משרד המשפטים
פרקליט המדינה

ז' אדר תשפ"ו
24 פברואר 2026

מס' מסמך: 047-99-2026-002990

אל:
חה"כ שמחה רוטמן, יו"ר הוועדה המשותפת של וועדת החוקה, חוק ומשפט והוועדה לביטחון לאומי
<u>לדיון בהצעת החוק לתיקון פקודת המשטרה (המחלקה לחקירות שוטרים)</u>

הנדון: <u>הצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (מס' 44) (המחלקה לחקירות שוטרים), התשפ"ו – 2026</u>

<u>כללי</u>

1. בימים אלה, נדונה בוועדה המשותפת לוועדת החוקה, חוק ומשפט והוועדה לביטחון לאומי הצעת החוק של ח"כ משה סעדה בעניין המחלקה לחקירות שוטרים (להלן: "**מח"ש**") המצויה בהכנה לקריאה שניה ושלישית. נוכח התקדמות הליכי החקיקה של הצעת החוק, מצאנו לנכון להעלות על הכתב את התנגדותנו להצעת החוק, זאת בתיאום עם היועצת המשפטית לממשלה ועל דעתה.

2. ככלל, פרקליטות המדינה אינה מעבירה כדבר שבשגרה נייר עמדה בפני וועדה בכנסת. אולם, בשל ייחודה של הצעת החוק שבנדון הנוגעת במישרין ביחידה שהיא שייכת לפרקליטות המדינה – בהיבטים תפקודיים, מקצועיים ומוסדיים, מצאנו לנכון להציג את עמדתנו ביחס לבעיות ולכשלים הטמונים בהצעה זו.

3. עמדתנו זו תתמקד בשני עיקרים אלה:

א. הנזק העלול להיגרם כתוצאה מיצירת שתי מערכות אכיפת חוק בעלות פוטנציאל התנגשות, ללא כפיפות מקצועית משותפת להנחיות היועצת המשפטית לממשלה (ביחס לאגף החקירות והמודיעין וביחס לאגף התביעה של מח"ש) ולהנחיות פרקליט המדינה (ביחס לאגף התביעה של מח"ש).

ב. העדר הצדקה עניינית להפריד את מח"ש מפרקליטות המדינה במבחן המעשה.

שד' וולפסון 2, קריית הממשלה ע"ש דוד בן-גוריון, ירושלים, ת"ד 49029, מיקוד 9149001
☎ 073-3925666 פקס: 02-6467006

4. בטרם יוצגו שני העיקרים שמצאנו לנכון להדגיש בפני הוועדה מטעמה של פרקליטות המדינה, נבקש להתייחס למנגנון המינוי של מנהל היחידה החדשה, הקבוע בהצעת החוק. על פי הצעת החוק - סעיף 4ח49 **המוצע** לפקודת המשטרה, הוועדה לבחירת מנהל המחלקה לחקירות שוטרים תכלול חמישה חברים, כאשר לשר המשפטים, באמצעות המנהל הכללי של משרדו, השפעה ישירה על הרכב מרבית חברי הוועדה. זאת הגם שמדובר בגוף האמור לעסוק בחקירות ובתביעות. מכאן, שעצמאותו ואי תלותו של גוף מעין זה, היא תנאי הכרחי לתפקודו התקין. כפי שנקבע בהקשרים שונים, עצמאותו של מנגנון המינוי ואי-תלותו בדרג הפוליטי היא כשלעצמה ערובה לעצמאותו ולמקצועיותו של בעל התפקיד. כאשר מנגנון המינוי מצטרף לנקודות שיוצגו להלן ביחס להיפרדות המקצועית מהנחיות היועצת המשפטית לממשלה ופרקליט המדינה, החשש מפני העדרן של ערובות מספקות לאי תלותו של הגוף החדש ולכפיפותו למרות הדין בלבד – הולך ומתעצם.

<u>מערכת אכיפת חוק מקבילה ללא כפיפות מקצועית להנחיות היועצת המשפטית לממשלה ופרקליט המדינה</u>

5. היועצת המשפטית לממשלה אמונה, בין יתר תפקידיה, על התביעה הכללית ועל האינטרס הציבורי ושמירה על קיום החוק. פרקליטות המדינה מיישמת, בין היתר, את תפקידה זה של היועצת המשפטית לממשלה בהיותה אמונה על ניהול התביעה הכללית, ליווי חקירות, טיפול בתיקי חקירה, והנחיית גופי תביעה אחרים שאינם כפופים ניהולית לפרקליט המדינה.

6. במדינת-ישראל ככלל גופי החקירה והתביעה כפופים מקצועית להנחיות היועצת המשפטית לממשלה ופרקליט המדינה. אין במדינת ישראל כל תקדים לגוף תביעה או חקירה כדוגמת זה שמבקשת הצעת החוק להקים, אשר אינו כפוף להנחיות היועצת המשפטית לממשלה ופרקליט המדינה.

7. בהקשר זה יודגש, כי הן דו"ח מבקר המדינה בנושא "הטיפול של מח"ש והמשטרה בעבירות שוטרים" ממאי 2023 (להלן: "**דו"ח המבקר**"), והן דו"ח הצוות לבחינת המחלקה לחקירות שוטרים בראשות מנכ"ל משרד המשפטים מפברואר 2025 (להלן: "**דו"ח הצוות**") לא הורו על ניתוק ההכפפה המקצועית להנחיות היועצת המשפטית לממשלה ופרקליט המדינה, ולא המליצו על יצירת מנגנון חיצוני ליועצת המשפטית לממשלה להכרעה בהתנגשות בין חקירת מח"ש לבין ניהול חקירה רגישה על-ידי משטרת-ישראל.

8. לעתים לגופי חקירה או לגופי תביעה עשויים להיות כיווני פעולה שונים. **ללא גורם מנחה ומכוון אחד**, עלולות להיווצר התנגשויות, שיגרמו לתקלות, לפגיעה בחקירות מתנהלות או לפגיעה בתיקים מתנהלים. יתרה מכך, ניתוקה של המחלקה לחקירות שוטרים מהנחיות היועצת המשפטית לממשלה ופרקליט המדינה, לטעמנו יגביר את החשש מפני חשיפתה של היחידה להשפעות פוליטיות אסורות.

9. אכן, בדברי ההסבר לסעיפים 4 ו-9 להצעת החוק מצוין כי מנהל היחידה המוצעת יקבע הנחיות הנוגעות לחקירה הפלילית ולהעמדה לדין "בהתחשב בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה", אולם דומה כי אין בכך די. מנקודת מבט של שוויון בפני החוק, זכות להליך הוגן, זכויות בעלי הדין בהליך הפלילי וזכויות נפגעי עבירה – "התחשבות" כאמור אינה אמת מידה מספקת.

10. היעדר כפיפות היחידה המוצעת להנחיות פרקליט המדינה והיועצת המשפטית לממשלה עלול להוביל לפגיעה בערך של אכיפת חוק שוויונית, בכך שאמות המידה לאכיפת החוק כלפי אוכלוסיית השוטרים (והאוכלוסיות הנוספות שיטופלו ביחידה החדשה) תהיינה שונות מאמות המידה לאכיפת החוק ביחס ליתר החשודים והנאשמים. כך, למשל, היעדר כפיפות להנחיית פרקליט המדינה 14.7 בנושא "סיוע לקורבן עבירה ולעדי תביעה בהליך הפלילי" עלולה לפגוע בשוויון כלפי נפגעי העבירה. דוגמא נוספת - היעדר כפיפות להנחיית פרקליט המדינה 1.1 בנושא "אי פתיחה בחקירה או סגירת תיק בעילת 'נסיבות העניין בכללותן אינן מתאימות לפתיחה בחקירה / להעמדה לדין'" והנחיית פרקליט המדינה 1.3 בנושא "סגירת תיקים בעילת 'חוסר ראיות' ובעילת 'העדר אשמה'" יכולה לפגוע באחידות שיקולי ההעמדה לדין באופן כללי, גם ללא קשר למדיניות ההעמדה לדין בעבירות מסוימות.

11. דוגמה נוספת לפגיעה באכיפת החוק השוויונית נעוצה בבקרה הפנימית על טיב ההחלטות שנעשית היום באמצעות מנגנון קבלת החלטה היררכי; ההחלטות בפרקליטות המדינה מתקבלות היום במערכת מסודרת ובמדרג היררכי של קבלת החלטות סדור, החל מהפרקליט שמנהל את התיק, דרך מנהלו הישיר, פרקליט המחוז, ובמקרים המתאימים גם פרקליט המדינה והיועצת המשפטית לממשלה, שלהם יש מטבע הדברים את הראיה הכוללת של מדיניות ניהול ההליכים הפליליים תוך מימוש סדרי העדיפויות באכיפת החוק. מנגנון היררכי זה, לטעמנו מבטיח פיקוח ובקרה מובנים בתהליך קבלת ההחלטות בתביעה הכללית.

בגוף התביעה המוצע קבלת ההחלטות כולן אמורה להיעשות בתוך היחידה המוצעת. בשל גודלה של היחידה, ראש היחידה הוא בבחינת ה"תחנה" השנייה (לכל היותר) והאחרונה בקבלת ההחלטה, ובמקרים רבים הוא יהיה מעורב בקבלת ההחלטה המקורית, זאת בשונה מהפרקליטות שהיא גוף גדול מאוד החולש על תחומים רבים, וההחלטות מתקבלות על ידי פרקליטי מחוזות ומנהלי היחידות ולא בהכרח ע"י פרקליט המדינה או משניו. בשל היותה של היחידה החדשה גוף תביעה קטן הממוקד במגזר מסוים של חשודים ונאשמים, ניתן להניח כי מנהל היחידה המוצעת יהיה מעורב בחלק משמעותי מההחלטות על גניזת תיקים. בכל המקרים האלה, תישלל מניה וביה זכות הערר של נפגע העבירה על ההחלטה לגנוז את התיק (זכות זו מנויה בסעיף 64 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב – 1982).

יתרה מכך, מכיוון שהיחידה המוצעת תהיה מנותקת מהפרקליטות והיועצת המשפטית לממשלה, הרי שלא תהיה כל דרך להבטיח כי ההחלטה שתתקבל ביחידה עולה בקנה אחד עם מדיניות האכיפה הכוללת. כפועל יוצא מכך עולה באופן ממשי חשש לאכיפה בררנית (לקולה או לחומרה) – דין אחד לנאשם שהפרקליטות מגישה נגדו כתב אישום ודין אחר לנאשם שהיחידה המוצעת מגישה נגדו כתב אישום. כך גם עלול להתגבר החשש מפני ניסיונות להשפעה פוליטית על החלטות בתחום אכיפת החוק.

12. הצעת החוק מעלה חשש ממשי להתנגשות בלתי נמנעת בין היחידה המוצעת לבין משטרת-ישראל, בליווי פרקליטות המדינה והיועצת המשפטית לממשלה, בפרט במקרים של חקירות רגישות. עלול להיווצר תמריץ להגשת תלונות על-ידי הנחקרים, בפרט בתיקים רגישים בפרופיל ציבורי גבוה, ליחידה המוצעת, נגד מבצעי החקירה במשטרה. אומנם עשויים להתעורר מקרים שבהם אין מנוס מפתיחה בחקירת מח"ש במקביל לניהול חקירת המשטרה, וזאת בהתאם לטיב המעשה המיוחס לאיש המשטרה, חומרתו וכו'. את הבחינה הראשונית והאיזון בין השיקולים מבצעת מח"ש, אולם במקרה של ספק, התלבטות או התנגשות פוטנציאלית, נכון הוא וטבעי הדבר שגורם ממונה אחד, אשר בכוחו להנחות את משטרת-ישראל ואת מח"ש יחדיו, יקבל את ההחלטה ויברור בין השיקולים המנוגדים. קיים חשש ממשי לניצול לרעה של מנגנון התלונה נגד החוקרים ליחידה החדשה, באופן שייצור אפקט מצנן ניכר על המשך ניהולה התקין של חקירת המשטרה ועל תפקודם של החוקרים במסגרתה ואף יביא במקרים מסוימים לשיתוקה של חקירה רגישה מתנהלת. כמו כן, לעתים עלולה פעולה מקבילה זו להוביל לתוצאות מנהליות או שיפוטיות סותרות ולדיבור בשני קולות, באופן שיש בו כדי לפגוע ממשית בתחושת הצדק וגילוי האמת.

המנגנון החיצוני המוצע בהצעת החוק, לכינונה של פונקציה המכונה "הממונה על התיאום" (סעיף 49יג להצעת החוק), מנתק – ללא כל הצדקה עניינית – את סמכות התיעדוף וההכרעה מהיועצת המשפטית לממשלה, מתוך הנחה שגויה כי היועצת המשפטית לממשלה או פרקליט המדינה לא ייטו לערוך את האיזון בין האינטרסים והזכויות המתנגשים כראוי. זאת ועוד, אותו גורם חיצוני שימונה עפ"י ההצעה יפעל מבלי שתעמוד לנגד עיניו תמונה רחבה וראייה רוחבית נדרשת לצורך קבלת החלטה מושכלת, כאשר בפניו ניצבת תמונה חלקית בלבד, ללא היכרות הכרחית עם מצבים בעלי מאפיינים דומים.

13. הצעת החוק עלולה אף להוביל לתוצאה אבסורדית ולפיה פרשנות החוק על-ידי גופי התביעה תיעשה באופן שונה הפוגע בעקרון השוויון בפני החוק והוודאות המשפטית. זאת בניגוד להלכה לפיה היועצת המשפטית לממשלה היא הפרשנית המוסמכת של הדין כלפי הרשות המבצעת.
נמחיש זאת כדלקמן: לעתים נדרשת התביעה הכללית להיוועץ במערך ייעוץ וחקיקה לצורך פרשנות הוראת חוק מסוימת, והדבר נעשה מכוח מעמדה של היועץ המשפטית לממשלה כפרשנית המוסמכת של החוק. היחידה המוצעת, אשר לא תפעל בתיאום עם מערך ייעוץ וחקיקה ובכפיפות מקצועית ליועצת המשפטית לממשלה, עשויה לפרש את הוראת החוק באופן שונה מהתביעה הכללית, וכתוצאה מכך עלולים להיווצר שני מסלולים פרשניים שונים ביחס לדיני עבירות, ביחס לאופן שבו מפורשת סמכות מסוימת המוענקת לרשות החוקרת, ביחס לאופן שבו ניתן להגיש ראיה מסוימת לבית-המשפט וכך הלאה. תוצאה שכזאת היא בלתי מתקבלת על הדעת ועלולה לפגוע בזכויות חשודים ונאשמים.

<u>העדר הצדקה עניינית להפרדת מח"ש מפרקליטות המדינה במבחן המעשה</u>

14. על פי דברי ההסבר להצעת החוק, המתבססת על דו"ח המבקר וכן דו"ח הצוות, יש "להפריד את מח"ש מהפרקליטות וממערך הייעוץ המשפטי לממשלה, כך שתפעל כגוף חקירה ותביעה עצמאי".

15. הנימוק המרכזי של עמדת הרוב בדו"ח הצוות הוא שבין המשטרה המטפלת בתיקי פשיעה חמורה והפרקליטות המגישה את כתבי האישום באותם תיקים יש קשרי גומלין היוצרים ניגוד עניינים בעבודת מח"ש, שכן ראשיה עלולים להירתע מחקירתם והעמדתם לדין של שוטרי משטרת ישראל, לרבות קצינים בכירים המשרתים בה, בשים לב לכפיפותה לפרקליטות המדינה המצויה ביחסי עבודה קרובים עם משטרת ישראל (עמ' 56-57 לדו"ח הצוות).

16. המציאות מלמדת כי ההיפך הוא הנכון: לאורך השנים, מיום הקמתה של מח"ש הועמדו לדין, פוטרו או נאלצו לפרוש מהמשטרה, בעקבות חקירות היחידה, קציני משטרה בכירים רבים לרבות, אך לא רק, קצינים בדרגות ניצב כדוגמת מפקדי מחוז, ר' להב 433 ומי ששימש כסמפכ"ל. רק בשנתיים האחרונות נחקרו שוטרים בכירים לצד אזרחים ובכירים נוספים במערכת אכיפת החוק (מפקד ימ"ר ש"י, נציב שב"ס וראש המטה של השר לביטחון לאומי), ר' להב 433, מפקד מרחב דוד, מפקדי תחנות ועוד. אל מול דוגמאות אלה, לא הובאו דוגמאות קונקרטיות שבשל אותו ניגוד עניינים מובנה לא טופל עניין זה או אחר כראוי.

יתרה מכך, יש לזכור כי התיקים הללו ממילא מהווים אחוז קטן מאוד מכלל התיקים הנפתחים נגד שוטרים, אשר נדמה כי לגביהם אין מחלוקת שלא קיים אותו פוטנציאל נטען לניגוד עניינים. מכאן, שגם לשיטת אלה הטוענים כי קיים כביכול ניגוד עניינים בין מח"ש, במתכונתה הנוכחית, לבין שוטרי משטרת ישראל (דבר אשר אנו איננו מסכימים לו כלל), הרי שלא ברורה ההצדקה לבצע מהלך כה מרחיק לכת, כפי שמוצע בהצעת החוק, ביחס למח"ש על כלל תיקיה.

17. נוסף על האמור, פרקליטות המדינה מצויה בקשרי גומלין הדוקים עם גופים נוספים במערכת אכיפת החוק, לדוגמה סוהרים. חקירות הסוהרים מתנהלות ביחידה ארצית לחקירת סוהרים (יאח"ס) הפועלת במשטרת-ישראל, ותיקי החקירה מטופלים לאחר מכן בידי פרקליטות המדינה. הפרקליטות טיפלה והגישה – במקרים המתאימים – כתבי-אישום נגד סוהרים, ללא מורא וללא משוא פנים. דין השוטרים בעניין זה אינו שונה ואין זה ראוי שיהיה שונה.

18. **אשר על כן, התועלת שבהפרדת מח"ש מפרקליטות המדינה היא מוגבלת, בעוד שפוטנציאל הנזק לעצמאותה של היחידה, ליכולתו של העומד בראשה לעמוד מול לחצים של דרג פוליטי, למקצועיותה של היחידה ולפעולתה לפי סטנדרטים מקצועיים אחידים עם יתר גופי אכיפת החוק והחשש מפני פגיעה בשלטון החוק באופן כללי - הוא משמעותי ביותר. עצמאותה ומקצועיותה של מח"ש הן ערובות חשובות לעצמאות ולמקצועיות המשטרה. פגיעה ביכולתה של מח"ש למלא את תפקידה כגוף אוכף חוק עצמאי ומקצועי תוביל בסופו של יום להגברת החשש מפני ההתערבות הפוליטית בפעולתה של המשטרה.**

<u>סיכום</u>

מח"ש היא יחידה מורכבת לניהול כאשר לעיתים קרובות ניצבות בפני מקבלי ההחלטות ביחידה החלטות מקצועיות ומשפטיות מורכבות. לאור האמור קיימת חשיבות לכך שמח"ש לא תהפוך ליחידה מבודדת הפועלת באופן מנותק ממערכת אכיפת החוק הקיימת באופן היוצר דין שונה לאוכלוסיית היעד של מח"ש, ואשר עלול להגביר את החשש מפני השפעה פוליטית על החלטות גורמי האכיפה. אין ספק כי כמו בכל גוף או יחידה, גם במח"ש קרו בעבר תקלות, ככל הנראה קורות בהווה ויקרו גם בעתיד.

מח"ש עברה בשנים האחרונות שינויים מרחיקי לכת ואתגריה רבים. קיים צורך בחיזוק מעמדה של מח"ש ומתן הכלים הנדרשים לה לצורך ביצוע עבודתה באופן מקצועי ומיטבי וחיזוק אמון הציבור בה. לעמדתי, הצעת החוק הנוכחית, ביטול שיוכה הארגוני של מח"ש כיחידה אורגנית בפרקליטות, הקמת יחידה אחרת שלא תהיה כפופה ליועצת המשפטית לממשלה, לפרשנותה את הדין ולהנחיותיה המקצועיות, יגרמו לכך שמח"ש תחדל מלפעול כגוף אכיפה מקצועי, יעיל ואפקטיבי.

בהינתן האמור לעיל, אני סבור כי אין הצדקה לקדם את המודל המוצע בהצעת החוק הנוכחית – שהוא מודל אשר להבנתי לא נמצאה לו מקבילה בעולם – ומנגד קיים חשש כי הצעת החוק תפגע במח"ש, אורגן אשר אין חולק כי הוא בעל חשיבות עליונה במערכת אכיפת החוק, תפגע בשוויון בפני החוק וביכולת האפקטיבית לנהל חקירות מורכבות ורגישות.

בכבוד רב,

עמית איסמן
פרקליט המדינה

<u>העתקים</u>:
היועצת המשפטית לממשלה
מפכ"ל משטרת ישראל
משנים ליועצת המשפטית לממשלה
הנהלת פרקליטות המדינה
היועץ המשפטי לוועדת החוקה, חוק ומשפט