

## בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 4585/06

בפני : כבוד השופטת א' פרוקצ'יה  
כבוד השופט א' רובינשטיין  
כבוד השופט ס' ג'ובראן

העותרים : 1. ועד משפחות הרוגי אוקטובר 2000  
2. עדאלה-המרכז המשפטי לזכויות המיעוט  
הערבי בישראל

נגד

המשיבים : 1. השר לבטחון פנים  
2. תנ"צ בנצי סאו

עתירה למתן צו על תנאי

בשם העותרים : עו"ד חסן ג'בארין ועו"ד מרואן דלאל

בשם המשיבים : עו"ד א. קורן, פרקליטות המדינה

### פסק-דין

השופטת א' פרוקצ'יה:

1. תת ניצב בנצי סאו (המשיב 2) הוא קצין משטרה בכיר בדרגת תת ניצב. לאחרונה מונה תנ"צ סאו לתפקיד מזכיר לביטחון פנים במטה השר לבטחון פנים בממשלת ישראל.

תנ"צ סאו שימש כאחד ממפקדי המשטרה הפעילים ביותר במהלך אירועי אוקטובר 2000 בהם ארעו התנגשויות קשות בין כוחות הבטחון הישראליים לבין אזרחים יהודים וערבים, בהם נהרגו ונפצעו אזרחים ישראליים. לחקר התרחשויות אלה הוקמה ועדת חקירה ממלכתית בראשות שופט בית המשפט העליון ת' אור, אשר הציגה את מסקנותיה לממשלה לאחר חקירה מקפת של מהלך האירועים. מסקנות הוועדה מתייחסות הן להיבטים מערכתיים כלליים הקשורים באירועים, והן להיבטים אישיים הנוגעים לאחריותם האישית של נושאי תפקידים שונים שלקחו חלק במהלך ההתרחשויות. בין נושאי תפקידים אלה גם תנ"צ סאו. לאחר שניתחה את מעורבותו ואחריותו למהלך ההתרחשויות, המליצה הוועדה שתנ"צ סאו לא יקודם בדרגה או בתפקיד הנוכחיים למשך ארבע שנים מיום פרסום דין וחשבון הוועדה.

דו"ח הוועדה פורסם ביום 1.9.03.

2. במהלך עבודתה של ועדת אור ובטרם מתן האזהרות, מונה סאו לתפקיד מפקד משמר הגבול בירושלים. מינויו של סאו למפקד משמר הגבול בירושלים ארע בטרם שלב מתן הודעות האזהרה על ידי הועדה. העותרים הגישו עתירה לבית משפט זה כנגד מינוי זה והעתירה נדחתה. לאחר פרסום דו"ח הועדה, סיים סאו את תפקידו זה ומונה לתפקיד ראש מטה משמר הגבול וכן לתפקיד ראש מטה תיאום ההתנתקות. בסוף מאי 2006 נתמנה סאו לתפקיד מזכיר לבטחון פנים במטה השר לבטחון פנים, אבי דיכטר. המינוי האחרון נעשה בתחום ארבע השנים מאז פרסום דו"ח ועדת אור, והוא העומד למבחן בעתירה זו.

3. העותרים הינם ועד משפחות הרוגי אוקטובר 2000, ועדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל. עתירתם מופנית כנגד השר לבטחון פנים ותנ"צ סאו. בעתירתם, טוענים העותרים כי מינויו של סאו לתפקיד במטה השר לבטחון פנים עומד בסתירה בולטת להמלצות ועדת אור. מינוי זה, אף שאינו כרוך בקידום בדרגה במשטרה, מהווה קידום בתפקיד בטרם חלפה תקופת ההקפאה, ולפיכך הוא אינו מתיישב עם המלצות הועדה שאומצו בידי הממשלה, ויש לפסול אותו בעילה של אי סבירות קיצונית וחריגה ממדיניות הממשלה כפי שנתגבשה בהחלטתה לאמץ את ההמלצות. יתר על כן, יש במעשה המינוי משום פגיעה עמוקה באימון הציבור ברשויות אכיפת החוק, ובכללן במשטרה ובדרג המיניסטרילי הבכיר במשרד לבטחון פנים. בנסיבות אלה, דין המינוי להתבטל לאלתר, על פי טענת העותרים.

4. עמדת המשיבים הינה כי מינויו של תנ"צ סאו לתפקיד במטה השר לבטחון פנים מתיישב עם המלצות ועדת אור, שכן אין מדובר בקידום בתפקיד, אלא בהסבת תפקיד שמשמעותה "רוחבית" או "אופקית" בלבד. לאור זאת, אין פסול במינוי ואין להתערב בו. השר דיכטר בתצהירו המפורט, מתאר את מאפייניו של התפקיד נשוא העתירה. לדבריו, היקף האחריות שהיתה מוטלת על תנ"צ סאו בתפקידו הקודמים במשטרה, הן במהלך עבודתה של ועדת החקירה והן לאחר סיום עבודתה, רחב ומקיף בהרבה מזה המוטל עליו בתפקידו החדש במטה השר לבטחון פנים. ההשוואה בין אופי התפקידים הרלבנטיים מלמדת כי מדובר בשינוי אופקי בלבד שאין להתערב בו.

5. לאחר דיון ראשון בעתירה, ניתן על ידנו צו על תנאי. בקשה לצו ביניים מטעם העותרים נדחתה. בנסיבות אלה, נכון לעת זו תנ"צ סאו ממלא בפועל את התפקיד נשוא עתירה זו.

#### עובדות רקע

6. בימים הראשונים של חודש אוקטובר 2000 נהרגו 13 אזרחים ישראליים ותושב אחד מאזור עזה בשורה של התנגשויות אלימות בין משטרת ישראל לבין מפגינים מקרב הציבור הערבי. בעקבות ארועים אלה, הקימה ממשלת ישראל בשלב ראשון ועדה ממשלתית בראשות השופט (בדימ') ש' ברנר. בעקבות המלצת ראש הוועדה, ולאחר לחץ ציבורי, פוזרה ועדה זו, והממשלה החליטה ביום 8.11.00 על הקמת ועדת חקירה ממלכתית מכוח סעיף 1 לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968.

7. החלטת הממשלה בדבר הקמת ועדת החקירה הממלכתית קובעת כדלקמן:

א. לקבוע כי ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לאזרחים יהודים וערבים בהן, בין היתר, נהרגו ונפצעו אזרחים ישראלים החל מיום 29 בספטמבר 2000, הוא נושא בעל חשיבות ציבורית חיונית בשעה זו שטעון בירור;

ב. בהתאם לכך:

1. להקים ועדת חקירה בהתאם לסעיף 1 לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1969, לגבי האירוע האמור.
2. הוועדה תחקור השתלשלות האירועים ותקבע ממצאים ומסקנות לגבי כל מה שהתרחש בהם ולגבי הגורמים שהובילו להתרחשותם באותו מועד, ובכלל זה התנהגות המסיתים והמארגנים משתתפי האירועים מכל המגזרים, וכוחות הבטחון...".

[החלטה מספר 2490 של הממשלה מיום 8.11.00].

ועדת החקירה הממלכתית, בראשות שופט בית המשפט עליון ת' אור, ישבה על המדוכה, ובספטמבר 2003 הגישה את מסקנותיה לראש הממשלה (דין וחשבון ועדת החקירה הממלכתית לבירור ההתנגשויות בין כוחות הבטחון לבין אזרחים ישראליים באוקטובר 2000, מספטמבר 2003).

8. דו"ח ועדת אור מתאר את חומרתם של האירועים בפרק המסקנות, באומרו, בין היתר (עמ' 761):

באירועי אוקטובר 2000 רעדה הארץ. המהומות שהתרחשו בחודש זה היו חסרות תקדים. האירועים היו חריגים ויוצאי דופן מכמה בחינות. נטלו בהם חלק אלפים במקומות רבים בעת ובעונה אחת. עוצמת האלימות והתוקפנות שבאה לידי ביטוי באירועים היתה גבוהה ביותר. נגד אזרחים ואנשי כוחות הבטחון נעשה שימוש באמצעי תקיפה מגוונים, אשר כללו יידי בקבוקי תבערה, שימוש בגולות מתכת שידודו בקלע במהירות גבוהה, יידי אבנים באמצעים שונים, גלגול צמידים בוערים, ובמקרים בודדים גם ירי של אש חיה. יהודים הותקפו בדרכים בשל היותם יהודים, ורכושם הושחת. במספר מקרים, אך כפסע היה בינם לבין מוות מיד המון מתפרע, ואכן, במקרה אחד נהרג אזרח יהודי עובר אורח. נעשו נסיונות לעלות לעבר ישובים יהודיים ולאיים עליהם. צירי תנועה ראשיים נחסמו לפרקי זמן ממושכים והתנועה לישובים יהודיים שונים שובשה קשות, ולעיתים אף נותקה לפרקי זמן ארוכים. התוקפנות והאלימות אופיינו בנחישות רבה, נמשכו פרקי זמן ארוכים, והתמידו גם כאשר נעשו נסיונות לבלמם תוך שימוש באמצעים שונים לפיזור המון".

מסקנות הועדה מנתחות את הגורמים המידיים וכן את גורמי העומק שהביאו ליצירת "מצב נפיץ" כלשונה בקרב הציבור הערבי בישראל, וביניהם את כשלון ממשלות ישראל לדורותיהם להתמודד התמודדות מעמיקה עם הבעיות הקשות של המיעוט הערבי בישראל, והעדר השקעה מספקת בגישור על פני פערי אי השוויון ומצב האפלייה והקיפוח המאפיינים את קבוצת המיעוט ביחס לקבוצת הרוב באוכלוסיה הישראלית. מסקנות הדו"ח מייחסות אחריות גם לחלק מהנהגת המגזר הערבי, אשר חלק ממנהיגיו ליבו מעשי אלימות על ידי העברת מסרים של דלגיטימציה כלפי המדינה וכוחות הבטחון שלה בפני בני המגזר הערבי בישראל. בצד גורמי העומק, ייחסה הועדה משמעות מיידית גם לשני ארועים עיקריים שהתרחשו בסוף חודש ספטמבר של אותה שנה. הראשון – עליית חבר הכנסת דאז, מר אריאל שרון על הר הבית ביום 28.9.00, ומהומות בהר הבית שפרצו לאחר מכן במהלך תפילה המונית של יום השישי, בהן נהרגו 7 מתפללים. בעקבות שני ארועים אלה, התקיימו עצרות מחאה והשביתה כללית בקרב אזרחי ישראל הערביים. העצרות הידרדרו עד מהרה למחאות אלימות וגלשו משם לארועי אוקטובר 2000, שנמשכו מספר ימים.

ההידרדרות המהירה במצב, והסלמת האלימות יצרה מצב דליק ומסוכן ביותר. המשטרה אמנם העריכה את שעומד להתרחש, אולם לא נערכה כראוי לאפשרות שיתרחשו מהומות אלימות נרחבות. כשל זה בדרג המבצעי אפיין גם את הדרג המדיני. הדבר התבטא בהעדר מדיניות ברורה בטיפול באירועים אלימים מסוג זה, בהעדר הכשרה קודמת מספקת של כוחות המשטרה לטפל בארועים מסוג זה, בחסר בהצטיידות באמצעים מתאימים לפיזור הפגנות אלימות, ובהסתמכות-יתר על אמצעי בעייתי ביותר – גלילוני גומי אשר השימוש בו מסכן חיים. מעבר לכל אלה, לא נעשה די כדי להטמיע בקרב כוחות המשטרה את התודעה בדבר הצורך להימנע ככל האפשר מפגיעות גוף ונפש של מפירי סדר.

9. המלצות דו"ח הועדה התמקדו בשני ערוצים עיקריים: הערוץ הכלל-מערכתי וערוץ ההמלצות האישיות. במישור הראשון, מתייחס הדו"ח לנושאים מערכתיים שונים, ובהם הצעות לנקיטת צעדים שונים בהתייחסות המערכת הממשלתית למגזר הערבי, הצעות ביחס למהות תפקיד השר לבטחון פנים והמטה המבצעי במשרד לבטחון פנים, הצעות הנוגעות למשטרה, ובכללן אופן הטיפול הראוי בהפרות סדר, ועוד; במישור ההמלצות האישיות, ישנה התייחסות לנושאי תפקידים שונים שהיו מעורבים באירועי אוקטובר, וכלולה בהן המלצה לפיה השר לבטחון פנים בעת הארועים לא ימונה שוב לתפקיד זה בעתיד, והמלצה שלא לאפשר את מינויו של מפכ"ל המשטרה דאז לתפקיד פיקודי או ניהולי הקשור לבטחון פנים. הועדה הוסיפה שורה של המלצות אישיות שעניינן שחרור מהשירות או מניעת קידום ביחס לעוד 5 קציני משטרה.

בגדר ההמלצות המערכתיות הכלליות, המליצה הועדה, בין היתר, לקיים חקירה של אנשי משטרה מסוימים אשר מעורבותם באירועים עשויה להעלות חשש לאחריות פלילית.

10. תת ניצב סאו שימש בעת אירועי אוקטובר מפקד מג"ב צפון במשטרת ישראל. בתוקף תפקידו זה הוא הופקד על גזרת ואדי עארה. בימים 1 ו-2 לאוקטובר 2000 פיקד על כח המשטרה שפעל באיזור. תנ"צ סאו הוזהר על ידי הועדה בקשר לשלושה עניינים, אשר בסופו של יום הוכחו במלואם על יסוד הראיות שהובאו בפני הועדה: על פי פרט אזהרה ראשון, תנ"צ סאו ניהל ביום 1.10.00 בצומת אום-אל-פאחם עימות ממושך במשך שעות מול אזרחים שהשתתפו במהומות, וזאת בלא הצדק ובניגוד למדיניות המחוז לסגור צירים בהם יתרחשו מהומות. בעימות שנוצר כתוצאה מהפעילות עליה פיקד סאו, נהרגו שני אזרחים ונפצעו רבים. לא יוחסה לסאו אחריות אישית לפעולות אלה.

בפרט אזהרה שני מיוחס לסאו כי ביום 1.10.00 פעל בניגוד להנחיות פיקוד המחוז אשר אסר על כניסה לישובים ערביים בעת הפגנות, בכך ששלח שוטרים לאום-אל-פאחם כדי לתפוס את בנין "הבית האדום". שוטרי הכח ניהלו סביב הבית במשך מספר שעות עימות עם אזרחים שהשתתפו במהומות. במהלך העימות נורו מצד כוחות המשטרה כמויות גדולות של כדורים מצופים גומי, ואף אש חיה. כתוצאה מכך נהרגו שני אזרחים ונפצעו רבים. גם במגזר פעילות זה לא מיוחסת לסאו אחריות אישית.

לענין פרט האזהרה השלישי – מיוחס לסאו כי ביום 2.10.00 בשעת הצהריים היה אחראי להפעלה בלתי מוצדקת של ירי צלפים באש חיה כלפי מידיי אבנים בצומת אום-אל-פאחם. עצם הירי נמצא כלא מוצדק, וגרם לפגיעת גוף למספר בני אדם. כן נמצא כי לא היה צידוק למתכונת הירי בה ירו שלושה צלפים בעת ובעונה אחת לעבר כל מיידה אבנים; הירי נעשה תוך שימוש בכדורים בקוטר גדול; מנסיבות הענין בכללן עולה כי ירי הצלפים בוצע למטרות הרתעה ופיזור הפרות סדר בניגוד להוראות המשטרה וללא הצדקה; לפני ביצוע ירי הצלפים, לא ניתנה אזהרה לאזרחים שלקחו חלק במהומות על הכוונה לעשות שימוש בירי חי, וזאת בניגוד לנוהלי המשטרה ולמתחייב מן הצורך להימנע ככל האפשר מלסכן חיי אדם. תנ"צ סאו היה אחראי למתן הוראות לירי צלפים בחלק מן המקרים.

בקובעה את ממצאיה לגבי תת ניצב סאו, אומרת הועדה:

"ניצב מישנה סאו הרשים את הועדה כמפקד מנוסה ורציני. אין בכך כדי לגרוע מן העובדה שהכשלים שניכרו בתיפקודו היו מהותיים. נתנו דעתנו לכך שבשני הפרטים הראשונים, הנוגעים לאופן הטיפול באירוע באום-אל-פאחם ביום 1.10.00, מדובר בהתרחשות שהיתה קשה וחמורה, אולם ניצב מישנה סאו טיפל בה בניגוד להנחיות ולמתחייב מנסיבות האירוע. בפרט השלישי, הנוגע לירי הצלפים, האחריות העיקרית וההוראה על עצם הפעלת הצלפים לא היתה של ניצב מישנה סאו אלא של מפקד המחוז רון".

הועדה מציינת כעובדה כי נמצא לנכון לקדם את ניצב מישנה סאו לדרגת תת ניצב במהלך עבודתה של הועדה. והיא מסכמת את עניינו של סאו באומרה:

”בהתחשב בכל האמור לעיל, אנו ממליצים כי הוא לא יקודם בדרגתו או בתפקידו הנוכחיים לתקופה של ארבע שנים מיום מתן דין וחשבון זה”.

(עמ' 3-740 לדר"ח הועדה).

#### אימוץ מסקנות דר"ח הועדה על ידי הממשלה

11. ביום 1.9.03 פורסם דר"ח הועדה, ושבוועיים לאחר מכן, ביום 14.9.03 קיבלה הממשלה החלטה 772 לאמץ את המלצות דר"ח הועדה, ככל שהן נוגעות להמלצות האיטיות ביחס לממלאי התפקידים. בהחלטתה, היא קובעת בין השאר:

1. על פי הנוהג בממשלות ישראל. המלצות ועדת חקירה ממלכתית צריך לקבל, אלא אם ישנן נסיבות כבדות משקל שלא לעשות כן. גישתנו העקרונית, איפוא, היא כי יש לקבל את ההמלצות, וברוח זו מנחה הממשלה את ועדת השרים המוקמת להלן.

2. הממשלה מקבלת את ההמלצות הכלולות בדר"ח הועדה בכל הנוגע לתפקודם, מעמדם ועתידם של האישים ונושאי המשרה כמתואר בדר"ח הועדה”.

ביחס לשאר הנושאים הנוגעים להיבטים המערכתיים, החליטה הממשלה להקים ועדת שרים מיוחדת (ועדת לפיד) אשר תיבחן את הדו"ח באופן יסודי, ותחווה דעתה בנוגע ליתר המלצות הועדה, ובמידת הצורך, ועל פי שיקול דעתה תגיש המלצות נוספות.

ביום 13.6.04 קיבלה הממשלה החלטה בעניין יישום המלצות ועדת אור בכל הנוגע למשרד לבטחון פנים. בין יתר סעיפי ההחלטה, נכללו הדברים הבאים:

”ב. תכנון אסטרטגי במשרד לבטחון הפנים והגברת הפיקוח של המשרד על משטרת ישראל

לרשום את הודעתו של השר לבטחון הפנים כי בכוונתו להקים במשרדו אגף לתכנון אסטרטגי, אשר יספק לשר לבטחון הפנים את מכלול הכלים הנדרשים לגיבוש מדיניות רב-שנתית בתחומי בטחון הפנים, וישמש בידי השר והמשרד ככלי להגברת הפיקוח והבקרה, בין היתר, גם על עבודת משטרת ישראל. באגף לתכנון אסטרטגי המוצע לא יכהנו שוטרים בשירות פעיל.

בנוסף, במסגרת עבודת המטה להקמת האגף, תיבחן גם סוגיית הגדרת תפקידי המטה המבצעי שליד השר לבטחון הפנים, בין היתר בהתייחס לקביעת "ועדת אור" כי כהונת

קצין משטרה פעיל כראש המטה יוצר ניגוד עניינים מובנה  
בתפקיד זה" (עמ' 771 לדו"ח "ועדת אור").

12. ביום 25.5.06 התפרסם לראשונה דבר מינויו של תנ"צ סאו לתפקיד בלשכת השר  
לבטחון פנים.

עד כאן למכלול הנסיבות שברקע העתירה שלפנינו.

#### הסוגיות להכרעה

13. הסוגיות הנדרשות להכרעה הן:

ראשית, האם המלצות דו"ח ועדת אור מחייבות את הממשלה ושריה, ומהו מקור אפשרי  
של חובה זו?

שנית, באם ההמלצות מחייבות, האם מינויו של תנ"צ סאו לתפקיד במשרד לבטחון פנים  
עומד בסתירה להמלצה האישית שניתנה בעניינו על ידי ועדת אור.

#### הכרעה

##### מעמדן של המלצות דו"ח ועדת אור

14. ועדת חקירה ממלכתית מוקמת כדי לענות על צורך בעל חשיבות ציבורית חיונית הטעון  
בירור. מטבע הדברים, עשוי הדבר להיות כרוך בקיומה של מצוקה ציבורית קשה המחייבת  
ליבון והפקת לקחים. לעיתים, מצוקה זו נכרכת בתחושות של חוסר אימון בשלטון. עולה צורך  
ציבורי-חברתי לברר ולקבוע עובדות כהוותן הקשורות בענין, ונדרש להסיק מסקנות מן  
העובדות שתקבענה. ברוב המקרים, נדרשת ועדת החקירה לעסוק בהיבט הנורמטיבי העולה מן  
המסקנות שהסיקה, והפקת הלקחים הנדרשים מולידה מסקנות אישיות ומערכתיות כאחד.  
הקמת הועדה, קביעותיה ומסקנותיה אמורים לזכות במירב האימון הציבורי שכן רק כך עשויה  
עבודת הועדה להגשים את ייעודה ולתרום את התרומה הציבורית שבשלה קמה (בן זאב, הדרג  
המדיני מול ועדות חקירה – העימות, המתח, הפחדים, ספר יצחק כהן, 234).

סעיף 19(א) לחוק ועדות חקירה קובע:

"בגמר דיוניה, תערוך ועדת חקירה דין וחשבון על תוצאות  
חקירתה ועל המלצותיה, אם תמצא לנכון להוסיף המלצות,  
ותגיש את הדין וחשבון לממשלה".

דו"ח ועדת חקירה כולל, מעצם טיבו, קביעות עובדתיות, והוא עשוי לכלול גם המלצות. הנוהג של צירוף המלצות לדו"ח ועדת חקירה הפך להיות חלק מהותי בפעולות ועדות חקירה ממלכתיות, הרואות את ייעודן לא רק בקביעת עובדות אלא גם, ואולי בעיקר, בהפקת לקחים (קלגסבלד, ועדות חקירה ממלכתיות, 2001, עמ' 308). המלצות ועדות חקירה עשויות ללבוש שתי צורות; המלצות בעלות אופי מיבני-מערכתי והמלצות אישיות הנוגעות לבעלי תפקידים שלקחו חלק בארועים נשוא החקירה. התפיסה הנוהגת במשפט הינה כי על הממשלה מוטלת חובה לאמץ את הקביעות העובדתיות של ועדת החקירה כבסיס להחלטותיה וקביעת מדיניותה (רובינשטיין ומדינה, המשפט החוקתי של מדינת ישראל, רשויות השלטון ואזרחות, 2005, כרך ב', עמ' 1044).

15. קיימת שאלה באשר לחובת הממשלה לאמץ את המלצותיה של הועדה, בין במישור המערכתי ובין במישור האישי. לעניין זה מקובלת הגישה כי אף שלהמלצות ועדת חקירה משקל רב, אין הממשלה חייבת לאמץ; עם זאת, היא אינה רשאית להתעלם מהן; עליה לבחון אותן לגופן בכובד ראש, ולתת להן את משקלן הראוי. כדבריו של השופט ברק בבג"צ 935/89 גנור נ' היועץ המשפטי לממשלה, פד"י מד(2) 520, 485:

"הגוף השלטוני אשר מקבל החלטה בעקבות המלצותיה של ועדת חקירה אינו חייב להישמע להן ... עם זאת, הוא אינו רשאי להתעלם מהן. עליו לבחון ההמלצות לגופן, תוך שעליו ליתן להן את המשקל הראוי .... משקל זה נובע מאופייה האובייקטיבי המקצועי והממלכתי של ועדת החקירה, מעומק חקירותיה, מהגינות דיוניה, ומחוסר פניותיה, מרוחב אופקיה ומרצינות המלצותיה, ומציפיותיו של הציבור כי המלצותיה יוגשמו".

(ראו גם ע"א 4693/90 סוסאן נ' שר הבריאות, פד"י מו(1) 309; רובינשטיין, מדינה, שם, עמ' 1044, י' זמיר, ועדת החקירה מהבחינה המשפטית, הפרקליט לה, תשמ"ד, 323). להשקפה בדבר שיקול דעת רחב הנתון לממשלה ביחס לאמוץ מסקנות והמלצות ועדת חקירה ראו קלגסבלד, שם, עמ' 319).

בגדרן של המלצות ועדת חקירה, ניתן משקל רב במיוחד להמלצות אישיות הנוגעות לנושאי תפקידים ציבוריים שהיו מעורבים בהתרחשויות נשוא החקירה, בין היתר, בהיבט המשך כשירותם לכהן במשרות ציבוריות בעלות אופי כזה או אחר. היבט זה נושא חשיבות מיוחדת מבחינת הפקת לקחים לעתיד, כדי להבטיח שידוד מערכות ותיקון עיוותים לכל יישנו תופעות קשות מן הסוג שהצריך חקירת ועדה ממלכתית.

ועדת חקירה ממלכתית אמורה לשקול את אחריותם הציבוריות של נושאי משרה מעבר לשאלת אחריותם המשפטית. חשובים בענין זה דבריה של ועדת החקירה הממלכתית בראשות השופט י. כהן לחקר ארועי סברה ושתילה (דו"ח ועדת החקירה לחקירת הארועים במחנות הפליטים בבירות, התשמ"ג, עמ' 7-76):

"כשמדובר בדיון בועדת חקירה מחובתה לשקול לאו דוקא את האספקטים המשפטיים של הנושא אלא גם ולפעמים בעיקר את האספקטים הציבוריים והמוסריים. העדר כל חוק

חרות בעניינים שונים אינו פוטר את האדם, שמעשיו עומדים לביקורת של ועדת חקירה, מלתת את הדין מבחינה ציבורית על מעשים או מחדלים המצביעים על חוסר יעילות מצידו, על העדר תשומת לב ראויה לתפקידו, ועל מעשים נעשו בפזיזות... שום ועדת חקירה לא תמלא את תפקידה כראוי אם לא תערוך ביקורת כזו במסגרת סמכויותיה כלפי כל אדם שמעשיו ומחדליו נבחנים, יהא תפקידו ומעמדו הציבורי אשר יהא".

נוכח חשיבותן של ההמלצות האישיות לתיקון עיוותים והפקת לקחים, מקובל על הממשלה, דרך שגרה, לאמץ את המלצותיהן של ועדות חקירה בתחום האיש.

החלטת ממשלה שלא לאמץ המלצות ועדת חקירה, ובכלל זה המלצות אישיות, כפופה לביקורת שיפוטית (מאמרו של י' זמיר, שם; ז. סגל, ועדת חקירה מכח חוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1969, מחקרי משפט ג', 199, 220). אולם כל עוד עומדת החלטת הממשלה שלא לאמץ את המלצות ועדת החקירה באמות מידה של המשפט הציבורי, לא יתערב בית המשפט בהחלטה זו.

16. עם זאת, משעה שראתה הממשלה לאמץ את המלצות ועדת החקירה, בין בתחום האיש ובין בתחום המערכתי, יש לראות בפעולה זו משום הפיכת ההמלצות לחלק ממדיניות הממשלה, הכל בהתאם לתוכנה של החלטת הממשלה. הממשלה וכל אחד משריה אמורים לכבד החלטה שנתקבלה כאמור ולפעול בדרך המתיישבת עמה, כל עוד לא שונתה או בוטלה. סטייה ממדיניות הממשלה, כפי שמשתקפת בהחלטתה המאמצת את המלצות ועדת החקירה, כפופה לביקורת שיפוטית בהתאם לאמות המידה של המשפט הציבורי.

בענייננו, קיבלה הממשלה החלטות בענין המלצות ועדת אור בשני המישורים, הן במישור ההמלצות האישיות והן במישור ההמלצות המערכתיות. ההתייחסות להמלצות בשני המישורים לא נעשתה כמיקשה אחת. ראשונה, אומצו באופן גורף ההמלצות האישיות לגבי כל האישים ונושאי המשרה המעורבים בארועי אוקטובר, כמתואר בדו"ח הועדה (החלטה 772 מיום 14.9.03).

אשר להמלצות המערכתיות, בעקבות מינוי ועדת השרים לבדיקתן וההמלצות שהוגשו על ידה, קבלה הממשלה, ביום 13.6.04 שורה של החלטות שעניינן התייחסות פרטנית לנושאים מערכתיים שונים העולים בדו"ח הועדה. גם בעניין המשיק לסוגיה העולה בעתירה זו, נתקבלה החלטה לפיה במסגרת עבודת המטה להקמת האגף לתכנון אסטרטגי יש לבחון את הסוגיה של הגדרת תפקידי המטה המבצעי שליד השר לבטחון פנים, ובין היתר, "בהתייחס לקביעת ועדת אור" כי כהונת קצין משטרה פעיל כראש המטה "יוצר ניגוד עניינים מובנה בתפקיד זה".

המדינה, בהגנותה, איננה כופרת בכך כי המלצות דו"ח ועדת אור, כמשמעותן המפורטת לעיל ובניסוח המובא לעיל, אומצו בידי הממשלה, וכי שומה על הממשלה ועל כל שר הנמנה עליה, לכבדן כלשונן וכרוחן. גדר המחלוקת בין הצדדים מתמצה בשאלה מהי פרשנותן הראויה

של ההמלצות, והאם מינויו של תנ"צ סאו לתפקיד מזכיר לבטחון פנים במטה השר לבטחון פנים מתיישב עם המלצות הועדה או עומד בסתירה להן.

#### פרשנות המלצות ועדת החקירה כפי שאומצו בידי הממשלה

17. מינויו של תנ"צ סאו לתפקיד במטה השר לבטחון פנים מעלה שתי סוגיות פרשניות מבחינת התאמתו להמלצות דו"ח ועדת אור כפי שאומצו בידי הממשלה: האחת – התיישבות המינוי עם ההמלצה האישית בעניינו של סאו בכל הקשור לאי קידומו בדרגה ובתפקיד במשך ארבע שנים. השנייה – התיישבות המינוי האמור עם ההמלצה המערכתית הכללית המופיעה בדו"ח אור הנוגעת לתפקידיו של המטה המבצעי במשרד לבטחון פנים ולהמלצה לפיה אין זה ראוי כי ראש המטה המבצעי ואנשיו יהיו אנשי משטרה פעילים מחמת ניגוד עניינים אפשרי במינוי כזה (עמ' 771 לדו"ח הועדה) וכל זאת, בהתחשב באימוץ המסוייג בלבד של המלצה זו בידי הממשלה בעקבות הצעת ועדת לפיד. נבחן כל אחד ממישורים אלה בנפרד.

#### פרשנות ההמלצות האישיות בדו"ח ועדת החקירה

18. המלצות ועדת חקירה הן טקסט הניתן בידי גוף בעל סמכות מעין-שיפוטית. טקסט זה טעון פרשנות. על פי כללי פרשנות בסיסיים, יש ללמוד על משמעותו המשפטית של טקסט זה ממספר מקורות: מלשונו של הטקסט והנורמה הטמונה בו; ומתכליתו של הטקסט; במקום שניתן לאתר מספר תכליות אפשריות, נדרש בית המשפט להפעיל שיקול דעת שיפוטי כדי לברור את התכלית הראויה מבין התכליות השונות האפשריות (ברק, פרשנות החקיקה, בעמ' 80-81). כללים אלה יפים לפרשנות מעשה חקיקה, ויפים באותה מידה גם לפרשנות טקסטים אחרים שתוכנם עומד למבחן (ברק, פרשנות במשפט, תורת הפרשנות הכללית, עמ' 114-115). המשמעות הלשונית של הטקסט אינה זהה בהכרח למשמעותו המשפטית שכן המשמעות המשפטית היא זו המגשימה את תכליתה של הנורמה (ברק, שם, עמ' 122). מבין המשמעויות הלשוניות שהטקסט סובל, יש לבחור באותה משמעות המגשימה לא רק את מילות הטקסט אלא גם את רוחו ואת תכליתו:

"תפקידו של הפרשן הוא להכריע איזה מבין קשת המשמעויות הלשוניות היא המשמעות המשפטית, כלומר המשמעות המגשימה את תכלית החקיקה ומטרתה" (דברי הנשיא ברק בבג"צ 267/88 רשת כוללת האידרא נ' בית המשפט לעניינים מקומיים, פד"י מג(3) 728, 736; ראו גם ע"א 77/88 צימרמן נ' שרת הבריאות, פד"י מג(4) 63, 72).

פרשנות הטקסט המשפטי נותנת תוכן משפטי נורמטיבי ללשון הטקסט על פי תכליתו, והיא פועלת במרחב האפשרי שהלשון מתירה. ניצבת, איפוא, השאלה מהי משמעות ההמלצה האישית של ועדת אור ביחס לתנ"צ סאו, לפיה

"מר סאו לא יקודם בדרגתו או בתפקידו הנוכחיים בתקופה של ארבע שנים מיום מתן דין וחשבון זה".

19. משמעותה המילולית של המלצה זו פשוטה ככל שהיא נוגעת לאיסור קידומו בדרגה של סאו בתחום ארבע השנים מאז פרסום דו"ח הועדה. חלק זה של ההמלצה מדבר בעד עצמו, ואינו נושא דו-משמעות כלשהי. חלקה האחר של ההמלצה האוסר על קידומו של סאו "בתפקידו הנוכחי" טעון פרשנות מילולית מהטעם הבא: אין זה ברור מהניסוח האמור האם האיסור לקדם את סאו מתפקידו הנוכחי פירושו איסור על כל הסבת תפקיד שהיא במהלך תקופת ההקפאה, או שמא כוונת הדברים איסור על קידום בתפקיד שטמון בו היתר מיכללא להסבת תפקיד שווה-ערך ומעמד לתפקיד אותו מילא ערב פרסום דו"ח הועדה.

המונח "לא יקודם בתפקידו הנוכחי" סובל מן הבחינה המילולית את שני הפירושים האפשריים האמורים. הוא עשוי להתפרש כמכוון להקפיא את תפקידו הנוכחי של סאו ערב פרסום הדו"ח בלא להתיר לו הסבת תפקיד כלשהי. הוא סובל גם פירוש השם דגש על איסור הקידום של סאו מתפקידו הנוכחי, אשר אפשר וסובל אף פירוש המתיר הסבה לתפקיד אחר שווה מעמד לתפקיד הנוכחי. הברירה בין שתי הפרשנויות המילוליות האפשריות הללו נבחנת על פי תכליתה של המלצת הועדה והיעד אותו בקשה להשיג.

#### פרשנות תכליתית

20. ועדת החקירה מצאה את תנ"צ סאו אחראי לאירועים מסוימים במהומות אוקטובר בהם פעל כח משטרה בצורה בלתי ראויה והשתמש באמצעים שהביאו למותם ולפציעתם של אזרחים. פעולות אלה של המשטרה תחת פיקודו של סאו נמצאו בלתי מוצדקות ונוגדות את מדיניות הפיקוד העליון של המשטרה, והצדיקו לדעת הועדה הטלת סנקציה אישית עליו בכל הנוגע לקידומו בדרגה ובתפקיד לפרק זמן של ארבע שנים. האחריות המיוחסת לתנ"צ סאו היא כבדה, אף שלגבי חלק מהאירועים היא אינה אחריות אישית. מדובר בהתרחשויות בהם נקפדו חיי אדם, ונמצא כי כוחות המשטרה תחת פיקודו של סאו נקטו באמצעים בלתי מידתיים לקדם את פני הסכנה. נסיבות אלה מצביעות על תכלית של החמרה מתבקשת בפרשנות ההמלצה האישית בעניינו של סאו בדבר פסילתו לקידום במהלך ארבע השנים, הנוטה לעבר הקפאת התפקיד בפני כל הסבה אפשרית. חיזוק לתכלית פרשנית זו עולה מהנתונים שבפנינו לפיהם תנ"צ סאו קודם בדרגה מניצב מישנה לתת ניצב במהלך עבודת הועדה, והועדה ראתה לציין זאת במפורש בדו"ח שהגישה. יתר על כן, בעוד שבעת אירועי אוקטובר שימש סאו כמפקד מג"ב צפון במשטרת ישראל, הרי במהלך עבודת הועדה מונה לתפקיד מפקד משמר הגבול בירושלים. נתונים אלה היו בפני הועדה, וסביר להניח כי על רקע קידומים אלה בדרגה ובתפקיד מאז ארועי אוקטובר ביקשה להביא למצב שבמשך ארבע שנים מפרסום הדו"ח שוב לא יחול כל שינוי במעמדו של תנ"צ סאו, בין לענין דרגה ובין לענין תפקיד.

פרשנות תכליתית זו מתחזקת גם על רקע העובדה כי, בעוד שקידום בדרגה הוא ענין פשוט להגדרה, הרי שאלת קידום בתפקיד (שאינו כרוך בהכרח בקידום בדרגה) היא ענין קשה לכימות ולהערכה, אפילו מדובר בהסבת תפקיד בתחומי המשטרה. תפקידים שונים לבעלי דרגה זהה במערכת המשטרתית שונים זה מזה במהות ובהיקף האחריות הנדרשים לביצועם, וההשוואה ביניהם מבחינת סדר החשיבות והמעמד קשה. אין בנמצא אמות מידה ברורות ומקובלות להשוואה בין תפקידים בהקשר כזה. פרשנות תכליתית המאפשרת הסבה לתפקיד שווה דרגה בלא שהדבר ייחשב קידום בתפקיד פותחת פתח, למצער, לאי בהירויות, ובמירב - ואף לעקיפת האיסור על קידום, בשל הקושי המובנה שבהשוואה בין תפקידים שתקן הדרגה הנלווה להם זהה.

הקושי בהשוואה בין תפקידים מבחינת יסוד הקידום רב במיוחד כאשר מדובר בהסבת תפקידים בין המשטרה למערכת האזרחית. המדובר במעבר בין שתי מערכות שהקונספציה התיפקודית המאפיינת כל אחת מהן שונה בתכלית ולכן ההשוואה בין תפקידים בהם מבחינת מימד הקידום אינה פשוטה כלל ועיקר.

מטעמים אלה, נראה לי כי תכלית ההמלצה ביחס לתנ"צ לסאו נועדה, ביסודה, להקפיא את תפקידו ודרגתו הקיימים ערב פרסום דו"ח הועדה למשך ארבע שנים בלא לאפשר שינוי כלשהו. על רקע הקביעות החמורות לגבי מעורבותו של תנ"צ סאו במהומות אוקטובר 2000, אני נוטה לדעה כי תכלית ההמלצה האישית בעניינו היתה למנוע ממנו כל הסבת תפקיד וכל קידום בדרגה למשך תקופת ההקפאה, וכי הפרשנות המחמירה עמו מבין שתי האופציות הלשוניות היא הנכונה. תכלית זו משקפת הן את הכוונה הסובייקטיבית של עורכי הדו"ח, והן את התכלית האובייקטיבית אותה באה ההמלצה לשרת – להחזיר את אימון הציבור במערכות השלטון ובמערכות אכיפת החוק, ובכללן במשטרה. תכלית זו קשה להגשים כאשר מי שנדרש על ידי הועדה להישאר בתפקידו ובדרגתו עובר הסבת תפקיד במהלך תקופת ההקפאה, אשר גם אם הוא מוגדר כשווה-דרגה, מאפייניו ומהותו אינם נותנים מענה ברור לשאלה אם טמון בו קידום, אם לאו, והענין עשוי לעמוד לויכוח ציבורי. פרשנות תכליתית שהיתה מאפשרת מהלך כזה היתה עלולה לגרוע מן האפקטיביות של המלצות הועדה, ולפגוע באימון הציבור השם מבטחו ביישומן כהלכה של המלצות אלה.

אכן, המדינה מעלה טענה לפיה פרשנות תכליתית מצמצמת זו אינה עומדת במבחן המציאות. זאת, מאחר שכהונת בעלי תפקידי שטח פיקודיים במשטרה, ובפרט מפקד מג"ב ירושלים, היא קצרה יחסית, ונעה לכל היותר בין שנתיים לשלוש, וזאת בשל השחיקה הרבה הכרוכה בכך, ובשל הצורך ברענון תכופ של בעלי תפקידים מסוג זה. לאור זאת, טוענת המדינה, כי לא סביר להניח שהועדה התכוונה למנוע מתנ"צ סאו כל הסבת תפקיד שהיא במשך תקופת ההקפאה, גם אם משמעותה העברה לתפקיד אחר שווה-ערך. יתר על כן, מאחר שתנ"צ סאו מונה למפקד מג"ב ירושלים פרק זמן ניכר לפני מתן דו"ח הועדה, מתן פרשנות מצמצמת כאמור להמלצה הנוגעת אליו פירושה כי הוא ישאר בתפקיד זה במשך כ-7 שנים, תוצאה שאינה סבירה. חרף משקלה של טענה זו, אין בידי לקבלה. ראשית, מהודעת המדינה עצמה עולה כי תנ"צ סאו כיהן בתפקיד מפקד מג"ב ירושלים במשך תקופה של קרוב ל-4 שנים, שהוא משך שפרקי הזמן למילוי תפקיד זה אינם קשיחים, ולעיתים נמשכים תקופה ארוכה. שנית, אין להוציא מכלל אפשרות כי במתן המלצותיה, לא נתנה ועדת אור את דעתה למשכי הזמן המקובלים בתפקידי פיקוד במשטרה ולא התייחסה להשלכות העשויות להיות לכך על המערכת המשטרית ועל האדם המשמש מושא להמלצה. אולם מעבר לכך, גם אם ההמלצה מניחה את השארותו של תנ"צ סאו בתפקידו למשך תקופה ארוכה, סביר להניח כי כדי לקיימה כלשונה וכרוחה ניתן לנקוט מספר חלופות על פי צרכי המערכת המשטרית: לקיים את כהונתו של תנ"צ סאו בתפקידו כמפקד מג"ב ירושלים לתקופה ארוכה מהמקובל לאור הנסיבות המיוחדות של הענין, או לנקוט באחד המנגנונים המקובלים במערכת הציבורית כי לענות לצורך בתקופות ביניים בין תפקיד לתפקיד, כגון יציאה לחופשה בתשלום או שלא בתשלום, יציאה להשתלמות מקצועית, וכיוצא באלה.

עם זאת, בנסיבות מקרה זה, לאחר פרסום דו"ח ועדת אור, עבר תנ"צ סאו הסבת תפקיד ממפקד משמר הגבול בירושלים לתפקיד ראש מטה משמר הגבול וראש מטה תיאום ההתנתקות. העותרים, או כל גורם אחר, לא השיגו על כך. לאור זאת, מתקשים העותרים כיום לטעון לחלופה הפרשנית המחמירה של ההמלצה האישית לגבי סאו, ואכן, בדיון בפנינו טענו אך בלשון רפה לפרשנות זו.

בנסיבות אלה, נצא מן ההנחה, לצורך הדיון בעתירה זו, כי ההמלצה האישית לגבי סאו שוללת הסבת תפקיד בתקופת ההקפאה רק אם יש בו סממן של קידום, ומקום שהוא נעדר סממן כזה, הוא אינו אסור. נותר לבחון, איפוא, אם מינויו של תנ"צ סאו למזכיר לבטחון פנים במטה השר לבטחון פנים מהווה קידום ביחס לתפקיד שמילא ערב פרסום דו"ח ועדת אור כמפקד משמר הגבול של איזור ירושלים, ולאחר מכן כראש מטה משמר הגבול וראש מטה ההתנתקות, מינוי שלא הועמד במחלוקת.

#### מזכיר מטה השר לבטחון פנים – האם בבחינת "קידום בתפקיד"

21. המדינה בתשובתה בקשה להראות כי מינויו של תנ"צ סאו לתפקיד במשרד לבטחון פנים מהווה הסבת תפקיד שאין בה קידום ביחס לתפקידיו הקודמים בעת פרסום דו"ח הועדה ולאחריו, ולפיכך אין הוא סותר את המלצת הועדה באופציה הפרשנית המצמצמת. העותרים חולקים על גישה זו, וטוענים כי גם באופציה המצמצמת מדובר בהסבת תפקיד שיש בו קידום.

לפני שאכנס לבחינת מאפייני התפקידים הרלבנטיים לצורך בירור השאלה האם יש בתפקיד האחרון משום קידום אבקש להעיר את ההערות הבאות: ראשית - עריכת השוואה בין תפקידים שווי תקן ודרגה לצורך בחינה אם יש ביניהם היררכיה של חשיבות וקידום היא קשה ביותר מעצם טיבה. כך הדבר בהשוואה בין תפקידים בתחומי המשטרה גופה. גם תפקידים שווי-תקן ודרגה בתחומי אותה מערכת מעוררים שאלות השוואתיות קשות. תפקידים זהים בתקן ובדרגה עשויים להיות שונים במעמדם הן בראייה הסובייקטיבית של הנושאים בהם, והן במימד האובייקטיבי מבחינת התייחסותה של המערכת פנימה והתייחסות גורמים חיצוניים גם יחד. תפקיד מטה בדרגה גבוהה שונה בטיבו מתפקיד מבצעי בדרגה זהה, הן בעיני המתבונן מהצד והן בהסתכלות פנים-מערכתית. וכך, הסבה בין תפקידים שווי דרגה עשויה להיחשב בהסתכלות כוללת קידום מבחינת מהות הפונקציות, האחריות, הנסיון והמיומנות הנדרשים לצורך ביצועם. יש גם סבירות בהנחה כי מעבר של אדם מתפקיד לתפקיד באותה מערכת, הגם שהוא שווה-דרגה, נושא עמו פוטנציאל השקעה עתידי מובנה בקידום לצורך טיפוס עתידי בסולם התפקידים והדרגות.

הנחה זו מקבלת חיזוק, בין היתר, מדבריו של השר דיכטר בתצהירו (סעיף 9 סיפא) לפיהם "ישנם תפקידים במשטרת ישראל בתקן תת-ניצב, דוגמת התפקיד של סגן מפקד מחוז, אשר המינוי להם מותנה ככלל בכהונה קודמת אחת לפחות כתת-ניצב". דברים אלה מלמדים כי המשטרה עצמה רואה בהסבת תפקידים מסוימים, שווי דרגה ותקן, משום קידום בתפקיד. לעמדת השר בהקשר לאותו ענין לפיה תפקיד מזכיר המטה אינו מותנה בכהונה קודמת כתת-ניצב, ולכן אין הוא מהווה קידום מבחינת תנ"צ סאו, אתיחס בהמשך.

ואם קשה מלאכת ההשוואה בין תפקידים בתוך מערכת נתונה, קשה היא שבעתיים בהסבת תפקיד הכרוך במעבר ממערכת אחת למערכת אחרת שסיווג התקנים, הדרגות, והגדרת התפקידים בהן שונה באופן מהותי. אם במצב הדברים הראשון יש משקל מסוים לתקן ולדרגה כנקודת מוצא להשוואה, הרי בהסבת תפקידים בין מערכות שונות נקודת מוצא זו מאבדת חלק ניכר ממשמעותה. וכך, כאשר איש צבא או איש משטרה עובר לכהן בתפקיד במערכת ממשלתית אזרחית, לדרגתו הצבאית או המשטרית שוב אין משקל מכריע.

שנית - בשל קושי מובנה בעריכת השוואה בין תפקידים, במיוחד בין-מערכתיים, כמתואר לעיל, במקרה של ספק בשאלה אם יש בהסבה משום קידום לצורך קיום המלצה אישית בדו"ח ועדת חקירה, ראוי לנקוט פרשנות מחמירה שתכליתה הקפדה על יישומן הראוי של המלצות ועדות חקירה שאומצו בידי הממשלה, כדי להבטיח את אימון הציבור בתוקפן ובעוצמתן. היעד העיקרי של ועדת החקירה בענייננו היה לשקם את מערך היחסים בין מגזרי האוכלוסיה בחברה הישראלית ולהחזיר את האימון בממשל וברשויות אכיפת החוק. יישום ראוי של המלצות הוא חלק חשוב מתהליך שיקום זה. הותרת ספק בענין קיום המלצה אישית של נושא תפקיד פוגעת באחד היעדים העיקריים שלשם קמה ופעלה ועדת החקירה - החזרת אימון הציבור בשלטון, ולכך התייחס הנשיא ברק באומרו:

"אמון הציבור ברשויות השלטון הוא מנכסיה החשובים של הרשות השלטונית, ושל המדינה. כאשר הציבור מאבד את אמונו ברשויות השלטון, הוא מאבד את אמונו באמנה החברתית המשמשת בסיס לחיים משותפים. יש ליתן משקל נכבד לשיקולים הבאים לקיים, לשמר ולפתח את תחושת הציבור, כי משרתיו אינם אדוניו, וכי הם עושים את מלאכתם למען הציבור, מתוך יושר וניקיון כפיים" [בג"צ 6163/92 יואל אייזנברג ואח' נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד מז(2) 229, עמ' 267-266].

ושלישית – יש לייחס משקל מיוחד להמלצות אישיות של ועדת חקירה הניתנות בקשר לנושא תפקיד במשטרה. המשטרה אינה דומה לכל גוף אחר הנמנה על זרועות הביצוע של המדינה. קיימים יחסי אימון מיוחדים בין הציבור למשטרה, בהיותה הגוף העיקרי האוכף את החוק במדינה. מכח יחסי אימון מיוחדים אלה, נדרשת המשטרה ונדרש איש המשטרה להקפיד בקיומן של נורמות ציבוריות הקפדה יתירה, שאם לא כן יתערער האימון הציבורי המיוחד השורר בין המשטרה לבין הקהילה על כל מגזריה. יישום ראוי של המלצות ועדת חקירה ממלכתית ביחס לנושא תפקיד בכיר במשטרה משתלב בחובת ההקפדה על קיומן של נורמות ציבוריות ומוסריות, החלות במישנה תוקף על מערך המשטרה. כדבריו של הנשיא ברק בבג"צ 7074/93 סוויסא נ' היועץ המשפטי לממשלה פד"י מח(2) 748 (פסקה 50):

"בלא יחסי אימון בין המשטרה לבין הקהילה אותם היא משרתת, לא תוכל המשטרה לקיים את משימותיה... אך מעבר לכך: לאור תפקידו המיוחד של השוטר וסמכויותיו, לאור חשיפתו לציבור ומגעיו עמו, נדרשת מהשוטר הקפדה מיוחדת על קלה כחמורה, כדי לקיים את אימון הציבור בו".

"המשטרה מופקדת על אכיפת החוק, ופעולותיה נתונות כל העת לפיקוח ולביקורת ציבוריים. תדמיתה בעיני הציבור היא בעלת חשיבות רבה במכלול הגורמים התורמים להצלחתה, ואחד האמצעים לשמירה על תדמיתה מצוי בהקפדה על כך שלא יהיו בשורותיה אנשים בהם דבק רבב".

יישום ראוי של המלצות אישיות שניתנו על ידי ועדת חקירה ממלכתית, אשר אומצו בידי הממשלה, והנוגעות לקצין משטרה בכיר, הוא אחד האמצעים לשמירת מעמדה ודמותה של המשטרה בעיני הציבור.

#### מאפייני התפקידים השונים – השוואה ביניהם

22. מתשובת המדינה עולה כי מאפייני התפקידים השונים שמילא תנ"צ סאו לצורך השוואה ביניהם הם אלה:

#### מפקד משמר הגבול בירושלים

23. תפקיד זה ביצע תנ"צ סאו בעת מתן דו"ח ועדת אור, והוא מתאפיין בנתונים הבאים: מדובר בתפקיד פיקודי על המרחב הגדול ביותר במשטרת ישראל. תחת אחריות המפקד כ-2,200 שוטרי מג"ב ו-26 יחידות מבצעיות, חלקן מובחרות. המפקד אחראי גם על נושאי הטיפול בפרט, וכן על משימות האימון וההכשרה של הלוחמים. בין היתר, אחראי המפקד על התמודדות עם פיגועים והתרעות לפיגועים; פיקוד על כלל כוחות הפריצה של משטרת ישראל בהר הבית; פיקוד באירועים בהם קיים חשש להפרת הסדר הציבורי במזרח ירושלים ואבטחת אירועים בעלי רגישות דתית ולאומית גבוהה. כן אחראי המפקד על מתן סיוע של משמר הגבול לפעולות שונות הקשורות באכיפת החוק, אירוח גורמים פוליטיים, וייצוג משמר הגבול בפני משלחות מהארץ ומחוץ לארץ.

#### תפקיד ראש מטה משמר הגבול וראש מטה תיאום ההתנתקות

24. כמפורט לעיל, עם סיום תפקידו כמפקד משמר הגבול בירושלים, מונה סאו לתפקיד ראש מטה משמר הגבול וראש מטה תיאום ההתנתקות. רמ"ט משמר הגבול מופקד על תיאום כלל עבודת המטה המתנהלת בין הגורמים השונים במג"ב; תיאום כלל עבודת המטה בין משטרת ישראל, צה"ל, ושירות הבטחון הכללי. תפקידי ראש מטה ההתנתקות כללו עבודת מטה נרחבת, ובין היתר, תכנון המשימה המשותפת של משטרת ישראל וצה"ל, תיאום המבצע בין כלל הגורמים במשטרת ישראל אשר נטלו בו חלק; תיאום בין זרועות הבטחון ומנהלת ההתנתקות ויתר משרדי הממשלה הרלבנטיים; הנחייה, בקרה ופיקוח על עשרים צוותי עבודה מקצועיים שהכינו את תחומי המבצע השונים, ובהם – התחום המבצעי, ההדרכה, ההכנה המנטלית של המפנים, רכש האמצעים, מבנה הפיקוד והשליטה, הבקרה והפיקוח, ועוד; עבודה משותפת עם אגף המבצעים במטכ"ל ובמשטרה בשלב ההיערכות והביצוע; עבודה מול השר לבטחון פנים בשלבי הצגת התכניות ואישורן, ייצוג המשטרה בדיונים שנערכו בנושא זה

בראשות ראש הממשלה; ייצוג משטרת ישראל בפני ועדות הכנסת השונות, וחברות בפורומים שונים במהלך ההתנתקות בראשות שר הבטחון, הרמטכ"ל, המפכ"ל, וראש הממשלה.

#### תפקיד מזכיר לבטחון פנים במטה השר לבטחון פנים

25. מתצהיר תשובה שהגיש השר לבטחון פנים, עולים הדברים הבאים ביחס למאפייני התפקיד נשוא עתירה זו:

עם כניסתו לתפקיד, ערך השר לבטחון פנים שינויים במבנה לשכת השר. בעת כהונתה של ועדת אור, עמד בראש המטה קצין משטרה בדרגת ניצב (דוד צור). כיום, בראש ההיררכיה של לשכת השר עומד ראש מטה שהוא אזרח, והוא כפוף ישירות לשר. לראש המטה מונה תל אלוף במילואים אודי שלוי. תחתיו פועל המזכיר לבטחון פנים, הממלא תפקידים דומים לאלה שמילא בזמנו ראש המטה המבצעי, אלא שכיום הוא כפוף לראש המטה, אליו כפופים גם מנהלת הלשכה ויועצים שונים. וכך מתאר השר לבטחון פנים בתצהירו את תפקיד המזכיר לבטחון פנים (סעיף 7 לתצהיר):

"המזכיר לבטחון פנים מופקד, כחלק ממטה לשכת השר ובכפוף לפיקודו של ראש המטה, על מתן סיוע לשר בגיבוש מדיניותו המבצעית-בטחונית, ותחומי פעילות עליהם ינחה השר; על בחינת תכניות, ניתוח דיווחים מבצעיים ומודיעיניים, הכנת ניירות עמדה בנושאים בעלי השפעה מערכתית; קיום מעקב ובקרה בתחומי אחריותו של השר; על סיוע לשר בתכנון ביקוריו ביחידות השונות; וכן על ייצוג עמדת השר והמשרד בדיונים מקצועיים ובטחוניים במשטרה, בשירות בתי הסוהר, ובפני גורמים ממסדיים אחרים. בנוסף מהווה הוא מוקד דיווח לשר בתחומים מבצעיים שבאחריות השר (בהקשר זה נגישותו לשר היא ישירה וכן כגורם מייעץ, מתאם, ומקשר בין השר לבין משטרת ישראל ושירות בתי הסוהר".

אך מוסיף השר ואומר:

הנה, כי כן, תפקיד המזכיר לבטחון פנים הוא תפקיד מטה שאין בו כל אלמנט מבצעי או פיקודי (למעט אחריות על צוות לשכתי המונה 8 איש) ואשר אף אינו בראש ההיררכיה של מטה לשכת השר".

תקן הדרגה לתפקיד המזכיר לבטחון פנים הוא כיום תת ניצב בשונה מתקן ראש המטה המבצעי בעבר, לפני הארגון מחדש שנערך במטה, שהיה ניצב. יצויין עוד כי תקן זה אינו מותנה בכהונה קודמת כתת-ניצב (סעיף 9 סיפא לתצהיר השר לבטחון פנים).

מלאכת ההשוואה בין התפקידים המשטרתיים שמילא תנ"צ סאו בעבר לבין התפקיד הנוכחי במשרד לבטחון פנים אינה קלה כל עיקר. אולם בראייה כוללת, אין ספק בליבי כי מעברו של סאו מתפקידו המשטרתי לתפקידו כמזכיר לבטחון פנים במטה השר מהווה קידום

במעמדו ובמהות תפקידו ממבט סובייקטיבי ואובייקטיבי כאחד, אף שמדובר בתפקיד שווה-דרגה אשר התקן שיועד לו לדרגת תת-ניצב אינו מותנה בכהונה קודמת בדרגה זו.

תפקידיו הקודמים של תנ"צ סאו היו תפקידים מבצעיים ותפקידי מטה ברמה בכירה במערכת המשטרתית. התפקיד הנוכחי מהווה הסבה מתפקידי ביצוע ומטה משטרתיים לתפקיד בכיר במערכת האזרחית-ממשלתית-פוליטית, שעניינו סיוע ישיר לשר בממשלה בגיבוש וביצוע מדיניות כוללת בתחום בטחון הפנים במדינה. במסגרת תפקידו כמזכיר המטה לבטחון פנים, מופקד סאו באופן ישיר על כל התחומים הקשורים בעבודתו של השר שלהם השפעה כלל-מערכתית במדינה כולה. מדובר בהסבה מתפקיד של קצין בכיר במשטרה העוסק בתפקידים שונים שעניינם הוצאה לפועל של מדיניות בטחון הפנים למי שמעורב באופן פעיל במערך העוסק בגיבוש המדיניות הממשלתית הכוללת בתחום זה, ולוקח חלק פעיל בתכנון הרב מערכתי וארוך הטווח של פעילות מערכות בטחון הפנים במדינה. תנ"צ סאו מלווה את השר לישיבות פורומים ממשלתיים עליונים. מבעל תפקיד במשטרה, בבחינת גוף מפקח, הוא עובר למלא תפקיד בגוף מפקח שאת מדיניותו על המשטרה לקיים ולבצע. במעבר התפקידים בין שתי מערכות אלה יש היררכיה מעמדית, ובכך, כשלעצמו, קמה חזקה של קידום בתפקיד. יתרה מזו - השר לבטחון פנים מסביר בתצהירו כי תפקידו של סאו במשרד לבטחון פנים מקביל במהותו לזה שבוצע בידי ראש המטה המבצעי הקודם, שהיה בעל דרגת ניצב (סעיף 6 סיפא לתצהיר תשובתו). בנסיבות אלה, העובדה בלבד כי סאו כפוף לראש מטה שהוא אזרח אינה מעלה ואינה מורידה לענין השאלה האם הסבת תפקידו למשרד לבטחון פנים מהווה קידום ביחס לתפקידו הקודמים במשטרה.

בנסיבות אלה, נראה לי כי הסבת תפקידו של תנ"צ סאו מתפקידו במשטרה לתפקיד במטה השר לבטחון פנים מהווה קידום בתפקיד על פי כל אמת מידה – אובייקטיבית וסובייקטיבית כאחד. המעבר מתפקידי מבצע ומטה משטרתיים לתפקיד שעניינו מתן סיוע למגבשי המדיניות הכלל-ארצית בתחום בטחון הפנים הוא קידום בעיני המתבונן מן הצד. הוא בודאי נחזה כקידום מהותי בעיניו של תנ"צ סאו עצמו, המקרבו למערכת השלטונית העוסקת בבטחון פנים, ומשלבו בפעולות הגורם המנהיג את מדיניות רשויות אכיפת החוק. סביר להניח כי הוא עצמו רואה בתפקיד זה כנושא פוטנציאל קידום בעל משמעות, שאם לא כן, לא היה זונח תפקיד רב עוצמה במשטרה ופונה למסגרת אזרחית חיצונית. לפיכך, מסקנתי היא כי יש לראות בהסבת התפקיד הנדונה משום קידום בתפקיד מבחינתו של סאו. מאחר שקידום זה בתפקיד נעשה בתחום ארבע השנים מאז פורסם דו"ח ועדת החקירה, הוא אינו מתיישב עם ההמלצה האישית הנוגעת לתנ"צ סאו.

היבט ההמלצות המערכתיות: ניגוד עניינים מובנה בהעסקת קציני משטרה בתפקידים במטה

#### השר לבטחון פנים

26. חיזוק למסקנה בדבר אי התאמתו של מינוי תנ"צ סאו לתפקיד מזכיר המטה לבטחון פנים להמלצות הועדה, נקשר להמלצה המערכתית של ועדת אור לפיה, ככלל, יש להימנע מהעסקת קציני משטרה במטה השר לבטחון פנים על שום ניגוד עניינים מובנה הכרוך בכך. השקפתה של הועדה היתה כי תפקיד המטה המבצעי נועד לתת בידי השר כלים לפקח באופן יעיל על עבודת המשטרה. אחריות זו, שלצורך קיומה נדרש יעוץ מקצועי, אינה מתיישבת עם העסקת אנשי משטרה בכירים במטה בעלי תחזית קידום במשטרה, שכן יש בכך משום ניגוד עניינים מובנה. וכך אומרת הועדה במסגרת המלצותיה המערכתיות:

“המטה המבצעי במשרד לביטחון פנים: תפקידו של המטה המבצעי במשרד לביטחון פנים הוא לתת בידי השר לביטחון פנים כלים לפקח על עבודת המשטרה. השר לביטחון פנים אינו גורם מקצועי. בתור שכזה, הוא זקוק לעצה מקצועית, בלתי תלויה, אשר תסייע לו במילוי תפקידו בפיקוח על הגורמים השייכים למשרדו, ובמרכזם המשטרה. מכך נגזר הצורך, שראש המטה המבצעי ואנשיו לא יהיו אנשי משטרה פעילים. מצב בו עומד בראש המטה המבצעי קצין משטרה פעיל, אשר נמצא בעיצומו של מסלול הקידום שלו, יוצר ניגוד עניינים מובנה בתפקיד זה. זאת, מהטעם הפשוט שראש המטה המבצעי עלול למצוא עצמו במצב בו מילוי חובותיו כלפי השר בביקורת על פעולת המשטרה, עלול לעמוד לו לרועץ בקידומו העתידי בתוך המשטרה. בכך יש כדי לפגוע ביכולתו של המטה המבצעי לבצע באופן מיטבי את תפקידו. בשל כך ראוי, כי לתפקיד זה ימונו אנשים אשר אינם משרתים שירות פעיל במשטרה, ואשר אינם צפויים עוד לקידום במסגרת המשטרה. דברים אלה יפים גם לגבי תפקידים בכירים נוספים במשרד לביטחון פנים. מתברר, כי בתפקידים כאלה נושאים לא-אחת אנשים בעלי דרגות קצונה בכירות במשטרה. יהיו השיקולים העומדים ביסוד מצב זה אשר יהיו, מצב זה יוצר ניגוד עניינים טבוע, ויש להפסיקו” [ראו דו”ח וועדת החקירה בעמוד 771] (הדגשה לא במקור).

המלצה זו מתייחסת לא רק לראש המטה – שבינתיים בעקבות ארגון מחדש במטה - מאוייש כיום על ידי אזרח, אלא גם באשר ליתר אנשי המטה המבצעי, אשר הועדה המליצה שלא למנותם מקרב קציני משטרה פעילים וזאת בשל ניגוד אינטרסים מובנה הקיים בין תפקידי עיצוב המדיניות והפיקוח המוטלים על השר, לבין היות מערך המשטרה מושא עיקרי הנתון לפיקוחו. המלצה זו יושמה ביחס לראש המטה אשר הוחלף באזרח, אך לא הופעלה ביחס לממלאי תפקידים אחרים במטה, ובתוכם תנ”צ סאו, חרף פגם ניגוד העניינים הקיים גם בבעלי דרגים משטרתיים הכפופים לראש המטה של השר, עליו הצביעה הועדה במסקנותיה.

חשוב לציין בהקשר זה כי בהחלטת הממשלה בדבר יישום ההמלצות המערכתיות של דו”ח ועדת אור בנוגע לענייננו, נקבע כי “תיבחן גם סוגיית הגדרת תפקידי המטה המבצעי של השר לבטחון הפנים, בין היתר, בהתייחס לקביעת “ועדת אור” כי כהונת קצין משטרה פעיל ראש המטה יוצר “ניגוד עניינים מובנה בתפקיד זה” (החלטה מס. 2024 מיום 13.6.04).

מהחלטה זו עולה כי הממשלה לא אימצה באופן פוזיטיבי את כלל ההמלצה המערכתית של ועדת אור בענין איוש המשרות במטה המבצעי במשרד לבטחון פנים, אלא התייחסה במפורש לראש המטה בלבד. עם זאת, היא גם לא דחתה את המלצת הועדה בכללותה.

במצב דברים זה, אין לראות את המלצתה המערכתית של הועדה בכללותה כמחייבת את הממשלה. עם זאת, המלצה זו בודאי נושאת משקל ערכי משמעותי שלא ניתן להתעלם ממנו. קשה לחלוק על התפיסה האומרת כי בגוף ממשלתי עליון שתפקידו לגבש מדיניות כוללת

לפעולת מערכות בטחון הפנים, ולפקח על אופן ביצוע מדיניות זו אין זה ראוי להעסיק בעלי תפקידים בכירים הנמנים על המערכות המפוקחות, בעודם בעלי ציפייה להתקדם בסולם הדרגות והתפקידים באותן מערכות.

ומעבר לכך, בהתייחס לסוגיה העומדת להכרעה בפנינו: לא יקשה לראות את חשיבות ההמלצה המערכתית של הוועדה בעניין איוש תפקידים במטה השר בידי אנשי משטרה בהשלכתה הישירה על פרשנות תכליתה של ההמלצה האישית בעניינו תנ"צ סאו. על רקע ההמלצה המערכתית להימנע בכלל מאיוש משרות במטה השר בידי שוטרים, ברי כי הוועדה בהמלצתה האישית ביחס לסאו לא התכוונה להתיר לו הסבה מתפקיד משטרתי בכיר במשטרה לתפקיד בעל אופי אזרחי במטה השר. ועדת חקירה שמצאה פסול מערכתי בעצם איושם של תפקידי מטה במשרד לבטחון פנים בידי קציני משטרה בעלי תחזית קידום במערך המשטרתי, בודאי לא צפתה אפשרות כי במהלך תקופת ההקפאה, תנ"צ סאו יועבר לשמש בתפקיד כזה, ולא הניחה כי העברה כזו תתיישב עם המלצתה. מינוי כזה מנוגד לרוחה ולתכליתה של ההמלצה האישית הנוגעת לסאו הן בהקשרה האישי והן בהקשרה המערכתי. דין מינויו של תנ"צ סאו למזכיר מטה השר לבטחון פנים להיפסל, איפוא.

#### 910 דבר

27. ועדת אור קמה כדי לחקור את השתלשלות האירועים בהתנגשויות בין כוחות הבטחון לאזרחים יהודים וערבים במהומות אוקטובר 2000. היא בחנה את הגורמים שהובילו להתרחשויות, ואת מעורבותם של הצדדים שהיו שותפים במישרין ובעקיפין לאירועים הקשים שארעו. הוועדה הציגה המלצות מערכתיות והמלצות אישיות שנגזרו מקביעותיה העובדתיות המקיפות.

באירועי אוקטובר 2000 נפערה תהום עמוקה של איבה בין אזרחים בני המיעוט הערבי לבין גורמי אכיפת החוק המייצגים את המדינה והממשלה. ועדת אור ניתחה במסקנותיה את נסיבות המשבר הציבורי העמוק שארעו. המלצותיה ניתנו מתוך ציפייה כי יהא בהם כדי לשכך כאב, וכדי לשקם בהדרגה את יחסי האמון שנתערערו בין הפלגים השונים של החברה הישראלית, כדבריה:

"אנו מקווים כי הצגת מידע מוסמך על אירועי אוקטובר הקשים, הסברת הגורמים אשר הביאו או תרמו להתרחשותם, והצגת הקשיים והסיכונים אשר רבצו ורובצים לפתח היחסים בין יהודים לערבים בישראל... עשויים לתרום להגשמתה של ציפייה כזו. אכן, הגם שהוועדה העמידה מעל לכל שיקול את דבקוּתה בחקר העובדות של אירועי אוקטובר לאמיתן, אין היא מוותרת על התקוה שעבודתה תתרום, בסופו של חשבון, גם לקירוב הלבבות בין יהודים לערבים בישראל" (עמ' 1-780 לדו"ח הוועדה).

יישומן של מסקנות ועדת אור הוא חלק בלתי נפרד מהיעדים שבגינם החליטה הממשלה על הקמת ועדת חקירה ממלכתית לבחינת אירועי אוקטובר. קיומן של המלצות אישיות בעניינם של בעלי תפקידים מעורבים הוא חלק חשוב בגדר הלקחים שיש להפיק מאותם אירועים.

כיבודן של המלצות אלה חשוב כדי להגשים את הלקחים הראויים מהארועים במישור המערכת והאישי כאחד, כדי להביא לשיפור המערכות, ולהציע את החברה הישראלית לקראת פתרון המשבר ושיקום יחסי האימון בין מגזרי החברה השונים, ובין הציבור להנהגה.

התודעה כי המדינה בוחנת את כשליה, מפיקה מהם לקחים, ומיישמת הלכה למעשה את המסקנות הנובעות מכך חיונית לשיקומם של יחסי האימון ולחתימה להרמוניה חברתית. על רקע זה בולטת במיוחד חשיבות יישומה של ההמלצה האישית הנוגעת לתנ"צ סאו, כחלק ממסכת אמצעים כוללת לפתרון המשבר בין מגזרי האוכלוסיה ולמהלכים הנדרשים לשיקום חברתי.

לאור האמור, אציע להפוך את הצו על תנאי למוחלט, ולהורות כי מינויו של תנ"צ סאו לתפקיד מזכיר המטה לבטחון פנים במשרד השר לבטחון פנים יבוטל בהיותו נוגד להמלצות ועדת אור, אשר אומצו בידי הממשלה. אציע כי תנ"צ סאו יפנה את תפקידו במשרד לבטחון פנים בתוך 30 יום מיום מתן פסק דין זה.

## ש ו פ ט ת

### השופט ס' ג'ובראן

1. מצרף אני את דעתי לדעתה של חברתי השופטת א' פרוקצ'יה, ומנימוקיה.

כפי שכבר צוין, גדר המחלוקת בענייננו מצטמצם אך לשאלה האם מינויו של תנ"צ סאו לתפקיד מזכיר לבטחון פנים במטה השר לבטחון פנים עולה בקנה אחד עם המלצות ועדת החקירה הממלכתית בראשות שופט בית המשפט העליון ת' אור (להלן: ועדת אור). זו האחרונה המליצה, כאמור, כי תנ"צ סאו לא יקודם בדרגתו או בתפקידו הנוכחיים במשך תקופה של ארבע שנים. מכאן למדים אנו, כי שינוי תפקיד עשוי אף הוא להוות קידום, אף אם אין הדבר כרוך בהכרח בהעלאה בדרגה, אחרת לא היה כל טעם לכך שהוועדה תנקוט בלשון של איסור כפול. כפי שהיטיבה לציין חברתי השופטת א' פרוקצ'יה, ההשוואה בין תפקידים שווי תקן ודרגה בתחומי אותה מערכת אינה מהווה מדע מדויק. הכרעה עובדתית זו טומנת בחובה קושי משמעותי בשל היעדרם של קריטריונים ברורים להשוואה בין התפקידים. קושי זה אך מתגבר, מקום בו מדובר בהשוואה בין תפקיד במערכת המשטרית לבין תפקיד בדרגה מקבילה במערכת האזרחית, וכן לאור הצהרתו המפורשת של השר לביטחון פנים, כי הוא אינו רואה בהסבת תפקידים זו משום קידום. לכך מתווסף חשש נוסף. לעיתים העברה בין תפקידים עשויה לנבוע מצרכים מערכתיים שונים, דוגמת היעדר מועמדים מתאימים אחרים לתפקיד, בשל הרצון לרענן את השורות או כחלק מסבב מינויים שתכליתו לקדם קצינים נוספים.

2. חרף כל האמור, משוכנע אני כי יש מקום להורות על ביטול מינויו של תנ"צ סאו לתפקיד מזכיר המטה לביטחון פנים בהיותו נוגד את המלצות ועדת אור בעניינו, אשר אומצו, כאמור, בידי הממשלה.

כשלעצמי, הינני סבור כי בתפקידו החדש של תנ"צ סאו במטה לביטחון פנים טמונים מאפיינים מסוימים של קידום. כך למשל, הקרבה למוקדי קבלת ההחלטות, הנוכחות בשיבות השוטפות של הקבינט הביטחוני של הממשלה, עבודתו הצמודה עם השר והמעבר לתפקיד פיקוחי-תכנוני ולעיסוק בעיצוב מדיניות, כל אלו גם יחד עשויים להיחשב כקידום. יש אף שיטענו, כי עצם הסכמתו של אדם לעבור לתפקיד אחר, היא כשלעצמה מעידה על כך שמדובר בתפקיד בכיר יותר, שכן טבע האדם הוא לשאוף להתקדם מעלה בסולם התפקידים והדרגות. זאת ועוד, בעת בחינת השאלה האם המעבר לתפקיד מסוים מהווה קידום, שומה עלינו לתת את הדעת אף לתועלת העתידית העשויה לצמוח מן המעבר לתפקיד חדש, השונה במהותו ובאופיו מן התפקיד הקודם. כך למשל, אף אם הסמכויות הפיקודיות הנתונות לתנ"צ סאו בתפקידו החדש הינן מצומצמות יותר הרי שעצם המעבר לתפקיד אחר במערכת האזרחית, המאפשר לו לצבור ניסיון בתחומים נוספים ולפתח מיומנויות וכישורים חדשים, ואגב כך להעמידו בעמדת זינוק טובה יותר לקידום עתידי בדרגה, די בו כדי להיחשב כקידום. בהקשר זה, ניתן אף לציין כי ניצב יוחנן דנינו, מי שכהן בעבר כראש המטה המבצעי של השר לביטחון פנים, קודם מייד לאחר מכן לתפקיד ראש אגף החקירות והמודיעין במשטרה. נכון הוא הדבר, כי לאחרונה חלו שינויים מבניים בלשכת השר לבטחון פנים ותפקידו של תנ"צ סאו הינו מעט שונה מזה שמילא ניצב דנינו בעבר, יחד עם זאת יש בציון עובדה זו כדי להעיד על פוטנציאל הקידום הטמון בתפקיד מן הסוג האמור.

3. נקודה מרכזית נוספת אליה יש לתת את הדעת נוגעת לצורך בשמירה על אמון הציבור. השארת תנ"צ סאו בתפקידו או העברתו לתפקיד הוזה במהותו, באופיו ובסמכויותיו לתפקידו הקודם משדרת תחושה של קיבעון והקפאת מצב קיים שיש בה כדי להוות אלמנט עונשי מסוים, המתיישב היטב עם מסקנות ועדת אור. לעומת זאת, העברתו לתפקיד חדש, הכולל עבודה צמודה עם השר תוך הימצאות בסמוך למוקד קבלת ההחלטות, גם אם אינה מהווה בהכרח קידום מבחינה פורמאלית, עשויה להצטייר בעיני הציבור כקידום בתפקיד, שיש בו כדי להוות התעלמות ממסקנות הוועדה.

ליישום מסקנותיה של ועדת חקירה ממלכתית נודעת חשיבות רבה במיוחד. כאמור, "אחת ממטרותיה העיקריות של החקירה הממלכתית היא השבת האמון הציבורי ברשות המבצעת, על מנת שזו תוכל להמשיך ולתפקד לאחר טלטלה פוליטית שאחזה בה" (א) קלגסבלד ועדות חקירה ממלכתיות (2001) 22; ראו גם, א' רובינשטיין וב' מדינה המשפט החוקתי של מדינת ישראל: רשויות השלטון והאזרחות (כרך ב, תשס"ה) (1028)). יישום מסקנות של דו"ח ועדה ציבורית מסייע בראש ובראשונה לביסוס תרבות שלטונית תקינה של הפקת לקחים ותיקון ליקויים, למיסוד נורמות ראויות של הוגנות שלטונית וטוהר מידות, ואגב כך מחזק את אמון הציבור במוסדות השלטון. אלא שבעניינו ליישום מסקנות ועדת אור מיוחסת חשיבות נוספת. אין אנו יכולים להתעלם מן הרקע ומן האירועים הקשים שהובילו להקמת הוועדה. מאורעות אוקטובר גרמו לקרע משמעותי, מהקשים שידעה החברה הישראלית, בין הציבור היהודי לערבי, והובילו לצמצום המגעים בין שתי החברות ולהגברת החשדות והעוינות ההדדית. יישום הדוק והולם של מסקנות ועדת אור הינו צעד חשוב, שלא לומר הכרחי, בדרך לאיחוי אותם קרעים שנוצרו בעם, להפחתת המתחים שנוצרו בין הקבוצות השונות וליצירת בסיס לחיים משותפים בשלום וכדו-קיום בין יהודים וערבים. זאת, בעוד שחריגה ממסקנות הדו"ח, כמו גם מן ההמלצות האישיות המופיעות בו בעניינם של בעלי תפקידים במשטרה, עלולה להעמיק את תחושת הקיפוח והאפליה בקרב אוכלוסיית המיעוט הערבי. נוכח האמור,

מוטלת עלינו החובה להקפיד כי ההמלצות השונות של ועדת אור ייושמו במלואן ללא סטיות כלשהן, קלות כחמורות. מכאן, שגם אם אין מדובר בקידום מן הבחינה הפורמאלית, שומה עלינו לבחון בזהירות את מהות השינוי ולהביא בחשבון אף את הסיכוי לקידום עתידי ואת האופן שבו המינוי האמור עשוי לפגוע באמון הציבור. נקיטת אמת מידה מחמירה בכל הנוגע ליישום מסקנות ועדת אור תחזק את אמון הציבור ובפרט את אמונה של האוכלוסייה הערבית ברשויות השלטון על זרועותיו השונות, ובכללן המשטרה והמשרד לביטחון פנים. אמון אשר, כאמור, התערער באופן משמעותי בתקופה שלאחר אירועי אוקטובר 2000. כאן אף המקום להדגיש את העובדה שתפקידו החדש של תנ"צ סאו הינו בעל פרופיל ציבורי משמעותי, הנגזר מן העובדה שהוא נמנה כעת על הצמרת הבכירה של לשכת השר לביטחון פנים. איוש תפקיד ציבורי רגיש שכזה, מחייב נקיטת משנה זהירות, תוך הימנעות מבחירת מועמד שמועמדו עשויה הייתה להיות שנויה במחלוקת נוכח הסיבות שפורטו לעיל. אשר על כן, לאור אופיו הציבורי של התפקיד מחד, לאור הכשלים שמצאה הוועדה בתפקודו של תנ"צ סאו וההמלצה השלילית כנגדו מאידך, וחרף הפגיעה הצפויה באמון הציבור בשל מינוי מן הסוג האמור, ראוי היה, כך לדירי, להימנע מן ההחלטה להעביר את תנ"צ סאו לתפקיד מזכיר המטה לביטחון פנים.

4. לכל אלו מתווסף נימוק נוסף, עליו היטיבה לעמוד חברתי השופטת א' פרוקצ'יה, הנוגע לחשש מניגוד עניינים מובנה, שעה שקצין פעיל במשטרה יכהן בגוף האמור לבקר את המשטרה (ראו פסקה 26 לחוות דעתה של השופטת א' פרוקצ'יה). ברי, כי המלצה זו של ועדת אור שלא למנות לתפקיד מטה במשרד לביטחון פנים קצין משטרה פעיל, אין בה כדי להאיר באור חיובי את מינויו של תנ"צ סאו לתפקיד האמור, ודאי וודאי אם מביאים אנו בחשבון את הממצאים השליליים שנקבעו נגדו. למותר לציין, כי אי-יישום של המלצה זו של ועדת אור, הגם שאינה בעלת תוקף מחייב מאחר שלא אומצה באופן פוזיטיבי על-ידי הממשלה, יש בו כדי להביא להפחתה נוספת של אמון הציבור בגופי השלטון ובפעולותיהם.

על יסוד שלל הנימוקים האמורים, שותף אני להחלטה כי יש להורות על ביטול מינויו של תנ"צ סאו למזכיר מטה השר לביטחון פנים.

השופט א' רובינשטיין:

א. עיינתי בחוות דעתה של חברתי השופטת פרוקצ'יה ובהערות חברי השופט ג'ובראן. הרבה ממה שכתבו מקובל עלי. עם זאת, בסופו של יום, סבורני כי במישור המשפטי אין החלטת השר לביטחון פנים מגיעה לדרגה של אי סבירות קיצונית, המקובלת בבית משפט זה כאמת מידה להתערבות במעשה המינהלי. זאת, אף אם מאמין אני בהקשר הציבורי, כי טוב וראוי היה בנסיבות, מטעמים של דקדוק במילוי המלצותיה של ועדת השופט אור ותחושות המגזר הערבי בישראל, אילולא המליצה המשטרה לשר על מינויו של תנ"צ סאו לתפקיד המזכיר לביטחון פנים, ואילולא בחר השר במינוי זה בטרם תמו לקראת 1.9.07 ארבע השנים שקצבה הוועדה לעניינו של תנ"צ סאו. הרגישות המיוחדת של פרשת אוקטובר 2000 ביחסים בין הציבור היהודי לערבי, בכל המגזרים הרלבנטיים, לא פסה מן העולם; ויתר על כן, הצורך המובן שכיבוד קפדני על-ידי הממשלה של החלטותיה הפרסונליות של ועדת אור לא רק ייעשה אלא גם ייראה, כשלעצמו הוא נתון משמעותי. אולם, לאחר ששקלתי, סבורני כי במישור המשפטי אין לומר כי החלטת השר מגעת לדרגת אי סבירות המחייבת את פסילתה, וזאת למצער – כפי שיפורט להלן – נוכח גבוליות השאלה אם קודם תנ"צ סאו בתפקיד אם לאו.

ב. ככלל מקובל עלי ניתוחה של חברתי כאשר למעמדן של המלצות ועדת אור. כפי שציינה חברתי קיימת היתה שאלה באשר לחובתה של ממשלה לקיים המלצותיה של ועדות חקירה, והיא נזכרה בפסיקה למשל (בג"ץ גנור, מפי השופט – כתארו אז – ברק, כפי שציטטה חברתי) ובכתבי מלומדים. והנה, ככל שהמדובר בהמלצות אישיות הנוהג הוא לאמצן, והדעת נותנת כי הממשלות בישראל עושות כן הן מטעמים ציבוריים הן מטעמים בעלי אופי משפטי. אוסיף, כי איתרע גורלי לעסוק בועדות חקירה ובועדות בירור ממשלתיות מרובות, מרביתן של אלה שנזדמנו למדינת ישראל, החל מראשית שנות השבעים ולאורך למעלה משלושה עשורים, וזאת הן בניסוח כתבי מינוי, הן בייזום הקמתן, הן בייעוץ לנחקרים והן בייעוץ לממשלות בגדרי עבודתן של הועדות והטיפול במסקנותיהן. לדידי - והדברים נאמרים מתוך הדגשה - עניין יישומן של מסקנות אישיות עומד בדרגה משפטית הקרובה לחובה. מעבר לכך, לדעתי ככלל על ממשלות לדון ללא שיהוי במסקנותיהן של ועדות חקירה שהקימו ולאמצן, ויש צורך בטעמים טובים מאוד כדי שלא יעשו כן. כך סברתי בתפקידים קודמים ונתתי לכך ביטוי; כך סבורני גם כיום. בהחלטת הממשלה מיום 14.9.03 (שבועיים לאחר פרסומו של דו"ח ועדת אור) נאמר, כי "על-פי הנוהג בממשלות ישראל, המלצות ועדת חקירה ממלכתית צריך לקבל, אלא אם ישנן נסיבות כבדות משקל שלא לעשות כן"; וככל שהמדובר בועדת אור, החליטה הממשלה באותו יום לקבל את ההמלצות האישיות. לגבי תנ"צ סאו, השאלה היא האם קודם בתפקידו על-ידי מינויו לתפקיד הנוכחי.

ג. באשר לפרשנות ההמלצה האישית של ועדת אור בקשר לתנ"צ סאו, קרי, כי "לא יקודם בדרגתו או תפקידו הנוכחי בתקופה של ארבע שנים..." נוטה חברתי לדעה כי "תכלית ההמלצה האישית בעניינו היתה למנוע ממנו כל הסבת תפקיד וכל קידום בדרגה למשך תקופת ההקפאה". ועם זאת, גם נוכח עמדת העותרים עצמם, יצאה חברתי לצורך הדיון מן ההנחה, כי ההמלצה האישית שוללת הסבת תפקיד רק כאשר יש בו קידום. אציין, כי פירוש ההמלצה אינו נטול ספקות ואינו חד וחלק. כשלעצמי, שלא כחברתי, איני סבור כי לשון המלצתה של ועדת אור משמעה כי נדרשה הקפאת שירותו של תנ"צ סאו בתפקיד בו כיהן במועד דו"ח הועדה לאורך התקופה הרלבנטית כולה, אם יש בכך חריגה מן המקובל לגבי תפקידים מסוג זה במשטרה; ואכן על פי מסמך משמר הגבול שצורף על-ידי המשיבים לא שירתו מפקדי מג"ב בירושלים יותר משנתיים ושבעה חודשים, ורבים מהם גם הרבה פחות מזה; תנ"צ סאו שירת שלוש שנים ותשעה חודשים. לדעתי פירוש ההחלטה כפשוטה היה איסור על קידום לתפקיד שיהא קידום בתוך תפקידי תת-ניצב, שהרי גם בין תפקידי תת-ניצב ישנם תפקידים המוכרים כבכירים יותר או פחות; ואכן מסופקני אם השאלה היתה מתעוררת אילו הועבר תת ניצב סאו לתפקיד שלא היה ניתן לחלוק על כך שאינו בכיר - תת-ניצב - מקודמו. כשלעצמי סבורני כי העברה כזאת היתה עומדת בגדרי ההחלטה. לא אאריך בכך, שכן גם חברתי יצאה לצורך הדיון מן ההנחה כי השאלה היא האם מדובר עתה בתפקיד שיש בו קידום.

ד. באשר למסקנות האישיות, ככלל ומלכתחילה, סבורני שעל הרשויות, לא רק לאמצן, אלא בעת ספק, לפעול בכגון דא לחומרה; זאת משיקולים של אמון הציבור, וכדי שמעשיהן לא ייראו כמעקף או חלילה אף כהתחכמות. במקרי גבול תיטה ככלל הכף לדווקנות. הדברים יפים במיוחד בגוף ממלכתי כמו המשטרה, הזקוק לאמון הציבור בכל עת ובכל שעה, בהקשרים שונים, ואין צורך להאריך; חברתי הביאה אסמכתאות לכך, שאליהן אני מצטרף. מבחן "הציבור הסביר" שעליו דיבר בא כוח העותרת דומה כי הוא ישים במקרה דנא, לוא בלכתחילה עסקינן. האם כך גם במצב גבולי ובדיעבד?.

ה. שאלה לעצמה היא המסקנות המערכתיות, שהן תדיר מורכבות יותר ומצריכות יישום תוך עבודת מטה. לאלה אדרש בנפרד.

1. חברתי פירטה את המלצות ועדת אור בחלק הנוגע לתנ"צ סאו – שבראשית עבודתה של הועדה היה בדרגה נצ"מ. ההמלצות הטילו עליו אחריות פיקודית (הוטעם כי לא אישית) בשניים מפרטי האזהרה (עימותים שבהם נהרגו ונפצעו אזרחים), ואחריות אישית בפרט אזהרה שלישי שכלל ירי צלפים באש חיה (אמנם, הוראת ההפעלה היתה של ניצב רון, מפקד המחוז); הועדה סיכמה כי נצ"מ סאו הרשים אותה "כמפקד מנוסה ורציני. אין בכך כדי לגרוע מן העובדה שהכשלים שניכרו בתפקידו היו מהותיים". קידומו של תנ"צ סאו לדרגתו הנוכחית נעשה במהלך עבודתה של ועדת אור. אחר כך מונה, כפי שצוין, לתפקיד מפקד משמר הגבול בירושלים ואחר כך לתפקיד ראש מטה משמר הגבול ובמקביל ראש המטה המבצעי של מינהלת ההינתקות.

2. (1) השאלה העיקרית שעלינו לשאול עצמנו היא, כאמור, האם המדובר בקידום בתפקידו של תנ"צ סאו; אין חולק כי אין המדובר בקידום בדרגה. לדידי התשובה לכך אכן גבולית, לא במישור הפורמלי אלא המהותי, ואינה חדה וחלקה. מחד גיסא, במישור הפורמלי דומה שאין המדובר בקידום בתפקיד. על-פי תצהירו של השר – ואין מקום להקל ראש בתצהיר על משמעויותיו – המדובר בתפקיד שנקבע תקנית, לפי הנחיית השר, לניצב משנה המועמד לקידום לתת ניצב, או תת ניצב בתפקיד שני, ואילו מונה לתפקיד קצין בדרגת ניצב משנה והועלה בו בדרגה, היה נדרש, בטרם יישקל קידומו לבצע תפקיד שני של תת ניצב. כדברי השר שודרג התפקיד כלפי מטה, בתואר המזכיר לבטחון פנים, והוא כפוף לראש מטה לשכת השר (שהוא אזרח). עד כאן באשר לפורמליות.

(2) ומה מאידך גיסא באשר למהות? בצדק מעירה חברתי, כי קשה מאוד לבדוק את התפקידים זה מול זה, במאזניים, באורח שיאפשר כימות ברור, ומכאן גם הצורך בגישה דווקנית מראש. אך כאן מצויה הגבוליות. מחד גיסא, תנ"צ סאו כבר מילא כאמור תפקידי תנ"צ בכירים, אליהם מונה פעמיים לאחר האירועים, במשמר הגבול מרחב ירושלים ובראשות מטה משמר הגבול ומטה ההינתקות. תפקידים אלה ללא ספק היו בעלי משקל רב, בכל קנה מידה מקצועי, ובין השאר פיקד כנמסר בירושלים על 2,200 שוטרים. סדרת תפקידים כזאת, אילו נמשכה בהצלחה, יכלה להביא לקידום גם בלא תפקיד בלשכת השר. ולא זו אף זו, תצהיר השר הוא הצהרה עובדתית, שהשר נטל עליה את האחריות המתחייבת בתצהיר. במחלוקת עובדתית בשאלה אם יש כאן קידום בתפקיד יש ליתן לכך משקל. מאידך גיסא, אין לכחד שתפקיד של קצין המקורב לשר וההופך אותו בפועל – גם אם שונה מבנה המטה המבצעי, והוא אינו עומד בראשו - לחוליית קשר יומיומית בין המפקח הכללי לשר, הוא בודאי תפקיד נחשק על-ידי קצינים רבים המעוניינים בחשיפה ובקידום, כקרב קפיצה מקצועי. זאת בדומה למזכיר צבאי בלשכות ראש הממשלה ושר הבטחון, שלעתים קרובות קודם אם בתפקיד עצמו ואם לאחריו, וכפי שקודמו ראשי מטה מבצעי. הגם שפורמלית כפוף תנ"צ סאו לראש מטה לשכת השר, העובדה שהוא איש המשטרה הבכיר בסגל השר, בעוד ראש מטה הלשכה אינו איש בעל רקע משטרה, מקנה לו תפקיד מפתח בלשכה, כולל השתתפות בישיבות ממשלה וקבינט, שספק אם שם מבחינים בין "ראש מטה" ל"מזכיר לבטחון פנים". אין בהיות התפקיד מטה אל מול תפקיד פיקודי כדי להעלות או להוריד. גם הודעת המשטרה באתר האינטרנט שלה שצירפו העותרים (ע/3 ו-ע/4) דיברה על מינויו ל"ראש המטה המבצעי", אך בהמשך נאמר כי השר הודיע על כוונת שינוי, והתפקיד הוא מזכיר בטחוני של השר בדרגת תנ"צ. כאמור, לוא דעתי נשמעה לא היה תנ"צ סאו מתמנה לתפקידו הנוכחי, נוכח רגישות הנושא שבשלו ניתנו המלצות ועדת אור לגביו. קירובו לעין הציבורית ול"חלונות הגבוהים" אינו תורם בעניין זה. אם כן, יש פנים לכאן ולכאן. הרושם המצטבר הוא, כי הממונים על תנ"צ סאו רואים בו קצין בעל פוטנציאל וכישורים וגם ועדת אור התרשמה מנסיונו ורצינותו, והתפקידים אליהם מונה במהלך עבודתה של הועדה מצביעים על כך, והתחושה היא של "זרימה כלפי קידום", אך עדיין ברמת רוחב, ואם כן הדבר גבולי. דומה כי אף העותרים סברו, בעבר למצער, כי בגבוליות עסקינן, שעה שלא עתרו במינויים הקודמים של תנ"צ סאו.

(3) ואולם שעה שבגבוליות עסקינן, כידוע בדיני החלטות מינהליות, אין בית המשפט, הבוחן אותן בדיעבד, שם עצמו במקום הגוף המחליט גם אם היה הוא עצמו מחליט אחרת. "ככלל אין בית-המשפט נוטה להיכנס בנעלי הרשות ולהחליט במקומה לגוף העניין" (בג"צ 5931/04 מזורסקי נ' מדינת ישראל – משרד החינוך, פ"ד נט(3) 769, 783 – המשנה לנשיא מצא); "בית משפט זה אינו מעמיד עצמו במקומה של הרשות" (בג"צ 799/80 שללם נ' פקיד הרישוי לפי חוק כלי היריה, פ"ד לו(1) 317, 322 – השופט שילה) ואינו שם עצמו במקומה של רשות זו אלא אם כן חוסר הסבירות יורד לשורשו של עניין וקרוב לוודאי הוא כי על פי מידה נכונה על סבירות לא יכולה היתה הרשות להגיע להחלטה מעין זו" (בג"צ 588/79 ג'מל נ' הסוכנות היהודית, פ"ד לד(1) 424, 429 – השופט, כתארו אז, אלון; בג"צ 596/75 מכבי תל אביב נ' רשות השידור, פ"ד ל(1) 772, 778 – השופט, כתארו אז, שמגר). יתכן שברבות הימים גברה הנטייה להתערבות, ולדעתי במקרים רבים היא ראויה בנסיבות המורכבות – לעתים נפתלות – של המערכת הישראלית, ככלי אפקטיבי לבקרה שיפוטית על מעשי הרשות. אך הכלל, כדברי פרופ' יצחק זמיר (הסמכות המינהלית, ב' 763), הוא כי "החלטה מינהלית עשויה להיפסל אם היא לוקה בחוסר סבירות מהותי, או נוסח אחר, בחוסר סבירות קיצונית. אם הרשות קיבלה החלטה ששום רשות סבירה אחרת לא היתה מקבלת, יש בכך עילה לפסול את ההחלטה". כשלעצמי, עם כל האמור מעלה, סבורני כי אין לומר שהחלטת השר לבטחון פנים הנבחנת בדיעבד מגיעה לדרגה זו, קרי, ששום רשות סבירה לא היתה מקבלת החלטה זו. הדבר שונה מפרשת בג"צ 6163/92 אייזנברג נ' שר השיכון, פ"ד מז(2) 229, שאליה נדרשו העותרים; הדבר שונה, בהקשרים שונים, גם מפרשת בג"צ 3094/93 התנועה למען איכות השלטון נ' ממשלת ישראל, פ"ד מז(5) 404; בג"צ 4634/93 אמיתי – אזרחים למען מינהל תקין וטוהר המידות נ' ראש הממשלה, פ"ד מז(5) 441; באלה היה מדובר אם במי שעבר עבירות ונעשה ניסיון למנותו לתפקיד ממלכתי, ואם במי שכיהנו כשר וסגן שר והוגש נגדם כתב אישום. הדברים שונים בענייננו. חקירת מח"ש באשר לאירועי אוקטובר 2000 שאליה נדרשו העותרים בהקשר דנא - והטענה לגיטימית כמובן ואינני מביע דעה לגבי החקירה כשלעצמה - היתה לנגד עיני היועץ המשפטי לממשלה, והוא סבר עם זאת כי אין מניעה משפטית למינוי; והרי עדיין מדובר בתפקיד תנ"צ שהשר בתצהירו מעיד כי היה נכון למנות אליו תנ"צ "חדש", קרי, לאו דווקא "תנ"צ בכיר". אותה גבוליות שמלכתחילה צריכה היתה להנחות לכיוון חומרה - ואודה כי חשדנות כלפי מהלכים גבוליים היא בריאה ובמקומה - יש קושי רב יותר (והדברים נאמרים אחרי התלבטות) לעשות בה שימוש לחובת השר ותנ"צ סאו בשלב הנוכחי. אוסיף, כי לדעתי היה מקום להיוועץ ביועץ המשפטי לממשלה באשר למינוי מתחילה.

ח. (1) בהקשר ההמלצות המערכתיות, הפנתה חברתי בצדק לדו"ח ועדת אור (כרך ב' 771) בו נאמר כי:

"מצב בו עומד בראש המטה המבצעי קצין משטרה פעיל, אשר נמצא בעיצומו של מסלול הקידום שלו, יוצר ניגוד עניינים מובנה בתפקיד זה. זאת, מהטעם הפשוט שראש המטה המבצעי עלול למצוא עצמו במצב בו מילוי חובותיו כלפי השר בביקורת על פעולות המשטרה, עלול לעמוד לו לרועץ בקידומו העתידי בתוך המשטרה. בכך יש כדי לפגוע ביכולתו של המטה המבצעי לבצע באופן מיטבי את תפקידו. בשל כך ראוי, כי לתפקיד זה ימונו אנשים אשר אינם משרתים שירות פעיל במשטרה, ואשר אינם צפויים עוד לקידום במסגרת המשטרה". דברים אלה הוחלו על-ידי הוועדה גם על בעלי תפקידים אחרים במשרד לבטחון פנים שהם קצינים בכירים במשטרה.

(2) ועדת שרים בראשות סגן ראש הממשלה ושר המשפטים יוסף לפיד, שדנה לפי החלטת הממשלה בדו"ח ועדת אור, הגישה ביום י"א בסיון תשס"ד (31.5.04) דו"ח ובו

רשמה לפנייה, בעניין זה, הודעת השר לבטחון פנים, כי בדעתו להקים אגף לתכנון אסטרטגי שבו לא יכהנו שוטרים בשירות פעיל, ובמסגרת עבודת המטה תיבחן גם סוגיית תפקידי המטה המבצעי בעקבות קביעתה של ועדת אור.

(3) חברתי לומדת מהמלצות ועדת אור, כי בודאי לא היתה כוונתה שקצין בכיר בשירות פעיל במשטרה הנושא עניו לקידום יכהן במטה המבצעי. בנידון דידן יצוין, כי השר הנוכחי לבטחון פנים אכן שינה, במובן זה שבראש המטה הועמד אזרח, אך הבעייתיות שעליה הצביעה הועדה בקשר לשירות קצינים בכירים במשרד לבטחון פנים חלה גם על תנ"צ סאו. אולם לעניין זה אעיר את שני אלה:

(א) מחד גיסא, אף אנכי סבור – בכל הכבוד – כי יש טעם רב בהמלצות ועדת אור באשר לניגוד העניינים המובנה. תפקיד שיש בו פיקוח על פעולותיו של גוף צריך להיעשות, ככל הניתן, על-ידי מי שאין לו תלות באותו גוף במבט לעתיד, והניגוד לעניין זה אינו סובייקטיבי אלא אובייקטיבי, מטבע המערכת והאנוש. לכן ראוי כי המשרתים בתפקידי פיקוח ובקרה מסוג זה יהיו אזרחים, ואם מתבקש כי יהיו בעלי ידע משטרתי, ניתן להסתייע בקצינים בדימוס, שאינם מצפים עוד לקידום מן המשטרה, או לכל היותר בקצינים בתפקיד אחרון במשטרה טרם פרישה.

(ב) מאידך גיסא, מכל מקום, אין נקודה זו כשלעצמה יכולה לעמוד לחובתו של תנ"צ סאו, שהרי ההחלטות על מבנה המערך במטה המבצעי - כיום מטה לשכת השר - ובמשרד לבטחון פנים נתקבלו כפי שנתקבלו (לא על-ידיו כמובן), וההמלצה הספציפית לגבי ניגוד העניינים בהקשר זה טרם נתקבלה, אף אם ראוי לה שתתקבל. לא ממנה ניתן להסיק כי תנ"צ סאו קודם, וכאמור, בשאלה לגופה יש פנים לכאן ולכאן.

ט. כללם של דברים: לדעתי, בנסיבות של הגבוליות בשאלה אם המדובר בקידום בתפקיד אם לאו, נכון היה שלא למנות את תנ"צ סאו לתפקידו הנוכחי. בדיעבד, סבורני כי ההחלטה אינה מגיעה במישור המשפטי לרמת אי סבירות קיצונית, המצדיקה ביטול המינוי כדעת חברי. אודה, כי נוח היה לי יותר להצטרף אליהם, אך סבורני כי הדבר לא יהא נכון משפטית, וספק אם יהיה צודק במכלול. לוא דעתי נשמעה, ובכפוף להערות האמורות, לא היינו נעתרים לעתירה.

ש ו פ ט

לפיכך הוחלט כאמור בפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה, וכנגד דעתו החולקת של השופט רובינשטיין.

ניתן היום, ב' בחשוון תשס"ז (24.10.06).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט