

התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר

ע"י ב"כ עו"ד ד"ר אליעד שרגא ו/או תומר נאור ו/או אריאל ברזילי ו/או
אביתר אילון ו/או הידי נגב ו/או גילי גוטוירט ו/או רחלי אל-שי רוזנפלד
ו/או חן שופן ו/או דן שבל

מרחוב יפו 208 ירושלים, ת.ד. 36054 ירושלים 9136001
טל': 02-5000073 ; פקס': 02-5000076

העותרת

- נ ג ד -

1. ממשלת ישראל
 2. היועץ המשפטי לממשלה, ד"ר אביחי מנדלבליט
 3. השר לביטחון פנים, אמיר אוחנה
 4. המפקח הכללי של משטרת ישראל, רנ"צ יעקב שבתאי
- באמצעות פרקליטות המדינה.
מרח' צאלח - א - דין 29 ירושלים.
טל': 073-3925590 ; פקס': 02-6467011

המשיבים

עתירה למתן צווים על-תנאי

1. מוגשת בזאת עתירה לבית משפט נכבד זה, ליתן כנגד המשיבים צו על תנאי כדלקמן:
 - 1.1. צו על תנאי כנגד המשיבה 1 המורה לה להתייצב לנמק מדוע זה לא תשוב בה מהאמור בהחלטת ממשלה מס' 736 מיום 17.1.2021, בכל הנוגע לקציבת כהונת המפקח הכללי של משטרת ישראל למשך 3 שנים בצירוף האפשרות להארכת כהונה בשנה נוספת, ותחת זאת תקצוב אותה לכהונה קשיחה. וזאת לנוכח הטעמים הבאים, כל אחד בנפרד, וכן בהצטרותם יחד:
 - 1.1.1. לנוכח החשיבות העצומה שבשמירה על עצמאותו ואי תלותו של מפכ"ל המשטרה – הוא הגורם האמון על משטרת ישראל, לרבות ניהול חקירות פליליות כנגד נבחרי ציבור – בגורמים הממנים, ובהם שרי הממשלה.

1.1.2. לנוכח הנורמה העקרונית אשר נקבעה בהחלטת ממשלה מס' 1584 מיום 22.4.2007 לפיה תקבע כהונתו של המפכ"ל לכהונה קשיחה בת 4 שנים.

1.1.3. לנוכח ההתייחסות בפסק דינו של בית משפט נכבד זה בבג"ץ 7006/18 בדבר "קיומו של עקרון קציבת כהונה קשיחה של המפכ"ל מראש – שנקבע כבר בהחלטות ממשלה קודמות אך לא תמיד יושם הלכה למעשה", אשר קבע כי החלטה 1584 עומדת כנורמה העקרונית המחייבת.

1.1.4. נוכח כך שהחלטה מס' 736 מהווה שינוי החלטה משמעותי של החלה מס' 1584 – המהווה נורמה עקרונית מחייבת – וזאת מבלי שהתרחש כל שינוי נסיבות המצדיק זאת.

1.1.5. בהיותה של החלטה זו בלתי סבירה באופן קיצוני, וזאת לנוכח הפגיעה החמורה במעמד המפכ"ל ובמעמד משטרת ישראל, וכן באמון הציבור במשטרה ובעומד בראשה.

1.2. כן, תבקש העותרת מבית המשפט הנכבד ליתן **צו על תנאי** כנגד המשיבה 1 המורה לה להתייצב ולפרט מהן אותן **"נסיבות מיוחדות"** האמורות בהחלטת ממשלה מס' 736 מיום 17.1.2021, ואשר בגין תתאפשר הארכת כהונתו של המפכ"ל בשנה נוספת.

2. בית המשפט מתבקש לקבוע סעדי זמן קצרים למתן התגובה, וכן לקבוע דיון בעתירה בהקדם האפשרי, וזאת בכדי ללבן את הסוגיה העקרונית, וכן לאפשר למפכ"ל המשטרה לפעול באופן עצמאי ובלתי תלוי בגורמים הממנים.

א. מבוא

1. עניינה של עתירה זו היא בהבטחת עצמאותו, אי-תלותו ומקצועיותו הגורם האמון על ניהול, פיקוד והובלת משטרת ישראל – המפקח הכללי של המשטרה.

2. זאת, על מנת להבטיח ודאות למכהן בתפקיד, ודאות למערך המשטרתי כולו, לבטל כל תלות אפשרית של המפכ"ל המכהן בגורמים הממנים – בהם גם שרים בממשלה אשר נדרשים לעיתים, ובמציאות המצערת בה אנחנו חיים, לחקירות משטרה בעצמם – ובכדי להשיב ולחזק את אמון הציבור במשטרת ישראל ובעומדים בראשה.

3. סוגייה זו אינה חדשה, ועל מנת להבטיח את עצמאותו של מפכ"ל המשטרה, קבעה הממשלה נורמה העקרונית ברורה בנושא בהחלטת הממשלה מס' 1584 מיום 22.4.2007, בה נקבע בין היתר כי "תקופת כהונתו של המפקח הכללי של משטרת ישראל תהיה 4 שנים. הממשלה רשאית בנסיבות חירום בלבד, להאריך את כהונתו לתקופה נוספת שלא תעלה על שנה אחת בלבד".

4. והנה, ביום 17.1.2021 התקבלה החלטת הממשלה 763, למנות לתפקיד המפכ"ל את רנ"צ יעקב (קובי) שבתאי, תוך שהיא חורגת מהנורמה העקרונית שנקבעה, וקובעת כי כהונתו תקבע למשך 3 שנים, אשר בסופן תוכל הממשלה להאריך בשנה נוספת.

5. ומכאן, עתירה זו. העותרת תטען כי החלטת הממשלה 763 עומדת בסתירה לרציונאליים ולתכליות המבקשות להבטיח את מעמדו של מפכ"ל המשטרה כגורם מקצועי, בלתי תלוי ועצמאי, ומכאן פוגעת גם במעמדה של משטרת ישראל ובאמון הציבור בה.

6. העותרת תטען כי החלטה זו – המהווה למעשה שינוי של החלטה 1584 – נעשתה מבלי שיוצג כל שינוי

נסיבות המאפשר זאת, ומבלי שיוצגו כל טעמים ברורים לכך.

7. העותרת טוען כי לנוכח הפגיעות האמורות, החלטה זו של הממשלה – בכל הנוגע למשך כהונתו של מפכ"ל המשטרה – אינה סבירה באופן קיצוני, ועל כן דינה בטלות.
8. אשר על כן, העותרת תבקש מבית המשפט הנכבד ליתן את הצווים המופיעים ברישא לעתירה ולעשותם מוחלטים. כל זאת, מתוך הטעמים אשר יפורטו להלן.

ב. הצדדים

העותרת

העותרת היא עמותה, רשומה כדין, תנועה עצמאית ולא מפלגתית, המונה כ-52,000 חברים ופעילים ומציינת בימים אלו 31 שנים של עשייה ציבורית ומשפטית בהן חרטה על דיגלה שמירה על טוהר המידות בשירות הציבורי, עידוד ערכי שלטון החוק, שירות נורמות בלתי ראויות במנהל הציבורי והשרשת נורמות ראויות של מנהל ציבורי תקין.

המשיבים

1. המשיבה 1 היא ממשלת ישראל, אשר מכוח סמכותה מסעיף 8א לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971 (להלן: "**פקודת המשטרה**"), היא זו הממנה את המפקח הכללי של משטרת ישראל (להלן: "**מפכ"ל**"), ולאור המלצתו של המשיב 3, השר לביטחון הפנים ושל הוועדה המייעצת למינוי בכירים בראשותו של השופט אליעזר גולדברג.
2. המשיב 2 הוא היועץ המשפטי לממשלה, העומד בראש המערכת המשפטית של הרשות המבצעת והשירות המשפטי הציבורי. בתפקידו אלו הוא הפרשן המוסמך של החוק כלפי הממשלה. בכובעו הנוסף תפקידו של היועץ המשפטי לממשלה לייצג את האינטרס הציבורי ושמירה על קיום החוק.
3. המשיב 3 הוא השר לביטחון הפנים, אשר לפי סעיף 1 לפקודת המשטרה, זו כפופה לפעילות משרדו. כן, מתוקף סמכותו על פי סעיף 8א לפקודת המשטרה, בצירוף עם סעיף 1 לפקודת המשטרה, הוא הממליץ בפני הממשלה על מינויו של המפקח הכללי למשטרת ישראל, ומביא המלצה זו לאישורה.
4. המשיב 4 הוא המפקח הכללי של משטרת ישראל ה-19, קצין משטרה בדרגת רב-ניצב, העומד בראש משטרת ישראל ואחראי על ניהול המשטרה, אשר מונה לתפקידו על ידי המשיבה 1 ובהמלצת המשיב 3, בהחלטת הממשלה 736 מיום 17.1.2021.

ג. התשתית העובדתית

ג.1. הפרקטיקה של מינוי מפכ"ל למשטרת ישראל לאורך השנים:

1. ממשלת ישראל היא זו שבסמכותה למנות מפכ"ל למשטרת ישראל, על פי המלצת השר לביטחון הפנים, וכפי שיוסבר להלן בחלק המשפטי.
2. במשך השנים, הליך מינויו של מפכ"ל המשטרה התאפיין בשרירותיות, כאשר כל ממשלה מינתה מפכ"ל בדרך שונה, לתקופה שונה, וכך נוצר מצב בו אין כל רצף או מדיניות ברורה בעניין. במשך השנים לא

3. זאת, מלבד ההחלטה על מינויו של ניצב רפי פלד לתפקיד המפכ"ל מיום 28.2.1993, שם נקבע כי מינויו יהיה למשך שלוש שנים (ראו בפס' 6 לתגובה המקדמית מטעם המדינה בבג"ץ 7006/18 **התנועה למען איכות השלטון נ' השר לביטחון פנים ואח'** (מיום 13.11.2018)). ולראיה, ניתן לראות כי אורך כהונותיהם של המפכ"לים השונים לאורך היסטורית מדינת ישראל נעה בין 10 שנים, לתקופות קצרות בהרבה.¹

4. החל משנת 2007 חל, כך נראה, תחילתו של שינוי תפיסתי. בשנה זו קיבלה ממשלת ישראל החלטה על מינוי המפכ"ל ה-16 של מדינת ישראל, רב-ניצב דוד כהן לתקופת **כהונה קצובה בזמן**, עם אפשרות הארכה "**בנסיבות חירום בלבד**". החלטה זו הינה החלטה בעלת לשון כללית, ומתווה כיצד יש למנות מעתה ואילך מפכ"לים למשטרה.

"תקופת כהונתו של המפקח הכללי של משטרת ישראל תהיה 4 שנים. הממשלה רשאית בנסיבות חירום בלבד, להאריך את כהונתו לתקופה נוספת שלא תעלה על שנה אחת בלבד".

6. ואולם, כפי שיורחב להלן בפרק המשפטי, אף על פי שהתקבלה החלטה בעלת לשון כללית, מאז חרגה הממשלה פעם אחר פעם מהחלטה זו וקבעה תקופות כהונה שונות למפכ"לים הממונים. כמו כן, בחינת יישומה של ההחלטה בפועל מגלה כי הממשלה פעלה באי עקביות בסוגיית אפשרות הארכת הכהונה, ובפרשנותה למה הן אותן "נסיבות חירום בלבד".

8. המפכ"ל שמונה אחריו, רנ"צ יוחנן דנינו, מונה בהחלטת ממשלה מס' 2729 מיום 16.1.2011 אשר קבעה את תקופת כהונתו לתקופה בת 3 שנים, ואפשרה הארכתה בשנה נוספת "**בניסיונות חירום בלבד**", שלא בהתאם לאותה החלטת ממשלה מס' 1584 וללא מתן הסבר להחלטה השונה.

9. בפועל, כהונתו של רנ"צ דנינו הוארכה בשנה נוספת, בהחלטת ממשלה מס' 1196 מיום 19.1.2014, כך שנמשכה לבסוף 4 שנים, וכאשר נסיבות החירום המיוחדות המצדיקות את החריגה מההחלטה הקודמת, כלל לא פורטו בהחלטה.

4

העתק החלטת ממשלה מס' 1196 מיום 19.1.2014 מצורף ומסומן כנספח ע/4.

10. לאחר כהונתו של המפכ"ל דנינו, כיהן ניצב בן-ציון סאו כמ"מ המפכ"ל לתקופה בת 5 חודשים, וביום 11.10.2015 התקבלה החלטת ממשלה מס' 556 באשר למינויו של רוני (רוני) אלשיך למפכ"ל הבא. בהחלטת ממשלה זו, נקבע מינויו של אלשיך, וכן תקופת כהונתו הקצובה, שתימשך שלוש שנים, ולשונה:

"בהתאם לסעיף 8 לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971 ועל פי המלצת השר לביטחון הפנים, למנות את רוני אלשיך המשמש כסגן ראש השב"כ וממלא מקומו, לתפקיד המפקח הכללי של משטרת ישראל, בדרגת רב-ניצב, במקומו של ניצב בן-ציון סאו, המסיים את תפקידו כממלא מקום המפקח הכללי של משטרת ישראל. תוקף המינוי של רוני אלשיך כמפקח הכללי של המשטרה, בדרגת רב ניצב, הוא החל מיום כ"ט בחשוון, התשע"ו (11 בנובמבר 2015) ועד ליום ג' בכסלו, התשע"ט (11 בנובמבר 2018)."

העתק החלטת הממשלה מס' 556 מיום 11.10.2015 מצורף ומסומן כנספח ע/5.

11. המשיבה 1 קיבלה את החלטת הממשלה מס' 637 מיום 4.11.2015, הנוגעת לתקופת כהונתו של רנ"צ אלשיך. לאחר מכן, המשיבה 1 קיבלה את החלטת הממשלה מס' 719 מיום 16.11.2015, המתקנת את החלטת הממשלה מס' 637. לאחר מכן, ביום 27.11.2015 התקבלה החלטת ממשלה מספר 781 שתיקנה את החלטת הממשלה מס' 637, והגדירה שוב, במדויק, את תקופת כהונתו של רנ"צ רוני אלשיך כך:

"בהמשך לסעיף א' בהחלטת הממשלה מס' 719 מיום 16.11.2015, תקופת כהונתו של רוני אלשיך כמפקח הכללי של המשטרה, בדרגת רב ניצב, תחל ביום כ"א בכסלו התשע"ו (3.12.2015) ותסתיים ביום כ"ה בכסלו התשע"ט (3.12.2018). ההחלטה התקבלה בהתאם לסעיף 19(א) בתקנון לעבודת הממשלה (...)."

העתק החלטות הממשלה מס' 637 מיום 4.11.2015 ומס' 719 מיום 16.11.2015, מצורף ומסומן כנספח ע/6.

העתק החלטת הממשלה מס' 781 מיום 27.11.2015 מצורף ומסומן כנספח ע/7.

12. אם כן, ממשלת ישראל הגדירה את תקופת כהונתו של המפכ"ל רנ"צ אלשיך לתקופה בת שלוש שנים, ללא אפשרות הארכה במקרה של נסיבות חריגות, כהמשך ישיר לשינוי התפיסתי בדבר קציבת כהונה קשיחה. אכן, כהונתו של אלשיך לא הוארכה, וזו הסתיימה ביום 3.12.2018.

2.ג. דברי בית המשפט הנכבד בעתירת העותרת נגד אי הארכת כהונתו של המפכ"ל אלשיך

13. ביום 8.10.2018 העותרת הגישה עתירה לבית המשפט הנכבד, שעניינה בהארכת כהונתו של רנ"צ אלשיך. העתירה התגבשה לבג"ץ 7006/18 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' השר לביטחון פנים (פורסם בנבו, מיום 16.1.2019) (להלן: "העתירה הראשונה").

14. בעתירה זו, הלינה העותרת על החלטתו של השר לביטחון הפנים דאז, חה"כ גלעד ארדן, בכל הנוגע להחלטתו שלא להמליץ על הארכת כהונתו של אלשיך לשנה נוספת, עד לכדי הגעת כהונתו לארבע שנים. שכן, מאז שנת 2007 ועד לאותו היום, כהונותיהם של מפכ"לי המשטרה נמשכו ארבע שנים. זאת, מתוך חשש שבעיני השר ארדן, וממשלת ישראל, עמדו לנגד העיניים שיקולים זרים, מאחר שבאותה העת, ראש הממשלה, בנוסף לשרים נוספים, היו תחת חקירות במשטרה.

15. ביום 16.1.2019, התקיים הדיון בעניין הארכת כהונתו של רנ"צ אלשיך. יש לציין, כי אלשיך כבר לא עבד בשורות המשטרה באותה עת. לכן, עיקר הדיון עסק בכך שיש לקצוב את כהונת המפכ"ל במבט צופה פני עתיד. כך, למשל, התבטא בדיון כב' השופט מזוז:

"מה שברור שצריכה להיות מראש תקופה קצובה לכל המפכ"לים ללא משחקים של הארכה על תנאי." (שורה 35-36 לעמ' 3 לפרוטוקול הדיון).

16. כן, בהתייחסותו להחלטת הממשלה מס' 1584 מיום 22.4.2007, קבע כב' השופט מזוז, כי "אחד העקרונות הכלליים שהיא [החלטה מס' 1584] קבעה שברגולציה תיקבע קדנציה קשיחה אחת ללא אפשרות של הארכה. התכלית שהממונה לא יהיה על תנאי, אי אפשר להטיב אתו והוא ידע בדיוק מתי הוא יסיים את כהונתו וזה על מנת להבטיח את השיקול המקצועי (...)" (שם, בעמ' 3, שו' 8-10; ההדגשות אינן במקור).

פרוטוקול הדיון מיום 16.1.2019 בבג"ץ 7006/18 מצורף ומסומן כנספח ע/8.

17. ביום 16.1.2019 ניתן פסק דין בעתירה הראשונה (בג"ץ 7006/18) ובו קבע בית המשפט הנכבד (כב' השופטים פוגלמן, ברק-ארז ומזוז) כי "העותרת תוכל לפנות למשיבים בנושא קיומו של עקרון קציבת כהונה קשיחה של המפכ"ל מראש – שנקבע כבר בהחלטות ממשלה קודמות אך לא תמיד יושם הלכה למעשה – ובנושאים הכרוכים בכך". כמו כן, נקבע כי "לנוכח החשיבות הברורה של הדברים המשיבים יענו לפנייה במהירות הראויה, ובלוח זמנים שיאפשר הבהרת נושא זה לפני החלטה על מינוי מפכ"ל חדש".

ג.3. הניסיונות הכושלים למינוי מפכ"ל תחת אלשיך למשך תקופה של למעלה משנתיים

18. ביום 2.11.2018, הודיע השר לביטחון פנים דאז, מר גלעד ארדן, כי בכוונתו למנות את הניצב בדימוס משה (צ'יקו) אדרי, אשר כיהן באותו הזמן כמנכ"ל המשרד לביטחון הפנים, לתפקיד מפכ"ל המשטרה במקומו של רב-ניצב אלשיך. זאת בכפוף לאישור הממשלה ולאחר שהוועדה המייעצת למינוי בכירים בראשותו של השופט אליעזר גולדברג (להלן: "הוועדה המייעצת") תחווה דעתה בנוגע לטוהר המידות של הניצב (בדימוס) אדרי.

העתק כתבתו של אלי סניור "ניצב בדימוס משה (צ'יקו) אדרי יהיה מפכ"ל המשטרה הבא" מיום 2.11.2018, באתר Ynet, מצורף ומסומן כנספח ע/9.

19. לאחר שדנה במינויו של אדרי, החליטה הוועדה המייעצת, באופן חריג, כי היא אינה ממליצה עליו לתפקיד המפכ"ל. בין נימוקי הוועדה צוין כי ההחלטה נובעת מהרצון שלא לפגוע באמון הציבור במשטרה ומכך שהמועמד נהג באופן שאינו מבטא הקפדה ראויה על טוהר המידות. לבסוף, ולאחר שפורסם כי ניצב משה (צ'יקו) אדרי נפגש קודם לבידוק הפוליגרף עם בוחנת הפוליגרף ולא צין את דבר הפגישה בפני הוועדה, הסיר אדרי את מועמדותו לתפקיד המפכ"ל.

העתק כתבתם של רויטל חובל וג'וש בריינר "משה אדרי הסיר מועמדותו לתפקיד המפכ"ל: "מסע ההכפשות חצה כל גבול" מיום 5.12.2018 מצורף ומסומן כנספח ע/10.

20. ביום 2.12.2018, בעקבות הסרת מועמדותו של ניצב משה (צ'יקו) אדרי החליט השר לביטחון פנים דאז, גלעד ארדן, למנות ממלא מקום לתפקיד מפכ"ל המשטרה - הניצב מוטי כהן - למשך 45 יום.

21. ביום 24.12.2018, התפזרה הכנסת ה-20, אשר הייתה האחרונה למלא ימיה כמעט במלואם, ובלא מינוי של מפכ"ל קבע. על כן, ביום 13.1.2019 הוארכה כהונתו של ניצב מוטי כהן כממלא מקום עד לתאריך 17.5.19.

העתק החלטת ממשלה מס' 4459 הנוגעת להארכת כהונת מ"מ המפכ"ל כהן מצורף ומסומן כנספח ע/11.

22. את שארע לאחר מכן יספרו בדברי הימים של מדינת ישראל, שעה שבאופן חסר תקדים נערכו בישראל שלוש מערכות בחירות בטווח הזמן של שנה, תוך השהיית כל מינוי הקבע הבכירים, וביניהם מינוי המפכ"ל.

23. נוכח זאת, התקבלו 5 החלטות אשר האריכו את כהונתו הזמנית של ניצב מוטי כהן, עד ליום 31.3.2021, או עד למינוי מפכ"ל חדש למשטרה על ידי הממשלה, לפי המוקדם מבניהם. כך, שכהונתו של ניצב כהן כמ"מ מפכ"ל המשטרה, הגיעה עד לכדי למעלה משנתיים.

העתקי החלטות הממשלה הנוגעות להארכת כהונת מ"מ המפכ"ל כהן מצורף ומסומן כנספח ע/12.

24. הבחירות לכנסת ה-23 התקיימו ביום 2.3.2019, וביום 17.5.2020, כוננה ממשלת ישראל ה-35, ממשלת חילופים בראשותו של חה"כ בנימין נתניהו. לראשונה, לאחר זמן רב, התאפשר מינויו של מפכ"ל קבע.

ג.4. ההליכים הפליליים כנגד ראש הממשלה וכנגד שרים נוספים בממשלה

25. ברקע דברים אלו, וכחלק בלתי נפרד מעתירה זו, תבקש העותרת להזכיר את המציאות המצערת השוררת בישראל בשנים האחרונות, בהן נאלצה משטרת ישראל לנהל חקירות פליליות כנגד אנשי ציבור ובכירים בממשלה, בגין מספר פרשות בהן אלו מעורבים לכאורה. בחלק ניכר מהפרשות אף הציגה המשטרה עמדתה לפיה יש מקום להעמיד לדין את אותם שרים, ואף את ראש הממשלה.

26. כך, לאחר חקירות ממושכות, היועץ המשפטי לממשלה הגיש כתב אישום כנגד חה"כ בנימין נתניהו העומד בראש הממשלה בתיקים 1000, 2000 ו-4000, וכן כנגד שר הפנים והשר לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל אריה דרעי בגין עבירות מס. כן, המשטרה הודיעה כי נתגבשה תשתית ראיתית מספקת לכאורה כנגד סגן שר הבריאות חה"כ יעקב ליצמן לביצוע עבירות הצעת שוחד, מרמה והפרת אמונים והדחה בעדות.

העתק כתבתו של עמיר קורץ "עבירות מס במקום שוחד: דרעי יואשם בכפוף לשימוע", מיום 8.1.2021 באתר "כלכליסט" מצורף ומסומן כנספח ע/13.

העתק הודעת המשטרה "סיום חקירה בעניינו של סגן שר הבריאות ח"כ יעקב ליצמן", מיום 6.8.2019, מצורף ומסומן כנספח ע/14.

27. העותרת תדגיש כי ישנם 106 עדי תביעה מטעם משטרת ישראל בכתב האישום שהוגש כנגד ראש הממשלה. וכן, במידה ויוגש כתב אישום כנגד שר הפנים, והשר לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל, וכן כנגד השר לבינוי ושיכון, לא מן הנמנע שיהיה מספר בלתי מבוטל של שוטרים שישמשו כעדי תביעה.

28. ואולם יצוין, כי אין בעתירה זו על מנת להצביע על חשש למשוא פנים במינויו של מפכ"ל המשטרה, אלא אך להצביע על הרגישות הרבה הבאה לידי ביטוי שעה שנחקרים במשטרה הם אלו האמונים בסופם של דברים על מינויו – ולאחר מכן, על הארכת מינויו – של מפכ"ל המשטרה.

ג.5. ניסיונות לפגיעה בעצמאותה של משטרת ישראל והעומד בראשה

29. כחלק בלתי נפרד מהתשתית העובדתית העומדת בבסיס עתירה זו, סברה העותרת כי יש גם להציג בפני בית המשפט את מערכת היחסים – כפי שהובאה לידיעת הציבור – שבין המשיב 3 לבין המשטרה ובכירה, ולרבות מה שדומה כניסיון חסר תקדים של השר הממונה להתערב בעבודתה ובעצמאותה של המשטרה.

30. זמן קצר לאחר שנכנס המשיב 3 לתפקידו, פורסמה בכלי התקשורת הקלטה בה נשמע השר לביטחון פנים שכשהוא מפעיל לחצים על מפקד מחוז ירושלים, ניצב דורון ידיד, לאסור על ההפגנות מול מעון ראש הממשלה בבלפור, וכן לנקוט ביד קשה נגד המפגינים מול מעונו של נתניהו.

31. חמור לא פחות, ניצב ידיד נשמע זו בהקלטה כמי שמתגאה במספר הדו"חות הגבוה שהמטרה רשמה למפגינים הן על חסימת צירים והן על אי עטית מסכות, וזאת ברמיזה כי מטרה פועלת באופן יוצא דופן מול מפגיני בלפור.

העתק כתבתו של עמיר קורץ "ההקלטה חשפה: כך לוחץ אוחנה על המשטרה לפגוע בהפגנות בבלפור", מיום 26.7.2020, מאתר כלכליסט, מצורף ומסומן כנספח ע/15.

32. ואולם חמורות עוד יותר התבטאויותיו של מי שעמד בראש המשטרה במשך קרוב לשנתיים. לאחר שסיים את תפקידו, פורסם כי ניצב מוטי כהן, אמר למקורביו, כי מאחר שהוא "מנע פוליטיזציה, הוא לא מונה לתפקיד המפכ"ל", וזאת מאחר ש"הוא סירב להתיישר עם אוחנה בעניין הטיפול הקשוח במפגינים נגד נתניהו בבלפור".

33. כן, ולפי פרסומים אלו אמר כהן כי "היו ניסיונות פוליטיים של השר אוחנה להתערב בעבודת המשטרה", אשר כללו מינויים שהשר לביטחון פנים רצה למנות, והעברת חומרי חקירה לידי.

העתק כתבתם של אביעד גליקמן ומאור צור, "מ"מ המפכ"ל פורש: "אי מינוי מפכ"ל קבוע נבע גם משיקולים זרים", מיום 15.12.2020, מאתר חדשות 13, מצורף ומסומן כנספח ע/16.

ג.6. מינויו של רנ"צ יעקב שבתאי לתפקיד מפכ"ל המשטרה

34. ולענייננו דן. לאחר שלא מונה מינוי קבע לתפקיד מפכ"ל המשטרה, במשך למעלה משנתיים, הוגשה עתירה לבית המשפט הנכבד בבג"ץ 8034/20 אומ"ץ אזרחים למען מינהל תקין וצדק חברתי ומשפט חברתי ומשפטי נ' השר לביטחון פנים (פורסם בנבו, 3.12.2020).

35. ואכן, ביום 3.12.2020, ניתן פסק הדין בעתירה, ושם קבע בית המשפט הנכבד (כב' השופטים עמית, ברון וגרוסקופף), כי הממשלה תפעל "להבאתו של מועמד לתפקיד המפכ"ל בפני הוועדה המייעצת לממשלה לעניין מינויים לתפקידים בכירים, במהירות הראויה" (שם; ההדגשות אינן במקור).

36. בעקבות כך, ביום 15.12.2020, הביא השר לביטחון פנים, את ניצב יעקב שבתאי כמועמד בפני הוועדה הממליצה. וביום 30.12.2020, לאחר שנתיים ללא מינוי קבע לתפקיד מפכ"ל משטרת ישראל, אישרה וועדת גולדברג את מינויו של יעקב שבתאי כמפכ"ל המשטרה, והעבירה את המלצתה לשר.

העתק כתבתו של לירן לוי, "הוועדה למינוי בכירים אישרה: יעקב שבתאי ימונה למפכ"ל המשטרה", מיום 30.12.2020, מאתר "וואלה!", מצורף ומסומן כנספח ע/17.

37. ביום 1.1.2021 הודיע ממשלת ישראל כי החליטה למנות את ניצב יעקב שבתאי רק כמינוי זמני, עד לסוף יוני 2021. הבחירה למנותו כמינוי זמני, על פי הפרסומים, נבעה מנסיבות פוליטיות גרידא, חרף הצורך הדחוף במינוי קבע במדינה ישראל.

העתק כתבתו של איתמר אייכנר "מדינה תקועה: גם המפכ"ל החדש הוא רק ממלא מקום", מיום 1.1.2021, מאתר "Ynet" מצורף ומסומן כנספח ע/18.

38. והנה, ביום 17.1.2021 הודיעה הממשלה על מינויו הקבוע של ניצב שבתאי כמפק"ל משטרת ישראל. בהתאם להחלטה מספר 73, נקבע כי מינויו יהא למשך 3 שנים עם אפשרות להארכת שנת כהונה נוספת, להשלמה לפי החלטת הממשלה. ראוי להדגיש, כי בהתאם להחלטת הממשלה, לא מצוינות מהן אותן נסיבות מיוחדות, בגינן ניתן להאריך את תקופת המינוי של המפק"ל, ולשונה:

"מחליטים, בהתאם לסעיף 8א לפקודת [נוסח חדש], התשל"א-1971 ועל פי המלצת השר לביטחון הפנים, למנות את ניצב יעקב שבתאי, המשמש כממלא מקום המפקח הכללי של משטרת ישראל, לתפקיד המפקח הכללי של משטרת ישראל, בדרגת רב-ניצב. תוקף המינוי יהיה למשך שלוש שנים, החל מיום קבלת החלטת ממשלה זו. הממשלה תהיה רשאית, בנסיבות מיוחדות, להאריך תקופת מינוי זו בתקופה נוספת שלא תעלה על שנה אחת." (ההדגשות אינן במקור).

39. העותרת תבקש להדגיש - בהחלטת ממשלה זו, הממנה את רני"צ שבתאי לתפקיד המפק"ל, בחרה הממשלה להרחיב את מתחם אפשרויותיה להאריך את כהונתו של שבתאי באופן משמעותי בהשוואה להחלטותיה הקודמות. שכן, בהתאם להחלטות הממשלה מס' 1584 הממנה את המפק"ל כהן, והחלטת ממשלה מס' 2729 הממנה את המפק"ל דנינו, אפשרות הארכת כהונתו של המפק"ל בשנה הייתה "בנסיבות חירום בלבד". בניגוד לכך, ההחלטה הנוכחית מס' 73, הממנה את המפק"ל שבתאי, מאפשרת לממשלה להאריך את כהונתו "בנסיבות מיוחדות."

העתק החלטת הממשלה מס' 736 מיום 17.1.2021 מצורף ומסומן כנספח ע/19.

ג.7. מיצוי הליכים מטעם העותרת

40. כפי האמור לעיל, עניינה של העותרת בהליך זה החל עוד בשולי כהונתו של המפק"ל הקודם רני"צ אלשיך. לאור העתירה שהוגשה דאז, ובעקבות פסק דינו הברור של כב' השופט מזוז, פנתה העותרת כבר ביום 23.1.2019 לשר לביטחון פנים דאז, מר גלעד ארדן, לראש ממשלת ישראל וליועץ המשפטי לממשלה, על מנת שאלו יקצבו תקופת כהונה קשיחה למפק"ל משטרת ישראל וקריטריונים למינויו.

41. בפנייה זו, עמדה העותרת על חשיבות קציבת תקופת כהונה קשיחה למפק"ל, וזאת בכדי למנוע מצב שבו יש "מפק"ל על תנאי", אשר כהונתו תוארך רק אם יפעל באופן העולה בקנה אחד עם רצונה ועם נוחיותה של הממשלה. כמו כן, העותרת עמדה על חשיבות הצבת קריטריונים למינויו של המפק"ל כדי למנוע את המצב הנוכחי, בו אין בנמצא כל הנחיות או קריטריונים למינוי המפק"ל, לרבות ניסיון נדרש, תנאי סף ותנאי כשירות, תקופת כהונה קצובה, הליך מינוי סדור ומעוגן. ברי, כי המצב הנוכחי מחזק את אותה התלות הבעייתית בין המפק"ל לשר לביטחון הפנים ולממשלה, תלות הפוגעת במקצועיותם של המפק"ל והמשטרה, ואף פוגעת באמון הציבור במפק"ל ובמשטרה, כמו גם בענייניות החלטת הממשלה בדבר מינוי המפק"ל.

העתק מכתבה של העותרת לקודמו בתפקיד של השר לביטחון פנים, לראש הממשלה וליועץ המשפטי לממשלה "קציבת תקופת כהונה קשיחה למפק"ל משטרת ישראל וקריטריונים למינויו", מיום 23.1.2019, מצורף ומסומן כנספח ע/20.

42. ביום 12.2.2019 פנתה העותרת פעם נוספת לקודמו בתפקיד של השר לביטחון פנים, לראש הממשלה וליועץ המשפטי לממשלה, במכתב תזכורת הנוגע לפסיקות בית המשפט הנכבד, בנושא קציבת תקופת כהונה קשיחה למפק"ל וקביעת קריטריונים למינויו, בהתאם לטיעונים המצוינים לעיל.

העתק מכתבה של העותרת לקודמו בתפקיד של השר לביטחון פנים, לראש הממשלה וליועץ המשפטי לממשלה, "קציבת תקופת כהונה קשיחה למפכ"ל משטרת ישראל וקריטריונים למינויו – תזכורת", מיום 12.2.2019, מצורף ומסומן כנספח ע/21.

43. ביום 18.2.2019 העותרת קיבלה תשובה לפנייתה ממחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מנהלי), לפיה פנייתה הועברה לגורמים הרלוונטיים.

העתק תגובת מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מנהלי), "פנייתך בנושא 'קציבת כהונה קשיחה למפכ"ל משטרת ישראל וקריטריונים למינויו'", מיום 18.2.2019, מצורף ומסומן כנספח ע/22.

44. ביום 3.3.2019 פנתה העותרת ליועץ המשפטי לממשלה ולמחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מנהלי), במכתב תזכורת נוסף לצורך קציבת כהונת המפכ"ל וקביעת קריטריונים למינויו. ביום 14.5.2019, התקבלה תגובה לפנייתנו ממחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מנהלי), לפיה נאמר כי פניותיה "הועברו לגורמים הרלוונטיים במשרד לביטחון פנים והן מצויות בטיפול".

העתק מכתבה של העותרת ליועץ המשפטי לממשלה ומחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מנהלי), "קציבת תקופת כהונה קשיחה למפכ"ל משטרת ישראל וקריטריונים למינויו – תזכורת", מיום 3.3.2019, מצורף ומסומן כנספח ע/23.

45. יש לציין כי בתגובה זו נאמר במפורש כי באותה עת היינו "מצויים בתקופת בחירות וממשלת מעבר", וכי "טרם הוחלט מי יכהן בתפקיד שר לביטחון פנים בממשלה הבאה". כמו כן, נאמר בתגובה זו כי "לאחר שתכונן ממשלה חדשה ומיד עם מינויו של שר לביטחון פנים יובאו בפניו הפניות, וזאת 'עובר לתחילת ההליכים למינויו של מפכ"ל משטרה קבוע ובלוח זמנים שיאפשר הבהרת הנושא לפי מינוי כאמור'".

העתק תגובת מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מנהלי), "קציבת תקופת כהונת מפכ"ל וקריטריונים למינויו", מיום 14.5.2019, מצורף ומסומן כנספח ע/24.

46. ביום 16.12.2019, פורסם בעיתונות כי השר לביטחון פנים דאז, גלעד ארדן, פנה ליועץ המשפטי לממשלה בבקשה לבחון מינוי קבע לתפקיד מפכ"ל המשטרה ומינוי קבע לתפקיד נציב שירות בתי הסוהר. זאת ועוד, לפי הפרסומים נמסר כי המערכת המשפטית, אשר בראשה עומד היועץ המשפטי לממשלה, תאשר את המינויים שהשר לביטחון פנים דאז הציג על אף שהם נעשים בעת כהונת ממשלת מעבר.

47. ביום 18.12.2019, פנתה העותרת לשר לביטחון פנים דאז וליועץ המשפטי לממשלה, במכתב שכותרתו "התנגדות למינוי קבע לתפקיד מפכ"ל המשטרה בעת ממשלת מעבר וקציבת תקופת כהונה וקריטריונים למינוי המפכ"ל במידה ויוחלט על מינוי כזה". בפנייה זו, העותרת הזכירה כי במידה ויוחלט על מינוי מפכ"ל, יש לעשות זאת באמצעות קציבת כהונה וכן, תוך הגדרת קריטריונים.

48. בהקשר זה, ולפנים משורת הדין, תציין העותרת כי אמנם דאז זו התנגדה למינוי קבע לתפקיד מפכ"ל בעת כהונת ממשלת מעבר. אך, נוכח שינוי הנסיבות, הכוללים את הבאת אישור מינויו של ניצב שבתאי בפני ועדת גולדברג בטרם התפזרה הכנסת, וכן, נוכח ההתארכות הבלתי רצויה של מינויו הזמני של ניצב כהן - שהגיעה עד לכדי שנתיים - נוצר מצב המאפשר מינוי זה, וזה בוודא עדיף על פני המשך הארכת

כהונתו של מפכ"ל זמני.

העתק מכתבה של העותרת לקודמו בתפקיד של השר לביטחון פנים וליועץ המשפטי לממשלה, "התנגדות למינוי קבע לתפקיד מפכ"ל המשטרה בעת ממשלת מעבר וקציבת תקופת כהונה וקריטריונים למינוי המפכ"ל במידה ויוחלט על מינוי כזה", מיום 18.12.2019, מצורף ומסומן כנספח ע/25.

49. ביום 23.12.2019, העותרת פנתה ליועץ המשפטי לממשלה, לשר לביטחון הפנים דאז, לוועדת גולדברג, וכן שלחה העתק לממשלת ישראל, במכתב שכותרתו "תזכורת בנוגע להתנגדות למינוי קבע לתפקיד מפכ"ל המשטרה בעת ממשלת מעבר". בפנייה זו, העותרת הזכירה את התנגדותה למינוי מפכ"ל בעת ממשלת מעבר, על רקע הטיעונים במכתבה הקודם.

העתק מכתבה של העותרת, "תזכורת בנוגע להתנגדות למינוי קבע לתפקיד מפכ"ל המשטרה בעת ממשלת מעבר", מיום 23.12.2019, מצורף ומסומן כנספח ע/26.

50. ביום 26.12.2019, לאחר שהעותרת לא נענתה גם על התזכורת לפנייה הזו, העותרת שלחה מכתב תזכורת שכותרתו, "תזכורת בנוגע להתנגדות למינוי קבע לתפקיד מפכ"ל המשטרה בעת ממשלת מעבר".

העתק מכתבה של העותרת, "תזכורת בנוגע להתנגדות למינוי קבע לתפקיד מפכ"ל המשטרה בעת ממשלת מעבר", מיום 26.12.2019, מצורף ומסומן כנספח ע/27.

51. ביום 29.12.2019, העותרת פנתה בפנייה נוספת בנוגע להתנגדותה למינוי נציב שירות בתי הסוהר בעת ממשלת מעבר. כמו כן, העותרת ציינה בפנייה זו את פניותיה הקודמות למשיבים אלו, בדבר התנגדותה למינוי קבע מפכ"ל המשטרה, ועל כך שהיא טרם נענתה.

מכתבה של העותרת "התנגדות למינוי קבע לתפקיד נציב שירות בתי הסוהר בעת ממשלת מעבר", מיום 29.12.2019, מצורף ומסומן כנספח ע/28.

52. לפי הפרסומים, ביום 30.12.2019, השר לביטחון הפנים דאז, פנה לוועדת גולדברג, וביקש שזו תאשר מספר מועמדים למינוי קבע לתפקיד מפכ"ל המשטרה, וכן, למינוי קבע לתפקיד נציב שירות בתי הסוהר. אשר כל כן, פנתה העותרת ביום 31.12.2019 לוועדת גולדברג, וביקשה שזו לא תדון במועמדים המוצעים על ידי השר לביטחון הפנים עד לכינונה של ממשלת קבע.

מכתבה של העותרת לוועדת גולדברג, "תזכורת לבקשה שלא לדון במועמדים למינוי קבע לתפקיד מפכ"ל המשטרה ונציב שירות בתי הסוהר בעת ממשלת מעבר", מיום 31.12.2019, מצורף ומסומן כנספח ע/29.

53. ביום 1.1.2020, התקבלה תשובת וועדת גולדברג, לפיה "אין בסמכות הוועדה להחליט שלא לדון בבקשת השר לביטחון הפנים עד לכינונה של ממשלת קבע", כמבוקש במכתבנו. כמו כן, בתשובה זו, וועדת גולדברג הוסיפה, ש"מה גם שבקשת השר הוגשה על דעת היועץ המשפטי לממשלה."

העתק תגובתה של וועדת גולדברג למכתבנו, מיום 1.1.2020, מצורף ומסומן כנספח ע/30.

54. כן, לבסוף סוגיה זו ירדה מהפרק, והשר לביטחון הפנים דאז החליט שלא למנות מפכ"ל בעת ממשלת מעבר.

העתק כתבתו של אלון חכמון, "ארדן הקפיא את הליך מינוי המפכ"ל ונציב שב"ס עד לאחר הבחירות", מיום 12.1.2020, מאתר "מעריב", מצורף ומסומן כנספח ע/31.

ג.7.א. חזרת העותרת על בקשותיה לקצוב את כהונתו של מפכ"ל המשטרה

55. ביום 16.4.2020, נחתם הסכם קואליציוני בין סיעת הליכוד לסיעת כחול לבן. לפי סעיף 3.ג. להסכם, במשך מה שהוגדר כ"תקופת חירום" של כשישה חודשים, "לא יבוצעו מינויים בכירים בשירות הציבורי הטעונים אישור הממשלה. כל המינויים הבכירים כאמור, הזמניים ו/או המינויים בפועל הקיימים במשרדים יוארכו לתקופה כאמור".

העתק ההסכם הקואליציוני בין סיעת כחול לבן לסיעת הליכוד מיום 16.4.2020, מצורף ומסומן כנספח ע/32.

56. בדיון שהתקיים ביום 4.5.2020, בבג"ץ 2592/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה (פורסם בנבו, מיום 6.5.2020) (להלן: "עניין הטלת המנדט") ולאור הערות בית המשפט הנכבד בנוגע לאורך תקופת החירום, בכל הנוגע למינויים לתפקידים בכירים, החליטו סיעת הליכוד וסיעת כחול לבן לקצר את תקופת החירום לכ-100 ימים בלבד ממועד כינון הממשלה (ראו לעניין זה, פס' 26 לפסיקתה של כב' הנשיאה חיות בעניין הטלת המנדט).

57. כך למעשה, מועד סיום "תקופת החירום" בכל הנוגע למינויים לתפקידים בכירים תם ביום 25.8.2020.

58. במקביל, ביום 17.5.2020, הושבעה ממשלת ישראל ה-35, ואמיר אוחנה מונה כשר לביטחון הפנים.

59. ביום 15.7.2020 פורסם כי השר לביטחון הפנים התכוון למנות מפכ"ל ב"30 הימים הקרובים". יום לאחר מכן, ביום 16.7.2020, שלחה העותרת מכתב לשר לביטחון הפנים, ליועץ המשפטי לממשלה ולמחלקת ייעוץ וחקיקה (ציבורי-מנהלי), בו ביקשה לקצוב את תקופת הכהונה של המפכ"ל, וכן, להסדיר את הקריטריונים למינוי המפכ"ל.

העתק מכתבה של העותרת לשר לביטחון הפנים, ליועץ המשפטי לממשלה ולמחלקת ייעוץ וחקיקה (ציבורי-מנהלי) מיום 16.7.2020, מצורף ומסומן כנספח ע/33.

60. ביום 21.7.2020, אישרה לשכת היועץ המשפטי לממשלה כי קיבלה את מכתבה של העותרת.

העתק אישור קבלת המכתב על ידי לשכת היועץ המשפטי לממשלה מיום 21.7.2020 מצורף ומסומן כנספח ע/34.

61. ביום 3.8.2020, לאור דחיפות הסוגיה, שלחה העותרת לשר לביטחון הפנים, ליועץ המשפטי לממשלה ולמחלקת ייעוץ וחקיקה מכתב תזכורת לבקשה לקצוב את תקופת הכהונה של המפכ"ל וכאמור להסדיר את הקריטריונים למינויו.

62. ביום 3.8.2020, התקבל אישור כי מכתבה של העותרת התקבל בלשכת היועץ המשפטי לממשלה.

העתק מכתבה של העותרת לשר לביטחון הפנים, ליועץ המשפטי לממשלה ולמחלקת ייעוץ וחקיקה (ציבורי-מנהלי) מיום 3.8.2020, מצורף ומסומן כנספח ע/35.

העתק אישור קבלת המכתב מלשכת היועץ המשפטי לממשלה מיום 3.8.2020, מצורף ומסומן כנספח ע/36.

63. לאור דחיפות הסוגיה, ביום 6.8.2020, שלחה העותרת מכתב תזכורת נוסף לשר לביטחון הפנים, ליועץ המשפטי לממשלה ולמחלקת ייעוץ וחקיקה, לבקשתה לקצוב את תקופת הכהונה ולהגדיר את הקריטריונים למינוי המפכ"ל.

העתק מכתבה של העותרת לשר לביטחון הפנים, ליועץ המשפטי לממשלה ולמחלקת ייעוץ וחקיקה (ציבורי-מנהלי) מיום 6.8.2020, מצורף ומסומן כנספח ע/37.

64. והנה, ביום 9.8.2020, מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מנהלי), שלחה מכתב לעותרת בו ציינה כי פניות העותרת נבחנות על ידי המחלקה ועל ידי המשרד לביטחון הפנים. כמו כן, צוין במכתב כי המחלקה תשתדל להשיב לפניות העותרת בנושא בהקדם האפשרי.

העתק מכתבה של מחלקת ייעוץ וחקיקה (ציבורי-מנהלי) מיום 9.8.2020, מצורף ומסומן כנספח ע/38.

65. ביום 13.8.2020, פנתה העותרת פעם נוספת לשר לביטחון הפנים, ליועץ המשפטי לממשלה ולמחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מנהלי), וביקשה לקצוב את תקופת הכהונה ולהגדיר את הקריטריונים למינוי מפכ"ל.

העתק מכתבה של העותרת לשר לביטחון הפנים, ליועץ המשפטי לממשלה ולמחלקת ייעוץ וחקיקה (ציבורי-מנהלי), מיום 13.8.2020, מצורף ומסומן כנספח ע/39.

ג.7.ב. תגובת מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מנהלי) בעניין קציבת כהונת המפכ"ל:

66. ביום 16.8.2020 התקבלה תשובת מחלקת ייעוץ וחקיקה (ציבורי-מנהלי) למכתבה של העותרת. בתשובה זו, נדרשה מחלקת ייעוץ וחקיקה לנושאים שהועלו על ידי העותרת, ובמסגרתה הובאה עמדת המשרד לביטחון הפנים ועמדת היועץ המשפטי לממשלה בנושאים העומדים בעניינה של עתירה זו, וכפי שיפורטו להלן.

העתק תשובת מחלקת ייעוץ וחקיקה (ציבורי-מנהלי) מיום 16.8.2020 מצורף ומסומן כנספח ע/48.

ג.7.ב.1. עמדת המשרד לביטחון הפנים:

67. בתגובה זו הובאה עמדת המשרד לביטחון הפנים בעניין קציבת הכהונה ובעניין הגדרת הקריטריונים למינוי המפכ"ל. בעניין קציבת הכהונה, לעמדת המשרד לביטחון הפנים יש לקצוב את כהונתו של המפכ"ל לתקופה של שלוש שנים לצד האפשרות להארכת הכהונה למשך שנה נוספת בהתקיימן של נסיבות מיוחדות או חריגות (פס' 7 למכתב). עוד עולה מהמכתב כי לעמדת השר אין להגדיר מראש מה הן אותן "נסיבות מיוחדות או חריגות" המצדיקות את הארכת כהונת מפכ"ל בשנה, שכן, לא ניתן לתחום ולחזות נסיבות אלו מראש.

68. בעניין הגדרת הקריטריונים, לעמדת המשרד לביטחון הפנים אין הכרח בהגדרת קריטריונים והנחיות למינוי מפכ"ל. שכן, אף היתרונות הקיימים בקריטריונים ותנאי סף לכשירות מועמדים, נוכח סוג המינוי והגורמים המלווים והבוחנים אותו, סבר השר כי אין בהיעדרן של אמות מידה אלו בכדי לפגוע באיכותו של המינוי. וכן, הדבר נכון אף למשרות בכירות בעלות מאפיינים דומים (פס' 8 למכתב).

ג.7.2. עמדת היועץ המשפטי לממשלה:

69. לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, ישנה חשיבות גדולה בקיומן של ערובות להבטחת העצמאות ואי-התלות של מפכ"ל המשטרה כאמור. במסגרת זו, קיימת חשיבות בקציבת כהונה תוך צמצום הנסיבות בגינן תתאפשר הארכתה, וכן כדי להבטיח ודאות למשמש בתפקיד ולמערך המשטרה כולו וכדי לחזק את אמון הציבור במערכת. נוכח חשיבותם של הדברים נביאם במלואם להלן:

"בהמשך לדברים אלה, יובהר כי היועץ המשפטי לממשלה, רואה חשיבות גדולה בקיומן של ערובות להבטחת העצמאות ואי-התלות של מפכ"ל המשטרה כאמור. במסגרת זו, קיימת חשיבות בקציבת תקופת כהונה תוך צמצום הנסיבות בגינן תתאפשר הארכתה, דבר שנקבע גם באופן עקרוני ורוחבי בהחלטות ממשלה שונות ביחס למשרות ניהוליות מקצועיות בכירות בהן לעצמאות ולאי התלות של נושא המשרה חשיבות מיוחדת (כפי שאף נקבע בהחלטת הממשלה 4470) ובפרט ביחס למשרת המפכ"ל, ברוח החלטת הממשלה האמורה משנת 2007. זאת, באופן המביא בחשבון את החשיבות בשמירת אי-תלות ועצמאות שיקול הדעת של בעלי תפקידים מעין אלה. בקציבת כהונה כאמור יש כדי להבטיח ודאות למשמש בתפקיד ולמערך המשטרה כולו; להפחית תלות אפשרית של המפכ"ל המכהן בהחלטותיה של הממשלה בדבר משך כהונתו; ולהגביר את אמון הציבור במערכת. ערובה חשובה נוספת מעוגנת בהחלטת הממשלה מס' 3839 מיום 27.5.18 בה נקבע כי מינויו של המפכ"ל טעון את בדיקתה המקיפה של הוועדה לבחינת מינויים בכירים (הוועדה בראשות השופט בדימוס גולדברג) אשר בוחנת את טוהר מידותיו של המועמד." (פס' 9 למכתב, ההדגשות הוספו ע"י הח"מ).

70. מדברים אלו עולה באופן שאינו משתמע לשני פנים כי עמדת היועץ המשפטי לממשלה זהה לעמדת העותרת בכל הנוגע לקציבת כהונת המפכ"ל.

71. אשר על כן, פנתה העותרת ביום 25.10.2020, פעם נוספת לשר לביטחון הפנים, ליועץ המשפטי לממשלה ולמחלקת ייעוץ לחקיקה בבקשה נוספת לקציבת כהונה וקריטריונים למינוי מפכ"ל משטרת ישראל. במכתבה ביקשה העותרת כי אלו יתייחסו מפורשות לעמדתם בעניין קביעת הקריטריונים, שכן זו לא הובאה במלואה במענה הקודם מטעמים.

העתק מכתבה של העותרת, "בקשה לקציבת תקופת כהונה וקריטריונים למינוי מפכ"ל משטרת ישראל", מיום 25.10.2020, מצורף ומסומן כנספח ע/40.

72. ביום 17.11.2020, התקבלה תשובת מחלקת ייעוץ וחקיקה, לפיה "אמנם, בהצבת קריטריונים מובנים להליך מינוי ישנם יתרונות משמעותיים, ואולם, בשים לב לאופי המשרה שבה מדובר ולעובדה שהמינוי נבחן באופן מעמיק על-ידי הוועדה המייעצת למינוי בכירים, אנו סבורים כי אין בהיעדרן של אמות מידה כאמור כדי לפגוע במינוי".

העתק תגובתה של מחלקת ייעוץ וחקיקה "פנייתכם בעניין קריטריונים למינוי מפכ"ל משטרת ישראל", מיום 17.11.2020, מצורף ומסומן כנספח ע/41.

ג.7.ג. בקשות העותרת למינוי מפכ"ל משטרה:

73. ביום 3.1.2021, פנתה העותרת לראש ממשלת ישראל, לראש הממשלה החליפי, לשר לביטחון הפנים, ליועץ המשפטי לממשלה ולמזכיר הממשלה, ודרשה למנות מינוי קבע לתפקיד מפכ"ל המשטרה. כן, דרשה העותרת בבקשה זו, לקצוב כהונה קשיחה ולקבוע הגדרת קריטריונים למינוי המפכ"ל.

74. בנוסף, העותרת הזכירה כי בהתאם להליך המתקיים בבג"ץ 3056/20 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה**, כי על ראש הממשלה ועל שלוחו, השר לביטחון פנים, להימנע מלהתערב במינויים לתפקידים בכירים במערכת אכיפת החוק, כגון תפקיד מפכ"ל המשטרה, לאור החשש מניגוד העניינים, בו ניצב ראש הממשלה, לנוכח היותו נאשם בפלילים.

העתק מכתבה של העותרת "דרישה למינוי קבע לתפקיד מפכ"ל המשטרה" מיום 3.1.2021, מצורף ומסומן כנספח ע/42.

75. מאחר שטרם קיבלה את תגובת המשיבים, ביום 6.1.2021, העותרת פנתה לראש הממשלה, לראש הממשלה החליפי, לשר לביטחון הפנים, ליועץ המשפטי לממשלה בתזכורת לדרישתה למינוי מפכ"ל המשטרה. מפאת דחיפות הדברים, העותרת ביקשה מהמשיבים לטפל בסוגיה ולהגיב למכתבה עד ליום 14.1.2021.

העתק מכתב התזכורת של העותרת "תזכורת לדרישה למינוי קבע לתפקיד מפכ"ל המשטרה" מיום 6.1.2021, מצורף ומסומן כנספח ע/43.

76. והנה, כפי שפורט לעיל, ביום 17.1.2021, בחלוף למעלה משנתיים מיום בו סיים מפכ"ל המשטרה הקודם את תפקידו, ובחלוף קרוב ל-5 חודשים מיום בו נסתיימה "תקופת החירום" אשר הוכרזה בהסכמים הקואליציוניים שקיבלו את אישור בית המשפט הנכבד, אושר מינוי הקבע של ניצב שבתאי על ידי הממשלה.

77. ביום 19.1.2021, דרשה העותרת מראש הממשלה, השר לביטחון הפנים, היועץ המשפטי לממשלה ומזכיר הממשלה לפרסם החלטה זו, וכפועל יוצא, החלטה זו נשלחה אליה באמצעות הפקסימילה, יום למחרת.

העתק דרישת העותרת לפרסם את החלטת הממשלה בדבר מינוי הקבע של רנ"צ יעקב שבתאי, מצורף ומסומן כנספח ע/44.

78. לאחר שקיבלה החלטה זו, הבינה העותרת, שחרף ההתכתבויות רבות השנים, ועמדתו הברורה של היועץ המשפטי לממשלה בנושא (שפורטה לעיל) בחרה ממשלת ישראל למנות את ניצב שבתאי למפכ"ל ללא קציבת כהונתו מראש, וכן, ללא עיגון קריטריונים סדורים למינוי מפכ"ל.

79. כפועל יוצא, ולנוכח ההלכה החדשה שיצאה לאחרונה מבית המשפט הנכבד בעניין פנייה מוקדמת לרשויות לאחר פרסום החלטתו, (ראו פס' 2 לפסיקתו של השופט מינץ בבג"ץ 1381/19 **בן-חיים נ' כנסת ישראל** (פורסם בנבו, מיום 16.7.2019; ראו פס' 15 לפסיקתו של השופט סולברג בבג"ץ 2030/20 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר המשפטים** (פורסם בנבו, מיום 18.3.2020), פנתה העותרת למזכיר הממשלה וליועץ המשפטי לממשלה, בדבר שינוי החלטת הממשלה בדבר אי קציבת כהונה קשיחה, וזאת בטרם פנייתה לערכאות משפטיות.

העתק פנייתה של העותרת למזכיר הממשלה וליועץ המשפטי לממשלה "דרישה לשינוי החלטת הממשלה בדבר אי קציבת כהונה קשיחה" מיום 26.1.2021, מצורף ונספח ע/45.

80. לאחר שפנייתה של העותרת לא נענתה, והחלטת הממשלה שאינה קוצבת את כהונתו של מפכ"ל שבתאי נותרה על כנה, דומה כי לא נותרה לעותרת כל ברירה זולת פנייה לבית משפט נכבד זה על מנת שיורה לממשלה לקצוב את כהונתו של רנ"צ יעקב שבתאי בכהונה קשיחה, וזאת מהטעמים אשר יפורטו להלן.

ד. הטיעון המשפטי

1.ד. התשתית הנורמטיבית – הליך מינויו של מפכ"ל המשטרה

81. סעיף 8א לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971 (להלן: "פקודת המשטרה") קובע את דרכי המינוי של מפכ"ל המשטרה, ולשונו:

"המפקח הכללי של משטרת ישראל יתמנה בידי הממשלה לפי המלצת השר."

82. סעיף 1 לפקודת המשטרה קובע כי "השר" לעניין הפקודה, הוא "שר המשטרה" – שבשנת 1995 הפך ל"שר לביטחון הפנים".

83. ביום 27.5.2018, התקבלה החלטת ממשלה מס' 3839, ולפיה, טרם הבאת מועמד לתפקיד המפכ"ל על ידי השר לביטחון הפנים בפני הממשלה לצורך מינויו, ייבדק המינוי על ידי הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים.

84. מטרת הוועדה, כפי שמופיע בנוסח החלטת הממשלה, היא להבטיח את טוהר המידות, ובין השאר, כי לא ייעשו מינויים לא ראויים מסיבות כגון: זיקה אישית, זיקה עסקית או זיקה פוליטית לגורמים בממשלה.

85. כן, לפי החלטת הממשלה, הודעה לציבור על מינוי כאמור, תכלול הבהרה כי אישור המינוי בממשלה כפוף לבדיקתה של הוועדה. לאחר הבדיקה, על הוועדה להעביר את חוות דעתה לראש הממשלה ולשר המציע את המינוי, ובהינתנה, תדון הממשלה במינוי.

העתק החלטה מס' 3839 של הממשלה מיום 27.5.2018, מצורף ומסומן כנספח ע/46.

86. יצוין לעניין זה, כי פקודת המשטרה אינה כוללת הוראה בנוגע לתקופת כהונתו של מפכ"ל המשטרה. נוכח זאת, ובהתאם למפורט בחלקה העובדתי של עתירה זו, הממשלה קובעת את תקופת הכהונה לכל מינוי, בלא קו מנחה.

87. החלטת הממשלה האחרונה שהתקבלה אשר נגעה למינוי מפכ"ל המשטרה, טרם ההחלטה מושא עתירה זו, הייתה החלטה מס' 781, מיום 27.11.2015, בעניינו של רנ"צ רוני אלשיך, אשר עיגנה כי כהונתו תהיה קצובה לשלוש שנים בלבד, ללא אפשרות הארכה.

2.ד. חשיבות תפקידו ועצמאותו של המפקח הכללי של המשטרה

2.ד.א. סמכויות מפכ"ל המשטרה

88. משטרת ישראל אמונה על אכיפת החוק במדינת ישראל. תפקידה מוגדרים בסעיף 3 לפקודת המשטרה, וקובעים כי זו "תעסוק במניעת עבירות ובגילוי, בתפיסת עבריינים ובתביעתם לדין, בשמירתם הבטוחה של אסירים, ובקיום הסדר הציבורי ובטחון הנפש והרכוש".

89. מפכ"ל המשטרה ניצב בראש משטרת ישראל, וזה אחראי על ניהולה ותפקודה התקין. סעיף 9 לפקודת המשטרה מגדיר את תפקיד המפכ"ל המשטרה, אשר כולל פיקוח על המשטרה, על סדרי ניהולה ועל הפעלתה, והוא אחראי להשגחה על כל ההוצאות הכרוכות בהפעלת וניהול המשטרה:

"המפקח הכללי יפקח על משטרת ישראל, על סדרי ניהולה ועל הפעלתה, ויהיה אחראי להשגחה על כל ההוצאות הכרוכות בה ולאפסניה שברשותה."

90. לפי סעיף 9א לפקודת המשטרה, מפכ"ל המשטרה אמון על הוצאת פקודות למשטרת ישראל, הנוגעות לעקרונות ארגון המשטרה, סדרי המינהל, המשטר והמשמעת בה והבטחת פעולתה התקינה (אלו נעשות באישור השר לביטחון פנים), וכן אמון על הוצאת פקודות כלליות:

"(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)."

91. כן, מפכ"ל המשטרה מפעיל את יחידות המשטרה באמצעות מפקדי המחוזות ומפקד משמר הגבול ולצורך הפעלתם הוא נעזר במטה הארצי. כן, למפכ"ל המשטרה הסמכויות המוענקות על פי דין לכל איש משטרה.

העתק הוראת המשטרה מס' 2.01.02 "המפקח הכללי (המפכ"ל) - תפקידים וסמכויות", מיום 15.11.1990, מצורף ומסומן כנספח ע/47.

92. בנוסף, סעיף 10 לפקודת המשטרה, מציין את סמכויות המפכ"ל, הנוגעות לניהול השוטף של כוח האדם תחת ניהולו, אשר מגיע עד למעלה מכ-30,000 עובדים. סמכויות אלו כוללות גיוס כוח אדם למשטרה, השעיות שוטרים והעלאות בדרגה:

"(1) לגייס בכל עת אנשים מתאימים להיות שוטרים למילוי משרות פנויות בתקן המאושר של משטרת ישראל;

(2) להשעות שוטר שאינו קצין משטרה בכיר, להורידו בדרגה, לשחררו מן השירות או לפטרו, אם הוכח להנחת דעתו שהשוטר מתרשל או בדרך כלל בלתי-יעיל במילוי תפקידיו או אינו מתאים מבחינה אחרת למלא תפקידיו; אולם מפקח לא יפטר ולא ישחרר אלא באישור השר;

(3) למלא, על ידי העלאה בדרגה או בדרך אחרת, כל משרה בדרגה שלמטה מדרגת קצין משטרה בכיר שנתפנתה מחמת מוות, פיטורים, או סיבה אחרת."

93. כמו כן, ראוי לציין, כי מוענקות למפכ"ל המשטרה סמכויות נרחבות לצורך מילוי תפקידו, אשר ביניהן, נמנים גם החיקוקים הבאים: תקנות קרן המשטרה הכללית; תקנות המשטרה (גיוס), תשי"ח-1957; תקנות המשטרה (חופשה), תשל"א – 1971; תקנות המשטרה (המשמר האזרחי) – תשל"ה-1975; תקנות ההגנה (שעת חירום) 1954; תקנות השבת אבידה, תשל"ג-1973; חוק מרשם האוכלוסין, תשכ"ה-1965;

חוק המשטרה (נכים ונספים) תשמ"א – 1981; פקודת מניעת טרור, תש"ח-1948; חוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], תשמ"ב-1982; פקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחיפוש) [נוסח חדש], תשכ"ט-1969; חוק העיטורים במשטרת ישראל ובשירות בתי הסוהר, תשל"ב-1972.

94. כך, שתפקידו וסמכויותיו של מפכ"ל המשטרה נרחבים לאין שעור, וזה משמש הלכה למעשה, כראש אחד הארגונים החשובים במדינה, ארגון אשר מהווה את אחד מזרועות מערכת אכיפת החוק ושומרי הסף במדינת ישראל.

ד.2.ב. חשיבות עצמאותו של מפכ"ל המשטרה:

95. נוכח תפקידו המרכזי וסמכויותיו הנרחבות של מפכ"ל המשטרה, תפקיד זה מחייב מידה רבה של עצמאות ואי תלות של המכהן בו בממשלה הממנה. בהתאם לאמור בחלק העובדתי, הן בית המשפט הנכבד והן המשיב 2 עמדו על חשיבות עצמאותו של מפכ"ל המשטרה ככלל, ועל קציבת כהונתו כאמצעי להבטחת עצמאותו, בפרט.

96. כך, עולה מדבריו של כב' השופט מזוז בפרוטוקול הדיון בעתירה הראשונה (בג"ץ 7006/18), לפיהם: **"צריכה להיות מראש תקופה קצובה לכל המפכ"לים ללא משחקים של הארכה על תנאי"**. בנוסף, כב' השופט מזוז התייחס להחלטת הממשלה מס' 1584 מיום 22.4.2007, וקבע כי "אחד העקרונות הכלליים שהיא [החלטה מס' 1584] קבעה שברגולציה תיקבע קדנציה קשיחה אחת ללא אפשרות של הארכה. התכלית שהממונה לא יהיה על תנאי, אי אפשר להטיב אתו והוא ידע בדיוק מתי הוא יסיים את כהונתו וזה על מנת להבטיח את השיקול המקצועי (...)" (שם, בעמ' 3, שו' 8-10; ההדגשות אינן במקור).

97. יתרה מזאת, בהתאם למפורט בפס' 63-67 לעתירה זו, בתגובתו של היועץ המשפטי לממשלה לעותרת מיום 16.8.2020 (המצורפת כנספח ע/48), זה ציין כי הוא סבור שיש לקצוב את כהונת המפכ"ל באופן קשיח, זאת כדי להבטיח את עצמאותו ואת אי תלותו בממשלה. כך, היועץ המשפטי לממשלה מבהיר ומציין במפורש כי הוא **"רואה חשיבות גדולה בקיומן של ערובות להבטחת העצמאות ואי-תלות של מפכ"ל המשטרה כאמור. במסגרת זו, קיימת חשיבות בקציבת תקופת הכהונה תוך צמצום הנסיבות בגינן תתאפשר הארכתה(...)"**, וכן כי **"בקציבת כהונה כאמור יש כדי להבטיח ודאות למשמש בתפקיד ולמערך המשטרה כולו; להפחית תלות אפשרית של המפכ"ל המכהן בהחלטותיה של הממשלה בדבר משך כהונתו; ולהגביר את אמון הציבור במערכת"** (שם, בפס' 9; ההדגשות אינן במקור).

98. העותרת תבקש לחדד ולהדגיש, כי על כהונת המפכ"ל להיות קשיחה, ללא מתן אפשרות הארכה כלל. זאת בדומה לתפקיד היועץ המשפטי לממשלה ולתפקיד פרקליט המדינה, אשר מינויים מוגדר לתקופה קשיחה מראש שאורכה 6 שנים. שהרי, עסקינן בתפקידים אשר חשיבות עצמאותם ואי תלותם בממשלה – רבה. זאת מכוח סמכויותיהם הנרחבות, ובכללם הסמכות לנהל חקירה או הליך פלילי כנגד נבחרי הציבור – הגורמים האמונים על מינוייהם. לכן, לא ניתן להתיר את תלות כהונתם בגורמים אלו.

99. ובפרט, הבטחת עצמאותו של מפכ"ל המשטרה מקבלת משנה חשיבות בימים אלו, לנוכח הפרסומים אשר הובאו לעיל לפיהם נעשו ניסיונות בוטים של השר הממונה – המשיב 3 – להתערב בעבודת השיטור ולפגוע בעבודת המשטרה.

100. העותרת תציין, כי גם ברחבי העולם ישנם דוגמאות רבות לקציבת כהונה של הגורם בעל הסמכות לחקור

את נבחרי הציבור. כך למשל, ישנה כהונה קצובה מראש של כ-10 שנים לתפקיד ראש ה-FBI (Director of the Federal Bureau of Investigation),² אשר בסמכותו לפתוח בחקירה כנגד אישי ציבור בכירים בארה"ב.

101. כן, ניתן לראות כי אף בהודו, בה החוק (Police Act of 1861) שותק בכל הנוגע למשך כהונתם של מפכ"לי המשטרה במדינות השונות (states), הדרגים הפוליטיים האמונים על המינוי, נהגו להעביר את המפכ"ל מכהונתו ככל שזה לא תפקד בהתאם לשביעות רצונם. נוכח מצב זה, בית המשפט העליון בהודו פסק כי אסור להעביר מפכ"ל משטרה במשך השנתיים הראשונות לכהונתו. ככל שהגורם הממנה יבקש לעשות כן, עליו להיוועץ עם נציבות ביטחון המדינה (State Security Commission).³

102. הנה כי כן, החלטת הממשלה שלא לקצוב את כהונת המפכ"ל חורגת ממתחם הסבירות, פוגעת בעצמאותו של מפכ"ל המשטרה ועומדת בניגוד להחלטת הממשלה עצמה משנת 2007, ואשר על כן דינה בטלות, כפי שיפורט להלן.

3.ד. החלטת המשיבה 1 עומדת בסתירה להחלטת ממשלה מס' 1584, מבלי שהתקיים שינוי נסיבות המצדיק זאת, ולכן דינה בטלות

103. כפי האמור לעיל, בחלקה העובדתי של עתירה זו, ראשיתה של הסדרת – וקציבת – תקופת כהונתו של המפכ"ל בהחלטת ממשלה מס' 1584 מיום 22.4.2007, בה נקבע כך:

"תקופת כהונתו של המפקח הכללי של משטרת ישראל תהיה 4 שנים. הממשלה רשאית בנסיבות חירום בלבד, להאריך את כהונתו לתקופה נוספת שלא תעלה על שנה אחת בלבד".

104. כזכור, בפסק דינו מיום 16.01.2019, התייחס בית המשפט הנכבד לעקרון קציבת כהונה קשיחה של המפכ"ל מראש, עקרון לגביו קבע בית המשפט כי "נקבע כבר בהחלטות ממשלה קודמות אך לא תמיד יושם הלכה למעשה".

105. הנה כי כן, אף בית המשפט הנכבד התייחס להחלטות קודמת של הממשלה בנושא ככאלו המסדירות קציבת כהונה קשיחה, בהן גם החלטה מס' 1584 האמורה, אשר הוזכרה בדיון על ידי כב' השופט מזוז (וכפי שהובא לעיל בחלקה העובדתי של עתירה זו), אשר לגביה אמר כי:

"הנורמה של החלטות הממשלה ב-2007 נקבעה בתפיסה רחבה יותר" ולאחר מכן הוסיף:
"אחד העקרונות הכלליים שברגולציה תקבע קדנציה קשיחה אחת ללא אפשרות של הארכה. התכלית שהממונה לא יהיה על תנאי, אי אפשר להיטיב איתו והוא ידע בדיוק מתי הוא יסיים את כהונתו, וזה על מנת להבטיח את השיקול המקצועי" (עמוד 3, שורה 6)

106. בהמשך דבריו שב והתייחס כב' השופט מזוז להחלטה מס' 1584 כ"נורמה כללית שכהונה תהיה 4 שנים והממשלה תהיה רשאית להאריך את כהונתו רק בנסיבות מיוחדות" (עמוד 3, שורה 11, הדגשות אינן

² P.L. 94-503, §203; 90 Stat. 2407, 2427 (1976).
³ G. P. Joshi *Controlling the Police. An Analysis of the Police Act of the Commonwealth Countries* INTERNATIONAL POLICE EXECUTIVE SYMPOSIUM GENEVA CENTER FOR THE DEMOCRATIC CONTROL OF ARMED FORCES 10-11 (2007).

במקור).

107. אף היועץ המשפטי לממשלה מתייחס ישירות להחלטה מס' 1584 האמורה בחוות דעתו מיום 16.8.2020 המובאת בנספח ע/48 לעיל, בסעיף 5 לתשובתו לעותרת, שם הוא קובע כי לשיטתו "מדובר בהחלטה שבמסגרתה הגדירה הממשלה את הנורמה העקרונית הקבועה החלה בנוגע לתקופת הכהונה בתפקיד המפכ"ל" (הדגשות אינן במקור). הוזה אומר, אף היועץ המשפטי לממשלה מתייחס להחלטה 1584 כזו המבססת את התשתית העקרונית – וזו אשר ממנה צריכות להיקבע, ולהבנות, החלטות הממשלה העתידיות בדבר קציבת כהונת מפכ"ל קשיחה.

108. הנה כי כן, בית המשפט הנכבד וכן היועץ המשפטי לממשלה – שהוא פרשן החוק המוסמך בעבור המשיבה 1 – סוברים שניהם כי החלטת הממשלה 1584 מהווה "עוגן", בסיס הקובע נורמה עקרונית קבועה, לפיה אמורות להתקבל החלטות עתידיות בנושא.

109. על פי כללי המשפט המנהלי, כל מקרה של שינוי החלטה חייב להיבחן לגופו בהתייחס למכלול נסיבותיו. אחת מהעילות המרכזיות אשר בקיומה רשויות בוחנות את הצורך לשנות החלטות קודמות הינה **שינוי נסיבות**.

110. בכדי ששינוי נסיבות יהווה עילה מספקת לשינוי החלטה, עליו להיות **שינוי נסיבות הרלוונטי לעניין, וכן שינוי נסיבות משמעותי**. לעניין זה יפים דבריו של כב' השופט זמיר בבג"ץ 15/96 **תרמוקיר חורשים נ' הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו**, פ"ד נ(3) 397, 408 (פורסם בנבו, מיום 24.7.1996):

"עם זאת, צריך אדם לדעת גם זאת, שבדרך כלל החלטה מינהלית, להבדיל מפסק-דין שניתן על-ידי בית-משפט, ניתנת לביטול או לשינוי על-ידי הרשות שנתנה את ההחלטה, אם התקיימו תנאים מסוימים. אחד התנאים שיש בהם כדי להצדיק ביטול החלטה או שינויה הוא שינוי הנסיבות. אכן, לא בכל מקרה יהיה בשינוי הנסיבות כדי להצדיק ביטול או שינוי ההחלטה. צריך ששינוי הנסיבות יהיה, ראשית, בדבר השייך לעניין (רלוואנטי), ושנית, שיהיה משמעותי (שם, בעמ' 408) (ההדגשות אינן במקור).

111. העותרת תטען, כי בנסיבות דנן לא חל כל שינוי נסיבות המצדיק סטייה מהנורמה העקרונית שנקבעה בהחלטת הממשלה מ-2007, ובוודאי שלא בתכליות מתוכן קמה, שהן שמירה על עצמאותו ואי תלותו בממשלה של מפכ"ל המשטרה.

112. עוד תוסיף העותרת בעניין זה, כי בבואנו לבחון את שיקול הדעת בשינוי החלטה מנהלית, יש להתחשב במציאות שיצרה ההחלטה הקיימת. לעניין זה, יפים דבריה של פרופ' ברק-ארז בספרה "משפט מינהלי", התש"ע-2010:

"בשונה מן ההחלטה המקורית, קבלתה של ההחלטה המתקנת אינה משולה עוד לכתיבה על לוח חלק. עליה להתחשב בעובדות שיצרה ההחלטה הקודמת ובתוצאותיה" (שם, בעמ' 385) (ההדגשות אינן במקור).

113. הנה כי כן, החלטת הממשלה האמורה משנת 2007 יצרה סטנדרט אחיד של קביעות, עצמאות, חוסר תלות. עיגנה את מעמד המפכ"ל כגורם מקצועי אשר יכול להיות אמון על חקירות רגישות ביותר – גם

כלפי נבחרי ציבור וחברי ממשלה. ואף יצרה סטנדרט שוויוני בין כלל המכהנים בתפקיד – ובכך תרמה לעיגון וביצור מעמדו המקצועי בעיני הציבור של המפקח הכללי של משטרת ישראל.

114. כלל אלו נמוגים כעת בהחלטת הממשלה החדשה, המשיבה אותנו אל הימים בהם ביקשה הממשלה ליצר תלות בין כהונת המפכ"ל לבין הגורמים האמונים על מינויו, ואין לאפשר זאת.

115. נוכח האמור, לא התקיים שינוי נסיבות המצדיק את שינויה של החלטת המשיבה 1 הראשונה, ומשכך דין החלטת המשיבה 1 – ככל שהוא נוגע לקציבת כהונתו של המפכ"ל – להתבטל.

ד.4. החלטת הממשלה חורגת ממתחם הסבירות, ולכן דינה בטלות:

116. כידוע, על הרשות להפעיל סמכויותיה בסבירות. הפעלה בלתי-סבירה של הסמכות היא עילה עצמאית שיכולה להביא אף לבטלותה של הפעולה שנעשתה, או לחיוב לפעול מקום שהרשות נמנעה באופן בלתי-סביר מפעולה [לעניין זה ראו למשל בג"ץ 389/80 דפי זהב נ' רשות השידור, פ"ד לה(1) 421 (פורסם בנבו, 10.11.1980), וכן בג"ץ 1635/90 ז'רז'בסקי נ' ראש הממשלה, פ"ד מה(1) 749 (פורסם בנבו, 25.2.1991)].

117. חובת נאמנות המוטלת על הרשות המנהלית מורה כי שיקול-דעת המוענק לרשות ציבורית חייב להיות מופעל בהגינות, ביושר, מתוך שיקולים ענייניים בלבד ובסבירות. עמד על כך המשנה לנשיא, השופט אלון, בציינו:

"רשות ציבורית [...] פועלת כנאמן הציבור, וכלל גדול בידינו, שנאמנות זו צריך ותופעל בהגינות, ביושר, ללא שיקולים זרים, ולטובת הציבור, שמכוחו ולמענו מסורה סמכות המינוי בידי הרשות הממנה" (בג"ץ 4566/90 דקל נ' שר האוצר ואח' [8] (פורסם בנבו, 3.12.1990), בעמ' 33) (ההדגשות אינן במקור)).

118. כך, משמשת כיום עילה זו מכשיר מרכזי וחיוני של הביקורת השיפוטית על המינהל, והיא ניצבת במוקד ההגנה על הפרט והציבור מפני שרירות השלטון. (ראו למשל את דבריה של השופטת פרוקציה בבג"ץ 5853/07 אמונה - תנועת האישה הדתית לאומית נ' ראש הממשלה, פ"ד סב(3) 445 (פורסם בנבו, 6.12.2007).

119. יתר על כן, לעניינינו, חוסר סבירות קיצוני, במובנו הרחב, הוכר כאמור לעיל, כמפתח להתערבות בית המשפט הנכבד בשיקול דעת הממשלה.

ד.4.א. חשש משיקולים זרים באי קציבת כהונתו לתפקיד מפכ"ל המשטרה:

120. כידוע, מקום בו הופקדה בידי גורם סמכות מינהלית למנות בעל תפקיד – סמכות זו צריכה להיות מופעלת בנאמנות, בסבירות, באופן המשרת אינטרסים ציבוריים, בענייניות, ללא שיקולים זרים ובהוגנות, תוך הגנה על כבודו ועל זכויותיו של בעל התפקיד.

121. ואולם, התעלמותה הבוטה של הממשלה מסמכותה לקצוב את כהונתו של מפכ"ל המשטרה באופן קשית, ובאופן הנוגד את עמדת היועץ המשפטי, כפי שצוין לעיל, אינה עומדת באף אחד מהתנאים וממבחי שיקול הדעת הנדרשים בעת קבלת החלטה מינהלית.

122. כך, עצמאותו של המפכ"ל המיועד ויכולתו למלא את תפקידו ללא מורא נפגעת, שעה שתקופת כהונתו תלויה על בלימה ונתונה לשיקולים אישיים ופוליטיים שאינם מן העניין. כך, נוצר מצב חריג בו המשך

כהונתו של המפכ"ל יהיה תלוי בשביעות רצונם של גורמים פוליטיים מאופן התנהלותו ותפקודו, בין היתר בהקשרים הנוגעים לענייניהם האישיים. משכך, לא ייתכן שיקול אחר, מלבד השיקול הפוליטי הצר של חברים בממשלה, בהימנעותם לקצוב את כהונתו של המפכ"ל.

123. אם כן, עסקינן בפגיעה נרחבת באינטרס הציבורי, המנוגדת לחובת הנאמנות של הממשלה ושריה. לעניין זה נפסק בבג"ץ 4566/90 דקל נ' שר האוצר, פ"ד מה(1) 28 (פורסם בנבו, מיום 3.12.1990), בפס' 33-34:

"רשות ציבורית, הממנה עובד בשירות הציבור, פועלת כנאמן הציבור, וכלל גדול בידינו, שנאמנות זו צריך שתופעל בהגיונות, ביושר, ללא שיקולים זרים ולטובת הציבור, שמכוחו ולמענו מסורה סמכות המינוי בידי הרשות הממנה. נאמר על כך מפי מ"מ הנשיא ח' כהן בבג"ץ 142/70 [1], בעמ' 331: 'לא הרי רשות היחיד כהרי רשות הציבור, שזו בתוך שלה היא עושה, ברצותה מעניקה וברצותה מסרבת, ואילו זו כל כולה לא נוצרה כי אם לשרת את הכלל, שלה אין לה ולא כלום: כל אשר יש לה מופקד בידיה כנאמן, וכשלעצמה אין לה זכויות או חובות נוספות על אלה, או שונות ונפרדות מאלה, אשר הן נובעות מנאמנות זו או הוקנו לה או הוטלו עליה מכוח הוראות חקוקות'" (ההדגשות אינן במקור).

124. ההחלטה שלא לקצוב כהונה קשיחה, לוקה בחוסר ענייניות ומעלה חשש כבד לקיומם של שיקולים זרים, חוסר ניקיון כפיים וחוסר תום לב. זאת, על רקע רצונו של ראש הממשלה להחליש את מערכת אכיפת החוק בכללותה, באמצעות יצירת תלות אישית של בעלי התפקידים בו ובממשלה בראשה הוא עומד.

125. יודגש, כי דרישת הענייניות הינה בסיס לכל מערכת אמון בין רשות מינהלית לבין הציבור, אשר היא משרתת אותו בנאמנות, וכי נדרש שהחלטת הרשות תתבסס על שיקולים ענייניים בלבד. לעניין זה תפנה העותרת לדבריה של כב' השופטת פרוקצ'יה, בבג"ץ 10907/04 סולודוך נ' עיריית רחובות, פ"ד סד(1) 331 (פורסם בנבו, מיום 1.8.2010):

"על רשות מינהלית לשקול שיקולים ענייניים ולהימנע משיקולים זרים בפעולותיה ובהחלטותיה. על מניעה להיות רלבנטיים לענין ולקדם את צרכי המינהל בהשגת המטרה שלשמה נעשית הפעולה (שם, בפס' 65; ההדגשות אינן במקור)"

126. למרבה הצער, נראה כי השיקולים המקצועיים והענייניים אינם מנחים את הממשלה בהתנהלותה. ההתנהלות משקפת, כאמור, חשש לקיומם של שיקולים זרים ולהשפעות של שיקולים פוליטיים, אישיים ומפלגתיים על המהלך.

127. ואולם במקרה דנן, אין המדובר אך בחשש שמא מבקשת הממשלה להטיב עם מצבו המשפטי של העומד בראשה, אלא חשש מטריד כמעט באותה המידה שמא בוחרת הממשלה לפגוע ביודעין בתפקיד מפכ"ל המשטרה, ולא לקצוב את כהונתו באופן קשיח – אך ורק על מנת לייצר תלות של ממלא מקום והמפכ"ל המיועד בשרי הממשלה ובזה העומד בראשה.

128. כאמור לעיל, קציבת כהונתו של המפכ"ל באופן קשיח, תבטיח את אי תלותו ועצמאותו של מפכ"ל המשטרה בממשלה הממנה אותו. לטענת העותרת, וכן, בהתאם לדבריו של בית המשפט הנכבד ושל המשיב 2, קציבת כהונה מראש תמנע מצב אבסורדי בו המשך כהונתו של מפכ"ל המשטרה, יהיה תלוי בהתנהלותו והחלטותיו.

129. אם כן, ולאור כל האמור לעיל, התנהלות זו של הממשלה, הבוחרת שלא לקצוב את כהונת המפכ"ל מראש, מלמדת אפוא על זניחת האינטרס הציבורי לטובת אינטרסים זרים, ומצביעה על חשש כבד

הממשלה מקציבה שכזו, מובילות לאובדן אמון של אזרחי המדינה ברשויות השלטון שלה.

137. כאשר חשש לאובדן אמון שכזה מתעורר, על בית המשפט הנכבד להגשים את תפקידו ולהגן על ציבור האזרחים מהתערעור אמון במוסדות המדינה ורשויות השלטון. אל לו לבית המשפט לטמון ראשו בחול או לעצום את עיניו. עליו להגן על מערכת הממשל, המייצגת את הציבור ואת רצונותיו (ראו למשל, את דבריו של השופט (כתוארו אז) חשין בפס' 28 לבג"ץ 1993/03 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש-הממשלה, מר אריאל שרון**, נז' (6) 817 (פורסם בנבו, מיום 9.10.2003).

138. אשר על כן, לאור כל האמור לעיל, **ולאור הפגיעה הקשה באמון הציבור ברשויות השלטון**, על בית המשפט הנכבד להתערב וליתן את הצווים המבוקשים בעתירה זו.

ה. סיכום

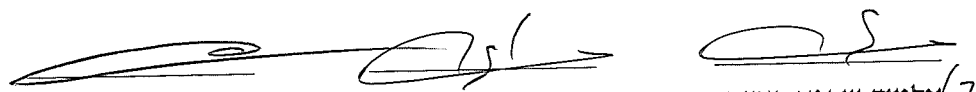
139. הנה הונחה על שולחנו של בית המשפט הנכבד עתירה **עקרונית** וחשובה מאין כמותה אשר עניינה בשמירה על עצמאותו ואי תלותו של המפקח הכללי של משטרת ישראל, המשמש כאחד מגורמי התווך של מערכת אכיפת החוק במדינת ישראל.

140. החלטת הממשלה 736 הקובעת מנגנון אשר יוצר תלות ודאית של המפקח"ל בגורמיו הממנים, מהווה פגיעה חמורה ביכולתו למלא תפקידו בנאמנות, בעצמאות ובמקצועיות, ומהווה סטייה לא ברורה מנורמה עקרונית שנקבעה על ידי הממשלה עצמה.

141. עניין זה נידון בעבר בבית משפט נכבד זה, ולאחר פסק הדין שיצא מלפניו, והאמור בו, מן הראוי היה כי סוגיה עקרונית וחשובה זו תוסדר עוד בטרם ניתן המינוי. משזה לא קרה, מובא העניין בשנית בפני בית המשפט הנכבד, ועל מנת שהדברים יעמדו על מכונם כראוי וכנדרש.

142. אשר על כן, **ולאור כל האמור לעיל תתכבד העותרת לבקש מבית המשפט הנכבד ליתן הצווים על תנאי המפורטים ברישא לעתירה זו, ולעשותו למוחלטים.**

143. מן הדין ומן הצדק להענות לעתירה זו.


אביתר אילון, עו"ד תומר נאור, עו"ד אליעד שרגא, עו"ד

ב"כ העותרת

כ"ו שבט, תשפ"א, 08 פברואר 2021