



**הכנסת
הלשכה המשפטית**

**היועצת המשפטית
לוועדת החוץ והביטחון**

ירושלים, כ"ח בשבט התשע"ו
2 בפברואר 2015

לכבוד
חברי ועדת החוץ והביטחון

נכבדי,

הנדון: הצבת יוצאי צבא בשירות סדיר במשטרת ישראל ובשירות בתי הסוהר -

הארכת הוראות שעה

1. מחר, כ"ט בשבט התשע"ו (8 בפברואר 2016), צפויה מליאת ועדת החוץ והביטחון לקיים ישיבה בנושא הארכת הוראות שעה המסדירות הצבת יוצאי צבא במשטרת ישראל ובשירות בתי הסוהר. לקראת ישיבה זו, רצ"ב סקירה בנושא.

א. הצבת חיילים בימ"לים – רקע

2. ברבות השנים נקבעו, בחוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986 (להלן – חוק שירות ביטחון), הוראות שונות המסדירות את הצבתם של חיילים לשירות ביחידות מחוץ לצה"ל (ימ"לים) במסגרת שירות מוכר ובמסגרת מג"ב, משטרת ישראל (שח"ס) ושבי"ס, כפי שיפורט להלן¹.

3. ההוראות הנוגעות להצבה במשטרה ובשב"ס מעוגנות בהוראות שעה בחוק שירות ביטחון, בעוד שהוראות השירות המוכר מעוגנות בצווים שהוציא שר הביטחון², ואילו הצבת החיילים במג"ב קבועה בחוק שירות ביטחון כהוראת קבע.

4. תוקפן של הוראות השעה המסדירות הצבת חיילים במשטרת ישראל ובשירות בתי הסוהר פקע ביום י"ט בטבת התשע"ו (31 בדצמבר 2015).

¹ הוראות סעיפי החוק הרלוונטים מצ"ב לסקירה זו.

² צו שירות ביטחון (שירות מוכר לתכלית ביטחון), המסדיר הצבת חיילים במשרד הביטחון, ביחידות הסמך של משרד הביטחון וביחידות הסמך של משרד ראש הממשלה וצו שירות ביטחון (שירות מוכר להשגת יעדים ביטחוניים-לאומיים), המסדיר הצבת חיילים בתחומי חינוך, קליטה, וכיו"ב, מחוץ לצה"ל.

5. בעשור האחרון עסקו ועדות ציבוריות שונות במודל שירות החובה (כדוגמת ועדת בן-בסט, ועדת ברודט) שהמליצו לצמצם באופן משמעותי את מספר החיילים המוצבים בימ"לים, ולבטל את הצבתם במקומות מסוימים. זאת, במטרה לאפשר מיצוי טוב יותר של כוח האדם בתוך הצבא, באופן שיאפשר גם את קיצור שירות החובה.
6. כך, בדו"ח הוועדה לבחינת סוגיית קיצור שירות החובה בצה"ל (דו"ח בן בסט מ-2006) מומלץ, בין היתר, "להימנע משימוש בחיילי חובה להספקת שירותים ציבוריים אחרים כגון משטרה, חינוך, בריאות וכדומה. שירותים ציבוריים שאינם עוסקים בהגנה על ביטחון המדינה יש לממן באמצעות גביית מס כספיי" וזאת "על מנת להבטיח את יישומו של שלב ב' ללא פגיעה בצרכי כח אדם בצבא... ולהגדיל את שיעור המתגייסים...".
7. אולם, בפברואר 2006 החליטה הממשלה שלא לאמץ את המלצות ועדת בן בסט לעניין השירות המוכר, והטילה במקום זאת על שר הביטחון לקיים עבודת מטה בין-משרדית שבסופה יוגשו לממשלה המלצות בעניינים אלה.
8. גם במסגרת דוח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון (דוח ברודט) בשנת 2007 הומלץ להגביל את השימוש בחיילי חובה לצרכים שאינם ביטחוניים מובהקים, לרבות צמצום מספר החיילים המשרתים בתפקידי מנהלה במשרד הביטחון ובגופים אחרים.
9. בנוסף, גם בסיכום עבודת המטה הבינמשרדית לבחינת הקצאת חיילי חובה לגופים וליחידות מחוץ לסד"כ צה"ל שהגיש עו"ד בני כהן ממשרד הביטחון (להלן – דו"ח ועדת כהן), שפורסם בשנת 2010, הומלץ "להימנע משימוש בחיילי חובה להספקת שירותים ציבוריים אחרים", ולצמצם את מספר החיילים בחלק מהיחידות ועל ביטול מוחלט בחלק מהיחידות, כפי שיפורט להלן.

ב. שירות במשטרה ובשב"ס – הוראות שעה

הצבת יוצאי צבא במשטרה

10. שירות במשטרת ישראל (שח"ם) מוסדר בסעיף 24א לחוק שירות ביטחון שחוקק כהוראת שעה החל משנת 1995, אז התקבל בכנסת חוק שירות ביטחון (תיקון מס' 7 והוראת שעה) (שירות במשטרה ושירות מוכר), התשנ"ה-1995. בין היתר, נקבע בו כי ניתן יהיה להציב חיילים לשירות ביחידות של משטרת ישראל (בנוסף למג"ב), שעיקר פעילותן קשורה ביטחון המדינה ותושביה. עוד נקבע, כי לחייל שהוצב ביחידות האמורות תהיה הזכות להביע את התנגדותו לכך ולשרת ביחידה רגילה של צה"ל. לבסוף, נקבע כי מספר המשרתים במסגרת זו ייקבע בידי שר הביטחון, בהסכמת השר לביטחון הפנים ובאישור הממשלה וועדת החוץ והביטחון של הכנסת. הסעיף נקבע כהוראת שעה, ותוקפה של ההוראה האחרונה פג בסוף שנת 2015.

11. היחידות בהן ניתן להציב חיילים במשטרת ישראל מנויות בצו שירות ביטחון (קביעת שירות ביחידות משטרת ישראל שאינן משמר הגבול), התשנ"ח-1998, ואלה הן :

- (1) יחידות סיור ;
- (2) יחידות סיור ומודיעין במעברי גבול יבשתיים בין-לאומיים ;
- (3) יחידות סיור, מודיעין וחקירות בקו התפר עם האזור ושטחי המועצה הפלסטינית כמשמעותם בחוק להארכת תוקפן של תקנות שעת חירום (יהודה והשומרון וחבל עזה - שיפוט בעבירות ועזרה משפטית), תשכ"ח-1967 ;
- (4) יחידות סיורים משותפים עם הרשות הפלסטינית ;
- (5) יחידות מפעילי כלבים ;
- (6) יחידות פרשים לביצוע סריקות בטחוניות ;
- (7) יחידות לחקירות ומודיעין בתחום פעילות חבלנית עוינת ;
- (8) יחידות לסיכול, טיפול ומניעה של פעילות חבלנית עוינת ;
- (9) יחידות מוקדי שליטה ומרכזי דיווח מבצעיים באירועי פיגועים חבלניים עוינים ;
- (10) יחידות ליווי עצורים החשודים בפעילות חבלנית עוינת ;
- (11) יחידות למלחמה בתופעת גניבות רכב ;
- (12) יחידות המשמר האזרחי הפועלות לשמירת בטחון הנפש והרכוש מפני פגיעות איבה ;
- (13) יחידות לאבטחת מקומות קדושים מפני פעולות איבה ;
- (14) יחידות חבלה ;
- (15) מעבדת זיהוי חומרי נפץ וחבלה, מעבדת נשק, המעבדה לזיהוי טביעות אצבעות והמעבדה הביולוגית שבמחלקה לזיהוי פלילי ;
- (16) מדור חירום וכוננות באגף המבצעים במטה הארצי ;
- (17) יחידות לטיפול בשוטרים בשירות חובה המוצבים ביחידות שפורטו לעיל ;
- (18) יחידות התנועה העוסקות בביטחון שוטף.

12. המלצת ועדת כהן לגבי הצבת יוצאי צבא במשטרת ישראל היתה כי "אין מקום להמשך הצבתם של חיילי חובה במשטרת ישראל", מכיוון שהחיילים המוצבים במשטרה אינם באים לידי מיצוי בתפקידיהם ועיקר תרומתם הוא במילוי שורות עקב מחסור בכוח אדם מקצועי במשטרה. מעבר לזאת, הוועדה סברה כי לא נכון שחיילים ישרתו במשימות שיטור ואכיפת חוק מול אזרחים כפי שמבוצע היום.

13. בהחלטת ממשלה מיום ה-26 ביוני 2011 הוחלט להציע כי הוראת השעה (של שירות במשטרה) תוארך בארבע שנים וחצי, עד סוף שנת 2015. כחלק מהחלטת ממשלה זו, אף נקבע כי יוקם צוות בראשות הממונה על התקציבים במשרד האוצר, מנכ"ל המשרד לביטחון הפנים וכן נציג משרד ראש הממשלה לגבש את מסקנותיו. הצוות אמור היה לגבש דרכים למתן מענה חלופי לצרכי המשטרה בדגש על שימוש במשרתי שירות לאומי ואזרחי, סטודנטים ומיקור חוץ בעת הצורך.

14. אולם, לאור אי שביעות רצונם של חברי הוועדה מההסדר ומהמשכונה של הוראת השעה, האריכה הכנסת את הוראת השעה בארבעה חודשים בלבד, עד ליום 15 בנובמבר 2011. יחד

עם זאת, בדיון בהוראת השעה בחודש נובמבר סברו חברי ועדת החוץ והביטחון כי בחינת החלופות למציאת כוח אדם עבור משטרת ישראל עדיין נמצאת בעיצומה, ולפיכך החליטו להאריך את הוראת השעה פעם נוספת בהתאם למתווה המקורי – סוף שנת 2015.

15. בדוח מס' 63 לשנת 2012 הצביע גם מבקר המדינה על הבעיות בהפעלת שח"ם, שנכון ליולי 2012 היווה 19.3% משוטרי הסיור. עם זאת, בכמה מהתחנות מספרם של חיילי השח"ם עלה עד כדי 30% ויותר ממערך הסיור, מה שהעלה את חששו של המבקר כי הדבר עלול להשפיע על איכות תפקודו של מערך הסיור בתחנה. לפי עמדת המשטרה, מספרם הגדול של חיילי השח"ם בתחנות מסוימות טמון בהחלטת הממשלה לקצץ את הקצאת החיילים אליה, כך שבפועל המשטרה נאלצת לפזר את החיילים לא על בסיס חלוקה שווה בהתאם לגודל התחנה, אלא לפי שיקולים של צורך מבצעי. בנוסף, המשטרה ציינה כי עניינים שאינם תלויים בה, כגון מגבלות רפואיות ואחרות של חייל השח"ם, מאלצים אותה להציב אותו קרוב למקום מגוריו.

16. בין היתר, המבקר הצביע על התחלופה הגבוהה של חיילי השח"ם עקב תקופת שירותם הקצרה, גילם הצעיר של החיילים, בעיות ת"ש רבות וחוסר הבשלות שלהם לתפקיד הרגיש של שוטר סיור. ממצאים אלו עלו עוד בדוח הביקורת שפרסם המשרד לביטחון פנים בפברואר 2007. עם זאת, המבקר הבהיר כי בעלי התפקידים במשטרה ציינו בפניו כי "ישנם שוטרי שח"ם איכותיים ובעלי מוטיבציה התורמים תרומה ניכרת ליחידותיהם, ולעיתים בתום שירות החובה הם מתגייסים לשירות קבע במשטרה". בהמלצותיו, קרא המבקר לממשלה "לדאוג לגיבוש פתרונות חלופיים לשח"ם באמצעות הצוות שמינה לכך על פי החלטתה מיוני 2011".

הצבת יוצאי צבא בשב"ס

17. בדומה, שירות במסגרת שירות בתי הסוהר מוסדר מכוח הוראת שעה החל משנת 2005, כאשר הרקע לתיקון היה העברת האחריות לניהול בתי הסוהר הביטחוניים מצה"ל לשירות בתי הסוהר. במסגרת הסעיף המסמך, נקבע בין היתר כי הצבת יוצא צבא בשירות זה ייעשה בהסכמתו של האחרון. כן נקבע כי בדומה למנגנון שנקבע לעניין שירות במשטרה, מספר המשרתים במסגרת זו ייקבע בידי שר הביטחון, בהסכמת השר לביטחון הפנים ובאישור הממשלה וועדת החוץ והביטחון של הכנסת. לבסוף, נקבע כי השר לביטחון פנים ימסור לוועדה דיווח שנתי על מספר החיילים המשרתים בכל יחידה, מהם התפקידים שהם ממלאים והמשימות שהם מבצעים. יוער כי לעניין זה תוקנה הוראת השעה בשנת 2009 וניתנה בין היתר האפשרות להציב חיילים בתפקידי מנהלה הנוגעים לארגון כוח אדם וטיפול בפרט לאותם חיילים-סוהרים.

18. לפי סעיף 24ב לחוק שירות ביטחון, ניתן להציב חיילים בשירות בתי הסוהר רק ביחידות ובתפקידים אלו:

- א. יחידות של שירות בתי הסוהר שתפקידן הוא אבטחה של בתי סוהר המשמשים להחזקת אסירים ביטחוניים בלבד או של אגפים בבתי הסוהר, המשמשים להחזקת אסירים ביטחוניים בלבד, ולצורך אבטחתם של אסירים כאמור וליווים.
- ב. יחידות אחרות של שירות בתי הסוהר, בתפקידים של שירותי מינהלה הנוגעים לארגון כוח אדם וטיפול בפרט שיינתנו רק ליוצא צבא שהוצב לשרת בשירות בתי הסוהר, ששר הביטחון קבע בצו³³.

19. ועדת כהן הצביעה על הבעייתיות שבהצבתם של חיילים בשירות חובה במשימות ליווי ואבטחת אסירים, גם אם מדובר באסירים ביטחוניים בלבד. אולם, לאור ההבנה כי מדובר במשימה שעברה לאחרונה לשירות בתי הסוהר, המליצה הוועדה כי הנושא יבחן מחדש בשנת 2015, אז תפוג הוראת השעה המסמיכה. עם זאת, הממשלה ביקשה להאריך את הוראת השעה בשנתיים כדי לדון שוב בנושא לקראת סוף תקופה זו.

20. בדיון שנערך לאחר מכן החליטה ועדת החוץ והביטחון להאריך את הוראת השעה בשנה נוספת, ולא בשנתיים, כפי שהציעה הממשלה, עד יום 31 בדצמבר 2011, בשל העובדה שרוב חברי הוועדה ביקשו לבחון את נושא הצבת החיילים מחוץ לסדר הכוחות של צה"ל בכללותו במהלך השנה הקרובה.

21. עם זאת, בדיון בהוראת השעה האחרונה, החליטה הכנסת להאריך את תוקפו של הסעיף עד סוף שנת 2015, בהתאם להמלצתה המקורית של ועדת כהן ולצד החלטה של הכנסת להאריך לתאריך זהה גם את הוראת השעה שנוגעת למשטרת ישראל.

הצעות החוק המונחות על שולחן הוועדה

35. תוקפן של שתי הוראות השעה פקע ביום י"ט בטבת התשע"ו (31 בדצמבר 2015). משמעות הדבר היא כי כעת לא ניתן להציב חיילים חדשים במשטרה ובשירות בתי הסוהר.

36. בהצעות החוק המונחות על שולחן הוועדה, מוצע להאריך את תוקפן של שתי הצעות החוק בשלוש שנים, עד ליום כ"ג בטבת התשע"ט (31 בדצמבר 2018).

37. הצבת החיילים במשטרת ישראל ושירות בתי הסוהר מצויה במחלוקת בין משרד הביטחון לבין המשרד לביטחון הפנים.

38. כאמור, מספר החיילים המוצבים בשתי היחידות נקבע על ידי שר הביטחון, בהסכמת השר לביטחון הפנים ובאישור הממשלה וועדת החוץ והביטחון.

³³ עד כה, לא קבע שר הביטחון תפקידים בצו כאמור.

39. נוכח חילוקי הדעות בין השרים, הטילה הממשלה על סגן ראש המל"ל, זאב צוק-רם, לבחון את הסוגיה ולהביא בפניה המלצה. המלצתו טרם נדונה בממשלה, ועל כן מונחות בשלב זה על שולחן הוועדה רק הצעות חוק לאישור הארכת הוראות השעה **בשלוש שנים**. משמעות הדבר היא כי יש לקיים דיון בשאלה העקרונית, האם נכון להמשיך להציב חיילים במשטרת ישראל ובשירות בתי הסוהר ולמשך כמה זמן.

40. יודגש, כי הכרעה בענין **מספר החיילים** שיוצבו במשטרה ובשב"ס טעונה אישור ממשלה ואישור ועדת החוץ והביטחון. רק לאחר אישורים אלה תתאפשר ההצבה המעשית של חיילים במשטרת ישראל ובשירות בתי הסוהר.

בכבוד רב,



מירי פרנקל-שור

הוראות החוק המסדירות את הצבתם של חיילים בימ"לים

שירות במשטרת ישראל

שירות ביחידות אחרות של משטרת ישראל

24א. (א) שר הביטחון, בהסכמת שר המשטרה, רשאי להורות בצו כי יוצא-צבא שנמצא כשר לשירות והוא באחד הגילים משמונה עשרה עד עשרים ותשע, ישרת ביחידות של משטרת ישראל שאינן משמר הגבול, ושעיקר פעילותן הוא בטחון המדינה ותושביה (להלן - יחידות אחרות במשטרת ישראל).

(ב) (1) יוצא-צבא, שהוצב לשרת ביחידות אחרות במשטרת ישראל, רשאי, משהודע לו על הצבתו, להביע את התנגדותו בפני הקצין שהודיע לו על כך, או בפני קצין מוסמך; הודעה כאמור תימסר לא יאוחר מששה חודשים מיום הצבתו כאמור, ומשעשה כן - יוצב לשירות בצבא הגנה לישראל.

(2) אין בהוראות פסקה (1) כדי לגרוע מזכותו של יוצא צבא שהוצב ביחידה אחרת במשטרת ישראל, להגיש בקשה בכל עת, בהתאם לפקודות הצבא, לעבור לשרת ביחידות צבא הגנה לישראל; עשה כן, תידון בקשתו ותישקל בדרך המקובלת בצבא.

(3) בסעיף קטן זה, "קצין מוסמך" - קצין צבא שהוסמך לענין זה על ידי ראש אגף כוח אדם בצבא הגנה לישראל.

(ג) מספר יוצאי הצבא שישרתו ביחידות אחרות במשטרת ישראל ייקבע בידי שר הביטחון, בהסכמת שר המשטרה, ובאישור הממשלה וועדת החוץ והביטחון של הכנסת.

(ד) דינו של יוצא-צבא המשרת ביחידות אחרות במשטרת ישראל, כדין יוצא-צבא המשרת במשמר הגבול והוראות סעיפים 24, 25 ו-26, יחולו עליו בשינויים המחוייבים.

שירות בתי הסוהר

שירות ביחידות ביטחוניות בשירות בתי הסוהר

24ב. (א) שר הביטחון, בהסכמת השר לביטחון הפנים, רשאי להורות בצו כי יוצא צבא שנמצא כשר לשירות והוא באחד הגילים משמונה עשרה עד עשרים ותשע, ישרת ביחידות של שירות בתי הסוהר שתפקידן הוא אבטחה של בתי סוהר המשמשים להחזקת אסירים ביטחוניים בלבד או של אגפים בבתי הסוהר, המשמשים להחזקת אסירים ביטחוניים בלבד, ולצורך אבטחתם של אסירים כאמור וליוויים וכן ביחידות אחרות של שירות בתי הסוהר, בתפקידים של שירותי מינהלה הנוגעים לארגון כוח אדם וטיפול בפרט שיינתנו רק ליוצא צבא שהוצב לשרת בשירות בתי הסוהר, ששר הביטחון קבע בצו (בסעיף זה - יחידות ביטחוניות בשירות בתי הסוהר).

(ב) (1) יוצא צבא שהוצב לשרת בשירות בתי הסוהר רשאי, משהודע לו על הצבתו, להביע את התנגדותו לפני הקצין שהודיע לו על כך, או לפני קצין מוסמך; הודעה כאמור תימסר לא יאוחר מארבעה חודשים מיום שהודע לו על הצבתו או שלושה חודשים מיום הצבתו בפועל, לפי המאוחר מביניהם, ומשעשה כן - יוצב לשירות בצבא הגנה לישראל.

(2) אין בהוראות פסקה (1) כדי לגרוע מזכותו של יוצא צבא שהוצב ביחידות ביטחוניות בשירות בתי הסוהר להגיש בקשה, בכל עת, בהתאם לפקודות הצבא, לעבור לשרת ביחידות צבא הגנה לישראל; עשה כן, תידון בקשתו ותישקל בדרך המקובלת בצבא.

(3) בסעיף קטן זה, "קצין מוסמך" - קצין צבא שהוסמך לענין זה על ידי ראש אגף כוח אדם בצבא הגנה לישראל.

(ג) מספר יוצאי הצבא שישרתו ביחידות ביטחוניות בשירות בתי הסוהר ייקבע בידי שר הביטחון, בהסכמת השר לביטחון הפנים, ובאישור הממשלה וועדת החוץ והביטחון של הכנסת.

(ד) הוראות סעיפים 24 ו-26 יחולו לגבי יוצא צבא המשרת ביחידות ביטחוניות בשירות בתי הסוהר, בשינויים המחויבים.

(ה) השר לביטחון הפנים ימסור לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת דיווח שנתי על מספר יוצאי הצבא המוצבים בכל יחידה של שירות בתי הסוהר לפי הוראות סעיף זה ועל התפקידים שבהם הם משרתים והמשימות שהם מבצעים.

סמכויות וחובות של המשרת בשירות בתי הסוהר

24ג. (א) כל עוד יוצא צבא משרת בהתאם לצו לפי סעיף 24ב, לא יראוהו לענין חוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955, והתקנות לפיו, כחייל כהגדרתו בסעיף 1 לאותו חוק, ואולם סעיפים 250ב-ו-250ג לאותו חוק יחולו באופן שהסמכות הנתונה בהם לקצין משטרה צבאית שהוא קצין שיפוט בכיר תהא מסורה לסוהר בכיר שמונה לענין זה על ידי נציב בתי הסוהר, וביצוע הבדיקות ייוחד לגילוי שימוש בסם מסוכן או החזקת סם מסוכן בשירות בתי הסוהר.

(ב) דינו של יוצא צבא המשרת כאמור הוא כדין סוהר בכל הנוגע לסמכויותיו וחובותיו, לרבות כללי המשמעת, ואולם -

(1) לא יחולו עליו הוראות סעיף 80(ג)(2) בפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1971, בדבר הסמכות לשחררו או לפטרו, והוראות סעיפים 82, 83, 86 ו-87 בפקודה האמורה;

(2) שכרו יהיה כשכרו של יוצא צבא המשרת שירות סדיר.