

נייר עמדה:

הכפפת מח"ש לשר המשפטים - הצעה להשתלטות הממשלה על רשויות התביעה

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

מבוא

הצעת חוק פ/586/25 לתיקון פקודת המשטרה (המחלקה לחקירות שוטרים), התשפ"ג-2022, הצעה פרטית שאושרה בקריאה טרומית, מציעה כי המחלקה לחקירות שוטרים (מח"ש) תוכפף ישירות לשר המשפטים, תנותק מפרקליטות המדינה, ותהיה לה הסמכות לחקור גם פרקליטים.¹

ההצעה היא חלק בלתי נפרד מהמהפכה המשטרית שמקדמת הממשלה מאז ינואר 2023, הכוללת שורה ארוכה של הצעות חוק הפוגעות בדמוקרטיה, בזכויות האדם ובשוויון, ונועדו בין היתר להחליש את מערכת המשפט ולפגוע בעצמאותה:

- הכפפת מח"ש לשר המשפטים מהווה פגיעה קשה בעקרון שלטון החוק ובדמוקרטיה, שכן היא ממוטטת את החיץ החיוני בין שיקולים פוליטיים להליכים פליליים ותאפשר לדרג הפוליטי להתערב בחקירות ובתביעות.
- הצעת החוק מבוססת על טענה מופרכת של "יד רוחצת יד" בין הפרקליטות למשטרה ללא כל תשתית עובדתית, ומנוגדת להמלצות מקצועיות עקביות לאורך השנים, כולל דו"ח מאפריל 2025 שהמליץ על מינוי ראש מח"ש דווקא בידי ועדה ציבורית-מקצועית.
- מח"ש כבר כיום מפעילה יד רכה מדי כלפי שוטרים אלימים (פחות מ-1% מתיקי אלימות בהפגנות הובילו לכתבי אישום), והפוליטיזציה שתיווצר תחרף מגמה זו ותוביל לפגיעה אנושה בזכות להפגין ולמחות, בדומה למה שאירע במשטרה לאחר הכפפתה לשר לביטחון לאומי.
- הענקת סמכות למח"ש לחקור פרקליטים, תחת שליטת שר המשפטים, היא כלי מסוכן שיאפשר לממשלה להפעיל לחץ פסול על פרקליטים המטפלים בתיקי שחיתות של נבחרי ציבור, ולהשתמש בחקירות סרק ככלי לעיכוב והכשלת הליכים פליליים נגד חברי הממשלה.

החוק הקיים

בפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971 (סעיפים 49ט עד 49יא), הוקמה המחלקה לחקירות שוטרים ונקבעו סמכויותיה ותפקידיה.² מח"ש היא יחידה הפועלת תחת פרקליטות המדינה וכפופה

¹ הצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (המחלקה לחקירות שוטרים), התשפ"ג-2022.

² פקודת המשטרה [נוסח חדש], תשל"א-1971.

לה מקצועית וארגונית, והעומד בראשה מקביל לפרקליט מחוז ונמנה עם הפורום הניהולי הבכיר של הפרקליטות הפועל בכפיפות לפרקליט המדינה. ראש מח"ש נבחר על ידי ועדת המכרזים בנציבות שירות המדינה.

מח"ש מוסמכת לחקור חשד לעבירות פליליות מסוימות שביצעו שוטרים, אזרחים החשודים בביצוע עבירה יחד עם אנשי משטרה כאשר השוטר הוא המבצע העיקרי, וכן אנשי שירות הביטחון הכללי. לעומת זאת, המשטרה היא הגורם המוסמך לחקור חשד לעבירות שביצעו תובעים בשירות הציבורי ובפרקליטות המדינה.

הצעת החוק

מוצע לתקן את הפקודה ולקבוע:

1. תינתן למח"ש סמכות חקירה בחשד לעבירות של תובעים בפרקליטות המדינה.
2. ראש מח"ש יתמנה על ידי שר המשפטים.
3. מח"ש תהיה כפופה באחריות מינהלית לשר המשפטים ונתונה לפיקוחו המינהלי של המנהל הכללי של משרד המשפטים.

עמדת זולת והוועד נגד עינויים – התנגדות נחרצת להצעה

מדובר בהצעת חוק שאין לה מקום במדינה דמוקרטית המושתתת על שלטון החוק ועל הפרדת רשויות וזאת מן הנימוקים המפורטים להלן:

1. פגיעה בשלטון החוק ובאמון הציבור במח"ש

ההצעה מפרה את עקרון שלטון החוק שהוא אבן יסוד במשטר דמוקרטי. במדינה דמוקרטית חייב לעמוד חיץ בין הגורמים והשיקולים הפוליטיים לבין ההליכים הפליליים, ומחובתו של הדרג הפוליטי להימנע באופן מוחלט מלהתערב בהם.

ההצעה תוביל לכך שמלבד מרות הדין תחול על רשויות התביעה גם מרותו של השר, ובהתאם זכויותיהם של נפגעי עבירה וחשודים עלולות להיפגע בשל זיהויים הפוליטי או הרגישות הפוליטית של המקרים הנחקרים. גם אם הזכויות בפועל לא ייפגעו, על החלטות מח"ש ירבץ תמיד חשד להטיה פוליטית, ובהתאם ייפגע אמון הציבור במערכת אכיפת החוק.

במיוחד, מינוי העומד בראש מח"ש על ידי השר לזין יאפשר לו לשלוט בו וביתר עובדי מח"ש שיתחרו על קידום, כפי שקרה במשטרה. כיום העומד בראש מח"ש נבחר על ידי ועדת המכרזים בנציבות שירות המדינה, בוועדה שבה יושבים אנשי מקצוע רלוונטיים. ההצעה אינה מציגה כל יתרון להחלפת הליך הבחירה המקצועי בהליך מינוי על ידי גורם פוליטי.

כפי שנחשף בתקשורת, בעקבות הכפפת המשטרה לשר לביטחון לאומי, קציני המשטרה הבכירים פתחו במרוץ לשאת חן בעיני השר. הקציני התראיינו אישית בפניו לצורך קידום וחלקם היו בקשר ישיר ושוטף איתו תוך עקיפת ההיררכיה הפיקודית.

2. הצעה חסרת בסיס עובדתי המתעלמת מהמלצות מקצועיות

הצעת החוק להכפפת מח"ש לשר המשפטים לוקה בשני כשלים מהותיים: היא נעדרת תשתית עובדתית ראויה ומבוססת על טענות שלא הוכחו מעולם.

מאז הקמת מח"ש בשנת 1992, נושא הטיפול בתלונות נגד שוטרים נבחן במספר רב של דו"חות ציבוריים ומקצועיים.³ אף אחד מהדו"חות הללו לא המליץ להגביר את הפוליטיזציה של מח"ש ולהעבירה לשליטה ישירה של שר המשפטים. אפילו הדו"ח האחרון שפורסם באפריל 2025 על ידי צוות מקצועי בראשות מנכ"ל משרד המשפטים הנוכחי, שאמנם המליץ להפריד את מח"ש מהפרקליטות, לא תמך בהכפפתה לשר ולמנכ"ל המשרד או במינוי ראש מח"ש על ידי השר. נהפוך הוא: הצוות המליץ במפורש שראש מח"ש ימונה על ידי ועדה ציבורית-מקצועית, ושמח"ש תישאר כפופה מקצועית להנחיות היועצת המשפטית לממשלה ופרקליט המדינה.⁴

הנימוק המרכזי שמציגים תומכי ההצעה - קיומה כביכול של תופעת "יד רוחצת יד" בין פרקליטות המדינה והמשטרה - הוא טענה משוללת יסוד עובדתי. למרות שתיאורטית ניתן לטעון לקיומו של ניגוד עניינים פוטנציאלי בנסיבות מסוימות, בפועל, במשך למעלה משלושים שנה מאז הקמת מח"ש, לא מוכר ולו מקרה אחד שבו חשש זה התממש.

יתרה מכך, דו"חות מבקר המדינה שבחנו את תפקוד מח"ש לאורך השנים, כולל הדו"ח האחרון בשנת 2023, הצביעו על בעיה הפוכה לחלוטין: הם הביעו דאגה דווקא מחוסר העצמאות המקצועית המלאה של מח"ש מהמשטרה עצמה (ולא מהפרקליטות).⁵ הדו"חות התמקדו גם בשלל ליקויים ובעיות מבניות אחרות בתפקודה, שאינם קשורים כלל לשאלת הכפיפות הארגונית לפרקליטות. וכאמור גם הצוות המקצועי האחרון שהוקם לבחינת הנושא, אף שהעלה חשש תיאורטי לניגוד עניינים מובנה בכפיפות לפרקליטות, לא מצא ראיות כלשהן להתממשות חשש זה בפועל.

נראה אפוא שהצעת החוק אינה מבוססת על בעיה אמיתית שהוכחה בשטח, אלא מונעת משיקולים אחרים לגמרי, ומתעלמת במכוון מכל ההמלצות המקצועיות שהוגשו בנושא לאורך השנים.

3. סכנה למעבר ממצב של יד רכה כלפי המשטרה לפוליטיזציה מוחלטת

הכפפת מח"ש לשר לזין תוביל לפוליטיזציה מוחלטת של עבודתה, תוך מיטוט החיץ החיוני בין השיקולים הפוליטיים לבין תחום החקירות. המשמעות המעשית היא שהזכות לחופש המחאה והביטוי

³ בין היתר פורסמו בנושא הדו"חות הבאים: דו"ח הוועדה הציבורית בנושא הטיפול המערכתי באלימות שוטרים (1994); דו"ח הוועדה הציבורית לחוק משטרה חדש (1999); דו"ח המשרד לביטחון הפנים בנושא אלימות שוטרים כלפי אזרחים (2000); דו"ח מבקר המדינה בנושא הטיפול המערכתי בתלונות על אלימות והתנהגות לא נאותה של שוטרים (2005); דו"ח הצוות הבין-משרדי למיגור הגזענות כלפי יוצאי אתיופיה (2016); דו"ח מבקר המדינה בנושא הטיפול המערכתי בעבירות שוטרים (2017); דו"ח הצוות לשיפור המענה לתלונות נגד שוטרים (2020); דו"ח מבקר המדינה בנושא התנהלות גורמי האכיפה אל מול יוצאי אתיופיה (2021); ודו"ח מבקר המדינה בנושא הטיפול של מח"ש והמשטרה בעבירות שוטרים (2023).

⁴ משרד המשפטים, [הצוות לבחינת המחלקה לחקירות שוטרים, דין וחשבון](#) (2025).

⁵ ר' למשל: מבקר המדינה, [הטיפול של מח"ש והמשטרה בעבירות שוטרים](#) (2023).

תיפגע אנושות, כאשר מפגינים נגד הממשלה יוכלו להיות חשופים לאליומות משטרתית ללא פיקוח אפקטיבי וללא דין וחשבון.

בפועל, הנתונים מראים שמח"ש כבר עכשיו מפעילה יד רכה מדי כלפי המשטרה, במיוחד בעבירות שוטרים כלפי אזרחים המממשים את זכותם לחופש מחאה. מגמה מדאיגה זו צפויה להחריף באופן דרמטי עם הכפפת מח"ש לשר המשפטים:

- ממעקב אחר תלונות נגד אלימות שוטרים שהגיש הוועד נגד עינויים עולה כי בשנת 2021 מח"ש סגרה ללא העמדה לדין פלילי כמות כפולה של תיקים ביחס לשנת 2020.

- רבות מהתלונות המוגשות על-ידי הוועד נגד עינויים למח"ש נדחות לאחר "בדיקה מקדמית" בלבד, שלעתים אינה כוללת שום פעולות חקירה. כך למשל, בשנת 2021 57% מהתיקים שסגרה מח"ש ללא העמדה לדין פלילי נסגרו מבלי שהתקיימה לגביהם כל בדיקה או חקירה פלילית, לעומת 43% של תיקים שכלל לא נחקרו בשנת 2020 (מבין התיקים שנסגרו).

- הנתון המדאיג ביותר: במהלך השנתיים האחרונות (2023-2024) נפתחו במח"ש 307 תיקים בגין תלונות על אלימות שוטרים בהפגנות, אך רק בשלושה מהם (פחות מ-1%) הוגשו כתבי אישום.

יש ללמוד לקח מהאופן שבו משטרת ישראל עברה פוליטיזציה בעקבות הכפפתה לשר לביטחון לאומי. היועצת המשפטית לממשלה עצמה הודתה בתגובתה לבג"ץ כי "התיקון לחוק אכן יצר מבנה משטרי המאפשר פוליטיזציה של הפעלת הכוח המשטרתית", והדגישה כי בתחום החקירות "אין מקום לכל מעורבות פוליטית".⁶

בג"ץ הכיר בסכנה זו כאשר בינואר 2025 פסל את התיקון לפקודת המשטרה שהסמיך את השר לביטחון לאומי להתוות את מדיניות החקירות, וקבע שאינו חוקתי. בפסק הדין נכתב במפורש: "החשש מחדירת שיקולים פוליטיים... נכון ביתר שאת כאשר עסקינן בתחומי החקירה הפלילית. האפשרות כי החלטה בדבר פתיחה בחקירה פלילית והשימוש בסמכויות השלטוניות הפוגעניות הכרוכות בה, ייעשו שלא מטעמים ענייניים או מקצועיים, מהווה פגיעה בגרעין הלגיטימציה של עצם החקירה הפלילית".⁷

אם כבר כיום ישנה יד רכה מדי כלפי שוטרים הפוגעים במפגינים, הרי שתחת שליטה פוליטית ישירה של שר המשפטים, הסיכוי לחקירה אפקטיבית של אלימות נגד מפגינים המוחים נגד מדיניות הממשלה יהיה אפסי. זוהי פגיעה חמורה בזכויות אדם בסיסיות ובאופייה הדמוקרטי של המדינה.

4. חקירת פרקליטים תאפשר התערבות בתיקים נגד חברי הממשלה

ההצעה להעביר את סמכות החקירה של תובעים בפרקליטות המדינה לידי מח"ש, שתהיה בשליטת השר ליון, היא מסוכנת ותאפשר לממשלה להתערב בעבודת הפרקליטות ובתיקים פליליים המנוהלים נגד חבריה.

⁶ תגובה בבג"ץ 8987/22 [התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת](#) (פורסם בנבו 28.3.2024).
⁷ בבג"ץ 8987/22 [התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת](#), פסקה 14 (פורסם בנבו, 2.1.2025).

הממשלה תוכל באמצעות השר לקבוע סדר עדיפויות, תקציבים ותקנים במח"ש לצורך ניהול הליכי סרק נגד פרקליטים שמעורבים בחקירות ובהליכים נגד חברי הממשלה. זאת כדי להלך אימים, לשבש ולעכב הליכים קיימים, וגם לסכל פתיחת חקירות בעתיד בפרשות שחיתות. עצם ניהול החקירה בגין האשמות מופרכות ישמש תירוץ לדרוש עיכוב הליכים פליליים ואף את ביטולם.

ברור כי מרכיב זה בהצעה הוא חלק מקמפיין "לחקור את החוקרים" שמנהל ראש הממשלה, ושאוּמץ גם על ידי שרי ממשלה וחברי כנסת מהקואליציה. בעקבות ההחלטה להגיש כתבי אישום בתיקי האלפים, ראש הממשלה נאם וקרא "הגיע הזמן לחקור את החוקרים והגיע הזמן לחקור את הפרקליטות".⁸ קמפיין מסית זה נגד החוקרים והפרקליטים המעורבים בתיקי האלפים נועד להלך עליהם אימים ולהשפיע על תפקודם, וכן להביא לפיטוריהם או לפגיעה בקידומם.

כתיבה וייעוץ משפטי: עו"ד איתי מק ועו"ד טל שטיינר

⁸ מורן אזולאי, [נתיחה: "הגיע הזמן לחקור את הפרקליטות"](#), ynet (21.11.2019).