



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

אנו מבקשים להביע את התנגדותנו למספר סעיפים בהצעת החוק שבנדון המעניקים לגורמים פוליטיים שליטה כמעט מוחלטת במשטרה ואינה עולה בקנה אחד עם שלטון החוק והשוויון בפני החוק המחייבים שמירה על עצמאותה המקצועית. כפי שנסביר להלן, אין להשוות בין צה"ל לבין המשטרה, מאחר שעיקר תפקידה של המשטרה הוא באכיפת החוק והחשש מהפעלה פוליטית בתפקידה זה, גדול. יתר על כן, בפועל, ההסדר המוצע מבקש להכפיף את המשטרה לשר לביטחון פנים עוד יותר מאשר צה"ל כפוף לשר הביטחון. לטעמנו, ההסדר החוקי כיום כבר מעניק לשר די סמכויות כלפי המשטרה, ואין הצדקה להרחבה המוצעת.

מכל מקום, וודאי שאין לגשת בחיפזון למהלך כה משמעותי ומרחיק לכת ולכרוך אותו במהלכים לכינונה של ממשלה.

מהות ההצעה

1. הצעת החוק נועדה להעניק לשר לביטחון פנים שליטה כמעט מוחלטת במשטרה, באמצעות הקביעה כי משטרת ישראל כפופה לממשלה ולשר (סעיף 3 להצעה). בנוסף, לפי ההצעה, ייקבע כי מפכ"ל המשטרה כפוף לשר (סעיף 2 להצעה), וכי הוא מופקד על ניהול משטרת ישראל "בהתאם להתוויית המדיניות ולעקרונות הכלליים של השר" (סעיף 4 להצעה). ההצעה גם מעניקה לשר שליטה בתקציב המשטרה.

סמכויות השר כלפי המשטרה כיום

2. כיום סמכויות השר בניהול המשטרה אינן מוגדרות במפורש בחוק. ההנחה המקובלת, כהגדרתה של ועדת החקירה לעניין אירועי אוקטובר 2000 (ועדת אור) היא "שלא שמונה הזכות לקבוע את המדיניות של פעילות המשטרה ולפקח על ביצועה, ואף להתערב בסדרי העדיפויות של המשטרה, אך אל לו להתערב בפרטים הנוגעים לביצוע האופרטיבי" (וראו לעניין זה גם את דו"ח הוועדה הציבורית לחוק משטרה חדש משנת 1999 ["ועדת צדוק"]). כך בחקירות המתנהלות במשטרה, וכך גם בפרטי מדיניות השמירה על הביטחון והסדר הציבורי. יצוין כי סמכויות השר כלפי מינויים במשטרה רחבות יותר

אמיר אלשטיין

יו"ר הוועד המנהל

הנשיא העשירי ראובן ריבלין

יו"ר של כבוד

יוחנן פלסנר

נשיא

ברנד מרכוס

יו"ר בינלאומי

חברי הוועד המנהל

עו"ד ליאת אהרונסון

אלי גרונר

פרופ' ורד וניצק-סרוסי

ד"ר חן ליכטנשטיין

מול מועלים

שגירי לשעבר סלי מרידור

פרופ' פאריס נאסר אבו-אלהיג'א

עו"ד אבי פישר

ד"ר מיכל צור

יוסי קוצניק

המועצה הבינלאומית

פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר

השופטת רוזלי סילברמן אבליה, קנדה

אליזא אברמס, ארה"ב

שגירי לשעבר מרטין אנדריק, ארה"ב

אן אמלכאוס, ארה"ב

פרופ' ורנון בוגדנוב, בריטניה

השופטת דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן ברייר, ארה"ב

השופט סלים ג'ובראן, ישראל

ד"ר ג'וזף ג'וזפה, גרמניה

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב

פרופ' רוברט מנטקין, ארה"ב

פרופ' בריטטון מקשיש, גרמניה

השופט אברהם סוכר, ארה"ב

ברט סטפנס, ארה"ב

פרופ' ארווין קוטלר, קנדה

פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב

פרופ' יהודה דיינהרץ, ארה"ב

פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

סגני נשיא

פרופ' טווי נבות, מחקר

פרופ' קרנית פלוג, מחקר

ד"ר ישי (גסי) פרס, אסטרטגיה

עמיתים בכירים

פרופ' איסמעיל אבו סעד

פרופ' תמר הרמן

פרופ' נתן ווסמן (אורח)

פרופ' עמחי כהן

פרופ' יותם מרגלית

פרופ' דניאל סטטמן

פרופ' בני פורת

פרופ' יובל פלדמן

פרופ' מרדכי קרמיניצר

פרופ' גרעין דהט

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר

פרופ' יובל שני

מייסדים

ד"ר אריק ברמון

מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ (1920-2021)



המכון הישראלי לדמוקרטיה

מאשר סמכויות שר הביטחון כלפי מינויים בצבא. בעוד שעל פי הוראות הפיקוד העליון מינויים בצבא מאושרים על ידי שר הביטחון מדרגת אלוף משנה ומעלה, הרי שבמשטרה מינוי מדרגת סגן ניצב ומעלה דורש את אישור השר. המשמעות היא שלמעשה סמכויות השר כלפי קידומם של קצינים במשטרה רחבות יותר מאשר אלו שיש לשר הביטחון כלפי צה"ל. כיוון שכך, ממילא לשר "מנופי שליטה" רחבים כלפי הנעשה במשטרה.

3. לעומת השר, תפקידו של המפכ"ל בכל הנוגע לניהול המשטרה מוגדר במפורש בפקודת המשטרה כך: "המפקח הכללי יפקח על משטרת ישראל, על סדרי ניהולה ועל הפעלתה, ויהיה אחראי להשגחה על כל ההוצאות הכרוכות בה ולאפסניה שברשותה". כלומר – ההוראות האופרטיביות של המשטרה ניתנות על ידי המפכ"ל, וניהולה השוטף נתון בידי המפכ"ל. לשר מוקנית הסמכות לאשר "הוראות כלליות" הכוללות עקרונות להפעלת המשטרה, אך פקודות המטה הארצי אינן טעונות את אישור השר.

4. מכוח הוראות אלו המשטרה עצמאית גם בניהול תקציבה.

הכפפת המשטרה לדרגים פוליטיים - פגיעה בשלטון החוק ובשוויון באכיפת החוק

5. לפי ההצעה, לסעיף 8א לפקודת המשטרה תתווסף הוראה לפיה "המפקח הכללי נתון למרות הממשלה וכפוף לשר". כמו כן מוצע להוסיף לפקודה את סעיף 8ב שיקבע:

- (א) משטרת ישראל נתונה למרות הממשלה;
- (ב) השר ממונה על משטרת ישראל מטעם הממשלה.

בחלק זה של חוות הדעת נתייחס לצורך בעצמאות המשטרה מדרגים פוליטיים (הממשלה או השר) באופן כללי. בחלק הבא נתמקד בכלי הפיקוח הקונקרטיים שהוקנו לשר. ביסודו של דבר, כוונתה המוצהרת של ההצעה היא להכפיף את המשטרה לממשלה ולשר באופן שבו מוכפף צה"ל לממשלה ולשר הביטחון. אלא שמטעמים שיפורטו להלן, ההכפפה הפוליטית של המשטרה לדרגים פוליטיים בעייתית ביותר. היא בעייתית בנוגע להגדרת מרות הממשלה על המשטרה, והיא בעייתית במיוחד בנוגע לכפיפות המשטרה הקונקרטית לשר.



6. המשטרה, ככל גוף השייך לרשות המבצעת, כפופה מבחינה ארגונית לממשלה. אך כפיפות ארגונית זו מוגבלת בשל תפקידה המיוחד של המשטרה כאחראית על אכיפת החוק, ועל הגנה על הסדר הציבורי, הכרוך במימוש של זכויות חשובות בדמוקרטיה כמו הזכות לחופש הביטוי וזכות הקניין. למעשה, וכפי שהגדירה ועדת צדוק, בחלק ניכר מתפקידיה **המשטרה כפופה למרות החוק בלבד**. כפי שפסק בית המשפט העליון, ישנה חשיבות מיוחדת לכך שהפעלת סמכויות המשטרה באכיפת החוק תיעשה "על בסיס מקצועי ובהתחשב באינטרס הציבורי בלבד, באופן שוויוני וללא משוא פנים...מכאן החשיבות הרבה בהבטחת עצמאותו ואי תלותו של מפכ"ל המשטרה, העומד בראשה ואמון על הפעלתה לביצוע תפקידיה" (בג"ץ 911/21 **התנועה למען איכות השלטון נ' ממשלת ישראל** 13 (2021)). לא בכדי, סמכויות הדרגים הפוליטיים כלפי המשטרה שייכות ל"משפחה" מיוחדת של מערכות אכיפת החוק: בתי המשפט, מערכת התביעה בראשות היועץ המשפטי לממשלה, השב"כ והמשטרה – ככולן מוגבלת סמכות הדרג הפוליטי ביחס לשיקול הדעת של רשויות אכיפת החוק. הדוגמה המובהקת ביותר לגוף בעל עצמאות כזו היא התביעה הפלילית. כפי שהובהר עוד בדו"ח ועדת אגרנט (1962) ובדו"ח ועדת שמגר (1998) שחזר על הדברים, היועץ המשפטי לממשלה והתביעה הכללית עצמאיים לחלוטין בהפעלת סמכויותיהם בתחום דיני העונשין בלי להיות כפופים להוראות של הממשלה או של שר המשפטים. ביחס לשב"כ, אומנם נקבע בחוק כי הוא נתון למרות הממשלה, אולם, במקביל מופיעה הקביעה לפיה "השירות יפעל באורח ממלכתי; לא תוטל על השירות משימה לשם קידום אינטרסים מפלגתיים-פוליטיים".

7. יש להדגיש שסמכויות האכיפה של המשטרה הן רבות מאוד, וביכולתה לפגוע בזכויות האזרחים במגוון של אמצעים. בשל כך, דווקא במדינה דמוקרטית – ולמעשה בכל מדינת חוק – **חשוב לשמור על עצמאותה המקצועית של המשטרה ושל המפכ"ל אל מול השר הממונה כדי להגן על שלטון החוק ועל השוויון באכיפת החוק**. אלה עלולים להיפגע במגוון דרכים, כגון: ניצול השליטה במשטרה לטובת תומכים ובעלי ברית פוליטיים, וכנגד מתחרים; הפעלת המשטרה בצורה שתמנע ממפלגות מתחרות לזו של השר להביע את עמדתן בסוגיות ציבוריות, למשל באמצעות הגבלת הפגנות שלהם; שיטור יתר או חסר מכוון כנגד מיעוטים מוחלשים ומודרים, כאלו שאינם נמנים על תומכיו של השר, וגילויי אזלת יד כנגד הפרת חוק של קבוצות שהשר חפץ ביקרן; גם



המכון הישראלי לדמוקרטיה

המאבק בשחיתות השלטונית עלול להיפגע עקב חוסר עניין פוליטי בפעילות משטרתית נגד נגע השחיתות הפוליטית או בהטיית המאבק באופן בלתי שווה כלפי "אנשינו" לעומת היריבים הפוליטיים. הסכנה, למעשה, חמורה עוד יותר: שיהיו במשטרה מי שינחו את עצמם בציפיות מן המשטרה שהם מייחסים לשר, גם מבלי שהתקבלה הנחייה מפורשת שלו. במצב זה, לא ניתן לשלול את האפשרות שתהיה התנכלות דווקא כלפי מצטיינים במאבק נגד שחיתות שלטונית. בשל כך המליצה בזמנו ועדת צדוק 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 [ההדגשה במקור]". נדגיש: תפקיד המשטרה רחב הרבה יותר מתחום החקירות. היא הגוף המרכזי האמון על אופן המימוש של שורה ארוכה של זכויות. כך למשל מימושה של הזכות להפגין תלוי פעמים רבות באישורה של המשטרה. הסדרי מימוש הזכות לחופש הדת כרוכים בפעולת המשטרה להבטחת אפשרות הגישה או מניעת הגישה למקומות פולחן מסוימים כמו הר הבית. למשטרה תפקיד חשוב בשמירה על זכויות הקניין ועוד. הכפפה מלאה של מימוש זכויות אלו לשיקולים פוליטיים עלולה להיות הרסנית למשטר הדמוקרטי, כפי שפורט לעיל.

הכפפת המפכ"ל והמשטרה לשר – שליטה בעייתית מכוח בריאה נורמטיבית חדשה

8. כאמור לעיל, סעיף 8א(ב) המוצע קובע כי "המפכ"ל כפוף לשר". מנגנון ההכפפה המרכזית של המשטרה ושל המפכ"ל לשר נעשית באמצעות קביעת מונח נורמטיבי חדש – "התווית מדיניות ועקרונות כלליים של השר" (סעיפים 4 ו-5 להצעה). על פי ההצעה, בסעיף 9 לפקודה יאמר כי:

"המפכ"ל מופקד על ניהול משטרה ישראל על הפעלתה ועל פיתוח יכולותיה והכל בהתאם להתווית המדיניות ולעקרונות הכלליים של השר"

בסעיף 9א(א) לפקודה יאמר:

המפקח הכללי יוציא, באישור השר, הוראות כלליות בהתאם להתווית המדיניות ולעקרונות הכלליים של השר ובאישורו; ההוראות האמורות יקבעו עקרונות לענין ארגון המשטרה, סדרי המינהל, המשטר והמשמעת בה והבטחת פעולתה התקינה.

[הקטע המסומן בקו תחתי הוא התוספת המוצעת]



המכון הישראלי לדמוקרטיה

9. התווית מדיניות ועקרונות כלליים של השר מהווים, אם כן, מעין "נורמת על" שהמשטרה כולה כפופה לה. הצעת החוק אינה מגדירה כל פרוצדורה ליצירת הנורמה הזו. היא אינה מגבילה את הנושאים בהן התווית המדיניות והעקרונות הכלליים יכולים לעסוק. בכך הופך השר לבעל סמכות **עצמאית** לקביעה **נורמטיבית** של הפעולה של המשטרה, יתר על כן, יצירת הנורמה של "התוויות מדיניות ועקרונות כלליים" חותרת תחת עיקרון הכפפת המשטרה למרות הממשלה. בפועל, המשטרה לא תהיה כפופה למרות הממשלה, אלא **לשר בלבד**. באמצעות "התווית המדיניות ועקרונות כלליים", שאינם דורשים כל אישור מהממשלה, (או אישור מועדת כנסת כלשהי כמו תקנות שמוסמכים שרים אחרים להתקין), יוכל השר לשלוט בפעילות המשטרה.

10. למעשה, מתן מעמד נורמטיבי עצמאי ל"התווית מדיניות ועקרונות כלליים" משמעו, לכאורה, שאף הממשלה אינה יכולה להתערב באלו, באשר להן מעמד חוקי עצמאי. בכך נהפכת הפירמידה הנורמטיבית על ראשה. במקום קביעה של נורמות על ידי הממשלה, מכוח "מרותה" ויישומן על ידי השר, יהפוך השר לקובע הנורמות, נורמות שכלל לא ברור אם הממשלה צריכה להיות מודעת להן, קל וחומר לאשרן. עולה אם כן, כי אף אם היינו סבורים שיש מקום לשליטה פוליטית במשטרה - ואנו איננו סבורים כן כמפורט לעיל - **הרי שהשליטה הפוליטית שהוקנתה לשר בפעילות המשטרה הופכת להיות עצמאית ממרות הממשלה, ולפיכך במידה רבה עמוקה אף יותר מזו של שר הביטחון בצה"ל**, שם הוראות הפיקוד העליון מוצאות בהסכמה שבין שר הביטחון והרמטכ"ל, ולשר הביטחון אין סמכות לקביעה עצמאית של "נורמות" בצורה של "התווית מדיניות ועקרונות כלליים".

11. לדעתנו צורת ההכפפה הזו גם חותרת תחת הגדרת סמכויות מפכ"ל המשטרה בתור הרשות המוסמכת (וראו דו"ח ועדת צדוק), עם שליטה מבצעית מלאה ועצמאית על פעולות המשטרה (ראו בג"ץ 911/21 שנזכר לעיל). **היא הופכת את השר למפכ"ל-על של המשטרה.**

12. למעשה, ההוראה מגבילה את סמכות המפכ"ל בניהול המשטרה ויוצרת חוסר בהירות שעשוי להיות מנוצל לרעה. לשם השוואה, חוק יסוד: הצבא קובע (בסעיף 3(א)) כי "הדרג הפיקודי העליון בצבא הוא הרמטכ"ל". הוראה זו פורשה לאורך השנים כמונעת את הפניה הישירה של שר הביטחון לדרגים



צבאיים הכפופים לרמטכ"ל שלא בהסכמתו של הרמטכ"ל. הוראה כזו חסרה בפקודת המשטרה.

13. ממילא – קיים חשש שלא רק שהשר יהיה בעל סמכות על המפכ"ל, אלא שלמעשה יוכל להפעיל את סמכותו כלפי דרגים נמוכים יותר – מפקדי המחוז ואף דרגים נמוכים מהם.

14. בנוסף, גם ניהול תקציב המשטרה, שנמצא בעיקרו באחריות המפכ"ל, ולא באחריות השר, על פי הצעת החוק יהיה כפוף לעיקרון העל החדש. כך, לחשבת הכללית של המשטרה, אשר פועלת בכפיפות מקצועית לאגף החשב הכללי במשרד האוצר ובכפיפות מנהלית למפכ"ל, תתווסף כפיפות נוספת לשר. למותר לציין ששליטה תקציבית של השר, משמעה הגדלה משמעותית, ובלתי ראויה בכוח, וחיזוק יכולתו לבצע פוליטיזציה של פעילות המשטרה.

המגבלות על סמכות השר – מגבלות חלקיות שמאפשרות התערבות הרסנית של השר

15. הצעת החוק מתיימרת להגביל את סמכות השר ביחס לפתיחה או סגירה של חקירות קונקרטיות. סעיף 3 להצעה שמציע להוסיף לפקודת המשטרה את 8ג, שכותרתו "סייג לכפיפות":

הוראות סעיפים 8א(ב) ו-8ב לא יחולו לעניין סמכות שוטר לפי כל דין בעניין חקירה או תיק מסוימים, לרבות לעניין פתיחתם, ניהולם או סגירתם, ולמעט עניין מדיניות בתחומי חקירות, טיפול בתיקים והעמדה [כנראה צ.ל. "העמדה לדין"]

16. מגבלה זו מתייחסת אך ורק לחקירות של אישים ספציפיים, ומותירה לשר סמכות להתערב במדיניות המשטרה ביתר התחומים. באופן לא פחות בעייתי, אין בהצעת החוק הגדרה ברורה של ההבחנה בין תחומי מדיניות שבהם רשאי השר להתערב ותחומים אחרים שבהם אסור לשר להתערב. ועדת צדוק סברה כי אמנם ראוי שהשר יהיה רשאי להתוות מדיניות כללית בתחום החקירות, אך זאת בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, מפכ"ל המשטרה והמופקדים במשטרה על נושא החקירות, ותוך הגדרה טובה בחוק של ההבחנה בין סוגיות עקרוניות לבין עניינים ספציפיים. הבחנה זו נעדרת מהצעת החוק.

17. גם במרחבים שאינם קשורים לתחום החקירות, הסייג המאפשר את מעורבותו של השר, עלול להיות הרסני לשמירה על שלטון החוק ועל זכויות האזרח.



המכון הישראלי לדמוקרטיה

מבחינה עניינית, אין לשר יכולת למעורבות מושכלת בתחומים אלה. התערבות שלו תפגע באחדות הפיקוד, עלולה לגרום איבוד זמן ולשבש את יעילות הפעולה המשטרית. מעבר לכך, אם תאומץ הצעת החוק, השר יוכל להפעיל את סמכותו, למשל, בקביעת מדיניות אכיפה המקשה על מתנגדיו הפוליטיים, ומקלה על תומכיו. השר גם יוכל להתערב בצורת האכיפה, למשל בקביעת האמצעים לפיזור הפגנות ואופן השימוש בהם או בדרישה להגמיש את הוראות הפתיחה באש באירועים ביטחוניים. התערבות תהיה אפשרית גם במדיניות החקירה כלפי שוטרים החשודים בעבירות פליליות או משמעותיות (שחקירתן מצויה בסמכות המשטרה). הרחבה זו של סמכויות השר עלולה להביא לפוליטיזציה של המשטרה ולפגיעה באכיפה המקצועית והשוויונית של החוק. פוליטיזציה של המשטרה תביא גם לפוליטיזציה של המינויים במשטרה, וממילא לירידה באיכות כוח האדם במשטרה. המשטרה תהפוך מגוף ממלכתי ומקצועי לפוליטי. המחנה הפוליטי שבאופוזיציה לא יוכל לראות בה את המשטרה שלו, וספק אם משטרה פוליטית תוכל לתפוס את עצמה כמשטרה של כולם.

18. חמורה מאוד גם ההצעה להעניק לשר סמכות לקבוע את מדיניות ההעמדה לדין. מינהל התביעות במשטרה מנהל כ-90% מההליכים הפליליים בישראל. כבר היום אי-תלותם של תובעי המשטרה אינה מספקת (וראו לעניין זה את דו"ח הביקורת השנתי 2019 של מבקר המדינה, 2019), אף שהמשטרה עשתה בשנים האחרונות מאמצים לחזקה (כגון ביטול כפיפותן של יחידות התביעה לגורמי החקירה והקמת מינהל עצמאי בתחום התביעה). מתן סמכות לשר לקבוע מדיניות בהעמדה לדין היא הפרה בוטה של עצמאות התביעה המשטרית, שאמורה להפעיל את סמכויותיה בהעמדה לדין לפי שיקולי החוק בלבד. המשמעויות של התערבות בשיקול דעתה המקצועי של התביעה המשטרית עלולות להיות העמדה לדין של חפים מפשע, מעצרי שווא, ועוד. אם ייווצר תקדים בעניין זה, הוא יזמין גם את הרחבתו לתביעה הכללית.

התעלמות מההבדל המרכזי בין צה"ל לבין משטרת ישראל

19. בדברי ההסבר מושווית שליטת השר המוצעת במשטרה לזו של שר הביטחון בצה"ל. כפי שפירטנו לעיל, בפועל ייתכן שהצעת החוק מעניקה לשר שליטה **רחבה יותר** בפעילות המשטרה מזו שיש לצה"ל בצבא. אך באופן נרחב יותר - הצעת החוק מתעלמת מההבדל המרכזי בין צה"ל לבין משטרת ישראל: בעוד



המכון הישראלי לדמוקרטיה

שצה"ל עוסק בעיקר באיומים חיצוניים על ישראל, אמורה המשטרה לאכוף את החוק ביחס לאזרחי המדינה ולתושביה, שגם אם חלקם עבריינים, הם אינם אויבים. אדרבה, אחד החששות במערכות אכיפת חוק הוא מהתקבעות של תודעה שגויה, או אפילו תרבות מעין-צבאית ושיטות פעולה מעין-צבאיות, שיזהו עבריינים כ"אויבים" של רובו המוחלט של הציבור שהוא שומר חוק. זוהי תפיסה שגויה שמביאה למדיניות אכיפה להוטה מדי, שנוטה לפגוע בזכויות של חשודים ונאשמים. מתפיסה כזו ראוי להישמר. וודאי שאין לנקוט צעדים שיקדמו אותה. במלים אחרות: הייעוד של הצבא והייעוד של המשטרה שונים זה מזה בתכלית. הצבא הוא גוף או ארגון שנועד להגן על ביטחון המדינה כלפי אויבה מבחוץ באמצעות הרתעה, ובלית ברירה באמצעות הפעלת כוח נגדם. האופנים בהם ייעשה (או לא ייעשה) שימוש בכוח הזה הם בתחום המובהק של מדיניות הממשלה ועיקר ההגבלות עליהם מצויות במשפט הבינלאומי.

20. המשטרה, לעומת זאת, הינה גוף שתכליתו לאכוף את החוק על אזרחי המדינה ותושביה. מכוח עקרון החוקיות בממשל, סמכויות המשטרה ככול שהן כרוכות בפגיעה בזכויות אדם, חייבות להיות קבועות ומוגדרות בחוק. בניגוד לצבא, כוחה של המשטרה נובע מהסכמה של האזרחים ומהלגיטימציה של פעולותיה כלפי מי שהחוק נאכף עליהם. תפיסה של פעילות המשטרה כנובעת ממניעים פוליטיים תחתור תחת עצם יכולתה של המשטרה להפעיל את מנגנוני האכיפה שבידיה – שאינם אפקטיביים בהעדר הסכמה ושיתוף פעולה של האזרחים. אם הציבור יסבור שהמשטרה פועלת באופן שרירותי או פוליטי, עלולה המשטרה להיחשב מושחתת ולאבד את אמון הציבור בה ואת הלגיטימציה הציבורית שלה – שבלעדיהם אין המשטרה יכולה לפעול במדינה דמוקרטית (בג"ץ 7074/93 סויסא נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מח(2) 749 (1994)). בפרט עלולה להיפגע יכולתה של המשטרה לפעול בצורה מתונה בקרב אוכלוסיות מסוימות. כלומר: אין צורך שהשר יורה למשטרה לפעול בכוח יתר. די בכך שלשר יש את האפשרות להורות למשטרה את היקף ועוצמת הפעלת הכוח כדי להפחית את הלגיטימציה לפעולות מתונות שלה שמבחינה עניינית ראוי לנקוט בהן, ולמעשה לגרום לה להפעיל יתר כוח, שכן דרכי פעולה אחרות התלויות בלגיטימציה שלה ובהסכמת האזרחים – יהפכו לבלתי ישימות.

21. בכל האמור להפעלת המשטרה בשטחי יהודה ושומרון, בהם המשטרה פועלת גם כלפי אוכלוסייה שאינה ישראלית, מתחם השיקולים לגבי שליטת השר שונה



המכון הישראלי לדמוקרטיה

במעט. בחוות דעת זו לא נתייחס בהרחבה לסוגיה זו, אך רק נזכיר בקצרה כי יהודה ושומרון נתונים תחת שליטת צה"ל, ומצויים במעמד של "תפיסה לוחמתית". מצב ייחודי זה מטיל על כוחות האכיפה הפועלים בשטח מגבלות נוספות מכוח המשפט הבינלאומי, ומגביל את מוטת כנפיו של המשפט הישראלי. ממילא, מעמד זה רק מעמיק את הקושי במתן שליטה מלאה לשר בפעילות המשטרה.

סיכום

הצעת החוק הופכת את השר למעין 'מפקח' על שיכול להתוות את מדיניות המשטרה ואת צורת פעולתה. אנו סבורים שהיא תפגע בעצמאות המקצועית של המשטרה, בשלטון החוק ובאכיפה המקצועית והשוויונית של החוק. ההצעה מצדיקה את הרחבת הסמכויות של השר לביטחון פנים באמצעות השוואה לתפקידו של שר הביטחון כלפי צה"ל. אולם אין הנדון דומה לראייה: זאת לאור תפקידם השונה של צה"ל ושל המשטרה, והיותה של המשטרה רשות אכיפת חוק. אם לא די בכך, מוצע להגדיל את סמכותו של השר ביחס למשטרה אף מעבר לסמכות שר הביטחון כלפי הצבא. מהטעמים הללו, ומאחרים שלא פורטו בשל קוצר היריעה, לטעמנו יש לדחות את הצעת החוק. חשוב לזכור שהזכויות היסודיות של האזרחים במדינה - אין מקורן בשלטון אלא הן טבועות בהם מעצם אנושיותם. לפי תורת האמנה החברתית, סמכויות המדינה מקורן בהסכמת האזרחים להעמיד את זכויותיהם להגנת המדינה. שלטון החוק מבוסס על יישום ההגנה על זכויות באופן אובייקטיבי, מקצועי ושוויוני. בהעדר יישום כזה, אין ערך לשלטון החוק, והוא גם לא ייחנה (ולא יהיה ראוי ליהנות) מאמון האזרחים.

בברכה,

פרופ' עמיחי כהן עו"ד עודד רון ד"ר גיא לוריא