

התנועה למען איכות השלטון בישראל ע"ר 580178697

ע"י ב"כ עוה"ד ד"ר אליעד שרגא ו/או תומר נאור
ו/או אריאל ברזילי ו/או הידי נגב
ו/או גילי גוטוירט ו/או רחלי אל-שי ו/או רותם בבלי-
דביר ו/או תמר באום ו/או אורי הס ו/או דנה פרימור-
אזר

רח' יפו 208 ירושלים, ת.ד. 36054 ירושלים 91043
טל': 02-5000073; פקס: 02-5000076

העותרת

- נ ג ד -

1. הכנסת
2. הועדה המיוחדת לדיון בהצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (סמכויות)
3. חבר הכנסת איתמר בן גביר
באמצעות הלשכה המשפטית בכנסת
משכן הכנסת, ירושלים
טל': 02-6408636; פקס: 02-6753495
4. המשרד לביטחון פנים
5. מפכ"ל המשטרה, רב-ניצב קובי שבתאי
6. משטרת ישראל
7. היועצת המשפטית לממשלה, עו"ד גלי בהרב מיארה
המשיבים 4-7 באמצעות ב"כ עוה"ד מפרקליטות המדינה
מרחוב צאלח א-דין 29, ירושלים
טל': 073-3925590; פקס: 02-6467011

המשיבות

עתירה למתן צו ביניים, צו על תנאי, סעד הצהרתי ובקשה לקביעת מועד דיון דחוף

"בהגנתה על האיזון העדין הקובע את זכויות האדם בישראל, צריכה המשטרה לפעול בדומה לשופט. היא חייבת לפעול מתוך עצמאות ואייתלות. כמו שופט, אין על המשטרה מרות, זולת מרותו של החוק. המשטרה היא אמנם חלק מהרשות המבצעת, אך אין היא המשטרה של הממשלה. היא המשטרה של המדינה"

[אהרן ברק "המשטרה וזכויות האדם בישראל" מבחר כתבים כרך א 667, 680 (חיים ה' כהן ויצחק זמיר עורכים
2000)]

מוגשת בזאת עתירה לבית משפט נכבד זה, למתן צו ביניים, צו על תנאי וצו הצהרתי כנגד המשיבים 1-7, ובקשה לקביעת מועד דיון דחוף, בעניין תיקון מס' 37 לפקודת המשטרה (סמכויות), התשפ"ג-2022, נוכח פגיעתו הקשה של התיקון בעקרונות יסוד דמוקרטיים ובזכויות חוקתיות ונוכח הליך החקיקה הלקוי בו עבר, והכל כדלקמן:

א. הצווים המבוקשים

א.1. צו ביניים

א.1.א. צו ביניים הקובע כי תיקון מס' 37 לפקודת המשטרה, התשפ"ג-2022, לא ייכנס לתקפו עד למתן הכרעה בעתירה שבכותרת, וזאת לנוכח הטעמים הבאים:

כידוע, הכלל הוא כי צו ביניים נועד לשמר את המצב הקיים ולמנוע נזקים בלתי הפיכים [ור' לעניין זה למשל ספרו של א' סאמרלי, סעדים זמניים בעמ' 3 (הוצאת אוצר המשפט, כרך א' 2005)]. מטרתו של צו ביניים זה היא מניעת העברת סמכויות המשטרה לידי השר לביטחון פנים הנכנס, על מנת למנוע פגיעה בשלטון החוק וביצוע פעולות בלתי הפיכות על ידי השר לביטחון פנים, שהסמכויות לביצוען עתידות להינתן בידיו.

א.2. צו הצהרתי

א.2.א. צו הצהרתי הקובע כי תיקון מס' 37 לפקודת המשטרה, התשפ"ג-2022 – בטל מיסודו, וזאת לנוכח התגבשות הסיבות שלהלן, במצטבר ובנפרד:

א.1.א.1. לנוכח כך שהתיקון משנה ופוגע בערך החירות ובזכויות חוקתיות מוגנות במסגרת חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, ומבלי שעומד בדרישות פסקת ההגבלה (סעיף 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו).

א.1.א.2. לנוכח הפגמים הקשים שנפלו בהליך חקיקת התיקון לחוק יסוד, ובהם הפגיעה בעקרון השתתפות חברי הכנסת בהליך החקיקה, העדרו של פרק זמן ראוי לדיון בשינוי המשטרי הנרחב ובהשלכותיו, העדר תשתית עובדתית ומשפטית ראויה ומלאה.

א.3. צווים על תנאי

א.3.א. צו על תנאי כנגד המשיבים המורה להם לבוא ולנמק מדוע לא יבוטל תיקון מס' 37 לפקודת המשטרה, התשפ"ג-2022, וזאת לנוכח התגבשות הסיבות שלהלן, במצטבר ובנפרד:

א.3.א.1. התיקון פוגע בערך החירות המעוגן בחוק יסוד : כבוד האדם וחירותו [סעיף 5 לחוק היסוד], בהיותו משנה סדרי משטר ועקרונות יסוד, ומכפיף את משטרת ישראל לגורם פוליטי ; וכל זאת ומבלי שהוא עומד בכללי פסקת ההגבלה.

א.3.א.2. התיקון פוגע בזכויות יסוד מוגנות נוספות בחוק יסוד : כבוד האדם וחירותו [סעיפים 2 ו-4 לחוק היסוד], בהיותו משנה סדרי משטר ועקרונות יסוד, ומכפיף את משטרת ישראל לגורם פוליטי ; וכל זאת ומבלי שהוא עומד בכללי פסקת ההגבלה.

א.3.א.3. לנוכח הפגמים הקשים שנפלו בהליך חקיקת התיקון לחוק יסוד, ובהם הפגיעה בעקרון השתתפות חברי הכנסת בהליך החקיקה, העדרו של פרק זמן ראוי לדין בשינוי המשטרי הנרחב ובהשלכותיו, העדר תשתית עובדתית ומשפטית ראויה ומלאה.

א.3.ב. לחילופין, מתבקש בית המשפט הנכבד ליתן צו על תנאי כנגד המשיבות, המורה להם לבוא ולנמק מדוע לא יבוטל התיקון לפקודת המשטרה, למעט סעיף 3 בתיקון (החלפת סעיף 9 בפקודה).

א.4. בקשה לקיום דיון דחוף

א.4.א. כן מתבקש בזאת בית המשפט הנכבד להורות על קיום דיון בהול בעתירה, על רקע הצורך לברר בהקדם האפשרי את השאלות העומדות בבסיס העתירה, ונוכח העובדה כי צפויה השבעת הממשלה מחר וכניסתו של המשיב 3 לתפקיד השר הממונה על המשיבה 6, משטרת ישראל, תוך פגיעה בסמכויות המשיב 5, מפכ"ל המשטרה, וזאת על יסוד הסמכויות החורגות שהופקדו בידי במסגרת אותו שינוי משטרי פסול מן היסוד הקבוע בתיקון, מושא העתירה שבכותרת.

ב. פתח דבר

1. השמירה על עצמאותה ועל אי תלותה של המשטרה היא "אחת הערובות המובהקות לקיומה של הדמוקרטיה בישראל"¹. היא סממן מרכזי ובסיסי של דמוקרטיה, אשר שלטון החוק בה איננו מבחין בין אזרח לאזרח, בין עשיר לעני, בין חזק לחלש ובין גורם פוליטי לגורם שאינו פוליטי.
2. תיקון מס' 37 לפקודת המשטרה, התשפ"ג-2022 (להלן: "התיקון" או "תיקון החוק") – מושא העתירה שבכותרת – מערער את קיומה של ערובה זו שאמורה להבטיח את הדמוקרטיה בישראל. לא ניתן להפריז בחשיבות הדברים ובחומרתם.
3. כפי שיורחבו הדברים להלן, התיקון מכפיף בפועל את מפכ"ל המשטרה לישות פוליטית שתהפוך להיות "מפכ"ל-על", ובפועל ממזג אינטרסים פוליטיים-צרים, הנובעים ישירות מתפיסת העולם של הפוליטיקאי (וכלל אין זה משנה מיהו אותו הפוליטיקאי) אל תוך שיקוליה של משטרת ישראל

¹ התייחס לכך כב' השופט פוגלמן בבג"ץ 911/21 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ. ממשלת ישראל (אר"ש 12.12.2021), כאשר ציטט את דבריה של כב' השופטת (כתוארה אז) חיות בבג"ץ 6536/17 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' משטרת ישראל (אר"ש 6.10.2017), בשינויים המחויבים.

- בביצוע פעולותיה, שאמורים להיות אובייקטיביים, הוגנים ובהתאם לחוק – ולחוק בלבד.
4. בשיטת המשטר הישראלית, כפי שהתפתחה, משטרת ישראל איננה חלק מהממשלה ממש (בדיוק כפי שהייעוץ המשפטי איננו חלק מהממשלה) – אלא כפופה היא, ונובעת היא בראש ובראשונה מתוך שלטון החוק. עולה מכך שהתיקון שביסודו יצירתו של אותו "מפכ"ל-על" שהוא פוליטיקאי איננו אלא שינוי משטרי בעל משמעויות חוקתיות מרחיקות לכת, ומהווה איום ישיר על החירות ועל זכויות האדם המוגנות בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.
5. שינוי זה איננו חוקתי; למצער – פגיעתו היא בלתי חוקתית, נוכח אי-עמידתו בתנאי "פסקת ההגבלה".
6. זאת ועוד. התיקון כולו נעשה בהליך בזק, תוך פגיעה בעקרון ההשתתפות; ורמיסת האופוזיציה במסגרת שימוש מרחיב ומרחיק לכת בסמכויות התקנוניות שבידי הרוב הפרלמנטרי. ודוקו. הליך החקיקה המהיר חמור שבעתיים נוכח העובדה שמדובר בהצעת חוק פרטית, שלא עברה את "המסלול הרגיל" של הליך החקיקה הממשלתי, שאמור היה להבטיח שלפחות בשלב עיצוב החקיקה תשמענה עמדות הגורמים המוסמכים ועמדות הציבור, ותוצג בכנסת הצעת-חוק "מלאה" יותר ומאוזנת יותר. לא פלא אפוא שכל הגורמים המקצועיים שהופיעו בדיונים – מהייעוץ המשפטי לממשלה וכלה במפכ"ל עצמו ובנציגי המשטרה הביעו הסתייגויות רבות מהתיקון. לכך יש להוסיף את המשמעויות המשטריות מרחיקות הלכת שנושא התיקון – שאף הן מחייבות דיון ארוך ומעמיק יותר מהדיון שהוקצה לטובת הנושא.
7. הסכנה הדמוקרטית שבתיקון מחייבת אפוא התערבות מידית של בית המשפט הנכבד; ועוד בטרם תושבע הממשלה, וייכנס לתפקידו השר המיועד להיות "מפכ"ל-על".
8. דרך הילוכנו תהיה כדלקמן: **בפרק ג'** להלן יוצגו הצדדים לעתירה; **בפרק ד'** יובא הרקע העובדתי שבסיס התיקון, ויוצגו ההסתייגויות הרבות של גורמי המקצוע ושל גופים וארגונים רבים מהתיקון, ומהליך הבזק של חקיקתו – מהירות שאין בה כל כורח או צורך המצדיקה הליך חקיקה כה חריג ופוגעני; **בפרק ה'** יוצג הטעון המשפטי שמבהיר את מהות השינוי המשטרי והפגיעה בערך החירות ובזכויות חוקתיות מוגנות, והעובדה שהפגיעה דינה בטלות משום שאינה עולה בקנה אחד עם פסקת ההגבלה; **בפרק ו'** יוצגו הפגמים השונים בהליך החקיקה, המחייבים את התערבות בית המשפט הנכבד; **ולבסוף**, נסכם.
9. והכל כפי שיפורט בהרחבה להלן.

ג. הצדדים לעתירה

10. **העותרת** היא עמותה, רשומה כדין, תנועה עצמאית א-פוליטית ובלתי מפלגתית, הפועלת זה יותר משלושה עשורים בזירה הציבורית והמשפטית, אשר חרטה על דגלה את ערכי עידוד ערכי שלטון החוק, שמירה על משאבי הציבור, שירוש נורמות בלתי ראויות במנהל הציבורי והשרשת נורמות ראויות של מנהל ציבורי תקין. העותרת היא ארגון אזרחי המונה כ-60,000 חברים ופעילים.
11. **המשיבה 1** היא כנסת ישראל, אשר ביום 28.12.2022 קיבלה את תיקון מס' 37 לפקודת המשטרה, התשפ"ג-2022 (להלן: "התיקון" או "תיקון החוק").
12. **המשיבה 2** היא וועדה מיוחדת של הכנסת, שהוקמה לשם דיון מזורז בהצעת החוק לתיקון פקודת המשטרה.

13. **המשיב 3** הוא חבר הכנסת איתמר בן גביר, המיועד לכהן כשר לביטחון פנים (אשר יש כוונה לשנות את שמו ל"שר לביטחון לאומי"), ומציעו של התיקון לפקודת המשטרה.
14. **המשיב 4** הוא המשרד לביטחון הפנים (אשר יש כוונה לשנות את שמו ל"משרד לביטחון לאומי", אך הוא יכונה להלן "המשרד לביטחון פנים" והשר העומד בראשו יכונה "השר לביטחון פנים" או "השר"), אשר העומד בראשו זוכה לסמכויות משמעותיות במסגרת התיקון לפקודת המשטרה.
15. **המשיב 5** הוא מפכ"ל המשטרה, שסמכויותיו הוכפפו במסגרת התיקון להנחיותיו ומדיניותו של השר לביטחון פנים.
16. **המשיב 6** היא משטרת ישראל, האמונה על אכיפת החוק ושמירת הסדר הציבורי וזכויות הציבור בישראל.
17. **המשיב 7** היא היועצת המשפטית לממשלה, העומדת בראש המערכת המשפטית של הרשות המבצעת מחד גיסא, והעומדת בראש המערכת המשפטית והשירות המשפטי הציבורי מאידך גיסא. בתפקידיה אלה היא גם מייצגת את האינטרס הציבורי ושומרת על קיום הדין, והיא הגורם האחראי להנחות את הממשלה במקרים בהם מתעורר ספק לגבי אופן פרשנות ויישום הדין.

ד. התשתית העובדתית שביסוד העתירה

ד.1. רקע כללי להצעת תיקון 37 לפקודת המשטרה

1. בטרם תפרט את עיקרי תיקון 37 לפקודת המשטרה (להלן: "התיקון"), תעמוד העותרת בקצרה על הרקע שקדם להגשתה של הצעת החוק שבנידון. כמו כן, העותרת תבקש לציין כי בשל דחיפת הזמנים, לא עלה בידה להמתין לפרסום הפרוטוקולים מתוך ועדות הכנסת שדנו בהצעת החוק, ועל כן כלל הציטוטים וההתבטאויות המיוחסות לגורמים השונים שלקחו חלק בהליך החקיקה, מקורם בהקלטות המופיעות באתר הכנסת ובדיווחים עיתונאיים.
2. לענייננו. ביום 1.11.2022 נערכו הבחירות לכנסת ה-25. לפי תוצאות הבחירות, שאושרו באופן סופי על ידי חברי ועדת הבחירות המרכזית ביום 9.11.2022, גוש המפלגות אשר הכריז על תמיכתו בחה"כ בנימין נתניהו – יו"ר מפלגת "הליכוד", זכה ב-64 מנדטים. ביום 13.11.2022, לאחר ש-64 חברי כנסת המליצו עליו בפני נשיא המדינה, הוטל על חה"כ נתניהו המנדט להרכבת הממשלה.
3. במהלך הימים והשבועות שעברו מיום קבלת המנדט, החלו להתפרסם דיווחים בכלי התקשורת השונים על-אודות דרישותיהן של המפלגות השונות שהמליצו על חה"כ נתניהו במהלך המשא ומתן הקואליציוני. דרישה מרכזית ומשמעותית שהוצגה במסגרת המו"מ הקואליציוני, הייתה דרישתו של המשיב 3, חה"כ איתמר בן-גביר, יו"ר סיעת "עוצמה יהודית", לקבל את תפקיד השר לביטחון פנים, וזאת בתנאי שתשונה פקודת המשטרה [נוסח חדש], תשל"א-1971 (להלן: "פקודת המשטרה"), כך שתעניק לשר סמכויות נרחבות על המשטרה, ולמעשה תכפיפה לממשלה ולשר.

העתק כתבתו של שילה פריד "בן גביר והליכוד סיכמו: המשטרה תוכפף לשר לביטחון הפנים. מה זה אומר?" באתר מקור ראשון מיום 21.11.2022 מצורף ומסומן כנספח ע/1

4. כמו כן, לפי פרסומים שונים בכלי התקשורת, סיעות הקואליציה המסתמנת התנו את כניסתן לממשלה עתידית בקידום מהיר ומיידי של חבילות החקיקה שהובטחו להן, וזאת בעיקר ביחס לארבעה תיקוני חקיקה: הצעת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון - שר נוסף במשרד) שעניינה הוספת

שר למשרד הביטחון בהתאם לדרישתו של חה"כ בצלאל סמוטריץ' (להלן: "חוק סמוטריץ'"); הצעת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון – כשירותם של שרים) שעניינה הכשרתו של חה"כ אריה דרעי שהורשע בפלילים ושעליו נגזר עונש מאסר על תנאי לכהונתו שר (להלן: "חוק דרעי"); הצעת חוק הכנסת (תיקון - מספר חברי הכנסת להתפלגות סיעה), התשפ"ג-2022 שעניינו ביטול תיקון החוק משנת 2021 שקבע כי 4 ח"כ רשאים להתפלג מסיעה (להלן: "ביטול חוק ההתפלגות"); ולענייננו, הצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (סמכויות), התשפ"ג-2022 שעניינה הענקת סמכויות נוספות על המשטרה לשר לביטחון פנים, שזכתה לכינוי "חוק בן גביר".

העתק כתבתם של גלעד כהן וסיון חילאי "8 ימים לתום המנדט, ו-4 חוקים להעביר: דיון סוער בוועדה המסדרת" באתר Ynet מיום 13.12.2022 מצורף ומסומן כנספח ע/2

5. תנאי זה הוביל לכך שהליכי החקיקה השונים, ובפרט הליך החקיקה מושא עתירה זו התנהלו במהירות ובחופזה, ללא עבודת מטה מסודרת וללא מתן אפשרות נאותה לחברי הכנסת להשתתף באופן מהותי בהליך החקיקה ובלא שניתן משקל ראוי לטיעוניהם של הגורמים המקצועיים. כפי שיפורט בהמשך העתירה, לעמדת העותרת פגמים אלה מהווים פגמים היוורדים לשורשו של הליך החקיקה, ואף מקבלים משמעות יתרה לאור העובדה כי מדובר בתיקוני חקיקה אשר מהווים שינויים משפטיים של ממש, אשר פוגעים בערכיה הבסיסיים של מדינת ישראל כמדינה דמוקרטית, אשר עברו כחקיקה פרטית שלא עברה הליך הכנה מעמיק, ואשר פוגעים בזכויות חוקתיות שלא בהתאם למבחני פסקת ההגבלה. עם זאת, בטרם תידרש העותרת לטיעוניה אלה, תבקש להביא בפני בית המשפט הנכבד את המסכת העובדתית הנוגעת להליך החקיקה במלואה.

ד.2. הצעת החוק והליך החקיקה בוועדה המסדרת ובוועדה המיוחדת לדיון בהצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (סמכויות), התשפ"ג-2022

6. כאמור לעיל, שיקוליהן הפוליטיים של סיעות הקואליציה המיועדת – ובראשם הרצון לסיים את מלאכת החקיקה בטרם תושבע הממשלה – הובילו לכך שהליכי החקיקה השונים קודמו במהירות ובחופזה. ואכן, כבר ביום 12.12.2022, מספר ימים בודדים לאחר שסוכמו התנאים הכלליים להקמת הממשלה בין סיעות הקואליציה והוסכם על מינוי יו"ר כנסת זמני – כצעד ראשון להקמת הממשלה – **וכשבועיים לפני תום המנדט להרכבת הממשלה ולהשבעת הממשלה**, הונחה על שולחן הכנסת הצעת החוק לתיקון פקודת המשטרה (סמכויות), התשפ"ג-2022, פ/80/25, של חה"כ בן-גביר (להלן: "הצעת החוק הראשונה").

7. זאת, בלא שנעשתה כל עבודת מטה על ידי גורמי המקצוע הרלוונטיים, ובלא שנאספו מידע, נתונים וסקירות משוות שונות אודות המצב המשפטי והחוקי במדינות אחרות במשרדי הממשלה (למשל במשרד לביטחון פנים ובמשרד המשפטים), או במשטרה, הגוף נשוא תיקון החוק – הליכים אשר לעמדת העותרת, לעמדת רבים מחברי הכנסת, ולעמדת כלל גורמי המקצוע שלקחו חלק בדיונים סביב הצעת החוק, מהווים הכרח כאשר מדובר בתיקוני חקיקה כה דרמטיים ומהותיים.

ד.2.א. הצעת החוק הראשונה ותכליתה – משטרה כפופה לפוליטיקאי

8. ראשית, ומבחינת תכלית החקיקה כפי שניסח זאת חה"כ בן גביר, דברי ההסבר מציינים, בקצרה בלבד, כי:

"כידוע, עקרון יסוד בדמוקרטיה המודרנית הוא כי הדרג המדיני, קרי נבחר הציבור, מתווה מדיניות ומנחה, והדרג הביצועי מיישם מדיניות זו.

ואכן, ניתן לראות כי במבנה המשטרי של מדינת ישראל, צה"ל מבצע את מדיניות הממשלה ואת מדיניות השר הממונה וכפוף להנחיותיהם.

בהתאם לכך, ועל מנת ליצור מארג חקיקתי קוהרנטי, שעומד בקנה אחד עם עיקרון היסוד האמור ברישא, מוצע להחיל הסדר דומה בפקודת המשטרה, בכל הנוגע ליחסים שבין משטרת ישראל לבין הממשלה והשר הממונה".

9. מכאן, שתכלית החקיקה כפי שעולה מדברי ההסבר היא להשוות את יחסיהם של משטרת ישראל והשר לביטחון פנים ליחסיהם של צבא ההגנה לישראל והשר הממונה, קרי שר הביטחון. זאת, כדי "ליצור מארג חקיקתי קוהרנטי", שעולה בקנה אחד עם עיקרון היסוד לפיו "הדרג המדיני, קרי נבחר הציבור, מתווה מדיניות ומנחה, והדרג הביצועי מיישם".

10. מבחינת סעיפי הצעת החוק עצמה, הצעת החוק ביקשה לעגן סמכויות משמעותיות ביותר לשר, שיאפשרו לו שליטה מוחלטת בפעולת המשטרה. כך, בנוסף להוראות החוק שעוגנו לבסוף בחקיקה, כללה ההצעה הראשונה סמכויות נרחבות וחסרות סייגים לשר, לרבות שליטה בתקציב, הוראה לפיה "המפקח הכללי נתון למרות הממשלה וכפוף לשר", וכן את הוראות החוק.

11. בהתאם לדרישתו של חה"כ בן-גביר במו"מ הקואליציוני, הצעת החוק הראשונה שאפה להחליש את מעמד מפכ"ל המשטרה ואת מעמדה העצמאי, ולהכפיף לחלוטין לשר ולממשלה.

העתק הצעת החוק הראשונה מצורף ומסומן כנספח ע/3

ד.2.ב. ההתנגדות הציבורית להצעת החוק

12. מיד לאחר פרסום פרטי הצעת החוק, נשמעה בתקשורת ובשיח הציבורי ביקורת ציבורית עזה, וחששות ממשיים מפני פגיעה בעקרונות דמוקרטיים בסיסיים, ביכולתה של המשטרה לתפקד ולפעול ביעילות למימוש ייעודה ותפקידיה, ובזכויות חוקתיות של אזרחי מדינת ישראל. כך למשל, עם הפרסום התבטאו גורמים משפטיים שונים, הן מהאקדמיה והן מהשירות הציבורי, והביעו חשש מפני הצעת החוק. כך למשל, ביום 10.12.2022 פורסם כי היועצת המשפטית לממשלה, הגורם האמון על מערכת אכיפת החוק במדינת ישראל, תתנגד להצעת החוק בשל התלות שהיא יוצרת בין המשטרה לשר, ובשל ההשפעות הפוליטיות על פעילות המשטרה והפגיעה בעצמאותה.

העתק כתבתה של טובה צימוקי "היועמ"שית צפויה להתנגד ל"חוק בן גביר" – ולא להגן עליו בבג"ץ"

באתר Ynet מיום 10.12.2022 מצורף ומסומן כנספח ע/4

13. כמו כן, ארגוני חברה אזרחית רבים התגייסו למאבק בהצעת החוק, ופרסמו שורת ניירות עמדה המדגישים את הפגיעה החוקתית והמשטרית המסתמנת. בין היתר, וכפי שיפורט בהמשך, הגישה העותרת נייר עמדה ביחס להצעת החוק, והגישה אותו לוועדה שדנה בה.

14. כמו כן, בכירים לשעבר במשטרה, ובהם מפכ"לים לשעבר, הביעו התנגדות נחרצת להצעת החוק ולשינויים שנעשו בפקודת המשטרה מכוחה.

15. כך, בריאיון מיום 14.12.2022 שפורסם באתר Ynet התייחס מפכ"ל המשטרה לשעבר רנ"צ (בדימוס) רוני אלשיך, וטען כי "כאשר מערכת אכיפת החוק תהיה כפופה להתערבות חיצונית פוליטית, אז האמון שלי ושל רבים מאזרחי מדינת ישראל יירד פלאים, וכשהוא יירד – אנחנו נהיה פה באנרכיה". אלשיך אף הזהיר מפני פגיעה ממשית ביכולתה של המשטרה לפעול, וכתוצאה

מכך מפגיעה ממשית בביטחון האישי של אזרחי המדינה:

"אני רוצה שהציבור ידע שכאשר אכיפת החוק תהיה בידי גורם פוליטי התוצאה תהיה עוד אלימות ופחות ביטחון אישי, אבל הפעם בסדרי גודל אחרים. ואז יקומו מיליציות עצמאיות שאיש לא הסמיך אותן ויתחילו לשמור. וכאשר הן יתחילו לירות בחשודים כעבריינים, נראה מה יהיה עם המשטרה. לשם אנחנו הולכים".

העתק כתבתה של אתי אברמוב "אלשיך: "חרד לגורל המדינה. לא הייתי מסכים להיות מפכ"ל של גורם פוליטי"" באתר Ynet מיום 14.12.2022 מצורף ומסומן כנספח ע/5

16. גם המפכ"לים לשעבר רנ"צ (בדימוס) משה קראדי, ורנ"צ (בדימוס) אסף חפץ, התבטאו נגד החוק. לפי רנ"צ קראדי, הצעת החוק מהווה פגיעה של ממש בדמוקרטיה, ותאפשר לשר "לחייב את המשטרה למנוע הפגנות של מתנגדיו". כן, ציין רנ"צ קראדי כי "המשטרה חייבת להיות עצמאית, והעברת הסמכויות מהמפכ"ל לשר לביטחון פנים תיצר מצב שהמפכ"ל יהפוך להיות חניך תורן או בובה. הערוב בין החלטות מקצועיות להחלטות בעלות אופי פוליטי יטושטשו. זה יביא לקריסת המשטרה, לפגיעה אנושה בזכויות הפרט ופשוט יהפוך את המשטרה בישראל למשטרה פוליטית, שתשרת רק צד מסוים של האוכלוסייה שנמצא בשלטון. זו תחילת אובדן הדמוקרטיה".

העתק כתבתו של עמיר קורץ "המפכ"ל לשעבר קראדי: "חוק בן גביר יוביל לחורבן בית שלישי"" באתר כלכליסט מיום 13.12.2022 מצורף ומסומן כנספח ע/6

17. באשר לרנ"צ חפץ, בריאיון באתר מעריב התבטא חפץ נגד הצעת החוק באומרו כי "ההצעה הזאת לא מתאימה למשטר דמוקרטי. לא ייתכן שתהיה משטרה מוטה מבחינה פוליטית. ברור שהיא כפופה, השאלה מה מרחב האפשרויות של המפכ"ל ומה מרחב שיקול הדעת שלו. ברגע שאין לו מרחב כזה הדבר הזה לא יכול להתקיים". כן, התייחס חפץ למהירות בה גובשה הצעת החוק, ללא כל הכנה ועבודת מטה, וציין כי הוא "לא יודע מאיפה הם המציאו את זה, הכול לא בסדר. זאת מהפכה. מישהו עשה עבודת מחקר? עבודת מטה? נראה לי שהכול בשליפות".

העתק הכתבה "מדובר באסון": מפכ"ל המשטרה לשעבר תוקף בחריפות את הצעת בן גביר" באתר מעריב מיום 11.12.2022 מצורף ומסומן כנספח ע/7

ד.2.ג. הדיון בוועדה המסדרת והענקת הפטור מחובת ההנחה

18. באשר להליך החקיקה, ביום 13.12.2022 התכנסה הוועדה המסדרת של הכנסת לשיבה ראשונה שעסקה בהצעת החוק וב-3 הצעות חוק נוספות (הצעת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון) – שר נוסף (במשרד); הצעת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון) – כשירותם של שרים); והצעת חוק הכנסת (תיקון) – מספר חברי הכנסת להתפלגות סיעה), התשפ"ג-2022). הוועדה, בראשותו של ח"כ יואב קיש, אישרה להעניק להצעת החוק "פטור מחובת הנחה" – ולמעשה אישרה את הקדמת הדיון בהצעת החוק בכל הקריאות.

19. בעקבות בקשה זו, התעוררה ביקורת ציבורית עזה, שעיקרה עוסקת במהירות שבה מקודמת הצעת החוק, וזאת בלא שנעשתה כל עבודת מטה מסודרת ומחקר מעמיק אודות ההשלכות של תיקון החקיקה. כך למשל, השר זאב אלקין מתח ביקורת על החיפזון בהליך החקיקה, וציין בוועדה המסדרת כי "חוץ מבכנסת ה-8 שנבחרה אחרי מלחמת יום הכיפורים, בכל הכנסות עד הכנסת ה-19 לא עברו חוקים בתקופה שלפני הקמת ממשלה קבועה".

20. בנוסף, חברי הוועדה התבטאו גם בנוגע למהירות ולשטחיות בה התנהלו הדיונים עצמם בבקשה לפטור מחובת הנחה, ובאופן כללי בהצעת החוק. כך למשל, סגן שר החוץ עידן רול טען כי: "אולי הייתי תומך מהאופוזיציה בהצעה למימוש מדיניות של דרג, שלעיתים יכולה להיות מעוקרת על ידי פקידים. תביאו את זה לדיון רציני" (ראו **כתבתם של כהן וחילאי שצורפה כנספח ע/2 לעיל**).
21. כמו כן, בישיבה מיום 13.12.2022 הוגבלה באופן משמעותי אפשרותם של חברי הכנסת החברים בה להתבטא, לשאול שאלות, ולקבל תשובות לשאלותיהם אודות הצעת החוק באופן כללי, ועל-אודות הסיבות לחופזה בה מקודמת חקיקה כה מהותית, אשר בגינה נדרש הפטור האמור.
22. כך למשל, במהלך הדיון הוקצבו מספר דקות בודדות לכל ח"כ שביקש להתבטא ולשאול שאלות על-אודות החוק, וזאת מבלי ששאלות אלה זכו למענה מיושב ראש הוועדה חה"כ קיש או ממחליפו בחלקים אחדים מהדיון – חה"כ קרעי. כך, חה"כ יוראי להב-הרצנו שהפנה ליו"ר הוועדה מספר שאלות הנוגעות להצדקות להקדמת הדיון בהצעת החוק, זכה להתעלמות משאלותיו ונענה בזירוז מצד יו"ר הוועדה קרעי, שדחק בו לסיים את דבריו.
23. חה"כ גלעד קריב אף התלונן כי לא ייתכן ששאלות שנשאלות על ידי חברי הכנסת ומופנות לייעוץ המשפטי, נענות במרוכז בסוף הדיון ומבלי שניתנת לחברי הכנסת אפשרות אמיתית להבין את תוכן החוק ואת ההצדקות להקדמת הדיון בו באופן כה חריג:

"אדוני היושב-ראש, בפתח הדברים אני חייב לומר משהו על מה שקורה כאן עם הייעוץ המשפטי. פעמיים: בפעם הראשונה מנהג נפסד. אני הייתי יושב-ראש ועדה למעלה משנה; לא עלה בדעתי שכאשר חבר כנסת מבקש תשובה מיועץ משפטי אני לא נותן ליועץ המשפטי לענות על המקום. המנהג הנפסד שלכם מהבוקר לקבוע שהיועצת המשפטית תיתן את התשובות בסוף הדיון הוא גם פגיעה במעמד הייעוץ המשפטי של הכנסת, אבל חמור מכך – הוא משבש את יכולת העבודה שלנו כחברי כנסת.

[...]

לכל אורך היום פעם אחר פעם הופנו כאן שאלות ליועצת המשפטית, וחבר הכנסת קיש שעומד בראשות הוועדה הזאת דחה את מתן התשובות. כשחבר כנסת מבקש תשובה מהיועצת המשפטית, אם הוא לא מקבל את התשובה על המקום אז הוא לא יכול להתייחס, הוא לא יכול לפתח את הטיעון" (מתוך פרוטוקול הדיון בוועדה המסדרת מיום 13.12.2022, בעמ' 201).

העתק העמ' הרלוונטיים מתוך פרוטוקול הוועדה המסדרת מיום 13.12.2022 מצורף ומסומן כנספח ע/8

24. אולם, על אף תלונותיהם הרבות של חברי הוועדה המסדרת, בסיומו של דיון זה אושרה הבקשה לפטור מחובת הנחה, וכבר מאוחר יותר באותו היום התכנסה מליאת הכנסת להצבעה על הצעת החוק בקריאה טרומית. ההצבעה הסתיימה ברוב של 61 חברי כנסת, למול 53 מתנגדים.
25. בשעות הלילה, בישיבה נוספת של הוועדה המסדרת, כבר הוקמה הוועדה המיוחדת לדיון בהצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (סמכויות), התשפ"ג-2022 (פ/80/25) (להלן: "**הוועדה המיוחדת**" או "**הוועדה**"), ונקבע כי בראשה יעמוד חה"כ אופיר כץ מסיעת "הליכוד".

ד.2.ד. דיוני הוועדה המיוחדת – התעלמות מביקורת לצורך האצת הדיון

26. ביום 14.12.2022 התכנסה לראשונה הוועדה המיוחדת לדיון בהצעת החוק ובהכנתה לקריאה ראשונה. לישיבה זו הוזמנו גורמים ממשרדי הממשלה השונים – לרבות משרדי האוצר, המשפטים והגנת הסביבה, הייעוץ המשפטי לממשלה, פרקליטות המדינה וכמובן המשרד לביטחון פנים. כמו

כן, הוזמנו גורמים ממשטרת ישראל, לרבות מפכ"ל המשטרה שבתאי ותנ"צ אליעזר כהנא, עוזר ליועץ המשפטי של המשטרה. כן, הוזמנו לדיון ארגוני חברה אזרחית שונים, לרבות העותרת.

27. ואולם, גם במהלך דיון זה נשמעה, על ידי מספר גורמים – בין אם מקצועיים, משפטיים, או מבין חברי הכנסת – הטענה לפיה השינויים המוצעים בהצעת החוק חייבים להישען על עבודת מטה מעמיקה, ועל הליך מקיף יותר. בנוסף, הגורמים השונים שהוזמנו לדבר בפני הוועדה, שבו והזהירו מפני הפגיעה החוקתית הקשה שעלולה להיגרם כתוצאה מהחוק ומהשינוי המשטרי המעוגן בו.

28. כך למשל, במהלך הדיון בוועדה, העיר מפכ"ל המשטרה, רנ"צ יעקב שבתאי, מספר הערות מהותיות הנוגעות לתוכנה של הצעת החוק, ומספר הערות הנוגעות למהירות בה היא מקודמת. מבחינה מהותית, ציין המפכ"ל כי לחקיקה זו תהיה השפעה "על הדרך שבה אזרחי המדינה יתפסו את המשטרה. עצם השינוי הדקלרטיבי יהווה אמירה שתפגע במערכת היחסים המורכבת והיומיומית בין השוטרים לאזרח, ומיליוני מפגשים שיצבעו בגוון אחר, בעצם האמירה בשינוי הפקודה"². כאשר תהה המפכ"ל האם משמעותה של הצעת החוק היא כי יוכל השר להורות על פיזור הפגנות שאינן לרוחו, השיב לו חה"כ בן גביר – "כמו שבר-לב הנחה אותך", ומבלי שניתנה לשאלה מהותית זו כל תשובה לגופו של עניין.³

29. בנוסף, במסגרת דבריו בדיון, דחה המפכ"ל את הטענות בדבר הצורך בשינוי החוק, כאשר העיד כי במסגרת כהונתו כמפכ"ל, תחת שני שרים שונים – "כל מדיניות פעילות המשטרה היתה נגזרת של מדיניות השר". בכך, הצביע המפכ"ל על כך שגם במצב החוקי כיום, הדרג המדיני הוא המתווה את המדיניות, ומשכך המצב החוקי העכשווי מאזן כראוי בין עקרון ה"משילות" (התוויית מדיניות על ידי הדרג הנבחר) לבין עצמאות המשטרה. עוד תהה המפכ"ל "במה הצעת החוק משנה?". באשר להליך החקיקה, ציין המפכ"ל כי "שינויים דרמטיים כאלה חייבים להיעשות בשום שכל", וכי "הצעת החוק לא מפרטת מה ניתן ומה לא לעשות במסגרתה". בכך הצביע המפכ"ל על קשיים בהצעת החוק, הנובעים מההליך המהיר והחפוז של חקיקתה, ועל עבודת המטה וההעמקה הנדרשת בטרם נעשים שינויים דרמטיים ומהותיים כגון אלה.

העתק כתבתם של יהושע (ג'וש) בריינר ונעה שפיגל "המפכ"ל בכנסת: "אני מנסה להבין מה ההצעה תשנה", בן גביר: "כבר הסברתי לך" באתר הארץ מיום 14.12.2022 מצורף ומסומן כנספח ע/9

30. לצד מפכ"ל המשטרה, גם נציגי משרד המשפטים והיועץ המשפטי לממשלה, הביעו את התנגדותם להצעת החוק – הן מבחינה מהותית והן באשר להליך החקיקה הנמהר. כך למשל, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט פלילי) עו"ד עמית מררי, התייחסה גם היא לאיזון הראוי בין עצמאות המשטרה לבין שאיפתו של השר להתוות מדיניות מתוקף תפקידו, וציינה כי הצעת החוק מפרה איזון זה ומשכך תפגע בעצמאות המשטרה: "אל מול הרחבת סמכותו של השר, ההצעה אינה כוללת איזונים וערובות להבטחת עצמאות המשטרה שקיימים בהסדרים משפטיים דומים". עו"ד מררי ציינה כי הפרת האיזון האמור, והפגיעה בעצמאות המשטרה, עלולה להוביל "לפגיעה ממשית וקשה בעקרונות היסוד של המשטר הדמוקרטי של מדינת ישראל"⁴, ומשכך לשינוי משטרי של ממש. באשר להליך החקיקה, עו"ד מררי ציינה כי "הוא אינו מתאים לדעתנו לחקיקת

² מתוך הדיון בוועדה המיוחדת מיום 14.12.2022, בנושא הצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (סמכויות), התשפ"ג-2022, בדקה 10: 57: 00. זמין ב: <https://www.knesset.tv/committees/interiotsec/videos/47852>.

³ שם, בדקה 30: 58: 00.

⁴ שם, בדקה 00: 34: 01.

בזק ערב השבעת ממשלה. ראוי שהוא יגובש כהצעת חוק ממשלתית לאחר דיון מקצועי ומעמיק דיו בממשלה עוד קודם להבאת התיקון לכנסת ותוך מתן הזדמנות לגורמי המקצוע להתייחס לדברים במסגרת גיבוש תזכיר החקיקה ותוך מתן אפשרות לציבור להעיר את הערותיו לתזכיר לאחר שיפורסם ברבים⁵, ובכך עמדה גם היא על היעדרה של עבודת מטה מסודרת ומעמיקה בטרם הונחה הצעת החוק על שולחן הכנסת.

העתק הכתבה "כצפוי: המשנה ליועמ"ש נגד הצעת החוק של בן גביר" באתר סרוגים מיום 14.12.2022 מצורף ומסומן כנספח ע/10

31. נציג נוסף של היועצת המשפטית לממשלה, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי), עו"ד גיל לימון, ציין כי ההצעה תוביל להתערבות של השר בסוגיות רגישות, ששר לא יכול להתערב בהן באופן ספציפי. בכך, הביע עו"ד לימון אף הוא את התנגדותו לחקיקה שאיננה מאזנת כראוי בין עצמאות המשטרה לבין התווית המדיניות בידי השר.

32. מבחינת הייעוץ המשפטי לכנסת, חוות הדעת שהוגשה ביום 14.12.2022 לקראת הדיון בוועדה מיוחדת (להלן: "חוות דעת הכנסת"), היא העמדה אשר הושמעה על ידי המשנה ליועצת המשפטית לכנסת, עו"ד מירי פרנקל-שור, התייחסה להצעת החוק במישור המהותי. עיקר חוות דעת הכנסת הסתמכה על שלוש הוועדות הציבוריות אשר פעלו במהלך השנים ודנו בפעילות המשטרה ובסמכויות השר לביטחון פנים בקשר אליה.

העתק חוות דעת הייעוץ המשפטי לכנסת מיום 14.12.2022 מצורף ומסומן כנספח ע/11

33. כך, חוות הדעת ציינה את הוועדה הציבורית לחוק משטרה חדש משנת 1999 בראשות שר המשפטים לשעבר, עו"ד חיים צדוק (להלן: "ועדת צדוק"), אשר 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". כן, ציינה חוות הדעת כי ועדת צדוק עמדה על כך שישנה חשיבות גדולה בעצמאות המשטרה, ובפרט בתחום החקירות וההעמדה לדיון, תוך שהיא מציינת כי "המשטרה צריכה להיות חופשית לחלוטין בחקירותיה, כשעליה מרותו של החוק בלבד" (פס' 5-4 לחוות דעת הכנסת).

(<https://halemo.net/fishler/vaada1999.pdf> – העתק של דוח ועדת צדוק זמין בקישור –)

34. כבר בשלב זה, תבקש העותרת לציין בקצרה, כי לכל אורך הדיונים, הן בוועדה המיוחדת והן במליאת הכנסת, הקפיד חה"כ איתמר בן-גביר – השר המיועד ויוזם הצעת החוק – לצטט באופן סלקטיבי מתוך דוח ועדת צדוק, להיבנות ממנו ולבסס עליו את הצורך בתיקון החוק. וכך למשל התבטא חה"כ בן-גביר בנאומו במליאת הכנסת בטרם ההצבעה על הצעת החוק בקריאה טרומית:

"אני אולי אקרא קטע קצר מאוד מהוועדה. מוועדה כל כך חשובה, שאתם אפילו לא מכירים אותה, לא שמעתם עליה, לא בדקתם, לא בחנתם, הלוא היא ועדת צדוק, שאומרת בצורה מפורשת שהתחום הרצוי, המצב הרצוי, זה שהשר יוכל לקבוע בקשר למדיניות משרדו" (עמ' 49-50 לפרוטוקול הישיבה ה-13 של הכנסת ה-25 מיום 13.12.2022).

35. ואולם, וכפי שניתן להבין מחוות דעת הכנסת אשר נשענת במידה רבה על דוח וועדת צדוק, לצד

⁵ שם, בדקה 00:22:01.

הרצון לאפשר לשר להתוות את מדיניות משרדו, **יש להבטיח את עצמאות המשטרה, ואת מרותה לחוק, ולחוק בלבד.** מכאן, שדבריו של חה"כ בן-גביר מעוותים את מסקנות ועדת צדוק, שעיקרן, כאמור, הבטחת עצמאות המשטרה וכפיפותה למרות החוק בלבד.

36. בנוסף להתייחסותה לדוח ועדת צדוק, חוות דעת הכנסת התייחסה לדוח ועדת הבירור לבדיקת האירועים בהר-הבית משנת 1990 (להלן: "**ועדת זמיר**"), אשר סברה כי "מקובל על הכל שאין מקום להתערבות שר המשטרה בהליכי חקירה פלילית". הוועדה השלישית שצוינה בחוות דעת הכנסת היא ועדת החקירה הממלכתית לבירור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000 (להלן: "**ועדת אור**"), אשר קבעה כי "לשר 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" (פס' 6-8 לחוות דעת הכנסת).

37. לפיכך, לפי עמדת הייעוץ המשפטי לכנסת יש לשמור על עצמאות החקירה והתביעה המשטרית, ועל הצעת החוק היה להבטיח זאת. כן, ומאותם נימוקים שצוינו בנוגע לכפיפות הכללית של המשטרה לשר, בחוות דעת הכנסת צוין כי "יש לחדד את ההסדר כך שיבהיר כי המפק"ל הוא העומד בראש משטרת ישראל והוא הדרג הפיקודי הבכיר בה" (פס' 14 לחוות דעת הכנסת).

38. אף מנכ"ל המשרד לביטחון פנים, תומר לוטן, התייחס למהירות בה מתנהל הליך החקיקה, ואמר בדיון כי "מדיניות השר נוכחת בכל דיון עם המשטרה וזה מה שעשינו בשנה וחצי האחרונות. יש בהחלט מקום לעסוק בזה אבל אין דחיפות כפי שזה מתבקש לעשות. הדרך לעשות זאת לדעתי היא בהליך מקצועי ארוך ומקצועי. הדיון כאן משאיר מסננת עם כל כך הרבה חורים ולכן אני לא חושב שזה ייתן מענה לסוגיה החשובה הזו".

העתק הודעה לעיתונות שפורסמה באתר הוועדה ביום 14.12.2022 מצורף ומסומן כנספח ע/12

39. באשר לחברי הכנסת החברים בוועדה, העותרת תבקש להביא את דבריו של חה"כ גדי אייזנקוט, המבטאים באופן תמציתי ומדויק את הפגמים המהותיים שנפלו בהליך החקיקה, **כבר בשלב זה ולמעשה כבר עם הנחתה של הצעת החוק על שולחן הכנסת.** וכך ציין חה"כ אייזנקוט:

"**הצעת חוק שבוצעה בחטף עם פערי ידע עמוקים**... ממליץ לעשות עבודה רצינית ולהביא בהמשך חוק שיעשה משטרה טובה יותר ויתרום לחיזוק הביטחון האישי, המטרה היא לטפל בבעיית הביטחון האישי ובפשיעה החמורה. אני בעד להעמיד את בעיית הביטחון האישי במישור אחד עם האיומים החמורים ביותר.

[...]

מה שהמציאות מחייבת זה חיזוק משמעותי של המשטרה, בתוכנית רב שנתית, בהקצאת משאבים ובהקמה של קבינט ביטחון פנים. **יש פה הכנה של חוק שבוצע בחטף. בעיני גם, עם פערי ידע עמוקים.** אני ממליץ להקשיב למפק"ל שאמר הרבה מאוד דברי טעם שמחייבים התייחסות. נכון שיעשו עבודה רצינית, ובעוד חודש-חודשיים יונח חוק רציני ומעמיק שיעשה משטרה טובה יותר ויתרום למטרה של חיזוק ביטחון הפנים וטיפול פשיעה".

40. דברים אלו באים לידי ביטוי בהתבטאויותיהם של חברי כנסת נוספים, ביניהם חה"כ מירב בן-ארי אשר כיהנה בכנסת ה-24 כיו"ר הוועדה לביטחון פנים וציינה כי היא "חושבת שאם אתה מביא חקיקת בזק כזו תעשה רק נזק למשטרה וגם לך", וחה"כ מיקי לוי, אשר כיהן כניצב במשטרת ישראל וכמפקד מחוז ירושלים במשטרה, ציין כי "**ההצעה היא חובבנית**... זה נושאת מטוסים ענקית ולעשות זאת עם פטור מחובת הנחה, ללא טיפול כמו שצריך בהצעת החוק... **החוק הזה אינו**

ראוי לחקיקת בזק ולא לחקיקה פרטית, אלא ראוי שתבוא כחקיקה ממשלתית. [...] **אם ההצעה באה כפרטית אז בלי פטור מחובת הנחה. שנוכל לדון בו 45 יום שיופקד לבחינת הציבור ומומחים** (ראו לעניין זה את ההודעה לעיתונות שצורפה לעיל כנספח ע/12).

41. מבחינה מהותית, חברי הכנסת שהתנגדו להצעת החוק טענו כי קיים חשש שמא הסמכויות שיוקנו לשר מכוח החוק יופעלו כנגד מיעוטים. בכך, הצעת החוק תוביל לפגיעה קשה בזכויותיהם החוקתיות של אזרחי ישראל המשתייכים לקבוצות מיעוט. וכך התבטא חה"כ יאסר חוג'ראת מסיעת רע"ם: "אנחנו כמיעוט סבלנו משיטור יתר, והפחד הוא שמתן סמכויות יתר לשר ייתן סמכויות יתר עלינו..." (ראו ההודעה לעיתונות שצורפה לעיל כנספח ע/12).

42. כמו כן, חברי הכנסת עמדו על ההשוואה בין צבא למשטרה המגולמת בהצעת החוק, ונימקו את התנגדותם להצעה בכך שקיימים הבדלים מהותיים בין שני הגופים:

"לא ניתן להשוות את הצבא למשטרה. הצבא נלחם באויב והמשטרה מגינה על אזרחים. זה לא עובד ולא חוקי" (דבריו של חה"כ מיקי לוי, נספח ע/12 לעיל).

43. סגן השר לביטחון פנים, חה"כ יואב סגלוביץ – שגם הוא כיהן במשטרה כניצב והיה ממקימי יחידת להב 433 – ציין כי: **"בנושא ההשוואה הצבא פועל מול אויבים, והמשטרה פועלת מול אזרחים ללא הבדל גזע, דת ומין. מישהו כאן לא מבין את הבסיס. בתחומים האפורים בעיקר בעניין מדיניות זה חורג מגבולות הגזרה של המפכ"ל וגם לעיתים של השר. החוק הזה לא בשל, לא פוגע למטרת המציע, הוא כן פוגע ברעיון הדמוקרטי. תפקיד הכנסת לא להוציא תחת ידה משהו פוליטי שיכול לפגוע בכל אחד מאזרחי ישראל"**.

44. כמו כן, נציגי ארגוני החברה האזרחית בישראל נכחו בדיונים בוועדה אף הם. עו"ד תומר נאור, כנציג העותרת, נכח בדיון בוועדה והזהיר אף הוא מהצעת החוק והפגיעה בעצמאות המשטרה, כמו גם מהמהירות שבה מקודמת הצעת החוק עוד בטרם הושבעה הממשלה:

"התיקון מעלה קשיים בתוכן ובהליך עצמו. אני יוצא מנקודת הנחה שכולם מסכימים כאן שתהליך החקיקה הוא התהליך החשוב בדמוקרטיה. כולם נפגעו בשלוש שנים האחרונות מהאדוות הללו כל אחד מכיוונו. אנחנו חושבים שהנוהג הפסול לחוקק לפני שמקימים ממשלה ייפסק. אנחנו כולם יודעים שהכוח משחית וכדי להילחם בתופעה של שחיתות שלטונית צריך שיהיו גופים עצמאיים ואוי ואבוי לנו אם המשטרה תתחיל לעשות שיקולים פוליטיים בפתיחת חקירות וכו'. הממשלה כאן שולחת את ידה הארוכה ומנהלת את הכנסת בעצם בהליך הנוכחי. מה שקורה כאן בוועדה היא החלשת הכנסת" (ראו נספח ע/12 לעיל).

45. ד"ר גיא לוריא מהמכון הישראלי לדמוקרטיה, ציין כי "זה חשוב וטוב לדבר על מערכת היחסים בין השר למשטרה" וכי "זה דבר טוב לעשות זאת בחוק". עם זאת, ציין כי **"לעשות זאת בצורה מהירה וחפוזה היא מסוכנת... ועדת צדוק ישבה שלוש שנים למשל"**. מבחינה מהותית, ד"ר לוריא ציין כי **"האיזונים בהצעת החוק לא נקבעו כמו שצריך וללא הגבלות ראויות כדי לשמור על שיקול הדעת ועצמאות המשטרה"** (ראו נספח ע/12 לעיל).

46. לצד ההתנגדות שהובעה בדיוני הוועדה ובכלי התקשורת השונים, העותרת תבקש לציין את דבריהם של חברי כנסת שתמכו בהצעת החוק כפי שנשמעו לאורך הליך החקיקה, שיש בהם, ראשית, כדי להעיד על תכלית החקיקה כפי שהם הבינו אותה, ושנית - על הסכנה לעצמאות המשטרה, השוויון בפני החוק, ושלטון החוק כערכים העומדים בבסיס פעילות המשטרה.

47. כך למשל, ביום 15.12.2022 התראיין בנושא הצעת החוק לתחנת הרדיו כאן רשת ב' חה"כ צביקה פוגל, המשתייך לסיעת "עוצמה יהודית", וטען כי **"השר יכול לבוא ולקבוע מדיניות שיש הפגנות**

בבלפור שאפשר לפזר, ויש הפגנות במקום אחר שאי אפשר לפזר" – אמירה שיש בה כדי להצביע על עמדת התומכים בחוק על זכות בסיסית במשטר דמוקרטי, היא זכות ההפגנה.

העתק כתבתה של נעה שפיגל "אחרי פיליבסטר, חוק דרעי וחוק סמוטריץ' אושרו בקריאה ראשונה" באתר הארץ מיום 15.12.2022, מצורף ומסומן כנספח ע/13

48. כפי שתראה העותרת, אמירה זו, לצד אמירות נוספות, מבססת את החשש הקונקרטי מפני הפגיעה בעצמאות המשטרה – עמדה אשר כאמור לעיל, שותפים לה כלל גורמי המקצוע הרלוונטיים, לרבות היועמ"ש, ניצבים ומפכ"לים לשעבר, ואף המפכ"ל המכהן בעצמו.

ד.2.ה. הגשת הנוסח המתוקן להצעת החוק

49. לאחר מספר דיונים נוספים, שהתקיימו ביום 15.12.2022 וביום 18.12.2022, אשר במהלכם שבו הגורמים המקצועיים והתריעו על הסכנה לעקרונות משטריים שגלומה בהצעת החוק, הוגש ביום 19.12.2022 נוסח מתוקן להצעת החוק (להלן: "הנוסח המתוקן" או "הצעת החוק המתוקנת").

העתק הנוסח המתוקן של הצעת החוק כפי שהוגש ביום 19.12.2022 מצורף ומסומן כנספח ע/14

50. כבר בשלב זה, יצוין כי הצעת החוק המתוקנת הוצגה לחברי הכנסת רק בשעה 00:07 ביום הדיון בוועדה. כזכור, מדובר בנוסח אשר עתיד להיות מובא בפני הכנסת להצבעה בקריאה ראשונה, והעובדה כי לא ניתן להם זמן מספק בכדי שיוכלו להתעמק בשינויים המוצעים ומשמעויות העולות מהם, מהווה פגם משמעותי, על-אודותיו תרחיב העותרת במורד הטיעון המשפטי.

51. מבחינה מהותית, לפי הנוסח המתוקן, הושמט סעיף 3א, שעסק בתקציבה של המשטרה, וביקש לעגן את תקציב המשטרה בסעיף נפרד בחוק התקציב, לצד הענקת סמכות ואחריות עליו לשר.

52. כמו כן, הוצע להוסיף לסעיף 8א, לצד הקביעה כי המפקח הכללי יהיה נתון למרות הממשלה וכפוף לשר, את סעיף 8א(ג):

"(ג) הדרג הפיקודי העליון במשטרה הוא המפקח הכללי".

53. בהמשך, הנוסח המתוקן ביקש להוסיף, לצד סעיף 8ב שעניינו "כפיפות משטרת ישראל" ושהופיע גם בהצעת החוק הראשונה, את סעיפים 8ג-8ה, העוסקים, בהתאמה, בסמכותו של השר להתוות מדיניות למשטרה באופן כללי; את סמכותו של השר לעניין התווית מדיניות כללית בחקירות בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה ועם המפכ"ל, לצד סייגים הנוגעים לחובת המשטרה לפתוח בחקירה מקום בו נודע לה על ביצוע עבירה; ואת סמכותו של השר להתוות מדיניות בעניין משך הטיפול בתיקים, גם כאן, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה ועם המפכ"ל:

"ג8. השר יתווה את מדיניות המשטרה ואת העקרונות הכלליים לפעילותה, לרבות לעניין סדרי העדיפויות, תוכניות עבודה, הנחיות כלליות, וההוראות הכלליות שבסעיף 9א(א) לפקודה, ומימוש כלל סמכויותיו בכל הנוגע לתקציב המשטרה, בהתאם לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 וההוראות לפיו וכן יקיים פיקוח ובקרה על פעילות המשטרה ועל רמת מוכנותה.

ד8. (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.

(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

בהם כדי לגרוע מחובתה לפתוח בחקירה אם נודע לה על ביצוע עבירה כאמור בסעיף 59 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982.

ה. השר רשאי להתוות מדיניות ולקבוע עקרונות כללים בעניין משך זמן הטיפול בתיקים, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, המפקח הכללי, המופקדים במשטרה על נושא החקירות משטרה".

54. שינוי נוסף שהוצע בנוסח המתוקן, מתייחס לסעיף 9 בפקודה. לפי הנוסח המתוקן, נוסח סעיף 9 ישונה כך שבסופו יבוא "והכל בהתאם להתוויית המדיניות ולעקרונות הכלליים של השר כמפורט בסעיפים 8 ו-ד8", וכי לא ישונה סעיף 9א לפקודה.

55. כמו כן, לגבי ההצעה להחליף את סעיף 9ב לפקודה, בסעיף 9ב חדש הקובע כי "פקודות משטרת ישראל יפורסמו ברשומות ובאתר האינטרנט של משטרת ישראל ותוקפן ממועד פרסומן; ואולם, לא תפורסם פקודה מסוימת, אם סבר המפקח הכללי, באישור היועץ המשפטי לממשלה או מי שהוא הסמיך לכך, כי אין לפרסמה", בנוסח המתוקן הוצע לקבוע כי תוקף פקודות משטרת ישראל יהיה ממועד פרסומן באתר האינטרנט.

56. בנוסף, הצעת החוק המתוקנת ביקשה להוסיף לפקודה סעיף לפיו "אין בהוראות סעיפים 8א עד 9 לפקודה, כנוסחם בחוק זה כדי לגרוע מסמכויות השר לפי כל דין".

57. אולם, גורמי המקצוע השונים שהופיעו בפני הוועדה, סברו כי מבחינה מהותית הצעת החוק המתוקנת אינה מקלה את החשש מפני פגיעה בעצמאות המשטרה. גם בדיונים שהתקיימו לאחר הגשת הנוסח המתוקן, הדוברים עמדו על כך שהצעת החוק המתוקנת עדיין איננה מאזנת כראוי בין עצמאות המשטרה לבין סמכויות השר, באופן שיוביל לשינוי משטרי ולפגיעה בעקרונות דמוקרטיים, ועל כך שהאופן שבו מקודם חוק כה דרמטי איננו מעמיק דיו, ואיננו מגובה במחקר, בעבודת מטה ובנתונים.

58. כמו כן, ביום 19.12.2022 הגישו נציגי היועץ המשפטי לממשלה נוסח מוצע להצעת החוק, אשר לעמדת היועצת המשפטית לממשלה מאזן כראוי בין סמכויות השר לבין עצמאות המשטרה, ויאפשר להגשים את תכלית הצעת החוק מבלי לפגוע בעקרונות דמוקרטיים בסיסיים. בין היתר, לפי הצעת חוק זו הסדרת היחסים בין השר למשטרה תיעשה בסעיף 8ב, ובהתאם לנוסח הבא:

"8ב. (א) השר ממונה על משטרת ישראל מטעם הממשלה.

(ב) השר רשאי להתוות מדיניות כללית עבור משטרת ישראל, לאחר ששקל את עמדת המפקח הכללי, והכל מבלי לגרוע מהוראות סעיף קטן (ד).

(ג) על אף האמור בסעיף קטן (ב), לא יקבע השר מדיניות כללית כאמור בתחום החקירות וכל הנוגע אליהן, אלא לאחר התייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה ולאחר ששקל בנוסף לעמדת המפקח הכללי, אף את עמדת הגורמים המופקדים במשטרת ישראל על תחום החקירות.

(ד) במילוי כל תפקידיה ובהפעלת כל סמכויותיה תפעל המשטרה באורח ממלכתי, עצמאי, נטול אינטרסים מפלגתיים-פוליטיים וללא משוא פנים כשעליה מרותו של החוק בלבד".

העתק הצעת החוק מטעם היועמ"ש מיום 19.12.2022 מצורף ומסומן כנספח ע/15

59. התייחסה לכך עו"ד מררי, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה:

"ההצעה שמונחת היום, היא הצעה שלא מאזנת כראוי בין עצמאות המשטרה וסמכויות השר ולכן אנו חוזרים ומפרטים את הבעיות העיקריות שנובעות מההצעה. אנו תומכים במתווה ועדת צדוק והוא מקנה סמכות לשר לקבוע מדיניות כללית, החלטות אסטרטגיות וכלליות ואין חולק על כך. אמרנו לכל אורך הדרך שצריכה להיות עבודת מטה סדורה יותר. הצענו נוסח שמבטא

לדעתנו את האיזונים הנכונים ואנחנו שומרים לעצמנו את הזכות להוסיף הערות לקראת קריאה שנייה ושלישית. יש שני נושאים שיש לנו קושי עמו. ראשית, **הנושא להקבלה לחוק יסוד הצבא הוא בעייתי**. ובנוסף, **השימוש במילה כפיפות היא לא נכונה**. נושא העמדה לדיון אמנם ירד עם זאת נושא זמני טיפול בתיקים של תביעות ולכן אנחנו חושבים בנוסף להערות ליועמ"ש הוועדה שזה לא מתכתב עם סדר בנוסח הפלילי. וזה נכנס לנושא התביעות. **והסעיף המקביל שנלקח מנוסח השב"כ הוא סעיף חשוב ששומר על עצמאות המשטרה ופעילותה תהיה נטולה מאינטרסים פוליטיים ויהיו ממלכתיים**" (מתוך הודעה לעיתונות שפורסמה באתר הוועדה ביום 19.12.2022).

העתק הודעה לעיתונות שפורסמה באתר הוועדה ביום 19.12.2022 מצורף ומסומן כנספח ע/16

60. לצד זאת, הביעה עו"ד מררי חששה מפני האפשרות שגם הנוסח המתוקן יאפשר לשר להשפיע על חקירות של אישי ציבור – גם באמצעות התווית מדיניות כללית (למשל על ידי תעדוף של עבירות אחרות על פני עבירות שחיתות שלטונית, או קביעה כי אין להקצות יחידה שלמה – כדוגמת להב 433 – על תקניה ומשאביה, למאבק בשחיתות).

61. עם זאת, חה"כ בן-גביר, כחה"כ היוזם של החוק וכשר המיועד, התנגד להכנסתו של סעיף זה, וטען כי "אין אף שר לכל אורך השנים שכתבתם סייג כזה. איפה הייתם כשפוליטיקאים השתמשו במשטרה וניצלו את המשטרה? כשפוליטיקאים הפכו אותה לכלי שרת. 74 שנה לא הערתם על זה" (ראו ההודעה לעיתונות מיום 19.12.2022 **שצורפה לעיל כנספח ע/16**) – כרומז ומייחס לגורמי הייעוץ המשפטי שיקולים לא-ענייניים ואף איבה אישית כלפיו. עוד יצוין, כי מצדו של חה"כ בן-גביר לא ניתנה התייחסות עניינית להצעה זו.

62. נציגי משרד המשפטים גם התייחסו לסעיף המציע להקנות לשר סמכות להתוות מדיניות לעניין משך הטיפול בתיקים, וציינו כי כבר יש פיקוח פרלמנטרי בנושא. לפיכך, עמדתם הייתה כי נושא זה לא צריך להיות בסמכות השר:

"משך הטיפול בתיקים לא צריך להיות בסמכות השר לדעתנו. מפני שיש פיקוח פרלמנטרי כבר בנושא הזה. לכן לא ברור מה הצורך כאן לטעמנו" (עו"ד גבריאלה פיסמן, ממשרד המשפטים. **ראו נספח ע/16**)

63. חברי הכנסת שנוכחו בדיון הביעו גם הם את התנגדותם לנוסח המתוקן. חה"כ רון כץ התייחס להליך גיבוש הצעת החוק, ולחשש מפני הפיכת המשטרה לגוף פוליטי ואמר: "קראתי הרבה מאד חוקים, חוק שנכתב בצורה החובבנית הזו לא ראיתי. המהות היא ברורה. מה הבעיה להוסיף שהמשטרה תפעל ללא אינטרס פוליטי או ממלכתי כפי שמופיע בחוק השב"כ? אנחנו מבינים שהשר מנסה לקבל סמכות להתערב בחקירות..." (ראו **נספח ע/16**).

64. התייחסה לכך גם חה"כ מירב בן-ארי, תוך שהיא משיבה להאשמות בדבר מניעים פוליטיים ופרסונליים אשר הופנו בדיון כלפי גורמי הייעוץ המשפטי: "אני לא זוכרת דורסנות כזו כמו שקורה בשבוע האחרון בכנסת. לגופו של עניין, סעיף הממלכתיות תביאו אותו לכל חוק ונתמוך בו. מה כתבתם כאן, שהשר שומע? מה זה שומע? אחד הדברים שחשובים הוא שהיועצים המשפטיים יהיו עצמאיים ויעבדו אצל הציבור. תשמעו את היועצים המשפטיים גם של הכנסת ושל הממשלה, באים להגן על הציבור במדינת ישראל וגם על המשטרה" (ראו **נספח ע/16**).

65. חה"כ יוראי להב-הרצנו התייחס לוועדת צדוק, ולהליך הבזק שמאפיין את הצעת החוק, וציין כי "ההצעה שהוגשה היום היא פשוט ישרא-בלוף. פוגעת בעצמאות המשטרה ופותחת פתח להכנסת שיקולים פוליטיים... יש כאן ממש הליך בזק, כאשר מניחים כאן טיוטות על גבי טיוטות של הצעת החוק. ח"כ בן גביר מצטט את ועדת צדוק כל הזמן, והוא בעצם סותר את המלצותיה. יש

כאן חדירה מגושמת של השר לפעילות המשטרה" (ראו נספח ע/16).

66. בסיום הדיון בוועדה, עברה הצעת החוק המתוקנת להצבעה בקריאה ראשונה. זאת, לאחר שרביזיה שהגישו חברי הכנסת המתנגדים נדחתה אף היא.

67. למחרת, ביום 20.12.2022, הונחה על שולחן הכנסת הצעת החוק המתוקנת בנוסחה הרשמי – הצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (מס' 39) (סמכויות), התשפ"ג-2022, ה"ח 943 (להלן: "הצעת החוק לקריאה ראשונה"). נוסח הצעת החוק זו זהה לנוסח המתוקן שהוגש יום קודם לכן, לצד דברי הסבר המפרטים את הרקע להצעת החוק ואת ההסבר לשינויים המוצעים בו.

68. עוד בצהרי אותו היום בו הונחה הצעת החוק לקריאה ראשונה, התכנסה מליאת הכנסת להצבעה על הצעת החוק. בסיום ההצבעה, הצעת החוק עברה ברוב של 63 חברי כנסת, מול 53 מתנגדים, והועברה להמשך הדיונים בוועדה המיוחדת ולהכנה לקריאה שנייה ושלישית (ראו פרוטוקול הישיבה ה-17 של הכנסת ה-25 מיום 20.12.2022).

ד.2.1. הכנת הצעת החוק לקריאה שנייה ושלישית

69. ביום 21.12.2022 התכנסה הוועדה המיוחדת להמשך הדיונים בהצעת החוק, ובהכנתה לקריאה שנייה ושלישית. במהלך הדיון שהתקיים בוועדה ביום זה, הביעו גורמי המקצוע השונים את התנגדותם להצעת החוק בנוסחה דאז, לאור עמדתם כי היא עודנה איננה מאזנת כראוי בין סמכויות השר לבין החשש לעצמאות המשטרה – במיוחד בתחומי החקירות, משך הטיפול בתיקים, ומדיניות ההעמדה לדין.

70. כמו כן, בהערות הייעוץ המשפטי לכנסת, כפי שבאות לידי ביטוי בנוסח שהוגש בדיון ביום זה, מופיעות מספר הערות אשר יש בהן, לדעת הייעוץ המשפטי, להקטין את החשש מפני התערבות פוליטית של השר בעבודת המשטרה, וכדי להציב מנגנוני איזונים ובלמים נוספים לשינוי המשטרי שהצעת החוק מהווה.

71. כך למשל, הוצע להוסיף לסעיף 8 קביעות כי התווית המדיניות של השר תיעשה לאחר שהשר ישמע את המפקח"ל, ותובא לידיעת הממשלה. כן, הוצע להוסיף את סעיף 1ג8 שעניינו חובת התייצבות של השר לדיווח בפני ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת אחת לשנה, וחובת פרסום מדיניות השר באתר האינטרנט של המשרד לביטחון פנים.

72. בסעיף 8ד, הוצע להוסיף קביעה נוספת, הנוגעת להתוויית מדיניות השר לעניין חקירות, אשר גם לפיה השר יביא את המדיניות הכללית לידיעת הממשלה. בנוסף, הוצע להעביר את סעיף 8ד(ב), שקבע כי אין בהוראות הסעיף כדי לגרוע מחובות המשטרה לפי כל דין (ולרבות לעניין פתיחה בחקירה מכוח סעיף 59 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982), לסעיף 18 שעניינו שמירת סמכויות.

73. ואולם, ההערה המהותית ביותר שהוצעה על ידי הייעוץ המשפטי לכנסת, עסקה בהוספת סעיף 1ה8, שכותרתו "ממלכתיות משטרת ישראל", ונוסחו: "משטרת ישראל תפעל באורח ממלכתי; לא תוטל על המשטרה משימה לשם קידום אינטרסים מפלגתיים-פוליטיים" – וזאת בדומה לעמדת היועמ"ש כפי שהובאה לעיל ולכל אורך הליך החקיקה. סעיף זה, כידוע, נפקד מהתיקון.

74. בסיומו של יום דיונים זה, פורסם נוסח חדש של הצעת החוק, במסגרתו הוסכם להכניס להצעת החוק דאז את סעיף 8ג(ב), שעניינו בהתייצבות השר לדיווח בפני ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת אחת לשנה, ובפרסום מדיניות השר באתר האינטרנט של המשרד לביטחון פנים, ובהתאם

להצעת הייעוץ המשפטי לכנסת:

38. (ב) השר ידווח לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, אחת לכנסת, על המדיניות שהתווה כאמור בסעיף קטן (א); השר יפרסם את המדיניות שהתווה באתר האינטרנט של המשרד לביטחון הפנים.

העתק נוסח הצעת החוק להגשת הסתייגויות – לקראת דיון ביום 22.12.2022 מצורף ומסומן כנספח 17/ע

75. בשולי הדברים ולסיכומו של דיון זה בוועדה, תציין העותרת את דבריו של יו"ר הוועדה, אשר יש בהם כדי לבסס את חששם של גורמי המקצוע, שהיה עודנו שריר וקיים נכון לשלב זה בחקיקה. בדיון בוועדה מאותו היום, טען יו"ר הוועדה, חה"כ אופיר כץ מסיעת הליכוד, כי התנהלות המשטרה כפי שעולה ממשפט נתניהו (העומד בראשות סיעת הליכוד, כידוע) מצביעה על צורך בריסון המשטרה כאשר ציין כי **"העדויות במשפט נתניהו מוכיחות שצריך לבלום את המשטרה"**. בכך, ביטא יו"ר הוועדה את רצונם של יוזמי ותומכי החוק להקטין את עצמאות המשטרה. דברים אלו אף מעידים על הסכנה הפוטנציאלית לשלטון החוק ולמאבק בשחיתות, מקום בו תהיה המשטרה נתונה למרות גורמים פוליטיים שייתכן ויובילו מדיניות של הימנעות מחקירה ומהעמדה לדין של אישי ציבור החשודים בעבירות של שחיתות שלטונית.

העתק הכתבה "ח"כ אופיר כץ: "העדויות במשפט נתניהו מוכיחות שצריך לבלום את המשטרה" באתר ערוץ 7 מיום 21.12.2022 מצורף ומסומן כנספח 18/ע

76. ביום 22.12.2022 המשיכה הוועדה את עבודתה, ואף החלה לדון בהסתייגויות שהגישו חברי הכנסת. בתוך כך, המשיכו חברי הכנסת התומכים בהצעת החוק לבטא את עמדתם על החוק ועל מטרותיו, ובכך להצביע על הסכנה הטמונה בהכפפת המשטרה לגורם פוליטי.

77. בבוקר יום 22.12.2022, התראיין חה"כ עמיחי אליהו מסיעת "עוצמה יהודית" לתכניתו של אפי טריגר "בוקר טוב ישראל" בתחנת הרדיו גלי צה"ל. כאשר נשאל על-אודות הצעת החוק לחסינות חיילי צה"ל ואנשי כוחות הביטחון, השיב חה"כ אליהו כי **"...יש לנו את המשרד לביטחון פנים על שינויו מה שנקרא, המשרד לביטחון לאומי, ואנחנו נדאג לתת חסינות קודם כל לשוטרים שהם ממש כפופים היום לשר שיהיה איתמר בן-גביר"**.⁶ מהתבטאות זו עולה כי לתפיסת חברי הקואליציה הנכנסת, החוק יכפיף, הלכה למעשה, את משטרת ישראל על כלל כוחותיה ושוטריה, לשר עצמו באופן אישי.

78. אשר לדיון בוועדה עצמו, לאחר יום דיונים נוסף בו המשיכו נציגי היועמ"ש והייעוץ המשפטי לממשלה להביע את התנגדותם ואת חששם מפני חוסר האיזון הגלום בהצעת החוק, כמו גם את הקושי הטמון בכך שההליך והשינוי המהותי בפקודה נעשים בהליך מזורז ובחקיקה פרטית, פרסם חה"כ בן-גביר הודעה בזו הלשון:

"בעקבות הערות הייעוץ המשפטי של הכנסת על הליך חקירה מהיר וכדי שבג"ץ לא יפסול את החוק, הודיע כעת בוועדה השר המיועד לביטחון לאומי ח"כ איתמר בן גביר, כי הדיון בהצבעה לתיקון פקודת המשטרה יפוצל.

הועדה תדון ותצביע עוד בטרם הקמת הממשלה, על כפיפות משטרת ישראל, התוויות מדיניות ועקרונות והתוויות מדיניות בחקירות, כמו גם שמירת הסמכויות של השר, אך יחד עם זאת הדיון כי המפכ"ל כפוף לשר וזמן טיפול בתיקים יידחה לשבועות הקרובים וההצבעה תהיה לאחר הקמת הממשלה".

⁶ הראיון זמין בקישור - <https://tinyurl.com/557vzhze>

העתק הכתבה "בעקבות הערות הייעוץ המשפטי: בן גביר הודיע כי ההצבעה על תיקון פקודת המשטרה תפוצל" באתר מעריב מיום 22.12.2022 מצורף ומסומן כנספח ע/19

79. כך, מהצעת החוק כפי שהוחלט שתקודם לקראת קריאה שנייה ושלישית בסיומו של יום 22.12.2022, הושטו סעיף 1 (שעניינו בתיקון סעיף 8 לפקודה – קרי בכפיפות המפכ"ל לשר ולממשלה, ומשכך גם בהיותו של המפכ"ל הדרג הפיקודי העליון במשטרה), וסעיף 8 שעניינו בסמכות השר להתוות מדיניות לעניין משך הטיפול בתיקים. זאת, מתוך כוונה לפצל את ההצבעה על הצעת החוק ולהמתין עם סעיפים אלו להקמת הממשלה.

העתק נוסח הצ"ח להגשת הסתייגויות – לקראת דיון ביום 25.12.2022 מצורף ומסומן כנספח ע/20

80. עם זאת, ובהמשך להודעה זו, עוד באותו הערב פורסמה באתר החדשות JDN כתבה ובה תמלולי הקלטה של חה"כ יואב קיש על-אודות שיחותיו עם חה"כ איתמר בן-גביר, ממנה ניתן ללמוד על המניע שעמד מאחורי הודעתו של חה"כ בן-גביר על פיצול הצעת החוק. לפי הכתבה, חה"כ ציין בהקלטה כי "אם בג"ץ יפסול חוק בגלל פרוצדורה לקויה, אז פסקת ההתגברות לא תועיל על הפסילה. אם השופטים יפסלו חוק בגלל הסבירות, מהות וכל מיני דברים שזה לא תפקידו – פה פסקת התגברות היא סופר חשובה. עכשיו אמר בן גביר ובצדק, אמרתי לו גם, אל תגיע למצב שהחוק יפסל בגלל פרוצדורה, שהחוק לא נידון מספיק שעות בוועדות". מכאן, שלא הצורך בדיון מעמיק, באיסוף נתונים ובגיבוש חוות דעת מקצועיות ומבוססות על משמעויות החקיקה עמד בבסיס הפיצול, אלא שיקולים טקטיים צרים ופוליטיים הנוגעים לצורך להעביר את החוק בטרם תושבע הממשלה, וניסיון לייצר "מראית-עין" של הליך תקין ומעמיק.

העתק כתבתו של מרדכי הלפרין "בלעדי: בכיר הליכוד חשף שיחה עם בן גביר – חוק פקודת המשטרה ואיום לבג"צ" באתר JDN מיום 22.12.2022 מצורף ומסומן כנספח ע/21

81. בימים 25.12.2022-26.12.2022 המשיכה הוועדה המיוחדת את דיוני ההכנה של הצעת החוק לקריאה שנייה ושלישית. במהלך ימי הדיונים נדחו מעל 1450 הסתייגויות ומאות בקשות לדיון מחדש שהגישו חברי הכנסת.

82. כן, בדיון שהתקיים ביום 26.12.2022, אושרה הצעת החוק לקריאה שנייה ושלישית, בנוסח שפורסם לאחר הפיצול ודחיית ההצבעה על סעיפים 8 ו-8א, כאמור לעיל, ברוב של 7 ח"כ תומכים, ו-5 מתנגדים.

העתק הודעה לעיתונות שפורסמה באתר הוועדה ביום 26.12.2022 מצורף ומסומן כנספח ע/22

העתק הצעת החוק (ללא פירוט ההסתייגויות) לקריאה שנייה ושלישית כפי שאושרה בוועדה ביום 26.12.2022 מצורף ומסומן כנספח ע/23

83. ביום 28.12.2022 אישרה הכנסת ה-25 את הצעת החוק לתיקון פקודת המשטרה (מס' 37), התשפ"ג-2022 (פ/80/25).

84. בכך, הושלם חלקו הראשון של השינוי המשטרי, בדמות הכפפת משטרת ישראל – החשובה והגדולה מבין גופי אכיפת החוק במשטר הדמוקרטי בישראל – לדרג הפוליטי, באופן אשר פוגע בעקרונות משטריים בסיסיים כגון עצמאות המשטרה והשוויון בפני החוק, והכל כפי שיתואר להלן בפרק המשפטי.

3.ד. מיצוי הליכים מטעם העותרת

85. כאמור לעיל, עם פרסום פרטי הצעת החוק ולאחר גיבוש עמדתה בנושא, החלה העותרת, לצד ארגוני חברה אזרחית שונים, לפעול על מנת להיאבק לתיקון הפגמים בהצעת החוק ועל מנת למנוע את הפגיעה החמורה שתיגרם עם חקיקתה לעקרונות דמוקרטיים בסיסיים ולזכויותיהם החוקתיות של אזרחי ישראל.

86. כפי שצוין לעיל, כבר לישיבתה הראשונה של הוועדה המיוחדת ביום 14.12.2022 התייצב נציג העותרת, עו"ד נאור, והביע את התנגדותה להצעת החוק. כך, טען עו"ד נאור כי **הנוהג לחוקק חוקים ולשנות סדרי משטר בטרום הושבעה ממשלה הוא פסול, וכי הצעת החוק תוביל לפגיעה בעצמאות המשטרה ובאפשרות להיאבק בשחיתות שלטונית.**

87. בנוסף, ביום 18.12.2022, ולקראת המשך הדיונים בוועדה, הגישה העותרת נייר עמדה מפורט, ובו נימקה את התנגדותה להצעת החוק. בין היתר, עמדה העותרת על הפגיעה שתיגרם לעקרונות משטריים דמוקרטיים בסיסיים, כגון עקרון השוויון בפני החוק ועצמאות המשטרה; על הפגיעה בזכויות חוקתיות של אזרחי המדינה, המוגנות בחוקי היסוד; ועל הפגיעה באמון הציבור במשטרה ובלגיטימציה הציבורית לפעולתה.

העתק נייר העמדה שהוגש לוועדה המיוחדת ביום 18.12.2022 מצורף ומסומן כנספח ע/24

88. יצוין, שבשל קוצר היריעה תימנע העותרת מפירוט הנימוקים שהובאו בנייר העמדה. על כל אלו תעמוד העותרת בחלק הבא, וביתר פירוט, במסגרת טיעוניה המשפטיים.

89. כמו כן, יצוין, וכפי שניתן ללמוד מהאמור בפירוט רב בחלק העובדתי, כי העותרת עקבה באדיקות אחר הליך החקיקה, ברחל בתך הקטנה, ופעלה לצד ארגוני חברה אזרחית רבים וטובים, אשר הופיעו אף הם בפני הוועדה המיוחדת ופעלו להשמיע עמדתם על הצעת החוק והשינוי המשטרי הטמון בחובה.

90. על כן, ובשים לב לדחיפות העניין ולפגיעה האנושה והמיידי (כפי שיפורט לעיל) בעקרונות דמוקרטיים בסיסיים ובזכויות חוקתיות, לא נותרה לה לעותרת כל ברירה, מלבד הגשת עתירה זו, ובאופן מיידי ודחוף עם אישור החוק ביום 28.12.2022; וממילא, **"עת למצות הליכים, ועת למצות את מיצוי ההליכים ולעתור"** (בג"ץ 7652/19 פלונית נ' בית הדין הרבני הגדול (נבו 12.02.2020), בפס' 2).

91. נדמה כי דברים אלו נועדו למקרה דנן – הליך חקיקה מזורז שסופו בשינוי משטרי כה חריף, מחייב לפעול במהירות וללא דיחוי.

ה. הטיעון המשפטי

"בלא כוחה המאורגן של המדינה, המתבטא בעיקר בסמכויות השלטונית שבידי המשטרה, אין להן לזכויות האדם כל תקומה. שאיפתם של מספר פרטים היא להגשים את זכויות האדם שלהם על-פי מלוא היקפן ולעתים אף למעלה מהן. הגשמה כזו פוגעת בזכויות אדם אחרות. היא הרסנית לריקמת החיים המשותפים במדינה. אין כל אפשרות לקיים זכויות אדם בלא כוחה הכופה של המשטרה. האידיאליה של אדם לאדם – מלאך, היא חלום. בלא פעולת משטרה, קיים החשש כי אדם לאדם – זאב. פעולת המשטרה תגשים את האיזון העדין באשר לזכויות האדם, איזון שסופו אדם לאדם – אדם.

משימה זו של המשטרה — קשה היא. הגנה על זכות האדם של האחד עשויה לפגוע, מעצם טבעה, בזכות אדם של אחר. שמירה על שלום הציבור עשויה לפגוע בזכות האדם. מעצרו של החשוד בתקיפה מקיים את זכות הנתקף לשלמותו הגופנית, אך הוא עשוי לפגוע בזכות החשוד לחירות אישית. אכן, כדי להגשים את משימתה חייבת המשטרה לפעול על-פי האיזון העדין שהדין בישראל קובע באשר להיקף ההגנה על זכויות האדם.

בהגנתה על האיזון העדין הקובע את זכויות האדם בישראל, צריכה המשטרה לפעול בדומה לשופט. היא חייבת לפעול מתוך עצמאות ואי-תלות. כמו שופט, אין על המשטרה מרות, זולת מרותו של החוק. המשטרה היא אמנם חלק מהרשות המבצעת, אך אין היא המשטרה של הממשלה. היא המשטרה של המדינה [אהרן ברק "המשטרה וזכויות האדם בישראל" מבחר כתבים כרך א 667, 680 (חיים ה' כהן ויצחק זמיר עורכים 2000) הדגשות נוספו בידי העותרת]

ה.1. המסגרת הנורמטיבית

92. ההסדרה החוקית העיקרית לפעולתה של המשטרה מצויה בפקודת המשטרה [נוסח חדש], תשל"א-1971 (להלן: "הפקודה"), שמקורה בפקודת המשטרה הבריטית משנת 1926, ואשר תוקנה מאז עשרות פעמים (תיקונה המהותי האחרון נערך בשנת 2018).

ה.1.א. סמכויות המשטרה והמפכ"ל

93. תפקידי המשטרה השונים, מפורטים בס' 3 לפקודה בזו הלשון: "משטרת ישראל תעסוק במניעת עבירות ובגילויין, בתפיסת עבריינים ובתביעתם לדין, בשמירתם הבטוחה של אסירים, ובקיום הסדר הציבורי ובטחון הנפש והרכוש". כלומר, תפקידה הראשון של המשטרה הוא אכיפת החוק הפלילי ובמסגרתו עוסקת המשטרה במניעת עבירות ובגילויין, בתפיסת עבריינים ובחקירתם. שנית, על המשטרה להעמיד עבריינים לדין. שלישית, עליה לשמור על אסירים ועצירים. בפועל כיום ניהול בתי הסוהר מופקד בידי שירות בתי הסוהר, והמשטרה אחראית על שמירתם של העצורים עד תום ההליכים שנמצאים באחריותה. רביעית, על המשטרה לשמור על הסדר הציבורי, מונח הכולל בתוכו פעולות רבות, ביניהן הכוונת התנועה, אבטחת הפגנות ואישורן, וכו'. חמישית, על המשטרה לשמור על בטחון הנפש והרכוש של הציבור. חובה זו, נראה, מתפרסת מעבר לחובתה לאכוף את האיסור הפלילי על פגיעה ברכוש, ונוגעת בנקיטת פעולות אקטיביות לשמירת הנפש והרכוש.

94. בפועל, ממלאת המשטרה מספר תפקידים נוספים, שאינם מעוגנים באופן מפורש בפקודה, דוגמת טיפול באבדות ומציאות, אכיפת פסקי דין מסוגים מסוימים, ועוד.

95. **על מנת למלא את תפקידה החיוני בשמירה על קיום חברה חופשית מתפקדת, הוקנו למשטרה בחוקים שונים סמכויות הכרוכות, מעצם טיבן, בפגיעה בזכויות יסוד של הפרט.** סמכויות מסוג זה מצויות, בין היתר, בחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), תשנ"ו-1996. לשם המחשה, בחוק מעוגנות סמכויותיו של שוטר לעכב אדם [פרק ג' לחוק], לעצור חשוד אף ללא צו (בהתקיים התנאים הקבועים בחוק) [ס' 23 לחוק]; סמכות לעשות שימוש בכוח כנגד עצור או מעוכב במצבים מסוימים [סעיף 10, 72א], למנוע פגישה של עצור עם עורך דינו [סמכות קצין, בס' 34(ה)].

96. המשטרה מופקדת גם על קיום הסדר הציבורי, ובתוך כך היא מוסמכת לאפשר פעילות חוקית אשר קיים חשש כי תופרע, דוגמת קיום הפגנה, ולשם כך היא מוסמכת להגן על מבצעה במימוש זכויותיהם [בג"ץ 222/68 חוגים לאומיים אגודה רשומה ואח' נ' שר המשטרה, פ"ד כד(2) 141]. לשם כך, מוסמכת המשטרה גם לקבוע מגבלות על הפגנות ופעילויות מותרות דומות. כך למשל, הפרק השישי בפקודת המשטרה מסדיר את קיומן של התקהלויות, אסיפות ותהלוכות, והוא

מסמיך את המשטרה לדרוש תנאים לרישוי הפגנות, לקבוע את מסלולן, ולהטיל עליהן מגבלות [בג"ץ 6536/17 התנועה לאיכות השלטון נ' משטרת ישראל (נבו) 08.10.2017].

97. למשטרה מוקנות סמכויות רבות לערוך חיפוש בכליו, על גופו, ובביתו של אדם – סמכויות שיש בהן כדי לפגוע בזכות לכבוד, הקבועה בסעיף 2 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו ובזכותו לקניין ובזכותו לפרטיות וצנעת הפרט לפי סעיף 7 לחוק היסוד. סמכויות אלה מעוגנות, בין היתר, בסעיפים 3-4 לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – חיפוש בגוף ונטילת אמצעי זיהוי), תשנ"ו-1996; אשר מתירות לשוטרים לבצע חיפוש על גופו של אדם, ואף להפעיל כוח סביר לשם כך כאשר יש בכך צורך; בסעיפים 24-25 לפקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחיפוש) [נוסח חדש], תשכ"ט-1969, אשר מקנים לשוטרים את הסמכות לחפש בביתו של אדם או בכל מקום (ובהתאם לתנאי הצו או לנסיבות אחרות המצדיקות חיפוש בלו צו); ובחוק האזנת סתר, תשל"ט-1979 אשר מסדיר את סמכות המשטרה להאזין לשיחותיו של אדם.

98. **כך, המשטרה מחזיקה בסמכויות משמעותיות ביותר שבכוחן לפגוע פגיעה קשה בזכויות הפרט, באם יופעלו באופן לא ראוי.**

99. בכיר השוטרים, הממונה על המשטרה, הוא המפקח הכללי [להלן: "המפקח הכללי"]. המפקח כל מתמנה בידי הממשלה, לפי המלצת השר לביטחון פנים (ס' 8א לפקודה, להלן: "השר"). סעיף 9 לפקודה מגדיר את תפקיד המפקח. קודם לתיקון 37 העומד במוקד עתירה זו, קבע הסעיף כי "המפקח הכללי יפקח על משטרת ישראל, על סדרי ניהולה ועל הפעלתה, ויהיה אחראי להשגחה על כל ההוצאות הכרוכות בה ולאפסניה שברשותה". במסגרת התיקון, נוספה בסיפא של סעיף 9 התיבה "והכל בהתאם להתוויית המדיניות ולעקרונות הכלליים של השר, כמפורט בסעיפים 8 ו-8ד". **כלומר, קודם לתיקון היה המפקח מוגדר כמפקח על המשטרה, ואילו אחרי התיקון מופקד המפקח על פיקוח על המשטרה, בכפוף להנחיותיו של השר.**

100. סמכויות המפקח מפורטות בס' 10 לפקודה, הקובע כך:

"10. המפקח הכללי רשאי –

(1) לגייס בכל עת אנשים מתאימים להיות שוטרים למילוי משרות פנויות בתקן המאושר של משטרת ישראל;

(2) להשעות שוטר שאינו קצין משטרה בכיר, להורידו בדרגה, לשחררו מן השירות או לפטר, אם הוכח להנחת דעתו שהשוטר מתרשל או בדרך כלל בלתי-יעיל במילוי תפקידיו או אינו מתאים מבחינה אחרת למלא תפקידו; אולם מפקח לא יפטר ולא ישוחרר אלא באישור השר;

(3) למלא, על ידי העלאה בדרגה או בדרך אחרת, כל משרה בדרגה שלמטה מדרגת קצין משטרה בכיר שנתפנתה...."

101. במסגרת הוראת משטרת ישראל מס' 02.01.02 מיום 15.11.1990 בעניין "המפקח הכללי (המפקח"ל) – תפקידים וסמכויות", מובהרים תפקידי המפקח"ל, ובהם אחריות להפעלת משטרת ישראל ולביצוע תפקידיה; אחריות לארגון וניהול התקין; אחריות לניהול מערך כוח האדם; אחריות לקיום המשטר והמשמעת; אחריות להשגחה על הוצאות המשטרה והאפסנייה שברשותה; ולהוצאות פקודות משטרת ישראל.

102. בתוך כך, למפקח"ל סמכויות נרחבות בניהול כוח האדם במשטרה בכללן גיוס שוטרים, השעייתם, הורדתם בדרגה או שחרורם משירות, תוך הפעלת שיקול דעת נרחב [בג"ץ 8225/07 מריח סדיק נ' מפכ"ל המשטרה – רב ניצב זודי כהן (פורסם בנבו) 6.7.2009].

ה.1.ב. סמכויות השר ויחסיו עם המפכ"ל והמשטרה

103. פקודת המשטרה מסדירה גם את תפקיד שר המשטרה (היום, השר לביטחון פנים) ביחס למשטרה. סעיף 2 לפקודה קובע: "במשטרת ישראל יהיו קציני משטרה בכירים, מפקחים, סמלים ושוטרים אחרים, הכל כפי שיוורה השר". בנוסף, לפי סעיף 9א, השר מוסמך לאשר הוראות כלליות שיקבעו הוראות לעניין ארגון המשטרה, סדרי המינהל, המשטר, והשלטת פעולתה התקינה של המשטרה. כמו כן, ובכפוף לתנאי סעיף 7, רשאי השר למנות אדם להשתמש בסמכויות קצין משטרה בכיר.

104. סמכויות נוספות של השר עניינן בשעת משבר. לשר נתונה הסמכות להכריז על אירוע חירום אזרחי לפי סעיף 90ב. בנוסף, בשעת חירום רשאי השר להכריז שהמשטרה תהווה כוח צבאי המועסק בתפקידים צבאיים וזאת לשם הגנה על המדינה וזאת לפי סעיף 92.

105. מערכת היחסים שבין השר לבין המשטרה והמפכ"ל העומד בראשה נבחנה גם במספר ועדות ציבוריות. כך, ועדת החקירה הממלכתית לבירור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000 (ועדת אור) דנה בין היתר בתפקיד השר לבטחון פנים. הוועדה קבעה שלמשטרה חשיבות רבה, כנושאת באחריות העיקרית לשמירה על הסדר הציבורי. לשם ביצוע תפקידה זה במדינה דמוקרטית דרוש איזון בין שמירת הסדר ומניעת עבירות ובין זכויות האזרחים. לכן, תפקידו של המשרד לבטחון פנים, ושל השר העומד בראשו, לעסוק בפיקוח ובקרה על המשטרה תוך ויזוא שהיא אכן ממלאת את תפקידה תוך שמירה על איזון עדין זה. אף בשעת משבר, על השר לדאוג לשמירה על איזון זה. עליו השר לוודא שנמצא בידי כל המידע הדרוש לשם קבלת החלטות מושכלות ומיטביות אשר יאפשרו לו לפקח על המשטרה ולקבוע את המדיניות המחנה אותה, גם בשעות משבר. עוד נקבע שהשר אינו רשאי להתערב בהחלטות אופרטיביות פרטניות של המשטרה או בנושאים מקצועיים כמו חקירות ותפקידו הוא בנושאי התוויית מדיניות [ועדת החקירה הממלכתית לבירור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000 **דין וחשבון**, סעיף 21 בשער השישי (2003)].

106. שאלת היחס בין המשטרה לשר נדונה גם בבג"ץ 1993/03 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש-הממשלה**, פ"ד נז(6) 817. בעניין זה נקבע כי לשר סמכויות רבות על המשטרה, שעיקרן סמכויות פיקוח, קביעת ואישור מדיניות. עם זאת, הובהר כי השר אינו "מפכ"ל-על". כך, אמנם לשר האחריות המיניסטריאלית הנוגעת לפיקוח וקביעת מדיניות, אך זאת לצד עקרון עצמאות המשטרה, העולה במובהק מסעיף 9 לפקודה, ואשר מקנה לה סמכות ביצועית עצמאית. נקבע שגם תקציב המשטרה ינוהל לפי עקרון העצמאות האמור.

107. כל האמור עמד בתוקף עד לקבלת תיקון 37 ביום 28.12.2022. במסגרת התיקון, כמפורט לעיל, הועברו סמכויות ניכרות נוספות לידי השר.

ה.2. דינו של התיקון פסלות בשל אי-חוקתיות תוכנו

108. כפי שיובהר להלן, העברת הסמכויות האמורות לידי השר – דרג פוליטי ממונה – משנה את הנורמה המשטרית בישראל, ופוגעת פגיעה חוקתית קשה בזכויות הפרט ובעקרונות יסוד משטריים. פגיעה זו אינה כדין ואינה עומדת במבחני פסקת ההגבלה, באשר היא לא הולמת את ערכי מדינת ישראל, לא נועדה לתכלית ראויה, ואינה מידתית. בשל כך – דין התיקון להיפסל. והכל כמפורט להלן:

ה.2.א. התיקון פוגע קשות בזכויות הפרט, בשלטון החוק ובסדרי המשטר

109. התיקון מהווה שינוי מהותי במצב הדברים הקיים. לא עוד מפכ"ל המפקח על המשטרה ועל פועלה כגוף עצמאי שמטרתו לקיים את הסדר הציבורי, למנוע עבירות ולהביא לדין את מבצעה, כי אם מפכ"ל אשר "מנהל" את המשטרה ומופקד על פיתוח יכולותיה, בעוד אלו מופעלות בהתאם להנחיותיו ולעקרונותיו של שר, הפועל "מטעם הממשלה". השר, במצב העניינים החדש, ממונה על תקציב המשטרה, מתווה את מדיניות הארגון ואת עקרונות הפעלת כוחותיו, מאשר למפכ"ל את כלל ההוראות הנוגעות בניהול המשטרה השוטף, ורשאי לכוונה כראות עיניו.

110. **הילוכה של העותרת בטיעונה בדבר פגיעה חוקתית יהיה להלן:**

א. העותרת תטען, כי התיקון מביא להכפפה בפועל של המשטרה לדרג הפוליטי;

ב. נוכח הכפפה זו, התיקון גורם לפגיעה בזכויות המוגנות בחוקי היסוד, ולעקרונות המערכת הדמוקרטית, בשני רבדים מרכזיים: ברובד הראשון, התיקון מגלם פגיעה בערך החירות (המוגן בהוראת סעיף 5 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו) ובכבוד האדם (המוגן בסעיפים 2 ו-4 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו) – במובן זה שבתיקון יש כדי להכפיף את המשטרה לדרג הפוליטי (ולפיכך לשיקולים פוליטיים) ובכך לפגוע בזכות להליך הוגן; בנוסף, התיקון פוגע בחירות ובכבוד האדם במובן זה שהוא מפקיד את הסמכות לפגיעה קשה בחירויות (ואף להפעלת כוח כנגד אזרחים) בידי גורם פוליטי מובהק; ברובד השני, התיקון פוגע בעקרונות יסוד דמוקרטיים, ובראשם שלטון החוק – פגיעה שדי בה כשלעצמה כדי להביא לפסלות החוק.

ג. לבסוף, העותרת תטען כי יש לבחון את הפגיעה הטמונה בתיקון הפקודה באופן אגרגטיבי, תוך התחשבות בכלל הוראות התיקון, ועל רקע צעדיה המוסכמים של הממשלה החדשה.

ה.2.א.1. התיקון מביא להכפפה בפועל של המשטרה לדרג הפוליטי

111. בחינת הוראות התיקון כפי שנתקבל ממחישה כי – על אף אזהרות נציגי היועצת המשפטית לממשלה והייעוץ המשפטי לוועדה, הסתייגויות האופוזיציה, ומאמצי ארגוני החברה האזרחית, ובהם העותרת – התיקון מביא במידה רבה להכפפת המשטרה לדרג הפוליטי.

112. כך, סעיף 8ב החדש לפקודה קובע כי המשטרה נתונה למרות הממשלה, וכי השר ממונה על המשטרה מטעם הממשלה. קרי, השר הוא שיפעיל ויממש את מרות הממשלה על המשטרה.

113. סעיף 9א(א) החדש קובע כי השר יתווה את מדיניות המשטרה ואת העקרונות הכלליים לפעולתה, לרבות קביעת סדרי עדיפויות, תוכניות עבודה, הנחית כלליות, קביעת הוראות מפכ"ל כלליות לעניין ארגון המשטרה, סדרי המינהל, המשטר והמשמעת במשטרה, והבטחת פעולתם התקינה, ויקיים פיקוח ובקרה על פעילות המשטרה ורמת מוכנותה. בכך, מקבל לידי השר סמכויות שהיו נתונות עד לאחרונה בידי המפכ"ל לניהול המשטרה בפועל (סמכויות לקביעת "עקרונות לעניין המשטרה, סדרי המינהל, המשטר והמשמעת בה והבטחת פעולתם התקינה" לפי סעיף 9א(א) לפקודה), סמכויות בלעדיות לקביעת מדיניות (שהרי סמכויות אלו לא הוקנו לממשלה, כי אם לשר), וסמכויות רחבות ובלתי מוגדרות להתוויית "עקרונות כלליים". בכך, למעשה, ניתנת לשר סמכות מלאה לנהל את המשטרה ולהפעילה כרצונו.

114. יוזכר כי סמכות זו נוספת על סמכותו החזקה ממילא של השר להשפיע על המשטרה באמצעות מינוי הדרגים הבכירים בה (לפי ס' 7 לפקודה). יובהר כי הסמכות למנות (ולפטר) בכירים במערכת אכיפת החוק מהווה כשלעצמה סכנה להתנהלות שעלולה לחתור תחת עקרונות שלטון החוק

(והשוו לעניין זה את פיטורי ראש ה-FBI לשעבר, ג'יימס קומי, בידי נשיא ארה"ב לשעבר טראמפ, לאחר שקומי סרב להתחייב כי טראמפ לא יהיה יעד לחקירה פדרלית).

115. סעיף 18 החדש, מעניק לשר סמכות בלעדית ותקדימית להתוות מדיניות בתחום החקירות, לרבות קביעת סדרי עדיפויות, תוך שהוא מחויב רק להיוועצות עם המפכ"ל וגורמי החקירות, והוא אף אינו מחויב בהיוועצות עם היועצת המשפטית לממשלה (כי אם בשמיעת עמדת בלבד). **בכך מעניק התיקון לשר סמכות להתערב בתחום הרגיש של חקירות המשטרה, לרבות הסמכתו להורות על סדרי העדיפויות, להורות על מהלכי חקירה וכו'.** ולעניין זה הקביעה כי מדובר במדיניות "כללית" בסוגיות "עקרוניות" מפחיתה אך מעט מן החשש, באשר השר מוסמך להתערב בכל דבר שאינו חקירה פרטנית, וממילא יכול להשפיע גם על אלו. גם ההוראה בסעיף 18(ב) לפיה אין בהוראות הסעיף כדי לגרוע מחובתה של המשטרה לפי כל דין אינה משככת את הקושי, באשר היא אינה מבהירה את סדרי העדיפויות להם מחויבת המשטרה, וכיצד ייקבעו סדרי העדיפויות בין מחויבויות מכוח הדין למחויבויות מכוח הוראות השר. ממילא, קריאת סעיף 18 לאור הוראות סעיף 18(א) מבהיר כי השר הוא שיקבע את סדרי העדיפויות, ובכך מעצים את החשש.

116. הוספת הרישא לסעיף 9 לפקודה, כך שכעת המפכ"ל מוסמך לפקח על משטרת ישראל, על סדרי ניהולה ועל הפעלתה, ואחראי להשגחה על כל הוצאותיה והאפסניה שברשותה, אך ורק "בהתאם להתוויית המדיניות ולעקרונות הכלליים של השר" – מבהירה כי לא זו בלבד שהשר נעשה כעת ל"מפכ"ל-על", אלא שהוא אחראי גם על הוצאות המשטרה, תקציבה וכו', וכי כל סמכויותיו של המפכ"ל הן כעת בכפיפות להוראות השר. **הלכה למעשה, ולמרות השמטת הסעיף המפורש בדבר כפיפות המפכ"ל לשר – נראה שנקבע כי למעשה המפכ"ל כפוף לשר לחלוטין** (והשמטת סעיף 18(א)ג) שגובש בהצעת החוק לקריאה ראשונה, לפיו המפכ"ל הוא הדרג הפיקודי העליון במשטרה, אף הובילה לכך שסמכותו של השר אינה מאוזנת בכל אופן).

117. הנה כי כן, התיקון בפקודה הוביל לשינוי משטרי, לפיו המשטרה אינה כפופה עוד לחוק (והלכה למעשה, גם לא לממשלה), כי אם לשר לביטחון הפנים, שבידיו הופקדו סמכויות מוחלטות לקביעת מדיניות המשטרה, ניהולה בפועל, ופיקוח עליה. אם כן, המשטרה עברה לפעול לא בשירות החוק, שקבעו נציגי הריבון, אלא בשירות גורם פוליטי, הפועל גם משיקולים פוליטיים.

ה.2.א.2. רובד ראשון – התיקון פוגע בחירות ובזכויות חוקתיות מוגנות

118. העותרת תטען, כי הכפפת המשטרה – על סמכויות החקירה, האכיפה והמעצר שבידיה - לדרג הפוליטי, מהווה פגיעה חוקתית קשה במספר זכויות וערכים מוגנים, ובראשם פגיעה בזכות לחירות, המעוגנת בסעיף 5 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו (להלן: "חוק היסוד"). זאת, בשל הפגיעה של החוק בזכות להליך הוגן.

חובת המדינה להגן על חירות הפרט ועל הזכות להליך הוגן, הנגזרת ממנה

119. כבר בתחילתו של חוק היסוד, קבעה הרשות המכוננת בישראל כי "חוק-יסוד זה, מטרתו להגן על כבוד האדם וחירותו, כדי לעגן בחוק-יסוד את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית". בהמשך, סעיף 5 לחוק היסוד קובע כי "אין נוטלים ואין מגבילים את חירותו של אדם במאסר, במעצר, בהסגרה או בכל דרך אחרת".

120. כידוע, סעיף 5 לחוק היסוד מעגן את חשיבותה של הזכות לחירות כזכות בסיס, אשר בלעדיה – אין כל אפשרות להגן על שאר הזכויות, עוגנה היטב בעניין צמח, בג"ץ 6055/95 שגיב צמח נ' שר

הביטחון, פ"ד נג(5) 241 (1999), בפסק דינו של כב' השופט זמיר :

"החירות האישית היא, מכוח סעיף 5 לחוק-יסוד : כבוד האדם וחירותו, זכות חוקתית. יתרה מזאת: החירות האישית היא זכות חוקתית מן המדרגה הראשונה, ומבחינה מעשית, היא גם תנאי למימוש זכויות יסוד אחרות. הפגיעה בחירות האישית, כמו פגיעת אבן במים, יוצרת מעגל מתרחב של פגיעה בזכויות יסוד נוספות: לא רק בחופש התנועה, אלא גם בחופש הביטוי, בצנעת הפרט, בזכות הקניין ובזכויות נוספות... כפי שנאמר בסעיף 1 לחוק-יסוד : כבוד האדם וחירותו, "זכויות היסוד של האדם בישראל מושתתות על ההכרה בערך האדם, בקדושת חייו ובהיותו בן-חורין". רק בן-חורין יכול לממש באופן מלא וראוי את זכויות היסוד שלו. והחירות האישית, יותר מכל זכות אחרת, היא העושה את האדם בן-חורין...".

121. מתוך עקרון החירות, שלשם מימושו וקידומו הוקמה המדינה המודרנית, נגזרת הזכות להליך הוגן. ואכן, הזכות להליך הוגן עוגנה בזכות חוקתית על ידי בית המשפט הנכבד זמן קצר לאחר חקיקת חוק היסוד, וההגנה עליה כזכות חוקתית עמדה איתנה מאז. וכך נקבע בהחלטתה של כב' השופטת דורנר בבקשה לקיום משפט חוזר בעניין עמוס ברנס, במ"ח 3032/99 עמוס ברנס נ' מדינת ישראל, נ(3) 354 (2002) :

"חוק-יסוד : כבוד האדם וחירותו (להלן – חוק היסוד), שנתקבל בשנת 1992, הקנה מעמד של זכות יסוד חוקתית לזכותו של אדם להליך פלילי הוגן, בעיקר מכוח סעיף 5 לחוק היסוד הקובע זכות לחירות, ומכוח סעיפים 2 ו-4 לחוק היסוד הקובעים זכות לכבוד האדם. חוק היסוד מחייב בסעיף 11 את רשויות השלטון כולן – הרשות המחוקקת, הרשות המבצעת והרשות השופטת – לכבד את הזכויות הקבועות בו.

כיום אפוא אין המחוקק... חופשי כבעבר לבחור את נקודת האיזון בין הזכות להליך פלילי הוגן לבין עקרון סופיות הדיון. הקניית מעמד חוקתי לזכות להליך הוגן חייבה אפוא בחינה מחדש של האיזון... תוך הקפדה על כך שהאיזון ישקף את מעמדה החוקתי הנכבד של הזכות להליך הוגן. בהתייחסם להשפעת חוק היסוד על ההליך הפלילי כתבו ב' אוקון וע' שחם :

"חוק-יסוד : כבוד האדם וחירותו שינה את מערך הזכויות הפלילי מיסודו. זכותו של אדם לחירות עוגנה. יש לה השלכה מהותית על ההליך הפלילי. זכות זו נאבקה בגדרו, אולי יותר מאשר בכל מגזר אחר של המשפט, על הבכורה. בתוך כך הוכרה זכותו של אדם להליך ראוי. משמעות הדברים היא שינוי של הפירמידה הערכית...". [ב' אוקון, ע' שחם "הליך ראוי ועיכוב הליכים שיפוטתי" [18], בעמ' 265].

122. כך, נפסק על ידי בית המשפט הנכבד כי הזכות להליך הוגן נובעת במישרין מההגנה החוקתית על ערך החירות, המעוגנת בסעיף 5, ולצד זאת הזכות לחירות נובעת אף מהזכות לכבוד. ברוח זו נפסק בע"פ 1741/99 פלוני נ' מדינת ישראל נבו (7.9.1999) :

"חוק היסוד ביצר את זכותו של הנאשם למשפט הוגן. זאת, מכוח סעיף 5 לחוק היסוד, שבו עוגנה זכותו של אדם לחירות, וכן מכוח ההכרה החוקתית בכבוד האדם, שזכותו של נאשם למשפט הוגן היא חלק ממנו...".

123. הזכות להליך הוגן היא זכות סל, ממנה נגזרות זכויות רבות, והיא משתרעת על ההליך הפלילי והליכי אכיפת החוק כולם. כך, הן במהלך חקירתו של אדם, הן במהלך מעצרו, הן לאורך משפטו – מחויבת המדינה לוודא כי הוא זוכה להליך הוגן. עמד על כך כב' המשנה לנשיאה ריבלין, בבש"פ 8823/07 פלוני נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו 24.3.2009) :

"האם גם לחשוד או לעצור עומדת הזכות החוקתית להיות נוכח בהליכי מעצרו, כחלק מן הזכות להליך הוגן? תשובתי לשאלה זו היא בחיוב. ככלל, הזכות להליך פלילי הוגן מתפרסת על כל שלביו של ההליך הפלילי - "אם בשלב החקירה ואם בשלב המשפט" (דברי השופט ברק ע"פ 951/80 קניר נ' מדינת ישראל, פ"ד לה(1981) 516, 505 (3); דברי הנשיאה ביניש בעניין יששכרוב הנ"ל, פס' 66). הדברים יפים במיוחד לגבי הליך המעצר, שהוא

"הצורה הקשה ביותר של פגיעה בחירות האישית" (עניין צמח הנ"ל, פס' 17 לפסק-דין של השופט זמיר). הליך המעצר עצמו הוא הליך הכרוך בפגיעה קשה בזכויותיו של החשוד או הנאשם"

124. כך, הזכות להליך הוגן כוללת את הדרישה כי היושבים לדון אותו יפעלו באופן נייטרלי וללא משוא פנים [למשל, בבג"ץ 11339/05 **מדינת ישראל נ' בית המשפט המחוזי בבאר-שבע**, פ"ד סא(3) 93, 153 (2006)]. אולם הדבר אינו נוגע רק בחובתם של השופטים היושבים לדון, כי אם לכלל המעורבים בהליך הפלילי – ואכן, "הזכות החוקתית לכבוד ולחירות הינה בעלת תוכן ערכי מגוון, ודומה כי זיקתה לזכויות החשוד, העצור והנאשם בפלילים אמיצה" [ע"פ 5121/98 **יששכרוב נ' התובע הצבאי**, סא(1) 461 (2006), בסעיף 20 לפסק דינה של השופטת (כתוארה אז) ביניש].

הפגיעה בכבוד ובחירות הנגרמת כתוצאה מהכפפת המשטרה לדרג הפוליטי

125. למדינה, אם כן, עומדת חובה חוקתית להגן על זכותו של הפרט לחירות, וזכותו להליך הוגן, הנגזרת ממנה. כיצד מגשימה המדינה את חובותיה אלו? אולם, כיצד מגשימה המדינה את חובותיה אלו? ברי כי לשם כך עומדים לרשותה מספר מנגנונים וגורמים. **בראש וראשונה, החוק**. הוא הקובע את הנורמות ואת האינטרסים אשר באמצעותן מוגנות הזכויות, הוא המסמך את זרועותיה הביצועיות של המדינה לנקוט בפעולות מסוימות בכדי להגן על הזכויות, והוא המגדיר את האמצעים והמנגנונים העומדים לרשות האזרח לפנות לרשויות מקום בו זכויותיו נפגעו.

126. שנית, יש צורך שלמדינה תהיה יכולת מעשית למלא את חובתה זו. לשם כך, ובאופן אינהרנטי מכוח הגדרתה כמדינה, מוקנה לה מונופול על השימוש בכוח, כאמירתו המפורסמת של מקס וובר:

"...the modern state is an institutional form of rule that has successfully fought to create a **monopoly of legitimate physical force**" (Max Weber, The Vocation Lectures, p.38 (David Owen and Tracy B. Strong eds., Rodney Livingstone Trans., Hackett Pub. Co., 2004)).

127. במדינת ישראל, הגופים האמונים על מילוי חובה זו, שלמעשה להם מוקנה המונופול על הפעלת כוח, הם גופי הביטחון ואכיפת החוק, ובראשם צה"ל (המגן מפני איומים חיצוניים על המדינה ועל אזרחיה), שב"כ (האמון על הגנת המשטר הדמוקרטי וביטחון המדינה), שב"ס (האמון על כליאת אסירים שפגעו בערכים המוגנים בחברה), וכמובן, משטרת ישראל.

128. למעשה, כבכל מדינה דמוקרטית, גם בישראל, תכליתה וייעודה של משטרת ישראל, הם להגן על זכויות האדם והאזרח במדינה. כל סמכויותיה מוקנות לה לשם כך, וזוהי תכלית קיומה:

"למשטרה, ולכוחות דומים לה גם אם הם מאורגנים בגופים נפרדים יש מונופול לשימוש באותם אמצעי כפייה... התפקיד העיקרי של המשטרה מתרכז בתחום החוק הפלילי. כאן המשטרה אינה מספקת רק את יסוד הכפייה, אלא עוסקת במגוון של פעולות בתחום המניעה, החקירה, ההעמדה לדון וביצוע העונש... אלא שלעיתים לובשת "אכיפת החוק" צורה מופשטת ופחות חד משמעית, כאשר הכוונה היא לשימוש בכוח הכפייה, כדי להגן על הזכויות, החירויות והאינטרסים הבסיסיים של האדם, כגון "בטחון הנפש והרכוש", חופש הדיבור, ההתארגנות וההפגנה, חירות התנועה וחופש העיסוק" (דן ביין, "העקרונות הכלליים לפעילות המשטרה באכיפת החוק בישראל – ההיבט המשפטי" **פלילים** ב 133, 134-136 (1991) (להלן: "ביין").

129. במסגרת ייעוד זה, המשטרה פועלת למניעת פשעים שונים, לתפיסת עבריינים והעמדתם לדון, לשמירה על הסדר הציבורי, ולהגנה על ביטחונו, חייו, שלמות גופו, חירותו ורכושו של כל אדם. תפקידים אלו קבועים בסעיף 3 לפקודה המשטרה:

3. משטרת ישראל תעסוק במניעת עבירות ובגילוי, בתפיסת עבריינים ובתביעתם לדין, בשמירתם הבטוחה של אסירים, ובקיום הסדר הציבורי ובטחון הנפש והרכוש".

130. כמו כן, התפיסה בישראל, וכפי שהיא אף משתקפת בחובות אשר נוטלת על עצמה המשטרה בעצמה, היא כי כלל פעולותיה אלו, הגם שיש בהן כדי לפגוע בזכויות יסוד כאשר היא נדרשת לכך כפי שיפורט להלן, נעשות תוך כיבודן והבטחתן של זכויות הפרט במדינה דמוקרטית. הווה אומר, הפגיעה בזכויות צריכה להיות מצומצמת ככל הניתן הן מבחינת הזמן והן מבחינת ההיקף, ולהיעשות באופן ענייני ומקצועי, תוך התמקדות בחשדות לפגיעה באינטרסים הציבוריים ובערכים המוגנים בחברה כפי שהם באים לידי ביטוי בחוק.

131. מחויבויות אלה באות לידי ביטוי במספר דרכים. כך למשל, נוסח הצהרת השוטר אשר קבועה בטופס 2 ונוסח הצהרת הקצין לפי טופס 3 לתוספת בתקנות המשטרה (גיוס), תשי"ח-1957, קובעים כי על שוטר למלא תפקידו במסגרת הסמכויות שהוקנו לו תוך כיבוד זכויות הפרט במדינה.

132. בנוסף, ערכי משטרת ישראל, כפי שהם מנוסחים באתר משטרת ישראל, מתייחסים במפורש לכבוד האדם וזכויותיו, ולמחויבות משטרת ישראל ושוטריה להגן על זכויות ככל הניתן:

"שמירה על כבוד האדם – אנו השוטרים נכבד כל אדם באשר הוא אדם הזכאי לנהל את חייו באופן חופשי על פי השקפת עולמו, בגבולות החוק, ונעשה זאת בממלכתיות, בשוויוניות, בהגינות ובסובלנות.

עקרון 1: נכבד את החופש של כל אדם באשר הוא אדם הזכאי לנהל את חייו על פי טעמו, בגבולות החוק, ונגן על החופש הזה מפני פגיעה בו שלא כחוק.

עקרון 2: נעשה כמיטב יכולתנו שלא לפגוע בזכויות של כל אדם לנהל את חייו על פי טעמו, ונגביל אדם רק לשם תכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש, על פי החוק והשיקולים המקצועיים [מתוך אתר משטרת ישראל, בעמ' "אודות". זמין בקישור – <https://tinyurl.com/2vu2wdee>].

133. עם זאת, ברור כי לעיתים, בביצוע תפקידיה של המשטרה יש פוטנציאל ממשי לפגיעה בזכויות, בין אם במסגרת חקירת פשעים, מניעתם, או מאמציה לשמירה על הסדר הציבורי. מכאן, וכפי שיובהר בהמשך, יש להבטיח כי סמכויות אלו יופעלו בשוויון – משיקולים ענייניים בלבד, ללא משוא פנים, ומתוך תפיסה שוויונית ובלתי מפלה. אלו תנאים בסיסיים לפעילות המשטרה ולמתן הלגיטימציה לפעילותה כגורם בעל המונופול על הפעלת הכוח במדינה.

134. אם כן, שימוש בסמכויות המשטרה כרוך מניה וביה בהגבלה של חירויות וזכויות. ואולם, הגבלה זו היא לגיטימית מבחינה חברתית (וכן מבחינה חוקתית), ככל שהיא נעשית מתוך הגנה על החירות וכבוד לזכויותיו של אדם, לתכלית ראויה ובאופן שאינו עולה על הנדרש, על פי החוק, ומתוך שיקולים מקצועיים-ממלכתיים בלבד. פעולה משטרתית המנוהלת מפוזיציה פוליטית, שאינה מקצועית-אובייקטיבית, פוגעת באופן אינהרנטי בעקרון החירות ובזכות להליך הוגן, ומפרה את האמנה החברתית, במסגרתה הוקנו למשטרה סמכויות אלו לכתחילה.

135. נקודה מהותית זו רלוונטית לכלל גופי מערכת אכיפת החוק בישראל. כך, נקבע בפסיקה כי הפעלת סמכות שלטונית הכרוכה בפגיעה בזכויות על ידי מי ששיקוליו הם שיקולים זרים למטרות הפעלת הסמכות, עשויה להיות פגיעה בלתי חוקתית בזכויות. יוזכר, כי בעניין בג"ץ 2605/05 המרכזי האקדמי למשפט ולעסקים, חטיבת זכויות האדם נ' שר האוצר, סג(2) 545 (2009) (להלן: "בג"ץ בתי הסוהר"), הורה בית המשפט הנכבד על בטלותו של החוק המאפשר הקמת בית סוהר פרטי, בשל הפגיעה בזכויותיהם החוקתיות של הכלואים והאסירים, אשר הופכת בלתי-מידתית מקום בו היא נעשית על ידי גופים פרטיים ששיקוליהם כלכליים ולפיכך זרים להגשמת מטרות הענישה.

136. העותרת תטען, כי כשם ששקילת שיקולים זרים בהפעלת סמכות כופה הצדיקה את פסלות החוק להפרטות בתי הסוהר, כך הקניית הסמכויות לפגיעה בזכויות חוקתיות לגורם פוליטי, אשר שיקוליו פוליטיים, ולפיכך זרים לשיקולי מערכת אכיפת החוק, מהווה פגיעה אנושה בזכויות החוקתיות הבסיסיות של אזרחי ותושבי מדינת ישראל.

137. כאמור, בבג"ץ בתי הסוהר פסל בית משפט זה חוק בשל פגיעתו הבלתי מידתית בזכויות החוקתיות לחירות אישית ולכבוד האדם של האסירים בבית הסוהר בניהול פרטי, בשל עצם העברת סמכויות הניהול וההפעלה של בית הסוהר מידי המדינה לידי זכין פרטי הפועל למטרות רווח:

"כאשר הסמכות לשלילת חירותו של הפרט ניתנת בידי תאגיד פרטי הלגיטימיות של עונש המאסר נפגעת ועוצמת הפגיעה בחירות היא רבה יותר; שכן העונש נאכף על ידי גורם המונע בראש ובראשונה משיקולים כלכליים, שהם למעשה שיקולים זרים בכל הנוגע להגשמת מטרות הענישה שהן מטרות ציבוריות" (פסקה 29 לפסק דינה של כב' הנשיאה ביניש בבג"ץ בתי הסוהר).

138. דומה, כי מילים אלו של כב' הנשיאה ביניש, יפים גם לענייננו, בשינויים המחויבים. ובמה דברים אמורים? בדומה לקביעה בבג"ץ בתי הסוהר, ניתן לטעון כי כאשר הסמכות לפגיעה בזכויותיו של הפרט (למשל בנוגע למעצר, חיפוש, עיכוב, חדירה לפרטיות או מתן קנס) ניתנת בידי גורם פוליטי, הלגיטימיות של הפגיעה בזכויות נפגעת ועוצמת הפגיעה בחירות ובזכויות המוגנות היא רבה יותר – שכן הפגיעה נעשית על ידי גורם המונע בראש ובראשונה משיקולים פוליטיים, שהם למעשה שיקולים זרים בכל הנוגע להגשמת מטרות מערכת אכיפת החוק שהן מטרות ציבוריות.

139. עמדנו על כך שהשר, שייתכן שנבחר לכהן כחבר הכנסת (וייתכן שלא) אך הוא לא נבחר על ידי הציבור לתפקידו כשר, הוא גורם ששיקוליו הם (בין היתר, לפחות) – פוליטיים. ניתן לתהות, אם כן – האם מתן סמכויות למעצר, חקירה ואף הפעלת כוח קטלני בידי גורם ששיקוליו הם שיקולים פוליטיים-אידאולוגיים, חמורה פחותה ממתן סמכויות כליאה לגורם פרטי ששיקוליו כלכליים? 140. בנוסף, העברת הסמכויות לידי השר מאפשרת פגיעה חמורה בזכויות חוקתיות נגזרות נוספות, והכל, כפי שיפורט להלן.

הפגיעה בזכויות חוקתיות נגזרות הנגרמת כתוצאה מהתיקון

141. הפגיעה בהליך ההוגן ובזכות לכבוד הטמונה ב"הפרטות" סמכויות המשטרה לידי גורם פוליטי היא כבדת משקל באופן חריג, ופוגעת בשורה של זכויות נגזרות משני עברים: בלעדי הזכות להליך הוגן מתאימת הזכות לחירות, ובלעדי הזכות לחירות – לא ניתן להגשים ולממש את שאר הזכויות המנויות בחוק היסוד, ושהוכרו מכוחו. מן העבר השני – העברת הסמכות לידיים פוליטיות פוגעת כשלעצמה בכבוד האדם, בהפקדה סמכויות פוגעניות בידי מי ששיקוליו פוליטיים.

142. כך, נוסף על הפגיעה הישירה בזכות לכבוד, לחירות ולהליך הוגן, התיקון מאפשר לשר – גורם פוליטי מובהק – לפגוע בפגיעה חמורה גם בחופש הביטוי ובחופש התנועה. פגיעות אלו מהוות פגיעות חמורות בזכויות חוקתיות, המצדיקות מעורבות שיפוטית.

143. העברת הסמכויות לידי השר, שעשוי להשתמש בסמכויותו החדשות כדי להשפיע על מתן היתרים והגבלות על הזכות להפגין, להשפיע על מדיניות האכיפה של עבירות הנוגעות בחופש הביטוי, ולהשפיע על מדיניות החקירה של נבחר ציבור המייצגים ציבורים שונים – עלולה להוביל לפגיעה בחופש הביטוי, שהוכר כזכות-בת של הזכות לכבוד האדם [וראו אצל ברק, הזכות החוקתית ובנותיה בעמ' 708; ולהתייחסות לחופש הביטוי כנגזרת מעקרון החירות, ראו Guy E. Carmi, *Dignity Versus Liberty: The Two Western Cultures of Free Speech*, 26

[B.U. INT'L L.J. 277 (2008)]. ממילא, חופש הביטוי נהנה מהגנה מוגברת במדינה דמוקרטית עוד קודם לחקיקת חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו [וראו בבג"ץ 73/53 "קול העם" נ' שר הפנים, פ"ד ז 871 (1953); בג"ץ 243/62 אולפני הסרטה בישראל נ' גרי, פ"ד טז 2407, 2415 (1962)].

144. על מעמדה של הזכות להפגין באופן חופשי כאחת הנגזרות החשובות של חופש הביטוי עמד בית המשפט הנכבד לא אחת, בציינו כי מדובר בזכות יסוד השייכת לאותן חירויות המעצבות את אופיו של המשטר בישראל כמשטר דמוקרטי [בג"ץ 6536/17 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' משטרת ישראל (נבו 08.10.2017); בג"ץ 153/83 לוי נ' מפקד המחוז הדרומי של משטרת ישראל, פ"ד לח(2) 393, 398 (1984)]. העברת סמכויות שתאפשרנה את הגבלת חופש ההפגנה לידי השר, אם כן, מאיימת על חופש הביטוי, בדגש על חופש הביטוי הפוליטי, ומהווה פגיעה חוקתית חמורה.

145. כאמור, העברת הסמכויות המפורטות בפקודה לידי השר עלולה לפגוע גם בזכות לחופש התנועה. כך, המשטרה, האמונה על הסדרת התנועה והבטחת חופש התנועה [בג"ץ 2481/93 יוסף דיין נ' ניצב יהודה וילק, מפקד מחוז ירושלים, פ"ד מח(2) 456 (1994)] ושבסמכותה להגביל את חופש התנועה [ראו למשל את הסמכות הקבועה בסעיף 4א(א)(1), המתירה לשוטרי "להורות לכל אדם הנמצא באזור או במקום שבו קיים החשש האמור, הוראה סבירה הדרושה באופן חיוני לשם הצלת הנפש או הרכוש או למניעת הפגיעה, ובכלל זה להורות על מניעת גישה לאזור או למקום, או יציאה ממנו"]. העברת סמכות זו לידי השר, כמעין מפכ"ל-על, עלולה להביא לפגיע קשה בחופש התנועה. פגיעה שכזו בזכות, שהוכרה עוד קודם לחקיקת חוקי היסוד בדבר זכויות האדם [למשל בבג"ץ 220/51 אלסאן נ' המושל הצבאי של הגליל, פ"ד ה 1480, 1486], וזכתה בהמשך לעיגון כזכות-בת של הזכות לכבוד האדם [ברק, הזכות החוקתית ובנותיה, בעמ' 783].

146. הזכות לביטחון עלולה להיפגע אף היא, מקום בו סמכויותיו של כוח חמוש תופעלנה על בסיס שיקולים שאינם מקצועיים גרידא. חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו קובע בסעיף 2 כי "אין פוגעים בחייו, בגופו או בכבודו של אדם באשר הוא אדם", ומשלים את הזכות לביטחון בהיבטה החיובי בסעיף 4, בקביעה כי "כל אדם זכאי להגנה על חייו, על גופו ועל כבודו". פגיעה ביכולת המשטרה לתפקד, באמצעות מעורבות בלתי-מקצועית בפעולתה; באמצעות מעורבות במינויים שאינם מקצועיים; ובאמצעות הפגיעה באמון הציבור בה (עליה נעמוד בהמשך) – עלולה לעלות כדי פגיעה בחובה החיובית המוטלת על המשטרה, כרשות שלטונית, להגן על חייהם ורכושם של אזרחיה.

147. הזכויות האמורות, אם כן, עלולות להיפגע קשות כתוצאה מן התיקון. אולם אין המדובר בחששות בעלמא, שאפשר שיתממשו ואפשר שלא, כתלות ברצונו של שר פלוגי. עצם הידיעה של אנשי המשטרה מי השר הממונה עליהם (בהיותו דמות פוליטית בעלת חשיפה רחבה) ובשם איזו תפיסה ביקש להיכנס למשרד לביטחון הפנים, די בה כדי להשפיע על אופן מימוש סמכויותיה של המשטרה. פוליטיזציה של המשטרה והעמקת סמכויות השר צפויה להביא לרצונם של שוטרים ומפקדים במשטרה לרצותו, מחד גיסא, ולהרתיע אותם מלפעול בניגוד לרצונו, מאידך גיסא.

148. כך למשל, כניסת שר פלוגי לתפקידו, שנבחר תוך הבטחת בחירות להיאבק בפשיעה במגזר הערבי, עשויה להוביל מפקדים בעלי מוטיבציה להסית משאבים לכיוון המאבק בפשיעה במגזר הערבי; כניסת שר אלמוני לתפקידו, שנדר למנוע הפרות סדר בהפגנות, עשויה לעודד שוטרים להפעיל כוח עודף אל מולן; הצהרות של שר כי "מחבל צריך למות" עלולה להוביל לפתיחה מהירה באש מצד כוחות בשטח, והזדהותו של שר עם מגזר מסוים עשויה להביא לאכיפה מופחתת כלפי אותו המגזר. אותו "אפקט מצנן" על השוטרים עובדי הציבור הוא, מעצם טיבו, בעל גוון כללי ואינו ניתן להוכחה פשוטה [והשוו לשאלת האפקט המצנן על התנהלות המנהל הציבורי בהקשרי ביטוי, ע"מ

3300/11 מדינת ישראל נ' גישה, בפס' 17 לפסק דינו של השופט עמית (פורסם בנבו 5.9.2012), אך אין להמעט ממשקלו. רצונם של עובדים לרצות את הממונים עליהם הוא ברור מאליו. בשל כך, עצם העובדה ששוטר יבקש לרצות את השר הממונה עליו, על עמדותיו האישיות, במקום את הוראות החוק להן הוא כפוף, מקימה חשש אינהרנטי לפגיעה בזכויות.

149. על קשיים ניכרים אלו שבחוק, עמד המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (ציבורי-מינהלי), עו"ד גיל לימון, בישיבת הוועדה מיום 21.12.2022:

"אני חושב שההצעה שתובא להצבעה לפי מה שאמר המציע, למעשה, היא זהה כמעט לחלוטין... שני התיקונים שהוא אימץ, למעשה, לא נותנים מענה לקשיים המהותיים, ולכן אני חוזר על העמדה שלנו שהנוסח שמונח בפני הוועדה הוא לא מאזן כראוי בין הסמכויות של השר לבין העצמאות המקצועית של המשטרה, ולכן הוא לא מתיישב עם עקרונות יסוד במשטר דמוקרטי. יש פה חשש אמיתי מפני השפעה של שיקולים פוליטיים על הפעילות של המשטרה בתחומים הרגישים ביותר שקשורים לזכויות אדם: חופש ביטוי, חופש ההפגנה, זכויות חשודים ונאשמים. חשוב לי לומר, זה גם עניינים של שלטון החוק, שהוא נושא בסיסי בחברה דמוקרטית וגם נושאים של זכויות חוקתיות, של זכויות אדם."

ולא נותר לעותרת אלא להסכים.

150. לסיכום נקודה זו – ראינו שהתיקון מכפיף את המשטרה לדרג הפוליטי; שהכפפת המשטרה לדרג הפוליטי פוגעת בזכות לכבוד של האזרחים בישראל, ופוגעת בזכותם לחירות ולהליך הוגן; ראינו שפגיעות אלו מובילות אף לפגיעה בחופש הביטוי, בחופש התנועה ובזכות לביטחון, כתוצאה מסתברת של התיקון, וכן כתוצאה אינהרנטית של ה"אפקט המצנן" הכרוך בו. כל אלו, מבססים פגיעה חמורה בזכויות יסוד המוגנות מכוח חוק היסוד, המצדיקה מעורבות שיפוטית.

ה.2.א.3. רובד שני – התיקון פוגע בעקרונות יסוד דמוקרטיים ובשלטון החוק

151. מעבר לפגיעתו הקשה בזכויות, התיקון לפקודה טומן בחובו אף איומים על עקרונות יסוד משטריים, ההכרחיים לתפקודן של מערכות השלטון הדמוקרטי, ובראשן שלטון החוק ואמון הציבור במשטרה.

הכפפת המשטרה לדרג הפוליטי פוגעת בעקרון שלטון החוק

152. דומה כי אין חולק על חשיבותו של עקרון שלטון החוק, ושלטון החוק בשלטון. כל רשויות השלטון חייבות בפעולה על פי החוק, ולפיו בלבד. זהו שלטון החוק במובנו הפורמלי – כל הפרטים במדינה, ועל אחת כמה וכמה כל זרועות המדינה, חייבים לפעול על פי החוק [בג"ץ 428/86 ברזילי נ' ממשלת ישראל בעמ' 555 (פורסם בנבו, 6.8.1986)] (להלן: "עניין ברזילי"). ואם נכון הדבר לגבי כלל רשויות השלטון, נכון הוא ביתר שאת לגבי פועלה של משטרת ישראל. המשטרה, אולי יותר מכל רשות אחרת, חייבת לפעול על פי חוק, ועל פיו בלבד.

153. המשטרה מופקדת על אכיפת החוק והגנה על ביטחון הציבור, וזו היא תכלית קיומה, כמפורט בסעיף 3 לפקודה. בתוך כך אמונה המשטרה על מניעת עבירות, ביצוע חקירות ואיסוף ראיות בהליך הפלילי, ביצוע פעולות מבצעיות בתחום ביטחון הפנים, והעמדת עבריינים לדין. המשטרה מתווכת ומתרגמת את המשפט עלי ספר למשפט כפי שהוא מתבטא במציאות החיים, וניתן אף לטעון כי החוק המסדיר את התנהלות החברה נקבע, במידה רבה, לא על ידי המחוקק, כי אם על ידי השוטר האוכף את החוק [הילה גודמיד, שי דרומי ועמוס עצמון "נוכחת נפקדת: תפקידה של

המשטרה במערכת אכיפת החוק" **משפט, חברה ותרבות | משפט ומשטרה** 9, 10 (נעמי לבנקרון ותמר קריכלי-כץ עורכות, אוני תל אביב, 2021).

154. **אכיפת החוק ושמירת הסדר הציבורי על ידי המשטרה, לשם הענקת זכות יסודית שווה לביטחון, היא מן ההצדקות הבסיסיות ביותר לקיומה של המדינה בכלל, והמשטרה בפרט.** כמפורט לעיל, על מנת למלא את תפקידיה אלה, החיוניים לתפקודה של החברה ולביטחונה, ניתנו למשטרה ולאנשיה סמכויות רבות, הכרוכות מניה וביה באפשרות להפעלת כוח לפגיעה בזכויות וחירויות של פרטים וקבוצות בחברה. משכך, הקפדה על עקרון חוקיות המינהל היא חיונית במיוחד ביחס למשטרה, וחזקה עליה כי היא פועלת אך ורק בהתאם לחוק ולחשיבות העליונה של תפקידה במערכת השלטון [בג"ץ 5562/07 שוסהיים נ' השר לביטחון פנים בפסקה 8 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה (פורסם בנוב 23.7.2007)]. לא בכדי קובע הסעיף הראשון בחוק העונשין כי "אין עבירה ואין עונש עליה אלא אם כן נקבעו בחוק או על פיו".

155. מקום בו פועלת המשטרה שלא על פי החוק, ועל פיו בלבד, קיים חשש כי גם מימוש תפקידיה המבצעיים ייפגע – "אין ביטחון ללא חוק. שלטון החוק הוא מרכיב בביטחון הלאומי" [עניין ברזילי, בעמ' 622].

156. אכן, קיים חשש ממשי וכבד כי העמקת מעורבות הדרג הפוליטי בהתנהלות המשטרה, על תפקידיה הרגישים האמורים, תביא בהכרח לפגיעה בעקרון שלטון החוק. כאמור, **שלטון החוק מחייב כי המשטרה תפעל לפי חוק ולפיו בלבד. הגברת האפשרות של הדרג הפוליטי להתערב בפעולת המשטרה משמעו בהכרח, כי זו אינה מונחית עוד, כנמצא הקיים עד היום, על ידי החוק בלבד, כי אם על ידי הדרג הפוליטי.**

157. כך, בדו"ח ועדת צדוק נקבע כך ביחס לשאלת מידת מעורבותו של השר בפעילות המשטרה:

"...**המחוייבות העיקרית של המשטרה צריכה להיות לחוק, ובהקשר זה עליה להיות חופשית מכל השפעה פוליטית.** כך, למשל, קיים חשש ממצב שבו הדרג המקצועי במשטרה סבור שיש לעצור אדם מסויים לצורך חקירה, והשר מורה שלא לעצור אותו אך בשל ההשלכות הציבוריות העלולות לנבוע מכך, או אף מתוך שיקול פוליטי. הוראה כזו של השר פוגעת באכיפת החוק בידי המשטרה בדרך אותה חושבים הגורמים המקצועיים כנכונה. ואולם, מעבר לפגיעה הנקודתית, **מתן אפשרות לשר להתערב בחקירה לא זו בלבד שהוא עלול לפגוע בחקירה, אלא יש בו משום חשש לפגיעה מהותית בעיקרון החשוב של השוויון בפני החוק,** שהרי מי שהשר מתערב לטובתו (או לרעתו) בניגוד לעמדת הדרג המקצועי איננו ככל האדם. **לפגיעה בשלטון החוק, החמורה כשלעצמה, עלולה להיות השלכה חמורה גם על אמון הציבור במשטרה, שהינו אבן-יסוד להצלחתה במילוי תפקידיה**" [שם, בעמ' 45, ההדגשות נוספו בידי העותרת. ראו לעיל דוח ועדת צדוק]

158. דוח הוועדה הדגיש את חשיבות אי-התלות של המשטרה בדרג הפוליטי ביתר שאת, ביחס לשאלת הפעלת סמכויות החקירה הנתונות למשטרה. כך, נקבע כי:

"**אשר לתחום החקירות, המשטרה צריכה להיות חופשית לחלוטין בחקירותיה, כשעליה מרותו של החוק בלבד.** גישה זו תואמת את המקובל לגבי מערכת אכיפת החוק המקבילה המצויה במשרד המשפטים בראשותו של היועץ המשפטי לממשלה, וזאת מכח המלצות ועדת המשפטים בדבר סמכויות היועץ המשפטי לממשלה משנת 1962 ("ועדת אגרנט"), והמלצות הוועדה הציבורית לבחינת דרכי המינוי של היועץ המשפטי לממשלה ונושאים הקשורים בכהונתו משנת 1998 ("ועדת שמגר"). **במקרים של ספק לגבי דרך הפעולה של המשטרה בתחום החקירות והתאמתה לחוק, הסמכות להורות למשטרה כיצד לנהוג (או לא לנהוג) צריכה להיות בידי היועץ המשפטי לממשלה.** הוועדה סבורה כי השר רשאי לקבל דיווחים כוללניים (להבדיל מדיווחים מפורטים על חקירות ספציפיות) על חקירות המתנהלות על-ידי

המשטרה באותו אופן ובאותה מידה ששר המשפטים רשאי לקבל דיווחים על פעולות היועץ המשפטי לממשלה בתחום אכיפת החוק. הוועדה סבורה כי השר איננו רשאי ליתן למשטרה הוראות לגבי חקירות ספציפיות. הוועדה סבורה 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" [ההדגשות במקור. שם, בעמ' 47].

159. קביעות דומות, לפיהן יש לשמור מכל משמר מפני הכנסת שיקולים פוליטיים לתוך פעולת המשטרה, המפעילה כוח שלטוני כופה, קנו להן שביתה בדין ועוגנו בפסיקת בית המשפט העליון. אך לאחרונה עמד בית משפט זה על חיוניותה של עצמאות המשטרה ממעורבות פוליטית לשמירה על שלטון החוק, בקבעו כי:

"ישנה חשיבות מיוחדת לכך שהפעלת סמכויות המשטרה באכיפת החוק תיעשה "על בסיס מקצועי ובהתחשב באינטרס הציבורי בלבד, באופן שוויוני וללא משוא פנים... מכאן החשיבות הרבה בהבטחת עצמאותו ואי תלותו של מפכ"ל המשטרה, העומד בראשה ואמון על הפעלתה לביצוע תפקידיה..." [בג"ץ 911/21 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל בסעיף 16 לפסק דינו של השופט פוגלמן (פורסם בנבו 12.12.2021)].

160. לא בכדי מפכ"ל המשטרה לשעבר, רנ"צ רוני אלשיך, טען בדיוני הוועדה כי כאשר מערכת אכיפת החוק תהיה כפופה להתערבות חיצונית פוליטית, "אז האמון שלי ושל רבים מאזרחי מדינת ישראל יירד פלאים, וכשהוא יירד – אנחנו נהיה פה באנרכיה... התוצאה תהיה עוד אלימות ופחות ביטחון אישי... יקומו מיליציות עצמאיות שאיש לא הסמיך אותן... לשם אנחנו הולכים".

161. דברים אלו בדבר הצורך בהפרדת פעולת המשטרה משיקולים פוליטיים נכונים לגבי פעולתה של המשטרה בכללה, אך יש לה חשיבות מיוחדת בכל הנוגע לפעילות החקירה וההעמדה לדין של המשטרה, אשר סעיף 8 החדש בפקודה מתיר לשר להתערב בהן. המשטרה, כרשויות אכיפת החוק האחרות השייכות לרשות המבצעת (דוגמת התביעה הכללית או שירות הביטחון הכללי), נהנית כיום ממעורבות מוגבלת של הדרג הפוליטי בפעולתן לאכיפת החוק. זאת, מתוך התפיסה לפיה שלטון החוק מחייב כי אכיפת הדין תונחה על ידי הדין בלבד. כך, כפי שהובהר גם בדוח ועדת אגרנט ובדוח ועדת שמגר בנוגע לתפקידי היועץ המשפטי לממשלה והתביעה הכללית, נקבע כי אלו עצמאיים בהפעלת סמכויותיהם בתחום הפלילי, ואינם כפופים להוראות הממשלה או שר המשפטים. ביחס לשב"כ נקבע אמנם בחוק כי הוא נתון למרות הממשלה, אולם כי הוא יפעל באורח ממלכתי וכי לא יוטלו עליו משימות לשם קידום אינטרסים פוליטיים [סעיף 4(ג) לחוק שירות הביטחון הכללי, התשס"ב-2002; וכן ראו בחוות דעת המכון הישראלי לדמוקרטיה מאת עמיחי כהן, עודד רון וגיא לוריא "הכפפת המשטרה לפוליטיקאים תפגע בשלטון החוק ובשוויון בפני החוק" (13.12.2022)]. משמעות הדבר ברורה – הכפפת מנגנוני חקירה והעמדה לדין לרצון פוליטי של דרג נבחר עומדת בסתירה חריפה לעקרון שלטון החוק.

162. ואם כך הם פני הדברים ביחס לסמכויות פרקליטות המדינה בהעמדה לדין, הרי שהם נכונים מקל וחומר ביחס למשטרת ישראל, המנהלת למעלה מ-90% מההליכים הפליליים בישראל [גיא לוריא פיקוח על התביעה המשטרית בעמ' 22 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, ספטמבר 2020) (להלן: "לוריא")].

163. רשויות התביעה, ובתוך כך התביעה המשטרית, נדרשות למלא את תפקידיהן מתוך גישה מעין-שיפוטית, לפי שיקול דעת מקצועי ובלתי תלוי [נראו בג"ץ 935/89 גנור נ' היועץ המשפטי לממשלה (פורסם בנבו 10.5.1990)]. הדבר נכון מכוח נאמנותן הציבורית, אולם הן מקבלות משנה תוקף מיוחד נוכח התופעה הרווחת של "שפיטה בידי תובע" (Prosecutorial Adjudication) במסגרתה

מסתיימים רבים מההליכים הפליליים בהסדרי טיעון ובלא ביקורת שיפוטית אפקטיבית על ההליך. תופעה זו מעצימה עוד יותר את הכוח בידי התביעה, ומחייבת הקפדה יתירה על כך שהעמדה לדין, לרבות מדיניות ההעמדה לדין, תהא בכפוף לחוק בלבד [ראו אצל לוריא, בעמ' 14].

164. לכן, **הכפפת התביעה המשטרית לגורם פוליטי תהווה פגיעה קשה וחמורה במיוחד בשלטון החוק ובהפרדת הרשויות**. במצב כזה, יהא השר, גורם המושפע עמוקות מאינטרסים פוליטיים, אחראי על גיבוש מדיניות, על הליכי החקירה, על ההעמדה לדין, במקרים רבים גם על ההליך המעין-שיפוטי במסגרתו ייקבע העונש, וכן על הכליאה (מכוח אחריותו על שירות בתי הסוהר).

165. חשיבות מיוחדת נתונה להפחתת השליטה הפוליטית במשטרה בכל הנוגע בחקירת מופעים של שחיתות שלטונית. כך, כחלק מתפקידה באכיפת החוק והדין הפלילי, אחראית המשטרה גם על אכיפת האיסורים הפליליים על עבירות של שחיתות שלטונית, דוגמת שוחד. למעשה, היחידה הארצית לחקירות הונאה (יאח"ה) בלהב 433, אף מוגדרת כיחידה שיעודה הוא "חשיפה, גילוי וחקירת עבירות בתחום השחיתות במנהל הציבורי". כחלק ממילוי תפקידיה, המשטרה נדרשת לפיכך לחקור גם חשדות הנוגעים בחברי הממשלה, כפי שאכן אירע לא אחת. הכפפת המשטרה למרותם של הממשלה והשר עשויה להעמיד את המשטרה ואת השר עצמו בניגוד עניינים חמור, לאור תלותו של השר בחבריו לממשלה. על כן, עמד בית המשפט הנכבד על "חשיבות ניתוק הזיקה בין המפכ"ל הממונה לבין ממניו" [בג"ץ 911/21 הנ"ל, בסעיף 18]. הכפפת המשטרה לשר ולהנחיותיו, עלולה לעקר מתוכן את יכולתה של המשטרה לאכוף את האיסורים הפליליים בתחום השחיתות השלטונית, וממילא מעמידה את השר בניגוד עניינים חריף בכל הנוגע לתחום זה.

166. **לאור כל האמור, אם כן, נראה שהכפפת המשטרה לדרג הפוליטי כרוכה, מניה וביה, בפגיעה בשלטון החוק**.

הפגיעה החוקתית בעקרון שלטון החוק מחייבת מעורבות שיפוטית

167. די בפגיעה החמורה עליה עמדנו לעיל בעקרון היסוד של שלטון החוק, כדי להביא לפסילת התיקון, על הוראותיו הפוגעניות. כאמור, הוראות חוק המכפיפות את המשטרה לשר פוגעות בעקרון שלטון החוק במובנו הפורמלי, הצר. הן פוגעות גם בעקרון שלטון החוק התורתי (היוריספרודנטלי). כך, חוק המעביר סמכויות כה רבות למי משרי הממשלה, אינו עומד בעקרון שלטון החוק. עמד על כך פרופ' ברק, בכתבו כי:

"שלטון החוק במובנו הפורמלי, הוא תנאי הכרחי להבנת מושג שלטון החוק. אין הוא תנאי מספיק... טול חוק הקובע כי תחום חיים שלם יוסדר על פי החלטות האינדיבידואליות של איש השלטון... הגשמת אותו חוק עשויה לעלות בקנה אחד עם שלטון החוק הפורמלי. אך האם באותה שיטת משפט, בה נוהגים חוקים שכאלה, שולט עקרון שלטון החוק? הדעה המקובלת היא להשיב על שאלה זו בשלילה..." [ברק, כתבים, בעמ' 331].

168. ברור, אם כן, כי עקרון שלטון החוק הפורמלי, התורתי והמהותי, אינו מאפשר מצב בו מוכפף גוף שבמהותו נועד לאכיפת החוק, לרצונו הפוליטי של מאן דהוא. התיקון לפקודת המשטרה עומד בסתירה, לפיכך, לעקרון שלטון החוק.

169. מהי נפקותה של סתירה זו של הוראות התיקון לעקרון שלטון החוק? ברור שהיעדר הגבלות כלשהן על הרוב הפרלמנטרי בבואו לחוקק חוק אינו מאפשר להגשים את עקרון שלטון החוק, על היבטיו הפורמליים, היוריספרודנטליים והמהותיים, ומחוקק המבקש להגשים תוצאות שאינן עולות בקנה אחד עם עקרון שלטון החוק יוכל להשיג את מבוקשו. כפי שעמד על כך פרופ' ברק, במצב

דברים זה "שלטון החוק יהווה, בסופו של דבר, הנחיה פוליטית למחוקק. רוצה – מגשימו; רוצה – מתנכר לו". פרופ' ברק מצביע על כך שמצב דברים זה, שלא ניתן לקבלו מבחינה משפטית ונורמטיבית, אינו מתיישב עם המציאות החוקתית:

"כיצד ניתן למנוע מצב דברים זה? התשובה הינה כי כדי להבטיח את שלטון החוק על כל היבטיו, יש לגרום לכך שהמחוקק יהיה חייב, כעניין שבמשפט, לכבד את עקרון שלטון החוק. דבר זה ניתן להשיג על ידי הסדר נורמטיבי, המעניק לשלטון החוק, על שלושת היבטיו, מעמד משפטי עליון. זהו מבנה משפטי, לפיו כל חוק של המחוקק הרגיל חייב יהא לקיים את הדרישות הפורמליות, היוריספרודנטליות והמהותיות של שלטון החוק. נמצא, כי להבטחת שלטון החוק נדרש כי הוא יעוגן בחוקת המדינה – אצלנו, חוקי-היסוד – אשר יעניקו לעקרון המשולש של שלטון החוק מעמד חוקתי-על-חוקי" [ברק, כתבים, בעמ' 342]

170. ואולם, כידוע, בהוראות חוקי היסוד אין הוראה מפורשת לפיה על חוקי המדינה לעמוד בעקרון שלטון החוק. ואולם בכך אין לפגוע בחובה החוקתית המוטלת על המחוקק לכבד את עקרון שלטון החוק. עמד על כך פרופ' ברק בהבהירו כי עקרון שלטון החוק חולש על חוקי היסוד שלנו ומסדירים את עקרונות החקיקה בישראל, גם בלא שהדבר נאמר במפורש:

"השגנו אפוא, את עליונות החוקה... האם בכך ניתנה הגנה חוקתית מספקת לעקרון שלטון החוק, על כל היבטיו? הוראה מפורשת בחוקי-היסוד, לפיה יש לקיים את עקרון שלטון החוק, אינה קיימת. על כך יש להצטער. ידועות חוקות הקובעות במפורש כי המדינה היא מדינת חוק, או מדינה בה שולט עקרון שלטון החוק. אך אין בכך ולא כלום. משאר הוראות החוקה ניתן להסיק כי לעקרון שלטון החוק הפורמלי, היוריספרודנטלי והמהותי ניתן בישראל מעמד חוקתי-על-חוקי. חוקי-היסוד הנוגעים לזכויות האדם קובעים כי אין לפגוע בזכות אדם חוקתית "אלא בחוק". בכך ניתן ביטוי לעקרון הפורמלי של שלטון החוק. בכך גם ניתן ביטוי להיבט היוריספרודנטלי של שלטון החוק. עקרון החוקיות, המעוגן בהוראה זו, עוסק אך בחוקיות פורמלית. היכולת לפגוע בזכויות אדם ב"חוק" מובנה הוא – וכך קובע המשפט המשווה – שהחוק צריך להיות פומבי, ודאי, ידוע וברור. ומה על עקרון שלטון החוק המהותי? עקרון זה מוצא ביטוי בהוראת שני חוקי-היסוד החדשים בעניין זכויות האדם, לפיה אין לפגוע בזכויות אדם חוקתיות אלא בחוק "ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש". הוראה זו – המכונה "פסקת ההגבלה" – משמשת צינור מרכזי להחדרת שלטון החוק המהותי למבנה החוקתי שלנו... הנה כי כן, ארבעים וחמש שנים לאחר העלאת רעיונו של מנחם בגין המנוח על דבר "עליונות המשפט", קיבלה הכנסת תפיסה זו. המשפט בישראל הוא עליון במובן זה שהעקרונות החוקתיים הקבועים בחוקי היסוד – הם חוקתנו – נהנים מעוצמה נורמטיבית חוקתית-על-חוקית, והכנסת עצמה חייבת בכיבודם, כפי שקובעים שני חוקי-היסוד בעניין זכויות האדם: "כל רשות מרשויות השלטון חייבת לכבד את הזכויות שלפי חוק-יסוד זה" [ברק, כתבים, בעמ' 346-347].

ובמקום אחר קבע כי:

"ערכים כמו הפרדת רשויות, עצמאות הרשות השופטת, שלטון החוק, קיום המדינה וביטחונה, צדק והגינות, ביטחון ביחסים הבין-אישיים ורבים אחרים לא תמיד נזכרים בלשון המפורשת של החוקה. עם זאת הם חלק ממנה והם אמת מידה לפירושה" [אהרן ברק כבוד האדם – הזכות החוקתית ובנותיה בעמ' 190 (2014) (להלן: "ברק, הזכות החוקתית ובנותיה")].

171. עוד קודם לחקיקת חוקי היסוד בדבר זכויות האדם נהנה שלטון החוק ממעמד של עקרון יסוד, שעל חקיקת הכנסת לכבדו. והרי דבר זה מתבקש מאלי: מקום בו חקיקה אינה מכבדת את שלטון החוק, נשמטת הקרקע תחת מפעל החקיקה כולו, ובו אותו דבר החקיקה החורג מעקרון שלטון החוק. עמד על כך כב' הנשיא שמגר בבג"ץ 428/86 ברזילי נ' ממשלת ישראל, פד מ(3) 505, בקבעו: "שלטון החוק אינו נוצר יש מאין ואינו דבר ערטילאי. צריך להיות לו ביטוי מוחשי ויום-יומי בעצם קיומם של הסדרים נורמטיביים מחייבים, בהפעלתם הלכה למעשה כלפי כולי עלמא, בהגשמת

חירויות היסוד, בהקפדה על השוויון וביצירת אווירה כללית של אמון ובטחון".

172. אם כן, אין לראות חוק העומד בסתירה מהותית לעקרון שלטון החוק כעומד בתקפו, בין אם מכוחו של עקרון שלטון עצמו כעקרון משפטי יסודי, ובין אם מכוח הוראות חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, המונע את חקיקתו של חוק העומד בסתירה לעקרון שלטון החוק.

173. סתירתו של תיקון הפקודה לעקרון שלטון החוק, לפיכך, מגלמת פגיעה קשה בעקרונות יסוד דמוקרטיים, ודי בה כדי להביא לפסילת החוק.

הפגיעה באמון הציבור במשטרה ובתפקודה

174. נוכח הפגיעה הקשה בעקרון שלטון החוק הטמונה בתיקון הפקודה, עליה עמדנו לעיל, התיקון פוגע קשות גם באמון הציבור במערכת אכיפת החוק בכלל, ובמשטרה בפרט. זאת באופן שעשוי לשבש את תפקוד המשטרה בפועל, ואת יכולתה לשמור על הסדר הציבורי.

175. כידוע, אמון הציבור במערכות השלטון הוא חיוני לעצם קיומן, ולאיכות תפקודן. בית משפט נכבד זה עמד על כך לא אחת, בין היתר בקבעו כך :

"המפתח לקיומו של שירות ציבורי ראוי לשמו, הוא אמון הציבור בטוהר השירות הציבורי. יוקרתו של המינהל הציבורי ואמון הציבור בו הם אינטרס ציבורי בעל חשיבות רבה... קיים ועומד האינטרס הציבורי בטוהר השירות הציבורי ובצורך להבטיח את אמון הציבור ברשויות השלטון.... 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. אכן, טוהר השירות והשורות עומד בבסיס השירות הציבורי ובבסיס המבנה החברתי שלנו" [בג"ץ 6163/92 יואל אייזנברג נ' שר הבינוי והשיכון בעמ' 262, 266, פ"ד מז(2) 229, הדגשות הוספו בידי העותרת].

176. דברים אלו נכונים לגבי השירות הציבורי בכללותו, אך הם מקבלים משנה תוקף מיוחד ביחס למשטרת ישראל, שיכולתה למלא את תפקידה ולאכוף את החוק תלויה במידה רבה בשיתוף הפעולה הציבורי ובלגיטימציה ממנה היא נהנית. הסכמה ציבורית לפעילות המשטרה מהווה תנאי הכרחי לפעולתה האפקטיבית. ציבור הרואה את המשטרה כלגיטימית נוטה לציית לחוק, והמשטרה יכולה ליהנות משיתוף הפעולה שלו. היעדר הסכמה ציבורית רחבה לאופן פעולתה, לעומת זאת, פוגע בלגיטימיות המשטרה ומקשה עליה לאכוף את החוק ביעילות. נקודה זו אף הוכחה במחקרים אמפיריים רבים [ראו אצל עמיקם הרפז ומרים גולן **משפט ושיטור – זכויות אדם וסמכויות משטרה**, בעמ' 94 (2018)].

177. גם בית משפט נכבד זה עמד על כך בקבעו כי "המשטרה מופקדת על אכיפת החוק, ופעולותיה נתונות כל העת לפיקוח ולביקורת ציבוריים. **תדמיתה בעיני הציבור היא בעלת חשיבות רבה במכלול הגורמים התורמים להצלחתה**" [בג"ץ 66/85 חיים לריה נ' רב-ניצב איצן מפכ"ל משטרת ישראל (פורסם בנבו 9.7.1985)], ובמקום אחר אף נקבע כי "השוטר... ככל עובד ציבור אחר, אף הוא נאמן הציבור. יכולתה של המשטרה למלא את תפקידיה מותנית באמון הציבור ביושר כפיהם, בהגנותם ובסבירותם של השוטרים. **בלא יחסי אמון בין המשטרה לבין הקהילה שהיא משרתת, לא תוכל המשטרה לקיים את משימותיה**" [בג"ץ 7074/93 מאיר סויסא נ' היועץ המשפטי לממשלה, פד מח(2) 749 (1994); וראו גם בג"ץ 3798/09 אירנה גורוחוד נ' המפקח הכללי משטרת ישראל (נבו 07.12.2010); בג"ץ 7141/05 ויתקין נ' מפכ"ל המשטרה (נבו 27.02.2006)].

178. משמעותם המעשית של הדברים היא כי אמון הציבור במשטרה, שיש לו חשיבות גבוהה ביותר כשלעצמו, מהווה גם תנאי הכרחי ליכולתה של המשטרה לספק לציבור ביטחון, ולמלא את תפקידיה בשמירה על שלטון החוק.

179. מתן שליטה מלאה לשר במשטרה כמעין "מפק"ל-על" – כפי שעושה בפועל התיקון – מציירת את המשטרה כארגון פוליטי, המשרת אינטרסים ומאווים של גורם פוליטי (זאת בלא תלות בחשש הממשי שכך אכן יהיה, שיכול להתממש או שלא להתממש). הגברת השליטה של השר במשטרה אף עשויה להשפיע על המינויים בדרג המקצועי במשטרה, באופן שיביא לכך שהדרגים המקצועיים במשטרה יאוישו לא באנשים המתאימים ביותר לתפקידם על פי יכולותיהם המקצועיות, כי אם על פי קרבתם האידיאולוגית-פוליטית לשר. משטרה שכך נראה הדרג המקצועי בה תסבול בהכרח מירידה באמון הציבור, ומפגיעה בתפקודה בפועל, המצוי ממילא בשפל.

180. בימים האחרונים עמדה על נקודה זו היועצת המשפטית לממשלה, עו"ד גלי בהרב-מיארה, בקבעה כי "אם תיווצר ולו תחושה של פוליטיזציה של מערכת אכיפת החוק, תהיה זו מכה אנושה ליכולתה לתפקד ופגיעה קשה באמון הציבור. במדינה דמוקרטית לא ראוי לשנות את מערכת היחסים שבין הדרג המדיני לבין מערכת אכיפת החוק בחקיקת בזק"

העתק כתבתה של ניצן שפיר "היועמ"שית נגד הצעות החוק: "פוליטיזציה של מערכת אכיפת החוק תהיה מכה אנושה" באתר גלובס מיום 15.12.2022, מצורף ומסומן כנספח ע/25.

ושוב, אין לעותרת אלא להסכים.

181. לסיכום נקודה זו – הכפפת המשטרה לשר, המעוגנת בתיקון, מגלמת פגיעה אינהרנטית קשה בשלטון החוק באשר המשטרה נעשית כפופה לשר, במקום לחוק עצמו. בהיותו של שלטון החוק תנאי יסודי לעצם קיומה של דמוקרטיה מתפקדת, חוק הסותר את עקרון שלטון החוק אינו יכול לעמוד בתקפו. זאת ועוד, התיקון אף גורר פגיעה קשה באמון הציבור במשטרה, באופן שלא יאפשר לה למלא את תפקידיה בחברה כראוי. פגיעות אלו מהוות פגיעות חוקתיות ביסודות השלטון הדמוקרטי, המצדיקות מעורבות שיפוטית.

ה.2.א.4. הפגיעה המצרפית שגורם החוק לזכויות ועקרונות יסוד

182. ראינו, אם כן, שהתיקון עומד בסתירה לעקרונות יסוד חוקתיים, ומעורר חשש כבד לפגיעה קשה בזכויות יסוד חוקתיות. ואולם, לא די בכך. יודגש, כי אין להתייחס להוראות התיקון כעומדות לבדן – מאחורי התיקון עומדות, ונישאות מעליו, הצעות חקיקה נוספות – חלקן מקודמות בימים אלו, וחלקן טרם קודמו אך אותותיהן ניכרים. אמנם, עניינה של עתירה זו בהוראות התיקון לפקודת המשטרה ובו בלבד, אולם אין לפרשו כעומד לבדו. את הפגיעה הגלומה בתיקון לעקרונות יסוד דמוקרטיים יש לראות לצד הפגיעה המסתמנת מהצעות חוק נוספות המקודמות בימים אלו, על בסיס "האפקט המצטבר" שלהן:

"חוק... לעולם אינו בגדר אי בודד, המוקף במים ניטראליים. חוק מטבעו שייך למשפחת החוקים האחרים של המדינה. יתרה מזו, חוק שייך למרחב חברתי. ככל מרחב, החוק תופס זמן ומקום ויש לבחון אותו על פי ארבעת מימדיו. לכל חוק יש קונטקסט ורקע. כשם שאין לפרש או לבחון חוק רק על פי הקשרו, כך אין לראותו כ"רובינזון קרוזו" המנותק מהקשרו" [בג"ץ 8260/16 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' כנסת ישראל (פורסם בנבו, 06.09.2017), בפסקה 5 לדברי כב' השופט נ' הנדל].

183. ביסודה של דוקטרינת "האפקט המצטבר" עומדת הביקורת החוקתית על חוק, בשים לב לקשייו המצטברים. כאשר מתקיים "אפקט מצטבר" של פגיעות חוקתיות, הרי שיש בהן להביא לביטול ההסדר החוקי כולו. כך, בפרשת פלוני, נקבע כי ניתן להורות על ביטול הוראת חוק מסוימת, לא רק בשל פגיעתה, כשלעצמה, בזכות חוקתית מוגנת, אלא אף בשל הבאתם בחשבון של הסדרים חוקיים נוספים, אשר פוגעים בזכויות יסוד "בכמה היבטים, או באופן הדרגתי" [ראו בש"פ 8823/07 פלוני נ' מדינת ישראל, פ"ד סג (3) 500, 540 (2010) (המשנה לנשיאה א' ריבלין) (להלן: "פרשת פלוני"); זמר בלונדהיים ונדיב מרדכי "לקראת דוקטרינת אפקט מצטבר: אגרגציה בביקורת שיפוטית חוקתית" משפטים מד 569 (2014) (להלן: "בלונדהיים ומרדכי")].

184. את בסיסה של דוקטרינה זו, ניתן לראות ברעיון שלפיו "הכמות עושה את האיכות". במאמר Yaniv Roznai, "The Straw that Broke the Constitution's Back? Qualitative Quantity in Judicial Review of Constitutional Amendments", in *Colombian Constitutional Court in a Comparative Perspective* (Alejandro Linares Cantillo et al eds., forthcoming 2021) (להלן: "הקש ששבר את גב החוקה") מציג המלומד י' רוזנאי את הבחינה המצטברת בתחומי מחקר שונים, פילוסופיה ומדע המדינה ומדעי הטבע והחיים, ואף מציין את העובדה שתפיסה זו איננה זרה גם למשפט הישראלי, במובן של "יש מצבים בהם "הכמות עושה איכות" (כדברי השופט (כתוארו אז) ברק בבג"ץ 910/86 רסלר נ' שר הביטחון, פ"ד מב(2) 441, 505 מול האות ו(1988); וראו עוד, דברי כב' השופט י' עמית בבג"ץ 7146/12 נג'ט סרג' אדם נ' הכנסת, פ"ד סו(1) 717 (2013); פרשת המרכז האקדמי, לעיל).

185. כך, למשל, כבר בפרשת לשכת מנהלי ההשקעות נבחנה השפעת ההסדרים שבחוק באופן "מצטבר", ונקבע כי: "בצד הבחינה האינדיווידואלית של כל הוראה פוגעת, יש מקום לבחינה מצטברת של מכלול ההוראות. השאלה הינה אם התמהיל הכולל של ההסדר החקיקתי הוא מידתי. כל הסדר אינדיווידואלי יכול שיהיה מידתי. אך הצטברותם הכוללת עשויה שלא להיות מידתית..." [בג"ץ 1715/97 לשכת מנהלי ההשקעות בישראל נ' שר האוצר, פ"ד נא(4) 367 (1997), בפסקה 46].

186. כפי שמסבירים בלונדהיים ומרדכי, דוקטרינת "האפקט המצטבר" באה להתמודד עם בעיית "הגירעון הדוקטרינרי". לשיטתם, הבחינה הדוקטרינרית החוקתית המקובלת "מנתבת את בית המשפט לבחינת הפגיעה הספציפית של סעיף חוק אחד בזכות חוקתית אחת, כאשר למעשה מדובר בשאלה פוליטית יותר..." [בעמ' 583-584]. זוהי גם הסיבה בגינה המחברים קוראים "לשימוש באגרגציה שיפוטית [ש]משקפת לטעמנו הכרה נכונה בגירעון האינהרנטי שקיים בדוקטרינה המשפטית", וזאת על אף קיומה של ביקורת [עמ' 594-595].

187. במילים פשוטות, ובהקשר לענייננו, דוקטרינת האפקט המצטבר באה לבחון את הנפקות המשפטית של מכלול הסדרים חקיקתיים ואת משמעותן האגרגטיבית על המשטר החוקתי. ייתכן שכל הסדר חקיקתי יכול לעמוד בפני עצמו, משעה שפגיעתו היא בבחינת "De Minimis" או שעוצמתו מוגבלת, ואולם, צבר ההסדרים יוצר "אפקט מצטבר" בלתי חוקתי. כלומר, התייחסות נפרדת לכל הסדר מחמיצה את העיקר: מתמקדים בעצים – מחמיצים את היער.

188. זאת ועוד, כפי שצינו המלומדים Aziz Huq ו-Tom Ginsburg בספרם *How to Save a Constitutional Democracy* 45 (2018) כמות מספקת של שינויים הדרגתיים חורגים מקווי יסוד דמוקרטיים יכולה להביא לשינוי איכותי באופייה המשטרי של המדינה. בדיוק כדי להגן מפני שינוי חוקתי איכותני כאמור באמצעים הדרגתיים, הציעו המלומדים רוזנאי והוסטובסקי ברנדס במאמרם Yaniv Roznai and Tamar Hostovsky Brandes, 'Democratic Erosion,

Populist Constitutionalism and the Unconstitutional Constitutional Amendment
'Doctrines', *Law & Ethics of Human Rights* (2020), לאמץ ביקורת שיפוטית אגרגטיבית
שתבחן את ההשפעה המצטברת של תיקונים חוקתיים על הסדר החוקתי [וראו בפרט עמ' 22-26].

189. כך למשל, ייתכן שניתן היה לפרש באופן מקיים את הוראותיו של סעיף 8 לפקודה, אילו אלו היו
עומדות לבדן. אף אם כל הוראה מיתר הוראות התיקון אינה יוצרת איום חוקתי כבד דיו על זכויות
היסוד בכדי להביא לפסילתו, הרי שהצטברותן מציינת תמונה חוקתית ברורה: העברת הסמכויות
לשר נועדה ליצור שליטה עודפת של הדרג הפוליטי במשטרה, והגברת הפוליטיזציה של המשטרה.
על כן, גם את סעיף 8 לפקודה יש לקרוא על רקע הפגיעה המכוונת בשלטון החוק שנגרמת
מהצטברות יתר סעיפי התיקון.

190. זאת ועוד, את הוראות התיקון בכללותן יש לראות על רקע גל יוזמות החקיקה המתרגש עלינו –
**בענייננו אין לראות באיזו מהוראות התיקון כ"אי בודד", ויש לראותו על רקע "המים
הטריטוריאליים" בהם הוא נמצא.**

191. ענייננו בחוק שהוגש כהצעת חוק פרטית, פרי יוזמתו של ח"כ המיועד לתפקיד השר. לצד הצעת
חוק זו, נחקק תיקון לחוק-יסוד: הממשלה, שנועד גם הוא לאפשר לח"כ ספציפי לכהן כשר, על אף
עברו הפלילי [בעניין זה הוגש אך בימים האחרונים בג"ץ 8949/22 מטעם העותרת]. לצד הצעות
חקיקה אלו, שקודמו עוד בטרם כוננה הממשלה, ניצבות הצהרותיהם של חברי הממשלה
המסתמנת בדבר כוונותיהם, ובהן הכוונה להחליש את מעמדם של היועצים המשפטיים במשרדי
הממשלה כשומרי סף, הכוונה להגביל את יכולתה של היועצת המשפטית לממשלה להתערב
בהחלטותיה, הכוונה לבטל את "נבחרת הדירקטורים" המקצועית לטובת מינויים פוליטיים,
והכוונה להגביל את יכולתו של בית המשפט להתערב בכל אלה, באמצעות הגבלת הביקורת
השיפוטית ועילות ההתערבות השיפוטית.

192. לעניין זה, ראו למשל את התבטאותו של חה"כ קיש [לעיל בפס' 80], לפיה "אם השופטים יפסלו
חוק [את תיקון הפקודה] בגלל הסבירות, מהות וכל מיני דברים שזה לא תפקידו – פה פסקת
התגברות היא סופר חשובה" – קרי, גם לשיטת מקדמי החוק, יש לראותו כחלק ממהלכה הרחבים
של הממשלה החדשה, ובהם קידום פסקת התגברות, וכד'.

193. גם היועצת המשפטית לממשלה, עו"ד גלי בהרב מיארה, עמדה על כך בנאומו מיום 15.12.2022,
בקבעה כי **"הצעות החקיקה הנדונות בימים אלה – מה שמכונה לצערי 'בליץ' החקיקה – אינן
עומדות כל אחת בפני עצמה. התמונה הגדולה חשובה. צבר ההצעות שעל הפרק – בוודאי אם
ימומש בחופזה, שלא מתוך ראייה כוללת וארוכת-טווח – עלול לשבש את מערכת האיזונים
והבלמים בין רשויות השלטון"** [ראו נספח ע/25 לעיל].

194. יוזמות חקיקה אלו אינן עומדות לדיון בעתירה דנן. אולם את התיקון לפקודת המשטרה יש לפרש
לאורן – עניינו בכוונה הרחבה של חברי הכנסת הטרייה להרחיב משמעותית את כוחם של נבחרי
הציבור מטעם הרוב הפרלמנטרי, על חשבון שומרי הסף, על חשבון שלטון החוק והמגבלות שהוא
משית על הרוב הפרלמנטרי, ועל חשבון זכויות הפרט וההגנה שהן זכות לה בישראל. על כן, גם
אם הוראה מהוראות החוק אינה מביאה לפגיעה חוקתית קשה כשלעצמה, יש לראותה כשלב
ראשון במהלך חוקתי רחב, שישנה את דמותה החוקתית והמשטרית של ישראל. כך יש לראות את
החקיקה האמורה, כך יש לפרשה, ועל רקע זה נדרש בית המשפט הנכבד להתערב בה.

ה.2.ב. הפגיעה בשלטון החוק, בסדרי המשטר ובזכויות – אינה כדין

195. ראינו, אם כן, כי התיקון לפקודת המשטרה כרוך בפגיעות משמעותיות בעקרונות יסוד של שיטת המשפט הדמוקרטית, ומעורר חשש כבד לפגיעה בשוויון, לשרירותיות ולמשוא פנים בהתנהלות המשטרה, כמו גם חשש לפגיעה בזכויות יסוד מוגנות. בכך, פוגע התיקון בעקרונות יסוד חוקתיים ובהוראות חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. כפי שנראה כעת, פגיעה זו אינה עומדת בהוראות פסקת ההגבלה הקבועות בסעיף 8 לחוק היסוד – הוא אינו מיועד לתכלית ראויה, ופוגע באותם העקרונות באופן לא מידתי. ועל כן, דינו של התיקון פסלות.

ה.2.ב.1. התיקון אינו הולם את ערכי המדינה ולא נועד לתכלית ראויה

התיקון אינו הולם את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית

196. כאמור, התיקון לפקודת המשטרה פוגע פגיעה קשה בעקרונות דמוקרטיים בסיסיים, כשלטון החוק ועקרון החוקיות. מקום בו הכוח האוכף המרכזי במדינה מפעיל את כוחו לא במטרה העיקרית לאכוף את החוק, כי אם לאכוף את רצון שרי הממשלה – הדמוקרטיה נפגעת. על כן, תיקון הפוגע בשלטון החוק ובעקרונות הדמוקרטיים, איננו תיקון ההולם את ערכיה של ישראל כמדינה דמוקרטית.

197. גם במסורת היהודית, תפקידם של השוטרים הוא אכיפת הדין ופסיקותיהם של השופטים, ולא את רצונו של השליט. שְׁפָטִים וְשֹׁטְרִים, תִּתֶּן לָךְ בְּכָל שְׁעָרֶיךָ אֲשֶׁר יְהוּה אֱלֹהֶיךָ נָתַן לָךְ לְשֹׁבְטֶיךָ; וְשֹׁפְטֵי אֶת-הָעָם, מִשְׁפָּט-צֶדֶק, נֹאמַר [דברים טז, יח]. לא בכדי נזכרים השופטים והשוטרים יחדיו – רש"י מפרש כי שוטרים הם "הרודין את העם אחר מצוותם" של השופטים "עד שיקבל עליו דין השופט". גם הרמב"ם הדגיש את תפקידם של השוטרים באכיפת הדין, והדין בלבד, ואת כפיפותם המלאה לדין – "מצות עשה של תורה למנות שופטים ושוטרים בכל מדינה ומדינה ובכל פלך ופלך שנאמר שופטים ושוטרים תתן לך בכל שעריך שופטים אלו הדיינים הקבועין בבית דין ובעלי דינין באים לפניהם. שוטרים אלו בעלי מקל ורצועה והם עומדים לפני הדיינין המסבבין בשווקים וברחובות ועל החנויות לתקן השערים והמדות ולהכות כל מעוות וכל מעשיהם על פי הדיינים וכל שיראו בו עוות דבר מביאין אותו לבית דין ודנין אותו כפי רשעו" [רמב"ם, משנה תורה, סנהדרין, פרק א, הלכה א'-ב']. כל מעשי השוטרים, אם כן, עליהם להיות "על פי הדיינים", קרי – לפי דין.

198. הכפפת פעולת המשטרה לרצון הממשלה, להבדיל מקביעת הדין, אף אינה הולמת את ערכיה של ישראל כמדינה יהודית.

בחירתה של תכלית ראויה

199. כידוע, חוק הפוגע בעקרונות חוקתיים ובזכויות חוקתיות מוגנות עשוי להיות תקף, ובלבד שהפגיעה נעשתה לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש [ס' 8 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו]. תכלית או מטרה ראויה היא תכלית שנועדה "להגשים מטרות חברתיות העולות בקנה אחד עם ערכיה של המדינה בכלל, והמגלות רגישות למקומן של זכויות האדם במערך החברתי הכולל" [בג"ץ 6427/02 התנועה לאיכות השלטון נ' הכנסת, פס' 52 לפסק דינו של הנשיא ברק (פורסם בנובמבר 2006, 11.5.2006) (להלן: "עניין התנועה לאיכות השלטון נ' הכנסת")]. אותם ערכים, שעל החקיקה לעלות בקנה אחד עמם, עשויים להשתנות, אך דרישת יסוד היא שתכלית החקיקה תהלוס את ערכי המדינה כמדינה יהודית ודמוקרטית.

200. אף שתחומיה המדויקים של התיבה "מדינה דמוקרטית" אינם מדויקים, וקיים שוני בין אופן תפיסתם בשיטות משפט שונות, מקובל להניח כי חיוני לאופי הדמוקרטי של השיטה שיקוימו בה הפרדת רשויות, שלטון החוק (הפורמלי, התורתי והמהותי), עצמאות שיפוטית, זכויות אדם וערכים בסיסיים לחיים משותפים בחברה דמוקרטית [אהרן ברק **מידתיות במשפט**, בעמ' 302 (2010); **מידתיות במבט ביקורתי ומשווה** בעמ' 27 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, מרדכי קרמניצר עורך, 2015) (להלן: "**מידתיות במבט ביקורתי**")]. הצורך כי חוק יהא מוצדק לפי ערכיה של חברה דמוקרטית אינו ייחודי לישראל. ברחבי העולם הדמוקרטי קיימת דרישה בסטנדרט גבוה לתכלית ראויה דומיננטית – כך למשל, בקנדה קיימת דרישה חוקתית שהפגיעה תהיה מוצדקת בעליל (demonstrably justified) בחברה חופשית ודמוקרטית [בסעיף 31 לחוקה הקנדית]; בדרום אפריקה נדרש שהפגיעה בזכות תהיה סבירה וניתנת להצדקה בחברה חופשית ודמוקרטית המחויבת לכבוד האדם, לשוויון ולחירות [בסעיף 1(7) לחוקת דרום אפריקה]; ובארה"ב, דרישת התכלית מחייבת כי פגיעה בזכויות חשובות תיעשה לשם קידום אינטרס מדינתי מכריע ("compelling") [ראו, מידתיות במבט ביקורתי בעמ' 22].

201. מדרישה זו של שמירה על ערכי הדמוקרטיה כתכלית ראויה נגזרת גם "ראויות" של הסדרים חוקיים שתכליתם לאפשר את אכיפת הדין שמגן על זכויות האדם, ולעגן את ההסדרים המבניים-מערכתיים הנדרשים לשם כך, לרבות עיגון ההגנה על יכולת התפקוד של גורמי אכיפת החוק כמי שפועלים מכוח החוק, לרבות מערכת המשפט והמשטרה [מידתיות במבט ביקורתי, בעמ' 25].

202. מבחן התכלית הראויה דורש לא רק כי תוכנה של המטרה יהיה ראוי ותואם את ערכי המדינה כמדינה דמוקרטית, ונדרש גם להראות כי הצורך בקידום אותה המטרה הוא צורך ראוי. קרי, על מטרת החוק הפוגעני להיות לא רק ראויה, כי אם נחוצה או חיונית. כך, אף שלא נקבע בפסיקה מבחן אחיד לקיומו של צורך דוחק, נקבע כי כאשר הגשמתה של מטרת החוק פוגעת בזכויות חוקתיות המצויות ברמה הגבוהה של מדרג הזכויות החוקתיות, על המחוקק יהיה להצדיק את חיוניות הפגיעה בצורך חברתי דחוף או בעניין חברתי מהותי [בג"ץ 5016/96 **חורב נ' שר התחבורה ואח'**, נא(4) 1 (1997) (להלן: "**עניין חורב**"), בעמ' 53]. כך, בעניין **התנועה לאיכות השלטון נ' הכנסת** נקבע כי:

"אמת המידה לבחינת השאלה עד כמה חשוב הוא הצורך להשיג את המטרות המונחות ביסוד חוק דחיית השירות במחיר הפגיעה הקשה בכבוד, הינה אם חוק דחיית שירות מגשים מטרה חברתית מהותית (substantial) או צורך חברתי לוחץ" [בג"ץ 6427/02, בפס' 53 לפסק דינו של הנשיא ברק] [קביעות דומות נקבעו בג"ץ 7052/03 **עדאלה נ' שר הפנים** בפס' 63 לפסק דינו של הנשיא ברק (פורסם בנבו 14.5.2006); בג"ץ 1661/05 **המועצה האזורית חוף עזה נ' כנסת ישראל**, פ"ד נט(2) 481, 549 (2005); וכן לאחרונה בעניין בג"ץ 2293/17 **אסתר צגיי גרסגהר נ' הכנסת** (פורסם בנבו 23.04.2020) (להלן: "**עניין גרסגהר**")].

כך, לצורך בחינת השאלה אם החוק הפוגע הוא לתכלית ראויה, נבחנת מעין "מקבילית כוחות" בין האינטרס הציבורי לבין הפגיעה בזכות היסוד – כך שפגיעה חריפה בעקרונות יסוד חוקתיים תדרוש צורך ציבורי חיוני ודוחק [עניין גרסגהר, בסעיף 9 לפסק דינו של השופט עמית].

203. ככלל, השאלה האם מטרתו של חוק היא ראויה, תיבחן בעיקרה על פי מבחן אובייקטיבי, הבוחן את החוק שנתקבל עצמו הן על פי מבחן סובייקטיבי, שעניינו כוונת המחוקק בעת חקיקת החוק, והן על פי מבחן אובייקטיבי, שעניינו מטרות החקיקה בעת ההכרעה בשאלת חוקתיותו. כך, "אם כוונתם של יוצרי החוק לא הייתה להגשמת המטרה הראויה, החוק אינו חוקתי גם אם מטרתו

בעת הפירוש מגשימה מטרה ראויה. בדומה, אם מטרתו של החוק – כפי שהיא מובנת לפרשן בעת ההכרעה בשאלת החוקתיות – אינה מגשימה את המטרה הראויה, החוק אינו חוקתי גם אם כוונת יוצריו הייתה להגשים מטרה ראויה" [ברק מידתיות במשפט, בעמ' 368].

כיצד יש לבחון את תכלית החקיקה?

204. השאלה כיצד על בית המשפט לבחון את תכליתה של חקיקה הפוגעת בעקרונות יסוד חוקתיים היא מורכבת. על הקושי בקביעת התכלית עמד הנשיא ברק בעניין בנק המזרחי, בדבריו כי:

"יש הסבורים, כי לעניין קביעת חוקתיותו של חוק – בדומה לקביעת חוקתיותה של תקנה (בטענה שהיא הותקנה מתוך מניע פסול) – יש להתחשב בתכלית ההיסטורית שעמדה לנגד עיני המחוקק, ובה בלבד. אחרים סבורים, כי יש להתחשב הן בתכלית ההיסטורית [הסובייקטיבית] והן בתכלית המודרנית [האובייקטיבית]. זאת ועוד: אם מתחשבים בתכלית הסובייקטיבית, מתעוררת הבעיה של בחינת המניע של המחוקק. חברי הנשיא [הנשיא שמגר] קובע כי 'אין מתחקים אחר מניעים סמויים של הפרטים המרכיבים את הרשות המחוקקת'. לכך יש כמובן להסכים. אך **היש להתחשב במניעים גלויים של חברי הכנסת? עניין זה שנוי הוא במחלוקת בספרות החוקתית ההשוואתית. כיצד ניתן להוכיח כי חקיקה נעשתה מתוך מניעה פסול (כגון מניע מפלה) אם אין מאפשרים הוכחתו של המניע?** כמובן, מתעוררות שאלות קשות ביותר באשר לדרכי ההוכחה... שאלות אלה הן קשות – מהקשות שבמשפט החוקתי. אין לנו ניסיון בטיפול בהן. אני מציע שנשאיר אותן בצריך עיון" [ע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי, מט(4) 221 (1995), בעמ' 435, ההדגשות אינן במקור].

205. עם הזמן, התבססה הגישה לפיה יש לבחון את תכליתו של חוק הן לפי תכליתו האובייקטיבית, והן על פי כוונת המחוקק – תכליתו הסובייקטיבית:

"תכליתו הסופית של החוק נקבעת על סמך שני יסודות: התכלית הסובייקטיבית – "כוונת המחוקק" – והתכלית האובייקטיבית – "כוונת החוק". אם סינתזה בין התכלית הסובייקטיבית והתכלית האובייקטיבית אינה אפשרית לנוכח סתירה שאינה ניתנת ליישוב ביניהן, יינתן משקל מכריע לאחת מהן לפי שיקול דעתו של הפרשן ובשים לב למכלול הנסיבות האופפות את החוק (ראו: ברק פרשנות תכליתית, בעמודים 431-434)" [דנג"ץ 5026/16 שי גיני נ' הרבנות הראשית לישראל בפס' 17 לדעת הרוב של הנשיאה נאורה (נבו 12.09.2017)].

206. כיצד תילמד תכליתו הסובייקטיבית של המחוקק? בהמשך, הובעו בפסיקה עמדות לפיהן, נוכח הקושי בזיקוק כוונת המחוקק – גוף קולגיאלי המקבל המחלטות בתהליך מורכב – יש ללמוד את תכליתו של החוק מתוך תוכנו בלבד, בעוד דברי ההסבר לחוק, כמו גם דברי המשתתפים בהליך החקיקה, יכולים להוות כלי עזר באיתור התכלית החקיקתית [ראו למשל, דברי הנשיאה חיות בדנג"ץ 3660/17 התאחדות הסוחרים והעצמאים הכללית נ' שר הפנים בפסקה 11 (פורסם בנבו 26.10.2017); וכן דברי הנשיאה חיות בבג"ץ 3390/16 עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' הכנסת (פורסם בנבו 08.07.2021)]. מבחינה מעשית, בית המשפט פונה לא אחת לניתוח דברי ההסבר לחוק ודברי חברי הכנסת, לשם פרשנותו וניתוח תכליתו.

מהי תכליתו של התיקון?

207. מהי, אם כן, תכליתו של תיקון מס' 37 לפקודת המשטרה?

ראשית, יש לבחון את תכליתו האובייקטיבית של התיקון. הוראות התיקון אינן מפרטות סעיף מטרה או את תכלית השינוי שנערך בפקודה, ועיקרן בקביעות הכלליות בדבר כפיפות משטרת ישראל לממשלה, הבהרה כי השר ממונה על המשטרה מטעם הממשלה, כי השר יתווה את

מדיניותה ויפקח על פעילותה, וכן קובע כי השר רשאי להתוות מדיניות כללית בתחום החקירות, כאמור לעיל. מכך קשה ללמוד על תכלית החקיקה. התיקון קובע הסדרים מרחיקי לכת בהשפעותיהם, אולם אינו מציין את תכליתם במפורש. בחינת התיקון "ממעוף הציפור", מלמדת כי תכליתו להכפיף את המשטרה לממשלה, לעגן את מעמד השר ולהגביר את השפעתו על המשטרה – אולם לשאלה מדוע נחוצים צעדים שכאלו, אין מענה. תכלית החוק האובייקטיבית, לפיכך, אינה ברורה.

208. מה הייתה, אם כן, כוונת המחוקק? בעוד הבעיה העקרונית שבזיהוי כוונתו של גוף קולגיאלי עודה נוכחת, ניתן ללמוד על הכוונה מדברי ההסבר לחוק, מדברי מציע החוק וכו'. אפשר אף לטעון כי נוכח העובדה שהמדובר בהצעת חוק פרטית, שזכתה לתמיכה כחלק מהסכמות קואליציוניות להרכבת הממשלה, יש לייחס משקל מיוחד לדברי מציע החוק וחברי סיעתו.

209. דברי ההסבר להצעת החוק לתיקון מס' 39 (הצעת התיקון שעלתה לקריאה ראשונה) מפרטים באריכות על-אודות הוועדות הציבוריות שנגעו ביחסי השר עם המשטרה והמפכ"ל, ומפרטים ביחס לסעיפים 1-2 לתיקון כי "מוצע להסדיר את יחסי המרות והכפיפות בין המפכ"ל והמשטרה ובין הממשלה והשר, בדומה לאופן שבו מוסדרים אלה בין הרמטכ"ל וצה"ל ובין הממשל ובשר הביטחון בחוק-יסוד: הצבא". עוד נכתב כי "מוצע לתקן את סעיף 8א ולקבוע כי המפכ"ל יהיה נתון למרות הממשלה וכפוף לשר, אך בצד זאת להדגיש כי לצד כפיפותו, המפכ"ל הוא הדרג הפיקודי העליון במשטרת ישראל, כשם שנקבע לגבי הרמטכ"ל בחוק-יסוד: הצבא (סעיף 1)" (אולם סעיף זה הושמט לבסוף מהתיקון).

210. ומדוע מבקש החוק להשוות את מעמדו של המפכ"ל ביחס למשטרה ולממשלה למעמדו של הרמטכ"ל ביחס לצה"ל ולממשלה? בגרסה מוקדמת של דברי ההסבר לחוק, שהוגש על ידי מציע החוק והשר המיועד, נכתב כך:

"כידוע, עיקרון יסוד בדמוקרטיה המודרנית הוא כי הדרג המדיני קרי נבחר הציבור מתווה מדיניות - ומנחה, והדרג הביצועי מיישם מדיניות זו. ואכן, ניתן לראות כי במבנה המשטרי של מדינת ישראל, צה"ל מבצע את מדיניות הממשלה ואת מדיניות השר הממונה וכפוף להנחיותיהם בהתאם לכך, ועל מנת ליצור מארג חקיקתי קוהרנטי, שעומד בקנה אחד עם עיקרון היסוד האמור ברישא, מוצע להחיל הסדר דומה בפקודת המשטרה, בכל הנוגע ליחסים שבין משטרת ישראל לבין הממשלה והשר הממונה" [מתוך דברי ההסבר שצורפו להצעת החוק במתכונתה הראשונה, מיום 12.12.2022]

דברים ברור דומה טען ח"כ בן גביר, מציע החוק, בישיבת המליאה ה-13 של הכנסת מיום 13.12.2022, באמרו:

"יש תמימות דעים בין כל המלומדים שצריך לשנות את פקודת המשטרה. שהפקודה הזאת ישנה, שהפקודה הזאת לא מתאימה, שהפקודה הזאת במדינה דמוקרטית לא יכולה להיות... ואנחנו חושבים שבדמוקרטיה שר יכול לקבוע את המדיניות של המשרד שלו. דרך המלך, הדרך הנכונה, זה לקבוע את מדיניות המשרד. לשם כך נבחרנו. לשם כך שלחו אותנו. זאת מטרת הדמוקרטיה... רק במדינות העולם השלישי... המפכ"ל, המפקד של המשטרה, הוא זה שקובע את המדיניות... אני אוהב, אוהב ומכבד את המפכ"ל, אבל את המדיניות מי שקובע זה הדרג הפוליטי" (מתוך פרוטוקול הישיבה ה-13 של הכנסת ה-25 מיום 13.12.2022, בעמ' 47)

ובדיון בוועדה מיום 15.12.2022 טען ח"כ צביקה פוגל, חבר סיעתו של מציע התיקון, כי "מעבר להתלהמות לי ברור שהמשטרה היא לא של המפכ"ל אלא כלי ביצוע של ממשלת ישראל". ובראיון רדיו מיום 15.12.2022 אף טען ח"כ פוגל כי "השר יכול ולקבוע מדיניות שיש הפגנות בבלפור שאפשר

לפזר, ויש הפגנות במקום אחר שאי אפשר לפזר" [ראו בפס' 47 לעיל].

211. יתר על כן, נראה כי חלק מחברי הכנסת אף ראו בהצעת החוק כאפשרות להחיל את עקרון הייצוגיות הפרלמנטרית, הנהוג בדמוקרטיה, על המשטרה. כך, חברת הכנסת גלית דיסטל אטבריאן טענה בישיבת הוועדה מיום 18.12.2022 כי "פעם אחת מישהו צריך לייצג את האזרחים ולא את ה-deep state בתוך המשטרה הזאת".⁷

212. חלק מחברי הכנסת אף התבטאו באופן המרמז על תפיסה של "משטרה פרטית" של ממש, אותה יביא התיקון. כך, חה"כ עמיחי אליהו מסיעת "עצמה יהודית" התבטא ביום 22.12.2022 כי "אנחנו נדאג לתת חסינות קודם כל לשוטרים שהם ממש כפופים היום לשר שיהיה איתמר בן-גביר" [ראו לעיל בפס' 78].

213. מדברים אלו נראה שניתן להצביע על שתי תכליות סובייקטיביות מרכזיות לתיקון הפקודה – הראשונה, יישום עקרון דמוקרטי בדבר עליונות הדרג הנבחר, לפיו בדמוקרטיה נבחרי הציבור קובעים מדיניות והדרג הביצועי מיישמה (להלן: "נימוק עליונות הדרג הפוליטי"); והשנייה, יצירת הרמוניה חקיקתית עם חוק-יסוד: הצבא, כך ששני החוקים יסדירו את יחסי הארגונים עם הממשלה באופן דומה (להלן: "נימוק ההרמוניה החקיקתית").

214. נעבור עתה לבחון האם תכלית החקיקה, כפי שהיא מתבטאת בנימוק עליונות הדרג הפוליטי ובנימוק ההרמוניה החקיקתית – מבססות תכלית ראויה.

נימוק עליונות הדרג הפוליטי לתיקון הפקודה – אינו מבסס תכלית ראויה

215. לפי נימוק העיקרון הדמוקרטי, במדינה דמוקרטית על הדרג הביצועי להיות כפוף לדרג הפוליטי, ועל גורמי המקצוע (לפחות ברשות המבצעת) לסור למרות השרים הממונים עליהם מטעם הממשלה. אכן, במדינה דמוקרטית קיים מתח מתמיד בין עצמאות שיקול הדעת של הדרג המקצועי מחד, לבין מידת הכפיפות לשלטון הנבחר, מאידך. מתח זה אינו ייחודי למשטרה, אך הוא מתבטא בה ביתר שאת. זאת, בשל סמכויותיה הנרחבות של המשטרה להשתמש בכוח כופה, ובשל תפקידיה באכיפת חוק, מחד, ובשמירת הסדר הציבורי מאידך. כפי הנראה, ההפרדה בין דרג פוליטי לדרג מקצועי בדמוקרטיה מקורה עוד קודם למאה ה-13 באנגליה, והיא התחזקה באופן משמעותי עם הליכי הדמוקרטיזציה שעברו מדינות. זאת, נוכח העובדה שהחלפת השלטון מדי מספר שנים בהליך דמוקרטי, מחייבת את חיזוק הדרגים המקצועיים לצורך המשכיות המדינה, ויישום מקצועי של מדיניותה. כך, התפתחותו של דרג מקצועי עצמאי באופן יחסי הוא תוצאה הכרחית של תהליכי דמוקרטיזציה ומודרניזציה, והצורך במנגנונים שיאפשרו את ניהולה המורכב של המדינה, וההכרח הגובר בהבטחת שלום הפרט בתוך המדינה. בהקשר הישראלי, דיון זה על אודות היחס הראוי שבין עצמאות שיקול הדעת של המינהל הציבורי לבין הפוליטיזציה שלו, מלווה את המדינה ככל הנראה עוד מלפני הקמתה [ראו אצל מאיר גלבוש "משטרת-ישראל בין כפיפות פוליטית בסיסית לבין אוטונומיה מצבית" משטרה וחברה 2, 5, 6-7 (1998) (להלן: "גלבוש")].

216. ייחודה של המשטרה על פני מנגנוני מינהליים אחרים, כפי שהראתה העותרת לעיל, טמון בעובדה שמבחינה מהותית, תפקידה של המשטרה הוא אכיפת החוק, ולא (כדברי אחד מחברי הכנסת) "כלי ביצוע של הממשלה". עובדה זו, שעד לאחרונה נראתה כמושכל ראשון בדמוקרטיה, נלמדת בראש ובראשונה מעקרון החוקיות, ומהעובדה שהמשטרה, וכל שוטר משוטריה, יונקים

⁷ מתוך הקלטת ישיבת הוועדה המיוחדת מיום 18.12.2022. זמין בקישור: <https://tinyurl.com/32zzhr64>

את סמכותם מהחוק, ומהחוק בלבד, ואין להם סמכות אלא כפי שמורה החוק. כך, עצם קיומם של חוקים המסדירים את פעילות המשטרה מעיד במידה רבה על הצורך להוציא את תחום השיטור מגדרי סמכותה הכללית של הממשלה [השוו, בג"ץ 5128/94 נועם פדרמן נ' שר המשטרה, משה שחל (פורסם בנבו 2.1.1995)].

217. כך, המשטרה היא "חלק מן הרשות המבצעת" במובן זה שהיא רשות מוסמכת, שאינה חלק מן הרשות המחוקקת או השופטת, ואשר מבצעת את תפקידיה על פי דין [בג"ץ 70/50 מיכלין נ' שר הבריאות פ"ד ד 319 (1950); נילי גרלבסקי "מתן הוראות לרשות מוסמכת" עיוני משפט א 181 (תשכ"ט); דן ביין "העקרונות הכלליים לפעילות המשטרה באכיפת החוק בישראל – ההיבט המשפטי" פלילים ב 133, 148 (תשנ"א) (להלן: "ביין")]. ככזו, המשטרה נהנית, וצריכה ליהנות, ממידה רבה של עצמאות, ואל לה לקבל תכתיבי גורם חיצוני בפעולתה, למעט תכתיביו של החוק.

218. כפיפות יתר של המשטרה לרשויות האזרחיות "עלול ליצור חשש לניצול המשטרה על ידי גורמים פוליטיים, אם כדי "לחסל חשבונות" עם יריבים ולהשתיק אופוזיציה, או לצורך כיסוי וחיפוי על עבירות של מקורבים", או לעורר חשש כי רישוי הפגנות ופיזורן, חקירת עבירות בעלות גוון מדיני או עבירות שחיתות – יהיו נתונים לשיקולים פוליטיים [ביין, בעמ' 148]. מובן שאין משמעות הדבר כי על המשטרה להיות פטורה מכפיפות למערכת השלטון, כי אם שעליה להיות אחראית בפני נבחר הציבור בכנסת, באמצעות החקיקה, ולא באמצעות השר הממונה.

219. בענייננו, כפי הנראה, הכפפת המשטרה לדרג הפוליטי נועדה לשם כך בדיוק – לשם הכפפת המשטרה לדרג הפוליטי. כעולה מהתבטאויות מציע החוק ותומכיו, מטרת התיקון היא לוודא שהמשטרה פועלת בכפוף לרצון הממשלה והשר הממונה.

220. ואולם, כפי שהודגם לעיל, עצם הכפפתה של המשטרה – הכוח החמוש העיקרי הפועל כלפי אזרחים ומסומך להפעיל כלפיהם כוח כופה – לדרג הפוליטי, פוגע בשלטון החוק ובעקרון החוקיות. גם אם כוונת המחוקק הסובייקטיבית לא הייתה לפגוע במשטר הדמוקרטי, ואף אם התכוון לשפרו, הרי שמבחינה מהותית ביקשו לקדם מהלך שמשמעותו המעשית היא פגיעה בשלטון החוק.

221. כל זאת, יוזכר, לא לשם קידום אינטרס מדינתי כלשהו שניתן להצביע עליו (ובהחלט לא אינטרס מדינתי "מכריע", כדרישת הדין האמריקאי כאמור). כך, הצעת החוק או מציעה לא הצביעו על כל צורך חיוני דוחק שבעתיו יש לקדם את החוק, שקודם כהצעת חוק פרטית (עניין לגיטימי בהחלט כשלעצמו, אלא שהוא מעיד על היעדר התמיכה של הרשויות הממשלתיות הרלוונטיות); ואשר "זכה" להתנגדות הדרג המקצועי והייעוץ המשפטי מטעם המדינה.

222. תכליתו של התיקון, אם כן, היא לפגוע בכפיפות המשטרה לחוק, ולכונן תחתיו את כפיפות המשטרה לשר. תכלית זו פוגעת פגיעה קשה בעקרונות חוקתיים בסיסיים, ובזכויות יסוד של אזרחי ותושבי המדינה. עניינה של בדיקת הסף החוקתית בדבר תכלית ראויה היא במטרתו של החוק ולא בתוצאותיו. כאשר עצם תכליתו של דבר חקיקה הוא פגיעה בעקרון חוקתי או בזכות חוקתית – מדובר בהכרח בתכלית שאינה ראויה, בלא כל קשר לשאלה האם היא מידתית [ראו מידתיות במבט ביקורתי, בעמ' 23].

223. נימוק עליונות הדרג הפוליטי, אם כן, אינו מהווה תכלית ראויה לחקיקה הפוגעת בעקרונות יסוד חוקתיים.

נימוק ההרמוניה החקיקתית לתיקון הפקודה – אינו מבסס תכלית ראויה

224. לפי נימוק ההרמוניה החקיקתית, תכליתו של תיקון 37 היא ליצור מארג חקיקתי קוהרנטי בין פקודת המשטרה לבין חוק-יסוד: הצבא, כך שהן המשטרה והן הצבא, יהיו כפופים לשר ונתונים למרות הממשלה. טיעון זה אינו מבסס תכלית ראויה לחוק הפוגעני, בשל הבדלים ניכרים בין צה"ל למשטרה שבגינם יהיה זה פסול ליצור אחדות חקיקתית בהסדרת פעולתם. מעבר לכך, כפי שיובהר בהמשך, התיקון אינו יוצר "הרמוניה חקיקתית" בפועל ומעניק לשר כוחות עודפים על המשטרה מאשר אלו של שר הביטחון על הצבא כך שהוא אינו משיג את תכליתו, וממילא פוגע באופן בלתי מידתי בעקרונות יסוד. אך ראשית, לשאלה האם ראוי ליצור קוהרנטיות חקיקתית בין פקודת המשטרה לבין חוק-יסוד: הצבא.

225. המשטרה והצבא הם שני הגופים המרכזיים לשימוש לגיטימי בכוח על ידי הדמוקרטיה המודרנית, ושניהם ארגונים היררכיים בעלי משמעת פנימית. על כן, מפתה להתייחס לשני הגופים באופן דומה. ואולם, בין שני סוגי הארגונים הבדלים מהותיים ויסודיים, המחייבים יחס שונה אליהם.

226. הצבא הוא אורגן של המדינה, שנועד להגן עליה מפני אויבים מחוץ ולפעול כנגדם, ובמדינה דמוקרטית פועל בכפיפות רבה לדרג המדיני. למעשה, במשך מאות שנים כלל לא התקיימה הפרדה בין הדרג הצבאי לדרג המדיני, וראש המדינה הוביל את הצבא במלחמותיו. ההפרדה המקצועית בין הדרג הצבאי והמדיני, והכפפת הראשון לאחרון, נועדה להבטיח שהצבא לא יעשה ליישות עצמאית שתסכן את השלטון המדיני בהפיכה צבאית [גלבו, 11-12; קרמניצר ובנדור, פירוש חוק-יסוד: הצבא, 13].

227. עד לחקיקת חוק-יסוד: הצבא שררה בישראל עמימות מסוימת ביחס לחלוקת הסמכויות והאחריות בענייני ביטחון חוץ בין הממשלה והעומד בראשה, שר הביטחון וראש המטה הכללי העומד בראש צה"ל. ועדת אגרנט, שהוקמה לחקור את נסיבות פרוץ מלחמת יום הכיפורים והתנהלותה, הוטרדה מאוד מן העמימות בתחום, וקבעה כי:

"...במיוחד חיונית הגדרת סמכויות ברורה כזאת בשביל מצבים שבהם היזמה בידי האויב. אף לא מצאנו אסמכתא מפורשת בחוק לנוהג, שלפיו מתמנה הרמטכ"ל על ידי הממשלה לפי המלצת שר הביטחון... **דבר אחד ברור על כל פנים מבחינה חוקתית: לא נקבע מעולם ששר הביטחון הוא מעין "רמטכ"ל-על" החייב להנחות את הרמטכ"ל בתחום אחריותו של זה בשטח האופרטיבי, או שהוא בבחינת מפקד עליון של צה"ל מכוח היותו שר הביטחון.** חוסר ההגדרה של הסמכויות, השורר במצב הקיים בתחום הביטחון, תחום שאין למעלה ממנו לחיוניות, מכביד על אפקטיביות הפעולות, גורע ממיקוד האחריות החוקית ואף גורם אי-בהירות ומבוכה בקרב הצבור" [ועדת החקירה – מלחמת יום הכיפורים – דין וחשבון חלקי, בעמ' 12-13, **המצורפים ומסומנים כנספח ע/26**; וראו אצל קרמניצר ובנדור, פירוש חוק-יסוד: הצבא בעמ' 33].

228. בעקבות מסקנות ועדת אגרנט, נחקק בשנת 1976 חוק-יסוד: הצבא, הקובע באופן פורמלי את יחסי הרמטכ"ל, שר הביטחון, והממשלה, בקביעה הקצרה:

- 2" (א) הצבא נתון למרות הממשלה.
(ב) השר הממונה מטעם הממשלה על הצבא הוא שר הביטחון.
3. (א) הדרג הפיקודי העליון בצבא הוא ראש המטה הכללי.
(ב) ראש המטה הכללי נתון למרות הממשלה וכפוף לשר הביטחון.
(ג) ראש המטה הכללי יתמנה בידי הממשלה לפי המלצת שר הביטחון."

229. כך, החוק מכפיף את הצבא למרות הממשלה, וקובע כי שר הביטחון הוא בא כוחה למול הצבא, וכי הרמטכ"ל כפוף לשר הביטחון. כך, לכאורה, נתחמו הגבולות בין הגורמים, כך שהממשלה, באמצעות שר הביטחון, מתווה מדיניות, ואילו הרמטכ"ל אחראי על מימושה.

230. זוהי המסגרת החוקתית העיקרית המסדירה את פעילות צה"ל, ולישראל, יוזכר, אין חוק המסדיר את סמכויות צה"ל ותפקידיו. כך, צה"ל לוקח חלק בפרויקטים ומשימות שונים שהממשלה או מפקידו מטילים עליו, שעניינם איננו ביטחון [להרחבה ראו אצל דרור גרנית "ועדת אגרנט וחוק-יסוד: הצבא – עיון מחדש" **שורשים במשפט** 275, 279 (דינה זילבר עורכת, 2020)]. עד כדי כך רחב תחום פעולתו של צה"ל, עד שיש הטוענים כי ניתן לגזור את תפקידיו הראויים מפרשנות רחבה של הקביעה בסעיף 1 לחוק-היסוד, הקובע כי צה"ל הוא צבאה של המדינה, לאור דמותה "כמדינה יהודית ודמוקרטית" – כך שיוכל למלא כל תפקיד המתיישב עם ערכים אלו [חנן מלצר "צה"ל כצבאה של מדינה יהודית ודמוקרטית" **משפט ועסקים** יד 347 (2012)].

231. להבדיל, אחד המאפיינים החשובים ביותר של המשטר, והמבחין אותה מהצבא, נובע מכך שהמשטרה אמורה לבצע את רוב תפקידיה על פי חוק ומכוחו. כך, המשטרה בכלל, וכל שוטר ושוטר בפרט, פועלים על פי עקרון חוקיות מחמיר – הם יונקים את כל סמכויותיהם מהחוק, ואין להם סמכויות מלבד אלה המוקנות להם בצורה ברורה בחוק. כך, על הרצף שבין עצמאות לכפיפות לדרג הפוליטי, משטרת ישראל ממוקמת (וחשוב שתמוקם) קרוב יותר לקצה העצמאי של הרצף, כרשות מוסמכת בעלת מידה רבה של עצמאות, בעוד צה"ל ממוקם קרוב יותר לקצה המציינ כפיפות לדרג הפוליטי [גלבוע, בעמ' 14].

232. בעוד העקרון הדמוקרטי של הצורך בלגיטימציה וביטויו בעקרון החוקיות מחייבים כי הצבא יפעל בכפוף לדרג המדיני, הם מחייבים כי המשטרה תפעל בכפוף לדין. לעיקרון זה חשיבות מיוחדת נוכח סמכויותיה הרחבות של המשטרה, אפשרותה להשתמש בכוח כלפי אזרחים ואפשרותה לפגוע בחירויות בסיסיות. כל אלו מחייבים כי המשטרה תפעל בהתאם לדפוסי מנהל תקין, ותהא נתונה תחת פיקוח. פיקוח, אך לא כפיפות למרות. למעשה, רבות מסמכויותיה של המשטרה הן סמכויות שניתן לראותן כסמכויות מינהליות מעין-שיפוטיות: החלטה לאשר או לדחות בקשה לרישיון להפגנה, החלטה לעצור חשוד, החלטות הנוגעות לטיב החקירה, החלטות ביחס לשאלת השימוש בכוח, וכו'. מתן סמכות להשפיע על החלטות אלו לדרג הפוליטי, ששיקול דעתו מושפע בהכרח משיקולים פוליטיים, הוא פסול, ומעלה חשש לשימוש לא ראוי ובלתי מקצועי בסמכויות אלו [גלבוע, בעמ' 19].

233. כך, בעוד שהצבא פועל כנגד אויבים ונתיני אויב, ובניגוד לרצונם, על המשטרה לפעול למול אזרחים, והיא שואבת את הלגיטימציה לעצם קיומה מהסכמתם העקרונית-תיאורטית להיות כפופים לחוקים המסדירים גם את פעולתה.

234. בעוד שהצבא רשאי, ואף נדרש, להפעיל כוח מסוגים שונים ותוך שהוא כפוף למשפט הבינלאומי ולטוהר הנשק, ועל מנת לנצח עליו לפעול לעתים באופן יצירתי, המשטרה מחויבת לפעול באופן צפוי, שהיא הוסמכה לו באופן מפורש, על מנת לזכות להסכמתם של האזרחים עליהם מופעל אותו הכוח. כך, **מבחינה עקרונית, סמכותה של המשטרה לפעול למול אזרחים היא נגזרת של הסמכתם לכך, המתבטאת בחוקי המדינה**. מיותר לציין שאזרחי מדינה זרה בה פועל הצבא אינם מביעים כל הסכמה לפעולתו בשטחם, והוא אינו נדרש להסכמתם.

235. במובן זה, דומה המשטרה יותר למערכת המשפטית ולמערכת אכיפת החוק, מאשר לצה"ל – מעורבות פוליטית בפעולתו של צה"ל היא כורח המציאות ונדרשת; מעורבות פוליטית בפעולת

רשויות אכיפת החוק היא ערעור יסודות המשטר הדמוקרטי והלגיטימציה לעצם קיום המדינה.

236. כך, תכלית הצבא והמשטרה הם שונים לחלוטין, והעתקת הסדרים מהאחד לאחר היא פסולה. למשל, קיים חשש ממשי שהעתקת מודל הכפיפות מצה"ל למשטרה, יוביל להתקבעות תודעה מעין-צבאית במשטרה, לפיה המשטרה כפופה לממשלה, והיא רשאית לפעול למול אזרחים באותו אופן שבו פועל הצבא למול אויבים. זוהי תפיסה שגויה מבחינה עקרונית, ומסוכנת מבחינה מעשית, שעלולה להוביל לפגיעה בזכויות חשודים ונאשמים [לעניין ההבדלים הדרמטיים בין המשטרה לצבא, והשלכות אימוץ מודלים צבאיים במשטרה, ראו Eliav Liebllich & Adam Shinar, The Case Against Police Militarization, 23 MICH. J. RACE & L. 105 (2018)].

237. על כן, **מצב בו המשטרה כפופה לממשלה, להבדיל מלחוקי המדינה, הוא מצב בו האזרחים שהמשטרה עשויה להפעיל כלפיהם את סמכויותיה לא נתנו לכך את הסמכתם תיאורטית, והיא נעדרת לגיטימציה לפעולה. העתקת הסדרים מהתחום הצבאי לתחום המשטרה הוא פסול, ומערער את הלגיטימציה להפעלת כוח ריבוני.**

238. בהערת אגב יוער כי הפנייה לחוק-יסוד: הצבא לשם יצירת הרמוניה חקיקתית אינה ראויה אף בשל פגמים בהסדרה, הקיימים בחוק-היסוד. אף שחוק-יסוד: הצבא מסדיר לכאורה את היחסים בין הצבא לשר הביטחון, מתברר בפועל כי מה שנראה כהסדרה ראויה, אינו מספיק, וכי נוסח חוק היסוד הותיר עמימות ניכרת. כך, התברר לא אחת כי הממשלה אינה ממלאת מלוא הצורך את תפקידה בקביעת מדיניות, והצבא "נכנס לנעליה" בליט ברירה. כך, שורת דוחות הצביעו על כך שהדרג המדיני אינו ממש את תפקידו בקביעת מדיניות [וראו בדוח הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006 (ועדת וינוגרד – מלחמת לבנון השנייה) דין וחשבון סופי – כרך א', המלצה מס' 1 בעמ' 578 (ינואר 2008); וכן בדוח מבקר המדינה **תהליכי קבלת החלטות בקבינט בנוגע לרצועת עזה לפני מבצע "צוק איתן" ובתחילתו**, בעמ' 55 (2017)].

239. חוק-יסוד: הצבא אינו מגדיר את תפקידיו של הצבא, סמכויותיו, ותחומי הפעילות המותרים לו. עובדה זו כשלעצמה היא המקור לבעיות רבות בנוגע להגדרת היחסים, וספק אם ראוי לפנות לחוק-יסוד: הצבא כמקור השראה לחקיקה שתסדיר את יחסי המשטרה עם הדרג המדיני בישראל [להרחבה ראו אצל דרור גרנית "ועדת אגרנט וחוק-יסוד: הצבא – עיון מחדש" **שורשים במשפט** 275, 279 (דינה זילבר עורכת, 2020) (להלן: "גרנית"); שמואל אבן וצביה גרוס "הצעה לחוק צה"ל – הסדרת האחריות והסמכות בין הדרג המדיני לדרג הצבאי בעקבות לקחי מלחמת לבנון השנייה" (המכון למחקרי ביטחון לאומי, מזכר 93, אפריל 2008)].

התיקון נועד לקידום תכלית שאינה ראויה – ודינו בטלות

240. ראינו, אם כן, כי תכליתו האובייקטיבית של התיקון אינה ברורה. גם (ואולי במיוחד) **תחת פרשנות מקיימת ומיטיבה, קשה להבין מה תכליתו של החוק ומה הצורך בו – לשם מה נדרשת הגברת שליטתו של השר והממשלה במשטרה? מה הפגם בפעולת המשטרה אותו מבקש התיקון לתקן? מדוע מקודם תיקון לחוק, שנועד לכאורה לאפשר לשר להכתיב את מדיניות המשטרה, כאשר המפכ"ל מעיד כי "כל מדיניות פעילות המשטרה היתה נגזרת של מדיניות השר"? מדוע מקודם חוק שתכליתו להעצים את כוחה של הממשלה, כאשר נציגת היועץ המשפטי לממשלה, עו"ד מררי, טענה כי ההצעה עלולה להוביל "לפגיעה ממשית וקשה בעקרונות היסוד של המשטר הדמוקרטי"? ועמד על כך המפכ"ל שבתאי בדיון הוועדה מיום 14.12.2022, כשתהה: "איננו מתנגדים לשינויים והתאמות "ברוח התקופה", אך שינויים דרמטיים כאלה חייבים להיעשות**

בוהירות, בשום שכל, ובהליך מקצועי ומעמיק... השאלה שצריך לשאול את עצמנו היא מה הבעיה במצב הנוכחי?".

241. בחינה אובייקטיבית של תכליות החוק מותירה שאלות אלו ללא מענה. לעותרת לא נותר אלא לתהות – "כאשר התכלית היא כה בלתי ברורה ואמביוולנטית – האם אין בכך כדי להטיל ספק, ולו מסוים, ביחס לשאלה האם התכלית העומדת בבסיס ההסדר היא תכלית ראויה?" [בג"ץ 3390/16 עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' הכנסת, בפס' 55 לפסק דינה של השופטת ברק-ארז (פורסם בנבו 08.07.2021)].

242. עוד ראינו, כי התכליות הסובייקטיביות שהציג המחוקק לתיקון בדבר עליונות הדרג הפוליטי ובדבר יצירת הרמוניה חקיקתית – מעלים קשיים חריפים, ובקילוף המעטה הרטורי החיובי שלהם – אינם מהווים תכליות ראויות לחקיקה, לא כל שכן תכליות המצדיקות חקיקה פוגענית ובעלת השלכות קשות על המרקם הדמוקרטי במדינה. גם בהתעלם מהנסיבות הפוליטיות שהובילו לחקיקתו וה"פסיכואנליזה של המחוקק", וניתוחו על בסיס תכליותיו כפי שהוא – החוק, שהוא כאמור חוק פוגעני ומזיק לעקרונות יסוד דמוקרטיים, איננו מגלם תכלית ראויה.

243. כך, על אף המגמה להסטת מרכז הכובד של הבחינה החוקתית של חוקים באופן בלעדי לדרישת המידתיות (מבחן סף שאף הוא אינו נצלח בענייננו) [ברק מדינה "על "פגיעה" בזכות חוקתית ועל "תכלית ראויה" משפט ועסקים טו 281 (תשע"ב)], הרי שהגיעה העת לפסול את תיקון 37 כבר על יסוד כישלוננו לצלוח את השלבים הראשונים של פסקת ההגבלה – כחוק שאינו הולם את ערכיה של מדינת ישראל וכחוק שאינו לתכלית ראויה [עניין גרסגהר, בפס' 3 לפסק דינו של השופט עמית].

ה.2.ב.2. הפגיעה שמגלם תיקון פקודת המשטרה אינה מידתית

244. ראינו, אם כן, שהתיקון לפקודת המשטרה פוגע קשות בזכויות יסוד ובעקרונות יסוד חוקתיים. ראינו שהתיקון אינו הולם את ערכיה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית והוא לא נועד לתכלית ראויה. די בכך כדי להביא לפסילתו. אולם גם לו היה החוק צולח את מבחני התכלית הראויה (והוא אינו צולח אותם), היה דינו של החוק להיפסל בהיותו בלתי-מידתי.

245. כידוע, כדי שחוק פוגעני יצלח את מבחני פסקת ההגבלה שבחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, על הפגיעה להיות במידה שאינה עולה על הנדרש, קרי – מידתי. מידתיות החוק נבחנת באמצעות שלושה מבחני משנה: מבחן "הקשר הרציונלי", הבוחן האם אמצעי שנבחר על ידי המחוקק מממש את תכליתו של החוק הנדון; מבחן "האמצעי שפגיעתו פחותה" במסגרתו נבחן האם ניתן לממש את התכלית בדרך פוגענית פחות בעקרונות חוקתיים; ומבחן "המידתיות במובן הצר", הבוחן את היחס בין הפגיעה שמגלם החוק בזכויות ועקרונות היסוד החוקתיים, לבין התועלת הצומחת ממנו [ראו, בין היתר, בבג"ץ 1877/14 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת בפס' 53 לפסק דינה של הנשיאה נאור (פורסם בנבו 12.09.2017)]. בענייננו, גם לו ניתן היה לפרש את תכליות התיקון כראויות, החוק אינו מממש אותן כראוי וניתן היה להשיגן טוב יותר באמצעים פוגעניים פחות. ולבסוף, החוק פוגע בעקרונות היסוד החוקתיים באופן בלתי מידתי ביחס לתועלתו.

אין קשר רציונלי בין התיקון לתכליתו

246. על מנת לאמוד את קיומו של קשר רציונלי בין תכלית החוק לבין האמצעי שנבחר למימושה, יש להצביע ראשית על תכלית. כפי שפורט בהרחבה לעיל, תיקון 37 לפקודת המשטרה אינו מגלם כל

תכלית אובייקטיבית ברורה, והוא לוקה בעמימות תכליתית. נניח, לשם הדיון, כי תכליתו של התיקון היא אכן יישום העיקרון הדמוקרטי בדבר עליונות הדרג הנבחר, וכן יצירת הרמוניה חקיקתית עם חוק-יסוד: הצבא. האם האמצעי שהתיקון נוקט בו מתאים באופן רציונלי להגשמתה של המטרה שהתיקון מבקש להגשימה?

247. תחת פרשנות מיטיבה, ניתן אולי לומר (בדוחק) שתכלית החוק שכינינו "עליונות הדרג הנבחר" היא לממש את רצון העם, על ידי מתן כוח לנבחריו להכתיב את מדיניות המשטרה ויסודות פעולתה. ואולם, הוספת סעיף 8 לפקודה, לפיו "השר יתווה את מדיניות המשטרה ואת העקרונות הכלליים לפעולתה", וכן סעיף 8d המקנה לשר סמכות "להתוות מדיניות כללית בתחום החקירות, לרבות קביעה של סדרי עדיפויות עקרוניים" וכן תיקון סעיף 9 לפקודה, כך שיגדיר את תפקיד המפקח ככפוף להתוויית המדיניות ולעקרונות הכלליים של השר – **כל אלו אינם מממשים את רצון העם ואינם מעניקים כוח לנבחריו לפקח על פעולת המשטרה**. ונסביר:

248. כזכור, בדמוקרטיה הפרלמנטרית הישראלית, העם הוא הריבון. העם, אזרחי ישראל מצביעים לכנסת, לבחור את נציגיו. נציגי הציבור בכנסת מחוקקים חוקים, ועל המשטרה לאוכפם. בנוסף, נציגי הציבור בכנסת מרכיבים רשות מבצעת – על אחד מחברי הכנסת מוטלת הרכבתה של ממשלה, הפועלת כרשות ביצועית מטעם הכנסת ומכוח אמונה. הממשלה מורכבת מראש הממשלה, ומשרים אחרים שממנה ראש הממשלה, והוא אחראי בפני ראש הממשלה. במילים אחרות, הציבור מממש את ריבונותו על ידי בחירת חברי כנסת ובאמצעותם, חקיקת חוקים שעל המשטרה לאכוף.

249. לפיכך, הגברת אחריותיות המשטרה בפני הריבון, העם, עליה להיעשות למול נציגי העם בכנסת. אם תכליתו של התיקון היא הגברת כוחם של נבחריו הציבור לשם מימוש ריבונות העם, היה על התיקון להגביר את כוחם של חברי הכנסת. ואילו בפועל, התיקון מגביר משמעותית את כוחו של שר, שהוא ממונה ואינו נבחר, לקבוע את מדיניות המשטרה. השר פועל מכוח מינוי ראש הממשלה, הפועל מכוח אמון הכנסת, לה הצביע הריבון – כך שקשריו של השר לציבור הם רחוקים באופן יחסי, ואינם מממשים את עקרון ריבונות העם. כלומר – התיקון משתמש באמצעי שאינו מקיים קשר רציונלי קרוב עם תכליתו בהגברת כוחם של נבחריו הציבור.

250. ויובהר, הקביעה בסעיף 8b לפקודה, לפיה "משטרת ישראל נתונה למרות הממשלה" וכי "השר ממונה על משטרת ישראל מטעם המשטרה" – אין בהם כדי להקל על הקושי האמור או להדק את הקשר הרציונלי. מקום בו השר הוא הקובע מדיניות ומתווה עקרונות כלליים, אין כל נפקות מעשית לאמירות הכלליות בדבר אחריות השר בפני הממשלה (למעט, אולי, כי במצב של סתירה חזיתית בין הוראות השר להוראות הממשלה, מחויבת המשטרה בהוראות הממשלה, והשוו אצל קרמניצר ובנדור, פרשנות חוק-יסוד: הצבא, בעמ' 47). כך, סמכות השר לקבוע מדיניות, להבדיל מנציגי הציבור בכנסת, אינה נפתרת כתוצאה מכך שהממשלה (שקרובה יותר לבחירת הציבור אך גם היא לא נבחרה ישירות) רשאית להתגבר על הוראותיו.

251. גם התכלית של יצירת הרמוניה חקיקתית עם חוק-יסוד: הצבא אינה מושגת באמצעות החוק. חוק-יסוד: הצבא אינו מזכיר את סמכותו של שר הביטחון להתוות מדיניות ועקרונות כלליים, אינו מתייחס לסמכויותיו הנוגעות בתקציב הביטחון, ובוודאי שאינו מתייחס להתוויית מדיניות בתחומים רגישים לזכויות הפרט, כשם שמתיר סעיף 8d לפקודה. כל שנקבע בחוק-יסוד: הצבא בעניין זה הוא כי הצבא נתון למרות הממשלה וכי השר הממונה מטעם הממשלה על הצבא הוא שר הביטחון – הוראה שהועתקה לפקודה וממילא אינה מהווה את עיקר התיקון – וכי "הסמכות

להוציא הוראות ופקודות המחייבות בצבא תיקבע בחוק או מכוחו" [בסעיף 5 לחוק-היסוד]. קרי, חוק-יסוד: הצבא כן חוזר אל המחוקק, נציג הריבון, לשם קביעת ההוראות שינחו את פעולת הצבא [וגם הפניה זו, כאמור, זכתה לביקורת כבלתי מספקת, וראו אצל גרנית]. תיקון פקודת המשטרה, אם כן, אינו מממש את תכליתו ליצירת הרמוניה חקיקתית.

252. בהערת אגב יוער, כי לאורך הליך החקיקה נשמעו התבטאויות שונות, לרבות בידי מציע התיקון, לפיהן החוק יאפשר משילות. אף שהמושג משילות הוא מורכב, וספק אם ניתן לאמוד את האופן בו תיקון הפקודה יקדמו, הרי שמתעוררות שאלות כיצד תיקון אשר, כפי שראינו, עלול לפגוע בתפקוד המשטרה בפועל – עשוי לתרום באיזושהי דרך לקידום אותה משילות.

ניתן היה להשיג את תכלית התיקון באמצעים פוגעניים פחות

253. "אמצעי החקיקתי משול לסולם, שעליו מטפס המחוקק להשגת התכלית החקיקתית. על המחוקק לעצור באותו שלב משלבי הסולם, שבאמצעותו מושגת התכלית החקיקתית, ואשר פגיעתו בזכות האדם היא הפחותה" [בג"ץ 1715/97 **לשכת מנהלי ההשקעות נ' שר האוצר**, פ"ד נא(4) 367, 385 (1997)] – עניינו של מבחן המשנה השני של המידתיות הוא בתפיסה כי יש צורך באמצעי חקיקתי הפוגע בעקרונות יסוד רק אם אין להשיג את המטרה החקיקתית באמצעי אחר, המקיים את דרישת הקשר הרציונלי באותה מידה, ושפגיעתו בעקרון החוקתי קטן יותר [ברק, מידתיות במשפט, בעמ' 392].

254. בענייננו, ניתן להעלות על הדעת (ובמהלך הליך חקיקת התיקון אף הועלו) אמצעים רבים שהיו מאפשרים להשיג את מטרת הגברת הפיקוח של נבחרי הציבור על המשטרה (אף שכאמור, נדרשת פרשנות מיטיבה ביותר ודחוקה כדי להכיר בתכלית זו כתכלית החקיקה), תוך צמצום ניכר של הסכנות הטמונות בחוק ופגיעתו בעקרונות יסוד דמוקרטיים.

255. ברמה המבנית, ניתן היה להקנות את הסמכויות לקביעת מדיניות לוועדת הכנסת, או למצער לממשלה, חלף הפקדתם בידי אדם אחד שאינו נבחר לתפקידו ישירות על ידי הציבור. סמכות השר להתוות מדיניות ועקרונות כלליים (שכאמור, חורגת בהרבה מהסמכות החקוקה של שר הביטחון על צה"ל), היא מרחיקת לכת, וכמעט שאין לה חריגים.

256. ברמת הסמכויות, ניתן (ונדרש) היה להשיג את התכלית של הגברת הפיקוח של נבחרי הציבור על המשטרה, גם תוך החרגת סמכויות רגישות במיוחד, שהפקדתן בידי גורם פוליטי מעוררת חששות כבדים. התיקון מאפשר לשר להתוות מדיניות בתחום החקירות, לרבות קביעה של סדרי עדיפויות עקרוניים (להבדיל ממעורבות בחקירות ספציפיות) (וזאת בכפוף ל"שמיעת" עמדת היועצת המשפטית לממשלה והתייעצות עם המפק"ל והמופקדים על תחום החקירות במשטרה). סמכות זו היא נרחבת ביותר, הן בדברים שהיא מתירה במפורש והן בדברים שהיא מתירה במשתמע, וניתן היה לצמצמה כדי פגיעה פחותה בזכויות:

257. ראשית, ניתן (ונדרש) היה לקבוע כי התוויית המדיניות בחקירות כפופה לדין. בנוסף, נדרש היה להגביל את סמכותו של השר להתוות מדיניות חקירות בתחומים הרגישים במיוחד להטיה פוליטית, ושמעורבות פוליטית בהם היא פוגענית במיוחד לשלטון החוק ולזכויות חוקתיות אחרות. כך למשל, נדרש היה להחריג מסמכותו של השר את האפשרות לקבוע מדיניות בכל הנוגע לחקירת עבירות בתחום השחיתות וטוהר המידות השלטוני – שכן השר עצמו, וחבריו לשלטון, עשויים להיחקר בעבירות בתחום זה. על כן, השר מצוי בניגוד עניינים אינהרנטי בעניין התוויית מדיניות בתחום, והחרגתו הייתה נחוצה לשם צמצום הפגיעה. כמו כן, ניתן (ונדרש) היה להגביל את סמכותו

של השר להתוות מדיניות חקירה ביחס לעבירות הנוגעות בחופש הביטוי וחופש המחאה – עבירות הרגישות מטיבן למעורבות פוליטית.

258. שנית, החוק אינו מגדיר כל סייג לסמכותו של השר להתערב ולהתוות מדיניות בסוגיות שאינן נוגעות בחקירות, ואשר מהוות חלק ניכר מעבודת המשטרה בפועל. כך, בעוד השר אינו רשאי להתערב בחקירות ספציפיות, החוק מתיר לו להכתיב מדיניות גם ביחס להפגנות ספציפיות, אכיפה באזורים ספציפיים, ושמירת הסדר הציבורי במועדים ספציפיים. סמכות זו מעוררת חשש כבד שהשימוש בה לצרכים פוליטיים יביא לפגיעה קשה בזכויות של אזרחים. כך למשל, מוסמך שר הביטחון להנחות שלא להתיר הפגנות שאינן תומכות בתפיסתו הפוליטית. החרגה של מעורבות מכל היבט מבצעי ספציפי, וביתר שאת באירועים רגישים מבחינה פוליטית, יכולה הייתה לצמצם את היקף הפגיעה בזכויות חוקתיות.

259. ברמה הנורמטיבית, ניתן היה למתן את הפגיעה הטמונה בתיקון הפקודה, המכפיפה את סמכות השר או הממשלה לקבוע מדיניות לחובתה של המשטרה לפעול באורח ממלכתי ונטול אינטרסים פוליטיים. כך, למשל, נקבע לגבי השב"כ, הנתון גם הוא למרות הממשלה (וכפוף לראש הממשלה מטעמה) כי "השירות יפעל באורח ממלכתי; לא תוטל על השירות משימה לשם קידום אינטרסים מפלגתיים-פוליטיים" [ס' 4(ג) לחוק שירות הביטחון הכללי, התשס"ב-2002]. גם סעיף הסל הקובע כי את תפקידי השירות באופן הרחב ביותר, אשר נתון לשיקול הדעת הרחב ביותר של הממשלה, קובע כי השב"כ ימלא תפקידים ובהם "פעילות בתחום אחר שקבעה הממשלה, באישור ועדת הכנסת לענייני השירות, שנועדה לשמור ולקדם אינטרסים ממלכתיים חיוניים לביטחון הלאומי של המדינה". בכך הוצבו סייגים משמעותיים בפני האפשרות לעשות את השב"כ לכלי בשירות רצון פוליטי מזדמן. ואם כך נקבע לגבי שירות חשאי שאכיפת החוק הפלילי אינה עיקר תפקידו, וודאי שניתן היה לקבוע כך לגבי המשטרה, שעל הצורך בהתנהלותה בכפוף לדין עמדנו בהרחבה.

260. בדומה, בשנים האחרונות נוספה למסמך רוח צה"ל, המהווה "תעודת הזהות הערכית של צה"ל", ערך היסוד "ממלכתיות", הקבוע כי "צה"ל הוא צבא העם, צבא ממלכתי, הנתון למרות החוק והממשלה". הוספת עיקרון זה מבהירה את תחולתו המשפטית של עקרון הממלכתיות בצה"ל, ואת המחויבות של חייליו וקציניו לסטנדרט התנהגות מסוים הנובע ממנו, לפיו הגורמים השונים בצבא נדרשים למלא תא תפקידים מתוך נאמנות ומחויבות לכלל הציבור, באופן א-פוליטי [וראו אצל עדנה הראל פישר ועמרי בן-צבי "ממלכתיות בקוד האתי הצבאי - ההיבט המשפטי" בתוך רוח ממלכתית – עיונים במסמך רוח צה"ל (עידית שפרן גיטלמן עורכת, המכון הישראלי לדמוקרטיה (2020)].

261. יושם אל לב, כי בעוד שתיקון הפקודה נעדר כל ביטוי לערך הממלכתיות או א-פוליטיות, ההסדרה של צה"ל והשב"כ כוללת הסדרים מפורשים בדבר היותם גופים א-פוליטיים. חקיקת התיקון לפקודת המשטרה בצירוף הוראות שכאלו, יכול היה לאזן קמעה את הפגיעה בעקרונות היסוד החוקתיים.

262. אולם אין המדובר בהשמטה שבהיסח הדעת. לפי דיווחים בתקשורת, היועצת המשפטית לממשלה דרשה כי לתיקון הפקודה יוסף סעיף בנוסח "בהפעלת כל סמכויותיה תפעל המשטרה באורח ממלכתי עצמאי ונטול אינטרסים מפלגתיים-פוליטיים... כשעליה מרותו של החוק בלבד". על פי הדיווח, הייעוץ המשפטי לממשלה טען כי המדובר בתוספת חיונית לחוק, ושבמידה וזו לא תתווסף להצעת התיקון, היועצת לא תוכל להגן על החוק בבית המשפט. כמדווח, מציע החוק, ח"כ בן גביר, סירב לתוספת זו.

[וראו כתבתו של ברוך קרא "קרב הניסוחים: היועמ"שית הציעה גרסה לחוק, בן גביר סירב" רשת 13 (19.12.2022), הזמינה בכתובת <https://tinyurl.com/55ftkm4s>]

263. אם כן, החוק נמנע בכוונת מכוון מנקיטה באמצעים שפגיעתם פחותה לשם השגת תכליתו.

"מידתיות במובן הצר" – נזקיו של התיקון עולים בהרבה על יתרונותיו

264. אף שנהוג לקבוע כי מבחן המידתיות "במובן הצר (stricto sensu)" הוא החשוב מבין שלושת מבחני המשנה של המידתיות, יודגש כי לשיטת העותרת, בענייננו די והותר בכל האמור לעיל כדי להביא לפסילת התיקון. משתכליתו של החוק פסולה, אין כל צורך לאזנה למול הפגמים שבו. ואולם, ממילא, דינו של התיקון פסלות גם בשל אי עמידתו בהוראות מבחן המידתיות במובנה הצר.

265. עניינו של המבחן הוא בדרישה כי יתקיים יחס ראוי בין התועלת הצומחת מהגשמת תכלית החקיקה לבין הנזק החוקתי העלול להיגרם בשל החוק, והוא מבקש לקיים "מיתאם ראוי בין התועלת שהמדיניות מביאה לבין הנזק שהיא גורמת" [דברי השופט חשין בבג"ץ 3648/97 סטמקה נ' שר הפנים, בעמ' 782, פ"ד נג(2) 728, 776 (1999)]. המדובר במבחן תוצאתי החל במידה שווה לעניין חוק הפוגע בזכות חוקתית המעוצבת כעיקרון כשם שהוא חל בעניין חוק הפוגע בזכות חוקתית המעוצבת ככלל [ברק, מידתיות במשפט, בעמ' 420]. המבחן משווה השוואה ערכית את האפקט החיובי של הגשמת מטרות החוק עם האפקט השלילי של הפגיעה בעקרונות החוקתיים. כך, על מנת לצלוח את מבחן המשנה השלישי, על דבר החקיקה לקיים איזון ראוי בין התועלת בין המטרה הראויה לבין הזכות הנפגעת.

266. השאלה העקרונית אותה מציב מבחן המידתיות במובנה הצר היא, כמובן, כיצד ייקבעו חשיבותם היחסית של הערכים המתנגשים. התשובה לכך אינה מדעית, והיא תלויה "במידה בלתי-מבוטלת בערכים ובנורמות הנוהגים בחברה" [בג"ץ בתי הסוהר, בפס' 52 לפסק דינה של הנשיאה בייניש], והיא נעשית על רקע "המבנה הנורמטיבי הכללי של מערכת המשפט" [ברק, מידתיות המשפט בעמ' 431; בג"ץ 2056/04 מועצת הכפר בית סוריק ואח' נ' ממשלת ישראל, נח(5) 807 (2004), בעמ' 850]. ויודגש, האיזון איננו בין משקלה זכות פלונית למול משקלו של אינטרס אלמוני, כי אם בין הפגיעה השולית לזה, למול התוספת השולית לזה – מהי התוספת ליתרון למול התוספת לנזק, הנגרמות בעקבות החוק [ברק, מידתיות במשפט בעמ' 432].

267. בענייננו, גם אם נניח כי תכלית החוק היא ראויה, וכי מטרתו להביא להעצמת הדמוקרטיה באמצעות הגברת השפעתם של נבחרים הציבור על המשטרה (וכאמור, אין זו המטרה, ממילא היא אינה ראויה, וניתן היה להשיגה באמצעים פוגעניים פחות), התיקון אינו צולח את מבחן המידתיות במובנה הצר בשל הפגיעה הניכרת שהוא גורם לעקרון שלטון החוק ולזכויות חוקתיות, למול תועלת מוטלת-בספק שהוא נושא עמו.

268. על הנזקים הניכרים לשלטון החוק, לזכות הליך הוגן, לחופש הביטוי וההפגנה, ולתקינות פעולתה של המשטרה – עמדנו בהרחבה לעיל. נזקים אלו כבדים הם. אך יש להבהיר כי הנזקים האמורים לשלטון החוק גורמים לפגיעה משמעותית בעצם מוסד החקיקה, וברעיון שגופי המדינה כפופים לאיזושהו חוק. כך, התיקון מגלם פגיעה בשלטון החוק המרמזת על חוסר חשיבות שבכפיפות מוסדות המדינה לחוקים. אם המשטרה, שעצם תפקידה הוא אכיפת החוק, כפופה בראש ובראשונה לשר ולא לחוק – מדוע שתהיה חשיבות לכפיפות איזושהו מוסד של המדינה לחוק? הדבר מרמז על חוסר חשיבות שמייחס המחוקק לכפיפות מוסדות המדינה לחוקים. בכך, התיקון "כורת את הענף עליו הוא יושב": אם המשטרה אינה כפופה בראש ובראשונה לחוק (וכאמור, הצעות

לשלב הבהרה כי היא כן כפופה לחוק – נדחו), מדוע שתהא כפופה לתיקון?

269. הנזק הטמון בתיקון לעקרון שלטון החוק ולדמוקרטיה, הוא לפיכך גדול מאוד. מהי התועלת הטמונה בו? לכאורה, התיקון נועד לאפשר לשר לשקף את רצון הציבור, בקביעת מדיניות למשטרה, הצבת יעדים אסטרטגיים עבורה, וכו'. ואולם, מתעורר ספק משמעותי שמא אכן קיימת בעיה שאותה יפתור (או יקל) התיקון. העיד על כך השר לביטחון פנים לשעבר, עמר בר-לב, בדבריו במליאה מיום 13.12.2022:

"אני רוצה להפריך כאן טענה שגויה ומטעה שמופצת בציבור ברקע הצעת החוק הזאת: אין קושי לשר לביטחון הפנים למלא את תפקידו, ובוודאי שלא לקבוע מדיניות. בוודאי שלי לא היה שום קושי כזה. אך אין זה עניין אישי, ולא מדובר רק ביכולת ייחודית שלי. זאת בהתאם לקביעתן של ועדות חקירה ממלכתיות וועדות בדיקה שבחנו את נושא סמכויות השר בעבר, כמו ועדת זמיר, ועדת צדוק וועדת אור, וכן בהתאם לחוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה. אני אומר באופן חד וחלק: השר כבר היום מוסמך לקבוע מדיניות, להגדיר יעדים אסטרטגיים עבור משטרת ישראל בהתאם למדיניות הממשלה ולפקח על ביצועם.

אכן, לפעמים מימוש סמכויות אלה דורש חשיבה מעמיקה יותר ושיח עם המפכ"ל וגורמי המקצוע במשטרה, שנועד לדייק ולהבין בדיוק איפה עובר הגבול בין מדיניות לביצוע, ולהבחין בין נושאים בעלי אופי מדיני לנושאי אכיפת חוק טהורים. שיח כזה הוא חשוב מאין כמוהו, וחשוב שהוא ימשיך להתקיים. עצם השיח הזה בין השר למפכ"ל הוא ההגנה הטובה ביותר על משטרת ישראל ועל הדמוקרטיה הישראלית...

ברור שגם לי היה יותר קל ופשוט לחלק פקודות – תאמינו לי, הייתי רגיל לזה מהעבר הצבאי שלי – בלי לשמוע עמדות של אף אחד חוץ מהיועצים האישיים שלי, בלי להצטרך להסביר ולשכנע. מטבע הדברים, אנשים תמיד ישאפו להגדיל את כוחם, אבל זה בדיוק תפקידה של הכנסת – לשמור על המנגנונים הדמוקרטיים של מדינת ישראל. זה התפקיד שלכם, לייצר איזונים ובלמים ולא לאפשר לאף אחד, לאף אחד, להחזיק כוח בלתי מוגבל" [פרוטוקול הישיבה ה-13 של מליאת הכנסת ה-25, 13.12.2022, בעמ' 60-61]

בעניינינו, למרבה הצער, כשלה הכנסת בתפקידה לשמירה על המנגנונים הדמוקרטיים, והעניקה כוח בלתי מבוקר לגורם פוליטי על הכוח החמוש המרכזי שנועד לאכוף חוק במדינה.

270. ואכן, דו"ח ועדת צדוק קובע כי במצב הקיים:

"פקודת המשטרה, בנוסחה הנוכחי, מעניקה לשר המופקד על המשטרה סמכויות משמעותיות. כך, למשל, השר הוא בעל הסמכות לקבוע את הרכבה של משטרת ישראל; השר רשאי למנות שוטר או אדם אחר למלא את תפקידיו של קצין משטרה בכיר; השר מוסמך לאשר את ההוראות הכלליות של המשטרה; השר רשאי להרחיק שוטר "בכל עת שירצה"..."

וקבעה באשר למצב הרצוי כי:

"הועדה סבורה כי השר רשאי לקבל דיווחים כוללניים (להבדיל מדיווחים מפורטים על חקירות ספציפיות) על חקירות המתנהלות על-ידי המשטרה באותו אופן ובאותה מידה ששר המשפטים רשאי לקבל דיווחים על פעולות היועץ המשפטי לממשלה בתחום אכיפת החוק. הוועדה סבורה כי השר איננו רשאי ליתן למשטרה הוראות לגבי חקירות ספציפיות. הוועדה סבורה 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... "מדיניות כללית", לעניין זה, אשר אותה רשאי השר להתוות, יכולה גם להיות, למשל, הוראה לשים דגש על סוג עבירות מסויים המהווה "מכת מדינה"... אשר לתחומי פעולתה האחרים של המשטרה, מחוץ לחקירות, הוועדה סבורה 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. השר רשאי להתערב בקביעת תכנית העבודה של המשטרה, ובקביעת סדרי העדיפויות בין התחומים השונים המופקדים בידי המשטרה, אולם בבואו לעשות כן עליו ליתן משקל ניכר לעמדתו המקצועית של המפקח"ל, ולא להתערב בה אלא במקרים מיוחדים ומטעמים בעלי חשיבות רבה".

כלומר – כבר כיום נתונות בידי השר סמכויות נרחבות, כך שהתיקון לחוק לא ישפר את יכולתו הלגיטימית של השר להשפיע על המדיניות, ורק מרחיב את סמכותו לעבר כוח בלתי מרוסן.

271. גם בחינה השוואתית של הוראות החוק עשויה לשפוך אור על אי-המידתיות שבה: במדינת ויקטוריה שבאוסטרליה, למשל, מוסדרת מידת עצמאות המשטרה בחוק המשטרה (Victoria Police Act), אשר קובע בסעיף 10(1) כי שר המשטרה רשאי, מעת לעת, לאחר התייעצות עם נציב המשטרה (Commissioner) לתת לנציב הנחיות בכתב באשר למדיניות וסדרי העדיפויות בנוגע לביצוע תפקידיה של המשטרה. ואולם, **סמכות זו של השר מסויגת בכבדות** בסעיף 10(2), המחריג את סמכות מתן ההוראות בתחומים שעניינם שמירה על השלום והגנה על החיים והרכוש של כל אדם או קבוצת אנשים; אכיפת החוק ביחס לכל אדם או קבוצת אנשים; חקירה או העמדה לדין בין לכל אדם או קבוצת אנשים; הקצאה או פריסה של שוטרים במקומות מסוימים, החלטות ביחס לאנשי משטרת ויקטוריה והמבנה הארגוני שלה, ועוד. זאת, אלא אם הנחיותיו מבוססות על המלצות של הגוף המקצועי הרלוונטי. כך, **במדינת ויקטוריה סמכותו של השר לקבוע מדיניות ביחס למשטרה מסויגת באופן שלא מאפשר לו, בפועל, לפגוע בזכויות חוקתיות** (או למצער מקשה עליו בכך מאוד). יתר על כן, סעיף 11(1) לחוק הויקטוריאני אף קובע שהנציב אינו מחויב למסור לשר מידע, אם הוא חושב שיש סבירות שהדבר יגרום לפגיעה בחקירה, בהעמדה לדין או יסכן את בטחונו של כל אדם [מרכז המחקר והמידע של הכנסת חקיקה המסדירה את סמכויותיו הכלליות של השר הממונה על המשטרה (מיום 18.12.2022)].

העתק הסקירה המשווה של מרכז המחקר והמידע מסומן ומצורף כנספח ע/27

272. בדומה, גם חוק השיטור הניו זילנדי (Policing Act) קובע כי הנציב אחראי בפני השר על ביצוע תפקידיה של המשטרה על ניהולה היעיל והחסכוני, ומעגן באופן עקרוני את חובת הנציב לפעול בהתאם להנחיות השר [בסעיף 16(1) לחוק השיטור]. ואולם, **החוק הניו-זילנדי מגביל את אחריותו של הנציב בפני השר, וקובע כי הנציב מחויב לפעול בעצמאות ביחס לנושאים הבאים: שמירת הסדר ביחס לאדם כלשהו או קבוצת אנשים; אכיפת החוק כלפי אדם כלשהו או קבוצת אנשים; חקירת עבירות והעמדה לדין בגינן; והחלטות לגבי עובדי משטרה ספציפיים.**

273. בקנדה אף נקבע בפסיקת בית המשפט העליון כי עקרון משפטי מכונן ביחס ליחסי ממשלה משטרה, הוא כי כאשר המשטרה עוסקת בחקירה פלילית, היא אינה כפופה להנחיה פוליטית, אלא לחוק ולמצפונם בלבד [R. v. Campbell, [1999] 1 S.C.R. 565]. ובספרות המחקר בנושא נטען כי הלכה זו מעגנת את חובתה של המשטרה לפעול באופן עצמאי לחלוטין ביחס לתחומי הליבה של פעילותה [Kent Roach, Police Government Relations and Police Independence, 2017, pp. 24-31], זמין בקישור – <https://tinyurl.com/mvnmcbcpm>.

274. כך, גם מבט השוואתי על חקיקה המסדירה את יחסי המשטרה עם השר האחראי עליה במדינות אחרות, מלמדת כי מקום בו הוקנתה לשר סמכות לקבוע מדיניות, היא סויגה באופן ניכר כך שעצמאות המשטרה נשמרה ביחס לתחומים הרגישים במיוחד לפגיעה בזכויות האדם, ובתחומים אלו נותרה המשטרה כפופה למרותו של החוק בלבד. בכך, מודגשת אי-המידתיות בתיקון 37 לפקודה, בו לא נקבעו כל סייגים לסמכות השר, למעט סמכותו להתערב בחקירה

קונקרטי-ספציפית של אדם פרטני. לא בכדי טענה המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, עו"ד מררי, כי "ההצעה אינה כוללת איזונים להבטחת עצמאות המשטרה".

275. אולי ניתן היה לטעון כי התיקון תורם תרומה כלשהי למרקם הדמוקרטי במדינה בכך שהוא מבהיר באופן הצהרתי כי דרגים מקצועיים כפופים לדרגים הנבחרים (במה שמכונה לעתים "משילות"), וכי אין לחשוש מתוצאותיה של הפוליטיזציה של המשטרה בפועל, שכן השרים לא יפעלו מתוך הטיה פוליטית. ואולם אליה וקוץ בה – אם תכליתו של החוק היא סמלית-הצהרתית בעיקרה, הרי שהתועלת השולית שלה זניחה. ואילו אם תכלית החוק אינה סמלית גרידא, והשרים אכן יממשו את סמכותם להשתמש במשטרה ככלי פוליטי – הרי שהנזקים הטמונים בכך לזכויות חוקתיות הם כבירים.

276. הנה כי כן – גם לו ניתן היה לסבור כי תיקון פקודת המשטרה מקדם תכלית ראויה, הרי שהוא מקדם אותה במידה מועטה מאוד. לצד זאת, הוא גורם לנזק משמעותי לעקרון שלטון החוק, אמון הציבור במשטרה, ולזכויות חוקתיות של הפרטים בחברה. התיקון, לפיכך, אינו מידתי (במובן הצר), ואינו מאזן כראוי בין הזכויות והעקרונות הנפגעים לבין התועלות הטמונות בו, לכאורה.

ה.3. דינו של התיקון פסלות בשל פגמים שנפלו בהליך החקיקה

ה.3.א. לבית המשפט סמכות להעביר ביקורת שיפוטית על הליכי חקיקה

277. כל האמור לעיל עניינו בפגמים החמורים שנפלו בתכנון של תיקון 37, ואשר מצדיקים את פסילתו מכוח עקרונות דמוקרטיים בסיסיים ומכוח הוראות פסקת ההגבלה בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. ואולם, קיימת הצדקה שונה ונפרדת, המצדיקה את פסלות החוק – הליך חקיקת התיקון רצוף פגמים היורדים לשורש הליך החקיקה, אשר בגינם יש לפסול את התיקון.

278. כידוע, אף פגמים בעצם הליך החקיקה עשויים להצדיק ביקורת שיפוטית. מקום בו לא עמד המחוקק בכללי הפרוצדורה של הליך החקיקה, או כאשר אותה הפרוצדורה גרמה לפגיעה ניכרת בערכי המשטר החוקתי, יוכל בית המשפט להתערב בהליכי החקיקה הפנימיים בכנסת.

279. עמדה עקרונית זו הכתה שורש גם בשיטתנו החוקתית. כפי שקבע בית משפט נכבד זה בעניין **מיעארי** (בג"ץ 761/86 **מיעארי נ' יושב-ראש הכנסת**, פ"ד מב(4) 868 (1989)):

"הליכי החקיקה מתבצעים על-פי דין, והאורגנים של הכנסת העוסקים בחקיקה ממלאים תפקיד ציבורי על-פי דין. מכאן, שגם פעילות החקיקה נתונה לסמכות הביקורת השיפוטית של בית המשפט הגבוה לצדק" (שם, בפסקה 5 לפסק דינו של השופט ברק, כתוארו אז).

280. העברת שבט הביקורת על פעולת הכנסת בפעולתה כמחוקק היא חיונית אף לשם הכוונת התנהגות והבהרת הליך החקיקה הראוי. שמירת הדין הפרוצדורלי כאמור, מלבד הבטחת עקרון שלטון החוק במחוקק, בכוחה להיטיב את התוצאה הסובסטנטיבית של ההליך – קרי, את החוק עצמו. הקפדה על סדרי הדין והדיון בחקיקה מבטיחה כי לכל הפחות יתאפשר דיון מעמיק בחוק, תיקונו כראוי, ואף תגבר הלגיטימיות הציבורית של הכנסת וחוקיה (בג"ץ 4927/06 **ההסתדרות הרפואית בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה**, (פורסם בנבו 25.9.2007), בפסקה א' לפסק הדין של כב' השופט רובינשטיין (25.9.2007)).

281. לבית משפט נכבד זה עומדת, לפיכך, הסמכות להתערב בהליכי החקיקה בכנסת ואף להורות על בטלותם של חוקים שבהליך חקיקתם נפל פגם חמור. בשל הכרה במעמדה הרם של הכנסת בין

שלוש הרשויות והכבוד הראוי לכנסת כבית המחוקקים של המדינה, נקבע כי בית המשפט יתערב בהליכי חקיקה פנים-פרלמנטריים בצמצום, ורק נוכח הפרת הדין או נוכח פגיעה ניכרת בערכי המהותיים של משטרנו החוקתי. עוד נקבע, כי מעורבות כאמור, בדמות הצהרה שיפוטית על בטלותה של חקיקה ראשית, תיעשה רק במקרים נדירים של "פגם היורד לשורשו של עניין בהליך החקיקה" (בג"ץ 8238/96 **אבו עראר נ' שר הפנים**, פ"ד נב(4) 26, 36 (1998)).

282. הליך חקיקה אשר נפגם פגם "היורד לשורשו של עניין", כך נקבע, הוא הליך אשר פוגע בערכי היסוד של המשטר הדמוקרטי המונחים ביסוד הליך החקיקה (בג"ץ 5131/03 **ח"כ יעקב ליצמן נ' יושב-ראש הכנסת**, פ"ד נט(1) 577 (2003)), ובהם "ערכיה של מדינת ישראל הם ערכיה כמדינה יהודית ודמוקרטית" (שם). לעניין זה, נקבע, חשובים הערכים הבאים:

"אלה הם ערכיה של הדמוקרטיה הפורמאלית והמהותית גם יחד. לעניין הדמוקרטיה הפורמאלית יש להדגיש את עקרון הייצוגיות ואת העיקרון בדבר הגשמת רצון הרוב. העם בחר את נציגיו. הנציגים פועלים בבית המחוקקים. חבר-הכנסת הוא 'יחידה חוקתית' [...] הוא מציע הצעות; יש לו נגישות להליכי הבית; הוא משתתף בדיון. ניתנת לו האפשרות המעשית לגבש את רצונו. על יסוד המידע הנמסר לו הוא מביע את עמדתו ומנסה לשכנע את חבריו."

283. ודוק, הערכים הללו, שבכוחם להביא לביקורת שיפוטית על הליך החקיקה בכנסת, אינם כתובים עלי ספר. אין הם מנויים בתקנון הכנסת או בחוק, והם נובעים ישירות מאופיה של ישראל כדמוקרטיה פרלמנטרית.

284. כידוע, בשל מחדל הכנסת מלקבוע במפורש את הנורמות הנדרשות בהליכי החקיקה אשר יגשימו את אותם הערכים, נדרש לכך בית משפט נכבד זה בפרשת **מגדלי העופות** (בג"ץ 4885/03 **ארגון מגדלי העופות בישראל נ' ממשלת ישראל**, פ"ד נט(2) 14, (2004) (להלן: "**פרשת מגדלי העופות**")). בפסק הדין בעניין מגדלי העופות, נקבע כי "פגם היורד לשורש ההליך" הוא פגם הפוגע בעקרונות היסוד של הדמוקרטיה בישראל, והליכי החקיקה בה, והם עקרון הכרעת הרוב, עקרון השוויון הפורמאלי, עקרון פומביות החקיקה ועקרון ההשתתפות. ואולם, על אף פירוט העקרונות שעליהם נועד ההליך התקין להגן, לא נקבעו מבחנים טכניים להליך חקיקה המצדיק מעורבות שיפוטית. המבחן, כך נקבע, הוא מהותי:

"השאלה מהו 'פגם היורד לשורש ההליך' אינה נקבעת על-פי סיווגו של הפגם כפגם מסוג חריגה מסמכות או כהפרה פורמאלית של סעיף מסוים בתקנון הכנסת, אלא על-פי עוצמת הפגיעה שפגם זה פוגע בערכים מהותיים של משטרנו החוקתי או בערכים הבסיסיים של משטרנו החוקתי המונחים ביסוד הליך החקיקה... על בית-המשפט לבחון בכל מקרה לגופו אם נפל בהליכי החקיקה 'פגם היורד לשורש ההליך' אשר יצדיק התערבות שיפוטית, ורק פגם שיש בו פגיעה קשה וניכרת בעקרונות היסוד של הליך החקיקה במשטרנו הפרלמנטרי והחוקתי יצדיק התערבות שיפוטית בהליך החקיקה". (פרשת מגדלי העופות, בעמ' 41).

ה.3.ב. פגיעה בעקרון ההשתתפות – מובילה לפסילת חקיקה

285. ההלכה בבג"ץ מגדלי העופות זכתה לעידון ולחידוד בפסק הדין התקדימי בבג"ץ 10042/16 **צחי קוונטינסקי נ' כנסת ישראל** (נבו) 06.08.2017 (להלן: עניין **קוונטינסקי**) בו נפסל לראשונה חוק בשל פגיעתו החמורה **בעקרון ההשתתפות** של חברי הכנסת בהליך החקיקה. עיקרון זה, נקבע, מהווה את יישומה של תפיסת הדמוקרטיה הייצוגית במשפט הפרלמנטרי. על כן, פגיעה חמורה בעקרון ההשתתפות של חברי הכנסת ובהליך הדיון הראוי בחוק בכוחה להצדיק מעורבות שיפוטית. עקרון ההשתתפות, נקבע בהלכת **קוונטינסקי**, מחייב דיון רציני ומעמיק בסוגיה מושא

החקיקה, שתאפשר לחבר הכנסת לממש את תפקידו הדמוקרטי ולהצביע כמצופה ממנו כנבחר ציבור, לאחר שבחן את הדברים כדבעי:

"עקרון ההשתתפות איננו מתמצה במתן אפשרות לחברי הכנסת לנכוח פיזית בדיוני מליאת הכנסת או הוועדה. עקרון ההשתתפות משמעו מתן אפשרות אמיתית, רצינית והוגנת לחברי הכנסת לעיין ולדון, להעיר ולהאיר, לשאול ולשקול – הכל על מנת שיהיה סיפק בידם לגבש עמדה מושפלת בסוגיה שעל הפרק". (פרשת קוונטינסקי, בפסקה 52 לפסק דינו של השופט סולברג).

286. לפיכך, אין די בהבטחה כי לא תישלל כליל יכולתם של חברי הכנסת "כל אפשרות מעשית לדעת על מה הם מצביעים", כפי שנקבע בעבר בפרשת מגדלי העופות, אלא נדרש מבחן אשר מגן כראוי על זכותם של חברי הכנסת לחוקק בהליך סדור ומעמיק.

287. על כן, נקבע, על המחוקק להבטיח הליך חקיקה אשר יאפשר לחברי הכנסת 'לגבש עמדה' לגבי הצעת החוק הנדונה:

"הליך החקיקה צריך לאפשר לחברי הכנסת לגבש עמדה מהותית, ולו באופן המצומצם ביותר, בנוגע להצעת החוק המונחת לפניהם. גיבוש עמדה איננו אקט 'פסיבי' גרידא, אלא דורש מהלך מחשבתי מסוים, עיבוד עצמאי של המידע הנמסר לחבר הכנסת, וקבלת החלטה מושפלת בעד או נגד הצעת החוק. רק כאשר תינתן לחברי הכנסת אפשרות מעין זו, ניתן יהיה לומר כי היתה להם הזדמנות להשתתף, באופן פעיל ואמיתי, בהליך החקיקה" (שם, בפסקה 59).

288. העולה מהאמור הוא שנדרש הליך דיון פרלמנטרי מינימלי ראוי בכדי לממש את עקרון ההשתתפות כדין. מצב בו לא מתקיים דיון מספק, מצב בו על חברי הכנסת לקבל את הצעת החוק המונחת לפניהם כפי שהיא בהליך חקיקת בזק, מבלי שתינתן להם הזדמנות אמיתית וכנה להתבטא לפני חבריהם בניסיון לשכנעם, ובלב הפתוח להשתכנע, אין לומר כי מומש בו עקרון ההשתתפות.

289. מצב בו הליך החקיקה מתנהל באופן "אוטומטי", מכוח זיקה קואליציונית גרידא, ובלא דיון מספק בשינויי החקיקה, אינו מממש את תפקידם של חברי הכנסת כנבחר ציבור, וחותר תחת תשתיות הדמוקרטיה הייצוגית. יפות לעניין זה מילותיו של השופט סולברג בעניין קוונטינסקי:

"מבלעדי דיון מינימלי, לא יוכלו חברי הכנסת לגבש עמדה מהותית, מושפלת, לחנוך בדעתם ולהחליט אם לתמוך בהצעת חוק, לעשות לתיקונה, או להתנגד לה. ללא אפשרות לקיים דיון – השתתפותם של חברי הכנסת בהליך החקיקה תרוקן מתוכו, ותצטמצם אך להכרה בסיסית ו'פסיבית' של הצעת החוק שלפניהם. במצב מעין זה ישנו חשש לא מבוטל כי הכנסת תהפוך ל'חותמת גומי' של יוזמי הצעות החוק – פעמים רבות, של הרשות המבצעת, אשר כאמור, נהנית מרוב בכנסת. עקרון הפרדת הרשויות מחייבנו אפוא לעמוד על המשמר, לבל תאפיל הממשלה על הכנסת". (שם, בפסקאות 62-63 לפסק הדין).

290. בכך הביע בית משפט נכבד זה את דעתו, לפיה הגם שאין לדרוש מהמחוקק דרישה מחמירה להוכחת קיומו של "הליך חקיקה נאות" ומלא (וראו לעניין זה מאמרו של איתי בר-סימן-טוב, "בג"ץ קוונטינסקי נ' הכנסת בעניין מס דירה שלישית: החלטה מתבקשת או "סטייה רבתית" בלתי מוצדקת מההלכה הפסוקה? מחקרי משפט לב 401 (2019)), הרי שפטור בלא כלום אי אפשר. על בית המשפט, כך נקבע, להבטיח כי ניתנה לכנסת ולחבריה אפשרות לקיים דיון פרלמנטרי בסיסי קודם לאישור החוק.

291. בעוד שלא ניתן לקבוע מסמרות בשאלה מהו הליך פרלמנטרי בסיסי הדרוש לשם הבטחת עקרון ההשתתפות, נתן בית המשפט הנכבד תבחינים והצביע על מספר מדדים אפשריים לקיומו של הליך ראוי. בית המשפט, בבואו לבחון את חוקיות הליך החקיקה, יתחשב בכלל נסיבות העניין, ובתוך כך ייתן דעתו בפרטים הבאים: משך הדין, ומידתיות משכו ביחס למורכבות הצעת החוק ולהיקף

השלכותיה; פרק הזמן שניתן לחברי הכנסת לעיין בהצעה; השפעת הדיון בוועדה או במליאה על הצעת החוק, על נוסחה ועל תוכנה; ועוד שיקולים כהנה וכהנה (עניין קוונטינסקי, בעמ' 42).

292. עוד הציע כב' השופט סולברג להיעזר בקריטריונים אותם התווה המלומד Goldfed במאמרו Victor Goldfed, *Legislative Due Process and Simple Interest Group Politics: Ensuring Minimal Deliberation Through Judicial Review of Congressional Processes*, 79 N.Y.U L. (Rev. 367, 378 (2004)). בתוך כך, על בית המשפט לשאול עצמו אם השלכותיה של החקיקה קיבלו די התייחסות על ידי המחוקק; האם הוקמו וועדות או קוימו שימועים על מנת לדון באותן ההשלכות; האם נבחנו די הצורך אמצעים חלופיים להשגת מטרת החקיקה; האם הצעת החוק עליה קובלים העותרים הוגשה כחלק מ"חבילת חקיקה" המערכת נושאים שונים ובלתי קשורים, או שנידונה בנפרד; וכו'. בסופו של דבר, נקבע, "השאלה הניצבת לפתחנו אחת היא: האם ניתנה לחברי הכנסת אפשרות לגבש עמדה מושפלת לגבי הצעת החוק" (פרשת קוונטינסקי, פסקה 81 לפסק דינו של השופט סולברג).

293. בכך, הצטרף פסק הדין בעניין קוונטינסקי למגמה הפסיקתית בשנים האחרונות, לפיה פגמים בעקרונות היסוד הדליברטיביים בגופים נבחרים יכולה להוות פתח למעורבות שיפוטית, לשם הגנה על פעולתו הראויה והעצמאית של הגוף הנבחר (ראו גם ע"מ 1207/15 רוחמקין נ' מועצת העיר בני ברק (פורסם באר"ש, 18.8.2016); בג"ץ 9029/16 אבירם נ' שרת המשפטים (פורסם באר"ש, 1.2.2017)).

294. בהליך החקיקה שבענייננו נפלו פגמים קשים וחמורים. פגמים אלו, תטען העותרת, יורדים לשורשו של הליך החקיקה, בעיקר לאור הפגיעה העמוקה והקשה בעקרון השתתפות, העומדת למול העובדה שהליך חקיקה נושא עימו משמעות משטרית וחוקתית מרחיקות לכת, אשר מצדיקה את פסילתו. וזאת, כמפורט להלן.

ה.ג.3. משך הדיון ומידתיות משכו ביחס להצעת החוק והשלכותיה

295. כאמור בחלק העובדתי בעתירה זו, ונראה כי על כך אין חולק, התיקון נעשה בחקיקה מהירה באופן יחסי, וזאת בשל הפער הקיים בין מהות החקיקה, בעלת השלכות מרחיקות לכת על פעולת המשטרה ומהות תפקידה, למול מיעוט הדיונים בתיקון, בוועדה המסדרת, ובוועדה המיוחדת שהוקמה לצורך קידום התיקון.

296. כך, מיום 12.12.2022, יום הנחת הצעת החוק על שולחן הכנסת, ועד ליום כניסתו של התיקון לספר החוקים, ביום 28.12.2022, חלפו שבועיים ימים בלבד.

297. יפים לעניין זה דברים של כב' השופטת (כתוארה דאז) חיות בעניין קוונטינסקי, שאומנם נכתבו בהקשר של חוק ההסדרים אך נכונים אף לעניין זה:

"אולם, בהינתן הבעייתיות הרבה המובנית בהליכי חקיקה מזורזים מסוג חוק ההסדרים, אין מנוס מן ההנחה כי מדובר בהליכים המועדים על פניהם ללקות בפגמים ככל שהדבר נוגע לתקינות ההליך הדמוקרטי. על כן חשוב, שלא לומר הכרחי, לקבוע כללים ואמות מידה המתאימים להליך מזורז כאמור אשר יקטינו ככל הניתן את החשש מפני התרחשותם של פגמים כאלה."

298. במילים אחרות, דווקא בהליכי-בזק-חקיקתיים – מוטלת החובה המוגברת להקפיד הקפדה יתרה על הליכי החקיקה עצמם.

299. ויוער, כי בעניין הנדון מדובר בחקיקת בזק בסוגיה מהותית, אשר עתידה לשנות את האיזון

הקיים בין סמכות השר ועצמאות המשטרה, אשר כפי שצוין במהלך הדיון ביום 14.12.2022 על ידי המשנה ליועצת המשפטי לממשלה (משפט פלילי) עו"ד עמית מררי:

"תיקון החקיקה הזה נושא השלכות משמעותיות, הוא אינו מתאים לדעתנו לחקיקת בזק ערב השבעת הממשלה..."

300. ובענייננו, הליך החקיקה במתכונת "בזק" בולט במיוחד, כאשר על כף המאזניים מוטל למול מהירות ההליך – תוכנו של החוק. וזאת, ביתר שאת על רקע התנגדות של הייעוץ המשפטי לממשלה לתוכן החוק, כפי שצוין על ידי המשנה ליועצת המשפטית לממשלה מררי במהלך הדיון:

"לחוק יש פוטנציאל לפגיעה ממשית וקשה בעקרונות היסוד של המשטר הדמוקרטי של מדינת ישראל".

301. **בהשוואה לחקיקה אחרת שעסקה בסמכויות המשטרה, בין אם בתיקון פקודת המשטרה ובין אם בדברי חקיקה אחרים, הנוגעים לסמכויות המשטרה – ההליך המהיר בולט בחריגותו.** כך, לדוגמה חוק סדר הדין הפלילי (תיקון מס' 81), התשע"ח–2017 (להלן: "חוק ההמלצות") אשר קבע, בהכללה, כי במידה והעבירה המשטרה חומר חקירה לידי הפרקליטות, הוא יועבר ללא עמדתה בכתב לעניין הגשת כתב אישום נגד החשוד. חקיקה זו, מצומצמת בהרבה בהיקפה והשלכותיה, נדונה בוועדת הפנים של הכנסת במשך חודשיים ימים, וכללה 12 ימי דיונים בוועדה אודות נוסח החוק [על פי נתוני מאגר החקיקה הלאומי, הזמין בקישור – <https://tinyurl.com/3dwhpxye>].

302. מנגד, בתיקון 37 בו עסקינן התקיימו 10 דיונים בוועדה עצמה, אשר חלקם התקיימו ברצף עוד באותו היום, כשחלק מן הדיונים אף נמשכים לשעות המאוחרות של הערב והלילה (כך, בימים 19.12, 22.12, ו-26.12 התקיימו שני דיונים ביום, או יותר).

303. **בענייננו, החלת מבחן העזר שקבע כב' השופט סולברג בעניין קוונטינסקי באשר למשך הדיון והיחס בין משך הדיון למורכבות הצעת החוק מובילה לקביעה לפיה מדובר במשך דיון בלתי הולם את מורכבות החקיקה.** פגם זה עשוי לבדו להוביל להעברת ביקורת שיפוטית בדבר הליך החקיקה ולהכריז על בטלותו.

304. ואמנם, במקרה הנדון בעניין קוונטינסקי, בו היה מועד קצוב ידוע להעברת החקיקה בשל הצורך בהעברת התקציב חלף פיזור הכנסת, ואף על השימוש במועד זה הושמעה ביקורת בפסק הדין. במקרה הנדון אין מועד חיצוני מחייב כלשהו להעברת החקיקה המורכבת, ומשכך, אין שום "מניע" לדריסת הכנסת באמצעות זירוז הדיונים ודחיסתם ל-3 ימי דיונים בלבד. רוצה לומר, שבבחינת קל וחומר, אם בעניין קוונטינסקי נפסל החוק, אזי במקרה הנדון, בו אין שום מועד חיצוני מחייב לכאורה, פסילת החוק בשל זירוז הליך החקיקה נכונה אף היא.

ה.3.ד. "דילוג" על משוכות פרוצדורליות לקידום הליך החקיקה ללא התאמה

לתוכנה של החקיקה

ה.3.ד.1. פטור מחובת הנחה – דילוג על סעיף 76 לתקנון הכנסת

305. פגיעה נוספת בעיקרון ההשתתפות נובעת מכך שהליך החקיקה זורז תוך הסתייעות ב"דילוג" מעל משוכות פרוצדורליות. סעיף 76 לתקנון הכנסת קובע כי יתקיים דיון מוקדם בהצעת חוק שהניח חבר הכנסת, הצעת חוק פרטית, רק בתום 45 יום ממועד הנחת הצעת החוק.

306. הדיון המוקדם אשר מתקיים לאחר משך הזמן מיום ההנחה, במהותו, הוא שלב בהליך החקיקה

של הצעת חוק פרטית. (ולעניין זה ראו האמור בבג"ץ 142/89 **תנועת לאו"ר – לב אחד ורוח חדשה נ' יושב-ראש הכנסת ו-16אח'**, מד(3) 529 (1990). זאת, אלא אם "ועדת הכנסת החליטה על קיצור תקופת ההנחה כאמור ברישה, לפי בקשת יוזם הצעת החוק, שאליה יצורף נוסח הצעת החוק, אם השתכנעה כי להצעת החוק יש חשיבות או דחיפות, ובעת ההצבעה נכחו בוועדת הכנסת לפחות שליש מחבריה הקבועים" כלשון הסעיף.

307. בענייננו, הצעת החוק הפרטית שהניח חבר הכנסת בן גביר, היא הצעה משמעותית שעתידה לשנות כליל את האיזון ומערכת היחסים בין השר לבין המשטרה, וקיבלה פטור מחובת הנחה. ויוער: ההמתנה של 45 יום, "חובת ההנחה" אינה עניין פרוצדורלי, אלא מהותי, שנועד לאפשר הליך חקיקה מעמיק, סדור, בו ניתנת לממשלה תקופה ללמוד את הצעת החוק הפרטית ולגבש עמדתה בעניין ההצעה [בהתאם לאמור במסמך "הליך החקיקה" מטעם הייעוץ המשפטי לכנסת, הזמין בקישור – <https://tinyurl.com/dfxexm9m>].

308. בענייננו, **הצעת החוק הפרטית היא הצעה שתוכנה בעל יכולת השפעה דרמטית על שיטת המשטר הישראלית והן בעלת פוטנציאל רב לפגיעה בזכויות**, כפי שצוין בהרחבה לעיל. הדילוג על חובת ההנחה, אינו מאפשר את למידת ההצעה ואת תוכנה על ידי הגורמים המקצועיים בממשלה, וכן מגביל את יכולתם של חברי הכנסת לבחון את הצעת החוק על מלוא השלכותיה, אשר כפי שצוין לעיל, הן רבות ועמוקות.

309. ויוער: הצורך בחובת ההנחה נובע מכך שמדובר בהצעת חוק פרטית. הצעת חוק ממשלתית, אשר לרוב מגיחה לעולם לאחר אינספור דיונים והתייעצויות בין הגורמים המקצועיים הרלוונטיים (ולעניין זה ראו האמור בבג"ץ 1658/10 **אדם טבע ודין נ' ממשלת ישראל** (נבו 12.03.2010). מנגד, במקרה של הצעת חוק פרטית אין כך הדבר, ולעיתים הצעת החוק אך נבטה במוחו של חבר הכנסת טרם הנחתה על שולחן הכנסת.

310. משכך, הצורך בקבלת חוות דעת מהגורמים המקצועיים גוברת. בענייננו, הגורמים המקצועיים לא קיבלו תקופת זמן מספקת ללמידת החוק, אך בתקופה הקצרה של הליכי החקיקה בת 14 יום, הספיקו להתריע על חומרתה הפוטנציאלית של ההצעה, גם לאחר השינויים הספורים שנערכו בה, מה שמעיד ביתר שאת על הצורך במתן זמן מספק בן 45 יום לגיבוש עמדתם בעניין ההצעה, והצעת חלופות שונות.

311. לכך התייחס עו"ד גיל לימון, המשנה ליועמ"ש לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי) באשר למשך הזמן המועט שניתן לשם גיבוש עמדתם, במהלך הדיון בוועדה מיום 18.12.2022:

"הדיונים באשר לתיקון החוק אינם ממצים. נדרש להיעזר יותר בייעוץ המשפטי. חוות הדעת "הפוליטית" לה טוען יואב קיש איננה פוליטית, והתפרסמה רק לאחר פרסום טיוטת החוק, תוך שיש ציפיות כבדות של הציבור מהיועמ"ש לפרסם חוות דעתה בנושא... הנוסח שהונח בפני הוועדה לא מאזן כראוי בין סמכויות השר לבין העצמאות המקצועית של המשטרה, ולכן לא מתיישב עם עקרונות יסוד של משטר דמוקרטי. יש פה חשש אמיתי מפני השפעה של שיקולים פוליטיים על הפעילות של המשטרה בתחומים הרגישים ביותר שקשורים לזכויות אדם, חופש ביטוי, חופש ההפגנה, זכויות חשודים ונאשמים. אנחנו רצים כל הזמן ותוך כדי השיחה והדיון מנסים לתת מענה ולא מצליחים לתת מענה לכל הדברים שעולים".

312. כן, ביום 21.12.2022, התייחס וחזר עו"ד לימון לקושי בקידום החוק בזמן קצר:

"... ואני חוזר ואומר שוב פעם – הנושא התהליכי. אנחנו רצים כל הזמן, תוך כדי השיחה ותוך כדי הדיון עולים הדברים, אנחנו מנסים לתת להם מענה, גם

נמצאים פה כל הזמן האנשים הבכירים ביותר גם אצלנו, ואנחנו לא מצליחים לתת מענה לכל הדברים שעולים, בגלל שהברים האלה נעשים במהירות הזו".

313. וכך, גם בדיון מיום 19.12.2022, יו"ר הוועדה חה"כ אופיר כץ, קטע את דבריו של עו"ד איתמר גלבפיש מפרקליטות המדינה, כאשר טען, כי סעיף 8 לתיקון שהוצע בהצעת החוק שעברה בקריאה ראשונה, אשר עסק בזמני הטיפול בתיקים, כבר מקבל מענה בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה ונוהל אגף חקירות בעניין טיפול בתיקים, ומשכך לא ברור הצורך בתיקון דווקא כעת. וכך אמר חה"כ אופיר כץ לעו"ד גלבפיש במהלך הדיון:

"אה... הבהרת את עמדתך. לא לא, השאלה הזו לא רלבנטית ולא במקום. למה? כי זה המציע וזה מה שהוא רוצה ואתה לא שואל אותו למה אתה רוצה עכשיו לשנות, עם כל הכבוד. לא לא לא לא. סיימת. תודה". קריאות: "אתה סותם את הפה לפרקליטות אחרי סעיף חדש...."

314. משכך, אף היעדר האפשרות של הגורמים המקצועיים בממשלה, להתייחס להצעה לעומקה באופן סדור, מטבע הדברים בשל הליך הבזק, מעיד על זירוז הליכי החקיקה והכפפתה לאילוצים פוליטיים בלבד, וזאת בהתעלם מתוכנה המורכב של ההצעה.

315. בהקשר זה יצוין, וכפי שפורט בהרחבה בחלק העובדתי, כי אף חברי הכנסת עצמם התלוונו – לכל אורך שלבי החקיקה – כי הליך החקיקה המהיר, ואף החפוז, איננו מאפשר להם לגבש עמדה מבוססת על הנושא ועל השלכותיו הדרמטיות של תיקון החוק. יתרה מכך, וכפי שהציגה העותרת, חברי הכנסת אף טענו כי הפרקטיקות השונות בהן נהג יו"ר הוועדה המיוחדת במהלך הדיונים – הגבלה קיצונית של משך הזמן המוקצה לדבריהם בפני הוועדה; מניעה מהייעוץ המשפטי לכנסת להשיב לשאלותיהם; ופרסום נוסחי השינויים בהצעת החוק במועדים קצרים וללא שניתן להם זמן נאות בכדי ללמוד את משמעותם – מפריעות להם, באופן ישיר וברור, לבצע את תפקידם כחברי כנסת, ומשכך פוגעות בעקרון ההשתתפות הלכה למעשה.

ה.2.4.3. דילוג על משוכה נוספת – שימוש בסעיף 98 לתקנון

316. משוכה פרוצדורלית נוספת עליה דילגה הוועדה הוא החלטת הוועדה המסדרת מיום 26.12.2022, לפיה יש להפעיל את סעיף 98 לתקנון הכנסת, בשל ריבוי הסתייגויות ובקשות דיבור באשר לתיקון לחוק.

העתק ההחלטה של הוועדה המסדרת מיום 26.12.2022 מצורפת לעתירה זו ומסומנת כנספח ע/28.

317. ביתר פירוט, לתיקון החוק לקריאה שנייה ושלישית הוצעו 899 הסתייגויות ו-70 בקשות דיבור, ולאחר דיון בוועדה המסדרת הוצע על ידי חברי האופוזיציה כי משך ההנמקה יפחת ל-29 שעות בלבד, אך גם לאחר הצעה זו הוחלט על ידי הוועדה המסדרת להשתמש בסעיף 98 לתקנון הכנסת, שכן מדובר, על פי החלטת הוועדה ב"מקרה יוצא מן הכלל" הנכנס בגדרי סעיף 98 לתקנון המאפשר לקבוע סדרי דיון מיוחדים.

318. כתוצאה, בהחלטת הוועדה המסדרת הוכרע כי הנמקת הסתייגויות והבקשות לרשות הדיבור תצומצם מ-29 שעות ל-16 שעות בלבד, וכי לא יתקיימו יותר מ-100 הצבעות על הסתייגויות. מדובר בהפחתה של 50% מהזמן שהוצע כפשרה לצורך הנמקות ובקשות רשות דיבור, ומשכך ההחלטה התקבלה על אף נכונות האופוזיציה להפחית את זמן ההסתייגויות.

319. ויוער, נראה שמדובר ב"גולם הקס על יוצרו" – חברי הקואליציה המתגבשת אשר סבלו רבות משימוש תכוף של הקואליציה היוצאת בסעיף 98, בוחרים לפעול באותו האופן ביושבם בקואליציה

וכבר החלו, עוד טרם השבעת הממשלה, להשתמש בסעיף 98 על חקיקה אשר הדחיפות להכניסה לספר החוקים היא פוליטית בלבד.

320. העותרת תבקש לפרט בקצרה על עצם הקושי הטמון בשימוש בסעיף 98 לתקנון הכנסת בכלל, וכן תבקש לנמק מדוע השימוש בסעיף 98 במקרה דנן מהווה "דילוג" מעל משוכה פרוצדורלית אשר מעיד על פגם בהליך החקיקה באמצעות דחיקתה של האופוזיציה באופן הפוגע בעקרון ההשתתפות, אשר כאמור מהווה "פגם היורד לשורש ההליך".

321. סעיף 98 לתקנון הכנסת קובע כי: "בדיון בהצעת חוק תקציב המדינה ובמקרים אחרים יוצאים מן הכלל, רשאית ועדת הכנסת לקבוע סדרי דיון מיוחדים, לרבות קביעת מסגרת הדיון וזמני הדיבור". במילים פשוטות, סעיף זה מאפשר לוועדת הכנסת לקבוע סדרי דיון שונים החורגים מהקבוע בתקנון, במקרים "יוצאים מן הכלל", לרבות בדיונים בהצעת חוק תקציב המדינה.

322. השימוש בסעיף זה נעשה, במרבית המקרים, בכדי למנוע מחברי האופוזיציה להגיש הסתייגויות, כבמקרה דנן, ולעכב את הליך החקיקה על ידי נאומים ארוכים מצידם (טקטיקה פרלמנטרית זו ידועה בכינויה "פיליבסטר").⁸ לאור הרוב הקואליציוני המובהק בוועדה המסדרת, הכולל אף את יו"ר הוועדה, קבלת החלטה להפעלת סעיף 98 נעשית לרוב ללא קושי או בלמים.

323. נוכח הבעייתיות האינהרנטית הטבועה בשימוש בסעיף 98, כפי שיפורט בהמשך, **נקבע כי יש להשתמש בו אך ורק במקרים חריגים וקיצוניים ולא על דרך השגרה**. היטיבה לתאר זאת היועצת המשפטית לוועדת הכנסת ולוועדה המסדרת, עו"ד ארבל אסטרן: "ברור שזה צריך להיות משהו חריג וקיצוני, זה לא צריך להיות דבר שבשגרה... הכלל הוא שהכנסת נוהגת לפי הוראות התקנון" (ההדגשות הוספו, ח.מ.).⁹

324. עד לא מזמן, הכנסת אכן הגה לקבוע סדרי דיונים מיוחדים רק במקרים נדירים ובודדים ושמרה על סעיף זה כ"חריג" ומוצא אחרון בלבד. מחקר שנערך על ידי "מרכז המחקר והמידע" של הכנסת מראה כי החל מהכנסת ה-6, במהלכה אושר סעיף 98 לתקנון הכנסת ועד לכנסת ה-22 (כולל), השתמשו בסעיף ב-14 הצעת חוק בלבד.¹⁰ ישנן אף כנסות בהן לא נעשה שימוש בסעיף כלל.

325. לעומת זאת, בכנסת ה-23 הסכר החל להיפתח והשימוש בסעיף 98 אושר ב-11 הצעות חוק שונות. בכנסת ה-24, הכנסת האחרונה, הסכר נפרץ לחלוטין ואושרו סדרי דיון מיוחדים ב-19 (!) הצעות חוק.¹¹

326. הנה כי כן, השימוש בסעיף 98, אשר אמור להיות שמור למקרים חריגים ונדירים, הפך לדבר שבשגרה בכנסת ה-24. רק לאחרונה היועצת המשפטית לוועדת הכנסת וועדת עו"ד ארבל אסטרן, אמרה כי "יש כאן פירצה של השימוש בסעיף" (ההדגשות הוספו, ח.מ.).¹²

327. **השימוש בסעיף 98 הפך כה שכיח בכנסת ה-24 עד כי ועדת הכנסת אישרה ב"פה אחד" סדרי**

⁸ חברי כנסת רשאים להגיש הסתייגויות – להציע תיקונים – לסעיפי הצעות החוק, לרוב בעת הכנת הצעת החוק לקריאה שנייה ושלישית, ולנמק כל אחת מהם למשך 5 דקות. חברי כנסת שונים יכולים להגיש את אותה הסתייגות ולנמקה כל אחד מהם בנפרד.

⁹ אוריאנה אלמסי "השימוש בסעיף 98 לתקנון הכנסת שכותרתו: 'סדרי דיון מיוחדים' בנימוק של 'מקרים יוצאים מן הכלל'" מרכז מחקר ומידע, עמ' 2 (כנסת, 27.7.2020).

¹⁰ הכנסת ה-21 וה-22 לא כיהנו בפועל והן אינן משקפות את המצב הקיים.

¹¹ אוריאנה אלמסי "החלת סעיף 98 לתקנון הכנסת בנימוק של 'מקרים היוצאים מן הכלל', בכנסות: ה-19, ה-20, ה-23 וה-24 (עד 4.1.2022)" מרכז מחקר ומידע, עמ' 10-7 (כנסת, 31.1.2022); אוריאנה אלמסי "השימוש בסעיף 98 לתקנון הכנסת שכותרתו: 'סדרי דיון מיוחדים' בנימוק של 'מקרים יוצאים מן הכלל'" מרכז מחקר ומידע, עמ' 5-4 (כנסת, 27.7.2020).

¹² ועדת הכנסת "ועדת הכנסת אישרה סדרי דיון מיוחדים לפי סעיף 98 לתקנון הכנסת" אתר הכנסת (4.1.2022) <https://main.knesset.gov.il/Activity/committees/knesset/News/Pages/04012022.aspx>

דיון מיוחדים ב-6 הצעות חוק במקביל – כאשר לא נכח בדיון אף חבר כנסת מחברי הוועדה, למעט ממלא מקום היו"ר ח"כ בועז טופרובסקי.¹³ בצעד חסר תקדים ובשעת לילה מאוחרת, ח"כ טופרובסקי ניצל את כוחו כממלא מקום יו"ר ועדת הכנסת והביא לאישור סדרי דיון שונים, מבלי שלנציגי האופוזיציה בוועדה הייתה בכלל היכולת להתנגד למהלך זה. ויוער, כי בפועל חברי הקואליציה והאופוזיציה הגיעו להסכמות כך שהשימוש בסעיף 98 נמנע לבסוף.

328. מושכלת יסוד היא כי תקנון הכנסת משמש "מורה נבוכים" לחברי הכנסת, והוא מסדיר, בין היתר, את הליכי החקיקה. בבג"ץ 975/89 **nimrodi land development ltd נ' יו"ר הכנסת**, פ"ד מה(3) 154, פס' 4 לפסק הדין של השופט ברק (1991) נקבע כי:

"על-מנת שיתקבל 'חוק', יש לקיים את הוראות התקנון באשר להליכי החקיקה".¹⁴

329. השימוש בסעיף 98 פוגע בקיום הליכי החקיקה כפי שמוסדר בתקנון על ידי מניעה מחברי הכנסת, ובעיקר מחברי האופוזיציה, להגיש הסתייגויות ולהשתמש בכלים המצויים בידם על מנת להתנגד לחוק.

330. **שלילת זכות זו מחברי הכנסת, ובעיקר מחברי האופוזיציה, אך משיקולי נוחות של חברי הקואליציה והממשלה מהווה 'פגם היורד לשורש הליך', כאמור לעיל.** הדרת האופוזיציה מהליך החקיקה והפגיעה באחד מהכלים המעטים שעומדים לרשותה, ללא ספק מהווים פגיעה בעקרון ההשתתפות. זאת, משום שהשימוש בסעיף 98 לתקנון הכנסת בולם את חברי הכנסת היושבים באופוזיציה לקחת חלק אקטיבי בדיונים, לפרוש את טיעוניהם השונים ולהתנגד להצעות חוק, כנדרש מתפקידם.

331. עיקרון ההשתתפות "בא להגן על האפשרות שיש לחבר-הכנסת ועל זכותו למלא את תפקידו", בין היתר בהליכי החקיקה, ולאפשר לכל אחד מחברי המיעוט – חברי האופוזיציה – לקחת חלק אקטיבי בדיונים וכן לפרוש את טיעוניהם השונים.¹⁵ אמנם לא מדובר על זכות מוחלטת ולעיתים אכן נדרש השימוש בסעיף 98, אך במקרה דנן, ואף בניגוד לעמדה הכללית של הייעוץ המשפטי על הצורך בשימוש במשורה בסעיף, ברי כי נפגע עיקרון ההשתתפות.

332. משכך, גם השימוש בסעיף 98 לתקנון הכנסת מהווה "דילוג" על משוכות פרוצדורליות, ופוגע בעקרון ההשתתפות.

ה.3.ה. לחברי הכנסת לא ניתנה הזדמנות ללמידת הצעת החוק כדבעי ולגבש

עמדה אקטיבית

333. כמו כן, הליך החקיקה המהיר מנע את האפשרות של חברי הכנסת ללמוד את הצעת החוק הפרטית, אך חשוב יותר מכך: ללמוד ולהכיר את חומרי הרקע הרלבנטיים, ולקבל את עמדתם של גורמי הממשלה וגורמים חיצוניים, כגון העותרת וארגוני חברה אזרחית אחרים. בין מועד הנחת הצעת החוק לראשונה לבין מועד הדיון בוועדה המסדרת בשעות הלילה המאוחרות, חלף יום אחד בלבד.

334. הוועדה שאמורה לדון בהצעת החוק באופן ממוקד ומקצועי, הוועדה הזמנית, החלה לדון בהצעת החוק לאחר יומיים בלבד. ברי כי אין מדובר במשך זמן הולם נוכח השלכות התיקון על המבנה

¹³ מורן אזולאי "אושר פה אחד": סגן יו"ר הקואליציה הצביע לבדו על סדרי דיון במליאה" **Ynet** (7.3.2022) <https://www.ynet.co.il/news/article/hy28zy4bc>

¹⁴ בג"ץ 975/89 **nimrodi land development ltd נ' יו"ר הכנסת**, פ"ד מה(3) 154, פס' 4 לפסק הדין של השופט ברק (1991).

¹⁵ בג"ץ 10042/16 **קוונטינסקי נ' הכנסת**, פס' 79 לפסק הדין של השופט סולברג (נבו 6.8.2017).

הדמוקרטי בישראל, כמפורט לעיל, שבו חברי הכנסת יכולים ללמוד את המטרייה בה עוסקת הצעת החוק כראוי.

335. לסוגיית הצורך בקיומו של דיון מעמיק שיתקיים בוועדות הקבועות, התייחס ח"כ יוראי להב הרציאנו באשר להצעה לסדר של ח"כ גלעד קריב בדיון הוועדה המסדרת מיום 13.12.2022 בעניין הקמת וועדות זמניות על ידי הוועדה המסדרת.

"...החוט השני שעובר בהצעות החוק הוא הצעות אי אמן... אנחנו אומרים את זה בווריאציות שונות, כל חברי האופוזיציה... במקום להקים וועדות קבועות שתטפלנה בחוקים החשובים האלה... מדובר בהצעות באמת חשובות. ואנחנו לא קטגורית מתנגדים להן... אני חושב שנכון לנהל דיון מעמיק כי מדובר בהצעות שמשנות סדרי עולם, בוודאי זו שהולכת לוועדה בראשות ח"כ כץ [הצעת החוק לתיקון פקודת המשטרה, ח"מ]. **למה לא להביא את זה בדרך המלך, לקיים רציני, דיון דמוקרטי, בוועדה הקבועה של הכנסת.** אני באמת ובתמים לא מצליח להבין את ההתנהלות הזו."

336. בהתייחס להזדמנות שניתנה לחברי הכנסת לקבל מענה לשאלותיהם בדבר הצעת החוק, ח"כ גלעד קריב ציין בדיון מיום 13.12.2022 כי יו"ר הוועדה המסדרת, יואב קיש, אינו מאפשר לקבל מענה וייעוץ משפטי, החוסם את האפשרות לביצוע עבודת חברי הכנסת נאמנה:

"...המנהג הנפסד שלכם למנוע מהייעוץ המשפטי להשיב לשאלותינו, פוגע בעבודה שלנו וביכולת שלנו להבין על מה אנחנו מצביעים..."

337. יתרה מכך, הנוסח שעבר בקריאה ראשונה בוועדה ביום 19.12.2022, הובא רק בבוקר של אותו היום בפני הח"כים. היכולת של חברי הכנסת להתייחס לנוסח ולעמוד על השינויים הדרושים, לדידם, מוגבל מאוד כאשר הנוסח נשלח בלוח זמנים קצר כל כך.

338. בהיקש מן האמור בפסק הדין שניתן בעניין קוונטינסקי, לחברי הכנסת לא ניתנה הזדמנות אמיתית לגבש את עמדתם בעניין הצעת החוק, אלא לנסות ולגבש את עמדתם במהלך הדיונים – ונוכחות בדיונים, ללא אפשרות לשקול את מלוא השלכות הצעת החוק, אינה שווה ערך לקיום עקרון ההשתתפות.

ה.3.ו. לסיכום שאלת ההליך

339. לסיכום פרק זה, העותרת תטען כי להצטרפות הדברים כולם: הליך חקיקה אשר נפרש על פני שבועיים ימים סך הכל, משך דיונים אשר אינו תואם את מורכבות החקיקה והשלכותיה; הצעת חוק פרטית שקיבלה פטור מחובת הנחה של 45 יום באופן שפוגע ביכולת גורמים מקצועיים בכלל וגורמי ממשלה בפרט, לגבש את עמדתם כדבעי; והיעדר זמן ראוי לחברי הכנסת לגבש את עמדתם באשר להצעת החוק, יש משמעות מיוחדת בעניין זה. **בהצטרפות הפגמים כולם יש פגיעה קשה בעקרון ההשתתפות, באופן המחייב את המסקנה לפיה בהליך החקיקה נפל פגם היורד לשורש הליך החקיקה.**

340. גם בעניין קוונטינסקי, בסופו של דבר היו אלה הצטרפות הנסיבות שהביאו לביטולו של הפרק בעניין מס ריבוי דירות:

"הפכתי בדבר, ושבת והפכתי. לאחר ששקלתי את טענות הצדדים מזה ומזה, באתי לכלל דעה כי **הצטרפות הנסיבות** האופפות את הליך חקיקתו של הסדר המס, מחייבת את המסקנה שאכן נפל בו פגם היורד לשורש הליך החקיקה; אין מנוס אפוא מביטול החוק, כפי שיפורט ויוסבר להלן." (פס' 86 לפס"ד של כב' השופט סולברג)

341. כך בענייננו: לצד הפגיעה של כל פגם בהליך החקיקה באופן ספציפי, ריבוי הפגמים מעידים על

פגיעה קשה וחמורה בעקרון ההשתתפות אשר מובילה למסקנה שנפל פגם בהליך החקיקה היורד לשורש ההליך, ומשכך, גם בשל הפגמים בחקיקה, יש להורות על ביטולו של תיקון 37, המצוי במוקד עתירה זו.

ו. סיכום

342. כפי שהובהר לעיל, התיקון הוא שינוי משטרי בעל השלכות חמורות על החירות וזכויות האדם המוגנות. לא ייפלא אפוא שהוא זוכה להתנגדות בקרב כל הגורמים המקצועיים. הוא הופך את הדרג הפוליטי ל"מפכ"ל-על"; ופוגע בעקרון שלטון החוק. חומרתו מחייב את פסלותו; פסלות המתחזקת נוכח "הליך הבזק" של החקיקה – שאינה מתחייבת, ואינה מאותם המקרים "יוצאים מן הכלל" המחייבים הליך חקיקה של בזק. ההליך עצמו איננו אלא הוכחה אחת נוספת לפגם המחייב את ביטול התיקון.

343. אשר על כן, העותרת מתכבדת לבקש מבית משפט נכבד זה ליתן את הצווים כמבוקש ברישא לעתירה זו, ולעשותם למוחלטים.

344. העותרת תבקש לקיים דיון דחוף בעתירה נוכח הצורך לברר במהרה את הסוגיות הניצבות ביסוד עתירה זו.

345. עתירה זו נתמכת בתצהירו של מר עמק ברכה, סמנכ"ל העותרת.

ד"ר אליעד שרגא, עו"ד אריאל ברזילי, עו"ד גילי גוטוירט, עו"ד אורי הס, עו"ד

ב"כ העותרת

היום, יום רביעי, ד' טבת תשפ"ג, 28 דצמבר 2022, בירושלים

התנועה למען איכות השלטון בישראל ע"ר 580178697

ע"י ב"כ עוה"ד ד"ר אליעד שרגא ו/או תומר נאור
ו/או אריאל ברזילי ו/או הידי נגב
ו/או גילי גוטוירט ו/או רחלי אל-שי ו/או רותם בבלי-דביר
ו/או תמר באום ו/או אורי הס ו/או דנה פרימור-אזר

רח' יפו 208 ירושלים, ת.ד. 36054 ירושלים 91043
טל': 02-5000073 ; פקס: 02-5000076

העותרת

- נגד -

1. הכנסת
2. הוועדה המיוחדת לדיון בהצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (סמכויות)
3. המשרד לביטחון פנים
4. חבר הכנסת איתמר בן גביר
5. מפכ"ל המשטרה, רב-ניצב קובי שבתאי
6. משטרת ישראל
7. היועצת המשפטית לממשלה, עו"ד גלי בהרב-מיארה

המשיבות

תצהיר מטעם העותרת

אני הח"מ עמק ברכה, מס' זהות 028959716, סמנכ"ל העותרת, מצהיר בזאת כי העובדות המפורטות בעתירה זו נכונות לפי מיטב ידיעתי ואמונתי.


חתימת המצהיר

אישור

אני עו"ד אריאל ברזילי, מ.ר. 51818, מאשר בזאת כי ביום 27.12.2022, חתם לפני עמק ברכה, מס' זהות 028959716, על הצהרתו דלעיל, לאחר שהזרתיו כי עליו להצהיר ולומר את האמת, וכי יהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה כן, ולאחר שאישר את נכונות הצהרתו.

אריאל ברזילי, עו"ד
מ.ר. 51818 L.N.
ARIEL BARZILAY
אריאל ברזילי, עו"ד

תוכן עניינים

מס' עמ'	שם הנספח	מס' עמ'
71	כתבתו של שילה פריד "בן גביר והליכוד סיכמו: המשטרה תוכפף לשר לביטחון הפנים. מה זה אומר?" באתר מקור ראשון מיום 21.11.2022	1/ע
74	כתבתם של גלעד כהן וסיון חילאי "8 ימים לתום המנדט, ו-4 חוקים להעביר: דיון סוער בוועדה המסדרת" באתר Ynet מיום 13.12.2022	2/ע
77	הצעת החוק הראשונה מיום 12.12.2022	3/ע
80	כתבתה של טובה צימוקי "היועמ"שית צפויה להתנגד ל"חוק בן גביר" – ולא להגן עליו בבג"ץ" באתר Ynet מיום 10.12.2022	4/ע
83	כתבתה של אתי אברמוב "אלשיך: "חרד לגורל המדינה. לא הייתי מסכים להיות מפכ"ל של גורם פוליטי" באתר Ynet מיום 14.12.2022	5/ע
87	כתבתו של עמיר קורץ "המפכ"ל לשעבר קראדי: "חוק בן גביר יוביל לחורבן בית שלישי" באתר כלכליסט מיום 13.12.2022	6/ע
91	הכתבה "מדובר באסון": מפכ"ל המשטרה לשעבר תוקף בחריפות את הצעת בן גביר" באתר מעריב מיום 11.12.2022	7/ע
94	העמ' הרלוונטיים מתוך פרוטוקול הוועדה המסדרת מיום 13.12.2022	8/ע
97	כתבתם של יהושע (גיוש) בריינר ונעה שפיגל "המפכ"ל בכנסת: "אני מנסה להבין מה ההצעה תשנה", בן גביר: "כבר הסברתי לך" באתר הארץ מיום 14.12.2022	9/ע
101	הכתבה "כצפוי: המשנה ליועמ"ש נגד הצעת החוק של בן גביר" באתר סרוגים מיום 14.12.2022	10/ע
104	חוות דעת הייעוץ המשפטי לכנסת מיום 14.12.2022	11/ע
111	הודעה לעיתונות שפורסמה באתר הוועדה ביום 14.12.2022	12/ע
117	כתבתה של נעה שפיגל "אחרי פיליבסטר, חוק דרעי וחוק סמוטריץ' אושרו בקריאה ראשונה" באתר הארץ מיום 15.12.2022	13/ע
122	הנוסח המתוקן של הצעת החוק כפי שהוגש ביום 19.12.2022	14/ע
126	הצעת החוק מטעם היועמ"ש מיום 19.12.2022	15/ע
129	הודעה לעיתונות שפורסמה באתר הוועדה ביום 19.12.2022	16/ע

מס' עמ'	שם הנספח	מס' עמ'
135	נוסח הצעת החוק להגשת הסתייגויות – לקראת דיון ביום 22.12.2022	17/ע
138	הכתבה "ח"כ אופיר כץ: "העדויות במשפט נתניהו מוכיחות שצריך לבלום את המשטרה"" באתר ערוץ 7 מיום 21.12.2022	18/ע
141	הכתבה "בעקבות הערות הייעוץ המשפטי: בן גביר הודיע כי ההצבעה על תיקון פקודת המשטרה תפוצל" באתר מעריב מיום 22.12.2022	19/ע
143	נוסח הצ"ח להגשת הסתייגויות – לקראת דיון ביום 25.12.2022	20/ע
146	כתבתו של מרדכי הלפרין "בלעדי: בכיר הליכוד חשף שיחה עם בן גביר – חוק פקודת המשטרה ואיום לבג"צ" באתר JDN מיום 22.12.2022	21/ע
148	הודעה לעיתונות שפורסמה באתר הוועדה ביום 26.12.2022	22/ע
151	העתק הצעת החוק (ללא פירוט ההסתייגויות) לקריאה שנייה ושלישית כפי שאושרה בוועדה ביום 26.12.2022	23/ע
155	נייר העמדה שהוגש לוועדה המיוחדת ביום 18.12.2022	24/ע
164	כתבתה של ניצן שפיר "היועמ"שית נגד הצעות החוק: "פוליטיזציה של מערכת אכיפת החוק תהיה מכה אנושה" באתר גלובס מיום 15.12.2022	25/ע
167	ועדת החקירה – מלחמת יום הכיפורים – דין וחשבון חלקי, עמ' 12-13	26/ע
170	הסקירה המשווה של מרכז המחקר והמידע	27/ע
178	ההחלטה של הוועדה המסדרת מיום 26.12.2022	28/ע

נספח ע/1

כתבתו של שילה פריד "בן גביר
והליכוד סיכמו : המשטרה תוכפף
לשר לביטחון הפנים. מה זה אומר?"
באתר מקור ראשון מיום 21.11.2022

עמ' 71

מקור ראשון

שילה פריד


כתב משטרה, ביטחון פנים והתיישבות



ראשי < דעות

כתבות אחרונות באתר

כתבה עבור אמונה אלון היא "כמו נהיגה בכביש חשוך: אתה רואה רק עד לאן שהפנסים מאירים" 
 02/12/2022 ח' בכסלו התשפ"ג

את יום השנה למוותו של ליאור שי ז"ל חגגו אלפים בריקודים ליד ביתו 
 02/12/2022 ח' בכסלו התשפ"ג


כיצד התחבר המנון בני עקובא ומניין הגיע הלחן שלו? 
 02/12/2022 ח' בכסלו התשפ"ג

Outbrain

כתבות נוספות

"בהתחלה הייתי אלמן סוג ד' שאשתי 'אולי התאבדה', ואז הפכתי לאלמן סוג ב' " 

הבעיה האמיתית של נתניהו היא שנמרו לו התינוצים 

ארץ בלהות בה ילדים נחטפים לעבודות וקצירת איברים: מבט אחר על הודו 

תואר ראשון – איך לבחור את המסלול הנכון? 

לא ממש יוונים: מיהי האימפריה שעוררה את מרד המכבים 

רדיפות, עלילות דם והמרת דת בכפייה: חיייהם הקשים של יהודי מדינת ה'סטן& 

"קרתגו": הסיפור האמיתי שמאחורי הסדרה המדוברת החדשה 

בן גביר והליכוד סיכמו: המשטרה תוכפף לשר לביטחון הפנים. מה זה אומר?

המו"מ הקואליציוני עם עוצמה יהודית לא עסק בתפקיד השר לביטחון פנים, שהובטח לבן גביר מהרגע הראשון, אלא בסמכויותיו. השר המיועד מעוניין לקבל סמכות להתוות את מדיניות המשטרה, שתהיה כפופה ישירות לשר, בניגוד למצב כיום

סאת שילה פריד — כ"ז במרחשון התשפ"ג (18:06 21/11/2022)



המפכ"ל ובכירי המשטרה בטקס השבעת הכנסת, בשבוע שעבר. צילום: AFP

שתף בדוא"ל
שתף ב- Whatsapp
שתף בטוויטר
שתף בפייסבוק

יו"ר עוצמה יהודית, איתמר בן גביר, לא היה צריך לרגע להתעקש על כניסתו למשרד לביטחון הפנים. מיד עם היוודע תוצאות הבחירות המינוי היה מוסכם בין הליכוד לעוצמה יהודית. אך למרות זאת מנהל בן גביר משא ומתן עיקש על תנאי העבודה בתפקיד, סמכויותיו במשרד ועוד. במהלך שיחות המו"מ הוא אמר שוב ושוב כי "לא באתי להיות שר שממנה מפכ"ל וחותרם על אישורים". ודרש לקבל כלים "להוביל מדיניות ולחולל שינוי".

למעשה, בן גביר מבקש לצמצם את הסמכות הבלעדית שיש למפכ"ל ולצמרת הפיקוד במשטרה, ולאפשר לשר לקבוע מדיניות, להוביל מהלכים ולתת פקודות למשטרה. כיום קובע החוק כי המשטרה היא גוף הקובע את המדיניות לעצמו ולמפכ"ל ניתנת עצמאות בהובלת הארגון וקביעת מדיניות, סדרי עדיפויות, יציאה למבצע איכפה וכדומה. השר הממונה על המשטרה מופקד על הקמת תחנות משטרה, אישור מתקני מעצר ובתי סוהר ומינוי מפכ"ל – רק לאחר שאושר על ידי הוועדה למינוי בכירים בשירות הציבורי ואושר בהצבעת ממשלה.

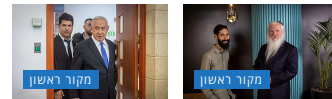
סמכויות השר כוללות גם הענקת סמכויות איכפה שונות לעובדי ציבור, וכן הוצאת מרבית תעודות החיסון בקשר להליכים פליליים, שמטרתן מניעת פגיעה באינטרסים ציבוריים שתחת אחריותו. מלבד זה לשר אין כל יכולת השפעה חוקית על המשטרה, תקציביה והמדיניות שלה.

למעשה כבר בחודש מאי 2021, לאחר המהומות שחוללו ערבים בערים המערבות והותירו את השוטרים העירוניים ולוחמי מג"ב חסרי אונים אל מול המהומות, הגיש ח"כ שלמה קרעי מהליכוד הצעת חוק שתשנה את מצב ותקבע כי המפקח הכללי נתון למרות הממשלה וכפוף לשר לביטחון הפנים, והוא יקבע את מדיניות המשטרה בהתאם להתווית השר" וכי "גופים ביטחוניים, ובעיקר כאלה שהחוק מסמיך אותם להפעיל כוח באופן כמעט בלעדי במדינה דמוקרטית, נדרשים לפעול תחת פיקוח ציבורי צמוד יותר ושונה מכל גוף אחר".



איתמר בן-גביר. צילום: אוליבייה פיטוסי/פלאש90

בן גביר מבקש סמכות בפועל לנהל את הנעשה בתוך המשטרה, כפי שהרמטכ"ל כפוף לשר הביטחון והדרג המדיני בכל הקשור לעשייה בתוך הצבא. החשש הוא כמובן ששרים יוכלו להשפיע על הליכי אכיפה, חקיקה, פתיחה בחקירות בהתאם למדיניותם הפוליטית, אבל בסביבתו של בן גביר טוענים כי לא זה מה שעומד מול עיניו, אלא הרצון לתת לשר יכולת לממש את המדיניות שלשמה נבחר.



"אם יש משהו אלים בצורה שבה רב מדבר על להט"בי..."
משפט נתניהו: הטעויות הקשות של מערכת המשפט...

לפני כמה ימים פרסמנו באתר מקור ראשון כי בן גביר **ידוש הרחבת סמכויות ללשכת השר**, יחד עם מהלכים נוספים כמו מתן חסינות לשוטרים שפעלו לסיכול פיגועים מפני פתיחת חקירת מח"ש, הגדלת תקציב המשטרה והעלאת שכרם של השוטרים כחלק ממהלך כולל של גיוס שוטרים נוספים.

השר לביטחון הפנים היוצא, עמר בר-לב, אמר כי "אם אלו אכן ההסכמות בין הליכוד לעוצמה יהודית – הרי שמדובר בהתערבות פוליטית בוטה שתוביל לפגיעה קשה בעצמאות המשטרה ובהחלשתה, כמו גם בסמכויות המפכ"ל. זה מתכון להרס המשטרה ואף חשש לפגיעה בדמוקרטיה. שר שמגיע למשרד לביטחון הפנים עם ביטחון עצמי ביכולת שלו להוביל ולהנהיג את המשרד, ובכלל זה את המשטרה, אינו צריך להפקיע סמכויות ממשטרת ישראל וממפכ"ל המשטרה".

בן גביר אמר היום (ב') בפתח ישיבת סיעת "עוצמה יהודית" כי מטרתו היא לקבל כלים שיוכלו להשפיע על העשייה במשטרה. לדבריו "בלי יכולת להשיב את הסדר לרחובות ולדאוג לנגב והגליל אנחנו לא יכולים להיות בממשלה".

תגיות: איתמר בן-גביר | המשרד לביטחון הפנים | מפכ"ל המשטרה | משטרת ישראל

מנו גבע | חדשות | אבינעם אמונה | פני אדם: במוקד הממשל בין האדם האחר נמצא המוסר | ריקי רט | חיים סנדון | Top Searches

Outbrain



טרלול כמו שהיה בפיצוץ המופע של אסי כהן, הוא מסוג הדברים שנוטים ללכ..."



בן גביר וסמוטריץ' עומדים לעשות את מה שבגין יורשיו לא עשו מעולם



אליעד שרגא השתלח בימין בעזרת מילים של צ'רצ'יל נגד הנאצים – וזה עבר בד



ההנהגה החרדית מטעה את הציבור שלה: אורח החיים שלהם לא בר-קיימא

עדיין לא מנויים על מקור ראשון? הצטרפו וקבלו חודש חינם במתנה

[המבצע למצטרפים חדשים](#) [בהתאם לתקנון המבצע](#)

נספח ע/2

כתבתם של גלעד כהן וסיון חילאי "8
ימים לתום המנדט, ו-4 חוקים
להעביר: דיון סוער בוועדה
המסדרת" באתר Ynet מיום
13.12.2022

עמ' 74

8 ימים לתום המנדט, ו-4 חוקים להעביר: דיון סוער בוועדה המסדרת

הדיונים מתמקדים בקידום הצעות החוק שהקואליציה העתידית רוצה להעביר לפני השבעת הממשלה, בהן העברת סמכויות מהמפכ"ל לבן גביר והסרת המכשולים למינוי דרעי לשר. בהמשך: נשיאות הכנסת תתכנס לאשר הצבעה עוד היום על ההצעות במליאה. שר הרווחה: "גם נתניהו שונא את חוק בן גביר"



גלעד כהן, סיון חילאי | 13.12.22 | 12:40



האזינו לכתבה 5 דקות

הוועדה המסדרת של הכנסת בראשות ח"כ יואב קיש (הליכוד) התכנסה היום (שלישי), זמן קצר לאחר [מינויו של ח"כ יריב לוין \(הליכוד\) ליו"ר הכנסת](#). המינוי נועד להיות זמני ומטרתו לאפשר את [המקינה שהקואליציה העתידית רוצה להעביר לפני הקמת הממשלה](#). דיוני הוועדה המסדרת יתמקדו היום בדיוק בנושא הזה - קידום ארבע הצעות חוק שצפויות להפוך לקרב איתנים בין הקואליציה והאופוזיציה העתידיות.

לוח הזמנים להעברת החוקים צפוף במיוחד לאור העובדה שלראש הממשלה המיועד בנימין נתניהו נותרו עוד שמונה ימים עד לתום [המנדט להקמת הממשלה מהנשיא](#). כמו כן, בשבוע הבא חל חג החנוכה ולכן שעות הפעילות של הכנסת יצטמצמו. לאחר הדיונים בוועדה המסדרת, נשיאות הכנסת החדשה תתכנס במהלך היום כדי לקבל אישור להעלות את הצעות החוק עוד היום להצבעה טרומית במליאת הכנסת.

שר הבינוי והשיכון זאב אלקין (המחנה הממלכתי), שמכהן גם כשר המקשר בין הממשלה והכנסת, מתח ביקורת על החיפזון של הקואליציה העתידית, וציין בוועדה כי "חוץ מבכנסת ה-8 שנבחרה אחרי מלחמת יום הכיפורים, בכל הכנסות עד הכנסת ה-19 לא עברו חוקים בתקופה שלפני הקמת ממשלה קבועה". ח"כ אופיר כץ מהליכוד שיגר עקיצה לעבר אלקין ולעבר הממשלה שבה הוא חבר ובראשה עמד בעבר נפתלי בנט, ותהה: "באיזה כנסת היה ראש ממשלה עם שישה מנדטים?"

להרשמה

הירשמו לניוזלטרים וקבלו את כל החדשות החשובות והמעניינות למייל

הצעת החוק הראשונה היא תיקון לפקודת המשטרה שבסיסו [העברת סמכויות מהמפכ"ל לשר לביטחון הפנים](#), או כפי שהוא הולך להיקרא החל מהממשלה הקרובה - השר לביטחון לאומי. מי שצפוי לכהן בתפקיד הזה הוא יו"ר עוצמה יהודית ח"כ איתמר בן גביר, שהגיש את הצעת החוק ביחד עם לוין.

הוועדה קבעה ברוב של 10 מול 7 כי החוק יהיה פטור מחובת הנחה, מה שיאפשר להעלות אותו להצבעה בקריאה טרומית במליאה. ההחלטה, שתעלה להצבעה חוזרת אך צפויה לעבור שוב, התקבלה בתום דיון ארוך וסוער שבמהלכו הוצאו כמה חברי כנסת על ידי יו"ר הוועדה קיש. כמו כן, בדיון השתתפו באופן חריג גם שרים וסגני שרים רבים.

שרת האנרגיה קארין אלהרר (יש עתיד), שהגיעה גם היא לדיון בוועדה, אמרה בהתייחסה לבן גביר כי "זו הולכת להיות משטרה פוליטית בידו של אדם שהורשע בסיוע לטרור. אני מתפלאת פליאה גדולה על חבריי הטובים בקואליציה העתידית". בן גביר, שבאותה עת נכנס לדיון, השיב לאלהרר: "אני שומע אותך וצובט את עצמי, כי אני מרגיש שכאילו נחתתם מכוכב אחר. המצב במדינת ישראל הוא מצב קשה, ואתם לא רוצים שאנחנו ניישם את המדיניות שלנו. שנה וחצי ישבתם פה ולא עשיתם כלום, ולכן זה דחוף".



"הוא יחליט איפה נפגין, ומי ידבר ומי ישתוק". בן גביר בוועדה המסדרת, היום (צילום: דוברות הכנסת)

לדברי שר הרווחה מאיר כהן (יש עתיד), "גם נתניהו שונא את החוק" להעברת סמכויות המפכ"ל. על בן גביר אמר כי "בסופו של יום הוא יחליט איפה תפגינו ואיפה אנחנו נפגין. מי ידבר ומי ישתוק. הליכוד שאני מכיר מעולם לא היה מסכים לדבר כזה".

סגן שר החוץ עידן רול (יש עתיד), אמר כי "אולי הייתי תומך מהאופוזיציה בהצעה למימוש מדיניות של דרג, שלעתים יכולה להיות מעוקרת על ידי פקידיים. תביאו את זה לדיון רציני". לעומתו, סגן השר לביטחון הפנים יואב סגלוביץ' (יש עתיד), סיפר איך "בכל יום חמישי אני יושב עם צוות שלם ומבצע מדיניות במשטרה". סגלוביץ' קרא לבן גביר "לבוא ולהסביר מדוע אי אפשר לבצע מדיניות, כאשר סגן השר עושה את זה".

עוד הצעה שעולה לדיון היא הצעתו של ח"כ משה ארבל (ש"ס) לתיקון "חוק יסוד: הממשלה", לפיו ניתן יהיה להטיל קלון רק על נבחר ציבור שנידון למאסר בפועל. [תיקון זה נועד לאפשר את מינויו לשר של יו"ר ש"ס אריה דרעי](#), שבהרשעתו האחרונה במסגרת הסדר טיעון [הוטל עליו עונש מאסר על תנאי](#), ועוד לא התקבלה החלטה בעניינו בנוגע לקלון.

שתי הצעות נוספות שנועדו לייצוב הקואליציה העתידית הן ההצעה של חברי הכנסת שמחה רוטמן (הציונות הדתית) וניסים ואטורי (הליכוד) להסדיר כהונה של שני שרים במשרד ממשלתי, כך שלשני השרים יהיו סמכויות, וההצעה של חברי הכנסת יואב קיש וחנוך מילביצקי (הליכוד) לשינוי המספר המינימלי של חברי הכנסת שיכולים להתפצל מסיעה, כך שיעמוד על לפחות שליש מהסיעה ולא פחות משני חברי כנסת, ולא על [ארבעה חברי כנסת כמו שהחוק קובע היום](#).

המטרה של הצעתם של ואטורי ורוטמן היא לאפשר את המינוי הצפוי של שרים נוספים במשרד הביטחון והחינוך, כפי שנקבע בהסכמי חלוקת התפקידים עם [הציונות הדתית וש"ס](#) בהתאמה.

נספח ע/3

הצעת החוק הראשונה מיום

12.12.2022

עמ' 77

הכנסת העשרים וחמש

יוזם: חבר הכנסת איתמר בן גביר

הצעת חוק פקודת המשטרה (תיקון- סמכויות) התשפ"ג-2022

1. הוספת סעיף 3א
בפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971 (להלן – הפקודה) –
"תקציב המשטרה 3א. התקציב השנתי של משטרת ישראל ייקבע בסעיף
תקציב נפרד בחוק התקציב השנתי, כמשמעותו
בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985; הממונה
על סעיף תקציב זה לעניין החוק האמור יהיה
השר".
2. תיקון סעיף 8א
בסעיף 8א לפקודה, האמור בו יסומן "א)", ובסופו יבוא:
"ב) המפקח הכללי נתון למרות הממשלה וכפוף לשר".
3. הוספת סעיף 8ב
אחרי סעיף 8א לפקודה יבוא:
"כפיפות משטרת 8ב. א) משטרת ישראל נתונה למרות הממשלה;
ישראל
ב) השר ממונה על משטרת ישראל מטעם
הממשלה".
4. תיקון סעיף 9
סייג לכפיפות 8ג. הוראות סעיפים 8א(ב) ו-8ב לא יחולו לעניין סמכות
שוטר לפי כל דין בעניין חקירה או תיק מסוימים,
לרבות לעניין פתיחתם, ניהולם או סגירתם, ולמעט
עניין מדיניות בתחומי חקירות, טיפול בתיקים
והעמדה".
5. תיקון סעיף 9א
בסעיף 9א(א) לפקודה, במקום "שיקבעו" יבוא "בהתאם להתוויית המדיניות
ולעקרונות הכלליים של השר ובאישורו; ההוראות האמורות יקבעו"
6. החלפת סעיף 9ב
במקום סעיף 9ב לפקודה יבוא:

¹ ס"ח תשמ"ה, 60

”פרסום פקודות משטרת ישראל
ב.9. פקודות משטרת ישראל יפורסמו ברשומות ובאתר האינטרנט של משטרת ישראל ותוקפן ממועד פרסומן; ואולם, לא תפורסם פקודה מסוימת, אם סבר המפקח הכללי, באישור היועץ המשפטי לממשלה או מי שהוא הסמיך לכך, כי אין לפרסמה”.

דברי הסבר

כידוע, עיקרון יסוד בדמוקרטיה המודרנית הוא כי הדרג המדיני-קרי נבחרה הציבור-מתווה מדיניות ומנחה, והדרג הביצועי מיישם מדיניות זו. ואכן, ניתן לראות כי במבנה המשטרי של מדינת ישראל, צה"ל מבצע את מדיניות הממשלה ואת מדיניות השר הממונה וכפוף להנחיותיהם. בהתאם לכך, ועל מנת ליצור מארג חקיקתי קוהרנטי, שעומד בקנה אחד עם עיקרון היסוד האמור ברישא, מוצע להחיל הסדר דומה בפקודת המשטרה, בכל הנוגע ליחסים שבין משטרת ישראל לבין הממשלה והשר הממונה.

נספח ע/4

כתבתה של טובה צימוקי
"היועמ"שית צפויה להתנגד ל"חוק
בן גביר" – ולא להגן עליו בבג"ץ"
באתר Ynet מיום 10.12.2022

עמ' 80

היועמ"שית צפויה להתנגד ל"חוק בן גביר" - ולא להגן עליו בבג"ץ

חוות הדעת המתגבשת של גלי בהרב מיארה קובעת בין היתר שבניגוד לצה"ל שפועל נגד אויבי המדינה, המשטרה פועלת למ אזרחיה - ועל כן אמורה להיות חפה מהשפעות פוליטיות. הצעת החוק שנחשפה ב-ynet צפויה לעבור גם ללא תמיכתה, לקראת מאבק בבג"ץ

270 תגובות

טובה צימוקי | עודכן: 10.12.22 | 01:17



השר יכול למנות מפכ"ל, אך לא להנחות על חקירות. בהרב מיארה ובן גביר (צילום: מוטי קמחי צילום: קובי קואנקס)

היועצת המשפטית לממשלה, גלי בהרב מיארה, צפויה להתנגד להצעת החוק שנחשפה ב-ynet, שמעניקה לאיתמר בן גביר סמכויות חסרות תקדים על מדיניות המשטרה. בהרב מיארה יודעת שהחוק צפוי לעבור בכנסת גם ללא תמיכתה, אך ההערכה היא שאם הוא יתקבל כפי שהוא - היא לא תגן עליו בבג"ץ בעתירות שיוגשו נגדו. עם זאת, ולאור כוונת הקואליציה העתידית להעביר פסקת התגברות בנוסח שעדיין אינו ידוע, ייתכן שגם פסילת החוק בבג"ץ לא תהיה סוף פסוק.

חוות הדעת המתגבשת של היועמ"שית קובעת, כך נראה, שהחוק בנוסחו המקורי משנה "סדרי בראשית" ביחסי הכפיפות בין השר הממונה למשטרה. השר, כך נטען, לא יכול לקבוע מדיניות שקשורה בפתיחה בחקירות ובהמלצות המשטרה להעמדה לדין, שכן אגף החקירות והתביעה המשטרית אמור להיות בלתי תלוי בדרג הפוליטי - והסמכויות נובעות מהנחיות היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה. השר יכול, עם זאת, להנחות על תערוף בחקירות של נושאי רוחב כמו תופעות אלימות, גניבות רכב ועוד.

• עיינו כאן בהצעת החוק המלאה

Promoted Links by Taboola

לראשונה בישראל: משלוח מהיום להיום החל מ-30 ש"ח בלבדעיתרה ראשונה נגד המינוי של דרעי לשר: "חוזר שוב לזירת הפשע. טירוף מחולט" סמוטריץ' לא הגיב לחוק האפליה, אחיו תקף את נתניהו: "בכיים לא היית יוצא ...

סיבה נוספת להתנגדות היא שאין מקום להשוואה בין צה"ל למשטרה: בעוד שהצבא שכפוף לשר הביטחון ולממשלה פועל נגד אויבי המדינה, המשטרה פועלת למען האזרחים ולא נגדם. לכן, על פי התפיסה בדמוקרטיה, המשטרה צריכה להיות מבודדת וחפה מהשפעות פוליטיות. השר אמנם יכול להיות מעורב בדיונים על מדיניות כוללת והעדפות נושאים מסוימים, כמו למשל הטיפול בפשיעה בחברה הערבית, ואף למנות את המפכ"ל - אך הוא לא יכול לקבוע את כל המדיניות בעצמו.

בהצעת החוק נקבע גם שתקציב המשטרה ייקבע בנפרד - ובאשר לכך נטען בחוות הדעת המתגבשת כי הדבר לא סביר, שכן מי ששולט בחלוקת התקציב הנה בעצם מהיכולת "להוריד את השאלטר", ומחזיק למעשה בשליטה על הדרג המקצועי.

לפי הצעת החוק של השר המיועד בן גביר, המפכ"ל יהיה נתון למרות הממשלה וכפוף לשר, והמשטרה תהיה נתונה למרות הממשלה והשר הממונה על המשטרה מטעם הממשלה. בהצעה נכתב כי לשר לא תהיה סמכות בנוגע לענייני חקירה ובנוגע לפתיחת תיקים, ניהולם וסגירתם, אבל כן תישמר לו הזכות להכתיב מדיניות בתחומי חקירות, טיפול בתיקים והעמדה לדין כללית.

בנוסף, אם עד כה לפי החוק המפכ"ל היה המפקח על משטרת ישראל, על סדרי ניהולה ועל הפעלתה, מעתה הוא יופקד על ניהולה, הפעלתה ופיתוח יכולותיה - אבל "הכול בהתאם להתוויית המדיניות ולעקרונות הכלליים של השר". כך, למשל, השר - בן גביר לפי ההסכם הקואליציוני - יוכל לקבוע שתפילה של יהודים בהר הבית לא תוביל להעמדה לדין.



"המציאות לא מוצגת במלואה". שבתאי עם בן גביר בבת המצווה של בתו (צילום: עמית שאבי)

הצעת החוק הזו הובילה להתנגדות מצד בכירים במערכת אכיפת החוק ובמשטרה בהווה ובעבר. המפכ"ל יעקב שבתאי - שמאז תוצאות הבחירות מנסה ליישר את ההדורים עם בן גביר ואף [השתתף](#) שלשום בבת המצווה של בתו - [טען אתמול](#) כי "רוחות הפוליטיקה לא יחדרו למשטרת ישראל, כפי שלא חדרו עד היום. משטרת ישראל תישאר ממלכתית".

שבתאי אמר כי הוא ער לשיח הציבורי, והוסיף: "משטרת ישראל פעלה תחת כל הממשלות שקמו בישראל, מכל קצוות הקשת הפוליטית, ותמיד ידענו להמשיך לפעול על בסיס אמות מידה מקצועיות, ממלכתיות וענייניות, תוך שאנו כשליחי ציבור רואים את טובת הציבור על כל רבדיו לנגד עינינו. נעמוד על המשמר על מנת לדאוג שמשטרת ישראל תמשיך להיות חזקה, ושעצמאותה לא תיפגע. נפעל בשיתוף פעולה עם כל ממשלה שתקום ונעמוד על המשמר כדי שהמשטרה תמשיך להיות חזקה, עוצמתית ומובילה".

שבתאי ציין גם כי "המציאות מורכבת ולפעמים לא מוצגת במלואה. מטרתי ברורה: שמירה והגנה על צביונה של משטרת ישראל".

מנגד, בן גביר עצמו התייחס אתמול למתקפות נגדו, וחזר על נרטיב ה"המרדה" שמקדם מחנה נתיניה בימים האחרונים נגד ראש הממשלה היוצא יאיר לפיד. השר המיועד טען שלפיד ובני גנץ מתסיסים את השטח ו"עלולים חלילה להביא לאינתיפאדה". לטענתו, "מותר שתהיה מחלוקת, אבל אני סבור שבמדינה כזו השר הוא זה שצריך להכתיב את המדיניות. וכנשתי מתחת לאלונקה, ואני רוצה להיכנס למשרד מאוד לא פשוט כדי להחזיר את הביטחון לאזרחים. כל מחלוקת צריכה להיות בדרך לגיטימית ולא בדרך של התססה והמרדה".

פורסם לראשונה: 09.12.22, 21:00

נושאים קשורים

גלי בהרב-מיארה

איתמר בן-גביר

נספח ע/5

כתבתה של אתי אברמוב "אלשיך :
"חרד לגורל המדינה. לא הייתי
מסכים להיות מפכ"ל של גורם
פוליטי" באתר Ynet מיום

14.12.2022

עמ' 83

אלשיך: "חרד לגורל המדינה. לא הייתי מסכים להיות מפכ"ל של גורם פוליטי"

בזמן שרבים תוהים כיצד יתמודד המפכ"ל שבתאי עם החוק שיכפיף אותו לשר הממונה - קודמו בתפקיד חרד מהיום שבו יעבור "חוק בן גביר" וייקח סמכויות מהמשטרה. "אני הייתי מתפטר. בן גביר מוביל לסכנה אדירה לביטחון האישי, יקומו כאן מיליציות עצמאיות", אמר. בן גביר הגיב: "החוק היה חוסך את הנזק שגרמת למשטרה". הריאיון המלא ביום שישי ב"ידיעות אחרונות"

265 תגובות

אתי אברמוב | 14.12.22 | 06:52



האזינו לכתבה 4 דקות



צפייה בגלריה 3

"אני חרד לגורלה של מדינת ישראל". המפכ"ל לשעבר רוני אלשיך (צילום: יונתן בלום)

על רקע "[חוק בן גביר](#)" שמקדמת הממשלה המתהווה וכבר [אוסר בקריאה טרומית](#), מפכ"ל המשטרה לשעבר רוני אלשיך אמר בריאיון מיוחד, שיפורסם ביום שישי הקרוב במוסף "7 ימים" של "ידיעות אחרונות", כי "הכיוון שבן גביר מוביל אליו הוא סכנה אדירה לביטחון האישי במדינת ישראל". לדברי אלשיך, "הוא מאמין שהוא יצליח - אבל אני רוצה לחדש לו: הוא לא מבין איך עושים את זה. הוא חושב שככה מחזירים את הביטחון האישי - ואין לו מושג".

מוכפף - ושותק: המפכ"ל לא צפוי למחות בוועדה בכנסת נגד חוק בן גביר

אלשיך תקף כאמור את חקיקת "[חוק בן גביר](#)", שיעניק לשר המיועד לביטחון לאומי סמכויות שהיו עד היום בידי המשטרה, וטען שאם ההסכמות המסתמנות בין ראש הממשלה המיועד לבין בן גביר היו מתרחשות בתקופת כהונתו - הוא לא היה מסכים להישאר בתפקיד.

"לו הדבר הזה מתממש אני מתפטר", אמר אלשיך. "לא הייתי מסכים להיות מפכ"ל של גורם פוליטי. אני יודע מה נוסח בחוק והסכנה נורא פשוטה. אני יכול להבטיח שהתוצאה לביטחון האישי תהיה הפוכה. אני מנסה להיות ענייני ולא פוליטי, כי בן גביר לא מעניין אותי. אני איש ימין אבל ברור שלא בחרתי בו. החלפתי איתו אולי משפט אחד. כשסיימתי את התפקיד הוא אמר לי: 'הייתה לך הזדמנות לעשות קדנציה מופלאה ופספסת אותה'. הוא התכוון שלא הייתי מפכ"ל שמימש את האידיאולוגיה שלו".



אלשיך על בן גביר: "אין לו מושג איך מחזירים את הביטחון האישי" (צילום: אלי מנדלבאום)

Promoted Links by Taboola

לראשונה בישראל: משלוח מהיום להיום החל מ-30 ש"ח בלבד

Channel22

סמוטריץ' לא הגיב לחוק האפליה, אחיו תקף את נתניהו: "בחיים לא היית יוצא ...

חדשות

לאחר נאום ה"תקפצו לנו" של לפיד, "חוק נתניהו" עבר | חדשות היום

דף הבית

"אני חרד לגורלה של מדינת ישראל", המשיך המפכ"ל לשעבר, ששירת גם כסגן ראש השב"כ. "אני מגדל פה נכדים, אני רוצה שהם ילכו לקניון וייסעו בכבישים בשלום, וזה הולך להיפגע. כאשר מערכת אכיפת החוק תהיה כפופה להתערבות חיצונית פוליטית, אז האמון שלי ושל רבים מאזרחי מדינת ישראל יירד פלאים, וכשהוא יירד - אנחנו נהיה פה באנרכיה".

- מה הסכנה בעיניך בחזונו של בן גביר?

"אני רוצה שהציבור ידע שכאשר אכיפת החוק תהיה בידי גורם פוליטי התוצאה תהיה עוד אלימות ופחות ביטחון אישי, אבל הפעם בסדרי גודל אחרים. ואז יקומו מיליציות עצמאיות שאיש לא הסמיך אותן ויתחילו לשמור. וכאשר הן יתחילו לירות בחשודים כעבריינים, נראה מה יהיה עם המשטרה. לשם אנחנו הולכים".



"יקומו מיליציות עצמאיות שאיש לא הסמיך". אלשיך (צילום: יונתן בלום)

- אתה חושב שהאג'נדה הפוליטית של בן גביר נגד המגזר הערבי תבוא לידי ביטוי בעבודת המשטרה?

"לא צריך שום אג'נדה פוליטית, האזרח הערבי בבית רק צריך להקשיב לקולות הפוליטיקאים שלו, שלנו. השאלה היא מה הוא מבין? אם באת לעזור לו, אז אתה מצפה שהוא ייתן עדות ושלא יפרק את המצלמה אחרי רצח. שלא ינקה את הזירה. שישתף פעולה. כי בסוף אם הזירה שטופה והתרמילים נאספו והמצלמה פורקה - אז המשטרה פחות אפקטיבית".

- הוא גם הבטיח שהוא יצמצם את הפשיעה בדרום.

"יפה, נגיד שאני עכשיו בדואי בנגב. מה הבדואי מבין? שהמשטרה באה לשרת אותו, או להילחם בו? האם אפשר להילחם בפשיעה - ולא בטרור - בלי שיתוף פעולה של האוכלוסייה שבתוכה מתנהלת הפשיעה? אם אתה מכריז שאתה תסביר להם מי בעל הבית, המשמעות היא שאתה לא בא לשרת את אוכלוסיית הנגב אלא שאתה מסמן אותה ככזו שיש להילחם בה. אי אפשר לפרש אחרת".

בן גביר אמר בתגובה לדברי אלשיך כי "חבל שלא העבירו את תיקון החוק לפקודת המשטרה בתקופתו של המפכ"ל לשעבר, הוא היה מתפטר והיינו חוסכים את הנזק האדיר שגרם למשטרה בתפקידו. עד היום הנזק בהפקרת ביטחון הציבור ניכר ואת כישלונו הוא מנסה לכסות בהתקפה תקשורתית, במקום להכות על חטא. לא שכחתנו שאלשיך ריגל אחרי אזרחים, עסק בתפירת תיקים, היה מפכ"ל כושל, ובדבר הכי חשוב הוא לא טיפל, בביטחון ברחובות. תיקון הפקודה מאפשר לשר להתוות את המדיניות, את העקרונות ואת הכללים, הדברים הללו לא התקיימו בתקופת אלשיך ולכן המשטרה נראתה כפי שנראתה".

בן גביר הוסיף כי "נבחר ציבור הוא לא שם גנאי, אבל אלשיך שנכשל בתפקידו כמפכ"ל, המציא את חקירות נתניהו והפך למדליף הסדרתי מחקירות המשטרה, הכניס את כל המדינה לטרללת של חמש מערכות בחירות, ופגע בזכויות אדם. הוא האחרון שיכול לדבר על המשטרה".

נושאים קשורים

רוני אלשיך

איתמר בן-גביר

משטרה

נספח ע/6

כתבתו של עמיר קורץ "המפכ"ל
לשעבר קראדי: "חוק בן גביר יוביל
לחורבן בית שלישי" באתר
כלכליסט מיום 13.12.2022

עמ' 87



משה קראדי מפכ"ל המשטרה לשעבר של משרת ישראל (צילום: גדי קבלו)

ראיון

המפכ"ל לשעבר קראדי: "חוק בן גביר יוביל לחורבן בית שלישי"

"החוק החדש יהפוך את המפכ"ל לבובה". "השר יוכל למשל לחייב את המשטרה למנוע הפגנות של מתנגדיו". "המשטרה תהפוך למשטרה פוליטית שתשרת רק צד באוכלוסייה - וזו תחילת אובדן הדמוקרטיה". המפכ"ל לשעבר משה קראדי נחרד מהכיוון שאליו צועדת ישראל. הריאיון המלא יפורסם ביום חמישי במוסף כלכליסט

עמיר קורץ 06:10, 13.12.22



תגיות: [משטרה](#) [משה קראדי](#) [איתמר בן גביר](#) [חוק בן גביר](#)

"טיוטת החוק חמורה אפילו יותר ממה שצפיתי. לראות את זה שחור על גבי לבן זה מפחיד. זו תחילת נפילת הלבנים שבסוף תביא אותנו לחורבן בית שלישי", אומר מפכ"ל המשטרה בדימוס משה קראדי על הצעת החוק לשינוי פקודת המשטרה. ההצעה צפויה לעלות השבוע לדיון בוועדה מיוחדת בכנסת והיא מקנה לשר המינוע לביטחון לאומי איתמר בן גביר סמכויות רדיקליות ושליטה חסרת תקדים של השר במשטרה ובמפכ"ל העומד בראשה. "המשטרה והצבא אלה שני הגופים היחידים שעוד נותרו ממלכתיים במדינת ישראל, וצריך להרחיק את המשטרה מכל מעורבות פוליטית", אומר קראדי בראיון נרחב ל"מוסף כלכליסט" שיתפרסם ביום חמישי.

"המשטרה חייבת להיות עצמאית, והעברת הסמכויות מהמפכ"ל לשר לביטחון פנים תייצר מצב שהמפכ"ל יהפוך להיות חניך תורן או בובה. הערבוב בין החלטות מקצועיות להחלטות בעלות אופי פוליטי יטושטשו. זה יביא לקריסת המשטרה, לפגיעה אנושה בזכויות הפרט ופשוט יהפוך את המשטרה בישראל למשטרה פוליטית, שתשרת רק צד מסוים של האוכלוסייה שנמצא בשלטון. זו תחילת אובדן הדמוקרטיה".

[רק מה שמעניין - הצטרפו לערוץ כלכליסט בטלגרם](#)

למה הכוונה ב"מפכ"ל בובה"?

"בהצעת החוק יש סעיף שלפיו השר אמנם לא יתערב בחקירות, אבל הוא יקבע את מדיניות ההעמדה לדין. זה שינוי רדיקלי, הכי קיצוני שיש, כי המשמעות היא שהשר לא יהיה רק מפכ"ל-על, אלא מעין ראש אגף חקירות. ברגע שהוא יתערב במדיניות ההעמדה לדין, בעצם הוא יתערב במדיניות האכיפה. הוא למשל יוכל להחליט כמדיניות שלא יחקרו ולא יאכפו כריתת עצי זית ביהודה ושומרון".

ואז מה המשמעות?

"שתופקע הסמכות שנמצאת היום בידי היועץ המשפטי לממשלה לקבוע מדיניות בטיפול בתיקים ובהעמדה לדין, וזה יאפשר לשר לקבוע מדיניות בהתאם לנטייתו הפוליטיות. החשש הוא למעורבות פוליטית בקביעת סדרי העדיפויות של עולם החקירות. אם היום יושב על הכיסא שר מצד מסוים במפה הפוליטית, ואוכלוסייה שתומכת בו נוהגת לבצע עבירות מסוג מסוים - אז הוא יכול לקבוע מדיניות העמדה לדין שתאפשר להם להמשיך לבצע את מה שהם רוצים, ואין להם ממה לחשוש יותר.

"אמנם בהצעת החוק יש סעיף שקובע שסמכויות שוטר לא ייפגעו לעניין פתיחת תיק פלילי מסוים, ניהולו או סגירתו, כביכול מתוך הנחה שהחקירות הפליליות הן תחום רגיש ולכן כביכול השר ימנע מלהיכנס אליו, אבל יש נושאים רבים שבהם המשטרה מפעילה סמכויות והם רגישים לא פחות: עיכובים, מעצרים, טיפול בהפגנות, צווי הריסה, פעילות יומיומית של שיטור וסדר ציבורי. הסעיף הזה נותן סמכות לשר להנחות את כל הפעילות הזאת בהתאם לאג'נדה הפוליטית שירצה לקדם".

קראדי (62), כיום יו"ר חברת ארי נדל"ן הציבורית, היה המפכ"ל הצעיר אי פעם, כשמונה לתפקיד בגיל 44. הוא עומד בראש פורום הניצבים ורבי הניצבים בדימוס, והוא בין בעלי התפקיד הבודדים שאינו חושש לצאת במוצהר ובקול גדול נגד המהלכים שמובילה הממשלה לעתיד, שמערערים את יסודות הדמוקרטיה. הוא מספר על מקרה שהתרחש כשכיהן כמפכ"ל, והשר שמעליו ביקש ממנו להעביר שוטרים וניידות מיישוב מסוים ליישוב סמוך, משום שלטענתו היתה בו עלייה בפשיעה. "ענית לו: 'זה לא יבוצע משלוש סיבות: אחת, לפי החוק אני אחראי על חלוקת המשאבים במשטרה, ולא אתה. שניים, אני אחראי על ניתוח מגמות הפשיעה ואין נתונים שתומכים בדברים שלך. ושלוש, נדמה לי שראש העירייה האחת הוא במקרה מהמפלגה שלך וראש העירייה השני הוא ממפלגה אחרת".

ואם חוק בן גביר יעבור, המפכ"ל כבר לא יוכל לסרב?

"נכון, זה מה שיקרה. בן גביר בתור השר יוכל לקבוע למשל שיהיו יותר שוטרים במחוז ש"י (יהודה ושומרון) מאשר במחוז תל אביב, ולדאוג לזה מטעמים פוליטיים ולא בהכרח משום שזה ניתוח הפשיעה הנכון.

"הסעיף המרכזי בהצעה קובע שמשטרת ישראל 'נתונה למרות הממשלה', כמו צה"ל. זה הופך למעשה את המשטרה לגוף המממש את מטרות השר בלבד והיא לא תהיה יותר עצמאית. אם השר ירצה למשל שהמשטרה תפעל בענייני צניעות - המשטרה תידרש לבצע. אם ירצה שלא יתקיימו הפגנות של מתנגדי הפוליטיים - המשטרה תהיה מחויבת לבצע. בתסריט כזה, השר יוכל להחליט לא לאשר קיום הפגנה מסוימת ולהכריז שהיא בלתי חוקית, ונקבל פה משטרה פוליטית. אמון הציבור בה עלול להיפגע מכך אנושות".

"מעבר לכך", ממשיך קראדי, "המפכ"ל הוא כבר לא באמת מפכ"ל, אפשר לבטל את המושג הזה, אלא הוא יהפוך לקצין ניהול ולוגיסטיקה של המשטרה. התפקיד שלו יהיה בעצם לוודא שמה שהשר אמר לו - יעשה. אני חשבת עד היום שלמפכ"ל לא יהיה מורא זולת מוראו של החוק, אבל ברגע שאומרים שהמפכ"ל סר למרותו של השר, אז בעצם השר גובר על החוק. אז פגיעה אנושה במשטרה, שתפקידה להביא לידי ביטוי את מימוש הדמוקרטיה ולשמור עליה. ברגע שאתה פוגע ברזע הזה - הדמוקרטיה פשוט תחדל מלהתקיים".

"השוטרים לא זקוקים לשר שיפעיל אותם"

לדברי קראדי, גם דריסת הרגל של השר בתקציב המשטרה היא עוד דרך להשתלט עליה. "כיום למפכ"ל יש סמכות לנהל את הוצאות המשטרה. הוא עצמאי להחליט איך יחולקו התקציבים בתוך הארגון, איך יוקצו הכוחות ועוד, כשהשר רק אחראי להשיג תקציב ולתכנן מדיניות כללית. השינוי שמנסים כעת להעביר יביא להתערבות של השר עד לרמות הנמוכות ביותר, לא רק בכסף אלא גם בכוח אדם ובסדרי עדיפויות, באופן שעשוי לפגוע ביכולת המפכ"ל להפעיל כוחות ולקדם נושאים מקצועיים. אסור שזה יהיה בידי שר, כי דרך התקציב אפשר להשפיע על הכל, גם על חקירות. השר יכול לווסת את התקציב באופן כזה שהוא מייבש את יחידות החקירות, למשל. הוא יכול להחליט שאף אחד מהשוטרים החדשים שיגויס לא יוקצה ללהב 433. התקציב הוא כלי ניהולי, ואם המפכ"ל מאבד אותו הוא לא יוכל לנהל באמת והשר יהפוך למפכ"ל בפועל. במשטרת ישראל יש שוטרים ומפקדים מעולים שנותנים את נשמתם ללא תמורה נאותה. הם לא זקוקים לשר שיפעיל אותם".

זוהות השר עצמו לא מטרידה אותך?

"אי אפשר להתעלם מכך שבן גביר נבחר בדרך דמוקרטית וממונה על ידי ראש הממשלה, בין אם אני אוהב את זה או לא. אז תגיד שהוגשו נגדו 53 כתבי אישום והיו לו שמונה הרשעות, ומי היה מעלה על דעתו לפני כמה שנים שהשר הממונה על אכיפת החוק יהיה עבריין מורשע. אבל זו הדמוקרטיה ואלה חלק מהמחירים שלה".

גם אם המחיר הוא שהשר יעלה להר הבית וידליק את כל המזרח התיכון?

"הר הבית זו חבית חומר נפץ שיכולה להדליק את כל המזרח התיכון, ושנתו של מפכ"ל נודדת מהחשש ממה שיקרה שם. כשבן גביר יהיה שר וייקח את הסמכויות של המפכ"ל, החשש הוא שאי אפשר יהיה לעצור אתו מלעלות להר הבית ולמשל לחתן שם זוג או לתקוע בשופר. ברגע הזה נגמר הסיפור, זה יביא לניתוק יחסים עם ירדן ומצרים וידליק את כל העולם המוסלמי. הבאלגן שיצרה הלשכה שהוא הקים בשיח ג'ראח זה כלום לעומת מה שיהיה בהר הבית".

לו היית היום המפכ"ל, אתה מניח את המפתחות על השולחן?

"אסור שהחלטה של ראש ארגון להתפטר תהיה אמוציונלית אלא מתוך מחשבה על טובתו של הארגון. בשלב הראשון הייתי מנסה למנוע את זה בהידברות, להיפגש עם ראש הממשלה, עם השר, לשכנע שזה בעייתי. אם לא הצלחתי - ואני רואה שטובת המשטרה עלולה להיפגע ואני נותר מפכ"ל ללא סמכויות - אני חד משמעית מתפטר. לא הייתי מסכים להיות בובה".

המפכ"ל יעקב שבתאי מגלה בינתיים רפיסות וכניעות רוח מול השר המיועד. ביום חמישי האחרון שבתאי הודיע במפתיע שיעדר מטקס הענקת דרגות לקצינים בכירים שהוא עצמו המליץ על קידומם ותירץ זאת ב"בדיקה רפואית", אולם בשעות הערב דאג להגיע לבת המצווה של בתו של בן גביר והצטלם איתו ועם ילדיו בשולחן הכבוד. "מהניסיון שלי בעבודה מול שרים", אומר קראדי, "אם אתה מתרפס בפניהם, לא רק שהם לא מעריכים אותך, מחר הם גם ידרסו אותך".

ואיך אתה רואה את התנהלותו של שבתאי?

"מדובר באחת הסיטואציות המורכבות ביותר שבהן נתקל מפכ"ל, כשמצד אחד הוא מרגיש מחויבות לשר היוצא שעדיין בתפקיד, ומצד שני לשר הנכנס שאיתו הוא אמור לעבוד בשנה הקרובה. אולם בכל נקודת זמן יש רק שר אחד והסיטואציה שבה המפכ"ל המליץ על מינויים של מפקדים, ובסופו של דבר לא הגיע לטקס הענקת הדרגות כשבאותו ערב הוא כיבד את השר הנכנס בנוכחותו באירוע פרטי - היא מצב מביך מאוד. האירוע הזה ילווה את המפכ"ל עד סוף הקדנציה מול פקודיו. הוא איבד בכך את אמון השוטרים, לא יכול להיות שכמפכ"ל לא תגיע לכבד את הקצינים שלך והמשפחות שלהם. למיטב זכרוני דבר כזה לא היה מעולם במשטרה, וזה הוסיף לפגיעה באמון הציבור בה".

נספח ע/7

הכתבה "מדובר באסון": מפכ"ל
המשטרה לשעבר תוקף בחריפות את
הצעת בן גביר" באתר מעריב מיום
11.12.2022

עמ' 91



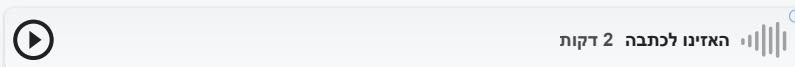
הדפס

חדשות מהארץ והעולם פוליטי-מדיני

"מדובר באסון": מפכ"ל המשטרה לשעבר תוקף בחריפות את הצעת בן גביר

רב ניצב בדימוס אסף חפץ התראיין בתוכניתם של בן כספית ואריה אלדד והתייחס להצעתו של השר לביטחון לאומי המיועד לתיקון פקודת המשטרה: "הופכים את המשטרה לגוף פוליטי, ההצעה לא מתאימה למשטר דמוקרטי"

103FM 18:36 11/12/2022 2 דק' קריאה



תגיות: משטרה / איתמר בן גביר



איתמר בן גביר (צילום: אוליבייה פיטוסי, פלאש 90)

רב ניצב בדימוס אסף חפץ, לשעבר מפכ"ל המשטרה, התראיין היום (ראשון) בתוכניתם של בן כספית ואריה אלדד ב-103FM. בריאיון התייחס חפץ להצעתו של השר לביטחון לאומי המיועד [איתמר בן גביר לתיקון פקודת המשטרה](#), לפיה יועברו מספר סמכויות מהמפכ"ל לשר אשר יהיה זה שיתווה את מדיניות המשטרה.

["מודיעים בצער על לכתה של משטרת ישראל": המודעה שהופצה בקבוצת הוואטסאפ של בכירי המשטרה לשעבר](#)

[האם המפכ"ל צריך לפרוש בעקבות הצעת החוק של בן גביר? בכיר לשעבר במשטרה משיב](#)

"אני לא יודע מאיפה הם המציאו את זה, הכול לא בסדר. זאת מהפכה. מישהו עשה עבודת מחקר? עבודת מטה? נראה לי שהכול בשליפות", אמר רנ"צ בדימוס חפץ בפתח דבריו, "ההצעה הזאת לא מתאימה למשטר דמוקרטי. לא ייתכן שתהיה משטרה מוטה מבחינה פוליטית. ברור שהיא כפופה, השאלה מה מרחב האפשרויות של המפכ"ל ומה מרחב שיקול הדעת שלו. ברגע שאין לו מרחב כזה הדבר הזה לא יכול להתקיים".



אסף חפץ (צילום: מרים אלסטר, פלאש 90)

"המפכ"ל לא מקבל פקודות, יש לו שיקול דעת, הוא כפוף לחוק, הוא לא יכול להיות כפוף לרשות פוליטית" הוסיף, "לא ייתכן שהחוק החדש ישלול את שיקול הדעת מהמפכ"ל ויהפוך את המשטרה לגוף מוטה פוליטית, גם ככה יש בעיות, רוצים להחרף אותם? חמישים אחוזים מהציבור שלא מסכים עם הממשלה או שבאופוזיציה הם לא יראו במשטרה כמשטרה שלהם. האמון במשטרה יקרוס".

לסיום אמר המפכ"ל לשעבר: "אני בכלל לא חושב שצריך את כל השינוי הזה. עבדתי תחת שני שרי ביטחון, אין שום בעיה במצב הקיים. למה צריך לשנות אותו? השינוי שבן גביר מבקש לא נחוץ לתפקוד המשטרה, הוא רק יכול לגרום נזק ואובדן אמון של הציבור במשטרה. אני רואה בזה אסון".

סייעה בהכנת הכתבה: שני רומנו 103FM

נספח ע/8

**העמ' הרלוונטיים מתוך פרוטוקול
הוועדה המסדרת מיום 13.12.2022**

עמ' 94



הכנסת

הכנסת העשרים וחמש
מושב ראשון

**פרוטוקול מס' 8
מישיבת הוועדה המסדרת
יום שלישי, י"ט בכסלו התשפ"ג (13 בדצמבר 2022), שעה 11:15**

סדר היום:

- בקשות חברי הכנסת להקדמת הדיון בהצעות החוק הבאות, בכל הקריאות:
1. הצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (סמכויות), התשפ"ג-2022 (פ/80/25), של חה"כ איתמר בן גביר.
 2. תיקוני חקיקה לחוק יסוד: הממשלה ולחוק הכנסת:
- א. הצעת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון - שר נוסף במשרד) (פ/81/25), של חברי הכנסת שמחה רוטמן וניסים ואטורי.
 - ב. הצעת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון - כשירותם של שרים) (פ/91/25), של חה"כ משה ארבל.
 - ג. הצעת חוק הכנסת (תיקון - מספר חברי הכנסת להתפלגות סיעה), התשפ"ג-2022 (פ/84/25), של חברי הכנסת יואב קיש וחנוך מלביצקי.

נכחו:

חברי הוועדה:

יואב קיש – היו"ר
אופיר כץ – מ"מ היו"ר
שלמה קרעי – מ"מ היו"ר
משה ארבל
יעקב אשר
מיכאל מרדכי ביטון
מירב בן ארי
גלית דיסטל אטבריאן
שרן מרים השכל
יצחק שמעון וסרלאוף
יאסר חוג'יראת
ווליד טאהא
בועז טופרובסקי
אחמד טיבי
רון כץ
מיכאל מלכיאלי
יבגני סובה
שמחה רוטמן
אפרת רייטן מרום
עמיחי שיקלי

חברי הכנסת:

שרת האנרגיה קארין אלהרר
שר הבינוי והשיכון זאב אלקין
שרת הכלכלה והתעשייה אורנה ברביבאי
שר התרבות והספורט חילי טרופר
שר הרווחה והביטחון החברתי מאיר כהן
השרה לשוויון חברתי וגמלאים מירב כהן
שר המשפטים גדעון סער
שר החקלאות ופיתוח הכפר עודד פורר
שרת החדשנות, המדע והטכנולוגיה אורית פרקש הכהן
שרת החינוך יפעת שאשא ביטון
שר המודיעין אלעזר שטרן

היו"ר שלמה קרעי:

לא, לא, אין משפט אחרון. חבר הכנסת גלעד קריב, רשות הדיבור שלך.

יוראי להב הרצנו (יש עתיד):

חבר הכנסת קיש אמר שתהיה לי אפשרות לשאול את השאלה השלישית.

נאור שירי (יש עתיד):

הוא אמר, הוא אמר.

היו"ר שלמה קרעי:

חבר הכנסת גלעד קריב, בבקשה.

יוליה מלינובסקי (ישראל ביתנו):

אבל אם יש פה הבטחות צריך לקיים.

היו"ר שלמה קרעי:

חברת הכנסת מלינובסקי, ברשות הדיבור שלך תגידי את מה שיש לך לומר. חבר הכנסת קריב, רשות הדיבור שלך.

גלעד קריב (העבודה):

אדוני היושב-ראש, בפתח הדברים אני חייב לומר משהו על מה שקורה כאן עם הייעוץ המשפטי. פעמיים: בפעם הראשונה מנהג נפסד. אני הייתי יושב-ראש ועדה למעלה משנה; לא עלה בדעתי שכאשר חבר כנסת מבקש תשובה מיועץ משפטי אני לא נותן ליועץ המשפטי לענות על המקום. המנהג הנפסד שלכם מהבוקר לקבוע שהיועצת המשפטית תיתן את התשובות בסוף הדיון הוא גם פגיעה במעמד הייעוץ המשפטי של הכנסת, אבל חמור מכך – הוא משבש את יכולת העבודה שלנו כחברי כנסת. אנחנו שואלים שאלה, ובמקום לקבל תשובה ומתוך שכך - -

היו"ר שלמה קרעי:

תחסוך. לפני רבע שעה היא השיבה לשאלות שהיו כאן. אז, בוא, תתקדם.

גלעד קריב (העבודה):

חבר הכנסת קרעי, סליחה, אתה לא היית פה בכל הדיונים. לכל אורך היום פעם אחר פעם הופנו כאן שאלות ליועצת המשפטית, וחבר הכנסת קיש שעומד בראשות הוועדה הזאת דחה את מתן התשובות. כשחבר כנסת מבקש תשובה מהיועצת המשפטית, אם הוא לא מקבל את התשובה על המקום אז הוא לא יכול להתייחס, הוא לא יכול לפתח את הטיעון.

היו"ר שלמה קרעי:

היא השיבה לפני רבע שעה. תמשיך.

גלעד קריב (העבודה):

דבר שני, שמענו מפי היועצת המשפטית שעל-פי דרישת הייעוץ המשפטי הופרדה ההצעה לתיקון פקודת המשטרה; הייתה הסכמה של הייעוץ המשפטי לדיון המשולב עם אמירה שיינתן זמן יותר ארוך. בבוקר בדיון על פקודת המשטרה ניתנו שלוש דקות לכל דובר, ועכשיו כאשר הדיון המשולב עוסק בשתי הצעות לתיקון חוק יסוד ועוד הצעה לתיקון חוק שנוגע לסדרי הבית הזה, התפלגות סיעות, מדובר על ארבע דקות. זה לשיטתכם עונה על הדרישה המשפטית שלכם לאפשר דיון ראוי? אז, קודם כול, צריך לומר – וזה נוגע לוועדה המסדרת – יש פה מחטף, ויש פה דיון לא ראוי שבו לא ניתנת לייעוץ המשפטי היכולת לתת

נספח ע/9

כתבתם של יהושע (ג'וש) בריינר ונעה
שפיגל "המפכ"ל בכנסת: "אני מנסה
להבין מה ההצעה תשנה", בן גביר:
"כבר הסברתי לך" באתר הארץ

מיום 14.12.2022

עמ' 97

חדשות | פוליטי

המפכ"ל בכנסת: "אני מנסה להבין מה ההצעה תשנה", בן גביר: "כבר הסברתי לך"

קובי שבתאי הגיע לדיון הוועדה המיוחדת בחוק שיכפיף את המשטרה לשר הממונה ואמר שבארגון לא מתנגדים לשינויים "ברוח התקופה", אך הזהיר: "שינויים דרמטיים כאלה חייבים להיעשות בשום שכל". בן גביר קטע את דבריו מספר פעמים. נציגת היועמ"שית: "ההצעה תפגע בעצמאות המשטרה"

יהושע (ג'וש) בריינר ונעה שפינל 14 בדצמבר 2022

המפכ"ל קובי שבתאי הופיע היום (רביעי) בוועדה בכנסת שהוקמה לצורך דיון בהצעת החוק של ח"כ איתמר בן גביר לתיקון פקודת המשטרה, והזהיר כי "על שולחן הוועדה מונחת הצעת חוק שקשה להפריז בחשיבותה ואני סבור שתהיה לה השפעה דרמטית - לא רק על פעילות המשטרה אלא על צביונה בעיני הציבור כולו". בן גביר, שהגיש את הצעת החוק ושמעתעד להתמנות לשר הממונה על המשטרה, קטע את דברי המפכ"ל כמה פעמים. המשנה ליועמ"שית עמית מררי אמרה בוועדה שהחוק המוצע יפגע בעצמאות המשטרה ועשוי לפגוע בדמוקרטיה בישראל.

כך, למשל, שבתאי אמר בדיון שאינו מתנגד לשינויים "ברוח התקופה", כדבריו, אך תהה בהמשך לך: "מה הצעת החוק משנה?". בן גביר השיב לו בקוצר רוח: "מדיניות, מדיניות. הסברתי לך כבר". המפכ"ל העלה בדיון כמה סוגיות הנוגעות לחוק המוצע ולעבודת המשטרה. כשתהה אם השר יוכל להורות למשטרה לפזר הפגנות, בן גביר סינן לעברו: "כמו שבר-לב הנחה אותך".

עוד אמר שבתאי בדיון: "כמפקח הכללי אני יודע לייצר את השינוי. לשר יש סמכויות רבות. שירתתי תחת שני שרים, לא שלא היו מחלוקות. הצעת החוק לא מפרטת מה ניתן ומה לא לעשות במסגרתה. יש היום סמכויות רחבות לשר". בתגובה לך הפטיר לעברו בן גביר: "אבל אין שם מדיניות, קובי".

שבתאי גם דחה את הטענה כי השר לביטחון הפנים לא משפיע על עבודה המשטרה. כשהסביר שבמהלך כהונתו כמפכ"ל "כל מדיניות פעילות המשטרה היתה נגזרת של מדיניות השר", בן גביר קטע את דבריו ואמר: "איפה זה כתוב?". בהמשך אמר שבתאי: "קשה לי להבין את הטענות שהשר הוא חותמת גומי או לא משפיע". בתגובה, סגן ראש מח"ש לשעבר וח"כ מהליכוד משה סעדה הפטיר לעברו: "אז מה החשש שלך?".

נציגת היועמ"שית בדיון, המשנה מררי, אמרה בוועדה כי "ההצעה מבקשת להסיט את נקודת האיזון הקיימת בין סמכויות השר לעצמאות המשטרה באופן שפוגע בעצמאות המשטרה וחורג מחלוקת התפקידים הנהוגה". היא הסבירה כי "אל מול הרחבת סמכותו של השר, ההצעה אינה כוללת איזונים להבטחת עצמאות המשטרה". בהמשך לך, מררי התריעה שלחוק "יש פוטנציאל לפגיעה ממשית וקשה בעקרונות היסוד של המשטר הדמוקרטי של מדינת ישראל".

עו"ד גיל לימון, המשנה ליועמ"שית, שהשתתף גם הוא בדיון, אמר בוועדה כי ההצעה אינה מאוזנת והזהיר מפני התערבות של השר בסוגיות רגישות, כמו למשל הר הבית. "שר לא יכול להתערב באירוע ספציפי. יש מקומות שיש להם רגישות מיוחדת וזה הר הבית", אמר. לדבריו, "הר הבית זה אירוע מאוד מיוחד. שיש לו רגישויות מדיניות שחורגות מעבר למדינה... זה לא רוגר בהפגנה בעזריאלי או במקום אחר". לדבריו מדובר במקום שמערב מעורבות של דרג מדיני ולכן מוצדקת מעורבות של השר ושל ראש הממשלה.

בן גביר אמר בוועדה כי "אין מדינה דמוקרטית שבה השר לא קובע מדיניות". הוא פנה בדבריו למפכ"ל ואמר: "זה לא סוד שיש קמפיין מתוזמר שנועד להלך אימים ולהפחיד". הוא גם האשים את השר לביטחון הפנים, עמר בר לב, במעורבות באותו "קמפיין", כדבריו, והוסיף בהמשך: "אני רוצה לשלוט בדרך המלך, אני רוצה להכתיב מדיניות בדרך המלך".

במהלך הדיון הקריא בר לב סיכום דיון שנערך בראשותו עם כניסתו לתפקיד וערב מצעד הדגלים ב-2021 שהוגדר ברמת סיווג "סודי", ובו צוינה כוונת המשטרה להשתמש ברובה מסוג רוגר בהר הבית מחשש למהומות וכן עמדת שב"כ הנוגעת לעצירת אוטובוסים של מתפללים מוסלמים שהתכוונו לעלות להר. במקרה המדובר סירב המפכ"ל להיענות להנחיות השר בעניין השימוש ברוגר ולעמדתו כי אין לייזות רימוני הלם בהר הבית. בר לב פנה ליועמ"ש כדי שיבהיר למפכ"ל כי עליו להיענות לשר. עם הקראת הדברים הנוגעים לשימוש המשטרה ברוגר, התפרץ המפכ"ל לדברי בר לב וביקש כי דבריו הנוגעים לנשק "יימחקו", זאת אף שמדובר בדיון בשידור חי. בתום הדיון החלק שבו הקריא בר לב מהמסמך נמחק מהסרטון באתר הכנסת.

בר לב המשיך והקריא מתוך המסמך את עמדת שב"כ הנוגעת לעצירת אוטובוסים של מתפללים מוסלמים להר, במה שכונה "מדיניות הזלת המסתובבת". בתגובה התפרץ בן גביר לעברו, ואמר: "אתה חושף פה חומר סודי, פלטת מידע סודי". ח"כ רון כץ מיש עתיד העיר אף הוא לבר לב ואמר לו שהוא מודאג מכך שהוא מקריא את הדברים. "אז תהיה מודאג", השיב לו בר לב, שהמשיך להקריא מהסיכום ואמר כי הוא מחליט מה רמת הסיווג. "אני מחליט האם זה רמה א' או ב', וכיוון שהמסמך הזה או חלקים ממנו כבר הודלפו לבן גביר והוא ציטט משם, באתי להקריא כדי שלא יבואו ויעשו מניפולציות".

ח"כ יאסר חוג'יראת (רע"ם) אמר בדיון כי הוא מוטרד מהחוק: "שינויים דרסטיים צריכים להעשות בצורה מושכלת.. אנחנו כמיעוט סבלנו משיטור יתר, והפחד הוא שמתן סמכויות יתר לשר ייתן סמכויות יתר עלינו... מה שמטריד אותי עוד יותר: את בן גביר אני לא מכיר, רק מהטלוויזיה ששלף אקדח...". בנקודה זו קטע אותו בן גביר: "על שני מחבלים. אתם לא מכירים עובדות. זו הבעיה שלכם". חוג'יראת המשיך בדבריו: "היום החלטתי להיכנס לוויקיפדיה של בן גביר, כתוב שם שהוגשו נגדו 46 כתבי אישום... השחתת מקרקעין, הסתה לגזענות... והשאלה שלי: זה שר המשטרה שאחר כך צריך לטפל גם באוכלוסייה הערבית?"

במהלך הדיון אמרה ח"כ עאיזה תומא סלימאן מחד"ש-תע"ל כי מי שחושב שבן גביר "עם כל העבר העברייני שלו והעבירות הפליליות שלו והתמיכה שלו בטרור, וזה שהוא בעצם מסית כרוני וגזען, יכול להיות זה שישורת את כלל הציבור על כל הגיוון הפוליטי והשיוכי שלו בשוויון מלא וברצון - אל תשלו את עצמכם ואל תשלו אותנו". היא הוסיפה כי בן גביר רוצה "להפוך את המשטרה, שגם ככה מזוהמת בגוונים פוליטיים, לכלי שלם פוליטי. ואתם כולכם נותנים לזה יד". ח"כ רם בן ברק מיש עתיד אמר כי יסכים לדון על החוק, "אבל לא בצורה שבה מנסים לחוקק אותו".

עו"ד תומר נאור, מהתנועה לאיכות השלטון, הוסיף כי צורת החקיקה היא דריסה של מנגנוני ההגנה של הכנסת. "כשיו"ר הוועדה מדבר על חיזוק מעמדה של הכנסת - מה שקורה פה היום בוועדה זו החלשת הכנסת", אמר.

הייעוץ המשפטי של הכנסת סבור כי יש לחדד את ההסדר בין השר למפכ"ל בהצעת החוק, כך ש"יבדיל בין המפכ"ל הוא העומד בראש משטרת ישראל והוא הדרג הפיקודי הבכיר בה". בחוות הדעת על ההצעה שגובשה על ידי המשנה ליועצת המשפטית לכנסת, נכתב כי ועדות ציבוריות כבר דנו בעבר בסוגיית היחסים בין השר לבטחון פנים, וכי "המסקנות העולות מדו"חות אלה הן כי אין כיום הסדרה ברורה של היחסים". אולם, לצד זאת, בחוות הדעת צויין כי "הוועדות סברו כי נכון שהשר יתווה את מדיניות הכללית של המשטרה, אך ראו חשיבות בשמירה על עצמאות סמכויות החקירה והתביעה של המשטרה".

בהתייחס לתקציב המשטרה, בחוות הדעת נקבע כי הצורך להפרידו משאר תקציב המדינה הוא מובן. "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", נכתב במסמך.

הצעת החוק לתיקון פקודת המשטרה קובעת כי השר הממונה על המשטרה — תפקיד שמיועד ליו"ר עוצמה יהודית איתמר בן גביר — יעצב את מדיניות הארגון ויהיה אחראי על תקציבו, שייקבע בנפרד מתקציב המדינה. עוד נקבע בהצעה, כי המפכ"ל יהיה כפוף ישירות לממשלה ולשר הממונה, למעט במקרים הנוגעים לסמכויות שוטרים לפתוח ולסגור תיקים ולניהול חקירות.

הקמת הוועדה שדנה בחוק אושרה היום במליאת הכנסת ובנוסף לה הוקמו עוד שתי ועדות נוספות שידונו בהצעות חוק שהמליאה אישרה אתמול בקריאה טרומית. הכנסת העבירה אתמול בקריאה טרומית ארבע הצעות החוק שאמורות לסלול את הדרך להקמת הקואליציה של מפלגות הימין ועוסקות בנושאים הבאים: הכשרת הנהונה בממשלה של מי שנגזר עליו מאסר על תנאי ("חוק דרעי"); הכפפת המשטרה לשר הממונה עליה; מינוי שר נוסף במשרד הממשלה ("חוק סמוטריץ"); העלאת מספר חברי הכנסת הדרוש להתפצלות מסיעה. השאיפה בקואליציה היא להעביר בקריאה ראשונה את כל החוקים בטרומית עד יום שישי.

נספח ע/10

הכתבה "כצפוי: המשנה ליועמ"ש
נגד הצעת החוק של בן גביר" באתר
סרוגים מיום 14.12.2022

עמ' 101

כצפוי: המשנה ליועמ"ש נגד הצעת החוק של בן גביר

המשנה ליועמ"ש, עו"ד עמית מררי הביעה את התנגדותה לחוק הסמכויות של בן גביר: "קיים קושי בהליך החקיקה. הוא אינו מתאים לחקיקת בזק רגע לפני הקמת ממשלה כי הוא מצריך דיון מעמיק יותר"

חדשות סרוגים

14.12.22 14:45 כ' בכסלו תשפג



צילום: נועם מושקוביץ/דוברות הכנסת

עו"ד עמית מררי, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, השתתפה היום בדיון בוועדה המיוחדת של הכנסת בנושא חוק הסמכויות וכצפוי התנגדה לשינוי החוק.

מררי, טענה שחקיקת החוק, לא נכונה גם מבחינת ההליך וגם מבחינת התוכן.

עוד באותו נושא

"אין מדינה דמוקרטית שהשר לא קובע מדיניות"

לכתבה המלאה בסרוגים <

6



מבחינת ההליך היא מתנגדת לסד הזמנים הקצר בו מועבר החוק. לדבריה, "קיים קושי בהליך החקיקה. הוא אינו מתאים לחקיקת בזק רגע לפני הקמת ממשלה כי הוא מצריך דיון מעמיק יותר". וכן כי "ראוי

שיגיע כהצעת חוק ממשלתית של שר הביטחון פנים הבא ובשיתוף פעולה עם משרד המשפטים".

על עצם החוק היא אמרה כי הוא אינו מאזן בין סמכות השר ועצמאות המשטרה עצמה.

המפכ"ל: איננו מתנגדים להצעות שינוי ברוח התקופה

"על שולחן הוועדה מונחת הצעת חוק שתהיה לה השפעה דרמטית על משטרת ישראל. איננו מתנגדים להצעות שינוי ברוח התקופה, אבל השינויים צריכים להיעשות בזהירות, בהליך מקצועי ומעמיק ובשום שכל. המשטרה היא לא צבא. המשטרה עובדת מול אזרחים", אמר המפכ"ל.

"כל חקיקה מתחילה מהצעה של בעיה אותה צריך לפתור. שירתי כמפכ"ל תחת שני שרים. לא שלא היו מחלוקות אבל לא היו מקרים שבהם שר ביקש ליישם את מדיניותו ולא ניתן לזה מענה.

▶ Recommended by  Outbrain

"קביעת כל התכניות וסדרי העדיפויות עברו את אישור השר עד כה. הוא השתתף גם בקביעת התקציב ובחלוקתו. במשטרת ישראל מדרגת סנ"צ השר מאשר כל מינוי ומינוי. גם הסמכות להכריז על אירוע חירום. ומכאן, קשה לי לקבל את הטענות שהשר כאילו הוא מעין חותמת גומי.

בליכוד מחמיאים למפכ"ל

"הצעת החוק דקלרטיבית ותפגע במערכת היחסים המורכבת בין השוטרים לאזרח ובמיליוני מפגשים שייצבעו בצבע אחר בעצם שינוי הפקודה", אמר המפכ"ל בעוד בן גביר מעיר לו מהצד כי אין בפקודה התייחסות למדיניות.

וחתם: "המשטרה חייבת להישאר ממלכתית ולפעול באופן שוויוני כלפי כל אזרחי המדינה".

בפתח הישיבה אמר בן גביר: "יש לנו מפכ"ל מצוין אבל אני רוצה וזה החלום שלי – לשנות את המציאות. הפקודה בנוסח היום לא מאפשרת לשר לדאוג לכל מה שרציתי. אני לא רוצה להיות עציץ אלא לבוא ולקבוע מדיניות"

מצדיעים להם: תרמו למען הלומי הקרב ומשפחותיהם <

מצאת טעות בכתבה? התוכן בכתבה מפר זכויות יוצרים שבבעלותך? נתקלת בפרסומת לא ראויה? דווח/י לנו

עמית מררי

חוק הסמכויות

הוועדה המיוחדת

נספח ע/11

חוות דעת הייעוץ המשפטי לכנסת

מיום 14.12.2022

עמ' 104



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

נספח ע/12

**הודעה לעיתונות שפורסמה באתר
הוועדה ביום 14.12.2022**

עמ' 111

הוועדה המיוחדת לדין בהצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה דנה לקריאה ראשונה בהצעת החוק המפקידה בידי השר הממונה את ניהול המשטרה והפעלתה

מפכ"ל המשטרה, רב ניצב, יעקב שבתאי, בדיון הוועדה המיוחדת לתיקון פקודת המשטרה: "מדובר בהצעה שעשויות לה השלכות דרמטיות ומעלה שאלות כבדות משקל" ח"כ איתמר בן גביר: "אבל היום אין שום מדיניות"

14 בדצמבר 2022, כ' בכסלו תשפ"ג, בשעה 22:00

הוועדה המיוחדת לדין בהצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה בראשות ח"כ אופיר כץ (ליכוד), דנה היום רביעי (14.12.22) לקריאה ראשונה בהצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (סמכויות), התשפ"ג-2022, של חבר הכנסת, איתמר בן גביר.

יו"ר הוועדה, אופיר כץ, אמר בפתח הדיון: "אנו באים לתקן לקונה של שנים, ניסינו, אך בעבר לא היה לנו רוב בכנסת. המודל הזה עובד במדינות דמוקרטיות אחרות ולמרבה הפלא המפכ"ל לא התפטר ולא קמו שם מיליציות. המטרה היא לשפר את חייהם וביטחונם של אזרחי מדינת ישראל וזה הדבר החשוב".

בהצעת החוק מוצע לתקן את פקודת המשטרה ולקבוע כי משטרת ישראל תהיה נתונה למרות הממשלה וכי המפכ"ל יהיה מופקד על ניהול משטרת ישראל, על הפעלתה ועל פיתוח יכולותיה, בהתאם להתוויית המדיניות ולעקרונות הכלליים של השר. ההצעה מחריגה את עניין חקירה או תיק מסוימים, לרבות לעניין פתיחתם, ניהולם או סגירתם, למעט עניין מדיניות בתחומי חקירות, טיפול בתיקים והעמדה לדין.

ח"כ איתמר בן גביר יוזם הצעת החוק, תקף בדיון את מבקרי הצעת החוק ביניהם מפכ"לים לשעבר ואת השר לביטחון פנים, עומר בר לב וסיכם את דבריו: "כאשר אהיה שר נגד עבירות של פרוטקשן, פשיעה חקלאית, ירי בחתונות תהיה אפס סבלנות. החלום שלי הוא לבוא ולשנות ובשביל זה בקשנו לשנות את פקודת המשטרה לאחר עבודת מטה ארוכה מאד, אני מבקש לשנות את זה למען הילדים של כולנו. תעזבו את הפוליטיקה".

בין השר המיועד, ח"כ בן גביר למפכ"ל המשטרה, רב ניצב, יעקב שבתאי, נרשם עימות מילולי כאשר האחרון אמר בדיון: "מדובר בהצעה שעשויות לה השלכות דרמטיות ומעלה שאלות כבדות משקל" ח"כ בן גביר הפטיר לעברו: "אבל היום אין שום מדיניות". השר לביטחון פנים, עומר בר לב ציין: "לא היתה לי אף בעיה בקביעת מדיניות לכל אורך הדרך. והתייחס לח"כ איתמר בן גביר השר המיועד: "רק שר, חסר בטחון עצמי שיש לו בעיה במנהיגות שלו רוצה לחוקק חוק שכזה". בדיון נרשמה גם אי נחת מצד גורמי המשטרה לאחר שהשר בר-לב חשף בדבריו מסמך סודי שכתב על התנהלות המשטרה בהר הבית.

המשנה ליועצת המשפטית של הכנסת, עו"ד מירי פרנקל-שוחט: "אני רואה את ההכנה לקריאה ראשונה כשלב קריטי וחשוב לשמוע את כל הגורמים. הצעת החוק מתפרסמת גם לעיון הציבור עם דברי הסבר. הוזכרו הדו"חות השונים דו"ח ועדת זמיר, צדוק ואור. למדנו את הדו"חות הללו והוצאנו סקירה ועמדה שלנו להצעת החוק".

המשנה ליועצת המשפטית לממשלה- פלילי, עו"ד עמית מררי אמרה: "ההצעה מבקשת להסיט את נקודת האיזון הקיימת בין סמכויות השר לעצמאות המשטרה באופן שפוגע בעצמאות המשטרה וחורג מחלוקת התפקידים הנהוגה". לדבריה, "אל מול הרחבת סמכותו של השר, ההצעה אינה כוללת איזונים וערובות להבטחת עצמאות המשטרה שקיימים בהסדרים משפטיים דומים". מנכ"ל המשרד לביטחון פנים, תומר

לוטן* אמר כי: "מדיניות השר נוכחת בכל דיון עם המשטרה וזה מה שעשינו בשנה וחצי האחרונות. יש בהחלט מקום לעסוק בזה אבל אין דחיפות כפי שזה מתבקש לעשות. הדרך לעשות זאת לדעתי היא בהליך מקצועי ארוך ומקצועי. הדיון כאן משאיר מסננת עם כל כך הרבה חורים ולכן אני לא חושב שזה ייתן מענה לסוגיה החשובה הזו." * יו"ר **הוועדה, כץ הקשה:** "אם המפכ"ל רוצה להסיט תקציבים למקום אחר, לשר יש אפשרות לעשות עם זה משהו?" **מנכ"ל לוטן:** "המפכ"ל לא יכול לעשות זאת ללא בקרה וללא איזון של כלל הגורמים". **יו"ר כץ:** "האם את תקציב המשטרה אתה יכול לראות במשרד? האם הדיווח שאתה מקבל מהמשטרה למשל זה נעשה אחרי שהדברים בוצעו? **מנכ"ל לוטן:** "הודה כי יש מקרים, אבל אנחנו מבקשים לראות ולשים את הזרקור על דברים שחשובים לנו".

בדיון השתתפו חלק משרי הממשלה וחברי כנסת מהאופוזיציה הלינו על מהירות החקיקה המבוקשת וצינו כי נראה שמדובר במחטף. שרת האנרגיה, קארין אלהרר: "צריך להגיד ביושר יש בעיה של ביטחון אישי ברחובות. אבל עלינו לשאול את עצמנו מה הפתרון? האם היא הצעה של גיבוב של סיסמאות ואמירות שאולי נשמעות טוב לציבור. אני מציעה לשר המיועד תיכנס בנחת למשרד תערוך דיון עם כל הגורמים. לא מביאים שינוי עם הליכה ברחובות שיח ג'ראח עם אקדח שלוף. חייבים שיהי דיון רציני. אם מישהו חושב שיושבים כאן חברי כנסת ומדברים וזה הדיון הרציני הוא טועה". **ח"כ יו"ר הוועדה, כץ:** את אומרת דברים שאינם מכבדים את הכנסת ואת הצוות המקצועי של הכנסת. **השרה אלהרר הוסיפה:** אני מכבדת את עבודת הכנסת. אבל חייב שתהיה הידברות עם משרדי הממשלה". **השרה אורנה ברביבאי:** "יש כאן הצעת חוק פרטית לחוק יסוד. מעל 50 שנה לא נגעו. לדעתי צריך לשנות, אבל מה הבהילות? למה בחטף?. לכן אני חושבת שצריכים לנשום ולחשוב האם הוצאה של הצעת חוק כזו מבית המחוקקים היא ראויה. צריך לזכור שהאזרחים הם לא האויבים שלנו ולכן בוודאי לא צריך לעשות גזור הדבק של הצבא למשטרה. גם המפכ"ל יושב כאן ואומר אין הצדקה לחקיקה הזו אוני מקווה שזה לא יעלה לו בתפקיד שלו. העובדה שאנחנו רוצים לשנות את החוק מחייבת זמן ולא יכול ערב כינונה של הממשלה, מדובר במחטף וצריך לדחות אותה ויתכבד השר המיועד להגיש הצעה שנשמח לתמוך בה". **סגן השר לביטחון פנים, יואב סגלוביץ:** "הממשלה נתנה לי סמכות לפעול בכל הנושא בפשיעה במגזר הערבי. בנושא ההשוואה הצבא פועל מול אויבים, והמשטרה פועלת מודל אזרחים ללא הבדל גזע, דת ומין. מישהו כאן לא מבין את הבסיס. בתחומים האפורים בעיקר בעניין מדיניות זה חורג מגבולות הגזרה של המפכ"ל וגם לעיתים של השר. החוק הזה לא בשל, לא פוגע למטרת המציע, הוא כן פוגע ברעיון הדמוקרטי. תפקיד הכנסת לא להוציא תחת ידה משהו פוליטי שיכולה לפגוע בכל אחד מאזרחי ישראל". **ח"כ גדי אייזנקוט טען כי:** "ההשוואה לצבא היא מוטעית מיסודה לדעתי אולי יותר היה מתאים להשוות למודל שב"כ או למוסד אבל לו לצבא. הצבא כפוף לשר ונתון למרות הממשלה. הרבה פעמים ביקשתי מהשר לכנס את הקבינט אם לא הסכמתי את דרכו של השר. למשל בנושא את הכפפת פלוגות איו"ש או להתערב בפקודות פתיחה באש לא צריך להיות בידי השר אלא באחריות ידיים מקצועיות". **ח"כ דבי ביטון:** "לאחר שאנו שומעים את הדברים של הבכירים, עולים המון תהיות על התכיפות. מדובר בשינוי מהותי וחשוב, וכן צריך לעשות אותו. אני באה מהדרום ואני יודעת שכן צריך. אבל האם צריך לעשות זאת כמחטף?" **ח"כ מירב בן ארי פנתה לח"כ בן גביר ואמרה:** "בניגוד לכולם ישבת בוועדה שלי. בשיח שלנו כשהייתי יו"ר ועדת בטחון פנים שינינו ועשינו. האינטרס הוא באמת למצוא פתרון ולא ללכת על הראש של הכנסת, הממשלה והמשטרה. אני חושבת שאם אתה מביא חקיקת בזק כזו תעשה רק נזק למשטרה וגם לך. צריך לשנות את פקודת

המשטרה, אבל לא בצורה כזו. זה קשקוש שאתה לא יכול להגשים מדיניות. אנחנו נכשלו בבחירות הללו בגלל שהציבור חשב שלא עשינו מספיק כי ביצענו את המדיניות שלנו, אבל זה לא היה מספיק ובעיניך לא היתה מספיק טובה".

ח"כ יאסר חוג'יראת: "אני מכיר את המשטרה כראש מועצה לשעבר ושמעתי את אנשי המקצוע. אני שואל מה מטרת השינוי? האם יש בעיה בתפקוד המשטרה? האם יש בעיה ביחסים בין השר למפכ"ל. לפי מה שנאמר השר קובע מדיניות והמפכ"ל מבצע אותה. צריך לעשות שינוי בצורה מושכלת. "המהירות היא מהשטן". אנחנו לפעמים סבלנו משיטור יתר ואני מוטרד שזה יחזור. אני לא מכיר את ח"כ בן גביר ונכנסתי לוויקיפדיה לקרוא עליו, השאלה היא האם זה שר המשטרה שצריך לטפל בחברה הערבית?". **ח"כ רם בן ברק:** "יש לנו באמת בעיה קשה מאוד של אלימות ועבריינות. יש כאן הזנחה של הרבה מאוד שנים. יש במשטרה אנשים מצוינים אבל המשטרה חלשה כי לא נתנו לה את האמצעים הנכונים. התחלנו לעשות את השינויים בממשלה הנוכחית, וגם לך ח"כ בן גביר כשר מיועד זה ייקח זמן. היה ראוי ונכון שתכנס למשרד, תלמד את האירוע, תלמד את הבעיות ואז תגיד שאתה רוצה לשנות את הפקודה".

מנגד ח"כ משה סעדה: "דובר על אמון הציבור במשטרה. אמון הציבור הוא חשוב ומשמעותי. האמון הזה נפגע לא בגלל החוק הזה אלא בגלל היועמ"ש הקודם, מנדלבליט, אלשייך וניצן מפני שהם סיכלו את מח"ש. אני 24 - שנים במח"ש והייתי מקבל פניות מהמפכ"ל ומהשר ואין מסגרת ברורה. אני חושב שההתנהלות הזאת היא כשל שלטוני והמחוקק צריך להבהיר את הדברים ולא יצטרכו לפנות ליועמ"ש בשאלה כזו או אחרת". **עו"ד אריאל ארליך, פורום קהלת:** "האמירה שיש עיקרון שמקובל במדינות דמוקרטיות של עצמאות מוחלטת של המשטרה אינה עולה בקנה אחת עם מדינות רבות בעולם שסקרנו. השר קובע נהלים וסדרי עדיפויות וקובע תכניות עבודה. שליטת השר במשטרה קבוע בחוק למשל בקנדה. יש מספר אלמנטים שלא קבועים בהצעה היא השקיפות, פרסום ברשומות את התוכניות והמדיניות. כפיפות של מפכ"ל לשר נהוגה במדינות רבות בעולם. ההצעה לא חורגת מהמקובל במדינות רבות בעולם שסקרנו ואנחנו לא חושבים שההצעה הזו חורגת מהנהוג במדינות דמוקרטיות אחרות". **אורי בר-לב, ניצב בדימוס במשטרת ישראל:** "מניסיון של הרבה שנים במשטרת ישראל הגעתי להביע את דעתי על החוק. כל שר שהגיע למשטרת ישראל לאחר יומיים התחיל לתת מדיניות. חלק מהמדיניות לא היתה לעיתים מחוברת לכלום. כולם חוששים שעכשיו מערכת החקירות תהיה כפופה לשר, אבל כמו שאני מבין השר לא יתערב בחקירות פרטניות. השר גם היום מתווה מדיניות וזה לא חדש. אני חושב שהאחריות והסמכות צריכות להיות מקובעות בפקודה. המשטרה היום בקריסה, כמות העוזבים מטורפת והיא לא מסוגלת לתת מענה לאתגרים הביטחוניים ולפשיעה הגוברת". **ניצב בדימוס, שלומי קעטבי:** "חובתו של השר לקבוע מדיניות בחוק. שלוש ועדות שבדקו זאת החילו אחריות מהותית על השר. אפילו בעניין של פעילות מבצעית. אין למפכ"ל סוברניות מוחלטת ללא פיקוח על תקציב והגענו למצב שהמשטרה הפכה לאיש שמן עם רגליים דקות. מתוך 30 אלף שוטרים, יש 3.400 סיירים הפועלים בשטח ובאים במגע לקריאות אזרחים. לעניין החקירות, מעולם אף שר לא התערב בחקירות בגלל החשש לעתידו. מה שעושה בן גביר הוא עושה טוב מאד. אני בעד החוק הזה וזה רק יעצים את המפכ"ל".

ח"כ מיקי לוי: "יש צורך בשינוי. לא ניתן להשוות את הצבא למשטרה. הצבא נלחם האויב והמשטרה מגינה על אזרחים. זה לא עובד ולא חוקי. ההצעה היא חובבנית. אי אפשר להביא הצעת חוק כזו בהצעת חוק פרטית? ולכן אני אומר זה נושאת מטוסים ענקית ולעשות זאת עם פטור מחובת הנחה, ללא טיפול כמו שצריך בהצעת החוק.

בדברי הגברת מררי, החוק הזה אינו ראוי לחקיקת בזק ולא לחקיקה פרטית, אלא ראוי שתבוא כחקיקה ממשלתית". **יו"ר הוועדה, כץ:** אתה מחליש את מעמד הכנסת באמירה הזו. **ח"כ מיקי לוי בתגובה:** "אם ההצעה באה כפרטית אז בלי פטור מחובת הנחה. שנוכל לדון בו 45 יום שיפקד לבחינת הציבור ומומחים. אני שוטר לשעבר, אין לי בעיה עם החוק אבל לא בצורה הזו. לדוגמה העברת שב"ס לממשלה, הקמת להב ועוד היא מדיניות. אני שואל מה ההבנה של השר העתידי בהפעלת הכוח. אני יסייע לבצע שינויים ואביא את ניסיוני, אבל מה החיפזון. הבעיה המרכזית כאן נובעת מחוסר אמון".

תומר נאור, התנועה לאיכות השלטון: התיקון מעלה קשיים בתוכן ובהליך עצמו. אני יוצא מנקודת הנחה שכולם מסכימים כאן שתהליך החקיקה הוא התהליך החשוב בדמוקרטיה. כולם נפגעו בשלוש שנים האחרונות מהאדוות הללו כל אחד מכיוונו. אנחנו חושבים שהנוהג הפסול לחוקק לפני שמקימים ממשלה ייפסק. אנחנו כולם יודעים שהכוח משחית וכדי להילחם בתופעה של שחיתות שלטונית צריך שיהיו גופים עצמאיים ואוי ואבוי לנו אם המשטרה תתחיל לעשות שיקולים פוליטיים בפתיחת חקירות וכו'. הממשלה כאן שולחת את ידה הארוכה ומנהלת את הכנסת בעצם בהליך הנוכחי. מה שקורה כאן בוועדה היא החלשת הכנסת".

ניצב בדימוס, יעקב בורובסקי: מדובר בוועדה חשובה מאד. כולכם מכירים את המצב המיוחד שהמשטרה מצויה בו. והדרך לתת שירות טוב יותר לאזרחי ישראל היא דרך תקציבים. המערכות שוחקות הדחוף דוחק את החשוב. גישה שירותית של הרבה שוטרים כחולים לא יחידות, וזה מצריך כסף. כאשר קראתי את הצעת החוק, מישהו מסתכל על השוטרים ורוצה לתת לה כלים. התקציב שמנוהל על ידי השר למשטרת ישראל ולא לגופים אחרים. הכנסת והממשלה נותנים כוח להיטיב את שכר השוטרים, לגייס כוח אדם מתאים. הכלי השני הוא מעמד השוטר? שוטר היום יוצא למקום העבודה והוא לא בטוח שהוא חוזר למקום העבודה. ויש צורך לשנות דברים נוספים בפקודה. בהצעת החוק יש הגבלה על השר להתערב בחקירות וזה הדבר החשוב ביותר".

המכון הישראלי לדמוקרטיה, ד"ר גיא לוריא: "אני חושב שזה חשוב וטוב לדבר על מערכת היחסים בין השר למשטרה ולדעתנו זה דבר טוב לעשות זאת בחוק. אבל לעשות זאת בצורה מהירה וחפוזה היא מסוכנת. למשל ועדת צדוק ישראלי שלוש שנים למשל. אני חושב שהאיזונים בהצעת החוק לא נקבעו כמו שצריך וללא הגבלות ראויות כדי לשמור על שיקול הדעת ועצמאות המשטרה".

אברהם בנימין, תנועת רגבים: "התנועה מתעסקת בשמירה על אדמות מדינה, ויש קולות מהשטח שאולי יבהירו את הצידוק שהצעת החוק. המשטרה מתמקדת בהביט הסדר ולא בהיבט החוק. למשל סוגיה של בנייה בלתי חוקית יש אלפי מבנים בלתי חוקיים שיש נגדם צווים שיפוטיים ואין אכיפה כנגדם כי המשטרה רוצה לשמור על השקט ואינה אוכפת את החוק כפי שבתי המשפט הורו. היא לא מגישה את הליווי הדרוש לשמירה על החוק. המשטרה כמדיניות אולי לא מגיעה לתופעות ירי כמו שהיו במונדיאל. יש צורך בהסדרת הדברים באופן ברור בין היחסים של המשטרה והשר".

מירי שמואלי, ראש אגף את"ב, המשרד לביטחון פנים: "אתייחס לסוגיה התקציבית אל מול מה שהצעת החוק מבקשת. לעניין גיבוש התקציב ומי שאמון עליו הוא השר לביטחון פנים. אנחנו עובדים בצמידות למשטרת ישראל ואגף התקציבים באוצר ואנחנו יודעים שצריך לפעול לפי מדיניות השר. אני סבורה שיש לעגן את המצב הנוכחי בחקיקה ומה שכיום הוא מצב נכון. כיום 80% מהתקציב של המשטרה הוא תקציב קשיח". **ח"כ בן ארי:** היום החלוקה של התקציב הוא למשטרה, שב"ס וכב"א ואגפים נוספים. האם ההחלטה של חלוקת התקציב נתונה בידי השר? **היועמ"ש לוועדה, עו"ד פרנקל:** "

היום תחת הסעיף התקציבי של המשרד לביטחון פנים, יש את כל הגופים כגון: כב"א, שב"ס משטרה ועוד. כיום יש תקציב שמחולק לתוכניות. כאשר בתוך התקציב של תכנית מסוימת השר לא יכול לראות את ניהול התקציבים. ההבדל בין תקציב הביטחון למשטרה. ראש אגף תקציבים של משרד הביטחון הוא גם היועץ התקציבי לרמטכ"ל, במשטרה זה לא כך".

יו"ר הוועדה, אופיר כץ: "כאשר השר רוצה להעביר כסף לתוכנית מסוימת לפי מדיניות השר, והמפכ"ל רוצה לנווט למסלול אחר, במציאות הזו השר לא יכול לקבוע שום דבר".
מירי שמואלי, בט"פ: "מעבר למשפך הקניות אנחנו לא יכולים לעקוב בכל פרט, אבל כאשר מדיניות השר מדברת על התעצמות הכוח וכדומה, זה חלק שאנחנו כן עושים. זה לא מעוגן בשום מקום, כן יכולים לעשות בקרה, אבל היא מוגבלת, אני סבורה שאין בהצעה הנוכחית בעיה שיכולה לפגוע בדרך כזו או אחרת".

תנ"צ אליעזר כהנא, היועמ"ש למשטרה: "בעניין התקציב אני לא בטוח שזה דבר מחייב תיקון. דברו על חוסר משילות בנגב או בכל מקום אחר. למה יש חוסר משילות? אנחנו חושבים שאנחנו יכולים לפתור את הבעיה הזו אך הצעת החוק, לא ברור איך היא פותרת הבעיה. ביקשנו כוח אדם, סמכויות, ומשאבים. היכולת של המפכ"ל לשחק עם התקציב הוא מזערי כי השוטף לוקח את רוב הקשב והתקציבים. לא הצלחתי להבין האם הבקשה של ח"כ לעגן את המצב היום או יש כוונה להסית את נקודת האיזון בין היחסים למפכ"ל והשר בהצעת החוק? אני לא יודע ויש הבדל מהותי בין השניים. אם רוצים להפר את האיזון אז יש לכך משמעות עמוקה ורבה ומצד שני צריך להבין מהי נקודת האיזון החדשה"

יו"ר הוועדה, ח"כ אופיר כץ סיכם את הדיון: אני קורא לכל אלה שלא הספיקו להשמיע את עמדתם להירשם לבוא ולומר את דבריהם מחר בשעה 09:00. היועמ"ש של הוועדה תעביר לנו הערות להצעת החוק.

◀ עדכונים נוספים בעמוד [הפייסבוק והטוויטר](#)
של הכנסת

» [הקודם](#) | [הבא](#) «

הוועדה המיוחדת לדיון בהצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (סמכויות), התשפ"ג-2022 (פ/80/25)

משכן הכנסת
קריית בן-גוריון
ירושלים, 9195016

☎ [02-6753333](tel:02-6753333)

♿ [נגישות בכנסת](#)

✉ היחידה לפניות הציבור

✉ [לצוות אתר הכנסת](#)



נספח ע/13

כתבתה של נעה שפיגל "אחרי
פיליבסטר, חוק דרעי וחוק
סמוטריץ' אושרו בקריאה ראשונה"
באתר הארץ מיום 15.12.2022

עמ' 117

אחרי פיליבסטר, חוק דרעי וחוק סמוטריץ' אושרו בקריאה ראשונה

התיקונים לחוק יסוד: הממשלה יכשירו את מינוי דרעי לשר ויאפשרו למנות שר במשרד הביטחון. הדיון בחוק של בן גביר לשינוי סמכויות המשטרה הסתיים ללא הכרעה ויחודש בשבוע הבא

נעה שפיגל

15 בדצמבר 2022

עקוב 

הכנסת אישרה הלילה (חמישי) בקריאה ראשונה שני תיקונים לחוק יסוד הממשלה: הצעת החוק שנועדה לאפשר ליו"ר ש"ס אריה דרעי להתמנות לשר אף שנידון למאסר על תנאי, וההצעה שתאפשר למנות שר במשרד הביטחון הממונה על המינהל האזרחי. התיקונים אושרו ברוב של 63 ח"כים, אל מול 52 מתנגדים. ההצבעה התקיימה שמונה שעות לאחר כינוס המליאה, ולאחר שח"כ גדעון סער נאם במשך כארבע שעות במטרה לעכבה.

בשל המצב הייחודי שנוצר - שבו שרי הממשלה הם חלק מהאופוזיציה המסתמנת, והחוקים שעל סדר היום מקודמים על ידי הקואליציה המסתמנת - לסער היתה שליטה מסוימת על המועד שבו החלה ההצבעה במליאה. לפי מקור במערכת הפוליטית, במפלגות גוש נתניהו ויתרו על הרעיון לכנס את הכנסת היום להמשך ההצבעות משום שבקואליציה היוצאת הבהירו שאם יעשו כן - הם ידאגו שהפיליבסטר יימשך.

אתמול בבוקר אושרה בקריאה ראשונה הצעת חוק אחרת של הקואליציה המתגבשת: תיקון לחוק פיצול הסיעות שיגדיל את מספר חברי הכנסת הדרושים לפיצול סיעה מארבעה לשבעה. לצד זאת, קידום הצעת החוק של יו"ר עוצמה יהודית איתמר בן גביר להכפפת המפכ"ל לשר לביטחון הפנים מתעכב לעת עתה. הדיון בחוק בוועדה המיוחדת של הכנסת, שנועד להכינו להצבעה בקריאה ראשונה, נמשך אתמול שעות רבות, הסתיים ללא הכרעה ויחודש ביום ראשון.

אלא אם יקבל הארכה נוספת מהנשיא, המנדט של יו"ר הליכוד להרכבת הממשלה יסתיים ביום רביעי - ובקואליציה המתגבשת רוצים להשלים את חקיקת החוקים המדוברים עד אז. אולם לוח הזמנים הצפוף והעיכובים של האופוזיציה הנכנסת, מעמיד את השגת היעד הזה בסימן שאלה. הלילה הסכימו

בוועדה המסדרת כי בשבוע הבא תנעל המליאה מוקדם יותר בשל חג החנוכה, מנהג שקיים בכנסת שנים רבות.

בימים האחרונים הקפידו יושבי ראש ועדות הכנסת להצהיר שאין לחץ להשלמת הדיונים הארוכים המתקיימים בהן, וכי הם רוצים לשמוע את כל מי שמבקש לדבר במהלכם. נראה שהמטרה של ההצהרות הללו היא ליצור את הרושם שהחוקים מחוקקים בצורה הולמת, למקרה שבו יעתרו נגדם לבג"ץ. הביקורת הנשמעת על החוקים לא נוגעת רק לתוכנם, אלא גם לאופן שבו הם מקודמים: אלה תיקונים לחוקי יסוד שמחוקקים בחקיקה פרטית ולא ממשלתית, תוך מתן פטור מחובת הנחה על שולחן הכנסת.

שר הביטחון היוצא, בני גנץ, יצא נגד הצעת החוק שתאפשר למנות שר במשרד הביטחון. "בממשלה הבאה יהיו שלושה שרי ביטחון: שר לעניין האיראני, שר לזירה הצפונית ושר לזירה הדרומית והפלסטינית", טען גנץ, והאשים את נתניהו בכך שהוא "מכניס את הפוליטיקה עמוק לתוך הביטחון". שר הביטחון היוצא הוסיף וטען שנתניהו מסכים עם דבריו, אך "פועל מחולשה פוליטית". בדיון בהצעת החוק שנערך מוקדם יותר בוועדת הכנסת הצטרף לביקורת ח"כ גדי איזנקוט, הרטמכ"ל לשעבר ושותפו של גנץ למפלגה, שהמליץ "לא לקבל חוק שכזה בחטף". לדבריו, "המהלך הזה יביא למדיניות מבולבלת".

הדיון בחוק בוועדה התארך בין היתר על רקע עימותים בין חברי הקואליציה היוצאת לחברי הקואליציה המתגבשת. ח"כ אלמוג כהן (עוצמה יהודית) טען ש"יש פה עודף פלורליזם בוועדה, קדימה - לנקות שולחן", ואילו ח"כ גלעד קריב (העבודה) השיב לו: "אתם עושים צחוק מצה"ל, אתם סחיטים, סוחטים אתכם. נתניהו הולך להיות אחרון השרים בממשלה". ח"כ רון כץ מיש עתיד שאל: "מי ינהל את הצבא? שר הביטחון א' או שר הביטחון ב'?" וח"כ שלמה קרעי מהליכוד אמר: "גם אם נהפוך את משרד הביטחון לתמנון עם שש זרועות - זה יהיה יותר טוב ממה שעשיתם".

שלשום הגיש הייעוץ המשפטי של הכנסת את חוות דעתו על החוק, שלפיה יש לוודא כי השר האחראי באופן בלעדי על צה"ל הוא שר הביטחון, וכי הרמטכ"ל יהיה כפוף ישירות אליו. בחוות הדעת שחיבר עו"ד ד"ר גור בליי, נכתב כי יש להבטיח ש"לא יהיה בהעברת תחומי הפעילות האמורים לשר הנוסף במשרד כדי לפגוע בהסדר היסודי המעוגן בחוק יסוד: הצבא". בליי הוסיף כי "ייתכן

שמענה מסוים לכך יהיה בקביעת חובה מפורשת בחוק היסוד - להסדיר בהחלטת ממשלה את מערך היחסים בין השר הממונה ובין השר הנוסף".

קידום החוק לשינוי סמכויות המשטרה מתעכב

הח"כים דנו אמש בוועדה המיוחדת של הכנסת גם בתיקון פקודת המשטרה, שיאפשר להכפיף את המפכ"ל לשר לביטחון הפנים המיועד בן גביר. ההצעה תובא להצבעה בקריאה ראשונה במליאה רק לאחר שתקבל את אישור הוועדה, שתמשיך לדון בנושא ביום ראשון בבוקר. המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, גיל לימון, שב וחזר בדיון על ביקורת שהשמיע על החוק ואמר: "אני לא בטוח בכלל שאנחנו מבינים מה המשמעויות של זה. בכל השיח של הימים האחרונים לא שמעתי שום מקרה שבו אם המשטרה תהיה כפופה לממשלה נוכל לפתור בעיות שלא ניתן לפתור היום".

לימון טען גם שהבעיה בהצעת החוק נעוצה בעצם ההחלה של המודל הצבאי - שבו ניתנת לדרג הפוליטי סמכות נרחבת בנוגע לקביעת המדיניות - על המשטרה. "זו השוואה בעייתית. הצבא פועל כלפי אויבים, הסמכויות שלו אחרות, הכנסת עשתה רגולציה של כל אחד מהדברים שהמשטרה עושה כי היא פועלת מול אזרחים", אמר המשנה ליועמ"שית.

גם נציג המשטרה בדיון, תנ"צ אליעזר כהנא, חזר על ביקורת שהשמיע שלשום המפכ"ל, קובי שבתאי. "ברור לחלוטין שהמשטרה כפופה לשר. השר משפיע המון, אנחנו כל שבוע מגיעים אליו", הוא אמר. כהנא פנה לבן גביר ושאל אם החוק מספק מענה לסוגיות שאותן הוא מבקש לפתור, כמו למשל ההתמודדות של המשטרה עם הפגנות.

"האם הפתרון לזה זו התערבות הממשלה? אנחנו חושבים שלא נכון לעצור בהפגנות... במקום לעצור צריך לתת קנס או להרחיק. תן לי את הכוח, אין לי אותו היום", אמר. בן גביר השיב לו: "אתה יכול היום להרחיק", ונציג המשטרה אמר: "אתה לא יכול, אתה צריך לעצור קודם". בהמשך הוסיף הנציג וחיידד: "אתה בא לבקש חוק, שואלים מה אתה רוצה לתקן. אני פה 20 שנה בוועדות. אם הבעיה היא שלא חוקרים אלימות, המענה הוא לא סמכות השר... התשובה לא עונה לשאלה". אתמול אמר ח"כ צביקה פוגל (עוצמה יהודית) בריאיון לכאן ב' כי מטרת החוק שמקדם בן גביר היא שהשר הממונה על המשטרה יוכל "לקבוע

מדיניות שיש הפגנות בבלפור שאפשר לפזר אותן, ויש הפגנות שאי אפשר לפזר אותן... אנחנו נבחרנו למשול".

בן גביר נוטה לקבל חלק מהערות הייעוץ המשפטי של הכנסת להצעת החוק שהגיש, אולם לא את אלה המהותיות. בין השאר, יו"ר עוצמה יהודית צפוי להכניס להצעת החוק תיקון, בהתאם להערת הייעוץ המשפטי, לפיו "יש לחדד את ההסדר כך שיבהיר כי המפכ"ל הוא העומד בראש משטרת ישראל והוא הדרג הפיקודי הבכיר בה".

נספח ע/14

**הנוסח המתוקן של הצעת החוק כפי
שהוגש ביום 19.12.2022**

עמ' 122

הצעת נוסח מטעם המציע לדין 19.12.2022

הצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (סמכויות), התשפ"ג-2022

- הוספת סעיף 3א 1. בפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971¹ (להלן – הפקודה) –
- “תקציב המשטרה 3א. התקציב השנתי של משטרת ישראל ייקבע בסעיף תקציב נפרד בחוק התקציב השנתי, כמשמעותו בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985²; הממונה על סעיף תקציב זה לעניין החוק האמור יהיה השר.”
- תיקון סעיף 8א 21. בפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971³ (להלן – הפקודה), בסעיף 8א לפקודה, האמור בו יסומן "א)", ובסופו יבוא:
- ”(ב) המפקח הכללי נתון למרות הממשלה וכפוף לשר.”
- (ג) הדרג הפיקודי העליון במשטרה הוא המפקח הכללי.”
- הוספת סעיפים 8ב ו-8ג 32. אחרי סעיף 8א לפקודה יבוא:
- ”כפיפות משטרת 8ב. (א) משטרת ישראל נתונה למרות הממשלה. ישראל
- (ב) השר ממונה על משטרת ישראל מטעם הממשלה.
- התוויית מדיניות 8ג. השר יתווה את מדיניות המשטרה ואת העקרונות ועקרונות הכלליים לפעילותה, לרבות לענין סדרי העדיפויות, תוכניות עבודה, הנחיות כלליות, וההוראות הכלליות שבסעיף 9א(א) לפקודה, ומימוש כלל סמכויותיו בכל הנוגע לתקציב המשטרה, בהתאם לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 וההוראות לפיו וכן יקיים פיקוח ובקרה על פעילות המשטרה ועל רמת מוכנותה.

¹ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 17, עמ' 390.
² ס"ח התשמ"ה, עמ' 60.

התוויית מדיניות ד8. (א) השר רשאי להתוות מדיניות כללית בתחום
בחקירות
עקרוניים, לאחר ששמע את עמדת היועץ המשפטי
לממשלה, ולאחר התייעצות עם המפקח הכללי
והמופקדים במשטרה על נושא החקירות.

סייג לכפיפות ג8. (ב) אין בהוראות סעיפים זע"ף זה 8א(ב) ו-8ב לא
יחולו לעניין סמכות כדי לגרוע מחובתה שוטרה של
משטרת ישראל לפי כל דין בעניין חקירה או תיק
מסוימים, לרבות לעניין פתיחתם, ניהולם או
סגירתם, ולמעט עניין מדיניות בתחומי חקירות,
טיפול בתיקים והעמדה לדין. ואין בהם כדי לגרוע
מחובתה לפתוח בחקירה אם נודע לה על ביצוע
עבירה כאמור בסעיף 59 לחוק סדר הדין הפלילי
[נוסח משולב], התשמ"ב-1982.

זמני טיפול בתיקים 8ה. השר רשאי להתוות מדיניות ולקבוע עקרונות
כללים בעניין משך זמן הטיפול בתיקים,
בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, המפקח
הכללי, והמופקדים במשטרה על נושא החקירות
משטרה".

תיקון סעיף 9 43. בסעיף 9 לפקודה, במקום "יפקח על משטרת ישראל, על סדרי ניהולה ועל
הפעלתה" יבוא "מופקד על ניהול משטרת ישראל, על הפעלתה ועל פיתוח
יכולותיה" ובסופו יבוא "והכל בהתאם להתוויית המדיניות ולעקרונות
הכלליים של השר כמפורט בסעיפים 8 ו-ד8".

תיקון סעיף 9א 5-. בסעיף 9א(א) לפקודה, במקום "שיקבעו" יבוא "בהתאם להתוויית המדיניות
ולעקרונות הכלליים של השר ובאישורו, ההוראות האמורות יקבעו".

החלפת סעיף 9ב 64. במקום סעיף 9ב לפקודה יבוא :

"פרסום פקודות 9ב. פקודות משטרת ישראל יפורסמו ברשומות ובאתר
משטרת ישראל 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".

שמירת סמכויות 5. אין בהוראות סעיפים 8א עד 9 לפקודה, כנוסחם בחוק זה כדי לגרוע מסמכויות השר לפי כל דין.

נספח ע/15

הצעת החוק מטעם היועמ"ש מיום

19.12.2022

עמ' 126

הצעת חוק לתיקון לפקודת המשטרה (סמכויות), התשפ"ג - 2022

נוסח ראשוני מטעם הייעוץ המשפטי לממשלה אחרי הדיון מיום 15.12.22

מינוי המפקח הכללי של משטרת ישראל

א8. המפקח הכללי של משטרת ישראל יתמנה בידי הממשלה לפי המלצת השר.

התוויית מדיניות כללית למשטרה

ב8. (א) השר ממונה על משטרת ישראל מטעם הממשלה.

(ב) השר רשאי להתוות מדיניות כללית עבור משטרת ישראל, לאחר ששקל את עמדת המפקח הכללי, והכל מבלי לגרוע מהוראות סעיף קטן (ד).

(ג) על אף האמור בסעיף קטן (ב), לא יקבע השר מדיניות כללית כאמור בתחום החקירות וכל הנוגע אליהן, אלא לאחר התייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה ולאחר ששקל בנוסף לעמדת המפקח הכללי, אף את עמדת הגורמים המופקדים במשטרת ישראל על תחום החקירות.

(ד) במילוי כל תפקידיה ובהפעלת כל סמכויותיה תפעל המשטרה באורח ממלכתי, עצמאי, נטול אינטרסים מפלגתיים-פוליטיים וללא משוא פנים כשעליה מרותו של החוק בלבד.

תפקיד המפקח הכללי

9. המפקח הכללי מפקד על משטרת ישראל, לרבות על ניהולה, הפעלתה, על מילוי תפקידיה וסמכויותיה לפי דין, על תכנון וביצוע פעילותה המבצעית, ועל פיתוח יכולותיה, ויהיה אחראי להשגחה על כל ההוצאות הכרוכות בה ולאפסניה שברשותה; אין באמור כדי לגרוע מסמכותו של השר לפי סעיף 8(ב).

הוצאת פקודות משטרת ישראל

א9. (א) המפקח הכללי יוציא, באישור השר, הוראות כלליות שיקבעו עקרונות לענין ארגון המשטרה, סדרי המינהל, המשטר והמשמעת בה והבטחת פעולתה התקינה (להלן – הוראות המשטרה).

(ב) המפקח הכללי יוציא פקודות כלליות שיקבעו פרטים בנושאים האמורים בסעיף קטן (א) (להלן – פקודות המטה הארצי).

פרסום פקודות משטרת ישראל

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

נספח ע/16

**הודעה לעיתונות שפורסמה באתר
הוועדה ביום 19.12.2022**

עמ' 129

הוועדה המיוחדת לדין בהצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה בראשות ח"כ אופיר כץ, אשרה לקריאה ראשונה את הצעת החוק לתיקון פקודת המשטרה (סמכויות)

19 בדצמבר 2022, כ"ה בכסלו תשפ"ג, בשעה 16:00

ח"כ איתמר בן גביר: "לא אתפשר על כך שהמפכ"ל והמשטרה כפופים למרות השר והממשלה. ללא זה אין משילות". היועמ"ש לוועדה, עו"ד מירי פרנקל שור: "ההליך שהתקיים כאן יש בו כדי לעמוד להכנה לקריאה ראשונה כהליך תקין ומעמיק עדיין יש שאלות לליבון שימשכו בהכנה לקריאה שנייה ושלישית". המשנה ליועמ"ש הממשלה: "שומרים לעצמנו את הזכות להוסיף הערות לקראת קריאה שנייה ושלישית"

הוועדה המיוחדת לדין בהצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה בראשות ח"כ אופיר כץ (ליכוד), אשרה היום שני (19.12.22) להכנה לקריאה ראשונה את הצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (סמכויות), התשפ"ג-2022, של חבר הכנסת, איתמר בן גביר. יו"ר הוועדה, אופיר כץ, אמר בפתח הדיון: "לאחר דיונים ארוכים ומעמיקים שעות ארוכות. שמענו את הדברים. מונח נוסח מתוקן עם הערות לאחר שמיעת כל הצדדים קואליציה, אופוזיציה, מגזר שלישי ועוד. מי שירצה להתייחס לנוסח המתוקן מוזמן, מבקש להיות ענייניים ולא לחזור על הדברים".

הצעת החוק קובעת כי מפכ"ל המשטרה יהיה נתון למרות הממשלה וכפוף לשר ולצד כפיפותו הוא הדרג הפיקודי העליון במשטרת ישראל, בדומה לרמטכ"ל בחוק יסוד: הצבא. עוד מוצע, לעגן את סמכותו של השר לבט"פ להתוות את מדיניות המשטרה בין היתר: סדרי עדיפויות, תכניות עבודה, הנחיות כלליות, הוראות המשטרה לפי הפקודה ומימוש סמכויותיו בכל הנוגע לתקציב המשטרה. השר יקיים פיקוח ובקרה על פעילות המשטרה ועל רמת מוכנותה. בתחום החקירות השר יהיה רשאי להתוות מדיניות כללית, לרבות קביעה של סדרי עדיפויות, ולאחר ששמע את עמדת היועמ"ש לממשלה והתייעצות עם המפכ"ל וצוותו. בנוסף, מדיניות השר לא תגרע מחובתה של המשטרה לעניין פתיחתם, ניהולם או סגירתם. השר יוסמך להתוות מדיניות ולקבוע עקרונות כלליים בנוגע למשך זמן הטיפול בתיקים. המפכ"ל יפקח על המשטרה, על סדרי ניהולה ועל הפעלתה, ויהיה אחראי להשגחה על כל ההוצאות הכרוכות בה, בהתאם להתוויית המדיניות ולעקרונות הכלליים של השר. פקודות המשטרה יפורסמו, אלא אם כן המפכ"ל, באישור היועמ"ש לממשלה, סבר כי אין לפרסם פקודה מסוימת.

ח"כ איתמר בן גביר יוזם ההצעה אמר בדיון: "הבטחתי ואמרתי שאני בא בלב פתוח ונפש חפצה. ישבתי בדיונים שמעתי את ההערות ואת הייעוץ המשפטי של הכנסת. אני חושב שיש כאן איזון נכון בין הדברים היה חשוב לחברי הוועדה שאף אחד לא יחשוב שיש כאן מפכ"ל על. הדרג הפיקודי העליון במשטרה הוא המפכ"ל. אבל אני לא אתפשר לכך שהוא כפוף למרות השר והממשלה. ללא זה אין משילות". *הוא הוסיף*: "זה נכון לעניין זמן הטיפול בתיקים והסחבת. זה נכון לאפשר לשר לקבוע עקרונות כלליים למשך זמן טיפול בתיקים. ועניין אחרון ציפיתי לקבל שבחים מהאופוזיציה – והוא מהלך שקיפות ועדכון הפקודה בכך שהדברים יפורסמו לציבור. והדגש האחרון הוא שאף סמכות שהיתה נתונה לשר לא תשתנה".

המשנה ליועמ"ש הכנסת ויועמ"ש לוועדה, עו"ד מירי פרנקל – שור התייחסה לחוק המוצע בנושא זמני טיפול בתיקים אותה הציע השר המיועד ואמרה*: "משך נושא החקירות הוא חשוב ועמדתנו שההסדר שמוצע כאן כבר קיים היום בסדר דין פלילי לפיו אלה יישארו בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה והסכמתו. לא ברור מה היחס שמונח על שולחן הוועדה לבין נוסח זה? דרך המלך הוא לתקן את הנוסח בסדר הדין הפלילי ולא להוסיף את הנוסח הזה, כי זה מתכון ליצירת בעיות ולפגוע בנחקרים. ולכן לעמדתנו יש לשקול אם לבטל את הסעיף בסדר הדין הפלילי. סעיף נוסף שאנו מבקשים להוסיף, הוא הפעלת סמכות על פי דין. יש מקום להבהיר את הסמכות והכפיפות והמרות אל מול הסמכויות שניתנו למשטרה ולשוטרים ולכן כדי למנוע פגיעה וגריעה מסמכויותיהם צריכה לבוא אמירה כי אלה כולם יהיו על פי דין. **עו"ד פרנקל שור הוסיפה כי:** "סעיף נוסף שקובע שהשר ראשי להתוות מדיניות ולקבוע עקרונות כלליים בעניין משך זמן הטיפול בתיקים בהתייעצות עם כל הגורמים האמונים והמקצועיים, אנו יכולים לקבל. אבל כן חושבים שלאור התוספות בהצעת החוק נכון לא להישאר עם סמכויות המפכ"ל כפי שהוא כיום אלא לפרט אותם כפי שוועדת צדוק המליצה".

המשנה ליועמ"ש לממשלה – פלילי, עו"ד עמית מררי: "ההצעה שמונחת היום, היא הצעה שלא מאזנת כראוי בין עצמאות המשטרה סמכויות השר ולכן אנו חוזרים ומפרטים את הבעיות העיקריות שנובעות מההצעה. אנו תומכים במתווה וועדת צדוק והוא מקנה סמכות לשר לקבוע מדיניות כללית, החלטות אסטרטגיות וכלליות ואין חולק על כך. אמרנו לכל אורך הדרך שצריכה להיות עבודת מטה סדורה יותר. הצענו נוסח שמבטא לדעתנו את האיזונים הנכונים ואנחנו שומרים לעצמנו את הזכות להוסיף הערות לקראת קריאה שנייה ושלישית. יש שני נושאים שיש לנו קושי עמם. ראשית, הנשוא להקבלה לחוק יסוד הצבא הוא בעייתי. ובנוסף, השימוש במילה כפיפות היא לא נכונה. נושא העמדה לדין אמנם ירד עם זאת נושא זמני טיפול בתיקים של תביעות ולכן אנחנו חושבים בנוסף להערות ליועמ"ש הוועדה שזה לא מתכתב עם סדר בנוסח הפלילי. וזה נכנס לנושא התביעות. והסעיף המקביל שנלקח מנוסח השב"כ הוא סעיף חשוב ששומר על עצמאות המשטרה ופעילותה תהיה נטולה מאינטרסים פוליטיים ויהיו ממלכתיים".

היועמ"ש לוועדה, עו"ד פרנקל, העירה: "סעיף של השב"כ שאתם מציעים מתאים לשפיטה והוא אינו סעיף שמתאים לפקודת המשטרה". **עו"ד מררי:** כרגע זו עמדתנו. אנו יודעים שיש הבדל בין השב"כ למשטרה. מדוע ההתנגדות. ח"כ בן גביר: "אין התנגדות שהמשטרה לא תהיה פוליטית. אבל אין אף שר לכל אורך השנים שכתבתם סייג כזה. איפה הייתם כשפוליטיקאים השתמשו במשטרה וניצלו את המשטרה? כשפוליטיקאים הפכו אותה לכלי שרת. 74 שנה לא הערתם על זה". **עו"ד מררי, השיבה:** "זה לא לכבודך באופן אישי. אמי שמבקשים לתקן באופן שמשנה את האיזון. אנחנו מבקשים לעגן סעיף מדיניות בחוקים אחרים. אנחנו מבקשים להכניס סעיף שנמצא בחוק אחר – חוק השב"כ. האיזונים כמו שאתה מבקש כרגע לא התבקש קודם לכן אנחנו מבקשים להכניס סעיף ששומר על האיזונים".

תנ"צ אליעזר כהנא, עוזר ליועמ"ש למשטרה: "הנוסח הזה שמוצע משנה את האיזון לטעמנו. אנחנו לא בטוחים ויודעים מה ההסדר בין השר למפכ"ל וחסרים האיזונים בין סמכויות השר למפכ"ל לדעתנו".

עו"ד איתמר גלבפיש, פרקליטות המדינה: "הופתענו מהסעיף הזה של טיפול בתיקים שמוצע כאן. לנו לא הוסבר לגבי הסעיף הזה. בתיקון 57 לסדר הדין הפלילי בממשלה קבעה מי שאמון על הארכת חקירה ומי שיקבע הוא היועץ המשפטי לממשלה". **ח"כ בן גביר:** "אתם לא בני האור שמסבירים לאנשים הנבערים. אנחנו ישבנו עם היועץ

המשפטי לממשלה". **עו"ד גלבפיש:** "אני שואל למה הממשלה והמזיע למה פתאום יש שינוי מדיניות לאחר שנתיים?" **יו"ר הוועדה, כץ:** "אתה לא שואל שאלה כזו את המזיע. סליחה".

ח"כ בן גביר: "החוק שאתה מדבר עליו, יש שם התייחסות פרטנית למקרים ספציפיים. מה שאני מתכוון הוא לעניין המדיניות. צריך לומר יש בעיות, יש סחבת, המצב הוא לא טוב. תדבר עם ארחי מדינת ישראל ותשמע אותם על תיקים שנמשכים ואין טיפול. לכן זה הזמן לעשות שינוי בנושא הזה. אני לא מתכוון להיכנס לכובע שלכם. אני מדבר על מגמות. נתתי אתה דוגמה. אם ברהט יורים בנשים שמסתובבות בג'ינס ואם הטיפול בחקירות הללו מתארך ונסחב באופן מגמתי או בגלל חוסר תשומת לב. תפקידו של השר להגיד גם רהט היא עיר בישראל ולכן אסור לתת לסחבת להימשך. זה לא הולך לשנות מהסמכות של הפרקליטות. אבל אם יש משהו מערכתי ומגמתי אני רוצה לקבוע את המדיניות".

עו"ד גבריאלה פיסמן, משרד המשפטים: "משך הטיפול בתיקים. לא צריך להיות בסמכות השר לדעתנו. מפני שיש פיקוח פרלמנטרי כבר בנושא הזה. לכן לא ברור מה הצורך כאן לטעמנו. בנוסף הרחבת תפקידו של השר אל מול הרחבת תפקידו אל המפכ"ל. נדרש איזון ופירוט הסמכויות של המפכ"ל. נושא שמירת הסמכות בחוק היא תוספת שאינה מקובלת בחקיקה ואנו לא רואים את התועלת בה, אין חולק שהשר קובע את המדיניות".

ח"כ נאור שירי: "אבקש לקיים דיון על סעיף שנותר מאתמול. כי לא ביצענו דיון". לאור דבריו התגלעו חילוקי דעות לגבי זכות הדיבר הניתן לח"כ וגורמים שונים במהלך הדיונים והדיון הפך סוער. חלק מחברי הכנסת טענו כי מדובר בסתימת פיות, והוצאו מהדיון לאחר הפרעות חזרות ונשנות. **היועמ"ש לוועדה, עו"ד פרנקל, העירה:** "כי יש לקיים דיון בסעיף שנותר ואכן הוקרה כבר במהלך הדיון". הייעוץ המשפטי הקריא שוב את הסעיף להתייחסות חברי הכנסת. היועמ"ש לממשלה, ועוזר היועמ"ש למשטרה והיועמ"ש למשרד לביטחון פנים ציינו כי אינם מתנגדים לסעיף השקיפות. במהלך הדיון טענו חלק מחברי האופוזיציה נגד הצעת החוק ומהירות העברתה וציינו כי יש מקום לבצע שינויים אך לא במהירות שהיא מתקיימת. חלקם הזהירו כי המשטרה תהפוך לפוליטית כתוצאה מהתערבות השר. חלק ממהלך הדיון הפך סוער כאשר חלק מחברי הכנסת הוצאו מהדיון לאחר הפרעות חזרות ונשנות.

ח"כ גדי אייזנקוט: "לדעתי צריכה לקום ועדת שרים לענייני בטחון פנים. כפי שכתוב שהצבא נתון למרות החוק והממשלה ייתכן וזה צריך להיות הפוך – למרות החוק והממשלה וראוי לתקן גם כאן. המטרה היא בסוף להחזיר משילות ולייצר משטרה אפקטיבית. אבל האמצעים להשיג את המטרה הזו, ביניהם הצעת החוק, צריכים להידחות ולדון בהם ברצינות".

ח"כ מיכל שיר: "תזכרו שמחר יעלה איש שמאל קיצוני ויהיה השר לביטחון פנים. האם כאלה סמכויות האם זה יתאים לכם גם אז? אז תחשבו על כך. כי בסוף יגיע מישהו שאתם לא תומכים בו. שמעתי את ח"כ בן גביר שזה בגלל שזה אני. אז זה לא רק. אפתיע ואמר אין איש אחד בכנסת שרוצים שתצליח בתפקידך. אבל לעשות חוק כזה במחטף ומשנה דברים מהותיים מעורר פחד וחשש".

ח"כ יוסף עטאונה: "בדיונים עולה לגבי הפשיעה בנגב. ולפי דעתי זה שקר שמישהו הפריח. יש פשיעה בכל החברה ונתוני המשטרה להפריך את זה. מספיק לדבר רק על הפשיעה בנגב, יש להסתכל על המציאות בנגב ולשנות אותה. אם נסתכל על ההיררכיה, המפכ"ל כפוף לשר והוא מפכ"ל העל זה מייצר שליטה פוליטית לשר המשטרה, וסדר העדיפות שלו יהיה ברור".



ח"כ אפרת רייטן: "החוק הזה יעשה נזק חמור למדינת ישראל. אין ביקורת ופיקוח על המדיניות המוצעת. כאשר אין חובת דיווח על המדיניות הזו שהשר מציע אנחנו מאיינים את הביקורת הפרלמנטרית שלנו. לכן גם הביקורת הציבורית מוגבלת".

השרה לחדשנות, מדע וטכנולוגיה, אורית פרקש הכהן: "אין מחלוקת שאף אחד לא רוצה משטרה מושחתת או פולטיית. כאשר אנו מסתכלים על הצעת החוק. מבחינת ההסדר שקיים טומן בחובו את אותם הבעיות ואלי בצורה חמורה יותר. בנושא המדיניות אין שינוי לנושא התערבות בחקירות וסגירת תיקים וסדרי עדיפויות למרות שזה כאילו נמחק מהצעת החוק. סמכות המדיניות איננה שקופה, מדוע המפכ"ל צריך לפרסם את המדיניות שלו והשר לא מחויב, לכן חובה שהר יחויב לפרסם את מדיניותו לציבור, כי אור השמש יעשה כאן סדר גדול".

ח"כ רון כץ: "קראתי הרבה מאד חוקים, חוק שנכתב בצורה החובבנית הזו לא ראיתי. המהות היא ברורה. מה הבעיה להוסיף שהמשטרה תפעל ללא אינטרס פוליטי או ממלכתי כפי שמופיע בחוק השב"כ? אנחנו מבינים שהשר מנסה לקבל סמכות להתערב בחקירות ואיך משטרת ישראל תבצע את ענייניה כאשר הוא יכול רק לשמוע ולהתייעץ".

ח"כ מירב בן ארי: "אני לא זוכרת דורסנות כזו כמו שקורה בשבוע האחרון בכנסת. לגופו של עניין, סעיף הממלכתיות תביאו אותו לכל חוק ונתמוך בו. מה כתבתם כאן, שהשר שומע? מה זה שומע? אחד הדברים שחשובים הוא שהיועצים המשפטיים יהיו עצמאיים ויעבדו אצל הציבור. תשמעו את היועצים המשפטיים גם של הכנסת ושל הממשלה, באים להגן על הציבור במדינת ישראל וגם על המשטרה".

ח"כ יוראי להב - הרצנו: ההצעה שהוגשה היום היא פשוט ישרא - בלוף. פוגעת בעצמאות המשטרה ופותחת פתח להכנסת שיקולים פוליטיים. אני חסר מילים להליך הזה. יש כאן ממש הליך בזק, כאשר מניחים כאן טיוטות על גבי טיוטות של הצעת החוק. ח"כ בן גביר מצטט את ועדת צדוק כל הזמן, והוא בעצם סותר את המלצותיה. יש כאן חדירה מגושמת של השר לפעילות המשטרה".

ח"כ סימון דוידסון: "חברי הליכוד, אתם עושים מעשה שיהיה כמו בומרנג אליכם. אלו דברים שליליים, אתם צריכים לפקוח עיניים ולומר שהחוק הזה פסול. יש פה אנשי מקצוע מהשורה הראשונה. תפתחו את האוזניים ותקשיבו למה שאנשים אומרים. מר בן גביר מצליח עם שישה מנדטים לסחוט את בנימין נתניהו. חייבים להכניס סעיף אחד – שהמשטרה תפעל באופן ממלכתי".

ח"כ מטי צרפתי הרכבי: "החוק של פקודת המשטרה הופך את המשטרה לפוליטית וזה משהו שלא היינו רוצים. יש פה פוליטיזציה של המשטרה, גוף שאמון על ביטחון הציבור, וזהו תקדים מסוכן. יש מקום לעשות שינויים בפקודת המשטרה אבל לא בכזה חיפזון".

עו"ד מלכאל (מייק) בלס, משנה ליועמ"ש הממשלה בדימוס: "המושג מדיניות שר ככלל לא מופיע בחקיקה, הדיון מתעצם כי אנו מעלים את המושג מדיניות השר ברובדי החוק, ולכן חשוב שזה יהיה מוגדר ומדויק. אין בחוק הגדרה למדיניות שבה הוא יכול לעסוק השר, וזה יפתח פתח למה השר כן יכול לעסוק בו ומה לא. איפה הממשלה? השר יכול להתוות מדיניות אולי בנושאים שהמשלה לא ממש רוצה להתכנס אליהם".

היועמ"ש לוועדה, עו"ד פרנקל: "זו פרשנות מרחיק לכת. לומר שהשר הוא מעל הממשלה?".

עו"ד בלס: "מה שהיה צריך להיות שהמשלה תקבע לשר איזה נושאים הוא יכול לטפל או שהוא מציע והמשלה תאשר את זה. הפרוצדורה שבה נקבעת מדיניות השר, אין כאן שום דבר איך השר מגבש את מדיניותו ואף לפרסום המדיניות ומעלה חשש למדיניות סתר. לדוגמא מדיניות פתיחה באש. שר לבדו לא יכול לעסוק לבדו בנושא הזה. צריך לקבוע את התחומים, הפרוצדורה והשקיפות והסייגים למדיניות הזו שלא תסתור חקיקה אחרת או מדיניות שרים אחרת".



מנכ"לית מכון זולת, עינת עובדיה: "אנחנו מתנגדים להצעת החוק הזו. יש הנחלה ללבבות וסימון לשוטרים אג'נדה פוליטית. כל מדיניות שכפופה לאג'נדה פוליטית יקרה מצב של אכיפה בררנית. יש חובה להכניס מה הסוגיות העקרוניות להתוויית מדיניות. כך שנגד אוכלוסיות מיעוט לא תהיה אכיפה בררנית. אל תתנו לחוק הזה לעבור".

ח"כ לשעבר, גבי לסקי: "אי אפשר לעשות שינויים כל כך דרמטיים ודרסטיים בזמן ממשלת מעבר. ועדת צדוק הוקמה ואחד העקרונות שלה שהמשטרה צריכה להיות חופשית שמרות החוק עליה בלבד. הצעת החוק הזו סותרת את העיקרון הזה". **אורי גבעתי, שוברים שתיקה:** "כפעיל ראיתי עשרות שהמשטרה מעלימה עין מאלימות קשה של מתנחלים כלפי פלשתינים. החוק הזה שנותן כוח כל כך גדול לשר. ברגע ששמים אדם אלים וגזען אנחנו מאשרים בחוק אלימות פוליטית ושמים אנשים בסכנה אמיתית יום יום, פעילים לזכויות אדם. צריך לעצור את זה בכל דרך אפשרית". **יו"ר הוועדה, כץ העיר בשלב זה:** "הסכנה האמיתית היא שפלשתינים רוצחים את אזרחי ישראל, זו הסכנה האמיתית". **ריקי שפירא, מרכז הרפורמי לדת ומדינה:** "נושאים כמו פרופיילינג, הדרת נשים, ורחבת הכותל הנושאים הללו לא מטופלים ועולה חשש כי מעתה עם זהות השר המיועד לא יטופלו על ידי המשטרה כראוי. מי שאמור להגן למשל על נשים בכותל, לפעול נגד מדירי נשים היא המשטרה. אני קוראת לא לתמוך בחוק".

המשנה ליועמ"ש הכנסת ויועמ"ש לוועדה, עו"ד מירי פרנקל – שור, התייחסה לטענות האם ההצעה יכולה להגיע במהלך חקיקה פרטית? והאם הליך החקיקה המתקיים בוועדה הוא ראוי?: "היו חברי כנסת וממשלה טענו כי ראוי שיגיע לוועדה במסגרת חקיקה ממשלתית. יש טענות ששוללים שחברי הכנסת יכולים לבצע עבודה ראויה שכזו אל מול הליך של חקיקה ממשלתית. אני אומרת לחברי הכנסת, הצעת חוק פרטית היא האמצעי הכי מרכזי והכמעט יחיד של חבר כנסת לקדם את תפישת עולמו לשמה הוא נבחר. לכן האמירה הזו פוגעת בכנסת ובחברי הכנסת. עצמאות הכנסת מחייבת שהסמכות הזאת תינתן לחברי הכנסת במסגרת העצמאות הפרלמנטרית שלהם. הרבה הצעות פרטיות בעבר היו מקיפים ונרחבים. אני מבקשת לתת את הכבוד הראוי להצעות חוק ולתיקון הצעות חוק פרטיות. לגבי הטענה להליך החקיקה שהתקיים בוועדה, *עו"ד פרנקל – שור* ציטטה מפסק הדין של שופט בית המשפט העליון, נעם סולברג. ביניהם: "הדיון הפרלמנטרי הוא נשמת אפו של בית המחוקקים ביחס לחברי הכנסת בהבעת עמדותיו ועקרון הייצוגיות". וציינה כי "התקיימו שלושה דיונים ממושכים והיום זה הרביעי. קיימתי דיונים מעבר לכך עם מציע החוק ונציגי הממשלה. סברתי שנתנו מענה לכל השאלות והסוגיות שעלו ואני מצרה שלא התכנסנו לנוסח. במהלך הדיונים הוצגו באריכות עמדות ודעות גורמים רבים מגוונים ושונים. "הוועדה נתנה דגש והביאה בחשבון את כל הוועדות הקודמות שעסקו ביחסי שר ומנכ"ל. לא בכדי ציינתי שישנה חשיבות להכנה ההצעה לקריאה הראשונה וסוגיות הדרושות ליבון. תהליך זה נעשה ביתר שאת". "לעמדת הליך שהתקיים כאן יש בו כדי לעמוד להכנה לקריאה ראשונה כהליך תקין ומעמיק עדיין יש שאלות לליבון שימשכו בהכנה לקריאה שנייה ושלישית" סיכמה את דבריה.

בהנחיית היועמ"ש לוועדה, עו"ד מירי פרנקל – שור, התקיימו שלוש הצבעות על סעיפי הצעת החוק. חברי הכנסת המתנגדים הגישו רביזיה על ההצבעות לאחר שאלה נדחו, עברה הצעת החוק לקריאה ראשונה במליאה.

נספח ע/17

**נוסח הצעת החוק להגשת
הסתייגויות – לקראת דיון ביום**

22.12.2022

עמ' 135

נוסח להגשת הסתייגויות – לקראת דיון ב-22.12.2022

מספר פנימי : 2198191
 מספר סימוכין : 2022-038164
נספח מס' כ-943/א'
(פ/25/80)

חוק לתיקון פקודת המשטרה (מס' 37), התשפ"ג-2022

נוסח להגשת הסתייגויות

1. תיקון סעיף 8א בפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971¹ (להלן – הפקודה), בסעיף 8א, האמור בו יסומן "א)", ובסופו יבוא:
- "(ב) המפקח הכללי נתון למרות הממשלה וכפוף לשר.
- (ג) הדרג הפיקודי העליון במשטרה הוא המפקח הכללי."
2. אחרי סעיף 8א לפקודה יבוא:
- 8ב. "כפיפות משטרת ישראל
- (א) משטרת ישראל נתונה למרות הממשלה.
- (ב) השר ממונה על משטרת ישראל מטעם הממשלה.
- 8ג. (א) השר יתווה את מדיניות המשטרה ואת העקרונות הכלליים לפעילותה, לרבות לעניין סדרי העדיפויות, תוכניות עבודה, הנחיות כלליות, ההוראות הכלליות שבסעיף 9א(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.

¹ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 17, עמ' 390; ס"ח התשפ"ב, עמ' 6.
² ס"ח התשמ"ה, עמ' 60.

(ב) השר ידווח לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, אחת לכנס, על המדיניות שהתווה כאמור בסעיף קטן (א); השר יפרסם את המדיניות שהתווה באתר האינטרנט של המשרד לביטחון הפנים.

התוויית מדיניות 28.ד. (א) השר רשאי להתוות מדיניות כללית בתחום בחקירות החקירות, לרבות קביעה של סדרי עדיפויות עקרוניים, לאחר ששמע את עמדת היועץ המשפטי לממשלה ולאחר התייעצות עם המפקח הכללי והמופקדים במשטרה על נושא החקירות.

(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 8.ה. 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 18.ו. אין בהוראות סעיפים 8א עד 9 כדי לגרוע מסמכויות השר לפי כל דין.

תיקון סעיף 9 3. בסעיף 9 לפקודה, בסופו יבוא "והכול בהתאם להתוויית המדיניות ולעקרונות הכלליים של השר כמפורט בסעיפים 8ג ו-8ד".

החלפת סעיף 9ב 4. במקום סעיף 9ב לפקודה יבוא:

"פרסום פקודות 9ב. 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."

³ ס"ח התשמ"ב, עמ' 43.

נספח ע/18

הכתבה "ח"כ אופיר כץ : "העדויות
במשפט נתניהו מוכיחות שצריך
לבלום את המשטרה" באתר ערוץ 7
מיום 21.12.2022

עמ' 138

ערוץ 7 < מדיניות ופוליטיקה > ח"כ אופיר כץ: "העדויות במשפט נתניהו מוכיחות שצריך לב..."



כלב מיחידת עוקץ ברח ותקף חייל צה"ל



עצור נוסף בחשד לדרדור הפח שפצע אישה



בית הכנסת ביפו בהכנסת ספר תורה מרגשת

אולי יעניין אותך
לראשונה בישראל: משלוח מהיום להיום החל
מ-30 ש"ח בלבד
 Channel22

קרן השתלמות מסוימת הניבה 32.25% תשואה
בשלוש שנים האחרונות, כמה שלך?
 חדשות הפינסים - F12

Sponsored Links by Taboola



ח"כ אופיר כץ: "העדויות במשפט נתניהו מוכיחות שצריך לבלום את המשטרה"

"מהרגע הראשון אני שומע איזונים ובלמים. ואני שואל, אנחנו לא צריכים איזונים ובלמים גם למשטרה?" תהה ח"כ כץ.

ערוץ 7

ערוץ 7 / כ"ז בכסלו תשפ"ג, 21.12.22, 16:21

2 דקות

בנימין נתניהו איתמר בן גביר הליכוד אופיר כץ משפט נתניהו

- א
- א
- 🔗
- 🐦
- 📞
- f
- ✉️
- 📧
- 🖨️



צילום: הכנסת

אופיר כץ

למה לקרוא כשאפשר להאזין? לחצו כא...
 1.0x
 Powered by Trinity Audio
 00:00 02:41

יושב ראש הוועדה המיוחדת לתיקון פקודת המשטרה, חבר הכנסת אופיר כץ מהליכוד מתח היום (רביעי) ביקורת קשה במהלך הדיונים בוועדה על המשטרה.

ח"כ כץ טען כי יש קשר בין תיקון החוק למשפט נתניהו: "העדויות במשפט

שהיא חפה מטעויות. אתמול ראינו מפכ"ל לשעבר שכל מדינת ישראל ראתה אותו בעבר אומר "אני מכיר כל אות בחקירה" ואתמול שיקר שמעולם לא אמר את הדברים. מה זה עושה לאמון הציבור במשטרה? פה אנחנו לא צריכים איזונים ובלמים? איזונים ובלמים צריכים להיות מצד אחד?".

7
שווה קריאה



איך מתמודדים עם בן משפחה הסובל מדמנציה?



"לרכוש את הידע והכלים לקדם כל ילד בהצלחה"



כפל מבצעים בהגדלת קרן עם ישראל חי



יש לך מרחב להתפתח בו? טעימה מהכנס המתקרב



"כשאנחנו רואים שיטות חקירה שנעשו פה, אני לא יודע אם הן חוקיות אבל בטח שהן לא אנושיות שמדברים על זכויות נחקרים. כשנחקר אומר שרוקנו לאמא שלו בת ה-85 את חשבונות הבנק ולאשתו, ושיקחו לו את הילדים. פה לא צריך איזונים ובלמים?", תהה.

לדבריו, "כשיש ניצב שאוסף חומרים ליום אחד מי יודע, אולי הוא יצטרך את זה. כשיש בעיה של אמון הציבור עם שערוריות שניצבים מעורבים בהם, ובא השר ואומר אני אביא מפכ"ל מבחוץ. ומה עושים למפכ"ל הזה? תופרים לו תיק. פותחים נגדו חקירות להכתים אותו והוא כבר לא יכול להיות מפכ"ל. במשך שבוע מדברים פה על איזונים ובלמים. צריך גם איזונים ובלמים למשטרת ישראל. זה לא יכול להיות רק בצד אחד".

יוד באותו נושא:

- **עסקת טיעון לנתניהו? "חושב שעם קלון"**
- **ממליץ ליועמ"ש ללכת לעסקת טיעון עם נתניהו**
- **החוקרים ציפו ממני לשים את הראש של נתניהו**
- **הדס קליין תובעת את אלי ציפורי ב5 מיליון ₪**

בדיון הסוער התייחס יו"ר עוצמה יהודית והמיועד לשר לבטחון לאומי ח"כ איתמר בן גביר לטענות חברי כנסת מהאופוזיציה נגדו: "היו כאן כמה דוברים שאמרו "הר הבית, הר הבית", הנה עולה ח"כ מסיעתו להר הבית. מה זה הגזענות הזו? זה שיהודי עולה להר הבית, יש לכם בעיה עם זה? ח"כ בן גביר תקף חברי כנסת מהאופוזיציה, אותם כינה כינה: "אנשים גזענים, חשוכים, לא דמוקרטיים לא ליברליים שרוצים תמיד להפלות יהודים".

ח"כ בן גביר הוסיף: "בנתיים מי שנאבק למען הסוהרות זה אנחנו, לא הם. בנתיים מי שנאבק על זכויות של נשים בחברה הערבית, זה אנחנו, לא הם. השותף שלהם ווליד טאהא, רצה שנשים ילכו עם רעלה, אני ראיתי איך הן מתחבקות איתו ומסודדות איתו, ווליד טאהא שרוצה לזרוק להט"בים נשים מהגנות".

לדברי בן גביר, במהלך הדיון היו גם כמה הערות של טעם, כמו הערה של השרה אורית פרקש שמדברת על פרסום עקרונות באתר אינטרנט, וגם הערה של חברת הכנסת בן ארי שמציעה שהשר יגיע לוועדה לבט"פ למסור דיווח. בן גביר הודיע כי ישקול לאשר את ההצעות.

ח"כ בן גביר הביע תמיהה מדוע נזכרו חברי הכנסת לתקן רק כעת את פקודת המשטרה: "מעניין שכל כך חשובים לכם הדברים האלה, אבל שזה היה במשמרת שלכם, אתם לא תיקנתם".

בסיום דבריו תקף בן גביר את סגן השר סגלוביץ שהכפישו בהפצת שואה: שומע את סגלוביץ' והכי מדהים שהוא מטיף מוסר, הבנאדם שדיבר עם חוקרים שתפר תיקים, שתדרך שוטרים. הוא אחד הניצבים הכי כושלים במשטרה".

נספח ע/19

הכתבה "בעקבות הערות הייעוץ
המשפטי: בן גביר הודיע כי ההצבעה
על תיקון פקודת המשטרה תפוצל"
באתר מעריב מיום 22.12.2022

עמ' 141

חדשות מתפרצות

בעקבות הערות הייעוץ המשפטי: בן גביר הודיע כי ההצבעה על תיקון פקודת המשטרה תפוצל

יו"ר עוצמה יהודית והמיועד לשר לבטחון לאומי ח"כ איתמר בן גביר בהודעה בוועדה שדנה על חוק לתיקון פקודת המשטרה: "בעקבות הערות הייעוץ המשפטי של הכנסת על הליך חקירה מהיר וכדי שבג"ץ לא יפסול את החוק, הודיע כעת בוועדה השר המיועד לביטחון לאומי ח"כ איתמר בן גביר, כי הדיון בהצבעה לתיקון פקודת המשטרה יפוצל.

"הוועדה תדון ותצביע עוד בטרם הקמת הממשלה, על כפיפות משטרת ישראל, התוויות מדיניות ועקרונות והתוויות מדיניות בחקירות, כמו גם שמירת הסמכויות של השר, אך יחד עם זאת הדיון כי המפכ"ל כפוף לשר זמן טיפול בתיקים יידחה לשבועות הקרובים וההצבעה תהיה לאחר הקמת הממשלה".

אנה ברסקי 15:06 22/12/2022

נספח ע/20

נוסח הצ"ח להגשת הסתייגויות –
לקראת דיון ביום 25.12.2022

עמ' 143

נוסח להגשת הסתייגויות – לקראת דיון ב-22.12.2022

מספר פנימי : 2198191
 מספר סימוכין : 2022-038164
נספח מס' כ-943/א'
(פ/25/80)

חוק לתיקון פקודת המשטרה (מס' 37), התשפ"ג-2022

נוסח להגשת הסתייגויות

1. תיקון סעיף 8א בפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971¹ (להלן – הפקודה), בסעיף 8א, האמור בו יסומן "א)", ובסופו יבוא:

"(ב) – המפקח הכללי נתון למרות הממשלה וכפוף לשר.

(ג) – הדרג הפיקודי העליון במשטרה הוא המפקח הכללי."

2. הוספת סעיפים 8א אחרי סעיף 8א לפקודה יבוא :
 8ב עד 18

8ב. "כפיפות משטרת ישראל (א) משטרת ישראל נתונה למרות הממשלה.

(ב) השר ממונה על משטרת ישראל מטעם הממשלה.

8ג. (א) השר יתווה את מדיניות המשטרה ואת העקרונות הכלליים לפעילותה, לרבות לענין סדרי העדיפויות, תוכניות עבודה, הנחיות כלליות, ההוראות הכלליות שבסעיף 9א(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.

¹ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 17, עמ' 390, ס"ח התשפ"ב, ע' 143.
² ס"ח התשמ"ה, עמ' 60.

(ב) השר ידווח לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, אחת לכנס, על המדיניות שהתווה; השר יפרסם את המדיניות שהתווה באתר האינטרנט של המשרד לביטחון הפנים.

התוויית מדיניות 8.ד. (א) השר רשאי להתוות מדיניות כללית בתחום בחקירות, לרבות קביעה של סדרי עדיפויות עקרוניים, לאחר ששמע את עמדת היועץ המשפטי לממשלה ולאחר התייעצות עם המפקח הכללי והמופקדים במשטרה על נושא החקירות.

(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 8.ה. 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 18. אין בהוראות סעיפים 8א עד 9 כדי לגרוע מסמכויות השר לפי כל דין.

תיקון סעיף 9 3. בסעיף 9 לפקודה, בסופו יבוא "והכול בהתאם להתוויית המדיניות ולעקרונות הכלליים של השר כמפורט בסעיפים 8 ו-18".

החלפת סעיף 9 4. במקום סעיף 9 לפקודה יבוא:

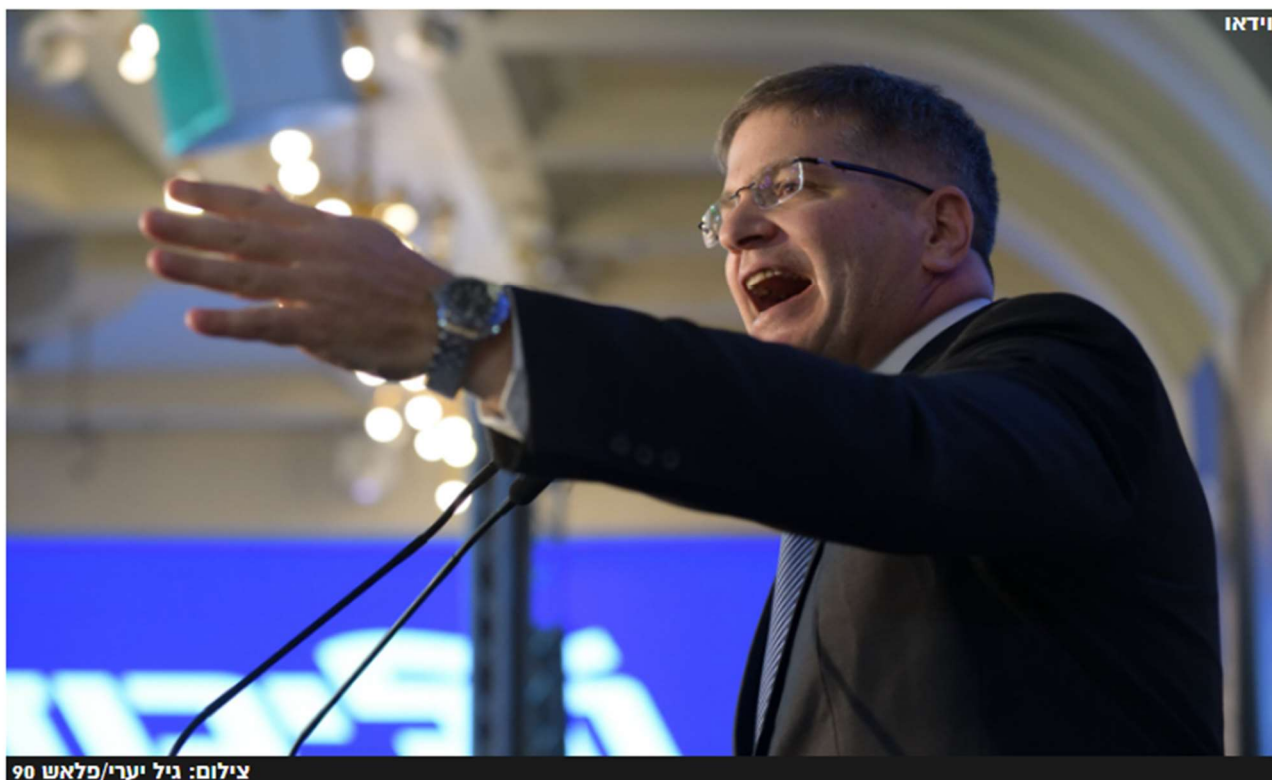
"פרסום פקודות 9.ב. פקודות משטרת ישראל יפורסמו ברשומות ובאתר האינטרנט של משטרת ישראל, ותוקפן – ממועד פרסומן באתר האינטרנט; ואולם, לא תפורסם פקודה מסוימת אם סבר המפקח הכללי, באישור היועץ המשפטי לממשלה או מי שהוא הסמיך לכך, כי אין לפרסמה."

נספח ע/21

כתבתו של מרדכי הלפרין "בלעדי:
בכיר הליכוד חשף שיחה עם בן גביר
– חוק פקודת המשטרה ואיום
לבג"צ" באתר JDN מיום

22.12.2022

עמ' 146



צילום: גיל יערי/פלאש 90

בלעדי: בכיר הליכוד חשף שיחה עם בן גביר – חוק פקודת המשטרה ואיום לבג"צ • צפו

בכיר הליכוד ח"כ קיש חשף שיחה שלו עם השר המיועד בן גביר, והסביר מדוע שינוי חוק פקודת המשטרה פוצל – וההצבעה על המשך החוק נדחתה • קיש הוסיף איום לבית המשפט העליון אם יפסול: "יצדיק פסקת התגברות"

© מרדכי הלפרין 📱 כ"ח בכסלו ה'תשפ"ג (דצמבר 22, 2022) ⌚ פורסם: 22:06 ⌚ עודכן: 22:06 🗨️ אין תגובות

המגיעים להקמת ממשלה: בתיעוד בלעדי שהגיע לידי 'חדשות JDN', נראה הערב (חמישי) חבר הכנסת יואב קיש, בכיר הליכוד ומקורבו של נתניהו, חושף פרטים מתוך חדרי המשא ומתן. בין היתר סיפר על שיחות אישיות שקיים עם השר המיועד ח"כ איתמר בן גביר, ועל הסיבה בה החליטו ביחד לפצל את ההצבעה על חוק פקודת המשטרה – בעקבות החשש מבג"צ.

"ביום רביעי (הקרב) יגיע חוק פקודת המשטרה", סיפר קיש לפעילי הליכוד, במהלך הדלקת נר חמישי של חנוכה בקריית אונו. "היום היה הליך של פיצול, שכן גביר ישב שעות ארוכות כדי לראות איך החוק מתקדם", הוסיף, ואמר כי החוק הכרחי מאחר ובכל הפעמים בעבר, השרים לביטחון פנים שהיו מטעם הליכוד לא יכלו לעשות מהלכים רציניים בעקבות מגבלות החוק.

בהמשך סיפר על שיחותיו עם בן גביר: "שתבינו, אם בג"צ יפסול חוק בגלל פרוצדורה לקויה, אז פסקת ההתגברות לא תועיל על הפסילה. אם השופטים יפסלו חוק בגלל הסבירות, מהות וכל מיני דברים שזה לא תפקידו – פה פסקת התגברות היא סופר חשובה. עכשיו אמר בן גביר ובצדק, אמרתי לו גם, אל תגיע למצב שהחוק ייפסל בגלל פרוצדורה, שהחוק לא נידון מספיק שעות בוועדות".

"לכן אנחנו עכשיו מפצלים ודוחים את ההצבעה, קיבלנו גיבוי מלא מהייעוץ המשפטי של הכנסת שהחוק הוא 'הכול בסדר' ועובר כהלכה, ואין טענה (לשופטי בית המשפט העליון. מ.ה) על הפרוצדורה. יבוא בג"צ ויחליט לפעול לפסילת חוק – רק יצדיק אלפי מונים את פסקת ההתגברות, ולפעול כנגד ההתנהלות הזאת", הוסיף בדבריו לסיים, חבר הכנסת קיש.

מצאתם טעות בכתבה? דווחו לנו <

[איתמר בן גביר, בית המשפט העליון, יואב קיש](#)

נספח ע/22

**הודעה לעיתונות שפורסמה באתר
הוועדה ביום 26.12.2022**

עמ' 148

הוועדה המיוחדת לדיון בהצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה בראשות ח"כ אופיר כץ, אישרה את הצעת החוק לתיקון פקודת המשטרה (סמכויות) לקריאה שנייה ושלישית

26 בדצמבר 2022, ב' בטבת תשפ"ג, בשעה 15:00

הצעת החוק אושרה לאחר שח"כ איתמר בן גביר, הסכים לפיצול חלק מסעיפיה בהמלצת הייעוץ המשפטי לכנסת.

יו"ר הוועדה, ח"כ אופיר כץ: "יש לנו חוק טוב ואני שמח שברגע שהשר המיועד ישב על הכסא, הוא יתחיל כשר הקובע את מדיניות המשטרה".

הוועדה המיוחדת לדיון בהצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה בראשות ח"כ אופיר כץ (ליכוד) אישרה היום שני, (ב' בטבת התשפ"ג - 26.12.22) את הצעת החוק לתיקון פקודת המשטרה (סמכויות), התשפ"ג-2022 של חבר הכנסת, איתמר בן גביר לקריאות שנייה ושלישית. במהלך הדיונים המרתוניים נדחו מעל 1450 הסתייגויות ומאות בקשות לדיון מחדש (רביזיה) שהוגשו להצעת החוק. 7 ח"כ הצביעו בעד ו-5 נגד.

בהצעת החוק שתועבר למליאה לקריאות שנייה ושלישית, תעוגן סמכותו של השר לביטחון פנים להתוות את מדיניות המשטרה, בין היתר: סדרי עדיפויות, תכניות עבודה, הנחיות כלליות, הוראות המשטרה לפי הפקודה ומימוש סמכויותיו בכל הנוגע לתקציב המשטרה. השר יקיים פיקוח ובקרה על פעילות המשטרה ועל רמת מוכנותה. בתחום החקירות השר יהיה רשאי להתוות מדיניות כללית, לרבות קביעה של סדרי עדיפויות, ולאחר ששמע את עמדת היועמ"ש לממשלה והתייעצות עם המפכ"ל. עוד מוצע, כי מדיניות השר לא תגרע מחובתה של המשטרה לפי כל דין לעניין פתיחתם, ניהולם או סגירתם של חקירה או תיק. המפכ"ל יפקח על המשטרה, על סדרי ניהולה ועל הפעלתה, יהיה אחראי להשגחה על כל ההוצאות הכרוכות בה, בהתאם להתוויית המדיניות ולעקרונות הכלליים של השר. פקודות המשטרה יפורסמו, אלא אם כן המפכ"ל, באישור היועמ"ש לממשלה, סבר כי אין לפרסם פקודה מסוימת. מדיניות השר תפורסם באתר האינטרנט של המשרד לביטחון פנים ועל השר יהיה לדווח על מדיניותו אחת לכנס בפני ועדת הפנים והגנת סביבה של הכנסת.

ההצעה אושרה לאחר שח"כ איתמר בן גביר, קיבל ביום חמישי שעבר את המלצות היועצת המשפטית של הכנסת, עו"ד שגית אפיק והמשנה ליועמ"ש של הכנסת והוועדה, עו"ד מירי פרנקל – שור והסכים לפיצול חלק מסעיפיה בהצבעה. במסגרת הפיצול, תידחה ההצבעה על סעיף הכפפת מפכ"ל המשטרה לשר וסעיף הנוגע למשך זמן הטיפול בתיקים לאחר הקמת הממשלה.

במהלך הדיון נרשם עימות לאור עמדת נציגת היועמ"ש לממשלה לבין המשנה ליועמ"ש של הכנסת ולוועדה ויו"ר הוועדה. נציגת הייעוץ המשפטי לממשלה, עו"ד רעות גורדון כץ, אמרה לאחר ההצבעות על ההסתייגויות להצעת החוק כי: "לפיצול החוק יש יתרונות וחסרונות. ביניהם: הסעיף שנותר על שולחן הוועדה כלל לפחות איזה שהוא איזון מסוים בנושא סעיף 1 שהדרג הפיקודי העליון של המשטרה הוא המפכ"ל. וההצעה עוברת ללא הסעיף הזה". המשנה ליועמ"ש הכנסת ולוועדה, עו"ד מירי פרנקל – שור

הגיבה לדברים: "רק אזכיר שאנחנו הצענו להוסיף את הסעיף המאזן הזה לגבי מעמדו של המפכ"ל ואתם התנגדתם. חשוב לשים את הדברים על השולחן". **עו"ד גורדון כץ:** "אנחנו מקבלים שהסעיף הזה הוא פן מסוים באיזון. חשוב להבהיר בכל הנוגע להצעה שמקודמת. הבעיות עומדות בעינם של העדר איזונים. ביניהם: הסעיף של סמכות השר, התוויית מדיניות הוא פירוט מרחיב המכרסם בסמכויות המפכ"ל ואין מנגד פירוט של סמכויות המפכ"ל. חסר סעיף ממלכתיות, ומרות לחוק שהוא סעיף חיוני על מנת למנוע התערבות ופוליטיזציה. בשורה התחתונה החלק שעובר לא מאוזן ואנו מקווים שבדיונים הבאים".

יו"ר הוועדה, ח"כ אופיר כץ: "את רק מצדיקה את מה שאמרנו, שמהרגע הראשון אתם מתנגדים באופן גורף. כאשר אתם מוציאים חוות דעת תוך 24 שעות המתנגדת לחוק. במהלך כל הדרך עשינו שינויים, אתם עומדים על השינויים שלכם. למרות שהמציע וחברי האופוזיציה והייעוץ המשפטי של הכנסת הכניסו שינויים. אתם החלטתם להתנגד באופן מהותי וגורף ועמדתם בהתנגדות שלכם. כאשר רוצים לראות עבודה מקצועית למשל הייעוץ המשפטי של הכנסת לא אמר שהוא מסכים עם כל דבר ויש מקומות בהם הוא הביא פשרה. הוא בא ממקום נקי ומקצועי. נראה שאת הייעוץ שלכם נתתם לפי שם המציע ולא לפי המוצע". **יועמ"ש לוועדה, עו"ד פרנקל:** "עשינו מאמצים אדירים גם בוועדה וגם בישיבות שקיימנו. אני הייתי תחת רושם שכן אפשר להגיע להסכמות. אתם לא תמכתם בהצעות שלנו שהיו טובות ואני מצרה על כך. כי היינו יכולים להיות במקום אחר. הצעת הפיצול היתה הדבר הכי טוב אליו הגענו". **עו"ד גורדון-כץ:** "העלינו הערות מקצועיות והבענו את דעתנו החיובית על הצעות הייעוץ המשפטי לוועדה וכן הצבענו על חוסרים שצריך". **עו"ד פרנקל – שור העירה:** "ונתנו מענה לדברים". **עו"ד גורדון - כץ:** "בסוף המציע קיבל חלק מזערי וזה עדיין לא מאוזן". **יו"ר הוועדה, כץ, הגיב:** "ממש לא מזערי, השינויים שנעשו כאן מאד מהותיים". **עו"ד פרנקל – שור שאלה:** "אבל למה אתם מתנגדים לפיצול". **עו"ד רעות – כץ:** "לא אמרנו שאנו מתנגדים, אבל יש כאן דברים בהצעת החוק שעדיין לא מאוזנים". **יו"ר הוועדה, ח"כ אופיר כץ,** אמר לסיכום: "יש לנו חוק טוב ואני שמח שברגע שהשר המיועד ישב על הכסא, הוא יתחיל כשר הקובע את מדיניות המשטרה".

עדכונים נוספים בעמוד [הפייסבוק והטוויטר](#) של הכנסת

הקודם | הבא

הוועדה המיוחדת לדין בהצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (סמכויות), התשפ"ג-2022 (פ/80/25)

משכן הכנסת
קריית בן-גוריון
ירושלים, 9195016

02-6753333

נגישות בכנסת

נספח ע/23

העתק הצעת החוק (ללא פירוט
ההסתייגויות) לקריאה שנייה
ושלישית כפי שאושרה בוועדה ביום
26.12.2022

עמ' 151

מספר פנימי : 2198191
מספר סימוכין : 2022-038164
**נספח מס' כ-943/א'
(פ/80/25)**

הצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (מס' 37), התשפ"ג-2022

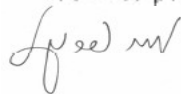
הצעת חוק זו נדונה בכנסת בקריאה הראשונה ביום כ"ו בכסלו בתשפ"ג (20 בדצמבר 2022), והועברה לוועדה המיוחדת לדיון בהצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (מס' 39) (סמכויות), התשפ"ג-2022.

ביום ב' בטבת התשפ"ג (26 בדצמבר 2022) החליטה הכנסת, בהתאם להוראות סעיף 84(ב) לתקנון הכנסת, לאשר את החלטת הוועדה לפצל את הצעת החוק להצעות חוק נפרדות כך שחלק אחד מההצעה יכלול את סעיף 1 להצעת החוק ואת סעיף 8 המוצע בסעיף 2 שבה, וחלק אחר מההצעה יכלול את יתר הסעיפים.

הצעת החוק, הכוללת את החלק שבו יתר הסעיפים, מוגשת – בצירוף הסתייגויות – לקריאה השנייה ולקריאה השלישית ביום ב' בטבת התשפ"ג (26 בדצמבר 2022).

להצעת החוק הוגשו בקשות רשות דיבור.

יוזם: חבר הכנסת איתמר בן גביר



26/12/2022


הצעת חוק לקריאה השנייה ולקריאה השלישית

מספר פנימי : 2198191
מספר סימוכין : 2022-038164
נספח מס' כ-943/א'
(פ/80/25)

חוק לתיקון פקודת המשטרה (מס' 37), התשפ"ג-2022

1. הוספת סעיפים 8ב עד 8ה
- בפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971¹ (להלן הפקודה), אחרי סעיף 8א יבוא :
- 8ב. "כפיפות משטרת ישראל
- (א) משטרת ישראל נתונה למרות הממשלה.
- (ב) השר ממונה על משטרת ישראל מטעם הממשלה.
- 8ג. התוויית מדיניות ועקרונות
- (א) השר יתווה את מדיניות המשטרה ואת העקרונות הכלליים לפעילותה, לרבות לעניין סדרי העדיפויות, תוכניות עבודה, הנחיות כלליות, ההוראות הכלליות שבסעיף 9א(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.
- (ב) השר ידווח לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, אחת לכנס, על המדיניות שהתווה; השר יפרסם את המדיניות שהתווה באתר האינטרנט של המשרד לביטחון הפנים.

¹ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 17, עמ' 390; ס"ח התשפ"ב, עמ' 6.
² ס"ח התשמ"ה, עמ' 60.



26/12/2022

התוויית מדיניות 8.ד. (א) השר רשאי להתוות מדיניות כללית בתחום
בחקירות, לחקירות, לרבות קביעה של סדרי עדיפויות
עקרוניים, לאחר ששמע את עמדת היועץ המשפטי
לממשלה ולאחר התייעצות עם המפקח הכללי
והמופקדים במשטרה על נושא החקירות.

(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-1982³.

שמירת סמכויות 8.ה. אין בהוראות סעיפים 8א עד 8ד ו-9 כדי לגרוע
מסמכויות השר לפי כל דין.

תיקון סעיף 9 2. בסעיף 9 לפקודה, בסופו יבוא "והכול בהתאם להתוויית המדיניות ולעקרונות
הכלליים של השר כמפורט בסעיפים 8ג ו-8ד".

3. במקום סעיף 9ב לפקודה יבוא:

"פרסום פקודות 9.ב. פקודות משטרת ישראל יפורסמו ברשומות ובאתר
משטרת ישראל 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."

³ ס"ח התשמ"ב, עמ' 43.

נספח ע/24

נייר העמדה שהוגש לוועדה
המיוחדת ביום 18.12.2022

עמ' 155



הצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (סמכויות), התשפ"ג- 2022

נייר עמדה

התנועה למען איכות השלטון

13 דצמבר 2022, י"ט כסלו תשפ"ג

הצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (סמכויות), התשפ"ג-2022

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר, (להלן: "התנועה"), אנו מתכבדים להעביר אליכם את חוות דעתנו בנושא הצעת החוק לתיקון פקודת המשטרה (סמכויות), התשפ"ג-2022 (להלן: "תיקון החוק" או "הצעת החוק"), כדלקמן:

תוכן עניינים

2	מבוא.....
2	רקע עובדתי ופרטי הצעת החוק.....
4	הקשיים המהותיים העולים מהצעת החוק.....
4	הפגיעה בעקרון השוויון בפני החוק ובעצמאות המשטרה.....
6	הפגיעה בזכויות חוקתיות.....
6	הפגיעה באמון הציבור במשטרה ובלגיטימציה הציבורית לפעולתה.....
7	ההבדלים המהותיים בין צבא למשטרה.....
7	סיכום.....

מבוא

1. נייר עמדה זה עוסק בהצעת החוק לתיקון פקודת המשטרה (סמכויות), התשפ"ג-2022, שהוגשה על ידי חבר הכנסת איתמר בן-גביר והונחה על שולחן הכנסת ביום 12.12.2022.
2. באופן כללי, תיקון החוק מבקש להעביר את סמכויות הפיקוח, הניהול וההפעלה של משטרת ישראל, מידי המפקח הכללי של המשטרה כגורם עצמאי ובלתי-תלוי העומד בראשה, לידי "השר", הוא שר המשטרה, או השר לביטחון פנים על פי המוגדר בפקודת המשטרה כיום (להלן: "השר") – כגורם פוליטי.
3. כפי שיובהר להלן, עמדת התנועה היא כי תיקון החוק יפגע פגיעה אנושה בעקרונות דמוקרטיים בסיסיים כגון השוויון בפני החוק ועצמאות המשטרה, יוביל לפגיעה בזכויות חוקתיות באופן שאיננו מידתי ושאיננו הולם את ערכיה של מדינת ישראל, ויגרום לפגיעה קשה באמון הציבור במשטרה ובלגיטימציה הציבורית לפעולתה – אשר מהווים יסוד הכרחי לפעולתה וליכולתה לבצע את תפקידה.
4. נייר עמדה זה מבקש לשרטט, בקווים כלליים בלבד, את הנזק שעלול להיגרם למערכת אכיפת החוק ולמשטר הדמוקרטי במדינת ישראל לו יתקבל תיקון החוק במתכונתו זו.

רקע עובדתי ופרטי הצעת החוק

5. ביום 12.12.2022 הונחה על שולחן הכנסת הצעת החוק לתיקון פקודת המשטרה (סמכויות), התשפ"ג-2022, פ/80/25, על ידי חבר הכנסת איתמר בן-גביר, מסיעת "עוצמה יהודית".
6. בדברי ההסבר להצעת החוק צוין, בקצרה בלבד, כי:

"כידוע, עקרון יסוד בדמוקרטיה המודרנית הוא כי הדרג המדיני, קרי נבחר הציבור, מתווה מדיניות ומנחה, והדרג הביצועי מיישם מדיניות זו.

ואכן, ניתן לראות כי במבנה המשטרי של מדינת ישראל, צה"ל מבצע את מדיניות הממשלה ואת מדיניות השר הממונה וכפוף להנחיותיהם.

בהתאם לכך, ועל מנת ליצור מארג חקיקתי קוהרנטי, שעומד בקנה אחד עם עיקרון היסוד האמור ברישא, מוצע להחיל הסדר דומה בפקודת המשטרה, בכל הנוגע ליחסים שבין משטרת ישראל לבין הממשלה והשר הממונה".

7. מכאן, שתכלית החקיקה כפי שעולה מדברי ההסבר היא להשוות את יחסיהם של משטרת ישראל והשר לביטחון פנים ליחסיהם של צבא ההגנה לישראל והשר הממונה, קרי שר הביטחון. זאת, כדי "ליצור מארג חקיקתי קוהרנטי", שעולה בקנה אחד עם עיקרון היסוד לפיו "הדרג המדיני, קרי נבחר הציבור, מתווה מדיניות ומנחה, והדרג הביצועי מיישם".

8. מבחינת סעיפי הצעת החוק עצמה, הסעיף הראשון אשר מוצע להוסיפו הוא סעיף 3א, העוסק בתקציבה של המשטרה, מבקש לעגן את תקציב המשטרה בסעיף נפרד בחוק התקציב השנתי, ומעניק לשר סמכות ואחריות ייחודית על סעיף תקציב זה:

"3א. התקציב השנתי של משטרת ישראל ייקבע בסעיף תקציב נפרד בחוק התקציב השנתי, כמשמעותו בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985; **הממונה על סעיף תקציב זה לעניין החוק האמור יהיה השר.**"

9. הסעיף המוצע השני, הוא סעיף 8א(ב), אשר מוצע כי יתווסף לאמור בסעיף 8א בדבר מינוי המפקח הכללי של המשטרה. כך, לפי ההצעה, המפקח הכללי שימונה על ידי המשטרה, יהיה נתון למרותה וכפיפותו תהיה כלפי השר:

"(ב) **המפקח הכללי נתון למרות הממשלה וכפוף לשר.**"

10. בהמשך, ובנוסף לכפיפותו של המפקח הכללי לשר את מרותו לממשלה, מוצע להוסיף את סעיפים 8א ו-8ג אשר קובעים מרות וכפיפות דומה של המשטרה כולה לממשלה ולשר, לצד סייג הקובע כי אלה לא יחולו לעניין חקירה או תיק מסוימים:

"8ב. (א) **משטרת ישראל נתונה למרות הממשלה.**

(ב) **השר ממונה על משטרת ישראל מטעם הממשלה.**

8ג. **הוראות סעיפים 8א(ב) ו-8ב לא יחולו לעניין סמכות שוטר לפי כל דין בעניין חקירה או תיק מסוימים, לרבות לעניין פתיחתם, ניהולם או סגירתם, ולמעט עניין מדיניות בתחומי חקירות, טיפול בתיקים והעמדה לדין.**"

11. כן, מוצע לתקן את סעיף 9 כך שהסמכות שהייתה מוקנית למפקח הכללי לעניין פיקוח על משטרת ישראל, על סדרי פעולתה ועל הפעלתה עד כה, תהפוך מסמכות מהותית ובלעדית, לסמכות להוציא לפועל את מדיניותו של השר, ואותה בלבד:

"בסעיף 9 לפקודה, במקום "יפקח על משטרת ישראל, על סדרי ניהולה ועל הפעלתה" יבוא "מופקד על ניהול משטרת ישראל, על הפעלתה ועל פיתוח יכולותיה" ובסופו יבוא " והכל בהתאם להתוויית המדיניות ולעקרונות הכלליים של השר".

12. נקודה זו באה לידי ביטוי גם בסעיף 9א(א), בו מוצע להחליף את הביטוי "שיקבעו" במשפט "בהתאם להתוויית המדיניות ולעקרונות הכלליים של השר ובאישורו; ההוראות האמורות יקבעו...", באופן שיכפיף את ההוראות הכלליות שמוציא המפקח הכללי למדיניותו ולרצונו של השר:

"בסעיף 9א(א) לפקודה, במקום "שיקבעו" יבוא "בהתאם להתוויית המדיניות ולעקרונות הכלליים של השר ובאישורו; ההוראות האמורות יקבעו".

13. אם כן, הוראות החוק המוצעות מחלישות את מעמדו של המפקח הכללי של המשטרה ואת מעמדה העצמאי של המשטרה, ומכפיפות אותם באופן מוחלט לשר ולממשלה.

הקשיים המהותיים העולים מהצעת החוק

14. בחלק זה נבקש לעמוד על הפגיעה הקשה אליה תוביל הצעת החוק לו תתקבל במתכונתה זו, בשלושה מישורים: הפגיעה בערכיה הבסיסיים של מדינת ישראל כמדינה דמוקרטית כגון שוויון בפני החוק ועצמאות המשטרה, הפגיעה בזכויות חוקתיות באופן שאיננו מידתי ושאיננו הולם את ערכיה של מדינת ישראל, והפגיעה באמון הציבור במשטרה ובלגיטימציה הציבורית לפעולתה – אשר מהווים יסוד הכרחי לפעולתה וליכולתה לבצע את תפקידה.

הפגיעה בעקרון השוויון בפני החוק ובעצמאות המשטרה

15. ראשית, הצעת החוק תוביל לפגיעה קשה בעצמאות המשטרה – הן כגוף האחראי על אכיפת החוק במדינת ישראל, והן, כפועל יוצא, כגוף אשר אחראי על מימוש זכויות היסוד של אזרחי ותושבי ישראל (למשל על ידי הגנה על חייהם, חירותם, קניינם וגופם של אזרחי המדינה – בין אם בפעילותה לחקירת פשעים ואכיפת החוק ובין אם בפעילותה למניעתם מראש).

16. כידוע, למשטרה במדינת ישראל תפקידים רבים אשר מהווים הכרח לקיומה של חברה דמוקרטית תקינה, בטוחה ומשגשגת. תפקידה הוא לאכוף את החוק ולהגן על ביטחון הציבור ושלומו. כמו כן, המשטרה אמונה על מניעת עבירות ובכלל זאת, היא מופקדת על שלבי החקירה ואיסוף הראיות בהליך הפלילי – בין היתר בעניינם של עובדי ונבחרי ציבור – ובכך מגשימה היא את עקרון שלטון החוק במדינה דמוקרטית. במסגרת תפקידיה אלו, ישנה חשיבות מיוחדת שהפעלת סמכויותיה תיעשה על בסיס מקצועי ובהתחשב באינטרס הציבורי בלבד, באופן שוויוני וללא משוא פנים.

17. למעשה, השמירה על עצמאותה ועל אי תלותה של המשטרה היא **"אחת הערובות המובהקות לקיומה של הדמוקרטיה בישראל"**.¹ היא סממן מרכזי ובסיסי של דמוקרטיה, אשר שלטון החוק בה איננו מבחין בין אזרח לאזרח, בין עשיר לעני, בין חזק לחלש ובין גורם פוליטי לגורם שאינו פוליטי.

18. על כן, הצעת החוק המציעה להכפיף את המשטרה לגורם פוליטי ולפגוע בעצמאותה, תאפשר לאותו גורם פוליטי להשפיע על האופן שבו היא פועלת לאכיפת החוק במדינת ישראל – בין אם על ידי אפליה ואכיפת יתר כנגד אוכלוסיות מוחלשות, בין אם על ידי הפעלת סמכויותיה באופן ממוקד כנגד אלו המתנגדים לשר ולממשלה, בין אם על ידי אכיפת חסר בקרב אוכלוסיות אשר חפץ ביקרון, ובין אם על ידי הגבלת חירויות בהתאם להחלטת השר ולשיקוליו הפוליטיים. כמו כן, היא תסרס, הלכה למעשה, כל אפשרות להיאבק בשחיתות השלטונית, ובכך תוביל למציאות בה החוק במדינת ישראל חל אך ורק על אלו שאינם מקורבים לצלחת השלטון.

19. למעשה, הסייג היחיד המצוין בהצעת החוק ליכולתו של השר להשפיע על האופן שבו מבצעת המשטרה את תפקידיה, קבוע בסעיף המוצע ג8. לפי סעיף זה, סמכותו המוחלטת של השר על המשטרה לא תחול לעניין חקירה או תיק מסוימים. עם זאת, גם בהתקיים סייג זה, הצעת החוק מקנה לשר כוח והשפעה על האופן שבו תתייחס המשטרה לעבירות מסוימות, לתחומים מסוימים, ובלא הגדרה ברורה או סייגים אחרים, גם לאוכלוסיות ומגזרים מסוימים. מכאן, שגם אם אין ביכולתו של השר, לפי ההצעה, להתערב בחקירה כנגד אדם או אחר, יש ביכולתו לקבוע כי המשטרה תתמקד בעבירות מסוימות במגזרים מסוימים, ולחילופין, תימנע מאכיפת עבירות אחרות במגזרים אחרים. לעמדת התנועה, מתן סמכויות כה נרחבות ובאופן כה מקיף לגורם פוליטי, עלול להוביל במהרה לאיון מוחלט של עקרון השוויון בפני החוק.

20. כמו כן, יש לעמוד על כך שהעיקרון אותו מבקשת הצעת החוק לקדם, לפיו נבחרו הציבור מתווים מדיניות אותה מיישם הדרג המבצע, מוגשם כבר כיום במצב החוקי הנוכחי. עיקרון עצמאות המשטרה כפי שהוא מוגשם כעת, אין משמעו כי המשטרה היא גורם המנותק מהזרוע המבצעת ומהזרוע המחוקקת, ופועל על דעת עצמו ובהתאם לשיקוליו העצמאיים ללא כל הנחיה, נורמה או חוק.

21. ראשית, המשטרה פועלת בהתאם, ורק בהתאם, לחוקים אשר מחוקקת הכנסת. חוקים אלה מעניקים לה את סמכויותיה, והם אלו אשר מתווים את הנורמות שעל המשטרה לאכוף, קרי את העבירות הפליליות שעל המשטרה למנוע ולמצות את הדין עם העוברים עליהן.

22. שנית, כבר כיום מעניקה פקודת המשטרה במתכונתה הנוכחית סמכויות לממשלה ולשר להשפיע על אופן התנהלותה של המשטרה ולהתוות מדיניות אשר בהתאם אליה היא תפעל. כך למשל, השר הוא זה הקובע את הרכב המשטרה לפי סעיף 2 לפקודה; הוא רשאי למנות קציני משטרה בכירים לפי סעיף 7 לפקודה; הממשלה היא זו הממנה את המפקח הכללי של המשטרה, בהתאם להמלצת השר (סעיף 8 לפקודה); השר הוא זה המאשר את ההוראות הכלליות שרשאי המפקח הכללי להוציא לפי סעיף 9 לפקודה; לשר ניתנה הסמכות להרחיק שוטר בכל עת שירצה לפי סעיף 21 לפקודה; הוא זה אשר רשאי להכריז על אירוע חירום אזרחי בהתאם לסעיף 90 לפקודה; ועוד כהנה וכהנה סמכויות אשר

¹ התייחס לכך כב' השופט פוגלמן בבג"ץ 911/21 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ. ממשלת ישראל (א"ש 12.12.2021), כאשר ציטט את דבריה של כב' השופטת (כתוארה אז) חיות בבג"ץ 6536/17 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' משטרת ישראל (א"ש 6.10.2017), בשינויים המחויבים.

משפיעות באופן מהותי על התנהלותה של המשטרה. מכאן, שברור כי שגם כיום, כאשר נשמר עיקרון עצמאות המשטרה, הדרג הנבחר הוא זה אשר קובע את המדיניות לפעילות המשטרה.

הפגיעה בזכויות חוקתיות

23. כמו כן, וכפועל יוצא מהפגיעה בשוויון בפני החוק ובעצמאות המשטרה, הצעת החוק והכפפת המשטרה לגורם פוליטי תפגע פגיעה קשה בזכויות היסוד של אזרחי ותושבי מדינת ישראל, המוגנות בחוק יסוד: חופש העיסוק ובחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

24. בהמשך לאמור לעיל, תפקידיה הנרחבים של המשטרה לאכיפת החוק, למניעת פשיעה ולחקירת פשעים ואיסוף ראיות בהליך הפלילי כרוכים בסמכויות נרחבות ומקיפות לפגיעה בזכויות יסוד, במידה ובאופן המתחייב בשביל שתוכל למלא את ייעודה ותפקידיה. הוזה אומר, בכדי שתוכל המשטרה למלא את ייעודה, עליה לפגוע בזכויותיהם של חשודים, נחקרים ואף אזרחים תמימים. כך למשל, מוקנות לה סמכויות מעצר לפי חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), תשנ"ו-1996; סמכויות לחפש בכליו של אדם לפי חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – חיפוש בגוף ונטילת אמצעי זיהוי), תשנ"ו-1996; סמכויות לחיפוש בביתו של אדם, במחשבו ואף לתפוס את חפציו לפי פקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחיפוש) [נוסח חדש], תשכ"ט-1969; וסמכויות נוספות ורבות אשר להן השפעה ישירה על זכויות אדם ופרט.

25. פגיעה זו בזכויות יסוד אפשרית ומתקבלת על הדעת על ידי האזרח, רק כאשר היא נעשית על ידי גוף עצמאי ובלתי תלוי, הפועל בהתאם לשלטון החוק ולאור האינטרס הציבורי בכללותו בלבד. משכך, העברת הסמכויות המוצעות בתיקון החוק והפיכת המשטרה לגוף פוליטי אשר כפוף לגורם פוליטי ולזרוע הפוליטית במדינת ישראל, תשמוט את הקרקע תחת הלגיטימציה שיש למשטרה לפגוע או להגביל זכויות חוקתיות בפעילותה למען אכיפת החוק.

הפגיעה באמון הציבור במשטרה ובלגיטימציה הציבורית לפעולתה

26. בנוסף, וכהמשך טבעי לקשיים ולפגיעה המהותית בעקרונות דמוקרטיים בסיסיים כגון עצמאות המשטרה, השוויון בפני החוק, וההגנה על זכויות יסוד, הפיכת המשטרה לגוף פוליטי תפגע קשות באמון הציבור בה, בלגיטימציה הציבורית לפעילותה, ואגב כך ליכולתה לפעול באפקטיביות למימוש ייעודה ותפקידיה.

27. מצב דברים בו בין השיקולים להפעלת סמכויות משטרתיות כאלו או אחרות יכללו שיקולים פוליטיים של הגורמים הפוליטיים אשר יזכו לדריסת רגל בניהול המשטרה ובקביעת אופן פעולתה, יוביל במהרה להפיכתה למשטרה לגוף אשר נעדר את אמונו של הציבור בכללותו. אובדן אמון זה יפגע פגיעה קשה ביכולתה של המשטרה לפעול בקרב האזרחים עליה נועדה להגן, מכיוון שהיא לא תוכל לרתום אותם לשיתוף פעולה עמה כאשר היא תידרש לכך. חוסר שיתוף פעולה זה, יוביל במהרה לכך שעל המשטרה לנקוט באמצעים חריפים ופוגעניים אשר לא תלויים בשיתוף פעולה עם אזרחים, ולכך שחוסר האמון ילך ויגבר. התוצאה, במורד הדרך, תהיה משטרה אשר "משרתת" ופועלת למען מגזרים וקהילות מסוימות, ו"נלחמת" באוכלוסיות אחרות. למעשה, ניתן אף לומר כי כוחה של המשטרה כולו, נשען על הלגיטימציה שהציבור מעניק לה ולפעולותיה, מכיוון שהוא זה אשר מעניק לה מראש את הסמכות לאכוף את החוק (אשר הוא, באמצעות נציגיו, חוקק), גם במחיר פגיעה מוגבלת ומסוימת בזכויותיו.

28. ברי, כי אובדן האמון האמור לעיל אף יוביל לפגיעה באפקטיביות של פעילות המשטרה, שכן כוח האדם והמשאבים שידרשו בכדי לאכוף את מדיניות המשטרה בלא שיתוף פעולה מצד האזרחים רבים לעין שיעור מאלו אשר בהם ייעשה שימוש במציאות בה האזרחים ישתפו פעולה עם המשטרה.

ההבדלים המהותיים בין צבא למשטרה

29. בטרם סיום, ובהמשך לשלושת המישורים של הפגיעה הפוטנציאלית בעקרונות דמוקרטיים בסיסיים שצוינו לעיל, יצוין כי ישנם הבדלים מהותיים הקיימים בין צבא לבין משטרה, ולפיכך ישנו קושי אינהרנטי הטמון בהצעת החוק, ללא קשר לאופן ניסוחו של סעיף כזה או אחר. לעמדת התנועה, דברי ההסבר להצעת החוק, אשר מהם ניתן ללמוד על התכלית שתיקון החוק מבקש להגשים, מתעלמים מהבדלים מהותיים אלה, ובכך למעשה אינם יכולים לעמוד כהסבר משכנע לצורך בחוק.

30. כאמור לעיל, הצעת החוק מבקשת להשוות את יחסיהם של משטרת ישראל והשר לביטחון פנים ליחסיהם של צבא ההגנה לישראל והשר הממונה, קרי שר הביטחון. עם זאת, ובהמשך לאמור לעיל, המשטרה, באופן טבעי לפעילותה, פועלת מול אזרחי המדינה ותושביה. כלל סמכויותיה מוקנות לה בכדי להגן עליהם ועל זכויותיהם, ומוקנות לה סמכויות להגביל או לפגוע בזכויות של אזרחים, תושבים או פרטים אחרים בחברה אשר נמצאים בישראל ועברו עבירות בישראל. מנגד, צבא ההגנה לישראל פועל כנגד איומים חיצוניים לישראל, ונועד להגן על האינטרסים הביטחוניים שלה מפני אויב חיצוני. סמכויותיו של צבא ההגנה לישראל לפעול כנגד איומים אלו, מוטלות עליו בעיקר מכוח המשפט הבינלאומי – דיני הלחימה, דיני התפיסה הלוחמתית והאמנות עליהן חתומה מדינת ישראל. כמובן, שכלל פעולותיו של צבא ההגנה לישראל נשענות על הסמכויות המוקנות לממשלה ולכנסת בהקשר זה, תוך שהן כוללות מנגנונים לביזור הכוח ולקבלת החלטות שקולה ועניינית בטרם הוא פועל (למשל על ידי ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי – הקבינט המדיני-ביטחוני).

31. יתרה מכך, ולמען הסר ספק, לצבא ההגנה לישראל אין סמכויות לפעול כנגד אזרחי מדינת ישראל (מלבד מספר חריגים כדוגמת חיילי פיקוד העורף אשר פועלים בקרב אוכלוסייה אזרחית למען שמירה על חייהם בעת חירום). מכאן, שכפיפותו של צבא ההגנה לישראל לגורמים פוליטיים (ומבלי להידרש למנגנוני האיזון והביזור הקיימים בסוגיות ביטחוניות הקשורות בפעילות צבא ההגנה לישראל), איננה דומה לכפיפות של המשטרה לגורמים אלו. כך למשל, אין בסמכותו של צבא ההגנה לישראל לאסור על קיום הפגנה במרחב ציבורי, בעוד שלמשטרה מוקנית סמכות כאמור (בתנאים מסוימים כמובן).

32. לעמדת התנועה, השוואה בין הצבא למשטרה מתעלמת מהבדלים אלו, ובכך הצעת החוק איננה מתמודדת עם הקשיים העולים מהם כפי שצוין לעיל.

סיכום

33. לעמדת התנועה, הצעת החוק במתכונתה הנוכחית פוגעת פגיעה אנושה בעקרונות דמוקרטיים בסיסיים, כגון השוויון בפני החוק ועצמאות המשטרה. כמו כן, היא תוביל לכך שהסמכות לפגוע או להגביל זכויות חוקתיות, אשר הכרחית לפעילותה של המשטרה לאכיפת החוק ולביצוע תפקידיה הנוספים, תעבור לידי של גורם פוליטי ובכך תיהפך לחמורה יותר בשל היא תושפע משיקולים נוספים שאינם האינטרס הציבורי. בנוסף, כל אלו יובילו לפגיעה באמון הציבור במשטרה, לתיוגה כמשטרה פוליטית אשר נעדרת לגיטימציה לפעול ואשר אין לשתף עמה פעולה.

34. כן, על אף שההצעה מבקשת להידמות למבנה היחסים שבין הצבא לדרג הנבחר, היא מתעלמת ממספר הבדלים מהותיים בין הצבא לבין המשטרה – העיקרי שבהם הוא העובדה שהמשטרה פועלת בקרב אזרחים בעוד הצבא פועל כנגד איומים חיצוניים. הבדלים אלו שומטים את הקרקע תחת ההצדקות לתיקון החוק, ולעמדת התנועה מצדיקים את השמירה על עצמאות המשטרה באופן ייחודי ומובהק מהדרג הפוליטי.

נספח ע/25

כתבתה של ניצן שפיר "היועמ"שית
נגד הצעות החוק: "פוליטיזציה של
מערכת אכיפת החוק תהיה מכה
אנושה" באתר גלובס מיום

15.12.2022

עמ' 164

היועמ"שית נגד הצעות החוק: "פוליטיזציה של מערכת אכיפת החוק תהיה מכה אנושה"

היועצת המשפטית לממשלה, עו"ד גלי בהרב-מיארה, מזהירה משורת הצעות החוק שהקואליציה המתגבשת מתכוונת לחוקק: "במדינה דמוקרטית לא ראוי לשנות את מערכת היחסים שבין הדרג המדיני לבין מערכת אכיפת החוק בחקיקת בזק"

ניצן שפיר 15/12/22

היועצת המשפטית לממשלה, עו"ד גלי בהרב-מיארה, מזהירה היום (ה') משורת הצעות החוק שהקואליציה המתגבשת מתכוונת לחוקק. לדבריה, "פוליטיזציה של מערכת אכיפת החוק תוביל לפגיעה קשה בעקרונות הבסיסיים ביותר של שלטון החוק - שוויון, היעדר שרירותיות והיעדר משוא-פנים".

הדברים נאמרו בכנס למשפט ציבורי באוניברסיטת חיפה, אליו הייתה אמורה להגיע גם נשיאת בית המשפט העליון, השופטת אסתר חיות, שביטלה ברגע האחרון.

? מרתון החקיקה החל: אלה המכשולים בפני חוק דרעי וחוק בן גביר

? 62 בעד, 53 נגד: חוק דרעי אושר בקריאה טרומית

? כך מתכוננים בליכוד להכשיר את מינוי דרעי לשר

עו"ד בהרב-מיארה הוסיפה כי "אם תיווצר ולו תחושה של פוליטיזציה של מערכת אכיפת החוק, תהיה זו מכה אנושה ליכולתה לתפקד ופגיעה קשה באמון הציבור. במדינה דמוקרטית לא ראוי לשנות את מערכת היחסים שבין הדרג המדיני לבין מערכת אכיפת החוק בחקיקת בזק".

עוד הוסיפה היועמ"שית כי "הצעות החקיקה הנדונות בימים אלה - מה שמכונה לצערי 'בליץ' החקיקה - אינן עומדות כל אחת בפני עצמה. התמונה הגדולה חשובה. צבר ההצעות שעל הפרק - בוודאי אם ימומש בחופזה, שלא מתוך ראייה כוללת וארוכת-טווח - עלול לשבש את מערכת האיזונים והבלמים בין רשויות השלטון".

"דמוקרטיה בשם - אך לא במהות"

בהרב-מיארה הוסיפה כי היא אינה חולקת על חשיבותה של החשיבה הביקורתית ביחס למבנה המשטרי הקיים. "שינויים הם לעתים מחויבי המציאות, אך הרעיון לפיו נכון או ניתן לבצע שינוי עמוק במארג המשטרי באבחת חרב, שגוי בעיניי. שינוי משטרי מהותי דורש חשיבה מעמיקה ושיקול-דעת מושכל".

לדבריה, ההצעות שעל הפרק לא כוללות מנגנונים לאיזון כוחו של הרוב ולהבטחת מחויבות המדינה לזכויות אדם. "מי שמבקש לערוך שינוי במערך האיזונים והבלמים הישראלי, צריך להבהיר כיצד לשיטתו ירוסן כוחו של הרוב מפני פגיעה במיעוט".

היועמ"שית הדגישה כי אין מחלוקת שהדרג הנבחר הוא זה שצריך למשול. "לא רק שאיננו כופרים בכך, אנו גם נסייע לממשלה בכך. זהו תפקידנו", אמרה, "אך ללא ביקורת שיפוטית וייעוץ משפטי עצמאי, ניוותר עם עיקרון שלטון הרוב בלבד. הא ותו לא. דמוקרטיה בשם - אך לא במהות".

בעקבות הביקורת של היועמ"שית על הליכי החקיקה, הגיב השר לביטחון לאומי המיועד איתמר בן גביר בטוויטר: "היועמ"שית טועה לחשוב שהיא ראש הממשלה, וכל חוק שהיא לא אוהבת הופך מיד לסכנה לדמוקרטיה. אם היועצת הייתה באה לדיוני הועדה היא הייתה מגלה שהבעיה היא שהחוק לא מאפשר לשר לקבוע מדיניות, למרות שכל גורמי המקצוע סוברים שהשר הוא זה שאמור לקבוע את מדיניות המשטרה".

שר המשפטים גדעון סער הגיב בטוויטר לדברי בן גביר. "ההתקפות הפרועות על היועצת המשפטית לממשלה מצד חברי הקואליציה המתהווה הן חלק מניסיון שיטתי לאלף את הרשות השופטת ואת השירות המשפטי הציבורי כולו באמצעות מתקפות והפחדות קבועות. כפי שהתרעתי לפני הבחירות - זהו ניסיון ליצור בישראל משטר מסוג חדש, נטול כל רסן ומעצורים".

נספח ע/26

ועדת החקירה – מלחמת יום
הכיפורים – דין וחשבון חלקי, עמ' 12-13

12-13

עמ' 167

אותו סדר כחות שלגיסו הסכים שר הבטחון עוד בבוקר בדיון בינו ובין הרמטכ"ל, וזאת מפני שהרמטכ"ל המתין להכרעת ראש הממשלה בשאלת גיוס מלוא מערך המלואים. חלוקי דעות אלה הובאו בפני ראש הממשלה בדיון אשר בו השתתפו שר הבטחון, הרמטכ"ל ועוזריהם. ראש הממשלה אישרה מיד, בשעה 9.05, את גיוס סדר הכחות למגננה, ובשעה 9.25 הכריעה לטובת גיוס מלא של סדר הכוחות לפי הצעת הרמטכ"ל. באותו דיון אצל ראש הממשלה הוחלט משיקולים מדיניים שלא להנחית מתקפת-מנע, כפי שהציע ראש המטה הכללי. לאחר מכן קיימה ראש הממשלה ליחה עם שגריר ארצות הברית, כדי להבהיר את המצב לממשלת ארצות הברית. אחרי פגישה זו החלה ישיבה של הממשלה בשעה 12 בצהריים. שרי הממשלה לא הביעו שום התנגדות להחלטה שלא להנחית מתקפת-מנע על האויב.

פרק שלישי: מסקנות הועדה והמלצותיה במישור המוסרי

16. לפי חוק יסוד: הממשלה, סעיף 29 § "הממשלה מוטמכת לעשות בשם המדינה, בכפוף לכל דין, כל פעולה שעשייתה אינה מוטלת בדין על רשות אחרת". יוצא מזה שגם ניהול עניני הבטחון של המדינה מופקד בידי הממשלה, במידה שדין אחר אינו מסיל עשיית פעולה בשטח הבטחון על רשות אחרת: כגון סמכויות שר הבטחון באותם חוקים שבאזעם מוזל עליו במפורש.

לפי סעיף 27 של אותו חוק רשאית הממשלה לפעול על ידי ועדות שרים, קבועות, זמניות ולענינים קבועים, ולפי סעיף 31(א) "סמכות הנתונה על פי דין לממשלה, רשאית הממשלה לאצול לאחד השרים". פירוש הדבר כי גם סמכותה הכללית של הממשלה לפי סעיף 29 הנ"ל, לעשות בשם המדינה, בכפוף לכל דין, כל פעולה שעשייתה אינה מוטלת בדין על רשות אחרת, גם היא הינה בגדר סמכות הניתנת לאצילה מן הממשלה לאחד השרים, לפי סעיף 31(א).

17. מן הראיות שלפנינו נוכחנו לדעת שחסרות הגדרות ברורה לחלוקת הסמכויות, החובות והאחריות בעניני בטחון בין שלוש הרשויות העוסקות בענינים אלה, דהיינו הממשלה וראש הממשלה, שר הבטחון, וראש המטה הכללי העומד בראש צה"ל, ולקביעת יחסי הגומלין בין ההנהגה המדינית והפקוד ./.

העליון של צה"ל. במיוחד חיונית הגדרת סמכויות ברורה כזאת בשביל מצביט שבהם היזמה בידי האויב. אף לא מצאנו אסמכתא מפורשת בחוק לנוהג, שלפיו מתמנה הרמטכ"ל על ידי הממשלה לפי המלצת שר הבטחון. חוסר הבהירות בכל אלה מקורו בודאי בסיבות היסטוריות מן הזמנים שבהם מילא דוד בן-גוריון ז"ל את תפקידי ראש הממשלה ושר הבטחון כאחד, ואישיותו החזקה האפילה על העדר ההגדרות בנושא חשוב זה. דבר אחד ברור על כל פנים מבחינה חוקתית: לא נקבע מעולם ששר הבטחון הוא מעין "רמטכ"ל-על" החייב להנחות את הרמטכ"ל בתחום אחריותו של זה בשטח האופרטיבי, או שהוא בבחינת מפקד עליון של צה"ל מכח היותו שר הבטחון. ~~הוסף~~ ההגדרה של הסמכויות, השורר במצב הקיים בתחום הבטחון, תחום שאין למעלה ממנו לחיוניות, מכביד על אפקטיביות הפעולות, גורע ממיקוד האחריות החוקית ואף גורם אי-בהירות ומנוכה בקרב הצבור.

לא ראינו מתפקידנו להכנס לעבי הקורה של תיאום הסמכויות בין שלוש המערכות הנזכרות, ונסתפק איפוא בהצבעה על הצורך שהממשלה והכנסת יתנו את דעתן על בעיה זו על מנת לפתרה. אנו מניחים שאין להגיע להגדרות נוקשות אשר תענינה מראש על כל מצב העלול להיווצר, אלא על אפילו הגדרות בעלות אופי חוקי רחב במידת-מה עדיפות על פני חוסר כל הגדרה.

18. קיים צורך מיוחד להגדיר, בידי מי מצוייה הסמכות להורות על בצוע פעולות במצבים העלולים להיווצר מול איום פתאומי או כאשר מהירות הפעולה היא צורך חיוני, כגון הפעלת כוחות סדירים, גיוס מלואי השלמה או כל גיוס אחר, כאשר אין סיפק לזמן את הממשלה לישיבה, כפי שקרה ביום הכיפורים בשעות הבוקר המוקדמות.

דרכי הפעולה של הממשלה בנושאי הבטחון

19. התברר לנו שבמרוצת הזמן חל שיבוש במילוי התפקיד שהממשלה חייבת למלא בדיונים ובקבלת החלטות בעניני בטחון בדרג העליון. שיבוש זה קשור עם היעלמה של ועדת השרים לעניני בטחון במתכונתה

./.

נספח ע/27

הסקירה המשווה של מרכז המחקר והמידע

עמ' 170



חקיקה המסדירה את סמכויותיו הכלליות של השר הממונה על המשטרה

מבוא

סקירה זו נכתבה לבקשת חבר הכנסת איתמר בן גביר ולבקשת חבר הכנסת בועז טופורובסקי, על רקע הצעת חוק תיקון פקודת המשטרה (תיקון – סמכויות), התשפ"ג-2022.¹ בהתאם לבקשות, הסקירה מתמקדת בהוראות חקיקה שמסדירות את הסמכויות הכלליות של השר הממונה על המשטרה ביחס למשטרה ולדרג המקצועי העומד בראשה. יודגש, כי המדינות הנסקרות במסמך זה – אוסטרליה (חקיקה פדרלית ומדינתית), ניו זילנד וקנדה (חקיקה פדרלית ופרובינציאלית) – נבחרו לסקירה (בשלב זה) לאור שיקולים של זמינות ונגישות המידע אל מול מגבלות הזמן שעמד לרשותנו להכנת הסקירה. כפי שעולה מהמסמך, הסדרי החקיקה המגוונים הנסקרים כאן נבדלים זה מזה ברמת הפירוט שבה הם עוסקים בסמכויות השר להנחות את המשטרה וחלקם מציגים נקודות איזון שונות בין עקרון האחריות המיניסטריאלית לבין עקרון עצמאות המשטרה – עקרונות העומדים בלב הסוגיה הנדונה.²

1. אוסטרליה

אוסטרליה היא מדינה פדרלית, וככזאת פועלת בה משטרה פדרלית מרכזית (Australian Federal Police (AFP)), ובנוסף קיים גוף משטרתני לכל מדינה בפדרציה.³ סעיף 37 לחוק המשטרה הפדרלית (Australian Federal Police Act) מגדיר את תפקידו של נציב המשטרה הפדרלית (Commissioner) ואת מערכת היחסים הנורמטיבית בינו לבין השר. סעיף חוק זה מקנה לשר סמכות לקבוע הנחיות

¹ [הצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה \(סמכויות\)](#), התשפ"ג-2022 (80/25/9), שהוגשה על ידי חבר הכנסת איתמר בן גביר.

² להרחבה על שיקולים בעד ונגד מתן סמכות לשר להתערב בפעולות המשטרה ראו, למשל: **דו"ח הוועדה הציבורית לחוק משטרה חדש**, סיוון תשנ"ט, יוני 1999, בעמ' 44. כמו כן, על סוגיית יחסי ממשלה-משטרה, על העקרונות שבבסיסה ועל המתח ביניהם ראו, בין השאר: מאיר גלבוץ, **משטרת ישראל בין כפיפות פוליטית בסיסית לאוטונומיה מצבית**, המכללה לביטחון לאומי, 1996;

Kent Roach, [Police Government Relations and Police Independence](#), 2017.

בנוסף, לסקירה היסטורית בנושא ראו, למשל: עמיקם הרפז, **אסטרטגיות שיטור - סוגיות בעיצוב מדיניות אכיפת החוק, התפתחות השיטור המודרני בעולם ובישראל**, 2012, עמ' 23-35.

³ קיימים גם כוחות משטרה ברמת השלטון המקומי, אך לרוב הם בעלי סמכויות שיטור מוגבלות. מסמך זה לא יעסוק בשיטור ברמה המוניציפלית באוסטרליה.

כלליות לגבי פעילות המשטרה, אשר יחייבו את הנציב ואת הארגון כולו.⁴ סעיף 37(1) קובע כי בכפוף להוראות חוק זה, הנציב הוא המנהל הכללי של המשטרה הפדרלית של אוסטרליה, והוא השולט בפעולותיה. סעיף 37(2) קובע שהשר רשאי, לאחר התייעצות עם הנציב ועם המזכיר,⁵ לתת הנחיות בכתב לנציב בנוגע למדיניות הכללית שיש לנקוט ביחס לביצוע תפקידיה של המשטרה.⁶ סעיף קטן (3) קובע כי בנוסף, השר רשאי לתת הנחיות בכתב (ספציפיות או כלליות) לנציב בנוגע לשימוש ב"שירותים מקובלים" (Common services).⁷ עוד קובע החוק, שהנציב חייב לציית לכל ההנחיות שניתנו לפי סעיף זה.⁸

כאמור, באוסטרליה פועלים ארגונים משטרתיים גם ברמה המדינתית, מכח חוק המשטרה באותה מדינה. במדינת **קווינסלנד** קובע חוק מנהל שירותי המשטרה (Police Services Administration Act) כי נציב המשטרה (Commissioner) אחראי על האדמיניסטרציה, הניהול והתפקוד היעילים והתקינים של שירות המשטרה בהתאם לחוק.⁹ החוק גם כולל מספר הנחיות הנוגעות ליחסי השר ונציב המשטרה.¹⁰ סעיף 4.6(2) לחוק קובע שהשר רשאי, לאחר התייעצות עם הנציב (having regard to advice of the commissioner first obtained), לתת לנציב הנחיות בכתב בנושאים הבאים: מינהל כללי, ניהול ופיקוח של שירותי המשטרה; מדיניות וסדרי עדיפויות שיש לנקוט בביצוע תפקידיה של המשטרה; מספרם ופריסתם של שוטרים ומספרם ומיקומם של מוסדות ותחנות משטרה. מודגש שהנציב מחויב לציית לכל ההנחיות שניתנו כדין לפי סעיף זה.¹¹ סעיף 4.7 קובע חובת שקיפות ביחס לכל ההנחיות והדיווחים שניתנו לפי חוק זה, וכן חובת דיווח לפרלמנט ביחס לאותן הנחיות ודיווחים.

החוק במדינת **ויקטוריה** משלב בין העקרון של שמירה על עצמאות המשטרה בתחומים אותם הגדיר המלומד קנת רואץ' (Kent Roach) "תפקידי ליבה",¹² יחד עם מתן אפשרות לשר לקבוע מדיניות בתנאים מסוימים, כביטוי לאחריותו כלפי הציבור ביחס לתפקודה של המשטרה. סעיף 16(1) לחוק המשטרה (Victoria Police Act) קובע כי נציב המשטרה (Chief Commissioner) הוא האחראי על הניהול והשליטה במשטרת ויקטוריה, בכפוף להנחיית השר

⁴ [Australian Federal Police Act](#) 1979, section 37.

דוגמא למסמך הנחיות של שר הפנים האוסטרלי:

[Ministerial Direction](#) from December 16, 2020.

⁵ המזכיר (Secretary of the Department) הוא הפקיד המקצועי הבכיר במשרד הרלוונטי, והוא ממלא תפקיד דומה לתפקיד מנכ"ל המשרד הממשלתי. הגדרת התפקיד, תפקידי, סמכויותיו ודרך מינויו קבועים בפרק 7 של חוק השירות הציבורי, ראו כאן:

[Public Service Act](#) 1999, part 7.

⁶ [Australian Federal Police Act](#) 1979 sec. 37(2): "The Minister may, after obtaining and considering the advice of the Commissioner and of the Secretary, give written directions to the Commissioner with respect to the general policy to be pursued in relation to the performance of the functions of the Australian Federal Police."

⁷ המונח שירותים מקובלים (Common services) כמוגדר בסעיף 37(7) לחוק, כולל שירותים המורכבים או ניתנים באמצעות מערכות מחשב; מעבדות מדע פורנזי; מערכות מחקר ותכנון; מוסדות הכשרה; או כל דבר בעל אופי דומה.

⁸ Australian Federal Police Act 1979 sec. 37(4): "The Commissioner must comply with all directions given under this section".

⁹ [Queensland Police Services Administration Act](#) 1990, section 4.8(1).

¹⁰ [ibid](#), section 4.6(2).

¹¹ [ibid](#), sec. 4.6(3): "The commissioner is to comply with all directions duly given under subsection (2)".

¹² Kent Roach, [Police Government Relations and Police Independence](#), 2017, pp. 15-18.

(subject to the direction of the Minister) לפי סעיף 10 לחוק (ראו להלן). סעיף 16(2) מוסיף, כי הנציב אחראי על יישום המדיניות וסדרי העדיפויות של המשטרה בתחום השיטור;¹³ על מתן ייעוץ ומידע לשר בנוגע לפעולות המשטרה וענייני שיטור באופן כללי; והוא אחראי כלפי השר על כלל ההתנהלות, הביצועים והתפעול של משטרת ויקטוריה.

סעיף 10(1) לחוק המשטרה קובע כי השר רשאי מעת לעת, לאחר התייעצות עם נציב המשטרה, לתת לנציב הנחיות בכתב באשר למדיניות וסדרי העדיפויות בנוגע לביצוע תפקידיה של המשטרה.¹⁴ סעיף 10(2) מגביל את ההוראה שבסעיף 10(1) וקובע שהוראות לפי סעיף זה לא יינתנו בכל הנוגע לאחד מהנושאים הבאים:

א. שמירה על השלום והגנה על החיים והרכוש של כל אדם או קבוצת אנשים;

ב. אכיפת החוק ביחס לכל אדם או קבוצת אנשים;

ג. חקירה או העמדה לדין בגין עבירות ביחס לכל אדם או קבוצת אנשים;

ד. החלטות ביחס לאנשי משטרת ויקטוריה, לרבות החלטות משמעתיות;

ה. המבנה הארגוני של משטרת ויקטוריה;

ו. הקצאה או פריסה של שוטרים במקומות מסוימים;

ז. הכשרה, חינוך ותכניות פיתוח מקצועיות של משטרת ויקטוריה;

ח. וכן תכנים של הליכי טיפול פנימיים בתלונות.

עם זאת, סעיף 10(3) קובע סייג למגבלות שבסעיף קטן (2), לפיו השר כן יוכל לתת הנחיות בנושאים המנויים בסעיפים ה' עד ח' לעיל, במקרה שבו אחד מהגופים הרלוונטיים¹⁵ ערך דוח או נתן המלצות לגבי אחד מנושאים אלה, והשר סבור שהנציב לא הגיב בצורה מספקת לדוח או להמלצות כאמור.

סעיפים 10(6) ו-10(7) מעגנים את חובת השקיפות ביחס להנחיות הניתנות למשטרה, וקובעים שהשר חייב לפרסם את ההנחיות שלו, לרבות כל שינוי או ביטול שלהן, בעיתון הממשלתי, והנציב חייב לוודא תמיד שכל ההנחיות הקיימות זמינות במרשתת.

פן נוסף של יחסי השר ונציב המשטרה ניתן לראות בסעיף 11 לחוק. סעיף 11(1) קובע שהשר רשאי מעת לעת לבקש מהנציב מידע או דיווח אודות ביצוע תפקידי המשטרה. הנציב חייב למלא את בקשתו של השר שניתנה לפי סעיף 11(1) אלא אם כן הנציב חושב שיש סבירות לכך שמתן מידע כאמור לשר יגרום לפגיעה בחקירה של הפרת חוק, יפגע בהעמדה לדין של אדם בגין כל עבירה או יסכן את חייו או ביטחונו הפיזי של כל אדם.¹⁶

¹³ [Victoria Police Act](#) 2013, section 16(2): "In particular [...] the Chief Commissioner [...] is responsible for implementing the policing policy and priorities of the Government [...]".

¹⁴ [Ibid](#), sec. 10(1): "The Minister may from time to time, after consulting the Chief Commissioner, give written directions to the Chief Commissioner in relation to the policy and priorities to be pursued in the performance of the functions of Victoria Police".

¹⁵ רשימת הגופים הללו מפורטת בסעיף 10(4) לחוק.

¹⁶ [Victoria Police Act](#) 2013, sections 10-11.

חוק המשטרה (Police Act) במדינת **דרום אוסטרליה** מציג ניסוח תמציתי לעניין יחסי השר ונציב המשטרה במדינה. סעיף 6 לחוק קובע כי בכפוף לחוק זה ולכל הנחיה כתובה של השר, הנציב הוא האחראי על השליטה וניהול המשטרה במדינה.¹⁷ סעיף 7 לחוק קובע שהשר לא יוכל לתת לנציב הנחיה ביחס למינוי, העברה, שכר, משמעת או פיטורים של אדם מסוים. סעיף 8 קובע שכל הוראה בכתב שנתן השר לנציב, מחוייבת בפרסום בעיתון הרשמי בתוך שמונה ימים ממועד מתן ההוראה, ובהנחה על שולחנם של שני בתי הפרלמנט בתוך שישה ימים.¹⁸ על פי רואץ', החוק בדרום אוסטרליה אמנם אינו מכתוב בצורה מפורשת הגנה על עצמאות המשטרה בתפקידי ליבה, שכן המגבלות על הנחיות השר לנציב מתייחסות רק להיבטים אישיים של בעלי תפקידים במשטרה ולא לתפקידים הביצועיים של המשטרה, אולם הוא מדגיש את החובה המינסטיראלית בשקיפות ואחריות.¹⁹

2. ניו-זילנד

חוק השיטור (Policing Act) של ניו זילנד מדגים בניסוח אחר את הרעיון של שילוב בין עקרון עצמאות המשטרה בתפקידי ליבה לבין העקרון של אחריות מיניסטיראלית על המשטרה.²⁰

סעיף 16(1) לחוק קובע שהנציב אחראי בפני השר²¹ על ביצוע תפקידיה של המשטרה, על התנהלותה הכללית, על ניהולה היעיל והחסכוני, על מתן ייעוץ לשר הממונה ולשרים אחרים ועל קיום כל הנחייה מיניסטיראלית שניתנה כדין (giving effect to any lawful ministerial directions). סעיף זה מעגן, אפוא, את חובתו של הנציב לפעול בהתאם להנחיותיו של השר.

סעיף 16(2) הוא הסעיף ששומר על עצמאות המשטרה ומגביל את הכח שניתן לשר לפי סעיף קטן (1). לפי סעיף קטן (2) הנציב אינו אחראי בפני השר, והוא אף חייב לפעול בעצמאות כלפי כל שר בכל הנוגע להיבטים אלה:

- שמירת הסדר ביחס לאדם כלשהו או לקבוצת אנשים;
- אכיפת החוק כלפי אדם כלשהו או קבוצת אנשים;
- חקירת עבירות והעמדה לדין בגין;
- והחלטות לגבי עובדי משטרה ספציפיים.

סעיף 30 מוסיף וקובע, כי אף עובד של המשטרה לא יפעל תחת הנחיה, פקודה או שליטה של שר בממשלה, או של כל אדם אחר שאינו מוסמך לפי חוק זה (או חיקוק אחר) בעת שהוא מפעיל סמכות, מבצע תפקיד, או פועל לפי חובה מתוקף תפקידו.²²

¹⁷ [South Australia Police Act](#) 1998, section 6: "Subject to this Act and any written directions of the Minister, the Commissioner is responsible for the control and management of SA Police."

¹⁸ [South Australia Police Act](#) 1998, sections 6-8.

¹⁹ Kent Roach, 2017, p. 34.

²⁰ [New Zealand Policing Act](#) 2008, sections 16 and 30.

²¹ Ibid, sec. 16(1): "The Commissioner is responsible to the Minister for...".

²² Ibid, sec. 30(4)(a): "No Police employee may, when exercising any power or carrying out any function or duty, act under the direction, command, or control of [...] a Minister of the Crown [...]".

3. קנדה

גם קנדה הינה מדינה פדרלית, עם משטרה פדרלית (The Royal Canadian Mounted Police [RCMP]), ועם גופי משטרה בפרובינציות השונות, הפועלים מכח החוק באותה פרובינציה. החוק בנוגע למשטרה הפדרלית מציין בצורה כללית שנציב המשטרה הפדרלית (Commissioner) הוא בעל השליטה והניהול במשטרה ובכל הנושאים שקשורים בה, תחת הנחיית השר הממונה.²³

בשנת 1999 פרסם בית המשפט העליון של קנדה פסק דין (פרשת **Campbell and Shirose**)²⁴ המדגיש את אחד העקרונות המשפטיים המכוננים במדינה לעניין יחסי ממשלה-משטרה. בית המשפט העליון קבע כי כאשר הנציב, או כל שוטר אחר, עוסקים בחקירה פלילית, הם אינם כפופים להנחיה פוליטית, אלא לחוק ולמצפונם.²⁵

לפי רואץ', העיקרון שנלמד מהלכה זו של בית המשפט העליון של קנדה הוא שהמשטרה חייבת להיות עצמאית בכל הנוגע לעיסוקה בתחומי הליבה שלה. רואץ' מבקר במאמרו את החקיקה בקנדה, שלטענתו לא התאימה את עצמה ברובה לעקרון שנקבע בפסק הדין, ולא קבעה בחוק הוראות קונקרטיות שתכליתן שמירה על עצמאות המשטרה בתפקידי הליבה.²⁶ לטענתו, רפורמות חקיקתיות צריכות לקודד את העיקרון החוקתי הבסיסי של עצמאות המשטרה ולהבטיח ששוטרים יוכלו להתנגד לפקודות בלתי חוקיות מרשויות פוליטיות. עם זאת, הוא טוען, יחסי משטרה-ממשלה מורכבים מכדי להיות מנוהלים אך ורק על ידי העיקרון החוקתי של עצמאות המשטרה ודאגות לגבי שלטון החוק הקשורות בעיקרון זה. לדבריו, יש צורך להכיר בכך שבדמוקרטיה, לרשויות פוליטיות אחריות יש אינטרסים לגיטימיים במתן הנחיות לגבי מדיניות ויעילות השיטור ואולם, הנחיה פוליטית למשטרה צריכה להיות שקופה כדי לקדם טוב יותר דיון דמוקרטי ואחריותיות (accountability).²⁷

חוק שירותי המשטרה של פרובינציית **אונטריו**, קובע בסעיף 17(2) כי לנציב המשטרה (Commissioner of the Ontario Provincial Police) נתונה סמכות השליטה והניהול הכללית של משטרת אונטריו ועובדיה, כל זאת בכפוף להנחיית השר (ה-Solicitor General).²⁸ על פי ממשלת אונטריו, החוק האמור נותן למשרד השר (Ministry of the

²³ [Royal Canadian Mounted Police Act](#) (1985), sec. 5(1): "... the Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police [...] under the direction of the Minister, has the control and management of the Force and all matters connected with the Force".

השר לעניין חוק זה הוא השר לבריאות הציבור ומוכנות לשעת חירום (Public Safety and Emergency Preparedness), ראו סעיף ההגדרות בחוק;

Royal Canadian Mounted Police Act, sec. 2.

²⁴ SCC Cases - [John Campbell and Salvatore Shirose VS Her Majesty The Queen](#), 22 April 1999.

²⁵ כדבריו של השופט ביני (Binnie), שם, פסקה 33:

"While for certain purposes the Commissioner of the RCMP reports to the Solicitor General, the Commissioner is not to be considered a servant or agent of the government while engaged in a criminal investigation. The Commissioner is not subject to political direction. Like every other police officer similarly engaged, he is answerable to the law and, no doubt, to his conscience".

²⁶ [Roach](#), 2017. pp. 24-31.

²⁷ [Ibid](#), p. 5.

²⁸ [Ontario Police Services Act](#) 1990, sec. 17(2): "Subject to the Solicitor General's direction, the Commissioner has the general control and administration of the Ontario Provincial Police and the employees connected with it".

Solicitor General) את האחריות לפרש את החוק והתקנות וכן את האחריות לבדיקת פעילות שירותי המשטרה של אונטריו.²⁹

סעיף 3(2) לחוק מונה חובות שונות של השר לעניין חוק זה, ובכללן:³⁰

- פיקוח על כוחות המשטרה במטרה להבטיח שירותי משטרה הולמים ויעילים;
- פיתוח וקידום תוכניות להגברת מקצועיות המשטרה בנוגע לפרקטיקות, סטנדרטים והכשרה;
- ניהול מערך של בדיקה וביקורת על כוחות המשטרה;
- סיוע בתיאום שירותי המשטרה;
- מתן מידע וייעוץ לגורמים שונים המנויים בחוק והתייעצות עמם;³¹
- פיתוח, תחזוק וניהול תוכניות ורישומים סטטיסטיים וביצוע מחקרים בנוגע לשירותי המשטרה ועניינים נלווים;
- הוצאת הנחיות (directives and guidelines) בנוגע לענייני מדיניות (respecting policy matters);
- פיתוח וקידום תוכניות לשירותי משטרה מוכווני-קהילה;
- הפעלת מכללת המשטרה של אונטריו.

חוק המשטרה של פרובינציית **קולומביה הבריטית** מסדיר את סמכויותיו וחובותיו של השר³² בפרק 2 לחוק. סעיף 2 קובע כי השר חייב להבטיח שמירה על רמה נאותה ויעילה של שיטור ואכיפת חוק בקולומביה הבריטית. סעיף 2.1 מוסיף שהשר רשאי לקבוע סדרי עדיפויות, יעדים ומטרות לשיטור ואכיפת חוק בפרובינציה.³³ עוד קובע החוק, כי על השר לקבוע כמנהל שירותי המשטרה (director of police services – להלן: המנהל) אדם המועסק במשרדו; וכי אותו מנהל, בשם השר ובכפוף להנחייתו, יהיה אחראי לפקח על תפקידי השיטור ואכיפת החוק בקולומביה הבריטית.³⁴

באונטריו, משרד השר האמור אחראי על שירותי הכליאה (Correctional services), המשטרה (Policing services) ועל ביטחון הציבור (Public safety). ראו באתר ה-[Ministry of the Solicitor General](#), כניסה: 16.12.22.

²⁹ ראו באתר [ממשלת אונטריו](#) (כניסה: 16.12.22):

"The Police Services Act [...] gives the Ministry of the Solicitor General the responsibility for interpreting the act and regulations, as well as the responsibility for inspecting the activities of Ontario's police services".

³⁰ [Ontario Police Services Act](#), sec. 3(2).

³¹ [Ibid.](#), sec. 3 (g) ("consult with and advise boards, community policing advisory committees, municipal chiefs of police, employers of special constables and associations on matters relating to police and police services") and sec. 3(i) ("provide to boards, community policing advisory committees and municipal chiefs of police information and advice respecting the management and operation of police forces, techniques in handling special problems and other information calculated to assist").

³² השר האחראי על השיטור בקולומביה הבריטית הוא ה-Minister of Public Safety and Solicitor General. ראו, באתר [ממשלת קולומביה הבריטית](#), כניסה: 17.12.22.

³³ [BC Police Act](#), sec. 2.1: "The minister may establish priorities, goals and objectives for policing and law enforcement in British Columbia".

³⁴ [BC Police Act](#), sec. 39(1): "The minister must designate as the director of police services a person employed in the ministry and, on behalf of the minister and subject to the direction of the minister, the director is responsible for superintending policing and law enforcement functions in British Columbia".

תפקידו של המנהל, בין השאר, לקבוע סטנדרטים בנושאים שונים לרבות, שימוש בכוח; מקומות מעצר וציוד ואספקה שימשו בקשר לשיטור ואכיפת החוק; עקרונות, פרקטיקות ואסטרטגיות לשימוש בחקירות; והתייעצות קהילתית לגבי סדרי העדיפויות, היעדים והמטרות לשיטור ואכיפת החוק.³⁵ הסטנדרטים שנקבעו על ידי המנהל מחייבים (בין השאר את נציב משטרת הפרובינציה – ראו להלן) רק לאחר שאושרו על ידי השר, פורסמו בציבור (לרבות באינטרנט) ובתנאי שאינם סותרים את החוק והתקנות.³⁶

יצוין כי בהתאם לחוק ועל פי הסכם בין ממשלת קולומביה הבריטית לממשלה הפדרלית של קנדה, המשטרה הפדרלית (RCMP) היא גם משטרת הפרובינציה של קולומביה הבריטית.³⁷ סעיף 7(1) לחוק קובע שנציב המשטרה (Commissioner of the provincial police force), תחת הנחיית השר, הוא המפקח הכללי על משטרת הפרובינציה.³⁸ עוד קובע הסעיף, כי הנציב חייב, בין השאר, להבטיח עמידה בסטנדרטים של מנהל שירותי המשטרה (director of police services) בכל הנוגע למשטרת הפרובינציה.

בחוק המשטרה של **קוויבק** אפשר למצוא פירוט רב של הסדרים הנוגעים ליחסי הממשלה והשר הממונה על המשטרה (Minister of Public Security, להלן - השר) עם המשטרה.³⁹ סעיף 50 לחוק קובע כי משטרת קוויבק (The Sûreté du Québec) תפעל תחת סמכותו של השר ותהיה לה סמכות השיפוט לאכוף את החוק בקוויבק,⁴⁰ לרבות את החוקים המוניציפליים במקומות שבהם היא פועלת. סעיף 54 לחוק קובע כי השר יקים תחנות ומשרדי משטרה ככל שיידרשו. סעיף 55 לחוק קובע כי משטרת קוויבק תהיה תחת ניהולו ופיקודו של המנהל הכללי (Director General).

סעיפים 304-309 לחוק עוסקים ישירות בתחומי אחריותו של השר. הם קובעים, בין השאר, כי באחריות השר לקבוע את המדיניות הכללית בנושא ארגון המשטרה ומניעת פשיעה, ועליו להכין ולהציע תוכניות אסטרטגיות ומדיניות בנושאים אלה וכן להפיק מדריך לנוהלי המשטרה. על השר לדאוג לכך שקהילת אכיפת החוק עומדת בסטנדרטים שחלים עליה, ליעץ לממשלה ולגופיה בעניין מניעת פשיעה, לעודד יוזמות מקומיות בעניין הקמת ארגונים למניעת פשיעה, לספק מידע בנושאים אלה לציבור הרחב וכן ליזום מחקרים שיעזרו להילחם בפשיעה ולצמצם אותה.

סעיף 63 לחוק קובע כי הממשלה רשאית, בהמלצת המנהל הכללי של המשטרה (Director General) לקבוע בתקנה (by regulation) כללים המסדירים את פעולת המשטרה, וכן לקבוע דרישות הכשרה לצוערים ולאנשי המשטרה.⁴¹

³⁵ [BC Police Act](#), sec. 40(1)(a.1).

³⁶ [BC Police Act](#), sec. 40(1.2)(1.3).

³⁷ סעיף 14 ל-[BC Police Act](#) וראו גם באתר ממשלת קולומביה הבריטית, [Provincial Policing](#), כניסה: 17.12.22.

³⁸ [BC Police Act](#), sec. 7(1): "The commissioner, under the minister's direction, has general supervision over the provincial police force".

³⁹ [Quebec Police Act](#), sections 50, 54, 63, 304, 305, 306, 308.

⁴⁰ [Quebec Police Act](#), sec. 50: "The Sûreté du Québec, the national police force, shall act under the authority of the Minister of Public Security and shall have jurisdiction to enforce law throughout Québec".

⁴¹ יש לציין שסעיפים רבים בחוק המשטרה של קוויבק עוסקים בבית הספר להכשרת שוטרים, אשר לשר סמכויות רבות בכל הנוגע להפעלתו, לרבות הנחיות לקביעת מטרות בית הספר ומינוי נציגים למועצת המנהלים שלו. להרחבה ראו:

[Quebec Police Act](#), sections 7-27.

נספח ע/28

החלטה של הוועדה המסדרת מיום

26.12.2022

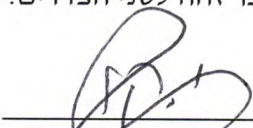
עמ' 178



החלטת הוועדה המסדרת
בדבר סדרי דיון מיוחדים בקריאה השנייה והשלישית
בהצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (מס' 37), התשפ"ג-2022 (כ/943)
 מיום ב' בטבת תשפ"ג – 26 בדצמבר 2022

להצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (מס' 37), התשפ"ג-2022 (כ/943), הוגשו 899 הסתייגויות על ידי סיעות שלמות ו-70 בקשות רשות דיבור. כמות זו של הסתייגויות ובקשות רשות דיבור היתה מאפשרת זמן הנמקה של 856 שעות (כ-35 יממות). במהלך הדיון בוועדה המסדרת הציגו נציגי הסיעות שחבריהן הגישו הסתייגויות כי משך ההנמקה יפחת ל-29 שעות בלבד. גם לאחר שנשמעה הצעה זו החליטה הוועדה המסדרת כי פרק הזמן האמור מהווה "מקרה יוצא מן הכלל" הנכנס בגדרי סעיף 98 לתקנון המאפשר לקבוע סדרי דיון מיוחדים, כלהלן:

1. הדיון בקריאה השנייה יחל מחר, יום שלישי, בשעה 17:00 אחרי נאומים בני דקה. אם נאומים בני דקה יסתיימו לפני כן, המליאה תצא להפסקה עד 17:00. אם נאומים בני דקה לא יסתיימו עד 17:00, יימשכו הנאומים ולאחריהם תחל הקריאה השנייה.
2. חברי הכנסת מהסיעות שלא היו חברות בקואליציה בכנסת ה-24 יוותרו על בקשות רשות דיבור שהגישו (לא הגישו הסתייגויות).
3. הנמקת ההסתייגויות והבקשות לרשות הדיבור תימשך ברציפות עד למחרת, יום רביעי, בשעה 9:00 (סה"כ כ-16 שעות).
4. הסיעות שחבריהן הגישו הסתייגויות יקבעו את חלוקת הזמן וסדר הדוברים. במקרה של היעדר הסכמה תחלק מזכירות הכנסת את הזמן בין הסיעות, לפי גודלן.
5. אם לא יהיו דוברים במליאה במהלך הנמקת ההסתייגויות, המליאה תצא להפסקה ותתחדש בשעה 9:00 לדברי הסיכום של יושב ראש הוועדה כאמור בסעיף 5.
6. בשעה 9:00 יחל סיכום הדיון על ידי יושב ראש הוועדה המיוחדת שהכינה את הצעת החוק במסגרת זמן שלא תעלה על 30 דקות.
7. אם אחרי השעה 09:00 יבקש שר לדבר בשם הממשלה לפי סעיף 31 לתקנון הכנסת, הוא יהיה רשאי לקבל את רשות הדיבור במסגרת זמן שלא תעלה על 30 דקות.
8. בשעה 10:00 יחלו ההצבעות. אם הדיון, לרבות דברי הסיכום ודברי השר, יסתיימו לפני השעה 10:00, המליאה תצא להפסקה ותתחדש בשעה 10:00 לתחילת ההצבעות.
9. יתקיימו בסה"כ לא יותר מ-100 הצבעות על הסתייגויות. אם הסיעות שחבריהן הגישו הסתייגויות לא יודיעו מהן ההסתייגויות עליהן הן מבקשות להצביע, תתקיים הצבעה על ההסתייגויות לפי סדר רישומן.
10. לעניין בקשה להצבעה שמיית לפי סעיף 36(ב) לתקנון, יתקיימו לא יותר מ-4 הצבעות שהתבקשו על ידי הממשלה או חברי כנסת מהסיעות שהיו חברות בקואליציה בכנסת ה-24 וכן סיעת חדי"ש-תע"ל (או רובם מסייעות אלה) ולא יותר מ-4 הצבעות שהתבקשו על ידי חברי כנסת מסייעות אחרות (או רובם מסייעות אלה), בקריאה השנייה ובקריאה השלישית יחד.
11. יו"ר הכנסת רשאי לאשר מספר מקסימלי גדול יותר של הצבעות שמיות, במספר זהה לשני הצדדים.


 חבר הכנסת יואב קיש
 יושב ראש הוועדה המסדרת