

18 בספטמבר 2025

לכבוד

עו"ד גלי בהרב-מיארה

היועצת המשפטית לממשלה

שלום רב,

הנדון: הרחבת מעורבות השב"כ בחקירות פליליות תוך חריגה מסמכות

הרינו לפנות אליך בעקבות מגמה מדאיגה של הרחבת מעורבות שירות הביטחון הכללי (להלן: **השב"כ**) בחקירת חשדות לאירועים פליליים, תוך חריגה מסמכות ופגיעה בזכויות חוקתיות וביסודות המשטר הדמוקרטי. לפני מספר חודשים פנינו לפרקליט המדינה וקבלנו על הגשת כתב אישום בפרשת הנורים הימיים, תוך מסגור המעשה כמעשה טרור, ועל מעורבות השב"כ בחקירה. בשבועות האחרונים דווח באמצעי התקשורת, כי השב"כ מעורב בחקירת חשדות להצתות במהלך מחאות אזרחיות להשבת החטופים ולסיום המלחמה ולשחרור עצורים על ידי השב"כ, וכן בחקירת אירוע ירי בשוטר במהלך פעילות משטרתית למאבק בפשיעה בחברה הערבית. לנוכח העובדה שחקירת אירועים אלו על ידי השב"כ חורגת מסמכות הארגון ומביאה לפגיעה חמורה בזכויות חשודים, נבקשך להנחות את השב"כ לחדול לאלתר ממעורבות בחקירתם. כמו כן, נבקשך לחדד את ההנחיות בדבר מעורבות שב"כ בחקירות פליליות באופן שיבהיר את גבולות הסמכות ויבלום את המגמה המדאיגה והאנטי-דמוקרטית של הרחבת מעורבות השב"כ בחקירות פליליות.

הרקע

- ביום 16.11.2024 נורו שני נורים ימיים כמיצג מחאה בסמוך לביתו של ראש הממשלה בקיסריה. כפי שדווח בכלי התקשורת, השב"כ הודיע על מעורבותו בחקירת האירוע ומן החשודים שנעצרו נמנע מפגש עם עורך דין. ביום 2.12.2024 הוגשו כתב אישום המסווג את האירוע כמעשה טרור, ובקשה לעצור את הנאשמים עד תום ההליכים. באותו יום פנינו לפרקליט המדינה וקבלנו על מסגור המעשה כמעשה טרור ומעורבות השב"כ בחקירה. העתק הפנייה נשלח אלייך. ביום 26.12.2024 שוחררו הנאשמים למעצר בית, תוך שנקבע כי אין חשד למעשה טרור.
- ביום 24.8.2025 דווח בכלי התקשורת כי ערב קודם לכן, 23.8.2025, הוצת מטע זיתים שנמצא בסמוך למתקן שב"כ במרכז הארץ, במהלך הפגנה שעניינה דרישה מן השב"כ לשחרור עצורים החשודים בפרשה ביטחונית שפרטיה חסויים. מדיווחים בכלי התקשורת עולה כי השב"כ מעורב בחקירת האירוע.
- ביום 3.9.2025 דווח בכלי התקשורת על הצתת פחים במהלך מחאה אזרחית להשבת החטופים ולסיום המלחמה שהתקיימה בירושלים. על פי הדיווחים, הצתת אחד הפחים הובילה בשוגג לשריפת כלי רכב חונה. כפי שדווח, השב"כ סיווג את האירוע כ"חשד למעשה טרור" והטיל את האחריות לחקירתו על המחלקה היהודית בשב"כ. בגין מעורבות השב"כ בחקירה זו אף פנינו

ביום 7.9.2025 לממלא מקום ראש השב"כ וליועץ המשפטי לשב"כ (העתק הפנייה נשלח אלייך ואל פרקליט המדינה).

4. ביום 8.9.2025 דווח בכלי התקשורת כי יום קודם לכן, 7.9.2025, נורה בלש משטרה, רס"ם ניב פרץ ז"ל, במהלך קרב יריות שהתפתח בין עבריינים לשוטרים בעת מרדף אחר טרקטורון בכפר זלפה שבואדי ערה, כחלק מפעילות משטרתית לאיתור אמצעי לחימה. פרץ נפצע קשה מהירי ומת מפצעיו בבית החולים. על פי הדיווחים, במשטרה בודקים את האפשרות שפרץ נפגע מאש חבריו. עוד דווח כי שב"כ מעורב בחקירת האירוע.

מעורבות השב"כ בחקירות פליליות חורגת מסמכותו

5. האירועים שתוארו לעיל מעלים חשדות לעבירות פליליות, חלקן מינוריות וחלקן חמורות ביותר. אלא ששב"כ אינו מוסמך לחקור אף אחד מהאירועים המתוארים. ככל שהדיווחים אודות מעורבות השב"כ בחקירתם מדויקים, הרי שזו מתבצעת תוך חריגה מסמכות.

6. השב"כ הוא ארגון ביטחוני האמון על סיכול ומניעה של פגיעה בביטחון המדינה ובסדרי המשטר הדמוקרטי ומוסדותיו, כאשר מדובר באיומי טרור, חבלה, חתרנות, ריגול וחשיפת סודות מדינה (סעיפים 7(א) ו-7(ב)(1) לחוק שירות הביטחון הכללי, תשס"ב-2002 (להלן: **חוק השב"כ**)). הוא אינו מוסמך לעסוק בעבריינות, פשיעה ונושאים אזרחיים אחרים. הוא אינו מוסמך לחקור חשד לביצוע עבירה, כאשר אין לחקירה תכלית סיכולית ומניעתית צופה פני עתיד, וכל תכלית להשיג ראיות לצורך העמדה לדין. חקירת חשדות להצתת פח אשפה או מטע זיתים במהלך מחאה אזרחית או לירי זיקוקים שבוצע כמיצג מחאה, גם אם בוצעו בסמיכות מסוימת למעון ראש הממשלה או למתקן שב"כ, כמו גם חקירת חשדות לירי של עברייני בשוטר, נמצאות בסמכותה הבלעדית של משטרת ישראל, **וחורגות באופן בוטה מן הסמכויות הנתונות לשב"כ על פי חוק**.

7. החשיבות שבהבחנה ברורה בין סמכויות השב"כ לבין אלה של המשטרה נעוצה בעובדה שהשב"כ הינו גוף חשאי שפעילותו ממוקדת בסיכול, ושלצורך מילוי תפקידו ניתנו לו סמכויות וכלים מרחיקי לכת, לרבות סמכויות לשימוש בכלי ריגול, מעקב ואיסוף ובאמצעי חקירה פוגעניים. זליגתם לתחום הפלילי פוגעת באופן בלתי מידתי בזכויותיהם של חשודים לחירות, לכבוד, לפרטיות ולהליך הוגן. זליגה זו אף פוגעת ביכולת לנהל חברה חופשית ממעקב, ומכאן, ביסודות המשטר הדמוקרטי. כאשר מדובר בחשדות לעבירות פליליות שבוצעו במהלך מחאה אזרחית, נלווה לפגיעה גם החשש מפני אפקט מצנן שירתיע מפגינים ממימוש זכותם הדמוקרטית ויוביל לפגיעה חמורה בחופש הביטוי והמחאה בישראל.

8. בפסק דינו של בית המשפט העליון בעתירה שהגשנו בדרישה לקביעת נוהל לפתיחה בחקירת שב"כ במקרים של חשדות לפלילים, עמד בית המשפט על כך, ש"מכיוון שפתיחה בחקירה על ידי השירות כרוכה בפגיעה בחירויות יסוד, ומשום שיש בה כדי להשפיע על חייהם של אנשים באופן משמעותי, ראוי כי הפעלת שיקול דעת השירות בעניין חקירת אירועים הנופלים 'לתחום האפור' תיעשה לפי אמות מידה סדורות" (בג"ץ 3945/23 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' ראש שירות הביטחון הכללי**, פסקה 23 לפסק דינו של הנשיא עמית (5.5.2025)).

9. ואכן, נוהל השב"כ, שתוקן בעקבות העתירה ופרפראזה ממנו נמסרה לנו, כולל חובת היועצות בייעוץ המשפטי לשב"כ בעת קבלת החלטה בדבר סיווגו של אירוע ככזה שנכנס בגדר ייעוד השירות, ובנסיבות מסוימות אף עדכון של הגורם הרלוונטי בפרקליטות או במשרד המשפטים בדבר כוונה לעשות שימוש בכלים חקירתיים נגד חשודים (פסקה 20 לפסק דינו של הנשיא עמית). בית המשפט התריע בהקשר זה, כי "על הייעוץ המשפטי בשב"כ מוטלת... אחריות כבדה, נוכח מורכבות האיזונים הנדרשים במקרים הבאים בפניהם. זהו תפקידם, וחזקה עליהם כי יעשוהו נאמנה, **כ'שומרי סף'**". ועוד נקבע, כי "חזקה על השירות כי ינהג בכובד ראש עת הוא מכריע בדבר הצורך להביא מקרים רגישים או חריגים להיועצות עם גורמי משרד המשפטים" (פסקה 25 לפסק דינו של הנשיא עמית). אין כל ספק כי **התערבות במחאה אזרחית, כמו גם באירוע פשיעה פלילי מובהק, מהווים מקרים רגישים וחריגים המחייבים היועצות הן עם הייעוץ המשפטי לשב"כ, הן עם גורמי משרד המשפטים.**

10. נוהל השב"כ אף כולל תבחינים לסיווג ראשוני של אירוע, ובכלל זה התייחסות למשתנים רבים שעשויים להיות רלוונטיים לבחינה האם האירוע הנבדק נכנס בגדר ייעוד השב"כ בהתאם לחוק השב"כ. הנוהל מדגיש כי יש להסתמך, בעת סיווג אירוע, **על מספר תבחינים**, ולהימנע מקבלת החלטה על בסיס תבחין בודד. כמו כן, הנוהל מבהיר כי **לא ניתן לסווג אירוע ככזה שעשוי לבוא בגדר ייעוד השירות אך ורק בשל חומרתו, היקפו, או העובדה כי במהלכו נגרמה פגיעה חמורה בגופו של אדם או ברכוש** (פסקה 20 לפסק דינו של הנשיא עמית). אם כך, נוהל השב"כ אינו מסמך את השב"כ לחקור אירועי פשיעה, רק משום שהסתיימו במותו של שוטר.

מעורבות השב"כ במחאה אזרחית

11. כאמור, השב"כ היה מעורב בחקירת פרשת הנורים הימיים, והאירוע סווג כמעשה טרור. על פי הדיווחים בכלי התקשורת, השב"כ מעורב בחקירת חשד להצתת פח אשפה שאירע במהלך מחאה אזרחית, תוך סיווג האירוע כ"חשד למעשה טרור". באופן דומה, דווח כי השב"כ מעורב בחקירת חשד להצתת מטע זיתים בסמוך למתקן שב"כ, שבוצעה במהלך מחאה אזרחית נגד השב"כ.

12. פעולות של הצתת פח אשפה או ירי זיקוקים הינן פעולות מחאה שכיחות בהפגנות, הכוללות לעיתים הבערת צמיגים, הדלקת מדורות או שימוש באמצעים המייצרים קולות נפץ או רעש. הצתת מטע במסגרת מחאה אזרחית הינה אמנם שכיחה פחות, וחמורה יותר. אכן, בנסיבות מסוימות – והדברים מוכרים, למרבה הצער, מן השגרה בשטחים הכבושים – הצתת מטעים של פלסטינים על ידי מתנחלים היא מעשה טרור, כהגדרתו בחוק המאבק בטרור, תשע"ו-2016 (להלן: **חוק המאבק בטרור**). היא נושאת מניע לאומני או אידאולוגי, מטרתה לעורר פחד או בהלה בקרב בעלי המטעים הפלסטינים והיא גורמת לפגיעה חמורה. ואולם, בנסיבות העניין, הן ירי הזיקוקים, הן הצתת הפח והן הצתת המטע הינן פעולות המכוונות נגד השלטון, רחוקות מקיום יסודות אלה של מעשה טרור, ואף אחת מהן לא עוררה כל סיכון ממשי לפגיעה חמורה.

13. יודגש, כי לכל מחאה יש מניע אידאולוגי, וכי מרביתן של המחאות מיועדות להפעיל לחץ על הממשלה או על רשות שלטונית. לפיכך, יש להיזהר ממתן פרשנות מרחיבה להגדרת "מעשה טרור", שעשויה להוביל לסיווג מחאות כמעשה טרור ולהכנסתן לגדרי סמכויות השב"כ. אך לאחרונה הבהיר בית המשפט המחוזי בחיפה, כי על מנת לעמוד בדרישת המטרה במבחן הגדרת

"מעשה טרור", המעשה צריך להיעשות במטרה לאלץ ממשלה או רשות לעשות מעשה או להימנע מעשייתו, ולא רק להפעיל עליהן לחץ. בעניין זה נפסק: **"אחרת כל מחאה, מכל סוג שהיא, גם בסוגיית איכות הסביבה, או מחאה כנגד חוק הנראה בעיני חלק מהציבור כחוק 'מגדרי', או חוק שנטען כי הוא מפלה חלק מהאוכלוסייה לעומת החלק האחר, וכו' – כל מחאה כזו, שתתלווה אליה עבירה נוספת כגון אלימות – עלולה להיכנס תחת המעטה של 'מעשה טרור', והמדרון החלקלק עלול להוביל לתוצאות אפלות – ולא לכך כיוון המחוקק, שקיים דיון מעמיק, ובסימונו נבחרה המילה 'לאלץ', ולא מילה מרוככת יותר, וזאת בכדי להימנע מסכנה של הרחבת המקרים עליהם תחול ההגדרה של 'מעשה טרור' "** (מ"ת 4719-12-24 מדינת ישראל נ' דורון, פסקה 65 להחלטה (26.12.2024)). באותה החלטה שחרר בית המשפט את העצורים בפרשת ירי הנורים הימייים (פמ"ח 5468/24) למעצר בית, תוך שקבע כאמור כי אין בפעולתם חשד למעשה טרור. בית המשפט הוסיף, כי "מדינת ישראל היא מדינה חזקה ואיתנה, ואם ירי טילים בליסטיים לעברה, ע"י אויב, לא בנקל יכלו לגרום לממשלה לשנות את עמדתה, אז על אחת כמה וכמה, לא יוכלו לעשות זאת שני זקוקים, שנורו לכיוון בית ראש הממשלה..." (פסקה 121 להחלטה). דברים אלו יפים גם לעניין הצתת פח אשפה, ואף להצתת המטע בנסיבות שתוארו.

14. אם כן, משמעשי ההצתה אינם מקיימים את הדרישות הקבועות בחוק המאבק בטרור לעניין הגדרתם כ"מעשה טרור", הרי שלשב"כ אין כל סמכות להתערב בחקירתם.

15. למעלה מן הנדרש יוער, כי מעשי ההצתה אף אינם יכולים להיות מסווגים ככאלו הנכנסים בגדר ייעוד אחר של השב"כ, כגון חתרנות, משאין מדובר בפעילות חשאית ומשהמעשה אינו נובע מאידיאולוגיה של פגיעה בביטחון המדינה או בסדרי המשטר הדמוקרטי או במוסדותיו (וראי את הגדרת השב"כ ל"חתרנות" במסגרת עתירה שהגשנו בנושא זימון פעילים לשיחות אזהרה: בג"ץ 5277/13 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' שירות הביטחון הכללי**, פסקה כח לפסק דינו של המשנה לנשיאה רובינשטיין (7.2.2017)). גם העובדה שהצתת הפח בוצעה לא רחוק ממעון ראש הממשלה, ושהצתת המטע בוצעה בסמוך למתקן השב"כ, אינן יכולות להצדיק את מעורבות השב"כ. באופן כללי נדגיש כי **ככלל, מחאה אזרחית אינה מהווה איום על ביטחון המדינה או על סדרי המשטר הדמוקרטי או מוסדותיו, ומכאן, אינה נכנסת לגדרי סמכויותיו של השב"כ.**

16. רק לפני מספר חודשים [הצהיר](#) ראש השב"כ היוצא, רונן בר, בפני בג"ץ, כי ראש הממשלה הפעיל לחצים כדי שהשב"כ יפעל נגד פעילי מחאה. מדאיג לראות את הלחצים הפוליטיים נושאים פרי ואת השב"כ הופך לכלי לדיכוי מחאות. כפי שצינו במכתבנו לפרקליט המדינה מיום 2.12.2024 בעניין פרשת הנורים הימייים (הקישור לפנייה צורף בפסקה 1 לעיל), האשמת מפגינים במעשה טרור מהווה תקדים מסוכן, שהינו בבחינת מדרון חלקלק. סיווג אירועים שאירעו במסגרת מחאה כמעשי טרור המצריכים את מעורבות השב"כ מהווה את המשך ההידרדרות במדרון, ונדרש למתוח קו גבול ברור אשר יעצור אותה לאלתר.

17. נזכיר, כי ביום 7.9.2025 פנינו למ"מ ראש השב"כ וליועץ המשפטי לשב"כ (הקישור לפנייה צורף בפסקה 3 לעיל), וביקשנו כי ישקלו בשנית את סיווג אירוע הצתת הפח ככזה המצדיק את מעורבות השב"כ ויחדלו לאלתר ממעורבות בחקירה, ככל שהדבר לא נעשה עד כה. במישור

העקרוני ביקשנו, כי יוצאו הנחייה חד משמעית בדבר חשיבות הזכות למחאה, האוסרת על השב"כ לחרוג מסמכותו ולהתערב במחאה אזרחית. העתק הפנייה הועבר אליך ואל פרקליט המדינה.

מעורבות השב"כ במאבק בפשיעה בחברה הערבית

18. כאמור, על פי הדיווחים בכלי התקשורת, השב"כ מעורב בחקירת האירוע בו נורה ומת מפצעיו בלש משטרה בוואדי ערה במהלך פעילות משטרתית לאיתור אמצעי לחימה.

19. נדגיש, כי גם בהנחה שהירי ממנו נפגע השוטר בוצע על ידי עברייני (וכאמור, אחת האפשרויות הנבדקות הינה שהשוטר נפגע מירי משטרתית), אין מדובר באירוע המהווה איום על ביטחון המדינה או על יסודות המשטר הדמוקרטי ומוסדותיו, הנכנס לגדרי סמכויותיו של השב"כ.

20. חשד לירי של עברייני על שוטר, אירוע חמור ללא ספק, מהווה עבירה פלילית שיש להתמודד עמה ולחקור אותה בכלים הרגילים הנתונים למשטרה, לאסוף ראיות ולהעמיד לדין. העובדה שמדובר בשוטר אין בה כדי להקנות לשב"כ סמכות שאינה נתונה לו בחוק. כך כאשר מדובר בירי אשר בוצע במתכוון כלפי שוטר (לאחרונה אף אירעו מקרי רצח שבוצעו על ידי עבריינים בלבוש מדי משטרה), וודאי כאשר מדובר בבלש משטרה שאינו לבוש מדים וכלל לא ניתן לדעת שמדובר בשוטר.

21. גם העובדה שהירי בוצע במהלך מרדף אחר עבריינים מהחברה הערבית אין בה כדי להקנות לשב"כ סמכויות חקירה. אין ספק שהפשיעה הגואה בחברה הערבית מחייבת פעולה תקיפה מצד רשויות האכיפה, אולם הדרך להתמודד איתה אינה באמצעות כלים דרקוניים שהשימוש בהם הוגבל לסיכול איומים על ביטחון המדינה, תוך פגיעה בשוויון בין אזרחי המדינה. הפשיעה התפתחה על רקע הזנחה רבת שנים, ומיגורה מחייב פעולה משולבת בתחומי הרווחה, החינוך והתעסוקה, לצד פעילות אכיפה משטרתית. התיוג של הפשיעה בחברה הערבית כתופעה ייחודית המהווה איום ביטחוני ומחייבת את מעורבות השב"כ, להבדיל מארגוני פשיעה בחברה היהודית, עימם ניתן לכאורה להתמודד בכלים הרגילים המוקנים למשטרה, תורם להנצחת תפיסה גזענית הרואה באזרחים הערבים איום.

22. נזכיר כי בשנים האחרונות נעשו מספר ניסיונות להרחבת סמכויות השב"כ להתמודדות עם הפשיעה בחברה הערבית, בין בחקיקה, בין באמצעות שימוש בסעיף 7(ב)6 לחוק השב"כ המאפשר להסמיק את השב"כ לפעילות בתחום אחר, ובין באמצעות פרשנות מרחיבה לחוק השב"כ. עמדתנו המתנגדת להרחבה הובעה בעבר במספר [פניות](#) שנשלחו אלייך ולגורמים נוספים. [במענה](#) לאחת הפניות, שהתקבל מטעמה של עו"ד נטע קניגשטיין ממחלקת ייעוץ וחקיקה, נמסר, על דעתם של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי) והמשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט פלילי), כי "ככלל, טיפול בפשיעה, כשלעצמו, אינו נכנס בגדר ייעודו ותפקידיו של השירות לפי חוק שירות הביטחון הכללי, התשס"ב-2002, וזאת גם כאשר מדובר בתופעה של פשיעה חמורה בחברה הערבית".

לסיכום

23. המגמה שאנו עדים לה, של מעורבות הולכת וגוברת של השב"כ בחקירות פליליות, הן בתחום המחאה האזרחית, הן בתחום הפשיעה בחברה הערבית, הינה מגמה מדאיגה. הפגיעה החמורה בזכויות אדם כתוצאה מן הסמכויות מרחיקות הלכת שניתנו לשב"כ לצורך סיכול איומים ביטחוניים, מחייבת שמירה על גבול חד וברור בין פעילות השב"כ לבין פעילות המשטרה, ועצירת המגמה הפסולה של הרחבת הסמכויות הביטחוניות של השב"כ לתחום הפלילי.

24. לנוכח העובדה שחקירת האירועים המתוארים לעיל על ידי השב"כ חורגת מסמכות הארגון ומביאה לפגיעה חמורה בזכויות חשודים, נבקש להנחות את השב"כ לחדול לאלתר ממעורבות בחקירתם. ככל שאת סבורה, כי לשב"כ מוקנית סמכות לחקור איזה מן האירועים, נבקש להודיענו מהם השיקולים המנחים המצדיקים לדעתך את סיווג האירוע ככזה הנופל בגדר ייעוד השב"כ וסמכויותיו.

25. כמו כן, נבקש לחדד את ההנחיות בדבר מעורבות שב"כ בחקירות פליליות, באופן שיבהיר את גבולות הסמכות ויבלום את המגמה המדאיגה והאנטי-דמוקרטית של הרחבת מעורבות השב"כ בחקירות פליליות.

בכבוד רב ובברכה,

ניצן אילני, עו"ד

העתיקים:

ש', ממלא מקום ראש שירות הביטחון הכללי

היועץ המשפטי לשירות הביטחון הכללי

עו"ד עמית איסמן, פרקליט המדינה