

דו"ח הוועדה הציבורית לחוק משטרה חדש

סיוון תשנ"ט

יוני 1999

תוכן העניינים

עמוד	
5	ריכוז המלצות הוועדה
	<u>דו"ח הוועדה</u>
14	הקמת הוועדה ועבודתה
16	פקודת המשטרה
18	פרק א' - תפקידי המשטרה
19	1. אכיפת החוק הפלילי
19	2. העמדת עבריינים לדין
19	3. שמירתם של אסירים ועצירים
21	4. קיום הסדר הציבורי
22	5. בטחון הנפש והרכוש
23	6. השמירה על בטחון הפנים
23	7. ביקורת גבולות
24	8. אבידות ומציאות
25	9. הוצאה לפועל
26	10. זיהוי חללים אזרחיים והודעה למשפחותיהם
26	11. עניינים ספציפיים
26	12. סיכום
28	פרק ב' - משטרה ושלטון מקומי
28	1. משטרה ארצית, ולא מבוזרת
29	2. חיזוק הקשר שבין המשטרה לבין הרשויות המקומיות
33	3. השתתפות תקציבית של הרשות המקומית בתגבור סל שרותי משטרה
34	4. מוקדי חירום משותפים
34	5. שילוב הפקחים העירוניים במשימות שיטור

36 פרק ג' - המשטרה ובטחון הפנים

38 פרק ד' - קיומו של משרד המשטרה (או המשרד לבטחון פנים)
כמיניסטרוון נפרד, והיקף תחומי פעולתו

- 39 1. פיקוד העורף
- 40 2. רישוי כלי יריה
- 41 3. שירותי הצלה
- 42 4. חומרים מסוכנים

43 פרק ה' - סמכויות השר כלפי המשטרה

- 43 1. המצב הקיים
- 44 2. שיקולים בעד ונגד מתן סמכות לשר להתערב בפעולות המשטרה
- 44 3. הדין והנהוג במדינות אחרות
- 46 4. המצב הרצוי
- 49 5. הרחבת סמכויות המפכ"ל וקביעתו כרשות מוסמכת

52 פרק ו' - מינוי המפכ"ל, כהונתו והעברתו מתפקידו

- 52 1. המצב הקיים
- 54 2. המצב הרצוי

56 פרק ז' - מינוי סגן וממלא מקום למפכ"ל

57 פרק ח' - ארגון המשטרה

- 57 1. כללי
- 57 2. חלוקה למחוזות
- 58 3. תקן למתן שרותי משטרה
- 58 4. אזרחים עובדי משטרה
- 59 5. חיילים בשירות המשטרה
- 60 6. ייחוד כח-אדם לתחום החקירות
- 61 7. שיתוף פעולה בינלאומי של המשטרה
- 62 8. תפקידי המשטרה באזורי יהודה, שומרון וחבל עזה

63 פרק ט' - המשטרה כחלק ממערכת התביעה הפלילית

- 63 1. המצב הקיים
- 64 2. הדין והנהוג במדינות אחרות
- 66 3. המצב הרצוי

68 פרק י' - סמכויות עזר של המשטרה בשעת חירום

70 פרק י"א - חקירות שוטרים ומשמעת שוטרים

70 1. המחלקה לחקירות שוטרים

70 2. "דן יחיד מיוחד"

71 3. העמדה של המפכ"ל לדין משמעתי

73 נספח א : כתב המינוי של הוועדה

74 נספח ב : מכתב יו"ר הוועדה לשר לבטחון פנים מיום י"ג בתמוז תשנ"ו
(30 ביוני 1996)

75 נספח ג : הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 21.474 מיום
18 בספטמבר 1984 בדבר רציפות עבודת הממשלה

77 נספח ד : נוסח פניית הוועדה לציבור

78 נספח ה : רשימת האישים שהופיעו בפני הוועדה

ריכוז המלצות הוועדה

ההמלצות מופיעות לפי פרקי הדין וחשבון. תוכן עניינים מפורט מצוי בעמוד 2 לדו"ח.

פרק א' – תפקידי המשטרה

1. ראוי לקבוע בחוק הגדרה מפורטת ונקודתית של תפקידי המשטרה.
2. מומלץ להבהיר כי תפקידה של המשטרה הוא לאכוף את חוקי המדינה שאכיפתם לא נמסרה על-פי דין לגורם אחר, ולסייע לגופי אכיפת החוק האחרים על פי הצורך, לפי בקשתם.
3. באם תתקבל המלצתה של הוועדה להוציא את נושא התביעה הפלילית מידי המשטרה, ניתן יהיה להשמיט את העמדתם של עבריינים לדין מתפקידיה של המשטרה.
4. החזקתם של אסירים איננה צריכה להיעשות בידי המשטרה, אלא בידי שרות בתי הסוהר שהוקם במיוחד לשם כך, וכי אין, לפיכך, לכלול בהגדרת תפקידי המשטרה את תפקיד שמירתם של אסירים.
- הוועדה סבורה שיש להשאיר את העצירים לצרכי חקירה במשמורת המשטרה רק כל עוד חקירתם נמשכת. באותם מקרים בהם נמשך המעצר על-פי דין גם לאחר שהחקירה נסתיימה, בהתאם לסעיף 17 לחוק המעצרים החדש, ראוי להעביר את העצירים לאחריות שב"ס. בתפקידי המשטרה יופיע, איפוא, התפקיד של "שמירת עצירים (למעט עצירים שעד תום ההליכים) ואחרים המצויים במשמורת על-פי דין".
5. יש לקבוע בחוק במקרה של סכנה קרובה לוודאי לבטחון הציבור, אשר מניעתה מחייבת פגיעה בזכות יסוד שלא על יסוד סמכות שבדין, על המשטרה לפנות לבית המשפט לקבלת הוראות לפעולתה.
6. מתפקידה של המשטרה לאפשר את קיומה של פעילות חוקית אשר גורם אחר מנסה למונעה בכח (כגון הפגנה), ובמסגרת זו על המשטרה להגן על מבצע הפעילות החוקית מפני התנכלות למימוש זכויות היסוד שלו.
7. רוב חברי הוועדה סבורים כי יש להותיר בחוק החדש את התפקיד של "קיום הסדר הציבורי" במובנו הרחב. חבר הוועדה פרופ' קרמניצר מסתייג מהתייחסות לסדר הציבורי כאחד מתפקידי המשטרה.
8. המשטרה אחראית על שמירתם "הציבורית" של הנפש והרכוש. אם תתהווה סכנה לבטחון הנפש והרכוש כתוצאה מפעולתו של מי שאינו נושא באחריות פלילית (למשל ילד או פסול-דין) מצופה מן המשטרה כי תסייע בהגנה על הנפש והרכוש. מוצע לכלול את תפקידה של המשטרה בשמירת הנפש והרכוש ברשימת תפקידי המשטרה בחוק, אולם להבהיר, בגוף החוק, כי תפקידה זה של המשטרה איננו יוצר אחריות מוחלטת שבגינה יכולים, למשל, אזרחים, להגיש תביעה כנגד המשטרה עקב פגיעה ברכושם.

9. מתפקידה של המשטרה להגיש, במקרה הצורך, סיוע ראשוני לקורבנות של מעשי עבירה ולחסרי ישע.
10. התפקיד של ביקורת הגבולות צריך להתבצע בידי משרד הפנים, שהינו בעל הסמכות על-פי דין. אנשי משטרת ישראל צריכים למלא בביקורת הגבולות אך ורק את תפקידיה של המשטרה, ולהותיר את ביקורת הגבולות עצמה בידי בקרים מטעם משרד הפנים. יש לוודא כי העברת התפקיד למשרד הפנים תלווה בהיערכות מתאימה, לרבות גיוס והכשרה של כח אדם מתאים, ובתקופת "חפיפה" הולמת.
11. התפקיד של טיפול באבידות ומציאות איננו תפקיד משטרתי מובהק, ובאם ניתן להעביר תפקיד זה לגוף אחר שימלא אותו באופן יעיל, יש לעשות כן. המועמדות הטבעיות לקבלת תפקיד זה על עצמן הינן הרשויות המקומיות. לאור השיקולים האמורים, ממליצה הוועדה לפעול באופן הדרגתי להעברת הנושא לרשויות המקומיות, תוך הכשרתן לקבלת התפקיד ולמילוי באופן יעיל על-פני תקופת מעבר. מוצע להקים במשרד הפנים גוף שיתאם בין הרשויות המקומיות, ינחה אותן בעבודתן, וינסה למצוא פתרונות לבעיות הפוטנציאליות שתוארו לעיל. גם לאחר העברת הסמכות לרשויות המקומיות, ולפחות לתקופת מעבר, מן הראוי לאפשר לאזרחים למסור חפצים שמצאו בתחנות משטרה.
12. העיסוק בתחום ההוצאה לפועל איננו תפקיד משטרתי מובהק. עקב חשיבותו ומורכבותו של הנושא, ומכיוון שלא נבדקו כל האפשרויות השונות והשלכותיהן, מסתפקת הוועדה בנושא זה בהמלצה כי תפקיד זה יוצא מתחום אחריותה של המשטרה ויועבר, בתיאום עם משרד המשפטים, לרשות שייקבע. יש לוודא כי העברת התפקיד לגוף שייבחר תלווה בהיערכות מתאימה, לרבות גיוס והכשרה של כח אדם מתאים, ובתקופת "חפיפה" הולמת.
13. לגבי העיסוק בזיהוי חללים, אין טעם בביזור האחריות לרשויות המקומיות, אשר למתן ההודעות, הוועדה סבורה כי יש להשאיר תפקיד זה בידי המשטרה.
14. הוועדה ממליצה כי ייקבעו בחוק תפקידי המשטרה, כדלקמן:
- א. אכיפת המשפט הפלילי, לרבות מניעת עבירות וגילויין, תפיסת עבריינים, חקירתם והבאתם לדין (וזאת בלא לפגוע בסמכויות אכיפה המסורות על-פי דין לגורמים אחרים);
- ב. שמירה על הנפש והרכוש;
- ג. קיום הסדר הציבורי;
- ד. שמירת עצירים (למעט עצירים מנהליים ועצירים שעד תום ההליכים) ואחרים המצויים במשמורת על-פי דין;
- ה. שמירה על בטחון הפנים;
- ו. זיהוי חללים (למעט חללי צה"ל) והודעה לבני משפחותיהם;
- ז. כל תפקיד אחר המוטל על המשטרה על-פי דין.

כן ממליצה הוועדה שבחוק יצויין במפורש כי המשטרה תפעל במילוי תפקידיה תוך כיבוד זכויות היסוד של האדם בישראל, ובלא לפגוע בהן אלא על-פי דין, לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש.

פרק ב' – משטרה ושלטון מקומי

1. לאור גודלה של מדינת ישראל, וההומוגניות היחסית של חלקיה הגיאוגרפיים השונים בתחום הצריכה של שירותים משטרתיים, אין מקום להקים משטרות עירוניות או אזוריות. הוועדה סבורה כי יש להמשיך בקיומה של משטרה ארצית.
2. יש לחזק באופן משמעותי את הקשר שבין המשטרה לרשויות המקומיות, ואף ליצור קשרים פורמליים מחייבים.
3. מודל השיתוף במסגרת השיטור הקהילתי הינו אמצעי יעיל לחיזוק הקשר בין המשטרה לבין הרשות המקומית.
4. נוסף על פרויקט השיטור הקהילתי, ניתן לציין מספר דרכי פעולה אפשריות לחיזוק הקשרים שבין המשטרה לרשויות המקומיות. ראשית, ניתן לקבוע בחוק חובת היוועצות תקופתית של מפקד המשטרה בראש הרשות המקומית או במועצת הרשות המקומית. שנית, ניתן להקים מועצות עירוניות למניעת עבריינות, או מועצות למשטרה וקהילה, אשר בהן ישתתפו הן נציגי המשטרה והן הרשות המקומית. הוועדה סבורה שיש לקבוע בחוק המשטרה החדש חובת הקמתן של מועצות תיאום עירוניות.
- הרשות המקומית תיוותר במעמד מייעץ, ולא תוכל להורות למפקד המשטרה לבצע פעולות משטרתיות מסויימות או להימנע מביצוע פעולות משטרתיות. מוצע כי סדרי העדיפויות הנקובים כפי שיוגובשו במועצת התיאום העירונית יובאו מידי שנה לידעת פיקוד המשטרה, לפני שהפיקוד קובע את סדרי העדיפויות הארציים-כלליים. בשלב שני, ניתן לשקול את קיומו של ניסוי מבוקר במספר מקומות בארץ, שבו תוכל המועצה העירונית להשפיע על סדרי העדיפויות הכלליים בתחום פעולת המשטרה.
5. אין לאפשר את מימונם של שרותי משטרה בידי רשויות מקומיות.
6. יש להשאיר את מתן שרותי המשטרה על בסיס שוויוני, ארצי, בהתאם לסדרי עדיפויות מקצועיים של המשטרה.
7. יש לאמץ את המלצתה של ועדת בכר ולהעניק, בחוק המתאים, לפקחים העירוניים את הסמכות להזרמת התנועה והכוונתה בתוך הערים. במקביל, סבורה הוועדה כי אין המשטרה צריכה לשמש כגורם המרכזי המופקד על אכיפת חוקי החניה.
8. יש לבחון נושאים נוספים בהם יכולים פקחי העיריות לשתף פעולה עם המשטרה. יש להכפיף את הפקחים העירוניים לאחריותה המקצועית של המשטרה, עם זאת, הוועדה סבורה כי אין להטיל על הפקחים תפקידים משטרתיים מובהקים.

פרק ג' - המשטרה ובטחון הפנים

1. האחריות על בטחון הפנים כוללת את שמירת הנפש והרכוש מפני פעולות איבה.
2. יש לקבוע בחוק המשטרה במפורש כי האחריות לבטחון הפנים מוטלת על המשטרה בכל רחבי המדינה, לרבות מעברי הגבול (אך למעט החופים והמיים הטריטוריאליים, בהם האחריות הינה במשותף לצה"ל ולמשטרה). הוועדה סבורה כי יש להגדיר בחוק באופן מדוייק את תפקידיהם של צה"ל והשב"כ בתחום זה, ולקבוע, באופן שיורי, כי האחריות בשאר התחומים הקשורים לבטחון הפנים מצויה בידי המשטרה בעת רגיעה, וניתנת להעברה לידי הצבא בשעת חירום.

פרק ד' - קיומו של משרד המשטרה (או המשרד לבטחון פנים) כמיניסטרוני נפרד, והיקף תחומי פעולתו

1. הוועדה איננה רואה מקום לקבוע נחרצות כי יש מקום למיניסטרוני משטרה (או בטחון פנים) נפרד, או, לחילופין כי יש לשלב את פעולות המשרד כאגף בתוך משרד אחר.
2. בהנחה שמיניסטרוני משטרה (או בטחון פנים) נפרד יוסיף להתקיים, יש לשקול אם להעביר לתוכו פונקציות נוספות המצויות כיום בידי גופים אחרים:
 - 2.1. אין להעביר את פיקוד העורף מידי צה"ל לאחריות המשרד לבטחון פנים.
 - 2.2. הוועדה איננה סבורה כי יש להעביר את הסמכות לרישוי כלי יריה לידי המשרד לבטחון פנים. הוועדה סבורה כי על המשטרה להוסיף ולמלא את תפקידה בתהליך רישוי כלי היריה כגורם ממליץ, שללא המלצתו אין משרד הפנים מעניק רישיונות לכלי יריה.
 - 2.3. לאור קרבתם היתרה של נושאי ההצלה, לנושאי הבטחון, מן הראוי לשקול העברתן של פונקציות אלו לאחריותו של המשרד לבטחון פנים.
 - 2.4. על המשטרה לרכז את הטיפול בנושא חילוץ אנשים במצוקה, ובעיקר מטיילים. המשטרה, לאור אחריותה הכוללת לביטחון האישי של תושבי המדינה ולאור פריסתה הרחבה ברחבי הארץ, צריכה להיות הגורם המרכזי והמתאם את כלל גופי ההצלה הפועלים בשטח, וכן לספק את האמצעים הדרושים לחילוץ שאינם מתבצעים בידי גורמים אחרים. הטלת הסמכות בנושא זה על המשטרה חייבת להיות מלווית בהענקת הסמכויות המתאימות.
 - 2.5. נושא החומרים המסוכנים, צריך להיות באחריותו של גורם אחד, הרשאי וצריך, כמובן, להסתייע בגורמים אחרים בתחומי התמחותם. אם יוחלט להטיל את האחריות על המשטרה, שהינה המתאמת היום, יש לצייד את המשטרה בכלים המקצועיים ובמעמד החוקי לעניין זה.

פרק ה' - סמכויות השר כלפי המשטרה

1. המשטרה צריכה להיות חופשית לחלוטין בחקירותיה, כשעליה מרותו של החוק בלבד.
2. 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.
3. 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.
4. השר איננו רשאי ליתן למשטרה הוראות לגבי חקירות ספציפיות, ואיננו רשאי להתערב, בכל דרך שהיא, בחקירה ספציפית: לא במתן הוראות, לא ברמיזות לגבי התוצאות הרצויות, לא בהחלפת החוקרים או בדרישה מהמפכ"ל להחלפתם, ולא בכל דרך אחרת.
5. 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. יש להגדיר בחוק את ההבחנה בין סוגיות עקרוניות של ממש לבין עניינים ספציפיים שיינתן להם לבוש של סוגיות עקרוניות.
7. 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.
8. 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 המפכ"ל, ולא להתערב בה אלא במקרים מיוחדים ומטעמים בעלי חשיבות רבה.
9. על חוק המשטרה החדש להגדיר באופן רחב את סמכויותיו של המפכ"ל, העומד בראש המשטרה, באופן שיקנה לו שליטה מבצעית מלאה על פעולות המשטרה. סמכויות אלו יופעלו על-ידי המפכ"ל באופן עצמאי, כדין כל "רשות מוסמכת" במשפט המנהלי הישראלי אשר הוענקו לה סמכויות ישירות בחוק. הוועדה ממליצה כי בין הסמכויות שיוקנו למפכ"ל המשטרה בתור "רשות מוסמכת", ייכללו הסמכויות הבאות:

א. לפקד על משטרת ישראל, על סדרי ניהולה ועל הפעלתה;

ב. לקבוע את הרכב המשטרה במסגרת תקציבה;

- ג. להורות, באישור השר הוראות כלליות לעניין ארגון המשטרה, סדרי המינהל, המשטר והמשמעת בה והבטחת פעולתה התקינה ("הוראות המשטרה") ופקודות כלליות שיפרטו את הוראות המשטרה ("פקודות המטה הארצי").
- ד. להורות על גיוס שוטרים, פיטוריהם משירות, השעייתם, העלאתם בדרגה, הצבתם בתפקיד, והעברתם מתפקיד, הכל בכפוף להוראות כל הדין.
- ה. להורות, בכפוף להוראות כל דין, על דרכי ביצוע תפקידיה של המשטרה.
- ו. לייצג את המשטרה בכל ענין.

10. חלק מהסמכויות הנתונות כיום לשר ביחס למשטרה, כגון הסמכות להעביר שוטרים מתפקידם והסמכות למנות את כל קציני המשטרה מדרגת סגן-ניצב ומעלה, צריכות להיות מופקדות בידי המפכ"ל, ולא בידי השר, כשבדי השר תיוותר הסמכות לאשר את מינויים של קצינים בדרגת ניצב.
11. לגבי פיטורי שוטרים, הוועדה ממליצה לאמץ באופן כללי את הצעתה של הוועדה לנושא הטיפול המערכתי באלימות שוטרים (1994) (להלן: "ועדת קרמניצר"). ועדת קרמניצר המליצה, לגבי פיטורין הנובעים מאירוע של אלימות שוטרים, כי ראש אגף כח אדם (אכ"א) במשטרה יהיה הסמכות המחליטה על פיטורין לגבי שוטרים שאינם קצינים, ואילו סמכות הערעור על החלטות ראש אכ"א תהיה בידי המפכ"ל. לגבי קצינים, המליצה ועדת קרמניצר כי המפכ"ל יהיה הסמכות המחליטה, וסמכות הערעור על החלטות המפכ"ל תהיה בידי השר הממונה על המשטרה.
12. הוראות בעלות חשיבות עקרונית שנותן השר למשטרה צריכות להיות ידועות לציבור, על-מנת שיעמדו לביקורתו של הציבור.

פרק ו' - מינוי המפכ"ל, משך כהונתו והעברתו מתפקידו

1. הוועדה ממליצה להשאיר על כנו את נוהל מינויו של המפכ"ל, קרי: מינוי על-ידי הממשלה בהמלצתו של השר.
2. מינויו של המפכ"ל צריך לעבור אף את אישורה המוקדם של וועדה חיצונית ובלתי-תלויה אשר תאשר את כישוריו של המועמד לתפקיד, באופן הנהוג לגבי נושאי משרה בכירים בשירות הציבורי (להלן: "ועדת האישור"). מוצע לעגן בחוק את הנהוג הקיים כי בראש הוועדה יעמוד שופט בדימוס של בית המשפט העליון, וכן מוצע כי לצורך בחינת המועמד (או המועמדים) לתפקיד מפכ"ל המשטרה, ראוי שיצורף לוועדה מי שכהן בתור מפכ"ל בעבר.
3. על הוועדה לבחון, בין היתר, אם המועמד הינו בעל הכישורים הנדרשים לפיקוד על ארגון בסדר הגודל של המשטרה, וכן לוודא את היות המועמד בעל טוהר מידות.

4. הוועדה אינה ממליצה לקבוע בחוק כי המפכ"ל חייב לבוא מתוך שורות המשטרה. עם זאת, במקרה של מפכ"ל שלא היה כלל קודם בשירות המשטרה, מצפה הוועדה כי ועדת האישור תבחן, בעת בחינת כישוריו של המועמד, גם את השאלה אם יש בהעדר נסיונו של המועמד בשירות המשטרה כדי לפגום בהתאמתו לתפקיד.
5. יש לקבוע בחוק את תקופת כהונתו של המפכ"ל לתקופה קצובה אחת של ארבע שנים, ללא אפשרות הארכה.
6. אשר להפסקת כהונתו של המפכ"ל, הוועדה סבורה כי החלטה זו צריכה אף היא להתקבל על-ידי מליאת הממשלה, לפי המלצתו של השר. הוועדה ממליצה לקבוע בחוק רשימה סגורה של העילות שיאפשרו פיטורי מפכ"ל תוך כדי הקדנציה שלו, וביניהן: אם נבצר ממנו למלא את תפקידו מטעמי בריאות, הרשעה בעבירה פלילית בעבירה שיש עימה קלון (במקרה של חקירה או הגשת כתב אישום, יש לאפשר השעיה לפי הכללים הנהוגים לגבי עובדי מדינה בכירים), ואולי להוסיף עילה של "אינו כשיר עוד למילוי תפקידו".

פרק ז' - מינוי סגן וממלא מקום למפכ"ל

1. מינויו של סגן למפכ"ל הינו חיוני, ואין להותיר את ההחלטה אם למנות סגן אם לאו לרצונו של המפכ"ל. הסגן ישמש גם כממלא-מקום קבוע למפכ"ל בכל עת שהמפכ"ל איננו יכול, מסיבה כלשהי, למלא את תפקידו. הוועדה ממליצה לפיכך לקבוע בחוק את החובה למנות סגן למפכ"ל, את דרכי מינויו ואת מעמדו כממלא-מקום קבוע למפכ"ל.
2. הסגן ימונה על-ידי הממשלה, לפי המלצת השר, ולאחר אישורה המוקדם של ועדת האישור. כמו-כן, סבורה הוועדה כי זהותו של הסגן צריכה להיות מקובלת אף על המפכ"ל.

פרק ח' - ארגון המשטרה

1. יש לקבוע חובה על המשטרה להקים נקודת משטרה בכל יישוב שבו מעל 5,000 תושבים. היקפה המדוייק של הנוכחות המשטרתית ביישובים ייקבע על-פי הצרכים, המשתנים ממקום למקום לפי פרמטרים שונים כגון גודל השטח, היקף האוכלוסיה, היקף הפשיעה באיזור וכדומה.
2. יש לקבוע בחוק כי השרותים יינתנו לפי קריטריונים אחידים (שייקבעו בידי המפכ"ל, באישור השר) על בסיס של שוויון.
3. הוועדה ממליצה לשנות את תחומי המחוזות במשטרה (למעט מחוז ש"י) כך שיתאמו את החלוקה למחוזות בחלוקה האדמיניסטרטיבית שנקבעה על-ידי הממשלה.
4. יש לאפשר למשטרה להעסיק עובדים שלא יהיו שוטרים, אלא "אזרחים עובדי משטרה" באותם תפקידים שאין צורך שלנושא בהם יהיה מעמד של שוטר. מעמדם של אזרחים אלו יהיה מקביל למעמדם של "אזרחים עובדי צה"ל", כלומר עובדים שבינם לבין המדינה יחסי עובד מעביד רגילים, על מכלול דיני העבודה החלים במדינה, ואולם, יחולו עליהם מגבלות מסוימות הנובעות מזהות המעביד שלהם, לרבות מערכת השיפוט המשמעתית של המשטרה.

העברתם של עובדים המשרתים כיום במשטרה למעמד של אזרחים עובדי משטרה תיעשה בהדרגה, ללא פגיעה בזכויות קיימות של העובדים הנוכחיים, ותוך איוש משרות שיתפנו באזרחים עובדי משטרה.

5. עצם קיומו של ההסדר של חיילים בשרות המשטרה הינו בעייתי, וזאת עקב אופיו ומהותו של שרות החובה המוטל על תושבי מדינת ישראל, שנועד להגנה על המדינה מפני אויביה החיצוניים בלבד. יחד עם זאת, הוועדה סבורה כי לאור עיסוקה הנרחב של המשטרה בבעיות בטחון הפנים של המדינה, ובהתחשב בכך שהשרות מוגבל ליחידות משטרה שעיסוקן בבטחון המדינה, ובכך שהשרות במסגרת המשטרה מותנה בהסכמתו של המתגייס, ניתן להשלים, לפי שעה, עם המשך קיומו של ההסדר המיוחד. עם זאת הוועדה סבורה שיש לבחון את האפשרות לצמצום הדרגתי של ההסדר של חיילים בשרות המשטרה בעתיד.

יש להסדיר בחוק את תחולתם המלאה של כללי המשמעת הצבאיים על חיילים שהוצבו לשרות במשטרת ישראל. הוועדה ממליצה להעניק למשטרה סמכויות מקבילות לאלו המסורות בידי צה"ל בעת לכידת עריקים, כגון סמכויות מעצר וחיפוש. כן ממליצה הוועדה לקבוע כי הענישה בגין העדרות של חיילים בשרות המשטרה מן השירות תהיה דומה לענישה בגין היעדרות מן השירות במסגרת צה"ל.

יש להסדיר בחוק את חובות משטרת ישראל כלפי חיילי החובה שהוצבו לשרת בה, ולהשוות את זכויותיהם של חיילים אלו לזכויות המוענקות לחיילים בשרות חובה במסגרת צה"ל.

6. יש להגן על יכולתם של אנשי החקירות למלא את תפקידם בתחום זה, ולמעט בהוצאתם מעבודת החקירות למטרות אחרות. לועדה נמסר כי המפכ"ל הנוכחי הורה להשתדל ולהימנע מלפגוע בעבודת אנשי החקירות, ולאור זאת, נמנעת הוועדה מהמלצה, בשלב זה, על עיגון הנושא בחוק המשטרה החדש. הוועדה סבורה כי אם גם לאחר הוראות אלו יסתבר כי נמשכת הפגיעה בעבודת החקירות, יהיה צורך לשקול את עיגון הנושא בחוק.

7. במסגרת החוק החדש ניתן וראוי להבהיר, להסרת ספק, כי המשטרה רשאית לפעול מחוץ לגבולות ישראל על-פי החלטה מפורשת של הממשלה ובמסגרת עילות ותפקידים מוגדרים. כמו-כן, מן הראוי להבהיר בהקשר זה את סמכותה של המשטרה לשתף פעולה עם משרות של מדינות זרות ועם ארגונים בינלאומיים.

פרק ט' - המשטרה כחלק ממערכת התביעה הפלילית

1. הוועדה סבורה כי יש להעביר את התביעה המשטרית לאחריות של הפרקליטות במשרד המשפטים פיתרון זה כרוך בהיערכות ארגונית, תקציבית, חוקית, ואף הסברתית.

2. למרות המלצתה החד-משמעית של הוועדה בנושא זה, הוועדה מודעת לכך כי המלצתה הראשית בנושא זה עשויה שלא להתממש מיידית עקב הקשיים התקציביים והתנגדות הפרקליטות. המלצתה החלופית של הוועדה, לתקופת מעבר, הינה להפריד את מנגנון התביעה המשטרית מאגף החקירות ומגורמי החקירות במרחבים ובמחוזות. הוועדה סבורה כי יש להכפיף את מנגנון התביעה המשטרית לגורם נפרד בתוך המערכת

המשטרתית, שאיננו כפוף לראש אגף החקירות. המועמד העיקרי לאחריות על מערך התביעות הוא היועץ המשפטי למשטרת ישראל. כיום עוסק היועץ המשפטי בתפקידי ייעוץ, אך אין לו אחריות על נושא התביעות. מובן כי יש לחזק את לשכת היועץ המשפטי למשטרה כדי לאפשר לו למלא משימה זו.

פרק י' - סמכויות עזר של המשטרה בשעת חירום

1. הוועדה סבורה, כי יש להעניק למפקדי המחוזות במשטרה סמכות חוקית לסגור אזור לתנועת בני אדם או כלי רכב, להכריז על עוצר או על פינוי זמני של אוכלוסייה מאזור מסוים.
2. הסמכויות שיוענקו למפקדי המחוזות בנושאים האמורים יופעלו על ידם אך ורק לתכלית ראויה, ובאופן שאינו עולה על הנדרש מהמצב שגרם להפעלת הסמכות. יש לחייב את בעלי הסמכויות בדיווח על הפעלת סמכויותיהם אלו (על-ידי פרסום ברבים), ולאפשר גם בקרה נאותה על הפעלתן, לרבות ערכאת ביקורת פנימית (למשל דרישה לאישור של המפקח"ל בתוך זמן קצר מתחילת הפעלת הסמכות) וכן אפשרות לביקורת פרלמנטרית ולבקרה שיפוטית.
3. הוועדה סבורה כי טיוטת הצעת חוק שהוכנה על-ידי לשכת היועץ המשפטי למשטרה בנושא סמכויות לטיפול באירוע חירום אזרחי מעניקה פתרון חוקי משביע רצון לבקשותיה של המשטרה בנושא זה וממליצה להשלים את הליכי החקיקה.
4. מן הראוי לעגן את נוהל העברת אחריות בין משטרת ישראל לצה"ל באירוע חירום אזרחי בחקיקה, שכן העברת האחריות כורכת עימה גם העברה של תפקידים וסמכויות המצויים בידי המשטרה לידי צה"ל.

פרק י"א - חקירות שוטרים ומשמעת שוטרים

1. הוועדה ממליצה לעגן גם בחוק המשטרה החדש את מעמדה של מח"ש, ולקבוע כי חוקרי מח"ש יהיו מנועים מלשרת במשטרה במשך תקופה מסויימת לאחר שרותם במח"ש.
2. ועדת קרמניצר בנושא הטיפול המערכתי באלימות שוטרים המליצה כי עבירות של שימוש בכוח שלא כחוק שאיננו אלימות חמורה יידון בפני "דן יחיד מיוחד". הוועדה ממליצה לעגן מוסד זה בחוק.
3. הוועדה ממליצה להבהיר בחוק, לשם הסר ספק, כי ניתן להעמיד את המפקח"ל לדין משמעתי, על-ידי הוראה של היועץ המשפטי. במקרה כזה יורכב בית הדין משופטים (מכהנים או בדימוס) בדרגת רב ניצב אשר ימונו על-ידי השר הממונה אד-הוק.

דין וחשבון

הקמת הוועדה ועבודתה

ביום י"ח בתמוז תשנ"ד, 27 ביוני 1994, מינה השר לבטחון פנים (אז שר המשטרה) מר משה שחל, את הוועדה הציבורית לחוק משטרה חדש (להלן: "הוועדה"). העתק מכתב המינוי של הוועדה מצורף לדו"ח זה כנספח א'.

כיו"ר הוועדה מונה עו"ד חיים י. צדוק, וכחברי הוועדה מונו ד"ר יהושע כספי, מר חיים קוברסקי ז"ל, פרופ' מרדכי קרמניצר, ועו"ד יעקב רובין. ביום י"ג בניסן תשנ"ז, 20 באפריל 1997, נפטר מר חיים קוברסקי. עד סמוך לפני מותו, השתתף מר קוברסקי באופן פעיל בכל דיוני הוועדה, ותרם תרומה מכרעת לגיבוש עמדותיה של הוועדה בשלבי הדיונים ושמיעת העדויות. במיוחד ראוייה לציון תרומתו של מר קוברסקי בנושא שיתוף הפעולה שבין המשטרה לבין הרשויות המקומיות (ראו פרק ב' להלן).

את הוועדה ליוו בעבודתה היועצת המשפטית של המשרד לבטחון פנים, עו"ד חנה קלר (אורנשטיין) והיועץ המשפטי למשטרת ישראל. ניצב יוסי סדבון, שמילא בעת הקמת הוועדה את תפקיד היועץ המשפטי למשטרת ישראל, מונה בינתיים לראש האגף לחקירות וללחימה בפשיעה, אך הוסיף ללוות את עבודת הוועדה, יחד עם תנ"צ אמירה כוכבא-שבתאי, המשמשת כיועצת המשפטית למשטרת ישראל. המלווים תרמו לדיוני הוועדה מנסיונם ומידיעותיהם תרומה משמעותית ביותר.

כמרכז הוועדה שימש ד"ר הלל סומר, אשר ריכז את עבודת הוועדה, ערך את המחקר ההשוואתי שהוועדה נעזרה בו בדיוניה ובהכנת הדין וחשבון שלה, כתב את טיוטות הדין וחשבון, והשתתף באופן פעיל בדיוני הוועדה.

עם חילופי הממשלה, ומינויו של שר לבטחון פנים חדש ביוני 1996, פנה יו"ר הוועדה, מר חיים י. צדוק, אל השר לבטחון פנים, מר אביגדור קהלני, והודיע לו על קיום הוועדה ועל המשך עבודתה, בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 21.474 בנושא רציפות עבודת הממשלה. העתק המכתב מצורף לדו"ח כנספח ב', והעתק הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מצורף לדו"ח כנספח ג'.

עם תחילת עבודתה, פנתה הוועדה לציבור באמצעות מודעות בעיתונים, והזמינה פניות מן הציבור בנושאי עבודתה של הוועדה. נוסח הפניה לציבור מצורף לדו"ח כנספח ד'. הוועדה קיבלה 32 פניות אשר הועברו לעיון חברי הוועדה. הוועדה מודה לכל אלו שהשקיעו ממרצם ומזמנם ופנו אליה.

הוועדה הזמינה 21 אישים להופיע בפניה. בין היתר, הופיעו בפני הוועדה אישים מהמשרד לבטחון פנים, מהמשטרה, ממשרד המשפטים, מצה"ל, מהאקדמיה וכן מי שנשאו בעבר בתפקידים בכירים. רשימת האישים אשר הופיעו בפני הוועדה מצורפת לדו"ח כנספח ה'. הוועדה שמעה, במפגשים אלו, מגוון רחב של דעות, רעיונות ועמדות בנושאי עבודתה. הוועדה מודה לכל מי שהופיע בפניה, וסייע בכך לגיבוש המלצות הוועדה. כן מודה הוועדה ללשכת עורכי הדין בישראל, אשר העמידה לרשותה אולם ישיבות בירושלים לשם קיום מפגשיה.

כמו-כן, קיבלה הוועדה לידיה עותק של טיוטה לחוק משטרה חדש שהכין השופט בדימוס ד"ר משה שלגי בשנת 1987, ושמעה מפי ד"ר שלגי על עבודתו.

דיוני הוועדה התמקדו בשורה של סוגיות בעלות חשיבות עקרונית אשר, לדעת הוועדה, יש להסדירם במסגרת חוק המשטרה החדש. נושאים אלו יוצגו בדו"ח שלהלן.

פקודת המשטרה

משטרת ישראל פועלת כיום מכוח פקודת המשטרה (נוסח חדש) (להלן: "הפקודה"). מקורה של הפקודה בפקודה מנדטורית משנת 1926, אשר הפכה, עם הקמת המדינה, לחלק ממשפט מדינת ישראל מכוח סעיף 11 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח1948-.

ביום ד' באייר התשל"א, 1 במרס 1971, קבעה ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת "נוסח חדש" לפקודת המשטרה, בהתאם לסעיף 16 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח1948- על-פי סעיף 16 האמור, הפך הנוסח החדש לחוק המחייב. מאז קביעת הנוסח החדש הוכנסו בפקודה מספר שינויים, מהם מהותיים (כגון הקמת המשמר האזרחי ושינויים במנגנון בירור התלונות כנגד שוטרים), אולם במבנה הפקודה ובמרבית הוראותיה, הפקודה דומה גם היום לזו שחוקק המחוקק המנדטורי לפני למעלה משבעים שנה.

במהלך תקופה זו חלו תמורות מרחיקות-לכת במדינה ובחברה הישראלית. בטריטוריה שהיתה כפופה, בעת חקיקתה של הפקודה המקורית, למנדט של מדינה זרה, תחת שלטון מעין-קולוניאלי, הוקמה מדינת ישראל העצמאית והדמוקרטית. במדינה החדשה הלכו והתפתחו זכויות האדם, התפתחות שהגיעה לשיאה עם קבלתו בכנסת של חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו בשנת 1992. ואולם, פקודת המשטרה לא הותאמה באופן מהותי לתמורות שאירעו במדינה ובמשטר מאז חוקקה לראשונה ולשינויים בתפיסות היסוד של המדינה והחברה.

המשטרה חיונית לקיומה של חברה דמוקרטית אשר בה נשמרים הסדר הציבורי והבטחון האישי. עם זאת, סמכויות רבות הניתנות לשוטרים פותחות, מעצם טבען, פתח לאפשרות של פגיעה בזכויות הפרט. כך, למשל, סמכויות המעצר, החיפוש, והשימוש בכח במקרים מסויימים.

מעצם טבעה של משטרה נוצר, איפוא, החשש כי יתגלו במשטרה, במאבקה בפשיעה ובשמירת הסדר, נטיות לראות בדמוקרטיה "מנגנון מפריע". פרופ' מנחם אמיר מציין כי קיים חשש שהשוטרים יתפסו את הערכים הדמוקרטיים "כעניינים טכניים, ביורוקרטיים או רכים ומתירנים מדי, המפריעים לאכיפת חוק טובה ויעילה."¹ ואולם, הערכים הדמוקרטיים מחייבים פיקוח של החברה על כל זרועות השלטון, ובכלל זה המשטרה. כלשונו של פרופ' אמיר:

¹ מ' אמיר, "משטרה ודמוקרטיה – כמה בעיות יסוד" **משטרה וחברה** גיליון 1 (1997) 35.

”הטיעון הדמוקרטי דורש שהמשטרה תהיה נשלטת על ידי החוק והמשפט, המגינים על ערכי זכויות האדם והאזרח, שלעיתים מתנגשים בערכים של פרגמטיזם, יעילות ועמידה בתקציב.”²

על החוק המסדיר את פעולתה של המשטרה ליצור, איפוא, את האיזון הראוי, ולקבוע באופן ברור את חובת המשטרה לכבד את זכויות הפרט. בהקשר זה יש להניח כי עם התגברות מעמדן של זכויות הפרט במשפט הישראלי, הן מבחינת מעמדן הנורמטיבי והן מבחינת תוכן המהותי, יהיה צורך לשנות את האיזון שבין האינטרסים המתנגשים באופן ההולם את השינוי שחל בתפיסות-היסוד במדינה. כך, למשל, נוהג עתה במשפט הישראלי עקרון המידתיות, לפיו, אין פוגעים בזכויות, גם אם הפגיעה עצמה נעשית לתכלית ראויה ובחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, אלא במידה שאינה עולה על הנדרש.³

הפעלתו של עקרון המידתיות בתחום המשטרה מחייבת בחינה מחודשת של סמכויות המשטרה והתאמתן כך שפגיעתן בזכויות הפרט, גם מקום שהפגיעה עצמה תהא מותרת, תיעשה במידה שאינה עולה על הנדרש.

² מ' אמיר, שם, בעמ' 35-36.

³ ראו, למשל, סעיף 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

פרק א' - תפקידי המשטרה

בנוסח הנוכחי של פקודת המשטרה, מוגדרים תפקידי המשטרה כדלקמן:

"משטרת ישראל תעסוק במניעת עבירות ובגילויין, בתפיסת עבריינים ובתביעתם לדין, בשמירתם הבטוחה של אסירים, ובקיום הסדר הציבורי ובטחון הנפש והרכוש".⁴

למרות שהמדובר בסעיף בעל אופי הצהרתי, סעיף זה משקף הכרעות לגבי תפקידי השונים של המשטרה. כיום עוסקת המשטרה במספר נושאים ותחומים שאינם נכללים (לפחות לא במפורש) בהגדרה שבפקודה, וביניהם: בטחון הפנים, ביקורת גבולות, טיפול באבידות ומציאות והוצאה לפועל של פסקי הדין של המערכת המשפטית.

ברמה העקרונית, מתעוררת השאלה האם יש להגדיר עבור המשטרה יש תפקידים מוגדרים ומצומצמים-יחסית, בעיקר מלחמה בעבריינות (במובן הרחב של ביטוי זה), או שמא יש לראות במשטרה זרוע שתפקידיה הינו לשרת את הציבור באופן כללי, במיגוון רחב של נושאים? דוגמא לסעיף מטרות רחב ניתן למצוא בחוק המשטרה הנורבגי, שבו נקבע כי:

"המשטרה, באמצעות פעולות מניעה, אכיפה ועזרה, תתרום למאמץ החברתי הכולל לקדם את הבטחון של האזרחים על-פי דין, הבטיחות והרווחה באופן כללי".⁵

הוועדה סבורה כי ראוי לקבוע בחוק הגדרה מפורטת ונקודתית של תפקידי המשטרה. כמו-כן, מן הראוי שתהיה התאמה בין סעיף החוק הקובע את התפקידים לבין התפקוד של המשטרה בפועל. לפיכך, הוועדה בחנה את התפקידים אותם ממלאת המשטרה כיום, וכן דנה אילו תפקידים על המשטרה למלא, מתוך כוונה לתת להם ביטוי גם בהגדרה החוקית של תפקידי המשטרה. לחלק מן התפקידים של המשטרה יוחדו בדין וחשבון זה פרקים עצמאיים, ומסקנת הדיון באותם פרקים היא אשר תכתיב את עמדת הוועדה בדבר הכללתם או אי-הכללתם של תפקידים אלו בין תפקידי המשטרה בחוק המשטרה החדש. תפקידים אחרים, שלא יוחדו להם פרקים עצמאיים בדו"ח, יידונו להלן בקצרה. סיכום תפקידי המשטרה, אשר יש לכוללם, לדעת הוועדה, בהגדרת תפקידי המשטרה בחוק, מופיע בסוף פרק זה.

⁴ סעיף 3 לפקודת המשטרה.

⁵ סעיף 1 לחוק המשטרה הנורבגי, 1995.

1. **אכיפת החוק הפלילי** - אחד מתפקידיה המרכזיים של המשטרה הינו אכיפת החוק. במסגרת זו, עוסקת המשטרה במניעת עבירות ובגילויין, ובתפיסת עבריינים וחקירתם. יצויין כי ישנם גופים נוספים במדינה העוסקים באכיפת חוקים ספציפיים (כגון רשויות המס ורשות ההגבלים העסקיים). **מומלץ איפוא להבהיר כי תפקידה של המשטרה הוא לאכוף את חוקי המדינה שאכיפתם לא נמסרה על-פי דין לגורם אחר, ולסייע לגופי אכיפת החוק האחרים על פי הצורך, לפי בקשתם.**

יש להבהיר, בעקבות דברי מלומדים שעסקו בנושא זה, כי כאשר מדברים על תפקידה של המשטרה ב"מניעת עבירות" המדובר בצמצום ומניעה של הזדמנויות לפשע תוך הרחבת רשת התפיסה וההעמדה לדין (crime suppression) להבדיל מפעולה לשינוי עמדות חברתי ולמיגור הסיבות המביאות לפשיעה (כגון העוני) (crime prevention). פעולה זו הינה חשובה ביותר כמובן, אולם היא נחשבת לתפקידם של גורמים חוץ-משטריים, כגון גורמי הרווחה.⁶

2. **העמדת עבריינים לדין** - ראו הדיון בפרק ט להלן. **באם תתקבל המלצתה של הוועדה להוציא את נושא התביעה הפלילית מידי המשטרה, ניתן יהיה להשמיט את העמדתם של עבריינים לדין מתפקידיה של המשטרה.**

3. **שמירתם של אסירים ועצירים:**

סעיף 3 לפקודת המשטרה כולל בין תפקידי המשטרה את "שמירתם הבטוחה של אסירים". ניהול בתי הסוהר, לרבות אבטחתם של האסירים, מופקד כיום בידי שירות בתי הסוהר (להלן: "שב"ס") וזאת מכח סעיף 76 לפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], תשל"ב1971-. העצירים, לעומת זאת, מוחזקים בבתי מעצר של המשטרה (למעט עצירים עד תום ההליכים, האמורים להיות מועברים לבתי סוהר באחריות שב"ס). כיום, מחזיקה המשטרה בעצורים רבים עד תום ההליכים במקום להעבירם לאחריות שב"ס.

⁶ (1978) N. Holten & M. Jones, *The System of Criminal Justice*. ראו גם מ' ארגמן, **אכיפת הדין הפלילי בישראל – פונקציות וסמכויות** 16-18. המונח crime prevention במובנו הצר, מניעת עבירות (להבדיל ממיגור הסיבות הגורמות לפשיעה) מתאים, כמובן, גם לתפקידי המשטרה.

הוועדה סבורה כי החזקתם של אסירים איננה צריכה להיעשות בידי המשטרה, אלא בידי שרות בתי הסוהר שהוקם במיוחד לשם כך, וכי אין, לפיכך, לכלול בהגדרת תפקידי המשטרה את תפקיד שמירתם של אסירים.

הוועדה סבורה כי המשכו של מצב זה איננו תקין, ויש לפעול מיידית לחיסולו. העצירים עד תום ההליכים עצורים בדרך כלל לתקופות ממושכות של חודשים רבים. בתקופות אלו, יש לעצירים אלו זכויות מסויימות ביחס לתנאי המעצר ולביקורים, אשר אותן לא ניתן להעניק להם במלואן בשהותם במתקני המעצר המשטרתיים. התנאים בחלק ממתקני המעצר (שרובם נמצאים בתוך תחנות משטרה פעילות) אינם מתאימים לשהיה ממושכת, וזאת בלשון המעטה.⁷ לכאורה, ניתן היה לפתור בעיות אלו גם על-ידי יצירת התנאים המתאימים בתוך מתקני המשטרה עצמה, אולם הדבר יחייב השקעה מסיבית והיערכות ממושכת בתחנות המשטרה, ובמקרים רבים לא יהיה מנוס מהקמת מבנים חדשים מכיוון שתחנות המשטרה הקיימות צרות מלהכיל מתקן הולם. אם אין מנוס מהקמת מבנים חדשים, דומה כי עדיף להקים כמתקני שב"ס ולמנוע את הבעיה מלכתחילה.

מכיוון שתפקידה של הוועדה מתמצה בהצעת חלקים מחוק משטרה חדש, הוועדה סבורה כי החוק איננו צריך לאפשר למשטרה את החזקתם של אסירים ושל עצירים עד תום ההליכים, ועל-כן היא ממליצה שלא לכלול תפקיד זה בין תפקידי המשטרה המנויים בחוק החדש.

הוועדה שקלה אם עליה להמליץ להעביר אף את העצירים שלא עד תום ההליכים לאחריות שרות בתי הסוהר. ההיגיון בגישה כזו הינו כי שב"ס אמור להיות ערוך היטב לטיפול באסירים, תפקיד שהינו תפקידו העיקרי של שב"ס, בעוד במשטרה מדובר אך בתפקיד אחד מיני רבים. עם זאת, נציגים מטעם המשטרה הביעו בפני הוועדה את העמדה כי העברת העצירים למתקני שב"ס בעודם בהליכי חקירה עלולה לפגוע בגמישות הנחוצה למשטרה בתקופת החקירה. כך, למשל, לדבריהם הבאת עציר לחקירה דחופה, למסדר זיהוי, או לעימות עם עציר אחר, עלולה לארוך זמן רב עקב הצורך בתיאום עם שב"ס

⁷ לגבי בית המעצר המרכזי בירושלים שאלת תנאי הכליאה בו תלויה ועומדת עתה בפני בית המשפט הגבוה לצדק: בג"צ 7082/97 הועד המרכזי של לשכת עורכי הדין בישראל נ' השר לבטחון פנים ואת' (צו על תנאי הוצא ביום 4 בדצמבר 1997).

ובהחזרת העציר לתחנת המשטרה הרלוונטית או בהגעת החוקרים לבית הכלא. הוועדה אינה סבורה שיש להשאיר את הנושא לשיקול דעת המשטרה בכל מקרה ומקרה, וזאת עקב החשש שתנאי המעצר עשויים להיות מותאמים ל"צרכי החקירה" ולשמש כקלף מיקוח בה.

לבסוף, יש לציין בהקשר זה כי כניסתם לתוקף של חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - מעצרים), התשנ"ו-1996 (להלן "חוק המעצרים החדש") והתקנות שהותקנו על-פיו, עשויה לצמצם באופן משמעותי את תקופות המעצר בהם מוחזקים עצירים במשמורת המשטרה. בחוק ובתקנות הנ"ל יש גם הוראות המחייבות את שיפור תנאי המעצר שהיו נהוגים עד עתה.

הוועדה סבורה, איפוא, שיש להשאיר את העצירים לצרכי חקירה במשמורת המשטרה, כל עוד חקירתם נמשכת. באותם מקרים בהם נמשך המעצר על-פי דין גם לאחר שהחקירה נסתיימה, בהתאם לסעיף 17 לחוק המעצרים החדש, ראוי להעביר את העצירים לאחריות שב"ס.

המשטרה אף מסייעת לשרות בתי הסוהר בעניינם מסויימים הקשורים באסירים ובעצירים עד לתום ההליכים. בין היתר, מטפלת המשטרה ב"אסירים במעבר", עצירים עד תום ההליכים המוחזקים דרך קבע במתקן של שב"ס שיש לכולאם באופן זמני במתקן מעצר משטרתי (למשל החזקתו של עציר המוחזק בבית כלא בדרום הארץ אשר משפטו מתנהל בתל אביב במתקן מעצר באזור תל אביב בלילות שלפני ימי הדיונים במשפטו). המשטרה גם מלווה את העצירים ממתקני הכליאה אל בתי המשפט. מכיוון שהמדובר בסמכות עזר, ספק אם יש צורך בהוראה מפורשת בחוק לשם הסדרת ביצוע פעולה זו.

בתפקידי המשטרה יופיע, איפוא, התפקיד של "שמירת עצירים (למעט עצירים שעד תום ההליכים) ואחרים המצויים במשמורת על-פי דין."

4. **קיום הסדר הציבורי** - קיום הסדר הציבורי הינו מונח רחב המשמש במדינות רבות בעולם להגדרת תפקידיה של המשטרה. הסדר הציבורי כולל גם את האחריות להכוונת התנועה, המצויה בידי המשטרה.

לעיתים נדרשת המשטרה להתערב גם למען קיום הסדר הציבורי במובן הצר של מונח זה. קיימים מקרים של סכסוכים בעלי אופי אזרחי לכאורה, אשר בלא התערבות מיידית של

המשטרה עלולים ללבוש צורה אלימה. לדוגמא, בשנים האחרונות היו מספר מקרים שבהם נטען כי בתים באזורים ערביים נרכשו על-ידי יהודים, ואיכלוסם של בתים אלו לווח בהתנגדות של טוענים ערבים לבעלות או לחזקה במבנים ושל שכנים ערביים. במצבים אלו מסורה, כמובן, ההכרעה המשפטית לרשות השופטת. ואולם, המשטרה נדרשת לעיתים להתערב מיידית עד להכרעה המשפטית, העשויה להתקבל רק בזמן מאוחר יותר.

הוועדה סבורה כי יש לקבוע בחוק במקרה של סכנה קרובה לוודאי לבטחון הציבור, אשר מניעתה מחייבת פגיעה בזכות יסוד שלא על יסוד סמכות שבדין, על המשטרה לפנות לבית המשפט לקבלת הוראות לפעולתה.

כמו-כן, ראוי לציין כי מתפקידה של המשטרה לאפשר את קיומה של פעילות חוקית אשר גורם אחר מנסה למונעה בכח (כגון הפגנה), ובמסגרת זו על המשטרה להגן על מבצע הפעילות החוקית מפני התנכלות למימוש זכויות היסוד שלו.⁸

רוב חברי הוועדה סבורים כי יש להותיר בחוק החדש את התפקיד של "קיום הסדר הציבורי" במובנו הרחב. חבר הוועדה פרופ' קרמניצר מסתייג מהתייחסות לסדר הציבורי כאחד מתפקידי המשטרה.

לדעתו של פרופ' קרמניצר, הסדר הציבורי הוא מושג רחב מדי ועמום מדי מכדי שיוכל לשמש תפקיד של זרוע שלטונית בכלל, ושל המשטרה בפרט. לדעתו, המושג "סדר ציבורי" הוא שריד לחקיקה ישנה במשטרים שלא הופנמו בהם דפוסים דמוקרטיים-ליברליים. פרופ' קרמניצר סבור שיש לפעול בדומה לדיני העונשין המודרניים, בהם ניכר מעבר מפרק עבירות גדול להגנת הסדר הציבורי לפרקים שונים של עבירות המגינות על אינטרסים צרים ומוגדרים יותר. וביישום לענייננו, אם ראוי, למשל, שהמשטרה תהא אחראית להכוונת התנועה, יש לציין זאת באופן ספציפי. לדעתו, אם מחפשים נוסחה רחבה וכוללת יחסית, ניתן להתייחס ל"מניעת סכנות לביטחון הציבור" כפי שנעשה בהצעה האלטרנטיבית הגרמנית לחוק משטרה.

⁸ בג"צ 222/68 המ' 15/69 חוגים לאומיים נ' שר המשטרה, פ"ד כד(2) 141; בג"צ 153/83 לוי ואח' נ' מפקד המחוז הדרומי, פ"ד לח(2) 393, 404-407. מובן כי חובתה של המשטרה במקרים אלו איננה מוחלטת והיא כפופה לאיזון אינטרסים, כמפורט, בין היתר, בפסקי הדין הנ"ל.

5. **בטחון הנפש והרכוש - המשטרה אחראית על שמירתם "הציבורית" של הנפש והרכוש.** אין אחריות זו אחריות מוחלטת, ואין היא באה במקום תפקידם של תושבי המדינה להגן על עצמם ועל רכושם. חובתה של המשטרה בתחום זה נובעת, בין היתר, מתפקידה לעסוק במניעת עבירות: דיני המדינה, ובמיוחד חוק העונשין, התשל"ז 1977-, קובעים כעבירות פליליות את הפגיעה שלא כדין בנפש או ברכוש. מחובתה של המדינה למנוע עבירות נגזרת, איפוא, חובתה להגן על הנפש והרכוש מפני פגיעה בבטחונם.

ואולם, אחריותה של המשטרה על שמירת הנפש והרכוש הינה רחבה יותר מזו העולה מאכיפת המשפט הפלילי. כך, למשל, **אם תתהווה סכנה לבטחון הנפש והרכוש כתוצאה מפעולתו של מי שאינו נושא באחריות פלילית (למשל ילד או פסול-דין) מצופה מן המשטרה כי תסייע בהגנה על הנפש והרכוש.**

לבסוף, המשטרה אחראית, במסגרת אחריותה לקיום הסדר הציבורי, כי בשעת הפרעה לסדר הציבורי (למשל בעת מהומות) לא ייזקו הנפש והרכוש. **מוצע לכלול את תפקידה של המשטרה בשמירת הנפש והרכוש בשימת תפקידי המשטרה בחוק, אולם להבהיר, בגוף החוק, כי תפקידה זה של המשטרה איננו יוצר אחריות מוחלטת שבגינה יכולים, למשל, אזרחים, להגיש תביעה כנגד המשטרה עקב פגיעה ברכושם.** תביעה כזו תיתכן רק אם קיימת עילה מוכרת מן הדין, למשל רשלנות.

כמו-כן, **המשטרה תגיש, במקרה הצורך, סיוע ראשוני לקורבנות של מעשי עבירה ולחסרי ישע.** הוועדה אינה נוקטת עמדה בנושא חובת המשטרה לפעולה במקרה של המסכנים את עצמם (לרבות מתאבדים), מכיוון שקיימות תפישות לפיהן אדם בוגר ואוטונומי רשאי לסכן את עצמו.

בהקשר זה, יש לציין כי חוק שרותי כבאות, תשי"ט 1959- מטיל, בסעיפים 2 ו-81 שלו חובות מסויימות בתחום הצלת הנפש והרכוש (לא רק בתחום כיבוי השריפות) על רשויות הכבאות. יש לתאם, איפוא, בין חובותיה של המשטרה בנושא זה לבין תפקידיה של רשות הכבאות.

6. **השמירה על בטחון הפנים** - ראה הדיון בפרק ג' להלן. מכיוון שתפקיד זה הינו מתפקידיה החשובים של המשטרה, מוצע לעגנו כחלק מתפקידיה בסעיף התפקידים.

7. **ביקורת גבולות**

האחריות על ביקורת העוברים בגבולות המדינה מצויה, עקרונית, בידי משרד הפנים, וזאת לאור הוראותיו של חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952. עם זאת, באופן היסטורי, המשטרה היא המאיישת את עמדות ביקורת הגבולות. לאחרונה הוסכם עקרונית על העברת הסמכויות למשרד הפנים, אך ביצוע ההעברה נדחה מעת לעת.

הוועדה סבורה כי משרד הפנים, בהיותו בעל הסמכות על-פי דין, הוא שצריך לבצע את ביקורת הגבולות גם בפועל. אין פירוש הדבר כי אנשי משטרת ישראל לא יוצבו כלל בנקודות ביקורת הגבולות: נוכחותם של אנשי משטרה בנקודות הגבול עשויה להידרש לשם מילוי תפקידיה של המשטרה עצמה (כגון: מניעת עבריינות, שמירה על בטחון הפנים וכדומה), כפי שבנקודות אלו מוצבים גם גורמים ממשלתיים אחרים לצורך מילוי תפקידם (נציגי משרד הקליטה, אנשי ביטחון וכו'). ואולם, הוועדה סבורה כי **אנשי משטרת ישראל צריכים למלא בביקורת הגבולות אך ורק את תפקידיה של המשטרה, ולהותיר את ביקורת הגבולות עצמה בידי בקרים מטעם משרד הפנים.**

מכיוון שהמדובר בהפעלת סמכות חשובה בנקודה רגישה ביותר, יש לוודא כי העברת התפקיד למשרד הפנים תלווה בהיערכות מתאימה, לרבות גיוס והכשרה של כח אדם מתאים, ובתקופת "חפיפה" הולמת. במסגרת זו, ניתן לשקול את העברת כח האדם העוסק כיום בנושא ביקורת הגבולות במסגרת המשטרה למשרד הפנים, תוך שמירה מלאה על זכויותיהם של עובדים אלו.

אבידות ומציאות

.8

המשטרה מטפלת היום בקבלת אבידות מן הציבור ובמסירתן למי שאיבד אותן, וזאת בהתאם לחוק השבת אבידה, תשל"ג-1973.

הוועדה סבורה כי **התפקיד של טיפול באבידות ומציאות איננו תפקיד משטרתי מובהק, וכי באם ניתן להעביר תפקיד זה לגוף אחר שימלא אותו באופן יעיל, יש לעשות כן.** המועמדות הטבעיות לקבלת תפקיד זה על עצמן הינן הרשויות המקומיות. יצוין כי חוק השבת אבידה עצמו מאפשר לשר המשטרה, בהסכמת שר הפנים, לאצול את תפקידי המשטרה וסמכויותיה לפי החוק האמור לרשות מקומית שהסכימה לכך.

לוועדה נמסר כי במשרד המשפטים מתגבשת הצעה לחוק אבידות ומציאות חדש, שמנסחיו מבקשים להתאימו למציאות של ימינו. הוועדה סבורה כי באופן עקרוני, יש להוציא את נושא האבידות והמציאות מידי המשטרה, ולהעבירו לרשויות המקומיות. יחד עם זאת, להעברת הנושא לרשויות מקומיות יש גם חסרונות: מערך אבידות ארצי, כזה המופעל בידי המשטרה, אמור לאפשר איתור אבידות גם אם לבעלים לא ידוע בתחום איזו רשות מקומית איבד את עבודתו. קיים גם חשש כי ברשויות מקומיות מסויימות, יעילות פחות מאחרות, תהא רמת הטיפול באבידות נמוכה, וכתוצאה מכך, יש חשש כי במקרים רבים לא תקויים המטרה של השבת האבידה לבעליה.

לאור השיקולים האמורים, ממליצה הוועדה לפעול באופן הדרגתי להעברת הנושא לרשויות המקומיות, תוך הכשרתן לקבלת התפקיד ולמילוי באופן יעיל על-פני תקופת מעבר. הוועדה מציעה כי הנושא יועבר לאחריות משרד הפנים, וכי שר הפנים הוא שיקבע באילו רשויות מקומיות יחל לפעול שרות האבידות והמציאות על בסיס מקומי, בהתאם למוכנות של כל רשות מקומית לנטילת התפקיד. **מוצע להקים במשרד הפנים גוף שיתאם בין הרשויות המקומיות, ינחה אותן בעבודתן, וינסה למצוא פתרונות לבעיות הפוטנציאליות שתוארו לעיל.**

גם לאחר העברת הסמכות לרשויות המקומיות, ולפחות לתקופת מעבר, מן הראוי לאפשר לאזרחים למסור חפצים שמצאו בתחנות משטרה, וזאת עקב הנוחות במספרן הרב ובפזורה של נקודות המשטרה, ולאור ההרגל רב השנים של הציבור בתחום זה.

9. הוצאה לפועל

שוטרי משטרת ישראל עוסקים היום במיגוון של תפקידים בתחום ההוצאה לפועל של פסקי הדין של מערכת בתי המשפט, וזאת מכח חוק ההוצאה לפועל, תשכ"ז 1967-⁹ ותקנות ההוצאה לפועל, תש"ס 1979-. תחילת עיסוקה של המשטרה בתחום ההוצאה לפועל הינה עוד מתקופת המנדט הבריטי שקדם למדינה, אז עסקה המשטרה בתפקידים מעטים יותר, והיתה פנויה לביצוע משימות אלו.

⁹ ראו, למשל, סעיף 74 לחוק ההוצאה לפועל.

הוועדה איננה סבורה כי תפקיד ההוצאה לפועל צריך להיות מוטל על המשטרה. בין יתר השיקולים בעניין זה, ראוי לציין **כי העיסוק בתחום ההוצאה לפועל איננו תפקיד משטרי מובהק**, וכי הוא יוצר חיכוך מיותר בין המשטרה לבין האזרחים. ניתן לשקול מספר פתרונות אחרים, ובראשם הטלת ביצוע ההוצאה לפועל על מחלקות ההוצאה לפועל הקיימות לצד בתי המשפט. ניתן להוסיף ולהפריט את ביצוע תפקידי ההוצאה לפועל, ולקבוע כי התערבות משטרתית תידרש רק במקרים קיצוניים (כגון תקיפת פקידי בית המשפט בידי החייבים), וזאת במסגרת תפקידיה של המשטרה במניעת עבירות ובקיום הסדר הציבורי.

עקב חשיבותו ומורכבותו של הנושא, ומכיוון שלא נבדקו כל האפשרויות השונות והשלכותיהן, מסתפקת הוועדה בנושא זה בהמלצה כי תפקיד זה יוצא מתחום אחריותה של המשטרה ויועבר, בתיאום עם משרד המשפטים, לרשות שייקבע.

אף בנושא זה, מכיוון שהמדובר בהפעלת סמכות חשובה, שפגיעתה בזכויות האזרח עלולה להיות רבה והכרוכה לעיתים גם בהפעלת כוח, **יש לוודא כי העברת התפקיד לגוף שייבחר תלווה בהיערכות מתאימה, לרבות גיוס והכשרה של כח אדם מתאים, ובתקופת "חפיפה" הולמת.**

10. זיהוי חללים אזרחיים והודעה למשפחותיהם

המשטרה ממלאת כיום את התפקיד של זיהוי החללים בעת תאונות ואסונות, וכן את התפקיד של הודעה למשפחותיהם של החללים. מפכ"ל המשטרה הביע בפני הוועדה משאלה שהאחריות בנושא זה תעבור לידי הרשויות המקומיות.

הוועדה סבורה כי **בכל הקשור לזיהוי החללים אין טעם בביזור האחריות לרשויות המקומיות**, וזאת לאור היעילות שבקיומה של מערכת מרכזית מיומנת בתחום רגיש זה. **אשר למתן ההודעות, הוועדה סבורה כי יש להשאיר אף תפקיד זה בידי המשטרה**, וזאת לאור הפריסה הארצית של המשטרה והיותה ערוכה לטפל בתפקיד זה 24 שעות ביממה. במקרה של העברת התפקיד לרשויות המקומיות, קיים חשש משמעותי כי בחלק מן הרשויות יהיה הטיפול בנושא יעיל הרבה פחות מהטיפול המשטרי.

11. **עניינים ספציפיים נוספים** - ניתן לכלול בהגדרת תפקידי המשטרה בחוק גם עניינים ספציפיים אשר, למרות היותם כלולים בתוך ההגדרות הרחבות דלעיל, ראוי להדגישם כתפקידים עיקריים של המשטרה. בהקשר זה צוינו בפני הוועדה הלחימה בנגע הסמים, אכיפת חוקי התנועה, הכוונת התנועה וההתמודדות עם תאונות הדרכים.
12. **לסיכום: הוועדה ממליצה כי ייקבעו בחוק תפקידי המשטרה, כדלקמן:**
- ח. **אכיפת המשפט הפלילי, לרבות מניעת עבירות וגילויין, תפיסת עבריינים, חקירתם והבאתם לדין (וזאת בלא לפגוע בסמכויות אכיפה המסורות על-פי דין לגורמים אחרים);**
- ט. **שמירה על הנפש והרכוש;**
- י. **קיום הסדר הציבורי;**
- יא. **שמירת עצירים (למעט עצירים מנהליים ועצירים שעד תום ההליכים) ואחרים המצויים במשמורת על-פי דין;**
- יב. **שמירה על בטחון הפנים;¹⁰**
- יג. **זיהוי חללים (למעט חללי צה"ל) והודעה לבני משפחותיהם;**
- יד. **כל תפקיד אחר המוטל על המשטרה על-פי דין.**
- כן ממליצה הוועדה שבחוק יצויין במפורש כי המשטרה תפעל במילוי תפקידיה תוך כיבוד זכויות היסוד של האדם בישראל, ובלא לפגוע בהן אלא על-פי דין, לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש.

¹⁰ תפקיד זה יהיה בכפוף לתפקידי צה"ל בעת רגיעה (אחריות משותפת בחופים ובמים הטריטוריאליים) ובשעת חירום (אז ניתן להעביר את האחריות לידי צה"ל). ההסדר המפורט ייקבע בגוף החוק, ולא בסעיף התפקידים. להרחבה בנושא זה, ראו פרק ג' לדו"ח.

פרק ב' - משטרה ושלטון מקומי

1. משטרה ארצית, ולא מבוזרת

משטרת ישראל היתה מאז ומתמיד משטרה ארצית. יש מדינות אחרות בעולם שבהן נהוגה משטרה מבוזרת, על בסיס איזורי או מקומי, הכפופה לעיתים לרשות המקומית. כך, למשל, קיימות בארצות הברית אלפי משטרות עירוניות ואזוריות, המעסיקות את רובם המכריע של השוטרים בארצות הברית. לצד המשטרות העירוניות, קיימת ברוב מדינות ארצות הברית גם משטרה מדינתית, למשימות החורגות מתחומה של עיר מסויימת, וכן קיימים כוחות משטרה פדרלית העוסקים בנושאים מוגדרים.¹¹

בקנדה קיימות משטרות עירוניות, משטרות של הפרובינציות השונות, וגם משטרה פדרלית,

ה-Royal Canadian Mounted Police.

גם באנגליה נהוגה זה שנים רבות משטרה על בסיס מקומי. מספר כוחות המשטרה קטן אמנם ב-50 השנים האחרונות מ-249 לכמה עשרות, אולם אלו עדיין מאורגנים בעיקרם על בסיס אזורי. השלטון המרכזי מספק לכוחות המשטרה שרותים ספציפיים ברמה הלאומית, כגון מעבדות ומרכזי הדרכה, מחקר ופיתוח. קיימות גם יחידות משטרה מיוחדות הפועלות על בסיס ארצי.¹²

בגרמניה, המשטרה מופעלת על-ידי המדינות השונות (Laender), במקביל לקיומם של

כוחות פדרליים מסויימים.¹³

עם זאת, קיימות בעולם גם משטרות רבות הפועלות על בסיס ארצי (או מדינתי, במקרה של

פדרציה), כגון אלו של יפן, נורבגיה, צרפת ועוד.

¹¹ בין היחידות הפדרליות הפועלות בארצות הברית ניתן למנות, למשל את ה-FBI לסוגי חקירות מסויימים, בעיקר חקירת הפרתם של חוקים פדרליים, את ה-ATF העוסק בתחומי האלכוהול, הטבק וכלי היריה, ואת ה-Secret Service העוסק בתחום אבטחת אישים ומניעת זיוף כספים. לסקירה על מערך המשטרה בארצות הברית, ראו י. אלירם, **משטרה וחברה – מבוא למדעי המשטרה** (ירושלים, 1996) עמ' 77 ואילך.

¹² J. Brewer et. al., **The Police, Public Order, and the State Policing in Great Britain, Northern Ireland, The Irish Republic, the USA, Israel, South Africa and China** (London, 2nd. Ed. 1996) 15 (להלן: "ברוור"). ראו גם סעיף 57 של ה-Police Act of 1996.

¹³ N. Foster, **German Legal Systems and Legal Language** (London, 1996)

מלומדים שנדרשו לסוגיה זו העלו שיקולים לכאן ולכאן.¹⁴ כך, למשל, נטען בזכותה של משטרה מבוזרת כי משטרה כזו תוכל להיענות טוב יותר לצרכיו של כל אזור; כי ניתן לערוך שינויים במהירות וביעילות רבה יותר במשטרה קטנה בעת שינויים חברתיים; כי מינהל מרכזי מרחיק את מקבלי החלטות במשטרה מן הציבור אותו הם משרתים; וכי משטרה מרכזית כרוכה בשרשרת-פיקוד ארוכה, מסורבלת ויקרה.

מאיך גיסא, נטען בזכותה של משטרה ארצית כי למשטרה כזו יתרונות טבעיים, כלכליים ואחרים, הנובעים מהגודל ("economies of scales"); היא מספקת שרותי משטרה גם כאשר לגורמים אזוריים או מקומיים אין היכולת הארגונית או הפיננסית, או אולי הרצון, לקיים שרותי משטרה ברמה גבוהה; משטרה ארצית גם מצמצמת את האפשרות של פגיעה במיעוטים ברמה האזורית.

רובם המכריע של מי שהופיעו בפני הוועדה סבור היה כי אין מקום בישראל להקים משטרות על בסיס איזורי או מקומי, וכך סבורה גם הוועדה. הוועדה סבורה כי **לאור גודלה של מדינת ישראל, וההומוגניות היחסית של חלקיה הגיאוגרפיים השונים בתחום הצריכה של שירותים משטריים, אין מקום להקים משטרות עירוניות או אזוריות.**

קיומה של משטרה ארצית מאפשר לנייד את הכוחות לאזורים בהם הם עשויים להידרש בהיקף גדול יותר מהכח המשטרי המוצב דרך קבע באותו איזור; הוא מקל על יצירת התמחות בעניינים מסויימים ברמה הארצית; הוא מאפשר טיפול ריכוזי ויעיל יותר בבעיות בטחון הפנים, המצויות בראש סולם העדיפויות של שרותי המשטרה בישראל. **לאור כל האמור, סבורה הוועדה כי יש להמשיך בקיומה של משטרה ארצית.**

2. חיזוק הקשר שבין המשטרה לבין הרשויות המקומיות
הוועדה סבורה כי יש לחזק באופן משמעותי את הקשר שבין המשטרה לרשויות המקומיות. הוועדה מבקשת לציין, בפתח הדברים, את תרומתו הרבה של חבר הוועדה, חיים קוברסקי ז"ל, לדיוניה של הוועדה בנושא זה. מר קוברסקי, אשר שימש כמנכ"ל משרד הפנים שנים רבות, תרם מנסיונו העצום ומתבוננתו לנושא חשוב זה. המלצות הוועדה בתחום זה משקפות, במידה רבה, את תרומתו של מר קוברסקי.

¹⁴ הסקירה להלן מבוססת על 177-179 L. Lustgarten, *The Governance of Police* (London, 1986).

גם כיום קיימים קשרים בין הרשויות המקומיות לבין יחידות המשטרה הפועלות בתחומם. קשרים אלו אינם מעוגנים מבחינה חוקית, והם פונקציה של מסורות מקומיות (כגון ועדות ביטחון עירוניות) או של ה"כימיה" הקיימת (או שאינה קיימת) בין ראש הרשות המקומית הספציפית למפקד יחידת המשטרה הספציפית באותו יישוב. יו"ר מרכז השלטון המקומי, שהופיע בפני הוועדה, ציין כי היחסים יכולים לנוע בין "שיתוף פעולה נהדר, לבין נתק מוחלט ואולי אפילו עוינות".

הוועדה סבורה כי יש לחזק את הקשר שבין הרשות המקומית לבין תחנות המשטרה שבתחומה, ואף ליצור קשרים פורמליים מחייבים, באופן שלא ישאיר את שיתוף הפעולה לרצונם הטוב של הצדדים, לנטייתיהם, ולמערכת היחסים האישית שבין מפקדי המשטרה לבין ראשי הרשויות הספציפיים המכהנים בכל אתר ואתר.

הוועדה סבורה כי לאור התפיסה המודרנית של מתן שרותי משטרה, יש מקום למעורבות של נציגיו הנבחרים של הציבור בקביעת סדרי העדיפויות של פעילות המשטרה ביישובם. אין הכוונה לכך שראש העיריה יפקד על המשטרה, או אף כי הוא יוכל להורות למשטרה לנקוט פעולות מסויימות, אולם קביעת סדרי העדיפויות הכלליים של המשטרה (למשל: התמקדות בטיפול בנגע הסמים, או במכה של גניבות רכב וכדומה) צריכה להיות מושפעת גם מרצונותיו של הציבור, כפי שהם באים לידי ביטוי על-ידי נציגיו הנבחרים.

במדינות בהן המשטרה מושתתת על בסיס מקומי, מקבלים רצונותיו של הציבור המקומי, באמצעות נציגיו הנבחרים, ביטוי משמעותי בקביעת סדרי העדיפויות של הפעילות המשטרית. כך, למשל, באנגליה, שבה לצד כל כח משטרתי מוקמת "רשות משטרה" (Police Authority) בעלת אופי מקומי.¹⁵ מרבית חבריה של רשות המשטרה הם חברי מועצת הרשות המקומית (או הרשויות המקומיות) שבתחום פעולת אותה רשות משטרה.¹⁶ על פי החוק הבריטי, רשות המשטרה המקומית מכינה, על-יסוד תכנית של מפקד המשטרה, תכנית שנתית ובה סדרי העדיפויות לפעולת המשטרה, האמצעים התקציביים, והקצאת המשאבים, וחייבת לפרסם את התכנית ברבים.¹⁷

¹⁵ קיים חריג לגבי משטרות העיר לונדון.

¹⁶ שאר החברים הינם שופטים (magistrates) המכהנים באותו איזור, וכן "נציגי ציבור" הנבחרים בידי חברי המועצה והשופטים מתוך רשימה שהכין השר הממונה, מזכיר המדינה. לפירוט, ראו ה Schedule 2 של ה Police Act of 1996.

¹⁷ סעיף 8 של ה Police Act of 1996.

כמו-כן, רשות המשטרה חייבת לשגר נציג אל מועצת העיריה בכל עת שמתעוררת שאלה לגבי הפעלת סמכויות המשטרה ולחוות דעתה בפני המועצה על סוגיות הקשורות לפעולת משטרה.¹⁸

בארצות הברית קיימים מודלים מגוונים לשיתוף השלטון המקומי והאזרחים בפעילות המשטרה. בחלק מהמקרים, המשטרה היא מחלקה של הרשות המקומית, וכפופה לראש העיר במישרין, או באמצעות מנהל שרותי משטרה או שרותי חירום הכפוף לראש העיר. על-פי מודל אחר, ממונה וועדה חיצונית מיוחדת על פעולות המשטרה, כשארשות המקומית השפעה על הרכב הוועדה החיצונית. על-פי מודל נוסף, השריף, העומד בראש המשטרה, נבחר בבחירות ישירות על-ידי התושבים, ואיננו כפוף במישרין לרשות המקומית.

למעורבות של הרשות המקומית בפעולת המשטרה יש יתרונות פוטנציאליים רבים. יעדיה של המשטרה יוכלו, במקרים רבים, להתגשם טוב יותר תוך שיתוף פעולה פורה עם גופים אחרים בקהילה העוסקים בתחומים המשיקים לאלו של עבודת המשטרה, כגון גורמי הרווחה והגורמים המופקדים על הטיפול בנוער. בנוסף, הכללת המשטרה בתוך קבוצת גופים המספקים פיתרון כולל לבעיות המטרידות את הציבור עשויה לסייע לתדמיתה בעיני הציבור כגוף שמטרתו חיוביות. לתדמית המשטרה בעיני הציבור יש חשיבות רבה, בהיותה בעלת השפעה ישירה על נכונותו של הציבור לשתף פעולה עם המשטרה, נכונות המהווה מרכיב חיוני בעבודתה של המשטרה.

יש להזכיר בהקשר זה את פרויקט השיטור הקהילתי המופעל בידי משטרת ישראל במספר גדל והולך של נקודות ברחבי המדינה. השיטור הקהילתי שונה מן השיטור המסורתי במספר אופנים, הן ברמה הרעיונית והן ברמה הפרקטית. העיקרון הבסיסי של שיטת השיטור הקהילתי הוא שעל המשטרה לערב את הקהילה באופן מעשי בשליחות המשטרה ולעבוד בשיתוף פעולה עימה.

כך, למשל, על פי תפיסת השיטור המסורתית, הדגש העיקרי בתפקיד המשטרה הוא בפענוח פשעים, בעוד הדגש העיקרי בשיטת השיטור הקהילתי הוא פתרון בעיות שמציקות לציבור; בשיטור מסורתי, המשטרה פועלת בנפרד משרותי-עזר אחרים בקהילה, ובשיטור קהילתי המשטרה נתפסת כאחד מבין הגופים שתפקידם לשפר את איכות החיים בקהילה; בשיטור מסורתי ההיענות לקריאות

¹⁸ סעיף 20 של ה Police Act of 1996.

האזרחים נעשית על-פי היכולת ובהעדר צורך מבצעי דחוף יותר, ובשיטור קהילתי ההיענות לפניות הציבור נתפסת כתפקיד חיוני ביותר של השוטור.¹⁹

הנטיה בעולם הינה לפעול יותר ויותר בשיטות בעלות מאפיינים של שיטור קהילתי.²⁰ בסניגפור וביפן, למשל, מערך השיטור כולו מושתת על בסיס קהילתי.

בישראל, הוקמה ב-1995 היחידה לפיתוח ויישום שיטור קהילתי במטה הארצי של המשטרה, וזאת לאחר כמה נסיונות קודמים של שיטור קהילתי. בעת הכנת דו"ח זה, מופעלים כמה עשרות פרויקטים של שיטור קהילתי, ברמות שונות. עם זאת, הנתונים בדבר הצלחתה של השיטה כלל אינם מוחלטים.²¹

הוועדה ביקרה בתחנת המשטרה בראשון לציון, שם מופעל שיטור קהילתי, ושמה התרשמות חיובית משיתוף הפעולה של המשטרה עם הקהילה. הוועדה סבורה כי **מודל השיתוף במסגרת השיטור הקהילתי הינו אמצעי יעיל לחיזוק הקשר בין המשטרה לבין הרשות המקומית. נוסף על פרויקט השיטור הקהילתי, ניתן לציין מספר דרכי פעולה אפשריות לחיזוק הקשרים שבין המשטרה לרשויות המקומיות. ראשית, ניתן לקבוע בחוק חובת היועצות תקופתית של מפקד המשטרה בראש הרשות המקומית או במועצת הרשות המקומית. שנית, ניתן להקים מועצות עירוניות למניעת עבריינות, או מועצות למשטרה וקהילה, אשר בהן ישתתפו הן נציגי המשטרה והן הרשות המקומית (ראש העיריה, מפקד תחנת המשטרה בעיר, מנהל שרותי הרווחה בעיר, האחראי לטיפול בנוער מנותק, האחראי על הטיפול בסמים).**

הוועדה סבורה שיש לקבוע בחוק המשטרה החדש חובת הקמתן של מועצות תיאום עירוניות, שבהן ישתתפו הגורמים המנויים לעיל. הרשות המקומית תיוותר במעמד מייצע, ולא תוכל להורות למפקד המשטרה לבצע פעולות משטרתיות מסוימות או להימנע מביצוע פעולות משטרתיות. מוצע כי סדרי העדיפויות הנקובים כפי שגובשו במועצת התיאום העירונית יובאו מידי שנה לידיעת פיקוד המשטרה, לפני שהפיקוד קובע את סדרי העדיפויות הארציים-כלליים.

¹⁹ הסקירה מבוססת על י. אלירם, **משטרה וחברה – מבוא למדעי המשטרה** (ירושלים, 1996) עמ' 165-166, שם מופיעה סקירה מקיפה יותר של ההבדלים.

²⁰ שיטת השיטור הקהילתי מתפתחת, בין היתר, בארצות-הברית, אנגליה, אירופה והמזרח הרחוק. ראו דו"ח ועדה: שיטור קהילתי בישראל – סיכויים וסיכונים (פברואר 1996) **משטרה וחברה** גליון 1, עמ' 109.

²¹ ראו 117-120 D. Bailey, **Police for the Future** (Oxford & New York, 1994) (להלן: "ביילי").

בשלב שני, ניתן לשקול את קיומו של ניסוי מבוקר במספר מקומות בארץ, שבו תוכל המועצה העירונית להשפיע על סדרי העדיפויות הכלליים בתחום פעולת המשטרה.

3. השתתפות תקציבית של הרשות המקומית בתגבור סל שרותי משטרה

הוועדה בחנה את השאלה אם ראוי לאפשר לרשויות המקומיות לתקצב פעולות של המשטרה בתחומן, ובכך להגדיל את היקף שרותי המשטרה המוענקים ברשות. ניתן להשתית את קביעת היקף שרותי המשטרה בתחום שיפוטן של הרשויות המקומיות השונות על אחד משני מודלים.

המודל הראשון, הנוהג כיום, קובע כי שרותי המשטרה ניתנים, עקרונית, ברמה אחידה בכל הארץ. השרותים מופעלים ומתוקצבים על-פי הצרכים המקומיים וסדרי העדיפויות הלאומיים, הכל כפי שקובע פיקוד המשטרה וללא כל יכולת השפעה של הרשויות המקומיות.

הוועדה בחנה הצעות למודל אחר, אשר בו ייקבע סל שרותי משטרה בסיסי אותו תעניק המשטרה בכל יישוב על בסיס שוויוני. על-פי מודל זה, תוכל הרשות המקומית להשתתף בתגבור "סל" שרותי המשטרה המוענק בתחומיה מעבר ל"סל" הבסיסי, וזאת על-ידי הקצאה כספית למשטרה של התקציבים הנדרשים. יצויין כי הסדר דומה נוהג לגבי תחומי-חיים אחרים, כגון תחום החינוך. כמו-כן, הסדר זה דומה, למעשה להסדרים בארצות שבהן המשטרה פועלת על בסיס אזורי ומבוזר. כך, למשל, באנגליה, נושאות הרשויות המקומיות בחלק קבוע ממימון פעולות המשטרה,²² והחוק קובע במפורש כי רשות המשטרה רשאית לקבל מענקים מהרשויות המקומיות בתחומן היא פועלת, בין מענקים ללא-תנאי ובין מענקים המותנים בתנאים שמפקד המשטרה הסכים להם.²³ יצויין כי החוק האנגלי מתיר לרשות המשטרה לקבל מענקים והלוואות גם מגורמים אחרים.²⁴

למרות שנשמעו בפני הוועדה הצעות, הן מטעם המשטרה והן מטעם ראשי השלטון המקומי לאפשר את קיומו של המודל השני, הוועדה סבורה כי אין לאפשר את מימון של שרותי משטרה בידי רשויות מקומיות.

הוועדה סבורה כי הסיכונים הכרוכים במתן אפשרויות אלו עולים על היתרונות. תיקצוב של

²² ברור, לעיל הערה 12, בעמ' 14.

²³ סעיף 92 של ה Police Act of 1996.

²⁴ סעיף 93 של ה Police Act of 1996.

שרותי משטרה יוצר תלות מסויימת של המשטרה ברשות המקומית ובראשיה, עובדה העשויה להיות לרועץ במצבים שבהם מתנהלת חקירת משטרה הקשורה במי מהם, במישרין או בעקיפין. כמו-כן, לרשות המקומית עשוי להיווצר אינטרס שלא לתקצב פעולות מסויימות של המשטרה מטעמים שונים, החל ממחסור בתקציב וכלה בשיקולים זרים. בעידן של מחסור, הרי שבפועל מתן היכולת לרשות המקומית לתקצב חלק מן הפעולות יש בו כדי להשליך ישירות על קביעת סדרי העדיפויות ולהעבירם, למעשה לידי הגורם המתקצב, בהיותו "בעל המאה". גם אם הוועדה סבורה כי יש לשלב את הרשויות המקומיות בקביעת סדרי העדיפויות של המשטרה, אין מקום לעשות זאת כתוצאת-לוואי של פעילות תקציבית, אלא מטעמים ראויים ועם מנגנוני איזון ובקרה הולמים.

לבסוף, קיים חשש כי פיקוד המשטרה עלול להימנע מלתקצב פעולות מסויימות, מתוך הנחה שהרשויות המקומיות יתקצבו אותן, ובסופו של דבר רק תושביהן של רשויות עשירות יותר יזכו לקבל את שירותי המשטרה הללו ברמה גבוהה. לאור שיקולים אלו, הוועדה סבורה כי יש להשאיר את מתן שירותי המשטרה על בסיס שוויוני, ארצי, בהתאם לסדרי עדיפויות מקצועיים של המשטרה.

4. מוקדי חירום משותפים

הוועדה רואה בחיוב את הקמתם של מוקדי חירום עירוניים בהם ימוקמו כל גופי החירום וההצלה (משטרה, מכבי אש, מד"א) יחד עם המוקד העירוני. ריכוז כל הפונקציות במקום אחד יקל על האזרח, שיידרש לזכור מספר טלפון אחד, ולהזעיק את כל השירותים הנדרשים בשיחה אחת, ועשוי להיות יעיל יותר גם מבחינת המשאבים הנדרשים לתפעול המוקדים. לוועדה נמסר כי קיימים כיום שיתופי פעולה מקומיים בתחום המוקדים, על בסיס מקומי אד-הוק, אך זאת ללא ארגון מסודר.

5. שילוב הפקחים העירוניים במשימות שיטור

במרבית הרשויות המקומיות מועסקים פקחים עירוניים שעיקר עיסוקם באכיפת חוקי העזר העירוניים. המדובר לעיתים בכח משמעותי מבחינת היקפו, אשר איננו מנוצל תמיד באופן מלא.

צוות שהקים השר לבטחון פנים בשנת 1995 לבדיקת שיתוף הפעולה שבין המשטרה לבין הרשות המקומית ("וועדת בכר") המליץ בדין וחשבון שלו להרחיב את סמכויות הפקחים העירוניים כך שיוכלו לעסוק בהזרמת תנועה והכוונתה. ההמלצה נובעת מכך שנושא הזרמת התנועה בתוך

הערים הינו נושא בעל חשיבות רבה ביותר, מחד, ומכך שאצל המשטרה נושא זה נדחק לעיתים מזומנות לתחתית סדר העדיפויות, מאידך.²⁵

הוועדה סבורה כי יש לאמץ את המלצתה של ועדת בכר בנושא זה, ולהעניק, בחוק המתאים, לפקחים העירוניים את הסמכות להזרמת התנועה והכוונתה בתוך הערים. במקביל, סבורה הוועדה כי אין המשטרה צריכה לשמש כגורם המרכזי המופקד על אכיפת חוקי החניה, וזאת מבלי לגרוע מסמכותו של שוטר להתערב כאשר מתבצעת עבירת חניה, כמו לגבי כל עבירה אחרת.

כמו-כן, סבורה הוועדה כי יש לבחון נושאים נוספים בהם יכולים פקחי העיריות לשתף פעולה עם המשטרה. בנושאים אלו יש לקבוע באופן ברור את חלוקת האחריות, ונראה כי יש להכפיף את הפקחים העירוניים לאחריותה המקצועית של המשטרה, לרבות בתחום קבלת ההחלטות וההדרכה המקצועית. עם זאת, הוועדה סבורה כי אין להטיל על הפקחים תפקידים משטרתיים מובהקים (כגון מעצרים), וזאת ממספר טעמים: ראשית, קיים חשש לפוליטיזציה של מערך הפקחים בידי ראשי רשויות מקומיות; שנית, הצורך להבטיח את איכות העבודה המשטרתית בעת ביצוע תפקידים משטרתיים מובהקים מחייב את הפעלתו של מערך הגיוס והסינון של המשטרה כמו גם את איכות מערכת ההדרכה השוטפת של השוטרים. מכיוון שלא ניתן לוודא כי הפקחים יגוייסו לפי אותם קני מידה מחמירים הנהוגים לגבי השוטרים²⁶ ויקבלו את ההדרכה השוטפת של השוטרים, מוטב להשאיר תפקידים משטרתיים מובהקים אלו בידי השוטרים.

²⁵ מימוש המלצה זו טעון תיקון של סעיף 23(א) לתקנות התעבורה, שהוא הקובע חובת ציות לשוטר בידי עובר דרך.

²⁶ למורכבות השיקולים בתהליך גיוסם של שוטרים ראו, למשל, בג"צ 4360/94 טאטור נ' שר המשטרה, פ"ד (2) 560.

פרק ג' - המשטרה ובטחון הפנים

פקודת המשטרה מונה, בסעיף 3, בין תפקידי המשטרה את העיסוק "בבטחון הנפש והרכוש". מכיוון שתפקיד זה של המשטרה איננו מצומצם אך להגנה מפני אלמנטים פליליים אלא הינו כולל הגנה מפני כל מי שעלול לפגוע בבטחון הנפש והרכוש, ניתן לסבור כי סעיף זה מטיל על המשטרה גם את האחריות לבטחון הפנים.

הממשלה הטילה על המשטרה, בסדרה של החלטות, את האחריות לבטחון הפנים. נהוג לציין בהקשר זה את החלטה מס' 411 מיום 26 בינואר 1975, אולם החלטה זו מתמקדת באבטחת אישים, מוסדות ומתקנים ממלכתיים, ומטילה את האחריות בנושאים אלו על המשטרה ועל השב"כ. בהחלטה ב/5 של ועדת השרים לענייני בטחון משנת 1974 נקבע כי המשטרה אחראית לבטחון הפנים בכל רחבי הארץ למעט ביישובים הקרובים לגבול.

פירוט חלוקת האחריות בתחום חלוקת הפנים מופיע בהחלטה ב/3 של ועדת השרים לבטחון פנים מיום 2 באוגוסט 1978. החלטה זו קובעת כי האחריות לבטחון הפנים מוטלת על משטרת ישראל, למעט חוף הים שם אחראי צה"ל לאבטחת חוף הים מפני חדירת מחבלים ועל המשטרה מוטל לסייע לצה"ל במשימה זו.

ההחלטה קובעת כי במצב חירום ניתן להעביר את האחריות לבטחון הפנים מן המשטרה אל הצבא ביוזמת שר הבטחון או ביוזמת המשטרה. "מצב חירום" מוגדר בהחלטת הממשלה הנ"ל כ"מצב חירום כללי בגין פעולות איבה או הכנות לקראתן או אירוע פח"ע חריג".

על פי ההחלטה, במקרה בו יקבע הרמטכ"ל כי נוצר מצב חירום המחייב העברת בטחון הפנים מידי המשטרה לצבא, יהיה שר הבטחון מוסמך, באישור ראש הממשלה, או בהעדר יכולת לקבל את אישור ראש הממשלה גם בלעדיו, להורות לרמטכ"ל ליטול את האחריות ואת הסמכויות לבטחון פנים בכל תחומי המדינה או בגיזרה מסויימת, והוראה זו תחייב את המשטרה. על הרמטכ"ל ליטול את האחריות לבטחון הפנים גם על-פי פניית המשטרה, במקרה של מצב חירום. בהחלטה מאוחרת יותר של ועדת השרים לענייני בטחון (החלטה ב/137 מיום 19 ביוני 1979) נקבע כי ההחלטה בדבר העברת האחריות לבטחון הפנים ממשטרת ישראל לצה"ל תתקבל בידי ועדת השרים לענייני בטחון, או בהחלטה משותפת של ראש הממשלה, שר הבטחון ושר הפנים.

על-פי החלטות הממשלה, איפוא, מוטל עיקר האחריות לבטחון הפנים (למעט בעת מצב חרום), על המשטרה, למעט תחומים ספציפיים המסורים לצה"ל ולשב"כ.

המונח "בטחון פנים" איננו מוגדר באופן ברור בהחלטות הממשלה וועדות השרים הרלוונטיות. ניתן אולי להסתייע לצורך זה בהגדרות של פרק רביעי 1 לפקודה, אשר הקים את המשמר האזרחי, וקבע כי המשטרה רשאית להסתייע בו "בכל פעולה שהמשטרה מוסמכת לעשות למען שמירת בטחון הנפש והרכוש מפני פגיעת איבה". **מוצע** איפוא **לקבוע כי האחריות על בטחון הפנים כוללת את שמירת הנפש והרכוש מפני פעולות איבה.**

ריבוי החלטות הממשלה בתחום זה יצר מצב של חוסר בהירות מסויימת. הוועדה סבורה, לאחר ששמעה גם את עמדת הרמטכ"ל בעניין זה, כי יש לקבוע בחוק המשטרה במפורש כי האחריות לבטחון הפנים מוטלת על המשטרה בכל רחבי המדינה, לרבות מעברי הגבול (אך למעט החופים והמיים הטריטוריאליים, בהם האחריות הינה במשותף לצה"ל ולמשטרה). הוועדה סבורה כי יש להגדיר בחוק באופן מדוייק את תפקידיהם של צה"ל והשב"כ בתחום זה, ולקבוע, באופן שיורי, כי האחריות בשאר התחומים הקשורים לבטחון הפנים מצויה בידי המשטרה בעת רגיעה, וניתנת להעברה לידי הצבא בשעת חירום.

פרק ד' - קיומו של משרד המשטרה (או המשרד לבטחון פנים) כמיניסטריון נפרד, והיקף תחומי פעולתו

כיום מצויה המשטרה באחריותו של השר לבטחון פנים, תואר שהחליף את התואר שר המשטרה. בעבר היו תקופות שבהן היתה המשטרה באחריותו של שר הפנים, ובמקום משרד משטרה עצמאי התקיים אגף משטרה בתוך משרד הפנים.

הוועדה שמעה מספר דעות בשאלה אם רצוי לקיים מיניסטריון נפרד לעניין המשטרה. יצוין כי המודל של מיניסטריון נפרד למשטרה הינו חריג בהשוואה למרבית הדמוקרטיה המערביות. עם זאת, ספק אם ההשוואה הינה ראויה: ברבות מן המדינות הללו, ניתנים שרותי המשטרה על בסיס מבוזר ותוך זיקה הדוקה לרשויות המקומיות. במצב זה, קטן הצורך במיניסטריון מרכזי חזק, וניתן להותיר את הפיקוח בידי אותו מיניסטריון המפקח על מכלול פעולותיהן של הרשויות המקומיות, ובכלל זה פעולות המשטרה. באותן ארצות בהן מוכר משרד לבטחון פנים, תחומי עיסוקו רחבים מאלו הנמצאים בידי המשרד לבטחון פנים בישראל, וכוללים, בין היתר, את שרותי ההצלה (מקבילותיהם של השירות לכיבוי אש ושל מגן דוד אדום).

בין השיקולים שהועלו בעד קיומו של משרד נפרד, היה הטיעון כי רק במשרד נפרד תוכל המשטרה לקבל תשומת-לב מיניסטרילית ראויה, והמשטרה לא תיאלץ להיאבק בגורמים אחרים על תשומת ליבו של השר הממונה ועל חלוקת המשאבים הפנימית במשרד. מנגד, נטען כי במיניסטריון נפרד גובר החשש מפני התערבות בלתי סבירה של הדרג הפוליטי בעבודת המשטרה, בהיות פעולת המשטרה הנושא העיקרי שהשר מופקד עליו.

לטובת הכללת המשטרה במסגרת של משרד אחר (למשל משרד הפנים) הושמע גם הטיעון כי במבנה כזה ייקל על המשטרה לקבל היזון לא רק בתחום המשטרה הצר, אלא גם בתחומים אחרים ומשיקים, כמו למשל הרשויות המקומיות. כמו-כן, צויינה העובדה שבמדינה דמוקרטית, קיומו של משרד הנושא את השם "משרד המשטרה" עשוי להישמע צורם לאוזן. בהקשר זה הוזכרה גם הטרמינולוגיה הבעייתית. נשמעה הדעה כי המשרד המכונה היום "משרד הבטחון" צריך היה להיות מכונה "משרד ההגנה" ואילו השם "משרד הבטחון" צריך היה להיות שמור עבור המיניסטריון המפקח על פעולת המשטרה.

הניסיון מלמד שהשאלות אם יתקיים מיניסטריון משטרה נפרד אם לאו; אם יתקיים - האם יתווספו לו תפקידים וסמכויות מעבר לפיקוח המיניסטריון על המשטרה ועל שרות בתי הסוהר; ואם ייקרא "משרד המשטרה" או "המשרד לבטחון פנים" - שאלות אלו מוכרעות בדרך-כלל על-ידי משא ומתן פנים-סיעתי או קואליציוני ומשיקולים פוליטיים בעיקרם.

בהתחשב בשיקולים המורכבים והסותרים, ובדעות השונות של חברי הוועדה בעניין זה, הוועדה איננה רואה מקום לקבוע נחרצות כי יש מקום למיניסטריון משטרה (או בטחון פנים) נפרד, או, לחילופין כי יש לשלב את פעולות המשרד כאגף בתוך משרד אחר (משרד הפנים, או אף משרד המשפטים, לפחות ככל שהדבר נוגע לחקירות).

בהנחה שמניסטריון משטרה (או בטחון פנים) נפרד יוסיף להתקיים, יש לשקול אם להעביר לתוכו פונקציות נוספות המצויות כיום בידי גופים אחרים, ובהם פיקוד העורף (המצוי כיום באחריות צה"ל); הסמכות לרישוי כלי נשק (כיום בידי משרד הפנים); הטיפול בחומרים מסוכנים (כיום בידי מספר רב של גופים, ובראשם המשרד לאיכות הסביבה); שירותי הכבאות (כיום באחריות משרד הפנים) ושירותי מגן דוד אדום (כיום מופעלים בידי עמותה עצמאית, באחריות מקצועית של משרד הבריאות).

1. פיקוד העורף

פיקוד העורף של צה"ל הוא הפונקציה המרכזית ביותר בתחום בטחון הפנים המצויה כיום בידי גורם מחוץ למשטרה. נציגי צה"ל, בראשות הרמטכ"ל, הופיעו בפני הוועדה והביעו התנגדות להעברת פיקוד העורף לאחריות המשרד לבטחון פנים.

הוועדה סבורה כי במצב הנוכחי אין להעביר את פיקוד העורף מידי צה"ל לאחריות המשרד לבטחון פנים. להמלצה זו מספר נימוקים, שעיקריהם יובאו להלן.

ראשית, הוועדה שמעה עמדות נחרצות לפיהן היקף הפעילות הנדרש בתחום פיקוד העורף, בייחוד בשעת חירום, מהווה משימה כה כבדה עד שרק צה"ל יכול לעמוד בה בפריסה, באינטנסיביות ובהיקף הנדרשים. קיים חשש משמעותי כי גורמים ממשלתיים אחרים, לרבות המשרד לבטחון פנים, לא יוכלו למלא את המשימה במלואה באופן יעיל. תפעול פיקוד העורף ברגיעה, ובמיוחד בשעת חרום, מחייב מערך רחב, בפריסה גיאוגרפית בכל המדינה, שניתן להפעילו בגמישות וביעילות רבה יותר בידי צה"ל, הגדול כמה מונים מן המשטרה.

שנית, פיקוד העורף מבוסס באורח משמעותי ביותר על אנשי מילואים של צה"ל, והדברים נכונים אף ביתר שאת בשעת חירום. העברת פיקוד העורף לידי המשטרה תחייב הקמת מנגנון של אנשי מילואים במשטרה (או במשרד לבטחון פנים), או לחלופין יצירת מנגנון לפיו אנשי המילואים המגויסים על-ידי צה"ל מוצבים לשירות המשטרה (או המשרד לבטחון פנים).

ייתכן כי השיקולים שהביאו לעמדתה זו של הוועדה ישתנו בעתיד, בייחוד אם יתאפשר שרות לאומי או אזרחי גם במסגרת המשטרה על בסיס רחב. במצב זה ניתן יהיה לבחון, לאחר מספר שנים של הפעלת כוחות אלו בידי המשטרה, אם נוצר מנגנון המסוגל להפעיל את פיקוד העורף הן ברגיעה והן בשעת חירום.

נושא פיקוד העורף מצוי בימים אלו בדיונים אינטנסיביים בין כל הרשויות הרלוונטיות במסגרת הצעת חוק ההתגוננות האזרחית (תיקון מס' 9), התשנ"ז 1996- שהוגשה מטעם הממשלה, והמצויה בשלבים מוקדמים של הדיון הפרלמנטרי, ועל כן אין הוועדה עוסקת בו מעבר לאמור לעיל.

2. רישוי כלי יריה

הסמכות לרישוי כלי יריה המוחזקים בידי אזרחים מצויה כיום בידי משרד הפנים, ואילו המשטרה הינה במעמד של גורם ממליץ. על-פי הוראות חוק כלי היריה, תש"ט 1949-, הרשות המוסמכת למתן רשיונות שלא בשעת חירום היא "פקיד רישוי (של משרד הפנים) על-פי המלצת קצין משטרה בכיר" שנתמנה לעניין זה בידי המפקח הכללי של המשטרה.

הוועדה איננה סבורה כי יש להעביר את הסמכות לרישוי כלי יריה לידי המשרד לבטחון פנים. הוועדה סבורה כי על המשטרה להוסיף ולמלא את תפקידה בתהליך רישוי כלי היריה כגורם ממליץ, שללא המלצתו אין משרד הפנים מעניק רשיונות לכלי יריה. יצויין כי חוק כלי היריה קובע מנגנון ערעור על המלצה שלילית של קצין המשטרה בפני קצין משטרה בכיר אחר.

הוועדה סבורה כי השיקולים למתן רשיון לנשק הינם שיקולים רחבים, וכי ההיבט המשטרתי הינו רק היבט אחד (גם אם היבט חשוב) למטרה זו. בית המשפט העליון ציין כי המדיניות הכללית של מתן הרשיונות אף היא צריכה לאזן בין האינטרס המשטרתי בצמצום כמות כלי הנשק²⁷ שבידי הציבור לבין הצורך של האזרחים להתגונן בפני סיכונים²⁸. הוועדה סבורה כי איזון זה יתבצע

²⁷ ראו בג"צ 190/80 בוחבוט נ' שר הפנים והמשטרה, פ"ד לה (2) 415.

²⁸ ראו בג"צ 1958/90 בן שטח נ' שר הפנים, פ"ד מה (1) 322.

טוב יותר במסגרתו של משרד הפנים מאשר במסגרת המשרד לבטחון פנים, למרות שלמשטרה למעשה זכות וטו על מתן רשיונות.

הגוף המופקד על מנגנון רישוי הנשק פועל, גם לאחר הענקת הרשיון, לוודא את המשך הכשרתם המקצועית לשימוש בנשק, בין היתר באמצעות מטווחים תקופתיים. משרד הפנים עוסק תדיר, גם בתחומים אחרים, ברשיונות תקופתיים ובחידושם, ואילו המשרד לבטחון פנים איננו עוסק בכך באופן סדיר. גם מטעם זה, עדיף להשאיר את הרישוי ואת הפיקוח בידי משרד הפנים.

3. שרותי הצלה

שרותי ההצלה ניתנים כיום בידי שרותי הכבאות ובידי מגן דוד אדום. הוועדה סבורה כי לאור קרבתם היתרה של נושאי ההצלה, לנושאי הבטחון, מן הראוי לשקול העברתן של פונקציות אלו לאחרייתו של המשרד לבטחון פנים. איחוד כל שרותי ההצלה תחת קורת גג ארגונית אחת מקובל במקומות רבים בעולם, ועשוי לחסוך משאבים רבים בהפעלתם של שרותים אלו (למשל, תוך שימוש במוקדים משותפים, בציוד משותף, ובטיפול משולב באירועים הדורשים, למשל, הן פינוי נפגעים והן חקירה). איחוד הפונקציות במסגרת אחת תואם גם את החפיפה החוקית הקיימת כיום בין תפקידיה של המשטרה לאלו של שרותי הכבאות, ששניהם מופקדים על שמירת הנפש והרכוש.²⁹ עם זאת, מכיוון שהנושא לא נבדק עד תומו עם בעלי הסמכות הנוכחיים בתחום זה, הוועדה איננה ממליצה אלא על בדיקת האפשרות של איחוד הפונקציות במשרד לבטחון פנים. באם יוחלט על העברת פונקציות אלו, יהיה צורך לבצע שינויי חקיקה הולמים לא רק בחוק המשטרה החדש אלא גם בחוקים המסדירים את פעולתם של הגופים האחרים.

עוד בתחום ההצלה, הוועדה סבורה כי על המשטרה לרכז את הטיפול בנושא חילוץ אנשים במצוקה, ובעיקר מטיילים. נושא זה מטופל כיום בידי מיגוון של גורמים, כמו יחידות חילוץ של בתי ספר שדה של החברה להגנת הטבע, יחידות מתנדבים אזוריות, יחידת החילוץ של חיל האוויר וכוחות משטרה.

²⁹ ראו סעיפים 2 ו-81 לחוק שרותי הכבאות, תשי"ט 1959.

הוועדה סבורה כי המשטרה, לאור אחריותה הכוללת לביטחון האישי של תושבי המדינה ולאור פריסתה הרחבה ברחבי הארץ, צריכה להיות הגורם המרכזי והמתאם את כלל גופי ההצלה הפועלים בשטח, וכן לספק את האמצעים הדרושים לחילוץ שאינם מתבצעים בידי גורמים אחרים. בדרך זו, תהיה לציבור כתובת אחת, מוגדרת, בנושא זה. המשטרה יכולה, כמובן, להסתייע בגופי חילוץ והצלה אחרים, אולם הוועדה סבורה כי האחריות הכוללת בעניין זה צריכה להיות מוטלת על המשטרה.

הטלת הסמכות בנושא זה על המשטרה חייבת להיות מלווית בהענקת הסמכויות המתאימות. חלק מענייני ההצלה או גופי ההצלה מוסדרים כיום בדברי חקיקה אחרים. עניינים אחרים, כגון יחידות המתנדבים האזוריות להצלה הפועלות בשנים האחרונות ברחבי הארץ בהצלחה לא מבוטלת, כלל אינם מוסדרים בחקיקה כלשהי. יש להעניק למשטרה את מלוא הסמכויות לעניין זה.

4. חומרים מסוכנים

הטיפול בחומרים מסוכנים מצוי כיום בידי שורה ארוכה של גופים (בין היתר, המשטרה, המשרד לאיכות הסביבה ומכבי האש). לוועדה נמסר כי בפועל, משמשת המשטרה כמתאמת בארועים של אסון או חשש לאסון הנובע מחומרים מסוכנים ("אירוע חומרים מסוכנים") בין שאר הגופים העוסקים בנושא, אולם למעמדה זה של המשטרה אין בסיס חוקי.

הוועדה סבורה כי נושא החומרים המסוכנים, צריך להיות באחריותו של גורם אחד, הרשאי וצריך, כמובן, להסתייע בגורמים אחרים בתחומי התמחותם. ייתכן כי בשל המקצועיות המיוחדת הנדרשת בתחום זה, מחד, ועקב ריבוי המטלות המוטלות על המשטרה, מאידך, יש להטיל את האחריות על גורם אחר, כגון המשרד לאיכות הסביבה, או מערכת כיבוי האש. אם יוחלט להטיל את האחריות על המשטרה, שהינה המתאמת היום, יש לצייד את המשטרה בכלים המקצועיים ובמעמד החוקי לעניין זה.

הוועדה איננה רואה עצמה מוסמכת לקבוע מי הגורם שעליו יוטל לרכז את הטיפול בנושא חומרים מסוכנים, וראוי שנושא חשוב זה יבחן על-ידי צוות שבו שותפים כל הגורמים הרלוונטיים. עם זאת, הוועדה רואה חובה לשוב ולהדגיש את הצורך בריכוזו של נושא זה בידי גורם אחד, שיהיה בעל כל הסמכויות הרלוונטיות, שלהן נלווית גם האחריות.

פרק ה' - סמכויות השר כלפי המשטרה

1. המצב הקיים

פקודת המשטרה, בנוסחה הנוכחי, מעניקה לשר המופקד על המשטרה סמכויות משמעותיות. כך, למשל, השר הוא בעל הסמכות לקבוע את הרכבה של משטרת ישראל;³⁰ השר רשאי למנות שוטר או אדם אחר למלא את תפקידיו של קצין משטרה בכיר;³¹ השר מוסמך לאשר את ההוראות הכלליות של המשטרה;³² השר רשאי להרחיק שוטר "בכל עת שירצה".³³

הפקודה אמנם מפרטת סמכויות ספציפיות הנתונות לשר ביחס למשטרה, אולם אין היא קובעת באופן כולל את סמכויותיו של השר כלפי המשטרה ואת חובותיה של המשטרה כלפי השר, מעבר לעניינים הספציפיים הנקובים בה. כך, למשל, אין הפקודה מסדירה את השאלה האם רשאי השר לקבל מידע לגבי כל חקירה שמנהלת המשטרה. שאלה זו מתעוררת באופן חריף במיוחד במקרה של חקירה שמנהלת המשטרה נגד השר, או נגד שר אחר ממפלגתו, או חקירה אחרת העשויה לפגוע פגיעה פוליטית בשר או במפלגתו.

הנושאים שלא הוסדרו בפקודה אינם מתמצים רק בקבלת מידע, ואינם מוגבלים לתחום החקירות. כך, מתעוררת שאלת סמכותו של השר להורות למשטרה כיצד לפעול (או לא לפעול) בעניינים מסויימים. האם רשאי השר להורות למשטרה לחקור נושא מסויים? להפסיק חקירתו של נושא מסויים? לחקור פרשה בדרך מסויימת (למשל על-ידי מעצר אחד החשודים) או להימנע מלחקור בדרך מסויימת (למשל הוראה להימנע ממעצר של חשוד מסויים, עקב מעמדו)? כאמור, שאלת סמכותו של השר מתעוררת לא רק בתחום החקירות אלא גם בתחומי פעולתה האחרים של המשטרה. כך, למשל, השאלה האם רשאי השר להורות למשטרה לנקוט אמצעים מסויימים או להימנע משימוש באמצעים מסויימים לצורך פיזור הפגנות. ובמונחים כלליים יותר - האם רשאי השר להורות למשטרה כיצד לפעול בעניין מקצועי-מבצעי?

³⁰ סעיף 2 לפקודה.

³¹ סעיף 7 לפקודה.

³² סעיף 9א לפקודה.

³³ סעיף 21 לפקודה.

2. שיקולים בעד ונגד מתן סמכות לשר להתערב בפעולות המשטרה

השיקולים בעניין זה הינם מורכבים, ולעיתים סותרים. מחד גיסא, השר הוא האחראי מיניסטריאלית על פעולת המשטרה. אם תפעל המשטרה בדרך שהכנסת, התקשורת או הציבור יראו אותה באור שלילי, השר הוא שיספוג לפחות חלק מהביקורת ויאלץ להתמודד עימה במישור הפרלמנטרי, התקשורתי והציבורי. ניתן, איפוא, לטעון כי מי שנושא באחריות צריך להיות גם בעל הסמכות, ובאם השר סבור, למשל, כי מבחינה ציבורית לא יוכל להגן על כך שהמשטרה עושה שימוש בסוסים לפיזור הפגנות, רשאי הוא להורות למשטרה להימנע מלפעול בדרך זו. שיקול נוסף לטובת מתן סמכויות בידי השר הינו החשש מפני מצבים בהם המשטרה עלולה לפעול מתוך להט מופרז להשיג הישגים מקצועיים, וזאת מבלי להתחשב במידה מספקת באינטרסים נוגדים כמו זכויות האזרח. השר, האמור להיות ער לשיקולים ציבוריים רחבים יותר, עשוי להוות במצבים אלו גורם ממתן.

מאידך גיסא, 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.

3. הדין והנהוג במדינות אחרות

הוועדה בחנה את הנהוג בנושא זה במספר מדינות אחרות. באנגליה, שבה עיקר תפעול המשטרה מתבצע בידי רשות משטרה בעלת אופי מקומי, חייב מפקד המשטרה לדווח לרשות המשטרה, על-פי דרישתה, על כל נושא הקשור בהפעלת סמכויות המשטרה. ואולם, אם מפקח המשטרה סבור כי מסירת מידע על פי הדרישה עשויה לפגוע באינטרס הציבורי, הוא רשאי להעביר את העניין להכרעתו של מזכיר המדינה לענייני פנים, השר הממונה במימשל המרכזי, והכרעתו בעניין

זה היא הקובעת.³⁴ לעומת זאת, הדין מאפשר למזכיר המדינה לבקש ולקבל כל דו"ח שימצא לנכון היישר ממפקד המשטרה.³⁵ ואולם, יש לזכור שמזכיר המדינה במודל האנגלי הוא סמכות של פיקוח עליון בלבד, בעוד הפיקוח היומיומי נעשה בידי רשויות המשטרה המקומיות.

הדין האנגלי גם מעניק לשר הממונה במימשל המרכזי, הוא מזכיר המדינה לענייני פנים, את הסמכות לקבוע מטרות (objectives) ואף יעדי ביצוע להשגת המטרות (performance targets) עבור כוחות המשטרה, וזאת לשם קידום יעילות עבודת המשטרה (efficiency and effectiveness). השר חייב, כתנאי להפעלת סמכויותיו אלו, לקיים התייעצות עם נציגים של רשויות המשטרה המקומיות ועם נציג של מפקדי המשטרה, וכן במתן הודעה לפרלמנט על התערבותו.

עם זאת, פסקו גם בתי המשפט באנגליה כי למפקד המשטרה יש סמכות מבצעית מלאה (complete operational control) ואין עליו לקבל בעניינים מבצעיים הוראות של רשות המשטרה המקומית או של השר הממונה.³⁶

שרים אנגליים ניסו פעמיים להכתיב פעולות לראש המשטרה באמצעות פניה לערכאות, ובתי המשפט קבעו שאין בסמכותם לעשות כן.

וכך כתב השופט דנינג על מפקד משטרת לונדון :

"I have no hesitation in holding that . . . he should be, and is, independent of the executive. He is not subject to the orders of the Secretary of State . . . I hold it to be the duty of the Commissioner of the Police of the Metropolis, as it is of every Chief Constable, to enforce the law of the land . . . In all these things he is not the servant of anyone, save of the law itself."³⁷

והוסיף השופט סלמון :

"Constitutionally it is clearly impermissible for the Secretary of State for Home Affairs to issue any order to the police in respect of law enforcement."³⁸

³⁴ סעיף 22 של ה Police Act of 1996. ראו גם ברור, לעיל הערה 12, בעמ' 15.

³⁵ סעיף 44 של ה Police Act of 1996.

³⁶ Fisher v. Oldham Corp. [1930] 2 K.B. 364.

³⁷ R. v. Commissioner of Police of the Metropolis, ex parte Blackburn [1968] 2 Q.B. 118, 135-136.

³⁸ שם, בעמ' 138.

בקנדה, קובע החוק כי מפקד המשטרה הפדרלית יהיה בעל השליטה והניהול במשטרה (control and management), אך זאת בהתאם להנחיות (under the direction) של השר הממונה (הוא שר המשפטים, ה- Attorney General).³⁹ החוק מאפשר הן למפקד המשטרה והן לשר הממונה (כל אחד לחוד) למנות ועדת חקירה לכל עניין הקשור בעבודת המשטרה.⁴⁰

באוסטרליה, המצב בעניין זה שונה ממדינה למדינה. בדרום אוסטרליה, נקבע בידי שופט בית המשפט העליון ששימש כוועדת חקירה, כי בפעולות היומיומיות של אכיפת החוק, על מפקד המשטרה להיות חופשי משליטה ואף מהנחיה של השר הממונה; ואולם, נקבע כי בעניינים חשובים, במיוחד כאלו שייתכנו להם השלכות פוליטיות, על מפקד המשטרה לשוחח בנושא עם השר הממונה, אשר יהיה אחראי בסופו של דבר בפני הפרלמנט לפעולות המשטרה.⁴¹ בעקבות עימות בין מפקד המשטרה בדרום אוסטרליה לממונים עליו, תוקן החוק בדרום אוסטרליה והוא מתיר עתה לממשל במפורש ליתן הוראות למפקד המשטרה, אולם כל הוראה כזו צריכה להיות מונחת על שולחנם של שני בתי הפרלמנט ולהתפרסם בעיתון הרשמי.⁴² במדינות קווינסלנד, ניו-סאות' וולס וויקטוריה, חוקי המשטרה מכפיפים במפורש את המשטרה להכוונה ולשליטה של הממשלות.⁴³

4. המצב הרצוי

לאחר שקילת השיקולים השונים והאיזונים הראויים, הוועדה סבורה כי בנושא זה יש מקום להפריד בין תפקידיה של המשטרה בתחום החקירות לבין תפקידיה האחרים של המשטרה.

אשר לתחום החקירות, הוועדה סבורה כי **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

³⁹ סעיף 1(5) ל-Royal Canadian Mounted Police Act.

⁴⁰ סעיף 24 ל-Royal Canadian Mounted Police Act.

⁴¹ הדברים נפסקו על-ידי השופט ברייט (Bright) מבית המשפט העליון של דרום אוסטרליה, בתוקף תפקידו כוועדת חקירה בעת סכסוך בין מפקד משטרה לשר הממונה עליו. ראו L. Waller, The Police, The Premier and Parliament – Governmental Control of the Police 6 *Monash U. L. Rev.* 249, 255.

⁴² שם.

⁴³ שם.

ועדת המשפטנים בדבר סמכויות היועץ המשפטי לממשלה משנת 1962 ("ועדת אגרנט"),⁴⁴ והמלצות הוועדה הציבורית לבחינת דרכי המינוי של היועץ המשפטי לממשלה ונושאים הקשורים בכהונתו משנת 1998 ("ועדת שמגר").⁴⁵

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. הצורך ליתן לשר סמכות להתוות מדיניות כללית נובע הן מאחריותו הפרלמנטרית והן מכך שפעמים רבות למדיניות מסויימת של המשטרה עשויה להיות השלכות תקציביות ומבניות. כך, למשל, המליצה בשנת 1994 הוועדה לעניין הרשעה על סמך הודאה בלבד ולעניין העילות למשפט חוזר להסריט הודאות של חשודים בעבירות חמורות באמצעות ציוד וידיאו, וזאת כדי לסייע לשופטים בהחלטתם בבואם להעריך את מהימנות ההודאה והאם ניתנה באופן חופשי ומרצון. ההחלטה לעבור לשיטת עבודה כזו כרוכה בגיוס תקציבים לרכישת ציוד והכשרתו של כח-אדם להפעלת הציוד, ויש בה השלכות מבניות ותקציביות, ועל-כן ראוי שמשדר המשטרה, בראשות השר, יהיה מעורב בה.

"מדיניות כללית", לעניין זה, אשר אותה רשאי השר להתוות, יכולה גם להיות, למשל,

הוראה לשים דגש על סוג עבירות מסויים המהווה "מכת מדינה".

⁴⁴ בדו"ח הנ"ל נקבע כי ליועץ המשפטי לממשלה קנויה הסמכות להחליט לקיים הליך פלילי הן מבחינת בדיקת הראיות והן מבחינת בדיקת האינטרס הציבורי, וכי הוא חייב להפעיל שיקול דעת עצמאי ואין הוא כפוף להוראות או מדיניות שר המשפטים או הממשלה. נקבע כי היועץ המשפטי לממשלה חייב להיוועץ בממשלה בעניינים בעלי משמעות בטחונית, מדינית או ציבורית, אך במקרה של חילוקי דעות ההכרעה הסופית היא בידי-הוא. ראו י' גוטמן, **היועץ המשפטי נגד הממשלה** (תשמ"א) 138 ואילך.

⁴⁵ הדו"ח הוגש לממשלה ביום 8 בנובמבר 1998 ומופיע במלואו באתר האינטרנט <http://www.halachot.co.il>

מאידך, הוועדה סבורה כי השר איננו רשאי להתערב, בכל דרך שהיא, בחקירה ספציפית: לא במתן הוראות, לא ברמיזות לגבי התוצאות הרצויות, לא בהחלפת החוקרים או בדרישה מהמפכ"ל להחלפתם, ולא בכל דרך אחרת. על אחת כמה וכמה אמורים הדברים כאשר החקירה הינה כנגד השר או מי ממקורביו, או כנגד אישים פוליטיים אחרים. במקרים אלו לשר עלול להיות אינטרס מובהק בחקירה ובתוצאותיה, והוא עלול לנסות להשפיע עליהם, גם אם בדרכי עקיפין.

יש להגדיר בחוק את ההבחנה בין סוגיות עקרוניות של ממש לבין עניינים ספציפיים שיינתן להם לבוש של סוגיות עקרוניות. הבחנה זו איננה קלה כלל ועיקר, שכן טבען של סוגיות עקרוניות שהן זוכות לתשומת-לב דווקא בעת שדוגמא קונקרטית מתעוררת.

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 המפכ"ל, ולא להתערב בה אלא במקרים מיוחדים ומטעמים בעלי חשיבות רבה.

אחת הדרכים להבטיח כי כוחו של השר להתוות מדיניות איננו מנוצל לרעה לצרכים של אירוע ספציפי הינה שקיפות של החלטות המדיניות. במילים אחרות, הוראות בעלות חשיבות עקרונית שנותן השר למשטרה צריכות להיות ידועות לציבור, על-מנת שיעמדו לביקורתו של הציבור. במקרים אלו, על השר לקיים דיון שבו תישמע עמדתו של המפכ"ל, ולפרסם החלטה מנומקת, שתביא לידיעת הציבור את עמדת המפכ"ל, את החלטת השר, ואת הטעמים להחלטתו של השר להתערב בשיקול דעתו של הדרג המקצועי. במקרים שבהם התערבות השר תהיה בתחומים שהסודיות ראויה להן, ניתן יהיה לשמור על הסודיות יחד עם הבקרה הציבורית על-ידי מסירת ההחלטה לידי ועדת-משנה בכנסת.

בהקשר זה, יש לציין גם את דבריה של וועדת הברור לבדיקת האירועים בהר הבית משנת

1990 ("ועדת זמיר") אשר קבעה כי –

"בעוד שמקובל על הכל שאין מקום להתערבות שר המשטרה בהליכי חקירה פלילית, הוועדה סבורה שלנושא שמירת הסדר הציבורי, שהוא כיום בסדר עדיפויות ממלכתי, דרושה מעורבותו הפעילה של השר, כדי שיוכל לעמוד בקיום אחריותו המיניסטריאלית".⁴⁶

ככל שניתן להגביל את "המעורבות הפעילה" לתחום ההנחיות העקרוניות וללא התערבות בפרטים המבצעיים של ארוע ספציפי, אין סתירה בין עמדתה של הוועדה לבין עמדת ועדת זמיר. ואולם, אם הפירוש הנכון של ועדת זמיר הינו כי השר רשאי ואף חייב להתערב בפרטים המבצעיים, הרי עמדת הוועדה הינה שונה, כמפורט לעיל.

5. הרחבת סמכויות המפכ"ל וקביעתו לרשות מוסמכת

הוועדה סבורה כי בתחומים שאינם שייכים לנושא החקירות, על חוק המשטרה החדש להגדיר באופן רחב את סמכויותיו של המפכ"ל, העומד בראש המשטרה, באופן שיקנה לו שליטה מבצעית מלאה על פעולות המשטרה. סמכויות אלו יופעלו על-ידי המפכ"ל באופן עצמאי, כדין כל "רשות מוסמכת" במשפט המנהלי הישראלי אשר הוענקו לה סמכויות ישירות בחוק.⁴⁷

יצוין כי גם כאשר הסמכויות נמסרות ישירות לגורם אחר במיניסטריון (במקרה זה, למפכ"ל) יוכל, לכאורה, השר להתערב על-ידי נטילת סמכויותיו של המפכ"ל, בהתאם לסעיף 42 לחוק-יסוד: הממשלה, אולם התערבות זו תהיה דראסטית, ועשויות להיות לה תוצאות פרלמנטריות, ציבוריות ותקשורתיות אם לא היתה מוצדקת.

הוועדה ממליצה כי בין הסמכויות שיוקנו למפכ"ל המשטרה בתור "רשות מוסמכת",

ייכללו הסמכויות הבאות:

⁴⁶ עמ' 20-21 לדו"ח ועדת זמיר.

⁴⁷ למושג "רשות מוסמכת" ולתוצאותיו המשפטיות, ראו בג"צ 70/50 מיכלין נ' שר הבריאות, פ"ד ד 319.

1. לפקד על משטרת ישראל, על סדרי ניהולה ועל הפעלתה;
2. לקבוע את הרכב המשטרה במסגרת תקציבה;
3. להורות, באישור השר הוראות כלליות לעניין ארגון המשטרה, סדרי המינהל, המשטר והמשמעת בה והבטחת פעולתה התקינה ("הוראות המשטרה") ופקודות כלליות שיפרטו את הוראות המשטרה ("פקודות המטה הארצי").
4. להורות על גיוס שוטרים, פיטוריהם משירות, השעייתם, העלאתם בדרגה, הצבתם בתפקיד, והעברתם מתפקיד, הכל בכפוף להוראות כל הדין.
5. להורות, בכפוף להוראות כל דין, על דרכי ביצוע תפקידיה של המשטרה.
6. לייצג את המשטרה בכל ענין.

הוועדה סבורה כי חלק מהסמכויות הנתונות כיום לשר ביחס למשטרה, כגון הסמכות להעביר שוטרים מתפקידם והסמכות למנות את כל קציני המשטרה מדרגת סגן-ניצב ומעלה, צריכות להיות מופקדות בידי המפכ"ל, ולא בידי השר, כשבידי השר תיוותר הסמכות לאשר את מינויים של קצינים בדרגת ניצב (לגבי מינוי המפכ"ל, ראה פרק ו' להלן). יצויין כי באנגליה, הקצינים בעלי הדרגה הגבוהה של Assistant Chief Constable ממונים על-ידי רשות המשטרה, לאחר התייעצות עם מפקד המשטרה ובכפוף לאישור השר הממונה.⁴⁸ עוד יצויין כי בקנדה שמורה הסמכות לקדם קצינים או להורידם בדרגה ל"מושל במועצתו",⁴⁹ אך המקובל הוא שסמכות זו הינה טקסית בלבד.

גם מינויים של קצינים בכירים חשוב שיעשו בידי המפכ"ל, או לפחות שלא בהתנגדותו, מכיוון שמדובר במינוי בעלי התפקידים המרכזיים שעליהם לעבוד עם המפכ"ל. עם זאת, לאור מרכזיותם של תפקידים אלו, ניתן לקבוע כי מינויים יהא טעון אישור נוסף בידי השר, או בידי הוועדה המיוחדת שתוקם לפי הצעתנו לאישור כשירותו של המפכ"ל.

⁴⁸ סעיף 12 של ה Police Act of 1996.

⁴⁹ סעיף 6(3) של ה Royal Canadian Mounted Police Act.

לגבי פיטורי שוטרים, הוועדה ממליצה לאמץ באופן כללי את הצעתה של הוועדה לנושא הטיפול המערכתי באלימות שוטרים (1994) (להלן: "ועדת קרמניצר"). ועדת קרמניצר המליצה, לגבי פיטורין הנובעים מאירוע של אלימות שוטרים, כי ראש אגף כח אדם (אכ"א) במשטרה יהיה הסמכות המחליטה על פיטורין לגבי שוטרים שאינם קצינים, ואילו סמכות הערעור על החלטות ראש אכ"א תהיה בידי המפק"ל. לגבי קצינים, המליצה ועדת קרמניצר כי המפק"ל יהיה הסמכות המחליטה, וסמכות הערעור על החלטות המפק"ל תהיה בידי השר הממונה על המשטרה. המלצות אלו, שהוצעו ביחס לפיטורין בעילה הספציפית של אלימות שוטרים, ראויות, לדעת הוועדה, לצורך פיטורין מכל סיבה שהיא. יש בהן החלטה של שני דרגים גבוהים, שהאחד משמש כסמכות ערעור על האחר, וגובה הדרג המחליט נקבע בהתאם לדרגתו של איש המשטרה המועמד לפיטורין. הוועדה גם רואה לנכון לציין כי יש לאפשר לאותם גורמים שבידיהם תהיה הסמכות בנושא זה, לקבל ייעוץ משפטי הולם.

פרק ו' - מינוי המפכ"ל, משך כהונתו והעברתו מתפקידו

1. המצב הקיים

המפקח הכללי של משטרת ישראל ("המפכ"ל") הינו הדרג הפיקודי העליון במשטרה. למפכ"ל תפקיד משמעותי במשטרה אף לפי הנוסח הנוכחי של פקודת המשטרה. סעיף 9 לפקודת המשטרה קובע כי:

"המפקח הכללי יפקח על משטרת ישראל, על סדרי ניהולה ועל הפעלתה, ויהיה אחראי להשגחה על כל ההוצאות הכרוכות בה ולאפסניה שברשותה."

המפכ"ל מוציא, באישור השר את "הוראות המשטרה", שהן הוראות כלליות לעניין ארגון המשטרה, סדרי המנהל, המשטר והמשמעת בה, והבטחת פעולתה התקינה.⁵⁰ המפכ"ל רשאי גם להוציא (ללא אישורו המוקדם של השר) פקודות כלליות הקובעות פרטים בנושאים הנ"ל. למפכ"ל מוקנות סמכויות הגיוס של שוטרים, הורדתם בדרגה, שחרורם או פיטוריהם של שוטרים.⁵¹ לאור האמור לעיל בדבר מעמדו של המפכ"ל כ"רשות מוסמכת" בשורה של עניינים, מתחזק מעמדו של המפכ"ל כעומד בראש המשטרה.

בשנת תשמ"ב נוסף לפקודה סעיף 8א הקובע כי -

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

אין בפקודה הוראות בדבר משך כהונתו של המפכ"ל, ואין גם הוראה מפורשת לגבי העברתו מתפקידו. לבסוף, אין בפקודה הוראות כלשהן לגבי תנאי הכשירות הנדרשים ממפכ"ל, ובכלל זה, אין בפקודה כל הוראה הקובעת אם המפכ"ל חייב להתמנות מתוך שורות המשטרה, או שניתן למנות מפכ"ל מחוץ למשטרה.

אשר למשך כהונתו של המפכ"ל, לוועדה נמסר כי משך הכהונה המקובל הוא של כשלוש שנים, עם אפשרות להארכה. נוהג זה איננו מעוגן בכל הוראת דין.

⁵⁰ סעיף 9א לפקודה.

⁵¹ פיטורי קצינים מדרגת מפקח טעונים אישור של השר, סעיף 10 לפקודה.

פקודת המשטרה איננה קובעת דבר לגבי האפשרות של העברת המפכ"ל מתפקידו. את שתיקת הפקודה בעניין זה ניתן לפרש בשני אופנים שונים. על-פי הגישה האחת, יחול בעניין זה סעיף 14 לחוק הפרשנות, תשמ"א 1981-, לפיו -

"הסמכה לעשות מינוי - משמעה גם הסמכה להתלות את תקפו, לבטלו, לפטר את מי שנתמנה או להשעותו מתפקידו".

אם חלות הוראות חוק הפרשנות על מינויו של המפכ"ל, המסקנה תהא כי העברתו של המפכ"ל מתפקידו תתבצע, כמו מינויו, בידי הממשלה לפי המלצת השר.

גדר הספק בעניין זה נעוץ בהוראת סעיף 1 לחוק הפרשנות, לפיו יוחלו הוראות החוק "אם אין הוראה אחרת לעניין הנדון ואם אין בעניין הנדון או בהקשרו דבר שאינו מתיישב עם חוק זה." בסעיף 21 לפקודה, שכותרתו "סמכות השר" נקבע כי -

"שום דבר האמור בפקודה זו אינו בא לגרוע מסמכות השר להרחיק שוטר בכל עת שירצה".

מכיוון שהמפכ"ל הינו "שוטר" על-פי הפקודה⁵² ייתכן כי סמכות הפיטורין של השר בסעיף 21 לפקודה חלה גם על פיטורי המפכ"ל, ואז יהא בכך משום "הוראה אחרת" המפקיעה את תחולתו של סעיף 14 לחוק הפרשנות.

באנגליה, מתמנים מפקדי המשטרה (Chief Constable of Police) בידי הרשות למשטרה באותו איזור, אך זאת בכפוף לאישורו של השר הממונה (Secretary of State).⁵³ פיטורי מפקד המשטרה נעשים באותו אופן (בידי רשות המשטרה ובאישור השר הממונה), ומותר לעשותם מסיבות של יעילות ("in the interests of efficiency or effectiveness").⁵⁴ השר הממונה רשאי גם להורות לרשות המשטרה להפעיל את סמכותה ולפטר את מפקד המשטרה מסיבות של יעילות. אולם כאשר יוזם הפיטורין הוא השר, רשאי מפקד המשטרה להתנגד, להציג טיעונים נגדיים, והפיטורין יתאפשר רק לאחר קיומה של חקירה בידי גורם בלתי-תלוי.⁵⁵

⁵² ראו הגדרות "המפקח הכללי" ו"קצין משטרה בכיר" בסעיף 1 לפקודה.

⁵³ סעיף 11(1) של ה Police Act of 1996.

⁵⁴ סעיף 11(2) של ה Police Act of 1996.

⁵⁵ סעיף 42 של ה Police Act of 1996.

בארצות הברית, דרכי המינוי של מפקדי כוחות המשטרה השונים הינן שונות ומגוונות, ולא ניתן להצביע על דרך אחת. כך גם לגבי העברה מתפקיד של מפקדים, התלויה בדרך מינויים ובמקור סמכותם.⁵⁶

2. המצב הרצוי

הוועדה ממליצה להשאיר על כנו את נוהל מינויו של המפכ"ל, קרי: מינוי על-ידי הממשלה בהמלצתו של השר. הוועדה סבורה כי מינויו של המפכ"ל הינו חשוב דיו כדי שיתבצע בידי מליאת הממשלה ולא בידי השר לבדו.

יחד עם זאת, סבורה הוועדה כי מינויו של המפכ"ל צריך לעבור אף את אישורה המוקדם של וועדה חיצונית ובלתי-תלויה אשר תאשר את כישוריו של המועמד לתפקיד, באופן הנהוג לגבי נושאי משרה בכירים בשירות הציבורי (להלן: "ועדת האישור"). מוצע לעגן בחוק את הנוהג הקיים כי בראש הוועדה יעמוד שופט בדימוס של בית המשפט העליון, וכן מוצע כי לצורך בחינת המועמד (או המועמדים) לתפקיד מפכ"ל המשטרה, ראוי שיצורף לוועדה מי שיהיה בתור מפכ"ל בעבר. על הוועדה לבחון, בין היתר, אם המועמד הינו בעל הכישורים הנדרשים לפיקוד על ארגון בסדר הגודל של המשטרה, וכן לוודא את היות המועמד בעל טוהר מידות.

הוועדה אינה ממליצה לקבוע בחוק כי המפכ"ל חייב לבוא מתוך שורות המשטרה. עם זאת, במקרה של מפכ"ל שלא היה כלל קודם בשירות המשטרה, מצפה הוועדה כי ועדת האישור תבחן, בעת בחינת כישוריו של המועמד, גם את השאלה אם יש בהעדר נסיונו של המועמד בשירות המשטרה כדי לפגום בהתאמתו לתפקיד.

הוועדה סבורה כי יש לקבוע בחוק את תקופת כהונתו של המפכ"ל לתקופה קצובה אחת של ארבע שנים, ללא אפשרות הארכה.

אשר להפסקת כהונתו של המפכ"ל, הוועדה סבורה כי החלטה זו צריכה אף היא להתקבל על-ידי מליאת הממשלה, לפי המלצתו של השר. הוועדה ממליצה לקבוע בחוק רשימה סגורה של העילות שיאפשרו פיטורי מפכ"ל תוך כדי הקדנציה שלו, וביניהן: אם נבצר ממנו למלא את תפקידו מטעמי בריאות, הרשעה בעבירה פלילית בעבירה שיש עימה קלון (במקרה של חקירה או הגשת כתב אישום, יש לאפשר השעיה לפי הכללים הנהוגים לגבי עובדי מדינה בכירים), ואולי להוסיף

⁵⁶ ראו הפרק Sheriffs, Police and Constables בכרך 70 של Am. Jur. 2nd.

עילה של "אינו כשיר עוד למילוי תפקידו".

ראוי לציין בהקשר זה את חוסר-הבהירות המשפטי השורר לגבי האפשרות להעמיד את

המפכ"ל, במקרה הצורך, לדין משמעתני. סוגיה זו התעוררה בבג"צ 7074/93 סויסא נ' היועמ"ש⁵⁷

והיא נדונה בפרק י"א, להלן.

⁵⁷ פ"ד מח(2) 749.

פרק ז' - מינוי סגן וממלא מקום למפכ"ל

הפקודה מניחה כיום כעובדה את קיומו של סגן למפכ"ל. עם זאת, היו במשטרה מפכ"לים שהחליטו שלא למנות סגן, ובמקרה כזה מולא מקומו של המפכ"ל, בעת היעדרות, בידי קצין בדרגת ניצב.

הוועדה סבורה כי בארגון גדול ומורכב דוגמת המשטרה, מינויו של סגן למפכ"ל הינו חיוני, וכי אין להותיר את ההחלטה אם למנות סגן אם לאו לרצונו של המפכ"ל. הסגן ישמש גם כממלא-מקום קבוע למפכ"ל בכל עת שהמפכ"ל איננו יכול, מסיבה כלשהי, למלא את תפקידו.

הוועדה ממליצה לפיכך לקבוע בחוק את החובה למנות סגן למפכ"ל, את דרכי מינויו ואת מעמדו כממלא-מקום קבוע למפכ"ל. הוועדה סבורה כי הכישורים הדרושים לתפקיד מפכ"ל, כפי שפורטו לעיל, ראוי שיתקיימו גם במי שימונה לתפקיד הסגן. הוועדה ממליצה כי גם הסגן ימונה על-ידי הממשלה, לפי המלצת השר, ולאחר אישורה המוקדם של ועדת האישור. כמו-כן, סבורה הוועדה כי מכיוון שמדובר בסגן למפכ"ל, זהותו של הסגן צריכה להיות מקובלת אף על המפכ"ל.

פרק ח' - ארגון המשטרה

1. כללי

מבנה המשטרה איננו מוסדר כיום בפקודה, אלא בפקודות הקבע של המשטרה. הוועדה שמעה הצעות לפיהן רצוי כי המבנה הבסיסי של המשטרה ייקבע בחוק המשטרה החדש.

הוועדה סבורה כי בחוק המשטרה ניתן להסתפק בסעיף כללי, לפיו המשטרה פועלת באמצעות אגפים, מחוזות, תחנות ונקודות. את המבנה המפורט של המשטרה ניתן להשאיר לפקודות הקבע (המוצאות על-ידי המפק"ל באישור השר), ולהותיר בכך גם גמישות מסויימת לשינויי מבנה שלא יחייבו הליכי חקיקה, על כל הכרוך בכך.

יצויין כי הנוסח המוצע לעיל מאפשר גם את ביטול המרחבים במשטרה. בעת בחינת המבנה הארגוני של המשטרה יש ליתן את הדעת אם יש עוד צורך בגורם נוסף בין רמת המחוז לבין רמת התחנה. מבנה המרחבים נולד בתקופה שבה היו המחוזות גדולים הרבה יותר (לפני הקמתם של מחוזות ירושלים ושי"י – יהודה ושומרון), ואחדים מחברי הוועדה סבורים שכיום אין בו עוד צורך.

2. חלוקה למחוזות

הוועדה מציינת כי החלוקה למחוזות הנהוגה היום במשטרה איננה תואמת את החלוקה האדמיניסטרטיבית הכללית למחוזות, שנקבעה על-ידי הממשלה, בהתאם לסמכותה על-פי סעיף 3 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, תשי"ח - 1948.⁵⁸ הוועדה סבורה כי ישנם יתרונות בהאחדת החלוקה למחוזות לכל דבר ועניין. האחדה כזו תקל על שיתוף הפעולה בין גורמים רשמיים שונים, מכיוון שתהיה חפיפה מלאה בשטחי פעולתם וסמכויותיהם.

הוועדה ממליצה, איפוא, לשנות את תחומי המחוזות במשטרה כך שיתאמו את החלוקה למחוזות בחלוקה האדמיניסטרטיבית שנקבעה על-ידי הממשלה. חריג להמלצה זו הינו מחוז שי"י (שומרון ויהודה) של המשטרה שאיננו מקביל למחוז אדמיניסטרטיבי של המדינה.

3. תקן למתן שרותי משטרה

⁵⁸ החלוקה פורסמה בהודעה על חלוקת שטח המדינה למחוזות ולנפות ותיאורי גבולותיהם, י"פ תשי"ז 761, ותוקנה בי"פ תשנ"ג 1886.

על-פי המצב החוקי כיום, אין כל תקן להקמתה של נקודת משטרה ביישוב או לגודל הנוכחות המשטרתית ביישוב מסויים. אפילו בעת הקמתה של עיר חדשה, אין כל חובה שבדין להקים בעיר נקודת משטרה. ההכרעה בנושא היקף שירותי המשטרה בעיר מסויימת נעשית לא-אחת משיקולים של תקציב או משיקולים שונים שאינם בהכרח מבטיחים חלוקה נכונה ושוויונית של המשאבים.

הוועדה סבורה כי יש לקבוע חובה על המשטרה להקים נקודת משטרה בכל יישוב שבו מעל 5,000 תושבים. היקפה המדוייק של הנוכחות המשטרתית ביישובים ייקבע על-פי הצרכים, המשתנים ממקום למקום לפי פרמטרים שונים כגון גודל השטח, היקף האוכלוסיה, היקף הפשיעה באיזור וכדומה, אולם בכל ישוב שבו מספר התושבים יעלה על 5,000, חייבת להיות נוכחות משטרתית בצורת נקודת משטרה.

הוועדה סבורה כי מכיוון ששירותי משטרה הינם שרותים חשובים לכל תושבי המדינה, יש לקבוע בחוק כי השרותים יינתנו לפי קריטריונים אחידים (שייקבעו בידי המפכ"ל, באישור השר) על בסיס של שוויון. קריטריונים כאלו יכול שיכללו את גודל האוכלוסיה ושטח היישוב, רמת הפשיעה בו וכדומה.

4. אזרחים עובדי משטרה

על-פי סעיף 2 לפקודת המשטרה, מורכבת המשטרה משוטרים וקצינים בלבד, בדרגות שונות. החוק איננו מאפשר כיום את העסקתם של אזרחים על-ידי המשטרה.

מצב זה גורם לכך שבעלי כל התפקידים במשטרה, לרבות בעלי תפקידים מנהליים וטכניים מובהקים, הינם שוטרים, על כל המשתמע מכך. כך הוא כיום גם לגבי עובדי מזכירות, עובדי מטבח, נהגים, אנשי תחזוקה ורבים אחרים. לכל אלו ניתנות כל סמכויותיו של שוטר על-פי דין, לרבות סמכויות מעצר. יצויין כי במרבית המשטרות המודרניות בעולם, ממולאים תפקידים אלו בידי אזרחים שאינם שוטרים.⁵⁹

הדרך היחידה העומדת כיום בפני המשטרה לעקיפת בעיה זו היא באמצעות רכישת שרותים מחברות חיצוניות ("Outsourcing"), אולם לדרך זו ישנן מגרעות רבות.

⁵⁹ ראו, למשל, סעיף 15 של ה Police Act of 1996 האנגלי, המתיר העסקתם של עובדים אזרחיים לפי הצורך; סעיף 10 של ה Royal Canadian Mounted Police Act, המתיר העסקת עובדים אזרחיים.

הוועדה סבורה כי יש לאפשר למשטרה להעסיק עובדים שלא יהיו שוטרים, אלא "אזרחים עובדי משטרה" באותם תפקידים שאין צורך שלנושא בהם יהיה מעמד של שוטר. מעמדם של אזרחים אלו יהיה מקביל למעמדם של "אזרחים עובדי צה"ל", כלומר עובדים שבינם לבין המדינה יחסי עובד מעביד רגילים, על מכלול דיני העבודה החלים במדינה, ואולם, יחולו עליהם מגבלות מסויימות הנובעות מזהות המעביד שלהם, לרבות מערכת השיפוט המשמעתית של המשטרה.⁶⁰

בפני הוועדה צויין כי היות ממלאי התפקידים האמורים שוטרים מקנה להם הטבות שכר משמעותיות, ועל-כן יקשה לבצע מעבר חד של עובדים קיימים בתחום זה. הוועדה ממליצה כי העברתם של עובדים המשרתים כיום במשטרה למעמד "אזרחים עובדי משטרה" תיעשה בהדרגה, ללא פגיעה בזכויות קיימות של העובדים הנוכחיים, תוך איוש משרות שיתפנו באזרחים עובדי משטרה.

5. חיילים בשירות המשטרה

מעמדם של החיילים המשרתים בשירות המשטרה מוסדר בעיקרו בפרק ג' של חוק שרות בטחון (נוסח משולב), תשמ"ו1986. שרות החיילים ביחידות משמר הגבול נעשה זה שנים רבות. מאז תיקון החוק הנ"ל בשנת תשנ"ה, הורחבה קשת התפקידים בהם יכולים לשרת חיילים את שירותם הסדיר במשטרה לכל יחידות משטרת ישראל "שעיקר פעילותן הוא בטחון המדינה ותושביה".⁶¹

עצם קיומו של ההסדר של חיילים בשרות המשטרה הינו בעייתי, וזאת עקב אופיו ומהותו של שרות החובה המוטל על תושבי מדינת ישראל, שנועד להגנה על המדינה מפני אויביה החיצוניים בלבד. יחד עם זאת, הוועדה סבורה כי לאור עיסוקה הנרחב של המשטרה בבעיות בטחון הפנים של המדינה, ובהתחשב בכך שהשרות מוגבל ליחידות משטרה שעיסוקן בבטחון המדינה, ובכך שהשרות במסגרת המשטרה מותנה בהסכמתו של המתגייס,⁶² ניתן להשלים, לפי שעה, עם המשך קיומו של ההסדר המיוחד. עם זאת הוועדה סבורה שיש לבחון את האפשרות לצמצום הדרגתי של ההסדר של חיילים בשירות המשטרה בעתיד.

⁶⁰ השוו סעיף 28(2) וסעיף 13(ב) לחוק השיפוט הצבאי, תשט"ו1955- המסדירים תחולה חלקית של חוק השיפוט הצבאי על אזרחים עובדי צה"ל.

⁶¹ חוק שרות בטחון [נוסח משולב], תשמ"ו1986-, סעיף 24א (להלן: "חוק שרות בטחון").

⁶² חוק שרות בטחון, סעיף 24א(ב).

הוועדה סבורה כי יש להסדיר בחוק את תחולתם המלאה של כללי המשמעת הצבאיים על חיילים שהוצבו לשרות במשטרת ישראל.⁶³ כיום כפופים חיילים אלו, ככלל למערכת המשמעת של המשטרה, אולם ישנן בעיות משמעת האופייניות לחיילים בשירות סדיר שהמערכת המשטרית איננה ערוכה להתמודד איתן, ובראשן הבעיות של נפקדות ועריקות מן השרות. הוועדה ממליצה להעניק למשטרה סמכויות מקבילות לאלו המסורות בידי צה"ל בעת לכידת עריקים, כגון סמכויות מעצר וחיפוש. כן ממליצה הוועדה לקבוע כי הענישה בגין העדרות של חיילים בשירות המשטרה מן השירות תהיה דומה לענישה בגין היעדרות מן השירות במסגרת צה"ל.

כמו-כן, הוועדה סבורה כי יש להסדיר בחוק את חובות משטרת ישראל כלפי חיילי החובה שהוצבו לשרות בה, ולהשוות את זכויותיהם של חיילים אלו לזכויות המוענקות לחיילים בשרות חובה במסגרת צה"ל.

6. ייחוד כח-אדם לתחום החקירות

בפני הוועדה צויין כי לאור צרכיה המרובים של המשטרה בתחום בטחון הפנים, נפגע לעיתים קרובות מילוי תפקידיה האחרים של המשטרה, ובראשם תפקידי החקירה. על-פי המצב הקיים, משתמשת המשטרה לעיתים קרובות במצבת כח האדם המוקצה לחקירות לצרכים דחופים ותכופים אחרים כגון מבצעים הקשורים בבטחון פנים, היערכות כנגד הפרות סדר או הפגנות המוניות וכדומה.

תפקיד החקירות הינו התפקיד המשמעותי ביותר של המשטרה בעולם, לאחר התפקיד של סיור. לפי נתונים של החוקר האמריקני דיוויד ביילי, מוקצים בלעדית לנושא החקירות 14% מהשוטרים בקנדה, 15% מהשוטרים בארה"ב ובבריטניה, 16% מהשוטרים באוסטרליה ו-20% מהשוטרים ביפן.⁶⁴

הפגיעה בחקירות (כמו גם בתפקידים אחרים של המשטרה) כתוצאה ממתן עדיפות לצרכי בטחון פנים, עלולה להיות משמעותית. חקירות מופסקות לעיתים דווקא בשלבים קריטיים עקב הצבת החוקרים למשימה אחרת. במתכונת עבודה זו, גם נמנעת מהחוקר השליטה על לוח הזמנים

⁶³ חוק שרות בטחון, סעיף 25, מחיל את סעיפים 250 ו-251-ג לחוק השיפוט הצבאי על חיילים בשרות המשטרה.

⁶⁴ ביילי, לעיל הערה 21, בעמ' 25.

שבו הוא פועל, דבר שיש בו כדי לפגום באיכות החקירה. כמו-כן, נוצרת התחושה שתפקידי החקירות הינם משניים, שהרי העוסקים בהם נשלפים חדשות לבקרים למילוי משימות אחרות.

הוועדה סבורה כי יש להגן על יכולתם של אנשי החקירות למלא את תפקידם בתחום זה, ולמעט בהוצאתם מעבודת החקירות למטרות אחרות. לוועדה נמסר כי המפכ"ל הנוכחי פרסם הוראות לפיהן יש להשתדל ולהימנע מלפגוע בעבודת אנשי החקירות, ולאור זאת, נמנעת הוועדה מהמלצה על עיגון הנושא בחוק המשטרה החדש. הוועדה סבורה כי אם גם לאחר פרסום ההוראות הנ"ל יסתבר כי נמשכת הפגיעה בעבודת החקירות, יהיה צורך לשקול את עיגון הנושא בחוק.

7. שיתוף פעולה בינלאומי של המשטרה

בעקבות שיגורה של משלחת שוטרים ישראלית לכוח הפיקוח הרב לאומי שהופעל במדינת האיטי בהתאם להחלטה של מועצת הבטחון של האו"ם וביוזמת ממשלת ארה"ב, התעוררה השאלה האם רשאית הממשלה לשלוח שוטרים למשימה כזו מחוץ לגבולות ישראל בלא הסמכה מפורשת לכך בפקודת המשטרה.

בית המשפט הגבוה לצדק דחה, בעניין הספציפי, עתירה שהוגשה לו, וקבע כי משלוח השוטרים לא נעשה מכח הסמכויות שבפקודת המשטרה, אלא מכח סמכויותיה הכלליות של הממשלה לנהל את מדיניות החוץ של המדינה, ובכלל זה לשגר סיוע למדינות שונות, לפי צרכיהן.⁶⁵

למרות שהעניין הספציפי בא על פתרונו, סבורה הוועדה כי במסגרת החוק החדש ניתן וראוי להבהיר, להסרת ספק, כי המשטרה רשאית לפעול מחוץ לגבולות ישראל על-פי החלטה מפורשת של הממשלה ובמסגרת עילות ותפקידים מוגדרים. כך, למשל, תוכל המשטרה לפעול במדינות שבהן החליטה הממשלה להשתתף בכח רב לאומי או להעניק סיוע בתחום המשטרה למדינה ריבונית לפי בקשתה של הממשלה המוכרת של מדינה זו.

כמו-כן, מן הראוי להבהיר בהקשר זה את סמכותה של המשטרה לשתף פעולה עם משטרות של מדינות זרות ועם ארגונים בינלאומיים דוגמת האינטרפול, לרבות הצבתם של נציגים קבועים של המשטרה בארצות אלו. יצויין כי מסירת מידע מן המרשם הפלילי לאינטרפול ולמשטרות המסונפות אליו מוסדרת כבר בחוק המרשם הפלילי ותקנת השבים, תשמ"א 1981-, אולם יש לעגן בחוק שיתוף פעולה בתחומים נוספים.

⁶⁵ בג"צ 5128/94 פדרמן נ' שר המשטרה, פ"ד מח(5) 647.

כמודל לעניין זה יכול לשמש סעיף 26 בחוק המשטרה הבריטי, המגדיר את הזכאים לסיוע, וקובע כי הסיוע טעון את אישורו של השר הממונה.⁶⁶

8. תפקידי המשטרה באזורי יהודה, שומרון וחבל עזה

הוועדה החליטה למקד את המלצותיה בפעולת המשטרה בתחומי מדינת ישראל. פעולתה של המשטרה באזורים הנ"ל מחוץ לתחום ריבונותה של המדינה מבוססת על מסגרת חוקית אחרת ועל צרכים מיוחדים, השונים מאלו של הפעלת המשטרה בתוך תחום המדינה שבה חל המשפט של מדינת ישראל. לאור זאת, רואה הוועדה חובה לציין כי מסקנותיה מתייחסות לפעולות המשטרה בתוך תחומי מדינת ישראל בלבד.

עם זאת, רואה הוועדה חובה לציין את עמדת צה"ל שהובאה בפניה, לפיה רצוי לכלול בחוק החדש סעיף שיורי לפיו הממשלה מוסמכת להטיל על משטרת ישראל תפקידים נוספים על אלו הקבועים בחוק. נציגי צה"ל סבורים כי בכך יימנעו טענות אפשריות כי החוק מונע מהמשטרה לפעול מחוץ לתחומי ריבונותה של המדינה.

⁶⁶ להלן נוסח החלק העיקרי של סעיף 26 הנ"ל:

26. - (1) Subject to the provisions of this section, a police authority may provide advice and assistance -
- a) to an international organization or institution, or
 - b) to any other person or body which is engaged outside the United Kingdom in the carrying on of activities similar to any carried on by the authority or the chief officer of police for its area.
- (2) The power conferred on a police authority by subsection (1) includes a power to make arrangements under which a member of the police force maintained by the authority is engaged for a period of temporary service with a person or body within paragraph (a) or (b) of that subsection.
- (3) The power conferred by subsection (1) shall not be exercised except with the consent of the Secretary of State or in accordance with a general authorization given by him.
- (4) A consent or authorization under subsection (3) may be given subject to such conditions as appear to the Secretary of State to be appropriate.

פרק ט' - המשטרה כחלק ממערכת התביעה הפלילית

1. המצב הקיים

אכיפה אפקטיבית של שלטון החוק מחייבת קשרים הדוקים בין הגורמים המשטרתיים לגורמים המופקדים על התביעה הפלילית. בישראל, עם זאת, לא מדובר רק ביחסים הדוקים, אלא בעירוב תחומים של ממש.

מדינת ישראל, שהיא המאשימה במשפט הפלילי, מיוצגת כיום ברובם המוחלט של ההליכים הפליליים בידי תובעים משטרתיים שאינם חלק ממערך הפרקליטות שבמשרד המשפטים, ואשר חלקם אינם עורכי-דין (להלן: "תובעים משטרתיים").

ההסמכה לשוטרים לשמש כתובעים מצויה בסעיף 12(א)(2) לחוק סדר הדין הפלילי (נוסח משולב), תשמ"ב1982- (להלן: חסד"פ). על פי סעיף 12(ב) לחסד"פ, מוגבלת סמכותם של התובעים המשטרתיים להליכים שבבתי משפט השלום, בבתי המשפט העירוניים, ובסוגי הליכים בבתי משפט אחרים כפי שקבע שר המשפטים בהתייעצות עם שר הפנים.⁶⁷

כאמור, כתובעים משטרתיים יכולים לשמש גם מי שאינם עורכי דין. תנאי הכשירות מוסדרים כיום בתקנות סדר הדין הפלילי (כשירות שוטר תובע וסמכויותיו), תשכ"ו1966-, לפיהם, נוסף על משפטנים כשירים שוטרים רבים להתמנות כתובעים משטרתיים. אלו כוללים את בוגרי בית-ספר לקצינים בכירים של המשטרה, בוגרי הקורסים למפקחים, לסמלים או לחוקרים, את מי שעמד בבחינת-חוקרים במשטרה, וכן כל בוגר קורס-טירונים של המשטרה אשר מילא 3 שנים לפחות תפקיד בחקירת עבירות ומפקדו המליץ עליו שהוא ראוי להיות תובע.

עם השנים, ועקב הרחבת סמכותם של בתי משפט השלום, הורחבו מאד גם סוגי ההליכים בהם מופיעים תובעים משטרתיים, וזאת מכיוון שתובעים משטרתיים רשאים להופיע בכל הליך המתנהל בבית משפט השלום. כיום, על-פי סעיף 51 לחוק בתי המשפט (נוסח משולב), תשמ"ד1984-, רשאים בתי משפט השלום לדון גם בעבירות מסוג פשע, שעונשן מאסר לתקופה שאינה עולה על שבע שנים. יתר על כן, בתי משפט השלום הוסמכו לדון, ובעקיפין התובעים המשטרתיים הוסמכו לייצג, בעבירות מסויימות שעונשן מאסר לתקופה העולה על שבע שנים, בתנאי שפרקליט המחוז החליט להעמיד בהן לדין נאשם בבית משפט שלום, ובתנאי שבהליך הספציפי לא יוטל עונש מאסר לתקופה

⁶⁷ כיום – השר לבטחון פנים.

העולה על שבע שנים. על-פי המלצות ועדת אור, יתכן שסמכויות בתי-משפט השלום יורחבו עוד יותר, ועימן תורחבנה בעקיפין, פעם נוספת וללא צורך בהליך נוסף, גם סמכויות התובעים המשטרתיים.

על-פי נתונים שנמסרו לוועדה בידי ראש אגף החקירות במשטרה, מייצגת המשטרה כיום את המדינה בכ-93% מכלל התיקים הפליליים, ובכ-65% מהתיקים הפליליים בעבירות מסוג פשע. המשמעות היא שרובה המכריע של מערכת התביעה הפלילית איננה מצויה, כפי שמקובל לחשוב, בידי הפרקליטות, אלא בידי המשטרה.

2. הדין והנהוג במדינות אחרות

המצב הקיים בישראל איננו תואם את המקובל כיום ברוב הדמוקרטיות המערביות בעולם. המקור לשיטה הנהוגה בישראל הינו השיטה שהיתה נהוגה באנגליה; אולם בעוד אנגליה ביטלה בשנות השמונים את סמכויות התביעה של המשטרה, בישראל הסמכויות, כאמור, מתרחבות.

באנגליה, מקורה של התביעה המשטרית הוא בהעדרו המוחלט של מוסד תביעה ציבורי.⁶⁸ היוזם של התביעה הפלילית בתקופה זו היו קרבנות מעשי העבירה או בני משפחותיהם. עם עליית כוחה של המשטרה, החלה זו לנהל גם את התביעה הפלילית עבור הקרבנות. תביעות שהובאו לבתי המשפט הנמוכים טופלו בידי שוטרים שהוקצו לצורך זה, ואילו לתביעות בבתי המשפט של הכתר (crown courts) המשטרה היתה שוכרת משרדי עורכי דין שייצגו אותה. בהדרגה, בעיקר בשנות הששים והשבעים של המאה העשרים, גדל מספרם של עורכי הדין במחלקות המשפטיות של המשטרות עצמן, ושל עורכי הדין הפרטיים שייצגו את המשטרה. רק עניינים חשובים במיוחד (רצח, פשעים חמורים ותביעות כנגד שוטרים) טופלו בידי ה-Director of Public Prosecution (DPP), ישות משפטית נפרדת מן המשטרה.

בשנות השמונים הסעירו את אנגליה מספר שערוריות משפטיות הקשורות במשטרה. במקרים אלו הסתבר בדיעבד כי הודאות הוצאו מחשודים תוך הפעלת כח, כי נמנע מחשודים ייעוץ משפטי, וכי לתובע המשטרתי, שקיבל לידי תיקים אלו, לא היה שיקול דעת עצמאי לפעול בניגוד לעמדת "לקוחתו" המשטרה. פרשיות אלו הולידו ביקורת נוקבת, שבעקבותיה המליצה וועדה מלכותית על הפרדת התביעה הפלילית מהמשטרה, מן הטעם העיקרי שהמשטרה איננה מסוגלת

⁶⁸ סקירת המצב באנגליה מבוססת על 205 ff A. Sanders & R. Young, **Criminal Justice** (London, 1994) (להלן: "סנדרס ויאנג").

להפעיל שיקולים רחבים של העניין הציבורי בהעמדה לדין. הממשלה קיבלה לבסוף בשנת 1985 את ההמלצות, והקימה את ה-Crown Prosecution Service (CPS), גוף תביעה עצמאי מן המשטרה, המנוהל בידי ה-DPP, ואשר לו הועברו כל סמכויות התביעה.⁶⁹ ה-DPP (הכולל עתה גם את סמכויות ה-CPS) גדל בבת אחת מ-70 תובעים ל-1,500, והוא מטפל בתביעות הפליליות כיום.

על פי המצב המשפטי באנגליה כיום, המשטרה יכולה לקבל בעצמה החלטה שלא להעמיד לדין. ואולם, כאשר המשטרה החליטה על העמדה לדין, מועבר התיק, על מלוא הסמכויות לגביו, למנגנון התביעה (CPS).

גם בארצות הברית ישנה הפרדה בין המשטרה לבין מנגנוני התביעה. לעיתים, שני המנגנונים כפופים לאותה רשות (למשל משטרה עירונית ותובעים עירוניים של אותה עיר הכפופים לאותו ראש עיר, או אף לדרג כלשהו מתחתיו). ואולם, גם במצב זה נשמרת ההפרדה בין הגופים. בארצות הברית מתקיים לעיתים חריג הפוך, שבו דווקא משרדי התביעה הפלילית מקיימים חקירה משלהם, וזאת במקום שבו משרדי התביעה סבורים כי החקירה המשטרתית איננה אפקטיבית.⁷⁰

בגרמניה קיים משרד ניפרד של התביעה הציבורית (Staatsanwaltschaft) המטפל במכלול התביעות הפליליות. מוסד זה נוצר במחצית המאה ה-19 והחליף את השיטה הקודמת, שבה שופט-חוקר היה אחראי על החקירה, התביעה והשפיטה גם יחד, בעקבות ביקורת שהגורם התובע לוקה, בשיטה זו, בחוסר אובייקטיביות בהיותו קשור מידי בחקירה. לגורמי התביעה הציבורית הוענקה עצמאות מוחלטת מן המשטרה, והם נדרשו להיות נייטרליים ולספק לבתי המשפט לא רק ראיות מרשיעות אלא גם ראיות לטובתו של הנאשם.⁷¹

לעומת זאת באוסטרליה קיים מודל הדומה לשיטה הישראלית, לפיו המשטרה היא התובעת בעבירות קלות יחסית. ואולם, העבירות בגינן מורשית המשטרה האוסטרלית להגיש תביעות קלות בהרבה מאלו שבישראל, ובשנים האחרונות יש באוסטרליה מגמה לצמצם עוד יותר את סמכויות התביעה של המשטרה, כשהמניעה העיקרית לביטול סמכויות אלו הינה תקציבית.⁷²

⁶⁹ Prosecution of Offences Act 1985.

⁷⁰ O. Wilson, **Police Administration** (New York, 3rd ed. 1972) 47-48.

⁷¹ J. Fionda, **Public Prosecutors and Discretion – A Comparative Study** (Oxford, 1995) 133-134 (להלן: "פיאונדה").

⁷² שיחה של מרכז הוועדה עם פרופ' לואי וואלר, מומחה אוסטרלי למשפט פלילי ומשטרה.

3. המצב הרצוי

הוועדה סבורה כי המצב הקיים בישראל בנושא התביעה המשטרית הינו בעייתי ביותר. הערבוב שבין הגוף החוקר לבין הגוף המנהל את התביעה איננו רצוי, שכן הגוף החוקר עניינו בהשגת תוצאות, וקיים חשש כי לא תופעל הבקרה הראויה לפני העמדתו של אדם לדין משיקולים של חוסר רצון להודות בטעות של מערכת החקירות. במערכת המשטרית, העירוב אף חמור יותר, שכן לשכת התביעות כפופה, בדרך כלל, למערך החקירות. ביקורת דומה, אגב, הושמעה באנגליה בידי עורכי הדין שניהלו את התביעות המשטריות, שטענו כי כאשר המשטרה היתה מחליטה להעמיד אדם לדין מתוך מגמה להילחם בפשיעה אך בניגוד לשיקול דעתו המקצועי של עורך-הדין המטפל, היה עורך-הדין כפוף לשיקול-דעתה של המשטרה.⁷³

יצוין כי אף בית המשפט העליון חיווה דעתו במפורש כי -

"מן הראוי להפריד מוסדית בין הגוף החוקר לבין מי שמופיע כתובע בבית המשפט. הווי אומר, אין להכפיף את החוקר ואת מי שמייצג את התביעה בבית המשפט, לאותה מרות."⁷⁴

הוועדה סבורה כי הפתרון למצב זה הינו הוצאת התביעה המשטרית מן המשטרה, והעברתה לאחריות הפרקליטות ומשרד המשפטים. עד כמה שפתרון זה מתבקש, הוא מתקבל בחוסר אהדה בולט בידי אנשי הפרקליטות. אחד מראשי המשטרה ניסה להסביר את עמדתה של הפרקליטות בכך שהפרקליטות מרוצה מן המצב שבו היא עוסקת ב"שמנת" של התיקים הפליליים, ומשאירה את כל העבודה השגרתית לגורם אחר. סיבות אחרות שצוינו בהקשר לרתיעת הפרקליטות מאימוץ מערכת התביעה המשטרית לתוכה הינן סיבות תקציביות וארגוניות. בין היתר, השכר המשולם לתובעים הפועלים במסגרת הפרקליטות גבוה במידה ניכרת משכרם של השוטרים- התובעים.

הוועדה סבורה כי הפתרון של העברת התביעה המשטרית לאחריות של הפרקליטות

במשרד המשפטים הוא הפתרון הנכון. מובן כי פיתרון זה כרוך בשינויים ארגוניים ותקציביים, אולם הוועדה סבורה כי יש לאמץ את הפתרון הנכון למרות קשיים אלו.

⁷³ הדברים נאמרו בעדויות בפני הוועדה המלכותית על הפרוצדורה הפלילית (1981) ומצוטטים בספרם של סנדרס ויאנג.

⁷⁴ בג"צ 2631/91 זיגל ואח' נ' שר המשטרה ואח', פ"ד מו(3) 546.

הניסיון שהצטבר באנגליה בתהליך דומה מלמד על הצורך בהיערכות ארגונית, תקציבית, חוקית, ואף הסברתית. אנשי אקדמיה שחקרו את המעבר מצביעים על מתיחות רבה שהשתררה בין המשטרה בבריטניה לבין משרדי התביעה בתקופה הראשונה לאחר הוצאת סמכויות התביעה מידי המשטרה. משרדי התביעה סבלו ממחסור בכח-אדם, והואשמו על-ידי המשטרה באזלת-יד הפוגעת במלחמה בפשיעה. היו עדויות על סירוב של גורמי משטרה לשתף פעולה עם משרדי התביעה הכללית, ואף טענות על חבלה בעבודתם של התובעים.⁷⁵ כמו-כן, נוצרו בעיות משפטיות מסוג חדש. למשל, מה דינה של הבטחה משטרית לחשוד כי לא יועמד לדין בתמורה לסיוע במידע, כאשר ההבטחה ניתנה ללא אישור מנגנון התביעה?⁷⁶ בסופו של דבר, מעידים החוקרים כי כעבור כמה שנים נרגעה המתיחות, בין היתר על-ידי פעולות הסברה מתאימות בקרב כל גוף על הגוף האחר, והקמת גופי-תיאום בנושאי מדיניות כלליים. למרות שחיכוכים התחלתיים הם כנראה כורח-המציאות, יש להיערך מראש ככל האפשר במטרה לצמצמם. חלק מהחיכוכים נוצרים עקב אובדנה של אותה סימביוזה בין המשטרה לבין התביעה, שהינה תופעה שלילית בתוצאותיה לחברה, גם אם לאנשי המשטרה עשויה שבירת הסימביוזה להיראות כפגיעה מסויימת.

למרות המלצתה החד-משמעית של הוועדה בנושא זה, הוועדה מודעת לכך כי המלצתה הראשית בנושא זה עשויה שלא להתממש מיידית עקב הקשיים התקציביים והתנגדות הפרקליטות. לפיכך, רואה הוועדה לנכון להמליץ בנושא זה גם המלצה חלופית, לתקופת מעבר, לפיה התביעה המשטרית איננה מועברת לפרקליטות בטווח הקרוב. במצב זה, סבורה הוועדה כי יש להפריד את מנגנון התביעה המשטרית מאגף החקירות ומגורמי החקירות במרחבים ובמחוזות. הוועדה סבורה כי יש להכפיף את מנגנון התביעה המשטרית לגורם נפרד בתוך המערכת המשטרית, שאיננו כפוף לראש אגף החקירות. המועמד העיקרי לאחריות על מערך התביעות הוא היועץ המשפטי למשטרת ישראל. כיום עוסק היועץ המשפטי בתפקידי ייעוץ, אך אין לו אחריות על נושא התביעות. מובן כי יש לחזק את לשכת היועץ המשפטי למשטרה כדי לאפשר לו למלא משימה זו.

⁷⁵ פיאונדה, לעיל, בעמ' 31-35.

⁷⁶ Rex v. Croydon Justices ex parte Dean המצוטט אצל פיאונדה, לעיל, בעמ' 35.

פרק י' - סמכויות עזר של המשטרה בשעת חירום

נציגי המשטרה שהופיעו בפני הוועדה ציינו כי על-פי הדין הקיים, אין למשטרה סמכות פורמלית לסגור אזור לתנועת בני אדם או כלי רכב, להכריז על עוצר, או להורות על פינוי זמני של אוכלוסיה מאזור מסויים. נציגי המשטרה הדגישו בפני הוועדה כי סמכויות אלו נחוצות להם לעיתים, והביאו את הדוגמאות הבאות:

1. בארוע של התבצרות אנשים חמושים במקום מסויים, כפי שאירע למשל ביהוד בפרשת עוזי משולם ואנשיו, מבקשת המשטרה לסגור את האזור כדי להגן על בטחונם של התושבים ולאפשר את פעילותה לסיום האירוע, אולם פורמלית הסמכות איננה מצויה בידה.

2. באירוע של שריפה המשתוללת בסמוך לכביש (כפי שאירע לא-אחת בכביש ירושלים - תל-אביב) מבקשת המשטרה לסגור את הכבישים שהתנועה בהם מסוכנת עקב השריפה, אולם הסמכות החוקית לכך איננה מצויה בידה.

הסמכויות אותם מבקשת לעצמה המשטרה בהקשר זה מצויות, על-פי הדין הקיים, בידי "מפקד צבאי", מכוח חלק י"ג של תקנות ההגנה (שעת חירום), 1945. סמכויות אלו ניתנו למפקדי הצבא להפעלה מסיבות צבאיות, אולם, כמתואר לעיל, הצורך בהפעלת הסמכות יכול שיתעורר דווקא באירועים אזרחיים מובהקים.

הוועדה סבורה, כי יש להעניק למפקדי המחוזות במשטרה סמכות חוקית לסגור אזור לתנועת בני אדם או כלי רכב, להכריז על עוצר או על פינוי זמני של אוכלוסייה מאזור מסויים.

לתשומת לב הוועדה הובא קיומה של **טיוטת הצעת חוק שהוכנה על-ידי לשכת היועץ המשפטי למשטרה בנושא סמכויות לטיפול באירוע חירום אזרחי**.⁷⁷ על פי התכתובת שנמסרה לוועדה, וטיוטת הצעת החוק, מצויות עדיין מספר נקודות במחלוקת בין המשטרה לבין משרד הבטחון. הוועדה מציינת כי בהופעתו לפניו מסר הרמטכ"ל כי אין לו כל התנגדות להענקת הסמכויות המבוקשות למשטרה, וזאת במקביל להשאתן בצה"ל למקרים של ארועים בעלי אופי צבאי.

⁷⁷ הצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה – סמכויות לטיפול באירוע חירום אזרחי (1995).

הוועדה סבורה כי טיוטת הצעת החוק שהוכנה על-ידי המשטרה מעניקה פתרון חוקי משביע רצון לבקשותיה של המשטרה בנושא זה וממליצה להשלים את הליכי החקיקה.

יחד עם זאת רואה הוועדה חובה להדגיש כי הסמכויות אותן מבקשת בהקשר זה המשטרה (עוצר, סגירת כבישים ופינוי אוכלוסיה) הינן סמכויות שכרוכה בהן פגיעה חמורה בזכויות יסוד של תושבי המדינה ובפרט בחופש התנועה בתוך המדינה ובאוטונומיה של הפרט. למרות קיומה של מחלוקת כיום אם זכויות יסוד אלו כלולות במפורש בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, סבורה הוועדה כי יש להחיל את עקרונותיו של חוק היסוד על הפעלת סמכויות חריגות אלו בידי המשטרה.

לאור זאת, ממליצה הוועדה לקבוע בחוק כי **הסמכויות שיוענקו למפקדי המחוזות בנושאים האמורים יופעלו על ידם אך ורק לתכלית ראויה, ובאופן שאינו עולה על הנדרש מהמצב שגורם להפעלת הסמכות.** הוועדה ממליצה להגביל במפורש את הסמכויות שיוענקו בחוק למפקדי המחוז כך שישקפו את המגבלות האמורות, המאזנות את אופיה הדמוקרטי של מדינת ישראל כמדינה השומרת על זכויות היסוד של הפרט עם הצורך הלגיטימי, במקרים מסויימים, לנקוט בסמכויות חירום. הוועדה סבורה כי יש לחייב את בעלי הסמכויות בדיווח על הפעלת סמכויותיהם אלו (על-ידי פרסום ברבים), ולאפשר גם בקרה נאותה על הפעלתן, לרבות ערכאת ביקורת פנימית (למשל דרישה לאישור של המפק"ל בתוך זמן קצר מתחילת הפעלת הסמכות) וכן אפשרות לביקורת פרלמנטרית ולבקרה שיפוטית.

בהקשר זה, הובאו לתשומת לב הוועדה גם החלטות הממשלה חמ"א/19 מיום 4 בינואר 1990 וחמ"א/2 מיום 23 בספטמבר 1993 ונוהל העברת אחריות בין משטרת ישראל לצה"ל באירוע חירום אזרחי שאושר באותן החלטות. הנוהל האמור מגדיר את המטלות של צה"ל ושל המשטרה באירוע חירום אזרחי, ואת הנהלים להעברת האחריות מהמשטרה לצה"ל, ובחזרה למשטרה עם סיום הטיפול באירוע. הנוהל האמור לא מצא, מאז חובר, את ביטויו בחקיקה, אם כי נכלל בפקודות המשטרה.⁷⁸ הוועדה סבורה כי מן הראוי לעגן את הנוהל בחקיקה, שכן העברת האחריות כורכת עימה גם העברה של תפקידים וסמכויות המצויים בידי המשטרה לידי צה"ל.

⁷⁸ הנוהל האמור מגדיר את המטלות של צה"ל ושל המשטרה באירוע חירום אזרחי, ואת הנהלים להעברת האחריות מהמשטרה לצה"ל, ובחזרה למשטרה עם סיום הטיפול באירוע.

פרק יא' - חקירות שוטרים ומשמעת שוטרים

1. **המחלקה לחקירות שוטרים**

הוועדה שמעה על נסיון השנים הראשונות של המחלקה לחקירת שוטרים במשרד המשפטים ("מח"ש") מאז הוקמה בחודש יוני 1992, בעקבות הוספת פרק רביעי 2 לפקודת המשטרה. ככלל, מרבית התגובות ששמעה הוועדה ביחס לפעילותה של מח"ש היו חיוביות, וכללו שביעות רצון מהשינוי שהתחולל עם הקמת מח"ש ומהנסיון שהצטבר בהפעלתה.

מח"ש הורכבה, עם הקמתה משוטרים, שעברו מן המשטרה למשרד המשפטים. בעת הקמת היחידה, היה זה כורח המציאות ליטול את החוקרים מתוך המאגר המשטרתי, וזאת כדי לאייש אותה בבעלי ניסיון חקירתי הולם, המכירים היטב את המשטרה.

על-פי המצב הקיים, אין מניעה שחוקרי מח"ש ישובו, כתום פרק זמן מסויים, לשרת במשטרה. הוועדה סבורה כי אפשרות זו איננה חיובית, וכי יש לפעול למניעתה.

הקמתה של מח"ש באה לאחר ביקורת ציבורית רבה על כי המשטרה "חוקרת את עצמה". ביקורת זו פחתה מאז הוצאה חקירתם של שוטרים מידי המשרד לבטחון פנים והמשטרה, והועברה אל גוף בלתי-תלוי. ואולם, אם יסתבר כי חוקרי מח"ש לא נפרדו לחלוטין מן המשטרה אלא הם עשויים לחזור אליה כעבר תקופת שירות בה למעשה "הושאלו" למשרד המשפטים, הדבר עשוי לפגום בעצמאותם: שוטר שמסלול קידומו העתידי עשוי להיות תלוי במשטרה, עלול לחשוב פעמיים בטרם יפעל, במקרים מתאימים, כנגד המשטרה בעצמאות המתחייבת. גם אם בפועל המדובר בחששות בלבד (דבר שקשה יהיה להוכיחו) עלולה תדמית מח"ש כיחידה עצמאית להיפגע חמורות, ולהוריד לטמיון את כל ההישג שבהקמתה.

הוועדה ממליצה לעגן גם בחוק המשטרה החדש את מעמדה של מח"ש, ולקבוע כי חוקרי מח"ש יהיו מנועים מלשרת במשטרה במשך תקופה מסויימת לאחר שרותם במח"ש ("תקופת צינון").

2. **"דן יחיד מיוחד"**

ועדת קרמניצר בנושא הטיפול המערכתי באלימות שוטרים המליצה כי עבירות של שימוש בכוח שלא כחוק שאיננו אלימות חמורה יידון בפני "דן יחיד מיוחד". דיין זה יהיה שופט בית הדין

המשמעת, משפטן בהשכלתו, ויהיו לו מלוא הסמכויות הנתונות לבית הדין המשמעת.⁷⁹

הוועדה ממליצה לעגן מוסד זה בחוק.

3. העמדה של המפכ"ל לדין משמעת

בשנת 1994 התעוררה בבית המשפט העליון השאלה האם ניתן להעמיד לדין משמעת את מפכ"ל המשטרה ובאם התשובה חיובית - באיזו דרך. באותו עניין נדונה התנהגותו של המפכ"ל דאז רפי פלד בסדרה של אירועים, והיועץ המשפטי לממשלה סבור היה כי לא ניתן להעמיד את המפכ"ל לדין משמעת:

"... עומדת השאלה אם ניתן להעמיד את המפכ"ל - אפילו עבר לכאורה עבירת משמעת - לדין משמעת? לעניין זה הקדיש היועץ המשפטי חלק מכתב התשובה. עמדתו הינה (ראה פסקה 26 לעיל), כי לאור מבנה ההוראות עניין הדין המשמעת אינו כל אפשרות להעמיד את המפקח הכללי של המשטרה לדין משמעת. אכן, נראה הדבר כי מצב עובדתי, שבו מפקח כללי של המשטרה עומד לדין משמעת, לא נחזה כלל על ידי המחוקק, וקשה להתאימו למערך ההסדרים המשמעתיים. . . . כן, למשל, הדגיש היועץ המשפטי לממשלה - כסיבה לאי אפשרות של העמדת המפכ"ל לדין משמעת - את העובדה כי על-פי פקודת המשטרה "בית דין למשמעת לא ישב שופט שדרגתו נמוכה מדרגת נאשם" (סעיף 73). על פי גישתו, המפכ"ל הינו קצין המשטרה הבכיר ביותר, וממילא אינו יכול לעמוד לדין בפני בית-דין למשמעת. לא נתבהר בפנינו, אם ניתן למנות קציני משטרה בדרגתו של המפכ"ל, כדי לאייש את בית הדין המשמעת. כן, למשל, לא הובהר בפנינו, אם ניתן ליתן דרגות ייצוג של רב-ניצב, ובכך לקיים את דרישות הדין המשמעת.⁸⁰"

בסופו של דבר, החליט בית המשפט העליון להחזיר את העניין ליועץ המשפטי לממשלה, והמשך הדיון בבעיות העקרוניות נמנע עקב התפטרותו של המפכ"ל פלד מתפקידו. ואולם, הפתרון הפרקטי של פרשת פלד איננו פוטר מן הצורך לקבוע הוראות מסודרות בעניין זה.

בית המשפט העליון הבהיר לא פעם את מטרתם של דיני המשמעת בשירות הציבורי, בצד המשפט הפלילי. על הסנקציה המשמעתית, אמר בית המשפט העליון כי -

בעיקרה, היא נועדה לקיים פעילות תקינה של המינהל הציבורי. היא בעלת אופי מניעתי. היא נועדה להבטיח משמעת וסדר טוב.⁸¹

ובהתייחסו לדין המשמעת במשטרת ישראל, קבע בית המשפט העליון:

⁷⁹ ראו עמודים 53-55 לדו"ח ועדת קרמניצר על יתרונותיו של הדין היחיד המיוחד.

⁸⁰ בג"צ 7074/93 סויסא נ' היועמ"ש, פ"ד מח(2) 749.

⁸¹ בג"צ 268/52 ספוזניקוב נ' בית הדין למשמעת, פ"ד ז' 656, 665. ראו גם בג"צ 13/57 צימוקין נ' בית הדין המשמעת לעובדי המדינה, פ"ד יא 856, 861.

"לא הענשת הנאשם, שנמצא חייב בדינו, היא שעמדה בראש מעייניו של המחוקק שעה שהקים מנגנון שיפוטי זה. המטרה העיקרית המוגשמת דרכו היא 'לשמור על המשמעת ועל הסדר הטוב בחיל המשטרה, ולטהר את שורותיו ממי שאינו ראוי לשרת בו' (בג"צ 100/57 ווייס נ. המפקח הכללי של המשטרה, פ"ד יב 179, 188 [השופט לנדוי]), שכן יסודותיו של החיל על המשמעת ועל הסדר הטוב שבו ובקיומם מותנה תפקודו התקיין".⁸²

לאור מטרות אלו, הוועדה סבורה כי מן הראוי שניתן יהיה להעמיד אף את המפכ"ל לדין משמעת במקרים הולמים, וכי יש לנקוט את הצעדים הנדרשים מבחינה חוקית ומעשית כדי שניתן יהיה להעמיד את המפכ"ל לדין משמעת. הוועדה ממליצה להבהיר בחוק, לשם הסר ספק, כי ניתן להעמיד את המפכ"ל לדין משמעת, על-ידי הוראה של היועץ המשפטי. במקרה כזה יורכב בית הדין משופטים (מכהנים או בדימוס) בדרגת רב ניצב אשר ימונו על-ידי השר הממונה אד-הוק.

⁸² בג"צ 52/86 פרידמן נ. משטרת ישראל, פ"ד מ(2) 452.

נספח א': כתב המינוי של הוועדה

נספח ב': מכתב יו"ר הועדה לשר לבטחון פנים מיום י"ג בתמוז תשנ"ו (30 ביוני 1996)

נספח ג': הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 21.474 מיום 18 בספטמבר 1984 בדבר רציפות עבודת הממשלה

נספח ד': נוסח פניית הוועדה לציבור

נספח ה': רשימת האישים שהופיעו בפני הוועדה (לפי סדר א"ב)

תפקיד בעת ההופעה בפני הוועדה	שם
ראש מחלקת המשמעת במשטרה	ניצב משנה נילי אושה
יו"ר מרכז השלטון המקומי	מר עדי אלדר
עוזר ראש אג"ם בצה"ל	אלוף גבי אשכנזי
פרקליטת המדינה	גבי דורית בייניש
המדען הראשי, המשרד לבטחון פנים	פרופ' ישראל ברק
ר' היחידה לשיטור קהילתי, המטה הארצי, משטרת ישראל	תנ"צ דני גימשי
ר' מטה המשטרה	ניצב שלמה גל
שר המשטרה לשעבר	מר שלמה הלל
מפכ"ל המשטרה	מר אסף חפץ
מרצה בכיר, ביה"ס לעבודה סוציאלית, האוני' העברית	ד"ר אורי ינאי
ר' אגף החקירות במשטרה	ניצב יוסי לוי
הרמטכ"ל, צה"ל	רא"ל אמנון ליפקין-שחק
לשעבר היועץ המשפטי למשרד המשטרה	השופט ד"ר עודד מודריק
לשעבר ראש אגף המשטרה במשרד הפנים	מר יעקב מרקוביץ
מפקד משמר הגבול	ניצב ישראל סדן
השר לבטחון פנים	השר אביגדור קהלני
הפרקליט הצבאי הראשי, צה"ל	תא"ל אורי שהם
השר לבטחון פנים	השר משה שחל
מחבר דו"ח על פקודת המשטרה	השופט (דימ.) ד"ר משה שלגי
ראש המחלקה לחקירות שוטרים, משרד המשפטים	עו"ד ערן שנדר
לשעבר מפכ"ל המשטרה	אלוף (מיל.) הרצל שפיר