



**נייר עמדה על הצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה
(המחלקה לחקירת שוטרים), התשפ"ג-2022**

התנועה למען איכות השלטון בישראל

מאי 2025, אייר תשפ"ה

נוכח דיוני ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת (להלן: "הוועדה") לקראת קריאה ראשונה על הצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (המחלקה לחקירת שוטרים), התשפ"ג-2022 (להלן: "הצעת החוק"), אנו מתכבדים להעביר אליכם את עמדתה של התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר (להלן: "התנועה") בנושא.

בנייר העמדה נבקש לעמוד על התנגדותנו העקרונית להצעת החוק, אשר מבקשת להכפיף את המחלקה לחקירות שוטרים – גוף מקצועי בעל סמכויות חקירה והעמדה לדין – תחת גורם פוליטי מובהק, תוך פגיעה במידת עצמאותו של הארגון, החדרת שיקולים פוליטיים לשיקוליו והטלת מורא על פרקליטים ושוטרים בפני חקירה של שחיתות שלטונית. והכל, כפי שיפורט להלן:

תוכן עניינים

- א. רקע 2
- ב. התכליות בבסיס הקמת המחלקה לחקירות שוטרים 3
- ג. הסכנה בהכפפת גוף מקצועי בעל סמכויות חקירה והעמדה לדין תחת גורם פוליטי 4
 - ג.1. פגיעה במעמדה הבלתי-תלוי של מח"ש 4
 - ג.2. פוליטיזציה של הליכי חקירת שוטרים 4
 - ג.3. השפעה פוליטית על עבודת הפרקליטות 5
- ד. אין הצדקה לחקירת פרקליטים במחלקה לחקירות שוטרים 5
 - ד.1. השוני באופי העבודה של שוטרים ופרקליטים 5
 - ד.2. אין בסיס לטענה בדבר ניגוד עניינים חריף בין הפרקליטים לשוטרים 5
 - ד.3. הכפפת הפרקליטות למח"ש תפגע באמון הציבור בה ובתדמיתה הציבורית 6
- ה. המלצות הוועדה הציבורית לבחינת המחלקה לחקירות שוטרים 6
 - ה.1. המלצות דעת הרוב בוועדה 7
 - ה.2. המלצות דעת המיעוט בוועדה 7
 - ה.3. היעדר מענה בהצעת החוק לקשיים שעלו בעבודת מח"ש 8
 - ה.4. השינויים בהצעת החוק מחוסרי ביסוס בהמלצות הוועדה 8
 - ה.5. מגבלות בהרכב הוועדה והשלכות על טיב ההמלצות 9
- ו. החשש לניגוד עניינים של יוזם הצעת החוק 9
- ז. סוף דבר 10

א. רקע

1. בשלהי שנת 2022, הונחה הצעת החוק על שולחן הכנסת, אשר מבקשת לערוך שני שינויים יסודיים בסמכויותיה ובכפיפותה של המחלקה לחקירות שוטרים (להלן: "מח"ש"), המהווה הגוף המקצועי האמון על טוהר המידות ועל חקירה והעמדה לדין של שוטרים ואנשי שב"כ, ומתפקדת כאחד מזרועות מערכת אכיפת החוק ושומרי הסף במדינת ישראל.
2. ראשית ועיקב, הצעת החוק מבקשת להוציא את מח"ש מכפיפותה הארגונית לפרקליטות, תחת אחריות פרקליט המדינה והיועצת המשפטית לממשלה, וחלף זאת, להכפיפה ישירות תחת שר המשפטים – גורם פוליטי לכל דבר ועניין.
3. בהשלמה לכך, מוצע בהצעה כי מנהל מח"ש – העומד בראש הארגון ואחראי על תפקודו המקצועי – יתמנה ישירות בידי שר המשפטים. זאת, חלף מינויו על ידי גורם עצמאי או ועדה בלתי תלויה, ומבלי שנקבעו תנאי כשירות מקצועיים מספקים, כנדרש וכמתחייב מאופיו של התפקיד.

4. **שנית**, וכצעד משלים להכפפת מח"ש לשר המשפטים, ההצעה מבקשת להכפיף תחת אחריותה של מח"ש גם תובעים מפרקליטות המדינה, כהגדרתם בחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982, לרבות הכפפת פרקליט המדינה עצמו.

5. דברי ההסבר להצעת החוק, נעדרים ביסוס המצדיק את השינויים מרחיקי הלכת הכרוכים בה. נטען כי התיקונים מוצעים משום שהמשטרה והפרקליטות פועלות לקידום תיקים פליליים בשיתוף פעולה ולפיכך נוצר ניגוד עניינים חריף ביניהם. כאשר, "כפתרון לכך" הצעת החוק מבקשת לנתק בין פרקליטות המדינה למשטרה – הן מבחינת הסמכת מח"ש לחקור חשדות הנוגעים לאנשי הפרקליטות, והן על ידי הכפפת מח"ש ישירות לשר המשפטים לרבות מינוי ראש המחלקה. אולם, גם אם נקבל – לצורך הדיון בלבד – את טענת ניגוד העניינים החריפה בין המשטרה לפרקליטות, אין בה כל הצדקה לפתרון הקיצוני המעוגן בהצעה, בדמות הכפפת מח"ש תחת גורם פוליטי.

6. לפיכך, במקום לפתור את בעיית ניגוד העניינים הנוטענת – הצעת החוק תציב אותנו בפני ניגוד עניינים חריף בהרבה – שיוביל להחדרת שיקולים פוליטיים ולא ראויים לתוך עבודתה המקצועית של מח"ש. זאת, באופן שעומד בניגוד מוחלט למידת העצמאות הנדרשת ממנה כגוף חקירה והעמדה לדין.

7. בשעתו, הצעת החוק הוסרה מסדר היום עקב החלטת ועדת האתיקה בעניין ניגוד עניינים של יוזם הצעת החוק, הח"כ משה סעדה.¹ כעת, הגם שלעמדתנו שאלת ניגוד העניינים עדיין מוטלת בספק, ההצעה הועלתה שוב על סדר יומה של הכנסת וביום 19.5.2025 היא צפויה לדין בוועדה לקראת קריאה ראשונה.

8. בחוות דעת זו תעמוד התנועה על התנגדותה להצעת החוק, הן משום שאין הצדקה מהותית לחקירת פרקליטים במחלקה לחקירות שוטרים, והן משום שהכפפת מח"ש לגורם פוליטי עשויה להוביל לרדיפת פרקליטים ולהשפיע על הליכי חקירה והעמדה לדין, והכל כפי שיפורט כדלהלן.

9. לצד זאת, תטען התנועה כי הצעת החוק מעגנת שורה של שינויים מרחיקי לכת – שאף אינם עולים בקנה אחד עם המלצות הוועדה הציבורית לבחינת מח"ש, ולא מספקת מענה לבעיות המהותיות בפעילותה של מח"ש, כפי שהועלו הן בדוח מבקר המדינה והן במסקנות הוועדה הציבורית שהוקמה בעניין.

ב. התכליות בבסיס הקמת המחלקה לחקירות שוטרים

10. מח"ש הוקמה בשנת 1992 בפרקליטות המדינה תחת משרד המשפטים, בהצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (מס' 11), התשנב-1992, מתוך ההבנה כי חקירות שוטרים ראוי שיעשו מחוץ למשטרה, במטרה למנוע ניגוד עניינים ולהבטיח עצמאות מקצועית מלאה.

11. התכלית המרכזית שעמדה בבסיס ההחלטה על הקמת מח"ש "הייתה ונשארה שמירה על טוהר הליך החקירה".² ומשמעותה, בפשטות, שמירה על מנגנוני חקירה ופיקוח יעילים, עצמאיים ונטולי משוא פנים על שוטרים ואנשי שב"כ. שמירה מוקפדת זו על ניקיון הכפיים של השוטרים, נועדה גם כדי לשמר ולשרת את אמון הציבור והאינטרס הציבורי בשוטר ובמערך אכיפת החוק כולו.³

12. כמו כן, סמכויותיו של השוטר, שכוללות סמכויות מרחיקות לכת בדמות הפעלת כוח על אזרחים והגבלת

¹ החלטה מס' 14/25 החלטת ועדת האתיקה בעניין ניגוד עניינים עקב הליך משפטי שחבר הכנסת צד לו מיום י"ב באב התשפ"ג – 30 ביולי 2023 (להלן: "החלטת ועדת האתיקה").

² בג"ץ 1265/11 הוועד הציבורי עינויים בישראל ואח' נ' היועץ המשפטי לממשלה פסקאות כ"ג-כ"ה לפסק דינו של השופט רובינשטיין (נבו 6.8.2012) (להלן: "בג"ץ הוועד נגד עינויים").

³ שם; בג"ץ 4845/17 חמדאן נ' היועץ המשפטי לממשלה פס' 5 לפסק דינו של השופט גרוסקופף (נבו 28.10.2019); בג"ץ 3070/17 פלוני נ' היועץ המשפטי לממשלה פס' 28 לפסק דינו של השופט דנציגר (נבו 28.2.2018).

זכויות, מגבירות את הצורך בגורמי חקירה עצמאיים על שוטרים למען שמירה על חירויות הפרט.⁴ שכן, אלו, עשויות להיפגע אנושות ללא פיקוח אפקטיבי ויצירת מנגנוני אכיפה על שימוש בכוח שלא כדין. כך, הקמת מח"ש ביקשה גם לשמור גם על עקרון שלטון החוק,⁵ אליו כפופים השוטרים במסגרת עבודתם.

ג. הסכנה בהכפפת גוף מקצועי בעל סמכויות חקירה והעמדה לדין תחת גורם פוליטי

ג.1. פגיעה במעמדה הבלתי-תלוי של מח"ש

13. העיקרון המרכזי לקיומה של חקירה אפקטיבית ולשמירה על טוהר המידות בחקירה בכלל ושל גורמי אכיפת החוק בפרט, הוא עיקרון עצמאות החקירה.⁶ בהכפפתה של מח"ש לשר המשפטים – גורם פוליטי לכל דבר ועניין, ומינוי של העומד בראשה על ידי השר, נפגע אנושות מעמדה של מח"ש כגוף עצמאי ובלתי-תלוי.

14. על מנת להבטיח כי החלטות מח"ש יתקבלו על בסיס שיקולים מקצועיים בלבד, נדרש כי המחלקה – כמו גם העומד בראשה – יפעלו באופן עצמאי ובלתי-תלוי בשיקולים חיצוניים, ובכללם עמדותיהם של נבחרי ציבור וגורמים פוליטיים. על מח"ש להיות מנוהלת על ידי שיקולים מקצועיים גרידא, ולא להיות מוכתבת ומושפעת על ידי שיקולים פוליטיים, ולהפוך לארגון שמשנה עורו בהתאם זהות הדרג הנבחר.

15. הדברים מקבלים משנה תוקף, בשעה שחלף הבטחת הליך מינוי שיבטיח את עצמאותו ומקצועיותו של מנהל מח"ש – הצעת החוק לא רק מקנה לשר המשפטים סמכות בלעדית למינוי, אלא אף חסרה עיגון של תנאי כשירות מקצועיים, כנדרש וכמתחייב מאופיו של התפקיד. כך, שבהתאם לנוסח הצעת החוק, שר המשפטים יוכל למנות לתפקיד מנהל מח"ש אדם שהוא חסר כל השכלה וניסיון רלוונטיים.

ג.2. פוליטיזציה של הליכי חקירת שוטרים

1. הכפפת מח"ש לשר המשפטים – שהוא מטבע הדברים גורם פוליטי מובהק – עשויה להוביל לשיבוש הליכי חקירה והעמדה לדין של השוטרים, בייחוד כאשר עילת חקירתם קשורה לסוגייה פוליטית. על כן, הצעת החוק, באופן פרדוקסלי, פוגעת בראש ובראשונה בזכויותיהם של שוטרים החשודים בביצוע עבירה, אשר זכאים לחקירה הוגנת, עצמאית ובלתי תלויה, בדומה לכל אזרח.

2. יש לזכור כי חקירה מחייבת הפעלת שיקול דעת מקצועי, אובייקטיבי ושוויוני כלפי כלל האזרחים – ללא מורא וללא משוא פנים. ככל שסמכויות הפיקוח על מח"ש יופקדו בידו של גורם פוליטי, לרבות סמכות המינוי של מנהל מח"ש האחראי על החקירה, עולה חשש ממשי להשפעה על טיב החקירות תוך ניוון עבודת השיטור ואכיפת החוק, בכל הנוגע לעבירות של שחיתות שלטונית.

3. מצב זה עלול להוביל לפגיעה כפולה: מחד, שוטרים יחששו לבצע עבודתם נאמנה כאשר עבודתם אינה תואמת את מדיניות השר או את השקפת עולמו; מאידך, שוטרים לא יחקרו על שימוש לא חוקי בסמכויותיהם, כולל הפעלת כוח על אזרחים, ככול שמטרת השימוש תואמת להשקפת עולמו של השר ולאינטרסים המקודמים על ידו ועל ידי הממשלה בה הוא חבר. חשש זה מתגבר לאור מקרים הולכים וגוברים של אלימות משטרתית, בפרט בהפגנות נגד מדיניות הממשלה המכהנת, ועל רקע מגמות חקיקה נוספות שמשנות את מאזן הכוחות בין המשטרה לבין הדרג הנבחר.

⁴ הצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (מס' 11), התשנב-1992; דיון במליאה לקראת קריאה ראשונה, חוק לתיקון פקודת המשטרה (מס' 11), התשנב-1992; דיון במליאה לקראת קריאה שנייה ושלישית חוק לתיקון פקודת המשטרה (מס' 11) התשנב-1992 (17.3.1992).

⁵ שם; על אודות המחלקה לחקירת שופטים, פרקליטות המדינה, משרד המשפטים, 20.2.2024.
⁶ ד"ר גיא לוריא "גרעון האחראיות במערך הטיפול בתלונות נגד שוטרים" משפט חברה ותרבות, עמ' 446-447 (כרך ד, 2021).

ג.3. השפעה פוליטית על עבודת הפרקליטות

4. הלכה למעשה, הכפפת מח"ש לשר המשפטים, קרי גורם פוליטי, תוביל לכך שלשיקוליה המקצועיים של מח"ש יחדרו שיקולים פוליטיים שאינם מן העניין. לכך מצטרפת העובדה שהצעת החוק מבקשת להסמיך את מח"ש לחקור פרקליטים. כתוצאה מהכפפת מח"ש לשר, תוך הסמכתה לחקור פרקליטים, עולה חשש חריף לרדיפת פרקליטים על ידי השר, ופגיעה בעצמאותה של התביעה הפלילית. שליטת שר המשפטים בחקירות מח"ש ובתוך כך גם בחקירות פרקליטים, עשויה להוביל לחקירות סרק של פרקליטים והעמדתם לדין משיקולים זרים, וכל זאת רק במטרה להרתיעם.

5. בדומה להשפעה על עבודת השוטרים, כפיפותם של פרקליטים לגוף חקירה שכפוף לגורם פוליטי, צפוי להשפיע עליהם בשני מישורים. מצד אחד, תיווצר הרתעת פרקליטים מחקירת חברי קואליציה וגורמים מקרובים לקואליציה, מה שיפגע עמוקות בשלטון החוק ובדמוקרטיה הישראלית, שכן הרשות המבצעת תהא חופשיה לפעול ללא מנגנוני ביקורת אפקטיביים. ומצידו השני של המטבע, הפרקליטים עשויים לחמוק מחקירה גם במידה ויפעלו באופן בלתי חוקי, ככול שפעולותיהם תואמות את רצון הדרג הנבחר.

6. הדברים מקבלים משנה תוקף, מאחר וקיימים כיום בפרקליטות הליכים פליליים תלויים ועומדים נגד גורמים פוליטיים, ובכללם ראש הממשלה, שרים וחברי קואליציה.

7. היבט זה, מחזק את הרגישות הייחודית הקיימת ממילא בשינוי המבנה ההיררכי של מח"ש והכפפתה תחת שר המשפטים – שהוא גורם פוליטי, חבר בקואליציה ושר בממשלה.

ד. אין הצדקה לחקירת פרקליטים במחלקה לחקירות שוטרים

1.ד. השוני באופי העבודה של שוטרים ופרקליטים

8. משטרת ישראל פועלת כגוף אכיפה מבצעי, האמון על מניעת עבירות, גילויין, תפיסת עבריינים, הגשת תביעות משטרתיות ושמירה על הסדר הציבורי וביטחון הנפש והרכוש. לצורך כך, מוענקות לשוטרים סמכויות ייחודיות ומרחיקות לכת, הכרוכות מניה וביה באפשרות להפעלת כוח וכוללות בין היתר עיכוב, מעצר, חיפוש והפעלת כוח פיזי – סמכויות הפוגעות לעיתים בזכויות חוקתיות של אזרחים. סמכויות אלו מופעלות לעיתים מיידית ובלא פיקוח שיפוטי מקדים, על פי שיקול דעתו של השוטר ובכפוף להוראות הדין. משכך, השוטר נדרש לאיזון עדין בין צורכי האכיפה לבין שמירה על זכויות אדם.

9. לעומת זאת, עבודת הפרקליטות עוסקת במישור המשפטי בלבד, ואינה כוללת סמכויות אכיפה פיזיות. הפרקליט אינו מוסמך להפעיל כוח, לעצור או לבצע חיפוש, אלא עוסק בהכוונה משפטית של חקירות ובהכרעה האם להעמיד לדין.

10. בשל עוצמת הכוח הנתונה לשוטרים והפגיעה האפשרית והמיידית בזכויות אדם, הוקם מנגנון חקירה חיצוני עצמאי – מח"ש – שמטרתו לבדוק תלונות נגד שוטרים ולפקח על אכיפת החוק בתוך גוף האכיפה עצמו. לעומת זאת, הפרקליטות נתונה לפיקוח נפרד, המותאם לאופייה, באמצעות מוסד נציב תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות.

2.ד. אין בסיס לטענה בדבר ניגוד עניינים חריף בין הפרקליטים לשוטרים

11. הפרקליטות, על אף עבודתה לצד המשטרה, אינה מהווה חלק אורגני ממנה ולא חשופה לניגוד עניינים מהותי כמוצג על ידי יוזמי הצעת החוק. שיתוף הפעולה בין פרקליטים לשוטרים מתקיים במסגרת תפקודית מקצועית ברורה, כאשר כל גוף פועל תחת סמכויות נפרדות ולשם מטרות שונות. לכן, אין כל ביסוס לטענה בדבר "ניגוד עניינים חריף", בין אם על בסיס אינטרסים מקצועיים משותפים ובין אם

בשל יחסי עבודה קרובים, כפי שנטען בדברי ההסבר להצעה.

12. יתרה מכך, ההצעה להכפיף את הפרקליטות למח"ש – גוף שפעל מאז הקמתו בתוך פרקליטות המדינה, ואויש ברובו על ידי פרקליטים – אינה פותרת את טענת ניגוד העניינים, אלא **מייצרת ניגוד עניינים חדש וחריף יותר**. גם אם תועבר מח"ש מבחינה ארגונית לאחריותו של שר המשפטים, קשריה ההיסטוריים והמבניים עם הפרקליטות יותרו בעינם, וממילא לא יושג ריחוק או נטרול משמעותי בין הגופים.

13. מעבר לכך, בעלי תפקידים נוספים במדינה פועלים בשיתוף פעולה שוטף עם המשטרה, לרבות עובדי המשרד לביטחון לאומי ושירות בתי הסוהר – אך לא נטען לגביהם שהם מצויים בניגוד עניינים דומה, המחייב את העברתם תחת מח"ש. עובדה כי דווקא פרקליטים נבחרו להיות מושא לתיקון החוק, **מעלה ספקות ביחס למניעים העומדים מאחורי הצעת החוק**.

3.ד הכפפת הפרקליטות למח"ש תפגע באמון הציבור בה ובתדמיתה הציבורית

14. מח"ש, הוקמה בין היתר כדי לחזק את אמון הציבור במשטרה ובגורמי אכיפת החוק,⁷ מנוצלת בהצעת החוק הנוכחית **ככלי לערעור אמון הציבור בפרקליטות ובמערכת המשפט בכללותה** – תוך סטייה מהמטרות שבגינן הוקמה מלכתחילה.

15. הבחירה לכלול פרקליטים תחת סמכות החקירה של מח"ש, מעבירה מסר ציבורי שגוי לפיו קיים דמיון מהותי בין עבודת התביעה לעבודת המשטרה מבחינת הסיכון לפגיעה בטוהר המידות ובזכויות האדם. בכך **נוצרת תדמית ציבורית שלילית כלפי הפרקליטות**, המשרתת את מגמת הדה-לגיטימציה ההולכת ומתרחבת כלפי שומרי הסף בכלל, והמערכת המשפטית בפרט.

16. מגמה זו אינה מתרחשת בחלל ריק. היא משתלבת בשיח ציבורי מתמשך ובשורה של הצעות חקיקה, המקודמות על ידי נבחרי ציבור בקואליציה, אשר מערערות על עצם הלגיטימיות של מוסדות מערכת המשפט – ובראשן בתי המשפט, היועצים המשפטיים לממשלה ולמשרדי הממשלה, והפרקליטות עצמה.

17. כאשר הקואליציה – שמספר לא מבוטל מחבריה מצויים תחת חקירות של הפרקליטות – מקדמת הצעת חוק שמשנה את מעמדו של הגוף החוקר ומכפיפה אותו לגוף חקירה הכפוף לשר המשפטים, **מתעורר חשש ממשי לניגוד עניינים מוסדי, אשר מטיל צל כבד לגבי המניעים העומדים מאחורי הצעת החוק**.

18. החשש הוא שנעשה ניסיון ליצור אמצעים להרתעה, החלשה ואף הכפפה של מוסדות התביעה והעמדה לדין לשיקולים זרים, ובכך לפגוע במעמדם, ביוקרתם וביכולת תפקודם העצמאית. בכך נשקפת סכנה לפגיעה בעקרונות יסוד של משטר דמוקרטי: עצמאות מערכת התביעה ואכיפת החוק, שלטון החוק ואמון הציבור בשלטון.

ה. המלצות הוועדה הציבורית לבחינת המחלקה לחקירות שוטרים

19. בשנת 2023 מונתה ועדה ציבורית לבחינת פעילותה של מח"ש, על ידי שר המשפטים והיועצת המשפטית לממשלה. הקמת הוועדה נעשתה על רקע ממצאי דוח מבקר המדינה, אשר הצביע על כשלים בטיפול מח"ש בחקירות שוטרים ובהם עיכובים, ליקויי תיאום והיעדר שקיפות.⁸

20. בפברואר 2025 פרסמה הוועדה את מסקנותיה ובראשן ההמלצה להפריד את מח"ש מהפרקליטות ולהקים אותה כיחידה עצמאית ובלתי תלויה. לצד זאת, הובעה גם דעת מיעוט – מפי ראש מערך הייעוץ

⁷ ראו בג"ץ הוועד הציבורי נגד עינויים לעיל.

⁸ דו"ח מבקר המדינה "הטיפול של מח"ש והמשטרה בעבירות שוטרים", מאי 2023 (להלן: "דוח מבקר המדינה").

והחקיקה, שרון אפק – אשר תמכה בהותרת מח"ש במסגרת פרקליטות המדינה.

21. חרף המחלוקות בין חברי הוועדה בשאלת המבנה הארגוני, נרשמה הסכמה מלאה – גם בדעת הרוב וגם בדעת המיעוט – **על העיקרון המרכזי לפיו יש להבטיח למח"ש עצמאות מלאה והפעלת שיקול דעת חסר פניות**. וכדברי הדוח: "חברי הצוות מסכימים שנקודת המוצא לגוף המטפל בעבירות שוטרים היא שהגוף יעוצב כך **שיבטיח**, בין היתר, את הדברים הבאים: **עצמאות מלאה והפעלת שיקול דעת באופן בלתי תלוי וחסר פניות** של הגורמים האחראיים על בירור תלונות כנגד שוטרים".⁹

22. הצעת החוק הנוכחית, המבקשת להכפיף את מח"ש לשר המשפטים – שהוא גורם פוליטי מובהק, עומדת בניגוד גמור לכך ומאיימת לפגוע פגיעה קשה בעצמאותה המוסדית והמקצועית של מח"ש. מהלך זה לא רק שיחליש את מעמדה של מח"ש כגוף חקירה עצמאי, אלא אף יהפוך אותה לחשופה ללחצים פוליטיים ותקים חשש מתמיד של ניגוד עניינים בפעולתה.

23. ודוק. במקום לחזק את אמון הציבור ולשפר את התנהלותה של מח"ש, כמצוות הוועדה, ההצעה עלולה להותיר את מח"ש מנוונת ותלויה מתמיד – מצב שיחליש את יכולתה לפעול בלא מורא ובלא משוא פנים, ויחמיר את הבעיות שהוועדה התבקשה לפתור מלכתחילה.

1.ה. המלצות דעת הרוב בוועדה

24. דעת הרוב המליצה על הוצאת מח"ש ממסגרת הפרקליטות, אך הדגישה באופן חד-משמעי כי יש להקים אותה **כיחידה עצמאית לחלוטין**, הכפופה להנחיות היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה.¹⁰ לשם שמירה על עצמאות זו, המליצה הוועדה כי במקרי התנגשות בין חקירה של מח"ש לחקירה מקבילה בפרקליטות, ההכרעה תיעשה על ידי שופט מחוזי בדימוס – ולא בידי גורם פוליטי או פקידותי כלשהו.

25. חברי דעת הרוב הבהירו כי יש להבטיח **עצמאות מלאה למח"ש** – הן בתחום החקירה והן בתחום התביעה, ולשם כך הציעו לחוקק חוק ייעודי. חוק זה נדרש, לדבריהם, כדי להגן על פעילות מח"ש מפני לחצים והשפעות חיצוניות, וכן כדי לעגן בחקיקה את שיתוף הפעולה ההכרחי עם המשטרה.¹¹

26. בכל הנוגע למינוי ראש מח"ש, ההמלצות שמו דגש על **חשיבות הניסיון המקצועי של המועמד**,¹² והצורך **בהליך מינוי שיבטיח את עצמאותו**.¹³ כן הומלץ כי כלל עובדי היחידה ייבחרו בהליך פומבי ובהתאם לקריטריונים מוגדרים. בנוסף, הוועדה ביקשה לחזק את היכולות המבצעיות של מח"ש, ואף המליצה להשלים את אזרוחה המלא.¹⁴

27. חרף כל זאת, הצעת החוק המונחת כעת על שולחן הכנסת **חורגת באופן מהותי** ממסקנות דעת הרוב. במקום להבטיח את עצמאות מח"ש – היא קובעת כפיפות ישירה לשר המשפטים, גורם פוליטי מובהק. כן, בניגוד להמלצות הנוגעות להליך מינוי מקצועי של מנהל מח"ש, ההצעה מעניקה לשר המשפטים סמכות בלעדית למנות לתפקיד אדם חסר השכלה משפטית או ניסיון רלוונטי – ללא קביעת תנאי כשירות מתאימים.

2.ה. המלצות דעת המיעוט בוועדה

28. דעת המיעוט לא חולקת על קיום קשיים בפועלה של מח"ש, אולם מבכרת את השארת המחלקה במבנה

⁹ דין וחשבון, **הצוות לבחינת המחלקה לחקירות שוטרים**, עמ' 15 ו-53 (להלן: "הצוות לבחינת מח"ש"); דוח מבקר המדינה, עמ' 401.

¹⁰ הצוות לבחינת מח"ש, עמ' 87.

¹¹ הצוות לבחינת מח"ש, עמ' 15.

¹² הצוות לבחינת מח"ש, עמ' 17: "מוצע כי בראשות היחידה יעמוד משפטן, שעסק במקצוע עריכת דין למעלה מ-10 שנים, בעל רקע וניסיון בחקירות ובמודיעין, במשפט פלילי, בניהול, הנהגה מיוקרה ציבורית ומקצועית, כפוף לכל ההסדרים שחלים על מינויים בשירות הציבורי (ניגודי עניינים, צינון וכו')..."

¹³ הצוות לבחינת מח"ש, עמ' 17.

¹⁴ הצוות לבחינת מח"ש, עמ' 18.

הנוכחי, בכפיפותה לפרקליטות, על פני יצירת יחידה עצמאית לחלוטין. זאת, מאחר ולעמדתה "ההמלצה שמח"ש תהיה גוף עצמאי ללא 'אבא' וללא דרכים ברורות למינוי מנהל מח"ש, **תביא לוואקום שעלול להיות מנוצל לרעה ולהביא לפגיעה קשה במח"ש**".¹⁵ על כן, יש לבצר את מעמדה של מח"ש דווקא מתוך ההקשר המוסדי הקיים, כשומרת סף וכגוף מובנה ומקצועי האמון על טוהר המידות של שוטרים.

29. דעת המיעוט התריעה מפני האפשרות כי ניתוק מח"ש ממסגרת הפרקליטות לא יוביל לחיזוק עצמאותה, אלא דווקא **תאפשר את כפיפותה לגורם פוליטי** הפועל ממניעים חיצוניים, תוך פגיעה בטוהר השיקול המקצועי. לדבריה, "ניתוק יחידת אכיפה פלילית מקצועית ... מהמעטפת של היועצת המשפטית לממשלה ופרקליטות המדינה, **עלול להוביל לתוצאות קשות, ובראשן פוליטיזציה של מח"ש**".¹⁶

30. דעת המיעוט התייחסה מפורשת להקשר הפוליטי העכשווי ולחקירות הרגישות שמובילה מח"ש, והבהירה כי אירועים אלו מדגישים את הסיכון הכרוך בהפרדה מוחלטת של מח"ש מהפרקליטות: "אירועי התקופה האחרונה, ובהם חקירות רגישות של מח"ש שעוררו תגובות פוליטיות, מחדדים את הסיכון שבעמדת הרוב".¹⁷ זאת, תוך שהיא מזהירה, **הלכה למעשה, מפני אפשרות ליצירת מנגנון שיחשוף את מח"ש להשפעה ישירה של הדרג הפוליטי, כפי שמבקשת לעשות כעת הצעת החוק**.

31. **אף מבלי להכריע בין העמדות השונות לגופן, ברי כי אף אחת מההמלצות שהועלו במסגרת דוח הוועדה – לא של הרוב ולא של המיעוט – אינה תומכת בהכפפת מח"ש לגורם פוליטי**. משכך, הצעת החוק הנוכחית אינה עולה בקנה אחד עם מסקנות הוועדה, ואף עלולה להחמיר את הליקויים הקיימים, תוך פגיעה מהותית בעצמאותה של מח"ש ובאמון הציבור בה.

3. ה. היעדר מענה בהצעת החוק לקשיים שעלו בעבודת מח"ש

32. הצעת החוק **לא נותנת מענה לקשיים מהותיים ויסודיים** שהתגלו בפעולתה של מח"ש, כפי שעמדו עליהם הן דוח מבקר המדינה והן מסקנות הוועדה הציבורית. בין היתר זוהו במח"ש ליקויים מבצעיים משמעותיים, הנובעים מהיעדר מערך הכשרה מספק, היעדר הסדרת סמכויות לחוקרים ותלות במשטרה בגישה למידע חיוני לעבודתם.¹⁸ **חרף חשיבותם, ליקויים אלו אינם מטופלים כלל בהצעת החוק הנוכחית**.

33. תיקון חקיקה ראוי שייחקק לאחר עבודת עומק יסודית, המתמודדת עם כלל הבעיות שהוצפו, חלף שינוי נקודתי וחפוז, אשר מתעלם מליקויים מהותיים שנחשפו במצב הקיים. לצערנו, דפוס של חקיקה מזרזת, המבקשת לשנות מהיסוד את שיטת המשטר בישראל, הפך שכיח בכנסת הנוכחית – והצעת החוק הנוכחית אינה שונה בכך. היא מבקשת להוביל שינוי עומק באחד ממנגנוני הפיקוח המרכזיים על המשטרה – **אשר לא נסמך על המלצות הוועדה ואינו נותן מענה אמיתי לליקויים שנחשפו**.

4. ה. השינויים בהצעת החוק מחוסרי ביסוס בהמלצות הוועדה

34. מסקנות הוועדה הציבורית **אינן כוללות כל התייחסות או ביסוס להכפפת מח"ש לשר המשפטים או לכל גורם פוליטי אחר** – ואף להפך, הן מדגישות במפורש את הצורך בשמירה על עצמאותה של מח"ש כגוף בלתי תלוי, החף מהשפעות פוליטיות. ויודגש, כי בעוד דעת הרוב ביקשה לחזק את עצמאותה של מח"ש ולהרחיקה מהשפעות חיצוניות – היא לא הציעה בשום שלב להכפיף אותה לגורם פוליטי. ולא בכדי. **בנוסף, לא קיימת בהמלצות כל תמיכה בהכפפת הפרקליטות למח"ש**. נהפוך הוא – בהמלצות

¹⁵ הצוות לבחינת מחש, עמ' 18 ו-87, ונספח ו'.

¹⁶ הצוות לבחינת מחש, עמ' 18.

¹⁷ הצוות לבחינת מחש, עמ' 18.

¹⁸ דוח מבקר המדינה, עמ' 409; הצוות לבחינת מח"ש, עמ' 49.

ניכרת דאגה מפני ניגוד עניינים וקיימות אזהרות חוזרות ונשנות ממצב בו הפרקליטות חוקרת עצמה.¹⁹ גם דוח מבקר המדינה, אשר הניע את הקמת הוועדה, אינו כולל המלצות מסוג זה – לא לעניין כפיפות של מח"ש לגורם פוליטי, או חקירת פרקליטים על ידי המחלקה.

35. משמעות הדברים היא שהצעת החוק אינה מהווה יישום של מסקנות הוועדה, אלא חורגת מהן באופן בולט. תחת טיפול עומק בליקויים שנחשפו במח"ש, ההצעה מבצעת בה שינויים מבניים מהותיים, שלא הומלצו על ידי גורמי המקצוע ושאינם מבוססים על ממצאיה של הוועדה המקצועית או של המבקר.

36. הצעת חוק מהותית מסוג זה מחייבת עיגון בעבודת מטה מקצועית, ובפרט במסקנות של ועדה שמונתה לשם כך. **העובדה שהצעת החוק הונחה על שולחן הכנסת עוד בטרם פורסמו המלצות הוועדה – ולא עודכנה או תוקנה לאחר פרסומן – ממחישה את הפער החריף בין עבודת הוועדה לבין הליך החקיקה בפועל, ואת היעדר המשקל שניתן למסקנותיה.**

37. על כן, אנו קוראים לחברי הוועדה לעצור את קידום הצעת החוק במתכונתה הנוכחית, ולגבש תחתיה הסדר חדש, המבוסס על המלצות הוועדה, שיתן מענה ענייני לקשיים שעלו – בעמדת הרוב ובעמדת המיעוט – ואשר יבטיח את עצמאותה ואי-תלותה של מח"ש, הן במשטרת ישראל והן בנבחרי הציבור.

ה. **מגבלות בהרכב הוועדה והשלכות על טיב ההמלצות**

38. בשולי הדברים, וללא כוונה להטיל דופי אישי במי מחברי הוועדה, יש מקום להצביע על מגבלות מסוימות בהרכב הוועדה ובאופן פעולתה. הוועדה דנה בסוגיה רגישה בעלת השלכות מבניות מהותיות, וזאת מבלי שלמי מחבריה הייתה מומחיות ייחודית בתחום חקירת שוטרים או היכרות מקצועית מעשית עם מח"ש, עבודתה הפנימית או ממשקיה עם הפרקליטות. לצד זאת, אחד מחברי הוועדה, מר איתמר דוננפלד, מכהן כמנכ"ל משרד המשפטים – משרת אמון מטעם השר. נוכח העובדה שבזמן עבודת הוועדה, כבר **קודמה הצעת חוק להוצאת מח"ש מן הפרקליטות והכפפתה לשר**, מתעורר קושי ואף חשש למראית עין של ניגוד עניינים, בעת גיבוש המלצות בעלות השלכה ישירה על העניין.

39. חשש זה מתחדד נוכח המלצת הרוב להוציא את מח"ש מפרקליטות המדינה – וזאת מבלי לדון כלל בהצעה המונחת כל אותה עת על שולחן הכנסת, להכפפתה לשר המשפטים. **התעלמות זו מעוררת סימני שאלה**, היות ודובר במהלך חקיקתי שהיה ידוע והתקדם במהלך עבודת הוועדה ולפני פרסום מסקנותיה.

40. התעלמות דעת הרוב מהצעת החוק הנוכחית, **מקימה חשש ממשי כי ייעשה שימוש לקוי בהמלצות הוועדה לצורך מתן לגיטימציה להצעה**, על אף שהיא עומדת **בניגוד** לעקרונות המרכזיים שהנחו את עבודת הוועדה, ולרוח ההמלצות שניתנו על ידי חבריה, תוך יצירת מראית עין של תמיכה ציבורית ומקצועית – מקום שבו היא אינה קיימת בפועל.

ו. **החשש לניגוד עניינים של יוזם הצעת החוק**

41. הצעת החוק הגיעה לעולם על רקע משבר יחסים עמוק בין מח"ש לבין יוזם הצעת החוק, חה"כ משה סעדה, אשר עבד במח"ש במשך 23 שנים ופוטר מהארגון על רקע "משבר אמון" בין הצדדים. בין הצדדים התפתח סכסוך משפטי ממושך שהוביל להגשת תביעה נגד מח"ש בגין התעמרות בעבודה.²⁰

42. בהמשך לקידום הצעת החוק על ידי יוזם ההצעה, חה"כ סעדה, נתבקשה ועדת האתיקה לקבוע כי קידום

¹⁹ הצוות לבחינת מח"ש, עמ' 57.

²⁰ בג"ץ 8331/20 סעדה נ' היועץ המשפטי לממשלה (נבו 4.1.2021); סעי"ש (אזורי י-ם) 67797-11-21 סעדה - מדינת ישראל (נבו 24.11.2024).

הצעת החוק **אינה חוקית**, בשל ניגוד העיניים שנוצר בין יוזם הצעת החוק לבין מח"ש.²¹ ועדת האתיקה קיבלה את הטענה העקרונית ופרסמה ביום 30.7.2023 החלטה, לפיה: "כאשר חבר כנסת הוא צד להליך משפטי מכל סוג, (ודאי שכרוך בו סעד כספי), מול גוף מסוים, **קמה לו חזקת ניגוד עניינים ביחס לאותו גוף, מעצם קיומו של כפל התפקידים**".²²

43. בהמשך לכך, חה"כ סעדה, היה מנוע מלקדם את הצעת החוק והיא הוקפאה. כעת, לאחר שנסתיימה התביעה בין הצדדים – **ועל אף ההיסטוריה המורכבת בין מח"ש לבין יוזם ההצעה** – ביום 19.5.2025 חידש סעדה את הדיונים בוועדת חוקה בהצעת החוק.

44. עברו של סעדה עם הפרקליטות בכלל ועם מח"ש בפרט מעלה חששות הנוגעים למניעיו בקידום הצעת החוק ולמטרותיה בפועל. על כן, התנועה סבורה כי יש לבחון בשנית את סוגיית ניגוד העניינים, לאור הקשר המתמשך בין סעדה למח"ש, בין אם בוועדות האתיקה ובין אם על-ידי הייעוץ המשפטי.

ז. סוף דבר

16. המחלקה לחקירות שוטרים (מח"ש) היא אחת משומרות הסף המרכזיות במדינת ישראל, המופקדת על שמירת טוהר המידות של שוטרים ועובדי ש"כ. ניתוקה מפרקליטות המדינה והכפפתה לשר המשפטים – דמות פוליטית מובהקת – צפויים לפגוע אנושות במידת עצמאותה, תוך פתיחת פתח להחדרת שיקולים פוליטיים לעבודתה וליצירת אפקט מצנן כלפי שוטרים ופרקליטים החוקרים שחיתות שלטונית.

17. הצעת החוק אינה פותרת את הליקויים המבניים שאותרו במח"ש ואף מרחיבה את ניגוד העניינים בה. היא צפויה להפוך את מח"ש לגוף חקירה תלוי-דרג נבחר, הפועל "מטעם", המסכן את עצמאות עבודת התביעה והעמדה לדיון, המרתיע שוטרים ופרקליטים ופוגע בהגנה על שלטון החוק.

18. על כן, כדברי מנהל מערך ייעוץ וחקיקה, עו"ד אפק: "את מה שמחייב תיקון – יש לתקן, אך לא לשבור".²³

19. **אנו קוראים לחברי הכנסת להתנגד להצעת החוק במתכונתה הנוכחית, ולפעול תחתיה לקידום תיקון מעמיק ושקול שיחזק את מח"ש כגוף עצמאי, מקצועי ובלתי תלוי – באופן שיבטיח את אמון הציבור ויגן על עקרונות שלטון החוק והדמוקרטיה הישראלית.**

בכבוד רב,

אלה משה
רכזת מחלקת מדיניות וחקיקה

סתיו לבנה להב, עו"ד
מנהלת מחלקת מדיניות וחקיקה

²¹ נעה שפיגל "סעדה לא יקדם את חוק מח"ש בשל ניגוד עניינים, אך הבהיר: "ח"כ אחר יקדם אותו" הארץ, 30.7.2023.
²² החלטה מס' 14/25, החלטת ועדת האתיקה בעניין ניגוד עניינים עקב הליך משפטי שחבר הכנסת צד לו, מיום 30.7.2023.
²³ הצוות לבחינת מח"ש, עמ' 69.