



היועצת המשפטית לממשלה

ירושלים, י"ב כסלו תשפ"ו
02 דצמבר 2025

מס' מסמך: 004-99-2025-025337
(בתשובה נא לציין מספרנו)

לכבוד
ח"כ בנימין נתניהו
ראש ממשלת ישראל

שלום רב,

הנדון: מענה לעתירות בעניין כהונתו של השר לביטחון לאומי

סמך: מכתביי מימים 14.11.24 ו-30.1.25;
מכתבו של השר לביטחון לאומי מיום 22.12.24

1. טרם הקמת הממשלה הוגשה עתירה בה נטען כי אתה מנוע מלמנות את חבר הכנסת בן גביר לתפקיד השר לביטחון לאומי (בג"ץ 8910/22). בית המשפט דחה את העתירה, אף שמצא כי המינוי מעורר קושי. בית המשפט ייחס משקל מכריע לדברי השר אשר "חזר והדגיש עד כמה שינה את דרכיו ואורחותיו בשנים האחרונות" ולחלוף הזמן מאז האירועים שעמדו בבסיס העתירה. כן התבסס פסק הדין "על יסוד עצמאותה של המשטרה", על כך שהשר אינו משמש כ"מפכ"ל על", והודגש כי בחינת המינוי נעשתה על פי מצב הדברים ביום הגשת העתירה.

2. בחודש נובמבר 2024 פניתי אליך בעניין העתירות שבנדון, שהוגשו לאחר כניסת השר לתפקיד. עמדתי על כך שהתשתית המנהלית ראייתית שנפרשת בהן ובפניות נוספות מלמדת כי מאז מונה לתפקיד, השר משפיע ומתערב לכאורה באופן פסול, וחוזר ונשנה, בהפעלת הכוח המשטרי ובפעילותה האופרטיבית של המשטרה. זאת, בניגוד לדין, בניגוד להחלטות שיפוטיות מפורשות, ולמעשה באופן החותר תחת תפיסת "עצמאותה של המשטרה", שעל יסודה ניתן פסק הדין האמור.

הדגשתי, כי השילוב בין כוחו של השר ביחס למשטרה והשפעתו המעשית על העתיד המקצועי של קציניה לבין ההתערבויות הפסולות לכאורה בפעילותה, פוגע באפשרות להבטיח כי המשטרה תפעל מתוך נאמנות לציבור כמתחייב במשטר דמוקרטי, ולא לדרג הפוליטי. למכתבי צורף תיאור תמציתי של עיקרי האירועים.



היועצת המשפטית לממשלה

3. טרם שנשלמה בחינת התשתית העובדתית, הודיע השר בחודש ינואר 2025 על התפטרותו מן הממשלה. לקראת חזרתו לתפקיד, בחודש מרץ 2025, הבהרתי כי טרם אישור המינוי בממשלה נדרש להשלים את הליך הבחינה האמור. הדבר לא נעשה.

4. בחודש אפריל 2025, כתוצאה משיח שנערך עמך ועם השר, הוגש לבית המשפט מסמך עקרונות ביחס לממשק שבין השר לביטחון לאומי ומשטרת ישראל. המסמך הוגש בהסכמתו של השר, לאחר שגובש עם נציגיו. המסמך כולל ערובות שתכליתן לצמצם, ככל הניתן ובאופן מיידי, את החשש מפני הפגיעה בעבודת המשטרה ובשלטון החוק. מדובר היה בניסיון למצות את הכלים שבידי ראש הממשלה והייעוץ המשפטי לממשלה לשמור על עצמאות המשטרה מפני התערבות פוליטית פסולה. העקרונות המוסכמים נכנסו לתוקף באופן מיידי.

5. לצורך הטמעת העקרונות המוסכמים בנהלי המשרד לביטחון לאומי ובפקודות המשטרה לטווח הארוך - ומתוך הנחה כי השר אכן יקיים את העקרונות שאליהם התחייב - הוקם צוות בין-משרדי בראשות המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (ציבורי-מנהלי). הצוות סיים לאחרונה את דיוניו והעביר למשתתפים את מסמכי העבודה הסופיים, והם התבקשו לאשרם. עד כה, טרם התקבלה התייחסות המשרד לביטחון לאומי למסמכים.

6. אולם, הדין והעקרונות המוסכמים לחוד והמציאות בשטח לחוד. בפועל, השר ממשיך להפר את הדין, את החלטות בית המשפט, ובתוך כך פועל בניגוד למסמך העקרונות ולעקרונות שאליהם התחייב במפורש. מדובר בהפרות מהותיות חוזרות ונשנות, במספר רב של הקשרים, שהופכות את הדין הקובע את עקרון עצמאות המשטרה, ובכלל זאת את מסמך העקרונות שנועד להבטיח עקרון זה, לאות מתה. אזכיר דוגמאות מהעת האחרונה.

א. חופש ביטוי, מחאות והפגנות

7. מדיניות השר, בעניינים בעלי השפעה על הזכות לחופש ביטוי, מחאות והפגנות, נדרשת להתפרסם מראש, לאחר היוועצות עם המפכ"ל והייעוץ המשפטי לממשלה. המדיניות אמורה להיות צופה פני עתיד, פומבית, כללית, שוויונית, ולא תיקבע, תפורסם או תשונה אגב אירועי מחאה קונקרטיים (ר' למשל בסעיף ב' למסמך העקרונות).

8. חרף זאת, ביום 28.8.25, במקביל לעבודת הצוות הבין-משרדי בנושא, במהלך תקופה בה מתנהלות מחאות נגד השלטון, פרסם השר בפומבי ובאמצעי תקשורת, מסמך תחת הכותרת "מדיניות בנושא הפגנות", שכלל הוראות הנוגעות לליבת מימוש חופש הביטוי. הוראות אלה, על פני הדברים, אינן עולות בקנה אחד עם הדין ועם פסיקת בית המשפט העליון בנושא הזכות להפגין. המסמך פורסם טרם השלמת ההיוועצות בנושא עם מפכ"ל המשטרה ועם הייעוץ המשפטי לממשלה; תוכנו אינו עולה בקנה אחד עם התייחסות המפכ"ל שהוגשה לשר ועם



היועצת המשפטית לממשלה

הנחיות גורמי האכיפה בנושא; והוא כולל היבטים שהשר אינו מוסמך לקבוע לגביהם מדיניות.

9. בפרסום הנייר, אגב אירועי מחאה, יש כדי להשפיע באופן פסול על השוטרים העוסקים במלאכה בשטח, להבהיר להם את ציפיות השר מהם, ובכך להשפיע, למצער בעקיפין, על התנהלות המשטרה בהפגנות ובמחאות. זאת, באופן שסותר את הדין, מעורר חשש כבד לפגיעה בזכות החוקתית לחופש ביטוי ומחאה, ואגב כך מרוקן מתוכן את העקרונות המוסכמים.

ב. חקירות פליליות

10. בהתאם לדין אסור לשר להתערב ולהשפיע על חקירות פליליות. בפסק הדין בעניין התיקון לפקודת המשטרה, עמד בית המשפט על הסכנה הטמונה בהתערבות השר בחקירות קונקרטיות (בג"ץ 8987/22). על רקע זה הובהר במסמך העקרונות המוסכם, כי "השר לא יתערב או ישפיע בכל אופן שהוא, במישרין או בעקיפין, בענייני חקירות", וכן "השר לא יתייחס, במישרין או בעקיפין, לחקירות המתנהלות נגד שוטרים" (ר' סעיף ד' למסמך העקרונות).

11. השר מפר עקרונות אלה באופן תדיר, הן לגבי חקירות שוטרים והן לגבי חקירות אזרחים ובעלי תפקידים אחרים. זאת, במקרים בהם הדבר תואם אינטרס ועמדה פוליטית של השר; ובאופן שיש בו כדי להעביר לגורמי אכיפת החוק מסר ברור בדבר ההתנהלות הרצויה, לשיטת השר.

12. כך למשל, התייחס השר מספר פעמים, לרבות לאחר המועד בו גובש מסמך העקרונות, לחקירתו במח"ש של נצ"מ אבישי מועלם, בחשד לעבירות שחיתות. בדברים שפרסם השר ביום 9.6.25 כתב בין היתר: "נצ"מ מועלם סבל מרדיפה מצד שירות הביטחון הכללי. אני מאמין בחפותו, ובטוח שעוד יקודם בדרגתו - כפי שראוי לאדם שפעל ביושר ובמסירות".

בהתייחס לאותה פרשה, לאחר הודעת היועצת המשפטית לממשלה בדבר הגשת כתב אישום בכפוף לשימוע נגד נציב בתי הסוהר, רג"ד קובי יעקובי, פרסם השר ביום 13.7.25 כי "אני מודיע באופן ברור ונחרץ: אני מעניק גיבוי לרב גונדר קובי יעקובי, שכמובן יישאר בתפקידו, וימשיך לבצעו כפי שהוא ביצע אותו עד עכשיו – בנחישות, במקצועיות, ללא משוא פנים, למורת רוחה של היועצת המשפטית לממשלה והתנהגותה העבריינית".



היועצת המשפטית לממשלה

13. דוגמא נוספת עניינה בהגשת כתב אישום נגד סנ"צ עמית פולק, מפקד תחנת המשטרה בחדרה, בגין תקיפת אזרח בהפגנה ושיבוש מהלכי משפט. ביום 25.5.25, יום הגשת כתב האישום, פרסם השר, בין היתר, את הדברים הבאים: "סנ"צ עמית פולק הוא קצין משטרה איכותי וראוי, וככל שזה תלוי בי, הוא יישאר קצין במשטרת ישראל".

14. במקרים אחרים, תקף השר את רשויות אכיפת החוק בנוגע לחקירות של גורמים המקורבים אליו באופן אישי, או שהוא תומך פוליטית בפעילותם. למשל, בפרסום מיום 10.7.25, הביע תמיכה בסירובה של חברת הכנסת גוטליב שלא להתייצב לחקירה בעניינה ותקף את ההחלטה לזמנה לחקירה.

ג. מינוי שוטרים

15. שימוש פסול בסמכות השר בתחום המינויים, מהווה נקודת תורפה מסוכנת במיוחד בממשק בין הדרג הפוליטי למשטרה. בהתאם לדין, וכפי שעוגן במסמך העקרונות, תהליך מינויים של שוטרים עד דרגת ניצב (לא כולל) יתקיים על בסיס המלצותיו המקצועיות של הספ"כ והמפכ"ל, ודחייתו תחייב הנמקה בהתאם לדין.

16. מקרה בולט מהעת האחרונה שבו השר עשה שימוש פסול בסמכות המינוי הוא עניינה של רפ"ק רינת סבן. השר אישר את המלצת הספ"כ והמפכ"ל לקדמה לדרגת סנ"צ, אך בסופו של יום נמנע מלחתום על הענקת הדרגה. זאת, כך התברר, מטעמים הקשורים לטיפול ועדותה של הקצינה במסגרת תפקידה במשפט "האלפים" ובתיק פלילי הקשור למקורבין.

17. מדובר בהחלטה בלתי חוקית, שהתקבלה בניגוד לעמדת המפכ"ל וגורמי המקצוע במשטרה, שעניינה מתברר כיום במסגרת הליך שיפוטי. בהתנהלות זו יש כדי להעביר מסר מצנן ומרתיע כלפי חוקרי משטרה אשר מעורבים בחקירות של חברי הממשלה והמקורבים להם ונדרשים להעיד בבית המשפט. מדובר בעניין הנוגע לך באופן אישי, ולכן התייחסות מורחבת לנושא תובא במסגרת התגובה לעתירות בלבד.

18. הדוגמאות שהובאו לעיל, אינן ממצות ואינן משקפות את מלוא ההתנהלות הפסולה ואת הפרות הדין והפרות מסמך העקרונות מהחודשים האחרונים.

19. כמו כן לדוגמאות אלה מצטרפת התנהלות כללית של השר הפועל כמעין "מפכ"ל על" או באופן שמציגו ככזה. בכלל זאת, ניתן לציין את הצטרפותו לפעילות אופרטיבית של המשטרה, לרבות השתתפותו בפעילות מול אזרחים; חיכוך עם אזרחים במהלך פעילות משטרתית; עירוב בפרסומים מטעמו בין פעילותה האופרטיבית של המשטרה לבין פעילותה הפוליטית. זאת, תוך יצירת קשר בין פעולות אכיפה של המשטרה מול אזרחים לבין הפעילות הפוליטית.



היועצת המשפטית לממשלה

20. המכלול המתואר לעיל, מהווה פגיעה שיטתית של השר בתקינות עבודת המשטרה ועצמאותה המקצועית, בהתייחס לעניינים הנוגעים לליבת זכויות האדם במדינה: התערבות פסולה בטיפול המשטרה במחאות; שימוש פסול בסמכות המינויים; התערבות והשפעה על חקירות של שוטרים ואזרחים ומעורבות אקטיבית בפעילות האופרטיבית של המשטרה. התמונה העולה מהדברים היא של הפרת הדין, הפרה מתמדת של עקרון עצמאות המשטרה והפרת מתווה העקרונות בכללותו, במובחן מהפרות נקודתיות.

21. מכאן, למשמעות הדברים;

מבחינה משפטית, התשתית המנהלית ראייתית, עליה נסמך בית המשפט בפסק הדין שאישר מלכתחילה את מינויו של חבר-הכנסת בן גביר לתפקיד השר לביטחון לאומי, השתנתה באופן מהותי, והיסודות המשפטיים שעליהם נשענה הכרעת בית המשפט התערערו.

לאחר שכשל הניסיון לקבוע ערובות אפקטיביות בהסכמת השר, למניעת התערבות פוליטית פסולה מצידו בעבודת המשטרה, לא ניתן עוד להגן על עצמאות המשטרה מפני הדפוס החוזר של התערבות פסולה ופגיעה בשלטון החוק ובזכויות האדם. הערובות המוסכמות אינן מספקות מענה להתנהלותו החוזרת ונשנית של השר, בניגוד לדין.

בפסיקתו בעניין תיקון פקודת המשטרה עמד בית המשפט העליון על הקשר ההדוק בין הבטחת עצמאות המשטרה לבין ההגנה על זכויות האדם במדינה:

"הבטחת עצמאותה ומקצועיותה של המשטרה – כחלק ממכלול האיזונים והבלמים שפורטו לעיל – היא חיונית להגנה על זכויות האדם; בהתאם, השאלה כיצד מערכת יחסים זו מוסדרת היא 'שאלה קריטית' שניצבת ב'גרעין הקשה' של הזכויות החוקתיות שנפגעות כתוצאה מהפעלת סמכויות המשטרה [...] ובפרט בזכות לחירות; לפרטיות; לחופש ביטוי; לחופש תנועה.

...

בנוסף לאמור, סבורני כי פגיעה בעצמאות המשטרה תוך הכפפתה באופן לא מאוזן לדרג המיניסטריאלי, מוליכה גם לפגיעה מובחנת ועצמאית בזכות החוקתית לכבוד האדם [...] פגיעה בעצמאות המשטרה תוך פתיחת פתח להשפעה של שיקולים פוליטיים לא ענייניים על האופן שבו מופעלות סמכויותיה, מעבירה מסר שלפיו הסמכויות הפוגעניות של המשטרה עלולות לשמש לא רק לשם הגשמת האינטרס הציבורי ובמידה המתחייבת לכך, אלא גם



היועצת המשפטית לממשלה

לקידום מטרות חיצוניות. כתוצאה מכך, הפרט, שעליו מפעילה המשטרה את סמכויותיה (שמטבען, עשויות להיות פוגעניות), עשוי לחוש כי הוא משמש אמצעי להשגת תכליות זרות" [בפס' 119, 121 לפסק דינו של ממלא מקום הנשיא (בדימ') ע' פוגלמן].

דברים אלו שנכתבו בהקשר החוקתי יפים כמובן אף בהקשר המנהלי, בו נבחנת כהונת חבר הכנסת בן גביר בתפקיד השר לביטחון לאומי. לממשלה אחריות מוגברת להבטיח את פעולתה החוקית של המשטרה כגוף ממלכתי וא-פוליטי.

בהעדר יכולת למנוע התערבויות פוליטיות פסולות בעבודת המשטרה, טענות העותרים, ולמצער בקשתם להוצאת צו על תנאי, מעוגנת בתשתית העובדתית והמשפטית, והיא הולמת את חומרת הפגיעה בעקרונות היסוד של הפעלת הכוח המשטרתי במדינה דמוקרטית.

22. נדרשת אפוא התייחסותך לאמור במכתב זה, ולמכלול האירועים שהתרחשו טרם מינוי חבר הכנסת בן גביר לשר ובשתי תקופות כהונתו. זאת, טרם אשלים את גיבוש עמדתי לעתירות, אותה יש להגיש לבית המשפט עד ליום 14.12.25. ניתן כמובן לקיים פגישת עבודה בנושא.

במחכה,

גלי בהרב - מיארה

העתק:

פרקליט המדינה

מנהל מערך ייעוץ וחקיקה

המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי)

המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי)

מנהל מחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה

המשנה ליועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה