

**מינויה של ועדת בדיקה ממשלתית לפי סעיף 8א לחוק הממשלה, התשס"א-2001**  
**לבירור טענות בנוגע להתנהלות, למבנה הארגוני ולכפיפות של המחלקה לחקירות**  
**שוטרים בפרקליטות המדינה והענקת סמכויות של ועדת חקירה**

**הצעה להחלטה**

**מחליטים:**

1. להטיל על שר המשפטים להקים ועדת בדיקה ממשלתית בהתאם לסעיף 8א לחוק הממשלה, התשס"א-2001 (להלן – "הוועדה").

א. הרכב הוועדה:

1. השופט הרן פיינשטיין, שופט בית משפט השלום (בדימ'), יו"ר.

2. פרופ' אברהם דיסקין – חבר.

3. פרופ' רינת קיטאי סגור – חברה.

ב. הוועדה תבדוק את הטיפול המערכתי בעבירות שוטרים על ידי המחלקה לחקירות שוטרים בפרקליטות המדינה (להלן – מח"ש), ובכלל זה תבדוק טענות בנוגע להתנהלות, למבנה הארגוני ולכפיפות של מח"ש, ותקבע ממצאים ומסקנות.

בין היתר, תבדוק הוועדה את הנושאים הבאים: הליכי הטיפול בתלונות שהוגשו למח"ש, נהלי העבודה הקיימים במח"ש, אופן ניהול החקירה על ידי מח"ש בתיקים בהם הוחלט לנהל חקירה, קיומם של מנגנוני בקרה ופיקוח על פעילות מח"ש, לרבות מיהות הגוף המפקח.

ג. הוועדה תקבע את סדרי דיוניה ואופן עבודתה. ישיבות הוועדה יהיו פומביות, למעט אם קבעה הוועדה כי הדבר עלול לסכן את ביטחון המדינה, לפגוע בשלומם או פרטיותו של אדם או מכל סיבה אחרת, שתנומק על ידיה.

ד. דו"ח הוועדה יוגש לשר המשפטים בתוך ארבעה חודשים, והוא יביאו בפני הממשלה, אלא אם יחליט שר המשפטים, לבקשת הוועדה ומנימוקים שיירשמו, להאריך תקופה זו. עם הבאת ממצאי הוועדה לממשלה, תחליט הממשלה אם להטיל על הוועדה לקבוע המלצות בעקבות ממצאי ומסקנות הוועדה, לרבות בחינה של אפשרויות היישום של דו"ח הוועדה. הממשלה תהא מוסמכת לפעול בהתאם לשיקול דעתה ביחס לממצאי ומסקנות דו"ח הוועדה.

ה. דו"ח הוועדה יפורסם ברבים. הוועדה רשאית להחליט שלא לפרסם חלקים מהדו"ח אם קבעה כי הדבר עלול לסכן את ביטחון המדינה, לפגוע בשלומם או פרטיותו של אדם או מכל סיבה אחרת, שתנומק על ידיה.

2. לאשר, בהתאם לסעיף 8א לחוק הממשלה, התשס"א-2001, את קביעת שר המשפטים כי לוועדה יהיו הסמכויות של ועדת חקירה לפי סעיפים 9 עד 11 ו-27(ב) לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968.

## דברי הסבר

### **רקע כללי**

המחלקה לחקירות שוטרים בפרקליטות המדינה (להלן – "מח"ש") הוקמה בשנת 1992 ותפקידה לחקור שוטרים החשודים בביצוע עבירה כמשמעותה בתוספת הראשונה לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971 (להלן – "פקודת המשטרה"). סמכויות מח"ש נקבעו בסעיפים 49 – 49א לפקודת המשטרה. בהתאם לפקודת המשטרה, מח"ש מוסמכת לחקור שוטרים החשודים בביצוע כל עבירה, למעט עבירות שעונשן מאסר שאינו עולה על שנה (אלא אם הדבר אושר על ידי פרקליט המדינה והמפקח הכללי של המשטרה) ועבירות נוספות המנויות בתוספת.

מח"ש הוקמה מתוך כוונה שהפקדת חקירתם של שוטרים שנחשדים בביצוע עבירות פליליות בידי גוף עצמאי וחיצוני למשטרת ישראל תסייע בשמירת טוהר המידות בקרב השוטרים ותתרום להגברת אמון הציבור במשטרה.

במסגרת דו"ח מבקר המדינה 56א' לשנת 2005, בפרק "הטיפול המערכתי בתלונות על אלימות והתנהגות לא נאותה של שוטרים", נסקר תהליך "אזרוח" חוקרי מח"ש, ונמצא כי מח"ש עודנה תלויה במשטרה בכל הנוגע לאיוש משרות אלה, וכי הדבר מעורר קשיים במספר היבטים. בעקבות הדו"ח, התקבלה החלטה מס' 98/ בק' של ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה מיום 11.10.05, אשר קיבלה תוקף של החלטת ממשלה (מס' 4361), בה רשמה בפניה הוועדה את הודעת מנכ"ל משרד המשפטים כי ועדה בין משרדית לבדיקת אזרוח חוקרי מח"ש, בראשותו, ממשיכה בעבודתה, ותגיש לוועדת השרים דיווח בעניין. בעקבות החלטת ועדת השרים האמורה, המשיכה עבודת המטה בנושא תוך לימוד המבנה, הארגון, שיטות העסקה, וסולמות השכר הנהוגים במבנים דומים, והחל תהליך ה"אזרוח" בפועל.

בחודש אפריל 2017 פורסם דוח ביקורת מיוחד של מבקר המדינה בנושא "הטיפול המערכתי בעבירות שוטרים" (להלן – "דו"ח המבקר משנת 2017"). במסגרת הביקורת, שנערכה בשנת 2016, נבדק הטיפול של מח"ש והמשטרה בתלונות על עבירות שוטרים ובהן עבירות פליליות או משמעתיות, לרבות טענות בדבר אלימות שוטרים והתנהגות לא נאותה.

בדו"ח המבקר משנת 2017 נמצא כי הטיפול בעבירות שוטרים מחייב פעולה מערכתית ומשולבת של מח"ש ומשטרת ישראל, אשר תבטיח בחינה שיטתית ונרחבת של המידע והתלונות המתקבלים. כן הוער על כך שהטיפול המערכתי בנושא זה סובל מבעיה יסודית – רוב התלונות והמידע המתקבלים אינם נבחנים בכל המישורים הרלוונטיים ובדגש על המישור הפיקודי. בסיכום הדו"ח נקבע כי "רוב התיקים במח"ש נסגרים בשלבי הטיפול המקדמיים, ורק במיעוטם מחליטה מח"ש לחקור שוטרים באזהרה ולהעמיד שוטרים לדין פלילי או משמעתי. אלפי תיקים שנפתחו עקב טענות בדבר התנהגות פסולה של שוטרים, בדרגות חומרה שונות, אינם מקבלים טיפול משמעתי ואף לא טיפול מערכתי-ארגוני, הכולל בין היתר הפקת לקחים מבצעיים ואחרים".

בדוח הצוות למיגור הגזענות נגד יוצאי אתיופיה שפורסם ביולי 2016, תואר חוסר האמון במח"ש מצד אוכלוסיות שונות, ובפרט מצד יוצאי אתיופיה. בדוח הובאו טענות כלפי מח"ש לפיהן, רוב התיקים המובאים לידיעת המחלקה אינם נחקרים כיאות ונסגרים בשלבים ראשוניים ללא חקירה מעמיקה או ללא חקירה כלל. מהטענות שנשמעו בפני הצוות מסתמן כי מח"ש נתפסת על ידי יוצאי אתיופיה כגוף אשר נותן גיבוי להתנהגות לא ראויה ואף פלילית של שוטרים.

בנוסף לאמור, מזה שנים נשמעות בציבור טענות חוצות מגזרים על חוסר האמון במח"ש, בין היתר ביחס למיקומה הארגוני בפרקליטות המדינה הפועלת בשיתוף פעולה הדוק עם משטרת ישראל, טענות באשר לדרכי הפעולה והתנהלותה של מח"ש בטיפול בתלונות המובאות לפתחה, אופן ניהול החקירות על ידה, הפיקוח עליה, וכיוצא בזאת.

נוכח הביקורת שתוארה לעיל, ובחלוף כשלושה עשורים מהקמת המחלקה, מוצע להקים ועדת בדיקה ממשלתית בהתאם לסעיף 8א לחוק הממשלה, התשס"א-2001 (להלן – "הוועדה") אשר תבדוק את הטענות האמורות, זאת בשים לתפקידיה וסמכויותיה של מח"ש, ותקבע ממצאים ומסקנות.

מוצע כי בראש הוועדה יעמוד כב' השופט הרן פיינשטיין, שופט בית משפט השלום (בדימ') וכי חברי הוועדה יהיו פרופ' אברהם דיסקין ופרופ' רינת קיטאי סנג'רו.

הוועדה תקבע את סדרי דיוניה ואופן עבודתה. ישיבות הוועדה יהיו פומביות, למעט אם קבעה הוועדה כי הדבר עלול לסכן את ביטחון המדינה, לפגוע בשלמו או פרטיותו של אדם, או מכל סיבה אחרת, שתנומק על ידה.

מוצע כי דו"ח הוועדה יוגש לשר המשפטים בתוך ארבעה חודשים (אלא אם יחליט שר המשפטים להאריך תקופה זו) והוא יביאו בפני הממשלה, כי דו"ח הוועדה יפורסם ברבים, וכי הוועדה רשאית להחליט שלא לפרסם חלקים מהדו"ח אם קבעה כי הדבר עלול לסכן את ביטחון המדינה, לפגוע בשלמו או פרטיותו של אדם או מכל סיבה אחרת, שתנומק על ידה.

הממשלה תהא מוסמכת לפעול בהתאם לשיקול דעתה ביחס לממצאי ומסקנות דו"ח הוועדה. עם הבאת ממצאי הוועדה לממשלה, תחליט הממשלה אם להטיל על הוועדה לקבוע המלצות בעקבות ממצאי ומסקנות הוועדה, לרבות בחינה של אפשרויות היישום של דו"ח הוועדה.

כמו כן, מוצע לאשר, בהתאם לסעיף 8א לחוק הממשלה, התשס"א-2001, את קביעת שר המשפטים כי לוועדה יהיו הסמכויות של ועדת חקירה לפי סעיפים 9 עד 11 ו-27(ב) לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968. זאת, על מנת שהוועדה תוכל להיחשף למכלול המידע הרלוונטי ולעמוד על הסוגיות המצריכות בדיקה לטעמה, בין היתר באמצעות חקירת עדים, דרישת

מסמכים, וסמכויות נוספות מכוח חוק ועדות חקירה.

יצוין כי ביום 17.6.19 הודיעו היועץ המשפטי לממשלה ומ"מ מפכ"ל המשטרה על הקמת צוות משותף אשר יבחן, בהמשך לעבודה שכבר נעשתה בנושא, כיצד ניתן להמשיך ולשפר את המענה של משטרת ישראל ומח"ש לתלונות מצד יוצאי אתיופיה (להלן – "צוות הבדיקה"). מלשכת היועץ המשפטי לממשלה נמסר כי צוות הבדיקה השלים לאחרונה את עבודתו, והציג את המלצותיו בישיבת סטטוס בפני היועץ המשפטי לממשלה ומ"מ המפכ"ל. בישיבה סוכם על הגשת הדו"ח הסופי של הצוות בעוד מספר שבועות (ממועד הישיבה ב 15.1.2020). יובהר, כי בשונה מצוות זה, העוסק בהיבט המסוים הנוגע לתלונות מצד יוצאי אתיופיה בלבד, ועדת הבדיקה אותה מוצע להקים בהחלטה זו, תעסוק בבירור עומק כמפורט לעיל, וזאת הן ביחס לתלונות ביחס למח"ש והן ביחס להיבטים הארגוניים והמבניים הנוגעים אליה.

#### **נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה**

אין.

#### **תקציב**

אין.

#### **השפעת המצבה על כוח האדם**

אין.

#### **עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם**

עמדת השר לביטחון הפנים – תומך בהצעה

#### **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

אין.

#### **עמדת היועץ המשפטי של המשרד יחס ההצעה**

מצ"ב.

#### **סיווגים**

סיווג ראשי: חק"מ

תחום פעולה עיקרי: אח

מוגש על ידי שר המשפטים

י"א בשבט התש"פ

06 בפברואר 2020



## חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

נושא הצעת ההחלטה:

מינוי ועדת בדיקה ממשלתית לפי סעיף 8א לחוק הממשלה, תתשס"א-2001 (להלן – "חוק הממשלה"), לבירור טענות בנוגע להתנהלות, למבנה הארגוני ולכפיפות של המחלקה לחקירות שוטרים בפרקליטות המדינה (להלן – "מח"ש").

### תמצית ההצעה בחתימתו לחיבטיה המשפטיים:

הצעה זו עוסקת בחקמת ועדת בדיקה ממשלתית בחתום לסעיף 8א לחוק הממשלה. במסגרת ההצעה מוצע כי הוועדה תבדוק את הטיפול המערכתי בעבירות שוטרים על ידי מח"ש, ובכלל זה תבדוק טענות בנוגע להתנהלות, למבנה הארגוני ולכפיפות של מח"ש, ותקבע ממצאים ומסקנות טענות בנוגע להתנהלות, למבנה הארגוני ולכפיפות של מח"ש, ותקבע ממצאים ומסקנות בנושאים אלו.

מוצע כי הוועדה תבדוק את הנושאים הבאים: הליכי הטיפול בתלונות שהוגשו למח"ש, נהלי העבודה הקיימים במח"ש, אופן ניחול החקירה על ידי מח"ש בתיקים בהם הוחלט לנהל חקירה, קיומם של מנגנוני בקרה ופיקוח על פעילות מח"ש, לרבות מיחות חגוף המפקח. כן מוצע כי הוועדה תקבע את סדרי דיוניה ואופן עבודתה. ישיבות הוועדה יהיו פומביות, למעט אם קבעה הוועדה כי הדבר עלול לסכן את ביטחון המדינה, לפגוע בשלומה או פרטיותו של אדם או מכל סיבה אחרת, שתנומק על ידה.

עוד מוצע בהחלטה כי דו"ח הוועדה יוגש לשר המשפטים בתוך ארבעה חודשים, והוא יביאו בפני הממשלה, אלא אם יחליט שר המשפטים, לבקשת הוועדה ומנימוקים שיירשמו, להאריך תקופת זו. כן מוצע כי דו"ח הוועדה יפורסם ברבים, וכי הוועדה רשאית להחליט שלא לפרסם חלקים מהדו"ח אם קבעה כי הדבר עלול לסכן את ביטחון המדינה, לפגוע בשלומה או פרטיותו של אדם או מכל סיבה אחרת, שתנומק על ידה. מוצע כי הממשלה תתא מוסמכת לפעול בחתום לשיקול דעתה ביחס לממצאי ומסקנות דו"ח הוועדה, וכי עם הבאת ממצאי הוועדה לממשלה, תחליט הממשלה אם להטיל על הוועדה לקבוע המלצות בעקבות ממצאי ומסקנות הוועדה, לרבות בחינה של אפשרויות חיישום של דו"ח הוועדה.


בנוסף, במסגרת ההחלטה מוצע לאשר, בחתום לסעיף 8א לחוק הממשלה, את קביעת שר המשפטים כי לוועדה יהיו הסמכויות של ועדת חקירה לפי סעיפים 9 עד 11 ו-27(ב) לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968' (להלן – חוק ועדות חקירה), שעניינן הוא סמכות יו"ר הוועדה להזמין ולהעיד עדים, חובת החתימה וסמכות העדות, ופסיקת שכר עדים.

מוצע כי בראש הוועדה יעמוד כב' השופט הרן פיינשטיין, שופט בית משפט השלום (בדימ'), וכי חברי הוועדה יהיו פרופ' אברהם דיסקין ופרופ' רינת קיטאי סגיר.

**קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:**  
ישנם, כמפורט בחוות דעת היועץ המשפטי לממשלה.

**עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:**

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשווה העומד בראשו מגיש את ההצעה:**  
בחתאם לחוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה קיימת מניעה משפטית באישור הצעת המחליטים לאור קשיים משפטיים מהותיים בה בהתחשב בתקופת הבחירות.

  
לאה רקובר, ע"ד

**היועצת המשפטית למשרד המשפטים**

**ח"א שבט תש"פ**

**6 פברואר 2020**



## היועץ המשפטי לממשלה

ירושלים, י"א שבט תש"פ  
06 פברואר 2020

מס' מסמך: 004-99-2020-003116  
(בתשובה נא לציין מספרנו)

לכבוד  
ח"כ אמיר אוחנה  
שר המשפטים

שלום רב,

**הנדון: הצעה להחלטת ממשלה בנושא מינויה של ועדת בדיקה ממשלתית לפי סעיף 8א לחוק הממשלה, התשס"א-2001, לבירור טענות בנוגע להתנהלות, למבנה הארגוני ולכפיפות של המחלקה לחקירות שוטרים בפרקליטות המדינה, והענקת סמכויות של ועדת חקירה**

### הצעת המחליטים

בחתימה לסדר יומה של ישיבת הממשלה הקרובה, הקבעה ליום 9.2.2020, עתידה הממשלה לדון בהצעת ההחלטה שבנדון, אותה הגשת למזכירות הממשלה, במסגרתה מוצע להטיל על שר המשפטים לחקים ועדת בדיקה ממשלתית בחתום לסעיף 8א לחוק הממשלה, התשס"א-2001 (להלן – "הוועדה" ו"חוק הממשלה", בחתאמה). הרכב הוועדה המוצע הוא: כ"י חשופט הון פיינשטיין – שופט בית משפט השלום (בדימ') – יו"ר; פרופ' אברהם דיסקין – חבר; פרופ' רינת קיטאי סג"ר – תברה.

הצעת המחליטים קובעת כי הוועדה תבדוק את הטיפול המערכתי בעבירות שוטרים על ידי המחלקה לחקירות שוטרים בפרקליטות המדינה (להלן – "מח"ש") ובכלל זה תבדוק טענות בנוגע להתנהלות, למבנה הארגוני ולכפיפות של מח"ש, ותקבע ממצאים ומסקנות. בין היתר, תבדוק הוועדה את הנושאים הבאים: הליכי הטיפול בתלונות שחוגשו למח"ש, נהלי העבודה הקיימים במח"ש, אופן ניחול החקירה על ידי מח"ש בתיקים בהם הוחלט לנהל חקירה, קיומם של מנגנוני בקרה ופיקוח על פעילות מח"ש, לרבות מיחות הון המפקח. הוועדה תקבע את סדרי דיוניה ואופן עבודתה. ישיבות הוועדה יהיו פומביות, למעט אם קבעה הוועדה כי הדבר עלול לסכן את ביטחון המדינה, לפגוע בשלומה או פרטיותו של אדם או מכל סיבה אחרת, שתנומק על ידיה. כן מוצע, כי דו"ח הוועדה יוגש לשר המשפטים בתוך ארבעה חודשים, והוא יביאו בפני הממשלה, אלא אם יחליט שר המשפטים, לבקשת הוועדה ומנימוקים שירשמו, להאריך תקופת זו. עם תבאת ממצאי





## היוקד המספסי לממשלה

הוועדה לממשלה, תחליט הממשלה אם להטיל על הוועדה לקבוע המלצות בעקבות ממצאי ומסקנות הוועדה, לרבות בחינה של אפשרויות היישום של דו"ח הוועדה. הממשלה תחא מוסמכת לפעול בהתאם לשיקול דעתה ביחס לממצאי ומסקנות דו"ח הוועדה. כמו כן, דו"ח הוועדה יפורסם ברבים. הוועדה רשאית לתחליט שלא לפרסם חלקים מהדו"ח אם קבעה כי הדבר עלול לסכן את ביטחון המדינה, לפגוע בשלומה או פרטיותו של אדם או מכל סיבה אחרת, שתנומק על דיה.

כמו כן, מוצע לאשר, בהתאם לסעיף 8 לחוק הממשלה, את קביעת שר המשפטים כי לוועדה יהיו הסמכויות של ועדת חקירה לפי סעיפים 9 עד 11 ו-27(ב) לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968 (להלן – "חוק ועדות חקירה").

### השתלשלות הטיפול בנושא

יוזמתן לחקים ועדת בדיקה ממשלתית בנושא מח"ש חובאה לידעתי לראשונה בחודש יולי 2019, כחודשיים לפני הבחירות לכנסת ה-22 (גם אז כיחנה הממשלה מכוח עקרון הרציפות), ועל רקע אירוע הירי שהוביל למותו של סלומון סקה ז"ל, ביום 30.6.19, אשר בעקבותיו התקיימו ברחבי הארץ הפגנות בטענה ל"שיטור יתר" כלפי יוצאי אתיופיה.

אציין כי לאור טענה זו, וטענות נוספות מצד קהילת יוצאי אתיופיה כלפי המשטרה ומח"ש, ונוכח חשיבות הנושא, הודעתי ביום 16.7.19 בצוהא עם מ"מ מפכ"ל המשטרה על חקמת צוות משותף בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, מר רוז נורי, וסגן המפקח הכללי למשטרת ישראל, ניצב אלון אסור, אשר יבחן כיצד ניתן להמשיך ולשפר את המענה של משטרת ישראל ומח"ש לתלונות מצד יוצאי אתיופיה. זאת, על מנת לחבטיח טיפול מהיר ואפקטיבי.

להשלמת התמונה יצוין כי הצוות קיים מספר רב של דיונים מעמיקים בנושא. ביום 15.1.2020, הוצגו עיקרי המלצותיו של הצוות בפני הח"מ ובפני מ"מ המפכ"ל, וסוכם כי הדו"ח הסופי, המצוי בשלבי ניסוח אחרונים, יועבר לידיו בחודש הקרוב.

לאחר שהוצגה בפניי כאמור, לראשונה, כוונתן לחקים את ועדת הבדיקה הממשלתית, בחודש יולי 2019, בחנתי את הנושא לעומקו, והגעתי לכלל מסקנה כי לאור מאפייני עבודתה של ועדת בדיקה מסוג זה, קיימת מניעה משפטית לחקמה בתקופת בחירות. חוות דעתי בנושא, על חנימוקים המשפטיים העומדים ביסודה הוצגה בפני. בסופו של דבר, החלטת להימנע מהבאת הצעת החלטת על חקמת הוועדה לדיון בממשלה.

ביום 16.1.20 חודעת למזכירות הממשלה כי בכוונתן להביא לשיבת הממשלה שתתקיים ביום 19.1.20 הצעה להחלטת ממשלה על חקמת ועדת הבדיקה. אולם, בסופו של יום, החלטת לא



## היועץ המשפטי לממשלה

עלתה על סדר יומה של הממשלה. ביום 31.1.20, פורסמה בעיתון "ישראל היום" כתבה, לפיה "אוחנה מבקש להביא את ההצעה להקמת הוועדה לשיבת הממשלה בשבועיים הקרובים". ביום 4.2.20, פורסמה בעיתון "ישראל היום" כתבה, העוסקת, בין היתר, בתכנית שגובשה ע"י יו"ר סיעת ח"כ ליוס קולותיהם של קהילת יוצאי אתיופיה לקראת הבחירות הקרובות. לפי הכתבה: "מול בני העדה האתיופית מציע הו"כ עבודת שטח הסברתית ... ברקע עומדת ההבטחה שפורסמה השבוע, להעלות עוד כמה מאות מאנשי הפלשמורה וגם את הקמתה של הוועדה לבחינת עבודתם של אנשי המחלקה לחקירות שוטרים, בכל הקשור לאלימות נגד בני העדה". באותו יום – 4.2.20 – פורסם בחדוטה לתקשורת מטעמך, כי תחלטת כעת להביא את הצעת החלטת לאישור הממשלה.

יצוין כי ביום 15.1.20, יום לפני הודעתך הראשונה אליי על הכוונה להביא לאישור הממשלה את החלטת על חקמת הוועדה, פורסם כי מר גדי יברקן שורין ברשימת "הליכוד" לבחירות לכנסת הקרובה. אתמול, לאחר שפורסמה בתקשורת החלטתך האמורה, פורסמו בחשבוננו של מר יברקן ברשת החברתית "טוויטר", הדברים הבאים, אשר מדברים בעד עצמם:

"אני מברך את חברי, השר אמיר אוחנה על קידום המחלף להקמת ועדת חקירה ממשלתית לבדיקת מחדש. בתקופתי במפלגת כחול לבן ניסיתי לקדם חקיקה בנושא אך לצערי הרב מנעו ממני לקדם זאת. זהו אחד הנושאים אותם התחייב ראש הממשלה לקדם באופן מיידי כחלק מהמשבר שלי למפלגת הליכוד ואני מברך על כך" (הדגשה חוספה).

### לחלו התייחסותי להצעת החלטת

הצעת החלטת מובאת לאישור הממשלה לאחר שהתקבל בכנסת חוק התפזרות הכנסת העשרים ושתיים והקדמת הבחירות, התשי"ף-2019, ועת שאנו נמצאים פחות מחודש לפני הבחירות לכנסת ה-23 (אשר ייערכו ביום 2.3.20). זאת, שעה שהממשלה הנוכחית אינה פועלת, מזה למעלה משנה, מכוח אמון הכנסת, אלא מכחנת מכוח עיקרון הרציפות, כאמור בסעיף 30(ב) לחוק-יסוד: הממשלה. בהתאם לפסיקתו רבת השנים של בית המשפט העליון ולהנחיות היועץ המשפטי לממשלה בנושא שנקבעו בהתאם לה, ממשלה כאמור מחויבת באיפוק וריסון בהפעלת סמכויותיה לגבי כל אותם עניינים שאין כורח ודחיפות מיוחדת לפעול בהם בתקופה זו. זאת, תוך שמתחם הסבירות לעניין זה נבחן בשים לב למאפייניה של חסמכות הקונקרטיה המופעלת ובהתחשב באיזון הנדרש בין הצורך בעשייה לבין דרישת האיפוק כאמור.

מעבר לקושי היסודי הנובע מהעובדה שבמצב הדברים הנוכחי הממשלה אינה מכחנת מכוח אמון הכנסת אלא מכוח עיקרון הרציפות בלבד, שני חששות מרכזיים אשר עליהם הצביעה חפסיקה



## היוקד המספטי לממשלה

עומדים ביסודן של מגבלות האיפוק והריסון: **האחד** – חשש מפני יצירת עובדות מוגמרות אשר עלולות להעמיד את הממשלה הנבחרת בפני מצב בלתי-חפץ, ואשר בגינו נקבע כי, ככל הניתן, יש להימנע מקבלת החלטות בלתי-חפיות שעלולות לכבול את ידיה של ממשלה עתידית כזו או אחרת; **והשני** – חשש מוגבר להעדרת האינטרס המפלגתי הצר על פני האינטרס הציבורי, אשר בגינו נקבע כי יש להיזהר מפני שימוש לרעה בכוח השלטוני ובמשאבי המדינה לתעמולה או לחשגת יתרון לא הוגן למפלגה או למועמד.

על רקע זאת, בחנתי האם החצעה בעיתוי ובנסיבות הנכחיות מקיימת את האיוון הנדרש בפסיקה ובנחיות כאמור, בין חובת האיפוק והריסון כאמור לבין הצורך בעשייה ובשמירה על רציפות וחמשכיות הפעילות הממשלתית.

בסיכום בחינה זו, מצאתי שיש מניעה משפטית לקבל את ההחלטה בעת הזו. ביסוד עמדותי זו עומדים הסעמים המרכזיים שיפורטו להלן.

### 1. חשש מפני שיקולי בחירות –

השתלשלות העניינים המפורטת לעיל מעוררת חשש משמעותי שההחלטה דן מונעת, או לכל הפחות, עלולה להיראות כמונעת משיקולי בחירות אשר צפויות להתקיים כאמור בתחילת חודש מארס 2020.

בחתאם לפסיקה, החלטה המונעת או למצער נראית כמונעת משיקולי בחירות היא בבחינת "מתן טובות הנאה שאין להן סעם אלא סעם הבחירות הקרובות" (בג"ץ 5167/00 וייס נ' ראש הממשלה, פ"ד נח(2) 455, 478 (2001); וראה לעניין זה גם הדברים תבאים: "הפעלת שיקול דעת זה בסמך לפועד בחירות עלול להיות מונחה משיקולים לא ענייניים הקשורים בחילופי השלטון. למיצער, עלול להתקבל רושם כזה בציבור... על רקע שלטון מעבר, אין זה רצוי כי ינקטו עתה פעולות במסגרת הליכי מינוי כאמור, שעשויות לדבוק בהן משמעותיות שאין ממין העניין גופו". (בג"ץ 8815/05 לנדשטיין נ' שפיגלר (26.12.2005), בפסקה 13 לפסק דינה של חשופטת פרוקציה).

אמנם, בדברי החסבר להצעה צוין כי היא אינה עוסקת רק בחיבט המסוים הנוגע לתלונות מצד יוצאי אתיופיה. יחד עם זאת, לא ניתן להתעלם מהתיאור העובדתי שהובא לעיל, ובפרט מדבריו המפורשים של מר יברקן, לפיהם: "זהו אחד הנושאים אותם התחייב ראש הממשלה לקדם באופן מיידי כחלק מהמעבר שלי למפלגת הליכוד ואני מברך על כך".

### 2. חשש מפני כבילת שיקול דעת הממשלה הבאה –

החלטה על הקמת ועדת בדיקה ממשלתית לפי סעיף 8 לחוק הממשלה, אשר מוקנות לה סמכויות לפי חוק ועדות חקירה, היא החלטה חריגה ומשמעותית ביותר. כפי שנקבע בפסיקה,



## היוקד המשפטי לממשלה

ועדת בדיקה כאמור היא "בדרגת דמיון גבוהה לוועדת חקירה ממלכתית", ומעמדה כגוף מעין-שיפוטי (ראה לעניין זה פסקה 15 לפסק דינה של השופטת פרוקציה בבג"ץ 258/07 ח"ב זחבה גלאון נ' ועדת הבדיקה הממשלתית לבדיקת אירועי המערכה בלבנון, סב(1) 648 (2007)). לא פלא אפוא, שממשלת ישראל עשו שימוש בסמכות זו רק במקרים ספורים.

דוק: לא מדובר בחלטה שיש בה משום שמירה על רציפות או המשכיות הפעילות הממשלתית. קבלת החלטה כאמור מציבה "עובדות בשטח" בפני הממשלה הנכנסת, מבלי לדעת כיצד הייתה פועלת הממשלה הנכנסת בכל הנוגע לטיפול בעניין, אם בכלל. יודגש בחקשר זה כי ניתן להעלות על הדעת דרכים רבות ושונות לבחינת דרכי עבודתה של מח"ש ושיפורם, שאינן כרוכות בחכרה בחקמת ועדת בדיקה ממשלתית, על כלל המשמעויות הנלוות לנושא.

לעניין זה יוזכר כי התפיסה הנוהגת היא שהממשלה מחויבת לקביעות העובדות של ועדת הבדיקה כבסיס להחלטותיה וקביעת מדיניותה (ראו לעניין זה, לחשואה, את פסקה 14 לפסק דינה של השופטת פרוקציה בבג"ץ 4585/06 ועד משפחות הרוגי אוקטובר 2000 נ' השר לבטחון פנים (פורסם בנבו, 24.10.2006); הגם שמדובר היה בוועדת חקירה ממלכתית, הדברים יפים גם ביחס להצעה שלפנינו נוכח העובדה שמדובר בהצעה לחקים ועדת בדיקה ממשלתית שיוקנו לה סמכויות לפי חוק ועדות חקירה).

על חשיבות ומשמעות ההחלטה לחקים ועדת בדיקה ממשלתית שהוקנו לה סמכויות לפי חוק ועדות חקירה אשר מוסמכת לקבוע ממצאים ומסקנות, ניתן ללמוד אף מחפסיקה בנושא. בהתאם לפסיקה, בנסיבות מסוימות עצם קביעת ממצאים ומסקנות ברמה המערכתית עשויה להיות כרוכה בפגיעה אישית שלפי טיבה ועוצמתה אף מקימה זכות טיעון לנפגע (פסקאות 10-8 לפסק דינה של הנשיאה (דאז) ביניש, בבג"ץ 8793/07 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ועדת הבדיקה בעניין המלחמה בצמון על-פי סעיף 8 לחוק הממשלה, בראשות כב' השופט וינוגרד (פורסם בנבו, 27.11.2007)).

לא זו בלבד, על פי החצעה, עם תבאת ממצאי הוועדה לממשלה, תחליט הממשלה תבאה אם להטיל על הוועדה לקבוע המלצות בעקבות ממצאי ומסקנות הוועדה, לרבות בחינה של אפשרויות חיישום של דו"ח הוועדה. במילים אחרות, הממשלה אליה יוגש דו"ח הוועדה תידרש לקבל החלטה בדבר המלצות וכל החלטה שלא לבקש לקבוע המלצות – בחמשך לתוצרים שכבר יובאו בפניה, תצריך התייחסות לממצאיה ומסקנותיה של ועדת הבדיקה, בהתאם לכללי המשפט המינהלי.

חנה כי כן, עצם הקמת הוועדה בנסיבות העניין ותשפיע הלכה למעשה, על הממשלה תבאה, ותציב אותה בפני עובדה מוגמרת בכל הנוגע לעצם קיומה של הוועדה ולתוצרים של עבודתה, וכן תחייב אותה לקבל החלטה אם להטיל על הוועדה לקבוע המלצות בעקבות ממצאי



## היועץ המשפטי לממשלה

ומסקנות הוועדה, לרבות בחינה של אפשרויות היישום של דו"ח הוועדה. עניין זה עולה במפורש מן האמור בהצעת המחליטים בכל הנוגע למתעד שבו צפוי דו"ח הוועדה להימסר לשר המשפטים (תוך ארבעה חודשים ממועד המינוי אלא אם יחליט שר המשפטים אחרת). כלומר הממשלה המבקשת להחליט כיום על הקמת הוועדה לא תהיה הממשלה שאליה יוגש דו"ח הוועדה.

בכל האמור יש כדי ללמד על כך שהצעת ההחלטה איננה חולמת את העקרונות של איפוק וריסון, אליה מחויבת ממשלת מעבר, בפרט ככל שחולך ומתקרב מועד הבחירות.

כפי שצוין לעיל, תלויותיהם של יוצאי אתיופיה כלפי מערכות אכיפת החוק, לרבות משטרת ישראל ומח"ש, לא נותרו ללא כל טיפול ממשלתי, ובתקופה הקרובה עתידה להסתיים עבודת הצוות המשותף שהוקם בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, מר רז נורי, וסגן המפקח הכללי למשטרת ישראל, ניצב אלון אסור. מכאן, שנושא זה ממילא מקודם ומטופל בימים אלה באופן יסודי ורציני.

זאת ועוד, דברי החסבר המצורפים להצעת המחליטים מתייחסים לדו"ח מבקר המדינה משנת 2017 ולדו"ח הצוות למיגור גזענות נגד יוצאי אתיופיה משנת 2016, בהם נכתב כי "מזה שנים" נשמעות בציבור טענות על חוסר האמון במח"ש, וכי נוכח הביקורת "ובחלוף כשלושה עשורים מחקמת המחלקה", מוצע לחקים את ועדת הבדיקה. לעומת זאת, אין בדברי החסבר כל נימוק עדכני המצביע על כוונה או דחיפות המצדיקים לדון בעניין כעת דווקא.

בהקשר זה יצוין כי דווקא השינוי שנעשה בהצעת ההחלטה, לפיו הממשלה תבא תתא זו שתחליט אם לחטיל על הוועדה ליתן המלצות בהתאם למסקנות בדיקתה, מדגיש את היעדר הדחיפות והצורך החיוני בביצוע בדיקה זו דווקא בעת הזו, פחות מחודש טרם הבחירות. מנגד, לא הוצגו שיקולים שיש בהם כדי להתגבר על אותם חששות וקשיים משפטיים שתוארו לעיל, ולא התגו כל דחיפות או כוונה בקידום ההחלטה בעיתוי הנוכחי על-ידי ממשלה הפועלת מכוח עקרון הרציפות.

אין באמור כדי להביע עמדה כלשהי לגוף הטענות הנשמעות כלפי מח"ש, וממילא מובן כי ממשלה שתזכה לאמון הכנסת תוכל לשקול מה היא חדרך המתאימה לדעתה לבחינת חסוגיות השונות.

### 3. קשיים משפטיים נוספים –

להיבטים המשפטיים העקרוניים המפורטים לעיל, המביאים לעמדותי לכדי מניעה משפטית בתבאת ההחלטה לאישור הממשלה, נוספים גם הקשיים המשפטיים הבאים:

א. אופן מינוי הוועדה בתקופת הבחירות – הנתיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1501, "מינויים בתקופת בחירות", קובעת ביחס למינויים לוועדות מיעצות כי איוש בעלי



## היוקד המשפטי לממשלה

התפקידים נדרש לעמוד בשלושה תנאים: הראשון, שהשר, המנכ"ל ונושאי משרות האמון בלשכותיהם לא היו מעורבים בשום דרך בחצעת המועמדים או בחליך בחירותם (למעט, באישורו הסופי של המינוי); השני, שלמועמד המוצע אין זיקה אישית, פוליטית או עסקית לשר משרי הממשלה; והשלישי, המשרה או התפקיד אינם כוללים רכיב משמעותי של מימוש מדיניות השר.

תכליתם של תנאים אלה באה לצמצם ככל הניתן את כבילת שיקול דעתה של הממשלה הבאה במינוי, ולמנוע מינוי הכרוך בשיקולים פוליטיים או אישיים בתקופת בחירות. בכך מייצרת ההנחיה איזון נכון בין הרצון לשמור על רציפות תפקודה של הממשלה, לבין החששות המאפיינים תקופת בחירות, ובפרט תוך מתן מענה לחשש המוגבר לניגוד עניינים במינוי ולחעדפת אינטרסים מפלגתיים על פני האינטרס הציבורי. ההנחיה זו מתייחסת במפורש גם למינויים לתפקידים קצרי-טווח, כדוגמת מינוי ועדות לצורך מטרה מוגדרת ולפרק זמן מוגדר. זאת, שכן, ככלל, גם בחתיחה למינויים אלה עלולים להתעורר חששות העומדים ביסוד החוראות שלעיל (ראו וחשו: בג"ץ 1311/15 דין נ' שר החינוך, 20.5.2015).

מינוי חברי הוועדה שבנדון אינו עומד בהנחיית היתץ האמורה. מועמדים אלו לא הוצעו על ידי מי מגורמי המקצוע במשרד המשפטים. לעניין זה יצוין כי יו"ר הוועדה המיועד, השופט בדימוס הרן פיינשטיין, הביע בעבר במספר הזדמנויות את עמדתו לגבי פרקליטות המדינה, אליה שייכת מח"ש. כך, למשל, במסגרת שפרסם ברשת החברתית "פייסבוק", ביום 17.11.2019, כתב: "היום איבדתי את שארית האמון שהיה לי בנציג התביעה האמונים על אכיפת החוק באופן ראוי. אסור להתפתות לדברי החלקלקות של שומרי חסך למיניהם"; וביום 21.3.2019: "מי שינסה לשכנע אותי כי לפרקליטות אין שיקולים זרים לשיקולי המשפט הסחור יצטרך לעמול קשה".

ב. **הבטחות במהלך פעילות בחירות** – ההנחיית היתץ המשפטי לממשלה מס' 1.1904, "הבטחות או התחייבויות לחלוקת הסבות או להקצאת משאבים תקציבים במהלך פעילות בחירות", קובעת כי "ככל שקרב מועדן של הבחירות, נדרשת רגישות גדולה בהפעלת הסמכויות השלטוניות מקום שמתעורר חשש – ולא מבחינת מראית פני הדברים – לקיומה של זיקה בין הפעלת הסמכויות הללו לבין מערכת הבחירות". לעניין זה אשוב ואפנה לדבריו האמורים לעיל של מר יברקן, והדברים מדברים בעד עצמם.

נוכח כל טעמים המפורטים לעיל, והגם שברגיל, שיקול הדעת של הממשלה בנושאים כגון אלה  
 הינו רחב, הרי שבבחינה כוללת של החצעה, הגעתי לכלל דעה למיה הבאתה לממשלה לעת הזו  
 חודגת ממגבלות האיפוק והריסון החלות על הממשלה בתקופת בחירות, ולכן, קיימת מניעה  
 משפטית מפני אישורה.

בברכה,

  
 אביחי מנדלבלט

העתק:  
 מר צחי ברורמן, מזכיר הממשלה