

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ג | מאי 2023



נושאים מערכתיים

הטיפול של מח"ש והמשטרה בעבירות שוטרים



הטיפול של מח"ש והמשטרה בעבירות שוטרים

רקע

המשטרה מחויבת, כגוף האמון על אכיפת החוק, לשמור בתוכה פנימה על אמות מידה מקצועיות וערכיות. התנהגות שוטרים בעת מילוי תפקידם משפיעה לא רק על תוצרי פעילותה של המשטרה אלא אף על תדמיתה הציבורית ועל מידת האמון הציבורי בה, החיוני להשגת שיתוף הפעולה של הציבור. לפיכך נדרש כי הטיפול בתלונות על התנהגות בלתי ראויה של שוטרים, המפרה אמות מידה מקצועיות או מוסריות, יופקד בידי גורם מקצועי, בלתי תלוי, שנושא באחריות רחבה על הנושא בכללותו.

מאז הקמת המחלקה לחקירות שוטרים (מח"ש) הטיפול המערכתי בעבירות שוטרים מפוצל בין שני מערכים: ככלל, הטיפול בתלונות החמורות יותר מבוצע באמצעות מח"ש הפועלת במסגרת פרקליטות המדינה ורשויות התביעה; ואילו הטיפול בעבירות חמורות פחות הוא בסמכות המשטרה וחטיבת התביעות במשטרה. גם הטיפול של המשטרה מפוצל בין כמה גורמים ויחידות ארגוניות של המשטרה: (א) חטיבת התביעות של היחידה הארצית הכפופה לסמפכ"ל; (ב) מחלקת משמעת שפועלת במסגרת אגף משאבי האנוש במשטרה, והעומד בראשה כפוף פיקודית לראש אגף משאבי אנוש; (ג) היחידה לתלונות הציבור (ית"ץ), הפועלת במסגרת יחידת הייעוץ המשפטי במשטרה, והעומד בראשה כפוף פיקודית ליועץ המשפטי למשטרה (יועמ"ש המשטרה); (ד) מחלקת מתנדבים השייכת לאגף המבצעים במשטרה.



נתוני מפתח

11,776

תלונות התקבלו במח"ש במצטבר בשנים 2019 - 2021. בשנת 2021 התקבלו 4,401 תלונות (עלייה של 34% לעומת שנת 2019, שבה התקבלו 3,293 תלונות); כמו כן, בשנת 2021 נפתחו 2,542 תיקי "חומר משטרי"¹

ב-625

תיקים נחקרו שוטרים באזהרה, שהם כ-12% מהתיקים שמח"ש בחנה וקיבלה החלטה בעניינם בשנת 2021 (5,356 תיקים)

68

כתבי אישום הגישה מח"ש בשנת 2021, שהם 1.2% מכלל התיקים שמח"ש בחנה וקיבלה החלטה בעניינם. בשנת 2020 הוגשו 64 כתבי אישום, ובשנת 2019 - 68 כתבי אישום. כמו כן, 21 תיקים נסגרו בהסדר מותנה

55%

מהתיקים שמח"ש קיבלה החלטות בעניינם בשנת 2021 (2,932 מתוך 5,356), נסגרו בלי שניתבה אותם לגורם כלשהו במשטרה, על מנת שיבחן את הצורך במתן מענה ארגוני שאינו פלילי

89

כתבי אישום הגישה מחלקת משמעת לבית הדין למשמעת בשנת 2021; 20% מהם בגין שימוש בכוח שלא כדין

כ-24,700

מתנדבים שירתו במשטרה בשנת 2021; בשנים 2020 - 2021 הוגשו ארבעה כתבי אישום בגין עבירות שביצעו מתנדבים

1.5%

מהעוררים שהוגשו על החלטות מח"ש התקבלו על ידי מחלקת עררים בפרקליטות המדינה (3 עררים מתוך 203)

3.4 מיליוני ש"ח

הוציאה המשטרה על סיוע משפטי לשוטרים. מדובר בעלייה של כ-62% בשבע השנים האחרונות

כ-9.7 מיליוני ש"ח

שילמה המשטרה בשנים 2018 - 2019 בגין משכורות לשוטרים מושעים. תקופת ההשעיה הממוצעת בשנים אלו הייתה כשנה וחצי

1 תיקים שמקורם בחומרי חקירה של המשטרה בתיקים פליליים, שבהם מתועדת אמירה או טענה שהחשוד העלה במסגרת חקירתו בדבר שימוש בכוח כלפיו על ידי שוטר. תיקים אלו מטופלים במסלול נפרד ויכולים להפוך לתלונה.



פעולות הביקורת

במהלך החודשים אוגוסט 2021 עד אוגוסט 2022 בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול של מח"ש והמשטרה בעבירות שוטרים. בדיקות השלמת נתונים התבצעו עד פברואר 2023. הביקורת נעשתה במח"ש, במשטרה - במחלקת משמעת, בית"ץ במחלקת המתנדבים ובבית הדין למשמעת. ובמשרד המשפטים - ביחידת עררים בפרקליטות המדינה. הביקורת התמקדה, בין היתר, בשני אפיקי הטיפול - הפלילי והמשמעתי - תוך בחינה של ממשקי העבודה בין מח"ש והמשטרה. בביקורת נבחנו גם היקפו וטיבו של המענה המערכתי למכלול התלונות המוגשות כלפי שוטרים.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

מערך הטיפול בעבירות שוטרים - היבטים מערכתיים ומבניים

הטיפול בתלונות נגד שוטרים - הטיפול המערכתי בנושא סובל מבעיה יסודית - נמצא כי רוב התלונות והמידע המתקבלים אינם נבחנים בכל המישורים הרלוונטיים, ובמיוחד לא במישור הפיקודי. אלפי תיקים שנפתחו עקב טענות בדבר התנהגות פסולה של שוטרים, בדרגות חומרה שונות, נגזמו למעשה בהמשך לסגירתם במישור הפלילי ולא קבלו טיפול משמעתי ואף לא טיפול מערכתי-ארגוני. נמצא כי בשנת 2021 קיבלה מח"ש החלטות סופיות ב-5,356 תיקים. מח"ש סגרה 2,932 תיקים (כ-55%), מבלי שניתבה אותם לגורם כלשהו במשטרה, שיבחן את הצורך במתן מענה שאינו פלילי. כמו כן החליטה מח"ש על הגשת 68 כתבי אישום וב-21 תיקים נחתמו הסדרים מותנים. בראי נתונים אלו בחן משרד מבקר המדינה היבטים במבנה הארגוני-מוסדי של הטיפול המערכתי בתלונות נגד שוטרים (ראו להלן).

המבנה הארגוני-מוסדי של הטיפול המערכתי בתלונות כלפי שוטרים - ממצאיו של דוח זה שבים ומציפים חלק ניכר של הקשיים שהועלו לגבי פעילות מח"ש והמשטרה במהלך השנים, ובמרכזם: חולשת הטיפול המערכתי הנשען על שורה של גורמים שונים במשטרה ובמשרד המשפטים, המטפלים בתלונות נגד שוטרים; היעדר גורם אחד האחראי לתכלול את דרכי הטיפול השונות במערך כולו; אלפי תלונות מוגשות נגד שוטרים מידי שנה ורק במיעוטן נחקרים שוטרים באזרה ואילו אלפי תיקים נסגרים באפיק הפלילי בלי שהועברו לבחינת אפיקי טיפול אחרים, ובהם טיפול משמעתי ופיקודי; היעדר מסד נתונים שלם ומהימן המאפשר קבלת תמונה מלאה בכל הנוגע לטיפול שנעשה באלפי תלונות מדי שנה; צורך בהסדרת אמות מידה בין הגורמים המוסמכים לעסוק בתלונות ברמות החומרה השונות, לשם ניתוב התיקים והבטחת טיפול בהם. נמצא כי ההמלצות שהועלו במרוצת השנים בוועדות ובדוחות השונים לא גובשו לכדי תוכנית אשר תיתן מענה שלם לטיפול המערכתי בכלל התלונות כלפי שוטרים.

עצמות המערך המטפל בתלונות נגד שוטרים - כפיפות מח"ש לפרקליטות המדינה ושיתוף הפעולה ההדוק בין הפרקליטות והמשטרה עלולים בנסיבות מסוימות להציב אתגר



הטומן בחובו ניגוד אינטרסים מבני ומעלים צורך בבחינה של היבטים ארגוניים ותפקודיים שיבטיחו עצמאות מלאה של כלל הגורמים האמונים על מערך הטיפול בתלונות כלפי שוטרים. הכפיות של מחלקת משמעת לאגף משאבי אנוש - המופקד על העצמתם של המשאב האנושי, איכותו, מקצועיותו ורווחתו - עלולה לגלם מורכבות ולהשפיע, בנסיבות שונות, על מידת העצמאות של מחלקת משמעת, בבואה להחליט על העמדה לדין של שוטרים שהתנהגותם פסולה. נמצא כי מדינות בעולם מקיימות מערכים תפקודיים שונים לטיפול בתלונות נגד שוטרים, וככלל ניתן להצביע על מגמה שהולכת ומתעצמת בעולם בעשורים האחרונים, של מעבר למערכים עצמאיים, הנפרדים מהמשטרה וחיצוניים לה.

הטיפול הפנים-משטרה בתלונות נגד שוטרים - הטיפול הפנים-משטרה מפוצל בין כמה גופים: ית"ץ היא יחידה הכפופה ליועמ"ש המשטרה; מחלקת משמעת כפופה פיקודית לאגף משאבי אנוש; מחלקת מתנדבים כפופה לאגף המבצעים במשטרה; ואילו חטיבת התביעות כפופה לסמפכ"ל. לפיצול הארגוני של הטיפול במשטרה השפעות תפקודיות מהותיות: תפיסות תפקיד שונות; הקצאה שונה של משאבים; הבדלים בקשב של הגורמים השונים לנושא במסגרת מכלול תפקידיהם ומשימותיהם. כל אלו מקשים את הטיפול הכולל והאחיד בתלונות נגד שוטרים בכל רמות החומרה.

צעדים פיקודיים או מערכתיים - המשטרה אינה ערוכה - לא בהיבט הארגוני ולא בהיבט התפקודי - לבחינה של מאות תיקי מח"ש שנסגרים מדי שנה בשנה במישור המערכתי והארגוני (מעבר למישור הפיקודי). בחינה זו מטרתה לנתח את התלונות והתיקים, להסיק מהם על בעיות שורש ארגוניות ומערכתיות ולהמליץ על פעולות מתאימות שיישעו במניעת ביצוע עבירות על ידי שוטרים. בספטמבר 2021 הקימה המשטרה את "חוליית צעדים פיקודיים". ברבעון האחרון של שנת 2021 טיפלה חוליית צעדים פיקודיים ב-167 תלונות, ויותר ממחציתן (92 תלונות, שהן כ-55%) נסגרו ללא טיפול כלל. בחינת היקף הפעילות של חוליית צעדים פיקודיים מעלה תמונה מדאיגה באשר ליכולתה של החוליה ליתן מענה אמיתי למאות התיקים שנסגרים ללא טיפול בפרט בשעה שכוח האדם בחוליה מצומצם ומונה 2.5 משרות בתקן. יתרה מזאת, מוטלות על החוליה משימות נוספות ותחומי פעילות רבים שאינם קשורים בהכרח לטיפול הפיקודי או המערכתי (כגון הטיפול בנפגעי עבירה ותיעדוף תיקי מח"ש).

היבטים תפקודיים ומבצעיים בעבודת מח"ש

הסדרת סמכויות חוקרי מח"ש - נמצא כי תהליך האזרוח של חוקרי מח"ש שבמסגרתו אוישו תקני אגף החקירות בעובדי מדינה לא כלל הסדרה והתאמה של כלל הסמכויות הנחוצות להם לצורך מילוי תפקידים כדלהלן: לחוקרי מח"ש אין סמכות להורות על סגירת תיקים ללא חקירה, כפי שיש לחוקרי המשטרה; לחוקרי מח"ש אין סמכות לחתום על בקשות שונות המחייבות חתימה של שוטר בדרגת סגן ניצב ומעלה והם נאלצים להיעזר בשוטרים ממפלג המודיעין במחלקה; עוד נמצא כי הנהלים המשמשים את אגף החקירות והמודיעין במח"ש בעבודתו השוטפת אומצו ברובם מנוהלי המשטרה, והוא פועל על פיהם בשינויים המחייבים, ואולם חלק מההנחיות והנהלים של המשטרה אינם רלוונטיים או מותאמים לעבודת מח"ש.

הידע המקצועי והמיומנות של חוקרי מח"ש - לאגף החקירות והמודיעין במח"ש אין מערך סדור ושוטף של הכשרה וחניכה. רובה של הכשרת החוקרים במח"ש תלויה



בהסכמתה של המשטרה להקצות למח"ש מקומות בקורסי הכשרה מטעמה. כך לדוגמה, נמנעה מחוקרי מח"ש האפשרות להשתתף בקורס תשואל, המהווה נדבך חשוב בסל הכלים המקצועיים הדרושים לחוקר מיומן, עקב סירובה של המשטרה להקצות מקומות בקורס עבור מח"ש.

התלות של מח"ש במשטרה בגישה למידע חיוני המצוי במערכות המידע המשטרתיות - חוקרי מח"ש מבצעים את תפקידם בלי שיש להם גישה ישירה ומלאה למערכות מידע משטרתיות המכילות חומרי חקירה רלוונטיים לחקירות שוטרים; לחוקרי מח"ש גישה חלקית ומוגבלת לסרטונים ממצלמות גוף של השוטרים, ובשש מתוך שמונה שלוחות החקירות של מח"ש ברחבי הארץ לא קיימות עמדות להורדה ולצריכה של סרטונים אלו; לחוקרי מח"ש עדיין אין גישה ישירה למערכת הקלטות מוקד 100 הכוללת מידע מהותי לחקירות שונות. כל עוד אין לחוקרי מח"ש הרשאות לגישה לכלל המערכות המשטרתיות הדרושות להם ולצפייה בהן, תהליך העבודה של חוקרי מח"ש עלול להיפגע באופן מהותי. קבלת חומרי החקירה עבור חקירות מח"ש מותנית הלכה למעשה בשיתוף פעולה מצד המשטרה ולעיתים אף נשענת על פנייה אישית לבעלי תפקידים במשטרה.

פערים ביכולות הטכנולוגיות והמבצעיות של חוקרי מח"ש - חוקרי מח"ש אינם מצוידים במלוא הציוד הדרוש להם לשם ביצוע תפקידם, כגון אמצעים המשמשים את החוקרים לתייעוד חקירות במתקני מח"ש ומחוץ להם. הציוד הטכנולוגי באגף דל, מיושן בחלקו ואינו מדביק את קצב ההתחדשות של האמצעים הקיימים במשטרה. הדבר גורר תקלות חוזרות ונשנות וסרבול ובזבוז זמן בעבודה הנעשית בסביבה שאינה דיגיטלית ואינה מתקדמת. כמו כן, בהיעדר יחידת זיהוי פלילי (מז"פ) למח"ש, ובהיעדר מעבדות בליסטיות וציוד פורנזי מתקדם, נאלצת מח"ש לקבל את השירותים האלו מהמשטרה. קבלת שירות מהמשטרה וכן משוטרים וממפקדים בה לצורך חקירת שוטרים ומפקדים במשטרה עלולה לפגוע בעצמאות מח"ש עקב תלותה במערך המעבדות של המשטרה לצורך ביצוע פעולות אלה.

קידום יוזמות מבצעיות - בשנתיים האחרונות קיימת חולשה תפקודית של צוות חשיפה, אשר אמור להיות חוד החנית של המחלקה. בשנת 2021 חלה ירידה של כ-12% במספר הידיעות המודיעיניות שהתקבלו במפלג לעומת השנה הקודמת (מ-281 ל-247); ירידה של כ-18% במספר הפגישות עם מקורות מודיעיניים (מ-267 ל-220 פגישות); וירידה של כ-8% במספר תיקי המודיעין השנתי (מ-272 ל-251).

השלמת אזרוח אגף החקירות והמודיעין במח"ש - בשנת 2021 הושלם תהליך של אזרוח חוקרי מח"ש, ובמקום השוטרים המושאלים שפעלו בה אוישו תקני החוקרים על ידי עובדי מדינה. ואולם, הליך האזרוח לא הוחל על מפלג המודיעין במח"ש, ונכון לפברואר 2022 עובדים בו 14 שוטרים מושאלים מהמשטרה ובראשם קצין משטרה בדרגת סגן ניצב. בתום תקופת ההשאלה למח"ש יחזרו אנשי המודיעין לשרת במשטרה בתפקידים אחרים. קיומה של תלות בין מפלג המודיעין במח"ש לבין המשטרה יש בה משום פגיעה מובנית ביכולתם של אנשי המודיעין לפעול באופן עצמאי ולממש את אחריותם.

המערכת הממוחשבת של מח"ש - ניהול המידע בדבר עשרות אלפי תלונות על שוטרים המתקבלות במהלך השנים הוא נדבך חשוב בניתוח של תהליכי העבודה במח"ש וקבלת החלטות בדבר המערך התפקודי של המחלקה (בשנים 2019 - 2021 נפתחו במח"ש 11,776



תלונות במצטבר; בשנת 2021 קיבלה מח"ש החלטות סופיות ב-5,356 תיקים, ב-12% מהם (625) נחקרו במח"ש שוטרים באזהרה; וב-68 תיקים הגישה מח"ש כתבי אישום). נמצא כי למשרד המשפטים אין את היכולת להפיק מהמערכת הממוחשבת של מח"ש נתונים מהימנים ופילוחים המאפיינים את התלונות בחתכים לפי מאפייני הנילונים, נתיבי הטיפול, ניתוחים על בסיס תחנות, מרחבים ומחוזות ועוד. יכולת זו עדיין חסרה חרף העובדה שמזה למעלה משלוש שנים מח"ש עוסקת בהליכי פיתוח של מערכת ממוחשבת מעודכנת שתיתן את המענה הדרוש כאמור.

משך זמן הטיפול בעררים על מח"ש - בשנת 2021 חל גידול במשך זמן הטיפול בעררים על תיקי מח"ש: בשנת 2020 היה משך זמן הטיפול ממועד פתיחת התיק עד למתן החלטה סופית 169 ימים בממוצע, ואילו בשנת 2021 עלה משך זמן הטיפול ל-200 ימים בממוצע (עלייה של כ-18%); בשנת 2020, מתוך 203 תיקי ערר על מח"ש שניתנה בהם החלטה, התקבלו שלושה מהעררים (שהם כ-1.5%) שהוגשו על ידי מתלוננים, ואילו בשנת 2021 התקבלו חמישה עררים מתוך 162 (שהם כ-3%).

טיפול המשטרה בעבירות שוטרים במישור המשמעותי, הפיקודי והארגוני

הקריטריונים לניתוב תיקים בדין המשמעותי - נמצא כי מחלקת משמעת במשטרה מנתבת מדי שנה בשנה כ-200 תיקים שהועברו אליה ממח"ש למסלולי טיפול שונים (כתב אישום לבית הדין למשמעת; דן יחיד ביחידה; הערת מפקד; הדרכה; צעדים פיקודיים או סגירת תיק), וזאת בלא שנקבעו הנחיות או קווים מנחים לקבלת ההחלטה על הניתוב למסלולי הטיפול השונים. החלטות אלו גוררות בהכרח תוצאות שונות לגבי כל שוטר המשפיעות עליו ישירות ובאופן מהותי - מכתב אישום בבית הדין למשמעת, דרך נקיטת צעד אחר שאינו כולל רישום בגיליון המשמעת של השוטר ועד סגירת התיק לגמרי. נוסף על כך, הצהרתה של המשטרה בפני בית הדין למשמעת משנת 2018, שלפיה היא שוקדת על תיקון פקודת המטה הארצי לצורך מתן מענה לנושא - לא מומשה.


משך תקופות ההשעיה של שוטרים ועלותן למשטרה - תקופות ההשעיה שהחלו בשנים 2018 ו-2019 נמשכו פרקי זמן ארוכים - כשנה וחצי בממוצע. המשטרה שילמה בשנים 2019 - 2021 כ-9.7 מיליוני ש"ח עבור משכורות לשוטרים מושעים. מתוך סכום זה, כ-2.25 מיליוני ש"ח הוצאו על משכורות לשוטרים שבתום ההשעיה שוחררו מהמשטרה.


עבירות משמעת של מתנדבים במשטרה - בשנים 2019 - 2021 שירתו במשטרה 24,850 מתנדבים כל שנה בממוצע, ובכל אחת משנים אלו נגרעו בממוצע כ-310 מתנדבים על רקע משמעותי או פלילי. נמצא כי הליכי הטיפול בעבירות של מתנדבים אינם מנוהלים במערכת ממוחשבת; לא ניתן לאתר ולבחון את הרקע המשמעותי הקודם של מתנדבים בעת קליטתם מחדש במערך המתנדבים; בבקרה פנימית שנעשתה במחלקת מתנדבים עלה כי בין המתנדבים בשנת 2021 יש 31 מתנדבים שהיו שוטרי קבע ועזבו את המשטרה עקב פיטורים ושני מתנדבים שהיו שוטרים בשירות חובה והוחזרו לצה"ל בשל פסילה מטעמי ביטחון מידע. כמו כן, חל עיכוב בהעברת הטיפול בתלונות ממח"ש למחלקת מתנדבים. במישור הפלילי - מח"ש הגישה ארבעה כתבי אישום נגד מתנדבים בשנים 2020 - 2021.


מרשם משמעותי - המרשם המשמעותי של שוטרים מנוהל במשטרה ללא פקודה או נוהל הקובעים הוראות לניהולו. בשונה מהמרשם הפלילי, שבמסגרתו תיקים פליליים מסוימים



מתיישנים ואינם מופיעים במרשם בחלוף תקופות מוגדרות בחוק, רישומים משמעתיים אינם מתיישנים בחלוף הזמן. כתוצאה מכך, רמ"ח משמעת עוסקת בשגרה בבקשות לתיקון הרישום המשמעתי או למחיקתו, ומקבלת החלטות בתחום רגיש זה מבלי שהוגדרו הקריטריונים לכך.

הקשר עם נפגעי עבירה בעבירות משמעת - נפגעי עבירה אינם מקבלים עדכונים  המשטרה על התקדמות הטיפול המשמעתי ותוצאותיו. לא קיים במשטרה נוהל או הליך סדור לגבי עבירות משמעת המגדירים את אופן העברת המידע וטיבו לנפגעי עבירה, ומחלקת משמעת אינה מעדכנת באופן יזום את הנפגעים בדבר ההליך המשמעתי ותוצאותיו.

הסיוע המשפטי שניתן לשוטרים - הוועדה לסיוע משפטי במשטרה מאשרת כל בקשה  של שוטר למימון היועצות בשל חקירה ראשונית שאליה זומן במח"ש, מבלי לבצע בסיום ההליך בחינה מחודשת בזכאות השוטר לסיוע מסוג זה. בשנת 2021 אישרה הוועדה בקשות בעלות כוללת של כ-3.4 מיליון ש"ח, ובהן 27 (כ-7%) בקשות להיועצות ראשונית, שלאחר החקירה במח"ש התברר כי הן אינן בגין מעשה שנעשה במסגרת מילוי תפקידו של השוטר, ולפיכך אינן עומדות בתנאי הזכאות על פי הפקודה, אך למרות זאת הוועדה לא ביצעה בסיום ההליך בחינה מחודשת של זכאות השוטר לסיוע משפטי ולא דרשה מהשוטר החזר כספי על הסיוע שניתן לו. התעריף עבור ייעוץ וליווי טרום הליך משפטי הוא 400 ש"ח לשעה ועד לתקרה של 5,000 ש"ח (בתוספת מע"ם).

סמכות חקירה והעמדה לדין פלילי של שוטרים בעבירות של עד שנת מאסר -  משנת 2017 עד ספטמבר 2022 הגישה המשטרה 50,584 כתבי אישום והגיעה להסדרים מותנים ב-3,464 תיקים נגד נאשמים וחשודים מכלל האוכלוסייה בעבירות שעונשן עד שנת מאסר אחת. המשטרה לא הגישה כתבי אישום בעבירות שדינן עד שנת מאסר נגד שוטרים, ואף לא נמצאו כל נתונים לגבי חקירות שבוצעו בנוגע לעבירות אלו. מצב דברים זה, שבו ככלל מח"ש אינה מוסמכת לטפל בתיקים אלו ולמשטרה אין כל אסמכתאות המעידות כי היא עוסקת בהם, מלמד על חולשה ניכרת של מערך הטיפול בעבירות שוטרים שדינן עד שנת מאסר.



קיצור לוחות הזמנים בטיפול בתיקי חקירה שבהם נחקרו שוטרים באזהרה - מח"ש פעלה לצמצום לוחות הזמנים בתלונות על פשעי שנאה, גזענות ופגיעה באנשים עם מוגבלויות. מנתוני שנת 2021 עולה כי ב-89% מהתיקים בעבירות האלו היה זמן הטיפול שישה חודשים או פחות.

שיפור השירות לציבור - בשנת 2021 הפעילה מח"ש מוקד טלפוני המקבל כ-1,900 שיחות מדי חודש באמצעותו גורמים שונים (ובהם נפגעי עבירה, מתלוננים, חשודים ובאי כוחם) יכולים לקבל מידע באופן נגיש ומהיר. בשנה זו שופר ערוץ הגשת התלונות המקוונות למח"ש, ובאמצעותו התקבלו כ-1,650 תלונות בטופס מקוון.



עיקרי המלצות הביקורת

על רקע בעיות היסוד ששבות ועולות וכן על רקע שיתוף הפעולה ההדוק בין הפרקליטות והמשטרה, ובהינתן כפיפותה של מח"ש לפרקליטות, עולה הצורך בבחינה של היבטים ארגוניים ותפקודיים שיביטחו עצמאות מלאה של כלל הגורמים האמונים על מערך הטיפול בתלונות כלפי שוטרים. מומלץ כי שר המשפטים, השר לביטחון לאומי והיועצת המשפטית לממשלה יבחנו בשיתוף עם מח"ש והמשטרה, את הליקויים שהועלו בדוח זה ויפעלו לתיקונם. בד בבד, מומלץ כי היועצת המשפטית לממשלה תוביל עבודת מטה שבה ישתתפו כל גורמי המקצוע הרלוונטיים, לרבות נציגים ממשד המשפטים ומהמשרד לביטחון לאומי. במסגרת עבודת המטה מומלץ כי ייבחנו שיוכם המוסדי והכפיפות הארגונית של הגופים האמונים על הטיפול בתלונות ושל העומדים בראשם, וכי תתבצע השוואה בין מערך תפקודי זה לטיפול בתלונות נגד שוטרים ובין מודלים אחרים הקיימים במדינות בעולם, של המערכים התפקודיים השונים לטיפול בתלונות נגד שוטרים, בדגש על הצורך בהבטחת טיפול כולל ומערכתי, יעיל ועצמאי שיבטיח טיפול אפקטיבי במערך חקירות השוטרים והטיפול בתלונות נגד שוטרים. מומלץ כי ההמלצות שיתבססו על ממצאי הבחינה בנושא יובאו לפני השר לביטחון לאומי ושר המשפטים.

מוצע כי המשטרה תבחן את משמעויות הפיצול הארגוני של הטיפול בתלונות נגד שוטרים, את הצורך בביצוע שינויים פנים-ארגוניים שיביטחו מדיניות אחידה בסוגיות אלו ואת ההשפעות התפקודיות הנובעות מכך.

מוצע כי פעילות המודיעין במח"ש תופרד בצורה מלאה מהמשטרה ותפעל באופן עצמאי לחלוטין בכל ההיבטים הרלוונטיים, בין היתר באמצעות הפסקת איוש מפלג המודיעין באמצעות שוטרים מושאלים והשלמת אזרח המחלקה גם בתחום אנשי המודיעין, תוך העמדת מלוא האמצעים והתשתיות הדרושים לפעילות המודיעין במחלקה. מומלץ להנהלת מח"ש ולמשרד המשפטים לבחון כיצד למצב ולמנף את אגף החקירות והמודיעין כך שיוכל להגשים את ייעודו המבצעי בעזרת שימוש בכלים פורמליים וטכנולוגיים איכותיים וזמינים, ללא תלות גבוהה במשטרה, ולהידרש למאפייניו הייחודיים לצד המשאבים העומדים לרשותו של האגף, ובכלל זה לבחון את האפשרות להגדיר את אגף החקירות והמודיעין כיחידה מבצעית, על כל המשתמע מכך.

מוצע כי מח"ש תמשיך לפעול עבור חוקריה, בשיתוף המשטרה, להסדרה של גישה ישירה למערכות המידע המשטריות הרלוונטיות. מומלץ כי השימוש במערכות המשטריות יוסדר בנוהלי גישה למידע, בדומה לנהלים המשמשים את חוקרי המשטרה, וייעשה בכפוף לקביעת אמצעי פיקוח ובקרה על אופן החיבור ועל היקפו.


מוצע כי מח"ש תפעל להגברת היוזמה המודיעינית והחקירתית, הן במפלג המודיעין והן בצוות חשיפה, ותפעל לאיתור החסמים בפעילות צוות החשיפה ולהסרתם.


על מח"ש והמשטרה לפעול להסדרת הטיפול בעבירות של שוטרים שעונשן עד שנת מאסר. מומלץ כי פרקליט המדינה יבצע מעקב אחר סוגיית ההסדרה בנושא.


על המשטרה ומח"ש לפעול ככל הניתן לצמצום תקופות החופשה הכפויה וההשעיה הארוכות הכרוכות בתשלום שכר באמצעות זירוז הטיפול בתיקים הפליליים והמשמעתיים



שבהם מעורבים שוטרים השוהים בחופשה כפויה או אלו המושעים מתפקידם. עוד מומלץ כי המשטרה תבחן דרכים נוספות להתמודד עם השעיות הנמשכות תקופה ארוכה, הן בהיבט של מילוי תפקידו של שוטר מושעה והן בהיבט של עידוד שוטרים המצויים בהשעיה ארוכה למצוא תעסוקה פרטית באישור, כנגד הפחתה חלקית בשכרם.

על מחלקת משמעת לפעול לתיקון המצב הקיים ולקבוע קריטריונים שיתוו את שיקול הדעת של מקבלי ההחלטות בבחירת מסלול הטיפול המתאים לכל מקרה. מתווה זה יסייע למחלקת משמעת בהפעלת סמכותה במקרים קונקרטיים ובמניעת החלטות אקראיות. עוד מוצע כי המשטרה ומחלקת משמעת יפעלו להטמעת זכויות נפגעי עבירה בדין המשמעתי באמצעות כוח האדם המתאים לביצוע המשימות הנגזרות מכך, ובפרט בנוגע ליצירת קשר ועדכון הנפגעים בתיקים השונים. 

מומלץ כי מחלקת מתנדבים ומח"ש יסדירו את ממשקי העבודה ביניהם, ובכלל זה את האמצעים לשיפור העברת המידע ואיגומו, ההיזון החוזר ופרקי הזמן הקצובים לכך. על מחלקת מתנדבים לפעול כדי לוודא שהמתנדבים המגויסים למערך אינם בעלי רקע העלול לפגוע בביצוע תפקידם, ולהקפיד על תשאל המועמדים טרם גיוסם כל עוד לא קיים תיעוד מלא במערכת, בפרט מאחר שהם משולבים בפעולות שיטור בממשק ישיר עם אזרחים ובשל הפוטנציאל לשימוש לרעה בסמכויות הניתנות להם. 

על הוועדה לסיוע משפטי לוודא שכל הבקשות שהיא מאשרת עומדות בתנאי הזכאות הקבועים בפקודת המטה הארצי. במקרים שבהם תקבע הוועדה בסיום ההליך שהשוטר אינו זכאי לסיוע המשפטי שקיבל, כולו או חלקו, עליה לדרוש מהשוטר להשיבו. אם סבורה המשטרה שלא ניתן לעמוד בהוראות פקודת המטה הארצי, עליה לפעול לתיקון הפקודה. 

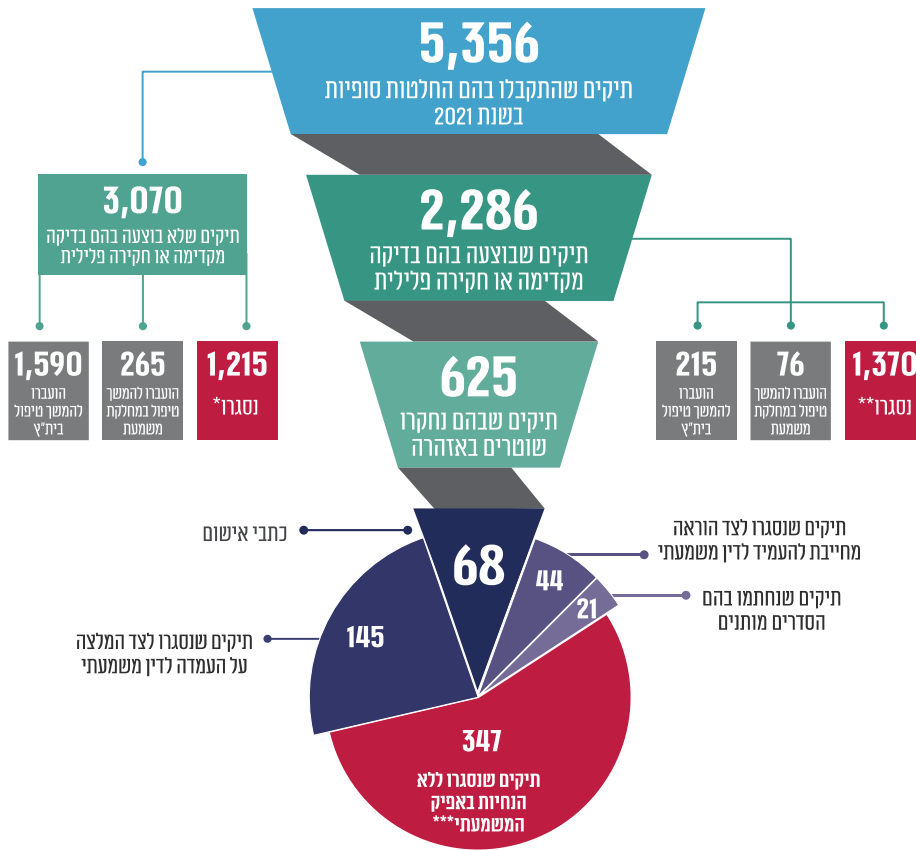


טיפול מח"ש בתלונות נגד שוטרים - נתוני מפתח לשנת 2021

11,776 תלונות שהתקבלו במח"ש בשלוש שנים:

4,401 - 2021 ■ 4,082 - 2020 ■ 3,293 - 2019

בשנת 2021 נפתחו
2,542 תיקי
"חומר משטרי"



*1,215 תיקים: 698 תיקים נסגרו בעילת "מכלול נסיבות העניין אינן מתאימות לפתיחה בחקירה"; 336 בהעדר עבירה פלילית; 180 בהעדר סמכות של מח"ש ובתיק אחד צייה מח"ש שלא ניתן היה לברר אותו עד תום.

**1,370 תיקים שנסגרו: 746 בהעדר עבירה פלילית; 575 בעילת "מכלול נסיבות העניין אינן מצדיקות העמדה לדין"; 45 בהעדר סמכות מח"ש ו-4 בעילת "עברייני לא נודע".

***347 תיקים שנסגרו: 170 בעילת חוסר ראיות; 99 בעילת חוסר אשמה ו-53 בעילת "מכלול נסיבות העניין אינן מתאימות להעמדה לדין פלילי" ו-5 בעילת "עברייני לא נודע".



סיכום

זה שנים רבות שבים ועולים קשיים במערך התפקודי הכולל לטיפול בעבירות שוטרים. מערך זה אמור לספק מענה במישור הפלילי, המשמעתי, הפיקודי וההדרכתי, ואולם ממצאיו של דוח זה מציגים לפני הגורמים האמונים על הטיפול בעבירות שוטרים שלושה אתגרים מרכזיים:

האחד, עניינו שאלת המבנה המערכתית-ארגונית המיטבי לטיפול בעבירות שוטרים בכל רמות החומרה - ישנן השפעות לשיוך המוסדי של הגופים הנמנים עם המערך, בדגש על השיוך של מח"ש לפרקליטות המדינה ושל מחלקת משמעת במשטרה לאגף משאבי אנוש של המשטרה, על יכולתם להבטיח עצמאות תפקודית מלאה. קשיים הנובעים מריבוי הגורמים המטפלים בנושא ללא גורם מוביל ומתכלל ומפיצול המערך התפקודי בין הגורמים השונים לרבות היעדרן של מערכות מחשוב לאיגום כלל המידע המבוזר בין הגופים השונים מובילים בין היתר לסגירת אלפי תיקים ללא טיפול.

מומלץ כי היועצת המשפטית לממשלה תוביל עבודת מטה שבה ישתתפו כל גורמי המקצוע הרלוונטיים, לרבות נציגים ממשרד המשפטים וממשרד לביטחון לאומי. במסגרת עבודת המטה מומלץ כי ייבחנו שיוכם המוסדי והכפיפות הארגונית של הגופים האמונים על הטיפול בתלונות ושל העומדים בראשם, וכי תתבצע השוואה בין מערך תפקודי זה לטיפול בתלונות נגד שוטרים ובין מודלים אחרים הקיימים במדינות העולם, של המערכים התפקודיים השונים לטיפול בתלונות נגד שוטרים, בדגש על הצורך בהבטחת טיפול כולל ומערכתי, יעיל ועצמאי שיבטיח טיפול אפקטיבי במערך חקירות השוטרים והטיפול בתלונות נגד שוטרים. מומלץ כי ההמלצות שיתבססו על ממצאי הבחינה בנושא יובאו לפני השר לביטחון לאומי ושר המשפטים.

האתגר השני, עניינו יכולותיה המבצעיות של מח"ש - בתחום זה נמצאו ליקויים מהותיים ובכללן הסמכויות שהוקנו בדין לאגף חקירות ומודיעין במח"ש לצורך מילוי תפקידו; הידע המקצועי והמיומנות של החוקרים; והמשאבים העומדים לרשות האגף ועובדיו. היבטים אלו משליכים על תפקודה של מח"ש כיחידה מבצעית, עצמאית ויוזמת.

האתגר השלישי, עניינו יכולותיה של המשטרה לטפל במישור המשמעתי, הארגוני והפיקודי בכל המידע שמועבר אליה - נמצאו קשיים בקשרי הגומלין בין מח"ש למשטרה; היעדר הנחיות או קווים מנחים לקבלת החלטה על ניתוב התיקים למסלולי טיפול שונים; תקופות השעיה ארוכות של שוטרים שעלותן למשטרה מוערכת במיליוני ש"ח וליקויים בהליכי הטיפול בעבירות משמעת של מתנדבים במשטרה.

שר המשפטים, השר לביטחון לאומי והיועצת המשפטית לממשלה נדרשים לבחון בשיתוף עם מח"ש והמשטרה את הליקויים שהועלו בדוח זה ולפעול לתיקונם.



הטיפול של מח"ש והמטרה בעבירות שוטרים

מבוא

משטרת ישראל (להלן גם - המשטרה) פועלת לאכיפת החוק, למניעת עבירות, לחיזוק נורמת הציות לחוק, לשמירה על ביטחון הנפש והרכוש ולקיום הסדר הציבורי. כדי למלא מטרות אלו נדרשת המשטרה להימצא בממשק מתמיד מול אזרחי ישראל. על פי הקוד האתי המשטרה על השוטרים לפעול כל העת באופן מקצועי, ענייני, שוויוני וייעוצי. כנגזרת מכך על כל מפגש בין שוטר לאזרח לשאת אופי מכבד וחיובי, וגם כאשר נדרש שוטר, במסגרת מילוי תפקידו, להפעיל כוח כלפי אזרח, נאסרת הפעלת הכוח במידה החורגת מהמותר.

הטיפול בעבירות הפליליות והמשמעתיות של שוטרים נחלק בין המחלקה לחקירות שוטרים (להלן - מח"ש) שבמשרד המשפטים ובין המשטרה - באמצעות היחידה לתלונות הציבור (להלן - ית"ץ) ומחלקת המשמעת. חלוקת האחריות בין שני הגופים מוסדרת בפקודת המטה הארצי בנושא - "חקירת אנשי משטרה על ידי המשטרה ועל ידי המחלקה לחקירת שוטרים במשרד המשפטים"², וכן במסגרת הנחיות פרקליט המדינה בנושא³. ככלל, החלוקה בין הגופים נעשית בהתאם לסוג העבירה שבגינה הוגשה התלונה, כאשר העבירות החמורות יותר, שהעונש בגינן הוא למעלה משנת מאסר אחת, נתונות לטיפול של מח"ש ואילו יתר העבירות הן באחריות המשטרה.

המחלקה לחקירות שוטרים: מח"ש הוקמה בשנת 1992 בפרקליטות המדינה כגוף עצמאי ובלתי תלוי במשטרה, במטרה לסייע בשמירת טוהר המידות בקרב אנשי המשטרה ולצורך הגברת אמונו של הציבור במשטרה. עד להקמתה של מח"ש, נחקרו שוטרים שנחשדו בביצוע עבירה פלילית בידי האגף לחקירות פנים של המשטרה.

סמכויותיה של מח"ש מעוגנות בפקודת המשטרה [נוסח חדש]⁴, התשל"א-1971 (להלן גם - פקודת המשטרה או הפקודה), והיא מופקדת הן על חקירת התלונות המעוררות חשד לביצוע עבירות פליליות שהעונש הקבוע בצדן הוא מעל שנת מאסר והן על ההחלטה להעמיד לדין פלילי. כמו כן, למח"ש הסמכות להחליט על העמדה לדין משמעת בעבירות מסוג "שימוש בכוח" בדרך של סגירת התיק הפלילי אצלה והעברתו למחלקת משמעת במשטרה, על מנת שזו תבצע את החלטת מח"ש המורה על הגשת כתב אישום בגין עבירת משמעת⁵.

2 פקודת המטה הארצי מס' 06.03.03 בעניין "חקירת אנשי משטרה על ידי המשטרה ועל ידי המחלקה לחקירת שוטרים שבמשרד המשפטים".

3 הנחיית פרקליט המדינה מס' 1.16 בעניין "מדיניות פתיחה בחקירה והעמדה לדין בתיקי שימוש בכוח שלא כדין על ידי שוטרים", 18.8.20; הנחיית פרקליט המדינה מס' 2.39 בעניין "מעשים מגונים, מעשים של הטרדה מינית והתנכלות, או מעשי עבירה מתאימים לאחרים - קווי התיחום שבין אכיפה פלילית לאכיפה משמעתית", 2.7.20.

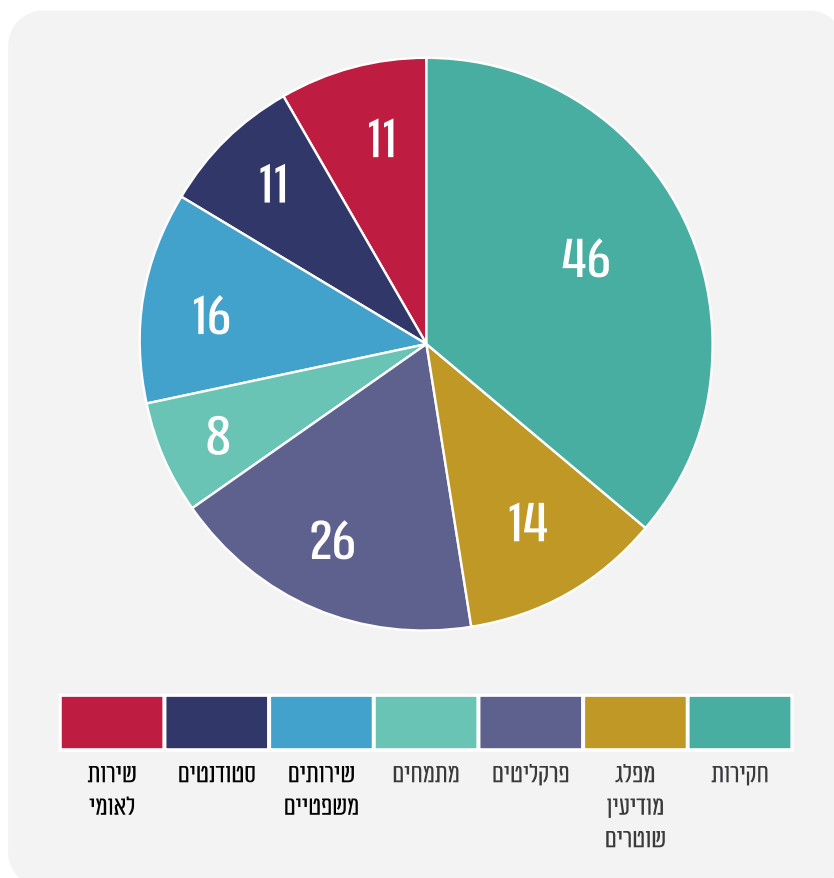
4 פקודת המשטרה, פרק ד'².

5 מדובר בעבירת משמעת הקבועה בסעיף 19 לתוספת הראשונה לחוק המשטרה, התשס"ו-2006, הקובעת "שימוש בכוח כלפי אדם במסגרת מילוי תפקיד, בלא סמכות כדין ובלא הצדק סביר, מעבר למידה הנדרשת או בניגוד לפקודות משטרת ישראל או לכל הוראה אחרת שניתנה כדין". על פי האמור בסעיף, העמדה לדין לפי פרט זה מסורה להחלטת היועץ המשפטי לממשלה או למי שהוא הסמיך לכך.



במח"ש מועסקים נכון לנובמבר 2022, 121 עובדים מתוך 132 תקני משרות⁶. התפלגות תקני כוח האדם מוצגת בתרשים 1 להלן.

תרשים 1: פילוח תקני כוח האדם במח"ש



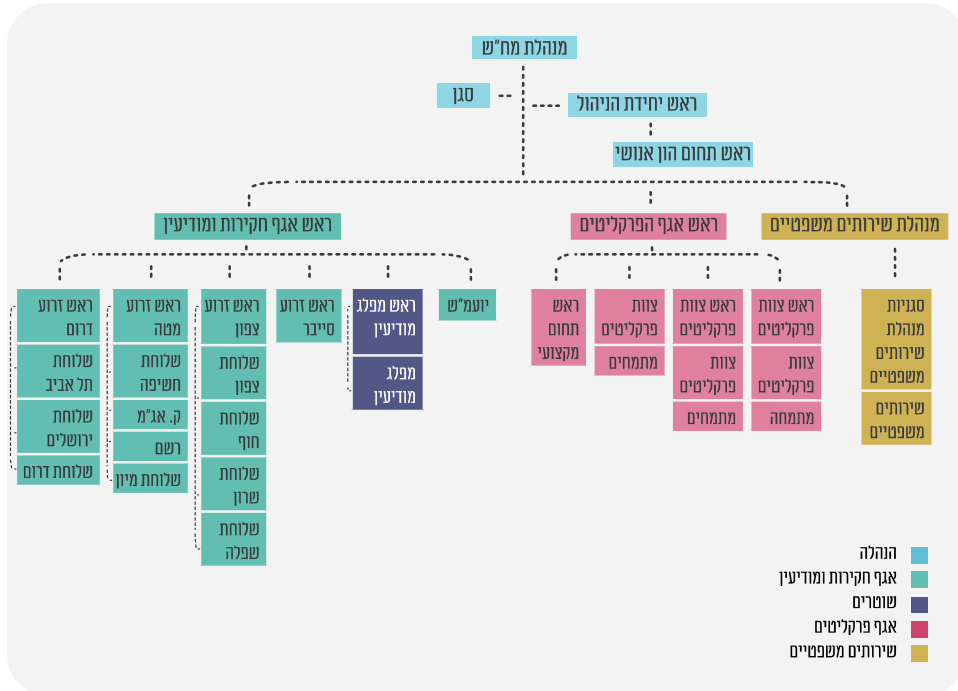
על פי נתוני מח"ש, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

המבנה הארגוני של מח"ש מורכב משני אגפים: אגף החקירות והמודיעין ואגף הפרקליטים, כמוצג בתרשים להלן.

6 לאחר סיום הביקורת מח"ש קלטה שמונה חוקרים חדשים, וארבעה תקנים מצויים בהליכי מכרז (מרכזת חקירות, ראש אגף חקירות ומודיעין, סגן מנהל מח"ש וראש זרוע סייבר).



תרשים 2: המבנה הארגוני של מח"ש



על פי נתוני מח"ש, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

אגף החקירות והמודיעין במח"ש אחראי על הטיפול בתלונות משלב קבלתן ועד להעברת תיק החקירה שנפתח בעניינן, הכולל המלצות לפעולה, לאגף הפרקליטות. ככלל, פרקליטי מח"ש מטפלים בתיקים משלב סיום החקירה ועד לקבלת החלטה סופית בתיק (סגירתו או הגשת כתב אישום וניהול הליך משפטי). במקרים שבהם מתגבש בסיס ראיתי להעמדה לדין, בסמכות מח"ש להגיש כתב אישום. בכל המקרים שבהם עולה חשד לביצוע עבירת משמעת, יועבר התיק להמשך טיפול משמעתי בית"ץ או במחלקת משמעת במשטרה.⁷

התיקים שנפתחים במח"ש מתקבלים מכמה נתיבים. האחד, מקורו בתלונות של אזרחים שהוגשו ישירות למח"ש. על פי נתוני מח"ש בשנת 2021 התקבלו בכל שלוחותיה כ-4,400 תלונות, מהן כ-1,650 תלונות שהוגשו באמצעות טופס מקוון, והיתר באמצעות פקס או דוא"ל⁸. נתיב אחר מקורו בתלונות המועברות מהמשטרה, ובכלל זה תיקי "חומר משטרה" המורכבים מאסופת מסמכים מתוך חומרי החקירה של המשטרה בתיקים פליליים, שבהם מתועדת אמירה או טענה שהחשוד העלה במסגרת חקירתו בדבר שימוש בכוח כלפיו על ידי שוטר. בשנת 2021 התקבלו במח"ש 2,542 "חומרים משטרה" מתחנות המשטרה, זאת לעומת כ-2,300 "חומרים משטרה" שהועברו למח"ש בשנת 2019. נוסף על כך מטפלת מח"ש בתיקים שהם תוצאה

7 הסיכום השנתי של פרקליטות המדינה לשנת 2020, החטיבה הפלילית המחלקה לחקירות שוטרים, עמ' 40.

8 הסיכום השנתי של הפרקליטות לשנת 2021, עמ' 66.



של פעילות יזומה של מודיעין וחקירה (להלן - תיקי חשיפה). בשנת 2021 נפתחו 104 תיקים בשלוחת חשיפה, מהם 26 תיקים שהם תוצרים של מפלג המודיעין.

יש שלושה⁹ מסלולים לטיפול בתלונות¹⁰ המתקבלות במח"ש:

1. חקירה פלילית באזהרה - בתיקים שבהם נמצא חשד לביצוע עבירה פלילית המצדיק חקירה באזהרה של שוטר.
2. בדיקה מקדימה - בדיקה שמטרתה לאשש או להפריך טענות שעלו בתלונה ולבחון אם יש מקום לחקירה באזהרה. הליך בדיקה זה מעוגן בהנחיה של היועץ המשפטי לממשלה בנושא¹¹, המתווה את העקרונות המנחים לקיומו של ההליך. הבדיקה עשויה לכלול עיון בחומרי חקירה, קבלה של תוצרי מצלמות גוף ומצלמות אבטחה וצפייה בהם, גביית עדויות מעדים רלוונטיים ופעולות חקירה מקיפות נוספות. לדברי מח"ש, לעיתים מבוצעות כל פעולות החקירה למעט חקירת השוטר באזהרה.
3. סגירת התיק ללא חקירה באזהרה וללא בדיקה מקדימה - פניות שלאחר בחינתן על ידי ראש צוות חקירה, ובמובחן מתיקי חקירה משטרתיים גם על ידי פרקליט מוסמך, נמצא שאין מקום לפתיחה בחקירה או בבדיקה והוחלט על סגירתן. הנימוקים להחלטה זו יכולים להיות משום שהתיק אינו בסמכות מח"ש, בשל היעדר כל חשד לביצוע עבירה פלילית ועוד.

החלופות לתוצאות הטיפול בתלונה מוצגות בתרשים 3:

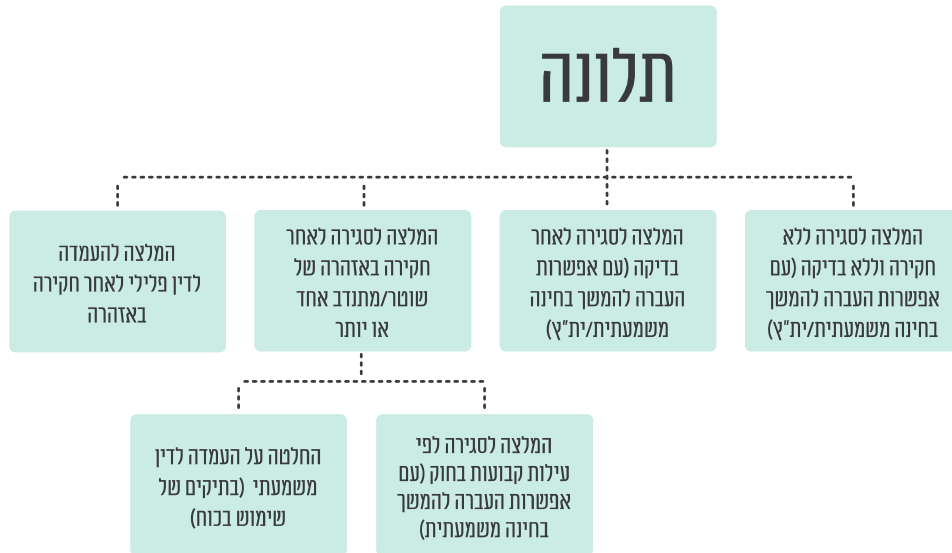
9 בסיכום השנתי של מח"ש לשנת 2021 הוחלט לראשונה להציג שני מסלולי טיפול ולא שלושה - שתי החלופות של חקירה פלילית באזהרה ובדיקה מקדמית אוחדו למסלול טיפול אחד שכונה "חקירה פלילית", זאת בהתבסס על החלטתו של המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים).

10 חומרים משטרתיים נבחרים מקדמית בנפרד. אם נמצא שחומר משטרתי הופך לתלונה אזי הוא מטופל ככל תלונה אחרת באחד ממסלולי הטיפול הקיימים.

11 הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 4.2204 "בדיקה מקדימה".



תרשים 3: החלופות למסלולי הטיפול בתלונות שהוגשו למח"ש



על פי נתוני מח"ש, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בשנת 2021 ביצעה מח"ש מספר שינויים ארגוניים כדי לטייב את עבודתה, ובהם השינויים האלה:

1. איוש תפקידים חדשים באגף החקירות וחלוקתו לשלוש זרועות (שתי זרועות טריטוראליות - צפון ודרום, זרוע מטה).
2. הקצאת צוות פרקליטים ייעודי לצורך קיצור לוחות הזמנים בטיפול בתיקי חקירה שבהם נחקרו שוטרים באזהרה וממתינים להכרעה וקבלת החלטות סופיות בהם. כמו כן בהמשך למתווה שהוחלט עליו במשרד המשפטים בשנת 2020 פעלה מח"ש לצמצום לוחות הזמנים לטיפול בתלונות על פשעי שнаа, גזענות ופגיעה באנשים עם מוגבלויות. מנתוני שנת 2021 עולה כי ב-89% מהתיקים בעבירות אלו היה זמן הטיפול שישה חודשים או פחות.
3. נקיטה בצעדים לשיפור השירות לציבור, בין היתר, באמצעות הפעלת מוקד טלפוני שהושק בשלהי שנת 2020 ומופעל באמצעות אגף השירות במשרד המשפטים. באמצעות המוקד גורמים שונים ובהם נפגעי עבירה, מתלוננים, חשודים, נאשמים ובאי כוחם, יכולים לקבל מידע באופן נגיש ומהיר. בשנת 2021 נענו במוקד כ-1,900 שיחות מדי חודש. כמו כן שופר ערוץ הגשת התלונות המקוונות למח"ש - מאז שנת 2020 ניתן להגיש תלונה למח"ש באמצעות טופס מקוון אליו ניתן לצרף תמונות וסרטוני וידאו. הטופס תורגם גם לערבית.



4. גיוון ההרכב של עובדי מח"ש - נכון לשנת 2021 תשעה חוקרי מח"ש נמנים עם החברה הערבית, שלושה עובדי המחלקה הם יוצאי אתיופיה, שלושה אחרים הם חרדים ושניים הם עובדים עם מוגבלות¹².
5. פעולות לשיפור ממשקי העבודה בין מח"ש למחלקת משמעת במשטרה - במהלך שנת 2021 קיימו מח"ש ומחלקת משמעת תהליך הידברות משותף בדבר הריענון והחידוד של נוהלי העבודה בין שני הגופים. נקבעו סדרי עבודה בין שתי המחלקות כדי להבטיח את יעול העבודה בין שני הגופים, ובכלל זה נקבעו אופן העברת חומרי החקירה בתיקים ממח"ש למחלקת משמעת; אופן הטיפול בתיקי שימוש בכוח; האופן שבו יש לפעול כאשר נדרשת השלמת חקירה; והאופן שבו יבוצעו מעקב והיזון חוזר בין שתי המחלקות¹³.
- בשנת 2021 קיבלה מח"ש החלטות סופיות ב-5,356 תיקים, מתוכם 68 תיקים שבהם החליטה להגיש כתבי אישום ולהעמיד לדין פלילי ו-21 תיקים בהם נחתמו הסדרים מותנים. זאת לעומת 64 כתבי אישום שהוגשו ו-34 הסדרים מותנים שנחתמו בשנת 2020, ו-66 כתבי אישום שהוגשו ו-32 הסדרים מותנים שנחתמו בשנת 2019. נתוני מפתח בפעילות מח"ש מוצגים בתרשים 4 להלן.

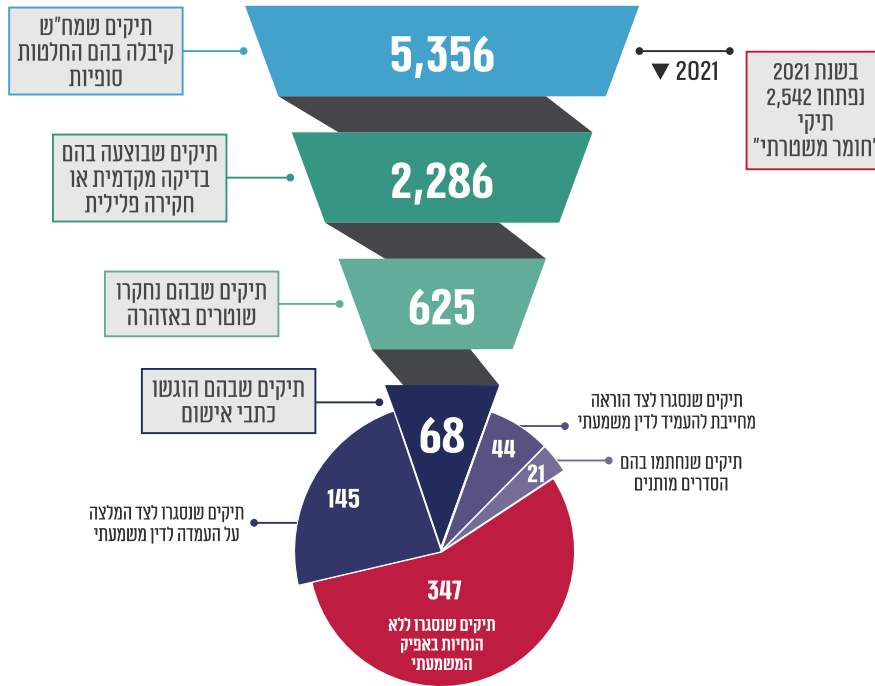
12 בסך הכול שיעור אוכלוסיות אלה מכלל עובדי מח"ש הוא כ-17.5%.

13 סוכם כי מחלקת משמעת תשלח עדכונים עיתיים למח"ש בנוגע לתיקים שהועברו אליה לטיפול, הן ביחס לכל תיק ותיק והן ברשימה מרוכזת אחת לרבעון.



תרשים 4: פעילות מח"ש - נתוני מפתח

11,776 תלונות שהתקבלו במח"ש בשלוש שנים:
2019 - 3,293 ■ 2020 - 4,082 ■ 2021 - 4,401



על פי נתוני סיכומים שנתיים של מח"ש מהשנים 2019 - 2021, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מחלקת משמעת: מחלקת משמעת במשטרה פועלת במטה הארצי בכפופות לאגף משאבי אנוש (להלן גם - אמ"ש). למחלקת משמעת כמה תפקידים¹⁴, ובהם ריכוז הטיפול המינהלי בשוטרים המעורבים בעבירות פליליות ומשמעותיות ונקיטת צעדים נגד שוטרים בשל מעורבותם בעבירות; ריכוז הטיפול בהמלצות לפיטורים של שוטרים; העמדה לדין בבית הדין למשמעת (להלן גם - ביד"ם) וייצוג המפכ"ל בבית הדין לערעורים; ביצוע הנחיה, פיקוח ובקרה בתחום הדין המשמעתי לפני דן יחיד; ריכוז ופיקוח על נושא ועדה בודקת (להלן - ועב"ד) וקצין בודק (להלן - קב"ד)¹⁵.

14 פקודת משטרת ישראל של המפקח הכללי, הוראת משטרה מס' 02.05.101 "מחלקת משמעת - ייעוד ותפקידים".

15 קב"ד מתמנה לבדוק עניין מסוים ולקבוע בו ממצאים, ובסמכותו להמליץ על הליך משמעתי לפי הצורך.

מבנה מחלקת משמעת, המורכבת משני מדורים ושבע חוליות, הינו כמוצג בתרשים 5 להלן:

תרשים 5: מבנה מחלקת משמעת



על פי נתוני מחלקת משמעת במשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מחלקת מתנדבים: מחלקת מתנדבים במשטרה היא חלק מאגף מבצעים ושיטור, והיא מפעילה מערך של מתנדבים בוגרים ובני נוער במגוון תפקידי שיטור. מטרתה העיקרית של פעילות המתנדבים היא להדק את הקשר בין המשטרה לבין הקהילה ולהגביר את רמת הביטחון האישי של האזרחים. בשנת 2021 היו במשטרה כ-24,700 מתנדבים.

הטיפול בעבירות פליליות שביצעו מתנדבים במסגרת מילוי תפקידים נתון בידי מח"ש¹⁶, ואילו הטיפול בעבירות משמעתיות של מתנדבים הוא באחריות מחלקת מתנדבים, ולא באחריות מחלקת משמעת. בפקודת המשטרה¹⁷ נקבע כי המתנדבים יהיו כפופים לדין המשמעתי שחל על שוטרים. נוסף על כך ועל פי תקנות המשטרה (המשמר האזרחי), התשנ"ז-1996 ונוהל אג"ם מס' 220.70.14 "נוהל גריעת מתנדב וסיום התנדבות במשמר האזרחי", אם יימצא כי המתנדב ביצע עבירת משמעת, בסמכות ראש מחלקת מתנדבים (להלן - רמ"ח מתנדבים) להטיל עליו אזרה, מיפה, הקפאת פעילות לתקופה של עד שישה חודשים והפסקת חברות במשא"ז לצמיתות או לתקופה שייקבע.

היחידה לתלונות ציבור (ית"ץ): ית"ץ עוסקת בבירור פניות ותלונות המתקבלות מהציבור. היא כפופה פיקודית ליועץ המשפטי של המשטרה¹⁸, ומשמשת כגורם המקצועי המנחה את קציני תלונות הציבור (להלן - קת"צים) במערך הפרוס, העוסקים בבירור תלונות הנוגעות ליחידות ולשוטרים שבתחום אחריותם במחוזות ובמרחבים השונים.

16 עבירות שביצעו מתנדבים שלא במסגרת מילוי תפקידים מטופלות על ידי המשטרה.

17 סעיף 49ד(א) לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א - 1971.

18 בשנת 2010 אוחדה ית"ץ עם היחידה לביקורת הארצית (יב"ק). בשנת 2014, בעקבות עבודת מטה משטרתית שבה נבחנה כפיפות יחידות מפכ"ל וסמפכ"ל, הוחלט על הפרדת הי"ץ מהיב"ק והעברתה תחת יועמ"ש המשטרה, זאת בשל זיקה לגורמים משפטיים ושיקולים נוספים.



תפקידי ית"ץ כוללים בירור תלונות המתקבלות באופן מקוון או במענה הטלפוני, טיפול בתיקים המגיעים אליה ממח"ש, טיפול בבקשות העוסקות בחופש המידע, וכך טיפול בפניות הציבור שאינן תלונה נגד שוטר מסוים אלא בנוגע להתנהלות כללית של המשטרה.

היחידה הארצית בית"ץ מטפלת בתלונות על שוטרים המשרתים ביחידות המטה הארצי או ביחידות הארציות, ובתלונות נגד קצינים בדרגת סגן ניצב ומעלה. נוסף על כך משמשת היחידה הארצית כערכאת ערעור על החלטות המחוזות בתלונות שבוררו על ידם.

על פי פקודת מטה ארצי (להלן גם - פקודת מטא"ר) "הטיפול בתלונות הציבור"¹⁹, בסמכותה של ית"ץ לטפל בתלונות שעניינן בין היתר התנהגות בלתי נאותה של שוטר או מילוי תפקיד באופן לקוי, שימוש בסמכויותיו לרעה כגון ניצול מעמדו כשוטר או התנהגות באופן הפוגע בתדמית המשטרה.

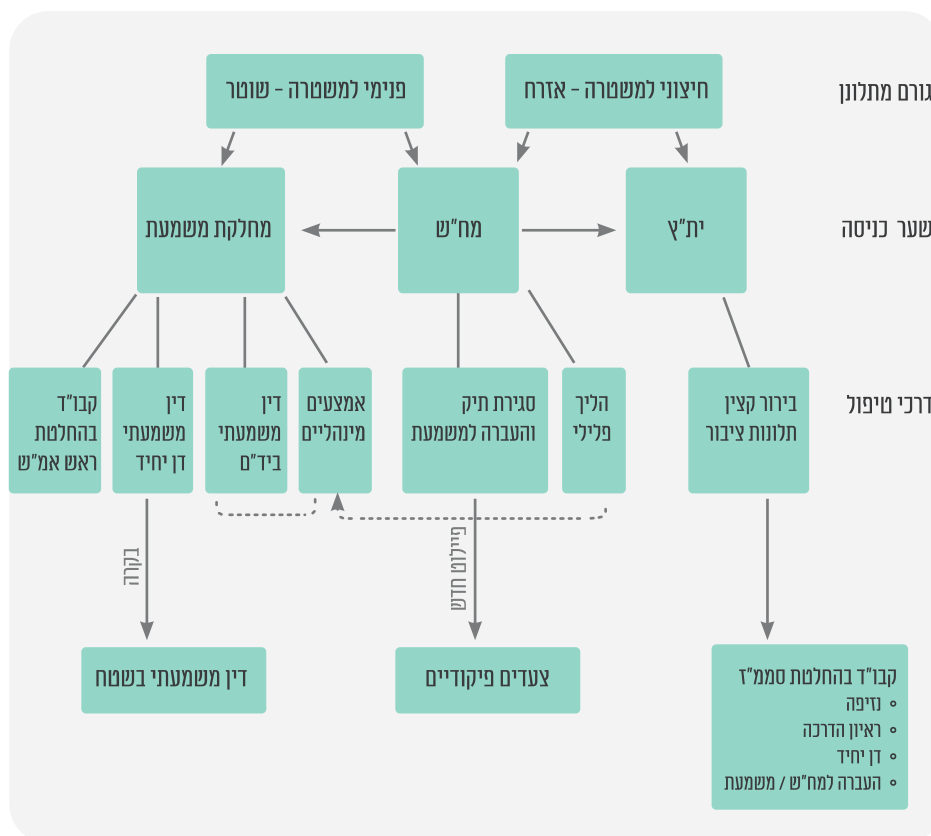
במסגרת הליכי בירור התלונות שעורכים הקת"צים, ואם נמצא שהתלונה מוצדקת, בסמכות הקת"ץ להמליץ על אחד ממסלולי הטיפול הבאים: העמדה לדין משמעתי בביד"ם, העמדה לדין בפני דן יחיד, או הערת מפקד. אם במהלך הבירור עולה חשד לעבירה פלילית שבסמכות מח"ש, התיק יועבר לטיפול.

מערך הטיפול בתלונות כלפי שוטרים מפוצל בין גורמים שונים, במשטרה ובמשרד המשפטים, ואין גורם אחד האחראי לתכלול את דרכי הטיפול השונות במערך כולו. להלן בתרשים 6 סיכום שערי הכניסה להגשת תלונות על עבירות שוטרים ודרכי הטיפול בהן.

19 פקודת מטה ארצי מספר 06.03.01 בעניין "הטיפול בתלונות הציבור" (פורסמה ב 10.1.10).



תרשים 6: הטיפול בתלונות על שוטרים - מפת דרכים



פעולות הביקורת

במרוצת השנים עסקו כמה דוחות של משרד מבקר המדינה בגופים האמונים על הטיפול בעבירות ובהתנהגות לא הולמת של שוטרים. האחרונים הם הדוח בנושא "הטיפול המערכתי בעבירות שוטרים" שפורסם באפריל 2017²⁰ (להלן - הביקורת הקודמת), והדוח בנושא "התנהלות גורמי האכיפה אל מול יוצאי אתיופיה"²¹ שפורסם במאי 2020. במהלך החודשים אוגוסט 2021 עד אוגוסט 2022 בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול של מח"ש והמשטרה בעבירות שוטרים. בדיקות השלמת נתונים התבצעו עד לפברואר 2023. הביקורת נעשתה במח"ש, במשטרה - במחלקת משמעת, בית"ץ, במחלקת המתנדבים ובבית הדין למשמעת, ובמשרד המשפטים - ביחידת עררים בפרקליטות המדינה.

20 מבקר המדינה, דוחות ביקורת מיוחדים - הטיפול המערכתי בעבירות שוטרים (2017).

21 מבקר המדינה, דוח שנתי 2020, "התנהלות גורמי האכיפה אל מול יוצאי אתיופיה".



הביקורת התמקדה, בין היתר, בשני אפיקי הטיפול בעבירות שוטרים - הפלילי והמשמעתי - תוך בחינה של ממשקי העבודה בין מח"ש והמשטרה, משך זמן הטיפול, והעלויות הכספיות הנלוות לתהליך ומושתות על המשטרה עקב ניהול הליכים פליליים ומשמעתיים נגד שוטרים. הדוח מציג את תמונת המצב הקיימת, ובוחן גם את היקפו וטיבו של המענה המערכתי למכלול התלונות המוגשות כלפי שוטרים.

הטיפול המערכתי בעבירות שוטרים במישור הפלילי

אגף החקירות והמודיעין במח"ש אמון על חקירת מקרים שבהם עולה חשד לעבירות שביצעו לכאורה שוטרים במסגרת תפקיד או שלא בתפקיד²². הבסיס החוקי לפעולות אגף החקירות והמודיעין במח"ש מעוגן בפקודת המשטרה, המקנה למח"ש את הסמכויות והחסינויות²³ של המשטרה ושל שוטר לפי העניין, ובהן סמכויות חקירה, האזנות סתר, מעצר וחיפוש. נוסף על כך, הנחיית פרקליט המדינה קובעת כי במצב דברים שבו עולה חשד סביר לביצוע עבירה של שימוש בכוח שלא כדין בידי שוטר כלפי אדם²⁴, על מח"ש לפתוח בחקירה²⁵.

בעת הקמתה של מח"ש אוישו תקני החוקרים במחלקה על ידי שוטרים מושאלים. בשנת 2008 החל תהליך הדרגתי של אזרוח חוקרי המחלקה, ובמקום השוטרים המושאלים אוישו תקני החוקרים על ידי עובדי מדינה. בשנת 2021 הושלם תהליך האזרוח של חוקרי המחלקה באמצעות איוש שלושת התקנים הבכירים ביותר באגף²⁶ על ידי עובדי מדינה. לעומת זאת, אנשי מודיעין במחלקה הם שוטרים מושאלים אשר בתום תקופת ההשאלה יחזרו לשרת במשטרה בתפקידים אחרים.

נכון לפברואר 2022 אגף החקירות והמודיעין במח"ש מנה 79 עובדים, מהם 46 חוקרים, 14 שוטרים מושאלים למפלג המודיעין במח"ש שבראשו עומד קצין משטרה בדרגת סגן ניצב, והיתר מרכזות חקירה, בני שירות וסטודנטים.

מערך המודיעין מצוי במטה בירושלים ואילו מערך החקירות פרוס גיאוגרפית על פני שמונה מתקני חקירה ביישובים הבאים: נוף הגליל, חיפה, נתניה, תל אביב, ראשון לציון, ירושלים, אשקלון, באר שבע ואילת (האחרון נפתח בהתאם לצורך).

22 על פי פקודת המשטרה, מח"ש אמונה גם על חקירת אזרחים החשודים בביצוע עבירה יחד עם אנשי משטרה, כאשר השוטר הוא המבצע העיקרי, וכן מוסמכת לחקור חשד לעבירות פליליות של אנשי שירות הביטחון הכללי שבוצעו בעת תפקידם בלבד. יצוין כי חריגים לכלל הם תיקי תעבורה ותאונות דרכים שמעורבים בהם שוטרים. תיקים אלו נחקרים על ידי אגף התנועה (את"ן) במשטרה, ואילו ההחלטות על סגירת התיקים או העמדה לדין מתקבלות בפרקליטויות המחוז.

23 על פי סעיף 4 לפקודה לכל שוטר יהיו כל סמכות, חיסיון וחסינות הכרוכים במשרת שוטר לפי כל דין. סעיף 49(א) לפקודת המשטרה קובע כי למח"ש ולמי שנמנה עמה יהיו הסמכויות והחסינויות של שוטר לפי העניין.

24 להבדיל משימוש סביר בכוח או משימוש בכוח שנבע מטעות סבירה בשיקול דעת בפעילות מבצעית.

25 הנחיית פרקליט המדינה 1.16 בעניין "מדיניות פתיחה בחקירה והעמדה לדין בתיקי שימוש בכוח שלא כדין על ידי שוטרים" (18.8.20), סעיף 25.

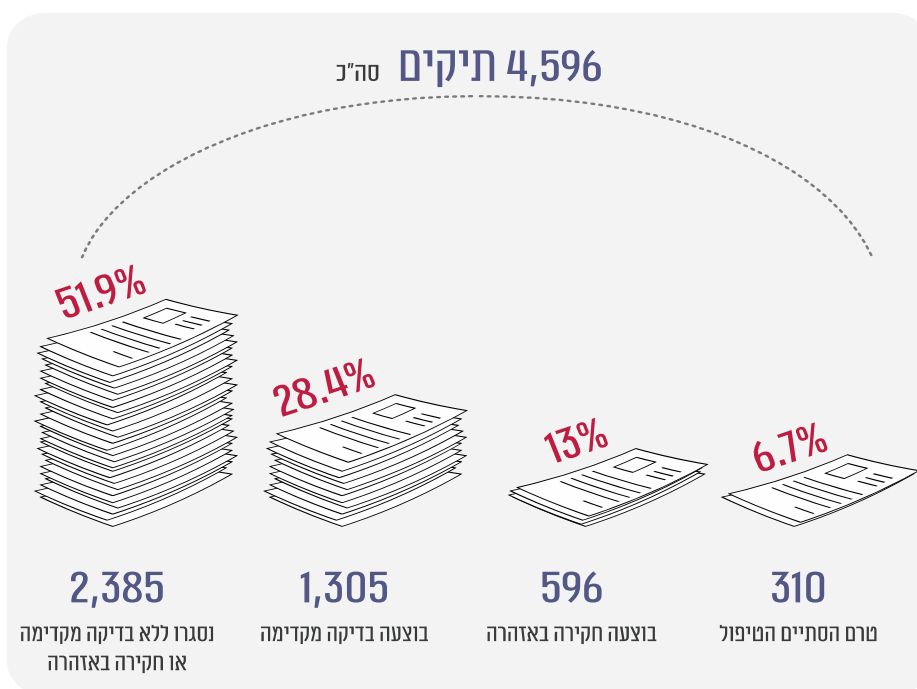
26 תקן ראש אגף החקירות והמודיעין ושני תקנים של ראשי זרועות.



בשנת 2021 בוצעו במח"ש עבודות מטה שתכליתן בחינה וניתוח של תכולות התפקידים, המבנים ודרכי הפעולה הנדרשות באגף החקירות והמודיעין. בין היתר, החליטה מח"ש על מחקר חלוץ (פיילוט) שבמסגרתו הוקם באגף החקירות והמודיעין "צוות מיון" שתפקידו לערוך סינון ראשוני של כלל התלונות המגיעות למח"ש²⁷, ולאחר בחינתן להחליט אילו תיקים יומלצו לסגירה ואילו יועברו לשלוחות הגיאוגרפיות להמשך טיפול וחקירה. הקמת צוות המיון נועדה לייעל את הליך הטיפול שהתקיים עד כה במקביל בכל השלוחות באופן בלתי אחיד. לאחר סיום הפיילוט, התקיים באפריל 2022 דיון במח"ש בשאלת אימוץ הפיילוט, ובמסגרתו הועלו יתרונותיו וחסרונותיו. בסופו סיכמה מנהלת מח"ש כי עבודת צוות המיון תמשיך במתכונתה הנוכחית לאור שיפור השירות לאזרח באמצעות קיצור הזמן בין התלונה לביצוע החקירה, הפחתת העומס על השלוחות והיכולת של צוות המיון להבחין במגמות כלל-ארציות.

היקף הפעילות של אגף החקירות והמודיעין במח"ש לשנת 2021 מתואר בתרשים 7 שלהלן:

תרשים 7: סיכום פעילות אגף החקירות והמודיעין במח"ש לשנת 2021



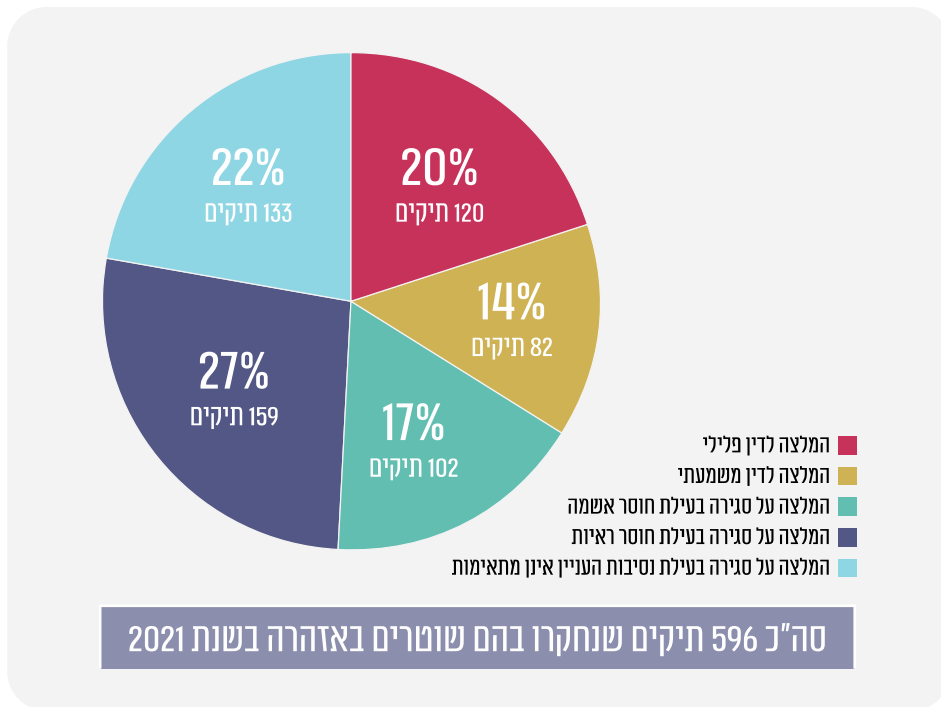
על פי נתוני אגף החקירות והמודיעין במח"ש, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
 * ייתכנו הפרשים בסך התיקים עקב תיקים שנותרו משנה קודמת, תיקים שטרם ניתנו בהם המלצות וכן תיקים שהועברו בין שלוחות.
 ** הנתונים כוללים תיקי חשיפה ואינם כוללים תיקי "חומר משטרת" הנוגעים לטענות על שימוש בכוח שהעלה נחקר במשטרה.

27 למעט חומרים שהוגדרו מראש שגיעו לטיפול ישיר בשלוחה הגיאוגרפית הרלוונטית.



מהתרשים עולה שיותר ממחצית התיקים שהתקבלו במח"ש נסגרו ללא בדיקה מקדימה או חקירה באזהרה (2,385 מתוך 4,596 תיקים), ב-28.4% מהתיקים בוצעה בדיקה מקדימה וב-13% מהתיקים שטיפלו בהם חוקרי מח"ש בשנת 2021 נחקרו שוטרים באזהרה, לאחר שעלה חשד סביר לביצוע עבירה (596 מתוך 4,596).

תרשים 8: תוצאות הטיפול בתיקים שבהם נחקרו שוטרים באזהרה בשנת 2021



על פי נתוני מח"ש, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים עולה שבכ-20% מהמקרים (120 מתוך 596 תיקים) המליץ אגף החקירות והמודיעין על העמדה לדין פלילי.

בספטמבר 2022 ערכה מח"ש בקרה שבמסגרתה בוצעה השוואה בין המלצות אגף החקירות לבין החלטות אגף הפרקליטות במח"ש. הבקרה נערכה במטרה לשפר את המקצועיות ומיקוד המאמצים של שני האגפים. הבקרה בוצעה ב-378 תיקים שממתינים לבירור דין (מב"ד) שהתקבלו באגף הפרקליטות בחודשים מרץ עד דצמבר 2021.



בבקרת מח"ש עלה שבכ-43% מהתיקים (161 מתוך 378) נמצאו הבדלים בין המלצות אגף החקירות לבין החלטות אגף הפרקליטות: ב-83 (כ-22%) מהתיקים היה שוני בין עילת הסגירה שהומלצה לבין עילת הסגירה שעליה הוחלט לבסוף; ב-78 (כ-21%) מהתיקים נמצאו פערים "מהותיים" בין ההמלצות להחלטות - מקרים שבהם אגף החקירות המליץ על העמדה לדין פלילי או לדין משמעתי ואילו אגף הפרקליטות החליט על סגירת התיק מחוסר אשמה, חוסר ראיות או משום שנסיבות העניין אינן מתאימות להעמדה לדין.

בתשובת מח"ש מדצמבר 2022 שכללה גם התייחסויות משלימות (ביחד להלן - תשובת מח"ש) צוין כי שוני ["מהותי"] של 21% בין המלצות אגף החקירות להחלטות הפרקליטות אינו דורש תיקון בשל היותו פער מזערי. מח"ש מסכימה כי יש לבצע בקרה בנושא כפי שהחלה לעשות ביחס לתיקי מב"ד, ואולם אין באפשרותה לבצע בקרה על כלל התיקים שכן מדובר בסדר גודל של אלפי תיקים הנפתחים מדי שנה.

מוצע כי מח"ש תמפה מעת לעת, את כלל התיקים שבהם היה שוני בין המלצות החוקרים לבין החלטת הפרקליט בתיק, תבחן את הסיבות לשוני, ולו באופן מדגמי, ותבדוק אם יש אפשרות וצורך לפעול לצמצום מספר המקרים שבהם היה שוני מהותי בין ההמלצה להחלטה.

היכולת המבצעית של אגף החקירות והמודיעין במח"ש

פעילות אגף החקירות והמודיעין במח"ש היא בעלת מאפיינים מבצעיים, ובכללם דרישה לדריכות וזמינות מבצעית מלאה בכל ימות השנה, צורך בכשירות מבצעית הכוללת נשיאה ושימוש בנשק אישי, הימצאות בקו ראשון של חיכוך מול אוכלוסייה מגוונת ומודל הפעלה תגובתי שעיתוי הפעלתו נגזר מפעילות המשטרה ומחייב מענה מידי.

הביקורת מצאה ליקויים מהותיים ביכולתו המבצעית של אגף החקירות והמודיעין במח"ש. ליקויים אלו באים לידי ביטוי בכמה תחומים: הסמכויות שהוקנו לאגף בדין לצורך מילוי תפקידו; הידע המקצועי והמיומנות של החוקרים; וכן המשאבים העומדים לרשות האגף ועובדיו. כל אלו משליכים על תפקודו של האגף כיחידה מבצעית, עצמאית ויזמת כמפורט להלן.

הסדרת סמכויות חוקרי מח"ש

כאמור, הבסיס החוקי לעבודת אגף החקירות והמודיעין במח"ש מעוגן בפקודת המשטרה²⁸, בתקנות ובנהלים משטרתיים, וכן ב"לוח הסמכויות" המופיע בתוספת לכללי המשטרה (הענקת

28 סעיפים 49 - 49א לפקודה מסדירים את סמכות החקירה של מח"ש.



סמכות לבעלי תפקידים), התשנ"ב-1992²⁹. הלוח קובע שסמכויות מסוימות שהוענקו לפי מספר חיקוקים לשוטרים בדרגות שונות, יוענקו לבעלי תפקידים במח"ש.

בביקורת נמצא כי הסמכויות של אנשי אגף החקירות והמודיעין במח"ש אינן שוות לאלו של מקביליהם במשטרה:

1. לאגף החקירות במח"ש אין סמכות להורות על סגירת תיקים ללא חקירה, כפי שיש לחוקר המשטרה. לדוגמה, בכל הנוגע לעבירה שאינה פשע, הסמכות להורות על סגירת תיק ללא חקירה מסורה על פי חוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982 (להלן - חסד"פ)³⁰ לקצין משטרה בדרגת פקד ומעלה (קצין חקירות), ואולם לוח הסמכויות אינו מסמך חוקר במח"ש לעשות כן, אלא מעניק סמכות מקבילה לסגירת תיק ללא חקירה במח"ש רק "מנהל המחלקה, סגניו ופרקליט שהסמך לכך". הסמכות לסגירת תיקים ללא חקירה חיונית לעבודת החוקרים באגף, אך בהיעדר סמכות מתאימה לכך בדין הם נדרשים להעביר לטיפולם של הפרקליטים את התיקים הרלוונטיים לצורך קבלת החלטה על סגירתם.
2. לחוקר מח"ש אין סמכות לחתום על בקשות שונות המחייבות חתימה של שוטר בדרגת סגן ניצב ומעלה. בעבר אנשי החקירות במח"ש היו שוטרים מושאלים, אולם לאחר שהושלם תהליך האזרוח במח"ש נותרו אנשי החקירות במח"ש ללא הסמכות והיכולת האמורה, והם נאלצים להיעזר בשוטרים ממפלג המודיעין במחלקה. מדובר בבקשות כגון בקשות לצווים מבתי משפט לקבלת מחקרי תקשורת וכן אישור הלנת עצור בתחנת משטרה שבתקופת הקורונה נדרשה לגביו חתימה של סגן ניצב.
3. הנהלים המשמשים את אגף החקירות והמודיעין במח"ש בעבודתו השוטפת אומצו ברובם מנהלי המשטרה והוא פועל על פיהם בשינויים המחויבים. ואולם חלק מההנחיות והנהלים של המשטרה אינם רלוונטיים או מותאמים לעבודת מח"ש. לדוגמה, נוהלי המשטרה בתחום המודיעין והפעלת המקורות לא התאימו באופן מיטבי לעבודת מח"ש, ולפיכך הוחלט לאחרונה במח"ש על קיום עבודת מטה לשם גיבוש ועדכון נוהל "הפעלת מקורות במח"ש". במח"ש החלה עבודה על אוגדן נהלים מותאם, אך נכון למועד סיום הביקורת מדובר בטיטה ראשונית שלא הושלמה ולא תוקפה.

עלה כי תהליך האזרוח של חוקר מח"ש שבמסגרתו אוישו תקני אגף החקירות בעובדי מדינה לא כלל הסדרה והתאמה של כלל הסמכויות הנחוצות לאגף החקירות והמודיעין במח"ש, ובפועל מתפקד האגף כשסמכויותיו על פי הדין חסרות: היעדר סמכות להורות על סגירת תיקים ללא חקירה, היעדר סמכות חתימה על בקשות שונות המחייבות חתימת שוטר בדרגת סגן ניצב ומעלה ועבודה על פי נהלים שאינם מותאמים במלואם לעבודת המחלקה.

29 בתוספת לכללים מופיעה טבלה, ובה בטור א' מופיע החיקוק והסעיף המקנה סמכות לבעל התפקיד, בטור ב' מופיעה דרגת השוטר המוסמך, ובטור ג' מופיע בעל התפקיד במח"ש.

30 סעיף 59 לחסד"פ.



ממסמכי מח"ש עולה כי מח"ש מכירה בצורך לקדם את הסדרת סמכויות חוקרי מח"ש, אולם פעולות לקידום של תיקוני חקיקה בעניין נמצאות בשלבים ראשוניים, ועד תום מועד הביקורת לא חל שינוי בסמכויות שהוקנו לחוקרים. מוצע כי משרד המשפטים ומח"ש יפעלו לקידום של תיקוני חקיקה לצורך הסדרה מלאה של הסמכויות הנדרשות לחוקרי מח"ש בעבודתם השוטפת.

הידע המקצועי והמיומנות של חוקרי מח"ש

אגף החקירות והמודיעין במח"ש מתמודד עם אתגרים מורכבים ועם סביבת עבודה בחיכוך גבוה עם אוכלוסיות שונות, הדורשים מעובדי האגף יכולות מיוחדות ומגוונות. לכן אפיון תפקיד חוקר מח"ש כולל הכשרות הן בתחום החקירות והן בתחום הבילוש והסיוור.

1. למח"ש אין יחידת הדרכה נפרדת בשל מספרם המועט של החוקרים באגף, ובפועל הכשרת החוקרים במח"ש נעשית במיעוטה באמצעות הכשרות עצמאיות שהיא מבצעת מתקציב הדרכה המתקבל ממשרד המשפטים (שישה קורסים בנושאים שונים), וברובה תלויה בהסכמתה של המשטרה להקצות למח"ש מקומות בקורסי הכשרה מטעמה (13 קורסים בנושאים שונים)³¹.

לדוגמה, קורס תשאול של המשטרה הוא קורס יסוד המהווה נדבך חשוב בסל הכלים המקצועיים הדרושים לחוקר מיומן, אולם מחוקרי מח"ש נמנעה האפשרות להשתתף בו עקב סירובה של המשטרה להקצות מקומות בקורס עבור מח"ש.

בעניין זה ציינה מח"ש כי אכן המשטרה לא הקצתה מקומות בקורס זה לחוקרי מח"ש משיקולי תיעדוף גורמים משטרתיים, אך ממילא הקצאה אחת או שתיים לחוקריה מח"ש לא הייתה מספקת. לכן הוחלט על הפקת קורס תשאול בתשלום לכלל חוקרי מח"ש מתקציב משרד המשפטים המתוכנן להתבצע בשלהי שנת 2022.

יצוין כי נכון לינואר 2023 טרם התקיים קורס התשאול.

2. מאגר הידע המקצועי המשמש את חוקרי מח"ש לעדכונים בתחום הנהלים והפסיקה הוא מאגר משטרתי ("שערי ידע"). נכון למועד סיום הביקורת לא קיים אתר המותאם לצורכי אגף החקירות במח"ש.

הנהלת מח"ש פועלת מול משרד המשפטים להקצאת תקציב לשם הכשרת חוקריה. כמו כן, הליך החניכה הראשוני של חוקרים חדשים מבוצע באופן פנימי בתוך האגף, ויחידת הניהול במח"ש נמצאת בהליכי פיתוח של סביבת עבודה לימודית דיגיטלית שתכלול מצגות, הרצאות וערכות למידה ללימוד עצמי, המיועדות לכלל החוקרים.

31 ההכשרות המשטרטיות שאליהן משובצים חוקרי מח"ש הן בנושאי ליבה שונים, ובכללם עבירות אלימות במשפחה, עבירות מין, אכיפה כלכלית, טיפול באנשים עם מוגבלויות והכשרת חוקרי נוער.



מן האמור עולה, כי לאגף החקירות והמודיעין במח"ש אין מערך סדור ושוטף של הכשרה וחניכה. לפיכך, יש צורך בטיוב ובשיפור הידע, ההכשרה והמקצועיות של עובדי האגף.

מח"ש ציינה בתשובתה כי זה זמן מה היא פועלת בתחום שיפור הידע של חוקרי המחלקה באמצעות הכנת לומדות הרלוונטיות לעבודת החוקרים שאותן צריכים החוקרים ללמוד; העברת שיעורים שבועיים לחוקרי מח"ש על ידי גורמי חוץ ופנים; בקרות של ראשי שלוחות, ראשי אגפים והפקות לקחים שמתקיימות על ידי ראש מח"ש. כמו כן, אגף החקירות במח"ש מקבל תקציב הדרכה ממשד המשפטים ומבצע הכשרות עצמאיות בהתאם לתוכנית הכשרה שפותחה במח"ש. בשנת 2022 הסתכם תקציב זה ב-258,000 ש"ח לטובת הכשרות בקורסים שונים, לרבות במשרת ישראל וקורסים עצמאיים.

עוד כתבה מח"ש בתשובתה כי אומנם הוקמה בשנת 2020 יחידת ניהול במח"ש שאחד מתפקידיה הוא לשפר את נושא ההדרכה באגף החקירות במח"ש, אולם אין די בתוספת של יחידת הניהול בלבד, ודאי במתכונת התקינה שלה היום, כדי לתת מענה מלא, וכי היא מסכימה שנכון לטייב ולעבות את הכשרת חוקריה.

מומלץ כי מח"ש בשיתוף משרד המשפטים יפעלו להשלמת פיתוחו של מערך הכשרה עצמאי ומלא עבור חוקרים.

גישה למידע חיוני - הרשאות למערכות משטרתיות

אחד הכלים המקצועיים הדרושים לחוקרי מח"ש לצורך ביצוע עבודתם באופן יעיל, גילוי האמת ומיצוי הראיות הוא האפשרות לצפות במערכות המידע המשטרתיות ולשאוב מהן מידע. כאמור, בעבר שירתו באגף החקירות במח"ש שוטרים מושאלים שלהם הרשאות למערכות המשטרתיות. עם אזרוח החוקרים במח"ש החל משנת 2018, עלה הצורך להסדיר את גישתם למערכות המשטרתיות.

פקודת המשטרה קובעת³² כי לצורך מילוי תפקידיהם יהיו למח"ש ולמי שנמנה עימה "הסמכויות וההסנינויות של המשטרה ושל שוטר, לפני העניין"³³. עוד קובעת הפקודה כי בכל פעולה שמח"ש מוסמכת לעשות רשאית היא להסתייע במשטרה בהתאם לכללים שיקבעו פרקליט המדינה והמפקח הכללי³⁴. סעיף 2 לפקודה קובע כי המוסמכים לבקש את הסיוע, תנאי הגשתו, דרכי הגשתו והיקפו יפורטו בנהלים שייקבעו בהסכמתם של פרקליט המדינה והמפקח הכללי.

המשטרה קבעה בנהלים ובפקודות הסדרים למתן הסיוע למח"ש. בכללי המשטרה, שנקבעו על ידי פרקליטת המדינה דאז והמפקח הכללי דאז מכוח הפקודה³⁵, נקבע בין היתר כי לצורך מילוי תפקידיה רשאית מח"ש לבקש את סיוע המשטרה בעיון במאגרי המידע שברשות

32 סעיף 49(א) לפקודה.

33 סעיף 49(ב) לפקודה.

34 סעיף 49(ב) לפקודה.

35 סעיף 9(1) לכללי המשטרה (מתן סיוע למחלקה בידי המשטרה), התשנ"ב-1992.



המשטרה. נוסף על כך, פקודת המשטרה בנושא³⁶ קובעת כי המשטרה תעמיד לרשות מח"ש את המידע האגור במאגרי המידע שברשותה בהתאם לדרישתה, לצורך חקירותיה.

ואולם בביקורת נמצא כי לחוקרי מח"ש חסרות הרשאות וגישה ישירה לכמה ממערכות המידע המשטריות, וזאת באופן הפוגע ביכולתה המקצועית של מח"ש לבצע את תפקידה ועלול אף לפגוע בעצמאותה כגוף הנדרש לחקור שוטרים וקצינים במשטרה, כמפורט להלן:

1. לחוקרי מח"ש אין גישה ישירה למערכת "הקלטות מוקד 100", הכוללת מידע והקלטות של פניות למוקד החירום הטלפוני המהווים, לעיתים, חומר חקירה. חוקרי מח"ש נדרשים לפנות בבקשה לקבלת ההקלטה הרלוונטית באמצעות מערכת משטרית אחרת. פרק הזמן להעברת ההקלטה מהמשטרה לחוקרי מח"ש עלול להגיע לשבועות אחדים.

במסגרת עדכון ששלחה מח"ש בינואר 2023 נמסר כי מנהלת מח"ש סיכמה בעל פה עם ראש אג"ם כי יינתנו הרשאות למוקד 100, וכי מח"ש נמצאת בשיח מול המשטרה בנוגע לאופן יישום מתן ההרשאה.

2. הגישה של חוקרי מח"ש לסרטונים ממצלמות גוף של שוטרים שהועלו על ידי המשטרה לשלוש מערכות משטריות ("פל"א", "שירת הסירנה" ו"דוטן") היא חלקית ומוגבלת; ל-13 מתוך 38 החוקרים במערך אין הרשאת צפייה במערכות אלו, ו-25 החוקרים בעלי ההרשאה יכולים לצפות רק בסרטונים ששוּיכו על ידי שוטרים לדוחות פעולה, ולא בכל הסרטונים השמורים במערכת הרלוונטית (מערכת "טייגר").

יכולתם של חוקרי מח"ש להוריד תוצרים מתוך מצלמות הגוף ולצרוב אותם על גבי תקליטורים תלויה בקיומה של עמדה מיוחדת לכך (עמדת "טלי"). נמצא שרק בשתיים מתוך שמונה שלוחות מח"ש (בשלוחת ראשון לציון ובשלוחת ירושלים) מותקנת עמדה כזו.³⁷

בעניין זה מסרה מח"ש בתשובתה כי לפי עמדתה יש לחתור לפתרון טכנולוגי דיגיטלי שיאפשר הורדת חומרים ממערכות משטריות למערכת ניהול התיקים של מח"ש.

בהיעדר הרשאת גישה כאמור לסרטונים ממצלמות גוף, נוצר נוהג שלפיו נאלצו חוקרי מח"ש לפנות לנציג המשטרה בבקשה לקבל סרטונים שאינם נגישים להם, אולם ההיענות לבקשה לא הייתה מיידית, והייתה עשויה לארוך כשבוע ימים באופן שעלול להשפיע על איכות החקירה ותוצאותיה במיוחד במקרים דחופים.

בפברואר 2022 פנתה מנהלת מח"ש לראש אגף מבצעים ושיטור במשטרה בבקשה להסדיר את אפשרות הצפייה, הצריבה וההורדה של החומרים באופן בלתי אמצעי לכספת וירטואלית ייעודית שתימצא בממשק בין משטרת ישראל למח"ש. לטענת מח"ש, תשתית טכנולוגית מעין זו כבר קיימת במחוזות הפיליליים של פרקליטות המדינה, ולכן ההסדרה הנדרשת כרוכה אך ורק במתן הרשאות. עוד ציינה בפנייתה כי על פי עמדת יועמ"ש אגף הטכנולוגיה והתקשוב במשטרה, שניתנה על דעת יועמ"ש המשטרה, אין מניעה משפטית

36 פקודת המטה הארצי 06.03.06, פרק 8 בנושא "סיוע המשטרה למח"ש".

37 לצורך התקנת העמדה נדרשת סמיכות מיקומית של שלוחת חקירות מח"ש לשלוחת משטרה, ודרישה זו לא מתקיימת במרבית שלוחות החקירות.



להרחבת ההרשאות הקיימות לחוקרי מח"ש לעיון ולביצוע של פעולות שונות במערכות המשטרה.

מהמקובץ עולה כי חוקרי מח"ש מבצעים את תפקידם בלי שיש להם גישה ישירה ומלאה למערכות מידע משטרתיות המכילות חומרי חקירה רלוונטיים לחקירות שוטרים. לחוקרי מח"ש גישה חלקית ומוגבלת לסרטונים ממצלמות גוף של השוטרים, ובשש מתוך שמונה שלוחות החקירות לא קיימות עמדות להורדה ולצריבה של סרטונים אלו. כמו כן נכון למועד סיום הביקורת לחוקרי מח"ש עדיין אין גישה ישירה למערכת הקלטות מוקד 100, הכוללת מידע מהותי לחקירות שונות. כל עוד אין לחוקרי מח"ש הרשאות לגישה לכלל המערכות המשטרתיות הדרושות להם ולצפייה בהן, תהליך העבודה של חוקרי מח"ש עלול להיפגע באופן מהותי.

מתשובת מח"ש עולה כי באוגוסט 2022 סוכם עם המשטרה שהאחריות להורדת הסרטונים ממערכת ה"טייגר" תועבר לידי מדור סיוור במשטרה כדי שיינתן מענה לחוקרי מח"ש בפרקי זמן קצרים. זאת בכפוף לזמינות המערכת וכן בכפוף לתיוג ולפריקה של הסרטונים בידי שוטר. עוד נמסר בתשובת מח"ש כי בעקבות הסיכום עם המשטרה "קיים שיפור משמעותי בפרקי הזמן בהם מתקבלים החומרים", וכי בכוונתה להמשיך לבחון את הממשק עם אגף המבצעים במשטרה.

מציאות שבה קבלת חומרי החקירה עבור חקירות מח"ש מותנית הלכה למעשה בשיתוף פעולה מצד המשטרה ולעיתים אף נשענת על פנייה אישית לבעלי תפקידים במשטרה, יוצרת בהכרח תלות של מח"ש במשטרה באופן שאף עלול לפגוע ביכולתה לחקור שוטרים ומפקדים במשטרה באופן עצמאי ובלתי תלוי בגוף הנחקר.

מומלץ כי עד להסדרת גישה ישירה למערכות המידע המשטרתיות, מח"ש תוודא כי הסיכום שלה עם המשטרה לשיפור הזמינות והמהירות של הגישה ייושם כדרוש לה באופן מלא וקבוע.

מח"ש מסרה בתשובתה כי בעבר לא היו לחוקריה הרשאות למערכות המשטרתיות כלל, ובארבע השנים האחרונות חל שיפור משמעותי בנושא וניתנו לחוקרים הרשאות למערכות המשטרתיות המרכזיות. עוד מסרה כי בעת הסדרת השימוש במצלמות גוף בחקיקה, לא ניתנה הדעת על גישת חוקרי מח"ש למערכת המשטרתית הרלוונטית (מערכת ה"טייגר"). אומנם המשטרה אינה נותנת למח"ש גישה ישירה למערכת זו, אך הממשק עם המשטרה השתפר ובקשות מח"ש לקבלת מידע מתוך המערכת נענות בפרקי זמן קצרים.

לצד זאת כתבה מח"ש בתשובתה כי גם לפי עמדתה כלל חוקריה צריכים לקבל כל הרשאה רלוונטית לצורך חקירת התיקים, היות שעל פי חוק מחויבת משטרת ישראל להעביר אליה באופן מידי את כל הנדרש לה לצורכי חקירה. מח"ש סבורה כי המצב הקיים שבו מתבצעת פנייה אישית לבעלי תפקידים במשטרה אינה יוצרת תלות במשטרה, וכי בשנים האחרונות היא פועלת כדי שלחוקריה תתאפשר גישה ישירה למערכות משטרתיות שונות.

מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים מסרה בתשובתה מדצמבר 2022 כי לעמדתה ככלל, לגופי אכיפה לא אמורה להיות גישה שוטפת למאגרי מידע של נחקרים פוטנציאליים, אלא



שבהתעורר חשד לביצוע עבירה יפעילו גורמי האכיפה את סמכויותיהם לשם איסוף ראיות. לטענתה, כללי המשטרה מחזקים את עמדה זו ואינם מניחים חיבור אוטומטי ומלא של מח"ש לכלל מאגרי המידע המשטריים. עם זאת, כאשר עולה צורך בחיבור למערכת מסוימת - יש לשקול אותו בשים לב לאופן החיבור, להיקפו ולמהותה של המערכת, ואם תימצא הצדקה אפשר יהיה לחבר את מח"ש למערכת.

הגישה הישירה והעצמאית למערכות המידע המשטריות לצורך חקירת חשדות נגד שוטרים, היא אחד הכלים שעליה מתבססת היכולת המבצעית והמקצועית של החוקרים במח"ש, והיא חיונית לשם ביצוע תפקידם באופן יעיל ובלתי תלוי. מציאות שבה קיימת תלות בשיתוף הפעולה של המשטרה לצורך קבלת חומרי חקירה עבור חקירות מח"ש עלולה לפגוע ביכולתה המקצועית של מח"ש לבצע את תפקידה ועלולה לפגוע אף בעצמאותה מול הגוף הנחקר.

ראוי כי הנגישות של חוקרי מח"ש למערכות המידע המשטריות לא תהיה "נחותה" מזו של חוקרי המשטרה למערכות אלו שעה שמתעורר חשד לביצוע עבירה. מוצע כי מח"ש תמשיך ולפעול עבור חוקריה, בשיתוף המשטרה, להסדרה של גישה ישירה למערכות המידע המשטריות הרלוונטיות. מומלץ כי השימוש במערכות המשטריות יוסדר בנוהלי גישה למידע, בדומה לנהלים המשמשים את חוקרי המשטרה, ויעשה בכפוף לקביעת אמצעי פיקוח ובקרה על אופן החיבור ועל היקפו.

יכולות טכנולוגיות ומבצעיות

בניגוד ליחידות משטריות המקבלות תמיכה מבצעית לפעילות החקירתית, במח"ש כלל הפעילות מבוצעת על ידי החוקרים, לרבות בילוש ומעקב, ליווי, איתור, עריכת חיפושים אחר אמצעי לחימה וסמים, ביצוע מעצרים ועיכובים, הובלת עצורים ואסירים לבתי המשפט השונים ברחבי הארץ, ליווי ועוד. עקב כך נדרשים חוקרי מח"ש לכוננויות שבמסגרתן עליהם להיות בזמינות מלאה, במרחק נסיעה של 45 דקות לכל היותר מכתובת השלוחה שבה הם מוצבים³⁸.

גוף החוקר בעידן הדיגיטלי תחומים רלוונטיים לגוף אכיפה, כגון משטרה, נדרש להחזיק ביכולות טכנולוגיות ומבצעיות דומות לאלו של הגוף הנחקר. ככל שמשתכללים האמצעים הטכנולוגיים שבהם מסתייעת המשטרה בהתמודדותה עם עולם הפשיעה, ועל רקע ההתפתחויות במרחב המקוון, נדרשת אף מח"ש לבנות את יכולותיה שלה בהתאמה.

ממסמכי מח"ש עולה כי בקשות שהוגשו מטעמה למשרד המשפטים לתקצוב ולאישור צרכים לוגיסטיים לא קיבלו מענה מהיר דיו, והיא נדרשת לחזור ולהסביר את מאפייניו הייחודיים והמבצעיים של האגף לחקירות ומודיעין במח"ש.

בתוכנית בנושא "הובלת שינוי באגף החקירות והמודיעין - המחלקה לחקירות שוטרים" של מנהלת מח"ש מפברואר 2022 נכתב כי יש צורך בהשקעת סכומים ניכרים באופן רצוף ומתמיד בתחום חקירות מחשב וסייבר, שהוא תחום חדשני ויש להדביק בו את הפערים. על פי המסמך, "מצבה של מח"ש בתחום זה אינו משופר כיחידות אחרות במשרד [המשפטים]"; אשר לצרכים

38 להנחיה זו חריג הנוגע לעובדים שמקום מגוריהם רחוק.



המבצעים של מפלג המודיעין - "אלה אינם ממולאים בדחיפות המתבקשת", ו"ככל שאנשי המודיעין מצביעים על צרכים רלוונטיים המצויים בשימוש במשטרת ישראל, מח"ש צריכה ליישר קו עם אלה, על מנת שלא להסיג את עצמה אחורנית, ואת בקבוע זמן קצרים וסבירים, נוכח העבודה המבצעית המתבצעת באגף. גם כאן האתגר הינו להישאר ברמה גבוהה יותר מזו של אנשי הגוף הנחקר, וחשוב לעשות כן גם בהיבטים הטכנולוגיים".

1. ממסמכי מח"ש עלה שחוקרי אגף החקירות והמודיעין במח"ש אינם מצוידים במלוא הציוד הדרוש להם לשם ביצוע תפקידם, כגון אמצעים המשמשים את החוקרים לתיעוד חקירות במתקני מח"ש ומחוץ להם. הציוד הטכנולוגי באגף דל, מיושן בחלקו, ואינו מדביק את קצב ההתחדשות של האמצעים הקיימים במשטרה. הדבר גורר תקלות חוזרות ונשנות, סרבול ובזבוז זמן בעבודה, הנעשית בסביבה שאינה דיגיטלית ואינה מתקדמת.

מח"ש ציינה בתשובתה כי אכן היעדר תקציב זמין מצריך פנייה פרטנית בכל פעם ופעם לגורמי משרד המשפטים, וכי מוצע שיהיה מנגנון אישור מהיר שיתבסס על תקציב משורין וקיים.

מתשובת משרד המשפטים מדצמבר 2022 עולה כי חטיבת התפעול והלוגיסטיקה אישרה רכש של כמחצית מהאמצעים שביקשה מח"ש בסוף שנת 2020. לציוד שנרכש ניתנה עדיפות גבוהה על ידי מח"ש, ושאר הבקשות לא אושרו בשל עלותן הגבוהה ובשל תקציב המשכי שהיה באותה תקופה. עוד נכתב בתשובה כי מאז דצמבר 2020 לא נדרשו על ידי מח"ש דרישות נוספות.

מוצע כי מח"ש תפעל מול משרד המשפטים להקצאה של מלוא הכלים והאמצעים הדרושים לחוקריה, לצורך ביצוע עבודתם המקצועית.

2. **זיהוי פלילי:** בהיעדר יחידת זיהוי פלילי (מז"פ) למח"ש, ובהיעדר מעבדות בליסטיות וציוד פורנזי מתקדם, נאלצת מח"ש לקבל שירותים אלו מהמשטרה.

עמדת מח"ש היא כי כלל גופי האכיפה, ובהם שב"כ וצה"ל, מסתייעים במעבדות המטה הארצי במשטרת ישראל, וכי נכון להיום אין חלופה מקצועית ומנוסה בישראל למעבדות הזיהוי הפלילי המשטריות. כמו כן, מח"ש ציינה בתשובתה כי היא לא נתקלה בקושי מול מז"פ בקבלת שירותים באופן מהיר ויעיל. לדבריה, במז"פ, על מעבדותיו, עובדים אנשי מקצוע בעלי מומחיות. נוסף על כך, מח"ש סבורה שברמה המעשית לא ניתן יהיה להקים מעבדות בכל תחומי המז"פ ברמה המקצועית הנדרשת.

משרד מבקר המדינה סבור כי הישענותה של מח"ש, שמהות תפקידה הוא לחקור שוטרים, על מערך המעבדות של משטרת ישראל אינה דומה להישענותם של גופי אכיפה אחרים כמו שב"כ או צה"ל על מעבדות אלו. קבלת שירות מהמשטרה וכן משוטרים וממפקדים בה לצורך חקירת שוטרים ומפקדים במשטרה עלולה לפגוע בעצמאות של מח"ש עקב תלותה במערך המעבדות של המשטרה לצורך ביצוע פעולות אלה.



לאור האמור, גם אם מח"ש סבורה שאין מקום להקים מערך פורנזי עצמאי ונפרד מהמשטרה, מוצע כי ייבחנו במשטרה הסדרי העבודה באופן שיובטח מענה מהיר ויעיל לכל צרכיה של מח"ש בתחום הפורנזי, ויובטחו העצמאות ואי התלות של מח"ש במשטרה.

מח"ש כתבה בתשובתה כי היא מקבלת את ההמלצה, וכי היא תסייע למשטרה ותשתף פעולה עימה בעניין זה.

3. **נשיאת נשק:** תפקידו של חוקר במח"ש כולל גם הגעה לאזורים רגישים ומסוכנים, וביצוע מעצרים של בעלי עבר פלילי. על רקע זה החליטה מח"ש כי לצורכי הגנה עצמית ראוי שחוקריה יישאו נשק. עם זאת, מאחר שמשרד המשפטים ונציבות שירות המדינה לא הכירו באגף החקירות במח"ש כיחידה מבצעית, לא ניתן לחייב את חוקרי האגף להוציא רישון נשק או לשאת נשק.

נמצא כי אין נוהל להכשרה וריענון מקצועיים וקבועים לנושאי הנשק ביחידה, כגון יציאה למטווחים מבצעיים וכיוצא בזה. עוד נמצא כי נכון למאי 2022, מתוך 41 החוקרים הכלולים במצבת אגף החקירות, 10 חוקרים אינם חמושים ושניים נוספים בתהליך קבלת נשק. נכון לינואר 2023 ישנם 25 חמושים ושמונה עובדים נוספים הממתינים לאישור משרד הביטחון לאומי בעניין הנשק.

מח"ש מסרה בתשובתה כי במכרזים שפורסמו בשנת 2022 לגיוס חוקרים חדשים נכללה הערה ולפיה הסמכה לתפקיד כרוכה בהוצאת רישיון נשק ובנשיאת נשק לאחר אימון והכשרה ושמירה על כשירות מבצעית בתקופת ההעסקה. בעניין חימוש החוקרים הוותיקים מסרה מח"ש שהיא מסכימה שצריך להימצא פתרון כולל המחייב אותם בנשיאת נשק, עניין אשר יבוא על פתרונו עם ההכרה במח"ש כיחידה מבצעית.

בתשובת משרד המשפטים מסר אגף הביטחון במשרד כי יש נוהל הכשרה המחייב כל מי שמקבל כלי ירייה משרדי, ללא קשר למקום עבודתו, לבצע הכשרה בסיסית ולאחר מכן מטווח אחת לשנה. במרוצת השנים הוגשו להנהלת מח"ש כמה הצעות לאימון מבצעי עבור החוקרים, אולם הדבר לא התקבל. עוד צוין כי אם עובדי מח"ש יוכרו כיחידה מבצעית, ייערך להם קורס מקצועי על ידי אגף הביטחון שיכלול, בין היתר, העשרה בנושא כלי הירייה, אבטחה צמודה וליווי באזורי סיכון.

4. **ליווי עצורי ימים:** על פי הסכם הבנות שנחתם בין שירות בתי הסוהר (להלן - שב"ס) לבין מח"ש³⁹, משימת ליווי עצורים⁴⁰ מבית המעצר למח"ש לצורכי חקירה וכן לבתי המשפט

39 הסכם הבנות בין שירות בתי הסוהר ובין המחלקה לחקירות שוטרים במשרד המשפטים, מיום 28.1.14. גובש על ידי מחלקת תכנון בשב"ס.

40 ליווי של מי שנעצרו למספר ימים קצוב, ולא כאלו שנעצרו עד להחלטה אחרת בעניינם או עד לתום ההליכים.



להארכות מעצר מבוצעת על ידי מח"ש ולא על ידי יחידת נחשון של שב"ס⁴¹. נושא זה נתון במשא ומתן בין מח"ש לשב"ס מזה כמה שנים.

בתשובת שב"ס על טיטת הדוח מנובמבר 2022 (להלן - תשובת שב"ס) צוין כי הממשקים ושיטות העבודה בין מח"ש לשב"ס הוגדרו ואופיינו במסמך ההבנות משנת 2014. לשם העברת משימת ליווי העצורים לשב"ס נדרשת בקשה מפורשת בנושא וכן העברת תקציב ותקני כוח אדם למימוש המשימה. על פי האמור בתשובת שב"ס, עד כה לא התקבלה פנייה ממח"ש בנושא. לאחר שמח"ש תגיש בקשה מפורשת ומפורטת, לרבות הנתונים הרלוונטיים, יוצגו דרישות שב"ס לביצוע משימת ליווי העצורים.

בתשובת מח"ש צוין לעניין זה כי עד כה היא לא קיבלה משב"ס את המידע על מספר התקנים הנדרש מבחינתו ועל עלותו של כל תקן ולפיכך לא חלה התקדמות בנושא.

נכון למועד סיום הביקורת לא הגיעו מח"ש ושב"ס לכדי הסכמה באשר לאחריות למשימת ליווי העצורים. במצב דברים זה משימת ליווי העצורים נופלת על כתפי החוקרים שבחרו מיוזמתם לשאת נשק. מומלץ כי מח"ש ושב"ס יפעלו למציאת פתרון מוסכם בנושא ליווי העצורים.

הממצאים האמורים מעלים את הצורך בהגדלת הכלים והאמצעים הדרושים לביצוע עבודת חוקרי מח"ש. משרד מבקר המדינה סבור כי על מח"ש להבטיח את הכשרת חוקריה ומתן הכלים והאמצעים הנדרשים להם לשם ביצוע משימותיה המבצעיות, מבלי שתהיה תלויה במשרטה ותוך הגנה על שלומם האישי של החוקרים.

מח"ש ציינה בתשובתה כי בשנים האחרונות היא החלה להניע מול משרד המשפטים והנהלת הפרקליטות תהליך שיאפשר את מתן המעטפת הנדרשת לאנשיה והגדרת אגף החקירות והמודיעין כיחידה מבצעית. הדבר נדרש כיוון שתהליך האזרח שבוצע באגף החקירות במח"ש התייחס אך ורק להחלפת התקנים (קרי קבלת תקנים אזרחיים חלף תקני שטר מושאלים) בלי לעסוק במעטפת הנוגעת לניהול ההון האנושי, לפיתוח קריירה, לתנאי שירות ולסמכויות ולתפקידים נחוצים, לרבות לגורמי מטה ומינהל.

מומלץ להנהלת מח"ש ולמשרד המשפטים להשלים את התהליך האמור ולהידרש למאפייניו הייחודיים של אגף החקירות והמודיעין במח"ש וכן למשאבים העומדים לרשותו, ובכלל זה לבחון את האפשרות להגדיר את אגף החקירות והמודיעין כיחידה מבצעית, על כל המשתמע מכך.

41 האפשרות להעביר את משימת הליווי לאחריות שב"ס צוינה בסעיף 5 להסכם בתנאי שיעברו תקני כוח אדם ותקציב מתאים לשב"ס לביצוע המשימה, כפי שיוסכם בין הגופים. הנושא עלה בכמה סבבי שיחות בין שני הגופים, אך לא הגיע לידי פתרון בשל פערים בין עמדות הצדדים.



קידום יוזמות מבצעיות

תפקיד מפלג המודיעין במח"ש הוא לקבל מודיעין מאזרחים ומשוטרים, לאשש את המידע ולהעשיר אותו באמצעות פעילות סמויה, בדיקת מחקרי תקשורת בין אנשים הרלוונטיים למידע ובמידת הצורך האזנה טלפונית לאנשי המשטרה החשודים.

צוות חשיפה הוא שלוחה ארצית באגף החקירות, ותפקידו לחקור עבירות של שחיתות וטוהר המידות. בשונה מתיקים שמקורם בתלונה, צוות חשיפה ניזון על פי רוב מתוצרי עבודתו של מפלג המודיעין במח"ש, המבצע פעילות איסוף מודיעין יזומה וסמויה ומטפל בתיקים שנפתחים בעקבות ידיעות מודיעיניות, תלונות אנונימיות, מידע מתיקים משטרתיים והאזנות סתר של המשטרה.

בשנת 2021 חלה ירידה של כ-12% במספר הידיעות המודיעיניות שהתקבלו במפלג לעומת השנה הקודמת (מ-281 ל-247); ירידה של כ-18% במספר הפגישות עם מקורות מודיעיניים (מ-267 ל-220 פגישות); וירידה של כ-8% במספר תיקי המודיעין השנתי (מ-272 ל-251)⁴². כמו כן, בשנת 2021 צוות חשיפה קיבל 104 תיקים לטיפול, ב-35 מהם נחקרו שוטרים באזהרה. הצוות המליץ על העמדה לדין פלילי בארבעה תיקים וכן על העמדה לדין משמעתי בשני תיקים.

בביקורת נמצא כי בשנת 2021 חלה ירידה בפעילותו של צוות חשיפה, וכי בשנתיים האחרונות קיימת חולשה תפקודית של הצוות, אשר אמור להיות חוד החנית של המחלקה.

שינויים תדירים בכוח האדם ובניסיון המקצועי של חברי הצוות הובילו את מח"ש ליזום באוקטובר 2021 עבודת מטה בנושא "חשיפה", ובה הוחלט על שינויים הנוגעים להכשרה ולוותק המקצועי של החוקרים שיהיו חלק מצוות חשיפה. כמו כן גובשו קריטריונים לתיקים שיופנו לטיפולו של צוות חשיפה: תיקים ללא מתלונן המבוססים על ידיעה מודיעינית או מכתבים אנונימיים; תיקי האזנות סתר; תיקים שהחשוד בהם הוא בדרגת סגן ניצב ומעלה; תיקים שהחשוד בהם משתייך ליחידה רגישה או לתפקיד רגיש; תיקים שטופלו על ידי צוות במחוזות ובשל מורכבות מודיעינית או סיגינטית⁴³ שהתפתחה במהלך החקירה נדרש בהם טיפול ממוקד.

מח"ש ציינה בתשובתה כי יש להביא בחשבון את בעיית כוח האדם במפלג המודיעין, שהתבטאה בעזיבתם של בעלי תפקידים (רכז וקצין מודיעין), ואת השינוי וההתאמות שנעשו בשנים האחרונות בנוהלי המודיעין, שיש בהם כדי לטייב את עבודת המודיעין. לפיכך, עבודת מפלג המודיעין בוצעה תוך מחסור בכוח אדם מחד גיסא, אך הייתה מדויקת יותר מאידך גיסא, והדבר בא לידי ביטוי במספר תיקי החקירה שבהם עסק צוות חשיפה.

מוצע כי מח"ש תפעל להגברת היוזמה המודיעינית והחקירתית, הן במפלג המודיעין והן בצוות חשיפה, ותפעל לאיתור החסמים בפעילות צוות חשיפה ולהסרתם.

42 בסיכום שנת 2021 של מחלקת המודיעין במח"ש צוין כי הירידה בכמות תיקי המודיעין נובעת, בין היתר, מסיום תפקידו של רכז מודיעין ירושלים ביום 1.8.21. עוד צוין כי נתוני שנת 2021 אינם מוחלטים, שכן 57 תיקי מודיעין עדיין פעילים וטרם התקבלה לגביהם החלטה.

43 סיגינט - מודיעין אותות.



ממצאיו של פרק זה מצביעים על חולשה תפקודית ומבצעית של אגף החקירות והמודיעין של מח"ש, המשפיעה על תפקודו ועל תוצריו של הארגון. חולשה זו מתבטאת ביכולת החקירה הפורנטליות, והיכולות הפורנזיות והמודיעיניות של האגף. נוסף על כך מצביעים ממצאי הפרק על כך שמח"ש, שביסוד תפקידה עומדת המשימה של חקירת שוטרים וקציני משטרה, תלויה בהיבטים מסוימים בשיתוף הפעולה של המשטרה לצורך מיצוי החקירות והכשרת עובדיה.

מומלץ להנהלת מח"ש ולמשרד המשפטים לתת את הדעת על סוגיות אלו, ולבחון כיצד למצב ולמנף את אגף החקירות והמודיעין כך שיוכל להגשים את ייעודו המבצעי בעזרת שימוש בכלים פורנזיים וטכנולוגיים איכותיים וזמינים, ללא תלות גבוהה במשטרה.

ניהול הנתונים והמידע במח"ש

שתי מערכות מחשוב משמשות את מח"ש בפעילותה, נכון למועד סיום הביקורת באוגוסט 2022:

1. מערכת לניהול תיקי חקירה (מערכת "מח"ש") שהשימוש בה החל בשנת 2006.
2. מערכת לניהול התיקים לאחר העברתם ממערך החקירות למערך הפרקליטים (מערכת "תנופה") שהשימוש בה החל בשנת 2019.

מח"ש בסיוע אגף טכנולוגיות ומידע במשרד המשפטים, עמלים מזה למעלה משלוש שנים על פיתוחה של מערכת חדשה לניהול תיקי חקירה ("מבשרת"). ממסמכי מח"ש עולה שמערכת זו אמורה לסייע לטייב את הממשקים שמח"ש מקיימת עם מחלקת משמעת וית"ץ במשטרה, עם נפגעי העבירה, חשודים ועורכי דין, וכן את ממשק השירות לציבור הרחב⁴⁴. הצורך בנתונים מלאים ומהימנים שבאמצעותם ניתן לבחון את יעילות עבודתה של מח"ש, שב ועלה בדוחות קודמים של מבקר המדינה⁴⁵ ובמספר דיונים בוועדות הכנסת ובהן הוועדה לענייני ביקורת המדינה בשנת 2013⁴⁶. יצוין כי מח"ש הצהירה במענה לביקורת הקודמת משנת 2017 כי השלמת פיתוחה של המערכת צפויה להסתיים עד ספטמבר 2021. כך גם הצהירה בפני בג"ץ בפברואר 2021, בכפוף לכך שלא יתעוררו בהמשך הדרך עיכובים אשר אינם בשליטת הגורמים העוסקים בדבר⁴⁷. בסיכום השנתי לשנת 2021 דחתה מח"ש את הצפי להשקתה של המערכת החדשה לרבעון הרביעי של שנת 2022, אך נכון לנובמבר 2022 לא הושקה המערכת.

במסגרת הביקורת התבקשו משרד המשפטים ומח"ש להעביר מאגר נתונים ביחס לתיקים שבהם נתנו החלטות סופיות במח"ש בשנים 2017 ואילך. בהמשך לכך, התקבלו מספר קבצים המכילים נתונים ביחס לכ-11,000 תיקים מסוג זה. ניתוח הנתונים העלה שמערכת "מח"ש" שבה מוזנים הנתונים אינה תומכת בתהליכי העבודה, רוב השדות במערכת המחשוב אינם "שדות

44 סיכום מח"ש לשנת 2021.

45 דוח שנתי 56א, הטיפול המערכתי בתלונות על אלימות והתנהגות לא נאותה של שוטרים, עמ' 368 (2005)

46 פרוטוקול הוועדה לענייני ביקורת המדינה מיום 2.10.13.

47 בג"ץ 5260/17 האגודה לזכויות האזרח נ' המחלקה לחקירות שוטרים, (פורסם במאגר ממוחשב 10.2.21)



חובה" או שדות מובנים המתעדכנים אוטומטית או שפועלים לפי לוגיקה עסקית שנקבעה מראש. הזנת הנתונים בשדות תלויה בשיקול דעתם של המשתמשים במערכת והניתוח מלמד על כך שאין הקפדה על מילוי השדות המתאימים על ידי המשתמשים. עלה אפוא שהנתונים בקובץ אינם מהימנים או משקפים את הפעילות שבוצעה בפועל, ולפיכך לא ניתן היה להפיק תובנות מבוססות ממנו.

כך לדוגמה, בתיקים שבהם יש מספר מעורבים החשודים בביצוע עבירה, לא ניתן להבחין בעת שליפת נתונים בדוחות אם ההחלטות המפורטות במערכת "מח"ש" מתייחסות לכל המעורבים או לחלקם. הפירוט עשוי להופיע בשדה הכולל נימוקים במלל חופשי אך הוא אינו מאפשר פילוח אוטומטי.

עוד עלה כי במערכת מח"ש אין אפשרות להזין פרטים של "נילון", כלומר שוטר שנגדו הוגשה התלונה. פרטיו מוזנים למערכת רק אם הפך ל"חשוד" והוחלט על חקירתו באזהרה. יצוין כי במקרה מקביל של הגשת תלונה במשטרה נגד אזרח, פרטיו מוזנים למערכת המידע המשטרית כ"נילון" אף אם לא נחקר באזהרה. נמצאו 129,474 אזרחים נילונים שלא נחקרו באזהרה והתיק בעניינם נסגר⁴⁸. יצוין כי בשנת 2021 רק בכ-13% מהתיקים (596 מתוך 4,596) שנפתחו באותה השנה, נחקרו שוטרים באזהרה.

יוצא אפוא, כי נכון למועד סיום הביקורת אין כל רישום או תיעוד במערכת הממוחשבת של מח"ש של שמות ופרטי שוטרים שהוגשו נגדם תלונות, כל עוד הם לא נחקרו באזהרה, גם אם פרטיהם נמסרו בתלונה.

נמצא כי למשרד המשפטים אין את היכולת להפיק מהמערכת הממוחשבת של מח"ש נתונים מהימנים ופילוחים המאפיינים את התלונות בחתכים לפי מאפייני הנילונים, נתיבי הטיפול, ניתוחים על בסיס תחנות, מרחבים ומחוזות ועוד. יכולת זו עדיין חסרה חרף העובדה שמזה למעלה משלוש שנים מח"ש עוסקת בהליכי פיתוח של מערכת ממוחשבת מעודכנת שתיתן את המענה הדרוש כאמור, זאת בשל העיכוב בעלייתה לאוויר של המערכת החדשה.

מח"ש עדכנה בתשובתה כי באמצע דצמבר 2022 עלתה לאוויר המערכת החדשה, שאליה הוסבו כלל הנתונים, המסמכים והמדיה מהמערכת הישנה של כל תיקי מח"ש החל משנת 2005. נתוני התיקים שהוסבו עוד דורשים טיוב, אשר התחיל מיום עליית המערכת. בשנת 2023 צפוי המשך פיתוחה של המערכת החדשה, תוך הטמעת שיפורים ושינויים וכן צפוי חיבורה למערכות מחשוב נוספות כגון מרשם שוטרים מעודכן. נכון לפברואר 2023, עדיין לא ניתן להפיק מהמערכת החדשה נתונים בחתכים ובפילוחים לפי מאפייני התיקים והגורמים המעורבים. מח"ש החלה בתהליך לאיפיון ופיתוח מערכת דוחות נתונים (BI) באמצעות חברה במיקור חוץ, והצפי לסיום הפיתוח של חלק מהדוחות הוא סוף החציון הראשון של שנת 2023.

48 הנתונים מתוך דוח שנתי '2022', "טיפול המשטרה והפרקליטות בסגירת תיקים פליליים".



הלכה למעשה, המערכת הממוחשבת שמשרתת את מח"ש נכון למועד סיום הביקורת אשר החלה לפעול בשנת 2006 אינה תומכת בתהליכי העבודה והנתונים בה אינם מהימנים- ניהול המידע בדבר עשרות אלפי תלונות על שוטרים המתקבלות במהלך השנים הוא נדבך חשוב בניתוח של תהליכי העבודה במח"ש וקבלת החלטות בדבר המערך התפקודי של המחלקה. יתרה מזאת, הפערים האמורים במערכת פוגעים בתהליכי העבודה כך שלא ניתן לזהות תופעות חוזרות ונשנות, ויוצרים שלא בצדק שונות בין השוטרים אל מול אזרחים המתועדים ברישום המשטרתי במקרים כאלו, גם אם לא נחקרו.

בתשובת מח"ש צוין כי ההחלטה להפריד את המערכת הממוחשבת התקבלה רק בשנת 2018, כחלק מהפרדת אגפי הפרקליטות והחקירות, והצורך בהקמת מערכות מחשוב חדשות ועדכניות עלה לראש סדר העדיפויות של מח"ש ומשרד המשפטים. אגף מערכות מידע במשרד המשפטים ומח"ש השקיעו רבות באפיון ובפיתוח של מערכת חדשה שתיתן מענה על הצרכים המבוקשים, על ידי פילוח אירועים וגורמים מעורבים ובהם נילונים. עוד צוין כי מדובר במערכת מתקדמת שפיתוחה ארך זמן, שהיה סביר בנסיבות העניין ובחלקו היה תלוי במשתנים בלתי צפויים ובלתי תלויים במח"ש, וכן בשל הצורך ליצור פלטפורמה שתאפשר בהמשך ממשק למערכות נוספות, בין היתר למערכות המשטרטית (מחלקת משמעת וית"ץ), למערכת "תנופה" ולמרשמים שונים כגון מרשם האוכלוסין, רשם העמותות ומרשם שוטרים.

יש לראות בחיוב את השקעת המשאבים בהקמת המערכת החדשה. מומלץ כי מח"ש ומשרד המשפטים (אגף טכנולוגיות ומידע) ישלימו את הליכי הפיתוח וההטמעה של מערכת זו באופן שיכלול הזנה של ערכים מובנים וקביעת שדות חובה, כדי שיתאפשר ניתוח נתונים בצורה יעילה.

סמכות חקירה והעמדה לדין פלילי של שוטרים בעבירות של עד שנת מאסר

פקודת המשטרה קובעת כי חקירה של עבירה כמשמעותה בתוספת הראשונה, ששוטר חשוד בביצועה, לא תיערך בידי המשטרה אלא בידי מח"ש⁴⁹. לפי התוספת הראשונה סמכות מח"ש תחול על כל עבירה שהיא, למעט רשימה של עבירות, הכוללת, בין היתר, עבירה שעונשה אינו עולה על שנת מאסר⁵⁰. מכאן שככלל, למח"ש אין סמכות לחקור עבירות שדיןן שנת מאסר או פחות מכך, והסמכות לכך נתונה בידי המשטרה.

לעניין זה מסרה מח"ש כי על פי חוק בעבירות שדיןן שנת מאסר או פחות יש למשטרה סמכות לחקור כאשר הדבר נדרש. לעומת זאת, אם מדובר בעבירה שנחקרה במח"ש (בהיותה מעל שנת מאסר) ומח"ש העבירה את התלונה או התיק להמשך טיפול משמעותי, כאשר נדרשת השלמת חקירה, תבצע מח"ש את השלמת החקירה.

49 סעיף 49ט לפקודת המשטרה.

50 אלא אם כן פרקליט המדינה או המפקח הכללי במשטרה קבעו שהעבירה תיחקר בידי מח"ש.



על פי החסד"פ⁵¹, הסמכות להעמיד לדין בעבירה פלילית שאינה מסוג פשע ואינה מנויה בחלק א' לתוספת ראשונה א', היא בידי תובע משטרת.

על פי חלוקת הסמכויות האמורה, ככלל, הסמכות להעמיד לדין פלילי בעבירות שדין עד (וכולל) שנת מאסר נתונה בידי חטיבת התביעות במשטרה. אולם בביקורת נמצא שבפועל אין לשום גורם - מח"ש או חטיבת התביעות - נתונים על העמדה לדין של שוטרים בעבירות פליליות שעונשן עד שנת מאסר.

משנת 2017 עד ספטמבר 2022 הגישה המשטרה 50,584 כתבי אישום, והגיעה להסדרים מותנים ב-3,464 תיקים נגד נאשמים וחשודים מכלל האוכלוסייה בעבירות שעונשן אינו עולה על שנת מאסר אחת, כמפורט בלוח 1 להלן.

לוח 1: תיקים שבהם הוגשו כתבי אישום ונחתמו הסדרים מותנים בעבירות שעונשן אינו עולה על שנת מאסר אחת

השנה	כתבי אישום	הסדרים מותנים
2017	10,218	208
2018	9,964	855
2019	8,813	729
2020	7,634	638
2021	8,401	529
2022 (ינואר-ספטמבר)	6,077	507
סה"כ*	50,584	3,464

על פי נתוני המשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

העבירות השכיחות ביותר שבגינן הוגשו כתבי האישום כוללות עבירות אלימות והפרות סדר שונות, בהן העלבת עובד ציבור (3,495 מקרים), התנהגות פרועה במקום ציבורי (2,444 כתבי אישום), תגרה (1,079 כתבי אישום) ושימוש בכוח או באיומים במטרה למנוע מעצר (1,055 כתבי אישום). העבירות השכיחות ביותר שבגינן נחתמו הסדרים מותנים כוללות בין היתר העלבת עובד ציבור (787 מקרים), הזנחת שמירה על כלי ירייה (351 מקרים), תגרה (213 מקרים) והתנהגות פרועה במקום ציבורי (203 מקרים).

הביקורת ביקשה מהמשטרה נתונים על מספר תיקי החקירה וכתבי האישום שהוגשו נגד שוטרים בעבירות שהעונש בצדן אינו עולה על שנת מאסר, אך בבדיקה שביצעה המשטרה במאי 2022

51 סעיף 60(ג)(1) לחסד"פ.



מול מדור אסטרטגיה באגף תכנון במשטרה נמצא כי לא ניתן להפיק נתונים ממערכות המחשוב המשטריות בנושא, מאחר שאין אפשרות לדעת האם חשוד או נאשם בתיק הינו שוטר.

עם זאת ציינה המשטרה כי בפועל לא מוכרים לה מקרים שבהם הוגשו על ידי התביעה המשטרית כתבי אישום נגד שוטרים בהליך פלילי בעבירה שעונשה עד שנת מאסר. עמדת חטיבת התביעות בסוגיה זו היא שבהתאם לנסיבות העניין, וככל שיובאו בפני חטיבת התביעות תיקים מסוג זה, התביעה תבחן העברתם לשלוחת תביעות טריטוריאלית שאינה באזור שבו מתגורר או משרת השוטר, וייתכן שתיבחן אפשרות להעברתם לטיפול הפרקליטות.

הביקורת העלתה כי בפועל המשטרה לא הגישה כתבי אישום בעבירות שדיןן עד שנת מאסר כנגד שוטרים, ואף לא נמצאו כל נתונים לגבי חקירות שבוצעו בנוגע לעבירות אלו. מצב דברים זה, שבו ככלל מח"ש אינה מוסמכת לטפל בתיקים אלו ולמשטרה אין כל אסמכתאות המעידות כי היא עוסקת בהם, מלמד על חולשה ניכרת של מערך הטיפול בעבירות שוטרים שדיןן עד שנת מאסר.

בתשובת המשטרה על טיוטת הדוח מדצמבר 2022 (להלן - תשובת המשטרה) צוין כי להבנתה, מח"ש מעבירה תיקים פליליים בחשד לעבירות שהעונש עליהן הוא עד שנת מאסר, לטיפול היחידות החוקרות במשטרה. כן נמסר בתשובה כי האירועים שבהם נדרשת המשטרה לחקור שוטרים על מעורבותם בעבירות פליליות הם נדירים ביותר⁵². עוד נכתב כי במקרה של חקירת שוטר קבע, המשטרה תבחן את העברת חקירת החשוד ליחידה מחוץ לאזור מגוריו.

המשטרה מסכימה כי הגורם התביעתי המוסמך לטפל בתיקים פליליים הוא חטיבת התביעות, ואילו למחלקת משמעת יש סמכות מקבילה לבחון את הטיפול בהם במישור המשמעת. מחלקת משמעת סבורה שעליה לקבל עדכון ממח"ש על העברת התלונה לטיפול המשטרה, על מנת שהיא תוכל לבצע מעקב בעניין ולשקול נקיטת אמצעים מטעמה לצורך כך.

על מח"ש והמשטרה לפעול להסדרת הטיפול בעבירות של שוטרים שעונשן עד שנת מאסר. במסגרת זאת יש להסדיר את אופן הטיפול ואת חלוקת העבודה בין הפרקליטות למשטרה, לרבות את העברת העדכון ממח"ש למחלקת משמעת, לצורך מעקב ושקילת נקיטת אמצעים מטעמה. על המשטרה לפעול לאיסוף ולהפקה של נתונים על תיקים שבהם חשוד או נאשם בתיק הוא שוטר, לצורך ניתוח ובקרה. מומלץ כי פרקליט המדינה יבצע מעקב אחר סוגית ההסדרה בנושא.

המשטרה בתשובתה כתבה כי היא אינה מתנגדת להמלצה לאסדרתם של הנושא והגורם האחראי לטיפול בתיקים. כמו כן הציעה המשטרה לבחון אפשרות לקבוע את זהות הגורם התביעתי המטפל בהתאם לסוגי העבירות, כפי שנעשה ביחס לעבירות תנועה שמבוצעות על ידי שוטרים.

52 על פי תשובת המשטרה, בשנת 2022 העבירה מח"ש לטיפול משטרתי אירוע אחד בלבד שבו שוטר חובה היה מעורב בקטטה מרובת משתתפים. האירוע הועבר למשטרה מאחר שהיא חקרה את כל יתר המעורבים. במקרה הנדון, היחידה החוקרת לא הייתה היחידה שבה משרת השוטר החשוד.



הטיפול בעררים על החלטות בתיקי מח"ש

1. יחידת העררים בפרקליטות המדינה היא יחידת מטה האחראית על הטיפול בכל העררים המוגשים על ידי מתלוננים ונפגעי עבירה נגד החלטות סגירה של תיקים פליליים וכן על החלטות של אי פתיחה בחקירה, הניתנות על ידי כל גוף חוקר או תובע במדינת ישראל (להלן בפרק זה גם - היחידה). הזכות לערור על סגירת תיק מעוגנת בחסד"פ⁵³. את הערר יש להגיש ליחידת העררים באמצעות הרשות שהודיעה למתלונן על ההחלטה שלא לחקור או שלא להעמיד לדין, לפי העניין (להלן - הגוף הסוגר), בצירוף התיק הרלוונטי והתייחסות הגוף הסוגר לערר⁵⁴.

נוסף על כך מטפלת היחידה בבקשות שמוגשות על ידי חשודים לשינוי עילת סגירה בתיקים פליליים המטופלים בפרקליטות המחוז השונות ובמח"ש⁵⁵, לאחר שבקשתם לשינוי העילה נדחתה על ידי הגוף הסוגר.

עוד בטרם מעבירה מח"ש את הערר למחלקת עררים, מח"ש בוחנת אותו ולעיתים מחליטה לשנות את ההחלטה הסוגרת. בשנת 2020 קיבלה מח"ש את הערר ב-21 תיקים ובשנת 2021 ב-36 תיקים. קבלת הערר משמעה, לרוב, העברת התיק לצוות החקירה לשם השלמת חקירה או גביית גרסת מתלונן בשנית. בכמה מקרים (6 מתוך 21 תיקים בשנת 2020 ו-11 מתוך 36 ב-2021) קבלת הערר התאפיינה בשינוי עילת סגירת התיק ל"חוסר אשמה".

בשנת 2020 נפתחו ביחידת עררים 2,050 תיקי ערר. 221 מהם (כ-11%) היו תיקי ערר על החלטות סגירה שהתקבלו במח"ש. בשנת 2021 נפתחו ביחידת עררים 2,538 תיקים, מהם 218 עררים (כ-9%) על החלטות סגירה שהתקבלו במח"ש⁵⁶.

תוצאות הטיפול בעררים בחלוקה לפי סוג הערר - ערר המוגש על ידי המתלונן על סגירת התיק ("ערר על גניזה") וערר המוגש על ידי החשוד על עילת הסגירה ("ערר על עילה"). הנתונים מוצגים בלוח להלן.

53 סעיף 64 לחסד"פ.

54 סעיפים 17-18 לתקנות סדר הדין הפלילי, התשל"ד-1974.

55 <https://www.gov.il/he/Departments/General/appeal-dep-about>

56 ראו גם נתונים מתוך מבקר המדינה, **דוח שנתי 2022** (2022), "טיפול המשטרה והפרקליטות בסגירת תיקים פליליים".



לוח 2: תוצאות הטיפול בעררים בחלוקה לפי סוג הערר

החלטות בעררים על תיקי מח"ש – ערר על גניזה									
שנת עבודה	דחיית הערר	דחייה על הסף עקב שיהוי	דחיית הערר בכפוף לשני עילת הסגירה	דחיית הערר בכפוף לשני סעיף העבירה	דחיית הערר ושליחת מכתב אזהרה/לנילון	ערר בוטל	קבלת הערר - חקירה השלמת	קבלת הערר - כתב אישום	סה"כ
2020	172	8	4	0	2	11	2	1	203*
2021	142	3	2	0	0	10	4	1	162

החלטות בעררים על תיקי מח"ש – ערר לשני עילה				
שנת עבודה	דחיית הערר	ערר בוטל	קבלת הערר (שני עילה)	סה"כ
2020	8	1	1	10
2021	7	1	4	12

על פי נתוני יחידת העררים בפרקליטות המדינה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* כולל 3 תיקים שלא ניתן היה לסווג באחת מעמודות הטבלה.

מהלוח עולה כי בשנת 2020, מתוך 203 תיקי ערר על מח"ש שניתנה בהם החלטה, התקבלו שלושה מהעררים (שהם כ-1.5%) שהוגשו על ידי מתלוננים: בשני תיקים הוחלט על השלמת חקירה ובתיק אחד הוגש כתב אישום. בשנת 2021 התקבלו חמישה עררים מתוך 162 (שהם כ-3%) תיקי ערר על מח"ש שהוגשו על ידי מתלוננים: בארבעה תיקים הוחלט על השלמת חקירה ובתיק אחד הוגש כתב אישום.

2. הנחיית פרקליט המדינה 1.11 בעניין "לוחות זמנים לטיפול בערר על החלטה לסגירת תיק"⁵⁷ קובעת כי ישנה חשיבות רבה לטיפול בערר על סגירת תיקי חקירה תוך פרק זמן סביר. לפיכך נקבעו בהנחיה מסגרות הזמן לטיפול הגוף הסוגר ולטיפול יחידת עררים בערר על החלטה לסגירת התיק. לוחות הזמנים המפורטים בהנחיית פרקליט המדינה לטיפול יחידת עררים קובעים כי בערר על החלטה לסגירת תיק שנפתח בעבירות מין או אלימות מסוג פשע יש לסיים את הטיפול בערר לכל היותר תוך שישה חודשים מיום הגשת הערר (כאמור בסעיף 65 לחסד"פ), ובתיקים שנפתחו בעבירות אחרות יש לסיים את הטיפול בערר תוך שנה לכל היותר מהמועד שבו הגיע התיק למחלקה, כאשר משך הזמן לסיום הטיפול בכל תיק ותיק ייקבע על ידי מנהל המחלקה לפי סוג התיק והיקפו⁵⁸.

57 הנחיית פרקליט המדינה מס' 1.11 - לוחות זמנים לטיפול בערר על החלטה לסגירת תיק (9.5.16, עודכן ב-20.6.22).

58 לפי סעיף 13 להנחיה ניתן להאריך את המועד לסיום הטיפול בתיק מטעמים מיוחדים שיירשמו בתיק הערר.



בנוהל פנימי של יחידת עררים נקבעו לוחות זמנים לסיום הטיפול בתיקים בהתאם לדחיפות התיק והיקפו⁵⁹.

אחד היעדים המרכזיים שיחידת עררים הציבה לעצמה הוא מתן טיפול מהיר ומקצועי בתיקי הערר, במטרה לצמצם את משך זמן הטיפול בהם כך שמיום פתיחתם ביחידה לא ימתינו פרק זמן שיעלה על תקופה שבין חודש ל-12 חודשים, בהתאם למידת דחיפותם ורגישותם.

הביקורת מצאה כי בין שנת 2020 לשנת 2021 חל גידול במשך זמן הטיפול בעררים על תיקי מח"ש: בשנת 2020 היה משך זמן הטיפול, ממועד פתיחת התיק עד למתן החלטה סופית, 169 ימים בממוצע, ובשנת 2021 עלה משך זמן הטיפול ל-200 ימים בממוצע (עלייה של כ-18%).

הפרקליטות ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2022 כי שנת 2021 התאפיינה בשיבושי עבודה קשים בשל מצב החירום שנבע ממגפת הקורונה. למרות זאת, משך הטיפול של מחלקת עררים תאם להנחיית פרקליט המדינה, והתיקים טופלו בתוך פחות משנה.

מומלץ כי יחידת העררים בפרקליטות תמשיך לעקוב ולוודא שעררים מטופלים בפרקי הזמן שנקבעו על ידי פרקליט המדינה.

הטיפול במישור המשמעותי - מחלקת משמעת במשטרה

מדור אמצעים מינהליים

מדור אמצעים מינהליים במחלקת משמעת עוסק בהליכים פנים-ארגוניים שהמשטרה רשאית לנקוט נגד שוטרים המעורבים בביצוע עבירות פליליות או משמעתיות. שקילת האמצעים המינהליים אינה מותנית בסיום ההליכים המשפטיים, ויכול שתיעשה כבר בשלבי החקירה והגשת כתב האישום או לאחר סיומם של ההליכים.

הסדרה נורמטיבית של אמצעים מינהליים

נכון למועד הביקורת הקודמת⁶⁰ התשתית הנורמטיבית שעל בסיסה נקטה המשטרה באמצעים מינהליים הייתה תשתית ישנה, שנכתבה עוד לפני חקיקת חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ולפני הקמת מח"ש. בביקורת הקודמת צוינו פסיקותיו של בית המשפט העליון על הצורך בהסדרת נושא האמצעים המינהליים בחקיקה ראשית מפורטת ועדכנית. בפסק דין של בית המשפט העליון משנת 2013 אף צוין כי מתגובת המשטרה עולה כי בימים אלו שוקדים הגורמים

59 נוהל "סיווג תיקים, חלוקתם ושליחת הודעה על פתיחת תיק בערר" גובש על ידי מנהל היחידה בנובמבר 2016.

60 מבקר המדינה, **דוחות ביקורת מיוחדים** (2017), "הטיפול המערכתי בעבירות שוטרים".



הרלוונטיים על מלאכת ניסוח טיוטת "הוראות המשטרה" וכי הכוונה היא לעגן את הקריטריונים להפעלת אמצעי המשמעת גם במסגרת פקודת המשטרה⁶¹. לפיכך הומלץ בביקורת הקודמת שהמשטרה תפעל להשלמת שכלולו של הסדר חוקי עדכני.

עלה כי מאז הביקורת הקודמת עודכנו פקודת מטה ארצי 06.01.14 בנושא "נקיטת אמצעים מנהליים כלפי שוטר המעורב בעבירה"⁶² (מרץ 2019) והוראת משטרה 04.04.02 בנושא "נקיטת אמצעים מנהליים"⁶³ (יולי 2021), וכי לא גובש מאז כל הסדר ולא נקבעו קריטריונים להפעלת אמצעי המשמעת במסגרת החקיקה הראשית.

עמדת המשטרה שהובאה בתשובתה היא שאין צורך לבצע הסדרה דווקא בחקיקה ראשית, וכי ההסדרה הקיימת בפקודות ובנוהלי המשטרה נותנת מענה מתאים, בדומה לעובדי מדינה אחרים. ניתן לעדכן את הפקודה והנהלים באופן גמיש יותר כשהדבר אינו מוסדר בחקיקה הראשית. עוד צוין כי יש אמצעים מינהליים מסוג פיטורים והשעיה, המוסדרים ברמת החקיקה הראשית (בסעיף 10(2) לפקודת המשטרה ובסעיף 74 לחוק המשטרה), וסמכות לשלול פיצויים או גמלה, כמוסדר בחוק שירות המדינה (גמלאות), התש"ל-1970, ולהם הסדרה משלימה ופרטנית יותר בהוראות המשטרה ובפקודה הרלוונטית.

פקודת מטה ארצי 06.01.14 מסדירה את סמכות ראש אמ"ש והמפכ"ל לנקוט אמצעים מינהליים כלפי שוטר שנפתחה נגדו חקירה. הפקודה כוללת שורה של אמצעים שניתן להפעיל כלפי שוטר, לרבות פיטורים, השעיה או צעדים זמניים כגון העברה מתפקיד או העברה מהיחידה.

פירוט סוגי האמצעים המינהליים לפי פקודות והוראות המשטרה להלן בתרשים 9:

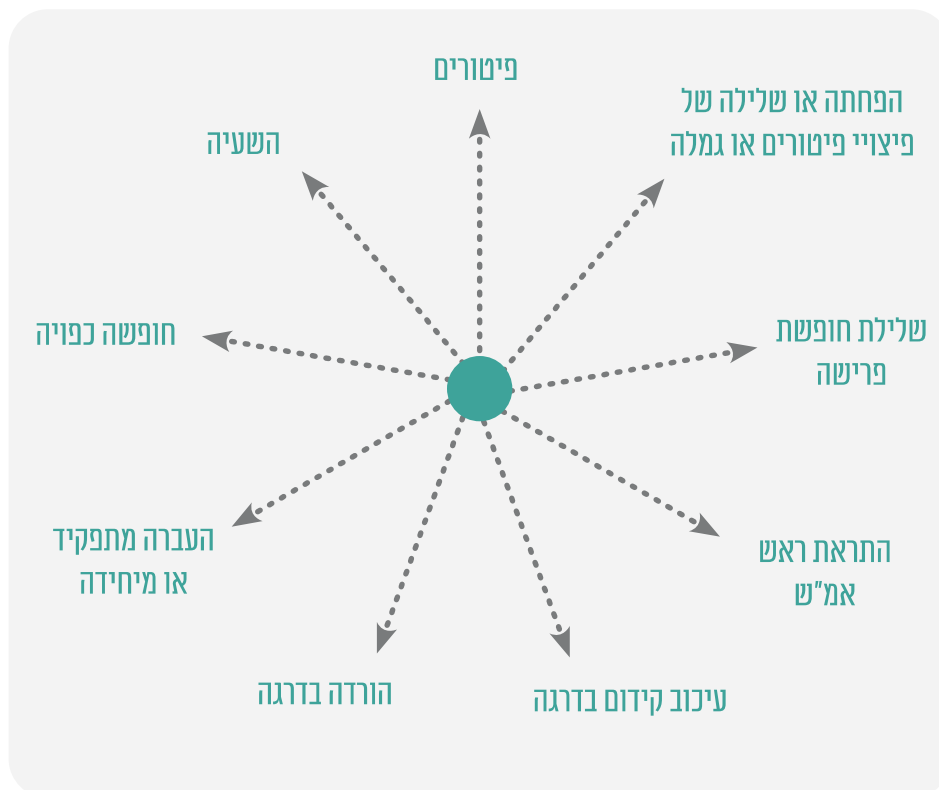
61 ראו: עע"מ 2042/12 רס"מ חרב נ' אגף משאבי אנוש משטרת ישראל, פסקאות 8 ו-19 לפסק הדין (פורסם במאגר ממוחשב 16.1.13). כן ראו פסק הדין שקדם לו - בג"ץ 8225/07 סדיק נ' מפכ"ל המשטרה (פורסם במאגר ממוחשב, 6.7.09).

62 פקודת מטה ארצי מס' 06.01.14 "נקיטת אמצעים מנהליים כלפיי שוטר המעורב בעבירה", 18.3.19.

63 הוראת משטרה מס' 04.04.02 "נקיטת אמצעים מנהליים" 5.7.21, שביטלה את הוראת המשטרה הקודמת בנושא.



תרשים 9: אמצעים מינהליים שניתן לנקוט כלפי שוטר המעורב בעבירה



על פי נתוני מחלקת משמעת במשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נוכח הערת בית המשפט העליון בפסק דינו משנת 2013 כי ראוי לעגן בחקיקה ראשית מפורטת את סמכויות הגורם המוסמך במשטרה להפעלת אמצעים מינהליים כלפי שוטרים שסטו מהשורה תוך קביעת התנאים לשימוש בסמכויות אלו, ובחלוף למעלה מעשור מאז הצהירה המשטרה כי היא שוקדת על הנושא וכי בכוונתה לעגן את אמצעי המשמעת גם בפקודת המשטרה, מצופה שהמשטרה תפעל להסדרת האמצעים המינהליים בחקיקה ראשית, ולא רק בנהלים משטריים.

חופשה כפויה והשעיית שוטרים - משכי זמן ועלותן למשטרה

חופשה כפויה: "חופשה כפויה" היא אמצעי מינהלי, ראשוני וזמני המוגבל בימים, הננקט בתחילת חקירה ובהתאם לחומרת החשדות וטיב הראיות. על פי נוהל אמ"ש בנושא, משך החופשה הכפויה לא יעלה על 60 ימי עבודה לקצין ו-30 ימי עבודה לנגד. החופשה הכפויה יכולה להיות מוארכת כל 30 יום, כשבסיום כל תקופה יש להצביע על שינוי, התקדמות או החלטה



חדשה בתיק⁶⁴. במקרים מיוחדים ומטעמים שירשמו רשאי רמ"ח משמעת להאריך את התקופות ב-30 ימי עבודה וראש אמ"ש רשאי להחליט על הארכות נוספות ב-30 ימי עבודה בכל פעם. משכורתו של שוטר בחופשה כפויה ממשיכה להיות משולמת במלואה מבלי שנפגעות זכויותיו או ימי החופשה הצבורים לו.

השעיה: בעת השעיית שוטר מותלים יחסי העבודה עד תום ההליכים המשפטיים או המשמעתיים, נוכח חומרת העבירה (קלון) והיעדרן של ראיות חד-משמעיות לביצוע העבירה. בתקופה זו ממשיך השוטר לקבל 75% משכרו בחצי השנה הראשונה, ולאחר מכן 50% משכרו.

לשם השוואה, עובד מדינה המושעה מתפקידו מקבל בשלושת החודשים הראשונים להשעייתו מחצית ממשכורתו הקובעת ולאחר מכן משולמת לו משכורתו הקובעת המלאה⁶⁵. יודגש כי ההשעיה אינה עונשית, אלא נועדה לשמור על שמו הטוב של השירות הציבורי, ועל אמון הציבור במערכת שבה הועסק העובד שהושעה ובמערכת השירות הציבורי בכללותה⁶⁶.

בביקורת של משרד מבקר המדינה בנושא הטיפול בעבירות משמעת בשירות המדינה⁶⁷ נמצא כי באוגוסט 2021 היו 114 עובדים בשירות המדינה נתונים בהשעיה מהסיבות הבאות: 85 עובדים היו מצויים בהליך פלילי, 18 עובדים היו מצויים בהליך משמעתי עקב הליך פלילי, ו-11 עובדים היו מצויים בהליך משמעתי (שלא עקב הליך פלילי). 43 (כ-38%) מתוך 114 העובדים נמצאו מושעים במשך שלוש שנים או יותר.

תקופת ההשעיה היא תקופת ביניים שבה אחריותו של השוטר טרם הוכרעה. בתקופה זו הוא ממשיך לקבל את משכורתו, גם אם חלקית, ולא ניתן לאייש את התקן שלו. מטעמים אלו מוטב שבכל הנוגע לתחומי הטיפול של המשטרה, היא תפעל לכך שתקופת ההשעיה תהיה קצרה ככל הניתן.

נתונים על חופשה כפויה של שוטרים: על פי נתונים שהתקבלו ממחלקת משמעת בשנת 2018 הוצאו לחופשה כפויה 70 שוטרים, בשנת 2019 הוצאו לחופשה כפויה 59 שוטרים, ובשנת 2020 הוצאו לחופשה כפויה 64 שוטרים.

במהלך התקופה שמינואר 2021 עד אוקטובר 2022, מחלקת משמעת החליטה להוציא 77 שוטרים לחופשה כפויה: 3 שוטרים שהו בחופשה למעלה משנה; 18 שוטרים שהו בחופשה כפויה בין חצי שנה לשנה; 24 שוטרים שהו בחופשה כפויה בין שלושה חודשים, ו-32 מהם עד שלושה חודשים⁶⁸. יצוין כי נכון לאוקטובר 2022, 18 שוטרים מהם עדיין שוהים בחופשה כפויה וממתנינים להחלטה בעניינם.

64 נוהל אמ"ש מס' 10.04.05 בנושא "חופשה כפויה", 24.4.13.

65 בתיקון מס' 17 לחוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963 קוצרה התקופה שבה משולמת לעובד מחצית ממשכורתו הקובעת, בחודשים הראשונים להשעייתו משישה חודשים לשלושה חודשים בלבד.

66 ע"ע (ארצי) 1487/04 נציב שירות המדינה נ' אהרון, סעיף 8 לפסק הדין (פורסם במאגר מחושב, 21.11.04).

67 מבקר המדינה, הטיפול בעבירות משמעת בשירות המדינה - מעקב מורחב, מאי 2022.

68 הנתונים כוללים ימי שישי שבת וחגים. הנתונים מתייחסים לתיקי יחידת ביטחון מידע במשטרה (יחב"ם) שבהם משך הטיפול רב מהרגיל בשל רגישותם ומורכבותם, ובשל העובדה שככלל ניתן לערוך שימוע לשוטר עד חלוף 90 יום ממועד הוצאת השוטר לחופשה כפויה.



מהנתונים עלה כי התקופה הממוצעת שבה שהה שוטר בחופשה כפויה עמדה על כ-4.4 חודשים.

נתונים על השעיה של שוטרים : על פי נתונים שהתקבלו ממחלקת משמעת, מינואר 2018 עד אוגוסט 2022 התקבלו החלטות על השעייתם של 75 שוטרים - שלישי מהם (25) שוטרים פעילים, והשאר (50) גמלאים או משוחררים⁶⁹. נכון למועד סיום הביקורת, טרם התקבלה החלטה על סיום השעייתם של 15 מבין 75 השוטרים המושעים. מהם, שוטר אחד מושעה מאז אוקטובר 2019, שישה מאז שנת 2020, ארבעה מאז שנת 2021 וחמישה משנת 2022.

החלטה על ביטול ההשעיה התקבלה ביחס ל-11 שוטרים מתוך 75 השוטרים המושעים. תשעה מהם עדיין שוטרים פעילים ושניים סיימו את תפקידם (אחד פרש לגמלאות ואחד שוחרר).

תקופת ההשעיה הממוצעת של 29 שוטרים שהתקבלה החלטה על השעייתם בשנת 2018 היה כ-531 ימים. תקופת ההשעיה הסתיימה אם על ידי ביטול ההשעיה או על ידי סיום שירותו של השוטר עקב שחרורו או פרישתו לגמלאות. תקופת ההשעיה הממוצעת של 15 שוטרים שהושעו בשנת 2019 הייתה כ-545 ימים (החישוב לא כולל שוטר אחד שעדיין מושעה מאז אוקטובר 2019).

נמצא שתקופות ההשעיה שהחלו בשנים 2018 ו-2019 נמשכו פרקי זמן ארוכים - כשנה וחצי בממוצע.

להלן יוצגו נתונים על עלות השכר הכוללת למשטרת ישראל עבור מושעים בשנים 2019 - 2021.

לוח 3: עלות שכר כוללת של שוטרים מושעים בשנים 2019 - 2021

2019	4,230,788 ש"ח
2020	3,073,434 ש"ח
2021	2,420,382 ש"ח
סה"כ	9,724,604 ש"ח

על פי נתוני חשבות המשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

על פי נתונים שהתקבלו מחשבות המשטרה, שילמה המשטרה בשנים 2019 - 2021 כ-9.7 מיליוני ש"ח עבור משכורות לשוטרים מושעים. מתוך סכום זה, כ-2.25 מיליוני ש"ח הוצאו על משכורות לשוטרים שבתום ההשעיה שוחררו מהמשטרה⁷⁰.

69 שוטר בסטטוס "גמלאי" הוא שוטר שסיים את שירותו במשטרה וזכאי לקבל גמלה; שוטר בסטטוס "משוחרר" אינו זכאי לגמלה לאחר סיום שירותו.

70 לא כולל גמלאים.



יש חשיבות לכך שתקופות של השעיה וחופשה כפויה יהיו קצרות ככל הניתן מטעמי חיסכון בכספי ציבור. לפיכך על המשטרה ומח"ש לפעול ככל הניתן לצמצום תקופות החופשה הכפויה וההשעיה הארוכות הכרוכות בתשלום שכר באמצעות זירוז הטיפול בתיקים הפליליים והמשמעתיים שבהם מעורבים שוטרים השוהים בחופשה כפויה או אלו המושעים מתפקידם. עוד מומלץ כי המשטרה תבחן דרכים נוספות להתמודד עם השעיות הנמשכות תקופה ארוכה, הן בהיבט של מילוי תפקידו של שוטר מושעה והן בהיבט של עידוד שוטרים המצויים בהשעיה ארוכה למצוא תעסוקה פרטית באישור, כנגד הפחתה חלקית בשכרם.

המשטרה בתשובתה ציינה כי קיימת מורכבות ברמה המעשית המשפיעה על משכי החופשות הכפויות וההשעיות מסיבות שונות, ובכללן המתנה להליכים המתנהלים בבתי המשפט ובביד"ם; טיפול בתיקים מורכבים ורגישים שהטיפול בהם אורך זמן; תהליכים הכרוכים בזכויות השוטר, שחשוב להקפיד עליהן, ובהן זכות השימוע. עוד נכתב כי כל מקרה נבחן לגופו. המשטרה ציינה כי יש מספר מצומצם של שוטרים שמצויים בחופשה כפויה או בהשעיה ושעניינם תלוי ועומד בביד"ם, וכי היא ממליצה שעניינם ינוהל באופן מהיר, תוך מתן עדיפות לתיקים אלה, בדומה לעדיפות הניתנת לתיקי מעצר עד תום ההליכים בתחום הפלילי. עוד ציינה המשטרה כי מקובלת עליה העמדה העקרונית שראוי לשאוף לצמצום משכיהן של חופשות כפויות והשעיות, הן מטעמים של הפגיעה בקופה הציבורית, הן מטעמים ארגוניים, כיוון שהשוטר אינו מפנה את התקן לאיוש ואינו מתייצב לעבודה, והן מטעמי הפרט.

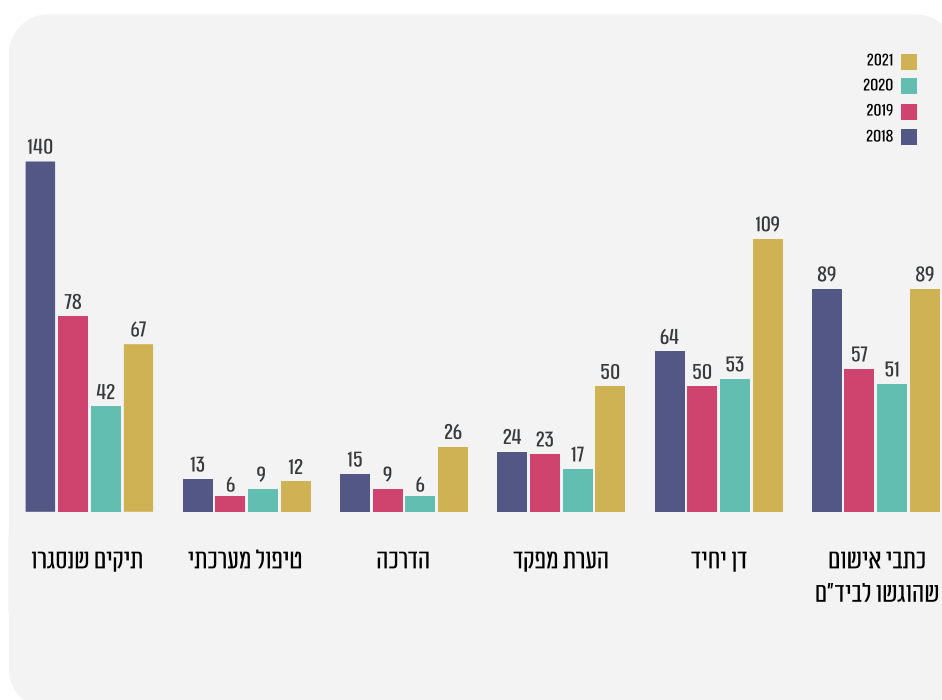
מדור דין משמעתי

ההליך המשמעתי נועד לטפל בעבירות משמעטיות של שוטרים ולקבע נורמות התנהגות, ובכך לחזק את אמון הציבור במשטרה. במדור דין משמעתי ארבע חוליות - חוליית התביעה, חוליית קבו"דים, חוליית פיתוח ובקרה, ומספטמבר 2021 גם חוליית צעדים פיקודיים (להלן גם - החוליה).

להלן בתרשים 10 פילוח תוצאות תיקים שעברו לטיפול מדור דין משמעתי.



תרשים 10: תוצאות תיקים שעברו לטיפול מדור דין משמעתי בשנים 2021 - 2018



על פי נתוני מחלקת משמעת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה, בין היתר, כי חל גידול בפעילות הכוללת של מדור דין משמעתי במשטרה. כך למשל חל גידול של כ-56% במספר כתבי האישום שהוגשו לביד"ם מ-57 כתבי אישום בשנת 2019 ל-89 בשנת 2021. כמו כן חל גידול של 118% במספר התיקים שנדונו בדן יחיד (מ-50 תיקים בשנת 2019 ל-109 בשנת 2021).

קריטריונים לניתוב תיקים בדין המשמעתי

מח"ש מעבירה למחלקת משמעת תיקים לאחר סגירתם במישור הפלילי לצורך בחינה והמשך טיפול במישור המשמעתי. בשנת 2021 העבירה מח"ש למחלקת משמעת 189 תיקים - ב-44 מהם הורתה מח"ש על העמדה לדין משמעתי בעבירות שעניינן שימוש בכוח, וב-145 מהם הייתה למח"ש סמכות רק להמליץ על העמדה לדין משמעתי או על בחינת צעדים משמעתיים אחרים.

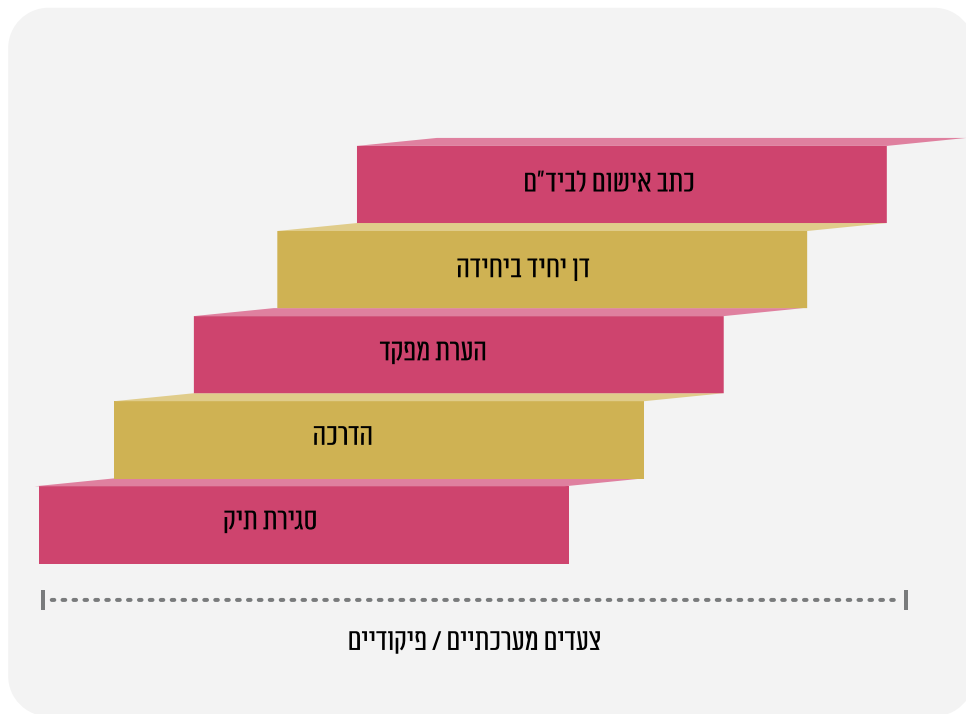
במסגרת ההעברה ובהתאם לנוהל עבודה שגובש ביולי 2021 בין מחלקת משמעת למח"ש, כותבת האחרונה תמצית חוות דעת (נגזרת) שבה מפורטת הסיבה להעברת התיק להמשך טיפולה של מחלקת משמעת. חוות הדעת כוללת לעיתים אמירות כלליות בלבד מטעם מח"ש,



ולעיתים פירוט של הנימוק וההסבר שבבסיס גניזת התיק במישור הפלילי ולפיהם על התיק לעבור להמשך טיפול באפיק המשמעותי במשטרה.

להלן יפורטו הצעדים המשמעותיים והמערכתיים-פיקודיים שבסמכות חוליית התביעה לנקוט.

תרשים 11: הצעדים המשמעותיים שבסמכותה של חוליית התביעה



על פי נתוני מחלקת משמעת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

חוליית התביעה במדור דין משמעותי שבמחלקת משמעת יכולה לנקוט צעדים משמעותיים שונים, המהווים מסלולי טיפול בדרגות חומרה שונות. צעדים אלו, מהקל אל הכבד, הם: טיפול מערכתי, הדרכה, הערת מפקד, דן יחיד וביד"ם. נקיטה בכל אחד מצעדים אלו גוררת רישום בגיליון המשמעת של השוטר.

חוליית צעדים פיקודיים, המקבילה לחוליית התביעה במדור דין משמעותי, יכולה גם היא לנקוט אמצעים מערכתיים ופיקודיים, שחלקם חופפים לצעדים שבסמכות חוליית התביעה, ובכללם צעדים מערכתיים וצעדים פיקודיים מסוג הדרכה והערת מפקד, אולם ראוי להדגיש כי נקיטה בכל אחד מהצעדים הפיקודיים האלו אינה גוררת רישום בגיליון המשמעת של השוטר.



בביקורת עלה כי מחלקת משמעת במשטרה מנתבת מדי שנה כ-200 תיקים שהועברו אליה ממח"ש למסלולי טיפול שונים (כתב אישום לביד"ם; דן יחיד ביחידה; הערת מפקד; הדרכה; צעדים פיקודיים או סגירת תיק), וזאת בלא שנקבעו הנחיות או קווים מנחים לקבלת החלטה על הניתוב למסלולי הטיפול השונים. החלטות אלו גוררות בהכרח תוצאות שונות לגבי כל שוטר המשפיעות עליו ישירות ובאופן מהותי - מכתב אישום בבית הדין למשמעת, דרך נקיטת צעד אחר שאינו כולל רישום בגיליון המשמעת של השוטר, ועד סגירת התיק לגמרי. קווים מנחים יסייעו בהפעלת הסמכות במקרים קונקרטיים ובמניעת החלטות אקראיות.

מוצע כי מחלקת משמעת במשטרה תפעל לגיבוש מתווה לניתוב תיקים וחלוקת העבודה בין החוליות השונות. מתווה זה יסייע לה בהפעלת סמכותה במקרים קונקרטיים ובמניעת החלטות אקראיות.

המשטרה כתבה בתשובתה כי מחלקת משמעת שוקדת על טיטת הנחיה שתקבע, בכמה עבירות משמעת, את הקריטריונים לניתוב תיקים בין ביד"ם לבין דן יחיד. הטיטה נמצאת בשלבי טיפול סופיים, ולהערכת המשטרה היא תוכל להפיץ את המדיניות עד לסוף החציון הראשון של שנת 2023. עוד צוין כי טיטת הצעה להבחנה בין תיקים האמורים להגיע לביד"ם ובין תיקים שידונו בפני דן יחיד בעבירות נבחרות הוגשה מטעם ביד"ם והוצגה לסמפכ"ל.

ניתוב התיקים בין בית הדין למשמעת לבין דן יחיד

עבירות משמעת הן עבירות הפוגעות בסדר הטוב ובמשמעת והן נמנות בתוספת הראשונה לחוק המשטרה. הליכים משמעתיים בעבירות בדרגת חומרה גבוהה מתנהלים בבית הדין למשמעת של המשטרה, המוסמך להטיל מדרג עונשים ובהם נזיפה, נזיפה חמורה, קנס, ריתוק או מחבוש לתקופה שאינה עולה על 45 ימים, והורדה בדרגה⁷¹.

הליכים משמעתיים בדרגת חומרה נמוכה יותר מתנהלים בפני דן יחיד, שהוא קצין שיפוט שדרגתו גבוהה בשתי דרגות לפחות מדרגת הנאשם⁷². עיקר ההבדלים בין העמדה לדן בפני ביד"ם לבין העמדה לדן בפני דן יחיד מפורטים להלן בלוח 4.

71 סמכות הענישה של בית הדין למשמעת מוסדרת בסעיף 51 לחוק המשטרה.

72 סעיף 32 לחוק המשטרה.



לוח 4: דן יחיד בהשוואה לבית הדין למשמעת

בית הדין למשמעת	דן יחיד	
הרכב של שלושה שופטים (שני שופטי קבע של בית הדין ושופט צד קצין בכיר או אזרח)	קצין שיפוט (זוטר או בכיר)	ערכאת השיפוט
כתב אישום	גיליון שפיטה	מסמך
קנס/ ריתוק/ מחבוש סמכות להורות על הורדה בדרגה	קנס/ ריתוק/ מחבוש ללא סמכות להורדה בדרגה	רף ענישה
לפחות שישה חודשים, תלוי בסיווג העבירה, או מגזר הדין או מתום תקופת פרק הזמן הנדרש לעלייה בדרגה (פז"ם), לפי המאוחר	עד חודש ימים (נבלע בהליך)	עיכוב דרגה לאחר הרשעה
נשקלים אמצעים מינהליים ובכללם ריאיון הדרכה, העברה מתפקיד, הורדה בדרגה, התראת ראש אמ"ש, עיכוב בקידום, פיטורים	אין	שקילת אמצעים מינהליים
יש	אין	זכות לייצוג משפטי
כן	לא	פומביות ההליך

על פי נתוני מינהל היועמ"ש במטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי להבחנה בין שני מסלולי ההעמדה לדין משמעת יש השלכות ניכרות כלפי הנאשם, בין השאר בשל השוני ברף הענישה, שהוא נמוך יותר בדין יחיד מאשר בבית הדין למשמעת. בשל כך, גם ההחלטה של מחלקת משמעת בדבר ניתוב תיק ההליך בבית הדין למשמעת או לדין יחיד היא מהותית והשלכותיה מבחינת ההליך ותוצאותיו רבות משמעות.

בביקורת הקודמת הומלץ שמדור דין משמעת יבחן את האפשרות להרחבת ההנחיות הפנימיות בדבר אמות המידה לניתוב התיקים להליך שיפוט בפיני ביד"ם או דן יחיד. חלק מתפקידה של מחלקת משמעת הוא עיצוב והתוויית כללים משמעתיים ואתיים ונורמות התנהגות. בפסק דין של בית המשפט העליון משנת 2013 נכתב כי הפעלת החוק באורח אקראי ושלא על דרך מדיניות קבועה ומבוקרת מראש - משמעותה שרירות²³. הנחיות ונוהלי עבודה מקצועיים נחוצים לצורך הבטחת התנהלות תקינה בתהליך קבלת החלטות של כל רשות מינהלית.

היעדרם של קריטריונים לניתוב תיקים בעבירות משמעתיות בכלל ובשימוש בכוח בפרט בין ביד"ם לבין דן יחיד עלול ליצור תחושה של "אכיפה בררנית" ושל פגיעה בתחושת הצדק. הגברת הבניית שיקול דעת באמצעות קביעת אמות מידה מתאימות תביא לאחידות רבה יותר באופן ניתוב התיקים, תגביר את השוויון בפני החוק ותתרום לחיזוק אמון הציבור בשלטון החוק וברשויות האכיפה.

73 ע"פ 6328/12 מדינת ישראל נ' פרץ (פורסם במאגר ממוחשב, 10.9.2013).



בעניין זה ציין בית הדין למשמעת אגב הכרעת דינו⁷⁴ כי: "לעניין קביעת מדיניות אכיפה ברורה ולשאלת הקריטריונים, שאין זו הפעם הראשונה ואין זה סעיף האישים היחיד שעולה עניין העדרם של הקריטריונים הברורים... ניכר שהנשכרים העיקריים מקביעת מדיניות אכיפה ברורה יהיו רשויות התביעה המשטרית. כך גם לגבי רשויות החקירה. בהיעדר קריטריונים ובהיעדר מדיניות קבועה, ברורה וידועה, לא רק שנפגמת תחושת הצדק, נפגמים גם האמון והביטחון בממונים על העמדה לדין. ואפילו משום כך, ראוי היה שייקבעו קריטריונים ברורים ולכשייקבעו, גם יפורסמו".

עוד יצוין כי בשנת 2018 התייחסות המשטרה לביקורת הייתה כי היא שוקדת על תיקון פקודת מטה ארצי והוראת המשטרה העוסקות בדין המשטרתי, וכי התיקון יכלול גם את מארג השיקולים שיש לתת עליהם את הדעת טרם קבלת החלטה על סוג האמצעים המשמעתיים שיש לנקוט בכל מקרה ומקרה. כן צוין כי לגבי חלק מהעבירות⁷⁵ כבר קיימים קווים מנחים.

נמצא כי לפחות משנת 2016, מועד ביצוע הביקורת הקודמת, המשטרה מקבלת מאות החלטות על טיפול משמעתי שלא על בסיס אמות מידה ברורות, וזאת חרף העובדה שהחסר בנושא זה כבר הועלה בעבר הן בדוח מבקר המדינה והן בפסיקות של בית המשפט העליון ושל בית הדין למשמעת ועל אף שהשלכות החלטה זו הן משמעותיות. נוסף על כך, הצהרתה של המשטרה משנת 2018 שלפיה היא שוקדת על תיקון פקודת המטה הארצי לצורך מתן מענה לנושא - לא מומשה.

על מחלקת משמעת לפעול לתיקון המצב הקיים ולקבוע קריטריונים שיתוו את שיקול הדעת של מקבלי החלטות בבחירת מסלול הטיפול המתאים לכל מקרה.

המרשם המשמעתי

חוק המרשם הפלילי ותקנות השבים, התשמ"א-1981 (להלן - חוק המרשם הפלילי)⁷⁶, הבחין בין שני סוגים של מאגרי מידע המנוהלים על ידי המשטרה: האחד - מרשם פלילי ובו פרטי רישום לעניין כל אדם שניתנה לגביו הרשעה או החלטה אחרת, והאחר - כאמור בסעיף 1(ג) לחוק המרשם הפלילי הוא "רישומים אחרים הדרושים לצרכיה" של המשטרה, ומכוחו מנהלת המשטרה גם "מרשם משמעתי". המרשם המשמעתי כולל פרטים אישיים שונים של שוטר הנתון בחקירה וכולל בין היתר מידע על עברו המשמעתי. בכלל זה מצויות במרשם המשמעתי הרשעות פליליות, הרשעות תעבורתיות, הרשעות בבית הדין למשמעת והרשעות בהליכי דן יחיד. כמו כן, כולל המרשם רישומים בדבר צעדים משמעתיים שנקטו כלפי השוטר ובכלל זה הדרכות והערות מפקד. עוד כולל המרשם מידע על תיקים שנסגרו ובכללם תיקי מח"ש, קבו"ד, ועבו"ד, תיקי ית"ץ ועוד. יודגש כי למרשם המשמעתי עשויה להיות השפעה על עתידו המקצועי של השוטר במקרים שבהם רישום משמעתי מהווה שיקול, כגון בעת קבלת החלטה על קידומו של שוטר או החלטה על טיעונים לעונש בעניינו בהליך פלילי או משמעתי.

74 ביד"ם 28/18 המפקח הכללי נ' פלוני (פורסם במאגר ממוחשב, 1.7.2019).

75 למשל "קריטריונים - אובדן נשק".

76 ב-12.7.22, נכנס לתוקף חוק המידע הפלילי ותקנת השבים, התשע"ט-2019 אשר החליף את חוק המרשם הפלילי ותקנת השבים משנת 1981.



בביקורת עלה שהמרשם המשמעתי של שוטרים מנוהל במשטרה ללא פקודה או נוהל הקובעים הוראות לניהולו. עוד נמצא כי בשונה מהמרשם הפלילי, שבמסגרתו תיקים פליליים מסוימים מתיישנים ואינם מופיעים במרשם בחלוף תקופות מוגדרות בחוק⁷⁷, רישומים משמעתיים אינם מתיישנים בחלוף הזמן. כתוצאה מכך, רמ"ח משמעת עוסקת בשגרה בבקשות לתיקון הרישום המשמעתי או למחיקתו, ומקבלת החלטות בתחום רגיש זה מבלי שהוגדרו הקריטריונים למחיקה או תיקונים בו.

בישיבה מדצמבר 2021 בנושא "התיישנות המרשם המשמעתי - דיון התנעה", בהשתתפות נציגים מיועמ"ש המשטרה, אמ"ש, מחלקת משמעת וית"ץ נדון הצורך בהסדרת המרשם המשמעתי. בדיון הועלו שיקולים והצעות לסוגיות שייכללו בהסדרת הנושא. הצורך בהסדרת המרשם המשמעתי התעורר מאחר שבעוד תיקים פליליים שנסגרו בעילת "חוסר אשמה" לא מופיעים במרשם הפלילי, תיקי תלונות ציבור (תיקי ית"ץ) מופיעים במרשם המשמעתי גם כשהם נסגרים בעילת "לא מוצדק" המקבילה במהותה לעילת "חוסר אשמה".

בהקשר זה צוין כי העובדה שתיקי ית"ץ מופיעים במרשם המשמעתי גם כשהם נסגרים כלא מוצדקים יש בה כדי לפגוע בשוטרים, בפרט במקרים שבהם התלונות שהוגשו נגדם מתבררות כחסרות בסיס והגשתן נבעה מרצונו של המתלונן לנקום או "לצנן" את אותם שוטרים.

במסגרת הדיון הציעו נציגי מחלקת משמעת לערוך הבחנה בין מרשם משמעתי בו לא יופיעו תיקים שנסגרו מהעדר אשמה לבין מרשם אחר שיקרא "תמצית תיק אישי בענייני משמעת" שיכלול את כל התיקים בהם היה מעורב שוטר, גם אם הללו לא מופיעים במרשם המשמעתי. המרשם האחר יוכל לשמש כלי עבודה עבור מחלקת משמעת שזכאית לעיין בתיק האישי של השוטר על כל פרטיו מאז גיוסו למשטרה. בתום הדיון קבעה רמ"ח משמעת כי יש להסדיר את הנושא על דרך של כתיבת פקודת מטה ארצי שתעבור לאישור משרד המשפטים והמשרד לביטחון פנים.

במשטרה החלו בכתיבת נוהל שיסדיר את סוגיית התיישנות והמחיקה של רישומי משמעת, אך עד למועד סיום הביקורת לא הוסדר הנושא בנוהל מתוקף.

במסגרת התנעת ההליך הוצע כי המרשם המשמעתי לא יכלול תיקים שייסגרו מחוסר אשמה, וכי גורמי אמ"ש יוכלו לעיין ב"תמצית התיק האישי בענייני משמעת" - שלא תהיה חלק מהמרשם המשמעתי ותכלול פריטים שלא יופיעו במרשם כגון תיקים שנסגרו מחוסר אשמה.

מומלץ כי המשרד לביטחון לאומי והמשטרה, בהתייעצות עם משרד המשפטים לפי הצורך, יבחנו גיבוש מנגנון התיישנות ומחיקה המותאם למרשם המשמעתי. לצד הסדרת הנושא מוצע לבחון יצירת מערכת הרשאות לצפייה במרשם המשמעתי מצד גורמים שונים בתוך המשטרה (כדוגמת מחלקת משמעת ובית הדין למשמעת) ומחוצה לה (כדוגמת הפרקליטות).

77 מבקר המדינה, דוח שנתי 72ב' (2022), "טיפול המשטרה והפרקליטות בסגירת תיקים פליליים".



המשטרה מסרה בתשובתה כי מחלקת משמעת שוקדת על טיטוט פקודה שתסדיר את הטיפול במרשם המשמעתי, לרבות כללי מחיקה והתיישנות. לאחר סיום גיבוש הפקודה, זו תועבר לבחינתם של המשרד לביטחון לאומי ומשרד המשפטים. מדובר בנושא מורכב המחייב אישור של משרדים רלוונטיים לנוסח הפקודה אשר יוצע. המשטרה ציינה כי היא מקווה שעד לסוף הרבעון השלישי של שנת 2023 תופץ טיטוט להתייחסות המשרדים.

בתשובת המשרד לביטחון לאומי מדצמבר 2022 (להלן - תשובת המשרד לביטחון לאומי) צוין כי החלה עבודה להסדרת המרשם המשמעתי והיא טרם הסתיימה, וכי נוהל בנושא, שעל כתיבתו אמונה מחלקת משמעת, עתיד לעבור לאישור המשרד לביטחון לאומי. עוד צוין בתשובה כי מדובר בנוהל חשוב שבמסגרתו ייקבע מי מנהל את המרשם המשמעתי במשטרה, מהם הקריטריונים להתיישנות ולמחיקה של עבירות משמעת ולאילו גורמים מידע זה יעבור.

חובת שימוע בדין המשמעתי

ככלל, בהליך משמעתי אין חובה מוסדרת בדין לקיים שימוע בטרם קבלת החלטה על העמדה לדין בביד"ם, לאחר שהתיק הועבר לטיפול מחלקת משמעת על ידי מח"ש, וממילא אין חובה על יידוע בדבר הזכות לשימוע. יש לציין שמח"ש שולחת מכתב לשוטר החשוד על סגירת התיק והעברתו למחלקת משמעת.

במרץ 2022 ציין בית הדין למשמעת בפסק דינו כי "טוב תעשה מחלקת משמעת אם תיתן דעתה על הסוגיה ותבחן באהדה את הדרכים ליידוע השוטרים אודות זכויותיהם והצפוי להם בעקבות העברת התיק ממח"ש למחלקת משמעת ואודות האפשרויות השונות שיעמדו בפני השוטר"⁷⁸. בעניין זה נדחתה תשובת מחלקת משמעת שמחסור בכוח אדם אינו מאפשר לתת זכות שימוע בכל התיקים.

בביקורת עלה כי מחלקת משמעת נוהגת לתת לשוטרים שנוהל בעניינם תיק קבו"ד זכות השגה (הדומה במהותה לשימוע) בטרם קבלת החלטה סופית בעניינם. לעומת זאת, נוהג של מתן זכות שימוע באופן אוטומטי איננו מתקיים בתיקים שבהם מחלקת משמעת שוקלת להגיש כתב אישום משמעתי, למעט במקרים שבהם שוטרים או באי כוחם פונים בבקשה לעריכת שימוע.

במצב דברים בו לא כל השוטרים הנאשמים יודעים כי באפשרותם לעתור לשימוע טרם החלטה בדבר העמדתם לדין משמעתי וקביעה בדבר האפיק המשמעתי (דן יחיד או ביד"ם) שיינקט כלפיהם, נגרמת פגיעה בתחושת הצדק ואף עלולה להיפגע הזכות לשוויון בפני החוק והזכות להליך הוגן.

המשטרה מסרה בתשובתה כי באפריל 2022 החלה בפילוט ובמסגרתו מתבצע שימוע שלפני הגשת כתב אישום לביד"ם. עם גיבוש ההמלצה להגשת כתב אישום נגד שוטר לביד"ם, השוטר מקבל הודעה בכתב על אודות ההמלצה ומובהר לו כי זכותו להשמיע את טענותיו בנושא לפני קבלת החלטה בעניינו. למכתב זה מצורף כתב החשדות שנוסח במחלקת משמעת.

78 סעיף 15 לגזר הדין בתיק ביד"ם 83/21 המפקח הכללי נ' אריאל (פורסם במאגר ממוחשב, 3.3.22).



מוצע כי מחלקת משמעת תשלים גיבוש תובנות מהפיילוט שבו החלה ותפעל להסדרת הליך השימוע בטרם העמדה לדין משמעת, לרבות סוגיית היידוע של החשודים בדבר האפשרות להשמיע את טענותיהם בטרם העמדה לדין משמעת, באופן שימלא את החובה לנהוג באופן אחיד ושוויוני כלפי כלל השוטרים.

בתשובה משלימה מינואר 2023 עדכנה המשטרה כי הפיילוט נמצא עדיין בבחינה, ובפברואר 2023 ייבחנו ממצאיו.

רישום ומעקב אחר כלל הליכים המשמעתיים

עבירות משמעת ברף הנמוך מטופלות בשגרה על ידי מפקדים בדרג הנפרש (בשטח) באמצעות הליכי דן יחיד או קבו"ד (למעט קבו"ד שמונה על ידי ראש אמ"ש), ולא על ידי מחלקת משמעת.

חוליית בקרה והנחיה מוסמכת לדון בבקשות לביטול כתבי תלונה וגיליונות שפיטה של דן יחיד על פי העילות הקבועות בתקנות המשטרה (סדרי דין בדיון המשמעתי), התשע"ב-2012. כמו כן, החוליה מרכזת את נתוני הליכי השפיטה של דן יחיד שהתקיימו במחוזות, כפי שהוזנו למערכת הממוחשבת של מחלקת משמעת (להלן - מערכת מש"י) על ידי נציגי אמ"ש במחוזות. מחלקת משמעת עורכת בקרה בתחום זה מעת לעת.

ביוני 2022 סופחה למחלקת משמעת קצינת מחשוב במטרה לקדם את נושא מערכות המחשוב במחלקה. כמו כן, מחלקת משמעת מציגה בסיכומים השנתיים שלה נתונים רק ביחס לתיקים שהיו בטיפול, ללא הצגת נתוני תיקי קבו"ד שנוהלו בשטח⁷⁹.

על פי תשובת המשטרה קיים במערכת מש"י מנגנון המאפשר מעקב ובקרה על הליכים שהוזנו במערכת מסוג דן יחיד, קבו"ד, הערת מפקד וכן על גיליונות השפיטה שתועדו והוזנו במערכת על ידי המחוזות והאגפים. במערכת קיים אף מודול תחקור נתונים המאפשר ביצוע חיתוכים ופילוחים ממערכות מש"י ומשמעת בהליכים אלו.

נמצא כי נכון ליולי 2022 לא הושלם האפיון לגבי כלל הליכים המשמעתיים השונים (לרבות אמצעים מינהליים, תביעה משמעטית ופעילות חוליית צעדים פיקודיים) במערכת הממוחשבת (מש"י) שנועדה להחליף את המערכת הקיימת במחלקת משמעת, ולפיכך אין היא כוללת מידע מלא. עוד נמצא כי במערכת מש"י מתועדים רק חלק מההליכים המתבצעים במחוזות ועל כן, אין בידי מחלקת משמעת את כל המידע על הליכי דן יחיד ועל גיליונות השפיטה המסכמים את הטיפול בהליכים המשמעתיים של שוטרים וקצינים שעברו הליך משמעתי במחוזות.

המשטרה מסרה כי, נכון לדצמבר 2022 עלה מודול חלקי של אמצעים מינהליים, המכיל את מחשוב הליך מסלולי שירות, ובד בבד נעשה אפיון ופיתוח של הליכים נוספים.

79 לדוגמה, בשנת 2020 היו 271 תיקי קבו"ד/ועב"ד שהתקבלו במחלקת משמעת מהמחוזות/אגפים, אך במערכת מש"י מופיעים ביחס לשנת 2020 361 תיקי קבו"ד. הפער של 90 תיקים מייצג את מספר התיקים שנפתחו בשטח ללא מעורבות של מחלקת משמעת.



כל עוד לא הושלם הליך האפיון והפיתוח המלא של מערכת מש"י אין למחלקת משמעת מידע שלם על ההליכים המשמעתיים שהתקיימו במשטרה, ואין לה יכולת לבצע שליפה, חיתוך וניתוח מלא של הנתונים לצורך הפקת תובנות מערכתיות וקבלת תמונת מצב כללית לצורך מילוי תפקידה, כגורם מטה שאמון על הטיפול המשמעתית בכל הרמות. מצב זה גם מקשה על מחלקת משמעת לספק נתונים המתבקשים ממנה, בין היתר, במסגרת שאילתות של חברי כנסת או בקשות לפי חוק חופש המידע.

על המשטרה לפעול להשלמת הפיתוח של מערכת המחשוב של מחלקת משמעת, באופן שיענה על צרכי המחלקה ויבטיח תיעוד מלא ובר איתור של כל הליכי הטיפול המשמעתיים המתקיימים במשטרה.

צעדים פיקודיים או מערכתיים

בביקורת הקודמת עלה כי מאות תיקים שמח"ש מצאה שראוי לחקור בהם באזהרה נסגרו בהיבט הפלילי או המשמעתית אך לא הועברו למשטרה. במצב כזה המשטרה לא יכולה להפיק מהם תועלת או לפעול למיצוי הטיפול בשוטרים בהיבטים המערכתיים, הפיקודיים-מינהליים או המבצעיים. עוד ציינה הביקורת כי אלפי תיקים שנפתחו עקב טענות בדבר התנהגות פסולה של שוטרים, בדרגות חומרה שונות, לא קיבלו טיפול משמעתית ואף לא טיפול מערכתי-ארגוני, הכולל הפקת לקחים מבצעיים ואחרים. עוד צוין כי התמודדות מערכתית ראויה עם תופעות פסולות בקרב שוטרים והטמעת דפוסי תפקיד ראויים ישפרו את יכולתה של המשטרה להתמודד עם המציאות המורכבת שהיא פועלת בתוכה ויחזקו את אמון הציבור בגורמי אכיפת החוק.

אף בית המשפט העליון עמד בפסיקותיו על התועלת שעשויה להתקבל מחשיבה מערכתית לצורך הפקת לקחים צופה פני עתיד, בעקבות אירועים שלא היו בהם מספיק ראיות להעמדת שוטרים לדין פלילי, אך נמצא כי עצם ההתנהלות בהם מחייבת בחינה פנים-ארגונית מצד גורמי האכיפה⁸⁰.

בשנת 2020 בחן צוות משותף של משרד המשפטים והמשטרה, שבראשו עמדו המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (תפקידים מיוחדים) וסגן מפק"ל המשטרה (להלן - הצוות הבין-משרדי), את אופן הטיפול של מח"ש והמשטרה בתלונות נגד שוטרים⁸¹. במסגרת מסקנות והמלצות הצוות הבין-משרדי ניתן משקל רב לחשיבות של נקיטת הליכים פיקודיים במקרים המתאימים, כמענה מיידית להתנהגות בלתי ראויה של שוטרים. הדבר משקף תפיסה שלפיה הכלי הפיקודי הוא האפקטיבי ביותר, הן מבחינת לוחות הזמנים לטיפול בתלונה, הן ביחס להתענה ולקביעת הנורמות בתוך המשטרה, והן ביחס לחיזוק אמון הציבור במשטרה.

הכלים הפיקודיים העומדים לרשות מפקדים לטיפול בהתנהגות שאינה הולמת נחלקים לשני סוגים: אחד - שימוש בכלים פיקודיים (ובהם ריאיון מיוחד, הדחה מתפקיד, התראת מפקד⁸²

80 ראו סעיף 22 לפסק דינו של השופט קרא בבג"ץ 1397/21 שקלובסקי נ' המחלקה לחקירת שוטרים (פורסם במאגר ממוחשב, 19.6.22).

81 דוח הצוות לשיפור המענה לתלונות נגד שוטרים, לשכת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ניהול ותפקידים מיוחדים), דצמבר 2020.

82 התראה ממפקד המחוז (ממ"ז) או סגנו (סממ"ז).



ועיכוב קידום) על ידי המפקדים, והאחר - שימוש בכלים משמעתיים (ובהם ריאיון הדרכה, ריאיון הערת מפקד או העמדה לדין משמעתי בפני דן יחיד). בדוח הצוות הבין-משרדי צוין כי חסמים שונים גורמים להימנעותם של מפקדים משימוש במכלול הכלים העומדים לרשותם, בין היתר בשל חוסר מודעות מספקת ל"ארגז הכלים" העומד לרשותם ולאפשרויות השימוש בו.

הצוות הבין-משרדי המליץ למשטרה לבחון אפשרות לאמץ מתווה קבוע שיאפשר העברת מידע על תיקים סגורים בין מח"ש למשטרה בדרך מהירה, לצורך נקיטת הליכים פנים-ארגוניים משטרתיים בעניינם. הצוות סבר שהעצמת השימוש בכלים פיקודיים תגביר את יכולתו של פיקוד המשטרה להטמיע נורמות התנהגות ראויות, תגדיל את מעורבותם של המפקדים בתמונת המצב לגבי תלונות המוגשות נגד פקודיהם, תטיב את התנהגות השוטרים ותשרת את האינטרס הציבורי.

בדיוני הצוות הבין-משרדי עלה כי במשטרה קיים נוהל אמ"ש בנושא "טיפול פיקודי משמעתי בשוטרים שנגדם קיימות תלונות"⁸³, אולם זהו נוהל ישן משנת 2002 הדרוש עדכון כך שתהיה בו התייחסות למכלול הכלים הפיקודיים העומדים לרשות הדרג הפיקודי. הצוות הבין-משרדי התייחס בהמלצותיו לצורך בגיבוש פקודה משטרית כוללת אחת, שתגדיר את הכלים הפיקודיים, תבנה את שיקול הדעת לשימוש בהם ותקבע את לוחות הזמנים הראויים לנקיטה בצעדים אלו⁸⁴. היועץ המשפטי לממשלה החליט על אימוץ המלצות הצוות הבין-משרדי.

נמצא כי השימוש שעושה המשטרה בשורה של כלים פיקודיים ומערכתיים, בהם התראה ועיכוב קידום, בתיקים שנסגרים ללא כל טיפול - מועט ביותר. בשנים 2019 - 2021 תוצאות הטיפול בחוליית התביעה במחלקת משמעת, במצטבר, כללו 27 תיקים בהם הוחלט על טיפול מערכתי, 47 תיקים בהם הוחלט על אמצעי הדרכה, ו-90 תיקים בהם הוחלט על הערת מפקד. כמו כן בשנת 2021 ננקטו צעדים פיקודיים ב-11 תיקים וצעדים מערכתיים ב-14 תיקים.

מבקר המדינה הצביע על ליקוי זה בביקורת הקודמת ואף הצוות הבין-משרדי שבחן את הנושא בשנת 2020 המליץ על גיבוש פקודה אחת כוללת בנושא השימוש בכלים פיקודיים ואימוץ מתווה קבוע שיאפשר העברת מידע מהירה בין מח"ש למשטרה על תיקים סגורים, לצורך נקיטת הליכים פנים משטרתיים.

עלה כי המשטרה לא עדכנה את הפקודות והנהלים המשטרתיים באופן שיובטח שימוש במכלול הכלים הפיקודיים העומדים לרשות הדרג הפיקודי של המשטרה לצורך מיצוי הטיפול בכל תיקי מח"ש שנסגרו.

המשטרה ציינה בתשובתה בנוגע לסוגיית היעדר טיפול משמעתי או פיקודי, כי להבנתה הדרישה הדווקנית להעברת כל חשד בפלילים למח"ש, בצירוף העובדה שהליכי החקירה ממושכים, מחלישים את יכולת המשטרה לפעול במישור המשמעתי או הפיקודי ולעיתים אף מעקרים יכולת זו. עוד ציינה המשטרה כי כיוון שחוליית צעדים פיקודיים החלה בעבודתה לפני כשנה, נדרש

83 נוהל אמ"ש מס' 10.04.03 "טיפול פיקודי משמעתי בשוטרים שנגדם קיימות תלונות", תאריך פרסום 1.1.02.

84 דוח הצוות לשיפור המענה לתלונות נגד שוטרים, לשכת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ניהול ותפקידים מיוחדים), דצמבר 2020.



פרק זמן נוסף עד שתוכל המשטרה לשקול אם קיים צורך בנהלים ואת רמת הפירוט שלהם. עוד צוין כי קיים קושי מובנה בקביעת מסגרת נוקשה וקשיחה של נהלים להליך פיקודי, שמעצם טבעו ומטרתו החינוכית מצריך שיקול דעת נרחב מצד המפקדים בשטח. לפי עמדת המשטרה ניתן יהיה לבחון את הצורך בנהלים בחלוף שנה, כלומר בתחילת שנת 2024.

משהחליט היועץ המשפטי לממשלה על אימוץ המלצות הצוות הבין-משרדי, על משרד המשפטים והמשטרה לפעול למימוש מלוא ההמלצות של הצוות הבין-משרדי ובכלל זה, יפעלו לגיבוש והטמעה של פקודה אחת כוללת בנושא השימוש בכלים פיקודיים וקביעת מתווה עבודה קבוע בין מח"ש למשטרה שיעוגן בנוהל עבודה בין-ארגוני וייתחם לכלל יעדי הניתוב: משמעת, פיקודי, הדרכתי וארגוני. פעולות אלו יאפשרו העברת מידע מהירה על תיקים סגורים וטיפול בנתח משמעותי של תיקים אלו באמצעות אפיקי טיפול שונים, בהם הפיקודי או המערכת.

הקמת חוליית צעדים פיקודיים

מהרבעון האחרון של שנת 2019 ועד השליש הראשון של שנת העבודה 2020 ביצעה המשטרה מחקר חלוץ (פיילוט), שבמסגרתו נמסרו לידיה חומרים ממח"ש באמצעות מחלקת משמעת לצורך בחינה וטיפול ברמה הפיקודית בהתייחס לאירועים שלגביהם הוחלט שלא לפתוח בחקירה פלילית.

על פי המתווה שנקבע, התיקים הועברו ממח"ש למחלקת משמעת וזו בחנה את החומרים והכינה פראפרזה כתובה הכוללת תיאור תמציתי של האירוע ומהות התלונה. מסמך זה נשלח לקצין תלונות הציבור (קת"ץ) במחוז הרלוונטי, לעיתים בליווי החומר שהגיע ממח"ש, לשם העברתו למפקדים הרלוונטיים לצורך בחינת האפשרות לנקוט בהליך פיקודי. על פי סדר הזמנים שנקבע במתווה, נדרש המפקד להחליט וליידע את מחלקת משמעת בתוך שבועיים בדבר הצורך בהליך פיקודי.

במסגרת הפיילוט העבירה מח"ש למשטרה 103 תיקים. 38 מהם הושבו למח"ש בהיעדר התאמה לגדריו של הפיילוט, זאת אם סברה מחלקת משמעת שיש מקום לקיום חקירה פלילית במח"ש בשל חומרת החשדות⁸⁵ או בשל מחסור בחומרים בתיק שיאפשרו את בחינתו על ידה. יתרת התיקים (65) הועברו על פי המתווה לבחינת הצורך בהליך פיקודי באמצעות הקת"צים הרלוונטיים. ב-27 מהתיקים לא נמצא מקום להליך פיקודי מול שוטרים, וב-38 תיקים ננקטו הליכים פיקודיים מסוגים שונים.

בסיום הפיילוט התבקשו הקת"צים שהשתתפו בו למסור את רשמיהם מהפיילוט. לאחר תכלול ההתייחסויות ובחינת היתרונות והחסרונות שעלו החליטה המשטרה כי ראוי לאמץ את המתווה באופן קבוע תוך עריכת ההתאמות הנדרשות, לרבות הקצאת כוח אדם ייעודי לביצוע המשימה בשל היקף העבודה הנדרש בבחינת החומרים. על רקע זה הוקמה בספטמבר 2021 במחלקת משמעת חוליית "צעדים פיקודיים", הכפופה למדור דין משמעת, שתוקננה בארבעה תקנים. נכון

85 צוין כי לחוליית צעדים פיקודיים אין מידע בדבר החלטתה של מח"ש בעקבות החזרת התיקים לבחינה מחדש באפיק הפלילי.



למועד סיום הביקורת, ובמסגרת קיצוץ רוחבי במשטרה, צומצם כוח האדם בחוליה והוא מונה ראש חוליה, שוטרת אחת ושוטרת נוספת בחצי משרה⁸⁶.

בינואר 2022 דנה מחלקת משמעת עם מח"ש בסוגי התיקים שטופלו במסגרת הפיילוט ומתאימים לטיפול על ידי החוליה, וגובשה רשימה אשר כללה בין היתר את הנושאים הבאים:

1. תיקי מצלמות גוף - אי-נשיאה או אי-הפעלה או אי-תיעוד של אירוע על אף החובה לעשות כן;
 2. תיקי שימוש בטייזר שבהם לא מולאה חובת אזהרה טרם השימוש בו;
 3. תיקי שימוש במכת"זית (מכונית התזה לפיזור הפגנות) שבהם שוטרים לא פעלו על פי הנהלים בנושא;
 4. תיקים שבהם שוטרים לא אזכרו בדוחות הפעולה אירוע שבו נכחו או לא דייקו ברישום דוח הפעולה;
 5. התנהלות לא הולמת של שוטרים בכובעם כאזרחים ולא במהלך משמרת;
 6. מעצרים שבוצעו בצורה משפילה;
 7. התנהלות שוטרים שהובילה להסלמת אירוע;
 8. תיקים המתאימים לטיפול מערכתי וניתן להפיק מהם לקחים או מסקנות מערכתיות;
 9. תיקים שבהם נמצא כי נכון יהיה לעדכן את הדרג הפיקודי של השוטר בדבר תלונה לגביו והמשך הבירור יתקיים ביחידה;
 10. שיח לא תקין בין שוטרים הנדרשים להעיד בבית משפט ונאסר עליהם לשוחח לגבי עדותם;
 11. תיקי הטרדה מינית הנסגרים עוד טרם בירור (במקרים שהעובדות בהן לא מגבשות עבירה וגם לא מתאימות לטיפול משמעתי);
 12. סכסוכי שכנים לאחר בירור התיק ואיסוף ראיות;
 13. תלונות או תיקים שבהם אין שיתוף פעולה מצד נפגע העבירה, אך לאור התיאור הראשוני של האירוע קיימת חשיבות בהעברתם לחוליה לשם עדכון הפיקוד והמשך הטיפול הפיקודי.
- חוליית צעדים פיקודיים פועלת בממשק עם גורמים נוספים במשטרה האמונים על טיפול בתלונות ברמות חומרה שונות, ולעיתים נדרשת לפנות לקת"צים או לקבו"דים לשם המשך בירור או חקירת התלונה קודם ההמלצה לנקוט בצעדים פיקודיים.

86 החוליה מתוגברת בעת הצורך על ידי שוטר גמלאי מוסף זמני (שמ"ז) ואולם אין מדובר בתוספת קבועה.



על מנת להגביר את פעולתה בתחום ההליכים הפיקודיים והמערכתיים הקימה המשטרה, לאחר ביצוע פיילוט, צוות ייעודי לריכוז הטיפול הפיקודי בתיקים שנסגרו במח"ש ומתאימים להליך פיקודי. הביקורת מצאה כי חוליית צעדים פיקודיים פועלת מאז הקמתה בספטמבר 2021 ללא תפיסת הפעלה והגדרת ייעוד, וללא נוהל הקובע את תחומי אחריותה, גבולות עיסוקה וסמכויותיה.

בהיעדר הסדרת הסמכות והאחריות של חוליית צעדים פיקודיים, ומשלא נקבעו לוחות הזמנים הראויים לטיפול באמצעות צעדים פנים-ארגוניים, נפגעת יכולתה של החוליה לפעול בצורה מיטבית מול הקת"צים במחוזות ולקבל מהם שיתוף פעולה מלא.

לדוגמה, חודשים ספורים לאחר הקמת החוליה פנתה ראש החוליה לאחד הקת"צים במחוזות בבקשה לברר תלונה בנושא תנאי כליאה ואליומות מצד שוטרים לאחר שזו נסגרה במח"ש, אולם הקת"ץ סבר שאין מקום לברר את התלונה מאחר שחלפה למעלה משנה ממועד האירוע ומאחר שהיא כבר אינה בתחומי הסמכות של ית"ץ.

בתשובת המשטרה צוין כי מדובר בחוליה חדשה וכי בחינתה נעשית בשלב מוקדם של הפעלה, כשהיא עדיין בשלבי הקמה וגיבוש ועדיין מצויה בשלבים של למידה. על כן, לדעת המשטרה עוד מוקדם לקבוע נהלים ולגבש את מדיניות הפעלת החוליה, כשהנושא עדיין מצוי בהליכי למידה והטמעה.

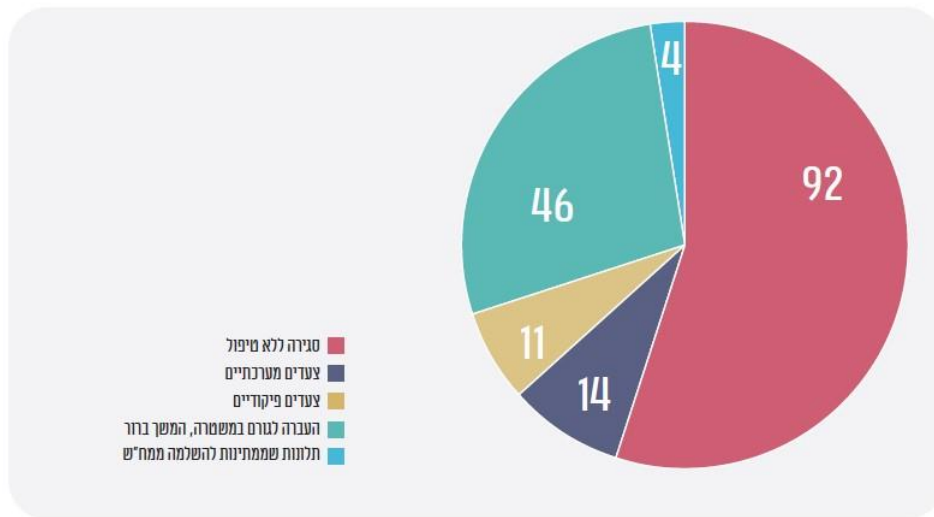
ההחלטה על הקמת החוליה התקבלה בספטמבר 2021. מומלץ כי עד לסוף שנת 2024 תבחן מחלקת משמעת את תחומי אחריותה של החוליה, לרבות את ממשקי עבודתה עם גורמים נוספים במשטרה, ותפעל להסדרתם באופן מפורט.

הצוות הבין-משרדי המליץ, כאמור, על מתווה קבוע להעברת תיקים לצורך בחינה פנים-משטרית. הבחינה הדרושה אמורה לבחון את המקרים מתוך ראייה כלל מערכתית, במיוחד נוכח קיומם של גורמים אחדים המטפלים בתלונות ביחס להתנהלות שוטרים, ומאחר שאופני הטיפול שונים ומגוונים וקיים קושי לעמוד על התמונה המלאה בנוגע לטיפול בהתנהלות פסולה של שוטרים. בעניין זה צוין כי נדרשת הקצאת משאבים, ובכללם תקנון כוח אדם לשם יישום המתווה.

בתרשים להלן נתוני הפעילות של חוליית צעדים פיקודיים לרבעון האחרון של שנת 2021.



תרשים 12: אופן סיום הטיפול בתלונות על ידי חוליית צעדים פיקודיים ברבעון האחרון של 2021



על פי נתוני מחלקת משמעת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה שסך התלונות שטופלו בחוליה עומד על 167 תלונות, כשלמעלה ממחציתן (92 תלונות, שהן כ-55%) נסגרו ללא טיפול כלל. בפני הביקורת צוין כי מעל 90% מתלונות אלו היו "תיקי פיילוט" שטופלו לאחר יותר משנה ממועד האירוע, וביצוע הליך בירור או נקיטת צעד פיקודי כבר לא היו אפקטיביים לגביהן; ב-14 תלונות ננקט צעד מערכתי וב-11 תלונות ננקט צעד פיקודי; 46 מהתלונות הועברו לגורם משטרה אחר (יועמ"ש/קת"ץ/יחידה) לצורך בירור או עדכון; 4 תלונות ממתינות להשלמת מידע ממח"ש.

הביקורת העלתה כי בין יתר משימותיה הוטלו על חוליית צעדים פיקודיים משימות נוספות שאינן בהכרח נוגעות להליכים פיקודיים נדרשים. בהתאם לכך נדרשה החוליה לטפל בקשר עם נפגעי העבירה באמצעות הליכי גישור וצדק מאחה, ולבקש ממח"ש תיעדוף ובחינה של קדימות הטיפול בתיקים הנוגעים לשוטרים שמועד קידומם בדרגה מתקרב (להלן - תיעדוף תיקי מח"ש).

בחינת היקף הפעילות של חוליית צעדים פיקודיים (טיפול ב-167 תיקים ברבעון האחרון של שנת 2021) מעלה תמונה מדאיגה באשר ליכולתה של החוליה ליתן מענה אמיתי למאות התיקים שנסגרים ללא טיפול בפרט בשעה שכוח האדם בחוליה מצומצם ומונה 2.5 משרות בתקן. יתרה מזאת, מוטלות על החוליה משימות נוספות ותחומי פעילות רבים שאינם קשורים בהכרח לטיפול הפיקודי או המערכתי (כגון הטיפול בנפגעי עבירה ותיעדוף תיקי מח"ש).

מומלץ כי המשטרה תייחד את פעילות החוליה למטרה שלשמה היא הוקמה - טיפול מערכתי או פיקודי בתיקים נגד שוטרים שסגרה מח"ש באפיקים הפליליים.



תיעודף תיקי מח"ש

להחלטת מח"ש בתלונה נגד שוטר יכולות להיות השפעות שונות, בהן השפעה על זכאותו לצאת לקורסים ועל קידומו. בעקבות פניות תכופות, יומיומיות ובלתי סדורות שיזמו גורמי שטח משטרתיים למח"ש בבקשה לתעדף ולזרז טיפול בתיקים של שוטרים שונים, הוחלט כי תיעודף תיקי מח"ש ייעשה אחת לחודש, בתחילת כל חודש, ורק באמצעות ראש חוליית צעדים פיקודיים במחלקת משמעת. בינואר 2022 קיימו מח"ש ומחלקת משמעת פגישות במטרה להסדיר את יחסי העבודה בין הצדדים ולגבש את סוגי התיקים והתלונות המתאימים לטיפול באפיק זה.

לצורך תיעודף תיקי מח"ש גיבשה מחלקת משמעת קריטריונים קבועים וברורים מראש לתיקים שיקבלו קדימות והפיצה אותם ביחידות המשטרה השונות: שוטרים המצויים בחופשה כפויה או בהשעיה; קצינים המיועדים לצאת לקורסים מקדמים; קצינים בדרגת פקד ומעלה המיועדים לקידום; קידום בדרגות לנגדים/קבלת מינוי בכיר; יציאה לקורסים מקדמים של נגדים. נוסף על כך ניתנה לכל מחוז במשטרה אפשרות למסור שני שמות של שוטרים שאינם עומדים בקריטריונים אלו אך קיימת סיבה מנומקת להכללתם בתיעודף.

תיעודף התיקים במח"ש, מטיבו ומטבעו, דורש תשומות רבות. נמצא כי חוליית צעדים פיקודיים, המשמשת כתובת יחידה לכל שוטר אשר סבור שיש להקדים את הטיפול בעניינו על מנת שתוסר העננה או ההגבלה שהושתה עליו עד לסיום הבירור, נדרשת להפנות תשומות רבות לבחינת תיקים בעקבות פניות של שוטרים לצורך תיעודפם. כתוצאה מכך נפגעת יכולתה של היחידה לעסוק בתפקידי הליבה שלה - טיפול פיקודי ומערכתי.

המשטרה כתבה בתשובתה כי מסמך התיעודף שנשלח למח"ש אחת לחודש אינו מעמיס על חוליית צעדים פיקודיים, היות שהטיפול בתיעודף תיקי מח"ש הוא באחריות מדור אמצעים מינהליים ומח"ש משמעת, ותפקידה של החוליה מתמצה בעבודת תכלול בלבד. עוד נכתב בתשובה כי כל החומרים המתקבלים ממח"ש מטופלים במלואם, והחוליה עוסקת באופן שוטף בהפקת לקחים ובחילוץ תובנות כלל ארגוניות.

יוצא אפוא, כי המשטרה אינה ערוכה - לא בהיבט הארגוני ולא בהיבט התפקודי - לבחינה של מאות תיקי מח"ש שנסגרים מדי שנה במישור המערכתי והארגוני (מעבר למישור הפיקודי). בחינה זו מטרתה לנתח את התלונות והתיקים, להסיק מהם על בעיות שורש ארגוניות ומערכתיות, ולהמליץ על פעולות מתאימות שסייעו במניעת ביצוע עבירות על ידי שוטרים.

נוכח ריבוי המשימות והעדר ההסדרה של תחומי האחריות של חוליית צעדים פיקודיים, מוצע כי פיקוד המשטרה בשיתוף אגף משאבי אנוש יבצעו בחינה מעמיקה בנושא. הבחינה תתייחס לגורם האחראי ולדרך שבה תוכל חוליית צעדים פיקודיים לטפל בתיקים בהיבטים מערכתיים-ארגוניים ופיקודיים בצורה יעילה. זאת, באמצעות הפקת לקחים וחילוץ תובנות כלל ארגוניות שיהיה בהן כדי לטייב את עבודת המשטרה.



הקשר עם נפגעי עבירה

חוק זכויות נפגעי עבירה, התשס"א-2001, עוסק בזכויותיהם של מי שנפגעו מעבירות פליליות ומקיף את הנושאים הקשורים להליך החקירה, להליך המשפטי ולריצוי עונשו של הנאשם. החוק קובע כי בתי המשפט ורשויות החקירה, התביעה וכל רשות ציבורית אחרת ינקטו כל אחד בתחומו את הצעדים הדרושים להבטחת זכויותיו של נפגע העבירה לפי חוק זה⁸⁷. הוראות מחוק זה הוחלו גם על הליכים משמעותיים המתקיימים בבתי הדין למשמעת של עובדי מדינה, בהתאמות המתחייבות⁸⁸, ואף נקלטו בהליכים המתנהלים בבתי הדין הצבאיים⁸⁹.

לאור האמור, הוצע בדוח הצוות הבין-משרדי לשקול את האפשרות להחיל את הנורמות הנוגעות לזכויות נפגעי עבירה בהליך הפלילי או את חלקן גם על הליכים משמעותיים במשטרה, בהתאמות ובשינויים המחויבים, ואף לגזור משמעויות ביחס לעדכון המתלוננים גם בצעדים פיקודיים שננקטו⁹⁰.

בנובמבר 2021 פנה פרקליט המדינה למפכ"ל המשטרה וציין כי בתיקים שמועברים ממח"ש למחלקת משמעת נוצרת אנומליה, מאחר שעד להעברת התיק למחלקת משמעת מעודכן נפגע העבירה בשלבי ההליך הפלילי ונשמרות זכויותיו בהתאם לחוק זכויות נפגעי עבירה, ואולם מרגע שהתיק מועבר למחלקת משמעת אין הוא מקבל עוד עדכון על שלבי ההליך המשמעתי ועל תוצאותיו. פרקליט מדינה ציין במכתבו כי הדבר גורם לפגיעה באמון הציבור במח"ש ובמשטרה, וכי נוכח החשיבות הרבה הנודעת לקשר שבין רשויות החוק לנפגעי העבירה אין להסכים עם המצב ועל מפכ"ל המשטרה לפעול להסדרת הקשר בין מחלקת משמעת לנפגעים לפי רוח חוק זכויות נפגעי עבירה.

על רקע זה גובש בנובמבר 2021 נייר עמדה במחלקת משמעת שממנו עולה כי בשני המדורים במחלקה אין קשר יזום או הליך עדכון סדור עם נפגע העבירה, פרט לשלב שבו תובע משמעתי מכין לעדות עד תביעה שהנו מתלונן. עוד עולה מנייר העמדה כי ית"ץ, שהיא גוף משטרתי המקביל למחלקת משמעת, מבצעת עדכון שוטף של נפגע העבירה בעת הטיפול בתלונה, לרוב בדוא"ל או באמצעות מענה טלפוני למתלוננים⁹¹.

בהמלצות שפורטו בנייר העמדה צוין, בין היתר, כי נפגע עבירה יוגדר כמי שנפגע במישרין מעבירת המשמעת; נפגעי העבירה לא יעודכנו בכל הקשור לנקיטת צעדים מינהליים, אלא אם השוטר פוטר והתיק המשמעתי נסגר; בהליכי דן יחיד יבוצע עדכון יזום של נפגעי העבירה; הנפגעים יקבלו עדכון כללי בדבר החלטה על טיפול משמעתי או פיקודי; זכויותיהם של נפגעי העבירה יוסדרו בנוהל או בתקנות בדומה לנציבות שירות המדינה.

87 סעיף 2 לחוק זכויות נפגעי עבירה, התשס"א-2001.

88 תקנות שירות המדינה (משמעת) (החלת הוראות מחוק זכויות נפגעי עבירה), התשס"ז-2006.

89 חוק השיפוט הצבאי (תיקון מס' 75) התשע"ח-2018, חלק ח'1 לחוק.

90 עמ' 19 לדוח הצוות לשיפור המענה לתלונות נגד שוטרים, לשכת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ניהול ותפקידים מיוחדים), דצמבר 2020.

91 נכון למועד הביקורת יש לית"ץ מענה טלפוני הזמין למתלוננים שלוש פעמים בשבוע, ובו באפשרותם לקבל מידע, מספרי טלפון ועדכונים.



נייר העמדה הועבר לבחינת הגורמים הפיקודיים באמ"ש, אך עד למועד סיום הביקורת לא התקבלה החלטה על אימוץ ההמלצות או על תיקופן.

נמצא כי נפגעי עבירה אינם מקבלים עדכונים מהמשטרה על התקדמות הטיפול המשמעותי ותוצאותיו. חרף חשיבות הנושא כפי שהצביעו עליו הפרקליטות והמשטרה, נכון למועד סיום הביקורת לא קיים נוהל או הליך סדור המגדירים את אופן העברת המידע וטיבו לנפגעי עבירה, ומחלקת משמעת אינה מעדכנת באופן יזום את הנפגעים בדבר ההליך המשמעותי ותוצאותיו.

מוצע כי המשטרה ומחלקת משמעת יפעלו להטמעת זכויות נפגעי עבירה בדין המשמעותי באמצעות כוח האדם המתאים לביצוע המשימות הנגזרות מכך, ובפרט בנוגע ליצירת קשר ועדכון הנפגעים בתיקים השונים. מהלך כזה יוביל לשקיפות מול הנפגעים, ייצר אחידות בין גופים שונים בתוך המשטרה ומחוצה לה, ויתרום לחיזוק אמון הציבור במשטרה.

המשטרה ציינה בתשובתה כי היא נמצאת בשלבים סופיים של הכנת נוהל זכויות נפגעי עבירה בדין המשמעותי, המבוסס על נוסח תקנות זכויות נפגעי עבירה בדין המשמעותי של שירות המדינה, וכי הצפי לסיום העבודה על טיוטת הנוהל הוא אמצע שנת 2023.

בית הדין למשמעת

בית הדין למשמעת של המשטרה פועל על פי הסמכויות שהוקנו לו בחוק המשטרה ובתקנות המשטרה⁹². ביד"ם מוסמך לדון את כלל שוטרי הקבע ושוטרי מג"ב בעת שירותם. הסמכות חלה גם על מי שחדל להיות שוטר, זאת תוך 180 יום ממועד שחרורו מהשירות.

תפקידיו של בית הדין כוללים: שפיטת שוטרים שהואשמו בעבירות משמעת, תוך הקפדה על ניהול משפט הוגן ושמירה על זכויות הנאשמים; עיצוב נורמות התנהגות ראויות בתחום האתי, המשמעותי והארגוני; יציקת תוכן לכלל עבירות המשמעת ובפרט לעבירות ה"סל" - התנהגות שאינה הולמת שוטר והתרשלות במילוי תפקיד; הצבעה על ליקויים ותופעות פסולות כדי להביא לתיקונם.

בביד"ם מכהנים נשיא בית הדין ולצדו שלושה שופטים קבועים. הצוות המינהלי כולל את קצין בית הדין, מזכירות וקלדניות. ככלל, מותב בית הדין כולל שלושה שופטים שהם קציני משטרה בכירים, לפחות שניים מהם משפטנים, כשעל פי רוב שני שופטים הם מתוך ההרכב הקבוע של בית הדין⁹³. תקינת בית הדין עברה שינויים בשנים האחרונות, קוצצו תקן אחד של שופט ותקן של קצין בית הדין, וכן הוקפא תקן של בת שירות לאומי.

92 תקנות המשטרה (סדרי דין בדיון משמעותי), התשע"ב-2012.

93 סעיף 44 לחוק המשטרה. בתיקים שעניינם שימוש בכוח, חיפוש או מעצר שלא כדין כלפי אדם שאינו שוטר, אחד משופטי המותב יהיה נציג ציבור.



מקום מושבו של ביד"ם הוא במטה הארצי של משטרת ישראל, ושופטי ביד"ם והצוות המינהלי בו לובשים מדים משטרתיים. במצב דברים זה, עולה הצורך בפעולות ליווי והסברה לשם תחושת הצדק של אזרח המגיע לדיון בבית הדין וכדי להגביר את אמונו במערכת שמכריעה בעניינו.

המשטרה מסרה בתשובתה כי בעבירות של שימוש בכוח שלא כדין, או של מעצר, עיכוב, חיפוש שלא כדין והטרדה מינית, יושב בהרכב, על פי דין, נציג ציבור שאינו שוטר ואינו לובש מדי משטרה. בשאר העבירות שלושת השופטים לבושי מדים, בדומה למצב הקיים בבתי הדין הצבאיים, וכך ראוי לנהוג לשיטתה. עוד נמסר כי לבישת מדים על ידי שופטי בית הדין ומיקום בית הדין במטה הארצי הם חלק מטקסיות שאמור לשדר ההליך.

מומלץ כי המשטרה תבחן דרכים לסייע לאזרח נפגע עבירה המגיע לדיוני ביד"ם לחוש כי עניינו נדון באופן בלתי תלוי, לרבות בחינה של נקיטת פעולות ליווי והסברה לאזרח מצד מחלקת משמעת שאמונה על הקשר עם האזרח נפגע העבירה, ומצד ביד"ם בפתח הדיון בהליך.

נתונים על היקף פעילות ביד"ם

בשנת 2021 הוגשו 89 כתבי אישום, זאת לעומת 51 כתבי אישום בשנת 2020 (עלייה של 74%). במהלך שנת 2021 סיים בית הדין למשמעת את הטיפול ב-62 תיקים: ב-53 מהם הורשעו הנאשמים, 2 הסתיימו ביזכויים של הנאשמים, וב-9 תיקים חזרה בה התביעה מהאישום (לשם השוואה, בשנת 2020 בוטלו 7 תיקים על ידי התביעה).

לוח 5: התפלגות רכיבי הענישה שהטיל בית הדין למשמעת בשנים 2021 - 2017

שנה	ניזפה	ניזפה חמורה	קנס	קנס על תנאי	ריתוק	מחבוש על תנאי	הורדה בדרגה	הורדה על תנאי	פיצוי בגין נזק	פיצוי למתלונן	רכיב העונשי
											השנה
2017	2	55	21	7	0	1	19	23	1	1	2017
2018	3	57	30	1	1	0	18	3	2	1	2018
2019	2	52	29	6	0	1	17	20	1	1	2019
2020	0	30	17	3	0	0	8	18	0	3	2020
2021	2	50	25	0	0	1	19	35	0	8	2021
סך הכול	9	244	122	17	1	3	81	99	4	14	

על פי נתוני בית הדין למשמעת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מהלוח עולה כי עיקר העונשים שהטיל בית הדין למשמעת על שוטרים הם נזיפה חמורה, קנס והורדה בדרגה על תנאי.

מתוך 89 כתבי אישום שהוגשו לביד"ם בשנת 2021, 76 (כ-85%) היו תיקים שהתקבלו ממח"ש, ו-13 תיקים (כ-15%) הוגשו על בסיס חומרים שהתקבלו מתיקי קבו"ד. להלן בתרשים התפלגות כתבי האישום שהוגשו לביד"ם בשנת 2021 על פי סוג העבירה.

תרשים 13: התפלגות כתבי האישום שהגישה מחלקת משמעת לביד"ם בשנת 2021, על פי סוג העבירה



על פי נתוני מחלקת משמעת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

לוח 6: משך הזמן הממוצע ממועד הגשת כתב האישום עד לקיום הדיון הראשון בתיק, בפילוח לפי שנים

השנה	מספר תיקים	משך הזמן הממוצע (בימים) מקבלת כתב האישום עד הדיון הראשון
2019	59	104
2020	33	123
2021	55	132
סכום כולל/ זמן ממוצע	147	120

המקור: בית הדין למשמעת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* המספר מייצג תיקים שבהם נמצא תאריך הגשת כתב אישום ותאריך דיון ראשון, אף אם לא נמצא בהם תאריך סיום תיק.



לוח 7: משך הזמן הממוצע ממועד הגשת כתב האישום עד לסיום התיק, בפילוח לפי שנים

השנה	מספר תיקים	משך הזמן הממוצע (בימים) מקבלת כתב האישום עד לסיום התיק	ממוצע בשנים
2019	68	184	0.50
2020	39	235	0.64
2021	53	246	0.67
סכום כולל/זמן ממוצע	160	222	0.6

המקור: בית הדין למשמעת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* המספר מייצג תיקים שבהם נמצא תאריך הגשת כתב אישום ותאריך סיום תיק, אף אם לא נמצא בהם תאריך דיון ראשון.

מהלוחות לעיל עולה כי בשנים 2019 - 2021 חל גידול במשך הזמן הממוצע מקבלת כתב האישום ועד הדיון הראשון בתיק (מ-104 ל-132 ימים) וכן במשך הזמן הממוצע מקבלת כתב האישום ועד לסיום התיק (מ-184 ל-246 ימים).

המשטרה כתבה בתשובתה כי קביעת מועדי הדיון תלויה, בין היתר, באישורי הוועדה לסיוע משפטי, בבחירת סנגור, בצילום החומר על ידי הסנגור ובימוני הצדדים וכן בבקשות דחייא מהצדדים, וככלל, בית הדין שואף להשלים את הטיפול בכל תיק בהקדם האפשרי.

מומלץ כי בית הדין יפעל ככל שהדבר ניתן לקיצור לוחות הזמנים של ניהול ההליכים בביד"ם, על מנת להגביר את מידת האפקטיביות וההרתעה של ההליך המשמעתי.

הטיפול בעבירות המתנדבים במשטרה

על פי פקודת המשטרה⁹⁴, רשאית המשטרה להסתייע ב"משמר האזרחי" (להלן - המשא"ז) בכל פעולה שהיא מוסמכת לעשות בדין למען שמירת ביטחון הנפש והרכוש. בית המשפט העליון ציין בפסיקתו ביחס להסתייעות המשטרה במתנדבים כי "מתנדבי המשמר האזרחי - הן להלכה על-פי הדין והן למעשה - הינם חלק אינטגרלי מכוחות השיטור של מדינת ישראל. הם מרימים תרומה משמעותית ליכולתה של המשטרה להגשים את יעדיה ומטרותיה הציבוריות. הם עושים זאת בקשת רחבה ומגוונת של נושאים. ניתן לומר



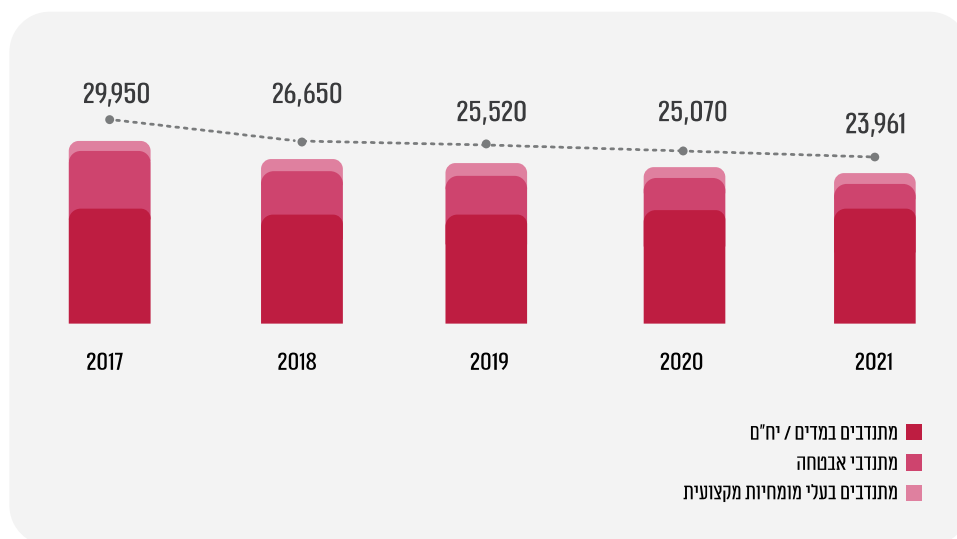
שמערך ייחודי זה של מתנדבים נטמע בקרבה של המשטרה כרשות מנהלית, עד שהפך לחלק מבשרה⁹⁵.

חברי המשא"ז הקבועים בפקודה הם, בין היתר, מי שהתקבל כמתנדב במשטרה לפי כללים שקבע השר⁹⁶. מחלקת המתנדבים במשטרה מרכזת את פעילות המתנדבים במשא"ז. ההתנדבות למשטרה כוללת כמה מסלולי הכשרה לתפקידים בתחום ביטחון הפנים, בהם סיוור, חקירות ומודיעין, תנועה ומשמר הגבול.

תפקידיה של מחלקת המתנדבים כוללים בין היתר פיתוח תורה, מדיניות ונהלים בתחום הפעלת המתנדבים בסיוע למשטרה ופיקוח על הפעלתם; אחריות מקצועית בשיתוף עם גורמי הפיקוד הטריטוריאליים לגיוס המתנדבים, הכשרתם, הפעלתם ושימורם בארגון; ופיקוח ובקרה על הפעלתם באירועים ברמה הארצית⁹⁷.

בחמש השנים האחרונות חלה ירידה במספר המתנדבים במשטרה כמוצג בתרשים 14 להלן:

תרשים 14: מצבת המתנדבים במשטרה בשנים 2017 - 2021



על פי השנתון הסטטיסטי של משטרת ישראל לשנת 2021, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

95 רע"פ 229/12 כהן נ' מדינת ישראל (פורסם במאגר ממוחשב, 16.10.12).

96 הכללים קבועים בתקנות המשטרה (המשמר האזרחי), התשנ"ז-1996.

97 https://www.gov.il/he/Departments/General/police_operations_department_volunteers וראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 2016, "מערך המתנדבים במשטרה והפעלתו".



הליך גיוס המתנדבים למשא"ז מוסדר בתקנות המשטרה (המשמר האזרחי), התשנ"ז-1996 ובנוהל אג"ם, וקבועים בהם דרישה לעמידה בתנאי סף וביצוע בדיקות התאמה שונות, בכללן בדיקות רפואיות, בדיקה ביטחונית ובדיקת רישומי עבר פלילי ותעבורתי⁹⁸.

על פי התקנות, במקרה של הגשת תלונה נגד מתנדב בנוגע למעשים שביצע בשעת מילוי תפקידו ייערך בירור באותו אופן שבו מבוררות תלונות נגד שוטרים, כלומר - תלונות על עבירות פליליות שעונשן מעל שנת מאסר יתבררו במח"ש. בסיום החקירה של כל תיק שבו נחקר מתנדב באזהרה מעדכנת מח"ש את מחלקת המתנדבים בכך.

בשנים 2020 - 2021 הוגשו ארבעה כתבי אישום נגד מתנדבים. ממח"ש נמסר כי במערכת הממוחשבת אין חיווי על מאפייני החשוד (אם הוא שוטר או מתנדב) ולכן לא ניתן לקבל מידע על מספר המתנדבים שנחקרו באזהרה.

לדברי מח"ש שליפת נתונים מסוג זה תתאפשר במערכת הממוחשבת העתידית שצפויה להחליף את המערכת הנוכחית.

על פי נוהל אג"ם בנושא, עניינו של מתנדב החשוד בביצוע עבירת משמעת או התנהגות שאינה הולמת יובא לבירור משמעתי בפני קצין מתנדבים בדרגת רב-פקד ומעלה בתחנה או במרחב, זאת בשונה מהנוהל לגבי שוטרים. בעוד שוטר החשוד בביצוע עבירת משמעת יטופל על ידי מחלקת משמעת וית"ץ, הסמכות לטפל בעבירות משמעת של מתנדב נתונה בידי מחלקת מתנדבים, כאשר רמ"ח מתנדבים משמש לעניין זה כרמ"ח משמעת.

בפקודת המשטרה⁹⁹ נקבע כי הכפיפות לדין המשמעתי של המתנדבים במשא"ז בשעת מילוי תפקידם תהיה זהה לזו של שוטרים. אם יימצא כי המתנדב ביצע עבירת משמעת, ניתן להטיל עליו אזהרה, נזיפה, הקפאת פעילות לתקופה של עד שישה חודשים והפסקת חברות במשא"ז לצמיתות או לתקופה שתיקבע¹⁰⁰. הסנקציה החמורה ביותר היא הפסקת החברות במשא"ז, שמשמעותה גריעה של המתנדב ממצבת המתנדבים ביחידה, זאת בכפוף להליך שימוע ולאחר שהוחלט כי המתנדב לא יוכל להמשיך בפעילותו במשמר האזרחי, ביוזמתו או ביוזמת הארגון.

להלן בלוח 8 נתונים על מספר המתנדבים שהוסרו ממצבת המתנדבים בעילות שונות משנת 2019 ועד שנת 2022:

98 הנוהל קובע שאם נמצא שקיים מב"ד פלילי למועמד, יופסק הליך הגיוס.

99 סעיף 49ד(א) לפקודת המשטרה.

100 הטיפול בעבירות משמעת של מתנדבים מוסדר בתקנות המשטרה (המשמר האזרחי), התשנ"ז-1996 ובנוהל אג"ם מס' 220.70.14 "נוהל גריעת מתנדב וסיום התנדבות במשא"ז".



לוח 8: נתוני גריעת מתנדבים

2022	2021	2020	2019	
2,980	3,577	3,246	3,799	סך כל המתנדבים שנגרעו מהמערך בשל כלל העילות*
מתוכם:				
26	27	36	43	גריעה בשל אירועי משמעת
79	123	59	89	גריעה בשל אי-התאמה**101
17	11	-	-	פסילת רמ"ח ¹⁰²
168	167	168	177	גריעה בשל מב"ד פלילי/ רישומים משטריים
16	18	9	7	גריעה בגין מעצר/ מאסר

על פי נתוני מחלקת מתנדבים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* הסיבות הרווחות לגריעה הן: "מחסור בזמן פנוי", "עבר גיל התנדבות מקסימלי לעיסוק", "חוסר פעילות" או "חוסר עניין בפעילות".

** אי-התאמה היא התנהגות פסולה שבגינה המתנדב אינו יכול להמשיך ולהתנדב.

בנובמבר 2020 הפיצה מחלקת מתנדבים דגשים בנושא גריעת מתנדב עקב עבירת משמעת ובאוגוסט 2021 הפיצה הנחיה נוספת הכוללת דגשים לעריכת ריאיון בירור משמעתי למתנדב משא"ז.

בהנחיות שהפיצה מחלקת מתנדבים צוין כי הובאו לידיעתה מספר מקרים על גריעת מתנדבים מהמשטרה על רקע משמעתי מבלי למלא את החובה על פי התקנות ונוהל אג"ם בנושא, המחייבים קיום ריאיון בירור משמעתי עם המתנדב.

101 סעיף 5(א14) בנוהל אג"ם 220.70.14 "גריעת מתנדב וסיום התנדבות במשמר האזרחי" מגדיר "אי-התאמה" כטעמים הקשורים באופיו, במהימנותו, בהתנהגותו, בדרך מילוי תפקידו של המתנדב או מכל טעם אחר שירשם. מחלקת מתנדבים מסרה כי למעט מקרים בודדים, מדובר בהתנהגות הקשורה למשמעת.

102 קטגוריה זו נוספה בשנת 2021. הכוונה לפסילה שבשל חומרתה אושרה על ידי רמ"ח מתנדבים, וכזו היא הופכת לפסילה ארצית.



על מחלקת מתנדבים לרענן את ההנחיות מול גורמי השטח ולוודא כי הליכי הגרעה מבוצעים בהתאם לדין ולנהלים המחייבים, ובין היתר הקפדה על תיעוד הריאיון שנערך למתנדב, יידוע המתנדב בנוגע למטרת הריאיון ומהות העילה לבחינת המשך שירותו במשא"ז; יידוע המתנדב כי הוא רשאי להביא עמו לריאיון מסמכים רלוונטיים או כל חומר אחר שיסיע לו להציג את טיעונו, וכי הוא רשאי להגיע בליווי עורך דין.

תיעוד אירועים שבהם מעורבים מתנדבים

1. המערכת הממוחשבת המשמשת את מחלקת מתנדבים בהליך גיוס המועמדים היא מערכת "מגייס". לאחר הגיוס מנוהל תיקו האישי של כל מתנדב במערכת ניהול כוח אדם ERP.

נמצא שהטיפול המשמעותי שמבצעת מחלקת מתנדבים במשרטה אינו מוזן למערכת הממוחשבת של מחלקת משמעת או למערכת ממוחשבת אחרת הייעודית לענייני משמעת. לפיכך לא קיים תיעוד של הנתונים, הנסיבות והנימוקים שהובילו להחלטה על גרעתו של המתנדב מסיבות משמעתיות. כמו כן אין תיעוד לאירועים שבהם ננקטו אמצעי משמעת אחרים כגון ניפיה או אזהרה. נוסף על כך, ישנם אירועי משמעת של מתנדבים המטופלים על ידי מפקדים ביחידות השטח מבלי שיובאו לידיעת מחלקת מתנדבים, וללא תיעוד ברמה הארצית.

אומנם הטיפול בפניות ובתלונות נגד מתנדבים מתועד במערכת משטרתית אחרת (מערכת המאור"ר) או נשמר בתיבות הדוא"ל המשטרתיות של אנשי המחלקה, אולם התיעוד נעשה באופן אקראי, בלתי מוסדר ומבלי שהמידע על עבירות משמעת שביצעו מתנדבים יהיה נגיש ויישמר באופן אמין ומתמשך. במצב זה גם למשרטה עצמה אין יכולת לבצע פיקוח ובקרה על היקפן של העבירות או על אופן הטיפול בהן.

היעדרה של מערכת ממוחשבת המשמשת לתיעוד הליכי הטיפול בעבירות של מתנדבים במישור המשמעותי פוגמת ביכולתה של מחלקת מתנדבים למלא את ייעודה כגורם האחראי להנחיה מקצועית, לפיקוח על עבודת המתנדבים ולהתוויית מדיניות סדורה המבוססת על נתונים מהימנים. מוצע כי המשרטה תפעל למציאת פתרון ממוחשב לתיעוד הטיפול בעבירות משמעת של המתנדבים.

המשרטה בתשובתה הסכימה כי המערכת המחשובית המשמשת לגיוס המתנדב ולטיפול בו לאורך שירותו אינה עונה על צורכי המחלקה ומקשה, בין היתר, את ביצועו של מעקב סדור בנושא ואת ניהול התיק האישי של המתנדב. עוד מסרה בתשובתה כי למחלקת מתנדבים אין מערכת לתיעוד תהליכי משמעת של מתנדבים ואין הרשאה לצפות במידע המשמעותי הקיים במערכות המידע לגבי שוטרים. לפיכך לא ניתן לבדוק את עברו המשמעותי של מתנדב פעיל או לשעבר, לרבות את מעמדו של שוטר לשעבר המעוניין להתנדב. עוד ציינה בתשובתה כי בימים אלו עמלה מחלקת מתנדבים על כתיבת דרישה מבצעית (דמ"צ) לשדרוג המערכת. הפיתוח יהיה בכפוף להקצאת תקציב ולתיעודף ארגוני, וישולבו בו הלקחים העולים מהביקורת.



2. בשנת 2021 הגישה מחלקת מתנדבים לאגף מערכות טכנולוגיות במשטרה בקשה ל"חסימת גיוס מחדש למתנדבים שנגרעו בשל משמעת", זאת במסגרת הפקת לקחים ממקרים של גיוס מחדש של מתנדבים שביצעו עבירות משמעת חמורות.

בביקורת עלה כי מאחר שאין במערך המתנדבים גיליון משמעת לתיעוד עבירות משמעת של מתנדבים, עד שנת 2021 לא ניתן היה לאתר ולבחון בעת גיוסם החוזר של מתנדבים את הרקע המשמעתי הקודם שלהם.

נכון למועד סיום הביקורת מועברים למערכת "המגייס" באופן אוטומטי נתונים לגבי גריעה בשל עילות מסוימות (פסילת רמ"ח, פסילה בגין עבירת משמעת, אי-התאמה ורישום תעבורתי), וכך נמנע גיוסו מחדש של מועמד שנפסל בעילות אלו. עם זאת, במערכת ניהול כוח אדם (ERP) לא פותחה אפשרות להזנת מידע בנוגע לנסיבות פסילה מכל סוגי העילות.

כך, בבקרה פנימית שנערכה במחלקת מתנדבים עלה כי בין המתנדבים בשנת 2021 ישנם 31 מתנדבים שהיו שוטרי קבע ועזבו את המשטרה עקב פיטורים, ושני מתנדבים שהיו שוטרים בשירות חובה והוחזרו לצה"ל בשל פסילה מטעמי ביטחון מידע. עוד נמצא כי חסרה הקפדה על תשאול המועמדים טרם גיוסם כל עוד לא קיים תיעוד מלא במערכת.

3. מח"ש מעבירה למחלקת מתנדבים באמצעות מחלקת משמעת תלונות שהוגשו נגד מתנדבים ושנסגרו מכל עילה שהיא. בהיעדר ממשק מחשובי בין מח"ש למחלקת מתנדבים, התלונות מתקבלות באופן פיזי. ממסמכים שהתקבלו ממחלקת מתנדבים עולה כי לעיתים חסר חומר ראיתי בתיקי התלונות ומתעורר צורך להשלימו, וכתוצאה מכך נוצר עיכוב בטיפול המשמעתי בנוגע למתנדב. בהיעדר מערכת ייעודית לשמירת קבצים וחומרים המגיעים ממח"ש, חומרי הראיות נשמרים בתיקיה במחשב והפנייה עצמה נשמרת במערכת המאור.

לטיפול מהיר ויעיל בתלונות שבהן עולות טענות למעשים פליליים יש חשיבות רבה ביצירת הרתעה, למידה, הפקת לקחים וענישה אפקטיבית.

הביקורת העלתה כמה דוגמאות שבהן חל עיכוב בהעברת הטיפול בתלונות ממח"ש למחלקת מתנדבים, כפי שיפורט להלן:

א. תלונה שהוגשה במח"ש ביום 18.11.20 נגד מתנדב בגין גרימת חבלה במזיד ותקיפה שהתרחשו ביום 25.09.20 הועברה לטיפול מחלקת מתנדבים ביום 6.2.22, כלומר כשנה ו-5 חודשים לאחר הגשת התלונה במח"ש. בזמן זה המש"ך המתנדב להיות פעיל במערכת.

ב. תלונה שהוגשה במח"ש בגין אירוע שהתרחש בדצמבר 2020, המתנדב נחקר באזהרה בינואר 2021 בחשד לעבירות של שימוש בכוח שלא כדין ושיבוש הליכי משפט, והתיק הועבר לטיפול במחלקת מתנדבים דרך מחלקת משמעת רק ביולי 2021, שנה ושמונה חודשים לאחר האירוע.



ג. תלונה שהוגשה במח"ש בגין אירוע שהתרחש במרץ 2017 והועברה לטיפול במחלקת מתנדבים רק ביוני 2022 - ארבע שנים ושלושה חודשים לאחר האירוע.

מכל האמור עולה כי הליכי הטיפול בעבירות של מתנדבים אינם מנוהלים במערכת ממוחשבת; לא ניתן לאתר ולבחון את הרקע המשמעותי הקודם של מתנדבים בעת קליטתם מחדש במערך המתנדבים; הטיפול בתלונות ממח"ש אינו עובר ישירות למחלקת מתנדבים, דבר העלול לגרום לעיכובים מיותרים.

בשים לב לכך שבשנים 2019 - 2021 שירתו במשטרה 24,850 מתנדבים כל שנה בממוצע, ובכל אחת משנים אלו נגרעו בממוצע כ-310 מתנדבים על רקע משמעותי או פלילי - על מחלקת מתנדבים לפעול כך: לוודא שהמתנדבים המגויסים למערך אינם בעלי רקע העלול לפגוע בביצוע תפקידם, ולהקפיד על תשאול המועמדים טרם גיוסם כל עוד לא קיים תיעוד מלא במערכת, בפרט מאחר שהם משולבים בפעולות שיטור בממשק ישיר עם אזרחים ובשל הפוטנציאל לשימוש לרעה בסמכויות הניתנות להם. הדברים אמורים במיוחד נוכח העובדה שסל הכלים הקיים בדין המשמעותי כנגד עבירות שביצעו מתנדבים הוא מטבע הדברים מצומצם יותר.

המשטרה כתבה בתשובתה כי מח"ש מעבירה באמצעות מחלקת משמעת את החומרים הדרושים לצורך קבלת החלטה בנוגע להמשך שירותו של המתנדב. במקרים מסוימים מח"ש אינה מעדכנת על פתיחה בחקירה נגד מתנדב מטעמיה שלה, ורק לאחר סגירת התיק והעברת המידע באמצעות מחלקת משמעת נודע על האירוע והוא מטופל. עוד צוין כי מחלקת מתנדבים הבהירה ליחידות השטח כי בכל מקרה שבו נודע על אירוע משמעותי שביצע מתנדב, עליהם לעדכן אותה כדי לקבל החלטה מינהלית מיידית לגבי המשך פעילותו של המתנדב.

מומלץ כי מחלקת מתנדבים ומח"ש יסדירו את ממשקי העבודה ביניהם, ובכלל זה את האמצעים לשיפור העברת המידע ואיגומו, ההיוון החוזר ופרקי הזמן הקצובים לכך.

מח"ש מסרה בתשובתה כי מאז ומעולם היא עבדה רק מול מחלקת משמעת וית"ץ. עד לביקורת מחלקת מתנדבים או כל גורם אחר במחלקת משמעת לא פנו למח"ש בטענה כי קיימת בעיה בנושא. מאז שנעשתה פנייה בנושא, מועברים החומרים באופן שוטף וישיר ממח"ש לפי דרישת מחלקת מתנדבים. עוד כתבה מח"ש כי אין ממשק מחשובי בינה לבין המשטרה בכל הנוגע להעברת חומרי חקירה. עם העלאתה של המערכת החדשה, מח"ש מצפה כי המשטרה תיתן עדיפות לפיתוח ממשק שיאפשר העברת חומרי חקירה לכל היחידות: משמעת, ית"ץ, מתנדבים ועוד. לצד זאת, מח"ש מעבירה באופן סדור ומלא את כל חומרי החקירה באמצעות סריקה ממוחשבת.



הסיוע המשפטי הניתן לשוטרים

זכות השוטר לקבל סיוע משפטי¹⁰³ מעוגנת בפקודת מטה ארצי 06.03.02¹⁰⁴ (להלן בפרק זה - פקודת המטא"ר) שנקבעה מכוח החלטת ממשלה שעניינה ביטוח מקצועי למתן סיוע משפטי לשוטרים¹⁰⁵. הפקודה קובעת אילו שוטרים זכאים לסיוע¹⁰⁶, את תנאי הזכאות, ואת סוגי ההליכים המשפטיים המזכים בסיוע משפטי.

המקרים המזכים בסיוע משפטי כוללים שוטר שנפתחה נגדו חקירה הקשורה למילוי תפקידו ובסיום החקירה הוחלט שלא להגיש נגדו כתב אישום; שוטר שמועמד לדין פלילי בשל מעשה או מחדל בזמן מילוי תפקידו שלא בזדון; שוטר שזוכה על ידי בית המשפט או בית דין מאשמה פלילית הקשורה למילוי תפקידו; שוטר שמועמד לדין פלילי בגין מעורבותו בתאונת דרכים בעת נהיגה ברכב משטרתו.

הגנה משפטית או השתתפות בהוצאות משפטיות לשוטרים בחקירתם במח"ש ניתנות על פי החלטות הוועדה לסיוע משפטי של המשטרה (להלן בפרק זה גם - הוועדה), בהתאם לכיסוי הניתן על ידי הקרן הפנימית לביטוחי הממשלה בהנהלת חברת הביטוח הממשלתית "ענבל" חברה לביטוח בע"מ (להלן - חברת ענבל). בחינת הזכאות לסיוע משפטי כרוכה בהגשת בקשה מתאימה לוועדה לסיוע משפטי, באמצעות קצינת הרווחה ביחידה המשטרתית. הוועדה, שבראשה עומד סמפכ"ל המשטרה וחברים בה שלושה נציגים נוספים¹⁰⁷, מתכנסת אחת לחודש כדי לדון בבקשות לסיוע משפטי שהגישו שוטרים.

שוטר שאושרה זכאותו לסיוע יוכל לבחור בין ייצוג ללא תשלום על ידי עורך דין ממאגר עורכי הדין של חברת ענבל, לבין החזר כספי של הוצאות ייצוג על ידי עורך דין פרטי בהתאם לתעריף של חברת ענבל ביחס להליך המשפטי הרלוונטי שנקבע בהסכם "שכר טרחת עורכי דין - הגנה משפטית לעובדי מדינה"¹⁰⁸.

בהליך משמעותי השוטר יכול לבחור להיות מיוצג על ידי הסנגורית המשטרתית או על ידי סנגור עמית¹⁰⁹. בשנת 2021 ייצגה חברת ענבל 670 שוטרים (90%), ואילו 73 שוטרים (10%) ייצגו על ידי עורכי דין פרטיים.

103 השתתפות בהוצאות בגין ייצוג משפטי והוצאות משפטיות נלוות.

104 פקודת מטה ארצי מס' 06.03.02 בעניין "זכות שוטר לסיוע משפטי" אושרה על ידי היועץ המשפטי לממשלה ונכנסה לתוקף ביום 26.3.16.

105 החלטת ממשלה מס' 4381 מתאריך 13.9.98. בהחלטה נקבע כי שינויים בפקודת הסיוע המשפטי לשוטרים טעונים אישור של היועץ המשפטי לממשלה.

106 סעיפים 11-ט' בפקודת מטה ארצי מס' 06.03.02. הזכות חלה על שוטר קבע, שוטר מוסף זמני (שמ"ז), שוטר לתפקידים מיוחדים (שת"ם), מתנדב, חייל מילואים המשרת שירות מילואים במג"ב, שוטר חובה במשטרה (שח"ם) או במג"ב ושוטר בשירות אזרחי-ביטחוני.

107 נציג ציבור, ראש מחלקת פרט או נציגו, נציג היועמ"ש המשמש גם כרכז הוועדה.

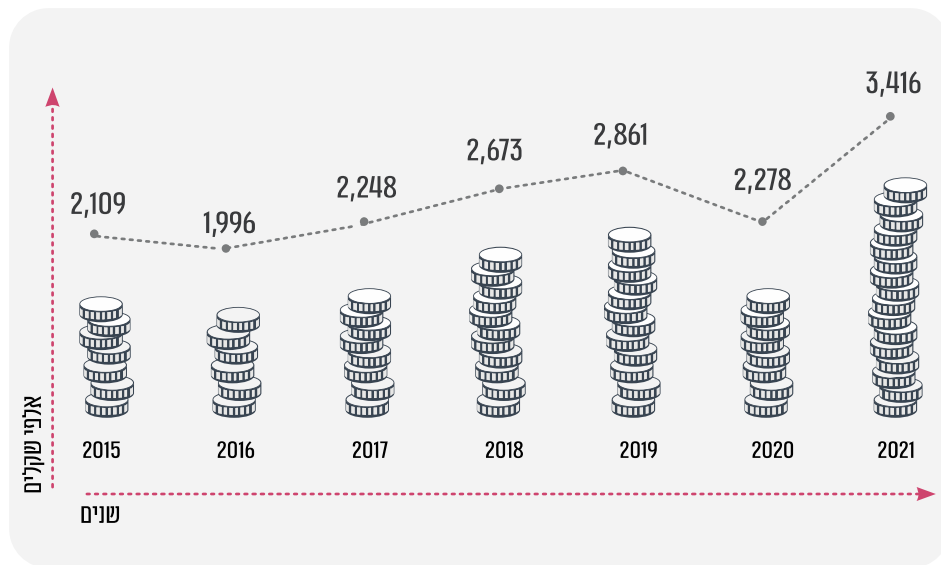
108 חוברת תנאי שירות משטרת ישראל - לשכת גיוס, עמ' 59, "שכר טרחת עורכי דין - הגנה משפטית לעובדי מדינה", תעריף ענבל המעודכן - אפריל 2020.

109 ייצוג מטעם הסנגורית המשטרתית אינו מוסדר נורמטיבית והפרקטיקה הנוהגת היא ייצוג רק בהליכי משמעת.



הוועדה לסיוע משפטי רשאית לאשר לשוטרי סיוע בתעריף מוגדל אם מצאה שהיקפו של הסיוע ומרכיביו נחוצים וסבירים בנסיבות העניין, ובהתחשב בהתפתחות ההליך ותוצאותיו. להלן בלוח הסכומים ששילמה המשטרה בגין סיוע משפטי בשנים 2015 - 2021.

תרשים 15: הוצאות המשטרה על סיוע משפטי בשנים 2015 - 2021 (באלפי שקלים)



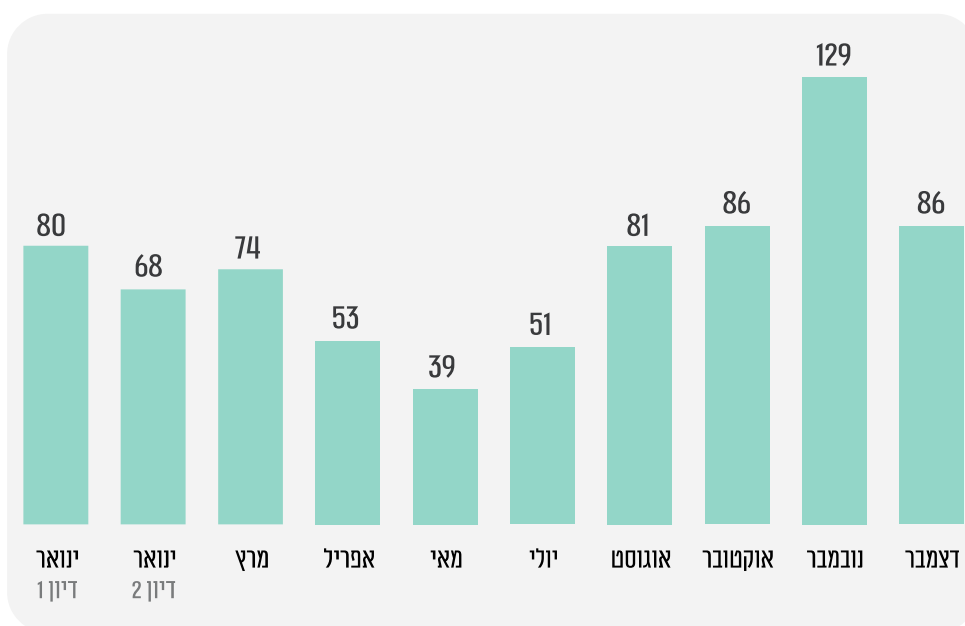
על פי נתוני הוועדה לסיוע משפטי במשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים עולה שהוצאות המשטרה משנת 2015 ועד 2021 נמצאות במגמת עלייה של כ-62% מהוצאות בהיקף של כ-2.1 מיליון ש"ח בשנת 2015 להוצאות של כ-3.4 מיליון ש"ח בשנת 2021.

הוועדה לסיוע משפטי דנה בשנת 2021 ב-747 בקשות, כמפורט בתרשים להלן:



תרשים 16: מספר הבקשות שבהן דנה הוועדה לסיוע משפטי בשנת 2021, בחלוקה לפי חודשים



על פי נתוני הוועדה לסיוע משפטי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מבין 747 הבקשות שבהן דנה הוועדה לסיוע משפטי בשנת 2021 החליטה הוועדה לדחות (כ-3%) וקבעה כי המבקש אינו זכאי לסיוע משפטי.

כאמור לעיל, תנאי הזכאות לסיוע משפטי קבועים בפקודת המטא¹¹⁰, ולפיהם הזכאות לסיוע המשפטי מתקיימת רק אם ההליך הוא בשל מעשה או מחדל שעשה שוטר במהלך מילוי תפקידו ולשם מילוי תפקידו וכן התקיים אחד מאלה: המעשה או המחדל שעשה השוטר היה בתחום סמכותו כדין או השוטר עשה את המעשה או המחדל בהיותו סבור בתום לב כי הוא נוהג בתחום סמכותו. על פי סעיף 6ד לפקודה, עם הגשת הבקשה לסיוע משפטי, יחתום השוטר על כתב התחייבות ושיפוי לקרן. כתב התחייבות ושיפוי יישמש להבטחת השבת הסיוע - אם תידרש כזו. עוד קובעת הפקודה בסעיף 12 כי אם השוטר קיבל סיוע משפטי לפני שהסתיים ההליך, הוועדה רשאית בסיום ההליך, לאחר שבחנה את תוצאותיו, לדון שוב בזכאות השוטר לסיוע משפטי ולקבוע כל אחד מאלה: השוטר זכאי לסיוע בהיקף שאושר לו בהחלטה הראשונה של הוועדה; השוטר זכאי לסיוע בהיקף שהוא יותר מזה שאושר לו בהחלטה הראשונה של הוועדה, בכפוף להוראות סעיפים 9 ו-10; והשוטר זכאי לסיוע בהיקף שהוא פחות מזה שאושר לו בהחלטה הראשונה של הוועדה או שאינו זכאי כלל לסיוע. עוד נקבע בסעיף כי אם הוועדה קבעה כי שוטר שקיבל סיוע משפטי אינו זכאי לסיוע המשפטי שקיבל, כולו או חלקו - ישיב

110 זכאות שוטר לסיוע משפטי וסייגים לזכאות קבועים בסעיפים 4-5 לפקודת מטא"ר 06.03.02.



השוטר לקרן את הסכום שלפי קביעת הוועדה הוא לא היה זכאי לו, במועדים ובתנאים שתקבע הוועדה, זאת רק לאחר שניתנה לשוטר הזדמנות סבירה להעלות טענותיו בעניין זכאותו לסיוע.

עוד עלה כי בשנת 2021 עסקו 53% מפניות השוטרים (399 מתוך 747 בקשות) בבקשה להיוועצות משפטית בנוגע לחקירה ראשונית במח"ש.

בביקורת עלה כי הוועדה לסיוע משפטי מאשרת כל בקשה של שוטר למימון היוועצות בשל חקירה ראשונית שאליה זומן במח"ש, מבלי לבצע בסיום ההליך בחינה מחודשת בזכאות השוטר לסיוע מסוג זה. בשנת 2021 אישרה הוועדה בקשות בעלות כוללת של כ-3.4 מיליון ש"ח. במהלך הביקורת עלה כי בשנה זו אושרו 27 (כ-7%) בקשות להיוועצות ראשונית, שלאחר החקירה במח"ש התברר כי הן אינן בגין מעשה שנעשה שבמסגרת מילוי תפקידו של השוטר ולפיכך אינן עומדות בתנאי הזכאות על פי הפקודה, אך למרות זאת הוועדה לא ביצעה בסיום ההליך בחינה מחודשת של זכאות השוטר לסיוע משפטי ולא דרשה מהשוטר החזר כספי על הסיוע שניתן לו.

יש לציין כי התעריף של חברת ענבל עבור ייעוץ וליווי טרום הליך משפטי עומד על 400 ש"ח לשעה ועד לתקרה של 5,000 ש"ח (בתוספת מע"מ).

נציגת הוועדה לסיוע משפטי מסרה כי כאשר שוטר מזומן לחקירה עומדת לו זכות היוועצות עם עורך דין. הבקשות מאושרות באופן אוטומטי כיוון שמח"ש לא מוסרת למשטרה כל מידע על טיב החקירה, ובכלל זה אם מדובר בזימון לחקירה או למסירת עדות, או בנוגע לאירוע שהתרחש בשעת מילוי תפקידו של השוטר. עוד נמסר כי אם אחרי החקירה הראשונית מתברר שהחשדות הם בקשר לאירוע אישי, אשר אינו מזכה בסיוע משפטי, לא יאושר סיוע משפטי נוסף.

המשטרה מסרה בתשובתה כי יש להותיר את המצב הנהוג היום כיוון שזכות ההיוועצות היא ביסוד הזכות לחקירה הוגנת, והיות שהשוטר המזומן למח"ש אינו יודע בהכרח את סיבת זימונו, ומדובר בהיקף מצומצם של המקרים שאינם מוצדקים. עוד ציינה המשטרה כי ועדה מייעצת שעסקה בנושא בשנת 2018 המליצה להרחיב את הזכאות עד לסיום החקירה.

אין חולק בדבר חשיבותה של זכות ההיוועצות לשם שמירה על ניהול הוגן של החקירה ולשם הגנה על מכלול זכויותיו של הנחקר, ואולם אין בקיום בחינה מחודשת של זכאות השוטר בסיום ההליך, לאחר בחינת תוצאותיו, בהתאם לפקודת המטא"ר, כדי לפגוע בזכויות האמורות.

על הוועדה לסיוע משפטי לוודא שכל הבקשות שהיא מאשרת עומדות בתנאי הזכאות הקבועים בפקודת המטא"ר. במקרים שבהם תקבע הוועדה בסיום ההליך שהשוטר אינו זכאי לסיוע המשפטי שקיבל, כולו או חלקו, עליה לדרוש מהשוטר להשיב את הסכום שלפי קביעת הוועדה הוא לא היה זכאי לקבל. אם סבורה המשטרה שלא ניתן לעמוד בהוראות פקודת המטא"ר, עליה לפעול לתיקון הפקודה.



המבנה הארגוני-מוסדי של הטיפול המערכתי בתלונות כלפי שוטרים

כגוף האמון על אכיפת החוק, מחויבת המשטרה לשמור בתוכה פנימה על אמות מידה מקצועיות וערכיות. התנהגות שוטרים בעת מילוי תפקידם משפיעה לא רק על תוצרי פעילותה של המשטרה אלא אף על תדמיתה הציבורית ועל מידת האמון הציבורי בה, החיוני להשגת שיתוף הפעולה של הציבור. לפיכך נדרש כי הטיפול בתלונות על התנהגות בלתי ראויה של שוטרים, המפרה אמות מידה מקצועיות או מוסריות, יופקד בידי גורם מקצועי, בלתי תלוי שנושא באחריות חרה על הנושא בכללותו.

סקירה בין-לאומית משווה - השיוך המוסדי של הגוף האחראי לטיפול בתלונות נגד שוטרים

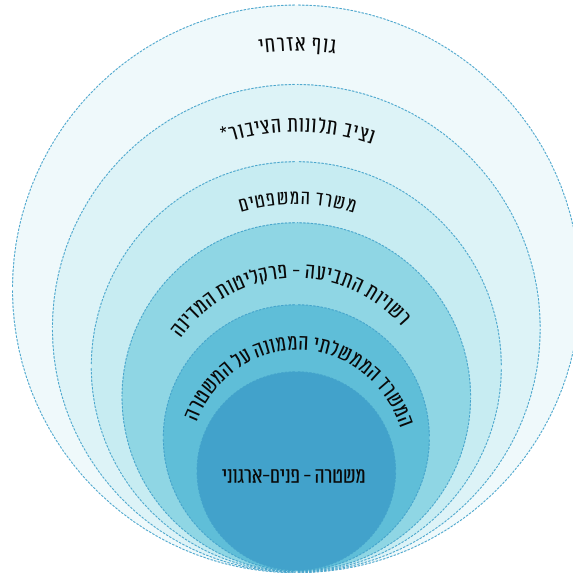
לצורך הבחינה של מערך הטיפול בתלונות כלפי שוטרים, בחן משרד מבקר המדינה מודלים שונים לשיוך המוסדי של הגוף העוסק בכך.

השיוך המוסדי של הגוף האחראי לטיפול בתלונות נגד שוטרים יכול להתקיים במסגרת כמה חלופות של מערכים ארגוניים ובהן: (א) המשטרה בעצמה בוחנת את התלונות נגד שוטרים ומטפלת בהן; (ב) גוף חיצוני למשטרה המפקח על הטיפול בתלונות שמתבצע במשטרה; (ג) גוף שחיצוני למשטרה אך כפוף ארגונית לאותו משרד ממשלתי שאחראי על המשטרה; (ד) גוף חיצוני המנותק מהמשטרה ושהוא בעל הסמכות לטפל בתלונות נגד שוטרים.

להלן בתרשים החלופות העיקריות לשיוך המוסדי במדינות שונות ברחבי העולם של הגוף האחראי לטיפול בתלונות שוטרים, מהפנימי ביותר למשטרה ועד החיצוני לה ביותר:



תרשים 17: שיוך מוסדי של הגוף האחראי לטיפול בתלונות נגד שוטרים



* יובהר כי מדינת ישראל היא המדינה היחידה שבה נציב תלונות הציבור הוא גם מבקר המדינה. במדינות אחרות אלו שני גופים נפרדים.

במדינות העולם פועלים דגמי שיוך שונים של הגופים האמונים על טיפול בתלונות נגד שוטרים¹¹¹. בדוח מועצת אירופה¹¹² (Council of Europe), שפורסם בשנת 2015 ועודכן בשנת 2017, נסקרו מודלים ב-47 מדינות אירופיות החברות בארגון הבין-לאומי. להלן בלוח הצגת הגופים, השתייכותם המוסדית וסמכויותיהם ב-10 מדינות באירופה, מתוך דוח מועצת אירופה:

111 לסקירה ראו הכנסת, מרכז מחקר ומידע, **גופים לחקירת שוטרים - סקירה משווה** (מאי 2015); הכנסת, מרכז מחקר ומידע **גופים לחקירת שוטרים בארץ ובעולם** (יולי 2001).

112 Jonny Byrne & William Priestley, Report On Police Oversight in the Council of Europe Countries, (September 2015) Updated February 2017, Council of Europe Publishing.



לוח 9: השתייכות מוסדית של גופי הטיפול בתלונות על שוטרים וסמכויותיהם
ב-10 מדינות באירופה

סמכויות	מבנה ארגוני	הגורם המפקח או המטפל בתלונות כלפי שוטרים	המדינה	
<ul style="list-style-type: none"> לגוף סמכות חקירה פלילית, כולל חקירה יזומה. לגוף סמכויות תביעה והעמדה לדין. 	הגוף ממוקם תחת משרד המשפטים.	The Norwegian Investigation of Police Affairs (NBIPA)	נורווגיה	1
<ul style="list-style-type: none"> לגוף סמכויות חקירה בעבירות פליליות ומשמעתיות. לגוף אין סמכות העמדה לדין. הגוף מעביר המלצותיו לתובע הראשי או למפכ"ל המשטרה לקבלת החלטה. 	נציב תלונות ציבור עצמאי וייעודי לתלונות נגד שוטרים.	Garda Síochána Ombudsman Commission (GSOC)	אירלנד	2
<ul style="list-style-type: none"> לגוף סמכויות חקירה עצמאיות. הגוף פועל בשיתוף גופים נוספים במדינה לקידום פעולות מניעה והגברת מודעות. 	נציב תלונות הציבור על המשטרה.	The Police Ombudsman of Northern Ireland (PONI)	צפון אירלנד (בממלכה המאוחדת)	3
<ul style="list-style-type: none"> לגוף סמכויות חקירה עצמאיות רק לאחר מיצוי הליכי בירור התלונה בתחנת המשטרה, ובתנאי שלא מתנהלת חקירה פלילית במקביל. 	נציב להגנת זכויות הציבור.	The Public Defender of Rights (Czech Ombudsman)	צ'כיה	4
<ul style="list-style-type: none"> לגוף סמכות לבירור חשדות בנוגע לעבירות פליליות של שוטרים. 	יחידת ביקורת של שר הפנים, הממונה על המשטרה.	Inspection of the Minister of Interior		
<ul style="list-style-type: none"> לגוף אין סמכויות חקירה עצמאיות. נסמך על חקירה משטרתית ומעביר המלצותיו לרשות התביעה. 	יחידה תחת משרד הפנים הכוללת נציגים מהחברה האזרחית.	The Ministry of Interior through the Police Internal Investigations Division	סלובניה	5
<ul style="list-style-type: none"> לגוף סמכויות בירור אחרי מיצוי הליכים מול משרד הפנים. 	נציב תלונות הציבור לזכויות אדם.	The Human Rights Ombudsman		
<ul style="list-style-type: none"> לגוף סמכויות לבירור התלונות מול השוטרים ללא סמכות תביעה. לועדה סמכות לתת המלצה לרשויות התביעה. 	קצין תלונות משטרתית וועדת תלונות משטרתית.	Police Complaints Officer and Police Complaints Committee	הולנד	6



סמכויות	מבנה ארגוני	הגורם המפקח או המטפל בתלונות כלפי שוטרים	המדינה	
<ul style="list-style-type: none"> לגוף סמכויות חקירה כולל חקירה יזומה. לגוף אין סמכות תביעה. 	נציב תלונות הציבור (כללי).	The National Ombudsman		
<ul style="list-style-type: none"> לגוף סמכויות פיקוח כלליות על המשטרה וגופים נוספים, ללא סמכות חקירה או תביעה. 	גוף עצמאי הממונה על ידי הפרלמנט.	The Chancellor of Justice	אסטוניה	7
<ul style="list-style-type: none"> לגוף סמכויות חקירה כולל חקירה יזומה. לגוף אין סמכות תביעה והעמדה לדין. 	נציב תלונות הציבור (כללי).	The National Ombudsman		
<ul style="list-style-type: none"> לגוף סמכות לחקירה פלילית ושליחת המסקנות לתביעה האזורית לקבלת החלטה על העמדה לדין. 	רשות עצמאית, בראשה מועצה שחבריה ממונים על ידי שר המשפטים.	The Independent Police Complaints Authority (IPCA)	דנמרק	8
<ul style="list-style-type: none"> לגוף סמכות לחקירה פלילית. התלונות יכולות להגיע ממקורות שונים, אך תלונות אנונימיות לא יטופלו. 	רשות עצמאית הממונה על ידי מועצת השרים במדינה.	The Independent Authority for the Investigation of Allegations and Complaints against the Police (IAIACP)	קפריסין	9
<ul style="list-style-type: none"> הגוף ללא סמכויות חקירה פלילית או העמדה לדין (מוסר המלצותיו לשירות המדינה). 	נציב תלונות הציבור (כללי).	The National Ombudsman	יוון	10

בדוח מועצת אירופה צוין ששלוש המדינות שבהן הגופים האחראים לטיפול בתלונות נגד שוטרים הם החיצוניים ביותר למשטרה ובעלי הסמכויות הרחבות ביותר הן נורווגיה, אירלנד וצפון אירלנד (בממלכה המאוחדת).

בספרות המקצועית¹¹³ יש המסווגים את הגופים האחראים לטפל בתלונות נגד שוטרים במדינות שונות בעולם לפי שיוכם המוסדי. בין היתר מצוין בספרות המקצועית כי במרבית תחנות המשטרה בארצות הברית ההליכים לבירור תלונות שמוגשות על ידי אזרחים הם פנים-משטרתיים ומנוהלים בתחנת המשטרה שאליה משתייך השוטר שכנגדו הוגשה התלונה. יחד עם זאת, חלק מתחנות המשטרה בארצות הברית עברו לדגם שלפיו המנגנון הפנימי של המשטרה נתון לפיקוחה של ועדה עצמאית של אזרחים, ובחלק מהמקומות יש לוועדה גם סמכויות חקירה ושמיעת ערעורים, כך שהיא אחראית לבדיקת כל התלונות נגד שוטרים.

113 גיא לוריא, "גירעון אחריותיות במערך הטיפול בתלונות נגד שוטרים בישראל". בתוך: משפט, חברה ותרבות (2021), כרך ד', משפט ומשטרה, עורכות: נעמי לבנקרון ותמר קריכלי-כץ, עמ' 429.



מהמקובץ עולה כי מדינות בעולם מקיימות מערכים תפקודיים שונים לטיפול בתלונות נגד שוטרים. מערכים אלו נבדלים זה מזה בהשתייכות המוסדית של הגוף האחראי לטיפול בתלונות והם מצויים בטווח שבין טיפול פנים-ארגוני על ידי המשטרה לבין טיפול באמצעות גוף חיצוני, אזרחי, מנותק ובלתי תלוי. ככלל ניתן להצביע על מגמה שהולכת ומתעצמת בעולם בעשורים האחרונים, של מעבר ממערכים המבוססים על בדיקה עצמית של המשטרה, למערכים עצמאיים, הנפרדים מהמשטרה וחיצוניים לה.

המערך התפקודי בישראל

הטיפול בתלונות כלפי שוטרים מורכב מבירור עובדתי של המקרה וקבלת החלטה כיצד לפעול לגביו. בישראל, עד להקמת מח"ש בשנת 1992, המשטרה הייתה אחראית על הטיפול בתלונות נגד שוטרים (הן לעניין ביצוע החקירה והן לעניין ההחלטה על הפעולה שיש לנקוט בעקבותיה).

מאז הקמת מח"ש הטיפול המערכתי בעבירות שוטרים מפוצל בין שני מערכים: ככלל, הטיפול בתלונות החמורות יותר מבוצע באמצעות מח"ש הפועלת במסגרת פרקליטות המדינה ורשויות התביעה; ואילו הטיפול בעבירות חמורות פחות הוא בסמכות המשטרה וחטיבת התביעות במשטרה. גם הטיפול של המשטרה מפוצל בין כמה גורמים ויחידות ארגוניות של המשטרה: (א) חטיבת התביעות של היחידה הארצית, הכפופה לסמפכ"ל; (ב) מחלקת משמעת הפועלת במסגרת אגף משאבי האנוש במשטרה והעומד בראש המחלקה כפוף פיקודית לראש האגף; (ג) ית"ץ הפועלת במסגרת יחידת הייעוץ המשפטי במשטרה והעומד בראשה כפוף פיקודית ליועמ"ש המשטרה; (ד) מחלקת מתנדבים שייכת לאגף מבצעים ושיטור במשטרה. להלן המערך בלוח ובתרשים שלהלן:

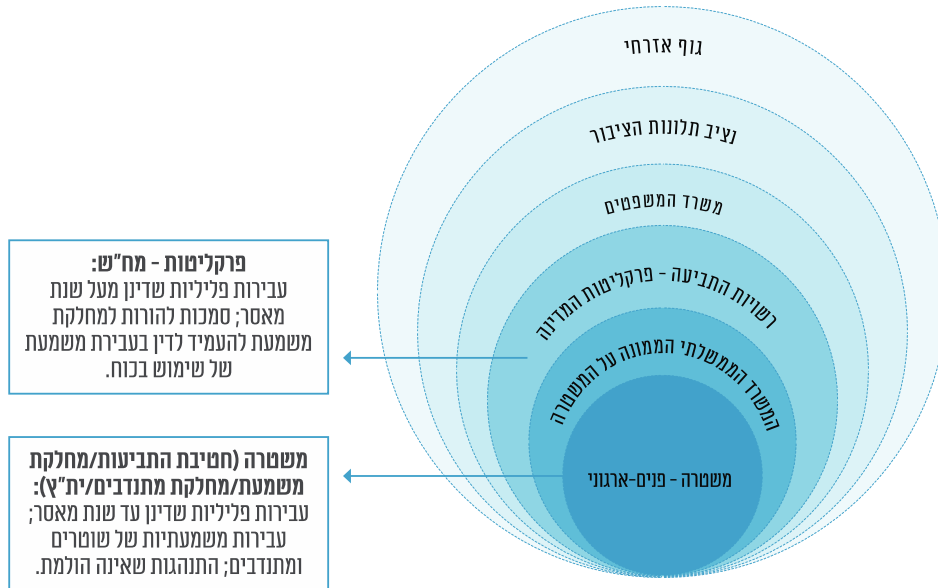
לוח 10: המערך התפקודי בישראל לטיפול בתלונות נגד שוטרים

סוג העבירה	הגורם החוקר	הגורם המקבל החלטה בעקבות הבירור	שיוך מוסדי
עבירות פליליות שדין מעל שנת מאסר	מח"ש - אגף חקירות	מח"ש - אגף פרקליטים	פרקליטות
עבירות פליליות שדין עד שנת מאסר	משטרה - אגף חקירות	משטרה - חטיבת התביעות	משטרה
עבירות משמעת*	משטרה - למחלקת משמעת אין סמכויות חקירה, הבירור יכול להיעשות באמצעות קבו"ד/ ועב"ד בשטח או באמצעות חוקרי מח"ש אם הם אלו שהחלו בבירור התלונה	משטרה - מחלקת משמעת, ובנוגע למתנדבים - מחלקת מתנדבים	משטרה (למעט החריגים המצוינים)
התנהגות שאינה הולמת שוטר	משטרה - קציני תלונות הציבור במחוזות	משטרה - ית"ץ	משטרה

* בעניינין של עבירות שימוש בכוח, לאגף פרקליטים במח"ש הסמכות לקבל החלטה אם להעמיד לדין משמעת ולהורות למחלקת משמעת לעשות כן.



תרשים 18: השיוך המוסדי של הטיפול המערכתי בתלונות על שוטרים



בבחינה השוואתית של השיוך המוסדי של מערכי הטיפול בדין משמעתי ופלילי בגופים אחרים נמצא כי בצה"ל, למשל, הן ההליך הפלילי והן ההליך המשמעתי מתבצעים על ידי מנגנון פנים-צבאי. על ההליך הפלילי אמונה הפרקליטות הצבאית, המנהלת את ההליכים בבית דין צבאי, ואילו הליך הדין המשמעתי (דמ"ש) מתקיים במסגרת דן יחיד, כלומר מפקד הפועל בעניין זה כקצין שיפוט. שלא כמו בהליך פלילי המתנהל בבתי משפט צבאיים, בהליך משמעתי אין לחייל זכות לייצוג משפטי, ועל קצין השיפוט מוטלת החובה לוודא קיומו של הליך הגון¹¹⁴.

הטיפול הפנים-משטרה מופצל אפוא בין כמה גופים: ית"ץ היא יחידה הכפופה ליועמ"ש המשטרה, מחלקת משמעת כפופה פיקודית לאגף משאבי אנוש, מחלקת מתנדבים כפופה לאגף מבצעים ושיטור במשטרה ואילו חטיבת התביעות כפופה לסמפכ"ל. לפיצול הארגוני של הטיפול במשטרה השפעות תפקודיות מהותיות: תפיסות תפקיד שונות; הקצאה שונה של משאבים; הבדלים בקשב של הגורמים השונים לנושא במסגרת מכלול תפקידיהם ומשימותיהם. כל אלו מקשים את הטיפול הכולל והאחיד בתלונות נגד שוטרים בכל רמות החומרה.

המשטרה כתבה בתשובתה כי יש לחלוקת הסמכויות והאחריות בין הגופים השונים בארגון היגיון פנימי. עוד ציינה כי במקרים המצדיקים זאת מעבירים הגופים את הטיפול בתלונות לגורם המוסמך המתאים במשטרה.

114 בית הספר למשפט צבאי, השיפוט בדין המשמעתי, עקרונות יסוד לשפיטה בדין משמעתי, מאי 2011.



מוצע כי המשטרה תבחן את משמעויות הפיצול הארגוני של הטיפול בתלונות נגד שוטרים, את הצורך בביצוע שינויים פנים-ארגוניים שיבטיחו מדיניות אחידה בסוגיות אלו, ואת ההשפעות התפקודיות הנובעות מכך.

ממצאים והמלצות שהועלו בעבר בנוגע לטיפול המערכתי בתלונות כלפי שוטרים

היבטים שונים הנוגעים לטיפול בתלונות נגד שוטרים, המבוצע במקביל על ידי מח"ש וגורמים במשטרה, נדונו בכמה ועדות, דוחות ומחקרים אקדמיים, בשלושת העשורים שחלפו מאז הקמתה של מח"ש ב-1992, כמפורט להלן:

הוועדה לטיפול מערכתי באלימות שוטרים¹¹⁵: בשנת 1994 בדקה הוועדה בראשות פרופ' מרדכי קרמניצר את התופעה של אלימות שוטרים, בעיקר תוך השוואה לגופי השיטור במדינות אחרות, ומצאה כי ממדי התופעה הם "בעיה אמיתית שההתמודדות איתה מחייבת מאמץ שיטתי ומקיף בעדיפות גבוהה". בעיות נוספות שעליהן הצביעה הוועדה היו התמשכות ההליכים המשפטיים - שלעיתים קרובות הסתיימו שלוש-ארבע שנים אחרי האירוע; שימוש מועט באמצעים מינהליים, גם כאשר לחובת הנלווה הצטברו תיקים רבים שנפתחו בעקבות תלונות; וקושי ניכר בבירור אמיתותן של תלונות בשל היעדר נכונות מצד השוטרים להעיד נגד "שוטר-חבר". הוועדה המליצה לתת ביטוי לאחריות הפיקודית במשטרה באמצעות קיום תחקירי מפקדים והפקת לקחים כדבר שבשגרה, איסוף ועיבוד נתונים כדי להתחקות אחר דפוסי התנהגות לא חוקיים או לא נאותים, וביצוע בקרה שוטפת על התנהגות השוטרים.

הוועדה הציבורית לחוק משטרה חדש¹¹⁶: דיוני הוועדה התמקדו בשורה של סוגיות בעלות חשיבות עקרונית שלדעת הוועדה יש להסדירן במסגרת חוק המשטרה החדש, ובכללן סוגיות העוסקות בחקירת שוטרים ובמשמעת שוטרים. הדוח פורסם בשנת 1999, בתקופה שבה חוקרי מח"ש גויסו מתוך המאגר המשטרה ובתום פרק זמן מסוים לא הייתה מניעה שישובו לשרת במשטרה. הוועדה סברה כי יש לפעול למניעת אפשרות זו. בדוח נקבע כי אם חוקרי מח"ש לא ייפרדו לחלוטין מן המשטרה אלא יידעו כי הם עשויים לחזור אליה בחלוף תקופת השירות שבה "הושאלו" למשרד המשפטים, עלול הדבר לפגום בעצמאות תפקודם במח"ש.

דוח המשרד לביטחון הפנים בנושא אלימות שוטרים כלפי אזרחים¹¹⁷: בשנת 2000 הכין המשרד לביטחון הפנים דוח בנושא "אלימות שוטרים כלפי אזרחים". הדוח עסק בשלל בעיות בנוגע לאופן שבו התמודדה המערכת עם אלימות שוטרים, ובכללן היעדר טיפול מספק מצד מפקדים במשטרה במעשי אלימות שביצעו שוטרים המשרתים תחת פיקודם. בדוח צוין כי מעורבות גדולה יותר של המפקדים בתיקיהם של פקודיהם הייתה מאפשרת הן טיפול נקודתי באותו מקרה והן הפקת לקחים מהאירוע ברמה שהייתה משליכה על כל שוטרי התחנה. נוסף על כך הצביע הדוח על הבעיה הכרוכה בהתייחסות שלילית הרווחת בקרב השוטרים כלפי

115 הוועדה הציבורית בנושא הטיפול המערכתי באלימות שוטרים, (1994) עמ' 50,66-68,71.

116 דוח הוועדה הציבורית לחוק משטרה חדש מיוני 1999.

117 המשרד לביטחון הפנים, לשכת המדען הראשי, **אלימות שוטרים כלפי אזרחים**, דוח מחקר (דצמבר 2000).



מח"ש, וכן העלה טענות נגד שיטות החקירה במח"ש ופגיעה ביכולת ההרתעה שלה, נוכח מיעוט התלונות המסתיימות בהרשעה.

דוח מבקר המדינה בנושא הטיפול המערכתי בתלונות על אלימות והתנהגות לא נאותה של שוטרים¹¹⁸: בשנת 2005 פרסם משרד מבקר המדינה דוח שהעלה בין היתר כי שיעור גבוה של תלונות אינו מטופל על ידי מח"ש, וכי מח"ש אף אינה מפנה תלונות אלו למשטרה לשם בירור וטיפול במישור הפיקודי-המינהלי. עוד צוין בדוח שהפקת הלקחים וההתייחסות לתלונות הטעונות טיפול פיקודי לוקות בחסר או שאינן קיימות כלל, וכי יש בכך כדי לפגוע ביכולתה של המשטרה לגבש כלים להתמודדות מערכתית עם תופעות פסולות של שוטרים בקרבה.

דוח הצוות הבין-משרדי למיגור הגזענות כלפי יוצאי אתיופיה¹¹⁹: בשנת 2016 פרסם צוות בראשות מנכ"לית משרד המשפטים דאז, דוח שעסק בסוגיות בתחום התנהלות פסולה של שוטרים. הדוח הציף שורה של בעיות, שחלקן עלו גם בשנים קודמות, ובהן העובדה שמח"ש סוגרת תיקים רבים משום שאינם מתאימים לטיפול במישור הפלילי ובה בעת תיקים אלו אינם מטופלים כלל בידי גורם אחר, אף שייתכן כי יכלו להתאים לטיפול במישור המשמעותי. בעיה נוספת הנובעת מריבוי הגורמים המטפלים בתלונות בעניין התנהלות פסולה של שוטרים היא שלא ניצבת בפני אף גורם תמונה שלמה באשר לממדי התופעה ולהשלכותיה בקרב המשטרה. הדבר אף מקשה על גיבוש מדיניות סדורה למיגור התנהגויות פסולות מצד שוטרים.

דוח מבקר המדינה בנושא הטיפול המערכתי בעבירות שוטרים (הביקורת הקודמת): ממצאי הביקורת הקודמת משנת 2017 העלו שהטיפול המערכתי בנושא סובל מבעיה יסודית - נמצא כי רוב התלונות והמידע המתקבלים אינם נבחנים בכל המישורים הרלוונטיים, ובמיוחד לא במישור הפיקודי. אלפי תיקים שנפתחו עקב טענות בדבר התנהגות פסולה של שוטרים, בדרגות חומרה שונות, נגנזו למעשה בהמשך לסגירתם במישור הפלילי ואינם מקבלים טיפול משמעותי ואף לא טיפול מערכתי ארגוני. עוד נמצא כי רובם המוחלט של תיקי החומר המשטרתי, שנפתחים על סמך חוקרי חקירה המתקבלים מיחידות המשטרה השונות ובהם טענות של אזרחים שנחקרו באזהרה במשטרה כי הופעל נגדם כוח מופרז בידי שוטרים, נגנזים ללא טיפול, בהיעדר תלונה של המתלונן. רק במיעוט מן המקרים שמח"ש סגרה בהם את תיקו של שוטר שנחקר באזהרה, הועבר חומר החקירה למשטרה לשם בחינה ושקילת נקיטתם של אמצעים משמעותיים או אחרים. עוד נכתב כי על מח"ש להעביר למשטרה את חומרי החקירה בתיקים שלא נתנה בעניינם הנחיות להעמדה לדין משמעותי או לנקיטת אמצעים אחרים. נדרש שבידי המשטרה יהיה כלל המידע הנוגע להתנהלות בלתי ראויה של שוטרים, שכן הוא עשוי להיות רלוונטי למישורים המערכתיים, הפיקודיים והמבצעיים. עוד עלה כי הטיפול בעבירות שוטרים מחייב פעולה מערכתית ומשולבת של מח"ש והמשטרה, שתבטיח בחינה שיטתית ונרחבת של המידע והתלונות המתקבלים, כל זאת לצורך הסקת מסקנות במישור הפלילי, המשמעותי והפיקודי.

118 מבקר המדינה **דוח שנתי 56א** (2005), "הטיפול המערכתי בתלונות על אלימות והתנהגות לא נאותה של שוטרים", עמ' 355.

119 דוח הצוות הבין-משרדי למיגור הגזענות כלפי יוצאי אתיופיה, יולי 2016.



דוח הצוות לשיפור המענה לתלונות נגד שוטרים¹²⁰: בדיוני הצוות, שמסקנותיו פורסמו בדצמבר 2020, עלה שוב הקושי לעמוד על התמונה המלאה, בשל קיומם של מגוון גורמים האחראים לטיפול בתלונות כלפי שוטרים ושל מגוון אופני טיפול אפשריים. נמצא כי הפער במידע הנוצר עקב כך מעורר קשיים הן מבחינת המעקב אחר הטיפול בתלונות על ידי הגורמים השונים ועל ידי המתלוננים עצמם, והן מהבחינה של עמידה על הנתונים במלואם ומתן מענה מערכתי הולם.

דוח מבקר המדינה בנושא התנהלות גורמי האכיפה אל מול יוצאי אתיופיה¹²¹: בדוח שפורסם במאי 2021 נמצא כי אין בסיס נתונים אחיד שבו מרוכזות כל התלונות על התנהגות לא ראויה של שוטרים ותוצאות הטיפול בהן, וכי שיתוף הפעולה בין הגופים אינו מעוגן בנוהל המוסכם על המשטרה ומח"ש. כמו כן הועלה הצורך שהמשטרה ומח"ש יפעלו לשיפור ולייעול המענה שהן נותנות לתלונות כלפי שוטרים, לצורך הגברת אמון הציבור במערכת כולה.

בתשובת מח"ש צוין כי היא למדה את ממצאי דוחות הביקורת השונים, ובכללם גם את ממצאי הביקורת הקודמת משנת 2017, הפיקה את הלקחים הנדרשים ובמהלך ארבע השנים האחרונות שיפרה באופן ניכר את עבודת המחלקה: החל משנת 2019 החל יישום עקרון ההפרדה המבנית בין אגף החקירות לאגף הפרקליטות במח"ש, תוך יצירת מבנה הייררכי בכל אחד מהאגפים והפרדת מערכות המחשוב בין תיקי הפרקליטות לתיקי החקירה.

בתרשים שלהלן מפורטים נתיבי הטיפול השונים בתלונות נגד שוטרים בעניינם קיבלה מח"ש החלטות בשנת 2021.

120 דוח הצוות לשיפור המענה לתלונות נגד שוטרים, צוות משותף של משרד המשפטים ומשטרת ישראל, 31.12.2020. בראש הצוות עמדו המשנה ליועמ"ש הממשלה (תפקידים מיוחדים) דאז, וסמפכ"ל המשטרה דאז.

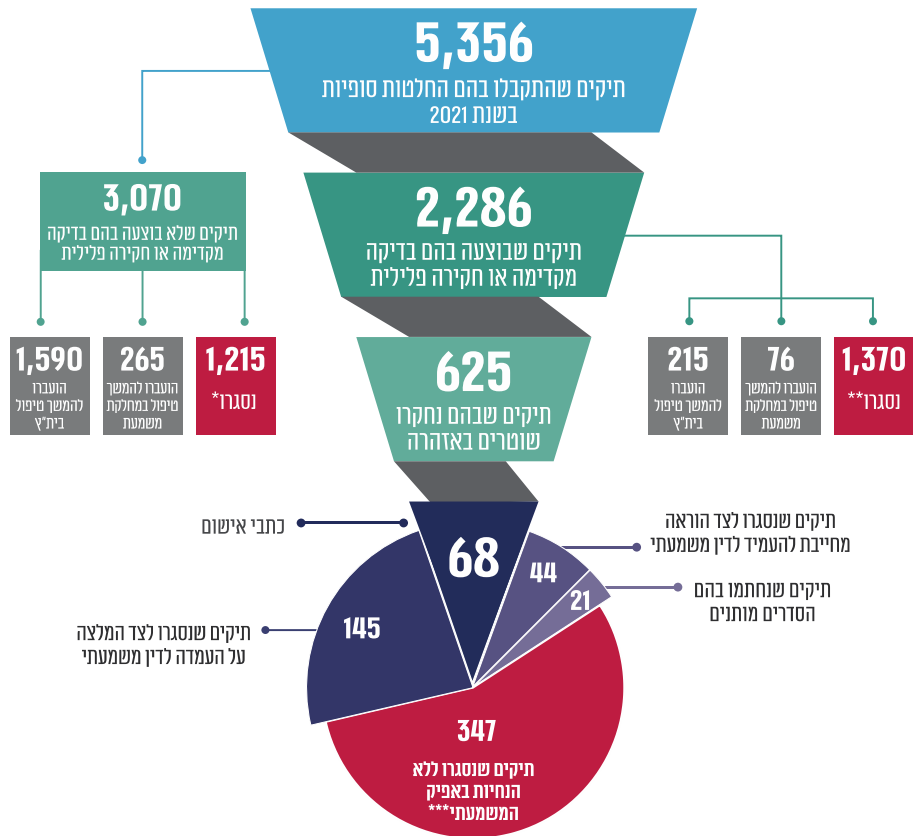
121 מבקר המדינה, **דוח התנהלות גורמי האכיפה אל מול יוצאי אתיופיה** (2021).



תרשים 19: פעילות מח"ש במסגרת הטיפול המערכתי בעבירות שוטרים - נתוני מפתח לשנת 2021

11,776 תלונות שהתקבלו במח"ש בשלוש שנים:
4,401 - 2021 ■ 4,082 - 2020 ■ 3,293 - 2019

בשנת 2021 נפתחו
2,542 תיקי
"חומר משפטי"



* 1,215 תיקים: 698 תיקים נסגרו בעילת "מכלול נסיבות העניין אינן מתאימות לפתיחה בחקירה"; 336 בהעדר עבירה פלילית; 180 בהעדר סמכות של מח"ש ובתיק אחד ציינה מח"ש שלא ניתן היה לברר אותו עד תום.
** 1,370 תיקים שונסגרו: 746 בהעדר עבירה פלילית; 575 בעילת "מכלול נסיבות העניין אינן מצדיקות העמדה לדין"; 45 בהעדר סמכות מח"ש ו-4 בעילת "עבריו לא נודע".
*** 347 תיקים שונסגרו: 170 בעילת חוסר ראיות; 109 בעילת חוסר אשמה ו-53 בעילת "מכלול נסיבות העניין אינן מתאימות להעמדה לדין פלילי" ו-5 בעילת "עבריו לא נודע".

על פי נתוני מח"ש, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מהתרשים עולה כי מח"ש סגרה ¹²²2,932 מתוך 5,356 תיקים (כ-55%), מבלי שניתבה אותם לגורם כלשהו במשטרה, שיבחן את הצורך במתן מענה ארגוני שאינו פלילי: מדי שנה נפתחים במח"ש אלפי תיקים שבבסיסם תלונות או מידע על התנהגויות לא ראויות, לכאורה, של שוטרים ברמות חומרה שונות (בשנים 2019 - 2021 הוגשו למח"ש על שלוחותיה השונות 11,778 תלונות). בשנת 2021 נפתחו במח"ש 4,401 והתקבלו החלטות ב 5,356 תיקים. בפועל רק כ-280 מהתיקים הגיעו לבירור במסגרת הליך פלילי או הועברו על ידי מח"ש להעמדה לדין משמעת.

מח"ש ציינה בתשובתה כי בשיעור ניכר מהתיקים שבחנה (45%) התקבלה החלטה להעביר לגורם אחר להמשך טיפול. מתשובת מח"ש עולה כי מתוך התיקים שלא הועברו לגורם כלשהו במשטרה, 1,311 תיקים נסגרו בנסיבות שלא הצדיקו העברה לגורם אחר: חוסר סמכות של מח"ש, העדר עבירה פלילית או עילת "עברייני לא נודע". בתיקים שנחקר בהם שוטר באזהרה, נסגרו כשליש מהתיקים בעילת העדר אשמה.

בתשובת הפרקליטות מדצמבר 2022 נכתב כי בכוננתה ללמוד באופן מעמיק את הדוח ואת המלצותיו מתוך רצון לטייב ולשפר את הטעון שיפור ולחזק את הטעון שימור, והכול על מנת שמח"ש תוכל למלא את תפקידיה וייעודה באופן המיטבי והמקצועי ביותר.

הפרקליטות הדגישה בתשובה כי סגירת אלפי תלונות על ידי מח"ש מתבצעת בהתאם לסמכויותיה המוגדרות על פי חוק, שעל פיהן היא מוסמכת לפעול נגד שוטרים אך ורק בהתאם לתלונות המעוררות חשד לביצוע עבירה פלילית שהעונש הקבוע בצידה הוא מעל שנת מאסר. לפיכך התלונות לא נסגרות על ידי מח"ש בגלל חולשתה או אוזלת ידה לטפל בהן, אלא מפני שלמח"ש אין סמכות לטפל בכל יתר התלונות הנוגעות למעשים אחרים שבוצעו על ידי שוטרים. עוד ציינה כי ייתכן שיש מקום לבחון אפשרויות שונות לטיפול בכלל התלונות המוגשות נגד שוטרים, ובכלל זאת בחינת האפשרות לקביעת גורם מתכלל אחד שיהיה אחראי לטיפול בכל התלונות המוגשות נגד שוטרים. עוד צוין כי בחינה כזו צריכה להיעשות באמצעות עבודת מטה סדורה, יסודית ומעמיקה שתבחן, בין היתר, את שינוי סמכויותיה של מח"ש, ואת מבנה המחלקה ותפקידיה, ובמידת הצורך אף תפעל לתיקון החקיקה שמכוחה פועלת מח"ש כעת.

ממצאיו של דוח זה שבים ומציפים חלק ניכר של הקשיים שהועלו לגבי פעילות מח"ש והמשטרה במהלך השנים ובמרכזם: חולשת הטיפול המערכתי הנשען על שורה של גורמים שונים במשטרה ובמשרד המשפטים המטפלים בתלונות נגד שוטרים; היעדר גורם אחד האחראי לתכלל את דרכי הטיפול השונות במערך כולו; אלפי תלונות מוגשות נגד שוטרים מידי שנה ורק במיעוטן נחקרים שוטרים באזהרה ואילו אלפי תיקים נסגרים באפיק הפלילי בלי שהועברו לבחינת אפיקי טיפול אחרים ובהם טיפול משמעתי ופיקודי; היעדר מסד נתונים שלם ומהימן המאפשר קבלת תמונה מלאה בכל הנוגע לטיפול שנעשה באלפי תלונות מידי שנה; צורך בהסדרת אמות מידה בין הגורמים המוסמכים לעסוק בתלונות ברמות החומרה השונות, לשם ניתוב התיקים והבטחת טיפול בהם.

122 1,215 תיקים שנסגרו ללא בדיקה מקדימה או חקירה פלילית; 1,370 תיקים שנסגרו לאחר בדיקה מקדימה ו-347 תיקים שנסגרו לאחר חקירה באזהרה.



במצב העניינים כיום, עולה כי ההמלצות שהועלו במרוצת השנים בוועדות ובדוחות השונים לא גובשו לכדי תוכנית אשר תיתן מענה שלם לטיפול המערכתי בכלל התלונות כלפי שוטרים.

יצוין כי בשנים האחרונות אמנם ננקטו במח"ש ובמשטרה כמה פעולות מבניות - ביניהן הפרדה מבנית בין הגוף החוקר לגוף התובע באמצעות הפרדת אגף חקירות מאגף פרקליטים במח"ש, וכן הקמת חוליית צעדים פיקודיים במחלקת משמעת - במטרה להגביר את השימוש באפיק הפיקודי והפקת הלקחים הכלל-ארגונית במשטרה. ואולם, אין בשינויים שביצעו הגופים מאז הביקורות האחרונות, בכללם הקמת חוליית צעדים פיקודיים במתכונתה הנוכחית ולאור המשימות המוטלות עליה, ליתן בשלב זה מענה נרחב ושלם לבעיות היסוד שהועלו בדוח זה.

מידת העצמאות של הגוף האחראי לבירור תלונות נגד שוטרים

מציאות שבה גורם הנמנה על המשטרה או בעל זיקה למשטרה נדרש לנהל הליך פלילי, משמעותי או בירור בקשר לשוטר או קצין במשטרה מגלמת בתוכה רגישות ומורכבות מיוחדת. נוכח זאת, נדרש להבטיח את העצמאות ואי התלות של כל גורם האמון על ניהול הליכים בקשר להתנהלות שוטרים.

הניתוח המבני של המערכים התפקודיים במח"ש ובמשטרה מלמדים על כמה היבטים מבניים העלולים בנסיבות שונות לעורר קושי מבחינת עצמאות הגופים האמונים על בירור תלונות הנוגעות לשוטרים:

1. **מחלקת משמעת במשטרה:** חלק משמעותי של הטיפול בתלונות נגד שוטרים נעשה על ידי המשטרה באמצעות מחלקת המשמעת. הכפיפות של מחלקת משמעת לאגף משאבי אנוש - המופקד על העצמתם של המשאב האנושי, איכותו, מקצועיותו ורווחתו, עלולה לגלם מורכבות¹²³ ולהשפיע, בנסיבות שונות, על מידת העצמאות של מחלקת משמעת, בבואה להחליט על העמדה לדין של שוטרים שהתנהגותם פסולה.
2. **מח"ש:** מידת העצמאות של הגוף המטפל בתלונות אינה מושפעת רק מהשיוך המוסדי שלו - אם הוא פנימי או חיצוני למשטרה - אלא מרכיבים נוספים, ובהם זהות החוקרים - אם אלו שוטרים מושאלים, שוטרים לשעבר או חוקרים חיצוניים שקיבלו הכשרה במשטרה, ומידת הסתמכותם על אמצעי החקירה הנתונים לשליטת המשטרה. מידת העצמאות מושפעת גם מהיקף הסמכויות, מהאיכויות המקצועיות של החוקרים ומהאמצעים העומדים לרשותם כגון היקף כוח האדם¹²⁴.

מח"ש הוקמה כדי לשמש גוף עצמאי ונפרד מהמשטרה ובשנתיים האחרונות ביצעה מח"ש שינויים ארגוניים בתוכה, שמהותם הפרדת המערך החוקר מן המערך התובע. עם זאת

¹²³ https://www.gov.il/he/departments/general/human_resources_department_about

¹²⁴ גיא לוריא, "גירעון אחריותיות במערך הטיפול בתלונות נגד שוטרים בישראל". בתוך: משפט, חברה ותרבות (2021), כרך ד', משפט ומשטרה, עורכות: נעמי לבנקרון ותמר קריכלי-כץ, עמ' 448 - 450.



שינויים אלו טרם הבטיחו את העצמאות הנדרשת בשלושה היבטים מהותיים, כפי שפורט להלן:

א. מפלג המודיעין במח"ש אינו אזרחי והוא מורכב משוטרים מושאלים - מפלג המודיעין במח"ש מאויש על ידי שוטרים המושאלים לתפקידם במח"ש. באוגוסט 2020 החליט שר המשפטים דאז, בגיבוי היועמ"ש לממשלה, על "אזרוח" מלא של מערך החוקרים במח"ש. הנימוקים להחלטה היו כי "המחלקה הוקמה על מנת להבטיח כי חשד לביצוע עבירות בידי שוטרים ייחקר על ידי גוף ניטראלי וכדי למנוע מצב שבו המשטרה תחקור את עצמה... עצם העובדה שחוקרי היחידה הם שוטרים הנדרשים, במסגרת תפקידם, לחקור שוטרים, פוגעת במראית פני הצדק ובאמון הציבור בפעילות המחלקה". אף הוועדה הציבורית לחוק המשטרה חדש ציינה ביחס לחוקרי מח"ש, בעת שהיו שוטרים מושאלים, כי "שוטר שמסלול קידומו העתידי עשוי להיות תלוי במשטרה, עלול לחשוב פעמיים בטרם יפעל, במקרים המתאימים, כנגד המשטרה בעצמאות המתחייבת. גם אם בפועל מדובר בחששות בלבד (דבר שקשה יהיה להוכיח) עלולה תדמית מח"ש כיחידה עצמאית להיפגע חמורות, ולהוריד לטימיון את כל ההישג שבהקמתה".

הרציונל העומד בבסיס החלטת האזרוח של אנשי החקירות קיים גם ביחס לאנשי המודיעין במחלקה אשר בתום תקופת ההשאלה במח"ש יחזרו לשרת בתפקידים אחרים במשטרה.

מח"ש מסרה בתשובתה כי יש יתרונות לאיזו מפלג המודיעין בשוטרים מושאלים, ובהם הניסיון הרב שמביאים איתם אנשי המשטרה וההיכרות המעמיקה שלהם עם המשטרה. עוד מסרה כי לשוטרים יכולת טובה יותר מאשר לאזרחים לאסוף מודיעין על שוטרים, הן מבחינת רמת האמון בין השניים והן מבחינת יכולת ההבנה של התרבות הארגונית. נוסף על כך צוין כי בשנתיים האחרונות הפך מפלג המודיעין לעצמאי עוד יותר מבחינת האמצעים העומדים לרשותו.

ואולם מפלג המודיעין במח"ש אמור לאסוף מודיעין, לעיתים תוך הפעלת אמצעים, ולגבש תמונת מצב מודיעינית במטרה לסכל הפרות חוק מצד שוטרים, בין היתר בפרשיות רגישות. עמידה בייעוד זה מחייבת מיצוי יכולות וריכוז מאמץ מרבי אשר מתאפשרים באופן מיטבי בסביבה עצמאית ובלתי תלויה. ככלל, קיומה של תלות בין מפלג המודיעין במח"ש לבין המשטרה יש בה משום פגיעה מובנית ביכולתם של אנשי המודיעין לפעול באופן עצמאי ולממש את אחריותם.

ב. תלות תפקודית של חוקרי מח"ש במשאבי המשטרה - כפי שפורט לעיל, גם לאחר אזרוחו של אגף החקירות במח"ש באופן פורמלי עדיין תלויה פעילותם של חוקרי האגף הלכה למעשה בשיתוף פעולה מצד המשטרה, והם נאלצים להסתמך על משאביה, לרבות תלות בקבלת הרשאות וגישה ישירה למערכות מידע משטרתיות ההכרחיות לקידום חקירות; הישענות על שירותי המשטרה בתחום הפורנזי, לרבות מעבדות מז"פ; הסתייעות בשוטרים לצורך ביצוע פעילויות מבצעיות באזורים רגישים; תלות באישורי המשטרה לשילוב חוקרי מח"ש בהכשרות משטרתיות רלוונטיות.



מוצע כי פעילות המודיעין במח"ש תופרד בצורה מלאה מהמשטרה ותפעל באופן עצמאי לחלוטין בכל ההיבטים הרלוונטיים, בין היתר על ידי הפסקת איוש מפלג המודיעין באמצעות שוטרים מושאלים והשלמת אזרוח המחלקה גם בתחום אנשי המודיעין, תוך העמדת מלוא האמצעים והתשתיות הדרושות הן לפעילות המודיעין והן לפעילות החקירות במחלקה.

מח"ש ציינה בתשובתה כי היא סבורה שיש לנתק את התלות שלה באישור המשטרה לקבלת מכלול היכולות שנדרשות למפלג המודיעין. עוד ציינה כי בעת הזאת לא קיימות יכולות אשר מח"ש צריכה והמשטרה לא נתנה אישור לקבלתן, אך לתפיסת מח"ש אין כל הצדקה לקבלת אישור מהמשטרה להעמדת אמצעים חדשים בעתיד.

המשטרה בתשובתה ציינה כי אם יוחלט לאזרח תפקידים אלו, אגף משאבי אנוש במשטרה יטפל בשיבוץ מחדש של השוטרים המושאלים בתפקידים אחרים במשטרה. כמו כן, עמדת המשטרה היא כי הגישה למערכות המודיעיניות המשטריות לא תינתן לגורם שאינו משטרתי, וכי יש לטפל בסוגיה זו מול אגף חקירות ומודיעין במשטרה.

כפיפות מח"ש לפרקליטות המדינה עלולה בנסיבות מסוימות להציב אתגר הטומן בחובו ניגוד אינטרסים מבני - המשטרה והפרקליטות פועלות באופן שוטף ותדיר, כתף אל כתף, במאבקן למיגור הפשיעה בישראל ולמען השלטת הסדר הציבורי. שיתוף פעולה מסוג זה הינו הכרחי וחיוני למטרות אלו. מדובר, במקרים רבים, בפעולה משותפת הנושאת אופי של עבודת כוח משימה משותף האמור להבטיח פעולות אכיפה רגישות ומשמעותיות בתחומי הפשיעה החמורה והשחיתות הציבורית.

ג.

מח"ש, האמונה על חקירת חשדות לעבירות שוטרים והעמדתם לדין, היא יחידה הפועלת תחת פרקליטות המדינה וכפופה לה מקצועית וארגונית, והעומד בראשה מקביל לפרקליט מחוז ונמנה על הפורום הניהולי הבכיר של הפרקליטות הפועל בכפיפות לפרקליט המדינה.

נסיבות שונות ומסוימות עשויות לחייב את הגורמים הבכירים בפרקליטות המדינה לקבל החלטות בדבר פתיחה בחקירות, קידום חקירות והחלטות על הגשת כתבי אישום למול קצינים בכירים במשטרה שעמם מקיימת הפרקליטות וראשיה קשרי עבודה שוטפים וצמודים, לאורך זמן, לצורך קידום משימות רגישות בתחומי האכיפה. היכולת להבטיח הליכי בחינה והכרעה עצמאיים ובלתי תלויים בקשר לחשד לעבירות של שוטרים אלו תלויה בסופו של יום באופן שבו יתמודדו העומדים בראש מח"ש והפרקליטות עם המורכבות האמורה. מציאות זו, המותירה את ההתמודדות עם אתגר העצמאות ביכולתם של ראשי המערכת במשרד המשפטים להתגבר על המורכבות האמורה, ראויה לבחינה במסגרת בחינה של המערך הארגוני הכולל האמון על הנושא.

מח"ש מסרה בתשובתה כי בביקורת לא הוצגה דוגמה לכך שלחקורי מח"ש או לפרקליטי מח"ש או לכל גורם אחר בפרקליטות המדינה וביחידת הייעוץ המשפטי לממשלה היה ניגוד עניינים בקבלת החלטה לגבי גורמים בכירים במשטרה במהלך שנות פעילותה הרבות של מח"ש. מח"ש מסרה כי היא אינה סבורה שישנה בעיה



מבנית בהשתייכותה לפרקליטות, וכי התנהלותם של גורמי האכיפה מונעת משיקולים מקצועיים וענייניים בלבד. לטענת מח"ש מדיניות ההעמדה לדין שהיא נוקטת כלפי קצינים בכירים אינה שונה מזו שהיא נוקטת כלפי כלל השוטרים, וכתבי אישום פליליים הוגשו על ידה נגד קצינים בכירים כשהיה מקום לעשות כן משיקולים מקצועיים. מטבע הדברים ייתכן שלגורמי חקירה או תביעה תהיה היכרות מוקדמת עם אדם כלשהו שבעניינו מתקיימת חקירה, ואולם במקרים אלה יימנעו אותם גורמים מקבלת ההחלטות, ואלו יתקבלו על ידי בעלי תפקידים מקבילים שיש באפשרותם לקבל את ההחלטות באותם התיקים.

עוד כתבה מח"ש בתשובתה כי ההפרדה הקיימת בין השוטרים וקציני המשטרה השייכים למשרד לביטחון לאומי לבין עובדי מח"ש השייכים למשרד המשפטים מבטיחה הפרדה מוחלטת והיעדר כל שיח או התערבות בתיקים המטופלים במח"ש. עוד צוין בתשובה כי כפיפות מח"ש לפרקליט המדינה מבטיחה את עצמאותה, ואילו הכפפתה לגורם אחר יכולה לפגוע בעצמאות זו. נוסף על כך להשתייכותה של מח"ש לפרקליטות המדינה יש יתרונות המשפיעים באופן ישיר על מעמדה, על תרבותה הארגונית, על מיתוגה ועל עוצמתה של מח"ש, בהיותה חלק מהגוף המרכזי במדינה האמון על אכיפת החוק, ואלו עולים על החסרונות האפשריים במצב הקיים.

ההיבטים האמורים אשר פורטו בהתייחסות מח"ש לנושא ראוי כי יבחנו במסגרת עבודת מטה, אשר בה תינתן הדעת ליכולתו של המבנה התפקודי הקיים להתמודד עם הליכי החלטה רגישים ומורכבים שאותם נדרש לקיים בנסיבות מסוימות מפעם לפעם. על רקע שיתוף הפעולה ההדוק בין הפרקליטות והמשטרה, ובהינתן כפיפותה של מח"ש לפרקליטות, עולה הצורך בבחינה של היבטים ארגוניים ותפקודיים שיבטיחו עצמאות מלאה של כלל הגורמים האמונים על מערך הטיפול בתלונות כלפי שוטרים. בחינה זו, ראוי כי תיעשה, בין היתר, לאור ניסיון העבר ואתגרים ממשיים שעמדו בפני ראשי הפרקליטות בתחום זה במהלך השנים, ותכלול, בין היתר את המבנה הארגוני המיטבי ואת השיוך המוסדי של המערך על חלקיו, הכל על מנת שיוכל לפעול למימוש אחריותו וסמכויותיו באופן עצמאי ובלתי תלוי. עצם קיום בחינה כאמור, עשויה לתרום לחיזוקה של מח"ש ואמון הציבור בה.



שאלת המבנה התפקודי והארגוני לטיפול בתלונות כלפי שוטרים מגלמת מורכבויות שונות. זה שנים רבות שבים ועולים קשיים במערך התפקודי הכולל האמור לספק מענה במישור הפלילי, המשמעותי, הפיקודי וההדרכתי, וכל זאת בזיקה ישירה להחלטות המתקבלות במערך משאבי אנוש של המשטרה לגבי שירותם של קצינים ושוטרים. ממצאי ביקורת זו מלמדים כי עדיין קיימים קשיים מהותיים שחלקם הועלו במרוצת השנים. מדובר בקשיים הנובעים מריבוי הגורמים המטופלים בנושא ומפיצול המערך התפקודי בין גורמים שונים; קשיים בקשרי הגומלין בין מח"ש למשטרה (ניתוב הטיפול בתלונות והיעדרן של מערכות מחשוב לאיגום כלל המידע המבוצר בין הגופים השונים); ההשלכות שיש לשיוך המוסדי של הגופים ובפרט של מח"ש ומחלקת משמעת במשטרה על יכולתם להבטיח עצמאות תפקודית מלאה, לרבות התלות התפקודית של מח"ש במשטרה המשליכה על מידת עצמאותה של מח"ש.



מומלץ כי היועצת המשפטית לממשלה תוביל עבודת מטה ובה ישתתפו כל גורמי המקצוע הרלוונטיים, לרבות נציגים ממשדד המשפטים וממשדד לביטחון לאומי. במסגרת עבודת המטה מומלץ כי ייבחנו שיוכם המוסדי והכפיפות הארגונית של הגופים האמונים על הטיפול בתלונות ושל העומדים בראשם, וכי תתבצע השוואה בין מערך תפקודי זה לטיפול בתלונות נגד שוטרים ובין מודלים אחרים הקיימים במדינות העולם, של המערכים התפקודיים השונים לטיפול בתלונות נגד שוטרים, בדגש על הצורך בהבטחת טיפול כולל ומערכתי, יעיל ועצמאי שיבטיח טיפול אפקטיבי במערך חקירות השוטרים והטיפול בתלונות נגד שוטרים. מומלץ כי ההמלצות שיתבססו על ממצאי הבחינה בנושא יובאו לפני השר לביטחון לאומי ושר המשפטים.

בתשובת המשדד לביטחון לאומי צוין כי לאחר כינון הממשלה הוא יעלה את המלצת המבקר לפני השר שימונה ויבחן עם השרים הרלוונטיים את המנגנון הראוי לביצוע וכן את אופן תיקון הליקויים שהציג המבקר. עוד צוין בתשובתו כי בחינת מודלים אחרים הקיימים במדינות העולם היא בתחום אחריותו של משדד המשפטים, וכי אם משדד המשפטים יוביל מהלך זה לטובת בחינת שיוכם המוסדי והכפיפות הארגונית של הגופים האמונים על הטיפול בתלונות, המשדד לביטחון לאומי יבחן את הנושא בהתאם לכך.



סיכום

זה שנים רבות שבים ועולים קשיים במערך התפקודי הכולל לטיפול בעבירות שוטרים. מערך זה אמור לספק מענה במישור הפלילי, המשמעתי, הפיקודי וההדרכתי, ואולם ממצאיו של דוח זה מציגים לפני הגורמים האמונים על הטיפול בעבירות שוטרים שלושה אתגרים מרכזיים:

האחד, עניינו שאלת המבנה המערכתית-ארגונית המיטבי לטיפול בעבירות שוטרים בכל רמות החומרה - ישנן השפעות לשיוך המוסדי של הגופים הנמנים עם המערך, בדגש על השיוך של מח"ש לפרקליטות המדינה ושל מחלקת משמעת במטרה לאגף משאבי אנוש של המשטרה, על יכולתם להבטיח עצמאות תפקודית מלאה. קשיים הנובעים מריבוי הגורמים המטפלים בנושא ללא גורם מוביל ומתכלל ומפיצול המערך התפקודי בין הגורמים השונים לרבות היעדרן של מערכות מחשוב לאיגום כלל המידע המבוזר בין הגופים השונים מובילים בין היתר לסגירת אלפי תיקים ללא טיפול.

מומלץ כי היועצת המשפטית לממשלה תוביל עבודת מטה שבה ישתתפו כל גורמי המקצוע הרלוונטיים, לרבות נציגים ממשרד המשפטים וממשרד לביטחון לאומי. במסגרת עבודת המטה מומלץ כי ייבחנו שיוכם המוסדי והכפיפות הארגונית של הגופים האמונים על הטיפול בתלונות ושל העומדים בראשם, וכי תתבצע השוואה בין מערך תפקודי זה לטיפול בתלונות נגד שוטרים ובין מודלים אחרים הקיימים במדינות העולם, של המערכים התפקודיים השונים לטיפול בתלונות נגד שוטרים, בדגש על הצורך בהבטחת טיפול כולל ומערכתי, יעיל ועצמאי שיבטיח טיפול אפקטיבי במערך חקירות השוטרים והטיפול בתלונות נגד שוטרים. מומלץ כי ההמלצות שיתבססו על ממצאי הבחינה בנושא יובאו לפני השר לביטחון לאומי ושר המשפטים.

האתגר השני, עניינו יכולותיה המבצעיות של מח"ש - בתחום זה נמצאו ליקויים מהותיים ובכללן הסמכויות שהוקנו בדין לאגף חקירות ומודיעין במח"ש לצורך מילוי תפקידו; הידע המקצועי והמיומנות של החוקרים; והמשאבים העומדים לרשות האגף ועובדיו. היבטים אלו משליכים על תפקודה של מח"ש כיחידה מבצעית, עצמאית ויזמת.

האתגר השלישי, עניינו יכולותיה של המשטרה לטפל במישור המשמעתי, הארגוני והפיקודי בכל המידע שמועבר אליה - נמצאו קשיים בקשרי הגומלין בין מח"ש למשטרה; היעדר הנחיות או קווים מנחים לקבלת החלטה על ניתוב התיקים למסלולי טיפול שונים; תקופות השעיה ארוכות של שוטרים שעלותן למשטרה מוערכת במיליוני ש"ח וליקויים בהליכי הטיפול בעבירות משמעת של מתנדבים במשטרה.

שר המשפטים, השר לביטחון לאומי והיועצת המשפטית לממשלה נדרשים לבחון בשיתוף עם מח"ש והמשטרה את הליקויים שהועלו בדוח זה ולפעול לתיקונם.