

התנועה למען איכות השלטון בישראל
ע"י עורכי הדין אליעד שרגא, תומר נאור, סתיו לבנה להב, איל גלזר
טל. 02-5000073 פקס. 02-5000076 דוא"ל. office@mqg.org.il

העותרת בבג"ץ 35011-06-26

1. האקדמיה למען ישראל דמוקרטית

2. בשער – קהילה אקדמית למען החברה בישראל
וכן 23 רבי-ניצבים וניצבים בדימוס

העותרים בבג"ץ 36478-06-26

ע"י עורכי הדין יוסי אשכנזי, מורן ימיני, אביגיל זייפמן
טל. 03-6922020 פקס. 03-6966464 דוא"ל. yeminim@herzoglaw.co.il

לשכת עורכי הדין בישראל

העותרת בבג"ץ 6844-07-26

ע"י עורכי הדין יעקב אנוך ולידור שלוש
טל. 03-7540000 פקס. 03-7540031 דוא"ל. lidors@firon.co.il

נ ג ד

1. הכנסת

2. הוועדה המשותפת של ועדת החוקה, חוק ומשפט והוועדה לביטחון לאומי

3. היועצת המשפטית לכנסת

ע"י הייעוץ המשפטי לכנסת

טל. 02-6408636 פקס. 02-6753495 דוא"ל. arkaot@knesset.gov.il

4. היועצת המשפטית לממשלה

ע"י פרקליטות המדינה – מחלקת הבג"צים
טלפון: 073-3925345; פקס. 02-6467011

המשיבים בבג"ץ 35001-06-26

1. כנסת ישראל

2. הוועדה המשותפת של ועדת החוקה, חוק ומשפט והוועדה לביטחון לאומי

ע"י הייעוץ המשפטי לכנסת

3. שר המשפטים

4. היועצת המשפטית לממשלה

ע"י פרקליטות המדינה – מחלקת הבג"צים

המשיבים בבג"ץ 36478-06-26

1. כנסת ישראל

2. הוועדה המשותפת של ועדת החוקה, חוק ומשפט והוועדה לביטחון לאומי

ע"י הייעוץ המשפטי לכנסת

3. שר המשפטים

4. היועצת המשפטית לממשלה

ע"י פרקליטות המדינה – מחלקת הבג"צים

המשיבים בבג"ץ 6844-07-26

תגובת היועצת המשפטית לממשלה לבקשות לצו ביניים

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד (כב' הנשיא י' עמית, כב' המשנה לנשיא נ' סולברג, כב' השופטת ד' ברק-ארז) מיום 13.7.26, מתכבדת היועצת המשפטית לממשלה להגיש תגובתה לבקשות לצו ביניים בעתירות שבכותרת.

תוכן עניינים

2	פתח דבר
8	א. מושכלות יסוד: עצמאותם של גופי אכיפת החוק במדינה דמוקרטית
11	ב. רקע
11	1. המחלקה לחקירות שוטרים
13	2. הצעת החוק המקורית
14	3. דו"חות בעניין מבנה מח"ש
17	4. הדיונים בהצעת החוק
19	ג. התיקון לחוק והקשיים שהוא מעורר
19	1. הליכי מינוי המנהל והממונה
23	2. הכפפת המחלקה לשר המשפטים
25	3. הממונה על התיאום
28	4. הקמת מערך תביעה פלילי מקביל למערכת המשפט הפלילי
30	ד. התיקון אינו צולח את המבחנים החוקתיים
30	1. ד. התיקון פוגע בזכויות יסוד ובעקרונות יסוד משטריים
34	2. ד. ספק אם ביסוד ההסדר עומדת תכלית ראויה
35	3. ד. מבחני המידתיות
36	4. ד. הסעד
36	ה. הבקשות לצו ביניים
46	סיכום

פתח דבר

1. במשפט הפלילי מפעילה המדינה כוח כופה וסמכויות פוגעניות במיוחד כלפי הפרט. ככל שבידי השלטון אמצעים להתערב ולהשפיע על הליכים פליליים או מנופי לחץ אפקטיביים על חוקרים ותובעים, הרי שזכויות האדם במדינה בסכנה חמורה, ברורה ומיידית, והפעלת הכוח הכופה של המדינה מאבדת את הלגיטימציה שלה.
 2. לתופעה זו התייחס אך לאחרונה כבוד השופט שטיין בקובעו כי "פוליטיזציה של המשפט הפלילי - תופעה חמורה ביותר שנמנית עם סממני המובהקים של משטר רודני".
 3. בתוך כך, לפוליטיזציה של גוף החקירה והתביעה העוסק בעבירות בהן חשודים שוטרים ואנשי שירות הביטחון הכללי או בצוותא עם אזרחים, ישנם מעגלי השפעה הרסניים על שלטון החוק ומערכת אכיפת החוק כולה:
- הנפגעים במעגל הראשון הם השוטרים עצמם ואנשי שירות הביטחון הכללי, החשופים לחקירות ולאכיפה, שחלילה יושפעו מהתערבות פוליטית, לחץ פוליטי או מתוך ריצוי הדרג הפוליטי. כן צפויים להיפגע עובדי מדינה שעוסקים באכיפת חוק ובהם פרקליטים, תובעים ברשויות האכיפה השונות ויועצים משפטיים, העלולים גם הם למצוא את עצמם נחקרים או עומדים לדין לצידם של השוטרים, תוך השפעה פוליטית על עניינם.

הנפגעים **במעגל השני** הם כלל הגורמים האזרחיים שפעילותם משיקה לתחומי אכיפת החוק, ובייחוד **עיתונאים, עורכי דין, גורמי חברה אזרחית וחושפי שחיתויות** שעשויים למצוא את עצמם תחת חקירה פלילית.

ומכאן לשורש הבעיה ולהיקף הנרחב של השפעתה השלילית.

הנפגעים **במעגל השלישי הם אזרחי המדינה כולם**, משום שפוליטיזציה של חקירות השוטרים והעמדתם לדין משפיעה גם על הפעלת סמכויות השוטרים כלפי אזרחים וגורמת לעיוות באופן הפעלתן.

כך לדוגמא, זהו שבר דמוקרטי אם שוטר יידע או "רק" יחשוב (גם אם בטעות) שאלימות כלפי מוחה מצד אחד של המפה הפוליטית תגרור תגובה שונה מאשר אלימות כלפי מוחה מהצד השני; כך גם אם יידע או "רק" יחשוב שפגיעה באוהד כדורגל שלובש חולצה בצבע אחד תגרור תגובה שונה מאשר פגיעה באוהד שלובש חולצה בצבע אחר; או שכדאי לו לברר טרם פעולה כזו או אחרת לאיזו מפלגה משתייך האזרח שאליו הוא פונה ואיזו תעודה הוא מחזיק בידו. אלה הן רק דוגמאות לעיוות החמור שאליו מובילה הפוליטיזציה.

כל אלו יחד יביאו לפגיעה יסודית באינטרס הציבור, בשלטון החוק ובשוויון בפני החוק. חוקרים, תובעים, יועצים משפטיים, עורכי דין, עיתונאים, גופי חברה אזרחית אשר נתונים למערכת אכיפה שעברה תהליך של פוליטיזציה פועלים תחת **אפקט מצנן כבד משקל, הרתעה והשתקה**.

הניתן להניח כי חוקרים החוששים להיות מסומנים על ידי השלטון יעזו להיכנס לחדר חקירה עם איש שלטון החשוד במעשה פלילי או עם מקורב לו? הניתן להניח כי חוקרים ותובעים החוששים שיבולע להם יעזו להשמיע את עמדתם המקצועית ללא כחל ושרק, גם בתיקים הרגישים, וגם מקום שבו עמדתם אינה נוחה לשלטון?

חוקרים, תובעים, כמו גם כל גורמי החברה שעיסוקם משיק למשפט הפלילי, מסורים ככל שיהיו, זקוקים למעטפת הביטחון המוסדית הבסיסית שתבטיח שינהגו בהם בהגינות, ללא הטיה פוליטית וללא מראית עין של הטיה פוליטית. הציבור זקוק לכך, שכן פוליטיזציה של חקירות ושל העמדה לדין ביחס לעבירות של שוטרים פוגעת בציבור כולו.

4. שתי מסקנות ראשוניות עולות מהדברים:

מסקנה ראשונה, פוליטיזציה (ומראית עין של פוליטיזציה) של מערכת החקירה והתביעה של עבירות שוטרים פוגעת פגיעה אנושה בציבור, בשלטון החוק, בשוויון בפני החוק, ולמעשה בכל מערכת אכיפת החוק;

מסקנה שנייה, כי הסטנדרט של ממלכתיות, עצמאות מקצועית וניתוק מזיקה פוליטית שחל על מערכת אכיפת החוק האזרחית חייב לחול באותה מידה ממש גם על היחידה לחקירות שוטרים. הגוף החוקר שוטרים ומעמיד אותם לדין אינו יכול להתנהל אחרת ממערכת אכיפת החוק כולה בין היתר בהיבט עצמאותו והניתוק מזיקה פוליטית. זהותה הדמוקרטית של המדינה מחייבת מערכת אכיפת דין א-פוליטית, ולא ניתן להבחין לעניין זה בין התחום של חקירת שוטרים והעמדתם לדין לבין יתר תחומי המשפט הפלילי.

5. ומכאן לעמדתנו, בתמצית, ביחס לעניין הקונקרטי שלפני בית המשפט הנכבד.
6. בהחלטתו מיום 13.7.26 קבע בית המשפט הנכבד כדלקמן: "בשלב זה מצאנו להורות כי תגובות המשיבים לבקשות למתן צווי ביניים בהליכים שבכותרת יוגשו עד ליום 20.7.2026. בתגובתם יתייחסו המשיבים בפרט לשאלת תחולתם המיידית של סעיפים 3ח49-5ח49, ו-49יג לפקודת המשטרה [נוסח חדש]–התשל"א-1971, שנוספו במסגרת תיקון החקיקה מושא העתירות. כפי שנקבע בהחלטות קודמות שניתנו, תגובות מקדמיות לעתירות יוגשו עד 21 יום לפני מועד הדיון."
7. בהתאם לכך, להלן תגובת היועצת המשפטית לממשלה לבקשות לצווי ביניים.
8. לשלמות התמונה יצוין, כי בשל חשיבותו המשטרית יוצאת הדופן של הנושא הנדון, אושר לשר המשפטים עוד ביום 14.7.26 לקבל ייצוג נפרד, ככל שיחפוץ בכך. שר המשפטים מצידו לא פנה בעניין.
9. המחלקה לחקירות שוטרים (להלן גם: **מח"ש**) אמונה על חקירה של עבירות פליליות אשר חשודים בביצוען שוטרים ואנשי שב"כ.
10. מח"ש נושאת בתפקיד רגיש, אשר נודעת לו חשיבות רבה לשמירה על שלטון החוק ועל פעילותה התקינה של משטרת ישראל ומערכת אכיפת החוק כולה, למניעת שימוש לרעה בכוח ולהגנה על זכויות הפרט ועל אמון הציבור בעבודת המשטרה.¹ לשם מילוי תפקידה, נהנית מח"ש מערובות מוסדיות חזקות לשמירה על עצמאותה ועל מקצועיותה, המבטיחות את פעילותה הממלכתית, המקצועית והעצמאית של משטרת ישראל ושל מערכת אכיפת החוק כולה.
11. החוק לתיקון פקודת המשטרה (מס' 45) (המחלקה לחקירות שוטרים), התשפ"ו-2026 (להלן: **תיקון 45**) קובע מכלול של הוראות המבטלות למעשה את מח"ש במתכונתה הנוכחית, ומשנות באופן מהותי את האופי הממלכתי, העצמאי והמקצועי של היחידה.
12. התיקון קבע הוראות דרמטיות, חלקן נכנסו לתוקף מידי עם חקיקת החוק. בכלל זאת קבע התיקון הוראות מיידיות בדבר מינוי ועדה שתהיה אמונה על המינויים מכוח התיקון, מינוי מנהל המחלקה והממונה על התיאום בעניין חקירת שוטרים (להלן: **הממונה על התיאום או הממונה**), תנאי כשירותם, מנגנון מינויים והעברתם מתפקידם, משך כהונתם וסמכויותיהם.
13. התיקון מורה על יצירת תפקיד חדש במערך החקירה והתביעה הפלילית של מדינת ישראל – "הממונה" – שאין לו מקביל בגוף חקירה ותביעה אחר, ועל דרך מינויו, ומינוי "המנהל" של היחידה שתוקם. כן מורה התיקון על הקמת יחידה חדשה לחקירת שוטרים ואנשי שירות הביטחון הכללי (ואזרחים ככל שהם מעורבים בחשדות), אשר תוכפף ישירות לשר המשפטים ולמנכ"ל.

¹ דברי הסבר להצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (מס' 45), התשנ"ב-1992 ה"ח הממשלה 2114 218.

המנהל יהיה הדמות הבכירה ביותר בכל הנוגע לקבלת החלטות ביחס לתלונות נגד שוטרים, לחקירתם ולהעמדתם לדין, וכן ביחס לאזרחים אשר התלונות נגד השוטרים והחקירות בעניינם מערבות גם אותם. **הממונה** מצידו יהווה במובנים רבים ומשמעותיים הפונקציה **הבכירה ביותר** במערכת אכיפת החוק הפלילית במדינה. בהתאם לתיקון, הממונה יחזיק בסמכות להכריע במחלוקות בין היועץ המשפטי לממשלה לבין מנהל היחידה החדשה; ולקבוע את גורלם של תיקים פליליים, חשודים ונאשמים, שוטרים ושאינם שוטרים; אף יהיו בידו הסמכות והכלים לעכב, שלא לומר לטרפד, חקירות והליכים פליליים, לפי שיקול דעתו הבלעדי, נוכח החלטתו לתת עדיפות לחקירת השוטרים על פני החקירה האזרחית. ויצוין, כי ניהול חקירות מקבילות במח"ש ובמשטרה הוא אירוע נפוץ, שכן בהליכים רבים מוגשות תלונות נגד החוקרים.

14. למרות השם שניתן לה בחוק, והניסיון להציג את היחידה החדשה כהמשכה של המחלקה לחקירת שוטרים הקיימת תוך הטמעת שיפורים, למעשה מדובר בגוף שונה בתכלית. מדובר בגוף חקירה ותביעה חדש לחלוטין, אשר מאפייניו סותרים באופן חזיתי את עקרונות ההפעלה היסודיים ביותר של מערכת המשפט הפלילי בישראל, כפי שהתעצבה מאז קום המדינה, בין היתר על ידי פסיקתו של בית המשפט הנכבד בעניין העצמאות המקצועית הנדרשת מגופי אכיפת החוק.

15. מדובר בגוף אשר מצד אחד סמכויותיו רחבות ביותר באופן חסר תקדים, ומאפשרות לו בין היתר לחקור גם תיקים שנפתחו נגד מי שאינם שוטרים, בין אם מדובר בגורמי מערכת אכיפת החוק או באזרחים מן השורה כולל פרקליטים, עורכי דין ועיתונאים; ומצד שני, הממונה והמנהל נבחרים על-ידי ועדה פוליטית, עשויים להיות מפוטרם על-ידי אותה ועדה פוליטית, והמנהל העומד בראש גוף החקירה והתביעה החדש מצוי בתלות מובנית לדרג הפוליטי באופן שוטף בניהול יחידתו, כך שנפגעת אנושות יכולתו להתנהל בעצמאות, ממלכתיות ומקצועיות.

16. למעשה, וכפי שעלה מהתבטאויות של חברי כנסת בהליך החקיקה, מדובר בהגשמת הרצון של גורמים פוליטיים "לחקור את החוקרים", באמצעות גוף חקירה ואכיפת חוק חדש, שבפועל (וכפי שנראה להלן) נתון למרותו של השלטון וניתנו בידו סמכויות חסרות תקדים. והדברים נכונים גם לגבי פרקליטים, אנשי שב"כ, עורכי דין ועיתונאים.

17. וזאת חשוב להבין, עניינה של הבקשה לצו ביניים איננו בהקפאת "שינוי ארגוני" שקבע המחוקק, ושאותו ניתן יהיה להחזיר לאחור בהתאם לתוצאות ההכרעה הסופית בעתירות.

עניינה של הבקשה בהקפאת הוצאתו לפועל של חוק המוביל לשינוי יסודי במבנהו של גוף חקירה ותביעה פלילי מרכזי, במטרה להבטיח את עצמאותה של מערכת אכיפת החוק ואת שלטון החוק עצמו; עניינה של הבקשה במניעת פגיעה קשה עד כדי שיתוק של מח"ש הקיימת, ויכולתה לקבל החלטות בתיקים המונחים על שולחנה, לרבות תיקים בעלי חשיבות ציבורית ייחודית; ועניינה של הבקשה במניעת יצירת אפקט מצנן כבד כלפי שוטרים, חוקרים ותובעים באשר הם, כבר בטווח הזמן המיידי.

18. נחדד, כי עם תחילת יישומן של הוראותיו המיידיות של החוק, צפויה עבודתה של מח"ש הקיימת להיות מושפעת באופן מיידי, לרבות ובפרט בתיקים הרגישים יותר, אשר לדרג הפוליטי עניין בהם. זאת, בכלל, ובתקופה של בחירות, על הרגישות הכרוכה בה בפרט. מדובר בהשלכות שלא ניתן יהיה להשיבן לקדמותן ולא מוצדק יהיה להתמודד עם נזקיהן בדיעבד, אם ייקבע בהמשך כי התיקון אינו עומד בדרישות הדין החוקתי.

19. לאור האמור, עמדתנו היא כי יש הצדקה ברורה למתן צו ביניים להקפאת יישומו של התיקון, וזאת עד להכרעת בית המשפט הנכבד בעתירות.

20. במסגרת התגובה, כפי שתובא להלן, נרחיב ונמחיש כיצד התיקון יוצר יחידת חקירה ותביעה פלילית נפרדת ורבת עוצמה, מקבילה למערכת אכיפת החוק הקיימת, ללא כל פיקוח מקצועי, תוך קביעת הסדרים שיוצרים תלות ישירה בדרג הפוליטי בשורת היבטים מרכזיים, וכחלק מרכזי ומהותי הליך מינויים של המנהל והממונה, כפיפותה הישירה של היחידה לשר המשפטים ולמעשה גם למנכ"ל המשרד, תוך שהשר יקבע את תקציבה, ותוך מתן כוח חסר תקדים בידי מנכ"ל משרד המשפטים להתניע את הליך הפיטורים של שני בעלי התפקיד האמורים, בלא קביעת אמות מידה לסיום כהונה, ותוך שהמנכ"ל אף יכהן כיו"ר הוועדה שתקבל את החלטת הפיטורים בפועל.

21. בהתאם לתיקון, הופך אפוא מנכ"ל משרד המשפטים, שהוא משרת אמון של השר ומשמש ידו הארוכה, לאחת מהפונקציות החשובות ביותר והמשפיעות ביותר בשדה המשפט הפלילי הישראלי, בנוסף למנהל ולממונה אשר יקבלו סמכויות חסרות תקדים.

22. בכל האמור לעיל וכפי שעוד יפורט להלן, יוצר התיקון פוליטיזציה במינוי בעלי התפקידים הבכירים ביחידה שתוקם, וכן אף מעבר למינוי הפוליטי תלות מובהקת של בעלי התפקידים המרכזיים במנכ"ל משרד המשפטים ובשר המשפטים אף במהלך כהונתם ובסיום כהונתם, על כל המשתמע מכך מבחינת השפעת הדרג הפוליטי על אופן מילוי תפקידם.

23. היינו, וזוהי אולי הנקודה המרכזית ביותר – התיקון חוקק על אף שהיחידה החדשה המוקמת תתנהל כמערך תביעה פלילי רב עוצמה, נפרד ומנותק מיתר מערכת אכיפת החוק, תוך העברת סמכויות של בכירי מערכת אכיפת החוק אל המנהל והממונה, ומתן סמכויות לחקור ולהעמיד לדין שוטרים, עובדי שב"כ ואזרחים, ועל אף שההסדרים שנקבעו בחוק מובילים לפוליטיזציה רחבת היקף של עבודת הגוף החדש ולהרתעת שוטרים, חוקרים ותובעים. זאת ועוד, על אף שקשיים אלה הוצפו בהליך החקיקה - לא קיבלו הם מענה בהסדר שחוקק, הפוגע באבני היסוד של מערכת אכיפה פלילית במשטר דמוקרטי (ראו בג"ץ 8987/22 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת (2.1.25) (להלן: עניין תיקון 37 לפקודת המשטרה).

24. מתן צו ביניים חיוני למניעת פגיעה קשה ומיידית במערכת אכיפת החוק:

מבלי להקל ראש במתן צו ביניים ביחס לדחיית תחולתה או יישומה של חקיקה ראשית של הכנסת, מתקיימים במקרה זה בעוצמה חריגה השיקולים המצדיקים מתן צו ביניים, לשם שמירה על המצב הקיים, מניעת פגיעה קשה בתפקוד מח"ש ובתיקים מתנהלים, ומניעת יצירת אפקט מצנן כבד משקל על חוקרים ותובעים בתוך מח"ש ומחוץ לה, בשים לב לנזקים הבלתי הפיכים הצפויים.

מנגד, הותרת המצב הקיים על כנו עד להכרעתו של בית המשפט אינה צפויה להסב נזק של ממש. מח"ש פועלת במתכונתה הנוכחית במשך שנים רבות והעתירות נקבעו לדיון בעוד חודשים ספורים. כך בכלל וכך בפרט שאנו מצויים בתקופת בחירות, שבה מתחזק ממילא הצורך בשמירה על עצמאותם ואי-תלותם של גופי אכיפת החוק, ומתחדד הקושי המובנה בשינוי דרמטי של אופן תפקוד מערכת אכיפת החוק בישראל, פרק זמן קצר לפני הבחירות.

25. בהקשר זה יובהר, כי **בעוד החוק מוצג כבעל תחולה נדחית לחודש פברואר 2026, בפועל התחולה הנדחית של החוק מלאכותית ופורמלית**. בחינה מהותית של ההסדר ושל הוראת התחילה מלמדת כי ליבת התיקון - הכפפת מח"ש לדרג הפוליטי באמצעות מינוי שני בעלי התפקידים בהליך הנשלט בידי ועדה פוליטית במהותה, והתחלת הקמת היחידה החדשה, נכנסו לתוקף באופן מיידי. החוק, בליבתו עוסק במינוי בעלי התפקידים החדשים, ומינויים אלה צפויים להתבצע בקרוב ולהחל בעבודתם.

כלומר, ובכל הנוגע לבקשה לצו ביניים, מועד התחילה הנדחה של חלק מהוראות החוק (פברואר 2026) יוצר מצג כאילו לא צפוי שינוי משמעותי בשטח בעת הקרובה אך בפועל נקבעות עובדות משמעותיות בשטח ו"הרכבת כבר יוצאת מהתחנה". ויודגש, קביעת מועדי תחולה דחויים לחלק מהוראות החוק עוצבה כך שייקבעו עובדות בשטח ויקודמו המינויים תוך עקיפת מגבלות תקופת הבחירות. בפועל לא ניתן להתייחס לחוק כבעל תחולה נדחית, אלא כחוק שליבתו נכנסה לתוקף באופן מיידי, בתקופת הבחירות.

26. בנסיבות אלה, דחיית מועד התחילה של חלק מהוראות החוק אינה גורעת מן הצורך במתן צו ביניים, שכן **התהליכים המבניים שביסוד התיקון, פריצת הגבולות בשדה המשפט הפלילי והאפקט המצנן כבר החלו**.

27. בהקשר זה עוד יובהר, כי עמדת גורמי המקצוע בתביעה הכללית, ובכלל זאת דרגי השטח המנהלים בפועל את מח"ש, היא כי רק על הנייר ובאופן תיאורטי ניתן לדבר על התנהלות היחידה הקיימת והיחידה שבהקמה במקביל. **בפועל, צפויה התנהלות זו להוביל לכאוס ארגוני, לשיתוק היחידה הקיימת; לחשש של עובדים מקבלת החלטות משמעותיות ועיסוק בתיקים רגישים; ולפגיעה קשה בלגיטימציה של קבלת החלטות בתיקים בכלל ובתיקים רגישים בפרט על ידי "מח"ש הישנה"**.

28. בנוסף, עובדים שחוששים מן השינוי הצפוי באופייה של המחלקה, עלולים לבחור לעזוב את תפקידם או להימנע מהמשך השתלבותם בה, **וחשש זה מבוסס על התרשמותם של בכירי מח"ש החיים את המצב בשטח ומקיימים שיח עם העובדים**. בכך גובר הסיכון לפגיעה מתמשכת בהון האנושי של מח"ש, דווקא בתקופה שבה היא מתמודדת ממילא עם מחסור משמעותי בכוח אדם ומנוהלת בידי מנהל זמני.

29. הצפי הוא אפוא להידרדרות ואף ולשיתוק בפעילות המחלקה, קושי בגיוס ובשימור כוח אדם מקצועי ופגיעה בתפקודה השוטף. קשה יהיה עד בלתי אפשרי לתקן נזקים אלה בדיעבד, אף אם ייקבע בהמשך כי התיקון אינו חוקתי.

30. החשש האמור מתעצם, בשים לב לכך שעל שולחנה של מח"ש מונחים בימים אלה תיקים בעלי חשיבות ציבורית, בהם תיקים רגישים ביותר, המצויים בשלבי הכרעה ומחייבים קבלת החלטות מקצועיות ובלתי תלויות.

31. במקביל לכך ניצבים אנו בפתחה של תקופת בחירות. בתקופה זו למשטרת ישראל תפקיד מרכזי בשמירה על הסדר הציבורי, בהגנה על חופש הביטוי והמחאה ובהבטחת קיומן של בחירות חופשיות והוגנות. ממילא, גם לפעילותה של מח"ש ולפיקוחה העצמאי על פעולות המשטרה בתקופה זו נודעת חשיבות ציבורית וחוקתית מיוחדת.

32. כפי שיוסבר להלן, ככל שלא יינתן צו ביניים ויבוטל לבסוף החוק, חלק מהנזקים שיתרחשו עד לביטולו יהיו בלתי הפיכים: כך למשל ומבלי למצות את הדוגמאות, לא ניתן יהיה לשוב ולקבל החלטות בתיקים מחדש, הפעם בלא השפעת הידיעה בדבר זהות המנהל שמונה, ואף לא לבצע פעולות חקירה מבצעיות שלא בוצעו או לבטל פעולות שלא היה מקום לבצען, על הפגיעה בזכויות מתלוננים וחשודים הכרוכה בכך; להחזיר לתפקידם פרקליטים וחוקרים ואנשי מודיעין מנוסים שעזבו רק משום שהוחל ביישום החוק; לבטל את הדחיות בישיבות השימוע ובדיונים בבתי המשפט שהתבקשו על מנת להמתין לעמדת המנהל החדש שמונה; לתקן לאחור את עבודתה של המחלקה במענה לצרכים המיוחדים שיעלו בתקופת הבחירות; ולרפא את האפקט המצנן על שוטרים, פרקליטים ותובעים.

33. לאור כל האמור וכפי שיפורט להלן, העמדה היא כי דין הבקשות לצו ביניים להתקבל, ונדרש צו שימנע את ביצועם של צעדים לקידום יישום החוק, ובכלל זה כל הצעדים הכרוכים במינוי חברי הוועדה, קידום המינויים, פעולות ההקמה וקביעת תקציב היחידה, עד להכרעת בית המשפט הנכבד בעתירות דגן בהתאם למועדים שיקבע בית המשפט הנכבד.

א. מושכלות יסוד: עצמאותם של גופי אכיפת החוק במדינה דמוקרטית

34. בפתח התגובה וכן נקודת המוצא לכל שייטען במסגרתה, נבקש לייחד מספר שורות לחשיבות עצמאותם של גופי אכיפת החוק כעקרון יסוד ראשון במעלה במדינה דמוקרטית. זאת, משלשיטתנו, וכפי שיפורט בהמשך, עקרון יסוד זה הוא שעומד בסכנה אם ימומשו הוראות החוק, וכבר בטווח זמן מידי.

35. גופי אכיפת החוק מחזיקים בסמכויות נרחבות ופוגעניות ביחס לפרט. לגופי חקירה נתונות סמכויות מעצר שכרוכות בפגיעה בחירות; סמכויות שימוש בכוח כלפי הפרט; סמכויות חיפוש במקום, על הגוף ובגוף, ובחומר מחשב, הפוגעות בפרטיות; סמכויות שיש בהן קבלת מידע על אודות אדם, דוגמת נתוני תקשורת והאזנת סתר, תוך פגיעה בזכות לפרטיות. המשטרה מחזיקה גם בסמכויות להטיל הגבלות על הפגנות ומחאות ולבצע פעולות אכיפה כלפי המפגינים, הקשורות בטווח לחופש הביטוי הפוליטי.

כך, גם התביעה מחזיקה בכוח רב ביחס לפרט. נוסף להחלטה על הגשת כתב אישום נגד אדם, המצויה בליבת סמכותה, ומובן כי יש בה כדי להסיט באבחת כנף את מסלול חייו של אדם, מלווה התביעה את הליך החקירה ומאשרת את הפעלתם של אמצעים רגישים, ובמקרים מיוחדים אף מאשרת את עצם הפתיחה בחקירה; התובעים במשטרה ובפרקליטות הם שמבקשים את הותרתו של חשוד או נאשם במעצר בזמן ניהול החקירה או ההליך הפלילי נגדו, לפי העניין; התביעה משפיעה על משך ניהול ההליך הפלילי; ושיקול דעתו של התובע הינו מהותי לאפשרות להגיע להסדר במסגרת הליך פלילי וכן ביחס לשאלת העונש אליו תחתור התביעה בהליך.

36. נוכח הפגיעה הפוטנציאלית האדירה בזכויות הפרט, סמכויות אכיפת החוק חייבות להיות מופעלות על פי שיקולים מקצועיים ובאופן נטול פניות, ולא – יתערער מן היסוד שלטון החוק והעקרון לפיו החוק נאכף באופן שוויוני כלפי כולם.

37. לאורך השנים עוצבו גופי אכיפת החוק במודל שמשמר "חיץ" בינם לבין הדרג הפוליטי, כך שהאחרון יקבע מדיניות כללית ועקרונית לפעילותם (בתחומים המתאימים), אך לא יהיה מעורב בהפעלת שיקול דעתם וסמכויותיהם הקונקרטיות, ודאי לא בתחום החקירות וניהול הליך פלילי קונקרטי. הדרג הפוליטי אינו מקיים שיח ישיר עם היחידות הכפופות ליועצת המשפטית לממשלה ולפרקליט המדינה, בהן מתקבלות אינספור החלטות אופרטיביות בהליכים קונקרטיים. הריחוק בין הגורמים לבין השר, נוכח כפיפותם הישירה ליועצת המשפטית לממשלה ולא לשר, יוצר חיץ המונע מעורבות של השר בהחלטות הרבות המתקבלות במערכת בתיקים פרטניים, מונע זיהום חקירות ומבטיח את ניקיון ההליך הפלילי באופן שהוא מקצועי ורחף מהטיות ושיקולים פוליטיים.

38. עניין ממשק העבודה בין דרג פוליטי לגוף אכיפת חוק נדון לפני הרכב של תשעה משופטי בית המשפט הנכבד בעניין תיקון 37 לפקודת המשטרה, שבחן את חוקיות התיקון אשר ביקש לערוך שינוי בהיקף מעורבותו של השר לביטחון לאומי ביחס לפעילות משטרת ישראל. **כל תשעת שופטי ההרכב** קבעו כי עצמאותה של משטרת ישראל כגוף אכיפת חוק היא תנאי יסוד לפעילותה התקינה וליכולתה להגן על הדמוקרטיה במדינת ישראל ועל זכויות האדם. כפי שציננה כב' השופטת וילנר (שהיתה אחת משופטי הרוב):

"סלע המחלוקת בין הצדדים לעתירה שלפנינו נשען, כך נראה, על קרקע של הסכמה רחבה למדי באשר לנקודת המוצא. עקרונית היסוד, שדומה כי אין עליהם מחלוקת של ממש, הם אלו: מחד גיסא, המשטרה, בדומה לכלל זרועות הביטחון, כפופה עקרונית לדרג המדיני הנבחר; מאידך גיסא, היא נהנית מעצמאות בכל הנוגע לביצוע השוטף של תפקידיה" (שם, פסקה 5).

ראו דברי כב' הנשיא עמית בעניין תיקון 37 לפקודת המשטרה:

"על שלושה דברים המשטרה עומדת – על המקצועיות, על העצמאות ועל הממלכתיות. הממלכתיות מתבטאת, בין היתר, בכך שהפעלת סמכויות המשטרה תיעשה על בסיס מקצועי, באופן שוויוני וללא משוא פנים" (שם, בפסקה 17 לפסק דינו).

ביחס לתחום החקירות נקבע בפסק הדין בצורה שאינה משתמעת לשתי פנים כי **מתחייבת הפרדה מוחלטת בין הדרג הפוליטי לבין חקירות קונקרטיות**. וראו את דברי כב' השופט אלרון בעניין זה:

"אפתח ואומר באופן הנחרץ ביותר את דעתי בעניין זה – השר אינו רשאי, לא במפורש, לא במשתמע ולא בכל צורה אחרת להתערב בהחלטות המשטרה ביחס לחקירה קונקרטית. חל עליו איסור מוחלט לעשות כן. חקירה פלילית צריכה וחייבת להתבצע על פי קריטריונים מקצועיים בלבד, על ידי חוקרי משטרת ישראל, ללא כל שיקול זר כזה או אחר." (שם, פסקה 18 לחוות דעתו של כבוד השופט י' אלרון)

39. **תיקון החוק מושא העתירות דנן מסיר את החיץ ויוצר מציאות חדשה: גוף אכיפת חוק, המחזיק בסמכויות חקירה ותביעה פליליות, על כל המשמעויות שפורטו ביחס להן, שכפוף ישירות לאיש אמונו של השר, ומנהלו מתמנה על ידי ועדה שרוב חבריה נבחר על ידי הדרג הפוליטי.**

40. המודל החדש שעוצב במסגרת התיקון לחוק יאפשר לשיקולים פוליטיים לחדור, כעניין שבמעשה ואף באופן לא מודע, לקבלת ההחלטות היום-יומיות במסגרת ניהול ההליך הפלילי. זאת, משמדובר בהקמת יחידה שכפופה לשר ולמנכ"ל של השר; שמנהלה מתמנה בידי ועדה בשליטה פוליטית ואף המשך כהונתו תלוי בה; ואשר תקציבה יוכן על ידי השר, ובשים לב לסמכויות שנקבעו למנהל, ובמיוחד לממונה; ובשים לב למנופי הלחץ השונים שניתנים בידי מנכ"ל המשרד והשר, לרבות שליטה בתקציב, כפיפות שוטפת, האפשרות ליזום הליך פיטורים וכהונה כיו"ר ועדת הפיטורים, ללא עילות מוגדרות שנקבעו.

41. חדירתם של שיקולים זרים ופוליטיים להפעלת הסמכויות הללו כרוכה בסכנה ברורה: שימוש בכלי החקירה והאכיפה הפליליים נגד יריבים פוליטיים, אכיפה סלקטיבית או אכיפת יתר כלפי קבוצות מסוימות על בסיס השתייכותן הלאומית, הפוליטית או הדתית, ולצד זאת – מתן פטור מפני אכיפה פלילית לגורמי שלטון ומקורבים להם או כלפי קבוצות מסוימות באוכלוסייה. כל אלה חותרים תחת יסודות שלטון החוק ופוגעים קשות באפשרות של מערכת המשפט ואכיפת החוק לבצע תפקידן. מעבר לכך, התערבות פוליטית בהליכי האכיפה, ואף מראית עין של מעורבות כזו, תערער את אמון הציבור במערכת המשפט וברשויות המדינה, בשל החשש שהחוק יופעל לפי שיקולים זרים. אמון זה הוא מרכיב חיוני לקיומה של מערכת אכיפה מתפקדת, והפגיעה בו עלולה להמיט נזק עמוק על הדמוקרטיה הישראלית (בג"ץ 3545-11-25 ח"כ בוארון נ' היועצת המשפטית לממשלה, פסקה 5 לחוות דעתה של כב' שופטת כנפי-שטייניץ (16.11.25) (להלן: עניין בוארון)).

ראו לעניין זה גם את דבריה של כב' השופטת א' פרוקצ'יה בבג"ץ 2605/05 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' שר האוצר (19.11.09):

"16. השמירה על גבולות הכח השלטוני המופעל על הפרט בהליך הפלילי על כל שלביו מחייבת עוד כי הפעלתו תהא מנותקת כליל מכל חשש לניגוד עניינים מכל סוג שהוא. עירובו של שיקול זר ובלתי ענייני בהפעלת כח-המרות השלטוני בהליך הפלילי יוצר פוטנציאל סיכון ממשי לעיוות האזיון הנדרש בין צורכי השימוש בכח להשגת תכלית שבאינטרס ציבורי, לבין ההגנה על זכויות היסוד של הפרט. שילובו של שיקול זר באזיון המתחייב בין הצורך הציבורי בשמירת הסדר החברתי וציות לחוק, לבין זכויותיו של אדם לחירות ולכבוד אישי עלול לערער את שיווי המשקל הראוי בין הכוחות השונים הפועלים בעניין זה, ולהביא לפגיעה לא ראויה בפרט. הפעלת הכח השלטוני כלפי הפרט במסגרת ההליך הפלילי אמורה להיות מנותקת כליל משיקולים זרים, ועליה להיעשות תוך מחויבות מלאה לכללי הריסון בשימוש בכח, אשר בכיבודם תלוי גורלו של האדם הנתון למרותו של השלטון".

42. כן ראו דבריו של כב' ממלא מקום הנשיא פוגלמן בעניין **תיקון 37 לפקודת המשטרה**, כדלקמן:

"פגיעה בעצמאות המשטרה תוך פתיחת פתח להשפעה של שיקולים פוליטיים לא ענייניים על האופן שבו מופעלות סמכויותיה, מעבירה מסר שלפיו הסמכויות הפוגעניות של המשטרה עלולות לשמש לא רק לשם הגשמת האינטרס ציבורי ובמידה המתחייבת לכך, אלא גם לקידום מטרות חיצוניות. כתוצאה מכך, פרט, שעליו מפעילה המשטרה את סמכויותיה (שמטבען, עשויות להיות פוגעניות), עשוי לחוש כי הוא משמש אמצעי להשגת תכליות זרות." (שם, פסקה 121)

43. להלן נראה, כי התיקון פוגע בעצמאות גוף אכיפת חוק, באופן שמביא לפגיעה בזכויות יסוד גרעיניות של מספר מעגלים רלוונטיים, וכן לפגיעה בשלטון החוק ובשוויון לפני החוק. האמור מקבל משנה תוקף בתקופת בחירות, אשר במהלכה הפעלת יתר או חסר של סמכויות המשטרה, בהתאם לאינטרסים פוליטיים, מעוררת סיכונים חמורים במיוחד לערכים דמוקרטיים, בין בפעילות משטרתית בהפגנות, מחאות ועצרות בחירות בתקופה שלקראת יום הבחירות; או בכל הנוגע לשמירה על טוהר הבחירות ביום הבחירות עצמו. הסיכון הנובע ממימוש ההוראות שבלב החוק בעת הנוכחית אך גובר.

44. לסיכומו של פרק זה, ובטרם נפרוש את התשתית העובדתית ואת הטיעון המשפטי על בוריו, נדגיש: ענייננו בתיקון חוק שיוצר, באופן תקדימי, **גוף חקירה ותביעה פלילית שכפוף במישורין לדרג הפוליטי**, ואשר סמכויותיו משפיעות, באופן ישיר או עקיף, על החלטות בתחום אכיפת החוק, לרבות בעניינים שלדרג הפוליטי אינטרס חזק לגביהם.

ביחס למצב דברים זה, אין לנו אלא לחזור ולהפנות לדברי כבוד השופט שטיין בעניין **בוארון: "פוליטיזציה של המשפט הפלילי - תופעה חמורה ביותר שנמנית עם סממניו המובהקים של משטר רודני"** (שם, פסקה 10).

ב. רקע

1. המחלקה לחקירות שוטרים

45. מח"ש אמונה על חקירה של עבירות פליליות אשר החשודים בביצוען הם שוטרים. המחלקה נושאת בתפקיד רגיש וחשוב במיוחד לשמירה על שלטון החוק ועל פעילותה התקינה של משטרת ישראל, ולהגנה על זכויות הפרט ועל אמון הציבור בעבודת המשטרה.²

46. שוטרי משטרת ישראל נמצאים בחיכוך מתמיד עם האוכלוסייה האזרחית, ומחזיקים בסמכויות נרחבות ובעלות פוטנציאל פוגעני ביחס לפרט. קיומה של מחלקה לחקירות שוטרים, כגוף עצמאי הפועל באופן שוויוני וללא שיקולים זרים, הוא ערובה חיונית לשמירה על זכויות האדם ועל פעילותה החוקית של המשטרה. המחלקה (לצד גופים נוספים שמטפלים בעבירות פליליות שחומרתן פחותה ובעבירות משמעת, ראו סעיף 50 להלן) מספקת מענה לאדם שחש נפגע מהתנהלותו של שוטר כלפיו, וכן פועלת כך שתשמר אכיפה שוויונית של החוק, גם כאשר החשוד

² דברי הסבר להצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (מס' 11), התשנ"ב-1992 ה"ח הממשלה 2114-218.

הוא בעצמו שוטר. המחלקה נועדה להתמודד עם החשש לפיו שוטר שינהל חקירה נגד חברו לארגון עשוי לפעול מתוך משוא פנים, ולו בשל תחושת המחויבות והנאמנות הארגונית. ההפרדה בין מח"ש לבין משטרת ישראל נועדה להסיר את החשש למעורבותם של שיקולים זרים בניהול החקירה, לשמור על שלטון החוק ועל אכיפתו בצורה שוויונית גם ביחס לאוכלוסיית השוטרים, ולהגביר את אמון הציבור במשטרת ישראל.

47. מח"ש הוקמה בשנת 1992 כמחלקה נפרדת ממשטרת ישראל, תחת פרקליטות המדינה במשרד המשפטים. קודם לכן טופלו עבירות שבוצעו על ידי שוטרים באגף לחקירות פנים של המשטרה. מתוך הכרה בצורך להפריד בין השוטרים לבין החוקרים שיחקרו עבירות בהן הם נחשדים, הן ברמה הארגונית והפיקודית, הן ברמה הבין-אישית, הוחלט להקים מחלקה נפרדת ועצמאית ממשטרת ישראל. בהמשך, נוספה למחלקה אחריות על חקירה של עבירות שהחשודים בהן הם אנשי שירות הביטחון הכללי, שבוצעו במסגרת מילוי תפקידם או בקשר אליו. ההחלטה על חקירה של איש שב"כ הותנתה בפקודת המשטרה באישור של היועץ המשפטי לממשלה, או של פרקליט המדינה או המשנה לפרקליט המדינה.

48. סמכויות המחלקה עוגנו במסגרת תיקון מס' 11 לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971 (להלן גם: **הפקודה** או **פקודת המשטרה**). בתוך כך נקבע כי לצורך מילוי תפקידם יהיו למחלקה ולמי שנמנה עם אנשיה הסמכויות והחסינויות של המשטרה ושל שוטר, לפי העניין (סעיף 49(א) לפקודת המשטרה). לפי הדין הקיים מח"ש מוסמכת לעסוק גם בחקירת חשדות כלפי אזרחים, במקרים בהם "שוטר חשוד בביצוע עבירה ביחד עם אחר, והמחלקה מוסמכת לחקור גם מי שמעורב בביצוע העבירה ואינו שוטר" (סעיף 49ט(ב) לפקודה).

49. יצוין כי מח"ש חולקת את האחריות לטיפול בעבירות פליליות של שוטרים עם היחידה לתלונות הציבור במשטרה (להלן: **ית"ץ**). חלוקת האחריות בין הגופים מוסדרת בפקודת המטה הארצי מס' 06.03.03 "חקירת אנשי משטרה על ידי המשטרה ועל ידי המחלקה לחקירת שוטרים שבמשרד המשפטים" מיום 1.4.96.

50. מח"ש אחראית לטיפול בכל תלונה לעבירה פלילית שבצידה עונש של למעלה משנת מאסר, וכן עבירות שעונשן מאסר של שנה ומטה ופרקליט המדינה ומפכ"ל המשטרה קבעו שהעבירה תיחקר במח"ש. מח"ש לא תטפל בעבירות תעבורה; עבירות שרשות אחרת מוסמכת לחקור בהן על פי דין ועבירות שעבר שוטר עם אחר ומנהל מח"ש, לאחר שהתייעץ עם ראש אגף החקירות במשטרה, מצא כי חלקו של השוטר באותה עבירה הוא משני. כמו כן, למח"ש הסמכות להחליט על העמדה לדין משמעתי בעבירות מסוג "שימוש בכוח" בדרך של סגירת התיק הפלילי אצלה והעברתו למחלקת משמעת במשטרה, לצורך הגשת כתב אישום בגין עבירת משמעת בהתאם להחלטת מח"ש.

51. כאמור, מאז שנת 1992 מח"ש פועלת כיחידה בפרקליטות המדינה, ובהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה ולהנחיות פרקליט המדינה. במח"ש שני אגפים: אגף החקירות והמודיעין ואגף הפרקליטות. אגף החקירות והמודיעין פועל בפריסה ארצית, ושלוחות של האגף פרושות במספר ערים בארץ. באגף ישנם חוקרים הנמנים על עובדי מח"ש, אך רוב אנשי המודיעין מושאלים מהמשטרה למספר שנים קצובות. אגף הפרקליטות אחראי על ליווי החקירות וקבלת החלטות על העמדה לדין. פרקליטי מח"ש, בהיותם חלק מפרקליטות המדינה, משמשים כתובעים בתיקים בהם

מח"ש מוסמכת לחקור. המחלקה מונה כ-130 עובדים מתוכם 26 פרקליטים כולל הנהלת מח"ש, 46 חוקרים ו-14 אנשי מודיעין, וכן מתמחים סטודנטים ואנשי מינהלה. בפועל מאוישים 115 תקנים.

52. מנהל מח"ש הוא פרקליט מפרקליטות המדינה, בעל סמכויות הדומות במאפייניהן לסמכויותיו של פרקליט מחוז. בהתאם לחוק שירות המדינה (מינויים) התשי"ט-1959, מונה מנהל מח"ש לאורך השנים על ידי ועדת מכרזים, בהתאם לנהלי נציבות שירות המדינה. בראש ועדת המכרזים מכהן שופט בדימוס, וחברים בה פרקליט המדינה, נציג ארגון הפרקליטים ומשפטן בכיר נוסף בשירות המדינה.

53. כקבוע בסעיף 59 לחוק סדר הדין הפלילי תשמ"ב-1982 (להלן: **החסד"פ**) ביחס למשטרה, נודע למח"ש על ביצוע עבירה, אם על פי תלונה ואם בכל דרך אחרת, תפתח בחקירה (ראו סעיף 49ט לפקודה). כך, למשל, מח"ש עשויה לפתוח בחקירה על בסיס מידע שמגיע ממספר אפיקים שונים: תלונה שמוגשת ישירות למחלקה ביחס לעבירה, שביצע, לכאורה, שוטר; חקירה שנפתחת בהתבסס על תלונה שהועברה ממשטרת ישראל, או על בסיס חומר חקירה שנאסף במשטרת ישראל כחלק מעבודתה המתייחס להתנהלותו של שוטר ומועבר למח"ש להמשך בירור; חקירה שהיא תוצאה של פעולה יזומה של אגף החקירות והמודיעין (תיק חשיפה).

2.2. הצעת החוק המקורית

54. ביום 19.12.22 הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק פרטית מטעמו של חבר הכנסת משה סעדה בעניין המחלקה לחקירות שוטרים.

55. ההצעה כללה שלושה ראשים. הראשון הוא הרחבת תחומי סמכותה של מח"ש כך שהיחידה שתוקם תחקור גם עבירות שתובע, כהגדרתו בסעיף 12(א)(1)(א) לחסד"פ, חשוד בביצוען. כלומר, **מתן הסמכות למח"ש לחקור את פרקליט המדינה ומשנהו, פרקליט המחוז ופרקליטים מפרקליטות המדינה ביחס לעבירות פליליות שהם חשודים בהן**. הראש השני הוא הפרדתה של מח"ש מהפרקליטות, והעברתה כיחידה נפרדת תחת משרד המשפטים, כך שתהיה **כפופה "מינהלית" לשר המשפטים ונתונה ל"פיקוחו המינהלי" של מנכ"ל משרד המשפטים**. הראש השלישי בהצעה הוא בחירת **מנהל המחלקה ישירות על ידי שר המשפטים**.

בדברי ההסבר של ההצעה נכתב, בין היתר, כי **"הצעת החוק מבקשת להעביר את האחריות לחקירת חשדות הנוגעים לאנשי הפרקליטות למחלקה חקירות שוטרים, שהיא מחלקה נפרדת ועצמאית, ולהשלמת העניין לנתק את המחלקה לחקירות שוטרים מהפרקליטות, ולהכפיפה ישירות לשר המשפטים ולמנכ"ל המשרד, לרבות מינוי ראש המחלקה"**.

56. ביום 11.2.23, עובר לדיון בהצעת החוק בוועדת שרים לענייני חקיקה, שלחה המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט פלילי) אל השר את התייחסותה להצעת החוק. המשנה ליועצת ציינה כי ההצעה לבטל את השיוך הארגוני של מח"ש לפרקליטות המדינה ולהכפיף אותה לדרג הפוליטי, וכן למנות את מנהל היחידה על-ידי השר, מעלים חשש לפוליטיזציה של גוף אכיפת חוק, ויגרמו פגיעה קשה בעצמאות מערכת אכיפת החוק ועקרונות יסוד משטריים של שלטון החוק ושל השוויון

בפני החוק. אכיפה מוטה פוליטית כלפי המשטרה והפרקליטות, והטלת מורא על המשרתים בארגונים אלה, תיצור הטיה פוליטית ואפקט מצנן על אכיפת הדין על ידי גופים אלה, אשר תפגע בהליכים פליליים בכלל ובחקירות שחיתות שלטונית בפרט.

אשר לטעמי ההצעה שצוינו בדברי ההסבר, בדבר הקושי להבטיח חקירה חסרת פניות בעניינם של בכירים במשטרה עמם יש לפרקליטות קשרי עבודה הדוקים, ציינה המשנה ליועצת כי מח"ש חקרה במהלך השנים מפכ"ל, סמפכ"ל ושורה ארוכה של ניצבים, ואף העמידה לדין פלילי או העבירה לדין משמעתי שורה ארוכה של קצינים בכירים. לכך הוסיפה, כי נוכח פגיעת המבנה המוצע בעצמאותה של היחידה החדשה ובאי תלותה, אין בנטען בדברי ההסבר כדי לשמש תשתית להצעה.

מכתבה של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט פלילי) אל שר המשפטים מיום 11.2.23 מצורף ומסומן מש/1.

57. הצעת החוק אושרה בוועדת שרים לענייני חקיקה ובהמשך לכך אושרה בדיון המוקדם במליאת הכנסת ביום 22.2.23. בדיון במליאה הציג חה"כ סעדה את עיקרי הצעתו, והסביר כי היא נועדה לטפל בניגוד העניינים בו מצויה לתפישתו הפרקליטות, כאשר היא דנה בתיקים של שוטרים, עימם ישנם קשרי עבודה יום-יומיים, וכן בזה בו נגועה המשטרה, כאשר היא נדרשת לחקור עבירה של תובע עימו קיימים ממשקי עבודה שוטפים.

3.ב. דו"חות בעניין מבנה מח"ש

58. בחודש מאי שנת 2023 (לאחר אישור הצעת החוק הפרטית במליאת הכנסת בדיון המוקדם) פורסם דו"ח מבקר המדינה בנושא הטיפול של מח"ש והמשטרה בעבירות שוטרים.³

59. הדו"ח התייחס לממצאים הנוגעים לתלות של מח"ש במשטרה ביחס להכשרת אנשיה, להפעלת אמצעים ולנגישות למאגרי מידע. הדו"ח הצביע על כך שתהליך "האזרוח" של חוקרי מח"ש לא הושלם. כן התייחס הדו"ח ל"אפשרות לניגוד אינטרסים מבני", עקב שיתוף הפעולה בין המשטרה לבין פרקליטות המדינה, אליה כפופה מח"ש. בדו"ח הוצגה עמדה לפיה יש לבחון היבטים ארגוניים ותפקודיים שיבטיחו עצמאות מלאה של כלל הגורמים.

הדו"ח המליץ, בין היתר, כי היועצת המשפטית לממשלה תוביל עבודת מטה שבה ישתתפו כל גורמי המקצוע הרלוונטיים, לרבות נציגים ממשרד המשפטים ומהמשרד לביטחון לאומי, ובמהלכה ייבחנו את שיוכם המוסדי ואת הכפיפות הארגונית של הגופים שיהיו אמונים על הטיפול בתלונות נגד שוטרים, בדגש על הצורך ב"הבטחת טיפול כולל ומערכתי, יעיל ועצמאי".

דו"ח מבקר המדינה צורף כנספח 6 לעתירה בבג"ץ 6844-07-26.

³ דוח מבקר המדינה הטיפול של מח"ש והמשטרה בעבירות שוטרים (מאי 2023).
<https://library.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/2023/2023.5/2023.5-105-Mahash.pdf>

60. בהמשך לכך, מונה ביום 26.6.23, על ידי מנכ"ל משרד המשפטים, צוות לבחינת עבודתה של המחלקה לחקירות שוטרים (להלן: **הצוות**). לצוות מונו כחברים מנכ"ל משרד המשפטים, מר איתמר דוננפלד; מנהל מערך ייעוץ וחקיקה, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, עו"ד שרון אפק; השופט בדימוס דוד רוזן, ששימש בעבר גם כנציב תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות; השופט בדימוס עודד מודריק; ועו"ד ענת מייסד-כנען, הסגורית הציבורית הראשית. בינתיים הוקפא קידום הצעת החוק הפרטית של חה"כ סעדה.

כתב המינוי לצוות הבחינה צורף כנספח 7 לעתירה בבג"ץ 6844-07-26.
דוח הצוות צורף כנספח 1 לעתירה בבג"ץ 36478-06-26.

61. הצוות סקר נתונים הנוגעים לעבודת מח"ש, בחן פתרונות ממדינות שונות בעולם לטיפול בתלונות נגד שוטרים ושמע גורמים רלוונטיים לעניין, ביניהם: פרקליט המדינה המכהן ופרקליט המדינה הקודם; מנהלת מח"ש דאז ועוד.

62. בחודש פברואר שנת 2025 הוגש דו"ח הצוות. דעת הרוב של הצוות מצאה, כי קיים קושי אינהרנטי בתלות של מח"ש במשטרת ישראל לשם ביצוע תפקידה.

63. דעת הרוב התייחסה לקושי להבטיח את עצמאות מח"ש במקרים בהם עליה לקבל החלטה בעניינו של קצין בכיר במשטרה, שמצוי בקשרי עבודה הדוקים עם בכירי הפרקליטות, וציינה כי אופן המינוי של מנהל מח"ש וכפיפותו לפרקליט המדינה עשויים לעורר ניגוד עניינים מובנה, באופן דומה. דעת הרוב התייחסה גם לקושי הגלום בחקירות שמתנהלות במקביל – חקירה פלילית ובמקביל אליה חקירת תלונה נגד גורם מצוות החקירה המטפל בתיק. החשש הוא כי צורכי החקירה הפלילית יתנגשו עם אלה של החקירה נגד השוטר, באופן שיפגע באחרונה.

64. דעת הרוב המליצה, בין היתר, על הפרדה מבנית של מח"ש מפרקליטות המדינה, והקמתה של יחידה חדשה ונפרדת. **יצוין כי דעת הרוב לא התייחסה למודל בו תוקם היחידה החדשה ולשיוך הארגוני תחתיו תוקם, ואף לא לאופן המינוי של בעלי התפקידים בה. כל שנאמר הוא שהיחידה החדשה תהנה מעצמאות מלאה ותפעל באופן בלתי תלוי וחסר פניות.**

65. דעת המיעוט הציפה חששות מהותיים ביחס להמלצת דעת הרוב, והבהירה כי ההפרדה המבנית מעוררת סיכונים משמעותיים, ודאי בשים לב לכך שלא נקבע מנגנון למינוי מנהל מח"ש, ושאינו לצידה המלצה לגורם אב שידאג לצרכי היחידה ויגן על עצמאותה. דעת המיעוט הבהירה, כי ישנם קשיים באופן פעילותה של מח"ש ויש הצדקה לשינוי, אך השינוי המוצע מעורר קשיים חדשים, בעלי פוטנציאל נזק משמעותי לעבודתה התקינה של מח"ש. ניתוקה של מח"ש – יחידת אכיפה פלילית מקצועית – מהמעטפת של התביעה הכללית ייצור ואקום שעלול להיות מנוצל לרעה, מבלי להבטיח את עצמאותה.

אי הבטחת עצמאותו של הגוף החדש פוגע במושכלת יסוד לפיה מערכת אכיפת החוק צריכה לפעול באופן מקצועי ועצמאי, ובמנותק משיקולים פוליטיים ומשיקולים אחרים שהם זרים לפעילותה המקצועית, וזאת ביחס לכלל הגורמים שלהם עשוי להיות עניין בפעילותה. עם גורמים אלו נמנים מושאי החקירה של מח"ש, וגם נוספים – גורמים פוליטיים שאסור שיתערבו במערכת אכיפת החוק באופן שישפיע על קבלת ההחלטות במשטרת ישראל ובתביעה הכללית.

66. יצוין כי במסגרת התייחסות חברי דעת הרוב לחלק מהקשיים עליהם הצביעה דעת המיעוט, הם הבהירו כי **כוונתם היא לקבוע מתכונות שתמנע כל התערבות פוליטית או התערבות זרה אחרת. כמו כן, ככלל, דעת הרוב הדגישה את החשיבות הרבה של היבטי המינוי לתפקיד מנהל המחלקה, הפיטורים של בעלי המשרה ושל קביעת התקציב, ובלשונם:**

"על יחידה כאמור להיות מוקמת מכוח חוק על מנת להבטיח את עצמאותה ולוודא שלא תושפע מלחצים והשפעות חיצוניים [...] יתרה מכך, דבר חקיקה פרטני יסייע בחיזוק האמון הציבורי בגוף האמון על הטיפול בעבירות שוטרים, דבר החיוני לתפקודה היעיל של היחידה, ויאפשר מתן הערובות המירביות הנדרשות להבטחת עצמאותה (בהיבט הסמכויות, התקציב, תהליך בחירת ופיטורי מנהל היחידה והעובדים בה, שקיפות ודיווח [...])" [ההדגשה הוספה]

67. נקודת המוצא ששזורה כחוט השני לאורך העמדות השונות שהוצגו ביחס למח"ש לאורך השנים היא אפוא שכל שינוי במודל בו פועלת היחידה או בשיוכה הארגוני חייב להיות כזה ששומר על עצמאותה של היחידה ומונע התערבות של שיקולים זרים או לחצים פוליטיים לעבודת המחלקה.

68. יצוין כבר בשלב זה, לעקרון זה, שהיה מקובל על כלל חברי הצוות, אין זכר בתיקון שחוקק. לא רק שהתיקון לא הציע את "הערובות המירביות הנדרשות", אלא ההפך: התיקון מוביל לפוליטיזציה של עבודת המחלקה ופוגע בעצמאותה המקצועית, בכל היבט שהוא – אופן בחירת הממונה והמנהל; הניהול השוטף של המחלקה, תוך כפיפות לדרג הפוליטי; קביעת תקציב המחלקה; ודרכי סיום כהונת הממונה והמנהל, שגם בהם יש לדרג הפוליטי שליטה וקול מכריע, והכל ללא שהוצע בחוק כל מגנון או ערובה למניעת הכשל החמור.

69. לאחר פרסום המלצות הצוות, ביום 6.5.25 פנה שר המשפטים אל היועצת המשפטית לממשלה וביקש להכין תזכיר חוק ממשלתי בעניין המחלקה לחקירות שוטרים, בהמשך להמלצות הצוות. ביום 4.6.25 השיב לו מנהל מערך ייעוץ וחקיקה והמשנה ליועצת כי כבר החלה עבודה לבחינה של האפשרויות השונות ליישום מסקנות הצוות, וכי העקרונות המרכזיים שכלולים בעמדת הרוב מחייבים עבודת מטה שתיתן מענה לסוגיות שלא הוכרעו בו ותשלים פערים מהותיים שנוותרו, ובכלל זאת המודל הרצוי להקמת היחידה והמנגנון למינוי מנהל המחלקה. מנהל המערך אף ביקש מהשר לצרף נציג מטעמו לצוות. נציג כאמור לא מונה.

70. בהמשך לפנייתו של שר המשפטים הוקם צוות בייעוץ המשפטי לממשלה, בראשות ראש אשכול סמכויות שלטוניות, בו השתתפו נציגים של המשרד לביטחון לאומי, פרקליטות המדינה, מח"ש ומשטרת ישראל. הצוות נועד לקדם הצעת החוק הממשלתית שתבטיח את עצמאות היחידה בהתאם להמלצות הדוח. לאור האמור, הצוות סבר כי יש מקום להציע מענים לעצמאות היחידה בשלושה מישורים: עצמאות תפקודית, עצמאות ניהולית ועצמאות מוסדית (מבנה ארגוני). הצוות קיים מספר ישיבות בסוגיות הקשורות לעצמאות התפקודית של המחלקה.

ואולם, מכתבו של מנהל מערך ייעוץ וחקיקה לא זכה למענה משר המשפטים, וחלף השלמת עבודת המטה החיונית לבחינת הדרכים ליישום המלצות הצוות כאמור, קודמה הצעת החוק הפרטית של חה"כ סעדה, בתמיכת הממשלה ושר המשפטים. בהעדר גיבוי של לשכת השר לעבודת הצוות, משעה שהפנייה אל השר לא נענתה, ולנוכח המשך הליך החקיקה בכיוון של פוליטיזציה של המחלקה, הופסקה עבודת הצוות.

4.ב. הדיונים בהצעת החוק

71. הצעת החוק שיזם חה"כ סעדה הועברה לדיון בוועדה משותפת של ועדת החוקה, חוק ומשפט והוועדה לביטחון לאומי (להלן לשם הקיצור – **הוועדה המשותפת**). ביום 19.5.25 החלו הדיונים בוועדה. במהלך הדיונים הוגשו לוועדה מסמכי עמדה מאת שורת גורמים, בהם מנהל מערך ייעוץ וחקיקה והמשנה ליועצת המשפטית לממשלה, פרקליט המדינה, בכירי מח"ש בעבר, ארגוני זכויות ועוד.

התייחסות פרקליט המדינה להצעת החוק מיום 24.4.26 מצורפת ומסומנת **מש/2**.
התייחסות מנהל מערך ייעוץ וחקיקה להצעת החוק מיום 24.4.26 מצורפת ומסומנת **מש/3**.
מסמכי עמדה נוספים שהוגשו לוועדה צורפו לעתירות.

72. החל מהדיון הראשון בוועדה הבהיר חה"כ סעדה כי **מטרת הצעת החוק היא "שיהיה מי שישמור על השומרים"**, וטען כי ישנם פרקליטים ש"מנצלים את הכוח ואת השררה כדי להיות עבריינים בשירות החוק". עוד נטען על ידו כי הם לא נחקרים במשטרה בשל ניגוד עניינים, לכאורה, בין המשטרה לביןם.

73. **חלק מחברי הכנסת וכן גורמי הייעוץ המשפטי ואורחים שהופיעו בפני הוועדה, הדגישו כי הצעת החוק לא תואמת את המלצות מבקר המדינה או את המלצות הצוות לבחינת מח"ש**. נאמר כי הצעת החוק מכניסה ליחידה שתוקם מאפיינים פוליטיים, כאשר היא קובעת כי הגורם הממנה יהיה שר המשפטים וכי היחידה תהיה תחת אחריותו הישירה. בתוך כך הובהר, כי המבנה הארגוני המוצע יסלק ערובה מרכזית לשמירת עצמאות שיקול הדעת המוסדי של מח"ש, הן בהיבטי חקירות והן בהיבטים של העמדה לדין. במהלך הדיונים לא הובאו נימוקים להתמודדות עם קושי זה.

74. במהלך הדיונים בוועדה הודגש על ידי הייעוץ המשפטי לממשלה כי הקשיים המהותיים בפוליטיזציה של מח"ש, סותרים את פסק הדין בעניין תיקון 37 לפקודת המשטרה, שבו הובהר האיסור על מעורבות פוליטית בתחום החקירות ובוטל סעיף 8(ד) לפקודה, שנחקק בתיקון 37 לפקודה. הייעוץ המשפטי לממשלה הביע את עמדתו לפיה מינוי של מנהל מח"ש על ידי הדרג הפוליטי וכן הגדרת היחידה ככפופה למנכ"ל, גם אם הכפיפות מוצגת באופן מקטין כאילו ניתן לגדרה "רק" לפן המינהלי, חותרת תחת הקביעות בפסק הדין. הודגש כי ההצעה מבקשת לקדם מודל שאין דוגמתו בעולם.

75. בסופו של דבר, באותו שלב, הוחלט להוריד את הסעיף שמתייחס להרחבת סמכות מח"ש לטיפול בתובעים, אך כאמור בתיקון שהתקבל בסופו של יום ברור כי חקירות שוטרים מעצם טיבן יגלשו לעבר חקירת תובעים.

ואכן, חה"כ סעדה הדגיש את החשיבות להשאיר בהצעה דרך להכניס את הסמכות לחקור תובעים, בנוגע למילוי תפקידם:

"חייבים להשאיר זיז שנוכל להכניס את זה. זאת אומרת, זה חייב להיות שתהיה לי דרך להכניס את זה כדי לא לנעול את הדלת בעניין הזה".

במענה לכך הובהר על-ידי יו"ר הוועדה, חבר הכנסת שמחה רוטמן, כי ההצעה נותנת מענה לחקירות שייגעו בעבודה המשותפת של פרקליטים לצד שוטרים. סעדה מצדו טען כי "אני מכיר קצת יותר, העבודה של הפרקליטות והמשטרה. דווקא בתיקים הגדולים מאוד, קחו דוגמה את תיקי ראש הממשלה, היא לא צמודה".⁴

76. לכל אורך התקופה בה דנה הוועדה בהצעת החוק נשמעו טענות חוזרות ונשנות, לרבות מפי גורמי מקצוע המכירים את עבודתה של מח"ש מקרוב ובהם מנהלי מח"ש לשעבר, כי **ההצעה משקפת למעשה פוליטיזציה של גוף אכיפת חוק**, ומנתצת את החיץ בין גופי חקירה ותביעה לבין הדרג הפוליטי. משתתפים שהגיעו להשמיע את עמדתם ביחס להצעה הבהירו לחברי הכנסת כי היא תקדימית בהיקף ההשפעה שניתן לשר המשפטים ולמנכ"ל משרד המשפטים, שהוא 'משרת אמון' של השר, על גוף אכיפת חוק. כן צוין כי ההצעה סותרת את מסקנות הצוות, שהדגיש כי גם לאחר ההפרדה המבנית מח"ש חייבת ליהנות מעצמאות מוחלטת ומשיקול דעת בלתי תלוי. יושב ראש הוועדה, חה"כ שמחה רוטמן, וכן חה"כ סעדה הבהירו מספר פעמים כי לתפישתם העצמאות באה לידי ביטוי בניתוק של מח"ש מהפרקליטות, כאשר לשיטתם שיוך זה הוא שפגם בפעולתה העצמאית של מח"ש. הובהר על ידם כי הניתוק של מח"ש מהפרקליטות הוא ליבת ההצעה.⁵ קשיים אחרים עליהם הצביעו דוח מבקר המדינה ודוח הצוות לבחינת מח"ש, כגון התלות במשטרה בהכשרות ובהפעלת אמצעים, כלל לא זכו למענה.

77. במהלך הדיונים הביעו משתתפים חשש כי להשפעה הפוליטית על מח"ש יהיו השלכות גם על אופן פעולתם של שוטרים בחיכוך היומיומי שלהם מול אזרחים. כך, למשל, שוטר עשוי לחשוש להפעיל את סמכויותיו במקרים שהדין מחייב זאת, מחשש שייחקר אם לא יפעל בהתאם לעמדתו של השר בעניין.⁶

78. עניין נוסף שהעסיק את הוועדה במסגרת הדיונים על החוק הוא השיוך הארגוני של היחידה החדשה וכפיפותה לגורם ניהולי ולגורם הממנה. הצעתו המקורית של חה"כ סעדה הייתה כאמור להכפיף את מח"ש ישירות לשר המשפטים, תוך שהשר ימנה בעצמו את מנהל המחלקה. במהלך הדיונים הוצע להקים ועדה סטטוטורית שחבריה ימנו את מנהל מח"ש,⁷ ונשמעו מספר הצעות ביחס להרכב הוועדה. היעוץ המשפטי לוועדה התייחס לקושי בכך שבהרכב הוועדה המוצע רוב לדרג הפוליטי היות שמדובר בתפקיד של גורם אכיפת חוק.⁸

79. עוד נדונו הסמכויות שניתנו לממונה, התפקיד החדש שנוצר במסגרת החוק. כזכור, לממונה ניתנה סמכות הכרעה במחלוקת בין מח"ש לבין גופים חוקרים או גופים תובעים אחרים, וכן סמכות להעביר תיקים של גוף חוקר או תובע אחר אל מח"ש ולהיפך. היעוץ המשפטי של הוועדה

⁴ פרוטוקול ישיבה מס' 4 של הוועדה המשותפת לדיון בהצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (המחלקה לחקירות שוטרים), עמ' 10 (19.5.25).

⁵ פרוטוקול ישיבה מס' 6 של הוועדה המשותפת לדיון בהצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (המחלקה לחקירות שוטרים), עמ' 30-27, 33-32 (30.7.25).

⁶ פרוטוקול ישיבה מס' 1 של הוועדה המשותפת לדיון בהצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (המחלקה לחקירות שוטרים), עמ' 106 (19.5.25).

⁷ ראו, בין היתר: פרוטוקול ישיבה מס' 5 של הוועדה המשותפת לדיון בהצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (המחלקה לחקירות שוטרים), עמ' 34 (15.7.25).

⁸ פרוטוקול ישיבה מס' 6 של הוועדה המשותפת לדיון בהצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (המחלקה לחקירות שוטרים), עמ' 53-52 (30.7.25).

המשותפת הביע חששות ביחס לסמכויות אלה. ביחס להעברת התיקים צוין:

"כמעט כל תיק פלילי במדינת ישראל יכול איכשהו לערב שוטר, וזה נותן לממונה הזה כוח אדיר, שלא קיים גם היום בתוך המערכת, להעביר תיק איך שבא לו [...] ברמה הפרקטית זה מתן סמכות לבן אדם שאנחנו לא יודעים מה השיקולים שלו על משהו דרמטי בניהול התיקים במדינת ישראל".⁹

80. בסופו של דבר הצעת החוק אושרה בוועדה המשותפת ביום 1.6.26, ובלייל ה-11.6.26 אושרה הצעת החוק בקריאה השנייה והשלישית ברוב של 43 תומכים לעומת 39 מתנגדים. ביום 25.6.26 פורסם "קול קורא" לקראת מינוי מנהל מח"ש. במסגרת הקול הקורא צוין כי היחידה "תפעל באופן עצמאי בכפיפות מינהלית למנהל הכללי של משרד המשפטים".

ג. התיקון לחוק והקשיים שהוא מעורר

81. נפנה להציג את הוראות התיקון לחוק. כפי שיפורט להלן, התיקון מעורר שורה של קשיים חוקתיים ומוסדיים כבדי משקל, הנוגעים לעצמאותה של מח"ש, לעקרון שלטון החוק, להגנה על זכויות יסוד ולמבנה מערכת אכיפת החוק. לעמדת היועצת המשפטית לממשלה קשיים אלה מובילים למסקנה כי התיקון מושא העתירה אינו צולח את המבחנים החוקתיים ודינו בטלות.

82. תיקון 45 מורה, כי שר המשפטים הוא שיקים מחלקה לחקירת שוטרים אשר תהיה כפופה אליו מינהלית ובכלל זאת יקבע את תקציבה, לצד הוראות שונות בדבר מינוי מנהל המחלקה והממונה על התיאום, תנאי כשירותם, מנגנון מינויים והעברתם מתפקידם, משך כהונתם וסמכויותיהם.

בחינת מכלול רכיבי התיקון מעלה כי הוא מקים מערכת תביעה פלילית מקבילה, המנותקת ממערכת אכיפת החוק, ואינו כולל רכיבים חיוניים הנדרשים לצורך מילוי תפקידה הרגיש והחיוני במשטר דמוקרטי. מכלול הוראותיו יוצר תלות בדרג הפוליטי, ובכך נפגמת באופן קשה עצמאותה וממלכתיותה, באופן שיביא לפגיעה בזכויות אדם ובעקרונות יסוד של משטר דמוקרטי, כפי שיפורט להלן.

ג.1. הליכי מינוי המנהל והממונה

83. סעיף 1 לתיקון מורה כי "שר המשפטים יקים במשרד המשפטים מחלקה לחקירת שוטרים" (סעיף 2n49 שהוסף לפקודת המשטרה). כבר מלשון הסעיף עולה כי המחלקה מוקמת, מטבעה, כחלק ממשרד המשפטים ותחת מרותו של שר המשפטים - ולא כפי שמתחייב - כגוף חיצוני, עצמאי ובלתי-תלוי. משמעות הדבר היא כי כבר במישור המבני-ארגוני מדובר ביחידה הכפופה, במישור, לדרג הפוליטי העומד בראש המשרד.

⁹ פרוטוקול ישיבה מס' 16 של הוועדה המשותפת לדיון בהצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (המחלקה לחקירות שוטרים), עמ' 30-41 (16.2.26).

84. הרכב חבריה של הוועדה שתמנה את המנהל והממונה, ומוסמכת אף לסיים את כהונתם, משקף פוליטיזציה במינויים, נוכח זיקת רוב חברי הוועדה לדרג פוליטי. בכך יוצר התיקון פוליטיזציה במינוי בעלי התפקידים הבכירים ביחידה שתוקם, ואף לכל אורך תקופת הכהונה יידעו בעלי התפקידים האמורים כי ניתן להעבירם מכהונה בשל החלטה מקצועית שלא תישא חן בעיני הדרג הפוליטי.

זאת, בניגוד לחיץ המתחייב בין הדרג הפוליטי לבין מערכת אכיפת החוק, כפי המצב הקיים. כפי שצוין לעיל, מנהל מח"ש ממונה כיום בהליך מכרז שעורכת נציבות שירות המדינה. בהתאם לתיקון, ימונו מנהל המחלקה והממונה על התיאום על-ידי ועדה שהרכבה נשלט במידה רבה על-ידי הדרג הפוליטי, כדלקמן:

"49ח(א). אלה חברי הוועדה:

- (1) **המנהל הכללי של משרד המשפטים** או נציגו, והוא יהיה היושב ראש;
- (2) שופט בית המשפט העליון או שופט בית משפט מחוזי בדימוס שימנה **יושב ראש הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת**;
- (3) עורך דין העוסק בייצוג נאשמים במשפטים פליליים, **שימנה שר המשפטים**, בהתייעצות עם הסניגור הציבורי הארצי;
- (4) אדם בעל ניסיון בחקירות או בתביעות פליליות שימנה נציב שירות המדינה **בהתייעצות עם המנהל הכללי של משרד המשפטים**;
- (5) נציב שירות המדינה או נציגו."

85. בחינת הרכב הוועדה מעלה, אפוא, כי לשר המשפטים השפעה, במישרין או בעקיפין, על מינוי שלושה מתוך חמשת חברי הוועדה. יושב ראש הוועדה הוא **מנכ"ל משרד המשפטים**, משרת אמון של השר; בצדו סניגור **שימנה שר המשפטים** בהתייעצות עם הסניגור הציבורי הארצי; נציג בעל ניסיון בחקירות או תביעות פליליות שימנה נציב שירות המדינה **בהתייעצות עם מנכ"ל משרד המשפטים**. בהקשר זה יש להדגיש כי אף אם אין בחובת התייעצות כדי לחייב מתן משקל מכריע לעמדת המנכ"ל, ברי כי מדובר במנגנון אשר יש בו כדי לאפשר לכל הפחות השפעה משמעותית על כך שנציג שאינו מקובל על המנכ"ל לא יובא לכלל מינוי או למצער יינתן משקל של ממש להסתייגותו.

86. בנוסף לאמור, החבר הרביעי - השופט בדימוס - נבחר על-ידי יו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, אשר בהתאם לסעיף 106 לתקנון הכנסת מכהן בו נציג מסיעות האופוזיציה. ואולם, גם חבר ועדה זה, אינו מתמנה בידי גורם מקצועי או שיפוטי עצמאי, אלא בידי נושא משרה פרלמנטרי. משכך, אף שמקור המינוי הוא באופוזיציה ולא בקואליציה, אין מדובר במינוי מקצועי נטול זיקה פוליטית. כלומר, גם מינוי זה משקף בחירה בידי גורם פוליטי-מוסדי ולא גורם מקצועי-עצמאי, על אף שמדובר בתפקיד מקצועי בראש גוף אכיפת חוק. כן יצוין, כי נוכח הפער המספרי גם אין לפנינו איזון בין הגורמים הפוליטיים, ויתרה מזאת, במצב של חילופי שלטון יהיה יו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה אשר יבחר את הנציג הרביעי, חבר האופוזיציה החדשה, היינו חבר הקואליציה הישנה, ובכך יישאר בידי הקואליציה הקיימת הרוב הקיים בוועדה. נסביר.

התיקון מורה, כי "חברי הוועדה המנויים בסעיף קטן (א)(3) ו-(4) יתמנו לתקופה של שש שנים" (סעיף 49ח4(ב) שהוסף לפקודה), ואלה חברי הוועדה היחידים שהחוק קוצב את תקופת כהונתם. כלומר, הסניגור והתובע, שני הנציגים שלשר השפעה ישירה על מינויים נוסף למנכ"ל משרדו, ימונו לתקופה נקובה של שש שנים. אולם ביחס לנציג שנבחר על-ידי יו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה, קרי: האופוזיציה, החוק לא נוקב במשך הכהונה באופן דומה.

בהיעדר הוראה הקוצבת את כהונתו של חבר ועדה זה, עשויה להישמע הטענה כי עם כינונה של כנסת חדשה יהיה יושב ראש הוועדה לענייני ביקורת המדינה החדש רשאי למנות נציג אחר תחת הנציג שמינה קודמו. במקרה כזה, עשוי להישמר אותו רוב פוליטי בוועדה בחילופי שלטון: מנכ"ל משרד המשפטים יוחלף עם חילופי הממשלה, ואילו נציג האופוזיציה יוכל להיות מוחלף על-ידי יושב ראש הוועדה החדש, שיהיה מטעם האופוזיציה החדשה, היא הקואליציה היוצאת. בכך עשוי להיווצר מנגנון המאפשר לשמר את יחסי הכוחות הפוליטיים הקיימים בהרכב הוועדה גם לאחר חילופי שלטון.

קושי זה מתחדד לנוכח היעדרו של טעם ענייני להבחין בין שלושת חברי הוועדה לעניין תקופת כהונתם. שלושתם מתמנים בשל ניסיונם המקצועי – כסניגור, כתובע וכשופט בדימוס – ושלושתם מתמנים בידי גורם פוליטי. ככלל, קביעת תקופת כהונה קצובה לחברי ועדות מינויים נועדה לחזק את עצמאותם ואת עצמאות הוועדה מפני השפעות חיצוניות. משכך, קשה למצוא הצדקה לכך שדווקא ביחס לנציג שממנה יושב ראש הוועדה לענייני ביקורת המדינה לא נקבעה תקופת כהונה מקבילה. תחת חזוק עצמאותה של הוועדה, הסדר זה עלול להוסיף מימד נוסף של אי-ודאות ותלות בשינויים פוליטיים.

הקושי מתעצם בשים לב לכך שהצעת החוק לא קודמה מאחורי "מסך בערות", אלא בידיעה כי שר המשפטים המכהן הוא שימנה את בעלי התפקידים הראשונים ויעצב את אופייה של המחלקה החדשה, וכל זאת ערב תקופת בחירות. בנסיבות אלה, יצירת מנגנון אשר עשוי לאפשר את שימור יחסי הכוחות הפוליטיים בהרכב הוועדה גם לאחר חילופי שלטון, מצטרפת למכלול ההסדרים המלמדים על פוליטיזציה של מנגנון המינוי.

87. להשלמת תמונה זו מוסיף התיקון וקובע, כי "הוועדה רשאית לפעול אף אם פחת מספר חבריה, ובלבד שלא פחת משלושה" (סעיף 49ח4(ג) שיוסף לפקודה במסגרת התיקון). כלומר, הוועדה עשויה לדון במינויים בהרכב שכולל נציגים אשר מונו כולם על ידי גורמים בעלי זיקה פוליטית, ללא מעורבות גורם נוסף שהוא.

88. בהקשר זה יש להדגיש כי הסכנה הטמונה בפוליטיזציה של מינוי לתפקיד בכיר כל כך במערכת אכיפת החוק, אינה מתמצה בשאלת השתייכותם של הגורמים הממנים לרוב הפוליטי או למיעוט, לקואליציה או לאופוזיציה. עצם התניית המינוי בשיקול דעתו של נושא משרה פוליטי – יהא זה נציג הרוב או נציג המיעוט – היא הפוגמת בעצמאות ובניטרליות הנתפסת של בעל התפקיד שיבחר, שכן היא יוצרת זיקה, ולו עקיפה, בין הליך המינוי לבין שיקולים שאינם מקצועיים גרידא. כך, מינוי המנהל או פיטוריו יכולים להיות נושא ל"דיל פוליטי" בין הקואליציה לאופוזיציה, וזאת בתפקיד מקצועי בראשות אכיפת חוק, שראוי היה להרחיק את מינויו מהדרג הפוליטי.

89. לכך יש להוסיף, כי לוועדה נתונה אף סמכות רחבה במיוחד לסיים את כהונתו של מנהל המחלקה ושל הממונה לפני תום תקופת כהונתם **בלא שנקבעו בחוק העילות לכך**. בכך יש כדי להגביר את התלות של המנהל והממונה בדרג הפוליטי הממנה את רוב חברי הוועדה, כפי שיפורט להלן.

90. הנה כי כן, מהניתוח שלעיל עולה תמונה מובהקת באשר להרכב הוועדה כולה. שניים מחבריה – ראש הוועדה (מנכ"ל משרד המשפטים) והסניגור – ממונים באופן ישיר בידי השר או מנכ"ל משרדו; על חבר שלישי – הנציג בעל הניסיון בחקירות ובתביעות – יש למנכ"ל השפעה ממשית, המושגת באמצעות מנגנון ההתייעצות המחייב את נציב שירות המדינה; וחבר רביעי – השופט בדימוס – ממונה בידי חבר כנסת, נושא משרה פרלמנטרי-פוליטי מובהק, אף אם ממחנה האופוזיציה. כך שמבין חמשת חברי הוועדה, ארבעה – כמעט כולה – נתונים, במישרין או בעקיפין, להשפעה של נושאי משרה פוליטיים, בין אם מטעם הקואליציה ובין אם מטעם האופוזיציה.

91. לכך יש להוסיף כי מנכ"ל משרד המשפטים משמש מלכתחילה יושב ראש הוועדה, מעמד המקנה לו, מעבר להשפעתו על זהות שני חברים נוספים כאמור, גם השפעה על ניהול דיוני הוועדה, על סדר יומה ועל אופן קבלת ההחלטות בה. ריכוז זה של סמכויות – הן כממנה ישיר, הן כבעל השפעה עקיפה על מינויים נוספים, והן כיושב ראש המנהל את מהלך הדיון – מקנה למנכ"ל משרד המשפטים, ובאמצעותו לשר המשפטים עצמו, מעמד דומיננטי המשתרע כמעט על כלל ההליך, החל בזהות המועמדים וכלה בהכרעה הסופית.

92. בנסיבות אלה, המבנה המוצע אינו יוצר, ולו בקירוב, איזון של ממש בין הדרג הפוליטי לבין גורמי מקצוע עצמאיים. אין בוועדה ולו חבר אחד שהוא בעל זיקה לתחום הפלילי ואשר מינויו נעשה בידי גוף מקצועי-מוסדי טהור, נטול זיקה כלשהי לדרג הפוליטי על גווניו, לא מטעם הרשות השופטת, לא מטעם לשכת עורכי הדין, ולא מטעם האקדמיה, כנעשה בוועדות איתור לתפקידים בכירים אחרים במערכת האכיפה, אשר כוללות מינויים מקצועיים בידי גורמים אלה. תוצאת הדבר היא כי הכרעה בדבר זהותם של מנהל המחלקה והממונה על התיאום – בעלי תפקידים בכירים במערכת אכיפת החוק, שתפקידם לבצע חקירות פליליות ולנהל הליכים פליליים – מופקדת בפועל בידי גוף שרובו המכריע, ולמעשה כולו, נתון להשפעה פוליטית ישירה או עקיפה, בניגוד גמור לעקרונות שבסיסוד הבטחת עצמאותה ומקצועיותה של מערכת אכיפת החוק.

93. חיזוקים ברורים, חוזרים ונשנים, לכך שתכליתו של ההסדר היא פוליטיזציה של מח"ש ופגיעה בעצמאותה, מצויים בדבריו של יוזם החוק, אשר הציג בשורת הזדמנויות בהליך החקיקה ובתקשורת את השליטה הפוליטית הצפויה במח"ש, והודה בכוונה למנות גורם פוליטי **"ימני לאומי על מלא מלא"** (סעיף 46 לעתירת התנועה). כן הציג את כוונתו המפורשת לנצל את השליטה הפוליטית ולדרוש ממנהל היחידה החדשה לזמן, מיד לאחר מינויו וכבר בחודש ספטמבר הקרוב, גורמים משפטיים בכירים לחקירה.

ראו דבריו בכתבה ששודרה בערוץ I24news ביום 17.6.26 בקישור הבא:
https://x.com/i24NEWS_HE/status/2078201242828857626?s=20

כן ראו פירוט שורת התבטאויותיו של ח"כ סעדה בהליך החקיקה ובתקשורת, אשר הובאו בעתירות: סעיף 144 לעתירת התנועה; סעיפים 46-47, 130 לעתירת האקדמיה; סעיפים 2.2, 7.1.18-7.1.3 לעתירת הלשכה.

94. **פוליטיזציה גם בהוראות הנוגעות לסיום כהונת בעלי התפקידים במחלקה** – התיקון קובע, כי מנהל המחלקה והממונה על התיאום יכהנו קדנציה אחת בת שש שנים, ולגבי כל אחד מהם נקבע כי "כהונתו תסתיים בתום תקופת כהונתו כאמור, בהתפטרותו, בצאתו לקצבה או בהחלטה של הוועדה" (סעיפים 3n49(ג) ו-5n49(א) לפקודה).

בכך נמשכת שליטתו של הדרג הפוליטי במינוי גם במהלך הכהונה, תוך פגיעה מתמשכת בעצמאות בעלי התפקידים הבכירים לאורך כהונתם. התיקון נמנע מלקבוע עילות מוגדרות וסגורות לסיום הכהונה בידי הוועדה, דוגמת עילה של הרשעה בעבירה שיש עמה קלון, התנהגות שאינה הולמת את התפקיד. הסדר עילות סגור מסוג זה נועד להבטיח כי סיום כהונה לא ייעשה על יסוד שיקולים זרים, ובכך להגן על עצמאותו התפקודית של בעל התפקיד לאורך כל תקופת כהונתו. לעומת זאת, בענייננו, המשך כהונתם של מנהל המחלקה והממונה תלוי בוועדה אשר נשלטת ברוב מכריע על ידי גורמים הנתונים להשפעת השר ומנכ"ל משרדו, ובלא שנקבעו עילות מוגדרות לסיום הכהונה. משמעות הדבר היא כי בעל התפקיד יודע שאותה ועדה אשר מינתה אותו, גם יכולה לסיים את כהונתו. בכך נגרמת פגיעה של ממש בעצמאות בעלי התפקידים במהלך כהונתם, פגיעה שיש בה משנה חומרה משמדובר בתפקידים בכירים בגוף אכיפת חוק, כפי שיוסבר להלן.

95. **שליטת הדרג הפוליטי אף מתעצמת, לאור הוראת השעה לפיה הממונה הראשון שימונה יכהן שלוש שנים, עם אפשרות למינוי לקדנציה נוספת של שש שנים** (סעיף 12 לתיקון). לעניין הממונה הראשון שימונה מוסיף התיקון נקודת תורפה נוספת הפוגעת בעצמאותו, בקביעת קדנציה קצרה ואפשרות להמשיך לקדנציה מלאה נוספת. לפיכך, ככל שהממונה יהיה מעוניין להמשיך בתפקיד לקדנציה שניה, בפרט שהקדנציה הראשונה שנקבעה היא קצרה, יידע הוא כי עליו **לרצות** את הגורמים הממנים בקדנציה הראשונה. וככל שירצה את הגורמים, יוכל הדרג הפוליטי להותירו בתפקידו משך תשע שנים בסך הכל (וראו בהקשר זה: בג"ץ 911/21 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל**, פסקה 20 (12.12.2021)).

2.ג. הכפפת המחלקה לשר המשפטים

96. התלות בדרג הפוליטי אינה מתמצה רק במינוי של מנהל המחלקה, אלא גם בהיבטים הנוגעים לכפיפותה הארגונית.

97. היחידה שתוקם תתנהל כמערך תביעה פלילי נפרד ומנותק ממערכת אכיפת החוק, תוך הכפפתה לשר המשפטים, והוא אשר יקבע, בין היתר, את תקציבה. בכך הוסר החיץ המתחייב בין מנהל יחידת אכיפת חוק לבין הדרג הפוליטי, וכעת יתקיים שיח ישיר בין מי שיקבל בעצמו אינספור החלטות אופרטיביות בהליכי חקירה והעמדה לדין, לבין השר, בו תלויה היחידה במישרין בהיבטים התקציביים והניהוליים החיוניים לניהול היחידה שתוקם ותפקודה. מתכונת זו מקימה חשש ממשי מובנה כי המנהל יתאים את עצמו לציפיות הדרג הפוליטי או חלקן, וכי זכויותיהם של נחקרים לשוויון בפני החוק ולהליך הוגן ייפגעו, כמו גם אמון הציבור בטוהר החלטותיו, החיוני לשלטון החוק. נציג את ההוראות היוצרות מבנה זה.

98. בדברי ההסבר לסעיף 1 לתיקון נכתב כי "המחלקה לחקירת שוטרים תהיה יחידת סמך במשרד המשפטים". בקול הקורא שפורסם להגשת מועמדות לתפקיד מנהל היחידה לחקירת שוטרים נכתב כי היחידה "תפעל באופן עצמאי בכפיפות מינהלית למנהל הכללי של משרד המשפטים".
99. בהמשך לכך, מורה סעיף 49 שמוסיף התיקון לפקודה כי "תקציב המחלקה יוכן על ידי שר המשפטים בתיאום עם מנהל המחלקה וייקבע בחוק תקציב שנתי, בתוכנית נפרדת בסעיף תקציב משרד המשפטים".
100. יחידה מתנהלת זקוקה לתקציב, ובפרט יחידה מבצעית הזקוקה, נוסף להון האנושי, לאמצעים טכנולוגיים ואמצעים אחרים לביצוע משימותיה האופרטיביות. הוצאת מח"ש מתקציב פרקליטות המדינה והכפפתה במישרין לשר בקביעת תקציבה, מעצימה את תלותה בשר בהיבטים קריטיים לפעילותה ומגבירה את שליטתו של השר בה.
101. המתכונת של כפיפות ישירה בין מנהל היחידה לשר, מבטלת את הריחוק הקיים במערכת אכיפת החוק בין הדרג הפוליטי לבין היחידות הכפופות ליועצת המשפטית לממשלה ולפרקליט המדינה ומנהליהן, המקבלים אינספור החלטות אופרטיביות בהליכים פליליים קונקרטיים, ומסירה את החיץ המונע שיח ישיר בין השר לבינם. מנהל מח"ש, המקביל לדרגת פרקליט מחוז, מנהל יחידה קטנה יחסית ומטפל בעצמו בקבלת שורת החלטות בתיקים, בהם תיקים רגישים וכאלה הנוגעים לגורמי משטרה בכירים מאוד, לחוקרים בתיקי שחיתות שלטונית, לשוטרים שהפעילו כוח בהפגנות מחאה נגד השלטון ועוד. כן עוסק הוא במתן אישורים לפעולות אופרטיביות רבות שנעשות על-ידי עובדי היחידה, דוגמת אישור מעצרים, חיפוש, האזנות סתר ועוד. מנהל זה יהיה כפוף ישירות למנכ"ל ולשר, ומידת תלותו באישורם לצרכיה התקציביים של היחידה שבניהולו תהיה רבה.
102. אפילו נניח, לצורך הדיון, כי חרף היות הוועדה פוליטית במהותה, בסופו של יום ימונה לתפקיד מנהל בעל כישורים מקצועיים מובהקים, אשר ייבחר משיקולים מקצועיים בלבד – אין בכך כדי להפיג את הקושי האינהרנטי הטמון במבנה הארגוני שנקבע בחוק. במסגרת זו יידרש המנהל להתנהל במתח מובנה בין מחויבותו המקצועית לניהול היחידה לבין תלותו המינהלית בדרג הפוליטי, המחזיק בסמכויות הניהוליות והתקציביות הדרושות להפעלת התקינה של היחידה.
- כך, הכפיפות המינהלית למנכ"ל משרד המשפטים ולשר המשפטים יוצרת תלות מתמשכת בהחלטות הנוגעות למשאביה של היחידה, ובכלל זה הקצאת תקציבים, איוש משרות, פרסום מכרזים, רכישת אמצעים טכנולוגיים וקבלת החלטות ניהוליות נוספות. נוכח הכפיפות המינהלית, מנכ"ל המשרד גם יהיה הכתובת לטיפול בתלונות אודות מנהל היחידה ועובדיו, על ההתערבות המתאפשרת במסגרת זו. בנסיבות אלה, ובהיעדר חיץ מוסדי בין הדרג הפוליטי לבין ניהול היחידה, מתעורר חשש מובנה כי שיקולים הנוגעים ליחסי העבודה עם הדרג הממונה עלולים להשפיע, במישרין או בעקיפין, על יכולתו של מנהל היחידה לממש את שיקול דעתו המקצועי באופן עצמאי.
103. אין ענייננו בהנחה כי בהכרח יופעל לחץ פסול במקרה קונקרטי, אלא בכך שמדובר בהסדר מוסדי שיוצר באופן מובנה מערכת יחסים של תלות מתמשכת בין בעל הסמכות המקצועית לבין הדרג הפוליטי האמון על המשאבים החיוניים להפעלת היחידה. מקום שבו מדובר בגוף קטן ומקצועי דוגמת מח"ש, שבו החלטות תקציביות או ניהוליות נקודתיות עשויות להיות בעלות השפעה

משמעותית על פעילות היחידה, מתחדד החשש כי עצמאותו המקצועית של מנהל היחידה עלולה להיפגע, או למצער להיתפס ככזו שעלולה להיות מושפעת, ממבנה הכפיפות שנקבע.

104. וחשוב לחדד: המונח "כפיפות ארגונית" מתעתע. המשמעות של כפיפות ארגונית היא שבאופן שוטף יידרש מנהל היחידה לשיתוף פעולה מצידם של המנכ"ל והשר, שיהיה בכוחם אף לשתק את פעילות היחידה, ככל שאופן התנהלותה לא ימצא חן בעיניהם. הרבה אמת מצויה באמירה ש"בעל המאה הוא בעל הדעה", ובמקרה זה המנכ"ל והשר, הם הממנים, המפטרים, הממונים הישירים ובידם המפתח לתקציב היחידה, תיקנונה וכו'.

ג.3. הממונה על התיאום

105. חלק קריטי מהפגיעה שגורם התיקון למח"ש ולמערכת אכיפת החוק כולה מצוי ביצירת תפקיד הממונה ובסמכויות שניתנו לו המבקשות להעניק לו מעמד על. **התיקון יצר לראשונה את תפקיד הממונה על התיאום והעביר אליו סמכויות של היועצת המשפטית לממשלה ופרקליט המדינה להכריע במחלוקות בין היחידה לגופי חקירה ותביעה, ולדון בעררים על החלטה שלא לחקור או שלא להעמיד לדין. ההוראות הנוגעות לממונה מקימות חשש ממשי, ואף למעלה מכך, להשפעה פוליטית על החלטותיו של גוף אכיפת חוק המפעיל סמכויות רגישות ביותר, ואף לחוסר אחידות ביישום הדין ואי שוויון בפני החוק. בכך נגרמת פגיעה בעצמאות היחידה שתוקם, וכן במערכת אכיפת החוק כולה.**

106. התיקון קובע כי "בחקירה בה נחשד שוטר בביצוע עבירה וכן נחשד אדם שאינו שוטר בביצוע עבירה ייעשו פעולות החקירה וההעמדה לדין, ככל האפשר, בתיאום בין הגוף החוקר או הגוף התובע ובין המחלקה", וכי הגופים הללו רשאים לקבוע כי החקירה או המשפט ינוהלו "בידי חוקר או תובע שאינו מוסמך לשמש חוקר או תובע באותו הליך" (סעיף 2י49(א) שהוסף לפקודה).

כך, מקום שאזרח הנתון בחקירה, לרבות עובדי ציבור ונבחרי ציבור החשודים בשחיתות שלטונית, עבירות מין וכדומה, יגיש תלונה נגד אחד מחוקריו או נגד הפרקליט המלווה את החקירה או מטפל בהליך הפלילי, יהיה לפנינו הליך המצוי בטיפול היחידה שתוקם במקביל להליך המטופל במשטרה ובפרקליטות, ואזי מורה התיקון כי שני הגופים יפעלו בתיאום, ומסדיר אף אפשרות להסכים ביניהם כי אחד מהם יטפל בשני ההליכים. בכך מגדיר התיקון אפשרות כי היחידה שתוקם תעסוק גם בחקירה נגד אזרח אשר הוגשה בעניינה גם תלונה נגד שוטר ו/או פרקליט, וזאת בשלב החקירה, ההעמדה לדין או ניהול המשפט הפלילי.

107. בהמשך לכך, מורה התיקון כי **הממונה הוא שיכריע במחלוקות בין היחידה שתוקם לבין גוף חוקר או תובע אחר** "בעניין שיש לו השלכה על חקירה של המחלקה" (סעיף 2י49(ב) שהוסף לפקודה). **בכך מעביר התיקון אל הממונה את סמכויות היועצת המשפטית לממשלה ופרקליט המדינה להכריע במחלוקות בין גופי החקירה והתביעה הכפופים להם לבין היחידה שתוקם, ולשם כך די שיהא מדובר "בעניין שיש לו השלכה על חקירה של המחלקה".**

יתרה מזאת, סמכותו להכריע אינה מתמצה בהכרעה באשר לתיאום או לסנכרון בין שני ההליכים המתנהלים במקביל, אלא התיקון קובע כי הממונה אף "רשאי להחליט על העברת תיק מטיפול של המחלקה לגוף חוקר אחר או גוף תובע אחר כפי שיקבע, ולהחליט על העברת תיק מטיפול של גורם אחר כאמור למחלקה" (סעיף 249(ב) שהוסף לפקודה).

בכך מסמיך התיקון את הממונה להעביר הליכים המטופלים במערכת התביעה הכללית או על ידי גורמי אכיפה אחרים (כמו רשות המיסים, הרשות לניירות ערך, רשות התחרות) לטיפול של היחידה שתקום, וזאת בכל שלב. יתרה מזאת, התיקון מאפשר לכפות העברת הליכים כאמור ממערכת התביעה הכללית ליחידה שתקום, באמצעות "הכרעה של הממונה" במחלוקת בין הגופים, אף כנגד עמדת היועצת המשפטית לממשלה.

108. סמכות זו נותנת בידי הממונה גם את הכוח לעכב לפי שיקול דעתו חקירות נגד אזרחים המתנהלות במקביל לחקירה נגד שוטר, לרבות חקירות של נבחרי ציבור ומי שהם חפצים ביקרם.

109. בכך מעמיד התיקון את הממונה על התיאום במדרג גבוה אף מזה של היועצת המשפטית לממשלה, ראש התביעה הכללית בישראל, בתיקים בהם יובאו מחלוקות להכרעתו, ומסמיך אותו להכריע במחלוקות ואף להעביר תיקים המטופלים במערכת התביעה הכללית לטיפול היחידה, לרבות נגד עמדתה של היועצת המשפטית לממשלה ופרקליט המדינה. זאת על אף שתפקידו ממוקד לכאורה ביחידה אחת אל מול מכלול מערכת אכיפת החוק, והוא נעדר ראיית רוחב תביעתית.

110. ויודגש, כי ניהול חקירות מקבילות במח"ש ובמשטרה הוא אירוע נפוץ, שכן בהליכים רבים מוגשות תלונות נגד החוקרים. ראו דברי יו"ר הוועדה המשותפת, חה"כ רוטמן:

"המספרים של חקירות מתנגשות זה יכול להיות גם לגבי 80%-90% מעבודת המחלקה, 40%-60% זה תלונות הדדיות, וכך וכך זה חשיפת סוכן וכו'. יש כל הזמן אירועים, כי אתה מתעסק בגוף אכיפת חוק, זה די אימננטי לאירוע. והרי ב-100% מהתיקים אפשר להגיש ערר."¹⁰

111. לאור סמכות זו, אף אם היה תפקיד הממונה מבוצע בידי גורם שנבחר בידי ועדה שכולה מורכבת רק מגורמי מקצוע נטולי כל זיקה פוליטית, ולו עצמו אין זיקה פוליטית, זוהי עדיין הייתה אנומליה בלתי מתקבלת על הדעת.

האנומליה מחמירה משתפקיד הממונה יבוצע בידי גורם שימונה במנגנון פוליטי במהותו ומכל מקום יהא הוא כפוף לשר לאורך כהונתו. בכך יצר התיקון פתח רחב להתערבות פוליטית בתיקים קונקרטיים שאינם בסמכות היחידה שתקום, בשלב החקירה, ההחלטה בדבר העמדה לדין או ניהול המשפט, לרבות בתיקים רגישים ביותר של אנשי שלטון והמקורבים להם.

התערבות זו עלולה לגרום עיכובים בניהול ההליכים, אף שמדובר בהליכים בהם יש ללוח הזמנים משמעות של ממש לבירור האמת, לאפשר לחץ על הגופים המנהלים אותם לגוף הפעולות וההחלטות בעניינם, ולכפות העברת הטיפול בהם ליחידה שתקום, תוך ביטול החלטות בכירי התביעה הפלילית בישראל בידי גורם שעשוי להיות נתון להשפעה פוליטית.

¹⁰ פרוטוקול ישיבה מס' 16 של הוועדה המשותפת לדיון בהצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (המחלקה לחקירות שוטרים), בעמ' 31 (16.2.26).

בנוסף, מתן סמכויות כה רחבות לממונה תביא לכך שנזקיה של הפוליטיזציה ביחידה שתוקם יחרגו הרבה מעבר לעניינם של השוטרים ואנשי השב"כ הנתונים לחקירתה, אל מעגלים רחבים של פרקליטים וגורמי ייעוץ משפטי, עיתונאים, וכן פגיעה בזכויות האזרחים. נסביר ונפרט.

112. **סמכות הממונה עלולה ליצור תמריץ לנחקרים להגיש תלונות נגד מבצעי החקירה – חוקרים, תובעים משטרתיים ופרקליטים מלווים, על מנת לנסות להביא לעצירת חקירת המשטרה נגדם עד להשלמת חקירת היחידה שתוקם.** במקרים אלה יהא הממונה מוסמך להכריע במחלוקות בין היחידה לבין התביעה המשטרתית והפרקליטות, לרבות מחלוקת הנוגעת לעיכוב קידומה של אחת החקירות עד שתסתיים האחרת, ויוכל אף להחליט להעביר את החקירה או ההליך הפלילי המנוהל בבית המשפט לטיפול היחידה.

ודוק: מדובר בתמריץ לנסות להגיש תלונות לא רק נגד חוקרים משטרתיים, כי אם גם נגד תובעים משטרתיים, פרקליטים המלווים חקירות משטרתיות, וכל גורם משפטי אחר הנוגע לתיק או לטיפול בו. אחר שהושמטה מהצעת החוק המקורית שהגיש חה"כ סעדה בשנת 2023 הרחבת הגדרת הגורמים לגביהם תוסמך היחידה בצד השוטרים ואנשי השב"כ כך שתכלול גם תובעים, הוסף בהמשך להצעת החוק תפקיד הממונה תוך הגדרת סמכויות רחבות וחריגות, אשר עלולה לשמש ליצירת פתח להרחבת מעגל קבוצת הנחקרים, בעקיפין, בלא הסמכה ישירה של היחידה לכך ("זיז") כלשונו של חה"כ סעדה, שיאפשר להכניס גם גורמים נוספים לגדר סמכות החקירה והתביעה של מח"ש).

113. בנוסף, הפקדת ההחלטה בידי גורם שמונה במנגנון פוליטי במהותו שאינו כפוף לדרג מקצועי, מקימה חשש להתערבות בחקירות שאינן נוחות לשלטון, ולשיקולים זרים בתיעוד חקירות שהשלטון מעוניין בקיומן, בהן חקירות נגד אנשי חוק, עובדי ציבור, נבחרי ציבור ואזרחים.

114. מכלול זה אף יגרום לאפקט מצנן ניכר על המשך ניהולן התקין של חקירות המשטרה, בפרט חקירות שחיתות שלטונית או חקירת מי שהשלטון חפץ ביקרו, ועל תפקודם של חוקרים ופרקליטים במסגרת חקירות אלה. זאת, נוכח החשש כי לא רק שקידומם ייפגע, אלא הם אף יוזמנו לחקירה פלילית ללא הצדקה. הנזק הצפוי לשלטון החוק ולשוויון בפני החוק, ועל כן גם לציבור בכללותו, מי יישורנו.

115. מעגל נחקרים נוסף שסמכויות הממונה עלולות להרחיב אליו עניינו בעיתונאים ואנשי תקשורת.

בהתאם לדין, חקירת עיתונאי או הפקת מחקר תקשורת של עיתונאי לצורך חקירת הדלפה מחקירה, היא פעולה חריגה מטעמים שנוגעים להגנה על חופש העיתונות וזכות הציבור לדעת, וטעונה אישור היועצת המשפטית לממשלה מטעמים ברורים. נוכח הסמכויות שנקבעו לממונה, מקום שהדרג הפוליטי יהא מעוניין בחקירת הדלפה מסוימת משיקוליו, אף אם היועצת המשפטית לממשלה העומדת בראש מערכת אכיפת החוק החליטה שאין מקום לאשר מחקר תקשורת של עיתונאי, יוכל הממונה לאשר חקירה רגישה זו בניגוד לעמדתה.

116. ייאמר כבר כעת, כי נזקי הפוליטיזציה ביחידה שתקום לא יתמצו בפגיעה בשוטרים, הפרקליטים והעיתונאים עצמם, אשר זכויותיהם ייפגעו מהפעלת סמכויותיה תחת השפעה פוליטית, אלא יגיעו אף לפגיעה בזכויות יסוד של אזרחים ובציבור כולו, כפי שיפורט להלן, במסגרת הניתוח החוקתי.

117. כן מעביר התיקון אל הממונה גם את הסמכות להכריע בעררים, סמכות המהווה חלק מהבקרה של בכירי המערכת על החלטות גורמים בפרקליטות ובמשטרה.

התיקון מורה כי "ערר על החלטה של מנהל המחלקה יוגש לממונה על התיאום, והוא יהיה בעל הסמכות להחליט בו" (סעיף 149(ב)(2) שהוסף לפקודה). בכך ניתנה למי שהוגדר כבעל תפקיד לתיאום בין גופי אכיפה, גם סמכות להכריע לגופה של החלטת תביעה קונקרטית, שאינה נוגעת לתיאום. מנגנון העררים, שנועד לאפשר בקרה וטיוב יישום מדיניות התביעה בדבר העמדה לדין באופן אחיד, ייושם כעת על-ידי ראש נפרד, והדבר עלול להביא לחוסר אחידות בין ההחלטות שיתקבלו בעררים על כלל החלטות התביעה, ולפגוע בשוויון לפני החוק.

118. לסיכום עד כה, ממכלול הוראות התיקון שהוצג לעיל עולה, אם כן, פגיעה לא רק במח"ש ובעצמאותה, כי אם גם בעצמאות משטרת ישראל, בשלטון החוק, בזכויות אדם. לא בכדי מושכלות היסוד הוותיקות עמנו מחייבות חיץ בין גופי אכיפת חוק לבין הדרג הפוליטי. התיקון פורץ אותן בשורת רכיבים. הפגיעה המצרפית המתקבלת היא במערכת אכיפת החוק כולה. לצד זאת, יצירת גוף אכיפה מקביל, אשר דה-פקטו מקבל סמכויות נרחבות ביותר וכאלה הממקמות אותו גבוה בהיררכיה מעל היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה, יוצרת חוסר אחידות וכאוס בעולם האכיפה הפלילי.

ג.4. הקמת מערך תביעה פלילי מקביל למערכת המשפט הפלילי

119. בהתאם לתיקון, היחידה שתוקם תתנהל כמערך תביעה פלילי נפרד ומנותק ממערכת אכיפת החוק, תחת סטנדרט נמוך בהרבה של ניתוק מזיקה פוליטית, תוך העברת סמכויות בכירי מערכת אכיפת החוק אל המנהל והממונה. היחידה אינה כפופה מקצועית לאורגן מקצועי כלשהו, לא כל שכן לאורגן במערכת אכיפת החוק, והממונה למעשה יהפוך להיות, במקרים שונים ורגישים, לפוסק האחרון במערכת אכיפת החוק.

120. העדרה של כפיפות מקצועית של היחידה לראשי מערכת אכיפת החוק מקים חשש ממשי לחוסר אחידות ביישום הדין על-ידי היחידה שתוקם לעומת יישומו במערכת אכיפת החוק הכללית של המדינה, ולפערים במדיניות התביעה בהעמדה ואי העמדה לדין ובמדיניות הענישה. תוצאתה של העדר הכפיפות המקצועית של היחידה שתוקם ושל מערכת אכיפת החוק לאותו גורם מנחה, תביא לפגיעה בשוויון בפני החוק. מובן, כי דינם של נאשמים שוטרים אינו יכול להיות שונה מדינם של נאשמים אחרים בגין עבירות דומות, רק משום שהטיפול נעשה ביחידות שונות בלא כפיפות לגורם מקצועי אחד. נפרט.

121. בראש התביעה הכללית עומדת היועצת המשפטית לממשלה, המופקדת על אכיפת הדין הפלילי באמצעות פרקליטות המדינה ויחידות נוספות. בהתאם לסעיף 12 לחסד"פ טרם התיקון, התובעים הם היועצת המשפטית לממשלה, נציגיה בפרקליטות המדינה ותובעים נוספים שהסמיכה, בצד תובעים משטרתיים שמינה מפכ"ל המשטרה. כלל התובעים הללו כפופים להנחיות היועצת המשפטית לממשלה ופרקליט המדינה בדבר מדיניות התביעה ויישום אחיד ושוויוני של הדין הפלילי.

122. מח"ש דהיום כפופה, ככל רשויות התביעה, ליועצת המשפטית לממשלה ולפרקליט המדינה. פרקליטים מפרקליטות המדינה משמשים תובעים במח"ש, וכפופים ליועצת המשפטית לממשלה כמו כלל התובעים. במסגרת התיקון הוספה לסעיף 12 לחסד"פ, בצד סמכות היועץ המשפטי לממשלה להסמיך תובעים, גם סמכות מקבילה למנהל מח"ש להסמיך תובעים, ונקבע כי "כתב אישום בשל עבירה שנחקרה במחלקה יוגש בידי תובע במחלקה שהוסמך לפי סעיף 12(א)(3) לחוק סדר הדין הפלילי" (סעיף 12(א)(3) שהוסף לחסד"פ; סעיף 149(א) שהוסף לפקודה). בכך ניתן לראשונה פתח להסמכת תובעים שאינם נציגי היועץ המשפטי לממשלה כקבוע בסעיף 12 לחסד"פ.

התיקון מייסד למעשה יחידת תביעה נפרדת, שאינה כפופה מקצועית ליועצת המשפטית לממשלה ולפרקליט המדינה. מבנה כזה עלול לגרום לחוסר אחידות ביישום הדין, ולאי שוויון לפני החוק בין חשודים ונאשמים שעניינם ייבחן במערכת התביעה הכללית לבין אלה שעניינם ייבחן בידי היחידה שתוקם.

123. אמנם סעיף 149(ג) מורה כי "הנחיות היועץ המשפטי לממשלה והנחיות פרקליט המדינה יחולו לעניין הפעלת הסמכויות של המחלקה", אולם, בכך אין כדי למנוע את החשש הממשי לחוסר אחידות ולחוסר שוויון לפני החוק, מהטעמים הבאים:

ראשית, צפוי כי מנהל המחלקה יעמוד על כך שהוא מוסמך לקבוע הנחיות קונקרטיות למח"ש לשם יישום ההנחיות בתחומי. שנית, ההנחיות אינן מכריעות בכל, ובחיי המעשה מתעוררות שאלות יישום ופרשנות. לפיכך, בפרקטיקה היומיומית ישנה חשיבות למדיניות אחידה ושוויונית בפרשנות ויישום ההנחיות. בנוסף, יישום הדין וההנחיות כרוך בהפעלת שיקול דעת, כידוע, שנדרש להתוות, בין היתר באמצעות הנחיות משנה שמגובשות מעת לעת.

לפיכך, בהעדרה של כפיפות מקצועית של מח"ש לגורם בכיר אחד המכריע ומנחה את כולם ומפקח על עבודתם, בדומה ליתר רשויות התביעה, לפנינו חוסר אחידות מובנה ביישום הדין, ופערים במדיניות התביעה בהעמדה ואי העמדה לדין, ובמדיניות הענישה. מכאן קצרה הדרך לפגיעה בשוויון בפני החוק.

124. בהמשך לכך קובע התיקון, כי "סמכות הנתונה ליועץ המשפטי לממשלה, לפרקליט המדינה או לפרקליט מחוז לפי חוק סדר הדין הפלילי, תהיה נתונה למנהל המחלקה או לתובע שהוא הסמיך לכך" (סעיף 149(ב)(1) שהוסף לפקודה).

העברת סמכויות זו מעמידה את מנהל היחידה שתוקם, שמשרתו מקבילה לדרגת מנהל יחידת שטח או פרקליט מחוז, במעמד סמכויות מקביל למעשה לדרג של תובע כללי, בלא הנחייה ופיקוח של גורם בכיר, הרואה את תמונת מערכת התביעה הכללית בכללותה, מנחה את כל התובעים רוחבית ובסמכותו לפקח ולהתערב בהחלטות שגויות או חורגות מיישום הדין האחיד תוך פגיעה בשוויון בפני החוק. הוא אף אינו חלק ממערכת אכיפת החוק ואף אינו מבוקר על ידה או בהתאם לאמות המידה המחייבות גופי אכיפה.

125. בנוסף, מעביר התיקון לידי מנהל מח"ש סמכויות רגישות הנתונות כיום בידי היועץ המשפטי לממשלה ולפרקליט המדינה.

התיקון מורה כי חקירת עובדי שב"כ טעונה כעת, נוסף להחלטה של היועצת המשפטית לממשלה, גם הסכמה של מנהל המחלקה, וכי אם **תתגלע מחלוקת ביניהם יכריע בה הממונה, אשר עלול להכריע נגד עמדת ראש התביעה הכללית בישראל** (סעיף 1ט49 שהוסף לפקודה).

כן נקבע, כי העמדת שוטר לדין משמעתי בגין שימוש בכוח שלא כדין ומעבר למידה הנדרשת, אשר מסורה בדין הקיים ליועצת המשפטית לממשלה, תועבר למנהל המחלקה (סעיף 8 לתיקון, המתקן את פרט 19 לתוספת הראשונה בחוק המשטרה, התשס"ו-2006 (להלן: **חוק המשטרה**)).

126. כן ראו, לשלמות התמונה, הרחבת היקף העבירות והגורמים שייחקרו במח"ש (סעיף 49טא) שהוסף לפקודה, וסמכויות נוספות שנקבעו למנהל בתיקון: תיקון פרט 5 לתוספת הראשונה בחוק המשטרה, וסעיפים 149ג), 49ב) שהוסף לפקודה, 49ב) שהוסף לפקודה.

ד. התיקון אינו צולח את המבחנים החוקתיים

127. הקשיים שעליהם עמדנו לעיל ביחס למנגנון המינוי, למבנה הכפופות, להוצאת מח"ש ממערכת אכיפת החוק, לסמכויות החריגות שנקבעו לממונה ולהסדרים הנלווים לכך, משתלבים כולם לכדי שינוי מבני הפוגע בעצמאותו המוסדית והמקצועית של גוף האמון על חקירת עבירות של שוטרים ואנשי שירות הביטחון הכללי. משכך, אין מדובר בפגיעה נקודתית הניתנת לריפוי באמצעות פרשנות או יישום זהיר של החוק, אלא בהסדר אשר מובנות בו פגיעות חוקתיות ומשטריות, המובילות למסקנה שאינו עומד במבחנים החוקתיים.

128. להלן יובאו עיקרי העמדה בדבר אי חוקתיות התיקון, בשים לב ליריעה המוגדרת של תגובה לצו ביניים.

129. נקודת המוצא לבחינת חוקתיותו של חוק היא כי "מדובר בחוק של הכנסת המבטא את רצון נבחר העם, וככזה בית המשפט נדרש לכבדו; על כן לא בנקל יקבע בית המשפט שחוק מסוים אינו חוקתי [...] יחד עם זאת, על בית המשפט למלא את התפקיד המוטל עליו במשטרנו החוקתי ולבחון את חוקתיותה של החקיקה היוצאת מתחת ידי הרשות המחוקקת. בחינה זו תיעשה תוך הקפדה על האיזון העדין הנדרש בין העקרונות של שלטון הרוב והפרדת הרשויות לבין ההגנה על זכויות האדם ועל ערכי היסוד העומדים בבסיס שיטת המשטר בישראל".

130. כפי שנפרט, ההסדר שנקבע בתיקון 45 פוגע בפגיעה קשה בעקרונות יסוד משטריים ובשורת זכויות יסוד, כולל הזכות לשוויון בפני החוק, לתכלית שאינה ראויה, ואינו צולח את מבחני המידתיות. על כן, עמדת הייעוץ המשפטי לממשלה היא כי התיקון אינו עומד בתנאי פסקת ההגבלה בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, ודינו ביטול.

1.1. התיקון פוגע בזכויות יסוד ובעקרונות יסוד משטריים

131. הסעיפים המרכזיים של התיקון מאפשרים התערבות פסולה של דרג פוליטי בעבודת מח"ש בניגוד לעקרונות יסוד משטריים, באופן שיביא לפגיעה קשה בשורת זכויות חוקתיות. השילוב בין הסעיפים מביא לתוצאה שנעדרת כל ערובה לשמירה על העצמאות ועל הממלכתיות של ההליך הפלילי. נסביר.

132. רשויות אכיפת החוק מפעילות סמכויות שלטוניות הכרוכות בפגיעה בשורת זכויות יסוד גרעיניות. הגנה על זכויות האדם מחייבת כי הרשויות הללו יפעילו את סמכויותיהן באופן מקצועי, עצמאי, ממלכתי ובלתי תלוי. חדירה של שיקולים פוליטיים להפעלת סמכויותיהן, תביא להחמרת הפגיעה בזכויות אדם מעבר לפגיעה האינהרנטית הכרוכה מעצם הפעלת הסמכויות, כמו גם לאיבוד בסיס הלגיטימציה הנתונה לרשויות אכיפת החוק להפעלת סמכויותיהן כלפי האזרחים.

ראו קביעות בית המשפט הנכבד בעניין תיקון 37 לפקודת המשטרה באשר לעקרון היסוד בדבר עצמאות המשטרה, וחיוניות החיץ שימנע פוליטיזציה בהפעלת סמכויותיה, היפים אף לענייננו: "אופייה העצמאי והממלכתי של המשטרה מהווה נדבך מרכזי בהגנה על זכויות הפרט, אשר עלולות להיות מושפעות מהפעלת סמכויותיה" (פסקה 130 לפסק דינו של כב' ממלא מקום הנשיא (בדימוס) ע' פוגלמן). הפעלת סמכויות המשטרה כרוכה בפגיעה בזכויות יסוד, ופוליטיזציה בהפעלתן תחמיר פגיעה זו: "בעצם הסטת קו האיזון בין הדרג הפוליטי והמקצועי יש כדי להעמיק ולהעצים את הפגיעה בזכויות אדם חוקתיות, הכרוכה בעבודת המשטרה" (פסקה 129 לפסק דינו של כב' ממלא מקום הנשיא (כתוארו אז) י' עמית).

133. ודוק: "ככל שנמצא שהתיקון – על הוראותיו השונות – שינה את מערכת היחסים שבין השר לבין המשטרה, באופן שהסיט את נקודת האיזון באופן ניכר ופגע ביכולתה להפעיל את סמכויותיה באופן עצמאי, מקצועי, ממלכתי ובלתי תלוי, הדבר יעלה כדי פגיעה עצמאית ומובחנת בזכויות שנפגעות כתוצאה מעצם הפעלת סמכויות המשטרה" (פסקה 120 לפסק דינו של כב' ממלא מקום הנשיא (בדימוס) ע' פוגלמן), בהן הזכות לחירות, לפרטיות, לחופש ביטוי, לחופש תנועה ועוד. לכך יש להוסיף, כי גם עצם קיומו של פתח להשפעת שיקולים פוליטיים על הפעלת סמכויותיה הפוגעניות של רשות אכיפת חוק פוגעת בזכות החוקתית לכבוד האדם:

"סבורני כי פגיעה בעצמאות המשטרה תוך הכפפתה באופן לא מאוזן לדרג המיניסטריאלי, מוליכה גם לפגיעה מובחנת ועצמאית בזכות החוקתית לכבוד האדם. [...] בהקשר הרלוונטי לענייננו, פגיעה בעצמאות המשטרה תוך פתיחת פתח להשפעה של שיקולים פוליטיים לא ענייניים על האופן שבו מופעלות סמכויותיה, מעבירה מסר שלפיו הסמכויות הפוגעניות של המשטרה עלולות לשמש לא רק לשם הגשמת האינטרס הציבורי ובמידה המתחייבת לכך, אלא גם לקידום מטרות חיצוניות. [...] כאשר אדם חושש שהחלטתו על מעצרו מושפעת מהשתייכותו הקבוצתית או הפוליטית, ולא רק מההנהגות האישיות, נוצר ממד משפיל נוסף ונפרד להחלטת המעצר. הפגיעה בזכויותיו של אדם מסיבות שעשויות לא להיות קשורות אך במעשי, מהווה פגיעה נוספת ומשמעותית בכבודו. יודגש: גם במצב דברים שבו המשטרה לא שקלה בפועל שיקולים פוליטיים, עצם האפשרות לחדירתם של שיקולים אלה, עלולה להטיל צל כבד על כל פעולותיה – ובהתאם נפגע גם כבוד האדם. פגיעה זו מועצמת נוכח פער הכוחות המובנה בין הפרט לבין השוטר שניצב מולו, ואשר הוא מחויב לציית להוראותיו." (שם, פסקה 121)

134. על רקע האמור נקבע כי "פוליטיזציה של גוף דוגמת המשטרה, שלה סמכויות נרחבות להפעלת כוח על אזרחי המדינה – עלולה להיות הרת-אסון, ולפגוע בשורש הלגיטימציה שמכוחה ניתנו לה אותן סמכויות" (סעיף 72 לפסק דינו של כב' השופט (כתוארו אז) נ' סולברג), וכי "משטרה 'מטעם', אשר מפעילה את סמכויותיה בצורה בררנית ונתונה ללחצים חיצוניים, היא משטרה אשר תאבד את הלגיטימציה הנתונה לה להפעלת הכוח" (שם, סעיף 204 לפסק דינו של כב' ממלא מקום הנשיא (בדימוס) ע' פוגלמן). כן נקבע, כי "פוליטיזציה של המשטרה צפויה לפגוע אנושות גם ביכולתה לבצע את המוטל עליה" (סעיף 8 לפסק דינה של כב' השופטת י' וילנר).

135. **ומן הכלל אל הפרט:** מח"ש, המוסמכת לאכוף את הדין הפלילי על שוטרים ועל אנשי שב"כ, מקיימת לשם כך חקירות פליליות ומפעילה סמכויות פוגעניות כגון סמכות מעצר, האזנת סתר וכדומה, וכן מחליטה בדבר העמדתם או אי העמדתם לדין. **הפעלת סמכויות אלה כרוכה מעצם טיבן בפגיעה בלתי נמנעת בליבת הזכויות החוקתיות, ובהן הזכות לכבוד, הזכות לחירות, לחופש תנועה, לפרטיות, לשם טוב, לשוויון בפני החוק, להליך הוגן.** שיקול הדעת ביחס לאופן הפעלת סמכויות אלה, נדרש להיות מקצועי בלבד, ללא השפעה של שיקולים זרים. חדירה של שיקולים זרים והפעלת סמכויות אלה במקומות שאינם מוצדקים, משמעותה פגיעה בזכויות אדם שלא כדין.

136. ההסדר שנקבע בתיקון לוקה בפוליטיזציה מובנית בשורת רכיבים שנקבעו בו, באופן המקים חשש ממשי ואף למעלה מכך, לפגיעה בעצמאותה של מח"ש ולחדירת שיקולים פוליטיים להפעלת סמכויותיה, ועל כן פגיעה בזכויות שוטרים ואנשי שב"כ, ואף במעגלים רחבים יותר – פרקליטים וגורמים נוספים במערכת אכיפת החוק, עיתונאים, ואזרחים בציבור בכללותו. **נמקד את ראשי הפוליטיזציה ונזקיה, כפי שהם עולים מהוראות התיקון שהוצגו בהרחבה לעיל:**

(א) בעלי התפקידים הבכירים ביחידה ימונו על-ידי ועדה אשר לדרגים הפוליטיים השפעה ישירה על מינוי רוב חבריה, ואשר אף סיום כהונתם נתון להחלטתה, תוך שימור רוב פוליטי זה אף בחילופי שלטון כפי שהוסבר לעיל. בכך לבכירי היחידה שתוקם תלות בדרג הפוליטי במינויים ובמהלך כהונתם.

(ב) היחידה תוקם כמערך תביעה פלילי נפרד ממערכת אכיפת החוק, תוך העברת סמכויות של היועצת המשפטית לממשלה ושל פרקליט המדינה אל המנהל והממונה. בכך מובנה חשש לחוסר אחדות ביישום הדין ופגיעה בשוויון לפני החוק.

(ג) ובעוד היחידה אינה כפופה מקצועית לאיש, תהא היא כפופה לשר המשפטים, והוא אשר יקבע את תקציבה. בכך הוסר החיץ בין מנהל היחידה לבין הדרג הפוליטי, וכעת **יתקיים שיח ישיר בין השר, בו תלויה היחידה במישרין בהיבטים התקציביים והניהוליים החיוניים לניהול היחידה שתוקם ותפקודה, לבין מי שיקבל בעצמו אינספור החלטות אופרטיביות בהליכי חקירה והעמדה לדין. מתכונת זו מקימה חשש ממשי מובנה כי המנהל יתאים את עצמו לציפיות הדרג הפוליטי או חלקן, וכי זכויותיהם של נחקרים לשוויון בפני החוק ולהליך הוגן ייפגעו.**

(ד) ואם בכך לא די, הרי שהגדרת סמכויותיהם של המנהל ושל הממונה תביא לכך שנוקיה של הפוליטיזציה ביחידה שתקום יחרגו הרבה מעבר לעניינם של השוטרים ואנשי השב"כ הנתונים לחקירתה, וכן אזרחים מקום שהעבירה בוצעה על-ידי שוטר ביחד עם אחר. נזקי הפוליטיזציה יחולו על מעגלים רחבים יותר של תובעים משטרתיים, פרקליטים וגורמי ייעוץ משפטי, וכן עיתונאים. פוליטיזציה בהפעלת הסמכויות שנקבעו למנהל, ובפרט לממונה, תפגע לא רק במחלקה לחקירות שוטרים אלא במערכת אכיפת החוק כולה ובשלטון החוק בישראל.

בהמשך לכך, נצביע על התרחבות פגיעתו של החוק למעגלים נוספים נוכח סמכויות הממונה שנקבעו בו. בכך נכללת פגיעה בזכויות תובעים ופרקליטים, אשר עלולה לגרום לאפקט מצנן בהתנהלותם במילוי תפקידם ולפגיעה בעצמאותם. זאת בגין החשש שישפיע, ולו על פרקליטים מסוימים, כי יבולע להם בגין הבעת עמדתם המקצועית או בגין נקיטת פעולה מסוימת בהליכים מסוימים, וכי יוזמנו לחקירה במח"ש בהליך זה או בהליך אחר בו יטפלו בעתיד. בכך תחדור השפעת הפוליטיזציה בגוף שיוקם אף להתנהלות תובעים ומשטרתיים ופרקליטים בפרקליטות המדינה. אין צורך להסביר את הסכנה בכך לשלטון החוק ולשוויון בפני החוק.

כן נצביע על הפגיעה בעיתונאים שפעילותם אינה נושאת חן בעיני השלטון, אשר תגרום לפגיעה חמורה בחופש העיתונות ובזכות הציבור לדעת, עקרונות יסוד בדמוקרטיה. אין מדובר, אם כן, בפגיעה אך בזכויות העיתונאי הקונקרטי עקב הפעלת סמכויות חורגת, אלא גם בציבור כולו, לנוכח הפגיעה בכלים המאפשרים לו לפקח ולבקר את השלטון. לאור כל אלה, **הכפפת היחידה, גוף אכיפת חוק שתפקידו לאכוף את הדין הפלילי, לדרג פוליטי, סופה לפגוע פגיעה נרחבת בשורת זכויות אדם ובעקרונות יסוד משטריים, בשלטון החוק ובשוויון בפני החוק.**

(ה) ולכל אלה נבקש להוסיף, כי נזקיה של פוליטיזציה בגוף האמון על חקירת עבירות של שוטרים ואנשי שירות הביטחון הכללי אינם מתמצים בפגיעה בעצמאותו המקצועית של הגוף עצמו. הם מקרינים גם על אופן הפעלת סמכויות האכיפה כלפי הציבור ועל ההגנה על זכויות היסוד. זאת, משום שהפיקוח שמפעילה היחידה על אופן השימוש בסמכויות אכיפה הוא אחד המנגנונים המרכזיים המבטיחים כי סמכויות אלה יופעלו בהתאם לדין, בשוויון ובהגנות.

חדירת שיקולים זרים לפעילות היחידה עלולה לפגוע באפקטיביות של מנגנון פיקוח זה ולעורר חשש כי החלטות בדבר פתיחה בחקירה, ניהולה או העמדה לדין בגינה יושפעו, ולו למראית פני הדברים, משיקולים שאינם מקצועיים. חשש זה אינו נוגע רק לפעילות היחידה עצמה, אלא גם להתנהלותם של גורמי האכיפה שעליהם היא מפקחת. מקום שבו עלול להיווצר הרושם כי חריגות מסוימות לא ייבחנו באופן מקצועי ועצמאי, נפגע כוחו המרסן של מנגנון הביקורת, והדבר ישפיע גם על אופן הפעלת סמכויות האכיפה כלפי הציבור.

כך למשל, אם ייווצר חשש כי שימוש בלתי מידתי בכוח או פגיעה בזכויותיהם של משתתפי הפגנות מסוימות לא ייבחנו באופן מקצועי ובלתי תלוי, עלולה להיפגע ההגנה על זכויותיהם של אותם אזרחים, ובכלל זה הזכות לשלמות הגוף, לחירות ולחופש הביטוי. באופן דומה, פגיעה בעצמאותה של היחידה בחקירת עבירות הנוגעות לטוהר המידות ולשחיתות שלטונית אינה פוגעת רק במושאי החקירה הישירים, אלא באמון הציבור בשלטון החוק ובאינטרס הציבורי בכללותו.

עוד נחדד, כי אכיפה לא שוויונית או מוטה של מח"ש כלפי עבירות אלימות שוטרים בתחומים מסוימים או כלפי אוכלוסיות מסוימות, עלולה לפגוע בזכויות יסוד חוקתיות כתוצאה מהעדר אכיפה או מאכיפת יתר כלפי שוטרים. אכיפת יתר תמנע מהמשטרה לבצע את תפקידיה ותפגע בזכויותיהם של השוטרים, ואכיפת חסר תפגע בזכויות יסוד של הציבור הרחב שהמשטרה מפעילה לגביה את סמכויותיה. בכך ייגרם אפקט מצנן על פעילותם של השוטרים. לצורך ביצוע עבודתו, חייב שוטר להניח כי החלטות שיתקבלו בעניינו אגב עיסוקו יהיו חפות מהשפעות ומשיקולים פוליטיים.

השוו לדוגמאות שפורטו בפסק דינו של ממלא מקום הנשיא (כתוארו אז), כב' השופט פוגלמן (סעיף 112 לפסק דינו):

”112. שימוש פוליטי בסמכויותיה של המשטרה פוגע פגיעה קשה ומשמעותית בשלטון החוק, ובעיקרון שלפיו כל הפרטים שווים לפני החוק. כך למשל, פוליטיזציה של המשטרה עשויה להוביל לשימוש בסמכויות האכיפה הפליליות לשם קידום אינטרסים מפלגתיים או לאכיפת יתר כלפי קבוצה שמתנגדת לשלטון; היא עשויה להוביל לשיטור יתר או לשיטור חסר כלפי קבוצות בהתאם להשתייכותם הדתית, הלאומית או האתנית; היא עשויה להוביל לשימוש בכלי החקירה הפלילית, על השלכותיו הפוגעניות, נגד יריבים פוליטיים. ברי כי סכנה זו חותרת תחת היסודות הבסיסיים ביותר של הדמוקרטיה, והיא מערערת את עצם היסודות של ”האמנה החברתית” שבמסגרתה הפרט מפקיד בידי השלטון כוח שיש בו אפשרות לפגיעה קשה בו, בין היתר מתוך מטרה שהשלטון יקנה לו הגנה שוויונית. בכך טמונה גם פגיעה קשה בזכויות האדם.

[..] החשש מחדירתם של שיקולים פוליטיים למרחב הטיפול בשחיתות השלטונית מגלם סכנה ליסודותיו של המשטר הדמוקרטי. בהקשר זה, החשש הוא כפול: הן במניעת חקירות מסוימות לטובת מי שהשלטון חפץ ביקרו; הן בקידום חקירות (וחקירות סרק) נגד פוליטיקאים שמתנגדים לו. שיקול זה אף הוא מחייב להבטיח קיומו של חיץ בין שיקולים פוליטיים לבין סמכויות הביצוע של המשטרה.”

137. **סיכום ביניים:** כמפורט לעיל, ההסדר שנקבע בתיקון מעורר קשיים משמעותיים הנוגעים לעצמאותה של מח”ש, למבנה המוסדי שנקבע לה ולחשש מפני פוליטיזציה של פעילותה. קשיים אלה, כשלעצמם, מצדיקים בשלב זה את מתן צו הביניים המבוקש.

בתמצית יצוין, כי גם בחינת התיקון בראי פסקת ההגבלה מובילה לאותה מסקנה. כפי שיובהר להלן, מתעורר ספק ממשי ולמעלה מכך אם ההסדר נועד לתכלית ראויה, ומכל מקום האמצעים שנבחרו אינם מגשימים את התכלית המוצהרת ואף חותרים תחתיה ואינם מקיימים את מבחני המידתיות.

2.ד. ספק אם ביסוד ההסדר עומדת תכלית ראויה

138. בדברי ההסבר להצעת החוק צוין כי תכליתה היא לחזק, כביכול, את עצמאותה של מח”ש באמצעות הפרדתה מן הפרקליטות וממערך הייעוץ המשפטי לממשלה, בהמשך לטענות בדבר ניגודי עניינים במבנה הקיים ובהסתמך, לכאורה, על דו”ח הצוות המקצועי. ואולם, גם אם מבחינה עקרונית ותיאורטית עצם הפיכתה של מח”ש ליחידה מחוץ לפרקליטות המדינה איננו לוקה כשלעצמו בפגם חוקתי, הרי שההסדר שנקבע אינו מסתפק בהפרדת מח”ש מן הפרקליטות, אלא מכפיף אותה במישרין לדרג הפוליטי, ולא קובע כל ערובה של ממש להבטחת פעילותה העצמאית והא-פוליטית. במהלך הליך החקיקה לא הוצגה תשתית מקצועית המסבירה כיצד הכפפה זו מתיישבת עם התכלית המוצהרת של חיזוק עצמאותה של היחידה, או כיצד היא צפויה לחזק את עצמאותה ולא לפגוע בה.

139. אף ההסתמכות על דו"ח הצוות אינה יכולה לבסס את ההסדר שנבחר. נקודת המוצא המשותפת לכל חברי הצוות הייתה הצורך להבטיח את עצמאותה המלאה ואת אי-תלותה של היחידה ושל העומד בראשה (ראו עמודים 15 ו-17 לדו"ח הצוות). הצוות לא המליץ על הכפפת מח"ש לדרג הפוליטי, ולא נערכה לאחר פרסום הדו"ח עבודת מטה לבחינת קיומו של מודל שייתן מענה לקשיים שעליהם הצביע הצוות, תוך שמירה על עקרונות עצמאות היחידה ואי תלותה. התיקון, אפוא, אינו מהווה יישום של המלצות הצוות, אלא מאמץ הסדר שונה באופן מהותי.

140. לכך מצטרפות התבטאויות פומביות של יוזם החוק במהלך הליך החקיקה ומחוצה לו, אשר אינן עולות בקנה אחד עם התכלית המוצהרת של חיזוק עצמאותה של מח"ש, ומעוררות יסוד סביר לכך שזו אינה התכלית שעמדה ביסוד ההסדר שנבחר, אלא תכלית הפוכה של פגיעה בעצמאות הגוף. אף מבלי להידרש למשקלן של התבטאויות אלה, די בכך שהן מצטרפות לכך שהמבנה שנקבע בחוק אינו מגשים את התכלית המוצהרת, אלא יוצר מנגנון של תלות ישירה בדרג הפוליטי ופוגע בעצמאותה המוסדית של היחידה. בנסיבות אלה, מתעורר ספק ממשי אם ההסדר שנקבע נועד לקדם תכלית ראויה, ומכל מקום אין הוא מקיים את הדרישה לקשר רציונלי בין התכלית המוצהרת לבין האמצעים שנבחרו להגשמתה.

3.ד. מבחני המידתיות

141. לכל האמור עד כה יוסף כעת, כי התיקון אינו עומד אף במבחני המידתיות. נציג מספר עיקרים, בגדרי היקף היריעה של תגובה לבקשות לצווי ביניים.

142. **מבחן הקשר הרציונלי** – תחילה יש לבחון האם מתקיים קשר רציונלי בין מטרת החוק לבין האמצעים שנבחרו להגשמתו.

כאמור, נוכח כל רכיבי הפוליטיזציה בתיקון עליהם עמדנו, **ההסדר שנקבע בתיקון לא רק שלא יחזק את עצמאות מח"ש, כפי התכלית שהוצגה בדברי ההסבר, אלא דווקא יפגע בעצמאותה פגיעה קשה, אשר תביא לפגיעה בזכויות אדם ובמערכת אכיפת החוק כולה.** לא ניתן לענות לצורך בחיזוק העצמאות מפרקליטות המדינה, ביצירת תלות ושליטה לדרג פוליטי, המפחיתה את עצמאות היחידה ומחלישה אותה.

143. **מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה** – מבחן זה בוחן האם האמצעי שנבחר הוא זה אשר פגיעתו בזכות החוקתית היא הפחותה מבין החלופות האפשריות.

מכל אשר פורט בהרחבה לעיל עולה, כי ההסדר מעגן שורת רכיבים המבנים פוליטיזציה בגוף שיוקם, בניגוד לעקרון עצמאות גופי אכיפת החוק כמפורט בפסיקה, אשר יביאו לפגיעה מוגברת בזכויות אדם ובעקרונות יסוד של השיטה. נקל לראות כי לא מונח לפנינו הסדר שחותר לצמצם פגיעה זו בזכויות אדם, אלא הסדר שנבנה בהתעלם מפגיעה זו ובנייתו התמקדה בהבטחת השגת תכליתו האמיתית של החוק, אשר הינה תכלית בלתי ראויה המשקפת פגיעה בעצמאות מח"ש, כאמור לעיל.

144. **מבחן המידתיות במובן הצר** – מבחן זה עניינו ביחס בין התועלת שתצמח מן החוק לבין הנזק והפגיעה בזכויות שייגרמו מיישומו.

כפי שפורט בהרחבה לעיל, התיקון כרוך בפגיעה משמעותית בשורת זכויות יסוד, ובהן הזכות לחירות, לחופש התנועה, לפרטיות, וכן בעקרונות יסוד של השיטה, ובראשם שלטון החוק, השוויון בפני החוק ועצמאות מערכת אכיפת החוק. פגיעה זו נובעת מן ההסדר המוסדי שנקבע, אשר מכפיף גוף חקירה ותביעה פלילי לדרג הפוליטי, ובכלל זה ממכלול ההסדרים הנוגעים למינוי מנהל היחידה, לסיום כהונתו, לסמכויות השר והממונה ולמבנה הכפיפות שנקבע.

מנגד, התועלת הגלומה בהסדר מצומצמת ביותר. אף אם נניח כי התכלית המוצהרת – מניעת ניגוד העניינים שבו מצויה פרקליטות המדינה ביחס למח"ש וחיזוק עצמאותה – היא תכלית ראויה, האמצעי שנבחר אינו מצמצם את אותו קושי נטען אלא מחריף אותו. במקום לנטרל את החשש מפני תלות או השפעה בלתי ראויה, התיקון יוצר תלות ישירה בדרג הפוליטי, שהיא חריפה פי כמה מהקושי הנטען שאותו ביקש לכאורה לפתור. בנסיבות אלה, התועלת שבהשגת ההפרדה הארגונית אינה שקולה כנגד הפגיעה המשמעותית בזכויות היסוד ובעקרונות המשטריים הנגרמת מן ההסדר.

145. **ולצד כל האמור לעיל, החוק, במתכונתו, פוגע פגיעה אנושה ביסודות גרעיניים של מדינה דמוקרטית, ובהם שוויון בפני החוק ואכיפת חוק הוגנת ושאינה מושפעת משיקולים זרים.**

4.4. הסעד

146. נוכח כל המפורט לעיל, עמדת היועצת המשפטית לממשלה, **כפי שתפורט בהרחבה וביתר הנמקה בתגובה המקדמית שתוגש**, היא כי הסעד ההולם בנסיבות העניין הוא סעד של בטלות התיקון. נוכח הפגיעה הקשה בשורת זכויות יסוד גרעיניות ובעקרונות יסוד משטריים, הנגרמת מצבר רכיבים שנקבעו בתיקון וממכלול ההסדר שהתקבל, אשר יפגע בעצמאותו של גוף חקירה ותביעה פלילית מרכזי, ובמערכת אכיפת החוק כולה.

147. אין בנמצא פרשנות מקיימת אשר תוכל לנטרל פגיעות חוקתיות ומשטריות אלה. גם לא ניתן להסתפק בביטולם של סעיפים מסוימים בתיקון, שכן שורת הוראות בהסדר יוצרות את הפוליטיזציה ואת אי השוויון לפני החוק, וביטולן יותיר סעיפים בודדים בשולי ההסדר, שאינם עומדים לבדם, בלא הוראות מינוי המנהל והממונה והגדרת סמכויותיהם העיקריות המעוררות את הקשיים כבדי המשקל שפורטו לעיל.

ה. הבקשות לצו ביניים

148. סעיף 10(א) לתיקון קובע כי תחילת החוק שמונה חודשים מיום פרסומו (15.6.26), וכי השר רשאי לדחות את מועד התחילה בתקופה של עד ארבעה חודשים במצטבר, בצו באישור ועדת חוקה.

בצד זאת קובע סעיף 10(ב) לתיקון, כי סעיפים 3n49 עד 5n49 ו-49יג לפקודה כנוסחם בתיקון, היינו הוראות הקמת הוועדה הממנה, מינוי מנהל המחלקה ומינוי הממונה, וההוראה הנוגעת לתקציב המחלקה, **ייכנסו לתוקף ביום פרסום החוק**. כן נקבע, כי **"בתוך חודש** מהמועד האמור ימונו חברים ראשונים לוועדה", וכי **"הוועדה תפעל בהקדם האפשרי למינוי מנהל המחלקה והממונה על התיאום, לשם ביצוע פעולות הנדרשות להקמת המחלקה"**.

149. יודגש כבר כעת, כי הוראת התחילה הנדחית שנקבעה בסעיף 10(א) לתיקון היא הוראה מלאכותית. כפי שנראה להלן, סעיף 10(ב) מכניס לתוקף את ההוראות העומדות בליבת התיקון, קרי, מינוי מנהל המחלקה והממונה, ומבקש להניע ולהכניס ליישום כבר כעת את השינוי היסודי העומד בלב התיקון. בכוחו של שינוי זה לחולל את השפעתו ונזקיו כבר בשלב זה, לרבות פגיעה קשה ביכולת התפקוד של מח"ש ויצירת אפקט מצנן כבד על חוקרים ותובעים, ככל שלא יוצא צו ביניים.

150. על רקע הוראת התחילה שבסעיף 10(ב) התבקש במסגרת העתירות צו ביניים אשר יורה להקפיא את כניסתן של ההוראות האמורות לתוקף ו/או להימנע מנקיטת פעולות וצעדים ליישומן, ובכלל זה מינוי חברי הוועדה, על מנת למנוע נזק בלתי הפיך ומעשה עשוי.

151. בינתיים, ביום 25.6.26, כעשרה ימים ל אחר כניסתם לתוקף של ההוראות בתיקון הנוגעות למינויים, פורסם "קול קורא להגשת מועמדות למשרת מנהל/ת היחידה לחקירת שוטרים", בו צוין כי המנהל יעמוד בראש היחידה לחקירת שוטרים בהתאם לתיקון 45, אשר "תפעל באופן עצמאי בכפיפות מינהלית למנהל הכללי של משרד המשפטים". המועד האחרון להגשת מועמדות נקבע ליום 12.7.26, והוארך מאז פעמיים – ביום 9.7.26 הוארך המועד להגשת המועמדות עד ליום 19.7.26, וביום 16.7.26 הוארך המועד עד ליום 2.8.26.

אשר למינוי חברי הוועדה – לפי הנמסר, נוסף לנציגים בוועדה המתמנים לפי תפקיד – מנכ"ל המשרד ונציב שירות המדינה, מונו הנציגים לפי סעיפים 49ח(א)(3) ו-49ח(א)(4). הנציג לפי סעיף 49ח(א)(2), אותו ימנה יו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, טרם מונה. הקול הקורא צורף כנספח 1 לעתירה בבג"ץ 6844-07-26.

152. הלכה היא, כי בית המשפט הנכבד מוסמך ליתן צו ביניים אשר יעכב יישומו של חוק, וכי יפעיל שיקול דעת זה בזהירות רבה, ובתוך כך יערוך איזון בין העיכוב בהפעלתו של חוק בטרם הוכרע הדין לבין הנזק הבלתי הפיך לפרט והפגיעה הלכאורית בזכויות אדם עד להכרעת הדין:

"12. ביום 30.6.1997 – יום לפני כניסתן לתוקף של ההוראות הנדונות שבחוק תיקי השקעות – קיים הרכב מורחב של בית-המשפט דיון בצו- הביניים. נקודת המוצא שלנו בדיון זה הייתה, כי הוצאת צו-ביניים לעיכוב הפעלתו של הסדר המעוגן בחוק הינה בסמכותו של בית-המשפט ונתונה לשיקול-דעתו. כך נוהגים בתי-המשפט באנגליה, בארצות-הברית, בקנדה ובשיטות משפט נוספות) ראו Factortame Ltd. v. Secretary of State (No. 2) [42]; RJR-MacDonald Inc. v. Canada (Attorney-General) (1994) [38]; C.A. Wright, A.R. Miller and M.K. Kane Federal Practice and Procedure: Civil [54], sec. 2948; K.P.E. Lasok The European Court of Justice Practice and Procedure [55], at p. 232). שיקול-דעת זה יש להפעיל בזהירות רבה. יש לאזן בין הנזק הבלתי הפיך לפרט אם צו העיכוב לא יינתן, לבין הנזק לפרטים אחרים, ולציבור כולו, אם צו העיכוב יינתן. על בית-המשפט להיות רגיש הן לעיכוב בהפעלתו של חוק בטרם הוכרע הדין (אם יינתן צו-ביניים), והן לפגיעה הלכאורית בזכויות האדם עד להכרעת-הדין (אם לא יינתן צו כאמור)". (בג"ץ 1715/97 לשכת מנהלי השקעות בישראל נ' שר האוצר, נא(4) 367 (1997))

153. כידוע, שניים הם השיקולים המרכזיים בהכרעה בבקשה למתן צו ביניים: סיכויי העתירה להתקבל ומאזן הנוחות. בין השניים מתקיימת "מקבילית כוחות", היינו ככל שסיכויי העתירה גבוהים כך ניתן למעט בדרישת מאזן הנוחות ולהיפך, אולם אבן הבוחן העיקרית היא מאזן הנוחות. בתוך כך יידרש בית המשפט לבחינת שאלת הצורך בשמירת המצב הקיים כדי למנוע נזק בלתי הפיך, ומשקל מיוחד ניתן לפגיעה בשלטון החוק ובזכויות אדם (בר"מ 2139/06 מר ושות' (1982) בע"מ נ' משרד התשתיות הלאומיות - נציבות המים (6.4.2006); בר"מ 5061/15 אלמסגד גריוסוס צגטה נ' שר הפנים (12.8.2015); בר"מ 8777/06 מפעלי תחנות בע"מ נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה טבריה (19.11.2006); בר"מ 301/03 אחים סקאל בע"מ נ' רשות שדות התעופה (18.3.2003); בג"ץ 1715/97 לשכת מנהלי ההשקעות בישראל נ' שר האוצר, נא(4) 367 (1997)).

154. שני השיקולים במקרה דנן נוטים לטובת מתן צו ביניים, וזאת בעוצמה רבה, וכי מתחייב צו שיפוטי שיורה על שמירת המצב הקיים, כדי למנוע נזקים בלתי הפיכים ופגיעה בשלטון החוק ובזכויות אדם, אשר לא ניתן יהיה להשיבם לאחור.

ה.1. סיכויי העתירה גבוהים מאוד

155. כעולה מכל אשר פורט לעיל, התיקון אינו עומד במבחנים חוקתיים, ויפגע בשורת זכויות אדם גרעיניות ובעקרונות יסוד של השיטה, ובראשם עצמאות גופי אכיפת החוק, שלטון החוק והשוויון בפני החוק. בית המשפט הנכבד מופנה לכל אשר פורט בהצגת הוראות התיקון ואי עמידתו במבחני הניתוח החוקתי.

156. רגישותו של נושא אכיפת החוק הפלילי בחברה דמוקרטית היא רבה במיוחד, ודווקא בנושא זה חוקק חוק הפוגע פגיעה אנושה במושכלות יסודות דמוקרטיים, ללא כל בסיס מקצועי ותשתית עובדתית לתמיכה בו, ללא עבודת מטה סדורה שתומכת בהוראותיו, ללא תכלית ראויה שיש בה כדי להצדיק את ההסדרים שנקבעו.

ה.2. מאזן הנוחות

157. קידום יישומם של סעיפים 3ח49 עד 5ח49 ו-49 לפקודה טרם שניתנה ההכרעה בעתירות, מהווה הלכה למעשה כניסה מלאה לתוקף של הוראות הליבה של החוק.

158. היישום המידי יגרום לנזקים בלתי הפיכים, ובכלל זאת יפגע ביכולתה של המחלקה הקיימת למלא את תפקידה, על הפגיעה הכרוכה בכך באכיפת שלטון החוק ובהגנה על זכויות אדם וזאת בכלל ובתקופת הבחירות הרגישה שאנו ניצבים בפתחה בפרט.

159. בשוקלו את מאזן הנוחות נבקש מבית המשפט הנכבד לתת דעתו לארבעה מישורים של נזקים:

מישור נזק ראשון, הפגיעה הצפויה בעבודת מח"ש עד כדי שיתוקה וריקונה מכוח האדם, הפגיעה בתיקים המנוהלים על-ידה והפגיעה הקשה בלגיטימציה של קבלת החלטות בתיקים רגישים המצויים בטיפול מח"ש;

מישור הנזק השני, יצירת הרתעה באופן מיידי בקרב שוטרים חוקרים ותובעים, מתוך מח"ש ומחוץ לה. כל אלה רואים לנגד עיניהם את התגבשותה של יחידת חקירה ותביעה חדשה הלוקה בפוליטיזציה, על כל המשתמע מכך באשר לאפשרותם להביע עמדות מקצועיות ללא כחל ושרק, גם בעניינים שלשלטון או למי מהמקורבים אליו עניין פוליטי או אישי בו ;

מישור הנזק השלישי, הסרת החיץ בין מח"ש לבין הדרג הפוליטי, במינויין לראשונה של שתי דמויות בכירות הנבחרות על ידי ועדה פוליטית במהותה, ושלחם תלות ישירה בדרג הפוליטי. החל מרגע המינוי יפעלו במסגרת השדה הפלילי נושאי משרה בכירים, אשר מונו על-ידי ועדה פוליטית במהותה, ואשר עתידם המקצועי תלוי בגורמים פוליטיים ובראש ובראשונה שר המשפטים ומנכ"ל המשרד ;

מישור הנזק הרביעי, נובע מהמסר השלילי העולה ממתן אפשרות להליך הפוליטיזציה של חקירות השוטרים והתביעה "להתגלגל". לעמדתנו מדובר בסתירה כה חמורה למושכלות יסוד דמוקרטיים, שלא ניתן לאפשר את קיומה, תוך קביעת עובדות בשטח, הנצחת האפקט המצנן על גורמי אכיפת החוק, עד שתינתן הכרעה סופית.

נפרט את הדברים.

160. **לב התיקון הוא הכפפת מח"ש למערכת הפוליטית** באמצעות מינוי שני בעלי התפקידים הבכירים באמצעות מנגנון פוליטי במהותו, כפי שהוסבר בהרחבה לעיל.

161. **חדירת הפוליטיזציה למח"ש צפויה להחל כבר משלב קידום המינויים והפעולות להקמת היחידה החדשה, ותגרום נזקים בלתי הפיכים כפי שיוסבר להלן.**

קידום המינויים מקים, מטבע הדברים, חשש מיידי ומעשי כי שיקולים פוליטיים יחלחלו כבר עתה, עוד בטרם החל תפקוד היחידה החדשה בפועל, אל פעילותה השוטפת של היחידה הקיימת.

יש להדגיש: אין מדובר במינוי של ממונה חדש ליחידה קיימת ומבוססת – מדובר בהקמה מבראשית של יחידה חדשה, שאליה צפויים לעבור לפחות חלק מעובדי מח"ש הקיימת המעוניינים בכך, בהתאם לתנאים שייקבעו בשיח עם הארגונים במעורבות המנהל שייבחר, וזאת במקביל להמשך פעולתה של מח"ש הנוכחית.

עובדים אלה יודעים כי המנהל שעתיד להתמנות יהיה אחראי לקליטתם ביחידה החדשה, לשיבוצם במדרג התפקידים שייקבע, ולקידומם המקצועי בה בעתיד וכי תהיה לו השפעה על תנאי העבודה שלהם. ברור לגמרי החשש כי עובדים המבקשים להשתלב ביחידה החדשה או להתקדם במסגרתה יביאו בחשבון את זהותם של בעלי התפקידים העתידיים ואת תפיסותיהם בהפעלת שיקול דעתם, אף מבלי משים, באופן שיש בו ליצור אפקט מצנן על עצמאות שיקול הדעת המקצועי ופגיעה במראית פני העצמאות של עבודת המחלקה.

החשש המרכזי הוא כי תמריץ זה, אף אם לא פועל במודע ואף אם אין בכוונת העובדים לסטות משיקול דעתם המקצועי הטהור, עלול להשפיע על אופן הפעלת שיקול הדעת בתיקים הקונקרטיים המתנהלים כבר עתה: החלטות בדבר פתיחה בחקירה, היקפה והסמכויות שיופעלו במסגרתה, כמו גם ההחלטה מי ייחקר באזהרה בחקירה, וקצב קידומה, עלולות להיות מושפעות מהניסיון להימנע מהתנגשות עם גורמים שעשויים למצוא חן בעיני המנהל הצפוי, או להיפך – להפגין נחישות כלפי גורמים שנחזים כבלתי-רצויים בעיניו.

מורכבות נוספת נובעת מכך שצפוי, מטבעם של דברים, שמבין העובדים הבכירים ביחידה הקיימת ישנם כאלה שמעוניינים להתמודד לתפקיד המנהל ויתראיינו אליו במקביל לביצוע תפקידם במחלקה.

כל זאת, כשעל שולחנה של מח"ש מונחים בעת הזו ממש תיקים רבים, ביניהם תיקים רגישים ביותר, בהם נדרשת המחלקה לקבל החלטות בימים אלה.

162. לכך יש להוסיף כי הפוליטיזציה תיתן אותותיה כבר בשלב הגשת המועמדות. ההסדר שנקבע יוביל אפקט מצנן למועמדים מקצועיים וראויים, אשר יראו עצמם בלתי מתאימים לציפיות הדרג הפוליטי, וכלל לא יגישו מועמדותם. מצב דברים זה צפוי לצמצם את מאגר המועמדים לתפקיד מרכזי במערכת אכיפת החוק, תוצאה שהיא בלתי רצויה בעליל.

163. לכך מצטרפת השפעה בלתי-נמנעת הנגזרת מעצם פעולות ההקמה עצמן, ולא רק מהליך המינוי הפורמלי. כאמור, חקיקת החוק אינה יוצרת יש מאין יחידה תפעולית מגובשת ופועלת, אלא מטילה על הגורם שימונה את המשימה של הקמת היחידה בפועל - עבודת מטה נרחבת, הכוללת גיבוש מבנה ארגוני, קביעת נהלים, סדרי עבודה, חלוקת סמכויות ודרכי תיאום, שדבר מכל אלה לא נעשה טרם חקיקת החוק ואינו קיים כיום בכתובים.

הקמה כאמור אינה יכולה, מטבעה, להתבצע במנותק מן היחידה הקיימת. מטבע הדברים הגורם שימונה יקיים שיח עם מי מעובדי מח"ש הקיימת בנושאים שונים. השפעת האמור ברורה.

164. בהתאם להוראת התחילה אף מינוי הממונה על התיאום יבוצע עם תחילת יישום החוק, אף שעיקר תהליך ההקמה עניינו בהקמת היחידה עליה יופקד המנהל. אף מינויו של בעל תפקיד זה בידי ועדה פוליטית במהותה בונה נדבך נוסף בפוליטיזציה שקורמת עור וגידים לנגד עיניהם של העובדים ביחידה הקיימת ובפגיעה בעצמאותה של מח"ש. החשש להשפעת הפוליטיזציה מעצם מינויו של המנהל, האפקט המצנן וכל אותן השלכות שפורטו לעיל בגין מינויו, יקבלו משנה תוקף במינויו של הממונה, הגורם הבכיר יותר, אשר הוסמך אף לגבור על החלטות היועצת המשפטית לממשלה במחלוקות שיובאו להכרעתו. בנוסף גם לא מן הנמנע שישמיע התבטאויות ומסרים בעניינים כלליים או פרטניים באופן שישפיע, על התנהלות העובדים ביחידה.

165. **יש להדגיש כי הפוליטיזציה תפגע באמון הציבור במח"ש במישורים נוספים וזאת אף בתקופת הביניים.** מעצם התנהלותם של שני מנהלים במקביל, המנהל הנוכחי בפרקליטות והמנהל שימונה בהליך נגוע פוליטית, עלול הדבר לגרום לאי אמון מובנה בפעולות שיבוצעו ובהחלטות שיתקבלו, בהתאם לנקודת מבטו של המתבונן. חלק בציבור עלול לסבור כי החלטות מסוימות התקבלו תחת השפעת הרצון לשאת חן בעיני המנהל החדש ולקבל תפקיד בכיר ביחידה החדשה, ואחרים עלולים לסבור כי החלטות מסוימות התקבלו בניגוד למסתמן ביחידה לאחר שתהא מנוהלת בידי המנהל החדש כאמור.

166. **נזק נוסף הוא החלשתה של היחידה הקיימת וגרימת קיפאון בפעילותה ובטיפול בתיקים בתקופת אי הוודאות שבין צעידה נמרצת לקראת הקמת יחידה חדשה לבין הכרעה שיפוטית המקבלת את העתירות.**

כבר כעת מנוהלת היחידה בידי ממלא מקום זמני מאז חודש מאי 2026, לאחר שלא נערך מכרז בתום כהונתה של מנהלת מח"ש הקודמת (לעתירה שהוגשה בעניין זה ראו בג"ץ 76329-04-26). לקשיים הידועים הכרוכים בניהול יחידה בידי מנהל זמני, יצטרף מינויו של מנהל חדש שינהל אותה בעתיד, אולם לא במתכונת של חפיפה קצרה כמקובל, שכן מדובר בהקמת יחידה חדשה שטרם נעשתה כל עבודת מטה לתכנונה, וכשמעל מינויו מרחפת האפשרות שיבוטל, בשים לב לטענות כבדות המשקל המונחות להכרעת בית המשפט הנכבד.

במצב דברים זה, בין היתר לעמדת גורמי המקצוע בתביעה הכללית, ישנו **צפי לפגיעה הולכת וגוברת של פעילות מח"ש ולתהליך של קפאון גובר בפעילותה עד לשיתוקה למעשה.** כך בכלל וכך בפרט באותן החלטות בהן ישאלו את עצמם מקבלי ההחלטות ביחידה הקיימת האם עליהם לעכב נוכח כניסתו של מנהל עתידי לתפקיד, שכבר אוחו במינוי תקף. בנוסף, חשודים ונאשמים עלולים לבקש לדחות את ישיבת השימוע או הדיון בבית משפט בעניינם על מנת להמתין לכניסתו של המנהל החדש, ככל שהם סבורים שהדבר צפוי להיטיב עמם, והדבר יביא לעיכובים וסחבת בניהול התיקים.

להיבטים אלה, אשר בשונה מחפיפה שגרתית יתפרשו על פני תקופה ארוכה ויעלו או יגברו לפי התיק והעניין, יש השלכה על התנהלות מח"ש בתקופה זו. **ויודגש, אין מדובר בחששות בעלמא אלא בדברים שהחלו לקרות בפועל מאז חוקק התיקון.**

167. בנוסף, יש לתת את הדעת להשפעה המצטברת של המינוי הקונקרטי על מגמה שכבר החלה להסתמן עם עצם חקיקת החוק. כבר עם חקיקת החוק שיתפו עובדים במחלקה כי הם מעוניינים לעבוד בפרקליטות המדינה ולא ביחידה שתוקם, על כל המשתמע מכך בהיבט המסגרת המקצועית, זכויות העובדים והאתוס המקצועי, נתון המלמד כי החשש מפני עזיבה אינו תיאורטי גרידא.

168. מינויו בפועל של המנהל – צעד המסמן כי הקמת היחידה החדשה יוצאת מכלל הצהרה ונכנסת לשלב מעשי ומוחשי – צפוי לזרז ולחזק מגמה זו: עובדים שכבר שקלו את האפשרות לעבור ליחידה אחרת בפרקליטות או לעזוב את השירות הציבורי לטובת שוק העבודה הפרטי, צפויים לפעול בפועל למימוש כוונה זו נוכח מינוי המנהל, שממנו ואילך היחידה החדשה חדלה מלהיות אפשרות עתידית ותאורטית והופכת למציאות קרובה וקונקרטית.

בהקשר זה נציין, כי **כבר כעת קיימים במח"ש תקנים בלתי מאוישים, ביחידה שגודלה ביחס להיקף משימותיה אינו מעמיד לה יתירות כזו.** בין התקנים הבלתי מאוישים גם תקנים בכירים דוגמת ראש אח"ס, ראש מחלקת סייבר, ראש אגף פרקליטים, תפקידים שאת כולם ממלא כעת ממלא מקום מנהל המחלקה, הממלא גם את תפקיד המשנה למנהל מח"ש, שהוא תפקידו הקבוע. במצב דברים זה, **צפויה עזיבת פרקליטים, חוקרים ואנשי מודיעין, מהטעם שהם רואים לפנייהם כי היחידה העתידית כבר מוקמת וקורמת עור וגידים, לפגוע במילוי משימות המחלקה.** אין צריך לומר, כי במישור המעשי לא ניתן יהיה לאייש משרות אלה שיתפנו זמנית בתקופת הביניים.

בנוסף, עזיבתם של חוקרים בעקבות הקמת היחידה החדשה, והקושי בגיוסם של חוקרים נוספים במקומם לתקופת הביניים, יגררו פגיעה בתיקים מתנהלים, לרבות קשיים בניהול חקירות וקושי פוטנציאלי בתפיסת ראיות בזמן אמת, אשר עלול להביא אף לקושי בהעמדה לדין. בכך ייגרם ליחידה חסר שיפגע בעבודת המחלקה במילוי משימותיה, באכיפת החוק שהיא מבצעת, וממילא יפגע בחשודים ובנאשמים, בקורבנות העבירות, ובציבור בכלל.

169. **נוסף על כך גם ההוראה לפיה השר יקבע את תקציבה של היחידה שתוקם נכנסה לתוקף.** לא ברור יישום ההוראה והמקורות עליהן יבוסס, ולכן לא ידועות השלכותיה על היחידה הקיימת בהיבט איוש תקני כח אדם, אשרור ורכש מערכות טכנולוגיות הנחוצות לביצוע החקירות, עניינים אשר כבר כעת עומדים על הפרק וטעונים מענה דחוף לצורך מילוי תפקידה של היחידה הקיימת.

170. **השלכות אלה מתעצמות בשים לב לכך שהמינויים יבוצעו בעיצומה של תקופת בחירות.** משהכנסת התפזרה ביום 16.7.26, והגשת המועמדות לתפקיד המנהל הוארכה ל-2.8.26, המינוי ייערך בהכרח בעיצומה של תקופת הבחירות. למינוי הממונה טרם פורסם קול קורא, ולפיכך ככל שיקודם, ייעשה הדבר בעומק תקופת הבחירות.

למשטרה תפקיד מהותי ומרכזי במתן מענה בתקופת הבחירות שבפתח, שהיא רגישה ומורכבת, הן במשימות סדר ציבורי, הגנה על חופש המחאה ועוד, בחודשים שעד ליום הבחירות, הן משימות ביום הבחירות עצמו להבטחת בחירות חופשיות והוגנות. כנגזרת מכך, למח"ש תפקיד מהותי בטיפול העצמאי והיעיל בחריגות שוטרים או עובדי שב"כ מן הדין בכל אלה. השלכות חדירתה של פוליטיזציה ליחידה הקיימת בתקופת בחירות נזקן עלול להיות חמור ובלתי-הפיך והדברים ברורים. אף החלשת היחידה הקיימת בהיבטים שפורטו לעיל עלולה להשפיע על יכולתה לשאת בנטל שייווצר בתקופה מיוחדת זו.

171. **וזאת יש לזכור: רבים מהתיקים הנפתחים במח"ש נובעים מן החיכוך המתמשך בין אנשי משטרה לציבור.** מח"ש בודקת וחוקרת אירועים רגישים ומורכבים בהם נעשה שימוש בכוח, בין היתר אגב הפרות סדר ומחאות חברתיות ופוליטיות של המגזרים השונים בחברה הישראלית. שימוש בכוח עלול גם להסתיים בתוצאה קשה. כל אירוע כזה עלול להיות טעון מטבעו במטען חברתי או פוליטי, בהקשר יחסי יהודים וערבים, אפליית מיעוטים, במתח בין דת ומדינה ובמתחים פוליטיים בין קבוצות שונות בחברה הישראלית.

המתח המובנה הזה עלול להגיע לשיא בתקופה טעונה של בחירות. ככל שהחלטות שתתקבלנה לא תעלינה בקנה אחד עם ציפיותו של המנהל שימונה או של הממונה, אין לשלול שיתבקשו ואף יתנו ביטוי פומבי או אחר לעמדתם, על כל המשתמע מכך לגבי אמון הציבור במערכת ובהחלטותיה, וזאת לכל הפחות בתקופת הביניים.

172. ויובהר, כי ברי שמדובר בתהליכים שעלולים להיווצר מעצם קיומו של החוק. אולם מעל ההסדר החריג של הקמת יחידה חדשה ומינוי בעלי תפקידים שיפעלו במקביל ליחידה קיימת משך תקופה ארוכה מאד של שמונה חודשים עד שנה (באופן המעלה ספק לגבי הדחיפות והחיוניות שבמינוי בעלי תפקידים אלה בתקופת הבחירות, בשים לב לריסון הנוהג בתקופה זו), ואשר יישומו יחל בתקופת בחירות רגישה ומורכבת, **מרחפות גם טענות כבדות משקל נגד תוקפו של החוק**. בנסיבות אלה, הנזקים כבדי המשקל הללו אינם הכרח כל עוד לא הכריע בית המשפט בעתירות, ומתן צו ביניים בכוחו למנוע אותם עד אשר לא יהיה מנוס מהם, אם העתירות יידחו. ככל שיתקבלו העתירות טוב שנמנעו בצו ביניים נוכח כובד משקלם ואי הפיכות חלק משמעותי מהם.

173. ודוק: **ככל שיינתן צו ביניים והמצב הקיים יוקפא עד לבירור העתירות, עשוי הדבר להקהות את ההשפעה על ניהול התיקים על ידי היחידה הקיימת, שעה שזהות המנהל העתידי והממונה טרם נודעה**. צו הביניים עשוי לעכב גם את החלטת העובדים שאינם מעוניינים לעבוד ביחידה שתקום, משום הסיכוי להתערבות שיפוטית בצירוף העובדה שלא נקבעות לגד עיניהם עובדות בשטח במינויים ובפעולות הקמה של היחידה החדשה. גם נזקים לפעילות מח"ש בתקופת הבחירות יימנעו או יופחתו מאד, וכנגזרת מכך – יפחת הסיכון להתנהלות חריגה מצידם של שוטרים שסבורים כי הם עשויים להימלט מהדין במציאות של מח"ש פוליטית.

174. **לעומת זאת, ככל שלא יינתן צו ביניים ויבוטל לבסוף החוק, חלק מהנזקים שיתרחשו עד לביטולו יהיו בלתי הפיכים**: לא ניתן יהיה לעשות rewind על הסרט, ולשוב ולקבל החלטות בתיקים מחדש, הפעם בלא השפעת הידיעה בדבר זהות המנהל שמונה, ואף לא לבצע פעולות חקירה מבצעיות שלא בוצעו או לבטל פעולות שלא היה מקום לבצען, או לתפוס ראיות אשר נוכח השיהוי אין עוד אפשרות לאסוף אותן, על הפגיעה בזכויות מתלוננים וחשודים הכרוכה בכך; גם להחזיר לתפקידם פרקליטים, חוקרים ואנשי מודיעין מנוסים שעזבו רק משום שהוחל ביישום החוק; לבטל את הדחיות בישיבות השימוע ובדיונים בבתי המשפט שהתבקשו על מנת להמתין לעמדת המנהל החדש שמונה; ולתקן לאחר את עבודתה של המחלקה במענה לצרכים המיוחדים שיעלו בתקופת הבחירות. **ההשלכות בעניין דנן הן כאלה שיהיה זה בלתי אפשרי להשיב את המצב לקדמותו ולבטל את תוצאותיהן בדיעבד**.

175. **אשר להסדר החריג של תחולה נדחית של חלק מהוראות החוק אך לצורך המקדמי של היערכות להקמת היחידה, הרי שכאמור מדובר בהסדר מלאכותי ולמראית עין**.

כפי שצוין מעלה, ההוראות שנכנסות לתוקף מידי הן ליבת התיקון לחוק, ויישומן המלא יביא לקביעת עובדות בשטח ויגשים את תכליותיו הפסולות. בנוסף, הוראות התחילה המיידית נועדו **להבטיח כי הממשלה הנוכחית היא שתשלוט במינוי חברי הוועדה למשך שש השנים הקרובות וכפועל היוצא גם במינוי המנהל והממונה ובכך תכבול את ידי הממשלה הבאה**, גם אם יהיו חילופי שלטון בבחירות הקרובות. זאת, באמצעות מנגנון של ועדה פוליטית במהותה, ואשר אף בחילופי שלטון, ככל שיהיו, ישתמר בה אותו רוב, ובשים לב לכך שאף סיום כהונת בעלי התפקידים נתון בידי חברי הוועדה באותו רוב.

176. **בראי מכלול זה יש להביט על הבחירה לקבוע ערב בחירות, גם אם בחוק, כי הוועדה הממנה לפי התיקון תאויש וכי המינויים שבלב החוק שתחולתו "נדחית" ייעשו כבר כעת, בעיצומה של תקופת בחירות, ובהתעלם מן ההשלכות והנזקים של ההסדר ומשכו ובלא כל דיון בהם כלל.**

מדובר במינוי לתפקידים בכירים בראשות גוף אכיפת חוק, אשר יש להם השפעה משמעותית על אופיו ועצמאותו של הגוף ובתוך כך על זכויות אדם ועל עקרונות יסוד של השיטה, ואשר ימונו לתקופה משמעותית של שש שנים (תפקיד המנהל), או שלוש שנים (הממונה).

השינוי העמוק במערכת אכיפת החוק נערך בעיצומה של תקופת בחירות. זאת, על אף מעורבות פוליטית עמוקה בהליך קביעת הרכב הוועדה הממנה והמינויים עצמם, על אף שאין חיוניות ודחיפות ליישם את החוק ובכלל זה לערוך את איוש הוועדה ואת המינויים דווקא במהלך תקופת הבחירות, ועל אף שעיקר הליך המינוי ייערך במהלך תקופת הבחירות, תוך פגיעה בעקרונות יסוד באשר לדרך ההתנהלות בתקופה זו.

177. **לכך נוסיף, כי חה"כ סעדה, יוזם החוק, התבטא באופן גלוי בדבר הכוונה לעשות בו שימוש לחקירת גורמי ייעוץ משפטי ופרקליטות, ואף לאחר חקיקת החוק מסר בקולו כי בחודש ספטמבר הקרוב יחקרו גורמים אלה, היינו במהלך תקופת הביניים (ראו הקישור וההפניות בסעיף 93 לעיל).**

מבלי להיכנס לשאלה אם יש בסיס משפטי לכך, זוהי עדות לכוונה ולתכלית העומדת מאחורי מינוי בעלי התפקידים כבר כעת, החורגת מהצורך שהוצג בדבר עריכת המינויים לצורך המקדמי של היערכות להקמת היחידה, ומבקשת ליישם את החוק במישור שאינו מקדמי ואינו נוגע להיערכות להקמת היחידה, טרם שהוכרעו הטענות כבדות המשקל בדבר אי חוקתיותו. **בכל מקרה זו עדות חיה לאפקט ההרתעה וההפחדה שטמון בקידום הוראות החוק טרם הליבון החוקתי בפני בית המשפט הנכבד.**

178. **אף לצירופם של כל אלה משקל במאזני ההצדקה למנוע את הנזקים שייגרמו במתכונת החריגה שנקבעה. ובשים לב למכלול הטענות, הנזקים וההשלכות, ומשקלן המצטבר, הרי במבט על ציר הזמן, הקמת היחידה המתנינה עד כה בלא שהזמן נוצל לקידום עבודת המטה הנדרשת להקמת היחידה באופן המשקף בהילות לקדם את הדברים, והקול הקורא להגשת המועמדות למינויים נדחה פעמיים עד 2.8.26 אל עומק תקופת הבחירות. לפיכך מן הראוי הוא שהקמת היחידה תמתין פרק זמן נוסף עד להכרעה בטענות כבדות המשקל בדבר אי חוקתיות ההסדר שנקבע, נוכח פגיעתו בעקרונות יסוד של שיטתנו הדמוקרטית, בשלטון החוק ובזכויות יסוד.**

179. **בהקשר זה נזכיר כי בהמשך לדו"ח הצוות שפורסם בחודש פברואר 2025, פנה השר אל היועצת המשפטית לממשלה וביקש להכין תזכיר חוק ממשלתי. מנהל מערך ייעוץ וחקיקה והמשנה ליועצת המשפטית לממשלה השיב לו, כי כבר הוחל בבחינת אפשרויות יישום דו"ח הצוות, וכי העקרונות המרכזיים שכלולים בעמדת הרוב בדו"ח מחייבים עבודת מטה, שתתן מענה לסוגיות שלא הוכרעו בו ותשלים פערים מהותיים שנותרו. בין היתר, אי מתן מענה בדו"ח באשר למודל הרצוי להקמת יחידה עצמאית נוכח העקרון המחייב לפיו על גוף חקירה לפעול באופן עצמאי וא-פוליטי, כפי שגם נפסק בהליכים בעניין פקודת המשטרה. כן צוין כי נדרש לדון במנגנון בלתי תלוי למינוי מנהל המחלקה, כפי שנקבע בדעת הרוב בדו"ח הצוות. השר התבקש כאמור למנות נציג לצוות, אך פנייה זו לא נענתה.**

אלא שהקואליציה בחרה להוסיף ולקדם את הצעת החוק הפרטית, מבלי לאפשר קיום עבודת המטה האמורה, והציעה הסדר שבמרכזו הכפפת יחידת חקירות ותביעות פליליות לדרג פוליטי, ומינוי מנהל היחידה במנגנון פוליטי במהותו, תוך הוספת בעל תפקיד שסמכויותיו מחמירות את הפגמים בהסדר עשרות מונים.

ומשכך נעשה חלף ביצוע עבודת המטה הנדרשת קודם לקידום חקיקת הסדר זה, לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, אין מנוס כעת מלהקפיא את הליך המינוי של בעלי התפקידים הראשיים ביחידה החדשה (המנהל והממונה) ובתוך כך להקפיא את ההערכות שמבוקש לעשות לאחר אישורו של החוק, עד אשר ייבחנו הפגמים המהותיים בהסדר כהלכה.

180. ולבסוף נעיר עוד, כי אמנם במקרים המתאימים מינוי עשוי להיחשב כענין הפיך, ובלבד שהובא לידיעת המועמד למינוי כי מינויו עשוי להתבטל במסגרת ההכרעה בעתירה. אולם **המינויים במקרה דנן אינם כאלה, ועמדתנו היא כי יש לעכבם לנוכח הטענות כבדות המשקל כנגד הליך המינוי, ולנוכח כל ההשלכות הבלתי-הפיכות שפירטנו, החורגות מעניינו של המועמד הקונקרטי ונוגעות לנזקים בלתי הפיכים לגוף אכיפת חוק, לשלטון החוק ולציבור כבר בתקופת הביניים ובעיצומה של תקופת בחירות רגישה**. לפיכך, אין די בהבאת דבר קיומן של העתירות התלויות ועומדות והבקשות לצווי ביניים לידיעת המועמדים, אשר לא נזכר בקול הקורא, והבהרת האפשרות כי מינויים יתבטל לא תייתר את הצורך בצו הביניים.

כך, ראו לדוגמא, צו הביניים שהורה "להקפיא את הליך המינוי לתפקיד הנציב ולהימנע מכינוס ועדת המינויים המיוחדת, וזאת עד להכרעה בעתירה או עד להחלטה אחרת." (בג"ץ 37830-08-24 מכון לואיס ברנדייס נ' ממשלת ישראל (נבו 1.12.2024)). כן ראו מקרה בו ניתן צו ביניים שמשעה את המנכ"ל מתפקידו לאחר שהתקבלה החלטת ממשלה המאשרת את המינוי: "הגענו לכלל מסקנה, כי יש ליתן את צו הביניים המבוקש. הורינו על השעיית פעולתו של המשיב כמנהל כללי של משרד הבינוי והשיכון עד למתן פסק-דין בעתירה" (בג"ץ 6163/92 יואל אייזנברג נ' שר הבינוי והשיכון, מז(2) 229 (1993)).

181. עיכוב המינויים עד לתום הבחינה המשפטית אף יאפשר בחינת החוק שלפנינו מאחורי "מסך בערות". מן הראוי שבחינת ההסדר דנן נוכח מאפייניו ומורכבות הסוגיות שהוא מעורר, תיעשה מאחורי "מסך בערות", מבלי שייודע מיהם המינויים הראשונים שיערכו לפיו. **יש לבחון את הסוגיות שמעורר מנגנון המינוי ומתכונת כפיפות היחידה והסמכויות ברמה העקרונית נורמטיבית**, במנותק מהשאלה אם למינוי הראשון ייבחר מועמד שמעורר או אינו מעורר את הקשיים האפשריים. בחינה נקיה מאחורי "מסך בערות" תיערך בלא שיושלמו המינויים הראשונים טרם עריכתה. ראו פסק הדין בעניין תיקון 37 לפקודת המשטרה :

"אכן, כשם שעיקרון שלטון החוק מחייב כי המחוקק יחוקק "מאחורי מסך של בערות" (בג"ץ 2412/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת, פסקה 34 לפסק דינו של ממלא מקום הנשיא ע' פוגלמן(3.1.2024)), ולא על בסיס זהות האנשים אליהם מכוונת החקיקה; כך מתחייב כי בית המשפט יבחן את חוקתיותו של חוק ואת פרשנותו, מאחורי "מסך בערות", ללא תלות בזהות הגורמים המאיישים, לעת הזאת, את התפקידים בהם עוסק החוק. השאלה שבפנינו הינה שאלה חוקתית נורמטיבית וההכרעה בה צריכה שתהיה מבוססת על בחינת התיקון ולא להיות מושפעת מהשקפה, לחיוב או לשלילה, לגבי נוהגו של שר מסוים או מפל"ל מסוים במועד כזה או אחר. כך נהגו חבריי בחוות דעתם, וכך אנהג גם אני".

182. לאור כל האמור, **עמדת הייעוץ המשפטי לממשלה והתביעה הכללית היא, כי דין הבקשות לצו ביניים להתקבל**, וכי יש ליתן במקרה דנן צו ביניים שימנע את ביצועם של צעדים לקידום יישום החוק, ובכלל זה כל הצעדים הכרוכים במינוי חברי הוועדה, קידום המינויים, פעולות וקביעת תקציב היחידה, עד להכרעת בית המשפט הנכבד בעתירות דנן.

סיכום

183. מערכת המשפט הפלילי הישראלית עוברת שינויים מרחיקי לכת, אשר משנים את דמותה ממערכת בעלת עצמאות מקצועית למערכת הקשורה בקשרים עבותים למערכת הפוליטית ותלויה בחסדי הדרג הפוליטי.

184. הקמת גוף החקירה והאכיפה החדש, וכינון הפונקציות של המנהל ושל הממונה, אשר במובנים רבים עתיד להיות בעל התפקיד הבכיר ביותר במערכת אכיפת החוק, הם רכיב מרכזי בהידרדרות זו.

185. הפגיעה בערכים דמוקרטיים גרעיניים, בזכויות אדם ובשלטון החוק הטמונה בפוליטיזציה של מערכת אכיפת החוק היא אנושה, והחוק הנדון מוביל לכך מבלי שנכלל בו כל מנגנון או כל ערובה למניעת הפגיעה האמורה, בניגוד מוחלט להמלצות הוועדות המקצועיות שבחנו את מבנה מח"ש.

186. על רקע זה דומה כי תכליתו של החוק ולמצער תוצאתו בפועל אינה שיפור עבודת מח"ש, אלא יצירת מנופי לחץ פוליטיים על האכיפה הפלילית במדינה ואפקט מצנן על שוטרים, חוקרים, אנשי שב"כ ותובעים.

187. בעוד החוק מציג את עצמו כבעל תחולה נדחית, מדובר בתחולה נדחית למראית עין. בפועל, הוועדה האמונה לפי התיקון על המינויים והפיטורים מוקמת בימים אלה, תוך יצירת מוקדי שליטה פוליטיים על תהליך המינוי וסיום הכהונה; בחודש אוגוסט הקרוב צפויים להיבחר למצער המנהל וייתכן הממונה על-ידי ועדה פוליטית במהותה; ובהמשך ישיר לכך הללו יוציאו אל הפועל, ביחד עם שר המשפטים ומנכ"ל המשרד, את ביטולה של מח"ש והקמת גוף האכיפה החדש.

188. השינוי במערכת אכיפת החוק הוא מיידי, וכן ההשלכות השליליות על תפקוד מח"ש הקיימת. כך גם האפקט המצנן וההרתעה כלפי חוקרים ותובעים במח"ש ומחוץ לה הוא מיידי וממשי.

189. במצב דברים זה ישנה הצדקה משפטית ברורה למתן צו ביניים עד להכרעת בית המשפט בעתירות, בהתאם למועדים שייקבע בית המשפט הנכבד.

190. **חוקרים, תובעים, יועצים משפטיים, עיתונאים וכדומה זקוקים, בדומה לכל בעל משרה אחרת הפועל למען הציבור, לתנאים בסיסיים לשם מילוי תפקידם למען הציבור. החוק הנדון, ובוודאי מינוי הממונה והמנהל, שומטים את הקרקע תחת יכולת התפקוד של מערכות אכיפת החוק באופן עצמאי וללא מורא למען הציבור, וזאת בלא שיש הצדקה לקידום הוראות החוק טרם ההכרעה לגופה.**

191. כאמור, מעגלי ההשפעה השליליים של החוק ושל התהליך שכבר החל עם חקיקתו חורגים בהרבה מעניינם של אנשי מערכת אכיפת החוק. התיקון צפוי להוביל לתוצאות שליליות קשות אשר יפגשו את אזרחי המדינה ברחוב, במחאות, במלחמה בשחיתות השלטונית, במגרשי הספורט, בזירת העיתונות החופשית ועוד.

192. הקמת היחידה לחקירה ותביעה פוליטית - כבר יצאה לדרך. בכלל זאת, עצם מינוי הוועדה הפוליטית וקידום מינוי המנהל והממונה מביאים למימוש החוק. צו ביניים דרוש אפוא לשם מניעת הפעולות הבאות לקידום האמור, אשר יביאו לגרימת פגיעה קשה במערכת אכיפת החוק והפסקת הטלת מורא על שוטרים, חוקרים, תובעים, יועצים משפטיים, וגורמים אזרחיים שונים ובהם עיתונאים שעלולים להיפגע אנושות מיישום החוק החדש.

היום, י"ג אב תשפ"ו, 27 יולי 2026.


נעם נורקין ברלב, עו"ד
עוזרת ראשית במחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה


שוש שמואלי, עו"ד
סגנית מנהל מחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה