



הכנסת
המשנה ליועצת המשפטית לכנסת

ירושלים, כ' בכסלו התשפ"ג
14 בדצמבר 2022

לכבוד
חברי הוועדה המיוחדת לדיון בהצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (סמכויות)

שלום רב,

הנדון: הצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (סמכויות), התשפ"ג-2022 (פ/80/25)

לקראת הדיונים בהצעת החוק, מצ"ב סקירה אודות ההסדרים המוצעים בהצעת החוק והתייחסות ראשונית להצעת החוק.

ההסדרים המוצעים בהצעת החוק

1. הצעת החוק כוללת מספר הסדרים שעניינם היחסים בין השר והממשלה לבין המפכ"ל והמשטרה:

א. תקציב המשטרה

בסעיף 1 לחוק מוצע להוסיף סעיף חדש שעניינו תקציב המשטרה, ולקבוע כי **התקציב השנתי של משטרת ישראל ייקבע בסעיף תקציב נפרד, וכי הממונה על סעיף תקציב זה יהיה השר**. יצוין כי כיום תקציב משטרת ישראל קבוע בתחום פעולה במסגרת תקציב המשרד לביטחון הפנים.

ב. כפיפות המפכ"ל

בסעיף 2 מוצע לתקן את סעיף 8א לפקודת המשטרה, הקובע כי המפכ"ל ימונה על ידי הממשלה לפי המלצת השר, ולהוסיף בו **הוראה הקובעת כי המפקח הכללי נתון למרות הממשלה וכפוף לשר**.

ג. כפיפות המשטרה

בסעיף 3 מוצע להוסיף הוראות דומות ביחס למשטרה עצמה, ולפיהן **משטרת ישראל נתונה למרות הממשלה והשר לביטחון הפנים ממונה עליה מטעם הממשלה** (סעיף 8ב המוצע).

בסעיף 8ג המוצע, מוצע לסייג הן הוראה זו והן את ההוראה בדבר כפיפות המפכ"ל, ולקבוע כי הן לא יחולו על הפעלת סמכות שוטר לפי כל דין בעניין חקירה או תיק מסוימים, לרבות לעניין פתיחתם, ניהולם או סגירתם. עם זאת, מוצע לקבוע כי הכפיפות האמורה כן תחול בעניין מדיניות בתחומי חקירות, טיפול בתיקים והעמדה לדין.

ד. תפקידי המפכ"ל

בסעיף 4 מוצע לתקן את סעיף 9 לפקודה, הקובע את תפקידי המפכ"ל. לפי נוסח הסעיף כיום, "המפקח הכללי יפקח על משטרת ישראל, על סדרי ניהולה ועל הפעלתה, ויהיה אחראי להשגחה על כל ההוצאות הכרוכות בה ולאפסניה שברשותה". מוצע להחליף את חלקו הראשון של הסעיף במילים "מופקד על ניהול משטרת ישראל, על הפעלתה ועל פיתוח יכולותיה", וכן לקבוע כי הוא ימלא את תפקידיו בהתאם להתוויית המדיניות ולעקרונות הכלליים של השר. אם יתקבל השינוי המוצע, ייקרא סעיף 9 כך: "המפקח הכללי מופקד על ניהול משטרת ישראל, על הפעלתה ועל פיתוח יכולותיה, ויהיה אחראי להשגחה על כל ההוצאות הכרוכות בה ולאפסניה שברשותה, והכל בהתאם להתוויית המדיניות ולעקרונות הכלליים של השר".

ה. הוראות המשטרה

בסעיף 5 מוצע לתקן את סעיף 9א שעניינו פקודות משטרת ישראל. פקודות משטרת ישראל בנויות משני מדרגים: הוראות המשטרה ופקודות המטה הארצי. הוראות המשטרה הן הוראות כלליות שמוציא המפכ"ל באישור השר, ובהן נקבעים עקרונות לענין ארגון המשטרה, סדרי המינהל, המשטר והמשמעת בה והבטחת פעולתה התקינה. בפקודות המטה הארצי קובע המפכ"ל הסדרים פרטניים יותר. מוצע לקבוע, כי הוראות המשטרה, שכאמור טעונות את אישור השר, יהיו גם בהתאם להתוויית המדיניות ולעקרונות הכלליים של השר.

ו. פרסום פקודות המשטרה

בסעיף 6 מוצע להחליף את סעיף 9ב, שעניינו פרסום פקודות משטרת ישראל. כיום קובע סעיף 9ב כי פקודות המשטרה (הן הוראות המשטרה והן פקודות המטה הארצי) יתפרסמו בדרך שיוורה המפכ"ל, וכי אין חובה לפרסמן ברשומות. בצד זאת, קובע הסעיף כיום כי פקודות שלגביהן יקבע היועמ"ש לממשלה או מי שהסמיך לכך, בהתייעצות עם המפכ"ל או מי שהסמיך לכך, כי יש להן נגיעה או חשיבות לציבור – יהיו טעונות פרסום נוסף ברשומות. בהצעת החוק מוצע להפוך את הכלל בעניין פרסום פקודות המשטרה, ולקבוע כי ככלל, הפקודות יפורסמו הן ברשומות והן באתר האינטרנט של משטרת ישראל, אלא אם כן סבר המפקח הכללי, באישור היועמ"ש לממשלה או מי שהסמיך לכך, כי אין לפרסם פקודה מסוימת.

התייחסות להסדרים המוצעים

סעיף 1 להצעת החוק (תקציב המשטרה)

2. יש להבין את הצורך, התכלית והמשמעות של קביעת תקציב המשטרה כסעיף תקציב נפרד בחוק התקציב השנתי, שכן כבר כיום תקציב המשטרה קבוע כתחום פעולה בתוך תקציב המשרד לביטחון הפנים ולהבנתנו נמצא באחריות השר לביטחון הפנים, כמו גם תקציבם של שאר גופי ביטחון הפנים שתקציבם קבוע באותו סעיף תקציבי (שירות בתי הסוהר, הרשות הארצית לכבאות והצלה, הרשות להגנה על עדים).

סעיף 3 להצעת החוק (כפיפות משטרת ישראל)

3. ועדות ציבורית שונות דנו בסוגיית היחסים בין השר לביטחון הפנים לבין משטרת ישראל והמפכ"ל. אחד הנושאים המרכזיים שעלו במסגרת הדו"חות שלהן נוגע למידת המעורבות של השר בפעילות המשטרה.

4. כך, למשל, ציינה הוועדה הציבורית לחוק משטרה חדש (ועדת צדוק, 1999) כי פקודת המשטרה מפרטת סמכויות ספציפיות הנתונות לשר ביחס למשטרה, אולם אין היא קובעת באופן כולל את סמכויותיו של השר כלפי המשטרה ואת חובותיה של המשטרה כלפי השר, מעבר לעניינים הספציפיים. הוועדה סברה כי "השר רשאי להתערב בהחלטות אסטרטגיות, לתת הנחיות כלליות ולהתוות מדיניות עבור המשטרה בעניינים בעלי חשיבות עקרונית, אולם אין הוא רשאי להתערב בפרטי הביצוע האופרטיביים של המדיניות, או בפרטים, נושא השמור לדרג המקצועי".

5. בצד זאת, סייגה ועדת צדוק את מסקנותיה ככל שמדובר בחקירות ואף קבעה כי יש להפריד בין תפקידיה של המשטרה בתחום החקירות לבין תפקידיה האחרים. הוועדה הדגישה כי "המשטרה צריכה להיות חופשית לחלוטין בחקירותיה, כשעליה מרותו של החוק בלבד". ואולם, הוועדה סברה גם כי "השר רשאי להתוות מדיניות כללית בתחום החקירות, לרבות קביעה של סדרי העדיפויות העקרוניים, אך זאת בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, מפכ"ל המשטרה והמופקדים במשטרה על נושא החקירות".

6. גם ועדת הבריור לבדיקת האירועים בהר-הבית (ועדת זמיר, 1990) מצאה לנכון לציין כי "מקובל על הכל שאין מקום להתערבות שר המשטרה בהליכי חקירה פלילית", אך סברה כי "לנושא שמירת הסדר הציבורי... דרושה מעורבותו הפעילה של השר, כדי שיוכל לעמוד בקיום אחריותו המיניסטריאלית".

7. ועדת החקירה הממלכתית לבריור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000 (ועדת אור), שבין היתר, ביקרה את השר לביטחון הפנים על שלא קיים בקרה מספקת על מוכנותה של המשטרה לאירועים נשואי הדו"ח ועל דרכי התמודדותה עמם, קבעה כי "יש לקבוע במה, ועד כמה, רשאי השר להתערב בפעילות המשטרה, בהתאם לאחריותו המיניסטריאלית לפעילותה. מקובל לומר, שלשר שמורה הזכות לקבוע את המדיניות של פעילות המשטרה ולפקח על ביצועה, ואף להתערב בסדרי העדיפויות של

המשטרה, אך אל לו להתערב בפרטים הנוגעים לביצוע האופרטיבי. בנושא האחרון נתונה הסמכות למפכ"ל, אשר הוא המפקד העליון של המשטרה".

8. עוד קבעה ועדת אור כי "אף כי השר לביטחון פנים אינו אמור להתערב בהחלטות אופרטיביות פרטניות של המשטרה או בהחלטות בנושאים מקצועיים, כמו חקירות, מצופה ממנו לגלות מנהיגות בנושאי מדיניות ולגבש סדר יום".

9. ועדת אור גם סברה כי במצב המשפטי הקיים, "תיאור סמכויותיו השונות של מפכ"ל המשטרה, מצד אחד, ושל השר לביטחון הפנים, מצד שני, אין בו כדי להסדיר ולהבהיר את הסמכויות של השר כלפי המשטרה ואת חובותיהם של המשטרה ושל העומד בראשה ביחסיהם עם השר".

10. אם כן, המסקנות העולות מדו"חות אלה, הן כי אין כיום הסדרה ברורה של היחסים בין השר לביטחון הפנים לבין מפכ"ל המשטרה. הוועדות סברו כי נכון שהשר יתווה את מדיניות הכללית של המשטרה, אך ראו חשיבות בשמירה על עצמאות סמכויות החקירה והתביעה של המשטרה, וכן סברו כי יש להבחין בין התוויית מדיניות כללית לבין פעילות אופרטיבית.

11. בהצעת החוק מוצע לקבוע הסדרים המעגנים את כפיפות המפכ"ל לשר ולממשלה, ובצד זאת הוראה המסייגת את הכפיפות כך שלא תחול על "הפעלת סמכות שוטר לפי כל דין בעניין חקירה או תיק מסוימים, לרבות לעניין פתיחתם, ניהולם או סגירתם, למעט לעניין מדיניות בתחומי חקירות, טיפול בתיקים והעמדה לדין" (סעיף 8 המוצע בסעיף 3).

12. מן הדו"חות האמורים עולה כי יש חשיבות שבעיגון היחסים בין השר למפכ"ל, ובעיגון סמכותו להתוות מדיניות לשם מימוש אחריותו המיניסטריאלית. בצד זאת, יש לשמור על עצמאות החקירה והתביעה המשטרית, ועל הצעת החוק להבטיח זאת. לעניין זה, יש להבחין בין חקירות קונקרטיות לבין מדיניות כללית בתחום החקירות. כאמור, ועדת צדוק יצרה הבחנה בעניין זה, וסברה כי השר רשאי להתוות מדיניות כללית בתחום החקירות. מדו"ח צדוק עולה כי השר רשאי לקבוע מדיניות כללית, אך כאמור, יש להבטיח כי לא תיפגע עצמאות החקירה והתביעה המשטרית.

סעיף 4 להצעת החוק (המפקח הכללי)

13. בסעיף מוצע לתקן את סעיף 9 לפקודת המשטרה, המגדיר את תפקידי המפכ"ל, ולקבוע כי המפכ"ל יופקד על ניהול משטרת ישראל, על הפעלתה ועל פיתוח יכולותיה (באופן דומה לנוסח הקיים כיום, כמפורט בסעיף 1(ד) לסקירה זו), וכן כי ימלא את תפקידו בהתאם להתוויית המדיניות ולעקרונות הכלליים של השר.

14. מאחר שהן סעיף זה, והן סעיפים 8 ב ו-8 המוצעים בסעיף 3, מסדירים את כפיפותו של המפכ"ל לשר ולמדיניותו, לעמדתנו יש לחדד את ההסדר כך שיבהיר כי המפכ"ל הוא העומד בראש משטרת ישראל והוא הדרג הפיקודי הבכיר בה.

בברכה,



עו"ד מירי פרנקל שור
המשנה ליועצת המשפטית לכנסת
והיועצת המשפטית לוועדה