שקמה ברסלר [...] אישה שמשווה את חברי הציונות הדתית לנאצים זו הסתה פרועה וחמורה". בפרסום של השר מיום 31.5.2024, דרש "להורות על חקירת יאיר גולן בגין הסתה למרד". מדובר בקריאות ברורות להשתקת פעילים ויריבים פוליטיים.

נספח 13: פרסומי השר לביטחון לאומי ברשת X.

77. אלו דוגמאות בודדות מיני רבות לשימוש של השר לביטחון לאומי (ולא רק) במושג "הסתה", בהקשר פלילי ולצד דרישות למעצר, ביחס לביטויי ביקורת (בוטים ככל שיהיו) נגד שלטון, וביטויים של יריבים פוליטיים. מכאן, עולה חשש ממשי כי מנגנון הניטור היזום ישמש גם כנגד אותם אנשים – פעילים ויריבים פוליטיים.

78. ועוד נזכיר, כי ראש השב"כ היוצא, רונן בר, הגיש לבית המשפט הנכבד כאן תצהיר מפורט, במסגרו עמד על הדרישה שהופנתה אליו מהממשלה ומראש הממשלה לעשות שימוש בסמכויות השב"כ כנגד מפגינים ומובילי מחאה, בניסיון לכרוך כל ביקורת על הממשלה עם עבירות של הסתה ופגיעה בביטחון המדינה. ראש הממשלה באותו הליך אישר את הדברים. אותה הדרישה ממש, של הממשלה בהשתתפות המשיב 1, מרשויות האכיפה, למעול בתפקידם ולהשתמש בסמכויות אכיפה למטרות פוליטיות, היא זו שעומדת ביסוד "מדור ההסתות".

נספח 14: תצהירי ראש השב"כ היוצא (רונן בר), ותצהיר ראש הממשלה כפי שהוגשו בבג"ץ 54419-03-25.

ד.1.1. מדיניות הניטור היזום פוגעת בזכות לשוויון והזכות הליך הוגן

79. עקרון השוויון, המהווה עקרון יסודי בשיטת המשפט הישראלית, מחייב את רשויות הציבור לפעול באופן שוויוני כלפי שווים בהפעלת סמכויותיהן (ד"נ 10/69 בורונובסקי נ' רבנים הראשיים לישראל, פ"ד כה (1) 7 (1971); ור' גם: יצחק זמיר הסמכות המינהלית – כרך ה, 3933 (2020)).

80. פגיעה בשוויון היא חמורה במיוחד כאשר היא מתבצעת במסגרת הליך פלילי. על החשיבות של הליך פלילי הוגן ושוויוני, קבע כב' השופט (כתוארו אז) ברק ב-בג"ץ 935/89 גנור נ' היועץ המשפטי לממשלה, מד(2) 485 (1990):

"הפעלה ראויה של ההליך הפלילי מבוססת על אמון הציבור ברשויות התביעה ועל אמונה כי הן מקבלות החלטותיהן מתוך שוויון. הגשת אישומים בדרך מפלה פוגעת באמון הציבור ברשויות התביעה. פגיעה זו קשה היא למשטר הדמוקרטי. קושי זה הוא משולש: ראשית, שימוש מפלה בכוח התביעה פוגע בהנחות שביסוד הענקת שיקול-דעת לתובע; שנית, הפליה בהגשת אישומים פוגעת באמון שהציבור רוחש לרשויות התביעה בפרט ולרשויות שלטון בכלל, ובכך מכרסמת בעבותות, המקשרים את בני החברה; שלישית, הפעלה לא שוויונית של כוח התביעה פוגעת בכוח המרתיע של המשפט הפלילי".

81. קיום הליך פלילי הוגן, שוויוני, סביר והמונע משיקולים ענייניים – גם בשלבים שלפני המשפט (כגון, שלב החקירה), הוא גם חלק מהזכות החוקתית להליך הוגן. על הזכות להליך הוגן קבע כב' השופט דנציגר ב-רע"פ 851/09 שמש נ' מדינת ישראל, סד(1) 288 (2010):

"ראשית, מטרתה של הזכות להבטיח פרוצדורה הוגנת וערובות דיוניות הולמות להגיונות של ההליך כלפי הנאשם. שנית, הזכות להליך הוגן נוגעת לכל שלביו של ההליך הפלילי –

הן שלב החקירה והן שלב המשפט. שלישית, ההגנה על הזכות להליך פלילי הוגן אינה מתמצית בבחינת השפעתם הפוטנציאלית של פגמים דיוניים על תוצאות המשפט דווקא, אלא נדרשת בהקשר זה ראייה רחבה המתבססת על שיקולים כלליים של הגינות, צדק ומניעת עיוות דין. לבסוף, הזכות להליך פלילי הוגן מהווה זכות מסגרת, שעשויה לשמש בסיס לגזירתן של זכויות דיוניות רבות של הנחקר, החשוד והנאשם בפלילים".

82. על כן, אכיפה בררנית היא החלטה מנהלית פסולה. היא פגיעה בזכות לשוויון ובזכות להליך הוגן; היא מפרה את החובה המנהלית לשקול שיקולים עניינים ולא זרים; והיא פגיעה קשה בשלטון החוק, פגיעה שהיא לפי כבי' השופט (כתוארו אז) ברק פגיעה קשה למשטר הדמוקרטי (עניין גנור לעיל). כאשר מדובר על אכיפה בררנית שיטתית, ובעבירות רגישות המשיקות לחופש הביטוי, זו פגיעה חמורה במיוחד.

83. ומהי אכיפה בררנית? כך מסביר כבי' השופט זמיר ב-בג"ץ 6396/96 זקין נ' ראש-עיריית באר-שבע, נג(3) 289 (1999):

"ללא יומרה להציע הגדרה ממצה, אפשר לומר, לצורך עתירה זאת, כי אכיפה בררנית היא אכיפה הפוגעת בשוויון במונח זה שהיא מבדילה לצורך אכיפה בין בני-אדם דומים או בין מצבים דומים לשם השגת מטרה פסולה, או על יסוד שיקול זר או מתוך שרירות גרידא. דוגמה מובהקת לאכיפה בררנית היא, בדרך-כלל, החלטה לאכוף חוק כנגד פלוני, ולא לאכוף את החוק כנגד פלמוני, על בסיס שיקולים של דת, לאום או מין, או מתוך יחס של עוינות אישית או יריבות פוליטית כנגד פלוני. די בכך ששיקול כזה, גם אם אינו שיקול יחיד, הוא השיקול המכריע (דומיננטי) בקבלת החלטה לאכוף את החוק. אכיפה כזאת נוגדת באופן חריף את העיקרון של שוויון בפני החוק במונח הבסיסי של עיקרון זה. היא הרסנית לשלטון החוק; היא מקוממת מבחינת הצדק; היא מסכנת את מערכת המשפט. הסמכות להגיש אישום פלילי היא סמכות חשובה וקשה. היא יכולה לחרוץ גורל אדם. כך גם הסמכות לאכוף חוק בדרך אחרת, כגון הסמכות לעצור אדם או הסמכות להחרים רכוש. היא חייבת להיות מופעלת באופן ענייני, שוויוני וסביר".

84. כזו היא מדיניות הניטור היזום. מדיניות זו, ממקדת את מאמצי האכיפה באנשים שאין לגביהם תשתית ראייתית המקימה יסוד סביר לביצוע עבירות ביטוי והסתה, אלא די בכך שהם "מעניינים או מטרידים או מוכרים" לשוטר זה או אחר, בין היתר, אם לדעתו אותם אנשים ביצעו עבירות אחרות שאינן קשורות לעבירות ביטוי והסתה או לטרור.

85. זו מדיניות המבדילה בין אנשים דומים – אנשים המפרסמים ביטויים דומים במרחב הדיגיטלי, אלא שהאחד ינוטר באופן יזום ורציף ואליו יופנו מאמצי האכיפה, בעוד האחר אינו מנוטר כלל. הסיבה בגינה האחד מנוטר והשני לא, אינה רלוונטית – לא תשתית ראייתית לכך שאחד ביצע או צפוי לבצע עבירות ביטוי והסתה מבדילה ביניהם. אלא, העובדה שהוא הוזכר על-ידי שוטר זה או אחר, מסיבה זו או אחרת.

86. הסיבות בגינם אדם זה ולא אחר מצורף לרשימת הניטור, היא במקרים רבים שיקול זר – העובדה שביצע, או שיש חשד שביצע, עבירה שאינה קשורה לביטוי או לטרור; במקרים חמורים יותר, קיומה של עוינות אישית או יריבות פוליטית כנגד אותו האדם. הבטוח הוא, כי מדיניות הניטור היזום מאפשרת ללא כל מגבלה ניטור יזום אחר אנשים משיקולים זרים. למצער, מבוצע הניטור מתוך שרירות גרידא.

87. הדברים נכונים ביתר שאת ביחס לעבירות ביטוי והסתה. בסעיף 2 להנחיות הפרקליט, נקבע כי "בעבירות רגישות אלו קיימת חשיבות מיוחדת לכך שמדיניות החקירה והתביעה תהיה אחידה, וכן שמכלול השיקולים הנדרשים ישקלו באופן רחבי". ניטור יזום כאמור בפירוש יוצר מדיניות שאינה אחידה.

88. על כן, מדובר במדיניות של אכיפה בררנית שהיא בלתי חוקית.

ד.1.ה. מדיניות הניטור היזום פוגעת בזכות לפרטיות

89. הזכות לפרטיות היא זכות יסוד המהווה ביטוי לכבוד האדם, והיא נגזרת מהאוטונומיה של אדם על חייו ומיכולת המימוש עצמי שלו (בג"ץ 6732/20 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' הכנסת (1.3.2021), בפס' 4 לפס' דינה של כב' השופטת ברון). הזכות לפרטיות גם מוזכרת במפורש בסעיף 7 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

90. הפגיעה בפרטיות מתעצמת כאשר הגורם שמבצע את הפגיעה הוא הריבון. "המדינה נחשבת באופן מסורתי לאחד הגורמים העיקריים (גם אם לא היחיד) שמאיים על הזכות לפרטיות, על רקע הכוח העודף שמרוכז בידיה לכתחילה. מכאן, שפגיעה בפרטיות מצד המדינה היא לכאורה חמורה מפגיעה בזכות שנעשית במישור הבינאישי או הצרכני" (שם, בפס' 6 לפסק דינה של כב' השופטת ברון).

91. מדיניות הניטור היזום גורמת לפגיעה קשה בזכות לפרטיות.

92. אנשים אשר יודעים או חושדים כי הם נמצאים באותה "רשימה שחורה", בפרט על-ידי רשויות השלטון, נמצאים בתודעה של מעקב מתמיד. על הפגיעה בפרטיות הכרוכה במעקב כזה, יפים על דבריה של כב' הנשיאה (בדימי') בייניש: "הידיעה כי עיניהן של רשויות החקירה פקוחות ויכולות לבחון כל אדם בכל מקום ובכל שעה - השפעה "ממשמעת" על התנהלותו של האדם, גם במרחב הפרטי" (בג"ץ 3809/08 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משטרת ישראל (28.5.2012)).

93. עוד נקבע כי לתחושת המעקב ואפקט המשטור יש: "השלכות אף במישור החירות של הפרט, שכן ההנחה היא שהוא יימנע מלפעול בחופשיות תחת עיניו הפקוחות של המשטור" (בג"ץ 6732/20 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' הכנסת (1.3.2021)).

94. ואם לא די בכך, סעיף 1(2) לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 קובע במפורש כי "בילוש או התחקות אחרי אדם, העלולים להטרידו, או הטרדה אחרת" היא פגיעה בפרטיות.

95. הנה אפוא, מדיניות הניטור היזום אינה חוקית גם מפאת פגיעה בזכות לפרטיות.

ד.1.ו. מדיניות הניטור היזום אינה עומדת במבחני פסקת ההגבלה

96. כמפורט לעיל, מדיניות הניטור היזום אינה עומדת בכללי המשפט המנהלי, וגם פוגעת בזכויות חוקתיות. לאור הפגיעה בזכויות חוקתיות, נבאר בתמצית מדוע מדיניות זו לא עומדת (ולו בדוחק) במבחני פסקת ההגבלה.

97. ראשית, מדיניות הניטור אינה קבועה בחוק, לא כל שכן חוק מפורש. כמפורט לעיל, נדרשת הסמכה מפורשת להפעלת מערך ניטור יזום של אזרחים על-ידי משטרת ישראל, והסמכה מפורשת כאמור אינה בנמצא (וטוב שכך).

98. שנית, מדיניות זו אינה הולמת את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. כמפורט לעיל, קשה לכתוב משטר שבו מבוצע מעקב יזום אחר אזרחים, משיקולים לא עניינים ואף אישיים ופוליטיים, משטר דמוקרטי. מדיניות הניטור הולכת צעד משמעותי לכיוון משטר כזה. היא יוצרת אצל אזרחים תחושת נרדפות והיא משמשת, או למצער עשויה לשמש, ככלי להשתקת יריבים פוליטיים ושרירות שלטונית.

99. שלישית, מדיניות זו אינה לתכלית ראויה. אמנם, התכלית המוצהרת של מדיניות זו היא מניעת עבירות הסתה לטרור (או הסתה כלל). אין חולק כי זו תכלית ראויה. אולם, תכלית זו אינה מסבירה מדוע נדרש ניטור יזום של אזרחים שאינם חשודים, ואין לגביהם כל ראייה לכך שהם עשויים להיות חשודים בביצוע

עבירות הסתה לטרור. הבחירה במדיניות זו, מעידה כי לצד אותה תכלית ראויה, קיימת תכלית נסתרת ובלתי ראויה – השתקת מי שהשר, המשטרה או שוטר מסוים מעוניינים בהשתקתם. אם כי מדובר ביריבים פוליטיים, אם כי עמדותיהם אינן מוצאות חן בעיני המשטרה, אם כי קיימת עוינות אישית בינם לבין שוטר זה או אחר.

100. רביעית, מדיניות זו אינה מידתית. אין קשר רציונאלי בין מדיניות הניטור היזום של אזרחים שלא ביצעו עבירות ביטוי והסתה, ואין חשד שביצעו עבירות כאמור, לבין מניעת אותן עבירות. זהו אף לא האמצעי שפגיעתו פחותה. המשטרה יכלה לבצע ניטור המבוסס על קריטריונים ענייניים (למשל, מי שיש לגביו תשתית ראייתית המקימה יסוד סביר לחשד שביצע או עומד לבצע עבירות ביטוי והסתה; או מי שביצע בעבר עבירות ביטוי והסתה). כמו כן, המשטרה יכלה לבצע ניטור המבוסס על מעשים, ולא על אנשים. למשל, לבצע סריקות של הרשת לפי מילות חיפוש מסוימות. מדיניות הניטור היזום גם לא צולחת את מבחן המידתיות במובן הצר. הפגיעה הקשה שנגרמת לזכויות יסוד של אנשים רבים – אלו שמבוצע אחריהם ניטור יזום, ואלו שחוששים כי יבוצע אחרים ניטור יזום – עולה לאין שיעור על התועלת (הלא קיימת) בניטור יזום נטול ראיות.

ד.2. הקמת 'מדור הסתות' בכפיפות ישירה לסמפכ"ל אינה חוקית

101. הקמת יחידה חדשה – 'מדור הסתות', אשר נותקה באופן חריג ביותר מאגף החקירות והמודיעין והוכפפה ישירות לסמפכ"ל, היא אינדיקציה משמעותית לשיקולים הזרים המובילים את מדיניות הניטור היזום. יישום מדיניות זו ביחידה שאינה כפופה לפיקוח המקצועי והממלכתי של אח"מ; אשר בונה את המדיניות והנהלים שלה באופן עצמאי; ואשר ניתן למנות אליה בעלי תפקידים חדשים בכפוף ליישום מדיניות זו.

102. אלא שהקמת מדור זה אינה אך אינדיקציה לשיקולים הזרים במדיניות הניטור היזום. היא כשלעצמה, ובפרט לאור המדיניות המיושמת במדור, בלתי חוקית. זאת, כפי שיפורט בהרחבה להלן.

א.2.א. ההחלטה להקים את 'מדור הסתות' אינה עומדת בכללי המשפט המנהלי

103. ההחלטה לבצע שינוי ארגוני ברשות ציבורית היא החלטה מנהלית. על כן, היא כפופה לכללי המשפט המנהלי.

104. ראשית, עליה להיות מבוססת על תשתית עובדתית הולמת ומנומקת על בסיס אותה תשתית ראייתית.

105. ככל שהחלטה המנהלית היא בעלת השלכות רחב, החלטה חריגה, או החלטה הפוגעת בזכויות יסוד, על התשתית העובדתית להיות מקיפה ומהימנה יותר.

106. כך למשל קבע כב' השופט זמיר ב-בג"ץ 987/94 יורנט קווי זהב (1992) בע"מ נ' שרת התקשורת, פ"ד מח (5) 412, 439 (1994): "מידת הסבירות מחייבת כי המשקל של הנתונים שלפני הרשות יהיה כבד יותר ככל שהחלטה המנהלית מורכבת יותר או פגיעתה קשה יותר. פגיעה קשה במיוחד בזכות יסוד צריכה להתבסס על נתונים מהימנים ומשכנעים במיוחד".

107. עוד נקבע כי: "יש קורלציה ישירה בין נושא החלטה והשלכותיה על הפרט ועל הכלל לבין מידת הביסוס הראייתי הנדרש לגיבוש התשתית העובדתית עליה היא נשענת" (רע"ב 426/06 חווא נ' שירות בתי הסוהר (12.3.2006)).

108. ביחס לקביעת מדיניות של המשטרה, נקבע בבג"ץ פקודת המשטרה כי: "בבוא השר לגבש מדיניות ועקרונות כלליים לפעולתה של המשטרה, הריהו מחויב לאסוף נתונים ולהתבסס על תשתית עובדתית נרחבת ומקיפה [...] בהינתן שלמדיניות זו השפעה על אינטרסים וזכויות רמי מעלה, ידרש השר לבסיס איתן ומוצק, כך ש'משקלה' של התשתית העובדתית הנדרשת – יהיה גבוה. אכן, מקום שבו מדובר בהחלטה "מורכבת" [חשובה], "נדרשת הרשות לחקור ולדרוש, לאסוף מידע מרשויות מינהליות או מגופים אחרים, ואולי אף לבקש חוות-דעת של מומחים" [...] בהתחשב באמור, קשה לראות כיצד החלטה

של השר לגבי מדיניות המשטרה, מבלי שנועץ, בין היתר, עם גורמי המקצוע המומחים – קרי, עם בכירי המשטרה, ובראשם המפכ"ל – תוכל להחשב כהחלטה שהתבססה על תשתית עובדתית הולמת .

109. עוד הדגיש כב' ממלא מקום הנשיא פוגלמן, כי: "כך בכלל, ובפרט בכל הנוגע לתחום הרגיש של הפגנות ומחאות, הניצב בליבת זכות היסוד לחופש הביטוי" (שם, בפס' 38).

110. מן הכלל אל הפרט – הקמת 'מדור ההסתות' היא אינה שינוי מבני טכני או שגרת. זוהי החלטה חריגה ביותר. שלא כמו הקמת צוות מיוחד כדי לטפל בסוג עבירות מסוים בתוך אח"מ, היא משנה באופן מהותי את חלוקת הסמכויות, והפיקוח במשטרת ישראל, ובנושאים הרגישים ביותר. מדובר במקרה חסר תקדים של נטילת סמכויות חקירה מאגף החקירות והמודיעין (הגוף המרכז את כלל סמכויות החקירה במשטרת ישראל), והעברתן למדור חדש אשר כפוף ישירות לסמפכ"ל. זו גם החלטה שעלולה לפגוע בזכויות יסוד. אין צורך להרחיב בפגיעה הפוטנציאלית בזכויות יסוד הטמונה בסמכויות חקירה פליליות, קל וחומר בעבירות ביטוי והסתה, הפועלת באופן לא עצמאי, או שחודרים אליה שיקולים זרים.

111. על כן, מדובר במקרה מובהק בו נדרשת תשתית עובדתית רחבה ומקיפה; בו נדרשת הרשות לחקור, לדרוש ולאסוף מידע; לקבל עמדה של אנשי מקצוע; לבצע עבודת מטה סדורה ומקיפה; לבצע את ההליך בשקיפות ולתת אפשרות לביקורת ציבורית.

112. דא עקא, עולה כי ההחלטה להקים את 'מדור הסתות' התקבלה ללא עבודת מטה כלל, ללא תשתית עובדתית, ללא קבלת עמדת גורמי המקצוע, ללא שקיפות, ובטח שלא ברף הנדרש בהחלטות מסוג זה. עובדה זו עולה מכך שהמשיבים התעלמו פעם אחר פעם מדרישת המשנים ליועמ"ש להציג את עבודת המטה כאמור. היא גם עולה ממענה המפכ"ל, בו הוא מסתפק בטענה שקביעת המבנה הארגוני של המשטרה הוא "בסמכותי ובאחריותי על פי דין". המפכ"ל לא מכחיש שלא בוצעה עבודת מטה, לא מציג עבודת מטה כפי שדרשו המשנים ליועמ"ש, ומכלל לאו נשמע ההן – אין עבודת מטה להציג.

113. על היעדרה של עבודת מטה מעידה גם פגישת השר עם ראש מדור הסתות (הגם שהיחידה טרם הוקמה), מכך נלמד כי השר החליט מראש על הקמת המדור בכלל, ועל מינוי סני"צ רונן בפרט, לפני וכי מדור זה נתפר עבור סני"צ רונן בהחלטת השר, לפני כל עבודת מטה כביכול.

114. שנית, ההחלטה התקבלה ללא קיום חובת היוועצות עם היועמ"שית.

115. זה מכבר נקבע כי: "הפרה של חובת ההתייעצות עשויה להוות פגם חמור. המחוקק לא היה מטיל חובה זאת אילו לא סבר כי ההתייעצות עשויה להשפיע על הרשות. משום כך אפשר שהפרת החובה תוביל לביטול (או לבטלות) ההחלטה" (בג"ץ 2910/04 מרכז השלטון המקומי בישראל נ' משרד החינוך, נט(3) 625 (2004)).

116. בעניין פקודת המשטרה, נקבע כי קבלת החלטות כלליות וקביעת מדיניות על-ידי השר לביטחון לאומי בנושאים הקשורים לחופש ביטוי וחירויות ההפנה, מחייבת היוועצות עם היוועצות המשפטית לממשלה "תוך מתן משקל ניכר לעמדתה" (בפס' 150, 160). חובה זו, נובעת מהרגישות הרבה הטמונה בטיפול בעבירות ביטוי והחשש מכניסת שיקולים פוליטיים.

117. חובה זו אינה מוגבלת להחלטות שהשר קיבל לבדו. היא בוודאי חלה על כל החלטה בה השר מעורב, ואשר יש לו אפשרות להשפיע עליה. למעלה מן הצורך, היא נכונה גם על קביעת מדיניות בענייני חופש ביטוי גם אם השר אינו מעורב כלל בקביעת המדיניות. זאת, עולה לא רק מפסק הדין בעניין פקודת המשטרה, אלא גם מהנחיית פרקליט המדינה הקובעת כי פתיחה בחקירה בעבירות ביטוי מחייבת אישור פרקליטות, ומסעיף 144 לחוק העונשין הקובע כי לא יוגש כתב אישום בעבירת הסתה לגזענות או לאלימות אלא בהסכמה בכתב של היועץ המשפטי לממשלה. אותן ההצדקות מחייבות למצער היוועצות, אם לא אישור, של היועמ"שית גם לקבלת החלטות כלליות וקביעת מדיניות בנושא חקירה של עבירות ביטוי.

118. ההחלטה להקים יחידת חקירה נפרדת ל'עבירות ביטוי והסתה', אשר היא נפרדת מאח"מ וכפופה לסמפכ"ל היא כאמור החלטה מהותית, המשפיעה באופן ברור על מדיניות החקירה (ולראייה, מדיניות הניטור היזום), ועל כן מחייבת היוועצות עם היועמ"שית. המשיבים לא קיימו חובה זו, ויתרה מכך – דחו את דרישת היועמ"שית לברר את נסיבות הקמת המדור, כדי שתוכל ליעץ בעניין.

119. שלישית, ההחלטה נגועה בשיקולים זרים.

120. החלטה מנהלית צריכה להתקבל בהתבסס על שיקולים ענייניים. החלטה חריגה ביותר (וחשודה) כמו זו שבענייננו, כזו המוציאה סמכויות חקירה בתחומים רגישים מגוף החקירה העצמאי והממלכתי, ומעבירה אותן אל יחידה חדשה שאינה כפופה לו, דורשת הצדקה עניינית.

121. **אלא שלהחלטה להקים את 'מדור ההסתות' אין ולא הוצג כל טעם ענייני.** מסקנה זו נלמדת, בין היתר, מכך שהחלטה זו התקבלה ללא עבודת מטה וללא תשתית עובדתית. אילו היה טעם ענייני בבסיסה, חזקה כי היו המשיבים אוספים מידע ועמדה של בעלי מקצוע כדי להעריך האם פיצול חריג זה אכן נדרש.

122. מסקנה זו נלמדת גם ממענה המפכ"ל. למרות הדרישות החוזרות הן מהמשנים ליועמ"שית, והן מהעותרות במכתבי מיצוי ההליכים, להסביר את הטעמים לניתוק 'מדור ההסתות' מאח"מ, המפכ"ל לא מספק, ואף לא מנסה לספק הסבר ענייני מנומק. חרף זאת, מסתפק המפכ"ל באמירה סתימת, לפיה "הטיפול בהסתות התנהל בעצלתיים ובצורה שאינה מקצועית דיה, מצד כלל הגורמים".

123. בכל הכבוד, לא ניתן לקבל טיעון זה כטעם ענייני. ראשית, בהיעדר עבודת מטה ותשתית עובדתית, ספק אם טיעון זה הוא בכלל נכון מבחינה עובדתית. שנית, אפילו היה נתון זה נכון, אין בכך הצדקה להקים יחידה חדשה שאינה כפופה לאח"מ. בכלל זה, ניתן היה להקים צוות מיוחד בתוך אח"מ, לקבוע כללים ומדיניות חדשים, להחליף בעלי תפקידים ועוד. **לא ברור מדוע נדרש דווקא ניתוק של היחידה מאח"מ, אלא אם עצם הכפיפות לאח"מ – אותה כפיפות שנועדה להבטיח עצמאות ומקצועיות של גוף החקירות – היא זו שמפריעה למשיבים.**

124. המסקנה המתבקשת היא, כי לא שיקולים ענייניים הובילו להחלטה להקים את 'מדור ההסתות' בכפיפות לסמפכ"ל, אלא שיקולים זרים. הדברים נכונים קל וחומר כאשר מתבררת המעורבות פוליטית של השר לביטחון לאומי בהקמת 'מדור ההסתות'.

125. כדי לבחון את השיקולים שהובילו להקמת המדור, נדרש להביט אל ההקשר בו התקבלה ההחלטה. וההקשר הוא – שורה ארוכה של ניסיונות של השר לביטחון לאומי להכניס שיקולים פוליטיים למדיניות החקירה.

126. הניסיון הראשון נעשה במסגרת "תיקון מס' 37" לפקודת המשטרה. במסגרת תיקון זה, ניתנה לשר לביטחון לאומי סמכות להתוות מדיניות בתחום החקירות. בית המשפט העליון דחה ניסיון זה, והורה על בטלותה של הוראה זו (עניין **פקודת המשטרה**).

127. בניסיון נוסף לפגוע בעצמאות גופי החקירה, סירב השר לביטחון לאומי לאשר את קידומה של רפ"ק סבן, אשר כיהנה כעוזרת ראש אח"מ, לדרגת סני"צ. בית המשפט קיבל עתירה שהוגשה בעניין, והורה לשר לאשר את דרגתה של רפ"ק סבן, תוך שקבע כי הוצגו לו "צָבָר של אינדיקציות שדי בו כדי ליצור ספק מהותי וממשי הנסמך על חשד סביר וממשי לכך שביסוד ההימנעות מקידומה של העותרת בדרגה עומדים שיקולים זרים ובלתי ענייניים נוכח מעורבותה בחקירות ראש הממשלה ויועציו [...] החלטה ביחס לקידום קצין משטרה הננועה בפגמים והמעלה חשש לשיקולים זרים עלולה לפגוע בעצמאות המשטרה ולהרתיע את חוקריה בכלל ואת אלה האמונים על חקירות אנשי ציבור בפרט" (עת"מ (מינהליים י-ם) 60933-09-25 רפ"ק רינת סבן נ' השר לביטחון לאומי (9.2.2026)). נכון לכתיבת שורות אלו, השר לביטחון לאומי נמנע מקיום פסק הדין, והגיש (באיחור) ערעור שעודנו תלוי ועומד על החלטה בית המשפט המחוזי.

128. ניסיון נוסף הוא היוזמה התלויה ועומדת לביטול הפיקוח של הפרקליטות על חקירות ב'עבירות ביטוי' (הצעת חוק המאבק בטרור (תיקון מס' 12), התשפ"ו–2025).

129. מכאן, יש לראות בהקמת 'מדור ההסתות' אך חוליה נוספת בשרשרת ניסיונות לערב שיקולים פוליטיים במדיניות החקירה ולפגוע בעצמאותה. לא בכדי, השר מודה כי המדור הוקם על ידו (ביחד עם המפכ"ל); והשר נועד ביחידות עם סני"צ רונן, אשר מונה בהובלתו לראש 'מדור ההסתות', חודשים לפני הקמת המדור, באופן שמעיד כי מדור זה נתפר במיוחד למטרות השר, וכי מדיניות החקירות אותה מעוניין ליישם עברה מראש אל הקצין שמונה.

130. ודוק – לא מדובר בחשש גרידא. שהרי מיד עם הקמת 'מדור ההסתות' מיושמת מדיניות הניטור היזום, מדיניות אסורה אשר פותחת פתח רחב מאוד לכניסה שיקולים פוליטיים ואישיים למדיניות חקירה ב'עבירות ביטוי והסתה'.

131. על כן, בהיעדר כל טעם ענייני להקמת מדור חקירה שאינו כפוף לאח"מ, ובהתקיים שיקולים זרים ופוליטיים אשר הובילו את המשיבים, יש לבטל החלטה זו, ולהחזיר את הטיפול ב'עבירות ביטוי והסתה' לאח"מ.

ד.2.ב. הקמת 'מדור הסתות' נעשה ללא סמכות, תוך הפרת הוראות מחייבות של בית המשפט והיועמ"שית

132. אין חולק כי ניהול הארגון, קביעת מבנהו הארגוני, מינוי בעלי תפקידים והפעלת יחידותיו וקציניו, מצויים בסמכותו ואחריותו של המפכ"ל, כפי שטען במענה למשנים ליועמ"ש.

133. אולם, סמכות זו אין משמעה כי השר "מעל החוק" וכי הוא יכול להתעלם מהוראה מפורשת של היועמ"שית.

134. הלכה היא, כי: "היועץ המשפטי לממשלה הוא ראש מערכת הייעוץ המשפטי והפרשן המוסמך של הדין עבור הרשות המבצעת. במילוי תפקידיו השונים, אמון היועץ המשפטי לממשלה על שמירת האינטרס הציבורי ואכיפת החוק, וכן על קידום שלטון החוק וערכי היסוד של החברה. העמדה שהתקבלה בפסיקתו של בית-משפט זה הינה כי מבחינה מוסדית, חוות-דעתו של היועץ המשפטי לממשלה בסוגיות משפטיות, מחייבת את הממשלה ורשויותיה כל עוד בית-המשפט לא פסק אחרת" (בג"ץ 4646/08 לביא נ' ראש הממשלה (12.10.2008)).

135. בענייננו, המשנים ליועמ"ש הורו למפכ"ל פעמיים להקפיד לאלתר את פעילות 'מדור ההסתות', ודרשו לקבל מידע והסברים כדי שיוכלו לברר את הקשיים שעולים מהקמת המדור. ברם, המפכ"ל הודיע כי הוא דוחה את הדרישה (אותה מכנה באופן מקומם "בקשה"), ונראה כי פעילות המדור ממשיכה להתקיים.

136. יתרה מכך, המפכ"ל משיב ל"דרישה" מהמשנים ליועמ"שית שלא יתערבו במינויים ו/או בכפיפות של קצין זה או אחר במשטרה. תשובה זו מעידה כי המפכ"ל אינו מקבל את מרותו של הדין – והיא חמורה ביותר.

137. כמו כן, לשר לביטחון לאומי אין סמכות להתערב במדיניות חקירה (לרבות במבנה גופי החקירה). כך נקבע במפורש בבג"ץ פקודת המשטרה. יתרה מכך, פסק הדין קבע כי אף לא ניתן להקנות לשר סמכות כזו במסגרת חוק. החלטה, ולמצער המעורבות של השר בהחלטה להקים מדור חקירה שאינו כפוף לאח"מ, היא התערבות במדיניות חקירות והיא הפרה בוטה של פסק הדין ופעולה ללא סמכות.

138. גם התעלמות המפכ"ל מהתערבות השר בעניין זה (ומבלי להכחיש את מעורבות השר) היא פסולה. שכן, המפכ"ל לא מוסמך להכשיר בדיעבד החלטות אסורות של השר, בניגוד לפסק דין מפורש של ביהמ"ש העליון.

ד.ג.2. הקמת 'מדור הסתות' שאינו כפוף לאגף החקירות והמודיעין פוגעת בעצמאות וממלכתיות המשטרה

139. לא יכול להיות עוד חולק כי אחד העקרונות המרכזיים של המשטר הדמוקרטי הוא שמירה על עצמאות וממלכתיות המשטרה. בבג"ץ פקודת המשטרה, הוכר מעמד העל של עקרון זה, עיקרון אשר יש בו כדי להוביל לאף לביטול הוראת חוק.

140. יפים דבריו של כב' ממלא מקום הנשיא פוגלמן: "אופייה העצמאי והממלכתי של המשטרה מהווה נדבך מרכזי בהגנה על זכויות הפרט, אשר עלולות להיות מושפעות מהפעלת סמכויותיה. מדובר בעיקרון חיוני להבטחת שימוש ראוי בסמכויותיה של המשטרה. עצמאות המשטרה וממלכתיותה מעצימות את מחויבותה לאינטרס הציבורי הכולל, ומסייעות בהבטחת יישום שוויוני של החוק" (שם, בפס' 130).

141. מעמדו הרם של עקרון העצמאות והממלכתיות של המשטרה, נובע בין היתר, מפוטנציאל הפגיעה בזכויות יסוד הטמון בעבודת המשטרה. בית המשפט עמד על כך שלמשטרה ניתן "מונופול לשימוש בכוח כלפי הפרטים בחברה", ועל כן משטרה המושפעת משיקולים זרים, פוליטיים או אישיים, עלולה להוביל לפגיעה קיצונית בזכויות היסוד של הפרטים.

142. כך למשל, פגיעה בעצמאות המשטרה עשויה להוביל לשימוש בכוח כדי לפגוע ביריבים פוליטיים. בכלל זה, יכולה המשטרה להפעיל כוח כדי למנוע הפגנות ולהשתיק יריבים פוליטיים להשתיקם תוך פגיעה בחופש הביטוי שלהם; היא יכולה לנקוט בהליכי סרק, למנוע הליך הוגן, ולהפעיל אכיפה בררנית כדי לשלול את חירותם בהליכים פליליים, ובכך לפגוע בחירותם ובכבודם; היא יכולה להשתמש בסמכויותיה ובאמצעים טכנולוגיים שברשותה כדי לאסוף מידע על יריבים פוליטיים ולפגוע בזכותם לפרטיות; וכיו"ב.

143. על כן, עומדים בתי המשפט על המשמר כדי להגן על עצמאותה של המשטרה. כך מתבקש בית המשפט הנכבד גם בענייננו.

144. בית המשפט העליון עמד בהרחבה על הסכנה הרבה הכרוכה בכניסת שיקולים זרים במדיניות אכיפה בכלל, ובחופש הביטוי וחירות ההפגנה בפרט. גריעת סמכויות חקירה מאגף החקירות והמודיעין והעברתן ליחידה חיצונית, ובפרט ביחס ל'עבירות ביטוי והסתה', היא פגיעה קשה בעצמאות המשטרה בעניין רגיש ביותר.

145. אגף החקירות והמודיעין מהווה את עמוד השדרה המקצועי והערכי של משטרת ישראל בכל הנוגע להליך החקירה הפלילית. אין מדובר בחלוקה ארגונית טכנית גרידא, אלא במובלעת מקצועית הנהנית מעצמאות תפקודית רחבה, שנועדה להבטיח כי מלאכת החקירה תתבצע על בסיס שיקולים עניינים בלבד, הרחק מלחצים פוליטיים או פיקודיים חיצוניים. העומד בראש האגף, קצין בכיר בדרגת ניצב, משמש כחיץ מוסדי המבודד את חוקרי השטח מהדרג המיניסטרילי והפיקודי הכללי. כפיפותו המקצועית של האגף להנחיות היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה, לצד קיומה של שרשרת פיקוד פנימית ואורגנית, נועדה להבטיח כי החקירות לא תושפענה משיקולים זרים.

146. כל אלו אינם קיימים כאשר מוקם מדור חקירות מחוץ לאח"מ. הקמת מדור חקירות חיצוני, יוצרת מסלול עוקף מקצועיות, נטול אותם מנגנוני בקרה, ריסון ומסורת ארוכת שנים של עצמאות חקירתית הקיימים באח"מ. כאשר יחידה כזו פועלת במנותק מהדיסציפלינה החקירתית האורגנית, היא הופכת פגיעה באופן מובנה להשפעות זרות.

147. למעשה, כמפורט לעיל, נסיבות הקמת המדור מעידות כי תכלית הקמתו היא בדיוק זה, פגיעה בעצמאות החקירות ב'עבירות ביטוי והסתה' (ונוכח כי המדור הוקם ללא עבודת מטה מקדימה), והגדלת ההשפעה הפוליטית של השר (ונוכח את מעורבות השר בהקמת המדור ומינוי העומד בראשו). מדיניות הניטור היזום, מעידה כי לא מדובר בחשש גרידא, אלא שהלכה למעשה המדור פועל בצורה החורגת (באופן קיצוני) מאופן העבודה העצמאי, המקצועי והממלכתי של אח"מ.

ד.2.ד. הליך המינוי של המשיב 4 כראש 'מזור ההסתות' פסול

148. הכללים למינוי קצין בכיר במשטרת ישראל קבועים בשורת נהלים של המשרד לביטחון לאומי. נהלים אלו אינם פומביים, אך הם מרוכזים בדו"ח מבקר המדינה בנושא: "הליכי מינוי קצינים במשטרת ישראל" מיום 26.2.2025 (להלן: "דוח המבקר").

נספח 15: דו"ח מבקר המדינה בנושא: "הליכי מינוי קצינים במשטרת ישראל" מיום 26.2.2025.

149. על פי שיטת המינויים המיושמת במשטרה החל משנת 2016, נקבע כי תישמר: "הפרדה דיונית בין החלטת מי ראוי לקידום ובין החלטה לאיזה תפקיד ישובץ כל קצין שיקודם; דיון בעת ובעונה אחת במינוי רוחב ובמינוי קידום, כדי להגדיל את מאגר המועמדים הפוטנציאליים לשיבוץ לתפקידים הספציפיים, עידוד ניווד קצינים בין אגפים ומחוזות; ומתן משקל כבד יותר לעמדת האגפים המקצועיים במטה המשטרה האחראים לבניין הכוח, במסגרת קבלת החלטות בדבר מינוי קצינים בכירים (דוח המבקר, בעמ' 273).

150. עוד נקבע כי: "מינוי לתפקידי קצונה בכירים (בדרגות סני"ץ עד תנ"ץ) מתבצע באופן זה: כאמור, **לאחר קיום הליך פנים-משטרה מגובשת עמדת המפק"ל** למינוי קצינים לתפקידים הספציפיים לרבות קידום בדרגה. המלצת המפק"ל מועברת לשר לבט"פ, אשר בידו סמכות המינוי על פי פקודת המשטרה כאמור".

151. אותו הליך פנים-משטרה כולל מספר שלבים: (1) דיון תנועות (דיון המתקיים אחת לשנה ובו מתקבלת החלטה בדבר המשך השירות של כל אחד מהקצינים בדרגות פקד עד תנ"ץ בשנה הקרובה); (2) דירוג מפקדים (ע"י מפקדי המחוזות והאגפים); (3) ועדת התאמה ארצית לדרג (הקובעת מי מהקצינים בדרגות רפ"ק עד נצ"ם שנקבע בדיון תנועות כי הם בעלי הפוטנציאל לקידום בדרגה הם הראויים והמתאימים ביותר); (4) פרסום משרות פנויות והעדפות קצינים לשיבוץ; (5) העדפות מפקדים (מפקדי המחוזות והאגפים מחויבים לראיין את כל הקצינים המתמודדים לתפקידים הרלוונטיים ליחידתם); (6) יצירת לוח שיבוצים; (7) דיון שיבוצים והחלטת מפק"ל; (8) החלטת השר לביטחון לאומי (דוח המבקר, עמ' 272-277).



152. הליך מנהלי תקין, או אף קרוב לכך, לא התקיים בעניינו של סני"צ רונן. בניגוד לכלל הקובע כי תישמר הפרדה דיונית בין החלטת הקידום לבין התפקיד בו הקצין ישובץ, תפקיד 'רמד הסתות' נתפר במיוחד עבור סני"צ רונן עוד בטרם הוחלט על קידומו. יוזכר, כי השר לביטחון לאומי נועד עם סני"צ רונן, חודשים לפני הקמת המדור, כאשר היה עוד בדרגת רפ"ק.

153. כמו כן, עולה כי היה **היפוך של הליך המינוי התקין**. חלף ביצוע הליך פנים-משטרה, בין 7 שלבים, אשר נועד להבטיח קידומים ומינויים הוגנים, ענייניים, שוויוניים, וכיו"ב, מינויו של סני"צ רונן החל מהשלב ה-8: החלטת השר לביטחון לאומי.

154. המשמעות היא לא רק הפרה של הנחיות המשטרה והמשרד לביטחון לאומי, אלא גם הפרה גסה של ההליך המנהלי התקין – מינוי ללא תשתית עובדתית ראויה, ללא בחינת חלופות, ללא קבלת עמדת גורמי המקצוע (ובפרט, עמדתו של ראש אגף המחקר והמודיעין). המשמעות היא גם חדירה עמוקה של שיקולים זרים ופוליטיים למינוי – לאחר שהשר החליט כבר כי קצין יקודם וימונה לתפקיד מסוים, הפיכת החלטה זו בהליך פנים-משטרתי הופכת כמעט בלתי אפשרית.

155. התנהלותו של סנ"צ מיד לאחר המינוי – שבירת כל הליכי המנהל התקין, ומדיניות המשטרה בנושא חקירות 'עבירות ביטוי והסתה', אל עבר יצירת "רשימות שחורות" לרדיפה משטרתית, מעידה אף היא כי לא שיקולים עניינים הובילו למינויו של סנ"צ רוני, אלא שיקולים זרים של יישום מדיניות בלתי חוקית של השר.

156. אשר על כן, קידומו של סנ"צ רוני ומינויו לראשות 'מדור ההסתות' גם היא, כשלעצמה, בלתי חוקית ובטלה.

ה. סוף דבר

157. לאור כל האמור לעיל, מתבקש בית המשפט הנכבד להיעתר לסעדים המבוקשים לעיל.

158. כמו כן, מתבקש בית המשפט הנכבד לחייב את המשיבים בהוצאות העותרות במסגרת הליך זה, לרבות שכר טרחת עו"ד בצירוף מע"מ כדין.

159. העתירה נתמכת בתצהיר מטעם העותרת 1.



ליאור סוקול, עו"ד

קלעי, רוזן ושות'
משרד עורכי דין
ב"כ העותרות



ד"ר חגי קלעי, עו"ד

היום, שבת 28 מרץ 2026

תצהיר

אני הח"מ, עינת עובדיה ת.ז. 043553312, בשם זולת – לשוויון וזכויות-אדם (ע"ר), 580679371, לאחר שהוזהרתי כי עלי להצהיר את האמת ושאל לא אעשה כן אהיה צפויה לעונשים הקבועים בחוק, מצהירה בכתב, כדלקמן:

1. אני נותנת תצהירי זה לתמיכה בעתירה שעניינה מדיניות הניטור היזום במשטרת ישראל והקמת 'מדור הסתות' (להלן: "העתירה").
2. הטענות העובדתיות בעתירה ידועות לי מידיעה אישית ומאסמכתאות המפורטות בעתירה.
3. הטענות המשפטיות בעתירה נכונות לפי מיטב ידיעתי ואמונתי. המקור לידיעתי ואמונתי ביעוץ משפטי שקיבלתי.
4. זהו שמי, החתימה מטה חתימתי ותוכן תצהירי אמת.



אישור

אני הח"מ, ליאור סוקול, עו"ד (מ.ר. 97688) מאשר בזה כי ביום [28.3.2026] הופיעה בפני עינת עובדיה ת.ז. 043553312, המוכרת לי אישית.

ההופעה לפניי בוצעה באמצעות היוועדות חזותית אשר מתועדת אצלי, כאשר המצהירה מופיע לפניי על גבי הצג, עת ההצהרה מושא האימות לפניו, והיא מצהירה בפניי כי הוא מצוי במדינת-ישראל בזמן החתימה והאימות והיא מסכימה לתיעוד החזותי ועשיית השימוש בו. לאחר שהזהרתי את המצהירה, כי עליה להצהיר את האמת, וכי היא צפויה לעונשים הקבועים בחוק אם לא תעשה כן, אישרה הנ"ל את נכונות הצהרתה אשר הוצגה לי במלואה במסגרת היוועדות החזותית וחתמה עליה מולי.



תוכן נספחים

עמוד	שם הנספח	נספח מס
29	חגי קלעי ואיתמר אבנרי, פיזור דעת השימוש המשטרתי בסמכויות מעצר ועיכוב ככלי לפיזור הפגנות מעשי משפט (עתיד להתפרסם 2026)	נספח 1
51	כתבתו של רועי ינובסקי המהלך של בן גביר קצין מטעמו יחקור התבטאויות הסתה באתר כאן, מיום 20.1.2026	נספח 2
67	מכתב המשנים ליועצת המשפטית לממשלה מיום 29.1.2026	נספח 3
70	כתבתו של רועי ינובסקי ההודעות ששלח הקצין שמינה בן גביר לטיפול בהסתות כל כלב יבוא יומו' באתר כאן, מיום 20.3.2026	נספח 4
79	מכתב העותרת 2 מיום 19.3.2026	נספח 5
83	מכתב העותרת 1 מיום 19.3.2026	נספח 6
87	מכתב המשנים ליועמש מיום 22.3.2026	נספח 7
90	תשובת המפכל מיום 22.3.2026	נספח 8
92	מכתב מיצוי הליכים מיום 22.3.2026	נספח 9
100	נוהל הצגת תעודת זהות וחובת הזדהות בפני שוטר, מס' 220.002.19 (5.7.2021)	נספח 10
104	הנחיות היועץ המשפטי לממשלה מס' 4.2204, בדיקה מקדימה מיום 31.12.2015	נספח 11
112	הנחיה מס' 14.12 – אישור לפתיחה בחקירה ולהעמדה לדין בעבירות או עניינים בעלי רגישות מיוחדת של פרקליט המדינה.	נספח 12
117	פרסומי השר לביטחון לאומי ברשת X	נספח 13
121	תצהירי ראש השבכ היוצא (רונן בר), ותצהיר ראש הממשלה כפי שהוגשו בבגץ 54419-03-25	נספח 14
156	דוח מבקר המדינה בנושא הליכי מינוי קצינים במשטרת ישראל מיום 26.2.2025.	נספח 15

נספח 1

חגי קלעי ואיתמר אבנרי, פיזור
דעת השימוש המשטרתי
בסמכויות מעצר ועיכוב ככלי
לפיזור הפגנות מעשי משפט
(עתידי להתפרסם 2026)

עמוד 29

לבחון, ולו בדיעבד, מה שיעור המקרים שבהם אכן נדרש המעצר ללא צו שיפוטי, אילו פעולות חקירה בוצעו, וכמה מהעצורים והמעוכבים הועמדו לדין.

הבעיה של החזקת חשודים במעצר טרם הרשעה, והשלכותיה הן על הפרט והן על המדינה ואמון הציבור במערכת אכיפת החוק, היא בעיה כללית. הגם שהדין, והפסיקה, מכירים בעלויות ערך החירות ועקרון עדיפות ההימנעות ממעצר, המחקר מעלה שבפועל גם במקרים של מעצרים מכח צו שיפוטי, היקף הביקורת השיפוטית האפקטיבית על הליכי המעצר הוא מצומצם ומוגבל.⁵

אלא שהבעיה מחמירה מקום שבו מלכתחילה התכלית העומדת ביסוד העיכוב והמעצר, האיזוק והחיפוש, כלל אינה תכלית של מיצוי ההליך הפלילי. למעצרים אלו יהיו מאפיינים ייחודיים. ברובם לא יתקיימו פעולות חקירה ממשיות, למעט גביית עדות המעוכב או החשוד; ההליך יסתיים בשחרור ללא הבאת העצור בפני שופט; לא יבוצעו פעולות חקירה נוספות לאחר שחרור המעוכב או העצור; לא יוגשו כתבי אישום ולא יושתו עונשי מאסר. כפי שנראה, מאפיינים אלו מתקיימים, בצורה מובהקת, בעיכובים ומעצרים הנעשים במסגרת הפגנות ופעולות מחאה. מהנתונים החלקיים שהתקבלו מהמטרה, עולה כי רובם המוחלט של מעצרי ועיכובי המפגינים מסתיים ללא הליך חקירה המצדיק עיכוב או מעצר מלכתחילה. אף אם ישנו חשד לביצוע עבירה אופיינית להפגנות, דוגמת התקהלות או התאגדות אסורה, הפרת הוראת התפזרות, הפרעה לסדר הציבורי, מטריד לציבור, חסימת דרך, רשלנות ופחזות פלילית, הקמת מחסום וכו' - מדובר באירועים מתועדים היטב, שלא נדרשות בהן פעולות חקירה דחופות, ושניתן לבררם בדרך של זימון החשוד לתחנה לחקירה במועד ובזמן המתאים, ככל שיוחלט שיש הצדקה עניינית לפתוח בחקירה. זאת, בפרט בשים לב למדיניות התביעה שלא להעמיד מפגינים לדין בגין עבירות אלו, למעט בנסיבות חריגות. במקרים אלו הפעלת הכח על האזרח ללא הליך הוגן, ללא פיקוח שיפוטי וללא הרשעה אינה הכרח בל יגונה לצורך אכיפת החוק הפלילי, אלא מטרה. השימוש בכלי המעצר נעשה כמו כלים אחרים (אלימים) לפיזור הפגנות, דוגמת מכת"זיות, בואש, שימוש באלה, דחיקה (לרבות מגב סוסים) ועוד.

כפי שנראה, השימוש במעצרים כאמצעי לפיזור הפגנות לוקה הן במישור הדין הפוזיטיבי והן במישור של הדין הרצוי. במישור הדין הפוזיטיבי המשטרה נעדרת סמכות לעכב או לעצור אדם כאשר אין כל סבירות כלשהי שיוגש כתב אישום. יתרה מכך, במישור שיקול הדעת לא ניתן להצדיק עיכוב ומעצר של אנשים מזוהים, חלף לקיחת פרטיהם וזימונם לחקירה ככל שיוחלט על חקירה. במישור הדין הראוי, השימוש בעיכוב ובמעצר להשגת מטרות חיצוניות להליך הפלילי מוקשה תמיד, משהוא נותן למשטרה כח בלתי מפקח לפגוע באוטונומיה ובשגרת החיים של הפרט, מבלי שלפרט יהיו תרופות אמיתיות למול הפגיעה בו (לא מראש ואף לא בדיעבד). בהקשר של שימוש במעצרים ועיכובים כנגד מפגינים, ישנם עוד שיקולים כבדי משקל המצדיקים רתיעה מכלי זה. העיכוב והמעצר יוצרים אפקט מצנן ברור על השתתפות בהפגנה חוקית, מעבר לאפקט המצנן של אמצעים אחרים לפיזור הפגנות, הן לאדם עצמו והן ליתר הציבור. בעוד שאדם יכול להימנע מאמצעים אחרים לפיזור הפגנות על ידי עזיבת המקום, העיכוב והמעצר כרוכים בפגיעה נמשכת בפרט והפקעת כוחו לסיים את החיכוך עם גורמי השיטור, ויתרה מכך – כרוכים ברישום משטרתי, על כל השלכותיו, ובאיום בהליך פלילי. העיכוב והמעצר כרוכים אף מניה וביה בחיפוש, אשר

כשלעצמו יכול להעמיד את הפרט בסיכון. יתרה מכך, המשטרה באופן מובנה כפופה להנחיות הדרג הפוליטי, אשר מעוניין לסכל ולהקשות על הפגנות כנגדו, ואשר לא פעם יבקש לעשות שימוש בכוחות השיטור בדיוק למטרה זו. כחלופה לשימוש בעיכוב ומעצר ככלי לפיזור הפגנות, נציע כי המשטרה תעשה שימוש בכח מצומצם יותר, להרחקת אדם מהפגנה, מבלי שיהיה הדבר כרוך ברישום משטרת, איזוק, חיפוש וכליאה. נתווה את השיקולים בדבר אופן הפעלת אמצעי זה לפיזור הפגנות.

סדר דיונונו יהיה כמפורט להלן. **בפרק הראשון** נעמוד על המסגרת הנורמטיבית, ועל האתגר שמתעורר מקום שבו אכיפת הדין הפלילי מחייבת פגיעה בזכויות הפרט בדרך של מעצר עוד בטרם הרשעה או אפילו העמדה לדין. **בפרק השני** נפנה לאפיין את התופעה של שימוש בכלים של מעצר ועיכוב לתכליות שאינן אכיפת הדין הפלילי בהליך משפטי, ונדגים את התופעה באמצעות השימוש בעיכובים ומעצרים כנגד מפגינים. **בפרק השלישי** נעמוד על הדין המצוי, ונראה כי התנהלות המשטרה כיום נוגדת את הוראות הדין. **בפרק הרביעי** נעמוד על הדין הרצוי בכל הנוגע לשימוש בעיכובים ומעצרים ככלי לפיזור הפגנות. לאחר מכן **נסכם**.

א. האתגר הנורמטיבי והמעשי שבמעצר

מוקדו של ההליך הפלילי והעניין הציבורי והאקדמי בו הוא לרוב בהכרעת הדין וגור הדין. ההליך הפלילי כולו מעוצב על מנת למזער את הסיכון שהכח האלים של המדינה לשלול מאדם את חירותו יופעל כלפי אדם שלא קיימת ודאות מעבר לכל ספק סביר שאכן ביצע את העבירה. המוסכמה הבסיסית היא שבמדינה דמוקרטית, עדיף שחרורם של מי שקיים ספק שביצעו את העבירות, על פני מאסרם של מי שקיים ספק שהם חפים מפשע. מציאות החיים של החשוד, הנאשם או האסיר לאורך התקופה שבה הוא מצוי בגדריו של ההליך הפלילי, לפני המשפט, במהלך המשפט ולאחר גזר הדין, מעוררת עניין ציבורי ואקדמי פחות. ההסדרים הנורמטיביים החלים על תקופות אלו נתפסים כמעין הכרח בל יגונה, וכלי שרת מסדר שני להגשמת התכלית העיקרית – הכרעת הדין וגזירת הדין.

לאדם העומד בפני אימת הדין, כמובן, התמונה שונה בתכלית. השאלה מה יהיה גורלו בתקופה שלפני משפט מעניינת אותו לא פחות משאלת תוצאת המשפט (ככל שיתקיים כלל). יתרה מכך, ההסדרים שיחולו בתקופה שקודמת למשפט ישפיעו גם על הוגנות ההליך ועל תוצאתו.

למותר לציין, כי קבוצת העצורים, ובפרט, הקבוצה שתעניין אותנו בהמשך הדברים – עצורי ימים, אינה קבוצה זניחה. הנתונים מלמדים כי עצורים הם בין רבע לשליש מהכלואים במשמורת שב"ס.⁶ בהתאם לנתוני מצבת הכליאה של שב"ס, מידי חודש ישנם כ-300-400 עצורי ימים, קרי – מי שטרם הוגש נגדם כתב אישום. משעל פי רוב מעצרי ימים אינם נמשכים לתקופות העולות על מספר ימים או שבועות בודדים, משמעות הדבר היא שלצד אוכלוסיית הכלואים ארוכי הטווח, ישנה אוכלוסייה של מספר אלפי אנשים מידי שנה הנכנסים לכלא לתקופות קצרות. דוחות המשטרה מלמדים על ביצוע של כ-50,000 מעצרים בשנה.⁷

⁶ ראו למשל דוח שירות בתי הסוהר לשנת 2020, עמ' 10.

⁷ משטרת ישראל, השנתון הסטטיסטי 2023, בעמ' 31.

מיקוד ההליך הפלילי בתוצאה, אין משמעותו שהאתגר הנורמטיבי שבמעצרו של אדם המוחזק כחף מפשע פסח על בתי המשפט⁸ וחוקרי המשפט. בספרה, עמדה קיטאי סנג'רו על האופן שבו זוהתה המורכבות של הליך המעצר בפסיקה ובמחקר, שכן מעצם טיבו המעצר מבוצע בשלב שבו עומדת לחשוד חזקת החפות, וחרף זאת, הוא חשוף למלוא המחירים הקשים של כליאה ושליטת החירות. כמפורט אצלה, בשל הנתונים על ריבוי מעצרים שאינם הכרחיים למיצוי הליכי חקירה, נחקק בשנת 1996 חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים). חוק זה ביקש לעגן את הוגנות ההליך הפלילי בשורה של אמצעים.

בראש ובראשונה, בשים לב לאופיין ומהותן של סמכויות העיכוב והמעצר השוללות את החירות ופוגעות פגיעה קשה בפרט שלא הורשע, החוק בישראל קובע **הסדר מלא** של התכליות והנסיבות שבעטיין רשאי שוטר לעכב או לעצור אדם.⁹

התנאי הבסיסי בחוק למעצר הוא שתכלית המעצר תהא קיום חקירה בחשד לביצוע עבירה פלילית בדרגת פשע או עוון, ובחינת העמדת העצור לדין פלילי.¹⁰ המעצר הפלילי אינו נועד למטרות מניעתיות (בשונה ממעצר מנהלי) וודאי שלא נועד למטרות הרתעתיות או עונשיות, בין אם הרתעת היחיד או הרתעת הרבים.¹¹

אף מקום שבו מתקיימת סמכות מעצר, קובע החוק הגנות פרוצדורליות ומהותיות. במישור הפרוצדורלי, החוק קובע את העקרון של עדיפות המעצר השיפוטי (ס' 4 לחוק). במישור המהותי, קובע החוק את עקרון המידתיות, שמשמעותו שלא יעוכב אדם או יעצר מקום שבו ניתן להשיג את תכלית העיכוב או המעצר בדרך אחרת (ס' 13(ב), 23(ג), 67 לחוק). בהתאמה, וכנגזרת מעקרון המידתיות, מתקיים גם עקרון היחסיות, שעל פיו יש להימנע ממעצר "אם אין הסתברות גבוהה לכך שהנאשם ידון לעונש של מאסר במקרה של הרשעה".¹²

בנסיבות שבהן נדרשת הבאת אדם לחקירה בחשד לביצוע עבירה פלילית, תנאי לביצוע מעצר הוא קיומה של עילת מעצר על פי דין, קרי נדרש שיתקיים אחד מהתנאים הקבועים בסעיף 13(א)-(1)-(3) לחוק המעצרים: (1) יסוד סביר לחשוד ששחרורו יביא לשיבוש הליכי החקירה; (2) יסוד סביר לחשוד שהחשוד מהווה סכנה; (3) יסוד סביר לחשוד כי שחרורו יביא להתחמקות מהתייצבות להמשך חקירה או הליך שיפוטי.

הגם שהחוק ביקש להביא לשינוי מהותי באופן שבו מבוצעים מעצרים בישראל, כמפורט אצל קיטאי סנג'רו, הנתונים האמפיריים מלמדים כי חקיקת חוק סדר הדין הפלילי לא הביאה לשינוי תפיסתי בכל הנוגע לביצוע מעצרים, ואף לא לפיחות בהיקפם או לשיפור משמעותי באיכות הפיקוח, מראש או בדיעבד, על ביצועם.¹³ כך, לדוגמה מהדוחות השנתיים של המשטרה עולה שכ- 70 אחוזים מהמעצרים הם בהקשרים של עבירות הפרת סדר ציבורי.

⁸ ראו למשל: בג"ץ 2605/05 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים, חטיבת זכויות האדם נ' שר האוצר, פ"ד סג(2) 545, 599-597 (2009).

⁹ ראו: ס' 1(ג) לחוק חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), התשנ"ו-1996 (להלן: "חוק המעצרים").

¹⁰ ראו: סעיף 13 לחוק המעצרים.

¹¹ ראו: דני"פ 2316/95 עימאד גנימאת נ' מדינת ישראל (12.11.1995).

¹² רינת קיטאי סנג'רו, **המעצר: שליטת החירות בטרם הכרעת הדין** 15-30 (2011)

¹³ שם, בעמ' 29

יתרה מכך, ישנו בסיס ממשי להניח כי אוכלוסיות מוחלשות סובלות בצורה משמעותית יותר מהסיכון שבמעצר בנסיבות שבהן ניתן היה להשליט סדר ציבורי שלא בדרך מעצר. התפלגות המעצרים בעבירות הפרת הסדר הציבורי על בסיס השתייכות אתנית-דתית מעלה כי 32,269 מהעצורים ערבים, למול 16,571 יהודים, קרי, 66% מהעצורים הם ערבים. זאת, הגם שערבים הם "רק" 48% ממי שהוגשו נגדם כתבי אישום בעבירות אלו. משמע, מידי שנה נעצרים כ-10,000 איש בציבור הערבי בגין עבירות של הפרת סדר שכלל אינן מבשילות לכתבי אישום. תופעה זו, של הפעלת כח משטרה מוגבל כלפי אוכלוסיות מוחלשות הסובלות מהדרה חברתית, ובכללן קבוצות מיעוט, היא תופעה מוכרת במחקר, ולה פנים שונים בכל שלבי המפגש שבין המשטרה לפרט (לרבות פעילות מוגברת מלכתחילה במוקדים של קבוצות מיעוט, תופעה המוכרת כ-over policing).¹⁴

כאמור, המתח שבין חזקת החפות לשיקולים הקשורים בהגשמת תכלית ההליך הפלילי, ובכללם מיצוי חקירות, ומניעת מסוכנות בזמן ההליך הפלילי, הם בבסיס האיזונים שנדרשים לקיים בתי משפט המפקחים על הליכי מעצר שאורכם עולה על יממה (ובשטחי יהודה ושומרון, שאורכם עולה על 96 שעות).¹⁵ במקרה של מעצרים שלא באמצעות צו שיפוטי, נדרשים השוטרים, והקצינים המפקחים על המעצרים, לערוך איזון זה. אלא שכפי שנראה מיד, ישנם מקרים שבהם נעשה שימוש עקבי ונרחב בכלי העיכוב, המעצר והחיפוש, שלא לתכלית של מיצוי ההליך הפלילי. בנסיבות אלו, ההצדקות, ככל שישנן, למעצרים, צריכות להיות שונות, וכך גם העוגן בדין המאפשר את ביצועם. נפנה אם כן עתה לאפיון התופעה של מעצרים שלא למטרות מיצוי ההליך הפלילי, בפרט בהקשר להפגנות, ולאחר מכן נבחן תופעה זו מבעד למשקפי הדין המצוי והדין הרצוי.

ב. מעצר שלא לצורך מיצוי הליך פלילי – המקרה של עיכובי ומעצרי מפגינים

אין ספק שלא כל מעצר צריך להוביל לכתב אישום. אפשר שהחקירה תעלה שאין בסיס לחשד לעבירה או שאין עניין לציבור בהעמדה לדין. האופי האינדיבידואלי של כל מעצר ומעצר מאפשר למשטרה להתעלם מתופעות ומגמות רוחביות. גם הביקורת השיפוטית על הליכי מעצר, ודאי מעצר לפני הגשת כתב אישום, היא אינדיבידואלית. בית המשפט אינו בוחן את ההקשר של המעצר, אלא רק את העילה הנטענת שבפניו. שאלות הנוגעות למדיניות גופי האכיפה בכללותה, כלל אינן נשמעות במסגרת שלב הדיון בהחלטות והארכות מעצר. יתרה מכך, במקרה של מעצר ללא צו שיפוטי, החשוד מובא בפני שופט רק כעבור יממה. עיכובים משטרתיים אינם כפופים לביקורת שיפוטית כלל (למעט אם הגיש המעוכב תביעה אזרחית, עניין אליו נשוב בהמשך הדברים) ומעצר ללילה יכול להסתיים בשחרור בתחנה, בלי להגיע לפתחם של בתי המשפט.

ואכן, כאשר כותבי מאמר זה פנו למשטרה בקשר עם מדיניות מעצר ועיכוב מפגינים, השיבה המשטרה כי אין כל מדיניות בעניין זה וכי כל עיכוב ומעצר מבוצעים על בסיס המאפיינים הספציפיים של כל מקרה ומקרה. כך, מתשובת המשטרה:

¹⁴ עמיקם הרפז, אסטרטגיות שיטור - סוגיות בעיצוב מדיניות אכיפת החוק 217-221 (2012).

¹⁵ ראו: סע' 31(ג) לצו בדבר הוראת ביטחון [נוסח משולב] (יהודה ושומרון) (מס' 1651), תש"ע-2009

"החלטות באשר לעיכוב או מעצר מתקבלות מנימוקים מקצועיים, על פי דין ועל בסיס ראיות, בהתאם לנסיבותיו של כל מקרה ומקרה ובאישור דרג פיקודי.

ההחלטה האם לפעול להארכת מעצר של חשוד והאם למצות את החקירה נגדו ולהעמידו לדין, מתקבלת אף היא באופן עצמאי ולאחר בחינת כלל הנסיבות והפעלת שיקול דעת רחב.

אמנם במקרים רבים מתקבלת החלטה שלא למצות את ההליך הפלילי ולא מוגשים כתבי אישום כנגד מעוכבים או עצורים באירועי סדר ציבורי, אולם המסקנה אותה אתם מבקשים להסיק מעובדה זו, לפיה מלכתחילה לא היה כל בסיס משפטי ראייתי להחלטה וכל תכליתה הייתה שיקול זר של פיזור האירוע, שגויה. משטרת ישראל מחויבת להפעיל שיקול דעת בכל שלב משלבי ההליך הפלילי תוך שקילת כלל השיקולים הצריכים לעניין, וכך נעשה.

למותר לציין, כי האמור לעיל משקף את הכלל ואת הדירקטיבה הארגונית. ככל שיש בפיכם טענות ביחס למקרה פרטני, ניתן בהחלט לפנות לגורמים המתאימים לצורך בירור.¹⁶

לשיטתנו, תשובה זו אינה משקפת נאמנה את שמתרחש בשטח. למעשה, שורה של ראיות, הן ישירות והן תוצאתיות, מלמדות כי העיכובים והמעצרים של מפגינים לא נועדו לבחון את האפשרות של מיצוי הדין הפלילי עמם. ומשזו אינה התכלית שביסוד העיכובים והמעצרים, יש טעם מבוסס להניח כי התכלית האמיתית שביסוד עיכוב ומעצר מפגינים בקשר עם חשדות לעבירות שמאפיינות משתתפים בהפגנות כבדרך שגרה (ולא במקרים חריגים, דוגמת תקיפת שוטרים) נועדו על מנת להביא לפיזורן של הפגנות, הן הרחקת המפגינים העצורים, והן איתות לציבור המפגינים כי המשך שהייה בהפגנה לאחר תחילת המעצרים מעמידה את כלל המשתתפים בסיכון גבוה לסנקציה. תחילה, לנתונים המספריים.

נתונים אודות עיכובים ומעצרים אינם פומביים. משכך, פנינו בבקשת חופש מידע מיום 9.1.2025 למשטרה וביקשנו לקבל נתונים אודות עיכוב ומעצר מפגינים. ביום 18.2.2025 הגיע מענה, בו נעתרה המשטרה לבקשה באופן חלקי. התברר כי נתונים אלו החלו להיאסף בידה רק משנת 2023. בנוסף, באופן מוקשה, המשטרה הסכימה למסור נתונים ביחס לעצורים, אך לא העבירה כל נתונים ביחס למעוכבים, חרף פניות המשך חוזרות אליה. לצד זאת, טענה המשטרה (באופן תמוה) שכלל אין בידה נתונים רבים דוגמת מספר המפגינים שהובאו בידי שופט או מספר העצורים שבוצע חיפוש על גופם, לרבות בעירום, ומספר המפגינים שנתפס מכשיר הטלפון הסלולרי שלהם.

עוד ראוי לציין, כי המשטרה אף לא מסרה נתונים אודות עילות המעצר או העבירות בהן נחשדו המפגינים שנעצרו בידיה, אלא הצליחה לספק פירוט של עילת מעצר רק ביחס לעצורים שנעצרו ושחררו בערובה. לדידנו, יש בכך כדי ללמד, או למצער להעלות חשש כבד מאוד, כי באשר למאות המפגינים שנעצרו ושחררו כעבור מספר שעות/כעבור לילה בלא תנאי, מלכתחילה לא קמה ולא תועדה כל עילת מעצר ספציפית או חשד לביצוע עבירה ספציפית. אלא, הם נבחרו באקראי

¹⁶ מכתב מיום 9.1.2025 ומכתב תשובה מיום 21.1.2025. המכתבים שמורים אצל הכותבים.

מתוך קהל המפגינים, ומעצרים נועד לשמש כלי להעברת מסר ליתר המוחים, שמוטב להם לפזר את ההפגנה מאשר להסתכן בהעברת הלילה במעצר.¹⁷

הנתונים שנמסרו, לגופם, מגלים תמונה עגומה, המהווה לשיטתנו עדות חזקה וחד-משמעית לקיומה של מדיניות סמויה ולמצער בחירה מתמשכת ועקבית של דרגי השטח במשטרה לעשות שימוש במעצרים ככלי לפיזור הפגנות. כך, עולה כי בין השנים 2023 ו-2024, **נעצרו בידי משטרת ישראל 374 בני אדם במהלך הפגנות**. מה שעלה בגורל אותם עצורים, מלמד יותר מכל כי תכלית מעצרים לא הייתה ניסיון ממשי לחקר ואכיפת עבירות בנות מאסר:

א. **153 מפגינים - שהם 41% מהעצורים, שוחררו בתחנת המשטרה בלא כל תנאי ומבלי שאפילו הובאו בפני שופט**. נבהיר, אין מדובר בהכרח במצב שבו העצור מובא לתחנה ומיד עם הגיעו הוא משוחרר. מדובר במצב שבו העצורים שוהים מספר שעות מאחורי סורג ובריח, לעתים למשך לילה שלם, לעתים בתנאים פיזיים קשים, לעתים גם מבלי שמבוצעת בעניינם פעולת חקירה ממשית המחייבת מעצר (מלבד תשאול קצר שיכול גם להתבצע באמצעות זימון נדחה לתחנת המשטרה), ורק לאחר מכן הם משוחררים.

ב. **167 מפגינים - שהם 45% מהעצורים, שוחררו מיידית ממעצר בהוראת בית המשפט שזן בהארכת מעצרים**. עצורים אלו הוחזקו לילה שלם בתא מעצר, לעיתים בתנאים קשים, לעתים בחברת חשודים בעבירות אלימות או עבירות קשות אחרות, ולרוב מבלי שבוצעה ביחס אליהם כל פעולת חקירה ממשית המחייבת הארכת מעצר. לבסוף, כשהובאו בפני שופט מעצרים, הלה קבע כי אין כל בסיס להחזיקם במעצר, ולעתים כי מלכתחילה לא קמה בעניינם עילת מעצר.

ג. **כנגד 20 מפגינים בלבד הוגשו כתבי אישום**. קרי, על פי נתוני המשטרה אחוז המפגינים שהוגשו נגדם כתב אישום מתוך כלל המפגינים שנעצרו במהלך השנתיים הוא 6% לכל היותר. מהנתונים שהעבירה המשטרה לא ניתן לדעת באילו כתבי אישום מדובר, אך כפי שיפורט להלן ניתן להעריך כי מדובר במפגינים שביצעו עבירות שאינן מאפיינות הפגנות סטנדרטיות, דוגמת הצתות, מעשי אלימות קשים, ונדליזם וכדומה.

ד. **על 3 מפגינים בלבד הושת מאסר בפועל**. קרי, שיעור המפגינים שהורשעו בעבירה והושת עליהם עונש מאסר נמוך מ-1%. יצוין כי גם כאן לא ניתן לדעת באילו מקרים הוחלט להגיש כתבי אישום כנגד מפגינים ובאילו עבירות, אך מן המדווח בתקשורת, ניתן להניח כי מדובר במפגינים שהורשעו בעבירות חמורות אגב השתתפותם במחאה, ולא במפגינים מן המניין.¹⁸

כאמור, מדובר בנתונים חלקיים, שכן הם אינם כוללים מאות רבות של מי שעוכבו, הובאו לתחנת משטרה, נכלאו בתא, ושוחררו לאחר מספר שעות.

לצד הנתונים שהתקבלו מהמשטרה, התקבלו אף נתונים ממערך הסיוע "עוטף עצורים", מערך התנדבותי המעניק ייצוג משפטי ראשוני לעצורים בהפגנות. בהתאם לנתוני המערך, שנמסרו לכותבי המאמר, למערך תיעוד של לא פחות מ-2,555 מעצרים בהפגנות בתקופה של שלוש שנים – 2025-2023. המערך סופר כמעצר רק מקרים שבהם עורך דין מטעמו נתן ייעוץ לעצור בתחנת המשטרה.

¹⁷ ויצוין כי בקשת הבהרה/השלמה שהגשנו למשטרה ביום 15.4.2025 לא זכתה לכל מענה.

¹⁸ מפרסומים בתקשורת עולה כי במהלך שנים אלו הוגשו כתבי אישום כנגד מפגינים במקרים בודדים, ספורים ומובחנים שבהם נעברו עבירות אלימות אגב השתתפותם בהפגנה (הטרדת שוטרת, ירי זיקוקים לעבר בית רוה"מ). מקרים אלו, אינם שייכים במהות לנושא מאמרינו, הנוגע אך ורק למעצר אגבי של מפגינים כאמצעי לפיזור ההפגנות, ולא נועד להלין על מיצוי הדין עם אותם מפגינים ספורים שאכן ביצעו עבירה בת מאסר אגב השתתפות בהפגנה.

קרי, גם נתונים אלו אינם כוללים מעוכבים, אשר אינם נחקרים ואינם זקוקים לייעוץ משפטי. גם מנתוני המערך עולה כי ברוב המוחלט של המקרים – מסתיימים המעצרים במהלך השעות הקטנות של הלילה, לא ננקטות בהן פעולות חקירה משמעותיות (במקרים רבים לא מבוצעת חקירה כלל, ובאחרים מבוצעת חקירה קצרה וסמלית). השחרור נעשה על פי רוב ללא תנאים או בכפוף לתנאי של הימנעות מהשתתפות בהפגנה לא חוקית.¹⁹

מבין שני מאגרי הנתונים, להערכתנו המידע שסופק על ידי מערך עוטף העצורים הוא מהימן יותר, משהמערך מתעד כל מפגש ייעוץ שהתקיים עם עצור, לרבות שם העצור, התחנה בה נעצר, תאריך המעצר ושם עורך הדין שנתן את הייעוץ המשפטי. מדובר במאגר מידע המתעדכן באופן שוטף, ושמטרתו היא איסוף הנתונים הללו בדיוק. לעומת זאת, המשטרה כלל לא פעלה לאיסוף הנתונים שנים רבות, הנתונים שנמסרו על ידה כוללים סתירות ועמימויות, נראה כי סיווג המעצרים במערכות המחשוב המשטריות כ"מעצרי מפגינים" איננו מדויק, ומטבע הדברים יש לה אף תמריץ מוסדי שלא לחשוף את מלוא ההיקף של מעצרי מפגינים שהסתיימו ללא כל מיצוי (או התחלתו) של הליך חקירה פלילי.

מכל מקום, אף אם נתוני המשטרה היו מדויקים, אלו מלמדים על קיום חמשת המאפיינים הבאים: (1) ברוב מעצרי המפגינים לא יתקיימו פעולות חקירה ממשיות, למעט גביית עדות המעוכב או החשוד; (2) הליך המעצר יסתיים ללא הבאת העצור בפני שופט או בשחרור בידי שופט לאחר לילה במעצר; (3) לא יבוצעו פעולות חקירה נוספות לאחר שחרור המעוכב או העצור; (4) לא יוגשו כתבי אישום; ו-(5) שיעורם של העצורים אשר יושת עליהם עונש מאסר בפועל בסיומו של הליך פלילי זעום.

עצם העובדה שהסיכוי שמעצר מפגין יוביל לעונש מאסר הוא אפסי (וכאמור, באותם מקרים נדירים שבהם הושת עונש מאסר, יש טעם להניח כי היו נסיבות עבירה חריגות, שאין הנסיבות טיפוסיות למעצרי מפגינים) מלמדת על אי העמידה של המשטרה בעקרון היחסיות והמידתיות של המעצר. מסקנה זו אף נובעת מהעובדה שמדובר בעבירות לכאורה הנעשות בגלוי, מתועדות היטב, ולא נדרשות (ואף לא מבוצעות) פעולות חקירה ממשיות אפילו אם הייתה כוונה לבחון העמדה לדין.

בהמשך לכך, אנו מבקשים להציע, כי מקום שבו ניתן לזהות סוגי עבירות או נסיבות של ביצוע עבירות שבהן מתקיימים מאפיינים אלו, יש בסיס לקבוע כי השיקול שהוביל למעצר היה שיקול אחר מהשיקול הרגיל של מיצוי ההליך הפלילי. כך הם הדברים בהקשרנו. נתוני המשטרה מלמדים באופן ברור כי בשנתיים שקדמו לכתבת מאמר זה בוצעו בישראל מאות מעצרי מפגינים בניגוד למהותה ולתכליתה הבסיסית של סמכות המעצר הקבועה בחוק (כפי שיפורט בפרק ג להלן), כי מעצרי המפגינים אינם נעשים לצורך בירור חשד לביצוע עבירה בת מאסר כזו או אחרת כמתחייב בדין, ואינם נעשים בהלימה למדיניות ההעמדה לדין בעבירות אלה. לא פחות מכך, נלמד הדבר מן הנתונים שהמשטרה טוענת שאין בידיה או שאין ביכולתה להפיק – עצם העובדה שהמשטרה אינה מתעדת במערכותיה עיכוב מפגינים, ולא יודעת למסור מהן עילות המעצר שקמו בענייניו של כל חשוד וחשוד, מעידה יותר מכל כי מבחינת המשטרה תכלית העיכוב/מעצר מתמצה ומסתיימת בעצם

¹⁹ הנתונים ממערך העצורים ונסיבות השחרור והמעצר התקבלו בשיחה עם מנהלות המערך, ביום 7.12.2025.

ביצועו, ואיננה חלק מכל מאמץ חקירת/אכיפתי שצפוי להיות לו המשך כלשהו, המצדיק את תיעוד החשדות בעניינו של המעוכב/העצור.

מהי, אם כן, התכלית שביסוד העיכובים והמעצרים של מפגינים. תכלית אחת, הנלמדת גם ממסמכי המשטרה עצמה, היא פיזור הפגנות.

בתשובת המשטרה לפנייתנו המתוארת, נטען כי תדרוך כוחות שיטור לקראת אירוע מחאה מבוצע בשטח על ידי מפקדי הגזרות/מפקדי משנה, בתאם לנהלים הבאים: "נוהל הטיפול המשטרתי באירועי הפרות סדר", "נוהל הפעלת אמצעים באירועי הפרות סדר" ו-"נוהל אספות ותהלוכות".²⁰

עיון בנהלים אלו מביא לשתי מסקנות – הראשונה, כי גם לגישת המשטרה כלי המעצר הוא אמצעי שבו נעשה שימוש לפיזור הפגנות. הדבר נכתב בצורה ברורה בנוהל הטיפול המשטרתי באירועי הפרות סדר. והשנייה, כי לא קיימות כל אמות מידה קונקרטיות להפעלת סמכויות עיכוב ומעצר נגד מפגינים, או בקשר לחשד לעבירות הקשורות במהותן להפגנות. באשר להיות המעצר כלי לפיזור הפגנות, הדברים כתובים בנוהל הטיפול המשטרתי באירועי הפרות סדר במפורש:

(ב) סמכות פיזור:

(1) הסמכות לפיזור התפרעות קבועה בסעיפים 153-154 לחוק העונשין.

(2) הוראת התפזרות - המפקד הבכיר בשטח יפנה למפגינים באמצעות מערכת כריזה, יודיע להם על נוכחותו ובציון שמו, דרגתו ותפקידו ויורה להם להתפזר בשקט בזמן סביר, תוך ציון העובדות הבאות:

(א) הם מבצעים עבירה פלילית של התפרעות.

(ב) המשטרה תשתמש בכוח הדרוש לפיזור ההתפרעות, לרבות שימוש באמצעים **וביצוע מעצרים** בהתאם לצורך.

(3) אם כעבור זמן סביר לאחר מתן ההוראה להתפזר או שמתן ההוראה נמנע בכוח וההתפרעות ממשיכה, נתונות למשטרה סמכויות לפיזור מפרי הסדר או **למעצרים**.

תשומת הלב מופנית, בהקשר זה, לעובדה כי לפי הנוהל קביעת מדרג האירוע תיעשה על ידי קצין בכיר, אך הנוהל אינו מתנה את ביצוע העיכובים והמעצרים עצמם באישור פרטני של קצין ולמעשה, אין בו כל מנגנון בחינה פרטנית של נחיצות עיכוב או מעצר מפגין ספציפי והבאתו לתחנת המשטרה, מעבר לשיקול הדעת של השוטר המבצע את העיכוב או המעצר.

חריגות הסדר זו נלמדת הן בהשוואה להנחיות לשוטרים בקשר לשימוש בסמכות המעצר שלא במסגרת הפגנה, והן בהשוואה להנחיות לשוטרים בקשר לשימוש בכלים אחרים לפיזור הפגנות.

כך, ההוראות הכלליות שבפקודת "עיכוב, מעצר ושחרור" קובעות, בין היתר, כי "שוטר רשאי לדרוש מחשוד שעוכב כאמור, להילוות אליו לתחנת המשטרה, או רשאי לזמנו לתחנת המשטרה למועד אחר שייקבע, בהתקיים שני תנאים: [1] יש לו יסוד סביר לחשד שהחשוד עבר עבירה או יש הסתברות גבוהה (קרובה לוודאות), שהחשוד עומד לעבור עבירה; [2] הזיהוי היה בלתי מספיק, כגון: לא היה אימות על ידי תעודה מזהה או היה חשש שהתעודה מזויפת או לא ניתן לחקור אותו במקום הימצאו". עוד קובע הנוהל כי: "שוטר שעצר אדם והתברר לו, בטרם הביאו לתחנת המשטרה, כי ניתן לשחררו, משום שאין צורך בהמשך מעצרו, ישחררו מהמעצר, **בשטח**".²¹

²⁰ ראו ה"ש 19 לעיל.

²¹ ס' 4.4 (1) לנוהל עיכוב, מעצר ושחרור לעיל

הוראות אלו כלל אינן חלק מהתדריכים שניתנים לשוטרים לקראת הפגנות, ואין כל מדיניות או פרקטיקה של איסוף פרטים מזהים מחשודים ושחרורם בשטח או שחרורם מיד עם הגעתם לתחנת המשטרה.

בהמשך לאמור, ביחס לכל אחד מהאמצעים שנקטים לפיזור הפגנות, למעט מעצרים, ישנו נוהל ייעודי, המתווה את השימוש באמצעי במהלך ההפגנה. באופן תמוה, דווקא בנוגע לעיכובים ומעצרים, נוהל הטיפול המשטרתי באירועי הפרת סדר מפנה רק לפקודה המשטרית הנוגעת לעיכוב ומעצר באופן כללי.²² פקודה זו אינה עוסקת באמות המידה לביצוע עיכובים ומעצרים במסגרת הפגנות, ואין בה שום התייחסות לאופן הפעלת הסמכות וגבולותיה בנסיבות מיוחדות אלו.

לצד היעדר נהלים ופקודות שעוסקים באמות המידה לעיכוב ומעצר מפגינים בשטח, חשובה לא פחות העובדה שאין כל נהלים ואמות מידה לכל אחת מההחלטות הבאות:

- (1) החלטה על הבאת מעוכב או עצור לתחנת המשטרה חלף שחרורו לאחר זיהוי והוצאה ממוקד האירוע;
- (2) החלטת קצין בתחנת המשטרה על עיכוב מפגין לצורך ביצוע חקירה חלף שחרורו וזימונו לחקירה;
- (3) החלטת קצין על הארכת משך העיכוב מ-3 שעות ל-6 שעות בשל העדר כח אדם לביצוע החקירות (לרוב בשעות הלילה) חלף זימונו של המעוכב לחקירה במועד מתאים וללא עיכוב;
- (4) החלטת קצין על מעצר ללילה ללא צו שופט חלף פניה לבית המשפט לקבלת צו מעצר;
- (5) החלטת קצין על קביעת תנאים המגבילים את חופש ההפגנה ואפשרות ההשתתפות בהפגנות עתידיות.

על רקע זה, אין זה מפתיע שהשוטר בשטח אינו שוקל את אותם שיקולים שמצופה ממנו לשקול, בבואו להחליט האם ניתן לעצור מפגין בלא צו או לעכבו, ולהמשיך במעצר ובעיכוב שעות ארוכות לאחר שהפרת הסדר הנטענת, ההפגנה, כבר הסתיימה וכל המעורבים בה הלכו לביתם.

אם כך, פקודות המשטרה מציינות במפורש את השימוש במעצר ככלי לפיזור הפגנות, ונעדרות כל הנחיה לשוטרים המטמיעה בשיקוליהם את עקרונות המידתיות והיחסיות. זאת בכלל, ובפרט בשלב שלאחר הבאת המעוכב או החשוד לתחנה וההחלטה האם לערוך עליו חיפוש והאם להמשיך ולהחזיקו במעצר בתחנה.

נציין, להשלמת התמונה, כי אמנם מרבית המקרים אינם מובאים בפני שופט כלל, (כלל המעוכבים ו-41% מהעצורים משוחררים ללא הבאה בפני שופט), אך ברבים מן המקרים שהובאו בפניהם, זיהו בתי המשפט את השיקול הזר שביסוד המעצר ונתנו לכך ביטוי. כך לדוגמא, במקרה שבו נידון עניינו של מפגין שנעצר בהפגנה סמוך למעונו הפרטי של ראש הממשלה נתניהו בקיסריה, ואשר הגיש לבית משפט השלום בחדרה ערר על החלטת המשטרה להטיל עליו איסור כניסה לעיר קיסריה למשך 7 ימים, קבע כב' השופט אהוד קפלן:²³

"לטעמי לא הייתה מלכתחילה שום הצדקה לעצור את החשוד שבפני, ודאי שלא

²² פקודת המטה הארצי מספר 14.01.34 – עיכוב, מעצר ושחרור

²³ בש"ע (חדרה) 36132-03-24 תחנת משטרה – חדרה (מרחב חוף) נ' בן בשט (17.3.2024)

הייתה הצדקה מבחינת צורכי החקירה להחזיק אותו כל הלילה במעצר ולהביאו לבית המשפט כדי לשחררו בתנאים.

צורכי החקירה, אני בטוח שגם לדעת הקצין הממונה, לא מצדיקים את הרוחקתו מהמקום ל-30 יום...

...וקשה להשתחרר מהרושם שעצורים שהמטרה לא חפצת בעיקרם, בלשון המעטה, מובאים לשיחרור בבית המשפט תחת שיחרורם בתנאים בתחנת המשטרה, וזאת כדי שיבלו לילה מיותר במעצר.

לא מצאתי שהעצור עבר עבירה כלשהי, וודאי לא של שימוש פחזני באש - שזו העבירה שמיוחסת לו".

כאמור, כעולה מנתוני המשטרה, 167 מפגינים שוחררו בשנתיים האחרונות בלבד בהוראת בית המשפט שדן בבקשה להארכת מעצרו, שהם כמעט כל העצורים שלא שוחררו על ידי המשטרה עצמה. במהלך ליל המעצר על דרך הכלל לא מבוצעות כל פעולות חקירה למעט גביית עדות מהעצור (ואף דבר זה פעמים רבות לא נעשה), והעצורים משוחררים בבוקר המחרת מבלי שנטען כלל שנדרשות פעולות חקירה נוספות (ומכל מקום, מבלי שטענה כזו משכנעת שופט). עובדה זו מבססת את המסקנה כי מלכתחילה לא הייתה כל הצדקה חקירתית למעצר, וודאי שלא התקיימה מסוכנות המצדיקה את המעצר.

עוד יצוין, כפי שניתן לקרוא בין השורות, בחלק מהמקרים מתנה המשטרה את שחרור המפגינים בהסכמתם לתנאים שימנעו מהם לשוב ולהפגין (עניין לו נשוב ונדרש בפרק ג' להלן).

טרם סיום פרק זה נציין, השנים האחרונות התאפיינו בהפגנות ענק של קבוצות אוכלוסיה חזקות. מטבע הדברים, יכולתן של קבוצות אוכלוסיה אלו להילחם בהחלטות מעצר גבוהה יחסית, ואף השפעת המעצרים על חייהן נמוכה יותר מאשר במקרים של אוכלוסיות חלשות. גם הנכונות של בתי המשפט להירתם להגנה האפקטיבית על זכויות המעוכבים והעצורים רבה יותר כאשר מדובר באוכלוסיות חזקות והגמוניות. אלא שמוכן כי החשש של שימוש במעצרים ועיכובים לצורך פיזור הפגנות, ואף לצורך הרתעה מפני ביקורת על רשויות המדינה, מוגבר במיוחד דווקא במקרים של הפגנות של קבוצות מיעוט או קבוצות מוחלשות ומודרות.

ג. הדין היום אינו מאפשר שימוש בעיכובים ומעצרים כאמצעי לפיזור הפגנות

עמדנו, בפרק הראשון, על ההסדר הקבוע בחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים) לעיכובים ומעצרים. שימוש בעיכובים ומעצרים לצורך פיזור הפגנות עומד הן בניגוד לעקרון המידתיות שקבוע בחוק והן בניגוד לעקרון היחסיות, העולה מהחוק, ושאינו נדון במפורש בפסיקה בהקשר הקונקרטי של אכיפה פלילית כנגד מפגינים.

באשר לעקרון המידתיות, מצב שבו המשטרה אינה מעדיפה אפשרות למצות את ההליך הפלילי בדרך של זיהוי החשוד וזימונו לחקירה על פני מעצר - מנוגד במישרין ללשון החוק. בחינה כזו צריכה להיעשות בכל אחד משלבי המעצר, הן בשטח, הן עם ההגנה לתחנה, והן לאורך הלילה.

יתרה מכך, במקרה (הנפוץ) שבו ריבוי המעוכבים והעצורים גורם לעיכוב בגביית עדויות, הדבר צריך להיות טעם נוסף וכבד משקל לשחרור מיידי תוך זימון החשוד, במידת הצורך, לחקירה במועד דחוי.

בהמשך לאמור, המשטרה כלל אינה נותנת משקל, לא במדיניותה (שאינה כתובה) ולא בפועל, לעקרון היחסיות. נזכיר, עקרון היחסיות משמעו כי על מדיניות החקירה להלוך את מדיניות ההרשעה, ובהתאם לכך – על מדיניות המעצר להלוך את הסיכוי להשתת עונש מאסר בסיומו של ההליך. למעט בנסיבות חריגות, לא יוחזק אדם במעצר מקום שבו אפילו אם יורשע – לא יושת עליו עונש מאסר.

על הכרח זה, עמד בית המשפט העליון בפסק הדין שניתן **בעניין תיקון פקודת המשטרה**,²⁴ שעסק בהרחבת סמכויות השר לביטחון לאומי בממשלת ישראל ה-37, איתמר בן גביר. במסגרתו נדרש הרכב מורחב של שופטי בג"ץ, לגורמים המתווים מדיניות חקירה משטרתית, ודן בפגם הגלום בהיעדר הלימה בין מדיניות חקירה למדיניות העמדה לדין. דברים אלו, שנכתבו בפסק הדין העיקרי מפי כב' ממלא מקום הנשיאה (בדימ') פוגלמן, מתאימים לענייננו כמו כפפה ליד:

"הלימה בין מדיניות החקירות לבין מדיניות העמדה לדין היא תנאי הכרחי לכך שהפגיעה בזכויות חוקתיות נעשית לתכלית ראויה ואך במידה המתחייבת. כפי שציינתי, שלב החקירה הוא החוליה הראשונה בשרשרת ההליך הפלילי: אך אם אין "בקצה השרשרת" אפשרות להעמדה לדין – אין כל טעם בחקירה. כאשר ההסדר החוקי מאפשר קיומה של חקירה פלילית כאשר זו לא תוביל – בהינתן מדיניות התביעה – להעמדה לדין, המשמעות היא קיומה של חקירה פלילית ללא כל תכלית, שכן תכליתה של החקירה היא קביעה האם קיימת תשתית ראייתית מספקת לצורך הגשת כתב אישום. עם מצב דברים זה אין להסכין. כפי שצוין בפרשה אחרת: "חברה דמוקרטית שוחרת חופש מבקשת להילחם בפשיעה ומוכנה שחקירה תפגע בכבוד האדם ובחירותו של הנחקר ובלבד שהפגיעה היא לתכלית ראויה והפגיעה אינה מעבר לנדרש"

כך, גם דבריו של כב' השופט שטיין, שנמנה על שופטי המיעוט בפסק הדין דנן, מעידים כי מדובר במושכלות יסוד שכלל אינן מצויות במחלוקת:

"אודה ולא אכחד: מדיניות אשר קובעת כי יש לחקור באופן גורף מקרים מסוג מסוים, כאשר החקירה תתנהל רק לשמה ולשם מעצרים של חשודים, וכאשר ברור כי בהתאם למדיניות התביעה, שכאמור נקבעת על ידי היועצת המשפטית לממשלה, הנחקר כלל אינו צפוי לעמוד לדין פלילי – היא מדיניות פסולה אשר מסבה פגיעה בלתי-חוקתית לזכויות הפרט."

כך גם בענייננו. נזכיר, כי אפילו לשיטת המשטרה, מאות מפגינים נעצרים בידיה מדי שנה, ומתוכם מועמדים לדין פלילי כ-6% בלבד, ומואשמים כ-1% בלבד, בעוד 41% מהעצורים משוחררים כבר בתחנת המשטרה בלא כל תנאי ומבלי שהובאו בפני שופט לאחר מספר שעות בהם שהו מאחורי סורג ובריה, ו-46% משוחררים למחרת בידי שופט הדוחה את בקשת המשטרה להאריך את מעצרים.

²⁴ בג"ץ 8987/22 התנועה לאיכות השלטון נ' הכנסת (2.1.2025)

בהקשר זה, יצוין כי המדיניות המצמצמת בהעמדה לדין של מפגינים, והתניית האפשרות להעמיד לדין מפגינים באישור של הפרקליטות, היא בעצמה תוצאה של שימוש מופרז בסמכויות חקירה והעמדה לדין של המשטרה כנגד מפגינים. כך, עד לשנת 2014 הייתה הסמכות להגיש כתבי אישום בגין עבירות הקשורות בחירות ההפגנה, כגון התקהלות אסורה, התפרעות, מניעת הוראת התפזרות, תקיפת שוטר והתאגדות אסורה, בידי התביעה המשטרתית, כיתר עבירות העוון. מצב זה, הוביל לריבוי כתבי אישום מיותרים בעניינם של מפגינים, ובהתאמה גם לריבוי זיכויי נאשמים שנעצרו אגב השתתפותם בהפגנה. מה שהוביל בתורו, לביקורת רבה שהושמעה לא פעם מפי בתי המשפט בערכאות הדיוניות שדנו באישומים מופרכים שהוגשו כנגד מפגינים בידי התביעה המשטרתית.²⁵ דברים אלו עמדו, בין היתר, ברקע חקיקת תיקון 62 לחוק סדר הדין הפלילי,²⁶ במסגרתו הועברו סמכויות התביעה בעבירות הקשורות להפגנות מידי התביעה המשטרתית לידי הפרקליטות. אחר העברת סמכויות התביעה בעבירות דן לידי פרקליטות המדינה, פורסמה הנחיית פרקליט מדינה בעניין מדיניות העמדה לדין בתיקים שנפתחו על רקע הפגנות או אירועי מחאה.²⁷ להנחיות פרקליט מדינה מסוג זה, נועד מעמד חשוב ומחייב בפסיקה, בהתוויית מדיניות התביעה והחקירה של הפרקליטות ומשטרת ישראל.²⁸ המדיניות המותווית בהנחיה, קובעת סייגים רבים שנועדו לצמצם ולהגביל העמדה לדין בתיקים שנפתחו על רקע זה. כך, נקבע באופן שאינו משתמע לשני פנים כי "על מדיניות האכיפה בנושא זה להיות זהירה, ולא לפגוע ברצונו של אדם ליטול חלק בהפגנות ולהביע את דעתו ללא חשש". באופן קונקרטי, נקבע ביחס למרבית העבירות הרלוונטיות כי העמדה לדין בגין תיעשה רק כאשר נעברו לצד ביצוע עבירות נוספות או בנסיבות מחמירות ספציפיות המנויות בהנחיה. ביחס למישור הראייתי, נקבע בהנחיה כי "ככלל, יש להגיש כתבי אישום רק נגד חשודים שקיימות ראיות פרטניות לביצוע עבירות על ידם, ואין להסתפק בעדות כללית של שוטר לפיה החשוד היה חלק מההפגנה ללא פירוט מעשי החשוד במסגרת ההפגנה". בנוסף, באשר ל"מדיניות אכיפה אחידה", נמנו שני מישורים בהם נדרש פרקליט ליתן דעתו בעת שקילת אפשרות הגשת כתב אישום, והן: (א) בחינת שוויוניות הגשת כתב האישום ביחס למפגינים אחרים באותה מחאה שלא הוגשו כנגדם כתבי אישום. (ב) בחינת שוויוניות הגשת כתב האישום ביחס לטיפול בחשדות שעלו אגב אירועי מחאה אחרים וקודמים. נוסף על כך, נמנים בהנחיה גורמי פיקוח שתפקידם לקדם מדיניות אחידה וברורה בתיקים אלו. כך נקבע, בין היתר, כי כתב אישום בעבירות אלה יאושר על ידי פרקליט מחוז או גורם מוסמך מטעמו בדרגת ממונה, וכי "בטרם קבלת ההחלטה ניתן לפנות לגורמי המשטרה הרלוונטיים לצורך קבלת נתונים ותמונה מלאה על האירוע או האירועים הרלוונטיים. במקרים בהם מתעוררת התלבטות, יש להציף את הקושי בפני המשנה לפרקליט המדינה (תפקידים מיוחדים), אשר יהווה גורם מטה מנחה בנושא זה". לבסוף, נקבע כי הגשת כתבי אישום בידי התביעה המשטרתית בעבירות מפגינים שנותרו בסמכותה לאחר תיקון החוק (כגון הכשלת שוטר, התנגדות למעצר וכד'), יותנו אף הן בקבלת אישור פרקליט המחוז

²⁵ ראו לדוגמה ת"פ (ת"א) 11-01-42043 מדינת ישראל נ' בר ואח' (26.5.2014) וכן ראו מכתבו של עו"ד אבנר פינצ'וק מהאגודה לזכויות האזרח ליועץ המשפטי לממשלה בנושא "אישור מוקדם להגשת כתב אישום כנגד מפגינים" (29.6.2014) ממנו עולה כי "מאז תחילת שנת 2012 זוכו 54 מפגינים ומפגינים ובוטלו 40 כתבי אישום, וזאת רק בתיקים שעלה בידינו לאתר"

²⁶ ראו: חוק סדר הדין הפלילי (תיקון מס' 62 — הוראת שעה)(תיקון), התשע"ד-2013; ותיקון מס' 62 (תיקון מס' 4) תשע"ז-2017 שתיקן את פקיעת התיקון והפכו מהוראת שעה לדבר חקיקה קבוע.

²⁷ הנחיית פרקליט המדינה מס' 2.40 – מדיניות העמדה לדין בתיקים שנפתחו על רקע הפגנות או אירועי מחאה" מיום 25.8.2020

²⁸ ראו למשל: בג"ץ 5699/07 פלונית (א') נ' היועץ המשפטי לממשלה (26.2.2008); עוד ראו: שי ניצן "דבר פרקליט המדינה" משפט מפתח 5 (2019).

הרלוונטי או אותו גורם מוסמך מטעמו. וכי "יש לדווח למשנה לפרקליט המדינה (תפקידים מיוחדים) על כתבי אישום שהוגשו בעקבות הפגנות או אירועי מחאה ולהעבירם לעיונו, על מנת שניתן יהיה לעקוב אחר גיבוש המדיניות ולוודא אחידותה".

נמצאנו למדים, אפוא, כי מדיניות ההעמדה לדין בעבירות בהן עסקינן, הינה צרה, מצומצמת ומפוקחת במיוחד. אלא שדבר ממנגנונים אלו, שנקבעו במסגרת מדיניות ההעמדה לדין, אינו משתקף במדיניות המעצרים והעיכובים (ובפרט, אין כל מנגנון לבחינה רוחבית של המעצרים והמעכבים על מנת להבטיח אכיפה כדין ובאופן שוויוני).

נציין, למען שלמות התמונה, כי לצד סמכות המעצר שבחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים) קיים לכאורה מקור סמכות אפשרי נוסף למעצר מפגינים. פקודת המשטרה מקנה לשוטרים סמכות נפרדת לעצור אדם המצוי בהתקהלות בלתי חוקית אם סרב להתפזר.²⁹ אלא שסמכות זו אינה יכולה להיות הבסיס לדפוס של העיכובים והמעצרים של המפגינים שנדון לעיל. מדובר בסעיף ירושה מנדטורי שהבעייתיות הרבה הגלומה בו, כבר נידונה בפסיקה לפני עשורים רבים, ונקבעה לו פרשנות מצמצמת ומוגבלת ביותר.³⁰ פרשנות זו, קובעת כי סמכות המעצר הנתונה מכוח עבירת ההתקהלות האסורה תהא כפופה אף היא למגבלות הכלליות החלות על כל מעצר (חשד סביר ועילת מעצר), ולמדרג האמצעים הקבוע בדין ביחס להעדפת מעצר בצו שיפוטי על-פני מעצר בלא צו.³¹ פרשנותו המצמצמת של הסעיף זכתה לעיגון גם בקובץ הנחיות היועץ המשפטי לממשלה בנושא חירות ההפגנה,³² המתווה ומפרש את תוכן הסמכויות ודרך התנהלות הראויה של גופי המדינה בכל הנוגע לטיפולם בהפגנות ומחאות. שם, נכתב באופן ספציפי תחת פרק "סמכויות המשטרה בקשר להתקהלות אסורה", כך:

"היה לשוטר יסוד סביר להניח שאדם עבר עבירה, ובכלל זה עבירה של התקהלות אסורה, רשאי הוא לדרוש מאותו אדם שימסור לו את שמו ומענו וכן רשאי הוא לדרוש מאותו אדם שיתלווה אליו לתחנת משטרה. כמו כן רשאי שוטר, בתנאים הקובעים בחוק, לעצור אדם (ראו סעיף 23 לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), התשנ"ו-1996)".

דהיינו, הן הפסיקה והן הנחיות היועץ המשפטי מורות לשוטר בשטח לבכר ביצוע הליך זיהוי מהיר או מתן הוראת התלוות לתחנת משטרה על פני מעצר מפגין. סמכות ביצוע מעצר במקרים אלו מוכפפת, ככל מעצר בלא צו אחר, לתנאים הקבועים בחוק המעצרים (חשד לביצוע עבירה בת מאסר; וכן מסוכנות, חשש לאי-התייצבות, או שיבוש מהלכי חקירה).³³

בנוסף, גם מעצר על פי סעיף זה כפוף לחובת הקצין הממונה לבחון את התקיימותם של תנאי המעצר פעם נוספת עם הגעת עצור לתחנה, ולשחרר את העצור ככל שאילו אינם מתקיימים.³⁴ קרי, גם אם הייתה טענה שסעיף זה בנסיבות חריגות יכול להקנות סמכות לביצוע מעצר בשטח, ודאי שהוא אינו יכול להצדיק את המשך המעצר או העיכוב בתחנת המשטרה למשך לילה.

²⁹ סעיף 179(א) לפקודת המשטרה [נוסח חדש], תשל"א-1971; עבירת "התקהלות בלתי חוקית" מוסדרת בסעיף 151 לחוק העונשין, תשל"ז-1977.

³⁰ ראו למשל: ע"פ (י-ם) 1521/98 עציון נ' מדינת ישראל (14.6.1998).

³¹ (ראו למשל: עא (י-ם) 2542/08 סנ"צ מנחם נידם נ' איתמר בן גביר (26.4.2009); ב"ש (י-ם) 4053/05 מרזל נ' מדינת ישראל (20.1.2005)).

³² "הנחיות היועץ המשפטי לממשלה מס' 3.1200 - חירות ההפגנה" (להלן: "הנחיות היועץ המשפטי").

³³ ראו סעיף 23 לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), התשנ"ו-1996.

³⁴ ראו: סעיף 27 לחוק המעצרים.

לצד הפגם של אי חוקיות מדיניות המעצרים והעיכובים של מפגינים, אף התנהלות המשטרה בכל הנוגע לשחרורם של מפגינים בתנאים לוקה בפגם דומה. שחרור עצור בתנאים (או בלשון החוק: ערובה), היא פרקטיקה נפוצה בה נוקטת המשטרה כדי להטיל על מפגינים תנאי הרחקה ממקום ההפגנה למשך תקופה קצובה או להטיל עליהם איסור יצירת קשר עם מפגינים אחרים לצד חתימה על ערבות כספית. מעדויות של מפגינים שנעצרו, כמו גם מהחלטות שיפוטיות, עולה כי המשטרה לא פעם מאיימת בצורה ברורה על העצורים כי ככל שיסרבו לחתום על התנאים יאלצו לשהות יממה נוספת במעצר עד שיובאו לדיון בפני שופט שידון בתנאי השחרור שהמשטרה מבקשת להטיל. אלא ששחרור בערובה מותר מלכתחילה רק במצבים שבהם קמה עילה להמשך מעצרו של חשוד, דהיינו שקיים חשד סביר שהעצור עבר עבירה בת מאסר לצד תנאים נוספים.³⁵ הסמכות נתונה בחוק לקצין ממונה או לבית המשפט רק במצב שבו התנאים להחזקת אדם במעצר מתקיימים אך ניתן בכל זאת להסתפק בפתרון פוגעני פחות.³⁶ דהיינו, המשטרה אינה מוסמכת לשחרר בתנאים אדם שלא קם בעניינו חשד סביר לביצוע עבירה בת מאסר וכן עילת מאסר המנויה בדין. לא כל שכן, הטלת תנאים שלא נועדו להבטיח את המשך ניהול החקירה התקין, אלא "לצנן" מחאות באמצעות הגבלת זכות ההפגנה של מפגינים "מובילים".

למרות זאת, החתימה המשטרה בתקופה הרלוונטית עשרות רבות של מפגינים על שחרור בתנאים המגבילים את זכות ההפגנה וחופש הביטוי (לצד חירויות נוספות כחופש התנועה וחופש ההתארגנות), בהיעדר כל הרשאה בדין. זאת, ניתן ללמוד מעשרות המקרים שבהם בתי המשפט קיבלו עררים שהגישו מפגינים כנגד תנאי השחרור שהושתו עליהם,³⁷ ומטבע הדברים ישנם מקרים רבים נוספים שבהם העצור אינו מודע לזכותו לערור או בוחר מסיבותיו שלא לפעול כך.

סיכומו של פרק זה, על-פי הדין במדינת ישראל, פיזור הפגנה או "צינון" גל מחאות אינו מהווה תכלית לגיטימית בחוק להפעלת סמכות עיכוב, מעצר או שחרור בתנאים של מפגינים. כפי שראינו בפרק הקודם, בפועל זהו השימוש שנעשה בכלים אלו בדרך שגרה. השאלה הנוספת העולה היא, אם כן, האם מדובר בשימוש רצוי אם לאו.

ד. הדין הרצוי – האם נכון לאפשר למשטרה לעשות שימוש בסמכויות מעצר ככלי לפיזור הפגנות?

כפי שנפרט מיד, לשיטתנו, מקום בו נדרשת המשטרה לפינוי אדם מאזור הפגנה לצורך פיזור של ההפגנה, נכון לאפשר לה לעשות זאת. זאת, בכפוף לכך שהפינוי יהיה למקום מוסדר, כי הפינוי לא יביא לרישום משטרתי (כפי שנוצר במקרה של מעצר), כי הפינוי יעשה ללא איזוק, חיפוש על הגוף או פעולות דומות שניתן לעשות רק בתנאים של מעצר, כי הפינוי יהיה למרחק סביר (לדוגמא, תחנת המשטרה הסמוכה) וכי החזקת המפגין לאחר הפינוי יהיה לפרק הזמן המינימאלי הדרוש לצורך פיזור ההפגנה. לצד זאת, יש לקבוע הסדרים לפיקוח על היקפי השימוש באמצעי זה

³⁵ ראו סעיף 27 (ג) לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), תשנ"ו-1996; וכן ראו הסבר אודות הדין החל בעמ"י (מחוזי י-ם) 23834-04-13 מדינת ישראל נ' בוני ריבה ראס (24.4.2013) וההפניות הרבות שם.

³⁶ ראו: סעיף 42 ו-46 לחוק המעצרים.

³⁷ ראו למשל, כדוגמה בלתי ממצה: בע"ק 18574-06-23; בע"ק 18606-06-23; בע"ק 20443-06-23; בע"ק 27091-06-23; בע"ק 27111-06-23; בע"ק 27394-06-24; בע"ק 27394-06-24; בע"ק 27394-06-24; בע"ק 5101-08-23; בע"ק 5421-12-23 (שדן בעניינם של שלושה עצורים)

לפיזור הפגנות, ואת מקומו במדרג האמצעים לפיזור הפגנות, כאמצעי חמור יחסית (שכן ממילא כרוכה בו הפעלת כח פיזי ועימות פיזי בין השוטרים למפגינים).

לעומת זאת, עיכוב או מעצר של מפגינים ככלי לפיזור ההפגנה ובנסיבות שלא מתקיימים תנאי המידתיות והיחסיות יוצרים פגיעה בלתי מידתית בחירות הפרט וחשוב לא פחות – פוגעים פגיעה קשה בחופש הביטוי וההפגנה, יוצרים אפקט מצנן חמור אף כלפי מי שלא עוכבו או נעצרו, ונותנים פתח נרחב לדיכוי הפגנות משיקולים לא ענייניים, לרבות רצון למנוע ביקורת על הממשלה או פעולותיה.

קרי, יש לשנות את הפרדיגמה במסגרתה נבחן השימוש בכלי זה מפרדיגמת דיני המעצרים, שבוחנת את הצדקת העיכוב והמעצר כחלק מהליך פלילי, לפרדיגמת חובת המשטרה לשמור על הסדר הציבורי, אף בנסיבות שאינן פליליות. ובהתאמה, בדומה לאמצעים אחרים לפיזור הפגנות, השימוש בכח פיזי על מנת להרחיק אדם מהפגנה צריך להיעשות בכפוף לעקרונות שחולשים על השימוש באמצעים לפיזור הפגנות. בכלל אלו, עקרון העל של הגנה על חופש הביטוי, וכן העקרון המגביל את השימוש באמצעי לנסיבות ולזמן שבה מתרחשת ההפגנה, מבלי שתהינה להשתתפות בהפגנה, אף אם היא התפתחה להפגנה סוערת, השלכות ארוכות טווח על הפרט.

ד.1. ההצדקות לקביעתה של מדיניות המתירה הרחקה פיזית מהפגנה שניתנה הוראה על פיזור והעקרונות שצריכים לחלוש על השימוש באמצעי זה לפיזור הפגנות

הדינים החולשים על שמירת הסדר הציבורי בידי המשטרה בקשר עם הפגנות התפתחו עוד מראשית ימיה של מדינת ישראל. לצד זאת, חירות ההפגנה נקבעה בפסיקה העקבית כזכות יסוד חשובה המהווה חלק בלתי נפרד מההליך הדמוקרטי. כך, לאורך שנות קיומה של המדינה, מימשו תושבים ואזרחים מכל גווי הקשת הפוליטית את זכותם הדמוקרטית להפגין בשלל מקומות ואתרים, מרכזיים יותר או פחות. חלק מההפגנות כוללות עשרות אלפי משתתפים, וחלקן – קומץ. חלק מההפגנות עוסקות בנושאים שקלים יותר לעיכול אף בקרב מי שחושבים אחרת, וחלקן – שנויות במחלוקת עזה או כוללות ביקורת חריפה על המדינה, הממשלה ואף על המשטרה עצמה.

בפסיקת בתי המשפט, ובג"ץ בראשם, הוכרה הזכות להפגין באופן עקבי כזכות המהווה נדבך משמעותי מחופש הביטוי, וחלק בלתי נפרד מזכויות היסוד החוקתיות מהן נהנה הציבור בישראל.³⁸ נקבע כי חופש ההפגנה והתהלכה הם מרכיבים חיוניים בחופש הכללי של האדם לביטוי עצמי ולאוטונומיה מחשבתית. ויתרה מכך, כי הם מעצבים את דמותה הדמוקרטית של המדינה, ואת תפיסתם של הפרטים החיים בה ביחס לתפקידם ומעורבותם הרצויה והמבורכת בשיח הפוליטי והציבורי במדינה.³⁹ בעניין פדידה,⁴⁰ כתב כב' השופט ע' פוגלמן (כתוארו אז), על זכות ההפגנה כי היא: **"שייכת לאותן חירויות המעצבות את אופיו של המשטר בישראל כמשטר דמוקרטי, שהביקורת על רשויות המדינה ועל אישי ציבור היא מנשמת אפו"**. לבסוף, ההפגנה

³⁸ ראו לדוגמה אחת מיני רבות: בג"ץ 153/83 לוי נ' מפקד המחוז הדרומי של משטרת ישראל (13.5.1984); עמיקם הרפו ומרים גולן משפט ושיטור - זכויות אדם וסמכויות משטרה (2018), פרק 13: חופש הביטוי, הזכות להפגין והסדר הציבורי 403;

³⁹ ראו למשל: בג"ץ 2557/05 מטה הרוב נ' משטרת ישראל (2.12.2006) וכן בג"ץ 6536/17 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' משטרת ישראל (8.10.2017) (להלן: "עניין כיכר גורן")

⁴⁰ בג"ץ 5078/20 פדידה נ' משטרת ישראל (19.8.2020), פסקה 19

מהווה פלטפורמה שנועדה לאפשר למפגינים לבטא ולהפיץ אידיאולוגיות ומסרים שברצונם לקדם, לאפשר למפגינים לנסות לשכנע ולהשפיע על הציבור, וכן לאפשר למפגינים להעלות נושאים מסוימים על סדר היום הציבורי. יש בה כדי לייצר השפעה חיובית ומעשירה על "שוק הדעות" במדינה הדמוקרטית. גם משכך, נקבע כי ראוי לנקוט מדיניות אכיפה מצמצמת נגד חשד לעבירות הקשורות לעצם השתתפותם של פרטים בהפגנה.⁴¹

מאידך, אין חולק כי מטבען, גורמות הפגנות לחוסר נוחות ואי-סדר. חלק בלתי מבוטל מן האפקטיביות של זכות ההפגנה כרוכה בזכות לקיים את ההפגנה במקום ציבורי, תוך שימוש באמצעי הגברה, לעיתים תוך הנפת דגלים ושלטים נושאי מסרים, ולא פעם בלבוש שנועד אף הוא להעביר מסר. במקרים מסוימים אף תיתכן חסימת מדרכות, כיכרות או התקהלות ברחובות – שמלכתחילה נועדו, בין יתר הפעילויות הציבוריות הלגיטימיות שניתן לקיים בהם, גם כדי לשמש אכסניה להפגנות תושבים. אך בהקשר זה נקבע בפסיקה במפורש כי אי-הנוחות הנלווה לקיום הפגנות מהווה "הכרח בל יגונה" למימוש הזכות להפגין, "ובבחינת מחיר שנדרש לשלמו כדי לזכות בחיים בחברה דמוקרטית. שכן בחיי חברה דמוקרטית 'אין הכל או כלום. יש תן וקח', ואיזון בין האינטרסים השונים" (עניין פדידה)⁴². דהיינו, בצד ההכרה בהשפעותיהן של הפגנות על הסדר הציבורי, פסיקתו העקבית של בג"ץ קבעה כי מדובר בפגיעה שמוטל על חברה דמוקרטית לשאת בה כדי להגשים את זכות היסוד להפגנה⁴³. בהקשר זה, נקבע כבר כי חופש הביטוי וזכות ההפגנה לא חלים רק על דעות פופולריות, אלא גם "על דעות חריגות, מקוממות ומכעיסות, המושמעות על רקע מאורעות מסעירים ובסגנון בוטה וצורם"⁴⁴.

אמנם, ככל זכות, יש לאזן את חופש ההפגנה עם זכויות מתנגשות, לרבות החשש לפגיעה בסדר הציבורי ובשלום הציבור.⁴⁵ אך על פי הפסיקה, בשל הטעמים כבדי המשקל שפורטו לעיל, לא יוטלו הגבלות על זכות ההפגנה בנקל, אלא רק במקרים שבהם ישנה הסתברות קרובה לוודאי לפגיעה ממשית בסדר הציבורי או בשלום הציבור, וגם אז, כך נקבע, נדרש לוודא כי הגבלות על הזכות יוטלו במידה המצומצמת ביותר.⁴⁶

הוא הדין ביחס להגבלת הפגנה לכתחילה, שביחס אליה נקבע כי בבוא המשטרה לבחון מתן רישיון להפגנה ברירת המחדל היא מתן רישיון והחריג הוא אי-מתן רישיון.⁴⁷ נקודת המוצא העקרונית של הדין הנוהג היא כי על המשטרה להכיל הפגנות ולאפשרן, חלף דיכוין. אך מובן כי אין מדובר בהיתר כללי ובלתי מוגבל לשבש את הסדר הציבורי. משכך, כפי שתואר לעיל בהרחבה, כאשר בנסיבות הקונקרטיות של הפגנה ספציפית בשטח נקבע שהפגיעה בסדר הציבורי קשה, נותן הדין

⁴¹ ראו למשל: בג"ץ 73/53 קול העם נ' שר הפנים, פ"ד ז 871, עמ' 876; בג"ץ 680/88 שניצר נ' הצנזור הצבאי הראשי, פ"ד מב 4 617, עמ' 628; ספרות: י. זמיר, הסמכות המנהלית, כרך א', עמ' 101.

⁴² הי"ש 45 לעיל

⁴³ ראו למשל: בג"ץ 4712/96 סיעת מרצ נ' מפקד מחוז ירושלים (9.7.1996).

⁴⁴ בג"ץ 2888/97 נוביק נ' הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו, פ"ד נא(5) 193, עמ' 201 והאסמכתאות שם (1997).

⁴⁵ ראו למשל: בג"ץ 148/79 צבי סער נ' שר הפנים, פ"ד לד(2) 169 (1979); בג"ץ 6658/93 עם כלביא נ' מפקד תחנת ירושלים, פ"ד מח(4) 793 (1994).

⁴⁶ ר' למשל עניין לוי (ה"ש 43 לעיל), בעמ' 409-412; עניין כיכר גורן (ה"ש 44 לעיל), פס' 19 ו-10 לחוות הדעת של השופט י' דנציגר; עניין פדידה (ה"ש 45 לעיל), בפס' 20; עניין סיעת מרצ (ה"ש 44 לעיל); עמ"מ 1775/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' עיריית ירושלים (24.9.2020).

⁴⁷ ראו למשל: בג"ץ 5277/07 מרזל נ' מפקד משטרת מחוז ירושלים (20.6.2007), פסקה 7; בג"ץ 8988/06 משי זהב נ' מפקד מחוז ירושלים (27.12.2006), פסקה 10 (להלן: "עניין משי זהב").

בישראל למשטרה שורה של אמצעים לפיזור ההפגנה. אמצעים אלו אינם ננקטים על ידי המשטרה בכובעה כמי שאמונה על חקירת פשעים ואכיפת הדין הפלילי, אלא נובעים מסמכויותיה בכובעה השני – כמי שאמונה על שמירת הסדר הציבורי. ככל סמכות מינהלית, וכפוף לחובת המשטרה להפעיל כוח באופן סביר ולעקרון המידתיות.⁴⁸

מובן, בהקשר זה, כי הפגנות המופנות כלפי הממשלה הן כאלו שמעוררות את החשש הרב ביותר שהממשלה, המכוונת את פעילות המשטרה, תנסה לפעול כנגדן משיקולים לא ענייניים. למעשה, זמן לא רב לפני מועד כתיבת שורות אלו, נחשף כי הממשלה הנוכחית (ממשלת ישראל ה-37) אכן עשתה זאת – ראש השב"כ, רונן בר, הגיש תצהיר לבג"ץ בו הוא מציין כי הממשלה ביקשה לפטרו בשל סירובו להפעיל את האמצעים והסמכויות של השב"כ בקשר למפגינים נגד הממשלה. הוא ציין: **"ראש הממשלה התבטא באוזני לא אחת באופן שביקש לבסס את ציפיותו כי שב"כ יפעל מול אזרחים ישראלים, פעילי מחאה"**.⁴⁹ בנוסף, ביחס לאותן ההפגנות ממש, נדרשה התערבות בג"ץ, שהורה לשר לביטחון לאומי להפסיק את מעורבותו בפעילות המשטרה בקשר להפגנות המתנהלות כנגד הממשלה ומדיניותה.⁵⁰

כדי להבטיח שהמשטרה לא תעשה שימוש יתר בכלים הנתונים בידיה כדי להשליט סדר ציבורי תוך פגיעה בזכות החירות וההפגנה, נקבעו מספר נהלים ספציפיים היוצקים תוכן מפורש וקונקרטי לתוך מתחם ההסמכה שקבע עבורה המחוקק.⁵¹ מדרג הפעלת האמצעים כמו גם גבולות השימוש בכל אמצעי ואמצעי (כגון: מערכת אקוסטית "צעקה"; אלות; מכת"זיות; רימוני הלם; יחידות פרשים וכו'), מוסדרים בנהלים משטרתיים ייעודיים ומפורשים, שמטרתם בין היתר לקבוע מגבלות ברורות שימנעו הפעלת הכוח באופן בלתי מידתי או בלתי סביר בידי שוטרים בשטח.⁵² כלים אלו כולם נועדו לגרום לאוכלוסייה להתפזר, והם מופנים באופן כללי וקולקטיבי כלפי מי שמצויים במרחב ההפגנה שנעשה ניסיון לפזרה, אך מי שהתפזר מאזור ההפגנה – לא יהיה חשוף להם יותר.

מהאיזונים שפותחו בפסיקה, וההצדקות להם, ניתן לבחון את ההצדקות להתיר למשטרה שימוש בכלי של הרחקה פיזית של מפגינים מאזור הפגנה, שלא במסגרת של עיכוב או מעצר.

במישור הסמכות, הרחקה פיזית יכולה להיכנס בגדרי הפעלת כח סביר לצורך פיזור ההפגנה. בהמשך לאמור, הרחקה פיזית היא אמצעי שאמנם כרוך במגע, ולעיתים אף במידה לא מבוטלת של כח, אך הפגיעה הפיזית במפגין אינה גדולה יותר מזו שכרוכה באמצעים אחרים של פיזור הפגנות דוגמת בואש, מכת"זית או שימוש בסוסים ואמצעים פיזיים נוספים. בהמשך לכך,

⁴⁸ ראו סעיפים 4 ו-5א לפקודת המשטרה [נוסח חדש], תשל"א-1971.

⁴⁹ ראו: "הודעה על הגשת תצהירים מטעם ראש שירות הביטחון הכללי" שהוגשה ביום 21.4.2025 בבג"ץ 54321-03-25 **התנועה לאיכות השלטון נ' ראש הממשלה**.

⁵⁰ בג"ץ 8987/22 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת** (2.1.2025).

⁵¹ ראו למשל: "נוהל הטיפול המשטרתי באירועי הפרות סדר" מס' 220.010.10. נוהל זה מפרט את האמצעים בהם עושה המשטרה שימוש לצורך פיזור הפגנות, ובהם: מערכת אקוסטית "צעקה"; אלות; מכת"זיות; רימוני הלם; יחידות פרשים, ועוד.

⁵² ראו למשל: "נוהל הפעלה ושימוש במכת"ז" 220.010.12; "נוהל הפעלה ושימוש ברימון הלם" 220.010.15; "נוהל הפעלה מבצעית של יחידות הפרשים" 220.013.06; "נוהל הפעלה ושימוש באלה באירוע הפרת סדר" 220.010.18; "נוהל הפעלה ושימוש במערכת אקוסטית 'צעקה'" 220.010.18.

הרחקה פיזית היא אמצעי רלבנטי במקרים שבהם ניתן לזהות קבוצה של מפגינים ספציפיים אשר להערכת המשטרה הרחקתם תסייע באופן קונקרטי בפיזור ההפגנה.

השימוש בסמכות ההרחקה הפיזית צריך להיות כפוף לאותו ההיגיון והאיזונים שבשימוש באמצעים אחרים לפיזור הפגנות. בראש ובראשונה, כמובן שאין לעשות שימוש בכלי זה אלא אם מתקיים חשש ממשי לפגיעה משמעותית בסדר הציבורי, וזאת, מתוך המטרה של אפשר הפגנות, לרבות הפגנות הכרוכות בהפרות סדר מסוימות. בהמשך לכך, על השימוש באמצעי זה להיות מוגבל לזמן ההפגנה. משהסתיימה ההפגנה, פגה ההצדקה להרחקה של המפגין ולהחזקתו מורחק מאזור ההפגנה. בהמשך לאמור, על השימוש בכלי זה להעשות באופן שאינו יוצר אצל המפגין את הנזקים הכרוכים במעצר, דוגמת איזוק, חיפוש (לרבות חיפוש בעירום), רישום משטרתי, החזקה שעות ארוכות לאחר סיום ההפגנה, וכליאה בתא מעצר. במסגרת זו, יש לאפשר מנגנון שבו המורחק מתחייב שלא לשוב להפגנה ממנה הורחק, ובכפוף לכך משוחרר באופן מיידי. זאת, שכן התכלית היחידה של ההרחקה היא פיזור של ההפגנה שהוכרז עליה כבלתי חוקית, בנסיבות של פגיעה חמורה וממשית בסדר הציבורי.

מובן, בהקשר זה, שאין בכוונתנו לטעון שלא ניתן לעכב או לעצור מפגינים בנסיבות שבהן בזמן ההפגנה הם ביצעו עבירות חמורות, שאינן אופייניות להפגנות, דוגמת הצתות, תקיפות פיזיות וכדומה. זאת, בכפוף לדיני המעצרים הכלליים.

ג.2. אין כל הצדקה לנזק העודף לזכויות חוקתיות של מפגינים כתוצאה מעיכוב ומעצר

עיכוב ומעצר, כפי שנדון בהרחבה, הן חוליות ראשונות בשרשרת של מיצוי הדין הפלילי. משכך, מדובר בפעולות שאינן מוגבלות לנסיבות של ההפגנה והפרת הסדר, אלא כרוכות בהשלכות קשות וארוכות טווח.

חווית המעצר מטלטלת את הנפש, שוללת את תחושת הסוכנות של הפרט, יוצרת אי ודאות ובלבול, גורמת לפגיעה בשם הטוב, יוצרת רישום משטרתי ואי ודאות לגבי האפשרות של העמדה לדין, ומשבשת את שגרת החיים. אך מלבד הפגיעות הכרוכות במעצר מעצם טיבו, מעצר שווה טומן בחובו גם השפעות נפשיות ואישיותיות קשות כפגיעה בלתי מוצדקת במוניטין, תחושת חוסר אונים, עוגמת נפש ואבדן אמון ברשויות, ומשכך פגיעה ארוכת טווח בתחושת הביטחון האישי.

על-פי הגישה הרווחת במחקר הרפואי, הנסמכת על מחקרים רבים שנערכו בנושא,⁵³ מעצרי שווה מהווים אירוע קשה העלול לגרום להתפרצות הפרעות נפשיות קשות. הפרעות אלה יכולות להופיע באופן מידי או בחלוף זמן, ללא תלות ברקע פסיכיאטרי קודם, וגם תחת טיפול נפשי. הפגיעה אינה

⁵³ ראו למשל: Thomas, K. A., & Hoyt, W. T. (2024). **The psychological impact of wrongful convictions: Exploring retrospective trajectories of distress in exonerees.** Psychological trauma: theory, research, practice, and policy, 16(5), 872.

Jackson, N. A., Pate, M., & Campbell, K. M. (2021). **Prison and post-release experiences of innocent inmates.** Journal of Aggression, Maltreatment & Trauma, 30(10), 1347-1365.

Levi-Belz, Y., Groweiss, Y., & Blank, C. (2023). **Moral injury and its mental health consequences among protesters: findings from Israel's civil protest against the government's judicial reform.** European journal of psychotraumatology, 14(2), 2283306.

מוגבלת לעצור עצמו, אלא משליכה על כל המעגל הקרוב אליו, ועל אחרים שעדים לפגיעה. לפי המחקר, מכיוון שמעצר השווא הוא אירוע שאינו צודק במהותו, יכולה להיגרם "פגיעה מוסרית", אשר כשלעצמה גורמת לפגיעה נפשית ועלולה להחמיר התמודדויות נפשיות, וכן להוביל לפגיעה מהותית באמון ברשויות ובמוסדות המדינה בקרב כלל המעורבים.

גם בתי המשפט של מדינות דמוקרטיות שונות ברחבי העולם, הכירו בפגיעה הקשה הגלומה במעצר שווא, אף כאשר מדובר במעצר קצר או עיכוב בלבד. על מנת לסבר את האוזן, בארצות הברית ראו בתי משפט שונים בחומרה רבה מעצר ללא עילה, ומשכך פסקו לעצורים פיצוי בסכומים גבוהים, המשקפים את חשיבות ערך החירות.

כך למשל, אשרר בית המשפט של המחוז המזרחי של מדינת ניו יורק בשנת 2013, פסיקת חבר מושבעים שקבעה פיצוי בסך \$ 300,000 על תשעה ימי מעצר שווא, בגין פגיעה בחירות ועוגמת נפש (שווה ערך ל-\$ 33,333 ליום מעצר).⁵⁴ כמו כן, בפסיקת בית המשפט של המחוז הדרומי של מדינת ניו יורק משנת 2019 (ללא חבר מושבעים), נקבע פיצוי בסך \$ 2,000 לשעת מעצר שווא בראש הנזק של פגיעה בחירות.⁵⁵ זאת, תוך הדגשה כי מדובר ברף התחתון (The lower end of the "range") של פסיקת פיצויים מסוג זה (עמ' 8). לכך, נוספו \$ 10,000 בראש הנזק של עוגמת הנפש בלא הוכחת הנזק בפועל (שם).

נוסף על כל אלו, מעצר בנסיבות ענייננו מביא לפגיעה קשה בחופש הביטוי וזכות ההפגנה. לפגיעה בחופש ההפגנה נלווה אפקט מצנן, המשליך על מוחים נוספים, ואף פוגע באמון הציבור הרחב במערכות אכיפת החוק ובמשטר.

שליפתו השרירותי של אדם בודד מתוך קהל מפגינים והשמתו במעצר, עלולה – ולעיתים אפשר שזוהי המטרה – להרתיע את כלל הציבור מפני השתתפות בהפגנה. אך מעבר לכך, היא נוטעת בליבם של אזרחים נורמטיביים פחד כמהי מהשלכות קשות שעלולות להילוות לכל אינטראקציה אקראית עם רשויות אכיפת החוק, ומייצרת בהם תחושה קשה של שרירות וחוסר צדק. אבדן אמון שכזה עלולה לגרור השפעות נרחבות וארוכות טווח על נכונות אזרחי המדינה לציית למשטרה ולחוק, ולהפוך את המרחב הציבורי כולו למקום אלים ומסוכן יותר.⁵⁶

סוף דבר

מטרתנו במאמר זה היא בראש ובראשונה להצביע על קיומה של תופעה, במסגרתה עושה המשטרה בסמכויות מעצר ועיכוב שלא למטרת מיצוי ההליך הפלילי. זאת, חרף טענת המשטרה כי כלל המעצרים והעיכובים נעשים כדי לשרת חקירה והליך פלילי ממשי. שימוש בסמכויות אלו למטרה שאינה מיצוי הליכי פלילי ללא כל הסדר, נוהל או מדיניות אינו מתקבל על הדעת, מנוגד לחוק ולפסיקה, ויש לתקנו. זאת, בפרט בשים לב לכך שמעצר ועיכוב הן פעולות שהשלכותיהן המיידיות וארוכות הטווח על הפרט קשות, וכאשר הן נעשות בהקשר של הפגנות, יש להן גם השלכות

⁵⁴ Alla v. Verkay, 979 F. Supp. 2d 349 (2013)

⁵⁵ Francis v. City of New York, 2019 U.S. Dist. LEXIS 197034

⁵⁶ ראו למשל: ד"ר טל יונתן-זמיר וד"ר גלי פרי "מודל ההליכים ההוגנים (procedural justice) בשיטור בישראל: מה אנו יודעים ומה אנו צריכים לדעת" **משפט חברה ותרבות**, כרך ד (2021)

קשות ביותר על חופש ההפגנה וחופש הביטוי של הציבור הרחב.

מציאות זו היא תוצאה של העדר הסדרה, בין אם בחקיקה ובין אם בחקיקת משנה, של האפשרות להרחיק אדם מהפגנה שהפכה להיות להפגנה לא חוקית. קרי, בנסיבות שבהן ישנו חשש ממשי לפגיעה חמורה בסדר הציבורי. הצורך בהרחקת מפגינים בנסיבות כאלה, דוגמת מקרים של חסימת צירים מרכזיים לאורך זמן, הוא ההצדקה לשימוש בכלל יתר האמצעים הנפוצים לפיזור הפגנות, ובניגוד לעיכוב או מעצר, אין סיבה שלא לכלול את האפשרות להרחקה פיזית של מפגין כאמצעי לפיזור.

הבנת הרחקת המפגין כחלק מהאמצעים לשמירה על הסדר הציבורי, ולא כשלב ראשון בהליך פלילי (אשר לעולם לא יגיע לשלב השני של הגשת כתב אישום) מאפשרת גם להבין את המגבלות של כלי זה, ואת האפשרות לעשות בו שימוש מבלי לגרום לפגיעה הקשה הנובעת ממעצר ומעיכוב. כמובן שאין כוונתו כי מדובר בכלי שניתן לעשות בו שימוש ללא בקרה. בדומה לכל אמצעי לפיזור הפגנות, גם בקשר לכלי זה ישנה חשיבות לודא השימוש בו נעשה רק במקרים שבהם לא ניתן לאפשר להפגנה להתקיים כסדרה, או להכיל את הפרת הסדר שבהפגנה, תוך הפעלת הכח המינימאלי הדורש לצורך הגשמת המטרה של שמירת הסדר הציבורי.

נספח 2

כתבתו של רועי ינובסקי המהלך
של בן גביר קצין מטעמו יחקור
התבטאויות הסתה באתר כאן,
מיום 20.1.2026

עמוד 51



ניצב בועז בלט, השר בן גביר צילום: יונתן זינדל, נתי שוחט/פלאש 90

פרסום ראשון

המהלך של בן גביר: קצין מטעמו יחקור התבטאויות הסתה

הטיפול במקרי הסתה ברשת יועבר מאגף החקירות לסנ"צ אודי רונן, שסיים לאחרונה קורס פיקוד ומטה. צעד זה ייתן לשר בן גביר דריסת רגל בחקירות הנוגעות להסתה ברשת



רועי ינובסקי | עודכן ב-20.1.26



לחצו כאן להאזנה לכתבה
Powered by **Trinity Audio**



1.0x

00:00

02:34

השר לביטחון לאומי איתמר בן גביר מוציא את הסמכות להעניק חוות דעת על חקירות הסתה וחקירות הנוגעות לחופש הביטוי מאגף החקירות והמודיעין - ומעביר אותו לקצין מטעמו, כך פורסם הערב (שלישי) במהדורת כאן חדשות.

הישארו מעודכנים גם בערוץ  של כאן חדשות <

LIVE

שידור חי

האזנה

כאן BOX

חדשות

דף הבית

בחקירות הנוגעות להתבטאויות ברשת, שאפשר לראות בהן חשד להסתה, כמו גם התבטאויות של מוחים המתנגדים לממשלה.

מדובר בין היתר באחריות על חוות דעת על חקירות רגישות ומשמעותיות עם שאלות מהותיות על חופש הביטוי. לכן הנושא ישב עד עכשיו באגף החקירות והמודיעין כדי להביא לטיפול מקצועי חף מלחצים והשפעות חיצוניות.

במקביל מקודמת הצעת חוק בוועדת החוקה חוק ומשפט, בראשותו של ח"כ שמחה רוטמן, שתאפשר למשטרה לפתוח בחקירות הסתה בלי אישור פרקליטות, הצעה שגורמי המקצוע באגף החקירות והמודיעין מתנגדים לה. סנ"צ רונן זומן לפני כחצי שנה במפתיע כנציג המשטרה לוועדה בראשות רוטמן ועל פי פרסום ב"הארץ", בעקבות התערבות של המשטרה וראש אח"מ, הוחלט שהוא לא יגיע והמשטרה לא שלחה נציג.



פגישות דחוף

עימאד חמדאן

אשתו של איגור

סיור באם הדרך מטווח

אודי רונן- רמד הסתה

להיפגש עם מערכת מעריב

זמרי

מנכל ערוץ 14

1000 000

LIVE

שידור חי

גולן עורך מעריב עם רוני מאנה

פגישה עם הקצין המיועד ביומן של בן גביר לפני חצי שנה

ביומני בן גביר שפורסמו על ידי אורי כהן, מהתכנית "מהצד השני עם גיא זוהר", בקטגוריית "פגישות דחופות" לפני חצי שנה נכתב "אודי רונן - רמ"ד הסתה". כלומר, המהלך החל להתבשל כבר לפני חצי שנה, כשרונן עוד כשהיה רב-פקד. רפ"קים לא אמורים להפגש עם השר ולא להיות עמו בקשה. ממשרת ישראל נמסר: איננו מפרטים על החלטות ארגוניות מקצועיות.

מלשכת בן גביר נמסר: מדובר בפייק ניוז, לפני מספר חודשים התקבלה החלטה לרכז את כל הטיפול בהסתות תחת קצין משטרה אחד ברמה הארצית על מנת להבטיח טיפול יעיל ואחיד בכל המקרים. השר אישר את עבודת המטה וגאה שבמשמרת שלו ממשרת ישראל מטפלת במאות תיקי הסתה נגד מדינת ישראל באופן שוטף ויעיל.

עוד בנושא



כך שולט בן גביר בנתונים שהמשטרה מחויבת לפרסם



בן גביר מעכב מינויים באגף החקירות והמודיעין במשטרה

[תגיות | משטרה](#) [איתמר בן גביר](#)

אולי יעניין אותך

31.08.2025 | חברתו הטובה ביותר של הגבר

החיפוש המשטרתי שנמסר ב... של תינוק בן 8 חודשים: "כיסו



את הסרטון הזה כל העולם צריך לראות: עזרו לנו לשתף אותו

כמעט 300 לכודים, לפחות 30 הרוגים: שריפה עצומה משתוללת
בהונג קונג

בעקבות פעילותה נגד ישראל: אשתו של ג'ורג' קלוני תגורש
מארה"ב?

170 אלף ש"ח: מה ההסבר לכסף הרב שנמצא בביתו של "הקצין
המתחזה" שמואלביץ?

יאיר לפיד מציג את רשימת יש עתיד לבחירות

"המורה הראתה לנו את הקעקועים שלה, וכמעט התפשטה":
התלמידים מפ"ת מדברים

רבין: עכשיו כבר מותר לספר

עוד יום | כך פענחתי רצח מלפני 30 שנה

8 נרצחים מפיגועים בבניין אחד: שותפות הגורל הקשה בקריית
ארבע



תיק האופנובנק נפתח מחדש: 35 שנה לפרשה שהסעירה את המדינה

370 מיליון שקל והיא שלכם: למה לא מצליחים למכור את הווילה הזאת בקיסריה?

תעלומת האשה מצפת

דקר את אימו וקפץ אל מותו: הרצח שזעזע את בת ים

למה הממשלה לא מצליחה לפטר את היועמ"שית?

לא רק יאיר נתניהו: הג'וב שנתפר לבנו של בנו ראש הממשלה - והסערה

סוף למצלמות הכתומות: הטכנולוגיה החדשה שתתפוס נהגים ברמזורים

האמת שקשה לספר: פשעי המין של חמאס

מה הסיפור של תמונת הילד הבוכה?



המחווה המצמררת של אשת הרמטכ"ל היוצא הרצי הלוי

אי הפדופילים נחשף: תיעודים נדירים מהאחווה של ג'פרי אפשטיין

אלפי הרוגים ועשרות אלפי עצורים: מימדי הטבח באיראן מתחילים להיחשף

ניצחון אמיתי: אחרי 30 שנים של אהבה - שורדי השבי רז ואוהד בן עמי התחתנו בשנית

אביב אלוש: "פשוט נפלתי על הברכיים והתחלתי לבכות. ביקשתי ממנה סליחה שהעברתי אותה את זה"

30 למות פרופ' ליבוביץ: שיחה עם נכדו הרב אילעאי עופרן

סוף שבוע של פרידות: נפרדים מרמי הויברגר ודן מרגלית

מסוק הקרב זיהה את המחבלים - ולא ירה: התיעוד הבלעדי מהנובה

הגבר הסבבה האחרון



הגברת G

אורב לילדות בגנים, מציע ממתקים – ותוקף: הפדופיל המורשע
נתפס

שכר טרחה של מיליון וחצי שקלים מנכה צה"ל: גילויים חדשים
על אליעד שרגא

איראן בוערת: ראיון מלב טהראן עם המפגין שלא מפחד
מההוצאות להורג

החדירה שסוכלה – ונחישות הלוחמים שמנעה אסון: תחקיר
האירוע בח'אן יונס

נולד לי ילד מיוחד בפונדקאות

התקיפה בוטלה ברגע האחרון? מאחורי הקלעים של הדרמה מול
איראן

קובי פרחי: "אחרי 30 שנה, הורדתי את הכאפייה מהמיקרופון"



”זה לא אירוע פלילי רגיל”: כך יועמדו מחבלי הנוח'בה לדין

**יש שם ספורה: הקניון שנמצא רבע שעה מירושלים ולישראלים
אסור להיכנס אליו**

**לא ביפרים, טלפונים: כך חיסלה ישראל את הצמרת האיראנית
בפתח מבצע עם כלביא**

משפחת הנייה עוברת לגור בעומר? היישוב השקט בנגב סוער

אמא פלסטיק מכורה לניתוחים פלסטיים

לכו לירושלים: 930 לנאום ששינה את המזרח התיכון

**מנהרת הענק מתחת לאדמה: בתוך מתקן ההתפלה הגדול
בישראל**

סיפור האהבה של אוולין הגואל

מי זאת | אונליפאנז



נפרדים מעמוס ארבל | לקט קטעים לצפייה ישירה

יאירה, אימה של תמר גוטמן שנעדרת מהמסיבה ברעים:
"ההודעה האחרונה שלה: אנחנו באוטו, תכף בבית"

איראן מאיימת להגיב בעוצמה - והאזרחים חושפים את הזוועות
מבפנים

כבר לא המנהיג הכי אהוב בעולם? הנשיא של אוקראינה שהפך
לסמל הסתבך בשחיתות

"זאת מלכודת מוות"

החזית השמינית: המדינה שאיראן מטפחת כאויבת החדשה של
ישראל | בשכונה שלנו

אחרי שנים של יריבות פוליטית מרה - הנשיא הרצוג יעניק
חנינה לרה"מ נתניהו?

לנצח את היטלר, להפסיד בבחירות: 80 לתבוסה של צ'רצ'יל



**הבריחה הגדולה של רוסיה: מה גרם לפוטין להתקפל במהירות
מסוריה?**

**מתוך זמן אמת | שירתו יחד, נחטפו יחד - ותועדו בסרטון
מטלטל**

התיעוד האחרון של סינוואר - ימים לפני שחוסל

**על מה ולמה? מלאניה טראמפ תובעת את הבן של הנשיא
לשעבר ביידן**

**"היא הוציאה סכין מטבח - וחתכה אותי בבטן": העבר
המפוקפק של הדוגמנית החשודה ברצח**

פרק 1 - רעידת אדמה

**"הענק הבלונדיני הישראלי" מעורב? התפתחות מפתיעה
בפרשה שמסעירה את גרמניה**

**"שפכו עליו חומר דליק - וירו לו בראש": התנין היחיד ששרד
בפצאל חוסל**

**אמה של הילדה שתקפה את בת כיתתה מגיבה: "ילד מהשכבה
השפיע עליה"**



ט', המתלוננת מפרשת "משחקי חברה" של אייל גולן, חושפת
הכול בפנים גלויות

הטיפול

האם בני ישראל באמת בנו את הפירמידות במצרים?

"היא התלוננה עליו - והתעלמו": בעלה של שירלי יהודה ז"ל
מדבר לראשונה

ג'קי לוי: "דווקא אנשים מהחברה שלי הושיטו כתף קרה"

פרופ' רוני גמזו על הסערות בפילהרמונית: "קראו לנו 'תזמורת
רצח העם' והדליקו אבוקות באולם - אבל אסור לנו להפסיק"

נפרדים מתקווה מור

הטרנד המדאיג בטיקטוק: "מדובר בהטרדה מינית של ממש"

תקיפות, מעשי שוד ופריצות: הכנופייה שמטילה אימה על תל
אביב



גלידה בטעם "פלסטין"? היוזמה החדשה של מייסד בן אנד ג'ריס

מה עושה שמו של אהוד ברק במסמכי אפשטיין החדשים
שנחשפו?

בלי מים ובלי תמיכה: איך מצליח המשטר באיראן לשרוד? |
סיפור עולמי

ערבים לזה | ג'ונתן ברח מלבנון ומסביר את ישראל

מקקים מטיילים בין המדפים: מה קורה ברמי לוי?

עניין של זמן - אחת מהחבר'ה

המפיקה שגילתה את עידן עמדי חתמה על עצמת האמנים:
"עידן, הילדים בעזה לא עשו לך שום דבר"

לא בלי בתי - סיפור לפני השינה

ביבי מוכר רהיטים



ממשלה בלי רוב

הילדה מבני ברק שהפכה למעצבת שמלות בינלאומית

מתכון של חיים כהן לפיתה מחבת

בואו לאכול איתי - עונה 4 | פרק 11

הבינה חצתה קו: גרוק הפשיט תמונות של נשים, הלביש אותן
בבקיני - והתנצל

אחרי שקיבל אחריות: ראש חטיבת המחקר ב-7 באוקטובר נפטר
ממחלה קשה

טייץ ב-400 שקל? ההתרסקות הגדולה של לולומון

"הוא נרצח ב-7 באוקטובר - ומת היום": הטרגדיה הלא נתפסת
של רועי שלו

סליחה על השאלה | חרדים



אהובתו של מחמוד דרוויש: "אני שמחה עבורו שהוא לא פה"

כאן | תאגיד השידור
הישראלי

דף הבית | צרו קשר | אודות התאגיד
נהלים | תנאי שימוש | הצהרת נגישות

© 2025 כל הזכויות שמורות לכאן - תאגיד השידור הישראלי

Website created by IdeoDigital



האתר פועל ברישיון



נספח 3

**מכתב המשנים ליועצת
המשפטית לממשלה מיום
29.1.2026**

עמוד 67



המשנים ליועצת המשפטית לממשלה

(מנהל מערך יעוץ וחקיקה)

(משפט ציבורי-מינהלי)

י"א בשבט התשפ"ו
29 בינואר 2026

לכבוד

אלעזר כהנא

היועץ המשפטי של משטרת ישראל

שלום רב,

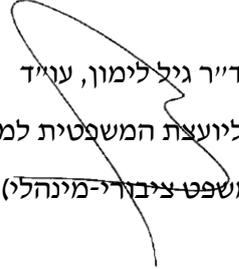
הנדון: הטיפול בעבירות הסתה במשטרת ישראל

- ביום 25.1.2026 פנתה התנועה למען איכות השלטון בישראל לשר לביטחון לאומי, למפק"ל המשטרה וליועצת המשפטית לממשלה, במכתב בנושא שבנדון. לפי הנתען במכתב, בהתבסס על פרסום בתקשורת מיום 20.1.2026, הוחלט במשטרה להעביר את סמכות הטיפול בחקירות הסתה והתבטאויות ברשת, מאגף החקירות והמודיעין למדור הסתות, שבראשו עומד סגן-ניצב, אשר יהיה כפוף לסמפק"ל המשטרה.
- בתגובת השר לביטחון לאומי לאותו פרסום נמסר, בין היתר: "לפני מספר חודשים התקבלה החלטה לרכז את כל הטיפול בהסתות תחת קצין משטרה אחד ברמה הארצית על מנת להבטיח טיפול יעיל ואחיד בכל המקרים. השר אישר את עבודת המטה וגאה שבמשמרת שלו משטרת ישראל מטפלת במאות תיקי הסתה נגד מדינת ישראל באופן יעיל ושוטף". לפי פרסום אחר, כבר בחודש מרץ 2025, כלומר, כעשרה חודשים קודם לכן, נרשמה ביומנו של השר לביטחון לאומי פגישה תחת הכותרת "אודי רונן - ראש מדור הסתה" לאחרונה, קודם הקצין לדרגת סני"צ ומונה לתפקיד החדש, שלא היה קיים קודם לכן.
- הטיפול המשטרתי בנושא חקירות הוא, כידוע, רגיש ובעל השפעה נרחבת על זכויות אדם. בתוך כך, הטיפול בעבירות ביטוי, על סוגיהן השונים, מעורר רגישות מיוחדת, שכן הוא מצוי בנקודת המפגש בין הדין הפלילי לבין חופש הביטוי. נדרשות ערובות משמעותיות על מנת להבטיח כי פעולות בעלות פוטנציאל פגיעה גבוה בחופש הביטוי ובחופש הפרט, כדוגמת ניטור פעילות ברשתות והחלטות על פתיחה בחקירה במקרים אלו, יתקבלו אך ורק במקרים המצדיקים זאת - באופן שוויוני, תוך יצירת חיץ מוחלט מכל שיקול חיצוני זר או אישי, השפעה או לחץ פוליטי.
- נוכח הפגיעה הפוטנציאלית בחופש הביטוי הכרוכה בחקירות של עבירות בתחום זה, הטיפול גם בחקירות אלו מרוכז אצל גורמי המקצוע והמומחיות בחטיבת החקירות, שבתוך אגף החקירות והמודיעין. חוות הדעת המקצועיות של האגף הן הבסיס לאיסוף מודיעין, חקירות וטיפול במישור הפלילי.
- שינוי בדרך הטיפול של המשטרה בנושא, ככל שהוא נדרש, יכול אפוא להתבצע אך ורק על סמך תשתית עובדתית, מקצועית ומשפטית איתנה, לתכלית ברורה, על בסיס עמדה מקצועית של גורמי אגף החקירות והמודיעין, בתיאום עם הייעוץ המשפטי, באופן שיבטיח את שמירתן של ערובות למניעת פגיעה בלתי מוצדקת בחופש הביטוי והתערבות חיצונית.

6. נקודת המוצא לעניין זה היא בקיומו של קושי מובנה בהוצאת נושא רגיש כמו זה מחוץ לאגף החקירות והמודיעין. מעבר לכך, השתלשלות העניינים מעוררת חשש למעורבות פוליטית בשינוי הארגוני, באופן ישיר או עקיף. כזכור, פסק הדין בעניין **פקודת המשטרה** (בג"ץ 8987/22 התנועה למען איכות השלטון נ' הכנסת) עסק גם ביחסי הגומלין שבין השר לביטחון לאומי למשטרה, ובפרט במעורבותו והשפעתו על נושא החקירות. על פני הדברים מתעורר חשש של ממש כי בשינוי המדובר יש כדי לאפשר דריסת רגל פוליטית בתחום החקירות, בניגוד לקביעות בפסק הדין.
7. לאור האמור, נודה לקבלת התייחסות המשטרה לשאלות הבאות, על מנת שנוכל לבחון את הטענות המועלות בפנייה האמורה לעיל, כמו גם את השינוי המתואר:
- א. האם ישנה כוונה לשנות מדרך הטיפול הקיימת במשטרת ישראל ביחס לטיפול בחקירות של חשדות למקרי הסתה ועבירות ביטוי? ואם ישנה – מהן הסיבות לכך?
- ב. מי הגורם שיזם את השינוי המתואר? בהקשר זה, נודה לקבלת עבודת המטה המוזכרת בתגובתו של השר; כן את הגדרת התפקיד המדויקת של רמ"ד הסתות, לרבות הבהרה מדוע הוחלט כי כפיפות התפקיד תהיה לסמפכ"ל ולא לגורם באגף החקירות והמודיעין, ולאיזה סוג מידע הוא יהיה נגיש?
- ג. נבקש לקבל את עמדת גורמי המקצוע במשטרה לשינוי המתואר, בדגש על אגף החקירות והמודיעין, וכל מידע אחר רלוונטי בנוגע להליך קבלת ההחלטות במשטרה בנושא זה.
- ד. האם הפגישה של השר עם סני"צ אודי רונן מחודש מרץ 2025 נעשתה בתיאום עם מפכ"ל המשטרה, כפי שמתחייב ביחס לפגישות עם קציני משטרה; והאם ישנו תיעוד לפגישה זו?
8. למען הסר ספק יובהר כי אין מקום לערוך כל שינוי בעניין זה טרם השלמת בירור הדברים באופן סדור. זאת, מפאת ההשפעה המיידית של השינוי על תחום החקירות, הוצאתו המתוכננת באופן חריג ביותר מאגף החקירות והמודיעין, והשפעתו על נושאים רגישים המצויים בליבת זכויות האדם בישראל.


שרון אביב, ע"ד
מנהל מערך ייעוץ וחקיקה
המשנה ליועצת המשפטית לממשלה

בברכה,


ד"ר גיל לימון, ע"ד
המשנה ליועצת המשפטית לממשלה
(משפט ציבורי-מינהלי)

העתק:

היועצת המשפטית לממשלה
פרקליט המדינה
ראש אגף חקירות ומודיעין במשטרת ישראל
המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (ציבורי-חוקתי)
היועץ המשפטי למשרד לביטחון לאומי

נספח 4

כתבתו של רועי ינובסקי
ההודעות ששלח הקצין שמינה בן
גביר לטיפול בהסתות כל כלב
יבוא יומו' באתר כאן, מיום
20.3.2026

עמוד 70



השר לביטחון לאומי איתמר בן גביר בוועדה לביטחון לאומי, בחודש ספטמבר צילום: חיים גולדברג, פלאש 90

חשיפת כאן חדשות

ההודעות ששלח הקצין שמינה בן גביר לטיפול בהסתות

סנ"צ אודי רונן, שמונה על ידי השר לביטחון לאומי לחקור עבירות מתחום חופש הביטוי, מחוץ לאגף החקירות, ביקש מקצינים במשטרה בקבוצה פנימית להעביר לו "שמות שמטרידים אותם", על מנת שיהיה ניתן לבצע אחריהם מעקב ברשתות. המשטרה: הקצין עוסק רק בהסתה לטרור



רועי ינובסקי | עודכן ב-20.3.26



לחצו כאן להאזנה לכתבה
Powered by **Trinity Audio**



1.0x

00:00

08:20

הקצין שמונה על ידי השר לביטחון לאומי איתמר בן גביר לחקור עבירות חופש הביטוי - ביקש מקציני משטרה להעביר אליו "שמות שמטרידים אותם", כדי שהוא יוכל לנטר התבטאויות של אותם אנשים ברשתות ולפתוח להם תיקים, בין היתר גם למפגינים. כך פרסמנו היום (חמישי) בתוכנית "הבוקר הזה" בכאן חדשות ברשת ב'.

של כאן חדשות <



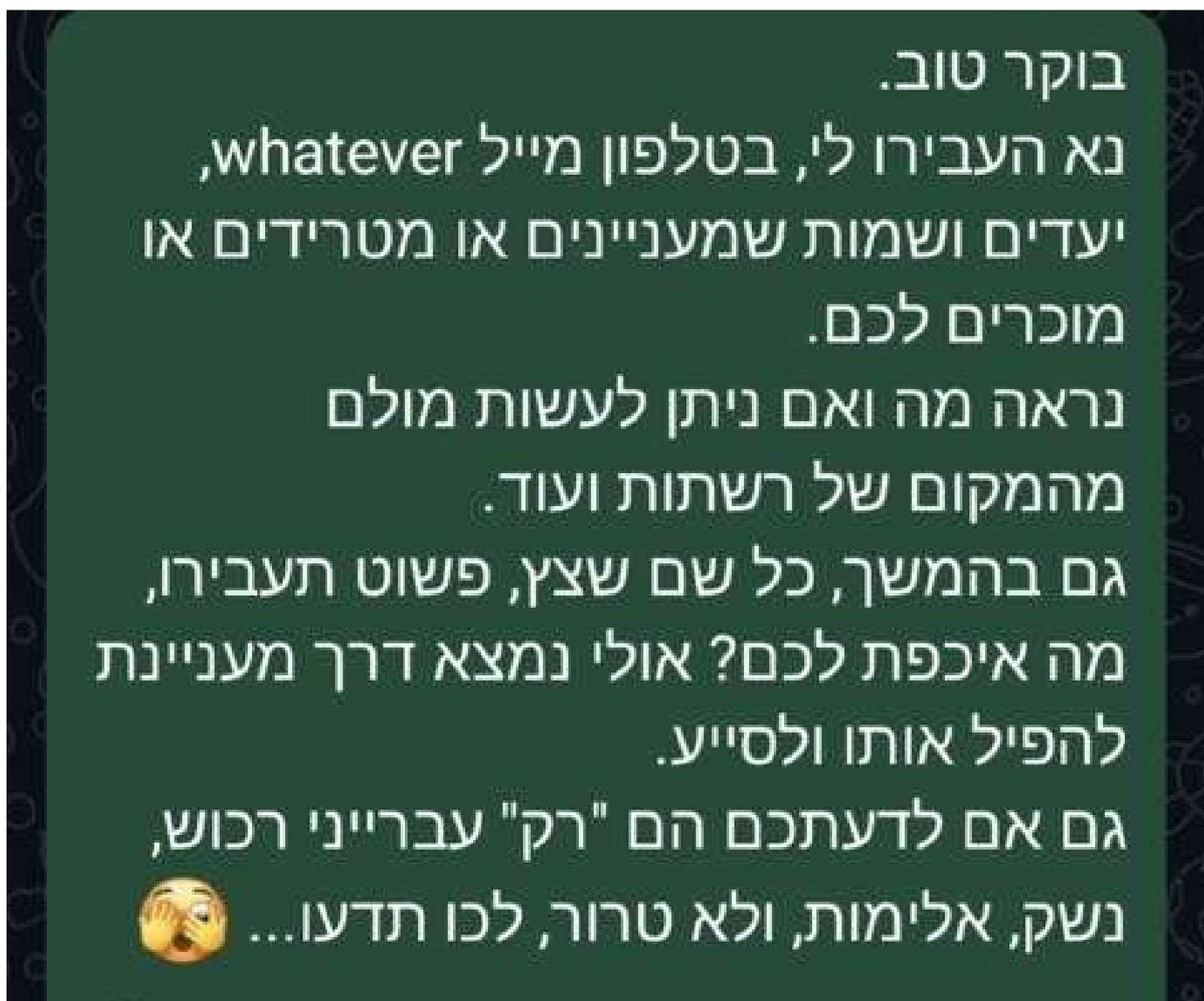
הישארו מעודכנים גם בערוץ

LIVE

שידור חי

התכתבויות פנימיות של הקצין, סנ"צ אודי רונן, שחשפנו הבוקר מחזקות את ההערכות במערכת
אכיפת החוק שהמדור החדש שהוקם על ידי השר בן גביר מחוץ לאגף החקירות יעסוק בניטור
התבטאויות ברשת - ובין היעדים יהיה אפשר לכלול גם מפגינים, מובילי מחאות ופעילים פוליטיים
בשנת בחירות. כל זאת במדור שכפוף לסמפכ"ל עם דריסת רגל משמעותית של השר, באופן שעלול
לפגוע באופן קשה בחופש הביטוי.

באחת ההודעות כתב סנ"צ רונן לקציני משטרה בדרגת סנ"צ בתחנות וביחידות: "בוקר טוב, תעבירו
לי יעדים ושמות שמעניינים או מטרידים או מוכרים לכם. נראה מה ואם ניתן לעשות מולם מהמקום
של רשתות ועוד. כל שם שצץ פשוט תעבירו, מה אכפת לכם? אולי נמצא דרך מעניינת להפיל אותו
ולסייע. גם אם לדעתכם הם 'רק' עברייני רכוש, נשק, אלימות, ולא טרור - לכו תדעו"



אחת ההודעות המדוברות של סנ"צ אודי רונן (צילום מסך)

בהמשך כתב רונן בהודעה נוספת: "מחדד לאור שאלות... פשוט תעיפו אליי בשגרה שלכם כל מה
שמוכר, כל מה שקופץ. חדש או ישן, אפילו שם אחד. בודדים, עשרות, מאות או אלפים. לכולם צריך
להגיע בכל הכלים, ננסה בכמה כיוונים. כל כלב ביג'י יומו".

ההודעות נכתבו בקבוצת יוצאי קורס פיקוד ומטה שמטרתה לייצר קשרים מקצועיים בין קצינים



עם פרסום הקמת היחידה החדשה מסר השר על מינויו של רונן כי "התקבלה החלטה לרכז את כל הטיפול בהסתות תחת קצין משטרה אחד ברמה הארצית על מנת להבטיח טיפול יעיל ואחיד בכל המקרים. השר אישר את עבודת המטה וגאה שבמשמרת שלו משטרת ישראל מטפלת במאות תיקי הסתה נגד מדינת ישראל באופן שוטף ויעיל". אולם, כאמור, עבודת המטה טרם הועברה לכל גורם שביקש אותה לרבות למשנה ליועמ"שית, וכרגע אף גורם במשטרה לא הגדיר באופן סופי ורשמי את סמכויות המדור ודרכי פעילותו.

לאחרונה נחשף בכאן חדשות כי השר בן גביר מינה קצין מטעמו ביחידה חדשה תחת הסמפכ"ל, שאמורה לעסוק בטיפול בהסתות. הדבר עורר ביקורת רבה, ושאלות גם בתוך המשטרה וגם מצד המשנים ליועמ"שית עם דרישה לספק הסברים לצעד הזה. בין היתר, בשל העובדה שהטיפול בנושא הרגיש שעוסק בליבת חופש הביטוי נמצא באגף החקירות ומטופל בנוהל מסודר אצל שורת גורמי מקצוע בגלל הרגישות הציבורית.

מחדד לאור שאלות:

לא צריך לשבת להכין מצגת או משהו, או להעביר בפעם אחת את כולם. פשוט תעיפו אליי, בשגרה שלכם, כל מה שמוכר, כל מה שקופץ או חדש או ישן. לא משנה.

אפילו שם אחד, בודדים, עשרות, מאות, אלפים.

לכולם צריך להגיע בכל הכלים, ננסה מכמה כיוונים.

כל כלב, יבוא יומו.



עלה חשש שמטרת היחידה החדשה היא לייצר דריסת רגל פוליטית בתחום הזה, וגם לנהל ניטור ברשת אחר גורמים פוליטיים ומפגינים. הקצין שמונה, סנ"צ רונן, נחשב למקורב לשר, עוד מהימים שהיה רפ"ק. ביומן בן גביר שנחשף ע"י העיתונאי אורי כהן, השם של רונן (אז רפ"ק) מופיע ברשימת הפגישות כבר במרץ 2025.

בפניה של המשנים ליועמ"שית גיל לימון ושרון אפק למשטרה, דרשו השניים בין היתר לקבל פירוט לתגובת השר לפיה הצעד הזה נעשה בתום עבודת מטה משטרתית, ודרשו לקבל את אותה עבודת מטה. מאז חלף יותר מחודש וחצי, המשטרה לא הגיבה וגם לא העבירה כלל עבודת מטה.

אף גורם מקצועי רלוונטי, גם לא באגף החקירות שאחראי על התחום, לא מכיר עבודת מטה כזו שנעשתה וספק אם נעשה הליך שניתן לכנותו 'עבודת מטה'. המשטרה מורחת את התגובה ללשכת היועמ"שית וגם המפכ"ל שהבין שיש כאן בעיה מקצועית ומשפטית מהותית בוחן בימים אלו להחזיר את זה לאגף החקירות, דבר שצפוי לגרור התנגדות של השר.

גורמים שנחשפו להודעות ולהתנהלות של הקצין והיחידה הזאת אומרים שנראה שמטרתה "לצוד יעדים" – שיכולים להיות גם מפגינים ופעילי מחאה ולנסות לנטר ולהדביק להם עבירות מתחום חופש הביטוי – בזמן הבחירות. כשמדובר בקצין שנחשב מקורב לשר והיה איתו בקשר עוד כשהיה רב פקד.

גורמים שנחשפו להודעות אף הדגישו שנראה מהבקשות של סנ"צ רונן לקצינים אחרים כי יש כאן גם ניסיון לייצר תיקים ל'יעדים' לא רק בעבירות של חופש ביטוי שדורשות אישור פרקליטות, אלא גם לייצר תיקים בעבירות אחרות דרך ניטור הרשתות, תוך חריגה מסמכות היחידה הזאת.

בקרב צפוי דיון בעניין בצמרת המשטרה ובלשכת השר בנוגע לעתיד המדור הזה, ולא מן הנמנע שיהיו גם עתירות לבית המשפט כנגד הקמת המדור החדש והכפיפות שלו לסמפכ"ל.

בעקבות הפרסום נמסר מהמשטרה: "הקצין מטפל במניעת טרור ובהסתה לטרור – ותו לא. כל פרשנות אחרת של בעלי עניין כאלה ואחרים, ראוי שתידחה על הסף".

בעקבות החשיפה - פנייה ליועמ"שית: "חשש ממשי לאכיפה בררנית"

בתגובה לפרסום אמר השר איתמר בן גביר: "אני מבקש להביע גיבוי מלא לסנ"צ אודי רונן, קצין מקצועי ונחוש שמוביל את המאבק בהסתה ובתמיכה בטרור ברשת. בניגוד לפרסום הפייק ניוז ברשת ב' הבוקר – סנ"צ רונן לא רודף מפגינים ולא "צד" גורמים פוליטיים, אלא פועל נגד מסיתים ותומכי טרור. דבריו הוצאו מהקשרם בכוונה תחילה. מה שהוא עושה בפועל זה לרדוף אחרי מחבלים ותומכי טרור. במדינה מתוקנת היו מעניקים לו על כך צל"ש – לא תוקפים אותו. מדור ההסתות שהקמתי יחד עם המפכ"ל כבר הוביל למעצר מאות מסיתים ותומכי טרור, וימשיך לפעול בנחישות".

בעקבות החשיפה בכאן חדשות ברשת ב', ח"כ קארין אלהרר פנתה ליועצת המשפטית לממשלה בדרישה להתערב בפעילות "מדור הסתות" שהקים השר: "עידוד לאיסוף מידע על "מטרידים" במטרה "להפיל" אותם מהווה סטייה חמורה מערכי שלטון החוק, יוצר חשש ממשי לאכיפה בררנית ומעלה חשד כבד כי כוחות אכיפה מופנים שלא כדין כנגד מתנגדי השלטון".

גם חברת הכנסת אפרת רייטן, הודיעה כי תפנה למפכ"ל וליועץ המשפטי לממשלה להבהרות ותשקול הליכים משפטיים. "מדובר פה בחוסר רגישות מוחלט של המשטרה במשטר דמוקרטי", כתבה.



אינה מקרית. היא נועדה לשמש כלי מאיים שכל מטרתו להטיל אימה על מתנגדי שלטון, פעילי מחאה ומפגינים. כשקצין משטרה מבקש 'להפיל' אזרחים ומבטיח ש'כל כלב ביג'י יומו', הוא פשוט ממלא במדויק את משימת הציד שהטיל עליו השר".

ח"כ יואב סגלוביץ' אמר לכאן חדשות ברשת ב': "מה שרואים פה זה שבירה לחלוטין של נורמות התנהגות. השוטר הזה שכותב את הדברים האלה, דקה אחת לא יצטרך להישאר בשירות. זו לא מיליציה. חופש ביטוי הוא אחד הרגישים ביותר לטיפול משטרתי. עצם הפניה לאזרחים שמתבטאים בצורה כזו או אחרת מצנן שלא לדבר - בשנת בחירות. מי שצריך לתת תשובות זה המפכ"ל שאפשר את זה. מה שרואים פה זה שבירת חוט השדרה הערכי של משטרת ישראל".

עוד בנושא



בית המשפט קבע: על בן גביר לקדם את רפ"ק סבן עד יום שני



המהלך של בן גביר: קצין מטעמו יחקור התבטאויות הסתה

תגיות | [משטרה](#) | [איתמר בן גביר](#)

אולי יעניין אותך

את הסרטון הזה כל העולם צריך לראות: עזרו לנו לשתף אותו

31.08.2025 | חברתו הטובה ביותר של הגבר

"מספרים שהיא הייתה אדם בלתי נסבל": 40 שנה למותה של יונה וולך

חוק הצוטוורק ופתח מחדש יונה לפרושה ושחטורה עת



רבין: עכשיו כבר מותר לספר

האמת שקשה לספר: פשעי המין של חמאס

סוף למצלמות הכתומות: הטכנולוגיה החדשה שתתפוס נהגים
ברמזורים

תעלומת האשה מצפת

המחווה המצמררת של אשת הרמטכ"ל היוצא הרצי הלוי

כמעט 300 לכודים, לפחות 30 הרוגים: שריפה עצומה משתוללת
בהונג קונג

370 מיליון שקל והיא שלכם: למה לא מצליחים למכור את הווילה
הזאת בקיסריה?

אלפי הרוגים ועשרות אלפי עצורים: מימדי הטבח באיראן
מתחילים להיחשף

170 אלף ש"ח: מה ההסבר לכסף הרב שנמצא בביתו של "הקצין
המתחזה" שמואלביץ?



**“המורה הראתה לנו את הקעקועים שלה, וכמעט התפשטה”:
התלמידים מפ”ת מדברים**

**מנהרת הענק מתחת לאדמה: בתוך מתקן ההתפלה הגדול
בישראל**

**לא ביפרים, טלפונים: כך חיסלה ישראל את הצמרת האיראנית
בפתח מבצע עם כלביא**

**שכר טרחה של מיליון וחצי שקלים מנכה צה”ל: גילויים חדשים
על אליעד שרגא**

**התקיפה בוטלה ברגע האחרון? מאחורי הקלעים של הדרמה מול
איראן**

**בעקבות פעילותה נגד ישראל: אשתו של ג’ורג’ קלוני תגורש
מארה”ב?**

סוף שבוע של פרידות: נפרדים מרמי הויברגר ודן מרגלית

**יש שם ספורה: הקניון שנמצא רבע שעה מירושלים ולישראלים
אסור להיכנס אליו**

נולד לי ילד מיוחד בפונדקאות



משפחת הנייה עוברת לגור בעומר? היישוב השקט בנגב סוער

כאן | תאגיד השידור
הישראלי

דף הבית | צרו קשר | אודות התאגיד
נהלים | תנאי שימוש | הצהרת נגישות

© 2025 כל הזכויות שמורות לכאן - תאגיד השידור הישראלי

Website created by IdeoDigital



האתר פועל ברישיון



נספח 5

מכתב העותרת 2 מיום 19.3.2026

עמוד 79



19.03.2026

א' בניסן תשפ"ו

לכבוד:

מפכ"ל משטרת ישראל, רב-ניצב דני לוי היועצת המשפטית לממשלה, עו"ד גלי בהרב-מיארה

הנדון: התערבות פסולה של השר בן גביר בחקירת עבירות ביטוי והסתה

שלום רב,

אני פונה אליכם בדחיפות במכתב זה בהמשך לפרסומים שונים בכלי התקשורת מהם עולה חשש להתערבות פסולה של השר לביטחון לאומי, ח"כ איתמר בן גביר, בחקירת עבירות ביטוי והסתה, כפי שיפורט להלן:

1. בחודש ינואר 2026 פורסם בכלי התקשורת, כי הוחלט במשטרה להעביר את הסמכות לטיפול בעבירות ביטוי והסתה מאגף החקירות והמודיעין למדור חדש שיוקם לצורך זה, "מדור הסתות", שיוכפף לסמפכ"ל. מהפרסום עולה, כי שינוי זה נעשה בהתאם להחלטתו ובהובלתו של השר לביטחון לאומי, שאף החליט על מינויו של סני"צ אודי רונן לראש המדור, אשר לפי פרסומים שונים נפגש ביחידות עם השר עוד במרץ 2025 – זמן רב לפני שהוחלט כביכול על השינוי הארגוני – בפגישה שכותרתה הייתה "אודי רונן - ראש מדור הסתה". מדובר בשינוי מבנה מרחיק לכת, שלא ברור מה הטעמים העומדים מאחוריו, איזו עבודת מטה אם בכלל נעשתה בנושא ומהי היא התשתית העובדתית העומדת בבסיסו.
2. ביום 29.1.2026 נשלחה פניה בנושא על ידי מנהל מערך ייעוץ וחקיקה, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה שרון אפק, והמשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי), ד"ר גיל לימון, ליועץ המשפטי למשטרה דאז, אלעזר כהנא. אולם למיטב ידיעתנו פניה זו, כמו גם השאלות והקשיים שהועלו במסגרתה, לא נענו עד היום.
3. מפרסום של תאגיד השידור הציבורי מהיום, 19.3.2026, עולה כי השינוי המבני כבר יצא למעשה אל הפועל, חרף הדרישה לבירור משפטי, וחרף העובדה שדיון בנושא טרם נערך, ובמשטרה הודו כי הנושא עדיין בבירור. עוד עולה כי סני"צ אודי רונן כבר פונה לקציני משטרה ומבקש להעביר אליו "שמות שמטרידים אותם", כדי שהוא יוכל לנטר ברשתות את ההתבטאויות שלהם. לפי הדיווח, באחת ההודעות כתב סני"צ רונן לקציני משטרה בדרגת סני"צ:

"בוקר טוב, תעבירו לי יעדים ושמות שמעניינים או מטרידים או מוכרים לכם. נראה מה ואם ניתן לעשות מולם מהמקום של רשתות ועוד. כל שם שצץ פשוט תעבירו, מה אכפת לכם? אולי נמצא דרך מעניינת להפיל אותו ולסייע. גם אם לדעתכם הם 'רק' עברייני רכוש, נשק, אלימות, ולא טרור לכו תדעו".

בהודעה נוספת כתב סני"צ רונן:

"מחדד לאור שאלות... פשוט תעיפו אליי בשגרה שלכם כל מה שמוכר כל מה שקופץ חדש או ישן אפילו שם אחד בודדים עשרות, מאות, או אלפים לכולם צריך להגיע בכל הכלים ננסה בכמה כיוונים כל כלב ביג'י יומו".

לפי הדיווח, ההודעות נכתבו בקבוצת יוצאי קורס פיקוד ומטה לקצינים בדרגת סני"צ שנכנסו לתפקיד בחודשים האחרונים.



4. התפתחות מדאיגה זו מחזקת מאוד את החשד להתערבות פסולה של השר בעבודת המשטרה על מנת לפגוע בחופש הביטוי, זאת באמצעות הגברת אחיזתו והשפעתו של השר על חקירת עבירות הביטוי, ובין היתר, ביצירת תפקיד מיוחד שמאפשר לנטר באופן יזום התבטאויות של אזרחים, אשר יכול שיהיו גם פעילים פוליטיים, מפגינים, ומתנגדי השלטון. ברי שמדובר בהתערבות פסולה וחמורה של השר לביטחון לאומי באופן החקירה והטיפול המשטירתי בעבירות ביטוי, שהן בעלות רגישות מיוחדת, באופן שעל פניו נוגד את פסיקת בית המשפט העליון בפסק הדין לעניין פקודת המשטרה (בג"ץ 8987/22 התנועה למען איכות השלטון נ' הכנסת (2.1.2025)). כמו כן, מתעורר חשש כבד שהמשטרה פועלת בניגוד לסמכויות ולנהלים הרלוונטיים לחקירת עבירות ביטוי.
5. חקירת התבטאויות מעוררת מטיבה חשש כבד לפגיעה בחופש הביטוי, וליצירת אפקט מצנן, כמו גם לאכיפה סלקטיבית. על כן קיימת חשיבות מיוחדת לכך שעבירות אלו ייחקרו רק בנסיבות המתאימות לאכיפה פלילית, בצורה מקצועית וניטרלית. משכך גם, אופן החקירה והעמדה לדין בעבירות אלו מוסדר במסגרת הנחית פרקליט המדינה מס' 14.12 "אישור פתיחה בחקירה והעמדה לדין בעבירות או עניינים בעלי רגישות מיוחדת". במסגרת הנחיה זו נקבע כי החלטה על פתיחה בחקירה בעבירות מעין אלו, מותנית באישור פרקליטות המדינה וזאת לאחר קבלת אישורו של ראש חטיבת החקירות לפנייה או קצין בדרגת סני"צ שהוסמך לכך על ידו. והנה – מסתבר שקצין משטרה יזום מעקב אחר התבטאויות של אזרחים, בלי שהדבר עובר דרך הגורם המתאים בפרקליטות.
6. יתר על כן, לא הובהרה כל עילה לשינוי מבני באופן חקירת עבירות הביטוי, לצורך בשינוי זה, ולא נראה שנערכה עבודת מטה כלשהי. בנסיבות העניין, כאשר עסקינן בשינוי מבני משמעותי באופן הטיפול המשטירתי בעבירות בעלות רגישות מיוחדת, וכאשר לא הובהרו הטעמים לשינוי מעין זה שעל פניו גם עומד בניגוד להנחיות המנהליות הקיימות – מתחזק מאוד החשש שבבסיס השינוי עומדים טעמים פוליטיים זרים, וניסיון של השר להשפיע על אופן החקירה של עבירות אלו.
7. נזכיר כי השר כלל אינו מוסמך להתערב באופן אופרטיבי בחקירות המשטרה, ואף לא לקבוע מדיניות כללית בתחום (ר' בג"ץ 8987/22 התנועה למען איכות השלטון נ' הכנסת). קל וחומר שהשר אינו מוסמך לקבוע את הזהות של האדם שימלא תפקיד חקירתי כזה או אחר. אין לך פגיעה קשה מזה בעצמאות המשטרה ובאמון הציבורי שהיא אוכפת את החוק בצורה עצמאית וניטרלית.
8. קשה גם לנתק את המהלך הזה משורה ארוכה של פעולות שמקדם השר ואשר מטרתן האסטרטגית היא השתקת האופוזיציה ומתנגדי השלטון. הניסיון להשתלט על חקירת עבירות הביטוי מצטרף לניסיון של השר להשפיע, שלא לומר, לכפות, את מועמדיו לתפקיד יועמ"ש המשטרה, אשר בין משימותיו המרכזיות – פרשנות הדין והכוונת החוקרים בגבולות החוק והפסיקה.
9. כן, פעולה זו מצטרפת לניסיון להצעת החוק שמרחיבה את עבירות הביטוי מכוח חוק המאבק בטרור ומבטלת, לגבי אכיפתם, את ההנחיה המטילה פיקוח של הפרקליטות על פתיחה בחקירה של עבירות ביטוי (הצעת חוק המאבק בטרור (תיקון מס' 12), התשפ"ו–2025). הצעה זו כבר עומדת בפני קריאה שניה ושלישית בכנסת והיא מעוררת חשד כבד להסרת הרסנים הנדרשים בחקירת עבירות ביטוי. לעניין זה יודגש כי גם אם בתי המשפט עומדים על המשמר, ובוחנים את פעולות המשטרה, עצם החקירה של אדם על התבטאויות עלולה להוביל לפגיעה קשה בחופש הביטוי. מכאן שלפיקוח של הפרקליטות יש חשיבות מוכחת בריסון הכוח המשטירתי.



10. ואם לא די בכל אלו, מקודמת בכנסת גם הצעה להגביר את ההשפעה הפוליטית על מח"ש, ולהחלישה מבחינה מקצועית, וגם בכך יש לאותת לשוטרים שאלימות או אכיפה פסולה ייהנו מחסינות בפועל, ולא תהיה להן השלכה.

11. הנה כי כן, אין להתעלם מהאיום הכולל הנשקף לחופש הביטוי ולמשטר הדמוקרטי מפעולותיו של השר, ובמיוחד שעה שהמדינה נכנסת לתקופת בחירות, ויש לפעול לאלתר למנוע מהשר לממש את תוכניותיו ולהגן על עצמאות המשטרה ועל חופש הביטוי במדינה. כמו כן, יש להבהיר למשטרה שאין בסמכותה לנטר התבטאויות של אזרחים ברשתות, ללא הצדקה, וללא פיקוח של הפרקליטות.

לאור כל האמור לעיל, אבקש את התייחסותכם המיידית ולא יאוחר מיום ראשון 22.3.2026.

ראו במכתב זה כמכתב מיצוי הליכים.

בכבוד רב,

חה"כ אפרת רייטן

העתק :

ראש אגף החקירות והמודיעין במשטרת ישראל, ניצב בועז בלט
המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי), עו"ד גיל לימון

נספח 6

מכתב העותרת 1 מיום 19.3.2026

עמוד 83

19 במרץ 2026

לכבוד

ח"כ אלון שוסטר

יו"ר הוועדה לביקורת המדינה

aschuster@knesset.gov.il

שלום רב,

הנדון: צורך בדיון דחוף בעצמאות הדרג הפיקודי וירידה באיכות כוח האדם במשטרת ישראל, נוכח דריסת רגל של השר בחקירות הנוגעות להתבטאויות ברשת

1. פנייה זו נשלחת אליך מטעם מכון זולת לשוויון וזכויות אדם, בהמשך לבקשתנו לקיום ישיבת מעקב דחופה בוועדה לענייני ביקורת המדינה בנושא שחיקת איכות כוח האדם במשטרת ישראל והעמקת תהליכי הפוליטיזציה בדרג הפיקודי.¹ דיון בנושא אכן נקבע ליום 2.3.26 ונדחה למועד לא ידוע. לטעמנו, יש לקיים את הדיון בדחיפות, אף במהלך תקופת הפגרה, וביתר שאת על רקע מציאות הלחימה הנוכחית, וזאת מן הטעמים המפורטים להלן.
2. ביום 20.1.26 פורסם כי השר לביטחון לאומי העביר את הסמכות למתן חוות דעת על חקירות הסתה והתבטאויות ברשת מאגף החקירות והמודיעין לגורם מטעמו, סנ"צ אודי רונן, באופן המוציא את הטיפול בנושא רגיש זה מהמערך המקצועי ומאפשר דריסת רגל פוליטית בהליכי האכיפה.²
3. לפי הפרסום, מדובר באחריות על חוות דעת בתיקים רגישים הנוגעים לשאלות יסוד של חופש הביטוי, לרבות התבטאויות של מוחים. עד כה, סוגיות אלה טופלו באגף החקירות והמודיעין מתוך תפיסה כי מדובר בתחום המחייב מקצועיות, עצמאות והגנה מפני לחצים והשפעות חיצוניות. העברת הסמכות לגורם שאינו חלק מהשרשרת המקצועית הרגילה, ובאופן המאפשר מעורבות של הדרג הפוליטי, משנה באופן מהותי את האיזון הזה.
4. היום פורסם כי סנ"צ אודי רונן פנה לקצינים בכירים במשטרה בקבוצות פנימיות, וביקש מהם להעביר לידי "שמות שמטרידים אותם", לצורך בחינת אפשרות למעקב אחריהם ברשתות. באחת מהודעותיו כתב לקצינים בדרגת סנ"צ בתחנות וביחידות: "בוקר טוב, תעבירו לי יעדים ושמות שמעניינים או מטרידים או מוכרים לכם. נראה מה ואם ניתן לעשות מולם מהמקום של רשתות

¹ בקשה מיו"ר הוועדה לביקורת המדינה, לקיום ישיבת מעקב דחופה עקב שחיקת איכות כוח האדם במשטרת ישראל ופוליטיזציה של הדרג הפיקודי, מכון זולת (19.1.2026).

² רועי ינובסקי, המהלך של בן גביר: קצין מטעמו יחקור התבטאויות הסתה, כאן (20.1.2026).

- ועוד. כל שם שצץ פשוט תעבירו, מה אכפת לכם? אולי נמצא דרך מעניינת להפיל אותו ולסייע. גם אם לדעתכם הם 'רק' עברייני רכוש, נשק, אלימות, ולא טרור – לכו תדעו"³.
5. התנהלות זו מהווה אינדיקציה מובהקת להעמקת תהליכי הפוליטיזציה בדרג הפיקודי במשטרה. שליחתה של הודעה מסוג זה בקבוצת בכירים מעידה על טשטוש מסוכן בין שיקולים מקצועיים לבין שיקולים זרים, ועל יצירת תרבות ארגונית המאפשרת ואף מעודדת יוזמות שאינן מעוגנות בעקרונות שלטון החוק. בפרט, כאשר מדובר בפעולות הנוגעות להתבטאויות ברשת ולחופש הביטוי, מתעורר חשש ממשי כי מדובר בכלי שעלול לשמש לרדיפה פוליטית של אזרחים, לרבות מוחים או מבקרי ממשלה. חדירה של שיקולים פוליטיים להליכי קבלת החלטות מקצועיים פוגעת בסטנדרטים המקצועיים, מערערת את עצמאות הדרג הפיקודי, ומחלישה את יכולתו של הארגון למשוך ולשמר כוח אדם איכותי, תוך פגיעה ישירה באמון הציבור ושוויון בפני החוק.
6. חשיבות הדיון מתחדדת במיוחד בעת הזו, בעיצומה של מלחמה, במהלכה האיזון העדין בין צרכי הביטחון לבין ההגנה על זכויות אדם נעשה רגיש במיוחד. במציאות זו, כל פגיעה בעצמאות הדרג הפיקודי או טשטוש הגבול בין שיקולים מקצועיים לשיקולים פוליטיים, ובפרט בתחומים הנוגעים לחופש הביטוי, עלולים להוביל להחמרה באכיפה סלקטיבית, לפגיעה בשוויון בפני החוק ולצמצום המרחב הדמוקרטי.
7. כך, למשל, עם תחילת מלחמת חרבות ברזל החליט פרקליט המדינה, עו"ד עמית אייסמן, להתיר באופן זמני למשטרה לפתוח בחקירת עבירות הסתה ללא אישור מראש, גם במקרים של התבטאויות בודדות, כאשר מדובר בהתבטאות חד-משמעית, וזאת "על רקע היותה של ישראל במלחמה ובשעת חירום". היתר חריג זה הוביל לפתיחתם של למעלה ממאה תיקי חקירה ולביצוע מעצרים, בעיקר של אזרחים ערבים, כאשר רק חלק קטן מהמקרים הבשילו לכדי הגשת כתבי אישום (שהסמכות להחליט לגביהם נותרה בידי הפרקליטות). בכנס שנערך ביום 11.7.24 ציין אייסמן כי בחלק מהמקרים חרגה המשטרה מן ההיתר שניתן לה.⁴
8. לאור ניסיון העבר המלמד על כך שכשלים מערכתיים במערכות אכיפה נוטים להעמיק דווקא בתקופות חירום, כאשר מנגנוני הבקרה נחלשים, מתחדדת במיוחד החשיבות בקיומו של פיקוח פרלמנטרי אפקטיבי, מידי ורציף. דחיית הדיון עלולה לאפשר את המשך התבססותם של תהליכים בעייתיים ללא בחינה מוסדית מספקת, ואף להקשות על תיקונם בשלב מאוחר יותר.

³ רועי ינובסקי, [ציד פעילים פוליטיים? ההודעות ששלח הקצין שמינה בן גביר למפקדים במשטרה](#), כאן (19.3.2026).
⁴ איתי מק, [ערבים ורקדים, חברי כנסת מסיתים](#), העין השביעית (10.10.2024).

9. בשים לב לכל האמור, אנו סבורים כי מדובר בסוגיה מערכתית ודחופה הנוגעת לליבת שלטון החוק ולתפקודה התקין של משטרת ישראל, ולפיכך נבקש לקיים דיון דחוף בנושא בהקדם האפשרי, אף במהלך הפגרה.

בכבוד רב,



עינת עובדיה

מנכ"לית, מכון זולת

עותק: הוועדה לביקורת המדינה, במייל vbikoret@knesset.gov.il

נספח 7

**מכתב המשנים ליועמש מיום
22.3.2026**

עמוד 87



המשנים ליועצת המשפטית לממשלה

(מנהל מערך ייעוץ וחקיקה)

(משפט ציבורי-מנהלי)

ד' ניסן התשפ"ו
22 במרץ 2026

לכבוד

רב ניצב דני לוי

מפכ"ל משטרת ישראל

שלום רב,

הנדון: טיפול המשטרה בחקירת עבירות ביטוי והסתה

סימוכין: מכתבנו ליועץ המשפטי של משטרת ישראל מיום 29.1.2026

בהמשך למכתבנו שבסימוכין, נבקש לפנות אליך על דעת היועצת המשפטית לממשלה כדלקמן:

1. ביום 26.1.2026 פנינו ליועץ המשפטי של משטרת ישראל בנושא הטיפול בחקירות הסתה במשטרת ישראל, והעברת הסמכות לטיפול בנושא למדור הסתות ייעודי, במעורבות השר לביטחון לאומי. בפנייתנו זו הובהר כי אין מקום לקדם שינוי כאמור טרם השלמת בירור הדברים, נוכח רגישות הסוגייה והשלכותיה הישירות על זכויות יסוד. חרף זאת, עד למועד זה, ועל אף שחלפו כחודשיים מאז פנייתנו, לא התקבלה כל התייחסות מטעמכם.
2. אף על פי כן, ביום 19.3.26 פורסם כי הקצין שיועד לעמוד בראש מדור הסתות, החל לעסוק בנושא ופנה לקציני משטרה בבקשה להעביר לידי "שמות שמעניינים או מטרידים או מוכרים לכס", וזאת "גם אם לדעתכם הם "רק" עברייני רכוש, נשק, אלימות ולא טרור, לכו תדעו" לשם ניטור יזום של התבטאויותיהם ברשתות החברתיות, במטרה להוביל לפתיחת חקירות נגדם ("אולי נמצא דרך מעניינת להפיל אותו" וכן "כל כלב יבוא יומיו").¹
3. התמונה העקרונית המצטיירת מעוררת שורת קשיים משפטיים כבדי משקל, באופן שמקים חשש ממשי לפגיעה בלתי מוצדקת בזכויות אדם וחופש הביטוי, ובכלל זאת ניטור יזום של אנשים ברשתות החברתיות, מבלי שהונחה תשתית ראייתית מספקת. לצד זאת, במישור הפרטני אף מצטיירת, על פני הדברים, תמונה של פגם חמור בהתנהלות הקצין, כפי שבאה לידי ביטוי בהודעות שפורסמו.
4. זאת ועוד, בעקבות הפרסום המתואר לעיל, פרסם השר לביטחון לאומי הודעת גיבוי לקצין העומד בראש מדור הסתות, במסגרתה שיבח את פעילותו וציין כי הוא המדור הוקם על-ידי יחד עם מפכ"ל המשטרה וכי המדור הוביל למעצר של מאות מסיתים ותומכי טרור ו"אינו רודף אחר מפגינים". בהקשר זה יוזכר כי השר אינו מוסמך להתערב בחקירות, ואף אינו מוסמך

¹ <https://www.kan.org.il/content/kan-news/local/1015158>

להתוות מדיניות בתחום החקירות (ראו בג"ץ 8987/22 התנועה למען איכות השלטון נ' הכנסת 2.1.2025)). לאור זאת, מעורבות השר בעניין והשיח עמו בנושא כמתואר מנוגדים לפסק הדין. בנסיבות אלה, מתעורר בהקשר זה גם חשש כבד להתערבות פסולה של השר בעצמאות שיקול הדעת המקצועי של המשטרה, באופן שיש בו כדי לערער את עקרון אי-התלות של גורמי האכיפה, ולכרסם בעקרונות יסוד שלטון החוק והמשטר הדמוקרטי.

5. **וידגש, מעבר לקשיים המהותיים והפרטניים בהקמת מדור ההסתות החדש, עצם מעורבותו של השר בעניין זה נחזית כהתערבותו או עירובו בעניין שאסור לו לעסוק בו, בניגוד לפסק דינו של בג"ץ, ובאופן שיש בו להקים טענות לחריגה מסמכות.**

אין כל מקום, על פי דין, להשפעת השר על חקירות, במישרין או בעקיפין, ובכלל זאת להתערבותו או לעירובו בנושא הנדון על כל היבטיו.

6. נוכח האמור, נשוב ונבקש לקבל את התייחסות משטרת ישראל לעניין בהקדם.

בשים לב לרגישות הנושא ולהשפעתו הישירה על זכויות היסוד, אכיפת החוק והשוויון בפני החוק, עד לבירור כמפורט במכתבנו שבסמך, לא ניתן לקדם את העניין בכל דרך שהיא. לפיכך, נדרשת התערבותך להפסקה מיידי של פעילות מדור ההסתות החדש ושל הקצין העומד בראשו. כמובן, שאין בכך כדי לגרוע מהמשך האכיפה הקפדנית נגד מסיתים לטרור על-ידי הגורמים המוסמכים באח"מ.

בברכה,

שרון אפק, עו"ד

מנהל מערך ייעוץ וחקיקה
המשנה ליועצת המשפטית לממשלה

ד"ר דביר לימון, עו"ד
המשנה ליועצת המשפטית לממשלה
(משפט ציבורי-מינהלי)

העתק:

היועצת המשפטית לממשלה
פרקליט המדינה
ראש אח"מ
המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (ציבורי-חוקתי)
מנהל מחלקת הבג"צים
היועץ המשפטי למשרד לביטחון לאומי
המשנה ליועץ המשפטי למשטרת ישראל

נספח 8

תשובת המפכל מיום 22.3.2026

עמוד 90

- בלמס -

לשכת המפקח הכללי
 טלפון: 02-5428100
 פקס: 02-5428118
 22/03/2026
 ד' בניסן, התשפ"ו
 סימוכין לשכ"מ: 30162826

לכבוד,
 עו"ד שרון אפק, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה ומנהל מערך ייעוץ וחקיקה
 עו"ד ד"ר גיל לימון, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי – מנהלי)
 שלום רב,

הנדון: טיפול המשטרה בחקירת עבירות ביטוי והסתה - מענה למכתבכם
 בסימוכין ל: פנייתכם מיום 22.03.2026

1. בראשית הדברים, אציין כי למרבה הצער ולא בפעם הראשונה, פנייתכם הובאה לידיעתי באמצעות כלי התקשורת ורק לאחר מכן באמצעות לשכת מפכ"ל. מדובר בדרך התקשורת נלווה, אשר אינה מקובלת על הח"מ.
2. לגופו של עניין, סני"צ אודי רונן מונה ע"י הח"מ והספ"כ הארצי, במסגרת דיון שיבוצים סדור ובהתאם לנהלים.
3. מדובר בקצין מנוסה, ותיק ועתיר זכויות בטיפול בתחום ההסתות לטרור, במסגרת תפקידו במחוז ירושלים.
4. בכל הנוגע לטענות בדבר התבטאויות הקצין באמצעות הרשת החברתית 'וואטסאפ', הרי שמדובר בהודעות שבעלי עניין בחרו להפיץ באופן מגמתי וחלקי, תוך התעלמות מהודעות נוספות שכתב הקצין ובהן הסביר את אמירותיו וכוונותיו. פרסום חלקי זה, מעלה תהיות בדבר השיקולים העומדים מאחורי הדברים.
5. על אף האמור, דרש הח"מ מהקצין להסביר את אמירותיו והקצין עשה כן.
6. כפיפות הקצין נקבעה ע"י הח"מ והוא רשאי לעשות כן, ללא צורך באישור של כל גורם נוסף.
7. כמי שעומד בראש משטרת ישראל ונושא באחריות הכוללת לפעילותה, אבהיר כי ניהול הארגון, קביעת מבנהו הארגוני, מינוי בעלי תפקידים והפעלת יחידותיו וקציניו, מצויים בסמכותי ובאחריותי על פי דין.
8. הח"מ ימשיך לשמור על עצמאות המשטרה, מתוקף תפקידו, ומצופה מגורמי הייעוץ המשפטי לממשלה כי לא יגלו מעורבות במינויים משטרתיים לא להם ולא יעסקו ברכילות זולה, הנוגעת לקצין זה או אחר, וזאת על מנת לאפשר את עבודתה העצמאית של המשטרה.

עמוד 1 מתוך 2

Lishkatmafcal@police.gov.il | לשכת המפקח הכללי

- בלמס -

9. לא למותר לציין כי מינויו של סני"צ אודי רונן נעשה לאור העובדה שהטיפול בהסתות התנהל בעצלתיים ובצורה שאינה מקצועית דיה, מצד כלל הגורמים.
10. לאור כל האמור לעיל, אני דוחה את בקשתכם ודורש שלא תתערבו במינויים ו/או בכפיפות של קצין כזה או אחר בשורות משטרת ישראל.

בברכה,

דניאל לוי,
 המפקח הכללי

נספח 9

**מכתב מיצוי הליכים מיום
22.3.2026**

עמוד 92

Dr. Hagai Kalai, Adv.
 Ohad Rosen, Adv.
 Karin Wind, Adv.
 Natan Shvartsman, Adv.
 Adia Shenvald, Adv.
 Eyal Weiss, Adv.
 Yael Wiesel, Adv.
 Oz Pinhas, Adv.
 Lior Sokol, Adv.
 Itamar Avneri, Adv.
 Romy Weinfeld, Adv.
 Omer Haritan, Adv.
 Aya Kees, Adv.
 Odelia Kessous, Adv.

ד"ר חגי קלעי, עו"ד
 אוהד רוזן, עו"ד
 קרין וינד, עו"ד
 נתן שוורצמן, עו"ד
 עדיה שיינוולד, עו"ד
 אייל וייס, עו"ד
 יעל ויזל, עו"ד
 עוז פנחס, עו"ד
 ליאור סוקול, עו"ד
 איתמר אבנרי, עו"ד
 רומי ויינפלד, עו"ד
 עומר חריטן, עו"ד
 איה קיס, עו"ד
 אודליה קסוס, עו"ד



קלעי, רוזן ושות' עורכי דין
 KALAI, ROSEN & CO. ADVOCATES

Jacob Sabo, Adv. (Of Counsel)
 Also admitted in New York

יעקב סבו, עו"ד (יועץ)
 מוסמך גם במדינת ניו יורק

22 מרץ 2026

באמצעות דוא"ל

לכבוד,
ח"כ איתמר בן גביר, השר לביטחון לאומי
רב-ניצב דני לוי, מפכ"ל משטרת ישראל
עו"ד אלעזר כהנא, היועץ המשפטי של משטרת ישראל
עו"ד גלי בהרב מיארה, היועצת המשפטית לממשלה

שלום רב,

הנדון: מכתב מיצוי הליכים - טיפול לא חוקי בעבירות ביטוי והסתה

סימוכין: מכתבי מרשותנו מיום 19.3.2026

בשם מרשותנו, זולת – לשוויון וזכויות-אדם (ע"ר 580679371), וחברת הכנסת אפרת רייטן, הרינו לפנות אליכם בדרישה לעצור לאלתר את פעילות "מדור ההסתות" – כך שטיפול בעבירות ביטוי והסתה יבוצע אך ורק תחת אגף חקירות ומודיעין (אח"מ), ולבטל לאלתר את מדיניות "העברת שמות" לביצוע חקירה, בירור או ניטור אחר אזרחים ללא חשד סביר וקונקרטי לביצוע עבירת ביטוי או הסתה.

א. רקע – חקירת עבירות ביטוי והסתה

1. כפי שקבע כב' ממלא מקום הנשיא (בדימו') ע' פוגלמן: "אופייה העצמאי והממלכתי של המשטרה מהווה נדבך מרכזי בהגנה על זכויות הפרט, אשר עלולות להיות מושפעות מהפעלת סמכויותיה. מדובר בעיקרון חיוני להבטחת שימוש ראוי בסמכויותיה של המשטרה. עצמאות המשטרה וממלכתיותה מעצימות את מחויבותה לאינטרס הציבורי הכולל, ומסייעות בהבטחת יישום שוויוני של החוק" (בג"ץ מעצמות את מחויבותה לאינטרס הציבורי השלטון בישראל נ' הכנסת (2.1.2025), להלן: "בג"ץ פקודת המשטרה").
2. הדברים יפים במיוחד בכל הנוגע לניהול חקירה פלילית. "האפשרות כי החלטה בדבר פתיחה בחקירה פלילית והשימוש בסמכויות השלטוניות הפוגעניות הכרוכות בה, ייעשו שלא מטעמים ענייניים או מקצועיים, מהווה פגיעה בגרעין הלגיטימציה של עצם החקירה הפלילית" (שם, בפס' 179).
3. על שום כך, תחום החקירות הפליליות מרוכז תחת אגף החקירות והמודיעין (אח"מ), אגף הפועל באופן עצמאי כאשר מוטלת עליו "מרותו של החוק בלבד" (מתוך הוועדה הציבורית לחוק משטרה חדש, 1994, "ועדת צדוק"). ריכוז זה נועד להבטיח כי סמכויות החקירה יופעלו על ידי גורמי מקצוע עצמאיים,

המונחים מקצועית על ידי היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה, תוך יצירת חיץ מוחלט מכל השפעה או לחץ פוליטי.

4. הדרישה לעצמאות וממלכתיות של אגף החקירות מתעצמת ביחס ל"עבירות ביטוי" הטומנות בחובן רגישות מיוחדת, עקב החשש מיצירת "אפקט מצנן" על שיח דמוקרטי וחופש הביטוי.

5. לכן, הנחיה מס' 14.12 – "אישור לפתיחה בחקירה ולהעמדה לדין בעבירות או עניינים בעלי רגישות מיוחדת" של פרקליט המדינה (להלן: "הנחית פרקליט המדינה"), קובעת כי פתיחה בחקירה במקרים בהם קיים חשד לביצוע "עבירות ביטוי" והסתה **דורשת את אישור הפרקליטות**.

נספח 1: הנחית פרקליט המדינה מס' 14.12.

6. בשנים האחרונות, נעשו שורת ניסיונות לפגוע בעיקרון הכה מהותי של עצמאות וממלכתיות גופי חקירה.
7. הניסיון הראשון נעשה במסגרת "תיקון מס' 37" לפקודת המשטרה. במסגרת תיקון זה, ניתנה לשר לביטחון לאומי סמכות להתוות מדיניות בתחום החקירות. בית המשפט העליון דחה ניסיון זה, והורה על בטלותה של הוראה זו (עניין **פקודת המשטרה**).

8. בניסיון נוסף לפגוע בעצמאות גופי החקירה, סירב השר לביטחון לאומי לאשר את קידומה של רפ"ק סבן, אשר כיהנה כעוזרת ראש אח"מ, לדרגת סנ"צ. בית המשפט קיבל עתירה שהוגשה בעניין, והורה לשר לאשר את דרגתה של רפ"ק סבן, תוך שקבע כי הוצגו לו "**צָבָר של אינדיקציות שדי בו כדי ליצור ספק מהותי וממשי הנסמך על חשד סביר וממשי לכך שביסוד ההימנעות מקידומה של העותרת בדרגה עומדים שיקולים זרים ובלתי ענייניים נוכח מעורבותה בחקירות ראש הממשלה ויועציו [...]** החלטה ביחס לקידום קצין משטרה הנגועה בפגמים והמעלה חשש לשיקולים זרים עלולה לפגוע בעצמאות המשטרה ולהרתיע את חוקריה בכלל ואת אלה האמונים על חקירות אנשי ציבור בפרט" (עת"מ מינהליים י-08) 60933-09-25 רפ"ק **רינת סבן נ' השר לביטחון לאומי** (9.2.2026). נכון לכתובת שורות אלו, השר לביטחון לאומי נמנע מקיום פסק הדין.

9. ניסיון אחר הנוגע בפרט לעבירות ביטוי והסתה, הוא הצעת החוק שמרחיבה את עבירות הביטוי מכוח חוק המאבק בטרור ומבטלת, לגבי אכיפתם, את ההנחיה המטילה פיקוח של הפרקליטות על פתיחה בחקירה של עבירות ביטוי (הצעת חוק המאבק בטרור (תיקון מס' 12), התשפ"ו-2025). הצעה זו כבר עומדת בפני קריאה שניה ושלישית בכנסת והיא מעוררת חשד כבד להסרת הרסנים הנדרשים בחקירת עבירות ביטוי.

10. כפי שיפורט להלן, מכתב זה עניינו בניסיון נוסף לפגוע בעצמאות גופי החקירה במשטרה.

ב. הקמת "מדור הסתות", אשר כפוף לסמפכ"ל

11. ביום 20.1.2026, פורסם כי בהובלת השר לביטחון לאומי, הוקמה יחידה חדשה בשם "מדור הסתות", אליה הועברה הסמכות לחקור "עבירות ביטוי והסתה". יחידה זו, אינה כפופה לאח"מ, אלא כפופה ישירות לסגן המפקח הכללי (הסמפכ"ל).

12. עוד עולה מהפרסום, כי השר לביטחון לאומי מינה לראש המדור את סנ"צ אודי רונן. סנ"צ רונן (אשר היה אז רפ"ק) נפגש ביחידות עם השר בפגישה "דחופה", חודשים ארוכים בטרם הוקם המדור, בפגישה שכותרתה ביומן השר הייתה "אודי רונן- רמד הסתה". סנ"צ רונן אף נשלח במפתיע כנציג המשטרה בדיון ועדת החוקה חוק ומשפט בעניין עבירות הסתה (בהתערבות המשטרה וראש אח"מ, כך דווח, הוחלט לבסוף שהוא לא יגיע והמשטרה לא שלחה נציג לוועדה).

נספח 2: כתבתו של רועי ינובסקי "המהלך של בן גביר: קצין מטעמו יחקור התבטאויות הסתה" באתר "כאן", מיום 20.1.2026.

13. במכתב שכתבו המשנים ליועצת המשפטית לממשלה ליועמ"ש המשטרה מיום 29.1.2026, הביעו השניים חשש כבד מהקמת "מדור ההסתות". בכלל זה, הבהירו המשנים כי: "נוכח הפגיעה הפוטנציאלית בחופש הביטוי הכרוכה בחקירות של עבירות בתחום זה, הטיפול גם בחקירות. אלו מרוכז אצל גורמי המקצוע והמומחיות בחטיבת החקירות, שבתוך אגף החקירות והמודיעין". עוד הבהירו כי: "על פני הדברים מתעורר חשש של ממש כי בשינוי המדובר יש כדי לאפשר דריסת רגל פוליטית בתחום החקירות, בניגוד לקביעות בפסק הדין". על כן, קבעו כי אין מקום לקדם את השינוי המבני כאמור עד לביצוע בירור סדור של העניין על-ידי הייעוץ המשפטי. מכתב זה לא זכה למענה.

נספח 3: מכתב המשנים ליועצת המשפטית לממשלה מיום 29.1.2026.

14. לא זו אף זו, כפי שפורסם ביום 19.3.2026, המדור, בראשותו של סני"צ רונן, החל לפעול.
15. יתרה מכך, כבר עתה, חודשים ספורים מהקמת היחידה, פורסמו ראיות המעידות כי המדור לא רק פוטנציאלית, אלא הלכה למעשה מיישם מדיניות חקירה פסולה הטבולה עמוק בשיקולים זרים.
16. מפרסום של תאגיד השידור הציבורי מיום 19.3.2026, עולה כי סני"צ רונן פנה לקציני משטרה בהודעה הבאה:

"בוקר טוב, תעבירו לי יעדים ושמות שמעניינים או מטרידים או מוכרים לכם. נראה מה ואם ניתן לעשות מולם מהמקום של רשתות ועוד. כל שם שצץ פשוט תעבירו, מה אכפת לכם? אולי נמצא דרך מעניינת להפיל אותו ולסייע. גם אם לדעתכם הם 'רק' עברייני רכוש, נשק, אלימות, ולא טרור לכו תדעו".

17. בהודעה נוספת כתב סני"צ רונן:

"מחדד לאור שאלות... פשוט תעיפו אליי בשגרה שלכם כל מה שמוכר כל מה שקופץ חדש או ישן אפילו שם אחד בודדים עשרות, מאות, או אלפים לכולם צריך להגיע בכל הכלים ננסה בכמה כיוונים כל כלב ביג"י יומו".

נספח 4: כתבתו של רועי ינובסקי "ההודעות ששלח הקצין שמינה בן גביר לטיפול בהסתות: "כל כלב יבוא יומו" באתר "כאן", מיום 20.3.2026.

18. לא חשד לביצוע "עבירות ביטוי והסתה" מניע ניטור וחקירה של אזרחים; גם לא אישור הפרקליטות; אלא די בכך ששוטר זה או אחר מנה "שם" כדי שיופעל כנגדו מערך ניטור יזום, שתכליתו "לדוג" התבטאויות אלו או אחרות ולפתוח כנגדו בחקירה פלילית.

19. כפי שיפורט להלן, מדובר בפעילות בלתי חוקית; המשמשת כלי לרדיפה (פוליטית), או שאינה פוליטית; היוצרת "אפקט מצנן" לביטוי; אשר היא במהותה אכיפה בררנית; והיא פוגעת באופן מהותי בזכויות יסוד.

20. ואם לא די בכך, השר לביטחון לאומי מאשר בתגובתו, אשר פורסמה בכתבתו של רועי ינובסקי, כי הוא עצמו היה מיוזמי הקמת המדור "מדור ההסתות שהקמתי יחד עם המפכ"ל", וכי המדור פעיל למרות הנחיות המשנים ליועמ"ש. השר נתן גיבוי מלא לפעולות שביצע סני"צ רונן במסגרת המדור.

21. בעקבות חשיפה זו, דרשו מרשתנו, ח"כ אפרת רייטן, במכתבה מיום 19.3.2026, לעצור לאתור את פעילות המדור. מרשתנו הנוספת, עמותת זולת – לשוויון וזכויות-אדם, דרשה במכתב מאותו היום לקיום דיון דחוף בוועדה לביקורת המדינה. גם מכתבים אלו נותרו ללא מענה.

נספח 5: מכתב חברת הכנסת אפרת רייטן מיום 19.3.2026.

נספח 6: מכתב עמותת זולת מיום 19.3.2026.

22. ביום 22.3.2026, שלחו המשנים ליועמ"ש מכתב נוסף למפכ"ל. במכתב זה, קבעו בין היתר כי: "בנסיבות אלה, מתעורר בהקשר זה גם חשש כבד להתערבות פסולה של השר בעצמאות שיקול הדעת המקצועי של המשטרה, באופן שיש בו כדי לערער את עקרון אי-התלות של גורמי האכיפה, ולכרסם בעקרונות יסוד של שלטון החוק והמשטר הדמוקרטי".

23. המכתב נחתם בדברים הבאים: "בשים לב לרגישות הנושא ולהשפעתו הישירה על זכויות היסוד, אכיפת החוק והשוויון בפני החוק, עד לביורר כמפורט במכתבנו שבסמך, לא ניתן לקדם את העניין בכל דרך שהיא. לפיכך, נדרשת התערבותך להפסקה מיידית של פעילות מדור ההסתות החדש ושל הקצין העומד בראשו".

נספח 7: מכתב המשנים ליועמ"ש מיום 22.3.2026.

24. שעות בודדות לאחר פרסום המכתב, פורסמה תשובת המפכ"ל. בתשובה זו, המפכ"ל מתעלם מהטענות החמורות שעלו במכתבי המשנים ליועמ"ש. בכלל זה, המפכ"ל מתעלם מהמדיניות החמורה העולה מהודעות סני"צ רונן, ומסתפק בטענה בעלמא כי ההודעות פורסמו "באופן מגמתי וחלקי, תוך התעלמות מהודעות נוספות שכתב הקצין ובהן הסביר את אמירותיו וכוונותיו". קשה להלום איזה הסבר מספק יש לדרישה לקבל שמות של כל מי "שמעניינים או מטרידים או מוכרים לכם", וכי "אולי נמצא דרך מעניינת להפיל אותו ולסייע. גם אם לדעתכם הם 'רק' עברייני רכוש, נשק, אלימות, ולא טרור לנו תדעו", ולחתום את דבריו באמירה: "כל כלב ביג"י יומו". מכל מקום, בתשובת המפכ"ל אין ולו ראשית הסבר לאמירות חמורות אלו.

25. עוד מתעלם המפכ"ל ממעורבות השר בהקמת המדור (בה הודה השר במפורש), ובמינוי סני"צ רונן (אשר נפגש ביחידות עם השר חודשים לפני הקמת המדור).

26. המפכ"ל גם מסתפק בטענה כללית לפיה הוא האחראי לקביעת המבנה הארגוני של משטרת ישראל, וזאת מבלי לספק ולו ראשית הסבר מדוע נדרשה הקמת מדור ההסתות, בנפרד מאח"מ ובכפיפות הסמפכ"ל.

27. המפכ"ל מסיים את מכתבו בדחיית "בקשת" המשנים ליועמ"ש להקפיא את פעילות מדור ההסתות, וב"דרישה" שלא יתערבו במינויים ו/או בכפיפות של קצין זה או אחר במשטרה. מכאן, נראה כי המפכ"ל אינו מתכוון לפעול בהתאם לעמדה המחייבת של היעוץ המשפטי – וימשיך להפעיל את "מדור ההסתות", ולא מתכוון לספק נימוקים או הסברים כפי שנדרש ממנו. על כן, אין מנוס ממשלוח מכתב זה כמיצוי הליכים אחרון בטרם נקיטת הליכים משפטיים.

נספח 8: תשובת המפכ"ל מיום 22.3.2026.

28. להלן, נפרט בתמצית מדוע הן הקמת "מדור ההסתה", והן מדיניות האכיפה בה נוקט המדור כפי שעלתה מהודעות העומד בראשו, הן בלתי חוקיות.

ג. הקמת "מדור הסתה" אשר כפוף לסמפכ"ל היא בלתי חוקית

29. הקמת "מדור הסתה", מדור נפרד וחדש שאינו כפוף לאגף החקירות והמודיעין, אלא כפוף ישירות לסמפכ"ל, היא בלתי חוקית במספר מישורים.

30. ראשית, במישור הסמכות. עקרון חוקיות המינהל קובע כי רשות מנהלית רשאית לפעול רק בהתאם לסמכויות שהוקנו לה בחוק (בג"ץ 1405/14 סליון נ' המשנה למנכ"ל משרד הבריאות (7.8.2014)).

31. התערבות השר לביטחון לאומי בחקירות פליליות, במישרין או בעקיפין, היא פעולה בחוסר סמכות. בית המשפט העליון קבע בעניין פקודת המשטרה כי לא זו בלבד שלשר אין סמכות להתערב במדיניות

חקירה, לא ניתן להקנות לו סמכות כאמור. הדברים נכונים קל וחומר ביחס לחקירה של "עבירות ביטוי והסתה" הדורשות רגישות מיוחדת.

32. בענייננו, השר לביטחון לאומי מודה כי התערב במבנה הארגוני של אגף החקירות והמודיעין, והיה מיוזמי הקמת "מדור ההסתות" המוציא סמכויות חקירה מאגף החקירות והמודיעין, ואף מינה את ראש המדור, באופן שמשפיע במישרין (ולמצער בעקיפין) על מדיניות החקירות בעבירות אלה.

33. התערבות זו אינה אך אסורה עקב חוסר סמכות, היא גם הפרה של פסק הדין בעניין **פקודת המשטרה**.

34. **שנית, במישור ההליכי**. אפילו הייתה לשר סמכות לפגוע בסמכויות אח"מ ולהחליט על הקמת מדור נפרד שכפוף לסמפכ"ל, ואף אם השר לא היה מעורב בהקמת המדור, על החלטה זו להיות מבוססת על תשתית עובדתית. בכלל זה, נדרשת קבלת עמדה של גורמי מקצוע, ביצוע הליך סדור של עבודת מטה ובחינה של חלופות למתווה שנבחר. בהיעדר כל אלו, ברי כי **ההחלטה לא התקבלה בהתבסס על תשתית עובדתית מספקת** (השוו: בג"ץ 18225-06-25 גילון נ' ממשלת ישראל (14.12.2025), בפס' 48 לפסק דינו של כב' הנשיא עמית).

35. כמו כן, הלכה היא כי הסמכות לקבוע מדיניות בעניינים של הזכות לחופש ביטוי, **מחייבת היועצות עם היועצת המשפטית לממשלה** (עניין **פקודת המשטרה**, בפס' 150-145).

36. בענייננו, נראה כי ההחלטה להקים את "מדור הסתות" התקבלה ללא תשתית עובדתית כלל. נראה כי לא בוצעה עבודת מטה, ולראייה התעלמות המפכ"ל מדרישת המשנים ליועמ"ש להציג עבודת מטה כאמור. לא זו אף זו, פגישת השר עם סנ"צ רונן חודשים לפני הקמת "מדור הסתות", והגדרת פגישה זו כפגישה עם ראש מדור הסתות (הגם שהיחידה טרם הוקמה), מעידה כי השר החליט מראש על הקמת המדור בכלל, ועל מינוי סנ"צ רונן בפרט, וכי מדור זה נתפר עבור סנ"צ רונן בהחלטת השר. השר או המפכ"ל אף לא קיימו היועצות עם היועצת המשפטית לממשלה (ובאופן אבסורדי ובלתי חוקי, המפכ"ל "דורש" שהייעוץ המשפטי לא יתערב בהחלטות אלו).

37. **שלישית, במישור המהותי**. פיצול גוף החקירות של "עבירות ביטוי" מאגף החקירות והמודיעין והכפפתו לסמפכ"ל פוגעת בעצמאות ובמקצועיות של המשטרה בכלל, ושל החקירות הפליליות בפרט. כך, בין היתר, אותו מדור אינו כפוף להוראות והנחיות הדרג המקצועי באח"מ, ואינו נמצא תחת הפיקוח של הגורמים המקצועיים באח"מ. אדרבא, המדור כפוף לגורם פיקודי, הפועל בצמידות לדרג הפוליטי.

38. הדברים נכונים על אחת כמה וכמה במקרה דנא. מהודאותיו ופעולותיו, עולה כי השר מעורב באופן אישי בהקמת המדור, במינוי ראש המדור ו בפעילות המדור. מכך, עולה חשש ממשי כי החלטות בעניין חקירות, ובנושאים כה רגישים, יהיו מושפעות משיקולים זרים ופוליטיים. זאת, קל וחומר על רקע ניסיונות העבר של השר להרחיב את התערבותו בענייני חקירות פליליות.

39. למותר לציין כי פגיעה בעצמאות החקירות של "עבירות ביטוי והסתה", תוך מעורבות פוליטית של השר, היא פגיעה בחופש הביטוי. היא יוצרת "אפקט מצנן" לשיח דמוקרטי, ובפרט לביטויים המהווים ביקורת על השלטון בכלל, ועל השר לביטחון לאומי והמשטרה בפרט. על הזכות לחופש ביטוי נקבע כי היא שייכת "לאותן חירויות המעצבות את אופיו של המשטר בישראל כמשטר דמוקרטי" (בג"ץ 153/83 לוי נ' מפקד המחוז הדרומי של משטרת ישראל, פ"ד לח(2) 393, 398 (1984)).

40. ודוק – לא מדובר בחשש גרידא. כפי שיפורט להלן, מקצת הפעילות של "מדור ההסתות" שנחשפה, מעידה כי כבר עם הקמת המדור, הוא עוסק בפעילות לא חוקית הפוגעת פגיעה ממשית בחופש הביטוי.

ד. **מדיניות ניטור יזום של אזרחים לדיגיטציה עבירות ביטוי הוא בלתי חוקי**

41. מהודעות סנ"צ רונן לקציני המשטרה, עולה כי "מדור ההסתות" מיישם מדיניות של ניטור יזום אחר אזרחים, לפי רשימה שמסרו שוטרים אחרים (ואולי גם גורמים נוספים), כדי "לדוג" ביצוע עבירות ביטוי על-ידי אותם אזרחים. מדיניות זו היא אסורה, וגם זאת במספר מישורים.
42. ראשית, במישור הסמכות. למשטרה אין סמכות לנטר באופן יזום אחר אזרחים כדי "לדוג" עבירות, מבלי שקיימת תשתית ראייתית כלשהי המקימה חשד סביר לביצוע עבירות על-ידי אותם אזרחים.
43. סמכותה של המשטרה לנטר פעילות של אדם, היא אך ורק במסגרת חקירה. חקירה כנגד אדם, יכולה להיפתח רק כאשר קיים חשד סביר, מבוסס תשתית ראייתית, על ביצוע עבירה קונקרטית.
44. כך קובע סעיף 59 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982: "נודע למשטרה על ביצוע עבירה, אם על פי תלונה ואם בכל דרך אחרת, תפתח בחקירה; אולם בעבירה שאינה פשע רשאי קצין משטרה בדרגת פקד ומעלה להורות שלא לחקור אם היה סבור שנסכיבות העניין בכללותן אינן מתאימות לפתיחה בחקירה או אם היתה רשות אחרת מוסמכת על פי דין לחקור בעבירה".
45. במילים אחרות, החוק קובע כי המידע אודות העבירה קודם לחקירה אודות האדם. מדיניות "מדור ההסתות" העולה מתוך הודעות סנ"צ רונן (ומגובה על-ידי השר לביטחון לאומי והמפכ"ל), היא הפוכה – המידע אודות האדם קודם למידע אודות עבירה.
46. על אי-החוקיות של מדיניות מסוג "מסע דיג" לאיתור עבירות ניתן ללמוד מפסק הדין בעניין טבקה. באותו המקרה, נדונה מדיניות של דרישה להציג תעודת זהות כדי לאפשר לשוטרים "ליצור מגע" עם מי שהתנהגותו מעוררת חשד לטעמם, ולערוך לגביו בירור. בית המשפט העליון קבע כי מדיניות זו אינה חוקית, וכי אין לשוטר סמכות לבצע פעולה שהיא "אך כלי" לצורך ביצוע "מסע דיג" ביחס לאדם שהתנהגותו אינה מעוררת חשד סביר לביצוע עבירה" (בג"ץ 4455/19 עמותת טבקה - צדק ושוויון ליוצאי אתיופיה נ' משטרת ישראל (25.1.2021)). כך נכון גם בעניינו.
47. ואם לא די בכך, ניטור יזום של אזרחים עולה כדי חקירה ב"עבירות ביטוי והסתה", מבלי שהתקבל אישור הפרקליטות. גם בכך, מדיניות "מדור ההסתות" אינה בסמכות.
48. שנית, במישור המהותי. מדיניות זו, אינה אך מבוססת על שיקולים זרים, היא גם מהווה פגיעה חמורה בזכויות יסוד, ובכלל זה בחופש הביטוי, הזכות להליך הוגן והזכות לפרטיות.
49. מדיניות זו פוגעת בחופש הביטוי, בכך שיוצרת "אפקט מצנן" להשתתפות אזרחים בשיח הדמוקרטי. אזרחים אשר יודעים או חושדים כי שמם נמסר לאותו "מדור הסתות" – אם כי הם פעילים פוליטיים אשר הביעו עמדות נגד פעילו המשטרה או השר; אם כי הם אזרחים אשר הסתכסכו עם המשטרה או עם שוטר (למשל, הגישו תלונה על שוטר, נעצרו בהפגנה, הגישו הליך משפטי נגד המשטרה וכיו"ב); ואם כי יש להם סכסוך אישי עם שוטר זה או אחר – כל אלו ידעו כי הם תחת העין הפקוחה של משטרת ישראל, ועליהם לנקוט בזהירות יתרה, ולהימנע מביטויים שנויים במחלוקת, אפילו אינם עולים כדי עבירה.
50. מדיניות זו פוגעת גם בזכות להליך הוגן. כך למשל, היא פוגע בזכותו של אדם כי מדיניות האכיפה תופעל כלפיו באופן ענייני, שוויוני וסביר, ולא בצורה בררנית (בג"ץ 6396/96 זקין נ' ראש-עיריית באר-שבע, נג(3) 289 (1999), בפס' 16). כב' השופט (כתוארו אז) ברק קבע זה מכבר: "פעלה ראויה של ההליך הפלילי מבוססת על אמון הציבור ברשויות התביעה ועל אמונה כי הן מקבלות החלטותיהן מתוך שוויון. הגשת אישומים בדרך מפלה פוגעת באמון הציבור ברשויות התביעה. פגיעה זו קשה היא למשטר הדמוקרטי".
51. כפי שנאסר על המשטרה לדרוש הצגה של תעודת זהות כדי "לדוג" עבירות, בין היתר מכיוון שיש בכך אכיפה בררנית כלפי קבוצות מיעוטים, כך יש לאסור גם על ניטור יזום של אזרחים אשר אין כל בסיס

ראייתי לחשד שביצעו "עבירות ביטוי והסתה", חלף ביצוע חקירה עניינית של עבירות על בסיס תשתית ראייתית ועניינית.

52. מדיניות זו פוגעת גם בזכות לפרטיות. אנשים אשר יודעים או חושדים כי הם נמצאים באותה "רשימה שחורה", נמצאים בתודעה של מעקב מתמיד. יפים על כך דבריה של כב' הנשיאה (בדימ') בייניש: "הידיעה כי עיניהן של רשויות החקירה פקוחות ויכולות לבחון כל אדם בכל מקום ובכל שעה - השפעה "ממשמעת" על התנהלותו של האדם, גם במרחב הפרטי" (בג"ץ 3809/08 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משטרת ישראל (28.5.2012)). עוד נקבע כי לתחושת המעקב ואפקט המשטור יש: "השלכות אף במישור החירות של הפרט, שכן ההנחה היא שהוא יימנע מלפעול בחופשיות תחת עיניו הפקוחות של המשטור" (בג"ץ 6732/20 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' הכנסת (1.3.2021)).

53. הנה אפוא, מדיניות חקירת אדם, ולא חקירת עבירה, פוגעת קשה בזכויות יסוד.

54. לא למותר לציין כי הפגיעה בזכויות היסוד, לצד העובדה שאותו "מדור הסתות" הוקם ללא עבודת מטה ותוך מעורבות פוליטית של השר – יוצרת חשש ממשי כי מדובר בניסיון רדיפה פוליטית, בשנה בה צפויות להתקיים בחירות לכנסת, החותר תחת עקרונות היסוד של הדמוקרטיה.

ה. סוף דבר

55. לאור כל המפורט לעיל, אנו פונים אליכם בדרישה אחרונה **לעצור לאלתר** את פעילות "מדור ההסתות" – כך שטיפול בעבירות ביטוי והסתה יבוצע אך ורק תחת אגף חקירות ומודיעין (אח"מ), **ולבטל לאלתר** את מדיניות "העברת שמות" לביצוע חקירה, בירור או ניטור אחר אזרחים ללא חשד סביר וקונקרטי לביצוע עבירת ביטוי או הסתה.

בכבוד רב ובברכה,


ליאור סוקול, עו"ד


ד"ר חגי קלעי, עו"ד

נספח 10

**נוהל הצגת תעודת זהות וחובת
הזדהות בפני שוטר, מס'
220.002.19 (5.7.2021)**

עמוד 100



משטרת ישראל
אגף המבצעים



-בלמ"ס-

נוהל זה הותר לעיון על פי חוק חופש המידע

			נהלי אג"מ
מספר: 220.002.19	תת-פרק: טיפול באירועים	פרק: שיטור וקהילה	
שם: הצגת תעודת זהות וחובת הזדהות בפני שוטר			תאריך פרסום: 05/07/2021
			תאריך תחילה: 05/07/2021
			תאריך ביטול:
			נוסח: 2

1. כללי

- א. במסגרת פעילות האכיפה המשטרתית נדרשים השוטרים לעיתים לבקש פרטי זיהוי מאדם ולדרוש ממנו להזדהות באמצעות תעודת זהות (להלן – דרישת ההזדהות). פעולות אלה עשויות לפגוע בחירויות יסוד כגון חופש התנועה וכבוד האדם וחירותו, ולכן מוטל על השוטרים לפעול באופן זהיר ומושכל בהפעלת סמכות זו.
- ב. נוהל זה מפרט את התנאים להפעלתה של סמכות דרישת הזדהות, והפעולות אותן רשאי שוטר לערוך בעקבות בדיקת תעודת הזהות שלא אגב יסוד סביר לחשד לביצוע עבירה פלילית. אין בהוראות אלה כדי לגרוע מהסמכויות הנתונות לשוטרים על פי חוקי סדר הדין הפלילי וכאשר קיימות סמכויות חקירה על פי דין.
- ג. העקרונות הקבועים בנוהל זה יחולו על כל המקרים בהם קיימת סמכות לדרוש הזדהות מאדם.

2. הבסיס החוקי

- א. דרישת ההזדהות יכול שתיעשה מכוח סמכות כללית, על פי חוק החזקת תעודת זהות והצגתה תשמ"ג-1982 (להלן: "חוק תעודת זהות" או "החוק") או מכוח הוראות חוק ספציפיות בהן קיימת לשוטר סמכות לדרישת הזדהות כגון חוק הכניסה לישראל, חוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור, תשס"ה-2005, חוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש, התש"ף-2020 ועוד.

ב. בבג"ץ 4455/19 טבקה נ. מ"י קבע בית המשפט העליון, כי שוטר רשאי לדרוש מאדם להזדהות גם ללא חשד לביצועה של עבירה פלילית, ובלבד שקיימת עילה סבירה לכך כפי שיפורט בנדהל זה, וכן נקבע כי נדרשת זיקה בין הדרישה להזדהות ובין המידע המצוי בתעודת הזהות ובכלל זה, הצורך לבדוק את עצם קיומה של תעודה כזו.

3. אופן הפעלת הסמכות

א. הזדהות אדם בפני שוטר יכול שתיעשה על ידי הצגת תעודת זהות, רישיון נהיגה או דרכון או אם נשא אדם מסמך זיהוי ביומטרי, מוסמך השוטר לזהותו אל מול תעודתו באמצעות קורא כרטיס חכם וסורק ט.א.

ב. הפנייה לאזרח בדרישת הזדהות תיעשה באדיבות ובאופן ענייני.

ג. דרישת ההזדהות תיעשה באופן שוויוני. שוטר יפעל תוך מתן דגש על הימנעות מדעה קדומה (פרופיילינג) ויחס מפלה בשל דת, גזע, מוצא אתני, צבע עור, לאום ומגדר, ותוך שמירה מירבית על כבוד האדם שמתבקשת זהותו.

ד. דרישת הזדהות כלפי מי שנחזים כקטינים תיעשה ברגישות הראויה ובהתאמה למראה גילם, ובשים לב לכך שבמקרים רבים לקטין אין תעודת זהות. יש לזכור שלא ניתן להוציא תעודת זהות מתחת לגיל 16.

4. עילה סבירה לדרישת הזדהות

א. העילה לדרישת ההזדהות תהיה בהתאם לסמכויות הקבועות בחוקים השונים, כגון דרישת הזדהות מאדם שיש יסוד לחשוב כי שהייתו בישראל מחייבת רישיון ישיבה לפי סעיף 13 לחוק הכניסה לישראל, בדיקת הזדהות בעת כניסה למקום לפי סעיף 4 חוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור או כל סמכות אחרת. בהעדר סמכות אחרת ספציפית, ניתן להסתמך על סעיף 2 לחוק תעודת זהות, אם התקיימה אחת מהעילות המפורטות להלן (להלן – **עילה סבירה**):

1) על פי הנסיבות נדרש לברר אם נושא התעודה הוא אזרח או תושב ישראל.

2) קיים חשש לביצועה של עבירה בה נדרש לברר את גילו של האדם (כמו במקרה של חשש למכירת אלכוהול לקטינים).

3) לצורך הגשת עזרה לאדם השרוי במצוקה שבירור זהותו נדרש לצורך הגשת העזרה.

4) יש יסוד לחשש שמדובר באדם שהמשטרה מחפשת אחריו (לדוגמה: נעדר, עבריין נמלט, דרוש לחקירה).

5) קיים חשש שבוצעה או עומדת להתבצע עבירה ומתקיימות נסיבות שיש בהן כדי להצביע על מעורבות אפשרית של האדם בעבירה, ויש צורך לברר פרט מן הפרטים המפורטים בתעודת הזהות. כך למשל:

א) התנהגותו של האדם מצביעה על מעורבות אפשרית בעבירה או אפשרות להיותו עד לעבירה;

ב) אדם נמצא במקום, בזמן ובנסיבות שניתן להסיק מהם שהוא נמצא שם למטרה אסורה או פסולה;

5. דרישת ההזדהות - עיכוב

א. פניית השוטר לאדם בבקשה להזדהות מגבילה את תנועתו ומהווה עיכוב לפי סעיף 69 לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), התשנ"ו-1996. לאור זאת, טרם בקשת ההזדהות על השוטר לפעול כדלקמן:

1) על השוטר להזדהות בפני האדם שתעודתו נתבקשה.

2) על השוטר להבהיר לאדם את העילה הסבירה שבגינה הוא נדרש להזדהות.

3) על השוטר לעשות מאמץ שלא לעכב את האדם מעבר לפרק הזמן ההכרחי. *כאשר העיכוב מתארך מעל 20 דקות או לחילופין היה צורך בהבאת האדם לתחנת המשטרה או זימונו אליה, יש לערוך דו"ח עיכוב בהתאם לסעיף 74 לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה- מעצרים), תשנ"ו-1996.

ב. ככל שיעלה הצורך בהפעלת סמכויות נוספות, כמו עיכוב לתחנה או מעצר, על השוטר לפעול בהתאם לכללים החלים על הפעלת הסמכות הנוגעת.

6. אי-הצגת תעודת זהות וסירוב להזדהות

א. לפי חוק תעודת זהות תושב שמלאו לו 16 שנים חייב לשאת עמו תעודת זהות ולהציגה בפני שוטר בעת מילוי תפקידו כשיידרש לעשות כן. העובר על הוראות חוק זה, דינו - קנס, ובלבד שלא יועמד אדם לדין על אי הצגת תעודה אם תוך חמישה ימים לאחר שנדרש לכך הוצגה התעודה לפני מי שדרש את הצגתה, או לפני שוטר בתחנת משטרה, ונקבעה זהותו של האדם על פיה; נקבעה זהותו כאמור, יינתן לו, על פי דרישתו, אישור בכתב על כך בתחנת משטרה.

ב. סירובו של אדם שנדרש להזדהות כדין עלול גם להוות עבירה של הפרת הוראה חוקית לפי סעיף 287(א) לחוק העונשין, תשל"ז-1977.

ג. אדם שאינו נושא תעודת זהות – ניתן לנסות ולאמת את פרטי ההזדהות שמסר מול המערכת הממוחשבת.

7. פיקוח ובקרה

כל תלונה הנוגעת להפעלת סמכות דרישת ההזדהות בניגוד לנוהל זה שהגיעה לגורם משטרתית תועבר למדור לתלונות הציבור וחופש המידע. מדור תלונות ציבור וחופש המידע יעביר ליועמ"ש המשטרה כל תלונה שנמצאה מוצדקת על ידו בצירוף החומר הרלבנטי לבירור התלונה. יועמ"ש המשטרה יעביר את התלונות לאחר בחינה לידיעת המשנה ליועמ"ש הממשלה (פלילי).

8. אחריות מקצועית לנוהל - רמ"ח סיור ושיטור/אג"ם מטא"ר.

נספח 11

**הנחיות היועץ המשפטי לממשלה
מס' 4.2204, בדיקה מקדימה
מיום 31.12.2015**

עמוד 104

משפט פלילי חקירות	הנחיות היועץ המשפטי לממשלה
בדיקה מקדימה	תאריך: י"ט טבת התשע"ו, 31 דצמבר 2015 עדכון: כ"ג תשרי התשע"ט, 2 אוקטובר 2018 מספר הנחיה: 4.2204

בדיקה מקדימה

מטרת הנחיה זו להבהיר את מעמדו של הליך "הבדיקה המקדימה" (להלן - הבדיקה/הבדיקה המקדימה), להציג את מקורו הנורמטיבי ותכליתו, וכן לפרט את הכללים הבסיסיים לעריכתו, תוך התוויית העקרונות המנחים לקיומו של הליך הבדיקה.

א. כללי -

1. פתיחה בחקירה פלילית כנגד אדם, כשלעצמה, אף אם בסופה לא מוגש נגדו כתב אישום, עלולה להיות בעלת השלכות רחבות היקף על הנחקר (כגון רישום משטרתי והכללה במאגרי נתוני הזיהוי המשטרתיים, על כלל המשמעויות הנלוות לכך) ולפגוע במהלך חייו התקין, במישור האישי, המשפחתי, החברתי, התעסוקתי וכיו"ב. לא פעם לחקירה פלילית יש גם השלכות ציבוריות מעבר לעניינו האישי של הנחקר עצמו. על רקע המשמעות האמורה הרי שמובן כי מתחייבת זהירות ובחינה, טרם קבלת החלטה על פתיחה בחקירה.
2. בהתאם לסעיף 59 לחוק סדר הפלילי (נוסח משולב), התשנ"ב-1982, השימוש בסמכות החקירה מותנה בכך ש-"נודע למשטרה על ביצוע עבירה"; משמעות הדבר, כפי שנקבע על ידי הפסיקה, היא שהתשתית הראייתית ההתחלתית הקיימת בידי המשטרה, היא ברמה המצדיקה פתיחה בחקירה פלילית [ראו: דנג"צ 7516/03 נמרודי נ' היועץ המשפטי לממשלה (להלן - דנג"צ נמרודי)]. לשון אחר - האם יש "ראיות המבססות חשד סביר שבוצעה עבירה", בשלן מוצדק לפתוח בחקירה [בג"צ 6410/14 התנועה למען איכות השלטון נ' היועץ המשפטי לממשלה].
3. הנה כי כן, החוק אינו מחייב לפתוח בחקירה פלילית באופן מיידי בכל מקרה ומקרה בו מוגשת תלונה או מגיע לידי המשטרה מידע לפיו נטען כי נעברה עבירה. בפני הרשויות עומדות מספר דרכי פעולה אפשריות: ככלל, לאחר בחינת התשתית הראייתית ההתחלתית, מתקבלת החלטה אם לפתוח בחקירה במקרים בהם הונחה תשתית התחלתית המצדיקה זאת, או לקבוע כי התשתית הראייתית ההתחלתית אינה מצדיקה פתיחה בחקירה ולגנוז את התלונה. במקרים חריגים, כאשר, מתקיים אחד השיקולים המפורטים בחלק ב' להנחיה זו - ניתן להורות על ביצוע בדיקה כפעולה מקדימה אשר על פי תוצאותיה יוחלט אם לפתוח בחקירה פלילית או לגנוז את התלונה [ראו: בג"צ 3993/01 התנועה למען איכות השלטון נ' היועץ המשפטי לממשלה (להלן - בג"צ התנועה למען איכות השלטון)].

4. על-פי מהותה, משמשת הבדיקה המקדימה ככלי עזר לצורך קבלת החלטה מושכלת אם לפתוח בחקירה או לסגור את התיק: מקום בו על-פי תוצאותיה של הבדיקה מתגבשת תשתית ראייתית לחשד סביר, המצדיקה חקירה פלילית, תיפתח חקירה. ואולם, אם מוצתה הבדיקה, ובעקבותיה לא נתגבש חשד סביר לביצוען של עבירות פליליות, כי אז אין הצדקה לפתיחה בחקירה פלילית על כלל ההשלכות הכרוכות בה, והתיק ייגנו. במקרים מעין אלו, האינטרס הציבורי באכיפת החוק אינו נפגע נוכח עריכת הבדיקה המקדימה ותוצאותיה, ואילו האינטרס הציבורי בצמצום השלכותיה של החקירה הפלילית רק למקרים בהן החקירה אכן נדרשת, יוצא נשכר.

5. הסמכות להורות על ביצוע בדיקה כפעולה מקדימה, נובעת מהסמכות להורות על פתיחה בחקירה. סמכות זו נגזרת מעקרונות היסוד של המשפט המנהלי המחייבים הנחת תשתית עובדתית ראויה טרם קבלת החלטה מנהלית, והיא מבוססת על ההכרה בהשלכותיה הנרחבות של ההחלטה לפתוח בחקירה פלילית על חיי הפרט. מדובר אפוא במעין "סמכות עזר טבועה" המהווה אמצעי נוסף המצוי "בארגון הכלים" של רשויות האכיפה, והן רשאיות לעשות בו שימוש במקרים המתאימים בבואן להכריע האם להפעיל סמכותן ולהורות על פתיחה בחקירה פלילית:

"הסמכות לערוך בדיקה מקדמית לצורך החלטה אם יש מקום לפתוח בחקירה פלילית היא חלק מתהליך קבלת ההחלטה בפרקליטות ואין פגם בעריכתה של בדיקה מקדמית" [ראו: בג"צ 1265/11 הועד הציבורי נגד עינויים נ' היועץ המשפטי לממשלה].

6. יובהר, כי הגם שניתן לכאורה לסווג כ"בדיקה מקדימה" גם פעולות בדיקה ראשוניות המבוצעות על-ידי רשויות אכיפת החוק באופן שיגרתני ביחס לתלונות המתקבלות אצלן, כחלק מתהליך קבלת ההחלטה אם לפתוח בחקירה, הרי שהנחייה זו תבקש לכוון ולהתוות את שיקול הדעת במקרים החריגים שבהם מתקבלת החלטה פוזיטיבית על נקיטה ב"בדיקה מקדימה".

כאמור לעיל, פתיחה בהליך של בדיקה מקדימה תיעשה במקרים חריגים, וזאת בשים לב לשיקולים המפורטים בחלק ב' להנחיה זו.

ב. שיקולים מרכזיים לנקיטה בהליך של בדיקה מקדימה -

7. על רקע פירוט המסגרת הנורמטיבית לעריכת הבדיקה המקדימה ונוכח מהותה ואופייה של החלטה מסוג זה, לא ניתן לקבוע קריטריונים קשיחים לעניין המקרים בהם יתקיים הליך של בדיקה מקדימה, וראוי להשאיר בעניין זה מרחב שיקול דעת, כשכל מקרה נדון לגופו ועל פי נסיבותיו [ראו: בג"צ התנועה למען איכות השלטון].

8. יחד עם זאת, כפי שיפורט להלן, ככלל, ההחלטה על נקיטה בהליך של בדיקה מקדימה מושפעת משני שיקולים מרכזיים: האחד, הוא עוצמת התשתית הראייתית ההתחלתית ביחס לחשד נושא המקרה אל מול החשיבות הציבורית במיצוי הברור העובדתי; השני, הוא השלכות ציבוריות-תפקודיות הכרוכות בהחלטה על פתיחה בחקירה. על רקע

שיקולים אלה, ובשים לב לניסיון המצטבר, ניתן להצביע על שני סוגי מקרים עיקריים שבהם עשויה להיות הצדקה לנקיטה בבדיקה מקדימה:

ב(1) - נקיטה בהליך בדיקה חלף גניזת התיק:

9. שיקול משמעותי בהקדמת בדיקה לחקירה, הוא היקף התשתית הראייתית ההתחלתית ועוצמתה, אל מול האינטרס הציבורי במיצוי הבירור העובדתי של המקרה.

מקום שקיימת חשיבות ציבורית בבירור עובדות המקרה עד תום, אולם קיים ספק אם בנסיבות העניין הקונקרטי התשתית הראייתית ההתחלתית מגבשת חשד סביר לביצוע של עבירות פליליות, או שיש אפשרות ממשית להתקיימותו של סייג לאחריות פלילית או למימושה - עדיין עשויה להיות הצדקה לנקיטה בהליך של בדיקה מקדימה חלף סגירת התיק, לנוכח האינטרס הציבורי בבירור החשדות עד תום. דוגמאות למקרים בהם יתכן צורך בהליך של בדיקה מקדימה הן למשל תלונה נגד נושא תפקיד בכיר שמקורה אינו ישיר, כך שספק אם הייתה נפתחת חקירה בעקבותיה. ואולם, עקב הרגישות הציבורית של הנילון או תפקידו, וההשלכות האפשריות על המערכת שבה הוא ממלא תפקיד, יש חשיבות לברר אם יש בסיס לתלונה שיוביל לחקירה, או שמא ניתן להסיר עננה מעל ראשו, ולפיכך נכון יהיה לבצע בדיקה בטרם החלטה בדבר גניזת התיק.

בהקשר לחשיבות הציבורית במיצוי הבירור העובדתי, יש להביא בחשבון גם את חומרן של העבירות בגינן נשקלת החקירה, ובהקשר לתשתית הראייתית - אף את נסיבות הגשת התלונה, לרבות אמינותה. כך למשל, ההצדקה לנקיטה בהליך של בדיקה מקדימה תגבר, אף אם באותו שלב טרם התגבש חשד סביר לביצוע עבירה, ככל שהתשתית ההתחלתית תעלה לכאורה חשד לביצוע עבירה חמורה יותר, וכאשר בשל מורכבות משפטית ועובדתית לא ניתן לקבוע קיומו של חשד סביר מבלי לבצע בדיקות נוספות; או ככל שיש עניין ציבורי מיוחד בבירור העניין, כגון כשנטען שהעבירה בוצעה על ידי אנשי ציבור.

ב(2) - נקיטה בהליך בדיקה טרם החלטה האם לפתוח בחקירה:

10. סוג נוסף של מקרים שבהם ניתן לשקול להקדים בדיקה להחלטה בדבר פתיחה בחקירה, עניינו בנילוני אשר נוכח תפקידם הציבורי עצם פתיחה בחקירה נגדם מהווה צעד רב משמעות ורב השלכות ביחס למערכת התפקודית עליה הם נמנים.

11. הפסיקה הכירה בכך שביחס לממלא תפקיד ציבורי, פתיחה בחקירה פלילית היא לעתים צעד רב משמעות ורב השלכות גם ביחס למערכת התפקודית עליה הוא נמנה, על סדרי השלטון במדינה או על מדיניות פוליטית וחברתית. השלכות אלו, החורגות מעניינו של הנחקר הספציפי, מחייבות נקיטת משנה זהירות בעת שקילת התשתית הראייתית הקיימת נגד מי שממלא תפקיד ציבורי באותם מקרים, ובתוך כך מצדיקות, לא אחת, נקיטה בהליך של בדיקה מקדימה טרם קבלת החלטה על פתיחה בחקירה:

“פתיחתה של חקירה פלילית או משמעתית כנגד ממלא תפקיד ציבורי, וכנגד איש חקירות במשטרה בכלל זה, היא צעד רב משמעות ורב השלכות ביחס

למערכת התפקודית שעליה הוא נמנה ולגביו באופן אישי. לחקירה כזו השלכה על מעמדה בציבור של המערכת המשטרית ועל דרכי תפקודה. כרוכה בה פגיעה קשה בנילון הן במעמדו ובתפקידו הן בחייו ברשות הפרט. השלכות ניהולה של חקירה כאמור על המערכת הציבורית ועל היחיד מחייבת זהירות רבה של הגורם המוסמך להחליט על פתיחה בחקירה, מתי להורות על כך, ומתי להימנע מכך"
[ראו בג"צ 1689/02 נמרודי נ' היועץ המשפטי לממשלה; וראו גם: בג"צ 10665/05 עו"ד חיים שטנגר נ' היועץ המשפטי לממשלה].

עוד יוזכר, כי קיימות לעתים דרישות שונות בחוק ובהנחיות הקובעות כללים באשר לצורך בקבלת הסכמת היועץ המשפטי לממשלה, פרקליט המדינה או משנהו או ראש אגף החקירות והמודיעין במשטרת ישראל, טרם פתיחה בחקירה נגד אישי ציבור בכירים.¹

12. יתכנו מקרים בהם עולה צורך לנקוט בהליך של בדיקה מקדימה, הן בשל תשתית ראייתית חלשה אל מול עניין ציבורי רב בבירור התלונה, והן בשל ההשלכות הציבוריות הכרוכות בהחלטה על פתיחה בחקירה. כך, למשל, כאשר מדובר בתלונות על אלימות שוטרים, סוהרים או חיילים וכיו"ב, מקום שבו קיימת אפשרות ממשית שנעשה שימוש כדין בכוח וכאשר פתיחה בחקירה פלילית כנגד נילונים אלה עלולה לגרום להרתעת יתר של הנמנים עם אותו גוף אליהם הם משתייכים; או כאשר מדובר בתלונה נגד נבחר ציבור, אשר מקורה ביריבים פוליטיים שלו, עובדה העלולה להטיל ספק באמינות התלונה ולהקים חשש לניצול לרעה של הליכי התלונה.

במקרים כגון אלה, יש חשיבות לעתים במיצוי פעולות בדיקה אפשריות לצורך הערכת קיומו של חשד סביר המצדיק חקירה. זאת, על מנת שהערכת התשתית תהא המושכלת ביותר ויצומצם הסיכון בחשיפת הציבור להשלכות המערכתיות, ואף לגבי האדם נושא הבדיקה באופן אישי, הכרוכות בחקירה, מקום בו פעולות בדיקה נוספות יכולות להוביל למסקנה כי לא התגבש חשד סביר כאמור.

ודוק: אין מדובר ביישום סטנדרט ראייתי שונה מאשר במקרה "רגיל", אלא בביצוע פעולות בדיקה נוספות בשלב המקדמי, הדרושות לצורך גיבוש החלטה אם לפתוח בחקירה פלילית, בנסיבות שבהן מתחייבות מידת זהירות והקפדה מוגברות לנוכח ההשלכות כאמור [ראו בג"צ 5675/04 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה]. כאמור בסעיף 4 לעיל, מקום בו על-פי תוצאותיה של הבדיקה מתגבשת תשתית ראייתית לחשד סביר, המצדיקה חקירה פלילית, תיפתח חקירה. ואולם, אם מוצתה הבדיקה, ובעקבותיה לא נתגבש חשד סביר לביצוען של עבירות פליליות, כי אז אין הצדקה לפתיחה בחקירה פלילית על כלל ההשלכות הכרוכות בה, והתיק ייגנז.

¹ כך למשל, סעיף 17(א) ו- (ב) לחוק יסוד: הממשלה; סעיף 12(א) לחוק יסוד: השפיטה; סעיף 25 לחוק הדיינים, התשט"ו-1955; סעיף 23 לחוק הקאדים, התשכ"א-1961; סעיף 28 לחוק בתי הדין הדרוזיים, התשכ"ג-1962; הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 4.2200 בעניין "חקירת אישי ציבור"; הנחיות אח"מ 03.300.193.

ג. היקף הבדיקה המקדימה והוראות נוספות לעניין ביצועה -

13. היקפה ואופייה של הבדיקה המקדימה תלויים בנסיבותיו של כל מקרה ומקרה, ובשים לב, בין היתר, לשיקולים המרכזיים המנויים בחלק ב' לעיל:

"ככל שהחשד מתייחס לעבירות חמורות ומורכבות יותר, ככל שמידת אי הוודאות ביחס לשאלה אם יש בסיס עובדתי או משפטי לחשדות לביצוע עבירה שהועלו בתלונה, גדולה יותר, ככל שקיים חשש שהתלונה עלולה להתברר כתלונת סרק/ בין משום מעמדו של הנילון ובין משום סיבה אחרת, כך מתבקשת בדיקה מקפת ומעמיקה יותר בטרם קבלת החלטה"
[ראו: בג"צ התנועה למען איכות השלטון].

14. בנוסף, ככל שההשלכות הציבוריות-תפקודיות הכרוכות בהחלטה על פתיחה בחקירה הן משמעותיות יותר, כך הבדיקה תהיה מעמיקה ויסודית יותר, ובמקרים המתאימים אף תהא כרוכה בשימוש בסמכויות רבות יותר. במסגרת הליך הבדיקה המקדימה, רשויות האכיפה מוסמכות לנקוט במגוון פעולות, בהתאם לסמכויות שהוקנו להן על-פי דין, לצורך איסוף תשתית עובדתית שתאפשר קבלת החלטה מושכלת בשאלה אם לפתוח בחקירה פלילית. לפיכך, ככלל, ניתן לעשות שימוש בסמכויות אלו גם במסגרת בדיקה מקדימה. בין היתר, מוסמכות רשויות האכיפה לנקוט בפעולות הבאות:

- א. לבדוק מידע במערכות המשטרתיות ובמערכות ציבוריות נוספות;
- ב. לקבל מידע מרשויות אחרות, כגון הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור, נציבות שירות המדינה, רשות המסים ומבקר המדינה;
- ג. לגבות הודעות ממעורבים, וזאת בכפוף לאמור בסעיף 15(ג) ובסעיף 16 להלן;
- ד. לאסוף מסמכים ולתפוס חפצים, וזאת בכפוף לאמור בסעיף 15(ב) להלן;
- ה. לבצע בדיקות פוליגרף לעדים;
- ו. לבקש מידע וסיוע ממדינה זרה;
- ז. לבצע בדיקות כלכליות;
- ח. לקבל נתוני תקשורת.

15. עם זאת, ישנם כלים שייעשה בהם שימוש רק במסגרת חקירה פלילית:

- א. בהעדר תשתית המגבשת יסוד סביר לחשד לביצוע עבירה, אין מקום להפעיל כלים שיש בהם משום פגיעה בחירותו של אדם - קרי, לא ייעשה שימוש בסמכות המעצר או העיכוב נגד האדם נושא הבדיקה, שכן פגיעה כזו מחייבת קביעת רף ראייתי גבוה יותר, שככל שיימצא, הרי שמדובר יהיה כבר בחקירה ולא בבדיקה מקדימה;
- ב. לא ייעשה שימוש בסמכות החיפוש כלפי האדם נושא הבדיקה;
- ג. לא תבוצע חקירה באזהרה של האדם נושא הבדיקה;
- ד. לא יבוצע עימות בין האדם נושא הבדיקה לבין מעורבים אחרים;
- ה. לא יוצא צו מכוח חוק האזנות סתר, התשל"ט-1979 ביחס לאדם נושא הבדיקה.

16. כמו כן, ככלל, במסגרת הליך הבדיקה המקדימה לא ייעשה שימוש בכלים הבאים:

- א. לא תגבה גרסה מהאדם נושא הבדיקה;
- ב. לא יבוצע פוליגרף לאדם נושא הבדיקה.

בנסיבות מיוחדות המצדיקות זאת, באישור היועץ המשפטי לממשלה או פרקליט המדינה, ניתן לחרוג מהאמור בסעיף זה.

17. הרציונל שעומד בבסיס עצירת ההתיישנות עקב קיום חקירה, מתקיים גם במקרה בו מדובר בבדיקה, וזאת אף שלשון החוק, הדין בעבירת ההתיישנות, מצינת "חקירה על פי חיקוק" כגורם העוצר את ההתיישנות (סעיף 9(ג) לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982). לעניין זה, "חקירה על פי חיקוק" היא גם פעולת חקירה שבוצעה במסגרת בדיקה. עם זאת, לשם הזהירות - משום שהנושא טרם הוכרע בפסיקה - יש להביא בחשבון את תקופת ההתיישנות בשאלה האם לפתוח בבדיקה או בחקירה ובאופן ניהול הבדיקה.

18. מכל מקום, יש לעשות כל מאמץ לקיים בדיקה מקדימה בתוך פרק זמן קצר ככל הניתן ובמהלך תקופת הבדיקה יש מקום לקיים הערכה עתית של התשתית הראייתית לשם קבלת ההחלטה אם יש לפתוח בחקירה פלילית, לסיים את הבדיקה או להמשיך בפעולות במסגרת הבדיקה.

19. יודגש, כי במסגרת הליך הבדיקה המקדימה יש לתת את הדעת לחשש שיכול להתעורר לעתים, שפעולות מסוימות שיינקטו, עלולות לפגוע בניהול חקירה בהמשך ובסיכוי למיצויה, ככל שיוחלט לפתוח בחקירה כאמור בתום הליך הבדיקה. במקרים בהם עולה חשש כאמור יש לנהוג בזהירות יתר ולנקוט פעולות שכאלה רק אם נמצא כי התועלת שבנקיטתן עולה על החשש לפגיעה כאמור.

ד. הגורם המוסמך לבצע בדיקה -

20. כל רשות המוסמכת לבצע חקירה פלילית, מוסמכת לבצע גם בדיקה מקדימה בנסיבות המצדיקות זאת. לפיכך כל האמור לעיל החל על משטרת ישראל, יחול גם על גופי חקירה אחרים, כגון המחלקה לחקירות שוטרים, רשות המיסים, רשות ניירות ערך, והרשות להגבלים עסקיים, בהתאמה המתחייבת מנסיבות העניין, מייחודו של הגוף החוקר, ומהוראות הדין הרלוונטיות.

21. בנוסף, בנסיבות חריגות, ובאישור היועץ המשפטי לממשלה או פרקליט המדינה, גם הפרקליטות מוסמכות לבצע בדיקה מקדימה [ראו: בג"צ התנועה למען איכות השלטון].

ה. סיכום -

22. הבדיקה המקדימה היא סמכות עזר המאפשרת, לאחר מיצויה, קבלת החלטה מושכלת על פתיחה בחקירה מקום בו מונחת תשתית התחלתית המצדיקה זאת. הבדיקה אינה מתנגשת עם מטרות הדין הפלילי, שכן היא אינה מהווה תחליף לחקירה מקום שזו נדרשת.

23. בהנחה זו נדונו השיקולים המרכזיים המנחים את רשויות האכיפה בבואן לנקוט בהליך של

בדיקה מקדימה, טרם קבלת החלטה על פתיחה בחקירה פלילית. כן נדונו היקפה של הבדיקה המקדימה, האמצעים בהם ניתן לעשות שימוש במסגרתה, והגורמים המוסמכים לערכה.

24. כאמור לעיל, ככלל אין בהנחיה זו כדי לקבוע קריטריונים קשיחים ודפוסים אחידים בכל הנוגע להליך הבדיקה המקדימה, והיא מתווה את העקרונות המנחים בהקשר זה, תוך הותרת מרחב שיקול דעת בידי רשויות האכיפה לנהוג בכל מקרה בהתאם לנסיבותיו.

נספח 12

הנחיה מס' 14.12 – אישור
לפתיחה בחקירה ולהעמדה לדין
בעבירות או עניינים בעלי רגישות
מיוחדת של פרקליט המדינה.

עמוד 112

14.12 אישור פתיחה בחקירה והעמדה לדין בעבירות או עניינים בעלי רגישות מיוחדת

מטרת הנחיה זו היא לקבוע דרג מאשר לפתיחה בחקירה ולהעמדה לדין בעניין שיש בו רגישות מיוחדת.

כללי:

1. לעתים, עצם ההחלטה בדבר פתיחה בחקירה פלילית טומנת בחובה רגישות מיוחדת בוודאי שכך הדבר לגבי העמדה לדין בעבירות אלה. כך הדבר למשל, בעבירות המשיקות לתחום חופש הביטוי. לפיכך, נדרש אישור הפרקליטות לפתיחה בחקירה ולהעמדה לדין במקרים בהם קיים חשד לביצוע העבירות הבאות, המעוררות רגישות מיוחדת.

א. **הסתה להשתמטות** – עבירה לפי סעיף 109 לחוק העונשין.¹

ב. **הסתה לאי ציות** – עבירה לפי סעיף 110 לחוק העונשין.

ג. **המרדה** – עבירות לפי סעיפים 133-136 לחוק העונשין.

ד. **הסתה לגזענות** – עבירות לפי סעיפים 144א - 144ד לחוק העונשין.

ה. **הסתה לאלימות** – עבירות לפי סעיפים 2144 - 3144 לחוק העונשין.

ו. **עבירות של פגיעה ברגשי דת ומסורת**, הכוללות עלבון דת, הפרעה לפולחן, כניסה ללא רשות למקום פולחן או קבורה ופגיעה ברגשי דת – עבירות לפי סעיפים 170-173 לחוק העונשין.

ז. **זילות בית המשפט** – עבירה לפי סעיף 255 לחוק העונשין.²

ח. **העלבת עובד ציבור**, כאשר מדובר ב**נבחר ציבור** או בעובד בכיר בשירות הציבורי – עבירה לפי סעיף 288 לחוק העונשין.³

ט. **גילוי הזדהות עם ארגון טרור והסתה לטרור** – עבירה לפי סעיף 24 לחוק המאבק בטרור.⁴

¹ חוק העונשין, התשל"ז-1977.

² וראו ס' 10 להנחיית היועץ המשפטי לממשלה 4.1103.

³ ראו סעיף 7 להנחיית היועץ המשפטי לממשלה 4.1103.

⁴ חוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016.

הנחיית פרקליט המדינה	
הנחיה מס' 14.12 – אישור לפתיחה בחקירה ולהעמדה לדין בעבירות או עניינים בעלי רגישות מיוחדת	
עדכון אחרון: כ" בכסלו תשפ"ד, 3 בדצמבר 2023	23 פברואר 1999; 1 אוגוסט 2002; 7 דצמבר 2006; 28 אוקטובר 2009; 15 דצמבר 2019

- י. עבירות לפי חוק איסור הכחשת השואה.⁵
- יא. עבירה לפי סעיף 5 לחוק הדגל, הסמל והמנון המדינה.⁶
- יב. פגיעה ביחסי חוץ - עבירה לפי סעיף 121 לחוק העונשין.
- יג. פגיעה בריבונות המדינה או בשלמותה – עבירה לפי סעיף 97 לחוק העונשין.
- יד. גרם מלחמה – עבירה לפי סעיף 98 לחוק העונשין.
- טו. תעמולה תבוסנית – עבירה לפי סעיף 103 לחוק העונשין.
- טז. עבירות המרידה – עבירות לפי סעיפים 105-107 לחוק העונשין.
- יז. גילוי בהפרת חובה – עבירה לפי סעיף 117 לחוק העונשין.
- יח. גיוס לכוחות חוץ – עבירה לפי סעיף 122 לחוק העונשין.
- יט. מניעת פגיעה בהליך פלילי (סוביודיצה) – עבירה לפי סעיף 71 לחוק בתי המשפט.⁷
- כ. עבירות על רקע של הוצאת כתבי סירוב כמפורט בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה 4.1111.
- כא. עבירות לפי חוק איסור לשון הרע.⁸
- כב. עבירה שביצע עיתונאי, בנושא הנוגע בליבת עבודתו העיתונאית.⁹
- כג. אי רישום נישואין וגירושין, עבירה לפי סעיף 7 לפקודת הנישואין והגירושין (רישום).

החלטה על פתיחה בחקירה:

2. מכיוון שבעבירות רגישות אלו קיימת חשיבות מיוחדת לכך שמדיניות החקירה והתביעה תהיה אחידה, וכן שמכלול השיקולים הנדרשים ישקלו באופן רוחבי, החלטה על פתיחה בחקירה בנושאים האמורים תתקבל במטה פרקליטות המדינה, על ידי הגורם שיפורט להלן.

⁵ חוק איסור הכחשת השואה, התשמ"ו-1986.

⁶ חוק הדגל הסמל והמנון המדינה, התש"ט-1949.

⁷ חוק בתי המשפט (נוסח משולב), התשמ"ד-1984.

⁸ חוק איסור לשון הרע, התשכ"ה-1965.

⁹ בהתאם לנוהל אח"מ 03.300.227 "חקירת עיתונאי/ פניה לאמצעי תקשורת".

הנחיית פרקליט המדינה	
הנחיה מס' 14.12 – אישור לפתיחה בחקירה ולהעמדה לדין בעבירות או עניינים בעלי רגישות מיוחדת	
עדכון אחרון: כ' בכסלו תשפ"ד, 3 בדצמבר 2023	23 פברואר 1999; 1 אוגוסט 2002; 7 דצמבר 2006; 28 אוקטובר 2009; 15 דצמבר 2019

בטרם קבלת החלטה בדבר פתיחה בחקירה בעבירות שפורטו לעיל, יובא העניין לידיעתו ולאישורו של פרקליט המדינה או של אחד ממשניו או של מי שהוסמך על ידיהם לטפל בנושא זה (להלן: "הגורם המאשר"). במקרה בו המשטרה מבקשת לקבל אישור שכזה, יובא העניין בפני הגורם המאשר רק לאחר שהתקבל אישורו של ר' חטיבת החקירות לפנייה או קצין בדרגת סני"צ לפחות שהוסמך לכך על ידו.¹⁰

ככלל, ביחס לעבירות שפורטו לעיל, "הגורם המאשר" יהיה כמפורט להלן:

פתיחה בחקירה לפי סעיפים 1א-כב לעיל, תאושר על ידי המשנה לפרקליט המדינה (תפקידים מיוחדים) או מי שהוסמך על ידו לטפל בנושא; ולפי סעיף 1 כג, על ידי המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים) או מי שהוסמך על ידו לטפל בנושא.

4. נוסף על כך, לא תפתח חקירה בעקבות צו של בית דין דתי אלא לאחר קבלת אישור המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים) או מי שהוסמך על ידו לטפל בנושא.

5. יש מקום להיוועץ בפרקליט המדינה או באחד ממשניו או מי שהוסמך על ידם לטפל בנושא ("הגורם המאשר") גם בכל מקרה נוסף שבו עצם ההחלטה על פתיחה בחקירה הינה מורכבת ורגישה.

6. כאמור, ככלל, לא ייחקר חשוד בביצוע עבירות אלו ללא שניתן אישור "הגורם המאשר". עם זאת, אם עלה חשד לביצוע עבירה, מהמפורטות לעיל, וקיים צורך מידי לנקוט בפעולות חקירה שונות הדרושות לצורך תיעוד העבירה, ניתן לנקוט בהן אם אין סיפק לקבל לכך את אישור "הגורם המאשר" בפרקליטות.

7. במקרים חריגים, בהם עקב תקלה או מסיבה אחרת בוצעה חקירה ללא קבלת אישור מוקדם כנדרש, יוכל הגורם המאשר, בהינתן נסיבות שיצדיקו זאת, לתת אישור פתיחה בחקירה, גם בדיעבד.

החלטה על העמדה לדין:

8. בסיום החקירה, יועבר תיק החקירה לפרקליטות המחוז או ליחידת התביעות המחוזית (באמצעות מטה חטיבת התביעות) הרלוונטית, לפי העניין, אשר תמליץ בפני הגורם המאשר, על הגשת כתב אישום או על גניזת התיק. זאת למעט במקרים שבהם הסגירה נובעת מחוסר אפשרות לאתר את החשוד (על"ן), שאז ניתן לקבל החלטה בתיק מבלי לקבל אישור מהגורם המאשר.

¹⁰ זאת, למעט במקרים דחופים שבהם לא ניתן להשיג את אישור הפרקליטות, אף לא טלפונית, ור' חטיבת החקירות או סגנו סבורים כי הצורך החקירתי או המסוכנות אינם מאפשרים את עיכוב החקירה. במקרים אלו יעודכן הגורם המאשר בהקדם האפשרי לאחר הפתיחה בחקירה.

הנחיית פרקליט המדינה	
הנחיה מס' 14.12 – אישור לפתיחה בחקירה ולהעמדה לדין בעבירות או עניינים בעלי רגישות מיוחדת	
עדכון אחרון: כ' בכסלו תשפ"ד, 3 בדצמבר 2023	23 פברואר 1999; 1 אוגוסט 2002; 7 דצמבר 2006; 28 אוקטובר 2009; 15 דצמבר 2019

9. הגורם המאשר יקבל החלטה בתיק. במקרים בהם נדרש - מכוח החוק או מכוח הנחיית היועץ המשפטי לממשלה - אישור יועץ משפטי לממשלה להגשת כתב אישום, יעביר הגורם המאשר את התיק עם המלצתו לפרקליט המדינה – שיצרף המלצתו ויעבירנה ליועץ המשפטי לממשלה.

לא ייגזו תיק חקירה ולא יוגש כתב אישום בתיק שכזה בפרקליטות המחוז/יחידת תביעות, ללא קבלת אישור לכך על ידי הגורם המאשר.

10. בעבירות המנויות בסעיף 1 לעיל, בעניינן נדרש אישור לפתיחה בחקירה, נדרש גם אישור להעמדה לדין, בין על פי דין, בין על פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 4.1004. בעניין אישור מוקדם להגשת כתב אישום ובין על פי הנחייה זו.

לפיכך, בעבירות המפורטות בסעיפים 1 א'-ה', טי'-י לעיל, וכן בעבירה של איסור לשון הרע על ציבור לפי סעיף 1כא לעיל, נדרש אישור היועץ המשפטי לממשלה בעצמו להעמדה לדין.

העמדה לדין בשאר המקרים המפורטים בסעיף 1 לעיל, תאושר על ידי הגורם אשר הוסמך לאשר את הפתיחה בחקירה.

11. בנוסף לכל המקרים המפורטים בס' 1 לעיל, בהם נדרש אישור הן לפתיחה בחקירה והן להעמדה לדין, קיימים מקרים נוספים בהם לא נדרש אישור לפתיחת החקירה אך נדרש אישור בשלב הגשת כתב האישום. להלן נפרט חלק מהמקרים הללו הרלוונטיים להנחיה זו:

12. בעבירה של **התבטאות גזענית באירוע ספורט**, לפי סעיף 15 לחוק איסור אלימות בספורט¹¹ ובייחוס "עבירת שנאה" לפי סעיף 144 לחוק העונשין,¹² אישור ההעמדה לדין יינתן ככלל ע"י המשנה לפרקליט המדינה (תפקידים מיוחדים) או גורם מאשר נוסף שהוסמך על ידו לכך.

13. לעניין מקרים אחרים שבהם נדרש אישור מוקדם של היועץ המשפטי לממשלה או גורם בכיר בפרקליטות המדינה להגשת כתב אישום; לעניין עבירות של העלבת עובד ציבור וזילות בית המשפט; לעניין עבירות הנוגעות למניעת פגיעה בהליך פלילי (סוב-יודיצה) ולעניין עבירות לפי חוק איסור לשון הרע – ראו גם הנחיות היועץ המשפטי לממשלה הרלוונטיות.¹³

14. יש מקום להיוועץ בפרקליט המדינה או באחד ממשניו או במי שהוסמך על ידם לטפל בנושא ("הגורם המאשר") גם בכל מקרה נוסף שבו ההחלטה על העמדה לדין הינה מורכבת ורגישה.

¹¹ חוק איסור אלימות בספורט, התשס"ח-2008, ס"ח 878.

¹² הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 4.1004.

¹³ "אישור מוקדם להגשת כתב אישום" הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 4.1004 (התשס"ח);

"הגשת כתבי אישום בעבירות של העלבת עובד ציבור וזילות בית-המשפט" הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 4.1103 (התשס"ו);

"הנחיות לתובעים בנושא העמדה לדין בעבירת ה"סוב-יודיצה", הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 4.1102 (התשנ"ב);

"חקירה והעמדה לדין בעבירה לפי חוק איסור לשון הרע, תשכ"ה-1965" הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 4.1107 (התשס"ו).

נספח 13

פרסומי השר לביטחון לאומי
ברשת X

עמוד 117



איתמר בן גביר 
@itamarbengvir



 [Show translation](#)

זילות השואה ודבריה החריפים של מובילת מחאת השמאל הקיצוני שקמה ברסלר צריכים לקבל גינוי מקיר לקיר ללא שום הבדלי מחנות ודעות, אישה שמשווה את חברי הציונות הדתית לנאצים זו הסתה פרועה וחמורה. למחות - כן. להסית - לא!

9:31 PM · Sep 9, 2023 · **74.1K** Views

 801

 125

 1.2K

 2



Relevant 

[View quotes >](#)



איתמר בן גביר @itamarbengvir · May 31, 2024



לא ייאמן! היועמ"שית שעדיין לא מצאה לנכון להורות על חקירת יאיר גולן בגין **הסתה** למרד וסרבנות בשעת מלחמה, מיהרה להתערב לטובת תומכת הטרור רשה כרים ממג'ד אל כרום שנעצרה בידי המשטרה.

ההודעה האומללה שהוציאה הפרקליטות למען תומכת הטרור, משקפת היטב את השיבוש המוסרי והמקצועי של היועמ"שית והגורמים בסביבתה, המתנהלים באופן לעומתי חסר תקדים נגד המדינה.

הודעה מטעם הפרקליטות

שלום רב,

במענה לפניות כתבים בנוגע למעצרה של תושבת מג'ד אל-כרום בחשד להפרת הסדר הציבורי, הרינו להבהיר כי חקירת עבירות הסתה, לרבות במקרה האמור, מחייבות אישור מוקדם של הפרקליטות. במקרה זה לא התבקש אישור חקירה, ומשכך מטבע הדברים גם לא ניתן אישור כאמור.

לעמדת הפרקליטות, בנסיבות המקרה שפורסמו, לא ברורה החלטת המשטרה לאזוק את החשודה באזיקוני פלסטיק ולכסות את עיניה עם פלנלית.

685

177

989

76K





איתמר בן גביר @itamarbengvir · Mar 19, 2025



פעילי ה"מחאה", הם ממזמן כבר לא רק נגד הממשלה ורה"מ. הם עברו להיות על מלא נגד מדינת ישראל. אלו אותם אנשים שדם הסרבנות על ידיהם לא ינוקה לעולם. לצערי יש להם גיבוי מוחלט מהיועמ"שית הפוליטית לכל הסתה מטורפת. אילו היו מסיתים כך נגד מנהיג שמאל, רדמן ויאיר גולן כבר היו עצורים.



ynet עדכוני ynet
@ynetalerts



משה רדמן על נתניהו: "בוגד בעתיד ישראל, עברנו את היטלר - נעבור גם אותם"
tinyurl.com/mweyyu5e



15:48 · 19 מרץ 25 · 2,815 צפיות

337

120

886

43K



נספח 14

תצהירי ראש השבכ היוצא (רונן
בר), ותצהיר ראש הממשלה כפי
שהוגשו בבגץ 54419-03-25

עמוד 121

בג"ץ 54321-03-25
 בג"ץ 54373-03-25
 בג"ץ 54398-03-25
 בג"ץ 54419-03-25
 בג"ץ 54463-03-25
 בג"ץ 56740-03-25
 בג"ץ 56745-03-25
 בג"ץ 56965-03-25

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

1. התנועה למען איכות השלטון בישראל
 2. פורום "חומת מגן לישראל"

על-ידי ב"כ עוה"ד ד"ר אליעד שרגא ואח'
 מרח' יפו 208, ת.ד 31348, ירושלים 9131301
 טל': 02-5000073 ; פקס : 02-5000076
 דוא"ל: Office@mqg.org.il

העותרים בבג"ץ 54321-03-25

משמר הדמוקרטיה הישראלית

על-ידי ב"כ עוה"ד אוהד שפק ו/או דורון ברקת ו/או רינת ענת'
 מדרך אבא הלל 12 (מגדל חוגי) רמת גן 525606
 טל': 03-6961011 ; פקס : 03-6961021
 דוא"ל: mishmar.dem@gmail.com

העותרת בבג"ץ 54373-03-25

התנועה לטוהר המידות

על-ידי ב"כ עוה"ד בעז ארד ו/או אביה אלף ו/או עומר מקייס
 מרח' רמב"ן 32 ירושלים 92268
 טל': 02-5666222 ; פקס : 02-5666222
 דוא"ל: Office@tln.org.il

העותרת בבג"ץ 54398-03-25

1. אורי צבי זכי ו-9 נוספים

על-ידי ב"כ עוה"ד חגי קלעי ו/או יעל ויזל
 ממשד קלעי, רוזן ושות' משרד עורכי דין
 מרח' מזא"ה 22 תל אביב-יפו
 טל': 03-9070770 ; פקס : 03-9070771
 דוא"ל: office@kalai-rosen.com

העותרים בבג"ץ 54419-03-25

1. סיעת יש עתיד

2. סיעת המחנה הממלכתי

3. סיעת ישראל ביתנו

4. סיעת העבודה

על-ידי ב"כ עוה"ד ממשד גזית-בקל, עורכי דין
 מרח' הארבעה 30, תל-אביב
 טל': 03-6733331 ; פקס : 03-6733338
 דוא"ל: office@gbc-law.co.il

ועל-ידי ב"כ עוה"ד ערן מרינברג

מרח' יגאל אלון 96, תל-אביב
 טל': 03-5111111 ; פקס : 03-6246000
 דוא"ל: emaringberg@bgalaw.co.il

ועל-ידי ב"כ עוה"ד איתן הברמן
מרח' בר כוכבא 23, בני ברק
טל': 03-05662808 ; פקס : 03-5662801

ועל-ידי ב"כ עוה"ד עומרי שגב
משד' שאול המלך 8, תל-אביב
טל': 074-775-9600 ; פקס : 074-775-9602
דוא"ל: omri@yselaw.com

העותרות בבג"ץ 54463-03-25

1. אלוף (במיל') נמרוד שפר ו-37 נוספים
על-ידי ב"כ עוה"ד דפנה הולץ-לכנר ו/או קמילה אביגייל מיכמן
ממשרד דפנה הולץ לכנר ושות', עורכי דין
מגדל המוזאון, רח' ברקוביץ' 4, תל אביב יפו
טל': 077-2040881 ; פקס : 077-2040882
דוא"ל: Lechner@publiclaw.co.il

העותרים בבג"ץ 56740-03-25

**1. מפקדים למען ביטחון ישראל – בכירי מערכת הביטחון למען
הסדרים מדיניים – ביטחוניים**
2-8. אורני פטרושקה ו-6 נוספים
על-ידי ב"כ עוה"ד גלעד ברנע
מרח' קומפרט 11/21, תל אביב-יפו 6684972
טל': 03-6135135 ; פקס : 03-6135135
דוא"ל: Gilad_b@netvision.net.il

העותרים בבג"ץ 56745-03-25

התנועה הדמוקרטית האזרחית
על-ידי ב"כ עוה"ד גלעד שר ו/או איתן טוקר
ו/או רן גרינוולד ו/או אח'
ממשרד גלעד שר, תלחמי ושות', עורכי דין
מרח' ברקוביץ' 4 (מגדל המוזיאון), תל אביב 6423806
טל': 03-6015000 ; פקס : 03-6015001
דוא"ל: office.@gsher-law.com

העותרת בבג"ץ 56965-03-25

נ ג ד

1. ראש הממשלה
2. ממשלת ישראל
3. מזכיר הממשלה
על-ידי ב"כ, עוה"ד ציון אמיר ואח'
משד' דוד המלך 1, תל אביב 6495301
טלפון : 03-6913805/4 ; פקס : 03-6913806

4. היועצת המשפטית לממשלה
5. שירות הביטחון הכללי
על-ידי פרקליטות המדינה
משרד המשפטים, ירושלים
טלפון : 073-3925590 ; פקס' : 02-6467011
דוא"ל: Hcj-dep@justice.gov.il

6. ועדת המשנה למודיעין, שירותים חשאיים ושו"ן של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת
על-ידי הייעוץ המשפטי לכנסת
משכן הכנסת, קריית בן-גוריון ירושלים 9195016
טלפון: 02-6408638/6; פקס: 02-6753495
דוא"ל: hdept@knesset.gov.il

המשיבים לכלל העתירות

7. ראש שירות הביטחון הכללי, מר רונן בר

הודעה על הגשת תצהירים מטעם ראש שירות הביטחון הכללי

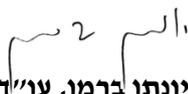
1. בפתח הדברים, יוער כי ההודעה שבכותרת מוגשת על-ידי פרקליטות המדינה עבור ראש שירות הביטחון הכללי (להלן: ראש השב"כ).
2. בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד מיום 8.4.25, ולארכה שניתנה, מצורף להודעה זו תצהיר גלוי מטעמו של ראש השב"כ ומסומן א'.
3. במקביל, מוגש לבית המשפט הנכבד גם תצהיר חסוי מטעם ראש השב"כ, האוחז 31 עמודים ו-5 נספחים.

היום, כ"ג בניסן התשפ"ה
21 באפריל 2025



מטר בן ישי, עו"ד

עוזר במחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה



יונתן ברמון, עו"ד

סגן בכיר א' במחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה



נטע אורן, עו"ד

סגנית מנהל מחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה



ענר הלמן, עו"ד

מנהל מחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה

תצהיר גלוי

אני הח"מ, רונן בר, לאחר שהוזהרתי כי עליי לומר את האמת וכי אהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא אעשה כן, מצהיר בזה בכתב כדלהלן:

1. בהמשך לטענת בא כוח הממשלה בדיון לפיה היה מקום כי אגבה את ההודעה שהוגשה מטעמי לבית המשפט ביום 04.04.25 בתצהיר, ובהמשך להחלטת בית המשפט הנכבד מיום 08.04.25, אני מתכבד להגיש תצהיר ביחס למצע העובדתי הנוגע לעניינים המתבררים בעתירות.

2. טרם אגש לגופם של דברים אדגיש שתי נקודות:

האחת, התצהיר מוגש על פי החלטת בית המשפט ומתוך חובתי כלפי אזרחי ישראל וחשש כבד ליכולתם של ראשי השרות הבאים לשמור על ממלכתיות הארגון, מקצועיותו ופעילותו בהתאם לייעודיו החוקיים בלבד, חרף לחצים שמופעלים, ומבלי לחשוש שחרב הפיטורין, בתהליך חפוז ולא תקין, תאיים עליו.

אני מגיש את התצהיר למרות המחיר הכבד שהארגון ואני משלמים, כדי להבטיח את עצמאותו המקצועית של הארגון ושל מחליפיו, כמו גם את יכולתו לטרב למלא הנחיות פסולות ואת אפשרות כבודכם להכריע בתיק על בסיס תשתית עובדתית מלאה ככל הניתן.

השנייה, עיקרם של הדברים ופירוטם, לרבות הפניות למסמכים ותיעוד מזמן אמת, יופיעו בתצהיר חסוי שיוגש לבית המשפט ולראש הממשלה בלבד, בהתאם לאפשרות שניתנה לי על ידי בית המשפט. בתצהיר גלוי זה, אוסיף מעבר להודעה שהוגשה מטעמי כאמור, מספר פרטים נוספים במענה לטענות שעלו במהלך הדיון שהתקיים בפני כבודכם. חלוקה זו בוצעה מתוך רצון לשמור על ממלכתיותו של הארגון ועל מרחב השיח שבין ראש הממשלה לראש השרות.

3. כבר בראשית הדברים אבהיר כי הגם שכלל הטעמים העומדים בבסיס הרצון להפסיק את כהונתי אינם ידועים לי, הרי שהשתלשלות העניינים מחייבת את המסקנה כי אלה החלו להתגבש בשלהי שנת 2024 ובראשית שנת 2025, ומקורם אינו ברובד המקצועי אלא בציפייה לנאמנות אישית מצידו לראש הממשלה.

טעמים אלה הובילו, להבנתי, לרצף חריג של פעולות מצידו של ראש הממשלה, אשר במקביל להם התקיימה פעילות תקשורתית כנגדי וכנגד השירות ברשתות החברתיות.

4. בהקשר לכך אציין כי מתחילת המלחמה ועד לחודש נובמבר 2024 זכה השירות לתשבחות רבות מפי ראש הממשלה, הן באירועים פומביים והן בפגישות עבודה ודיונים. בהקשר זה אזכיר בעיקר את הובלת מבצעי חילוץ החטופים החיים והחללים, סיכול הבכירים בעזה, באיו"ש, בלבנון ועוד.

תפקידו של השירות, ושלי באופן אישי, ביזמתם, תכנונם, הובלתם וביצועם ידוע היטב לראש הממשלה, וזאת מבלי לגרוע מחלקם של שותפינו בגופי הביטחון.

בין החודשים נובמבר 2024 – פברואר 2025 קיבלתי החלטות, במסגרת תפקידי, בכמה נושאים הקשורים לראש הממשלה. כך, ניתן אישורי, נוכח בקשת הרמטכ"ל, לפתוח בחקירת גניבת מסמכים סודיים מצה"ל והעברתם לגורמי תקשורת; סירבתי לערוך חוות דעת אשר מטרתה היא למנוע בפועל את היכולת לקיים עדות רציפה של ראש הממשלה במשפטו; טיוטת התחקיר השירותי הועברה לראש הממשלה, וזו מתייחסת לכישלוננו של השירות במניעת הטבח, בצד הצגת המדיניות ארוכת השנים של הדרג המדיני מול רצ"ע והתרעות חוזרות וחריגות שהועברו על ידי שב"כ לדרג המדיני במהלך 2023 וזכו להתעלמות מצידו. לתחקיר צורף מכתב לראש הממשלה המסביר כיצד נבנה צבא החמאס אל מול עיניה של מדינת ישראל, במימון קטארי ובמדיניות דפנסיונית ואת הצורך בוועדת חקירה ממלכתית לחקירת כלל ההיבטים של הדרך שהוביל ל-7 באוקטובר; הועברה למזכירות הממשלה עמדת השירות ביחס לחשיבות הביטחונית של הקמת ועדת חקירה ממלכתית; ונפתחה חקירה נוספת כנגד מי שהועסקו בלשכת ראש הממשלה בחשד לקשריהם עם קטאר, שהיא מדינה, אשר הוגדרה על ידי ראש הממשלה עצמו, כמדינה תומכת טרור.

5. אני מאשר את כל האמור בהודעה שהוגשה מטעמי לבית המשפט ביום 04.04.25 ומצהיר כי כל העובדות המפורטות בה הינן אמת.

6. **ביחס לסעיף 13 להודעה (אופן טיפול השרות בסוגיות הנוגעות לאזרחי ישראל) ארחיב כדלקמן:**

- א. שירות הביטחון הכללי, בהתאם לתפקידו ולסמכויותיו, פעל נמרצות לאבטחת סמלי השלטון ובהם ראש הממשלה עצמו, ולסיכול איומי טרור וחתרנות. אולם, סירבתי להפעיל את סמכויות שירות הביטחון הכללי באופן החורג מיעודו ותפקידיו, ובוודאי שלא באופן שעלול לפגוע בזכות המחאה הלגיטימית.
- ב. אציין בהקשר זה כי שב"כ בראשותי, קבע מספר תבחינים, לאורם יופעלו סמכויות השירות. התבחינים נשענים על הגדרת החתרנות, אשר הוצגה בלפני כעשור בפני בית המשפט העליון והייתה מקובלת עליו, ועיקרם – פעילות בלתי חוקית שיש בה היבטים חשאים ושיש בה פוטנציאל לאלימות. כל מה שחורג מתבחין זה אינו עניין להפעלת סמכויות שב"כ אלא, אם בכלל, לסמכויות המשטרה לשמירת הסדר הציבורי. במקרי גבול קיימנו, אנשי ואני, התייעצויות עם מערך הייעוץ המשפטי לממשלה וזאת כדי לשמור על כך שהסמכויות הרחבות שניתנו לשב"כ לא יופעלו, אלא במסגרת ייעודו ותפקידיו של שב"כ. וזאת, לאור חובתו, המעוגנת במפורש בחוק, לנהוג בממלכתיות ולא לטובת כל אינטרס אחר.
- ג. בקשות של ראש הממשלה לפעול בניגוד לתבחינים אלה, נענו בסירוב. במקרים לא מעטים ביקש ראש הממשלה לדון בנושאים הקשורים בנושאים אלה בסיומן של פגישות העבודה, ולאחר שביקש את המזכיר הצבאי ואת הקלדנית, המפעילה את מכשיר ההקלטה, לצאת מהחדר במטרה ברורה כי חילופי הדברים בעניין זה לא יתועדו.

- ד. אני מוצא לנכון לצטט מסעיף 62 להודעת הממשלה לבית המשפט העליון מיום 5/4/2025, בו נכתב, בין היתר ביחס אלי: "נמנע מלפעול כנגד פעולה מתוכננת ומאורגנת לחולל סרבנות המונית בצה"ל שמטרתה השבתת יחידות וזרועות אסטרטגיות שלמות של כח המגן של מדינה מאוימת."
- ה. דברים אלו מטעמו של ראש הממשלה ומטעמה של הממשלה, מלמדים על האופן בו תפס ראש הממשלה את תפקידו של ראש השב"כ ועל ציפיותיו כי יפעיל את יכולות הארגון, גם בקשר לתופעות גלויות ופומביות של מחאה ציבורית נגד הממשלה ומדיניותה, ללא שנלווה להן היבט חשאי כלשהו או איום באלימות.
- ו. בהקשר לכך אציין כי ראש הממשלה התבטא באוזניי לא אחת באופן שביקש לבסס את ציפיותו כי שב"כ יפעל מול אזרחים, המעורבים בפעילות מחאה והפגנות אל מול הממשלה. כך, נדרשתי להעביר פרטים באשר לזהותם של אזרחים ישראלים, פעילי מחאה, שעקבו אחרי מושאי אבטחה, הובהרה לי הציפיה לפיקוח אחרי "מממני מחאות".
- כמו כן הובהר לי, אגב שיחה בנושא המחאה, כי ככל שיתקיים משבר חוקתי, עלי לציית לראש הממשלה ולא לבג"ץ. פירוט הדברים המלא יעשה במסגרת התצהיר החסוי.
- ז. ראיתי את תפקידי, כמו כל ראשי השב"כ לפניי, בבחינה זהירה ומוקפדת של בקשות שיש למיליון השפעה על חופש הדעה וחופש המחאה בישראל, וזאת בצד הנחייתי להעצמת האמצעים ומנגנוני האבטחה ביחס לסמלי שלטון באופן חסר תקדים אשר הולם את הערכת המצב בהקשר זה.
- ח. איני רואה בכך כל בסיס לגיטימי לפיטורים מטעם של "חוסר אמון" מצד הממשלה והעומד בראשה. יצוין כי הפעם הראשונה שבה הוצגו דברים אלה כבסיס לטענת פיטורים על רקע חוסר אמון הייתה במסגרת ההליך המשפטי.

7. הרחבה והוספת פרטים לעניין בקשות ראש הממשלה בעניינים הנוגעים לניהול משפטו הפלילי:

- א. במהלך הדיון טען ב"כ ראש הממשלה כי ראש הממשלה דרש אך ורק את "שינוי מיקומו של הדיון". האמת שונה.
- ב. שירות הביטחון הכללי נתן מענה אבטחתי רחב היקף ותקדימי לראש ממשלה, מתוך הבנת האיומים ומחויבות לאפשר את קיומם של הליכים דמוקרטיים ובכלל זאת האפשרות המלאה של ראש הממשלה לקיים את הפעילות הציבורית הנדרשת לו לצורך מילוי תפקידו בזמן מלחמה וכן את שגרת יומו. עדותו במשפט הפלילי הוא חלק מכך בלבד.

- ג. בכל הנוגע למשפט, ראש הממשלה לחץ עליו, באופן חריג וחוזר ונשנה, כדי שאתן הנחייה כי עליו להתנהל בדרך שאינה מאפשרת מדפסיות, פומביות וחשיפה למתקפת טילים, באופן שבפועל אינו מאפשר את ניהול המשפט.
- ד. בתוך כך נעשה ניסיון לכפות עלי נוסח של חוות דעת מקצועית לכאורה שנוסחה על ידי ראש הממשלה או מי מטעמו, והועברה אלי תוך שנדרשתי להציגה כנייר עמדה מטעם ראש השב"כ.
- ה. גם בעניין זה, פירוט הדברים המלא יעשה במסגרת התצהיר החסוי.

8. ביחס לחקירות הפליליות

- א. תפקידו של שירות הביטחון הכללי בשמירת הסוד, מחייב רגישות מיוחדת בשמירת סודות המדינה המצויים בחזקת ראש הממשלה וסביבתו הקרובה. על רקע זה ברור לי כי שתי החקירות המדוברות הן מחויבות המציאות, והן מצריכות להתבצע בהשקט וביסודיות, ללא ניסיונות כלשהם להשפיע על דעת קהל, בית המשפט וגורמי המקצוע והאכיפה.
- אבקש להבהיר – חשד, ולו קל, שגורמים המועסקים על ידי מדינת התומכת בחמאס נמצאים בקוד הקושים של קבלת ההחלטות הישראלית ויתכן כי עוסקים בפעולות השפעה, מחייב מיצוי, בוודאי שעה שמדינה זו עוסקת בתיווך במו"מ בין ישראל לחמאס.
- ב. תפקידו של ראש השב"כ בחקירות רגישות מסוג זה לשם הגעה לחקר האמת הוא חיוני, ופיטורי ראש שב"כ שעה שהן בעיצומן טומן בחובו מסר מצנן קשה לארגון ולגורמי החקירה והאכיפה הנוספים. זאת שעה שמתעוררים חשדות כבדים ביותר ביחס לפגיעה חמורה בביטחון המדינה, בדגש, בחקירה השניה, על פגיעה במו"מ לשחרור החטופים, חיזוק החמאס ופגיעה ביחסיה של ישראל עם מצרים.
- ג. מסע ההסתה בנושא שליווה ומלווה את שתי החקירות הרגישות הללו, נגדי ונגד אלו האמונים על שמירה על סודות המדינה ממחיש את הקשר בין עיתוי פתיחת החקירות בנושא לפיטורי.
- ד. מעבר לכך, מטעמים מובנים, אפרט את הדברים בחלק החסוי של התצהיר.

9. ביחס להוצאתי מצוות המו"מ

- א. לאור תפקידו הייחודי של שב"כ ושלי באופן אישי בהגעה להסכם שחרור החטופים, הופתעתי להיות מזומן לפגישה בה עודכנתי על הדחתי מהצוות במקביל לדרישה פתאומית להגשת התחקיר.

ב. העיתוי להדחה זו, בזמן חזרת חטופים משלב א' וסמוך לפני הצורך להתחיל בשיח על מתווה שלב ב', הפתיע עוד יותר.

ג. מכיוון שכל העוסקים בנושא, לרבות ראש הממשלה ואנשי לשכתו, הכירו את תפקידו המכריע של השירות בהגעה להסכם, והסיכון בהתאם כי הדחתי מהצוות תפגע באפשרות להגיע להסכם נוסף, הערכתי כי קיים מניע אחר להדחה מהצוות.

10. ביחס ללוח הזמנים בנוגע למהלך פיטורי

א. אבקש לפרוס בפני כב' בית המשפט את רצף האירועים הרלוונטיים לטענת "חוסר האמון" המקצועי והמתמשך הנתענת כלפיי על ידי ראש הממשלה והממשלה ולהוכיח כי "חוסר האמון" אינו מקצועי ואינו מתמשך.

ב. **פריסת המועדים מצביעה על כך שטענת "חוסר האמון", שלטענת ב"כ ראש הממשלה במהלך הדיון שהתקיים לפניכם החלה לכאורה עוד לפני ה 7.10, ועיקרה הוא, לטענתו, באירועי ה 7.10 עצמם, לא נולדה, אלא רק החל מחודש נובמבר 2024, היינו למעלה משנה לאחר מכן.**

ג. בהקשר לכך אציין כי מתחילת המלחמה ועד לחודש נובמבר 2024 זכה השירות לתשבחות רבות מפי ראש הממשלה, הן באירועים פומביים והן בפגישות עבודה ודיונים. בהקשר זה אזכיר בעיקר את הובלת מבצעי חילוץ החטופים החיים והחללים, סיכול הבכירים בעזה, באיו"ש, בלבנון ועוד. תפקידו של השירות, ושלי באופן אישי, ביזימתם, תכנונם, הובלתם וביצועם ידוע היטב לראש הממשלה, וזאת מבלי לגרוע מחלקם של שותפינו בגופי הביטחון.

ד. טענת "אי האמון" כביכול, קשורה קשר הדוק לאירועים שונים בתכלית מאלו עליהם מצהיר ראש הממשלה ועיקרם סירובי להיענות ללחץ שהפעיל ראש הממשלה בעניין רתימת חוות דעת השב"כ לטובת השפעה על סוגיות הקשורות באפשרות לקיים את עדותו במשפטו; לאחר מכן, החקירות שהחלו ונגעו לגורמים מסביבתו הקרובה של ראש הממשלה שהיו ועודן לצנינים בעיני ראש הממשלה, בתחקיר השב"כ ממנו עלה הצורך לבחינת המדיניות הביטחונית-מדינית שהובילה להקמת צבא החמאס ול - 7.10 ובנוסף - בעמדה שהפנית לשרי הממשלה להקמת ועדת חקירה ממלכתית לטובת בחינה ותיקון בכל הרמות של הכשלים שהביאו לאסון הגדול שבא על מדינתנו וכדי למנוע את הישנותה. רצף אירועים זה הוא שהביא למפנה ביחסו של ראש הממשלה אליי והוא ורק הוא עומד ביסוד הדרישה להפסקת כהונתי.

ה. **אין זה מקרה שנשמעו עד כה מספר גרסאות שונות מפי הממשלה ומייצגיה ביחס למועד תחילתו של "חוסר האמון" כביכול. חלקן התמקד בחודשים האחרונים, חלקן החל מיום ה - 7 באוקטובר ואף נשמעה טענה כי חוסר האמון החל עוד הרבה קודם לכן. זאת, שעה שטענה זו לא נשמעה באוזני כלל עד למועד בו הודיע לי ראש הממשלה על ההחלטה להפסיק את כהונתי, וגם אז - ללא הסבר.**

7. ביחס לטענה בדבר ידיעה מוקדמת, לכאורה, שהייתה בידי השירות ביחס לטבח ה - 7 באוקטובר, ובהמשך לכך הטענה באשר לחוסר עדכון לכאורה של ראש הממשלה

- א. טענות אלו הן שקר ומהוות לא פחות מהסתה ממוסדת כנגדי וכנגד הארגון.
- ב. בשנת 2023 התריע שב"כ בעוצמה בפני הדרג המדיני על ההחמרה במצב הביטחוני, ובפרט כי "האויבים מזהים שעת כושר" למראה הקרע בחברה הישראלית וכי אנו עלולים למצוא עצמנו ב"סופה מושלמת". בהתאם, בחודש אפריל 2023, הומלץ לבצע מהלך תקיף ממוקד לבלום את הכרסום במאזן ההרתעה. בהמשך, בחודש יולי 2023, ערב ההצבעה בכנסת על ביטולה של עילת הסבירות, מסרתי לראש הממשלה כי אני מחוייב לשקף בפניו את חומרת המצב הביטחוני, וזאת בהקבלה ל"התרעה למלחמה", אמירה תקדימית וחריגה ביותר שעה שהיא נשמעת מפי ר' שב"כ.
- ג. בלילה - 7 באוקטובר השב"כ הוא זה אשר **העיר את המערכת כולה**. בדרגי עבודה בשלבים מוקדמים של הלילה ואף קודם לכך, ובמהלך הלילה את הדרגים הבכירים.
- ד. לאחר קבלת אינדיקציות חריגות (לא חד משמעיות) החל השב"כ לנתח את הסימנים ולעדכן שותפים בדרגי עבודה באופן מיידי.
- ה. מפקד אוגדת עזה, מודיעין האוגדה וקמ"ן פיקוד דרום עודכנו טלפונית בחריגות שזוהו ב - 6.10 בשעה 23:00.
- ו. השב"כ הפיץ בשעה 03:03 **התרעה לכלל הגופים**, המלמדת על **הערכות חריגה ואפשרות לכוונות התקפיות של חמאס**. אציין כי מדרג ההתרעה היה שגוי ומהווה כשל של שב"כ.
- ז. תמונת המודיעין שהחלה להצטבר הצביעה על חריגה שהוערכה באופן שגוי כדריכות חמאס לפעולה ישראלית ולחומרא כהכנה לפיגוע פשיטה נקודתי. שב"כ נערך לתת מענה לכל התרחישים הללו. לאור כך ובמקביל להתנהלות למול צה"ל, נשלח כוח ייעודי משולב של אנשי מבצעים מהשב"כ ולוחמי ימ"מ, ועדכון טלפוני על ההחלטה הועבר למפקד פיקוד הדרום בשעה 01:33 של ה 7.10. חברי הכוח הייעודי נלחמו, הצילו אזרחים רבים וחלקם שלמו בחייהם.
- ח. בהמשך לכך התקיים דיון בראשות אלוף פיקוד הדרום בשעה 03:12 אשר ניתנו בו הנחיות אופרטיביות לכוחות הצבא.
- ט. לאור ההתנהלות ורצף הפעולות שננקטו החלטתי להגיע למטה השב"כ ולבצע הערכת מצב בהסתכלות רב זירתית בשעה 04:30, למקרה של הדרדרות להסלמה רחבה. בסיום הערכת מצב זו, בשעה 05:15, לצד ההנחיות השונות, הנחיתי לעדכן את מזכירו הצבאי של ראש הממשלה.

י. **בכאב** אדגיש - כי איש לא העריך שתפרוץ מתקפה שכזו ובוודאי שלא לפנות אותו הבוקר. עדכוננו של ראש הממשלה היה חלק מרצף הנחיות רחב שהעברתי בתום הדיון והיה מייד די ברצף הטיפוליים מרגע עדכוננו באמצע הלילה ועד לסיום הדיון שקיימת.

יא. הפעולות שננקטו בשב"כ בלילה לא הובילו את המערכת הביטחונית לסיכול המתקפה הרצחנית שתוכננה בקפידה שנים רבות, ותחקיר יסודי ומקיף בוצע בשב"כ בכדי שאסון זה לא יחזור שנית. אולם המתקפה לא "תואמה על ידינו", צוותינו לא "נשלחו בכדי לחלץ עובדי שב"כ", ובלילה לא "הוסתר דבר לא מהמערכת הביטחונית ולא מראש הממשלה". ההיפך הוא הנכון. מכאן - אני יכול רק להסיק שזהו ניסיון להסיט את השיח הדורש ליבון, מבירור הסיבות המדיניות-ביטחוניות אשר הובילו לטבח.

11. סיכום

א. לא בלב קל פרסתי בפני כב' בית המשפט את המפורט לעיל. מזה קרוב ל 35 שנים אני משרת את מדינת ישראל, החל משירותי הצבאי, דרך שנותיי הרבות בשב"כ ועד היום. אני מורגל בהליכים משפטיים, העיסוק בכך אינו פשוט עבורי והוא כרוך במחירים משמעותיים לשב"כ ולי.

ב. אולם בסיטואציה שנוצרה, ומתוך דאגה עמוקה למדינת ישראל בכלל וליכולת התפקוד של השב"כ בפרט, ראיתי כחובתי להביא בפני כב' בית המשפט באופן מלא ובפני הציבור את השתלשלות הדברים לאשורה. זו חובתי כלפי מי שיבואו אחריי, כך שתשמר יכולתם למלא את תפקידם במקצועיות, בממלכתיות, ותוך הקפדה על כך שסמכויות השירות וכליו ישמשו למטרות שלשמן הן נועדו בלבד, ולטובת הצגת קו ברור בין אמון הנדרש במערכת דמוקרטית לבין נאמנות שמאפיינת משטרים אחרים.

לטעמי, התיעוד התמציתי בתצהיר זה, ובמיוחד הפירוט שהוצג במסגרת התצהיר החסוי, מבהירים היטב דברים אלה. מטרתי היא להבהיר את אשר נדרש מראש שירות הפועל רק בהתאם לחוק, וכמה מסוכן המצב שבו חרב פיטוריו, ללא הליך כדן, תרחף מנגד.

ג. רצף האירועים המוצג בתצהיר החסוי מלמד על כך שמניעים שאינם מקצועיים ואינם ענייניים הם אלה שהובילו להחלטה על סיום כהונתי.

ד. כל האמור לעיל, והחשיבות הרבה שאני רואה בקביעה שיפוטית באשר למהות תפקידו של ראש שירות הביטחון הכללי, אינו גורע דבר מהחלטתי לממש את אחריותי.

בזמן הקרוב אודיע על מועד בו אסיים את תפקידי, אך כאמור, חשיבותה של ההכרעה בפני כבודכם חורגת בעייני בהרבה מענייני הפרטי, ותשפיע על יכולתו של השירות לעמוד בייעודו ובתפקידיו בטווח הארוך.

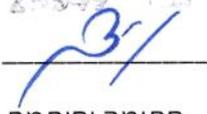
אני מצהיר כי זה שמי וזו חתימתי וכי תוכן תצהירי אמת.


חתימה

21/4/25
תאריך

אישור

אני, ניצן עו"ד, מאשר בזאת כי ביום 21.4.25 הופיע בפניי מר רונן בר, המוכר לי אישית, ולאחר שהזהרתיו כי עליו לומר את האמת וכי יהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה כן, אישר את ההצהרה לעיל וחתם עליה בפניי.

ניצן, עו"ד, דין
מ"ר 25549

חתימה וחותמת

21.4.25
תאריך

בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 54321-03-25
בג"ץ 54373-03-25
בג"ץ 54398-03-25
בג"ץ 54419-03-25
בג"ץ 54463-03-25
בג"ץ 56740-03-25
בג"ץ 56745-03-25
בג"ץ 56965-03-25

בעניין:

1. התנועה למען איכות השלטון בישראל
2. פורום "חומת מגן לישראל"

העותרים בבג"ץ 54321-03-25

באמצעות ב"כ עו"ד אליעד שרגא; עו"ד תומר נאור;
עו"ד רותם בבלי דביר; עו"ד יעל בלוך

משמר הדמוקרטיה הישראלית

העותרת בבג"ץ 54373-03-25

באמצעות ב"כ עו"ד דורון ברקת; עו"ד אוהד שפק;
עו"ד רינה ענתי

התנועה לטוהר המידות

העותרת בבג"ץ 54398-03-25

באמצעות ב"כ עו"ד אביה אלף; עו"ד בעז ארד;
עו"ד עומר מקיים

1. אורי צבי זכי ו 9 נוספים

העותרים בבג"ץ 54419-03-25

באמצעות ב"כ עו"ד חגי קלעי; עו"ד יעל ויזל

1. סיעת יש עתיד

2. סיעת המחנה הממלכתי

3. סיעת ישראל ביתנו

4. סיעת העבודה

העותרות בבג"ץ 54463-03-25

באמצעות ב"כ עו"ד עודד גזית; עו"ד אלירם בקל;
עו"ד ערן מרינברג; עו"ד איתי הברמן; עו"ד עמרי שגב

העותרים בבג"ץ 56740-03-25

1. אלוף (במיל') נמרוד שפר ו 37 אח'

באמצעות עוה"ד דפנה הולץ-לכנר ואו קמילה אביגיל מיכמן

1. מפקדים למען ביטחון ישראל – בכירי מערכת הבטחון למען הסדרים מדיניים – ביטחוניים ואח'

העותרים בבג"ץ 56745-03-25

באמצעות ב"כ עוה"ד גלעד ברנע

התנועה הדמוקרטית האזרחית

העותרים בבג"ץ 56965-03-25

באמצעות ב"כ עוה"ד כלעד שר ואו איתן טוקר
ואו רן גרינוולד ואח'

נגד

1. ממשלת ישראל
2. ראש הממשלה

באמצעות ב"כ עו"ד ציון אמיר; עו"ד ינון סרטל;
עו"ד ניר לזר
שד' דוד המלך 1, תל אביב
טל': 03-6932044; פקס': 03-6932043

3. היועצת המשפטית לממשלה
4. שירות הבטחון הכללי

באמצעות פרקליטות המדינה
משרד המשפטים, ירושלים
טל': 073-3925590; פקס': 02-6467011

המשיבים

5. ר' השב"כ מר רונן בר

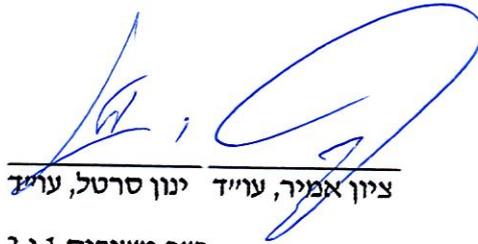
הודעה מטעם משיבים 2 ו 1

בהתאם להחלטות בית המשפט הנכבד מימים 8.4.2025 ו-24.4.2025, מצורף תצהיר גלוי מטעם המשיב 2 על נספחיו. נספחים חסויים מוגשים לעיונו של בית המשפט הנכבד במעטפה חתומה.

היום: כ"ט ניסן תשפ"ה
27 אפריל 2025



ניר לזר, עו"ד



ציון אמיר, עו"ד

ינון סרטל, עו"ד
ב"כ משיבים 2 ו 1

תצהיר

בהתאם להחלטת בית המשפט מיום 8/4/25 ולאחר שהוזהרתי כי עלי לומר את האמת וכי אהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא אעשה כן, אני מצהיר בזאת בכתב כדלקמן:

ביום 20/3/25 החליטה ממשלת ישראל פה אחד, בהתאם לסמכותה הבלעדית הקבועה בחוק שירות הביטחון הכללי, על הפסקת כהונתו של רוני בר כראש שירות הביטחון הכללי. אף על פי כן, בחלוף למעלה מחודש מאז ההחלטה, נותר בר בתפקידו מכוח צו שיפוטי. ממשלת ישראל נאלצת להבטיח את ביטחון אזרחי מדינת ישראל, במהלך מלחמה עצימה במספר חזיתות, ללא ראש שב"כ המכהן מכוח אמון הממשלה.

בדברי הפתיחה שלי בישיבת הממשלה שדנה בהפסקת כהונתו של רוני בר כראש השב"כ, אמרתי כך:

"זהו יום עצוב. קיוויתי שלא נצטרך להגיע ליום הזה, למצב הזה. השב"כ הוא ארגון חשוב מאוד לביטחון המדינה ולכן קיוויתי שתהיה דרך לסיים את תפקיד ראש השב"כ בצורה אחרת. לצערי, זה לא קורה. על דבר אחד אין חולק - חייב להיות אמון של ראש הממשלה בראש שירות הביטחון הכללי. זה נכון לגבי כל מדינה דמוקרטית ועל כמה וכמה זה נכון במדינה כמו שלנו, שמאותגרת באתגרים ביטחוניים ממש סביב השעון, כולל עכשיו, הלילה. יש מצבים שאני מדבר עם ראשי הארגונים, יש כמה שכפופים לי, כל יום, לפעמים 5 פעמים ביום ואני לא מגזים, לפעמים יותר. זה ברור שאם אין אמון בסיסי של ראש הממשלה בראש השב"כ, מצב כזה לא יכול להימשך, זה רע לביטחון."

(את דבריי המלאים מישיבת הממשלה, מתוך סטנוגרמת ממשלה 20.3.2025, אישרתי לפרסום והם מצורפים **כנספח א'** לתצהיר)

להלן, התייחסותי לעיקר טענותיו של רוני בר בתצהירו.

אציין כי מרבית "הציטוטים" שמביא בר בתצהירו החסוי הם לפי הצהרתו רישומים פנימיים שנעשו על ידי מי שנלווה עימו ואילו הציטוטים שאני מצרף לתצהיר הגלוי הם ציטוטים מסטנוגרמות רשמיות של דיונים ביטחוניים או מסמכים רשמיים, שאני כגורם המוסמך לאשר פרסומם אישרתי לפרסום בשל החשיבות של זכות הציבור לדעת ובהעדר פגיעה כלשהי בביטחון המדינה בחלקים שאישרתי.

הטענה בדבר דרישתי מבר לתת חוות דעת לפיה הנסיבות אינן מאפשרות

את עדותי הרציפה במשפט

1. טענה זו של בר, אותה הוא מגדיר בתצהירו כאירוע העיקרי שהוביל לטענת "אי האמון" שלי כלפיו (ס' 7 לתצהירו הגלוי) היא שקר מוחלט.

2. למרות הצהרתו שזהו הדבר העיקרי העומד מאחורי אי האמון הנטען שהוביל לפיטוריו, הרי שבמכתבו לממשלה מיום 20/3/25, שהגיע זמן קצר לפני הישיבה שדנה בהפסקת כהונתו, אליה זומן וסירב להופיע, לא היה זכר לטענה זו. הטענה הופיעה לראשונה רק

- במכתבו של בר לבית המשפט, שצורף לתגובת היועצת המשפטית לממשלה לבקשה לצו ביניים.
3. עיון בתצהירו של בר מלמד שבניגוד לטענתו במכתבו הנ"ל, הוא לא התבקש מעולם לחוות דעה שהנסיבות אינן מאפשרות את עדותי במשפט, אלא הצהיר במפורש שמדובר **במסקנה שלו מהאירועים**.
4. העובדות אותן בחר בר להעלים מעיני בית המשפט בתצהירו מלמדות שהוא לא יכול היה בשום דרך להגיע למסקנה כזאת.
5. ביום 19/10/24 שוגר כטב"מ נפץ על ידי חיזבאללה שפגע בחלון חדר השינה שלי ושל רעייתי במעון המשפחתי שלנו בקיסריה. **עובדה זו היא המפתח לאירועים המתוארים בהמשך תצהירו של בר, אבל הוא העלים אותה לחלוטין מתצהירו הגלוי והיא קיבלה ביטוי אגבי בלבד בתצהירו החסוי, ללא ציון המועד המדויק בו התרחש האירוע.**
6. האירוע אותו מסמן בר כ"תחילת הלחץ" שכביכול הפעלתי עליו הוא **פגישה שהתקיימה ביום 20/10/24** (מציין בטעות 21/10/24) בו ביקשתי ממנו להוציא הנחיות התנהלות נגד איומי טילים וכטב"מים מול בכירים ומאובטחים. **בר איננו מציין, כמובן, שהיה זה למחרת היום בו פגע כטב"מ בביתי ושבתות יום נערכה ישיבת קבינט מדיני בטחוני אשר עסקה, בין היתר, בנושא זה בדיוק. לשיבה זו לא היה כל קשר לעדות במשפטי וכך גם לציפייה המתבקשת לממש את חובתו של ראש השב"כ לאבטחתי.**
7. גם ביום 27/10/24 נערכה ישיבת קבינט מדיני בטחוני ששוב עסקה, בין היתר, בנושא האמור. לאחר שלא נמסרו הנחיות מצד שירות הביטחון לאיומים האמורים, נמסר לראש השב"כ מסמך אותו צירף לתצהירו החסוי (סומן נספח א'). המסמך הוא טיוטה של ריכוז הנחיות כלליות מתבקשות הנובעות מהאיום האסטרטגי שבפגיעה בראש הממשלה, איום שכמעט והתממש רק שבוע קודם לכן, **ולא עסק כלל בעדות במשפטי.**
8. ניסיונו של בר בתצהירו לקשור בין דרישתי ממנו לממש את חובתו על פי חוק לאבטחת ראש הממשלה **שרק עתה ניסו להתנקש בחיינו** לבין מסירת עדותי בבית המשפט הוא פרי דמיונו **ונסתר בראיות אובייקטיביות.**
9. **בחלוף למעלה משלושה שבועות ממועד פגיעת הכטב"מ בביתי**, ביום 13/11/24, התקיימה פגישת עבודה עם בר **לקראת עדותי הצפויה בבית המשפט המחוזי בירושלים**. דרשתי ממנו להציג בפניי בדחיפות תכנית הגנה ברורה ומפורטת למשך כל תקופת עדותי. נוכח האיומים והמידע המודיעיני שהיה מצוי בידי ראש השב"כ, מן הראוי היה שתוכנית כזו תבוא מיזמתו. אולם לאחר שנמנע מלהגיש לי אותה ונוכח סד הזמנים הקצר עד לעדות הצפויה, דרשתי לקבלה בדחיפות.
10. בתצהירו נוקט בר בדרך של הטעיה ורמיה. למרות שמתצהירו עולה שמי שנלווה אליו מתעד פגישות כאלו, הוא מצטט קטעים מסוימים ממנה **אך בוחר להסתיר מבית המשפט ומהציבור את החלקים העיקריים שסותרים את תצהירו:**

וכך אמרתי לבר בפירוש :

"ראש הממשלה: ..אנחנו במקביל פעלנו להעתיק את ישיבות הממשלה. ישיבת הממשלה מתקיימת במתחם תת קרקעי בירושלים... אין לי בעיה, אני מוכן לחקירה, זאת לא הבעיה, ואני גם רוצה להעיד, זה חשוב. אבל אני נפגש לתת עדות בבית המשפט המחוזי בירושלים החל מתחילת החודש הבא וזה מקום פומבי וקבוע שהמיקום שלו והזמן שלו מפורסם ברבים. אז מה עושים בעניין זה?..."

ובהמשך אותה פגישה: "...כפי שאתה נתת לי הנחיה ביחס לשהייה במקומות קבועים בירושלים ובקיסריה, אין מנוס מלקבל הנחיות מתאימות גם בקשר למקום הקבוע של בית המשפט...זאת אומרת, בעוד שבעה עשר יום, בשני בדצמבר אני נכנס לתוך הדבר הזה. אנחנו לא יכולים לחכות ולהגיד-בוא נראה מה יקרה אז. לדעתי יש פתרונות, יש פתרונות די פשוטים אפילו, אבל צריך לתת את הפתרונות כדי שאני אוכל לקיים מצד אחד את העדות ומצד שני לא למות ושלא ימותו יחד איתי כל הצוותים המשפטיים, השופטים וכו'... אני מבקש ממך להציג לי עד סוף השבוע תוכנית הגנה ברורה ומפורטת שלך למשך כל תקופת עדותי שנותנת מענה לסיכון שנשקף לי ולכל באי הבנין בו אמצא..."

ומה השיב בר?

11. "ראש השב"כ: "...לא למדתי עוד את הסיפור של המשפט..אני אתן לך מענה מסודר על כל הדברים". ואני משיב לו: **"אני לא מעוניין לעכב ביום אחד. הם קבעו מה שהם קבעו, אני רוצה להתייצב שם. כדי להתייצב שם עליך לפעול מהר"**.

(ציטוטים שאישרתי לפרסום מתוך הסטנוגרמה הרשמית של פ"ע ר. שב"כ מיום 13.11.2024)

12. מתצהירו של בר עולה כאילו אני מפעיל עליו לחצים שנועדו למנוע את עדותי בבית המשפט מאז חודש אוקטובר, אלא שעד למועד בו דנתי עמו בסוגיית מיקום העדות, 13/11/24, הוא **כלל לא למד את הסיפור של המשפט**, כפי שהוא מכנה זאת ואני דווקא פעלתי למנוע עיכוב של עדותי אפילו ביום אחד.

13. ביום 17/11/24 התקיימה פגישת עבודה נוספת ביני ובין בר בנושא מיקום עדותי, זאת לאחר שהצעתי כמה חלופות של מקומות מוגנים. באותה פגישה שבתאי ואמרתי לו:

"ראש הממשלה: "...אני חושב שיש פתרונות..."

ראש השב"כ: "בסדר, אנחנו נבוא עם סל של פתרונות"

ראש הממשלה: **"לא צריך לעשות שום דבר שיעכב את המשפט"**.

(ציטוטים שאישרתי לפרסום מתוך הסטנוגרמה הרשמית של פ"ע ר. שב"כ מיום 17.11.2024)

בשום שלב לא ביקשתי מבר להמציא חוות דעת הקובעת שלא ניתן לקיים את עדותי. **טענה זו היא שקר מוחלט**. ההפך הוא הנכון, אמרתי לו מפורשות שברצוני להעיד **ושאין לעכב את המשפט ביום אחד**. אך באותה מידה דרשתי ממנו לעשות זאת תוך הבטחת בטחוני ובטחון כל באי הבניין שבו יתקיים המשפט שהיו יכולים להיפגע מירי טילים.

14. ואכן, בהמשך הדברים ועל פי החלטת בית המשפט המחוזי שדן בתיק, קיים השב"כ שיח עם נציגי הנהלת בתי המשפט. במסגרת זו הוצג מידע סודי הנוגע לאיומים כלפיי והמענים הנדרשים לאיומים אלה. **בסופו של שיח זה נקבע, כי יש להימנע מקיום הדיונים בבית המשפט המחוזי בירושלים**. לאחר הצגת החלופות השונות האפשריות אישר שירות הביטחון שני אתרים בלבד בהם ניתן לקיים את הדיון ונבחר אולם תת קרקעי בבית המשפט המחוזי בתל אביב. מאז דרש בית המשפט לבחון עוד פעמיים אם השתנו הנסיבות וניתן לשוב לבית המשפט המחוזי בירושלים לצורך המשך העדות, אך עמדת שירות הביטחון הכללי, אשר גובתה בחומרים מודיעניים, הייתה ונותרה שנוכח האיומים יש להמשיך ולקיים את הדיונים בבית המשפט המחוזי בתל אביב.

הטענה בדבר דרישה להפעלת אמצעים ויכולות הארגון כנגד

תופעות פומביות של מחאה ללא שנילווה להם היבט של איום

באלימות

15. טענתו המופרכת של בר לפיה ביקשתי ממנו להפעיל סמכויות שב"כ כנגד יריבים פוליטיים שלא נילווה לפעולתם איום באלימות היא **חסרת שחר ולא צורפה לה ראיה כלשהי בתצהירי**. דווקא מהאירועים אליהם מפנה בר ניתן ללמוד עד כמה משוללת יסוד טענה זו.

16. תזה רעיונית מופרכת זו היא דוגמא נוספת למצגי השווא הרבים בתצהירו. איך יכול להיות שבר לא כלל במכתבו לממשלה, **חצי שעה לפני שהיא מתכנסת לדון בהדחתו את הטענה הזו שכעת לפי תצהירו לבג"ץ היא הסיבה העיקרית לכך שהוא נאחז בכסאו: "הצורך שבית המשפט יכריע עקרונית בנושא אחרת תיפגע יכולת השירות לעמוד ביעודו בטווח הארוך"**

כך נראית גרסה שקרית מתפתחת!

17. בפתח תצהירו טוען בר שבפגישת עבודה מיום 7/3/23 ביקשתי מהנוכחים לעזוב את הפגישה ולהישאר עימו ב-4 עיניים **ללא מכשיר הקלטה** במטרה שהדברים לא יתועדו. אך מבדיקת הסטנוגרמה הרלוונטית עולה כי בפ"ע של אותו יום היה זה **דווקא בר שביקש בתום הפגישה להישאר עימי בארבע עיניים**.

(העתק העמוד האחרון מהסטנוגרמה של פ"ע מיום 7.3.23 מצורף **כנספח A סודי ביותר**)
 (במעטפה חתומה לבית המשפט)

18. יצוין, כי מבדיקת הסטנוגרמות של פ"ע שב"כ בשנים 2023-2024 **התברר כי במרבית המקרים** היה זה בר שביקש להישאר עימי בארבע עיניים וללא מכשיר הקלטה בתום פ"ע.

(טבלה המרכזת בקשות מסוג זה בשנים 23-24 על בסיס הסטנוגרמות הרשמיות מצ"ב ומסומנת **נספח ב'** לתצהיר)

19. בתצהירו הגלוי טוען בר, כי אגב שיחה בנושא המחאה אמרתי, שככל שיתקיים משבר חוקתי, עליו לציית לראש הממשלה ולא לבג"ץ. טענה זו, שזכתה כמובן לכותרות בתקשורת, **שונה מהטענה בתצהירו החסוי** והציטוטים הנטענים על ידו מפגישת עבודה מיום 22/3/23. יצוין, **כי בסטנוגרמת הפגישה מאותו מועד אין זכר לשיח בנושא ודאי שאין את הציטוטים שכלל בתצהירו החסוי. תמוה מכך גם אין לפי הסטנוגרמה בקשה להישאר בארבע עיניים בסוף אותה פגישה.**

20. הטענה כאילו ביקשתי לפעול נגד אזרחים תמימים, או כנגד מחאה פוליטית בלתי אלימה ולגיטימית בתקופת אירועי המחאה בשנת 2023, היא שקר מוחלט. שירות הביטחון הכללי מופקד על שמירת בטחון המדינה, סדרי המשטר הדמוקרטי ומוסדותיו מפני איומי חבלה וחתרנות ובכלל זה סיכול ומניעה של פעילות בלתי חוקית שמטרתה לפגוע בסדרי המשטר הדמוקרטי או במוסדותיו. אלו חובותיו של שירות הביטחון הכללי. חובתה של הממשלה ושלי כראש הממשלה הממונה על השירות היא להבטיח כי השירות ימלא את תפקידו.

21. ניסיונו של בר להציג את עצמו כמי שנכפה עליו להפעיל את סמכויות השב"כ על אנשים תמימים ולשלול ממנו את עצמאותו באירועים שהתרחשו בשנת 2023 הנו שקר מוחלט, שבאמצעותו הוא מבקש לכפר על כישלונו בטיפול באירועי ההסתה והאלימות החמורים.

22. **בתצהירו החסוי מפנה בר לפגישת עבודה שהתקיימה ב 6/6/23** כאירוע שנועד להמחיש את הטענה על הפעלת סמכויות כלפי אזרחים בניגוד לדין. בתצהירו הגלוי טוען בר שהוא "סירב" להפעיל את סמכויות שב"כ באופן החורג מייעודו או עלול לפגוע בזכות המחאה הלגיטימית ומכך משתמע כאילו אני הנחיתי אותו לפעול בדרך כזו. עוד מוסיף וטוען בר כי במקרי גבול הוא ואנשיו יזמו התייעצויות עם מערך הייעוץ המשפטי לממשלה וזאת כדי לשמור על כך שהסמכויות הרחבות שניתנו לשב"כ לא יופעלו אלא במסגרת ייעודו ותפקידו של שב"כ.

23. מי שקורא את טענות אלו של בר מוטעה לחשוב שאני הנחיתי אותו לפעול בניגוד לחוק והוא נאלץ ליזום התייעצויות עם הייעוץ המשפטי לממשלה כדי לסכל זאת. **אלא שגם במקרה זה, האמת שונה בתכלית.** באותה פגישה בהתאם לתצהירו שלו, התייחסתי לאירועי אלימות כנגד נבחר ציבור וניסיונות פגיעה במשפחתי. אני ביקשתי להכניס לתמונה את הייעוץ המשפטי לממשלה על מנת שהם יקבעו מהם גבולות החוק במקרים אלו, כאשר בר לא ידע להשיב לשאלה מהם אותם גבולות.

"ראש הממשלה: ...אני טוען שזה דבר הרבה יותר רציני ממה שאתם חושבים, או שאולי אתם חושבים, אבל אתם יכולים לברר את זה. אני חושב שיש כאן מנגנון שעובד באופן שיטתי וכבר קבע את הרעיון שאין לך מרחב פרטי, גם אין מגבלות במרחב הציבורי – וזו שאלה משפטית, אני רוצה להביא את היועצת המשפטית לממשלה כי אני רוצה להבין מה הן מגבלות החוק. קודם כל צריך לקיים את מה שיש בתוך החוק, אתה יכול להתווכח עם זה אבל צריך לראות מה רמת הסכנה..."

"אני חושב שאתם לא מעריכים...אולי אתם כן מעריכים, אבל קודם כל אנחנו צריכים לדעת מה המגבלות החוקיות, אחר כך יש לך בעיה מי אוכף את זה ובכלל כי המשטרה לא אוכפת כלום. כיוון שהיא באכיפת חסר, אז היא באה ועשה אכיפת יתר במקומות אחרים, זה משרת בדיוק את המטרה – זה בדיוק הפוך ממה שצריך. איך אומרים? עצור את זה שזה קטן, לא כשזה גדול, אבל זו בעיה. קודם כל צריך לברר את המרווח החוקי, לי הוא לא ברור. לא מובן לי מה הם הגבולות של ההצקה, של הרדיפה. האם בחברה חופשית אתה יכול להתלבש על בן אדם לבוא אליו עם זמבורה – מותר לך לעשות את זה?"

ראש השב"כ: אני לא יודע.

...

ראש הממשלה: אתה יוצא עכשיו לרחוב אני בא אליך עם זמבורה לאוזן ואני לא מרפה ממך, אני משלם לאנשים שירדפו אחריך עם זמבורה באוזן – מותר או לא מותר?

ראש השב"כ: אני לא יודע להגיד לך."

(ציטוטים שאישרתי לפרסום מתוך סטנוגרמה של פ"ע שב"כ מיום 6.6.2023)

דברים אלה, מסטנוגרמה של אותה פגישה אליה מפנה בר "כראיה" לדרישתי להפעיל כביכול את השב"כ בניגוד לחוק וכלפי מחאה בלתי אלימה, אשר הוסתרו מבית המשפט, מוכיחים את ההפך הגמור מהצהרתו השקרית של בר; אני דרשתי מראש השב"כ לפעול בהתאם לחוק כדי למגר את התופעות החמורות האלה בעוד שבר טוען שביקשתי להפר את החוק.

24. טענות שקריות אלו שטוען בר נגדי כראש הממשלה חמורות במיוחד לנוכח ההקלטות שפורסמו בימים האחרונים בתקשורת שמוכיחות ששירות הביטחון הכללי תחת פיקודו של בר מפעיל את סמכויותיו בניגוד לחוק. כך למשל הוקלט ראש החטיבה היהודית בשב"כ מתבטא בשיחה עם בכיר במשטרה: "תראה איך מתנהלות איתם חקירות שב"כ. אנחנו עוצרים את ה'XXXX' האלה גם בלי ראיות לכמה ימים".

25. מהקלטות אחרות שפורסמו בימים האחרונים, מתברר שאותו שירות בטחון כללי שהעומד בראשו טוען כי אין זה תפקידו של השב"כ לנקוט אכיפה כנגד מחאה פוליטית, יודע לעשות זאת היטב שעה שמדובר בהפגנות של אנשי מחאה מצד אחר של המתרס הפוליטי, כולל גיוס סוכנים שישתתפו באותן הפגנות.

26. אין צורך להכביר מילים על האלימות הקשה, ההסתה לרצח נבחר ציבור ובראש ובראשונה קריאות לפגיעה בי ובמשפחתי, פעולות של פריצת מחסומים המגוננים על מעוניי עד כדי ירי פצצות תאורה מסכנות חיי אדם לעבר ביתי, חסימת כבישים, סרבנות מאורגנת, אשר אני, כמו גם שרים רבים בממשלה, סברנו שרשויות האכיפה לא נותנות להם את המענה הראוי ובוודאי שלא את המענה שידעו לתת בתקופות אחרות וכלפי גורמים מן הצד השני של המתרס הפוליטי. הדברים אף קיבלו ביטוי בישיבות ממשלה שהתקיימו בנושא. עם זאת, מעולם לא התערבתי בשיקולים מבצעיים ולא הוריתי לבר להפעיל סמכויותיו כלפי יריבים פוליטיים או כלפי גורמי מחאה בניגוד לחוק או בניגוד להנחיות המשפטיות. טענות אלה, שלא צורפה להן ראייה כלשהי בתצהירי, אינן אמת.

27. בתצהירו הגלוי של בר, הוא מנסה לעשות שימוש באירועים אלו שלפני המלחמה כראיה לכך שכביכול יש "מספר גרסאות" של "הממשלה" ומייצגיה ביחס למועד תחילתו של חוסר האמון בו. **מדובר בהטעה בוטה**. תהליך אובדן האמון שלי ברוני בר כראש השב"כ תואר בדברי ההסבר להצעת ההחלטה שהנחתי בפני הממשלה להפסקת כהונתו ובדברי הפתיחה שלי באותה ישיבת הממשלה המצורפים לתצהירי.

28. את הטענות הנוגעות לאכיפה הסלקטיבית בה נהג מר בר ואוזלת ידו אל מול גילויי האלימות והפגיעה בסדרי המשטר אותם לא מנע בתקופת המחאה בשנת 2023 **העלו שרים אחרים בממשלה** בישיבה שדנה בהפסקת כהונתו (וכפי שבית המשפט יכול לקרוא בסטנוגרמה שצורפה לו). ייתכן שעבור חלק מהשרים זו הייתה עילה נוספת לאי האמון שלהם בראש השב"כ וההצבעה בעד פיטוריו אך היא לא הייתה חלק משיקוליי להעבירו מתפקידו, לאור אובדן האמון שלי בו החל מיום השבעה באוקטובר ואילך.

הטענה ביחס לאירועי הלילה של ה 7/10

29. קשה להמעיט מעוזות המצח המאפיינת את טענתו של בר ולפיה נתן התרעה "והעיר את המערכת כולה" בלילה ה 7/10. את ראש הממשלה הוא לא העיר. את שר הביטחון הוא לא העיר. את חיילי וחיילות צה"ל הוא לא העיר. את כיתות הכוננות ביישובי עוטף עזה הוא לא העיר. את המבלים במסיבת ה"נובה" הוא לא העיר. את תפקידו העיקרי הוא לא מילא באותו לילה.

30. בשעה 09:47 בבוקר השבעה באוקטובר (שלוש שעות ורבע אחרי תחילת מתקפת תמאס), הגיע למזכירות הצבאית בלשכת ראש הממשלה סיכום הערכת המצב של ראש השירות שהסתיימה לפי תצהירו בשעה 05:15.

31. צריך לשפשף עיניים כדי להאמין מהן עקרונות הפעולה שקבע ראש שירות הביטחון הכללי של מדינת ישראל שעה ורבע לפני הטבח וזאת בסיכום דיון ביטחוני שערך בסימום של לילה שלם עם אינדיקציות חריגות (החל מ6/10 בשעה 23:00).

32. למרות שבר כלל בתצהירו הגלוי עמוד שלם של תיאור אירועי אותו הלילה, הוא בחר **להעלים מהציבור את העיקר: סיכום הדיון המטלטל שלו בעל מימדים של כישלון**

היסטורי. בר בחר לציין רק של"צד הנחיות שונות" שאותן אינו חושף לציבור, הנחה לעדכן את מזכירו הצבאי של ראש הממשלה ודווקא הנחיה זו נעדרת מסיכום הדיון, כפי שאפרט בהמשך.

עקרונות הפעולה שקבע בר בסיכום הדיון הביטחוני שכינס שעה ורבע לפני הטבח הוא הכישלון המודיעיני הגדול ביותר בתולדות ישראל!

חובתי כראש הממשלה לחשוף לציבור את מה שבר מסתיר ממנו!

הנה לפניכם הדברים:

"3. ראש השירות פירט את עקרונות הפעולה... מוכנות לסיכול אירוע התקפי – מוכנות בינונית חשאית בכדי לא לייצר מיס קלקולציה...
מוכנות לתגובה, לעת עתה להמנע מפעילות רחבה שלנו בכדי להימנע ממיס קלקולציה נוכח העובדה שזו לא הנחה מובילה.

יתכן כי בהמשך, לאור שינוי בהנחת העבודה, יהיה נכון להעריך רחב בכדי לייצר התרעה..."

5. דגשים נוספים:... יש להקפיד שלא לייצר מיסקלקולציה במהלכים לא זהירים."

(ציטוטים שאישרתי לפרסם מתוך הסיכום המלא של הערכת המצב שהגיע למזכירות הצבאית ב-7/10 בשעה 09:47. המסמך המלא מצורף כנספח B סודי ביותר במעטפה חתומה לבית המשפט)

33. מה הכוונה ב"מיסקלקולציה"? תפיסת הביטחון השגויה של בר לשמירה על השקט בעזה בכל מחיר הובילה אותו לכך שגם לאחר רצף סימנים משמעותיים באותו הלילה, הוא נאחז בתפיסתו השגויה ומנע ביצוע פעולות הכרחיות, רק מחשש שחמאס יפרש פעולות אלו ככוונות מלחמה מצד ישראל ויפתח במלחמה נגדנו.
בזמן שרון בר מנע פעולות מחשש למלחמה, חמאס כבר פתח במלחמה!

34. חמור מכך, בתצהירו החסוי הסתיר בר מבית המשפט חלקים מעקרונות הפעולה המלאים שקבע בסיכומו, שעושים את כל ההבדל בין הטבח לבין סיכולו. בר קבע שיש להיערך ל"מוכנות בינונית חשאית" "ולהימנע מפעילות רחבה". את הקביעות המפורשות והגורליות הללו הכלולות בסיכום הדיון שלו הוא הסתיר מבית המשפט. אם היה בר קורא לצה"ל להיערך במוכנות גבוהה ולא "בינונית וחשאית", שתזרים את כל הכוחות

בקרקע ובאוויר לעוטף עזה, ואילו היה קובע שלא "להימנע מפעילות רחבה" אלא להפך, מנחה את צה"ל ליזום אותה מייד, הטבח היה נמנע!

35. **על כך בר נושא באחריות ישירה ועצומה לאי מניעת הטבח!**

36. אין צורך להכביר מילים בדבר ניתוקו של בר מהמציאות המתרחשת לנגד עיניו. בר לא העיר את המערכת אלא הרדים אותה באופן מוחלט ומנע פעולה משמעותית רק כדי "להימנע ממיס קלקולציה", מושג שממחיש את הפער בין תפיסתו הביטחונית והאסטרטגית הכושלת של בר גם במהלך המלחמה עצמה, כפי שצוין מפורשות בדברי ההסבר להצעת ההחלטה בממשלה על העברתו מכהונתו.

37. גם בנושא זה מציג רונן בר בתצהירו טענות הסותרות ראיות אובייקטיביות. **כך טוען הוא בתצהירו הגלוי כי בשעה 05:15 בסיום הערכת המצב**, הנחה לעדכן את המזכיר הצבאי שלי לצד ההנחיות השונות. אלא ש"להנחייה" זו אין זכר בסיכום הדיון המתואר לעיל (נספח B החסוי). **ההסבר שנותן בר בתצהירו החסוי לשאלה הקשה והמהדהדת אצל כל בר דעת כיצד הנחיה שנתן לטענתו בשעה 5:15 התבצעה בפועל רק בשעה 06:13 בבוקר**, היא תמוהה ביותר וככל שהיא נכונה, היא רק מעצימה את כישלונו.

הטענה ביחס לאזהרות שניתנו על ידי בר קודם לפרוץ המלחמה

38. בר מבקש ליצור מצג שווא לפיו התריע בהערכות מודיעיניות חודשים לפי פרוץ המלחמה ובכלל זה בתקופת המחאה, כי בכוונת חמאס בעזה לפתוח במלחמה נגד מדינת ישראל. הראיות מוכיחות את ההפך הגמור. בשורה של דיונים ביטחוניים בשנה שקדמה לשבעה באוקטובר, הציג ראש השב"כ הערכות מודיעיניות הפוכות שהתבררו לימים כמנותקות לחלוטין מן המציאות, בהדגישו שאין התרעה למלחמה ברצועת עזה.

39. **ביום 5 בינואר 2023** באחד הדיונים הראשונים של הקבינט המדיני ביטחוני בממשלה זו אמר בר:

"ראש השב"כ:...מרצועת עזה נכנסים מידי יום שבעה עשר וחצי אלף פועלים, הם אלו שמנעו מערכה אולי אפילו רב אזורית ברמצ'אן האחרון, והם אלו שמשאירים את הציבור עדיין מחוץ למעגל הטרור-לכן כל החלטה שלא נקבל, לא כדאי שתאתגר את הגורם המרכזי המרסן הזה של המצב בשטח". (ציטוטים שאישרתי לפרסם מתוך סטנוגרמה, קבינט, 5.1.23)

40. **שלושה ימים אחר כך**, הצעתי לסכל את אחד מבכירי החמאס ערורי ובר התנגד לסיכולו. "ראש הממשלה: הייתי שם בכל זאת צלב על הבחור הזה, על ערורי – הוא ה-master mind, הוא הדוחף, הוא המארגן....

ראש השב"כ: נראה לי שזה לקחת את השב"כ למקום מורכב, אני לא חושב שזה נכון..."

(ציטוטים שאישרתי לפרסום מתוך סטנוגרמה, פ"ע שב"כ מיום 8.1.2023)

41. ב-28 בינואר 2023 אמר בר :

"ראש השב"כ: ...רצועת עזה מרוסנת. מעבר לכל זה יש לנו ריבוי של צירי התרעות באזורים שונים..אנחנו ערוכים מולם." (ציטוטים שאישרתי לפרסום מתוך סטנוגרמה קבינט 28.1.23)

42. ב-12 בפברואר 2023 אמר בר :

יחיא סינוואר מנהיג מפוכח, הוא לא מוכן לאותה מלחמת תקומה כי יש שני דברים שעדיין לא מצליחים לו: אחת, אחרי העידוד שהיה לו ב"שומר החומות" עם ערביי ישראל הם לא מרוצים מהמגמה, הם מרגישים שזה לא באמת צבר תאוצה. שתיים החזית הצפונית שלהם עדיין לא באמת מהווה איום ..."

(ציטוטים שאישרתי לפרסום מתוך סטנוגרמה קבינט מיום 12.2.23)

43. ב-4 באפריל 2023, בתקופת המחאה והמשבר הפנימי בישראל, מעביר לי בר סקירת רקע להערכת מצב ולא רק שהוא לא התריע על חשש מהדרדרות למלחמה בעזה אלא קבע כי בראייתו של סנוואר המשבר בישראל מהווה הזדמנות לחזק את הדירקטיבה של ריסון ברצועה וריכוז מאמץ באיו"ש :

"ברצועה- הנהגת חמאס תיקפה בשיח פנימי את האסטרטגיה של ריסון ברצועה והלהטת איו"ש. בראי זסנוואר, המשבר בישראל מהווה הזדמנות (ישראל נחלשת), שמחזקת את הדירקטיבה הזו (תוך המשך היערכות להידרדרות)".

(הסעיף הנוגע לרצועה מתוך מסמך סקירת רקע להערכת מצב של ראש השב"כ מיום 4.4.23 . המסמך המלא מצורף **כנספח C סודי ביותר** במעטפה חתומה לבית המשפט)

44. במסגרת תצהירו החסוי, טוען בר כי במהלך חודש יולי 2023, ערב ההצבעה בכנסת על ביטולה של עילת הסבירות הוא התריע בפניי על חומרת המצב הבטחוני וניתן להבין מתצהירו שהוא קושר זאת לרצועת עזה ול-7 באוקטובר 2023. בר לא ציין באיזה פורום או מועד מדויק דברים אלו נמסרו לי על ידו ולא נמצא להם זכר בסטנוגרמות של הדיונים הביטחוניים במהלך כל החודש הזה.

45. מכל מקום, ב-2 ביולי 2023 בפורום הערכת מצב שעסקה בשלטון חמאס ברצועת עזה ולאחר סקירה מודיעינית, שאלתי בדיון מה תוכנית הפעולה של חמאס שהרי גם הם מקיימים את הדיון הזה והאם אנחנו יודעים מה התוצר של הדיונים שלהם וכך נאמר :

"ראש הממשלה: מה תוכנית הפעולה שלו? הרי הם מקיימים את הדיון הזה גם כן, נכון? אנחנו יודעים מה התוצר של הדיונים האלה?

גורם מודיעין: כן, התוצר הוא להסתכל על איו"ש.

ראש השב"כ: אבל בלי לסכן את המפעל העזתי, וזה איזון עדין מאוד."

(ציטוטים שאישרתי לפרסם מתוך סטנוגרמה, פורום הערכת מצב, 2.7.23)

46. **בר לא נתן לי התרעה ביחס לחשש ממלחמה ברצועת עזה** במהלך התקופה שקדמה למלחמה ובכללה תקופת המחאה וכפי שניתן לראות ממכלול תפיסתו השגויה לפני המלחמה שחלקים ממנה מצוטטים לעיל ולהלן, הוא ראה חשיבות עליונה בשימור השקט בעזה תמורת הקלות הומניטריות והמשך הכנסת הפועלים לישראל.

47. אזכיר, כי אני התרעתי באותה תקופה של המחאה שתופעת הסרבנות בתוכנו מעודדת את אויבינו ומגבירה את המוטיבציה שלהם לתקוף את ישראל ואף הוספתי שאויבינו טועים וביום פקודה נעמוד יחד.

48. **ביום 3 באוקטובר 2023, ארבעה ימים בלבד לפני מתקפת חמאס ב-7 באוקטובר (!)** קיבלתי מראש השב"כ דו"ח מודיעיני, שמה שאמור בו ביחס לרצועת עזה, מעיד כאלף עדים על גודל העיוורון של ראש השב"כ ערב ה-7 באוקטובר:

"..טקטית, אופן התפתחות העניינים תיקף, מבחינת סנואר, את היותו של החיכוך האלים על הגדר אמצעי אפקטיבי לחילוץ הישגים, ישירות מישראל ובאמצעות לחץ דרך שחקנים נוספים במרחב (קטר, מצרים). במבט קדימה – חידוש ההבנות בין ישראל ל-חמא"ס על בסיס העקרון המוכר של "שקט ביטחוני תמורת הקלות" מגלם פוטנציאל לשימור היציבות ברצועה (ייתכן אף לאורך זמן) בוודאי בהינתן עמידה של ישראל ושאר השחקנים בהבטחה ליצירת אופק כלכלי חיובי...".

(ציטוטים שאישרתי לפרסום מתוך דוח מודיעין ראש השב"כ מיום 3.10.2023. המסמך המלא מצורף **כנסת D סודי ביותר** במעטפה חתומה לבית המשפט).

49. בעניין זה אין צורך להרחיב. תחקיר השב"כ עצמו קובע, כי "אם השב"כ היה פועל אחרת, האסון היה נמנע". בנסיבות אלה נקל להבין, כי אירוע זה כשלעצמו ערער את האמון שלי ביכולותיו של בר לעמוד בראש השב"כ וביכולותיו המקצועיות.

50. עם פרוץ המלחמה נכנסה מדינת ישראל למלחמת קיום עצימה שלא איפשרה לבצע שינויים מידיים בכל הנוגע לעומדים בראש מערכות הביטחון ושאלת המשך כהונתו של בר נדחתה למועד מאוחר יותר.

51. טענתו של בר לפיה עד לנובמבר 2024 לא היו שום אירועים שהצביעו על פגיעה באמון שלי בראש השב"כ, אינה נכונה. אירועים כאלה התרחשו וחלקם אף זכו לפרסום פומבי.

52. כך למשל, לקראת סוף חודש אוקטובר 2023 הפיץ השב"כ טענה לפיה ניתנה על ידו התרעה בטרם פרצה המלחמה. טענה שידעתי שהיא כוזבת; ביום 11/5/24 נזפתי בראש השב"כ על כך שמתקיימים דיונים ביטחוניים אצל שר הביטחון של ראשי ארגונים ביטחוניים הכפופים אלי ללא עדכוני; ביום 1/7/24 התברר לי, כי מנהל ביה"ח "שיפא" בעזה שוחרר על ידי השב"כ ללא ידיעתי; בחודש יולי 2024, זמן רב לפני המועד בו החלטתי להרחיקו מהמשך ניהול המו"מ, הבעתי את חוסר שביעות רצוני מהדרך שבה ניהל צוות המו"מ

(שהוא היה חבר בכיר בו) את המו"מ לשחרור החטופים ובסופו של יום הוא גם הורחק מהצוות והוחלף ב-מ', סגן ראש השירות לשעבר.

53. לאורך כל המלחמה ביצע שירות הביטחון הכללי פעולות חשובות לביטחון המדינה. **את הערכתי לשב"כ ולעובדיו ועובדותיו המסורים הבעתי פעמים רבות ואני עומד מאחוריה גם עתה.** אין לכך קשר עם העובדה, שאמוני בבר, כמי שיכול להמשיך ולעמוד בראש השירות בעת הזו ולסקם אותו, התערער במשך חודשים ארוכים וביתר שאת בחודשים שקדמו להחלטה על סיום כהונתו.

סיכום:

54. ביום 20/3/25 הבאתי בפני ממשלת ישראל הצעת החלטה להפסקת כהונתו של רוני בר כראש השב"כ. במסגרת דבריי בישיבת הממשלה עמדתי על הנסיבות שהובילו לחוסר האמון שלי בו ואני מפנה לדברי שם בנושא. על הצורך להביא להפסקת כהונתו בעת הזו אמרתי בסיכום דבריי:

"יש לנו כרגע חלון הזדמנויות למעבר לשיקום השירות והיערכות לקראת אתגרים ביטחוניים דחופים שעומדים לפנינו. אני לא מפרט אותם פה, אנחנו מדברים עליהם בקבינט. זה חלון צר, האויבים שלנו לא מחכים, אצלם אין בירוקרטיה. גם בצה"ל חלון ההזדמנויות הזה נוצל לשינוי פיקוד והיערכות לאתגרים הביטחוניים שמעבר לפינה, וזה הזמן לעשות זאת גם בשירות. לכן, חשוב וחיוני לקבל הערב את החלטה שבפניכם."

55. בר זומן לישיבת הממשלה על מנת שיוכל להשמיע את טיעוניו ביחס להצעת ההחלטה שלי להעבירו מכהונתו בשל אובדן האמון בו, אך **סירב להתייצב בפני הממשלה הממונה עליו.** במקום זאת שיגר מכתב שבו הוא הביע אי אמון בממשלה, שמבטא את היפוך היוצרות בין הדרג הכפוף לדרג הממונה. בר גם בחר שלא לעתור לבית המשפט נגד החלטה פה אחד של הממשלה לפטרו אף שהוא הנפגע העיקרי מההחלטה.

56. במצב זה, החלטת בית המשפט להכניס ראש ממשלה בישראל ל"תחרות תצהירים" מול מי שכפוף אליו ובחר שלא לעתור נגד ההחלטה, **כאשר העתירות כולן עוסקות בהחלטה פה אחד של מליאת הממשלה ולא בהחלטה אישית שלי,** אינה ברורה כלל.

57. בר תולה את נסיבות מועד החלטתי להביא בפני ממשלת ישראל הצעת החלטה להפסקת כהונתו בחקירה בעניין קטאר שנפתחה רק בחודש פברואר. אבל הוא עצמו מצהיר כי שלושה חודשים קודם לכן, החל מנובמבר 2024 הוא הבין שקיים משבר בינינו.

58. **ביחס להודעה על החקירה בעניין קטאר,** שניתנה באופן מפתיע באותו מועד דחוי בפברואר בו היה עליו להגיש לי את תחקיר השב"כ. תחושתי הייתה, ואמרתי אותה בפומבי, כי מדובר בחקירות מגמתיות שנועדו לסכל את כוונתי לפטרו שהתגבשה לאורך זמן ופורסמה כבר בנובמבר 2024. **אמרתי שהכוונה לפטר את בר הולידה את החקירה ואת הפרסומים שנלוו לה ולא שהחקירה הולידה את הפיטורין.**

59. בניסיון להתגבר על כישלוננו הקולוסאלי במילוי תפקידו כראש השב"כ, מציג בר בתצהירו תמונה מעוותת המציגה אותו כמי שנאבק על שלטון החוק ועל עצמאותו של שירות הביטחון הכללי מפני גורמים המבקשים לפגוע בהם. היקף השקרים והסתירות בגרסאותיו שהתגלו בתצהירו באמצעות ראיות אובייקטיביות מוכיח דווקא את ההפך הגמור. בר פעל משיקולים זרים על מנת שיוכל להמשיך ו"לאחוז בקרנות המזבח" באמצעות צווים שיפוטיים ואילו הממשלה בראשותי פעלה משיקולים ענייניים כאשר החליטה פה אחד להעבירו מכהונתו.

60. רונן בר כשל בתפקידו כראש השב"כ ואיבד את אמונה של ממשלת ישראל כולה ביכולתו להמשיך ולעמוד בראש השב"כ. זאת הסיבה שהובילה להפסקת כהונתו בתפקיד. עניינה של עתירות אלו איננה בעצמאותו של ראש השב"כ הכפוף על פי חוק לממשלה הנבחרת אלא בעצמאותה של ממשלת ישראל המייצגת את רצונו של הציבור שבחר בה, למלא אחר חובותיה כמו כל ממשלה נבחרת במשטר דמוקרטי.

61. לתצהיר זה מצורפת **כנספח ג'** הודעה של ממשלת ישראל שאושרה פה אחד בישיבת הממשלה שזה עתה התקיימה, סעיף מספר 2981 של הממשלה מיום 27.4.2025.


 בנימין נתניהו
 ראש הממשלה

אישור

הנני מאשרת כי ביום 27/4/25 הופיע בפני, עו"ד ינון סרטל, בלשכת ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו המוכר לי באופן אישי ולאחר שהזהרתיו כי עליו להצהיר את האמת, וכי יהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה כן, אישר את נכונות הצהרתו הנ"ל וחתם עליה בפני.


 ינון סרטל, עורך דין
 מס' רשיון 19765
 ינון סרטל, עורך דין

ראש הממשלה, בבקשה.

רה"מ ב. נתניהו:

זה יום עצוב. אני קיוויתי שלא נצטרך להגיע ליום הזה, למצב הזה. השב"כ הוא ארגון חשוב מאוד לביטחון המדינה ולכן קיוויתי שתהיה דרך לסיים את תפקיד ראש השב"כ בצורה אחרת. לצערי, זה לא קורה.

על דבר אחד אין חולק - חייב להיות אמון של ראש הממשלה בראש שירות הביטחון הכללי. זה נכון לגבי כל מדינה דמוקרטית ועל כמה וכמה זה נכון במדינה כמו שלנו, שמאותגרת באתגרים ביטחוניים ממש סביב השעון, כולל עכשיו, הלילה. יש מצבים שאני מדבר עם ראשי הארגונים, יש כמה שכפופים לי, כל יום, לפעמים 5 פעמים ביום ואני לא מגזים, לפעמים יותר. זה ברור שאם אין אמון בסיסי של ראש הממשלה בראש השב"כ, מצב כזה לא יכול להימשך, זה רע לביטחון.

אני ממונה על ראש השירות, אני ממונה על השירות מטעם הממשלה, ואני מוסיף לכם שגם על ראש המוסד וראש הוועדה לאנרגיה אטומית. יש לי הכי הרבה ניסיון ביחסים אלה, יותר מכל ראש ממשלה אחר בתולדות המדינה. כדי לממש את הסמכות שלי, אני חייב להאמין בראש השירות, להאמין ביכולת שלו להוביל את השירות, להאמין ביכולת שלו לעבוד מולי בצורה יעילה, והיום אני יכול להגיד, זה חשוב וכל אחד מבין את זה, להאמין ביכולת שלו לשקם את השירות.

אני לא מאמין יותר ביכולת של רונן בר להוביל את השב"כ מול האתגרים שלפנינו, אני לא מאמין שהוא האיש הנכון להוביל את השיקום של השב"כ בעת הזאת ולצערי אני גם לא מאמין יותר שאפשר לשקם את האמון בינינו. ברמה המקצועית זה מתחיל במובן מאליו, מיותר לדבר על אותו לילה, אתם מכירים את זה, כל העולם מכיר את זה, אבל זה ממשיך לאורך המלחמה, כמו לדוגמה בניהול המשא ומתן.

כשאני נותן את הדוגמה הזאת, אני נותן דוגמה על אחד מיעדי המלחמה - שחרור החטופים. אנחנו דנים בזה ועוסקים בזה, פועלים בזה, ובניהול המו"מ הזה אני הגעתי למסקנה שרון בר פשוט לא מתאים לזה. במשך שנים ארוכות אני מנהל משא ומתן ביטחוני ומדיני, אני יודע לזהות שליח מוצלח. אני גם לא מאמין בגישה הכוללת שראש השב"כ הוביל, לטעמי היא הייתה רכה מדי, לא מספיק תקיפה. אמרתי את זה לו ואמרתי את זה לקבינט הרבה מאוד פעמים, יש כאן הרבה חברי קבינט שיכולים להעיד על זה. אמרתי: תהיו תקיפים יותר, תהיה תקיף יותר. תהיה אתה ותהיה אתה, תהיו תקיפים יותר, אתם נכנעים מהר מדי ולכן נקבל פחות חטופים, נקבל פחות תוצאות.

ישבתי עם ראש השב"כ באין-ספור שעות ביחס לניהול המשא ומתן הזה וזה הספיק לי להבין שאני לא סומך עליו בניהול המשא ומתן. חוסר האמון הזה גרם לי להוציא אותו לפני כחודשיים מצוות המשא ומתן ולהחליפו באיש שב"כ אחר. אני חייב להגיד לכם שגם האופי של המשא ומתן השתנה, הוא נהיה יותר מדיני, יותר תלוי בארצות הברית. לכן, את הצד המדיני העברתי לדרמר ומשום כך הוצאתי את ראש המוסד שאגב, יש לי אמון מלא בו. הצד הביטחוני גם חייב להתבטא שם ולכן מיניתי את מ' סגן ראש השב"כ לשעבר...

מיניתי אותו משום שלא היה לי אמון ברונן בר וראה זה פלא, איך שהגיעו, אני פשוט מציין את זה כעובדה, ההדלפות ירדו פלאים והעלינו באופן מאוד מוצלח לדעתי, בניהול משא ומתן מאוד מוצלח, את מספר החטופים שחזרו. איש לא האמין, בהתחלה אמרו שאם נקבל 16 זה יהיה טוב. הוצאנו אותם וזה חשוב.

לצערי אני איבדתי את האמון האישי בראש השב"כ, אני לא מאמין שאפשר לממש איתו יחסי ראש ממשלה-ראש שב"כ תקינים, וכשאין אמון אני לא יכול לדעת שהוא שוב לא ידבר איתי ברגע מכריע, זה כבר קרה.

זה גם לא מוסיף אמון שראש השב"כ עוסק בתור ראש רשות חשאי בעניינים שהוא יודע שהם במחלוקת ציבורית ופוליטית. זה בסדר לרצות ועדת חקירה כזו, עדת חקירה אחרת, אני פתוח תמיד לשמוע כל דעה בסבלנות מרובה, אני לא חושב שיש מישהו פה שלא העיד על כך, גם ראשי זרועות

הביטחון יודעים את זה, כולם יודעים את זה, אני מוכן לשמוע דעות ואפילו להקשיב, לא לשמוע. להקשיב, לשקול, אבל זה לא מקובל שראש שב"כ מכהן יקדם פומבית את אחת מהאופציות האלה של ועדת חקירה. הוא היה יכול לומר לי את עמדתו בפורום סגור, הוא לא יכול לגרור את השירות לוויכוח פוליטי ציבורי, זה פשוט דבר שלא ייעשה. גם המניפולציה על המילה "אמון" בהודעת ראש השב"כ דווקא פוגעת באמון שלי בו. הוא יודע שאני לא דורש חובת אמון אליי אישית, אבל חיוני שאני כראש ממשלה שממונה עליו, אאמין בו וביכולות שלו.

אני רוצה להסביר לכם מה זה אומר בפועל שאין לי אמון אישי ומקצועי ביכולת של ראש השב"כ להוביל את השירות ולעבוד עם ראש הממשלה. בואו ניקח לדוגמה סיטואציה שראש השירות מגיע אליי לאישור מבצע רגיש ומסוכן - אני הייתי באירוע הזה לא מעט פעמים, אמרתי לכם, יותר מכל ראש ממשלה אחר. במצב כזה אני חייב להיות מסוגל להסתכל לו בעיניים ולסמוך עליו מקצועית ואישית ללא סייג, ללא סייג.

עכשיו, אני רוצה לשאול אתכם, חברי הממשלה, אתם רואים סיטואציה כזאת שאנחנו נמשיך לעבוד יחד בלי אמון כתוצאה מאיזה צו של בית משפט? מישהו מעלה על דעתו דבר כזה? מי שחושב דבר כזה, לא מבין דבר ביחסי ראש ממשלה-ראש שב"כ. דבר כזה לא יכול לקרות ולכן זה גם לא יקרה. איש לא יכול לכפות בכוח על ראש ממשלה ועל הממשלה לפעול עם ראש שב"כ שאין להם אמון בו. אני לא מכיר דבר כזה ולא יכול להיות דבר כזה. זה נכון שבתחילת המלחמה התמקדנו כולנו בלהדוף את האויב ולהשיב מלחמה בכל החזיתות, לצערי מאז, למרות הסבלנות שלי, האמון לא השתפר, ההפך בדיוק קרה.

יש לנו כרגע חלון הזדמנויות למעבר לשיקום השירות והיערכות לקראת אתגרים ביטחוניים דחופים שעומדים לפנינו. אני לא מפרט אותם פה, אנחנו מדברים עליהם בקבינט. זה חלון צר, האויבים שלנו לא מחכים, אצלם אין בירוקרטיה. גם בצה"ל חלון ההזדמנויות הזה נוצל לשינוי פיקוד והיערכות לאתגרים הביטחוניים שמעבר לפינה, וזה הזמן לעשות זאת גם בשירות. לכן, חשוב ודחוף לקבל הערב את ההחלטה שבפניכם.

תאריך	המבקש	
8.1.2023	ראש השב"כ	
25.1.2023	המזכ"צ	
7.3.2023	ראש השב"כ	*בתצהירו של ראש השב"כ טען שהמבקש הוא רה"מ
2.4.2023	ראש הממשלה	
10.7.2023	ראש השב"כ	
31.7.2023	ראש השב"כ	
28.8.2023	ראש הממשלה	
3.1.2024	ראש הממשלה	
25.2.2024	ראש השב"כ	
21.3.2024	ראש השב"כ	
13.5.2024	ראש הממשלה	
19.6.2024	ראש השב"כ	
18.7.2024	ראש השב"כ	
10.9.2024	ראש השב"כ	
2.11.2024	ראש השב"כ	

סיכום הנתונים:

שנת 2023

ראש השב"כ ביקש ארבע פעמים. ראש הממשלה ביקש פעמיים.

שנת 2024

ראש השב"כ ביקש שש פעמים. ראש הממשלה ביקש פעמיים.

לראש ובינינו.



מזכירות הממשלה

סעיף מספר 2981 של הממשלה מיום 27.04.2025 .

הודעת הממשלה בעניין רונן בר

2981.

1. הימשכות צו הביניים שכופה על ממשלת ישראל את רונן בר כראש השב"כ פוגעת בביטחון המדינה בכל יום שעובר, פוגעת בניהול המלחמה בעיצומה של מלחמה רב זירתית, פוגעת בדמוקרטיה ובהפרדת הרשויות ומעבירה סמכות ואחריות ביטחונית לבית משפט שנעדר מנדט בחוק וכלים לממש אחריות כבדה זו.

2. הקביעות העקרוניות באשר ליחסי הממשלה הנבחרת ועובדי הציבור הכפופים לה, שהיועצת המשפטית לממשלה מבקשת מבית המשפט לאמץ, מבטאים הפיכה שלטונית חסרת מקבילות בעולם המערבי. "דמוקרטיה" שבה הממשלה הנבחרת אינה שולטת על גורמי הביצוע והם מקיימים סדר יום משלהם על פי השקפת עולמה של פקידות בלתי נבחרת. מדובר בעליית מדרגה דרמטית בשחיקת המשילות שכבר הצטברה בסדרת פסיקות עבר, אשר תדחוף את הממשלה והכנסת להסדיר מחדש את יחסי הרשויות בכלל ואת שיטת המינויים בשירות המדינה בפרט, בעיצומה של תקופת מלחמה אשר איננה מתאימה למהלך נדרש זה.

3. מדובר באירוע חמור מבחינת יחסי הממשלה והגופים הביטחוניים הכפופים למרותה.

מדובר באירוע חמור מבחינת יחסי הממשלה והיועצת המשפטית שלה.

מדובר באירוע חמור מבחינת יחסי הממשלה והכנסת עם הרשות השופטת.

מדובר באירוע חמור שלא ניתן למצוא כדוגמתו באף דמוקרטיה מערבית מתוקנת.

4. הממשלה החליטה פה אחד להעביר את רונן בר מכהונתו מכוח סמכות ברורה ומפורשת שנתן לה המחוקק. טענות בדבר ניגוד עניינים אפשרי של ראש הממשלה, שאינו חשוד בעבירה כלשהי באותן חקירות, אינן רלוונטיות ביחס למליאת הממשלה.
5. דרישות פרוצדורליות, גם לו היה להן בסיס, לא יכולות לבוא במינון מופרז באופן שהופך את מימוש סמכות ההדחה המפורשת שנתן המחוקק לאות מתה. בית משפט שידע לפרש את ה"סמכות" שנתן לו חוק היסוד בשבתו כבג"ץ כסמכות אפקטיבית בלי לרוקן אותה מתוכן בטענות מן הסוג של "סמכות לחוד והליך או שיקול דעת לחוד", לא יכול לעשות זאת דווקא ביחס לממשלה. קל וחומר כאשר יש לכך השפעות שליליות קשות על ביטחון המדינה, לוחמיה ואזרחיה.
6. טענות לניגודי עניינים רחוקים, גם לו היה להן בסיס, לא יכולות להצדיק את הותרת הציבור ללא מענה ביטחוני מיטבי. כידוע, שופטי בג"ץ דנים בסוגיות שנוגעות לסמכויותיהם חרף ניגוד העניינים שבכך, בטענה שאין כתובת חלופית, קל וחומר שכך הדברים ביחס לאחריות הממשלה על ביטחון המדינה, לוחמיה ואזרחיה.
7. העמדת ראש הממשלה "בתחרות תצהירים" מול עובד ציבור כפוף לו בניגוד לנהוג ביחס לכל הממשלות הקודמות, פוגעת במעמדו של ראש הממשלה ושוברת את ההיררכיה של שלטון העם באמצעות נבחריו. זאת, מעבר לחוסר הרלוונטיות של יצירת מצג של סכסוך בין שני אנשים פרטיים כאשר מדובר בהחלטה שקיבלה מליאת הממשלה פה אחד לאחר דיון ממושך.
8. הסמכות והאחריות העליונה על ביטחון המדינה, לוחמיה ואזרחיה היא של הממשלה. תנאי ליכולתה לעמוד באחריות זו הוא כפיפות מלאה של גורמי הביטחון לממשלה. תנאי לכפיפות מלאה שכזו הוא סמכות אפקטיבית למינוי והדחה של ראשי ארגוני הביטחון – בדיוק כפי שקבע המחוקק. ראש ארגון ביטחוני שידע שלממשלה אין יכולת אפקטיבית להעבירו מתפקידו, בטענות פרוצדורליות כאלה ואחרות עלול לנהל סדר יום ביטחוני משל עצמו.
- סדר יום עצמאי שכזה יעמוד בסתירה לסדרי היום שיקבעו בעלי התפקידים האחרים ברשות המבצעת וכולם יעמידו את אזרחי ישראל במצב של נוסעי אוטובוס שנהגים שונים רבים בו על כיוון ההגה.
9. לממשלת ישראל בכלל, לקבינט המדיני-ביטחוני ולראש הממשלה הממונה על השב"כ בפרט, אין אמון בבר. מצב זה גורם לקצר תפקודי

חמור הפוגע בביטחון המדינה בעיצומה של מלחמה רב-זירתית. ביקורת שיפוטית לא יכולה לייצר אמון ואינה מסוגלת לשפר כשל תפקודי מעשי. התוצר המבצעי של שיתוף פעולה בין שני גורמים שאין ביניהם אמון יהיה לעולם גרוע מזה שיניבו גורמים עם אמון ביניהם. למיטב שיפוטנו, צו הביניים פוגע באופן ישיר ויומיומי בביטחון המדינה ומסכן את אזרחיה ולוחמיה.

10. היעדר הכרעה מהירה בתיק באמצעות צו ביניים מתמשך הופך דה-פקטו למעין פסק דין. הקדנציה של ראש השב"כ מוגבלת מלכתחילה ומוסכם גם עליו שלנוכח אחריותו על אסון ה-7/10 עליו לסיים את תפקידו בהקדם. צווים זמניים שכבר ברגע זה צברו משך זמן ממושך, מהווים למעשה צו מוחלט על מחצית מהעתירה, ללא הנמקה.

11. הממשלה קבעה פה אחד שלנוכח משבר האמון שלה עם בר הוא איננו האדם המתאים לנהל מטעמה את תפקידו החשוב של ראש השב"כ במהלכי המלחמה הבאים. מדובר בהחלטה אופרטיבית במהלך מלחמה. אין בינה ובין פרוצדורות של שימוע אישי דבר מכיוון שאין לרוץ בר זכות אישית להחזיק את ביטחונם של עשרה מיליון אזרחי ישראל כנכס אישי. ממשלת ישראל מחויבת לביטחון אזרחי המדינה והיא זו שתחליט מי האדם המתאים ביותר בעיניה לפקד על גוף ביטחוני קריטי ביחס ליום הלחימה הבא.

12. למרות שלא מוקנית לבר זכות שימוע, הממשלה זימנה אותו לשיבת הממשלה לטעון את טיעונו. לאחר שבתחילה אישר בר את השתתפותו בדיון, הודיע לממשלה חצי שעה קודם לשיבה, באמצעות מכתב, שאין לו אמון בממשלה כממונה עליו וכי הוא יחליט בפני איזה פורום הוא יופיע לטעון את טיעונו. מדובר קודם כל בויתור של בר על הזכות שלא הייתה לו ובכל זאת הוצעה לו. אך מדובר גם בהוכחה עד כמה רונן בר לא רואה עצמו כפוף לממשלה שהוא נתון למרותה (כלשונו המפורשת של החוק) ועד כמה הממשלה אינה יכולה לתת בו אמון. התבצרותו בתפקידו וגרירת האירוע אל כותלי בית המשפט באופן שגורם נזק חמור לביטחון המדינה בכל יום שעובר ובאופן הגורם עוול לאלפי עובדי השב"כ המסורים, מדגישה שבעתיים עד כמה בר לא ראוי עוד לכהן בתפקידו.

13. התנהלות זו של היועצת המשפטית לממשלה בסוגיית סמכויות הממשלה על השב"כ והעומד בראשו מצטרפת למשבר מוסדי חמור שאליו היועצת מובילה בשנתיים האחרונות את מערך הייעוץ המשפטי כולו. לא הייתה ממשלה מאז קום המדינה, וגם לא ממשלות

בדמוקרטיה מערביות אחרות, שהיועצת המשפטית שלהן התייצבה שוב ושוב נגד מדיניותן בנושאים העקרוניים ביותר. מספר התיקים שבהם היועצת המשפטית לממשלה סירבה לייצג את הממשלה עולה על מספר התיקים שבהם אירע כדבר הזה בכל ממשלות ישראל והיועצים המשפטיים הקודמים גם יחד. הצעת בית המשפט לממשלה להגיע ל"פשרה" עם היועצת המשפטית שלה בהליך הזה, כאילו הייתה רשות שלטונית נבחרת מקבילה, מבטאת אנומליה משילותית שהממשלה לא תוכל לקבל.

14. היועצת המשפטית לממשלה סימנה את מטרתה לסכל את החלטת הממשלה ויש לה גרסה מתפתחת משלב לשלב לאורך ההליכים בממשלה ובבג"ץ. פעם זו דרישת שימוע משל היה מדובר בדיון אודות זכויות אישיות, פעם זו דרישה לפרוצדורה לפי החלטת ממשלה ישנה שבוטלה ושהיא עצמה לא פעלה לפיה עד היום, זאת אף שהממשלה הבהירה בהחלטתה הנוכחית שהיא בכל מקרה מבטלת את ההשלכות של ההחלטה. כעת אנו מוצאים לפתע דרישה לרפורמת מינויים עקרונית, חסרת בסיס בחוק וחסרת מקבילות בעולם המערבי, כאילו היועצת המשפטית לממשלה ובית המשפט הם אלו שנבחרו על ידי הציבור.

15. ממשלת ישראל הנבחרת לא תוכל לקבל מצב שבו המינויים הבכירים ביותר, אשר מבטאים את סמכותה החוקית והדמוקרטית למשול, לא יהיו כפופים לה ולממשלות שהעם יבחר אחריה, באופן מלא.

א. מצב כזה מנוגד לעיקרון הדמוקרטי הראשון במעלה שבלעדיו אין דמוקרטיה.

ב. מצב נטול משילות של שלטון דמוקרטי אחד מייצר אנרכיה.

ג. מצב כזה פוגע בתפקודה של המדינה ומסכן את ביטחונה.

16. ממשלת ישראל קוראת לבית המשפט לבטל לאלתר את צו הביניים שפוגע בביטחון המדינה בכל יום שעובר וקוראת לו להגן על הדמוקרטיה, המשילות וביטחון המדינה מפני רעיונות אלו.

מניין קולות

מחליטים

הערה

נספח 15

**דוח מבקר המדינה בנושא הליכי
מינוי קצינים במשטרת ישראל
מיום 26.2.2025.**

עמוד 156

המשרד לביטחון הפנים - משטרת ישראל

הליכי מינוי קצינים במשטרת ישראל

תקציר

רקע כללי

משטרת ישראל (להלן גם - המשטרה) פועלת לאכיפת החוק, לקיום הסדר הציבורי ולשמירה על ביטחון הנפש והרכוש. המשטרה היא גוף היררכי פיקודי שבראשו המפקח הכללי (להלן - המפכ"ל), ומשרתים בו כ-30,000 איש, מהם כ-5,000 קצינים. סמכות המינוי לתפקידים המיועדים לדרגות סגן ניצב (להלן - סני"ץ) ומעלה נתונות על פי פקודת המשטרה [נוסח משולב], התשל"א-1971 (להלן - פקודת המשטרה) לשר לביטחון הפנים (להלן גם - השר לבט"פ). בתקופת הביקורת כיהן חבר הכנסת גלעד ארדן כשר לבט"פ, ורב-ניצב רוני אלשיך כיהן כמפכ"ל (החל בדצמבר 2015).

שלא כמו בשירות המדינה, מינוי שוטר או קצין במשטרה אינו חייב בהליך מכריז. המשטרה מבחינה בין הליך מינוי לתפקידי קצינים בדרגת ניצב לבין הליך מינוי לתפקידי קצינים בדרגות סגן ניצב עד תת ניצב (להלן - קצינים בכירים). החל בשנת 2016, על פי החלטת המפכ"ל המכהן, מיישמת המשטרה שיטת מינויים חדשה למינוי קצינים בכירים, (להלן - שיטת המינויים החדשה). להלן תרשים המתאר את השלבים המרכזיים בשיטה זו.

תרשים: השלבים המרכזיים בשיטת המינויים החדשה



מקור: משרד מבקר המדינה

כפועל יוצא משיטת המינויים של קצינים בכירים במשטרה, מתקבלות במשטרה מדי שנה אלפי החלטות, בשלבי המיון השונים, בדבר קידום או שיבוצם של קצינים בדרגות רב-פקד (להלן - רפ"ק) עד ניצב. על סמך

החלטות הקידום והשיבוץ נקבע: האם קצין יקודם בדרגה, האם יישאר בדרגתו וימונה לתפקיד אחר או האם יישאר בדרגתו ובתפקידו. בתי המשפט עמדו לא אחת על חובתה של המשטרה לפעול כלפי שוטריה בהתאם לכללי מינהל תקין.

פעולות הביקורת

בחודשים מרץ-ספטמבר 2017 בדק משרד מבקר המדינה את הליכי השיבוץ והקידום של קצינים במשטרת ישראל בדרגות רפ"ק עד ניצב. הביקורת נעשתה במשטרה - בעיקר באגף משאבי אנוש (להלן - אמ"ש) ובלשכת המפכ"ל. בדיקות השלמה נעשו במשרד לביטחון הפנים (להלן - משרד לבט"פ). מבקר המדינה פרסם ממצאי ביקורת קודמת בנושא בשנת 2010¹.

הליקויים העיקריים

הסמכות למנות קצינים בכירים

במועד הביקורת משרתים במשטרה יותר מ-800 קצינים בכירים בדרגות סנ"ץ עד ניצב. הסמכות למנות קצינים בדרגות האלה נתונה על פי פקודת המשטרה לשר לבט"פ, והיא חלה על כלל התפקידים במגזרים השונים בדרגות אלו, לרבות ראש אגף החקירות, ראש יחידת להב 433, ראש היחידה הארצית לחקירות הונאה וקציני החקירות המשרתים בהם, המופקדים בין היתר על ניהול חקירות רגישות של נבחרי ציבור וגורמים אחרים בשירות המדינה.

ההסדר הקובע את סמכויות המינוי של קצינים בכירים במשטרה נקבע לפני כ-46 שנים. כמה וכמה טעמים מצדיקים כיום את בחינת הצורך לבצע שינוי בהסדר: התפיסה הבסיסית של המינהל הציבורי בישראל ולפיה לשירות המדינה אופי ממלכתי, מקצועי וא-פוליטי; עמדת ועדה ציבורית בראשות עו"ד חיים צדוק (להלן - ועדת צדוק) שבחנה בשעתו את הנושא, ולפיה יש להפקיד בידי המפכ"ל חלק מהסמכויות הנוגעות למשטרה הנתונות כיום בידי השר, כגון הסמכות למנות את כל קציני המשטרה מדרגת סגן-ניצב ומעלה; מספר הקצינים הגדול בדרגות סנ"ץ עד ניצב המשרתים במגוון גדול מאוד של תפקידים אשר לשר לבט"פ מוסמך למנותם; אופיים של תפקידי הקצונה במשטרה, תפקידים מקצועיים בעיקרם שכלל אינם דורשים יחסי אמון עם נבחר הציבור (השר לבט"פ), באופן הנדרש למשל בתפקיד של מנכ"ל משרד ממשלתי; השינוי הארגוני והתפקודי הנרחב שחל במשטרה במהלך 46 השנים

1 מבקר המדינה, דוח שנתי 260 (2010), "מינוי וקידום של קצינים בכירים במשטרה", עמ' 253.

קיים חסר יסודי בהליך מינוי הקצינים הבכירים כפי שהתנהל בשנים 2017-2016

מאז נקבע הסדר המינויים האמור. יצוין כי הגם שהמשטרה נמנית עם אותם גופים הפועלים בתחום ביטחון הפנים, הרי שמימוש יעדיה ומילוי משימותיה כרוכים באופן ברור באינטראקציה עם הציבור ובאמון שהוא רוחש למשטרה ולקציניה. ראוי כי הבחינה הנדרשת לעניין זה תתבצע גם בהתחשב במקומה ובתפקידה הייחודי של המשטרה בחברה².

הליכי מינוי קצינים: הגדרות ודרישות תפקיד

תהליך המינויים במשטרה הוא דינמי ותחרותי, בייחוד כשמדובר בקידום בדרגה, שכן מספר התפקידים מצטמצם ככל שהדרגה והמעמד רמים יותר. ממצאי הביקורת מלמדים כי המשטרה השקיעה מאמצים ניכרים בבניית שיטת מינויים חדשה במטרה להשיג אופטימיזציה בתחום מינוי הקצינים הבכירים ובהטמעתה בארגון. אך קיים עדיין חסר יסודי בהליך מינוי הקצינים הבכירים כפי שהתנהל בשנים 2017-2016, במספר מישורים, כפי שיפורט בדוח זה.

המשטרה לא גיבשה הגדרות ודרישות לכלל תפקידי הקצונה בדרגות רפ"ק עד ניצב המאווישים על ידי כ-65% מכלל הקצינים במשטרה. זאת על אף נחיצותן לביצוע הליך מיטבי של איוש תפקידים, להגברת השקיפות הארגונית ולקידום שוויון הזדמנויות בין קצינים בבואם להתמודד על תפקיד פנוי. כתוצאה מכך במשך שנתיים, בין השנים 2017-2016, בוצעו מאות מינויים של קצינים והתקבלו אלפי החלטות בשלבים השונים של הליך השיבוץ, שלא על בסיס הגדרות תפקיד ודרישות תפקיד לתפקידים השונים, ולו כ"עוגן וקו מנחה", בעת קבלת ההחלטות במסגרת שיטת המינויים החדשה. בכך אף פעלה המשטרה שלא על פי הסיכום בינה ובין המשרד לבט"פ.

החלטות במסגרת הליך המינויים: הבניית שיקול הדעת והנמקה

קיים חסר יסודי בהליך מינוי הקצינים הבכירים כפי שהתנהל בשנים 2017-2016 בשני מישורים, והוא משקף חולשה בהליך הבחינה וההכרעה: האחד - הבניית שיקול הדעת של כל הגורמים המעורבים בהליך המינויים והמקבלים החלטות במסגרתו, בבואם לקבל החלטות שמשמען סינון המועמדים או דירוגם; והשני - הנמקה ותייעוד.

2 יצוין כי סמכות המינוי במשטרה שונה מזו הקיימת בצבא.

דיוני תנועות

מכלול הנתונים שבידי המשטרה על הקצינים עשוי לשמש בסיס לתהליך המיון והשיבוץ שלהם, ולצורך כך יש לגבש אמות מידה, כגון ניסיון פיקודי וכושר מנהיגות, שלאורן ייבחנו כל המועמדים ואף ניתן יהיה להשוות ביניהם. נמצא כי ההחלטות בדבר המשך שירות של קצינים התקבלו שלא על בסיס אמות מידה וככלל, ללא תיעוד הנימוקים להחלטות. מדובר בהחלטות המתקבלות במסגרת דיוני תנועות לגבי המשך השירות של כל קצין בדרגת פקד עד תנ"ץ לשנה הקרובה: קידום פוטנציאלי בדרגה, אפשרות מעבר לתפקיד רחב באותה דרגה או המשך שירות בתפקיד הנוכחי. אופן קבלת ההחלטות האמור יוצר קשיים כבדי משקל: ראשית - הוא מעורר חשש לקבלת החלטות שרירותיות או שגויות, ולעתים אף החלטות שאינן שוויוניות ואינן עולות בקנה אחד עם סדרי מינהל תקין; שנית - הוא מצמצם במידה רבה את יכולתם של הקצינים המועמדים לבחון את מידת תקינותן של ההחלטות ולשקול לערער עליהן; ושלישית - הוא מצמצם את יכולתם של גורמי המטה במשטרה עצמה וכן של גורמי-חוץ לבצע בקרה אפקטיבית על ההחלטות שהתקבלו.

דירוג מפקדים לקראת דיונים בוועדת הדרג

במסגרת הליך המיון נדרשים מפקדי המחוזות והאגפים לדרג את הקצינים שבתחום פיקודם אשר נמצאו מתאימים לקידום בדיוני התנועות. נמצאו מקרים בהם המפקדים דירגו את הקצינים באופן שונה במידה ניכרת מדירוגם על פי נתוני המדדים של המשטרה, זאת ללא נימוק החלטותיהם. הצורך בהנמקה מקבל משנה תוקף במצב הקיים שבו ההחלטות המתקבלות במסגרת יישום שיטת המינויים החדשה אינן נשענות על אמות מידה המשמשות כעוגן להבניית שיקול הדעת.

החלטות ועדת הדרג

תפקיד ועדת הדרג הוא לקבוע מי מהקצינים בדרגות רפ"ק עד ניצב משנה (להלן - נצ"ם) בעלי הפוטנציאל לקידום בדרגה כפי שנקבעו בדיוני תנועות הם הראויים והמתאימים ביותר לקידום, תוך שיוכם לקבוצת מגזר רלוונטית, כגון מטה, פיקוד ומבצעים. המשטרה לא קבעה אמות מידה שיסייעו בהבניית שיקול הדעת בקבלת החלטות על ידי ועדות הדרג בדבר התאמתם של הקצינים לקידום. כמו כן ועדת הדרג אינה נדרשת לנמק את החלטותיה וממילא אינה נדרשת לתעד את נימוקיה להחלטות. בדיקת פרוטוקולי ועדות הדרג לגבי קצינים בדרגות רפ"ק עד נצ"ם העלתה כי לעתים הוועדה מקבלת החלטה בדבר קצינים המועמדים לקידום בלי שדנה כלל בעניינם, אף לא בקצרה, ומסתפקת בהצגת נתוניהם בלבד.

לגבי חלק ניכר
מהשיבוצים לא
נבחנה מידת
ההתאמה בין תחומי
האחריות ודרישות
התפקיד הספציפי
ובין כישוריו של
הקצין המועמד

שיבוצים לתפקידים

לאחר שאמ"ש מרכז את העדפות הקצינים והעדפות המפקדים לשיבוצים, הוא מכין לוח שיבוצים. לוח זה מגובש גם על פי העדפות הקצינים והמפקדים כאמור ומשמש בסיס לדיון שיבוצים בפורום סגל הפיקוד הכללי של המשטרה (להלן - ספ"כ). המפקדים אינם נדרשים לנמק את בחירת המועמדים המועדפים ואת דירוגם, זאת על אף המשקל הרב של החלטה זו בקביעת השיבוץ לתפקידים השונים.

הביקורת העלתה כי לא הותוו אמות מידה לצורך דיון בפורום ספ"כ וגיבוש החלטות המפכ"ל בדבר המלצותיו לשר לבט"פ לגבי שיבוצי קצינים. אמות המידה האלה נחוצות בין השאר משום שפורום זה הוא היחיד מהפורומים העוסקים בהליך המינויים שתפקידו לדון בהתאמת קצין לתפקיד ספציפי (זאת להבדיל מהתאמתו לקידום בדרגה), ולעתים הוא נדרש להכריע בין כמה מועמדים לכל תפקיד. על פי פרוטוקולי הדיונים של הספ"כ בנוגע לשיבוצי מאות קצינים בשנים 2016 ו-2017, לגבי חלק ניכר מהשיבוצים לא נבחנה מידת ההתאמה בין תחומי האחריות ודרישות התפקיד הספציפי ובין כישוריו של הקצין המועמד. כמו כן החלטות המפכ"ל בדבר רובם המכריע של השיבוצים הספציפיים לא נומקו, דבר הנדרש במיוחד כאשר יש כמה מועמדים לתפקיד.

בביקורת הועלו שישה מקרים שבהם החלטת מפכ"ל בדבר מינויי קצינים התקבלה ללא הנמקה ולרוב אף בלא שפורום ספ"כ קיים דיון כלשהו בדבר התפקיד והמועמדים אליו, לרבות בדבר המועמד הנבחר. זאת על אף הפער הניכר בין דרישות התפקיד שהוגדרו בעבר כמחייבות ולא היו תקפות עוד במועד הביקורת (ראו להלן - ספרי התפקידים) לבין נתוני הקצין הנבחר על פי פרופיל השירות. מצופה היה מהמשטרה לתת את הדעת על כך במסגרת הדיונים ובעת קבלת ההחלטות ולתת לכך ביטוי במסמכים הרלוונטיים.

גיל הקצין כפרמטר בהליכי הקידום

בחוק שוויון הזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988, נקבע כי לא יפלה מעסיק בין עובדיו מחמת גילם, בין השאר בתנאי העבודה; בקידום בעבודה; בהכשרה או בהשתלמות מקצועית.

ממצאי הביקורת מלמדים שבמקרים מסוימים ניתן לפרמטר הגיל משקל בדיונים המתקיימים במסגרת הליך המינויים בדבר קידומו של מועמד או בדבר הכשרתו לצורך קידום בעתיד. בחינת קידומו של קצין תוך התייחסות בין השאר לגילו אינה עולה בקנה אחד עם הוראות חוק שוויון הזדמנויות בעבודה האוסר על הפליה מטעמי גיל.

הליך למינוי קצינים בדרגת ניצב

בפברואר 2018 שירתו במשטרה 18 קצינים בדרגת ניצב והם שימשו כשדרת הפיקוד הבכירה ביותר. בין הניצבים - סגן המפכ"ל (להלן - סמפכ"ל), מפקדי מחוזות, ראשי אגפים כגון אגף החקירות ואגף משאבי אנוש ומפקד מג"ב. לאופן מינוי ניצבים נודעת חשיבות בין היתר לנוכח אמירתו של השר לבט"פ בדבר "משבר נורמטיבי שאירע במשטרה", דהיינו פרישתם של כמה קצינים בכירים מהמשטרה בנסיבות הקשורות לנורמות ערכיות בתקופה שקדמה לכניסת השר והמפכ"ל לתפקידם.

מינוי ניצבים מתבצע על בסיס תשתית חסרה של כללים ומידע: המשטרה לא קבעה כללים למינויים לתפקידי ניצב ואלה מתבצעים שלא על בסיס הגדרות תפקיד ותחומי אחריות וללא כללים תומכי החלטה מספקים³.

מינוי שלא על פי הליך סדור עלול לפתוח פתח לאיזש לא מיטבי ואף למינויים משיקולים לא מקצועיים לתפקידים הבכירים ביותר במשטרה והמשפיעים ביותר על המשרתים בה ועל ציבור האזרחים בכלל. כמו כן, יש במינויים המתבצעים באופן הזה כדי לפגוע בשקיפות הארגונית וייתכן שגם באמון המשרתים במשטרה והציבור בהנהגת המשטרה. קשיים אלה מתחדדים בשעה שההכרעות בעניינם של מינויים האלה מתקבלות (בכפוף לבדיקות בקרה פנים-משרדיות במשרד לבט"פ) על ידי גורם מהמגזר הפוליטי (השר) לאחר התייעצות ב"ארבע עיניים" עם בעל תפקיד אחד בלבד (המפכ"ל), הן אינן מתועדות וכך גם הנימוקים להחלטות.

גיוס מועמדים חיצוניים לתפקידי קצונה בכירים במשטרה

את רוב תפקידי הקצונה הבכירים במשטרה מאיישים קצינים המשרתים בארגון. לעתים מגויסים לתפקידים אלו מועמדים שאינם משורות המשטרה (להלן גם - מועמדים חיצוניים). בהיעדר כללים לאיתור ולבחירה של מועמדים חיצוניים לאיזש לתפקידים בכירים, שמונה מתשעת הקצינים הבכירים שמונו בהליכי גיוס חיצוניים גויסו בהליך לוקה בחסר וטעון הסדרה צופה פני עתיד⁴. משרד מבקר המדינה מדגיש כי ממצאי הביקורת בדבר ליקויים בהליך איתורם וגיוסם של הקצינים האמורים נוגעים לפעולות המשטרה, כי אין בממצאים כדי להעיד כי המתמנים אינם ראויים לתפקידים וכי לא נמצא ליקוי או פגם בהתנהלותם של הקצינים עצמם בהליך המינוי.

משהחליטה המשטרה על איזש תפקיד באמצעות גיוס חיצוני, היא פונה ככלל באופן ממוקד למועמד ספציפי או לארגון ספציפי. זאת ועוד, חלק

3 סוגי מידע שונים העומדים בפני מקבל החלטה ונועדו לסייע לו לקבל החלטה מושכלת על בסיס מידע רחב.

4 נבדקו גיוסים בשנים 2016-2017.

מהתפקידים כלל לא פורסמו בתפוצה פנים-משטרתית, ועקב כך נבצר מקציני המשטרה להגיש את מועמדותם וממילא היא לא נבחנה מול זו של המועמד החיצוני. בכך צמצמה מלכתחילה המשטרה את מאגר המועמדים הפוטנציאליים.

למשטרה סמכות לגייס קצינים מחוץ לשורות המשטרה. עם זאת, קיום ההליך באופן המתואר לעיל עלול לפגוע ביכולת המשטרה לקבל החלטה מושכלת על בסיס מאגר מועמדים ומידע רחב לאיוש מיטבי של משרות בכירות, וכן עלול לפתוח פתח למינויים משיקולים שאינם מקצועיים. זאת ועוד, גיוס מועמד מחוץ למשטרה שלא על סמך כללים ברורים וידועים פוגע בשקיפות ההליך ולכן מחייב הסדרה צופה פני עתיד.

ההמלצות העיקריות

לנוכח הטעמים המפורטים בדוח זה, על המשרד לבט"פ ומשרד המשפטים לבחון בשיתוף עם משטרת ישראל את הצורך לבצע שינוי בהסדרים הקיימים זה יותר מ-40 שנה ולשקול למסור למשטרה סמכויות החלטה בדבר מינוי קצינים בכירים או חלק מהם. בבחינה זו יש להבטיח את המרחק הראוי בין הדרג הפוליטי לבין ההחלטות שמקבל הדרג המקצועי במשטרה; קיום סמכויות בקרה אפקטיביות של המשרד לבט"פ על ההליך שמקיימת המשטרה; ויכולת המשרד לבט"פ למנוע מינויים של קצינים מסיבות הנוגעות לאמינות, טוהר מידות ורקע משמעותי.

על המשטרה לגבש ספרי תפקידים, לפרט בהם את התפקידים הרלוונטיים לדרגות השונות, את הגדרות התפקידים ואת האחריות הכרוכה במילויים, וכן את דרישות התפקיד באופן שיאפשר להשיג את תכלית הליך המינויים מבלי לפגוע ברציונל העומד ביסוד שיטת המינויים החדשה. כשיגובש ספר התפקידים, עליו להיות פומבי לכלל המשרתים במשטרה ולשמש עוגן מתעדכן לכל הליכי השיבוץ והקידום, הן במסגרת סבב שיבוצים כללי והן במסגרת מכרזים פרטניים.

על המפכ"ל ואמ"ש לנקוט את הפעולות הנדרשות לצורך אפיון תפקידי קצונה כאמור ולצורך השלמת החסר בהבניית שיקול הדעת בהליך המינויים. זאת באמצעות גיבוש אמות מידה שקופות שיסייעו בגיבוש ההחלטות בכל שלב משלבי ההליך ואף ישמשו בסיס לנימוקים תוך ציון השיקולים העיקריים שעליהם התבססו. יודגש כי בהשלמת החסר בעניינים אלו אין כדי להגביל ולצמצם את מרחב ההחלטה של המשטרה בבחירת המועמדים המתאימים ביותר. למשטרה נתון שיקול דעת הן בגיבוש אמות המידה שישמשו אותה בבואה לקבל החלטות והן באופן שבו היא תיישמן. יובהר כי בין אמות מידה כגון: ניסיון פיקודי, מנהיגות וכישורים מוכחים במילוי משימות מטה מורכבות, יכולים להיכלל גם שיקולים המשקפים אילוצים ארגוניים או אישיים הרלוונטיים להחלטה. מכל מקום, בבואה לנמק את החלטתה על המשטרה

על המשטרה לוודא
שלגיל הקצין לא
יהיה שום משקל
במסגרת קבלת
ההחלטות בדבר
קידומו

לציין את השיקול או השיקולים העיקריים שעמדו ביסוד בחירתה במועמד מסוים לתפקיד מסוים.

על המשטרה לוודא שלגיל הקצין לא יהיה שום משקל במסגרת קבלת ההחלטות בדבר קידומו או בדבר הכשרתו לצורך קידום עתידי. זאת להבדיל מהמשקל שיש לתת לבחינת ההתאמה בין יכולותיו של הקצין ובין דרישות התפקיד (כגון כושר גופני).

ראוי כי קצין ימונה לתפקיד ניצב לאחר שפורום מתאים יבחן היבטים של כשירותו והתאמתו לתפקיד, ובכך ישמש ככלי עזר למפכ"ל בגיבוש המלצתו לשר. על המשטרה והמשרד לבט"פ להקפיד לתעד באופן מלא את כל שלבי הליך המינויים לתפקידי ניצב ולנמק את החלטותיהם באופן שגורמי הבקרה המוסמכים יוכלו ללמוד על השיקולים לקבלתן.

על אמ"ש לגבש כללים לאיתור, למיון ולשיבוץ של מועמדים חיצוניים לתפקידי קצונה בכירים, כדי להציב שורה של מועמדים ראויים ולבחור במועמד המתאים ביותר מביניהם. כמו כן, שיקולי הוגנות ושוויון מחייבים כי גם למועמדים פנימיים תינתן האפשרות להתמודד על תפקידים, לצד מועמדים חיצוניים, וכי מועמדותם תישקל בנפש חפצה על פי אמות מידה זהות.

סיכום

למשטרת ישראל מקום ייחודי ומחייב בחברה - הגם שזו נמנית עם אותם גופים הפועלים בתחום ביטחון הפנים הרי שמימוש יעדיה ומילוי משימותיה כרוכים באופן ברור באינטראקציה עם הציבור ובאמון שהוא רוחש למשטרה ולקציניה. מקום ייחודי זה נוגע, מטבע הדברים, גם לעניינו של דוח זה, שכן הליכי המינוי שמקיימת המשטרה חייבים להתבסס על עקרונות שיחזקו את אמון הציבור בה.

בשנים האחרונות הנהיג המפכ"ל שיטת מינויים חדשה שמושקעים ביישומה משאבי כוח אדם רבים. המשטרה שואפת לבצע, באמצעות שיטה זו, הליכי בחינה ומיון שתכליתם להביא למינוי הקצינים המתאימים ביותר לתפקידים הבכירים במשטרה. משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הפעולות שביצעה המשטרה במהלך השנים כדי להשיג שיפור בהליך המינויים.

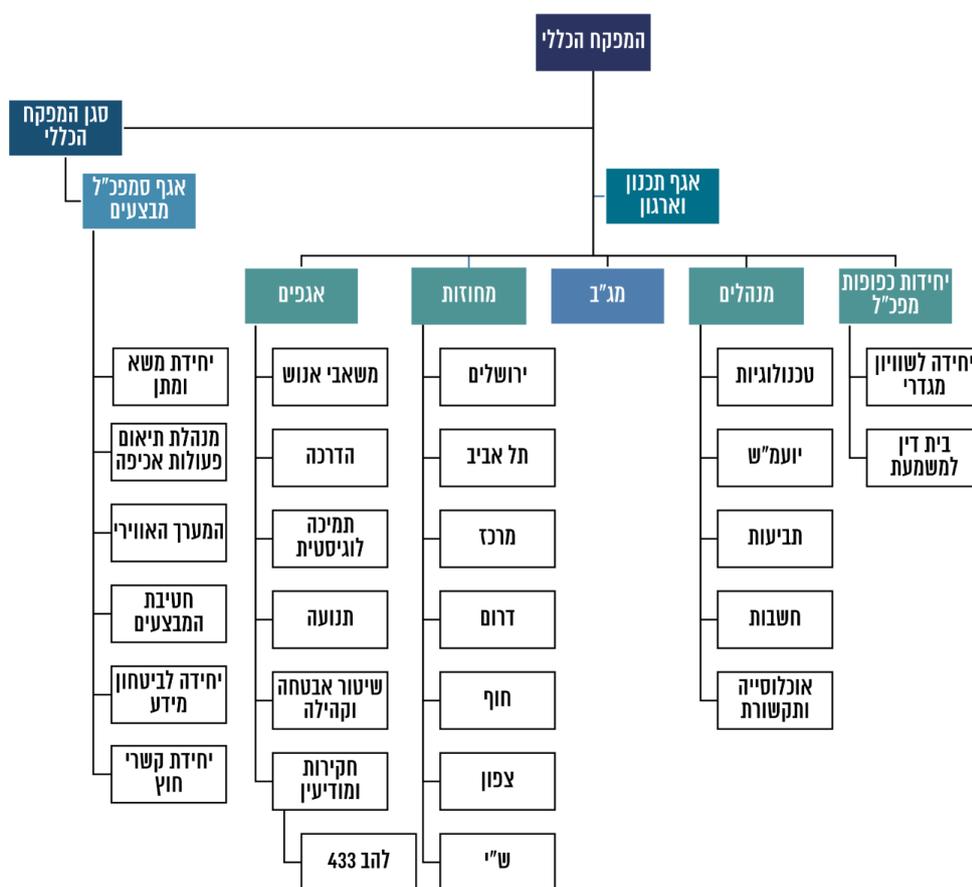
דוח ביקורת זה בחן את הליכי המינוי שיישמה המשטרה בשנים 2016-2017. הליכים אלו הושתתו הן על הסדרים חוקיים שנקבעו לפני יותר מ-40 שנה, והן על שיטת המינויים החדשה שהנהיג כאמור המפכ"ל. בדוח הועלו כמה וכמה ממצאים עקרוניים המחייבים את המשרד לבט"פ ואת המשטרה לנקוט פעולות לבחינת ההסדרים האמורים ולתיקונם לשם מתן מענה לחמישה עניינים עיקריים:

1. נדרשת בחינה של ההסדר החוקי ולפיו הסמכות למינוי כ-800 הקצינים הבכירים של המשטרה, ובהם קצינים בדרגות סגן ניצב וניצב משנה, מסורות לדרג הפוליטי - השר לביטחון הפנים.
 2. נדרשת בחינה של הנוהג ולפיו ההכרעות בעניין מינויים של קצינים לתפקידי ניצב מתקבלות לאחר התייעצות ב"ארבע עיניים" בין השר לביטחון הפנים לבין המפכ"ל, ללא הסתמכות על מידע מספק, ללא הנמקות ובהליך שרובו אינו מתועד.
 3. נדרש לפעול למילוי שלושה חסרים הקיימים ביישום שיטת המינויים החדשה: אפיון התפקידים כעוגן וקו מנחה לבחינת המועמדים; אמות מידה להבניית שיקול הדעת המופעל בעת קבלת ההחלטות; והנמקה מתועדת של ההחלטות.
 4. יש לוודא כי לגיל הקצין לא יהיה שום משקל במסגרת קבלת ההחלטות בדבר קידומו.
 5. יש לפעול לכך שההליכים הננקטים לגיוס קצינים מחוץ לשורות המשטרה יקוימו על בסיס כללים לאיתור, למיון ולשיבוץ של מועמדים, בד בבד עם מתן הזדמנות שווה למועמדים מתוך שורות המשטרה להתמודד על תפקידים.
- לתהליך המינוי של קצינים בכירים במשטרה יש חשיבות מהמעלה הראשונה, מכיוון שבאמצעותו מגובש הרובד הפיקודי הבכיר של המשטרה, אשר נושא באחריות לאכיפת החוק, ואשר מופקד גם על פעילותה של המשטרה מול הציבור. על השר לבט"פ ומפכ"ל המשטרה לפעול לתיקון הליקויים שעלו בביקורת, כדי להשיג את תכלית הליכי המינויים - שיבוץ הקצינים המתאימים ביותר לתפקידים, וכן לחזק את אמון הקצינים בהליכי המינויים ואף את אמונו של הציבור במשטרה.

מבוא

משטרת ישראל (להלן גם - המשטרה) פועלת לאכיפת החוק, לקיום הסדר הציבורי ולשמירה על ביטחון הנפש והרכוש. המשטרה היא גוף היררכי פיקודי שבראשו עומד המפקח הכללי (להלן - המפכ"ל), ומשרתים בו כ-30,000 איש, מהם כ-5,000 קצינים. להלן תרשים 1: תרשים ארגוני כללי המציג את מבנה המשטרה, ולאחריו תרשים 2 ובו נתונים על מספר קציני המשטרה בפילוח לפי דרגות⁵.

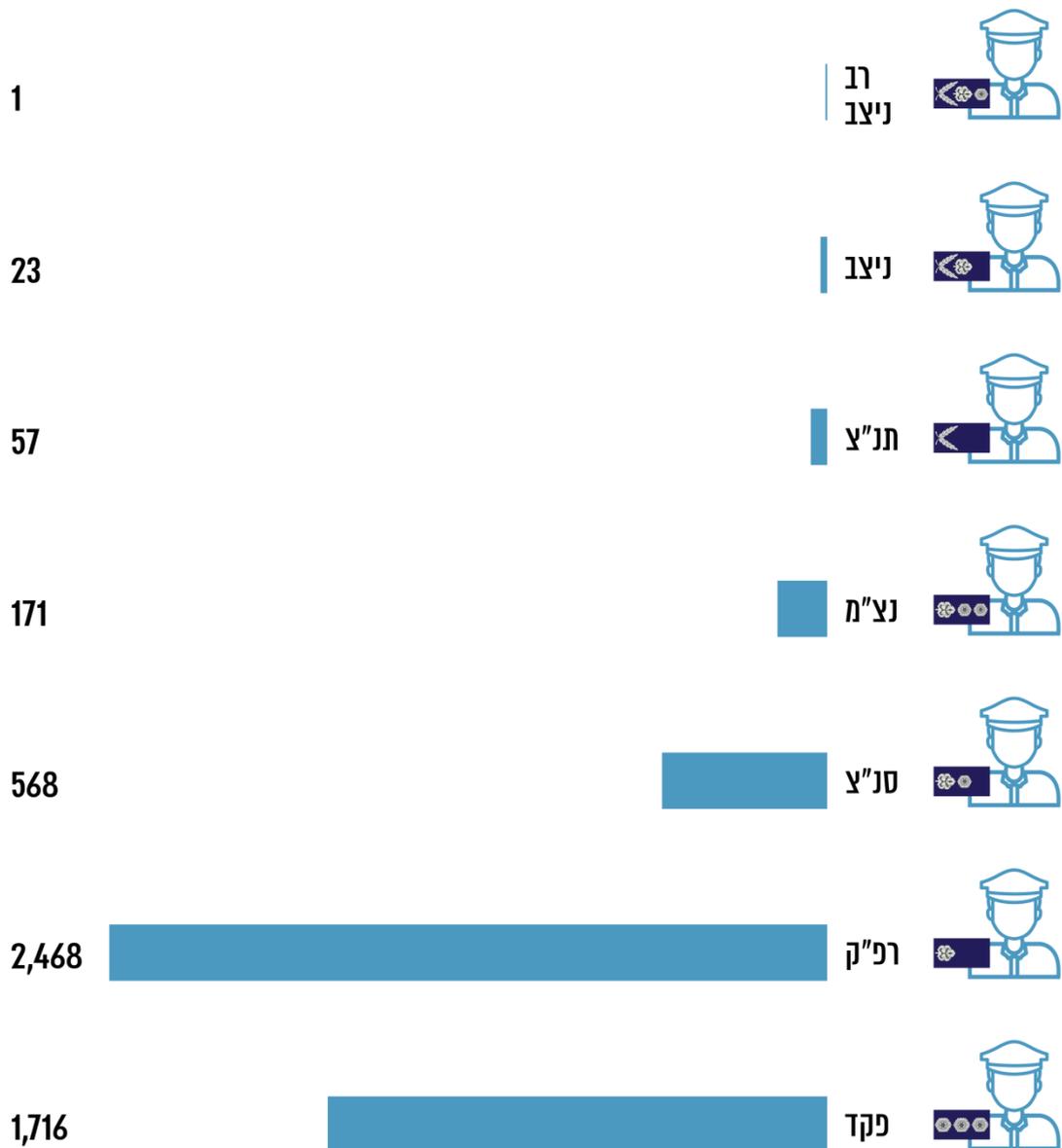
תרשים 1: תרשים ארגוני של משטרת ישראל



המקור: משטרת ישראל

5 המפכ"ל הוא בדרגת רב-ניצב, וכפופים לו יתר הקצינים בדרגות נמוכות יותר בסדר יורד, כמפורט להלן: ניצב, תת-ניצב (להלן - תנ"ץ); ניצב משנה (להלן - נצ"ם); סגן ניצב (להלן - סנ"ץ); רב-פקד (להלן - רפ"ק); פקד, מפקח, מפקח משנה.

תרשים 2: קצינים במשטרת ישראל בדרגות פקד עד רב-ניצב בפילוח לפי דרגות (אוגוסט 2017)



על פי נתוני משטרת ישראל בעיבוד משרד מבקר המדינה

1. פקודת המשטרה [נוסח משולב], התשל"א-1971 (להלן - פקודת המשטרה), מגדירה את סמכויותיו של המפק"ל בין היתר בכל הנוגע לכוח אדם וקובעת כי המפק"ל רשאי לגייס "בכל עת אנשים מתאימים להיות שוטרים למילוי משרות פנויות בתקן המאושר של משטרת ישראל" וכן למנות ולאייש משרות בדרגות הנמוכות מדרגת סגן ניצב. סמכות המינוי לתפקידים המיועדים לדרגות סגן ניצב ומעלה נתונה על פי פקודת המשטרה לשר לביטחון הפנים (להלן - השר לבט"פ). בתקופת הביקורת כיהן חבר הכנסת גלעד ארדן כשר לבט"פ, ורב-ניצב רוני אלשיך כיהן כמפק"ל (החל מדצמבר 2015).

2. שלא כמו בשירות המדינה, מינוי שוטר או קצין במשטרה אינו חייב בהליך מכרזי⁶. בתי המשפט בחנו לא אחת מינויים במשטרה שהובאו לפתחם⁷, ובג"ץ קבע בנוגע לכך: "השוטרים הם המשאב האנושי עליו בנויה המשטרה, ואין גורם חשוב מהם לקביעת רמתה ואיכותה של המשטרה... המשימות המיוחדות המוטלות על המשטרה כגוף היררכי, מחייבות שיקול דעת מקצועי מיוחד בהליך המינויים ואיוש התפקידים... הנהגת המשטרה היא בעלת היכולת המקצועית להחליט על התאמת מועמדים לתפקידים השונים; היא המודעת לצרכי המערכת, לדרישות התפקיד, ולמידת התאמתו של המועמד לשמש בו. חזקה עליה כי שיקוליה בהליכי המינויים הם שיקולים מקצועיים וערכיים. חזקה עליה כי היא מודעת לחשיבות העליונה של תפקידה של המשטרה במערכת השלטון, ולחשיבות המיוחדת באיוש נכון וראוי של התפקידים השונים במסגרתה, החל בדרגים הנמוכים ועד להנהגה הבכירה, לצורך עמידה במשימותיה והבטחת אמון הציבור בפעולתה"⁸.

3. בעניין זה מסר השר לבט"פ במסגרת הביקורת: "השוטרים בכלל והקצינים הבכירים בפרט הם בעלי מעמד ייחודי, הנובע מתפקיד המשטרה והיקף הסמכויות הרחב הנתון בידיה, ועל כל העוסקים במלאכה מוטלת החובה לוודא שהראויים והמתאימים ביותר ייבחרו לעמדות פיקוד בכירות בארגון. לדידי קיים **קשר** ישיר בין הקצונה במשטרה לבין אמון הציבור במשטרה ואף במוסדות המדינה כולה. בלא אמון במשטרה, לא תוכל המשטרה לממש את ייעודה ולהבטיח את השמירה על הסדר הציבורי ושלטון החוק" (ההדגשה במקור).

4. מילוי משימותיה המורכבות של המשטרה מצריך כוח אדם מיומן בתחומי ידע והתמחות מגוונים. בהליכי המינוי משובצים קצינים למאות סוגי תפקידים, במקצועות שונים כמו סויר, בילוש, עיקוב, זיהוי פלילי, חבלה, תנועה, טכנולוגיה, חקירות, מודיעין, ייעוץ משפטי, לוגיסטיקה ומחשוב. ככלל, מינוי קצינים במשטרה מתבצע בשני אופנים: האחד - מינוי במסגרת

6 חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959.

7 ראו למשל: בג"ץ 5562/07 שוסיים נ' שר לביטחון הפנים (פורסם במאגר ממוחשב, 23.7.07), עת"מ(י-ם) 57085-07-12 מיכאלי נ' משטרת ישראל ואח' (פורסם במאגר ממוחשב, 18.10.12).

8 בג"ץ 5562/07 שוסיים נ' שר לביטחון הפנים (פורסם במאגר ממוחשב, 23.7.07)

סבב מינויים מרוכז שמתבצע בו זמנית בכל יחידות המשטרה לאיוש תפקידים בדרגה מסוימת לשנה הקרובה. התהליך מתחיל באיוש תפקידי ניצב וממשיך בהדרגה בתפקידים בדרגות נמוכות יותר (להלן - סבב מינויים). השני - איוש נקודתי של תפקידים המתפנים במהלך השנה בהליך מעין מכרזי.

5. המשטרה מבחינה בין הליכי מינויים על פי דרגות, ובהם: הליך מינוי לתפקידי קצינים בדרגת ניצב; הליך מינוי לתפקידי קצינים בדרגות סני"ץ עד תנ"ץ (להלן - קצינים בכירים); והליך מינוי לתפקידי קצינים בדרגות פקד ורפ"ק. בעשור האחרון, בין השנים 2008-2017, שינתה המשטרה כמה פעמים את שיטת המינויים לתפקידי קצינים בכירים (ראו להלן). את תהליך המינויים במשטרה מנהל אגף משאבי אנוש (להלן - אמ"ש) אשר לו אחריות מטה "לתיאום, לארגון, לתכנון, לאיוש, להכשרה, ולתגמול של כח האדם במשטרת ישראל"⁹ ובפרט מחלקת כוח האדם שבאגף. בתקופת הביקורת שימשה ניצב גילה גזיאל כראשת אמ"ש.

פעולות הביקורת

בחדשים מרץ-ספטמבר 2017 בדק משרד מבקר המדינה את הליכי השיבוץ והקידום של קצינים במשטרת ישראל בדרגות רפ"ק עד ניצב. הביקורת נעשתה במשטרה - בעיקר באמ"ש ובלשכת המפכ"ל. בדיקות השלמה נעשו במשרד לבט"פ. מבקר המדינה פרסם ממצאי ביקורת קודמת בנושא בשנת 2010¹⁰.

9 הוראת המשטרה מס' 02.05.01 "אגף משאבי האנוש (אמ"ש) - ייעוד, תפקידים ומבנה".
10 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2010** (2010), "מינוי וקידום של קצינים בכירים במשטרה", עמ' 253.

הליכי מינוי קצינים - רקע נורמטיבי

בתי המשפט העלו לא אחת את נושא חובתה של המשטרה לפעול כלפי שוטריה בהתאם לכללי מינהל תקין. למשל, בית הדין הארצי לעבודה קבע כי "המשטרה היא מעסיק ציבורי... כללי מינהל תקין והחובה לפעול בהגינות ובתום לב, מחייבים את המשטרה להציג בפני שוטריה תמונת מצב מלאה, ברורה ומפורטת של שכרם ותנאי עבודתם"¹¹. בעניינן של החלטות בנושא מינויים במשטרה קבע בית המשפט העליון: "שיקול דעת המפכ"ל והשר בעניין מינויים במשטרה הוא, אכן, רחב אך הוא אינו מוחלט. בהפעלת סמכות המינוי, חבים הגורמים הממנים חובת נאמנות לציבור לשקול את הפעלת סמכותם בהגינות, סבירות, בתום לב וללא שרירות, ומתוך התחשבות בכל הנתונים הרלוונטיים לעניין"¹².

הליך המינויים במשטרה הוא הליך תחרותי רב-שלבי. אמנם מינויים אלו אינם כפופים לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, אך כאמור, ככל רשות ציבורית, איש תפקידים במערכת המשטרתית נבחן על פי אמות מידה ועקרונות יסוד של המשפט המינהלי.

1. כאמור, שיטת המינויים לתפקידי קצינים בכירים שונתה פעמים מספר בעשור האחרון. עד אמצע שנת 2008 שיבוצם של קצינים בכירים נדון בדיוני שיבוצים שבועיים, בהתאם לצורך באיוש משרות שהתפנו וללא תכנון שנתי. כל מחוז או אגף הציגו מועמד אחד ממאגר ארצי של קצינים המיועדים לקידום, ובדיון של סגל הפיקוד הכללי של המשטרה (להלן - ספ"כ¹³) נקבע מיהו המועמד הנבחר. החלטה זו הובאה כהמלצת המשטרה לאישור השר לבט"פ.

2. החל בשנת 2009 הנהיגה המשטרה הליך מינויים אחר, אשר התקיים אחת לשנה באופן מחזורי ומדורג החל בדרגה הבכירה ביותר (ניצב): בשלב ראשון שובצו קצינים שנמצאו מיועדים לשיבוץ בתפקיד אחר באותה דרגה (להלן - מינוי רוחב)¹⁴ ובשלב השני שובצו קצינים המיועדים לקידום (להלן - מינוי לתפקיד מקדם או מינוי קידום)¹⁵. לצורך איתור ומיון של מועמדים לקידום

11 עע(ארצי) 174/03 סגן ניצב שפיק סעיד נ' משטרת ישראל, שבו נדונה סוגיית שכרם של שוטרים (פורסם במאגר ממוחשב, 29.5.05). ראו גם פסקי דין שבחנו את החלטות המשטרה בדבר פיטורי שוטרים בראי התקינות המינהלית ובפרט בהיבטי סמכות, סבירות ומידתיות - כך למשל, בג"ץ 3798/09 גורווחוד נ' המפקח הכללי משטרת ישראל (פורסם במאגר ממוחשב, 17.03.10); בג"ץ 671/04 גרין נ' מדינת ישראל ואח', פ"ד נט(5) 827; עת"מ (ת"א) 28781-08-15 לונצ'וק נ' מדינת ישראל (פורסם במאגר ממוחשב, 27.4.17).

12 בג"ץ 5562/07 שוסהיים נ' שר לביטחון הפנים (פורסם במאגר ממוחשב, 23.7.07), פסקה 10 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה.

13 כיום חברים בו הסמפכ"ל, ראשי האגפים, מפקדי מחוזות, מפקד משמר הגבול וראש היחידה לשוויין מגדרי. המפכ"ל עומד בראש הספ"כ.

14 מינוי לתפקיד באותה דרגה. המינוי אינו כרוך בשינוי בדרגת הקצין.

15 מינוי לתפקיד המיועד לדרגה גבוהה יותר מדרגתו של הקצין. המינוי מלווה ככלל בהעלאת דרגתו של הקצין.

הוקמו ועדות איתור שתפקידן היה להמליץ על קבוצת הקצינים המתאימים ביותר לכל תפקיד מקדם מבין כלל המועמדים. המלצות הוועדות הובאו לדיון בספ"כ ושימשו בסיס להמלצת המשטרה למינוי לשר לבט"פ. שיבוץ וקידום של קצינים שאינם בכירים התבצע אף הוא בשיטה דו-שלבית, אך נוהל על ידי המחוזות והאגפים. על שיטת מינויים זו העיר מבקר המדינה בשנת 2010 וקבע בין היתר כי באותה עת גיבושה טרם הושלם בכל ההיבטים הנדרשים וכי יישומה לוקה בחסר¹⁶. בשנת 2014 הוטמעו בשיטת המינויים שינויים נוספים כגון קביעת מכסות למספר הקצינים המקודמים, הגדלת מספר חברי ועדת האיתור לשם צמצום השפעת המעריך הבודד ושינוי באופן ניהול הדיון בוועדות האיתור.

3. החל בשנת 2016, על פי החלטת המפכ"ל המכהן, מיישמת המשטרה שיטת מינויים חדשה למינוי קצינים בכירים (להלן - שיטת המינויים החדשה). עקרונותיה המרכזיים של שיטת המינויים החדשה הם: הפרדה דיונית בין ההחלטה מי ראוי לקידום ובין ההחלטה לאיזה תפקיד ישובץ כל קצין שיקודם; דיון בעת ובעונה אחת במינוי רחב ובמינוי קידום, כדי להגדיל את מאגר המועמדים הפוטנציאליים לשיבוץ לתפקידים הספציפיים; עידוד ניוו קצינים בין אגפים ומחוזות; ומתן משקל כבד יותר לעמדת האגפים המקצועיים במטה המשטרה האחראים לבניין הכוח, במסגרת קבלת ההחלטות בדבר מינוי קצינים בכירים. בעניין זה מסרה המשטרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2017 כי "התפיסה הנוכחית נותנת דגש לאיכות האישית של המועמד על פני הניסיון התעסוקתי שלו. זאת על בסיס התפיסה שהקידום אינו לתפקיד אחד בלבד, וכי בעתיד אותו קצין אמור להשתבץ גם בתפקידי רחב באותה הדרגה".

בשלהי שנת 2016 ובתחילת 2017 ביצעה מחלקת מדעי ההתנהגות של המשטרה (להלן - ממד"ה), בהנחיית ראש אמ"ש, הליך הפקת לקחים מיישום שיטת המינויים החדשה עד אותו מועד¹⁷. הליך זה כלל בין היתר איסוף נתונים בדבר עמדות ולקחים באמצעות הפצת שאלונים, ניהול קבוצות מיקוד, ריכוז ממצאים מתוך סקר האקלים הארגוני שבוצע במהלך שנת 2016 והתייחס בין היתר לתהליך הקידום¹⁸, וכן עיבוד נתונים כמותיים לגבי איכות התהליך החדש ומאפייניו יחסית לעבר. בהתייחס לנתונים הכמותיים מסרה המשטרה בתשובתה כי "נבדקו נתוני האיכות של כלל הקצינים שדורגו... מהנתונים... ניתן לראות באופן ברור כי ישנה עליה באיכות הקצינים המקודמים משלב לשלב בתהליך החדש וכן עליה כללית בתהליך החדש לעומת התהליך הקודם".

לעניין זה יוער כי מנתוני המשטרה עולה כי החל משנת 2009 מסתמנת תנדודות בנתוני האיכות של הקצינים שקודמו, וכי הנתונים שהציגה המשטרה אשר נוגעים לשנים 2016 ו-2017 (תקופת שיטת המינויים החדשה) דומים לנתוני האיכות הנוגעים לחלק מהשנים שבמהלך העשור

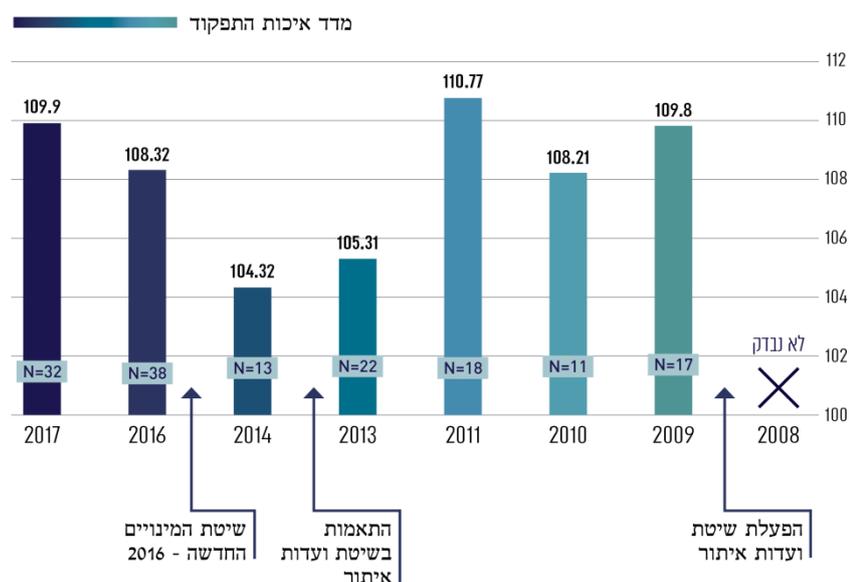
16 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2010**, "מינוי וקידום של קצינים בכירים במשטרה", עמוד 253.

17 הליך הושלם בפברואר 2017.

18 ראו התייחסות נוספות לממצאים מתוך סקר האקלים הארגוני בהמשך.

האחרון שבהן הונהגו שיטות מינויים אחרות. למשל, להלן בתרשים 3 יוצגו נתוני המשטרה על מדד איכות התפקוד הממוצע של הקצינים שקודמו לדרגת נצ"ם (בשנים 2009 עד 2017).

תרשים 3: מדד איכות התפקוד הממוצע של הקצינים שקודמו לדרגת נצ"ם (בשנים 2009 עד 2017)



מקור: משטרת ישראל בעיבוד משרד מבקר המדינה

נתונים אלו מלמדים על הצורך להמשיך את הפעולות להערכת שיטת המינויים החדשה בשנים הקרובות ולקיים גם בעתיד הליכי הפקת לקחים. ממצאיו של דוח זה משמשים כתשומה להליכים האמורים שנדרשת המשטרה לקיים.

4. מינוי לתפקידי קצונה בכירים (בדרגות סנ"ץ עד תנ"ץ) מתבצע באופן זה: כאמור, לאחר קיום הליך פנים-משטרה מגובשת עמדת המפקד ל מינוי קצינים לתפקידים הספציפיים לרבות קידום בדרגה. המלצת המפקד ל מועברת לשר לבט"פ, אשר בידו סמכות המינוי על פי פקודת המשטרה כאמור. איוש תפקידי קצונה בדרג ביניים (פקד ורפ"ק) מתבצע ככלל במסגרת הליך פנים-יחידתי, וסמכות המינוי נתונה בידי מפקד המחוז¹⁹ (אם

19 לרבות סמפכ"ל, ראש אגף במטה הארצי, מפקד מג"ב או מפקד יחידה ארצית בדרגת ניצב (להלן הם ייקראו בהכללה כל אימת שמדובר במילוי תפקידים הפיקודי ולא המקצועי -מפקד המחוז).

מדובר בתפקידי קצונה בדרגת פקד) או בידי ראש אגף משאבי אנוש (להלן - ראש אמ"ש) (אם מדובר בתפקידים בדרגת רפ"ק).

להלן תרשים 4 המתאר את השלבים המרכזיים בשיטת המינויים החדשה הנהוגה במשטרה משנת 2016 ולאחריו פירוט השלבים המרכזיים בשיטה כאמור²⁰. השלבים האלה נקבעו בנוהל רשמי קבוע של המשטרה שעודכן במאי 2017 - נוהל אמ"ש 05.03.08 בעניין "מינוי, קידום ושיבוץ של קצינים לתפקידי רפ"ק ומעלה" (להלן - נוהל מינוי קצינים).

תרשים 4: השלבים המרכזיים בשיטת המינויים החדשה



מקור: משרד מבקר המדינה

א. דיון תנועות: דיון המתקיים אחת לשנה ובו מתקבלת החלטה בדבר המשך השירות של כל אחד מהקצינים בדרגות פקד עד תנ"ץ בשנה הקרובה. ההחלטות האפשריות המרכזיות הן אחת משלוש: קידום פוטנציאלי בדרגה, אפשרות מעבר לתפקיד רחב באותה דרגה והמשך שירות בתפקיד הנוכחי. רק קצין שנמצא מתאים לקידום בדיון התנועות יוכל לעבור לשלב הבא בהליך הקידום. אשר לקצינים בדרגות רפ"ק וסני"ץ, החלטה בדבר קידומם כפופה למכסות הקידום שמוקצות לכל מחוז או אגף.

20 ציון כי לא כל השלבים רלוונטיים לכל הדרגות. כמו כן, רוב התהליך בכל הנוגע למינוי לתפקידי קצונה בכירה מתבצע במסגרת ארצית ובפורומים ארציים, ולעומת זאת תהליך הקידום והשיבוץ לתפקידי קצונה בדרג ביניים מתבצע לרוב במסגרת הליכים פנים-מחוזיים או אגפיים.

ב. דירוג מפקדים: מפקדי המחוזות והאגפים מדרגים את כלל הקצינים ביחידתם בדרגות רפ"ק עד נצ"ם שהם בעלי פוטנציאל לקידום בדרגה על פי החלטות המתקבלות במסגרת דיון התנועות, על ידי חלוקתם לשלוש קבוצות לפי סדר עדיפויות יורד. דירוג זה משמש כאחד הכלים תומכי החלטה בשלב ועדות ההתאמה לדרג. שלב זה אינו רלוונטי לקצינים בדרגת תנ"ץ.

ג. ועדת התאמה ארצית לדרג (להלן - ועדת הדרג): ועדה שתפקידה לקבוע מי מהקצינים בדרגות רפ"ק עד נצ"ם שנקבע בדיון תנועות כי הם בעלי הפוטנציאל לקידום בדרגה הם הראויים והמתאימים ביותר לקידום בדרגה תוך שיוכם לקבוצת המגזר הרלוונטית²¹ (בלשון המשטרה - "מחסניות"). בראש ועדת ההתאמה הדנה בקידום מדרגת נצ"ם לדרגת תנ"ץ עומד המפכ"ל, וחבריה הם סגנו (להלן - סמפכ"ל) וראשי האגפים במטה המשטרה. בראש הוועדות הדנות בהתאמת הקצינים לקידום מדרגות רפ"ק וסנ"ץ לדרגות סנ"ץ ונצ"ם (בהתאמה) עומד הסמפכ"ל וחבריהן הם ראשי האגפים. רק קצין שנמצא מתאים לקידום בדרגה על פי החלטת ועדת הדרג יוכל להתמודד על תפקידים בדרגה הגבוהה מדרגתו הנוכחית.

ד. פרסום משרות פנויות והעדפות קצינים לשיבוץ: לאחר שגובשה רשימת הקצינים הראויים והמתאימים לקידום בדרגה (לדרגות סנ"ץ עד תנ"ץ), על פי החלטת ועדות הדרג, על מחלקת כוח אדם באמ"ש לפרסם בקרב כלל הארגון את רשימת התפקידים הפנויים או הצפויים להתפנות וכן רשימה של קצינים, ובה: קצינים שנמצאו כאמור ראויים ומתאימים לקידום בדרגה; קצינים מועמדים למינוי רוחב, על פי החלטות שהתקבלו בדיון תנועות; וכן קצינים מחויבי שיבוץ²². הקצינים שברשימה רשאים לבחור שלושה תפקידים המועדפים עליהם ולדרגם. ככלל, קצינים בדרגת רפ"ק המתמודדים על תפקידים בדרגת סנ"ץ רשאים לבחור תפקידים רק במגזר אליו שויכו, על פי החלטות ועדת הדרג²³. קצינים המתמודדים על תפקידים בדרגת נצ"ם ותנ"ץ רשאים להתמודד על כלל התפקידים הפנויים המיועדים לאותה דרגה.

ה. העדפות מפקדים: על מפקדי המחוזות והאגפים לראיין את כל הקצינים המתמודדים לתפקידים הרלוונטיים ליחידתם. לאחר סיום הראיונות, על כל מפקד ליידע את אמ"ש על העדפותיו - עליו למסור שלושה שמות של קצינים לכל תפקיד ולדרג אותם.

ו. יצירת לוח שיבוצים (מטריצה): אמ"ש מרכז את כל העדפות הקצינים והעדפות המפקדים, ועל בסיסם יוצר לוח שיבוצים ובו כלל

21 המגזרים הם: פיקוד, אג"ם (תפקידים בתחום המבצעים), אח"ם (תפקידים בתחום החקירות והמודיעין), מטה ומשפטי. יש סייגים לעיקרון זה המתייחסים למגזרים מסוימים כדוגמת קצינים ששויכו למגזר הפיקוד, אשר רשאים להתמודד על כלל התפקידים בדרגה זו.

22 כדוגמת קצינים שסיימו קורסים והכשרות או סיימו תקופת שירות השאלה לגוף אחר וקצינים שמוצבים במשרה שבוטלה.

23 הוראה זו אינה חלה על קצינים בדרגת סנ"ץ המתמודדים על תפקיד נוסף באותה דרגה.

התפקידים הפנויים או המתפנים ושם הקצין שאמ"ש ממליץ לשבצו בתפקיד (להלן - לוח שיבוצים).

ז. **דיון שיבוצים והחלטת מפכ"ל:** מתקיימים דיונים לצורך גיבוש המלצות המפכ"ל לשר לבט"פ בדבר שיבוץ לתפקידים בדרגות סנ"ץ עד תנ"ץ, בפורום ספ"כ, בראשות המפכ"ל²⁴.

ח. **החלטת השר לבט"פ בנוגע למינוי קצינים בכירים:** על פי נוהל המשרד לבט"פ²⁵, אגף תכנון ארגון תקציבים ובקרה במשרד (להלן - את"ב) בוחן את המלצות המפכ"ל בדבר מינוי קצינים בכירים, ובכלל זאת בוחן אם ההמלצה למינוי הוגשה בהתאם לנוהלי המשרד והמשטרה. על סמך ממצאי הבחינה את"ב נדרש לגבש המלצה לשר לבט"פ בדבר המינויים האלה. במסגרת הבחינה נבדקים כמה פרמטרים, ובכלל זה את"ב מוודא שיש תקן מתאים למינוי ואין מניעה משמעתית למינוי ובוחן כמה זמן שהה המועמד בדרגה הנוכחית או בתפקיד הנוכחי. המינוי תקף רק אם השר מאשר אותו וחותרם על כתב המינוי.

5. המשטרה פיתחה במשך השנים כלים להערכת עובדים לאורך שנות שירותם בה - בשלב הגיוס ובמהלך קורסים והכשרות, וכן באופן שוטף בהערכות תפקוד תקופתיות. כלים אלה נועדו לספק למשטרה מידע ולאפשר לה להעריך את העובדים בכמה היבטים, כגון כושר ביצוע, מקצועיות ושליטה עצמית. כמו כן, ממד"ה מעבדת את הנתונים כדי להפיק מהם מדדי הערכה מספריים לתפקוד הקצין ולפוטנציאל לקידומו בדרגה ובתפקיד. המשטרה משתמשת במדדים כאלה גם לצורך הליכי המינוי של קצינים, לעתים ככלים לסינון מועמדים ולעתים ככלי עזר לקבלת החלטה. העיקריים שבהם הם מדד "השחק" (לקידום של קצינים בדרגת רפ"ק לדרגת סנ"ץ) ומדד "איכות התפקוד" (לקידום קצינים בדרגת סנ"ץ לדרגת נצ"ם) (להלן - מדדי תפקוד ופוטנציאל).

בתשובת המשטרה מדצמבר 2017 נמסר כי עם שינוי שיטת המינויים "התווספו תהליכים נוספים המהווים סנן בבחירת הקצינים האיכותיים ביותר והמתאימים ביותר למינוי ולקידום לתפקידים": הליך התאמה תעסוקתית שנועד לבחון היבטים של אמינות, טוהר מידות, ניגוד עניינים וכו' ולא נועד לבחון התאמה מקצועית לתפקיד מסוים; מרכז הערכה לקצינים בדרגת סנ"ץ שגלום בהם פוטנציאל לקידום לדרגת נצ"ם. עוד מסרה המשטרה כי בכוונתה לבצע הערכה תקופתית לקצינים בדרגת תנ"ץ באמצעות כלי הערכה ממוחשב אשר במועד סיום הביקורת טרם נכנס לשימוש וצפוי להיות מיושם לקראת סוף שנת 2018. כשייעשה בכלי זה שימוש הוא צפוי לספק חוות דעת על תפקודו של קצין בדרגת תנ"ץ.

24 לעניין שיבוץ לתפקידים בדרגת פקד ורפ"ק, דיוני השיבוצים מתקיימים במסגרת המחוזות והאגפים.

25 המשרד לביטחון הפנים, **נוהל משרדי בנושא: גיוס, מינוי, העלאה בדרגה ופרישה של קצונה בכירה במשטרת ישראל ובשירות בתי הסוהר** (21.12.10).

6. כפועל יוצא משיטת המינויים של קצינים בכירים מתקבלות במשטרה מדי שנה אלפי החלטות (החלטות ביניים והחלטות סופיות), בשלבי המיון והמינוי השונים, בדבר קידום או שיבוצם של קצינים בדרגות רפ"ק עד ניצב. להלן בתרשים 5 יוצג אומדן של מספר ההחלטות שהתקבלו בשלבים השונים בהליכי המיון לצורך שיבוצים לתפקידים בדרגות סנ"ץ עד תנ"ץ לשנת 2016. בסך הכול מתקבלות במשטרה כ-4,500 החלטות בשנה. על סמך החלטות הקידום והשיבוץ נקבע: האם הקצין יקודם בדרגה, האם יישאר בדרגתו וימונה לתפקיד אחר או האם יישאר בדרגתו ובתפקידו.

תרשים 5: אומדן של מספר ההחלטות שהתקבלו במסגרת הליכי מינוי קצינים בכירים (2016)



סה"כ מעל **4,500** החלטות בשנה

על פי נתוני משטרת ישראל בעיבוד משרד מבקר המדינה



הסמכות למנות יותר מ-800 קצינים בכירים נתונה לשר לבט"פ, לרבות במערך החקירות. יש לבחון את הצורך לבצע שינוי בהסדרי המינויים הקיימים זה יותר מ-40 שנה. יש להבטיח את המרחק הראוי בין הדרג הפוליטי לבין ההחלטות שמקבל הדרג המקצועי במשטרה

הסמכות למנות קצינים בכירים

במועד הביקורת משרתים במשטרה יותר מ-800 קצינים בכירים בדרגות סנ"ץ עד ניצב. הסמכות למנות קצינים בדרגות האלה נתונה כאמור על פי פקודת המשטרה לשר לבט"פ. סמכות המינוי הנתונה לשר חלה על כלל התפקידים במגזרים השונים בדרגות אלו, לדוגמה: קציני חקירות, קציני זיהוי פלילי, מפקדי תחנות, תובעי תעבורה, קציני בטיחות יחידתיים, עוזרים לראשי אגפים, קציני טכנולוגיות, קציני אמ"ש מחוזיים, קציני יישובים ומדריכים במכללה הלאומית לשוטרים. יודגש כי סמכות המינוי של השר חלה גם על כל התפקידים בדרגת סנ"ץ ומעלה במערך החקירות, ובכלל זה השר מוסמך למנות את ראש אגף החקירות, ראש יחידת להב 433, ראש היחידה הארצית לחקירות הונאה וקציני החקירות המשרתים בהם המופקדים בין היתר על ניהול חקירות רגישות של נבחרי ציבור וגורמים אחרים בשירות המדינה.

1. משרד מבקר המדינה בחן את נושא סמכות השר למנות קציני משטרה. להלן יפורטו ממצאי בחינתו:

א. דרך המלך לאיוש משרות בשירות הציבורי היא בשיטת המכרז "שנועדה להבטיח, בהליך בלתי-תלוי, את חשיפת איוש התפקיד לתחרות שוויונית בין מועמדים שונים מצד אחד, ובחינת כישוריהם המקצועיים והתפקודיים מצד שני"²⁶. חובת איוש המשרות באמצעות מכרז מעוגנת בחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן - חוק המינויים), אשר אינו חל על קבלת מועמד לעבודה במשטרה ועל שירותו בה.

לגבי מקרים בשירות המדינה שהוחרגו מחובת קיום המכרז על פי חוק המינויים נקבעו כללים שהסדירו את מנגנון המינוי. למשל, מינוי בעלי תפקידים לכ-100 מן המשרות הבכירות בשירות המדינה מתבצע באמצעות ועדת איתור שתפקידה לאתר מועמדים מתאימים, לבחון את כישוריהם ולהגיש לשר הממונה את המלצותיה בעניין המועמד הראוי²⁷.

גם מינוי מנכ"ל למשרד ממשלתי הוחרג מחובת מכרז. מנכ"ל משרד הוא תפקיד המצריך מערכת יחסי אומון מיוחדת בינו ובין השר העומד בראש המשרד, והמינוי הוא בסמכות הממשלה הממנה על פי הצעת השר הרלוונטי שמציע את המועמד הרצוי לו²⁸. ועדת מינויים בנציבות שירות המדינה מוסמכת לבחון את המועמד לתפקיד מנכ"ל משרד ממשלתי ולקבוע אם הוא עומד בתנאי הכשירות שנקבעו למשרה, ולהמליץ לשר אם למנותו. תכלית מנגנון זה היא לייעל את תהליך איתור המועמדים המתאימים, מחד גיסא, ולמנוע חשש למינוי מקורבים,

26 בג"צ 5657/09 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל ואח' (פורסם במאגר ממוחשב, 24.11.09).

27 מבקר המדינה, דוח שנתי 2016, "מינוי עובדים בכירים בשירות המדינה", עמ' 173 ואילך.

28 חוק המינויים.

מאידך גיסא²⁹. בעניין גבולות שיקול דעתו של השר הממונה לבחור את מנכ"ל משרדו נקבע בפסיקת בג"ץ: "רצונו של שר בבחירת מועמד פלוני למשרדו אינה בבחינת זכות הקנויה לו. המשרה הציבורית ניתנת לבעל התפקיד כנאמן הציבור, והוא חייב למלאה כשליח ציבור לשם השגת תכליות שכל כולן מעוגנות באינטרס הציבורי"³⁰. בית המשפט העליון אף התריע כי "בשיטת המינויים הפוליטיים יש סכנה לפגיעה חמורה בסדרי מינהל תקין וברמתו המקצועית והערכית של השירות הציבורי"³¹.

לנוכח העובדה שאלו הם פני הדברים לגבי משרות בכירות בשירות הציבורי לרבות משרות אמון מובהקות של גורמים פוליטיים, נדרש שמינוי קצינים המכהנים במשרות הציבוריות הבכירות במשטרה - המופקדת על משימה רגישה ומורכבת כשמירה על אכיפת החוק והסדר הציבורי - יתבצע במסגרת הליך שיבטיח כי גורמים מקצועיים המתאימים למילוי המשימה יאיישו את התפקידים בהתאם לשיקולים מקצועיים וערכיים. חובה זו היא מתוקף האחריות הכבדה המוטלת על כתפיה של המשטרה ומתוקף היותה רשות ציבורית הכפופה לעקרונות היסוד של מינהל תקין ופועלת למען האינטרס הציבורי, וזאת אף שאינה כפופה לדיני המכרזים הנהוגים בשירות הציבורי.

ב. בשנת 1999 הגישה "הוועדה הציבורית לחוק משטרה חדש" בראשות עו"ד חיים צדוק (להלן - ועדת צדוק) לשר לבט"פ דאז, אשר מינה אותה, את מסקנותיה. הוועדה המליצה בין השאר להרחיב את סמכויות המפכ"ל. הוועדה סברה כי יש להגדיר בחוק את סמכויות המפכ"ל, באופן שיקנה לו שליטה מבצעית מלאה על פעולות המשטרה ובכלל זה על כוח האדם במשטרה, והדגישה: "הוועדה סבורה כי חלק מהסמכויות הנתונות כיום לשר ביחס למשטרה, כגון הסמכות להעביר שוטרים מתפקידים והסמכות למנות את כל קציני המשטרה מדרגת סגן-ניצב ומעלה, צריכות להיות מופקדות בידי המפכ"ל, ולא בידי השר, כשבדי השר תיוותר הסמכות לאשר מינויים של קצינים בדרגת ניצב"³².

ג. לשאלת משרד מבקר המדינה בדבר מעורבות חברי ממשלה אחרים בהליכי המינויים של קצינים בכירים בשנים 2016 ו-2017, השיב השר לבט"פ: "גורמים רבים מביעים בפני השר את עמדתם על קציני משטרה לחיוב ולשלילה, אך אין בכך כדי להתערב במינוי".

ד. אשר לסמכות השר לבט"פ למנות קצינים בכירים מסר המפכ"ל למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2017 כי מבירור שביצע עם כניסתו לתפקיד עלה כי "הסיכום לגבי מינוי **תנ"צים וניצבים**, היה תהליך 'חוץ

29 פירוט לגבי ההליכים שצריכים להתקיים בוועדת המינויים ובוועדות האיתור ראו בדוחות מבקר המדינה המפורטים להלן: **דוח שנתי 61ב** (2011), "ועדות איתור בשירות הציבורי", עמ' 27 ואילך; וכן **דוח שנתי 66א** (2016), "מינוי עובדים בכירים בשירות המדינה", עמ' 173 ואילך.

30 ראו הערה 26.

31 שם.

32 דוח הוועדה הציבורית לחוק משטרה חדש (1999).

ארגוני בשיח בין המפכ"ל לשר". המפכ"ל מסר כי לתפיסתו, "אישורו של השר הוא תחת הכותרת 'מינוי ראוי' מבחינה ערכית וציבורית ולא בהקשר של התאמה מקצועית לתפקיד" (ההדגשות במקור). המפכ"ל ציין כי "שמירה על עצמאות המשטרה כגוף האמון על אכיפת החוק מחייבת שינוי בסמכויות המינוי הקבועות היום בפקודת המשטרה לגבי קצינים בכירים (סנ"צ ונצ"ם) באופן שיופקד בידי הגורמים המקצועיים בתוך המשטרה וירחיק את ההשפעה הפוטנציאלית של הדרגים הפוליטיים (כך הומלץ גם בוועדת צדוק). לעניין מינוי לתפקידי ניצב - חשוב לשמר גיבוש הליך מאוזן שיבטיח נטרול של השפעה פוליטית פוטנציאלית מצד אחד, עם זאת בהחלט ראוי לחשוב על שיפור ההליך (ייתכן אף תוך הסתייעות בגורם חיצוני) שיהווה כלי עזר למפכ"ל, בגיבוש החלטתו לגבי מינוי".

2. לשם הבטחת תפקודו התקין של השירות הציבורי ובפרט של המשטרה האמונה על אכיפת החוק, חשוב להבחין בבירור בין התנהלות הדרג הפוליטי ובין פעילות הדרג המקצועי, בייחוד במסגרת הליך המינויים. כמה וכמה טעמים מצדיקים את בחינת הצורך לבצע שינוי בהסדר הקיים בנוגע לסמכויות למינוי קצינים בכירים במשטרה, בתנאים שיפורטו בהמשך:

א. לפי התפיסה הבסיסית של המינהל הציבורי, לשירות המדינה אופי ממלכתי, מקצועי וא-פוליטי. תפיסה זו באה לידי ביטוי באופן המינוי של עובדים בכירים, לרבות מנכ"לים של משרדי ממשלה, כאשר מעורבות הדרג הפוליטי מצומצמת בעיקר למינויים לתפקידים שבהם יש מרכיב של יחסי אמון. וגם המינוי לתפקידים האלה טעון בחינה ואישור של ועדה שבה משתתפים גורמים שמחוץ למשרד הממשלתי.

ב. עמדתה של הוועדה הציבורית שבחנה בשעתו את הנושא (ועדת צדוק), ולפיה יש להפקיד בידי המפכ"ל חלק מהסמכויות הנתונות לשר אשר נוגעות למשטרה, כגון הסמכות למנות את כל קציני המשטרה מדרגת סנ"ץ ומעלה³³.

ג. מספר הקצינים הגדול בדרגות הבכירות אשר השר לבט"פ מוסמך למנותם. כאמור, נכון למועד הביקורת משרתים במשטרה יותר מ-800 קצינים בדרגות סנ"ץ עד ניצב, במגוון גדול מאוד של תפקידים, כמפורט לעיל. בעניין זה הבהירה המשטרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2017 כי פקודת המשטרה אשר הפקידה בידי השר לבט"פ את סמכות המינוי כאמור היא **משנת 1971**, בעת שמספר תפקידי הקצונה הבכירה היה מצומצם מאוד.

ד. אופיים של תפקידי הקצונה במשטרה - תפקידים מקצועיים בעיקרם שככלל אינם דורשים יחסי אמון עם נבחר הציבור (השר לבט"פ), באופן הנדרש למשל בתפקיד של מנכ"ל משרד ממשלתי.

ה. השינוי הארגוני והתפקודי הנרחב שחל במשטרה ב-46 השנים שעברו מאז נקבע הסדר המינויים האמור.

33 לעניין מינוי קצינים בדרגות ניצב, הוועדה המליצה שהמינוי יאושר על ידי השר.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2017 ציינה המשטרה כי "החשיבות במתן עצמאות למשטרה למנות את קציניה היא הרבה מעבר לדרוש בגוף ביטחוני אחר, שכן, המשטרה אמונה על השמירה על הדמוקרטיה. למותר לציין שתקופה נוכחית זו מחדדת את המסר כפליים. יודגש ויובהר כי מאז כניסת המפכ"ל לתפקידו השר לא התערב בפועל בתהליכי המינוי, השר אישר את המלצות המפכ"ל כלשונן. אך איש אינו מבטיח כי בעתיד שר אחר לא יבחר במדיניות אחרת. ומכאן הצורך לעגן זאת".

המשרד לבט"פ מסר בעניין זה בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2018 כי "הציבור בא במגע יומיומי עם שוטרי תחנות המשטרה בפיקודם של קצינים בדרגות סנ"צ ונצ"מ, דרג פיקודי מרכזי שבדיהם היכולת להשפיע על תדמית המשטרה ואמון הציבור בה. דבר זה מייחד את המשטרה מול גופים ביטחוניים אחרים עם הירארכיה פיקודית... קיימת חשיבות רבה בבחירת קציני משטרה שרמת יחסי האנוש שלהם הולמת, ומודעותם הציבורית גבוהה, ולא רק יכולותיהם הפיקודיות או המקצועיות. לאור האמור, קיימת חשיבות רבה לביקורת ולפיקוח על מינוי קצינים בדרגות סנ"צ ומעלה ולשילוב המימד הציבורי הרחב בשיקול הדעת. משום כך, אין מקום לקבל את ההמלצה... לפיה יש לבחון מסירת סמכויות למשטרה למינוי קציניה הבכירים". המשרד לבט"פ התייחס בתשובתו גם לממצאי הביקורת שיפורטו להלן בהמשכו של דוח ביקורת זה, בכותבו על "ליקויים שונים, חלקם משמעותיים, בתהליכים הפנימיים הנוכחיים של משטרת ישראל לגיבוש המלצת המפכ"ל על מינוי קצין בכיר". המשרד ציין כי לשיטתו, גם מטעם זה יש להגביר את הפיקוח והבקרה של המשרד.

המשרד לבט"פ הוסיף בתשובתו מפברואר 2018: "אם לשר לא תהיה סמכות להחליט בנוגע למינויים של הקצינים הבכירים, אזי הללו לא יתנו לשר ולמדיניותו מעמד והדבר יקרין באופן ישיר גם על ההתייחסות של קציני המשטרה לגורמי קידום המדיניות של השר, הבקרה והפיקוח מקרב עובדי המשרד לביטחון הפנים". המשרד הוסיף כי שינוי חקיקה שיביא לצמצום בסמכויות השר בנוגע למינוי קציני משטרה בכירים "ישיל את אפשרויות הפיקוח והבקרה של המשרד וימנע מגורם אזרחי, נבחר ציבור, להתוות מדיניות שתחייב את משטרת ישראל".

הגם שהמשטרה נמנית עם הגופים הפועלים בתחום ביטחון הפנים, הרי שמימוש יעדיה ומילוי משימותיה כרוכים באופן ברור באינטראקציה עם הציבור ובאמון שהוא רוחש למשטרה ולקציניה³⁴. לנוכח הטעמים המפורטים לעיל, על המשרד לבט"פ ומשרד המשפטים לבחון בשיתוף עם משטרת ישראל את הצורך לבצע שינוי בהסדרים הקיימים זה יותר מ-40 שנה ולשקול למסור למשטרה סמכויות החלטה בדבר מינוי קצינים בכירים או חלק מהם. בבחינה זו יש להבטיח את המרחק הראוי בין הדרג הפוליטי לבין ההחלטות שמקבל הדרג המקצועי במשטרה; קיום סמכויות בקרה אפקטיביות של המשרד לבט"פ על ההליך שמקיימת המשטרה; ויכולת המשרד לבט"פ למנוע מינויים של קצינים מסיבות הנוגעות לאמינות, טוהר מידות ורקע משמעותי.

34 יצוין כי סמכות המינוי במשטרה שונה מזו הנהוגה בצבא.

הליכי מינוי קצינים: הגדרות ודרישות תפקיד

במשטרה מאות תפקידי קצינים בכירים במגזרים שונים, ומשך הכהונה הממוצע בתפקיד הוא כ-2.7 שנים. כמחצית הקצינים החליפו תפקידים בתדירות ממוצעת נמוכה משנתיים וחצי. על פי מדיניות המפכ"ל, מעברים של קצינים בכירים בין מגזרים שונים ובין תפקידי מטה ותפקידי שטח הם רצויים ואף הכרחיים לפיתוח דרג פיקודי בעל יכולות מגוונות.

על חשיבות גיבושן של הגדרות ודרישות תפקיד אפשר ללמוד מדברים שקבעה ועדה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, הכולל בעיקר את משרדי הממשלה ויחידות הסמך שלה: תיאור התפקיד משמש כתעודת זהות של המשרה. התיאור הוא נדבך מרכזי שעל פיו נבחנת מידת ההתאמה בין תחומי האחריות, הסמכות והאתגרים הכרוכים באופי המשרה ובין יכולות העובד שיועסק בה. הגדרה נכונה של התפקיד, ובייחוד קביעת הדרישות לביצועו, יבטיחו איוש הולם של המשרה ואת מיצוי הפוטנציאל שלה³⁵.

הדברים נכונים גם לגבי המשטרה: הגדרות ודרישות תפקיד מאפשרות למקבלי ההחלטות בהליך המינויים לקיים בחינה מדויקת יותר של התאמת הכישורים של מועמד לתפקיד מסוים למהות התפקיד והאתגרים הכרוכים בביצועו.

בעבר, המשטרה ראתה חשיבות בהגדרות ודרישות תפקיד לצורך הליכי הקידום והשיבוץ. לפיכך, בספרי תפקידים שהיא גיבשה לתפקידים בדרגות סני"ץ ונצ"ם היא קבעה הגדרות ודרישות תפקיד: בשנת 1999 החלה המשטרה לגבש לראשונה ספר תפקידים לדרגת נצ"ם, והשלימה את הכנתו בשנת 2010. בשנת 2011 סיימה המשטרה את הכנתו של ספר תפקידים לדרגת סני"ץ. ספרי התפקידים הם מסמכים עבי כרס שאפיינו כ-400 תפקידים במגזרים השונים בדרגות האלה ועיגנו את הדרישות למילויים. בספרי התפקידים הוצג מידע לגבי כל תפקיד, ובכלל זה הדרגה המוגדרת בתקן המשטרה לממלא תפקיד זה, הכפיפות המקצועית והפיקודית של ממלא התפקיד, תיאור התפקיד ותחומי האחריות והעיסוק המרכזיים של ממלא, הכשרות מקצועיות נדרשות וכן רקע וניסיון מקצועי נדרש. את ספרי התפקידים גיבשו צוותים רבי משתתפים בתיאום עם האגפים המקצועיים במשטרה ויחידות השטח שלה.

מטרת ספרי התפקידים כפי שהגדירה המשטרה עצמה הן: "יצירת שקיפות ארגונית והליך מוסדר המאפשר שוויון הזדמנויות לכלל הקצינים בבואם להתמודד על תפקיד פנוי/ מתפנה... הספר מספק מידע לקצין, בדבר אפשרות להציג מועמדותו לתפקידים המפורטים, לתכנן ולבנות את מסלול הקריירה שלו באופן מושכל וממוקד. הספר יוצר שפה אחידה וברורה באמצעות פירוט דרישות

35 "דוח ועדת הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה" של נציבות שירות המדינה (יוני, 2013).

התפקיד, ההכשרה הנדרשת, תנאי הסף לאיזו התפקיד ואפיון היחידה בה הוא נמצא".

עם גיבושה של שיטת המינויים החדשה, חתמו במרץ 2016 סמנכ"ל המשרד לבט"פ (את"ב) וראש אמ"ש במשטרה על מסמך המפרט את השינויים בתהליכי העבודה המשותפים. בין היתר סוכם כי: "ספר התפקידים, כפי שמפורסם כיום במשטרת ישראל, ימשיך להוות עוגן ארגוני מתעדכן, בו מפורטים כל תפקידי הקצונה, לרבות תנאי סף ודרישות נוספות, שעל ממלא התפקיד לעמוד בהם"; "התפקידים שנקבעו ב'ספר התפקידים' כתנאי למילוי התפקיד המקדם יורחבו, כך שקצין בעל רקע מקצועי במגזר יוכל להתמודד ב'מחסנית' המגורית"; "בטרם פרסום עדכון לגבי פרטי תפקיד פלוני, בדרגת תקן סנ"ץ ומעלה, ב'ספר התפקידים', יועבר העדכון לידיעת את"ב".

המשטרה הדגישה בתשובתה למשרד מבקר המדינה את השינויים שנדרשו בספרי התפקידים עם שינוי שיטת המינויים בתחילת שנת 2016: "ספר התפקידים ששימש את השיטה הישנה אינו רלוונטי לשיטת המינויים והקידום הנוכחית. הספר שיגובש בעתיד יהווה עוגן וקו מנחה, בעל גמישות רבה יותר". עוד הדגישה כי "שינוי השיטה, הביא לפיתוח רחב של קצינים אשר עד כה התקדמו בציר מקצועי מצומצם מבלי שייחשפו לקשת רחבה של תפקידים, שכן ספר התפקידים תיעל את הקצינים להתקדם בהתבסס על ניסיון מקצועי קודם. השיטה החדשה מפתחת את הקצינים וחושפת אותם לתחומי עיסוק בדיסציפלינות שונות בארגון ומעודדת מעבר בין התפקידים לצורך פיתוח". המשטרה הוסיפה כי "נדרש לפתח את הקצינים לרוחב במגוון רחב ככל שניתן ולהימנע מהסללה המצמצמת את האפשרויות להצמיח ספ"כ ראוי לשמו ואף לבנות מועמדים לתפקיד המפכ"ל".

בנוגע לעצם השימוש בספר תפקידים במסגרת הליכי המינוי המתבצעים על פי שיטת המינויים החדשה מסר המפכ"ל למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2017 כי הוא "רואה חשיבות בקיומו של ספר תפקידים הקובע דרישות תפקיד ותנאי סף מפורטים לדרגות הקצונה הנמוכות, שכן בדרגות אלו נדרשת בניית מומחיות והתמקצעות תחומית. ככל שמדובר בתפקידים בדרגה גבוהה יותר, יש חשיבות לקיומו של ספר תפקידים שישמש **עוגן וקו מנחה בלבד** אשר יתווה מסגרת כללית של התפקידים ודרישותיהם (בעיקר 'רצוי' ופחות 'תנאי') אך יאפשר גמישות פיקודית בשיבוצים מתוך רציונל של פיתוח קצינים בכירים בעלי יכולות, רקע וניסיון **מגוונים ככל שניתן**" (ההדגשה במקור).

כאמור, בשלהי שנת 2016 ותחילת 2017 ביצעה ממד"ה, בהנחיית ראש אמ"ש, הליך הפקת לקחים מיישום שיטת המינויים החדשה. בהליך הפקת הלקחים עלה כי עקב ביטול ספר התפקידים שררו בקרב הקצינים אי-בהירות בנוגע למדרג התפקידים ותחושה שבתהליך השיבוצים שוקללו קריטריונים שאינם פורמליים. לנוכח האמור לעיל המליצה ממד"ה, אשר ניתחה את הממצאים, על התאמת ספר התפקידים לתפיסת הקידום החדשה ועל קביעת תאריך יעד לסיום גיבושו.

בנוהל מינוי קצינים נקבעו תנאי סף כלליים המתייחסים לקידום בדרגה ולמינוי רחב כגון משך הזמן המזערי שבו מותנה המעבר לתפקיד אחר או קידום

בדרגה, השכלה, ציון סף במדד איכות, והעדר מניעה משמעתית. בנוהל לא נקבעו דרישות ספציפיות לביצוע תפקידים.

1. נמצא כי לגבי מאות תפקידים בדרגת רפ"ק, במגוון מגזרים ותחומי פעולה, המשטרה לא גיבשה ספר תפקידים ולא קבעה הגדרות תפקיד ודרישות תפקיד ספציפיות. קביעה כזאת נדרשת גם לדברי המפכ"ל כאמור.

2. עוד נמצא שעם תחילת יישום שיטת המינויים החדשה בתחילת שנת 2016 פסקה המשטרה להשתמש בספרי התפקידים לדרגות סנ"ץ ונצ"ם. המשטרה החלה לגבש ספר תפקידים חדש, אולם בתחילת שנת 2018 טרם סיימה לגבשו, ולמותר לציין שלא השתמשה בו במסגרת הליכי הקידום והשיבוץ. זאת על אף ההסכם שבין המשטרה למשרד לבט"פ, ולפיו ספר התפקידים ימשיך להיות "עוגן ארגוני" מתעדכן, שבו מפורטים תנאי סף ודרישות תפקיד נוספות.

א. בנוגע לדרישות התפקידים בדרגות סנ"ץ המשטרה קבעה כלהלן: בהנחיות אמ"ש אשר הופצו לפני שיבוצי הקצינים בדרגת סנ"ץ בשנים 2016 ו-2017 נקבעו גם דרישות בדבר ביצוע תפקיד קודם לצורך מעבר בין מגזרים. בהנחיות לא נקבעו הגדרות תפקיד. הדרישות שנקבעו הן כלליות ואינן ספציפיות לתפקידים השונים.

ב. לתפקידים בדרג נצ"ם לא קבעה המשטרה, לאחר ביטול ספר התפקידים, הגדרות תפקיד, ולא קבעה דרישות תפקיד, למעט הדרישות הכלליות שנקבעו בנוהל מינויי קצינים, גם לא בהנחיות אד הוק שהופצו לפני שיבוצי הקצינים.

3. עוד נמצא כי המשטרה לא גיבשה הגדרות ודרישות תפקיד לדרג תנ"ץ. כמו כן היא לא גיבשה הגדרות תפקיד ותחומי אחריות לתפקידי ניצב (אשר למינוי לתפקידים אלה - ראו להלן).

בוצעו מאות מינויים של קצינים והתקבלו אלפי החלטות בשלבים השונים של הליך השיבוץ שלא על בסיס הגדרות תפקיד ודרישות השונים לתפקידים השונים

המשטרה לא גיבשה אפוא הגדרות ודרישות לכלל תפקידי הקצונה בדרגות רפ"ק עד ניצב המאושים על ידי כ-65% מכלל הקצינים במשטרה. זאת על אף נחיצותן לביצוע הליך מיטבי של איוש תפקידים, להגברת השקיפות הארגונית ולקידום שוויון הזדמנויות בין קצינים בבואם להתמודד על תפקיד פנוי. באין הגדרות תפקיד תקפות ודרישות תפקיד ספציפיות לתפקידי הקצונה בדרגות רפ"ק-ניצב, אין בידי אמ"ש מסגרת כללית של התפקידים ושל דרישותיהם, הגם שזו נדרשת אף לדברי המפכ"ל לצורך מינויי קצינים. כתוצאה מכך במשך שנתיים, בשנים 2016-2017, בוצעו מאות מינויים של קצינים והתקבלו אלפי החלטות בשלבים השונים של הליך השיבוץ שלא על בסיס הגדרות תפקיד ודרישות תפקיד לתפקידים השונים ולו כ"עוגן מנחה" כאמור בדברי המפכ"ל ובתשובת המשטרה בעת קבלת ההחלטות במסגרת שיטת המינויים החדשה. בכך גם פעלה המשטרה שלא על פי הסיכום בינה ובין המשרד לבט"פ.

לצד מינויי קצינים בסבבי מינויים, המשטרה ממנה קצינים כאמור גם שלא במסגרת סבב המינויים השנתי, ועושה זאת באמצעות מכרזים שמפרסמים מחוזות ואגפי מטה. בהתאם לנוהל מינויי קצינים, על המכרז לאיוש תפקיד בדרגת רפ"ק לכלול תנאי סף ודרישות תפקיד.

יער כי אין הוראה מקבילה בנוהל העוסקת באיוש תפקידים במסגרת סבב, ובפועל לקראת שלב השיבוצים מופצת רשימה של שמות התפקידים בלבד ללא תיאוריהם או פירוט דרישותיהם.

יוצא שככלל מיון מועמדים לתפקיד באמצעות מכרז פנים-משטרתי שלא במסגרת סבב המינויים השנתי יבוצע על בסיס תיאורי תפקיד מוגדרים ודרישות סף, ולעומת זאת מיון לאותו תפקיד בסבב שיבוצים יבוצע שלא בהתבסס על קריטריונים אלו.

בכל הנוגע לגיבוש ספר תפקידים המותאם לשיטת המינויים החדשה מסרה המשטרה: "בשלב הראשון הספר יעסוק בתפקידי ליבה במגזר הייעודי בדרג הסנ"צ והנצ"מ ולאחר שיוטמע בארגון ונפיק לקחים, יורחב לשאר התפקידים"; בכל הנוגע לתפקידים בדרגות פקד ורפ"ק נמסר כי דרישות הסף יפורטו במסגרת רשימת המקצועות המשטרתיים המצויה בינואר 2018 בשלבי אפיון ראשוני; וכן נכתב כי "המשטרה איננה מתכוונת לגבש ספר תפקידים לדרג תנ"צ-ניצב שכן הדבר מנוגד לשיטה".



ניהול הליכי שיבוץ קצינים, גם באמצעות בחינה של התאמת הכישורים של מועמד למהות התפקיד ותחומי אחריותו וזאת על בסיס הגדרות ודרישות תפקיד, נדרש לצורך השגת תכלית הליכי המינויים - שיבוץ הקצינים המתאימים ביותר לתפקידים ולנשיאה באחריות הכרוכה במילויים. ניהול כזה עשוי למנוע מינוי קצינים שאינם מתאימים לתפקידים משיקולים שאינם מקצועיים. ראוי כי אלה ישמשו כעוגן וכקו מנחה בהליכי המינוי והקידום, בלי לפגוע בגמישות הפיקודית שביקשה המשטרה להקנות באמצעות שיטת המינויים החדשה.

על המשטרה לגבש ספרי תפקידים, לפרט בהם את התפקידים הרלוונטיים לדרגות השונות, את הגדרות התפקידים ואת האחריות הכרוכה במילויים, וכן את דרישות התפקיד, באופן שיאפשר להשיג את תכלית הליך המינויים בלי לפגוע ברציונל העומד ביסוד שיטת המינויים החדשה. כשיגובש ספר התפקידים, עליו להיות פומבי לכלל המשרתים במשטרה ולשמש עוגן מתעדכן לכל הליכי השיבוץ והקידום, הן במסגרת סבב שיבוצים כללי והן במסגרת מכרזים פרטניים.

החלטות במסגרת הליך המינויים: הבניית שיקול הדעת והנמקה

1. תהליך המינויים המשטרתי הוא דינמי ותחרותי, בייחוד כשמדובר בקידום בדרגה, שכן מספר התפקידים מצטמצם ככל שהדרגה והמעמד רמים יותר. הליך המינויים נחלק כאמור לכמה שלבים, ובסך הכול מתקבלות במשטרה אלפי החלטות בשנה בדבר מינוי קצינים, שמשמען לעתים סינון של מועמדים, בפורומים שונים, במחוזות ובמטה, בידי עשרות מפקדים. לשיקול דעתם של המפקדים נודעת השפעה רבה על ההחלטות בדבר קידומים ושיבוצים, הן משום שהם משתתפים בפורומים המוסמכים לקבל החלטות ולעתים הם אף הגורם המחליט, הן משום שהעדפותיהם מובאות בחשבון בעת גיבוש לוח שיבוצים, הן משום שחוות דעתם על הקצין היא חלק מממדד "השחר", שהוא כלי תומך החלטה. בנסיבות אלה גובר הצורך בהקפדה על סדרי מינהל תקין: קבלת החלטות על בסיס אמות מידה ברורות, נימוק ההחלטות בהתייחס לאמות המידה ותיעוד ההחלטות וההנמקות.

בתשובת המשטרה למשרד מבקר המדינה היא ציינה כי לצורך קבלת ההחלטות בדבר שיבוצי קצין לתפקיד, מובאים בחשבון סוגי נתונים שונים, ובכלל זה: הוותק בתפקיד הנוכחי, מספר הקדנציות שמילא בדרגתו הנוכחית, נתוני ממדי תפקוד ופוטנציאל שמחשבת ממד"ה, ממצאי הערכה תקופתית, ציון וסיכום של מרכז הערכה, נתונים של הליכי סוציומטריה, רישום משמעותי, ציונים וחוות דעת מהכשרות שהקצין השתתף בהן.

משרד מבקר המדינה מבהיר כי אמות מידה לצורך הבניית שיקול הדעת של פורום הדין באפשרות לקדם קצין וכן אמות מידה להתאמת קצין לתפקיד ספציפי עשויות לכלול ניסיון בתחום הרלוונטי, לדוגמה ניסיון פיקודי או ניסיון בתחום משאבי האנוש, מגוון תפקידים שבהם שימש הקצין וגם ציונים נדרשים במדדים שגיבשה המשטרה. סוגי הנתונים המפורטים בתשובת המשטרה, לרבות נתוני המדדים, עשויים לשמש לצורך קביעת מידת עמידתו של הקצין באמות המידה, וכן לצורך השוואה בין מועמדים שונים.

2. לעניין חשיבות תיעוד דיונים והחלטות שמתקבלות בעקבותיהם פסק בית המשפט העליון: "היחס הנמתח בין היותו של הדיון פומבי לבין הצורך לערוך פרוטוקול הינו יחס הפוך, לאמור: פומביות דיון ממעטת מהצורך לערוך פרוטוקול מלא, ואילו ישיבה סגורה מגבירה את הצורך לערוך פרוטוקול מלא"³⁶. בית המשפט גם ראה בהנמקה "עקרון בסיסי בתורת

36 בג"ץ 954/97 עו"ד ד"ר שלמה כהן נ' ראש לשכת עורכי הדין, פ"ד נב(3), 486, עמ' 522 (1998).

המינהל³⁷, שכן "הנמקה דורשת מחשבה סדורה והגיונית לפני קבלת החלטה ועצם הצורך לנמק מוביל לביקורת עצמית של המחליט. ביקורת כזאת מקטינה את החשש מפני החלטות שרירותיות או שגויות"³⁸. זאת ועוד, עצם ההנמקה מביאה לידי ביטוי את עקרון השקיפות, שכן מטרת השקיפות אינה לחשוף רק את עצם ההחלטה אלא גם את הסיבות לה³⁹. קביעת אמות מידה הבאות לידי ביטוי בהנמקה נאותה מבטיחה עקביות ואחידות בקבלת החלטות, מאפשרת לממונים לקיים ביקורת כדי לוודא שההחלטות מתקבלות בהתאם למדיניות רשמית או להנחיות הממונים ומאפשרת לאדם שנפגע מההחלטה לבחון את תקינותה ולשקול הגשת ערעור בעניינה.

עם גיבושה של שיטת המינויים החדשה שהונהגה במשטרה החל משנת 2016, התקיימו דיונים בהשתתפות ראש אמ"ש וסמנכ"ל המשרד לבט"פ (את"ב) כדי ללמוד את ההליך ולחדדו במקומות הנדרשים. במכתבו של סמנכ"ל בט"פ (את"ב) לשר לבט"פ ממרץ 2016, בעניין זה, התייחס הסמנכ"ל בין היתר לחשיבות תיעוד ההליך: "יש להבטיח כי הליך הקידום והמינוי החדש לא יפגע בשקיפות, הן כלפי הקצינים שרואים עצמם מועמדים לקידום והן כלפי גורמי המשרד המופקדים על הפיקוח והבקרה". בהתאם לכך ביקש הסמנכ"ל מהמשטרה כי בעת שהמשטרה תגיש למשרד המלצה למינוי או לקידום של קצינים היא תצרף לבקשתה פרוטוקול דיונים, תוך הדגשה כי לפרוטוקול יש ערך רב להבנת שיקולי הפורומים השונים בהליך והחלטותיהם.

3. סקר האקלים הארגוני שממדה הכינה כאמור בשלהי שנת 2016 והליך הפקת הלקחים שהושלם בפברואר 2017 העלו בין היתר ממצאים לפיהם ניכרת תחושה בקרב קצינים שחלק משלבי הליך המינויים אינם שקופים, וכי חוסר הבהירות בנושא מעורר ספקות בנוגע למידת ההוגנות של ההליך. חלק מהקצינים מסרו כי לפי תחושתם תהליך הקידום מתבצע שלא על פי פרמטרים מקצועיים ובחינת הכישרים של המועמדים אלא מתוך שיקולים זרים ובעיקר העדפת מקורבים לגורמים בכירים.

בתשובתה הדגישה המשטרה כי "מטבע הדברים, פירמידת הקידום הינה צרה, ומרבית המתמודדים בתהליך הקידום לא יוכלו לקבל את הקידום בו הם מעוניינים... מצב זה בתורו מוביל לעמדות שליליות בקרב עובדים כלפי שיטת הליך הקידום". לנוכח הממצאים שהועלו המליצה ממד"ה במסגרת הליך הפקת הלקחים כי יינקטו כמה צעדים, ובכלל זה יתבצעו פעולות הסברה לגבי השיקולים המנחים את מקבלי ההחלטות בשלב פעילותן של ועדות הדרג, בשלב הכנת לוח השיבוצים ובשלב דיון השיבוצים. המשטרה מסרה בתשובתה כי נוכח העובדה שהתהליך לא היה מוכר לקצינים, בוצע הליך הסברה.

להלן הממצאים שהועלו בביקורת בנוגע להבניית שיקול הדעת והנמקות בכל שלב בשיטת המינויים החדשה:

37 רע"א 8996/07 שכטר נ' נציגות הבית המשותף, פ"ד נט(5) 17, 20-21 (2004).

38 יצחק זמיר, הסמכות המינהלית (התשע"א), כרך ב', עמ' 1269-1270.

39 שם.

דיוני תנועות

הליך המינייים מתחיל כאמור בדיוני תנועות ובהם נקבע המשך השירות של כל קצין בדרגת פקד עד תנ"ץ לשנה הקרובה: קידום פוטנציאלי בדרגה, אפשרות מעבר לתפקיד רוחב באותה דרגה או המשך שירות בתפקיד הנוכחי. כאשר בדיון תנועות מתקבלת ההחלטה שהקצין לא יקודם באותה שנה, הוא מנוע במהלכה מלהגיש את מועמדותו לתפקידים המיועדים לדרגה גבוהה יותר מדרגתו. דיוני תנועות של קצינים בדרגות פקד עד סנ"ץ מתקיימים כאמור במחוז או באגף שבו משרת הקצין, ודיוני תנועות של קצינים בדרגות נצ"ם ותנ"ץ מתקיימים בפורום ספ"כ ארצי בראשות המפכ"ל.

1. בחינת נוהל מינוי קצינים וכן פרוטוקולים של דיוני תנועות שהתקיימו בספ"כ הארצי, במחוזות ובאגפים שונים, העלתה כי המשטרה לא קבעה אמות מידה לקבלת החלטות במסגרת דיוני תנועות שקיימה בעיניים של אלפי קצינים בשנים 2016 ו-2017.

הקושי שמקורו בהיעדר אמות מידה שאמורות לסייע בהבניית שיקול הדעת מתגבר לנוכח העובדה שדיוני תנועות מתקיימים בפורומים שונים - בספ"כ, במחוזות ובאגפים. ריבוי הפורומים עלול לגרום לחוסר אחידות בהליכי הבחינה וההחלטה שמתקיימים בנושא.

2. בנוהל מינוי קצינים נקבע כי בכל דיון תנועות יירשם פרוטוקול מפורט של עיקרי הדברים הנאמרים ושל החלטת ראש פורום הדיון, אך אין חובה לנמק את ההחלטה בכתובים. עוד יצוין כי המחוזות והאגפים מדווחים לאמ"ש רק על תוצאות דיון תנועות ואינם נדרשים להציג לפני אמ"ש את הנימוקים להחלטותיהם, ואין עליהם לצרף את הפרוטוקולים של הדיונים שהתקיימו.

משרד מבקר המדינה בדק פרוטוקולים של שני דיוני התנועות שקיים פורום הספ"כ הארצי בראשות המפכ"ל בעיניים של קצינים בדרגת נצ"ם במסגרת סבב מינויים בשנים 2016 ו-2017. בכל אחד מדיונים אלו התקבלו כ-140 החלטות לגבי קצינים בדרגה זו.

נמצא כי בפרוטוקולים שנבדקו פירוט ההתייחסות לגבי חלק ניכר מהקצינים היה מצומצם. הוא כלל בדרך כלל אמירה כי הוצגו לפורום נתוני הקצין; כמה התבטאויות קצרות של המשתתפים בדיון; וההחלטה שהתקבלה. ככלל, בפרוטוקול לא נרשמו הנימוקים להחלטה שהתקבלה. להלן דוגמאות מפרוטוקולי הדיונים:

א. בדיון תנועות לקראת סבב מינויים לשנת 2016 המליץ מפקדו של קצין בדרגת נצ"ם להעבירו לתפקיד אחר באותה דרגה ("תפקיד רוחב"). על אף המלצת המפקד החליט המפכ"ל כי הקצין יישאר בתפקידו. ההחלטה לא נומקה.

ב. בדיון תנועות לקראת סבב מינויים לשנת 2016 נדון עניינו של קצין אשר במועד הדיון שירת בתפקידו במשך יותר מארבע שנים, ובמהלכן הועלה לדרגת נצ"ם כשנתיים וחצי לפני הדיון. מפקדיו ציינו לשבח את פועלו והמליצו על קידומו. אף על פי כן החליט המפקד ל"כ כי הקצין יועד לתפקיד אחר באותה דרגה, ולא נימק את החלטתו.

המשטרה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה: "המדדים ויתר הכלים, מאפשרים הבנייה של התהליך עם אמות מידה ברורות לגבי סיכויי ההצלחה לאחר הקידום ומאפשרים הצפת הקצינים האיכותיים לטובת קבלת החלטה מושכלת. עם זאת, לא מדובר בהליך טכנוקרטי. ישנה אחריות של המפקדים הבכירים בבחינה עניינית לגבי קידום הקצין. לא יתכן להגביל את שיקול דעת המפקד ככל שהוא סבור כי המדד המשוקלל אינו משקף את פוטנציאל הקצין... להבנתנו זאת נקודת איזון הנכונה לתהליכים שמטבעם הם סובייקטיביים".

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי מכלול הנתונים שבדיה על הקצינים עשוי לשמש בסיס לתהליך המיון והשיבוץ של קצינים, ולצורך כך יש לגבש כאמור אמות מידה כגון ניסיון פיקודי וכושר מנהיגות, שלפיהן ייבחנו כל המועמדים ואף ניתן יהיה להשוות ביניהם.

קבלת החלטות בדבר המשך שירות של קצינים שלא על בסיס אמות מידה, וללא תיעוד הנימוקים להחלטות, יוצרת קשיים כבדי משקל: ראשית - היא מעוררת חשש לקבלת החלטות שרירותיות או שגויות, ולעתים אף החלטות שאינן שוויוניות ואינן עולות בקנה אחד עם סדרי מינהל תקין; שנית - היא מצמצמת במידה רבה את יכולתם של הקצינים המועמדים לבחון את מידת תקינותן של ההחלטות ולשקול לערער עליהן; ושלישית - היא מצמצמת את יכולתם של גורמי המטה במשטרה עצמה וכן של גורמי-חוץ לבצע בקרה אפקטיבית על ההחלטות שהתקבלו. יודגש כי במסגרת ההנמקה לקבלת החלטות יש לתת ביטוי גם לאמות המידה שלפיהן אלה התקבלו.

דירוג מפקדים לקראת דיונים בוועדת הדרג

כהכנה לדיונים בוועדות דרג לדרגות סנ"ץ עד תנ"ץ נדרשים כאמור מפקדי המחוזות והאגפים (קצינים בדרגות ניצב) לדרג את הקצינים ביחידתם אשר נמצאו מתאימים לקידום בדיוני התנועות, על ידי חלוקתם לשלוש קבוצות לפי סדר עדיפות יורד (להלן: שליש עליון, שליש אמצעי, שליש תחתון).

לאחר דירוג המפקדים מחשבת ממד"ה את "מדד השחר" - מדד שנועד לבטא את מידת התאמתו של הקצין לקידום על פי שילוב מידע מהערכת תפקודו במשך השנים ודירוג מפקד המחוז או מפקד האגף את הקצינים שבתחום פיקודו. מדד השחר משמש כלי תומך החלטה עבור ועדת הדרג. משקלו של דירוג המפקד הוא שליש ממשקל כלל מרכיבי מדד השחר, כך על פי החלטת

פיקוד המשטרה בשנת 2016. בסך הכול דירגו בשנת 2016 כ-15 מפקדים מאות קצינים שבתחום פיקודם.

משרד מבקר המדינה בדק חלק מדירוגי המפקדים לקראת ועדת התאמה לדרג סנ"ץ (סבב שיבוצים לשנת 2016) ולקראת ועדת התאמה לדרג נצ"ם (סבב שיבוצים לשנת 2017) לעומת נתוני מדדי תפקוד ופוטנציאל שמחשבת ממד"ה.

בבדיקה נמצאו מקרים בהם המפקדים דירגו את הקצינים באופן שונה במידה ניכרת מדירוגם על פי נתוני המדדים של המשטרה, זאת ללא נימוק החלטותיהם.

למשל, מפקד דירג קצינים בעלי מדד מספרי גבוה יחסית בשליש התחתון, ואילו קצינים שנתוני ההערכה המספריים שלהם נמוכים יותר - בשליש העליון, כל זאת ללא נימוק החלטותיהם.

המשטרה מסרה בתשובתה כי מטרת דירוג המפקדים היא לאפשר למפקדים להביע את דעתם ולפיה הנתונים אינם מייצגים את התמונה המלאה על הקצין. המשטרה הוסיפה כי על מפקדי המחוזות וראשי האגפים מוטלת האחריות להצלחה בביצוע המשימה המבצעית, לרבות שמירה על הסדר, ביטחון הנפש ורכוש הציבור. לפיכך, ניתן בהחלט להפקיד בידם את הסמכות והאחריות לבחינת הקצינים הראויים לקידום ולדירוגם.

מדד השחר הוא נדבך בהחלטות ועדת הדרג, והוא נשען על שני מרכיבים עיקריים: נתוני הערכה שונים בשנים האחרונות, לרבות הערכות ממפקדיו הישירים של הקצין; דירוג המועמד בידי המפקד הבכיר (מפקד מחוז או ראש אגף). אם דירוג הניתן על ידי מפקד המחוז או ראש האגף נבדל במידה ניכרת ממכלול נתוני ההערכה שנצברו במשך שנים, לרבות ההערכות השוטפות שקיבל הקצין ממפקדיו - נדרשת הנמקה לכך. הצורך בכך מקבל משנה תוקף במצב הקיים שבו ההחלטות המתקבלות במסגרת יישום שיטת המינויים החדשה אינן נשענות על אמות מידה המשמשות כעוגן להבניית שיקול הדעת.

החלטות ועדת הדרג

כאמור, ועדות הדרג מתכנסות על מנת להחליט מי מהקצינים בדרגות רפ"ק-נצ"ם המועמדים לקידום בדרגה כפי שנקבע בדיוני התנועות, הם הראויים והמתאימים ביותר לקידום. בהחלטות של ועדות הדרג יש סינון נוסף של מועמדים לתפקידי קצונה בדרגה הגבוהה מדרגתם הנוכחית, שכן מכסת התפקידים הפנויים במגזרים השונים מוגבלת.

לעתים ועדת הדרג מקבלת החלטה בדבר מועמדים לקידום בלי שדנה כלל בעניינם

נוהל מינוי קצינים ותדריכי אמ"ש לחברי ועדות הדרג קובעים כי בישיבותיהן של הוועדות יוצגו ויידונו נתונייהם של כל הקצינים המועמדים לקידום, וחברי הוועדה ידרגו את המועמדים וישייכו אותם למגזרים הרלוונטיים. הקצינים שיקבלו את מספר הקולות הרב יותר בהצבעה ייכללו במאגר לשיבוץ לתפקיד בדרגה גבוהה יותר במגזר הרלוונטי - מאגר שתקף עד לסבב המינויים הבא בשנה שלאחר מכן. זכות ההצבעה נתונה לכל אחד מחברי הוועדה - שישה במספר (לרבות הסמפכ"ל שעומד בראשות הוועדה) אם מדובר בוועדות התאמה לדרגות נצ"ם וסנ"ץ, שבעה (לרבות המפכ"ל שעומד בראשות הוועדה) אם מדובר בוועדת התאמה לדרגת תנ"ץ. במסגרת סבב המינויים לשנת 2017 נדונו בוועדות הדרג עניינם של יותר מ-400 קצינים בדרגות רפ"ק עד נצ"ם.

נמצא כי המשטרה לא קבעה - לא בנוהל ולא בכל דרך אחרת - אמות מידה שסייעו בהבניית שיקול הדעת בקבלת החלטות בישיבותיהן של ועדות הדרג בדבר התאמתם של הקצינים לקידום. הצורך באמות מידה כאמור גובר לנוכח העובדה שמדובר בהליך תחרותי שבמסגרתו קצינים רבים מתמודדים על ההזדמנות להתקדם בדרגה. למעשה, המשטרה הותירה שיקול דעת רחב לכל אחד מחברי הוועדה, בלי שהבנתה אותו ולו באופן בסיסי.

עוד נמצא כי ועדת הדרג לא נדרשת לנמק את החלטותיה וממילא אינה נדרשת לתעד את נימוקיה להחלטות. זאת ועוד, בדיקת פרוטוקולי ועדות הדרג לגבי קצינים בדרגות רפ"ק עד נצ"ם העלתה כי לעתים הוועדה מקבלת החלטה בדבר קצינים המועמדים לקידום בלי שדנה כלל בעניינם, אף לא בקצרה, ומסתפקת בהצגת נתונייהם בלבד.

בדיקת פרוטוקולי ועדות דרג לדרגות סנ"ץ ונצ"ם שהתכנסו בשנים 2016-2017 העלתה את הממצאים הבאים: בדיון של הוועדה ממרץ 2016, היא לא דנה כלל ב-11 (כ-8%) מ-143 הקצינים המועמדים לקידום לדרגת נצ"ם; בדיון של הוועדה ביוני 2016 היא לא דנה כלל ב-135 (כ-42%) מ-322 הקצינים המועמדים לקידום לדרג סנ"ץ; בדיון שהתקיים בפברואר 2017 הוועדה לא דנה כלל ב-10 (כ-8%) מ-127 הקצינים מועמדים לקידום לדרג נצ"ם; בדיון שקיימה הוועדה ביוני 2017 לקידום לדרג סנ"ץ היא לא דנה כלל ב-18 (כ-6%) מ-288 המועמדים. בסיומם של כל אחד מארבעת הדיונים האלה גובש מסמך ובו רשימות הקצינים שהוועדה החליטה על התאמתם לקידום בדרגה ובכך נתנה "אור ירוק" לשיבוץם בתפקידים המיועדים לדרגות גבוהות יותר מדרגתם הנוכחית. הוועדה נתנה "אור ירוק" גם לקידום חלק מהקצינים שעל פי הפרוטוקול - לא דנה בהם כלל והסתפקה בהצגת נתונייהם בלבד, ולעומת זאת הותירה אחרים שבהם לא דנה מחוץ לרשימות המועמדים לקידום.

למשל, בדיון ועדת הדרג ביוני 2017 בנושא התאמתם של קצינים בדרגת רפ"ק לדרגת סנ"ץ עלה שמו של קצין מסוים כמועמד לקידום הן לתפקידים במגזר הפיקוד והן לתפקידים במגזר אג"ם. בתום ישיבת הוועדה הצביעו חברי הוועדה, וכפועל יוצא מההצבעה הוא נרשם כמועמד לקידום במגזר הפיקוד בלבד. בהמשך, ובהתאם להוראת המפכ"ל לצמצם את מספר המועמדים בכל מגזר,

קיימו חברי הוועדה דיון נוסף והצבעה נוספת, ובעקבות כך הוסר שמו של הקצין גם ממגזר הפיקוד. בפרוטוקול הדיון צוין, בשתי הפעמים שבהן עלה שמו של הקצין לדיון, כי חברי הוועדה לא התייחסו לעניינו של הקצין. הן ההחלטה הראשונה והן ההחלטה השנייה והסופית של ועדת הדרג בעניינו של הקצין לא נמקו ואף לא הובאו הסבר או טיעון של מי מחברי הוועדה להחלטה.

שיבוצים לתפקידים

לאחר שהושלמה עבודת ועדת הדרג ופורסמו רשימת התפקידים ורשימת הקצינים המיועדים לשיבוץ, הקצינים רשאים לבחור שלושה תפקידים המועדפים עליהם ולדרגם. על מפקד המחוז או האגף לראיין כאמור את כל הקצינים המתמודדים על תפקידים פנויים שבתחום פיקודו, ולמסור לאמ"ש שמות של שלושה קצינים המתאימים ביותר לדעתו למלא את התפקיד, ולדרגם. לאחר שאמ"ש מרכז את העדפות הקצינים ואת העדפות המפקדים, הוא מגבש לוח שיבוצים הכולל את המלצתו לשיבוץ. בשלב זה מתבצעת מלאכת שזירה מורכבת, וככלל, לכל תפקיד יש כמה מועמדים. לוח שיבוצים מגובש גם על פי העדפות הקצינים והמפקדים ומשמש בסיס לדיון שיבוצים בפורום ספ"כ.

1. ככלל, המפקדים מתעדים את סיכומי ריאיונות הקצינים בכתב. ואולם נמצא כי המפקדים לא נדרשים לנמק את בחירת המועמדים המועדפים ואת דירוגם, זאת על אף המשקל הרב של החלטה זו בקביעת השיבוץ לתפקידים השונים.

המשטרה התייחסה בתשובתה להיעדר התייעוד בדבר הנימוקים להעדפה: "עמדות המפקדים בדבר סדר העדיפויות שבחרו עולה ככל שנדרש בדיון שיבוצים פתוח במסגרת הספ"כ הארצי".

ואולם, כפי שצוין להלן, על פי הפרוטוקולים של דיוני השיבוצים, בחלק מהמקרים הספ"כ לא דן בכל המועמדים בהקשר למועמדותם לתפקיד הספציפי, וממילא לא מנומקות העדפות המפקדים בעניינם.

2. נמצא כי לא הותוו אמות מידה לצורך דיון בפורום ספ"כ וגיבוש המלצות המפכ"ל לשר לבט"פ בדבר שיבוץ קצינים. אמות המידה האלה נחוצות מכמה סיבות: פורום זה הוא היחיד מהפורומים העוסקים בהליך המינויים שתפקידו לדון בהתאמת קצין לתפקיד ספציפי (זאת להבדיל מהתאמתו לקידום בדרגה), ולעתים הוא נדרש להכריע בין כמה מועמדים לכל תפקיד; הפורום דן במגוון תפקידים מתחומי פעילות שונים של המשטרה, כגון חקירות, בילוש, מחשוב, לוגיסטיקה וניהול משאבי אנוש.

לגבי חלק ניכר מהשיבוצים לא נבחנה מידת ההתאמה בין תחומי האחריות ודרישות התפקיד הספציפי ובין כישוריו של הקצין המועמד

3. על פי פרוטוקולי הדיונים של הספ"כ בנוגע לשיבוצי מאות קצינים בתפקידים שונים בדרגות סנ"ץ עד תנ"ץ בשנים 2016 ו-2017, ממגוון מגזרים ותחומי פעילות של המשטרה, לגבי חלק ניכר מהשיבוצים לא נבחנה מידת ההתאמה בין תחומי האחריות ודרישות התפקיד הספציפי ובין כישוריו של הקצין המועמד. ולמותר לציין כי בהיעדר ספרי תפקידים מוגדרים כאמור, בחינה זו לא מתבצעת באופן סדור ואחיד.

כמו כן, על פי הפרוטוקולים האמורים, לעתים הספ"כ לא דן בכל המועמדים לתפקיד בהקשר לתפקיד הספציפי אליו היו מועמדים, וממילא הוא לא דן במקרים האלה בהשוואה בין המועמדים לתפקיד ובחירה מביניהם. כמו כן, בחלק מהמקרים המפכ"ל מאשר את הצעת אמ"ש לאיוש התפקיד בלי שספ"כ כלל דן במועמד שעליו המליץ אמ"ש או ביתר המועמדים. כך עלה לדוגמה בדיון שיבוצים לדרג נצ"ם מאפריל 2016 שבו התקבלו החלטות בדבר כ-90 שיבוצים; בדיון שיבוצים לדרג סנ"ץ מיולי 2016 שבו התקבלו החלטות בדבר למעלה מ-300 שיבוצים; ובדיון שיבוצים לדרג סנ"ץ מאוגוסט 2017 שבו התקבלו החלטות בדבר למעלה מ-230 שיבוצים. זאת בשלב מכריע בהליך המינויים המורכב והסבוך, בלי שהובהר בכתב מהו הבסיס להמלצת אמ"ש ומהם הנימוקים לה.

בתשובתה הדגישה המשטרה בנוגע לממצאי הביקורת הנלמדים מהפרוטוקולים של דיוני השיבוצים, כי ניכר פער בין תוכן הדיונים לבין הכתוב בפרוטוקולים, המשקף רק חלק מאותו התוכן.

משרד מבקר המדינה מעיר כי השונות שנמצאה במידת הפירוט בפרוטוקול בדבר השיבוצים השונים - לעתים נסקר בהרחבה עניינו של מועמד למילוי התפקיד, לרבות מידת התאמתו לתפקיד, ואילו לעתים רק נסקרים נתוניו - מלמדת על שונות גם בעומק הדיון במינויים השונים. על המשטרה לתעד את הדיונים וההחלטות תוך ציון השיקולים המובילים שהביאו לבחירות מועמד מסוים לתפקיד מסוים. שקיפות ההחלטות והנימוקים להן היא אחד מכללי המינהל התקיף, כפי שנקבע בפסיקה ובספרות. חשיבות התייעוד גוברת כאשר הדיונים אינם פומביים. כמו כן, תיעוד מאפשר לוודא כי ההחלטה מושכלת ומנומקת, בין היתר משום שהנמקה דורשת מחשבה סדורה והגיונית לפני קבלת החלטה, ועצם הצורך לנמק מוביל לביקורת עצמית של המחליט, ומשום שביקורת כזאת מקטינה את החשש מפני החלטות שרירותיות או שגויות.

החלטות המפכ"ל בדבר רובם המכריע של השיבוצים לא נומקו

4. עוד עלה מעיון בפרוטוקולים של דיוני הספ"כ ומסמכי ההחלטה של המפכ"ל כי החלטות המפכ"ל בדבר רובם המכריע של השיבוצים הספציפיים לא נומקו. יצוין כי הנימוקים האמורים נדרשים במיוחד כאשר יש כמה מועמדים לתפקיד.

בתשובתה מסרה המשטרה כי "מטריצה [לוח שיבוצים] היא אינטגרציה של כלל התפקידים המאפשרת השמה ארגונית מיטבית של כלל הקצינים והתפקידים בדרג או/ומגזר נתון על שולחן אחד. במטריצה, מבוצעת אינטגרציה לכלל התפקידים ונבנית אופטימיזציה ארגונית. מכאן שהנמקה פרטנית על תפקיד או אדם אינה יכולה לייצג שום דבר בתהליך".

על פי שיטת המינויים החדשה, החלטות השיבוץ של המועמדים לתפקידים מתקבלות בשיטה מטריציונית, הבוחנת בראייה רחבה (כלל-מגזרית או כלל-ארגונית) השמה כוללת של כמה קצינים לכמה תפקידים, ובסופה של הבחינה מתקבלות החלטות בדבר מינוי ושיבוץ של הקצינים לתפקידים השונים. משרד מבקר המדינה מעיר כי העובדה שהחלטות בדבר המינויים השונים מתקבלות בשיטה זו אין בה כדי לפטור את הארגון מהחובה לנמק את ההחלטות ולתעדן. במקרים אלו נימוקי ההחלטה יכולים לכלול שיקולים שנובעים מאילוצים ארגוניים.

משרד מבקר המדינה בדק כמה החלטות של המפכ"ל בדבר שיבוץ קצינים בשנים 2016 ו-2017, כפי שתועדו בפרוטוקול של דיון השיבוצים הרלוונטי, לנוכח היעדרו של ספר תפקידים תקף ומכיוון שבאותה עת טרם גובש ספר תפקידים לשיטת המינויים החדשה, אשר על פי הסברי המפכ"ל ישמש כעוגן לשיטה. בדיקת החלטות המפכ"ל כאמור בוצעה לנוכח נתוני הקצינים שמונו (על פי פרופיל השירות שלהם (תפקידים שמילאו, השכלתם וכו')) ולנוכח דרישות התפקיד שהוגדרו בעבר בספרי התפקידים שנעשה בהם שימוש במסגרת הליכי הקידום והמינוי עד לתחילת יישום שיטת המינויים החדשה בתחילת שנת 2016.

בביקורת הועלו שישה מקרים שבהם החלטת מפכ"ל בדבר מינויי קצינים התקבלה ללא הנמקה ולרוב אף בלא שפורום ספ"כ קיים דיון כלשהו בדבר התפקיד והמועמדים אליו, לרבות בדבר המועמד הנבחר, על אף הפער הניכר בין דרישות התפקיד שהוגדרו בעבר בספרי התפקידים האמורים לבין נתוני הקצין הנבחר על פי פרופיל השירות. יודגש כי אין חולק כי המשטרה רשאית לשנות את תפיסתה המקצועית, אולם בהינתן הריק שנוצר עקב ביטול ספרי התפקידים מחד גיסא והפער הניכר בין דרישות התפקיד שהיו תקפות עד אותה עת לבין נתוני הקצינים במקרים האמורים מאידך גיסא, מצופה היה מהמשטרה לתת את הדעת על כך במסגרת הדיונים ובעת קבלת ההחלטות בנושא ולתת לכך ביטוי במסמכים הרלוונטיים.



הליך השיבוץ והקידום של קצינים בכירים במשטרת ישראל תחרותי ביסודו ומאופיין בדינמיות ובבחינה שנתית של נתוני כל הקצינים בדרגות רפ"ק-תנ"ץ. בעשור האחרון ביצעה המשטרה כמה פעמים שינויים בהליך זה, והחל בשנת 2016 נקטה שיטת מינויים כלל-ארצית המשלבת שיבוצי רוחב וקידום ובכך הגדילה את מאגר המועמדים הפוטנציאליים. לצורך יישום השיטה המשטרה מיסדה הליך ובו כמה שלבים שרובם משמשים למעשה כלי סינון.

בהליך הקידום והשיבוץ מתקבלות מדי שנה אלפי החלטות. לכל אחת מההחלטות האלה יש משקל בהחלטה הסופית לאותה שנה בעניין קידומו ושיבוצו של קצין לתפקיד, ולפיכך היא בעלת השפעה על מסלול הקריירה שלו במשטרה. בתהליך מושקעים משאבי כוח אדם ניכרים במטה ובמחוזות, ומעורבים בו המפכ"ל, הסמפכ"ל, מפקדים בדרגים שונים במטה ובמחוזות, גורמי אמ"ש, גורמי ממד"ה ועוד.

ממצאי הביקורת מלמדים כי המשטרה השקיעה מאמצים ניכרים בפיתוח וביישום שיטת מינויים חדשה כדי להשיג אופטימיזציה בתחום מינויי הקצינים הבכירים ובהטמעתה בארגון, אך עדיין יש חסר יסודי בהליך מינויי הקצינים הבכירים כפי שבוצע בשנים 2016 ו-2017 בשני מישורים, והוא משקף חולשה בהליך הבחינה וההכרעה: האחד - הבניית שיקול הדעת של כל הגורמים המעורבים בהליך המינויים והמקבלים החלטות במסגרתו, בבואם לקבל החלטות שמשמען סינון המועמדים או דירוגם; והשני - הנמקה ותיעוד.

יודגש כי בהשלמת החסר בעניינים אלו אין כדי להגביל ולצמצם את מרחב החלטה של המשטרה בבחירת המועמדים המתאימים ביותר. למשטרה נתון שיקול דעת הן בגיבוש אמות המידה שישמשו אותה בבואה לקבל החלטות, והן באופן שבו היא תישמן. יובהר כי בין אמות מידה כגון: ניסיון פיקודי, מנהיגות וכישורים מוכחים במילוי משימות מטה מורכבות, יכולים להיכלל גם שיקולים המשקפים אילוצים ארגוניים או אישיים הרלוונטיים להחלטה. מכל מקום, בבואה לנמק את החלטתה על המשטרה לציין את השיקול או השיקולים העיקריים שבהתבסס עליהם בחרה במועמד מסוים לתפקיד מסוים.

השלמת החסר המתואר לעיל עשויה לתרום לשיפור הליך המינויים במשטרה ולהקנות כלי ניהולי נוסף למקבלי החלטות שישמש אותם במסגרת הליך המינויים. כמו כן, הדבר עשוי להגביר את אמון הקצינים בהליך ולחזק את ביסוסו כהליך המושתת על עקרונות מרכזיים במשפט המינהלי ובכלל זה החובה לקבל החלטות בנושא מינויים בהגיונות, בסבירות, בתום לב וללא שרירות ומתוך התחשבות בכל הנתונים הרלוונטיים לעניין.

על המפכ"ל ואמ"ש לנקוט את הפעולות הנדרשות לאפיון תפקידי קצונה כאמור ולהשלמת החסר בהבניית שיקול הדעת בהליך המינויים. זאת באמצעות גיבוש אמות מידה שקופות שיסייעו בגיבוש החלטות בכל שלב משלבי ההליך, ויהוו אף בסיס לנימוקים תוך ציון השיקולים המובילים שעמדו בבסיסן.

גיל הקצין כפרמטר בהליכי הקידום

גיל פרישת חובה מהמשטרה הוא 67, בהתאם לגיל פרישה חובה כללי שנקבע בחוק גיל פרישה, התשס"ד-2004. עם זאת, נקבע בחוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970, כי המפכ"ל ראשי להורות על פרישתו של שוטר בגיל 57. בהתאם לכך, בפקודת המטה הארצי⁴⁰ נקבע כי שוטר שהגיע לגיל 57 ומעוניין להמשיך את שירותו תיבחן בקשתו להמשיך בשירות בהליך מתאים. בין היתר, ייבדק אם כשירותו הרפואית תואמת את התפקיד שהוא ממלא, וכך ייבדקו אופן מילוי התפקיד והצורך הארגוני בהמשך שירותו.

בחוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988 (להלן - חוק שוויון הזדמנויות בעבודה), נקבע כי לא יפלה מעסיק בין עובדיו מחמת גילם, בין השאר בתנאי העבודה; בקידום בעבודה; בהכשרה או בהשתלמות מקצועית.

בית המשפט העליון הביע לא אחת את עמדתו הנחרצת בנוגע להפליה מטעמי גיל ולפגיעה הנגרמת בגינה. למשל, בבג"ץ בעניין רזנבאום⁴¹ נקבע כי הפליה מחמת גיל "באה לידי ביטוי בהקשרים שונים, כגון... באפשרויות קידום שונות... היא מבטאת לרוב את עיגונם של סטריאוטיפים באשר למגבלות הגוף והרוח של האדם המבוגר. זאת, בלא שלדברים יהיה לרוב בסיס רציונאלי או ענייני. הפליה זו פוגעת בכבוד האדם המופלה... ההפליה פוגעת בחברה בכללותה. היא מנציחה דעות קדומות והבחנות קבוצתיות שאבד עליהן הכלח. היא מוותרת על תרומתם, על יצירתיותם ועל יצרנותם של אנשים רבים בעלי ניסיון ויכולת". בפסק דין זה אשר הכריע בעתירות שעניינן גם הפליה מטעמי גיל ספציפית במשטרה, בית המשפט נתן את דעתו על המאפיינים הייחודיים של גופים אלו אשר עשויים לחייב כושר גופני מוגבר וערנות מרבית, שעות עבודה רבות ובלתי סדירות ויכולת עמידה בלחץ ובמתח, וקבע גם בעניינה של המשטרה, כי מאפיינים אלה אמנם מבטאים את ייחודה, אך אין בהם כדי לחסן אותה מן החובה לנהוג שוויון בעובדיה.

בביקורת נמצאו מקרים שבהם בתהליך מינוי קצינים המשטרה בחנה מועמדים לקידום או ליציאה להשתלמות - לצורך הכשרה מקצועית הנדרשת לצורך קידום - בהתייחס בין השאר לגילם. להלן דוגמאות ממסמכי המשטרה.

1. בדיון שהתקיים בשנת 2016 במסגרת הליך המינויים נדון עניינו של קצין בן 58. על פי סיכום הדיון, מרבית חברי הפורום שהתייחסו למועמד סברו כי

40 פקודות מטא"ר 07.07.10 - הפרישה לגמלאות - המשך השירות מעבר למועד הפרישה.

41 בג"ץ 10076/02 ד"ר יורי רזנבאום ואח' נ' נציב שירות בתי הסוהר ואח' (פורסם במאגר ממוחשב, 12.12.06) (להלן - בג"ץ רזנבאום). ראו פסקי דין נוספים לדוגמה: בג"ץ 1268/09 זחל נ' נציב שירות בתי הסוהר (פורסם במאגר ממוחשב, 27.8.12); בג"ץ 6778/97 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' השר לביטחון הפנים ואח', פ"ד נח(2) 358 (2004).

בחינת קידומו של קצין בהתייחס בין השאר לגילו אינה עולה בקנה אחד עם הוראות חוק שוויון הזדמנויות בעבודה האוסר על הפליה מטעמי גיל

מהבחינה המקצועית הוא ראוי לקידום אולם התלבטו בדבר לנוכח גילו. המפכ"ל קבע כי בוועדת הדרג [ל]גיל יהיה משקל".

2. נמצא כי ביוני 2017, במסגרת היערכות לדיון שיבוצים לתפקידים בדרגת סנ"ץ הפיצה ראשת אמ"ש בקרב חברי הספ"כ מסמך בנושא הגדלת פוטנציאל הקצינים בדרגת רפ"ק לקידום במגזר הייעודי⁴². ראשת אמ"ש ציינה כי "מניתוח הנתונים עולה כי נכון לעת עתה, ישנם 168 קצינים המנותבים לקידום... מתוכם 49 קצינים מעל גיל 50. כך שהפוטנציאל הריאלי לקידום עומד על כ-119 קצינים בלבד". דברים דומים כתבה ראש מדור קצינים באותה עת לקציני אמ"ש המחוזיים והאגפיים. יצוין כי לאור ההסדרים בחוק ובנוהלי המשטרה הקיימים בנוגע לפרישת שוטרים כמפורט לעיל, קצינים בני 50 הם בעלי פוטנציאל לשרת עוד 17 שנה ולכלל הפחות 7 שנים.

3. התייחסות לגיל כפרמטר רלוונטי לקידום קצינים או לאישור השתתפותם בהכשרות מקצועיות קיבלה ביטוי גם בפרוטוקולי דיונים שונים שהתקיימו במחוזות ובאגפים בתהליך המינוי בשנים 2016 ו-2017. לדוגמה, בדיון תנועות לקצינים בדרגת רפ"ק באחד המחוזות התייחס חבר פורום הספ"כ המחוזי לבחינת קידומו של אחד הקצינים וציין ש"צריך לקחת בחשבון את הגיל". במקרה אחר, בדיון תנועות לדרגת רפ"ק במחוז אחר, נדונו בין היתר קצינים מועמדים ליציאה לקורס פיקוד ומטה - קורס שהשתתפות בו היא תנאי מחייב לקידום לדרגת סנ"ץ עבור המגזר הייעודי (להלן - פו"מ). בהתייחס למועמדותו של הקצין ציין אחד המפקדים שמדובר ב"קצין מעולה, בן 50 גם אם יתקדם לא נפיק ממנו הרבה בקידום בדרגות". במסגרת הכנות לדיון תנועות במחוז נוסף עלה בהתכתבות בין גורמי אמ"ש מחוזיים ש"אחת הדרישות ליציאה לפו"מ היא קצינים עד גיל 50, חלק מהמועמדים שלנו הם מעל הגיל".

בתשובתה הציגה המשטרה רשימה של קצינים בני 50 ומעלה אשר קודמו בשנים 2016 ו-2017. כמו כן, הציגה נתונים על מדדי ההערכה המספריים הממוצעים של הקצינים המקודמים לפי קבוצות גיל וציינה, בהתבסס עליהם, כי "רמת מדדי האיכות יורדת משמעותית עם הגיל". נוכח דברים אלה מסרה המשטרה כי אין בארגון הפליה מטעמי גיל, וכי מתקיים בה תהליך טבעי ובמסגרתו הטובים יותר מקודמים ובדרך כלל גם מהר יותר.

על אף האמור בתשובת המשטרה, ממצאי הביקורת, המבוססים על פרוטוקולי דיונים והתכתבויות פנים-משטריות, מלמדים שבמקרים מסוימים ניתן לפרמטר הגיל משקל בדיונים המתקיימים במסגרת הליך המינויים בדבר קידומו של מועמד או בדבר הכשרתו לצורך קידום בעתיד. בחינת קידומו של קצין בהתייחס בין השאר לגילו אינה עולה בקנה אחד עם הוראות חוק שוויון הזדמנויות בעבודה האוסר על הפליה מטעמי גיל.

42 תפקיד העוסק במישרין במטלות המבצעיות של משטרת ישראל לשם מילוי התפקידים המוגדרים בפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971.

301 | המשדד לביטחון הפנים - משטרת ישראל

על המשטרה לוודא שלגיל הקצין לא יהיה שום משקל במסגרת קבלת ההחלטות בדבר קידומו או בדבר הכשרתו לצורך קידום עתידי. זאת להבדיל מהמשקל שיש לתת לבחינת ההתאמה בין יכולותיו של הקצין ובין דרישות התפקיד (כגון כושר גופני). על אמ"ש להבטיח שלא יישנו בעתיד מקרים כדוגמת אלו שהובאו בפרק זה.

הליך של מינוי קצינים בדרגת ניצב

על פי נתוני המשטרה, בפברואר 2018 שירתו במשטרה 18 קצינים בדרגת ניצב והם שימשו כשדרת הפיקוד הבכירה ביותר: סמפכ"ל המשטרה, מפקדי מחוזות, ראשי אגפים כגון אגף החקירות, אגף משאבי אנוש, אגף תכנון וארגון ואגף תמיכה לוגיסטית, ראשי יחידות ארציות ומפקד משמר הגבול. כאמור, בהתאם לפקודת המשטרה, סמכות המינוי של קצינים לתפקידי ניצב (קידום מדרגת תנ"ץ לדרגת ניצב ומינוי קצין בדרגת ניצב לתפקיד ניצב אחר. להלן - מינוי ניצבים) מופקדת בידי השר לבט"פ.

16 מ-18 הקצינים שכיהנו בתפקידי ניצב בתקופת הביקורת מונו לתפקידים לאחר דצמבר 2015, המועד שבו החל רב-ניצב אלשיך לכהן כמפכ"ל. מינוי לתפקידים בדרגת ניצב מתבצע ככלל אחת לשנה.

בדוח מבקר המדינה משנת 2010 העיר מבקר המדינה למשטרה שלא יישמה את מתכונת המינויים לתפקידי ניצב שהייתה נהוגה באותה עת ובפרט על שקיבלה החלטות בדבר מינוי קצינים בלא שהשתמשה בכלי מיון אובייקטיביים כנדרש בנוהלי המשטרה שהיו תקפים בעת הביקורת הקודמת וכן על שלא תיעדה את ההחלטות שהתקבלו בהליך המינויים ולא נימקה אותן⁴³.

לאופן מינוי ניצבים נודעת חשיבות בין היתר לנוכח אמירתו של השר לבט"פ בדבר "משבר נורמטיבי שאירע במשטרה", דהיינו פרישתם של כמה קצינים בכירים מהמשטרה בנסיבות הקשורות לנורמות ערכיות בתקופה שקדמה לכניסת השר והמפכ"ל לתפקידים.

יצוין כי לעניין מנגנון הליך המינויים הראוי סברה ועדת צדוק כי אף שהסמכות למנות מפכ"ל היא בידי הממשלה על בסיס המלצתו של השר, המינוי "צריך לעבור אף את אישורה המוקדם של וועדה חיצונית ובלתי-תלויה אשר תאשר את כישוריו של המועמד לתפקיד, באופן הנהוג לגבי נושאי משרה בכירים בשירות הציבורי".

אשר להליך המינוי לתפקידי ניצב ציין המפכ"ל כאמור כי "ראוי לחשוב על שיפור ההליך (ייתכן אף תוך הסתייעות בגורם חיצוני) שיהווה כלי עזר למפכ"ל, בגיבוש החלטתו לגבי מינוי".

1. נמצא כי המשטרה לא קבעה כללים למינוי קצינים בדרגת ניצב.

המפכ"ל והשר לבט"פ פירטו לבקשת משרד מבקר המדינה את הליך המינוי של קצינים לתפקידי ניצב אשר כאמור אינו מעוגן בכללים, כפי שמתנהל בפועל, כמפורט להלן:

43 ראו הערה 10, עמ' 253, 278-279, 294-296.

- א. המפכ"ל מעיין בתיקים האישיים של הקצינים בדרגת תנ"ץ שעשויים להתקדם לדרגת ניצב.
- ב. המפכ"ל מתייעץ באופן לא פורמלי עם הניצבים המכהנים לצורך קבלת חוות דעתם על הקצינים בדרגת תנ"ץ הראויים, לדעתם, לקידום.
- ג. ניצבים מראיינים קצינים בדרגת תנ"ץ הכפופים להם שהם בעלי פוטנציאל לקידום ומתעדים את הראיונות. הראיונות מתויקים בתיקהם האישיים של הקצינים.
- ד. המשטרה מבצעת בדיקה כדי לוודא ששום נסיבות אינן מונעות את מינוי הקצין לתפקיד ניצב, כגון הליכים פליליים או משמעתיים שנגקטו נגדו.
- ה. המפכ"ל מראיין קצינים בדרגת תנ"ץ בעלי פוטנציאל לקידום וקצינים בדרגת ניצב בעלי פוטנציאל למעבר לתפקידי ניצב אחרים. בראיונות משתתפים גם נציגי אמ"ש. הראיונות מתועדים ומתויקים בתיקהם האישיים של הקצינים. המפכ"ל הדגיש שהוא מראיין את כל הקצינים בדרגת תנ"ץ בעלי הפוטנציאל לקידום, ללא תלות בהמלצת מפקדיהם בעניין זה.
- ו. המפכ"ל מגבש לוח שיבוצים לתפקידי ניצב, ולוח זה מהווה את המלצתו לשר לבט"פ בדבר מינויים לתפקידי ניצב. המפכ"ל מסר כי "המטריצה [לוח שיבוצים] מגובשת על ידי המפכ"ל עצמו ללא התייעצות פורמלית עם גורמים פנים משטרתיים נוספים, בשל רגישות המינויים בדרג זה".
- ז. המפכ"ל מקיים שיחות ופגישות עם השר לבט"פ, ומציג במהלכן את המלצותיו למינויים לתפקידי ניצב. בשיחות האלה בין המפכ"ל לשר נקבעים המינויים השונים (בכפוף לבחינת המועמדות על ידי את"ב והמלצתו בדומה לכל מינוי של קצין בכיר, כמפורט להלן). השיחות והפגישות אינן מתועדות.
- ח. ככלל, השר לבט"פ מראיין את הקצינים שעל מינויים לתפקידי ניצב ממליץ המפכ"ל. ראיונות אלו מתקיימים כשיחות התרשמות "בארבע עיניים" ואינם מתועדים בפרוטוקול. השר ציין כי היו מקרים שבהם ראיין גם קצינים שמצא לנכון לבחון את קידומם, אף שהמפכ"ל לא המליץ לקדם, ובסופו של דבר קצינים אלו שובצו לתפקידי רוחב.
- ט. אמ"ש מגיש למשרד לבט"פ בקשה פורמלית לאשר את המינויים ומצרף לבקשה מסמכים כגון מסמכים בדבר הליכים משמעתיים. בקשה זו משקפת למעשה את לוח השיבוצים שהמפכ"ל הציג לשר בעל פה ואת סיכום הדברים בין השר למפכ"ל.
- י. את"ב בוחן את המועמדות, כשם שנבחן מינוי של כל קצין בכיר בדרגה נמוכה יותר, ומגיש לשר לבט"פ את המלצתו בנוגע למינוי.
- יא. השר מחליט סופית אם לאשר את המינוי, ואם הוא מחליט לאשרו הוא חותם על כתב המינוי.

2. בדיקת אופן מינוי ניצבים במשטרה הנהוג במועד הביקורת הנוכחית העלתה את הממצאים הבאים:

- א. נמצא כי המשטרה לא קבעה את הגדרות התפקיד ותחומי האחריות לתפקידי ניצב השונים. בהקשר לכך השר לבט"פ מסר לנציגי משרד מבקר המדינה כי "תפקידי הניצב מוכרים לשר ובשיח בין המפכ"ל לשר מחודדים הצרכים ודרישות התפקיד".
- ב. מאגר המידע הנוגע לתפקוד הקצינים בדרגת תנ"ץ וניצב בתפקידיהם בדרגות האלה אינו כולל מדדי תפקוד ופוטנציאל, נתוני סוציומטריה מלאים ונתוני הערכה תקופתית. המפכ"ל מסר למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת כי עם כניסתו לתפקיד מצא כי אין כלים תומכי החלטה למינוי קצין לתפקידי ניצב, מכיוון שהתיק האישי של קצין בדרגת תנ"ץ או ניצב "ריק" ממידע עדכני" ואין בו ממצאים עדכניים המתייחסים לתקופת כהונה בתפקידים בדרגות תנ"ץ וניצב.
- המשטרה מסרה בתשובתה כי הליך הקידום לתפקידים הללו מבוצע באופן פרטני תוך השקעת זמן ומחשבה רבה בבחינה יסודית של מכלול הנתונים; ההחלטה מתקבלת תוך התייעצות מעמיקה בין השר לבט"פ והמפכ"ל, ועומד לפנייהם תיקם האישי של הקצינים, פרופיל שירותם לרבות תפקידים שביצעו וכן נתוני הערכת עמיתים וכפיפים.
- ג. המפכ"ל מסר כאמור שהוא מראיין קצינים בדרגת תנ"ץ בעלי פוטנציאל לקידום וקצינים בדרגת ניצב בעלי פוטנציאל למעבר לתפקידי ניצב אחרים.
- בביקורת עלה כי בהיעדר כללים למינוי לתפקידי ניצב, אין קריטריונים שעל פיהם נבחן הפוטנציאל של הקצין, לצורך החלטה אם לראינו.
- ד. פעולות מרכזיות לצורך קבלת החלטות בדבר מינוי קצינים לתפקיד ניצב אינן מתועדות: הפגישות והשיחות בין המפכ"ל לשר לבט"פ שבהן נדונות המלצות המפכ"ל למינויים השונים וראיונות השר עם הקצינים שהמפכ"ל המליץ למנותם. יודגש כי ההתייעצויות, הפגישות והשיחות מתקיימות "בארבע עיניים" ויש להן משקל מכריע בהחלטה הסופית בדבר המינוי. כמו כן, לא מתועדים הנימוקים לקבלת החלטות לגבי המינויים השונים.

מינוי ניצבים מתבצע אפוא על בסיס תשתית חסרה של כללים ומידע: המשטרה לא קבעה כללים למינויים לתפקידי ניצב ואלה מתבצעים שלא על בסיס הגדרות תפקיד ותחומי אחריות וללא כלים תומכי החלטה מספקים.

המשטרה השיבה שכחלק ממאמץ מתמיד לשיפור תהליכים פותח ביזמת המפכ"ל כלי הערכה מממוחשב להערכת קצינים בדרגת תנ"ץ אשר טרם נכנס לשימוש במועד סיום הביקורת וצפוי להיות מיושם לקראת סוף שנת 2018. כלי



ההכרעות בעניינם של מינויים לתפקידי ניצב מתקבלות על ידי גורם מהמגזר הפוליטי (השר לבט"פ) לאחר התייעצות ב"ארבע עיניים" עם בעל תפקיד אחד בלבד (המפכ"ל)

זה עתיד לסייע למפכ"ל ולשר לבט"פ בקבלת החלטה בדבר קידום ושיבוץ לתפקידי ניצב.

הדיונים שבהם המפכ"ל מציג לשר לבט"פ את המלצותיו למינויים ונקבעים המינויים השונים (בכפוף לבדיקות בקרה פנים-משרדיות במשרד לבט"פ) מתקיימים ב"ארבע עיניים", אינם מתועדים, וגם הנימוקים להחלטות אינם מתועדים.

בעניין זה מסר המשדר לבט"פ כי על תהליך מינוי לתפקידי ניצב "להתבצע באופן שמשקף את חשיבות המינויים לצד שמירה על רגישות מכלול השיקולים הנשקלים. בהתאם, השלבים המוקדמים של מינויים אלו מתקיימים בפורום מצומצם המאפשר החלפת מידע ודעות בגילוי לב, וללא חשש לפגיעה במועמדים הנבחנים... בשלבי המתקדמים של התהליך, מינוי הקצינים הבכירים ביותר של המשטרה עובר בבדיקות נוספות של הגורמים המקצועיים במשרד לביטחון הפנים בטרם האישור הסופי. בהתאם לאמור לעיל, השר לביטחון הפנים אינו מוצא לנכון לשנות מהותית את התהליך הקיים למינוי של הקצינים הבכירים ביותר של המשטרה".

השר לבט"פ מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה בפברואר 2018 כי הוא סבור שככלל ראוי שפגישות אלו המתקיימות ב"ארבע עיניים" יתועדו ובכלל זה הצגת המלצות המפכ"ל, עיקרי הדברים שהוחלפו בפגישה וסיכום הפגישה וההחלטות שהתקבלו.

מינוי שלא על פי הליך סדור עלול לפתוח פתח לאיזש לא מיטבי ואף למינויים משיקולים לא מקצועיים לתפקידים הבכירים ביותר במשטרה והמשפיעים ביותר על המשרתים בה ועל ציבור האזרחים בכלל. כמו כן, יש במינויים המתבצעים באופן הזה כדי לפגוע בשקיפות הארגונית וייתכן שגם באמון המשרתים במשטרה והציבור בהנהגת המשטרה. קשיים אלה מתחדדים בשעה שההכרעות בעניינם של מינויים אלה מתקבלות על ידי גורם מהמגזר הפוליטי (השר) לאחר התייעצות ב"ארבע עיניים" עם בעל תפקיד אחד בלבד (המפכ"ל). זאת בשונה מההליך למינוי קצינים בדרגות סנ"ץ-תנ"ץ ואף בשונה ממינוי מפכ"ל שכרוך כאמור גם באישורה המוקדם של ועדה חיצונית ובלתי-תלויה.

ראוי כי קצין ימונה לתפקיד ניצב לאחר שפורום מתאים יבחן היבטים של כשירותו והתאמתו לתפקיד, וישמש ככלי עזר למפכ"ל בגיבוש המלצתו לשר. זאת לנוכח עמדת המפכ"ל בדבר הצורך לשפר את הליך המינוי של ניצבים ולשקול אף הסתייעות בגורם חיצוני, המלצת ועדת צדוק בדבר הצורך לקבל מוועדה חיצונית אישור מוקדם בדבר כישוריו של מועמד לתפקיד מפכ"ל לשם מינויו בידי הממשלה, והכללים הנהוגים בשירות המדינה למינוי עובדים בדרגים הבכירים ביותר, לרבות מפכ"ל המשטרה ומנכ"לים של משרדי ממשלה.

על המשטרה והמשרד לבט"פ להקפיד לתעד באופן מלא את כל שלבי הליך המינויים ולנמק את החלטותיהם באופן שגורמי הבקרה המוסמכים יוכלו ללמוד על השיקולים לקבלתן.

ההליך שביצעה
המשטרה לגיוס
מועמדים חיצוניים
לתפקידי קצינים
בכירים לקה בחסר

גיוס מועמדים חיצוניים לתפקידי קצונה בכירים במשטרה

רוב תפקידי הקצונה הבכירים במשטרה מאוישים על ידי קצינים מתוך הארגון. לעתים מגויסים לתפקידים אלו מועמדים מחוץ לארגון. ככל מינוי לתפקיד קצין בכיר, גם מינוי באמצעות גיוס אדם מחוץ למשטרה לתפקיד כאמור מותנה באישור השר לבט"פ.

בשנים 2016-2017 גייסה המשטרה מחוץ לארגון תשעה קצינים בכירים, שניים מהם בדרגת ניצב העומדים בראש מערכים מקצועיים מרכזיים במשטרה והשאר בתפקידים בדרגות סנ"ץ עד תנ"ץ בתחומים מקצועיים כגון דוברות, שכה, לוגיסטיקה ורכש.

השר לבט"פ מסר למשרד מבקר המדינה בעניין גיוס לתפקידי קצונה בכירה מחוץ למשטרה, כי "ככלל שוטר הוא מקצוע, קצין משטרה על אחת כמה וכמה, וראוי כי הקצונה הבכירה של המשטרה תכלול קצינים שביצעו קשת רחבה של תפקידים בתוך הארגון. עם זאת, לידע ולמומחיות חיצוניים ערך לא מבוטל ונכון לקיים את האיזון הראוי בנושא, תוך הזרמת ידע ומומחיות חדשים אל עורקי המערכת המשטרתית".

מפכ"ל המשטרה מסר למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2017 כי "המשטרה איננה מחויבת למכרזים בגיוס כח אדם מבחוץ... ככלל, האיתור נעשה בצורה נקודתית פרסונלית בהתאם לצורך המזוהה על ידי המפכ"ל או בא כוחו... לאיוש התפקיד הספציפי על ידי גורמים חוץ משטרתיים אשר ממלאים תפקיד **זהה או דומה** ועל מנת להביא **ידע ממוקד** למשטרת ישראל, בתחום מקצועי בו היא בפער" (ההדגשה במקור).

בביקורת נמצא כי המשטרה לא קבעה כללים לאיתור מועמדים מחוץ למשטרה לתפקידים בכירים ולבחינת התאמתם לתפקיד, וכל הקצינים הבכירים מחוץ למשטרה (למעט קצין אחד) גויסו בהליך לוקה בחסר וטעון הסדרה צופה פני עתיד, כמפורט להלן. הקצין התשיעי גויס באמצעות פרסום מכרז פומבי שכלל פרסום דרישות למילוי התפקיד, מינוי ועדה לבחינת התאמת כל המועמדים (פנים-משטרתיים וחיצוניים) לתפקיד ולאחר מכן דיון וקבלת החלטה בפורום ספ"כ.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי ממצאי הביקורת בדבר ליקויים בהליך איתורם וגיוסם של הקצינים האמורים נוגעים לפעולות המשטרה, וכי אין בממצאים כדי להעיד כי המתמנים אינם ראויים לתפקידם וכי לא נמצא ליקוי או פגם בהתנהלותם של הקצינים עצמם בהליך המינוי.

1. נמצא כי המשטרה פעלה לאיתור מועמדים חיצוניים, לצורך איוש משרות מסוימות בלי שהוגדרו מאפייני התפקידים, דרישות התפקידים ואמות מידה לבחינת מידת התאמתם של המועמדים לעסוק בהם.

2. הגם שהליך איתור רחב עשוי להגדיל את מאגר המועמדים המתאימים, בייחוד כאשר מדובר בתפקידים שאינם ייחודיים למשטרה ואף לא לארגונים ביטחוניים אחרים, נמצא כי ככלל המשטרה פונה באופן ממוקד למועמד ספציפי או לארגון ספציפי. במקרה אחד המלצת המפכ"ל לשר לבט"פ לגייס את המועמד הסתמכה בין היתר על היכרותו האישית של המפכ"ל עם המועמד.

כמו כן, כאמור, איתור מועמדים מחוץ למשטרה מתבצע, כפי שעולה מדברים שמסר המפכ"ל, כדי להעשיר את הידע של המשטרה בתחום מקצועי אשר היא אינה בקיאה בו כנדרש. נמצא כי בתהליך האיוש של חלק מהתפקידים כלל לא פורסם התפקיד בתפוצה פנים-משטרתית ועקב כך נבצר מקציני משטרה להגיש את מועמדותם לתפקיד ולמותר לציין כי לא נבחנה מועמדותם לעומת זו של המועמד החיצוני.

בנקטה דרך פעולה לצורך גיוס קצינים בכירים מחוץ לארגון כמפורט לעיל, צמצמה המשטרה מלכתחילה את מאגר המועמדים הפוטנציאליים.

למשל עולה כי המשטרה ייעדה תפקיד מסוים לאיוש באמצעות גיוס חיצוני עוד לפני שוועדת התאמה לדרג התכנסה במסגרת סבב מינויים לשנת 2017, כלומר בשלב שבו כלל לא ידוע אם יש בארגון עצמו קצינים בעלי פוטנציאל למילוי התפקיד ושלא אכן אין במשטרה מועמד בעל הידע המתאים ולפיכך יש לגייסו מבחוץ.

לגבי איוש שני תפקידים נמצא כי הגם שקצינים המשרתים במשטרה הגישו את מועמדותם, היא לא נבחנה בדיון השיבוצים בפורום הספ"כ, בשל הכוונה לאייש את התפקיד על ידי מועמד חיצוני. למשל, שבעה קצינים הגישו מועמדות לתפקיד בתחום הלוגיסטי. ואולם, עוד לפני שקיים הספ"כ דיון שיבוצים התקיימו מגעים לקידום גיוסו של המועמד החיצוני ולפיכך מועמדותם של הקצינים האלה לא נבחנה.

3. בהמלצות המפכ"ל לשר לבט"פ לגייס ארבעה קצינים בכירים צוין, בנוגע לכל אחד מהם, כי מדובר במועמד שאותר כמועמד המתאים ביותר לתפקיד. זאת אף שבמסמכי המשטרה המתעדים את הליכי גיוסם של מועמדים אלה אין כל אינדיקציה לכך שנבחנו מועמדים נוספים לתפקידים האלה.

במסגרת ההליכים לאיוש תפקיד קצונה בכיר אחר המליץ המפכ"ל לשר לבט"פ לגייס אדם מחוץ למשטרה לתפקיד זה, ואחד הנימוקים שהציג נגע ליכולתו של המועמד לקדם נושא מסוים לאור בקיאותו בו מתוקף ניסיונו התעסוקתי הקודם. לאחר שהשר אישר באופן עקרוני את המינוי, יחדית

הייעוץ המשפטי המשטרה סברה כי המועמד החיצוני מצוי בניגוד עניינים מהותי שיוּרד לשורש התפקיד אותו יועד לבצע, ובשל כך אף נדרש לחתום על הסדר למניעת ניגוד עניינים המונע ממנו לעסוק בנושא המסוים האמור.

משהסתבר כי המועמד מנוע מלעסוק בנושא זה, שהוא בבחינת נדבך משמעותי בתפקיד, היה מקום לפעול באופן נרחב לאיתור מועמדים נוספים באופן שיאפשר לשקול שנית אם המועמד הראשון אכן מתאים באופן המיטבי לתפקיד בהשוואה למועמדים אחרים ולכל הפחות היה מקום להביא לידיעת השר, בעת הפנייה לקבלת אישורו הסופי למינוי, את העובדה כי המועמד מנוע מלטפל בנושא במסגרת מילוי תפקידו. ואולם על פי מסמכי המשטרה, המועמד מונה בלי שאותרו ונבחנו מועמדים נוספים ובלי שהמשטרה הביאה את הנושא לידיעת השר.

4. אחד משלביו של הליך מינוי קצינים בכירים (למעט לתפקידי ניצב) הוא דיון בפורום ספ"כ, שתפקידו לדון בהתאמת קצין לתפקיד ספציפי. דיון זה נועד לשמש כלי תומך החלטה משמעותי המסייע למפכ"ל בגיבוש המלצתו לשר לבט"פ בדבר מינוי קצינים.

נמצא כי פרט למקרה אחד מתוך ששת הקצינים בדרגות סנ"ץ עד תנ"ץ שגויסו מחוץ לארגון בהליך חסר כאמור, המלצת המפכ"ל לגייס קצינים מחוץ למשטרה לתפקידים בתחומים מקצועיים בדרגות אלה, גובשה בלא שהתקיים דיון בפורום ספ"כ. היעדרו של דיון כאמור בולט אף יותר נוכח מרכזיותם ובכירותם של התפקידים שאוישו וכן נוכח העובדה שממילא בסיס המידע לגבי מועמדים חיצוניים, המשמש לקבלת החלטה בעניינם, מצומצם יחסית לבסיס המידע הקיים לגבי מועמדים פנימיים.

המשטרה מסרה בתשובתה מדצמבר 2016 כי "יובהר ויודגש כי הקצינים אשר גויסו מחוץ לארגון מונו לתפקידים מקצועיים הדורשים השכלה ו/או ניסיון תעסוקתי המהווה יתרון בולט לתפקידים אליהם גויסו. לעומת זאת, לדרג הפיקוד והתפקידים המבצעיים הקלאסיים קודמו ומונו קצינים מתוך המשטרה מתוך התפיסה שבאה לידי ביטוי בהתייחסות השר כי משטרה היא מקצוע... בשל הצורך המידי לאייש תפקידים במשטרת ישראל בהיותה גוף בטחוני, ניתנה הסמכות בפקודת המשטרה למנות ולגייס קצינים מחוץ לארגון בהליך שאינו מכריז... חשוב לציין כי מתוך מאות מינויים בכירים שנעשו בשנתיים האחרונות גויסו רק תשעה קצינים בכירים מחוץ לארגון וגם הם גויסו לתפקידים מקצועיים".

המשרד לבט"פ התייחס בתשובתו לעניין גיוס מועמדים מחוץ למשטרה לתפקידי קצונה בכירה ומסר כי "אכן, המידע המועבר למשרד לגביהם פחות מקיף. נכון להיום, לגורמי המשרד לביטחון הפנים יש פחות כלים לבחון את התאמת קצינים אלו לעומת המידע הקיים במשרד, ושמועבר אליו מהמשטרה לצורך מינוי של קצינים מתוך שורות המשטרה. לכן, הנחה השר לביטחון הפנים את גורמי המשרד לבחון דרכים לשיפור מכלול החומרים הרלבנטיים המועברים

אליו לצורך בחינה וקבלת החלטה מושכלת לגבי מינוי של קצין המגויס למשטרה מחוץ לשירותיה".

אמנם למשטרה יש סמכות לגייס קצינים מחוץ לשירותיה. עם זאת, קיום ההליך באופן המתואר לעיל עלול לפגוע ביכולת המשטרה לקבל החלטה מושכלת על בסיס מאגר מועמדים ומידע רחב לאיוש מיטבי של משרות בכירות. כמו כן איתור מועמדים באמצעות פנייה למועמד ספציפי בלבד עלול לפתוח פתח למינויים משיקולים שאינם מקצועיים. התהליך האמור של גיוס מועמדים לוקה בחסר, שכן גיוס מועמד מחוץ למשטרה שלא על סמך כללים ברורים וידועים פוגע בשקיפות ההליך ולכן מחייב הסדרה צופה פני עתיד.

על אמ"ש לגבש כללים לאיתור, למיון ולשיבוץ של מועמדים חיצוניים לתפקידי קצונה בכירים, כדי להציב שורה של מועמדים ראויים ולבחור ממנה במועמד המתאים ביותר. כמו כן, שיקולי הוגנות ושוויון מחייבים כי יתאפשר גם למועמדים פנימיים להתמודד על תפקידים, לצד מועמדים חיצוניים, וכי מועמדותם תישקל בנפש חפצה על פי אמות מידה זהות.

סיכום

למשטרת ישראל מקום ייחודי ומחייב בחברה - הגם שזו נמנית עם אותם גופים הפועלים בתחום ביטחון הפנים הרי שמימוש יעדיה ומילוי משימותיה כרוכים באופן ברור באינטראקציה עם הציבור ובאמון שהוא רוחש למשטרה ולקציניה. מקום ייחודי זה נוגע, מטבע הדברים, גם לענייניו של דוח זה, שכן הליכי המינוי שמקיימת המשטרה חייבים להתבסס על עקרונות שיחזקו את אמון הציבור בה.

בשנים האחרונות הנהיג המפכ"ל שיטת מינויים חדשה שמושקעים ביישומה משאבי כוח אדם רבים. המשטרה שואפת לבצע, באמצעות שיטה זו, הליכי בחינה ומיון שתכליתם להביא למינוי הקצינים המתאימים ביותר לתפקידים הבכירים במשטרה. משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הפעולות שביצעה המשטרה במהלך השנים כדי להשיג שיפור בהליך המינויים.

דוח ביקורת זה בחן את הליכי המינוי שיישמה המשטרה בשנים 2016-2017. הליכים אלו הושתתו הן על הסדרים חוקיים שנקבעו לפני יותר מ-40 שנה, והן על שיטת המינויים החדשה שהנהיג כאמור המפכ"ל. בדוח הועלו כמה וכמה ממצאים עקרוניים המחייבים את המשרד לבט"פ ואת המשטרה לנקוט פעולות לבחינת ההסדרים האמורים ולתיקונם לשם מתן מענה לחמישה עניינים עיקריים:

1. נדרשת בחינה של ההסדר החוקי ולפיו הסמכות למינוי כ-800 הקצינים הבכירים של המשטרה, ובהם הקצינים בדרגות סגן ניצב וניצב משנה, מסורות לדרג הפוליטי - השר לביטחון הפנים.
2. נדרשת בחינה של הנוהג ולפיו ההכרעות בעניין מינויים של קצינים לתפקידי ניצב מתקבלות לאחר התייעצות ב"ארבע עיניים" בין השר לביטחון הפנים לבין המפכ"ל, ללא הסתמכות על מידע מספק, ללא הנמקות ובהליך שרובו אינו מתועד.
3. נדרש לפעול למילוי שלושה חסרים הקיימים ביישום שיטת המינויים החדשה: אפיון התפקידים כעוגן וקו מנחה לבחינת המועמדים; אמות מידה להבניית שיקול הדעת המופעל בעת קבלת ההחלטות; והנמקה מתועדת של ההחלטות.
4. יש לוודא כי לגיל הקצין לא יהיה שום משקל במסגרת קבלת ההחלטות בדבר קידומו.
5. יש לפעול לכך שההליכים הננקטים לגיוס קצינים מחוץ לשורות המשטרה יקוימו על בסיס כללים לאיתור, למיון ולשיבוץ של מועמדים, בד בבד עם מתן הזדמנות שווה למועמדים מתוך שורות המשטרה להתמודד על תפקידים.

לתהליך המינוי של קצינים בכירים במשטרה יש חשיבות מהמעלה הראשונה, מכיוון שבאמצעותו מגובש הרובד הפיקודי הבכיר של המשטרה, אשר נושא באחריות לאכיפת החוק, ואשר מופקד גם על פעילותה של המשטרה מול הציבור. על השר לבט"פ ומפכ"ל המשטרה לפעול לתיקון הליקויים שעלו בביקורת, כדי להשיג את תכלית הליכי המינויים - שיבוץ הקצינים המתאימים ביותר לתפקידים, וכן לחזק את אמון הקצינים בהליכי המינויים ואף את אמונו של הציבור במשטרה.