



**הכנסת
היועצת המשפטית לכנסת**

(סימוכין : 135144-2022)
ירושלים, כ"ז בכסלו התשפ"ג
21 בדצמבר 2022

לכבוד

חברת הכנסת מרב מיכאלי
שרת התחבורה והבטיחות בדרכים

נכבדתי שלום רב,

הנדון: פנייתך בעניין הצעת חוק פקודת המשטרה (תיקון - סמכויות), התשפ"ג-2022 (פ/80/25)
סימוכין : מכתבך מיום 14.12.2022

במכתבך את מתייחסת למספר סוגיות הנוגעות להצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (מס' 39 (סמכויות), התשפ"ג-2022 (להלן – "הצעת החוק") – הן ביחס להצעת החוק עצמה ולתיקון המוצע בה, בהיותה מכפיפה לטענתך את המשטרה לדרג הפוליטי, והן ביחס להליך חקיקתה; אני מתכבדת להשיבך כדלקמן:

1. כפי שצינת במכתבך, בהתאם לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994, מתפקידי היועצת המשפטית לכנסת להבטיח את תקינות הליכי החקיקה בכנסת. עקרונות היסוד של הליך החקיקה, כפי שפורטו בפסיקת בית המשפט העליון, הם בין היתר עקרון הכרעת הרוב; עקרון השוויון הפורמאלי (שלפיו 'קול אחד לכל אחד' מחברי הכנסת); עקרון הפומביות; ועקרון ההשתתפות (שלפיו לכל חבר כנסת זכות להשתתף בהליך החקיקה) (בג"ץ 10042/16 קוונטינסקי ואח' נ' הכנסת, מיום 6.8.2017).
2. בחינת השיקולים בעניין נאותות ההליך נעשית, בין היתר, לאור שיקולים שונים ובהם גם משך הדיון ביחס לאורך של הצעת החוק, מורכבות הסוגיות שבה והשלכותיה, והאם התאפשר לחברי הכנסת לשקול את נושאייה בכובד הראש ההולם, לדייק את נוסחיה ואת תוכנה ולקבל את התמונה העובדתית והמשפטית המלאה ביחס אליה. קיומו של עקרון ההשתתפות מתבטא בין היתר בכך שבמסגרת הליך החקיקה תינתן "אפשרות אמיתית, רצינית והוגנת לחברי הכנסת לעיין ולדון, להעיר ולהאיר, לשאול ולשקול, הכל על מנת שיהיה סיפק בידם לגבש עמדה מושפלת בסוגיה שעל הפרק" (שם, פס' 52 לפסק דינו של השופט סולברג).
3. היועצים המשפטיים לוועדות הכנסת השונות, ואני, פועלים כל העת להבטיח את תקינות הליכי החקיקה, ואף התרענו בימים האחרונים ביחס לסוגיות הליכיות שונות בפני יושב ראש הכנסת, יושב ראש הוועדה המיוחדת ויושב ראש הוועדה המסדרת, יחד עם זאת, עד עתה לא מצאנו שהליך החקיקה מתקיים באופן שאינו תקין.
4. חרף הביקורת שהושמעה בדיוני הוועדה על קצב החקיקה בהליך הנדון, ושעלתה גם במכתבך, אני מוצאת לנכון לציין כי הליכי חקיקה רבים מועברים בכנסת בסד זמנים מהיר, ואף קצר בהרבה מזה הנתון להצעת החוק דנן. עניין זה נכון בשגרת החקיקה בכנסת אך נכון במיוחד בהליכי חקיקת "חוק ההסדרים" בהם הכנסת דנה בהסדרים רבים מאד בשבועות בודדים. לוחות זמנים קצרים כשלעצמם אינם פגם בהליך החקיקה ויש לבחון אותם בין היתר ביחס למספר סעיפי ההצעה, מורכבות ההסדר והשאלות העולות ממנו.

5. לענין הצעת החוק שבנדון, היא הונחה על שולחן הכנסת לדיון מוקדם ביום 12.12.2022; למחרת, 13.12.2022 הצעת החוק עלתה במליאת הכנסת לקריאה הטרוםית (לאחר קבלת פטור מחובת הנחה), בימים 14-15 ו-18-20.12.2022 התקיימו בוועדה דיונים ממושכים להכנת ההצעה לקריאה הראשונה, וביום 20.12.2022 הונחה ההצעה על שולחן הכנסת לקריאה הראשונה. כידוע, קצב הליך החקיקה, בדומה לסוגיות רבות אחרות בסדרי הבית, מוכתב על ידי הרוב בכנסת. חברי הכנסת הם שמחליטים על קיצור תקופת ההנחה של הצעת חוק פרטית לדיון המוקדם, על אישורה של הצעת חוק בוועדה לקריאה במליאת הכנסת, ועל אישורה לבסוף כחוק בספר החוקים של מדינת ישראל.

6. באשר לטענה שנשמעה בדיון, הן מחלק מחברי הכנסת והן מנציגי הממשלה כי על החקיקה להיות מובאת אל שולחן הכנסת במסגרת של הצעת חוק ממשלתית, עמדתי היא כי כחבר ברשות המחוקקת, חבר הכנסת אינו מוגבל ביחס לנושאים או להיקף ההסדר שהוא רשאי לחוקק¹, ובכלל זה גם בעניינים הקשורים ישירות לתפקידה של הממשלה ושייטתו על די הממשלה. לאור האמור, לא אחת בעבר חוקקה הכנסת חוקים מורכבים וחשובים, שמקורם בהצעת חוק פרטית של חברי הכנסת או הצעה של ועדה מוועדות הכנסת, וביניהם למשל: חוק יסוד: הממשלה, חוק ביטוח בריאות ממלכתי, חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות ועוד. לא זו בלבד, ניתן אף לטעון כי במידה רבה ישנה עדיפות לקיום הליך חקיקה פרטית, משום שהליך החקיקה יוצר "מסלול מכשולים" משמעותי יותר להצעות חוק פרטיות מאשר להצעות ממשלתיות - שכן בנוסף לשלוש הקריאות ולדיון בוועדה לקראת הקריאה השנייה והשלישית, הצעת חוק פרטית צריכה להתגבר על "שערי וטו" נוספים: אישור של נשיאות הכנסת להנחה על שולחן הכנסת, הדיון המוקדם ודיון בוועדה לקראת הקריאה הראשונה. אמנם, להצעת חוק ממשלתית קודמת עבודת מטה הכוללת גם תזכיר שפתוח להערות הציבור, אך שלב זה מקביל למעשה לשלב ההנחה של הצעת חוק פרטית על שולחן הכנסת, הדיון המוקדם, ודיון בוועדה לקראת קריאה ראשונה. בניגוד להליך המתרחש בתוככי משרדי הממשלה ובו הציבור מיוצג בכתב בלבד, ההליכים בכנסת הם פומביים ופתוחים לציבור כולו.

7. עוד ראוי לציין כי גם העובדה שבימים האחרונים מתקיימים במקביל דיונים בוועדות הכנסת השונות ובמליאה באותה העת, אין בה לכשעצמה כדי להוות פגם בהליך החקיקה. יתרה מכך, זהו סדר הדברים הרגיל בכנסת, אשר בימי שיגרה מקיימת דיונים רבים בעת ובעונה אחת בוועדות השונות במקביל.

8. לענין קיום הדיונים במקביל למליאה, אציין כי בכנסת ה-24 וכן בכנסות שקדמו לה התקיימו דיוני ועדות לא אחת במקביל לדיוני מליאה. אף שחלק מחברי הכנסת קבלו על כך, גם אז כהיום, תקנון הכנסת מקנה ליושב ראש הכנסת שיקול דעת לאשר זאת מטעמים מיוחדים (ראה סעיף 11(ד) לתקנון). דעתי אז כהיום הייתה שיש להעניק אישור זה במשורה; כך גם יעצתי עתה ליושב ראש הכנסת וכן ליושבי ראש הוועדות המיוחדות שפעלו לצמצום ההיתר לכך בימים האחרונים. יחד עם זאת משנוצרו התקדימים למתן היתר נרחב באופן יחסי לדיונים במקביל בכנסת האחרונה – קשה למנוע אותם כעת.

9. אין לחדד שהדיון בוועדה המיוחדת בהצעת החוק האמורה היה דיון סוער, יחד עם זאת צוות הייעוץ המשפטי לוועדה המיוחדת נכח לאורך כל דיוני הוועדה ואף הנחה את יושב ראש הוועדה באשר

¹ המגבלה היחידה שחלה היא בהקשר זה היא ביחס להנחת הצעת חוק שנשיאות הכנסת סברה שהיא שוללת את קיומה של מדינה ישראל כמדינתו של העם היהודי, או שהיא גזענית במהותה.

לצורך להבטיח את השתתפותם הנאותה של כלל חברי הכנסת, של גורמי המקצוע ושל נציגי החברה האזרחית בדיון.

10. בהתאם, הצעת החוק האמורה, ככל הצעה הנידונה בכנסת – נידונה בוועדה באופן פומבי ופתוח, ובמסגרת הדיון נשמעו עמדות רבות ביחס להסדרים המוצעים בהצעת החוק. לצד חברי הוועדה ומציע ההצעה השתתפו בדיון בוועדה חברי כנסת רבים נוספים, כמו גם השר לביטחון הפנים, מפכ"ל המשטרה, משנים ליועצת המשפטית לממשלה, גורמי מקצוע נוספים מהמשרד לביטחון הפנים וכן נציגי ארגוני חברה אזרחית.

11. לאחר מספר ימי דיונים בנוסח הצעת החוק שעברה בקריאה הטרומית, הונח על שולחן הוועדה ביום 19.12.22 נוסח מתוקן של המציע. בנוסח זה נכלל סעיף הנוגע לזמני הטיפול בתיקים, שכפי שציינה בדיון המשנה ליועצת המשפטית לכנסת והיועצת המשפטית לוועדה המיוחדת, עו"ד מירי פרנקל-שור, סעיף זה אין מקומו לדעתנו בנוסח הצעת החוק. עמדתנו קשורה בחשש לפגיעה בעצמאותם ושיקול דעתם של גורמי החקירה והתביעה, מה גם שענין זה כבר מוסדר בחקיקה אחרת. כמו כן, לדעתנו חסרו בנוסח הסדרים, ובמיוחד חסרה התייחסות מפורשת לצד קביעת הכפיפות לכך שאין פגיעה בסמכויות שוטרים לפי כל דין ובהתאם אליו.

12. עם זאת, ניתן לומר שיתר התיקונים שנכללו בנוסח האמור עסקו בסוגיות שנידונו בימי הדיונים שקדמו להם, והתייחסו אליהם. אומנם, הנוסח נשלח בשעת לילה, אך לא היה זה נוסח חדש שהתייחס לנושאים שלא עלו במהלך הדיונים. כי אם תיקונו כאמור נבעו מעניינים שנידונו בוועדה ושגורמים רבים הביעו את עמדתם לגביהם והוא ביטא את הדברים שכבר עלו בדיוני הוועדה. לאחר שהוקרא הנוסח המתוקן ונערך דיון, הוועדה אישרה את הנוסח של הצעת החוק לקריאה הראשונה.

13. לצד זאת, אין חולק שמדובר בהצעת חוק שמעוררת שאלות מורכבות שנכון לקיים בהן דיון מעמיק שכולל לא רק שמיעת כלל הגורמים אלא גם ניתוחן, הבנת האופן בו הן ישפיעו בעת יישום החקיקה על הציבור, על המשטרה ועל משרדי הממשלה הקשורים בנושאי ההצעה. לשם כך נדרש כמובן שבמהלך דיוני הוועדה להכנת הצעת החוק לקריאה השניה והשלישית ייערך דיון מעמיק, שייבחן לעומקן של הסוגיות את ההשלכות ואת קשריהן עם החקיקה הקיימת ועם פרקטיקות נוהגות בשירות הציבורי.

14. דיון שכזה, המלבן את השאלות העולות מכל סוגיה ומכריע בין האפשרויות השונות ליישובן ראוי שיתקיים בין היתר בעניינים אלה: גבולות סמכות השר, הממשלה והמפכ"ל והאיוונים ביניהם, ביטוי לעצמאות המשטרה ולממלכתיות שלה, בחינת הצורך במנגנוני הכרעה להחלטות מסוימות בין השר לממשלה ובחינת הצורך בהליך לקביעת מדיניות השר.

15. מפאת חשיבותה הרבה של הצעה זו והשפעתה על זכויותיו וזכויותיה הבסיסיות של כל אזרח ואזרחית במדינה. ישנה חשיבות רבה לדיונים מעמיקים בה, במסגרתם יישאלו כל השאלות הקשות וייבחנו כל המשמעויות היישומיות של הצעת החוק. כאמור, בהקשר זה יש להבחין בין עמידה טכנית על כללי הליך החקיקה לבין הצורך לקיים דיון מהותי בסוגיות העקרוניות הרבות שמעוררת הצעת החוק. הסדרת מערכת היחסים בין הדרג הנבחר ובין הדרג המבצע במשטרה היא סוגיה מורכבת, וראוי שתיעשה תוך בחינה ושקילת הפרטים השונים הרבים בסוגיה זו.

16. אכן, המחוקק הפקיד את האחריות להבטחת הליך החקיקה על היועצת המשפטית לכנסת. עם זאת, החובה לדון, לשקול ולשאול מונחת לפתחו של המחוקק: בראש ובראשונה מציע הצעת החוק שנדרשת ממנו פתיחות ונכונות לשנות את נוסח הצעת החוק לנוכח הארות ולהערות העולות בדיון

הפומבי על ידי חברי הכנסת, נציגי הממשלה, נציגי הציבור והייעוץ המשפטי; יושב ראש הוועדה המיוחדת שמוטלת עליו החובה לקיים הליך שיאפשר שמיעת עמדות המשתתפים בדיון; אך חובה זו מונחת למעשה לפתחם של כלל חברי הכנסת, גם מי מהם שמסכים עם הסדרי ההצעה וגם מי מהם שמתנגד לה. בהצעת חוק, בוודאי כזו שתחולתה על אורגני הרשות המבצעת, נודעת גם חשיבות כי לצד התנגדותה של הממשלה להצעת החוק, בהליך החקיקה יתאפשר לנציגי הממשלה להביע גם את עמדתם הספציפית ביחס לכל סוגיה, באופן שיאפשר את פיתוח הדיון ומתוך גמישות מחשבתית למציאת הדרך לפתרונות ביחס לבעיות הכרוכות בהצעת החוק לדעתם. כך, עצם קיומו של הדיון יאפשר טיוב אמיתי וכן גם הכנסת שינויים בנוסח הצעת החוק. באופן זה, לצד שימוש נרחב בכלים הפרלמנטריים (שכמובן עומדת לכלל חברי הכנסת הזכות להשתמש בהם, ודאי מקום שהם מתנגדים להצעת חוק מסוימת) הדיון יתקיים לא רק במבט צופה פני הליך משפטי, שייתכן שיתקיים בקשר לענין בעתיד, אלא גם ובעיקר לשם שקילה אמיתית בדיון עתה של הסוגיות הכרוכות בהצעת החוק.

בכבוד רב,



שגית אפיק

העתק:

חבר הכנסת יריב לוין, יושב ראש הכנסת
חבר הכנסת יואב קיש, יושב ראש הוועדה המסדרת
חבר הכנסת אופיר כץ, יושב ראש הוועדה המיוחדת לדיון בהצעת חוק פקודת המשטרה (תיקון -
סמכויות), התשפ"ג-2022
חבר הכנסת איתמר בן גביר
עו"ד מירי פרנקל-שור, המשנה ליועצת המשפטית לכנסת והיועצת המשפטית לוועדת החוץ והביטחון