חוק הכפפת מח"ש: השלמת ההשתלטות על רשויות האכיפה "מלמעלה"

הצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (המחלקה לחקירת שוטרים), התשפ"ג-2022[1]

כתיבה: עו"ד טל הלל

ייעוץ משפטי: עו"ד איתי מק

בשנים האחרונות מובילה הממשלה בראשות בנימין נתניהו ניסיון שיטתי ומתמשך לריכוז כוח פוליטי במוסדות האמונים על אכיפת החוק בישראל. במשטרה תהליך זה מתרחש באופן מואץ, ותחת כהונת השר לביטחון לאומי איתמר בן גביר ניכרת התערבות עמוקה וגוברת בעבודתה ובמנגנוני הפיקוח עליה, כזו המשנה מן היסוד את יחסי הכוחות בין הדרג המקצועי לבין הדרג הפוליטי ופוגעת בעקרונות בסיסיים של עצמאות המשטרה ושלטון החוק.[2] **מסמך זה יתמקד בראש ובראשונה בהשלכות המהלך על חופש המחאה, אך הפגיעה הנבחנת בו רחבה יותר ונוגעת לליבת פעולתם של מנגנוני אכיפת החוק ולמבנה המשטר הדמוקרטי כולו.**

הצעת החוק הנוכחית של ח"כ משה סעדה, שמטרתה להכפיף את מח"ש לדרג הפוליטי, מהווה את השלב הבא בתנועת המלקחיים. עם השלמת תהליך ההשתלטות על המשטרה מלמטה על ידי השר לביטחון לאומי, מבקשת כעת ההצעה להשלים את המהלך מלמעלה באמצעות ניתוק מח"ש מהפרקליטות והעברת סמכויותיה לגוף שיישלט בפועל בידי שר המשפטים. אם המהלך יתקבל, תיווצר מערכת שבה מצד אחד המשטרה מצויה תחת לחץ פוליטי, ומהצד השני מנגנוני הבלימה, העצמאות והבקרה שאמורים לאזן אותה ייחלשו ויאבדו מכוחם.

מח"ש, על אף חולשותיה ויד רכה מדי כלפי שוטרים, היא עדיין אחד המנגנונים האחרונים המגנים על הציבור מפני שימוש לרעה בסמכויות ובכוח משטרתי. במקום לתקן את הכשלים של גוף מורכב הדורש רפורמה, הצעת החוק הנוכחית מבקשת לפרק אותו מבפנים: ליטול ממנו את עצמאותו המקצועית, להעביר הלכה למעשה את מינוי ראש מח"ש לידי שר המשפטים ולנתק אותו מהתביעה הכללית ומהשדרה המקצועית של הפרקליטות.

החוק הקיים ומעמדה של מח"ש

מח"ש הוקמה בפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971 (סעיפים 49ט עד 49יא), ובה נקבעו סמכויותיה ותפקידיה.[3] מדובר ביחידה הפועלת תחת פרקליטות המדינה וכפופה לה מקצועית וארגונית, והעומד בראשה מקביל לפרקליט מחוז ונמנה עם הפורום הניהולי הבכיר של הפרקליטות. ראש מח"ש נבחר על ידי ועדת המכרזים בנציבות שירות המדינה, והיא 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.

---

[1] הצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (המחלקה לחקירת שוטרים), התשפ"ג-2022, **מאגר החקיקה, אתר הכנסת**.

[2] טובה צימוקי, "בן גביר 'מפכ"ל על', מפר חוק": הדוגמאות שהציגה היועמ"שית, והדרישה מנתניהו Ynet (15.12.2025).

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

הצעת החוק - פוליטיזציה של מח"ש והעברת הסמכויות לשר המשפטים

לפי הצעת החוק מח"ש תחדל מלהתקיים כיחידה תחת הפרקליטות ותוכפף כיחידה נפרדת למשרד המשפטים. בהתאם, סמכויות מרכזיות שהיו עד כה בידי היועצת המשפטית לממשלה ופרקליט המדינה יועברו לראש מח"ש החדש, שימונה תחת השפעה פוליטית ישירה כמפורט להלן.

הרכב ועדת הבחירה למינוי ראש מח"ש המוצע מקנה לשר המשפטים רוב מובנה באמצעות נציגיו הישירים והעקיפים. חברי הוועדה יהיו: מנכ"ל משרד המשפטים או נציגו; עורך דין שימונה בידי שר המשפטים (בהתייעצות עם הסניגור הציבורי הארצי); איש אקדמיה שמינויו ייעשה על ידי נציב שירות המדינה (בהתייעצות עם מנכ"ל משרד המשפטים); עורך דין או שופט מחוזי בדימוס שימונה על ידי מנכ"ל משרד המשפטים (בהתייעצות עם נציב שירות המדינה); וכן נציב שירות המדינה או נציגו. בפועל, מנכ"ל משרד המשפטים, מינוי פוליטי ישיר של השר, הופך לשחקן מרכזי במינוי שלושה מתוך חמישה חברי הועדה, מה שמבטיח לשר השפעה מכרעת על זהות העומד בראש. גם נציב שירות המדינה עצמו מתמנה על ידי הממשלה, לכן לא משמש כגורם בלתי תלוי או מאזן מול השר, אלא כחלק ממערך מינויים הנשלט פוליטית.

מדובר בהצעה נעדרת כל תשתית עובדתית. מאז הקמת מח"ש בשנת 1992 נבחן נושא הטיפול בתלונות נגד שוטרים בשורה ארוכה של דו"חות ציבוריים ומקצועיים, אך אף אחד מהם לא המליץ להגביר את הפוליטיזציה של מח"ש או להכפיפה לשליטה ישירה של שר המשפטים.[4] גם הדו"ח האחרון, שפורסם באפריל 2025 על ידי צוות מקצועי בראשות מנכ"ל משרד המשפטים הנוכחי, המליץ במפורש כי ראש מח"ש ימונה בידי ועדה ציבורית־מקצועית וכי מח"ש תוסיף להיות כפופה מקצועית להנחיות היועצת המשפטית לממשלה ופרקליט המדינה.[5] הנימוק המרכזי שמציגים תומכי ההצעה, קיומה לכאורה של תופעת "יד רוחצת יד" בין פרקליטות המדינה והמשטרה, משולל כל יסוד עובדתי. אף שניתן להצביע על חשש תיאורטי לניגוד עניינים פוטנציאלי, בפועל, במשך למעלה משלושים שנות פעילות מח"ש לא ידוע ולו מקרה אחד שבו חשש זה התממש. יתרה מכך, דו"חות מבקר המדינה שבחנו את תפקוד מח"ש לאורך השנים, לרבות הדו"ח האחרון משנת 2023, הצביעו על בעיה הפוכה לחלוטין: חשש מחוסר עצמאות מספקת של מח"ש דווקא ביחס למשטרה עצמה, ולא ביחס לפרקליטות.[6]

בנוסף, מוצע שתקציב מח"ש "יוכן על ידי שר המשפטים בתיאום עם ראש המחלקה". אחת השיטות של הממשלה לקידום ההפיכה המשטרית הינה באמצעות שליטה בתקציב. כך למשל, הממשלה אישרה חוק שיאפשר לה להתערב בתקציב לשכת עורכי הדין ובתחומי פעילותה (בג"ץ הוציא צו ארעי וצו על תנאי בעתירה שהוגשה נגד החוק).[7]

---

[4] 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).

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

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

[7] עמירם גיל, בג"ץ הוציא צו על-תנאי נגד החוק להגבלת תקציב לשכת עורכי הדין, **גלובס** (14.11.2025).

עוד מוצע ששר המשפטים ימנה "ממונה תיאום" שיקבע את אופן הטיפול במקרים בהם ישנה חקירה שחשודים בה במקביל שוטר ואדם שאינו שוטר. כמו כן, החלטה על חקירת עובד שב"כ תדרוש מלבד את אישור היועצת המשפטית לממשלה גם את אישור ראש מח"ש, ואם תהיה מחלוקת ביניהם יכריע "ממונה התיאום".

להצעת החוק השלכות רחבות ומעמיקות על זכויות אדם ועקרונות יסוד של משטר דמוקרטי, ביניהן פגיעה בהפרדת הרשויות; ערעור מעמד היועצת המשפטית לממשלה ופרקליט המדינה; החלשת אמון הציבור במנגנוני האכיפה; ופגיעה במנגנון הגנה חיוני להגנה על עצורים וכלואים תחת פיקוח משטרתי. אם ההשלכות הללו לא יתממשו לשביעות הרצון של הממשלה, שר המשפטים וראש המחלקה תמיד יוכלו להחליט על ייבוש תקציב מח"ש והפיכת המחלקה לקליפה ריקה.

נייר עמדה זה אינו מבקש למצות את כלל ההשלכות האפשריות, אלא להתמקד בארבע הסוגיות המרכזיות והחמורות ביותר, אשר משקפות באופן מובהק את הסיכון המבני הגלום בהצעה ואת השלכותיה המעשיות והמידיות: יצירת קשרי תלות ונאמנות פוליטיים, פגיעה בחופש המחאה, סכנה לשימוש פוליטי בהליכי חקירה ופטור מעונש ומאחריות במקרי התעללות בעצורים ואסירים.

1. **יצירת קשרי תלות ונאמנות באמצעות מנגנון המינויים** - מינוי העומד בראש מח"ש בידי שר המשפטים משנה מן היסוד את אופי המשרה ואת מערך התמריצים הכרוך בה. הצעת החוק תביא לכך שמדובר יהיה במינוי התלוי ברצונו של הדרג הפוליטי. תלות זו אינה נקודתית בלבד אלא מבנית: ראש מח"ש העתידי יידע כי מינויו, סמכויותיו ועתידו המקצועי נגזרים מהחלטת השר וממערך מינויים הנתון לשליטתו. ניסיון העבר מלמד כי זהו אחד הכלים המרכזיים ליצירת נאמנות פוליטית בגופי אכיפה, בדומה לתהליך שעברה מערכת המינויים של המשטרה לאחר כניסתו של השר לביטחון לאומי איתמר בן גביר, כאשר קצינים בכירים פעלו ליצירת קשר אישי וישיר עם השר לצורך קידום, לרבות ראיונות אישיים והידוק קשרים ישירים עמו, לעיתים תוך עקיפת הדרג הפיקודי והמקצועי.[8] החלת מנגנון דומה על מח"ש מסוכנת במיוחד. גוף שאמון על חקירת עבירות של שוטרים חייב להיות מנותק לחלוטין ממנגנוני מינויים פוליטיים, שכן עצם קיומה של תלות כזו יוצר חשש ממשי להשפעה על אופן ניהול החקירות, על סדרי העדיפויות ועל ההחלטות המהותיות בתיקים רגישים. הצעת החוק אינה מתקנת כשל במנגנון הקיים, אלא מחליפה מנגנון מינוי מקצועי ועצמאי במנגנון פוליטי, ובכך מערערת את עצמאותה המוסדית של מח"ש ואת אמון הציבור ביכולתה לפעול ללא מורא וללא משוא פנים.

2. **פוליטיזציה, פגיעה בשלטון החוק ובאמון הציבור במח"ש** - פוליטיזציה של גוף חוקר יוצרת סכנה כפולה: חקירת יתר של גורמים "שאינם רצויים", וחקירת חסר של גורמים המתכתבים עם עמדת השלטון. הצעת החוק תאפשר פתיחת תיקי חקירה נגד שוטרים הפועלים בניגוד לאינטרס הפוליטי; סגירת תיקים נגד שוטרים הפועלים בהתאם למדיניות השר ויצירת משטרה הפועלת מתוך נאמנות פוליטית ולא מתוך שירות הציבור. בג"ץ הכיר בסכנה זו כאשר בינואר 2025 פסל את

[8] פנייה לועדה לביקורת המדינה, בקשה לקיום ישיבת מעקב בועדה לביקורת המדינה – המשך טיפול בסוגיית התערבות השר לביטחון לאומי במינויים וקידומים של קצינים בכירים במשטרה, **מכון זולת** (4.5.2025); פנייה לועדה לביקורת המדינה, צורך דחוף בבדיקת הועדה לביקורת המדינה את הליכי המינוי והקידום של קצינים בכירים ואישורם בידי השר לביטחון לאומי לשעבר, **מכון זולת** (10.2.2025).

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 עניינים או מקצועיים, מהווה פגיעה בגרעין הלגיטימציה של עצם החקירה הפלילית".[9]

3. **מתן אפשרות לממשלה להתערב בסדרי העדיפויות של מח"ש ובפרט בתחום חופש המחאה** – באמצעות השליטה בראש מח"ש ובתקציבה, הממשלה תוכל לקבוע את סדרי העדיפויות באכיפת החוק על שוטרים, כאשר במיוחד החשש שתצומצם האכיפה כלפי שוטרים שפוגעים בחופש המחאה. הנתונים מלמדים כי כבר כיום מח"ש מפעילה יד רכה כלפי עבירות שוטרים נגד אזרחים המממשים את זכותם החוקתית לחופש מחאה וביטוי. מציאות זו מתקיימת על רקע מדיניות מוצהרת של השר לביטחון לאומי, האחראי על המשטרה וחבר בכיר בממשלה, לפיה אין סבלנות כלפי מפגינים, תוך עידוד הפעלת יד קשה באירועי מחאה.[10] מדיניות זו משקפת בפועל את עמדת הממשלה כולה, ויוצרת תמריץ ברור לשוטרים לפעול באגרסיביות כלפי מפגינים, מתוך הבנה כי שימוש בכוח ייתפס כהתנהלות רצויה ואף יקודם במסגרת מערך הקידומים וההערכה הארגונית. במציאות זו, הכפפת מח"ש לשר המשפטים צפויה להחריף באופן דרמטי את הפגיעה בחופש המחאה, שכן הגוף שאמור לפקח על המשטרה ולחקור אלימות כלפי מפגינים יהיה נתון להשפעה פוליטית של הממשלה עצמה; דוגמה לכך ראינו כאשר השר לביטחון לאומי, איתמר בן גביר, קידם את רב פקד מאיר סוויסה לדרגת סגן ניצב, לפקד על תחנת תל אביב דרום על אף שהוא נאשם בגין עבירות של השלכת רימוני הלם נגד מפגינים.[11]

4. **פטור מעונש ומאחריות במקרי התעללות בעצורים ואסירים** - הצעת החוק מניחה את אכיפת החוק כלפי שוטרים בידי קובעי המדיניות הממשלתית. זאת, בשעה שהמדיניות גוזרת על כעשרת-אלפים עצורים ואסירים פלסטינים תנאי צפיפות, רעב, תחלואה והזנחה העולים כדי עינויים, ונורמות של התעללות פיזית ונפשית, המובילים גם למות עצורים במשמורת. פלסטינים אזרחי ישראל הנעצרים בשל התבטאויות ברשת או השתתפות בהפגנות מואשמים לעתים בעבירות הנוגעות ל"הזדהות עם ארגון טרור", ומוצאים עצמם חשופים לאלימות ולשלילת זכויות במסגרת הליכי המעצר. כישלונם המתמשך של מנגנוני האכיפה להתמודד עם פשעי התעללות ממחיש את הסכנה שבהסרה בפועל אחריות פלילית ממי שמפעילים כוח משטרתי.[12] כאשר שוטרים יודעים כי לא יישאו באחריות על פגיעה בעצורים, מתערערת ההגנה עליהם מפני אלימות שרירותית. כך הופכת הפגיעה בזכויותיהם של עצורים ואסירים לחלק ממנגנון רחב יותר של דיכוי מחאה, והמסר הוא שהשתתפות במחאה עלולה להוביל למעצר אלים ולפגיעה חמורה ללא דין וחשבון.

---

[9] בג"ץ 8987/22 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת, פסקה 14 (פורסם בנבו, 2.1.2025).
[10] איתי מק, בן גביר כבר המשיך ליום שאחרי הדמוקרטיה, **העין השביעית** (1.9.2025); יהושע (ג'וש) ברוינר, בן גביר פועל להגבלת הפגנות: "אין לאפשר חסימת כבישים ומחאות בבתי כנסת", **הארץ** (28.5.2025); טובה צימוקי, ההתחייבות שהפר בן גביר ואזהרת הבכירים במשטרה: "רק הקצינים יחליטו על הפגנות", Ynet (28.5.2025).
[11] כאן חדשות, 22.8.2024
[12] ר' למשל: הוועד הציבורי נגד עינויים בישראל, הורים נגד מעצרי ילדים, עדאלה, רופאים לזכויות אדם, המוקד להגנת הפרט, בסיוע OMCT, עינויים והתעללות תחת משמורת ישראל 7 באוקטובר 2023 עד אוקטובר 2025, **אתר הוועד הציבורי נגד עינויים בישראל** (נובמבר 2025).

סיכום

כאשר שוטרים פועלים בידיעה שמנגנוני הפיקוח על עבודתם נחלשים, ובמקביל מיושמת מדיניות ממשלתית של "אפס סובלנות" כלפי מחאה אזרחית, מוסרות בפועל המגבלות על השימוש בכוח. השילוב בין פוליטיזציה של המשטרה מלמטה לבין פירוק מנגנוני הפיקוח והחקירה מלמעלה יוצר תנועת מלקחיים מסוכנת, המשנה מן היסוד את מבנה הכוח במדינה: משטרה ללא פיקוח מקצועי אפקטיבי עלולה להפעיל כוח עודף ללא חשש; מח"ש הכפופה לשיקולים פוליטיים תתרוקן מתוכן; והציבור יאבד אמון ביכולתה של המדינה להגן על זכויות יסוד, ובראשן חופש המחאה והביטוי.

הדמוקרטיה הישראלית נשענת על מערכת של איזונים ובלמים המגבילים את כוחו של השלטון ומבטיחים אכיפה שוויונית ובלתי תלויה. המהלך המוצע משתלב בדפוס רחב ומתמשך של יוזמות חקיקה שמטרתן החלשה שיטתית של הגופים המקצועיים, עקיפת מנגנוני הבקרה והעברת כוח לדרג הפוליטי. החלת שליטה פוליטית על מח"ש היא חוליה נוספת בשרשרת זו.