

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

**בג"ץ 8987/22**  
**בג"ץ 532/23**  
**בג"ץ 179/23**  
**בג"ץ 99/23**  
**בג"ץ 2985/23**

**התנועה למען איכות השלטון בישראל**

ע"י ב"כ ד"ר אליעד שרגא ו/או תומר נאור ו/או אריאל ברזילי  
ו/או הידי נגב ו/או גילי גוטוירט ו/או רחלי אל-שי ו/או רותם בבלי-  
דביר

ו/או תמר באום ו/או אורי הס ו/או דנה פרימור-אזר  
מרח' יפו 208 ירושלים, ת.ד. 36054 ירושלים 91043

טל': 02-5000073 ; פקס: 02-5000076

**ה ע ו ת ר ת ב בג"ץ 8987/22**

**האגודה לזכויות האזרח בישראל ואח'**

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

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

**ה ע ו ת ר י ס ב בג"ץ 532/23**

**סיעת העבודה בראשית מרב מיכאלי**

על ידי ב"כ עו"ד עומרי שגב (מ.ר. 75956), אור ירקוני (מ.ר. 68998)  
ואורי אלדר (מ.ר. 84594)

שד' שאול המלך 8 (בית אמות משפט), תל אביב 6473307

טלפון: 03-6956032 ; פקס: 03-6955956

**ה ע ו ת ר ת ב בג"ץ 179/23**

**1. חבר הכנסת, מיקי לוי**

**2. חבר הכנסת, יואב סגלוביץ'**

באמצעות גזית-בקל, עורכי דין  
מרח' החשמונאים 107, תל אביב  
דוא"ל: [office@gbc-law.co.il](mailto:office@gbc-law.co.il)

טל: 03-6733331 ; פקס: 03-6733338

**ה ע ו ת ר י ס ב בג"ץ 99/23**

**1. ועדת המעקב העליונה לענייני האזרחים הערבים בישראל**  
**2. עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל (ע.ר.)**  
**(580312247)**

כולם ע"י ב"כ עוה"ד עדי מנסור ו/או נארימאן שחאדה-זועבי ואח'

מעדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל  
רח' יפו 94, ת"ד 8921, חיפה 31090  
טל': 04-9501610; נייד: 052-6763217; פקס: 04-9503140

ה ע ו ת ר י ם ב ג ״ ץ 2985/23

## נ ג ד

1. הכנסת
2. הוועדה המיוחדת לדיון בהצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (סמכויות)

המשיבות 1-2 באמצעות הלשכה המשפטית בכנסת  
משכן הכנסת, ירושלים  
טל': 02-6408636; פקס: 02-6753495

3. חבר הכנסת איתמר בן גביר  
המשיב 3 ע"י עוה"ד נדב העצני או עוה"ד אורית יפת  
מרח' החרתום 19, בית בינת, ירושלים  
טל': 02-6240999; פקס: 02-6235888

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

ה מ ש י ב י ם ב ג ״ ץ 8987/22

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

2. השר לביטחון לאומי  
המשיב 2, ע"י עוה"ד נדב העצני או עוה"ד אורית יפת  
מרח' החרתום 19, בית בינת, ירושלים  
טל': 02-6240999; פקס: 02-6235888

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

ה מ ש י ב י ם ב ג ״ ץ 532/23

1. מדינת ישראל

2. משטרת ישראל

3. המשרד לביטחון הפנים

על ידי פרקליטות המדינה,

משרד המשפטים, ירושלים

טלפון: 073-3925590; פקס: 02-6467011

4. כנסת ישראל

על ידי הלשכה המשפטית של הכנסת

קרית בן גוריון, ירושלים

טלפון: 02-6408636; פקס: 02-6408650

ה מ ש י ב י ם ב ב ג ״ 179/23

1. השר לביטחון הפנים, ח"כ איתמר בן גביר

3. היועצת המשפטית לממשלה

על ידי פרקליטות המדינה,

משרד המשפטים, ירושלים

טלפון: 073-3925590; פקס: 02-6467011

2. הכנסת

על ידי הלשכה המשפטית של הכנסת

קרית בן גוריון, ירושלים

טלפון: 02-6408636; פקס: 02-6408650

ה מ ש י ב י ם ב ב ג ״ 99/23

1. הכנסת

על ידי הלשכה המשפטית של הכנסת

קרית בן גוריון, ירושלים

טלפון: 02-6408636; פקס: 02-6408650

2. השר לביטחון לאומי

המשיב 2, ע"י עוה"ד נדב העצני או עוה"ד אורית יפת

מרח' החרתום 19, בית בינת, ירושלים

טל: 02-6240999; פקס: 02-6235888

3. היועצת המשפטית לממשלה

המשיבה 3 על ידי פרקליטות המדינה,

משרד המשפטים, ירושלים

טלפון: 073-3925590; פקס: 02-6467011

ה מ ש י ב י ם ב ב ג ״ 2985/23

## כתב תשובה מטעם משיבי המדינה

1. בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד, משיבי המדינה מתכבדים להגיש כתב תשובה מטעמם לעתירות שבכותרת.

2. בצו-על-תנאי מיום 7.6.23 הורה בית המשפט הנכבד למשיבים להתייצב וליתן טעם "מדוע לא יבוטל החוק לתיקון פקודת המשטרה (מס' 37), התשפ"ג-2022", אשר אושר ביום 26.12.22 בקריאה שניה ובקריאה שלישית על-ידי הכנסת (להלן: **תיקון 37** או **התיקון**).

3. בעתירות שבכותרת, העותרים מעלים טענות אשר עיקרן הוא כי תיקון 37 מאפשר ומוביל להתערבות פסולה של הדרג הפוליטי בעבודת משטרת ישראל, ובכך הוא פוגע בעקרונות היסוד של המשטר הדמוקרטי במדינת ישראל, ויוצר פגיעה קשה וחמורה בשורה של זכויות אדם באופן המחייב לפסול את התיקון.

5. **בתמצית, עמדת היועצת המשפטית לממשלה היא כי יש בסיס של ממש לטענות העותרים. התיקון לחוק אכן יצר מבנה משטרי המאפשר פוליטיזציה של הפעלת הכוח המשטרי. על כן, התיקון, לפי לשונו הפשוטה, אינו חוקתי.**

כפי שיפורט להלן, עמדת היועצת המשפטית לממשלה היא כי לא ניתן להימנע מביטול חלק מהתיקון (סעיף 28, "התווית מדיניות בחקירות"). כדי להימנע מביטול יתר חלקיו של התיקון, הגם שבדוחק, וכחלק מקיום מצוות הפסיקה להימנע ככל הניתן מביטול חוק, יש לאמץ ולעגן פרשנות מקיימת שתבטיח הגנה על זכויות אדם ומניעת פוליטיזציה של עבודת המשטרה. בתוך כך, על הפרשנות להציב גבולות ברורים, הן בפני הדרג הפוליטי והן בפני שרשרת הפיקוד במשטרה, לפיהם התערבות פוליטית בהפעלת הכוח המשטרי אינה חוקית ומהווה הפרה של חובת האמון כלפי הציבור שבה חבים הדרג הפוליטי ומשטרת ישראל.

ככל שבית המשפט הנכבד ימצא כי לא ניתן לפרש את הוראות התיקון באופן הזה, כפי שיפורט להלן, הרי שדינו של התיקון כולו – בטלות.

## מבוא

4. טרם כינון הממשלה ה-37 סוכם בהסכם הקואליציוני בין סיעת הליכוד ובין סיעת עוצמה יהודית, כי לסיעת עוצמה יהודית יינתן תפקיד השר לביטחון הפנים (כפי שכונה באותה העת), וכי עוד **טרם השבעת הממשלה וכתנאי לכך** ייערכו שינויים בהסדרים הקבועים בפקודת המשטרה.

5. בהמשך לכך, הניח השר לביטחון לאומי המיועד על שולחן הכנסת הצעת חוק פרטית שגובשה על ידו לתיקון לפקודת המשטרה, אשר עוסקת בסמכויות שיוקנו לו עם כניסתו לתפקיד. הצעת החוק קודמה בהליך חקיקה מהיר ביותר, שלא קדמה לו עבודת מטה ממשלתית, וזאת על אף שהיא עוסקת בסוגיה משטרית-תשתיתית ורגישה הנוגעת למערכת היחסים שבין הדרג הפוליטי לבין משטרת ישראל. סוגיה רגישה זו, שכרוך בה חשש כבד לפוליטיזציה של הפעלת הכוח המשטרי, היא בעלת השפעה ישירה ועמוקה על שורה של זכויות יסוד, מערכת אכיפת החוק ושלטון החוק.

בנסיבות אלו, במסגרת הליך החקיקה שבו והתריעו המשנים ליועצת המשפטית לממשלה, כי חקיקה מסוג זה, היורדת לשורש מאפייניה הדמוקרטיים של המדינה וללגיטימציה של הפעלת כוח כופה כלפי אזרחים, צריכה להיעשות בהליך סדור, בזהירות מיוחדת, הנדרשת בהסדרת סוגיה מורכבת ורגישה זו, לאחר עבודת מטה משמעותית. זאת, כדי להוביל לתוצאה מאוזנת, הכוללת, בין היתר, ערובות להבטחת ההגנה על זכויות אדם

חרף זאת, חוקק באופן האמור תיקון 37 לפקודת המשטרה, ורק לאחר אישורו בכנסת הוקמה הממשלה וחה"כ בן גביר מונה לשר לביטחון לאומי. תיקון זה הוא אשר עומד במוקד העתירות שבכותרת.

6. דבר חקיקה המסדיר את פעילות המשטרה אינו בגדר "חוק רגיל", אלא חוק משטרי-תשתיתי, היורד לשורש ההסדרים המשטריים הנוהגים במדינה, והוא בעל השלכות מרחיקות לכת על ליבת זכויות האדם, על עקרון שלטון החוק במדינה דמוקרטית ועל אמון הציבור במערכת אכיפת החוק.

7. לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, הקשיים בתיקון 37 הם רבים וכבדי משקל. התיקון מעגן את מעורבותו של השר בעבודת המשטרה בענייני מדיניות, בלי שהיקף המעורבות הוגדר וגודר, וללא עיגון של הערבות המתחייבות להגנה על זכויות אדם ועקרונות היסוד של השיטה, אשר נועדו להבטיח קיומו של חיץ חיוני בין השיקולים הפוליטיים לבין הפעלת הכוח המשטרתי, על כלל היבטיו. בפרט, בלי שעוגנה מנגד לאפשרותו של הדרג המדיני להתערב בעבודת המשטרה בכל הנוגע לקביעת מדיניות, חובתה של המשטרה לנהוג ולהפעיל את הסמכויות הפוגעניות שניתנו לה בממלכתיות, באופן מקצועי ושוויוני, נטול שיקולים זרים ופוליטיים, כאשר עליה מרותו של הדין בלבד. זאת בכוונת מכוון.

**במדינת ישראל, היהודית והדמוקרטית, חובתה של משטרת ישראל כולה, ושרשרת הפיקוד שלה בפרט, לנהוג במקצועיות, בממלכתיות ובשוויוניות, ללא שיקולים זרים ופוליטיים, ולהפעיל את סמכויותיה אך ורק לפי הדין, אמורה הייתה להיות נקודת מוצא מוסכמת, שאינה נתונה במחלוקת, לכל תיקון לפקודת המשטרה המנדטורית. כך גם חובתו של הדרג הפוליטי להימנע באופן מוחלט וגורף מלהתערב באופן פסול בפעילות המשטרה, לפגוע במתחם שיקול הדעת המקצועי שלה או לקדם באמצעותה אינטרסים זרים, סקטוריאליים, מפלגתיים או קואליציוניים.**

חובות אלה – המוטלות על שרשרת הפיקוד ועל הדרג הפוליטי – יורדות לשורש אופייה הדמוקרטי של המדינה ולשורש מחויבותה של שיטת משטרנו להגנה על זכויות האדם. הימנעות הכנסת במפגיע מלכלול חובה יסודית זו בנוסח הצעה, על אף שחובה זו נכללה בנוסח שהונח על-ידי נציגי היועצת המשפטית לממשלה במסגרת הדיונים על תיקון הפקודה, יש בה כדי ללמד על תכליות לא ראויות שנועד להשיג התיקון. הימנעות הכנסת מלקבוע מפורשות בתיקון כי על הכוח המשטרתי והסמכויות הפוגעניות שבידי המשטרה להיות מופעלים באופן מקצועי, ענייני, שוויוני, בהתאם לדין, בלא חדירה של שיקולים

**זרים, מעוררת דאגה באשר להשלכותיו של הפגם המשטרי. זאת ביתר שאת בשל החשש שיופעל כוח משטרי מתוך רצון לרצות את דרג הפוליטי או לשאת חן בעיניו.**

8. כתוצאה מכך, פשוטו של התיקון, לפי לשונו, נותן מעמד של בכורה לסמכויות השר ולמעורבות המוגברת של הדרג הפוליטי בעבודת המשטרה, תוך הותרת ההיבטים המגדירים מעורבות זו ומאזנים אותה, מחוץ להסדר החקיקתי. בכך, התיקון ביקש לשנות באופן יסודי את מערכת האיזונים הקיימת עובר לחקיקתו. זהו שורש הפגיעה החוקתית-משטרית הגלומה בו.

9. **כפי שיפורט להלן, עמדת היועצת המשפטית לממשלה היא כי התיקון יצר מבנה משטרי לא מאוזן, המאפשר ניצול לרעה של ההסדר החקיקתי והשפעה פוליטית פסולה על הפעלת הכוח המשטרי. זאת, ללא ערובות, בלמים ואיזונים המונעים השפעת שיקולים זרים על עבודת המשטרה, והמבטיחים הפעלה שוויונית של סמכויות המשטרה, שמירה על זכויות אדם ושלטון החוק.**

10. השילוב בתיקון לפקודה בין מתן סמכות לשר של קביעת מדיניות שהיא סמכות עמומה ורחבה; ובין הסמכות הרחבה שהייתה נתונה לשר עוד טרם התיקון לפי סעיף 7 לפקודה למנות קצינים בכירים במשטרה; לצד העדרו מהתיקון של סעיף הממלכתיות והא-פוליטיות וקביעת מנגנונים מאזנים אחרים לשמירת המקצועיות, הממלכתיות והא-פוליטיות של המשטרה בהפעלת סמכויותיה, יוצרים מכלול המאפשר בפועל השפעה פסולה על עבודת המשטרה וכנגזרת מכך – על זכויות האדם הבסיסיות ביותר. במילים אחרות, מדובר במקבילית כוחות שהופרה – בעקבות התיקון, גדלה אפשרותו של השר להתערב, בפרט בענייני אכיפה וסדר ציבורי אך לא נקבעו לה כל גדרות.

11. נוכח כל האמור לעיל, התיקון אינו עומד במבחן החוקתי.

12. במצב דברים זה מתעוררת שאלה מורכבת – האם יש באמצעי של פרשנות מקיימת כדי להעביר את התיקון, גם אם בדוחק, מעבר לרף שיחייב את בטלותו.

13. עמדת היועצת המשפטית לממשלה היא, כי לא ניתן להימנע מביטול סעיף 7 לפקודה לחוק ("התוויית מדיניות בחקירות"). באשר ליתר סעיפי התיקון, ובהתאם לפסיקה לפיה יש להימנע ככל הניתן מביטול חקיקה, מוצע כי בית המשפט הנכבד יעגן פרשנות מקיימת לתיקון, אשר יהיה בה כדי לתת מענה **ברור וחד משמעי** להעדרה המכוון בחוק של חובת המשטרה לנהוג בממלכתיות, בהתאם לדין ולשיקול דעת מקצועי עצמאי, באופן שוויוני ונטול שיקולים זרים ופוליטיים, ואשר תיצוק ותוכן ממשי למונחים העמומים בהם נקט התיקון.

יובהר, כי לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, אין בכוחה של הפרשנות המקיימת להסיר לחלוטין את הפגמים החוקתיים הגלומים בהסדר, ולהביא לאיזון המיטבי הנדרש מחקיקה תשתיתית שכזו, אלא רק להרחיקה מהרף הלא חוקתי. זאת משום, שגם בהינתן שבית

המשפט הנכבד יפרש את החוק פרשנות מקיימת, שתעבירו **בדוחק רב** אל מעבר לרף המחייב בטלות, הפגם הנובע מכך שלא עוגנו מפורשות בחוק תשתיתי זה, במכוון ובמפגיע, הערובות להבטחת ההגנה על זכויות האדם ולמניעת פוליטיזציה של המשטרה, עודנו מתקיים ונכון כי יתוקן בחוק.

14. כן יודגש, כי פרשנות מקיימת זו צריכה להבהיר, בין היתר, כי התיקון לפקודה לא שינה למעשה את מערכת האיזונים העדינה והמורכבת בין אחריותו המיניסטריאלית של השר לבין עצמאות המשטרה, כפי שעוצבה בפסיקה ובהנחיות הייעוץ המשפטי לממשלה לאורך השנים, במטרה לשמור על עקרונות דמוקרטיים בסיסיים. פרשנות מקיימת זו – שבהעדרה יש לבטל את החוק - צריכה להציב גבולות משפטיים, הן בפני הדרג הפוליטי והן בפני גורמי משטרת ישראל, לפיהם חדירה של שיקולים זרים ופוליטיים להפעלת הכוח המשטרתי היא פסולה, ומהווה הפרה יסודית של חובת האמון כלפי הציבור של כל הנוגעים בדבר.

**ככל שבית המשפט הנכבד ימצא, כי לא ניתן לפרש את הוראות התיקון באופן הזה, כפי שיפורט להלן, הרי שדינו של התיקון כולו – בטלות.**

15. על כך יוסף כי אין כל סתירה בין העמידה והשמירה הבלתי מתפשרת על ממלכתיות המשטרה והא-פוליטיות שלה, ובין יכולתו וחובתו של השר למלא אחר האחריות המיניסטריאלית בדבר פיקוח על עבודת המשטרה. השר יכול ואף חייב להפעיל את סמכויות הפיקוח המסורות לו ביחס לעבודת המשטרה במגוון דרכים העולות בקנה אחד עם שמירה על עקרונות אלו. כך למשל, השר רשאי להתוות מדיניות כללית למשטרה בנושאים בעלי חשיבות עקרונית, לאשר תוכניות עבודה כלליות של המשטרה וכד'.

16. שונים כאמור הדברים ביחס לסעיף 8ד, שגם הוא הוסף לפקודה במסגרת התיקון, אשר עניינו בסמכות השר להתוות מדיניות בנושא החקירות. סעיף זה, המסמיך את השר לקבוע מדיניות חקירות, לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, חותר תחת העקרון כי מערכת אכיפת החוק היא עצמאית לחלוטין, כשלנגד עיניה הוראות החוק בלבד, תנאי המהווה ערובה חיונית לשמירה על זכויות אדם. בכך, סעיף 8ד פותח פתח לחדירת שיקולים פוליטיים למערכת אכיפת החוק; פוגע בקיומו של החיץ המתחייב בין הדרג הפוליטי למערכת אכיפת החוק; ופוגע באופן ישיר בזכויות האדם המושפעות מהפעלת סמכות החקירה על-ידי המשטרה.

**לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, סעיף 8ד אינו עומד באמות מידה חוקתיות, באופן שאינו ניתן לריפוי בכלים פרשניים, ולפיכך יש להורות על בטלותו נוכח הפגיעה הקשה הגלומה בו בזכויות אדם, בעצמאות מערכת האכיפה ובאמון הציבור בה, ונוכח פגיעתו הקשה בעקרון שלטון החוק.**

17. דרך הילוכנו תהיה כך: ראשית נעמוד על האופי המשטרי-תשתיתי של פקודת המשטרה, בשים לב לתפקיד המשטרה בחברה דמוקרטית ומאפייניה הנובעים מתפקיד זה; לאחר מכן, יוצגו יחסי הגומלין שבין המשטרה לבין השר האמון עליה, ותובא סקירה של עיקרי

המסקנות של הוועדות הציבוריות אשר נדרשו לאורך השנים לשאלה זו; לאחר מכן יוצגו באופן תמציתי מספר מקרי בוחן בהם נדרש מערך הייעוץ המשפטי לממשלה לאבחנה בין קביעת מדיניות כללית למשטרה על-ידי השר לביטחון לאומי, לבין מניעת התערבותו באופן היישום האופרטיבי על-ידי המשטרה; בהמשך לכך יוצגו הליכי החקיקה של תיקון 37 העומד במוקד העתירות דנן; השתלשלות הטיפול בעתירות וצווי הביניים שהוגשו במסגרתן, ולאחר מכן תובא עמדתה המשפטית של היועצת המשפטית לממשלה ביחס לסוגיות החוקתיות אותן תיקון 37 מעורר.

## **חקיקה משטרית-תשתיתית: תפקיד המשטרה בחברה דמוקרטית**

18. מקובל לומר כי חברה נוצרת מתוך "אמנה חברתית" המגלמת ויתור מסוים על חריות הפרט, המופקדות בידי סמכות מרכזית האמונה על תפקודה התקין של החברה. אמנה חברתית זו באה לידי ביטוי ביצירה של מערכת חוקים, ולצידה, מנגנון אכיפה המבטיח את קיומם. רעיון האמנה החברתית, כפי שבא לידי ביטוי בכתביהם של ז'אן-ז'אק רוסו ושל ג'ון לוק, לפיו הפרט מוותר על כוחו על מנת ליתן בידי המדינה את הכוח להגן עליו ועל זכויותיו, הם חלק מתפיסה שלטונית בסיסית, שבה המשטרה מהווה הזרוע העיקרית של המדינה למימוש התפיסה האמורה.

ראו ז'אן-ז'אק רוסו **האמנה החברתית** (תרגום: עידו בסוק, 2006); ג'ון לוק **המסכת השנייה על הממשל המדיני** (תרגום: יוסף אור, תשי"ט).

19. מנגנון אכיפה כאמור מחייב קיומה של שורה ארוכה של סמכויות מרחיקות לכת וייחודיות של הפעלת כוח כלפי הפרט, שבכוחן לפגוע פגיעה ממשית בזכויות היסוד שלו. בעוד שבחברות שאינן דמוקרטיות, סמכויות אלה מוקנות למשטרה כזרועו הארוכה של השלטון האוטוקרטי, כדי להגן על השלטון עצמו, תוך דיכוי זכויות הפרט, תפקידה של המשטרה בחברה דמוקרטית שונה בתכלית. בחברה דמוקרטית, המשטרה אמונה על שמירת הסדר הציבורי, ההגנה על הביטחון האישי של האזרחים, על חריות וזכויות הפרט, ועל שמירת שלטון החוק, לרבות מפני הפרות חוק מצד השלטון. בחברה דמוקרטית, הכוח הרב המופקד בידי המשטרה, גם כשהוא מביא באופן ישיר להגבלת זכויות של מי שמפר את החוק, נועד לממש את שלטון החוק במדינה ולשמור בסופו של יום על זכויות הפרט.

20. הגם שחברה דמוקרטית מעניקה למשטרה סמכות בלעדית להפעלת כוח בשמה, סמכות זו מוקנית למשטרה, בהגדרה, על מנת לשמור על עקרון שלטון החוק עליו מושתתת החברה, ועליו להיות מופעל בהתאם לעקרונות החוקתיים שעליהם מושתתת החברה.

21. על רקע האמור, נקודת המוצא היא כי דבר חקיקה המסדיר את פעילות המשטרה אינו בגדר "חוק רגיל", אלא הוא **חוק שיורד לשורש ההסדרים המשטריים הנוהגים במדינה ובעל השלכות מרחיקות לכת על ליבת זכויות האדם, על עקרון שלטון החוק במדינה דמוקרטית ועל אמון הציבור במערכת אכיפת החוק**. לפיכך, הגם שפקודת המשטרה – החקיקה המסדירה את סמכויות המשטרה – אינה בגדר חוק-יסוד, ואינה חלק מהחוקה



המתהווה, מבחינה מהותית מדובר בדבר **חקיקה משטרי-תשתיתי**. כתוצאה מהמעמד המיוחד של חקיקה מעין זו, יש להבטיח כי היא משקפת את עקרונות היסוד של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, על העקרונות הדמוקרטיים הגלומים בכך.

22. זוהי גם נקודת המוצא לבחינת חוקתיותה של הפקודה והתיקונים לה. כפי שיפורט להלן, פערי הכוחות הגדולים שבין הפרט לבין המשטרה, על רקע הסמכויות העוצמתיות הנתונות למשטרה בשם המדינה, ואמות המידה שבהן מחויבת המשטרה לפעול במילוי תפקידיה, מחייבים זהירות מיוחדת בעיצוב ההסדרים המשטריים-תשתיתיים הנוגעים למשטרה ולמעמדה, ובקביעת אמות המידה בהן מחויבת המשטרה לפעול במילוי תפקידיה. מכאן, שומה על כל דבר חקיקה שתכליתו להסדיר את מעמדה של המשטרה, וביתר שאת פקודת המשטרה – המהווה החקיקה המרכזית העוסקת בסוגיה זו – לגלם את העקרונות החוקתיים שנובעים מתפקיד המשטרה כמוסבר לעיל ובהם עקרון העצמאות, אי התלות של המשטרה בדרג הפוליטי וכפיפותה לשלטון החוק.

23. משטרה הפועלת בהתאם לעקרונות היסוד החוקתיים היא אבן יסוד לקיומה של חברה דמוקרטית תקינה, להגנה על הביטחון האישי והקניין ולקיומו של סדר ציבורי ואכיפת החוק.

24. אין חולק, כי במסגרת הסדרת מעמד המשטרה וסמכויותיה, יש מקום להסדיר בחקיקה גם את מערכת היחסים הרגישה והמורכבת שבין הדרג הפוליטי לבין הדרג המקצועי במשטרה. עד לתיקון האמור, פקודת המשטרה לא עיגנה באופן כולל את הנושא, מעבר למספר עניינים נקודתיים. הסדרת מערכת יחסים רגישה ומורכבת זו, חייבת להיעשות תוך הבטחת מקצועיותה, אי תלותה הפוליטית ועצמאותה של המשטרה בהפעלת סמכויותיה וכפיפותה לשלטון החוק. הסדרה כזו אף חייבת לקבוע ערובות מפורשות שיבטיחו את השמירה על שלטון החוק וזכויות האדם, אשר עלולות להיפגע על-ידי המשטרה במימוש סמכויותיה.

### **בהפעלת סמכויותיה, אין על המשטרה מרות מלבד מרות הדין**

25. המשטרה אמונה על נושאים רגישים ביותר, ובהם מניעת עבירות וגילויין, תפיסת עבריינים ותביעתם לדין ושמירה על הסדר הציבורי וביטחון הנפש והרכוש (וראו בין היתר סעיפים 3-5 לפקודת המשטרה). לצורך מימוש תפקידיה, הוענקו למשטרה בפקודת המשטרה ובדברי חקיקה נוספים שורה ארוכה של סמכויות מרחיקות לכת וייחודיות.

ראו בין היתר: פקודת המשטרה; חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה-מעצרים), התשנ"ו-1996; חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – חיפוש בגוף ונטילת אמצעי זיהוי), התשנ"ו-1996; פקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחיפוש) [נוסח חדש], התשכ"ט-1969; חוק הגבלת שימוש במקום לשם מניעת ביצוע עבירות, התשס"ה-2005; חוק המאבק בתופעת השימוש בחומרים מסכנים, התשע"ג-2013; חוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון

הציבור, התשס"ה-2005; פקודת הסמים המסוכנים [נוסח חדש], התשל"ג-1973; ופקודת התעבורה [נוסח חדש].

26. מימוש סמכויות רגישות אלו כרוך, בלית ברירה, בפגיעה בגרעין הקשה של זכויות האדם החוקתיות. כך, למשל, בהפעלת סמכויותיה המשטרה יכולה לפגוע בחירות ואף לשלול אותה (סמכויות מעצר או עיכוב); להגביל את חופש התנועה (בגדרי סמכויותיה לשמירה על הסדר הציבורי); לפגוע בפרטיות ובשם הטוב (בגדרי הסמכויות לחקירה, איסוף מידע והעמדה לדין); לפגוע באוטונומיה ובכבוד (למשל בגדרי סמכותה להפעלת כוח וסמכויות חיפוש); לפגוע בחופש הביטוי והמחאה (במסגרת סמכויותיה כרשות האמונה על רישוי תהלוכות וקביעת תנאים לקיומן של הפגנות, כמו גם בשמירה על הסדר הציבורי במהלכן) ועוד. בהתאם להלכה פסוקה, אף סמכויות "רכות" יותר המוקנות למשטרה, כגון הסמכות לדרוש הזדהות, טומנות בחובן פגיעה בזכויות (ראו בג"ץ 4455/19 **עמותת טבקה – צדק ושוויון ליוצאי אתיופיה נ' משטרת ישראל** (25.1.21)).

27. על רקע הדברים האמורים, בית המשפט הנכבד נדרש לא אחת לאופן הפעלת הכוח המשטרתית. ראו למשל: בג"ץ 4845/17 **חמדאן נ' היועץ המשפטי לממשלה** (28.10.19), בג"ץ 5882/18 **אפשטיין קרויס נ' משטרת ישראל** (19.8.20), בג"ץ 346/21 **עמותת משפט אמת וצדק נ' משטרת ישראל** (29.7.21), בנוגע לשימוש המשטרה בפיזור הפגנות והפרות סדר בבואש ובמכ"תזיות; וכן בג"ץ 5078/20 **פדידה נ' משטרת ישראל** (19.8.20) בנוגע למימוש זכות ההפגנה והגבלות המשטרה ביחס אליה; וכן ראו בג"ץ 7839/19 **פלוני נ' משטרת ישראל** (19.10.20), באשר להיקף חובת המשטרה להגנה על "בטחון הנפש והרכוש". נושא הפעלת הכוח המשטרתית הוא אחד הנושאים הרגישים ביותר בחברה דמוקרטית, נוכח השפעתו הישירה והעמוקה על ליבת זכויות האדם, של כל אחד ואחת מהפרטים בחברה, כמו-גם על אמון הציבור במשטרה ובמערכת אכיפת החוק בכללותה.

28. במצב הדברים המתואר, פעולתה של מערכת אכיפת החוק בכלל, והמשטרה בפרט, בהתאם להוראות החוק, באופן מקצועי, ממלכתי ושוויוני, וחף משיקולים זרים, מהווה ערובה מרכזית לשמירה על זכויות הפרט במדינה דמוקרטית. כלומר, כחלק מההגנה החוקתית על זכויות האדם, על המדינה להבטיח כי הפעלת הכוח והסמכויות המשטרתיות תעשה אך ורק בגדרי הדין ובאופן מקצועי, ענייני, מידתי ולשם הגשמת האינטרס הציבורי. בפרט, יש צורך להבטיח כי הפעלת סמכות משטרתית הכרוכה בפגיעה בזכויות אדם, תעשה לשם תכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש. עקרונות אלה הם מאפיין גרעיני של מדינה דמוקרטית, והם חיוניים על מנת להבטיח שהכוח שמופקד בידי המשטרה לא יופעל לשם מימוש האינטרסים של השלטון, ובאופן שרירותי. קשה להפריז בחשיבות הדבר עבור קיומה של חברה דמוקרטית.

29. ודוק, אדם שזכויותיו נפגעות מהפעילות המשטרתית צריך ליהנות – כחלק מההגנה החוקתית על זכויותיו – ממערכת של ערובות ואיזונים אשר יבטיחו כי הפגיעה היא הכרחית לפי המותר בחברה דמוקרטית, ונעשתה אך ורק על בסיס שיקולים ענייניים

ואובייקטיביים. בכלל זאת, מתחייב כי הוא יוכל לפנות ולקבל סעד אפקטיבי בגין פגיעה בזכויותיו.

30. הדברים מקבלים משנה תוקף בשים לב לאופי העבודה המשטרית. כך, במסגרת ביצוע משימותיה, המשטרה מצויה בחיכוך מתמיד ובעצימות גבוהה עם הציבור. זאת, בין היתר בהפעלת סמכויות ואמצעים רבים שאינם מחייבים בהכרח קיומו של חשד סביר לביצוע עבירה. כך, המשטרה מוסמכת ליתן הוראות, להציב מחסומים, לנתב תנועה, לחפש על גופו של אדם, לדרוש הזדהות, להתנות תנאים לקיום הפגנות, ועוד. אמצעים אלה, המופעלים כעניין שבשגרה לשם השמירה על הסדר הציבורי, כרוכים בפגיעה בזכויות שהיא בדרך כלל נקודתית וקצרת מועד. בנסיבות אלה, פנייה של הפרט בתלונה או בבקשה לקבלת סעד משפטי נעשית בהכרח בדיעבד, באופן שאין בו כדי לרפא את הפגם שנפל בהפעלת הסמכות.

31. היבטים אלה של עבודת המשטרה ממחישים את ההכרח, שהפעלת סמכויות המשטרה תעשה באופן מקצועי, ממלכתי, שוויוני ובהתאם לחוק בלבד. זאת על מנת להבטיח כי הפגיעה הכרוכה בהפעלת הסמכויות היא לשם תכלית ראויה בלבד ובמידה שאינה עולה על הנדרש.

32. בית המשפט הנכבד עמד בפסיקתו על החיוניות בהבטחת עצמאותה של המשטרה ואי-תלותה בדרג הפוליטי, ולכך שהפעלת סמכויותיה בתחומים הנתונים לה, תיעשה על בסיס מקצועי ובהתחשב באינטרס הציבורי בלבד, באופן שוויוני, נקי משיקולים פוליטיים-מפלגתיים או אישיים, וללא משוא פנים.

ראו, לדוגמה, את בג"ץ 911/21 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל פס' 16 (12.12.21) (להלן: עניין התנועה למען איכות השלטון), בו נדרש בית המשפט הנכבד לשאלת קציבת כהונתו של מפכ"ל המשטרה, והדגיש את החשיבות המיוחדת שבהפעלת סמכויותיה של המשטרה על בסיס מקצועי ובהתחשב באינטרס הציבורי בלבד, תוך מחויבות מלאה לעקרון שלטון החוק:

"מפכ"ל המשטרה הוא העומד בראשות המשטרה, אשר במוקד תפקידיה אכיפת החוק והגנה על ביטחון הציבור ושלומו (בג"ץ 3884/16 פלונית נ' השר לביטחון פנים, פסקה 26 (20.11.2017)). בין יתר תפקידיה, אמונה המשטרה גם על מניעת עבירות ובכלל זאת, היא מופקדת על שלבי החקירה ואיסוף הראיות בהליך הפלילי (סעיף 3 לפקודת המשטרה; בג"ץ 6792/96 התנועה למען איכות השלטון נ' היועץ המשפטי לממשלה פ"ד נא(2) 757, 768 (1997)). בנוסף לכך, המשטרה מבצעת פעילויות מבצעיות בתחום ביטחון הפנים (בג"ץ 5562/07 שוסהיים נ' השר לביטחון הפנים, פסקה 8 (23.7.2007)); בג"ץ 6778/97 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' השר לביטחון פנים פ"ד נח(2) 358, 368 (2004)). כחלק ממערכת אכיפת החוק, ביסוד שיקול הדעת של כוחות המשטרה עומד הצורך

במימוש תכליות ההליך הפלילי, ובהם האינטרס הציבורי בהעמדת עבריינים לדין. מטבע הדברים, ישנה חשיבות מיוחדת שהפעלת הסמכויות בתחומים אלו תיעשה על בסיס מקצועי ובהתחשב באינטרס הציבורי בלבד, באופן שוויוני וללא משוא פנים (בג"ץ 5699/07 פלונית נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד סב(3) 550, 631 (2008) (להלן: עניין פלונית); בג"ץ 551/99 שקם בע"מ נ' מנהל המכס והמע"מ, פ"ד נד(1) 112, 125-126 (2000)) [...] מכאן החשיבות הרבה בהבטחת עצמאותו ואי תלותו של מפכ"ל המשטרה, העומד בראשה ואמון על הפעלתה לביצוע תפקידיה".

כן ראו בג"ץ 2605/05 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים (ע"ר) נ' שר האוצר, עמ' 658 (19.11.09) (להלן: עניין הפרטת בתי הסוהר). דברים אלו נאמרו ביחס לסמכויות הכרוכות במאסרו של אדם, אך אלו יפים גם לענייננו:

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

ראו גם את פסק הדין של בית המשפט הנכבד לפני זמן קצר, בעניין מינוי חה"כ איתמר בן גביר לתפקיד השר לביטחון לאומי (בג"ץ 8910/22 פטרושק נ' ח"כ בנימין נתניהו, 21.2.24), בו חזר בית המשפט הנכבד על החשיבות שבעקרון עצמאות המשטרה:

"יובהר כי קביעתי בעניין זה, כמו גם עמדתה של היועצת המשפטית לממשלה, מתבססות, בין יתר השיקולים, על יסוד עצמאותה של המשטרה. כידוע, השר לביטחון לאומי רשאי לקבוע את מדיניותה הכללית של המשטרה, אך אין הוא משמש כ"מפכ"ל על". המשטרה היא גוף עצמאי אשר הפעלת סמכויותיו נעשית בנפרד למגרש הפוליטי, ויחסי הכוחות בין המשרד לביטחון לאומי ובין המשטרה הם כאלה השומרים

על האיזון הנאות בין עצמאות המשטרה לבין הפיקוח על פעולותיה (ראו: עמיקם הרפז ומרים גולן משפט ושיטור: זכויות אדם וסמכויות משטרה, בעמ' 101-98 (2018)). שיקול זה, וההנחה כי תישמר עצמאות המשטרה וגופים נוספים הכפופים למשרד לביטחון לאומי – יש בהם כדי להקנות את החשש ואת הפגיעה באמון הציבור, וגם מן הטעם הזה לא מצאתי כי מינויו של השר בן גביר הינו בלתי סביר באופן קיצוני.

33. יפים לענייננו אף הדברים אשר נכתבו על ידי כב' הנשיא ברק במאמרו "המשטרה וזכויות האדם בישראל":

"אין כל אפשרות לקיים זכויות אדם בלא כוחה הכופה של המשטרה. האידיאל של אדם לאדם – מלאך, היא חלום. בלא פעולת משטרה, קיים החשש כי אדם לאדם – זאב. פעולת המשטרה תגשים את האיזון העדין באשר לזכויות האדם, איזון שסופו אדם לאדם – אדם. משימה זו של המשטרה – קשה היא. הגנה על זכות האדם של האחד עשויה לפגוע, מעצם טבעה, בזכות אדם של אחר. שמירה על שלום הציבור עשויה לפגוע בזכות האדם. מעצרו של חשוד בתקיפה מקיים את זכות הנתקף לשלמותו הגופנית, אך עשוי לפגוע בזכות החשוד לחרות אישית. אכן, כדי להגשים את משימתה חייבת המשטרה לפעול על פי האיזון העדין שהדין בישראל קובע באשר להיקף ההגנה על זכויות האדם. בהגנתה על האיזון העדין הקובע את זכויות האדם בישראל, צריכה המשטרה לפעול בדומה לשופט. היא חייבת לפעול בתוך עצמאות ואי תלות. כמו שופט, אין על המשטרה מרות, זולת מרותו של החוק. המשטרה היא אמנם חלק מהרשות המבצעת, אך אין היא המשטרה של הממשלה. היא המשטרה של המדינה" (אהרן ברק "המשטרה וזכויות האדם בישראל" מבחר כתבים א, עמ' 680 (תש"ס); ההדגשה הוספה).

34. שלא בשולי הדברים יודגש, כי אמון הציבור במשטרה הוא נדבך חיוני לפעילותה בחברה דמוקרטית. מילוי תפקידיה של המשטרה באופן מקצועי, ממלכתי ושוויוני הוא המבסס את אמון הציבור בפעילותה, וכפועל יוצא מכך, את שיתוף הפעולה עמה. לא די בכך שלמשטרה נתונות במישור הפורמלי סמכויות אכיפה נרחבות כדי שהיא תוכל לממש את תפקידה. יש להבטיח כי הציבור ישתף פעולה עם המשטרה, ונדרש לשם כך ביסוס אמון הציבור במשטרה והסכמה ציבורית רחבה לפעילותה.

35. בעניין התנועה למען איכות השלטון עמד בית המשפט הנכבד על החשיבות שבעצמאות המשטרה ואי התלות שלה בגורמים פוליטיים לשם שמירה על אמון הציבור במשטרה:

"[...] ניתוק הזיקה בין מפכ"ל המשטרה לממשלה היא אמצעי להבטיח אף במישור של מראית פני הדברים כי החלטותיו של המפכ"ל ענייניות הן, ולהסיר חשש בקרב הציבור ששיקול פרטי כלשהו של המפכ"ל משפיע

**על אופן קבלת החלטותיו** (השוו: אמנון רובינשטיין וברק מדינה המשפט החוקתי של מדינת ישראל – רשויות השלטון ואזרחות 1011 (מהדורה שישית, 2005)). **אכן, אמון הציבור במשטרה חשוב לשם הבטחת פעילותה התקינה** ((בג"ץ 3798/09 גורווחוד נ' המפקח הכללי של מדינת ישראל, פסקה 17 (7.12.2010); בג"ץ 7141/05 ויתקין נ' מפכ"ל המשטרה, פסקה 14 (27.2.2006); בג"ץ 66/85 לריה נ' מפכ"ל משטרת ישראל, פ"ד לט(2) 726, 724 (1985))" (פסי' 17 לפסק הדין).

36. מטבע הדברים, במסגרת ביצוע משימותיה המשטרה מצויה בחיכוך מתמיד ובעצמות גבוהה עם הפרטים בחברה. קיומו של חשש ממשי כי ביסוד הפעלת הסמכויות המשטרתיות מעורבים שיקולים זרים, לא מקצועיים, עלול לפורר את הלגיטימציה החברתית לפעילות המשטרה, לכרסם באבני היסוד לקיומה של החברה במדינה דמוקרטית ולפגוע בבסיס האמנה החברתית וההסכמה הרעיונית אותה מעניק הציבור לפעילות המשטרה.

### **יחסי הגומלין בין המשטרה לבין השר האמון עליה**

37. המשטרה היא אמנם חלק מהרשות המבצעת אך היא אינה "המשטרה של הממשלה". יחסי הגומלין שבין הדרג הפוליטי לדרג המקצועי במשטרה כוללים אפוא מתח מובנה. מצד אחד, הפעלת סמכויותיה של המשטרה חייבת להיעשות באופן ממלכתי, מקצועי, עצמאי וכשעליה מרות הדין. לצד האמור, עצמאות המשטרה טומנת בחובה גם את החשש כי במאבקה בפשיעה ובשמירה על הסדר הציבורי עלולה המשטרה שלא להתחשב במידה מספקת בזכויות הפרט או באינטרסים ציבוריים נוגדים. לא זו אף זו, הכוח הרב המרוכז בארגון אחד, והאמצעים הרבים העומדים לרשותו, מעוררים מטבע הדברים חשש מפני ניצול לרעה של הכוח המופקד בידי המשטרה.

38. מכאן, שלצד החשיבות הרבה שבעצמאות המשטרה, צבר הסמכויות הנתון בידיה מחייב פיקוח מיניסטרילי עליה, ואין חולק כי על הממשלה והשר המופקד עליה, מוטלת אחריות על המשטרה וחובת פיקוח על פעילותה. בכלל זאת, בסמכות השר לקבוע מדיניות כללית ועקרונות כלליים לפעילות המשטרה. לצורך פיקוח על עבודת המשטרה וקביעת העקרונות הכלליים לפעילותה, השר רשאי לדרוש בין היתר קיומה של עבודת מטה, גיבוש תשתית עובדתית וכד', וזאת בין השאר לשם ייעול ושיפור עבודת המשטרה.

39. השר לביטחון לאומי הוא השר הממונה על משטרת ישראל. פקודת המשטרה (בנוסחה לפני התיקון) הקנתה לשר סמכויות ספציפיות ביחס למשטרה, שעיקרן בהקשרים של פיקוח, אישור וקביעת מדיניות, ובהן בין היתר הסמכות להמליץ לממשלה על מינוי המפקח"ל (סעיף 8א לפקודת המשטרה), הסמכות לקבוע את הרכבה של המשטרה (סעיף 2 לפקודת המשטרה) והסמכות למנות שוטר או אדם אחר למלא את תפקידיו של "קצין משטרה בכיר", כהגדרתו בפקודה (סעיף 7 לפקודת המשטרה). בנוסף, הוראות המשטרה הכלליות, אשר קביעתן מצויה בסמכות מפכ"ל המשטרה (הוראות הקובעות "עקרונות לעניין ארגון

המשטרה, סדרי המינהל, המשטר והמשמעת בה והבטחת פעולתה התקינה"), טענות אישור של השר (סעיף 9 לפקודת המשטרה). סמכויות נוספות נתונות לשר גם בחוק המשטרה (כך, למשל, לעניין מינוי נציב קבילות השוטרים וסגנו (סעיפים 82 ו-85 לחוק המשטרה); וכן סמכות למינוי ועדת ערר על החלטת מפקד מחוז לעניין הקצאת שוטרים בתשלום וקביעת סדרי הדין בה (סעיף 102ב לחוק המשטרה).

40. הפקודה, בנוסחה לפני התיקון, לא הסדירה, ואף לא התיימרה להסדיר, את מערכת היחסים בין הדרג המדיני לדרג המקצועי במשטרה, מעבר לעניינים הספציפיים הקבועים בה, כמפורט לעיל. התפיסה המקובלת, הבאה לידי ביטוי בפסיקת בית המשפט הנכבד ובדוחות ועדות ציבוריות שעסקו בעניין זה, היא כי הגם שאין בסמכויות ממוקדות אלו כדי למצות את משרעת אחריותו ותפקידו של השר ביחס למשטרה, **ברי כי זו אינה כוללת את הסמכות לנהל בעצמו את המשטרה** - סמכות הנתונה למפק"ל המשטרה, כעולה מסעיף 9 לפקודה (ראו בעניין זה: בג"ץ 1993/03 **התנועה למען איכות השלטון נ' ראש הממשלה**, פ"ד נ"ז(6) 817, פס' 46 לפסק דינו של השופט ריבלין (2003)).

41. לפיכך, לצד האחריות המובנית של הדרג המדיני על המשטרה, נדרש להבטיח כי הפיקוח והתוויות המדיניות הכללית לפעילותה, לא יעשו באופן שעלול לערער את הערובות החוקתיות לשמירת זכויות האדם בפעולת המשטרה, תוך פגיעה בעצמאותה וחציית קו הגבול לעבר התערבות בשיקול הדעת המבצעי-מקצועי של הדרג הפיקודי. זאת, למשל בדרך של התערבות בקבלת החלטות מקצועיות רוחביות או במסגרת הפעלת הכוח המשטרתי, ובאופן מימוש סמכויותיה ותפקידיה במקרים קונקרטיים. כך גם, אסור שסמכות הדרג המדיני ביחס למשטרה תשמש חלילה לתכלית של רתימת המשטרה לקידום אינטרסים פוליטיים או מפלגתיים, שכן פוליטיזציה של הפעלת הכוח המשטרתי חותרת תחת עקרון שלטון החוק במדינה דמוקרטית.

42. **על כן, נדרש שיהיה חיץ ברור בין שיקולים אישיים, פוליטיים ומפלגתיים לבין הפעלת הכוח המשטרתי ויתר סמכויות המשטרה, ובכך יובטח כי מימוש אחריותה של הממשלה לפקח על עבודת המשטרה ולהתוות מדיניות כללית לפעילותה, ייעשה תוך שמירה על עצמאותה המקצועית של המשטרה.**

עצמאות זו היא ערובה חיונית ומרכזית להבטחת שלטון החוק, להבטחת פעילותה של המשטרה לתכלית ראויה בלבד, למניעת "פוליטיזציה" של הכוח המופקד בידה, ולמניעת פגיעה שאינה נדרשת בזכויות אדם. גישה עקרונית זו נכונה גם ליחסים בין הדרג המדיני לבין מערכות נוספות במערכת אכיפת החוק שנהנות מעצמאות פעולתן.

43. ואכן, מערכת היחסים שבין השר הממונה על המשטרה לבין המשטרה, נדונה לאורך השנים על-ידי ועדות ציבוריות שונות, אשר עמדו על היקף הסמכויות הראוי שיש להקנות לשר, בין היתר גם בחקיקה. נעמוד עתה, בתמצית, על עיקרי הדוחות של ועדות ציבוריות אלה.

## מערכת היחסים בין המשטרה לבין השר – מסקנות הוועדות

### הציבוריות

44. סמכויות השר לביטחון לאומי כלפי המשטרה והיקף מעורבותו בפעילותה נדונו במהלך השנים על-ידי מספר ועדות, חלקן אגב אירועים שונים. בשנת 1999, "הוועדה הציבורית לחוק משטרה חדש, 1999" בראשה עמד שר המשפטים לשעבר, חיים צדוק (להלן: **ועדת צדוק**), בחנה את המודל הראוי בסוגיה זו. אמנם, חלף זמן רב מאז שהוועדה סיימה את עבודתה, וכן היא הבהירה בדו"ח שפרסמה, כי טרם חקיקת חוק משטרה נדרשת עוד חשיבה ביחס לסוגיות שונות שפורטו בדו"ח. אולם, חשיבות מסקנותיה של ועדת צדוק נעוצה בכך, שהוועדה **עסקה בסוגיה הכוללת של הסדרת עבודת המשטרה ויחסי הגומלין בינה לבין השר האמון עליה**, בשונה מוועדות אחרות שהוקמו אגב אירועים קונקרטיים.

45. ועדת צדוק מונתה על-ידי השר לביטחון פנים דאז מתוך מטרה כוללת לבחון את מכלול ההיבטים הנוגעים לעבודת המשטרה בכלל, ובפרט את יחסי הגומלין המתקיימים בינה ובין השר האמון על עבודתה, וכן להמליץ על חוק משטרה חדש. כעולה מדו"ח ועדת צדוק, הוועדה בחנה את הסוגיה לעומקה במשך מספר שנים ושמעה מגוון דעות לגביה, רעיונות ועמדות שונות. בפני הוועדה נשמעו אישים מהמשרד לביטחון פנים, מהמשטרה, ממשרד המשפטים, מצה"ל, מהאקדמיה וכן ממי שנשאו בעבר בתפקידים בכירים רלוונטיים.

46. ועדת צדוק עמדה על כך שפקודת המשטרה אינה קובעת באופן כולל את סמכויות השר כלפי המשטרה ואת חובותיה כלפיו, מעבר למספר עניינים נקודתיים, ומשכך מתעוררת שאלת היקף סמכותו של השר ביחס להתערבות בפעילות המשטרה. ועדת צדוק הציגה את השיקולים השונים בעד ונגד מתן סמכות לשר להתערב בפעולות המשטרה, ואף סקרה את הדין הנוהג במספר מדינות. על רקע זה קבעה הוועדה את המלצותיה לעניין המצב הרצוי.

47. באשר לשיקולים הנוגעים למתן סמכות לשר להתערב בפעולות המשטרה, קבעה הוועדה כי אלו "מורכבים, ולעיתים סותרים". הוועדה ציינה כי השר הוא האחראי מיניסטרילית על פעולת המשטרה ועלול להיות נושא לביקורת ציבורית בגין התנהלותה. כך, "ניתן איפוא, לטעון כי מי שנושא באחריות צריך להיות בעל הסמכות, ובאם השר סבור, למשל, כי מבחינה ציבורית לא יוכל להגן על כך שהמשטרה עושה שימוש בסוסים לפיזור הפגנות, רשאי הוא להורות למשטרה להימנע מלפעול בדרך זו".

הוועדה אף עמדה על החשש כי במאבקה בפשיעה ובשמירה על הסדר הציבורי, המשטרה עלולה לראות בדמוקרטיה "מנגנון מפריע" ועל תפקיד השר כגורם ממתן במצבים אלו: "שיקול נוסף לטובת מתן סמכויות בידי השר הינו החשש מפני מצבים בהם המשטרה עלולה לפעול מתוך להט מופרז להשיג הישגים מקצועיים, וזאת מבלי להתחשב במידה מספקת באינטרסים נוגדים כמו זכויות האזרח. השר, האמור להיות ער לשיקולים ציבוריים רחבים יותר, עשוי להוות במצבים אלו גורם ממתן".



מן העבר השני קבעה הוועדה כי המחויבות העיקרית של המשטרה צריכה להיות לחוק, ועליה להיות חופשית מכל השפעה פוליטית. כך, למשל, קבעה הוועדה כי "מתן אפשרות לשר להתערב בחקירה לא זו בלבד שהוא עלול לפגוע בחקירה, אלא יש בו משום חשש לפגיעה מהותית בעיקרון החשוב של השוויון בפני החוק, שהרי מי שהשר מתערב לטובתו (או לרעתו) בניגוד לעמדת הדרג המקצועי איננו ככל האדם. לפגיעה בשלטון החוק, החמורה כשלעצמה, עלולה להיות השלכה חמורה גם על אמון הציבור במשטרה, שהינו אבן-יסוד להצלחתה במילוי תפקידיה".

48. לאחר סקירת השיקולים השונים, ובחינת הדין הנוהג במדינות אחרות, הוועדה גיבשה את המלצותיה באשר ליחסי הגומלין בין המשטרה לבין השר הממונה עליה, ותוך כך המליצה על גבולות התערבות השר בעבודת המשטרה.

בהמלצותיה, הוועדה הבחינה בין מידת מעורבותו של השר בחקירות המשטרה, ובין מידת מעורבותו ביתר תחומי הפעילות של המשטרה.

**ביחס לתחום החקירות, הוועדה קבעה כי "המשטרה צריכה להיות חופשית לחלוטין בחקירותיה, כשעליה מרותו של החוק בלבד"** (ההדגשה במקור), וכי במקרים של ספק לגבי דרך פעולתה בתחום זה והתאמתה לחוק, בעל הסמכות להורות לה כיצד לנהוג (או לא לנהוג) הוא ראש התביעה הכללית – היועץ המשפטי לממשלה.

בנוגע לסמכויות השר בתחום החקירות, הוועדה המליצה כי השר יהיה רשאי להתוות **מדיניות כללית בלבד**, לרבות קביעת סדרי העדיפויות העקרוניים, אך זאת בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, מפכ"ל המשטרה והמופקדים במשטרה על נושא החקירות:

**"הוועדה סבורה כי השר רשאי לקבל דיווחים כוללניים (להבדיל מדיווחים מפורטים על חקירות ספציפיות) על חקירות המתנהלות על-ידי המשטרה באותו אופן ובאותה מידה ששר המשפטים רשאי לקבל דיווחים על פעולות היועץ המשפטי לממשלה בתחום אכיפת החוק. הוועדה סבורה כי השר איננו רשאי ליתן למשטרה הוראות לגבי חקירות ספציפיות.**

הוועדה סבורה כי **השר רשאי להתוות מדיניות כללית בתחום החקירות, לרבות קביעה של סדרי העדיפויות העקרוניים, אך זאת בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, מפכ"ל המשטרה והמופקדים במשטרה על נושא החקירות.** הצורך ליתן לשר סמכויות להתוות מדיניות כללית נובע הן מאחריותו הפרלמנטרית והן מכך שפעמים רבות למדיניות מסוימת של המשטרה עשויות להיות השלכות תקציביות ומבניות... "מדיניות כללית", לעניין זה, אשר אותה רשאי השר להתוות, יכולה גם להיות, למשל, הוראה לשים דגש על סוג עבירות מסויים המהווה "מכת מדינה" (עמ' 48 לדו"ח ועדת צדוק, ההדגשה במקור).

49. לעומת זאת, סברה ועדת צדוק כי השר אינו רשאי להתערב בחקירה ספציפית בכל דרך שהיא, אף לא ברמיזות לגבי התוצאה הרצויה או בהחלפת בעלי תפקידים (עמ' 49 לדוח ועדת צדוק, ההדגשות במקור):

**"מאידך, הוועדה סבורה כי השר איננו רשאי להתערב, בכל דרך שהיא, בחקירה ספציפית: לא במתן הוראות, לא ברמיזות לגבי התוצאות הרצויות, לא בהחלפת החוקרים או בדרישה מהמפכ"ל להחלפתם, ולא בכל דרך אחרת. על אחת כמה וכמה אמורים הדברים כאשר החקירה הינה כנגד השר או מי ממקורביו, או כנגד אישים פוליטיים אחרים. במקרים אלו לשר עלול להיות אינטרס מובהק בחקירה ובתוצאותיה, והוא עלול לנסות להשפיע עליהם, גם אם בדרכי עקיפין".**

50. בהקשר זה הוועדה עמדה על הקושי להבחין בין "סוגיות עקרוניות של ממש" לבין עניינים ספציפיים שנותנים להם "לבוש של סוגיה עקרונית", והמליצה כי לצד ההסמכה בחקיקה של השר לעסוק בסוגיות עקרוניות, הרי שעל חקיקה כאמור לחדד את גדר הסמכויות ולבהיר מה נכנס לגדר סוגיות עקרוניות ומה לא:

**"יש להגדיר בחוק את ההבחנה בין סוגיות עקרוניות של ממש לבין עניינים ספציפיים שיינתן להם לבוש של סוגיות עקרוניות. הבחנה זו אינה קלה כלל ועיקר, שכן טבען של סוגיות עקרוניות שהן זוכות לתשומת לב דווקא בעת שדוגמא קונקרטי מתעוררת".**

51. אשר לגבולות התערבות השר בתחומי פעולתה הנוספים של המשטרה, עמדת הוועדה הייתה כי השר רשאי להתוות מדיניות עבור המשטרה בעניינים בעלי חשיבות עקרונית, אולם אין הוא רשאי להתערב בפרטי הביצוע האופרטיבי של המדיניות, כדלקמן:

**"אשר לתחומי פעולתה האחרים של המשטרה, מחוץ לחקירות, הוועדה סבורה כי השר רשאי להתערב בהחלטות אסטרטגיות, לתת הנחיות כלליות, ולהתוות מדיניות עבור המשטרה בעניינים בעלי חשיבות עקרונית, אולם אין הוא רשאי להתערב בפרטי הביצוע האופרטיבי של המדיניות, או בפרטים, נושא השמור לדרג המקצועי. השר רשאי להתערב בקביעת תכנית העבודה של המשטרה, ובקביעת סדרי העדיפויות בין התחומים השונים המופקדים בידי המשטרה, אולם בבואו לעשות כן עליו ליתן משקל ניכר לעמדתו המקצועית של המפכ"ל, ולא להתערב בה אלא במקרים מיוחדים ומטעמים בעלי חשיבות רבה" (עמ' 49 לדו"ח ועדת צדוק).**

52. הוועדה הדגישה כי אחת הדרכים להבטיח כי סמכותו של השר להתוות מדיניות לא תנוצל לרעה לצורך התערבות באירוע ספציפי, היא הקפדה על עקרון השקיפות. בנסיבות אלה, הוועדה המליצה כי הוראות בעלות חשיבות עקרונית שנותן השר למשטרה צריכות להיות מפורסמות לציבור, על מנת שיעמדו לביקורת ציבורית, כדלקמן:

**"הוראות בעלות חשיבות עקרונית שנותן השר למשטרה צריכות להיות ידועות לציבור, על מנת שיעמדו לביקורתו של הציבור. במקרים אלו, על השר לקיים דיון שבו תישמע עמדתו של המפכ"ל, ולפרסם החלטה מנומקת, שתביא לידיעת הציבור את עמדת המפכ"ל, את החלטת השר, ואת הטעמים להחלטתו של השר להתערב בשיקול דעתו של הדרג המקצועי. במקרים שבהם התערבות השר תהיה בתחומים שהסודיות ראויה להן, ניתן יהיה לשמור על הסודיות יחד עם הבקרה הציבורית על ידי מסירת ההחלטה לידי ועדת משנה בכנסת."**

53. לצד המלצות אלה, וכחלק מהסדרת היחס בין סמכות השר לעצמאות המשטרה, המליצה הוועדה על הרחבת סמכויות המפכ"ל וקביעתו כ"רשות מוסמכת", כמשמעותה בבג"ץ 70/50 מיכלין נ' שר הבריאות, פ"ד ד 31 (1950), וזאת באופן שיקנה לו שליטה מבצעית מלאה על פעולות המשטרה, כך:

**"הוועדה סבורה כי בתחומים שאינם שייכים לנושא החקירות, על חוק המשטרה החדש להגדיר באופן רחב את סמכויותיו של המפכ"ל, העומד בראש המשטרה, באופן שיקנה לו שליטה מבצעית מלאה על פעולות המשטרה. סמכויות אלו יופעלו על-ידי המפכ"ל באופן עצמאי, כדין כל רשות מוסמכת" במשפט המנהלי הישראלי אשר הוענקו לה סמכויות ישירות בחוק."**

54. ועדת צדוק המליצה כי בין הסמכויות שיוקנו למפכ"ל המשטרה כ"רשות מוסמכת", ייכללו הסמכויות הבאות: לפקד על משטרת ישראל, על סדרי ניהולה והפעלתה; לקבוע את הרכב המשטרה במסגרת תקציבה; להורות, באישור השר הוראות כלליות לעניין ארגון המשטרה, סדרי המינהל, המשטר והמשמעת בה והבטחת פעולתה התקינה ופקודות כלליות שיפרטו את הוראות המשטרה; להורות על גיוס שוטרים, פיטוריהם משירות, השעייתם, העלאתם בדרגה, הצבתם בתפקיד, והעברתם מתפקיד, הכל בכפוף להוראות כל דין; להורות, בכפוף להוראות כל דין, על דרכי ביצוע תפקידיה של המשטרה; לייצג את המשטרה בכל עניין.

55. עולה מן האמור, כי ועדת צדוק ביקשה במסקנותיה לקבוע "איזונים ובלמים" אשר יבטיחו מן העבר האחד את אחריותו ומעורבותו של הדרג הנבחר בעניינים בעלי חשיבות כללית ועקרונית, ובאופן שקוף וסדור; ומן העבר האחר, את עצמאותה של משטרת ישראל בפעילותה ואת היותה גורם מקצועי וממלכתי, שאינו תלוי בגורמים פוליטיים. כמו כן, הוועדה עמדה על החשיבות שבקביעת הגדרות ברורות בחקיקה, ולא הסתפקות בקביעת

קווי מתאר כלליים, וזאת כדי למנוע מצב של ניצול החוק כדי להביא להתערבות של השר בהחלטות אופרטיביות או קונקרטיות של המשטרה, במסווה של עיסוק בסוגיות עקרוניות.

צילום הפרקים הרלוונטיים מתוך דו"ח ועדת צדוק מצורף ומסומן **מש/1**.

56. להשלמת התמונה נוסף, כי ועדת צדוק נתנה דעתה להמלצתה של "ועדת הבירור לבדיקת האירועים בהר הבית משנת 1990" (להלן: **ועדת זמיר**), אשר קדמה לה ובחנה את טיפול גורמי הביטחון והממשלה במהומות שהתרחשו באירועי הר הבית בשנת 1990. במסגרת עבודתה התייחסה ועדת זמיר גם למעורבותו של שר המשטרה דאז בטיפול באירועים שנבחנו על-ידה. נציין כי ועדת זמיר דנה באירועי הפרות סדר ואלימות בהר הבית, שהם מסוג האירועים החריגים שיש להם השלכות ציבוריות מובהקות בתחום המדיני-אסטרטגי והביטחוני, מעבר להיבטי הסדר הציבורי ושלום הציבור "הרגילים" עליהם אמונה המשטרה.

במסגרת המלצותיה ציינה ועדת זמיר כי היא סבורה "שלנושא שמירת הסדר הציבורי, שהוא כיום בסדר עדיפות ממלכתי, דרושה מעורבותו הפעילה של השר, כדי שיוכל לעמוד בקיום אחריותו המינסטריאלית". בזיקה למנדט שניתן לה, הוסיפה ועדת זמיר כי נדרשת "תשומת לב מיוחדת לעיר העתיקה בירושלים ולמקומות הקדושים שבה" (עמודים 20-21 לדו"ח ועדת זמיר).

כאמור, ועדת צדוק נתנה דעתה להמלצתה של ועדת זמיר כי דרושה "מעורבות פעילה" של השר בנושאים הנושקים לשמירה על הסדר הציבורי, ועמדתה בעניין זה היתה כי יש להגביל מעורבות מסוג זה להנחיות עקרוניות, ללא התערבות בפרטים המבצעיים של אירוע ספציפי (ראו דו"ח ועדת צדוק, עמ' 50).

57. ועדה נוספת אשר נדרשה ליחסי השר והמשטרה היא "ועדת החקירה הממלכתית לבירור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים בחודש אוקטובר 2000" (2003) (להלן: **ועדת אור**). גם ועדה זו הוקמה לבדיקת אירוע ספציפי, ואגב כך בחנה את התנהלות השר והגורמים הפיקודיים במשטרה באותו אירוע. זאת, להבדיל מוועדת צדוק, אשר הוקמה כאמור על מנת להמליץ לשר המשטרה דאז על הדין הרצוי ובחנה את הסוגיה שלא בראי אירוע מסוים.

58. ועדת אור בחנה את תפקוד המעורבים במהומות אירועי אוקטובר 2000, ובתוך כך התייחסה גם למערכת היחסים בין השר הממונה על המשטרה לבין הדרגים המקצועיים במשטרה.

ועדת אור עמדה על הקושי שעלול להיות כרוך ביישום ההבחנה בין החלטה אסטרטגית, הנחיה כללית ומדיניות, אשר מצויות בסמכות השר ובאחריותו, ובין התערבות בלתי מתאימה בפרטי הביצוע האופרטיבי של משימה מסוימת, אשר אלו מצויות באחריות

המשטרה. בהמשך לוועדת צדוק, ועדת אור שבה והבהירה את חלוקת האחריות המקובלת בנושא זה (דו"ח ועדת אור, שער חמישי, פסקה 76).

על רקע אירועי אוקטובר 2000, אשר עמדו לבחינתה, הדגישה ועדת אור כי למשרד לביטחון פנים ולשר העומד בראשו, תפקיד חשוב בפיקוח ובקרה על המשטרה במילוי תפקידיה ובשמירה על האיזון העדין בין שמירה על הסדר ומניעתן של עבירות, מצד אחד, ובין שמירתן של חירויות אזרח, מצד שני. כל זאת תוך נקיטה בדרך פעולה אשר "מגשימה את הסדר הציבורי תוך פגיעה מזערית, ככל הניתן, בזכויות אדם".

חברי ועדת אור סברו שהדברים האמורים נכונים ביתר שאת "במצבים משבריים, ובפעולות הכנה לקראת מצבים צפויים כאלה", וכי במצבים אלה נדרש מן השר "שיהיה בידו כל המידע הדרוש לצורך פיקוח על עבודת המשטרה וקביעת המדיניות המנחה אותה, וכדי שיוכל לקבל החלטות מושכלות".

לצד הבהרה זו, ובהמשך למסקנות ועדת צדוק, ועדת אור הדגישה כי **אל לו לשר להתערב בהחלטות אופרטיביות של המשטרה**, וקבעה בין היתר כי:

"מקובל לומר, שלשר שמורה הזכות לקבוע את המדיניות של פעילות המשטרה ולפקח על ביצועה, ואף להתערב בסדרי העדיפויות של המשטרה, אך אל לו להתערב בפרטים הנוגעים לביצוע האופרטיבי. בנושא האחרון נתונה הסמכות למפק"ל, אשר הוא המפקד העליון של המשטרה" (דו"ח ועדת אור, שער חמישי, פסקה 76).

וראו גם:

"אכן, השר לבטחון פנים אינו אמור להתערב בהחלטות אופרטיביות פרטניות של המשטרה. הוא גם אינו אמור להתערב בהחלטות בנושאים מקצועיים, כמו חקירות. עם זאת, מחובתו לגלות מנהיגות בנושאי מדיניות, ולגבש סדר יום. בעשותו כן, עליו לדאוג לקבלת כל המידע הרלוונטי, ולקבלת ייעוץ מאנשי המטה המבצעי שבמשרדו באשר למשמעות המידע" (פרק 6 לדו"ח ועדת אור).

59. כמו כן, לפני מספר שבועות, ביום 6.3.24, פרסמה ועדת החקירה הממלכתית לחקר אסון הר מירון (להלן: **ועדת מירון**), אשר חקרה את האסון הכבד שארע בחודש אפריל 2021, את מסקנותיה. בכלל זה, הוועדה נדרשה לתפקיד השר לביטחון הפנים, כתוארו אז, ולשאלת הסמכויות הנתונות לו ביחס למשטרת ישראל, בהתייחס להוראות החוק שהיו בתוקף במועדים הרלוונטיים. כעולה מדו"ח הוועדה, היא לא נדרשה לתיקון מס' 37, אשר התקבל לאחר האירועים שנבחנו, והזכירה כי בעניינו תלויות ועומדות העתירות דנן (עמ' 180 לדו"ח ועדת מירון).

60. בדומה לוועדות שקדמו לה, הוועדה הדגישה כי "התפיסה העקבית לאורך השנים, לפי המצב החוקי שקדם לאותו תיקון, היא שבנושאים שאינם קשורים לחקירות, השר לביטחון הפנים רשאי להתערב בהחלטות אסטרטגיות של המשטרה, לתת לה הנחיות כלליות, להתוות את מדיניותה ולפקח עליה בעניינים בעלי חשיבות עקרונית. אולם, אין הוא רשאי להתערב בפרטים הנוגעים לביצוע האופרטיבי" (עמ' 180 לדו"ח ועדת מירון).

61. על רקע נסיבות הקונקרטיות של האסון שאירע בהר מירון, הוועדה נדרשה לשאלת הפיקוח שקיים השר בפועל על התוכניות המבצעיות של המשטרה, כפי שהוצגה לו כשבוע לפני האירוע. כעולה ממסקנות הוועדה, במהלך הצגת התוכניות המבצעיות בפניו, השר שאל את נציגי המשטרה מתי בפעם האחרונה התרחש אירוע של רמיסת קהל או הימחצותו. בתשובה ענו לו בכירי המשטרה כי "היינו קרובים לזה... כל שנה" (ראו, בין היתר, עמ' 18, 184 ו- 214 לדו"ח ועדת מירון).

62. הוועדה סברה כי הדברים שנאמרו לשר היו בבחינת הנפת דגל אדום, וכי בנסיבות ייחודיות אלה, השר צריך היה לעורר שאלות על התפיסה המבצעית הבסיסית של המשטרה:

"22. ביום 22.4.2021 נערך דיון להצגת התוכנית המבצעית של המשטרה אצל השר לביטחון הפנים. אף שסוגיית הצפיפות עלתה במהלכו, לא ניתן לה המשקל הראוי. המענה שהמשטרה הציגה לסכנת הצפיפות לא היה מספק. למרות זאת השר לביטחון הפנים לא אתגר את המשטרה בעניין.

23. נדגיש: השר לביטחון הפנים אינו נדרש להתערב בפרטי התוכנית המבצעית. הקדמנו ואמרנו שלפי התפיסה שהנחתה אותו השר אף אינו רשאי לעשות כן. עם זאת, במקרה שלפנינו נכון וצריך היה שהשר לביטחון הפנים יעורר שאלות על התפיסה המבצעית הבסיסית באירוע המוני דתי שהמשטרה נדרשת לו מדי שנה, כך בכלל, וכך במיוחד נוכח דברים קשים וברורים שנאמרו במהלך הדיון שנערך בהתשפ"א.

24. כבר בתחילת הדיון להצגת התוכנית המבצעית לשר לביטחון הפנים, לאחר שהוצג לשר סרטון מאירוע הלולה שנערך בעבר, שאל השר לביטחון הפנים את השאלה שהתבקשה ככל הנראה מצפייה בסרטון: "מתי פעם אחרונה היה אירוע, אם בכלל, שאנשים נרמסו, נמחצו?". בתשובה לכך אמרו בכירי משטרת ישראל לשר לביטחון הפנים:

דובר: היינו קרובים לזה...

דובר: כל שנה.

דובר: לא היה.

דובר: לא נרמסו, אבל היינו...

המפכ"ל: השר, יש פה אנשים שאיבדו הרבה קלוריות מהפחד ומההתמודדות של לשמור את הילדים באוויר או את הנשים".

25. דברים אלה שנאמרו בדין הם בבחינת הנפת דגל אדום. היה מצופה שהם יביאו את השר לביטחון פנים לחקור בעניין. אם בכל שנה האירוע מתקיים במצב של "כמעט אסון", היו צריכות לעלות השאלות מה יהיה שונה השנה וכיצד מבטיחה המשטרה שלא נהיה קרובים לאסון. היה על השר לביטחון הפנים להסיק מתוך הדברים כי נדרשת חשיבה מחודשת על התפיסה המבצעית ועל היערכות המשטרה לאירוע. נדגיש: אין מדובר בהתערבות בפרטי תוכנית מבצעית, והשר לביטחון הפנים לא נדרש לקבוע כיצד על המשטרה לפעול, אלא רק לאתגר תפיסת מדיניות מבצעית שהמשטרה נתפסה לגביה ב"קיבעון מחשבת". אולם השאלות האמורות לא נשאלו והדין המשיך כסדרו.

26. כאמור, הצגת התוכניות לשר לביטחון הפנים אמורה להתמקד בתפיסה המבצעית ולא בפרטים המבצעיים. לכן נכון היה לקיימה מוקדם יותר כדי לאפשר למשטרה לערוך שינויים בתוכנית בכל הנדרש. הצגת התוכנית במועד מאוחר ולאחר שהמשטרה סיימה את הכנת התוכנית ואת קבוצות הפקודות, לא אפשרה למעשה קיום דיון ענייני והשפעה על התפיסה המבצעית. (עמ' 185-184 לדו"ח ועדת מירון)

63. כעולה ממסקנותיה, הוועדה נדרשה לטענה שהועלתה על ידי השר דאז, אמיר אוחנה, בדבר מערכת היחסים בין השר לביטחון הפנים למשטרה והבהירה שהשר לא נדרש להתערב בפרטי התוכנית המבצעית, ואף אינו רשאי לעשות כן, אלא, בנסיבות הקונקרטיות של המקרה, נדרש היה לאתגר את תפיסת המדיניות המבצעית של המשטרה:

"באירוע הנוכחי היה על אוחנה לברר את התפיסה הבסיסית של ההיערכות להילולה ולהתייחס אליה, תוך שהצפיפות והסיכונים שנובעים ממנה עומדים לנגד עיניו ("המה"). אלה לא דרשו התערבות בפרטי הביצוע המבצעי ("האיך"). כל שנדרש הוא לשאול את השאלות הנכונות ולדרוש מענה המבוסס על עבודת מטה מסודרת. גם אם במצב רגיל ניתן היה לקבל שהשר לביטחון הפנים אינו נדרש לשיקולים שעומדים מאחורי תפיסה מבצעית לקראת אירוע מסוים, בענייננו, לאחר שעלתה במהלך הדיון סכנת הצפיפות בחדות רבה כל כך, ולאחר שהובהר החשש הממשי לחיי אדם בהילולה גם לאחר המענה שהמשטרה מתכננת, לא היה אוחנה יכול להישאר "משקיף מן הצד" (עמ' 213 לדו"ח ועדת מירון).

דו"ח ועדת החקירה הממלכתית לחקר אסון הר מירון, זמין לצפייה בקישור:

[https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/state-commission-of-inquiry-mount-meron\\_reports\\_06032024](https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/state-commission-of-inquiry-mount-meron_reports_06032024)

64. עינינו הרואות כי הוועדות אשר דנו בנושא מורכב זה במהלך השנים, עמדו על החשיבות שבקביעת נקודת איזון מתאימה בין שני עקרונות היסוד העומדים בבסיס היחסים שבין המשטרה לבין השר הממונה עליה: האחד, הצורך בשמירה על עצמאותה המקצועית של המשטרה, אשר חייבת לפעול לפי הדין ובמנותק משיקולים זרים ובלא התערבות פוליטית, בשמירה על מעמדו המיוחד של המפכ"ל, ובשמירה על גדרי סמכותה של משטרת ישראל בכל הנוגע להפעלת שיקול דעת מקצועי במסגרת אירועים קונקרטיים; והשני, החשיבות במימוש האחריות המיניסטריאלית המוטלת על השר האמון על עבודת המשטרה, בדרך שמאפשרת לקבוע מדיניות כללית ועקרונית, וקיום פיקוח ובקרה על פעולותיה.

## **ההבחנה בין קביעת מדיניות ובין התערבות בעניינים אופרטיביים –**

### **מקרים פרטניים**

65. כפי שצוין בדו"ח ועדת צדוק, ההבחנה בין קביעת מדיניות כללית ועקרונות יסוד לעבודת המשטרה, לבין מתן הנחיות אופרטיביות אינה פשוטה.

העמדה העקבית של הייעוץ המשפטי לממשלה בסוגיה זו לאורך השנים, בהמשך ישיר למסקנות ועדת צדוק, היא כי השר לביטחון לאומי רשאי להתוות מדיניות כללית בלבד עבור משטרת ישראל, אך אין הוא רשאי להתערב באופן הביצוע האופרטיבי והמבצעי של המדיניות, לרבות בדרך של מתן הנחיות קונקרטיות אגב התרחשותם של אירועים פרטניים. עניינים כגון דא שמורים על פי דין לדרג הפיקודי במשטרת ישראל, ולו בלבד, בהתאם לשיקול דעתו המקצועי. כמו כן, הובהר כי סמכות השר לקבוע מדיניות, אינה גורעת מתפקידו של מפכ"ל המשטרה, כמי שעומד בראש הארגון, לקבוע את מדיניות הארגון כנדרש לצורך מימוש תפקידיו.

יישום עקרונות אלה הלכה למעשה אינו פשוט, ומערך הייעוץ המשפטי לממשלה נדרש לאורך השנים לבחינה של מקרים קונקרטיים שבהם התעורר הצורך לבחון את מידת המעורבות של השר בפעילות המשטרה.

66. כך, בין היתר, בחודש יולי 2019 פנה היועץ המשפטי למשרד לביטחון פנים אל היועץ המשפטי לממשלה, בשאלת סמכותו של השר לקבוע מדיניות בעניין הטיפול בחסימת צירים במסגרת פעולות מחאה. זאת, על רקע היערכות המשטרה להמשך מחאת יוצאי אתיופיה, וכן מחאות צפויות נוספות.

67. במענה מיום 9.7.19, הבהירה המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט פלילי), דאז, עמית מררי, כי השר רשאי לקבוע מדיניות כללית בעניינים בעלי חשיבות עקרונית, לרבות עניין חסימת צירים כצעד מחאה. עוד הובהר כי קביעת מדיניות בעניין זה מחייבת את שמיעת עמדתו המקצועית של המפכ"ל ומתן משקל הולם לעמדה זו, וצריכה להיות



בהלימה לקווים המנחים שהותוו בפסיקת בית המשפט הנכבד, באשר לאיזון בין חופש הביטוי וחופש ההפגנה מזה, לבין ביטחון הציבור ושלומו ושמירה על הסדר הציבורי מזה.

לצד זאת הובהר, כי אין השר רשאי להתערב בפרטי הביצוע האופרטיבי של המדיניות האמורה, עניין השמור לדרג המקצועי של המשטרה. לפיכך, החלטות הנוגעות לחסימת צירים או פינויים במהלך אירועי מחאה קונקרטיים, וכן החלטות הנוגעות להפעלת סמכות השימוש בכוח בעת פינוי צירי תנועה באירועי מחאה, תתקבלנה על ידי המשטרה, בהתאם לנסיבות והמאפיינים של המקרים הקונקרטיים.

המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט פלילי) הוסיפה, כי קו הגבול שבין מדיניות לבין ביצוע המדיניות במקרה מסוים אינו תמיד ברור. לפיכך, על מנת להתמודד עם המורכבות שבהבחנה בין התוויית מדיניות וביצועה בכל מקרה, יש להבטיח כי המדיניות שהתווה השר תהיה כללית ותותיר לגורם המוסמך מרחב שיקול דעת בקבלת ההחלטה הקונקרטיית, בהתאם לאופיים של המקרים והנסיבות המסוימים, תוך עריכת האיזונים המתאימים בין האינטרסים והזכויות הרלוונטיים.

צילום המענה של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט פלילי), מיום 9.7.19, מצורף ומסומן מש/2.

68. ביום 15.6.21 פנה היועץ המשפטי למשרד לביטחון פנים אל היועץ המשפטי לממשלה דאז, באשר לאפשרות התערבותו של השר לביטחון פנים באמצעים בהם תעשה המשטרה שימוש במהלך אירוע "מצעד הדגלים".

69. במכתב מענה מיום 7.7.21 חידדה המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט פלילי), עמית מררי, את המצב המשפטי בסוגיה זו.

נוסף על כך, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט פלילי) הדגישה, כי קו הגבול שבין מתן הנחיות והתוויית מדיניות כללית ובין קבלת החלטות הנוגעות לביצוע האופרטיבי אינו תמיד ברור וקל לסימון. על כן, חשוב להקפיד כי התוויית המדיניות ומתן ההנחיות מצד השר יעשו על בסיס תשתית עובדתית ומקצועית הולמת ומלאה, ולאחר שמיעת הדרג המקצועי בנושא ובפרט על יסוד שיח עם המפכ"ל. מכל מקום, מדיניות לא מתגבשת אגב אירוע ספציפי וכל שכן אינה מתגבשת במהלכו. כמו כן, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט פלילי) הדגישה כי המדיניות צריכה להיות כללית דיה באופן שיותיר לגורם המוסמך – לשוטר ובפרט למפקדים הנמצאים בשטח – מרחב שיקול דעת ממשי לצורך קבלת החלטות הביצועיות והפרטניות בשטח, בנסיבות משתנות.

בהקשר זה הדגישה המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט פלילי) כי הדברים מקבלים משנה תוקף ביחס לנושאים בעלי רגישות ציבורית או פרטנית מיוחדת, כגון חקירות פליליות ואירועים הנוגעים לחופש הביטוי. בנושאים אלה יש להקפיד ביתר שאת על הבטחת יכולתה של המשטרה לפעול באופן מקצועי, עצמאי וחף מהשפעות פוליטיות.

לסיום הציעה המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט פלילי) כי ככל שמתעורר ספק אם עניין מסוים הנוגע לפעילות המשטרה נתון לסמכותו של השר לביטחון הפנים אם לאו, הדברים ילובנו בשלב ראשון בין הגופים, ובמידת הצורך יובאו לבחינת מערך הייעוץ המשפטי לממשלה, כמקובל.

צילום המענה של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט פלילי) מיום 7.7.21 מצורף ומסומן מש/3.

70. נציין כי בהתייחס למענה מיום 7.7.21 שלח ביום 4.8.21 השר לביטחון פנים דאז מכתב ליועץ המשפטי לממשלה דאז, בו ביקש כי תוגדר על-ידי היועץ המשפטי לממשלה אפשרותו של השר ליתן הנחיות למשטרת ישראל באירועים רגישים במיוחד.

71. המורכבות האמורה הובאה גם בתגובת המדינה לעתירה שעסקה בהגבלות שהוטלו על קיומן של הפגנות במהלך ה"סגר השני", בעקבות התפשטות נגיף הקורונה (בג"ץ 6916/20 "אזרחים כותבים חוקה" נ' משטרת ישראל (17.11.23)). בתגובת המדינה הובהר כדלקמן:

"עמדת המשיבים היא כי כפי שנמסר לבית משפט נכבד זה גם בעבר, השר לביטחון הפנים נושא באחריות מיניסטריאלית כלפי הנעשה תחת משרדו ומוסמך להתוות מדיניות בעניינים בעלי חשיבות עקרונית בנושאים הנמצאים תחת אחריות משרדו, וממילא גם להביע עמדתו בעניינים המצויים בתחום סמכותו. הדברים מקבלים משנה תוקף על רקע מגיפת הקורונה ומאמצי הממשלה להתמודד עם התפשטות המגיפה. בצד זאת, הסמכות לקביעת מתווה או הוראות ביחס להפגנות ובכלל זאת קבלת החלטות פרטניות, מקצועיות ואופרטיביות (כגון תנאים בעניין זמן, מקום ואופן עריכתן של ההפגנות השונות), נתונה לגורמי המשטרה בהתאם לשיקול-דעתם המקצועי, והכל בכפוף להוראות הדין [...]"

צילום תגובת המדינה לעתירה בבג"ץ 6916/20 (ללא נספחים) מצורף ומסומן מש/4.

72. אם כן, מערך הייעוץ המשפטי לממשלה עמד באופן עקבי לאורך השנים, על כך שהשר מוסמך לקבוע מדיניות ועקרונות כלליים ולפקח על עבודת המשטרה, אך אינו מוסמך להתערב בפרטי הביצוע האופרטיבי של המדיניות האמורה, וכן כי לגורמי המשטרה מרחב שיקול דעת ממשי, מקצועי ורחב לצורך קבלת ההחלטות הביצועיות והפרטניות בשטח.

73. לשלמות התמונה נציין, כי לאורך השנים הוכר חריג צר לניתוח המתואר לעיל, מקום בו מדובר באירועים משמעותיים, חריגים ובעלי השלכות ציבוריות חריגות ביותר בתחום המדיני-ביטחוני-אסטרטגי, אשר בעניינם נדרש לשקול שיקולים רחבים יותר מאלו הנדרשים לצורך הבטחת הסדר הציבורי ושלומו הציבור גרידא, עליהם אמונה המשטרה

(כך למשל, בעניין הר הבית). הטיפול באירועים רגישים וחריגים מעין אלה עשוי לכלול, בהתאם לנסיבות, מעורבות רבה יותר מצד **דרג מדיני רחב** יותר שיידרש לעניין (כגון: ראש הממשלה, השר לביטחון לאומי, שר הביטחון, שר החוץ או אף הקבינט המדיני-ביטחוני בהתאם להקשר).

74. בכל מקרה, כמובן, שבשום מקרה או מצב, אין מקום להשפעת שיקולים זרים, כגון שיקולים פוליטיים אישיים, מפלגתיים או קואליציוניים, על פעילות המשטרה, הפעלת כוחה או סמכויותיה. החיץ בין פעילותה של המשטרה, החייבת להיות ממלכתית, מקצועית, עניינית, שוויונית, לבין שיקולים זרים אלה, חייב להיות ברור ומופנה לכל הנוגעים בדבר. מעורבותו של הדרג הפוליטי בפעילות המשטרה אינה יכולה להוות כסות לפריצת החיץ האמור.

### **תיקון מס' 37 לפקודת המשטרה – השתלשלות הליכי החקיקה**

75. לקראת כינון הממשלה ה-37 סוכם בהסכם הקואליציוני בין סיעת הליכוד ובין סיעת עוצמה יהודית, שנחתם ביום 25.11.22, כי לסיעת עוצמה יהודית יינתן תפקיד השר לביטחון הפנים, כאשר המשרד יקרא "המשרד לביטחון לאומי" ויכלול סמכויות נוספות המפורטות בנספח להסכם הקואליציוני.

בנוסף, סוכם כי ייערכו תיקונים לפקודת המשטרה, כדלקמן:

"טרם השבעת הממשלה, הקואליציה תערוך שינויים בפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971, כך שהיחס בין השר לביטחון לאומי לבין מפכ"ל המשטרה יהיה יחסי שבין שר הביטחון לרמטכ"ל (למעט ביחס לסעיף 59 לחסד"פ), בהתאמות המחויבות. כמו כן תקציב המשטרה יקבע בסעיף תקציב נפרד בחוק התקציב והממונה על תקציב המשטרה יהיה השר לביטחון לאומי, כפי ששר הביטחון ממונה על תקציב הצבא, בהתאמות המחויבות".

76. בהמשך לכך, ביום 12.12.22, ועוד קודם להקמת הממשלה ולהקמת הוועדות הקבועות של הכנסת, הניח השר לביטחון לאומי המיועד, חה"כ איתמר בן גביר, על שולחן הכנסת הצעת חוק פרטית מטעמו לתיקון פקודת המשטרה (סמכויות), התשפ"ג-2022 (להלן: **הצעת החוק**).

77. במסגרת הצעת החוק, הוצע לקבוע כי "משטרת ישראל נתונה למרות הממשלה"; כי השר לביטחון לאומי הוא הממונה על משטרת ישראל מטעם הממשלה; וכי הוראות אלו "לא יחולו לעניין סמכות שוטר לפי כל דין בעניין חקירה או תיק מסוימים, לרבות לעניין פתיחתם, ניהולם או סגירתם, ולמעט עניין מדיניות בתחומי חקירות, טיפול בתיקים והעמדה לדין".

עוד הוצע לקבוע, כי מפכ"ל המשטרה הוא "מופקד על ניהול משטרת ישראל, על הפעלתה ועל פיתוח יכולותיה", וזאת "בהתאם להתוויית המדיניות ולעקרונות הכלליים של השר". כמו כן, הוצע כי פקודות המשטרה ייקבעו על ידי המפכ"ל "בהתאם להתוויית המדיניות ולעקרונות הכלליים של השר ובאישורו".

כן הוצע כי תיקבע הוראה המחייבת את פרסום פקודות המשטרה ולצדה חריג לפיו "לא תפורסם פקודה מסוימת, אם סבר המפקח הכללי, באישור היועץ המשפטי לממשלה או מי שהוא הסמיך לכך, כי אין לפרסמה".

78. בדברי ההסבר להצעת החוק נכתב כי תכליתה ליישם "עקרון יסוד בדמוקרטיה המודרנית" לפיו "הדרג המדיני, קרי נבחרי הציבור, מתווה מדיניות ומנחה, והדרג הביצועי מיישם מדיניות זו". עוד צוין, כי לתפיסת המציע יש לערוך הקבלה בין יחסי דרג מדיני-צבא ליחסי דרג מדיני-משטרה, וכך נכתב:

"במבנה המשטרי של מדינת ישראל, צה"ל מבצע את מדיניות הממשלה ואת מדיניות השר הממונה וכפוף להנחיותיהם. בהתאם לכך, ועל מנת ליצור מארג חקיקתי קוהרנטי, שעומד בקנה אחד עם עיקרון היסוד האמור ברישא, מוצע להחיל הסדר דומה בפקודת המשטרה, בכל הנוגע ליחסים שבין משטרת ישראל לבין הממשלה והשר הממונה".

צילום הצעת החוק, בנוסח שהונח על שולחן הכנסת ביום 12.12.22, מצורף ומסומן מש/5.

79. ביום 13.12.22 החליטה הוועדה המסדרת של הכנסת (המכהנת מכוח סעיף 2 לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994, עד להקמת ועדת הכנסת), לתת "פטור מחובת הנחה", מכוח סעיף 76(ד) לתקנון הכנסת, כך שיתאפשר לדון בהצעה באופן מידי, ללא תקופת המתנה בת 45 ימים. בדיון בוועדה המסדרת הסביר יוזם הצעת החוק, חה"כ בן גביר, כי נדרש להסדיר את סמכויות השר לביטחון לאומי בלוחות זמנים מהירים, נוכח המצב הביטחוני בארץ, מקרי רצח אחרונים ופגיעות בחקלאים בצפון.

80. בהמשך אותו יום אישרה מליאת הכנסת את הצעת החוק בדיון המוקדם (הקריאה הטרומית). מאחר שבשלב זה עוד טרם כוננה ממשלה וטרם הוקמו הוועדות הקבועות של הכנסת, הצעת החוק הועברה לדיון בוועדה מיוחדת שהוקמה רק לשם הדיון בהצעת החוק, בראשותו של חה"כ אופיר כץ (להלן: **הוועדה המיוחדת**).

81. הוועדה המיוחדת קיימה ארבעה ימי דיונים סמוכים זה לזה, לשם הכנת הצעת החוק לקריאה הראשונה (במועדים 14.12.22, 15.12.22, 18.12.22 ו-19.12.22). בדיוני הוועדה השתתפו חברי כנסת מסיעות הבית השונות, נציגים בכירים של המשטרה, לרבות המפכ"ל, בכירים לשעבר במשטרה וכן נציגים של החברה האזרחית. כעולה מפרוטוקולי דיוני הוועדה, חלק נכבד מהדוברים בוועדה התייחסו לקושי בקיום הליך חקיקה מזורז בסוגיה כה מורכבת, והביעו חשש בנוגע לפן המהותי של ההסדר - שיהיה בו כדי להביא להסטה של

נקודת האיזון בין השר לבין המשטרה, באופן אשר עלול להביא לפוליטיזציה של המשטרה ולפגיעה בעצמאותה.

82. בפתח הדיונים הבהיר יו"ר הוועדה, חה"כ כץ, כי תינתן אפשרות לכלל הנוגעים בדבר להביע את עמדתם ולהעלות את הקשיים השונים, וייעשה מאמץ להגיע להסכמות בנושא עם המציע (פרוטוקול הדיון מיום 14.12.22, שעה 12:00 עמ' 5).

83. חה"כ בן גביר, עמד על כך שהמתח המובנה שבין השר הממונה על המשטרה למפכ"ל המשטרה הוא ארוך שנים, ומדובר בפקודה מנדטורית ישנה, אשר לכאורה עולה ממנה כי סמכויות המשטרה מצויות כל כולן בידי המפכ"ל בלבד, והוא מבקש להבהיר במפורש בפקודה שלא כך הדבר. עוד ציין, כי תכלית ההצעה היא לעגן בלשון הפקודה את העיקרון המקובל, עליו אין חולק, לפיו השר רשאי לקבוע מדיניות עבור המשטרה (ראו, לדוגמה, פרוטוקול הדיון מיום 14.12.22, שעה 12:00, עמ' 19, 20-21, 23).

84. מפכ"ל המשטרה, אשר הופיע בפני הוועדה ביום 14.12.22, הדגיש בדבריו כי המשטרה היא ארגון ממלכתי ומקצועי שפועל משיקולים ענייניים ובאופן שוויוני, וכי הבסיס לעבודתה הוא אמון הציבור בה.

המפכ"ל הדגיש כי לשר לביטחון הפנים יש סמכויות רבות כלפי המשטרה, לרבות בקביעת מדיניות כללית, וכך נעשה גם בפועל, ועל כן לא ברור לו לשם מה נדרש התיקון. כדבריו, "אני מודה שעד היום לא נתקלתי בסיטואציה שממחישה את הבעיה. לא שהיו מחלוקות. היו מחלוקות מקצועיות, אבל לא היו מקרים שבהם השר ביקש ליישם את מדיניותו ולא ניתן לכך מענה. הצעת החוק אינה מפרטת ואינה מבהירה מה לא ניתן לעשות עד כה ומה כן ניתן לעשות אחרי שהחקיקה תעבור" (פרוטוקול הדיון מיום 14.12.22, שעה 12:00, עמ' 37; ראו גם עמ' 40). בהמשך לכך, הבהיר מפכ"ל המשטרה כי הוא סבור שהצעת החוק מעוררת שאלות מעשיות כבדות-משקל ביחס לסמכותו של השר וכי נדרש ניתוח מעמיק של השלכותיה, ותיקון רק במקומות הנדרשים, תוך שמירה על העקרונות עליהם עמד בתחילת דבריו. על רקע האמור אמר המפכ"ל כי "על שולחן הוועדה מונחת פה היום הצעת חוק שקשה להפריז בחשיבותה, ואני סבור שתהיה לה השפעה דרמטית לא רק על פעילות משטרת ישראל, אלא על דמותה וצביונה בעיני הציבור כולו" (פרוטוקול הדיון מיום 14.12.22, שעה 12:00, עמ' 41-42).

85. אף היועץ המשפטי של משטרת ישראל עמד על הצורך בתיקון ועל משמעותו, תוך שהבהיר כי לשון התיקון המוצע אינה ברורה דיה ולא ניתן להבין ממנה אם הכוונה היא לעגן את מצב הדברים הקיים ביחס לסמכויות השר כלפי המשטרה, המשקף את המלצות ועדת צדוק, או שמא להסיט את נקודת האיזון במערכת היחסים בין השר לבין המפכ"ל. עוד העיר היועץ המשפטי של המשטרה, כי ככל שהכוונה היא לשנות את נקודת האיזון, אזי הדבר אינו ברור, ובכל מקרה יש בכך כדי לעורר שאלות רבות ומורכבות (פרוטוקול הדיון מיום 14.12.22, שעה 12:00, עמ' 205-202, פרוטוקול הדיון מיום 15.12.22, עמ' 335-336).

86. היועצת המשפטית לוועדה, עוה"ד מירי פרנקל-שור, סקרה בפני חברי הוועדה את עיקרי מסקנות הוועדות הציבוריות שעסקו ביחסים שבין השר ובין מפכ"ל המשטרה ואמרה, בין היתר, כי ועדות אלו ראו חשיבות בעיגון היחסים בין השר למפכ"ל ובעיגון סמכותו של השר להתוות מדיניות לשם מימוש אחריותו המיניסטריאלית. לצד זאת, עמדה היועצת המשפטית לוועדה על החשיבות שראו הוועדות הציבוריות בשמירה על עצמאות החקירה והתביעה של המשטרה, ועל כך שהצעת החוק חייבת להבטיח עצמאות זו. היא הדגישה כי יש להבחין בין התוויית מדיניות כללית לבין פעילות אופרטיבית והציעה שיש מקום להבהיר בתיקון כי המפכ"ל הוא העומד בראש משטרת ישראל והוא הדרג הפיקודי הבכיר בה (פרוטוקול הדיון מיום 14.12.22 שעה 12:00, עמ' 51, וכן מסמך ההכנה מטעם הייעוץ המשפטי לוועדה).

87. את דיוני הוועדה ליוו המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (ציבורי-מנהלי), ד"ר גיל לימון, והמשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט פלילי), דאז, גב' עמית מררי, וכן גורמים נוספים ממערך הייעוץ המשפטי לממשלה.

88. כעולה מהפרוטוקולים של הדיונים, המשנים ליועצת המשפטית לממשלה עמדו בהרחבה על הקשיים המהותיים שבהצעת החוק – הן במישור התהליכי והן במישור המהותי.

**במישור התהליכי** – הוסבר הקושי הרב שבקידום הסדרה רגישה ומורכבת מעין זו בלוחות זמנים מהירים, ערב הקמת ממשלה, בלי שמתאפשר לדרג המקצועי לגבש עמדה סדורה בסוגיה. עוד צוין, כי מאחר שהתיקון קודם בדרך של הצעת חוק פרטית, לא קדמה לו עבודת מטה ממשלתית מקצועית סדורה והתייעצות עם הגורמים המקצועיים הנוגעים בדבר, וכן ההליך לא כלל שלב מקדים של קבלת הערות הציבור, כפי שמקובל במסגרת הצעות חוק ממשלתיות. בכלל זה, הודגש כי דרך המלך להציע הצעה כה משמעותית בנושאים משטריים, העוסקת בסמכויות של שרים, היא בהצעת חוק ממשלתית. ראו, לדוגמה, את דבריה של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט פלילי), גב' עמית מררי, בפרוטוקול הדיון מיום 14.12.22, עמ' 52:

"הצעת החוק מבקשת להביא שינוי משמעותי בדיון, המפר את האיזון הקיים בין סמכותו של השר לבין עצמאות משטרת ישראל. תיקון החקיקה הזה נושא השלכות משמעותיות. הוא אינו מתאים, לדעתנו, לחקיקת בזק ערב השבעת הממשלה, וראוי שהוא יגובש כהצעת חוק ממשלתית לאחר דיון מקצועי ומעמיק דיו בממשלה עוד קודם להבאת התיקון לכנסת, ותוך מתן הזדמנות לגורמי המקצוע להתייחס לדברים במסגרת גיבוש תזכיר החקיקה ותוך מתן אפשרות לציבור להעיר את הערותיו לתזכיר לאחר שיפורסם ברבים. אנחנו סבורים שרק תהליך כזה יבטיח חקיקה מאוזנת".

עוד ראו, בין היתר, את דברי המשנים בדיון מיום 14.12.22 (בעמ' 69) ומיום 18.12.22 (בעמ' 6, 78 ו-81).

89. **במישור המהותי** – עמדו המשנים ליועצת המשפטית לממשלה על הקשיים הרבים הגלומים בהצעת החוק וציינו, בין היתר, כי הצעת החוק מסיטה את נקודת האיזון הקיימת בין סמכויות השר לעצמאות המשטרה, באופן שפוגע בעצמאות המשטרה וחורג מחלוקת התפקידים הנהוגה. הודגש, כי אל מול ההרחבה לכאורה של היקף סמכות השר להתערב בהחלטות המשטרה, הצעת החוק אינה כוללת איזונים וערובות הנדרשים לשם הבטחת עצמאות המשטרה, ממלכתיותה ואי תלותה הפוליטית, שקיימים בהסדרים משפטיים דומים (ראו, לדוגמה, את פרוטוקול הדיון מיום 14.12.22, עמ' 64, פרוטוקול הדיון מיום 15.12.22, עמ' 163).

על רקע האמור, הובהר שקיים חשש כבד שעריכת תיקון מהיר ולא זהיר בסוגיה כה רגישה ומורכבת, תוביל לעיצוב הסדר שיביא בפועל להשפעה של שיקולים זרים על פעילותה של המשטרה בהפעלת סמכויות, הכרוכה בפגיעה בתחומים רגישים ביותר הקשורים בזכויות אדם בסיסיות – ובפרט הזכות לחירות, חופש התנועה, הליך הוגן וחופש הביטוי (ראו, לדוגמה, את פרוטוקול הדיון מיום 19.12.22, שעה 08:00, עמ' 62; ואת פרוטוקול הדיון מיום 21.12.22, עמ' 220).

90. במהלך דיונים אלה, התייחסו המשנים ליועצת המשפטית לממשלה לחלקיות של התיקון, ולצורך בהשלמתו - ובכלל זה, בדרך של חידוד ועיבוי הוראות הצעת החוק הנוגעות לתפקידו של המפכ"ל באופן המשקף את היותו של המפכ"ל מפקד המשטרה, המופקד על היבטי הניהול, תכנון וביצוע הפעילות המבצעית ומילוי תפקידיה וסמכויותיה של המשטרה. כמו כן, הם הדגישו את הצורך בהוספת הוראה כללית בחוק אשר תעגן את החובה של המשטרה לפעול בממלכתיות, באופן נטול אינטרסים מפלגתיים-פוליטיים, ללא משוא פנים וכאשר יש עליה את מרותו של החוק בלבד (פרוטוקול הדיון מיום 15.12.22, עמ' 4-353, פרוטוקול הדיון מיום 18.12.22, עמ' 87).

91. על רקע נקודת המוצא המוטעית של ההסדר בדבר ההשוואה בין הצבא למשטרה, עמדו המשנים ליועצת המשפטית לממשלה על ההבדלים המהותיים שבין גופים אלה, על כל המשתמע מכך בנוגע לעקרונות המשטריים המתאימים להסדרת פעילותם (פרוטוקול הדיון מיום 15.12.22, עמ' 8-137, עמ' 153); עוד עמדו על הקושי הטמון בסמכות לקבוע מדיניות בנושא חקירות המשטרה, ללא שנקבעה חובה לקיים התייעצות בעניין עם היועצת המשפטית לממשלה ועם מפכ"ל המשטרה (פרוטוקול הדיון מיום 15.12.22, עמ' 217, 321).

פרוטוקולי הדיונים בימים 14.12.22, 15.12.22, 18.12.22 זמינים לצפייה בקישור:

<https://main.knesset.gov.il/activity/legislation/laws/pages/lawbill.aspx?t=lawreshumot&lawitemid=2198191>.

92. ביום 19.12.22, הפיצה הוועדה נוסח מתוקן של הצעת החוק מטעם חה"כ בן גביר. בנוסח זה נוספה הוראה לפיה "הדרג הפיקודי העליון במשטרה הוא המפקח הכללי". כמו כן, נערכו

שינויים להוראות שנגעו לסמכות השר לקבוע מדיניות באופן כללי, לסמכות לקבוע מדיניות בתחום חקירות, וכן נוספה הוראה שנגעה לסמכות השר לקבוע מדיניות בעניין משך זמן הטיפול בתיקים.

צילום הנוסח המתוקן של הצעת החוק מיום 19.12.22 מצורף ומסומן מש/6.

93. בדיון שנערך באותו היום, הציגו המשנים ליועצת המשפטית לממשלה נוסח חלופי לנוסח של המציע, אשר גובש על דעת היועצת המשפטית לממשלה. נוסח זה כלל הצעות ראשוניות שונות להוספת הוראות אשר יבטיחו את ההשלמות הנדרשות להסדר החלקי שהוצע, ובכלל זה הוראות בדבר עצמאות המשטרה והערובות וההגנות הנדרשות ליצירת הסדר מאוזן.

כך, הוצע לקבוע במפורש כי סמכותו של השר לקבוע מדיניות נוגעת למדיניות כללית בלבד, וכי במסגרת זו, עליו לשקול את עמדת המפק"ל: "השר רשאי להתוות מדיניות כללית עבור משטרת ישראל, לאחר ששקל את עמדת המפקח הכללי [...]".

באשר לסמכותו של השר לקבוע מדיניות בתחום החקירות, הוצע לקבוע, בהתאם להמלצות ועדת צדוק, כי "לא יקבע השר מדיניות כללית כאמור בתחום החקירות וכל הנוגע אליהן, אלא לאחר התייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה ולאחר ששקל בנוסף לעמדת המפקח הכללי, אף את עמדת הגורמים המופקדים במשטרת ישראל על תחום החקירות".

כמו כן, הוצע לקבוע הוראה המעגנת את ממלכתיות המשטרה, הפועלת כגוף א-פוליטי ונתונה למרותו של החוק בלבד: "במילוי כל תפקידיה ובהפעלת כל סמכויותיה תפעל המשטרה באורח ממלכתי, עצמאי, נטול אינטרסים מפלגתיים-פוליטיים וללא משוא פנים כשעליה מרותו של החוק בלבד".

צילום הנוסח הראשוני שהוצע על ידי נציגי היועצת המשפטית לממשלה, כפי שהוצג בפני הוועדה המיוחדת, מצורף ומסומן מש/7.

94. במהלך הדיון חזרו המשנים ליועצת המשפטית לממשלה על הערותיהם בעניין הצעת החוק, ולהצעות החדשות של המציע, וזאת ברוח הדברים שנאמרו בדיונים הקודמים. בכלל זה הודגש, כי בהינתן מהות התיקון המוצע, הנוגע לנושא משטרי משמעותי, ההסדר לא בשל לחקיקה, ו"נדרשת עבודת מטה סדורה שתחילתה בממשלה והערות ציבור כרגיל כמו בעבודת מטה רגילה בתחום כה רגיש" (פרוטוקול הדיון מיום 19.12.22, בשעה 08:00, עמ' 8, עמ' 3-62).

95. כבר עתה ייאמר, כי חה"כ בן גביר התנגד לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, לפיה נפלו פגמים מהותיים בהסדר, משהוא מבטא חוסר איזון על רקע העדר הסדרת חובת המשטרה לפעול בממלכתיות ובאופן נטול אינטרסים פוליטיים. ובהמשך לכך, הוועדה דחתה את ההצעה להוספת הוראה מפורשת בנושא, וכן דחתה תיקונים ממתנים



משלימים אחרים שהוצעו על-ידם (ראו, לדוגמה, פרוטוקול הדיון מיום 19.12.22, בשעה 08:00, עמ' 10-11).

96. כעולה מן הפרוטוקולים של דיוני הוועדה, חה"כ בן גביר הסביר כי יש צורך לעגן בחוק את סמכויות השר להתוות את מדיניות המשטרה, אך לעומת זאת, אין צורך בעיגון בפקודה של עקרון עצמאות וממלכתיות המשטרה. זאת, משום שעקרון זה לא עוגן עד כה בחוק. ראו למשל: "74 שנה המשטרה קיימת, פתאום רוצים להכניס סעיף. אם כבר היה צריך להכניס בכל השנים האחרונות, או לא האחרונות: כל ההיסטוריה של שנות מדינת ישראל." (פרוטוקול הדיון מיום 18.12.22, בשעה 09:00, עמ' 89); "דנו בנוסח שלושה ימים והסברנו לנציגי היועצת המשפטית לממשלה שזה לא סביר. 74 שנה המשטרה לא מתעסקת בפוליטיקה. פתאום בן גביר נכנס ויש פוליטיקה?" (פרוטוקול הדיון מיום 19.12.22, בשעה 08:00, עמ' 10); ועוד.

97. בתום יום הדיונים ביום 19.12.22, החליטה הוועדה המיוחדת לאשר את הצעת החוק לקריאה הראשונה. למחרת היום, ביום 20.12.22, אישרה מליאת הכנסת את הצעת החוק בקריאה הראשונה, ברוב של 63 חברי כנסת למול 53 מתנגדים.

98. מיד לאחר מכן, ולמשך מספר ימים נוספים (21-22.12.22 ו-25-26.12.22), דנה הוועדה המיוחדת בהצעת החוק לצורך הכנתה לקריאה שנייה ושלישית.

99. בכלל זה, ביום 22.12.22 החליטה הוועדה המיוחדת לפצל את הצעת החוק, בהתאם לסעיף 84 לתקנון הכנסת, ולהותיר שני סעיפים כהצעת חוק נפרדת (להלן: **הצעת החוק שפוצלה**):

א. האחד, תיקון סעיף 8 לפקודה הנוגע להכפפת המפכ"ל לשר ולמרות הממשלה ("המפקח הכללי נתון למרות הממשלה וכפוף לשר") ולמעמדו של המפכ"ל כדרג הפיקודי העליון במשטרה ("הדרג הפיקודי העליון במשטרה הוא המפקח הכללי");

ב. השני, התיקון שעניינו "זמני טיפול בתיקים" ("השר רשאי להתוות מדיניות ולקבוע עקרונות כללים בעניין משך הטיפול בתיקים, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, המפקח הכללי והמופקדים במשטרה על נושא החקירות").

בתום הדיון, אישרה הוועדה את הצעת החוק שכללה את הסעיפים שלא פוצלו מהצעת החוק, בנוסח המתוקן שהניח המציע, והן הועברו למליאת הכנסת לאישורה בקריאה השנייה והשלישית.

100. בהמשך לכך, ביום 26.12.22 הונחה הצעת החוק לדיון במליאת הכנסת בקריאה השנייה והשלישית, בנוסח שאישרה הוועדה, לאחר הפיצול. בשל ריבוי ההסתייגויות, הצעת החוק אושרה בסופו של יום רק למחרת היום, ביום 27.12.22, ברוב של 61 חברי כנסת למול 55 מתנגדים, והתיקון פורסם ברשומות כבר למחרת, ביום 28.12.22. זהו **תיקון החקיקה נושא העתירות דנן**.

פרוטוקולי הדיונים בימים 21.12.22, 22.12.22, 25.12.22 ו-26.12.22 זמינים לצפייה בקישור:

<https://main.knesset.gov.il/activity/legislation/laws/pages/lawbill.aspx?t=lawreshumo.t&lawitemid=2198191>

צילום תיקון 37 כפי שפורסם ברשומות מצורף ומסומן מש/8.

101. להשלמת התמונה יצוין, כי כעבור מספר שבועות, ביום 5.2.23, דנה הוועדה המיוחדת בהצעת החוק שפוצלה שכותרתה – חוק לתיקון פקודת המשטרה (מס' 39)(סמכויות), התשפ"ג-2022. דיון נוסף בחלק המפוצל נערך ביום 14.3.23.

102. במהלך הדיון ביום 14.3.23 עמד המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי), ד"ר גיל לימון, על רקע מקרים שהתעוררו במסגרת ההפגנות שנערכו אותה עת ברחבי הארץ, על כך שאירועים עדכניים המחישו את החשש שפקודת המשטרה, בנוסחה לאחר התיקון, תפתח פתח למתן הנחיות של הדרג הפוליטי באירועים מבצעיים קונקרטיים. הובהר, כי החשש הוא מפני פגיעה שעלולה להיגרם לעצמאות מערכת אכיפת החוק ולאמון הציבור במשטרה.

במעמד זה הוסיף המשנה ליועצת כי "נדמה שהפרשנות שמיושמת בפועל כיום ביחס לסמכותו של השר מול המשטרה, היא רחבה מאוד, ולעיתים אף מגיעה כדי ניסיון להתערבות בניהולם של אירועים קונקרטיים בתחומים שונים בניגוד לעיקרון של עצמאות המשטרה בהפעלת סמכויותיה".

103. במהלך הדיון שהתקיים ביום 14.3.23 נדרשו נציגי היועצת המשפטית לממשלה לקשיים הטמונים בסעיפי הצעת החוק שפוצלו מן ההצעה המקורית. באשר להצעה לקבוע כי מפכ"ל המשטרה כפוף לשר ולמרות הממשלה, הוצע נוסח המשקף את האיזון הנכון בין סמכות השר לקבוע מדיניות, לבין עקרון עצמאות המפכ"ל בהפעלת סמכויותיו ומילוי תפקידיו, בהתאם למדיניות השר: "המפקח הכללי נתון למרות הממשלה ויפעל בהתאם למדיניות השר וזאת מבלי לגרוע מחובתו למלא את תפקידיו באופן עצמאי ובכפוף לכל דין".

104. באשר להצעה לקבוע בחוק כי השר מוסמך להתוות מדיניות ולקבוע עקרונות כלליים בעניין משך הטיפול בתיקי חקירה, עמדו נציגי היועצת המשפטית לממשלה, על כך שאין מקום לקבוע הסדר כאמור. זאת, משום שאך לאחרונה נקבע הסדר המקדם את האינטרס החשוב של מניעת עיוות דין והימשכות הליכים בחוק סדר הדין הפלילי (תיקון מס' 87), התשע"ט-2019. הסדר זה מקנה סמכות לגופי החקירה והתביעה, באישור היועצת המשפטית לממשלה, לקבוע את זמני הטיפול בתיקים, מתוך תפיסה שמדובר בסוגיה של התנהלות פנים ארגונית, עליה מתקיים פיקוח של הכנסת. עוד נמסר לחברי הוועדה, כי מכוח סמכות זו הוצאו הנחיות היועצת המשפטית לממשלה וכן הנחיות משטרה, וכן מתקיים פיקוח פרלמנטרי ביחס לנתונים, פעם בשנתיים. נוכח האמור, נציגי היועצת המשפטית לממשלה

עמדו על כך שהצעה זו מעלה חשש להתערבות בחקירות, כאשר לא ידוע על קושי בהסדר הקיים, המשקף את עקרון עצמאות התנהלות המשטרה, לצד קיומו של פיקוח פרלמנטרי עליה. עוד הובהר, כי קביעת זמנים ביחס לטיפול בתיקים שתיעשה באופן לא ריאלי, יכולה לשבש את תפקודה התקין של המשטרה.

פרוטוקולי הדיונים ביום 5.2.23 וביום 14.3.23 זמינים לצפייה בקישור:

<https://main.knesset.gov.il/activity/legislation/laws/pages/lawbill.aspx?t=lawsuggesti.onssearch&lawitemid=2198673>

105. עד לכתיבת שורות אלה, לא התקיימו דיונים נוספים בהצעת החוק שפוצלה.

### עיקרי תיקון 37 לפקודת המשטרה

106. עיקרו של התיקון ביקש לעגן את סמכותו של השר לביטחון לאומי לקבוע מדיניות לפעילותה של משטרת ישראל.

אלו הסעיפים שהוספו או תוקנו בתיקון 37 לפקודת המשטרה:

א. **הוסף סעיף 8ב, שעניינו "כפיפות משטרת ישראל"**, הקובע כי "משטרת ישראל נתונה למרות הממשלה", וכי "השר ממונה על משטרת ישראל מטעם הממשלה".

ב. **הוסף סעיף 8ג, שעניינו "התוויית מדיניות ועקרונות"** הקובע כי "**השר יתווה את מדיניות המשטרה ואת העקרונות הכלליים לפעילותה, לרבות לעניין סדרי העדיפויות, תוכניות העבודה, הנחיות כלליות, ההוראות הכלליות שבסעיף 9א(א) ומימוש כלל סמכויותיו בכל הנוגע לתקציב המשטרה, בהתאם לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, וההוראות לפיו, וכן יקיים פיקוח ובקרה על פעילות המשטרה ועל רמת מוכנותה**".

כן נקבע בסעיף זה, כי השר ידווח לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, אחת לכנס, על המדיניות שהתווה, וכן שהשר יפרסם את המדיניות שהתווה באתר האינטרנט של המשד לבטיחון לאומי.

ג. **הוסף סעיף 8ד לפקודה, שעניינו "התוויית מדיניות בחקירות"** הקובע כי "**השר רשאי להתוות מדיניות כללית בתחום החקירות, לרבות קביעה של סדרי עדיפויות עקרוניים, לאחר ששמע את עמדת היועץ המשפטי לממשלה ולאחר התייעצות עם המפקח הכללי והמופקדים במשטרה על נושא החקירות**".

לצד הוראה זו נקבע כי "אין בהוראות סעיף זה כדי לגרוע מחובתה של משטרת ישראל לפי כל דין בעניין חקירה או תיק, לרבות לעניין פתיחתם, ניהולם או סגירתם, ואין בהן

כדי לגרוע מחובתה לפתוח בחקירה אם נודע לה על ביצוע עבירה כאמור בסעיף 59 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982".

ד. **תוקן סעיף 9 לפקודה שעניינו "תפקיד המפקח"**. קודם לתיקון 37 נוסחו של הסעיף היה כדלקמן: "המפקח הכללי יפקח על משטרת ישראל, על סדרי ניהולה ועל הפעלתה, ויהיה אחראי להשגחה על כל ההוצאות הכרוכות בה ולאפסניה שברשותה". בתיקון 37 הוספה סיפא לסעיף זה: "**והכל בהתאם להתוויית המדיניות ולעקרונות הכלליים של השר כמפורט בסעיפים 18 ו-18ד**".

ה. **תוקן סעיף 9ב לפקודה בעניין שינוי ההוראה לעניין פרסום פקודות המשטרה**. קודם לתיקון, סעיף 9ב לפקודת המשטרה קבע כי "פקודות משטרת ישראל יפורסמו בדרך שיוורה המפקח הכללי ותוקפן ממועד פרסומן [...]", וכן כי "פקודות משטרת ישראל שלגביהן יקבע היועץ המשפטי לממשלה או מי שהוא הסמיכו לעניין זה, בהתייעצות עם המפקח הכללי או מי שהוא הסמיכו לעניין זה, כי יש להן נגיעה או חשיבות לציבור, יהיו טעונות פרסום נוסף ב"רשומות". בעקבות התיקון, נקבע בסעיף 9ב כי פקודות משטרת ישראל יפורסמו ברשומות ובאתר האינטרנט של משטרת ישראל [...] ואולם לא תפורסם פקודה מסוימת אם סבר המפקח הכללי באישור היועץ המשפטי לממשלה או מי שהוא הסמיך לכך כי אין לפרסמה".

## **השתלשלות הדברים לאחר הגשת העתירות**

107. כידוע, החל מחודש ינואר 2023 התקיימו ברחבי הארץ צעדי מחאה והפגנות בתגובה ליוזמות משפטיות שקודמו בכנסת.

108. ביום 5.3.23, על רקע טענות נגד התנהלות השר ופעילות המשטרה אל מול אירועי המחאה האמורים, הגישו העותרות בבג"ץ 8987/22 ובג"ץ 532/23 שתי בקשות למתן צו ביניים, שעיקרן כי בית המשפט הנכבד יורה לשר לביטחון לאומי להימנע מהתווית מדיניות בכל ענין הנוגע למימוש זכות ההפגנה וחופש המחאה, ולהימנע ממתן הוראות והנחיות כלליות או פרטניות בעניינים אלה, עד להכרעה בעתירה.

בבקשות למתן צו ביניים נטען, כי השר לביטחון לאומי מתערב בשיקול דעתה המקצועי של המשטרה ונותן הנחיות אופרטיביות באשר לאופן התנהלותה ביחס לצעדי המחאה. העותרים טענו בין היתר כי השר הנחה את המשטרה שלא לאפשר חסימת צירים מרכזיים, תוך אזכור כבישים ספציפיים, ולהחמיר את האכיפה נגד מפגינים העוברים על הוראות המשטרה. נוסף על כך נטען כי השר הכתיב מדיניות הקשורה בטיפול בהסתה ובפעולות נקודתיות של המשטרה במזרח ירושלים, דוגמת הריסת בתים.

טענות העותרים נתמכו על פרסומי השר בעצמו ברשתות החברתיות, במכתבים שהוצאו מטעמו אל מפכ"ל המשטרה ואל ח"כ גלעד קריב בעניין הטלת הגבלות על ההפגנות הסמוכות לביתו של ח"כ יריב לוין, ועל דיווחים עיתונאיים.

109. ביום 16.3.23 הוגשה תגובת המדינה לבקשות אלו. ברובד העובדתי נמסר, כי בחינת האירועים עליהם הצביעו העותרים, וזאת גם על בסיס הנמסר ממשטרת ישראל, מעלה על פניו חשש ממשי כי בחלק מהמקרים נחצה קו הגבול, וניתנו על-ידי השר הנחיות אופרטיביות לדרג המקצועי במשטרה, ביחס לאירועים פרטניים. כמו כן נמסר, כי עולה חשש גם בנוגע למקרים אשר הוצגו לכאורה כ"מדיניות כללית", אך בפועל היוו הנחיה שביקשה להחליף "בזמן אמת" את שיקול הדעת הנתון לגורמי המשטרה בשטח, לא פעם תוך כדי התרחשות האירועים.

110. לא נחזור כאן על הפירוט שהובא במסגרת תגובת המדינה לבקשות למתן צו ביניים, בעניין האירועים הקונקרטיים שעוררו את החשש האמור, ובית המשפט הנכבד מופנה לכל האמור בתגובה מיום 15.3.23. לשם הנוחות והמחשת הדברים, נזכיר מספר אירועים אליהם התייחסה המדינה בתגובתה.

111. כך למשל, באירועי מחאה שהתקיימו בירושלים ביום 9.2.23, **ובמהלך התרחשותם**, הבהיר השר בפומבי את חוסר שביעות רצונו מאופן התנהלות המשטרה באותו האירוע והודיע כי יזמין את מפקד מחוז ירושלים לבירור בעניין זה. תגובת המפכ"ל הייתה שלא ניתן לערוך בירור תוך כדי הטיפול המבצעי באירוע, ויש להמתין לתחקיר פנימי כמקובל.

112. במסגרת הודעות שהוציא השר מטעמו ביום 1.3.23, הודיע כי **הנחה** את המשטרה לפתוח חסימות של צירים וכבישים **ספציפיים**, וזאת **במהלך ואגב אירועי מחאות פרטניים** (וראו לכך למשל את המפורט בסעיף 9 לבקשת האגודה לזכויות האזרח). דוגמא נוספת ניתן להביא מאירועי המחאות ביום 9.3.23. כפי שנמסר מהמשטרה, השר פנה ישירות למפקדי המחוזות במהלך הטיפול באירועי המחאה, והבהיר **בזמן אמת** את חוסר שביעות רצונו מכך שמדיניותו לכאורה אינה מיושמת (כגון בנתיבי איילון ובנתב"ג). לאחר תום האירועים השר הבהיר בפומבי את תפישתו כי מדיניותו זו לא מומשה כנדרש.

113. ביום 13.3.23 פורסמה הנחיית המפכ"ל לפיה הוראות מבצעיות או אישורן יעשה רק על-ידו, וכי אין לקיים קשר בעניינים אלו עם השר לביטחון לאומי אלא בתיאום עם המפכ"ל ולשכתו. הנחיה זו **ניתנה על רקע דיווחים של מפקדים, לפיהם השר או גורמים מטעמו פנו אליהם ישירות במהלך אירועים מבצעיים**.

114. בנוסף צוין בתגובת המדינה לבקשות למתן צו ביניים, כי במהלך השבועות שקדמו לה השר הנחה את המפכ"ל לבצע פעולות אכיפה שונות, כגון הריסות מבנים ספציפיים, גם בניגוד לעמדה המקצועית והמבצעית של המשטרה. לאחר שהעמדה המבצעית הועברה לשר, הוסכם כי פעולות אלה לא יוצאו אל הפועל במועד המיועד.

115. על רקע הדברים האמורים, המדינה הבהירה בתגובה מטעמה לבקשות למתן צו ביניים, כי אף מבלי להידרש לשאלות כבודות המשקל שמעורר תיקון 37, עמדת היועצת המשפטית לממשלה היא שהתיקון לא העניק לשר סמכות להתערב בשיקול הדעת המבצעי והאופרטיבי הנתון למשטרת ישראל, חלף התווית מדיניות וקביעת עקרונות כלליים בלבד. בכל הנוגע להיבטים האופרטיביים-מבצעיים וליישום המדיניות, שמורה גם עתה למשטרה העצמאות בהפעלת שיקול הדעת המקצועי מטעמה, כשעליה מרותו של הדין בלבד.
116. נוסף על כך הובהר, כי דברים אלו מקבלים משנה תוקף ביחס להתוויית מדיניות הנוגעת לזכות המחאה וההפגנה, בפרט כאשר מדובר בהפגנות המכוונות נגד הממשלה שהשר לביטחון לאומי הוא אחד מחבריה. התווית המדינית בעניין זה על-ידי השר צריכה להיעשות בזהירות רבה ובמשורה, ובגדרי ההלכות שנקבעו ביחס למעמדה של הזכות להפגין כזכות יסוד הנגזרת מחופש הביטוי והשייכת "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)).
117. משמעות הדברים היא שהחלטות אופרטיביות בכלל, והחלטות אופרטיביות הנוגעות להפגנות בפרט, צריכות להתקבל על-ידי גורמי המשטרה בלבד ובהתאם למכלול הנסיבות הקונקרטיות. הובהר, כי אף מקום בו נקבעה מדיניות כללית של השר הנוגעת למחאות ציבוריות, השר אינו רשאי להתערב ביישום הספציפי או בפרטי הביצוע האופרטיבי של המדיניות האמורה, כל שכן כאשר מדובר במחאות המופנות כנגד השלטון. החלטות הנוגעות ליישומה של המדיניות באירועים קונקרטיים (לדוגמה בכל הנוגע לחסימת צירים או פינויים במהלך אירועי מחאה) נתונות לגורמי המשטרה, בהתאם לשיקול דעתם המקצועי ולנסיבות ולמאפיינים בשטח, וזאת ללא מעורבות כלשהי של השר (ראו לעניין זה את עמדת המדינה שהוגשה בבג"ץ 5528/20 רן כרמי בוזגלו נ' מפקד כוחות ירושלים (19.8.20)).
118. המדינה הבהירה, כי גם החלטה על מדיניות יש לבחון על רקע העיתוי והאופן שבו גובשה. כך, למשל, מדיניות הנמסרת לדרג הפיקודי בשטח על ידי השר, במהלכו של אירוע מבצעי מתנהל, כמוה כהנחיה אופרטיבית אף אם היא מנוסחת באופן "כללי". על כן, עמדת היועצת המשפטית לממשלה הייתה כי ישנה חשיבות שקביעת המדיניות תעשה בשגרה, על בסיס תשתית עובדתית ומקצועית מפורטת ומלאה ולאחר שמיעת הדרג המקצועי בנושא, ובפרט על יסוד שיח עם המפקח"ל. מכל מקום, מדיניות לא מתגבשת אגב אירוע ספציפי, וכל שכן שאינה מתגבשת במהלכו.
119. כמו כן, המדיניות של השר צריכה להיות כללית דיה, באופן שיותיר מרחב שיקול-דעת לדרג המבצעי – לשוטרים, ובפרט למפקדים הנמצאים בשטח ואשר נדרשים לקבל החלטות, אד הוק, בנסיבות משתנות.
120. בנסיבות אלה, המדינה טענה, כי רצף האירועים המתואר בבקשות למתן צו ביניים, עליו ניתן ללמוד בין היתר מפרסומיו של השר עצמו והמידע שנמסר מהמשטרה, מקימים חשש ממשי כי התנהלותו של השר לביטחון לאומי חצתה את קו הגבול, והיה בה כדי להתערב

או להוות ניסיון התערבות בשיקול הדעת המקצועי והעצמאי הנתון לדרג הפיקודי במשטרת ישראל בשטח, וזאת גם בזמן אמת ביחס לאירועים פרטניים שעניינם במחאות המתקיימות נגד השלטון בימים אלה.

במישור היישומי, נמסר שעמדת היועצת המשפטית לממשלה היא, שהשר רשאי לקבוע מדיניות כללית למשטרה, לרבות ביחס להפגנות, אך עליו לחדול מביצוע פעולות החורגות מהתוויית מדיניות כללית כאמור, ולהימנע ממתן הוראות אופרטיביות למשטרה, באופן ישיר או עקיף, בפרט בכל הנוגע למחאות ציבוריות כנגד השלטון.

צילום תגובת משיבי הממשלה מיום 16.3.23 לבקשות העותרות למתן צו ביניים מצורף ומסומן מש/9.

121. בהחלטה מיום 19.3.23 קבע בית המשפט הנכבד (כב' השופט י' עמית) כי קיימת הסכמה בין כל משיבי הממשלה כי השר רשאי להתוות מדיניות ועקרונות כלליים עבור משטרת ישראל, לרבות ביחס להפגנות ולחסימה ופינוי של צירי תנועה. מנגד, בית המשפט הנכבד הבהיר כי השר אינו רשאי ליתן הנחיות מבצעיות בדבר הדרכים ליישום מדיניותו, אופן השימוש בכוח באירוע כזה או אחר, דרגי השימוש בכוח, האמצעים לפיזור הפגנות, התנאים הנוגעים לזמן מקום ולאופן עריכת האירוע וכיו"ב, כדלקמן:

1. לאחר שעיינתי בבקשות ובתגובת היועצת המשפטית לממשלה, שאליה צורפה תגובתו-עמדתו של השר, מצאתי שלמעשה קיימת הסכמה בין כל משיבי הממשלה כי השר רשאי להתוות מדיניות ועקרונות כלליים עבור משטרת ישראל, לרבות ביחס להפגנות ולחסימה ופינוי של צירי תנועה. כך, אציין כי הן השר והן היועצת המשפטית לממשלה, נסמכו על חוות הדעת של עו"ד מררי מיום 9.7.2019.

2. מנגד, וכפי שציין השר עצמו בתגובתו "שיקול הדעת על אופן הפעלת הכוח, מסור למפקדים בשטח". דומה אפוא כי גם כאן קיימת הסכמה בין כל הצדדים. ברי כי השר אינו רשאי להתערב בפרטי הביצוע האופרטיבי של המדיניות האמורה, ואינו רשאי ליתן הנחיות קונקרטיות אגב התרחשותם של אירועים פרטניים. עניינים ופרטים אלה נתונים לשיקול הדעת המבצעי-האופרטיבי של הדרגים המקצועיים של המשטרה והמפקדים בשטח, על פי הנסיבות המשתנות והתנאים בשטח.

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

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

122. בנסיבות אלה, בית המשפט הנכבד קבע, כי "משהוברהרו והוסכמו העקרונות, חזקה כי כך ינהגו כלל המעורבים, וממילא לא נדרשת הוצאתם של צווי ביניים".

123. ביום 10.3.23 הגישה העותרת בבג"ץ 8987/22 בקשה נוספת למתן צו ביניים. בבקשה זו התבקש בית המשפט הנכבד ליתן צו ארעי שימנע את הדחתו של מפקד מחוז תל-אביב ניצב אשד מתפקידו, וצו ביניים אשר יאסור על השר להתערב בהפעלת הכוח המשטרתי ובמינוי בכירי המשטרה ביחס לניהול המחאה הציבורית.

נזכיר במה דברים אמורים.

124. ביום 9.3.23, בשעת ערב, בעיצומן של הפגנות שנערכו באותו יום ברחבי הארץ, לרבות בעיר תל-אביב, פורסמה הודעת תקשורת מטעם דוברות המשרד לביטחון לאומי ודוברות משטרת ישראל לפיה בכוונת השר לביטחון לאומי ומפכ"ל המשטרה להעביר את מפקד מחוז תל-אביב דאז, ניצב עמיחי (עמי) אשד, מתפקידו ולשבצו בתפקיד ראש אגף ההדרכה. על פי הנמסר בהודעה, הדבר נעשה כחלק מסבב מינויים שעתיד להתבצע במשטרת ישראל. יצוין כי מספר שעות לפני ההודעה, הביע השר לביטחון לאומי ביקורת על שיקול הדעת של המשטרה שהופעל באותו היום ביחס למחאות נגד השלטון, ועל פעולות המשטרה לאכיפת הסדר הציבורי, ותחת פיקודו של ניצב אשד עצמו, באירועים אלו.

125. לאחר בירור ראשוני של הסוגיה, ביום 10.3.23 הנחתה היועצת המשפטית לממשלה את השר לביטחון לאומי להקפיא את ההחלטה האמורה, מפאת חשש כבד שהתעורר ביחס לחוקיות ולתקינות ההליך, לרבות השיקולים העומדים ביסוד ההחלטה, עיתוי ההודעה והרקע לה. זאת, עד להשלמת בירור הנושא.

צילום מכתב היועצת המשפטית לממשלה מיום 10.3.23 מצורף ומסומן מש/10.

126. בהמשך לכך, בערב יום 11.3.23, נשא מפכ"ל המשטרה דברים במסיבת עיתונאים שכונסה והתייחס לעניין העברתו מתפקיד של ניצב עמי אשד, כדלקמן:

"סבב מינויים רחב היה מתוכנן להיערך תוך זמן קצר. עמי הוא קצין מקצועי מוערך ומנוסה ובלי שום קשר למחאות או למצב הביטחוני, המינוי המדובר היה מתוכנן ליישום לאחר חודש הרמדאן. עובדתית אני מסתכל עכשיו לכולם בעיניים ואני אומר לכם – טעיתי. טעיתי בשיקול הדעת. טעיתי בעיתוי ובדרך ואני לא מקל בכך ראש. אני מכבד ומקבל את החלטת היועצת המשפטית לממשלה לגבי הקפאת המינוי".



127. ביום 23.4.23 הוגשה תגובת המדינה לבקשה זו למתן צו ביניים. בתגובה נמסר, כי לאחר שהתקיים דיון ביום 17.3.23 בראשות המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי), ד"ר גיל לימון, והמשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט פלילי), דאז, גב' עמית מררי, ובתום בחינת הדברים, עלה חשש משמעותי שנפלו פגמים בתהליך קבלת ההחלטה בעניינו של ניצב אשד.

בפרט, עיתוי מתן ההוראה על העברת ניצב אשד מתפקידו העלה חשש לקשר סיבתי בין חוסר שביעות רצונו של השר מאופן פעולתה המקצועי של משטרת מחוז תל אביב, בראשותו של ניצב עמי אשד, בהקשר הקונקרטי של אירועי המחאה בתל אביב אשר כוונו נגד הממשלה, לבין ההעברה מן התפקיד של ניצב אשד. למצער, קיימת מראית עין של קשר זה. כן נקבע כי התנהלות זו, מעבר לפגם המשפטי שדבק בה, מייצרת כשלעצמה "אפקט מצנן" משמעותי ביחס לבעלי תפקידים אחרים במשטרה, ועשויה לפגוע בתפקודה ובעצמאות הדרג הפיקודי הבכיר, בפרט בהקשרים הרגישים ביותר של שמירת חופש הביטוי והגנה על זכויות האדם.

בנסיבות אלה, הובהר כי על מנת להבטיח שההחלטה, המתקבלת בנסיבות רגישות, תתקבל באופן תקין וללא חשש מפני שיקולים שאינם ממין העניין, במסגרת סבב המינויים שצפוי להתקיים לאחר חודש הרמדאן יש לקבל החלטה חדשה בנוגע לניצב אשד, בהתאם לנוהג המקובל לעניין זה, על סמך תשתית עובדתית ושיקולים עניינים כאמור, ולאחר שמיעת טענותיו של ניצב אשד.

סיכום הדיון שהתקיים בעניין, בראשות המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי), ד"ר גיל לימון, והמשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט פלילי), גב' עמית מררי, הופץ כמקובל ללשכות המשפטיות של המשרד לביטחון לאומי ומשטרת ישראל לצורך המשך טיפולם של השר לביטחון לאומי ומפכ"ל המשטרה, בהתאמה.

צילום סיכום הדיון מיום 17.4.23 מצורף ומסומן מש/11.

128. באשר לבקשה למתן צו ארעי אשר ימנע את העברת ניצב אשד מתפקידו, עמדת משיבי הממשלה הייתה, כי נוכח החלטת המפכ"ל בדבר הקפאת ההעברה, ונוכח הקביעה המשפטית, לפיה יש לקבל החלטה חדשה בנוגע לניצב אשד בסבב המינויים שיתקיים לאחר חודש הרמדאן, הרי שהבקשה התייתרה ואינה רלוונטית עוד.

באשר לסעד הכללי שהתבקש, אשר יאסור על השר להתערב בהפעלת הכוח המשטרתי ובמינוי בכירי המשטרה ביחס לניהול המחאה הציבורית, המדינה טענה כי מדובר בסעד כוללני שאינו מכוון כלפי מינוי קונקרטי. יחד עם זאת, הובהר כי מימוש סמכותו של השר למינוי בכירים במשטרת ישראל והעברת בעלי תפקידים מתפקידים הקבועים בסעיף 7 לפקודת המשטרה, צריך להיעשות בתיאום בין המפכ"ל לבין השר, בהתאם לנוהג ולסדר הדברים הרגיל והמקובל, לרבות בחינה משפטית של המינוי טרם השלמתו ותוך הקפדה על כללי המשפט המינהלי.

- צילום תגובת המדינה מיום 23.4.23 לבקשה למתן צו ביניים מצורף ומסומן מש/12.
129. בהחלטה מיום 27.4.23 בבקשה למתן צו ביניים, קבע בית המשפט הנכבד (כב' השופט י' עמית), כי בהינתן החלטת המפכ"ל בדבר הקפאת ההעברה הבקשה התייתרה.
- באשר לבקשה למתן צו המונע את התערבות השר במינויים עתידיים של בכירים במשטרה הקשורים לניהול המחאה הציבורית, בית המשפט הנכבד קבע כי מדובר בסעד כוללני שאין לו תשתית קונקרטיה הנוגעת למינוי קונקרטי ודינו להידחות. לצד זאת הוסף:
- ”מכל מקום, רשמנו לפנינו את האמור בתגובת היועצת המשפטית לממשלה, כי מינוי בכירים במשטרת ישראל והעברתם מתפקידם ”צריך להיעשות בתיאום בין המפכ”ל והשר, בהתאם לנוהג ולסדר הדברים הרגיל והמקובל [...] [ו]אינו יכול לשמש כלי להתערבות אופרטיבית עקיפה בפעולות המשטרה, בין היתר תוך העברת מסרים בעלי ’אפקט מצנן’ לשדרת הפיקוד.”
130. ביום 1.5.23 הגישה העותרת בבג”ץ 8987/22 הודעת עדכון מטעמה המציגה, לשיטתה, את ”האירועים הרבים והמגוונים במהלכם פעל המשיב 4, השר לביטחון לאומי באופן אשר מהווה התערבות במדיניות האופרטיבית של משטרת ישראל, המשיבה 6”, לרבות מעורבות בהליכי חקירה ומעצרים, לטענתה.
131. ביום 7.6.23 התקיים דיון בעתירות שבכותרת בפני בית המשפט הנכבד. בעקבותיו, ביום 18.6.23, הוציא בית המשפט הנכבד צו-על-תנאי אשר הורה למשיבים להתייצב וליתן טעם ”מדוע לא יבוטל החוק לתיקון פקודת המשטרה (מס’ 37), התשפ”ג-2022”. במסגרת הצו-על-תנאי הובהר כי הוא אינו חל על הסוגייה שעניינה הליכי חקיקת התיקון או על סעיף 9ב לפקודה שהתווסף במסגרת התיקון המורה על פרסום הוראות המשטרה ופקודות המטה הארצי.
132. ביום 27.11.23 הגישו העותרים בבג”ץ 532/23 בקשה שכותרתה ”בקשה (שנייה) למתן צו ביניים”. בבקשה זו התבקש בית המשפט הנכבד להורות לשר ”להימנע ממתן הוראות והנחיות, כלליות או פרטניות, במישרין או בעקיפין, בכל ענין הנוגע למימוש זכות ההפגנה וחופש המחאה, וכל זאת עד להכרעה בעתירה”. זאת, בעקבות פרסום (”ציוץ” ברשת חברתית) של השר מיום 17.11.23, בעניינה של הפגנה הקשורה במלחמה המתנהלת בימים אלה ברצועת עזה, שתוכננה למחרת היום, יום 18.11.23, אשר עלה, לטענת העותרת, לכדי הנחיה קונקרטיה למשטרה בדבר מניעת הפגנות.

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

133. בתגובה מטעם השר לביטחון לאומי לבקשה זו לצו ביניים, טען השר כי התבטאות זו משקפת את "מדיניותו", לפיה משטרת ישראל תמנע קיום מפגני הזדהות עם החמאס, נטען כי "השר עומד מאחורי הנחיה זו והוא סבור שהיא בבחינת סמכותו המובהקת" (סעיף 3 לתגובת השר לבקשה לצו ביניים).

134. ביום 1.1.24 הוגשה תגובת המדינה לבקשה זו, בה נמסר כי עמדת היועצת המשפטית לממשלה היא, כי בחינת מכלול הנסיבות מובילה למסקנה כי הפרסום נושא הבקשה נעשה בחריגה מסמכות; מהווה התערבות וניסיון השפעה פסולים על שיקול הדעת האופרטיבי של גורמי המשטרה, ואינו עולה בקנה אחד עם אמות המידה שנקבעו בהחלטת בית המשפט הנכבד מיום 19.3.23.

135. בתגובתה הזכירה המדינה כי סמכותו של השר להתוות מדיניות עבור משטרת ישראל נתונה למגבלות מהותיות ופרוצדוראליות. **מהבחינה המהותית**, השר רשאי לקבוע מדיניות כללית בלבד, ואין הוא רשאי להתערב באופן הביצוע האופרטיבי והמבצעי של המדיניות, לרבות בדרך של מתן הנחיות קונקרטיות אגב התרחשותם של אירועים פרטניים. עניינים כאלה שמורים לדרג המקצועי במשטרת ישראל, ולו בלבד, בהתאם לשיקול דעתו המקצועי. הודגש, כי דברים אלה צריכים לבוא לידי ביטוי ביתר שאת בכל הנוגע לתחום חופש הביטוי והזכות להפגין, אשר בהם התווית המדיניות על-ידי השר צריכה להיעשות בזהירות רבה ובמשורה.

**מהבחינה הפרוצדוראלית**, הודגש כי קביעת מדיניות השר עבור המשטרה צריכה להיעשות על בסיס תשתית עובדתית ומקצועית, לאחר שהוצגו בפניו עמדותיהם של הגורמים המוסמכים במשטרה, ותוך שניתן משקל משמעותי לעמדות אלו. כמו-כן, את המדיניות הכללית שקבע השר יש לפרסם בהתאם לקבוע בחוק, לשם קיומה של ביקורת ציבורית ופרלמנטרית.

136. נוכח האמור, המדינה טענה כי בחינת "הציוץ" והרקע לפרסומו, הצביעו על כך שנחצה קו הגבול בין הסמכות הנתונה בידי השר לגבש מדיניות כללית, ובין התערבות פסולה, ישירה או עקיפה, גלויה ומוסווית, בשיקול הדעת המקצועי של גורמי המשטרה, בין היתר, ביחס לאירוע קונקרטי, וחמור מכך – ביחס לסוגי מסרים שלדעת השר יש למנוע הפגנה בעניינם.

כל זאת, במסגרת הפעלת סמכותה של המשטרה בתחום רגיש של קיום הפגנות וחופש המחאה, בו יש להבטיח ביתר שאת כי הגבולות בין סמכות השר לבין סמכות המשטרה יהיו ברורים, ובגדרו יישמר למשטרה מרחב פעולה מקצועי רחב דיו, המוגן מפני השפעה פוליטית.

צילום התגובה לעתירות מטעם משיבי הממשלה מיום 1.1.24 מצורף ומסומן **מש/13**.

137. בהחלטה מיום 10.1.24 קבע בית המשפט הנכבד, כי יש מקום להיעתר לבקשה למתן צו ביניים בחלקה. בית המשפט הנכבד קבע כי התייחסות השר לביטחון לאומי להפגנה לא עלתה בקנה אחד עם החלטתו מיום 19.3.23 בבקשות לצווי ביניים המתוארות לעיל. לפיכך, הורה בית המשפט הנכבד על מתן צו ביניים לפיו:

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

138. לשלמות התמונה יצוין כי ביום 3.8.23 הוגשה עתירה במסגרתה התבקש בית המשפט הנכבד, בין היתר, להורות ליועצת המשפטית לממשלה לקדם הגשת כתבי אישום נגד חוסמי צירים וכבישים ונגד מובילי ומארגני חסימות הצירים במסגרת אירועי המחאה (בג"ץ 5936/23 ח"כ יצחק וסרלאוף נ' היועצת המשפטית לממשלה).

139. ביום 20.2.24 הוגשה תגובת המדינה לעתירה זו בה נטען כי דין העתירה להידחות על הסף הן משום היותה כוללנית, והן משום שהעותרים לא הצביעו על כל נימוק רלוונטי המצדיק התערבות שיפוטית חריגה ביותר בשיקול הדעת המקצועי הרחב שמסור בידי גורמי אכיפת החוק.

140. לגופו של עניין, המדינה הדגישה את הרגישות הייחודית שבטיפול מערכת אכיפת החוק בצעדי מחאה בכלל, ובצעדי מחאה נגד השלטון בפרט. כן עמדה המדינה על החשיבות של עצמאות מערכת אכיפת החוק בהפעלת שיקול דעתה המקצועי בהקשרים אלה, תוך ניתוק הזיקה מהדרג הפוליטי. אף בהקשר זה הודגש כי קיומו של חיץ ברור בין הדרג הפוליטי לבין החלטות מערכת אכיפת החוק, ובוודאי החלטות בדבר העמדה לדין, הוא ערובה הכרחית להבטחת זכויות האדם היסודיות במשטר דמוקרטי.

טרם ניתנה החלטה בעתירה זו.

צילום תגובת המדינה בבג"ץ 5936/23 מצורף ומסומן מש/14.

141. עוד לשלמות התמונה נציין, כי ביום 13.3.24 זומן שוטר משמר הגבול לחקירה במחלקה לחקירות שוטרים (מח"ש), על רקע ירי שבוצע במסגרת הפרות סדר במהלך יום 12.3.24 במחנה הפליטים שועפאט. באותו יום הגיע השר לביטחון לאומי למשרדי מח"ש במהלך החקירה ונשא דברים שפורסמו בתקשורת. בעקבות כך, שלחה, עוד באותו היום, היועצת המשפטית לממשלה מכתב לשר לביטחון לאומי, בו נכתב כדלקמן:

1. לפי פרסום בתקשורת, הגעת הבוקר למשרדי מח"ש, במהלך חקירה פלילית בנוגע לאירוע ירי שהתרחש אתמול.
2. חקירות פליליות, גם של שוטרים, מתנהלות בעצמאות מוחלטת של גורמי החקירה, לרבות גורמי מח"ש.
3. כל התערבות מטעמן בחקירות, בדרך ישירה או עקיפה, מפרה את החוק, פוגעת פגיעה קשה בשלטון החוק ומהווה פוליטיזציה של מערכות אכיפת החוק והשפעה אסורה עליהן.
4. יש להימנע מכך לאלתר.
5. אין במכתב זה כדי להביע עמדה ביחס לחקירה המתנהלת או לחשוד, אלא רק ביחס להתנהלותן.

כמו-כן, באותו היום שלח השר לביטחון לאומי את תגובתו למכתב זה ליועצת המשפטית לממשלה.

צילום מכתבה של היועצת המשפטית לממשלה מיום 13.3.24 וצילום המענה מטעם השר לביטחון לאומי מיום 13.3.24 מצורפים ומסומנים מש/15.

## עמדת משיבי המדינה

### הקשיים שבתיקון 37 לפקודת המשטרה

142. כאמור, טרם חקיקת תיקון 37 לפקודה, הפקודה לא כללה הוראות המסדירות את היחסים שבין השר הממונה על המשטרה, השר לביטחון לאומי, ובין המשטרה והעומד בראשה. זאת, למעט הסדרים פרטניים ספורים (לדוג' הסמכות לקבוע את הרכבה של המשטרה (סעיף 2 לפקודה), הסמכות למנות קצין משטרה בכיר, כהגדרתו בפקודה (סעיף 7 לפקודה) והסמכות להמליץ לממשלה על מינוי מפכ"ל (סעיף 8 לפקודה)).

143. כפי שהובא מעלה, סוגיית היחסים שבין השר ובין המשטרה והמפכ"ל נבחנה לאורך השנים על-ידי הייעוץ המשפטי לממשלה ועל-ידי ועדות ציבוריות, ובפרט על-ידי ועדת צדוק, אשר סברה כי נושא זה טעון הסדרה מפורטת. ואכן, כפי שעולה מפרוטוקולי הדיונים הצעת

החוק של חה"כ בן גביר מבוססת **כביכול**, בכל הנוגע לצורך ולהצדקה בקידום החקיקה, על מסקנות ועדת צדוק.

144. ואולם, בין מסקנות ועדת צדוק והתפיסה המשפטית הנוהגת שהתבססה עליהן ובין תיקון 37 כפי שנחקק, קיימים **הבדלים יסודיים ומהותיים היוורדים לשורש ההסדר והמלצות הוועדה לגביו**, ואשר מגלמים את הבעייתיות החריפה והקשיים החוקתיים שבתיקון זה. ועדת צדוק, עמדה על הצורך להסדיר את היחסים בין השר הממונה למשטרה, והמליצה לעשות כן תוך קביעת מכלול של **"איזונים ובלמים"** אשר יבטיחו מהעבר האחד את מעורבותו של הדרג הנבחר בעניינים בעלי חשיבות כללית ועקרונית ובאופן סדור ושקוף; ומהעבר האחר, את עצמאות משטרת ישראל, ואת היותה גורם מקצועי וממלכתי, אשר הפעלת סמכויותיה תעשה באופן שאינו נתון להשפעה פוליטית. לשם כך ועדת צדוק הציעה לעגן את הדברים בחקיקה בדרך של קביעת **הסדר כולל ומפורט**, כפי שפורט לעיל.

145. **בניגוד לכך, ההסדר שעוגן בתיקון שונה באופן מהותי ויסודי הן מהמלצות ועדות צדוק, והן מהמצב המשפטי ששרר ערב התיקון. התיקון אשר אימץ את מסקנות ועדת צדוק באופן סלקטיבי, חד צדדי חותר תחת המלצות הוועדה והתכלית שעמדה ביסודן. בעוד שוועדת צדוק קבעה בהמלצותיה, כי יש מקום לפרוט ולהגדיר בבירור את סמכותו המיניסטריאלית של השר לביטחון פנים, ולהסדיר את דרך הפיקוח על עבודת המשטרה – התיקון מעניק סמכויות לשר באופן כוללני ביותר, תוך הותרת פתח למנעד רחב של התערבויות בעבודת המשטרה; בעוד שוועדת צדוק קבעה בהמלצותיה, וכחלק בלתי נפרד מהסדרת סמכויות הדרג המדיני, כי נדרש לקבוע מנגנונים שישמרו על עצמאותה של המשטרה במימוש סמכויותיה – הרי שמהתיקון נעדרים מהתיקון כליל המנגנונים המאזנים, אשר תכליתם שמירה על עצמאותה של המשטרה, הממלכתיות והא-פוליטיות שלה; בעוד שוועדת צדוק המליצה לצמצם את סמכות המינויים במשטרה הנתונה לשר לביטחון לאומי, הרי שאף המלצה חשובה זו נעדרה כליל מהתיקון לפקודת המשטרה.**

כך, במסגרת התיקון אומצו באופן סלקטיבי מתוך מסקנות דו"ח ועדת צדוק, רק אותם האלמנטים אשר יש בהם להעמיק את מעורבות הדרג הפוליטי ביחס למשטרה, ובכוונת מכוון הושמטו כל אותם ההיבטים המאזנים את מעורבות השר, מגדרים ותוחמים אותה, ואשר תכליתם לשמור על מקצועיות המשטרה, הממלכתיות שלה והא-פוליטיות שלה, ולמעשה להציב גבולות ברורים, הן בפני הדרג הפוליטי והן בפני שרשרת הפיקוד במשטרה.

146. טרם תיקון 37 לפקודת המשטרה לא הוסדרה בחוק סמכות השר לקבוע מדיניות לעבודת המשטרה, ומנגד אף לא עוגנה בחקיקה חובת המשטרה לפעול במקצועיות, ממלכתיות, תוך שמירה על עצמאותה, ותוך יצירת חיץ ברור בין השיקולים הפוליטיים, המפלגתיים והאישיים של השר הממונה ובין הפעלת הכוח המשטרתי. אלה ואלה נתפסו כעקרונות יסוד של עבודת המשטרה כפי שהדבר בא לידי ביטוי בחוות דעת משפטיות אגב אירועים קונקרטיים (ראו סעיפים 66-69 לעיל), וכן בפסיקת בית המשפט הנכבד, תוך שרטוט

מערכת היחסים, הלכה למעשה, שבין השר לבין המשטרה. כאמור לעיל, הם גם באו לידי ביטוי במסקנות ועדת צדוק.

147. מצב דברים זה, בו לא הוסדרו בחקיקה עקרונות יסוד אלו, רחוק מלהיות מצב אופטימלי, וכאמור גם ועדת צדוק קראה להסדיר נושא זה בחקיקה. ואולם, קשה הרבה יותר, הוא מצב בו הוסדר בחקיקה נושא תשתיתי ועקרוני זה בהסדר חלקי, חד צדדי, חסר ובלתי מאוזן, המעגן היבטים חלקיים בלבד של הנושא – באופן אשר קובע את כפיפותה של המשטרה לשר, ובכוונת מכוון לא נקבע כל ביטוי מפורש לעקרון של ממלכתיותה, עצמאותה ומקצועיותה.

148. **כתוצאה מכך, התיקון שינה את מערכת האיזונים הקיימת עובר לחקיקתו בין עקרונות היסוד של עבודת המשטרה, ויצר הסדר משטרי לא מאוזן שמביא לפוליטיזציה של הפעלת הכוח המשטרי.**

149. הפרת האיזון האמור בין סמכות הדרג הפוליטי ביחס לעבודת המשטרה ובין שמירה על ממלכתיותה של המשטרה, מקצועיותה ועצמאותה, באה לידי ביטוי במספר אופנים בתיקון 37:

**האחד**, התיקון עיגן מפורשות את סמכות השר לקבוע מדיניות, עקרונות, הנחיות כלליות וסדרי עדיפויות לעבודת המשטרה, אך במקביל הכנסת נמנעה **במכוון ובמפגיע** לכלול סעיף המעגן את ממלכתיות המשטרה, ואת חובתה לנהוג במקצועיות, א-פוליטיות וללא משוא פנים. כעולה מפרוטוקולי הדיונים בכנסת, במסגרת הליכי החקיקה הציעו המשנים ליועצת המשפטית לממשלה לכלול בנוסח התיקון סעיף המשקף את העקרונות האמורים, אך הוועדה המיוחדת דחתה פעם אחר פעם הצעה זו, וקיבלה את עמדתו של המציע (כיום, השר לביטחון לאומי) אשר התנגד לכך באופן נחרץ וטען שהדבר אינו נחוץ.

דומה, כי קביעת חובה לפיה המשטרה מחויבת לנהוג בממלכתיות, מקצועיות ושוויוניות וללא שיקולים פוליטיים, אמורה הייתה להיות נקודת מוצא מוסכמת שאינה נתונה במחלוקת, שכן חובה זו יורדת לשורש אופייה הדמוקרטי של המדינה. הימנעות הכנסת במפגיע מלכלול חובה יסודית זו בחקיקה, מטרידה ביותר ומעוררת דאגה.

**השני**, התיקון שירטט את גבולות הסמכות של השר ביחס למשטרה במונחים רחבים ועמומים: "מדיניות, עקרונות כלליים, הנחיות". כאשר לא הוגדר בתיקון מה משמעותו של כל מונח ומונח, ומה בא בגדרו. התיקון לא הגדיר מונחים רחבים אלו ולא שרטט את גבולותיהם, וכן לא את הפרוצדורה הנדרשת לגיבושם וקביעתם. עמימות זו פותחת פתח רחב לחשש עליו עמדה כבר ועדת צדוק, כי במסווה של מדיניות תתאפשר התערבות אופרטיבית של השר בעבודת המשטרה. בכדי למנוע זאת, המליצה ועדת צדוק, בין היתר, כי תוגדר בחקיקה ההבחנה בין המדיניות אותה השר יכול לקבוע, ובין שיקול הדעת האופרטיבי המסור למשטרה בלבד. מלאכת חקיקה מורכבת זו, אשר ודאי אינה יכולה

להיעשות במסגרת תיקון חקיקה מהיר עובר להקמת ממשלה, שאינו מתבסס על עבודת מטה ממשלתית מקצועית, נעדרת מהתיקון.

נציין כי החשש מהעדר הגדרות ברורות בחקיקה, אינו בגדר חשש תיאורטי בלבד. במסגרת עתירות אלו, נדרש בית המשפט הנכבד להגדיר פעם אחר פעם את גבולות ההתערבות המותרת של השר לביטחון לאומי בעבודת המשטרה, וזאת בכסות של "קביעת מדיניות", בתוך כך, בעניין זה ממש, כאמור, ניתן צו ביניים בנוגע להתערבות השר בעבודת המשטרה בהקשר הרגיש של טיפול המשטרה בתחום ההפגנות.

**השלישי**, לצד המונחים הרחבים בהם נקט התיקון בקשר למעורבות האפשרית של השר והעדר הגדרתם, המחוקק גם נמנע מלקבוע גדרות וסייגים למעורבות הדרג הפוליטי בעבודת המשטרה. בתוך כך, לא נקבעו תחומים בהם על השר והדרג הפוליטי להימנע באופן מוחלט מהתערבות בעבודת המשטרה, זאת למשל ביחס לעניינים הרגישים ביותר, המשפיעים באופן עמוק וקונקרטי על זכויות אדם, כגון: מעצרים, חקירות קונקרטיות וכד'. אף לא נקבעו גבולות או בלמים ביחס לתחומים בהם לדרג הפוליטי עשוי להיות תמריץ משמעותי לפוליטיזציה של הכוח המשטרה, כגון: מחאות נגד הממשלה, מדיניותה ופעולותיה; חקירות שחיתות שלטונית; מדיניות סדר ציבורי במקומות בהם לממשלה עניין מיוחד; הוראות פתיחה באש וכד'.

**הרביעי**, מתן אפשרות לשר לקבוע מדיניות בתחום החקירות, כשלעצמה מעוררת קשיים משמעותיים ביותר וחשש ממשי מפני פגיעה בעקרונות יסוד דמוקרטיים. זאת, משום שעצם הענקת סמכות זו מהווה פתח להתערבות פוליטית במערכת אכיפת החוק, ובפרט בשיקול הדעת של המשטרה בסוגיה רגישה במיוחד של חקירות, אשר כרוכה בפגיעה ישירה ועמוקה בזכויות אדם.

**החמישי**, הימנעות מעיגון המלצת ועדת צדוק בדבר הרחבת סמכותו של המפקח"ל וקביעתו כ"רשות מוסמכת", באופן שיקנה לו שליטה מבצעית מלאה על פעולות המשטרה. במכלול האיזונים שקבעה ועדת צדוק, אשר נועדו לשרטט את אותו איזון חשוב וחיוני בין מעורבות השר, לעצמאות שיקול הדעת המבצעי, סברה ועדת צדוק כי לצד עיגון סמכותו של השר לקבוע מדיניות יש לעגן את שליטתו המבצעית של המפקח"ל על פעולות המשטרה.

**השישי**, הימנעות הכנסת מכלול בתיקון לפקודה את המלצת ועדת צדוק בדבר צמצום סמכות השר למינויים במשטרת ישראל. בהתאם לסעיף 7 לפקודת המשטרה לשר נתונה סמכות רחבת היקף במיוחד למינוי כלל קציני המשטרה מדרגת סגן-ניצב ומעלה. סמכות זו כשלעצמה יכולה להוות כלי להשפעה משמעותית על עבודת המשטרה, ובהקשרים מסוימים אף להשפעה פסולה (כך למשל, קידומו או מניעת קידומו של קצין שלא על רקע שיקולים מקצועיים, אלא מטעמים זרים, כדוגמת שיקולים פוליטיים והאפקט המצנן שעשוי להיות לדבר בשמירה על זכויות אדם).



ועדת צדוק סברה – ובצדק רב – כי במסגרת ההסדרה הכוללת של מערכת היחסים בין השר למשטרה יש מקום להפקיד את הסמכות להעביר שוטרים מתפקידם ולמנות קציני משטרה מדרגת סגן-ניצב ומעלה, בידי המפכ"ל, **כשבידי השר תיוותר הסמכות לאשר את מינויים של קצינים בדרגת ניצב בלבד**. המלצה זו אף היא נועדה להבטיח את עצמאות המשטרה, מאחר שקיום הליך מקצועי, מנותק מהתערבות פוליטית, של מינוי בעלי תפקידים בכירים וסיום תפקידם, הוא ערובה מרכזית לשמירה על עצמאותה של המשטרה. כאמור גם המלצה זו לא נכללה בתיקון לפקודה, וזאת כהמשך למגמה החד צדדית של התיקון בדבר הרחבת מעורבות השר כלפי המשטרה בלבד.

150. המכלול האמור, מבטא את העיוות המהותי שיצרה חקיקתו של הסדר חלקי, המעגן את מעורבותו של השר בעבודת המשטרה, בלי שהיקף המעורבות הוגדר וגודר, ובלא שניתן בו מענה לצורך בהגנה על ממלכתיות המשטרה, ולכך שסמכויותיה יופעלו רק משיקולים ענייניים, מקצועיים, באופן שוויוני ובלי שאלו יושפעו משיקולים פוליטיים או זרים. זאת, תוך אימוץ סלקטיבי של המלצות ועדת צדוק אשר גובשו על-ידי הוועדה כמכלול. כתוצאה מכך, **תיקון 37 לפקודה יצר מבנה משטרי לא מאוזן, המאפשר השפעה פוליטית על הפעלת הכוח המשטרתי. קרי, פוליטיזציה של הפעלת הכוח, ללא ערובות, בלמים ואיזונים המבטיחים הפעלה שוויונית של סמכויות המשטרה, שמירה על זכויות אדם ושלטון החוק**.

151. זאת ועוד, השילוב בתיקון לפקודה בין מתן סמכות לשר של קביעת מדיניות שהיא סמכות עמומה ורחבה, אשר לכאורה מאפשרת לשר לגבש מדיניות ולעסוק בכל תחומי פעילות המשטרה; ובין סמכותו הרחבה של השר למנות קצינים בכירים במשטרה, **אשר בניגוד להמלצת ועדת צדוק לא צומצמה בתיקון לפקודה; לצד העדרו מהתיקון של סעיף הממלכתיות והא-פוליטיות, יוצרים מכלול המעצים את פוטנציאל ההשפעה הפוליטית שבידי השר על עבודת המשטרה**.

קציני המשטרה, אשר אמורים להתמודד בחיי היום יום עם עמימות ההסדר והפגמים בו, תלויים באופן עמוק בדרג הפוליטי לשם קידומם. זאת, כאשר אין לצדם כל הוראה בחוק הקובעת במפורש את גבולות התערבותו של הדרג הפוליטי. במילים אחרות: התיקון לפקודה יצר וקטור כוחות משמעותי ביותר של השפעה של השר ביחס למשטרה, ללא כל רכיב מאזן מנגד, אשר יהא בו לבלום ולמנוע את חדירת השיקולים הפוליטיים לעבודת המשטרה.

152. יש לומר דברים כהווייתם. מצב בו הכנסת מסרבת לקבוע במפורש ולעגן בחוק את עקרון היסוד לפיו המשטרה תהא מחויבת לנהוג במקצועיות, בממלכתיות ובא-פוליטיות, בה בעת שהיא עוסקת בעיגון ובהרחבת תחום השפעתו של השר הממונה על המשטרה, הוא מצב קשה, המעורר דאגה עמוקה באשר להשלכותיו של הפגם המשטרי העולה מהתיקון. בדיוני הכנסת, לא הוצג כל נימוק ענייני להימנעות זו.

### הנפקויות החוקתיות של הקשיים בתיקון לפקודה 37

153. חוק המסדיר את עבודת המשטרה ומעצב את מערכת היחסים בינה ובין הדרג הפוליטי, הוא חוק **משטרי-תשתיתי**, הנוגע לליבת אופייה הדמוקרטי של המדינה. קביעת הסדר חקיקתי אשר מאפשר פוליטיזציה בהפעלת הכוח המשטירתי ואינו קובע ערובות למניעתה, יוצרת חוסר איזון שיורד לשורש עקרונות היסוד של המשטר הדמוקרטי ושלטון החוק במדינת ישראל.

154. לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, תיקון הפקודה, בדרך של קביעת הסדרים עמומים חלקיים ולא מאוזנים, יצר מבנה חקיקתי שפוגע בערובות החוקתיות הבסיסיות ביותר הנדרשות להסדרת ההפעלה של הכוח המשטירתי וסמכויות המשטרה במדינה דמוקרטית. בשל האופי הפוגעני של הכלים שבידי המשטרה, פערי הכוחות האדירים בין המשטרה לבין מי שכלפיו מופעלות סמכויותיה, החיכוך היומיומי בין המשטרה לבין אזרחי המדינה, ובהיות המשטרה פועלת בהקשרים הרגישים ביותר בחברה הדמוקרטית, התיקון אינו עומד באמת המידה החוקתית, בשני מישורים:

**במישור האחד**, התיקון כשלעצמו, כיוון שהוא נעדר את אותם האיזונים והבלמים הנדרשים, יצר חשש מובנה להטיה של הפעלת הכוח הכופה של המשטרה בשל שיקולים פוליטיים, נוכח מעורבות של דרג פוליטי, ובכך יצר פגיעה, מניה וביה, בעקרון שלטון החוק ובליבת זכויות היסוד. בכך גלומה פגיעה בעצם הלגיטימיות של הפעלת הכוח המשטירתי.

**במישור השני**, בעקבות התיקון לפקודה, עולה חשש מידי וממשי כי סמכויות המשטרה בעקבות התיקון, בהתאם לאותן הנחיות שיינתנו על-ידי השר, יופעלו באופן שיפגע פגיעה משמעותית בזכויות יסוד, בעקבות חזירתם בפועל של שיקולים זרים לעבודת המשטרה. כן מתעורר חשש כי בכסות של התוויית מדיניות תהיה התערבות פוליטית בשיקול הדעת המקצועי ובפעולות אופרטיביות. חששות אלו אינם בעלמא, אלא מבוססים גם על הניסיון המצטבר מאז חקיקתו של התיקון.

155. **באשר למישור הראשון**, בניתוח הפגיעה בענייננו ניתן להקיש מהקביעות בעניין **בתי הסוהר**, שם נקבע ביחס לפגיעה הנגרמת מעצם מתן הסמכות לגורם פרטי כי "**השאלה האם הגורם השולל את החירות פועל בראש ובראשונה על מנת לקדם את האינטרס הציבורי (יהא אשר יהא), או שמא בראש מעייניו עומד אינטרס פרטי כלשהו היא שאלה קריטית הניצבת בגרעין הקשה של הזכות לחירות אישית**" (פס' 22 לפסק הדין). מוקד הגדרת הפגיעה בעניין בתי הסוהר, היתה זהותו של הגורם אשר יממש את הסמכות הכרוכה בשלילת חירותו של אדם, בשל השיקול או האינטרס המניע את פעולתו של אותו גורם לשלילת החירות. בהמשך לכך נאמר בפס' 22 בעניין **בתי הסוהר**:

"התשובה לשאלה האמורה היא בעלת חשיבות ביחס לעצם הלגיטימיות של שלילת החירות. בהתאם לתפיסות היסוד של המחשבה המדינית המודרנית, הפגיעה בזכות לחירות

אישית כתוצאה מהקניית הסמכות לשלילת החירות לשם  
אכיפת הדין הפלילי לידי גורם פרטי, נובעת מכך שהמדינה  
מעבירה לידי אותו גורם את אחת מסמכויותיה הבסיסיות  
והפוגעניות ביותר; בכך מאבד השימוש באותה סמכות חלק  
ניכר מהלגיטימיות שלו".

156. אכן, בענייננו, בשונה מעניין **בתי הסוהר**, אין מדובר במתן סמכות לגורם פרטי או בחשש מהשפעה של שיקולים כלכליים זרים, כי אם בהגברת מעורבותו של גורם מיניסטרילי-פוליטי בעבודת המשטרה, המחויב גם הוא בשמירה על האינטרס הציבורי. ואולם, הנלמד מעניין **בתי הסוהר** הוא, שבחינת החוקתיות של החוק בהיבט של פגיעתו בזכויות האדם מתמקדת, בין היתר, בזהותו ומיחותו של הגורם שבידו ניתנו סמכויות שלטוניות פוגעניות, בנפרד מבחינת הפעלתן הלכה למעשה.

במקרה דנן, פרשנות לפיה תיקון 37 מגביר את מעורבותו של גורם מיניסטרילי-פוליטי בעבודתה של משטרת ישראל, ללא קביעת מנגנונים מאזנים שימנעו את חדירת השיקולים הפוליטיים למימוש סמכויותיה של המשטרה, דומה במהותה להגדרת הפגיעה בזכויות היסוד, כפי שזו נקבעה על-ידי דעת הרוב בעניין **בתי הסוהר**, ואף חמורה ממנה נוכח היקף התפרשותה. שכן, עצם הקניית סמכות רחבה ועמומה לגורם פוליטי, שאינו גורם מקצועי, המאפשרת התערבות במימוש הסמכויות המקצועיות, הייחודיות והרגישות ביותר שהופקדו בידי המשטרה מכוח חוק ואשר להן השפעה עמוקה על ליבת זכויות האדם, בלי להגדיר במפורש ולגדר סמכות זו, מעוררת כשלעצמה קושי חוקתי ממשי. זאת נוכח החשש המובנה שהאינטרס או השיקול הניצב בבסיס מימוש הסמכות, שפוגעת בזכויות יסוד בצורה משמעותית, אינו שיקול אובייקטיבי, מקצועי ונטול פניות כנדרש.

157. לצורך המחשת הדברים יאמר, כי אין דומה הפגיעה בזכויות יסוד, ובפרט בזכות לחירות ובזכות לכבוד, הנגרמת לאדם אשר נעצר על ידי המשטרה כאשר זו פועלת כגוף עצמאי וא-פוליטי, כפגיעה הנגרמת לו כאשר הוא נעצר על ידי גוף שקיים לגביו חשש אינהרנטי כי שיקול דעתו מונחה משיקולים פוליטיים, הזרים לעבודתו המקצועית, והאחרון טומן בחובו **פגיעה נוספת ועצמאית** בצבר זכויות אדם. מכאן, כי התיקון לפקודה המקנה סמכויות לשר כלפי המשטרה באופן רחב ועמום, עלול להוביל לפגיעה ממשית בגרעין הקשה של זכויות היסוד, שהיא נוספת לפגיעה בזכויות הכרוכה ממילא בעבודת המשטרה ובמימוש סמכויותיה.

158. **באשר למישור השני**, עמדת היועצת המשפטית לממשלה היא, כי התיקון לפקודה מעלה קושי חוקתי משמעותי אף בשל החשש כי הלכה למעשה מימוש סמכויות המשטרה עצמן, כגון: מעצרו של אדם, זימונו לחקירה, פיזור הפגנה, קביעת הוראות פתיחה באש וכדו', יושפעו במקרים כאלה ואחרים מטעמים פוליטיים ולא אך ורק מטעמים ענייניים, מקצועיים ושוויוניים ובהתאם לגדרי הדין הרלוונטיים. מדובר בחשש ממשי ומידי לפגיעה קשה וחמורה בליבת זכויות האדם בחברה דמוקרטית, כתוצאה מאופן המימוש בפועל של סמכויות המשטרה, בעקבות התיקון לפקודה.

159. על-כן, נוכח היותו של החוק חוק משטרי תשתיתי ונוכח טיב הסמכויות הנתונות למשטרה אשר הפעלתן כרוכה בפגיעה בליבת זכויות האדם, קביעת הסדר המאפשר הגברת המעורבות המיניסטריאלית באופן משמעותי בעבודת המשטרה, שיש בה כדי לאפשר באופן בלתי נמנע חדירה של שיקולים פוליטיים להפעלת הסמכויות המשטריות, ללא קביעת גדרות ומנגנונים שיבטיחו את עצמאותה, מקימה פגיעה בעצמאות המשטרה. כאמור, מצב דברים זה, לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, מאיין את הערובות החוקתיות החיוניות הקיימות להגנה על זכויות האדם בפעולת המשטרה, ומקים חשש ממשי לפגיעה בשורה ארוכה של זכויות יסוד חוקתיות, לצד פגיעה עמוקה באמון הציבור במערכת אכיפת החוק.

160. ודוק, בחינת השתלשלות הדברים ממועד חקיקת התיקון לפקודה ועד לעת הזו, מלמדת שאין מדובר בחשש בעלמא. כך, דומה כי השר לביטחון לאומי נסמך בפועל על פרשנות מרחיבה ביחס לסמכויות שהוקנו לשר במסגרת תיקון 37 לפקודה, באופן שממחיש כי הלכה למעשה, התיקון לפקודה פוגע באיזון בין עצמאות המשטרה ובין המעורבות של הדרג הפוליטי בפעילותה, באופן המאפשר פגיעה מוגברת בזכויות.

לעניין זה, ראו את הפירוט המובא בסעיפים 107-137 לעיל ביחס להליכים שהתקיימו בבקשות לצווי ביניים אגב ניהול העתירות דן והרקע שקדם להן, שעניינו בהתערבות מצד השר בהיבטים אופרטיביים בפעילות המשטרה אגב אירועים קונקרטיים. כן ראו את מכתבה של היועצת המשפטית לממשלה לשר מיום 13.3.24, על רקע הגעתו למשרדי מח"ש בעת קיומה של חקירה פלילית (ראו: **מש/15** לעיל).

161. מצב דברים זה התאפשר, בין היתר, **משום שהתיקון נקט במונח "מדיניות" אשר הוא מטבעו עמום, ומשום שהתיקון נעדר מנגנונים מאזנים שיהוו ערובה לאי חדירת השיקולים הפוליטיים למימוש סמכויות המשטרה, ויבהירו לכל המערכת המשטרית, כי מעורבות של הדרג הפוליטי באופן זה היא פסולה.**

162. הקשיים החוקתיים המתוארים ביחס למעורבות השר בעבודת המשטרה בעקבות התיקון הלוקה בחסר, כמפורט מעלה, אינם עומדים בפני עצמם. בהערכת משמעותו החוקתית של התיקון על רקע מארג הסמכויות של השר, יש להביא בחשבון גם את אותן הסמכויות שהיו נתונות לשר ערב התיקון ואשר מעניקות לו השפעה על המשטרה. לעניין זה נשוב ונציין את סמכות המינויים של קציני משטרה בכירים לפי סעיף 7 לפקודת המשטרה, אשר כאמור ועדת צדוק המליצה לצמצמה. מכוח סמכות זו ממנה השר את כלל הקצינים מדרגת סגן-ניצב ומעלה. כמפורט לעיל, סמכות המינויים כשלעצמה, עשויה להוות כלי רב עוצמה להשפעה על עבודת המשטרה, אשר בהקשרים מסוימים עשויה לעלות כדי השפעה פסולה. הדברים מקבלים משנה תוקף ככל שמדובר במינויים של בעלי תפקידים שמחזיקים בתפקידים רגישים או בסמכויות רגישות בתחומי הפגיעה בזכויות אדם ושמירת שלטון החוק.

לענייננו, השילוב בין סמכות המינויים הנרחבת המסורה לשר, לצד יתר הסמכויות שעוגנו בתיקון 37 לפקודה, מחמירים את הפרת האיזון החוקתי אשר תואר בהרחבה, ואף הם מוספים מורכבות לשאלה האם יש בפרשנות המקיימת ליתן מזור, אשר יצדיק חרף כלל האמור להימנע מפסלות הוראות התיקון.

163. הפרת האיזון החוקתי באה לידי ביטוי אף בבחינת התיקון לפקודה בראי מבחני פסקת ההגבלה הקבועים בסעיף 8 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו (לפירוט נוסף בכל הנוגע ליישום מבחני פסקת ההגבלה ראו בסעיפים 218-222 להלן). נעמוד כאן על הדברים בתמצית בלבד.

164. באשר ל**זכויות הנפגעות** כתוצאה מהתיקון לפקודה, כמפורט לעיל, קביעת מדיניות לעבודות המשטרה, ללא הסדרים מאזנים שמבטיחים את עצמאות המשטרה בהפעלת סמכויותיה, כורכת עמה פגיעה בכל אותן זכויות יסוד הנפגעות כתוצאה מימוש הסמכויות הללו. כגון: כבוד האדם, הזכות לחירות, חופש התנועה, האוטונומיה של הפרט, חופש הביטוי וההפגנה ועוד. המדובר בזכויות אשר חלקן מנויות בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, וחלקן פורשו בפסיקה כנגזרות מכבוד האדם.

165. בכל הנוגע לפסקת ההגבלה יצוין כי הסדרת נושא יסודי ותשתיתי זה, העוסק בקשר שבין הדרג הפוליטי להפעלת הכוח המשטירתי, בדרך שאינה מאוזנת, תוך הימנעות מ**מכוונת** מהכללת הרכיבים המאזנים החיוניים לשמירה על אי התלות של המשטרה ובפרט ההימנעות המכוונת מהכללת הסעיף שיקבע את חובת המשטרה לנהוג בממלכתיות, מקצועיות, שוויוניות, א-פוליטיות וללא משוא פנים, מעוררת שאלות קשות בכל הנוגע לתכלית שביסוד התיקון, וזו מקימה חשש כי התיקון לא נועד אלא לאפשר השפעה פוליטית על עבודת המשטרה. **למותר לציין כי תכלית של מתן אפשרות להשפעה פוליטית על המשטרה היא תכלית פסולה**. אף בלי לקבוע מסמרות בעניין זה, הרי שמתעורר ספק רב באשר להיות התיקון עומד בהלימה לעקרונות היסוד של המדינה כמדינה יהודית ודמוקרטית, וככזה שמבקש להגשים תכלית ראויה.

166. באשר ל**מבחני המידתיות**, הרי שעמדו בפני הכנסת חלופות להסדרת מערכת היחסים שבין השר לבין המשטרה באופן אשר היה מגשים את התכלית של הסדרת מערכת יחסים זו, בלי שיהיה בכך כדי להוות פתח לפגיעה לא מאוזנת ולא מרוסנת בזכויות אדם.

כלל ההיבטים המאזנים והדרושים בקביעת הסדר זה, פורטו כאמור בדו"ח צדוק וכן הוצגו במפורש ובאופן חד משמעי על-ידי המשנים ליועצת המשפטית לממשלה, אשר עמדו בדיונים בכנסת פעם אחר פעם על הצורך להוסיף לתיקון לפקודה. חרף זאת, היבטים אלו לא נכללו בתיקון. מעבר לכך, מתן סמכות לשר לגבש מדיניות לעבודת המשטרה, ללא הכללת הסדרים מאזנים המבטיחים את עצמאות המשטרה בהפעלת סמכויותיה, כרוכה בפגיעה ישירה ועמוקה בליבת זכויות היסוד. דומה כי קשה להצביע על תועלת חברתית הצומחת מהסדר, המפר איזון עדין ומורכב בקשר שבין הדרג הפוליטי להפעלת הכוח המשטירתי, ומביא בכך לפגיעה עמוקה בזכויות יסוד, במערכת אכיפת החוק ובאמון

הציבור בה; ובוודאי לא ניתן להצביע על תועלת אשר יהיה בה להצדיק את הפגיעות האמורות.

לאור האמור, מעבר לסוגיית התכלית שביסוד התיקון, הוא גם אינו צולח את מבחני המידתיות.

### תוצאות הפגמים החוקתיים שבתיקון 37 לפקודה

167. מכלול הקשיים החוקתיים החמורים האמורים והצטברותם, כמו גם חשיבותו של הסדר משטרי-תשתיתי זה, מובילים למסקנה כי לפי פשוטו, התיקון אינו עומד במבחן החוקתי. במצב זה מתעוררת שאלה מורכבת – האם התיקון בטל או שמא קיים אמצעי אחר, בדמות פרשנות מקיימת, היכול לרפא פגמים משמעותיים ויסודיים אלו, ליתן מענה לחוסר באותן ערובות למניעת פגיעה בזכויות אדם, אשר נעדרו בכוונת מכוון מהתיקון, ולהעביר את התיקון, גם אם בדוחק, חזרה למרחב החוקתי הלגיטימי.

168. הניסיון המצטבר בתקופה שחלפה, באשר ליישום התיקון הלכה למעשה, והקשיים הרבים והתכופים שהדבר עורר (אשר בין היתר הביאו למתן צו ביניים), חידדו את מורכבות הדברים, כפי שזו באה לידי ביטוי גם בהערות בית המשפט הנכבד בדיון המקדמי בעתירות (דיון מיום 7.6.23).

169. מושכלות יסוד הן כי דבר חקיקה שהתקבל על ידי הכנסת משקף את רצון נבחר הציבור, אשר מכוח ההליך הדמוקרטי הופקדה בידם מלאכת החקיקה. על-כן, ומטעמים של הפרדת רשויות והכיבוד ההדדי בין רשויות השלטון, בית המשפט הנכבד נוקט באיפוק וריסון מירבי בביטול חקיקה ראשית של הכנסת (בג"ץ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר (12.12.05); וכן ראו מבין רבים: בג"ץ 6304/09 לה"ב - לשכת ארגוני העצמאים והעסקים בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה, פס' 62 (2.9.10); בג"ץ 2605/05 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים, חטיבת זכויות האדם נ' שר האוצר, פ"ד סג(2) 545, פס' 14)).

170. פסילת חקיקה ראשית של הכנסת היא בבחינת אמצעי אחרון, אשר יש לפנות אליו רק "כאשר כלו כל הקיצין" (בג"ץ 9098/01 גניס נ' משרד הבינוי והשיכון, פ"ד נט(4) 286 (2004); בג"ץ 5239/11 אורי אבנרי נ' הכנסת (15.4.15)). לפיכך, גם כאשר מתעורר ספק בנוגע לחוקתיות הסדר שנקבע בחוק "שומה על בית המשפט לבחון תחילה אם אפשרית פרשנות סבירה, אשר תימנע את הצורך להכריע בחוקתיותו ותאפשר קיומו של החוק בהתאמה לעקרונות היסוד של החוקה והשיטה" (שם, בעמ' 290-291)). ראו גם את שנקבע לעניין זה בבג"ץ 5113/12 שלומי פרידמן נ' הכנסת פס' 5 (7.8.12):

"בית משפט זה חזר ואמר לא אחת כי כאשר תוקפו של חוק מועלה לדיון ומתעורר ספק בדבר חוקתיותו, שומה על בית המשפט לבחון תחילה אם אפשרית פרשנות סבירה אשר תמנע את הסתירה בינו

לבין חוק היסוד. זאת, כמובן, כל עוד פרשנות כזו אפשרית ואינה נוגדת את לשונו הברורה והמפורשת של החוק".

ראו גם בג"ץ 3809/08 **האגודה לזכויות האזרח נ' משטרת ישראל פס' 15** (28.5.12).

171. על יסוד האמור נקבע, כי מקום בו ישנן שתי אפשרויות פרשניות לדבר חקיקה, כאשר האחת פוגעת שלא כדין בזכויות חוקתיות או בעקרונות יסוד, והשנייה מקיימת אותן, יש להעדיף את הפרשנות המקיימת, על פני פרשנות אחרת שעלולה להוביל לאי חוקתיות החוק (בג"ץ 781/15 **ארד-פנקס נ' הוועדה לאישור הסכמים לנשיאת עוברים על פי חוק הסכמים לנשיאת עוברים (אישור הסכם ומעמד הילוד)**, התשנ"ו-1996 (27.2.20)).

172. ואולם, **אין בכוחה של הפרשנות המקיימת לרפא כל פגם חוקתי**. בפסק הדין בעניין התיקון לחוק-יסוד: השפיטה (תיקון מס' 3), אשר עסק בביטול עילת הסבירות, נדרש בית המשפט הנכבד לגבולות כוחה של הפרשנות המקיימת ככלי המועדף לביקורת חוקתית (בג"ץ 5658/23 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת** (1.1.24)).

ראו לעניין זה את דברי כב' הנשיאה א' חיות, אשר הדגישה כי מלאכת הפרשנות חייבת אחיזה בלשון החוק וצריכה להילמד בראש ובראשונה מתוכו. במובן זה, האחיזה הלשונית בדבר החקיקה, הגם שאינה חזות הכול, מבחינה בין "כתיבתה של יצירה חדשה לבין פירושה של יצירה קיימת":

"123. ואולם, מלאכת הפרשנות, והפרשנות החוקתית בפרט, צריכה עיגון בלשון הטקסט והיא נלמדת בראש ובראשונה מתוכו (אהרן ברק פרשנות במשפט – פרשנות חוקתית 135 (1994); אהרן ברק "פרשנותם של חוקי-יסוד" משפטים כב 31, 34-35 (1992)). בהקשר זה כבר נפסק כי:

"הטעמים החוקתיים המגבילים את כוחו של שופט כפרשן פועלים במלוא עוצמתם כאשר השופט מפרש טקסט חוקתי. דווקא במצב דברים זה עליו לגלות זהירות מרובה שלא לחצות את גבול הלשון ושלא ליצור טקסט חוקתי חדש" (בג"ץ 2257/04 סיעת חד"ש – תע"ל נ' יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-17, פ"ד נח(6) 685, 710 (2004)).

לשונו של הטקסט החוקתי היא, אם כן, לעולם נקודת המוצא בבואנו לפרש את הוראותיו. היסוד הלשוני, אף שאינו הרכיב היחיד בפרשנות, הוא המבחין בין "כתיבתה של יצירה חדשה לבין פירושה של יצירה קיימת" (אהרן ברק "פרשנות ושפיטה: יסודות לתורת פרשנות ישראלית" מבחר כתבים כרך א 121, 138 (התש"ס);

ראו גם: ע"א 8569/06 מנהל מיסוי מקרקעין, חיפה נ' פוליטי, פ"ד סב(4) 280, 307 (2008) (להלן: עניין פוליטי); דנ"א 5783/14 צמח נ' אל על נתיבי אויר לישראל בע"מ, פסקה 52 (12.9.2017))." (סעיף 123 לפסק הדין של כב' הנשיאה חיות)

173. כמו כן, כב' השופט י' עמית, אשר הפנה והצטרף לדברי כב' הנשיאה א' חיות בעניין זה, הדגיש כי פרשנות מקיימת של חוק חייבת בכל מקרה להיות "אפשרית וסבירה" (סעיף 120 לפסק דינו של השופט י' עמית).

174. באשר לקושי הטמון באימוץ פרשנות מקיימת שסותרת את כוונתו המפורשת של המחוקק, ראו לדוגמה את דברי כב' ממלא מקום הנשיא ע' פוגלמן (סעיפים 20-13 לפסק הדין) ודברי כב' השופט ע' גרוסקופף (סעיף 71 לפסק הדין). כמו כן ראו את דברי כב' השופטת י' וילנר, אשר סברה כי ניתן לפרש בפרשנות מקיימת את תיקון סעיף 3 לחוק-יסוד: השפיטה, ועמדה על כך שיש הכרח לאמץ פרשנות מקיימת של חוק, אם זו "אפשרית מבחינה לשונית, אשר מתיישבת עם תכליותיו, ואינה שוללת את הזהות הדמוקרטית של מדינת ישראל" (סעיף 40 לפסק הדין של כב' השופטת וילנר).

175. על יסוד אמות המידה שהותוו בפסיקת בית המשפט הנכבד, לפיהן יש לבחון תחילה אם ישנה פרשנות מקיימת אשר תמנע התערבות שיפוטית בדבר חקיקה של הכנסת, נבחן את האפשרות לבסס פרשנות מקיימת במקרה דנן.

### **בחינת אפשרות יישום הפרשנות המקיימת במקרה דנן**

176. במקרה דנן, אימוץ ויישום הכלי של פרשנות מקיימת, אשר יחזיר את נקודת האיזון החוקתית שהופרה בתיקון 37 לפקודה ויסיט אותה עד למעבר לסף החוקתי, אשר לא יחייב את פסילת הוראות התיקון, מחייב מלאכה פרשנית מורכבת.

177. שני עוגנים מרכזיים למלאכת פרשנות מקיימת של תיקון 37 לפקודת המשטרה:

א. פירוש התיקון ככולל ערובות שיבטיחו ויעגנו את חובת המשטרה והדרג הפוליטי להבטיח כי המשטרה תפעל בממלכתיות ובאופן א-פוליטי; כמו כן יבטיחו שהפעלת הכוח והסמכויות המשטריות יעשו בהתאם לשיקול דעת מקצועי עצמאי, באופן שוויוני, נטול שיקולים זרים; תוך כפיפות בהפעלת הכוח המשטרתי למרות הדין.

ב. יציקת תוכן למונחים העמומים בהם נוקט התיקון, ובפרט למונח מדיניות, תוך נקיטה בפרשנות מצמצמת, ותיחום גבולות הסמכות, כך שייקבע כי אין בסמכויות אלו כדי לאפשר לשר לביטחון לאומי להתערב באופן הפעלת הכוח המשטרתי במקרה פרטני, בין במישרין ובין בעקיפין, כל זאת באופן המותיר מרחב שיקול דעת מקצועי לגורמי המשטרה.



**באשר לעוגן הראשון**: יוזכר כי במסגרת הליכי החקיקה ביקשו המשנים ליועצת המשפטית לממשלה לכלול בנוסח התיקון סעיף הדומה בהוראותיו סעיף 4(ג) לחוק שירות הביטחון הכללי, התשס"ב-2002, בו ייקבע: "[...] במילוי תפקידה ובהפעלת סמכויותיה תפעל המשטרה באורח ממלכתי, נטול אינטרסים מפלגתיים-פוליטיים וללא משוא פנים כשעליה מרותו של החוק בלבד".

בהתאם לעקרון פרשני זה יש לקבוע כי התיקון לא גרע מחובתה היסודית של משטרת ישראל להפעיל את כוחה והסמכויות הנתונות לה באופן מקצועי, עצמאי, ממלכתי, חף משיקולים זרים ופוליטיים ובגדרי הדין בלבד, כפי שמתחייב מההגנה על זכויות יסוד חוקתיות וכפי שנדרש בהתאם לכללי המשפט המינהלי מכל רשות מינהלית. כלומר, לעניין זה, אין לראות בתיקון ככזה אשר שינה בפועל את נקודת האיזון שהייתה קיימת ערב התיקון בין הפיקוח המיניסטריאלי של הממשלה והשר כלפי המשטרה, לבין עצמאותה האופרטיבית, אלא אך ורק הבהיר את המצב המשפטי שהיה קיים עובר לתיקון.

פרשנות זו נשענת על לשון התיקון, המסמיכה את השר להתוות מדיניות עבור המשטרה, ומדיניות בלבד. הרי, אף אם ביקש המחוקק לעגן הסדר שיטת את המצב באופן שיפגע בעצמאותה של המשטרה, תוך כרסום בהגנה המוקנית לזכויות האדם החוקתיות בקשר עם פעולתה, ובניגוד לעקרונות המקובלים והנדרשים, היה עליו לקבוע זאת בדרך מפורשת ובאמצעות הסדרים מפורטים. זאת, נוכח השפעה הישירה והפוגענית של ההסדרים על הגרעין הקשה של זכויות האדם החוקתיות בישראל, כמוסבר לעיל.

אכן, התיקון עיגן עלי-ספר את מעמדו של השר לביטחון לאומי ביחס למשטרה, אשר עד עתה לא הוסדר בחקיקה. ואולם, בהינתן העמימות שבה הסדרה זו נעשתה והקושי החוקתי הגלום בה, הפרשנות המקיימת צריכה לקבוע כי אין בתיקון הפקודה כדי לשנות את גבולות הגזרה הבסיסיים שבגדריהם מוסמך השר לפעול ביחס למשטרה, נוכח החיוניות הרבה שבעצמאותה ותפקידה המיוחד בחברה דמוקרטית. **פרשנות זו עומדת בהלימה ללשון התיקון, ועולה כאמור בקנה אחד עם ההגנה המתחייבת על זכויות היסוד והעקרונות החוקתיים.**

**באשר לעוגן השני (סעיף ב')**: יציקת תוכן למונחים העמומים שבתיקון, תוך נקיטה בפרשנות מצמצמת, ותיחום גבולות הסמכות נתמכים ב"כלל ההסדרים הראשוניים" שנקבע בפסיקתו של בית המשפט הנכבד. כאמור, הפעלת סמכויות המשטרה כרוכה לעיתים קרובות בפגיעה בגרעין הקשה של זכויות אדם, ומעורבות של השר בהחלטות אלה כשלעצמה, באופן אינהרנטי, תפגע באותן זכויות. לפיכך, הרחבה של סמכויות השר טעונה הסמכה מפורשת ומפורשת. זאת, בניגוד לאופן העמום שבו הדברים עוגנו בתיקון לפקודה. מכאן, כי ניתן לעשות שימוש בכלל ההסדרים הראשוניים ככלי פרשני של התיקון, ולקבוע כי אין בהסמכה העמומה שבתיקון כדי להרחיב את מנעד הסמכויות של השר ביחס למצב הקיים.

מאחר שהפעלת סמכויות המשטרה כרוכה כאמור בפגיעה ישירה בגרעין הקשה של זכויות האדם, הפרשנות המתחייבת כדי להעביר את התיקון אל תוך הרף החוקתי, היא שהתיקון לא הסמיך את השר לביטחון לאומי להתערב באופן הפעלת סמכויות אלו, אלא עיגן באופן מפורש את גדר הסמכות שממילא הייתה נתונה לשר טרם התיקון לקבוע מדיניות ועקרונות כלליים בלבד, אשר אין בהם לפגוע בעצמאות שיקול הדעת המשטרתית, כפי שיפורט להלן.

**ומכאן – בהתבסס על העקרונות האמורים – נפנה ליישום הפרשנות המקיימת ביחס לסעיפי התיקון:**

### **סעיף 8ב לתיקון 37 לפקודת המשטרה**

180. **סעיף 8ב קובע כי משטרת ישראל נתונה למרות הממשלה והשר לביטחון לאומי הוא השר הממונה על המשטרה מטעמה של הממשלה.** כאמור, אין חולק שהמשטרה נתונה למרות הממשלה, וכי השר לביטחון לאומי, הוא השר הממונה על המשטרה מטעמה של הממשלה. זה המצב שהיה קיים אף טרם התיקון לפקודה. לצד זאת, הפרשנות אשר יש להעניק לסעיף זה צריכה לקבוע כי האחריות המיניסטריאלית הקבועה בו אינה יכולה להקים סמכות להתערב בפעולותיה האופרטיביות של המשטרה, ומעבר לכך בכל היבטי פעילותה של המשטרה עליה לפעול באופן מקצועי, ענייני, שוויוני, וא-פוליטי.

בעניין זה יוסף, כי כעולה מדיוני החקיקה, נוסחו של סעיף 8ב נלקח מחוק-יסוד: הצבא (ראו: סעיף 2 לחוק היסוד האמור). ואולם, לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, יש הבחנה מהותית בין הסדרים הקבועים ביחס לצבא ולמשטרת ישראל. **זאת, נוכח השוני המהותי הקיים בשיטות משטר דמוקרטיות בין ייעודו ותפקידו של הצבא לבין ייעודה ותפקידה של המשטרה.**

**ראשית ועיקר, המשטרה מהווה חלק מרכזי במערך אכיפת החוק במדינה ולפיכך עצמאותה מחויבת; בשונה מכך, הצבא מהווה זרוע ביצוע של הממשלה לשם הגנה על ביטחון המדינה.** שנית, הצבא מופקד על שדה הביטחון בעוד המשטרה על שדה ביטחון הפנים. הצבא, ככלל, אינו פועל כלפי אזרחי המדינה ותושביה, אלא עיקר ייעודו ותפקידו הוא להתגונן מפני אויבי המדינה, וככלל מדובר ב"איומים חיצוניים". לפיכך, מקובל לומר כי סמכויותיו של הצבא בהקשרים אלו מקורם בדין הבינלאומי (דיני מלחמה). סייג לכך הוא ההסדרה בחקיקה ראשית של כל אותם ההיבטים שהצבא מפעיל בהם סמכויות כלפי אזרחים בעניינים הקשורים בתפקידו, כגון: גיוס חובה, מילואים, סמכויות בחירום וכד'.

לעומת זאת, תפקיד המשטרה הוא "ב[מניעת עבירות ובגילויין, בתפיסת עבריינים ובתביעתם לדין, בשמירתם הבטוחה של אסירים, ובקיום הסדר הציבורי ובטחון הנפש והרכוש" (סעיף 3 לפקודת המשטרה). מתוקף תפקידה זה הוענקו למשטרה סמכויות אכיפה רבות כלפי אזרחי ותושבי המדינה, אשר בשונה מסמכויות הצבא הוגדרו באופן מפורש ומפורט בחקיקה ראשית של הכנסת.

על רקע השוני המהותי בין הייעוד, התפקיד והסמכויות של הצבא לבין אלה של המשטרה בשיטת המשטר הישראלית, בדומה למקובל בשיטות המשטר הדמוקרטיות בעולם, לעמדת היועצת המשפטית לממשלה אין כל מקום לגזור גזירה שווה בין הצבא והמשטרה לשם יצירת הסדרים מקבילים, ובכך לוקה התיקון בנקודת מוצא מוטעית. לפיכך, יש להבטיח כי הכפיפות של מפכ"ל המשטרה לשר לביטחון לאומי ולממשלה כולה תביא לידי ביטוי את מהותה ואופיה הייחודי של המשטרה. בהקשר זה, עצמאותה המקצועית של המשטרה ושיקול הדעת המקצועי המסור למפקדיה בהפעלת הכוח, הם ערובות מרכזיות לשמירה על זכויות אדם.

עוד יצוין ביחס לצבא, כי הוראת הפיקוד העליון 2.0613 בעניין "**הפרקליטות הצבאית**", שהיא בעלת מעמד של דין, המסדירה את מעמדו של הפרקליט הצבאי הראשי, העומד בראש מערכת אכיפת החוק הצבאית, מעגנת באופן מפורש את עצמאותו המקצועית וקובעת כי: "**בעניינים מקצועיים אין עליו אלא את מרותו של החוק**". עוד קובעת ההוראה כי "**חוות דעתו של הפרקליט הצבאי הראשי קובעת, לגבי צה"ל ורשויותיו, את המצב המשפטי הקיים**". כלומר, ביחס לגורמי אכיפת החוק בצבא, מובטחת עצמאותם המקצועית, על אף כפיפותו של הצבא לשר הביטחון ולממשלה.

181. כמו כן, יש להבטיח כי סעיף 8ב לפקודה לא יפורש באופן אשר גורע מהסמכויות של הממשלה כולה כלפי המשטרה.

יש אירועים משמעותיים חריגים להם השלכות ציבוריות חריגות ביותר בתחום המדיני-ביטחוני-אסטרטגי, אשר נדרש לשקול בעניינם שיקולים רחבים יותר מאלו הנדרשים לצורך הבטחת הסדר הציבורי ושלומו הציבורי בלבד, עליהם אמונים המשטרה והשר לביטחון לאומי. הטיפול באירועים רגישים וחריגים מעין אלה, מצריך מטבע הדברים מעורבות מצד דרג מדיני רחב יותר שיידרש לעניין (ראש הממשלה, שר הביטחון, שר החוץ או אף הקבינט המדיני-ביטחוני), וכך הדבר נהג גם ערב התיקון.

סעיף 8ב לתיקון הקובע כי השר הממונה על המשטרה מטעם הממשלה הוא השר לביטחון לאומי דווקא, לצד סעיפים 8ג-8ד הקובעים את סמכותו של השר לקבוע את מדיניות המשטרה, מעלים שאלה האם יש בהם למנוע את מעורבותה האמורה של הממשלה, ושל העומד בראשה, באירועים חריגים ואסטרטגיים. לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, יש לפרש סעיף זה בהלימה ובכפיפות לאחריותה המשותפת של הממשלה הקבועה בסעיף 4 לחוק יסוד: הממשלה, כך שאין בו כדי למנוע את מעורבות הגורמים הרלוונטיים בממשלה במישור המדיניות בעניינים בעלי חשיבות עקרונית. פרשנות זו אף נתמכת בלשון סעיף 8ב שהרי השר הממונה על המשטרה מטעם הממשלה.

לסיכום, הפרשנות המקיימת לסעיף 8ב צריכה לקבוע:

א. כי האחריות המיניסטריאלית הקבועה בו אינה מקימה סמכות להתערב בפעולותיה האופרטיביות של המשטרה, ולפגוע בעצמאותה המקצועית ובא-פוליטיות של עבודתה על כל היבטיה, ויש להבטיח כי הפרשנות שתיתן לסעיף זה לא תוביל לכך.

ב. כי התיקון אינו גורע מהסמכויות של הממשלה כולה כלפי המשטרה.

### סעיף 8ג לתיקון 37 לפקודת המשטרה

182. **סעיף 8ג לתיקון, הנושא את הכותרת "התוויית מדיניות ועקרונות"** קובע כדלקמן:

"(א) השר יתווה את מדיניות המשטרה ואת העקרונות הכלליים לפעילותה, לרבות לעניין סדרי העדיפויות, תוכניות עבודה, הנחיות כלליות, ההוראות הכלליות שבסעיף 9א(א) ומימוש כלל סמכויותיו בכל הנוגע לתקציב המשטרה, בהתאם לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, וההוראות לפיו, וכן יקיים פיקוח ובקרה על פעילות המשטרה ועל רמת מוכנותה.

(ב) השר ידווח לוועדה לביטחון לאומי של הכנסת, אחת לכנס, על המדיניות שהתווה; השר יפרסם את המדיניות שהתווה באתר האינטרנט של המשרד לביטחון הפנים".

183. כאמור, הסעיף אינו מגדיר את המונח מדיניות. לפיכך, מלאכת הפרשנות ביחס לסעיף זה, המבקשת למתן במידה מספקת את הפגמים שנפלו בו, חייבת להידרש לאמות המידה להפעלת סמכותו של השר להתוות מדיניות כללית עבור המשטרה, בשים לב לעקרונות היסוד העומדים בבסיס התכלית האובייקטיבית של הסדרת מערכת היחסים בין השר לבין המשטרה, ובהתייחס לכללי המשפט המינהלי החלים על מימוש סמכותו של השר.

184. אין ספק כי מלאכה זו אינה קלה, שכן קו הגבול שבין "מדיניות" לבין "החלטות אופרטיביות לביצוע המדיניות" אינו תמיד ברור, ודורש בחינה פרטנית ביחס לנסיבות הקונקרטיות של כל מקרה. יחד עם זאת, עמדת היועצת המשפטית לממשלה, היא כי עקרונות היסוד הרלוונטיים לענייננו וכללי המשפט המינהלי, מחייבים פרשנות התוחמת את סמכות השר במגבלות **מהותיות ופרוצדורליות** החלות על הפעלתה.

185. **מבחינה מהותית**, יש להעניק לסעיף 8ג פרשנות לפיה השר רשאי לקבוע מדיניות כללית בעניינים בעלי חשיבות עקרונית בלבד. לעומת זאת, אין הוא רשאי להתערב באופן הביצוע האופרטיבי והמבצעי של המדיניות, השמור לדרג המקצועי במשטרת ישראל, ולו בלבד, בהתאם לשיקול דעתו המקצועי. **כמו כן, סמכות השר לקבוע מדיניות כללית ועקרונית**

אינה גורעת מתפקידו של מפכ"ל המשטרה, כמי שעומד בראש הארגון, לקבוע את מדיניות הארגון כנדרש לצורך מימוש תפקידו. עקרון זה מתחייב מכוח החובה המוטלת על המשטרה לפעול במקצועית ובאי תלות בדרג המיניסטרילי, בנושאים המקצועיים המסורים לשיקול דעתה.

186. לפיכך, על הפרשנות המקיימת לסעיף זה לקבוע כי סמכות השר להתוות מדיניות עבור המשטרה, תחומה למדיניות כללית בלבד, המותירה לגורם המוסמך מרחב שיקול דעת רחב בקבלת ההחלטה הקונקרטית, בהתאם לאופיים של המקרים והנסיבות, תוך עריכת האיזונים הנדרשים בנסיבות המקרה הקונקרטי בין האינטרסים הציבוריים הרלוונטיים לבין זכויות הפרט. בכל הנוגע להיבטים האופרטיביים-מבצעיים וליישום המדיניות, פרשנות המקיימת את הוראות הפקודה צריכה לקבוע כי סמכותו של השר אינה יכולה לפגוע בעצמאות שיקול הדעת המקצועי של המשטרה, כאשר עליה מרותו של הדין בלבד.

187. בנסיבות אלה, ובשל המורכבות הרבה שביישום הבחנה זו, יש להבהיר כי התיקון אינו משנה מהמצב שהיה קיים עוד קודם לכן, שבמסגרתו נאסר על השר, בכסות של התוויית מדיניות עבור המשטרה, ליתן הנחיות אופרטיביות ומבצעיות לגורמי המשטרה השונים. כך, לדוגמה, התבטאות של שר אגב התרחשות של אירוע מבצעי פרטני, המאזכרת את המדיניות שלו, עלולה להתפרש כהנחיה אופרטיבית, ובתור שכזה, היא תהיה בגדר חריגה מסמכותו (ראו את החלטת בית המשפט הנכבד מיום 19.3.23). נציין בעניין זה, כי אף ועדת צדוק עמדה על הצורך להבחין בין סוגיות עקרוניות "לבין עניינים ספציפיים שיינתן להם לבוש של סוגיות עקרוניות" (עמ' 49 לדו"ח ועדת צדוק).

188. כמו כן, עקרון החוקיות מחייב כי סמכותו של השר להתוות מדיניות כללית עבור המשטרה כפופה אף למגבלות החוק. כך, על מדיניות השר להיות בהלימה לקווים המנחים שהותוו בפסיקת בית המשפט הנכבד בעניין גדר הסמכות הנתונה למשטרה ואופן הפעלתה, בשים לב לאיזונים המתאימים בין האינטרס הציבורי העומד על הפרק לבין חרויות וזכויות הפרט. כך לדוגמה, מקום בו הפסיקה הגבילה את הסמכות המשטרתית ביחס לבחינת תוכן הפגנה בבקשת רישיון, קביעת המדיניות חייבת להיות בהלימה למגבלות אלו וברור כי אינה יכולה להשתרע מעבר להן. מכל מקום, אין התיקון מסמיך את השר לפרש את הדין או לקבוע את גבולות הסמכות של המשטרה לפי הדין.

189. מבחינה פרוצדורלית, בשים לב לכללי המשפט המנהלי החלים על ביצוע סמכותו של השר, קביעת מדיניות, כללים, עקרונות וסדרי עדיפויות על ידי השר צריכה להיעשות באופן מנומק (ראו למשל: בג"ץ 5646/14 ארגון סגל המחקר במערכת הבטחון ברפא"ל ובמשרד ראש הממשלה נ' בית הדין הארצי לעבודה בירושלים (25.6.18)), על יסוד תשתית עובדתית מלאה (ראו למשל: בג"ץ 8082/15 עמותת הל"ה העמותה למען הקשיש נ' משרד הרווחה והשירותים החברתיים (10.7.16)), לאחר שמיעתם של הגורמים הרלוונטיים (ראו למשל: בג"ץ 5303/16 יעל גרמן נ' שר הבריאות (13.11.18)), ובתוך כך גורמי המשטרה הבכירים והרלוונטיים לעניין, תוך מתן המשקל המשמעותי הנדרש לעמדתם (ראו: עע"ם

343/09 הבית הפתוח בירושלים לגאווה וסובלנות נ' עיריית ירושלים, פס' 37 (2010); בג"ץ 3792/95 תיאטרון ארצי לנוער נ' שרת המדע והאמנויות (31.8.97).

בשים לב לאמור לעיל, מתן פרשנות מקיימת למונח מדיניות אף צריך לקבוע כי הליך של התוויית מדיניות של השר, אינו עניין של "הודעה" פומבית לציבור או למשטרה בדבר מדיניותו, אלא מחייב עבודת מטה סדורה שבמסגרתה יינתן משקל משמעותי להמלצות הדרג המקצועי והמשפטי. קביעת מדיניות שלא באופן האמור, תעלה ספק משמעותי האם אין מדובר בהנחיה פסולה בכסות של מדיניות.

190. כמו-כן, תיקון 37 לפקודת המשטרה קובע גם דרישות תהליכיות קונקרטיות, לפיהן על השר לדווח לוועדה לביטחון לאומי של הכנסת על המדיניות שהתווה, וכן עליו לפרסם את המדיניות שהתווה באתר האינטרנט של המשרד לביטחון לאומי. היבטים תהליכיים אלה נועדו לאפשר את הביקורת הפרלמנטרית, וכן לאפשר לציבור לבחון את מדיניות השר, ולהשיג עליה, ככל שיהיה גורם שיחפוץ בכך. העדר האיזון שבהסדר החקיקתי מחייב הקפדה יתרה על הדרישות התהליכיות, על מנת להבטיח שאכן המדיניות שהתווה השר – בהתבסס על הלשון הרחבה של התיקון – תיעשה בגבולות הדין.

191. נוסף על המגבלות המהותיות והפרוצדורליות האינהרנטיות לסמכותו של השר, דומה כי פרשנות מקיימת של הוראות התיקון מחייבת גם הידרשות לנושאים רגישים במיוחד, בהם נדרש השר לנהוג במשנה זהירות, הן ביחס למגבלות המהותיות המוטלות על הפעלת סמכותו, והן ביחס לתהליכים החלים על אופן גיבוש מדיניותו.

192. יתר על כן, יש מקום לקבוע כחלק מהפרשנות המקיימת של הוראות התיקון כי יש נושאים בהם השר מוגבל אף בקביעת מדיניות, לגביהם יש מקום לוודא בהקפדה יתרה, למשל, שהמדיניות הכללית שהותוותה אינה מסווה להחלטה פרטנית. כך, למשל, קיים חשש אינהרנטי כי מדיניות כללית כביכול בנושא מחאות וחופש הביטוי תשמש במסווה כלי לצמצום, הגבלה או הכבדה על מחאות נגד השלטון. לכן, הפרשנות המקיימת ביחס לנושאים רגישים אלה צריכה לשקף את המגבלות הייחודיות על הכוח השלטוני של השר בעניינים אלו.

193. לצד הסמכות המוקנית בסעיף 8ג לשר לקבוע מדיניות כאמור לעיל, עיגן הסעיף גם את סמכות השר לקבוע עקרונות כלליים, הנחיות כלליות וסדרי עדיפויות. בדומה למדיניות, אף מונחים אלו לא הוגדרו בתיקון, וכן לא הוגדרה ההבחנה בינם ובין המונח מדיניות. מכל מקום, מתן הסמכות לקבוע עקרונות והנחיות אינו יכול לשמש אפיק להתערבות אופרטיבית בעבודת המשטרה, לא ישירה ולא עקיפה. קביעתם של אלו צריכה להיות ברמת הפשטה גבוהה, שלא אגב אירוע קונקרטי או במהלך התרחשותו. הדברים דומים אף ביחס לקביעת סדרי עדיפויות. מעבר לכך שלא ברורה ההבחנה בין קביעת סדרי עדיפויות למדיניות, הרי שתיעדוף זה יכול להיות אף הוא כללי וברמת הפשטה גבוהה בלבד, ולא כלי להתערבות אופרטיבית עקיפה.

ערובה תהליכית משמעותית לכך שקביעת עקרונות והנחיות כלליים לא תפלוש לגדרי סמכותה העצמאית של המשטרה ותעמוד בגדרי אמות המידה של הדין, היא חובתו של השר במקרים שמעוררים קושי או ספק, להיוועץ ביועץ המשפטי של המשרד לביטחון לאומי, אשר במידת הצורך גם יפנה לקבלת הנחייתה של היועצת המשפטית לממשלה.

194. סעיף 8 לפקודה כולל איזכור לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן: **חוק יסודות התקציב**), הפרשנות העולה מלשונו ה**ברורה** של הסעיף, כמו גם זו המשתלבת בעקרונות הפרשנות אשר פורטו לעיל, היא שההפניה לחוק יסודות התקציב בסעיף זה אינה מקנה לשר לביטחון לאומי כל סמכות עודפת ביחס לתקציב המשטרה מעבר לזו הנתונה לו כ"ממונה על סעיף תקציב" כהגדרתו בסעיף 1 לחוק יסודות התקציב. בהקשר זה יודגש, כי התערבות בתקציב המשטרה יכולה לשמש בפועל אמצעי "עוקף" להשפעה פסולה על פעילותה, למשל, באמצעות קיצוץ משמעותי בתקציב של יחידות שאחראיות על תחומי פעולה מסוימים, בניגוד לעמדת גורמי המקצוע המשטרה.

**לסיכום הפרשנות המקיימת לסעיף 8:** הפרשנות המקיימת לסעיף זה צריכה לקבוע כי הסמכות לקביעת מדיניות ועקרונות כלליים כפופה למגבלות **מהותיות ופרוצדורליות**. כך, **מבחינה מהותית**, השר רשאי לקבוע מדיניות כללית בעניינים בעלי חשיבות עקרונית בלבד, המותירה לגורמים המוסמכים במשטרת ישראל מרחב שיקול דעת רחב בקבלת ההחלטות הקונקרטיות, והמדיניות אינה יכולה להוות כסות למתן הנחיות אופרטיביות לפעולת המשטרה. **מבחינה פרוצדורלית**, יש לקבוע כי גיבוש מדיניות מחייבת קיום עבודת מטה סדורה שבמסגרתה יינתן משקל משמעותי להמלצות הדרג המקצועי. זאת, בנוסף להקפדה בקיום הדרישות התהליכיות הקונקרטיות הקבועות בסעיף – פרסום המדיניות ודיווח לכנסת.

#### סעיף 9 לתיקון 37 לפקודת המשטרה

195. **באשר לתיקון סעיף 9 לפקודה שעניינו "תפקיד המפקח"**, קודם לתיקון 37 נוסחו היה כדלקמן: "המפקח הכללי יפקח על משטרת ישראל, על סדרי ניהולה ועל הפעלתה, ויהיה אחראי להשגחה על כל ההוצאות הכרוכות בה ולאפסניה שברשותה". בתיקון 37 הוספה סיפא לסעיף זה: "והכל בהתאם להתוויית המדיניות ולעקרונות הכלליים של השר כמפורט בסעיפים 8 ו-ד8".

196. בהמשך לכל האמור לעיל, נוכח החשיבות הרבה שבהבטחת עצמאותו ואי תלותו של המפכ"ל, העומד בראש המשטרה ואמון על הפעלתה, יש מקום להבהיר ביחס לתוספת לסעיף 9 לפקודה, כי אין בסמכותו של השר להתוות מדיניות ועקרונות כלליים בעניינים בעלי חשיבות עקרונית, כדי לפגוע במעמד המיוחד של המפכ"ל, המעוגן בסעיף 9 לפקודה, לגרוע מסמכותו למלא את תפקידיו, או לפגוע במרחב שיקול הדעת המסור לו לשם כך.

197. כעולה מלשונו של סעיף 9, וכן מהמלצותיה של ועדת צדוק, תפקיד מפכ"ל המשטרה הוא בין היתר לפקח על המשטרה ועל סדרי ניהולה והפעלתה. בהקשר זה ועדת צדוק סברה, כי הסדר כולל יידרש להבהיר כי המפכ"ל מוסמך לקבוע את הרכב המשטרה, להורות על דרכי ביצוע תפקידיה ולקבוע פקודות כלליות (לעניין אחרון זה ראו סעיף 9א לפקודה).

198. פרשנות מקיימת להוראות סעיף זה תקבע כי מפכ"ל המשטרה, האמון על דרכי ביצוע תפקידיה של המשטרה, מוסמך לקבוע את המדיניות הארגונית והמבצעית של המשטרה, כמו גם אופן יישום המדיניות בשטח ופרטי הביצוע בהיבטים אופרטיביים. זאת, בשים לב למדיניות העקרונית שהתווה השר, אך מבלי שיש בכך כדי לפגוע בעצמאותו או באי-התלות של המפכ"ל בדרג הפוליטי.

### סיכום יישום הפרשנות המקיימת

199. סיכומם של דברים אלו, לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, נקיטה בפרשנות מקיימת ביחס לסעיפי התיקון האמורים אינה חפה מקשיים. כמפורט לעיל, הקשיים שבתיקון הם רבים וכבדי משקל. המדובר בהסדר משטרי-תשתיתי שעניינו הפעלת כוח שלטוני הפוגע בזכויות יסוד בהיקף נרחב, אשר נחקק כחלק מהסכם קואליציוני כתנאי להקמת הממשלה, על בסיס הצעת חוק פרטית שהוגשה לכנסת ללא כל עבודת מטה ממשלתית, ואשר נדונה ואושרה בהליך חקיקה מזוהז. לשונו של התיקון חסרה את הערובות החיוניות להגנה על זכויות אדם ושלטון החוק. מלאכת הפרשנות המקיימת המוצעת היא מורכבת ועליה לתת מענה **ברור** ומספק, באמצעות כלים פרשניים, הן להעדרו המכוון של הסעיף המאזן הקובע את חובת המשטרה לנהוג בממלכתיות, בהתאם לשיקול דעת עצמאי, באופן שוויוני, נטול שיקולים זרים ופוליטיים, והכפיפות בהפעלת הכוח המשטירתי למרות הדין בלבד; והן ליצוק תוכן לאותם מונחים עמומים בהם נקט התיקון, ובפרט ביחס לסמכות לקביעת "מדיניות" כמתואר לעיל.

200. לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, למעט ביחס לסעיף 78 שעניינו ידון להלן, אימוץ פרשנות מקיימת כאמור, אם תקבע בצורה ברורה וחד משמעית את הרכיבים החיוניים כמתואר לעיל, ותבהיר כי התיקון הנדון לא שינה את מערכת האיזונים העדינה והמורכבת בין אחריותו המיניסטריאלית של השר לבין עצמאות המשטרה, כפי שעוצבה בפסיקה ובהנחיות הייעוץ המשפטי לממשלה לאורך השנים, במטרה לשמור על עקרונות דמוקרטיים בסיסיים, יוכל להעביר את התיקון **בדוחק רב** אל מעבר לרף החוקתי, הגם שאין בה כאמור לרפא את כלל הפגמים שבו.

**על הפרשנות המקיימת ליצוק תוכן פרשני ברור לחוסר האיזון שבין עקרונות הכתובים כעת עלי ספר בחוק – סמכות השר ביחס למשטרה, לבין יתר העקרונות שנעדרים ממנו – עצמאות המשטרה והיותה גוף ממלכתי וא-פוליטי. רק תוכן פרשני שכזה יאפשר, לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, הימנעות משימוש בסעד חוקתי של בטלות. כלומר, לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, אלמלא תאומץ הפרשנות המקיימת במתווה המוצע לעיל,**



**דינו של התיקון בכללותו הוא בטלות, נוכח הפגיעה העמוקה והישירה הגלומה בו בעקרון עצמאות המשטרה ובזכויות אדם ובשלטון החוק.**

201. יודגש, כי לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, מקום בו חוק מעגן הסדר שעלול להתפרש באופן המגביר פגיעה בזכויות אדם, נדרש כי מערכת האיזונים והערובות לכך שפגיעה זו לא תחרוג מגדריהן של אמות המידה החוקתיות, תהיה מעוגנת אף היא באופן מפורש במסגרת דבר החקיקה. מצב בו אותה מערכת איזונים היא פרי של פרשנות בלבד, הוא בלתי מאוזן, ועל כן אין בפרשנות כדי לאיין לחלוטין את הפגם החוקתי. ואולם, מתוך כיבוד מעמדה של הכנסת, ובהסתמך על עקרון הפרשנות המקיימת כאמור, ניתן בנסיבות העניין – הגם שבדוחק – לצלוח לעת הזו את הקושי החוקתי המתואר, ובלבד שהאיזונים והערובות הנדרשים יעוגנו באופן מפורש בפסיקת בית המשפט הנכבד, כך שיהוו חלק מהדין המחייב.

לא זו אף זו, לאור החשש לפגיעה ממשית בזכויות יסוד בדרך של קביעת מדיניות על-ידי השר, מצד אחד, ובשל נקיטה במונחי שסתום עמומים ביחס לסמכות השר בסעיף 8ג, מצד שני, יש לשוב ולהדגיש את חובתו של השר לפרסם לאלתר כל מדיניות כללית שהתווה, ככל שהתווה כזו, כדי שניתן יהיה להביאה במידת הצורך לביקורת שיפוטית, גם ללא תלות באירוע קונקרטי.

בצד האמור, כאמור, לא ניתן להתעלם מכך שאין בכוחה של הפרשנות המקיימת להביא לאיזון המיטבי הנדרש מחקיקה תשתיתית שכזו. בהתאם לכך, במבט צופה פני עתיד, הפגם המהותי שבתיקון, על הפרת האיזון שהוא מגלם, צריך לקבל ביטוי בתיקון הפקודה על-ידי הכנסת, כך שתכלול הסדר שלם ומאוזן, כפי שהוצגה על-ידי ועדת צדוק, ובכלל זאת תאמץ בלשונה המפורש עקרונות יסוד של עצמאות מקצועית וא-פוליטיות.

202. בסיכום דברים אלו נחזור ונבהיר: אין כל סתירה בין העמידה והשמירה הבלתי מתפשרת על ממלכתיות המשטרה והא-פוליטיות שלה, ובין יכולתו וחובתו של השר למלא אחר האחריות המיניסטריאלית בדבר פיקוח על עבודת המשטרה. השר יכול ואף חייב להפעיל את סמכויות הפיקוח המסורות לו ביחס לעבודת המשטרה במגוון דרכים העולות בקנה אחד עם שמירה על עקרונות אלו. כך למשל, השר רשאי להתוות מדיניות כללית למשטרה בנושאים בעלי חשיבות, לאשר תוכניות עבודה של המשטרה וכד'. מילוי אחריותו המיניסטריאלית של השר אינו, ומעולם לא היה יכול להיות כרוך בהשפעה פוליטית פסולה על המשטרה או בהתערבות אופרטיבית או בפרטים אחרים המסורים לשיקול הדעת המבצעי של המשטרה. דבר החקיקה המשטרי-תשתיתי הקובע את אופן פעולה המשטרה, נדרש להבהיר את האיזונים האמורים ולהציב גבולות, הן בפני הדרג הפוליטי והן בפני שרשרת הפיקוד.

## בטלות סעיף 48, קביעת מדיניות חקירות

203. שונה המצב ביחס לסעיף 48 לתיקון, הנושא את הכותרת "התוויית מדיניות בחקירות" וקובע כדלקמן:

"(א) השר רשאי להתוות מדיניות כללית בתחום החקירות, לרבות קביעה של סדרי עדיפויות עקרוניים, לאחר ששמע את עמדת היועץ המשפטי לממשלה ולאחר התייעצות עם המפקח הכללי והמופקדים במשטרה על נושא החקירות.

(ב) אין בהוראות סעיף זה כדי לגרוע מחובתה של משטרת ישראל לפי כל דין בעניין חקירה או תיק, לרבות לעניין פתיחתם, ניהולם או סגירתם, ואין בהן כדי לגרוע מחובתה לפתוח בחקירה אם נודע לה על ביצוע עבירה כאמור בסעיף 59 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982".

204. סעיף 48 מקנה לשר לביטחון לאומי סמכות להתוות מדיניות כללית בתחום החקירות, לרבות קביעה של סדרי עדיפויות עקרוניים בתחום החקירות, וזאת לאחר שהשר שמע את עמדת היועצת המשפטית לממשלה, ולאחר קיום התייעצות עם המפקח הכללי והמופקדים במשטרה על נושא החקירות.

205. פתיחה בחקירה נגד אדם מהווה צעד אשר לא ניתן להמעיט בהשלכותיו על הנחקר וסביבתו. עצם פתיחה בחקירה כרוכה בפגיעה עמוקה בשורה של זכויות יסוד, בין היתר, פגיעה בכבוד האדם, בזכות לשם טוב, בזכות לפרטיות, באוטונומיה של הפרט; לעיתים פתיחה בחקירה כרוכה אף בפגיעה בחירות ובחופש התנועה. בשל עוצמת הפגיעה האמורה, כלי החקירה כשלעצמו הוא כלי רב עוצמה הנתון בידי המשטרה, ובכוחו אף לשמש כלי פוטנציאלי ליצירת הרתעה משמעותית על הפרט. זאת, גם אם ההחלטה על הגשת כתב אישום בשלב מאוחר יותר נתונה בחלק מהמקרים בידי גוף עצמאי, שאיננו נתון להשפעה פוליטית.

אף החלטה בדבר אי-פתיחה בחקירה עשויה להיות בעלת השלכות משמעותיות מאחר שהיא יכולה להביא לצמצום או למניעת אכיפה בתחומים מסוימים, ובכך למעשה לתת לגיטימציה, בעקיפין, לביצוע אותן העבירות המצויות בתת-אכיפה. הדברים נכונים גם ביחס לסגירת תיקי חקירה, סמכות אשר ביחס לעבירות מסוג עוון, מצויה בידי המשטרה.

206. סמכות החקירות קשורה בטבורה ומהווה חלק ממערכת אכיפת החוק בכללותה. החקירה מהווה אחד מהשלבים הראשוניים והמחויבים לצורך העמדה לדין. החקירה היא אמצעי לגילוי העבירות, והכלי לבירור העובדתי וליצירת התשתית הראייתית לצורך העמדה לדין, מקום בו התגבש חשד סביר (ראו: ע"פ 4466/98 דבש נ' מדינת ישראל, נו(3) 73(2002); בג"ץ 3921/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי

לממשלה (22.7.21); (דנג"ץ 7516/03 נמרודי נ' היועץ המשפטי לממשלה (12.2.04); בג"ץ 9018/17 טביש נ' היועץ המשפטי לממשלה, פסקה 34 (26.11.18)).

שלב החקירות, אפוא, מהווה שלב הכרחי ומשמעותי בהליכי האכיפה. בין שלב החקירות ושלב העמדה לדין כאמור מתקיים קשר הדוק. זאת משום שכל תכלית החקירה היא עריכת בירור עובדתי וראייתי לצורך העמדה לדין, מקום בו התגבש חשד סביר; ושלב העמדה לדין תלוי כולו בקיומה של החקירה וממצאיה.

207. ודוק, חקירה אינה יכולה להתקיים ככלי עצמאי המנותק משלב העמדה לדין. בהעדר אפשרות להעמדה לדין, נשמטת ההצדקה לקיום החקירה ולפגיעה בזכויות יסוד הכרוכות בה. לכן, שלב החקירה ושלב העמדה לדין השלובים זה בזה, מהווים יחד את לב ליבה של מערכת אכיפת החוק. בשל הקשר ההדוק ביניהם, שלב החקירות ושלב העמדה לדין צריכים לשקף מדיניות אכיפה קוהרנטית, המהווה מכלול אחד. לפיכך, לא תיתכן מדיניות חקירות שאינה בהלימה למדיניות העמדה לדין, ולא תיתכן מדיניות חקירות הנתונה להשפעה פוליטית, בלי שיהיה בכך כדי לפגום בשלבים הנוספים של הליך אכיפת הדין.

208. עקרון יסוד הוא כי מערכת אכיפת החוק מחויבת להפעיל שיקול דעת עצמאי לחלוטין באכיפת הדין, נטול כל השפעה פוליטית או שיקולים זרים, וזאת, לאורך כל השלבים של הליך אכיפת החוק. עצמאותה של מערכת אכיפת החוק מהווה ערובה מרכזית לשמירת זכויות אדם, שלטון החוק ואמון הציבור במערכת אכיפת החוק. לפיכך, אין כל מקום לאפשר חדירה של שיקולים פוליטיים למערכת אכיפת החוק, בשום שלב של התהליך וביחס לאף אחד מהגורמים שמחזיקים בסמכות ביחס להליך זה. מתן אפשרות כזו, עלולה להביא להרס מערכת אכיפת החוק במדינת ישראל.

209. הדברים ברורים: הגם שמערכת אכיפת החוק מהווה חלק ממוסדות הרשות המבצעת, היא בשום אופן אינה יכולה לשמש כלי בידי השלטון לקידום עניינו או צרכיו; וחלילה שמערכת אכיפת החוק תיתפס על-ידי הציבור ככזו שמושפעת משיקולים פוליטיים בקבלת החלטות על העמדה לדין.

210. מערכת אכיפת החוק מחויבת להפעיל את הסמכויות שנמסרו לה בדין, באופן מקצועי ועצמאי. עצמאות זו מהווה ערובה מרכזית לשמירה על זכויות האדם ואמון הציבור. יש להקפיד כי יתקיים חיץ מוחלט בין הדרג הפוליטי ושיקוליו, ובין החלטה בדבר חקירת אדם או העמדתו לדין. שמירה על "חומת מגן" הרמטית זו היא חיונית לשמירה על עצמאות המערכת והגנה על זכויות אדם. בעניין זה השוו לאמור בפס' 23 לפסק דינו של השופט מ' מזוז בבג"ץ 1983/17 מני נפתלי נ' היועץ המשפטי לממשלה (27.4.17):

"ראוי לבסוף להדגיש כי היועץ המשפטי לממשלה, בתפקידו כראש מערכת האכיפה הפלילית, מפעיל סמכות מעין שיפוטית (ראו דר"ח ועדת המשפטנים בדבר סמכויות היועץ המשפטי לממשלה, הידוע כדר"ח אגרנט, 1962, וכן דר"ח הוועדה הציבורית לבחינת דרכי

המינוי של היועץ המשפטי לממשלה ונושאים הקשורים לכהונתו, הידוע כדו"ח שמגר (1998). סמכות כזו צריכה להיות מופעלת באופן עצמאי, ללא תלות בממשלה ובמערכת הפוליטית בכלל, וללא השפעות חיצוניות אחרות. החלטות היועץ המשפטי לממשלה, בדומה להחלטות בתי המשפט, ובשונה מהחלטות נבחרים ציבור, אינן אמורות להיות מושפעות מדעת קהל או מלחץ ציבורי, אלא לשקף את החוק ואת האינטרס הציבורי שבאכיפת החוק".

ראו גם: בג"ץ 6536/17 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' משטרת ישראל, פס' 23 (8.10.17); כן השוו לקביעת בית המשפט הנכבד בבג"ץ 2534/97 חבר-הכנסת יונה יהב נ' פרקליטת המדינה, פ"ד נא(3) 1, 29-30 (1997).

עקרונות אלו, באשר לאי תלות מערכת אכיפת החוק, נכונים אף ביחס למשטרה בהפעלת סמכות החקירות, אשר מהווה כאמור חלק בלתי נפרד ממערכת האכיפה. מכאן, כי פגיעה בעצמאות המשטרה, שהיא חוליה במערכת אכיפת החוק, תביא גם לפגיעה קשה באמון הציבור במכלול מערך האכיפה, לרבות בתביעה ובמערכת בתי המשפט.

211. על יסוד האמור, לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, סעיף 8ד, הקובע באופן ייחודי הוראה המסמיכה את השר לקבוע מדיניות חקירות, מאפשר חדירת שיקולים פוליטיים למערכת אכיפת החוק והשפעה פוליטית על החלטות מקצועיות של מערכת אכיפת החוק. היינו, חדירת שיקולים פוליטיים לתחום החקירות, שהוא רכיב משמעותי בשרשרת אכיפת החוק, מביאה להשפעה מהותית של שיקולים אלו על כל תחום אכיפת הדין. לפיכך, סעיף 8ד חותר תחת העקרון כי מערכת אכיפת החוק חייבת להיות עצמאית לחלוטין, כשלנגד עיניה הוראות החוק בלבד, ורק הן.

212. מתן סמכות לשר לקבוע את מדיניות החקירות המשטרתית, פוגע הלכה למעשה באותו חייץ הכרחי וחיוני בין הדרג הפוליטי, למערכת אכיפת החוק, תוך פגיעה ישירה בעצמאות מערכת אכיפת החוק. פגיעה מסוג זה כורכת עמה, בהכרח, פגיעה ישירה בזכויות אדם.

213. סעיף 8ד אף חותר תחת העקרון כי מדיניות אכיפת החוק צריכה לבטא מכלול שלם, המשתרע הן על שלב החקירה והן על שלב ההעמדה לדין, בהיותו מקנה סמכות להתוות מדיניות ביחס למרכיב אחד של המכלול בלבד. אף פגיעה זו כרוכה, מניה וביה, בפגיעה ישירה ועמוקה בזכויות אדם, משום שהיא מנתקת את הקשר האימננטי בין הפעלת סמכויות החקירה לבין התכלית של העמדה לדין, ועלולה להוות בסיס להפעלת סמכויות חקירה פוגעניות ביותר ללא כל הצדקה. מערכת אכיפת החוק, החל משלב החקירה וכלה בשלב ההעמדה לדין, היא מקשה אחת, שכול שלביה ורכיביה צריכים להנות מעצמאות מוחלטת בפעולתם. לפיכך, הסמכות הקבועה בסעיף 8ד פוגעת בעקרון לפיו מערכת אכיפת החוק חייבת לפעול באופן שוויוני, בלי חשש להשפעה של שיקולים פוליטיים, סקטוריאליים, קואליציוניים וכדומה.

214. אכן, במסגרת סמכות השר לקביעת מדיניות כללית לפעילות המשטרה, אשר עוגנה בסעיף 8 לפקודה, גלומה האפשרות כי המדיניות שתגובש תהא בעלת השפעה גם על מדיניות החקירות המשטרתית. לצורך המחשת הדברים, לדוגמא, וכפי שאף עלה בדו"ח ועדת צדוק, בסמכות השר לקבוע מדיניות כללית המצביעה על עבירה מסוימת כ"מכת מדינה", באופן אשר ישפיע, בכפוף למרחב שיקול הדעת המסור לגורמי המשטרה, על תחומי פעולותיה השונים של המשטרה, ובכלל זה תחום החקירות.

**בכל מקרה, הסמכות להתוות את מדיניות אכיפת הדין במדינה, שמדיניות החקירות היא חלק מובנה בה, צריכה להיות מסורה בידי היועצת המשפטית לממשלה וגורמי המקצוע במערכת אכיפת החוק בלבד. זאת, במובחן ובשונה מהסמכות שנקבעה בסעיף 18 לפקודה לאחר התיקון, אשר מעניקה לשר סמכות ישירה וממוקדת לקביעת מדיניות החקירות עצמן, אשר מאפשרת השפעה פוליטית ישירה וממשית על אחד מרכיבי המרכזיים של מערכת אכיפת החוק ופוגעת פגיעה קשה בעצמאות מערכת אכיפת החוק.**

כמו כן, בהתאם להמלצות ועדת צדוק, טרם קביעת מדיניות כללית לפעילות המשטרה, על השר להיוועץ עם היועצת המשפטית לממשלה, ביחס להשפעה האפשרית של המדיניות הכללית שהוא מבקש לקבוע על תחום החקירות ואכיפת הדין, וזאת לנוכח מעמדה של היועצת המשפטית לממשלה כעומדת בראש התביעה הכללית וכבעלת הסמכות להעמדה לדין (ראו: סעיפים 11-12 ו-62 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], תשמ"ב-1982), וכן כפרשנית המוסמכת של החוק, ולתת את המשקל המחייב לעמדתה.

ודוק, אין מדובר בהתערבות ממוקדת של השר במדיניות החקירות עצמן, במנותק מהמדיניות הכללית שלו ביחס לפעילות המשטרה; שכן ביחס לתחום החקירות כאמור, אין מקום לכל מעורבות פוליטית.

לעניין זה נבקש לשוב ולהפנות לאמור בדו"ח ועדת מירון, בו נקבע בין היתר כדלקמן:

"התפיסה העקבית לאורך השנים, לפי המצב החוקי שקדם לאותו תיקון, היא **שבנושאים שאינם קשורים לחקירות**, השר לביטחון הפנים רשאי להתערב בהחלטות אסטרטגיות של המשטרה, לתת לה הנחיות כלליות, להתוות את מדיניותה ולפקח עליה בעניינים בעלי חשיבות עקרונית. אולם, אין הוא רשאי להתערב בפרטים הנוגעים לביצוע האופרטיבי" (הדגשה נוספה).

215. בהקשר זה נבקש להזכיר את מכתבה של היועצת המשפטית לממשלה לשר מיום 13.3.24, על רקע הגעתו למשרדי מח"ש בעת קיומה של חקירה פלילית אליה זומן שוטר מג"ב בעקבות ירי שבוצע במהלך פיזור הפרות סדר ביום 12.3.23 (ראו **מש/15** לעיל).

216. בהקשר האחרון, יש לקבוע כי השר אינו יכול לקבוע מדיניות בתחום החקירות. זאת מאחר שקביעת מדיניות זו צריכה להיוותר בידי גורמי האכיפה והתביעה בלבד, כדי למנוע את

הפגיעה בעצמאות מערכת אכיפת החוק, בדרך של חדירת שיקולים פוליטיים וכתוצאה מכך, פגיעה עמוקה בשורה של זכות יסוד.

217. זאת ועוד: נוסח סעיף 8 מעורר כשלעצמו קשיים, מאחר שהוא מעניק לשר סמכות רגישה ביותר, בלי להגדיר ולגדר סמכות זו, וללא עיגון כל אותם הבלמים והאיזונים הנחוצים, וכן על רקע הנקיטה המפורשת של התיקון במונח "שמיעה" בלבד ביחס לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, באופן שמרחיב עוד יותר את המעורבות של השר בתחום החקירות. אולם, מאחר שלעמדת היועצת המשפטית לממשלה, עצם מתן הסמכות לקבוע מדיניות בתחום החקירות, פוגע בחיץ המוחלט הנדרש בין הדרג הפוליטי למערכת אכיפת החוק, הרי שסעיף זה בכל מקרה אינו עומד באמות המידה החוקתיות, ולא ניתן באמצעות כלים פרשניים למתן את הפגיעה החוקתית האמורה.

#### א. בחירת סעיף 8 בראי פסקת ההגבלה

218. בחינת הדברים בהתאם למבחנים הקבועים בפסקת ההגבלה שבסעיף 8 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, מביאה למסקנה כי סעיף 8 אינו צולח את המבחנים האמורים. בהתאם לסעיף 8 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, ישנם ארבעה תנאים אשר בהתקיימם ניתן למצוא הצדקה לפגיעה בזכות החוקתית המוגנת בו. הפגיעה צריכה שתהא בחוק או לפי חוק מכוח הסמכה מפורשת בו; על החוק להלוך את ערכיה של מדינת ישראל; עליו להיות לתכלית ראויה; ועל הפגיעה בזכות להיות במידה שאינה עולה על הנדרש.

219. על-פי מודל הביקורת השיפוטית החוקתית המקובל בשיטתנו, נדרש הטוען לאי-חוקתיות הוראת חוק להצביע על פגיעתו באחת מן הזכויות החוקתיות הקבועות בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, או בחוק-יסוד: חופש העיסוק. כן, יש לעמוד על עצם מאפייניה של הזכות החוקתית הנפגעת ועל עוצמתה, טרם המעבר לבחינת עמידתה של הפגיעה בדרישות פסקת ההגבלה (ראו למשל: בג"ץ 4128/02 אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד נח(3) 503; בג"צ 7052/03, עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' שר הפנים, פ"ד סא(2) 202 (14.5.2006)).

220. באשר לזכויות הנפגעות, כפי שפורט לעיל, הסדר חקיקתי המאפשר חדירה של שיקולים פוליטיים לתחום החקירות, מביא בכך לזיהום הליך אכיפת החוק, ומקים פגיעה ישירה ועמוקה בשורה של זכויות אדם. חשש כי המשטרה הפעילה סמכויות חקירה לא מטעמים מקצועיים וענייניים גרידא, אלא שנעשה שימוש בסמכויות אלו לקידום אינטרסים פוליטיים של השר הממונה, מביא עמו פגיעה בכל זכויות היסוד הנפגעות בפתחה בחקירה. שכן, ככל שמדובר בשיקולים שאינם מקצועיים וענייניים נשמטת ההצדקה לפגיעה בכל אותן הזכויות. לכן, התיקון לפקודה המאפשר חדירה של שיקולים פוליטיים לתחום החקירות, כורך עימו פגיעה קשה בכבוד האדם, בשם הטוב, בזכות לפרטיות, באוטונומיה של הפרט, בשוויון, וכאמור במצבים מסוימים חקירה כרוכה בפגיעה בחירות ובחופש התנועה. המדובר בזכויות שחלקן מנויות בחוק-יסוד: כבוד האדם באופן מפורש וחלקן כלולות בזכות לכבוד האדם (על היקף הזכות לכבוד האדם, ראו בג"ץ 6427/02 התנועה

**לאיכות השלטון נ' הכנסת (11.5.06)**; על הזכות לשם טוב ראו למשל: בג"ץ 6126/94 **גירא סנש נ' רשות השידור**, פ"ד נג(3) 817 (1999); על היקף ההגנה על הזכות לשוויון ראו למשל: בג"ץ 6427/02 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' כנסת ישראל**, פ"ד סא(1) 619, (2006).

221. **באשר להלימת התיקון לערכיה של מדינת ישראל**, כפי שצוין לעיל, התיקון לסעיף 28 מאפשר השפעה פוליטית על אחת מסמכויותיה הרגישות ביותר של המשטרה – תחום החקירות. בכך, למעשה, התיקון לפקודת המשטרה מביא לפגיעה ממשית וקשה בעצמאות מערכת אכיפת החוק ואמון הציבור בה. בנסיבות אלה, קשה לראות כיצד הוא עולה בקנה אחד עם ערכיה היסודיים של מדינת ישראל כמדינה דמוקרטית.

222. באשר לבחינת **תכלית** התיקון, בהתאם לפסיקת בית המשפט הנכבד, הדרישה לתכלית ראויה משמעה היא כי תכלית החוק "משרתת מטרות ציבוריות חשובות למדינה ולחברה במטרה לקיים תשתית לחיים בצוותא ולמסגרת חברתית המבקשת להגן על זכויות אדם ולקיימן" (בג"ץ 4769/95 **מנחם נ' שר התחבורה**, פ"ד נו(1) 235, 264 (2002)).

עניינו של סעיף 28 הוא בהסדרת נושא יסודי ותשתיתי המצוי בלב מערכת אכיפת החוק – תחום החקירות המשטריות. מעבר לקושי הרב הטמון במתן סמכות לגורם פוליטי להשפיע על תחום רגיש של חקירות משטריות, הרי שמהאופן בו בחר המחוקק לנסח את הדברים, ניתן להסיק אודות תכלית החקיקה. הסעיף בלשונו ביקש "לשנמך" במכוון את משקל עמדת היועצת המשפטית לממשלה, לעומת המלצות דו"ח ועדת צדוק, בכך שקבע כי השר רשאי לקבוע מדיניות חקירות, לאחר **שיוועץ** במפכ"ל **וישמע** בלבד את היועצת המשפטית לממשלה, והדבר מלמד בבירור כי תכליתו של סעיף 28 היא לאפשר השפעה פוליטית על עבודת המשטרה בתחום החקירות. למותר לציין כי תכלית זו, של מתן אפשרות להשפעה פוליטית על חקירות המשטריות, היא תכלית פסולה מיסודה (באשר לקשר שבין התכלית להסדר עצמו והשלכתו על בחינת התכלית, ראו את פסק דינו של השופט י' עמית בבג"ץ 2293/17 **אסתר צגיי גרסגהר נ' כנסת** (23.04.20)).

בנסיבות אלו, אף אין צורך לבחון אם התיקון עומד במבחני המידתיות. כך, בהתייחס **למבחן הקשר הרציונאלי**, יש קושי להחיל מבחן משנה זה, משנמצא שהבעייתיות מצויה כבר במישור התכלית. אף ביחס למבחן המשנה השני של המידתיות, שבמרכזו ניצבת השאלה **האם קיים אמצעי חקיקתי חלופי, שפגיעתו בזכות החוקתית פחותה**, ואשר יהיה בכוחו להגשים את התכלית החברתית באותה המידה, נוכח התכלית הפסולה שביסוד הסעיף, בדבר מתן השפעה לדרג פוליטי על תחום החקירות המשטריות, יש קושי רעיוני בעצם איתור חלופה מידתית להשגת תכלית אשר אינה ראויה כמפורט לעיל.

ולבסוף, באשר למבחן המידתיות השלישי, **מבחן המידתיות במובן הצר**, אשר עורך השוואה בין הפגיעה הנטענת בזכות החוקתית, לבין התועלת החברתית שגלומה ביישום ההסדר החוקי, הרי שקשה להצביע על תועלת חברתית כלשהי הצומחת מהסדר היוצר פגיעה כה

עמוקה בזכויות יסוד, במערכת אכיפת החוק ובאמון הציבור בה; ובוודאי לא ניתן להצביע על תועלת כלשהי אשר יהיה בה להצדיק את הפגיעות האמורות.

## **ב. הסעד ביחס לסעיף 18**

223. ידועה ההלכה הפסוקה לפיה "ההכרזה על בטלותו של חוק או חלק ממנו היא עניין רציני. לא על נקלה יעשה כן השופט" (בג"ץ 1715/97 לשכת מנהלי השקעות בישראל נ' שר האוצר, פ"ד נא(4), 376, 386 (1997)).

224. **עם זאת, לעמדת היועצת המשפטית לממשלה יש להורות על בטלות סעיף 18 לפקודת המשטרה נוכח הפגיעה הקשה הגלומה בו בזכויות אדם, בעצמאות מערכת האכיפה ובעקרון שלטון החוק.**

225. על רקע לשונו הברורה של סעיף 18, ולאחר שסוגיית החקירות התחדדה בפני בית המשפט הנכבד בדיון המקדמי והדברים שבו ונבחנו לעומקם, לעמדת היועצת המשפטית לממשלה לא ניתן לעשות שימוש בכלים פרשניים על מנת להעניק לסעיף זה פרשנות מקיימת. פתיחת הצוהר הרחב לשר לקבוע מדיניות בנושא חקירות, להבדיל מקביעת מדיניות כללית עבור המשטרה, אינה מאפשרת שימוש בכלים פרשניים על מנת למתן את הפגיעה החוקתית במערכת אכיפת החוק ובשורה של זכויות יסוד. על רקע האמור, לעמדת היועצת המשפטית לממשלה אין מנוס מנקיטה בסעד השיפוטי החריג של הכרזה על בטלות הסעיף.

## **סוף דבר**

226. לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, תיקון הפקודה יצר מבנה חקיקתי בלתי מאוזן הפוגע בערובות החוקתיות הבסיסיות ביותר הנדרשות להסדרת ההפעלה של הכוח המשטירתי וסמכויות המשטרה במדינה דמוקרטית. בתוך כך, התיקון נמנע מלהבהיר באופן מפורש, דבר שלא אמורה להיות עליו כל מחלוקת: על משטרת ישראל להיות מקצועית, ממלכתית, אה-פוליטית, ולהפעיל את סמכויותיה ואת האמצעים הפוגעניים שנמסרו בידה בעצמאות מקצועית ובשוויוניות, בלא כל השפעה פוליטית. התיקון על מכלול היבטיו ובדרך של בחירה סלקטיבית של הסדרים חלקיים שהוצעו על-ידי ועדת צדוק- יצר מבנה משטרי המאפשר פוליטיזציה של הפעלת הכוח המשטירתי, ללא ערובות, בלמים ואיזונים המבטיחים הגנה על זכויות אדם ושלטון החוק. בנסיבות אלה, התיקון על פי לשונו אינו עומד במבחן החוקתי.

227. לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, בהעדר התייחסות מפורשת בחקיקה לערובות הנדרשות לשמור על עקרונות היסוד של מדינה דמוקרטית, אין בכוחה של הפרשנות המקיימת להביא לאיזון המיטבי הנדרש מחקיקה תשתיתית שכזו. יחד עם זאת, פרשנות מקיימת להוראות התיקון (למעט סעיף 18), המבהירה ומעגנת בדין באופן ברור וחד-משמעי את חובת המשטרה לנהוג בממלכתיות, בהתאם לשיקול דעת מקצועי עצמאי, באופן שוויוני ונטול שיקולים זרים ופוליטיים, כמו גם את חובת הדרג הפוליטי להימנע



באופן מוחלט מהשפעה פסולה, יוצקת תוכן למונחים העמומים בהם נקט התיקון. זאת, לצד, מילוי קפדני של חובת הפרסום מראש של המדיניות שהתווה השר, כדי שניתן יהיה להעמידה לביקורת שיפוטית, יכולה להעביר את התיקון בדוחק רב אל מעבר לרף המחייב בטלות, הגם שאין בה כדי לרפא את כלל הפגמים שבו, ובייחוד את הליקוי הנובע מכך שהערובות לשמירה על זכויות האדם לא נקבעו במפורש בחוק, שחור על גבי לבן.

228. שונים הדברים ביחס לסעיף 8 לתיקון אשר עניינו סמכות השר להתוות מדיניות בנושא החקירות. לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, יש להורות על בטלות סעיף 8 לפקודה, נוכח הפגיעה הקשה הגלומה בו בזכויות אדם, בעצמאות מערכת האכיפה ובעקרון שלטון החוק אשר אינה עומדת באמות המידה החוקתיות.

היום, י"ח אדר ב תשפ"ד  
28 מרץ 2024



תהילה רוט, עו"ד  
סגנית בכירה א' במחלקת הבג"צים  
בפרקליטות המדינה



דניאל מארקס, עו"ד  
ממונה במחלקת הבג"צים  
בפרקליטות המדינה



ענר הלמן, עו"ד  
מנהל מחלקת הבג"צים  
בפרקליטות המדינה

## תוכן עניינים

מס' עמ'	שם הנספח	מס' עמ'
3	צילום הפרקים הרלוונטיים מתוך דו"ח ועדת צדוק	מש/1
13	צילום המענה של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט פלילי), מיום 9.7.19	מש/2
17	צילום המענה של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט פלילי) מיום 7.7.21	מש/3
24	צילום תגובת המדינה לעתירה בבג"ץ 6916/20 (ללא נספחים)	מש/4
62	צילום הצעת החוק, בנוסח שהונח על שולחן הכנסת ביום 12.12.22	מש/5
65	צילום הנוסח המתוקן של הצעת החוק מיום 19.12.22	מש/6
69	צילום הנוסח הראשוני שהוצע על ידי נציגי היועצת המשפטית לממשלה, כפי שהוצג בפני הוועדה המיוחדת	מש/7
72	צילום תיקון 37 כפי שפורסם ברשומות	מש/8
75	צילום תגובת משיבי הממשלה מיום 16.3.23 לבקשות העותרות למתן צו ביניים	מש/9
88	צילום מכתב היועצת המשפטית לממשלה מיום 10.3.23	מש/10
90	צילום סיכום הדיון מיום 17.4.23	מש/11
97	צילום תגובת המדינה מיום 23.4.23 לבקשה למתן צו ביניים	מש/12
106	צילום התגובה לעתירות מטעם משיבי הממשלה מיום 1.1.24	מש/13
122	צילום תגובת המדינה בבג"ץ 5936/23	מש/14
135	צילום מכתבה של היועצת המשפטית לממשלה מיום 13.3.24 וצילום המענה מטעם השר לביטחון לאומי מיום 13.3.24	מש/15

מש/1

**צילום הפרקים הרלוונטיים מתוך  
דו"ח ועדת צדוק**

עמ' 3

פרק ה' - סמכויות השר כלפי המשטרה

## 1. המצב הקיים

פקודת המשטרה, בנוסחה הנוכחי, מעניקה לשר המופקד על המשטרה סמכויות משמעותיות. כך, למשל, השר הוא בעל הסמכות לקבוע את הרכבה של משטרת ישראל;<sup>30</sup> השר רשאי למנות שוטר או אדם אחר למלא את תפקידיו של קצין משטרה בכיר;<sup>31</sup> השר מוסמך לאשר את ההוראות הכלליות של המשטרה;<sup>32</sup> השר רשאי להרחיק שוטר "בכל עת שירצה".<sup>33</sup>

הפקודה אמנם מפרטת סמכויות ספציפיות הנתונות לשר ביחס למשטרה, אולם אין היא קובעת באופן כולל את סמכויותיו של השר כלפי המשטרה ואת חובותיה של המשטרה כלפי השר, מעבר לעניינים הספציפיים הנקובים בה. כך, למשל, אין הפקודה מסדירה את השאלה האם רשאי השר לקבל מידע לגבי כל חקירה שמנהלת המשטרה. שאלה זו מתעוררת באופן חריף במיוחד במקרה של חקירה שמנהלת המשטרה נגד השר, או נגד שר אחר ממפלגתו, או חקירה אחרת העשויה לפגוע פגיעה פוליטית בשר או במפלגתו.

הנושאים שלא הוסדרו בפקודה אינם מתמצים רק בקבלת מידע, ואינם מוגבלים לתחום החקירות. כך, מתעוררת שאלת סמכותו של השר להורות למשטרה כיצד לפעול (או לא לפעול) בעניינים מסויימים. האם רשאי השר להורות למשטרה לחקור נושא מסויים? להפסיק חקירתו של נושא מסויים? לחקור פרשה בדרך מסויימת (למשל על-ידי מעצר אחד החשודים) או להימנע מלחקור בדרך מסויימת (למשל הוראה להימנע ממעצר של חשוד מסויים, עקב מעמדו)? כאמור, שאלת סמכותו של השר מתעוררת לא רק בתחום החקירות אלא גם בתחומי פעולתה האחרים של המשטרה. כך, למשל, השאלה האם רשאי השר להורות למשטרה לנקוט אמצעים מסויימים או להימנע משימוש באמצעים מסויימים לצורך פיזור הפגנות. ובמונחים כלליים יותר - האם רשאי השר להורות למשטרה כיצד לפעול בעניין מקצועי-מבצעי?

---

<sup>30</sup> סעיף 2 לפקודה.

<sup>31</sup> סעיף 7 לפקודה.

<sup>32</sup> סעיף 9א לפקודה.

<sup>33</sup> סעיף 21 לפקודה.

## 2. שיקולים בעד ונגד מתן סמכות לשר להתערב בפעולות המשטרה

השיקולים בעניין זה הינם מורכבים, ולעיתים סותרים. מחד גיסא, השר הוא האחראי מיניסטריאלית על פעולת המשטרה. אם תפעל המשטרה בדרך שהכנסת, התקשורת או הציבור יראו אותה באור שלילי, השר הוא שיספוג לפחות חלק מהביקורת ויאלץ להתמודד עימה במישור הפרלמנטרי, התקשורתי והציבורי. ניתן, איפוא, לטעון כי מי שנושא באחריות צריך להיות גם בעל הסמכות, ובאם השר סבור, למשל, כי מבחינה ציבורית לא יוכל להגן על כך שהמשטרה עושה שימוש בסוסים לפיזור הפגנות, רשאי הוא להורות למשטרה להימנע מלפעול בדרך זו. שיקול נוסף לטובת מתן סמכויות בידי השר הינו החשש מפני מצבים בהם המשטרה עלולה לפעול מתוך להט מופרז להשיג הישגים מקצועיים, וזאת מבלי להתחשב במידה מספקת באינטרסים נוגדים כמו זכויות האזרח. השר, האמור להיות ער לשיקולים ציבוריים רחבים יותר, עשוי להוות במצבים אלו גורם ממתן.

מאידך גיסא, המחוייבות העיקרית של המשטרה צריכה להיות לחוק, ובהקשר זה עליה להיות חופשית מכל השפעה פוליטית. כך, למשל, קיים חשש ממצב שבו הדרג המקצועי במשטרה סבור שיש לעצור אדם מסויים לצורך חקירה, והשר מורה שלא לעצור אותו אך בשל ההשלכות הציבוריות העלולות לנבוע מכך, או אף מתוך שיקול פוליטי. הוראה כזו של השר פוגעת באכיפת החוק בידי המשטרה בדרך אותה חושבים הגורמים המקצועיים כנכונה. ואולם, מעבר לפגיעה הנקודתית, מתן אפשרות לשר להתערב בחקירה לא זו בלבד שהוא עלול לפגוע בחקירה, אלא יש בו משום חשש לפגיעה מהותית בעיקרון החשוב של השוויון בפני החוק, שהרי מי שהשר מתערב לטובתו (או לרעתו) בניגוד לעמדת הדרג המקצועי איננו ככל האדם. לפגיעה בשלטון החוק, החמורה כשלעצמה, עלולה להיות השלכה חמורה גם על אמון הציבור במשטרה, שהינו אבן-יסוד להצלחתה במילוי תפקידיה.

## 3. הדין והנהוג במדינות אחרות

הוועדה בחנה את הנהוג בנושא זה במספר מדינות אחרות. באנגליה, שבה עיקר תפעול המשטרה מתבצע בידי רשות משטרה בעלת אופי מקומי, חייב מפקד המשטרה לדווח לרשות המשטרה, על-פי דרישתה, על כל נושא הקשור בהפעלת סמכויות המשטרה. ואולם, אם מפקח המשטרה סבור כי מסירת מידע על פי הדרישה עשויה לפגוע באינטרס הציבורי, הוא רשאי להעביר את העניין להכרעתו של מזכיר המדינה לענייני פנים, השר הממונה במימשל המרכזי, והכרעתו בעניין

זה היא הקובעת.<sup>34</sup> לעומת זאת, הדין מאפשר למזכיר המדינה לבקש ולקבל כל דו"ח שימצא לנכון היישר ממפקד המשטרה.<sup>35</sup> ואולם, יש לזכור שמזכיר המדינה במודל האנגלי הוא סמכות של פיקוח עליון בלבד, בעוד הפיקוח היומיומי נעשה בידי רשויות המשטרה המקומיות.

הדין האנגלי גם מעניק לשר הממונה במימשל המרכזי, הוא מזכיר המדינה לענייני פנים, את הסמכות לקבוע מטרות (objectives) ואף יעדי ביצוע להשגת המטרות (performance targets) עבור כוחות המשטרה, וזאת לשם קידום יעילות עבודת המשטרה (efficiency and effectiveness). השר חייב, כתנאי להפעלת סמכויותיו אלו, לקיים התייעצות עם נציגים של רשויות המשטרה המקומיות ועם נציג של מפקדי המשטרה, וכן במתן הודעה לפרלמנט על התערבותו.

עם זאת, פסקו גם בתי המשפט באנגליה כי למפקד המשטרה יש סמכות מבצעית מלאה (complete operational control) ואין עליו לקבל בעניינים מבצעיים הוראות של רשות המשטרה המקומית או של השר הממונה.<sup>36</sup>

שרים אנגליים ניסו פעמיים להכתיב פעולות לראש המשטרה באמצעות פניה לערכאות, ובתי המשפט קבעו שאין בסמכותם לעשות כן.

וכך כתב השופט דנינג על מפקד משטרת לונדון :

"I have no hesitation in holding that . . . he should be, and is, independent of the executive. He is not subject to the orders of the Secretary of State . . . I hold it to be the duty of the Commissioner of the Police of the Metropolis, as it is of every Chief Constable, to enforce the law of the land . . . In all these things he is not the servant of anyone, save of the law itself."<sup>37</sup>

והוסיף השופט סלמון :

"Constitutionally it is clearly impermissible for the Secretary of State for Home Affairs to issue any order to the police in respect of law enforcement."<sup>38</sup>

---

<sup>34</sup> סעיף 22 של ה Police Act of 1996. ראו גם ברורר, לעיל הערה 12, בעמ' 15.

<sup>35</sup> סעיף 44 של ה Police Act of 1996.

<sup>36</sup> Fisher v. Oldham Corp. [1930] 2 K.B. 364.

<sup>37</sup> R. v. Commissioner of Police of the Metropolis, ex parte Blackburn [1968] 2 Q.B. 118, 135-136.

<sup>38</sup> שם, בעמ' 138.

בקנדה, קובע החוק כי מפקד המשטרה הפדרלית יהיה בעל השליטה והניהול במשטרה (control and management), אך זאת בהתאם להנחיות (under the direction) של השר הממונה (הוא שר המשפטים, ה- Attorney General).<sup>39</sup> החוק מאפשר הן למפקד המשטרה והן לשר הממונה (כל אחד לחוד) למנות ועדת חקירה לכל עניין הקשור בעבודת המשטרה.<sup>40</sup>

באוסטרליה, המצב בעניין זה שונה ממדינה למדינה. בדרום אוסטרליה, נקבע בידי שופט בית המשפט העליון ששימש כוועדת חקירה, כי בפעולות היומיומיות של אכיפת החוק, על מפקד המשטרה להיות חופשי משליטה ואף מהנחיה של השר הממונה; ואולם, נקבע כי בעניינים חשובים, במיוחד כאלו שייתכנו להם השלכות פוליטיות, על מפקד המשטרה לשוחח בנושא עם השר הממונה, אשר יהיה אחראי בסופו של דבר בפני הפרלמנט לפעולות המשטרה.<sup>41</sup> בעקבות עימות בין מפקד המשטרה בדרום אוסטרליה לממונים עליו, תוקן החוק בדרום אוסטרליה והוא מתיר עתה לממשל במפורש ליתן הוראות למפקד המשטרה, אולם כל הוראה כזו צריכה להיות מונחת על שולחנם של שני בתי הפרלמנט ולהתפרסם בעיתון הרשמי.<sup>42</sup> במדינות קווינסלנד, ניו-סאות' וולס וויקטוריה, חוקי המשטרה מכפיפים במפורש את המשטרה להכוונה ולשליטה של הממשלות.<sup>43</sup>

#### 4. המצב הרצוי

לאחר שקילת השיקולים השונים והאיזונים הראויים, הוועדה סבורה כי בנושא זה יש מקום להפריד בין תפקידיה של המשטרה בתחום החקירות לבין תפקידיה האחרים של המשטרה.

אשר לתחום החקירות, הוועדה סבורה כי **המשטרה צריכה להיות חופשית לחלוטין בחקירותיה, כשעליה מרותו של החוק בלבד**. גישה זו תואמת את המקובל לגבי מערכת אכיפת החוק המקבילה המצויה במשרד המשפטים בראשותו של היועץ המשפטי לממשלה, וזאת מכח המלצות

---

<sup>39</sup> סעיף 1(1)5 ל-Royal Canadian Mounted Police Act.

<sup>40</sup> סעיף 24 ל-Royal Canadian Mounted Police Act.

<sup>41</sup> הדברים נפסקו על-ידי השופט ברייט (Bright) מבית המשפט העליון של דרום אוסטרליה, בתוקף תפקידו כוועדת חקירה בעת סכסוך בין מפקד משטרה לשר הממונה עליו. ראו L. Waller, The Police, The Premier and Parliament – Governmental Control of the Police 6 *Monash U. L. Rev.* 249, 255.

<sup>42</sup> שם.

<sup>43</sup> שם.

ועדת המשפטנים בדבר סמכויות היועץ המשפטי לממשלה משנת 1962 ("ועדת אגרנט"),<sup>44</sup> והמלצות הוועדה הציבורית לבחינת דרכי המינוי של היועץ המשפטי לממשלה ונושאים הקשורים בכהונתו משנת 1998 ("ועדת שמגר").<sup>45</sup>

**במקרים של ספק לגבי דרך הפעולה של המשטרה בתחום החקירות והתאמתה לחוק, הסמכות להורות למשטרה כיצד לנהוג (או לא לנהוג) צריכה להיות בידי היועץ המשפטי לממשלה.**

הוועדה סבורה כי השר רשאי לקבל דיווחים כוללניים (להבדיל מדיווחים מפורטים על חקירות ספציפיות) על חקירות המתנהלות על-ידי המשטרה באותו אופן ובאותה מידה ששר המשפטים רשאי לקבל דיווחים על פעולות היועץ המשפטי לממשלה בתחום אכיפת החוק. הוועדה סבורה כי השר איננו רשאי ליתן למשטרה הוראות לגבי חקירות ספציפיות.

הוועדה סבורה כי השר רשאי להתוות מדיניות כללית בתחום החקירות, לרבות קביעה של סדרי העדיפויות העקרוניים, אך זאת בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, מפכ"ל המשטרה והמופקדים במשטרה על נושא החקירות. הצורך ליתן לשר סמכות להתוות מדיניות כללית נובע הן מאחריותו הפרלמנטרית והן מכך שפעמים רבות למדיניות מסויימת של המשטרה עשויה להיות השלכות תקציביות ומבניות. כך, למשל, המליצה בשנת 1994 הוועדה לעניין הרשעה על סמך הודאה בלבד ולעניין העילות למשפט חוזר להסריט הודאות של חשודים בעבירות חמורות באמצעות ציוד וידיאו, וזאת כדי לסייע לשופטים בהחלטתם בבואם להעריך את מהימנות ההודאה והאם ניתנה באופן חופשי ומרצון. ההחלטה לעבור לשיטת עבודה כזו כרוכה בגיוס תקציבים לרכישת ציוד והכשרתו של כח-אדם להפעלת הציוד, ויש בה השלכות מבניות ותקציביות, ועל-כן ראוי שמשדר המשטרה, בראשות השר, יהיה מעורב בה.

"מדיניות כללית", לעניין זה, אשר אותה רשאי השר להתוות, יכולה גם להיות, למשל,

הוראה לשים דגש על סוג עבירות מסויים המהווה "מכת מדינה".

---

<sup>44</sup> בדו"ח הנ"ל נקבע כי ליועץ המשפטי לממשלה קנויה הסמכות להחליט לקיים הליך פלילי הן מבחינת בדיקת הראיות והן מבחינת בדיקת האינטרס הציבורי, וכי הוא חייב להפעיל שיקול דעת עצמאי ואין הוא כפוף להוראות או מדיניות שר המשפטים או הממשלה. נקבע כי היועץ המשפטי לממשלה חייב להיוועץ בממשלה בעניינים בעלי משמעות בטחונית, מדינית או ציבורית, אך במקרה של חילוקי דעות ההכרעה הסופית היא בידי-הוא. ראו י' גוטמן, **היועץ המשפטי נגד הממשלה** (תשמ"א) 138 ואילך.

<sup>45</sup> הדו"ח הוגש לממשלה ביום 8 בנובמבר 1998 ומופיע במלואו באתר האינטרנט <http://www.halachot.co.il>



מאידך, הוועדה סבורה כי השר איננו רשאי להתערב, בכל דרך שהיא, בחקירה ספציפית: לא במתן הוראות, לא ברמיזות לגבי התוצאות הרצויות, לא בהחלפת החוקרים או בדרישה מהמפכ"ל להחלפתם, ולא בכל דרך אחרת. על אחת כמה וכמה אמורים הדברים כאשר החקירה הינה כנגד השר או מי ממקורביו, או כנגד אישים פוליטיים אחרים. במקרים אלו לשר עלול להיות אינטרס מובהק בחקירה ובתוצאותיה, והוא עלול לנסות להשפיע עליהם, גם אם בדרכי עקיפין.

יש להגדיר בחוק את ההבחנה בין סוגיות עקרוניות של ממש לבין עניינים ספציפיים שיינתן להם לבוש של סוגיות עקרוניות. הבחנה זו איננה קלה כלל ועיקר, שכן טבען של סוגיות עקרוניות שהן זוכות לתשומת-לב דווקא בעת שדוגמא קונקרטי מתעוררת.

אשר לתחומי פעולתה האחרים של המשטרה, מחוץ לחקירות, הוועדה סבורה כי השר רשאי להתערב בהחלטות אסטרטגיות, לתת הנחיות כלליות, ולהתוות מדיניות עבור המשטרה בעניינים בעלי חשיבות עקרונית, אולם אין הוא רשאי להתערב בפרטי הביצוע האופרטיבי של המדיניות, או בפרטים, נושא השמור לדרג המקצועי. השר רשאי להתערב בקביעת תכנית העבודה של המשטרה, ובקביעת סדרי העדיפויות בין התחומים השונים המופקדים בידי המשטרה, אולם בבואו לעשות כן עליו ליתן משקל ניכר לעמדתו המקצועית של המפכ"ל, ולא להתערב בה אלא במקרים מיוחדים ומטעמים בעלי חשיבות רבה.

אחת הדרכים להבטיח כי כוחו של השר להתוות מדיניות איננו מנוצל לרעה לצרכים של אירוע ספציפי הינה שקיפות של החלטות המדיניות. במילים אחרות, הוראות בעלות חשיבות עקרונית שנותן השר למשטרה צריכות להיות ידועות לציבור, על-מנת שיעמדו לביקורתו של הציבור. במקרים אלו, על השר לקיים דיון שבו תישמע עמדתו של המפכ"ל, ולפרסם החלטה מנומקת, שתביא לידיעת הציבור את עמדת המפכ"ל, את החלטת השר, ואת הטעמים להחלטתו של השר להתערב בשיקול דעתו של הדרג המקצועי. במקרים שבהם התערבות השר תהיה בתחומים שהסודיות ראויה להן, ניתן יהיה לשמור על הסודיות יחד עם הבקרה הציבורית על-ידי מסירת ההחלטה לידי ועדת-משנה בכנסת.

בהקשר זה, יש לציין גם את דבריה של וועדת הברור לבדיקת האירועים בהר הבית משנת

1990 ("ועדת זמיר") אשר קבעה כי –

**"בעוד שמקובל על הכל שאין מקום להתערבות שר המשטרה בהליכי חקירה פלילית, הוועדה סבורה שלנושא שמירת הסדר הציבורי, שהוא כיום בסדר עדיפויות ממלכתי, דרושה מעורבותו הפעילה של השר, כדי שיוכל לעמוד בקיום אחריותו המיניסטריאלית".<sup>46</sup>**

ככל שניתן להגביל את "המעורבות הפעילה" לתחום ההנחיות העקרוניות וללא התערבות בפרטים המבצעיים של ארוע ספציפי, אין סתירה בין עמדתה של הוועדה לבין עמדת ועדת זמיר. ואולם, אם הפירוש הנכון של ועדת זמיר הינו כי השר רשאי ואף חייב להתערב בפרטים המבצעיים, הרי עמדת הוועדה הינה שונה, כמפורט לעיל.

#### **5. הרחבת סמכויות המפכ"ל וקביעתו לרשות מוסמכת**

הוועדה סבורה כי בתחומים שאינם שייכים לנושא החקירות, על חוק המשטרה החדש להגדיר באופן רחב את סמכויותיו של המפכ"ל, העומד בראש המשטרה, באופן שיקנה לו שליטה מבצעית מלאה על פעולות המשטרה. סמכויות אלו יופעלו על-ידי המפכ"ל באופן עצמאי, כדין כל "רשות מוסמכת" במשפט המנהלי הישראלי אשר הוענקו לה סמכויות ישירות בחוק.<sup>47</sup>

יצוין כי גם כאשר הסמכויות נמסרות ישירות לגורם אחר במיניסטריון (במקרה זה, למפכ"ל) יוכל, לכאורה, השר להתערב על-ידי נטילת סמכויותיו של המפכ"ל, בהתאם לסעיף 42 לחוק-יסוד: הממשלה, אולם התערבות זו תהיה דראסטית, ועשויות להיות לה תוצאות פרלמנטריות, ציבוריות ותקשורתיות אם לא היתה מוצדקת.

**הוועדה ממליצה כי בין הסמכויות שיוקנו למפכ"ל המשטרה בתור "רשות מוסמכת",**

**ייכללו הסמכויות הבאות:**

---

<sup>46</sup> עמ' 20-21 לדו"ח ועדת זמיר.

<sup>47</sup> למושג "רשות מוסמכת" ולתוצאותיו המשפטיות, ראו בג"צ 70/50 מיכלין נ' שר הבריאות, פ"ד ד 319.

1. לפקד על משטרת ישראל, על סדרי ניהולה ועל הפעלתה;
2. לקבוע את הרכב המשטרה במסגרת תקציבה;
3. להורות, באישור השר הוראות כלליות לעניין ארגון המשטרה, סדרי המינהל, המשטר והמשמעת בה והבטחת פעולתה התקינה ("הוראות המשטרה") ופקודות כלליות שיפרטו את הוראות המשטרה ("פקודות המטה הארצי").
4. להורות על גיוס שוטרים, פיטוריהם משירות, השעייתם, העלאתם בדרגה, הצבתם בתפקיד, והעברתם מתפקיד, הכל בכפוף להוראות כל הדין.
5. להורות, בכפוף להוראות כל דין, על דרכי ביצוע תפקידיה של המשטרה.
6. לייצג את המשטרה בכל ענין.

הוועדה סבורה כי חלק מהסמכויות הנתונות כיום לשר ביחס למשטרה, כגון הסמכות להעביר שוטרים מתפקידם והסמכות למנות את כל קציני המשטרה מדרגת סגן-ניצב ומעלה, צריכות להיות מופקדות בידי המפכ"ל, ולא בידי השר, כשבידי השר תיוותר הסמכות לאשר את מינויים של קצינים בדרגת ניצב (לגבי מינוי המפכ"ל, ראה פרק ו' להלן). יצויין כי באנגליה, הקצינים בעלי הדרגה הגבוהה של Assistant Chief Constable ממונים על-ידי רשות המשטרה, לאחר התייעצות עם מפקד המשטרה ובכפוף לאישור השר הממונה.<sup>48</sup> עוד יצויין כי בקנדה שמורה הסמכות לקדם קצינים או להורידם בדרגה ל"מושל במועצתו",<sup>49</sup> אך המקובל הוא שסמכות זו הינה טקסית בלבד.

גם מינויים של קצינים בכירים חשוב שיעשו בידי המפכ"ל, או לפחות שלא בהתנגדותו, מכיוון שמדובר במינוי בעלי התפקידים המרכזיים שעליהם לעבוד עם המפכ"ל. עם זאת, לאור מרכזיותם של תפקידים אלו, ניתן לקבוע כי מינויים יהא טעון אישור נוסף בידי השר, או בידי הוועדה המיוחדת שתוקם לפי הצעתנו לאישור כשירותו של המפכ"ל.

<sup>48</sup> סעיף 12 של ה Police Act of 1996.

<sup>49</sup> סעיף 6(3) של ה Royal Canadian Mounted Police Act.

לגבי פיטורי שוטרים, הוועדה ממליצה לאמץ באופן כללי את הצעתה של הוועדה לנושא הטיפול המערכתי בалиמות שוטרים (1994) (להלן: "ועדת קרמניצר"). ועדת קרמניצר המליצה, לגבי פיטורין הנובעים מאירוע של אלימות שוטרים, כי ראש אגף כח אדם (אכ"א) במשטרה יהיה הסמכות המחליטה על פיטורין לגבי שוטרים שאינם קצינים, ואילו סמכות הערעור על החלטות ראש אכ"א תהיה בידי המפק"ל. לגבי קצינים, המליצה ועדת קרמניצר כי המפק"ל יהיה הסמכות המחליטה, וסמכות הערעור על החלטות המפק"ל תהיה בידי השר הממונה על המשטרה. המלצות אלו, שהוצעו ביחס לפיטורין בעילה הספציפית של אלימות שוטרים, ראויות, לדעת הוועדה, לצורך פיטורין מכל סיבה שהיא. יש בהן החלטה של שני דרגים גבוהים, שהאחד משמש כסמכות ערעור על האחר, וגובה הדרג המחליט נקבע בהתאם לדרגתו של איש המשטרה המועמד לפיטורין. הוועדה גם רואה לנכון לציין כי יש לאפשר לאותם גורמים שבידיהם תהיה הסמכות בנושא זה, לקבל ייעוץ משפטי הולם.

מש/2

**צילום המענה של המשנה ליועצת  
המשפטית לממשלה (משפט פלילי),**

**מיום 9.7.19**

**עמ' 13**

## מדינת ישראל משרד המשפטים

משנה ליועץ המשפטי לממשלה  
(משפט פלילי)

ירושלים : ו' תמוז תשע"ט  
09 יולי 2019  
תיקנו : 803-98-2009-000054  
סימוכין : 803-99-2019-046132

לכבוד :

עו"ד יואל הדר, היועץ המשפטי למשרד לביטחון הפנים

שלום רב,

**הנדון: סמכות השר לביטחון הפנים לקבוע מדיניות בעניין חסימת צירים כצעד מחאה**  
סמך: פנייתך ליועץ המשפטי לממשלה מיום 8 ביולי 2019

1. בפנייתך הבעת את עמדתך בנוגע לשאלה האם מוסמך השר לביטחון הפנים (להלן – השר) לקבוע מדיניות בעניין חסימת צירים כצעד מחאה.
2. בעניין זה התפרסמה אמש הודעה לתקשורת מטעם דובר השר לביטחון הפנים, כדלקמן:

"השר לביטחון הפנים נפגש היום עם מ"מ מפכ"ל המשטרה בכדי לדון בהיערכות המשטרה לקראת המשך מחאת יוצאי אתיופיה ומחאות והפגנות נוספות הצפויות בתקופה הקרובה.

השר ארדן הבהיר שוב בפגישה את מדיניותו, לפיה במדינה דמוקרטית על המשטרה לעשות כל שביכולתה כדי לאפשר לכל קבוצה את זכות המחאה, אולם זכות זו אינה גוברת על זכות כלל הציבור לבטחון אישי ולחופש תנועה, ויש להציב לה גבולות.

בהתאם לכך הנחה השר ארדן את המשטרה כי במסגרת קיום המחאות וההפגנות יש להימנע ככל שניתן מחסימת צמתים וצירי תנועה מרכזיים ולא לאפשר ונדליזם ואלימות. על המשטרה להיערך מבעוד מועד בסדרי כוחות מתאימים ובאמצעים שיאפשרו מימוש מדיניות זו.

השר הדגיש כי השיקול העליון של המשטרה הוא הגנה מפני פגיעה בנפש וברכוש, אך יחד עם זאת, לא ניתן להשלים עם חסימות צירים לפרקי זמן בלתי סבירים, אשר יש בהם פגיעה קשה בבטחון הציבור, ובמקרים כאלה על המשטרה לפעול בנחישות לפינוי הציר.

יש להדגיש כי על אף המדיניות המוגדרת של השר, הדין קובע במפורש, שהסמכות במהלך האירוע בשטח נתונה למפקד המשטרה אשר יפעל לאזן בין זכות המחאה וההפגנה ובין ההגנה על בטחון הנפש והרכוש וחופש התנועה, בהתאם לעקרונות האמורים לעיל."

3. כבר בפתח הדברים נציין כי ככלל, מקובלת עלינו העמדה לפיה השר רשאי לתת הנחיות כלליות ולהתוות מדיניות עבור המשטרה בעניינים בעלי חשיבות עקרונית, לרבות בעניין חסימת צירים כצעד מחאה. כאמור בפנייתך, נדרש כי קביעת מדיניות בעניין זה, תיעשה רק לאחר שמיעת עמדתו המקצועית של מפכ"ל המשטרה ומתן משקל הולם לעמדה זו, ובהתאם לקווים המנחים שהותוו בפסיקת בית המשפט העליון בעניין האיזון בין חופש הביטוי וחופש ההפגנה מזה, ובין ביטחון הציבור ושלומו ושמירה על הסדר הציבורי מזה. נבקש להוסיף ולהבהיר כדלקמן:

4. כפי שעולה אף מפנייתך ומההודעה מטעמו של השר, השר רשאי לקבוע מדיניות כללית בעניין חסימת צירים כצעד מחאה אך הוא אינו רשאי להתערב בפרטי הביצוע האופרטיבי של המדיניות האמורה, השמור לדרג המקצועי של המשטרה (כאמור בדו"ח הוועדה הציבורית לחוק משטרה חדש 1999 (להלן – דו"ח ועדת צדוק) וציטוט בעניין זה הובא בפנייתך). לפיכך, החלטות הנוגעות לחסימת צירים או פינויים במהלך אירועי מחאה תתקבלנה על ידי המשטרה, בהתאם לנסיבות ולמאפיינים במקרים השונים. למעלה מן הצורך, יודגש כי שיקול הדעת ביחס להפעלת סמכות השימוש בכוח, ובכלל זה בעת פינוי צירי תנועה באירועי מחאה, מסור אף הוא למשטרה. קו הגבול שבין התווית מדיניות לבין ביצוע המדיניות במקרה מסוים אינו תמיד ברור. לפיכך, יש להבטיח כי התווית מדיניות בעניין חסימת צירים בהקשר הנדון תהייה כללית וכזו שתותיר לגורם המוסמך שיקול-דעת בקבלת החלטות – בהתאם לאופיים של המקרים והנסיבות, ותוך עריכת האיזונים המתאימים בין האינטרסים והזכויות שהוזכרו לעיל.

5. שקיפות החלטות המדיניות של השר חשובה כדי להבטיח את אפשרות הציבור לבקר החלטות אלו. כפי שנקבע בדו"ח ועדת צדוק:

**"הוראות בעלות חשיבות עקרונית שנותן השר למשטרה צריכות להיות ידועות לציבור, על-מנת שיעמדו לביקורתו של הציבור. במקרים אלו, על השר לקיים דיון שבו תישמע עמדתו של המפכ"ל, ולפרסם החלטה מנומקת, שתביא לידיעת הציבור את עמדת המפכ"ל, את החלטת השר, ואת הטעמים להחלטתו של השר להתערב בשיקול דעתו של הדרג המקצועי. במקרים שבהם התערבות השר תהיה בתחומים שהסודיות ראויה להן, ניתן יהיה לשמור על הסודיות יחד עם הבקרה הציבורית על-ידי מסירת החלטה לידי ועדת-משנה בכנסת" (שם, בעמ' 49, ההדגשה במקור).**

6. המדיניות עליה נמסר בהודעת התקשורת מטעמו של השר עולה בקנה אחד עם אמות המידה המפורטות. מאחר שמדובר בקביעת מדיניות בסוגיה רגישה הנוגעת בליבת חופש הביטוי והמחאה, נכון יהיה שהמדיניות האמורה בהחלטות מסוג זה תובא גם לעיון היועץ המשפטי לממשלה, וזאת לאחר שנשמעה עמדתו המקצועית של מפכ"ל המשטרה וניתן לה משקל הולם, כמפורט לעיל.

מברכה,  
  
 עמית מררי, עו"ד

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה  
 (משפט פלילי)

העתקים:

השר לביטחון הפנים

היועץ המשפטי לממשלה

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי - חוקתי)

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי - מינהלי)

מנכ"ל המשרד לביטחון הפנים

היועצת המשפטית למשטרת ישראל



## מש/3

**צילום המענה של המשנה ליועצת  
המשפטית לממשלה (משפט פלילי)**

**מיום 7.7.21**

**עמ' 17**



מדינת ישראל

משרד המשפטים

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה

(משפט פלילי)

07 יולי 2021

כ"ז תמוז תשפ"א

תיקנו : 803-09-2021-000059

סימוכין : 803-99-2021-047509

לכבוד

עו"ד אריאל סיזל

היועץ המשפטי (בפועל) למשרד לביטחון הפנים

שלום רב,

הגדרון: סמכויות השר לביטחון הפנים כלפי המשטרה וגבולות התערבותו

בתחומי פעילותה

סמך : מכתבך מיום 15.6.2021

במכתבך שבסמך אל היועץ המשפטי לממשלה – אשר נכתב על רקע שאלות שהתעוררו לעניין "מצעד הדגלים" שתוכנן להיערך באותו יום ובסופו של דבר באו על פתרון בהסכמה – עמדת על סמכותו של השר לביטחון הפנים (להלן גם: "השר") להתערב בהחלטות אסטרטגיות הנוגעות לפעילות המשטרה, לתת הנחיות כלליות ולהתוות מדיניות עבור המשטרה בעניינים בעלי חשיבות עקרונית בפעולות אלה. בתוך כך, ובהקשר לאירוע "מצעד הדגלים", פרשת את עמדתך לפיה השר היה מוסמך לשיטתך להורות למשטרה שלא להשתמש במהלך המצעד האמור באמצעי שימוש בכוח מסוימים וכן לתת הוראות נוספות, בין היתר, לעניין אישור פעולות מסוימות על ידי דרג משטרתית בכיר יותר מאשר בשגרה. כן ציינת כי התגלעה מחלוקת בנוגע להיקף סמכותו של השר לביטחון הפנים בינך לבין היועצת המשפטית למשטרת ישראל ומשכך ביקשת את הכרעתו של היועץ המשפטי לממשלה בעניין.

כאמור, בינתיים התקיים המצעד מבלי שנדרשה הכרעתו המשפטית של היועץ המשפטי לממשלה בסוגיות האמורות. אף על פי כן, לאור חשיבות העניין, בהמשך לשאלות דומות שהתעוררו במהלך כהונתה של הממשלה הקודמת, ועל רקע כניסתו של השר לתפקידו, שאף העלה את הנושא בפגישת עבודה שקיים עם היועץ המשפטי לממשלה, אבקש – על דעת היועץ המשפטי לממשלה – לחדד את המצב המשפטי ביחס לסמכויות השר לביטחון הפנים כלפי המשטרה וביחס לגבולות התערבותו בתחומי פעילותה, כדלקמן:

1. נקודת המוצא היא כי השר לביטחון פנים הוא השר הממונה על משטרת ישראל וככזה הוא נושא באחריות המיניסטריאלית לגבי פעילותה. בנוסף, השר לביטחון הפנים הוא גם השר

הממונה על ביצועם של פקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971 (להלן: "פקודת המשטרה") ושל חוק המשטרה, התשס"ו-2006 (להלן: "חוק המשטרה"). אין חולק, כי תפקידו של שר כממונה על משרד, מסמיך (ולמעשה מחייב) אותו לקבוע מדיניות וליישם אותה, להכריע במחלוקות, ולהטיל מרות על עובדי משרדו, לרבות כאלה המפעילים סמכויות שקיבלו במישרין מן החוק. בדומה, היותו של שר ממונה על ביצועו של חוק כולל את הסמכות לקבוע מדיניות לביצוע החוק, לערוך בירורים עובדתיים, לתאם בין הרשויות המוסמכות לפי החוק, להנחות אותו ולפקח עליהן.

בתוך כך, כידוע, על פי הדין, שר ממונה אינו מוסמך לתת הוראות מחייבות לרשויות מינהליות שהחוק הקנה להן באופן ישיר סמכות מסוימת. דהיינו, עובד המכהן כרשות מוסמכת חייב להפעיל את סמכותו לפי שיקול-דעתו ואסור לו לפעול על-פי הוראה מגבוה, אפילו תהא זו הוראת השר הממונה עליו.<sup>1</sup> דברים אלו סוכמו על-ידי בית המשפט העליון באחת הפרשות מהשנים האחרונות כדלקמן:

"הלכה נושנה במשפטנו היא, המוכרת כהלכת מיכלין, כי משהעניק המחוקק במישרין לפקיד ציבור סמכות שהשימוש בה כרוך בהפעלת שיקול דעת (להלן: רשות מוסמכת), חייבת הרשות המוסמכת להשתמש בה לפי שיקול דעתה היא, מבלי שתהיה כפופה להוראות מחייבות מצד הממונים עליה - "...אם חוק מעניק כוח ידוע למוסד או לרשות מיוחדת ומוסר לו את הסמכות להשתמש בכוח זה לפי שיקול דעתו, הרי על המוסד או על הפקיד לפעול בהתאם לזה ועל כל פנים אינו מחויב להישמע להוראותיו של מישהו אחר, כי הרי החוק מוסר לו - ולא לאחרים - את הכוח לפעול לפי שיקול הדעת..." (בג"ץ 70/50 מיכלין נ' שר הבריאות, פ"ד ד 319, 323 (1950)). אכן, עם השנים רוככה ההלכה ונקבע שהפקיד המוסמך רשאי להתחשב במדיניות שנקבעה בתחום הנדון, וכן להיעזר בעצתם של אחרים, אך ההחלטה הסופית היא שלו, בכפוף להוראות החוק שהסמיכו להפעיל את הסמכות".<sup>2</sup>

2. אשר לסמכויות השר לביטחון הפנים כלפי המשטרה וגבולות מעורבותו בפעילותה – כידוע, פקודת המשטרה מקנה לשר סמכויות ספציפיות ביחס למשטרה, סמכויות שעיקרן בהקשרים של פיקוח, אישור וקביעת מדיניות, ובהן בין היתר הסמכות להמליץ לממשלה על מינוי המפכ"ל.<sup>3</sup> סמכויות נוספות נתונות לשר גם בחוק המשטרה.<sup>4</sup> הגם שאין בסמכויות ממוקדות אלו כדי למצות את משרעת אחריותו ותפקידו של השר ביחס למשטרה, ברי כי **אלו אינם כוללים את הסמכות לנהל בעצמו את המשטרה** – סמכות הנתונה למפכ"ל המשטרה. כזכור,

<sup>1</sup> ראו והשוו: יצחק זמיר **הסמכות המינהלית** 435 ו-438 (כרך א', מהדורה שנייה, 2010).

<sup>2</sup> רע"א 4696/19 פלונית נ' קצין התגמולים, בפסקה 17 להחלטה, ניתנה ביום 12.12.2019.

<sup>3</sup> סעיף 8א לפקודת המשטרה. בנוסף, השר הוא בעל הסמכות לקבוע את הרכבה של המשטרה (סעי' 2 לפקודה); השר רשאי למנות שוטר או אדם אחר למלא את תפקידיו של "קצין משטרה בכיר" (סעי' 7 לפקודה); השר מוסמך לאשר את ההוראות הכלליות של המשטרה (סעי' 9א לפקודה), וכיו"ב.

<sup>4</sup> ר', למשל, סעיפים 82 ו-85 לעניין מינוי נציב קבילות השוטרים וסעיף 102ב לעניין מינוי ועדת ערר על החלטת מפקד מחוז לעניין הקצאת שוטרים בתשלום וקביעת סדרי הדין בה.

רח' צלאח א-דין 29 ת"ד 49029 ירושלים, מיקוד 9149001, טל': 0733925905; פקס: 026467080

בעניין זה נקבע במפורש בסעיף 9 לפקודה, שעניינו תפקידי מפכ"ל המשטרה, בין היתר כי **"המפקח הכללי יפקח על משטרת ישראל, על סדרי ניהולה ועל הפעלתה..."**.

תפקידו של השר לביטחון הפנים כלפי המשטרה התחדד אף בפסיקת בית המשפט העליון, אשר הבהיר – אגב הדיון בעתירה שתקפה את החלטת ראש הממשלה דאז למנות את ח"כ צחי הנגבי לשר לביטחון הפנים נוכח המלצת המשטרה להעמידו לדין בפרשת "דרך צלחה" והחשדות ביחס למעורבותו בפרשיות נוספות – כי השר לביטחון הפנים אינו "מפכ"ל על" וכי סמכויותיו ביחס למשטרה הן של פיקוח, אישור וקביעת מדיניות, כך:

**"הבאנו בחשבון החלטתנו גם את טיבן של סמכויות השר בהקשר הנדון. אכן, אין להקל ראש ולהמעט בחשיבותן של סמכויות אלה, אולם השר לביטחון פנים אינו "מפכ"ל-על", ובהקשרים הרלוונטיים לענייננו סמכויותיו הן סמכויות של פיקוח, אישור וקביעת מדיניות"**<sup>5</sup>.

3. יצוין, כי סוגיית סמכויות השר לביטחון הפנים כלפי המשטרה וגבולות התערבותו בפעילותה, נבחנה בעבר על ידי ועדת צדוק (הוועדה הציבורית לחוק משטרה חדש, 1999). בהמלצותיה, הבחינה הוועדה בין תחום החקירות לבין יתר תחומי פעילותה של המשטרה. ביחס לתחום החקירות סברה הוועדה כי **"המשטרה צריכה להיות חופשית לחלוטין בחקירותיה, כשעליה מרותו של החוק בלבד"**, וכי במקרים של ספק לגבי דרך פעולתה בתחום זה והתאמתה לחוק, בעל הסמכות להורות לה כיצד לנהוג (או לא לנהוג) הוא היועץ המשפטי לממשלה. בנוגע לסמכויות השר לביטחון הפנים בתחום החקירות, המליצה הוועדה כך (עמ' 48 לדוח ועדת צדוק):

**"...השר רשאי לקבל דיווחים כוללניים (להבדיל מדיווחים מפורטים על חקירות ספציפיות) על חקירות המתנהלות על-ידי המשטרה באותו אופן ובאותה מידה ששר המשפטים רשאי לקבל דיווחים על פעולות היועץ המשפטי לממשלה בתחום אכיפת החוק. ... השר איננו רשאי ליתן למשטרה הוראות לגבי חקירות ספציפיות. ... השר רשאי להתוות מדיניות כללית בתחום החקירות, לרבות קביעה של סדרי העדיפויות העקרוניים, אך זאת בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, מפכ"ל המשטרה והמופקדים במשטרה על נושא החקירות. הצורך ליתן לשר סמכות להתוות מדיניות כללית נובע הן מאחריותו הפרלמנטרית והן מכך שפעמים רבות למדיניות מסוימת של המשטרה עשויה להיות השלכות תקציביות ומבניות. ... "מדיניות כללית", לעניין זה, אשר אותה רשאי השר להתוות, יכולה גם להיות, למשל, הוראה לשים דגש על סוג עבירות מסוים המהווה "מכת מדינה"**.

מאידך גיסא, סברה הוועדה כי השר אינו רשאי להתערב בחקירה ספציפית, כך (עמ' 49 לדוח ועדת צדוק, ההדגשות במקור):

<sup>5</sup> בג"ץ 1993/03 התנועה למען איכות השלטון נ' ראש הממשלה, פ"ד נ"ז(6) 817 (2003), בפסקה 46 לפסק דינו של השופט ריבלין.

רח' צלאח א-דין 29 ת"ד 49029 ירושלים, מיקוד 9149001, טל': 0733925905; פקס: 026467080

**"השר איננו רשאי להתערב, בכל דרך שהיא, בחקירה ספציפית: לא במתן הוראות, לא ברמיזות, לגבי התוצאות הרצויות, לא בהחלפת החוקרים או בדרישה מהמפכ"ל להחלפתם, ולא בכל דרך אחרת. על אחת כמה וכמה אמורים הדברים כאשר החקירה הינה כנגד השר או מי ממקורביו, או כנגד אישים פוליטיים אחרים. במקרים אלו לשר עלול להיות אינטרס מובהק בחקירה ובתוצאותיה, והוא עלול לנסות להשפיע עליהם, גם אם בדרכי עקיפין".**

בהקשר זה עמדה הוועדה על הקושי להבחין בין "סוגיות עקרונית של ממש" לבין עניינים ספציפיים "שינתן להם לבוש של סוגיות עקרוניות". לדברי הוועדה "הבחנה זו איננה קלה כלל ועיקר, שכן טבען של סוגיות עקרוניות שהן זוכות לתשומת-לב דווקא בעת שדוגמא קונקרטית מתעוררת".

אשר לגבולות התערבות השר בתחומי פעולתה האחרים של המשטרה, מחוץ לתחום החקירות, עמדת הוועדה היתה כדלקמן (עמ' 49 לדוח ועדת צדוק):

**"השר רשאי להתערב בהחלטות אסטרטגיות, לתת הנחיות כלליות, ולהתוות מדיניות עבור המשטרה בעניינים בעלי חשיבות עקרונית, אולם אין הוא רשאי להתערב בפרטי הביצוע האופרטיבי של המדיניות, או בפרטים, נושא השמור לדרג המקצועי. השר רשאי להתערב בקביעת תכנית העבודה של המשטרה, ובקביעת סדרי העדיפויות בין התחומים השונים המופקדים בידי המשטרה, אולם בבואו לעשות כן עליו ליתן משקל ניכר לעמדתו המקצועית של המפכ"ל, ולא להתערב בה אלא במקרים מיוחדים ומטעמים בעלי חשיבות רבה."**

4. דברים אלו חזרו ונשנו בדוח ועדת אור (ועדת החקירה הממלכתית לבירור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים בחודש אוקטובר 2000, 2003). ועדת אור עמדה אמנם על הקושי שעלול להיות כרוך ביישום ההבחנה בין החלטה אסטרטגית, הנחיה כללית, או מדיניות – אשר מצויות בסמכות השר ובאחריותו, לבין התערבות לא לגיטימית בפרטי הביצוע האופרטיבי של משימה מסוימת – המצויה באחריות המשטרה,<sup>6</sup> אך בהמשך לוועדת צדוק, היא שבה והבהירה את חלוקת האחריות המקובלת בנושא זה כמפורט לעיל.

5. מן המקובץ עולה, אפוא, כפי שהובהר על-ידינו גם בעבר, כי עיקר תפקידו של השר ביחס למשטרה נוגע למעורבותו בקבלת החלטות אסטרטגיות, מתן הנחיות כלליות והתווית מדיניות בעניינים בעלי חשיבות עקרונית. זאת, מבלי לגרוע מתפקידם של מפכ"ל המשטרה וגורמי הפיקוד הבכירים בה לקבוע את מדיניות הארגון כנדרש לצורך מימוש תפקידיו. ודוק: תפקידה העיקרי של המשטרה הוא לשמור על שלום הציבור וביטחונו ובמסגרת זו היא שקובעת את מדיניותה לעניין זה, בין היתר בתחומי האכיפה והפעלת הכוח, כמו גם את פרטי הביצוע של העניינים המבצעיים ויישום המדיניות בשטח. אמנם, כדברי ועדת אור, "למשרד לביטחון הפנים ולשר העומד בראשו, תפקיד חשוב בפקוח ובבקרה על המשטרה במילוי תפקידיה

6 דוח ועדת אור, שער חמישי, בפסקה 76.

רח' צלאח א-דין 29 ת"ד 49029 ירושלים, מיקוד 9149001, טל': 0733925905; פקס: 026467080

**ובשמירה על האיזון העדין הכרוך בכך**<sup>7</sup>, אך השר וגורמי המשד אינם אמורים להיכנס בנעליהם של מפכ"ל המשטרה ומפקדיה, שהם האמונים על מתווה הפעלתה ועל יישומו הלכה למעשה.

יש לבחון, אפוא, בכל מקרה לגופו האם מדובר בסוגיה עקרונית ורוחבית או שמא בעניין מבצעי ספציפי, ולוודא שהמדיניות שהשר מבקש לקבוע נותרת בגדרי מדיניות כללית ולא נכנסת לפרטי הביצוע ולהחלטות שמעצם טבען ומהותן מצויות בסמכותו של הדרג המקצועי במשטרה.

בהקשר זה יש לתת את הדעת גם למאפייניה הייחודיים של המשטרה, כמי שאמונה על ההגנה על שלום הציבור וביטחונו ועל נושאים רגישים ביותר ובהם ניהול חקירות פליליות ושמירה על הסדר הציבורי במהלך אירועים כמו הפגנות, אשר מטבען עשויות להיות מופנות גם כלפי הדרג הפוליטי. ייחודיות זו מחייבת להבטיח כי ישמר למשטרה מרחב פעולה מקצועי רחב דיו, המוגן מפני השפעות פוליטיות. קיימת, אפוא, חשיבות יתרה בשרטוט גבולות ברורים ככל הניתן בין סמכות השר לסמכות המשטרה בעניינים רגישים אלה, וזאת על מנת להבטיח את יכולתה של המשטרה לפעול באופן מקצועי, נטול פניות וחרף מהשפעות פוליטיות, ולשמור על אמון הציבור בה ככזו. כך, בכל הנוגע להפגנות, סמכותו של השר היא לקבוע מדיניות שהיא בבחינת מדיניות "על", בעוד שעל קביעת פרטי הביצוע האופרטיבי להיוותר בידי המשטרה. למותר לציין, כי שיקול הדעת ביחס להפעלת סמכות השימוש בכוח, ובכלל זה בעת פיזור הפגנות, מסור אף הוא למשטרה.

6. על רקע זה, יובהר, כי מתן הנחיות מבצעיות הנוגעות לפעולתה השוטפת של המשטרה (כגון בדבר אופן השימוש בכוח באירוע כזה או אחר ובדבר התנאים שיש לקבוע לעניין זמן, מקום ואופן עריכת אירוע כאמור), נתון בידי המשטרה ואינו מצוי בגדר סמכותו של השר. למותר לציין, כי שוטרי משטרת ישראל נדרשים ומונחים לפעול בהתאם לחוק, להנחיות ולנהלים הקיימים בכל תחום פעילותם ובהתאם להוראות מפקדיהם ולהכשרות שהם עוברים תדיר במסגרת ביצוע תפקידם.

7. לסיכום, אין חולק כי קו הגבול שבין מתן הנחיות והתוויית מדיניות כללית לבין קבלת החלטות הנוגעות לביצוע האופרטיבי על כל המשתמע מכך, אינו תמיד ברור וקל לסימון. בתוך כך, אף בנושאים שהם בגדר סמכויות השר כאמור, יש להבטיח כי התוויית מדיניות ומתן הנחיות מצדו יעשו על בסיס תשתית עובדתית ומקצועית הולמת המביאה בחשבון את עמדת גורמי המקצוע במשטרה, ובאופן שיותיר לגורם המוסמך לעניין מרחב שיקול דעת ממשי לצורך קבלת ההחלטות הביצועיות והפרטניות – שיקול דעת שיש להפעילו בהתאם לאופיו ולנסיבותיו של העניין הקונקרטי שעל הפרק תוך עריכת האיזונים המתאימים בין האינטרסים והזכויות באותו מקרה. כאמור, הדבר נכון במיוחד ביחס לנושאים בעלי רגישות ציבורית או פרטנית מיוחדת, כגון חקירות פליליות ואירועים הנוגעים לחופש הביטוי, שבהם יש להקפיד ביתר שאת על הבטחת יכולתה של המשטרה לפעול באופן מקצועי, עצמאי וחרף מהשפעות פוליטיות. ככל שמתעורר ספק אם עניין מסוים הנוגע לפעילות המשטרה נתון לסמכותו של השר לביטחון

<sup>7</sup> דוח ועדת אור, שער שישי, סיכום ומסקנות, בפרק 21.

רח' צלאח א-דין 29 ת"ד 49029 ירושלים, מיקוד 9149001, טל': 0733925905; פקס: 026467080

הפנים אם לאו, נציע כי הדברים ילובנו בשלב ראשון בין הגופים, ובמידת הצורך יובאו לבחינתנו ולהכרעתנו, כמקובל.

בברכה,



עמית מררי, עו"ד

משנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט פלילי)

העתקים : מר עמר בר-לב, השר לביטחון הפנים  
 ח"כ יואב סגלוביץ, סגן השר לביטחון הפנים  
 מר תומר לוטן, מנכ"ל המשרד לביטחון הפנים  
 תני"צ אלי כזרי, המזכיר הביטחוני לשר לביטחון הפנים  
 תני"צ עו"ד אילת אלישר, היועצת המשפטית למשטרת ישראל

מש/4

**צילום תגובת המדינה לעתירה בבג"ץ  
6916/20 (ללא נספחים)**

עמ' 24



בג"ץ 6916/20

בבית המשפט העליון  
בשבתו כבית משפט הגבוה לצדק

"אזרחים כותבים חוקה", "משמר האזרחים", "הזמן לשינוי" ו-  
"ערבים זה לזה" – התארגנויות אזרחיות לא מאוגדות  
ע"י ב"כ עו"ד אלי אקסלרוד  
מרחוב יבנה 15, תל אביב

העותרים

טלפון: 03-6091025; פקס: 03-6091024; דוא"ל eli@aoslaw.co.il

נ ג ד

1. משטרת ישראל – מפקד מחוז ירושלים
2. ממלא מקום מפכ"ל – ניצב מוטי כהן
3. מפקד מחוז ירושלים – ניצב דורון ידיד
4. מפקד מחוז תל אביב – ניצב דוד ביתן
5. מפקד מרחב דן - תנ"צ דניאל לוי
6. מפקד תחנת לב העיר תל אביב – נצ"מ שגיא שלומו
7. השר לביטחון פנים - אמיר אוחנה  
על ידי פרקליטות המדינה,  
משרד המשפטים, ירושלים  
טלפון: 073-3925167; פקס: 02-6467011

המשיבים

### תגובה מקדמית מטעם המשיבים

1. בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד (כב' השופט גרוסקופף) מיום 21.7.20 ולארכה שניתנה, מוגשת בזאת תגובה מקדמית מטעם המשיבים לעתירה שבכותרת.
2. עיקר עניינה של העתירה הוא בטענות העותרים כנגד מדיניות האכיפה של משטרת ישראל ואופן הטיפול באירועים שהתקיימו בירושלים, בכיכר פריז, ביום 20.9.20 וביום 26.9.20, וכן באירועים אשר התקיימו בתל אביב, ביום 30.9.20, 1.10.20, 3.10.20 וביום 6.10.20 (להלן: **ההפגנות**). העותרים מבקשים כי בית המשפט הנכבד יורה על שורה ארוכה של סעדים, ובניהם: "מדוע לא יחזרו בהם מהמדיניות השגויה של אכיפת הסדר הציבורי ושלום הציבור במסגרת מחאת 2020, ויציגו מדיניות חדשה העומדת במטרותיה ותואמת את הדין ואת הנהלים של המשטרה..." (סעד מס' 1.1); תיקנון נהליה הכתובים של משטרת ישראל (סעד מס' 1.2); הקמת ועדת חקירה פרלמנטרית ציבורית שתבחן את אופן טיפולה של מערכת אכיפת החוק באירועי המחאה המתוארים בעתירה (סעד מס' 1.3); סעד המבקש מהמשיב 7 כי "יחדול מחריגה מסמכותו, שעה שהוא מבקש להתערב בפעולות ומדיניות משטרת ישראל [...] ולהורות לה כיצד לנהוג בפיקוד ההפגנות [...]". (סעד מס' 1.4); וכן "צו הצהרתי" לפיו "התהלוכות אשר מתקיימות במסגרת מחאה על טוהר המידות, קל וחומר תהלוכות עממיות, ספונטניות ולא מאורגנות – אינן דורשות רישיון מוקדם, וכי המשטרה אינה רשאית למנוע תהלוכה, בין אם ניתן לה רישיון ובין אם לאו, אלא אם המשך קיומה של התהלוכה עלול, בוודאות קרובה, לייצר סכנה ממשית לפגיעה בנפש או ברכוש".

3. כמו כן, העותרים מבקשים כי בית המשפט הנכבד יוציא מלפניו צו ביניים המורה למשיבה 1 "להשהות את שירותם, במסגרת המשטרה, או לכל הפחות להרחיקם מטיפול בכל הקשור במחאה, של המשיבים 2 ו-3 וכן כל הדרג הפיקודי אשר נכח באירועי הימים 20.9.2020 ו-26.09.2020 [...]"; צו ביניים האוסר על המשיבה 1 להכניס או להשתמש "בפרשים או אופנוענים בתוך הקהל [...]"; צו ביניים המורה למשיבה 1 "להפסיק כליל את החסימות ו/או את הכליאה של תהלכות המפגינים שמתרחשות, אלא אם יש בתהלכה בכדי להוות הפרת סדר קשה ואיום קרוב לוודאי לפגיעה בשלום הציבור [...]". וזאת נוכח האירועים המפורטים בסעיף 1.7 לעתירה; וצו ביניים המורה למשיבה 1 "לחדול מהפעלת לחצים לכאורה פוליטיים, ושטיות של איומים, הפחדה וענישה, על המוחים בישראל [...]";

4. עוד במסגרת העתירה, מבקשים העותרים כי בית המשפט הנכבד "יקבע את העתירה לדיון בהול".

5. ביום 9.10.20 ניתנה החלטת בית המשפט הנכבד (כב' השופט ע' גרוסקופף) בה נקבע כי "לא מצאתי לנכון לתת צו ביניים בשלב זה".

6. המשיבים יטענו כי דין העתירה להידחות על הסף, בראש ובראשונה בשים לב לכך שזו אינה אקטואלית במתכונתה הנוכחית, זאת אף לטענת העותרים. כפי שיפורט להלן, פעולות האכיפה שננקטו על ידי המשטרה לרבות השמירה על הסדר הציבורי ושלום הציבור באירועים המתוארים בעתירה נעשו, בין היתר, בשים לב להוראות הדין ולמגבלות על התקהלות (לרבות במסגרת הפגנה) וסמכויות המשטרה בעניין, כפי שנקבעו בחיקוקים הרלוונטיים לאותה העת. משעה שחלק מחיקוקים אלה פקעו, הרי שהאכיפה כיום נעשית בהתאם להוראות הדין הקיימות. כמו כן, גם מהודעה המעדכנת שהוגשה על ידי העותרים ביום 18.10.20, עולה בפירוש כי אף לשיטת העותרים "המשיבה 1 שינתה את מדיניות התנהלותה בפועל [...]"; "החל מיום 6.10.20 חלים שינויים מסוימים במדיניות המשטרה [...]". בהינתן האמור, אף לשיטת העותרים השתנתה התשתית המתאימה לדיון בנושא ועל כן העתירה במתכונתה הנוכחית כפי שהוגשה אינה עדכנית עוד.

דין העתירה להידחות על-הסף בשל כך שמדובר בעתירה כללית וכוללנית, הכורכת סעדים רבים ושונים באשר לסוגיית ההפגנות. כריכה זו של סעדים רבים ושונים הופכת את הדיון בעתירה לקשה ליישום, ומצדיקה את דחייתה על-סף.

דין העתירה להידחות על הסף, וזאת בשל אי צירוף משיבים, הם העותרים בבג"ץ 5078/20 (טלי פדידה נ. משטרת ישראל; להלן גם: "עניין פדידה" או "בג"ץ 5078/20") תושבי רחביה וטלביה, אשר עתרו להעתקת ההפגנות מהאזור או להגבלתן בדרך של זמן, אופן ומקום (כפי שיפורט להלן, עתירה זו נדחתה על ידי בית המשפט הנכבד ביום 19.8.20).

7. למעלה מן הצורך, דין העתירה להידחות לגופה בהיעדר עילה להתערבות שיפוטית בפעולות האכיפה בהן נוקטת משטרת ישראל במהלך ההפגנות. משטרת ישראל פועלת בהתאם לתפקידה לשמור על הסדר הציבורי, שלום הציבור וביטחוננו, וחובתה להבטיח את חופש ההפגנה ושלוש המפגינים. פעולות האכיפה הננקטות על ידי משטרת ישראל מאזנות בין הזכות להפגין מחד גיסא, לבין זכויות ואינטרסים אחרים הניצבים מול זכות זו, מאידך גיסא. הכול, בהתאם לדין ובכלל זה פסיקת בית המשפט הנכבד. כפי שיפורט מטה, משטרת ישראל פועלת כל העת על מנת לשמור על איזון חשוב זה, ואין כל פגם בהחלטותיה או בהתנהלותה המצדיק את התערבותו של בית המשפט הנכבד.

## רקע כללי

8. נקודת המוצא לדיוננו, היא כי זכות ההפגנה היא זכות יסוד במדינת ישראל, אשר הוכרה זה מכבר כזכות הייחודה 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)); אכן: "קיומה של אסיפה ותהלוכה הוא אחר האמצעים העומדים לרשות בני הציבור כדי להביע את השקפותיהם בענייניה של המדינה, אמצעי שהוא לעיתים יעיל יותר וממשי יותר מאמצעי הביטוי האחרים" (בג"ץ 148/79 סער נ' שר הפנים והמשטרה, פ"ד לח(2) 169, 171 (1979), להלן עניין סער).

לאחר חקיקת חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, ומאחר שרואים בזכות ההפגנה והמחאה "אחד הביטויים הנעלים לרעיון כבוד ואדם וחירותו" (עע"מ 3829/04 ישראל טויטו נ' עיריית ירושלים, פ"ד נט(4) 769, 778), קבע בית המשפט הנכבד כי מדובר בזכות בעלת מעמד חוקתי, הזוכה להגנה מרבית (ראו בין היתר בג"ץ 2481/93 דיין נ' מפקד מחוז ירושלים, פ"ד מח(2) 456, עמ' 468 (1994)).

9. עם זאת, ככל זכות יסוד, זכות ההפגנה אינה זכות מוחלטת וניתן לפגוע בה כדי לשמור על זכויות חוקתיות אחרות (כגון הזכויות לתנועה, לקניין ולפרטיות), וכן לשם שמירה על הסדר הציבורי, שלום הציבור וביטחוננו (ראו: בג"ץ 2979/05 מועצת יש"ע נ' השר לבטחון פנים, פורסם באר"ש, 27.3.05; בג"ץ 4712/96 סיעת מרצ נ' מפקד מחוז ירושלים, פ"ד ננ(2) 822, 828 (1996)).

בהתאם לסעיפים 83-85 לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971 (להלן: **פקודת המשטרה**), נדרש רישיון ממשטרת ישראל לעריכת סוגים מסוימים של הפגנות: תהלוכה מעל 50 איש וכן אסיפה מעל 50 איש בנושא בעל עניין מדיני במובן הצר של המונח (ראו בהרחבה בבג"ץ 6536/17 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' משטרת ישראל**, 8.10.17 (להלן: **עניין כיכר גורן**) בסעיפים 28-41 לפסק דינה של כב' השופטת (כתוארה אז) חיות, פסקאות 15 ו-20 לפסק דינו של כב' השופט פוגלמן).

בצד זאת, במסגרת האיזון בין הזכויות והאינטרסים הרלוונטיים, המשטרה מוסמכת לקבוע ביחס לכל סוג של ההפגנות תנאים של זמן, אופן ומקום לפי סעיפים 3-5 לפקודת המשטרה ובהתאם למבחנים שנקבעו בפסיקת בית המשפט הנכבד. בין היתר מוסמכת המשטרה לתחום את זמן ההפגנה, להגביל את פרק הזמן בו תתאפשר חסימת צירים, ככל שזו נדרשת, וכן להגביל את שעות הקמת רעש באמצעות אמצעי הגברה ואביזרים, בשים לב למיקומה של ההפגנה ומידת קרבתה לאזורי מגורים. כל זאת, בכפוף לכך שניתן להגביל את הזכות להפגין רק כאשר מתקיימת ודאות קרובה לפגיעה קשה ורצינית בסדר הציבורי או בשלום הציבור, ורק במידה הנדרשת על מנת למנוע פגיעה כאמור (ראו לעניין זה למשל בבג"ץ 2557/05 **מטה הרוב ואח' נ' משטרת ישראל ואח'**, 12.12.06; להלן **עניין מטה הרוב**; עוד ראו **בעניין כיכר גורן**).

10. כידוע, מזה מספר חודשים מתקיימות באופן קבוע מחאות מול מעון ראש הממשלה ברחוב בלפור בירושלים. ההפגנות מתקיימות מספר פעמים בשבוע, בימים ג', ה', ו', שבת, כאשר ההפגנה המרכזית מתקיימת במוצאי שבת. בנוסף, מזה מספר שבועות מתקיימות מחאות בערים נוספות, ביניהם בעיר תל אביב.

בהפגנות המתקיימות במוצאי השבת בירושלים ובתל אביב משתתפים אלפי אנשים. כפועל יוצא מהיקף המשתתפים הגדול בהפגנות אלה, ובהיעדר תיאום והיערכות מוקדמת של המשטרה, הן מביאות הלכה למעשה לחסימת רחובות, לרבות חסימת צירים מרכזיים. ההפגנות מתחילות ככלל בשעות הערב המוקדמות ונמשכות לתוך הלילה. במהלך ההפגנות נעשה שימוש באמצעי הגברה, כריזה והרעשה שונים על-ידי המפגינים (למשל: משרוקיות, חצוצרות, צפצפות ("זמבורות"), תופים, סירים ואמצעים נוספים).

הפגנות אלה, הנערכות בלב שכונות מגורים בסמיכות לבתי התושבים ומתקיימות כאמור לעיתים קרובות ובהשתתפות אלפי אנשים, אשר חלק לא מבוטל מהם עושים שימוש באמצעי הגברה והרעשה, גורמות הפרעה רבה לתושבים באזור בגין הקמת רעש בשעות המנוחה ובגין חסימת צירי התנועה באזור. בנוסף, התקבלו תלונות על מטרדים נוספים מצד תושבים (לדוג' תלונות מצד תושבי שכונת רחביה בירושלים על הקרנות על גבי הבניינים במקום, באופן שאף הוא גורם להפרעה ממשית לשימוש הסביר בדירות שחשופות לדבר; וכן כנגד מאהל המחאה (בעניין זה אף הוגשה עתירה מנהלית – עת"מ 59339-08-20 **פדידה נ' עיריית ירושלים**)).

11. המשטרה פועלת על מנת לתת מענה ולאזן בין הזכויות והאינטרסים השונים שעל הפרק באירועים המתקיימים בערים השונות, בהתאם להנחיות ולמתווים שמגובשים על ידה ומתעדכנים מעת לעת. כך לדוג', ביחס להפגנות ברחוב בלפור, אשר ראשיתן כאמור לפני מספר חודשים, קבעה משטרת ישראל תנאים באשר לאופן קיומן של ההפגנות, בהתאם לסמכותה.

12. ביום 21.7.20 הוגשה לבית המשפט הנכבד עתירה **בעניין פדידה**, על ידי תושבי שכונת רחביה, אשר ההפגנות ברחוב בלפור מתקיימות בשכונת מגוריהם. בעתירה התבקש בית המשפט הנכבד להורות למשיבה להעתיק את מיקום ההפגנות, לצמצמן או להגבילן בזמן, במשתתפים ובמקום; זאת לטענתם, בשל המטרד הגדול שנגרם לתושבים כתוצאה מההפגנות. כמו כן, טענו העותרים כי משטרת ישראל אינה עושה די לאכיפת תנאי ההפגנות בהתאם לסמכותה, ובכלל זאת לא עושה די כדי למנוע מטרדי רעש.

13. בפסק דינו מיום 19.8.20, דחה בית המשפט הנכבד את העתירה, תוך שקבע כי אין מקום להתערבות בשיקול דעתה של המשיבה בתנאים שהציבה לקיום ההפגנות מול מעון ראש הממשלה, וכך בין היתר, נקבע בפסק דינו של כב' השופט פוגלמן:

"23. ההיבטים שעומדים אפוא לבחינתנו בעתירה דנן הם: מקומן של ההפגנות בסמוך למעון ראש הממשלה ובלב אזור מגורים, המגבלות שנקבעו על התנועה והרעש, וההקפדה על הנחיות הריחוק החברתי ועטיית המסכות החלות בתקופה זו. אקדים ואומר כי לאחר שמיעת הבהרות מפי נציגי משטרת ישראל בדיון שלפנינו בנושא המגבלות החלות על שעות השימוש באמצעי הרעשה והגברה במסגרת ההפגנות, לא מצאתי כי העתירה מגלה עילה להתערבות בשיקול הדעת של משטרת ישראל בקביעת מגבלות "המקום, הזמן והאופן", והן משקפות איזון הולם בין השיקולים הצריכים לעניין ואת הוויתורים ההדדיים המתחייבים בנסיבות שלפנינו מזה ומזה, הכל כפי שיפורט להלן."

ועוד נקבע:

"32. לסיכום חלק זה בדיונו, העותרים לא הצביעו על פגם בשיקול דעתה של משטרת ישראל בקבעה את התנאים המתוארים להפגנות מול המעון הרשמי של ראש הממשלה מכוח הסמכות המסורה לה בסעיפים 3-5 לפקודת המשטרה. בהגיעי למסקנה זו איני מקל ראש בפגיעה הנגרמת לעותרים כתוצאה מההפגנות, שהשקט ברחובותיהם מופר בתקופה האחרונה בתדירות לא מבוטלת ועל הגישה לבתייהם מוצבים קשיים. אלא שבנסיבות שהוצגו לפנינו ובכפוף לתנאים שהובהרו על ידי המשטרה – הפגיעה בתושבים היא בבחינת "הכרח בל יגונה" למימוש הזכות להפגין, ובבחינת מחיר שנדרש לשלמו כדי לזכות בחיים בחברה דמוקרטית. שכן בחיי חברה דמוקרטית 'אין הכל או לא כלום. יש תן וקח', ואיזון בין האינטרסים השונים" (ההדגשה במקור – ע' פ'; עניין ברדנשטיין, פסקה 9). לא מצאתי אפוא עילה להתערבות בתוצאת האיזון בין מכלול השיקולים במקרה דנן."

14. ביחס לתנאים הנוגעים לרעש, במסגרת הדיון בעתירה **בעניין פדידה**, ולאחר שיח ושיג שהתקיים במהלך הדיון עם נציג המשטרה, הציגה המשטרה מתווה מעודכן המתייחס לסוגי רעש מותרים עד השעה 21:30 וסוגי רעש המותרים בין השעות 23:00-30:21. בית המשפט הנכבד לא מצא להתערב במתווה זה וקבע בפסק דינו כי יש במתווה כדי לשקף את האיזון הנדרש בין זכותם של המפגינים לקיים את ההפגנות לבין חירותם של התושבים לקיים את שגרת חייהם. וכך קבע כב' השופט פוגלמן בפסק דינו:

26. רעש וחסימת צירי תנועה: כמתואר מעלה, ההפגנות בסמוך למעון ראש הממשלה מביאות להכבדה משמעותית על חיי התושבים בשכונות רחביה וטלביה. ארבע פעמים בשבוע מתכנסים מפגינים ברחובות בקרבת ביתם בשעות הערב וכתוצאה מכך נחסמות דרכים לנסיעת רכבים ושלוות האזור, על תושביו, מופרעת ברעשים הנלווים להפגנות והנמשכים עד שעות הלילה המאוחרות. אשר למטרדי הרעש, חוק עזר לירושלים (מניעת רעש), התשס"ז-2007 מורה בסעיף 2(א) כי באזור מגורים (המוגדר בסעיף 1 לחוק) חל איסור הקמת רעש באמצעים המפורטים בו (ובהם רמקול, מגביר קול, כלי נגינה) בין השעות 14:00-16:00 ולאחר השעה 23:00 בלילה עד השעה 07:00 בבוקר למחרת (זאת, בהתאם להסדר הכללי הקבוע בתקנה 3 לתקנות למניעת מפגעים (מניעת רעש), התשנ"ג-1992). בדיון בעתירה הוצגה לפנינו עמדתה העדכנית של המשטרה, שלפיה הן בהפגנות המתקיימות באמצע השבוע, הן בהפגנות המתקיימות במוצאי השבת תוגבל הקמת הרעש כך שהחל מהשעה 21:30 תיאסר הרעשה באמצעות צופרי אוויר, תופים, כלי הקשה ואמצעי הרעשה אחרים שאינם אמצעי כריזה והגברה (כגון רמקול, מגאפון). לאחר השעה 23:00 ייאסר גם השימוש באמצעים אחרונים אלה (בימי שישי הוגבלו שעות הקמת הרעש לשעות 13:00-14:00 והחל מהשעה 16:00 עד ל-45 דקות לפני כניסת השבת). נציגי המשיבות 2-3 הודיעו כי הן לא מסתייגות ממתווה זה וגם בא כוח העותרים לא העלה הסתייגות ממשית מהמתווה, אך הדגיש כי קיימת חובה לאוכפו בפועל, ובכך לא עומדת המשטרה לטענתו. לא מצאנו כי יש עילה להתערבות במתווה זה, שמאזן נכוחה בין זכותם של המפגינים לקיים את ההפגנות ולהפיץ את מסריהם במסגרתן מן העבר האחד, לבין חירותם של התושבים לקיים את שגרת חייהם, מן העבר השני. נקודת המוצא היא בהוראות הדין בהתייחס למניעת מפגעי רעש, לרבות חוק העזר העירוני, מהן אין לחרוג. בגדר ה"תקרה" הקבועה בהוראות הדין לעניין מפגעי הרעש, השימוש באמצעים מרעישים במיוחד (כגון צופרי אוויר) מוגבל עד השעה 21:30, בעוד שהשמעת דברים תוך העזרות באמצעי הגברה, מותרת עד השעה 23:00. גם בכך יש משום איזון בין חירות הביטוי לבין מניעת פגיעה יתירה באורח החיים של הדיירים, כפי המתחייב מן הדין ובאופן המתחשב בתדירות הגבוהה יחסית של ההפגנות בענייננו ומשכן. לכך יש להוסיף כי מלכתחילה משך ההפגנות ותדירותן הוגבלו על ידי המשטרה וכי בפרט בסופי השבוע הוגבלו שעות ההפגנה והשמעת רעש במהלכן, באופן המתחשב בכניסת השבת וביציאתה.

15. כמו כן, בפסק הדין **בעניין פדידה** התייחס בית המשפט הנכבד לחובת האכיפה של תנאי ההפגנה על ידי משטרת ישראל, כדי לשמור על הסדר הציבורי והאינטרסים של תושבי האזור. כב' השופט פוגלמן קבע בעניין זה, כדלקמן:

35. [...] המציאות מלמדת, ודומה שעל כך הצדדים אינם חלוקים, כי בפועל במקרים לא מעטים המגבלות המוטלות על משך ההפגנות והרעש בגדרן לא מקוימות כלשונן ולמשטרה נדרש זמן רב יותר כדי להביא לאכיפת המגבלות. זאת, בין היתר נוכח מאפייניה המיוחדים של המחאה דנן וההרכב האנושי המגוון והמבוזר, שנגזר מכך שהמשתתפים בה אינם משתייכים בהכרח לארגון מסוים. בעקבות זאת, תושבי השכונות סובלים ממטרדי רעש אף מעבר לשעות שנקבעו לכך על ידי המשטרה, לרבות בשעות לילה מאוחרות.

36. אין לכחד, מצב דברים זה מעורר קושי. "חופש האסיפה אין פירושו התפרקות מכל סדר ציבורי, וחופש התהלכה אין פירושו חופש ההתפרעות" (דברי השופט (כתוארו אז) א' ברק בעניין סער, בעמ' 172). ואכן, המשטרה אינה מתנערת מחובתה לאכוף וליישם את המגבלות שהוטלו על ידה בעניין ההפגנות נושא העתירה דנן. צעדי האכיפה הננקטים על ידי המשטרה בענייננו ומידת השימוש בכוח בגדרם, כפי שהוסבר בדיון מפי ניצב משנה אמיר ארזני, קצין אגף המבצעים של מחוז ירושלים, מושפעים ממכלול רב של שיקולים. זאת, כפועל יוצא של החלטות מבצעיות המתקבלות על ידי המפקד האחראי על ההפגנות בשטח ובהתאם לנתונים ולצרכים המקצועיים הקונקרטיים בכל נקודת זמן. בנתון להבהרות אלו שנמסרו לנו, ובגדר ההלכה הפסוקה בדבר היקף ההתערבות המוגבל של בית משפט זה במדיניות האכיפה של הרשות המוסמכת, אין מקום להורות מראש על דרך פעולה כזו או אחרת לעניין אכיפת הנחיות המשטרה ואנו תקווה כי זו תצלח במשימה המורכבת המונחת לפתחה לשמור על שלום הציבור והסדר הציבורי בהינתן האיזונים המתחייבים מחובתה להגן על חופש ההפגנה וחופש הביטוי.

וכב' השופט שטיין בפסק דינו הוסיף וקבע:

2. המציאות שבה פורעי חוק יכולים לכפות את עצמם על אלו שסביבם איננה מתקבלת על הדעת, ועמה אין להשלים. מציאות כאמור מנוגדת לעיקרון החוקיות. אשר על כן, אף שבנוגע להפגנות שבהן עסקינן נחה דעתי כי בהתנהלות המשטרה לא נפל פגם הקורא להתערבותנו, אין פירושו של דבר כי מסקנה זו תעמוד על כנה גם בעתיד אם נמצא שחוקי המדינה אינם נאכפים כלל, או אינם נאכפים כדבעי, ומפריהם חוגגים על גבם של שומרי חוק.

3. במילים אחרות: אין להשאיר את החוק בגדר אות מתה: *Ubi jus ibi remedium*. כשם שאין מחלקים פרסים לאלימות ואין מקריבים את הזכות להפגין לטובת "וטו של אספסוף" (ראו: בג"ץ 153/83 לוי נ' מפקד המחוז הדרומי של משטרת ישראל, פ"ד לח(2) 393, 405 (1984)), כך לא נוכל להשלים עם הגישה של "שב ואל תעשה" מצד אוכפי החוק ביחס לאלו שמפריים אותו כשהם מטילים וטו עברייני על זכויותיהם של אזרחים שלוים.

16. למחרת פסק הדין, ביקש מחוז ירושלים במשטרת ישראל ליישם את המתווה אותו הציגה המשטרה בדיון כאמור ואושר על ידי בית המשפט הנכבד באמצעות פרסום תנאים מעודכנים לקיום ההפגנות במקום, וזאת בהתאם לסמכות המשטרה ובהתאם למבחנים שנקבעו בפסיקה בעניין. לפיכך, פרסמה המשטרה ביום 20.8.20 את תנאי משטרת ישראל לקיום ההפגנות סמוך למעון ראש הממשלה, במסגרתם הבהירה כי שעת סיום ההפגנות היא 23:00, וכן פרסמה את תנאיה לעניין מגבלות הרעש:

"הקמת רעש באמצעות צופי אוויר, תופים, כלי הקשה, הקשה על מחסומים באמצעות כלים מכל סוג, אמצעי הרעשה אחרים שאינם אמצעי כריזה והגברה (כגון רמקול, מגפון) – מותרת רק בימים ובשעות הבאים: ימים ג', ה': בין השעות 12:00-21:30.  
יום ו': בין השעות 13:00-14:00 ובין השעות 16:00 ועד 45 דקות לפני כניסת השבת.  
יום שבת – מצאת השבת ועד 21:30.

**הפעלת אמצעי הגברה מעבר לשעות הרעש המותרות לעיל, תהיה אך ורק לטובת נאומים (מגפון, רמקול), באופן סביר ומותאם לכמות הקהל.**  
(ההדגשה אינה במקור).

העתק תנאי המשטרה לקיום ההפגנות מיום 20.8.20 מצורף ומסומן **מש/1**.

17. ביום 14.10.20, בעקבות הערת בית המשפט המחוזי במסגרת הליך שהתקיים בפניו בעמ"י 7480-10-20 **מדינת ישראל נ' הדס**, 8.10.20, פרסמה המשטרה הבהרה של התנאים לקיום ההפגנה במקום, כדלקמן:

"כמו כן, בימים ג', ה', שבת מהשעה 21:30 ועד השעה 23:00 מותרת אך ורק הפעלת אמצעי הגברה (מגפון או רמקול) לטובת השמעת נאומים בלבד, ללא ליווי מוזיקאלי או השמעת ג'ינגלים, רעשים מכל סוג, שירים או כל דבר אחר שאינו דיבור במילים של משמיע הנאום. הכל בעוצמה סבירה ובהתאם להנחיות המשטרה בשטח."

העתק תנאי המשטרה לקיום ההפגנות מיום 14.10.20, מצורף ומסומן **מש/2**.

18. יצוין, כי בעניין השימוש באמצעי הגברה במתחם ההפגנות בבלפור לצורך השמעת מוסיקה, בין השעות 21:30 ל- 23:00, תלויה ועומדת עתירה בפני בית המשפט הנכבד, בג"ץ 7059/20, אשר הורה ביום 21.10.20 על קביעת העתירה לדיון וכן הורה לעותרת לצרף את העותרים **בעניין פדידה** כמשיבים לעתירה. בתגובת המדינה לעתירה זו, הבהירה המשטרה כי האיסור על השמעת מוזיקה באמצעי ההגברה אינו כולל שירה בקולו של אדם שאינה מלווה בכל רעש אחר לרבות מוסיקה, גם באמצעות אמצעי הגברה מסוג מגאפון, אלא מתייחס לשימוש באמצעי הגברה לצורך השמעת מוזיקה מוקלטת, שימוש בכלי נגינה או אמצעי רעש אחרים. זאת, כאמור, בשים לב לרציונל לפיו, לאחר השעה 21:30 יש להפחית את מטרד הרעש הנגרם לתושבים.

19. בהמשך לכך, ביום 22.10.20 פרסמה המשטרה את התנאים לקיום ההפגנה במקום, כדלקמן:

"בימים שלישי, חמישי ושבת מהשעה 21:30 ועד השעה 23:00 מותר השימוש אך ורק באמצעי הגברה (מגפון או רמקול), להשמעת קולו של המשתמש בלבד, ללא השמעת מוסיקה או רעש מכל סוג. הכל בעוצמה סבירה ובהתאם להנחיות המשטרה בשטח."

העתק תנאי המשטרה לקיום ההפגנות מיום 22.10.20, מצורף ומסומן **מש/3**.



20. לשלמות התמונה יצוין, כי עוד ביום 22.9.20 פנו העותרים **בעניין פדידה** לבית המשפט הנכבד בבקשה שכותרתה "בקשה בהולה (לאחר סגירה) – להורות למשטרת ישראל לפעול בהתאם לפסק הדין בהליך שבכותרת", בטענה כי אין אכיפה מספקת של התנאים שאושרו ועוגנו בפסק הדין. בקשה זו נמחקה על הסף ביום 24.9.20 בשל אי מיצוי הליכים מול המשטרה עובר להגשתה. בו ביום, פנו העותרים **בעניין פדידה** אל משטרת ישראל במכתב בו הלינו על חוסר אכיפה מספיק, לשיטתם, של התנאים שנקבעו על ידי המשטרה, בין היתר בעניין מגבלות הרעש, וכן של החוקים והתקנות שעניינם מניעת התפשטות נגיף הקורונה. יצוין, כי ביום 11.10.20 השיבה משטרת ישראל לפנייה, ודחתה את הטענות בדבר אי אכיפה מספקת.

העתק פניית העותרים בעניין פדידה מיום 24.9.20 והמענה שנשלח ביום 11.10.20 מצורף ומסומן מש/4.

21. ביני לביני, ביום 13.9.20, לנוכח העלייה החדה בהיקף התחלואה במדינה כולה, חרף הטלת המגבלות השונות שנקבעו, החליטה הממשלה על סגר חלקי, קרי הטלת הגבלות על יציאה למרחב הציבורי, למעט חריגים; הגבלות על התקהלות במרחב הציבורי והפרטי; וסגירה של מקומות ציבוריים ועסקיים הפועלים בדרך של פתיחתם לציבור, למעט עסקים חיוניים; ועוד.

ביום 17.9.20 התקינה הממשלה בהחלטתה מס' 386 את תקנות סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (הגבלת השהייה במרחב הציבורי והגבלת פעילות), התש"ף-2020 (להלן: "**תקנות הגבלת השהייה**" או "**תקנות הסגר**"), ואשר בהם נקבעו בין היתר הגבלות על יציאה למרחב הציבורי, למעט חריגים המפורטים בתקנות, ובניהם, הפגנה, יציאה עד 1000 מטר מהבית, ועוד (תקנות אלה החליפו את תקנות הגבלת השהייה הקודמות, בהן הוטלו מגבלות פחות מחמירות). בהתאם לסעיף 4(ד)(1) לחוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), התש"ף-2020 (להלן: **חוק סמכויות מיוחדות**), ביום 17.9.20 אישרה ועדת חוקה חוק ומשפט של הכנסת את התקנות. תקנות הגבלות השהייה נכנסו לתוקפן ביום 18.9.20 בשעה 14:00 ותוקפן היה עד ליום 1.10.20, ובהמשך לכך הוארך תוקפן של התקנות עד ליום 16.10.20. כפי שיפורט להלן, ביום 16.10.20, פורסם תיקון לתקנות שבו בוטלו המגבלות ההדוקות ביותר, וביניהן התקנה שהגבילה את היציאה מהבית עד למרחק 1,000 המטרים. תיקון זה אושר על ידי ועדת החוקה, חוקה ומשפט ביום 20.10.20.

22. כמו כן, בסמוך לאחר ההחלטה על הטלת הסגר החלקי, ובעקבות סדרת דיונים שהתקיימו בעניין – לגבי האיזונים הנדרשים בין שמירה על הזכות להפגין, לבין הצורך המובהק לרסן את התפשטות התחלואה בנגיף הקורונה – גובש מתווה לאופן קיומן של הפגנות, במסגרת דיונים מקצועיים בהשתתפות בכירי משטרת ישראל ומשרד הבריאות, ועל דעת היועץ המשפטי לממשלה.

המתווה פורסם בצהרי יום 18.9.20, זמן קצר לאחר כניסתו לתוקף של הסגר החלקי, וזאת במטרה לשנות את האופן בו מתנהלות הפגנות, ולטובת צמצום הסיכון להדבקה. **המתווה כלל בין היתר הנחיות בעניין עטיית מסיכה, שמירת מרחקים, חלוקה לקבוצות של 20 מפגינים, ומינוי סדרנים במידת האפשר.**

כן הובהר במתווה, כי הדברים ישובו וייבחנו מעת לעת, בהתאם להתפתחויות בשטח ולהערכות מצב עדכניות של גורמי המקצוע.

צילום המתווה מיום 18.9.20, מצורף ומסומן **מש/5**.

23. במקביל ביום 18.9.20 החליטה **הממשלה על סגר כללי והדוק עוד יותר, כאשר נקודת המוצא הייתה כי בתקופה זו יש להישאר בבית ולהימנע ממגעים חברתיים והתקהלויות, ולצמצם למינימום את החריגים לכך.** ביום 25.9.20, תוקנה בין היתר תקנה 4 לתקנות הגבלת השהייה, כאשר נוספה לה הוראה בסיפא לפיה:

"(ג) לא יקיים אדם ולא ישתתף בהתקהלות במסגרת הפגנה; לעניין זה, "התקהלות במסגרת הפגנה" - שהייה בסמיכות של קבוצה של אנשים המשתתפים בהפגנה בלא שמירת מרחק כאמור בתקנה 3".

תיקון זה לתקנות הגבלת השהייה (בצירוף עם תקנה 3) קבע כי למשטרה סמכות להטיל קנסות על קבוצה של מפגינים אשר התקהלו יחד בשטח ההפגנה וסירבו להוראת שוטר להתרחק זה מזה, למרות שהמשטרה ביקשה ואפשרה להם לעמוד במרווחים, מבחינת תנאי מקום ההפגנה. לצד סמכות זו, בהתאם לתקנה 19 בתקנות השהייה, למשטרה סמכות להורות על פיזור התקהלות המנוגדות להוראות תקנה 4. יצוין כי תיקון זה הושהה לתקופת תוקפה של הוראת השעה שנקבעה מאוחר יותר בתקנות הגבלת השהייה, כפי שיפורט להלן.

24. ביום 30.9.20 נכנס לתוקפו חוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה)(תיקון מס' 2), התשפ"א-2020 (ס"ח תשפ"א מס' 2860 מיום 30.9.2020, עמ' 38) (להלן: **התיקון לחוק הסמכויות**), אשר הסמיך את הממשלה להכריז על מצב חירום מיוחד בשל נגיף הקורונה (בכפוף למספר תנאים ובניהם - כאשר נתוני התחלואה גבוהים וכשמוטלות כבר מגבלות משמעותיות); ובעת הכרזה כאמור, להגביל השתתפות של אדם בהפגנה במרחק העולה על המרחק הקבוע ליציאה מהבית. כמו כן, התיקון לחוק הסמכויות הסמיך את הממשלה להטיל הגבלות על התקהלות במסגרת הפגנה, תפילה או טקס דתי (להבדיל מתנאים לגבי אופן קיומן) וזאת בהינתן "מצב חירום מיוחד" כהגדרתו בחוק הסמכויות. במסגרת התיקון לחוק נקבעה הכרזה על מצב חירום מיוחד כאמור לתקופה של 7 ימים.

25. בהמשך לכך, ביום 1.10.20 תיקנה הממשלה – באישור ועדת החוקה, חוק ומשפט – את תקנות הגבלת השהייה, תוך עריכת שינויים ביחס לכל סוגי ההתקהלויות, לרבות הפגנות. זאת, כהוראת שעה אשר הייתה תקפה ל-7 ימים, קרי עד ליום 7.10.20 (תחולתן של תקנות אלה הותנתה בקיומה של הכרזה על מצב חירום מיוחד), ונכנסה לתוקף רק בשעות הלילה של יום 1.10.20 (הפרסום ברשומות נעשה בשעה 22:05).

בתקנות אלה נקבעה בין היתר 'הוראת שעה' – התקהלות בעת הכרזה על מצב חירום מיוחד בשל נגיף הקורונה' (להלן גם: **הוראת השעה**), ולפיה בעת שהוראת השעה בתוקף, ההשתתפות בהפגנה תוגבל עד למרחק המותר ליציאה ממקום המגורים (1,000 מטר); ובמרחב הציבורי, לא תתקיים התקהלות – לרבות במסגרת הפגנה, תפילה או טקס דתי – של למעלה מ-20 משתתפים, תוך שמירה על מרחק של 2 מטרים, ככל האפשר, בין המשתתפים.

בהתאם לכך, המשטרה הייתה מוסמכת בתקופת תוקפה של הוראת השעה להטיל קנס כאשר אדם השתתף בהפגנה מעבר למרחק המותר ממקום מגוריו. כמו כן, המשטרה הייתה מוסמכת להורות על פיזור התקהלות הנעשית בניגוד לתקנות, קרי התקהלות במסגרת הפגנה של למעלה מ-20 משתתפים או ללא שמירת מרחק של 2 מטר בין המשתתפים.

בנוסף, בהתאם לקבוע בסעיף 28א לחוק סמכויות מיוחדות, במקרה בו משתתף בהתקהלות בניגוד לתקנות מסרב לציית להוראת פיזור של שוטר, ניתן להטיל עליו קנס.

26. להשלמת התמונה יצוין כי לאחר התקנת הוראת השעה מכוח התיקון לחוק הסמכויות המיוחדות, ביום 2.10.20, על דעת היועץ המשפטי לממשלה, פרסמה משטרת ישראל הודעה לציבור לפיה:

"בהמשך לתקנות שאושרו אתמול בכנסת הקובעות הוראת שעה לעניין התקהלות במרחב הציבורי ובכלל זה התקהלות במסגרת הפגנות, תפילות וטקסים דתיים, במטרה למנוע את התפשטות מגיפת הקורונה, משטרת ישראל מבקשת להודיע לציבור כדלקמן:

התקהלות כאמור מותרת ובלבד שהיא מתקיימת במרחק של עד 1000 מ' ממקום המגורים של המשתתף בה.

אין לקיים התקהלות ובכלל זה התקהלות במסגרת הפגנה, תפילה או טקס דתי שמספר האנשים המשתתפים בה עולה על עשרים. ניתן לקיים אירוע כאמור בקבוצות מובחנות זו מזו.

בהתקלות כאמור יש לשמור על מרווח מינימלי של 2 מטרים בין אדם לאדם ככל האפשר ולהקפיד על חובת עטיית מסיכות.

ככל שמעוניינים לקיים הפגנה, תפילה או טקס דתי בהשתתפות מספר אנשים העולה על 20 איש, ניתן לעשות זאת אך ורק בקבוצות נפרדות, של עד 20 איש כל אחת, ובתנאי שהמרחק בין קבוצה לקבוצה יהיה מרחק ניכר לעין ובכל מקרה לא יפחת מ-20 מטר.

עם זאת, אם יתעורר חשש ממשי בנסיבות העניין ולאור תנאי השטח להתמזגות בין הקבוצות, יוכלו גורמי המשטרה בשטח להורות על מרחק רב יותר, על מנת למנוע התמזגות כאמור. ומאידך, כשתנאי המקום מאפשרים חציצה פיזית טבעית בין הקבוצות (כגון: כביש מפריד, צומת, גשר וכו') הקבוצות יוכלו לעמוד גם במרחקים קטנים יותר, בהתאם לתנאים בשטח.

הציבור מתבקש לפעול על פי הנחיית השוטרים במקום".

27. יצויין, כי בעניין התיקון לחוק הסמכויות תלויות ועומדות עתירות בפני בית המשפט

הנכבד, בבג"ץ 6786/20 **התנועה למען איכות השלטון נ' כנסת ישראל**; בג"ץ 6866/20 **תא"ל במיל' אמיר השכל נ' כנסת ישראל**; בג"ץ 6786/20; בג"ץ 6878/20 **פטרושקה נ' ממשלת ישראל**. כמו כן, הוגשה עתירה הנוגעת להגבלות שהוטלו **בתקנות** מכוחו של התיקון לחוק הסמכויות על קיומן של הפגנות (בג"ץ 6859/20 **אבידר ואח' נ' ראש הממשלה**). ביום 13.10.20 התקיים דיון בעתירות בבג"ץ 6786/20 ו-6878/20 בפני בית משפט נכבד זה, וביום 14.10.20 הוציא מלפניו בית המשפט הנכבד צו על תנאי בעתירות דן והורה על הרחבת ההרכב שידון בהתנגדות לצו על תנאי להרכב של תשעה שופטים.

28. כאמור, ההכרזה על מצב חירום מיוחד הוארכה על-ידי הממשלה פעם אחת, עד ליום

13.10.20. ביום 12.10.20 עדכנה המדינה את בית המשפט הנכבד במסגרת בג"ץ 6786/20 (והעתירות שנידונו במאוחד עמו) כי אין בכונת הממשלה להאריך את ההכרזה על מצב חירום מיוחד מעבר למועד האמור; וכי הוראת שעה, תפקע אף היא ביום 13.10.20. על כן, ביום 13.10.20 בשעה 23:59 הסתיימה תקופת ההכרזה על מצב חירום מיוחד ופקעה הוראת השעה לפיה השתתפות בהפגנה מוגבלת עד למרחק המותר ליציאה ממקום המגורים (1,000 מטר), וההתקהלות במסגרת הפגנה מוגבלת ל-20 אנשים.

עת פקעה הוראת השעה, עומדת בתוקפה נכון להיום תקנה 4(ג) לתקנות הגבלת השהייה, שצויינה לעיל, לעניין איסור השתתפות בהתקהלות במסגרת הפגנה, כהגדרתה בתקנה ("התקהלות במסגרת הפגנה" - שהייה בסמיכות של קבוצה של אנשים המשתתפים בהפגנה בלא שמירת מרחק). בהתאם, למשטרה סמכות להורות על פיזור התקהלות המנוגדת להוראות תקנה 4 (תקנה 19 לתקנות הגבלת השהייה) ובסמכותה להטיל קנס במקרה בו משתתף בהתקהלות במסגרת הפגנה מסרב לציית להוראתו של שוטר (סעיף 28 לחוק סמכויות מיוחדות), וכן לעשות שימוש בכוח לשם פיזור ההתקהלות במקרה של סירוב (סעיף 27(א)(3) לחוק כפי שהוחל בתקנה 19 לתקנות הגבלת השהייה).

29. בשים לב להוראות הדין, המשטרה פעלה על מנת לתת מענה ולאזן בין הזכויות והאינטרסים הרלוונטיים. כך, בתקופה שטרם תחולתה של הוראת השעה, המשטרה התמקדה בקביעת מיקום להפגנה, אשר יכיל את כמות הקהל הצפוי להשתתף בה, באופן שניתן יהיה לשמור על המרחק הנדרש ולעמוד בהנחיות לשם שמירה על בריאות הציבור. בנוסף, המשטרה פעלה בעיקר בדרך של הסברה וכריזה בהפגנות עצמן תוך מתן הבהרות בנוגע לחובת שמירת המרחק.
30. לאחר התקנת הוראת השעה, ומשנקבעו בהוראות הדין הגבלות נוספות על התקהלויות במסגרת הפגנה, הנחתה במשטרה ביום 2.10.20 כי ההפגנות יתקיימו ב"קפסולות" של 20 איש (בהתאם למגבלת ההתקהלות המותרת) ובמרחק 20 מטר בין קפסולה לקפסולה. אף שהנחייה זו הופרה לרוב, המשטרה לא פעלה לפיזור ההתקהלות אך מטעם זה, ופעולות לפיזור הפגנות, ננקטו ככל שנדרש, בהתאם לכלל השיקולים הרלוונטיים, ביניהם השמירה על הסדר הציבורי ושלום הציבור, ובשים לב לשיקול הדעת המקצועי של הגורמים הרלוונטיים.
31. כפי שפורט לעיל, ביום 13.10.20 פקעו ההגבלות הנוספות על התקהלויות במסגרת הפגנה. נכון למועד כתיבת שורות אלו, התקהלויות במסגרת הפגנות אינן כפופות עוד למגבלה מספרית ("קפסולות") וההשתתפות בהפגנה אינה מוגבלת עוד למרחק שהותר ליציאה ממקום המגורים באותה עת (1,000 מטר). יחד עם זאת, **חובת שמירת המרחק במסגרת התקהלות לפי תקנה 4(ג) עודה חלה**, והמשטרה פועלת על מנת לאפשר קיומן של ההפגנות תוך שמירה על הוראות אלה ועל שלום הציבור.
32. יצויין, כי המשטרה משקיעה מאמצים ומשאבים משמעותיים, על מנת לאפשר קיומן של ההפגנות, לרבות האירועים הנזכרים בעתירה, בהתאם להנחיות ולמתווים שמגובשים על ידה ומתעדכנים מעת לעת. זאת, גם כאשר אירועים אלו מתקיימים **ללא כל פניה מוקדמת, ללא תיאום מול המשטרה טרם התקיימותם, ולא מתבקש כל רישיון לקיומן של תהלוכות במסגרתם**. למותר לציין כי העדר תיאום מוקדם מקשה מאוד על הערכות המשטרה כמו גם על הפעילות במהלך האירוע עצמו, והדבר נכון ביתר שאת בכל הנוגע לקיום תהלוכות, כפי שיפורט בהרחבה להלן, ומאלץ את המשטרה להסתמך על איסוף עצמי ויזום של מידע לצורך קביעת ההיערכות המבצעית המתאימה לכל אירוע.
33. עוד נציין כי בהתאם להיערכות המקצועית של המשטרה, הנחיות מקצועיות, לרבות עדכונים ביחס להנחיות הרלוונטיות בהתאם למועד ההפגנה, כמו גם לסמכויות השוטרים בהלימה להוראות הדין, מועברות למפקדים ולשוטרים, לרבות בתדריכים לפני כל פעילות. כמו כן, הגורמים המבצעים במשטרה מקיימים ככלל דיון הערכות טרם הפגנה ("אישור תוכניות") וכן דיון הפקת לקחים לאחר ההפגנה. יצויין כי לנוכח חשיבות האירועים מתקיים דיון הפקת הלקחים בראשות מפקד המחוז.

34. נוסף ונציין כי ישנם מפגינים המקיימים את הנחיות המשטרה והוראות החוק, ולצדם חלק לא מבוטל, מפריס את הנחיות המשטרה, ובניהן ההנחיות שנקבעו בכל הנוגע להקמת רעש; הוראות להתפזר וסירוב לעשות כן גם זמן רב יחסית לאחר מתן הוראת פיזור; קיום תהלוכות ללא רישיון וללא תיאום תוך חסימת צירים ראשיים ופריצת מחסומים; וכן הפרה של הוראות החוק והתקנות שעניינם במשבר נגיף הקורונה. לכך יש להוסיף אירועים שבהם מפגינים משתמשים באלימות כנגד שוטרים ומפריס באופן ברור את הסדר הציבורי, ביטחון הציבור, וביטחונם שלהם; תופעות אלו, על אף שאינן מנת חלקם של רוב המפגינים, יש בהן כדי לגרום לשיבוש ממשי ומתמשך של הסדר הציבורי ולהקשות על משטרת ישראל בשמירה על ביטחון ושלום הציבור.

משאמרנו זאת, נדרש לאירועים עצמם.

### ההפגנות בתל אביב – רקע כללי

35. כמפורט לעיל, המשטרה פועלת על מנת לאפשר את קיומן של ההפגנות והתהלוכות בתל אביב. זאת, בשים לב למורכבות האירועים כפי שתפורט להלן ולאחר שקילת כלל השיקולים הרלוונטיים, מתוקף תפקידה ומתוך רצון לנהוג ברגישות ולהביא לאיזון בין הזכויות והאינטרסים השונים.

36. האירועים בתל אביב החלו כולם כהפגנות שהתקיימו במספר מוקדים בעיר (ללא תיאום מקדים) אשר התפתחו לתהלוכה רבת משתתפים המונה מאות רבות של אנשים, הצועדים באזורי מגורים ועל צירי תנועה ברחובות מרכזיים בעיר תל אביב, תוך כדי חסימת צירים ראשיים ותנועת כלי הרכב. ניכר כי התהלוכות התנהלו באופן ספונטני ומסלולן לא תוכנן מראש על ידי המפגינים. משכך ובהיעדר תיאום ועדכון אודות המסלול לא היתה למשטרה אפשרות להיערכות מתאימה, אף לא במהלך האירועים, ולא נעצרה מראש תנועת כלי הרכב, על מנת לאפשר צעידה בטוחה של המשתתפים ברחובות העיר; בכך נוצר סיכון של ממש למשתתפים ואף למשתמשי הדרך. כמו כן, יש לציין כי אין בפועל גורם מייצג אחד מטעם המפגינים, וניסיון של גורמי משטרה במחוז תל אביב לבוא בדברים עם מי מהמפגינים לפני קיום ההפגנה, כפי שנהוג לעשות במחאות אחרות בשנים האחרונות, לא צלח.

37. על סמך התיעוד הקיים במשטרה, האירועים לוו ברעש חזק, לרבות משימוש באמצעי הגברה שונים ונמשכו שעות ארוכות, ככלל החל משעות אחר הצהריים-ערב ועד לשעות הלילה.

38. במהלך האירועים המשטרה איפשרה על פי שיקול דעת מפקדיה, את קיומן של ההפגנות והתהלכות. זאת, לאחר שנשקלו כלל השיקולים הרלוונטיים, במלאכת איזון רגישה. המשטרה הורתה על פיזור המתקהלים משנוכחה לדעת כי המשך התהלכה מהווה סכנה של ממש לשלום הציבור, בריאותו ובטחונו, הן ביחס למפגינים והן ביחס למשתמשי הדרך. על סמך התיעוד הקיים במשטרה, חלק מהמפגינים לא נשמעו להוראות הפיזור שניתנו על ידי המשטרה. נסיונות לפזר את ההתקהלות ולהפסיק את התהלכה, נכשלו, בין היתר, בשל פיצול ההתהלכה למספר קבוצות, שינוי מסלול התהלכה והימנעות ממחסומים (לעיתים באופן מכוון) ואף פריצת מחסומים. בחלק מהאירועים נצפו אירועי אלימות של חלק מהמפגינים כנגד רכוש; וכן ניסיונות למנוע מעצרים של מפגינים על ידי חסימת שוטרים ואף משיכת מפגינים מעוכבים מידי השוטרים ומילוטם אל ההמון.

39. במצב דברים זה, ומשנסיינות המשטרה להידבר עם מי שנצפו כמובילי המחאה לא צלחו, חסמה המשטרה את ראש התהלכה ולשם מניעת המשך התהלכה בנתיב חלופי, חסמה גם את הנתיבים החלופיים; ואפשרה יציאתם של המפגינים מאיזור החסימות בצורה מדורגת כדי למנוע את המשך קיומה של התהלכה. כמו כן, בנקודות היציאה נערכה בדיקה האם בין המפגינים ישנם אנשים אשר נמצאים במרחק העולה על 1,000 מטר ממקום המגורים שלהם, בניגוד להוראות הדין שהיו תקפות במועדים אלה. בתוך כך, נבדק האם מדובר באדם החייב בבידוד.

#### **ההפגנה ביום רביעי, 30.9.20 (תל אביב)**

40. מדובר בהפגנה אשר החלה בשלושה מוקדים מהם יצאו תהלכות שהתכנסו לכיכר הבימה. בשיאה מנתה אחת התהלכות כ-500 אנשים. המפגינים יצאו מכיכר הבימה לכיוון רחוב אבן גבירול כשהם צועדים נגד כיוון התנועה ועל הכביש. בהפגנה נחסמו צירים ראשיים (בניהם באזור הרחובות בן יהודה, בוגרשוב ושלום עליכם), ולא נשמרו על ידי חלק מן המפגינים ההוראות לעניין שמירת מרחק במסגרת הפגנה. כמו כן, חלקם של המפגינים לא עטה מסיכות.

41. בהפגנה נצפו הפרות סדר מצד חלק מהמפגינים, ובניהם ניסיונות של מפגינים לפגוע בשוטרים באמצעות זריקת פחים, השלכת חפצים ובעיטות בשוטרים; מכות שניתנו על רכבים חונים; הליכה על צירים ראשיים; חסימת התנועה והפרעה לתנועה; ניסיונות להימנעות מחסימות משטרתיות; נסיון למנוע מניידת משטרה לנסוע עם מפגין שנעצר (תוך התגודדות מפגינים סביב צוות המשטרה, דחיפות פיזיות ונסיונות למשיכת המפגין); אי היענות להוראות השוטרים; והקמת רעש חזק בשעות המאוחרות של הלילה. לכך יש להוסיף אירוע בו מפגינה העיפה ושברה גדרות, פרצה את החסימה המשטרתית וגרמה להתלהמות של 15 מפגינים אשר ניסו לחלצה מידי שוטר שעצר אותה.

42. במהלך ההפגנה כרזה המשטרה שוב ושוב לציבור המפגינים לשמור על מרחקים, לעטות מסיכות ולרווח את ההתקהלויות. בהמשך ולאחר שנמצא כי מתקיימת ודאות קרובה לפגיעה קשה ורצינית בסדר הציבורי ובשלום הציבור הוכרזה התהלכה כבלתי חוקית, והמשטרה פעלה לפיזור. נסיונות המשטרה לבצע חסימות במטרה לפזר את התהלכה לא צלחו והמפגינים פרצו את המחסומים.

#### הפגנה מיום חמישי 1.10.2020 (תל אביב)

43. מדובר באירוע מחאה אשר החל במספר מוקדים בעיר. יצויין כי במועד זה כבר פורסמו ההגבלות על יציאה להפגנה מעבר לתחום ה-1000 מטר מהבית, וכן ההגבלה המספרית על התקהלות במסגרת הפגנה, אולם לא היה ידוע מתי הן יכנסו לתוקף. ככל הנראה על רקע האמור, היה גידול בלתי צפוי בכמות המשתתפים בהפגנה, אשר למשטרה לא היתה יכולת להיערך אליו.

44. המחאה החלה בשעה 18:00 לערך, ובשעה 20:00 כבר התאספו כ-800 מפגינים בכיכר הבימה. עקב אי עטיית מסיכות על ידי חלק מהמפגינים וכן סירוב להוראת שוטר לפיזור התקהלות בניגוד לתקנות, נרשמו דוחות על ידי המשטרה שנכחה במקום. במהלך האירוע הקימו המפגינים רעש רב באמצעות מספר אמצעי הגברה, לרבות במהלך שעות הלילה המאוחרות (ההפגנה הסתיימה בסביבות השעה 1:20 בלילה).

45. בשעה 20:30 לערך החלה תהלכה על רחובות תרס"ט ובן ציון, במהלכה לא נשמרו המרחקים הדרושים בין המפגינים. בהמשך, ולאחר שמפקד הכח בשטח מצא כי מתקיים חשש לפגיעה בשלום הציבור (זאת בין היתר בגין חסימת צירים על ידי המשתתפים, ואי שמירת התקנות) ההפגנה הוכרזה כלא חוקית ובוצעה כריזה על הוראת הפיזור. עוד בהמשך נעשה נסיון לעצור את התהלכה, אשר לא צלח והחסימה נפרצה.

46. לאחר שהמשטרה חסמה את רחוב בן ציון, פנו המפגינים לכיוון דרום ומשם פתחו בתהלכה על פני מספר קילומטרים לכיוון רחוב הרכבת דרך חציית שדרות רוטשילד, ובהמשך, לכיוון מחלף לה גוארדיה. כאשר נודע למפקד מרחב ירקון כי בכוונת חלק מהמפגינים להמשיך לכיוון כביש איילון, הורה זה על הקפצת יחידת הפרשים שהיתה בכוונות בקרבת מקום כדי שזו תסייע במניעת זליגת התהלכה לנתיבי איילון. יובהר כי **המשך התהלכה לנתיבי איילון היוותה סכנה ברורה לחיי אדם, שכן שבאותה העת זרמה בנתיבים תנועת מכוניות במהירות, ועצירת התנועה בציר מרכזי זה מחייבת הכנה מוקדמת.** משכך, לא ניתן היה לאפשר את המשך התהלכה בציר זה. במקביל הנחה מפקד המחוז את מפקד אגף התנועה הארצי להעריך לחסימת נתיבי איילון, וכן את חלק מכוונות המשטרה לחסום את רמפת הירידה לאיילון.



47. למותר לציין כי לא היה ביכולתה של המשטרה לשער מבעוד מועד כי בכוונת המפגינים לחסום את איילון ולכן לא נערכה לחסימה במחלף לגארדיה. **מדובר בהחלטה ספונטנית של המפגינים אשר טמנה בחובה סיכון ממשי לחייהם ולחיי הנוסעים בכביש, ועל כן התעורר צורך חיוני למנוע זאת.**

48. במקביל להתמודדות המשטרה עם החלק הארי של המפגינים שעשו דרכם לכיוון איילון נעצרה קבוצת מפגינים אשר מנתה כמה עשרות, ברחוב הרכבת. עקב פריצת המחסומים בשטח זה על יד המפגינים, לרבות פריצת גדר החניון המפריד בין רחוב הרכבת לרחוב הצפירה-מיקוניס, נדרשה המשטרה להתמודד אף עם הפרות הסדר שנגרמו כתוצאה מכך. בהמשך נעשו ניסיונות מפגינים לקפוץ מעבר לחומות ברחוב מיקוניס ולרדת לכביש איילון. בשלב זה הגיעו פרשים למקום, בסיועם נמנעה ירידת קבוצת מפגינים לנתיבי איילון וזאת אך מטרים ספורים מהחומה המפרידה בין רחוב מיקוניס לכביש איילון דרום. יצוין כי הפעלת יחידת הפרשים באירוע נעשתה בהתאם לנוהל מס' 220.013.06' נוהל הפעלה מבצעית של יחידות הפרשים ([https://www.police.gov.il/menifa/90.220.013.06\\_1\\_P.pdf](https://www.police.gov.il/menifa/90.220.013.06_1_P.pdf)).

49. בהמשך, בלם צוות פרשים את המפגינים חזרה לרחוב הצפירה, וחלק מהמפגינים הצליח להמשיך צפונה, על רחוב המסגר. בשלב זה ניתנה הנחייה לבצע מעצרים ביחס למי שלא ישמע להוראת הפיזור. המפגינים המשיכו לצעוד בתהלוכה שמנתה כ-300 מפגינים ברחובות המסגר והחשמונאים ומשם לרחוב קרליבך ויהודה הלוי, כאשר חלקם זורקים פחים, חובטים בתמרורים, ודופקים על רכבים.

50. על פי דו"ח מפקד האירוע, במהלך ביצוע החסימות שנועדו לשמור על המפגינים ועל המשתמשים בדרך, וכן לשמור על הסדר הציבורי ובטחון התושבים, חלק מן המפגינים שעמדו בחזית דחפו שוטרים ונהגו בהם באלימות, ובמספר פעמים אף הצליחו לפרוץ את החסימה האנושית של המשטרה ולהמשיך בתהלוכה. כמו כן, חלק מהמפגינים נקטו במספר מקומות בפעולות אלימות כלפי רכוש וחסימת צירים ברחבי העיר (ישיבה על הכביש). יודגש כי בשטח בו הקימה המשטרה חסימות ברחוב הרכבת, שגודלו 1600 מ"מ, היה מקום להתקהלות של כל המפגינים תוך שמירה על ההנחיות ובפרט על חובת שמירת מרחק זה מזה. תחת זאת בחרו חלק מהמפגינים להצטופף ולהצמד לשוטרים ולפרשים ולנסות לפרוץ את החסימה תוך שהם מתנגדים לחסימה באופן אקטיבי.

51. בנוסף לכך, **חסימת הצירים שבוצעה על ידי המפגינים סיכנה את המשתמשים בדרך לרבות את המפגינים עצמם. כך, רכבים נצפו בולמים בפתאומיות כדי לא לפגוע במפגינים. חלק מהמפגינים הלכו על צירי התנועה, בניגוד לכיוון התנועה ולא צייתו להוראות השוטרים לעלות מהכביש למדרכה ואף לא נענו לכריזות הפיזור.**

52. במהלך ההפגנה נעצרו 16 חשודים בגין עבירות של תקיפת שוטר, נסיון להזיק לרכוש, החזקת סמים, והפרעה לשוטר במילוי תפקידו, ניתנו 32 דוחות בגין עבירות של אי עטיית

מסיכה ואי ציות להוראות הפיזור. יצוין עוד כי בכל הנוגע לטענת העותרים בסעיף 61.3 לעתירה, במשטרה התקבל דיווחים על שני אירועים בהם נפגעו מפגינים מפרשים. מדיווח מד"א ביחס לאירוע אחד נמסר כי בהגעתם לא אותר דבר, ובשיחה טלפונית למודיע נמצא כי הוא עזב את הזירה. באשר לאירוע השני אשר דווח על ידי עוברת אורח, נמצא כי הנפגע פונה במצב קל.

53. למען שלמות התמונה יצוין, כי במהלך פרק הזמן שבו התקיימה התהלכה התקבל דיווח על נסיון דריסת מפגינה והימלטות הרכב מהמקום. אירוע זה מחדד את הקושי באבטחת קהל רב הצועד על צירי תנועה ללא כל אישור ותיאום מול המשטרה.

54. יצוין כי מבירור שנערך נמצא כי ביום 1.10.20 הובאו לתחנת לב ת"א 12 עצורים שהושמו בשני חדרי המתנה. גודל חדרי המתנה כ-8 מ"ר כל אחד. בין העצורים היה גם החשוד בניסיון הדריסה אשר מטבע הדברים היה צורך לשים אותו בתא נפרד מיתר העצורים.

55. בחדר המתנה השני שהו 10 עצורים. כל אחד מהעצורים הוצא בזמנו לצורך חקירה כך שלא שהו בו זמנית כל עשרת העצורים בתא המעצר. יש להבהיר כי המשטרה לא צפתה מעצר נרחב שכזה, ושוטרים הוקפצו מתחנת גלילות על מנת לבצע את החקירות. בדיעבד, וכחלק מהפקת לקחים, נמצא כי נכון היה כי העצורים יובאו לתחנות שונות על מנת למנוע את השמתם בצפיפות.

### **הפגנה במוצאי שבת, 3.10.20 (תל אביב)**

56. יצוין כי גם על הפגנה זו חלה המגבלה על התקהלות במסגרת הפגנה (מגבלת הקפסולות ושמירת מרחק) וכן מגבלת היציאה מהבית למרחק המותר ממקום המגורים (1,000 מטר), מכוח מצב החירום המיוחד אשר הוכרז כאמור והוראות הדין שהותקנו.

57. במועד המדובר החלו מחאות במספר מוקדים בעיר, החל מהשעה 17:40 לערך, אשר מנו כמה אלפי מפגינים.

58. נוכח הפרות הסדר שארעו בהפגנה מיום 1.10.20 ובכלל זה נסיון מפגינים לחסום את נתיבי איילון, ומשהבחין מפקד הכח כי המפגינים מתארגנים לצאת לתהלכה רבת משתתפים תוך שהם דוחפים את המחסומים בכיכר הבימה ומנסים לפרוץ אותם, הוצבה חסימה משטרתית על רחוב מרמורק בסיוע פרשים, וזאת לאחר שנתקבל אישור ממ"ר (מפקד מרחב) ירקון לכך. יודגש כי החסימה בוצעה לצורך הכלת ההפגנה תוך שמירה על הסדר הציבורי ולא לצורך פיזור (החסימה בוצעה באמצעות מחסומים, ניידות משטרה, פרשים ושוטרים שמנעו יציאה לתהלכה).

בהמשך, נמצא כי מתקיים חשש ממשי לפגיעה בשלום הציבור, הוכרזה ההפגנה כבלתי חוקית, ומפקד הכוח הכריז על פיזור ההפגנה וחסימת היציאה מכיכר הבימה לתהלוכות. החלטה זו התקבלה עקב ההערכה כי ציבור המפגינים מתכוון לצאת לתהלוכות רחבות היקף בדומה ליום 1.10.20, אשר יש בהן סיכון ופגיעה בסדר הציבורי, וכן עקב הפרת המגבלות על התקהלות.

59. גם בהפגנה זו נעשה שימוש באמצעי הגברה שונים בשעות הלילה באיזורי מגורים; כמו כן, גם בהפגנה זו פרצו המפגינים את החסימות שבוצעו על ידי המשטרה תוך קיום מספר תהלוכות, והמשטרה נאלצה להפעיל את כח הפרשים על מנת למנוע הפרת הסדר הציבורי ופגיעה אפשרית בשלום הציבור בתהלוכות אלו. בעניין זה יובהר כי הפרשים הופעלו, בין היתר, כדי לשמש כמגן מפני פריצת המפגינים את חסימות המשטרה, בהתאם לנוהל מס' 220.013.06 'נוהל הפעלה מבצעית של יחידות הפרשים' הנזכר לעיל.

60. כמו כן, גם באירוע זה גודלו של השטח בו הקימה המשטרה חסימות ברחוב אלנבי פינת הכרמל עמד על כ-1200 מ"מ, באופן שאיפשר קיום ההתקהלות תוך שמירה על ההנחיות והוראות הדין. חרף זאת חלק מהמפגינים הצטופפו ונצמדו לשוטרים על מנת לנסות ולפרוץ את החסימות.

61. יוסף עוד כי במקביל, הנחה מפקד האירוע את יחידת הפרשים לבלום קבוצת מפגינים שהתקדמה לכיכר הבימה מכיוון רחוב הוברמן, לאחר שפרצה מחסום משטרת תוך הדיפת שוטרים והביאה לחסימת צירים, דבר שסיכן את משתמשי הדרך בנתיב התעבורה ברחוב הוברמן וסיכן אף את המפגינים עצמם.

62. באירוע נעצרו 38 מפגינים בגין עבירות של הפרעה לשוטר במילוי תפקידו, תקיפה סתם, החזקת סמים, חבלה במזיד לרכב, העלבת עובד ציבור, ואיומים; ונרשמו 289 דוחות בגין עבירות של אי עטיית מסיכה וסירוב להוראת שוטר לפיזור התקהלות בניגוד לתקנות. יצוין עוד כי באירוע זה שוטרת שנפצעה על ידי מפגינה שבעטה בה פונתה לבית החולים באמצעות אמבולנס.

#### **הפגנה ביום שלישי, 6.10.2020 (תל אביב)**

63. ראשית, יצוין כי על רקע ההפגנה מיום 3.10.2020, וכן נוכח הנסיון המצטבר של המשטרה מארבעת ההפגנות שקדמו להפגנה זו (29.9.2020, 30.9.2020, 1.10.2020 ו-3.10.2020) החליטה המשטרה לצמצם ככל האפשר את החיכוך בין כוחות המשטרה למפגינים, ועל כן בתחילת ההפגנה לא נכחו כוחות גלויים של משטרה. יוער עוד כי על הפגנה זו חלה המגבלה על מספר המשתתפים בהתקהלות במסגרת הפגנה (מגבלת הקפסולות) ומגבלה על יציאה עד למרחק המותר ממקום המגורים (1,000 מטר).

64. גם במהלך הפגנה זו יצאו חלק מן המפגינים לתהלוכות ברחבי העיר, כשהם חוזרים על דפוס הפעולה מן ההפגנות הקודמות וחוסמים צירים, מפריעים לתנועה, מסכנים את עצמם ואת המשתמשים בדרך, ומפריים את התקנות לרבות לעניין התקהלות מעל ל-20 אנשים, החובה לשמור מרחק במסגרת התקהלות וכן החובה לעטות מסיכה. רק לאחר שעות ארוכות נאלצה המשטרה לפעול על מנת למנוע את הסיכון הנשקף מן התהלוכה אשר נפרסה על פני קילומטרים רבים, ולהציב חסימות במטרה לנסות ולהכיל את התהלוכה ולהפסיק את חסימת הצירים, הפרת הסדר הציבורי והסיכון שנשקף מכך.

65. יצוין כי החסימה המשטרית שהוצבה, אשר נועדה למנוע את המשך התהלוכה באזור הרחובות נחמני-רוטשילד, הותירה מספיק מקום לשמירה על ההנחיות והוראות הדין, ובפרט החובה על שמירת מרחק במסגרת התקהלות. כך, גודלם של השטחים בהם הקימה המשטרה חסימות היה כ-1800 מ"מ (ברחוב רוטשילד) וכ-2250 מ"מ (ברחוב פרישמן). מה שאפשר את שהיית המפגינים בהתאם להנחיות ולהוראות הדין. על אף זאת, חלק מהמפגינים הצטופפו ונצמדו לכיוון השוטרים וניסו לפרוץ את החסימות אשר הוצבו במקום. מפקד הכוח כרז והודיע למפגינים כי הם נמצאים בהתקהלות אסורה, כי מדובר בתהלוכה ללא רישיון וכי הם מסכנים את בריאות הציבור ואת עצמם, וביקש מהם להתפזר. יצוין כי חלק מהמפגינים נענו להוראות והתפזרו, ובמקביל בוצעה אכיפה של ההנחיות. בהמשך ניסו חלק מהמפגינים לפרוץ את החסימות המשטריות ולהמשיך בתהלוכה דרך חצרות צדדיים.

66. למען שלמות התמונה יצוין כי במהלך הפגנה זו אחד המפגינים חתך את החוט של מערכת הכריזה המשטרית (מערכת 'צעקה') ונעצר על ידי המשטרה, וניתנו כ-134 דוחות בגין עבירות של אי עטיית מסיכה וסירוב להוראת שוטר לפיזור התקהלות בניגוד לתקנות.

### ההפגנות בירושלים (כיכר פריז) – רקע כללי

67. כמפורט בפתח הדברים, בתקופה האחרונה פועלת משטרת ישראל כדי לאפשר את קיומן של הפגנות בסמוך למעונו של ראש הממשלה, ובאזור כיכר פריז. כחלק מכך, המשטרה מאפשרת שטח פתוח באזור זה, לעריכת ההפגנות בהתאם להוראות הדין, וזאת באמצעות חסימות ומניעת תנועת כלי רכב. גודלו של שטח זה יכול להגיע לעשרות אלפי מטרים, כך למשל הרחיבה המשטרה לא אחת את שטח ההפגנה אל רחוב אגרון כדי שזה יכלול בנוסף גם את כל שטח גן העצמאות; וכן הרחיבה את שטח ההפגנה ברחוב קינג ג'ורג'. הציפייה היא כי הציבור יישמע להוראות המשטרה וימנע מהצטופפות בקרבת ככר פריז בניגוד לחוק ולתקנות וייעשה שימוש בשטחים הנרחבים שהמשטרה מעמידה לרשותו.

68. יצוין, כי המשטרה מציבה חסימות בסביבת שטח ההפגנה, לשמירה על הסדר הציבורי ושלום הציבור, וכן בין היתר למניעת פעילות חבלנית עוינת, באירוע רב משתתפים שיוצר מורכבות מבצעית מובנת מאליה.

יובהר כי מרבית החסימות מוצבות בכבישים כאשר בקצה כל חסימה קיים פתח למעבר חופשי של קהל הולכי הרגל. ליד פתחים אלו עומדים שוטרים אשר מבצעים פיקוח ויזואלי בלבד, וכן נציגים של המפגינים אשר מחלקים צמידים לנכנסים (לצורך אומדן מספר המפגינים מטעמים). האמור נכון לגבי חסימת הרחובות אגרון, קינג ג'ורג', וקרן היסוד. בכל הנוגע לחסימה שממוקמת בסמוך לעמדת המאבטחים של מעון ראש הממשלה – מדובר במחסום סגור שלא מאפשר, מטבע הדברים, מעבר חופשי לקהל.

69. באשר לקיומן של תהלוכות בעיר ירושלים, יצוין כי מדי שבת, מאות ואף אלפי מפגינים מגיעים לכניסה לעיר ירושלים, שם הם מתקהלים לצורך הגעה לכיכר פריז על ידי קיום תהלוכה ברחובות העיר. אין חולק כי מדובר באירוע שדורש רישיון או לכל הפחות תיאום מוקדם. אף על פי כן, המשטרה משקיעה מאמצים רבים – כולל היערכות בכוחות גדולים – על מנת לאפשר למפגינים לצעוד מרחק זה של מספר קילומטרים במשך מספר שעות, וזאת תוך שמירת הסדר הציבורי, וחופש התנועה של תושבי העיר. משטרת ישראל מאפשרת את קיומה של תהלוכה זו במסלול מרכזי ברחובות הראשיים של העיר עד למקום המחאה בכיכר פריז. יצוין כי ישנם מפגינים רבים הבוחרים לעקוף את כוחות המשטרה ברחובות צדדיים, ולהתפצל לכמה קבוצות, דבר שיוצר קושי על יכולת המשטרה לשמור על הסדר הציבורי וכן על ביטחונם של המפגינים עצמם.

70. גם במהלך ההפגנה עצמה בכיכר פריז, יוצאים המפגינים משטח ההפגנה ומקיימים תהלוכות לא מתואמות ולא מאושרות ברחבי העיר, מה שמאלץ את כוחות המשטרה המצויים במקום להסיט כוחות ממשימותיהם בשטח ההפגנה על מנת ללוות את אותן תהלוכות לשם שמירה על הסדר הציבורי. התנהלות זו יוצרת אתגרים מבצעיים בלתי מבוטלים הן מבחינת הסדרי התנועה בעיר; הן מבחינת אבטחת המתהלכים; והן מבחינת שיבוש חיי התושבים אשר דרים במקום. נבקש להדגיש כי לא מדובר בחשש תיאורטי – כך לדוגמא, במחאות שהתקיימו ביום 17.10.2020, התקבלו דיווחים על פגיעה במפגינים, ומכאן החשש לפגיעה מוחשית בהעדר תיאום והיערכות, והקושי באבטחת כל תהלוכה ספונטנית.

יצוין כי בהתאם לנמסר על ידי המשיבים עוד במסגרת בג"ץ 5078/20 (והדבר גם קיבל ביטוי בפסק דינו של בית המשפט הנכבד), ולאור המורכבות המתוארות לעיל והסכנה בקיומן של תהלוכות לא מאושרות, מוצבות חסימות על מנת למנוע יציאה לתהלוכות לא מאושרות מתוך שטח ההפגנה אל רחובות העיר. בצד זאת, ככל שמתקיימת תהלוכה ללא תיאום ורישיון, המשטרה מפעילה שיקול דעת ביחס למענה המבצעי המתאים, בשים לנסיבות העניין ומכלול השיקולים הרלוונטיים. כל זאת, על מנת להביא לאיזון בין הזכויות והאינטרסים השונים.

71. בנוסף, בשבועות האחרונים התקיימו מספר שיירות של מאות מכוניות אל העיר ירושלים. גם כאן, המשטרה פעלה על מנת לאפשר את קיומן התקין של שיירות רכובות אלה, על אף המורכבות הגדולה של האירוע (שכן מדובר באירוע בין-מחוזי) וכן מורכבות הטיפול בו הן בהיבט של הסדר הציבורי והן בהיבט תעבורתי ובטיחותי.

#### **ההפגנה מיום 20.9.20**

72. ההפגנה החלה בשעה 18:30 לערך ונמשכה עד השעה 00:30. ההפגנה התקיימה באזור מתחם בלפור, במהלכה נכחו אלפי מפגינים בכיכר פריז.

73. במסגרת הפגנה זו הקימו המפגינים רעש בניגוד לתנאי ההפגנה כמפורט לעיל, לאחר השעה 21:30.

74. כמו כן, לאחר השעה 23:00 עת ניתנה הוראת הפיזור על ידי המשטרה, ולאחר שההפגנה הוכרזה כהתקהלות בלתי חוקית, חלק מהמפגינים לא התפזרו מרצון ועל כן נאלצה המשטרה לפזרם בכוח. יצוין כי במהלך ההפגנה השתתפו כ-300 שוטרים לצורך שמירת הסדר וביטחון המפגינים.

75. במסגרת ההפגנה נעצרו 11 מפגינים (מתוכם חשוד שהגיע עם הרכב למחסום ברח' קינג ג'ורג' וכמעט פגע במחסום); נרשמו 19 דו"חות בגין הפרעה לתנועה ו-155 דו"חות בגין אי עטיית מסיכה.

76. ביחס לאירוע הנזכר בעתירה בגין תפיסת רמקולים – פעולת התפיסה בוצעה לאחר שהמפגינים המשיכו להשמיע מוזיקה רועשת גם אחרי השעה 21:30 בניגוד לתנאי ההפגנה, ומשלא נשמעו להתראות השוטרים טרם פעולת התפיסה.

#### **ההפגנה מיום 24.9.20**

77. בהתאם לתיעוד המצוי בידי המשטרה, מדובר באירוע מחאה שהתקיים ברחוב קפלן שבסמוך למשכן הכנסת, אשר בו השתתפו כ-250 איש. במסגרת המחאה הגיעו כ-150 כלי רכב מכיוון מחלף לטרון למתחם ההפגנה, ובמהלכה נעצר מפגין שניסה לטפס על גדר משרד ראש הממשלה. כמו כן, אדם נוסף עוכב לאחר שנמצא כי הפעיל רמקולים בעוצמה חריגה מרכבו וסירב להזדהות.

78. יצוין כי בוצעה אכיפה של צוותים בסיוע פקחים וכי סך הכל נרשמו 3 דו"חות בגין אי עטיית מסיכה ו-6 דו"חות תנועה.

## ההפגנה מיום 26.9.20

79. ההפגנה החלה בשעה 18:30 לערך, בה השתתפו אלפים באזור כיכר פריז. להפגנה קדמה שיירה של 600 כלי רכב שנסעה מלטרון ומכביש 443 לכיוון ירושלים. בהמשך הכוונה המשטרה את רכבי המפגינים לאזורים הסמוכים למעון ראש הממשלה, ומשם הגיעו רגלית למתחם המחאה. לצורך שמירת הסדר הציבורי וביטחון הציבור והמפגינים נצבו במקום כ-400 שוטרים.
80. במהלך ההפגנה ארעו מספר אירועי הפרות סדר אשר טופלו על ידי המשטרה. במסגרת אירועים אלו, ברחוב אגריפס בוצע ידוי אבן לעבר רכב של מפגינים, ללא נפגעים; בהמשך אותר חשוד כשהוא תחת השפעת אלכוהול, ותקף שוטרים עד לביצוע מעצרו; ברחוב שבטי ישראל יודו אבנים לעבר צוות מנהלת תיאום פעולות אכיפה של המשטרה כאשר החשודים נמלטו מן המקום. גם באירוע זה לא היו נפגעים, אולם נגרם נזק לרכוש. כמו כן, במהלך ההפגנה נפצעה שוטרת מג"ב מגדר לחץ ברח' קינג ג'ורג', ופונתה לקבלת טיפול במצב קל.
81. אף באירוע זה, לאחר השעה 23:00 ניתנה הוראת הפיזור על ידי המשטרה, לאחר שההפגנה הוכרזה כהתקהלות בלתי חוקית. מאחר שחלק מהמפגינים לא התפזרו מרצון נאלצה המשטרה לפזרם בכוח.
82. במהלך ההפגנה נעצרו 9 חשודים; ניתנו 345 דוחות בגין סירוב להוראת שוטר לפיזור התקהלות, 30 דוחות בגין אי עטיית מסיכה, ו-4 דוחות תנועה.
83. בכל הנוגע לאירוע תפיסת הרמקולים במועד האמור - פעולת תפיסת הרמקולים בוצעה לאחר שהמפגינים המשיכו להשמיע מוזיקה רועשת גם אחרי השעה 21:30 בניגוד לתנאי ההפגנה, ומשלא נשמעו להתראות השוטרים טרם פעולת התפיסה.
- צילום דו"ח פעולת שוטר שהיווה חלק מהכוח שביצע את החרמת הרמקולים מצורף ומסומן מש/6.

## עמדת המשיבים

84. המשיבים סבורים כי דין העתירה להידחות, על הסף ולגופה, כפי שיפורט להלן.

### דין העתירה להידחות – עתירה לא אקטואלית

85. דין העתירה להידחות שכן זו אינה אקטואלית עוד במתכונתה הנוכחית. פעולות המשטרה ואופן הטיפול באירועים הנזכרים בעתירה, נעשו בהתאם להוראות הדין התקפות באותה השעה, לפיהן התקהלויות במסגרת הפגנות היו כפופות למגבלה מספרית ("קפסולות") וההשתתפות בהפגנה היתה מוגבלת למרחק שהותר ליציאה ממקום המגורים באותה עת (1,000 מטר). וכן בשים לב לסמכויות המשטרה בעניין.

כידוע הוראות אלה השתנו מאז ומעת לעת באופן דינאמי ומותאם לצורכי השעה, ובהתאם להחלטות הממשלה וכנסת ישראל.

86. כפי שפורט בפתח תגובה זו, ביום 18.10.20 הגישו העותרים הודעה מעדכנת, במסגרתה טענו העותרים כי "במהלך הימים שמאז הגשת העתירה, אירעו אירועים רבים הרלוונטיים להליך דנן, והמשיבה 1 אף שינתה את מדיניות התנהלותה בפועל [...]"; "החל מיום 6.1.20 חלים שינויים מסוימים במדיניות המשטרה [...]"; "החל מיום 06.10.20, שינתה המשטרה את מדיניותה באופן שהיא חדלה, למיטב ידיעת העותרים, משימוש בכלים אסורים, למעט המשך שימוש אסור במערכת כריזה בשם "צעקה" שהיא לכאורה אסורה ע"פ נוהל אג"מ 220.010.12 [...] והפחיתה את השימוש באלימות כלפי המפגינים. [...]"; "החל מיום 10.10.20, עדכנה המשטרה את המדיניות בפעם נוספת (...) באופן שהיא אפשרה קיום תהלוכות (...) עד השעה 23:00, ואף הגדילה את שטח "הכליאה" שהתרחשה לאחר מכן...". -לצד טענות אלה פירטו העותרים פעולות משטרה חדשות שלטענתם מנוגדות לדין וכן הוסיפו וביקשו כי יינתן במסגרת העתירה סעד חדש נוסף שעניינו בתנאים הנוגעים לרעש במסגרת הפגנות ברחבי הארץ.

87. יצוין כי אף במכתב שהתקבל אצל גורמי המשיבים מב"כ העותרים ביום 20.10.20, ציין זה כי "ראשית, תרשו לי להעניק לכם ח"ח על השיפור הניכר באופן הטיפול במחאה בשטח בלפור וכיכר פאריז [...]"; "תוך שהוא מפרט לצד זאת מספר טענות חדשות שיש לעותרים ביחס לפעילות המשטרה.

צילום המכתב מיום 20.10.20 מצורף ומסומן מש/7.

88. יצוין בעניין זה כי פעולות האכיפה והטיפול של המשטרה באירועי ההפגנות בתקופה האחרונה נבחנות על ידה באופן מתמיד, וכחלק מן הצורך לטייב את התנהלותה מתבצעים תהליכי הפקת לקחים; וזאת נאמר באופן כללי ומבלי שיהא בכך משום הסכמה לנטען בעתירה, וכן בהודעה המעדכנת כאמור. לצד זאת נוסיף כי בעניין אופן טיפול המשטרה בהפגנות המתקיימות בתקופה זו ופעולות הננקטות על ידה במהלך (לרבות פעולות המתוארות בעתירה זו), קיימות אף פניות ליועץ המשפטי לממשלה, מטעם ארגוני זכויות אדם וגורמים נוספים. פניות אלה מטופלות ונבחנות על ידי הגורמים הרלוונטיים.

89. אם כן, בשים לב לשינויים בהוראות הדין ופקיעתן של ההוראות אשר היו בתוקף במועדים הנזכרים בעתירה, וכן בשים לב לנאמר על ידי העותרים בהודעה המעדכנת מטעמם, סבורים המשיבים כי העתירה שלפנינו במתכונתה הנוכחית, אינה עדכנית וחסרה את התשתית העדכנית המתאימה לדיון בנושא.



90. דין העתירה להידחות על הסף, בשל אי צירוף משיבים רלוונטיים, הם העותרים **בעניין פדידה** - תושבי רחביה וטלביה אשר עתרו להעתקת ההפגנות מהאזור או להגבלתן בדרך של זמן, אופן ומקום. בעתירה דן מעלים העותרים טענות כנגד המשטרה על כך שאינה מקיימת את התחייבויותיה במסגרת ההליך האמור, וזאת ביחס לשעות בהן מתאפשר הקמת רעש באמצעות צופרי אוויר, תופים, כלי הקשה וכדומה; וכן באשר לשעות שבהן מתאפשר שימוש באמצעי הגברה וכריזה לצורך נאומים. היה מצופה כי לכל הפחות יצורפו לעתירה דן העותרים בבג"ץ 5078/20, תושבי השכונות הרלוונטיות בהן מתקיימת אחת ההפגנות המרכזיות על ידי העותרים בעתירה זו, אשר סביר להניח כי יש להם טענות משלהם ביחס לנטען בעתירה דן.

91. ההלכה הפסוקה בעניין דחיית עתירה על-הסף בשל אי-צירוף משיבים סוכמה בפסק דינו של כב' השופט זמיר בבג"ץ 1901/94 **לנדאו נ' עיריית ירושלים**, (1994), כדלקמן:

"כלל הוא בבית משפט זה שחובה על העותר לצרף כמשיבים לעתירה את כל הנוגעים בדבר. הנוגעים בדבר נחלקים לשני סוגים. ראשית, יש לצרף כמשיבים את הגופים והאנשים נגדם מתבקש הסעד. על פי רוב אלה הן רשויות מנהליות שפגעו בעותר במעשה או במחדל, ובית המשפט מתבקש לצוות עליהן לעשות מעשה, או להימנע מעשות מעשה, או להצהיר על בטלות החלטותיהן. שנית, יש לצרף כמשיבים גם גופים ואנשים אחרים, שאף כי בית המשפט אינו מתבקש לצוות עליהם דבר, הם עלולים להיפגע באופן ממשי מצו שיצא, אם יצא, מאת בית המשפט. אלה הם בדרך כלל גופים ואנשים פרטיים.

וכך הציג השופט חיים כהן את הכלל הזה:

"מנהגו הקבוע של בית משפט זה מימים ימימה הוא שלא להיזקק לעתירה אשר בה מבקשים סעד העלול לפגוע בזכויות צד שלישי, אלא אם אותו צד שלישי צורף כמשיב או לפחות קיבל את המסמכים לידיעתו". ראו בג"ץ 353/67 "אגד" בע"מ נ' שר התחבורה, פ"ד כב(1) 332, 336

אכן אין זה כלל של ברזל. בנסיבות מסוימות אפשר שבית המשפט לא יקפיד עם העותר בענין זה, כגון, אם הפגיעה בצד שלישי מזערית, אם יש יסוד להניח כי אין הוא מעונין לטעון בפני בית המשפט, או אם ברור כי אחד המשיבים יציג באופן מלא וטוב גם את הטענות הנוגעות לאותו צד.

... אך הכלל הוא כלל, ולא פעם דחה בית המשפט עתירות שלא קיימו את הכלל. ... וטעמו של דבר ברור מאליו. ראשית, חס וחלילה לבית המשפט לפגוע בזכויותיו של אדם, או להרשות לאחר לפגוע בזכויותיו של אדם, בלי שניתנה לאותו אדם הזדמנות נאותה להציג את ענינו בפני בית המשפט. ושנית, מי שנוגע לעניין, ועלול להיפגע מצו של בית המשפט, אין כמוהו להציג את הצד שכנגד, כדי שבית המשפט יוכל לבסס את החלטתו על תמונה שלמה ואמינה של המצב.

וכן ראו, בין רבים, את האמור בפסק דינה של כב' השופטת (כתוארה אז) ביניש בבג"ץ 5662/99 **עמותת נפגעי הבורסה נ' יו"ר ועדת הבוררים לנפגעי מניות**, תק-על(3)99(3) 145 (1999), כדלקמן:

”דינה של העתירה להידחות על הסף.

ראשית, העותרת נמנעה מלצרף לעתירה את הבנקים שהינם צד להסדר, העלולים להיפגע ממתן הסעד המבוקש. אי-צירוף משיבים בנסיבות אלה די בו כדי להביא לדחיית העתירה על הסף. ...”

92. העתירה מושה ענייננו תוקפת אומנם את מדיניות המשיבים ביחס לאכיפה החלה על הפגנות בכל רחבי הארץ. בשים לב לאמור, אין בפי המשיבים טענה כי היה על העותרים לצרף את כלל תושבי אזור הרלוונטיים. ואולם, בשים לב לכך שיש לעותרים טענות ביחס להסדרי ההפגנה והקמת הרעש אשר נקבעו ואושרו בבג”ץ 5078/20 כמו גם ביחס לפעולות המשטרה באירועים אשר התקיימו באזור זה; וכן בשים לב לכך שבעניין בג”ץ 5078/20 מדובר בעותרים מוגדרים שזהותם ידועה, ואשר מתן הסעדים המבוקשים בעתירה יכול לפגוע גם בהם – היה על העותרים לצרף לעתירה זו גם אותם. נוכח האמור, יש לדחות את העתירה על הסף בשל אי צירוף משיבים.

#### דין העתירה להידחות על הסף – עתירה כללית וכוללנית

93. כפי שפורט בפתח התגובה, הסעדים המבוקשים בעתירה נוגעים לקיום הפגנות ותהלוכות באופן כללי ברחבי כל הארץ, ללא כל הבחנה ביחס לנסיבות כל הפגנה והפגנה, למיקומה, היקפה, גודלה וכו’; וזאת תוך דרישה להתווית מדיניות כללית שעניינה ב”אכיפת סדר ציבורי ושלוש הציבור במסגרת מחאת 2020” ודרישה כוללנית כי משטרת ישראל “תקיים את תפקידה – תשרת, תגן ותכווין את הציבור [...]”.

הסעדים המבוקשים בעתירה הם כלליים, שונים זה מזה וכוללניים באופן המקשה על הידרשות לנטען במסגרתם. כך, העתירה כוללת סעדים הנוגעים לקיום נהלי משטרת ישראל ביחס לאכיפה בהפגנות; סעד המבקש פתיחה בועדת חקירה פרלמנטרית ציבורית; סעד אשר כל עניינו בחוקיות הדרישה למתן רישיון לצורך תהלוכה; סעד המבקש כי המשיב 7 יחדול מהתערבותו בפעולות ומדיניות משטרת ישראל; וכן בקשה למתן צווים להרחקה והשהיית שירותם של המשיבים 2-3; למניעת שימוש בפרשים ואופנוענים בהפגנות; ועוד. חלק מהסעדים אף לוקים לכל הפחות בחוסר בהירות וענייניות, ובהם הסעד המבקש כי בית המשפט הנכבד יורה למשטרה לעבור תדריכים “אודות חוקים רלוונטיים, החלטות רלוונטיות של בית משפט נכבד זה [...] אשר תועבר על ידי נציגי המוחים”.

למותר לציין כי אין בכך שהסעדים המבוקשים בעתירה עוסקים באופן כזה או אחר בנושא חופש ההפגנה והמחאה, ובהפגנות המתרחשות בעת האחרונה במדינת ישראל, כדי להכשיר את כוללניותם וכלליותם.

94. לעמדת המשיבים, עתירה כללית וכוללנית שכזו, אשר הסעדים המבוקשים בה מנוסחים באופן כה גורף – דינה להידחות על הסף.

95. כידוע, הלכה פסוקה היא, כי בית המשפט הנכבד אינו נדרש לעתירות שההיבט הדומיננטי בהן הוא כלליותן, ואינו נוהג ליתן צווים שאין יכולת מעשית לפקח על יישומם.

96. סיכום ההלכה הפסוקה בנוגע לדחייתה של עתירה על-הסף בשל "כוללניות" הובא בפסק דינו המנחה של כב' השופט זמיר בבג"ץ 1901/94 לנדאו נ' עיריית ירושלים, פ"ד מח(4) 403 (1994), כדלקמן:

"9. הלכה פסוקה היא שבית משפט זה אינו נענה לעותר המבקש סעד כוללני.

ההבדל בין סעד כוללני לסעד ממוקד אינו חד ואינו ניתן להגדרה מדוייקת.

אפשר לומר, בלי למצות ואף בלי לדייק, כי סעד כוללני מתייחס, בדרך כלל, למדיניות הראויה בסוג של מקרים או לדרך ההתנהגות הנדרשת בסוג של מקרים, שמספרם אינו ידוע ופרטיהם אינם ברורים, להבדיל מסעד ממוקד, המתייחס למקרה מסוים, שעובדותיו ידועות וברורות.

[...]

10. הדברים יפים, בשינויים המחוייבים, גם למקרה שלפנינו. [...]

לפיכך, ובהתאם להלכה בדבר עתירות כוללניות, לא יהיה זה ראוי שבית המשפט יוציא צו כמבוקש.

וזה טעמו של דבר. ראשית, כיוון שהסעד המבוקש מתייחס למספר גדול של מקרים אשר התרחשו במשך עשרים שנה לפחות, בלי שבית המשפט יודע, או יכול לדעת, מה הנסיבות של כל מקרה, אין בית המשפט יכול לדעת מראש מה התוצאות הצפויות של הצו המבוקש. יתכן כי במקרים מסוימים, שאין לדעת את מספרם ואת מהותם, התוצאות יהיו בלתי צודקות ואולי אף בלתי חוקיות.

[...]

12. שנית, צו כוללני, על פי טבעו, קשה לבצעו ואף קשה לפקח ולברר אם בוצע, אם בוצע במהירות הראויה ואם בוצע כראוי. בית המשפט אינו נוטה להוציא צו, בתחום המשפט הציבורי כמו בתחום המשפט הפרטי, כאשר קיים קושי מיוחד בפיקוח על ביצוע הצו [...]

סיבה נוספת להסתייגות של בית המשפט מפני סעד כוללני מתייחסת למשיבים: בסעד כוללני קשה להבטיח, ולעתים אי אפשר להבטיח, כי בפני בית המשפט יהיו כל המשיבים הראויים. אך זוהי גם טענת סף בפני עצמה, שעכשיו הגיעה שעתה."

כן ראו, בין רבים, בבג"ץ 6057/06 נהיר נ' יו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט (ניתן ביום 24.8.06); ובג"ץ 9242/00 עמותת רופאים לזכויות אדם נ' שר הבטחון (ניתן ביום 21.3.01).

97. בעניין זה יוער, כי המקרים הקונקרטיים והמתוארכים המובאים בעתירה, אין בהם כדי להכשיר את מתן כלל הסעדים הכוללניים והכלליים המבוקשים בה, וספק אם יש למקרים אלו רלוונטיות ביחס לחלק מהסעדים המבוקשים על ידי העותרים (בניהם סעד מס' 1.2, 1.3, 1.4, וכדומה). בשים לב לכלל האמור, דין העתירה דן להידחות על הסף.

### דין העתירה להידחות לגופה – היעדר עילה להתערבות בפעולות המשטרה

98. מעבר לאמור, המשיבים יטענו כי דין העתירה להידחות אף לגופה, בהיעדר כל עילה להתערבותו של בית המשפט הנכבד בשיקול דעתה הרחב של משטרת ישראל, ובפעולות הננקטות על ידה לאכיפת הסדר הציבורי, ההנחיות והוראות הדין במהלך ההפגנות.

99. כפי שצוין לעיל, לנוכח מעמדה הרם של זכות ההפגנה בשיטתנו המשפטית, גם במסגרת מצב החירום שנוצר בעקבות התפרצות נגיף הקורונה, ניתנה חשיבות רבה להגנה על חופש הביטוי וההפגנה, (ראו גם **עניין פדידה**, בסעיפים 30 ו-31 לפסק דינו של כב' השופט פוגלמן). המשטרה משקיעה מאמצים ומשאבים משמעותיים ביותר לצורך קיומן התקין של ההפגנות בערים השונות, בהתאם להנחיות ולמתווים שמגובשים על ידה ומתעדכנים מעת לעת.

כאמור, עיקר מאמצי המשטרה ומשאביה מופנים להבטחת קיום חופש הביטוי, לצד השמירה על הסדר הציבורי ושלומו הציבורי. המשטרה מסתמכת על איסוף עצמי ויזום של מידע לצורך קביעת ההיערכות המבצעית המתאימה, בין היתר, מאחר שהמחאות אינן מתבצעות תוך תיאום עם המשטרה או לעיתים תוך תיאום בסיסי בלבד. בתוך כך, הגם שבמהלך האירועים ישנם מפגינים המקיימים את תנאי ההפגנה והוראות החוק, חלק לא מבוטל של כמה מאות מהם אינו נשמע להוראות המשטרה ומפר את תנאי ההפגנה. זאת, עד כדי הפרה של התנאים שנקבעו בעניין הקמת הרעש, סירוב לפיזור גם זמן רב יחסית לאחר מתן הוראת פיזור (שבעטיו נאלצת המשטרה להשתמש בכוח סביר להזזת המפגינים שחוסמים את הרחובות והצמתים), קיום תהלוכות ללא רישיון וללא תיאום, אי קיום חלק מהוראות החוק והתקנות בעניין הקורונה ועימותים עם השוטרים בשטח. כמה מאות מפגינים אלה מהווים מיעוט יחסי, אולם מספרם הוא גדול דיו כדי לגרום לשיבוש ממשי ומתמשך של הסדר הציבורי.

יצוין, כי המשטרה מציבה מאות שוטרים מדי שבוע על מנת לאפשר את קיום ההפגנות תוך שמירה על הסדר הציבורי, שלום הציבור וביטחוננו, ובעיקר שלומם וביטחונם של המפגינים עצמם. כך למשל, לצורך קיום ההפגנה ביום 17.10.20 בירושלים, הקצתה המשטרה לא פחות מ-660 שוטרים, ולצורך קיום ההפגנה ביום 24.10.20 בירושלים הקצתה המשטרה 770 שוטרים לפחות. לצד זאת, כפי שפורט לעיל, המשטרה מאפשרת את קיום ההפגנות בשטחים נרחבים על מנת לאפשר מרחק חברתי בין המפגינים ובכך לצמצם את פוטנציאל ההדבקות בנגיף הקורונה, כל זאת תוך היערכות ומתן דגש להיבטים הביטחוניים, בטיחותיים ותחבורתיים הנגזרים מכך.

כמו כן, המשטרה פועלת לאכיפת הדין בכל הנוגע למניעת התפשטות נגיף הקורונה לשם שמירה על שלום הציבור. יצוין בהקשר זה, כי המשטרה פועלת לפרסם מתווים ותנאים רלוונטיים טרם קיומן של ההפגנות, כך לדוג' תנאי ההפגנה ברחוב בלפור פורסמו גם באמצעות הדבקת כרוזים בנקודות הכניסה למתחם ההפגנה.

100. נזכיר, כי עוד במסגרת פסק הדין בעניין בג"ץ 5078/20 הדגישו כב' השופטת וילנר וכב' השופט שטיין את החשיבות לקיומה של אכיפה אפקטיבית על ידי משטרת ישראל את ההנחיות וההגבלות שנידונו שם, והצורך להביא מדיניות זו לידי ביטוי גם בשטח. כך, קבעה כב' השופטת וילנר כי:

"בהקשר זה אציין עוד כי לגישתי, בניגוד לאמצעי הגברה רגילים, ככל שקיימת תרומה של אמצעי רעש קיצוניים (כמו השימוש שנעשה בענייננו בצופרי אוויר, תופים, סירים וכיוצא באלה) למימוש חופש הביטוי וזכות ההפגנה, הרי שהיא מועטה. לעומת זאת, התוצאה של השימוש האמור באמצעי רעש קיצוניים היא פגיעה משמעותית וקשה בזכויות של תושבי השכונה, והיא יוצרת מטרדים ממשיים הפוגעים באופן ניכר באורח חייהם ובאיכותם. משכך, במקרה הנדון, כפי שצוין לעיל, הגבלת השימוש באמצעי הרעש הקיצוניים עד השעה 21:30 אומנם משקפת את האיזון הראוי בין הזכויות המתנגשות, ואולם לאיזון זה לא יהא ערך אם לא יקבל ביטוי ממשי בפועל ואם יישאר כאיזון תיאורטי, הקיים "על הנייר בלבד". משכך, על איזון זה לבוא לידי ביטוי בשטח, וזאת באמצעות אכיפתו האפקטיבית" [הדגשה אינה במקור – הח"מ].

כב' השופט שטיין קבע בעניין זה כי:

"[...] מצרף אני את דעתי לדבריה של חברתי, השופטת י' וילנר, בעניין חובת המשטרה להבטיח, גם במציאות הלא פשוטה – בלשון המעטה – של הפגנת המונים, כי המפגינים יכבדו ויקיימו את חוקי המדינה, ולא יפרום בריש גלי ללא מענה.

2. המציאות שבה פורעי חוק יכולים לכפות את עצמם על אלו שסביבם איננה מתקבלת על הדעת, ועמה אין להשלים. מציאות כאמור מנוגדת לעיקרון החוקיות. אשר על כן, אף שבנוגע להפגנות שבהן עסקינן נחה דעתי כי בהתנהלות המשטרה לא נפל פגם הקורא להתערבותנו, אין פירושו של דבר כי מסקנה זו תעמוד על כנה גם בעתיד אם נמצא שחוקי המדינה אינם נאכפים כלל, או אינם נאכפים כדבעי, ומפריהם חוגגים על גבם של שומרי חוק.

3. במילים אחרות: אין להשאיר את החוק בגדר אות מתה: Ubi jus, ibi remedium. כשם שאין מחלקים פרסים לאלימות ואין מקריבים את הזכות להפגין לטובת "וטו של אספסוף" (ראו: בג"ץ 153/83 לוי נ' מפקד המחוז הדרומי של משטרת ישראל, פ"ד לח(2) 393, 405 (1984)), כך לא נוכל להשלים עם הגישה של "שב ואל תעשה" מצד אוכפי החוק ביחס לאלו שמפרים אותו כשהם מטילים וטו עברייני על זכויותיהם של אזרחים שלוים" [הדגשות אינן במקור – הח"מ].

אם כן, אף בית המשפט הנכבד הבהיר בפסיקתו את החשיבות לקיומה של אכיפה אפקטיבית בשטח כנגד הפרות חוק, וזאת לצד הרגישות הנדרשת בשל הרצון להימנע מיצירת "אפקט מצנן" כלפי המחאה הציבורית עקב הפעילות המשטרתית.

בשים לב לאמור, משטרת ישראל עושה מאמצים רבים כדי לצעוד ב"דרך המלך" ולאפשר את האיזון הראוי בין שני הערכים שלעיל.

101. לענייננו, עמדת המשיבים היא כי אין כל מקום להתערבות בפעולות האכיפה ובאופן הטיפול של משטרת ישראל בהפגנות ובנהלים המשטרתיים הרלוונטיים; וממילא האירועים המתוארים בעתירה אינם מצדיקים את מתן הסעדים החריגים המבוקשים בעתירה זו. כפי שניתן ללמוד מן התיאור העובדתי אשר נפרס בהרחבה לעיל, משטרת ישראל פועלת לשם שמירה על הסדר הציבורי, קיום הוראות החוק בכל הנוגע למניעת התפשטות נגיף הקורונה, והגנה על שלומו של הציבור, ובכלל זאת על שלומם של המפגינים עצמם. בעניין זה נבקש להדגיש שוב כי על אף שמשטרת ישראל עושה מאמצים רבים לאפשר למוחים לממש את זכותם להפגין ולבטא את מחאתם, **אין בזכותם זו של המפגינים כדי להכשיר גילויי אלימות והפרה של החוק**, והדבר אף הודגש בפסיקתו של בית המשפט הנכבד.

נדרש להלן לטענות העותרים ביחס לסעדים המבוקשים.

#### **דין הסעד ההצהרתי המבוקש על ידי העותרים להידחות – נדרש רישיון לתהלוכות**

102. המשיבים יטענו כי יש לדחות את טענות העותרים כנגד דרישת המשטרה לרישיון לקיום תהלוכה וכן את טענותיהן כנגד פעולות אכיפה שביצעה המשטרה ביחס לתהלוכות הספונטניות שהתבצעו על ידם, המתוארות בעתירה.

103. סעיף 83 לפקודת המשטרה קובע כדלקמן:

83. בסימן זה –

"אסיפה" – חמישים איש או יותר שהתקהלו כדי לשמוע נאום או הרצאה על נושא בעל ענין מדיני או כדי לדון בנושא כזה;

**"תהלוכה" – חמישים איש או יותר המהלכים יחד, או המתקהלים כדי להלך יחד, ממקום למקום, בין שהם בתנועה ממש ובין אם לאו, בין שהם ערוכים בצורה כלשהי ובין אם לאו;**

"מחוז", לענין סעיף 84 – מחוז משטרה, או כל תחום משטרתי משני שהמשטרה שבו נתונה לפיקודו של קצין המשטרה הבכיר שנתן את ההודעה לפי אותו סעיף.

104. סעיפים 84-85 לפקודת המשטרה מגדירים את סמכות מפקד משטרת המחוז לדרוש רישיון לקיומה של תהלוכה או אסיפה אם סבור הוא כי קיום הביטחון הציבורי או הסדר הציבורי מחייבים זאת, וכן את סמכותו ליתן את הרישיון בתנאים או בסייגים. וכך נקבע:

84. (א) סבור מפקד משטרת המחוז כי קיום הביטחון הציבורי או הסדר הציבורי מחייבים זאת, רשאי הוא לדרוש, בהודעה לציבור, כללית או מיוחדת, שכל הרוצה להועיד, לארגן או לקיים במחוזו אסיפה או תהלוכה יבקש בכתב מאת הממונה רישיון לכך, לא פחות מחמישה ימים

או זמן אחר שיפורש בהודעה לפני היום שנועד לקיום האסיפה או התהלכה.

(ב) הודעה כללית יכול שתחול על המחוז כולו או מקצתו, הכל לפי שיפורש בה.

(ג) הודעה כללית או מיוחדת תעמוד בתקפה כל עוד לא שונתה או בוטלה בהודעה אחרת שפורסמה על ידי מפקד משטרת המחוז.

85. הוגשה בקשה לרשיון, בעקבות הודעה שפורסמה לפי סעיף 84, רשאי הממונה –

(1) ליתן את הרשיון;

(2) ליתן את הרשיון בערובה או בתנאים או בסייגים אחרים שיראה לנכון לחייב בהם, והתנאים והסייגים יירשמו על גבי הרשיון;

(3) לסרב ליתן את הרשיון.

105. בעוד שפקודת המשטרה מגדירה אסיפה הן ביחס לכמות המשתתפים בה והן ביחס לתוכנה, הרי שביחס לתהלכה אין כל רלוונטיות לנושא התהלכה. **הרציונל העומד**

**בבסיס הדרישה לרישיון לשם קיום תהלכה נובע מן התפיסה שתהלכה העוברת על פני מסלול מתמשך, בניגוד לאסיפה במקום אחד, דורשת היערכות רחבה ומורכבת יותר**

**מצד גורמי משטרת ישראל ועלולה לטמון בחובה השלכות נוספות על הסדר הציבורי.**

כך, בניגוד לאסיפה המתוחמת למקום אחד, השליטה המבצעית מרוכזת למקום זה והכוחות המשטרתיים מרוכזים בו, בתהלכה נדרשת היערכות למעבר בין זירות שונות בעלות מאפיינים שונים. הדבר דורש סד"כ מוגבר שכן הכוחות מפוזרים לאורך תוואי התהלכה ולא ניתן להסתפק בתחימת המקום באמצעות גדרות או חסימות (באופן היכול לצמצם את הסד"כ הנדרש בהפגנה במקום אחד); ישנה מורכבות רבה יותר בשליטה על האירוע המתרחש כאמור במספר זירות במקביל; וכן לרוב, תהלכה דורשת היערכות מוגברת גם בהיבטי התנועה והצורך בחסימת צירים ובבחינת הסיכונים השונים למפגינים לאורך הדרך. זאת ועוד, ההיערכות בהיבטי תנועה, דורשת התייחסות לצירי חירום לרכבי חירום הצלה ורפואה, נוסף על התמודדות עם סיכונים פוטנציאליים למפגינים ולכלל ציבור המשתמשים בדרך.

106. יוער, כי בצד זאת, אף מקום בו לא נדרש רישיון לקיום האסיפה או התהלכה, במסגרת

האיזון בין הזכויות והאינטרסים השונים, מוסמכת משטרת ישראל לקבוע תנאים של זמן, אופן ומקום מכוח סעיפים 3-5 לפקודת המשטרה ובהתאם למבחנים שנקבעו בפסיקת בית המשפט הנכבד. בין היתר מוסמכת המשטרה לתחום את זמן האסיפה או התהלכה, להגביל את פרק הזמן בו תתאפשר חסימת צירים, ככל שזו נדרשת, וכן להגביל את שעות הקמת רעש באמצעות אמצעי הגברה ואביזרים, בשים לב למיקומה של ההפגנה או התהלכה ומידת קרבתה לאזורי מגורים. כל זאת, בכפוף לכך שניתן להגביל את הזכות להפגין רק כאשר מתקיימת ודאות קרובה לפגיעה קשה ורצינית בסדר הציבורי או בשלום הציבור, ורק במידה הנדרשת על מנת למנוע פגיעה כאמור (ראו **עניין כיכר גורן**; וכן ראו פסקאות 16-17 לפסק דינו של כב' השופט פוגלמן **בעניין פדידה**).

107. לעמדת המשיבים, לשון פקודת המשטרה ביחס למונח תהלכה היא ברורה וחד משמעית

ואינה מאפשרת את הפרשנות אותה מבקשים העותרים להחיל עליה.

כך, הפקודה אינה מתייחסת כלל לתוכנה של התהלוכה, להבדיל מאסיפה, והדרישה למתן רישיון בה מתייחסת לשאלה הכמותית ולעצם ההתאספות כדי להלך ממקום אחד לאחר. דרישה זו לרישיון נועדה להבטיח שמירה על הסדר הציבורי ושלומו הציבור – ובתוכו גם שלומם של המפגינים עצמם – וזאת שוב ללא קשר לנושאה של התהלוכה או תוכנה מהטעמים שפורטו לעיל.

ואכן, בפסיקתו של בית המשפט הנכבד לפיה יש לפרש באופן מצמצם את ההגדרה של המונח "אסיפה" לצורך דרישת הרישיון, קבע בית המשפט הנכבד כי למשטרת ישראל הסמכות לקבוע תנאים, בין ברישיון ובין שלא ברישיון, על מנת לאזן את הזכות לחופש ההפגנה עם זכויות ואינטרסים רלוונטיים נוספים, ובפרט, על מנת לשמור על הסדר הציבורי ושלומו הציבור, בכפוף כמובן למבחנים שנקבעו לאורך השנים בפסיקת בית המשפט הנכבד לעניין הטלת מגבלות על הזכות להפגין.

108. לטענת העותרים, המשך משטר הרישיון "משולה במידה רבה למתן רישיון תוך התחשבות בתוכן ההפגנה" (סעיף 112 לעתירה), זאת שכן מבחינה מהותית תוכן ההפגנה מתבטא גם במתווה התהלוכה ובמיקום שלה (סעיף 110 לעתירה).

109. אכן, אין חולק כי לא פעם מיקום ההפגנה או התהלוכה נבחר על מנת לבטא מסר (פסקה 24 לפסק דינו של כב' השופט פוגלמן בעניין בג"ץ 5078/20). עם זאת, מתוך ההבנה כי תפקידה של משטרת ישראל הוא לפעול למתן אפשרות מימוש הזכות להפגין, תוך כדי דאגה לזכויות יסוד אחרות ושמירה על הביטחון הציבורי והסדר הציבורי (ובשל כך ניתן לקבוע תנאים לקיומה של הפגנה בהתאם לתנאים שנקבעו בפסיקה, אף אם תנאים אלה פוגעים במידת מה בחופש הביטוי), רשאית משטרת ישראל לקבוע תנאים שיהיה בהם כדי לאפשר את האיזון האמור אל מול שיקולי שלום הציבורי והסדר הציבורי. מובן כי על התנאים לפגוע במידה הפחותה ככל האפשר בחופש הביטוי וההפגנה; ואך במידה הנדרשת להשגת איזון מול הזכויות והאינטרסים המתנגשים עם מימוש הזכות.

110. בענייננו, לא נעשה ניסיון לבקשת רישיון מהמשטרה, ולתיאום של תהלוכה כזו או אחרת על ידי העותרים. האירועים שהתרחשו במועדים הנזכרים לעתירה ואשר פורטו לעיל, ממחישים את חשיבות התיאום מול המשטרה לצורך היערכותה, ואת הצורך בהישמעות להוראות המשטרה לשם הבטחת הסדר הציבורי ושמירה על שלום הציבור. במועדים אשר הוזכרו לעיל קיימו המפגינים תהלכות רבות משתתפים ללא תיאום והיערכות מול המשטרה, צעדו ברחובות הראשיים של הערים, וכתוצאה מכך חסמו צירי תנועה, והקימו חשש לפגיעה בשלום הציבור. כל זאת פעמים רבות באופן ספונטאני ומבלי שאף משתתפי התהלוכה תכננו זאת מראש ותוך התפצלות קבוצות המפגינים.



ללא עדכון בדבר מסלול התהלוכה, לא היה ביכולתה של המשטרה לעצור מראש את תנועת כלי הרכב, להיערך ולהבטיח צירי גישה חלופיים, לוודא זמינות צירי תנועה לכוחות ביטחון בעת הצורך, לאבטח את הצועדים בהתאם להיקף המשתתפים ולאפשר צעידה בטוחה של משתתפי התהלוכה וכן שימוש בטוח של יתר המשתמשים בדרך, כמו גם מניעת הפרות סדר ציבורי. צעידת המפגינים בצירי התנועה ללא תיאום מוקדם עם המשטרה, יוצרת באופן אינהרנטי סיכון חיים למשתמשים בדרך ואף למשתתפי התהלוכה.

111. בעניין זה יש להדגיש – כפי שאף עולה מהאמור לעיל, כי משטרת ישראל מאפשרת, על פי שיקול דעתה המקצועי וככל שאין ודאות קרובה לפגיעה ממשית בסדר הציבורי, את קיומן של תהלכות הגם שלא ניתן להן רישיון ולא בוצע תיאום לשם כך. זאת, בשים לב למכלול השיקולים הרלוונטיים ונסיבותיו של כל אירוע, הכוללים בין היתר את ביטחון המתהלכים והמשתמשים בדרך, משך התהלוכה ומיקומה, חסימת צירים מרכזיים, אפשרות הפגיעה באורחות חייהם של תושבי המקום, וכן שמירה על הנחיות והוראות הנוגעות למניעת התפשטות נגיף הקורונה. בהקשר זה יצוין, כי אף בתהלוכה קיים קושי לשמור באופן עקבי על המרחק הנדרש בהתאם לתקנות, שכן הצועד אינו שולט בתנועתם של הסובבים אליו, ויכולתו לשמור באופן רציף וקבוע על המרחק המותר מצטמצמת. מנגד, ניתן היה לטעון כי דווקא בהפגנה סטטית קיים יתרון של עמידה במקום אחד ושמירה על הוראות ההתקהלות במסגרת הפגנה כנדרש בתקנות; ובכל מקרה העותרים לא הוכיחו כל יתרון שיש בתהלוכה על פני הפגנה סטטית ביחס לשמירה על תקנות והגבלות נגיף הקורונה.

112. בענייננו, המשטרה הורתה על פיזור המתקהלים רק משנוכחה לדעת כי המשך התהלוכה מהווה הפרה של הוראות הדין הרלוונטיות, כמו גם הפרה של הסדר הציבורי וסכנה של ממש לשלום הציבור, בריאותו ובטחונו, הן ביחס למפגינים והן ביחס למשתמשי הדרך. מאמצים אלו שהחלו כאשר חסימות שהציבה המשטרה לצד כריזה למפגינים להימנע מלהמשיך את התהלוכה כשלו, בין היתר בשל העובדה כי מסלול התהלוכה אינו צפוי ופעמים רבות המפגינים פנו במכוון לרחובות אחרים על מנת להתחמק מחסימות המשטרה ובחלק מהפעמים אף פרצו במכוון את מחסומי המשטרה. לאחר שהחסימות הקדמיות לא צלחו, פעלה המשטרה להפסקת התהלוכה באמצעות חסימות ממספר כיוונים סביב שטח מרווח המאפשר קיום ההנחיות ושמירת מרחק, בו הוצבו כוחות רבים, לצורך מניעת המשך התהלוכה.

בניגוד לנטען בעתירה, המשטרה איפשרה את יציאת המפגינים מהשטח החסום באופן מדורג, על מנת שלא תיווצר תהלוכה מחדש עם פיזורם של המפגינים משטח זה. חרף פעולות אלה, בחלק מהמקרים אכן נוצרו תהלכות חדשות עם יציאת המשתתפים מהשטח החסום.

113. בשים לב לכלל האמור לעיל, המשיבים יטענו, כי עמדת העותרים, לפיה ככלל קביעת משטר רישיון ובו תנאים ביחס למתווה התהלוכה ומיקומה חורגת מסמכות משטרת ישראל בהתאם לפסיקת בית המשפט הנכבד בשל התערבות אסורה בתוכן התהלוכה, אף שאלו נקבעו משיקולים ענייניים ורלוונטיים שאינם נוגעים לתוכן ההפגנה, אינה תואמת את הדין ואת הפסיקה, ואין בדרישת רישיון כאמור כל התערבות בתוכן. ויוער כי דרישת הרישיון אינה מוגבלת אך להפגנות אלא לכל תהלוכה באשר היא.

114. נוכח כל שפורט לעיל, עמדת המשיבים היא כי דרישת משטרת ישראל לקבלת רישיון לקיום התהלוכה היא בהתאם ללשון פקודת המשטרה, לתכליתיה הנוגעות לשמירה על הסדר הציבורי ולשלום הציבור אשר באה לידי ביטוי במסגרת תפקידה של המשטרה מכוח סעיפים 3-5 לפקודת המשטרה, לרבות לעניין שמירה על הסדר בדרכים ציבוריות ומניעת הפרעה בשעת התקהלות או תהלוכה בדרכים הציבוריות וברחובות הציבוריים. בהתאם, פעולות המשטרה באירועים הנזכרים בעתירה, בהם לא היה כל תיאום מקדים עם המשטרה ולא ניתן רישיון, נעשו באופן סביר ובהתאם לשיקול הדעת המקצועי של הגורמים האחראים, ועל בסיס שיקולים רלוונטיים הנוגעים לשמירת הסדר הציבורי, הבטחת שלום הציבור ואכיפת ההוראות הרלוונטיות לעניין הקורונה, באותם המועדים.

115. יצוין כי טענות דומות ביחס לרישיון הנדרש מתהלכות נטענו במסגרת עתירה שהוגשה לבית משפט נכבד זה בבג"ץ 5976/20 **התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' משטרת ישראל**. במסגרת עתירה זו ביקשה העותרת דשם בין היתר כי בית המשפט הנכבד יורה למשטרה לאפשר לה "לקיים תהלוכה והפגנה במסלול ה"מסתיים בנקודה הקרובה ביותר לבית ראש הממשלה אליה יכולים עוברי אורח להגיע". ביום 10.9.20 דחה בית המשפט הנכבד ראש סעד זה על הסף בהיעדר עילה להתערבות בהחלטה שלא לאשר את המתווה המבוקש על ידי העותרת (וזאת בשים לב לכך שאושר מתווה אחר על ידי המשטרה). במסגרת פסק דינו קבע בית המשפט הנכבד בין היתר כי:

"משטרת ישראל הצביעה על סיכון ממשי לשלום הציבור כתוצאה מקיום התהלוכה ברחוב הדר, הצר יותר. גם אם ניתן לספק לכך פתרונות בתנאי מעבדה, מקובלת עלי עמדת המשטרה לפיה חיי המעשה מורכבים יותר – וכי בשל ריבוי המארגנים והמשתתפים בפעולות המחאה לא ניתן לצפות את כמות המפגינים, ולהיערך באופן המונע את חסימת הכביש לרכבי חירום. המשמעות היא, שקיימת בענייננו ודאות קרובה לפגיעה ממשית בשלום הציבור – באופן המצדיק את ההגבלה המינורית על מקום התהלוכה וההפגנה".

#### דין יתר טענות העותרים להידחות

116. לעמדת המשיבים, אף יתר טענות העותרים דינן להידחות.

117. כך, יש לדחות את טענות העותרים בעניין מגבלות הרעש. התנאים לקיום ההפגנות מול מעון ראש הממשלה, ובכלל זה בעניין מגבלות הרעש, נקבעו בהתאם לסמכותה של המשטרה ויש בהם כדי לאזן בין זכותם של המפגינים לחופש ביטוי ובין שמירה על שגרת חייהם של תושבי האזור ומניעת מטרדי רעש קשים, באופן שאינו מגלה עילה להתערבות בית המשפט הנכבד.

כפי שפורט לעיל, ביחס למגבלות הרעש בהפגנות מול מעון ראש הממשלה, אישר בית משפט נכבד זה בפסק דינו בעניין פדידה את המתווה אשר הוצג לו על ידי משטרת ישראל ולא מצא עילה להתערבות בו. בפסק הדין נקבע לעניין זה על ידי כב' השופט פוגלמן כי "השימוש באמצעים מרעישים במיוחד (כגון צופרי אוויר) מוגבל עד השעה 21:30, בעוד שהשמעת דברים תוך העזרות באמצעי הגברה, מותרת עד השעה 23:00" (פסקה 26 לפסק הדין). לאחר פסק הדין הוסיפה והבהירה המשטרה בתנאים החדשים שפרסמה, כי עד השעה 21:30 מתאפשר השימוש בכל אמצעי הרעש ללא הגבלה. ואולם, בין השעות 21:30-23:00 נאסר השימוש באמצעי הרעשה שאינם אמצעי כריזה והגברה, והובהר כי שימוש באמצעי ההגברה בשעות אלו יהיה רק לטובת נאומים. כאמור לעיל, בעניין השימוש באמצעי הגברה במתחם ההפגנות בבלפור לצורך השמעת מוסיקה, בין השעות 21:30 ל-23:00, תלויה ועומדת עתירה בפני בית המשפט הנכבד, בבג"ץ 7059/20, אשר בית המשפט הנכבד הורה ביום 21.10.20 על קביעתה לדיון וכן הורה לעותרת לצרף את העותרים בעניין פדידה כמשיבים לעתירה. כאמור לעיל, במסגרת עמדת המדינה לעתירה זו, הובהר על ידי משטרת ישראל כי האיסור על השמעת מוזיקה באמצעי ההגברה (מגאפון או רמקול) אינו כולל שירה בקולו של אדם שאינה מלווה בכל רעש אחר לרבות מוסיקה אלא מתייחס לשימוש באמצעי הגברה לצורך השמעת מוזיקה מוקלטת, שימוש בכלי נגינה או אמצעי רעש אחרים. זאת, כאמור, בשים לב לרציונל לפיו לאחר השעה 21:30 יש להפחית את מטרד הרעש הנגרם לתושבים. לפי הנמסר מגורמי המשיבים, עניין זה הובהר במסגרת התנאים שהופצו לציבור ביום 22.10.20. יודגש כי בכל מקרה יש להקפיד על עוצמת רעש סבירה, בהתאם להנחיות המשטרה בשטח.

118. לענייננו: במסגרת האירועים המתוארים בעתירה מיום 20.9.20 ויום 26.9.20 באזור מעון ראש הממשלה, המשטרה פעלה בהתאם לתנאים שנקבעו בעניין הגבלת הרעש, מקום בו נמצא כי גם לאחר השעה 21:30 המשיכו המפגינים להשמיע מוזיקה רועשת; ולאחר שאלו לא נענו לקריאות והתראות המשטרה (יצוין כי ביחס ליום 20.9.20 וככל שניתן להבין מהעתירה, העותרים אינם חולקים על כך שנעשה שימוש ברמקולים לצורך השמעת מוזיקה לאחר השעה המותרת). ביחס ליום 26.9.20, טוענים העותרים כי לא הושמעה מוסיקה אלא רק "קריאות ונאומים". בעניין זה נשוב ונפנה למש/6 שצורף לעיל. משכך מדובר בפעולות סבירות העולות בקנה אחד עם פסיקת בית המשפט הנכבד בעניין פדידה ותכלית המתווה שעמד בבסיסה.

119. אשר לטענת העותרים ובקשתם כי בית המשפט הנכבד יתן מלפניו סעד המורה למשיב 7 להקים "ועדת חקירה פרלמנטרית" ביחס לטיפול המשטרה באירועים המתוארים בעתירה - דין טענה זו להידחות :

120. הסמכות להקמת ועדת חקירה פרלמנטרית כנדרש בעתירה מצוייה בידיה של הכנסת, בהתאם לסעיף 22 לחוק-יסוד: הכנסת; ולא בידי השר לביטחון הפנים. במישור המהותי, ובהתאם לנטען לעיל ביחס לאירועים האמורים, עמדת המשיבים היא כי אין כל הצדקה וממילא כל בסיס למתן הסעד האמור; והוא אף מתעלם מעיקרון הפרדת הרשויות.

121. כמו כן, לעמדת המשיבים, אף טענות העותרים ובקשתם כי בית המשפט הנכבד יתן מלפניו סעד המורה למשיב 7 לחדול "מחריגה מסמכותו, שעה שהוא מבקש להתערב בפעולות ובמדיניות משטרת ישראל [...] ולהורות לה כיצד לפעול בפיקוד ההפגנות [...]"] דינן להידחות:

עמדת המשיבים היא כי כפי שנמסר לבית משפט נכבד זה גם בעבר, השר לביטחון הפנים נושא באחריות מיניסטריאלית כלפי הנעשה תחת משרדו ומוסמך להתוות מדיניות בעניינים בעלי חשיבות עקרונית בנושאים הנמצאים תחת אחריות משרדו, וממילא גם להביע עמדתו בעניינים המצויים בתחום סמכותו. הדברים מקבלים משנה תוקף על רקע מגיפת הקורונה ומאמצי הממשלה להתמודד עם התפשטות המגיפה. בצד זאת, הסמכות לקביעת מתווה או הוראות ביחס להפגנות ובכלל זאת קבלת החלטות פרטניות, מקצועיות ואופרטיביות (כגון תנאים בעניין זמן, מקום ואופן עריכתן של ההפגנות השונות), נתונה לגורמי המשטרה בהתאם לשיקול-דעתם המקצועי, והכל בכפוף להוראות הדין כפי שפורשו בפסיקת בית המשפט הנכבד בעניין האיזון בין חופש הביטוי וההפגנה מזה, ובין ביטחון הציבור ושלומם ושמירה על הסדר הציבורי מזה (וראו בדומה בתגובת המדינה מיום 13.8.20 בבג"ץ 5528/20 בוזגלו נ' מפקד כוחות ירושלים במשטרה, בפסקה 14).

122. העותרים מבקשים כי בית המשפט הנכבד יוציא מלפניו צו ביניים המורה לשהות את שירותם, או לכל הפחות להרחיקם מטיפול במחאה, של המשיבים 2-3. על אף שבית המשפט הנכבד דחה את בקשה העותרים למתן צו הביניים המבוקש, יבקשו המשיבים להעיר כי מדובר בסעד חריג אשר אין כל הצדקה להורות עליו, וודאי שנכון הדבר בשם לב לפירוט העובדתי לעיל. יוער כי כל פניה בעניין חזקה שנבחנת באופן ממצה ומעמיק.

123. טרם סיום, המשיבים מבקשים לדחות מכל את הטענה המופיעה בעתירה כי המשטרה "פעלה כארגון פשע לכל דבר ועניין, תוך שימוש באלימות בכדי לגזול מהציבור זכותו המפורשת, כאחרון העבריינים" (סעיף 2 לעתירה). שוטרי משטרת ישראל פועלים תמיד וביתר שאת בעת האחרונה, לילות כימים, כדי לאפשר את קיומן של ההפגנות תוך שמירה על קיום הסדר הציבורי ובטחון הציבור, ובכלל זאת בטחונם של המפגינים.

שוטרי משטרת ישראל מגנים בגופם, פשוטו כמשמעו, על שלומם ובריאותם של המפגינים, תוך שמירה על הסדר הציבורי ושלום הציבור במהלך המחאות המתרחשות ברחבי הארץ, וכל זאת בנסיבות ייחודיות ותקדימיות בדמות משבר נגיף הקורונה הפוקד את מדינת ישראל בעת הזו. זאת ועוד – משטרת ישראל פועלת ללא לאות כדי לשמור על האיזון העדין והמורכב, בין הצורך לאפשר לכל מפגין באשר הוא לממש את זכותו להפגין ולמחות, ובין הצורך בשמירה על הסדר הציבורי וביטחון הציבור, וכחלק מכך – ביטחונם האישי של המפגינים.

### סיכום

124. בשים לב לכלל הנטען לעיל, עמדת המשיבים היא כי דין העתירה להידחות.
125. העובדות המובאות בעתירה זו נתמכות בתצהירו של מפקד מרחב ציון במחוז ירושלים, ובתצהירו של מפקד מרחב ירקון במחוז תל אביב.

היום, י"ד בחשוון תשפ"א  
1 בנובמבר 2020



קובי עבדי, עו"ד

עוזר בכיר במחלקת הבג"צים  
בפרקליטות המדינה



הדס ערן, עו"ד

סגנית בכירה במחלקת הבג"צים  
בפרקליטות המדינה

מש/5

**צילום הצעת החוק, בנוסח שהונח על  
שולחן הכנסת ביום 12.12.22**

עמ' 62

## הכנסת העשרים וחמש

יוזם: חבר הכנסת איתמר בן גביר

80/25/פ

## הצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (סמכויות), התשפ"ג–2022

1. הוספת סעיף 3א בפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א–1971<sup>1</sup> (להלן – הפקודה) –
- "תקציב המשטרה 3א. התקציב השנתי של משטרת ישראל ייקבע בסעיף תקציב נפרד בחוק התקציב השנתי, כמשמעותו בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה–1985<sup>2</sup>; הממונה על סעיף תקציב זה לעניין החוק האמור יהיה השר."
2. בסעיף 8א לפקודה, האמור בו יסומן "א)", ובסופו יבוא:
- "(ב) המפקח הכללי נתון למרות הממשלה וכפוף לשר."
3. אחרי סעיף 8א לפקודה יבוא:
- 8ב-1 ו-8א "כפיפות משטרת 8ב. (א) משטרת ישראל נתונה למרות הממשלה. (ב) השר ממונה על משטרת ישראל מטעם הממשלה.
- 8ג. סייג לכפיפות הוראות סעיפים 8א(ב) ו-8ב לא יחולו לעניין סמכות שוטר לפי כל דין בעניין חקירה או תיק מסוימים, לרבות לעניין פתיחתם, ניהולם או סגירתם, ולמעט עניין מדיניות בתחומי חקירות, טיפול בתיקים והעמדה לדין."

<sup>1</sup> דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 17, עמ' 390.  
<sup>2</sup> ס"ח התשמ"ה, עמ' 60.

- תיקון סעיף 9 .4 בסעיף 9 לפקודה, במקום "יפקח על משטרת ישראל, על סדרי ניהולה ועל הפעלתה" יבוא "מופקד על ניהול משטרת ישראל, על הפעלתה ועל פיתוח יכולותיה" ובסופו יבוא "והכל בהתאם להתוויית המדיניות ולעקרונות הכלליים של השר".
- תיקון סעיף 9א .5 בסעיף 9א(א) לפקודה, במקום "שיקבעו" יבוא "בהתאם להתוויית המדיניות ולעקרונות הכלליים של השר ובאישורו; ההוראות האמורות יקבעו".
- החלפת סעיף 9ב .6 במקום סעיף 9ב לפקודה יבוא:
- "פרסום פקודות 9ב. פקודות משטרת ישראל יפורסמו ברשומות ובאתר משטרת ישראל האינטרנט של משטרת ישראל ותוקפן ממועד פרסומן; ואולם, לא תפורסם פקודה מסוימת, אם סבר המפקח הכללי, באישור היועץ המשפטי לממשלה או מי שהוא הסמיך לכך, כי אין לפרסמה".

#### ד ב ר י ה ס ב ר

כידוע, עיקרון יסוד בדמוקרטיה המודרנית הוא כי הדרג המדיני, קרי נבחר הציבור, מתווה מדיניות ומנחה, והדרג הביצועי מיישם מדיניות זו. ואכן, ניתן לראות כי במבנה המשטרי של מדינת ישראל, צה"ל מבצע את מדיניות הממשלה ואת מדיניות השר הממונה וכפוף להנחיותיהם. בהתאם לכך, ועל מנת ליצור מארג חקיקתי קוהרנטי, שעומד בקנה אחד עם עיקרון היסוד האמור ברישא, מוצע להחיל הסדר דומה בפקודת המשטרה, בכל הנוגע ליחסים שבין משטרת ישראל לבין הממשלה והשר הממונה.

-----  
 הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים  
 והונחה על שולחן הכנסת ביום  
 י"ח בכסלו התשפ"ג (12.12.2022)



מש/6

**צילום הנוסח המתוקן של הצעת  
החוק מיום 19.12.22**

עמ' 65

הצעת נוסח מטעם המציע לדין 19.12.2022

הצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (סמכויות), התשפ"ג-2022

- הוספת סעיף 3א 1. בפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971<sup>1</sup> (להלן – הפקודה) –
- “תקציב המשטרה 3א. התקציב השנתי של משטרת ישראל ייקבע בסעיף תקציב נפרד בחוק התקציב השנתי, כמשמעותו בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985<sup>2</sup>; הממונה על סעיף תקציב זה לעניין החוק האמור יהיה השר.”
- תיקון סעיף 8א 21. בפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971<sup>3</sup> (להלן – הפקודה), בסעיף 8א לפקודה, האמור בו יסומן "א)", ובסופו יבוא:
- “ב) המפקח הכללי נתון למרות הממשלה וכפוף לשר.”
- ג) הדרג הפיקודי העליון במשטרה הוא המפקח הכללי.”
- הוספת סעיפים 8ב ו-8ג 32. אחרי סעיף 8א לפקודה יבוא:
- “כפיפות משטרת 8ב. א) משטרת ישראל נתונה למרות הממשלה.
- ב) השר ממונה על משטרת ישראל מטעם הממשלה.
- התוויית מדיניות 8ג. השר יתווה את מדיניות המשטרה ואת העקרונות ועקרונות הכלליים לפעילותה, לרבות לענין סדרי העדיפויות, תוכניות עבודה, הנחיות כלליות, וההוראות הכלליות שבסעיף 9א(א) לפקודה, ומימוש כלל סמכויותיו בכל הנוגע לתקציב המשטרה, בהתאם לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 וההוראות לפיו וכן יקיים פיקוח ובקרה על פעילות המשטרה ועל רמת מוכנותה.

<sup>1</sup> דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 17, עמ' 390.  
<sup>2</sup> ס"ח התשמ"ה, עמ' 60.

התוויית מדיניות ד8. (א) השר רשאי להתוות מדיניות כללית בתחום  
בחקירות  
עקרוניים, לאחר ששמע את עמדת היועץ המשפטי  
לממשלה, ולאחר התייעצות עם המפקח הכללי  
והמופקדים במשטרה על נושא החקירות.

סייג לכפיפות ג8. (ב) אין בהוראות סעיפים זע"ף זה 8א(ב) ו-8ב לא  
יחולו לעניין סמכות כדי לגרוע מחובתה שוטרה של  
משטרת ישראל לפי כל דין בעניין חקירה או תיק  
מסייגים, לרבות לעניין פתיחתם, ניהולם או  
סגירתם, ולמעט עניין מדיניות בתחומי חקירות,  
טיפול בתיקים והעמדה לדין. ואין בהם כדי לגרוע  
מחובתה לפתוח בחקירה אם נודע לה על ביצוע  
עבירה כאמור בסעיף 59 לחוק סדר הדין הפלילי  
[נוסח משולב], התשמ"ב-1982.

זמני טיפול בתיקים ה8. השר רשאי להתוות מדיניות ולקבוע עקרונות  
כללים בעניין משך זמן הטיפול בתיקים,  
בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, המפקח  
הכללי, והמופקדים במשטרה על נושא החקירות  
משטרה".

תיקון סעיף 9 43. בסעיף 9 לפקודה, במקום "יפקח על משטרת ישראל, על סדרי ניהולה ועל  
הפעלתה" יבוא "מופקד על ניהול משטרת ישראל, על הפעלתה ועל פיתוח  
יכולותיה" ובסופו יבוא "והכל בהתאם להתוויית המדיניות ולעקרונות  
הכלליים של השר כמפורט בסעיפים 8 ו-ד8".

תיקון סעיף 9א 5. בסעיף 9א(א) לפקודה, במקום "שיקבעו" יבוא "בהתאם להתוויית המדיניות  
ולעקרונות הכלליים של השר ובאישורו, ההוראות האמורות יקבעו".

החלפת סעיף 9ב 64. במקום סעיף 9ב לפקודה יבוא :

"פרסום פקודות 9ב. פקודות משטרת ישראל יפורסמו ברשומות ובאתר  
משטרת ישראל האינטרנט של משטרת ישראל ותוקפן ממועד  
פרסומן באתר האינטרנט; ואולם, לא תפורסם  
פקודה מסוימת, אם סבר המפקח הכללי, באישור  
היועץ המשפטי לממשלה או מי שהוא הסמיך לכך,  
כי אין לפרסמה".

שמירת סמכויות 5. אין בהוראות סעיפים 8 א עד 9 לפקודה, כנוסחם בחוק זה כדי לגרוע מסמכויות השר לפי כל דין.

## מש/7

צילום הנוסח הראשוני שהוצע על  
ידי נציגי היועצת המשפטית  
לממשלה, כפי שהוצג בפני הוועדה  
המיוחדת

עמ' 69

**הצעת חוק לתיקון לפקודת המשטרה (סמכויות), התשפ"ג - 2022**

נוסח ראשוני מטעם הייעוץ המשפטי לממשלה אחרי הדיון מיום 15.12.22

**מינוי המפקח הכללי של משטרת ישראל**

א8. המפקח הכללי של משטרת ישראל יתמנה בידי הממשלה לפי המלצת השר.

**התוויית מדיניות כללית למשטרה**

ב8. (א) השר ממונה על משטרת ישראל מטעם הממשלה.

(ב) השר רשאי להתוות מדיניות כללית עבור משטרת ישראל, לאחר ששקל את עמדת המפקח הכללי, והכל מבלי לגרוע מהוראות סעיף קטן (ד).

(ג) על אף האמור בסעיף קטן (ב), לא יקבע השר מדיניות כללית כאמור בתחום החקירות וכל הנוגע אליהן, אלא לאחר התייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה ולאחר ששקל בנוסף לעמדת המפקח הכללי, אף את עמדת הגורמים המופקדים במשטרת ישראל על תחום החקירות.

(ד) במילוי כל תפקידיה ובהפעלת כל סמכויותיה תפעל המשטרה באורח ממלכתי, עצמאי, נטול אינטרסים מפלגתיים-פוליטיים וללא משוא פנים כשעליה מרותו של החוק בלבד.

**תפקיד המפקח הכללי**

9. המפקח הכללי מפקד על משטרת ישראל, לרבות על ניהולה, הפעלתה, על מילוי תפקידיה וסמכויותיה לפי דין, על תכנון וביצוע פעילותה המבצעית, ועל פיתוח יכולותיה, ויהיה אחראי להשגחה על כל ההוצאות הכרוכות בה ולאפסניה שברשותה; אין באמור כדי לגרוע מסמכותו של השר לפי סעיף 8(ב).

**הוצאת פקודות משטרת ישראל**

א9. (א) המפקח הכללי יוציא, באישור השר, הוראות כלליות שיקבעו עקרונות לענין ארגון המשטרה, סדרי המינהל, המשטר והמשמעת בה והבטחת פעולתה התקינה (להלן – הוראות המשטרה).

(ב) המפקח הכללי יוציא פקודות כלליות שיקבעו פרטים בנושאים האמורים בסעיף קטן (א) (להלן – פקודות המטה הארצי).

## **פרסום פקודות משטרת ישראל**

9. פקודות משטרת ישראל יפורסמו ברשומות ובאתר האינטרנט של משטרת ישראל ותוקפן ממועד פרסומן ; ואולם, לא תפורסם פקודה מסוימת, אם סבר המפקח הכללי, באישור היועץ המשפטי לממשלה או מי שהוא הסמיך לכך, כי אין לפרסמה.

מש/8

**צילום תיקון 37 כפי שפורסם  
ברשומות**

**עמ' 72**





רשומות

# ספר החוקים

28 בדצמבר 2022

3012

ד' בטבת התשפ"ג

עמוד

חוק לתיקון פקודת המשטרה (מס' 37), התשפ"ג-2022 ..... 6

## חוק לתיקון פקודת המשטרה (מס' 37), התשפ"ג-2022\*

הוספת סעיפים 8ב עד 8ה	1. בפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971 <sup>1</sup> (להלן – הפקודה), אחרי סעיף 8א יבוא:	
	<p>8ב. (א) משטרת ישראל נתונה למרות הממשלה.                  (ב) השר ממונה על משטרת ישראל מטעם הממשלה.</p>	<p>”כפיפות משטרת ישראל</p>
	<p>8ג. (א) השר יתווה את מדיניות המשטרה ואת העקרונות הכלליים לפעילותה, לרבות לעניין סדרי העדיפויות, תוכניות עבודה, הנחיות כלליות, ההוראות הכלליות שבסעיף 9א(א) ומימוש כלל סמכויותיו בכל הנוגע לתקציב המשטרה, בהתאם לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985<sup>2</sup>, וההוראות לפיו, וכן יקיים פיקוח ובקרה על פעילות המשטרה ועל רמת מוכנותה.                  (ב) השר ידווח לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, אחת לכנס, על המדיניות שהתווה; השר יפרסם את המדיניות שהתווה באתר האינטרנט של המשרד לביטחון הפנים.</p>	<p>התוויית מדיניות ועקרונות</p>
	<p>8ד. (א) השר רשאי להתוות מדיניות כללית בתחום החקירות, לרבות קביעה של סדרי עדיפויות עקרוניים, לאחר ששמע את עמדת היועץ המשפטי לממשלה ולאחר התייעצות עם המפקח הכללי והמופקדים במשטרה על נושא החקירות.                  (ב) אין בהוראות סעיף זה כדי לגרוע מחובתה של משטרת ישראל לפי כל דין בעניין חקירה או תיק, לרבות לעניין פתיחתם, ניהולם או סגירתם, ואין בהן כדי לגרוע מחובתה לפתוח בחקירה אם נודע לה על ביצוע עבירה כאמור בסעיף 59 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982<sup>3</sup>.</p>	<p>התוויית מדיניות בחקירות</p>
	<p>8ה. אין בהוראות סעיפים 8א עד 8ד ו-9 כדי לגרוע מסמכויות השר לפי כל דין.”</p>	<p>שמירת סמכויות</p>
תיקון סעיף 9	2. בסעיף 9 לפקודה, בסופו יבוא "והכול בהתאם להתוויית המדיניות ולעקרונות הכלליים של השר כמפורט בסעיפים 8ג ו-8ד.”	2.
החלפת סעיף 9ב	3. במקום סעיף 9ב לפקודה יבוא:	3.
	<p>9ב. פקודות משטרת ישראל יפורסמו ברשומות ובאתר האינטרנט של משטרת ישראל, ותוקפן – ממועד פרסומן באתר האינטרנט; ואולם, לא תפורסם פקודה מסוימת אם סבר המפקח הכללי, באישור היועץ המשפטי לממשלה או מי שהוא הסמיך לכך, כי אין לפרסמה.”</p>	<p>”פרסום פקודות משטרת ישראל</p>
	<p>עמר בר לב השר לביטחון הפנים</p>	<p>יאיר לפיד ראש הממשלה</p>
	<p>יריב לוין יושב ראש הכנסת</p>	<p>יצחק הרצוג נשיא המדינה</p>

\* התקבל בכנסת ביום ד' בטבת התשפ"ג (28 בדצמבר 2022) [בישיבה שהחלה ביום ג' בטבת התשפ"ג (27 בדצמבר 2022)]; הצעת החוק ודברי הסבר פורסמו בהצעות חוק הכנסת – 943, מיום כ"ז בכסלו התשפ"ג (20 בדצמבר 2022), עמ' 8.

<sup>1</sup> דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 17, עמ' 390; ס"ח התשפ"ב, עמ' 6.

<sup>2</sup> ס"ח התשמ"ה, עמ' 60.

<sup>3</sup> ס"ח התשמ"ב, עמ' 43.

מש/9

**צילום תגובת משיבי הממשלה מיום  
16.3.23 לבקשות העותרות למתן צו  
ביניים**

**עמ' 75**

בג"ץ 8987/22  
בג"ץ 532/23

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

**התנועה למען איכות השלטון בישראל**

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

**האגודה לזכויות האזרח בישראל ואח'**

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

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

**העותרות**

**נגד**

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

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

**המשיבים בג"ץ 8987/22**

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

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

**המשיבים בג"ץ 532/23**

## תגובת המדינה לבקשות העותרות למתן צו ביניים

1. בהתאם להחלטת כב' השופט י' עמית מיום 5.3.23 ולארכה הקצרה שניתנה מתכבדת המדינה להגיש תגובה לבקשת העותרת בבג"ץ 8987/22 מיום 5.3.23 ולבקשת העותרת בבג"ץ 532/23 מיום 5.3.23 למתן צו ביניים (להלן: **הבקשות**).

2. במסגרת הבקשה בבג"ץ 532/23 ביקשה העותרת כי בית המשפט הנכבד ייתן צו ביניים כדלקמן:

"צו ביניים שיורה למשיב 2 להימנע מהתוויית מדיניות בכל עניין הנוגע למימוש זכות ההפגנה וחופש המחאה, ולהימנע ממתן הוראות והנחיות, כלליות או פרטניות, בעניינים אלה, וכל זאת עד להכרעה בעתירה".

3. במסגרת הבקשה בבג"ץ 8987/22 ביקשה העותרת כי בית המשפט הנכבד ייתן צו ביניים כדלקמן:

"צו ביניים האוסר על השר לביטחון לאומי להתערב בניהול ענייניה המקצועיים של משטרת ישראל, ובפרט בענייני אבטחת ההפגנות כנגד מהלכי הממשלה בתחום המשפט והפעלת הכוח המשטרתית במסגרתן, ומורה לשר להותיר את ניהול אבטחת ההפגנות בידי הדרג המקצועי במשטרה".

4. יצוין כי לצד בקשות אלו, הוגשה ביום 9.3.23 בקשה נוספת בבג"ץ 8987/22 שעניינה בהעברת ניצב עמיחי (עמי) אשד מתפקידו כמפקד מחוז תל-אביב במשטרת ישראל, אשר ביקשה כי בית המשפט הנכבד ייתן צו ביניים כדלקמן:

"צו ביניים האוסר על השר להתערב בהפעלת הכוח המשטרתית ובמינויי בכירה ביחס לניהולם את המחאה הציבורית כנגד מהלכי הממשלה".

בהתאם להחלטת כב' השופט י' עמית מיום 13.3.23 המועד להגשת התגובה לבקשה זו למתן צו ביניים הוא ביום 22.3.23.

### הרקע בתמצית

5. ביום 28.12.22 אישרה הכנסת את הצעת החוק לתיקון פקודת המשטרה (מס' 37), התשפ"ג-2022 (להלן: **תיקון 37**; ו-**הפקודה**, בהתאמה). עניינו של התיקון בהכפפת משטרת ישראל למרות הממשלה, תחת השר לביטחון לאומי. כמו כן, התיקון מסמך את השר להתוות את מדיניות המשטרה והעקרונות הכלליים לפעילותה בתחומים המפורטים בפקודה.

6. העתירות שבכותרת מבקשות כי יבוטל תיקון 37. כמו כן, העותרת בבג"ץ 532/23 מבקשת לחלופין כי בית המשפט הנכבד יקבע כי סמכותו של השר לקבוע מדיניות ועקרונות כלליים אינה חלה על עניינים הנוגעים למימוש חופש המחאה וחופש הביטוי.
7. להשלמת התמונה יצוין, כי בנוסף לעתירות אלו הוגשו שתי עתירות נוספות נגד חוקתיות תיקון 37 (בג"ץ 179/23 **העבודה נ' מדינת ישראל**; בג"ץ 99/23 **לוי נ' השר לביטחון פנים**). הדיון בעתירות כולן אוחד בהתאם להחלטתו של בית המשפט הנכבד מיום 29.1.23 ונקבע ליום 8.5.23.
8. כידוע, בחודשים האחרונים מתקיימים ברחבי הארץ צעדי מחאה והפגנות בתגובה ליוזמות משפטיות המקודמות בימים אלה בכנסת. על רקע התנהלות השר לביטחון לאומי (להלן: **השר**) ופעילות המשטרה אל מול אירועי המחאה הוגשו שתי הבקשות בכותרת.
9. בסמוך להגשת הבקשות למתן צו ביניים התבקשה תגובת השר לביטחון לאומי לנטען בבקשות. היום, 15.3.23, בשעה 13:26, נשלח ללשכת היועצת המשפטית לממשלה מטעם השר לביטחון לאומי 'מכתב ליועצת המשפטית לממשלה בעניין הבקשה לצווי ביניים בעתירות לפקודת המשטרה'. **עמדת השר מצורפת במלואה כנספח מש/1 לתגובה זו.**
- כמו-כן, מכתבה של היועצת המשפטית לממשלה שנשלח לשר היום, 15.3.23, מצורף ומסומן **מש/2**.

### **עמדת היועצת המשפטית לממשלה**

10. עמדתו העקבית של הייעוץ המשפטי לממשלה, כפי שזו שוקפה לאורך השנים בחוות דעת שונות, היא כי השר לביטחון לאומי רשאי להתוות מדיניות כללית עבור משטרת ישראל, אך אין הוא רשאי להתערב באופן הביצוע האופרטיבי והמבצעי של המדיניות, לרבות בדרך של מתן הנחיות קונקרטיות אגב התרחשותם של אירועים פרטניים. עניינים כגון דא שמורים לדרג המקצועי במשטרת ישראל, ולו בלבד, בהתאם לשיקול דעתם המקצועי. כך, כפי שציינה המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט פלילי) במכתב ליועץ המשפטי למשרד לביטחון הפנים מיום 6.7.2021:

"עיקר תפקידו של השר ביחס למשטרה נוגע למעורבותו בקבלת החלטות אסטרטגיות, מתן הנחיות כלליות והתווית מדיניות בעניינים בעלי חשיבות עקרונית... השר וגורמי המשרד אינם אמורים להיכנס בנעליהם של מפכ"ל המשטרה ומפקדיה, שהם האמונים על מתווה הפעלתה ועל יישומו הלכה למעשה"

וכן כי:

"מתן הנחיות מבצעיות הנוגעות לפעולתה השוטפת של המשטרה (כגון בדבר אופן השימוש בכוח באירוע כזה או אחר ובדבר התנאים שיש לקבוע לעניין זמן, מקום ואופן עריכת אירוע כאמור), נתון בידי המשטרה ואינו מצוי בגדר סמכותו של השר."

כן הובהר, לעניין גיבוש מדיניות, כי:

"יש להבטיח כי התוויית מדיניות ומתן הנחיות מצדו יעשו על בסיס תשתית עובדתית ומקצועית הולמת המביאה בחשבון את עמדת גורמי המקצוע במשטרה"

11. עוד הובהר במהלך השנים, כי סמכות השר לקבוע מדיניות אינה גורעת מתפקידם של מפכ"ל המשטרה, כמי שעומד בראש הארגון, לקבוע את מדיניות הארגון כנדרש לצורך מימוש תפקידיו.

ראו לדוגמא העתק מכתבים של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (פלילי) מיום 9.7.19 ו-7.7.21, המצורפים ומסומנים מש/3.

12. פקודת המשטרה קובעת בסעיפים 3-5 את תפקידי המשטרה וסמכויותיה, כדלקמן:

3. משטרת ישראל תעסוק במניעת עבירות ובגילויין, בתפיסת עבריינים ובתביעתם לדין, בשמירתם הבטוחה של אסירים, ובקיום הסדר הציבורי ובטחון הנפש והרכוש".

4. לכל שוטר יהיו כל סמכות, חסיון וחסיונות הכרוכים במשרת שוטר לפי כל דין, ויטול על עצמו כל תפקיד ואחריות הכרוכים בה.

א4.

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

(1) להורות לכל אדם הנמצא באזור או במקום שבו קיים החשש האמור, הוראה סבירה הדרושה באופן חיוני. לשם הצלת הנפש או הרכוש או למניעת הפגיעה, ובכלל זה להורות על מניעת גישה לאזור או למקום, או יציאה ממנו;

(2) להורות לגוף הצלה, כהגדרתו בסעיף 90א, לפעול במסגרת תפקידו וסמכויותיו על פי כל דין;

(3) לצורך הצלת הנפש או הרכוש –

(א) להיכנס לכל מקום שהכניסה אליו דרושה באופן חיוני

ולהשתמש בכוח סביר כלפי אדם או רכוש לצורך ביצוע סמכות הכניסה כאמור, ובלד שהשוטר זיהה עצמו לפני מי שנמצא במקום והודיע לו את המטרה שלשמה נדרשת הכניסה, ביקש את הסכמתו לכניסה והזהירו כי יש בכוונתו להשתמש בכוח לצורך הכניסה; חובת הזיהוי, ההודעה והאזהרה כאמור לא יחולו אם נוכח השוטר לדעת כי לא נמצא איש במקום;

(ב) לעשות כל פעולה הדרושה באופן חיוני, ולהשתמש בכוח סביר כלפי אדם או רכוש לצורך ביצוע פעולה כאמור.

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

(ג)

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

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

(ד) פעל אדם, בלא שכר, בהתאם להוראה שניתנה לו לפי סעיף קטן (א) או לפי סעיף 290 – יראו אותו כמתנדב כהגדרתו בסעיף 287 לחוק

הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, ויחולו עליו הוראות פרק י"ג לאותו חוק  
 (ה) האמור בסעיף קטן (א) אינו בא לגרוע מסמכויות שוטר לפי כל דין.  
 5. במיוחד, ובלי לגרוע מהוראות סעיפים 4 ו-4א, יהא מתפקידו של כל שוטר –  
 (1) לקיים סדר בדרכים הציבוריות, ברחובות הציבוריים, במעברים, ברציפים, במקומות נחיתה, ברציפי רכבות, בנמלים, בנהרות, בתעלות, באגמים ובכל מקום שיש לציבור גישה אליו;  
 (2) למנוע הפרעות בשעת התקהלות או תהלוכה בדרכים הציבוריות וברחובות הציבוריים, או בסביבת בית תפילה בשעת תפילה בציבור, וכן כל אימת שדרך, רחוב, מעבר, רציף או מקום נחיתה עלולים להיות דחוסים או חסומים;  
 (3) ליתן דעתו על עבירות הנעברות בדרך, בכביש, ברחוב, במעבר או במקום ציבוריים;  
 (4) לקבל לרשותו מציאה או רכוש שאין עליו תובעים, ולנהוג בו באופן שנקבע;  
 (5) לעצור כל אדם שיש לו יסוד סביר לחשוד בו כי הוא מחזיק או מעביר, בכל אופן שהוא, רכוש גנוב או כל דבר שהחזקתו אינה חוקית, ולחפש בכליו ובגופו של אדם כאמור.

בנוסף לקבוע בפקודה, למשטרה סמכויות רבות המפורטות בשורה ארוכה של דברי חקיקה נוספים, ובראשם חוקי סדר הדין הפלילי השונים, המסדירים לפרטיהם את הליכי החקירה וסמכויות המשטרה בהליכים אלה. בהתאם להלכה הפסוקה, רשות מינהלית אשר ניתנה לה סמכות בחוק, מחויבת מכוח עקרון עצמאות שיקול הדעת בגיבוש החלטה אוטונומית. כך, שר ממונה אינו מוסמך ליתן הוראות מחייבות לרשות מנהלית שהחוק הקנה לה באופן ישיר סמכויות מסוימות, אלא עליה להפעיל את סמכויותיה באופן עצמאי (ראו בג"ץ 70/50 מיכלין נ' שר הבריאות (1950); בג"ץ 5185/13 פלוני נ' בית הדין הרבני הגדול בירושלים (2017); רע"א 4696/19 פלונית נ' קצין התגמולים (2019)).

לעניין עצמאות המשטרה קבע בית המשפט הנכבד בבג"ץ 1993/03 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש-הממשלה, מר אריאל שרון, נז" (6) 817 (2003):

"יש להדגיש כי בצד האחריות המיניסטריאלית של השר, כפי שהיא באה לידי ביטוי בהוראות השונות של פקודת המשטרה, למשטרת ישראל ולעומד בראשה ישנה עצמאות בניהול המשטרה, והדבר בא לידי ביטוי הן בהוראות מפורשות – דוגמת סעיף 9 לפקודה האמורה, והן בנהלי העבודה, הלכה למעשה, המיישמים את עקרון עצמאות המשטרה."

באשר לעצמאותו ואי-תלותו של המפקח"ל העומד בראש המשטרה ראו גם בג"ץ 911/21 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל (12.12.21).

13. לאורך השנים, ועוד בטרם חוקק תיקון 37, התעוררה לא אחת השאלה הנוגעת להבחנה שבין המדיניות הכללית אותה השר הממונה על המשטרה – כיום השר לביטחון לאומי, יכול להתוות למשטרת ישראל ובין אופן יישום המדיניות ועצמאות שיקול הדעת המבצעי והאופרטיבי השמור למשטרה. כך למשל הדבר בא לידי ביטוי בהמלצות הוועדה הציבורית



לחוק משטרה חדש 1999 (להלן: **ועדת צדוק**), שבחנה בין היתר את סמכויות השר לביטחון לאומי ביחס למשטרה. בתמצית נציין, כי הוועדה הבחינה בין גבולות ההתערבות של השר בתחומי החקירות לבין גבולות ההתערבות בתחומי הפעולה האחרים של המשטרה. באשר לגבולות ההתערבות של השר בתחומי הפעולה האחרים של המשטרה (אשר שמירה על הסדר הציבורי נמנה עליהם) סברה הוועדה כך:

“השר רשאי להתערב בהחלטות אסטרטגיות, לתת הנחיות כלליות, ולהתוות מדיניות עבור המשטרה בעניינים בעלי חשיבות עקרונית, **אולם אין הוא רשאי להתערב בפרטי הביצוע האופרטיבי של המדיניות, או בפרטים, נושא השמור לדרג המקצועי**. השר רשאי להתערב בקביעת תכנית העבודה של המשטרה, ובקביעת סדרי העדיפויות בין התחומים השונים המופקדים בידי המשטרה, אולם בבואו לעשות כן עליו ליתן משקל ניכר לעמדתו המקצועית של המפקד, ולא להתערב בה אלא במקרים מיוחדים ומטעמים בעלי חשיבות רבה” (עמ' 49 לדו"ח ועדת צדוק; ההדגשה הוספה).

14. במסגרת תיקון 37 אשר עומד במוקד העתירות דנן, עוגנה בפקודה סמכותו של השר לביטחון לאומי להתוות את מדיניות המשטרה. כך, בסעיף 8ג(א) לפקודה הנושא את הכותרת “התווית מדיניות ועקרונות” נקבע כי:

“השר יתווה את **מדיניות המשטרה** ואת **העקרונות הכלליים לפעילותה**, לרבות לעניין סדרי העדיפויות, תוכניות עבודה, הנחיות כלליות, ההוראות הכלליות שבסעיף 9א(א) ומימוש כלל סמכויותיו בכל הנוגע לתקציב המשטרה, בהתאם לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, וההוראות לפיו, וכן יקיים פיקוח ובקרה על פעילות המשטרה ועל רמת מוכנותה” [ההדגשות אינן במקור – הח"מ].

15. עמדת היועצת המשפטית לממשלה, כפי שהובאה על ידי המשנים ליועצת המשפטית לממשלה בדיוני הוועדה המיוחדת לדיון בהצעת החוק לתיקון פקודת המשטרה (סמכויות), התשפ"ג-2022, שעסקו בתיקון 37 לפקודה ובדיונים המתקיימים בימים אלו בעניין התיקון שפוצל מתיקון 37, היא כי התיקון מעורר חשש משמעותי להפרת נקודת האיזון הראויה בין סמכותו של השר לקבוע מדיניות לבין עצמאות המשטרה, תוך פגיעה בעצמאות המשטרה, שהיא אבן יסוד במשטר דמוקרטי. התיקון עלול, הלכה למעשה, להוביל להתערבות הדרג הפוליטי באירועים מבצעיים-קונקרטיים ולעירוב שיקולים פוליטיים בתחומים הרגישים ביותר, הקשורים לזכויות האדם הבסיסיות.

מכל מקום, מבלי להידרש לשאלות כבדות המשקל שמעורר תיקון 37 בעת הזו, עמדתנו היא שהתיקון לא העניק לשר סמכות להתערב בשיקול הדעת המבצעי והאופרטיבי הנתון למשטרת ישראל, חלף התווית מדיניות וקביעת עקרונות כלליים בלבד. גם במצב הנורמטיבי שלאחר תיקון 37, השר לביטחון לאומי לא מוסמך ליתן הוראה אופרטיבית-

מבצעית למשטרה. בכל הנוגע להיבטים האופרטיביים-מבצעיים וליישום המדיניות, שמורה למשטרה העצמאות בהפעלת שיקול הדעת המקצועי מטעמה, כשעליה מרותו של הדין בלבד.

16. דברים אלו מקבלים משנה תוקף ביחס להתוויית מדיניות הנוגעת לזכות המחאה וההפגנה, בפרט כאשר מדובר בהפגנות המכוונות נגד הממשלה שהשר לביטחון לאומי הוא אחד מחבריה. התווית המדינית בעניין זה על-ידי השר צריכה להיעשות בזהירות רבה ובמשורה, ובגדרי ההלכות שנקבעו ביחס למעמדה של הזכות להפגין כזכות יסוד הנגזרת מחופש הביטוי והשייכות "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).

בית המשפט הנכבד חזר בשורה ארוכה של פסקי דין על מעמדו וחשיבותו של חופש הביטוי הפוליטי ובתוך כך הזכות להפגין ולמחות (ראו למשל: בג"ץ 6396/96 סימונה זקין נ' ראש-עיריית באר-שבע, נג(3) 289 (1999); בג"ץ 2557/05 מטה הרוב נ' משטרת ישראל, סב(1) 200 (2006); בג"ץ 5078/20 פדידה נ' משטרת ישראל מפקד מחוז ירושלים ניצב דורון ידיד ((19.8.20)).

בבג"ץ 6536/17 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' משטרת ישראל (08.10.17) נאמר לעניין זה:

"ביקורת על רשויות המדינה ועל אישי ציבור היא נשמת אפה של הדמוקרטיה ואין לך רשות או איש ציבור במדינה דמוקרטית החסינים מביקורת [...] היכולת לבקר את השלטון היא מאפיין כה בסיסי של הדמוקרטיה עד כי ניתן לתארה כ"נייר הלקמוס" המבחין בין מדינות דמוקרטיות למדינות שאינן כאלה. כבר לפני 40 שנה פסק בית משפט זה בע"א 723/74 הוצאת עיתון הארץ בע"מ נ' חברת החשמל בע"מ, פ"ד לא(2) 281 (1977) כי "מתן האפשרות וההזדמנות להשמעת בקורת מדינית, חברתית ואחרת על פעלו של השלטון, מוסדותיו, חברותיו, שליחיהם ועובדיהם, הוא עיקר שאין בלעדיו לקיום ממשל דמוקרטי תקין" (שם, בעמ' 296). דברים אלה יפים כאז כן עתה."

על כך שמדובר בסוגיה רגישה, הנוגעת לליבת זכויות ההפגנה וחופש הביטוי, ומצריכה זהירות מיוחדת עמדה המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט פלילי) במכתבה מיום 9.7.2019 אל היועץ המשפטי למשרד לביטחון פנים דאז:

"מאחר שקביעת מדיניות בתחום חסימת צירים כצעד מחאה נוגעת בליבת חופש הביטוי והמחאה נכון יהיה שמדיניות בהחלטות מסוג זה תובא גם לעיון היועץ המשפטי לממשלה, וזאת לאחר שנשמעה עמדתו המקצועית של מפכ"ל המשטרה וניתן לה משקל הולם [...]."

17. המשקל שיש להעניק לזכות להפגין כזכות יסוד הקשורה בטבורה לחופש הביטוי אינו נוגע רק לשלב התוויית המדינית (בין אם על-ידי המשטרה ובין אם על-ידי השר), אלא גם בשלב היישום האופרטיבי-מבצעי על-ידי המשטרה בשמירתה על הסדר הציבורי. ייחודיות

אירועים כמו הפגנות, ובפרט כאשר הן מופנות כלפי הדרג הפוליטי, מחייבת להבטיח כי המדיניות שתיקבע תשמר למשטרה מרחב פעולה מקצועי רחב דיו, המוגן מפני השפעות פוליטיות. לפיכך, בכל הנוגע למדיניות בתחום ההפגנות, קיימת חשיבות יתרה בשרטוט גבולות ברורים ככל הניתן בין סמכות השר לסמכות המשטרה בעניינים רגישים אלה, וזאת כדי להבטיח שהזכות להפגין לא תיפגע יתר על המידה, ותובטח יכולתה של המשטרה לפעול באופן מקצועי, נטול פניות וחרף מהשפעות פוליטיות, ולשמור על אמון הציבור בה כזו.

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

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

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

למען שלמות התמונה נזכיר כי ייתכן חריג צר לניתוח המתואר לעיל, מקום בו מדובר באירועים משמעותיים חריגים, אשר אינם נוגעים לענייננו כעת, שיש להם **השלכות ציבוריות חריגות ביותר בתחום המדיני-ביטחוני-אסטרטגי**, ונדרש לשקול בעניינם שיקולים רחבים יותר מאלו הנדרשים לצורך הבטחת הסדר הציבורי ושלומו הציבור גרידא, עליהם אמונה המשטרה. הטיפול באירועים רגישים וחריגים מעין אלה, ממילא יכלול מעורבות אף מצד דרג פוליטי רחב יותר שיידרש לעניין (ראש ממשלה, שר הביטחון, שר החוץ, או אף הקבינט המדיני-ביטחוני).

20. בצד הצורך להבטיח קביעת קו גבול ברור בין התוויית מדיניות כללית לבין מתן הנחיות לגבי יישומה וביצועה במקרים קונקרטיים, יש להקפיד כי התוויית המדיניות על-ידי השר לא

תהווה כסות למתן הנחיות אופרטיביות ומבצעיות לגורמי המשטרה השונים. נציין בעניין זה, כי אף ועדת צדוק עמדה על הצורך להבחין בין סוגיות עקרוניות "לבין עניינים ספציפיים שיינתן להם לבוש של סוגיות עקרוניות" (עמ' 49 לדו"ח ועדת צדוק). מכל מקום, התוויית המדיניות אינה יכולה להחליף את שיקול הדעת המבצעי המוקנה למשטרת ישראל מכוח סמכותה לשמירה על הסדר הציבורי; על המדיניות להיות כללית דיה באופן שיתיר לגורם המוסמך מרחב שיקול דעת ממשי לצורך קבלת ההחלטות הביצועיות והפרטניות – שיקול דעת שיש להפעילו בהתאם לאופיו ולנסיבותיו של העניין הקונקרטי שעל הפרק תוך עריכת האיזונים המתאימים בין האינטרסים והזכויות באותו מקרה. הדברים נכונים ביחס לכל מדיניות, וכל שכן ביחס למדיניות העוסקת בהפגנות.

21. נבקש להעיר כי בהתאם לתיקון 37 (סעיף 8 לפקודה), התוויית מדיניות של השר כוללת גם מישור תהליכי של דיווח לכנסת ופרסום באתר האינטרנט של המשרד לביטחון לאומי. הקביעה של המחוקק כי המדיניות תפורסם באופן פומבי, נועדה להבטיח שמדובר במדיניות כללית שגובשה בהליך סדור ותקין, ולאפשר לציבור לבחון את מדיניות השר, ולהשיג עליה, ככל שיהיה גורם שיחפוץ בכך. בענייננו, לא פורסמה עד עתה מדיניות השר בהתאם לקבוע בתיקון 37 לפקודה. ועדת צדוק עמדה על חשיבות הפרסום של מדיניות השר ותכליתה, כך:

"אחת הדרכים להבטיח כי כוחו של השר להתוות מדיניות איננו מנוצל לרעה לצרכים של אירוע ספציפי הינה שקיפות של החלטות המדיניות... הוראות בעלות חשיבות עקרונית שנותן השר למשטרה צריכות להיות ידועות לציבור, על מנת שיעמדו לביקורתו של הציבור" (עמוד 49 לדו"ח ועדת צדוק).

22. **ועתה מן הכלל אל הפרט:** במסגרת הבקשות למתן צו ביניים מתארים העותרים מספר אירועים קונקרטיים בהם לטענתם התערב השר ב"הפעלת הכוח האופרטיבית של המשטרה" וזאת, בין היתר, בכל הנוגע לאכיפת הסדר הציבורי באירועי המחאות שהתקיימו נגד השלטון, ביחס ליוזמות משפטיות המקודמות בימים אלה בכנסת.

23. **בחינת האירועים האמורים, וזאת גם על בסיס הנמסר ממשטרת ישראל, מעלה על פניו כי מתעורר חשש ממשי כי בחלק מהמקרים נחצה קו הגבול, וניתנו הלכה למעשה על-ידי השר הנחיות אופרטיביות לדרג המקצועי במשטרה ביחס לאירועים פרטניים.** כמו כן, עולה חשש גם בנוגע למקרים אשר הוצגו לכאורה כמדיניות כללית אך בפועל היוו הנחיה שביקשה להחליף "בזמן אמת" את שיקול הדעת הנתון לגורמי המשטרה בשטח, וזאת לא פעם תוך כדי התרחשות האירועים.

כך, למשל, באירועי מחאה שהתקיימו בירושלים ביום 9.2.23 **ובמהלך התרחשותם**, הבהיר השר בפומבי את חוסר שביעות רצונו מאופן התנהלות המשטרה באותו האירוע והודיע כי יזמין את מפקד מחוז ירושלים לבירור בעניין זה. תגובת המפקח"ל הייתה שלא ניתן לערוך הבירור תוך כדי הטיפול המבצעי באירוע, ויש להמתין לתחקיר פנימי כמקובל.

במסגרת הודעות שהוציא השר מטעמו ביום 1.3.23, הודיע כי הנחה את המשטרה לפתוח חסימות של צירים וכבישים ספציפיים, וזאת במהלך ואגב אירועי מחאות פרטניים (וראו לכך למשל את המפורט בסעיף 9 לבקשת האגודה לזכויות האזרח). דוגמא נוספת ניתן להביא מאירועי המחאות ביום חמישי האחרון, 9.3.23. כפי שנמסר מהמשטרה, השר פנה ישירות למפקדי המחוזות במהלך הטיפול באירועי המחאה, והבהיר בזמן אמת את חוסר שביעות רצונו מכך שמדיניותו אינה מיושמת (כגון בנתיבי איילון ובנתב"ג). לאחר תום האירועים השר הבהיר בפומבי את תפישתו כי מדיניותו זו לא מומשה כנדרש.

24. בעניין זה יצוין עוד, כי באותו היום, בשעות הערב, 9.3.23, בעוד מתקיימות ההפגנות, הוציא השר על דעת המפכ"ל הודעה לתקשורת בדבר החלטתו להעביר את ניצב אשד מתפקידו כמפקד מחוז תל אביב. נוכח העיתוי של החלטה זו, ועל רקע הביקורת הפומבית של השר ביחס לשיקול הדעת של המשטרה שהופעל באותו היום ביחס למחאות נגד השלטון, קיימה היועצת המשפטית לממשלה עוד באותו היום בירור ראשוני של הסוגיה עם מפכ"ל המשטרה. קודם לכן, נפגש מפכ"ל המשטרה עם פורום מפקדים בכירים של משטרת ישראל והודיע להם כי עיתוי ההודעה לניצב אשד על סיום תפקידו כמפקד מחוז תל אביב, היה בהחלטת השר בלבד.

עיתוי מתן הוראה זו, למצער על פני הדברים, יצר מראית עין של קשר כרונולוגי וסיבתי בין חוסר שביעות רצון של השר משיקול הדעת המקצועי של המשטרה שהופעל בשטח אותו יום באירועי המחאה בתל אביב, לבין ההעברה מן התפקיד של הממ"ז, והדבר עשוי להוות מסר כלפי יתר המפקדים במשטרה.

בהמשך לכך, למחרת, 10.3.23, לאחר בירור ראשוני, שלחה היועצת המשפטית לממשלה מכתב לשר לביטחון לאומי בו הבהירה כי "בבירור ראשוני שערכנו אמש התעורר חשש כבד ביחס לחוקיות ותקינות ההליך הנוגע להעברתו של ניצב אשד, מפקד מחוז תל אביב, מתפקידו, לרבות השיקולים העומדים ביסוד ההחלטה, עיתוי ההודעה והרקע לה".

לפיכך, הנחתה היועצת המשפטית לממשלה להקפיא כל החלטה או פעולה בעניינו של ניצב אשד עד להשלמה מסודרת של הבירור המשפטי המתחייב. עוד הובהר כי "למען הסר ספק עד להשלמת הבירור ניצב אשד יישאר בתפקידו". כמצוין לעיל, לבקשה למתן צו-ביניים בסוגיה זו על המדינה להשיב עד ליום 22.3.23. הנושא נמצא כעת בבירור.

25. ביום 13.3.23 פורסמה הנחיית המפכ"ל לפיה הוראות מבצעיות או אישורן יעשה רק על-ידו, וכי אין לקיים קשר בעניינים אלו עם השר לביטחון לאומי אלא בתיאום עם המפכ"ל ולשכתו. הנחייה זו ניתנה על רקע דיווחים של מפקדים לפיהם השר או גורמים מטעמו פנו אליהם ישירות במהלך אירועים מבצעיים.

26. לשלמות התמונה העובדתית בפני בית המשפט הנכבד יצוין, כי כפי שאף פורסם לאחרונה, במהלך השבועות האחרונים, השר הנחה את המפכ"ל לבצע פעולות אכיפה שונות, כגון הריסות מבנים ספציפיים, גם בניגוד לעמדה המקצועית והמבצעית של המשטרה. לאחר שהעמדה המבצעית הועברה לשר, הוסכם כי פעולות אלה לא יוצאו אל הפועל במועד המיועד.

27. יובהר, כי גם החלטה על מדיניות יש לבחון על רקע העיתוי והאופן שבו גובשה. כך, למשל, מדיניות הנמסרת לדרג הפיקודי בשטח על ידי השר, במהלכו של אירוע מבצעי מתנהל, כמוה כהנחיה אופרטיבית. כפי שצוין לעיל, ועדת צדוק היתה ערה לקו הגבול הדק שבין "סוגיות עקרוניות של ממש" לבין עניינים ספציפיים "שינתן להם לבוש של סוגיות עקרוניות" ועל הקושי ליצור הבחנה ביניהם אגב אירוע קונקרטי, נוכח העובדה ש"טבען של סוגיות עקרוניות שהן זוכות לתשומת-לב דווקא בעת שדוגמא קונקרטית מתעוררת" (עמ' 49 לדו"ח **ועדת צדוק**). על כן, ישנה חשיבות כי קביעת המדיניות תעשה בשגרה, על בסיס תשתית עובדתית ומקצועית מפורטת ומלאה ולאחר שמיעת הדרג המקצועי בנושא, ובפרט על יסוד שיח עם המפכ"ל. מכל מקום, מדיניות לא מתגבשת אגב אירוע ספציפי וכל שכן שאינה מתגבשת במהלכו.

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

28. הנה כי כן, רצף האירועים המתואר בבקשות, עליו ניתן ללמוד בין היתר מפרסומיו של השר עצמו, והמידע שנמסר מהמשטרה, מקימים חשש ממשי כי התנהלותו של השר לביטחון לאומי חצתה את קו הגבול, והיה בה כדי להתערב או להוות ניסיון התערבות בשיקול הדעת המקצועי והעצמאי הנתון לדרג הפיקודי במשטרת ישראל בשטח, וזאת גם בזמן אמת ביחס לאירועים פרטניים שעניינם במחאות המתקיימות נגד השלטון בימים אלה.

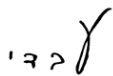
29. התנהלות זו של השר אינה עולה בקנה אחד עם הדין, גם לאחר חקיקתו של תיקון 37, וזאת כאמור אף בלי להידרש בשלב זה לחוקתיותו של התיקון ולקשיים הגלומים בו.

30. **סיכומם של דברים**, עמדת היועצת המשפטית לממשלה היא שגם לאחר תיקון 37 לפקודה לא הוקנתה לשר סמכות ליתן הנחיות אופרטיביות-מבצעיות למשטרה, במישרין או בעקיפין. כך, לא נתונה לשר סמכות לתת הנחיה כאמור בכסות של הוראת מדיניות הניתנת בקשר לאירוע קונקרטי, ובפרט לא במהלכו, באופן שעלול להטות את שיקול דעתם המקצועי של מפקדי המשטרה; כן לא נתונה לשר סמכות לדרוש מהגורמים המשטרתיים ליישם את מדיניותו באופן מסוים. בשים לב לכך, הרי שאין צורך ליתן את צווי הביניים המבוקשים.

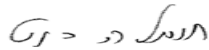
במישור היישומי – עמדת היועצת המשפטית לממשלה היא כי השר רשאי לקבוע מדיניות כללית למשטרה, לרבות ביחס להפגנות, אך עליו לחדול מביצוע פעולות החורגת מהתוויית מדיניות כללית כאמור, ולהימנע ממתן הוראות אופרטיביות למשטרה, באופן ישיר או עקיף, בפרט בכל הנוגע למחאות ציבוריות כנגד השלטון.

31. העובדות המפורטות בסעיפים 23-26 לתגובה נתמכות בתצהירו של סני"צ ינון בנימין, ראש לשכת המפכ"ל.

היום, כ"ב באדר התשפ"ג  
15 במרץ 2023



קובי עבדי, עו"ד  
סגן במחלקת הבג"צים  
בפרקליטות המדינה



תהילה רוט, עו"ד  
סגנית בכירה א' במחלקת הבג"צים  
בפרקליטות המדינה



דניאל מארקס, עו"ד  
ממונה על ענייני בג"צים  
בפרקליטות המדינה

מש/10

**צילום מכתב היועצת המשפטית  
למשלה מיום 10.3.23**

עמ' 88





היועצת המשפטית לממשלה

ירושלים, י"ז אדר תשפ"ג  
10 מרץ 2023

מספרנו: 004-99-2023-004920  
(בתשובה נא לציין מספרנו)

אל:

ח"כ איתמר בן גביר,  
השר לביטחון לאומי

שלום רב,

הנדון: העברת ניצב אשד מתפקיד מפקד מחוז תל אביב

בבירור ראשוני שערכנו אמש התעורר חשש כבד ביחס לחוקיות ותקינות ההליך הנוגע להעברתו של ניצב אשד, מפקד מחוז תל אביב, מתפקידו, לרבות השיקולים העומדים ביסוד החלטה, עיתוי החודעה וחרקע לה.

לפיכך אני מנחה להקפיא כל החלטה או פעולה בעניינו של ניצב אשד עד להשלמה מסודרת של הבירור המשפטי המתחייב. למען הסר ספק עד להשלמת הבירור ניצב אשד יישאר בתפקידו.

בברכה,

גלי בהרב-מיארה

העתק:

מפכ"ל המשטרה

פרקליט המדינה

משנים ליועצת המשפטית לממשלה

היועץ המשפטי למשרד לביטחון לאומי

היועץ המשפטי למשטרת ישראל

מש/11

**צילום סיכום הדיון מיום 17.4.23**

עמ' 90

# מדינת ישראל

## משרד המשפטים

ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מנהלי)

ייעוץ וחקיקה (משפט פלילי)

ירושלים: כ"ו ניסן תשפ"ג

17 אפריל 2023

סימוכין: 803-99-2023-020833

אל: משתתפיות הדיון

שלום רב,

### הנדון: העברתו מתפקיד של ניצב עמי אשד, מפקד מחוז תל-אביב

סמך: מכתב היועצת המשפטית לממשלה מיום 10.3.2023; מכתב מטעם המשנה ליועמ"ש

המשטרה מתאריך 20.3.2023; מכתבו של השר לביטחון לאומי מתאריך 20.3.2023; מייל

מהלשכה המשפטית למשרד לביטחון לאומי מתאריך 21.3.2023

בתאריך 19.3.2023 נערך דיון בנושא שבכותרת, בראשות המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי), ד"ר גיל לימון, והמשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט פלילי), עו"ד עמית מררי. רשימת המשתתפים מצורפת בנספח א'.

### רקע לדיון:

#### כללי

1. בתאריך 9.3.2023, בשעת ערב, בעיצומן של הפגנות שנערכו באותו יום ברחבי הארץ, לרבות בעיר תל-אביב, פורסמה הודעת תקשורת מטעם דוברות המשרד לביטחון לאומי ודוברות משטרת ישראל לפיה בכוונת השר לביטחון לאומי ומפכ"ל המשטרה להעביר את מפקד מחוז תל-אביב הנוכחי, ניצב עמיחי (עמי) אשד, מתפקידו הנוכחי ולשבצו בתפקיד ראש אגף הדרכה. על פי הנטען בהודעה, הדבר נעשה כחלק מסבב מינויים שעתיד להתבצע במשטרת ישראל. יש לציין כי מספר שעות לפני ההודעה, הביע השר לביטחון לאומי ביקורת על שיקול הדעת של המשטרה שהופעל באותו היום ביחס למחאות נגד השלטון, וביחס לפעולות המשטרה לאכיפת הסדר במקום, גם בפיקודו של ניצב אשד עצמו, בהפגנות שהתקיימו בתל אביב באותה העת.

2. נוכח הפרסום, ולאחר בירור ראשוני של הסוגיה, בתאריך 10.3.2023 הנחתה היועצת המשפטית לממשלה את השר לביטחון לאומי, להקפיא את ההחלטה האמורה, מפאת חשש כבד שהתעורר ביחס לחוקיות ולתקינות ההליך, לרבות השיקולים העומדים ביסוד ההחלטה, עיתוי ההודעה והרקע לה. זאת, עד להשלמת בירור הנושא.

3. בהמשך לכך, בערב יום 11.3.23 נשא מפכ"ל המשטרה דברים במסיבת עיתונאים שכונסה, והתייחס לעניין העברתו מתפקיד של ניצב עמי אשד, כדלקמן:

"סבב מינויים רחב היה מתוכנן להיערך תוך זמן קצר. עמי הוא קצין מקצועי מוערך ומנוסה ובל שום קשר למחאות או למצב הביטחוני, המינוי המדובר היה מתוכנן ליישום לאחר חודש הרמדאן. עובדתית אני מסתכל עכשיו לכולם בעיניים ואני אומר לכם – טעיתי. טעיתי בשיקול הדעת. טעיתי בעיתוי ובדרך ואני לא מקל בכך ראש. אני מכבד ומקבל את החלטת היועצת המשפטית לממשלה לגבי הקפאת המינוי".

4. לאחר מכן, נמסר על-ידי גורמי המשטרה כי כלל המינויים הבכירים במשטרת ישראל מוקפאים לעת הזו, עד לסוף חודש הרמדאן.

5. על רקע הדברים הללו, התכנס כאמור דיון, בראשות המשנים ליועצת המשפטית לממשלה. במסגרת הדיון, נשמעו התייחסויות הייעוץ המשפטי למשרד לביטחון לאומי, היועץ המשפטי למשטרת ישראל וגורמי המקצוע במשטרה. בהמשך לכך גם התקבלו התייחסויות משלימות בכתב, שבסימוכין.

#### אופן מינוי קצינים בכירים במשטרת ישראל

6. הסמכות למינוי קצינים בכירים במשטרה (קצינים שדרגתם סגן ניצב ומעלה) קבועה בסעיף 7 לפקודת המשטרה [נוסח חדש], תשל"א-1971, שקובע כדלקמן: "השר רשאי למנות שוטר או אדם אחר למלא כל תפקיד מתפקידיו של קצין משטרה בכיר או להשתמש בכל סמכות מסמכויותיו, הכל בכפוף לתנאים שנקבעו" (ראו גם סעי' 10 לפקודת המשטרה לעניין סמכויותיו של המפקח"ל בכל הנוגע למינויים). בפועל, הליך מינוי קצינים בכירים, נערך בשיח בין מפקח"ל המשטרה לבין השר ובהתאם לנהלים הבאים: נוהל מספר 02.01.02 של המשרד לביטחון לאומי בנושא "נוהל משרדי בנושא: גיוס, מינוי, העלאה בדרגה ופרישה של קצונה בכירה במשטרת ישראל ובשירות בתי הסוהר" מתאריך 21.12.2010; ונוהל אמ"ש 05.03.08 בעניין "מינוי, קידום ושיבוץ של קצינים לתפקידי רפ"ק ומעלה". ואולם, נהלים אלה מסדירים מינוי קצינים עד דרגת תת-ניצב, ולא קיים נוהל המסדיר את הליכי הקידום או השיבוץ של קצינים בדרגת ניצב.

7. לצד זאת, סמכות השר לביטחון לאומי למנות קצין משטרה בכיר (מדרגת סגן ניצב ומעלה), ובכלל זה הסמכות להעבירו מתפקידו, מופעלות בפועל רק לאחר שמונחת לפני השר עמדתו המנומקת של מפקח"ל המשטרה (להרחבה בעניין זה ראו, בשינויים המחויבים, בג"ץ 3884/16 פלונית נ' השר לביטחון פנים (20.11.17) סעי' 21-22 לפסק דינו של כב' השופט (כתוארו אז) פוגלמן).

8. בדיון הובהר על ידי נציגי משטרת ישראל, כי הדיונים ביחס לשיבוץ קצינים בדרגת ניצב אינם נעשים במסגרת דיוני סגל הפיקוד הכללי (ספ"כ), כפי שנעשה ביחס לדרגים נמוכים יותר עד דרגה זו, אלא במסגרת שיח בין המפקח"ל לבין השר, לאחר שהשר מראיין את הקצינים המועמדים. תהליך זה נעשה במסגרת של "סבבי מינויים" כשהעיקרון המנחה בהם הוא כי לא ניתן למנות בעל תפקיד למשרה שכבר מאוישת, ולכן, ככלל, נהוג להשלים בכל סבב את כלל המינויים המתפנים באותה עת. זאת, להוציא מקרים חריגים ובלתי צפויים (כגון פרישות בלתי מתוכננות) או במקרים שבהם נוצר פער זמנים בין סבב מינויים רוחבי של קצינים שהיו ונותרו בדרגת ניצב, לבין קצינים שקודמו במסגרת סבב המינויים מדרגת תת-ניצב לדרגת ניצב. במקרה הנדון, ההחלטה בנוגע לעמי אשד התקבלה שעה שנותרו עוד מינויים "פתוחים" במסגרת סבב המינויים הרוחבי בדרגת ניצב ולפני שנידונו הקצינים שיקודמו לדרגת ניצב.

9. כן הובהר בהמשך, במסגרת מענה בכתב של גורמי המקצוע במשרד לביטחון לאומי לשאלות שעלו והועברו סמוך לאחר הדיון, כי שיבוץ ניצבים נעשה בשיח בין המפכ"ל לשר, וכי ההליך הפנים משרדי מול המשטרה בסבב מינויי הניצבים במהלך הקדנציה הקודמת התנהל באופן הבא: הכנת תיקי קצינים עם חומרים רלוונטיים לקראת ראיונות של השר עם הקצינים; זימון הקצינים לראיון אצל השר; סיכום המפכ"ל עם השר; לאחר סיכום המפכ"ל עם השר, התקבלה אצל גורמי המקצוע במשרד לביטחון לאומי המלצת המפכ"ל, ונתוני הקצין נבדקו ביחס לתפקיד הספציפי שאליו הומלץ. בהמשך לכך, נכתבה המלצה פורמאלית לשר, שהועברה יחד עם קלפי מינוי / מינוי ודרגה להחלטתו. כן הובהר כי בדרך כלל כשנעשה סבב מינויים, כלל התפקידים הפנויים והמתפנים נידונים יחד. זאת, למעט מקרים חריגים שאינם ניתנים לצפייה (כגון פרישות לא מתוכננת וכו'). סבב מינויים הוא רוחבי והתפקידים שנשארים פנויים בסיום הסבב נפתחים לקידום.

10. על פי המידע שנמסר מהלשכה המשפטית במשטרה, וכעולה אף מהמענה בכתב שהועבר ע"י גורמי המשרד לביטחון לאומי, במסגרת הליך שיבוץ הקצינים, מובא בפני השר כל החומר הרלוונטי טרם קיום הראיון, הוא בוחן את כישורי המועמדים, התאמתם לתפקיד הנבחן וניסיונם המקצועי. לאחר קיום הראיונות, ובהתאם לסיכום השר והמפכ"ל על מינוי הקצינים הבכירים, מועברת המלצת מפכ"ל המשטרה ביחס למועמד הספציפי עליו הומלץ להחלטתו הסופית של השר. עוד הודגש כי כל החלטות בנוגע לסבב המינויים נבחנות משפטית לפני כניסת המינוי לתוקף.

11. לבסוף הובהר על ידי נציגי משטרת ישראל, כי במסגרת התהליך, יכול שייערך גם שיח בין המפכ"ל לבין המועמד לצורך קבלת התייחסותו של האחרון לתפקיד המיועד לו, טרם ההחלטה הסופית. כך למשל, שיח מסוג זה מתקיים במקרים שבהם עומדת על הפרק העברה לתפקיד שנחשב זוטר יותר או משמעותי פחות מהתפקיד הנוכחי של המועמד, וקיימת אפשרות כי תתגלע מחלוקת בין המועמד לבין המפכ"ל והשר בנוגע לתפקידו הבא של המועמד.

#### עמדת השר לביטחון לאומי

12. בהמשך לישיבה שהתקיימה, בתאריך 20.3.2023 העביר השר לביטחון לאומי מכתב ליועצת המשפטית לממשלה, המתייחס להעברתו מתפקיד של ניצב אשד. במכתב השר נאמר כי כבר בפגישתו הראשונה עם מפכ"ל המשטרה, ציין בפניו המפכ"ל כי קיימים בינו לבין ניצב אשד יחסים עכורים, וכי הוא חותר תחתיו, כי המפכ"ל מעריך הערכה מקצועית נמוכה את מר אשד, וסבור שהוא אינו מתאים לתפקידו, וכי הוא מבקש להעביר את ניצב אשד מתפקידו במסגרת סבב המינויים הראשון במשטרה. בפגישה שהתקיימה בין השר לניצב אשד, השר התרשם כי לניצב אשד לא קיימים הכישרים הנדרשים להמשיך לכהן בתפקידו כמפקד מחוז תל אביב.

13. בחודש פברואר החלו דיונים בנוגע לסבב מינויים במשטרה. במסגרת סבב מינויים זה, המליץ מפכ"ל המשטרה, למנות את ראש אגף הדרכה המכהן, מר אבשלום פלד, לתפקיד הסמפכ"ל, ואת מר אשד לתפקיד ראש אגף ההדרכה. לדברי השר, הוא החליט לקבל את המלצת המפכ"ל בנוגע לסבב המינויים.

14. לטענת השר, אין קשר בין התבטאויותיו כנגד התנהלותו של ניצב אשד לבין החלטתו להעבירו מתפקידו, וההחלטה להעבירו לתפקיד ראש אגף הדרכה התקבלה טרם החלו ההפגנות, ונעשתה בהתאם להמלצת מפכ"ל המשטרה.

## עמדת הייעוץ המשפטי של משטרת ישראל

15. בהתייחסות הכתובה שהתקבלה בהמשך לישיבה מהלשכה המשפטית במשטרת ישראל נכתב, כי ההחלטה העקרונית על העברתו של ניצב אשד מתפקיד מפקד מחוז תל אביב לתפקיד ראש אגף ההדרכה התקבלה על ידי השר, בהתאם לעמדתו המקצועית של המפכ"ל, לפני מספר חודשים. קודם להחלטה, קיימו השר והמפכ"ל ראיון עם ניצב אשד, כמקובל. עם זאת, הובהר על-ידי המשטרה כי ההחלטה לא התקבלה כחלק מסבב מינויים מלא של קצינים בדרגת ניצב, שכן בנקודת הזמן הנוכחית, סוכם בין השר והמפכ"ל על שלושה מינויים בלבד בדרגה זו (סי' המפכ"ל, ראש אגף ההדרכה, וראשת אגף טכנולוגיה ותקשוב). כמו כן, הגם שהתפקיד שיועד לניצב אשד היה פחות משמעותי מהתפקיד אותו הוא ממלא כיום, לא נערכה עימו שיחה בעניין לשם קבלת התייחסותו, כפי שמקובל לעשות במקרה מסוג זה.

16. כפי שנמסר מהמשטרה, הייתה זו החלטתו של השר לפרסם את ההחלטה על העברתו מתפקיד של ניצב אשד במהלכן של ההפגנות שהתקיימו ברחבי הארץ, לרבות בעיר תל אביב; הודעה על כך נמסרה לניצב אשד בשיחה טלפונית, כשמיד אחריה נמסרה הודעה באמצעי התקשורת בעניין. זאת, כאשר ההעברה מהתפקיד הייתה אמורה להתבצע רק לאחר סיום חודש הרמדאן; בנוסף, הדבר נעשה שעה שבאופן חריג, טרם נבחר מחליף לתפקיד מפקד המחוז והמינוי טרם נבחן מבחינה משפטית; וכל זאת, זמן קצר לפני חודש הרמדאן, בו ישנה הערכות משטרית מיוחדת. לאור מכלול הנסיבות המתוארות המפכ"ל הביע בפני השר את התנגדותו לעיתוי ולאופן ביצוע ההודעה, אולם עמדתו לא התקבלה. על אף התנגדות המפכ"ל, נוכח עמדת השר ורצונו לפרסם את ההחלטה, נתן המפכ"ל את הסכמתו לפרסום ההודעה בתאריך 9.3.2023.

17. בהמשך להנחיית היועצת המשפטית לממשלה, מיום 10.3.2023, החליט כאמור מפכ"ל המשטרה להקפיא את ההחלטה על העברת ניצב אשד מתפקידו, עד לאחר סיום חודש הרמדאן. נכון לעת הזו, טרם התקבלה החלטה חדשה של המפכ"ל בנושא.

### **המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי), ד"ר גיל לימון, והמשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט פלילי), עו"ד עמית מררי, סיכמו את הישיבה כדלקמן:**

18. נקודת המוצא העולה מהדברים שנמסרו בעל פה ובכתב, מהנהלים הקיימים במשטרה, מהפרקטיקה הנוהגת ומהאופן בו בוצעו עד כה הליכי מינוי של קצינים בכירים במשטרה, בדגש על תפקידי ניצבים, היא כי הפעלת סמכות השר להעביר בעלי תפקידים מתפקידם נעשית ככלל במסגרת "סבב מינויים", וצריכה להתבסס על המלצת המפכ"ל, באופן מקצועי ומסודר, וכן על בסיס תשתית עובדתית, ומשיקולים עניינים הנסמכים על אותה תשתית, ובמקרים המתאימים תוך מתן האפשרות לקצין המשטרה שעניינו עומד על הפרק להתייחס להחלטה המתוכננת לגביו.

19. במקרה זה, במכלול נסיבות העניין, אכן נדרש היה לתת לניצב אשד אפשרות להתייחס להחלטה המתוכננת כאמור, וזאת בין היתר, משום שנבחנה העברתו לתפקיד משמעותי פחות מהתפקיד הנוכחי, ועל כן – מדובר במהלך שיש בו משום פגיעה במעמדו. בנסיבות אלו, הדבר התחייב מכללי הצדק הטבעי וכן מהצורך בקיום הליך תקין, במסגרתו תינתן לקצין הזדמנות נאותה להשמיע את עמדתו.

20. ההחלטה בדבר העברתו מתפקיד של ניצב אשד היא החלטה חריגה שסטתה מההליך המקובל במשטרה, וקיימים מספר נתונים המעלים חשש משמעותי כי ההחלטה התקבלה באופן בלתי תקין, וכי תהליך קבלתה, בדגש על עיתויה, לקה בשיקולים זרים:

**ראשית**, עיתוי פרסום ההחלטה, מספר שעות לאחר הביקורת שהביע השר כנגד ניצב אשד על רקע ההפגנות שהתרחשו באותה העת, ופרסום ההחלטה עצמה בעיצומן של ההפגנות שהתקיימו באותו ערב, בניגוד לעמדתו המקצועית של המפכ"ל בדבר עיתוי הפרסום ואופן ההודעה. הקושי בעיתוי מתעצם נוכח העובדה שההחלטה פורסמה מוקדם יותר באופן משמעותי מהמועד בו תוכנן לכתחילה להיערך סבב המינויים (לאחר תקופת הרמדאן). במועד פרסום ההחלטה, סבב המינויים בדרגת ניצב לא הסתיים ונותרו עוד החלטות משמעותיות רבות לקבל במסגרתו, גם ביחס לסבב המינויים הרחבי ועוד לפני שקילת המועמדים שיקודמו לדרגת ניצב (בתוך כך נותר גם לבחון בין היתר את שאלת בחירת מחליף לניצב אשד). זאת, בניגוד לנוהג שתואר לעיל, לפיו מתקבלות לרוב ההחלטות על שינויי התפקידים הרחביים בדרגת ניצב במקביל, שכן מדובר בהחלטות הקשורות האחת בשנייה. במובן זה, עצם הפרסום, הנוגע רק להעברה מתפקיד של שוטר בכיר יחיד מבין כלל השוטרים לגביהם תוכנן סבב המינויים – בסטייה מהנהוג במשטרה – אף הוא מעלה טעם לפגם.

**שנית**, העובדה כי לניצב אשד לא ניתנה אפשרות להציג את עמדתו בפני השר והמפכ"ל באשר לאופן התנהלותו, להשמיע את דבריו באשר לביקורת השר בנוגע לאופן ניהול ההפגנות וכן להתייחס לכוונה להעבירו לתפקיד ראש אגף הדרכה, שיש בו כדי לפגוע במעמדו. בנסיבות שבהן מדובר בהעברה לתפקיד של מועמד, שנחשב משמעותי פחות מהתפקיד הנוכחי של המועמד, אשר בגינה צפויה להתעורר מחלוקת בין המועמד לבין המפכ"ל והשר, יש לאפשר למועמד להשמיע את עמדתו בנושא זה, בטרם פרסום ההחלטה, והדבר אף עולה בקנה אחד עם נורמות משפטיות שחלות על העברה מתפקיד. הדבר לא התקיים במקרה הנוכחי.

**שלישית**, העובדה כי על פי הנמסר, העברתו מתפקיד של אשד לא נבחנה משפטית טרם פרסום ההודעה, בניגוד להליך הנוהג לפיו נעשית בחינה משפטית בנוגע לסבב המינויים לפני כניסת מינוי לתוקף.

21. **מכל האמור עולה חשש משמעותי כי נפלו פגמים בתהליך קבלת ההחלטה בעניינו של ניצב אשד. בפרט, עיתוי מתן ההוראה על העברת ניצב אשד מתפקידו, מעלה חשש לקשר סיבתי בין חוסר שביעות רצון של השר מאופן פעולתה המקצועי של משטרת מחוז תל אביב, בראשותו של ניצב עמי אשד, בהקשר הקונקרטי של אירועי המחאה בתל אביב, אשר כוונו נגד הממשלה, לבין ההעברה מן התפקיד של ניצב אשד. למצער, קיים מראית עין של קשר זה. התנהלות זו, מעבר לפגם המשפטי שדבק בה, מהטעמים שצוינו לעיל בפסקה 20, מייצרת, כשלעצמה, "אפקט מצנן" משמעותי ביחס לבעלי תפקידים אחרים במשטרה, ועשויה לפגוע בתפקודה ובעצמאות הדרג הפיקודי הבכיר, בפרט בהקשרים הרגישים ביותר של שמירת חופש הביטוי וההגנה על זכויות האדם.**

22. **בשים לב לכך, ועל מנת להבטיח כי החלטה כה רגישה תתקבל באופן תקין וללא חשש מפני שיקולים שאינם ממן העניין, במסגרת סבב המינויים שצפוי להתקיים לאחר חודש הרמאדן, יש לקבל החלטה חדשה בנוגע לניצב אשד, בהתאם לנהלי המשטרה ולהסדרים המקובלים לעניין זה ועל סמך תשתית עובדתית ושיקולים עניינים כאמור.**

בבִּלְכָה,  
ד"ר עמרי בן צבי, עו"ד  
ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מנהלי)

העתק:

גבי גלי בהרב-מיארה, היועצת המשפטית לממשלה  
מר אריאל סיזל, היועץ המשפטי למשרד לביטחון לאומי

**נספח א' – משתתפי הדיון**ייעוץ וחקיקה

ד"ר גיל לימון, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי)  
גבי עמית מררי, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט פלילי)  
גבי גבי פיסמן, המחלקה למשפט פלילי  
מר אורן פונו, המחלקה למשפט ציבורי-מנהלי  
ד"ר עמרי בן צבי, המחלקה למשפט ציבורי-מנהלי  
גבי רעות גורדון כץ, המחלקה למשפט פלילי  
גבי נעמה אלעזר, המחלקה למשפט ציבורי-מנהלי  
גבי שירה הירש, המחלקה למשפט פלילי

מחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה

מר ענר הלמן, מנהל מחלקת הבג"צים  
גבי תהילה רוט, פרקליטה  
גבי דניאל מרקס, פרקליטה  
מר קובי עבדי, פקליט

הלשכה המשפטית במשרד לביטחון לאומי

חיים אמיגה, ממונה ייעוץ משפטי

הלשכה המשפטית במשטרת ישראל

מר אלעזר כהנא, היועץ המשפטי למשטרת ישראל



## מש/12

**צילום תגובת המדינה מיום 23.4.23  
לבקשה למתן צו ביניים**

עמ' 97

בג"ץ 8987/22

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

**התנועה למען איכות השלטון בישראל**

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

**האגודה לזכויות האזרח בישראל ואח'**

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

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

**העותרות**

**נגד**

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

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

המשיבים בג"ץ 8987/22

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

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

המשיבים בג"ץ 532/23

## תגובת המדינה לבקשת העותרת למתן צו ביניים

1. בהתאם להחלטת כב' השופט י' עמית מיום 13.3.23 ולארכות שהתבקשו, מתכבדת המדינה להגיש תגובה לבקשת העותרת בבג"ץ 8987/22 מיום 9.3.23 (להלן: **הבקשה**).

2. עניינה של הבקשה בדרישת העותרת כי בית המשפט הנכבד ייתן צו ביניים: "האוסר על השר להתערב בהפעלת הכוח המשטרתית ובמינוי בכירה ביחס לניהולם את המחאה הציבורית כנגד מהלכי הממשלה; ולקבוע דיון דחוף בעתירה". עוד ביקשה העותרת "להוסיף את ניצב אשד כמשיב 8 לעתירה".

כל זאת נדרש לטענת העותרת "לנוכח ההתפתחויות האחרונות, והכרזתם של המשיבים 4 [...] ו-5 [...] על העברתו של ניצב עמיחי (עמי) אשד [...] מתפקידו כמפקד מחוז תל-אביב במשטרת ישראל, שנעשה משיקולים פוליטיים זרים ובניגוד לדיון [...]". במסגרת הבקשה טוענת העותרת כי ההחלטה על העברת ניצב אשד מתפקידו היא "צעד מינהלי שנוקט משיקולים זרים ומטעמים פוליטיים" וכי זו "מהווה חריגה מסמכותו של השר".

אם כן, בקשת העותרת למתן צו ביניים כוללת שני היבטים. האחד בעל היבט פרטני, בו מבוקש למנוע את העברת ניצב עמי אשד מתפקידו; השני בעל היבט כללי, בו מבוקש למנוע את התערבות השר במינויים עתידיים של בכירים במשטרה בהקשרים הנוגעים לניהול המחאה הציבורית.

3. באשר להיבט הפרטני בדבר העברתו של ניצב אשד מתפקידו:

כפי שיפורט להלן, בעקבות בחינה ראשונית שערכה היועצת המשפטית לממשלה והנחייתה להקפיא את העברת ניצב אשד מתפקידו עד להשלמת בירור הדברים, כבר ביום 11.3.23 החליט מפכ"ל המשטרה על הקפאת החלטה בדבר העברת ניצב אשד מתפקידו ועל עריכה של בחינה מחודשת לאחר חודש הרמדאן. בהמשך לכך, לאחר בירור מעמיק של פרטי האירוע, שנערך על-ידי המשנים ליועצת המשפטית לממשלה למשפט פלילי ולמשפט ציבורי-מינהלי, נמצא כי ההחלטה בדבר העברת ניצב אשד מתפקידו, היא החלטה חריגה שסטתה מההליך המקובל במשטרה וקיימים מספר נתונים המעלים חשש משמעותי כי ההחלטה התקבלה באופן בלתי תקין; וכי תהליך קבלתה, בדגש על עיתויה ועיתוי פרסומה, לקה בשיקולים זרים. על כן, היועצת המשפטית לממשלה הנחתה, כי יש לקבל החלטה חדשה, לאחר שתינתן לניצב אשד הזדמנות להשמיע את עמדתו, ולאחר שקילה מחדש של השיקולים הרלוונטיים, בהתאם לנוהג המקובל. במצב דברים זה, הרי שהבקשה, ככל שהיא נוגעת להעברתו מתפקידו של ניצב אשד - התייתרה.

4. באשר להיבט הכללי שבבקשה:

עמדת המדינה היא שמינוי בכירים במשטרת ישראל והעברת בעלי תפקידים מתפקידם, צריכים להיעשות בתיאום בין המפכ"ל והשר, בהתאם להוראות הרלוונטיות, לנוהג המקובל במשטרה, לרבות בחינה משפטית של המינוי טרם השלמתו ותוך הקפדה על כללי המשפט המנהלי.

כעולה מהחלטת בית המשפט הנכבד מיום 19.3.23, על השר להימנע ממתן הוראות אופרטיביות למשטרה, בין במישרין ובין בעקיפין. נוסף על כך, מינויים, לרבות קביעת עיתויים ומועד פרסומם, אינם יכולים לשמש כלי להתערבות אופרטיבית עקיפה בפעולות המשטרה. בשים לב לכך שזוהי העמדה המשפטית המחייבת, סבורה המדינה כי אין מקום ליתן את הסעד הכללי המבוקש (שאינו מכוון כלפי מינוי מסוים).

עתה נפרט:

### הרקע בתמצית

5. ביום 28.12.22 אישרה הכנסת את הצעת החוק לתיקון פקודת המשטרה (מס' 37), התשפ"ג-2022 (להלן: **תיקון 37**; ו-**הפקודה**, בהתאמה).
6. העתירה שבכותרת מבקשת כי יבוטל תיקון 37.
7. להשלמת התמונה יצוין, כי בנוסף לעתירה שבכותרת הוגשו ארבע עתירות נוספות נגד חוקתיות תיקון 37 (בג"ץ 532/23 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' הכנסת**; בג"ץ 179/23 **העבודה נ' מדינת ישראל**; בג"ץ 99/23 **לוי נ' השר לביטחון פנים**; בג"ץ 2985/23 **ועדת המעקב העליונה לענייני האזרחים הערבים בישראל נ' הכנסת**). בהתאם להחלטות בית המשפט הנכבד הדיון בעתירות אלו אוחד. בשלב זה הדיון שהיה קבוע ליום 8.5.23 נדחה וטרם נקבע מועד חדש.
8. כידוע, בחודשים האחרונים מתקיימים ברחבי הארץ צעדי מחאה והפגנות בתגובה ליוזמות משפטיות המקודמות בימים אלה על ידי חברי כנסת ושרים בציבור ובכנסת. על רקע התנהלות השר לביטחון לאומי (להלן: **השר**) ופעילות המשטרה אל מול אירועי המחאה הוגשו ביום 5.3.23 על-ידי העותרות בבג"ץ 8987/22 ובג"ץ 532/23 שתי בקשות למתן צו ביניים, שעיקרן כי בית המשפט הנכבד יורה לשר לביטחון לאומי להימנע מהתווית מדינית בכל ענין הנוגע למימוש זכות ההפגנה וחופש המחאה, ולהימנע ממתן הוראות והנחיות כלליות או פרטניות בעניינים אלה, עד להכרעה בעתירה.
9. ביום 19.3.23 קבע בית המשפט הנכבד כי אין מקום למתן צווי הביניים המבוקשים. במסגרת זאת נקבע כי:

1. לאחר שעיינתי בבקשות ובתגובות היועצת המשפטית לממשלה, שאליה צורפה תגובתו-עמדתו של השר, מצאתי שלמעשה קיימת הסכמה בין כל משיבי הממשלה כי השר רשאי להתוות מדיניות ועקרונות כלליים עבור משטרת ישראל, לרבות ביחס להפגנות ולחסימה ופינוי של צירי תנועה. כך, אציין כי הן השר והן היועצת המשפטית לממשלה, נסמכו על חוות הדעת של עו"ד מררי מיום 9.7.2019.

2. מנגד, וכפי שציין השר עצמו בתגובתו "שיקול הדעת על אופן הפעלת הכוח, מסור למפקדים בשטח". דומה אפוא כי גם כאן קיימת הסכמה בין כל הצדדים. ברי כי השר אינו רשאי להתערב בפרטי הביצוע האופרטיבי של המדיניות האמורה, ואינו רשאי ליתן הנחיות קונקרטיות אגב התרחשותם של אירועים פרטניים. עניינים ופרטים אלה נתונים לשיקול הדעת המבצעי-האופרטיבי של הדרגים המקצועיים של המשטרה והמפקדים בשטח, על פי הנסיבות המשתנות והתנאים בשטח.

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

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

### תמצית עובדות העניין

10. ביום 9.3.23, בשעת ערב, בעיצומן של הפגנות שנערכו באותו יום ברחבי הארץ, לרבות בעיר תל-אביב, פורסמה הודעת תקשורת מטעם דוברות המשד לביטחון לאומי ודוברות משטרת ישראל לפיה בכוונת השר לביטחון לאומי ומפכ"ל המשטרה להעביר את מפקד מחוז תל-אביב הנוכחי, ניצב עמיחי (עמי) אשד, מתפקידו הנוכחי ולשבצו בתפקיד ראש אגף הדרכה. על פי הנמסר בהודעה, הדבר נעשה כחלק מסבב מינויים שעתיד להתבצע במשטרת ישראל. יצוין כי מספר שעות לפני ההודעה, הביע השר לביטחון לאומי ביקורת על שיקול הדעת של המשטרה שהופעל באותו היום ביחס למחאות נגד השלטון, וביחס לפעולות המשטרה לאכיפת הסדר במקום, גם בפיקודו של ניצב אשד עצמו, בהפגנות שהתקיימו בתל אביב באותה העת.

11. נוכח הפרסום האמור, ולאחר בירור ראשוני של הסוגיה, בתאריך 10.3.23 הנחתה היועצת המשפטית לממשלה את השר לביטחון לאומי, להקפיא את ההחלטה האמורה, מפאת חשש כבד שהתעורר ביחס לחוקיות ולתקינות ההליך, לרבות השיקולים העומדים ביסוד ההחלטה, עיתוי ההודעה והרקע לה. זאת, עד להשלמת בירור הנושא.

מכתב היועצת המשפטית לממשלה מיום 10.3.23 מצורף ומסומן מש/1.

12. בהמשך לכך, בערב יום 11.3.23 נשא מפכ"ל המשטרה דברים במסיבת עיתונאים שכונסה, והתייחס לעניין העברתו מתפקיד של ניצב עמי אשד, כדלקמן:

"סבב מינויים רחב היה מתוכנן להיערך תוך זמן קצר. עמי הוא קצין מקצועי מוערך ומנוסה ובלי שום קשר למחאות או למצב הביטחוני, המינוי המדובר היה מתוכנן ליישום לאחר חודש הרמדאן. עובדתית אני מסתכל עכשיו לכולם בעיניים ואני אומר לכם – טעיתי. טעיתי בשיקול הדעת. טעיתי בעיתוי ובדרך ואני לא מקל בכך ראש. אני מכבד ומקבל את החלטת היועצת המשפטית לממשלה לגבי הקפאת המינוי".

13. לאחר מכן, נמסר על-ידי גורמי המשטרה כי כלל המינויים הבכירים במשטרת ישראל מוקפאים לעת הזו, עד לסוף חודש הרמדאן.

14. על רקע הדברים הללו ולצורך בירורם נערך ביום 19.3.23 דיון, בראשות המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (ציבורי-מנהלי), ד"ר גיל לימון והמשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט פלילי), גב' עמית מררי, בהשתתפות נציגים מטעם המשרד לביטחון לאומי, משטרת ישראל, משרד המשפטים ופרקליטות המדינה. בדיון, נשמעו התייחסויות הייעוץ המשפטי למשרד לביטחון לאומי, היועץ המשפטי למשטרת ישראל וגורמי המקצוע במשטרה. בהמשך לכך התקבלו גם התייחסויות משלימות בכתב מטעם המשרד לביטחון לאומי ומשטרת ישראל.

15. לאחר בחינת הנושא, סיכמו המשנים ליועצת המשפטית לממשלה את הבירור שנערך.

הסמכות למינוי קצינים בכירים במשטרה קבועה בסעיף 7 לפקודת המשטרה [נוסח המשטרה (נוסח חדש)], תשל"א-1971, שקובע כדלקמן: "השר רשאי למנות שוטר או אדם אחר למלא כל תפקיד מתפקידיו של קצין משטרה בכיר או להשתמש בכל סמכות מסמכויותיו, הכל בכפוף לתנאים שנקבעו" (ראו גם סעי' 10 לפקודת המשטרה לעניין סמכויותיו של המפכ"ל בכל הנוגע למינויים).

נקודת המוצא העולה מהדברים שנמסרו בעל פה ובכתב במסגרת הבירור, מהנהלים הקיימים במשטרה, מהפרקטיקה הנוהגת ומהאופן בו בוצעו עד כה הליכי מינוי של קצינים בכירים במשטרה, בדגש על תפקידי ניצבים, היא כי הפעלת סמכות השר להעביר בעלי תפקידים מתפקידם נעשית ככלל במסגרת "סבב מינויים", וצריכה להתבסס על המלצת המפכ"ל, באופן מקצועי ומסודר, וכן על בסיס תשתית עובדתית, ומשיקולים ענייניים הנסמכים על אותה תשתית, ובמקרים המתאימים תוך מתן האפשרות לקצין המשטרה שעניינו עומד על הפרק להתייחס להחלטה בעניין שיבוצו העתידי.

במקרה זה, במכלול נסיבות העניין, אכן נדרש היה לתת לניצב אשד אפשרות להתייחס לשיבוצו העתידי כאמור, וזאת בין היתר, מקום שנבחנה העברתו לתפקיד שיש בו משום פגיעה במעמדו. בנסיבות אלו, כללי הצדק הטבעי והצורך בקיום הליך תקין, מחייבים כי תינתן לקצין הזדמנות נאותה להישמע.

**ההחלטה בדבר העברתו מתפקיד של ניצב אשד סתתה מההליך המקובל במשטרה, ומספר נתונים מעלים חשש משמעותי כי ההחלטה התקבלה באופן בלתי תקין :**

**ראשית**, עיתוי פרסום ההחלטה, מספר שעות לאחר הביקורת שהביע השר כנגד ניצב אשד על רקע ההפגנות שהתרחשו באותה העת, ופרסום ההחלטה עצמה בעיצומן של ההפגנות שהתקיימו באותו ערב, בניגוד לעמדתו המקצועית של המפקד בדבר עיתוי הפרסום ואופן ההודעה. הקושי בעיתוי מתעצם נוכח העובדה שההחלטה פורסמה מוקדם יותר באופן משמעותי מהמועד בו תוכנן לכתחילה להיערך סבב המינויים (לאחר תקופת הרמדאן). במועד פרסום ההחלטה, סבב המינויים בדרגת ניצב לא הסתיים ונותרו עוד החלטות משמעותיות רבות לקבל במסגרתו, גם ביחס לסבב המינויים הרחבי ועוד לפני שקילת המועמדים שיקודמו לדרגת ניצב (בתוך כך נותר גם לבחון בין היתר את שאלת בחירת מחליף לניצב אשד). זאת, בניגוד לנוהג שתואר לעיל, לפיו מתקבלות לרוב ההחלטות על שינויי התפקידים הרחביים בדרגת ניצב במקביל, שכן מדובר בהחלטות הקשורות האחת בשנייה. במובן זה, עצם הפרסום, הנוגע רק להעברה מתפקיד של שוטר בכיר יחיד מבין כלל השוטרים לגביהם תוכנן סבב המינויים – בסטייה מהנהוג במשטרה – אף הוא מעלה טעם לפגם.

**שנית**, העובדה כי לניצב אשד לא ניתנה אפשרות להציג את עמדתו בפני השר והמפקד באשר לאופן התנהלותו, להשמיע את דבריו באשר לביקורת השר בנוגע לאופן ניהול ההפגנות וכן להתייחס לכוונה להעבירו לתפקיד ראש אגף הדרכה, העברה לתפקיד שיש בו כדי לפגוע במעמדו. בנסיבות שבהן מדובר בהעברה לתפקיד של מועמד, שנחשב משמעותי פחות מהתפקיד הנוכחי של המועמד, אשר בגינה צפויה להתעורר מחלוקת בין המועמד לבין המפקד והשר, יש לאפשר למועמד להשמיע את עמדתו בנושא זה, בטרם קבלת החלטה ופרסומה. הדבר אף עולה בקנה אחד עם כללי הצדק הטבעי, הצורך בקיום הליך תקין, והנורמות המשפטיות שחלות על העברה מתפקיד. הליך זה לא התקיים במקרה הנוכחי.

**שלישית**, העברתו מתפקיד של ניצב אשד לא נבחנה משפטית טרם פרסום ההודעה, בניגוד להליך הנוהג לפיו נעשית בחינה משפטית לפני כניסת המינוי לתוקף.

על יסוד האמור נקבע, כי קיים חשש משמעותי שנפלו פגמים בתהליך קבלת ההחלטה בעניינו של ניצב אשד. בפרט, עיתוי מתן ההוראה על העברת ניצב אשד מתפקידו, מעלה חשש לקשר סיבתי בין חוסר שביעות רצון של השר מאופן פעולתה המקצועית של משטרת מחוז תל אביב, בראשותו של ניצב עמי אשד, בהקשר הקונקרטי של אירועי המחאה בתל אביב, אשר כווננו נגד הממשלה, לבין ההעברה מן התפקיד של ניצב אשד. למצער, קיים מראית עין של קשר זה. כן נקבע כי התנהלות זו, מעבר לפגם המשפטי שדבק בה, מהטעמים שצוינו לעיל, מייצרת, כשלעצמה, "אפקט מצנן" משמעותי ביחס לבעלי תפקידים אחרים

במשטרה, ועשויה לפגוע בתפקודה ובעצמאות הדרג הפיקודי הבכיר, בפרט בהקשרים הרגישים ביותר של שמירת חופש הביטוי וההגנה על זכויות האדם.

18. כמפורט בסיכום הדיון, בנסיבות אלה נמצא כי על מנת להבטיח שהחלטה המתקבלת בנסיבות רגישות, תתקבל באופן תקין וללא חשש מפני שיקולים שאינם ממן העניין, במסגרת סבב המינויים שצפוי להתקיים לאחר חודש הרמאדן, יש לקבל החלטה חדשה בנוגע לניצב אשד, בהתאם לנוהג המקובל לעניין זה, על סמך תשתית עובדתית ושיקולים עניינים כאמור, ולאחר שמיעת טענותיו של ניצב אשד.

סיכום הדיון הופץ כמקובל ללשכות המשפטיות של המשרד לביטחון לאומי ומשטרת ישראל לצורך המשך טיפולם של השר לביטחון לאומי ומפכ"ל המשטרה, בהתאמה.

סיכום הדיון מיום 17.4.23 מצורף ומסומן מש/2.

### עמדת היועצת המשפטית לממשלה

19. בקשת העותרת למתן צו ביניים כוללת שני היבטים – היבט פרטני והיבט כללי: **בהיבט הפרטני**, "ליתן צו ארעי בהול לעצירת הדחתו של ניצב אשד"; **בהיבט הכללי**, "ליתן צו ביניים האוסר על השר להתערב בהפעלת הכוח המשטרתית ובמינוי בכיריה ביחס לניהולם את המחאה הציבורית כנגד מהלכי הממשלה".

20. **בהיבט הפרטני**, עמדת המשיבים היא כי בעת הזו, נוכח החלטת המפכ"ל בדבר הקפאת העברת ניצב אשד מתפקידו כמפורט לעיל, ונוכח תוצאות הבירור והקביעה המשפטית לפיה יש לקבל החלטה חדשה בנוגע לניצב אשד בסבב המינויים שיתקיים לאחר חודש הרמאדן, הרי שהבקשה התייגרה ואינה רלוונטית עוד.

21. **בהיבט הכללי** מבוקש בין היתר למנוע את התערבות השר במינויים עתידיים של בכירים במשטרה בהקשרים הנוגעים לניהול המחאה הציבורית. עמדת המשיבים היא שמדובר בסעד כוללני שאינו מכוון כלפי מינוי קונקרטי.

בהקשר זה יובהר: מימוש סמכותו של השר למינוי בכירים במשטרת ישראל והעברת בעלי תפקידים מתפקידם הקבועה כאמור בסעיף 7 לפקודת המשטרה, צריך להיעשות בתיאום בין המפכ"ל והשר, בהתאם לנוהג ולסדר הדברים הרגיל והמקובל, לרבות בחינה משפטית של המינוי טרם השלמתו ותוך הקפדה על כללי המשפט המנהלי.

בתוך כך, על השר להימנע ממתן הוראות אופרטיביות למשטרה, בין במישרין ובין בעקיפין. מימוש הסמכות, לרבות קביעת עיתוי מינויים ומועד פרסומם, אינו יכול לשמש כלי להתערבות אופרטיבית עקיפה בפעולות המשטרה, בין היתר תוך העברת מסרים בעלי "אפקט מצנן" לשדרת הפיקוד.

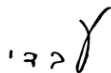


בעניין זה תבקש המדינה להפנות את בית המשפט הנכבד לאמור בתגובתה מיום 16.3.23 לבקשות למתן צווי הביניים מיום 5.3.23 בעניין גבולות התערבות השר לביטחון לאומי בעבודת המשטרה ובאכיפת המשטרה את הסדר הציבורי בהפגנות, וכן להחלטת בית המשפט הנכבד מיום 19.3.23 בבקשות אלו.

22. בשים לב לאמור לעיל, לעמדת המדינה, אין מקום למתן צו הביניים אף בהיבטו הכללי.

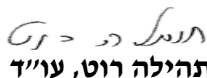
23. בכפוף לכלל האמור והמפורט לעיל, עמדת המדינה היא כי דין הבקשה לצו ביניים – להידחות.

היום, ב' באייר תשפ"ג  
23 באפריל 2023



קובי עבדי, עו"ד

סגן במחלקת הבג"צים  
בפרקליטות המדינה



תהילה רוט, עו"ד

סגנית בכירה א' במחלקת הבג"צים  
בפרקליטות המדינה



דניאל מארקס, עו"ד

ממונה על ענייני בג"צים  
בפרקליטות המדינה

## מש/13

# צילום התגובה לעתירות מטעם משיבי הממשלה מיום 1.1.24

עמ' 106

בג"ץ 8987/22

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

**התנועה למען איכות השלטון בישראל**

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

**האגודה לזכויות האזרח בישראל ואח'**

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

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

**ה ע ו ת ר ו ת**

**נ ג ד**

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

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

ה מ ש י ב י ם ב ג ״ צ 8987/22

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

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

ה מ ש י ב י ם ב ג ״ צ 532/23

## תגובת המדינה לבקשת העותרת למתן צו ביניים

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

כל זאת בתמצית ועתה בהרחבה.

### **העתירות והבקשות למתן צו ביניים שהוגשו במסגרתה**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

בהמשך לדברים אלה, בית המשפט הנכבד קבע, כדלקמן:

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

הזדהות עם האויב היא עבירה לפי חוק המלחמה בטרור.

הפגנה למען החמאס בתל אביב = טרור.

....

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

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

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

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

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

### עמדת המדינה

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



## לסיכום

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

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

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

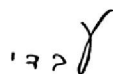
## קביעת מועד דיון בעתירה

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

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

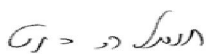
בשים לב למפורט לעיל, בית המשפט הנכבד מתבקש לקבוע את מועד הדיון בעתירות במועד קרוב, ולאפשר למשיבי הממשלה להגיש את התגובה מטעמם עד 21 ימים לפני מועד הדיון.

היום, כ' בטבת התשפ"ד  
1 בינואר 2024



קובי עבדי, עו"ד

סגן במחלקת הבג"צים  
בפרקליטות המדינה



תהילה רוט, עו"ד

סגנית בכירה א' במחלקת הבג"צים  
בפרקליטות המדינה



דניאל מארקס, עו"ד

ממונה על ענייני בג"צים  
בפרקליטות המדינה

מש/14

צילום תגובת המדינה בבג"ץ

5936/23

עמ' 122

1. ח"כ יצחק וסרלאוף  
2. ארץ ישראל שלנו – מפלגה יהודית מאוחדת לשלמות התורה העם והארץ  
כולם ע"י ב"כ ד"ר עו"ד איתמר מירון ממשרד עוה"ד מירון, בן ציון ופריבס ושות'  
טל': 03-5606868; פקס: 03-5604466 [office@miron-law.co.il](mailto:office@miron-law.co.il)  
**ה ע ו ת ר י**

- נ ג ד -

1. היועצת המשפטית לממשלה  
2. פרקליטות המדינה  
3. מדינת ישראל  
על-ידי פרקליטות המדינה, רחוב צלאח א-דין 29, משרד המשפטים, ירושלים  
טלפון: 073-392-5590; פקס: 02-6467011  
**ה מ ש י ב ו ת**

### **תגובה מקדמית מטעם המשיבות**

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד (כב' השופט נ' סולברג) מיום 7.8.23 ולארכות שניתנו, מוגשת בזאת תגובת המשיבות לעתירה, כדלקמן.

1. החל מחודש ינואר 2023 קידמו הממשלה והקואליציה שינויים בשיטת המשפט בישראל המכונים "הרפורמה המשפטית". במקביל, התקיימו הפגנות רחבות היקף ברחבי הארץ במחאה נגד צעדי הממשלה או לתמיכה בהם. מן המשטרה נמסר, כי מדובר בכ-4,400 התכנסויות מחאה נגד הרפורמה, בהן השתתפו במצטבר מיליוני בני אדם, וכן נמסר שכלל, ההפגנות התנהלו ללא אירועי אלימות מיוחדים.
2. במוקד העתירה טענות ביחס לאופן אכיפת הדין בעקבות חסימת צירים במהלך התכנסויות המחאה נגד הרפורמה. העותרים מבקשים מבית המשפט הנכבד, בראש ובראשונה, להתערב בשיקול הדעת המקצועי של מערכת אכיפת החוק ולהורות על קידום הגשת כתבי אישום "כנגד חוסמי צירים וכבישים וכנגד מובילי ומארגני חסימות הצירים".
3. מאז פרוץ מלחמת חרבות ברזל לא מתקיימות הפגנות נגד הרפורמה המשפטית. משהעתירה מתמקדת בהפגנות הללו, והיא נכתבה טרם המלחמה בראי ההפגנות האמורות, שאלו הח"מ את ב"כ העותרים, לאחר פרוץ המלחמה, האם בדעת העותרים למחוק את העתירה תוך שמירה על כל זכויותיהם. זאת, כדי להימנע, בעת הלחימה, מדיון משפטי שאינו הכרחי. הח"מ נענו כי העותרים עומדים על עתירתם, ומשכך מוגשת התגובה לעתירה.
4. עמדת המשיבים היא כי **דין העתירה להידחות על הסף**, מן הטעמים שיפורטו להלן.
5. ראשית, מדובר בעתירה כוללנית. בפי העותרים טענות נגד גורמי האכיפה והחלטותיהם, אך **בפועל העתירה אינה מעמידה אף החלטה קונקרטיה לבחינתו של בית המשפט הנכבד**, אלא מבקשת סעד חריג של התערבות כוללת בהגשת כתבי אישום, בתביעות אזרחיות ובמדיניות גורמי אכיפת החוק.

אלה סעדים כוללניים, שבית משפט נכבד זה אינו נוהג לתתם, בוודאי ללא תשתית עובדתית המבססת את הצורך בסעד החריג, וממילא גם לא ניתן לאוכפם (ראו בהקשר דומה בג"ץ 3366/23 **עמותת רגבים נ' משטרת ישראל – מפכ"ל המשטרה** (נבו 3.5.2023); בג"ץ 1844/21 **תנו לחיות לחיות נ' משרד החקלאות** (נבו 19.7.2021)).

6. בתוך כך, גם הטענות ביחס לאכיפה בררנית, בין היתר לעומת מקרי עבר, מועלות בדרך כוללנית ובלא ביסוס עובדתי נדרש ביחס להחלטות שהתקבלו. הישענות על פרסומים בתקשורת, כמו גם אזכור החלטות שיפוטיות אחדות מן העבר, תוך הימנעות מהשוואה בין מקרים פרטניים, על מכלול נסיבותיהם, לחומרא ולקולא, מטעה. היא בוודאי אינה יכולה להוות בסיס משפטי לטענת אכיפה בררנית.

7. למקרא העתירה עלול להיווצר, יש מאין, רושם מוטעה לחלוטין, כאילו נקבעה מדיניות להקל עם מוחים נגד הרפורמה. אולם, מערכת אכיפת החוק אינה מקבלת החלטות בדבר העמדה לדין בדרך של השוואות כוללניות ובדרך של קביעת "מכסות אכיפה". מערכת אכיפת החוק אינה מקבלת החלטות לפי סוג המחאה או זהות המוחים. מערכת אכיפת החוק מקבלת החלטות ביחס למקרים פרטניים, וזאת על סמך תשתית עובדתית קונקרטית, כל מקרה לגופו. את זאת העותרים לא מקבלים.

8. כפי שיפורט בהמשך, מדיניות האכיפה נקבעה טרם האירועים הנדונים וללא קשר אליהם. מדיניות אכיפה היא בבחינת כלל, והיא מיושמת באופן עקבי, משך שנים, מפרט לפרט ומאירוע לאירוע, במחאה זו או אחרת, יהיה עניין המחאה אשר יהיה, על פי עובדות העניין. אף בתקופת המחאה נגד הרפורמה או בעדה בוצעו מעצרים, נפתחו תיקי חקירה והוגשו כתבי אישום, במקרים המתאימים.

9. בשולי הדברים יצוין, כי גם מצד המוחים נגד הרפורמה עלו טענות, לאורך תקופת המחאה, חלקן קשות ביותר, כי נעשתה אכיפת יתר ושימוש מוגזם באמצעים שונים על ידי משטרת ישראל. לאלה ולאלה אנו משיבים כי החלטות במערכת אכיפת החוק חייבות להתקבל אך לפי העובדות והדין החל עליהן. טענות כנגד הטיפול באירוע קונקרטי זה או אחר נבחנות על ידי המנגנונים הרלוונטיים במשטרת ישראל ובמחלקה לחקירות שוטרים, לפי העניין.

10. **טעם נוסף לדחיית העתירה, מעבר לכוללניות שלה, הוא שהעותרים לא הצביעו על כל נימוק רלוונטי המצדיק התערבות שיפוטית חריגה ביותר בשיקול הדעת המקצועי הרחב שמסור בידי גורמי אכיפת החוק.** בית משפט נכבד זה אינו נוהג להתערב בהחלטותיה של התביעה בדבר העמדה לדין פלילי, המצויות בליבת שיקול הדעת הרחב המוקנה לה, למעט מקרים חריגים ביותר, מקום בו ההחלטה לוקה בחוסר תום לב, עיוות מהותי או חוסר סבירות קיצוני (ראה, אחד מיני רבים, בג"ץ 8814/18 **שלו נ' מדינת ישראל – פרקליטות מחוז תל אביב**, פסקה 8 (27.1.2019)). העותרים, בטיעון הכוללני שהציגו, כלל לא עמדו בנטל להראות כי נתקבלו החלטות הנגועות באחד מאותם פגמים נדירים וקיצוניים.

11. יתרה מכך, במישור העקרוני, דווקא נסיבות המקרה דנן, שבו עסקינן במחאות נגד השלטון, ממחישות את החשיבות הרבה שבהקפדה על הכלל לפיו שיקול הדעת של מערכת אכיפת החוק הוא רחב ועצמאי, ומופעל בהתאם למדיניות אחידה. מלכתחילה, ההגנה על הזכות החוקתית לחופש ביטוי, בהתאם לפסיקת בית משפט נכבד זה, היא רחבה, ומתחייבת מדיניות העמדה לדין שקולה ומאוזנת, הנקבעת מראש על ידי גורמי המקצוע המוסמכים, ולא אגב אירועים פרטניים. כאשר מדובר במחאות נגד השלטון, מתווספת לעבודת מערכת אכיפת החוק, שהיא חלק מן הרשות המבצעת, רגישות מיוחדת.

בהקשר זה לא ניתן להתעלם מכך שהעתירה דנן אינה ניסיון ראשון של הממשלה או מי מחבריה, להשפיע על אופן הפעלת הכוח המשטרתי באירועי המחאה נגד הרפורמה, ולהוביל להגשת מספר גדול יותר של כתבי אישום בעניינם של משתתפים באירועי מחאה.

12. בתוך כך, ביום 29.6.23, התקיימה ישיבה בראשות ראש הממשלה, ובהשתתפות שר המשפטים, השר לביטחון לאומי, היועצת המשפטית לממשלה וגורמים נוספים, בה עלה בין היתר הנושא הנדון. לאחר הישיבה, ביום 6.7.23, העביר מזכיר הממשלה אל היועצת המשפטית לממשלה, מכתב ובו פירוט שאלות שלגביהן יידרשו להשיב ראשי מערכת אכיפת החוק בישיבת ממשלה נוספת שתקבע בנושא.

בהמשך לכך, ביום 9.7.23, התקיימה ישיבת ממשלה ייעודית, ממושכת וחריגה, בהשתתפות היועצת המשפטית לממשלה, פרקליט המדינה והמפכ"ל. בישיבה זו נדרשו ראשי מערכת אכיפת החוק להתייחס לצעדי האכיפה שננקטים, ולמעשה להבהיר ולהצדיק מדוע, כך לפי הטענות שעלו מצד חברי ממשלה, לא מתבצעת אכיפה פלילית נוקשה יותר ומקיפה יותר נגד המוחים נגד הממשלה. סגנון ההתבטאויות נגד היועצת המשפטית לממשלה וראשי מערכת אכיפת החוק בישיבה זו נועד, ככל הנראה, להפעיל לחץ על היועצת המשפטית לממשלה ועל גורמי אכיפת החוק לשנות את היקף האכיפה נגד משתתפים במחאות נגד הממשלה. העתירה דנן, שהוגשה בתחילת חודש אוגוסט 2023, בסמוך לאחר ישיבת הממשלה ומענה הייעוץ המשפטי לממשלה בעקבותיה, מהדהדת את אותן טענות.

13. היועצת המשפטית לממשלה הבהירה, בכתובים ובעל פה, עובר לישיבת הממשלה, במהלכה ולאחריה, כי מדינה דמוקרטית מחויבת לקיים איזון ראוי בין מעמדה הרם והייחודי של זכות היסוד לחופש ביטוי לבין האינטרס הציבורי בשמירה על הסדר הציבורי, על הביטחון האישי וזכויות אחרות, הן של הציבור הרחב, הן של ציבור המוחים. הערכות מצב שקיימה היועצת, נוכח היקפן יוצא הדופן של הפגנות המחאה, העלו תמונה לפיה המערכות המקצועיות נותנות עדיפות גבוהה לטיפול בנושא, ופועלות במישור המבצעי ובמישור אכיפת החוק הפלילי, באופן עקבי ושוויוני. לצד זאת, הדגישה היועצת המשפטית, כי מערכת אכיפת החוק מחויבת להפעיל שיקול דעת עצמאי באכיפת הדין, וכי עצמאותה של מערכת אכיפת החוק מהווה ערובה מרכזית לשמירת זכויות אדם בכלל וחופש הביטוי בפרט.

**והדברים ברורים: מערכת אכיפת החוק מהווה אמנם חלק מן הרשות המבצעת, אך היא בשום אופן אינה יכולה לשמש כלי בידי השלטון לדיכוי מחאות נגדו וחלילה לה שתיתפס על ידי הציבור ככזו שמושפעת מעמדת הממשלה בקבלת החלטות על העמדה לדין של מוחים נגד הממשלה.**

ובלשונה של היועצת במכתב ששלחה אל ראש הממשלה ביום 6.7.23, לקראת ישיבת הממשלה הנוספת:

**"מערכת אכיפת החוק מחויבת להפעיל את הסמכויות שנמסרו לה בדין, באופן מקצועי ועצמאי. עצמאות זו מהווה ערובה מרכזית לשמירת זכויות האדם. דווקא בעת מחאה נגד מדיניות הממשלה ושריה, על הממשלה להקפיד הקפדה יתרה להימנע מפעולות שיש בהן כדי להתפרש כניסיון להשפיע באופן לא לגיטימי על שיקול הדעת המקצועי של גורמי אכיפת החוק.**

קיום הדיון במתכונת האמורה במכתבו של מזכיר הממשלה, בעיתוי הנוכחי, בעיצומה של מחאה נגד מדיניות הממשלה ושריה, מעורר קושי רב. למעשה, הממשלה מבקשת

**לדון באירועים קונקרטיים הקשורים למחאה נגד מדיניותה. זאת ועוד, חלק ממשנתפי הישיבה הם בעלי עניין אישי המטופל בימים אלה ממש על ידי מערכת אכיפת החוק.**

...

מדינה דמוקרטית מחויבת לקיים איזון ראוי בין מעמדה הרם והייחודי של זכות היסוד לחופש ביטוי לבין האינטרס הציבורי בשמירה על סדר ציבורי, על ביטחון אישי וזכויות אחרות, הן של הציבור הרחב הן של ציבור המוחים.

נוסחאות האיזון התגבשו במשך שנים בפסיקת בית המשפט העליון. לפי הדין, שיקול הדעת המקצועי והעצמאי באשר ליישום העקרונות הכלליים במקרים פרטניים, מסור בידי גורמי מערכת אכיפת החוק, בהתאם לנסיבותיו של כל מקרה.

כפי שהבהרתי בדיון הקודם, אני עורכת באופן שוטף הערכות מצב בהשתתפות כלל גורמי המקצוע הרלוונטיים מתוך הכרה בחשיבות הנושא ובמורכבותו.

מהערכות המצב שקיימתי, לרבות בימים האחרונים, עולה תמונה לפיה המערכות נותנות עדיפות גבוהה לטיפול בנושא, ופועלות במישור המבצעי ובמישור אכיפת החוק הפלילי, באופן עקבי ושוויוני.

**דרך פעולה זו של מערכת אכיפת החוק, המפעילה שיקול דעת מקצועי עצמאי בכל מקרה קונקרטי, מהווה ערובה מרכזית לשמירת זכויות יסוד בכלל והזכות לחופש ביטוי בפרט.**

מכתב היועצת המשפטית לממשלה אל ראש הממשלה מיום 6.7.23 מצורף ומסומן מש/1.

דברים ברוח דומה הובהרו במכתב המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי) בנושא הפגנות, שנשלח למזכיר הממשלה ביום 16.7.23, לאחר ישיבת הממשלה, בהתאם להחלטת הממשלה מס' 751 מיום 9.7.23, במסגרתה ביקשה הממשלה מהיועצת המשפטית לממשלה להניח לפניו בתוך שבעה ימים נוסח כתוב של הנחיותיה בסוגיות שונות, ובכלל זה מדיניות האכיפה בעניין חסימות צירים בהפגנות המחאה (המכתב צורף כנספח 7 לעתירה). למכתבה של המשנה צורפו ההנחיות והנהלים הרלוונטיים של משטרת ישראל, של היועצת המשפטית לממשלה ושל פרקליט המדינה, לרבות הסברים אודותיהם. במכתב לשכת היועצת אל רמ"ט העותר מיום 25.7.23, במענה לפנייתו אל היועצת המשפטית לממשלה מיום 7.7.23, צוין כי ביום 16.7.23 העבירה היועצת למזכיר הממשלה את התייחסותה המפורטת לדברים באמצעות מכתבה של המשנה ליועצת (נספח 7 לעתירה), והעתירה דן הוגשה תשעה ימים לאחר מכן (ראו מכלול פניות העותר אל היועצת והמענה להן, נספחים 1-4, 6, 8 לעתירה).

**כל האמור לעיל, מחדד את הרגישות הייחודית הטמונה בטיפול מערכת אכיפת החוק ביחס לצעדי מחאה בכלל ולצעדי מחאה נגד השלטון בפרט. ישנה חשיבות מובהקת לעצמאותה של מערכת אכיפת החוק בהפעלת שיקול דעתה המקצועי בהקשרים אלה, תוך ניתוק הזיקה מהדרג הפוליטי. חיץ ברור בין הדרג הפוליטי לבין החלטות מערכת אכיפת החוק, ובוודאי החלטות בדבר העמדה לדין, הוא ערובה הכרחית להבטחת זכויות האדם היסודיות במשטר דמוקרטי. על רקע זה גם בולטת חריגותה של העתירה דנן, המעוררת קושי מוסדי אינהרנטי – עתירה המוגשת על ידי שר בממשלה, המבקש כי מערכת אכיפת החוק תעמיד לדין יותר מוחים בהפגנות שהתקיימו נגד מדיניות הממשלה. זאת, כהמשך ישיר להתנהלות הממשלה כמתואר לעיל, ומבלי להצביע על מקרים קונקרטיים המחייבים את התערבותו החריגה של בית המשפט הנכבד בשיקול דעת מערכת אכיפת החוק.**

14. לבסוף יובהר, כי לאורך עתירתם מבקשים העותרים לשוות לה כסות של עתירה העוסקת במדיניות הכללית של מערכת אכיפת החוק, אך טיעוניהם כלל אינם מתמקדים במדיניות עצמה ובהנחיות גורמי האכיפה לגופן, אלא בהיקף צעדי האכיפה שנקטו בפועל (על אף שלא הציגו מקרים קונקרטיים

שלשיטתם מצדיקים סעד חריג ביותר של התערבות בשיקול דעת מקצועי של גורמי האכיפה). מכל מקום, למעלה מן הצורך וכדי שתגובה זו תהיה שלמה, יובהר כי מדיניות אכיפת החוק ביחס לאירועי מחאה מבוססת על הדין, על פסיקת בית המשפט הנכבד, ועל אמות מידה אחידות שגובשו בהתאם לפסיקה, קודם לאירועים הנדונים בעתירה, והן יושמו באופן עקבי ושוויוני. נפרט את הדברים.

15. הזכות להפגין הוכרה כזכות יסוד חוקתית, כחלק מחירות הביטוי הנגזרת מכבוד האדם וחירותו. היא **"שייכת לאותן חירויות המעצבות את אופיו של המשטר בישראל כמשטר דמוקרטי, שהביקורת על רשויות המדינה ועל אישי ציבור היא מנשמת אפו..."** (בג"ץ 5078/20 פדידה נ' משטרת ישראל, פסקאות 27-29 לפסק הדין (נבו 19.08.2020)) (להלן: **עניין פדידה**). **"חשיבות הביקורת הציבורית על נבחרי העם, כחלק מהפיקוח הטבעי על המהלכים הדמוקרטיים, מובילה למתן הגנה לחופש ביטוי רחב בתחום זה"** (רע"פ 2660/05 **אונגרפלד נ' מדינת ישראל** (13.8.2008); וראו גם בג"ץ 148/79 **סער נ' שר הפנים והמשטרה**, פ"ד לד(2) 169, 171 (1979)).

16. ככל זכות יסוד, אף זכות ההפגנה אינה זכות מוחלטת. הפסיקה התוותה קווים מנחים להפעלת סמכויות המשטרה באופן שיאזן נכונה בין חופש הביטוי וחופש ההפגנה לבין זכויות ואינטרסים דוגמת הזכות לתנועה, לקניין ולפרטיות, וכן שמירה על הסדר הציבורי ושלומו הציבור. בית המשפט הנכבד פסק, כי המשטרה רשאית להגביל את הזכות להפגין רק כאשר מתקיימת **ודאות קרובה לפגיעה קשה ורצינית** בסדר הציבורי או בשלום הציבור, ורק במידה הנדרשת על מנת למנוע פגיעה כאמור, וכי על המשטרה לכבד את הזכות להפגין ולסייע במימושה (בג"ץ 4712/96 **סיעת מרצ נ' מפקד מחוז ירושלים, משטרת ישראל**, פ"ד נ(2) 822, 829 (1996); בג"ץ 2557/05 **מטה הרוב ואח' נ' משטרת ישראל ואח'** (נבו 12.12.2006)). כפי שנפסק, באיזון בין חופש הביטוי לבין זכויות ואינטרסים אחרים יש להכיל מידה מסוימת של פגיעה בשגרת החיים על מנת לאפשר את מימוש הזכות להפגין באופן אפקטיבי: **"מטבע הדברים, שבכל הפגנה, ובפרט בהפגנות שנערכות במיקום מרכזי ופומבי, גלומה מידה כזו או אחרת של הפרעה. הפגנות אינן נוחות. הפגנות אינן שקטות. לו היו הפגנות כאלה – ניטל היה מהן עקצן וסר היה מהן עיקרן. ברי כי "הפרעה" כשלעצמה אין בה די לשם הטלת מגבלות על הזכות להפגין"** (בג"ץ 6536/17 **התנועה למען איכות השלטון נ' משטרת ישראל**, פסקה 14 לפסק הדין (נבו 8.10.2017)). בהמשך לכך נפסק, כי אף הפרעות לתנועה הבאות בגדר מימוש סביר של זכות ההפגנה הן מחיר שיש לשלם בחיים בחברה דמוקרטית: **"אכן, קיומן של הפגנות במרכז של עיר עלול לפגוע בזכות הפרט לחופש תנועה ולפרטיות. הוא עלול לפגוע בחיי השגרה של האדם, בנגישותו ממקום למקום, בתכניות ארועים או עבודה שתיכנן מבעוד יום, ואף בארועים מיוחדים שנערך להם זמן רב קודם לכן"** (עניין ברנדשטיין, פסקה 8). פגיעה זו, כל עוד היא טבעית ואינהרנטית למימוש סביר של זכות ההפגנה, היא בבחינת הכרח בל יגונה, **"מחיר שנדרש לשלמו כדי לזכות בחיים בחברה דמוקרטית"** (שם, פסקה 9) **"(עניין פדידה, פסקה 27)**.

17. בתוך כך, למותר לציין, אין משמעותה של הזכות להפגין מתן היתר לפעול באלימות או להפר את התנאים והמגבלות שנקבעו להפגנה על ידי הגורמים האמונים על כך.

18. הנחיות היועצת המשפטית לממשלה, פרקליט המדינה ומשטרת ישראל בנושא טיפול גורמי האכיפה בהפגנות, קובעות אמות מידה מנחות להפעלת שיקול דעתם של הגורמים המוסמכים, המשקפות את החוק ואת הלכות בית המשפט הנכבד בנושא ואת האיזונים שנקבעו בהם. אלה הן אמות מידה כלליות, שחלות על כלל ההפגנות, **בלא קשר לתוכנה של ההפגנה**, כאשר שיקול הדעת הנקודתי נתון למפקד ולשוטרים בשטח, ומופעל לפי שיקולים מבצעיים, אד הוק, בהתאם לנסיבות הקונקרטיות של האירוע, הערכות המצב והסיכונים. בדומה לכך, מופעל בהמשך אף שיקול דעתם המקצועי העצמאי של גורמי התביעה לעניין החלטה אם להעמיד לדין.

19. ההנחיות והנהלים הרלוונטיים של משטרת ישראל, של היועצת המשפטית לממשלה ושל פרקליט המדינה, לרבות הסברים אודותיהם, צורפו כנספחים למכתב המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי) בנושא הפגנות, שנשלח למזכיר הממשלה ביום 16.7.23, בהתאם להחלטת ממשלה מס' 751 (המכתב צורף כנספח 7 לעתירה).
20. העתירה ממקדת עצמה בחסימות צירים בהפגנות. בעניין זה קובעת הנחיית היועצת המשפטית לממשלה 3.1200 מיום 5.1.2022 בדבר "חירות ההפגנה", כי יש להביא בחשבון שהרחובות והכיכרות שבעיר נועדו, בין היתר, לשמש לצרכי הפגנה של התושבים, וכי על המשטרה לאזן בין הזכות להפגין לבין עניינו של הציבור בתנועה בלתי מופרעת. המרחב הציבורי במדינה דמוקרטית הוא המקום שבו באופן טבעי הציבור מתקהל ומבטא במשותף עמדות ומחאות. המשטרה רשאית להטיל על הפגנה תנאים וסייגים באשר לשעה או למסלול וכדומה, באופן שתתאפשר הפגנה ממשית, תוך צמצום הפגיעה בתנועה ובנוחות הציבור.
21. הנחיית פרקליט המדינה 2.40 מיום 25.8.2020 בדבר "מדיניות העמדה לדין בתיקים שנפתחו על רקע הפגנות או אירועי מחאה" (להלן: "הנחיית פרקליט המדינה"), קובעת קווים מנחים למדיניות אחידה של העמדה לדין בגין עבירות שבוצעו על רקע הפגנות. ההנחיה קובעת כי משזכות ההפגנה היא זכות יסוד מרכזית וכלי חברתי-פוליטי מהמעלה הראשונה, ראוי כי מדיניות האכיפה נגד חשודים המבצעים עבירות הקשורות לעצם השתתפותם בהפגנות תהיה מצמצמת וזהירה, על מנת שלא לפגוע ברצונו של אדם ליטול חלק בהפגנות ולהביע את דעתו ללא חשש. ההנחיה מורה, כי ככלל יש לשקול העמדה לדין פלילי בעבירות שבוצעו בקשר עם הפגנות רק כאשר נלוו לעבירה הבסיסית עבירות נוספות או נסיבות מחמירות. **אשר לחסימת צירי תנועה**, נקבע כי חסימה מכוונת ומתמשכת של ציר תנועה ראשי יכולה להוות נסיבה מחמירה המצדיקה הגשת כתב אישום. על מנת להבטיח מדיניות אכיפה אחידה, מורה הנחיית פרקליט המדינה עוד כי יש ליתן את הדעת למשתתפים אחרים באותו אירוע מחאה ובאירועי מחאה קודמים בהם בוצעו עבירות בעלות אופי דומה (עמ' 11 להנחיה). **ההנחיות האמורות והנהלים המפורטים במכתב המשנה ליועצת יושמו גם באירועי המחאה שאליהם מתייחסים העותרים.**
22. כך, המשטרה אפשרה לאזרחי המדינה לממש את הזכות לביטוי וחופש ההפגנה שלהם, תוך הבטחת הסדר הציבורי ושמירה על שלום הציבור ובטחונו. המשטרה הונחתה לאפשר מחאה לגיטימית בגבולות החוק, תוך שמירה על האיזון בין חופש המחאה לבין חופש התנועה. זאת בין היתר באמצעות קביעת תנאים של זמן, מקום ואופן לקיומן של ההפגנות מבעוד מועד, לרבות בשיח מוקדם עם מארגני ההפגנה, בהתאם לנהלי המשטרה.
23. החלטות הנוגעות לפתיחת צירים מתקבלות על-ידי המפקדים בשטח, בשים לב לנסיבות הקונקרטיות בכל אירוע – התנהגות המפגינים, האם ננקטת אלימות, האם נעשה שימוש באמצעים מסוכנים, ההערכה באשר לאפשרות להביא לפתיחת הצירים בהסכמה תוך ציות המפגינים להנחיית הכח, מספרם של המפגינים ופריסת הכוחות והיקף הכוחות הנדרש לפינוי החסימה בכח, אם נדרש. כוחות המשטרה פעלו למנוע, ככל הניתן, חסימות צירי תנועה חיוניים ולצמצם נזקים פוטנציאליים כתוצאה מהחסימות. המשטרה חתרה, במידת האפשר, להביא לפתיחת חסימות הצירים במהירות האפשרית בהידברות עם המפגינים, בלא הפעלת כוח שעלולה להביא להסלמה אלימה של ההפגנות, לסכן את המפגינים, עוברי האורח והכוחות ואף להאריך את משך החסימה. במקרים של חסימה משמעותית של צירים חיוניים פעלו כוחות המשטרה בשטח להסיר את החסימה בהתאם לשיקולים מבצעיים, ובד בבד הכוינו את התנועה לצירים חלופיים, ונתנו מענה לצרכים דחופים בקרב הציבור הממתין בציר התנועה החסום, ככל שהיו כאלה.



24. פעמים רבות הביאה הידברות הכוחות עם המפגינים לפיזור הפגנה או לפתיחת ציר בלא צורך בשימוש באמצעים ובלא סיכון מיותר למפגינים, לציבור ולכוחות. בצד זאת ייאמר, כי במקרים שבהם היו גילויי אלימות במסגרת ההפגנות, משטרת ישראל פעלה בעניין, ובמידת הצורך הפעילה כוח ואמצעים, לרבות לצורך פתיחת ציר, ביצעה מעצרים של מפגינים, **לגבי חלקם אף נפתחה חקירה פלילית לפי רמת החשד ונסיבות עניינו של כל עצור, ובמקרים המתאימים אף הוחלט להעמיד לדין.** כן יצוין, כי עלו גם טענות להפעלת כוח משטרה מופרז כלפי מוחים, ואלה נבחנות במסלולים המקובלים.
25. העותרים יוצאים אפוא בעתירתם מהנחה חסרת בסיס לפיה מערכת אכיפת החוק קבעה מדיניות אכיפה חדשה ביחס למחאות נגד הרפורמה המשפטית, ואף נטען כי מדיניות זו שוקפה במכתב המשנה ליועצת בנושא הפגנות. בפועל, לא נקבעה מדיניות חדשה, ומכתבה של המשנה ליועצת תיאר את ההנחיות והנהלים הקיימים מזה זמן רב, בוודאי לפני המחאה נושא העתירה וללא קשר אליה. גורמי האכיפה פעלו עוד קודם למחאה נושא העתירה לפי הנחיות אלה, ונוהגים לפיהן גם היום, במחאות המתקיימות לאחריה. הנחיות אלה מיוסדות, כמפורט לעיל, על ההלכות שיצאו מלפני בית המשפט הנכבד בנושא, ומשקפות את המצב המשפטי העדכני כפי שנקבע בחקיקה ועוצב בפסיקת בית המשפט לאורך השנים. לאור זאת, ממילא אין בסיס לטענת העותרים עליה נסמכת עתירתם כולה, כי נערך שינוי במדיניות מערכת אכיפת החוק בסתירה לפסיקת בית המשפט הנכבד.

## סוף דבר

26. מכל האמור לעיל עולה, כי מערכת אכיפת החוק מפעילה בטיפול בהפגנות שיקול דעת מקצועי עצמאי בהתאם לאמות המידה ולאיוונים שנקבעו בפסיקת בית המשפט הנכבד ועוגנו בהנחיות גורמי האכיפה. הטיפול בהפגנות בדרך זו של הפעלת שיקול דעת מקצועי עצמאי על-ידי גורמי אכיפת החוק בנסיבות כל מקרה קונקרטי, הוא ערובה מרכזית להגנה על הזכות החוקתית לחופש הביטוי ולהפגנה ולכך שהפעלת הכוח תיעשה באופן א-פוליטי, מקצועי וממלכתי, ועל כן בית המשפט הנכבד מתבקש לדחות את העתירה המבקשת להתערב בשיקול דעת זה ללא כל עילה לכך. ככל שיש החלטה קונקרטית במקרה מסוים לגביה מבקש אדם רלוונטי להליך, הוא יכול לעשות כן על ידי הגשת ערר, וככל הדרוש, על ידי הגשת עתירה ממוקדת המבוססת על עובדות פרטניות.
27. לפיכך, יתבקש בית המשפט הנכבד לדחות את העתירה על הסף, כמו גם לגופם של דברים, תוך עשיית צו להוצאות.
28. העובדות המפורטות בסעיפים 1, 9, 23-24 לתגובה זו תיתמכנה בתצהירו של רפ"ק אליעזר פרויליך, מ"מ רמ"ד שליטה מבצעים במשטרת ישראל.

היום, י"א באדר א' תשפ"ד  
20 בפברואר 2024



מיטל בוכמן-שינדל, עו"ד  
סגנית בכירה א' במחלקת הבג"צים  
פרקליטות המדינה



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

תצהיר

אני הח"מ אריאל ארנסט ת.ז. 1076538, לאחר שהוזהרתי שעלי להצהיר את האמת וכי אם לא אעשה כן אהיה צפוי/ה לעונשים הקבועים בחוק, מצהיר/ה בזאת כדלקמן:

1. אני מכהנת כ: ע' עובד ארנסט
2. אני עושה תצהירי זה בתמיכה לסעיפים 1, 8, 23, 24 לתגובה המקדמית אשר הוגשה מטעם המשיבים בבג"ץ 5936/23 יצחק וסרלאוף ואח' נ' היועצת המשפטית לממשלה ואח'.
3. קראתי את הסעיפים האמורים. העובדות המצויות בהם ידועות לי מתוקף תפקידי, והינן אמת למיטב ידיעתי.

1076538

ל. א.

4. אני מצהיר/ה שזה שמי, זו חתימתי ותוכן תצהירי אמת.

אישור

אני הח"מ ענת נינה קליינשטיין עו"ד, מאשר/ת בזאת כי ביום 19.2.24 הופיעה לפני מר/גב' הת"ש (א"י) המוכרת לי אישית, ולאחר שהזהרתיו/ה כי עליו/ה להצהיר את האמת וכי אם לא מתעשה כן מתהיה צפוי/ה לעונשים הקבועים בחוק, חתמ/ה לפני על תצהיר זה.

ענת נינה קליינשטיין, עו"ד  
ת.ז. 68424

## תוכן עניינים

עמ'	שם הנספח	מס'
11	מכתב היועצת המשפטית לממשלה אל ראש הממשלה מיום 6.7.23	מש/1

## נספח מש/1

**מכתב היועצת המשפטית לממשלה  
אל ראש הממשלה מיום 6.7.23**

**עמ' 11**



היועצת המשפטית לממשלה

ירושלים, י"ז תמוז תשפ"ג  
06 יולי 2023

מס' מסמך: 004-99-2023-012131  
(בתשובה נא לציין מספרנו)

לכבוד  
ח"כ בנימין נתניהו  
ראש הממשלה

שלום רב,

**הנדון: דיון ממשלה בנושא "הבהרת מדיניות האכיפה באשר לאיומים ופגיעה  
בנבחרי ציבור, קריאות למרי אזרחי ואי-ציות לחוק, חסימות כבישים ושבתות בלתי  
חוקיות"**

סמך: מכתבו של מזכיר הממשלה מיום 6.7.2023

ביום 29 ביוני 2023, התקיימה ישיבה בראשותך בנושא שבנדון, בהשתתפות שרי הממשלה הנוגעים בדבר – שר המשפטים והשר לביטחון לאומי, ראש המל"ל, מזכיר הממשלה, וכן בהשתתפותי ובהשתתפות גורמי המקצוע הבכירים בתביעה הכללית, בייעוץ המשפטי לממשלה, במשטרת ישראל ובשירות הביטחון הכללי.

החלטת לקיים דיון נוסף בעניין בישיבת הממשלה הקרובה. ממכתבו שבסמך של מזכיר הממשלה, עולה כי בכוונת הממשלה לעסוק באופן הפעלת הכוח המשטרתי באירועי מחאה קונקרטיים נגד מדיניותה, כמו גם בהחלטות רשויות אכיפת החוק ביחס לנקיטת הליכים פליליים כלפי משתתפים באירועי מחאה.

מערכת אכיפת החוק מחויבת להפעיל את הסמכויות שנמסרו לה בדיון, באופן מקצועי ועצמאי. עצמאות זו מהווה ערובה מרכזית לשמירת זכויות האדם. דווקא בעת מחאה נגד מדיניות הממשלה ושריה, על הממשלה להקפיד הקפדה יתרה להימנע מפעולות שיש בהן כדי להתפרש כניסיון להשפיע באופן לא לגיטימי על שיקול הדעת המקצועי של גורמי אכיפת החוק.

קיום הדיון במתכונת האמורה במכתבו של מזכיר הממשלה, בעיתוי הנוכחי, בעיצומה של מחאה נגד מדיניות הממשלה ושריה, מעורר קושי רב. למעשה, הממשלה מבקשת לדון באירועים קונקרטיים הקשורים למחאה נגד מדיניותה. זאת ועוד, חלק ממשתפי הישיבה הם בעלי עניין אישי המטופל בימים אלה ממש על ידי מערכת אכיפת החוק.

על כן, אבקש להתייחס מראש לגבולותיו של הדיון. נציגי מערכת אכיפת החוק ואני בראשם, נתייחס, כמבוקש, לעקרונות המנחים בטיפול באירועים מהסוג הנדון; ואולם, אין זה אפשרי, או ראוי, כי נתייחס במישרין או בעקיפין למקרים קונקרטיים, אשר הטיפול בהם כפוף כאמור לעקרון שיקול הדעת המקצועי והעצמאי של מערכת אכיפת החוק.



## היועצת המשפטית לממשלה

מדינה דמוקרטית מחויבת לקיים איזון ראוי בין מעמדה הרם והייחודי של זכות היסוד לחופש ביטוי לבין האינטרס הציבורי בשמירה על סדר ציבורי, על ביטחון אישי וזכויות אחרות, הן של הציבור הרחב הן של ציבור המוחים.

נוסחאות האיזון התגבשו במשך שנים בפסיקת בית המשפט העליון. לפי הדין, שיקול הדעת המקצועי והעצמאי באשר ליישום העקרונות הכלליים במקרים פרטניים, מסור בידי גורמי מערכת אכיפת החוק, בהתאם לנסיבותיו של כל מקרה.

כפי שהבהרתי בדיון הקודם, אני עורכת באופן שוטף הערכות מצב בהשתתפות כלל גורמי המקצוע הרלוונטיים מתוך הכרה בחשיבות הנושא ובמורכבותו.

מהערכות המצב שקיימתי, לרבות בימים האחרונים, עולה תמונה לפיה המערכות נותנות עדיפות גבוהה לטיפול בנושא, ופועלות במישור המבצעי ובמישור אכיפת החוק הפלילי, באופן עקבי ושוויוני.

**דרך פעולה זו של מערכת אכיפת החוק, המפעילה שיקול דעת מקצועי עצמאי בכל מקרה קונקרטי, מהווה ערובה מרכזית לשמירת זכויות יסוד בכלל והזכות לחופש ביטוי בפרט.**

בברכה,

גלי בהרב - מיארה

העתק:

מפכ"ל משטרת ישראל

ראש שירות הביטחון הכללי

מזכיר הממשלה

פרקליט המדינה

ראש אגף חקירות ומודיעין במשטרת ישראל

משנים ליועצת המשפטית לממשלה

## מש/15

**צילום מכתבה של היועצת המשפטית  
לממשלה מיום 13.3.24 וצילום  
המענה מטעם השר לביטחון לאומי  
מיום 13.3.24**

עמ' 135



## היועצת המשפטית לממשלה

ירושלים, ג' אדר ב' תשפ"ד  
13 מרץ 2024  
מס' מסמך: 004-99-2024-009332  
(בתשובה נא לציין מספרנו)

**לכבוד**  
**ח"כ איתמר בן גביר**  
**השר לביטחון לאומי**

שלום רב,

### הנדון: השפעה פסולה על חקירות

1. לפי פרסום בתקשורת, הגעת הבוקר למשרדי מח"ש, במהלך חקירה פלילית בנוגע לאירוע ירי שהתרחש אתמול.
2. חקירות פליליות, גם של שוטרים, מתנהלות בעצמאות מוחלטת של גורמי החקירה, לרבות גורמי מח"ש.
3. כל התערבות מטעם בחקירות, בדרך ישירה או עקיפה, מפרה את החוק, פוגעת פגיעה קשה בשלטון החוק ומהווה פוליטיזציה של מערכות אכיפת החוק והשפעה אסורה עליהן.
4. יש להימנע מכך לאלתר.
5. אין במכתב זה כדי להביע עמדה ביחס לחקירה המתנהלת או לחשוד, אלא רק ביחס להתנהלותך.

במחכה,

גלי בהרב - מיארה

### העתק:

פרקליט המדינה  
מפכ"ל משטרת ישראל  
ראשת מח"ש  
המשנים ליועצת המשפטית לממשלה  
המשנים לפרקליט המדינה  
היועץ המשפטי למשטרת ישראל  
היועץ המשפטי למשרד לביטחון לאומי





מדינת ישראל  
המשרד לביטחון לאומי  
לשכת השר לביטחון לאומי

בלמ"ס

ג' באדר ב' תשפ"ד  
13 במרץ 2024  
סימוכין - 5700-0084-2024-000558

לכבוד  
הגב' גלי בהירב מיארה  
היועצת המשפטית לממשלה

שלום רב,

**הנדון: ניסיון להטיל מורא על נבחרי ציבור**

1. נדהמתי לקרוא את מכתבך, אשר כרגיל מתקבל דרך התקשורת (וטרם נשלח אלי...). ושלטעמי מטרתו להלך אימים עליו ולמנוע ממני ומנבחרי ציבור אחרים למלא את תפקידם הציבורי.
2. כפי שאת יודעת מצוין, יש הבדל שמים וארץ בין התערבות בחקירה, אשר במקרה הזה מסורה בידי המחלקה לחקירות שוטרים במשרד המשפטים - לבין מתן גיבוי לשוטרים וללוחמים שאנחנו שולחים לשטח לשמור על מדינת ישראל ועל אזרחי ישראל
3. בהיותי הממונה על המשטרה – ובתוך כך על מג"ב, תפקידי הוא לתת לאותם לוחמים "גב", קל וחומר מקום בו שוטרי ולוחמי משטרת ישראל מצויים בסכנת חיים ברורה ומידית, ומנטרלים מחבל. בהקשר הזה אזכיר לך אין ספור ישיבות שנעשו במשרדי עם גורמים ממשרדך, שבהן הסכמנו כולנו כי זיקוקין מסכנים חיים והוחלט לצאת למגוון רחב של פעולות.
4. אגב העמדה כי ירי זיקוקים מסכן את כוחות הביטחון היא עמדה משותפת למשטרת ישראל ולשב"כ שקבעו כי: "ירי זיקוקים הוא אחד הכלים המשמעותיים לביצוע פעולות טרור"
5. ברור לכל כי מתן הגיבוי שלי ללוחמים, אינו מהווה התערבות בחקירה בשום צורה ואופן, וכל מטרתו להעביר מסר חד משמעי לכל שוטרינו ולוחמינו – כי לא נפקיר אותם בזירת הקרב.
6. זאת ועוד, בהיותי לא רק השר לביטחון לאומי אלא גם אזרח במדינת ישראל, יש לי את הזכות המלאה למתוח ביקורת חריפה על עצם ההחלטה המקוממת לזמן לחקירה לוחם אחרי לילה של פעילות על כך שהגן על אזרחי ישראל!
7. חופש הביטוי מסור גם לשרי הממשלה והגיעה השעה שאתם במשרד המשפטים תלמדו גם לקבל ביקורת.
8. את, עובדי משרד המשפטים, אני ועוד מליוני מהאזרחים שלנו יכולים לישון בשקט בזכות אותו לוחם והזמנתו לחקירה על ידי הפרקליטות-מח"ש היא צעד מביש ומעציב שמוכיח שיש גורמים שלא למדו כלום מה 7.10



**מדינת ישראל**  
**המשרד לביטחון לאומי**  
**לשכת השר לביטחון לאומי**

9. אין מקום ל-'מכתבי איומים' ממך ולניסיון שלך להטיל מורא על נבחרי הציבור למלא את תפקידם ושום 'מכתב איום' לא ירפה ידי מלעשות כך ולתת "גב" ללוחמים שלנו
10. בהזדמנות זאת מזכיר לך שאני עדין מחכה לתשובה האם באמת את או מי מאנשייך מבקש לסכל את האפשרות שאמנה ראש אגף חקירות במשטרה, ובאיזה סמכות - אם הטענה נכונה - את מבקשת ליטול מנבחר ציבור שהתמנה לשר את הסמכויות שלו על פי החוק.
11. לתשובתך אודה.

באהבת ישראל,

ח"כ איתמר בן גביר  
השר לביטחון לאומי