



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

21 דצמבר 2025
א' טבת תשפ"ו

לכבוד
חברי וחברות ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת

שלום רב,

הנדון: הצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (המחלקה לחקירות שוטרים), התשפ"ג-

2022 – נוסח לקראת קריאה ראשונה שהופץ ב-17.12.25

הצעת החוק שבנדון מבקשת לערוך שינוי משמעותי במעמד המחלקה לחקירת שוטרים ("מח"ש") ובסמכויותיה. גם אנחנו סבורים שיש ליקויים במערך בדיקת התלונות נגד שוטרים בישראל, המצדיקים שינויים במערך זה, לרבות לעניין חיזוק אי-תלות מח"ש.¹

עם זאת, ואף שהנוסח המעודכן של הצעת החוק אינו מרחיק לכת כמו הנוסח שאושר בקריאה טרומית (ראו את [חוות דעתנו על נוסח זה מיום 9 בפברואר 2023](#)), אנחנו סבורים שהצעת החוק לא תביא לשיפור מערך בדיקת התלונות נגד שוטרים, אלא עלולה לפגוע באי-תלותם של חוקרי ותובעי מח"ש וביכולתם לפעול באופן מקצועי ואפקטיבי, ואף עלולה לפגוע באחריותיות המשטרה כלפי הציבור. זאת, על ידי השינוי המוצע במעמד מח"ש ובסמכויותיה, שמשמעותו עלולה להיות פגיעה בעצמאות התביעה, פגיעה באחריותיות המשטרה והטלת מורא מפני אכיפה כנגד שחיתות שלטונית.

להלן חוות דעתנו.

תיאור הצעת החוק

1. מח"ש מוסמכת לפי חוק לחקור עבירות פליליות של שוטרים, למעט עבירות שהעונש הקבוע בצדן אינו עולה על שנת מאסר (ולמעט עוד עבירות המפורטות בפקודת המשטרה). נוסף על סמכותה של מח"ש לטפל בעבירות פליליות, היא חוקרת ומחליטה אם להעמיד לדין שוטרים גם בגין עבירות משמעת של שוטרים על "שימוש בכוח כלפי אדם במסגרת מילוי תפקיד, בלא סמכות כדן ובלא הצדק סביר, מעבר למידה הנדרשת[...]..." (סעיף 19 לתוספת הראשונה לחוק המשטרה). אם מח"ש מחליטה להעמיד לדין שוטר בעבירת משמעת כזו, ורק בעבירת משמעת זו, היא מעבירה את התיק לטיפול מחלקת המשמעת באגף משאבי אנוש במשטרה, וזו מיישמת את החלטתה.²

2. כיום מח"ש מצויה במשרד המשפטים ובפרקליטות המדינה, באחריותו המקצועית של פרקליט המדינה, ומנהלה הוא פרקליט או פרקליטה בכירים שדרגתם כמו של פרקליט מחוז, הנבחרים במכרז, על ידי ועדה מקצועית וא-

¹ להצעות מעשיות בעניין זה, ראו: גיא לוריא, "גירעון אחריותיות במערך הטיפול בתלונות נגד שוטרים בישראל" **משפט, חברה ותרבות** ד (2021).
² לוריא, לעיל ה"ש 1, בעמ' 430-431.

אמיר אלשטיין

יו"ר הוועד המנהל

הנשיא העשירי ראובן ריבלין
יו"ר של כבוד

יוחנן פלסנר

נשיא

חברי הוועד המנהל

עו"ד ליאת אהרנסון

אלי גרונר

פרופ' ורד וניצקי-סרוסי

ד"ר חן ליכטנשטיין

מזל מועלם

שגריר לשעבר שלי מדידור

פרופ' פאדיה נאסר אבו-אלהיג'א

עו"ד אבי פישר

ד"ר מיכל צור

יוסי קוצ'יק

המועצה הבינלאומית

פרופ' רונוולד דניאלס, יו"ר

השופטת רוזלי סילברמן אבליה, קנדה

אן אפלבוים, ארה"ב

השופטת דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן בריי, ארה"ב

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' כריסטוף מרקשטיס, גרמניה

ד"ר שרון נדריאן, ארה"ב

השופט אברהם סופר, ארה"ב

ברט טכנס, ארה"ב

פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב

הארייט שליפר, ארה"ב

סגני נשיא

פרופ' סוזי נבות, מחקר

ד"ר ישי [ג'סי] פרס, אסטרטגיה

עמיתים בכירים

פרופ' תמר הרמן

פרופ' נתן זוסמן [אורח]

פרופ' עמיחי כהן

מר תומר לוטן [אורח]

פרופ' יותם מרגלית

פרופ' דניאל סטמן

פרופ' בני פורת

פרופ' קרנית פלוג

פרופ' מרדכי קרמניצר

פרופ' גדעון רהט

ד"ר תהילה שורץ אלטשולר

פרופ' יובל שני

מיסדים

ד"ר אריק ברמון

ברנד מרכוס [1929-2024]

מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ [1920-2021]

פוליטית המורכבת (לפי נציבות שירות המדינה) משופט בדימוס (יו"ר הוועדה), פרקליט המדינה, נציג משרד ממשלתי ונציג ארגון הפרקליטים.³

3. ההצעה מבקשת לשנות את מיקומה המוסדי ואת מעמדה של מח"ש: להוציאה מפרקליטות המדינה ולהקימה מחדש כמחלקה נפרדת במשרד המשפטים.

4. לפי ההצעה, מנהל מח"ש יתמנה בידי "הוועדה לבחירת מנהל מח"ש", שתורכב מחמישה חברים: (1) מנכ"ל משרד המשפטים או נציגו; (2) עורך דין (העוסק בייצוג נאשמים) שימנה שר המשפטים בהתייעצות עם הסניגור הציבורי הארצי; (3) איש אקדמיה מומחה בפלילים שימונה על ידי נציב שירות המדינה בהתייעצות עם מנכ"ל משרד המשפטים; (4) עורך דין או שופט מחוזי בדימוס, מהתחום הפלילי, שימונה על ידי מנכ"ל משרד המשפטים בהתייעצות עם נציב שירות המדינה; (5) נציב שירות המדינה או נציגו.

במילים אחרות, מדובר בוועדה שבה רוב של שלושה חברים (מתוך חמישה) שמתמנים בזיקה לשר המשפטים: מנכ"ל המשרד שהוא ידו הארוכה של השר, ושני עורכי דין, שמתמנים האחד על ידי השר והשני על ידי המנכ"ל.

5. עוד מוצע, כי מנהל מח"ש יכהן תקופת כהונה אחת של שש שנים, והעברתו מתפקידו תהיה בהחלטה של הוועדה שממנה אותו.

6. הצעת החוק מבקשת לקבוע כי כתב אישום בגין עבירה שחקירתה נערכה במח"ש "יוגש בידי תובע במחלקה", כלומר סמכויות התביעה של מח"ש יהיו עצמאיות ותובעיה לא יהיו נציגי היועץ המשפטי לממשלה, כמו פרקליטי פרקליטות המדינה, לפי סעיף 12(א)(1) לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], תשמ"ב-1982. לשם כך, לפי הצעת החוק, למנהל מח"ש או לתובע שהסמך יינתנו סמכויות היועץ המשפטי לממשלה, פרקליט המדינה ופרקליטי מחוז ביחס לתיקי מח"ש (במשתמע, לרבות לדוגמה בעררים או בעיכוב הליכים בתיקי מח"ש). עוד נקבע, כי מנהל מח"ש יקבע הנחיות להפעלת הסמכויות האלה "בשים לב להנחיות היועץ המשפטי לממשלה ולהנחיות של פרקליט המדינה".

7. בעקבות הוצאת מח"ש מהפרקליטות והקמתה כמחלקה נפרדת, מוצע כי תקציב מח"ש יוכן על ידי שר המשפטים בתיאום עם מנהל מח"ש וייקבע בחוק התקציב השנתי בתחום פעולה נפרד במסגרת תקציב משרד המשפטים.

³ ראו לדוגמה פרוטוקול הוועדה המשותפת של ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת והוועדה לביטחון לאומי של הכנסת לדיון בהצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (המחלקה לחקירת שוטרים) 40 (27.10.2025).



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

8. בנוסף לשינוי במעמדה של מח"ש ובאופן מינוי מנהל מח"ש, הצעת החוק גם מציעה לשנות מספר מאפיינים בסמכויותיה של מח"ש ובדרכי עבודתה. כך, מוצע ששר המשפטים, בהמלצת הוועדה לבחירת מנהל מח"ש, ימנה שופט בדימוס של בית משפט מחוזי או של בית המשפט העליון, שיהיה ממונה על תיאום בין תיקי מח"ש לתיקי תביעה אחרים. בפרט, בחקירה שבה חשודים אדם שאינו שוטר ושוטר, אם אין הסכמה בתיאום העבודה בין הגוף החוקר או התובע ובין מח"ש, יביאו את העניין להכרעתו. בדומה, במקרים אחרים שבהם תתגלע מחלוקת בין מח"ש לבין גוף חוקר או תובע אחר, בעניין שיש לו השלכה על חקירה של מח"ש, יובא העניין להכרעתו, והוא יוכל להחליט על העברת תיק מטיפול של מח"ש לגוף חוקר או תובע אחר או להחליט על העברת תיק מטיפול של גורם אחר למח"ש.

9. בין ההוראות הנוספות שנקבעו בהצעת החוק, ולא נציין את כולן, חשוב לציין גם את האזרוח המלא של עובדי מח"ש (מוצעת הוראה הקובעת שעובדיה אינם שוטרים), ולשם כך נקבעו הוראות המחייבות את משטרת ישראל לאפשר גישה למח"ש לכל מערכות המודיעין וניהול התיקים שלה. כמו כן, חשוב לציין את הרחבת סמכותה של מח"ש גם על עבירות שעונשן אינו עולה על שנה.

10. לבסוף, חשוב לציין את ההוראה המוצעת בהצעת החוק, להעניק לתובעי מח"ש סמכות מקבילה שאין לה היום, להגיש כתבי אישום לבית דין למשמעת נגד שוטרים, בתיקי מח"ש שבעניינם נפתחה חקירה פלילית על ידי מח"ש והשוטרים נחקרו באזהרה בעניינם. בנוסף, מוצע שכתבי אישום משמעתיים נגד שוטרים בגין שימוש בכוח במסגרת מילוי תפקידים אפשר שיוגשו על ידי תובעי מח"ש, וזאת בנוסף לאפשרות הנהוגה היום, שבמסגרתה כאמור מח"ש מחליטה אם להעמיד לדין שוטר בעבירת משמעת כזו, ומעבירה את התיק לטיפול מחלקת המשמעת באגף משאבי אנוש במשטרה, שמיישמת את החלטת מח"ש.

הבעיות בהצעת החוק

הליך פגום בקידום הצעת החוק

11. כפי שנראה בחלק זה, הליך קידום הצעת החוק הוא פגום ועלול להביא לפגיעה בתפקוד מערכת אכיפת החוק.

12. ב-28 באפריל 2025 פורסם לציבור דו"ח של הצוות לבחינת מח"ש, שמונה על ידי שר המשפטים והיועצת המשפטית לממשלה (להלן: "דו"ח צוות מח"ש").⁴ הצוות מונה בעקבות דו"ח מבקר המדינה שמצא כשלים בעבודת מח"ש, ובפרט

⁴ הצוות לבחינת המחלקה לחקירות שוטרים, **דין וחשבון** (פברואר 2025) (להלן: דוח צוות מח"ש).

ציין כי "כפיפות מח"ש לפרקליטות עלולה בנסיבות מסוימות להציב אתגר הטומן בחובו ניגוד אינטרסים מבני" בשל שיתוף הפעולה השוטף בין המשטרה והפרקליטות.⁵ דו"ח צוות מח"ש כולל מספר המלצות ביחס למעמדה ולדרכי עבודתה של מח"ש, והוא נחלק לדעת רוב ולדעת מיעוט (של חבר אחד). בעקבות דו"ח צוות מח"ש, הנחה שר המשפטים את גורמי המקצוע במשרד המשפטים לגבש תזכיר חוק ממשלתי לאימוץ עמדת הרוב בצוות.⁶

13. אין זה ראוי לקדם את הצעת החוק הפרטית בעת הזו, בטרם ניתנה הזדמנות לממשלה להחליט אם וכיצד לקדם הליכי חקיקה בעקבות דו"ח צוות מח"ש. **קידום הליכי חקיקה פרטית באופן שיעקוף הליכים סדורים של חקיקה ממשלתית ישבש את היכולת לערוך שינויים ראויים בעבודת גופי אכיפת החוק**, עלול להביא למהלכים פסולים שיפגעו בתפקודם של גופים אלה, ואף עלול לפגוע בלגיטימציה של המהלכים הללו.

פגיעה בעצמאות ובמקצועיות הליכי החקירה והתביעה של שוטרים

14. הצעת החוק עלולה להביא לפגיעה באי-תלות הליכי החקירה והתביעה שנמצאים באחריות מח"ש, ובפרט הגברת ההשפעות הפוליטיות עליה, כפי שנסביר בחלק זה.

15. פגיעה באי-תלות מח"ש והשפעה פוליטית עליה עלולים לפגוע בעצמאות שיקול דעתה במילוי תפקידיה, שכן שיקוליה המקצועיים עלולים להתערבב בשיקולים פוליטיים. אנו עלולים לראות לדוגמא תופעות של פתיחת חקירה נגד איש משטרה כפעולת נקם על כך שמילא תפקידו כהלכה בחקירות בעניינם של אישי ציבור, או הימנעות מחקירה של איש משטרה שפעל להכשלת חקירה של איש ציבור. המסר שעלול להיות מועבר הוא: הימנעו מחקירות יסודיות של אישי ציבור החשודים בשחיתות שלטונית פן יבולע לכם. התוצאות ביחס למאבק בשחיתות השלטונית, לדמותה של המשטרה ולאמון הציבור בה – יהיו הרסניות.

16. הפגיעה באי-תלות מח"ש באה לידי ביטוי בראש ובראשונה בהרכב הוועדה שממנה את מנהל מח"ש, שבה יש, כאמור לעיל, **רוב של שלושה חברים (מתוך חמישה) שמתמנים בזיקה לשר המשפטים**. הפגיעה באה לידי ביטוי גם בכך שוועדה זו תוסמך להעביר מתפקידו את מנהל מח"ש (ללא קריטריונים ברורים). פגיעה שלישית היא בכך ששר המשפטים ימנה, בהמלצת הוועדה הזו, את מי שיהיה ממונה על תיאום בין תיקי מח"ש לתיקי תביעה אחרים. השפעת

⁵ מבקר המדינה דו"ח מבקר המדינה: הטיפול של מח"ש והמשטרה בעבירות שוטרים 401 (מאי 2023).
⁶ ראו פרוטוקול הוועדה המשותפת של ועדת החוקה, חוק ומשפט והוועדה לביטחון לאומי לדיון בהצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (המחלקה לחקירות שוטרים) 42 (19.5.25).



שר המשפטים על מינוי מנהל מח"ש והדחתו – באמצעות הוועדה – עלולה ליצור תחושה אצל מנהל מח"ש של תלות בשר המשפטים. העובדה שהוועדה ממונה לצורך זה בלבד (ולצורך מינוי המתאם) תקשה עליה עוד יותר לפתח אי-תלות בשר המשפטים, והיא עלולה לשמש למעשה זרועו הארוכה של השר בהחלטות על מינוי מנהל מח"ש ועל הדחתו.

17. שניים מעקרונות היסוד של הליכי חקירה ותביעה הם עצמאותם ומקצועיותם. ההחלטות בהליכים אלה צריכות להתקבל משיקולי הדין בלא תלות בשיקולים ובגורמים זרים, בכללם נבחר הציבור והממשלה. פגיעה באי-תלות החקירה והתביעה, כפי שפסק בית המשפט העליון, מוליכה לפגיעה בזכויות חוקתיות מוגנות, בפרט הזכות לכבוד.⁷

18. הליכי חקירה ותביעה של שוטרים אינם יוצאי דופן מעקרון עצמאות הליכי החקירה והתביעה. אחד מעקרונות היסוד של חקירה אפקטיבית של תלונות נגד שוטרים הוא עצמאותה.⁸ יסוד זה של עצמאות החקירה נחוץ לא רק לשם אפקטיביות החקירה (שלשמה נחוצה בפרט עצמאות של החוקרים מהשוטרים), אלא גם לשם הגינות החקירה. חקירה בלתי עצמאית שמושפעת משיקולים זרים לא תהיה הוגנת. חקירה בלתי הוגנת כלפי מתלוננים מהציבור עלולה לפגוע באמון הציבור ובלגיטימציה הציבורית של המשטרה ושל מערכת אכיפת החוק.⁹

19. מעבר לכך, גם חקירה בלתי הוגנת כלפי שוטרים פוגעת במערכת אכיפת החוק, ובטווח הארוך יותר גם באחריותיות המשטרה. זאת משום שמלבד הפגיעה בזכויות הגלומה בה, שהוזכרה לעיל, חקירה בלתי הוגנת כלפי שוטרים עלולה להביא לאיבוד הלגיטימציה של מערכת בדיקת התלונות בעיני השוטרים עצמם ולעודד הפרה של כללים, יצירת תרבות של "קוד שתיקה" בקרב שוטרים שנחקרים וחוסר דיווח מלכתחילה על עבירות של עמיתיהם.¹⁰

20. לא בכדי הבהיר צוות מח"ש בדו"ח שפרסם שיש לעגן בחוק את מנגנון מינוי מנהל מח"ש והפיקוח עליה באופן שיבטיח שמנגנונים אלה יהיו "חסינים מפני

⁷ בג"ץ 3545-11-25 ח"כ אביחי בוארון נ' היועצת המשפטית לממשלה (אר"ש, 16.11.2025); בג"ץ 8987/22 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת (אר"ש, 2.1.2025).

⁸ ראו לוריא, לעיל ה"ש 1.

⁹ Walter Katz, *Enhancing Accountability and Trust with Independent Investigations of Police* 128 H. L. REV. FORUM 235 (2015).

¹⁰ לוריא, לעיל ה"ש 1; Scott E. Wolfe and Alex R. Piquero, *Organizational Justice and Police Misconduct* 38 CRIMINAL JUSTICE AND BEHAVIOR 332 (2011); Michael A. Long, Jennifer Eileen Cross, Tara O'Connor Shelley and Sanja Kutnjak Ivković, *The Normative Order of Reporting Police Misconduct: Examining the Roles of Offense Seriousness, Legitimacy, and Fairness* 76 SOCIAL PSYCHOLOGY QUARTERLY 242 (2013); Christopher J. Harris and Robert E. Worden, *The Effect of Sanctions on Police Misconduct* 60 CRIME & DELINQUENCY 1258 (2014).

השפעות ושיקולים זרים" ושנדרש מנגנון בלתי תלוי העומד באמות המידה הנדרשות להבטחת עצמאות, שקיפות, אמון ציבורי ויעילות.¹¹ הצוות (בעמדת הרוב שבו) לא פירט על מה יהיה מנגנון המינוי, אף שהזכיר דגם של ועדה ציבורית שחבריה יכולים לכלול "אנשי מקצוע חיצוניים כמו שופטים בדימוס, מומחים לענייני חקירות ומשפט, אנשי אקדמיה, חברה אזרחית וכיו"ב".¹² אולם ברור שמינוי של רוב הוועדה (שכאמור ממונה לצורך זה בלבד) בידי השר או מנכ"ל משרדו לא מייצרת "מנגנון בלתי תלוי" כנדרש.

21. מנהל מח"ש, כמי שמופקד על הליכי חקירה ותביעה, נדרש להפעיל את סמכויותיו לפי שיקולי החוק והראיות בלבד, בהגנות, באופן אחיד ושוויוני, ללא אפליה, הטיה או משוא פנים ולפי שיקול דעת מקצועי ובלתי תלוי.¹³ התביעה משרתת את האינטרס הציבורי: אכיפת החוק על ידי העמדה לדין של עבריינים, תוך כדי הימנעות מהעמדה לדין של חפים מפשע.¹⁴ מצד שני, בשיטה האדוורסרית הנהוגה בישראל טבוע סיכון שתובע יראה עצמו בטעות אך ורק כפרקליט שצריך להביא בכל מחיר להרשעה.¹⁵ אחד האמצעים להפחתת סיכון זה הוא עיצוב מנגנוני המינוי וההדחה של התובע באמצעות מנגנונים המאזנים בין עצמאות התובע לבין אחריותו. בישראל, כבמקומות אחרים בעולם, נדרשת נקודת איזון המאפשרת אי-תלות מקצועית של התובע בצד שימור מנגנוני אחריותו.¹⁶ על כן, ברור שנדרש איזון בין אי-תלות לבין אחריותו בהליכי המינוי וההדחה של מנהל מח"ש, כפי שנדרש איזון מעין זה גם בהליכי המינוי וההדחה של היועץ המשפטי לממשלה.¹⁷

22. עם זאת, לשם השוואה, הוועדה המקצועית-ציבורית שמציעה לממשלה את המועמדים לתפקיד היועץ המשפטי לממשלה כוללת שופט בדימוס של בית המשפט העליון (והוא היו"ר, אשר מתמנה על ידי נשיא בית המשפט העליון בהסכמת שר המשפטים); שר משפטים לשעבר או יועץ משפטי לממשלה

¹¹ דוח צוות מח"ש, לעיל ה"ש 4, בעמ' 66-67.

¹² שם, בעמ' 67.

¹³ לעניין אי-תלות התביעה, ראו, לדוגמה, בג"ץ 935/89 גנור נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מד(2) 485, 512 (1990). על חשיבותה של הגינות רשויות התביעה ראו, לדוגמה, את פסק דינו של השופט הנדל בע"א 4244/12 הוצאת עיתון הארץ בע"מ נ' ניצב אפרים ברכה (נבו) 19.2.2014.

¹⁴ ראו, לדוגמה, בג"ץ 6689/12 עזבון המנוח ראפת ז"ל נ' היועץ המשפטי לממשלה, פס' 24 לפסק הדין של השופטת ברק-ארז (נבו) 4.12.2013.

¹⁵ מרים נאור "הפרקליט בשירות המדינה" משפטים כד 417, 419-421 (2018); מרדכי קרמיניצר "תפקידו של התובע בהליך פלילי" פלילים ה(2) 173, 175-179 (1996).

¹⁶ Michael Tonry, *Prosecutors and Politics in Comparative Perspective*, in PROSECUTORS AND POLITICS: A COMPARATIVE PERSPECTIVE 1-33 (Michael Tonry ed., 2012); Antony Duff, *Discretion and Accountability in a Democratic Criminal Law*, in PROSECUTORS AND DEMOCRACY: A CROSS-NATIONAL STUDY 9 (Máximo Langer & David Alan Sklansky eds., 2017); Daniel C. Richman, *Accounting for Prosecutors*, in PROSECUTORS AND DEMOCRACY: A CROSS-NATIONAL STUDY 40 (Máximo Langer & David Alan Sklansky eds., 2017).

¹⁷ גיא לוריא "גירעון אחריותיות במוסד היועץ המשפטי לממשלה" ספר מזוז (צפוי להתפרסם), <http://www.hapraklit.co.il/?CategoryID=281>.

לשעבר, שממנה הממשלה; חבר כנסת שבחרת ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת; עו"ד שבחרת המועצה הארצית של לשכת עורכי הדין; ואיש אקדמיה שנבחר בידי הדיקנים של הפקולטות למשפטים.¹⁸ הרכב זה של הוועדה גובש על בסיס המלצות הוועדה הציבורית לבחינת דרכי המינוי של היועץ המשפטי לממשלה ונושאים הקשורים לכהונתו (ועדת שמגר) אשר רצתה לשמר את אחריותו של היועץ המשפטי לממשלה מצד אחד, אך מצד שני לתחום ולסייג את סמכויותיה של הממשלה במינויו ובפיטוריו. אחריותו נדרשת משום עבודתו של היועץ עם הממשלה לצד הצורך למנוע חריגות וכשלים. מצד שני, תיחום וסיוג סמכותה של הממשלה נועדו להבטיח את שני העקרונות של מקצועיותו המשפטית ואי-תלותו.¹⁹ לכאורה, תפקיד היועץ המשפטי לממשלה כראש התביעה הפלילית מקביל לתפקיד המוצע החדש של מנהל מח"ש. על כן, הרכיב הפוליטי הגדול יותר בוועדה לבחירת מנהל מח"ש אומר דרשני.

23. אדרבה, בניגוד ליועץ המשפטי לממשלה, מנהל מח"ש ממונה על חקירה ותביעה בלבד. כלומר, יש מקום רב לטענה שהוועדה הבחרת את מנהל מח"ש צריכה להיות מקצועית יותר ומרוחקת יותר מנבחרי הציבור מאשר הוועדה שעוצבה להצעת מועמדים לתפקיד היועץ המשפטי לממשלה.

אין צורך לנתק את מח"ש מהיועץ המשפטי לממשלה

24. אנחנו סבורים שלא הוכחה די הצורך חיוניות הוצאת מח"ש מאחריותו של היועץ המשפטי לממשלה. ספק אם החשש מניגוד עניינים מוסדי בשל שיתוף הפעולה השוטף בין המשטרה והפרקליטות, שעליו הצביע מבקר המדינה והרוב בצוות מח"ש, הוא משמעותי כפי שהוצג על ידי הגורמים האלה, שעליהם מסתמכת הצעת החוק. כך או אחרת, חשש זה אינו מצדיק את הוצאת מח"ש מאחריות היועצת המשפטית לממשלה כמי שעומדת בראש כל זרועות התביעה הפלילית. גם אם מהלך מסוג זה יצמצם את הסכנה ללחצים משטרתיים על מח"ש, הסכנות הטמונות בו – הן בפגיעה באחידות התביעה הפלילית ומערכת אכיפת החוק, והן בפתיחת מח"ש ללחצים פוליטיים – מהוות משקל נגד משמעותי, שאמור להניע את המדינה מלבחור בכיוון פעולה זה. כרשות תביעה וחקירה, חיוני שמח"ש תפעל משיקולים מקצועיים בלבד. לחצים פוליטיים על חקירות ותביעות של שוטרים הם הדרך הבטוחה לפוליטיזציה הרת אסון של המשטרה ושל מערכת אכיפת החוק.

¹⁸ הודעה בדבר קביעת הדרכים והתנאים למינויו של היועץ המשפטי לממשלה, י"פ התש"ס 4894; החלטה 1173 של הממשלה ה-31 "קביעת הדרכים והתנאים למינוי היועץ המשפטי לממשלה – תיקון החלטת הממשלה" (10.6.2007).

¹⁹ משרד המשפטים הוועדה הציבורית לבחינת דרכי המינוי של היועץ המשפטי לממשלה ונושאים הקשורים לכהונתו בראשות מאיר שמגר – דין וחשבון 59–63 (1998) (להלן: "דוח ועדת שמגר").



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

פגיעה באחידות הפעלת הדין הפלילי ובהגינותו כלפי שוטרים

25. הוצאת מח"ש הן מהפרקליטות והן מתחום אחריותו של היועץ המשפטי לממשלה תפגע באחידות הפעלת הדין הפלילי. בניגוד להמלצת הרוב בצוות מח"ש,²⁰ אפילו הנחיותיו הכלליות של היועץ המשפטי לממשלה לא יחייבו את מח"ש, אלא מנהלה יקבע הנחיות להפעלת סמכויותיה "בשים לב להנחיות היועץ המשפטי לממשלה ולהנחיות של פרקליט המדינה". אחד מתפקידיו של היועץ המשפטי לממשלה כראש התביעה הוא להבטיח שהדין הפלילי יופעל באופן אחיד ושוויוני, למנוע עבריינות אך גם להימנע מאכיפת יתר ומשימוש מוגזם בדין הפלילי. בין השאר, כדי להימנע מאכיפה לא שוויונית או שרירותית של החוק ("אכיפה בררנית").²¹

26. ביטול התפקיד הזה של היועץ המשפטי לממשלה ביחס לשוטרים בלבד, עלולה להביא להפעלת הדין הפלילי כלפי שוטרים באופן שונה מאופן הפעלתו כלפי יתר האזרחים, ובאותן עבירות ממש. זוהי פגיעה בשוויון ופגיעה בהגינות הליכי החקירה והתביעה, ולכן גם פגיעה בזכות לכבוד האדם, המעוגנת בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.

27. כשם שפגיעה בעצמאות המקצועית של הליכי חקירה ותביעה עלולה לפגוע בהגינות הליכים אלה, כאמור לעיל, גם פגיעה זו בהגינות הליכי החקירה והתביעה כלפי שוטרים עלולה לפגוע בלגיטימציה של מערכת בדיקת התלונות ובסופו של יום לכרסם באחריותיות השוטרים כלפי הציבור. אכיפה פלילית יתר כלפי שוטרים, כזו המתמקדת בענישה בכל מחיר, עלולה להביא להפסקת שיתוף הפעולה של השוטרים עם מערכת האכיפה נגדם ולפגוע באפקטיביות של המערכת הזו.²²

28. בנוסף, הוצאת מח"ש מהפרקליטות ומתחום אחריותו של היועץ המשפטי לממשלה תפגע בשיתוף הפעולה בין הזרועות השונות של מערכת אכיפת החוק. הפגיעה של הפעילות המשולבת הזו עלולה להביא לפגיעה בתפקוד ובמקצועיות של מח"ש, ובידודה של מח"ש מיתר מערכת אכיפת החוק והחלשתה עלולים להביא לפגיעה במעמדה המקצועי של מח"ש.²³

הפקעת חלק מהליכי המשמעת מהמשטרה

29. הקניית סמכות מקבילה לתובעי מח"ש בהגשת כתבי אישום לבית הדין למשמעת במשטרה אמנם נועדה ליעל את הטיפול בתלונות, אך בסופו של יום

²⁰ דו"ח צוות מח"ש, לעיל ה"ש 4, בעמ' 87.

²¹ גיא לוריא, **היועץ הטוב: אמות מידה להערכת היועץ המשפטי לממשלה** 61 (2015).

²² לוריא, לעיל ה"ש 1, בעמ' 424.

²³ ראו את מכתב שלושה ממנהלי מח"ש לשעבר, בנספח לדו"ח צוות מח"ש, לעיל ה"ש 4.



עלולה לשבש את אחריות המשטרה על הטיפול בענייני משמעת. בדיקת תלונות נגד שוטרים נועדה לא רק להטיל אחריות פלילית, אלא גם נועדה לשמש אמצעי ניהול מערכתי של המשטרה, אכיפת משמעת ושיפור ארגוני. הפקעת האחריות לכך מהמשטרה, אפילו באופן חלקי, עלולה לפגוע בסופו של יום באחריותיות המשטרתית: להסיר חלקית את האחריות מהמשטרה, וכך לשבש את הטיפול בה בבעיות מערכתיות ולפגוע ביכולתה לערוך תיקון מערכתי ולשפר את התנהלותם של שוטרים.²⁴

30. בעיה מובנת זו של המערכת הייתה אחת המרכזיות שתוארו בדוח מבקר המדינה בנושא, והצעת החוק הנוכחית מעצימה אותה במקום לצמצם אותה. אם כך, ההצעה הנוכחית עלולה להעצים את העדר האחריותיות המובנה במערכת, לרעתם של אזרחי ישראל המבקשים סעד מהמדינה.

התמונה הכוללת – פוליטיזציה של מערכת אכיפת החוק

31. הצעת החוק משתלבת בתמונה כוללת מדאיגה של ניסיונות הממשלה והקואליציה לפגוע בעצמאות מערכת אכיפת החוק ולהביא לפוליטיזציה של דרכי עבודתה. כך נעשה בחקיקה שערכה פוליטיזציה להליך בחירת השופטים, בניסיון (שבוטל על ידי בית המשפט) להדיח ללא עילה ובהליך פסול את היועצת המשפטית לממשלה ובהצעת החוק המקודמת בימים אלה שנועדה כביכול לפצל – אבל למעשה לחסל – את תפקיד היועץ המשפטי לממשלה.

סיכום

32. חוות דעת זו מצביעה על הבעיות הקשות שמעוררים תיקוני החקיקה המוצעים ממספר סיבות עקרוניות השלובות זו בזו, מינהליות ומהותיות באופיין. יחד, במבט על, הבעיה היא פגיעה שתיווצר באחריותיות משטרת ישראל. הצעת החוק חוטאת למטרה לשמה הוקם גוף זה, ותכרסם ביסודות עבודתו. הלגיטימיות של מח"ש, ובהמשך לכך הלגיטימיות של המשטרה עצמה, טמונה בין היתר ביכולת להראות שמדובר במערכת שמגיעה לחקר האמת, שמבוססת על צדק והוגנות, ועל מנהל תקין. הפוליטיזציה של המחלקה, לצד הפגיעה באחידות ושוויוניות האכיפה (אל מול אזרחים ושוטרים כאחד) היא לא פחות מהרסנית. ככל שנבודד את מח"ש – למרות הטענה שכביכול מהלך זה "ישמור מהתערבות חיצונית" (משטרתית) – הבידוד מגורמי המקצוע ומהמערכת המשפטית במערך החדש המוצע יפגע במעמד של המחלקה וביכולתה לבצע את עבודתה.

²⁴ לוריא, לעיל ה"ש 1, בעמ' 424 ו-455.

33. מעבר לכך, הצעת החוק עיוורת לקשיים הרבים עימם מתמודדת מח"ש והמשטרה באופן רחב יותר במתן סעד לאזרחי המדינה, ולצורך האמיתי לתת להם מענה. לדוגמה, להגדיל את כוח האדם במח"ש באופן שיאפשר טיפול מהיר יותר בתלונות, להבטיח שתהיה משמעות אמיתית להפרה של כללי משמעת מצד שוטרים (הן מבחינת ענישה והן מבחינת חינוך והכשרה של שוטרים), להגביר את השקיפות של כל מערכת הטיפול בתלונות (בפרט המשטרתית), להקים מערכת של התערבות מוקדמת בהסתמך על תכלול כל נתוני התלונות נגד שוטרים (למח"ש ולמשטרה) שתאפשר תיקון מערכתי אמיתי במשטרה.²⁵ במקום לתת מענה אמיתי מסוג זה, המערך המוצע יחריף את הקשיים וירחיק את מדינת ישראל ממערך אחריותיות תקין ומתפקד.

בכבוד רב,

ד"ר עמיר פוקס

ד"ר יעל ליטמנוביץ

ד"ר גיא לוריא

²⁵ ראו: לוריא, לעיל ח"ש 1, בעמ' 456-457.