

הטיפול המערכתי בעבירות שוטרים

תקציר

רקע כללי

משטרת ישראל מופקדת על אכיפת החוק, על המלחמה בפשיעה ועל שמירת הסדר הציבורי. המשטרה נדרשת למאמץ מתמיד למציאת האיזון הנאות בין הצורך לשמור על האינטרסים של החברה ולהגן על השוטרים במהלך ביצוע תפקידם ובין הצורך לשמור על האינטרסים של הפרט ולמנוע פגיעה בזכויותיו במקרים של התנהגויות פסולות של שוטרים, שהם משרתי הציבור. במשטרה שירתו בשנת 2015 כ-28,600 שוטרים ועוד כ-33,000 מתנדבים.

אמון הציבור ושיתוף הפעולה שלו עם המשטרה מבוססים על רמתה המוסרית של המשטרה ועל טוהר המידות של אנשיה. בהליך שהתקיים בבית הדין למשמעת של המשטרה נקבע: "סוג התנהגות המותר לכלל הציבור אינו מותר לשוטר. השוטר אינו רשאי להתנהג באופן שיש בו לגרום נזק ולהפריע לתפקודו ולתדמיתו כאוכף החוק ולפגוע באמון שהציבור רוחש לו"¹. התנהגות השוטרים בעת מילוי תפקידם משפיעה על תפקודה של המשטרה, אך גם על דמותה של המדינה כמדינת שלטון חוק המגינה על זכויות האזרח. בית המשפט העליון ציין: "לציבור יש עניין ישיר בפעולתם התקינה של המוסדות, שנועדו לשרתו, ולמטרה זו בלבד הוא מקנה סמכויות לאלה שהופקדו על תחום פעולה זה או אחר. ממילא מובן, כי שימוש מעוות בסמכויות פוגע באמינותו של המוסד, שהופקד על תחום פלוני, ומסכל את המטרה, אשר למענה כונן"².

שוטרים שנחשדו בביצוע עבירה פלילית נחקרו בעבר בידי האגף לחקירות פנים של המשטרה, עד אשר הועברה סמכות זו מהמשטרה למשרד המשפטים. המחלקה לחקירות שוטרים בפרקליטות המדינה (להלן - מח"ש) הוקמה בשנת 1992 כגוף עצמאי ובלתי תלוי במשטרה, אשר יחקור שוטרים החשודים בביצוע עבירה כמשמעותה בתוספת הראשונה לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971. מח"ש הוקמה על סמך ההנחה שהפקדת חקירתם של שוטרים שנחשדים בביצוע עבירות פליליות בידי גוף שמחוץ למשטרה תסייע בשמירת טוהר המידות בקרב אנשי המשטרה ותתרום להגברת אמונו של הציבור במשטרה. מח"ש מוסמכת לחקור שוטרים החשודים בביצוע עבירה פלילית אשר העונש הקבוע בצדה הוא יותר משנת מאסר אחת.

מחלקת משמעת במשטרה מרכזת את הטיפול המינהלי בשוטרים המעורבים בעבירות פליליות ומשמעתיות ואת ההליכים המשמעתיים שניתן לנקוט כנגד שוטרים החשודים בעבירות - העמדה לדין בביד"מ או לפני דן יחיד. במקרים שלא נמצאה בהם סיבה לנקיטת הליך משמעתי בביד"מ או לפני דן יחיד, יש אפשרות

1 ביד"מ 70/93, וראו גם בג"ץ 7074/93 **סויסא נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פ"ד מח(2), 749, 784-783 (1994).

2 ע"פ 44/81 **מויאל נ' מדינת ישראל**, פ"ד לו(1) 519, 518, 505 (1982); ראו גם מבקר המדינה, **דוח שנתי 40** (1990), "טיפול בחשד לביצוע עבירות פליליות של אנשי משטרה", עמ' 424.

לטיפול במישור הפיקודי, באמצעות הערת מפקד או הדרכת מפקד. בין תפקידיה של מחלקת משמעת: איתור שוטרים בעייתיים ותופעות חריגות וגיבוש המלצות לדרג הפיקודי בתחום הטיפול בנושאים אלה; ריכוז הטיפול בהמלצות לפיטורים של אנשי משטרה; ייזום, פרסום ועדכון של פקודות ונהלים בנושאי חובות ואיסורים; ופיקוח ובקרה בנושא קצינים בודקים (להלן - קב"דים או קב"ד) וועדות בודקות. אשר לבירור התלונות החמורות פחות, ובכלל זה תלונות על התנהגות לא נאותה וביצוע לקוי של תפקיד - הוא מסור בידי היחידה לטיפול בתלונות הציבור במטה הארצי של המשטרה (להלן - ית"ץ).

לדברי המשטרה, היא מייחסת חשיבות לנושא המשמעת, ועם כניסת המפקח הכללי של המשטרה (להלן - המפכ"ל) לתפקידו הונהגו ביזמתו אמצעי בקרה תעסוקתיים, והם חלים על כל מתגייס, על כל קצין האמור להתקדם, במעברי תפקידים ועל בעלי תפקידים רגישים. המפכ"ל גם הנחה לתת דגש לנושא של פגיעה בזכויות כספיות של שוטרים שפוטרו בשל עבירה כדי להעביר מסר של הרתעה. כמו כן, כדי להגביר את אומן הציבור בפעילות השוטרים החלה המשטרה בביצוע תכנית ניסיונית לחצי שנה בשש תחנות, ובהן צוידו שוטרים במצלמות גוף המתעדות את המפגש של שוטרים ואזרחים.

כמה ועדות ציבוריות וגורמים אחרים טיפלו בעבר בנושא אלימות שוטרים והתמודדות עם התופעה. למשל, בשנת 1993 פרסם המבקר הפנימי של משרד המשטרה³ דוח על הטיפול המערכתי באלימות שוטרים. בעקבות דוח זה מינה שר המשטרה אז משה שחל ועדה בראשות פרופ' מרדכי קרמניצר לבדיקת הטיפול המערכתי באלימות שוטרים. בהמלצות שהגישה הוועדה לשר ביוני 1994 היא עמדה על הצורך שפיקוד המשטרה יקים דרך שגרה תהליכים של הפקת לקחים, על חשיבות קיומם של תחקירי מפקדים ושל איסוף ועיבוד של נתונים כדי להתחקות על דפוסי התנהגות לא חוקיים או לא נאותים, ועל הצורך בבקרה שוטפת על התנהגות השוטרים. ההמלצות אומצו בידי פיקוד המשטרה ובידי השרים הנוגעים בדבר. הנושא נדון ונחקר גם בכמה מחקרים אקדמיים.

פעולות הביקורת

בחודשים מרץ-אוגוסט 2016 בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול המערכתי בעבירות שוטרים. בביקורת נבדק הטיפול של מח"ש והמשטרה בתלונות על עבירות שוטרים ובהן עבירות פליליות או משמעתיות, לרבות טענות בדבר אלימות שוטרים והתנהגות לא נאותה. הביקורת נעשתה במח"ש שבמשרד המשפטים ובמחלקת משמעת ובית"ץ שבמשטרה.

במרוצת השנים בדק משרד מבקר המדינה כמה פעמים את טיפולה של המשטרה בתלונות על שוטרים וממצאיו פורסמו בכמה דוחות, האחרון ובו ממצאי ביקורת על

"הטיפול המערכתי בתלונות על אלימות והתנהגות לא נאותה של שוטרים", פורסם ב-2005⁴. בשנת 2014 פרסם מבקר המדינה חוות דעת בנושא "שימוש משטרת ישראל במכשיר שליטה חשמלי מסוג טיזר". המשרד לביטחון הפנים פרסם באוגוסט 2013 דוח ביקורת פנים בנושא "שוטרים מושעים", ומשרד המשפטים פרסם באוקטובר 2012 דוח ביקורת פנים בנושא "המחלקה לחקירות שוטרים", אשר עסק בהיבטים בפעילותה של מח"ש, ביעדי עבודתה ובתהליכי הטיפול בתיקי התלונות.

הליקויים העיקריים

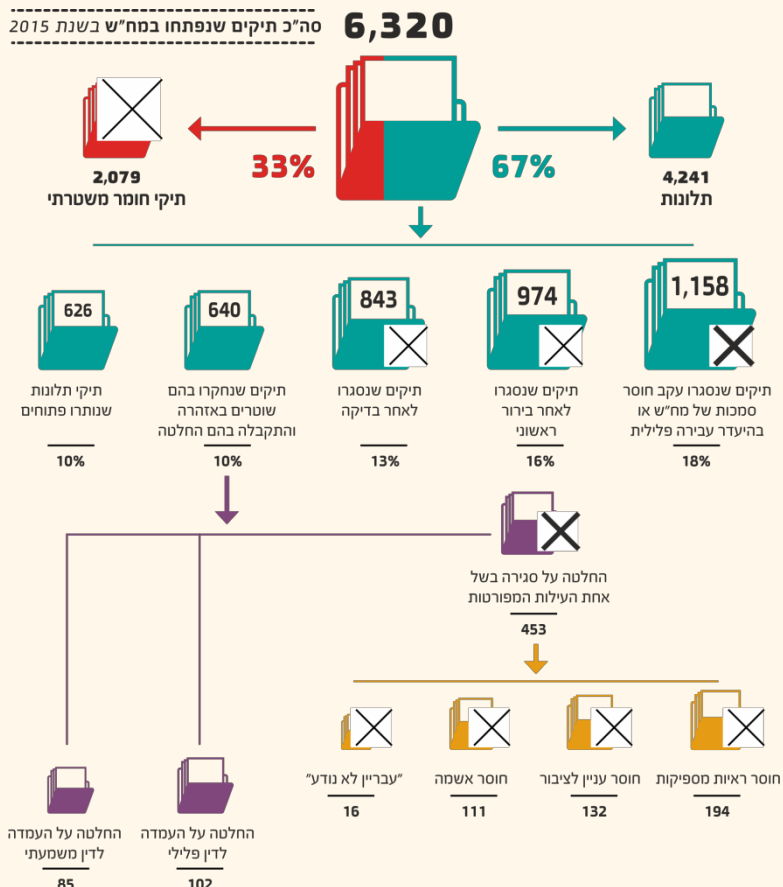
הטיפול בעבירות שוטרים מחייב פעולה מערכתית ומשולבת של מח"ש ומשטרת ישראל, אשר תבטיח בחינה שיטתית ונרחבת של המידע והתלונות המתקבלים. כל זאת לצורך הסקת מסקנות במישור הפלילי, המשמעתי והפיקודי. המישור הפיקודי כולל בין היתר את אלה: ביצוע תחקירים, מתן הערות פיקודיות, שיחות מפקד-פקוד, מתן הערכות תקופתיות וחוות דעת, איתור שוטרים ותחנות שמוגשות נגדם תלונות חוזרות ונשנות, הדרכות מפקד, תהליכי הפקת לקחים מבצעיים ופיקודיים, חינוך והכשרה של שוטרים, ותהליכים להטמעת פקודות, נהלים והוראות.

ממצאיו של דוח זה מצביעים בראש ובראשונה על כך שהטיפול המערכתי בנושא זה סובל מבעיה יסודית - רוב התלונות והמידע המתקבלים אינם נבחנים בכל המישורים הרלוונטיים ובדגש על המישור הפיקודי. תוצאה זו נובעת ממבנה מערך הטיפול, שבו מח"ש, שעיקר התלונות על שוטרים מתקבלות בה, בוחנת את התלונות במישור הפלילי והראייתי בלבד; ואילו משטרת ישראל מטפלת רק בתיקים המועברים אליה עם המלצה של מח"ש לטיפול משמעתי. בתווך נותרים אלפי תלונות ותיקים הכוללים מידע שאינו זוכה לכל טיפול בעיקר במישור הפיקודי. בשנת 2015 למשל נפתחו במח"ש 6,320 תיקים וכ-90% מהם נסגרו בשלבי הטיפול השונים ולא הועברו לטיפול המשטרה (תיקים אלה מסומנים ב-X).

להלן בתרשים התפלגות מפורטת של אופן הטיפול בתיקים שנפתחו במח"ש בשנת 2015 ושל תוצאות הטיפול בתיקים שנעשתה בהם חקירה באזהרה של שוטרים:

4 מבקר המדינה: **דוח שנתי 56א** (2005) "הטיפול המערכתי בתלונות על אלימות והתנהגות לא נאותה של שוטרים", עמ' 353-380; וראו גם: **דוח שנתי 36** (1986) "תלונות נגד שוטרים על שימוש בכוח", עמ' 544-562; **דוח שנתי 37** (1987) "הטיפול בעבירות פליליות של שוטרים", עמ' 615-624; **דוח שנתי 38** (1988) "תלונות נגד שוטרים על שימוש בכוח", עמ' 436-440; **דוח שנתי 40** (1990) "טיפול בחשד לביצוע עבירות פליליות של אנשי משטרה", עמ' 424-435.

תרשים 1: התפלגות התיקים שנפתחו במח"ש בשנת 2015 לפי תוצאות הטיפול בהם



הטיפול של מח"ש בתלונות על שוטרים

נתונים על התיקים שנפתחו במח"ש

אלפי תיקים שנפתחו עקב טענות בדבר התנהגות פסולה של שוטרים, בדרגות חומרה שונות, נגזרים למעשה בהמשך לסגירתם במישור הפלילי ואינם מקבלים טיפול משמעתי ואף לא טיפול מערכתי-ארגוני הכולל בין היתר הפקת לקחים מבצעיים ואחרים, ניתוח נתונים וזיהוי דפוסי התנהגות.

בשנת 2015 נפתחו במח"ש 2,079 תיקי חומר משטרי, שהם כ-33% מכלל התיקים שנפתחו (6,320). רובם המוחלט של תיקי החומר המשטרי נגזרים ללא

טיפול, בהיעדר תלונה של המתלונן. תיקים אלה נפתחים על סמך חומרי חקירה המתקבלים מיחידות המשטרה השונות ובהם טענות של אזרחים שנחקרו באזהרה במשטרה כי הופעל נגדם כוח מופרז בידי שוטרים (להלן - חומר משטרי).

בדוחות השנתיים שמח"ש מפרסמת היא אינה מציגה את פילוח הנתונים המלאים אלא לגבי תיקים שחקרה בהם שוטרים באזהרה, שהם כ-10% מכלל התיקים. הדוחות גם אינם כוללים פילוחים של סוגי העבירות ומאפיינים של המתלוננים. הנתונים המלאים, הכוללים גם כ-2,000 תיקי החומר המשטרי, שאינם מתפרסמים בדוח השנתי של מח"ש ואינם מובאים בחשבון בניטוח הנתונים.

העברת מידע ממח"ש למשטרה

רק במיעוט מן המקרים שמח"ש סגרה בהם את תיקו של שוטר חשוד שנחקר באזהרה בשנת 2015 הועבר חומר החקירה למשטרה לשם בחינה ושקילת נקיטתם של אמצעים משמעתיים או אחרים. מח"ש העבירה למשטרה 23 תיקים, שהם כ-6% בלבד מן התיקים שמח"ש חקרה באזהרה וסגרה, לפי הפירוט הבא: מ-194 התיקים שנסגרו בעילה של חוסר ראיות מספיקות הועברו עשרה תיקים; מ-53 התיקים שנסגרו בשל העילה "היעדר עניין לציבור"⁵ הועברו ארבעה תיקים; מ-16 התיקים שנסגרו בשל העילה "עבריון לא נודע" הועברו תיק אחד בלבד; מ-111 התיקים שנסגרו בעילה "חוסר אשמה" הועברו שמונה תיקים.

מאחר שמאות תיקים שמח"ש מצאה כי ראוי לחקור בהם חקירה באזהרה, נסגרו בהיבט הפלילי או המשמעתי ולא הועברו למשטרה, היא לא יכלה להפיק מהם תועלת ולפעול למיזוי הטיפול בשוטרים בהיבטים שאינם פליליים או משמעתיים אלא פיקודיים-מינהליים ואף באמצעי הדרכה.

במשטרה ובמח"ש לא יושם הסיכום של מנהל מח"ש וראש מחלקת משמעת במשטרה כי תיקים "גבוליים" שנסגרו מחוסר ראיות יועברו לבדיקת מחלקת משמעת במשטרה.

בדצמבר 2016 טרם גיבשו מח"ש והמשטרה נוהל מסודר למערכת הדיווחים בין שני הגופים, במצב דברים זה אין מסמך מוסכם הכולל הוראות בדבר התיאום ושיתוף הפעולה בין הגופים.

לפי מח"ש היא חוקרת מקרים של שימוש בכוח שאינם בעלי אופי פלילי. דברים אלה אינם מתיישבים עם עמדת מנכ"לית משרד המשפטים ומסקנות והמלצות הצוות למיגור הגזענות.

אמות המידה לקבלת החלטה על העמדה לדין פלילי או משמעתי ותפיסת התפקיד של מח"ש בעניין תלונות על אלימות שוטרים

הקווים המנחים שקבעה מח"ש להעמדה לדין משמעתי בגין הפעלת כוח שלא כדין בתפקיד מותירים שיקול דעת רחב ביותר בהחלטה אם להעמיד לדין פלילי או משמעתי, והם כוללים שיקולים רבים הנוגעים לנסיבות העניין. כך גם הקביעה

5 כחלק מעילה זו ובנוסף, מח"ש מסווגת את סגירת התלונות בעילה זו באחת מהעילות המפורטות הבאות: חוסר שיתוף מצד המתלונן, תלונה מינורית, תלונות בין שוטרים, סכסוך אזרחי, העברה לנתיב טיפולי ואחר.

הכללית שלפיה שיקול הדעת בדבר בחירת המסלול המתאים יביא בחשבון את מכלול נסיבותיו של כל מקרה ומקרה.

לא נערך מחקר אמפירי המבסס את הטענה כי תלונות רבות מוגשות בניסיון לטיפול אשמות שוא על שוטרים. טענה זו והחשש כי להעמדת שוטרים לדין יהיה אפקט מצנף⁶ על שוטרים טעונים בחינה מעמיקה, שהיא חיונית לנוכח חולשותיו של מערך הטיפול הכולל בעבירות שוטרים.

טיפול המשטרה בעבירות שוטרים

מחלקת משמעת משטרת ישראל

כבר לפני שבע שנים העיר בית המשפט העליון⁷ על הצורך בהסדרת נושא האמצעים המינהליים בחקיקה⁸. בשנת 2012 הוא שב והעיר על כך⁹, וחרף התחייבות המשטרה להסדיר נושא זה במלואו בחקיקה עדכנית, במועד סיום הביקורת טרם גובש הסדר חוקי עדכני.

בשנת 2015 נפתחו במח"ש יותר מ-600 תיקים שבהם שוטרים נחקרו באזהרה. על פי נתוני המשטרה, באותה שנה הושעו 22 שוטרים מתפקידם בגין חשש למעורבות בעבירות שיש עמן קלון. יוצא אפוא שברוב המקרים החליטה המשטרה שלא להשעות מתפקידם שוטרים שנפתחה נגדם חקירה או שהוגש נגדם כתבי אישום.

למחלקת משמעת אין רישום סדור של מספר השוטרים שהועברו לתפקיד אחר באותה יחידה או ליחידה אחרת, לתקופת החקירה או ההליכים המשפטיים שהתנהלו נגדם. כמו כן מחלקת המשמעת אינה מרכזת את הנתונים על ההליכים המשמעתיים והמינהליים שהיא נוקטת, באופן שיאפשר לבדוק את יעילותם והשפעתם והאם נעשה בהם שימוש הולם ומושכל.

לקציני חוליית הקבוצה ולקציני חוליית התביעה במדור דין משמעתי סמכות רחבה להחליט על פי שיקול דעתם אילו אמצעי משמעת יינקטו, בלא שנקבעו הנחיות פנימיות מפורטות וקווים מנחים לניתוב תיקים למסלולי הטיפול הקיימים: קבוצה, דן יחיד או ביד"מ.

אחד העושים החמורים שבביד"מ מוסמך להטיל הוא הורדה בדרגה, אך המשטרה לא קבעה אמות מידה להבניית שיקול הדעת לגבי משך ההורדה בדרגה ומספר הדרגות שאפשר להוריד, לפי חומרת העבירה.

6 המונח "אפקט מצנף" משמעו הרתעת שוטרים מהפעלת סמכויותיהם כשהדבר נדרש להבטחת שלום הציבור והאינטרס הציבורי ולאכיפת החוק.

7 בג"ץ 8225/07 **סדיק נ' מפכ"ל המשטרה** (פורסם במאגר ממוחשב, 6.7.09).

8 אמצעים מינהליים הם מכלול של הליכים פנים-ארגוניים (פיטורים, השעיה, הוצאה לחופשה כפויה והעברה מתפקיד) שהמשטרה רשאית לנקוט נגד שוטר המעורב בביצוע עבירה.

9 עע"מ 2042/12 **רס"מ חרב נ' ראש אגף משאבי אנוש משטרת ישראל** (פורסם במאגר ממוחשב, 16.1.13).

לראש מחלקת משמעת יש סמכות לבטל החלטות של קציני שיפוט המשמשים דן יחיד, ואכן נעשה שימוש בסמכות זו. עם זאת המשטרה כמעט לא הגישה עררים על החלטות זיכוי של דן יחיד, למרות שלפי נתוני המשטרה ניכרת עלייה של כ- 25% במספר העררים שמגישים שוטרים שהורשעו.

בשנת 2015 חל גידול במספר התיקים שהתקבלו במחלקת משמעת ממח"ש והוחלט להפנותם להליכים הקלים יותר מסוג הערת מפקד או הדרכת מפקד: היה גידול של יותר מ-50% במספר התיקים שהופנו למסלול של הערת מפקד (46 לעומת 30 ב-2014), וגידול של כ-566% במספר התיקים שהופנו להדרכת מפקד (40 לעומת 6 ב-2014). מצב זה עלול לפגוע בהרתעה ולשדר מסר של יחס סלחני לעבירות משמעת.

השפעות ההליך הפלילי והמשמעתי על המשך השירות

המשטרה אינה אוספת מידע על תלונות שהוגשו נגד שוטרים ונמצאו מוצדקות או שלא הובררו עד תום, אף שהדבר מתחייב מנהליה. מערכת המידע האמורה לרכז את המידע בנושא אינה פועלת כבר שנים.

המשטרה אינה מקיימת את האמור בנוהל שקבעה בנושא, "טיפול פיקודי ומשמעתי בשוטרים שנגדם קיימות תלונות" - מפקדי המשטרה אינם מזמנים שוטרים לראיונות ומחלקת המשמעת אינה אוספת את הנתונים מתיקי המשמעת. יש לראות בחומרה שכבר בשנת 2005 העיר משרד מבקר המדינה שהנוהל אינו מיושם, אך גם בחלוף עשור ויותר המצב לא השתנה.

ההמלצות העיקריות

פילוח הנתונים של מח"ש צריך להביא בחשבון את כלל התיקים שהיא פותחת בשנה וכן את סוגי העבירות ומאפיינים של המתלוננים. על מח"ש לרכז נתונים נוספים על החומרים והתלונות המתקבלים ומטופלים בה ולהציג בדוחותיה השנתיים גם את הנתונים על תיקי החומר המשטרתי, שהטיפול בהם הוא חלק נכבד מנפח הפעילות שלה.

על מח"ש להעביר למשטרה את חומרי החקירה בתיקים שלא נתנה בעניינם הנחיות להעמדה לדין משמעתי 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.

כל עוד לא שונו הוראות המשטרה והנחיית פרקליט המדינה¹⁰ על מח"ש להשתמש בסמכותה ולחקור גם במישור המשמעתי את כלל המקרים שעולה בהם חשד לשימוש בכוח שלא כדין.

10 הנחיה מס' 14.4 של פרקליט המדינה עודכנה לאחרונה ב-19.7.10, ובספטמבר 2016 הופיעה גם באתר האינטרנט של מח"ש.

ראוי שהחומר המשטרי לא ייגזר אלא ישמש מקור מידע מועיל עבור מח"ש ועבור המשטרה, שילמד על המגמות בהגשת התלונות, ובכלל זה על דפוסי האירועים, המעורבים בהם ותחנות המשטרה שאליהן הם משתייכים.

יש לבחון את הקווים המנחים להעמדה לדין משמעת בגין שימוש בכוח שלא כדין, בשני היבטים עיקריים: האחד, האם הקווים המנחים מדגישים די את הצורך בשקילת ערכים ציבוריים חיוניים, והשני - האם אין בהנחיות האמורות חסר בהבחנות קונקרטיות הדרושות להבניית שיקול הדעת. הגברת הבנייתו של שיקול הדעת תביא לאחידות רבה יותר, תגביר את השוויון לפני החוק ותתרום לחיזוק אמון הציבור בשלטון החוק וברשויות האכיפה. כל אלה ישרתו את הציבור כולו ואף את השוטרים עצמם.

על מח"ש והמשטרה להחיש את גיבושו של מסמך שיסדיר את שיתוף הפעולה ביניהן ולפעול במרצות לכתיבת אמנה כוללת בנושא.

ראוי שמח"ש תפנה ליועץ המשפטי לממשלה לשם בחינת המדיניות שיש לנקוט בנוגע לתיקי השימוש בכוח של שוטרים שלא כדין.

על המשטרה לפעול בהקדם האפשרי להשלמת שכלולו של הסדר חוקי עדכני בנושא האמצעים המינהליים הננקטים נגד שוטרים חשודים.

ראוי שמדור דין משמעת במחלקת המשמעת יבחן את האפשרות להרחבת ההנחיות הפנימיות בדבר אמות המידה לניתוב תיקים להליך שיפוט לפני ביד"מ או להליך שיפוט לפני דן יחיד. קביעת קווים מנחים להחלטה אם להגיש כתבי אישום משמעתיים ולאיו ערכאה וקביעת חובת תיעוד של הנימוקים להחלטה זו יאפשרו בקרה על תקינות ההליך.

על המשטרה לבחון את מכלול הנתונים על מספר כתבי האישום שהוגשו בגין שימוש בכוח, ואת השימוש שהיא עושה בכלים שהועמדו לרשותה בדין המשמעת, כדי לצמצם את מקרי השימוש בכוח שלא כדין ולהגביר את אמון הציבור במשטרה.

על מנת להעביר לכל השוטרים את המסר כי שוטר שיהג כלפי אזרח באלימות ללא הצדקה ובחריגה מן הסביר, או יעבור עבירה חמורה אחרת ייענש בחומרה, על התביעה לדרוש הטלת עונשים המתאימים לחומרת העבירה, לבחון את יעילותו של עונש ההורדה בדרגה לתקופה ממושכת או לצמיתות.

על המשטרה לקיים את האמור בנוהל "טיפול פיקודי ומשמעתי בשוטרים שנגדם קיימות תלונות", שקבעה היא עצמה. על מפקדי המשטרה לזמן שוטרים לראיונות, ומחלקת המשמעת נדרשת לרכז את נתוני המשמעת, כדי שיתאפשר לדעת בכל זמן נתון מי הם השוטרים שהוגשו תלונות נגדם או ניתנו חוות דעת שליליות על תפקודם. כן עליה להחיש את הטיפול בריכוז המידע על אירועי אלימות שוטרים ועבירות אחרות כדי שתוכל ללמוד על שכיחותם.

במסגרת הפעולות לתיקון של נוהל "אנשי משטרה המעורבים בביצוע עבירות - הגבלות על קידום" (להלן - נוהל עיכוב קידום) על המשטרה לבחון גם את ההיבטים השונים של סוגיית הקלון. ראוי לבחון בהקשר זה את סוג העבירה, את אופייה, את נסיבות ביצועה ואת השאלה אם נעברה במילוי התפקיד או בקשר

אליו. תשומת לב מיוחדת נדרשת לעבירות אלימות, בהתחשב בחומרת המעשה, בתוצאותיו ובנסיבות הקשורות לנפגע האלימות.

סיכום

המשטרה רשאית להשתמש בסמכויות שניתנו לה אך ורק על פי המותר בחוק, ותוך שמירת זכויותיו של הפרט. ככלל, כל סמכות משטרתית כפופה למגבלות חוקתיות. אין כוח ללא מגבלה. אין סמכות בלי אחריות. יעילותה של המשטרה וסיכוייה להצליח בתפקידיה תלויים במידה רבה באמון שהציבור רוחש לה ובשיתוף הפעולה שהיא זוכה לו מן הציבור. עבירות שוטרים, ובכללן עבירות אלימות, פוגעות באמון הציבור במשטרה ובמערכת השלטון וביכולתה של המשטרה למלא את תפקידה, ולכן חיוני שמח"ש והמשטרה יטפלו באופן יסודי וממצה בתלונות נגד שוטרים, הן במישור הפלילי הן במישור המשמעתי.

רוב התיקים במח"ש נסגרים בשלבי הטיפול המקדמיים, ורק במיעוטם מחליטה מח"ש לחקור שוטרים באזהרה ולהעמיד שוטרים לדין פלילי או משמעתי. אלפי תיקים שנפתחו עקב טענות בדבר התנהגות פסולה של שוטרים, בדרגות חומרה שונות, אינם מקבלים טיפול משמעתי ואף לא טיפול מערכתי-ארגוני, הכולל בין היתר הפקת לקחים מבצעיים ואחרים. החשש שלהחלטות על העמדה לדין של שוטרים יהיה אפקט מצנן על שוטרים שנדרשים להפעיל כוח במילוי תפקידם, והחשש שחשודים טופלים האשמות שזוא על שוטרים, מניעים את מח"ש לנקוט משנה זהירות בבירור חשדות על התנהגות פסולה לכאורה של שוטרים. לעמדה זו יש השפעה מעשית על החלטותיה של מח"ש בעניין התלונות המועברות לטיפול ובדבר סגירת התיקים.

כדי להרתיע שוטרים מלפעול בניגוד להוראות הדין ולנוהלי המשטרה, הטיפול המשמעתי חייב להיות ממוקד, מהיר ומידתי. ההליכים המשמעתיים חייבים להעביר לכלל השוטרים מסר ברור כי שוטר שינהג כלפי אזרח באלימות בלתי מוצדקת ובחריגה מן הסביר, או יעבור עבירה חמורה אחרת ייענש בחומרה. התמודדות מערכתית ראויה עם תופעות פסולות בקרב שוטרים והטמעת דפוסי תפקוד ראויים ישפרו את יכולתה של המשטרה להתמודד עם המציאות המורכבת שהיא פועלת בה ויחזקו את אמון הציבור בגורמי אכיפת החוק.

לנוכח חולשותיו של מערך הטיפול הכולל בעבירות שוטרים, שכיום אלפי תלונות ופניות אזרחים בנוגע להתנהגות שוטרים המגיעות אליו אינן נבחנות בו אפילו בחינה ראשונית, ראוי שמח"ש תבחן עם היועץ המשפטי לממשלה מהי המדיניות שיש לנקוט בתיקי השימוש בכוח של שוטרים נגד אזרחים. המשטרה נדרשת להטמיע בקרב שוטריה את התפיסה שריבוי תלונות על דפוסי פעולה פסולים עלול לפגוע במשטרה. כן עליה לרכז את המידע על אירועי אלימות שוטרים ועבירות אחרות כדי שתוכל ללמוד על שכיחותם, לערוך תחקירים מתאימים ולהסיק מסקנות, במישור האישי ובמישור המערכתי. פעולה מקיפה ומשולבת של מח"ש והמשטרה תאפשר טיפול מקיף וראוי בעבירות שוטרים.

בסיכומו של דבר, אין ספק שיש לתת בידי שוטרי משטרת ישראל, העושים לילות כימים להבטחת ביטחון תושבי המדינה, את הסמכויות, הכלים והגיבוי הנדרשים להם כדי לעמוד במשימתם ולהתמודד עם עבריינים. ואולם הפעלת הסמכויות והכלים שהוקנו למשטרה נשענים, בראש ובראשונה, על אמונו של הציבור במקצועיות וברמה המוסרית של המשטרה. עמד על כך שופט בית המשפט העליון סלים ג'ובראן באחת הפרשות: "בפרפראזה על דברי הנשיא א' ברק בפרשת הוועד הציבורי נגד עינויים ניתן לומר כי זה גורלה של משטרה במדינה דמוקרטית, שלא כל האמצעים כשרים בעיניה, ולא כל השיטות שנוקטים העבריינים ומפרי החוק פתוחות לפניה. לא פעם נלחמת המשטרה במדינה דמוקרטית כאשר אחת מידיה קשורה לאחור. חרף זאת, ידה של המשטרה במדינה דמוקרטית על העליונה, שכן שמירה על שלטון החוק והכרה בחירויות הפרט, מהוות מרכיב חשוב בתפיסת הביטחון של המדינה. בסופו של יום, הן מחזקות את רוחה ואת כוחה ומאפשרות לה להתגבר על קשייה"¹¹. פעולה נחושה יותר בתחום הטיפול המערכתי בעבירות שוטרים תסייע לחיזוק המשטרה והגברת אמונו הציבור בה.

מבוא

התנהגות השוטרים
בעת מילוי תפקידם
משפיעה על תפקודה
של המשטרה, אך גם
על דמותה של
המדינה כמדינת
שלטון חוק המגינה
על זכויות האזרח

1. משטרת ישראל מופקדת על אכיפת החוק, על המלחמה בפשיעה ועל שמירת הסדר הציבורי. לפי פקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971 (להלן - פקודת המשטרה), המשטרה תעסוק במניעת עבירות ובגילוי, בתפיסת עבריינים והעמדתם לדין, בשמירתם הבטוחה של אסירים, בקיום הסדר הציבורי ובביטחון הנפש והרכוש. במשטרה שירתו בשנת 2015 כ-28,600 שוטרים ועוד כ-33,000 מתנדבים.

כדי שתוכל המשטרה לבצע את תפקידיה הקנה הדין לכל שוטר סמכויות, ובכלל זה הסמכות להשתמש בנסיבות מסוימות בכוח, אף שיש בכך כדי לפגוע בזכויות אדם מוגנות המעוגנות בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. בחוק זה נקבע כי השימוש בכוח יהיה מוצדק רק אם נעשה על פי סמכות שהוענקה בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, ואם נועד לתכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש. המשטרה נדרשת אפוא למאמץ מתמיד למציאת האיזון הנאות בין הצורך לשמור על האינטרסים של החברה ולהגן על השוטרים במהלך ביצוע תפקידם ובין הצורך לשמור על האינטרסים של הפרט ולמנוע פגיעה בזכויותיו.

בג"ץ ציין ש"האיסור המוחלט על שימוש בכוח ואלימות בידי שוטרים, תוך חריגה מגדר הנדרש באורח סביר להשגת תכלית שמירת הסדר ובטחון הציבור, אינו צריך הדגשה. הוא מהווה אבן יסוד בשיטה החוקתית הנוגעת לפעילותם של גורמי אכיפת החוק במדינה. הוא מתחייב ממושגי יסוד של מוסר ציבורי הנוגה בחברה הישראלית. הוא מהווה חוליה מרכזית במערכת המרכיבים הבונים את תשתית המשטר הדמוקרטי בישראל. המשטרה אמורה להגן על הסדר והביטחון הציבורי, ולהבטיח את שלומו של הפרט והכלל. היא לא נועדה להפיל את חיתתה על הסביבה, והיא מנועה מעשיית שימוש בכוח שלא למטרה לשמה הוא הופקד בידה"¹².

התנהגות השוטרים בעת מילוי תפקידם משפיעה על תפקודה של המשטרה, אך גם על דמותה של המדינה כמדינת שלטון חוק המגינה על זכויות האזרח. בית המשפט העליון ציין: "לציבור יש עניין ישיר בפעולתם התקינה של המוסדות, שנועדו לשרתו, ולמטרה זו בלבד הוא מקנה סמכויות לאלה שהופקדו על תחום פעולה זה או אחר. ממילא מובן, כי שימוש מעוות בסמכויות פוגע באמינותו של המוסד, שהופקד על תחום פלוני, ומסכל את המטרה, אשר למענה כונן"¹³.

בית המשפט העליון ציין באחד מפסקי דינו כי "שוטרי ישראל, מלאכתם קשה ואחראית, מלווה לא אחת סיכונים והתנכלויות, והינם ראויים לכל אהדה שיכולים בתי המשפט לתת להם. אך במה דברים? כל עוד הם זוכרים וערים לכך שהסמכות והמרות שהוענקו להם, רק לצרכי ביצוע התפקיד ניתנו ואסור

12 בג"ץ 7141/05 ויתקין נ' מפכ"ל המשטרה (פורסם במאגר ממוחשב, 27.2.06); וראו גם בג"ץ 7074/93 סויסא נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מח(2), 749, 783-784 (1994); בג"ץ 10238/06 כהן נ' מפכ"ל משטרת ישראל (פורסם במאגר ממוחשב, 29.7.07).

13 ע"פ 44/81 מויאל נ' מדינת ישראל, פ"ד לו(1) 518, 519 (1982); ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 40 (1990), "טיפול בחשד לביצוע עבירות פליליות של אנשי משטרה", עמ' 424.

שיעשה בהם שימוש לרעה. עליהם לשנן זאת לעצמם השכם והערב, דווקא משום שמלאכתם מחייבת לעתים קרובות נוקשות ואפילו שימוש בכח. המעבר מ'כח סביר' ל'אלימות מיותרת' הוא מהיר ומפתה וחלילה להם לעבור את הגבול¹⁴.

אמון הציבור ושיתוף הפעולה שלו עם המשטרה מבוססים אפוא גם על רמתה המוסרית של המשטרה ועל טוהר המידות של אנשיה. בהליך שהתקיים בבית הדין למשמעת של המשטרה נקבע: "סוג התנהגות המותר לכלל הציבור אינו מותר לשוטר. השוטר אינו רשאי להתנהג באופן שיש בו לגרום נזק ולהפריע לתפקודו ולתדמיתו כאוכף החוק ולפגוע באמון שהציבור רוחש לו"¹⁵.

נוכח ההכרה בחשיבותו של אמון הציבור לתפקוד המשטרה ולדמותה של המדינה בעיני אזרחיה, במסגרת מדיניות שהנהיג המפקח הכללי של המשטרה (להלן - המפקח) בשנים האחרונות נקבעה העלאת אמון הציבור במשטרת ישראל כיעד מרכזי. בסקר שערכה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בנושא אמון הציבור במוסדות המדינה ובארגונים ציבוריים שונים, נמצא כי 53% מהציבור רוחשים אמון למשטרה, והיא דורגה שיטת בדירוג הגופים האמורים על פי מידת האמון שהציבור רוחש להם¹⁶.

2. שוטרים שנחשדו בביצוע עבירה פלילית נחקרו בעבר בידי האגף לחקירות פנים של המשטרה, עד אשר הועברה סמכות זו מהמשטרה למשרד המשפטים. המחלקה לחקירות שוטרים בפרקליטות המדינה (להלן - מח"ש), גוף שאינו תלוי במשטרה, הוקמה בשנת 1992 כדי לחקור שוטרים החשודים בביצוע עבירה כמשמעותה בתוספת הראשונה לפקודת המשטרה.

מחלקת משמעת במשטרה מרכזת את הטיפול המינהלי בשוטרים המעורבים בעבירות פליליות ומשמעתיות ומופקדת על הדין המשמעתי¹⁷. בירור תלונות על שוטרים בנוגע לעבירות החמורות פחות, ובכלל זה על התנהגות לא נאותה וביצוע לקוי של תפקיד, מסור בידי היחידה לטיפול בתלונות הציבור במטה הארצי של המשטרה (להלן - ית"ץ).

3. כמה ועדות ציבוריות וגורמים אחרים עסקו בעבר בנושא אלימות שוטרים. למשל, בשנת 1993 פרסם המבקר הפנימי של משרד המשטרה¹⁸ דוח על הטיפול המערכתי באלימות שוטרים. בעקבות דוח זה מינה שר המשטרה אז ועדה בראשות פרופ' מרדכי קרמניצר לבדיקת הטיפול המערכתי באלימות שוטרים. בהמלצות שהגישה הוועדה לשר המשטרה דאז ביוני 1994 היא עמדה

14 ע"פ 64/86 אשש נ' מדינת ישראל (פורסם במאגר ממוחשב, 31.12.86)

15 ביד"מ 70/93, וראו גם בג"ץ 7074/93 סויסא נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מח(2), 749, 783-784 (1994).

16 הסקר נעשה בקרב כ-7,100 בני אדם בני 20 ומעלה, בחודשים אפריל-דצמבר 2015, ופורסם ב-19.9.16.

17 משמעת היא בעיקרה מערכת הנורמות, הנהלים והנהגים המסדירה את אופן פעולתה של מסגרת ארגונית והקובעת את סדריה ובכלל זה את חובותיהם וסמכויותיהם של המשרתים בה, בזיקתם זה לזה ובזיקתם למסגרת עצמה (עש"מ 3/75 דבוש נ' נציבות שירות המדינה (פ"ד ל(1) (1975) 231).

18 בשנת 1995 שונה שם המשרד ל"המשרד לביטחון הפנים".

על הצורך שפיקוד המשטרה יקיים דרך שגרה תהליכים של הפקת לקחים, ועל חשיבות קיומם של תחקירי מפקדים, איסוף ועיבוד של נתונים כדי להתחקות על דפוסי התנהגות לא חוקיים או לא נאותים, וקיום בקרה שוטפת על התנהגות השוטרים. ההמלצות אומצו בידי פיקוד המשטרה ובידי השרים הנוגעים בדבר. הנושא נדון ונחקר גם בכמה מחקרים אקדמיים¹⁹.

הצוות למיגור הגזענות נגד יוצאי אתיופיה בראשות מנכ"לית משרד המשפטים עו"ד אמי פלמור (להלן - הצוות למיגור הגזענות) פרסם ביולי 2016, במהלך הביקורת, את המלצותיו, שנגעו בין היתר למח"ש ולמשטרה ואת תכנית הפעולה להתמודדות עם תופעת הגזענות נגד יוצאי אתיופיה (ראו להלן). דוח הצוות על המלצותיו נדון בוועדת השרים לקידום שילובם של אזרחי ישראל ממוצא אתיופי בחברה הישראלית.

מבקר המדינה ציין בעבר כי "הסמכויות שניתנו למשטרת ישראל הן בבחינת שטר ושוברו בצדו. המשטרה רשאית להשתמש בסמכויות אלה אך ורק על פי המותר בחוק, ותוך שמירת זכויותיו של הפרט בחברה. ככלל, כל סמכות משטרתית כפופה למגבלות חוקתיות. אין כוח ללא מגבלה. אין סמכות בלי אחריות. מדינת ישראל היא מדינה יהודית ודמוקרטית אשר מעמידה את זכויותיו של הפרט ואת כבודו כאדם במרכז פעולותיהם של כל גופי השלטון. חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו מעגן בנורמה חוקתית על-חוקית זכויות אדם בסיסיות, אשר חובה על כל רשויות השלטון - ובכלל זה משטרת ישראל - לכבדן ולשמר... אין ספק שיש לתת בידי שוטרי משטרת ישראל, העושים לילות כימים להבטחת ביטחון תושבי המדינה, את הכלים הראויים להתמודד עם עבריינים, אך אסור כי כלים חדשים אשר מטרתם לסייע למשטרה בעבודתה יהפכו קרדום לפגיעה בלתי מידתית בזכויות האדם. בסופו של יום, איזון ראוי בין שמירה על זכויות האדם ובין שימוש אפקטיבי בסמכויות ובאמצעים העומדים לרשותה של המשטרה יגביר את אמון הציבור במשטרת ישראל ויחזק את יכולותיה להגשים את התפקידים החשובים המוטלים על כתפיה"²⁰.

פעולות הביקורת

בחודשים מרץ-אוגוסט 2016 בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול המערכתי בעבירות שוטרים. בביקורת נבחן הטיפול של מח"ש והמשטרה בתלונות על עבירות

19 מנחם אמיר, **כוח בפיקוח, התנהגות אלימה של שוטרים: אנשים, מצבים וארגון** (1998); ג'סיקה סנדרס ואח', **שיטור יעיל לישראל של המאה ה-21** (2014).

20 פתח דבר חוות דעת של מבקר המדינה "שימוש משטרת ישראל במכשיר שליטה חשמלי מסוג טיזר" (2014).

של שוטרים, לרבות טענות בדבר אלימות שוטרים והתנהגות לא נאותה. הביקורת נעשתה במח"ש שבמשרד המשפטים ובמחלקת משמעת ובית"ץ שבמשטרה.

במרוצת השנים בדק משרד מבקר המדינה כמה פעמים את טיפולה של המשטרה בתלונות על שוטרים וממצאיו פורסמו בכמה דוחות, האחרון ובו ממצאי ביקורת על "הטיפול המערכתי בתלונות על אלימות והתנהגות לא נאותה של שוטרים", פורסם ב-2005²¹. בשנת 2014 פרסם מבקר המדינה חוות דעת בנושא "שימוש משטרת ישראל במכשיר שליטה חשמלי מסוג טייזר". המשרד לביטחון הפנים פרסם באוגוסט 2013 דוח ביקורת פנים בנושא "שוטרים מושעים", ומשרד המשפטים פרסם באוקטובר 2012 דוח ביקורת פנים בנושא "המחלקה לחקירות שוטרים", אשר עסק בהיבטים בפעילותה של מח"ש, ביעדי עבודתה ובתהליכי הטיפול בתיקי התלונות.

מסד נורמטיבי

תלונות על שוטרים מוגשות למח"ש ולמשטרה, והטיפול בהן נעשה בידי מח"ש, מחלקת משמעת במשטרה וית"ץ, כמפורט להלן:

21 מבקר המדינה: **דוח שנתי 56א** (2005) "הטיפול המערכתי בתלונות על אלימות והתנהגות לא נאותה של שוטרים", עמ' 353-380; וראו גם: **דוח שנתי 36** (1986) "תלונות נגד שוטרים על שימוש בכוח", עמ' 544-562; **דוח שנתי 37** (1987) "הטיפול בעבירות פליליות של שוטרים", עמ' 615-624; **דוח שנתי 38** (1988) "תלונות נגד שוטרים על שימוש בכוח", עמ' 436-440; **דוח שנתי 40** (1990) "טיפול בחשד לביצוע עבירות פליליות של אנשי משטרה", עמ' 424-435.

תרשים 2: חלוקת התפקידים בתחום הטיפול בעבירות שוטרים



המקור: נתוני מח"ש והמשטרה.

1. הבסיס לפעולתה של מח"ש מעוגן בפקודת המשטרה, המסמיכה את מח"ש לחקור חשד לעבירה שביצע שוטר, אשר העונש הקבוע בצדה הוא מאסר של יותר משנה. מח"ש מוסמכת לחקור גם אזרחים החשודים בביצוע עבירה עם אנשי משטרה, וחשדות לביצוע עבירות בידי אנשי שירות הביטחון הכללי

במסגרת מילוי תפקידים או בקשר לתפקידים, בכפוף להחלטת היועץ המשפטי לממשלה ובתנאים שנקבעו בפקודת המשטרה²².

על פי הפקודה יהיו למח"ש הסמכויות והחסינויות של המשטרה ושל שוטר, בהן סמכויות מעצר וחפוש, חקירה, האזנות סתר ועוד. במקום שהוענקה בחיקוק סמכות לשוטר על פי הגדרת דרגתו או תפקידו, הוענקה סמכות זו גם לבעלי תפקידים במח"ש, כמפורט בכללים שקבעה פרקליטות המדינה²³. בסמכותה של מח"ש גם לסגור תיקים בגין העילות הקבועות בחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982 (להלן - החסד"פ): חוסר אשמה, חוסר ראיות מספיקות או חוסר עניין לציבור²⁴. סמכות סגירת התיקים היא מן הסמכויות המינהליות המשמעותיות של פקידי ציבור. היא מתבססת על שיקול דעת בעל אופי מעין-שיפוטי, ויש לגביה הנחיות של היועץ המשפטי לממשלה ושל פרקליט המדינה הקובעות את מדיניות התביעה בהתאם לכללי המשפט המינהלי.

מאחר שמח"ש היא חלק מפרקליטות המדינה, היא מבצעת את עבודתה המשפטית על פי נוהלי היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה והמשנים להם. בינואר 2012 הועלו על הכתב נהלים פנימיים של מח"ש בתחומי פעילותה השונים, המבוססים על חקיקה, פסיקה, הנחיות פרקליט המדינה ושיבות שנערכו במהלך השנים עם גורמים בפרקליטות המדינה ובמשטרה (להלן - נוהלי מח"ש).

במסגרת ההחלטה על סגירת תיק, מח"ש מוסמכת לחייב את מחלקת משמעת במשטרה להעמיד לדין משמעת שוטר החשוד בעבירת שימוש בכוח שלא כדין במסגרת מילוי התפקיד, לפי סעיף 19(א) לחוק המשטרה, התשס"ו-2006 (להלן - חוק המשטרה). עם סגירת תיק הנוגע לעבירות אחרות מוסמכת מח"ש להמליץ למחלקת משמעת במשטרה להעמיד לדין משמעת שוטר, כאשר מחומר החקירה שנאסף בעניינו מתעורר חשד לביצועה של עבירת משמעת כאמור בחוק המשטרה.

2. חקיקת חוק המשטרה הייתה השלב הראשון בהליך חקיקה מתוכנן, שתכליתו החלפתה של פקודת המשטרה בחוק משטרה מקיף, וחלק מפרקי הפקודה הוחלפו בהדרגה בחקיקה עדכנית, כגון הוראות הדין המשמעתי שחל על שוטרים. ביולי 2016 תוקן חוק המשטרה ונוספו לו הוראות הנוגעות לדין המשמעתי של שוטרים. המשטרה פועלת גם על פי פקודות המטה הארצי שמפרסם מפכ"ל המשטרה (להלן - פקודות מטא"ר).

22 על פי התוספת הראשונה לפקודה, מח"ש מוסמכת גם לחקור כל עבירה למעט עבירת תעבורה כהגדרתה בסעיף 1 לפקודת התעבורה [נוסח חדש]; עבירה שרשות אחרת, שאינה המשטרה, מוסמכת לחקור בה על פי דין; עבירה שביצע שוטר עם אחר, ומנהל מח"ש, בהתייעצות עם ראש אגף החקירות במשטרה, קבע כי חלקו של השוטר בביצוע אותה עבירה הוא משני; ועבירות הנובעות מאירועים מיוחדים שקבעו פרקליט המדינה והמפכ"ל.

23 כללי המשטרה (הענקת סמכות לבעלי תפקידים), התשנ"ב-1992 (להלן - כללי המשטרה).

24 על פי הנחיית פרקליט המדינה מס' 1.2 כפי שעודכנה ב-1.1.03 בנושא "מתן הודעה על סגירת תיק בשל 'העדר עניין לציבור'", בהודעה על סגירת תיק חקירה בשל עילה זו עדיף להשתמש במונחים "אין העניין מתאים לניהול משפט פלילי" או "נסיבות העניין אינן מצדיקות העמדה לדין". בדוח זה תוזכר עילת הסגירה כאמור בחסד"פ - היעדר עניין לציבור.

באופן חקירתן של
תלונות נגד שוטרים
על מעשים שעשו
בעת מילוי תפקידם
יש כדי להשפיע על
האמון שהציבור רוחש
למשטרה, ובעקבות
זאת על תפקודה של
המשטרה ועל יעילות
פעולותיה

א. מחלקת משמעת במשטרה מרכזת כאמור את הטיפול המינהלי בשוטרים המעורבים בעבירות פליליות ומשמעתיות. כמו כן היא מופקדת על הנחייה, פיקוח ובקרה בתחום הדין המשמעי, וכן על התביעה בהליכים המתנהלים בפני הרכב בבית הדין למשמעת או לפני קצין שיפוט שהוא דן יחיד. בין תפקידיה של מחלקת משמעת: איתור שוטרים בעייתיים ותופעות חריגות וגיוש המלצות לדרג הפיקודי בתחום הטיפול בנושאים אלה; ריכוז הטיפול בהמלצות לפיטורים של אנשי משטרה; ייזום, פרסום ועדכון של פקודות ונהלים בנושאי חובות ואיסורים; ופיקוח ובקרה בנושא קצינים בודקים וועדות בודקות.

ב. ית"ץ מוסמכת לטפל בתלונות ציבור על מעשה או מחדל של שוטר בעניין הקשור במילוי תפקידו או בתפקוד המשטרה - שיש בהם התנהגות בלתי נאותה או שיש בהם מילוי התפקיד באופן לקוי. היחידה מטפלת גם בתלונות על התנהגות שוטר שלא במילוי תפקיד שיש בה זיקה לתפקידו כשוטר והיא אחת מאלה: שימוש בסמכויותיו כשוטר; ניצול מעמדו כשוטר; התנהגות הפוגעת בתדמית המשטרה²⁵. חשד לעבירת משמעת ייחקר על ידי יחידות החקירה של המשטרה וקציני תלונות הציבור במשטרה (קת"צים), שהם חלק מית"ץ. ואולם ית"ץ איננה חוקרת חשד להפעלת כוח בידי שוטר במסגרת מילוי תפקידו, וזאת אף אם עולה חשד לביצוע עבירת משמעת בלבד. חשד כזה ייחקר על ידי מח"ש²⁶.

באופן חקירתן של תלונות נגד שוטרים על מעשים שעשו בעת מילוי תפקידם יש כדי להשפיע על האמון שהציבור רוחש למשטרה, ובעקבות זאת על תפקודה של המשטרה ועל יעילות פעולותיה. לפיכך נודעת חשיבות מיוחדת לטיפול יסודי וממצה בתלונות נגד שוטרים - במישור הפלילי או במישור המשמעי.

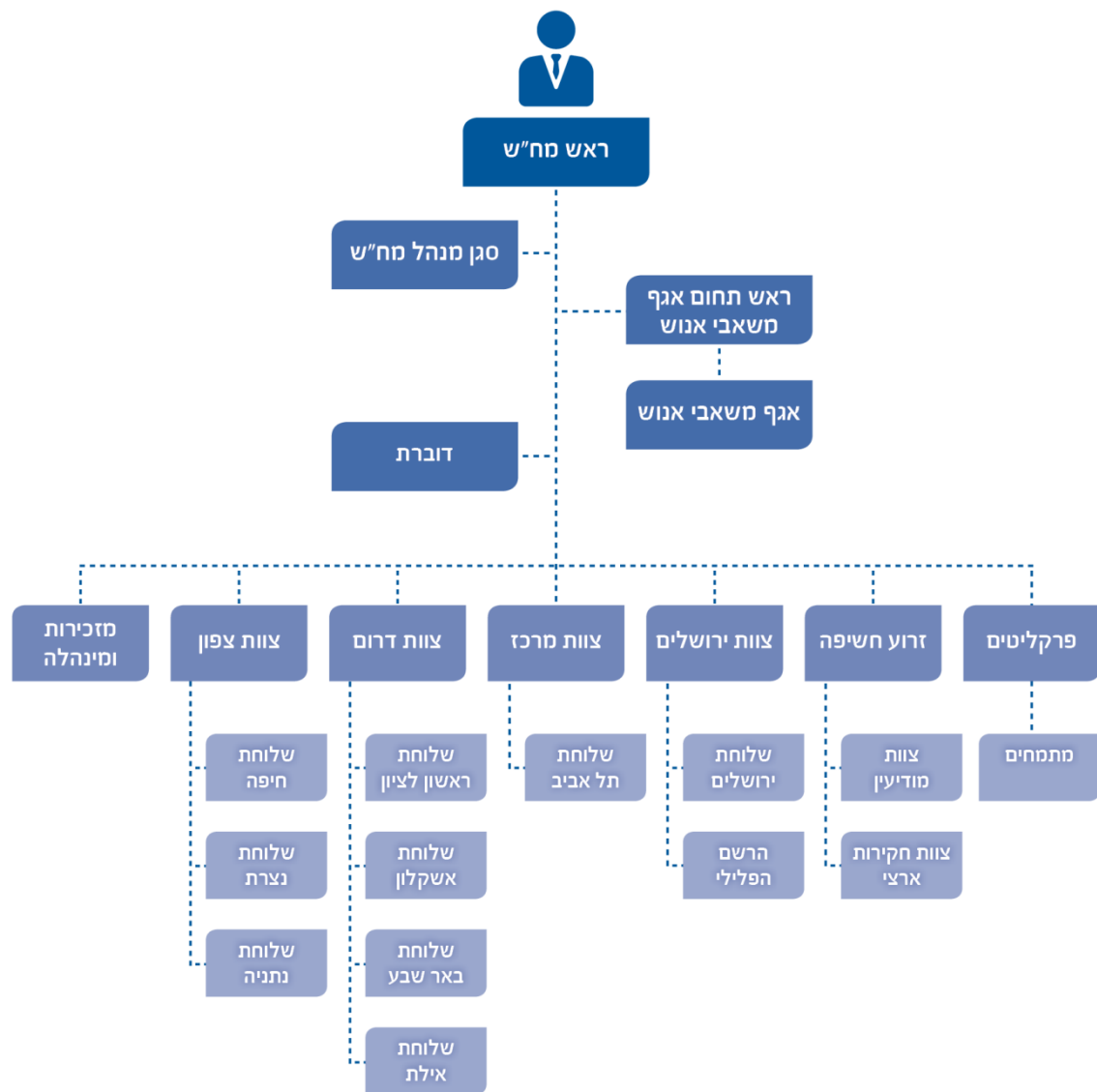
25 סמכויותיה של היחידה קבועות בפקודות המטא"ר, בהן פקודה 06.03.01 בנושא "הטיפול בתלונות הציבור".

26 הדברים נקבעו גם בהנחיה 14.4 של פרקליט המדינה בנושא "סמכות החקירה וההעמדה לדין בתלונה נגד שוטר" ובפקודת המטא"ר 06.03.03 בנושא "חקירת אנשי משטרה על ידי המשטרה ועל ידי המחלקה לחקירת שוטרים שבמשרד המשפטים".

הטיפול של מח"ש בתלונות על שוטרים

מן הבחינה המקצועית מח"ש כפופה לפרקליט המדינה, ומנהלה הוא פרקליט עובד משרד המשפטים, המקביל במעמדו לפרקליט מחוז. ביולי 2016 מנתה מצבת כוח האדם של מח"ש 106 עובדים²⁷, מהם 39 חוקרים, 18 משפטנים-פרקליטים, שמונה מתמחים ו-22 עובדי מינהלה. מערך החקירות והמודיעין במח"ש פועל כחלק מיחידה ארצית הנקראת "זרוע חשיפה", המטפלת בפרשיות שעניינן עבירות חמורות או שמעורבים בהן בעלי תפקידים בכירים ורגישים, ובתיקי טוהר מידות ועבירות שעברו עובדי שירות הביטחון הכללי. צוותי החוקרים פועלים בארבעת מחוזות מח"ש ובשלוחותיה בכל מחוז ופרוסים בכל הארץ, כפי שיתואר להלן בתרשים. במועד סיום הביקורת, אוגוסט 2016, היה רובם המכריע של חוקרי מח"ש אזרחים.

27 מהם 19 שוטרים. יצוין כי עם הקמת מח"ש הושאלו אליה מהמשטרה 45 שוטרים, ובמשך השנים הוחלפו רובם באזרחים.



המקור: מסמכי מח"ש.

בכל אחד ממחוזות מח"ש מנהל את החוקרים ראש צוות, ובמועד סיום הביקורת שימשו בתפקיד זה אנשי משטרה שהיו קרובים לפרישה לגמלאות. החל בשנת 2015 נבחרו חוקרים שאינם שוטרים לתפקיד ראשי שלוחות, כחלק מתהליך ההכשרה

לתפקידי ניהול עתידיים, ולקראת החלפתה של ההנהלה הוותיקה של מערך החקירות.

הליכי בדיקה מקדמיים של תלונות שהתקבלו במח"ש

תלונות נגד שוטרים מתקבלות בדרך כלל בידי חוקרים במשרדי מח"ש בשלוחות ברחבי הארץ. נוסף על כך מקבלת מח"ש תלונות מגופים אחרים שאינם מוסמכים לבררן. כמו כן, מח"ש מקבלת באופן שוטף מהמשטרה חומר חקירה מחקירות של חשודים, שבמהלכן טענו החשודים ששוטרים הפעילו נגדם כוח.

מח"ש היא צומת מרכזי בתהליך איסופו וריכוזו של המידע על התלונות ועל הממצאים שהועלו בעקבותיהן. המידע הרב שבדיה עשוי לשמש את המשטרה ואת הציבור להתמודדות עם תופעות פסולות בקרב אנשי משטרה - גם אם בעקבות בדיקתה או חקירתה אין ננקטים הליכים פליליים. האחריות לשימוש מושכל בתוצרי העבודה של מח"ש ולהבטחת הפקתם של לקחים ארגוניים מוטלת כמובן על המשטרה, אך מאחר שרוב המידע על הטענות בדבר התנהגות פסולה לכאורה של שוטרים מתרכז במח"ש, יש חשיבות ציבורית מהמעלה הראשונה להליך קבלת ההחלטות של מח"ש, ובייחוד להחלטות על ניתוב התלונות לגורמים המוסמכים לבדוק אותן.

הניתוב הראשוני

1. על כל תלונה המתקבלת במח"ש נפתח במערכת הממוחשבת "תיק" (להלן - תיק תלונה), והוא מועבר לראש צוות החקירה הרלוונטי, לפי האזור שעליו הוא מופקד. ראש הצוות מוסמך להחליט על אחת משלוש דרכי טיפול: סגירת התלונה, בירור ראשוני והליך בדיקה בו יוחלט אם לפתוח בחקירה פלילית.

סגירת התלונה: ראש הצוות מוסמך לסגור את התלונה אם הטיפול בה אינו בתחום סמכותה של מח"ש או עקב חוסר שיתוף פעולה של המתלונן. אם ראש הצוות סבור כי יש לסגור את התלונה מאחר שאינה מצביעה על עבירה פלילית או בהיעדר עניין לציבור, עליו להעביר את המלצתו המנומקת לפרקליט מוסמך במח"ש, לצורך קבלת החלטה. כמו כן יכול ראש הצוות להעביר את התלונה לגורם המוסמך לטפל בה (למשל ית"ץ).

בירור ראשוני: יש תלונות שמתגלה בהן חשד לביצוע עבירה פלילית בידי שוטר, אך הן נסגרות לאחר שעברו "הליך בירור ראשוני". הליך הבירור הראשוני אינו כולל כל פעולת בירור של צוות החקירה במח"ש אלא התלונות מועברות לפרקליט במח"ש לצורך החלטה אם לסגור אותה, אם נמצא כי "העניין אינו מתאים לחקירה פלילית וכי זימונו של השוטר בנסיבות העניין לחקירה יהיה



מח"ש היא צומת מרכזי בתהליך איסופו וריכוזו של המידע על התלונות. יש חשיבות ציבורית מהמעלה הראשונה להליך קבלת ההחלטות של מח"ש, ובייחוד להחלטות על ניתוב התלונות לגורמים המוסמכים לבדוק אותן

מהלך בלתי מידתי ובלתי ראוי". תיקים אלה נסגרים על יסוד העילה המשפטית "היעדר עניין לציבור" בצירוף פירוט העילה²⁸.

הליך בדיקה: החל משנת 2013 הנהיגה מח"ש את "פרויקט התעדוף - GATING" שנוגע להליך הטיפול בתלונות המתקבלות במח"ש. הליך הבדיקה כולל בחינה של צוות החקירה במח"ש מבלי לזמן את השוטר לחקירה באזהרה. ההליך כולל איסוף חומרים ובירור ראשוני או החלטה אם לפתוח בחקירה פלילית, הכרוכה בהקצאת כוח אדם ופעולות חקירה שנדרשים להן משאבים רבים יותר. על הבחינה לכלול: עיון בחומר הראיות, ובו גרסת המתלונן, בגרסאות השוטרים המעורבים באירוע כפי שעלו מדוחות הפעולה שכתבו, בגרסאות עדי ראייה אם ישנם, במסמכים רפואיים ובחומרים אחרים שנאספו בתיק. לפי מח"ש, מטרת פרויקט התעדוף היא חיסכון במשאבים הרבים הנדרשים לפתיחה בחקירה פלילית נגד שוטר ופינוי חוקרים לטיפול מעמיק בתיקים אסטרטגיים, מבחינת חומרתם והשפעתם על התנהגותם של שוטרים ועל הציבור. תיקים שלאחר הליך בדיקה נמצא כי יש לסווגם, נסגרים על יסוד העילה המשפטית של "היעדר עניין לציבור" בצירוף עילת סגירה מפורטת יותר.

על פי הדוח השנתי של מח"ש לשנת 2013, הליך הבדיקה ננקט כאשר מזהים "כי התלונה מתייחסת לכל היותר לחריגה קלה, לחוסר מקצועיות בעבודה, או לגלישה קלה" במדרון עקב אובדן עשתונות, מעשים שאינם עולים כדי חשד לעבירה פלילית, להבדיל מחוסר מקצועיות, או מגבשים עבירת משמעת לכל היותר". כוונת מח"ש בפרויקט התיעדוף תוארה כהתמקדות ב"תיקים שיש להם קיימות" ולא ב"תלונות מינוריות, או כאלה שיש בהן חוסר אמינות מובנית או חוסר תוחלת חקירתית של ממש". ראו להלן על השפעת הפרויקט על מספר התיקים שנסגרו בעקבות הליך "הבדיקה" ומספרם הפוחת של התיקים שמח"ש ערכה בהם חקירה פלילית בשנים 2013-2015.

2. על החלטת מח"ש שלא לחקור או שלא להעמיד לדין פלילי בעילות המפורטות בחסד"פ - משום שאין בחקירה או במשפט עניין לציבור, שלא נמצאו ראיות מספיקות או שנמצא שאין אשמה - רשאי המתלונן לערור לפני פרקליט המדינה או היועץ המשפטי לממשלה, בהתאם לקבוע בחסד"פ. על פי נתוני מח"ש, בשנים 2013-2015 הוגשו כנגד החלטותיה 1,179 עררים ורק כ-1% מהם נמצא מוצדק.

יצוין כי בתי המשפט הביעו לא אחת את עמדתם על הסגירה בשל "היעדר עניין לציבור", שהיא עילה חריגה משאר עילות הסגירה. בהקשר זה נקבע כי משקבע המחוקק שהתנהגות פלונית פלילית היא, הרי שיש אינטרס ציבורי בהעמדת החשוד בעבירה לדין, כדי להגן על הערכים והעקרונות שהמדינה רוצה בהגנתם והחשוד פגע בהם, וכדי למנוע פגיעה בהם בעתיד. עוד נקבע כי יש אינטרס ציבורי באי-העמדתו של חשוד לדין אם תובע שוכנע כי העמדה לדין תוליד פגיעה קשה באינטרסים ובערכים שהחברה מבקשת להגן עליהם, שאינה

28 כחלק מעילה זו ובנוסף, מח"ש מסווגת את סגירת התלונות בעילה זו באחת מהעילות המפורטות האלה: אי-שיתוף פעולה של המתלונן, תלונה מינורית, תלונות בין שוטרים, סכסוך אזרחי, העברה לנתיב טיפולי ואחר.

שקולה כנגד היתרון שיצמח לאינטרסים ולערכים שהמשפט הפלילי בא להגשים על ידי העמדה לדין.²⁹

נתונים על תוצאות הטיפול בתיקים שנפתחו במח"ש

טיפול יסודי וממצה בתלונות נגד שוטרים ראוי שיקיף חקירת התלונות ומיצוי הדין במישור הפלילי או המשמעתי ובמקרים המתאימים - נקיטת אמצעים פיקודיים או מינהליים. נדרש לבחון גם את הצורך בהפקת לקחים מערכתיים מחקירת התלונות, גם תלונות שחקירתן לא הביאה להעמדה לדין.

כשני שלישים מהתיקים הנפתחים במח"ש מבוססים על תלונות שהוגשו במשרדי מח"ש או שהועברו למח"ש מגופים שקיבלו אותן אך לא היו מוסמכים לבררן. השליש הנותר הם "תיקי חומר משטרה" הנפתחים על סמך חומרי חקירה (להלן - חומר משטרה) המתקבלים באופן שוטף מיחידות המשטרה ובהם טענות של אזרחים שנחקרו באזהרה במשטרה, כי הופעל נגדם כוח בידי שוטרים. החומר המשטרה המועבר בהקשר זה למח"ש כולל לרוב את הודעת האזרח החשוד הכוללת טענה בדבר שימוש בכוח שהופעל נגדו וכל חומר רלוונטי המצוי בתיק החקירה.

העברת החומר המשטרה למח"ש מעוגנת גם בסעיף 7 לפקודה של המשטרה שעניינה "חקירת אנשי משטרה על ידי המשטרה ועל ידי המחלקה לחקירות שוטרים שבמשרד המשפטים" (להלן - פקודת חקירת אנשי משטרה)³⁰. כשמגיע למח"ש חומר משטרה היא פותחת תיק במערכת הממוחשבת ושולחת לאזרח מכתב ובו הוא מתבקש לסור לאחד ממשרדיה בתוך 30 יום כדי למסור את הודעתו המפורטת. אם הגיע האזרח למסור את הודעתו במח"ש, תלונתו מטופלת כשאר התלונות המתקבלות במח"ש. אם לא הגיע, החומר בעניינו נגנז ללא טיפול.

29 ראו בג"ץ 935/89 גנור נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מד(2) 485 (1990); הנחיה 1.1 של פרקליט המדינה, "השיקולים לסגירת תיק בשל העדר עניין לציבור".

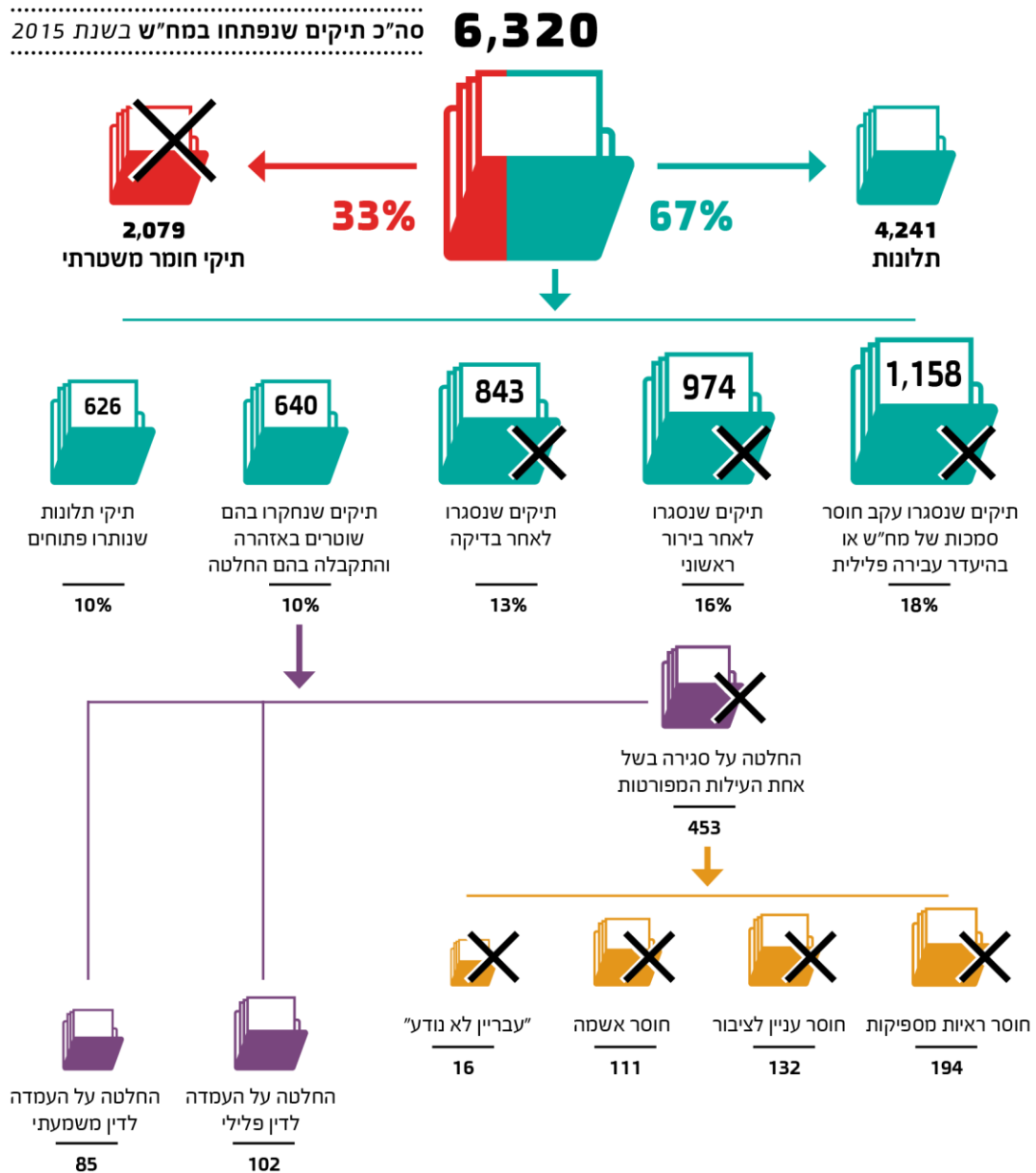
30 פקודת מטא"ר 06.03.03 בנושא "חקירת אנשי משטרה על ידי המשטרה ועל ידי המחלקה לחקירת שוטרים שבמשרד המשפטים".

1. בשנת 2015 היה מספרם של תיקי החומר המשטרתי שנפתחו במח"ש 2,079. לפי מסמכי מח"ש, רובם המוחלט של תיקי החומר המשטרתי נסגרים ללא טיפול, משום שהמתלונן אינו מגיש תלונה³¹. הודעה על סגירת התיק נשלחת למשטרה בלא המלצה לפעולה נוספת.

להלן בתרשים התפלגות התיקים שנפתחו במח"ש בשנת 2015 לתיקי תלונה ותיקי חומר משטרתי, והתפלגות תיקי התלונה לפי תוצאות הטיפול בהם: התיקים שנסגרו בשלבי הטיפול השונים ולא הועברו לטיפול המשטרה מסומנים ב-X.

31 לא היה אפשר להפיק מהמערכת הממוחשבת במח"ש נתונים אמינים על מספר תיקי החומר המשטרתי שנגזמו ללא טיפול. אשר להיבטים מהותיים של עבודת מח"ש ולהבניית שיקול הדעת של הפרקליטים במח"ש, מח"ש הציגה לצוות הביקורת הנחיות שהתקבלו בכמה הזדמנויות על מספר המקרים שבהם בעקבות היענות האזרח לפניית מח"ש נפתחו תיקי תלונה וטופלו במסלול המקובל.

תרשים 4: התפלגות התיקים שנפתחו במח"ש בשנת 2015 לפי תוצאות הטיפול בהם



המקור: נתוני מח"ש בעיבוד משרד מבקר המדינה.

רובם המוחלט של התיקים הנפתחים בעקבות תלונות נסגרים בשלבי הטיפול השונים, ורק בעניין כ-10% מהם מחליטה מח"ש לחקור באזהרה ולעתים להעמיד לדין פלילי או משמעתי

מן התרשים עולה כי גם רובם המוחלט של התיקים הנפתחים בעקבות תלונות נסגרים בשלבי הטיפול השונים, ורק בעניין כ-10% מהם מחליטה מח"ש לחקור באזהרה ולעתים להעמיד לדין פלילי או משמעתי.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2016 כתבה מח"ש כי הרוב המוחלט של תיקי התלונה שנסגרים במח"ש, נסגרים בהתאם לעילות הקבועות בחוק, ולכן אין לה אפשרות חוקית לקדם חקירה פלילית בעניינן. עוד נכתב כי חלק ניכר מתיקי התלונה נסגרים בשל זניחת התלונה, היעדר סמכות חוקית, והיעדר חשד לביצועה של עבירה פלילית וכיו"ב. מח"ש הוסיפה כי יש תלונות שאמנם אינן גוררות חקירה באזהרה, אך מתבצעות בעניינן פעולות חקירה משמעותיות, לרבות שימוש בכלי חקירה שלא היו בשימוש בעבר, ולאחר הפעלת שיקול דעת מתקבלת החלטה שאין מקום לבצע בעניינן חקירה באזהרה.

2. בשנת 2013 נפתחו במח"ש 6,900 תיקים, בשנת 2014 - 7,063 תיקים ובשנת 2015 נפתחו 6,320 תיקים. להלן נתונים מפורטים על הטיפול בתיקי תלונות במח"ש בשנים 2013-2015, סוגיהם, אופן הטיפול בהם ועילות סגירתם:

לוח 1: הטיפול בתיקי תלונות במח"ש בשנים 2013-2015

2015	2014	2013	עילות הסגירה	אופן הטיפול
סוגי התיקים: חומר משטרי				
2,079	2,709	¹ 2,434	-	נגנזים ברובם
סוגי התיקים: תלונות				
² 375	443	382	-	סגירה עקב חוסר סמכות של מח"ש
783	1,054	1,031	-	סגירה משום שלא נמצא חשד לביצוע עבירה פלילית
974	1,088	1,104	אי-שיתוף פעולה של המתלונן; תלונה כבושה ³ ; תלונה מינורית; תלונות בין שוטרים; סכסוך אזרחי; אישור שפיטה ⁴ ; העברייני לא נדע ⁵ ; אחר	סגירה לאחר בירור ראשוני (ללא פעולות חקירה)
843	778	847	היעדר צורך בחקירה בעקבות בדיקה ראשונית; אי-שיתוף פעולה של המתלונן; תלונה כבושה; תלונה מינורית; תלונות בין שוטרים; סכסוך אזרחי; העברה לנתיב טיפולי; העברייני לא נדע; אין עבירה פלילית והתלונה הועברה לגורם אחר; בדיקת התלונה אינה בסמכות מח"ש והתלונה הועברה לגורם אחר; אחר	סגירה לאחר בדיקה (ללא חקירה באזהרה של שוטר)

2015	2014	2013	עילות הסגירה	אופן הטיפול
102	116	97	העמדה לדין פלילי	תיקים שנערכה בהם חקירה באזהרה
85	104	122	העמדה לדין משמעתי	
111	128	162	סגירה בעילה "חוסר אשמה"	
194	255	280	סגירה בעילה "חוסר ראיות מספיקות"	
132	123	125	סגירה בעילה "היעדר עניין לציבור" ⁶	
16	6	15	סגירה בעילה "העברייך לא נודע"	
640	732	813	סה"כ תיקים שכללו חקירה באזהרה	
626	259	289		תיקים שנותרו פתוחים באותה שנה ⁷
4,241	4,354	4,466		סה"כ תיקי תלונות
6,320	7,063	6,900		סה"כ תיקים שנפתחו במח"ש (תלונות וחומר משטרה)

המקור: נתוני מח"ש.

- 1 הנתונים מתייחסים למספר התיקים, אך על פי נתוני מח"ש בחלק גדול מהתיקים יש יותר משוטרי חשוד אחד.
- 2 נתוני הסגירה עקב חוסר סמכות מח"ש ובעילת אין עבירה פלילית הרשומים בטבלה זו מבוססים על הדוח השנתי של מח"ש לשנים 2013-2015.
- 3 תלונה כבושה היא תלונה שלא הוגשה בהזדמנות ראשונה אלא במועד מאוחר יותר.
- 4 מדובר בהנחיה 2.18 להנחיות פרקליט המדינה מיום 23.12.12, הקובעת כי תובע המוצא שתיק חקירה מעלה תלונה הדדית של אזרח ושוטר בדבר הפעלת כוח, בנוגע לאותו אירוע, ישהה את הטיפול נגד האזרח עד להחלטת מח"ש בנוגע לטענות נגד השוטר. תכליתה של ההנחיה לאפשר תיאום בין רשויות האכיפה ולמנוע ניהול שני הליכים מקבילים ברשויות אכיפה שונות בנוגע לאותו אירוע, שעלול להסתיים בקבלת החלטות ואף החלטות שיפוטיות סותרות; ראו גם בש"פ 834/11 קבודי נ' מדינת ישראל (פורסם במאגר ממוחשב, 8.2.11).
- 5 בעילה זו ייסגרו תיקים כשאין ידועה זהותו של מבצע העבירה.
- 6 כחלק מעילה זו ובנוסף, מח"ש מסווגת את סגירת התלונות בעילה זו באחת מהעילות המפורטות הבאות: חוסר שיתוף מצד המתלונן, תלונה מינורית, תלונות בין שוטרים, סכסוך אזרחי, העברה לנתיב טיפולי ואחר.
- 7 מספר התיקים שנותרו פתוחים באותה שנה הוא אומדן בלבד, שכן הוא תוצאת מספר תיקי התלונות שנפתחו באותה שנה פחות מספר תיקי התלונות שנסגרו. הנחת היסוד היא שהתיקים הפתוחים הם תיקי התלונות בלבד (ואינם חלק מתיקי חומר משטרה), הגם שידוע למשרד מבקר המדינה כי ייתכן שלא כך המצב בפועל, אך במועד סיום הביקורת לא היה אפשר לברר את הדבר על ידי מערכת המחשוב של מח"ש.

מן הנתונים עולה כי כ-43% מתיקי התלונה שנפתחו במח"ש בשנים 2013-2015 נסגרו לאחר הליך בירור ראשוני בלבד ובלי שננקטו כל פעולות חקירה, או לאחר הליך בדיקה בלבד, בלי חקירה באזהרה של השוטר הנילון. ב-16% מתיקי התלונה שנפתחו במח"ש באותם שנים מצאה מח"ש כי יש לפתוח בחקירה באזהרה של שוטרים. יצוין כי מספר התיקים שמח"ש קיימה לגביהם חקירה באזהרה פחת והלך עם השנים.

אלפי תיקים שנפתחו
עקב טענות בדבר
התנהגות פסולה של
שוטרים, נגזרים
למעשה לאחר
סגירתם במישור
הפלילי. תיקים אלה
אינם מקבלים טיפול
משמעותי מערכתי-
ארגוני

התוצאה הבולטת העולה מן הנתונים היא קיומה של בעיה יסודית במערך הטיפול הקיים, שבה אלפי תיקים שנפתחו עקב טענות בדבר התנהגות פסולה של שוטרים, בדרגות חומרה שונות, נגזרים למעשה לאחר סגירתם במישור הפלילי. תיקים אלה אינם מקבלים טיפול משמעותי ואף לא טיפול מערכתי-ארגוני הכולל בין היתר הפקת לקחים מבצעיים ואחרים, ניתוח נתונים ואפיון דפוסי התנהגות (ראו להלן).

הצגת נתונים בדוחות מח"ש

על פי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, כל רשות ציבורית תפרסם דין וחשבון שנתי, שיכלול מידע על פעילותה ותחומי אחריותה והסבר על תפקידיה וסמכויותיה, ועליה להעמיד לעיון הציבור את ההנחיות המינהליות הכתובות שהיא פועלת על פיהן ושיש להן נגיעה או חשיבות לציבור. השקיפות נועדה להציג לציבור גם את אופן הטיפול בתופעות שליליות.

1. בדוחות השנתיים שמח"ש מפרסמת היא כוללת רק את תיקי התלונה ואין בה מידע על תיקי חומר משטרי. זאת ועוד, מח"ש מפרסמת בדוחות השנתיים פילוח של תיקי התלונה שנסגרים לפי עילת הסגירה, אולם פילוח זה נעשה רק לגבי תיקים שבעניינם נעשתה חקירה באזהרה ולא לגבי יתר תיקי התלונה.

מח"ש כתבה בתשובתה כי לאורך השנים היא הציגה הן נתונים בדבר התיקים שנפתחים והן נתונים בדבר התיקים שנסגרים, וכי הנתון היחיד שלא הוצג הוא מספר תיקי החומר המשטרי. מח"ש טענה כי היא סברה שאין מקום להציג נתונים על תיקי החומר המשטרי שנזנחו על ידי האזרח עם תלונות שהתקבלו וטופלו באופן רשמי במחלקה. לדבריה, בעקבות הביקורת, כבר בדוח השנתי הקרוב תהיה התייחסות לנושא החומר המשטרי ולנתונים בעניין זה.

2. בהליך משפטי שהתנהל בבית המשפט המחוזי בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים התברר כי אין בידי מח"ש נתונים על שיעור התלונות על אלימות שוטרים מכלל התלונות, וכי לעת עתה המערכת הממוחשבת אינה מאפשרת קבלת נתונים אלה. בית המשפט קבע כי "בהינתן חשיבותו של המידע, האינטרס הציבורי בחשיפתו והקדמה הטכנולוגית מצופה כי העניין יבוא על תיקונו מוקדם ככל הניתן... הדעת נותנת כי בתוך פרק זמן לא ארוך הימנעות ממסירת מידע אודות פילוח התלונות תחייב הצגת תשתית ראייתית מנהלית מוצקה יותר באשר לאמצעים הסבירים שנקטו להשגתו"³².

32 עת"מ (מינהליים י-ם) 17719-10-15 גלדיר נ' המחלקה לחקירות שוטרים (פורסם במאגר ממוחשב, 19.6.16).



בדוחות השנתיים של
מח"ש אין פירוט של
כלל התיקים שהיא
פותחת ואין פילוח של
התיקים על פי סוגי
העבירות ומאפיינים
של המתלוננים

בדוחות השנתיים של מח"ש אין פירוט של כלל התיקים שהיא פותחת ואין פילוח של התיקים על פי סוגי העבירות ומאפיינים של המתלוננים.

מח"ש כתבה בתשובתה כי לאחר הליך אפיון מורכב שנעשה באמצעות אגף מערכות מידע במשרד המשפטים בסוף ספטמבר 2016, בוצע השינוי במערכות מח"ש, והחל מאוקטובר 2016 קיימת האפשרות לפלח נתונים לפי סעיפי העבירה. אשר לנתונים הנוגעים למאפייני המתלוננים ציינה מח"ש כי התעוררה השאלה אם ראוי ונכון לבצע תיוג של מאפייני המתלוננים וכיצד יש לעשות זאת, אולם בעקבות הביקורת ובעצה אחת עם פרקליט המדינה, מח"ש תפעל כדי להוסיף למערכת מח"ש את הנתונים על ארץ הלידה וארץ העלייה, כפי שנהוג במשטרה.

ניתוח הנתונים והפילוח שהוצגו בתרשים 3 ובלוח 1 לעיל משקפים תמונה רחבה ושונה מן התמונה המוצגת בדוח השנתי של מח"ש. משרד מבקר המדינה מעיר למח"ש שעליה להציג בדוחותיה השנתיים את נתוני תיקי החומר המשטרתי, ובייחוד משום שהם חלק נכבד מנפח הפעילות שלה³³.

זאת ועוד, ראוי שפילוח הנתונים של מח"ש בדוחות השנתיים שלה יביא בחשבון את כלל התיקים שהיא פותחת בשנה ובמידת האפשר יכלול פרמטרים נוספים, שיאפשרו לפלח את התיקים על פי סוגי העבירות ומאפיינים של המתלוננים. הצגת הנתונים, פילוחם וניתוחם יאפשרו לדעת טוב יותר אם השינויים שמח"ש הכניסה בנהליה השפיעו על יכולת מיצוי החקירה שלה, והאם הם סייעו באיתור תלונות על אלימות.

דיווח מח"ש למשטרה על שלבי הטיפול בתלונה

פקודת חקירת אנשי משטרה פורסמה לראשונה באפריל 1996. בין היתר, הפקודה קובעת הוראות בדבר חובת הדיווח של מח"ש למשטרה על אודות פתיחה בחקירה בעניינו של איש משטרה, עיכוב, מעצר או כליאה שלו ודיווחים שיש למסור בשלבי הטיפול השונים בתיק, כגון סגירתו, העמדה לדין משמעתי או פלילי ועוד.

בביקורת הקודמת נמצאו מקרים שמח"ש לא דיווחה בהם למשטרה על החקירה עם פתיחתה, ונמצא שבחלק נכבד של המקרים דיווחה רק בסיומה, ולפיכך שוטרים קודמו בדרגה בעת שהתנהלה נגדם חקירה בשל חשד לשימוש בכוח שלא כדין.

33 לשם השוואה, נתוני התיקים הנגזרים ללא טיפול מחוסר סמכות ומועברים לגורם אחר דווקא מתפרסמים בדוח השנתי, שלא כתיקי חומר משטרתי, שהטיפול בהם הוא בתחום פעילותה של מח"ש.

בעקבות הביקורת הקודמת, באוקטובר 2005 המליצה ועדת שרים לענייני ביקורת המדינה על הקמת צוות משותף למשטרה, למשרד לביטחון הפנים ולמח"ש, אשר יבחן את הוראות הדיווח וישקול שיפורים והבהרות הנדרשים בהוראות (להלן - הצוות המשותף). באוגוסט 2006 גיבש הצוות המשותף כמה כללים הנוגעים לדיווחי מח"ש למשטרה, וסוכם כי המידע יועבר באמצעות ממשק העברת נתונים ממוחשב אשר הופעל קרוב לאותו מועד במערכת מח"ש. עוד נקבע כי יש לפעול לשילוב נהל זה בפקודת חקירת אנשי משטרה.

בשנים 2006-2008 ריכזה היחידה לפרסום פקודות המשטרה (יפ"ה) את הניסיונות לתקן את פקודת חקירת אנשי משטרה. בפברואר 2007 פורסם דוח "הוועדה לבדיקת התנהלות מערכת אכיפת החוק בפרשת פריניאן והשוטר צחי בן אור ז"ל"³⁴ (להלן - ועדת זיילר) ובו ממצאים והמלצות מערכתיות בנוגע לעבודת מח"ש וממשקי העבודה שלה עם המשטרה. צוות בראשות המשנה לפרקליט המדינה (תפקידים מיוחדים) דאז קיים דיונים לבחינה וליישום של המלצות ועדת זיילר, אשר עסקו בין היתר בחובת הדיווח על תלונות וחקירות כאמור. ביוני 2008 התקיים דיון בהשתתפות היועץ המשפטי של המשטרה, ראש יפ"ה, נציגים ממחלקת משמעת וסגן מנהל מח"ש. בדיון הוסכם כי פקודת חקירת אנשי משטרה איננה מחייבת את מח"ש, שכן מח"ש אינה כפופה למפק"ל המשטרה. כן סוכם כי מח"ש והמשטרה יכינו מסמך שרובו ככולו ייגזר מן הנוסח המוצע לתיקון הפקודה, ואשר יפרט את חובותיה במערכת היחסים עם המשטרה. לאחר שיושג נוסח מוסכם של המסמך האמור תתוקן הפקודה באופן שיושמו ממנה ההוראות הנוגעות לחובות מח"ש. כן תיבחן האפשרות ליצור מסמך משותף בחתימת מפק"ל המשטרה ופרקליט המדינה, שיכלול את הפקודה, את מסמך החובות של מח"ש ומסמכים אחרים הנוגעים לתיאום בין הגופים. נקבע כי פקודת חקירת אנשי משטרה לא תתוקן עד לגיבוש המסמך בידי מח"ש. הצורך בהסדרת יחסי העבודה בין מח"ש למשטרה עלה גם בדיון שהתקיים ביולי 2008, בהשתתפות ראשת אגף משאבי אנוש (להלן - אמ"ש) במשטרה, מנהל מח"ש, סגנו, ראש זרוע חשיפה במח"ש וראש מחלקת משמעת במשטרה (להלן - רמ"ח משמעת).

בנובמבר 2009 פנתה ראשת מדור כוח אדם ותכנון (יועמ"ש) במשטרה לסגן מנהל מח"ש והזכירה כי לפי סיכום הדיון מיוני 2008 הייתה אמורה מח"ש להכין מסמך אשר יפרט את חובותיה ביחסים עם המשטרה. בפנייתה נכתב כי עדכון פקודת חקירת אנשי משטרה מתעכב בעקבות אי-הוצאת המסמך האמור של מח"ש. ביוני 2010 נשלחו לעובדי מח"ש ההוראות בדבר מסירת המידע ממח"ש למשטרה והן עוגנו בנהלי מח"ש בינואר 2012.

34 ועדת זיילר היא ועדת בדיקה ממשלתית, שמונתה ב-4.1.05 לבדוק את פעילות המשטרה ופרקליטות המדינה בפרשת אנשי הפשע המאורגן האחים פריניאן, בקשר לרצח העבריין פנחס בוחבוט.

המלצות צוות היישום של ועדת זיילר כללו המלצה לתקן את פקודת חקירת אנשי משטרה באופן שירחיב במידת מה את היקף המידע שיועבר ממח"ש למשטרה. ואולם עד מועד סיום הביקורת לא יושמו ההחלטות האמורות, הפקודה לא תוקנה ולא הוכן מסמך או הסכם מחייב המסדיר את חלוקת העבודה בין מח"ש ובין המשטרה.

מח"ש כתבה בתשובתה שהביקורת בנושא זה מתייחסת לשנים 2006-2009, ושבתקופת כהונתה של ההנהלה הנוכחית לא התקיים עמה שיג ושיח בנושא ומשכך היא לא פעלה בנושא. מח"ש הוסיפה שהיא מקבלת את הביקורת ומקבלת עליה לקדם עניין זה.

המשטרה כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2017 כי עם כניסת ראשת אמ"ש לתפקידה הוקם ביוזמתה צוות עבודה בין-משרדי במטרה לשפר את התיאום בין המשטרה לבין מח"ש. לדברי המשטרה הנושאים העיקריים שנמצא שדורשים שינוי הם משך החקירה במח"ש, אופן התנהלות החקירה, אופן היידוע של המשטרה על החקירה ואופן היידוע של התקשורת. המשטרה הוסיפה כי בפגישה עם מח"ש "סוכם כי תיכתב **אמנה** בין המשטרה ובין מח"ש, ובימים אליה עובדים על גיבושה" (ההדגשה במקור).

חרף הזמן הרב שעבר למן הביקורת הקודמת, בדצמבר 2016 טרם גיבשו מח"ש והמשטרה נוהל מסודר למערכת הדיווחים בין שני הגופים, ואין מסמך מוסכם הכולל את הוראות התיאום ושיתוף הפעולה בין הגופים. על מח"ש והמשטרה להחיש את הטיפול בנושא ולפעול בנמרצות לכתיבת אמנה כוללת שתסדיר את שיתוף הפעולה ביניהן.

העברת מידע ממח"ש למשטרה

טיפול יעיל בתלונות אינו מתמצה בקיום הליכים במישור הפלילי או המשמעתי. יש לשקול גם נקיטת אמצעים מינהליים כגון העברה מתפקיד, הוצאה לחופשה כפויה או פיטורים. כמו כן יש לקיים מערך נרחב של פעולות במישור הפיקודי והמבצעי, אשר יבטיחו ביצוע מהלכים מערכתיים וארגוניים להטמעתם של דפוסי תפקוד נאותים. לשם כך נדרשת הפקת לקחים מערכתיים מחקירת התלונות, גם תלונות שלא הסתיימו בהעמדה לדין, ואת הלקחים ליישם בהליכי הגיוס וההכשרה של שוטרים ובבקרה השוטפת על התנהגותם. רק שימוש במכלול האמצעים האמורים ימנע תופעות פסולות בעבודת המשטרה.

ברור אפוא כי רב ערכו של המידע שמרכזת מח"ש בקשר לתלונות שהיא מקבלת, וחשובה מאוד העברתו למשטרה באופן שיסייע לה להגשים באופן מיטבי את כל המטרות שצוינו לעיל. על יסוד דברים אלו נקבעו בנוהלי מח"ש ובפקודת חקירת אנשי משטרה הוראות להעברת המידע ממח"ש למשטרה בשלבים השונים של

הטיפול בתלונות, למן קבלתן ועד ההחלטה הסופית בעניינן (ראו להלן). עקרון יסודי בכל הנוגע להעברת מידע ממח"ש למשטרה בדבר תיקי תלונה שנפתחו נגד שוטרים הוא עקרון "חזקת החפות", ולעיקרון מנחה זה כפופים גם השיקולים הנוגעים להעברת המידע שהתגבש נגד שוטר למשטרה.

על פי דוח ועדת זיילר יש לחייב העברת מידע המצוי בידי מח"ש שיש בו כדי ללמד על מהימנותו ועל כשירותו של שוטר, למעט במקרים חריגים שטיבם והיקפם ייקבע בכללים³⁵. על פי ההמלצות, "כל פעילותה של מח"ש מרוכזת בחקירת שוטרים החשודים בפלילים. יעוד זה מחייב אותה להיות קשובה לצרכי המשטרה שלהם היא יכולה לתרום. הכללים צריכים לקבוע הנחיה כללית מסוג זה". בפברואר 2007 הורה היועץ המשפטי לממשלה דאז למנות צוות בראשות המשנה לפרקליט המדינה (תפקידים מיוחדים) דאז, לבחינה וליישום של ההמלצות המערכתיות המתבקשות מן הדוח. מסקנותיו של צוות היישום שולבו בנוהלי מח"ש.

על פי נוהלי מח"ש, אם הגיע למח"ש מידע המעורר חשד לביצוע עבירה משמעתית או להתנהלות לא תקינה של איש משטרה (גם כאשר המידע מתקבל במהלך חקירה), עליה להעביר את המידע לגורם המוסמך במשטרה לפי העניין (מחלקת משמעת, ית"ץ או יחב"ם³⁶), אלא אם כן סברה שהדבר עלול לשבש את החקירה או מסיבות אחרות על פי שיקול דעתה. אשר למידע מודיעיני המצוי בידי מח"ש וקשור לחקירה תלויה ועומדת או לחקירה העומדת להיפתח, המידע לא יועבר למשטרה אלא בנסיבות חריגות, על פי שיקול דעתה של מח"ש. אם ייתכן שלמידע תהיה השפעה משמעותית על ההחלטה בדבר כשירותו של שוטר לכהן בתפקידו או להתקדם, או על מהימנותו או סיווגו, העברת המידע למשטרה תהיה נתונה לשיקול דעתה של מח"ש.

בתום החקירה, ובהתאם לחומר שנאסף במהלכה, מח"ש מוסמכת להחליט על סגירת התיק במישור הפלילי ולהעבירו לבחינתה של מחלקת משמעת במשטרה, כדי שתחליט אם יש מקום לנקוט צעדים משמעתיים או אחרים, או לבחון את הצורך בהסקת מסקנות מערכתיות, פיקודיות או מינהליות המתבקש מחומר החקירה. על פי נוהלי מח"ש, למשל, "כאשר מצטבר מספר רב של תלונות נגד שוטר ספציפי או נגד יחידה ספציפית, אך אין די ראיות להעמדה לדין של מי מהמעורבים, יועבר החומר לבחינת מחלקת משמעת, לצורך שקילת הסקת מסקנות כאמור". בכל המקרים שמח"ש מחליטה בהם על העמדה לדין פלילי או משמעתי, העתקים מתיק החקירה, סיכום החקירה וכתב האישום מועברים למשטרה.

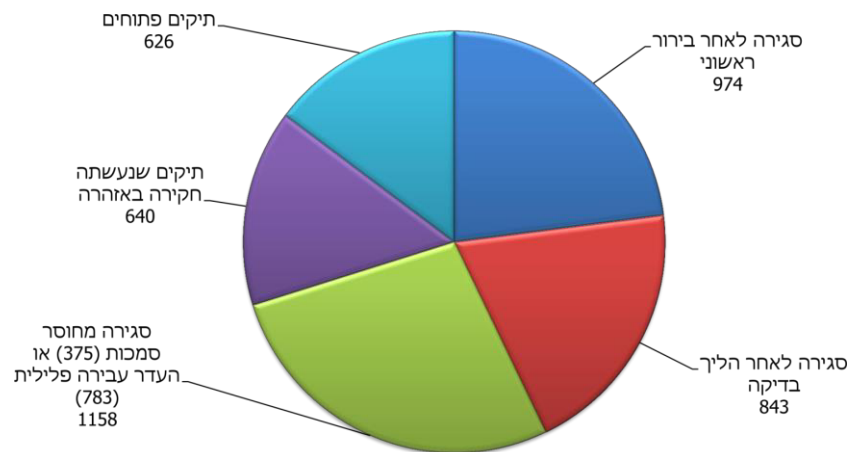
כאשר נשקלים העלאתו של שוטר בדרגה, מינויו לתפקיד אחר או השתתפותו בקורס, פונה המשטרה למח"ש באופן יזום כדי לבדוק אם קיים מידע המונע זאת. ככלל, מח"ש משיבה על פניות אלה ומעבירה גם מידע מודיעיני שהצטבר על שוטר, אם ישנו, אלא אם כן יש לדעתה מניעה להעברת המידע.

תיקים שלא נעשתה בעניינם חקירה באזהרה: בתרשים להלן נתונים על אופן הטיפול ב-4,241 תיקי התלונות (למעט תיקי חומר משטרת) שנפתחו במח"ש בשנת 2015:

35 הכוונה לכללים שייקבעו במח"ש במסגרת יישום המלצות הוועדה.

36 היחידה לביטחון מידע באגף חקירות ומודיעין.

תרשים 5: אופן הטיפול בתיקי התלונות שנפתחו בשנת 2015



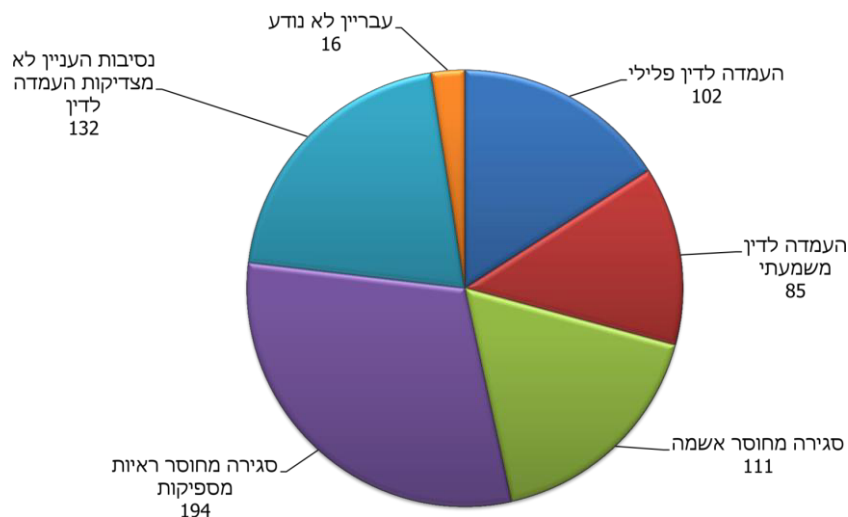
המקור: נתוני מח"ש.

התרשים מלמד שבשנת 2015 כ-66% מתיקי התלונות במח"ש נסגרו בלי שנעשתה חקירה באזהרה של השוטר החשוד (תיקים שנסגרו לאחר בירור ראשוני, לאחר הליך בדיקה, מחוסר סמכות או בהיעדר עבירה פלילית)³⁷. מנתוני מח"ש עולה כי רוב התיקים שנסגרו ללא חקירת שוטר באזהרה לא הועברו לבחינה ולטיפול במשטרה.

תיקים שנעשתה בעניינם חקירה באזהרה: בתרשים להלן נתונים על תוצאות הטיפול ב-640 התיקים שמח"ש ניהלה בהם חקירה באזהרה בשנת 2015:

תרשים 6: תוצאות הטיפול בתיקי תלונות שנחקרו בהם שוטרים באזהרה,

2015



המקור: נתוני מח"ש.

בשנת 2015 הועמדו שוטרים לדין פלילי או משמעתי ב-187 תיקים, ובכל המקרים האלה העבירה מח"ש למשטרה את כל חומר החקירה. ואולם אם נסגר התיק נגד שוטר שנחקר באזהרה, לרוב לא העבירה מח"ש את חומר החקירה למשטרה לצורכי בחינה ושקילת אמצעים משמעתיים או אחרים³⁸: מכלל 194 תיקים שסגרה מח"ש מחמת חוסר ראיות מספיקות העבירה למשטרה 10 תיקים בלבד (כ-5%); מ-132 התיקים שנסגרו כי נסיבות העניין לא הצדיקו העמדה לדין 53 תיקים נסגרו בגלל היעדר עניין לציבור ומתוכם הועברו 4 תיקים (כ-8%); מכלל 16 תיקים שסגרה בעילת עבריו לא נודע העבירה למשטרה תיק אחד בלבד (כ-6%); ומכלל 111 תיקים שנסגרו מחוסר אשמה העבירה למשטרה 8 תיקים (כ-7%). בסך הכול העבירה מח"ש למשטרה כ-5% בלבד מהתיקים שסגרה לאחר חקירה באזהרה.

בדצמבר 2006 התקיים דיון משותף למנהל מח"ש דאז ולראש מחלקת משמעת במשטרה דאז, וסוכם כי יועברו לבדיקת מחלקת משמעת תיקים "גבוליים", אשר נסגרו בסופו של דבר מחוסר ראיות, ולאחר בחינת התיק תוכל מחלקת משמעת לשלוח לשוטר, באמצעות מפקד התחנה, מכתב שבו יובהר לו כי סגירת התיק הייתה "גבולית" וכי הוא נקרא להיזהר להבא. הוחלט שההמלצה תבוצע בתקופה קצובה ולאחר מכן ייבחנו השלכותיה. עוד הוצע לבחון את התיקים הסגורים לפי תחנות, לפי שוטרים ולפי תפקידים.

38 כאמור, התיק, סיכום החקירה וכתב האישום מועברים למשטרה לאחר ההחלטה על נקיטת הליך פלילי או משמעתי, בטרם ייודעו תוצאות ההליך.



ההחלטה שקיבלו
מח"ש והמשרה כבר
לפני כעשור בדבר
בדיקת התיקים
ה"גבוליים" אינה
מיושמת. כתוצאה
מכך לא נבחן מידע
בעל משקל שאפשר
שהוא מחייב פעולה
במישור הפיקודי או
המינהלי או הפקת
לקחים מערכתית

נמצא כי ההחלטה שקיבלו מח"ש והמשרה כבר לפני כעשור בדבר בדיקת התיקים ה"גבוליים" אינה מיושמת. כתוצאה מכך לא נבחן מידע בעל משקל שאפשר שהוא מחייב פעולה במישור הפיקודי או המינהלי או הפקת לקחים מערכתית ומעקב אחר מגמות וחולשות תפקודיות.

מח"ש ציינה בתשובתה כי לפני כעשור שנים פעלה בהתאם לסיכום זה, אך לאחר שהוברר כי המשרה לא נקטה שום פעולה בעקבות קבלת התיקים הללו, הרי שלא נמצא כל טעם בהמשך העברתם. מח"ש ציינה כי גורמים במחלקת משמעת מסרו לה כי אם התיק נסגר מחוסר ראיות ולא ניתן להכריע אם אכן בוצעה עבירה פלילית או משמעתית, אין בידם אפשרות חוקית לנקוט הליכים כלשהם נגד השוטר החשוד. המשרה כתבה בתשובתה מינואר 2017 כי מח"ש אינה מעבירה לה את התיקים ה"גבוליים".

המשרה עשויה להפיק תועלת רבה מן התיקים שמח"ש סוגרת - ובייחוד מן התיקים שנעשתה בעניינם חקירה באזהרה, שהם התיקים החמורים יחסית משום שעוררו חשד לעבירה פלילית: אפשר ללמוד מן התיקים שנסגרו על דפוסי פעולה, להתחקות על נטייה של שוטרים להתנהגויות לקויות ולפעול למיזוי הטיפול בשוטרים בהיבטים שאינם פליליים או משמעתיים אלא פיקודיים-מינהליים ואף באמצעות הדרכה³⁹. כך, למשל, גם אם חשד לשימוש בכוח שלא כדין נחקר והוחלט שלא להגיש בעניינו כתב אישום מחמת חוסר ראיות מספיקות, אפשר שיש מקום לבירור במישור הפיקודי או לבחינת ההיבט המבצעי העולה ממנו, לצורך הפקת לקחים ברמה המערכתית או ברמת המחוז, המרחב והתחנה.

נושא זה עלה גם בדוח הצוות למיגור הגזענות ונכתב: "קיים ריבוי גורמים המטפלים בתלונות מטעם הציבור בעניין התנהלות פסולה של שוטרים, ובשל כך, לא ניצבת בפני אף אחד מהגורמים תמונה שלמה באשר לממדי התופעה ולהשלכותיה בקרב המשרה... חסרה ראייה מערכתית כוללת על התנהלות בתחנות מסוימות או של שוטרים מסוימים בעקבות הצטברות של תלונות, או של מידע שמגיע למח"ש שצריכה הייתה לחייב חקירות מעמיקות, והעלאת הנושא לתשומת ליבו של המפקח"ל - גם אם אין די ראיות להעמדה לדין פלילי". עוד צוין כי "הטענות שנשמעו כלפי מח"ש מעוררות שאלות של מדיניות אכיפה ושל השאלה כיצד ניתן מעתה ואילך לזהות תופעות בעייתיות מתוך מכלול התלונות ולהתאים תכניות עבודה לניתוח נתונים ותופעות רווחות. ניתוח הנתונים אמור לתת מענה לחוסר האמון של הציבור ולגשר על הפער שנוצר בין מגבלות הכלים הפליליים לאלה המשמעתיים". הצוות המליץ שייקבע גורם אחד במשרה אשר יעברו אליו העתקים של כלל התלונות

39 בעניין זה ראו חוות דעת של מבקר המדינה "שימוש משטרת ישראל במכשיר שליטה חשמלי מסוג טייזר" (2014).

שעולה מהן חשש להתנהלות בלתי ראויה של שוטרים. כן הומלץ כי העתק מתלונות אשר הופנו למח"ש יועברו למחלקת משמעת במשטרה⁴⁰.

מח"ש מסרה בתשובתה כי בכל התיקים הנסגרים לאחר חקירה בשל היעדר עניין לציבור, חוסר ראיות או העילה "העברייני לא נודע" נשלח מכתב בדבר גניזת התיק גם לגורם הפיקודי הרלוונטי וגם למחלקת משמעת במשטרה. אילו מצאה המשטרה לנכון לפנות למח"ש, בעקבות המכתבים האמורים או בעקבות הממשק הממוחשב הקיים בין הגופים, ולקבל נתונים פרטניים לגבי שוטר או תחנה כדי להסיק מסקנות מערכתיות כאלה או אחרות, אזי הייתה מח"ש מעבירה בנקל את כל החומר הדרוש לכך. לדבריה מעולם לא קיבלה פנייה כזו מהמשטרה, שאמונה על הפקת הלקחים המבצעיים, פיקודיים או מערכתיים.

משרד מבקר המדינה מעיר למח"ש כי המכתב שהיא שולחת למשטרה בדבר גניזת התיק הוא לרוב מכתב לקוני שאינו כולל את פרטי האירוע המדובר, והמשטרה אינה יכולה ללמוד ממנו כמעט דבר.

לעניין תיקים שלא נעשתה בעניינם חקירה באזהרה מסרה מח"ש בתשובתה כי אין להעביר למשטרה תיקים שנסגרו מחוסר סמכות או בהיעדר עבירה פלילית. אשר לתיקים שנסגרו בשל "חוסר עניין לציבור" - אין היא מוצאת כל ערך בהעברתם לידי המשטרה שכן לא נמצא בהם ממצא חד-משמעי לחובתו של השוטר ועל כן לא ניתן לנקוט הליכים משמעתיים בגינם.

מח"ש הוסיפה כי אין זה מתפקידה לפנות למשטרה ולבקש ממנה ליזום בדיקות מעין אלו, למעט בעניין תיקים שיש בהם עדות להתנהלות פסולה במישור המשמעתי, הן במישור הפרטני והן במישור המערכתי. עוד ציינה מח"ש בתשובתה כי "הצפת" המשטרה בתיקי חקירה שלא גובשו בהם די ראיות לביצועה של עבירה פלילית או משמעתית אין בה כל ערך, אלא אם כן תבקש זאת המשטרה.

משרד מבקר המדינה מעיר למח"ש שבסוגיה זו יש לה תפקיד ציבורי בלתי תלוי ואין מקום שהיא תסמוך רק על פניות מן המשטרה. מן הראוי שהיא תפעל בגישה יוזמת על מנת לסייע בידי המשטרה להפיק לקחים הן במישור הפרטני והן במישור המערכתי, על סמך המידע המשמעותי המצוי בידה. לפיכך, בהינתן שמדובר בתיקים חמורים יחסית, על מח"ש לבחון בהקדם עם המשטרה איזה מבין חומרי החקירה בתיקים שבהם המשטרה לא קיבלה הנחיות להעמדה לדין משמעתי או לנקיטה באמצעים כלשהם יועברו לטיפול נוסף במשטרה.

40 כסייג להמלצה זו נכתב כי אם התלונה עוסקת כולה בעניין פלילי ונמצאה חסרת בסיס עובדתי בכלל היבטיה, היא לא תועבר למחלקת משמעת במשטרה. כמו כן הומלץ כי אם התלונה כוללת טענות בדבר מעשה פלילי ומעשה נוסף שאינו פלילי אך ייתכן שאינו ראוי, תועבר התלונה למחלקת משמעת במשטרה.

על מח"ש לבחון עם המשטרה דרכים להרחבת שיתוף הפעולה ביניהן כדי שיהיה בידי המשטרה כלל המידע הנוגע להתנהלות בלתי ראויה של שוטרים, גם אם לא הוחלט על העמדה לדין אך המידע בנושא עשוי להיות רלוונטי למישורים המערכתיים, הפיקודיים והמבצעיים. אשר למשטרה, עליה להיות ערוכה לקליטת החומרים האלה, לבחינתם ולניתובם, כדי שיטופלו כראוי.

המשטרה כתבה בתשובתה מינואר 2017 כי ראשת אמ"ש הקימה צוות בראשותה שתפקידו להסדיר את הדיווחים המשמעותיים, הכולל מרכז מידע שירכו את כל התלונות (ממח"ש, ית"צ ומחלקת המשמעת) במערכת אחת. המשטרה הוסיפה כי הקמת המערכת תאפשר ביצוע פילוחים וריכוז נתונים שיעילו גם בנושא הפקות לקחים ותובנות. לדברי המשטרה, המערכת צפויה להיות מושקת לקראת סוף שנת 2017.



משרד מבקר המדינה מעיר למח"ש כי במסגרת אחריותה עליה לבחון את הצורך להעביר למשטרה מידע על כל התלונות המתאימות לבירור או להפקת לקחים. לבחינה כזו יש חשיבות מאחר שיתכן שתיקים שנסגרו ללא חקירה באזהרה בשל חוסר עניין לציבור ראויים לטיפול במישור הארגוני-מערכתי.

כבר בביקורת הקודמת עלה כי מח"ש לא העבירה למשטרה נתונים על התלונות הרבות שלא טיפלה בהן, וכי היא לא הפנתה אותן, במקרים המתאימים, לבירור ולטיפול במישור הפיקודי-מינהלי. כבר אז צוין כי הדבר עלול למנוע מודעות להיקף התלונות והטענות נגד שוטרים בדרגות החומרה השונות ולמאפייניהן. יתר על כן, היעדר הטיפול עלול להתפרש בקרב השוטרים כמסר כפול וכהכשרת התנהגות פסולה. גם בדוח ועדת זיילר מ-2007 נקבע כי העברת מידע המצוי בידי מח"ש שיש בו כדי להעיד על מהימנותו ועל כשירותו של שוטר צריכה להיות חובה, למעט במקרים חריגים. לפיכך יש לקבוע אמות מידה בדבר התיקים שיועברו לדרג הפיקודי במשטרה על פי שיקול דעתם של מנהל מח"ש או סגנו, ולו כדי שיתאפשר להפיק מהם את הלקחים המתבקשים.



מח"ש מוסמכת
להעמיד שוטר לדין
פלילי בגין שימוש
בכוח שלא כדין.
בעניין זה יש להביא
בחשבון את השפעתה
מרחיקת הלכת על
המתלונן ועל השוטר
החשוד ואת האינטרס
הציבורי של המדינה

משרד מבקר המדינה ער לקשיים הכרוכים בהעברה נרחבת של תלונות המתקבלות במח"ש למשטרה, העלולה להקשות על המשטרה לטפל ביעילות במקרים הראויים. ואולם לנוכח אחריותה של המשטרה לפעול למיגור תופעות פסולות בקרב אנשיה, ונוכח העובדה שהמלצות על עדכון המשטרה לצורכי טיפול במישור הפיקודי-מינהלי הועלו עוד בביקורת הקודמת, על מח"ש והמשטרה לקבוע מתכונת עבודה שתבטיח העברה נרחבת יותר של תיקים וכן לקבוע את המקרים והנסיבות שמצדיקים אי-העברת מידע למשטרה. לעניין זה מוצע לבחון העברת מידע על תיקים לצורך איתור תופעות חריגות ברמה המערכתית ולצורך ניתוח מגמות וניתוחים סטטיסטיים שישענו על פילוח לפי פרמטרים כגון האזור הגאוגרפי, היחידה או המרחב שהתלונות התקבלו עליהם, שוטרים שמספר התלונות נגדם גבוה, נושאי התלונות ואופי הטענות שהועלו.

אמות המידה להחלטה על העמדה לדין פלילי או משמעתי

1. מח"ש מוסמכת להעמיד שוטר לדין פלילי בגין שימוש בכוח שלא כדין או להורות למשטרה להעמידו לדין משמעתי. בקבלת ההחלטה בעניין זה יש להביא בחשבון את השפעתה מרחיקת הלכת על המתלונן ועל השוטר החשוד ואת האינטרס הציבורי של המדינה: בדוח הצוות למיגור הגזענות נכתב כי יש למגר תופעות של אלימות או התנהגות פסולה של שוטרים, באופן שישמש גורם מרתיע שיבטיח התנהלות תקינה ומקצועית של המשטרה, ומאידך גיסא יש להימנע מלהרתיע שוטרים מהפעלת הסמכויות המוקנות להם כשהדבר נדרש להבטחת שלום הציבור והאינטרס הציבורי ולאכיפת החוק.
 2. ביטוי לרגישות החלטותיה של מח"ש על נתיב הטיפול ותוצאותיהן אפשר למצוא בדוח הצוות למיגור הגזענות. הנחת היסוד בעבודתו הייתה הכרה בקיומה של תופעת הגזענות כלפי יוצאי אתיופיה ובצורך בנקיטת צעדים יעילים שיחוללו צמצום ממשי של התופעה. בדוח צוין כי העבודה המשותפת של המשטרה ומח"ש בגיבוש ההמלצות מוכיחה שיש הבנה כי מדובר ב"משימה לאומית", המחייבת שילוב הכוחות של כלל הגורמים. חלק מההמלצות עסקו בבניית תכנית לחיזוק האמון ההדדי בין המשטרה ובין אנשי קהילת יוצאי אתיופיה, בשל רמת האמון הנמוכה ביותר של יוצאי אתיופיה בכלל רשויות אכיפת החוק - במשטרה, במח"ש ובפרקליטות המדינה.
- בדוח הצוות פורטו טענות כלפי מח"ש ולפיהן תיקים רבים נסגרים ללא חקירה מעמיקה או ללא חקירה כלל; מח"ש נותנת הכשר להתנהגות אלימה ופסולה של שוטרים בנוקטה גישה סלחנית, שבאה לידי ביטוי בדוח השנתי של מח"ש לשנת 2015: "אין לתייג כל שימוש בכוח שנעשה בסמכות... כ'עבירה' ואין להדביק על כל חריגה שמקורה בחוסר מקצועיות או אובדן עשתונות תווית פלילית, להבדיל ממשמעטית"; אשר להחלטותיה של מח"ש להעמיד לדין,



כשמדובר בהחלטות
רגישות ומורכבות כמו
ההחלטה אם להעמיד
שוטר לדין פלילי או
משמעת גוברת
חשיבותה של הבניית
שיקול הדעת של
מקבלי ההחלטות
באמצעות נהלים
פנימיים מפורטים
ומוגדרים היטב

נטען כי היא ממעטת להמליץ על העמדת שוטרים לדין פלילי ומסתפקת בחלק ניכר מהמקרים בהמלצה להעמידם לדין משמעת. המלצות הצוות למיגור הגזענות ביקשו "לתת מענה לחוסר האמון של הציבור ולגשר על הפער שנוצר בין מגבלות הכלים הפליליים לאלה המשמעתיים".

3. יסוד מרכזי להבטחת התנהלות תקינה בתהליך קבלת ההחלטות של כל רשות מינהלית הוא קיומם של הנחיות ונוהלי עבודה המתווים לעוסקים במלאכה את המדיניות הנוהגת ואת העקרונות למימושה. עיגון המדיניות הנוהגת בנהלים מסודרים מאפשר לרשות המינהלית תפקוד יעיל גם בלחץ העבודה המוטל עליה; חושף את שיקוליה לביקורת הולמת על כל היבטיהם; מאפשר לפרט לכלכל את צעדיו בהתאם לאותה מדיניות; ומחזק את יחסי האמון שבין הציבור ובין רשויות המינהל. זאת ועוד, פרסום המדיניות הנוהגת מגביר את השקיפות ומאפשר למי שזכאי לכך להשיג על פעולתה של הרשות, וגם בכך יש כדי לחזק את אמון הציבור ברשות הציבורית ובשלטון החוק.

כשמדובר בהחלטות רגישות ומורכבות כמו ההחלטה אם להעמיד שוטר לדין פלילי או משמעת גוברת חשיבותה של הבניית שיקול הדעת של מקבלי ההחלטות באמצעות נהלים פנימיים מפורטים ומוגדרים היטב.

בהנחיות מח"ש יש פרק שנושא "קווים מנחים להחלטה להעמדה לדין משמעת בגין שימוש בכוח שלא כדין בתפקיד". בראשית הפרק נכתב כי "השאלה מתי יינקט המסלול הפלילי ומתי ניתן יהיה להסתפק במסלול המשמעת אינה חדה וברורה, והיא תלויה במכלול נסיבות העניין המיוחדות של כל מקרה ומקרה". הקווים המנחים להבניית שיקול הדעת בדבר החלטה זו הם אלה:

א. מקום בו הסתבר כי קמה לשוטר סמכות לשימוש בכוח, ומימוש הסמכות חרג מן הסביר במידה מוגבלת - תהיה הנטייה להעמיד את השוטר לדין משמעת.

ב. מקום בו הסתבר כי קמה לשוטר סמכות לשימוש בכוח, אך מימוש הסמכות חרג מן הסביר במידה משמעותית - תהיה הנטייה להעמיד את השוטר לדין פלילי.

ג. מקום בו הסתבר כי השוטר השתמש בכוח מבלי שקמה לו סמכות לעשות זאת, אך השימוש בכוח שננקט היה מינורי בלבד - תהיה הנטייה להסתפק בדין משמעת.

ד. מקום בו הסתבר כי השוטר השתמש בכוח מבלי שקמה לו סמכות לעשות זאת והשימוש בכוח שננקט לא היה מינורי - תהיה הנטייה להעמיד את השוטר לדין פלילי.

ה. בכל מקרה ומקרה, שיקול הדעת יביא בחשבון את מכלול נסיבות העניין, ובפרט את הדברים הבאים: הזיקה בין דרישות התפקיד לבין השתלשלות האירוע ונסיבותיו המיוחדות; התנהלות השוטר בחקירה: האם נטל אחריות למעשיו או התכחש להם; תוצאות האירוע והשלכותיו; מידת האפקטיביות של הליך פלילי או משמעת; עברו של השוטר.

עיון בהנחיות האמורות מלמד כי הן מותירות שיקול דעת רחב ביותר בהחלטה אם להעמיד לדין פלילי או משמעתי, והן כוללות שיקולים רבים הנוגעים לנסיבות העניין. כך גם הקביעה הכללית כי בבחירת המסלול יובאו בחשבון מכלול נסיבות העניין של כל מקרה ומקרה. כל אלה ממחישים את הצורך בחידוד אמות המידה כדי להבנות יותר את שיקול הדעת של מקבלי ההחלטות.

מח"ש השיבה כי ההנחיות נכתבו על סמך הניסיון המקצועי שנצבר בה, וכי אין מדובר בקווים כלליים אלא בהנחיות מפורטות אשר נוגעות למספר רב של נסיבות. תחום המשפט איננו מדע ואי אפשר לרשום "מתכון" מדויק המתאים ליישום בכל מקרה. מח"ש הוסיפה כי בעקבות הביקורת היא תבחן שוב את ההנחיות בעניין זה כדי לקבוע אם יש מקום לקביעת אמות מידה נוספות שיכוונו את שיקול הדעת של מקבלי ההחלטות.

משרד מבקר המדינה סבור כי יש לבחון את הקווים המנחים בשני היבטים עיקריים: האם הם מדגישים די את הצורך בשקילת ערכים ציבוריים חיוניים כמו מיגור תופעות פסולות של אלימות שוטרים או התנהגות פסולה של שוטרים, לרבות גזענות; והאם אין בהנחיות האמורות חסר בהבחנות קונקרטיות שיסייעו בהבניית שיקול הדעת. למשל, מוצע לשקול התייחסות לנסיבות ספציפיות, כגון שימוש בכוח כלפי אדם אזור לעומת אדם שאיננו אזור; שימוש בכוח בתנאי שטח או בפעילות משטרתית לעומת שימוש בכוח בתחנת המשטרה; שימוש בכוח כלפי קטין או קשיש לעומת שימוש בכוח נגד אדם שאיננו כזה, וכו'. יתר הבניה של שיקול הדעת יגביר את השוויון לפני החוק, יגביר את האחידות ויתרום לחיזוק אמון הציבור בשלטון החוק וברשויות האכיפה. כל אלה ישרתו את הציבור כולו ואף את השוטרים עצמם.

חקירתן של עבירות משמעת מסוג שימוש בכוח שלא כדין

מח"ש מוסמכת להורות למשטרה להעמיד שוטר לדין בגין עבירת משמעת מסוג "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" (להלן - שימוש בכוח שלא כדין)⁴¹.

41 ראו סעיף 19 לתוספת הראשונה לחוק המשטרה, ולפיו העמדה לדין על עבירת המשמעת מסוג שימוש בכוח שלא כדין תהיה מסורה להחלטת היועץ המשפטי לממשלה או מי שהסמיך לכך. היועץ המשפטי הסמיך לכך את מנהל מח"ש.

למחלקת משמעת במשטרה אין אפוא סמכות לנהל חקירה משמעתית של טענות לשימוש בכוח שלא כדין; סמכות זאת נתונה למח"ש בלבד

סמכות זו עוגנה גם בהנחיית פרקליט המדינה בנושא "סמכות החקירה והעמדה לדין בתלונה נגד שוטר"⁴². על פיה, חשד לשימוש בכוח בידי שוטר במסגרת מילוי תפקידו ייחקר בידי מח"ש בלבד, גם אם מדובר בחשד לביצוע עבירת משמעת בלבד, אף על פי שחשד לביצוע עבירת משמעת בידי שוטר נחקר ככלל בידי המשטרה (באמצעות ית"ץ).

למחלקת משמעת במשטרה אין אפוא סמכות לנהל חקירה משמעתית של טענות לשימוש בכוח שלא כדין; סמכות זאת נתונה למח"ש בלבד.

ביסוד הקמתה של מח"ש עמדה ההשקפה שחקירת עבירות ששוטרים חשודים בביצוען צריכה להתנהל שלא בידי המשטרה עצמה, כדי לשמור על טוהר המידות בקרב אנשי המשטרה ולהגביר את אמון הציבור במשטרה. תפיסה זו מקבלת משנה תוקף עת מדובר בחקירת טענות להפעלת כוח בידי שוטר במסגרת מילוי תפקידו. זו גם התכלית המונחת ביסוד הוראותיו של חוק המשטרה והנחיית פרקליט המדינה.

מח"ש כתבה בדצמבר 2016 למשרד מבקר המדינה כי היא חוקרת את מרבית עבירות התקיפה המשמעותיות. אם מתגבשות די ראיות בעניין, והעניין הציבורי אינו מצדיק את הנעת גלגלי הפלילי, אך מצדיק דין משמעת, התיק מועבר למחלקת משמעת בצירוף הנחיה להעמיד את החשוד לדין משמעת. מח"ש הוסיפה כי התיקים שהיא מחליטה שלא לחקור כלל ולסגור הם תיקים שבהם אין סיכוי להוכיח את ביצוע העבירה או שבהם התלונה בעיקרה עוסקת בטענות על התנהלות בלתי ראויה של השוטר במישור המשמעת, ובשולי הדברים עולה גם טענה לשימוש בכוח מינורי ביותר כגון דחיפה או תפיסת היד. בפברואר 2017 היא כתבה שהיא חוקרת תיקים אלו כדבר שבשגרה.

תשובתה של מח"ש אינם מתיישבים עם מסקנות והמלצות דוח הצוות למיגור הגזענות ועם תשובת מנכ"לית משרד המשפטים, כמפורט להלן:

1. בדוח הצוות למיגור הגזענות, נכתב כי "קיים מספר לא מבוטל של תלונות נגד שוטרים אשר לא נבחנות כלל, וזאת בהעדר הסמכה מתאימה לעריכת חקירה משמעתית באותם מקרים". הוועדה ציינה כי מדובר בתלונות שאינן מתאימות לטיפול במישור הפלילי ולפיכך הן נסגרות ואינן מטופלות במח"ש, ומאחר שמחלקת משמעת במשטרה איננה מוסמכת לחקור תיקים מסוג זה, "בפועל, עבירות אלו נופלות בין הכיסאות ואינן נחקרות כלל".
2. מנכ"לית משרד המשפטים כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בינואר 2017 כי אירועים של שימוש בכוח שלא כדין שאינם עולים כדי עבירה פלילית, אינם נחקרים במח"ש.
3. יוער כי גם המלצת הצוות למיגור הגזענות הצביעה על הצורך שימונה גוף שיהיה אחראי לחקור תלונות אלה. ההמלצה בדוח הייתה כי היועץ המשפטי לממשלה

42 הנחיה מס' 14.4 של פרקליט המדינה עודכנה לאחרונה ב-19.7.10, ובספטמבר 2016 הופיעה גם באתר האינטרנט של מח"ש.

יסמך את מחלקת משמעת במשטרה לחקור מקרים של חשד לעבירת משמעת מסוג שימוש בכוח שלא כדין כאשר מח"ש לא מצאה הצדקה לחקירה פלילית ולהעמדה לדין משמעתי.

4. המשטרה התנגדה להמלצה האמורה, בטענה כי הסמכות לחקירת עבירת משמעת מסוג שימוש בכוח נתונה בידי מח"ש. מתשובת מנכ"לית משרד המשפטים עולה כי ההמלצה הובאה בדצמבר 2016 לוועדת השרים לקידום שילובם של אזרחי ישראל ממוצא אתיופי בחברה הישראלית ואומצה על ידי כהחלטת ממשלה. היא הוסיפה כי עתיד להתקיים דיון עם היועץ המשפטי לממשלה והוא יכריע בסוגיה זו.

משרד מבקר המדינה מעיר למח"ש כי כל עוד לא שונו הוראות המשטרה והנחיית פרקליט המדינה על מח"ש לחקור גם במישור המשמעתי את כלל המקרים שעולה בהם חשד לשימוש בכוח שלא כדין.

הטיפול של מח"ש בתיקי חומר משטרי

כאמור, אלפי תיקים הנפתחים בכל שנה במח"ש (כ-33%) מקורם בחומר משטרי - חומר חקירה המתקבל במח"ש מדי יום מיחידות המשטרה השונות - וממנו עולות טענות של אזרחים שנחקרו באזהרה במשטרה, כי שוטרים הפעילו עליהם כוח שלא כדין.

אופן הטיפול בתיקים: תיקי החומר המשטרי טופלו בעבר כמו תלונות רגילות, הגם שלא תמיד הגיע האזרח המתלונן למשרדי מח"ש כדי למסור את הודעתו. בשנת 2006 קבעה מח"ש נוהל ולפיו חומר משטרי יועבר לידי פרקליט והוא יבחן אותו ויחליט אם יש לפתוח בחקירה מיד (במקרים חריגים) או שיש לפנות למתלונן בבקשה ליצור קשר עם מח"ש לצורך המשך בירור תלונתו. בנוהלי מח"ש מ-2012 אף נקבעו קריטריונים להחלטה בעניין זה.

בפועל, במקרים חריגים בלבד מוביל המיון האמור לפתיחת חקירה מיד בלא ליצור קשר עם המתלונן. רוב הנחקרים שטענו שנעשה שימוש בכוח אינם באים למסור תלונה רשמית, ועקב כך, כאמור לעיל, רוב תיקי החומר המשטרי נסגרים ואינם מגיעים לכלל מיצוי וחקירה.

1. בנוהלי מח"ש נקבע כי הגורם שיקבע אם יש לפתוח בחקירה בעניין תיק חומר המשטרי או לפנות למתלונן יהיה פרקליט או מתמחה במשפטים (להלן - מתמחה), וכי אם לא ייענה המתלונן לפניית מח"ש בתוך זמן קצוב, ייגזר החומר ללא טיפול, בשל אי-שיתוף פעולה. בפועל ברבים מן המקרים מתמחה מחליט על סוג הטיפול בחומר המשטרי.

להערת הביקורת שנדרש כי הפרקליטים יפקחו על עבודת המתמחים מאחר שהחלטתם היא משמעותית ובעלת השפעה על תוצאות ההליך, השיבה מח"ש כי בעקבות הביקורת פרקליטי המחלקה יקיימו בקרה שוטפת על עבודת המתמחים.

2. לפי הנוהל משנת 2006 מזכירות מח"ש אמורה לשלוח למתלונן בדואר הזמנה ליצור עמה קשר לצורך המשך בירור תלונתו. בהיעדר מען ייעשה ניסיון להשיג את האזרח בטלפון. אם חזר המכתב בלי שהגיע ליעדו, תברר מח"ש אם המתלונן עצור או אסור. בינואר 2016, בעקבות ביקורת שיפוטית שנמתחה על מח"ש בנוגע לדרכי הפנייה למתלונן, היא החלה לשלוח את ההזמנה למתלונן בדואר רשום, במקום בדואר רגיל. אך אם אין בחומר המשטרי כתובת של האזרח למשלוח, חוקר מח"ש אמור ליצור קשר עם המתלונן בטלפון או בדרך אחרת וליידע אותו על זכותו להגיע למשרדי מח"ש לצורך הגשת תלונה.

הביקורת העלתה מקרים שבהם לא פעלה מח"ש כנדרש כדי ליצור קשר עם המתלונן וכתוצאה מכך אין ודאות שהאזרח מודע שעליו להגיש תלונה רשמית במח"ש בהמשך לחקירתו במשטרה.

להלן דוגמאות:

א. אזרח שנחקר במשטרה טען כי שוטרים הפעילו נגדו אלימות, ולפיכך הועבר החומר המשטרי בעניינו למח"ש. בהיעדר תלונה נסגר התיק בחלוף 30 יום. לימים פנתה פרקליטתו של המתלונן למח"ש בבקשה לקבל את התיק, מאחר שלא הייתה כל פנייה אליו בעניין התלונה, הגם שלא חזר בו מתלונתו. מזכירת מח"ש הודיעה לה במכתב כי התיק הועבר למתמחה, וזו "סברה כי אין לשלוח פלט ל[מתלונן] לבוא ולמסור גרסתו לאירוע משום שלא הייתה בידי מחלקתנו, כתובתו המדויקת". עוד נאמר במכתב כי התיק נסגר בין היתר משום שהמתלונן לא מצא לנכון לבוא ולמסור גרסתו לאירוע, אף על פי שהיה עליו לדעת שהחומר יועבר למח"ש בגלל טענותיו בדבר אלימות השוטרים כלפיו.

העובדה שלא הייתה בידי מח"ש כתובתו של האזרח אינה פוטרת אותה, אף לפי נהליה, מן החובה לנסות ליצור קשר עמו וליידע אותו על זכותו להגיע למשרדי מח"ש. זאת ועוד, ספק רב אם גניזת התלונה ללא יידוע המתלונן, בנימוק שהיה עליו לדעת שהתיק יועבר אליה מהמשטרה, היא פעולה סבירה.

ב. נחקר במשטרה טען שקצין מודיעין חבט בראשו במוט ברזל ובשל כך אף פונה לבית החולים בידי שני שוטרים. הנחקר סיפר שהמעשים לכאורה תועדו בסרטון וידאו. הגם שנראה כי מדובר במקרה חמור של שימוש בכוח, המתמחה הורה להותיר את התיק במסלול המינהלי ולשלוח מכתב למתלונן. בחלוף המועד שנקבע במכתב, התיק נסגר.

תיקי החומר
המשטרה הנסגרים
אינם מועברים
למשטרה לטיפול
כלשהו ואינם נבחנים
במישור הפיקודי,
המבצעי או המינהלי
לשם הפקת לקחים
במישור האיש, היחידתי או המערכתי

מח"ש כתבה בתשובתה כי בדקה את שני המקרים ואכן נמצא כי אירעה בהם תקלה. מח"ש הוסיפה כי הנהלים חודדו בכל הקשור לאופן הטיפול במקרים שבהם אין אפשרות לשלוח דואר לאזרח, והחוקרים הונחו לנסות להשיג את המתלונן בטלפון.

טוב עשתה מח"ש שחידדה את הנהלים בנושא זה. עליה לקיים מעקב כדי לדעת אם בעקבות הצעדים שנקטה חל שיפור בקשר שלה עם האזרחים שתלונותיהם הגיעו באמצעות החומר המשטרה.

3. תיקי החומר המשטרה הנסגרים אינם מועברים למשטרה לטיפול כלשהו ואינם נבחנים במישור הפיקודי, המבצעי או המינהלי לשם הפקת לקחים במישור האיש, היחידתי או המערכתי.

מח"ש השיבה כי היא גוף חקירתי-פרקליטותי-פלילי, אשר מוסמך לחקור עבירות פליליות ולהגיש כתבי אישום נגד שוטרים. מח"ש אינה מוסמכת ואין זה מתפקידה לבצע הליך של הפקת לקחים במשטרה. על כך אמונה המשטרה עצמה, והחומרים הללו אף מצויים בידה.

משרד מבקר המדינה מעיר למח"ש כי היא חלק חשוב ובלתי נפרד מהמערך הכולל לטיפול בהתנהגויות פסולות של שוטרים ולמיגורן, וכי היא נמצאת בצומת מרכזי בריכוז של המידע על התלונות והממצאים על שוטרים. תיקי החומר המשטרה מהווים חלק נכבד מהתיקים שמח"ש פותחת, וגם אם אין במידע המצוי בהם ערך לצורכי קידום חקירה פלילית, הוא עשוי לשמש למשטרה ולציבור כלי להתמודדות עם תופעות פסולות בקרב אנשי משטרה. הם מלמדים על דפוסים בנוגע לאירועים שבעניינם מתקבלות תלונות, מאפייני המעורבים בהם, תחנות משטרה שלגביהן מתקבלות תלונות רבות וההתנהלות המבצעית באירועים מסוימים כגון הפגנות. יש אפוא חשיבות לניתוח הנתונים כדי לתת בידי המשטרה והציבור כלי להתמודדות עם תופעות פסולות בקרב אנשי משטרה.

בתשובה נוספת מפברואר 2017 כתבה מח"ש כי היא מקבלת על עצמה להעביר את כל החומרים המשטריים שלא יבשילו לחקירות פליליות להמשך טיפול של מחלקת משמעת במשטרה כדי שניתן יהיה להפיק מהם את הלקחים הנדרשים.

העלאת הצורך בשינוי אופן הטיפול בתיקים: בישיבה של ראשי צוותי החוקרים ושל פרקליטים במח"ש שהתקיימה ביוני 2015 דובר בצורך לתת טיפול ייחודי לתיקי החומר המשטרה ולעשות שימוש במידע האגור בו. אחד מראשי הצוותים הציע כי כדי להפיק תועלת ממידע זה, כל ראש שלוחה יבדוק חומר משטרה שהגיע מתחנת משטרה מסוימת בחצי השנה החולפת. ואולם בשל היעדרם של חלק מראשי הצוותים בישיבה סוכם כי הנושא יועלה שוב בישיבה הבאה.

עוד סוכם כי ייקבע נוהל עבודה שיחייב פילוח של התיקים במערכת לצורך העשרה מודיעינית, ואם הפילוח יעלה שמתקבלות תלונות חוזרות ונשנות על תחנה מסוימת או על שוטרים מסוימים, תעדכן מזכירות מח"ש את ראש הצוות הרלוונטי בעניין זה.

יצוין כי בכמה מקרים ביקר בית המשפט את מח"ש על טיפולה בחומר המשטירתי, ועל כך שאינה עושה די לאיתור מתלוננים שמענם אינו ידוע. גם נושא זה הועלה בישיבת ראשי הצוותים האמורה.

נמצא כי הנושא לא שב להידון בישיבות ראשי הצוותים. עד מועד סיום הביקורת לא הוצגו נתונים על ביצוע הסיכומים כאמור, ולמעשה לא הוכרע דבר בקשר להצעה לשינוי דרך הטיפול בחומר משטירתי.

גם בעניין זה כתבה מח"ש בתשובתה כי אין במידע האמור ערך ממשי לצורך חקירה פלילית, ושהערך המערכתי שלו נוגע רק למשטרה, וחומר זה מצוי ממילא בידה.

טענתה של מח"ש כי אין במידע כדי לסייע לה בעבודתה כגוף חקירתי-פלילי וכי האחריות להפקת הלקחים מוטלת על המשטרה, אין בה די. שהרי המשטרה מנועה מלטפל בתיקי החומר המשטירתי כל עוד לא סיימה מח"ש את הטיפול בהם, ועל כן יש מקום שנתוני התיקים שנסגרו יועברו ממח"ש למשטרה לאחר שמח"ש סיננה את המקרים בהם נמצא בסיס לחקירה פלילית או שהמתלונן נענה לפנייתה של מח"ש והגיע להתלונן.

גיבוש הסדר טיפול חדש לחומר משטירתי: מח"ש סבורה כי יש לשנות את ההוראה המחייבת העברה אוטומטית של חומר משטירתי מידי המשטרה למח"ש. ביולי 2016 התקיימה פגישה בין סגן מנהל מח"ש ובין ראש אגף חקירות ומודיעין (אח"ם) במשטרה, ובה התקבלה תמיכה עקרונית של המשטרה בהצעה כי כשיטען אזרח חשוד בחקירתו שנעשה שימוש בכוח שלא כדין, יינתן לו בו במקום דף מידע על אופן הגשתה של תלונה למח"ש, והדבר יתועד בתיק החקירה. רק אם יגיש האזרח תלונה למח"ש יועבר החומר מהמשטרה למח"ש. סוכם כי המהלך האמור ייבדק עם הגורמים המתאימים במשטרה, הן בהיבט המהותי הן בהיבט הטכני.

מח"ש כתבה בתשובתה כי מטרתה העיקרית של הצעת השינוי האמורה היא לקדם חקירה פלילית מהירה ואפקטיבית, לעודד מתלוננים המעוניינים בטיפול בתלונתם להגיע למח"ש ולמסור את תלונתם המפורטת.

הצוות למיגור הגזענות המליץ, בשונה מהאמור לעיל, כי אזרח חשוד אשר התלונן במהלך חקירתו על אלימות שוטרים - יוצע לו במעמד החקירה המשטרתית למלא טופס תלונה למח"ש.

מנכ"לית משרד המשפטים כתבה בתשובתה מינואר 2017 כי "הטופס יישלח למח"ש **ביחד עם החומר המשטירתי על פי הנהלים הקיימים ולא כתחליף להעברת החומרים כאמור**" (ההדגשה במקור). המנכ"לית הוסיפה כי לצד שליחת הטופס למח"ש המליץ הצוות למיגור הגזענות שמח"ש ידווחו על המקרה לסגוריה הציבורית, והיא תסייע לאזרח למצות את הליך הגשת התלונה במח"ש.

עולה אפוא כי בעת
הזו עומד על הפרק
שינוי מהותי בהליכי
קבלתן של תלונות
חשודים על שימוש
בכוח שלא כדין. אולם
ראוי שהשינוי האמור
יבחן היטב ובזהירות

עולה אפוא כי בעת הזו עומד על הפרק שינוי מהותי בהליכי קבלתן של תלונות חשודים על שימוש בכוח שלא כדין. ביסוד השינוי דרישה חדשה ולפיה העברת החומר המשטירתי הכולל טענות שהעלה נחקר תותנה במילוי טופס תלונה בידיו. בדיקת השינוי המוצע נדרשת כדי שלא יימנעו בירור ומיצוי הדין במקרים המתאימים, ולא יאבד מידע חשוב האמור לשמש את המשטרה לשם מיגור תופעות פסולות.

1. מח"ש ציינה בתשובתה כי ההמלצה להציע לחשוד המתלונן טופס תלונה למח"ש לצד העברת כל החומר המשטירתי אליה, היא בעייתית ותטיל עליה עומס עבודה נוסף על כל המטלות המרובות שהיא מבצעת. עם זאת מסרה כי היא מקבלת עליה לבצע את ההמלצה, ובתום שנה מתחילת יישומה היא תיבחן שנית בידי פרקליט המדינה הן בהיבט המהותי והן מבחינת המשאבים הדרושים לכך. בתשובתה מפברואר 2017 כתבה מח"ש כי לצורך יישום הנוהל החדש היא עתידה להשקיע משאבים רבים. מנגד מח"ש הוסיפה כי לנוכח העובדה שאין כוונה להגדיל את מכסת כוח האדם שלה אין באפשרותה לבצע פעולות נוספות בחומר המשטירתי במקרים בהם אין שיתוף פעולה מצד המתלונן.
2. בתשובתה מינואר 2017 ציינה המשטרה כי היא מצויה בשלב האישור הסופי לקראת הכנסת טופס התלונה למערכת המשטירתית הממוחשבת. בתשובת המשטרה לא צוין אם לצד העברת הטופס יועבר למח"ש גם כל החומר המשטירתי.

השינוי המהותי המוצע בנוהל הטיפול בתיקי החומר המשטירתי אמנם יכול לסייע בקידום חקירה פלילית במקרים שבהם הנחקר ייענה בחיוב להצעת שוטר במהלך חקירתו למלא טופס תלונה למח"ש. אולם ראוי שהשינוי האמור ייבחן היטב ובזהירות ותינתן הדעת לשני היבטים עיקריים: האחד, האם הנחקרים, שפעמים רבות נמנים עם קבוצות מוחלשות בחברה, יירתעו ממילוי טופס תלונה בכתב בסמוך לחקירתם במשטרה, ועקב כך לא ייבחנו טענות הראויות לבחינה. השני הוא העובדה שהחומר המשטירתי המתקבל אצל מח"ש - גם בהיעדר תלונה בכתב - עשוי להיות בעל חשיבות ומקור לזיהוי התנהגויות סדרתיות של אלימות והתנהגויות פסולות של שוטרים או של תחנות מסוימות.

מח"ש טענה בתשובתה כי הדעת נותנת שאם המתלונן אינו חושש להליך לפני החוקר, אין סיבה שיחשוש להעלות את טענתו על הכתב ולחלופין ליצור קשר, מיד לאחר החקירה, עם מח"ש בדרכי ההתקשרות שצוינו בטופס שיימסר לו.

משרד מבקר המדינה מעיר שיש חשש שנחקרים לא מעטים שאין להם אמון במערכת אכיפת החוק ובמוסדות השלטון יימנעו מלהגיש את טופס התלונה. לפיכך יש חשיבות רבה לכך שכל החומר המשטירתי יועבר למח"ש גם במקום בו לא הוגש לבסוף טופס תלונה, ונוסף על כך, במעמד החקירה המשטירתית, יציעו החוקרים לחשוד המתלונן למלא טופס תלונה למח"ש.

האמור לעיל מלמד על המורכבות שבטיפול בתיקי חומר משטרי, ולכן מן הראוי שמח"ש תפנה ליועץ המשפטי לממשלה לשם בחינת כלל ההיבטים שמעלה סוגיה זאת, לרבות השיקולים שיש לקחת בחשבון בטיפול בתיקי חומר משטרי והגורמים המוסמכים לקבל את ההחלטות בדבר החומר המשטרי.



הנתונים שהובאו בפרק זה בעניין טיפולה של מח"ש בתלונות והעברת מידע ממח"ש למשטרה משקפים מציאות שבה מערך הטיפול בעבירות שוטרים בכלל ובאלימות שוטרים בפרט נסמך כיום בעיקר על מבחן אחד - מבחן העבירה הפלילית. כלומר, ככלל, תיק שאינו עובר את המבחן הפלילי אינו זוכה לבחינה או טיפול של ממש. עקב כך, מבין אלפי התלונות ותיקי החקירה שנפתחים במח"ש מדי שנה, עשרות בלבד מועלים לנתיב של טיפול פלילי או משמעתי ומוגשים בהם כתבי אישום, ואילו רוב התיקים האחרים אינם נבחנים כלל במישור הפיקודי, המבצעי או המינהלי לשם הפקת לקחים במישור האיש, היחידתי או המערכתי. יודגש כי הכלי הפלילי או המשמעתי הינו כלי אחד מארגז נרחב של כלים שביכולתם לסייע בשמירה על שימוש מושכל וחוקי בסמכויות שניתנו בידי המשטרה. שיעור עצום של תיקים איננו מטופל אפוא בידי שום גורם, אין מופקים לקחים ואין מתקבלות על פיהם החלטות פנים-ארגוניות. הדבר מסכל את מימושה המלא של תכלית מיגורן של התנהגויות פסולות של שוטרים.

דומה כי הדברים שכתבה בנושא זה ועדת זיילר ב-2007 נכונים גם היום: "הניתוק שנוצר בין המשטרה לבין חקירת עבירות השוטרים יצר 'שטח הפקר', שהוא כר פורה לצמיחתם של מצבים בלתי רצויים שאין להם פתרון כלל, או שאין להם פתרון משביע רצון". לפיכך על מח"ש לבחון את הממצאים שהועלו בפרק זה, נוכח כובד האחריות המוטלת עליה כמי שמחזיקה בידיה מידע חשוב על עבירות המיוחסות לשוטרים.

הטמעת דפוסי תפקוד ראויים לא תוכל להישען על מערך הטיפול האמור, ונדרש נדבך טיפול רחב שיוכל לתת מענה ממשי לסטיות ערכיות ותפקודיות בעבודת השוטרים, נדבך שאינו מתפקד כיום. לשם כך על המשטרה לפעול עם מח"ש לריכוז מידע ובניית מודל לדיווח תקופתי על התלונות נגד שוטרים. מוצע כי המודל יכלול כמה סוגי דיווח: מידע לבחינה ברמה הפיקודית האישית; מידע לבחינה ברמה הפיקודית המבצעית; מידע לצורך איתור אזורים גאוגרפיים, יחידות או מרחבים שהתקבלו בהם תלונות רבות ושוטרים שהוגשו נגדם תלונות מרובות; ומידע לצורך הפקת לקחים מערכתית. פעולה משולבת ויעילה של מח"ש והמשטרה לריכוז המידע הנוגע לאלפי תיקים שנפתחים מדי שנה במח"ש ואין נעשות לגביהם פעולות חקירה, תאפשר התמודדות מערכתית ראויה עם תופעות פסולות בקרב שוטרים, באופן שיחזק את אמון הציבור במשטרה בפרט ובגורמי אכיפת החוק בכלל.



בתיקים הנוגעים
לשימוש בכוח שלא
כדין מקפידה מח"ש
להציג במסמכיה את
המורכבות המובנית
במצבים אלה ואת
החשש מתלונות שווא
של אזרחים הבאים
במגע עם שוטרים.
גישה זו משפיעה
בהכרח גם על
ההחלטות בדבר
הטיפול בתלונות

תפיסת התפקיד של מח"ש בעניין תלונות על שימוש בכוח שלא כדין

במהלך השנים נושא השימוש בכוח שלא כדין והתופעה של אלימות שוטרים העסיק גופים ציבוריים רבים, בהם גם כנסת ישראל. בשיח הציבורי גבר העיסוק בצורך לבער את שורשי התופעה, להפיק לקחים ולהתחקות אחר דפוסי התנהגות לא חוקיים או לא נאותים, כדי להעביר מסר ברור וחד-משמעי לשוטרים שאל להם להשתמש באמצעים פסולים.

עבודת מח"ש ושיקול הדעת שלה בדבר פתיחה בחקירה פלילית נגד שוטרים מבוססים על קווי יסוד כלליים המפורטים בהוראות הדין ובהנחיות פרקליט המדינה. ואולם במרוצת השנים השתנתה השקפת העולם במח"ש בעניין זה.

בתיקים הנוגעים לשימוש בכוח שלא כדין מקפידה מח"ש להציג במסמכיה את המורכבות המובנית במצבים אלה ואת החשש מתלונות שווא של אזרחים הבאים במגע עם שוטרים. בדוחות השנתיים של מח"ש היא מדגישה את הזהירות שיש לנקוט כלפי שוטרים גם אם יש חשד ששוטר חרג מן הסביר עד כדי עבירה פלילית. אולם לצד זאת ציינה כי "ברי שכאשר החשד נגד השוטר מתבסס, מח"ש פועלת בנחישות על מנת להביא לחקירת השוטר במהירות, להעמדתו לדין ולהקעתו למען יראו ויראו ועל מנת להבטיח את שלטון החוק ושומרי החוק"⁴³.

בדוח לשנת 2015 נכתב עוד כי "החיכוך הבלתי פוסק של אנשי המשטרה עם הציבור באירועים מורכבים... יוצרים קרקע פורייה להגשת תלונות, בין על בסיס של תחושה אותנטית לפיה האזרח נפגע מהשוטר שלא כראוי, ובין אם לצורך יצירת מנוף מניפולטיבי לקדם את עניינו של האזרח שהסתבך עם החוק... גם מקום בו מתעורר חשד ששוטר חרג לכאורה מן הסביר עד כדי ביצוע עבירה פלילית, מתחייבת זהירות רבה... נקל לשער את עוצמת אפקט הצינון"⁴⁴ וההרתעה הגלום בזימונו של שוטר שביצע את עבודתו כדין, ובשל הבל פיו של אזרח בו נתקל אגב עבודתו, הוא נדרש להתמודד עם חקירה פלילית הנפתחת נגדו, על כל המשתמע מכך... מח"ש משמשת כסכר מקצועי למניעת סכנות לוואי אלה, ומבצעת לפני חקירה באזהרה של שוטר בדיקה מקצועית מקדימה... על פי השקפת העולם במח"ש, מאחר שמקצוע השיטור מחייב חיכוך רב עם אזרחים לצורך ביצוע המשימות השונות, אין לתייג כל שימוש בכוח שנעשה בסמכות, תוך ביצוע משימה, כמו שמירת סדר ציבורי בהפגנה או מעצר, כ'עבירה' ואין להדביק לכל חריגה שמקורה בחוסר מקצועיות או אובדן עשתונות תווית פלילית, להבדיל ממשמעתית".

גישה זו משפיעה בהכרח גם על ההחלטות בדבר הטיפול בתלונות, על ניתוח האירועים באמות מידה פליליות, על ההחלטות לסגור תיקים ועל מספר התיקים שנמצאה הצדקה לחקור בהם שוטר באזהרה. על הטענה כי תלונות רבות אינן אלא ניסיון לטפול אשמות שווא על שוטרים נכתב בדוח ביקורת של מבקר הפנים של משרד המשטרה עוד בשנת 1993: "האמונה ב'אמיתה' שעבריינים מעלילים על

43 הדוח השנתי של מח"ש לשנת 2015.

44 המונח "אפקט הצינון" או "אפקט מצנן" משמעו הרתעת שוטרים מהפעלת סמכויותיהם כשהדבר נדרש להבטחת שלום הציבור והאינטרס הציבורי ולאכיפת החוק.

שוטרים על מנת לנקום בהם, שלעניות דעתנו, מעולם לא נחקרה, יוצרת מצב אפריורי של דעה קדומה בלתי אובייקטיבית כלפי המתלונן... דומה שאמונה ב'אמיתה' זו משפיעה על כל תהליך הטיפול בתלונות של המפקדים החוקרים והשופטים... להערכת הביקורת, קיימת תופעה זו, אך היא שולית במידה ובנזק שהיא גורמת למשטרה. לעומת זאת, לפי הערכת הביקורת קיימת תסמונת המתבטאת בטפילת אשמת שווא מצד שוטרים כלפי אזרחים (או עבריינים) שאינה שולית לא מבחינת שכיחותה ובעיקר לא מבחינת הנזק שהיא גורמת למשטרה ולציבור⁴⁵.

יצוין כי בביקורת של משרד מבקר המדינה לא נמצא כי נערך מחקר אמפירי המבסס את הטענה כי תלונות רבות מוגשות בניסיון לטפול אשמות שווא על שוטרים.

מח"ש כתבה בתשובתה בנוגע לטענה האמורה כי מסקנה זו נובעת מהניסיון שהצטבר במח"ש לאורך השנים ומהעובדה שבשנים האחרונות נסגרו לאחר בחינה, בדיקה או חקירה כ-1,200 תיקים בשנה בשל העילות "אין עבירה" וחוסר אשמה. מנתון זה אפשר להסיק כי אכן בחלק לא מועט מהמקרים גורמים בעלי אינטרס כזה או אחר מנסים לטפול האשמות שווא על שוטרים. נוסף על כך, השכל הישר מחייב שחקירות לא מוצדקות של תלונות שהוגשו בגין פעילות של שוטרים במסגרת תפקידם, עלולות להשפיע לרעה על פעילות המשטרה ויתר גורמי אכיפת החוק.

בדוח השנתי של הסנגוריה הציבורית לשנת 2015 נכתב כי "קיים פער משמעותי ביותר ומטריד למדי בין השיעור הנמוך של מיצוי הטיפול בתלונותיהם של אזרחים על אלימות שוטרים, לעומת השיעור הגבוה של מיצוי הטיפול במצב ההפוך שבו נטען לאלימות אזרחים כלפי שוטרים^[46]... ראוי לציין, כי לא מעט מתיקים אלו נפתחים כנגד אזרחים הנמנים עם אוכלוסיות מוחלשות, אשר מטבע הדברים נקלעים לשיעור יחסי גבוה יותר של מפגשי שוטר-אזרח. אל מול שיעור גבוה זה של תיקי החקירה הנפתחים כנגד אזרחים המייחסים להם עבירות נגד שוטרים, בולטת החולשה בהתמודדות עם תלונות של אזרחים המלינים על אלימות שננקטה כלפיהם על ידי שוטרים. לצערנו, המחלקה לחקירות שוטרים אינה מוסרת כיום נתונים סטטיסטיים לגבי תלונות בגין אלימות שוטרים".

בדוח הצוות למיגור הגזענות פורטו טענות קשות של יוצאי אתיופיה ולפיהן מח"ש נוקטת גישה סלחנית כלפי התנהגות אלימה ופסולה של שוטרים. בדוח צוין כי מח"ש "ערה לחוסר האמון המצער השורר בקרב בני העדה האתיופית ובצורך שלה לפעול לבניית אמון מחודש, זאת באמצעים שונים הנשקלים ומתבצעים בימים אלה". עוד נאמר בדוח כי "התהליך שבו מח"ש נוקטת באמצעים אקטיביים יותר

45 דוח ביקורת מבקר פנים של משרד המשטרה בנושא "הטיפול המערכתי בתופעת אלימות שוטרים", פברואר 1993.

46 על פי השנתון הסטטיסטי של המשטרה, בשנת 2015 נפתחו 2,425 תיקים נגד אזרחים בגין תקיפת שוטר, ו-1,451 תיקים נפתחו נגד אזרחים בגין תקיפת שוטרים בנסיבות מחמירות; משטרת ישראל, **השנתון הסטטיסטי לשנת 2015** (2016), עמ' 28.

עד היום לא נעשה
מחקר אמפירי - לא
לעניין האשמות
השווא של שוטרים
על ידי חשודים ולא
לפוטנציאל התהוותו
של "אפקט מצנן"
ומרתיע עקב עבודת
מח"ש

למיצוי התלונות המוגשות אצלה, והסוגיות שהתבררו במהלך עבודת הצוות יהוו תשתית לתכנית העבודה המעודכנת של מח"ש לשנים הקרובות".

בישיבת ראשי צוותים במח"ש במאי 2016 הוחלט כי "בשל הביקורת הציבורית הנשמעת חדשות לבקרים בנושא אלימות שוטרים, הוחלט על יעד חדש לפיו בנוסף לחקירות השגרתיות שמתבצעות בעקבות תלונות בגין שימוש בכוח שלא כדין, כל אחת מהשלוחות תבצע בכל רבעון חקירה יזומה של תיק שימוש בכוח, תוך שימוש בכלים חקירתיים של צוות חשיפה (עמדת האזנת סתר, עיכוב וכיוצ"ב)".

עבודתה של מח"ש הושפעה בשנים האחרונות מהחשש כי להחלטות על פתיחה בחקירה נגד שוטרים יהיה "אפקט מצנן" על שוטרים שנדרשים להשתמש בכוח לצורך מילוי תפקידם, ומן החשש מפני האשמות שווא שיטפלו חשודים על שוטרים כדי להתמודד בדרך מניפולטיבית עם ההאשמות נגדם. המציאות המורכבת והצורך להתמודד עם החששות האמורים הניעו פעמים רבות את מח"ש לנקוט משנה זהירות בקשר לחשדות בדבר התנהגות פסולה של שוטרים. גישה זו צוינה גם בהמלצות הצוות למיגור הגזענות ועוררה על מח"ש ביקורת ציבורית הנשמעת גם בפורומים ציבוריים ובדיונים בכנסת.

משרד מבקר המדינה מעיר למח"ש כי גישה זו טעונה בחינה מקיפה ומעמיקה, שכן עד היום לא נעשה מחקר אמפירי - לא לעניין האשמות השווא של שוטרים על ידי חשודים ולא לפוטנציאל התהוותו של "אפקט מצנן" ומרתיע עקב עבודת מח"ש. בחינה זו חיונית לנוכח חולשותיו של מערך הטיפול הכולל בעבירות שוטרים, שכיום מאופיין באלפי תלונות ופניות של אזרחים בנוגע להתנהגות שוטרים אשר אינן נבחנות אפילו בחינה ראשונית. נוסף על הצורך המקצועי בבחינה זו, יש לה הצדקה גם לנוכח הביקורת הציבורית ולנוכח הדברים שנאמרו על עבודתה של מח"ש בדוח הצוות למיגור הגזענות.

מח"ש כתבה בתשובתה בנוגע להצעה לקיים מפעם לפעם בחינה מעמיקה של מדיניות הטיפול בתיקי שימוש בכוח, כי תיקי מח"ש נבחנים במסגרת בחינת העררים המוגשים עליהם, וכי על פי נתוני שלוש השנים האחרונות רק 1% מ-1,180 העררים שהוגשו נמצאו מוצדקים. עם זאת ציינה מח"ש כי בעקבות הערת מבקר המדינה ועל דעת פרקליט המדינה, הוחלט כי המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים) או פרקליט המדינה עצמו יקיים בקרוב דיון כולל במדיניות מח"ש בתיקי שימוש בכוח.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בחינה כזו טוב שתיעשה לעתים מזומנות במהלך עבודתו של כל גוף שעוסק באכיפה, קל וחומר במח"ש, הנדרשת לטפל בתחום רגיש ומורכב הנוגע לעבודת השוטרים בחברה הישראלית.

טיפול המשטרה בעבירות שוטרים

נקיטת אמצעים כנגד שוטרים החשודים בביצוע עבירות נועדה להבטיח את טוהר השירות, לקיים פעילות תקינה של השירות הציבורי, לשמור על תדמית המשטרה, לשמור על המשמעת והסדר הטוב במשטרה ולוודא שישרתו בשורותיה שוטרים ראויים.

בית המשפט העליון קבע⁴⁷ כי על השוטר "לקיים סטנדרטים גבוהים של רמת פעולה ואמינות כאשר הוא בא במגע עם האזרח שכלפיו הוא מפעיל סמכות ומרות. שימוש לרעה בהפעלת מרות זו מהווה פגיעה בעלת חומרה מיוחדת לא רק כלפי הנפגע עצמו, אלא גם כלפי המערכת המשטרית המופקדת על אכיפת החוק, ונשענת על אמון הציבור בהגיונותה וברמתה הערכית... מכאן מקור סמכותו הרחבה של מפכ"ל המשטרה לנקוט אמצעים מנהליים כנגד שוטר החשוד בעבירה שיש עמה קלון, אשר אינם מותנים בהכרח בהליך משמעת או בהליך פלילי המתנהלים נגדו, ובתוצאותיהם. אמצעי זה הוא בעל אופי מנהלי שאינו ענישתי, ותכליתו להגן על אינטרס הציבור בקיום מערך משטרה הראוי לתפקידו ולמשימותיו, ולהבטיח את אמון הציבור במשטרה, שבלעדיו ייפגע כוחה לבצע את תפקידיה".

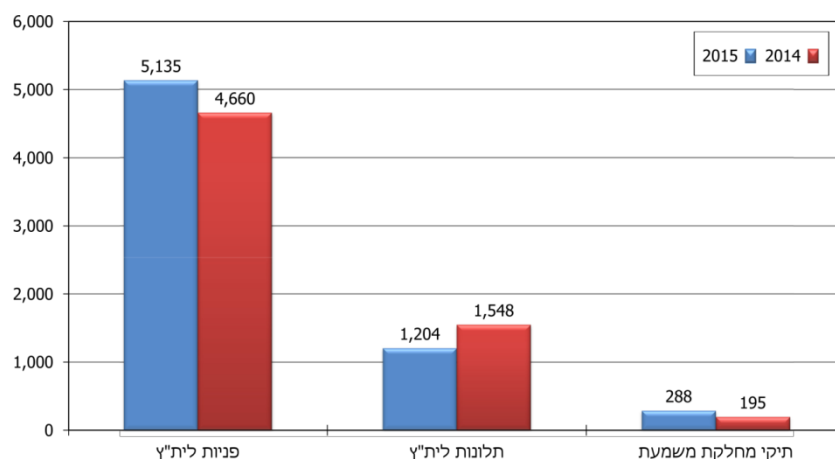
מחלקת המשמעת במטה הארצי באגף משאבי אנוש מרכזת את הטיפול המינהלי בשוטרים המעורבים בעבירות פליליות ומשמעתיות ואת העמדתם של שוטרים לדין משמעתי (ראו להלן)⁴⁸. בירור התלונות החמורות פחות על עבירות משמעת של שוטרים, ובכלל זה התנהגות לא נאותה וביצוע לקוי של תפקיד, ופניות הנוגעות לעבודת המשטרה באופן כללי, מטופלות ביחידה לטיפול בתלונות הציבור במטה הארצי של המשטרה (ית"ץ). בתרשים להלן נתונים על מספר התלונות והפניות שית"ץ ומחלקת המשמעת טיפלו בהן בשנים 2014-2015.

47 בג"ץ 8225/07 סדיק נ' מפכ"ל המשטרה - רב ניצב דודי כהן (פורסם במאגר ממוחשב, 6.7.09).

48 מתנדב החשוד בביצוע עבירת משמעת יובא לבירור משמעתי לפני קצין משטרה בדרגת רב-פקד ומעלה. הקצין המברר יהיה רשאי לנקוט נגדו אחד או יותר מהאמצעים האלה: אזהרה, מיפה, הפסקת שירותו כמתנדב לצמיתות או לתקופה שתיקבע.

תרשים 7: מספר התלונות והפניות שבהן טיפלו ית"ץ ומחלקת המשמעת,

2015-2014



מהתרשים עולה שבשנת 2015 גדל מספר הפניות לית"ץ ב-10% בקירוב ומספר התלונות קטן ב-22% בקירוב, ואולם גדל מאוד מספר תיקי המשמעת - ב-48% בקירוב.

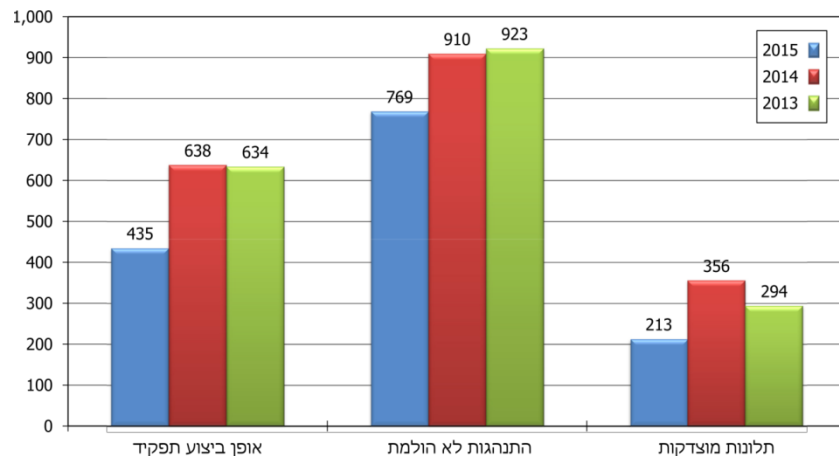
היחידה לתלונות הציבור

ית"ץ כפופה פיקודית לסגן מפכ"ל המשטרה. היא מפעילה ומנחה מקצועית את קציני תלונות הציבור, שעוסקים בבירור התלונות שנוגעות ליחידות ולשוטרים שבתחום אחריותם, והיא המטפלת בתלונות על התנהגות בלתי נאותה של שוטרים ועל ליקויים במילוי תפקידם.

בתרשים להלן מספר התלונות שהוגשו לית"ץ על אופן ביצוע התפקיד ועל התנהגות שאינה הולמת, ומספר התלונות שנמצאו מוצדקות, בשנים 2015-2013.

באגף משאבי אנוש
(אמ"ש) במשטרה
פועלת מחלקת
המשמעת, המרכזת
את הטיפול המינהלי
בשוטרים המעורבים
בעבירות פליליות
ומשמעיות

תרשים 8: תלונות על ביצוע תפקיד, ועל התנהגות לא הולמת, 2013-2015.



מן התרשים עולה כי בכל אחת מהשנים מספר התלונות שהוגשו בגין התנהגות לא הולמת עלה על מספר התלונות שהוגשו בגין אופן ביצוע תפקיד. בשנים 2013 ו-2014 מספרן היה גדול ב-44% בממוצע ובשנת 2015 עלה ההבדל לכ-77%. שיעור התלונות המוצדקות בשנת 2015 היה כ-18% מסך כל התלונות, בשנת 2014 כ-23% ובשנת 2013 כ-19%.

מחלקת משמעת

באגף משאבי אנוש (אמ"ש) במשטרה פועלת מחלקת המשמעת, המרכזת את הטיפול המינהלי בשוטרים המעורבים בעבירות פליליות ומשמעיות. לפי מסמכי המשטרה⁴⁹, ייעודה של המחלקה הוא ריכוז הטיפול בנקיטת צעדים נגד אנשי משטרה בשל מעורבותם בעבירות; ריכוז הטיפול בהמלצות לפיטורין של אנשי משטרה; איתור שוטרים בעייתיים ותופעות חריגות וגיבוש המלצות לדרג הפיקודי בתחום הטיפול בנושאים אלה; עדכון ופרסום של פקודות ונהלים בנושאי חובות ואיסורים; הגשת כתבי אישום בבתי הדין למשמעת (להלן גם - ביד"מ) וייצוג המפכ"ל בבתי הדין לערעורים; הנחיה ופיקוח בתחום הדין המשמעתי לפני דן יחיד, ובנושאי קצינים בודקים (להלן - קבו"דים)⁵⁰ ועדות בודקות. במחלקת משמעת שני מדורים: מדור אמצעים מינהליים ומדור דין משמעתי (ראו להלן).

49 פקודות משטרת ישראל של המפכ"ל, הוראות המשטרה, מחלקת משמעת - ייעוד ותפקידים.

50 קצין בודק - קצין משטרה שהתמנה לבדוק עניין מסוים, לקבוע בו מצאים, ולפי הצורך גם להמליץ על הליך משמעתי.

לדברי המשטרה, נוסף על עבודתם השוטפת של אנשי מחלקת משמעת בטיפול המשמעתי או המינהלי בשוטרים שמעודו מבוצעות גם פעולות יזומות, שתכליתן להגביר את המודעות בקרב כלל המשרתים בארגון לנושאי המשמעת ולאמות המידה שמצופה מהם לעמוד בהן. כמו כן מופצים לגורמי הפיקוד ולגורמים הרלוונטיים "מכתבי פרסום" באשר להליכים משמעתיים והאמצעים המינהליים הננקטים נגד שוטרים לטיפול גורמי הפיקוד והגורמים הרלוונטיים. נוסף על כך מתקיימות הרצאות יזומות של קציני מחלקת משמעת לפני קהלים שונים בנושאי משמעת. לדברי המשטרה פעולות אלו תורמות לאפקט ההרתעה.

מדור אמצעים מינהליים

אמצעים מינהליים הם מכלול של הליכים פנים-ארגוניים שהמשטרה רשאית לנקוט נגד שוטר המעורב בביצוע עבירה. הם יכולים להינקט בשלב החקירה, בשלב הגשת כתב האישום ובסיום ההליכים המשפטיים. שקילת האמצעים המינהליים אינה מותנית בסיום ההליך המתנהל בפרקליטות או במח"ש, ולרוב ההליך המינהלי מתקיים במקביל.

במדור אמצעים מינהליים משרתים עורכי דין, ותפקידם להמליץ לראש האגף, בשלבים השונים של ההליך המשפטי, על האמצעים המינהליים שיש לנקוט נגד שוטרים המעורבים בביצוע עבירות. הם גם מטפלים בפיטורים מחמת אי-התאמה, בקידום ובהמשך השירות של שוטרים במסגרת מסלולי השירות, על פי קריטריונים שנקבעו.

1. הבסיס החוקי לעבודת המדור קיים בפקודת המשטרה, הקובעת שהמפקח"ל רשאי להשעות שוטר שאינו קצין משטרה בכיר, להורידו בדרגה, לשחררו מן השירות או לפטרו, אם הוכח, להנחת דעתו, שהשוטר התרשל או שבדרך כלל אינו יעיל במילוי תפקידיו או שמבחינה אחרת אינו מתאים למלא תפקידיו. בפקודת הקבע של המשטרה בפרק "אמצעי משמעת מינהליים - אנשי משטרה החשודים בביצוע עבירה או שהוכרע דינם" (להלן - נוהל אמצעים מינהליים) מוסדר נושא האמצעים המינהליים העומדים לרשות המשטרה.
2. נוהל אמצעים מינהליים נכתב עוד לפני חקיקת חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, ולפני הקמת מח"ש. בית המשפט העליון בשבתו כבג"ץ ייחס חשיבות להסדרת הנושא בחקיקה ראשית והעיר בשנת 2009 כי "נראה שראוי היה לעגן בחקיקה ראשית מפורטת את סמכויות הרשות המוסמכת במשטרה להפעיל אמצעים מינהליים כלפי שוטרים שסטו מן השורה. ראוי כי סוגיה זו תוסדר במלואה, תוך קביעת התנאים לשימוש בסמכויות אלה, תוך תחימת יחס ברור בינם לבין הסמכויות הנתונות לגורמי המשמעת במשטרה על פי דיני המשמעת, ולבין ההליך הפלילי, תוך יצירת הרמוניזציה בין תחומים אלה. במסגרת הסדר חקיקתי זה, נדרש איוון בין הצורך, מצד אחד, להבטיח את רמת התנהגותו האתית של איש המשטרה כדי להגן על תפקודה הראוי של המשטרה ועל אמון



כבר לפני שבע שנים
העיר בית המשפט
העליון על הצורך
בהסדרת נושא
האמצעים המינהליים
בחקיקה. בשנת 2013
הוא שב והעיר על כך,
במועד סיום הביקורת
טרם גובש הסדר חוקי
עדכני

הציבור בה, ומנגד - יש להגן על זכויות השוטר כפרט, ובכלל זה על כבודו ועל עיסוקו, תוך שימת לב לכללי המשפט הציבורי והחוקתי⁵¹.

במהלך שנת 2012 שב בית המשפט העליון⁵² ונדרש לסוגיה, וציין בינואר 2013 כי "ראוי לפרט במסגרת חקיקה ראשית את סמכויות הרשות המוסמכת במשטרה להפעיל אמצעים מינהליים כלפי שוטרים שסרו מן השורה". בהתייחסו להודעת המשטרה כי הגורמים הרלוונטיים שוקדים על שכלולו של ההסדר החוקי של הנושא, הביע בית המשפט תקווה שההליך יסתיים במהירות המירבית.

כבר לפני שבע שנים העיר בית המשפט העליון על הצורך בהסדרת נושא האמצעים המינהליים בחקיקה. בשנת 2013 הוא שב והעיר על כך, וחרף התחייבות המשטרה להסדיר נושא זה במלואו בחקיקה עדכנית, במועד סיום הביקורת טרם גובש הסדר חוקי עדכני.

המשרד לביטחון הפנים (להלן - המשרד לבט"פ) ציין בתשובתו מדצמבר 2016 כי הוא סבור שאין להסדיר זאת בחקיקה ראשית מהטעם שהסדרת נושאים מעין אלו מחייבת גמישות הנעדרת בהליכי חקיקה ראשית. לדברי המשרד לבט"פ, בשנת 2012 הוא העביר למשטרה פנייה מפורטת וביקש ממנה להסדיר את סוגיית האמצעים המינהליים ואף כלל בפנייתו הצעות נוסח מפורטות לגיבוש ועדכון של פקודת המשטרה בעניין זה. המשטרה השיבה כי מחלקת משמעת והייעוץ המשפטי של המשטרה שוקדים על תיקון הנוהל העוסק באמצעים מינהליים, והטיטה הועברה למשרד לבט"פ לאישור.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד לבט"פ ולמשטרה שעליהם לפעול לשכלולו של הסדר חוקי עדכני בנושא האמצעים המינהליים וזאת בהקדם האפשרי, כפי שהעיר בית המשפט העליון.

3. נוהל אמצעים מינהליים קובע מדרג של חומרה באמצעים המינהליים שאפשר לנקוט נגד שוטר חשוד: פיטורין, השעיה, הוצאה לחופשה, העברה לתפקיד אחר או העברה ליחידה אחרת. הברירה בין האמצעים תלויה באופי העבירה. סמכויות המפכ"ל להשעות ולפטר שוטרים הן רחבות ומהוות חלק ממערך סמכויות רחב של ניהולו וארגונו של כוח האדם במשטרה הנתונות בידו. להלן הפרטים.

א. **הסמכות לפטר שוטרים:** פקודת המשטרה ונוהל אמצעים מינהליים מגדירים את מסגרת הסמכות המינהלית הנתונה למפכ"ל לפטר מן השירות שוטר החשוד בביצוע עבירה. בית המשפט העליון התייחס לנושא זה וקבע כי "הפעלת סמכות הפיטורין אינה מותנית בהכרח בהגשת כתב אישום,

51 בג"ץ 8225/07 סדיק נ' מפכ"ל המשטרה (פורסם במאגר ממוחשב, 6.7.09).

52 עע"מ 2042/12 רס"מ חרב נ' ראש אגף משאבי אנוש משטרת ישראל (פורסם במאגר ממוחשב, 16.1.13).

אלא בהיות השוטר בחזקת 'חשוד' שמתנהלת נגדו חקירה, ובתנאי שנצברו נגדו ראיות מנהליות בעלות ערך הקושרות אותו, לכאורה, לבצוע העבירה. יודגש, כי מציאות דברים זו אין פירושה כי החלטה על פיטורין או השעיה של שוטר היא פועל יוצא מתחייב מקיומם של החשדות, אלא על הגורם המוסמך להפעיל שיקול דעת בשים לב לכלל הנסיבות, ולייחס משקל יחסי ראוי לכל הגורמים הרלבנטיים שעליו לשקול לצורך קבלת החלטה בגורלו של האדם שעניינו עומד להכרעה"⁵³.

נוהל אמצעים מינהליים מתווה את שיקולי המפכ"ל, בין השאר, לצורך הפעלת הסמכות הנתונה בידו לפטר איש משטרה, ולפיו: אם מתעורר חשד כי שוטר ביצע עבירה שיש עמה קלון, הוא יפטר מן השירות אם הודה בכתב בביצוע העבירה או אם נתגלו ראיות בלתי תלויות וחד-משמעיות המבססות את החשד האמור. אם החשד מתייחס לעבירה אחרת שיש בה משום הפרה חמורה של חובות השוטר, ואם הודה בכתב בביצוע העבירה או שנתגלו ראיות בלתי תלויות וחד-משמעיות המבססות את החשד, יפטר השוטר אם המשקל המצטבר של נסיבות העבירה שהוא חשוד בה וטיב שירותו במשטרה מכריעים בדבר אי-התאמתו לשירות.

סמכותו של המפכ"ל לפטר שוטר מטעמי אי-התאמה נתונה לו גם אם השוטר זוכה בהליך פלילי או משמעתי. חוק המשטרה קובע כי "המפקח הכללי ראוי לפטר שוטר שנידון בהליך משמעתי או פלילי אף אם זוכה, אם הוא סבור, עקב הדיון המשמעתי או הפלילי, כי אין השוטר מתאים להמשיך ולשרת במשטרה, ובלבד שקצין משטרה בכיר לא יפטר אלא באישור השר".

על פי נתוני המשטרה, בשנת 2013 פוטרו מן השירות 69 שוטרים, שלושה מהם (כ-4%) בגין שימוש בכוח; בשנת 2014 פוטרו 74, שלושה מהם (כ-4%) בגין שימוש בכוח; ובשנת 2015 פוטרו מן השירות 82 שוטרים, תשעה מהם (כ-11%) בגין שימוש בכוח.

ב. **הסמכות להשעות שוטרים:** סמכות נוספת של המפכ"ל היא הסמכות להשעות שוטר שמתנהלת נגדו חקירה בחשד לביצוע עבירה. פקודת המשטרה קובעת כי "שוטר שמתנהלת נגדו חקירה על ביצוע עבירה או עבירת משמעת, ראוי המפקח הכללי להשעותו משרתו, ובלבד שלא ישעה קצין משטרה בכיר אלא באישור השר". בנוהל אמצעים מינהליים נקבע כי "איש משטרה החשוד בביצוע עבירה שיש עמה קלון, ולא פוטר - ישעה משרתו".

בשונה מפיטורין, לצורך השעיה אין דרישה כי יהיו הודאה או ראיות בלתי תלויות וחד-משמעיות המבססות את החשד לביצוע העבירה, אלא די בכך שמתנהלת נגד השוטר חקירה על ביצוע עבירה כדי לשקול השעיה.



הקביעה כי יש
להשעות שוטר בשל
חשד לעבירה שיש
עמה קלון, היא
אמירה ערכית שלפיה
לא ייתכן ששוטר
ימשיך לשרת כל עוד
מרחפת מעליו עננה
של חשד למעשה
חמור

על פי נתוני המשטרה, בשנת 2015 הושעו 22 שוטרים מתפקידם בגין חשש למעורבות בעבירות שיש עמן קלון, עלייה של יותר מ-55% לעומת השנים 2013 ו-2012.⁵⁴

נמצא כי ברוב המקרים החליטה המשטרה שלא להשעות מתפקידם שוטרים שהוגשו נגדם כתבי אישום. יתר על כן, יש שוטרים שהורשעו בפלילים ובכל זאת הושארו בתפקידם, בנימוק שיוגש ערעור על הרשעתם.

המשטרה השיבה כי כל החלטה בנוגע להשעות שוטרים נבחנת לגופה בהתאם לנסיבותיה, הכוללות בין היתר את טיב המעשים המיוחסים לשוטר, טיב שירותו, טיב הראיות ואומדן של סיכויי ההרשעה.

הקביעה בנוהל המשטרה כי יש להשעות שוטר בשל חשד לעבירה שיש עמה קלון, היא אמירה ערכית שלפיה לא ייתכן ששוטר ימשיך לשרת כל עוד מרחפת מעליו עננה של חשד למעשה חמור, החורג מתקן התנהגות הנדרש מאיש משטרה. ההכרח ששוטרים יתנהגו ללא רבב בעת מילוי תפקידם מחייב את המשטרה לפעול באופן ממוקד, מהיר ומידתי בעת שמתעורר חשד לחריגות, כדי שלא לאבד את אמון הציבור וכדי להרתיע שוטרים מלפעול שלא כדין.

ג. **נקיטת אמצעים אחרים:** כאמור לפי נוהל אמצעים מינהליים, האמצעים המינהליים העומדים לרשות המשטרה נוסף על השעיה ופיטורים הם העברה לתפקיד אחר או ליחידה אחרת, חופשה כפויה, התראת מפכ"ל או ראש אמ"ש, עיכוב קידום בדרגה והורדה בדרגה. הליכים אלה יינקטו נגד שוטר החשוד בביצוע עבירה שלא פוטר ולא הושעה.

(1) **העברה לתפקיד אחר או ליחידה אחרת:** גם העברה לתפקיד אחר או ליחידה אחרת אינה מחייבת הודאה מטעם השוטר או קיום ראיות בלתי תלויות וחד-משמעיות. נדרש להראות שהמשך מילוי התפקיד בידי השוטר עלול להפריע לניהול התקין של החקירה או המשפט, או שמילוי התפקיד אינו עולה בקנה אחד עם היותו חשוד בביצוע העבירה המיוחסת לו. אמצעים אלה הם ככלל מהירים יותר ופוגעניים פחות, וגם בהם יש כדי להגביר את אמון הציבור במשטרה.

לתלונה על שוטר יש השפעה על ההחלטה אם להשאירו בתפקידו או להעבירו ליחידה אחרת. נמצא כי למחלקת משמעת אין מידע סדור ומרוכז על מספר השוטרים שהועברו לתפקיד אחר באותה יחידה או ליחידה אחרת, לתקופת החקירה או ההליכים המשפטיים שהתנהלו נגדם.

המשטרה כתבה בתשובתה כי למחלקת משמעת יש הנתונים אלא שנדרשת פעולה ידנית לאיסופם.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה שנדרש שנתונים כאלה יהיו זמינים לשימוש. הנתונים יכולים ללמד אם המשטרה עושה שימוש מושכל באמצעי זה, שאינו משנה באופן משמעותי את מעמדו של השוטר ואת תנאי עבודתו, ובדרך כלל פוגע בו פחות מפיטורים או השעיה לפני הרשעה.

(2) **הוצאה לחופשה כפויה:** שוטר יוצא לחופשה כפויה אם המשך מילוי תפקידו עלול להפריע ליחידה או לפגוע בתדמית המשטרה. בשנים 2014 ו-2015 הוצאו בכל שנה 51 שוטרים לחופשה כפויה.

על פי נוהלי המשטרה, משך החופשה הכפויה לא יעלה על 60 ימי עבודה לקצין ו-30 ימי עבודה לנגד. במקרים מיוחדים רמ"ח משמעת רשאי להאריך את התקופות האמורות ב-30 ימי עבודה. ראש אמ"ש רשאי להחליט על הארכות נוספות ב-30 ימי עבודה בכל פעם. יצוין כי החופשה הכפויה אינה על חשבון מכסת ימי החופשה של השוטר, ומשכורתו משולמת במלואה.

על פי נתוני מחלקת המשמעת מיולי 2016, כ-33% מהשוטרים שהוצאו לחופשה כפויה שהו בחופשה יותר מחצי שנה, כ-42% מהם היו בחופשה כפויה 3-6 חודשים וכ-25% מהם חודש עד חודשיים. נתונים אלו אינם מתיישבים עם הוראת הנוהל והתפיסה העומדת בבסיסו. לפיכך ראוי שהמשטרה תבחן את השימוש שהיא עושה בכלי זה.

(3) **התראה מהמפכ"ל או מראש אמ"ש:** אחד האמצעים שאפשר לנקוט נגד שוטר באפיק המשמעת הוא מכתב אזהרה מהמפכ"ל או מראש אמ"ש, המתרה בשוטר שעליו להקפיד על התנהלות נאותה או כל התראה אחרת, שאם לא כן יישקלו פיטוריו. בעת מסירת מכתב ההתראה לשוטר על מפקדו להסביר לו את ההחלטות והנימוקים שפורטו במכתב.

מחלקת משמעת אינה מרכזת את הנתונים על ההליכים המשמעתיים והמינהליים שהיא נוקטת, כדי שיתאפשר לבדוק את יעילותם והשפעתם כגורם הרתעה

כאמור, מחלקת משמעת, נוסף על עבודתה השוטפת, מקיימת גם פעולות יוזמות שתכליתן להגביר את המודעות בקרב כלל המשרתים בארגון לנושא המשמעת ולאמות המידה שהם מצופים לעמוד בהן. אולם היא אינה מרכזת את הנתונים על ההליכים המשמעתיים והמינהליים שהיא נוקטת, כדי שיתאפשר לבדוק את יעילותם והשפעתם כגורם הרתעה. לריכוז מידע בנושא זה חשיבות גם משום החשש שהמשך שירותו של שוטר בתפקידו ובמגע עם הציבור, לאחר שהוגשה נגדו תלונה, עלול לפגוע באמון הציבור במערכת המשטרית ולהוליד נגדה טענות שאינה עושה כל שנדרש למיגור התנהגות שאינה הולמת את אנשי אכיפת החוק.

מדור דין משמעתי

ההליך המשמעתי נועד בעיקר להגן על השירות הציבורי ועל תדמיתו ולחזק את אמון הציבור בו. במדור דין משמעתי שלוש חוליות - חוליית התביעה, חוליית קב"דים וחוליית פיתוח ובקרה. לקציני חוליית התביעה סמכות בלעדית להחליט איזה הליך משמעתי יינקט כנגד שוטר החשוד בעבירת משמעת. בתיקי שימוש בכוח שלא כדין אין לחוליה סמכות החלטה והחלטת מח"ש מחייבת, אם כי היא אינה מורה על ההליך המשמעתי שנדרש לנקוט. חוליית קב"דים בוחנת את הממצאים וההמלצות של קב"דים ומעבירה אותם לראש אמ"ש, והוא מחליט אילו צעדים משמעתיים יש לנקוט. אלה ההליכים המשמעתיים שניתן לנקוט כנגד שוטרים החשודים בעבירות (מן החמור אל הקל):

העמדה לדין בביד"מ: בבית הדין למשמעת יושבים שלושה שופטים, שהם קציני משטרה בכירים, מהם שניים לפחות משפטנים. ביד"מ מוסמך לדון בעבירות משמעת המנויות בתוספת הראשונה לחוק המשטרה⁵⁵. נשיא ביד"מ או מי שהוא הסמיך לכך מוסמך להורות על קיום דיון לפני שופט אחד. התובע המשטרתי מייצג את התביעה בדיון; את השוטר רשאי לייצג עורך דין.

העמדה לדין לפני דן יחיד: הליך דן יחיד הוא כלי שיפוטי מהיר הנתון בידי המפקדים לשם שמירת הסדר והמשמעת. ההליך מתקיים לפני קצין שיפוט בדרגת רפ"ק ומעלה, שדרגתו גבוהה בשתי דרגות לפחות מדרגת הנאשם. העמדתו של שוטר לדין בהליך של דן יחיד עשויה להיעשות לפי החלטת מפקד או במסגרת הליך בירור נגד שוטר שמבצעים מח"ש, קב"ד או ית"צ.

הערת מפקד: במקרים שלא נמצאה בהם עילה לנקיטת הליך פלילי בבית משפט או הליך משמעתי בביד"מ או לפני דן יחיד, יש אפשרות לטיפול במישור הפיקודי, באמצעות הערת מפקד. את הטיפול הפיקודי בעבירות מסדירה פקודת מטא"ר - "הערת מפקד והדרכת מפקד בשל עבירת משמעת". מדובר בהליך משמעתי קל מאוד שבו השוטר מוזמן לריאיון ובמסגרתו המפקד מעיר לו על התנהגותו, שהיא בגדר עבירת משמעת.

55 בתיקי שימוש בכוח לפי סעיף 19(א) לתוספת הראשונה לחוק, או עריכת חיפוש, עיכוב או מעצר או כניסה לרשות היחיד, שלא כדין או שלא בתום לב לפי סעיף 8 לתוספת הראשונה לחוק - יורכב בית הדין משני קציני משטרה בכירים, בהם משפטן אחד לפחות, ונציג ציבור מרשמת נציגי ציבור הכשירים להתמנות לשופטי בית משפט שלום.

הדרכת מפקד: אמצעי טיפול נוסף במישור הפיקודי הוא הדרכת מפקד. בהדרכת מפקד נערך לשוטר ריאיון הדרכה בכתב, והמפקד מסביר בו לשוטר כיצד היה עליו להתנהג ומדריך אותו כיצד להתנהג בעתיד בנסיבות דומות.

ביד"מ קבע כי "בדין המשמעתי על בית הדין לשאול את עצמו בעיקר האם יש באמצעי המשמעת אותם יטיל כדי ליצור הרתעה מספקת בקרב השוטרים והאם יש בהם כדי להשיב על כנו את אמון הציבור במשטרה"⁵⁶. עוד נקבע בפסיקה זו כי נסיבות האישיות של הנאשם זוכות למשקל מופחת בדין המשמעתי ונסוגות מפני השיקולים המערכתיים, לאור תכליתו ההגנתית וההרתעתית של חוק המשטרה.

רשות מינהלית שניתנה בידה סמכות יכולה, על דרך העיקרון, להפעיל את שיקול דעתה באופן פרטני ביחס לכל מקרה ומקרה, ויכולה היא להפעיל את שיקול דעתה על פי מדיניות כללית שקבעה לעצמה. קביעת מדיניות כללית נעשית על ידי הרשות המינהלית פעמים רבות, בדרך של קביעת "הנחיות מינהליות". בית המשפט העליון עמד על היתרונות הרבים הגלומים בקביעת הנחיות מינהליות וקביעת קווי מדיניות ברורים, בצינו כי "לקביעת הנחיות, להבדיל מקבלת החלטות באופן פרטני, יתרונות, אשר בית המשפט הכיר בהם בפסיקתו: גיבוש הנחיות מאפשר לרשות לערוך בירור יסודי ולהתייעץ עם גורמים רלוונטיים; קיומן של הנחיות מייעל את פעולת הרשות והפעלתן תורמת לאחידות, יציבות ועקביות של פעולתה ולשוויון בהפעלת הסמכות. קיומן של הנחיות מאפשר לאזרח, הנזקק לרשות המנהלית, לצפות ולכלכל את צעדיו במידה סבירה של ודאות, ומקלה על הפעלת ביקורת על פעולת הרשות; בנוסף, על אף כלליותן של ההנחיות, הן מאופיינות בגמישות שאינה קיימת, למשל, בחקיקה... לאור ההכרה ביתרונות ההנחיות, נפסק כי מותר לרשות מינהלית, אף בהעדר אסמכתא בחוק, לקבוע הנחיות שידריכו אותה במילוי תפקידה, ולהסתמך על הנחיות אלה כשהיא באה להחליט במקרה מסוים"⁵⁷. דברים אלה יפים ביתר שאת בנוגע לקביעת הנחיות בתחום הדין המשמעתי לו יש השלכות כבדות משקל הן על המתלונן והן על השוטר.

1. נמצא כי לקציני חוליית הקבוצה ולקציני חוליית התביעה במדור דין משמעתי סמכות רחבה להחליט על פי שיקול דעתם אילו אמצעי משמעת יינקטו, בלא שנקבעו הנחיות פנימיות מפורטות וקווים מנחים לניתוב תיקים למסלולי הטיפול הקיימים: קב"ד, דן יחיד או ביד"מ. זאת ועוד, מדור דין משמעתי במחלקת משמעת מאפשר לשוטרים להגיש השגות על החלטות שהתקבלו לניתוב התיקים, אף שאזרחים אינם יכולים להגיש ערר.

המשטרה כתבה בתשובתה כי לא לגבי כל עבירה נכון או אפשרי לקבוע מסמרות או נוסחה בדבר קו הגבול המשפטי העובר בין העמדה לדין בביד"מ ובין הליך של דן יחיד. לדברי המשטרה, החלטות מסוג זה נכון לקבל באופן פרטני בהתחשב במכלול גדול של שיקולים ובטיב הראיות והנסיבות הספציפיות הנוגעות לכל תיק ותיק, וברור שכל החלטה כפופה למבחן הביקורת. המשטרה הוסיפה שלגבי כמה עבירות שאופיין מתאים לכך יגובשו קווים מנחים. עוד ציינה

56 תיק ביד"מ 34/14, ביד"מ 65/15.

57 ע"מ 9187/07 אורי לחון נ' משרד הפנים, פס' 38-39 (פורסם במאגר ממוחשב, 24.7.08).

המשטרה כי בשונה מהליכים פליליים רגילים, בדין המשמעתי אין למתלונן זכות על פי חוק להגיש השגה או ערר על החלטה שלא לנקוט אמצעי משפטי. עם זאת, לפני יותר משנה החלה מחלקת משמעת להודיע למתלוננים על סגירת התיקים, ואם הם משיגים על כך ההשגה נבדקת לגופו של עניין.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי לסמכויות שניתנו לקציני מדור דין משמעתי השפעה רבה הן על המשטרה כארגון והן על השוטר הנילון. לקביעת הערכאה שינוהלו בה הליכים משמעתיים יש משמעות רבה. ההליך בביד"מ ארוך יותר ומאפשר ייצוג בידי עורכי דין, והוא מרתיע מאחר שהדיונים בו פומביים ומעבירים מסר חד וברור גם לשוטר וגם לציבור.

למחלקת המשמעת סמכות רחבה ויש להפעילה בעקביות, בשוויוניות, בסבירות ובמידתיות. לפיכך, משרד מבקר המדינה סבור שראוי שמדור דין משמעתי יבחן את האפשרות להרחיב את ההנחיות הפנימיות בנוגע לאמות המידה לניתוב תיקים לביד"מ ולדן יחיד, לקבוע קווים מנחים להפעלת שיקול הדעת אם להגיש כתבי אישום ומה יהיה סוג הערכאה ולחייב תיעוד הנימוקים כדי לאפשר בקרה על תקינות ההליך.

2. בלוח להלן נתונים על תיקים שהעבירה מח"ש לטיפול מחלקת משמעת בשנים 2015-2013.

לוח 2: התיקים שהועברו ממח"ש למחלקת משמעת, 2015-2013

2015	2014	2013	
288	195	180	תיקים שהתקבלו ממח"ש
38	30	35	מהם תיקים בגין שימוש בכוח
7	14	19	מהם תיקים שהוגשו בהם כתבי אישום לביד"מ

המקור: נתוני משטרת ישראל

מהלוח עולה כי בשנים 2015-2013 חלה ירידה בשיעור התיקים הנוגעים לשימוש בכוח מסך כל התיקים שהועברו ממח"ש למשטרה: בשנת 2013 היה שיעורם כ-19%, ב-2014 כ-15% וב-2015 כ-13%. ירידה חלה גם בשיעור התיקים שהוגשו בהם כתבי אישום בגין שימוש בכוח מסך תיקי השימוש בכוח: בשנת 2013 היה שיעורם כ-56%, ב-2014 כ-48% וב-2015 כ-18%.

א. כאמור, בתיקי שימוש בכוח שלא כדין אין למחלקת משמעת סמכות החלטה והחלטת מח"ש מחייבת, אולם מח"ש אינה מורה על ההליך שנדרש לנקוט. נמצא כי המשטרה מנתבת לא אחת תיקי שימוש בכוח שהתקבלו ממח"ש למסלול של דן יחיד, אף שלכאורה יש בכך כדי להמעיט מחשיבות הטיפול בעבירות אלו.



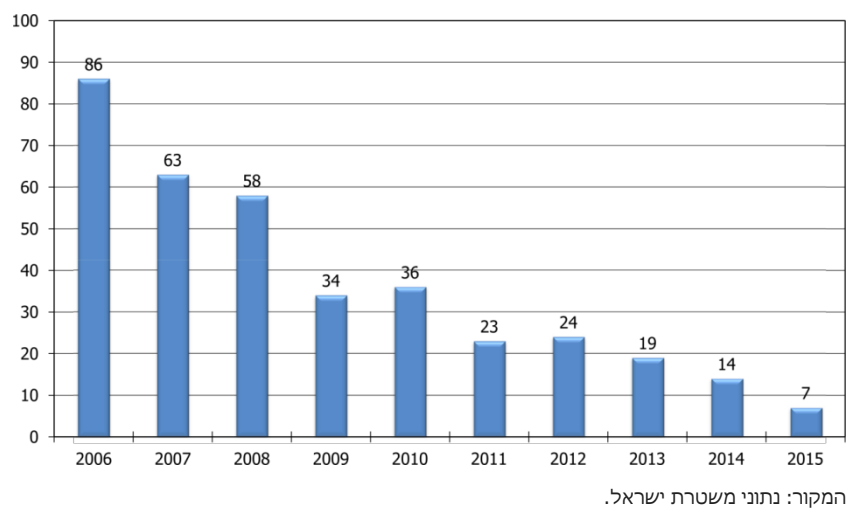
למחלקת המשמעת
סמכות רחבה ויש
להפעילה בעקביות,
בשוויוניות, בסבירות
ובמידתיות. ראוי
שמדור דין משמעתי
יבחן את האפשרות
להרחיב את ההנחיות
הפנימיות בנוגע
לאמות המידה לניתוב
תיקים

המשטרה כתבה בתשובתה כי כל תיק נבחן בקפידה ומצריך החלטה משפטית מנומקת.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי העברת תיקים לשפיטה לפני דן יחיד צריכה להיות שקולה ולהיעשות במקרים המתאימים בלבד. לפיכך ראוי שבמיוחד לגבי מקרים שבהם מח"ש כבר החלה בבדיקה המשטרה תקבע כללים ברורים להמשך הטיפול.

ב. במהלך השנים ירד מספר כתבי האישום שעניינם שימוש בכוח. בתרשים להלן נתונים על מספר כתבי האישום בגין עבירות מסוג שימוש בכוח בשנים 2015-2006.

תרשים 9: מספר כתבי האישום בגין עבירות מסוג שימוש בכוח, 2015-2006



מהתרשים עולה שמספר כתבי האישום שהוגשו בגין עבירות של שימוש בכוח בשנת 2015 היה קטן בכ-92% ממספרם בשנת 2006.

המשטרה כתבה בתשובתה כי הירידה במספר כתבי האישום המוגשים נובעת מפעילות רבת שנים של המשטרה בכלל ושל מג"ב בפרט לחינוך והרתעה.



עיון בפסקי הדין של
ביד"מ מלמד שלעתיים
מתח בית הדין
ביקורת על קולת
העונש שביקשה
התביעה להשית על
שוטר שהורשע, והיו
מקרים שבית הדין אף
דחה עונש שהוסכם
עליו בין התביעה
להגנה בהסדר טיעון
והחמיר בעונש

משרד מבקר המדינה מעיר כי תשובת המשטרה ומספר כתבי האישום המוגשים לבית הדין למשמעת בגין שימוש בכוח מציגים לכאורה תמונה ובה אלימות השוטרים היא תופעה שולית. ואולם תמונה שונה לחלוטין מצטיירת ממספר התלונות על שימוש בכוח המוגשות נגד שוטרים ומסקרי דעת קהל המלמדים כי מידת האמון שרוחשים למשטרה הציבור ובעיקר קבוצות מיעוט בחברה הישראלית היא מועטה. על המשטרה לבחון נתונים אלה ולשקול הכנסת שינויים באופן השימוש בכלים שהועמדו לרשותה בדין המשמעתי, כדי לצמצם את השימוש בכוח שלא כדין ולהגביר את אמונו של הציבור במשטרה.

בית הדין למשמעת (ביד"מ)

ביד"מ מוסמך לגזור על נאשם שהורשע מזיפה, נזיפה חמורה, הורדה בדרגה, קנס (שאינו עולה על כפל הקנס שמוסמך להטיל דן יחיד שהוא קצין שיפוט בכיר⁵⁸), ריתוק למקום השירות לתקופה שאינה עולה על 45 יום, מחבוש לתקופה שאינה עולה על 45 יום או פסילת רישיון הנהיגה המשטרתי לתקופה שאינה עולה על 90 יום (כשמדובר בעבירה הכרוכה בנהיגה ברכב משטרתי).

עיון בפסקי הדין של ביד"מ מלמד שלעתיים מתח בית הדין ביקורת על קולת העונש שביקשה התביעה להשית על שוטר שהורשע, והיו מקרים שבית הדין אף דחה עונש שהוסכם עליו בין התביעה להגנה בהסדר טיעון והחמיר בעונש.

לדוגמה, קצין משטרה⁵⁹ הורשע על פי הודאתו בהתנהגות שאינה הולמת שוטר ובהטרדה מינית. בהסדר טיעון עם מח"ש הוסכם שיודה באמור בכתב האישום, ובתום ההליך המשמעתי נגדו ייסגר גם התיק הפלילי. עוד הוסכם שנושא העונש יידון בביד"מ והקצין יפוטל וישלם פיצוי למתלוננת. בביד"מ נחתם הסדר טיעון נוסף בין הקצין לתביעה (מחלקת משמעת), ובו הוסכם על עונש של נזיפה חמורה וקנס, שאת סכומו יקבע ביד"מ. כשהובא הסדר הטיעון לפני ביד"מ הוא דחה אותו ופסק שהוא מקל ביותר ואינו עומד בדרישת האיזון, אין בו ביטוי לחומרת המעשים שהשוטר הורשע בהם ואין בו מענה לאינטרס הציבורי. ביד"מ הוסיף כי אלמלא ההסדר היה גוזר על הנאשם הורדה בדרגה אחת לצמיתות. בסופו של דבר גזר ביד"מ על הנאשם נזיפה חמורה, הורדה בדרגה לשמונה חודשים וקנס בסך 10,000 ש"ח.

58 קצין משטרה בדרגת ניצב משנה ומעלה שהוסמך לשמש קצין שיפוט לפי פקודות משטרת ישראל.

59 ביד"מ 6/16.

הורדה בדרגה: אחד העונשים החמורים שביד"מ מוסמך להטיל הוא הורדה בדרגה, אך בחוק אין קביעה לגבי משך זמן ההורדה בדרגה ולגבי מספר הדרגות שאפשר להוריד לפי חומרת העבירה. נמצא שברוב ההחלטות של ביד"מ שנבדקו ההורדה הייתה בדרגה אחת ולתקופה של חודשים מספר, ובמקרים ספורים בלבד נקצבה ההורדה בדרגה ליותר משנה.

המשטרה כתבה בתשובתה כי היא בוחנת את נושא ההורדה בדרגה, מאחר שלדבריה יש אי-בהירות לגבי מספר הדרגות שניתן להוריד שוטר שהורשע.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי על מנת להעביר מסר ברור לכלל השוטרים כי בחומרה ייענש שוטר שניהג באלימות כלפי אזרח ללא הצדקה ובחריגה מן הסביר, או יעבור עבירה חמורה אחרת, על התביעה לדרוש הטלת עונשים שייתנו ביטוי הולם לחומרת העבירה.

פרסום שמות שוטרים בפסקי דין של ביד"מ: על פי העיקרון החל במשפט הישראלי, ככלל, הדיונים בבתי המשפט הם פומביים, וכך גם פסקי הדין. דיוני ביד"מ מתנהלים בפומבי, וכל צד להליך וכל אדם אחר הפונה לביד"מ ומבקש לקבל העתק של פסק הדין רשאי לעיין בפסק הדין המלא ללא כל השמטות או מחיקות, לרבות שמו של הנאשם. ואולם הדין אינו מחייב את המשטרה לפרסם מיוזמתה את פסקי הדין של בתי הדין למשמעת, כפי שנעשה בבית הדין למשמעת של שירות המדינה, אשר מפרסם את פסקי הדין המשמעתיים שניתנו בו, לרבות שמות הנאשמים. בשנים האחרונות החלה המשטרה לפרסם, אחת לרבעון, את כל פסקי הדין המשמעתיים באתר המשטרה במרשתת.

המשטרה אינה מפרסמת את שמות השוטרים אשר הועמדו לדין משמעתי, בטענה שפרסום יזום של שמותיהם פוגע יתר על המידה בפרטיותם ובזכותם לשם טוב.

בתשובתה כתבה המשטרה כי אין להעניש את השוטרים פעמיים - במישור המשמעתי ובמישור המינהלי. המשטרה הוסיפה כי אין הצדקה לפרסום השמות, וכי הוא ממילא לא יביא להרתעת שוטרים ולחינוכם.

יצוין כי הפרסום של שמות הנאשמים בבית הדין למשמעת של שירות המדינה אינו מהווה ענישה נוספת, כך גם הוא אינו מהווה ענישה שכזו בבית הדין למשמעת של המשטרה.

המשטרה אינה מערערת על החלטות זיכוי של דן יחיד

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי הפרסום נועד גם להגביר את אמון הציבור במשטרה וגם להרתיע שוטרים אחרים ולהרחיקם מדבר עבירה. עוד יוער כי עבירות רבות הנדונות בביד"מ הן עבירות חמורות וחלקן אף מתאימות מבחינת חומרתן להליך הפלילי. כפי שמתפרסמים לכול שמות שוטרים שעניינם מתנהל באפיק הפלילי, כך יש מקום לשקול את פרסום שמות השוטרים בהליכי המשמעת.

הליך שפיטה בפני דן יחיד

ההליך המתקיים לפני דן יחיד מחייב שמירה על כללי הצדק, החוק והנהלים, כדי שיישמרו זכויות השוטר וזכויות המתלונן ולשם ניהול המשפט באופן הוגן וצודק. השוטר מקבל את כתב התלונה נגדו 48 שעות לפחות לפני המשפט, לאחר מכן נערך דיון לבירור אשמת השוטר ובמהלכו יטען השוטר את טענותיו וניתנת לו האפשרות לזמן עדים. בסוף הדיון ניתנים הכרעות דין (הרשעה או זיכוי) וגזר דין אם הייתה הרשעה.

על פי חוק המשטרה, דן יחיד הדן בעבירת משמעת לא יזכה את הנאשם אלא לאחר שנתן לנפגע מהשוטר הזדמנות להשמיע את עדותו לפניו. אם זיכה דן יחיד נאשם בלי לזמן את הנפגע, "בטל הפסק מעיקרו" והנאשם יישפט מחדש. לראש מחלקת משמעת סמכות⁶⁰ לבטל פסק או פסק חלוט, באופן מלא או חלקי, ולהורות על דיון חוזר אם חרג הדן היחיד מן הסמכות שניתנה לו בדיון; אם נפל פגם או פסול מהותי בניהול ההליך; אם נוהל ההליך בסתירה מהותית לעקרונות של צדק והגינות משפטית; או אם התעורר חשש של ממש כי בהרשעה נגרם לנאשם עיוות דין.

לפי נתוני מחלקת המשמעת, בשנת 2014 הגיעו 38 תיקים לשפיטה אצל דן יחיד עקב הליך בירור שהחל במח"ש והועבר למחלקת משמעת, ובשנת 2015 - 33 תיקים.

1. שוטר שהורשע בידי דן יחיד רשאי להגיש ערר על פסק הדין בתוך 15 ימים. אם זוכה השוטר בעקבות תיק מח"ש או קב"ד, ראש אמ"ש רשאי להגיש ערר על הזיכוי בתוך 15 ימים. דן יחיד אינו מוסמך להורות על הורדה בדרגה אלא להטיל מיפה, מיפה חמורה, קנס, ריתוק, פסילת רישיון נהיגה.

נמצא כי בפועל המשטרה אינה מערערת על החלטות זיכוי של דן יחיד. זאת בשעה שלפי נתוני המשטרה, ניכרת עלייה של 25% בקירוב במספר העררים שמגישים שוטרים על החלטות דן יחיד להרשיעם (50 עררים ב-2015 ו-40 ב-2014).

המשטרה מסרה בתשובתה כי היא מגישה עררים על החלטות דן יחיד רק במקרים נדירים. המשטרה הוסיפה כי לרמ"ח משמעת יש סמכות לבטל החלטות של דן יחיד ונעשה שימוש בסמכות זו.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי עליה לבדוק אם רמ"ח משמעת משתמש בסמכותו לצורך בדיקה עניינית או רק לבדיקה טכנית. יש חשש שהימנעות גורפת מהגשת ערר על החלטות זיכוי של דן יחיד מעבירה מסר הפוגע בהרתעה של ההליך המתקיים לפני דן יחיד. חשוב שהמשטרה, כגוף החוקר את עצמו, תקיים בקרה על ההליך מתחילתו ועד סופו ותגיש עררים במקרים המתאימים.

2. על התייחסותה של מחלקת משמעת להליך של שפיטה לפני דן יחיד אפשר ללמוד מן הדוגמה שלהלן. שני בלשי נוער הפעילו כוח על שני אזרחים שאחד מהם קטין. הראיות הצביעו על התנהגות שרירותית של השוטרים וניצול לרעה של סמכות. מאחר שהמתלונן היה קטין והשוטרים הגזימו בתיאור האירוע ודיווחו שלא בצדק כי התנגד התנגדות פעילה, החליטה מח"ש להעמיד את השוטרים לדין משמעתי. מחלקת משמעת החליטה כי אפשר להסתפק בהעמדת השוטרים לדין משמעתי לפני דן יחיד, בשל עבירות שימוש בכוח ואי-מילוי חובת הזהירות. תקופת ההתיישנות לצורך העמדת השוטרים לדין לפני דן יחיד חלפה, אך ראש אמ"ש מוסמך על פי הנהלים להאריכה, ומחלקת משמעת ביקשה ממנו להאריכה, בנימוק שהארכתה תועיל לשוטרים משום שתמנע את שפיטתם בביד"מ. ההליך הסתיים באוקטובר 2015.

משרד מבקר המדינה סבור שחשד להפעלת כוח שלא כדין (גם אם לא בדרגת חומרה גבוהה) נגד קטין והגזמה בתיאור האירוע מחייבים טיפול הולם. החלטת מחלקת המשמעת על שיפוט לפני דן יחיד, יכולה להעיד על ראייה חד-צדדית המוטית לטובת השוטרים, וספק אם היא משרתת את טובת המשטרה ואת טובת הציבור.

בירור תלונות בידי קצין בודק

מסגרת אחרת לבירור תלונות על שוטרים היא קצין בודק או ועדה בודקת - קצין או צוות של קצינים המתמנים לבדיקת עניין מסוים, לסיכום הממצאים ולניסוח המלצות. המפכ"ל וסגנו, ראש אמ"ש, ראש אגף וסגנו, מפקד מחוז וסגנו, מפקד מג"ב וסגנו, חשב המשטרה וכל קצין שהוסמך בידי המפכ"ל רשאים למנות קבו"ד. חלק מהקבו"דים מתמנים במחוזות ובמרחבים ללא מעורבות מחלקת המשמעת.

הקבו"ד אינו נדרש להיות בעל ידע משפטי או חקירתי, אך תפקידו מעין-שיפוטי, והוא רשאי להמליץ על ריאיון הדרכה לשוטר, הערת מפקד לשוטר והעברת שוטר

מתפקידו. תפקיד הקב"ד הוא גם מעין-חקירתי, והוא רשאי להמליץ להחזיר את הנושא לביד"מ או לדן יחיד. קב"ד רשאי גם להציע שינוי ארגוני או שינוי בפקודה.

נוהל המשטרה בנושא⁶¹ (להלן - נוהל קב"ד) מסדיר את מינוי הקב"דים ועוסק בכלל הנושאים הנוגעים לעבודתם. הנוהל מונה רשימת מקרים שחובה למנות בהם קב"ד ומקרים שאפשר למנות בהם קב"ד. על פי נוהל קב"ד חובה למנות קב"ד בכל אירוע ששוטר השתמש בו בכלי ירייה.

דרגתו של קב"ד לא תהיה נמוכה מדרגת השוטר שבעניינו נערכת הבדיקה, עליו להיות בעל כישורים מתאימים ונטול ניגוד עניינים בנושא ובעניין הנילון. על הקב"ד לגבות הודעות מן המעורבים בתיק, לאסוף את כל המסמכים הרלוונטיים ולתעד כל פעולת חקירה שנעשת בתיק. בתום הבדיקה עליו להגיש לקצין הממנה את סיכום הבדיקה, הכולל את החומר שאסף ואת חוות דעתו, ולצרף לתיק הקב"ד יומן תיק ובו רשימה ממוספרת של המסמכים, החפצים והעדויות.

בשנת 2015 עלה ב-6% בקירוב מספר תיקי הקב"דים שבטיפול מחלקת המשמעת (224 לעומת 211 בשנת 2014). כשליש מתיקים אלה (כ-30% בממוצע) עסקו בכלי ירי (שימוש בהם או אובדנם).

כאמור, קב"ד רשאי להמליץ על העברת עניין לטיפול ביד"מ. בשנים האחרונות ביקר ביד"מ לא אחת את עבודתם של הקב"דים עקב פגמים שמצא בהתנהלותם והעיר על היעדר בקרה של מחלקת משמעת עליהם.

להלן דוגמאות:

1. ביד"מ הביע את דעתו בעניין פגמים שנפלו בעבודת קב"ד וציין⁶²: "פעם אחר פעם מתייצבים התובעים בבית הדין ומבקשים להכשיר פגמים אלו בדיעבד, ותוך ציפייה מבית הדין שיענה לכך... לא שמענו מגורמי התביעה שבעלי התפקידים השונים העוסקים בכך פועלים לצמצום הפגמים בהליכי הקב"ד. ההיפך, התרשמנו... שהטעויות האלה ימשיכו לקרות". בית הדין ציין עוד שקשה להשתחרר מתחושת אי-הנוחות שמשרה מצב לא תקין זה, שבו בדיקתו של קב"ד, שנועדה לבחון אם שוטר לא קיים את נוהלי המשטרה, נגועה בעצמה באי-הקפדה על נהלים.
2. בית הדין שב ונדרש לנושא והעיר כי מחלקת המשמעת צריכה לבדוק ולבקר את עבודת הקב"דים. להמחשת הבעיה ציין בית הדין את דבריו של קב"ד שהעיד על עצמו כי לא קרא כלל את נוהל הקב"ד לפני שהחל בבדיקה, ועל כן לא ידע על פעולות בסיסיות שנדרש לבצע, כגון חובתו להסביר לשוטר הנילון את חובותיו וזכויותיו.

61 פה"מ 09.04.01 קצינים בודקים ועדות בודקות.

62 תיק ביד"מ 16/15.

גם תיקים שבהם עלה
שהשוטרים לא היו
דוברי אמת או לא
דיווחו דיווח מלא
בדוחות פעולה
ולפעמים אף תיאמו
גרסאות, הופנו
להדרכת מפקד

המשטרה עושה שימוש נרחב בקצינים בודקים כדי לבדוק מגוון נושאים, לרבות תלונות שהועברו אליה ממח"ש. הביקורת שנמתחה לא אחת על עבודת הקבו"דים מעלה חשש שעיקר הדגש במינויים מושם על דרגתם, ואין תשומת לב מספקת לשאלה אם יש להם הכישורים הדרושים למילוי התפקיד כהלכה. לפיכך ראוי שהמשטרה תוודא כי לתפקיד זה יתמנו קצינים מתאימים, וכי הקבו"דים יקפידו להתכונן כראוי למילוי תפקידם ויעמדו בנהלים שנקבעו לעבודתם.

טיפול פיקודי - הערת מפקד והדרכת מפקד

בשנת 2015 גדל ב-53% מספר התיקים שהתקבלו במחלקת משמעת ממח"ש והופנו למסלול של הערת מפקד (46 לעומת 30 ב-2014), ומספר התיקים שהופנו להדרכת מפקד גדל ב-566% (40 לעומת 6 ב-2014).

גם תיקים שבהם עלה שהשוטרים לא היו דוברי אמת או לא דיווחו דיווח מלא בדוחות פעולה ולפעמים אף תיאמו גרסאות, הופנו להדרכת מפקד.

כך לדוגמה מקרה שבו המליצה מח"ש להעמיד לדין משמעתי שוטר שמעל דוכן העדים בהליך שבו היה עד, השיב תשובה שקרית ובכך פגע בתדמית המשטרה. מחלקת המשמעת החליטה להסתפק בהליך של הדרכה. ההליך נועד להבהיר לשוטר שבעתיד אם יהיה במעמד של עד בהליך שיפוטי, ינקוט משנה זהירות בעת שהוא משיב לשאלות שהוא נשאל, כדי למנוע הטלת דופי כלשהו באמינותו בפרט ובאמינות המשטרה כולה.

המשטרה כתבה בתשובתה כי בכל תיק מתקבלת החלטה מנומקת והיא נובעת ממכלול סיבות אפשריות.

יצוין כי אי-תיעוד פרטים מהותיים בדוחות הפעולה שממלאים שוטרים היא תופעה שהקוד האתי של המשטרה עוסק בה. בקוד נכלל הערך "יושרה", ולפיו "השוטר יפעל תוך הלימה מלאה בין אמירת האמת, לבין הכוונה למימושה ובין העשייה להשגתה. את פעולותיו יאפיין כנות והוגנות בהתאם לעקרונות הפעילות המשטרתית בעיני האזרחים, עמיתיו פקודיו ומפקדיו". בשורה ארוכה של פסקי דין נקבע כי האמינות היא תנאי ערכי לפעילות התקינה של משטרה. לפיכך על המשטרה לנקוט אמצעים שיבטיחו טיפול הולם בכל שוטר המועל באמון שניתן בו ומנצלו לרעה, ובאופן זה מערער את האמון בארגון ובמשרתים בו.

טיפול משמעותי קל מסוג הערת מפקד או הדרכת מפקד בשוטרים שאינם דוברים או מדווחים אמת עלול לפגוע בהרתעה ולשדר מסר של יחס סלחני לבעירות משמעת, במיוחד כשההליך המשמעותי מתנהל בתוך היחידה ואינו פומבי. על המשטרה לוודא כי טיפולה במקרים כאלה יעביר מסרים ערכיים בלתי מתפשרים, על מנת לחזק את אמון הציבור במשטרה ולהרתיע שוטרים אחרים מעבירות דומות. במקרים המתאימים עליה לשקול שימוש בהליכים אלה כטיפול משלים, לצד ההליכים המשמעותיים החמורים יותר העומדים לרשותה.



למחלקת המשמעת שיקול דעת בלעדי בהחלטה על ההליך המשמעותי שיינקט - ביד"מ, דן יחיד, קבו"ד, הערת מפקד והדרכת מפקד - למעט תיקי שימוש בכוח שלא כדין, שהחלטת מח"ש מחייבת בהם אולם אינה מורה על ההליך שנדרש לנקוט. ממסמכי המחלקה עולה שמספר התיקים שהגיעו אליה ב-2015 גדל ב-50% בקירוב (288 תיקים ב-2015 לעומת 195 ב-2014). ואולם חלק גדול מהתיקים טופלו בסופו של דבר בהליכי משמעת קלים יחסית, לפני המפקדים, ולא בביד"מ או לפני דן יחיד, ולפיכך למרות הגידול במספר התיקים שהועברו ממח"ש, לא היה גידול דומה במספר כתבי האישום שהוגשו ב-2015.

התלונות המטופלות במחלקת המשמעת עוסקות לא אחת בעבירות משמעת חמורות ואף בדרגת חומרה הקרובה לזו של עבירה פלילית, ולמדיניותה של המחלקה יש השפעה הן על מספר כתבי האישום המוגשים לבית הדין, הן על חומרת העונשים, הן על הגידול במספר ההליכים הקלים יותר.

בטיפול בתלונות חובה לשקול בכובד ראש את ההיבט הציבורי, ההיבט הארגוני וההיבט האישי. על המשטרה לוודא שהטיפול בעבירות משמעת יביא להרתעה, לירידה בכמות התלונות על שוטרים שיימצאו מוצדקות ולהגברת אמון הציבור במשטרה.



בשנת 2015 שירתו בה
132 שוטרים שהורשעו
בעבירות פליליות.
במשטרה אין ריכוז
של פרטי העבירות
הפליליות שעברו
שוטרים אלה

השפעות ההליך הפלילי וההליך המשמעותי על המשך השירות

ריכוז מידע משמעותי על שוטרים לשם החלטה על המשך שירותם

שוטרים שהורשעו בפלילים - אם הורשע שוטר בעבירה פלילית, נשקלת נקיטת
אמצעים מינהליים נגדו, לרבות פיטורים. הליך הבחינה מתבסס על טיבם
ונסיבותיהם של המעשים שבהם הורשע השוטר.

1. נוהל אמצעים מינהליים מבדיל בין הרשעה בעבירה שעל פי נסיבותיה נושאת
קלון, אשר ככלל, מובילה לפיטורים, ובין הרשעה בעבירה שעל פי נסיבותיה
אינה נושאת עמה קלון, שאז יישקלו פיטורים רק אם טיב השירות הוא בעייתי.
הפקודה גם קובעת שאם הורשע שוטר בעבירה והעונש שנקבע עליה הוא
מאסר או מאסר על תנאי, וראש אמ"ש סבר שאין לפטרו מן השירות, עליו
לדווח על כך למפקד לפני קבלת כל החלטה בעניין.

לשוטר סמכויות שהחוק מקנה לו, ותפקידו לאכוף את החוק. לכן כאשר
הוא מפר בעצמו את החוק קיים חשש שהוא כורת במידיו את שורשי
סמכותו. ההחלטה בדבר המשך שירותו של שוטר שהורשע בפלילים
מעמידה אפוא את המשטרה בפני דילמה מורכבת, ועליה לבסס את
החלטותיה על שיקולים רלוונטיים ובהם גם האינטרס הציבורי, השמירה
על תדמית המשטרה ואפקט ההרתעה.

2. מנתוני המשטרה עולה כי בשנת 2015 שירתו בה 132 שוטרים שהורשעו
בעבירות פליליות.

במשטרה אין ריכוז של פרטי העבירות הפליליות שעברו שוטרים אלה,
נסיבות המקרים שבהן הורשע כל אחד מהם והאמצעים המינהליים
שנשקלו לנקוט נגדו, לרבות פיטורים.

שוטרים שתלונות נגדם טופלו בידי ית"ץ - לפי הנוהל "הטיפול בתלונות ציבור",
כל קצין תלונות ציבור במשטרה יחבר פעם בשנה דוח על שוטרי יחידתו שבתוך שנה
אחת הוגשו נגדם שלוש תלונות ציבור או יותר ולפחות שלוש מהן נמצאו מוצדקות או
בלתי מוכחות. קצין תלונות הציבור צריך לדווח למפקדו של השוטר, והמפקד יזמן
את השוטר לריאיון ויעיר לו על ריבוי התלונות נגדו ועל חובתו לשפר את התנהגותו.
המפקד יתעד את הריאיון ויעביר העתק של המסמך המתעד לראש יחידת הביקורת
ותלונות הציבור.

לפי נוהל אמ"ש, "תלונות בלתי מוצדקות ותלונות שלא הובררו עד תום" יישמרו במערכת מחשוב ייעודית, אך לא יוצגו למערך אמ"ש ביחידות ולא יירשמו בתדפיס האיש. אף על פי כן, מפקד רשאי לקבל באמצעות רמ"ח משמעת תדפיס אישי המקיף גם תלונות בלתי מוצדקות או תלונות שלא הובררו עד תום.

המשטרה אינה אוספת מידע על תלונות ציבור שהוגשו נגד שוטרים ונמצאו לא מוצדקות או לא הובררו עד תום כמתחייב מנהליה, ומערכת המידע הייעודית שהייתה אמורה לרכז את המידע בנושא אינה פועלת זה שנים.

המשטרה חזרה על תשובתה וציינה כי ראש אמ"ש הקימה צוות שתפקידו להסדיר את הדיווחים המשמעתיים, הכולל מרכז מידע שירכז את כל התלונות במערכת אחת.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי ריכוז מידע לגבי שוטרים שנפתחו נגדם תיקים, אף אם לא הבשילו לכלל תיקים פליליים או משמעתיים, חיוני כדי שהמשטרה תוכל לוודא את נאותות רמתם המקצועית והמוסרית של השוטרים, ולקבל החלטות בעניין המשך דרכם במשטרה בכלל וקידומם בפרט, וכן כדי שתוכל לעמוד על נושאים הטעונים טיפול מערכתי.

שוטרים שתלונות נגדם טופלו בידי אגף המשמעת - בנוהלי אמ"ש יש נוהל "טיפול פיקודי ומשמעתי בשוטרים שנגדם קיימות תלונות" משנת 1994 (להלן - הנוהל מ-1994), ולפיו כל קצין אגף משמעת יחידתי יבדוק אחת לשנה את נתוני המשמעת של כל אחד מהשוטרים שביחידתו, ואם ימצא שהצטברו נגד מי מאנשי היחידה כמה אירועים המחייבים נקיטת אמצעים משמעתיים או חוות דעת שליליות, עליו להכין בעניינן חוות דעת ולמסור אותה למפקד היחידה. על המפקד לזמן את השוטר לריאיון, וההחלטה שתתקבל בעקבות הריאיון תתויק בתיקו האישי של השוטר.

שוטר שיחידה חוקרת⁶³ פתחה בחקירה בעניינו, יורה מפקד היחידה על זימונו לריאיון עם מפקדו הישיר. אם במהלך שירותו של השוטר נפתחו נגדו חקירות נוספות (למעט חקירות שתיקיהן נסגרו מחוסר אשמה), ולא ננקטו נגדו בגינן אמצעי משמעת מינהליים או פיקודיים, יזמן אותו מפקד היחידה לריאיון, ישמע את תגובתו ויודיע לו את החלטתו.

הנוהל קובע שאם סיבת החקירה המתנהלת נגד השוטר היא חשד לשימוש בכוח שלא כדיון, ידגיש המפקד לפני השוטר שהמשטרה רואה תופעה זו בחומרה רבה, ויורה לו להקפיד לפעול במגעו עם הציבור רק על פי סמכויותיו ובמלוא האופק והסובלנות, ויודיעו שעתידו במשטרה יישקל לפי תוצאות החקירה. הטופס המתעד את מהלך הריאיון יתויק בתיקו האישי.

63 יחידה חוקרת מוגדרת - מח"ש שבמשרד המשפטים, יחידת חקירה משטרתית או כל גוף חוקר אחר המוסמך לנהל חקירה על פי חוק.

מחלקת המשמעת אינה פועלת ואינה יוזמת פעולות לאיתור שוטרים בעייתיים או תופעות חריגות

המשטרה אינה מקיימת את האמור בנוהל "טיפול פיקודי ומשמעתי בשוטרים שנגדם קיימות תלונות", שקבעה היא עצמה. מפקדי המשטרה אינם מזמנים שוטרים לראיונות בנסיבות האמורות, ומחלקת המשמעת אינה מרכזת את נתוני המשמעת. לפיכך כיום אין לדעת בזמן נתון את מספר השוטרים שהוגשו נגדם תלונות או חוות דעת שליליות.

המשטרה השיבה כי בעיה מחשובית מונעת את יישום הנוהל. בימים אלה נעשית עבודה עם הגורמים המקצועיים כדי לאפשר לקציני אמ"ש מחוזיים להפיק את הנתונים ולהפנות את השוטרים הרלוונטיים לטיפול.

כבר בשנת 2005 העיר משרד מבקר המדינה⁶⁴ שהנוהל אינו מיושם, והמצב לא השתנה גם בחלוף יותר מעשור. משרד מבקר המדינה רואה עובדה זו בחומרה.

איתור שוטרים שאינם מתאימים לתפקיד - אחד מתפקידי מחלקת המשמעת הוא איתור שוטרים בעייתיים ותופעות חריגות וגיבוש המלצות לדרג הפיקודי על הטיפול בנושאים אלה.

1. נמצא כי מחלקת המשמעת אינה פועלת בהתאם להגדרת התפקיד שלה ואינה יוזמת פעולות לאיתור שוטרים בעייתיים או תופעות חריגות.

גם כאן השיבה המשטרה כי בעיה מחשובית מונעת את יישום הנוהל, ושהיא פועלת לפתור אותה.

על הבעייתיות בכך שהמשטרה אינה יוזמת פעולות לאיתור שוטרים בעייתיים ניתן ללמוד מן הדוגמה שלהלן. בשנת 2016 נחשד שוטר כי קשר קשרים עם נשים שפנו לתחנה שעבד בה, והוא פוטר. בדיקת עברו המשמעתי מעלה כי הוא החל את עבודתו במשטרה ב-1992. ב-2003 הורשע בבית הדין למשמעת בגין שימוש בכוח ונזף. נוסף על כך נזקפו לחובתו שבע הרשעות בגיליונות שפיטה (דן יחיד), שתי הרשעות בתיקי תעבורה והרשעה בעבירת נזק לרכוש. עוד נזקפו לחובתו 22 תלונות ציבור על התנהגות שאינה הולמת שוטר ונפתחו לו 21 תיקים במח"ש בגין שימוש בכוח - וכל התלונות והתיקים נסגרו בעילות שונות. יתר על כן, גיליון השירות שלו היה מתחת לממוצע בפרמטרים של "ערכיות" ו"שליטה עצמית".

64 מבקר המדינה, דוח שנתי 56א (2005), "הטיפול המערכתי בתלונות על אלימות והתנהגות לא נאותה של שוטרים", עמ' 367.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה שאמנם בסופו של דבר פוטר השוטר, אך רק אחרי 20 שנות שירות ויותר, עשרות תלונות ותיקים רבים במח"ש בגין התנהגות חריגה. מקרה זה מדגיש את הצורך באיתור שוטרים בעייתיים ותופעות חריגות וטיפול הולם בהם ללא דיחוי. איסוף סדור של נתונים וניתוחם במחלקת המשמעת, גם נתוני שוטרים שהתיקים בעניינם נסגרו בלי שננקט הליך משמעתני או פלילי, עשויים לסייע בעת התוויית עתידו של שוטר במקרים שהתעורר בהם ספק בדבר התאמתו לתפקיד.

התפקיד של פיקוד המשטרה אמור להיות רחב, ונוסף על ההיבטים הארגוניים יש לו גם היבטים ציבוריים. אמנם עומדת לשוטרים חזקת החפות, אך לנוכח רגישות התפקידים שהם ממלאים המשטרה נדרשת למצוא דרכים לקיים את הנוהל מ-1994 ולפיו יש לבדוק מדי שנה את נתוני המשמעת של העובדים, ועליה לרכז נתונים אלה כדי שיהיה אפשר לדעת בכל זמן נתון את מספר השוטרים שהוגשו נגדם תלונות או נכתבו עליהם חוות דעת שליליות.

בתשובת המשטרה נכתב כי עם כניסת המפכ"ל לתפקידו הוכנסו ביוזמתו למשטרה אמצעי בקרה תעסוקתיים הבוחנים את ההתאמה לשירות במשטרה, והם חלים על כל מתגייס, על כל קצין האמור להתקדם, במעברי תפקידים ועל בעלי תפקידים רגישים (ראו להלן).

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי ראוי שאמצעי הבקרה התעסוקתיים יחולו על כל השוטרים ולא רק על מתגייסים חדשים, קצינים האמורים להתקדם, קצינים במעברי תפקידים ועל בעלי תפקידים רגישים.

2. המשטרה מייחסת חשיבות למספר הרשעותיו של שוטר ולא למספר התלונות נגדו, בלי קשר לסיבת סגירתם של תיקי התלונות ללא הרשעה. בג"ץ⁶⁵ עמד על כך ש"המשטרה הינה מערכת המופקדת על שירות חיוני לציבור; ככזו, היא אחראית לביצוע משימות נרחבות בעלות חשיבות עליונה לחברה; משימות אלה מחייבות התאמה מלאה של המשרתים במשטרה לביצוע תפקידם החל בדרגים הנמוכים ולאורך כל סולם התפקידים עד להנהגה הבכירה. ההתאמה נדרשת הן ביכולת הביצוע של המשימות והן ברמה הערכית והמוסרית של השוטר, המשמש נציג מערכת אכיפת החוק. מכאן, ששילובו של אדם לתפקיד במשטרה כשהוא אינו מתאים לכך עלול לפגוע קשות במערך הביצוע של המשטרה, כמו גם בתדמיתה בעיני הציבור כגוף הפועל על בסיס ערכי הגינות וטוהר מידות".

65 בג"ץ 671/04 גרין נ' משטרת ישראל, פ"ד נט(5), 827 (2005).

אמון הציבור באנשי המשטרה הוא יסוד פעולתה, ובלעדיו היא אינה יכולה למלא את תפקידה כראוי. על המשטרה לרכז בכלים העומדים לרשותה את המידע על אירועי אלימות שוטרים ועבירות אחרות

אמון הציבור באנשי המשטרה הוא יסוד פעולתה, ובלעדיו היא אינה יכולה למלא את תפקידה כראוי. הבאה בחשבון של נתוני ההרשעות בלבד והתעלמות מהנתונים על תיקים שנסגרו שלא מחוסר אשמה ומנתונים על ריבוי תלונות ועל דפוסי פעולה פסולים לכאורה, עלולה לפגוע במשטרה. לנתונים אלה חשיבות בעיקר לשם מעקב ופיקוח ברמות הפיקוד השונות, וכדי לוודא שתפקוד השוטר עומד באמות המידה הנורמטיביות הדרושות.

המשטרה חזרה וציינה כי ראשת אמ"ש הקימה צוות שתפקידו להסדיר את הדיווחים המשמעותיים, ובכלל זה להסדיר את הקמתו של מרכז מידע שירכו במערכת אחת את נתוני כל התלונות (ממח"ש, ית"צ ומחלקת המשמעת).

גם בעת הזו על המשטרה לרכז בכלים העומדים לרשותה את המידע על אירועי אלימות שוטרים ועבירות אחרות, כדי שתוכל ללמוד על שכיחותם. עליה להפיק דוחות בפילוחים שונים כדי שתוכל ליזום מבעוד מועד פעילות שתקדם ציות לחוקים ולכללי המשטרה ותמנע התנהגויות לא ראויות.

הגבלות על קידום שוטרים

נושא קידום בדרגה של שוטרים המעורבים בביצוע עבירות מוסדר בנוהל⁶⁶ (להלן - נוהל עיכוב קידום). על פי נוהל זה, שוטר שתלוי ועומד נגדו הליך של בירור או חקירה או הליך משמעתי או פלילי, לא יקודם בדרגה ולא ימונה "במינוי מקדם" אלא באישור ראש אמ"ש או המפק"ל. בלוח להלן פירוט ההנחיות בנוהל עיכוב קידום לפי סוג התיק ושלב הטיפול בו.

לוח 3: הנחיות לעיכוב בקידום

סוג התיק וסוג העבירה	הנחיות
תיק משמעת פתוח (מח"ש/קבו"ד/ית"צ) הרשעה בביד"מ או בפלילים עבירה הנושאת עמה קלון או אלימות חמורה (השוטר לא פוטר) "הפרה חמורה של חובות השוטר" או "עבירה אחרת"	ככלל יעוכב הקידום. יישקל קידום בתום שלוש שנים מתום הפז"ם (פרק זמן מינימלי) הנדרש לקידום או כעבור חצי שנה ממועד פסק הדין, המאוחר שבהם. יישקל קידום בתום חצי שנה מתום הפז"ם או כעבור חצי שנה ממועד פסק הדין, המאוחר שבהם.



בפקודת המשטרה יש
הגדרה של "קלון"
אולם קיים קושי
לתחום אותו. גם אם
יש קושי בהגדרת קלון
ראוי לקבוע שיש
לבחון בהקשר זה את
סוג העבירה, את
אופייה, את נסיבות
ביצועה ואת השאלה
אם נעברה במילוי
התפקיד או בקשר
אליו

סוג התיק וסוג העבירה	הנחיות
הפרה של חובות השוטר שאינה עולה כדי הפרה חמורה	יישקל קידום בתום שלושה חודשים מתום הפז"ם או כעבור חודש ממועד פסק הדין, המאוחר שבהם.
הפרה חמורה על גבול הקלון	יישקל קידום כעבור שנתיים מתום הפז"ם או כעבור חצי שנה ממועד פסק הדין, המאוחר שבהם*.
הרשעה בידי דן יחיד בעקבות תיק או הערת מפקד בגין תיק שימוש בכוח	יישקל קידום בתום ההליכים אך לא יעוכב קידום יותר מחודש לאחר מועד ההרשעה.

* סיווג זה אינו מופיע בנוהל הקיים (ראו להלן).

1. בנוהל עיכוב קידום יש הבחנה בין שימוש בכוח שהוא בבחינת אלימות חמורה ובין שימוש בכוח שאינו אלימות חמורה. במהלך השנים הוסיפה מחלקת משמעת סוג של עבירות המסווגות כ"אלימות על סף אלימות חמורה" או "עבירה על סף קלון" בלי שהסדירה זאת בהוראותיה ובנהליה. בהתאם לסיווגים אלה משך עיכוב הקידום בדרגה התקצר לשנתיים במקום לשלוש שנים בהשוואה לאלימות חמורה או עבירה הנושאת עמה קלון.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי שומה על גוף אוכף חוק לפעול במסגרת חוקית מוסדרת ועדכנית. אם סבורה מחלקת המשמעת שיש לשנות את הנוהל ולהוסיף סוגי עבירות, עליה לפעול לתיקון הנוהל בהקדם. ואכן בתשובתה כתבה המשטרה כי בעקבות הביקורת תוקן נוהל עיכוב קידום ונוספה בו הוראה בנושא גבול הקלון.

בית המשפט ציין לא אחת כי הקלון שבעבירה ניתן לזיהוי על פי מכלול של סממנים, אף כי אי אפשר להגדירו במבחן ברור וממצה⁶⁷. בהתייחסו לדין המשמעתי קבע בית המשפט העליון⁶⁸ כי "קלון הוא מושג כללי שאינו נתון להגדרה ממצה, עיקרו בהתנהגות שיש עמה שחיתות מידות. כתם מוסרי, הממיטים חרפה על מבצעם, ואשר יש בהם כדי לערער את אמון הציבור במבצע העבירה. אלו הם מעשים שיש בהם אי צדק, וחוסר תום לב". בתשובת המשטרה נכתב כי בפקודת המשטרה יש הגדרה של "קלון" אולם קיים קושי לתחום אותו.

67 עש"מ 4123/95 אור נ' מדינת ישראל, פ"ד מט(5) 184, 189 (1996).

68 ער"מ 9449/06 זון נ' עיריית ירושלים (פורסם במאגר ממוחשב, 22.10.07).

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי עליה לבחון גם את ההיבטים השונים של סוגיית הקלון. גם אם יש קושי בהגדרת קלון ראוי לקבוע שיש לבחון בהקשר זה את סוג העבירה, את אופייה, את נסיבות ביצועה ואת השאלה אם נעברה במילוי התפקיד או בקשר אליו. תשומת לב מיוחדת נדרשת לעבירות אלימות, ובעניין יש להביא בחשבון את חומרת המעשה, את תוצאותיו ונסיבות הקשורות לקורבן האלימות.

2. בנוהל עיכוב קידום נקבע ככלל כי לא יקודמו שוטרים שיש נגדם תיק פתוח במח"ש.

נמצא כי על פי הנחיית המפכ"ל משנת 2009, ניתן לקדם שוטר שבמהלך עבודתו השתמש בכוח ונפתחה נגדו חקירה, לא יימנעו קידומו ויציאתו לקורסים כל עוד התיק נמצא בשלבי חקירה, וראש אמ"ש נדרש לבחון כל מקרה לגופו.

המשטרה כתבה בתשובתה כי היא בוחנת כל מקרה לגופו. לטענתה, שוטר שנפתחה נגדו חקירה ככלל לא יקדם אך יוכל להשתתף בקורסי הכשרה שאינם מקדמים אלא מכשירים אותו לתפקידו.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי שבע שנים חלפו מאז נקבעה הנחיית המפכ"ל, ודווקא בעת הזו, שבה המשטרה נדרשת להגביר את אmon הציבור בהתנהלותה, עליה לשוב ולבחון את ההנחיה ולהחליט אם ראוי להמליץ על קידום חריג של שוטרים שנפתחה נגדם חקירה עקב שימוש בכוח.

3. למרות האמור בנוהל עיכוב קידום, במקרים חריגים ניתן להמליץ לראש אמ"ש על קידום תוך פירוט הנימוקים המצדיקים זאת. כאמור, מחלקת המשמעת הוסיפה סיווג של עבירה על גבול האלימות החמורה או על גבול הקלון ולגביה קוצר העיכוב משלוש שנים לשנתיים.

יוצא אפוא שבמקרים של עבירה שסווגה בידי מחלקת משמעת על גבול הקלון והוגשה לגביה בקשה לקיצור עיכוב, שוטר שקידומו היה אמור להתעכב שלוש שנים עשוי להיות מעוכב שנה בלבד. משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי בעת קידום שוטרים שדבק בהם רבב עליה להקפיד במיוחד על בחינה כוללת של כל ההיבטים והתוצאות של ההקלות בעיכוב הקידום, לרבות האינטרס הציבורי.

המשטרה בתשובתה הדגישה שהיא מייחסת חשיבות רבה להתמודדות עם נושא המשמעת, והדבר בא לידי ביטוי בין היתר בהיקף המעורבות של הפיקוד הבכיר ביותר, ובכלל זה המפכ"ל, בטיפול בנושא המשמעת.

בתשובת המשטרה נכתב כאמור כי עם כניסת המפכ"ל לתפקידו הוכנסו למשטרה ביזמתו אמצעי בקרה תעסוקתיים, והם חלים על כל מתגייס, על כל קצין האמור להתקדם, במעברי תפקידים ועל בעלי תפקידים רגילים. המטרה הסופית היא שכל שוטר יבצע בדיקה המתחילה בשאלון ממוחשב, שבוחן את ההתאמה לשירות במשטרה בנושאים שונים ובהם: אמינות, יושר, טוהר מידות, ביצוע עבירות פליליות, יחסי מרות, סמים, הימורים, מעורבות בני משפחה בפלילים והעברת מידע למי שאינם מוסמכים לקבלו. תוצרי הבדיקות מועברים לוועדה בראשות סגן מפכ"ל, ובהשתתפות היועץ המשפטי ורמ"ח משמעת, והיא מנתבת את התוצרים למח"ש, לאמ"ש או לגניזה. בתשובה צוין עוד כי מאז כניסת המפכ"ל לתפקידו, מתוך תפיסת התפקיד וכחלק ממדיניות שיטתית הוא הנחה לתת דגש גם לנושא של פגיעה בזכויות כספיות של שוטרים שפוטרו בשל עבירה כדי להעביר מסר של הרתעה.

המשטרה הוסיפה כי כדי להגביר את אמון הציבור בפעילות השוטרים היא החלה בתכנית ניסיונית לחצי שנה בשש תחנות ובהן צוידו שוטרים במצלמות גוף המתעדות את המפגש של שוטרים ואזרחים. ביצוע התכנית נמצא בעיצומו וטרם הופקו מסקנות ותובנות. המשטרה ציינה עוד כי בשנת 2015 מונה צוות בראשות ראשת אמ"ש לניהול משבר. הצוות המליץ בין היתר על קיום סדנאות לסגלי הפיקוד עד לרמת מפקד תחנה בנושא ריסון הכוח והתמודדות עם עוצמת התפקיד, פיתוח לומדות בנושא כללי משמעת והתנהגות והצבת נגדי משמעת מחוזיים ומרחביים. צוות נוסף שהקים המפכ"ל עוסק בתיקוף הערכים והחזון הארגוני של המשטרה ומגבש המלצות בתחום זה.

משרד מבקר המדינה מברך את המשטרה על הצעדים שהיא נוקטת כדי להתמודד עם הבעיה הקשה של עבירות שוטרים ועם השפעתה השלילית על תדמית המשטרה. עם זאת, התהליכים שפורטו לעיל הם בראשיתם ועל המשטרה מוטלת עבודה רבה כדי ליישם, וחשוב מכך - להטמיע אותם במחוזות, במרחבים ובתחנות. ראוי שבכל שלב ושלב בתהליכים שבהם החלה המשטרה היא תוודא שההליך מגביר את ההרתעה, מביא לירידה בתלונות על שוטרים ומגביר את אמון הציבור במשטרה.

המלצות הצוות למיגור הגזענות

כאמור, הצוות למיגור הגזענות פרסם ביולי 2016 את המלצותיו, שנגעו בין היתר למח"ש ולמשטרה ואת תכנית הפעולה להתמודדות עם תופעת הגזענות נגד יוצאי אתיופיה. הצוות למיגור הגזענות נדרש לגבש כלים למיגור הגזענות נגד יוצאי אתיופיה; להמליץ על דרכים לריכוז מידע על מקרים של הפליה או התנהגות גזענית המכוונות נגדם; להמליץ על כלים לצמצום ממדי התופעה ולהגברת ההרתעה מפני התנהגות גזענית או מפלה; ולגבש אמצעים להגברת ההנכחה החיובית של יוצאי אתיופיה במרחב הציבורי ושינוי תודעת הציבור. דגש מיוחד הושם בהמלצות הנוגעות למשטרה ולמח"ש.

נקבעו המלצות הנוגעות להרחבת האפשרויות להתלונן על מעשה גזעני, מפלה, מבדל או מסליל⁶⁹ ולהנגשת האמצעים לעשות זאת, לרבות הקמת יחידת תיאום במשרד המשפטים שתרכז את הפעילות הממשלתית במאבק בגזענות ובאפליה; הקמת מועצה ציבורית בלתי תלויה שחבריה יהיו נציגי החברה האזרחית, והיא תלווה את יחידת התיאום ותשמש לה גוף מייעץ; מינוי ממונה בכל משרד ממשלתי שאפשר להגיש אליו תלונות בנושא זה, ועוד.

גובשו המלצות לנקיטת הליכים עונשיים מרתיעים כלפי עובדי ציבור, לרבות שוטרים, אשר ינהגו באופן גזעני או מפלה כלפי אזרחים אחרים. מרבית ההמלצות הן בתחום המשמעתי, שיש לו השפעה מרחיקה לכת על פרנסתם ושם הטוב של עובדי הציבור. כן גובשו המלצות ליצירת כלי אכיפה שוויוניים, שיגשימו את עקרון ה"אפס סובלנות" כלפי ביטויים של גזענות ואפליה.

תנאי הכרחי לשינוי עמדות הציבור כלפי יוצאי אתיופיה הוא יצירת אקלים ציבורי המעודד יחס שווה כלפיהם ומנכיח אותם באופן חיובי בקרב האוכלוסייה הכללית. לשם כך גובשו המלצות אשר יקדמו, בטווח הקצר, את ייצוגם של יוצאי אתיופיה במקומות עבודה הנחשבים איכותיים ואת ייצוגם החיובי בכלי התקשורת ובתחומי התרבות והאמנות. כן המליץ הצוות על שורה של פעולות המתמקדות במערכת החינוך, מתוך הבנה שחינוך הוא הכלי המרכזי לעידוד הסובלנות ולמיגור דעות קדומות.

ההמלצות כוללות בין היתר שקילת גיבושן של הנחיות היועץ המשפטי לממשלה ובהן התייחסות מחמירה להתנהגות גזענית או לביטוי גזעני של עובדי מדינה, לרבות שוטרים כך שתהווה באופן מפורש עבירת משמעת מסוג "התנהגות בלתי הולמת"; התכנית הניסיונית של נשיאת מצלמות גוף, בעיקר בתחנות משטרה בערים שיש בהן שיעור גבוה של יוצאי אתיופיה; קביעת נהלים במשטרה לגבי פניות שוטרים לאזרחים בבקשה להזדהות; בחינה מחודשת של נוהלי השימוש במכשיר שליטה חשמלי (טייר) ובקרה על השימוש בו; הנגשת הגשתן של תלונות במח"ש; ליווי חשודים על

69 הסללה - הכוונה של תלמידים, חיילים וכד' למסלולי לימוד שונים, למסלולים מקצועיים שונים ועוד על פי הערכת כישוריהם וצורכיהם. הסללה של בני קבוצות אוכלוסייה מסוימות למסלולים מסוימים עלולה להנציח פערים ומעמדות.

ידי הסנגוריה הציבורית בהגשת תלונה במח"ש; ותיעוד של חקירות חשודים קטינים בווידאו.

ועדת השרים לקידום שילובם של אזרחי ישראל ממוצא אתיופי בחברה הישראלית אימצה באוגוסט 2016 את מרבית ההמלצות של הצוות למיגור הגזענות. בדיון של ועדת השרים באותו החודש אמר השר לביטחון הפנים גלעד ארדן כי הוא תומך בהמלצות הצוות, וכי את חלקן המשטרה כבר מיישמת, וביקש ממפק"ל המשטרה להציג את ההתקדמות ביישום התכנית המשטרית לחיזוק האמון ההדדי בין המשטרה ובין האזרחים יוצאי אתיופיה.

הוועדה אימצה תשע מתריסר ההמלצות הנוגעות למשטרה. אשר לשלוש ההמלצות הנותרות - הנוגעות לשימוש במכשיר שליטה חשמלי, לתיעוד חקירות קטינים ולנקיטת הליכי משמעת נגד שוטרים שהתנהגו באופן מפלה או גזעני - הוחלט שמנכ"ל משרד ראש הממשלה יבחן סוגיות אלה עם היועץ המשפטי לממשלה, עם משרד האוצר ועם המשרד לבט"פ.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הפעילות של הצוות למיגור הגזענות, פעילות אשר גובשה בשיתוף גורמים רבים מהמגזר הציבורי, מהמגזר השלישי ומקרב יוצאי אתיופיה. המלצות הצוות לצד תכניות של המשטרה להתמודדות עם הנושא מצביעות על הצורך בשינוי מהותי ביחס ליוצאי אתיופיה, אך עדיין נדרשות פעולות רבות שיתרגמו אותן למעשים בשטח. גם ממצאיו של דוח זה מדגישים שהמלאכה רק בראשיתה ונדרש מאמץ רב להטמעה של תרבות ארגונית המבטיחה פעולות שיטור שאינן מגלמות דפוסים גזעניים. לפיכך ראוי שכל הצדדים יפעלו ליישום ההמלצות ולהטמעתן בקרב השוטרים, באופן שיביא בסופו של דבר למיגור הגזענות ולהגברת אמון הציבור במשטרה.

סיכום

המשטרה רשאית להשתמש בסמכויות שניתנו לה אך ורק על פי המותר בחוק, ותוך שמירת זכויותיו של הפרט. ככלל, כל סמכות משטרתית כפופה למגבלות חוקתיות. אין כוח ללא מגבלה. אין סמכות בלי אחריות. יעילותה של המשטרה וסיכוייה להצליח בתפקידיה תלויים במידה רבה באמון שהציבור רוחש לה ובשיתוף הפעולה שהיא זוכה לו מן הציבור. עבירות שוטרים, ובכללן עבירות אלימות, פוגעות באמון הציבור במשטרה ובמערכת השלטון וביכולתה של המשטרה למלא את תפקידה, ולכן חיוני שמח"ש והמשטרה יטפלו באופן יסודי וממצה בתלונות נגד שוטרים, הן במישור הפלילי הן במישור המשמעתי.

רוב התיקים במח"ש נסגרים בשלבי הטיפול המקדמיים, ורק במיעוטם מחליטה מח"ש לחקור שוטרים באזהרה ולהעמיד שוטרים לדין פלילי או משמעתי. אלפי תיקים שנפתחו עקב טענות בדבר התנהגות פסולה של שוטרים, בדרגות חומרה שונות, אינם מקבלים טיפול משמעתי ואף לא טיפול מערכתי-ארגוני, הכולל בין היתר הפקת לקחים מבצעיים ואחרים. החשש שלהחלטות על העמדה לדין של שוטרים יהיה אפקט מצנן על שוטרים שנדרשים להפעיל כוח במילוי תפקידם, והחשש שחשודים טופלים האשמות שווא על שוטרים, מניעים את מח"ש לנקוט משנה זהירות בבירור חשדות על התנהגות פסולה לכאורה של שוטרים. לעמדה זו יש השפעה מעשית על החלטותיה של מח"ש בעניין התלונות המועברות לטיפול ובדבר סגירת התיקים.

כדי להרתיע שוטרים מלפעול בניגוד להוראות הדין ולנוהלי המשטרה, הטיפול המשמעתי חייב להיות ממוקד, מהיר ומידתי. ההליכים המשמעתיים חייבים להעביר לכלל השוטרים מסר ברור כי שוטר שינהג כלפי אזרח באלימות בלתי מוצדקת ובחריגה מן הסביר, או יעבור עבירה חמורה אחרת ייענש בחומרה. התמודדות מערכתית ראויה עם תופעות פסולות בקרב שוטרים והטמעת דפוסי תפקוד ראויים ישפרו את יכולתה של המשטרה להתמודד עם המציאות המורכבת שהיא פועלת בה ויחזקו את אמון הציבור בגורמי אכיפת החוק.

לנוכח חולשותיו של מערך הטיפול הכולל בעבירות שוטרים, שכיום אלפי תלונות ופניות אזרחים בנוגע להתנהגות שוטרים המגיעות אליו אינן נבחנות בו אפילו בחינה ראשונית, ראוי שמח"ש תבחן עם היועץ המשפטי לממשלה מהי המדיניות שיש לנקוט בתיקי השימוש בכוח של שוטרים נגד אזרחים. המשטרה נדרשת להטמיע בקרב שוטריה את התפיסה שריבוי תלונות על דפוסי פעולה פסולים עלול לפגוע במשטרה. כן עליה לרכז את המידע על אירועי אלימות שוטרים ועבירות אחרות כדי שתוכל ללמוד על שכיחותם, לערוך תחקירים מתאימים ולהסיק מסקנות, במישור האישי ובמישור המערכתי. פעולה מקיפה ומשולבת של מח"ש והמשטרה תאפשר טיפול מקיף וראוי בעבירות שוטרים.

בסיכומו של דבר, אין ספק שיש לתת בידי שוטרי משטרת ישראל, העושים לילות כימים להבטחת ביטחון תושבי המדינה, את הסמכויות, הכלים והגיבוי הנדרשים להם כדי לעמוד במשימתם ולהתמודד עם עבריינים. ואולם הפעלת הסמכויות והכלים שהוקנו למשטרה נשענים, בראש ובראשונה, על אמונו של הציבור במקצועיות וברמה המוסרית של המשטרה. עמד על כך שופט בית המשפט העליון סלים ג'ובראן באחת הפרשות: "בפרפראזה על דברי הנשיא א' ברק בפרשת הוועד הציבורי נגד עיניים ניתן לומר כי זה גורלה של משטרה במדינה דמוקרטית, שלא כל האמצעים כשרים בעיניה, ולא כל השיטות שנוקטים העבריינים ומפרי החוק פתוחות לפניה. לא פעם נלחמת המשטרה במדינה דמוקרטית כאשר אחת מידיה קשורה לאחור. חרף זאת, ידה של המשטרה במדינה דמוקרטית על העליונה, שכן שמירה על שלטון החוק והכרה בחירויות הפרט, מהוות מרכיב חשוב בתפיסת הביטחון של המדינה. בסופו של יום, הן מחזקות את רוחה ואת כוחה ומאפשרות לה להתגבר על קשייה"⁷⁰. פעולה נחושה יותר בתחום הטיפול המערכתי בעבירות שוטרים תסייע לחיזוק המשטרה והגברת אמון הציבור בה.