

העותרת: האגודה לזכויות האזרח בישראל, ע"ר 580011567

ע"י ב"כ עו"ד הגר שחטר (מ"ר 71140) ו/או אבנר פינצ'וק ו/או עודד פלר ו/או גדיר ניקולא ו/או דבי גילד-חיו ו/או מיכל תגר ו/או עביר ג'ובראן ו/או טל חסין ו/או ניצן אילני ו/או רעות שאער ו/או הילה שרון ו/או עדן גלעד ו/או יעל זיידמן ו/או אלזה בונייה מהאגודה לזכויות האזרח בישראל

נגד

- המשיבים:
1. רנ"צ דניאל לוי, מפכ"ל משטרת ישראל
  2. סנ"צ אודי רונן, ראש מדור הסתה, משטרת ישראל
  3. משטרת ישראל
  4. היועצת המשפטית לממשלה
  5. פרקליט המדינה

ע"י ב"כ ממחלקת הבג"צים  
פרקליטות המדינה, ירושלים

## עתירה למתן צו על תנאי ולמתן צו ביניים

מוגשת בזה עתירה למתן צו על תנאי המופנה אל המשיבים והמורה להם לבוא וליתן טעם:

1. מדוע לא יורה המשיב 1 על הפסקת פעולתו של מדור הסתה בראשות המשיב 2, וישיב את הסמכויות שהועברו בעניין אכיפת האיסור על הסתה לחוליית חוות הדעת שבמדור חקירות במטה הארצי של המשיב 3.
  2. מדוע לא יורה המשיב 1 למשיב 2 לחדול מאיסוף וניטור של שמות גורמים "מטרידים", כהגדרת המשיב 2, ויאסור עליו לעקוב אחר פעילותם ברשת.
- עוד מתבקש בית המשפט הנכבד ליתן צו ביניים, ולפיו עד להכרעה בעתירה תפסק פעילות מדור ההסתה בראשות המשיב 2, וכי הטיפול בעבירות ביטוי יעשה כפי שנעשה עד להקמת מדור זה, באמצעות חוליית חוות הדעת במדור חקירות במטה הארצי של המשיב 3.
- יצוין כי כל ההדגשות אינן במקור אלא אם נאמר אחרת.

## ואלו נימוקי העתירה:

### **א. מבוא, בקשה לצו ביניים ובקשה לקיום דיון דחוף**

1. לאורך עשורים חקירה ואכיפה של האיסור הפלילי על התבטאויות, ובתוך כך הסתה לטרור, נעשה באמצעות מנגנון מוסדי, שנועד להבטיח, או לכל הפחות לצמצם, את הפגיעה בחופש הביטוי ולמנוע אפקט מצנן. המשיבים 3-5 הכירו בכך שעבירות ביטוי נבדלות מעבירות אחרות, וזאת הן משום שבניגוד לאיסורים פליליים אחרים, הן אוסרות על מימוש זכות אדם חוקתית, והן לאור ההבנה כי חקירת התבטאויות גורמת לאפקט מצנן ולהשתקה של דעות לגיטימיות. בנוסף, המשיבים 3-5 הכירו בכך שנוכח מנעד ההתבטאויות הרחב, ומאחר שחופש הביטוי הוא תנאי לקיומה של דמוקרטיה תוססת, יש למנוע זליגה של אינטרסים פוליטיים להליכי האכיפה של עבירות אלו, ולהבטיח ככל האפשר כי אכיפת האיסור על הסתה לא יהפוך לאמצעי לרדיפה פוליטית.
2. כדי להבטיח עקרונות אלו נקבע בהנחיה 14.12 של המשיב 5, פרקליט המדינה, "אישור פתיחה בחקירה והעמדה לדין בעבירות או עניינים בעלי רגישות מיוחדת" (להלן: **הנחיה 14.12**), כי למעלה מעשרים עבירות ביטוי, לרבות עבירות הסתה, יחקרו רק בכפוף לאישור המשנה לפרקליט המדינה.  
העתק הנחיה 14.12 של פרקליט המדינה מצ"ב ומסומן ע/1.
3. בנוסף, במשיבה 3 פעלה חוליית חוות הדעת במדור חקירות במטה הארצי של המשטרה – יחידה בעלת מומחיות שפתית ותרבותית לבחינת התבטאויות המעוררות חשד, כי חצו את הגבול שבין מקומם לפלילי. ההנחה היתה כי בחינה על ידי גורם מומחה הן במטה הארצי והן בפרקליטות תבטיח לא רק התאמה בין מדיניות התביעות למדיניות החקירות, אלא כי כאשר שני גורמים מתכללים ברמה הארצית יבחנו את הדבר, תצטמצם זליגת שיקולים זרים ותוגבר ההגנה על חופש הביטוי.
4. אלא שלאחרונה חל שינוי טקטוני באופן שבו המשטרה חוקרת עבירות ביטוי. סמכויותיה של חוליית חוות הדעת הועברו למדור הסתה חדש, אשר הוקם במעורבותו של השר לביטחון לאומי, איתמר בן גביר, והוכפף ישירות לסמפכ"ל המשיבה 3, ניצב יאיר חצרוני. בנוסף, מפרסומים עולה, שהמשיב 2 מונה לעמוד בראש המדור במעורבותו של השר, באופן המעורר חשש ממשי כי הונע משיקולים זרים. הדבר עומד בניגוד חריף לפסיקה, אשר אוסרת על השר להתערב במדיניות החקירות של המשטרה ובהחלטותיה האופרטיביות (בג"ץ 8987/22 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת** (2.1.2025) (להלן: **בג"ץ חוק בן גביר**)).
5. בנוסף, פורסמו הודעות ששלח המשיב 2 לקצינים במשטרה, שבהן הוא ביקש מהם למסור לו שמות של גורמים "מוכרים", כדי שהוא יוכל לנטר את התבטאויותיהם ברשת לשם "הפלתם". מהדברים עולה, כי המשיב 2 עושה שימוש לרעה בכוחה הכופה של המשטרה, אם לשם רדיפה פוליטית, ואם כדי לטפול עבירות ביטוי על חשודים בעבירות אחרות, שאין די ראיות להעמידם לדין, ולהם נתונה חזקת החפות.
6. לאור הפגיעה הקשה בזכויות אדם כתוצאה מהפוליטיזציה של הקמת מדור ההסתה החדש, איושו, מהתנהלותו של העומד בראשו, פנתה העותרת למשיבים 1, 3, 4 ו-5 בבקשה כי מדור ההסתה החדש יחדל מפעילותו וכי לא יותר למשיב 2 לאסוף מידע ולנטר את פעילות הציבור ברשת. גם המשיבה 4 פנתה למשיב 1 והעלתה חששות דומים ודרישות דומות. ואולם, המשיב 1 דחה את פניית המשיבה 4, וסירב להורות על הפסקת פעילות היחידה והעומד בראשה.

7. מאחר שענייננו בשינוי קיצוני במדיניות המשיבה 3 ואופי פעילותה; לאור העובדה שהזליגה של שיקולים פוליטיים לפעילות המשטרה יש בה כדי לשלול את עצם הלגיטימציה של פעולות האכיפה ושל ההליך הפלילי בכללותו; ונוכח הפגיעה הקשה בזכויות אדם, מוגשת עתירה דחופה זו.
8. בית המשפט מתבקש להורות בצו ביניים, כי עד להכרעה בעתירה תפסק פעילות מדור ההסתה בראשות המשיב 2, וכי הטיפול בעבירות ביטוי יעשה כפי שנעשה עד להקמת מדור זה, באמצעות חוליית חוות הדעת במדור חקירות במטה הארצי של המשיבה 3.
9. מדובר, למעשה, בצו המשמר את המצב הקיים טרם השינוי הדרסטי במדיניות חקירות עבירות ביטוי. כלומר, מדובר בהותרת הטיפול בעבירות אלו בידיהם של מי שלהם המומחיות לעניין, ואשר עשו כן לאורך שנים ארוכות. למיטב ידיעת העותרת, חוליית חוות הדעת עודנה פועלת, ואין צורך להקימה מחדש.
10. המבחנים למתן צו ביניים הם סיכויי העתירה ומאזן הנוחות (בר"מ 301/03 **אחים סקאל בע"מ נ' רשות שדות התעופה** (18.3.2003)). סיכויי העתירה גבוהים, שכן כפי שתואר בקצרה, וכפי שיתואר בהרחבה בגוף העתירה – ענייננו ביחידה משטרתית אשר הוקמה במעורבות השר ללא סמכות, העומד בראשה מונה ללא סמכות, והשינוי המוסדי כולו נגוע בשיקולים פוליטיים וזרים. בנוסף, עולה כי המשיב 2 – האמון על המדיניות הארצית של המשטרה באכיפת האיסור על הסתה – פועל באופן שמלמד, כי החשש מפני זליגת שיקולים זרים בכלל ושיקולים פוליטיים בפרט להחלטותיה המקצועיות של המשטרה מתממש. ענייננו בפוליטיזציה מובהקת ובוטה של האיסור הפלילי על התבטאויות, תוך ערעור עצמאות המשטרה, חשש לרדיפה פוליטית ופגיעה לא חוקתית בזכויות אדם.
11. לעמדה זו, כפי שיפורט, שותפה המשיבה 4, היועצת המשפטית לממשלה. המשיבה 4 ביקשה מהמשיב 1 להקפיא את פעילות מדור זה על להשלמת הבירור לעניין תקינות הליך הקמתו, איוש התפקידים בו והתנהלותו של העומד בראשו (ר' לעניין זה נספח ע/6).
12. מאזן הנוחות גם הוא נוטה לטובת העותרים. אם תתאפשר פעילות מדור הסתה החדש תחת פיקודו של המשיב 2, עולה חשש ממשי להמשך מעורבותו של השר בן גביר בפעילות היחידה, ולהמשך חדירה של שיקולים פוליטיים לאכיפת עבירות הביטוי. הנזק שייגרם מהדבר הינו בל יסוער. כדי לגרום לאפקט מצנן ולהשתקת ציבור אין צורך בהגשת כתבי אישום וניהול תיקים מורכבים. די בעיכובים, זימון לחקירה או אפילו ל"שיחה" כדי להבהיר את הסיכון שבהתבטאות והשתקתה. לא מדובר רק בהשתקת הפרט החשוד אלא בסביבתו וקרוביו.
13. השתקת מבקרי השלטון לא פוגעת רק בחופש הביטוי. מדובר בהשתקת קולות אופוזיציוניים לשם ביצור מעמדו של רוב פוליטי קונטינגנטי. הדבר חמור שבעתיים לאור העובדה שהשנה היא שנת בחירות – תקופה בה חייב להתקיים שיח פוליטי תוסס, שיבטיח כי הבחירות אינן רק למראית עין.
14. בנוסף, אם המדור שהורה על ניטור התבטאויות של "גורמים מוכרים" כדי "להפילם" ימשיך לפעול תיאבד המשטרה את אמון הציבור ואת הלגיטימציה שלה.
15. כמו כן, אם תתקבל העתירה בסופו של יום, וייקבע כי אין מקום להמשיך ולהפעיל את מדור ההסתה החדש, הרי שיועלו שאלות לעניין המשך הטיפול בכלל התיקים שהועברו מידי הפרקליטות, ואף לעניין מעמדם של פסקי דין שיינתנו על בסיס ממצאי חקירות המדור. הדבר יוביל לערעור של ההליך הפלילי ולאמון הציבור במערכת כולה.
16. לעומת זאת, מתן הצו והותרת הסמכות לחקור עבירות ביטוי בידי חוליית חוות הדעת – הגורם המומחה שהיה אמון על התחום לאורך שנים, לא תגרום לנזק שהוא. לא מבוקש להפקיר את האכיפה הפלילית נגד עבירות ביטוי,

אלא להורות כי מה שהיה הוא שיהיה, וכי הגורמים אשר היו אמונים על תחום זה ימשיכו להיות מוסמכים לאכוף את הדין. משכך, לא ייגרם כל נזק לאינטרס הציבורי.

17. מאחר שענייננו בהתנהלות המשטרה אשר גורמת לפגיעה בגרעין חופש הביטוי, בזכות החוקתית להליך הוגן, בעצמאות המשטרה ובלגיטימציה לפעילותה, בית המשפט הנכבד יתבקש עוד לקבוע דיון דחוף בעתירה.

## **ב. החלק עובדתי**

### **ב.1. אופן הטיפול בחשד להסתה לטרור עד לעת האחרונה**

18. חופש הביטוי הוכר כזכות חוקתית המהווה את "נשמת אפה של הדמוקרטיה" (בג"ץ 5239/11 **אבנרי נ' הכנסת** (15.4.2015) (להלן: עניין **אבנרי**)).

19. לנוכח המנעד האינסופי של התבטאויות, וכדי להבטיח אחידות באכיפת האיסור על עבירות ביטוי ולמנוע שיטור יתר של התבטאויות מותרות, הקימו המשטרה והפרקליטות מנגנון ייעודי לטיפול בעבירות ביטוי, לרבות עבירות הסתה לטרור, הקבועות בסעיף 24 לחוק המאבק בטרור, תשע"ו-2016 (להלן: **חוק המאבק בטרור**).

20. עד להקמת המדור מושא עתירה זו, כלל הפניות בעניין חשד לעבירות הסתה לטרור – בין אם מדובר בתלונה שהוגשה למשטרה, בהתבטאות בה הבחין שוטר מקוף או בתוצאה של פעולות ניטור של גופי המודיעין של המשטרה, השב"כ והצבא – נותבו לטיפול חוליית חוות הדעת במדור חקירות במטה הארצי של המשטרה, אשר לה המומחיות השפתית והתרבותית לבחינת התבטאויות. לאחר שזו בחנה אם ההתבטאות מקיימת את יסודות עבירת הביטוי הנחשדת, חוליית חוות הדעת הוסמכה לבקש ממחוזות המשטרה מידע נוסף לשם השלמת התשתית העובדתית. בתום הבחינה, ובהתאם לקבוע בהנחיה 14.12, חוליית חוות הדעת העבירה את המלצתה למשנה לפרקליט המדינה, אשר בתורו החליט אם לאשר את החקירה או להורות על סגירתה (ר' פרוטוקול ישיבה 72 של ועדת חוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-25 (2.5.2023), דבריה של סני"צ רותי האוסליך, רמ"ד חקירות משטרת ישראל, בעמודים 46-50; פרוטוקול ישיבה 261 של ועדת חוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-25 (19.2.2024), דברי בועז חממי, ראש מחלקת חקירות ארצי, משטרת ישראל בעמוד 6).

21. להרחבה, ראו גם את מענה חטיבת החקירות במשטרה לוועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת (להלן: **ועדת חוקה**) מיום 8.5.2023, המסביר בהרחבה את מסלול הפתיחה בחקירה בחשד לעבירות הסתה לטרור.

מענה חטיבת החקירות לוועדת חוקה בנושא מדיניות ופיקוח בנושא הסתה לטרור מצ"ב ומסומן **ע/2**.

22. להשלמת התמונה יצוין, כי סמוך לאחר פרוץ מלחמת "חרבות ברזל" ניתן למשטרה אישור חריג לפתוח בחקירה ללא אישור פרקליטות, וזאת רק ב"מקרים מובהקים של גילוי תמיכה מובהקת בחמאס – במלל שאינו משתמע לשני פנים, על רקע הפעולות שנקט מאז יום 7.10.2023, וכן במקרים של פרסום גילויי שבח, אהדה או עידוד, תמיכה או הזדהות עם המעשים שבוצעו על ידי חמאס בימים אלו. זאת בכפוף לקבלת אישור מאת קצינה בחטיבת החקירות בדרגת רפ"ק, שהמקרה אכן עומד בקריטריונים שלעיל". ראו לעניין זה את מכתב המשנה לפרקליט המדינה לוועדת חוקה מיום 19.10.2023. ממענה לשכת פרקליט המדינה מיום 25.2.2025 לשאילתא של חה"כ איימן עודה עלה, כי אישור זה המשיך לעמוד בתוקף גם בעת ההיא.

העתק מכתב המשנה לפרקליט המדינה לוועדת חוקה מצ"ב ומסומן **ע/3**.

העתק מענה לשכת פרקליט המדינה לשאילתא של חה"כ עודה מצ"ב ומסומן **ע/4**.

## ב.2. השינוי שחל בטיפול בחשד להסתה והפניות למשיבים

23. בראשית שנת 2023 דווח, כי השר לביטחון לאומי, איתמר בן גביר, מעורב בהקמת צוות שיעסוק באכיפה בנוגע להסתה לטרור (מיכאל האוזר טוב ויהושע (גיוש) בריינר "נתניהו": איתמר בן גביר יעמוד בראש צוות שיילחם בהסתה לטרור" **הארץ** (19.2.2023)).
24. במהלך החודשים האחרונים החלו מתפרסמים דיווחים על קרבתו של המשיב 2 לשר בן גביר, שמיעד אותו לתפקיד. לאחר שיומנו של השר בן גביר פורסם בתקשורת, הסתבר כי חודשים לפני מינויו לתפקיד החדש, המשיב 2 נפגש עם השר, וכי ביומן כינה השר את המשיב 2 בכינוי "רמ"ד הסתה" (יהושע (גיוש) בריינר "שלנו על מלא, יכתוב טורים בעדנו": נחשף יומן ניהול המשימות של בן גביר" **הארץ** (4.11.2025)).
25. עדות נוספת למעמדו של המשיב 2 בלשכת השר עולה מן ההחלטה של לשכת השר, שלא לאפשר לקציני משטרה להשתתף בישיבת ועדת חוקה הכנסת בנושא מדיניות החקירה של עבירות הסתה לטרור. זאת, לאחר שהפיקוד במשטרה הורה, כי ייצגו אותה קצינים בכירים מהמשיב 2, שהיה אז רב פקד בלבד. מר דויד בבלי, יועצו של השר לביטחון לאומי, הסביר לוועדה: "יו"ר הוועדה ביקש במפורש להביא את נציג מחוז ירושלים אודי רונן [...] המשטרה סירבה להביא אותו, ולכן חשבנו ששום קצין משטרה לא יבוא" (פרוטוקול ישיבה 648 של ועדת חוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-25, 36 (9.6.2025)).
26. חלפו עוד מספר חודשים, המשיב 2 הועלה לדרגת סגן ניצב, ושינוי טקטוני חל בטיפול בעבירות הסתה בתוך משטרת ישראל. המשיב 2 מונה לעמוד בראש מדור הסתה חדש. המשיב 3 לא פרסמה מטעמה דבר בכל הנוגע לפעילותו של מדור זה. לצד שאלות כבדות המשקל הנוגעות לעבודת המטה אשר ביססה את הקמת מדור זה, בפרט לאור ההתנגדות הברורה של בכירים במשטרה לפעילותה (כפי שיפורט בהמשך), המשיב 3 לא פרסמה מה כוללות סמכויותיו, והאם הוא אמון על הטיפול בעבירות הסתה לטרור בלבד, או עבירות ביטוי נוספות. היא לא פרסמה אם יש ממשק או חפיפה בין פעילותו של המדור לפעילותה של חוליית חוות הדעת. היא לא הבהירה באופן פומבי את עניין טיב שיתוף הפעולה בין מדור זה למשנה לפרקליט המדינה בכל הנוגע לאישור חקירות בהתאם להנחיה 14.12. ממילא לא פורסמו נהלים והנחיות להתוויית שיקול הדעת של הפועלים במדור. סוגיות נוספות הנוגעות לגודל של המדור, המקור התקציבי לפעילותו והאם הוא נעשה על חשבון פעילותן של יחידות אחרות – גם הן לא זכו לפומבי.
27. כל שדווח בחודש ינואר 2026 הוא כי השר בן גביר הורה על הוצאת הטיפול בעבירות הסתה מחוליית חוות הדעת, והסמיך את המשיב 2 לטפל בעבירות אלו. בתגובה לפרסום בעניין נמסר מלשכת השר, כי השינוי נעשה על רקע עבודת מטה וכדי להבטיח אחידות בטיפול בעבירות הסתה (רועי ינובסקי "המהלך של בן גביר: קצין מטעמו יחקור התבטאויות הסתה" **כאן** (20.1.2026) (להלן: **כאן**, 20.1.2026); ראו גם יוסי ורטור "מתחת לרדאר הציבורי, בן גביר ורוטמן מניחים תשתית לשטאזי כחול לבן" **הארץ** (23.1.2026)).
28. בחודש פברואר 2026 דווח עוד, כי המשנים ליועצת המשפטית לממשלה, עוה"ד ד"ר גיל לימון ושרון אפק, דרשו מהמשטרה הבהרות על ההחלטה להעביר את חקירות ההסתה והתבטאויות ברשת מהדרגים המקצועיים באגף החקירות לידי קצינים מטעמו של השר. על פי הפרסום, המשטרה נדרשה לעצור את השינוי המתוכנן עד לביורר יסודי של העניין לאור חשש ממשי ממעורבות פוליטית בחקירות רגישות. עוד פורסם, כי התבקש פירוט של עבודת המטה שבוצעה בנושא, ושל עמדת גורמי המקצוע באגף החקירות והמודיעין (רועי ינובסקי "המשנים ליועמ"שית דרשו מהמשטרה הבהרות על רפורמת בן גביר" **כאן** (1.2.2026)).
29. ביום 19.3.2026 דווח, כי המשיב 2 החל למלא את תפקידו החדש, וכי ביקש מקציני משטרה להעביר לו שמות "מעניינים", "מוכרים" או "מטרידים", לרבות מי שהם "רק" עברייני רכוש, נשק, אלימות ולא טרור. עוד על פי

הדיווח, הוא בתורו התחייב, כי ינסה למצוא לגבי כל אדם ששמו יימסר לו, "דרך מעניינת להפיל אותו ולסייע" באמצעות בחינת פעילותו ברשת. בהודעה נוספת כתב המשיב 2 לקציני משטרה: "לכולם צריך להגיע **בכל הכלים**, ננסה מכמה כיוונים. כל כלב, יבוא יומו" (ההדגשה במקור) (רועי ינובסקי "ציד מפגינים? בקשת הקצין שמינה בן גביר ממפקדים במשטרה" **כאן** 19.3.2026)). לפרסום צורפו צילומי מסך של ההודעות ששלח המשיב 2 לקציני משטרה אחרים:

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

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

30. עוד דווח, כי בחלוף למעלה מחודש, דרישת המשנים ליועצת המשפטית לממשלה, גיל לימון ושרון אפק, לקבל את עבודת המטה, שנטען שביססה שינוי מבני זה, לא נענתה. בתגובה לפרסום מסרה לשכת השר בן גביר, כי "לפני מספר חודשים התקבלה החלטה לרכז את כל הטיפול בהסתנות תחת קצין משטרה אחד ברמה הארצית על מנת להבטיח טיפול יעיל ואחיד בכל המקרים. **השר אישר את עבודת המטה וגאה שבמשמרת שלו משטרת ישראל מטפלת במאות תיקי הסתה נגד מדינת ישראל באופן שוטף ויעיל**" (שם).

31. באותו יום דווח עוד, כי ראש אגף החקירות והמודיעין במשטרה, ניצב בועז בלט, מתנגד להעברת הסמכות לחקירת חשד להסתה לטרור למשיב 2, ו"מתעקש שהסמכות תיוותר בידי חטיבת החקירות והפרקליטות". משכך, דווח, כי ניצב בלט מונע מהמשיב 2 גישה למערכות המשטרתיות. עוד דווח, כי "רונן ביקש הרשאות וגישה לתיקי חקירה ספציפיים העוסקים בחשד להסתה ועבירות חופש ביטוי, אולם בלט מנע זאת ממנו". כן, פורסם כי בכיר במשטרה מסר, כי התקן של המשיב 2 נוצר ללא עבודת מטה מסודרת, וכי הוא "איש מטעמו של השר במשטרה" (יהושע (ג'וש) בריינר "ראש אגף החקירות מונע גישה למערכות המשטרה מ"אחראי ההסתות" שבן גביר מינה" **הארץ** 19.3.2026)).

32. באותו היום פנתה העותרת למשיבים 1, 3, 4 ו-5, עמדה על אי החוקיות שבפעילות המדור בכלל ובפעילותו של המשיב 2 בפרט, ודרשה את שהיא דורשת בעתירה זו.

העתק פניית העותרת מיום 19.3.2026 מצ"ב ומסומן ע/5.

33. בהמשך לכך, ביום 22.3.2026 שבו ופנו המשנים ליועצת המשפטית לממשלה, גיל לימון ושרון אפק, למשיב 1, ודרשו ממנו להפסיק באופן מיידי את פעילות מדור ההסתה החדש ואת פעילות העומד בראשו.

העתק פניית המשיבה 4 למשיב 1 מיום 22.3.2026 מצ"ב ומסומן ע/6.

34. עוד באותו היום דחה המשיב 1 את פניית המשיבה 4. המשיב 1 כתב, כי מינויו של המשיב 2 נעשה על ידיו, כי המינוי עצמו תקין, והוא [המפכ"ל] מגן על עצמאות המשטרה. עוד טען, כי הטענות נגד המשיב 2 אינן אלא רכילות זולה, וכי אין מקום שהייעוץ המשפטי לממשלה יתערב במינויים במשטרה.

העתק מכתבו של המשיב 1 למשיבה 4 מצ"ב ומסומן ע/7.

### **ב.3. לעניין מענה המפכ"ל לייעוץ המשפטי לממשלה**

35. במסגרת תשובתו למשיבה 4, העלה המשיב 1 טענות לעניין תקינות הקמת יחידת ההסתות החדשה, מינויו של המשיב 2 והתנהלותו של האחרון. יש להתייחס לדברים.

36. **לטענה כי מינויו של המשיב 2 נעשה ללא מעורבות השר בן גביר**: זו אינה מתיישבת, כאמור, עם התבטאויותיו של השר ועם התנהלותו. כפי שתואר, המשיב 2 נפגש עם השר, אשר כינהו חודשים קודם למינויו "רמ"ד הסתות". לשכת השר אף פעלה באופן שהבהיר, שנציגי משטרה בכירים ממנו אינן מורשים להגיע לישיבות ועדת חוקה בהיעדרו. בכל אלו יש כדי להצביע כי השר היה גם היה מעורב במינוי.

37. עוד יש לציין את סירובו של השר לאשר את קידומה של סנ"צ רותי האוסליך, אשר היתה אמונה על הטיפול בעבירות הסתה בחוליית חוות הדעת, ואשר העזה להביע עמדות שאינן מתיישבות עם עמדותיו של השר. נגד סירוב השר לקדם את סנ"צ האוסליך תלוי ועומד עת"מ (י-ם) 68576-02-26 **האוסליך נ' המשרד לבטחון פנים**. קשה לנתק בין מעורבות השר בעיכוב קידומה של השוטרת הבכירה שהביעה עמדות שונות משלו בעניין אכיפת האיסור על הסתה לטרור, לבין מעורבותו בקידום הקצין שהביע עמדות דומות לשלו.

38. **לטענה כי מינוי המשיב 2 נעשה על דעת סגל הפיקוד הארצי**: לאור התנגדותו של ניצב בועז בלט לאפשר למשיב 2 גישה למערכות המשטרה ולתיקים שאותם ביקש לבחון, עולה חשש כי המינוי לא נעשה על דעת הסגל הפיקוד הארצי.

39. **לטענה כי המשיב 2 הוא "קצין מנוסה, ותיק ועתיר זכויות בטיפול בתחום ההסתות לטרור, במסגרת תפקידיו במחוז ירושלים"**: לאורך דיונים בוועדת חוקה בעניין אכיפת האיסור על הסתה לטרור תיאר המשיב 2, אז קצין חקירות ומשפטן מחוזי במחוז ירושלים, את אופן הטיפול בחשד להסתה לטרור תחתיו, בתור הגורם האמון על קישור מחוז ירושלים עם חוליית חוות הדעת. מדבריו עולה, כי בניגוד לטענות המפכ"ל, המשיב 2 מזלזל בדין ובחובת המשטרה לצמצם את הפגיעה בזכויות חשודים בכלל ובחופש ביטוי בפרט.

40. בעוד שגורמי מקצוע אחרים מהפרקליטות והמשטרה תיארו את חרדת הקודש בה הם מתייחסים לחקירת התבטאות ובפרט למעצר בגין כך (ר' למשל את דבריהם של תנ"צ שלומית לנדס, ראש חטיבת חקירות במשטרת ישראל ושל פרקליט המדינה עמית איסמן, פרוטוקול ישיבה 90 של ועדת חוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-25, 12, 20, 35, 71 (29.5.2023)), המשיב 2 הקל ראש בשלילת חירותו של אדם בשל התבטאויותיו. הוא הסביר, כי הגם שהנחיה 14.12 מחייבת את המשטרה להמתין לאישור הפרקליטות טרם חקירת אדם, הוא מנחה את פקודיו אחרת: "הסייר בשטח שומע משהו שנתפס בעיניו כהסתה, הזדהות, והוא עוצר אותו [...] עם כל הרצון לקבל מן הסתם אישור קודם, **לפעמים אנחנו קודם כול תופסים**" (פרוטוקול ישיבה 245 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-25, 74 (5.2.2024)). המשיב 2 אף הבהיר, כי אין מדובר באירוע יחיד, וכי בתקופה שבין החודשים אוקטובר 2023 – פברואר 2024 נעצרו בין עשרות אנשים למאה איש עוד טרם ניתן אישור לחוקרם, **שלא לדבר על מעצרים**. על פי דבריו, אותם אנשים הוחזקו ימים ארוכים במעצר ללא שנחקרו (שם, עמודים 41, 73-76, 81, 83). המשיב 2 הסביר עוד, כי הפרקטיקה המשמשת אותו למעצר אדם בגין התבטאויותיו טרם קבלת אישור

פרקליטות הוא האשמתו בעבירה אחרת שאינה כפופה להנחיה 14.12 (פרוטוקול של ישיבה 261 של וועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-25, 6 (19.2.2024)).

41. אם כן, מדבריו של המשיב 2 עצמו עולה, כי הוא איננו טורח לצמצם את הפגיעה בחופש הביטוי, וכי לטעמו המנגנון שנוצר תחת הנחיה 14.12 איננו אלא מכשלה שיש לעקוף. קיים קושי ממשי עם הטענה, כי קצין שפעל באופן שיטתי לעקיפת הנחית פרקליט מדינה, שנועדה להבטיח את ההגנה על זכויות אדם ולהדק את הקשר בין מדיניות התביעה למדיניות החקירות של עבירות ביטוי, הוא קצין עתיר זכויות.

42. **לטענה כי "מינויו של סני"צ רונן נעשה לאור העובדה שהטיפול בהסתות התנהל בעצלתיים ובצורה שאינה מקצועית דיה, מצד כלל הגורמים":** גם טענה זו מעוררת קושי. במהלך דיונים בוועדת חוקה שעסקו באכיפת האיסור על הסתה לטרור ולבחינת העבודה לפי הנחיה 14.12, נדרשו גורמי המקצוע להציג נתונים לעניין משך זמן הטיפול בפניות בעניין זה. הוסבר, כי הטיפול נעשה לפי מדרג דחיפות אשר נקבע על ידי המחוזות עצמם, כאשר ניתנת עדיפות לתיקי מעצר, בהם החשוד כבר עצור או שיש כוונה לעוצרו. עוד עלה, כי ב-94% מהפניות שהוגדרו כתיקי מעצר ניתן מענה בתוך שעה עד 48 שעות, והיתר נענו בפרק זמן של עד שבוע (פרוטוקול של ישיבה 425 של וועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-25 (8.9.2024), דברי סני"צ רותי האוסליך, רמ"ד חקירות, בעמודים 20-17, 25-23). עוד עלה, כי ב-87% מהפניות הדחופות למשנה לפרקליט המדינה, לרבות תיקי מעצר, ניתן מענה באותו היום, וב-98% מהתיקים ניתן מענה בתוך שבוע לכל היותר (פרוטוקול של ישיבה 721 של ועדת חוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-25 (20.10.2025), דברי עוה"ד שלמה אברמזון, ראש תחום ביטחון ותפקידים מיוחדים, פרקליטות המדינה, בעמודים 4-6). אם כן, הנתונים אינם תומכים בטענה שהטיפול בפניות אלו נעשה בעצלתיים.

43. בעניין זה ראוי להזכיר עוד מושכלות ראשוניות: חקירות ומעצרים נועדו כדי לגלות פשעים ולהעמיד לדין בגינם. אין להם תכלית אחרת, והם אינם תכלית לעצמם. "המטרה הלגיטימית הבלעדית לקיומה של חקירה פלילית, ומשכך – ההצדקה היחידה לפגיעה הנגרמת לפרט עקב קיום חקירה פלילית – מגולמת באפשרות שממצאי החקירה ישמשו להגשת כתב אישום" (בג"ץ חוק בן גביר, בפסקה 6 לפסק דינו של השופט כשר).

44. עבירות הסתה הן עבירות חמורות, וגם חקירתן ונקיטת פעולות אכיפה בגינן נועדו לשם העמדה לדין של מי שחשודים בפשעים. בעניין זה המשטרה אינה פועלת לבדה או על דעתה ואין לה חירות לקבוע לבדה ובעצמה את סדרי העדיפויות. בהתאם לסעיפים 11, 12 ו-60 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], תשמ"ב-1982 (להלן: **החסד"פ**) הסמכות להעמיד לדין בעבירות הסתה אינה של המשטרה, כי אם של המשיבים 4 ו-5. כלומר, בכל הכבוד למשיב 1 – לא הוא זה אשר קובע את מדיניות ההעמדה לדין בעבירות הסתה – ואין לו חירות לשים "רגל על הגז" על דעתו ולהכתיב למשיבים 4 ו-5 את מדיניות התביעה.

45. בדברים אלה יש להשיב גם לטענה בדבר התערבות אסורה של הייעוץ המשפטי לממשלה במינוי. בניגוד להצגת הדברים על ידי המשיב 1, אין ענייננו בהחלטה על קידומו של קצין זה או אחר במשטרה. יתרה מזו – מינויו של המשיב 2 אינו משול למינוי קצין אשר יעסוק באכיפת עבירות תעבורה במחוז מרכז. ענייננו בהחלטת המשטרה לשנות באופן חד צדדי ממדיניות האכיפה בעבירות חמורות, בראייה כלל ארצית. המשיבה 3 אינה רשאית לעשות זאת על דעתה. היא פועלת בעניין זה בהתאם להנחיה 14.12 ובהלימה עם סמכויות התביעה הנתונות למשיבים 4 ו-5.

46. משכך, כאשר המשיב 1 מפטיר, כי אין מקום למעורבות הייעוץ המשפטי לממשלה ב"מינויי" הוא טועה. אין ענייננו במינוי. מדובר במדיניות הארצית של אכיפת עבירות ביטוי. מדיניות, אשר מותווית על ידי ראש התביעה, ואשר אינה נתונה לסמכות המשיב 1.

47. **לטענה כי התבטאויותיו של המשיב 2 הוצאו מהקשרן:** המשיב 1 טוען, כי הנחיותיו של המשיב 2 שפורסמו, והובאו מעלה כלשונן, חסרות את הסבריו, ונועדו להציג תמונה מגמתית, וכי מכל מקום, המשיב 2 התבקש להסביר את דבריו ועשה כן. בכל הכבוד, קשה להבין את דבריו של המשיב 2 אלא ככאלה שמבקשים העברת שמות לשם ניטור התבטאויות וחיפוש דרכים לטפול האשמות על מי שאינם חשודים בהסתה לטרור.

48. **היעדר מענה לשאלת עבודת המטה שביססה את הקמת מדור ההסתה החדש ולמעורבות השר בעניין:** חרף פניות בנושא מטעם הייעוץ המשפטי לממשלה, מכתבו של המשיב 1 איננו מתייחס לעבודת המטה אשר ביססה את הקמת מדור ההסתה החדש, את ההצדקה להקמתו, ואת עמדת גורמי המקצוע בעניין שינוי מכריע זה. שתיקה רועמת זו, בצירוף הטענות הלא מבוססות לעניין איטיות קצב העבודה של חוליית חוות הדעת, ויחסו של סני"צ בלט לבקשותיו של המשיב 2, כולן מלמדות מעצמן כי המדור הוקם ללא תשתית עובדתית לעניין הצורך בו, או לעניין אופי התנהלותו.

49. ועוד – העובדה שהשר מסר, כי הוא אישר את עבודת המטה, מלמדת כי לא זו בלבד שהחלטה להקים את מדור ההסתה החדש התבססה על תשתית עובדתית חסרה, אלא היו מעורבים בהחלטה שיקולים פוליטיים וזרים.

50. על רקע דברים אלה נפנה לפירוט הטענות המשפטיות.

## **ג. הטיעון המשפטי**

### **ג.1. חוסר סמכות**

51. השר בן גביר היה מעורב בהקמת מדור ההסתה החדשה, ובמינוי העומד בראשה. לא מדובר במעורבות בסוגיה כללית ממעוף הציפור אלא בלב ליבה של מדיניות המשטרה לעניין טיפול בעבירות ביטוי – בהקמת יחידה חדשה, העברת סמכויות מהגורם המטפל ליחידה זו, וקביעת העומד בראש יחידה זו. המדובר על מעורבות עמוקה במדיניות החקירות הקונקרטית של תחום רגיש במיוחד. זאת, בניגוד לקביעתו החד משמעית של בית המשפט הנכבד, ולפיה השר לביטחון לאומי אינו רשאי להתערב במדיניות החקירות של המשטרה ובהחלטותיה האופרטיביות (בג"ץ חוק בן-גביר).

52. בקובעו את האיסור על מעורבות השר במדיניות החקירות הכללית של המשטרה, עמד בית המשפט על הנזקים העמוקים שמעורבות מעין זו עלולה להוביל; החשש כי ההחלטה לפתוח חקירה הושפעה מטעמים פוליטיים משליכה על הלגיטימציה של החקירה ועל ההליך הפלילי בכללותו (פסקה 179 לפסק דינו של מ"מ הנשיא (בדימוי) פוגלמן). הדברים יפים מקל וחומר כאשר מדובר בחקירות רגישות כעבירות חופש הביטוי. דווקא לאור המתחם הרחב של ההתבטאויות, והעובדה שאמירה שתיתפס כלגיטימית על ידי אחד עלולה להישמע מקוממת לאחר, מחייבת ניתוק של שיקולים פוליטיים מחקירת החשד לעבירות ביטוי. כאשר יחידה לחקירת התבטאויות מוקמת במעורבות השר, וכאשר הלה מעורב במינויים בה, נשללת הלגיטימיות של פעילותה.

53. פגם זה יורד לשורש הקמת מדור הסתה באופן אשר מחייב את הפסקת פעילותו.

### **ג.2. נתק אסור בין מדיניות המשטרה למדיניות התביעה באכיפה של עבירות ביטוי**

54. כאמור, החקירה הפלילית שואבת את הלגיטימציה שלה מהקשר ההדוק שלה לתביעה: "המטרה הלגיטימית הבלעדית לקיומה של חקירה פלילית, ומשכך – ההצדקה היחידה לפגיעה הנגרמת לפרט עקב קיום חקירה פלילית – מגולמת באפשרות שממצאי החקירה ישמשו להגשת כתב אישום" (בג"ץ חוק בן גביר, פסקה 6 לפסק דינו של השופט כשר והמובאות שם). על כן, ונוכח העובדה ש"עצם קיומו של הליך חקירה פלילית, יש בו פגיעה קשה באדם מושא החקירה", הרי ש"קיום חקירה פלילית, בהקשר חשד לביצוע עבירה מסוימת, שאף אם

ממצאיה יהיו חיוביים לא תניב העמדה לדין, אינה לגיטימית ויש בה משום פגיעה בלתי מידתית בזכויות יסוד" (שם, ור' גם פסקה 180 לפסק דינו של מ"מ הנשיא (בדימ') פוגלמן).

55. כן נקבע, כי תיאום בין מדיניות המשטרה למדיניות התביעה הכללית "מחליש את החשש מפני שימוש בחקירה ככלי להפעלת כוח לתכליות בלתי ראויות, ובהן בין היתר מטרות פוליטיות צרות, בהינתן שהוא תוחם אותה בתחומי תכליתה המסורתית הראויה. אם כן, החיבור בין שלב החקירה הפלילית לבין שלב ההעמדה לדין חשוב מאין כמוהו להגנת זכויות הפרט, ולתפקודה התקין של מערכת אכיפת החוק. ממילא, **הניתוק ביניהן – הרסני**" (שם, פסקה 29 לפסק דינו של השופט גרוסקופף).

56. בכל הנוגע לעבירות ביטוי הסמכות לקבוע את מדיניות התביעה נתונה באופן בלעדי לראש התביעה, היא היועצת המשפטית לממשלה (סעיפים 11, 12 ו-60 לחסד"פ; **בג"ץ חוק בן גביר**, פסקה 80 לפסק דינו של מ"מ הנשיא (בדימ') פוגלמן). על כן, כאשר השר או המשיבה 3 מתערבים על דעתם במדיניות האכיפה של עבירות ביטוי הם מובילים אסטרטגיה ושיטות פעולה אשר מנתקות את הקשר שבין מדיניות החקירה לתביעה. נתק כזה – אסור.

### ג.3. מנגנון אכיפה שאינו מגן על חופש הביטוי

#### ג.3.א. ייחודיות אכיפת האיסור הפלילי על התבטאויות והפגיעה שתגרם לזכות תחת מנגנון האכיפה החדש

57. חופש הביטוי הוא זכות אדם אשר מעוגנת בזכות לכבוד שבחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו (עניין **אבנרי**; בג"ץ 7647/16 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' שרת התרבות והספורט**, פסקאות 54-56 לפסק דינו של המשנה לנשיאה מלצר (13.5.2020)). היקף התפרשותה של הזכות לחופש ביטוי הוא רחב, ונקבע כי תוכנו של ביטוי איננו משמש אמת מידה לפרישת ההגנה החוקתית עליו (דני"פ 7833/08 **אונגרפלד נ' מדינת ישראל**, פ"ד סה(1) 23, פסקה 8 לפסק דינו של המשנה לנשיאה ריבלין (2011) (להלן: **עניין אונגרפלד**)). ואכן, "חופש הביטוי הוא גם החופש לבטא דעות מסוכנות, מרגיזות וסוטות, אשר הציבור סולד מהן ושונא אותן" (בג"ץ 85/399 **כהנא נ' רשות השידור**, פ"ד מא(3) 255, 279 (1987)). הוא "נועד להגן, לא רק על דעות מקובלות ואהודות, המושמעות בתנאים של שלווה וביישוב הדעת, אלא גם – ובכך עיקר מבחנו של חופש הביטוי – על דעות חריגות, מקוממות ומכעיסות, המושמעות על רקע מאורעות מסעירים ובסגנון בוטה וצורם" (בג"ץ 2888/97 **נוביק נ' הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו**, פ"ד נא(5) 193 (1997)). מידת ההגנה על הזכות נמדדת דווקא ביחס להתבטאויות מקוממות ופוגעות, "שהרי התבטאות מתונה, בלשון נקיה, ממילא אינה מעוררת בעיה" (אליקים רובינשטיין "על חופש הביטוי ועל מדיניות התביעה בעבירות של הסתה לאלמות" **הפרקליט** מד (תשנ"ח-תש"ס)).

58. עם זאת, אין מדובר בזכות מוחלטת, והיא נסוגה ביחס לזכויות או אינטרסים אחרים, בכפוף להתקיימותם של מבחני פסקת ההגבלה.

59. משכך, הוכרה ייחודיותם של האיסורים הפליליים על התבטאויות. בניגוד לעבירות אחרות, שאוסרות על מעשים שאין לאדם זכות חוקתית לבצע, הפללה של התבטאויות אוסרת על מעשה החוסה תחת זכות יסוד חוקתית. במילים אחרות, בעוד שאין לאף אדם זכות חוקתית להכות אדם אחר, ההגבלות הפליליות על חופש הביטוי מגבילות מעשה המוגן בהיותו מימוש של זכות חוקתית (לדיון נרחב בשאלת קיומה של הזכות החוקתית לחירות הפעולה, ר' מרים גור אריה "זכויות אדם והמשפט הפלילי המהותי" **משפטים** נ 786 (תשפ"א) (להלן: **גור אריה**)). לאור זאת, הפללת התבטאויות כפופה לפסקת ההגבלה שבסעיף 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

60. על כן, נקבע כי "יש לפרש עבירות הפוגעות בחופש הביטוי באופן המצמצם את הפגיעה עד למינימום הנדרש לשם הגשמת הערך המוגן של העבירה" (עניין **אונגרפלד**, פסקה 11 לפסק דינו של המשנה לנשיאה ריבלין; רע"פ 10/2533 **מדינת ישראל נ' בן חורין**, פסקה 6 (26.12.2011) (להלן: **עניין בן חורין**); ע"פ (י-ם) 43477-07-24 **מדינת**

**ישראל נ' גופשטיין**, פסקה 11 (4.2.2025)). נקבע, כי יש לבחון את הנורמה החוקית בהתאם לפסקת ההגבלה ולהבטיח כי הגשמת תכלית האיסור הפלילי נעשית לתכלית ראויה ובהתאם למבחני המידתיות (עניין **אונגרפלד**, פסקה 21 לפסק דינה של השופטת (בדימי) פרוקצ'יה; ע"פ 2831/95 **אלבה נ' מדינת ישראל**, פ"ד נ(5) 221, פסקה 4 לפסק דינו של הנשיא ברק (1996); **גור אריה**, עמ' 762-765).

61. משמע, השיטור של התבטאויות חייב להיעשות תוך פגיעה מינימלית בחופש הביטוי.

62. ייחודן של עבירות הביטוי נובע גם מההיבט ההרתעתי שלהן. אכן, הדין הפלילי לא נועד רק להעניש בדיעבד את העבריין אלא גם להרתיע את הציבור מלנהוג באופן פלילי. אלא שהפללת התבטאויות מובילה לא פעם להרתעת יתר ולאפקט מצנן. נקבע, כי "ההרתעה שיוצרת הסנקציה הפלילית עשויה גם למנוע מראש מן הביטוי לצאת אל אוויר העולם ולא רק להביא לענישתה בדיעבד. יתרה מכך, עצם קיומה של אווירת חשש ופחד, שמא אמירה זו או אחרת עלולה להביא את אומרה לעמוד לדין, מנוגדת לרעיון הדמוקרטי" (עניין **בן חורין**, פסקה 5 לפסק דינו של השופט הנדל, המפנה לפסק הדין בעניין **אונגרפלד**). ואכן, נקבע כי "אין חולק כי חקירה והעמדה לדין בעבירות הסתה מחייבות זהירות ורגישות. זאת, על-מנת למנוע אפקט מצנן ביחס לחופש הביטוי המהווה עיקרון יסוד בשיטתנו המשפטית" (ענ"פ (מחוזי ירושלים) 34306-10-21 **מדינת ישראל נ' פלוניס**, פסקה 65 (2.3.2023)).

63. מאפיין שלישי של עבירות הביטוי הוא העובדה שנדרשות פעולות מקדימות טרם זימון אדם לחקירה כדי לברר אם בוצעה כלל עבירה. נזכיר, חקירה משטרית נפתחת רק מקום בו התשתית הראייתית הקיימת תומכת בחשד סביר לביצוע עבירה (בג"ץ 5023/16 **רוזנטל נ' היועץ המשפטי לממשלה** (12.3.2020)). בכל הנוגע להפללה של התבטאויות השאלה איננה אם ההתבטאות נאמרה. הדבר ברור. הקושי הוא בקביעה אם היא עולה כדי הרף הפלילי. זאת, משום שברבות מעבירות הביטוי, ובפרט בעבירות הסתה לאלימות, גזענות וטרור, נקבעו מבחנים תוכניים והסתברותיים כדי להבחין בין ההתבטאות המקוממת להתבטאות הפלילית. לא כל קריאה שיש לה אופי גזעני, שיש בה ניחוח של אלימות או התייחסות לטרור, תהיה בהכרח פלילית, גם אם היא מעוררת שאט נפש.

64. כדי לקבוע שהמינימום הראייתי הנדרש לשם פתיחת חקירה משטרית מתקיים, נדרש ניתוח משפטי מורכב המצריך מומחיות. כך על אחת כמה וכמה כאשר ההתבטאות איננה בעברית, והבנתה מצריכה לא רק תרגום מילולי אלא גם הבנה של תרבות ושל הקשר רחב, והבטחה כי משמעות ההיגד לא אבדה או עוותה בתרגום, כפי שאירע לא פעם בעבר. ניתוח זה לא יכול להיות מאוחר לפתיחת החקירה, משום שאם הוא מוביל למסקנה כבר בשלב הראשוני כי תוכן הדברים ונסיבות אמירתם לא עומדים ברף המינימלי לחשד לקיומה של עבירה, פתיחת החקירה לא תוביל להליך משפטי, וככזאת היא אינה אלא התעמרות של המשטרה בפרט.

65. הבטחת עקרונות אלו מחייבת מנגנון מוסדי שכלליו יבטיחו את ההגנה המרבית על חופש הביטוי. המנגנון שתואר בפרק העובדתי לעתירה נועד לעשות כן. מנגנון זה איננו מושלם. קיימת ביקורת כלפיו – גם לעותרת ביקורת רבה – ויש מקום להביעה. ואולם, בבסיסו ניכרת התכלית להבטיח גם את ההגנה על חופש הביטוי.

66. למול מנגנון האכיפה הישן עומד מדור ההסתה החדש, אשר כפי שתואר, המשיבה 3 לא הבהירה כלל כיצד הוא אמור לפעול. לא פורסם אופי העבודה מול המחוזות, מול המטה הארצי (אם בכלל) ומול המשנה לפרקליט המדינה בהתאם להנחיה 14.12. למעשה, ונוכח קלות הראש שהפגין המשיב 2 לעניין הפרת הוראות הנחיה 14.12 כלל לא ברור אם קיימת כוונה להמשיך ולפעול בהתאם להנחיה 14.12, ולהבטיח כי התבטאויות לא יחקרו אלא אם קיימת אפשרות סבירה להעמדה לדין.

67. בהעדר הנחיות, לאור מעורבותו של השר ויחסו המקל לשלילת חופש הביטוי, ונוכח יחסו של המשיב 2 לשלילת חירותם של חשודים בעבירות ביטוי עוד טרם בירור הפניה ואישור חקירתם, אין כל ערובה שמדור ההסתה החדש יפעל בהתאם לדין המחייב, כי שיטור של התבטאויות יעשה תוך צמצום מקסימלי של הפגיעה בזכות לחופש הביטוי.

### ג.3.ב. זליגת שיקולים פוליטיים לאכיפת עבירות ביטוי

68. מעורבותו של השר בהקמת מדור ההסתה החדש ומינוי העומד בראשו מלמדים לא רק על מנגנון אכיפה שאינו כולל הגנות מובנות על זכויות אדם, אלא על מנגנון המונחה שיקולים פוליטיים. בית המשפט קבע, כי הזליגה של שיקולים פוליטיים להחלטה לפתוח בחקירה פלילית או לעצור אדם מובילה לפגיעה קשה ועצמאית בזכויות אדם: "מעצר אדם על ידי משטרה לגביה קיים חשש כי הונחתה על ידי שיקול פוליטי, הוא פגיעה קשה שבעתים, פגיעה שעומדת בפני עצמה" (בג"ץ חוק בן גביר, פסקה 29 לפסק דינו של מ"מ הנשיא עמית).

69. כך על אחת כמה וכמה בכל הנוגע לחקירת עבירות ביטוי. במסגרת ההגנה החוקתית על חופש הביטוי, מוגן גם חופש הביטוי הפוליטי. בית המשפט הכיר בכך, שחופש הביטוי הפוליטי ניצב בגרעין הזכות לחופש הביטוי, וכי הוא "חשוף יותר מכל צורה אחרת של ביטוי להתנכלות מצד השלטון, ועל כן להגנה עליו נודעת חשיבות מיוחדת" (עניין אבנרי, פסקאות 3-5 לפסק דינו של השופט דנציגר וההפניות שם).

70. כאשר גורם פוליטי משפיע על אכיפת האיסור על התבטאויות עולה חשש מובנה, כי השימוש בכוחה הכופה של המשטרה יעשה לא לשם הגנה על שלטון החוק, אלא לשם השתקה של ביטוי פוליטי שאינו עולה בקנה אחד עם עמדותיו של השלטון. כן, עולה החשש כי לצד אכיפת יתר נגד מבקרי השלטון, תינקט אכיפת חסר כלפי מי שגורמי שררה חפצים בייקום. משום כך, אכיפתן של עבירות ביטוי חייבת להיעשות במנותק מכל השפעה פוליטית, כדי להבטיח שהמדובר בשיטור שהוא לגיטימי, ולא בהשתקת מבקרי השלטון.

71. חשש זה איננו בעלמא. השר בן גביר התערב באופן חוזר ונשנה בהחלטותיה האופרטיביות של המשטרה לעניין הפגנות נגד הממשלה, עד כדי כך שבית המשפט הורה לו בצו לחדול ממעשיו אלו (בג"ץ חוק בן גביר, צו ביניים מיום 10.1.2024). הפרתו של השר את הצו והפגיעה החוזרת בעצמאות המשטרה הובילו להגשת עתירות המבקשות כי יועבר מתפקידו (בג"ץ 9037-08-24 הכהן נ' ראש הממשלה (להלן: בג"ץ הכהן)). לאור עתירות אלו, קיים הייעוץ המשפטי לממשלה שיח עם לשכת השר, אשר הוביל לגיבוש מסמך עקרונות ביחס לממשק בין השר לבטחון לאומי ומשטרת ישראל (להלן: מסמך העקרונות), במסגרתו התחייב השר שלא להתערב בהחלטות האופרטיביות של המשטרה לעניין הפגנות. חרף התחייבותו זו, המשך השר לעשות כן (רי' עמ' 31-38 לכתב התשובה מיום 4.3.2026 מטעם היועצת המשפטית לממשלה בבג"ץ הכהן).

72. לנוכח התנהלותו זו של השר, לצד הפרות דין ופגיעה נוספת בעצמאות המשטרה, קבעה היועצת המשפטית לממשלה כי "בשלב זה אין מנוס מן המסקנה כי לא ניתן להגן על הציבור מפני ההתנהלות השיטתית של השר לפגיעה בעצמאות המשטרה, אשר כפי שצוין מסכנת את אופייה כגוף ממלכתי וא-פוליטי, על המשתמע מכך לעניין ההגנה על זכויות האדם ועל שלטון החוק. מצב דברים זה מביא לפגיעה קשה ומתמשכת בערכי יסוד דמוקרטיים" (כתב התשובה מטעם היועצת המשפטית לממשלה בבג"ץ הכהן, בעמ' 8).

73. אין לאפשר חדירה של התנהלות זו גם לחקירת עבירות ביטוי. כאמור, חקירת חשדות להסתה לטרור הנגועה בשיקולים פוליטיים כורכת פגיעה בחופש הביטוי הפוליטי והתנכלות למתנגדי משטר עם שלילת בסיס הלגיטימציה של ההליך הפלילי.

### ג.ג.ג. איסור על מינויים פוליטיים של שוטרים

74. סעיף 7 לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971 (להלן: **פקודת המשטרה או הפקודה**) קובע, כי השר לבטחון לאומי "רשאי למנות שוטר או אדם אחר למלא כל תפקיד מתפקידיו של קצין משטרה בכיר או להשתמש בכל סמכות מסמכויותיו, הכל בכפוף לתנאים שנקבעו".

75. אך לאחרונה נקבע, כי "סמכות רחבה זו בתחום המינויים מעלה – כפי שנפסק לא אחת – חשש להשפעה פוליטית על עבודת המשטרה ולחדירת שיקולים פוליטיים לתחומי פעילותה השונים תוך פגיעה בעיקרון החשוב של עצמאות המשטרה" (עת"מ (י-ם) 60933-09-25 **סבן נ' השר לבטחון לאומי**, 42 (9.2.2026) (ערעור שהגיש השר על פסק הדין תלוי ועומד)). לעניין החשש, כי סמכות זו חותרת תחת עצמאותה של המשטרה, ראו גם **בג"ץ חוק בן-גביר**, פסקה 72 לפסק דינו של השופט סולברג. הוועדה הציבורית לחוק משטרה חדש (ועדת צדוק), אף המליצה בדוח שפרסמה ביוני 1999, לצמצם את סמכות השר, כך שיהיה רשאי לאשר מינויים של קצינים בדרגת ניצב בלבד (שם, בעמוד 10).

76. נזכיר כי עצמאותה של המשטרה הוכרה כעקרון יסוד של השיטה, וזאת נוכח המונופול שניתן על השימוש בכוח ולאור סמכויותיה אשר מובילות באופן מובנה לשלילת זכויות אדם (שם, בפסקה 5 לפסק דינה של השופטת וילנר, ובפסקה 17 לפסק דינו של מ"מ הנשיא עמית). משום כך, נקבע כי הפעלת הכוח השלטוני על ידי גופי האכיפה צריכה להיעשות באופן שמנותק משיקולים זרים (בג"ץ 2605/05 **המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' שר האוצר**, חוות דעתה של השופטת פרוקציה (19.11.2009)). בית המשפט עמד באופן מיוחד על הסיכון שבחדירת שיקולים פוליטיים לעבודת המשטרה, באופן שיערער את עקרון השוויון בפני החוק, יפגע בעבודת המשטרה ויערער את אמון הציבור בה (**בג"ץ חוק בן-גביר**, פסקאות 110-114 לפסק דינו של מ"מ הנשיא (בדימ') פוגלמן).

77. כדי ליישב בין סמכות השר למנות קצינים בכירים לבין עקרון עצמאות המשטרה, נקבע:

"אין להקל ראש ולהמעיט בחשיבותן של סמכויות אלה, אולם השר **לביטחון פנים אינו 'מפכ"ל-על'**", ובהקשרים הרלוונטיים לענייננו סמכויותיו הן סמכויות של פיקוח, אישור וקביעת מדיניות. בתשובתה מציינת המדינה כי **באשר להליכי מינויים של קציני משטרה בכירים אופן הפעלת הסמכות על-ידי השר: 'כפוף לכללי המשפט המנהלי**, וככזה הוא מותנה בחובת היועצות, ושמייעת עמדת המפקח הכללי של המשטרה וגורמים מקצועיים נוספים, עובר למינוי. ככלל המפקח הכללי של המשטרה הוא המציע לשר את מועמדיו לכל תפקיד ותפקיד, שכן הוא, כמי שעומד בראש המערכת, נדרש לעבוד עם הקצין שייבחר. דחיית מועמד של המפקח הכללי, ומינוי אדם לתפקיד שלא על דעת המפקח הכללי טעונים העלאת נימוקים כבדי משקל על-ידי השר, והללו כפופים לביקורת שיפוטית...". (בג"ץ 1993/03 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש הממשלה**, פ"ד נז(6) 817, פסקה 34 לפסק דינו של השופט ריבלין (2003))

78. בית המשפט אף קבע כי לאורך השנים הסמכויות שהיו נתונות לשר מכוח סעיף 7 לפקודת המשטרה פורשו באופן שיצר נוסחת איזון, אשר "הגנה מחד גיסא על עיקרון עצמאותה של המשטרה, ומאידך גיסא, על אחריותו המיניסטריאלית של השר כלפי המשטרה. המדובר בנוסחת איזון רגישה ועדינה, יותר מכל מערכת יחסים מיניסטריאלית-מקצועית אחרת הקיימת בין כל שר ובין הגוף המקצועי ברשות המבצעת שעליו הוא ממונה. זאת, בשל אופי תפקידה של המשטרה, ובשל ההנחה כי הפעלה לא נכונה של כוחה תוביל לפגיעה חריפה בזכויות אדם חוקתיות" (**בג"ץ חוק בן-גביר**, פסקה 8 לפסק דינו של מ"מ הנשיא עמית).

79. לאור זאת, נקבע – ביחס לשר בן גביר עצמו – כי "השר לביטחון לאומי רשאי לקבוע את מדיניותה הכללית של המשטרה, אך אין הוא משמש כ'מפקח' 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" (בג"ץ 8910/22 פטרושקה נ' נתניהו, פסקה 31 לפסק דינו של השופט עמית (21.2.2024)).

80. בנוסף, השר התחייב למסמך העקרונות, אשר קבע כי "תהליך המינוי עד לדרגת ניצב (לא כולל) יתקיים על בסיס המלצותיו המקצועיות של הספ"כ והמפכ"ל, ודחייתן תחייב הנמקה בדין". עוד נקבע, כי השר "לא יראיין מועמדים לקידום שדרגתם היא רפ"ק, והוא או מי מטעמו לא יקיימו שיחות עם מועמדים לקידום שדרגתם רפ"ק בעניין קידומים", וכן "כי השר לא יראיין מועמדים לקידום או להעברה לתפקיד רחב בתפקידי אח"מ [...]. למעט מועמדים לקידום לדרגת ניצב".

81. אלא שפגישותיו של השר עם המשיב 2 טרם קידומו, כאשר היה רפ"ק, ומעורבות השר במינוי תפקידי רחב הנוגעים לאגף החקירות, עומדים כולם בניגוד להתחייבותו למסמך העקרונות. הפרת מסמך העקרונות מלמד, כי השר פעל בחוסר סמכות והתערב במינוי אשר הוסכם כי אין בהם מקום למעורבות של גורמים פוליטיים.

82. בנוסף, ממכלול הדברים עולה שבהחלטה למנות את המשיב 2 היו מעורבים שיקולים פוליטיים אסורים. ניכר, כי השר ביקש למנות לתפקיד רגיש אדם שמחזיק בעמדות דומות לשלו, הן עמדות פוליטיות, והן יחס מקל לפגיעה בחופש הביטוי ולשלילת חירות. עולה חשש ממשי כי המשיב 2 לא קודם בשל שיקולים מקצועיים אלא כדי לממש את האגינדה הפוליטית של השר במסגרת מדיניות החקירות – באופן אשר גם מנוגד לפסיקה בנושא. אם כן, מינויו של המשיב 2 לראש מדור הסתה החדש נגוע בפגמים חמורים היורדים לשורש ההליך.

### **ג.3.ד. האפקט המצטבר – מנגנון אכיפה פגום מהיסוד**

83. כל אחד מהפגמים שתוארו - הקמת מנגנון שאיננו כולל הגנות מובנות על חופש הביטוי, ניתוק בין מדיניות החקירות למדיניות התביעה, כניסת שיקולים פוליטיים למדיניות אכיפת עבירות ביטוי ומינוי פוליטי לראש המדור – הינו פגם היורד לשורש ההליך ומחייב את הפסקת פעילותו של מדור ההסתה החדש. האפקט המצטבר שלהם מעצים את עומק הפגם ואת הפגיעה בזכויות אדם שתגרם לו ימשיך מדור ההסתה החדש לפעול.

### **ג.4. התנהלותו של המשיב 2 – חוסר הגינות, שיקולים זרים ופגיעה בזכויות אדם**

84. אם בפרק הקודם עסקנו בפגמים הנוגעים לעצם הקמת מדור ההסתה החדש ולאופן מינוי העומד בראשו, כעת נתייחס לפגמים החמורים באופן פעילותו של המשיב 2 – מי שאמון בהווה על התוויית מדיניות האכיפה של המשיבה 3 נגד חשד להסתה לטרור.

### **ג.4.א. רדיפה פוליטית**

85. כפי שתואר, המשיב 2 פנה לקציני משטרה וביקש מהם להעביר לו את שמותיהם של גורמים "מעניינים", "מוכרים" או "מטרידים", כדי שהוא "יפיל" אותם באמצעות בחינת פעילותם ברשת. מדובר בהיפוך של 180 מעלות ביחסה של המשיבה 3 לאכיפת האיסור על הסתה. עד כה, לכל הפחות על הנייר, התבטאות חשודה שהיתה מגיעה לפתחה של המשטרה היתה נבחנת בהתאם לתבחיני החוק, ורק אם היתה קיימת תשתית עובדתית מספקת לטעמן של המשטרה ושל הפרקליטות לביסוס חשד ממשי להתקיימותה של עבירה, היה מקום לזמן את הדובר לחקירה.

86. כעת, מתברר, לא נבחנת חוקתיותה של התבטאות. במקום זאת המשטרה סורקת את התבטאויותיהם של מי שהיא מבקשת להתאנות להם בתקווה לאתר התבטאות באמצעותן ניתן יהיה לטפול עליהם האשמות בהסתה. מדובר על מדיניות אשר איננה מונחית משיקולים מקצועיים שעיקרם אכיפת החוק ושלטון החוק, אלא משיקולים זרים. הנחיותיו של המשיב 2 – הגורם הבכיר האמון על מדיניות אכיפת האיסור על הסתה במשיבה 3 – מעידות על כך, שהחשש מפני זליגה של שיקולים פוליטיים למדיניות האכיפה של עבירות ביטוי התממש, וכי תחת פיקודו החוק הופך לאמצעי לרדיפה פוליטית.

87. ושוב – אין מדובר בשוטר זוטר אלא בהנחיותיו של הגורם הבכיר אשר מונה להתוות את מדיניות האכיפה כלפי עבירות ביטוי. התבטאויותיו שלו עצמו מלמדות כי מדור ההסתה החדש עושה שימוש לא חוקי בסמכויות המשטרה כדי להרע למבקר השלטון ולהשתיקם, ולמנוע מחאה מותרת או התבטאויות שאינן עולות בקנה אחד עם עמדות השלטון.

88. שיטור המונע מטעמים פוליטיים הוא בלתי חוקי בעליל. כפי שתואר, מדובר בהתנהלות אשר שוללת את הלגיטימציה של ההליך הפלילי, ואשר מובילה לפגיעה לא רק בחופש הביטוי, אלא גם בחירות, בכבוד, בזכות להליך הוגן, באוטונומיה ובשמם הטוב של מי שנחקרים על ידי המשיב 2 ופקודיו.

#### **ג.4.ב. טפילת עבירות הסתה לשם "הפלת" גורמים "מטרידים"**

89. מהנחיותיו של המשיב 2 עולה עוד, כי הוא רואה בעבירות הסתה אמצעי "להפיל" חשודים בעבירות רכוש או אלימות. כלומר, המשיב 2 מציע לחבריו, כי במקרים שבהם אין למשטרה די ראיות לשם העמדה לדין בעבירות שאינן עבירות ביטוי או טרור, יחפש המדור החדש בפיקוד המשיב 2 התבטאויות בעייתיות, וכך ניתן יהיה לטפול עבירות הסתה כלפי אותם אנשים. הדבר חמור מאד פעמיים.

90. ראשית, כאשר אין למשטרה די ראיות כדי להביא לדין אדם החשוד בעבירות, הרי שנתונה לו חזקת החפות. המשטרה רשאית ואף חייבת לחקור היטב חשדות כי נעברה עבירה. מה שהיא איננה רשאית לעשות הוא לוותר על ניהול חקירה פלילית, ובמקום זאת לנטר את התבטאויותיו של החשוד כדי לטפול עליו עבירות הסתה. הנחיותיו של המשיב 2 מלמדות על ויתורה של המשטרה על מקצוענות בחקירה הפלילית והעדפת כלים עוקפים כדי לכלוא אדם, ויהי מה.

91. שנית, הנחיותיו של המשיב 2 מלמדות, כי המשטרה מתייחסת בקלות ראש לעבירות ביטוי, ורואה בהן אמתלה למעצר של מי שהיא מבקשת להתאנות לו. מדובר בהפניית עורף לעמדה העקבית של הדין הישראלי, כי יש להתייחס בחרדת קודש לעבירות ביטוי ולאסור על התבטאויות רק במקרים חריגים וחמורים, וזאת כדי למנוע אפקט מצנן על התבטאויות מותרות. הקלות בה נכון המשיב 2 להשתמש בהתבטאויות כדי "להפיל" חשודים מלמדת, כי לשיטתו התבטאויות הן אסורות כשהוא מעוניין שיהיו אסורות.

92. שיטורן של עבירות ביטוי משיקולים זרים, ולא לשם ההגנה על שלטון החוק, משמעה סיאוב מוחלט של ההליך הפלילי.

#### **ג.5. הפגיעה בזכויות אדם**

##### **ג.5.א. הפגיעה בחופש הביטוי הפוליטי – פגיעה באזרחות המהותית ובעקרונות יסוד של הדמוקרטיה**

93. כפי שתואר, חופש הביטוי הפוליטי הוא בגרעין הזכות לחופש הביטוי, וחוסה תחת הזכות לכבוד האדם. חופש הביטוי הפוליטי הוא גם תנאי לקיומו של משטר דמוקרטי, שכן בלעדיו לא ניתן יהיה לקיים שוק דעות תוסס וגיבוש עמדה באשר לנושאים העומדים על סדר היום הלאומי (בג"ץ 10203/03 המפקד הלאומי נ' היועץ

**המשפטי לממשלה**, סב(4) 715, פסקאות 23-25 לפסק דינה של השופטת נאור וההפניות שם (2008)). עוד נקבע, כי "חופש הביטוי הפוליטי ראוי להגנה מרבית, הן משום שנודעת לו חשיבות יתרה מבחינה חברתית, כיסוד מוסד של המשטר הדמוקרטי, והן משום שהוא חשוף יותר מכל צורה אחרת של ביטוי להתנכלות מצד השלטון" (בג"ץ 6396/96 זקין נ' ראש-עיריית באר-שבע, פ"ד נג(3) 289, 304 (1999)). כן נקבע, כי "מבין סוגי הביטויים השונים, ההגנה הניתנת לחופש הביטוי הפוליטי – שהוא תנאי הכרחי לקיומו של הליך דמוקרטי – היא רחבה במיוחד" (בג"ץ 6226/01 אינדור נ' ראש עיריית ירושלים, פ"ד נז(2) 157, 164 (2003)). ור' גם עניין בן חורין).

94. הפוליטיזציה של מדיניות אכיפת האיסור על התבטאויות – הן במישור המוסדי והן לאור התנהלותו של המשיב 2 בפועל – פוגעת אנושות בחופש הביטוי הפוליטי. האפקט המצנן על השיח הפוליטי שיש למעצרים של מי שהעז להביע עמדות שאינן עולות בקנה אחד עם השלטון הינו עוצמתי במיוחד, ומסוכן מאד, שכן הציבור, או לפחות הציבור אליו השתייך הדובר, יימנע מהבעת עמדות – לרבות עמדות לגיטימיות – מחשש מפני חקירה ומעצר. כאשר הדבר נעשה על ידי יחידה שהוקמה ללא סמכות, תוך מעורבות פוליטית ששוללת את הלגיטימציה של החקירה עצמה, ובניגוד למדיניות התביעה הכללית, אין אלה אלא שימוש לרעה בכוח השלטוני לשם השתקת מתנגדי ממשל, או מי שנחזים על ידי המשטרה ככאלו.

95. התנהלות זו של המשטרה גם מצירה את האזרחות המהותית של מי שמבקרים את השלטון. לפי פרופ' גיא בן פורת וד"ר יאיר יאסן, אזרחות איננה רק מעמדו הפורמלי של אדם אלא יכולתו לממש בפועל את זכויותיו המוגנות, להיות חלק מהקהילה הפוליטית, ובאפשרות לקחת חלק בקבלת ההחלטות. אזרחות הופכת מסטוטוס פורמלי לממשית במפגש של הפרט עם הרשויות. למפגש עם המשטרה משקל רב מעצם היותה בעלת הסמכות להפעיל את כוחו של הריבון, ובעלת המונופול על הכוח. ממחקרים שהשניים מביאים עולה, כי שיטור יתר איננו בגדר "הצקה" או חוסר נוחות. מגע עם המשטרה, אשר מתייחסת אל הפרט כאל חשוד מידי, גם על לא עוול בכפו, מעביר מסר חשוב על אזרחות ושוויון, שכן הוא מבהיר מי חבר שווה זכויות בקהילה, ומי נתון לפיקוח וחקירה משטרתית לצד ההשפלה והפגיעה בכבוד הנגרמת מעיכוב, חקירה ומעצר שרירותיים. שיטור יתר מוביל גם לניסיון של הציבור המופלה להימנע ממפגש עם רשויות המדינה, באופן המדיר אותו עוד יותר מהמרחב הציבורי (גיא בן פורת ויאיר יאסן **חשודים מידיים: מיעוטים, משטרה ואזרחות בישראל** 23, 30, 31, 45-47 (2024)).

96. משמעות הדבר הינה ששיטור שרירותי של התבטאויות לא מוביל רק לפגיעה נקודתית בחופש הביטוי של הפרט, ולאפקט מצנן על הפרט וסביבתו, אלא מעביר מסר כי אותו פרט, והדומים לו, אינם אזרחים שווים זכויות, שכן אם ינסו לממש בפועל זכויות אלה – את חופש הביטוי שלהם, את חופש הביטוי הפוליטי שלהם, את המשמעות האפקטיבית של היותם חברים בקהילה פוליטית – זכויותיהם תיפגענה וחירותם תהא בסכנה. התנהלות המשטרה מגדירה למעשה מי יכול לקחת חלק בשיח הפוליטי ומי נשאר מחוץ לו, ואם יעז לבקר את השלטון – ייחקר, ייעצר ואולי אף ייכלא.

97. שלילה זו של חופש הביטוי הפוליטי מובילה גם לפגיעה בעקרונות היסוד של הדמוקרטיה. נזכיר, להגנה על חופש הביטוי שלוש תכליות: גילוי האמת, ההגנה על האוטונומיה והגשמתו העצמית של הפרט, וההגנה על ההליך הדמוקרטי (עניין **אבנרי**, פסקה 4 לפסק דינו של השופט דנציגר והמובאות שם). כאשר המשטרה עושה שימוש פוליטי פסול בהליך הפלילי לשם השתקת התבטאויות, התנהלותה מובילה לא רק לפגיעה בחופש הביטוי אלא גם בעקרונות היסוד של הדמוקרטיה. ענייננו במצב בו רוב פוליטי קונטינגנטי פועל כדי לחסן את עצמו משינויים פוליטיים באמצעות השתקת קולות של האופוזיציה (השוו: אדם שנער "חופש הביטוי, חופש המימון ועקרון אי-ההנצחה" **משפטים על אתר** י"ב (2018)). ואכן נקבע: "החלפת דעות ורעיונות בשוק החופשי של הביטויים היא תנאי לאפשרות החלפתו של השלטון. היא חיונית כדי למנוע עריצות של הרוב. היא מאפשרת השתתפות בהליך

**הדמוקרטי**, ועל כן היא עומדת ביסוד הקהילה הפוליטית. **הזכות לחופש ביטוי מבטיחה את הלגיטימיות של שיטת המשטר** (עניין **אבנרי**, שם). בהיעדר יכולת להביע דעות מיעוט ולבקר את השלטון, אין אפשרות ליצירת אופוזיציה פוליטית, ולהחלפת השלטון.

#### **ג.5.ב. הזכויות להליך הוגן, לחירות ולכבוד**

98. הזכות לחירות מעוגנת בסעיף 5 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. זכות זו נסוגה למול שיקולי אכיפה, והמדינה רשאית לכלוא אדם החשוד בעבירה בנסיבות מסוימות. מקום בו זרוע האכיפה הוקמה בחוסר סמכות, ושיקולי האכיפה חשופים לחדירה של שיקולים זרים, מובילים לפגיעה עצמאית וחורגת בזכות. כאמור, "מעצר אדם על ידי משטרה לגביה קיים חשש כי הונחתה על ידי שיקול פוליטי, הוא פגיעה קשה שבעתים, פגיעה שעומדת בפני עצמה" (בג"ץ **חוק בן-גביר**, פסקה 29 לפסק דינו של מ"מ הנשיא עמית).

99. הזכות להליך הוגן חלה בכל מקרה בו רשות שלטונית עושה שימוש בכוחה הכופה ומבקשת לפגוע בזכות מוגנת של הפרט, בין לטובת אינטרס הציבור – בהליך מנהלי, פלילי או משמעתי – ובין לטובת אדם אחר – בהליך אזרחי. בנסיבות כאמור, על הרשות לקיים הליך הוגן שבגדרו תתברר ההצדקה לפגיעה האמורה (ר' אהרן ברק **חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו וחוק-יסוד: חופש העיסוק** כרך ב' 863 (2023); וכן ר' בג"ץ 8425/13 **איתן – מדיניות הגירה ישראלית נ' ממשלת ישראל**, פסקה 169 לפסק דינו של השופט פוגלמן (22.9.2014)). ביסוד הזכות להליך הוגן מונחים "שיקולים כלליים של הגינות, צדק ומניעת עיוות דין" (ע"פ 5121/98 **יששכרוב נ' התובע הצבאי הראשי**, פ"ד סא(1) 461, 559 (2006)). גם זכות זו נפגעת אנושות וללא הצדקה עת ההליך הפלילי ננקט על ידי גורם מחוסר סמכות וכאשר מעורבים בהחלטה לפתוח הליך פלילי שיקולים שאינם ממין העניין.

100. הזכות לכבוד, אשר מעוגנת בסעיפים 2 ו-4 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו נפגעת גם היא מקום בו נעשה שימוש לרעה בהליכים הפליליים נגד אדם. שרירותיות החקירה והמעצר הינן משפילות ומרדדות את ערך האדם.

#### **ג.5.ג. פגיעה לא חוקתית בזכויות**

101. פגיעה בחופש הביטוי בכלל, ובאמצעים פליליים בפרט, כפופה לפסקת ההגבלה הקבועה בסעיף 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. כך גם הפגיעה ביתר הזכויות שפורטו לעיל.

102. ראשית, לשם פגיעה בזכויות אדם כאמור, נחוצה הסמכה. כפי שתואר, שיטור הנעשה על ידי מדור ההסתה החדש הוא ללא סמכות. יחידה שהוקמה ללא סמכות ואשר כל לידתה בחטא איננה רשאית להפעיל סמכויות שיטור.

103. בנוסף, כל פעולת שיטור שתיעשה על ידי מדור ההסתה החדש תעלה שאלה לעניין תכליתה. כזכור, שלילת הזכויות האינהרנטיות להליך הפלילי מותרת מאחר שהיא נועדה לממש את ההגנה על שלטון החוק. כאשר יחידה משטרתית חשופה להשפעה פוליטית, תכלית פעולות השיטור אינן קידום אינטרס ציבורי, אלא מימוש תכליות פוליטיות אסורות.

104. אף אם היתה פעילות מדור ההסתה החדש בסמכות ולתכלית ראויה, והיא איננה, פעילותה אינה מידתית. די אם נשוב ונזכיר בהקשר זה את פעילות חוליית חוות הדעת שבמדור חקירות במטה הארצי של המשב"ה 3, בשיתוף הפרקליטות ובהלימה עם הנחייה 14.12. פעילותה של יחידה זו באופן הזה (חרף הביקורת עליה ועל הפרקליטות, כאמור), היא ודאי אמצעי שפגיעתו פחותה, וכזו שהתועלת שבפעילותה עולה על הנזק שגורם המדור החדש.

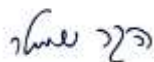
#### ד. סיכום

105. מנגנון הטיפול בעבירות ביטוי והסתה אשר פעל לאורך שנים, ואשר חייב אישורים של חוליית חוות הדעת ושל המשנה לפרקליט המדינה טרם פתיחה בחקירה, ביקש להבטיח אחדות בטיפול בעבירות אלו, למנוע שיטור יתר ולמדר שיקולים פוליטיים משיקולי החקירה. מנגנון זה לוקה בפגמים רבים, עליהם עמדה העותרת לא פעם בפניותיה למשטרה, לייעוץ המשפטי ואף לערכאות, ויש מקום לבקרו ולשפר את עבודתו. עם זאת, אין לשפוך את התינוק עם מי האמבט.

106. מהמתואר בעתירה עולה, כי תחת מנגנון אשר מעורר קשיים, הוקם מנגנון חדש, ללא סמכות, באופן פוליטי, אשר מעודד שיטור יתר של עבירות ביטוי ושימוש לרעה באיסור עליהן כדי להפיל התבטאויות פוליטיות ולפגוע במי שיוחלט שאין חפצים ביקרו. לא מדובר בחיזוק שלטון החוק אלא בהפיכת החוק וכוח האכיפה של המשטרה לאמצעים פוליטי להשתקה.

אשר על כן, בית המשפט הנכבד יתבקש להורות כמבוקש בראשיתה שחל העתירה.

26 במרץ 2026



---

הגר שחטר, עו"ד

ב"כ העותרת