

העברת סמכויות שר המשפטים בתחום שירותי השמירה לפי
חוק חוקרים פרטיים ושירותי שמירה, התשל"ב-1972 לשר
לביטחון הפנים

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם :

א. להעביר את האחריות לתחום שירותי השמירה ואת סמכויות שר המשפטים בתחום שירותי השמירה לפי חוק חוקרים פרטיים ושירותי שמירה, התשל"ב-1972 (להלן - החוק) והתקנות שהותקנו מכוחו, לשר לביטחון הפנים, וזאת באמצעות הצעת חוק ממשלתית;

ב. שר המשפטים, בהסכמת השר לביטחון הפנים, יפיץ בתוך 30 ימים תזכיר חוק לשם יישום האמור (להלן - תיקון החקיקה).

ג. המקורות התקציביים ליישום החלטה זו יועמדו באמצעות איגום משאבים אשר יתווספו לבסיס תקציב המשרד לביטחון הפנים כמפורט להלן:

- (1) משרד האוצר - שני תקני כ"א על תקורותיהם
- (2) המשרד לביטחון פנים - לכל הפחות שני תקנים על תקורותיהם
- (3) משרד המשפטים - תקן אחד על תקורותיו
- (4) תקציב הוצאה מותנית בהכנסה המיועד לנושא הקיים היום במשרד המשפטים יועבר במלואו לתקציב המשרד לביטחון פנים.

ד. בתיקון החקיקה ייקבע, כי העברת האחריות וסמכויות שר המשפטים כאמור בסעיף א להחלטה תיכנס לתוקפה 30 ימים אחרי כניסתו לתוקף של תיקון החקיקה.

דברי הסבר

כבר בשנת 1976 ביקרה ועדת לנדא את חוק חוקרים פרטיים ושירותי שמירה, תשל"ב-1972, בשל העובדה שהוא מסדיר, תחת כנפי משרד המשפטים, שני עיסוקים השונים מהותית זה מזה. בדו"ח הביניים של הוועדה נקבע כי יש להסדיר את רישוי חברות השמירה בחוק נפרד, וכן נקבע כי "הטלת האחריות לנושא השמירה על משרד המשפטים אינה מוצדקת לא מבחינת מהות הנושא ולא מבחינת סדרי מינהל תקינים" (עמ' 4 לדו"ח הביניים).

רישוי שירותי שמירה נוגע בסוגיות מתחום ביטחון הציבור וההגנה עליו, המצויות באופן טבעי בתחום מומחיותו של המשרד לביטחון פנים. השימוש בשירותי שמירה תופס כיום מקום נכבד במערך ביטחון הפנים בישראל עליו מופקדת משטרת ישראל, הכפופה למשרד לביטחון פנים. בידי המשטרה מצוי גם המידע המודיעיני הנדרש בפיקוח על תחום זה, מידע החסר במשרד המשפטים. כמו כן, התשתית המשפטית במסגרתה פועלים השומרים – החקיקה הרלוונטית לסמכויותיהם של השומרים ולרישוי כלי הירייה – נמצאת בתחום אחריותו של המשרד לביטחון פנים, אליו הועבר לאחרונה תחום רישוי כלי הירייה, שהיה קודם לכן תחת אחריות משרד הפנים. רישוי שירותי השמירה נושק לתחום רישוי כלי הירייה והעברתו למשרד לביטחון פנים תשלים את מימוש המלצת ועדת לנדא לרכז ברשות אחת שני תחומים אלה.

יש אפוא צורך לנתק את הקשר המלאכותי שנוצר בין תחום החקירות הפרטיות לתחום השמירה ולהסדיר כל אחד מהתחומים בחקיקה נפרדת. מצב עניינים זה מחייב העברת תחום השמירה למשרד לביטחון פנים והקמת מנגנון רישוי מתאים לפיתוח מומחיות בנושא זה, לרבות ביצוע תיקוני חקיקה המתחייבים מכך.

תהליך העברת תחום שירותי השמירה למשרד לביטחון הפנים והמנגנון אשר יוקם במסגרתו, יצריך היערכות מיוחדת של המשרד לביטחון פנים, לרבות בהיבטים של משאבי האנוש, בנא"מ, מחשוב ויעוץ משפטי, היערכויות אלה מוצאות את ביטוין בהיבטים הביצועיים והתקציביים, כמפורט בהצעה זו.

השפעות אפשריות להחלטה (כלכלה, חברה, סביבה וממשל) -

ייעול עבודת הממשלה

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם -

ההצעה מקובלת על שר האוצר.

ההצעה מתואמת עם שר המשפטים.

חלופות להצעת ההחלטה -

לא רלוונטי.

הזיקה שבין ההצעה לבין יעדי הממשלה -

ההחלטה עומדת בזיקה ליעדי הממשלה.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא -

לא רלוונטי

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה -

מצ"ב חוות דעת משפטית מטעם מחלקת ייעוץ וחקיקה של משרד המשפטים, עליה סמך את ידו היועץ המשפטי של המשרד לביטחון הפנים.

מוגש על-ידי השר לביטחון הפנים
ועל-ידי שר המשפטים

יא' בכסלו, התשע"ב
7 בדצמבר 2011

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

נושא ההצעה להחלטה: העברת האחריות לתחום שירותי השמירה וסמכויות שר המשפטים בתחום שירותי השמירה מכוח חוק חוקרים פרטיים ושירותי שמירה, תשל"ב-1972 לשר לביטחון הפנים, וזאת באמצעות תיקון חקיקה.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

1. חוק חוקרים פרטיים ושירותי שמירה, תשל"ב-1972 (להלן- החוק), מסדיר שני תחומים שונים: רישוי שירותי השמירה בישראל ורישוי חוקרים פרטיים. החוק קובע כי שר המשפטים הוא הממונה על ביצוע חוק זה וכי בסמכותו להתקין תקנות מכוחו, לרבות בדבר אגרות רישוי ותעריף מקסימלי לשכר שירותי שמירה.

2. ואולם, תחום שירותי השמירה ותחום החוקרים הפרטיים הינם תחומים השונים מהותית זה מזה, ובהתאם לכך נקבעו בחוק הסדרים שונים ביחס אליהם. בין היתר לפי החוק, השיקולים הנוגעים למתן רישיון בתחום שירותי השמירה מתמצים בבטחון הציבור ובעברו או התנהגותו של מבקש הרישיון. לפיכך, בקשות למתן רישיון בתחום זה נדונות בעיקר בהסתמך על נתונים ומידע שבידי משטרת ישראל, בתחום סמכותו של המשרד לביטחון הפנים. הלכה למעשה, סמכויותיו המהותיות של שר המשפטים ושל הוועדה הייעודית שהוקמה מכוח החוק שבאחריותו, מופעלות רק לאחר קבלת עמדת גורמי המקצוע במשרד לביטחון הפנים. יוצא מן האמור כי המשרד לביטחון הפנים, והמשטרה מטעמו, הנם גורם מרכזי בכל תחומי הפעילות הנוגעים לתחום שירותי השמירה, הן בהתוויית מדיניות והן בקבלת החלטות פרטניות בנוגע לרישיונות הניתנים לפי החוק.

3. יתרה מכך, ישנה חפיפה רבה בין תחום רישוי שירותי השמירה לבין רישוי כלי היריה של שומרים וחברות שמירה. התחום השני מוסדר במסגרת חוק כלי היריה, תשי"ט-1949, אשר עבר לאחרונה לאחריותו של המשרד לביטחון הפנים.

4. דו"חות מקצועיים שונים במהלך השנים ואף אמירות מטעם ביהמ"ש העליון בשבתו כבג"ץ, מצביעים על כך שזיקתו של תחום השמירה היא למשרד לביטחון הפנים ולא לרשויות אחרות.

5. כך למשל הומלץ בעמ' 22 לדו"ח ועדת ברינקר :

"...בהיות גוף אחד אחראי למכלול הנושאים הללו, ניתן יהיה למקד אחריות לביצוע נאות של המשימה; לצבור ידע ניסיון ומיומנות; להבין את המכלול וליצור ראייה כוללת ואינטגרטיבית בין המרכיבים השונים של נושא האבטחה; בטחון הפנים במדינת ישראל, חברת השמירה, השומרים וכלי היריה. הטלת האחריות על גורם אחד תקל על המצב הבירוקרטי הנהוג כיום...

הוועדה ממליצה, על כן, להעביר את הטיפול הכולל בנושא... למשרד לביטחון פנים ולפתור את משרד המשפטים ומשרד הפנים מעיסוק בנושא".

יפים לענייננו גם דברי כב' השופט רובינשטיין בעמ"ס 9187/07, אורי לוזון ואח' נ. משרד הפנים ואח' :

"נושא שירותי השמירה הפך מרכזי בהוייתנו, למרבה הצער, ולא בהכרח הצימוד בין שירותי שמירה לחוקרים פרטיים הוא זיווג טבעי כיום... שעה שנחקק חוק זה היה עניין שירותי השמירה, כך דומה, משני לנושא החוקרים הפרטיים, שהיה ליבת החוק. ... מרחקים גדולים עד מאוד, לא כולם מעוררי נחת, עברנו מאז... לפני קרוב לארבעים שנה. הדגש עתה, גם בנושא זה לאמיתו, הוא בעל אופי של בטחון פנים, כשמו כיום של המשרד הממונה על המשטרה – וראיה לדבר צבא המאבטחים והשומרים בכל בית ספר, גן ילדים, בית קפה, בנק, סופרמרקט ושאר מקומות".

6. העברת הסמכויות בתחום זה ממשרד המשפטים למשרד לביטחון הפנים צפויה לייעל את עבודת הממשלה, לתרום להתמקצעות ומומחיות של תחום שירותי השמירה, לסייע לשיפור הפיקוח בתחום בדרך של פיקוח ישיר על ידי המשרד הממשלתי שהדבר מצוי בתחום מומחיותו, וכן לשפר את רמת האכיפה.

7. הפרדת תחום שירותי השמירה מתחום החוקרים הפרטיים מחייבת את תיקון החוק והפרדתו לשני חוקים שונים. בנוסף, העברת תחום שירותי השמירה למשרד לביטחון הפנים מחייבת – מלבד ההיערכות הארגונית והתקציבית – גם הסדרה מחודשת של רישוי שירותי השמירה, בין השאר על מנת ליצור התאמה בין מנגנון זה לבין מנגנוני הרישוי המקבילים הקיימים לפי חוק כלי היריה, תש"ט-1949. זאת, על מנת לממש את מטרתה של העברת התחום כאמור לעיל ולהגביר את יעילותם של שני המנגנונים. על הסדרה

מחודשת זו להיעשות אף היא במסגרת תיקון חקיקה. תיקון החקיקה האמור יהווה אפוא חלק בלתי נפרד מהעברת האחריות והסמכויות כאמור לעיל.

11. בהתאם לכל האמור לעיל, מומלץ כי הממשלה תחליט על העברת האחריות לתחום שירותי השמירה ועל העברת סמכויות שר המשפטים בתחום שירותי השמירה לפי חוק חוקרים פרטיים ושירותי שמירה, התשל"ב-1972 (להלן – החוק) והתקנות שהותקנו מכוחו, לשר לביטחון הפנים, וזאת באמצעות הצעת חוק ממשלתית.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם :
כמפורט לעיל.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם :
לא רלבנטי.

עמדת היועצים המשפטיים של המשרדים, שהשרים העומד בראשם מגישים את ההצעה :
מחלקת ייעוץ וחקיקה של משרד המשפטים והיועץ המשפטי של המשרד לביטחון הפנים מאשרים, כי אין מניעה משפטית לאשר את הצעת ההחלטה.

בברכה



רפאל עציון, עו"ד

הלשכה המשפטית

המשרד לביטחון הפנים