



פורום המרצות והמרצים למשפטים
منتدى محاضرات
ومحاضري القانون
لمعן הדמוקרטיה | من أجل الديمقراطية
The Israeli Law Professors' Forum
for Democracy

פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

נייר עמדה מס' 17: תגובה להצעה לתיקון פקודת המשטרה (המחלקה לחקירת שוטרים)

הופץ ביום 23.2.2023*

פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה - קבוצה בלתי מאוגדת ובלתי תלויה בגוף פוליטי של מומחים ומומחיות למשפט הישראלי ולמשפט הציבורי בפרט הפועלת בהתנדבות - רואה בדאגה רבה את הכוונה המסתמנת לפעול לביטול עצמאותה של הרשות השופטת, להכפפתה לממשלה ולשיקוליה הפוליטיים מפלגתיים של הרשות המבצעת, לפגיעה במעמד העצמאי של היועצים המשפטיים לממשלה ולמשרדי הממשלה ובזכויות אדם. בנייר עמדה זה אנו מתייחסים לתכנית לפגוע במחלקה לחקירת שוטרים. **אנו רואים סכנה של ממש בהצעת החוק לתיקון פקודת המשטרה ("חוק מח"ש")¹. הצעה זו היא נדבך נוסף בביטול שלטון החוק ובפוליטיזציה של המערכת המשפטית כולה ואף מעלה חשש שזהו הצעד הראשון בלבד בהתערבות של פוליטיקאים באכיפת החוק הפלילי במדינת ישראל.²**

* אנחנו, חברות וחברים בפורום מרצות ומרצים למען הדמוקרטיה, בעלי עמדות אקדמיות שונות לגבי פרטי הרפורמות השונות שהציעה הממשלה ה-37 לשינוי שיטת המשטר בישראל. לפיכך, ניירות העמדה או חומרים מקצועיים אחרים המופקים על ידינו משקפים את העמדה הרווחת בקרב החברים, גם אם אינם על דעת כולם. עם זאת, אנו מאוחדים בדעה כי יש במכלול ההצעות של הממשלה – שעניינן מתקפה חסרת תקדים בחומרתה על עצמאות השפיטה, היעוץ המשפטי, המשטרה, הצבא, והשידור הציבורי – כדי לפגוע באופן חמור בשלטון החוק ובאופייה הדמוקרטי של ישראל. לפיכך, חברנו לפורום זה כדי להעמיד לרשות הציבור את חוות דעתנו המקצועית בשעה הרת גורל זו. רשימת חברות וחברי הפורום מתפרסמת באתר הפורום, שם גם מופיעים כל ניירות העמדה מטעמנו: <https://lawprofssforum.org>. עקבו אחרינו בטוויטר <https://twitter.com/lawprofssforum>. ליצירת קשר lawprofssforum@gmail.com.

¹ הצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (המחלקה לחקירת שוטרים), התשפ"ג-2022, עברה בקריאה טרומית ביום 22.2.2023.

² אין מדובר בסקירה ממצה, אלא בתגובה ראשונית להצעת החוק בלבד. יחד עם זאת נציין כי בעולם קיימת מגמה להעברת הטיפול בתלונות על המשטרה לגורמים עצמאיים, להבדיל מגורמים פוליטיים. ראו: גיא לוריא, "גירעון אחריותיות במערך הטיפול בתלונות נגד שוטרים בישראל" **משפט, חברה ותרבות** ד 415 (2021); וכן ראו, איתי פידלמן "גופים לחקירות שוטרים – סקירה משווה" **דוח מממ של הכנסת** (2015), אשר מתייחס למשל למצב בניו זילנד שבה עצמאותה של הרשות מעוגנת בחקיקה, וכדי להבטיח אותה היא

כפי שנפרט, כל רכיב בהצעה בפני עצמו אינו משיג את מטרתה המוצהרת של הצעת החוק, אלא יוביל לתוצאות הפוכות מהנאמר בדברי ההסבר. דהיינו, במקום לאפשר חקירות ותביעות בלתי מוטות, הרי שההצעה מבטיחה מראש את הטיית פעולת מח"ש ומאפשרת השפעה פסולה על פעולת רשויות התביעה. כאשר מחברים את רכיבי ההצעה זה לזה מתקבלת תמונה חד משמעית וברורה: קבלת הצעה זו משמעותה כרסום משמעותי בעצמאות התביעה, התערבות של פוליטיקאים באכיפת החוק הפלילי, פוליטיזציה של מח"ש, הן בניהולה הן בדרך פעולתה, פגיעה במאבק נגד השחיתות, ואין בהצעה קידום כלשהו של מטרות אותן ראוי לתקן בנושא פעולת מח"ש, בראש ובראשונה קידום עקרון השוויון בפני החוק.

את הצעת החוק לא ניתן להפריד ממערך החקיקה הכולל, בפרט זה העוסק במערכת אכיפת החוק. כזכור, תיקון פקודת המשטרה הקודם התבצע ב-"חוק בן גביר"³. קריאת שני התיקונים יחד מעידה על צעדים ברורים לכיוון פוליטיזציה של מערכת אכיפת החוק כולה. עיקרו של תיקון מס' 37 הוא בהכפפה של המשטרה לשר לבטחון לאומי תוך קביעה חריגה, מפורשת ומפורטת בדבר התווית מדיניות פעולת המשטרה בידי השר בלא איזונה באמצעות הבטחת עצמאות שיקול דעתה המקצועי. לכך ניתן לצרף, כמובן, את השינוי המהותי במינוי שופטים ויועצים משפטיים, שיוביל גם הוא לתוצאות דומות. כך, מקריאת דברי החקיקה יחד מתבהרת המטרה: פוליטיזציה של מערכת אכיפת החוק הפלילי, ובעקבות צעד זה - אפשרות לאובדן הערכים החשובים ביותר למערכת זו, בעיקר השוויון בפני החוק.

טעמי נייר העמדה:

1. ראשית, ההצעה מרחיבה את פעולת מח"ש מעבר לאנשי משטרה ואנשי שב"כ, ומחילה אותה גם על חקירות של תובעים, כלומר: תובעים, פרקליטים, פרקליטי מחוז ואף פרקליט המדינה יהיו כפופים כחוקרים למחלקה לחקירות שוטרים. בכך יש משום איום מפורש על פעולתם של פרקליטים. עצמאות הרשות התובעת, שהיא אחד מנדבכי היסוד בשלטון החוק, נכפפת בהצעה זו לגחמותיהם של פוליטיקאים, תוך איום אישי על פרקליטים ביניהם, כמובן, פרקליטים העוסקים בתיקי שחיתות ציבורית.⁴ שלטון החוק והשוויון בפני החוק, שהם הבסיס לעקרון עצמאות התביעה, ייפגעו כאן פגיעה אנושה. עצמאות התובעים חשובה מעין כמותה בהיותם ממלאים תפקיד מעין שיפוטי ייחודי בהחלטתם האם להעמיד אדם לדין, ואין להכפיף תפקיד זה לדרג פוליטי.

לשם השוואה לבעייתיות השליטה הפוליטית בתביעה והקשר לאי מניעת שחיתות, נציין את המצב בהונגריה, בה, בין השינויים המיידים שנערכו עם המהפכה המשפטית, הפך תפקיד התובע לכפוף לפוליטיקאים, הוארכה כהונתו לשנים רבות, ותחום סמכותו הורחב כך שיוכל,

אחראית כלפי הפרלמנט (ולא כלפי אחד מגופי הממשלה) והחוק בניו-זילנד אוסר מעורבות פוליטית בפעילותה של הרשות.

³ חוק לתיקון פקודת המשטרה (מס' 37), התשפ"ג-2022.

⁴ מרדכי קרמניצר "תפקידו של התובע בהליך פלילי" פלילים (2) 173 (תשנ"ז). גיא לוריא בהנחיית מרדכי קרמניצר ממונים על הצדק: רפורמות ברשות השופטת וברשויות התביעה (2011).

למשל, להעביר תיקים לבתי משפט על פי בחירתו.⁵ עוד נאמר שלמשרד התובע הכללי יש 'אפקט מצנן' על חקירת שחיתות במשטרו של אורבן.⁶

2. ניתן ורצוי לחזק את מערך הביקורת על התביעה, תוך, לדוגמא, הרחבה לתביעות משטרה, גוף שכרגע אינו מפוקח דיו, על אף היותו רשות התביעה המטפלת בכ-90% מהתיקים הפליליים בישראל.⁷ אולם, קיימות דרכים רבות לחזק את הביקורת על התביעה, באופן שלא יפגע בפעולתה ובעצמאותה.⁸ הדגש העיקרי של ההצעות השונות אשר עלו עד כה הוא יצירת **גוף ביקורת עצמאי, מקצועי וייעודי**, כדוגמת הביקורת אשר נעשתה בידי השופטת (בדימוס) גרסטל, ושקילת אפשרות הרחבת סמכויות נציבות תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות, בצד חיזוק אי תלותה.⁹ לצד זאת ניתן למצוא הצעות 'רכות', בין אם בתחום האתיקה או מתוך גיבוש נהלים פנימיים מקדמי תקינות.¹⁰ **עם זאת, ברור שזו איננה כוונת ההצעה הנוכחית**, שכן ההצעות המונחות כרגע על שולחן הכנסת, במיוחד ביטול עילת הסבירות, באם תחול גם על רשויות התביעה, יפחיתו אף את הביקורת השיפוטית המועטה הקיימת גם היום על פעולת רשויות התביעה ויצרו, כאמור במסמך זה, גוף הנתון בעיקר לפיקוח פוליטיקאים.¹¹

3. שנית, ההצעה מכפיפה את מח"ש לשר המשפטים ולמנכ"ל משרד המשפטים, לרבות מינוי מנהל המחלקה ע"י שר המשפטים. כיום מח"ש מצויה במשרד המשפטים, אולם תחת אחריותו המקצועית של פרקליט המדינה, ולכן גם בטווח עיסוקה של היועצת המשפטית לממשלה. כלומר, מדובר **בפוליטיזציה מוחלטת של ניהול המחלקה, במינויים שיהיו פוליטיים ולא מקצועיים במהותם**. בעוד שהמטרה המוצהרת של הצעת החוק היא "לאפשר חקירה חסרת פניות", הרי שברור שהצעת החוק בנוסחה זה תיצור גוף הכפוף כולו לשר המשפטים, ועל כן מוטה מלכתחילה בגלל המינויים הפרסונליים.

⁵ Miklós Bánkúti, Gábor Halmai, Kim Lane Scheppele, *Hungary's Illiberal Turn: Disabling the Constitution*, 23 (3) JOURNAL OF DEMOCRACY 138, 143-144 (July 2012)

⁶ Sándor Ésik, *A Practitioner's View. Hungary's Shambolic Anticorruption Proposals* verfassungsblog.de/hungarys-shambolic-anticorruption-proposals/, (31.10.2022)

ראו בנייר העמדה של פורום המרצות והמרצים למען הדמוקרטיה, בנושא השלכת המהפכה על המשפט הפלילי (עתיד להתפרסם), הרחבה בעניין משמעויות סיוע משרד התובע ושינוי החוק הפלילי כדרך שלא לחקור שחיתות ועם זאת – לא להחשף לביקורת האיחוד האירופי.

⁷ ראו השנתון הסטטיסטי של משטרת ישראל 2021, מעמ' 57. https://www.gov.il/BlobFolder/reports/police_statistical_abstract_2021/he/%D7%A9%D7%A0%D7%AA%D7%95%D7%9F%20%D7%A1%D7%98%D7%98%D7%99%D7%A1%D7%98%D7%99%202021%20%D7%9E%D7%A9%D7%98%D7%A8%D7%AA%20%D7%99%D7%A9%D7%A8%D7%90%D7%9C.pdf

⁸ ראו מיכל טמיר "הטעות שבהתנגדות: על ביקורת חיונית והתנגדות מיותרת לנציבות הביקורת על מערך התביעה" **מעשי משפט** 203 (2015).

⁹ שם, וראו גם "חוות דעת בנושא בחינת פעילות נציבות הביקורת על מערך התביעה" (חוות דעת של אליעזר גולדברג 8.10.15). [חוק נציבות תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות, תשע"ו-2016, ס"ח 2574, עמ' 1162.](#)

¹⁰ מיכל טמיר ודנה פוגץ' "נפגעי עבירה והסדרי טיעון: דחיפה קלה (nudge) בכיוון הנכון" **ספר עדנה ארבל** 241 (שלי אביב ייני, דורית ביניש, אריאל בנדור, הדר דנציג-רוזנברג, קרן מילר עורכים 2022).

¹¹ ראו את נייר העמדה של פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה בעניין השלכת המשפט המהפכה על המשפט הפלילי, בו קיימת התייחסות רחבה לפיקוח שיפוטי על פעולת התביעה (עתיד להתפרסם בקרוב).

יתר על כן, יש בהצעה זו התרחקות משמעותית עוד יותר מהעקרונות שהתוו בעולם כתנאי לחקירה אפקטיבית: עצמאות החקירה, יסודיותה, מהירותה, שקיפותה, מעורבות המתלוננים ונגישות מערך התלונות.¹²

4. ההתרחקות מרצון אמיתי להוביל לחקירות מקצועיות ניכרת גם באפשרות הכלולה בהצעה, למנות גורם פוליטי לא ראוי כמנהל המחלקה. למרות שההצעה מאפשרת למנות כל אדם שיכול להתמנות כשופט לבית המשפט בעליון, היא רחוקה מלהבטיח מינוי ראוי ומקצועי. יש לזכור כי התנאים למינוי שופט כאמור מאפשרים מינוי של כל אדם הרשום, או זכאי להיות רשום, בפנקס עורכי הדין, ולו ותק של 10 שנים ומעלה בעריכת דין, בשפיטה או בתפקיד משפטי אחר בשירות המדינה, או בהוראת משפטים. יתרה מזו, לבית המשפט העליון, ואליו בלבד, ניתן למנות אף "משפטאי מובהק" שאין לו השכלה משפטית פורמלית.¹³ כלומר, בניגוד למצב כיום, בו ממונה גורם מקצועי, הרי ששר המשפטים יוכל למנות כמנהל המחלקה אדם שלא רק שאיננו פרקליט, אלא אדם שאינו בעל השכלה, ניסיון או ידע רלוונטי כלשהו. עניין זה אינו עולה כמובן בקנה אחד עם תפקיד מח"ש, לחקור ולהעמיד לדין שוטרים שהפרו את הדין, תוך התנהלות מקצועית הכפופה לחוק.

5. נקודת המוצא של פורום המרצים היא שגם אם יש דברים שצריך לתקן, ואין ספק שצריך לתקן אותם, הרי שזו לא הדרך. על מנת לשפר את הקיים, יש ליצור מערכת אפקטיבית לבדיקת תלונות כנגד שוטרים, שתקדם את אחריותה של המשטרה.¹⁴ אנו מסכימים עם ד"ר גיא לוריא, שציין שמנגנון טוב לטיפול בתלונות כנגד שוטרים הוא "...מנגנון הכרחי לשם הגנה על עקרון השוויון באכיפת החוק, שבלעדיו אי אפשר לדבר על אכיפת חוק הוגנת."¹⁵ הצעות החוק הנוכחיות, לרבות הצעה זו, לא רק שאינן מקדמות שוויון בפני החוק, אלא, גרוע מכך, הן מאפשרות אפליה פסולה. לא האוכלוסיה האתיופית היא שעומדת לנגד עיני המחוקקים, כפי שהיה, למשל, בהצעתו של ח"כ גדי יברקן, הצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (הרכב המחלקה לחקירת שוטרים) (התש"ף-2020), אשר במסגרתה הציעו להפוך את מח"ש לגוף אזרחי תחת משרד המשפטים ולוודא שאנשי מח"ש לא יהיו שוטרים או שוטרים לשעבר. מבלי להסכים להצעתו של יברקן, הרי שהיא אינה חותרת תחת יסודות הדמוקרטיה. הכתיבה על מח"ש מלמדת כי מרבית התלונות מגיעות מקרב מיעוטים וקבוצות מוחלשות בחברה הישראלית, אשר דווקא כלפיהם מפעילה המשטרה את כוחה הכופה באופן שעשוי להצדיק הגשת תלונה ופעמים תוך שיטור יתר. מאחר שמדובר בשירות לטובת קבוצות מוחלשות, הוא אינו זוכה לביקורת ציבורית מספקת, למעט באירועים חריגים כגון בענייני של סלומון טקה. יחד עם זאת, יש לציין כי אוכלוסיות מיעוט או אוכלוסיות מוחלשות נוטות להימנע מלהגיש תלונה למשטרה, זאת בשל חסמים בירוקרטיים, חסמי מידע, חסמים פסיכולוגיים וחברתיים. בהקשר זה נזכיר עוד כי התלונות הקלות כנגד שוטרים לא מגיעות

¹² גיא לוריא, בעמ' 423.

¹³ חוק בתי המשפט [נוסח משולב], תשמ"ד-1984, ס' 2.

¹⁴ גיא לוריא, "גירעון אחריותיות במערך הטיפול בתלונות נגד שוטרים בישראל" משפט, חברה ותרבות ד 415 (2021).

¹⁵ שם, בעמ' 417.

למח"ש אלא מטופלות על ידי המשטרה. לכן, מראש ברור שההצעה מכוונת להשתקת תלונות חמורות ובהמשך, כאמור, לאיום על הפרקליטות.

6. בשנים האחרונות נעשים שיפורים בעבודת מח"ש בהיבטים שונים, כעולה מהדו"ח השנתי האחרון אודות מח"ש.¹⁶ מח"ש הרחיבה את פעילותה, כך שחלה עליה בהיקף התלונות שהופנו אליה; בתיקים רבים החלטה על סגירת תיק נעשתה לאחר ביצוע חקירה פלילית או בדיקה מקדימה פלילית; 70% מההליכים השיפוטיים הסתיימו בהרשעה מלאה או חלקית; ועוד. הצעת החוק איננה מעודכנת ולא מבטאת תהליכים אלו. במיוחד יש לציין כי, על פי דוח הפרקליטות, הושלם תהליך אזרוח מלא של אגף החקירות במח"ש וכל החוקרים במח"ש הם עובדי משרד המשפטים בלבד. כמו כן, קיים ייצוג לקבוצות שונות בקרב עובדי מח"ש ובכלל זה – יוצאי אתיופיה, ערבים, נשים, חרדים ואנשים עם מוגבלות.

7. על פי דברי ההסבר להצעת החוק, הקושי המרכזי הוא בממשקי העבודה ההדוקים בין המשטרה לבין הפרקליטות, אשר יוצרים ניגוד עניינים בטיפול בתלונות – הן בשלב החקירה והן בשלב ההעמדה לדין. גם הסבר זה אינו עולה בקנה אחד עם ההצעה. אם זו אכן הייתה מטרת ההצעה, הרי שניתן היה להשיגה ביתר קלות, ובצורה משמעותית הרבה יותר, מבלי לפגוע בעצמאות מח"ש שנבנתה בשנים האחרונות כאמור, אלא בדרך של הפרדת התביעה המשטרתית מהמשטרה. בוודאי שתמיד יהיו ממשקי עבודה בין הרשות התובעת למשטרה, אולם בהפרדת הגופים (כפי שהפרקליטות היא גוף נפרד) יש, לפחות, אמירה בדבר היותם גופים שונים, כמו גם השלכות ממשיות שתהיינה להפרדה זו.¹⁷ יש לציין שהתביעה המשטרתית מטפלת כיום בכ-90% מהתיקים הפליליים בישראל, ומכאן ההיגיון בצעד זה של הפרדה, ולא בהפרדת מח"ש, שהיא גוף זעיר. ברי שאינטרסים אחרים הם שהשפיעו על הצעת חוק זו.¹⁸

8. הטיפול בתלונות נגד שוטרים כפוף למספר עקרונות בסיסיים: מתן עצמאות ושיקול דעת מקצועי לשוטרים לצד הטלת אחריות עליהם בגין מעשים בלתי חוקיים שהם מבצעים, וכן ענישת השוטרים על הפרת הדין לצד שיפורים ארגוניים צופי פני עתיד.¹⁹ לא ברור כיצד הצעת החוק מתיישבת עם מתחים ועקרונות אלו בפעולתה של מח"ש. מדובר בעקרונות שלצורך יישומם נדרשים כלים מקצועיים ולא פוליטיים, והכפיפות לגורם פוליטי איננה משרתת אף אחד מהם, ואף פוגעת בהם.

¹⁶ דו"ח פרקליטות המדינה לשנת 2020 (2022) בעמ' 40.

¹⁷ עצם העובדה שנתוני תביעות משטרה מופיעים היום כחלק מנתוני משטרת ישראל מעידה על קשר הדוק ביותר.

¹⁸ נציין בהערת אגב שעל כמה מאינטרסים אלה ניתן לעמוד מתוך זהותו של מגיש ההצעה, ח"כ משה סעדה, אשר על אף ניסיונו רב השנים במח"ש בתפקידים בכירים ותרומתו לשירות הציבורי בתיקי דגל שניהלה מח"ש, עדיין אקורד הסיום בכוהנתו באי מינויו לראש מח"ש ופיטוריו ממשרד המשפטים, תוך שריון על ידי נתניהו ברשימת הליכוד לכנסת, מעלים את הצורך ב"תקופת צינון" בעיסוקו בנושא זה. לא ניתן להפריד גם בין יציאתו לתקשורת כנגד פרקליט המדינה הקודם, לבין הסעיף הנזכר כאן.

¹⁹ גיא לוריא, "גירעון אחריותיות במערך הטיפול בתלונות נגד שוטרים בישראל" משפט, חברה ותרבות ד 420 (2021).

לסיכום, תפקידה החשוב ביותר של התביעה כיום הוא ביטוי האינטרס הציבורי באכיפת החוק הפלילי.²⁰ ההצעה הנוכחית מעלה חשש גדול מפני פגיעה עצומה באינטרסים הציבוריים, לרבות שוויון בפני החוק, על חשבון קידום של אינטרסים אישיים של פוליטיקאים במערכת אכיפת חוק המנוהלת על ידי פוליטיקאים.

נייר עמדה זה נכתב על ידי:

פרופ' דנה פוגץ', הקריה האקדמית אונו

ד"ר סיגל שהב, המרכז האקדמי למשפט ועסקים

²⁰ קרמניצר, לעיל.