

ממכתביהם של הממונה על החקירה ושל ראש יאח"ה עולה בבירור, כי גורמים שונים, ביניהם פוליטיים, פנו אליהם במטרה להשפיע על אופן ניהול החקירה ובעיקר להביא לשחרורם של חשודים ממעצר. לא נמצא כי פיקוד המשטרה נתן דעתו לתופעה חמורה זו של נסיונות להטות את החקירה: גם אם לא השפיעו על מהלך החקירה, הרי יש בהם כדי לפגוע פגיעה חמורה לפחות במראית פני הצדק.



טוהר הבחירות וניהולן התקין הם מאשיות כל משטר דמוקרטי. לשם כך נקבעו בחקיקה הוראות מפורטות באשר לסדרי ביצוען של הבחירות וכן נקבעו איסורים פליליים על התנהגות הפוגעת בטוהר הבחירות ובמהלכן התקין.

משטרת ישראל הייתה מודעת לחשיבות המיוחדת של אכיפת חוקי הבחירות, ואף נערכה לקראת מערכות הבחירות לכנסת ולרשויות המקומיות באמצעות הנחיות מיוחדות. אולם הערכות זאת לקחה בחסר בכך שלא הוקצו כוחות מתאימים לטיפול בנושא ולא ניתנו הנחיות ברורות לגילוי אלו העשויים לעמוד מאחורי עברייני הבחירות. במצב דברים זה החקירה בחלק ניכר מהתיקים שנפתחו בגין עבירות אלה היתה בלתי ממצה. כך בשתי מערכות הבחירות התגלתה תופעה, בהיקף ניכר, של הצבעה שלא כחוק באמצעות תעודות זהות של אחרים, בעיקר בקרב מצביעי מפלגות מסוימות. למרות החשד הכבד שאין המדובר במקרים בודדים שנעשו ביזמתם של המצביעים, אלא בתופעה מתוכננת ומאורגנת, לא נחקר, במקרים רבים, כלל היבט זה ולא נעשה נסיון כלשהו להביא לדין את העומדים מאחוריה.

מעיון בתיקי החקירה עלה, שבמקרים רבים שוחררו חשודים ממעצרם לפני סיום החקירה נגדם, ומשיקולים שאינם סבירים ומוצדקים ובכך סוכלה האפשרות להגיע לחקר האמת ולהעמיד את החשודים לדין. תופעות חמורות אלה ניתן היה למנוע, אילו המשטרה נערכה מלכתחילה להתמודד עמן בצורה מתאימה, בחינת סוף מעשה במחשבה תחילה, דהיינו, הקצאת כוחות חקירה מיומנים, הדרכתם ושימוש בדרכי חקירה מתוככמות.

ממצאי מעקב

תלונות נגד שוטרים על שימוש בכוח

דוח שנתי 36, עמ' 544

דוח שנתי 38, עמ' 436

תלונות על שוטרים מן הציבור 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 שימוש בכוח בשעת חקירה. התלונות המתקבלות מן הציבור מסווגות על ידי המשטרה בשלוש קבוצות: תלונות על התנהגות, על דרך ביצוע תפקיד ועל שימוש בכוח. דרכי חקירת התלונות והיחידות החוקרות נקבעו בנהלי המשטרה.

על פי נתוני המשטרה בשנים 1980 - 1989 נפתחו במשטרה מדי שנה בממוצע כ-2,200 תיקים נגד שוטרים; שיעורם של התיקים שנפתחו בגין תלונות על שימוש בכוח מכלל התיקים שנפתחו עלה בהתמדה ונע בין 47.5% בשנת 1980 לבין 88% בשנת 1989.

בשנת 1985 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא תלונות נגד שוטרים על שימוש בכוח. הביקורת התמקדה בעיקר בנושאים הבאים: סדרי קבלת התלונות, תהליך הטיפול בהן ביחידות המשטרה השונות, דרכי החקירה וטיבן, סוגי השיפוט והמסקנות שהוסקו כלפי השוטרים שהתלונות עליהם נמצאו מוצדקות. ממצאי הביקורת פורסמו בדוח שנתי 36, עמ' 544. בשנת 1987 נערכה ביקורת מעקב וממצאיה פורסמו בדוח שנתי 38, עמ' 436.

בחודש דצמבר 1990 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב נוספת שמטרתה לבדוק את הפעולות שנקטו בעקבות הליקויים שהועלו. ביקורת המעקב נערכה בחולייה הארצית (להלן - החולייה) שבמטה הארצי (להלן - מט"א), במרחב הירקון ובמרחב השפלה. בדיקת השלמה נערכה באגף כוח אדם (להלן - אכ"א) במט"א; כמו כן נבדקו תיקים בפרקליטות המדינה. במסגרת הביקורת נבדקו בחולייה ובפרקליטות המדינה 100 תיקי תלונות על שימוש בכוח במשמורת ו/או אגב חקירה. (60 תיקי תלונות בפרקליטות המדינה ו-40 בחולייה). כן נבדקו 50 תיקי תלונות על שימוש בכוח במרחב הירקון ו-34 תיקים כאלה במרחב השפלה.

דרכי הטיפול בתלונות

1. לפי נוהלי המשטרה תלונות על שימוש בכוח במשמורת ו/או אגב חקירה מטופלות על ידי החולייה שבלשכת הממונה על תלונות הציבור. אחרי גמר הבירור מועברים התיקים, בצירוף המלצת קציני החולייה, אל פרקליטות המדינה, והיא מחליטה אם להביא את הנילון לדין פלילי או משמעתי או לסגור את התיק.

תלונות על שימוש בכוח שלא במשמורת ו/או אגב חקירה מטופלות על ידי קציני תלונות הציבור (להלן - קת"ץ) במרחבים או במחוזות. עם תום הבירור מועברים התיקים אל הממונה על תלונות הציבור, והוא מחליט על סגירתם או על צעדים משמעתיים שיש לנקוט נגד הנילונים. תלונות המתייחסות לשימוש בכוח על ידי כמה שוטרים ו/או לחבלה חמורה שלא במשמורת ו/או אגב חקירה מטופלות גם הן על ידי הקת"צים ומועברות עם סיום הטיפול לממונה על תלונות הציבור; אם הממונה על תלונות הציבור מגיע למסקנה שיש מקום לסגור את תיק התלונה מסיבה שהתלונה אינה מוצדקת או שלא הוכחה או שלא בוררה עד תום, מועבר התיק, בצירוף המלצת המשטרה, לפרקליטות המחוז לאישור סופי של סגירתו.

2. כאמור, תיקי תלונה על שימוש בכוח שבהם מעורבים כמה שוטרים יש להעביר לפרקליטות המחוז לצורך אישור סגירתם. הועלה כי שלושה תיקי תלונות מתוך מידגם התיקים שנבדק במרחבים על שימוש בכוח על ידי כמה שוטרים טופלו אמנם על ידי היחידה המוסמכת, דהיינו הקת"ץ, והועברו לממונה על תלונות הציבור, אולם הם נסגרו על ידו מבלי לקבל את אישור פרקליטות המחוז לכך. המשטרה טענה בתשובתה שאמנם במקרים אלה היו נוכחים במועד האירוע יותר משוטרי אחד, אך טענת המתלונן בדבר השמוש בכוח התייחסה לאחד השוטרים. לדעת מבקר המדינה נוכחותו של שוטר בשעה שחברו מכה אזרח בלי ששוטר זה ינסה למנוע את ההכאה, די בה כדי להופכו למעורב במקרה, לפחות ברמה שתצדיק העברת התיק לפרקליטות המחוז לאישור סגירתו.¹

3. לפי פקודות המשטרה ניתן למנות קצין מברר לטיפול בתלונה על שוטר בשל שימוש בכוח. בבדיקת הטיפול בתלונות במרחב השפלה הועלה, כי מינוי קצין מברר לעניין זה הביא להתמשכות הטיפול בשמונה תיקי תלונות, מתוך 34 תיקים שנבדקו, אם משום הצורך לבצע השלמות חקירה, אם משום הצורך של הקצין המברר לחקור מתלוננים ונילונים שכבר נחקרו על ידי הקת"ץ, ואם משום הצורך בבדיקת התיק שנית על ידי הקת"ץ לשם אישור המלצת

¹ ע"פ 556/80, 614/80, חסן מוחמד עלי ואח' נ' מדינת ישראל, פ"ד ל"ז (3) 169.

הקצין המברר. מן הראוי שהמשטרה תבחן באיזו מידה תורם מינוי קצינים מבררים לקידום הטיפול בתלונות.

זרכי החקירה במשטרה

בהוראות המשטרה נקבע, כי נהלי החקירה כלפי שוטרים יהיו כמו אלה של חקירה פלילית רגילה. בהתאם לכך, בירור תלונות יתבסס בעיקר על גביית עדויות מהמתלוננים ומהנלווים ואיסוף כל המסמכים והראיות הנוגעים לאירוע. כן קובעות ההוראות כי העדויות ייגבו ככל המוקדם כאשר פרטי האירוע עדיין רעננים בזכרונם של המעורבים במקרה וזאת כדי להגיע ככל האפשר לחקר האמת.

1. בביקורת המעקב הועלה כי בתיקים אחדים נערכה חקירה בלתי ממצה. בארבעה מקרים - שלושה שנחקרו בחולייה ואחד במרחב הירקון - לא נעשה די לאיתור המתלוננים, ולכן לא נגבו מהם כלל עדויות; שניים מבין התיקים האמורים נסגרו כתוצאה מכך על ידי הפרקליטות כתלונות שלא בוררו עד תום. בשני תיקים לא נחקרו הנלווים והחולייה הסתפקה בעיון בזכרון דברים שרשמו הנלווים בעקבות הארוע. בשל כך, ומפאת הזמן הרב שחלף ממועד האירוע החליטה הפרקליטות לסגור תיקים אלה מחוסר ראיות. בשלושה תיקי תלונות - שנים שנחקרו בחולייה ואחד במרחב השפלה - לא נגבו עדויות מעדים. הפרקליטות סגרה את התיקים, בין היתר, כיוון שבשל הזמן הרב שחלף לא היה טעם להחזיר את התיק למשטרה להשלמת החקירה. בשלושה תיקים גבתה החולייה עדויות ממתלוננים באיחור ניכר, שבעה חודשים עד שנה, ממועד האירוע.

2. טיפול החולייה בחלק מהתלונות, ממועד הארוע ועד מועד העברת תיקי התלונות לפרקליטות, עדיין נמשך זמן רב ונע בין חמישה חודשים לבין 25 חודשים. התמשכות הטיפול נבעה לעתים מכך שהיה איחור בהתחלת הטיפול בתיק התלונה ולעתים מכך שהתלונה לא הועברה סמוך למועד קבלתה לגורם המטפל. גם במרחב השפלה היו פיגורים בהתחלת הטיפול בתיקים. ב-11 מתוך 34 תיקים שנבדקו במידגם הוחל הטיפול בתלונה באיחור בשל עיכוב בהעברתה מיחידות המשטרה לקת"ץ - עיכוב שנע בין חודש ל-11 חודשים. בפרקליטות המדינה היו עדיין השהיות בטיפול בתיקי התלונות בשל שימוש בכוח שהעבירה אליה החולייה בשנים 1988 - 1989. בשנת 1990 עשתה פרקליטות המדינה לחיסול הפיגור בטיפול בתיקי התלונות על שמוש בכוח ורוב התיקים טופלו תוך תקופה של עד שלושה חודשים.

3. בהתאם לפקודות המשטרה, אם מתקבלת תלונה ואין אפשרות לענות למתלונן מיד, יאשר מקבל התלונה את קבלתה, ולאחר קבלת החלטה בתלונה תישלח למתלונן תשובת הדרג המחליט. בביקורת המעקב נמצא, כי ב-4 מקרים מתוך התיקים שנבדקו ביחידות, לא דיווחו הקת"צים למתלוננים על תוצאות ברור התלונה.

כאשר מדובר בתיק תלונה המועבר להחלטת פרקליטות המדינה, נענים המתלוננים על ידי הפרקליטות עם תום הטיפול בתיק. ביקורת המעקב הנוכחית העלתה כי במרבית המקרים אין פרקליטות המדינה מודיעה בתשובתה למתלונן על זכותו לערור על החלטתה לסגירת התיק. כיוון שההנחה היא, כי אין המתלונן מודע לזכותו זו העומדת לו - מן הראוי שהפרקליטות, תציין זכות זו בגוף הודעתה למתלונן.

קידום שוטרים - נילונים

פקודות הקבע קובעות, כי הממונה על תלונות הציבור יודיע לאכ"א על תלונה שנתקבלה נגד איש משטרה ועל תוצאות הטיפול בה. עוד קובעות הפקודות כי ככלל, איש משטרה הנחשד בביצוע עבירה פלילית או משמעתית לא יקודם עד סיום החקירה. קידומו של איש משטרה כאמור, לאחר תום הבירור, מותנה באישור ראש אכ"א. תיקים שבהם ממליצים חוקרי

החולייה על נקיטת הליכים משמעתיים נגד הנילון מועברים תחילה לאכ"א, ובאמצעותה, לפרקליטות המדינה.

בדיקה מדגמית של 30 תיקים אישיים של שוטרים - נילונים העלתה, כי בשישה מהם לא נמצא דיווח על פתיחת תיק תלונה או אזכור לקיומה של תלונה נגד השוטרים - הנילונים. בחלק מהמקרים נמסרה לאכ"א הודעה על פתיחה בחקירה רק בשלב העברת תיק התלונה לפרקליטות המדינה. במצב זה לא ניתן לשקול בעת קידומו של השוטר את דבר קיומה של תלונה נגדו; ואכן הועלה, כי בשניים מבין ששת התיקים שבהם לא נמצאה בתיק הודעה על פתיחה בחקירה, קודמו השוטרים בדרגה.

עוד העלתה הבדיקה המדגמית כי 12 שוטרים - נילונים קודמו, בלא שניתן לכך אישורו של ראש אכ"א. קידומם של השוטרים נעשה לאחר תום בירור החולייה תוך התייחסות להמלצתה כהחלטה סופית, ולפני קבלת החלטת פרקליטות המדינה. יצוין כי בחלק מהמקרים החליטה בסופו של דבר פרקליטות המדינה לנקוט נגד הנילונים בהליכים משמעתיים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה המשטרה, כי ראש אכ"א הנחה את ראש מדור משמעת, בהתאם למדיניות שהתוותה המשטרה, לעכב קידומו של שוטר בדרגה רק אם עמדת הגורם האחרון שטיפל בתיק, במשטרה או בפרקליטות, היא, כי התלונה מוצדקת לכאורה וכי יש מקום להעמדת השוטר לדין.

הנחייה זו אינה עולה בקנה אחד עם פקודות הקבע של המשטרה, לפיהן יש להעביר לאישורו של ראש אכ"א כל מקרה שבו מומלץ לקידום שוטר שתלוי ועומד נגדו תיק חקירה. כל עוד לא שונו פקודות הקבע הרי הן מחייבות ויש לפעול על פיהן. עם זאת כדי למנוע עוול שעשוי להגרם לנילון עקב התמשכות הטיפול בתלונה העומדת נגדו, יש לעשות להחשת הטיפול בתיקי תלונות.

סיום הטיפול בתלונות

1. להלן פירוט המלצות המשטרה לסיום הטיפול בתלונות על שימוש בכוח בשנים 1988 - 1989 (הנתונים בדוחות של הממונה על תלונות הציבור מבוססים על המלצות המשטרה לאחר סיום הטיפול בתיקים בחוליה ולא על התוצאות שלאחר החלטת הפרקליטות שהיא בבחינת ההחלטה הסופית).

1989			1988			טופלו
ס"ה	טופלו ע"י החוליה הארצית	התבררו ביחידות	ס"ה	טופלו ע"י החוליה הארצית	התבררו ביחידות	
347	127	220	274	94	180	תלונות מוצדקות בעיקרן או בחלקן
944	543	401	921	545	376	תלונות בלתי מוצדקות
274	133	141	214	80	134	תלונות שלא הוכחו
342	90	252	216	71	145	תלונות שלא בוררו עד תום
39	7	32	43	2	41	אחרות
1946			1668			ס"ה

2. בבדיקה מידגמית של תיקי תלונות שטופלו בחולייה והועברו לפרקליטות המדינה הועלה, כי בחלק מהמקרים לא אימצה הפרקליטות את המלצת המשטרה: ב-17 מקרים מתוך 60 תיקי התלונות שנבדקו בפרקליטות המליצה המשטרה לסגור את התיק בעילה של תלונה לא מוצדקת או בעילה של תלונה שלא בוררה עד תום, ואילו הפרקליטות החליטה על נקיטת הליך משמעותי נגד הנילון. בשלושה מקרים המליצה המשטרה על העמדת הנילון לדין משמעותי בפני דן יחיד, ואילו החלטת הפרקליטות הייתה להעמידו לדין בפני בית הדין למשמעת. בשני מקרים המליצה המשטרה על העמדת הנילון לדין משמעותי בפני בית הדין למשמעת ואילו החלטת הפרקליטות הייתה לנקוט בהליך פלילי נגד הנילון. במקרה אחד בו המליצה המשטרה על סגירת תיק התלונה - החליטה הפרקליטות על נקיטת הליך פלילי נגד הנילון.

מהמתואר לעיל עולה כי לעתים המסקנות המוסקות ממסכת ראיתית אחת שונות כאשר הן נבחנות על ידי גופים שונים. עוד עולה, כי הגוף החוקר את עצמו מקל, לעתים, בהמלצותיו באשר לאופן סיום הטיפול בתלונה זאת לעומת הגורם המבקר. במצב זה נודעת חשיבות מיוחדת לקיומו של גורם מבקר חיצוני ובלתי תלוי אשר ילווה את החקירה, יעיר את הערותיו במהלך ביצועה, ויחליט באשר לתוצאות הטיפול בכל תלונה ותלונה.

בספטמבר 1990 מינו שרי המשטרה והמשפטים צוות לבחינת ארגונו מחדש של נושא חקירת עבירות פליליות של שוטרים. בנובמבר 1990 המליץ הצוות להכפיף את יחידת המשטרה העוסקת בחקירת עבירות פליליות של שוטרים לעובדי הפרקליטות, ולצרף אליה גם את נושא חקירת תלונות על שימוש בכוח - בין במשמורת ובין שלא במשמורת.