

5 בפברואר 2026

לכבוד
ח"כ שמחה רוטמן
יו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט
הכנסת

שלום רב,

הנדון: הצ"ח לתיקון פקודת המשטרה (מס' 44) (המחלקה לחקירת שוטרים), תשפ"ו-2026 –
עמדת האגודה לזכויות האזרח בנוגע לנוסח שעבר בקריאה ראשונה

להלן נייר מעודכן מטעם האגודה לזכויות האזרח, בהתייחס לנוסח שעבר בקריאה ראשונה.

מבוא

1. לעמדתנו, הצעת החוק מעוררת קשיים מהותיים בשני תחומים – חשש כבד מפני פגיעה בעצמאות המחלקה לחקירות שוטרים (להלן: **מח"ש**) ופוליטיזציה שלה, ובעייתיות העולה מניתוק כפיפותה המקצועית ליועצת המשפטית לממשלה. על אף שאיננו מתנגדות להסדרים מסוימים בהצעת החוק, נראה כי מטרתה העיקרית הינה הגברת ההשפעה הפוליטית על מח"ש ופגיעה בעצמאות ואי תלות מערכת אכיפת החוק, ולפיכך אנו סבורות שאין לקדמה בנוסחה הנוכחי.
2. בפתח הדברים יוזכר, כי בחודש ספטמבר 2024 פורסמו המלצותיה של ועדה מקצועית מיוחדת לבחינת מח"ש, אשר מונתה על ידי שר המשפטים הנוכחי והיועצת המשפטית לממשלה ביוני 2023, בעקבות דו"ח חריף שפרסם מבקר המדינה בנושא. בוועדה היו חברים, בין היתר, סגן נשיא בית המשפט המחוזי לשעבר, השופט בדימוס עודד מודריק, שופט בית המשפט המחוזי בדימוס דוד רוזן והסנגורית הציבורית הארצית עו"ד ענת מייסד כנען. הוועדה המליצה להוציא את מח"ש מפרקליטות המדינה ולהפוך אותה לגוף חקירות ותביעות עצמאי שאינו כפוף לפרקליטות ואינו תלוי במשטרה, ולמנות את ראש היחידה באופן שיבטיח את עצמאותו, כך שלא פרקליט המדינה ולא שר המשפטים יוכלו לשלוט במינויו. בעקבות פרסום הדוח התבצעה עבודה במשרד המשפטים בנוגע ליישום המלצות הוועדה, מתוך כוונה לגבש הצעת חוק ממשלתית בנושא. אלא שהמציע, יחד עם יו"ר הוועדה, בחרו להתעלם מהליכי חקיקה סדורים אלה ולקדם הצעת חוק פרטית משלהם, שסותרת את המלצות הוועדה המקצועית. מעמדה ועצמאותה של מח"ש הם עניינים רגישים מאוד מבחינה משטרית, בהיותה חלק ממערכת אכיפת החוק בישראל. ההתעלמות מעבודת המטה המקצועית הנרחבת שנעשתה בנושא אך מחזקת את החשש שקידום הצעת החוק מהווה חלק ממהלך נרחב להשגת שליטה פוליטית במערכת המשפט ואכיפת החוק.

הפגיעה בעצמאות מח"ש והפוליטיזציה שלה

3. הצעת החוק מבקשת לקבוע שמח"ש תוצא מהפרקליטות ותוכפף ישירות לשר המשפטים (סעיף 2ח49 המוצע). כן מוצע, שמנהל מח"ש ימונה בידי ועדה שתורכב מחמישה חברים – מנכ"ל משרד המשפטים או נציגו; עו"ד העוסק בייצוג נאשמים שימונה בידי שר המשפטים, בהתייעצות עם הסניגור הציבורי הארצי; עו"ד או שופט מחוזי בדימוס מהתחום הפלילי, שימונה על ידי מנכ"ל משרד המשפטים, בהתייעצות עם נציב שירות המדינה; איש אקדמיה מומחה בפלילים שימונה על ידי נציב שירות המדינה, בהתייעצות עם מנכ"ל משרד המשפטים; ונציב שירות המדינה או נציגו (סעיפים 3ח49א) ו-4ח49 המוצעים).
4. מהרכב הוועדה הקבוע בהצעת החוק עולה כי **שלושה מתוך חמשת חברי הוועדה ממונים בזיקה ישירה לשר המשפטים** (מנכ"ל משרד המשפטים ושני עורכי דין הממונים על ידי שר המשפטים והמנכ"ל). משמעות הדבר הינה שבפועל מדובר **במינוי פוליטי** ולא במינוי של ועדה מקצועית ובלתי תלויה.
5. יתר על כן, לוועדה הפוליטית הממנה את מנהל מח"ש יש גם סמכות, על פי הצעת החוק, להדחוף, וזאת, ללא שנקבעו בחוק אמות מידה להפעלת סמכות ההדחה, כגון קריטריונים או נסיבות שבהן הדחה כאמור תהיה מוצדקת (סעיף 3ח49ג) המוצע). דהיינו, לכאורה אין מניעה שגם המינוי וגם ההדחה ייעשו מטעמים ומאינטרסים פוליטיים בלבד.
6. למותר לציין, **שהחלטות על פתיחה בחקירה פלילית בכלל, ובפרט חקירה נגד שוטר, חייבות להתקבל על ידי גורם עצמאי לחלוטין וחף מכל השפעה פוליטית, וזאת כדי למנוע מצב של שימוש בסמכות החקירה לרדיפה מצד אחד, או למתן חסינות ופגיעה בשלטון החוק מצד שני.**
7. הצעת החוק פוגעת קודם כל בשוטרים החשודים בביצוע עבירות, אשר זכאים שהגוף החוקר אותם יהיה מנותק לחלוטין מהשפעה פוליטית ויפעל אך ורק לפי הדין. הפגיעה בעצמאות מח"ש פוגעת באמון השוטרים, כמו גם באמון הציבור כולו, במערכת אכיפת החוק, אשר אמורה לפעול באופן שוויוני וללא משוא פנים או שרירות. במציאות של שליטה פוליטית באכיפת החוק, הן השוטרים והן הציבור הרחב עלולים ללמוד, ששלטון החוק אינו מגן עליהם או לחלופין אינו חל עליהם, בהתאם לקרבתם לשלטון.
8. יתרה מכך, לנוכח המציאות בשנים האחרונות של התגברות האלימות המשטרתית, לרבות באירועי מחאה, והפגיעה בחופש הביטוי, להכפפתה של מח"ש לשר ולפגיעה בעצמאותה עשויות להיות **השלכות על חקירת שוטרים אלימים**. הפוליטיזציה של מח"ש עלולה לגרום לכך שאירועי אלימות של שוטרים כלפי אזרחים, ובפרט כאלה המביעים ביקורת כלפי השלטון, לא ייחקרו כאשר הדבר אינו מתיישב עם עמדתו של השר, ולהעביר מסר לשוטרים כי הם חסינים מפני פגיעה במפגינים השייכים לצד מסוים של המפה הפוליטית. השלכות אלו אף יחריפו את הפגיעה באמון הציבור.
9. בבג"ץ 911/21 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל** (12.12.2021), עמדו שופטי בג"ץ על החשיבות של עצמאות המשטרה, דווקא בשל העובדה שניתנו בידיה סמכויות חקירה (ר' פסקה 16 לפסק דינו של השופט פוגלמן). הדבר נכון גם לגבי מח"ש, שיש לה סמכות חקירה כלפי שוטרים. בשל אותו הטעם, הכריז בג"ץ על בטלותו של סעיף 8 לפקודת המשטרה

[נוסח חדש], תשל"א-1971, אשר הסמיך את השר לביטחון לאומי לקבוע "מדיניות כללית בתחום החקירות" (בג"ץ 532/23 **האגודה לזכויות האזרח נ' הכנסת** (2.1.2025)). בג"ץ הדגיש כי עצמאות המשטרה היא תנאי הכרחי להגנה על זכויות אדם וכי הכפפתה לגורם פוליטי בתחום הרגיש של חקירות פליליות יוצרת חשש ממשי לחדירת שיקולים זרים ועלולה להוביל לאכיפה סלקטיבית ולפגיעה קשה בזכויות אדם (ר' למשל, פסקאות 120-121 לפסק דינו של ממלא מקום הנשיא (בדימ') פוגלמן).

10. מכאן, שאם יש צורך בשינוי, השינוי הנדרש הוא דווקא חיזוק עצמאותה ואי תלותה של מח"ש, ובוודאי שלא הכפפתה לגורם פוליטי כמו שר המשפטים ומינוי מנהלה באמצעות ועדה פוליטית.

11. יצוין, כי הקביעה לפיה **תקציב מח"ש** יוכן על ידי שר המשפטים בתיאום עם מנהל מח"ש (סעיף 49טו להצעה), אך מגבירה את התלות של מנהל מח"ש בשר, שקיימת גם כך לנוכח מינויו על ידי ועדה פוליטית והסמכות המוצעת להדחתו. זאת, לאור הצורך בניהול מו"מ עם השר על התקציב.

ניתוק כפיפותה המקצועית של מח"ש לייעוץ המשפטי לממשלה

12. הצעת החוק קובעת, כי מח"ש תגיש כתבי אישום בתיקים שבטיפול, ולשם כך יהיו נתונות למנהל מח"ש סמכויות היעוץ המשפטי לממשלה, פרקליט המדינה ופרקליט מחוז. עוד נקבע, כי המנהל יקבע הנחיות להפעלת הסמכויות האמורות "בשים לב להנחיות של היעוץ המשפטי לממשלה ולהנחיות של פרקליט המדינה" (סעיף 49טו המוצע).

13. גם אם מוציאים את מח"ש מהפרקליטות והופכים את היחידה לעצמאית, אין בכך כדי להצדיק ניתוק מקצועי מהייעוץ המשפטי לממשלה. להיפך, יש בכך כדי ליצור חוסר אחידות באכיפה הפלילית ולפגוע באכיפה ההוגנת והשוויונית של החוק וכן במקצועיות של מח"ש.

14. הוצאת מח"ש מתחום האחריות המקצועית של היועמ"ש לממשלה מנוגדת להמלצות הוועדה המקצועית, ולא בכדי. היועצת המשפטית לממשלה, כמי שעומדת בראש מערכת התביעה כולה, אמונה על כך שהמערכת הפלילית תופעל באופן שוויוני, אחיד, ללא אכיפה בררנית וללא שרירותיות. הסתכלות כוללת על הפעלת הדין הפלילי, קביעת סדרי עדיפויות באכיפה ותפיסה לגבי זוטי דברים – כל אלה אמורים להיות אחידים ומשותפים לכל מערכת התביעה בישראל.

15. ניתוק מנהל מח"ש מכפיפות מקצועית זו, משמעו שהדין הפלילי יופעל באופן שונה לגבי שוטרים, אפילו לגבי אותן עבירות, ויפגע בזכותם לשוויון, לכבוד ולחירות. מציאות שכזאת תגביר גם את חוסר האמון של השוטרים ושל הציבור במערכת אכיפת החוק.

16. הניתוק מהייעוץ המשפטי לממשלה עלול גם לפגוע מקצועית במח"ש ולהשאיר אותה כגוף חריג ומבודד מיתר הגופים שעוסקים באכיפת החוק, לפגוע בקשר שלה עם ובמקצועיות שלה.

17. יצוין עוד, כי בהצעת החוק מוצע למנות שופט בדימוס על ידי שר המשפטים, בהמלצת הוועדה (הפוליטית, כזכור), שיהיה ממונה על תיאום בין תיקי מח"ש לתיקים אחרים, לרבות תיקי חקירה של אנשי שב"כ, או כשיש מחלוקת בין גופי חקירה וכדומה, כך שבמקרה של מחלוקת הוא שיכריע מי יטפל בתיק וכיצד (סעיף 49יב המוצע). אלא שמינוי המתאם אינו מרפא את הקושי של ניתוק מח"ש מהייעוץ המשפטי לממשלה, שכן הוא ממונה על ידי שר המשפטים בהמלצת הוועדה, ובוודאי שבנסיבות כאלו לא יוכל להיות בורר עצמאי. בנוסף, המתאם אינו

מחזיק בראיה רחבה של השיקולים שיש לשקול בכל הנוגע לכל היבטי האכיפה הפלילית וההעמדה לדין, כפי שמחזיק הייעוץ המשפטי לממשלה.

תיקונים נוספים במח"ש שחסרים בחקיקה

18. עמדת האגודה זה שנים היא, שיש צורך בשינויים ואף ברפורמות משמעותיות במח"ש, לרבות בכל הנוגע לעצמאות גוף זה. מצ"ב אחת הפניות המפורטות שנשלחו על ידי האגודה בשנים האחרונות, ביחד עם הוועד נגד עינויים ואגודת יהודי אתיופיה, המפרטת את הרפורמות הנחוצות לעמדתנו באופן פעולת מח"ש ואת הצורך בעצמאותה של היחידה. במקום לפעול הן למען שיפור תפקודה של מח"ש, והן למען הגברת השקיפות ואמון הציבור, הפתרון המוצע בהצעת החוק עתיד להפוך אותה לגוף פוליטי ולפגוע באכיפת חוק שוויונית וכן במקצועיותה של מח"ש ובאמון הציבור בה.

סיכום

19. פוליטיזציה של גופי אכיפת החוק בכלל, ושל מח"ש בפרט, תהיה הרסנית לשלטון החוק בישראל. כאשר הציבור, לרבות השוטרים, סבורים שהחוק אינו נאכף באופן שוויוני וללא משוא פנים, ותלוי באינטרסים פוליטיים כאלה ואחרים, הוא מאבד אמון במערכת אכיפת החוק כולה. המשמעות היא הרסנית לחברה בישראל כולה.

20. לאור כל האמור לעיל, אנו סבורות שאין לקדם את הצעת החוק בנוסחה הנוכחי. יש להבטיח שמח"ש תהיה גוף עצמאי וחזק שיכול לעשות נאמנה את עבודתו, ולחזק בכך את אמון הציבור במערכת אכיפת החוק. כמו כן, יש להבטיח כפיפות מקצועית ליועצת המשפטית לממשלה על מנת לוודא שהחוק נאכף באופן שוויוני ואחיד. במקביל, יש לקדם רפורמות נחוצות באופן הפעילות של מח"ש ולהבטיח לה את כל הכלים והמשאבים הנדרשים לה כדי לבצע את תפקידה באופן מקצועי ויעיל.

בכבוד רב,

ניצן אילני, עו"ד

דבי גילד-חיו, עו"ד
מקדמת מדיניות וחקיקה