

**בבית המשפט העליון
בשבתו כבית משפט גבוה לצדק**

בג"ץ 8987/22
בג"ץ 532/23
בג"ץ 179/23
בג"ץ 99/23
בג"ץ 2985/23

התנועה למען איכות השלטון בישראל

ע"י ב"כ ד"ר אליעד שרגא ו/או תומר נאור ו/או אריאל ברזילי
ו/או הידי נגב ו/או גילי גוטוירט ו/או רחלי אל-שי ו/או רותם בבלי-
דביר

ו/או תמר באום ו/או אורי הס ו/או דנה פרימור-אזר
מרח' יפו 208 ירושלים, ת.ד. 36054 ירושלים 91043

טל': 02-5000073 ; פקס: 02-5000076

ה ע ו ת ר ת ב בג"ץ 8987/22

האגודה לזכויות האזרח בישראל ואח'

ע"י ב"כ עו"ד יונתן ברמן ואח'
ממשרד ד"ר רענן הר זהב, אדלשטיין, ברמן עורכי דין
רחוב ברזל 32 (בניין A, קומה 5), תל אביב
טל': 03-5602225 ; פקס: 03-5601755
דוא"ל: yonatan@heblaw.co.il

וכן ע"י ב"כ עו"ד גיל גן-מור ואח'
מהאגודה לזכויות האזרח בישראל
נחלת בנימין 75, תל אביב
טל': 03-5608185 ; פקס: 03-5608165
דוא"ל: gil@acri.org.il

ה ע ו ת ר י ס ב בג"ץ 532/23

סיעת העבודה בראשית מרב מיכאלי

על ידי ב"כ עו"ד עומרי שגב (מ.ר 75956), אור ירקוני (מ.ר 68998)
ואורי אלדר (מ.ר 84594)

שד' שאול המלך 8 (בית אמות משפט), תל אביב 6473307

טלפון: 03-6956032 ; פקס: 03-6955956

ה ע ו ת ר ת ב בג"ץ 179/23

1. חבר הכנסת, מיקי לוי

2. חבר הכנסת, יואב סגלוביץ'

באמצעות גזית-בקל, עורכי דין
מרח' החשמונאים 107, תל אביב
דוא"ל: office@gbc-law.co.il

טל: 03-6733331 ; פקס: 03-6733338

ה ע ו ת ר י ס ב בג"ץ 99/23

1. ועדת המעקב העליונה לענייני האזרחים הערבים בישראל
2. עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל (ע.ר. 580312247)

כולם ע"י ב"כ עוה"ד עדי מנסור ו/או נארימאן שחאדה-זועבי ואח'
מעדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל

נ ג ד

1. הכנסת
2. הוועדה המיוחדת לדיון בהצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (סמכויות)

המשיבות 1-2 באמצעות הלשכה המשפטית בכנסת
משכן הכנסת, ירושלים
טל': 02-6408636; פקס: 02-6753495

3. חבר הכנסת איתמר בן גביר
המשיב 3 ע"י עוה"ד נדב העצני או עוה"ד אורית יפת
מרח' החרתום 19, בית בינת, ירושלים
טל': 02-6240999; פקס: 02-6235888

4. המשרד לביטחון פנים

5. מפכ"ל המשטרה, רב-ניצב קובי שבתאי

6. משטרת ישראל

7. היועצת המשפטית לממשלה, עו"ד גלי בהרב מיארה
ע"י פרקליטות המדינה, משרד המשפטים
מרח' צלאח א-דין 29, ירושלים 9711052
טל': 073-3925590, פקס 02-6467011

1. הכנסת

באמצעות הלשכה המשפטית בכנסת
משכן הכנסת, ירושלים
טל': 02-6408636; פקס: 02-6753495

2. השר לביטחון לאומי

המשיב 2, ע"י עוה"ד נדב העצני או עוה"ד אורית יפת
מרח' החרתום 19, בית בינת, ירושלים
טל': 02-6240999; פקס: 02-6235888

3. משטרת ישראל

4. הממשלה

המשיבים 3-4 ע"י פרקליטות המדינה, משרד המשפטים
מרח' צלאח א-דין 29, ירושלים 9711052
טל': 073-3925590, פקס 02-6467011

1. מדינת ישראל
2. משטרת ישראל

3. המשרד לביטחון הפנים

על ידי פרקליטות המדינה,
משרד המשפטים, ירושלים
טלפון: 073-3925590; פקס': 02-6467011

4. כנסת ישראל

על ידי הלשכה המשפטית של הכנסת
קרית בן גוריון, ירושלים
טלפון: 02-6408636; פקס': 02-6408650

ה מ ש י ב י ם ב ב ג ״ צ 179/23

1. השר לביטחון הפנים, ח"כ איתמר בן גביר

3. היועצת המשפטית לממשלה

על ידי פרקליטות המדינה,
משרד המשפטים, ירושלים
טלפון: 073-3925590; פקס': 02-6467011

2. הכנסת

על ידי הלשכה המשפטית של הכנסת
קרית בן גוריון, ירושלים
טלפון: 02-6408636; פקס': 02-6408650

ה מ ש י ב י ם ב ב ג ״ צ 99/23

1. הכנסת

על ידי הלשכה המשפטית של הכנסת
קרית בן גוריון, ירושלים
טלפון: 02-6408636; פקס': 02-6408650

2. השר לביטחון לאומי

המשיב 2, ע"י עוה"ד נדב העצני או עוה"ד אורית יפת
מרח' החרתום 19, בית בינת, ירושלים
טל: 02-6240999; פקס: 02-6235888

3. היועצת המשפטית לממשלה

המשיבה 3 על ידי פרקליטות המדינה,
משרד המשפטים, ירושלים
טלפון: 073-3925590; פקס': 02-6467011


ה מ ש י ב י ם ב ב ג ״ צ 2985/23

הודעה מטעם משיבי המדינה

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד מהיום, מוגשת בזאת עמדת מפכ"ל המשטרה.

היום, י"ב בסיון תשפ"ד,

18 ביוני 2024



תהילה רוט, עו"ד

סגנית בכירה א' במחלקת הבג"צים

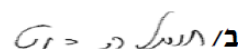
בפרקליטות המדינה



דניאל מארקס, עו"ד

ממונה במחלקת הבג"צים

בפרקליטות המדינה



ענר הלמן, עו"ד

מנהל מחלקת הבג"צים

בפרקליטות המדינה



ISRAEL POLICE



משטרת ישראל



- בלמס -

לשכת המפקח הכללי
טלפון: 02-5428100
פקס: 02-5428118
18/06/2024
י"ב בסיון, התשפ"ד
סימוכין לשכ"מ: 53174224

הנדון: עמדת מפכ"ל המשטרה ביחס לתיקון 37 לפקודת המשטרה בבג"צ 8987/22 דיון מיום 18.6.24

בהמשך לדיון שהתקיים בבית המשפט בעתירות ביחס לתיקון 37 לפקודת המשטרה ולבקשתי להביא בפני בית המשפט את עמדתי בסוגיות הנדונות, להלן תפורט עמדתי: ההכרעות שיתקבלו בעתירה זו הן קריטיות לעתיד המשטרה ולתיפקודה. הן ישפיעו באופן עמוק על דמותה של המשטרה; על יכולתה לבצע את משימותיה באופן ממלכתי, מקצועי וא-פוליטי, ועל יכולתה למלא את ייעודה על פי החוק באופן חוקי. משטרה שאינה ממלכתית; משטרה המושפעת משיקולים זרים; לא יכולה לבצע את תפקידה, ובהכרח תאבד את אמון הציבור. אני עומד לסיים בקרוב את כהונתי כמפכ"ל לאחר כ-38 שנות שירות, רובם בתפקידים מבצעיים ולאחר כהונה של שלוש וחצי שנים כמפכ"ל, בהם עבדתי עם שלושה שרים. עתידה של המשטרה ושל החברה בישראל חשוב לי ועל כן בחרתי להתייחס לנושאים הנדונים בעתירה. לכן ומתוך דאגה לעתיד המשטרה, אני מבקש להציג בפני בית המשפט הנכבד, בתמצית, את התובנות שלי בנושאים אלה, בהם עוסקת העתירה על פי ניסיוני הרבה ועל בסיס היכרות מעמיקה של עבודת המשטרה והממשק שלה עם הציבור. איני מתכוון להתייחס כאן להיבטים אישיים כלשהם או לענייני הרגע, אלא אך ורק לסוגיות מקצועיות, וליסודות העקרוניים הנדרשים לשם תפקודה התקין של משטרת ישראל, ולממשק הראוי בינה לבין הדרג המדיני, כפי שאני רואה אותו מניסיוני. ההתייחסות להלן אינה עוסקת בהיבטים משפטיים שאינם בתחום מומחיותי ואינני מתכוון להתייחס לסוגיות החוקתיות. אני כן מבקש להתייחס למה, שלהבנתי, חסר בחוק, וצריך היה להיות בו.

בראשית הדברים אציין, כי מאז שנחקק החוק אנו עדים לתהליך התערערות עקרונית בסיסיים מאוד של עבודת המשטרה – משטרה מקצועית, ממלכתית, א-פוליטית, אשר פועלת אך ורק על בסיס שיקולים מקצועיים.

אבהיר את המובן מאליו - אין חולק כי המשטרה כפופה לדרג המדיני.

אין חולק כי השר, הממונה על המשטרה מטעם הממשלה, רשאי לקבוע מדיניות וסדרי עדיפויות בעבודת המשטרה. את כל זאת, עליו לעשות תוך שיח מקצועי שוטף עם המפק"ל וגורמי המקצוע במשטרה, כפי שאפרט מיד.

כך היה תמיד ולשם כך אין צורך בתיקון חקיקה.

כבר כאן ראוי לציין, כי משטרת ישראל, כמשטרה לאומית אחת, אשר ממלאת מגוון עצום של משימות מגוונות בתחום ביטחון הפנים, אינה עשויה מיקשה אחת.

גם ביחס לקביעת המדיניות, יש להתייחס באופן שונה לתחומים רגישים במיוחד, כגון הטיפול במחאות, בפרט הפגנות וחופש ביטוי.

אני מבקש להדגיש שני עקרונות בסיסיים בעבודת המשטרה, אשר מבהירים את ההכרח בעצמאות המשטרה, ואת ההפרדה הרעיונית בפעילותה מול הדרג המדיני:

העיקרון המרכזי הוא שהשוטר מפעיל סמכויות כלפי אזרחי המדינה ולא כלפי האויב.

בעת שהוא עושה זאת הוא מייצג את החוק ולא את הממשלה, ובוודאי שלא שר כזה או אחר.

כאשר שוטר ניגש לאזרח לצורך הפעלת סמכות, בין אם מדובר על נהג או על חשוד או על פיזור

מחאה בלתי חוקית – האזרח חייב לראות לפניו את החוק ולא את הממשלה או שר פלוני.

זה כוחה וזו מהותה של משטרה אוכפת חוק ועל כך מבוסס אמון הציבור במשטרה. על מנת לוודא זאת, חייבת להיות הפרדה ברורה בין שיקולים פוליטיים לבין הפעלת הסמכות.

עיקרון שני הוא, שהמשטרה היא מערכת הירארכית, שפועלת על פי פקודות. שוטרים נדרשים לפעול בתנאים לא פשוטים, החל מלחימה של ממש וסיכון חיים, אירועים מורכבים המחייבים הפעלת כח ועימות פיסי וכן פעילות מאומצת בתנאים קשים ומורכבים, לעיתים במשך שעות רבות, ימים ולילות.

גם מרכיב זה מחייב לחזק את עצמאות הגורם הפוקד, הגורם המקצועי, המפעיל את הכח.

לאור זאת, חייבת להיות הפרדה ברורה בין קביעת המדיניות העקרונית לבין הפעלת הכח. לפי הבנתי, ההפרדה הזו חייבת לקבל ביטוי חוקי ברור.

במקביל לקביעת סמכות הממשלה והשר לקבוע מדיניות וסדרי עדיפויות כלליים, נדרש לקבוע כלים אשר יאפשרו למפכ"ל להציב גבולות ברורים ככל הניתן בין קביעת המדיניות לבין העצמאות התפקודית שהיא קריטית ליכולת המשטרה למלא את ייעודה. הגדרות אלה נדרשות הן מול הדרג המדיני והן מול הארגון.

הפרדה זו אינה יכולה להיות רק רעיונית אלא חייבת לבוא לידי ביטוי במנגנונים מובנים הלכה למעשה. מצב חוקי עמום, שאינו מגדיר את הכלים למימוש ההפרדה עלול להביא להתערבות פסולה בעבודת המשטרה.

על בסיס ניסיוני אני מבקש להצביע על ארבעה נושאים מרכזיים כאלה:

1. מניעת התערבות באירועים קונקרטיים: כפי שנקבע גם במסגרת ההחלטות בעתירה הזו,

חייבת להיות הבחנה ברורה בין קביעת מדיניות כללית לבין התערבות של הדרג הפוליטי בשאלת ה"איך".

הניהול האופרטיבי של אירועים מבצעיים חייב להיות באחריות וסמכות מלאה של המפכ"ל ושל המפקדים, ללא התערבות ישירה או עקיפה.

הדברים אמורים במיוחד ביחס לנושאים בהם המשטרה פועלת באופן ישיר בכפיפות למערכת אכיפה החוק, היועצת המשפטית לממשלה, ופסיקת בתי המשפט. הדגש הוא כמובן לכל נושא החקירות בתחום הפלילי וכן לסוגיית הטיפול במחאות וההפגנות. נושאים אלה חייבים לקבל התייחסות נפרדת ייחודית.

2. הקצאת כוחות: אופן חלוקת הכוחות והקצאתם ברמה הארצית והמקומית חייב להיות

נתון להחלטות המפכ"ל.

תיעדוף המשימות העומדות בפני המשטרה, שתמיד תהיה בחסר של כח אדם, מחייב הכרעות יומיומיות שהן בעיקרן החלטות מבצעיות ומקצועיות. מה דחוף ומה דחוף יותר, כמה כח אדם נדרש לכל משימה וכיצד לתכנן את המשימות השונות ולקבוע סדרי עדיפויות פרטניים בכל זמן נתון.

חשוב לזכור שאותו כח אדם צריך להיות זמין הן למשימות ביטחוניות, הן למשימות אכיפת חוק ופשיעה, הן למשימות סדר ציבורי והן לתנועה. כך שכל החלטה בענין זה משפיעה באופן ישיר על יכולתה של המשטרה למלא את תפקידה כמי שאחראית על הסדר הציבורי ואכיפת החוק. אלו החלטות שחייבות להישאר בסמכות המפקדים.

3. קשר ישיר בין השר לדרגי השטח: על מנת לשמר את אחריותו וסמכותו של המפקד כדרג הפוקד היחיד על השוטרים, חובה למנוע התערבות ישירה של השר או גורמים פוליטיים אחרים באופן ישיר מול דרגי השטח.

קשר כזה מייצר השפעה קונקרטית על התנהלות המפקדים באירועים ופוגע בשרשרת הפיקודית וביכולת המפקד והמפקדים לממש את אחריותם כפי שהצגתי קודם לכן. קשר כזה גם פוגע כמובן בנראות של מעמד המשטרה ובלגיטימיות של פעולותיה.

4. מינויים: סוגיית המינויים היא תמיד כבדת משקל, בפרט בארגונים הירארכיים הפועלים על בסיס דרגות. מינויים לתפקידים נחשקים, בודאי בכירים, הוא אחד המנופים החזקים ביותר בניהול ארגון וביכולת השפעה על הארגון בזמן אמת - גם במשטרת ישראל. במשטרה מתקיימים הליכי מינוי סדורים, על בסיס פקודות ונהלים. יש חשיבות עליונה להקפיד בתחום זה על מסגרת פורמלית סדורה.

על פי חוק, השר לביטחון לאומי מוסמך למנות כל קצין מדרגת סגן ניצב ומעלה. אזכיר, כי בצה"ל, מעורבות השר מצומצמת הרבה יותר.

בית המשפט העליון התייחס בעבר לנושא המינויים וקבע, כי גם ביחס למינויים הבכירים, הליך המינוי מתבצע במשטרה והמפקד מצויג לשר את המועמד מטעמו על בסיס ההליך המקצועי. המקרים בהם השר יכול שלא לאשר מינוי כזה צריכים להיות חריגים ורק בשל נימוקים כבדי משקל.

לצערי, הסוגיה הזו, נשחקה במהלך השנים.

זו נקודה קריטית שיש לה השפעה דרמטית על הארגון ועל המשרתים בו ונדרש לוודא שהמנגנון האמור נשמר, ושהמינויים במשטרה אינם מינויים פוליטיים אלא מקצועיים.

לסיכום:

עצמאות המשטרה והא-פוליטיות שלה במסגרת הפעלת סמכויותיה ומילוי תפקידה היא קריטית ליכולתה לתפקד ולאכוף את החוק. שוטר המפעיל סמכות כלפי אזרח מייצג את החוק ולא את השר. הבהרתי כבר, כי איני מתנגד להסדרה חוקית של תפקיד השר לבלי"מ ביחס למשטרה. הסדרה כזו אף תהיה מבורכת. חקיקה מסוג זה יש לעשות בזהירות ולאחר עבודת מטה מעמיקה אשר תגדיר את 'הרעיון המסדר' שממנו ניתן יהיה לגזור את ההסדר הראוי. כמו כן, החקיקה נדרשת לעסוק לא רק בסמכויות השר אלא במקביל לבסס את עצמאות המשטרה בהפעלת שיקול הדעת ואת הא-פוליטיות שלה, כפי שנקבע גם בוועדות קודמות ובפסיקה של בית המשפט הזה. בחוק הנוכחי חסרות הקביעות האלה. יתרה מכך, הסעיף היחיד בפקודת המשטרה, אשר מתייחס לתפקיד המפקד"ל כמי שמופקד על ניהול המשטרה בפן האופרטיבי ובפן הניהולי, הוא סעיף 9. **גם בסעיף זה נעשה תיקון, שבפועל עלול להחליש את מעמדו של המפקד"ל מבלי לייצר את האיזון החיוני בענין זה.** כפי שהסברתי, 'עצמאות המשטרה' אינה רק סיסמא אלא יש לה ביטויים מעשיים פרטניים בולטים, אותם תיארתי בתמצית: איסור על התערבות באירועים קונקרטיים; הקצאת כוחות; מניעת קשר ישיר עם גורמי השטח וסוגיית המינויים. אני משוכנע, כי כל הליך מעמיק, אילו היה מתבצע, היה נותן ביטוי לסוגיות אלה והיה מעניק כלים לשמירה על אופיה הממלכתי של המשטרה, ואני סבור כי חשוב שבית המשפט יראה לנכון להתייחס לחוסר הקיים כיום בכלים אלה.

בברכה,
יעקב שבתאי, רב ניצב
המפקח הכללי