



רשומות

הצעות חוק

הכנסת

20 בדצמבר 2022

943

כ"ו בכסלו התשפ"ג

עמוד

הצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (מס' 39) (סמכויות), התשפ"ג-2022. 8.....

מתפרסמת בזה הצעת חוק של חבר הכנסת מטעם הוועדה המיוחדת של הכנסת לדיון בהצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (סמכויות), התשפ"ג-2022:

הצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (מס' 39) (סמכויות), התשפ"ג-2022*

תיקון סעיף 8א 1. בפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971 (להלן – הפקודה), בסעיף 8א, האמור בו יסומן ("א"), ובסופו יבוא:

ד ב ר י ה ס ב ר

בפעילות המשטרה, בהתאם לאחריותו המיניסטריאלית לפעילותה, ואילו ועדת זמיר מצאה כי "לנושא שמירת הסדר הציבורי... דרושה מעורבותו הפעילה של השר, כדי שיוכל לעמוד בקיום אחריותו המיניסטריאלית".

בצד זאת, סייגו הוועדות הציבוריות האמורות את קריאתן לעגן את סמכויות השר כלפי המשטרה בנוגע לפעילות האופרטיבית ובנוגע לחקירות. ועדת אור סברה כי "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 למפק"ל, אשר הוא המפקד העליון של המשטרה". בענייני חקירות מצאה ועדת זמיר כי "מקובל על הכל שאין מקום להתערבות שר המשטרה בהליכי חקירה פלילית", וועדת צדוק הדגישה כי "המשטרה צריכה להיות חופשית לחלוטין בחקירותיה, כשעליה מרתו של החוק בלבד".

בצד זאת, ועדת צדוק ערכה הבחנה בין החקירות הפרטניות ובין מדיניות החקירות הכללית, וקבעה 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". ועדת אור הדגישה כי "אף כי השר לביטחון פנים אינו אמור להתערב בהחלטות אופרטיביות פרטניות של המשטרה או בהחלטות בנושאים מקצועיים, כמו חקירות, מצופה ממנו גלגות מנהיגות בנושאי מדיניות ולגבש סדר יום".

הצעת החוק המתפרסמת בזה נועדה אפוא לעגן את סמכותו של השר כמתווה המדיניות שלאורה תפעל המשטרה, ברוח המלצות ועדת צדוק, ועדת אור ועדת זמיר.

סעיפים מוצע להסדיר את יחסי המרות והכפיפות בין 1 ו-2 המפק"ל והמשטרה ובין הממשלה והשר, בדומה לאופן שבו מוסדרים אלה בין הרמטכ"ל וצה"ל ובין הממשלה ושר הביטחון בחוק יסוד: הצבא.

מוצע לתקן את סעיף 8א לפקודה ולקבוע כי המפק"ל יהיה נתון למרות הממשלה וכפוף לשר, אך בצד זאת להדגיש כי לצד כפיפותו, המפק"ל הוא הדרג הפיקודי

כללי פקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971 (להלן – הפקודה), היא החיקוק העיקרי שמסדיר את פעילות המשטרה בהיבטי ארגון המשטרה ותפקידיה. הפקודה נחקקה בשנת 1926 על ידי שלטון המנדט הבריטי, וב-1971 בא תחתיה נוסח חדש בהתאם להוראות פקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948.

אף שבמהלך השנים תוקנה הפקודה, לא נכללה בה הוראה המסדירה את היחסים בין השר הממונה על המשטרה, כיום השר לביטחון הפנים (להלן – השר), ובין המשטרה והמפקח הכללי (להלן – המפק"ל) העומד בראשה, פרט לכמה הסדרים פרטניים.

כמה ועדות ציבוריות דנו בסוגיית היחסים בין השר ובין המשטרה והמפק"ל. הוועדה הציבורית לחוק משטרה חדש בראשות שר המשפטים לשעבר חיים צדוק (להלן – ועדת צדוק), שהגישה את מסקנותיה בשנת 1999, מצאה כי הנושא טעון הסדרה, וקבעה כי "הפקודה אמנם 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 הנקובים בה". הוועדה סברה בעניין זה כי "השר רשאי להתערב בהחלטות אסטרטגיות, לתת הנחיות כלליות ולהתוות מדיניות עבור המשטרה בעניינים בעלי חשיבות עקרונית, אולם אין הוא רשאי להתערב בפרטי הביצוע האופרטיבי של המדיניות, או בפרטים, נושא השמור לדרג המקצועי".

גם ועדת החקירה הממלכתית לבירור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000, שהגישה את מסקנותיה בשנת 2003 (להלן – ועדת אור), 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".

הן ועדת אור והן ועדת הבירור לבדיקת האירועים בהר-הבית, שהגישה את מסקנותיה בשנת 1990 (להלן – ועדת זמיר), הצביעו על כך שלשר יש אחריות מיניסטריאלית לפעילות המשטרה, וכי עליו להפעיל את סמכותו כלפיה כדי לממש אחריות זו. כך, למשל, ועדת אור קבעה כי "יש לקבוע במה, ועד כמה, רשאי השר להתערב

* הצעת חוק מס' 80/25/פ (מספר פנימי: 2198191); הועברה לוועדה ביום י"ט בכסלו התשפ"ג (13 בדצמבר 2022).
1 דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 17, עמ' 390; ס"ח התשפ"ב, עמ' 6.

"(ב) המפקח הכללי נתון למרות הממשלה וכפוף לשר.
(ג) הדרג הפיקודי העליון במשטרה הוא המפקח הכללי."

הוספת סעיפים
28 עד 18

2. אחרי סעיף 8א לפקודה יבוא:
- "כפיפות
משטרת ישראל
- (א) משטרת ישראל נתונה למרות הממשלה.
(ב) השר ממונה על משטרת ישראל מטעם הממשלה.
- התוויית מדיניות
ועקרונות
28. השר יתווה את מדיניות המשטרה ואת העקרונות הכלליים לפעילותה, לרבות לעניין סדרי העדיפויות, תוכניות עבודה, הנחיות כלליות, ההוראות הכלליות שבסעיף 9(א) ומימוש כלל סמכויותיו בכל הנוגע לתקציב המשטרה, בהתאם לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985², וההוראות לפיו, וכן יקיים פיקוח ובקרה על פעילות המשטרה ועל רמת מוכנותה.
- התוויית מדיניות
בחקירות
28. (א) השר רשאי להתוות מדיניות כללית בתחום החקירות, לרבות קביעה של סדרי עדיפויות עקרוניים, לאחר ששמע את עמדת היועץ המשפטי לממשלה ולאחר התייעצות עם המפקח הכללי והמופקדים במשטרה על נושא החקירות.

ד ב ר י ה ס ב ר

בעת הכנת הצעת החוק לקריאה השנייה ולקריאה השלישית תבחן הוועדה המיוחדת את היחס בין חובתה של המשטרה לפעול בהתאם למדיניות שיקבע השר על פי הסעיף המוצע ובין החובות, התפקידים והסמכויות המוטלים על המשטרה על פי חוק.

העליון במשטרת ישראל, כשם שנקבע לגבי הרמטכ"ל בחוק-יסוד: הצבא (סעיף 1).

בעת הכנת הצעת החוק לקריאה השנייה ולקריאה השלישית תמשיך הוועדה המיוחדת לדיון בהצעת החוק לתיקון פקודת המשטרה (סמכויות), התשפ"ג-2022 (להלן - הוועדה המיוחדת), לבחון את האיוונים והמנגנונים המוצעים בהצעת החוק בשים לב לעמדות השונות שהובאו בפני הוועדה ולהצעות השונות שעלו במהלך הדיונים.

לסעיף 78 המוצע

לצד סמכותו הכללית של השר לביטחון הפנים להתוות את מדיניות המשטרה כמפורט בסעיף 28 המוצע, מוצע לקבוע התייחסות מיוחדת לנושא חקירות המשטרה, עקב רגישותו. מוצע כי בתחום החקירות יהיה השר רשאי להתוות מדיניות כללית, לרבות קביעה של סדרי עדיפויות, לאחר ששמע את עמדת היועץ המשפטי לממשלה ולאחר התייעצות עם המפקח והמופקדים במשטרה על נושא החקירות. הוראה זו היא אימוץ של המלצות ועדת צדוק בנושא, שכאמור הבהינה בין מעורבות השר בחקירות פרטניות, שאותה שללה מכול וכול, ובין סמכותו העקרונית לקבוע מדיניות כללית, לאחר התייעצות עם יתר גורמי אכיפת החוק.

לסעיף 88 המוצע

עוד מוצע לקבוע כי משטרת ישראל נתונה למרות הממשלה וכי השר לביטחון הפנים הוא השר הממונה על המשטרה מטעם הממשלה, כשם שנקבע ביחס לצבא ולשר הביטחון בחוק-יסוד: הצבא.

לסעיף 98 המוצע

בסעיף זה, שהוא ליבת הצעת החוק, מוצע לעגן את סמכותו של השר לביטחון הפנים להתוות את מדיניות המשטרה ואת העקרונות הכלליים לפעילותה, ברוח מסקנות הוועדות הציבוריות שפורטו לעיל. מדיניות זו תתייחס בין היתר לסדרי עדיפויות, תוכניות עבודה, הנחיות כלליות, הוראות המשטרה כאמור בסעיף 9א לפקודה ומימוש סמכויותיו בכל הנוגע לתקציב המשטרה. כמו כן, כלקח ממסקנות ועדת אור, שביקרה את השר לביטחון הפנים דאו על שלא קיים בקרה מספקת על מוכנות המשטרה לאירועים נשואי הדוח ועל דרכי התמודדותה עימם, מוצע לקבוע כי השר יקיים פיקוח ובקרה על פעילות המשטרה ועל רמת מוכנותה.

סעיף זה נועד לאפשר לשר להנחות את המשטרה לתת קדימות לטיפול בעבירות מסוימות, כגון עבירות שהן בגדר "מכת מדינה", בהתאם למדיניותו.

בצד זאת, מוצע להבהיר כי מדיניות השר לא תוכל לגרוע מחובתה של משטרת ישראל לפי כל דין בעניין חקירה או תיק, לרבות לעניין פתיחתם, ניהולם או סגירתם, וכן לא תוכל לגרוע מהחובה המוטלת על המשטרה לפתוח בחקירה אם נודע לה על ביצוע עבירה, בהתאם להוראות סעיף 59 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982 (להלן - חוק סדר הדין הפלילי). הוראה זו

² ס"ח התשמ"ה, עמ' 60.

(ב) אין בהוראות סעיף זה כדי לגרוע מחובתה של משטרת ישראל לפי כל דין בעניין חקירה או תיק, לרבות לעניין פתיחתם, ניהולם או סגירתם, ואין בהן כדי לגרוע מחובתה לפתוח בחקירה אם נודע לה על ביצוע עבירה כאמור בסעיף 59 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982.³

זמני טיפול בתיקים 88. השר רשאי להתוות מדיניות ולקבוע עקרונות כלליים בעניין משך הטיפול בתיקים, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, המפקח הכללי והמופקדים במשטרה על נושא החקירות.

שמירת סמכויות 89. אין בהוראות סעיפים 88 עד 9 כדי לגרוע מסמכויות השר לפי כל דין.

3. תיקון סעיף 9 בסעיף 9 לפקודה, בסופו יבוא "והכול בהתאם להתוויית המדיניות ולעקרונות הכלליים של השר כמפורט בסעיפים 88 ו-18".

4. במקום סעיף 9 לפקודה יבוא:

ב. פקודות משטרת ישראל יפורסמו ברשומות ובאתר האינטרנט של משטרת ישראל, ותוקפן - ממועד פרסומן באתר האינטרנט, ואולם, לא תפורסם פקודה מסוימת אם סבר המפקח הכללי, באישור היועץ המשפטי לממשלה או מי שהוא הסמיך לכך, כי אין לפרסמה.

ד ב ר י ה ס ב ר

כל ההוצאות הכרוכות בה ולאפסניה שברשותה". נוכח הסדרת כפיפותו של המפכ"ל למדיניותו של השר, מוצע להבהיר גם בסעיף זה כי בעת מילוי תפקידיו של המפכ"ל הוא יפעל בהתאם להתוויית המדיניות ולעקרונות הכלליים של השר. בעת הכנת הצעת החוק לקריאה השנייה ולקריאה השלישית תבחן הוועדה המיוחדת אם יש צורך בקביעת הסדרים משלימים נוספים בסעיף זה.

סעיף 4 בסעיף 9 לפקודה נקבעו הוראות לעניין פרסום פקודות המשטרה ובהן שני רכיבים: הוראות המשטרה, שהן הוראות כלליות שהמפכ"ל מוציא באישור השר, ובהן עקרונות לעניין ארגון המשטרה, סדרי המינהל, המשטר והמשמעת בה והבטחת פעולתה התקינה; פקודות המטה הארצי, שהן פקודות כלליות שהמפכ"ל מוציא וקובעות פרטים בנושאים האמורים.

לפי לשון הסעיף הפקודות יפורסמו בדרך שיוורה המפכ"ל, והן אינן טעונות פרסום ברשומות, אלא אם כן היועץ המשפטי לממשלה או מי שהסמיכו לעניין זה, בהתייעצות עם המפכ"ל או אם מי שהסמיכו לעניין זה, קבע כי לפקודה מסוימת יש נגיעה או חשיבות לציבור, ועל כן יש לפרסמן ברשומות.

מוצע להפוך את ברירת המחדל ולקבוע כי ככלל, פקודות המשטרה יפורסמו, אלא אם כן המפכ"ל, באישור היועץ המשפטי לממשלה, סבר כי אין לפרסם פקודה מסוימת. עוד מוצע לקבוע כי הפקודות יפורסמו גם באתר האינטרנט של משטרת ישראל, ותחילתן תהיה במועד פרסומן באתר.

יוזם: חבר הכנסת איתמר בן גביר

נועדה למנוע את האפשרות שמדיניות השר תכלול הנחיה שלא לחקור עבירה מסוימת.

לסעיף 88 המוצע

עניין נוסף שמוצע להסדיר הוא הסמכת השר להתוות מדיניות ולקבוע עקרונות כלליים בנוגע למשך הטיפול בתיקים. המתנה ממושכת של אדם לתום חקירתו מותירה אותו באי-ודאות לגבי עתידו, והימשכות החקירה עלולה לפגוע בין היתר בכבודו ובשמו הטוב של הנחקר, במעמדו החברתי ובפרנסתו. מטרתו של סעיף זה לאפשר לשר לקבוע מדיניות שתאפשר את צמצום משך החקירה, וכך לצמצם את הפגיעה האמורה.

בעת הכנת הצעת החוק לקריאה השנייה ולקריאה השלישית ייבחן היחס בין המוצע בסעיף ובין הוראות סעיף 57א לחוק סדר הדין הפלילי, וככל שיהיה צורך להסדיר את הנושא, ייבחן תיקון הסעיף האמור, כך שיווצר הסדר אחיד והרמוני.

לסעיף 18 המוצע

מוצע להבהיר כי הסמכויות הניתנות לשר לביטחון הפנים לפי החוק המוצע לא יגרעו מכל סמכות אחרת הנתונה לו לפי כל דין.

סעיף 3 בסעיף 9 לפקודה נקבעו תפקידי המפכ"ל: "המפקח הכללי יפקח על משטרת ישראל, על סדרי ניהולה ועל הפעלתה, ויהיה אחראי להשגחה על

³ ס"ח התשמ"ב, עמ' 43.