



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

24 מאי 2026
ח' סיון תשפ"ו

לכבוד
חברי וחברות הכנסת

שלום רב,

**הנדון: הצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (המחלקה לחקירות שוטרים), התשפ"ו-
2026 – נוסח לקראת קריאה שנייה ושלישית שהופץ ב-17.5.2026**

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, אולם בוודאי לא בנוסח השינויים המוצעים בהצעת חוק זו שאינם נותנים מענה לליקויים הקיימים.¹

אף שנדגיש כי הנוסח המעודכן של הצעת החוק אינו מרחיק לכת כמו הנוסח שאושר בקריאה טרומית (ראו את [חוות דעתנו על נוסח זה מיום 9 בפברואר 2023](#)). כמו כן, שינויים שנעשו בנוסח הצעת החוק מאז אושרה בקריאה ראשונה הלכו כברת דרך מסויימת אל עבר ההערות שהערנו על נוסח זה (ראו את [חוות דעתנו על הנוסח שאושר בקריאה ראשונה](#)). יחד עם זאת, אנחנו סבורים שהצעת החוק, גם בנוסחה הנוכחי, 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 מח"ש והשינויים שהצעת החוק מבקשת לערוך בה

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,

¹ להצעות מעשיות בעניין זה, ראו: גיא לוריא, "גירעון אחריותיות במערך הטיפול בתלונות נגד שוטרים בישראל" **משפט, חברה ותרבות** ד (2021).

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

מול מועלם

שגירי לשעבר סלי מרידור

פרופ' פאדיה נאסר אבו-אלהיג'א

עו"ד אבי פישר

ד"ר מיכל צור

יוסי קוצ'יק

המועצה הבינלאומית

פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר

השופטת רזלי טילברמן אבליה, קנדה

אן אפלבוואם, ארה"ב

השופטת דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן ברייר, ארה"ב

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה

ד"ר שרון נדיאן, ארה"ב

השופט אברהם סופר, ארה"ב

ברט טפנט, ארה"ב

פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב

הארייט שליידר, ארה"ב

סגני נשיא

פרופ' סוזי נבות, מחקר

ד"ר ישי ג'יסי פרט, 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 קרמיניצר

פרופ' גדעון רהט

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר

פרופ' יובל שני

מיסדים

ד"ר אריק ברמן

ברנד מרכוס (1929-2024)

מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ (1920-2021)



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

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-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", שתרכב מחמישה חברים: (1) מנכ"ל משרד המשפטים או נציגו (שיהיה יו"ר הוועדה); (2) עורך דין (העוסק בייצוג נאשמים) שימנה שר המשפטים בהתייעצות עם הסניגור הציבורי הארצי; (3) אדם בעל ניסיון בחקירות או תביעות שימונה על ידי נציב שירות המדינה בהתייעצות עם מנכ"ל משרד המשפטים; (4) שופט בית המשפט העליון או המחוזי בדימוס, שימונה על ידי יו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת; (5) נציב שירות המדינה או נציגו.

במילים אחרות, מדובר **בוועדה שבה שני חברים (מתוך חמישה) שמתמנים בזיקה לשר המשפטים** (מנכ"ל המשרד שהוא ידו הארוכה של השר ועו"ד שממנה השר), **וחבר שלישי שמתמנה בהתייעצות עם גורם בעל זיקה לשר המשפטים** (נציב שירות המדינה שנדרש להתייעץ עם מנכ"ל משרד המשפטים), ובאופן כללי **רוב חבריה מתמנים בזיקה פוליטית** (מנכ"ל משרד המשפטים ועוד שני חברים מתמנים האחד על ידי השר והשני על ידי יו"ר הוועדה לביקורת המדינה). בנוסף, גם נציב שירות המדינה, שאחראי על מינוי שני החברים האחרים בוועדה (ועל אחד מהם, כאמור, הוא נדרש להתייעץ עם מנכ"ל משרד המשפטים), עשוי להיות בעצמו בעל זיקה פוליטית לממשלה.⁴

5. בהתאם להצעת החוק, מנהל מח"ש יכהן תקופת כהונה אחת של שש שנים, והעברתו מתפקידו תהיה בהחלטה של הוועדה שממנה אותו.

² לוריא, לעיל ה"ש 1, בעמ' 430-431.

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).

⁴ השוו: דנג"ץ 40105-05-25 ממשלת ישראל נ' **מכון לואיס ברנדייס** פסקאות 121-122 לפסק דינו של השופט מינץ (ארי"ש, 3.2.2026).



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

6. הצעת החוק מבקשת לקבוע כי כתב אישום בגין עבירה שחקירתה נערכה במח"ש "יוגש בידי תובע במחלקה", ושסמכויות 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, אלא לפי סעיף חדש שיתווסף לחוק זה. לשם כך, לפי הצעת החוק, למנהל מח"ש או לתובע שהסמיך יינתנו סמכויות היועץ המשפטי לממשלה, פרקליט המדינה ופרקליטי מחוז ביחס לתיקי מח"ש (במשתמע, לרבות לדוגמה בעיכוב הליכים בתיקי מח"ש). עם זאת נקבע, כי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה והנחיות פרקליט המדינה יחולו לעניין הפעלת הסמכויות של מח"ש, אולם אם לפי הנחיה כאמור נתונה סמכות לגורם שאינו במח"ש, מנהל מח"ש יקבע בהנחיות את הגורם המוסמך במח"ש לאותו עניין.
7. בעקבות הוצאת מח"ש מהפרקליטות והקמתה כמחלקה נפרדת, ההצעה קובעת כי תקציב מח"ש יוכן על ידי שר המשפטים בתיאום עם מנהל מח"ש וייקבע בחוק התקציב השנתי בתוכנית נפרדת בסעיף תקציב משרד המשפטים.
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, בחקירה שבה נחשד שוטר ואדם שאינו שוטר, ייעשו פעולות החקירה וההעמדה לדין ככל האפשר בתיאום בין הגוף החוקר או התובע ובין מח"ש, והם רשאים לקבוע כי חקירה, משפט או הליך ינוהלו בידי חוקר או תובע שאינו מוסמך לכך באותו הליך.
9. בנוסף לכך, הוועדה לבחירת מנהל מח"ש תמנה שופט בדימוס של בית משפט מחוזי או של בית המשפט העליון, שיהיה ממונה על תיאום בין תיקי מח"ש לתיקי חקירה או תביעה אחרים. בפרט, במקרים 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.
10. הממונה על התיאום יוסמך גם, לפי הצעת החוק, להחליט בערר על החלטה של מנהל מח"ש.
11. בין ההוראות הנוספות שנקבעו בהצעת החוק, ולא נפרט 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, וכן את

הוראות הדיווח לכנסת: שר המשפטים על תיקי מח"ש, והשר לביטחון לאומי על תלונות שהוגשו נגד שוטרים ליחידה לתלונות הציבור במשטרה ועל תיקי משמעת של שוטרים (שמתיישבת במידת מה עם הערה שהערנו בחוות דעתנו הקודמת, להגביר את השקיפות של הטיפול בתיקים אלה).

הבעיות והכשלים בהצעת החוק

פגם בהליך החקיקה

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

13. 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").⁵ הצוות מונה בעקבות דו"ח מבקר המדינה שמצא כשלים בעבודת מח"ש, ובפרט ציין כי "כפיפות מח"ש לפרקליטות עלולה בנסיבות מסוימות להציב אתגר הטומן בחובו ניגוד אינטרסים מבני" בשל שיתוף הפעולה השוטף בין המשטרה והפרקליטות.⁶ 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.⁷

14. אין זה ראוי לקדם את הצעת החוק שבנדון בעת הזו, בטרם ניתנה הזדמנות לממשלה להחליט אם וכיצד לקדם הליכי חקיקה בעקבות דו"ח צוות מח"ש. **קידום הליכי חקיקה פרטית באופן שעוקף הליכים סדורים של חקיקה ממשלתית משבש 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 חקירת שוטרים ותביעות נגדם

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

16. פגיעה באי-התלות של מח"ש והשפעה פוליטית עליה עלולים לפגוע בעצמאות שיקול דעתה במילוי תפקידיה, שכן שיקוליה המקצועיים עלולים להתערבב

⁵ הצוות לבחינת המחלקה לחקירות שוטרים, **דין וחשבון** (פברואר 2025) (להלן: דוח צוות מח"ש).
⁶ מבקר המדינה דו"ח מבקר המדינה: **הטיפול של מח"ש והמשטרה בעבירות שוטרים** 401 (מאי 2023).
⁷ 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).

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.

17. הפגיעה באי-התלות של מח"ש באה לידי ביטוי בראש ובראשונה בהרכב הוועדה שממנה את מנהל מח"ש, שבה, כאמור לעיל, **שני חברים (מתוך חמישה) שמתמנים בזיקה לשר המשפטים** (מנכ"ל המשרד שהוא ידו הארוכה של השר ועו"ד שממנה השר), **וחבר שלישי שמתמנה בהתייעצות עם גורם בעל זיקה לשר המשפטים** (נציב שירות המדינה שנדרש להתייעץ עם מנכ"ל משרד המשפטים). לא פחות חמור מכך, **רוב חברי הוועדה מתמנים בזיקה פוליטית** (מנכ"ל המשרד בוועדה ועוד שני חברים המתמנים האחד על ידי השר והשני על ידי יו"ר הוועדה לביקורת המדינה; וכאמור, נציב שירות המדינה, שעשוי בעצמו להיות בעל זיקה פוליטית לממשלה, נדרש להתייעץ במינוי אחד מחברי הוועדה עם מנכ"ל משרד המשפטים). **בנוסף, גם הכשירות המקצועית של חלק מהחברים המקצועיים בוועדה – נמוכה מדי** באופן שעלול לאפשר באמצעותם שקילת שיקולים פוליטיים (השר ממנה עו"ד העוסק בייצוג נאשמים; הנציב ממנה בהתייעצות עם המנכ"ל אדם בעל ניסיון בחקירות או תביעות; יו"ר הוועדה לביקורת המדינה ממנה שופט בדימוס של בית המשפט העליון או המחוזי). הפגיעה באי-התלות באה לידי ביטוי גם בכך שוועדה זו תוסמך להעביר מתפקידו את מנהל מח"ש (ללא קריטריונים ברורים). פגיעה שלישית היא כי ועדה זו תמנה את מי שיהיה ממונה על תיאום בין תיקי מח"ש לתיקי תביעה וחקירה אחרים. השפעת שר המשפטים בפרט, וגורמים פוליטיים בכלל, על מינוי מנהל מח"ש והדחתו – באמצעות הוועדה – עלולה ליצור תחושה אצל מנהל מח"ש של תלות בשר המשפטים או בגורמים פוליטיים אחרים, באופן שיקשה עליו לפתח אי-תלות וקבלת החלטות משיקולים מקצועיים בלבד. 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.

18. שניים מעקרונות היסוד של הליכי חקירה ותביעה הם עצמאותם ומקצועיותם. ההחלטות בהליכים אלה צריכות להתקבל משיקולי הדין בלא תלות בשיקולים ובגורמים זרים, בכללם נבחרי הציבור והממשלה. פגיעה באי-תלות החקירה



והתביעה, כפי שפסק בית המשפט העליון, מוליכה לפגיעה בזכויות חוקתיות מוגנות, בפרט הזכות לכבוד.⁸

19. הליכי חקירה ותביעה של שוטרים אינם יוצאי דופן מהליכי החקירה והתביעה וגם בהם נדרש עקרון העצמאות. אחד מעקרונות היסוד של חקירה אפקטיבית של תלונות נגד שוטרים הוא עצמאותה.⁹ 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.¹⁰

20. מעבר לכך, 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.¹¹

21. 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 "חסיינים מפני השפעות ושיקולים זרים" ושנדרש מנגנון בלתי תלוי העומד באמות המידה הנדרשות להבטחת עצמאות, שקיפות, אמון ציבורי ויעילות.¹² 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".¹³ אולם ברור שמינוי של רוב הוועדה (שכאמור ממונה לצורך זה בלבד) על ידי גורמים פוליטיים, ומינוי של שניים מחברי הוועדה בידי השר או מנכ"ל משרדו וחבר שלישי בהתייעצות עם המנכ"ל, לא מייצרת "מנגנון בלתי תלוי" כנדרש.

⁸ 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).
⁹ ראו לוריא, לעיל ה"ש 1.

¹⁰ Walter Katz, *Enhancing Accountability and Trust with Independent Investigations of Police Lethal Force* 128 H. L. REV. FORUM 235 (2015).

¹¹ 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).

¹² דוח צוות מח"ש, לעיל ה"ש 5, בעמ' 66-67.

¹³ שם, בעמ' 67.

22. 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.¹⁴ התביעה משרתת את האינטרס הציבורי: אכיפת החוק על ידי העמדה לדין של עבריינים, תוך כדי הימנעות מהעמדה לדין של חפים מפשע.¹⁵ מצד שני, בשיטה האדוורסרית הנהוגה בישראל טבוע סיכון שתובע יראה עצמו בטעות אך ורק כפרקליט שצריך להביא בכל מחיר להרשעה.¹⁶ 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.¹⁷ 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.¹⁸

23. 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 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.¹⁹ 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

14 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).

15 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).

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

17 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).

18 גיא לוריא "גירעון אחריותיות במוסד היועץ המשפטי לממשלה" ספר מני מזוז (יורם רבין, יניב ואקי, אלון רודס וגיא רובינשטיין עורכים, 2026).

19 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).

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.²⁰ 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.

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

אין לנתק את מח"ש מהיועץ המשפטי לממשלה

25. אנחנו סבורים שלא הוכחה די הצורך החיוניות שבהוצאת 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. הנזק של המהלך עולה על התועלת. 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.

פגיעה באחידות הפעלת הדין הפלילי ובהגיונותו כלפי שוטרים

26. הוצאת מח"ש הן מהפרקליטות והן מתחום אחריותו של היועץ המשפטי לממשלה תפגע באחידות הפעלת הדין הפלילי. אמנם נקבע, כי הנחיותיו הכלליות של היועץ המשפטי לממשלה יחייבו את מח"ש.²¹ עם זאת, עצם הוצאתה של מח"ש מפיקוחו של היועץ המשפטי לממשלה כמי שאחראי על כל זרועות התביעה ואכיפת החוק מעורר חשש לפגיעה באחידות אכיפת החוק. אחד מתפקידיו של היועץ המשפטי לממשלה כראש התביעה הוא להבטיח

²⁰ 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").
²¹ השוו בעניין זה לדו"ח צוות מח"ש, לעיל ה"ש 5, בעמ' 87.

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").²²

27. ביטול תפקידו זה 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.

28. 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.²³

פגיעה באפקטיביות אכיפת החוק נגד שוטרים ובאחריותיות הפרטים והארגון

29. 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.²⁴

30. יתרה מכך, אופן עיצוב תפקיד הממונה על התיאום עלול לפגוע עוד יותר באפקטיביות עבודתה של מח"ש. עצם קיומו של גורם זה, והסמכות הרחבה שהוקנתה לו בהצעת החוק להחליט במקרי מחלוקת על העברת תיק מטיפול של מח"ש לגוף חוקר או תובע אחר או להחליט על העברת תיק מטיפול של גורם אחר למח"ש, עלולים להביא לסרבול רב בעבודת מח"ש. קיומו של גורם זה עלול לעודד הגשת פניות רבות לעיונו באופן שיעכב ויסרב את עבודת מח"ש, שהרי הוא יידרש לבחון תיקי חקירה שאותם הוא אינו מכיר, ויידרש לקבל החלטות תוך כדי הליכי חקירה ויתכן אף כשחשודים נמצאים במעצר, באופן שעלול לעכב או לפגוע בהליכים אלה. סמכותו להחליט בעררים על החלטות מנהל מח"ש גם תהפוך אותו מעשית לפוסק האחרון בהגשת כתבי אישום

²² גיא לוריא, היועץ הטוב: אמות מידה להערכת היועץ המשפטי לממשלה 61 (2015).

²³ לוריא, לעיל הי"ש 1, בעמ' 424.

²⁴ ראו את מכתב שלושה ממנהלי מח"ש לשעבר, בנספח לדו"ח צוות מח"ש, לעיל הי"ש 5.

במח"ש ולמעין "מנהל-על" של מח"ש – באופן שעלול גם הוא לסרב את עבודת מח"ש. כל הפגיעות האלה בעבודת מח"ש עלולות בתורן להסיר עוד מאחריותיות השוטרים כלפי הציבור.

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 הפגיעה 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" (משטרית) – הבידוד מגורמי המקצוע ומהמערכת המשפטית במערך החדש המוצע יפגע במעמד של המחלקה וביכולתה לבצע את עבודתה.

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), ולהקים 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.

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



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

בכבוד רב,

ד"ר אמיר פוקס

ד"ר יעל ליטמנוביץ

ד"ר גיא לוריא