

מדינת ישראל

משרד המשפטים

ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מנהלי)

ירושלים: כ"ו אב תש"פ

16 אוגוסט 2020

תיקנו: 803-04-2019-000444

סימוכין: 803-99-2019-023112

לכבוד

עו"ד תומר נאור, מנהל האגף המשפטי
עו"ד אביתר אילון, מחלקת ליטיגציה מנהלית
התנועה למען איכות השלטון בישראל

שלום רב,

הנדון: קציבת תקופת כהונת מפכ"ל וקריטריונים למינויו

סמך: מכתבכם מיום 23.1.19; מכתבכם מיום 12.2.19; מכתבנו מיום 18.2.19; מכתבכם מיום 18.12.2019; מכתבנו מיום 15.1.2020; מכתבכם מיום 19.7.20; מכתבכם מיום 3.8.20; מכתבכם מיום 6.8.20; מכתבנו מיום 9.8.20.

- במכתביכם שבסמך ביקשתם את התייחסותנו למספר סוגיות הנוגעות למינוי מפכ"ל המשטרה, בהן האופן בו בכוונת הממשלה לפעול בכל הנוגע למינוי מפכ"ל המשטרה הבא ואלו שלאחריו; מחויבותה של הממשלה להחלטות ממשלה קודמות הקוצבות את כהונת המפכ"ל; והגדרת הנסיבות החריגות בשלהן ניתן להאריך כהונתו של מפכ"ל. כמו כן נטען כי יש לקבוע קריטריונים ותנאי סף למינוי למשרה זו. פניותיכם אלה הועברו לגורמים הרלוונטיים במשרד לביטחון הפנים וכעת, משהוקמה ממשלה חדשה, הדברים אף הובאו בפני השר לביטחון הפנים, מר אמיר אוחנה. לאחר שבחנו את הדברים, אבקש להשיבכם כדלקמן.
- סעיף 8א לפקודת המשטרה [נוסח חדש], תשל"א-1971 (להלן: **הפקודה**) קובע כי מפכ"ל המשטרה ימונה בידי הממשלה לפי המלצת השר לביטחון פנים. סעיף 8א לפקודה אינו כולל הוראה בנוגע לתקופת כהונתו של מפכ"ל המשטרה, ואינו מתייחס לתנאי הסף או לקריטריונים למינויו.
- בהתאם להוראה זו מונו לאורך השנים מפכ"לי המשטרה, באמצעות החלטות ממשלה, אשר חלקן הוזכרו במכתביכם.
- בנסיבות הקיימות, בהן הסמכות למנות את מפכ"ל המשטרה נתונה בידי הממשלה מבלי שנקבעו בדין מגבלות על משך הכהונה בתפקיד, רשאית הממשלה לקבוע את תקופת הכהונה בו, והיא אף רשאית לשנות מהחלטותיה. זאת, בכפוף כמובן לכללי המשפט המינהלי בכללותם.
- מפכ"ל המשטרה ניצב בראש משטרת ישראל, שבמוקד תפקידיה אכיפת החוק במדינת ישראל. תפקיד זה מחייב מידה רבה של עצמאות ואי-תלות של המכהן בו בממשלה הממנה. על מנת להבטיח את עצמאותו של מפכ"ל המשטרה התקבלה החלטת ממשלה מס' 1584 מיום 22.4.07 בה נקבע בין היתר כי "תקופת כהונתו של המפקח הכללי של משטרת ישראל תהיה 4 שנים. הממשלה רשאית בנסיבות חירום בלבד, להאריך את כהונתו לתקופה נוספת שלא תעלה על שנה אחת בלבד". מדובר בהחלטה שבמסגרתה הגדירה הממשלה את הנורמה העקרונית הקבועה החלה בנוגע לתקופת הכהונה בתפקיד המפכ"ל.
- כעת, משכוננה ממשלה חדשה, הרי שהיא תידרש – טרם מינויו של מפכ"ל חדש – להחליט אם לפעול על פי הנורמה הקבועה בגדרה של החלטת הממשלה האמורה, או לשנות את הנורמה באמצעות החלטת ממשלה חדשה, והכול בשים לב לאמור בפסק הדין בבג"ץ 7006/18. כפי שצוין, הדברים אף הובאו בפני השר לביטחון הפנים, מר אמיר אוחנה.

7. מהמשרד לביטחון הפנים נמסר לנו כי לאחר שהשר בחן את הדברים, עמדנו היא כי יש לקצוב את כהונתו של המפכ"ל, ולדידו יש לעשות כן כפי שנעשה בעבר, כלומר לקצוב את הכהונה לתקופה של שלוש שנים לצד האפשרות להארכת הכהונה למשך שנה נוספת בהתקיימן של נסיבות מיוחדות או חריגות. עוד נמסר כי עמדת השר היא כי אין מקום להגדיר מראש ותוך פירוט ספציפי מה הן אותן נסיבות חריגות המצדיקות הארכת כהונת מפכ"ל, שכן מטבע הדברים, ייתכנו מצבים שונים ומגוונים אשר יהוו נסיבות חריגות שיהיה בהן כדי להצדיק הארכה כאמור ולא ניתן לחזות ולתחום אותם מראש.
8. לבסוף נמסר כי לשיטת השר אין הכרח בהגדרת קריטריונים והנחיות למינוי מפכ"ל. אמנם לקביעת קריטריונים מובנים להליך מינוי ותנאי סף לכשירות מועמד קיימים יתרונות, ואולם, בשים לב לסוג המינוי וכן לגורמים המלווים את המינוי והבחונים את המועמדים לו, סבור השר כי אין בהיעדרן של אמות מידה כאמור כדי לפגוע באיכותו של המינוי. הדבר נכון אף ביחס למשרות בכירות בעלות מאפיינים דומים לגביהן לא נקבעו תנאי כשירות קשיחים.
9. בהמשך לדברים אלה, יובהר כי היועץ המשפטי לממשלה, רואה חשיבות גדולה בקיומן של ערובות להבטחת העצמאות ואי-התלות של מפכ"ל המשטרה כאמור. במסגרת זו, קיימת חשיבות בקציבת תקופת הכהונה תוך צמצום הנסיבות בגינן תתאפשר הארכתה, דבר שנקבע גם באופן עקרוני ורוחבי בהחלטות ממשלה שונות ביחס למשרות ניהוליות מקצועיות בכירות בהן לעצמאות ולאי התלות של נושא המשרה חשיבות מיוחדת (כפי שאף נקבע בהחלטת הממשלה 4470) ובפרט ביחס למשרת המפכ"ל, ברוח החלטת הממשלה האמורה משנת 2007. זאת, באופן המביא בחשבון את החשיבות בשמירת אי-תלות ועצמאות שיקול הדעת של בעלי תפקידים מעין אלה. בקציבת כהונה כאמור יש כדי להבטיח ודאות למשמש בתפקיד ולמערך המשטרה כולו; להפחית תלות אפשרית של המפכ"ל המכהן בהחלטותיה של הממשלה בדבר משך כהונתו; ולהגביר את אמון הציבור במערכת. ערובה חשובה נוספת מעוגנת בהחלטת הממשלה מס' 3839 מיום 27.5.18 בה נקבע כי מינוי של המפכ"ל טעון את בדיקתה המקיפה של הוועדה לבחינת מינויים בכירים (הוועדה בראשות השופט בדימוס גולדברג) אשר בוחנת את טוהר מידותיו של המועמד.
10. מכל מקום, העמדה האמורה לעיל אף תובא כמקובל בפני הממשלה בעת הבאת הצעת ההחלטה בדבר מינוי מפכ"ל בפניה.

בברכה,



ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מנהלי)

העתק:

מר אמיר אוחנה, השר לביטחון הפנים
 ד"ר אביחי מנדלבלית, היועץ המשפטי לממשלה
 גב' דינה זילבר, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי)
 מר אריאל סיזל, היועץ המשפטי למשרד לביטחון פנים (בפועל)
 גב' איילת אלישר, היועצת המשפטית למשטרת ישראל

¹ החלטת הממשלה 4470 של הממשלה ה-31 בעניין רשימת המשרות הבכירות בשירות המדינה עליהן יחול ההסדר בדבר קביעת תקופת כהונה ומשך תקופת הכהונה או הפז"מ שנקבעה לגבי כל משרה, מיום 08.02.2009.