

משרד המשטרה

משטרת ישראל

פעולות ביקורת

בלשכת הממונה על הביקורת ותלונות הציבור ובחוליה הארצית שביחידה זו וכן במדגם של יחידות קציני תלונות הציבור, מחוזיים ומרחביים, נערכה ביקורת על דרכי הטיפול של המשטרה בתלונות על שימוש בכוח על ידי השוטרים. כן הושלמה הביקורת בפרקליטויות מחוזיות ובפרקליטות המדינה.

במטה הארצי, במיפקדות המחוזות ובשישה מרחבים, לרבות מיפקדות ערים ובסיסי הפעלה, נבדקה פעילותו של המשמר האזרחי.

נבדקו פעולות היחידות לביקורת פנימית של המשרד והמשטרה (ראה בדו"ח זה, בפרק: "הביקורת הפנימית במשרדי הממשלה ובמוסדות המדינה").

בהנהלת המשרד נערכה ביקורת על הפעולות לביצוע החלטות הממשלה בדבר הקיצוצים בתקציב לשנות הכספים 1984 ו-1985 (ראה בדו"ח זה, עמ' 10 ו-32).

תלונות נגד שוטרים על שימוש בכוח

ריכוז ממצאים

עם רבוי הטענות על שימוש בלתי מוצדק בכח מצד שוטרים ועל דרכי הטיפול בתלונות הציבור על כך, מינו שרי המשפטים והפנים ביום 8.5.79 את ועדת "סירוטה-איתן" לשם ברור אותן טענות. הוועדה הגישה את מסקנותיה והמלצותיה בינואר 1980. בין היתר, המליצה הוועדה, כי "במסגרת המשטרה תוקם יחידה של משפטים חוקרים ליד לשכת היועץ המשפטי לממשלה - היא יחידת משרד המשפטים הם ילוו את החקירה מראשיתה". כן המליצה הוועדה כי תלונות בדבר שימוש בכוח שלא אנג חקירה "יחקרו בתלונות רק אנשי לשכת הממונה על תלונות הציבור בלי להסתייע בחוקרים מן היחידות. אנשי לשכת הממונה על תלונות הציבור יהיו כפופים הן פיקודית והן מקצועית לממונה על תלונות הציבור". עד סיום הביקורת, 6 שנים לאחר שהוגשו מסקנות והמלצות הוועדה, לא יושמו ההמלצות העיקריות האלה.

ועדת סירוטה-איתן קבעה בהמלצותיה כי "נוהלי החקירה כלפי שוטרים יהיו כבחקירה פלילית רגילה". בעת בירור תלונות במשטרה הועלו מקרים, שמהנוגעים בדבר לא נגבתה עדות כנדרש.

על פי פקודות הקבע, היה על המשטרה לעשות מאמץ כדי לזמן את המתלונן לבירור התלונה, ונקבע שיש לשלוח לפחות שתי הזמנות בדאר רשום. היו מקרים, שנעשה נסיון אחד בלבד לזמן את המתלונן לגביית עדותו. וכאשר לא הופיע, נסגרו התיקים כתלונה לא מוצדקת או שלא בוררה עד תום, ללא מאמץ לאיתור המתלונן.

הועלו מקרים שעל פי ההוראות היה צורך לערוך בדיקות רפואיות למתלוננים, אך במספר מקרים לא דאגה המשטרה לעריכת בדיקות רפואיות כנדרש.

הועלו מקרים, שהיה מקום לערוך מסדר זיהוי ו/או בדיקת פוליוגרף כדי לאמת את אחת הגרסאות, והדבר לא נעשה. כתוצאה מכך, נסגרו תיקים כתלונות שלא הוכחו.

ברוב המקרים הטיפול בתלונות נמשך זמן רב ופרקליטות המדינה העירה למשטרה, כי עקב כך לא ניתן היה להשלים את החקירה בעת הצורך; היו תיקים שנסגרו מחוסר ראיות מספיקות.

בהתאם לפקודות הקבע אם במהלך חקירת חשוד בביצוע עבירה כל שהיא, נמסרת על ידי מתלונן הודעה על שימוש בכוח, יש להעבירה מיד לממונה על תלונות הציבור של המשטרה. הועלו מקרים שהודעות כאלה הועברו ליחידת התלונות באחור של חודש עד תשעה חודשים.

גביית עדות מהמתלוננים נערכה לעתים באיחור של מספר חודשים ממועד האירוע, דבר שהקשה על גביית עדויות נוספות. מסיבה זו לעיתים נסגר התיק כתלונה בלתי מוצדקת, לא הוכחה או שלא בוררה עד תום.

על פי ההנחיות, אם מתלונן ביטל את תלונתו אך לא חזר בו מטענותיו שביסוד התלונה, יש להמשיך ולבררה. הועלו מקרים, כי הופסק הטיפול בתלונה בעקבות ביטולה על ידי המתלונן מסיבות השמורות עמו, אך הוא לא חזר בו מעיקרי התלונה.

אם לדעת המשטרה התלונה נמצאה לא מוצדקת, יש על פי ההנחיות לנמק את הדבר ולמסור למתלונן את הנימוקים לכך. במחוז תל אביב ובמרחב הירקון לא ניתן למתלונן הסבר במקרה של קביעה, כי התלונה אינה מוצדקת.

תלונות על שימוש בכוח של אנשי המשטרה, שנעשו אגב חקירה או במשמורת חוקית, חייבות על פי פקודות הקבע להתברר בחוליה הארצית, שהוקמה לצורך זה. הועלו מקרים, שתלונות כאמור התבררו על ידי קציני תלונות הציבור במרחבים ולא בחוליה הארצית.

על פי ההוראות יש לצרף לתיק התלונה גליון הרשעות משמעתיות קודמות של הנלון. במרחב השפלה ובחוליה הארצית לא צורף גליון הרשעות כנדרש.

על פי פקודות הקבע יש להעביר לתיק אישי של הנלון העתק מכל תלונה שהוגשה עליו. הועלה כי היחידות לטיפול בתלונות מעבירות את המידע לתיק האישי רק בתום ברוך התלונה במרחב.

על פי פקודות הקבע אין לקדם בדרגה איש משטרה, שהוגשה עליו תלונה, אשר הטיפול בה טרם נסתיים וטרם ננקטו נגדו צעדים משמעתיים. אם חלפו שישה חודשים מתום התקופה, שבה היה הנלון זכאי לקידום בדרגה ובירור התלונה טרם הסתיים, רשאי ראש אגף כוח אדם (אכ"א) לאשר את קידומו בדרגה לפני תום ההליך המשמעתני. הועלה, כי היו מקרים, שנלווים הועלו ללא אישור ראש אכ"א בדרגה, בטרם הסתיים הבירור המשמעתני נגדם.



תפקידי המשטרה, כמוגדר בפקודת המשטרה (נוסח חדש), התשל"א-1971, הם לעסוק במניעת עבירות וגילויין, בחפיסת עבריינים ובהעמדתם לדין, בשמירתם הבטוחה של אסירים ובקיום הסדר הציבורי ובטחון הנפש והרכוש. מילוי תפקידים אלה, תוך שימוש בסמכויות הנלוות אליהם – השלטת הסדר במקומות ציבוריים ובדרכים, בהפגנות ובתהלוכות, חקירת עדים וחשודים, עיכוב ומעצר של חשודים – מביא לידי מגע תכוף בין אנשי המשטרה לבין הציבור והאזרח היחיד. על רקע מגע זה מתקבלות מהציבור תלונות על הדרך, שבה מילאו שוטרים את תפקידיהם, על התנהגותם כלפי הבאים עמם בקשר, ואף על שימוש בכוח לא סביר, שלעתים עולה לכדי אלימות חמורה. תלונות אלו יש בהן כדי להשפיע על תדמיתה של המשטרה בעיני הציבור, על האיומן שהציבור רוחש לה ועל מידת שיתוף הפעולה שהיא זוכה לו ממנו.

לפי פקודת המשטרה והתקנות שהותקנו על פיה, התעמרות באדם, ששטר בקשר למילוי תפקידו בא עמו כמגע, והשימוש בכוח כלפי אדם ללא צורך או יתר על המידה מכפי שנדרש למילוי התפקיד, הם עבירות על המשמעת, הניתנות לטיפול במסגרת ההליכים המשמעתיים הפנימיים במשטרה. עם זאת, הן עשויות להיות גם עבירות פליליות לפי חוק העונשין, הראויות להידון בבתי המשפט.

זכותו של כל אדם להגיש תלונה למשטרה על התנהגותו של שוטר. בפקודות הקבע של המשטרה מוגדרת תלונה כ"קובלנה מהציבור נגד איש משטרה, הנובעת משירותו במשטרה, או נגד המשטרה, על מעשה או מחדל - כל עוד לא נפתח בגינם תיק פלילי".

בחודשים אפריל - נובמבר 1985 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין את דרכי הטיפול של המשטרה בתלונות על שימוש בכוח על ידי שוטרים. הביקורת הקיפה את הנושאים הבאים: סדרי קבלת התלונות; תהליך הטיפול בהן על ידי היחידות השונות; דרכי החקירה וטיבן; סוגי השיפוט והמסקנות שהוסקו כלפי השוטרים שהתלונות עליהם נמצאו מוצדקות.

הבדיקה נערכה בלשכת הממונה על ביקורת ותלונות הציבור ובחוליה הארצית שביחידה זו, שתפקידה הוא בידור תלונות על שימוש בכוח במשמורת או אגב חקירה; במחוז תל אביב ובמרחבים - ירושלים, ירקון, חיפה, הנגב והשפלה. כן נערכה בדיקה משלימה בתיקים, שהועברו על ידי המשטרה לפרקליטות המדינה ולפרקליטויות המחוזיות.

היערכות המשטרה לטיפול בתלונות הציבור

דרכי הטיפול בתלונות עברו במשך השנים שינויים כלהלן:

1. עד שנת 1973 לא הייתה במשטרת ישראל יחידה מרכזית, שתהא אחראית לטיפול בכל התלונות שהתקבלו מהציבור. כל תלונה הועברה אל מפקדו של השוטר שעליו הוגשה. התלונה נבדקה על ידי היחידה, שבה שירת השוטר. בתום הבידור החליט מפקד המרחב או המחוז, אם לנקוט פעולה משמעטית נגד השוטר או לסגור את התיק. החלטה זו נתקבלה ללא התייעצות עם גורם אחר במערכת המשטרה או קבלת אישור ממנו.

2. בינואר 1973 הוקמה במטה הארצי לשכת ממונה על תלונות הציבור, שמתפקידה לרכז את הטיפול בתלונות הציבור המתקבלות במטה הארצי, במחוזות ובמרחבים. עצם בידור התלונה עדיין נשאר במרחבים או במחוזות, אולם על המרחב היה לדווח על כך אל הממונה על תלונות הציבור במשטרה.

3. בספטמבר 1977 החליטה הממשלה על הקמת ועדה ציבורית בראשות עו"ד ארוין שימרון לבידור נושאי הפשיעה בישראל. ועדת שימרון הגישה את הדו"ח לראש הממשלה בפברואר 1978. הוועדה דנה בין היתר בנושא משמעת ועבירות של אנשי משטרה והמליצה על הקמת יחידה באגף החקירות, אשר תהיה ממונה על חקירת איש משטרה, החשוד בעבירות פליליות שיש עמן קלון.

בעקבות המלצה זו הוקמה ביולי 1978 יחידה במסגרת היחידה הארצית לחקירות פשעים שבמטה הארצי - מיפלג לחקירות פנים - העוסקת באורח בלעדי בתלונות על מעשים בעלי אופי פלילי של שוטרים. יחידה זו עוסקת מאז, בתלונות בעלות אופי פלילי נגד שוטרים, אך אין היא מטפלת בתלונות על שימוש בכוח על ידיהם.

עוד התייחסה ועדת שימרון לממונה על תלונות הציבור של המשטרה, הפועל ליד המפקח הכללי ושתפקידו לברר תלונות על המשטרה ואנשיה. הוועדה המליצה, שמיקומו הנכון של נציב התלונות איננו במשטרה אלא במשרד הפנים⁽¹⁾, אשר במסגרתו פועל גם מבקר המשטרה. המלצה זו לא בוצעה.

4. עם התגברות הרגישות הציבורית למעשיהם של שוטרים במילוי תפקידם, במיוחד במקרים, שהמשטרה מפעילה את סמכויותיה כדי לעצור אדם, או כאשר שוטרים משתמשים בכוח בביצוע

(1) באותה תקופה הייתה המשטרה שייכת מבחינה מינהלית למשרד הפנים.

תפקידיהם, ועם ריבוי הטענות בדבר אלימות – לרבות כלפי עצירים וחשודים בפלילים – מינו שרי המשפטים והפנים ב-8.5.79 את פרקליטת מחוז המרכז, גב' שרה סירוטה, ומבקר המשטרה, מר שמואל איתן כחברי ועדה לבירור העניינים הבאים:

(1) "טענות בדבר שמוש בלתי-מוצדק בכוח על-ידי אנשי משטרה, בעיקר כלפי עצירים וחשודים בפלילים.

(2) דרכי הבדיקה והטיפול בתלונות בדבר שמוש בלתי-מוצדק בכוח על ידי אנשי משטרה."

(3) "הוועדה תגיש מסקנות והמלצות תוך חודש מיום מינויה."

בינואר 1980 הגישה הוועדה את הדין וחשבון אל שרי המשפטים והפנים. להלן עיקר ההמלצות בנושאים כדלהלן:

(א) דרכי חקירת התלונות בדבר השימוש בכוח:

(1) "להעביר את חקירת התלונות נגד שוטרים הנאשמים בשמוש בכוח מהיחידות בשטח למפלג מיוחד במטה הארצי במסגרת אגף החקירות/היחידה לחקירת פשעים (י.ח.פ.).

(2) נוהלי החקירה כלפי שוטרים יהיו כבחקירה פלילית רגילה.

(3) להקים בלשכת היועץ המשפטי לממשלה יחידת חוקרים/משפטנים מנוסים שתלווה את החקירה החל משלביה הראשונים, תמנע סחבת וענוי דין ותאפשר ליועץ המשפטי במקרים חריגים לצרף איש מהיחידה האמורה."

(ב) מניעת התופעה של שימוש בכוח:

(1) "הטלת האחריות על המפקד האחראי על החקירה". בהמשך הדו"ח של הוועדה הוסבר כי יש להטיל את האחריות על שמוש בלתי מוצדק בכוח על המפקדים הישירים של היחידה שבה משרת השוטר, ולנקוט נגדם אמצעים משמעתיים.

(2) "הגברת ההסברה ביחידות השדה – כאשר ההסברה בקורסים ובכתי הספר קיימת.

(3) מתן פרסום לתוצאות הדיון בבית משפט או בביה"ד בעבירות על שמוש בכוח בדרך שתגיע לשוטרים שבתחנות.

(4) הגדלת המשאבים של אגף החקירות הן בכח אדם, והן באמצעי חקירה נאותים וזאת על מנת להקל על מצבי הלחץ בהם נתונים החוקרים ולאפשר להם להגיע להשגים מבלי שינקטו אמצעים פסולים."

הוועדה גרסה כי תלונות בדבר שימוש בכוח שלא אגב חקירה יבוררו על ידי אנשי לשכת הממונה על תלונות הציבור ללא הסתייעות בחוקרים מן היחידות.

עוד התייחסה הוועדה בהמלצותיה לנושאים הבאים:

דרכי הגשת התלונות: רישום על מצבו הפיסי של העציר בעת מעצרו; בדיקות רפואיות של המתלונן; טיפול בתלונה כזכות על שימוש בכוח; נוכחות השוטר הנלון בעת חקירת המתלונן; אוזרת השוטר הנלון; צירוף גליון הרשעות משמעטיות של השוטר הנלון לתיק התלונה; פתיחת תיק פלילי נלון בדרכים המקובלות; מיון תלונות; הדרכה בדבר איסור שבשימוש בכוח; העברת תיק התלונה למשרד המשפטים; בדיקת תלונות על שימוש בכוח שלא בעת חקירה.

רוב המלצות הוועדה אומצו על ידי המשטרה במשך השנים. ביוני 1982 הוקמה החוליה הארצית, ובמשך הזמן הוצאו נהלים בקשר לחלק ניכר מהמלצות הוועדה, כדלהלן: טופס תלונה על איש משטרה; מיון התלונות המיועדות לחוליה הארצית (שימוש בכוח במשמורת); ביטול נוכחות השוטר הנלון בזמן חקירת מתלונן או עד; אוזרת השוטר הנלון; גליון הרשעות קודמות של הנלון על שימוש בכוח על ידיו; פתיחת תיק פלילי נגד שוטר שהוחלט להגיש נגדו כתב אישום פלילי בעבירות של שימוש בכוח; איסור חקירת עצור מחוץ למתקן משטרה; הודעה על מקום החזקת עצור ועל העברתו ממקום מעצרו; רישום על מצבו הפיסי של עצור עם קבלתו לאחר חקירה; בדיקה רפואית של

מתלונן על שימוש בכוח: הדרכה בדבר איסור שבשימוש בכוח: העברת תיק חקירה למשרד המשפטים; העברת חומר של עדות בבית המשפט אודות שימוש בכוח לטיפול הממונה על תלונות הציבור במשטרה.

עם זאת, שתי המלצות עקרוניות של הוועדה טרם יושמו במועד סיום הביקורת. המלצה אחת דנה בהקמת יחידת משפטים – חוקרים ליד היועץ המשפטי לממשלה, שתלווה את חקירת המשטרה בנושא השימוש בכוח מראשיתה. המלצה שניה דנה בהרחבת תפקידי החוליה הארצית במגמה שכל התלונות על שימוש בכוח על ידי אנשי המשטרה יחקרו על ידה. רק ב-27.10.85 הודיע שר המשטרה ליועץ המשפטי לממשלה כי אין למשטרה התנגדות לישום המלצות המפורטות לעיל. יצויין עוד שב-1985 הוכנה טיוטת חוק לתיקון פקודת המשטרה, אשר לפיה יהיו בהרכב בית דין למשמעת, כשהוא דן בתלונות על שימוש בכוח, שני קציני משטרה בכירים, שאחד מהם לפחות יהיה חבר לשכת עורכי הדין; חבר נוסף של בית הדין ימונה על ידי המפקח הכללי מתוך רשימה, שקבע שר המשטרה בהסכמת שר המשפטים.

מערך ארגוני של היחידות המטפלות בתלונות הציבור

במטה הארצי קיימת לשכת הממונה על הביקורת ותלונות הציבור ובראשה הממונה על הביקורת ותלונות הציבור (להלן – הממונה על תלונות הציבור) המופקד על שתי יחידות: יחידה לתלונות הציבור, המונה שבעה עובדים, והחוליה הארצית, שהוקמה בעקבות ועדת סירוסה-איתן והמונה ששה קצינים – משפטים. תפקידה של החוליה לבדוק כל תלונה על שימוש בכוח או על התעמרות באדם במשמורת ו/או אגב חקירה, וכל תלונה בנושא אחר, אשר הממונה על תלונות הציבור או ראש היחידה לתלונות הציבור יחליטו על כך.

בארבעת המחוזות של המשטרה – תל אביב, הדרום, המרכז והצפון – פועלים קציני ביקורת ותלונות הציבור (להלן: קציני תלונות הציבור) ובמרחבים פועלים קציני תלונות הציבור. הם כפופים מבחינה פיקודית למפקדי המחוזות והמרחבים; מבחינה מקצועית הם מונחים על ידי הממונה על תלונות הציבור. הם נעזרים בדרך כלל על ידי עוזר ומזכיר. לעתים ממנה מפקד המרחב/המחוז או סגניהם לגבי תלונה שנתקבלה, קצין מברר מיוחד, וזה על פי פקודת הקבע, מגיש את תוצאות הבירור למפקד שמינה אותו. קצין מברר מתמנה בדרך כלל, כאשר מקצין תלונות הציבור נבצר למלא את תפקידו מפאת מחלה, העדרות מסיבות שונות או כאשר יש לחץ עבודה רב; הקצין המברר הוא בדרך כלל מאותו מרחב או מחוז, שבו משרת הנלון אך לא מאותה יחידה. כיום אין תלונות רבות, המתבררות על ידי קצין מברר.

במשטרה מועסקים בקביעות בטיפול בתלונות 36 שוטרים: בחוליה הארצית, ביחידת הממונה על תלונות הציבור וקציני תלונות הציבור במרחבים ובמחוזות. רוב שוטרים אלה הם קצינים, כיניהם משפטים מספר.

תהליך הטיפול בתלונות

תלונות מהציבור מגיעות למשטרה בכל הדרגים – במטה הארצי, במחוזות, במרחבים ובתחנות. התלונות מוגשות בכתב ובעל פה; כן מתקבלות תלונות מחוקרים, שבמהלך החקירה קיבלו תלונה בהודעה מנחקר על שמוש בכוח בשעת חקירה. החוקרים חייבים להעביר את התלונה, בצירוף כל הקשור בה, למפקד של השוטר הנלון ועליו להעבירה לטיפול הממונה על תלונות הציבור. כן מקבלים הממונה על תלונות הציבור וקציני תלונות הציבור, לבירור, תלונות שהגיעו מגורמים מחוץ למשטרה, ותלונות שהמידע עליהן הגיע מכלי התקשורת.

התלונות המתקבלות מהציבור הן משלושה סוגים: תלונות על התנהגות, על דרך ביצוע תפקיד ועל שימוש בכוח. לפי המקובל במשטרה שמוש בכוח הנו מגע פיסי, אלים מצד השוטר בתפקיד. איום גרידא על שימוש בכוח אינו בחזקת שימוש בכוח. תלונות, המתקבלות על אנשי משטרה, המשרתים במרחבים ובמחוזות, על דרך ביצוע תפקידים או על התנהגות ועל שמוש בכוח שלא במשמורת,

מטופלות על ידי קציני תלונות הציבור המרחביים או המחוזיים. יצוין כי לעתים מוסבת תלונה אחת על כמה שוטרים.

שימוש בכוח במשמורת

על פי פקודת הקבע של המשטרה כאשר תלונה היא על שימוש בכוח במשמורת ו/או אגב חקירה, על קצין תלונות הציבור להעביר את כל החומר הקשור בתלונה לטיפול החוליה הארצית בלשכת הממונה על תלונות הציבור. הבידור בה חייב להעשות רק על ידי החוליה הארצית, והחקירה צריכה להתברר על ידי אנשי החוליה הארצית⁽²⁾. בהוראות הנוהל של המשטרה, המתיחסות לחוליה הארצית, נאמר, כי החוליה תערוך את הברור על פי הנהל שבנספח א' לפקודת הקבע של המשטרה, המתיחסת לטיפול בתלונות הציבור. עיקרי נספח זה דנים בנקודות הבאות: הזמנת המתלונן או גורמים אחרים כדי למסור הודעה או להציג מסמכים הנוגעים לברור; דרכי הזמנת המתלונן; חובת אנשי המשטרה למסור הודעות או מסמכים בנושא הבירור; אי נוכחות השוטר הנלון בזמן חקירת המתלונן; מתן אפשרות לנלון להזמין עדים; רישומים בפרוטוקול; רישום סיכום מסקנות והמלצות.

אחרי גמר בירור התלונה, על קציני החוליה הארצית לסכם את תוצאות הבירור ולהעביר את התלונה בצירוף המלצתם, אל פרקליטות המדינה. הפרקליטות בודקת, אם יש ראיות מספיקות נגד הנלון לנקיטת צעדים משמעתיים או פליליים, ומחליטה אם להביא את הנלון לדין פלילי או משמעתי או שיש לסגור את התיק. העמדה לדין משמעתי עשויה להיות בפני דן יחיד, או בפני בית דין למשמעת.

תלונה, המתקבלת במשטרה ועל פי ההוראות אין מקום להעבירה לחוליה הארצית, מגיעה לטיפול לקצין תלונות הציבור המרחבי או המחוזי. התלונה נרשמת ביומן תלונות הציבור שבמרחב או במחוז ונפתח תיק תלונות, שבו נאספים כל המסמכים הקשורים בתלונה זו. עם קבלת תלונה מדווח קצין תלונות הציבור על כך לדרג הגבוה: מפקד מחוז, מפקד מרחב והממונה על תלונות הציבור, הרשאי להורות על בדיקת התלונה על ידי החוליה הארצית. ביחידות המדווחות נפתחים תיקים מקבילים.

במסגרת בירור התלונה על קצין תלונות הציבור המרחבי או המחוזי להזמין את השוטר הנלון, ובדרך כלל גם את המתלונן ועדים אם ישנם, לצורך גביית עדויות בנפרד, שתוכנן נרשם על גליון חקירה. לאחר סיום החקירה מסכם קצין תלונות הציבור את תוצאות הבירור ומעבירן, בצירוף המלצותיו, למפקד המחוז, המרחב או לסגניהם. לאחר בדיקת החומר הם מעבירים את תיק התלונה בצירוף המלצותיהם, לממונה על תלונות הציבור.

כאשר תלונה מתייחסת לשוטר אחד ואין מדובר בחבלה חמורה, על הממונה על תלונות הציבור להחליט אם לסגור את התיק מכיוון שלדעתו התלונה אינה מוצדקת, או שלא הוכחה או שלא בוררה עד תום: סגירת תיק מסיבה שלא הוכחה נעשית כאשר קיימת גרסה מול גרסה ללא עדות מסייעת לזו או לזו; סגירה מסיבה שהתלונה לא בוררה עד תום נעשית מחוסר שתוף פעולה מצד המתלונן או העדים.

לגבי תלונה, כאמור לעיל, שנמצאה מוצדקת מחליט הממונה על תלונות הציבור על הצעדים המשמעתיים שיש לנקוט נגד הנלון, כפי שהוגדרו על ידי המשטרה: הערה והדרכה, אזהרה, נויפה או אף צעדים מתקנים לכלל שוטרי היחידה. בשנת 1984 הומלץ כ-35 מקרים על הערה והדרכה; כ-30 על אזהרה; וכארבעה על צעדים מתקנים. לעתים מחליט הממונה על תלונות הציבור על העמדת הנלון בפני דן יחיד או בית דין למשמעת. על תוצאות הדיונים בערכאות אלה ראה להלן. מנתוני המשטרה עולה, כי מכין 1312 תלונות,

(2) לפי הוראת הממונה על תלונות הציבור מיום 9.7.84, כאשר עניינה של התלונה הוא שימוש בכוח בבית מעצר או בתא מעצר, על קצין תלונות הציבור, המקבל את התלונה, לברר את הפרטים של העצורים, ששהו עם המתלונן והעשויים להיות עדים לאירוע. יש לרשום את הדעותיהם, ורק לאחר בירור ראשוני זה, תועבר התלונה לטיפול החוליה הארצית.

שנושאן שימוש בכוח ושיטפלו במשטרה בשנת 1984, הסתיים הטיפול ב-41.8% כלשכת הממונה על תלונות הציבור, בלא שהתיקים הועברו לפרקליטות.

כאשר תלונה מתייחסת לשימוש בכוח על ידי כמה שוטרים ו/או לחבלה חמורה, והממונה על תלונות הציבור הגיע למסקנה, שיש מקום לסגור את תיק התלונה מסיבה, שהתלונה אינה מוצדקת או שלא בוררה עד תום או לא הוכחה, מועבר התיק לפרקליט המחוז לאישור סופי על סגירתו. הודעה על כך נשלחת לקצין תלונות הציבור המרחבי או המחוזי ועליו להודיע על כך למתלונן ולנלוך. אם מחליט הממונה על הביקורת ותלונות הציבור כי התלונה מוצדקת ויש מקום לנקיטת צעדים משמעתיים נגד הנלוך, הוא מעביר את החומר לפרקליטות המדינה, וזו מחליטה אם יועמד הנלוך לדין פלילי או לדין משמעתי. כן ממליצה הפרקליטות בפני המשטרה באיזה הליך משמעתי לנקוט אם בפני דן יחיד אם בפני בית דין למשמעת. מנתוני המשטרה עולה, כי כ-58.2% מהתלונות, שנושאן היה שימוש בכוח ושיטפלו במשטרה בשנת 1984, הועברו לטיפול הפרקליטות.

נתונים על תלונות הציבור

להלן פרטים על היקף הטיפול בתלונות במשטרה בשנים 1979 - 1985 בהתאם לכלול בדו"חות של הממונה על תלונות הציבור:

ט ב ל ה 1

מספר התלונות בשנים 1979-1985, וביניהם התלונות על שימוש בכוח

תלונות על שימוש בכוח		כלל התיקים שנפתחו במשך השנה	השנה
אחוז מכלל התלונות	תיקים		
44.7	1,139	2,546	1979
47.5	1,050	2,220	1980
53.7	1,226	2,281	1981
63.8	1,338	2,098	1982
69.4	1,547	2,230	1983
68.5	1,817	2,652	1984
71.3	1,578	2,212	1985

מהנתונים עולה, כי עד שנת 1985 הסתמנה עלייה בשיעור התלונות על שימוש בכוח מכלל התלונות המתקבלות. בשנת 1985 חלה ירידה בכלל התלונות שהגיעו למשטרה ובכללן גם בתלונות על שימוש בכוח וזאת ביחס לתלונות שהתקבלו בשנת 1984, אך התלונות על שימוש בכוח חזרו לרמה שבשנת 1983.

בטבלה 2 שבעמוד הבא תוצאות הכירור של התלונות על שימוש בכוח, שטפלו בשנים 1983 ו-1984, כפי שסווגו על ידי המשטרה והן כלולות בדו"ח השנתי של הממונה על תלונות הציבור.

מהנתונים עולה, כי כ-15% מהתלונות על שימוש בכוח, שטפלו בשנים 1983 ו-1984, נמצאו מוצדקות על ידי המשטרה. בשנת 1984 אף עלה מספר התלונות שנמצאו מוצדקות מ-183 בשנת 1983 ל-265 בשנת 1984.

בטבלה 3 שבעמוד הבא עיקר הנסיבות, שבהן נעשה שימוש בכוח על ידי אנשי משטרה, כפי שהוגדר על ידי המשטרה. המדובר בתלונות שברורן הסתיים במשטרה בשנים 1983 ו-1984: להבדיל מתלונות שהתקבלו באותם השנים.

תוצאות הטיפול בתלונות, 1983-1984

1983			1984			הממצא כפי שנקבע ע"י המשטרה
ס"ה	טופלו על ידי החוליה הארצית	התבררו ביחידות	ס"ה	טופלו על ידי החוליה הארצית	התבררו ביחידות	
183	39	144	265	83	182	תלונות מוצדקות
768	63	605	773	179	594	בעיקרון או בחלקן
165	23	131	388	188	200	לא מוצדקות
83	10	73	151	29	122	לא הוכחו
						לא בוררו עד תום
1,199	146	953	1,577	479	1,098	ס"ה

ט ב ל ה 3

גורמי התלונות, 1983-1984, נסיבות השימוש בכוח

1984	1983	
174	118	בקשר לחקירה
		בהקשר לביצוע מעצר, חיפוש או
786	563	דרישה להזדהות
321	181	הפרת סדר במתקן משטרה
97	95	הפרת סדר מחוץ למתקן משטרה
77	70	בקשר לרישום דו"ח תעבורה
163	95	מילוי תפקיד משטרה אחר
24	16	נקמנות*
1,642*	1,238*	כלל התלונות

* כולל 55 תלונות משנת 1984 ו-39 תלונות משנת 1983, שלפי הסבר המשטרה חלקן לא בוררו כתלונות על שמוש בכוח וחלק תלונות זהות בקשר לאותו אירוע.

** לדברי המשטרה מוגדרת הסיבה "נקמנות" כאשר מצד המתלונן לא הייתה עבירה על החוק או סטייה מהתנהגות מקובלת. בדרך כלל אלה מקרים, ששוטרים נוטרים סינה למתלוננים בשל אירועים שהתרחשו בעבר.

דרכי החקירה במשטרה

במסקנות ועדת סדרות-איתן דלעיל נקבע, כי נהלי חקירה כלפי שוטרים יהיו כמו אלה של חקירה פלילית רגילה. בהתאם לכך, בירור תלונות יתבסס בעיקר על גביית עדויות מהמתלוננים והנלווים, ואיסוף כל המסמכים והראיות הנוגעים לאירוע.

כדי להגיע ככל האפשר לחקר האמת, מן הראוי שייגבו ככל המוקדם עדויות מפורטות, כאשר פרטי האירוע עדיין רעננים בזכרונם של המעורבים במקרה ועל כן קל יחסית לאתר את העדים ולהשיג

ראיות. על כל פנים חשוב לגבות כבר בשלב הראשון של החקירה עדות מהנוגעים ישירות בעניין – המתלונן (או המתלוננים) הנלון (או הנלונים) כדי לקבל את גרסותיהם ולאפשר לכל אחד להגיב על הגרסה שכנגד ולהצביע על עדים וראיות לגרסתו הוא.

1. במדגם של 135 תיקים שנבדקו על ידי הביקורת במרחבים הירקון וירושלים, במחוז תל אביב ובחוליה הארצית נמצא, כי לגבי 29 תלונות לא נגבתה עדות ממתלוננים או מגלונים, כפי שנדרש לעשות כן בחקירה פלילית רגילה. במצב זה החקירה היתה בלתי מושלמת.

להלן דוגמאות:

(א) במהלך חקירה, שנערכה ב-2.2.84, קבל מתלונן, כי בהיותו עצור בשל נהיגה ללא רשיון, בא אליו אחיו לבקרו, אולם הורחק על ידי הנלון. בעקבות כך התפתח בין המתלונן לבין הנלון ויכוח ולטענת המתלונן, נוצר מתח בין הנלון לבינו. לדברי המתלונן, באחד הימים נכנס הנלון לתא, ככל אותו והכה ללא סיבה. במהלך בירור התלונה בחוליה הארצית נחקרו הנלון ויומנאי, ששימש עד, אך המתלונן לא נחקר. החוליה הארצית העבירה את התיק לפרקליטות המדינה ב-7.8.84 והמליצה על סגירתו כתלונה בלתי מוצדקת. הפרקליטות אישרה את סגירת התיק ב-20.6.85 כשנה וחצי לאחר האירוע.

(ב) ב-18.3.84, במהלך חקירה, התלונן עצור, שנחשד בפריצה ובהחזקת רכוש גנוב, כי בעת ששוחח עם ידידתו בחדר מעצר, התעורר בינו לבין הנלון ויכוח, שבעקבותיו נפתח למתלונן תיק על העלבת שוטר. מתיק התלונה עולה, כי המתלונן טען; שבמהלך החקירה בעבירה שבה נחשד, הוכה ונדחה על ידי הנלון ונכבד על ידי שני שוטרים אחרים. עוד הוא טען, כי נחבל באפו ובחזהו בלא שאיפשרו לו להיבדק לאחר מכן אצל רופא. בעת בירור התלונה על ידי החוליה הארצית נחקרו שלושת הנלונים אך המתלונן לא נחקר על ידי החוליה. החוליה המליצה ב-30.10.84 על סגירת התיק בטענה של חוסר הוכחות. הפרקליטות אישרה את סגירת התיק ב-15.5.85 – שנה וחודשיים לאחר האירוע.

(ג) מתלונן נחקר ב-26.11.83 במשטרה על כך, שבהיותו שיכור הוא עבר עבירות של התנהגות פרועה ותקיפת שוטר. בתלונתו טען, כי שני גלונים היכוהו, קשרו את ידיו ורגליו ואחד מהם פגע בחזהו. בעת בירור התלונה על ידי החוליה נגבתה עדות מן הגלונים אך לא מן המתלונן. החוליה העבירה את התיק לפרקליטות ב-6.8.84 והמליצה על סגירתו בטענה של חוסר הוכחות. הפרקליטות אישרה את סגירת התיק ב-19.6.85, כשנה וחצי אחרי האירוע.

(ד) במרחב הירקון התלונן ב-1.6.84 מעסיקו של מוכר אבטיחים בשוק הכרמל, כי על רקע סכסוך בין המוכר לבין קונים, הוכה מוכר האבטיחים על ידי שוטר. המוכר והנלון נבדקו בפולגראף, ותוצאות הבדיקה לא העלו קביעה מוחלטת. פרט לחקירה בפולגראף, לא נחקר המוכר בשום שלב של הבירור על ידי קצין תלונות הציבור המרחבי בטענה, שלא ניתן לאתר. התלונה נמצאה מוצדקת, הנלון הועמד לדין בפני דן יחיד באשמת שימוש באלימות ללא צורך אך זוכה. המוכר שהוכה לא רק שלא הוזמן להופיע מהטעם האמור בפני קצין תלונות הציבור אלא גם לא בפני דן היחיד.

יצוין כי הטיפול בתלונות היה בדרך כלל ממושך וכאשר התיקים הגיעו לפרקליטות, לעיתים לא היה טעם להחזירם למשטרה לשם השלמת החקירה ובמצב דברים זה אישרה הפרקליטות את סגירתם מחוסר הוכחות. לא זו בלבד שהמשטרה העבירה את התיקים לפרקליטות לאחר זמן ממושך, גם בפרקליטות הושהה הטיפול מספר חודשים.

2. מתוך מדגם של 130 תיקי תלונות, שבדקה הביקורת בפרקליטות המדינה, הועלו 11 תיקים שבקשר להם לא נחקרו המתלוננים או כל העדים, ובחלקם גם לא נחקרו השוטרים, אשר נכחו בקרבת האירוע, כדי שניתן יהיה לבחון באמצעותם את גרסת המתלונן.

להלן דוגמאות:

(א) ב-6.4.84 נעצרו נער בן 17, המתלונן, יחד עם חבריו, כחשודים בפריצה ובגניבה ממחסן. המתלונן טען שהופרד מחבריו והוכה על ידי שלושה שוטרים. בדיקת הפרקליטות העלתה, כי

המשטרה לא דאגה לערוך למתלונן בדיקה רפואית. בבדיקת פוליוגרף הוא נמצא דובר אמת. הנלווים הכחישו שמוש בכוח נגד המתלונן. בבדיקת הפוליוגרף שנערכה להם הועלה, כי אחד נמצא דובר אמת ולגבי שניים מהם לא ניתן היה להגיע לממצא כל שהוא. העדויות נגבו מהמתלונן כעבור חודש וחמש וחצי (8.5.84 ו-20.5.84) מיום המעצר, והפרקליטות ציינה, כי בעדויות המתלונן היו סתירות, בלא שקצין תלונות הציבור ניסה לברר את הסתירות שהתגלו. עוד ציינה הפרקליטות, כי לא נחקרו שוטר נוסף וחבריו של המתלונן, אשר לדבריו אף הם הוכו. חקירת המשטרה ארכה למעלה משנה מאז האירוע. לפיכך הפרקליטות כבר לא דרשה השלמת החקירה על ידי גביית כל העדויות, וקיבלה את המלצת המשטרה להעמיד את השוטרים לדין משמעתי. לו כל העדויות היו נגבות, כפי שמחייבת חקירה יסודית, יתכן שהיה מקום שלא להסתפק בדין משמעתי אלא להעמיד את השוטרים לדין פלילי.

(ב) בעקבות סכסוך בין מתלונן לבין פקיד בסוכנות להשכרת רכב הוזמן השוטר הנלון ממחלק הנוער להשלים ביניהם. לטענת המתלונן, הכהו הנלון בעת חקירת התקרית במכת אגרוף באוזנו. המתלונן הציג תעודה רפואית על פגיעה באוזנו. נלון היתה גרסא אחרת. הפרקליטות העלתה בבדיקתה, כי חקירת התלונה לא הייתה ממצה, מאחר שלא נחקר שוטר נוסף, שהיה עד לאירוע ועל כן יכלה עדותו לחמוק באחת הגרסאות. הפרקליטות החליטה להעמיד את הנלון בפני בית הדין למשמעת של המשטרה.

3. בהנחיות הממונה על תלונות הציבור נאמר: כי "העובדה שהמתלונן לא נענה להזמנות בכתב (אפילו נשלחה בדואר רשום) להופיע לבירור, לא תשמש כדרך כלל עילה להפסקת הבירור. על המברר לנסות ליצור קשר עם המתלונן על מנת לקבל את גרסתו (או הודעה שהוא חוזר בו מהתלונה, או שאינו רוצה למסור הודעה)". עוד נאמר: "כאשר הודעת האיש נראית כחשוכה והעד אינו מוכן להגיע ליחידת המשטרה, יש אף לקבוע את מקום המפגש בביתו או במקום עבודתו ובזמן הנוח לו".

— ב-16 תלונות נעשה נסיון חד פעמי בלבד לזמן את המתלוננים. משלא הופיעו, סגרה המשטרה את התיקים כתלונות לא מוצדקות או שלא בוררו עד תום, בלא שנעשה נסיון נוסף לזמנם למסירת עדות.

בהנחיית הממונה על תלונות הציבור נאמר במפורש, שיש לעשות מאמץ כדי להביא את המתלונן למסירת עדות, כי בלעדיה, לדעת הביקורת, אין החקירה מלאה והבירור עלול להסתיים שלא בצדק לטובת הנלווים.

4. ב-11 מבין 38 תלונות במרחב הירקון ובמחוז תל אביב, גביית העדות מהמתלוננים נערכה באיחור של מספר חודשים. עוד הועלה, מתוך מדגם של 80 תיקים שנבדקו בחוליה הארצית, כי ב-38 החלה גביית העדות בין 3 ל-12 חדשים ממועד האירוע. איחור כזה בגביית העדות עלול לשבש את החקירה, כאשר יש בכך כדי להקשות על מי שנדרש להעיד זמן כה רב אחרי האירוע או אף להרתיעו מלהעיד כלל.

להלן דוגמה:

במחוז תל אביב התלונן אדם, כי ב-1.2.83 הוכה בעת שנעצר בטענה שהפריע לשוטר במילוי תפקידו. חברו, שביקש להצטרף אליו בניידת, נעצר אף הוא והגיש תלונה. לדבריו המתלונן הראשון, הוכה במכת אגרוף בעינו השמאלית ונעלמה לו עדשת מגע. ב-6.2.83 נפתח תיק תלונה אצל קצין תלונות הציבור. מהתיק עולה, כי הנלווים נחקרו באפריל 1983, אך המתלוננים הוזמנו לחקירה רק כעבור שישה חודשים ממועד פתיחת התיק: מתלונן אחד נחקר ב-26.8.83 ואחד הוזמן ב-20.10.83, אך לא אותר בגלל שינוי כתובת. התלונה נמצאה מוצדקת והומלץ להעמיד את הנלון לדין משמעתי בפני דן יחיד בגין שימוש בכוח שלא לצורך. ברם, בפועל לא הועמד לדין, מאחר שבינתיים פרש מהשרות, והתיק נסגר על דעת הפרקליטות. הפרקליטות אף המליצה לסגור את התיק הפלילי, שנפתח בזמנו נגד המתלוננים ואף לפצות את המתלונן הראשון על הנזק שנגרם לעדשה. היועץ המשפטי של המשטרה התנגד לפיצוי והוא לא ניתן. נראה כי במקרה זה האיחור בגביית העדות גרם אי-מצוי דין כנדרש על פי הראיות שהיו בידי המשטרה.

5. בהתאם לפקודות הקבע של המשטרה, "אם במהלך החקירה של אדם (מתלונן, עד, נאשם) התקבלה תלונה, בעקפיין או במישרין – יכלול החוקר את פרטי התלונה בהודעה, יכין העתק מההודעה ויצרף דו"ח על הנסיבות שבהן נרשמה, החומר יועבר בהקדם בנתיבי הפיקוד אל המפקד של הנלון או אל המפקד של היחידה הנלווה. דבר קבלת התלונה והעברתה יירשמו ביומן תיק החקירה". על המפקד להביא לידיעת הדרג הגבוה ולידיעת הממונה על תלונות הציבור בהקדם האפשרי בטלפון, במברק או במכתב תוכנה של כל תלונה שהתקבלה על הכאה או פציעה.

הביקורת העלתה, שבמחוז תל אביב, במרחב הירקון ובמרחב השפלה היו תלונות, שהתקבלו מיחידות החקירות באיחור שבין חודש ל-9 חודשים.

איחור בהעברת תלונה על שימוש בכוח, לא זו בלבד שהוא נוגד את הוראות פקודות הקבע של המשטרה אלא גם משפיע על טיב הבירורים. המקרים המובאים להלן מצביעים על כך, שחלק מהמתלוננים אינו מעוניין בבירור התלונה או מתאכזב מהענין כל אחד מטעמו, והתיקים נסגרים, כתלונות שלא הוכחו או שלא בוררו עד תום בלא שמוצו הליכי החקירה ובלא שנקבע, אם התלונות מוצקות ואם השוטרים הנלונים ראויים לענישה.

להלן מספר דוגמאות:

(א) במהלך חקירה טענה מתלוננת, כי ב-12.8.83 הוכתה על ידי ארבעה אנשי משטרה ממרחב הירקון בעת חיפוש אחר סמים בדירתה. המתלוננת טענה, כי קיבלה מכות בפניה, הטיחו ראשה ברצפה ובעטו בה. מהתיק עולה, כי תלונתה הועברה ממחלקת החקירות אל קצין תלונות הציבור המרחבי רק באמצע ינואר 1984, כלומר כחמישה חודשים לאחר האירוע. המתלוננת הוזמנה לבירור בפני קצין תלונות הציבור המרחבי ב-2.2.84, לאחר כ-6 חודשים, ואז הודיעה כי אינה מעוניינת עוד בבירור תלונתה. הנלונים לא נחקרו כלל, אף כי שלגבי שניים מבין השוטרים שעליהם נסבה התלונה, היו הרשעות קודמות על שימוש בכוח. התיק נסגר ב-10.4.84 על ידי פרקליטות המחוז.

(ב) במחוז תל אביב נפתח ב-11.12.82 תיק פלילי נגד שני קטינים בגין נטילת אגוזים ממטע. בחקירתם טענו, כי הוכו על ידי שוטר במוט ברזל. מהתיק עולה, כי הוא הועבר לקצין תלונות הציבור המחוזי כחודש לאחר האירוע. המתלוננים הוזמנו לחקירה שישה חודשים לאחר פתיחת תיק התלונה, וזאת רק על פי דרישת הממונה על תלונות הציבור. ב-27.7.83 הוזמן מתלונן אחד לקצין תלונות הציבור. המתלונן הודיע לקצין, כי הוא מוכן להבדק בפוליגרף כדי לאמת את גרסתו, אך הטעים עם זאת, כי אינו מעוניין בבירור התלונה. ב-1.7.83 הוזמן המתלונן האחר והודיע אף הוא על רצונו לבטל את הבירור, כי אינו רוצה להיות מוטרד. התיק נסגר כתלונה שלא בוררה עד תום, אף כי המתלוננים בעצם לא חזרו בהם מתלונתם אלא ביטלו אותה כל אחד מטעמו הוא.

(ג) במרחב השפלה נפתח נגד מתלונן תיק פלילי בגין תקיפת שוטר בעת חיפוש בדכבו ומעצרו. מהתיק עולה, כי בעת חקירתו ב-5.12.82 טען המתלונן, כי שוטר אחד, מבין שלושה שוטרים שלא זיהה, סטר לו. התלונה הועברה ממחלקת החקירות אל קצין תלונות הציבור המרחבי רק ב-20.8.83, כתשעה חודשים לאחר האירוע. מבירור, שנערך על ידי המשטרה, עולה, כי החיפוש והמעצר היו בלתי חוקיים. ברם, תיק התלונה על שימוש בכוח נסגר כתלונה שלא הוכחה מחוסר שיתוף פעולה של המתלונן, שלא נענה להזמנת קצין תלונות הציבור לחקירה לאחר איחור כה מרובה.

6. מהתיקים שנבדקו בפרקליטות המדינה עולה, כי ב-16 תיקים ציינה הפרקליטות, כי המשטרה לא דאגה לעריכת בדיקות רפואיות למתלוננים כנדרש בהוראות. דבר זה מנע מהחוקרים לאמת את גרסאות המתלוננים. לגבי חמישה מהתיקים הצביעה הפרקליטות על כך, כי באין תעודה רפואית מהנמנע לאמת את התלונות נגד הנלונים משום כך החליטה הפרקליטות על סגירת התיקים ללא נקיטת צעדים נגד הנלונים.

להלן דוגמאות:

(א) מתלונן טען, שכשחביו והוא רצו לעשן בעת מעצרו בתחנת המשטרה, הוציאו השוטרים הנלונים את הסגריות בכוח מידי וקרעו ובעטו במתלונן וטלטלו ומכך נחבל. בעת מסירת הודעתו

הראה המתלונן לחוקר שריטות על גופו. הפרקליטות העירה למשטרה כי "המתלונן לא נבדק בדיקה רפואית למרות שביקש זאת, והשריטות שהראה לא היוו ראיה מספקת לאימות גרסתו". עוד הודיעה הפרקליטות למשטרה כי "לכאורה על פי התלונה הוכה המתלונן קשה, ותעודה רפואית היה בה כדי לסייע בגלוי האמת". מחוסר ראיות החליטה הפרקליטות על סגירת התיק.

(ב) ביום 28.8.84 נעצר מתלונן על ידי הנלון מפני שהחליף ליד ההגה את דודו, כשזה נתבקש לעצור כחשד שנהג ללא רשיון. המתלונן טען, כי תוך כדי חקירתו הוכה על ידי הנלון בתא המעצר. הפרקליטות ציינה, כי לא היו עדויות מסייעות, ואף לא ראיות לסימני מכות. המתלונן לא נשלח לבדיקה רפואית ולכן לא ניתן היה לאמת גרסה כל שהיא ולנקוט צעדים בהתאם. הפרקליטות החליטה בספטמבר 1985, כעבור יותר משנה, לסגור את התיק מחוסר ראיות.

(ג) ב-1.4.84, ביום מעצרו, טען מתלונן, שהנלון האשימו בגרימת נזק לדלתות תא המעצר; בעקבות חילופי דברים ניסה הנלון להוציא בכוח מהתא, הפילו והכה. לטענת המתלונן, מדי פעם התנכל לו הנלון והכה אותו. הפרקליטות ציינה, כי גרסת הנלון סותרת את גרסת המתלונן, ובאין תעודה רפואית לא נמצאה ראיה מסייעת שתתמוך בגרסה כל שהיא. לכן היא החליטה לסגור את התיק מחוסר ראיה מסייעת.

7. ב-11 תיקים שנבדקו בפרקליטות לא נתבקשו ולא נערכו מסדרי זיהוי לנלונים או לא נערכו בדיקות פוליגרף לנלונים ולמתלוננים, על אף שהיה בהם כדי לסייע לחוקרים בבירור התלונה. אמנם בדיקת הפוליגרף אינה משמשת ראיה קבילה בבית משפט, אולם יש בה כדי לתמוך בגרסה מסוימת או להסתייג ממנה. היא עשויה להיות בבחינת מורה דרך בעת בירור המקרה.

להלן דוגמאות:

(א) בשנת 1983 הוגשה תלונה על שבעה שוטרים, על כי התעמרו במתלוננים חסרי ישע. שוטרים נוספים הגיעו למקום האירוע לאחר ההכאה ועל אף שלא השתתפו בפועל הרי שנוכחותם עוד חיפתה על פעולות המתעמרים. לדעת הפרקליטות, החקירה במקרה חמור זה היתה בלתי מספקת מהסיבות הבאות: "חקירת כל האנשים מקבוצת המתלוננים לא נעשתה, מדוע רק חלק מהמתלוננים הוזמנו למסדר זהוי ומדוע זה לא נתבקשו לפרט חלקו של כל מי שזוהה ולהסביר הסתירות העולות מדבריהם, ולגבי אחד מהם אף היו הסתירות בין שתי העדויות שמסר. אלו הם רק חלק מהליקויים... אין לשכוח, שלפי האמור בתלונות מדובר בעבירות פליליות חמורות המצדיקות התייחסות מתאימה". ביולי 1985 הודיעה הפרקליטות למשטרה, כי בשל החקירה הלקויה ומשך הזמן שנבדק הנושא היא נאלצה להסתפק בהעמדת הנלונים בפני בית דין למשמעת.

(ב) ב-6.1.84 התלונן עצור בתחנת משטרה, שהואשם בהעלבת שוטר, כי על רקע של חילופי דברים בינו לבין היומנאי, נכנס האחרון, יחד עם עוד שני בלשים לחדר המעצר, והכו אותו. גרסת המתלונן הוכחשה על ידי אחד הנלונים. ב-3.9.84 המליצה המשטרה בפני הפרקליטות לסגור את התיק. ב-13.6.85 ביקשה הפרקליטות להשלים את החקירה בתיק, מאחר שלדעתה החקירה במשטרה לא הייתה מליאה. הפרקליטות ביקשה לחקור שנית את המתלונן ובהתאם לתוצאות החקירה, לערוך מסדר זיהוי ואף לערוך למתלונן בדיקת פוליגרף. בתיק הפרקליטות לא נמצאו מסמכים בדבר השלמת החקירה שנתבקשה.

(ג) ב-7.6.83 טען מתלונן כי כשהיה עם חברו בתחנת אוטובוס פנו אליהם שלושה שוטרים וציוו עליהם לעלות לניידת כחשד של כייסות. לדבריהם, נשאלו היכן יתר חבריהם, שכנראה היו קודם במקום, וכאשר ענו, כי אינם יודעים, הוכו באגרופים על ידי אחד השוטרים, אשר אף לפת את חברו של המתלונן בגרונו. עוד טען המתלונן, כי כשהובאו לתחנת המשטרה, הוא נקשר באויקים לדלת הוכה בכל חלקי גופו ומשקפיו נשברו. בהעדר מסדר זיהוי בעת התלונה לא ניתן היה לזהות לאיזה מבין שלושת השוטרים התכוון המתלונן. במאי 1984 העבירה המשטרה את התיק לפרקליטות בהמלצה לסגור אותו מחוסר ראיות. ב-10.6.84 החזירה הפרקליטות את התיק למשטרה והודיעה כי "על אף אורך הזמן שעבר מאז האירוע, וכן מאז התיק הגיע אלינו, נראה לי כי כיוון שעדותו של (המתלונן) נתמכת הן במשקפיים שבורים והן בסימן הדם על הקיר כשעדויות המתלוננים תואמות ביניהן, מן הראוי להשלים את החקירה על ידי עריכת בדיקת פוליגרף למתלוננים, וכן לערוך מסדר

זהו בו יזוהו ויבורר חלקו של כל אחד מהשוטרים בהודעה שתגבה מהם". ב-21.2.85 הוחזר התיק מהמשטרה לפרקליטות לאחר השלמה חלקית בלבד של הבירור, וזאת, בין היתר בשל משך הזמן שעבר מאז האירוע. ב-2.10.85 אף ציינה הפרקליטות בהודעתה, כי "בתיק זה ברור שלפחות אחד המתלוננים הוכה ואילו החקירה היתה יסודית יותר סמוך לאירוע, ניתן היה להגיע לחקר האמת".

8. לפי הנהלים, שנבקעו עם הקמת החוליה הארצית, תפקידה לברר כל תלונה על שימוש בכוח נגד אדם במשמורת או אגב חקירה.

מבדיקת תיקי תלונות בפרקליטות המדינה התברר כי במדגם שנערך נמצאו חמישה תיקי תלונה על שימוש בכוח במשמורת, שלא טופלו על ידי החוליה הארצית כנדרש, אלא ביחידות קציני תלונות הציבור שבמרחבים. גם בבדיקה אצל קציני תלונות הציבור המרחביים נמצאו תיקים כאלה. החקירה שנערכה במרחבים לקתה בחסר, וכרוב המקרים המליצה המשטרה על צעדי משמעת קלים יחסית. רק כאשר נבדק התיק שנית בפרקליטות, הוחמר הדין נגד הנלונים.

להלן דוגמאות:

(א) ב-8.8.83 העביר קצין תלונות הציבור המרחבי במרחב השפלה תיק תלונה לפרקליטות המחוז בהמלצה לסגור. שני המתלוננים טענו בתלונה, כי הוכו בעת מעצרים. אחד מהם אף טען, כי הוכה קודם בחצר בית, שאליו הובא וכי בעת שעלה במדרגות תחנת המשטרה נדחף, הופל ונחבט. ב-10.9.85 הודיעה הפרקליטות לקצין תלונות הציבור, כי החליטה שלא לסגור את התיק ולהעמיד את שלושת הנלונים לדין משמעתי. הפרקליטות נימקה את ההחלטה כדלהלן: "לאחר בדיקת חומר הראיות שבתיקים הגענו למסקנה, לפיה אין די ראיות להעמיד השוטרים הנלונים לדין בבית משפט פלילי אזרחי. יחד עם זאת הרינו ממליצים להעמידם למשפט משמעתי במיוחד בשל התחקיר במקום, ונפילתו התמוהה של המתלונן על מדרגות התחנה".

(ב) ב-13.7.82 התלוננו מתלוננים במשטרה כי הוכו בידי שוטרים על שפת הים. ב-16.9.82 פנה עו"ד מטעמם בתלונה על כך, שבעת הגשת תלונתם הנ"ל הוכו בתחנת המשטרה. התלונה נבדקה על ידי קצין בודק - קצין המבצעים של המרחב - שהגיש ב-9.3.83 את המלצותיו, בהטעימו כי יש לציין לשבח את פעולת השוטרים. ב-2.11.83 הועבר התיק לפרקליטות המחוז בהמלצה לסגירה. פרקליט המחוז לא קבל את המלצת המשטרה והעביר ב-6.5.84 את התיק לפרקליטות המדינה והמליץ על השלמת בדיקת התיק. ב-19.11.84 לאחר חצי שנה הודיעה הפרקליטות למשטרה, כי "האירוע בתחנת המשטרה לא נחקר בצורה ממצה ומספקת. נראה לנו שכיום ספק רב אם ניתן יהיה להגיע לממצאים נוספים לאור אורך הזמן שעבר (כשנתיים וחצי) ולכן איננו מבקשים זאת. המדובר בתלונה על מעשים חמורים ולאור הממצאים הרפואיים התומכים בתלונה יש מקום להעמידם לדין בפני בית דין למשמעת של המשטרה". ב-18.9.85 זיכה בית הדין למשמעת את הנלונים מאשמה. יצוין שמתוך שנתיים וחצי התיק היה כשנה בטפול הפרקליטות המחוזית ופרקליטות המדינה.

(ג) ב-10.3.83 עצרו שוטרים מתחנת נתניה מכונית שהיתה נהוגה בידי המתלונן. הוא נחשד בכך, שלפני כן אכל במסעדה ויצא בלא לשלם. לדברי המתלונן, הוא הוצא בכוח מרכבו ועל חברו, שהיה עמו במכונית, הוטל גז מדמיע. כשהועבר לתחנת המשטרה, טען המתלונן, שהוכה על ידי שני שוטרים ונחבל בחלקי גופו העליונים. כעבור חודשיים נגבו עדויות, ורק אז נזכרו במשטרה כי המתלונן טוען על הכאה גם בתחנה. המשטרה המליצה לפרקליטות לסגור את התיק מחוסר ראיות, ואילו הפרקליטות המליצה על העמדתם של שני השוטרים בפני בית דין למשמעת לשם בירור אופן ביצוע המעצר ובדיקת חוקיות השימוש בכוח בעת המעצר וקביעת העובדות לגבי שימוש בכוח בתחנת המשטרה כנטען על ידי המתלונן.

(ד) ב-5.10.82 נחקר מתלונן בתחנת המשטרה והואשם בהחזקת סם. במסגרת הודעתו מסר תלונה על כך, ששוטר נהג כלפיו באלימות הן בעת מעצרו והן בעת שנחקר, וכתוצאה מכך נחבל בראשו. המקרה נחקר במרחב המשטרה, אשר המליצה על שיפוט הנלון בפני דן יחיד. הפרקליטות המליצה להעמיד את הנלון בפני ביה"ד למשמעת. בית הדין גזר על הנלון בגין אותה עבירה 14 ימי מחבוס בפועל וחודשיים מאסר על תנאי למשך שנה.

(ה) מתלונן מסר בעדותו, כי ב-31.8.84, כשהותו בתא המעצר במרחב ירקון, הותקף בידי הנלון, שהיה כלאי במשמרת. לדבריו, סטר לו הנלון על פניו, הכהו בצרור המפתחות על ידיו, שבהן נותח לא מכבר וקילל אותו נמרצות. התיק בורר במרחב והממונה על תלונות הציבור החליט לסגור אותו כתלונה שלא הוכחה.

9. ב-2.11.79 פרסם הממונה על תלונות הציבור הנחייה בדבר "ביטול תלונה על ידי קובל", אשר בה נאמר, כי כאשר "קובל מצהיר על רצונו לבטל את התלונה שהגיש קודם לכן ושכירורה כבר הוחל, הצהרה כזאת אין בה כדי לבטל את הצורך בהמשך הבירור אלא אם כן משתמע ממנה שהקובל חוזר בו מטענותיו המונחות ביסוד תלונתו".

הביקורת העלתה, כי בשתי תלונות (אחת במרחב הירקון ואחת במחוז תל אביב) עקב ביטול התלונה על ידי המתלונן הופסק הטיפול, למרות שלא חזר בו מטענתו. המשטרה החליטה לסגור את התיקים כתלונות שלא בוררו עד תום (ראה גם לעיל סעיף 5 דוגמאות א - ב).

10. בהתאם לפקודות הקבע יש לאשר קבלת תלונה המועלית על הכתב. כאשר התלונה היא בעל-פה (רישום הודעה), יחליט הדרג המתאים, אם ראוי לאשר את קבלת התלונה. העתק מאישור קבלת התלונה או מרישום ההחלטה שלא לאשר את קבלת התלונה ייגזר בתיק.

הבדיקה העלתה, כי מתלוננים, שהגישו את תלונותיהם בכתב, מקבלים אישור כנדרש, אך אישור על קבלת תלונה שהוגשה בעל פה ניתן על פי דרישת המתלוננים בלבד. אין בתיק נימוק על אי אישור התלונה, כנדרש בפקודות הקבע של המשטרה.

אמנם פקודות הקבע של המשטרה אינן מחייבות את הדרג המתאים במתן אישור על קבלת תלונות בעל פה, אך, לדעת הבקורת, לפי סדרי מינהל תקין יש להמציא למתלונן אישור על קבלת התלונה ואף למסור לו את העתק התלונה, כפי שנרשמה על פי הודעתו, כדי שישאר בידי תיעוד על מסירת תלונתו וכדי למנוע את האפשרות, שהתלונה לא תועבר לטיפול הולם.

11. פקודות הקבע קובעות, כי "אם התברר שתלונה היתה לא מוצדקת, יש להסביר זאת בתשובה למתלונן. אם הוחלט להביא איש משטרה לדין משמעתי, והועלה כי יש להזהיר אותו, או להעיד לו, או להסביר לו את הפגם בהתנהגותו - יש לציין זאת בתשובה למתלונן".

במחוז תל אביב ובמרחב הירקון אמנם נשלח למתלונן מכתב על היות התלונה בלתי מוצדקת, אך ללא מתן הסבר למתלונן לנימוקי ההחלטה. כך לא נתמלאו דרישות פקודת הקבע. הבדיקה בחוליה הארצית העלתה כי בשמונה מבין 80 תיקים שנבדקו לא נשלחה למתלוננים הודעה כל שהיא על תוצאות בירור התלונה.

12. כאשר תלונה נמצאה מוצדקת, מודיעה המשטרה למתלונן על ההליך המשמעתי שהיא עומדת לנקוט כנגד הנלון. פקודות הקבע של המשטרה קובעות כי "אם הובא איש משטרה לדין... יש להודיע למתלונן כי האיש הובא לדין משמעתי, בפני דין יחיד או בפני בית דין למשמעת, הכל לפי העניין, וכי נמצא אשם או זכאי, ואם נמצא אשם - מה העונש שהוטל עליו".

במחוז ת"א, במרחב הירקון והשפלה, מודיעים למתלונן על הצעד המשמעתי שבדעת המשטרה לנקוט (העמדה לדין בפני דין יחיד או בית דין למשמעת), אולם אין מודיעים למתלונן את תוצאות הדיון המשמעתי. במרחב ירושלים הועלה כי מבין 35 תיקים שנבדקו ב-10 מהם לא נמסרה הודעה למתלונן על תוצאות הדיון המשמעתי.

אמנם בתשובת המשטרה נטען, כי פקודות הקבע אינן מחייבות מתן תשובה למתלוננים על תוצאות המשפט אלא על פי דרישת המתלונן, אולם מאחר שהמתלונן אינו מצוי אצל פקודות הקבע של המשטרה והן גם אינן מחייבות אותו, לדעת הביקורת היה על קצין תלונות הציבור למסור למתלונן שיש באפשרותו לקבל מידע על תוצאות המשפט לפי דרישתו, ומשלא עשה קצין תלונות הציבור כן, היה עליו להודיע בתשובה למתלונן את תוצאות הדיון המשמעתי.

מסמכים אישיים של הנלווים

1. ב-17.2.85 הוציא הממונה על תלונות הציבור הנחייה בדבר "צירוף גליון ההרשעות המשמעתיות של הנלון לתיק ברור" ובה נאמר:

"אחד מן הנושאים המוסכמים בין המפכ"ל לבין היועץ המשפטי לממשלה בענין יישום המלצות ועדת סירוטה-איתן, היה צירוף גליון ההרשעות המשמעתיות של נלון לתיק הבירור, בשלב של העברת התיק למטה המחוזי". "עם קבלת פנייה זו יש לוודא כי בתיק הבירור יימצא טופס הרשעות משמעתיות קודמות של הנלון לפני העברת התיק למחוז. יש למלא את הטופס ב-2 עותקים: עותק אחד יישלח כאמור בתוך תיק הבירור למחוז ועותק שני יישאר בתיקו האישי של הנלון להמשך ריכוז ההרשעות הקודמות בעתיד, במידה ותהיינה".

— בחוליה הארצית ובמרחב השפלה לא צרפו לתיקי התלונה גליון הרשעות של הנלווים כנדרש. מהתיקים אינו עולה, כי החוקרים עינו בתיק האישי של הנלווים חרף העובדה, כי לעיתים היו נגד הנלווים הרשעות משמעתיות בעבר.

מאידך, בחוליה הארצית נעשו מאמצים לבירור עברו הפלילי דווקא של המתלונן. בתיקי התלונות נמצאו גליונות רישום פלילי קודם של המתלוננים, ואלו שמשו חומר רקע לחקירת התלונות. במצב זה אין ממלאים אחרי דרישות ההוראה כמפורט לעיל, וחומר הרקע לחקירה בתלונה נמצא שאינו מלא כראוי. בנסיבות אלו נשללת האפשרות להחמיר בעונשם של נלווים בעלי הרשעות משמעתיות קודמות.

המשטרה הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי הערת הביקורת נלקחה לתשומת לב ויופקו הלקחים.

2. פקודות הקבע קובעות, כי "הממונה על תלונות הציבור יודיע למחלקת כוח אדם על תלונה שנתקבלה נגד איש משטרה ועל תוצאות הטיפול בה: יחידה המנהלת תיק אישי של איש משטרה, תגנוז בתיקו האישי של הנלון עותק של כל תלונה נגדו, או תאזכר בתיקו האישי דבר קיום כל תלונה נגדו, בציון מספרו של התיק שבו מצויה התלונה".

עוד נקבע בפקודות הקבע כי "ככלל, איש משטרה הנחשד בביצוע עבירה פלילית או משמעתית, למעט עבירת תעבורה שאינה חמורה, לא יקודם עד לסיום החקירה. נסתיימה החקירה בהחלטה שאין מקום להעמידו לדין, ניתן לקדמו אם מילא את שאר הקריטריונים הקבועים בפקודה. אם הוחלט להביאו לדין בפני בית משפט או בית דין, יוחלט בעניין קידומו רק בתום ההליך ועל פי תוצאותיו... חלפו 6 חודשים מתום הפז"מ של איש משטרה, וההליך או החקירה טרם הסתיימו, יובא נושא קידומו של איש המשטרה להחלטה בפני ראש אגף כוח אדם... אם הוחלט להביא את איש המשטרה לדין משמעתי לפני דן יחיד, ישקול ראש אגף כוח אדם אם לאשר את קידומו, למרות שטרם חם ההליך המשמעתי..."

— בכל היחידות שנבדקו, למעט מרחב השפלה, ההודעה על קיום תלונה הועברה לתיק האישי של הנלון רק בתום בירור התלונה על ידי קצין תלונות הציבור. לפי זה, עד לסיום הבירור לא היה בתיק האישי של הנלון מידע על כך, כי מתבררת תלונה עליו. במרחב הירקון הועלה, כי לא דווח כלל – אף לא לאחר תום הבירור – אודות תלונה על שני קצינים.

אי-ציון בתיקים האישיים או בטופסי ההמלצות להעלאה בדרגה, כי מתבררת תלונה על שוטר בדבר שימוש בכוח בלתי סביר, הוא בניגוד להוראות פקודות הקבע ומונע מהגורמים המחליטים על קידומו של השוטר להתחשב במידע זה.

מהמדגם של התלונות העלתה הביקורת, כי במרחבים לא תמיד הוקפד לקיים את הוראת פקודת הקבע בדבר קידום בדרגה.

במרחב הירקון קודם אחד השוטרים הנלווים לפני תום בירור התלונה עליו ללא אישורו של ראש אגף כוח אדם. בסופו של דבר נמצאה התלונה גם מוצדקת. המדובר היה בתלונה של שומר בבית משותף, אשר התנגד לכניסתם של שוטרים לבושי אורחית לבניין. השוטרים תפסוהו, דחפו אותו וכבלו אותו באזיקים.

במרחב הנגב הועלה שוטר בדרגה, כאשר בטופס ההמלצה להעלאה בדרגה אף צוין, כי אינה קיימת עליו תלונו. לאמיתו של דבר הוגשה עליו תלונו בשל חיפוש בלתי חוקי שערך על גופו של המתלונן ושימוש בכוח ללא צורך. השוטר הועמד לדין בפני דן יחיד ונדון לנזיפה ולהדרכה.

במרחב השפלה קודמו בדרגה שלושה שוטרים לפני תום בירור התלונו עליהם. בתום הברור נמצאו התלונות מוצדקות, והומלץ להעמידם לדין פלילי. אחד מהשוטרים פרש מהשירות במשטרה. להלן הפרטים:

(א) בעקבות כתבה בעתון על כך ששוטרים הכו והתעללו בחמישה פועלים נפתח אצל קצין תלונות הציבור המרחבי ב-17.8.84 תיק תלונו. על פי התלונו, הגיעו שתי מכוניות משטרה לבית שבו מתגוררים דרך קבע הפועלים והנמצא בפרדס סמוך למושב בו הם עובדים. אנשי המשטרה העידו אותם משנתם בטענה כי הם מחפשים שני חשודים. משהשיבו הפועלים, כי אין הם מוכרים להם, התנפלו עליהם אנשי המשטרה, כפתו את ידיהם והצליפו בהם בחגורות. אחד מהפועלים הושכב על הרצפה ושוטר ירה באקדח מעל ראשו. פועל אחד, שהיה זקוק לטיפול רפואי, נלקח לחקירה בתחנת המשטרה וסיפר, כי לאורך כל הדרך עד לתחנה בעטו בו אנשי המשטרה והיכו אותו באלות. ב-23.9.84 הומלץ הנלון העיקרי להעלאה לדרגת סמל ראשון, בלא שנרשם בטופס המלצה, כי נפתח נגדו תיק תלונו. ואכן הועלה הנלון בדרגה בתחולה מיום 1.9.84. לגבי נלון נוסף נרשם בטופס המלצה להעלאה בדרגה בתאריך 24.10.84, כי הוגשה עליו תלונו, אך קצין תלונות הציבור המרחבי הוסיף בנספח לטופס המלצה מ-7.10.84, כי בשלב זה אין המלצה להעמידו לדין וניתן לקדמו. ב-1.11.84 אישר ראש אכ"א את קידומו של הנלון בדרגה, מאחר שהתלונו נמצאה בלתי מוצדקת על ידי קצין תלונות הציבור המרחבי. הנלון הועלה לדרגת סמל ראשון מ-1.11.84. בהמשך הטיפול בתלונו קבעו הדרגים הבכירים, סגן מפקד המחוז והממונה על תלונות הציבור, כי התלונו בכללה מוצדקת ויש להעמיד את הנלונים לדין פלילי. ב-28.1.85 נפתח נגד שני הנלונים, לאחר שקודמו בדרגה, תיק פלילי.

(ב) בשל עבירת תנועה, נחבקש המתלונן להציג רשיונות נהיגה. לפי דברי השוטרים, קילל המתלונן ותקף אותם. המתלונן נעצר ונפתח נגדו תיק פלילי. הוא הובא לבית משפט השלום לשם הארכת מעצרו וטען בפני השופט, כי נלקח על ידי השוטרים לתוך חורשה, שם היכו אותו בכל חלקי גופו. בעקבות כך נפתח באוקטובר 1983 תיק תלונו נגד השוטרים. ב-23.3.84 הועבר התיק לפרקליטות בהמלצה להעמידם בפני בית דין למשמעת. ב-1.4.84 הומלץ אחד הנלונים להעלאה לדרגת סמל ראשון, בלא שנרשם בטופס המלצה, כי נפתח נגדו תיק תלונו. רק בנספח לטופס ציין קצין תלונות הציבור המרחבי, כי בשל תלונו על הנלון מתנהל נגדו בירור, ויש המלצה להעמידו בפני בית דין למשמעת. המרחב אישר את העלאתו של הנלון לדרגת סמל ראשון מ-4.5.84, עוד לפני שתם בירור התלונו ולמרות הפנייה לפרקליטות להעמיד גם אותו בפני דין משמעתי. נגד הנלונים נפתח בסופו של דבר תיק פלילי במרחב ופרקליטות המדינה הגישה נגדם כתב אישום. שני הנלונים פרשו מהשירות במשטרה.

ערכאות השיפוט המשמעטיות

כאשר תלונו נמצאת מוצדקת, מובאים השוטרים בדרך כלל בפני דן יחיד או בפני בית דין למשמעת של המשטרה, בין לפי החלטת הממונה על תלונות הציבור ובין לפי המלצת הפרקליטות, כאמור לעיל.

1. דן יחיד – על פי פקודת המשטרה מוסמכים המפקח הכללי וסגנו, מפקדי המחוזות, קצינים, שהוסמכו על ידי המשטרה להשתמש בסמכויות של מפקד המחוז, וקצינים בכירים – לשפוט שוטרים שפגעו בסדר הטוב ובמשמעת של המשטרה. על פי סמכויות השפיטה, כפי שנקבעו בפקודת הקבע מוסמך דן יחיד לדון שוטרים עד דרגת רב-סמל ראשון ולהטיל על השוטרים שנמצאו אשמים את העונשים הבאים, כולם או מקצתם: קנס שאינו עולה על שכר של 14 יום, על ידי מפקד מחוז; קנס שאינו עולה על שכר של 7 ימים, על ידי מפקח מרחב; נזיפה; ריתוק עד 14 יום למקום השירות בשעה שאיש המשטרה חופשי מתפקיד, על ידי מפקד מחוז; ועד 7 ימים, על ידי מפקד מרחב, מחבוש, לתקופה של שלושים וחמשה יום, על ידי מפקד מחוז ועד שבעה ימים, על ידי מפקד מרחב.

כן נקבע בפקודת הקבע, כי דן יחיד אינו רשאי להטיל עונש אחר, ואם הטיל אינו חוקי, פרט להמלצה בפני המפקח הכללי להורדה בדרגה ולפיטורים. המפקח"ל רשאי, כדן יחיד, לשפוט קצין משטרה בכל דרגה שהיא והעונשים שרשאי לתת הם: קנס, שאינו עולה על שכר של עשרים ואחד יום; הפסקת עלייה בוותק; נזיפה; הורדה בדרגה; פיטורין, ובלבד שקצין משטרה בכיר לא יפוטר אלא באישור השר. ראשי אגפים במטה הארצי ומפקדי מחוזות מוסמכים לדון קצינים עד דרגת סגן ניצב.

ועדת סירוטה-איתן מצאה, כי "הובאו לדן יחיד, קרי המפקד הישיר, מקרים שחומרתם הצדיקה העמדה לדין בפני בית דין למשמעת או בפני בית המשפט. הואיל והמפקד הישיר הוא השופט, כי לעתים, יש הסכמה שבשתיקה ומכאן שאין הוא יכול להיות אובייקטיבי. חיזוק להעדר אובייקטיביות יש במספר מקרים בולטים, שבהם אף ללא שמיעת המתלונן זוכה איש המשטרה וזאת כאמור בפני דן יחיד".

הועלה בביקורת, כי בשתי תלונות התמנה לדן יחיד סגן מפקד מחוז ובתלונה אחרת מפקד מרחב, והם גם קודם היו מעורבים במתן ההמלצות בתהליך בירורן של אותן תלונות.

2. בית דין למשמעת - בפקודת המשטרה (נוסח חדש), התשל"א-1971, סימן ב' סעיף 58 נאמר, כי המפקח הכללי רשאי, אם התעורר הצורך בדבר, לכונן בתי דין למשמעת, שידונו שוטרים שעברו עבירה כמפורט, ובין היתר, עבירה הפוגעת בסדר הטוב ובמשמעת, והמפקח הכללי סבור כי מן הראוי שבית הדין ידון בה. לבית דין ימונו שלושה אנשים: נשיא - סגן המפקח הכללי או מפקד משטרת מחוז שימנהו המפקח הכללי ושני חברים, שהם קציני משטרה בכירים שימנם המפקח הכללי.

בית דין רשאי להטיל על נאשם, הנמצא אשם בעבירה שיוחסה לו, את העונשים הבאים, כולם או מקצתם: קנס, שאינו עולה על שכר שלושה חודשים; ריתוק של שלושים יום למקום שירות כשעה שאיש המשטרה חפשי מתפקיד; מחבוש במשך שלושים וחמישה יום; הורדה בדרגה; מאסר לתקופה שאינה עולה על שנתיים.

לפי דיווחי הממונה על תלונות הציבור, המליצה המשטרה בשנת 1983 בפני הפרקליטות, ב-74 תלונות על שימוש בכוח להעמיד את הנלונים בפני דן יחיד, וב-52, בפני בית דין למשמעת. בשנת 1984 היא המליצה ב-98 תלונות להעמיד את הנלונים בפני דן יחיד, ב-90 בפני בית דין למשמעת וב-8, בפני בית משפט. מנובמבר 1983 עד אוקטובר 1985 הגישה הפרקליטות לבית המשפט 54 כתבי אישום נגד שוטרים.

להלן נתונים שנמסרו על ידי המשטרה על העונשים לסוגיהם שנגזרו לשוטרים בעקבות תלונות עליהם, שתם בירורם בשנים 1983 - 1984: ושנמצאו מוצדקות⁽¹⁾.

דן - יחיד	בית דין למשמעת	בית משפט
40	39	
23		
23		
קנס + נזיפה		
מחבוש על תנאי	1	
קנס + מחבוש על תנאי	37	1
קנס	9	2
1		
ריתוק + קנס + נזיפה		
הורד בדרגה + מאסר על תנאי	2	
ריתוק + קנס + מחבוש על תנאי	4	
קנס + מחבוש בפועל	1	
מחבוש בפועל + מאסר על תנאי	1	
קנס + מאסר על תנאי		2

(1) המשטרה הודיעה כי הנתונים נשלפו מהמסוף והוחל בעדכון השוטף דק באפריל 1984, לכן הנתונים לא מלאים.

מהטבלה עולה כי משמעות הדברים היא שהעונשים החמורים ביותר ב-1983 - 1984 היו: ב-2 מקרים מאסר על תנאי והורדה בדרגה, 2 מקרים קנס ומאסר על תנאי, מקרה אחד קנס ומחבוש בפועל ומקרה אחד של מחבוש ומאסר על תנאי. יצוין כי באף מקרה לא נגזר עונש מאסר בפועל.



ממצאי הביקורת עולה, כי הטיפול בתלונות הציבור על שימוש בכוח על ידי משטרה יש שלא נערך כהתאם להמלצות ועדת סירוטה-איתן, אשר לפיהן נהלי החקירה כלפי שוטרים יהיו כמו אלה של חקירה פלילית רגילה. אף לא כהתאם לפקודות הקבע, שנקבעו בעקבות המלצת הוועדה. החקירות לקו לעתים בחסר בגלל אי-גביית עדויות מן המתלוננים ואי-ריכוז ראיות במידה הדרושה, ביניהן ממצאי בדיקות רפואיות, בדיקות פוליגרף, מסדרי זיהוי וכד'. הטיפול בתלונות כמשטרה היה ממועד, לא כמעט עקב הצורך בניתוב התלונות דרך תחנות מעבר רבות. יצוין כי גם בפרקליטות נמשך לעתים הטיפול בתיקים זמן ניכר.

בבדיקה המשלימה בפרקליטות הועלה, כי הפרקליטות החליטה לעתים על סגירת תיקים מחמת חקירה לא ממצה ובגלל הזמן הממושך שחלף ממועד האירוע. שיקולה של הפרקליטות להחליטה זו הוא, כי הסיכוי, שעדים, מתלוננים ונלווים יזכרו פרטים מן האירוע לאחר זמן כה רב, קלוש הוא; לפיכך אין טעם לבקש השלמת חקירה. הזמן הממושך של הטיפול בתלונה, לרבות החקירה והעברת התיק מדרג לדרג, גורם טשטוש ומוליד שכחה בקרב המתלוננים, הנלווים והעדים לגבי פרטי המקרה; אף יש בו כדי לעיף וליאש את המתלונן עד כדי כך, שלעתים הוא מרים ידיים ומודיע למשטרה, שקצה נפשו בהמשך כירור התלונה. במצב זה התיק נסגר כפי שתואר לעיל.

1. כדי שבמהלך הכירור של תלונה לכל שלביו יהיה מעורב גורם מחוץ למשטרה, המליצה ועדת סירוטה-איתן להקים ליד לשכת היועץ המשפטי לממשלה יחידה של משפטיים חוקרים, אשר תלווה ותדריך את חוקרי המשטרה מראשית החקירה. המלצה זו התקבלה עקרונית על דעת שר המשטרה, כפי שצוין במכתבו של שר המשטרה אל היועץ המשפטי לממשלה מיום 27.10.85.

2. ועדת סירוטה-איתן התרשמה מעדויות רבות ומעיון בתיקי תלונה, כי "החקירות בשטח לוקות בחוסר אובייקטיביות, ומגמתן - ככל שהדבר ניתן - לסגור את העניין במשפחה". לפיכך המליצה הוועדה "להעביר את חקירת התלונות נגד שוטרים הנאשמים בשימוש בכוח מיחידות בשטח למפלג מיוחד במטה הארצי במסגרת אגף החקירות/היחידה לחקירות פשעים (י.ח.פ.)". בשנת 1982 הקימה המשטרה חוליה ארצית בלשכת הממונה על הביקורת ותלונות הציבור, שבה יתרכזו כירור התלונות על שמוש בכוח על ידי אנשי המשטרה, כאשר המקרים היו כמשמורת המשטרה כלכד. שר המשטרה כמכתבו מיום 27.10.85 אל היועץ המשפטי לממשלה ציין כי "כדעת המשטרה להרחיב את החוליה הארצית לכירור התלונות על שמוש בכוח על מנת שזו תחקור את כל התלונות על שמוש בכוח על ידי שוטרים". לדעת הביקורת, עקב כך ניתן יהיה לבטל את המשרות של קציני תלונות הציבור המרחביים והמחוזיים ולשחרר את מפקדי המחוזות והמרחבים מטיפול בתלונות על שימוש בכוח של פיקודיהם. במקביל יהיה צורך לתגבר את החוליה הארצית.

3. כדי להשיג יתר אובייקטיביות בכירור וחקירה של התלונות המליצה ועדת סירוטה-איתן כי החוליה הארצית תמוקם במסגרת אגף החקירות של המשטרה. לדעת הוועדה, "ככל שהדרג הממליץ עולה, משתנה ההמלצה לחומרה באותו תיק עצמו". לדעת הביקורת יש לשקול למקם את היחידה במשרד המשטרה ולהכפיפה לשר המשטרה (או למנהל הכללי).

לדעת הביקורת נוכח חומרת המקרה של אלימות שוטר כלפי אזרח, הדיון בדרך כלל בעבירה כזאת צריך להיות בבית דין למשמעת או בבית משפט. מספר המקרים שבהם מתקיים הדיון בפני דין יחיד או למטה מזה - מתן הדרכה נזיפה וכו', צריך להצטמצם במידה ניכרת. חשוב גם למלא אחר המלצות הפרקליטות בנדון.

הביקורת סבורה, כי ביצוע ההמלצות האמורות יאפשר פעולה נאותה של חקירה והחלטה בתחום רגיש של הטיפול בתלונות נגד אנשי משטרה. טיפול נאות זה יש בו כדי להשפיע על תרומתה של המשטרה בעיני הציבור, על האימון שהציבור רוחש לה ועל מידת שיתוף הפעולה שהיא זוכה ממנו.

המשמר האזרחי

ריכוז ממצאים

הדרכת אנשי הסגל והמתנדבים מתבצעת בחלקה בלבד; קיים פער ניכר בין ההוראות לבין ההשתלמויות שניתנו בפועל לאנשי הסגל.

כמעט שאין פעילות מתנדבים במשמרת ב' וג' במשך הלילה.

בבסיסי המשא"ז קיים מחסור במכשירי קשר נישאים עקב מצאי שמתחת לתקן וגם עקב קלקולים במכשירים הקיימים.

אחוזים ניכרים של המתנדבים לא עברו אימון ירי כנדרש, אחת לשנה. כן הועלה, כי 14% - 38% מהמתנדבים הוותיקים (בהתאם ליחידות השונות) לא עברו מעולם מטווח במשא"ז.

כיתות כוונות יום תורגלו לעתים נדירות ופקודת העבודה השנתית לא בוצעה לגביהן.

בסיסים דיווחו על מתנדבים פעילים בעוד אשר לפי תדירות פעילותם הנמוכה מתנדבים אלה היו צריכים להרשם במאגר או להיגרע מהמצבה לחלוטין. חלק ממתנדבים אלה, שהופעלו לעתים נדירות אף החזיקו בבתייהם נשק של המשא"ז. במדגם הכללי הועלה כי כ-20% מהמדווחים כפעילים אינם פעילים כלל.

הועלה, כי יש מקומות שהציגו בדיווחים תמונה בלתי נכונה על מספר המתנדבים על ידי רישום כל אוכלוסיית המקום החייבת לשמור על פי חוק השמירה - כאילו הם מתנדבי משא"ז.

המשא"ז מפעיל נוער מתנדב, בעיקר גילאי כיתות ו'א - ו'ב; בהפעלת נוער לא תמיד היה פקוח מספיק והדרכה מתאימה, ואירעו מקרים של תלונות אזרחים על נוער במסגרת משא"ז, שחרג מסמכותו ופעל בנגוד להוראות. כדי לבלום חריגות החליט פיקוד המשא"ז להגביל את הפעלת הנוער לפעילות אחת מדי שבועיים. הבדיקה העלתה אחוז ניכר של נוער שהופעל בתדירות מעל לנקבע.

קיימת אי בהירות בקשר לתנאים ולסוג הביטוח לגבי נוער מתנדב, הפועל במסגרת הפרוייקט למחוייבות אישית של משרד החינוך והתרבות בעת פעילותו במשא"ז.

הועלו מקרים של תלונות אזרחים, בחלקן מוצדקות, נגד מתנדבי המשא"ז - במיוחד מקרים של חריגה מסמכות ואלימות.

יחידות החזיקו נשק מעל לתקן; עודפי נשק אלה מהווים עומס על היחידות שאין להן תנאי החסנה לכמויות גדולות. נשק זה היה צריך להיות מועבר למחסני החימוש של המשטרה.



1. בעקבות פעילות חבלנית מוגברת ושורה של פיגועים קשים, החליטה ממשלת ישראל ב-14.7.74, על הקמת המשמר האזרחי (להלן - המשא"ז) לתפקידי שמירה ובטחון שוטף. כן נתקבלו

הביקורת סבורה, כי ביצוע ההמלצות האמורות יאפשר פעולה נאותה של חקירה והחלטה בתחום רגיש של הטיפול בתלונות נגד אנשי משטרה. טיפול נאות זה יש בו כדי להשפיע על תרומתה של המשטרה בעיני הציבור, על האימון שהציבור רוחש לה ועל מידת שיתוף הפעולה שהיא זוכה ממנו.

המשמר האזרחי

ריכוז ממצאים

הדרכת אנשי הסגל והמתנדבים מתבצעת בחלקה בלבד; קיים פער ניכר בין ההוראות לבין ההשתלמויות שניתנו בפועל לאנשי הסגל.

כמעט שאין פעילות מתנדבים במשמרת ב' וג' במשך הלילה.

בבסיסי המשא"ז קיים מחסור במכשירי קשר נישאים עקב מצאי שמתחת לתקן וגם עקב קלקולים במכשירים הקיימים.

אחוזים ניכרים של המתנדבים לא עברו אימון ירי כנדרש, אחת לשנה. כן הועלה, כי 14% - 38% מהמתנדבים הוותיקים (בהתאם ליחידות השונות) לא עברו מעולם מטווח במשא"ז.

כיתות כוונות יום תורגלו לעתים נדירות ופקודת העבודה השנתית לא בוצעה לגביהן.

בסיסים דיווחו על מתנדבים פעילים בעוד אשר לפי תדירות פעילותם הנמוכה מתנדבים אלה היו צריכים להרשם במאגר או להיגרע מהמצבה לחלוטין. חלק ממתנדבים אלה, שהופעלו לעתים נדירות אף החזיקו בבתייהם נשק של המשא"ז. במדגם הכללי הועלה כי כ-20% מהמדווחים כפעילים אינם פעילים כלל.

הועלה, כי יש מקומות שהציגו בדיווחים תמונה בלתי נכונה על מספר המתנדבים על ידי רישום כל אוכלוסיית המקום החייבת לשמור על פי חוק השמירה - כאילו הם מתנדבי משא"ז.

המשא"ז מפעיל נוער מתנדב, בעיקר גילאי כיתות ו'א - ו'ב; בהפעלת נוער לא תמיד היה פקוח מספיק והדרכה מתאימה, ואירעו מקרים של תלונות אזרחים על נוער במסגרת משא"ז, שחרג מסמכותו ופעל בנגוד להוראות. כדי לבלום חריגות החליט פיקוד המשא"ז להגביל את הפעלת הנוער לפעילות אחת מדי שבועיים. הבדיקה העלתה אחוז ניכר של נוער שהופעל בתדירות מעל לנקבע.

קיימת אי בהירות בקשר לתנאים ולסוג הביטוח לגבי נוער מתנדב, הפועל במסגרת הפרוייקט למחוייבות אישית של משרד החינוך והתרבות בעת פעילותו במשא"ז.

הועלו מקרים של תלונות אזרחים, בחלקן מוצדקות, נגד מתנדבי המשא"ז - במיוחד מקרים של חריגה מסמכות ואלימות.

יחידות החזיקו נשק מעל לתקן; עודפי נשק אלה מהווים עומס על היחידות שאין להן תנאי החסנה לכמויות גדולות. נשק זה היה צריך להיות מועבר למחסני החימוש של המשטרה.



1. בעקבות פעילות חבלנית מוגברת ושורה של פיגועים קשים, החליטה ממשלת ישראל ב-14.7.74, על הקמת המשמר האזרחי (להלן - המשא"ז) לתפקידי שמירה ובטחון שוטף. כן נתקבלו

ההחלטות הבאות: משא"ז יהיה גוף התנדבותי; לגבי המתנדבים שיגויסו נקבעו קריטריונים לגיוס על ידי שר המשטרה, בהתאם לפקודות המשטרה. המתנדבים יצוידו בנשק ויפעלו למען שמירת ביטחון הנפש והרכוש מפני פגיעת איבה בשכונת מגוריהם; יוקמו יחידות כוננות שיאפשרו אזעקת כוחות גדולים בשעת הצורך; משטרת ישראל תישא באחריות המבצעית למשא"ז; תפעול המשא"ז יהיה על ידי מנגנון ליד יחידות המשטרה בשטח; המשא"ז יפעל על פי הפרק הרכיבי 1 לפקודת המשטרה (נוסח חדש), התשל"א-1971.

לאחר 10 שנות פעילות חל שינוי בעצם תפקודו של המשא"ז; פעילותו התרחבה לתחומים שונים. כדי לסייע למשטרה בתפקידיה היעודיים הוטלו עליו משימות נוספות: תגבור למבצעים משטריים גדולים, סריקות, פיקוח על התנועה, מניעת עבריינות וסיוע לסיור המשטרי, טיפול בקשישים ופעילויות נוספות של קשרי קהילה - משטרה.

המשא"ז הנו ארגון המתנדבים הגדול ביותר במדינה. בעשר השנים האחרונות השקיעה המדינה אמצעים גדולים ביותר, כדי לארגן גוף התנדבותי ארצי, אשר יסייע במילוי תפקידיה של משטרת ישראל במסגרת מקומית שכונתית ועירונית. הדבר היה כרוך בכניית תשתית בטחונית שכונתית, הכוללת פיקוד מקומי, מערך אבטחה וכוננות: תוך כדי כך נעשה נסיון לחזק את המוראל הציבורי, ובוצעו פעולות לחנך את האזרחים ולאמן אותם להתנהגות נכונה בעת פיגוע.

עם התפתחותו ביצע המשא"ז סוגי פעילות רבים ומגוונים: סיורים רגליים לאבטחת השכונה, אבטחת מקומות ציבוריים ומקומות רגילים, סיורים ממונעים ברכב משטרי או פרטי; הצבת מחסומי ביקורת, סריקות שטחים למניעת פעולות עוינות, סריקות בשווקים ובתחנות הסעה, ביקורות באכסניות של פועלים מיהודה, שומרון ועזה; הפעלת בסיסים שכונתיים המהווים כעין נקודות משטרה ופעילויות דומות; וכמובן, סיוע ישיר למשטרה במילוי תפקידיה - על ידי הקמת יחידות מיוחדות, ב-1983. חשיבות פעילותו של המשא"ז תבלוט בעת חרום: כאשר עקב גיוס המוני רק הנוער והמבוגרים הפטורים משירות ביטחון ישראלי בעורף ויהיה ניתן להפעילם דרך מערכת המשא"ז.

2. להלן נתוני התקציב ותכן כוח האדם שאושרו למשא"ז בשנתיים האחרונות:

תקציב (באלפי שקלים)	תכן כוח אדם (משרות)
1984	720,500
1985	3,300,000
	444
	459

באפריל 1985 אוישו בפועל 436 משרות בשכר שהתפלגו כלהלן: 263 איש במשרה מלאה ו-346 בחצי משרה. כמו כן הועסקו באותה עת עוד 476 איש כסגל מתנדב, ללא שכר, שפעלו במשרות חלקיות של 12 שעות שבועיות בתפקידים שונים. ראוי לציין, כי עם הקמת המשא"ז הוקצו להפעלתו כ-1,000 תקני כוח אדם; בדצמבר 1975 אוישו בפועל 585 משרות. במרוצת השנים, עם התגבשות המשא"ז וביצוע צעדי התייעלות וקיצוצים הכרחיים, ירד מספר המשרות בתכן.

תכן הרכב בשנים 1984 ו-1985 לא השתנה ועמד על 198 כלי רכב, כלהלן: 149 כלי רכב מבצעיים (118 פורד טרנזיט, 31 ג'יפים) ו-49 כלי רכב צמודים (32 רנו 4, 15 אסקורט ושני פזו 505).

בעת הביקורת דיווחה מפקדת המשא"ז על הפעלת 75,000 מתנדבים, מהם 60,000 פעילים ו-15,000 בלתי פעילים ("מאגר").⁽¹⁾ מספר בסיסי ההפעלה בכל הארץ לאחר צמצומים וסגירת בסיסים מיותרים הגיע ל-430 (בראשית הקמת המשא"ז הגיע מספר הבסיסים ל-550 ודווח על יותר מ-100,000 מתנדבים רשומים).

(1) על דיווחי המשא"ז בקשר למתנדבים ראה בהמשך.

3. ארגון המשא"ז ודרכי פעולתו מושפעים מיעודו ומעובדת היותו גוף מתנדב הפרוס בכל רחבי המדינה. הפריסה הטריטוריאלית תואמת את זו של משטרת ישראל, והיא באה לאפשר תיאום וביצוע ברמת המחוז והמרחב המשטרתית.

מפקדת המשא"ז, השוכנת במטה הארצי של משטרת ישראל בירושלים, הינה מפקדה חילוית מקצועית ובראשה ראש המשא"ז בדרגת ניצב. ראש המשא"ז כפוף למפקח הכללי, משמש יועצו בנושאי הפעלת המשא"ז, והוא חבר בפורום סגל הפיקוד הבכיר של משטרת ישראל. ראש משא"ז קובע את מדיניות גיוס המתנדבים וההסברה, ארגון והפעלה מבצעית ומנהלית, מדיניות גיוס והפעלת סגל כוח האדם בשכר, שימוש באמצעים העומדים לרשות המשא"ז, הדרכת המתנדבים ואימון המערכת; כמו כן הוא נותן הנחיות ומפקח על תיאום הפעולה עם הרשויות המקומיות.

לראש המשא"ז כפופים ארבעה מפקדי משא"ז מחוזיים (צפון, מרכז, תל אביב ודרום); הם פועלים לצד מפקדי המחוזות המשטרתיים וכפופים להם מבצעית.

במשא"ז שני סוגי מרחבים:

1. המרחב העירוני - מרחב אשר המטה שלו פועל כמפקדת עיר בחלוקה לרובעים ובדרך כלל גם כמפקדה אזורית-מרחבית (קיימים חמישה: חיפה, דן, ירקון, איילון וירושלים).

2. המרחב הכפרי - מרחב אשר המטה שלו פועל כמפקדה אזורית-מרחבית ופעילות המשא"ז נעשית באמצעות מפקדות הערים (קיימים ששה: גליל, עמקים, שרון, 'שפלה, נגב ולכיש).

בראש כל מרחב עומד מפקד מרחב משא"ז הכפוף למפקד משא"ז מחוזי, ואחראי להפעלת כוחות משא"ז בערים המצויות במרחבו. בראש מפקדת העיר עומד מפקד עיר מטעם משא"ז, הכפוף למפקד מרחב המשא"ז, והמופקד על כל השכונות והרובעים הנמצאים בתחום של רשות מקומית אחת או כמה רשויות מקומיות שאוגדו במסגרת מפקדת עיר אחת.

מפקד עיר מתאם את כל הגורמים המצויים בעיר - משטרה, מד"א, מכבי אש, שירותי חירום; מאמן ומפעיל אותם, במתואם, בעת אירוע ובשעת חרום. כפוף למפקד העיר - מפקד הרובע. הרובע מהווה מסגרת ארגונית למספר בסיסי הפעלה. החלוקה לרובעים קיימת בערים גדולות, שבהן מספר הבסיסים הוא מעל שמונה. מפקד הרובע מוודא את תפקודם התקין של הבסיסים מהבחינות המינהליות והמבצעיות.

מפקד השכונה כפוף למפקד הרובע או למפקד העיר, בהתאם לאזור; מפקד שכונה מועסק בחצי משרה ונעזר על ידי סגנים מתנדבים. בשכונה קיים בסיס ההפעלה ובו מתבצעים עיקר תפקידי המשא"ז ופעילות המתנדבים. מפקד השכונה אחראי לקיום הקשר עם המתנדבים בשכונה: גיוסם, הכשרתם, הפעלתם המבצעית וניפוי הבלתי מתאימים. הוא אחראי להפעול הבסיס או בסיסי ההפעלה המצויים בשכונתו בהתאם לנהלים, לסידורי ביטחון נאותים בהם, ולהפעלת השכונה בכל התנאים: כוננות רגילה, כוננות מיוחדת וחירום.

בסיס ההפעלה ממלא את התפקודים העיקריים הבאים: (א) מפקדת השכונה; (ב) נקודת בקרה ודיווח; (ג) מקום הצטיידות בנשק ונקודת שילוח של המתנדבים; (ד) נקודת ריכוז כוחות בעת כוננות.

4. יש קושי ארגוני ניכר בהפעלת ארגון מתנדב הפרוס על פני המדינה כולה. למשא"ז אין תקציב גדול וסגל קבע נרחב בשכר שבעזרתם היה ניתן להתגבר על קושי זה - והוא נשען, להפעלתו, על המערך המינהלי של המשטרה. אנשי הסגל הינם בעלי זכויות וחובות כשל אנשי משטרה מן המניין. מעמדם ותנאי עבודתם מעוגנים בפקודות הקבע של המשטרה והוראות כוח האדם; גם גיוסם הוא על פי קריטריונים של גיוס אנשים למשטרה. בדצמבר 1984 הוצא פירוט לנהול הגיוס: הנהול הוא עקרוני וכללי לכל אנשי הסגל המגויסים במשרות מלאות או חלקיות. בגיוס כוח האדם לסגל הקבע, נעזר המשא"ז בלשכות הגיוס המשטרתיות.

5. לצד סגל הקבע בשכר פועלים בבסיסי המשא"ז אנשי סגל מתנדב. סגל מתנדב הפועל ללא שכר, מהווה חסכון גדול למערכת, אך לא רבים יכולים להתמיד ולשרת בהתנדבות לאורך זמן, מה

גם, שהתפקיד כרוך בעבודה כבדה ימי השבוע, באחריות לציוד ולנשק שבבסיס, בניהול רישומים על פעילות המתנדבים ורישומי האפסניה. תרומה חשובה של סגל מתנדב היא בהשפעתו לגיוס מתנדבים אחרים לסגל על ידי מתן דוגמה אישית של התנדבות טהורה, שלא על מנת לקבל שכר.

מתנדב הפועל בסגל בתפקיד תקני, צריך להתחייב לתרום לפחות 12 שעות עבודה שבועיות. על מתנדב המועמד לפעול בסגל לעבור תקופת נסיון של חצי שנה; נמצא מתאים – יקבל תעודה, דרגת ייצוג (מפקח מיוחד) ומעמד של איש סגל מתנדב. מפקדי שלושה סוגי יחידות הסיוע המיוחדות, שהוקמו במשא"ז לעזרת המשטרה (ראה להלן), הינם סגל מתנדב.

6. בחודשים ינואר – אפריל 1985 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, במשא"ז את הנושאים העיקריים הבאים: מבנה וארגון המשא"ז; ניהול כוח אדם סגל, כולל סגל מתנדב; הדרגת אנשי סגל; גיוס והפעלת מתנדבים; והפעילויות השונות של המשא"ז. הבדיקה נערכה במטה הארצי, במפקדות המחוזות, וכן בששה מאחד עשר המרחבים, במפקדות ערים, בבסיסי הפעלה וביחידות אחרות; בדיקות משלימות נערכו במטה הארצי ובמחוזות של המשטרה⁽²⁾.

הדרגת אנשי סגל

ההדרגה במשא"ז היא לצורך הכשרת אנשי הסגל, כולל סגל מתנדב, לביצוע המשימות המתוכננות. קצינים מבין הסגל. בשכר כקציני משטרה אחרים, חייבים בתורנויות במרחבים המשטריים שבמהלכן עליהם להתליט החלטות מבצעיות, לחתום על צווי מעצר ואסמכתאות לכליאה, תפקיד רב אחריות ועל העוסק בו לדעת לאשרור את החוקים שעל פיהם עליו למלא תפקידו כדין וכיאות.

מטרות הכשרת סגל המשא"ז הן: הקניית ידע ושיפור היכולת בתחומים של טיפול במתנדבים, קשרי משטרה – קהילה, ביטחון פנים, נושאי משטרה יעודיים ונושאי מינהלה; שיפור היכולת של הסגל לפתח את המשא"ז בשכונה ובעיר בהתאם לקווי המדיניות הארצית ולנתונים המקומיים; ביסוס נהלי עבודה אחידים; רענון הידע של המפקדים ועדכוןם בהתפתחות הארגון והמשטרה.

הכשרת הסגל נערכת בדרכים הבאות: הכשרה תוך תפקודית: במסגרת מרחבית/מחוזית: במסגרת ימי עיון מקצועיים: במסגרת השתלמויות ארציות: והכשרה בנושאי ביטחון שוטף במסגרת בסיס האימונים של משמר הגבול.

עם קליטתם של המגויסים החדשים כסגל משא"ז, מוסברים להם תפקידיהם ודרכי עבודתם. מי שמונה מפקד שכונה חדש – נקבעים לו חונכים מקרב מפקדי שכונות ותיקים שידריכו אותו בשלביו הראשוניים. חודש עד חודשיים עובד מגויס חדש בפיקוח צמוד של המפקד המבקר בשכונה לסייע בהדרכה וייעוץ. תוך חודשיים לתחילת העבודה על מגויס חדש לעבור השתלמות מחוזית. המרחב/מחוז אחראי להכשרה הבסיסית של הסגל בנושאי המשא"ז היעודיים.

במהלך השנה הראשונה לגיוסו על איש הסגל לעבור השתלמות מפקדי שכונות שלב א' והשתלמות ייעודית בידע משטרתית. נוהל קידום קצינים המחייב כל קצין משטרה במסלול הכשרה מחייב גם את סגל המשא"ז. נושאי המשטרה היעודיים מועברים, בעיקרם, על ידי מדריכים מבתי הספר המשטריים. במהלך השנה השנייה לעבודתו על איש סגל לעבור השתלמות מתקדמת יותר – השתלמות מפקדי שכונות שלב ב'.

— בבדיקת נתוני מחשב המשטרה שנערכה במטה הארצי לגבי ינואר 1985, בדבר השתלמויות אנשי סגל המשא"ז הועלה, כי קיים פער ניכר בין ההוראות בנוהל לבין ההשתלמויות שעברו בפועל, אנשי הסגל. נתוני המחשב כללו 621 אנשי סגל קבע וסגל מתנדב (למעט כל אנשי הסגל החדשים שטרם עברו השתלמויות ולפיכך לא נכללו ברישומי ההדרכה של המחשב וכן סגל המשא"ז במטה הארצי), כלהלן:

(2) משרד מבקר המדינה בדק בהרחבה את נושא הקמת המשא"ז בדו"ח שנתי 26 עמ' 564 בסוף שנת 1975; בדיקת מעקב נערכה בסוף שנת 1977, דו"ח שנתי 28 עמ' 550.

1. 50 אנשי סגל (8%), שהיו בתפקידם כבר שנים אחדות, לא עברו השתלמות מפקדי שכונות שלב א'; 32 (5%) אנשי סגל עברו את ההשתלמות זמן ניכר אחרי השנה הראשונה לעבודתם במשא"ז;
2. 99 (16%) אנשי סגל לא עברו, עד מועד הביקורת, השתלמות מפקדי שכונות שלב ב', למרות שהועסקו בתפקידים שנים אחדות, ו-31 (5%) אנשי סגל עברו את ההשתלמות, אולם זמן רב לאחר תום השנתיים הראשונות לעבודתם.
3. 179 אנשי סגל (29%) לא עברו השתלמות בידע משטרי ייעודי, ו-6 (1%) אנשי סגל נוספים עברו את ההשתלמות זמן ניכר לאחר השנה הראשונה לעבודתם במשא"ז.

גיוס מתנדבים

המשא"ז הוא גוף של מתנדבים המופעל על ידי סגל קבע. רשאי להתנדב למשא"ז כל תושב ישראלי החל מגיל 17, תלמידי כתות י"א - י"ב במוסדות חינוך תיכוניים, וכן בני מיעוטים ששרתו בכוחות הבטחון ונמצאו מתאימים על ידי הרשויות המוסמכות, כפי שמפורט בפקודת המשטרה (נוסח חדש), התשל"א-1971: "חובותיו, זכויותיו, סמכויותיו, חסינויותו וכפיפותו לשיפוט ולדין משמעתי של חבר המשא"ז בשעת מילוי תפקידו יהיו כשל שוטר, בשינויים כפי שיקבע השר בצו". המתנדבים מופעלים, לפי הנהלים, בתדירות של אחת לחודש עד אחת לשישה שבועות: פעילות סדירה של המתנדב היא תנאי לחברותו.

לפי הנהלים, מעבירות יחידות המשא"ז את פרטיו האישיים של כל מתנדב חדש, לבדיקה במטה הארצי של המשטרה, כדי לוודא שאין למתנדב רישום פלילי. קיומו של רישום פלילי מלפני שנים רבות או רישום על עבירות קלות שאין עימן קלון, אינו פוסל מועמד מיידית וההחלטה לגבי נתונה לשיקול דעתם של המפקדים המוסמכים. מתנדב שאין לו עבר פלילי יש לבדוק גם התאמתו הכללית למשא"ז. כל מתנדב חייב לעבור אימון בסיסי ומיטווח בנשק של המשא"ז, וכן תדרוך בנהלים ובפקודות. בתום ההכשרה הראשונית מושבע המתנדב, ומקבל תעודת מינוי של "שוטר מיוחד", המקנה לו - בעת מילוי תפקידו - סמכויות, זכויות וחובות כשל שוטר. נוסף לאימונים בסיסיים אלה, עובר המתנדב הדרכה בנושאי הוראות ביטחון, הכרת מסענים וחומרי חבלה, זיהוי ובדיקת חשודים, חיפוש ברכב, עזרה ראשונה והפעלת מכשירי קשר.

בסיסי הפעלה

בעת הביקורת פעלו, כאמור, 430 בסיסי הפעלה. כל בסיס הופעל על ידי מפקד בסיס בחצי משרה, כאשר בחלקם הנם מתנדבים שפעלו ללא שכר. הבסיסים פתוחים שש פעמים בשבוע, פרט ליום שישי, במשך ארבע שעות לערב, בדרך כלל בין 1900 ל-2300. סיורי המתנדבים מתבצעים ברגל או בניידות המשא"ז, שהן רכב משטרי לכל דבר, או אף ברכב פרטי, באזורים מוגדרים וכן ליד מקומות ציבוריים, בתי קולנוע ומרכזי בידור.

— לאחר סגירת הבסיסים, אין פעילות של מתנדבי המשא"ז בשטח; הוצאת סיורים במשמרות שניה ושלישית במשך הלילה כמעט שאינה מתקיימת כלל, מחוסר מתנדבים.

2. הביקורת התייחסה לפריסת בסיסי המשא"ז בשתי ערים גדולות: ירושלים ותל אביב. בתל אביב נבדק בעיקר המרכז העירוני, שגבולותיו כגבולות מרחב הירקון המשטרי. התברר, כי פריסת הבסיסים בירושלים הייתה סבירה, על פי גודל השכונות ומספר המתנדבים.

— בתל אביב היו בסיסים אחדים שמוקמו קרוב מאד אחד לשני והפעילו מספר מתנדבים קטן ביותר. הביקורת העירה על הפריסה הלקויה הנ"ל והציעה לצמצם את מספר הבסיסים. ביטול בסיסים קטנים אין משמעותו בהכרח הקטנת מספר המתנדבים, מאחר שהם יצורפו לבסיסים סמוכים אחרים. ראש משא"ז במחוז תל אביב ומפקד מרחב הירקון הודיעו בתום הביקורת, כי נערך שינוי בפריסת הבסיסים וחמישה מבין ה-15 נסגרו.

3. הקשר בין בסיסי ההפעלה לבין המתנדבים המסיירים הנמצאים בשטח מקוים בעזרת מכשירי קשר נישאים. קשר זה הוא חיוני במיוחד בעת אירוע וכאשר צריך להזעיק תגבורת.

— הבדיקה בבסיסים העלתה, כי קיים מחסור במכשירי קשר נישאים, ומרבית המתנדבים המסיירים במשמרות רגליות או ברכב פרטי אינם יכולים ליצור קשר עם בסיס ההפעלה עקב מחסור במכשירים, או תקלות במכשירים הקיימים.

4. בפקודת העבודה לשנת 1984/85 של המשא"ז נקבעו מקדמי תחמושת לאימון המתנדבים במגזרים השונים ברובה קרבין, במשך השנה: 21 כדורים למתנדב חדש ובני נוער; 12 כדורים למתנדב ותיק; 36 כדורים לחברי כיתות כוננות. על סמך מקדמים אלה מקציבים תחמושת ליחידות.

— הביקורת העלתה כי בניגוד להוראה לקיים אימון ירי אחת לשנה לכל מתנדב, וכחוצאה מפיקוח בלתי נאות של מפקדי הבסיסים, כ-26 בסיסי המשא"ז שנבדקו אחוז ניכר של מתנדבים לא עברו אימון ירי, כנדרש: ב-25 בסיסים 14% – 38% מהמתנדבים לא עברו מיטות כלל במסגרת המשא"ז, למרות שמקצתם פעילים בו שנים רבות. בבסיס אחד (גני-תקווה) לא היה ניתן לבדוק את הנושא מאחר שלא נוהל רישום.

כיתות כוננות

עקרונות ההפעלה קובעים, שבכל בסיס הפעלה או שכונה מבודדת תוקם יחידת כוננות שתחומש ברובים. כיתת הכוננות נועדה לתגבר את מערך השמירה והיא מופעלת בעת תקרית או פיגוע. מערך הכוננות של המשא"ז בנוי ומתורגל להפעלה תוך זמן קצר. חברי יחידות הכוננות, המוזעקים ומופעלים בעת כוננות או פיגועים משתתפים גם באימונים, בתרגילים ובפעילות השוטפת. כיתת כוננות מונה בדרך כלל 8 – 20 איש, האמורים להיבחר לפי כושרם, נסיונם ורמתם האישית. סוגי יחידות הכוננות הן: (א) כיתות כוננות לילה המאורגנות בבסיסי ההפעלה השכונתיים. חברי כיתת כוננות לילה מצוידים בנשק ובציוד הדרוש בבתיהם, וניתנים להזעקה תוך פרק זמן קצר; (ב) כיתות כוננות יום – המאורגנות במוסדות ובמפעלים מבין מתנדבי המשא"ז המועסקים בהם; (ג) יחידות צלפים – המשולבות בכיתות השונות או פועלות כיחידות עצמאיות – כוללות קלעים מאומנים שברשותם נשק צלפים ועוברים הכשרה ואימונים מיוחדים.

בפברואר 1985 היו במשא"ז:

מחוז	כיתות כוננות לילה		כיתות כוננות יום		צלפים	
	יחידות	מתנדבים	יחידות	מתנדבים	יחידות	מתנדבים
צפוני	110	1,874	59	876	17	100
תל אביב	126	1,468	59	1,012	3	56
מרכז	72	1,311	20	473	7	35
דרומי	122	1,611	35	492	6	56
ס"ה ארצי	430	6,264	173	2,853	33	247

בפקודת העבודה של המשא"ז לשנת 1984/85 הושם דגש על העמקת הדרכת יחידות הכוננות (יום ולילה) ואימון על פי תכנון מראש וחלק מביסוס תשתית ביטחון בערים. על פי הנחיות פקודת העבודה, כל חבר כיתת כוננות היה חייב לטווח 36 כדורים ולהשתתף לפחות בתרגיל כללי אחד לשנה.

— מבדיקת תיקי כיתות כוננות יום עולה, כי אין מבצעים את פקודת העבודה השנתית ולפעמים עוברות שנים מיום תרגול אחרון או מטווח אחרון שעברו אנשי כיתות כוננות יום. הוסבר לביקורת, כי מצב זה יימשך כל עוד המוסדות והמפעלים לא ישתפו פעולה ולא יאפשרו לאנשי כיתות הכוננות לצאת לתרגול, לפחות אחת לשנה, בשעות עבודתם.

היחידות המיוחדות

במשך השנים התברר, כי ניתן לשלב את המשא"ז בפעילויות נוספות לעזרת המשטרה ולשיפור איכות החיים. הוחלט על הקמת שלושה סוגים של יחידות לשיתוף פעולה (שת"פ): יחידות תנועה (ית"מ), שיופעלו עם כוחות לשכות התנועה המשטרתיות: יחידות של מתנדבים במדים (מתמ"ד), שיתגברו את כוחות הסיור; ויחידות למניעת עבריינות (ימע"ר) לסיוע לכוחות הבילוש. הפיקוד של יחידות אלו מורכב כולו ממתנדבים.

ארגון יחידות אלו והקמתן התבצע במשך שנת 1983, ובינואר 1985 היו המספרים כלהלן:

ית"מ	38 יחידות	1,488 מתנדבים
מתמ"ד	11 יחידות	774 מתנדבים
ימע"ר	39 יחידות	809 מתנדבים
סה"כ	88 יחידות	3,071 מתנדבים

יחידות אלו אוישו על ידי המתנדבים הטובים והכשירים ביותר של המשא"ז, ונדרשה מהם פעילות מזערית של ארבע פעמים בחודש, סך הכל 16 שעות (כמוכר ממתנדב רגיל, פעיל, נדרשת פעילות אחת ל-4 עד 6 שבועות). מרבית המתנדבים אינם עומדים בדרישה של 16 שעות פעילות חודשיות, אך הפיקוד משקיע מאמץ להשיג יעד זה או להתקרב אליו ככל הניתן.

נוכח מצוקת כוח האדם הקיימת במשטרה תרומתן של יחידות אלו לתחנות המשטרה וליחידות האחרות, היא תרומה ניכרת. כך, למשל, בלשכות התנועה יש רק שתי משמרות יום, והית"מ מאייש את משמרת הלילה וניידות התנועה: ביחידות הסיור, מהווים כוחות השת"פ, לעתים, את מרבית הכוח הנלווה לשוטרים ויש שבלעדיהם לא ניתן היה להוציא סיור לשטח. עם זאת, קרה, שמתנדבים, במיוחד מיחידות ימע"ר, חרגו מסמכותם והפעילו אלימות נגד אזרחים או פעלו בצורה בלתי מקצועית: בעקבות אירועים אלה סרב מפקד המרחב המשטרי במרחב הירקון להפעיל יחידה כזאת במרחבו (בנושא אלימות מתנדבים ראה להלן).

סדרי דיווח

1. על פי הנהלים, החברות במשא"ז מותנית בהשתתפות קבועה ורצופה בפעילות אחת, לפחות, מכלל הפעילויות האפשריות במשא"ז. נקבע, כי תדירות הפעולה של חבר משא"ז לא תהיה נמוכה מאשר אחת לחודש עד אחת לשישה שבועות. אדם שלא פעל ארבעה חודשים יש להעבירו ל"מאגר", והוא נחשב כמתנדב "רדום". אדם שלא פעל שנה יש להפסיק חברותו במשא"ז (זאת באישור מפקד בדרגת מפקד העיר/הרובע ומעלה). עקרונות אלה חלים גם על אנשי סגל מתנדב החייבים לשמש דוגמה אישית למתנדבים.

לפי הוראות מיפקדת משא"ז מדווחות היחידות על פעילות המתנדבים. כל חברי המשא"ז המקיימים חובת פעילות רצופה ידווחו כמצבת המתנדבים הפעילים, ואלה שנעדרו, כאמור, ארבעה חודשים, ידווחו כמצבת מתנדבים שבמאגר. בעיקרו הדיווח הינו אמצעי בקרה ופיקוח: הוא נועד לתת מידע מעודכן ולהציג את הפעילות ביחידה כדי לאפשר היוון חוזר בדבר דרכי הפעלת היחידה, לצורך קבלת החלטות.

נבדק מדגם של 26 בסיסים ב-3 מרחבים כלהלן: 8 בסיסים במרחב הירקון, 14 בסיסים בערים שונות במרחב דן, ו-4 בסיסים בשתי ערים במרחב השרון. נבדק הדיווח המועבר מהבסיסים אל מפקדת המרחב (נכון לפברואר 1985) והתאמתו למצב בשטח למעשה.

— מבדיקת הרישומים ב-26 בסיסי משא"ז בשלושה מרחבים הועלה, כי מתנדבים דווחו כפעילים אף שפעלו בתדירות נמוכה, בהפסקות רצף של שלושה חודשים עד שנים מספר בין פעילות לפעילות: חלקם הינם אנשי כיתות כוננות לילה, המחזיקים נשק בבתם (ראה להלן). הועלה, כי

בשלושת המרחבים הדיווח לא תאם את הנעשה בשטח, ובמפקדות המרחבים לא היה ניתן לדעת מספר המתנדבים האמיתית: במרחב הירקון ב-8 הבסיסים שנבדקו דווח על 692 מתנדבים פעילים, אולם 207 (30%) מהם לא היו פעילים כלל באותה תקופה. במרחב דן ב-14 הבסיסים שנבדקו, דווח על 1,778 מתנדבים פעילים, אולם 312 (18%) מהם לא היו פעילים כלל באותה תקופה. במרחב השרון, בארבעת הבסיסים שנבדקו, דווח על 767 מתנדבים פעילים, אולם 63 (8%) מהם לא היו פעילים באותה תקופה. סיכום נתוני המדגם מראה, כי רק 81% מהמדווחים כפעילים היו פעילים באמת, והנותרים היו צריכים לעבור למאגר או להגרע מהמצבה.

2. נוסף למדגם של 26 הבסיסים שנבדקו, התייחסה הביקורת לכלל דווחי המשא"ז בהיקף ארצי. בבדיקה הכללית הועלה, כי מרחב הנגב דיווח על מספר מתנדבים המופעלים על ידו העולה בכ-34% לפחות, מעל למצבה האמיתית: על פי חוק הרשויות המקומיות, הסדרת השמירה, התשכ"א-1961, הוסמכו הרשויות המקומיות להפעיל שמירה בתחומן ולחייב כל משפחה להשתתף בה מספר פעמים בשנה. שומרים אלה נקראים "שומרים על פי חוק" והם חייבים לבצע את השמירה המוטלת עליהם ואינם נחשבים מתנדבי המשא"ז, אלא אם כן התנדבו למשא"ז, לפי כל ההליכים והקריטריונים שתוארו לעיל. בערד - כמו בכמה מקומות אחרים בארץ - מופעל חוק השמירה.

— בניגוד לנהלי המשא"ז, המחייבים לנהל רישום נפרד בכרסות נפרדות על מתנדבי משא"ז ועל שומרים על פי החוק, נהגו מפקדי משא"ז בערד לדווח עליהם ביחד, כמתנדבים של המשא"ז. גם בעומר, שכונה קטנה ליד באר שבע, דווח על 949 איש ברישומי המשא"ז כאשר חלקם הגדול אינם אלא שומרים, על פי החוק המוזכר לעיל. מצבת המתנדבים במרחב הנגב הסתכמה, לפי הדווחים, ב-7,985 מתנדבים, מהם 2,086 בערד. בבדיקה העלתה, כי בערד רק 64 איש היו אנשי המשא"ז (מהם 32 אנשי היחידה במדים ו-32 חברי יחידת החילוץ של מטיילים במדבר - הכוללת את חברי יחידת הצלפים המקומית). בהפחתת מספר החייבים בשמירה לפי החוק בערד - 2,022 איש - מ-7,985 המתנדבים שדווח עליהם תעמוד המצבה במרחב הנגב על 5,963 בלבד. עוד התברר, במהלך הבדיקה בערד, כי הפרטים בכרסות אינם מלאים ומעודכנים, כנדרש. המצב בערד הוסבר על ידי המפקדים האחראים במרחב הנגב בהיעדר מפקד חדש בבסיס ההפעלה במקום לאחר השעיתו של הקדם. יש לציין כי נושא אי נכונות הדיווח לא היה ידוע כלל לקצין אג"מ/משא"ז במטה הארצי של המשטרה.

הפעלת נוער מתנדב

1. מפקדי המשא"ז מקיימים פעולות הסברה בבתי הספר, בתיאום עם המנהלים ועם מחלקות החינוך של הרשויות המקומיות, לצורך גיוס מתנדבים מקרב הנוער. אימונם והכשרתם של בני הנוער לתפקידים במשא"ז מתקיימים בבסיסי הגדנ"ע או במסגרת המשא"ז. הגדנ"ע מאמן בבסיסיו בני נוער הנשלחים ממוסדות החינוך בכל הארץ למחזור אימונים מרוכז בן ימים מספר, ובמהלכו עוברים הנערים הדרכה בנשק ואימוני שדאות. במסגרת האימונים מתקיימת שיחת הסבר בנושא המשא"ז ותפקידיו, ופעולת הגיוס מתבצעת לאחר מכן בבסיסים השכונתיים.

בהתאם להסכם בין משרד החינוך לבין המשא"ז הוציא משרד החינוך והתרבות הנחיה לפיה חייב כל תלמיד תיכון להשתתף בפעילות התנדבותית, לטובת הציבור, במשך שנה, כתנאי לקבלת תעודת בגרות; כאחד התחומים האפשריים לפעילות זו נקבע המשא"ז. בני נוער הפועלים מכוח הנחיה זו נקראים מתנדבי מחויבות אישית. הם מופעלים בנושאים כמו: נאמני רכוש, סיוע לקשישים, מבצעי הסברה שונים ועוד.

2. מכיוון שנוער מהווה, מטבע הדברים, אוכלוסיה שיש להפעיל עליה פיקוח צמוד, אשר לא תמיד היה מושלם, ואף ההדרכה הניתנת לו בנושאי משטרה או בנשק, אינה נרחבת דיה היו בעבר חריגות מסמכות ותלונות של אזרחים נגד נוער הפועל במסגרת המשא"ז. ריבוי התקלות בהפעלת נוער הביא להחלטת פיקוד המשא"ז להקטין את מספר הנערים שבמסגרת: אם עד 1984 היה מספרם כ-20,000, הרי בראשית 1985 הוא הופחת כמעט למחצית. נוסף לזה, הוצאו קריטריונים מחמירים לפיהם יש לקבל למשא"ז רק נוער מכתות י"א - י"ב, ואף זאת רק במעמד של שוחרים, ללא נשק, וללא סמכויות של שוטר מיוחד.

המשא"ז מפעיל נוער מתנדב, בעיקר תלמידי כתות י"א – י"ב מבתי ספר תיכוניים. סך הכל הופעלו בעת הביקורת כ-11,000 מתנדבים כאלה: כ-10,000 מהם חברי משא"ז מגויסים עם תעודת מני, וכ-1,000 נוער מסייע התורם מזמנו למשא"ז במסגרת פרויקט מחויבות אישית המשותף למשא"ז ולמשרד החינוך. בני הנוער מתלווים למבוגרים בעת השמירה; בנהלי המשא"ז נקבע כי נער יועסק פעם בשבועיים לכל היותר, פרט לחריגים באישור ראש משא"ז המחוזי. כן הוגבל מספר בני הנוער בסירות ביחס של אחד לכל שני מבוגרים.

— הבדיקה בבסיסים העלתה, כי בניגוד לאמור הופעלו בני נוער בתדירות של למעלה מפעם בשבועיים, ולעתים עד כדי חמש ועשר פעילויות חודשיות. בדקת כרסוסות הנוער ב-26 הבסיסים שנבדקו העלתה: במרחב הירקון 34% מ-232 בני נוער הופעלו מעל למותר, במרחב דן 20% מ-615 בני נוער ובמרחב השרון 26% מ-81 בני נוער.

3. הזכויות של מתנדב בתפקיד הושוו לאלו של שוטר. לכן במקרה של פגיעה תוך כדי תפקיד הוא מבוסס ויקבל טיפול כשל שוטר. מתנדב שנפגע בשעת מילוי תפקידו יטופל בשלב ראשוני, בחדר מיון של בית החולים שבציר (או במד"א אם אין ב"ח), ולאחר מכן הוא זכאי לממש את זכויותיו כנכה באמצעות המוסד לביטוח לאומי או אגף השיקום של משרד הביטחון. הדבר נתון לשיקול דעתו של המתנדב הנפגע אל מי מהגופים המבטחים לפנות בתביעת זכויות.

ביטוח המתנדבים חל גם על נוער מתנדב, וכפי שהוסבר על ידי המשטרה "נוער אשר מופעל במשא"ז לפני כתיבתו כנוער שוחר משטרה, חל עליו ביטוח של משרד החינוך וביטוח לאומי כמו לכל פעילות התנדבות המדווחת כחוק". הנוער המופעל במסגרת פרויקט המחויבות האישית המשותף למשרד החינוך ולמשטרה הוא מכתות י"א – י"ב.

— קיימת אי-בהירות בקשר לתנאים ולסוג הביטוח המכסה נערים אלה בהיותם בתפקיד במשא"ז. על המשטרה לדאוג לכך שתנאי הביטוח שלהם יובהרו ויוגדרו בצורה חד-משמעית.

תלונות אזרחים נגד מתנדבי המשא"ז

בדיקה במטה הארצי של המשטרה העלתה, כי במהלך שנת 1984 הוגשו 64 תלונות של אזרחים נגד מתנדבי המשא"ז. התלונות היו מאזרחים שנפגעו מיחס המתנדבים כלפיהם ומהתנהגותם הבלתי נאותה בעת מילוי תפקידם. 28 מהתלונות (44%) עסקו בהתנהגות אלימה ובשימוש בלתי סביר בכוח מצד המתנדבים; מתוכן 16 נמצאו מוצדקות, חמש נמצאו בלתי מוצדקות, אחת לא ניתנה לסיכום עקב גרסאות סותרות, ושש אחרות היו עדיין בבירור בעת סיום הביקורת.

— חריגות מתנדבים מסמכותם, ובמיוחד אלימות כלפי אזרחים, נובעות מגיוס מתנדבים בלתי מתאימים או מתדרוך בלתי מספיק ומפיקוח רופף על יחידות המתנדבים: לפי הנהלים, על מפקדי הבסיסים לתדרך את המתנדבים ולרענן את ידיעותיהם לפני כל יציאה לפעולה, ולחזור ולשנן להם את סמכויותיהם וחובותיהם בעת היותם בתפקיד שוטרים מיוחדים. הדרכה ראשונית והדרכה חוזרת ונשנית למתנדבים חשובות במיוחד נוכח העובדה, שלעתים עוברים חודשים בין פעולה לפעולה. היו מקרים אשר בהם התגלה המפקד כאדם בלתי מתאים לתפקיד ובעל השפעה שלילית על פיקודו חסרי הנסיון. על רקע זה פוטרו מפקדי בסיסים אחדים.

סיוע והגנה לקשישים

בעקבות ריבוי מקרים של פגיעות בזקנים ובמוגבלים על ידי עבריינים קיבל על עצמו המשא"ז לראגן ולבצע כמה פעילויות מיגון במיגור הזה של האוכלוסייה. במספר רשויות בארץ רוכזו כספי תרומות (למשל בירושלים באמצעות "עמית – אגודה לעזרה הדדית בירושלים", בעיריית תל אביב באמצעות המחלקה לשירותים סוציאליים), ובכספים אלה נעשה שימוש למיגון מגורי קשישים נזקקים. הרשויות רכשו שרשראות בטחון ועיניות לדלתות, ומתנדבי המשא"ז התקינו ציוד זה בדירות של קשישים, לפי רשימות שנקבעו על ידי הרשות המקומית.

בסוף 1981 הוחלט על נסיון להקים ליד המוקד המשטרתי במרחב ירושלים מרכזת מצוקה אליה יהיו מחוברים קשישים מוגבלים ועירירים, שיוכלו להתקשר בשעת הצורך בעזרת מכשיר מצוקה

("כיפר") שבביתם. נציגי משטרת ישראל, המשא"ז, המכון לקרימינולוגיה באוניברסיטה העברית, נציגי עיריית ירושלים ואגודת "עמית", מיינו לפי קריטריונים שנקבעו קבוצה ראשונה של 37 נזקקים וחייברו אותם למוקד. המשא"ז קבל עליו את איוש המוקד והפעלתו 24 שעות ביממה.

במארס 1982 הסתיים שלב הניסוי, והוחלט להרחיב את השימוש בשיטה זו של קשר עם קשישים: המוקד נתגלה לא רק כיעיל נגד פורצים, אלא כתורם להצלת אנשים במצבי חרום בריאותיים (התקפי לב למשל). אך הקושי העקרי היה העלות הגבוהה – מחיר מרכזייה \$32,000 וכל מכשיר בבתי המנויים \$1,000. בעת הביקורת שרת המוקד במרחב ירושלים 197 מנויים והמוקד במשטרת מחוז תל אביב 125 מנויים.

שיטת מרכזיות המצוקה ליד מוקדי המשטרה תורמת, ללא ספק, לביטחון הנזקקים לה, אך המחיר של הצידוד גבוה מאוד, מספר המנויים שניתן לשרת הוא מוגבל, ולעיתים חסר כוח אדם משטרי שיכול לשרת את כל הפונים. לדעת הביקורת פתרון בר ביצוע ועדיף הוא לקשר כל נזקק עם שכן, בעזרת פעמון אזעקה חשמלי שיותקן ביניהם. בשעת הצורך – עקב אירוע פלילי או בריאותי – ניתן בדרך זו לבקש סיוע ואף להזמין סיור משטרי. ציוד זה זול יחסית וניתן להתקנה בקלות על ידי מתנדבי המשא"ז בקנה מידה רחב, כפי שנעשה הדבר בנושא עיניות ושרשראות ביטחון לדלתות.

אחזקת הנשק

נשק המשא"ז מוחזק בבסיסים ובמפקדות. הוא נמצא בחלקו אצל המתנדבים בבתיים (כתות כוננות לילה), או במקומות עבודה שיש להם תנאים מתאימים לאחזקתו (כתות כוננות יום). מרביתו נשמר בארונות פח שבבסיסי ההפעלה, ונמסר למתנדבים בעת יציאתם למילוי תפקידם. בעבר ארעו פריצות לבסיסים ונגנב נשק אולם בשנים האחרונות הושקעו סכומים ניכרים במיגון הבסיסים וארונות הנשק ואכן, בתקופה האחרונה פסקו כמעט לחלוטין מקרי פריצות וגניבות נשק בבסיסי המשא"ז. לבסיסים נקבע תקן של כמות הנשק שעליהם להחזיק:

— הבדיקה העלתה, כי חלק ניכר מהיחידות מחזיקות ברשותן נשק מעל לתקן שנקבע להן. סקר שנערך במשא"ז עוד בינואר 1984 העלה, כי לעומת תקן ארצי של 16,919 רובי קרבין קיימת ביחידות מצבה של 18,731 רובים, דהיינו, 1,812 רובים (11%), מעל לתקן. נתונים שריכוזה הביקורת בצורה מזגמית, כשנה ומעלה לאחר מכן, הראו, כי לא חל שינוי במצב: ראש משא"ז במחוז הצפוני, הודיע לביקורת, כי במחוז עדיין נמצאים 746 רובים מעל לתקן (נכון ל-21.3.85), וראש משא"ז במחוז הדרומי הודיע, כי במחוזו מעל ל-500 כלי נשק מעל לתקן (נכון ל-6.3.85). הביקורת מתייחסת בחומרה להימצאות עודף נשק ביחידות, דבר המהווה סיכון ביטחוני על אף אמצעי המיגון. הוסבר לביקורת כי פינוי העודפים אל מחסני מדור החימוש של המשטרה מתעכב מחוסר מקום במחסנים. לדעת הביקורת על המשטרה לתת דעתה בהקדם לבעיית עודף הנשק ביחידות המשא"ז.



הבדיקה העלתה מספר רב של ליקויים ארגוניים, ניהוליים ומבצעיים בהפעלת המשא"ז: סגל הקבע לא תמיד עבר השתלמויות בזמן וכנדרש בהוראות; אימוני ירי של המתנדבים לא בוצעו באופן סדיר, חלק ניכר מהמתנדבים לא הופעלו כלל או שהופעלו לעתים נדירות. למרות זאת דווח באזרה כלתי אמין על ידי הבסיסים למפקדות הממונות על מספר המתנדבים הפעילים; כיתות כוננות יום לא תורגלו בהתאם להוראות – לעתים לא תורגלו כמשך שנים; נוער הופעל בתדירות גבוהה מזו שנקבעה בנהלים.

לדעת הביקורת, יש להגביר את פעילות המשא"ז ובמיוחד להשקיע מאמץ שתורגש נוכחותם של המתנדבים גם כלילות במשמרת שנייה ושלישית, אחרי השעה 2300 – דבר שכמעט שאינו מבוצע כיום. בפעילות אינטנסיבית של המתנדבים תיבחן הצלחתו של המשא"ז. במיוחד רצוי לפתח את

היחידות המתנכרות והמסייעות בביצוע תפקידים יעודיים של המשטרה בתחום התנועה, הסיוע ומניעת עבריינות.

מן הראוי, שפיקוד המשטרה ישקול אפשרות של הקטנת מספר מטות המשא"ז וגודלם במחוזות ובמרחבים, ושילובם במטות המשטרה הפועלים לצידם, וכך למנוע כפילויות הקיימות כיום וחסכון בתקני כוח אדם. עם זאת, הפעלת הבסיסים והמתנדבים תמשיך להיות באחריות סגל המשא"ז בלבד.