

פרק שני

ביקורת מערכתית

הטיפול המערכתי בתלונות על אלימות והתנהגות לא נאותה של שוטרים

תקציר

לפי פקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971 (להלן - פקודת המשטרה), תפקידי המשטרה הם לעסוק במניעת עבירות וגילוי, בתפיסת עבריינים ובהעמדתם לדין, בשמירתם הבטוחה של אסירים ובקיום הסדר הציבורי וביטחון הנפש והרכוש. כדי שהמשטרה תוכל למלא את תפקידיה הוקנו לשוטרים סמכויות שיש בהן כדי לפגוע בזכויות אדם, והשימוש בהן מוצדק רק אם הוא נעשה כדין ובמידה שאינה עולה על הנדרש. מילוי תפקידי המשטרה אגב שימוש בסמכויות המסורות לה לשם כך, כרוך במגע תכוף עם הציבור, ולא פעם מתקבלות מהציבור תלונות נגד שוטרים על התנהגותם.

עד תחילת שנות התשעים הייתה המשטרה מופקדת על חקירת כלל התלונות על שוטרים. בשנת 1992 הוקמה במשרד המשפטים מחלקה לחקירת שוטרים (להלן - מח"ש), והוטל עליה לחקור שוטרים החשודים בביצוע עבירות פליליות. הקמת מח"ש נועדה, בין היתר, לתת מענה לביקורת הציבורית, ולפיה המשטרה חוקרת את עצמה ולכן חקירות רבות אינן מגיעות לידי מיצוי. חקירת תלונות במישור המשמעותי על התנהגות לא נאותה של שוטרים ועל ביצוע לקוי של תפקידם נותרה בידי המשטרה, למעט עבירות משמעת שעניינן שימוש בכוח שלא כדין, שגם חקירתן נמסרה למח"ש.

ועדות ציבוריות שעסקו בתופעת השימוש בכוח שלא כדין והתנהגות הלא נאותה בקרב אנשי משטרה עמדו על ההבדל בין ההיבטים הפליליים או המשמעותיים של תלונות נגד שוטרים על שימוש בכוח שלא כדין והתנהגות לא נאותה, לבין ההיבטים התפקודיים או המערכתיים העולים מכל אחת מהתלונות ומהתלונות כמכלול. הוועדות עמדו על כך שהפן של הפקת הלקחים וההתייחסות לתלונות הטעונות טיפול פיקודי לוקים בחסר או שאינם קיימים כלל. לפיכך המליצו הוועדות להגביר את מעורבות פיקוד המשטרה בטיפול בתופעת אלימות שוטרים. למרות שהמלצות הוועדות אומצו בידי פיקוד המשטרה ובידי השרים הנוגעים בדבר, לא נעשה ליישומן.

בשל מגבלות חקירה ונוכח רמת ההוכחה הגבוהה הנדרשת בהליכים הפליליים והמשמעותיים, חלק ניכר מהתלונות על שימוש בכוח המגיעות למח"ש אינן נחקרות. ואולם, מח"ש לא התריעה לפני המשטרה על השיעור הגבוה של התלונות שאינן מטופלות בידיה, ולא הפנתה אותן למשטרה לברור ולטיפול במישור הפיקודי-מינהלי. הדבר עלול להביא לחוסר מודעות במישור המערכתי להיקף התופעה ולמאפייניה ולהתפרש בקרב השוטרים כמסר כפול וכמתן הכשר להתנהגות פסולה, ובקרב הציבור כהקלת ראש בחומרתן של תלונות על שימוש בכוח שלא כדין, כפי שהצביעו גם הוועדות הציבוריות בעניין זה.

רוב תיקי החקירה שנחקרו במח"ש בשנים 2002-2003 נסגרו מחוסר ראיות מספיקות ורק מיעוטם הגיעו לכדי העמדת השוטר לדין פלילי או משמעתי. אף שלא בכל התיקים שנסגרו נשלל החשש שמדובר בשימוש בכוח שלא כדין, המשטרה אינה בודקת אם יש מקום לנקוט באותם מקרים אמצעים פיקודיים או מנהליים כלשהם. יש בכך כדי לפגוע ביכולת המשטרה לגבש כלים להתמודדות מערכתית עם התופעה של אלימות שוטרים, ולהעביר מסר של סלחנות כלפי תופעת אלימות שוטרים.

מתוצאות מדגם של תיקי תלונות שבדק משרד מבקר המדינה על שימוש בכוח שלא כדין שהוגשו למח"ש בשנת 2002 עולה, כי בקרוב למחצית מהתיקים על שימוש בכוח שלא כדין שנחקרו וזהות השוטרים החשודים הייתה ידועה, לא דיווחה מח"ש למשטרה על פתיחת החקירה, כנדרש בפקודות המטה הארצי של המשטרה. כתוצאה מכך קודמו בדרגה במהלך תקופת החקירה שוטרים שמח"ש חקרה תלונות נגדם, בניגוד לפקודות המשטרה.

רוב התלונות על התנהגות לא נאותה של שוטר או על ביצוע לקוי של התפקיד, שהיו אמורות להתברר במשטרה במסגרת תיק בירור ("תיק ירוק"), בוררו במסלול בירור אחר, (שנהוג לכנותו במשטרה "תיק חום"), שאינו מעוגן בנוהל. הבירור במסלול זה אינו מצוין בתיקו האישי של השוטר הנילון, ובכך הוא מקל לעומת הבירור הנדרש בנוהל, ויש בו למעשה משום עקיפה של הנוהל. לא נמצא הבדל באופי התלונות וחומרתן בשני סוגי התיקים.

הטיפול בתלונות שהמשטרה הוסמכה לטפל בהן אינו נעשה באופן שיטתי בהתאם לנוהל: אין הקפדה על גביית הודעה מהמתלונן, על גביית עדויות מעדים, על הכנת סיכומי בירור ועל אישור הממצאים והצעדים הנדרשים בעניין התלונה בידי הדרג המוסמך.



1. אמון הציבור ברשויות המדינה ובעובדי הציבור, ובהם השוטרים, מותנה בתפקודם ההוגן והיעיל, ובכך שיפעלו על פי החוק ויצמצמו ככל האפשר את הפגיעה בזכויות אדם רק למקרים שבהם יש לכך סמכות וצורך ענייני.

לפי פקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971 (להלן - פקודת המשטרה), המשטרה תעסוק במניעת עבירות וגילויין, בתפיסת עבריינים והעמדתם לדין, בשמירתם הבטוחה של אסירים ובקיום הסדר הציבורי וביטחון הנפש והרכוש. כדי לאפשר למשטרה לבצע את תפקידיה הוקנו בדין לכל שוטר סמכויות, ובכלל זה סמכות לעשות שימוש בכוח, שיש בהן כדי לפגוע בזכויות אדם מוגנות. על פי העקרונות החוקתיים, המעוגנים בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, השימוש בסמכויות אלה מוצדק רק אם הוא נעשה על פי סמכות שהוענקה בדין, לתכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש.

לפי הוראות המשטרה¹, "השימוש בכוח לא יהא מותר אלא אם החוק מסמיך לעשות שימוש כזה, כאשר תפקיד השוטר מחייב זאת והוא הכרחי ומוצדק בנסיבות העניין. אנשי משטרה רשאים להשתמש בכוח רק במקרים המפורטים בהוראות המשטרה, ורק במידת הכוח החיונית לצורך השגת המטרה, שבגינה נדרש השימוש בכוח". בפקודות המטה הארצי ובפקודות הקבע של המשטרה

1 הוראה 4.03.02 - "השימוש בכוח".

מפורטות הנסיבות שבהן מותר להשתמש בכוח: לצורך ביצוע מעצר בעת התנגדות או התחמקות מהמעצר²; לצורך עריכת חיפוש חיצוני על גופו של חשוד שאינו מאפשר ביצוע³; בשעת התנגדות פעילה למאסר חוקי או למניעת ניסיון להימלט ממאסר חוקי, לצורך פיזור התקהלות פרועה, ולצורך התגוננות מפני התקפה ולמניעת מעשה פשע הכרוך באלימות⁴. עוד נקבע בפקודות הקבע, כי אפילו בנסיבות האמורות אין להשתמש אלא במידת הכוח הדרושה להשגת המטרה שלשמה נעשה השימוש בכוח. (שימוש בכוח שלא בהתאם לאחד מאלה יכונה בדרך זו "שימוש בכוח שלא כדין").

לפי פקודת המשטרה "שימוש בכוח כלפי אדם במסגרת מילוי תפקיד בניגוד לפקודות משטרת ישראל או כל הוראה אחרת שניתנה כדין" הוא עבירת משמעת. שימוש בכוח שלא כדין עלול אף לעלות לכדי עבירה פלילית מסוג תקיפה.

הפעלת סמכויות המשטרה - חקירת חשודים ועדים, עיכוב או מעצר של חשודים והשלטת סדר במקומות ציבוריים ובכלל זה בדרכים - כרוכה במגע תכוף עם הציבור ומחייבת מאמץ מתמיד למצוא את האיזון הנאות בין הצורך לשמור על האינטרסים של החברה ולאפשר למשטרה להילחם בפשיעה לבין הצורך לשמור על האינטרסים של הפרט ולמנוע פגיעה בזכויותיו.

על רקע השימוש של המשטרה בסמכויותיה, מתקבלות מהציבור תלונות נגד שוטרים על שימוש בכוח שלא כדין, על התנהגות לא נאותה ועל דרך בלתי ראויה שבה מילאו את תפקידם. התנהגות השוטרים ואופן חקירתן של תלונות נגד שוטרים במילוי תפקידם יש בהם כדי להשפיע על האמון שהציבור רוחש למשטרה ועל מידת שיתוף הפעולה שלו עמה, ובעקבות זאת על תפקודה של המשטרה ועל האפקטיביות של פעולותיה.

כדי להטמיע את העקרונות החוקתיים בעבודת המשטרה ולמנוע התנהגות לא נאותה של שוטרים ושימוש בכוח שלא כדין, יש חשיבות מיוחדת לטיפול יסודי וממצה בתלונות נגד שוטרים. טיפול כזה ראוי שיכלול חקירת התלונות ומיצוי הדין - במישור הפלילי או במישור המשמעותי - עם מי שיימצאו אשמים, נקיטת אמצעים פיקודיים כגון הדרכה או הערת מפקד, ואמצעים מינהליים כגון העברה מתפקיד ואף פיטורין בעת הצורך, וכן הפקת לקחים מערכתיים מחקירת התלונות, גם אלה שלא הסתיימו בהעמדה לדין.

2. בטיפול בתלונות נגד שוטרים על שימוש בכוח שלא כדין, על התנהגות לא נאותה ועל חריגות בביצוע תפקידם, חלו תמורות במהלך השנים: עד תחילת שנות השבעים של המאה העשרים טיפול יחידות המשטרה בתלונות אלה. בשנת 1973 הוקמה במטה הארצי של המשטרה (להלן - מטא"ר) יחידה לטיפול בתלונות הציבור; יחידה זו ריכזה את הטיפול בתלונות, והן נחקרו בידי קציני תלונות הציבור במרחבים או במחוזות המשטרהיים. יצוין, כי בשנת 1978, בעקבות המלצה של ועדה ציבורית לבירור נושא הפשיעה בישראל (ועדת שמרון), הוקם באגף החקירות של המשטרה מפלג לחקירות פנים (מח"פ), שהופקד על חקירת שוטרים החשודים בביצוע עבירות פליליות שיש עמן קלון, אך לא טיפל בחקירת תלונות נגד שוטרים על שימוש בכוח שלא כדין. בשנת 1982 הוקמה בלשכת הממונה על תלונות הציבור חוליה ארצית, שהופקדה על הטיפול בתלונות על שימוש בכוח שלא כדין כלפי עצירים במשמורת או אגב חקירה; עם סיום חקירת התלונה הועבר תיק החקירה בצירוף המלצות לפרקליטות המדינה, והיא החליטה אם להביא את הנילון לדין פלילי או משמעותי או לסגור את התיק.

בתחילת שנות התשעים של המאה העשרים, בעקבות ביקורת ציבורית לפיה אין זה תקין שהמשטרה חוקרת את עצמה, הועברה הסמכות לחקור תלונות על שוטרים, מהמשטרה למשרד המשפטים.

2 פקודת המטה הארצי 14.01.43 - "עיכוב מעצר ושחרור".
3 פקודת המטה הארצי 14.05.02 - "חיפוש חיצוני בגוף החשוד".
4 פקודת הקבע 06.02.15 - "שימוש בכוח ללא הכרח".

בשנת 1992 תוקנה פקודת המשטרה ונוסף לה פרק בעניין חקירתן של עבירות שוטרים ועבירות של עובדי שירות הביטחון הכללי. התיקון קבע, כי חקירת עבירות פליליות ששוטרים חשודים בביצוען⁵ לא תיעשה בידי המשטרה, אלא בידי המחלקה לחקירת שוטרים (להלן - מח"ש) שבמשרד המשפטים. בדיונים במליאת הכנסת על תיקון פקודת המשטרה באה לידי ביטוי הגישה, שהפקדת חקירתם של שוטרים שנחשדים בביצוע עבירות פליליות בידי משרד המשפטים, גוף חוץ-משרתי, תסייע לשמור על טוהר המידות בקרב אנשי המשטרה ותתרום להגברת אמון הציבור במשטרה. ביוני 1992 החלה מח"ש לפעול.

לפי פקודת המשטרה, בירורן של תלונות על עבירות משמעת⁶, ובכלל זה התנהגות לא נאותה וביצוע לקוי של תפקיד, הוא בידי יחידות תלונות הציבור במשטרה. בהנחיה של פרקליטת המדינה דאז מספטמבר 1993,⁷ שעוגנה גם בפקודות המטה הארצי (להלן - פקודת מטא"ר)⁸, נקבע, שחשד לשימוש בכוח על ידי שוטר במסגרת מילוי תפקידו, גם אם מדובר בעבירת משמעת בלבד, ייחקר בידי מח"ש ולא בידי יחידות תלונות הציבור במשטרה.

3. בשנים 1979-2000 נדונה ונבחנה הסוגיה של אלימות שוטרים וההתמודדות עמה בידי ועדות ציבוריות אחדות: בשנת 1979 הוקמה ועדה ציבורית (להלן - ועדת סירוטה-איתן)⁹ שתפקידה היה לבדוק טענות בדבר שימוש בכוח שלא כדין שעשו אנשי משטרה בעת חקירה ומעצר של חשודים, ולבחון את טיפולה של המשטרה בתלונות של הציבור בעניין זה. בינואר 1980 הגישה הוועדה את מסקנותיה והמלצותיה לשר הפנים (אז הממונה על המשטרה) ולשר המשפטים. בשנת 1993 פרסם המבקר הפנימי של משרד המשטרה דוח בדבר הטיפול המערכתי בתופעה של אלימות שוטרים. בעקבות דוח זה מינה מר משה שחל, השר לביטחון הפנים דאז¹⁰, ועדה לבדיקת הטיפול המערכתי באלימות שוטרים, בראשות פרופ' מרדכי קרמניצר (להלן - ועדת קרמניצר). ביוני 1994 הגישה הוועדה, שעם חבריה נמנו, בין היתר, מנהל מח"ש דאז וקציני משטרה בכירים, את מסקנותיה והמלצותיה¹¹ לשר לביטחון הפנים. בנובמבר 1998 הכין פרופ' מנחם אמיר עבור המדען הראשי של המשרד לביטחון הפנים מחקר מקיף על התנהגות אלימה של שוטרים¹², שהציג את הרקע המדעי לפיתוחו של מודל חקירה ישראלי של אלימות והתעמרות שוטרים כלפי אזרחים. כן יזמו המשרד לביטחון הפנים והמשטרה מחקר על אלימות שוטרים כלפי אזרחים (להלן - המחקר של המדען הראשי). את המחקר הנחתה ועדת היגוי שכללה נציגים מהמשרד לביטחון הפנים, מהמשטרה ומהאקדמיה. דוח המחקר¹³ הוגש למשרד לביטחון הפנים ולמשטרה בדצמבר 2000.

הוועדות הציבוריות והחוקרים שעסקו בתופעת השימוש בכוח שלא כדין וההתנהגות הלא נאותה בקרב אנשי משטרה ציינו, שבמשטרה יש מסר כפול בכל הנוגע לאלימות שוטרים, שמתבטא בפער בין העמדה המוצגת בהדרכה הניתנת לשוטרים, המדגישה את גבולות השימוש בכוח, לבין

-
- 5 כמשמעותן בתוספת הראשונה לפקודת המשטרה: כל עבירה למעט אלה המפורטות בתוספת ובהן עבירות שעונשן מאסר שאינו עולה על שנה, עבירות תעבורה ועבירות של שוטרים שרשות אחרת, כגון המכס ורשויות המס, מוסמכת על פי דין לחקור.
 - 6 כמפורט בתוספת השנייה לפקודת המשטרה.
 - 7 הנחיה 14.4 - "סמכות החקירה וההעמדה לדין בתלונה נגד שוטר".
 - 8 פקודה 06.03.03 - "חקירת אנשי משטרה על ידי המשטרה ועל ידי המחלקה לחקירת שוטרים שבמשרד המשפטים".
 - 9 חברי הוועדה היו גב' שרה סירוטה, שהייתה פרקליטת מחוז המרכז, ומר שמואל איתן, שהיה מבקר משרד המשטרה.
 - 10 בנובמבר 1995 הוטלה על משרד המשטרה האחריות לביטחון הפנים ושמו שונה ממשרד המשטרה למשרד לביטחון הפנים.
 - 11 משרד המשטרה, דו"ח הוועדה בנושא: הטיפול המערכתי באלימות שוטרים (יוני 1994).
 - 12 מנחם אמיר, כח בפיקוח, התנהגות אלימה של שוטרים: אנשים, מצבים וארגון, המשרד לביטחון הפנים, לשכת המדען הראשי (נובמבר 1998).
 - 13 אברהם כרמלי, נעמה שמיר, פילת בע"מ, אלימות שוטרים כלפי אזרחים, דו"ח מחקר, המשרד לביטחון הפנים, לשכת המדען הראשי (דצמבר 2000).

עמדותיהם של המפקדים בשטח, שנוקטים מדיניות של "עצימת עיניים והסכמה בשתיקה". הם הדגישו את החשיבות של גילוי האמת, של התייצבות חד-משמעית של המפקדים נגד החיפוי על שוטרים אלימים, ושל טיפול פיקודי בתלונות על שימוש בכוח שלא כדין שאינם מטופלים במישור הפלילי. הוועדות והמחקרים גם עמדו על הצורך שפיקוד המשטרה יקיים בדרך שגרה תהליכים של הפקת לקחים, ועל החשיבות של קיום תחקירי מפקדים ואיסוף ועיבוד של נתונים כדי להתחקות אחר דפוסי התנהגות לא חוקיים או לא נאותים (ביחידות מסוימות או אצל שוטרים מסוימים) ושל קיום בקרה שוטפת על התנהגות השוטרים, כדי להבהיר לשוטרים באופן חד-משמעי שאין להשתמש באמצעים פסולים. המלצות הוועדות אומצו בידי פיקוד המשטרה ובידי השרים הנוגעים בדבר.

4. בשנת 1985 בדק משרד מבקר המדינה את טיפולה של המשטרה בתלונות נגד שוטרים על שימוש בכוח שלא כדין¹⁴, וכעבור שנתיים נעשתה ביקורת מעקב בנושא¹⁵. ממצאי הביקורת הראו שהטיפול בתלונות על שימוש בכוח שלא כדין לא נעשה בהתאם להמלצות ועדת סירות-איתן, ולפיהן חקירות שוטרים תיעשה על פי הנהלים הנהוגים בחקירה פלילית רגילה; וכי חלק מהחקירות לקו בחסר בגלל אי-גביית עדויות ממתלוננים ואי-ריכוז ראיות במידה הדרושה, בהן ממצאי בדיקות רפואיות, בדיקות פוליגרף ומסדרי זיהוי. כן הועלה, שהטיפול בתלונות במשטרה ובפרקליטות היה ממושך. בשנת 1986 בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול בעבירות פליליות של שוטרים¹⁶, ובשנת 1989 שב ובדק נושא זה והתמקד באופן טיפולה של המשטרה בקצינים החשודים בביצוע עבירות פליליות או משמעתיות¹⁷. ממצאי הביקורת הצביעו על ליקויים חמורים, ובהם אי-העברת חומר חקירה בעניין קצינים במשטרה לפרקליטות כנדרש, אי-מיצוי חקירות והתמשכות חקירות, שלעתים סיכלו אפשרות למצות את הדין עם החשודים. מבקר המדינה העלה את הצורך ביצירת מנגנוני בקרה ופיקוח נוספים, מחוץ למשטרה, שילוו ליווי הדוק את חקירות המשטרה, כדי להבטיח חקירה יסודית ומעמיקה של כל חשד בדבר ביצוע עבירה פלילית בידי שוטר ולמנוע השפעה פסולה על מהלך החקירה.

5. בחודשים אפריל-ספטמבר 2004 בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול המערכתי בתלונות על אלימות שוטרים ועל התנהגות לא נאותה של שוטרים או ביצוע לקוי של תפקידם¹⁸. הביקורת נעשתה במח"ש ובמשטרה: הביקורת במח"ש התמקדה בחקירת תלונות נגד שוטרים על שימוש בכוח שלא כדין ובהיבטים ארגוניים; הביקורת ביחידה לתלונות הציבור שבמטה הארצי של המשטרה וביחידות לתלונות הציבור המחוזיות או המרחביות שלה התמקדה בבדיקת הליכי הביורור של תלונות על שוטרים שעניינן התנהגות שאינה הולמת וביצוע לקוי של התפקיד. הביקורת נעשתה באמצעות מדגם של 305 תיקים (להלן - המדגם)¹⁹, מהם 202 תיקי חקירה שנפתחו במח"ש²⁰ ו-103 תיקי בירור שנפתחו ביחידות לתלונות הציבור שבמחוזות או במרחבים של המשטרה²¹. כמו כן נעשו בירורי השלמה ביחידה לתלונות הציבור שבמשרד לביטחון הפנים ובפרקליטות המדינה שבמשרד המשפטים.

-
- | | |
|----|---|
| 14 | ראו דוח שנתי 36 של מבקר המדינה (1986), עמ' 544. |
| 15 | ראו דוח שנתי 38 של מבקר המדינה (1988), עמ' 436. |
| 16 | ראו דוח שנתי 37 של מבקר המדינה (1987), עמ' 615. |
| 17 | ראו דוח שנתי 40 של מבקר המדינה (1990), עמ' 424. |
| 18 | הדוח אינו עוסק בעבירות פליליות אחרות, הנחקרות במח"ש, ולא בפעילותם של קצינים בודקים או ועדות בודקות, שאינם מתמנים לבירור תלונות על עבירות של שימוש בכוח שלא כדין. |
| 19 | את המדגם הכין מדור מחקר וסטטיסטיקה שבאגף התכנון במטא"ר. במסגרת הדגימה נכללו 5,874 תיקי מח"ש ותיקי תלונות ציבור שנפתחו בשנת 2002, ומתוכה הוצא מדגם שכבות מקרי-שיטתי. |
| 20 | נמצאו ונבדקו 193 תיקים. |
| 21 | נמצאו ונבדקו 93 תיקים. |

הטיפול בתלונות על שימוש בכוח שלא כדין במח"ש

כאמור, חקירת שוטרים החשודים בביצוע עבירות פליליות וכן עבירות פליליות או משמעתיות הנוגעות לשימוש בכוח שלא כדין הוא בידי מח"ש. מח"ש היא מחלקה בפרקליטות המדינה; היא כפופה מהבחינה המקצועית והארגונית לפרקליט המדינה, ומנהלה הוא פרקליט עובד משרד המשפטים. בספטמבר 2004 מנתה מצבת כוח האדם של מח"ש 76 עובדים, מהם 45 חוקרים ואנשי מודיעין שהושאלו מהמשטרה. יתר העובדים במח"ש הם עובדי משרד המשפטים - פרקליטים, מתמחים ועובדי מינהלה.

תלונות שמוגשות למח"ש מועברות לעיונו של פרקליט במחלקה. אם הפרקליט סבור שאין לחקור את התלונה, הוא מעביר אותה למנהל מח"ש בצירוף המלצתו; מנהל מח"ש או סגנו הם בעלי הסמכות להחליט שלא לחקור תלונה, אם הם סבורים שאין עניין לציבור בחקירתה. אם הפרקליט סבור שיש לפתוח בחקירה, הוא מעביר את התלונה לטיפולו של חוקר. עם סיום פעולות החקירה מועבר התיק עם ההמלצות למנהל מח"ש להחליטה על העמדה לדין פלילי או משמעתי (בעבירות של שימוש בכוח שלא כדין)²² או על סגירת התיק בשל אחת העילות הקבועות בחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982 (להלן - חוק סדר הדין הפלילי), דהיינו חוסר אשמה, חוסר ראיות מספיקות או חוסר עניין לציבור.

אי-חקירת תלונות

1. על פי נתוני מח"ש²³, בשנת 2002 התקבלו במח"ש 6,355 תלונות נגד שוטרים, מהן 3,409 על שימוש בכוח שלא כדין; בשנת 2003 התקבלו 6,702 תלונות נגד שוטרים, מהן 3,916 על שימוש בכוח שלא כדין. להלן התפלגות התלונות על שימוש בכוח שלא כדין לפי אופן הטיפול:



22 לפי סעיף 19(ב) שבתוספת השנייה לפקודת המשטרה, העמדה לדין משמעתי בשל עבירות של שימוש בכוח שלא כדין מסורה ליועץ המשפטי לממשלה והוא הסמיך לכך את מנהל מח"ש.

23 דוח סטטיסטי על פעולות משרד המשפטים בשנת 2003 ונתוני מח"ש.



מהתרשימים עולה, כי בשנת 2002 נגנזו בלא שנחקרו 2,227 תיקים שעניינם תלונות על שימוש בכוח שלא כדין (65% מתיקי התלונות על שימוש בכוח); ובשנת 2003 נגנזו בלא שנחקרו 2,497 תיקים כאלה (64% מתיקי התלונות על שימוש בכוח).

מבדיקת תיקי המדגם עלה, כי ב-73% מהתיקים שלא נעשתה חקירה בעניינם, העילה לכך הייתה חוסר עניין לציבור; יתר התיקים לא נחקרו בשל היעדר עבירה. הסיבות שצוינו בתיקים שהוחלט לגנוזם בלא חקירה בשל חוסר עניין לציבור היו כדלקמן: חוסר שיתוף פעולה מצד המתלונן (45%), הכוח שהופעל היה "מינורי" (34%), סיבות אחרות (21%).

בתשובה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2004 ציינה מח"ש, כי העילה "חוסר עניין לציבור" היא עילת גניזה הקבועה בחוק, והשימוש בה נעשה על פי קריטריונים שגובשו במהלך השנים בהנחיות של היועץ המשפטי לממשלה ושל פרקליט המדינה ולפי פסיקת בתי המשפט. עוד ציינה מח"ש, כי לכל מתלונן נתונה זכות חוקית לערור לפני היועץ המשפטי לממשלה על החלטה לגנוז את תלונתו מחוסר עניין לציבור, ומח"ש מקפידה ליידע את המתלוננים בדבר זכותם זו. מח"ש הוסיפה, כי בראש ובראשונה היא רשות חוקרת במישור הפלילי, וככזו, וכך בשל מגבלות משאבים, עליה להקצות את משאביה לביצוע חקירות שבכוחן להביא לגיבוש ראיות במידה הנדרשת בהליך פלילי; אם המתלונן אינו משתף פעולה, אם מדובר בתלונה בשימוש בכוח מזערי שנעשה בשעת מילוי תפקיד כדין, או אם הטענות בדבר שימוש בכוח המובאות בתלונה נסותרות מהותית, אין באפשרותה למצות את החקירה, הן מההיבט החקירתי והן מההיבט של הליך משפטי עתיד. בתשובתה מאפריל 2005 הוסיפה מח"ש, כי בשנת 2001 קיים היועץ המשפטי לממשלה ביקורת ממושכת אודות גניזת תלונות ללא חקירה מחוסר עניין לציבור בידי מח"ש, ומצא כי התנהלות מח"ש בהקשר זה היא ראויה.

2. ראוי לציין, כי מח"ש אינה נדרשת לדווח למשטרה על תלונות שהחליטה שלא לחקור (לעניין חובת הדיווח בתיקים שנחקרים ראו להלן), אך בפועל היא מדווחת למשטרה על תיקי תלונות שנפתחו והוחלט לגנוז אותם בלא חקירה. התלונות נרשמות בקובץ הממוחשב של המשטרה אולם הדיווח אינו מובא לידיעת המפקדים ואינו מדווח לתיקו האישי של השוטר. המשטרה אינה עושה

בדיקות או בירורים כלשהם בעניינן של תלונות אלה ואינה נוקטת בעקבותיהן במידת הצורך צעדים פיקודיים, ברמה האישית או ברמה הארגונית.

יוצא אפוא, שתלונות על עבירות פליליות חמורות של שימוש בכוח מטופלות במישור הפלילי או המשמעתי; תלונות על עבירות משמעת, ובכללן התנהגות לא נאותה וביצוע לקוי של תפקיד, מטופלות במישור המשמעתי וכן במישור החינוכי והפיקודי (ראו להלן), ואילו תלונות על עבירות של שימוש בכוח שאינן מתאימות לחקירה פלילית או משמעתית משום שהמתלונן סירב לשתף פעולה עם חוקרי מח"ש או משום שלדעת מח"ש השימוש בכוח כלפי המתלונן היה מזערי, שהן יותר ממחצית מהתלונות האלה, אינן מטופלות כלל, אף שלמצער חלק מהן לא פחות חמורות מתלונות על התנהגות לא נאותה או על ביצוע לקוי של תפקיד.

לדעת משרד מבקר המדינה, על היועץ המשפטי לממשלה ועל פרקליט המדינה להורות למח"ש להפנות תלונות כאלה לבירור ולטיפול במישור הפיקודי-מינהלי. אי-חקירת שיעור כה גבוה של תלונות כאלה וגניזתן בלי המשך טיפול בהן בידי המשטרה במישור הפיקודי עלולים להביא לחוסר מודעות מערכתי להיקף התופעה ולמאפייניה ולהתפרש בקרב השוטרים כמתן הכשר להתנהגות פסולה, ובקרב הציבור - כהקלת ראש בחומרתן של תלונות על שימוש חורג בכוח שלא כדין. כן נפגעת יכולתה של המשטרה להפיק לקחים מחקירת התלונות ולגבש כלים להתמודדות מערכתית עם אלימות שוטרים.

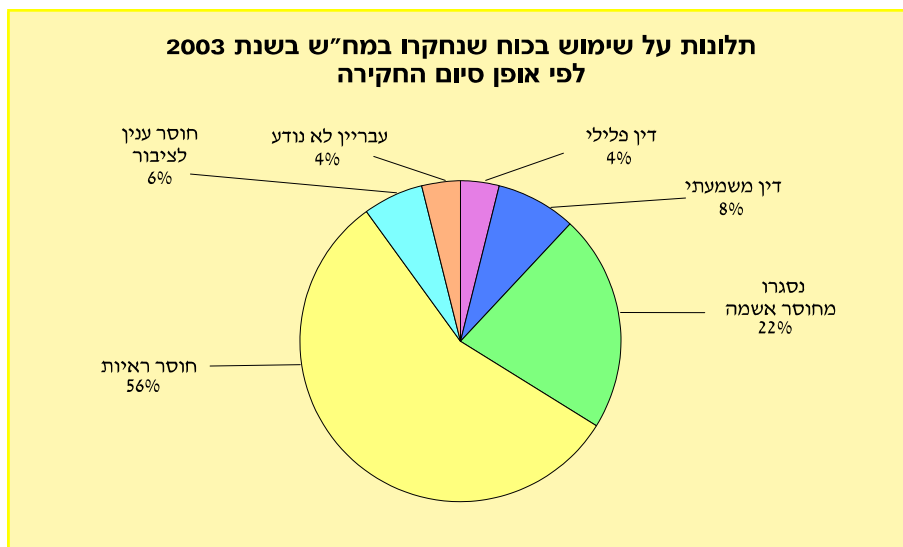
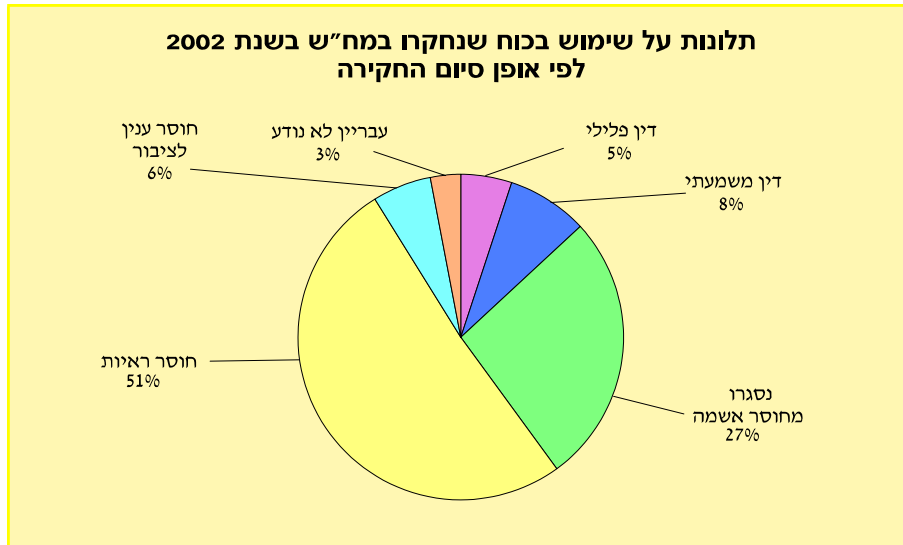
חקירת תלונות על שימוש בכוח שלא כדין

1. אחד המאפיינים הבולטים בחקירת עבירות שעניינן שימוש בכוח שלא כדין בידי שוטרים הוא קיומן של גרסאות סותרות של המתלונן ושל החשוד והיעדר ראיה אובייקטיבית התומכת באחת מהן. בשל כך קיים קושי לגבש ראיות ברמה הנדרשת בהליך פלילי, דהיינו מעבר לספק סביר.

ועדת קרמניצר הדגישה, כי "אין מקום לקבוע כי כל התלונות האלה הן משוללות יסוד, ויש להניח כי בחלקן, לפחות מקצתן, יש ממש, אלא שקשיי הוכחה אינם מאפשרים את ביסוסן". לדעת הוועדה, גם אם לא ניתן להשיג בחקירה ראיות שיוכלו לשמש לצרכים משפטיים, המערכת המשטרית מחויבת לגלות את האמת לצרכים פיקודיים-תפקודיים ולהתחקות אחר נטייה של שוטרים לאלימות; שכן במערכת בעלת תפקידים כה חשובים ורגישים וסמכויות כה מרחיקות לכת כמו המשטרה, על הפיקוד לדעת מה בדיוק אירע בכל אחת מפעולותיה.

לפיכך סברה ועדת קרמניצר, שיש להנהיג הפרדה בין המישור המשפטי-פלילי ובין המישור הפיקודי, כך שבמישור הפיקודי תחול על השוטר חובה בלתי מסויגת לספר את האמת למפקדו, וייקבע בחוק שלא ייעשה שימוש בדברי השוטר כראיה משפטית נגדו. הוועדה גרסה, כי לפיקוד המשטרתי יש מידע שגם אם לא ניתן לעשות בו שימוש בהליכים משפטיים, די בו לנקיטת צעדים פיקודיים, שאינם מחייבים תשתית ראייתית כמו זו הדרושה לביסוס הרשעה פלילית. יצוין, שוועדת קרמניצר גרסה שיש לעשות הבחנה בין שאלת התאמתו של שוטר לשירות במשטרה לבין השאלה העומדת להכרעה בהליך פלילי; ולפיכך כאשר תיק חקירה נסגר בשל חוסר אפשרות להגיע להכרעה במישור הפלילי, על פיקוד המשטרה לבחון את האפשרות לנקוט כלפי השוטר החשוד אחד האמצעים העומדים לרשות המערכת המשטרית, ובהם חינוך והדרכה, העברה לתפקיד אחר, ואף פיטורין.

2. להלן התפלגות התלונות על שימוש בכוח שנחקרו במח"ש לפי אופן סיום החקירה:



(א) מהתרחישים עולה, שבשנת 2002 נסגרו מחוסר ראיות מספיקות בשל גרסאות סותרות של המתלונן ושל החשוד וחוסר אפשרות לאמת אחת מהן - 605 (51%) מבין 1,182 התיקים שנחקרו; ובשנת 2003 נסגרו בעילה זו 800 (56%) מבין 1,419 התיקים שנחקרו.

מח"ש מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, שככלל, אם בחקירת תלונות על שימוש בכוח שלא כדין מדובר בגרסת המתלונן לעומת גרסת השוטר, ואין ראיות נוספות שיש בהן כדי להכריע בין

הגרסאות, ייסגר תיק החקירה בעילה של חוסר ראיות מספיקות, משום שבנסיבות אלה הסיכויים שהשוטר יורשע במשפט פלילי הם נמוכים.

אשר לטיפול של המשטרה בתלונות שנחקרו ותיקיהן נסגרו במח"ש מחוסר ראיות מספיקות נמצא, כי המשטרה אינה בודקת אם יש מקום לנקוט באותם מקרים אמצעים פיקודיים כדי למצות את הטיפול בהיבטים שאינם פליליים או משמעתיים.

(ב) עוד עולה מהתרשימים, כי בשנת 2002 מח"ש החליטה על העמדה לדין פלילי ב-53 (5%) מהתיקים שנחקרו ועל העמדה לדין משמעת ב-93 (8%) מהתיקים שנחקרו; יתר התיקים נסגרו באחת העילות הקבועות בחוק סדר הדין הפלילי. בשנת 2003 החליטה מח"ש על העמדה לדין פלילי ב-58 (4%) מהתיקים שנחקרו ועל העמדה לדין משמעת ב-119 (8%) מהתיקים שנחקרו; יתר התיקים נסגרו באחת העילות הקבועות בחוק סדר הדין הפלילי.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה, עמדה מח"ש על הקושי והמורכבות בחקירת תלונות בכל הנוגע לשימוש בכוח של שוטרים, זאת נוכח העובדה שלשוטרים נתונה סמכות מכוח חוק להשתמש בכוח, בהתקיים תנאים מסוימים, בעוד שעל פי חוק אף פעולה מזערית מצד אורח כגון אחיזה או דחיפה היא בגדר שימוש בכוח. לפיכך, מקרים, שבהם שימוש בכוח בידי אורח רגיל היה מגבש עבירה פלילית של תקיפה המצדיקה העמדה לדין, אינם מצדיקים, לעתים, העמדה לדין שעה שמדובר בשוטר המבצע תפקיד.

בכל המקרים בהם לא הועמדו שוטרים לדין פלילי או משמעת, לא נעשה תחקיר פיקודי לבירור נסיבות האירוע המתואר בתלונה, והמשטרה לא בחנה אם יש מקום במקרים אלה לנקוט צעדים פיקודיים או מנהליים כלשהם.

דיווח על פתיחה בחקירה

פקודות המטא"ר מטילות הגבלות על קידום אנשי משטרה המעורבים בכיצוע עבירות. הן קובעות שאיש משטרה שתלוי ועומד נגדו הליך חקירה - בעניין תיק שנפתח נגדו במח"ש, או הליך בירור שנפתח נגדו ביחידה לתלונות הציבור - לא יקודם ולא ימונה במינוי מקדם אלא באישורם של ראש אגף משאבי אנוש או המפק"ל. כן נקבע, שאם יסתיימו ההליכים בעניינו בזיכוי או בסגירת התיק מכל עילה שהיא, יישקל קידומו למפרע מהיום שבו הומלץ לקדמו בפעם הראשונה, ובהתחשב בפרופיל המשמעת שלו. נוהל של המשטרה²⁴ קובע, שכל שיבוץ של שוטר בקורס ובהכשרה ייעשה רק לאחר בדיקת הרקע המשמעת שלו. האמור לעיל מלמד על החשיבות שנודעת לעצם קיומה של חקירה בעניינו של שוטר, ועל ההשפעה שיש לה על המשך הכשרתו וקידומו במשטרה, לפי פקודות המשטרה ונהליה.

בפקודות המטא"ר נקבע, כי משהוחלט במח"ש לפתוח בחקירה בעניינו של איש משטרה בשל חשד שעבר עבירה, על מח"ש להודיע על כך לגורמי המשטרה האלה: ראש אגף משאבי אנוש, מפקדו הבכיר של החשוד ומפקדו הישיר, וראש אגף המודיעין; על פתיחה בחקירה בעניינו של שוטר בדרגת רפ"ק ומעלה יש לדווח גם לשר לביטחון הפנים ולמפק"ל. כמו כן על מח"ש לדווח על סיום החקירה לכמה גורמים במשטרה, ובהם ראש מחלקת משמעת, מפקדו הבכיר של איש המשטרה

ומפקדו הישיר. כאמור, בעניינן של תלונות שהוחלט במח"ש שלא לחקור לא נקבעה חובת דיווח כזו.

1. מנתוני המדגם עולה, כי ב-48% מהתיקים (44 מבין 91) שנעשתה חקירה בעניינם וזהות השוטרים החשודים הייתה ידועה (פרטי השוטר היו רשומים בתיק החקירה), לא דיווחה מח"ש למשטרה על החקירה עם פתיחתה; בחלק ניכר מהתיקים (33 מבין 44) דיווחה מח"ש למשטרה על החקירה רק בסיומה וציינה שלא דווח על פתיחת החקירה מ"שיקולים מקצועיים", בלי לפרט מה טיבם של שיקולים אלה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה מח"ש, כי "ככלל, אכן מודיעה מח"ש למשטרה בדבר פתיחת חקירה כנגד שוטר. אלא, שהודעה כזו לא נשלחת אם אין זהות ודאית של השוטר החשוד בביצוע העבירה מטעמים ברורים: לדיווח אודות פתיחה בחקירה יש השלכה ישירה על השוטר החשוד (עיכוב קידום בדרגות, מניעת יציאה לקורסים והכשרות, עיכוב קידום לתפקידים מסוימים וכו')". עוד מסרה מח"ש, כי "ישנם תיקים מסוימים אשר משיקולים מקצועיים אין מח"ש מדווחת אודותיהם למשטרה... או שמדובר בחקירות בנושאים אישיים רגישים (כגון סכסוכים בין בני זוג) אשר דיווח אודותיהם עלול להסב נזק בלתי מידתי בשלב הראשון של פתיחה בחקירה ובטרם יתבררו כל העובדות הרלוונטיות". בתשובתה מאפריל 2005 הוסיפה מח"ש, כי לשם דיווח למשטרה על פתיחה בחקירה לא די שידועה זהות החשוד אלא נדרשת גם תשתית ראייתית המבססת חשד סביר למעורבותו של החשוד בביצוע העבירה. אשר לחובת הדיווח הקבועה בפקודות המטא"ר מסרה מח"ש, כי אמנם היא נוהגת לשתף פעולה עם המשטרה בעיגונם של נהלי שיתוף פעולה הדדיים ופועלת בהתאם לנהלים עליהם הוסכם, אולם, בהיותה מחלקה בפרקליטות המדינה הכפופה מינהלית ומקצועית ליועץ המשפטי לממשלה ולפרקליט המדינה אין מח"ש כפופה לפקודות המטא"ר, ואין הן מהוות מקור חובה כלפיה.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין זה מתפקידה של מח"ש, המופקדת על חקירת ההיבטים הפליליים והמשמעתיים של תלונות נגד שוטרים, לשקול שיקולים הנוגעים להשפעת הדיווח על קידומם, הכשרתם המקצועית וענייניהם האישיים של שוטרים שנפתחה חקירה בעניינם. שיקולים אלה יש להשאיר בידי המשטרה, גם משום ההבדל שבין התשתית הראייתית הנדרשת לצרכים משפטיים פליליים לבין זו הנדרשת לצרכים פיקודיים וניהוליים. בהחלטתה אם לדווח למשטרה על פתיחה בחקירה ואם לאו מפעילה מח"ש למעשה שיקול דעת המסור למשטרה כיצד לפעול כלפי עובדיה במישור המינהלי.

יודגש, כי ברובם המכריע של תיקי המדגם שבהם מח"ש לא דיווחה למשטרה על פתיחה בחקירה, לא נמצא תיעוד המצביע על קיומם של שיקולים מקצועיים, כגון חשש לשיבוש חקירה, שהיה בהם למנוע את הדיווח למשטרה על פתיחת החקירה; או עניינים אישיים רגישים, ובהם סכסוכים בין בני זוג. אין יסוד לטיעון של מח"ש, לפיו נדרשת, כביכול, תשתית ראייתית המבססת חשד סביר למעורבות החשוד בביצוע העבירה, שכן ביסוס חשד סביר הוא תוצר מסתבר של חקירה, ובמקרים רבים קיים רק עם סיומה, ואילו על פי פקודת המשטרה די בפתיחה בחקירה כדי למנוע קידום של שוטרים שבעניינם מתנהלת חקירה. אשר לטענת מח"ש כי פקודות המטא"ר אינן מחייבות אותה הרי שאילו חלקה מח"ש על חובת הדיווח שהוטלה עליה בפקודה, היה עליה להציג את עמדתה בפני המשטרה ולידע אותה כי הדיווח אינו משקף את כל החקירות שנפתחו בעניינם של שוטרים בחשד לשימוש בכוח שלא כדוין, כדי שלא תטעה המשטרה להסיק כי הדיווח מתייחס לכל מקרה ומקרה.

2. משרד מבקר המדינה בדק במשטרה את תיקיהם האישיים של חלק מהשוטרים שנמנו עם החשודים שבתיקי המדגם, כדי ללמוד אם אי-הדיווח על פתיחת החקירה נגד אותם שוטרים השפיע על יישומן של ההוראות שנקבעו בעניין עיכוב קידומם של שוטרים שמתנהלת חקירה נגדם. נבדקו, בבדיקה אקראית, תיקיהם האישיים של 50 שוטרים, ונמצא כי ב-22 תיקים שמח"ש חקרה תלונות נגדם אך לא דיווחה על פתיחה בחקירה, חמישה שוטרים (22%) קודמו בדרגה במהלך תקופת החקירה.

לדעת משרד מבקר המדינה, אי-דיווח על פתיחה בחקירה שכתוצאה ממנו מקודמים בדרגה שוטרים בעת שמתנהלת נגדם חקירה בשל חשד לשימוש בכוח שלא כדין, יש בו משום מסר כפול לשוטרים: מחד גיסא, בעת הכשרת השוטרים ובפקודות המשטרה מובהר להם כי שימוש בכוח שלא כדין הוא פסול; ומאידך גיסא, אין כל נפקות לעניין קידומם בכך שבמח"ש עדיין מתנהלת חקירה נגדם. לפיכך, על מח"ש להקפיד על דיווח למשטרה על כל פתיחה בחקירה נגד שוטר, כדי שיהיו בידי המשטרה כל הנתונים הדרושים לשקילת קידומם של שוטרים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה המשטרה, שכדי למנוע יציאה לקורס משוטרים שנפתח נגדם תיק חקירה במח"ש, היא פנתה למח"ש וסוכם ביניהן שאם תיפתח במח"ש חקירה נגד שוטר המועמד לקורס קצינים, מח"ש תודיע לה על כך, גם אם החקירה תהיה חסויה. יצוין, כי אין בהסדר שקבעה המשטרה כדי לתת מענה לביצוע פקודותיה בכל הנוגע לעיכוב קידומם של שוטרים שנפתחה נגדם חקירה במח"ש.

לדעת משרד מבקר המדינה, אי-דיווח על פתיחה בחקירה ראוי שיהיה מבוסס בנהלים ויתאפשר רק במקרים בודדים, בנסיבות נדירות וחריגות ולאחר קבלת אישור מגורם בכיר שיוסמך לכך.

דיווח על שימוש בכוח, תחקיר והפקת לקחים

1. כל הוועדות הציבוריות שדנו בטיפול המערכתי באלימות שוטרים הדגישו את אחריותם של המפקדים להתמודדות עם תופעה זו. הוועדות המליצו לקבוע תהליך של תחקיר שמטרתו לאתר כשלים וליקויים בתפקודם של שוטרים, אגב קביעת מגבלות על השימוש בדברים שימסרו השוטרים בתחקיר כראיה בהליך פלילי שיינקט נגדם. הוועדות סברו, שהחשיבות העקרונית של קיום הנורמה של אמירת אמת, הקושי הניכר בחשיפת האמת והצורך החיוני לגלותה בחקירת תלונות על שימוש בכוח שלא כדין, מצדיקים ויתור על שימוש בדיווח שמסר השוטר בתחקיר בעת נקיטת הליך משמעתי או פלילי נגדו. ועדת קרמניצר ציינה, כי אין משמעות הדבר ויתור מוחלט על הסקת מסקנות כלפי המדווח, שכן יוסקו מסקנות במישור המינהלי, ואין בכך ויתור על הליך פלילי או משמעתי המתבסס על ראיות אחרות. לפי דוח הוועדה, ניתן לממש את ההמלצה להימנע משימוש בדיווחו של השוטר כראיה משפטית נגדו, על פי החלטה של היועץ המשפטי לממשלה ופיקוד המשטרה, אולם רצוי שהמלצה זו תעוגן בחוק.

יצוין, שהוועדות עמדו על כך שמפקדים במשטרה "עצמו עיניים" ונמנעו מטיפול באירועי אלימות ששוטריהם היו מעורבים בהם. ועדת קרמניצר, שדנה בנושא בסמוך להקמת מח"ש גרסה, שהעברת האחריות לחקירת אירועי אלימות מהמשטרה למח"ש עלולה להביא לכך שהמפקדים לא יראו עצמם אחראים לתופעה ולטיפול בה, ועמדה על הצורך למצוא דרך שהמפקדים יעשו תחקיר בעניין אירועים כאלה סמוך מאוד למועד התרחשותם, כדי שיהיה אפשר להסיק מסקנות בעניינם ללא קשר לפעולות החקירה שיידרשו לאחר מכן. המלצות ועדת קרמניצר לא יושמו, אף שאומצו, כאמור, בשנת 1994 בידי פיקוד המשטרה והשרים הנוגעים בדבר.

ואכן, במחקר של המדען הראשי מדצמבר 2000, בנושא אלימות שוטרים כלפי אזרחים, שנעשה שנים אחדות לאחר הקמת מח"ש, צוין שמפקדים אשר נגד שוטר שבפיקודם הוגשה תלונה על מעשה אלימות, נמנעים מליטול חלק פעיל בבירור נסיבות המעשה משום שהחוק מגביל את מידת מעורבותם בטיפול בתלונה. גם במחקר זה הומלץ לראות במפקדים גורם מרכזי בהתמודדות עם התופעה של אלימות שוטרים ולהטיל עליהם את הטיפול בתופעה זו כחלק בלתי נפרד מתפקידם ובמסגרת אחריותם הפיקודית.

בביקורת הועלה, כי המשטרה לא קבעה הליך לביצוע תחקירים בידי המפקדים בעניין אלימות שוטרים, ולא נעשה לשינוי חקיקה שייטיב את קבילותם של דברים שהושמעו בתחקירים כאלה כראיה בהליך פלילי. הליך כזה מצוי, למשל, בחוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955,²⁵ הקובע הסדרים לגבי קבילות מידע שנמסר במסגרת תחקיר צבאי. בחוק זה נקבע, כי דברים שהושמעו בתחקיר, פרוטוקול התחקיר, כל חומר אחר שהוכן במהלכו, וכן הסיכומים, הממצאים והמסקנות של התחקיר "לא יתקבלו כראיה במשפט, למעט במשפט בשל מסירת ידיעה כוזבת או העלמת פרט חשוב בתחקיר". בדברי ההסבר להצעת החוק²⁶ צוין, כי תחקיר צבאי הוא כלי בידי רשויות הצבא לאתר ליקויים וכשלים בתפקודו של הצבא או בתפקודם של המשרתים בו, וכי הידיעה שהעדויות שנשמעו במהלך התחקיר ומסקנות התחקיר לא יוגשו כראיה בבית משפט, יש בה כדי לעודד את המעורבים בתחקיר למסור עדות אמת. גם לא נקבעו דרכים להגברת מעורבות המפקדים ולא הוסדרו דרכים למעורבותם בטיפול באלימות שוטרים באופן שלא יתנגש עם פעילותה של מח"ש.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוסף על הטיפול הפרטני בשוטר במישור הפלילי, המשמעתי או הפיקודי, נדרשת התייחסות מערכתית, בין השאר באמצעות תחקיר פיקודי-מקצועי לכל מקרה, שתכליתו לאתר ליקויים וכשלים בתפקודה של המשטרה או בתפקודם של המשרתים בה ולהצביע על דרכים לתיקונם. הדבר דרוש במיוחד נוכח הקושי שיש בחלק ניכר מהחקירות לגבש ראיות שיביאו לאישום פלילי. מכל מקום, על המשטרה למצוא דרכים להגביר את מעורבות המפקדים בבירור אירועי אלימות שפקודיהם מעורבים בהם ולהטיל על המפקדים אחריות פיקודית להתנהגות פקודיהם, זאת, בלי לפגוע בהליכי החקירה במח"ש.

2. בעניין הטיפול המשמעתי בשוטרים שהוגשו נגדם תלונות נקבע במשטרה בהנחיה פנימית מאפריל 2003 כדלהלן: אחת לשנה יבדוק קצין אגף משמעת יחידתי את נתוני המשמעת של כל אחד מהשוטרים שביחידתו, ואם ימצא שהצטברו נגד שוטר כמה תלונות על שימוש בכוח או על עבירות משמעת, יכין בעניינו חוות דעת וימסור אותה למפקד היחידה, והמפקד יזמן את השוטר לריאיון; אם ימצא מפקד היחידה שהנסיבות אינן מצדיקות זימון השוטר לריאיון, ינמק את החלטתו בכתב, והחלטה תתויק בתיקו האישי של השוטר; שוטר שיחידה חוקרת²⁷ 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 עמו; אם סיבת החקירה המתנהלת נגד השוטר היא חשד לשימוש בכוח שלא כדין, ידגיש המפקד לפני השוטר שהמשטרה מתייחסת בחומרה רבה לתופעה זו, ויורה לו להקפיד לפעול במגעו עם הציבור רק במסגרת סמכויותיו, ובמלוא האיפוק והסובלנות, ויודיעו שעתידידו במשטרה יישקל לפי תוצאות החקירה; טופס הריאיון יישמר בתיקו האישי של השוטר.

25 סעיף 539 א לחוק.

26 הצעת חוק לתיקון חוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955, (33) (ועדות חקירה ותחקיר צבאי), התשנ"ז-1997, ה"ח 2597.

27 מח"ש, יחידת חקירות משטרתית או כל גוף חוקר אחר שהוסמך על פי חוק לנהל חקירה.

מהבדיקה שנעשתה כאמור בתיקיהם האישיים של 50 שוטרים עלה, כי בפועל ההנחיה האמורה אינה מיושמת: ב-28 מבין 50 התיקים, שבהם מח"ש דיווחה למשטרה על קיומה של חקירה, לא היו מסמכים המעידים שמפקדים ישירים זימנו לריאיון שוטרים שהצטברו נגדם תלונות על שימוש בכוח שלא כדין, ולא נמצא נימוק להחלטה שלא לזמנם לריאיון, כנדרש בהנחיה. אי-קיום ההנחיה מלמד על מסר כפול שהמשטרה מעבירה לשוטריה: מחד גיסא, היא מוציאה הנחיה בדבר טיפול בשוטר שהוגשה נגדו תלונה על שימוש בכוח שלא כדין, ומאידך גיסא, היא מעלימה עין מתלונות שהוגשו נגד שוטרים.

3. הוועדות הציבוריות עמדו על הצורך לאסוף ולנתח נתונים על תלונות נגד שוטרים על שימוש בכוח שלא כדין, גם אם לא נפתחה חקירה בעקבות התלונות, כדי להפיק מהם לקחים במישור האישי ובמישור המערכתי, והמליצו לקיים תהליך שגרתי של הפקת לקחים בעניין כל אירוע שהיה בו שימוש כלשהו בכוח.

מאחר שכאמור המשטרה אינה מקיימת בדיקה כלשהי בעקבות תלונות נגד שוטרים על שימוש בכוח שלא כדין שלא נחקרו במח"ש מחוסר עניין לציבור או נחקרו ותיקהן נסגרו מחוסר ראיות מספיקות, אין באפשרותה של המשטרה לקיים הליכים שיטתיים של הפקת לקחים מהאירועים שבעקבותיהם הוגשו התלונות.

לדעת משרד מבקר המדינה, האחראיות העיקרית למאבק בתופעה של אלימות שוטרים מוטלת על המשטרה. כדי שיהיה ניתן להתמודד כראוי עם תופעה זו, אין להסתפק בחקירת ההיבטים הפליליים של אירועים פרטניים בידי מח"ש. על המשטרה לברר את נסיבות האירועים שבעקבותיהם הוגשו תלונות, ובמקרים המתאימים לנקוט כלפי השוטרים את האמצעים הפיקודיים והמינהליים העומדים לרשותה; כמו כן עליה לעקוב אחר התפלגותן של התלונות בין יחידות המשטרה השונות, לבדוק את מאפייניהם של השוטרים שנגדם הוגשו תלונות ושל מגישי התלונות, כדי להסיק מסקנות על כשלים מערכתיים ולשפר את דרכי העבודה בכל הנוגע לשימוש בסמכויות משטרתיות שיש בהן כדי לפגוע באזרחים. כמו כן על פיקוד המשטרה להקפיד על מסר חד משמעי האוסר שימוש בכוח שלא כדין, ולהגביר את מעורבות המפקדים בהטמעת מסר זה.

4. מאחריותם הכוללת של היועץ המשפטי לממשלה ושל פרקליט המדינה לשמירה על שלטון החוק, כמו גם מהפקדת חקירתן של עבירות שוטרים בידי מח"ש, נגזרת סמכותם ואחריותם לקיים פיקוח ובקרה על הנעשה בתחום זה. יצוין, כי דרך פעולתם של שוטרים עשויה להשליך על עניינים המתבררים בהליכים משפטיים, כגון טענות בדבר הודאות שנגבו באמצעים פסולים.

לשכת היועץ המשפטי לממשלה מסרה באפריל 2005 בתשובה למשרד מבקר המדינה, שככלל היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה סבורים, שבכל הנוגע לפיקוח ולבקרה על עבודתה של מח"ש אין הצדקה להבחין בין מח"ש לבין יחידות הפרקליטות האחרות. לשכת היועץ המשפטי לממשלה הוסיפה, שבנוסף לדיווח של מח"ש הנכלל ברוח השנתי של משרד המשפטים, יזמה מח"ש נוהג של ביצוע סיכום שנתי בהשתתפות מנכ"ל משרד המשפטים, היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה, שבמהלכו נמסרת סקירה נרחבת ביחס לכל תחומי הפעילות של המחלקה בשנה שחלפה, וכי דיווח זה מועבר לשרת המשפטים, ליועץ המשפטי לממשלה ולפרקליט המדינה. עוד נמסר, כי משרד המשפטים מצוי בעיצומה של רפורמה ארגונית, שבמסגרתה הוא פועל למיסוד ולשיפור תהליכי העבודה הפנימיים בתחום הדיווח, הפיקוח והבקרה.

לדעת משרד מבקר המדינה ראוי לשקול למסד מנגנונים לפיקוח ובקרה של היועץ המשפטי לממשלה ושל פרקליט המדינה על דרכי הטיפול המערכתי בתלונות על אלימות שוטרים, שכן מדובר בפגיעה הנוגעת להפעלת סמכות שלטונית.

טיפול בתלונות על התנהגות לא נאותה וביצוע לקוי של תפקיד במשטרה

בירור תלונות נגד שוטרים על התנהגות לא נאותה ועל ביצוע לקוי של תפקיד נעשה בידי מערך בירור התלונות במשטרה, הפועל בשלושה דרגים - דרג המטא"ר, דרג המחוז ודרג המרחב, ומועסקים בו כ-35 אנשי משטרה. במטא"ר פועלת היחידה לתלונות הציבור (להלן - ית"צ), שהיא יחידת מטה האחראית למערך הארצי של קציני תלונות ציבור. בכל אחד ממחוזות המשטרה קצין ביקורת ותלונות הציבור (להלן - קבת"צ), האחראי לטיפול בתלונות הנוגעות לאנשי מטה המחוז ולמשטרת התנועה, ובסמכותו גם לדון ולהכריע בעררים על תלונות שטופלו בדרג המרחב. בכל אחד ממרחבי המשטרה פועל קצין תלונות ציבור (להלן - קת"צ), הכפוף פיקודית למפקד המרחב ומקצועית לקבת"צ, והוא מטפל ברוב התלונות.

פקודת הקבע של המשטרה²⁸ קובעת את העניינים שיטופלו באמצעות מערך תלונות הציבור ואת אופן הטיפול בהם. לפי ההגדרה בפקודה זו, "תלונה" היא קובלנה בכתב מהציבור שמייחסת לאיש משטרה ביצוע עבירת משמעת כהגדרתה בסעיף 50 לפקודת המשטרה. כאמור, על פי ההנחיה של פרקליטת המדינה תלונה שעניינה שימוש בכוח בידי שוטר במסגרת מילוי תפקידו, גם אם עולה ממנה חשד לביצוע עבירת משמעת בלבד, תיחקר בידי מח"ש.

בעקבות הקמתה של מח"ש הכינה המשטרה באמצע שנת 1998 טיוטה לפקודת קבע חדשה, שנועדה להחליף את פקודת הקבע המסדירה את הטיפול בתלונות הציבור.

במועד סיום הביקורת (ספטמבר 2004) שש שנים לאחר הכנת הטיוטה לפקודת הקבע החדשה, טרם גובש נוסח מעודכן וסופי של הפקודה, אף שבפועל נוהגים על פי טיוטת הפקודה.

בטיוטה של פקודת הקבע האמורה נקבע, כי תלונה נגד שוטר המשרת ביחידה מרחבית תבורר, ככלל, בידי קת"צ, ותלונה נגד שוטר המשרת ביחידה מחוזית או ביחידה של משטרת תנועה ארצית תבורר בידי קבת"צ. לאחר סיום הבירור ימסור הגורם המברר את תוצאות הבירור ואת המלצותיו לאישור מפקד היחידה²⁹.

סיווג התלונות ובירורן

1. נוהל היחידה לתלונות הציבור³⁰ נועד לקבוע אמות מידה אחידות לסיווג תלונות. על פי הנוהל, תלונות שעניינן התנהגות שאינה הולמת שוטר, שימוש לרעה בסמכות, ניצול מעמד, הופעה לא נאותה והתעמרות, יסווגו כתלונות על התנהגות לא נאותה; תלונות שעניינן טיפול שרירותי בשל

28 פקודה 06.03.01 - "הטיפול בתלונות הציבור".
29 במרחב - מפקד המרחב (או סגנו) ובמחוז - מפקד המחוז (או סגנו).
30 נוהל "סיווג תלונות ציבור על פי נושא התלונה" מאפריל 1996.

משוא פנים, פעולה ללא סמכות, הטרדת אזרח ללא צורך, ביצוע לקוי של תפקיד וסירוב למסור פרטים יסווגו כתלונות על ביצוע לקוי של תפקיד.

הנוהל קובע, שככלל, עם קבלת תלונה ייפתח תיק בירור ("תיק ירוק"); אם הוגשה תלונה שאינה מפורטת במידה מספקת, יחליט הגורם המברר אם לפתוח בעניינה תיק ירוק, לאחר רישום הודעה מפורטת מהמתלונן. החלטה שלא לפתוח תיק ירוק תנומק בכתב בידי הגורם המברר, והתלונה תחויק בתיק בירור כללי. עוד קובע הנוהל, כי קיומו של בירור בעניין תלונה נגד שוטר במסגרת תיק ירוק יצוין בתיקו האישי של השוטר.

הביקורת העלתה, שהיחידות לתלונות הציבור לא ביררו את רוב התלונות במסגרת תיק ירוק, אלא במסגרת תיק שנהוג לכנותו כמשטרה "תיק חום", שאינו מעוגן בנוהל. בירור כזה אינו מצוין בתיקו האישי של השוטר הנלוו. בשנת 2002 בוררו 1,331 מבין 2,073 תלונות (כשני שלישים) במסגרת תיקים חומים אף שהיו צריכות להתברר במסגרת תיקים ירוקים, כנדרש בנוהל. יצוין, שאין הבדל בין אופי התלונות וחומרתן בשני סוגי התיקים, מלבד כך שבירור תלונה בתיק חום אינו מצוין בתיקו האישי של השוטר הנלוו; ויש בכך משום גישה מקלה כלפי השוטר, ולמעשה - עקיפת הנוהל.

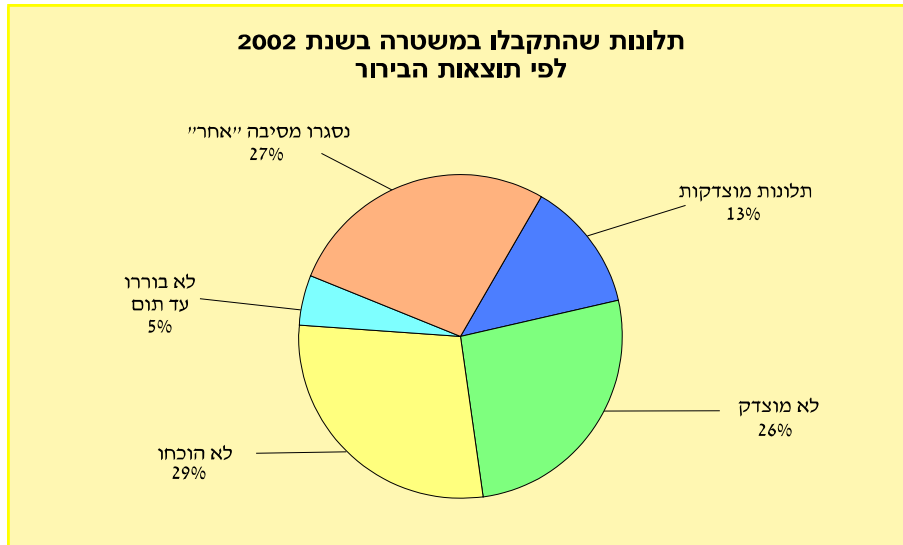
משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את השימוש שעשתה המשטרה באפיק אשר עקף את בירור תלונות הציבור, שלא תאם את הפקודות והנהלים, ובלי שנקבעו אמות מידה לשימוש באפיק זה, ובכך נפתח פתח לשימוש לא שוויוני בו. הדבר חמור במיוחד, היות שהוא נעשה בידי אחת הזרועות המשטריות המופקדות על שמירת המקצועיות וההתנהגות המוסרית בקרב אנשי המשטרה, והוא אינו מתיישב עם הצהרות המשטרה בדבר מחויבותה למאבק בלתי מתפשר בהתנהגות לא ראויה של אנשיה כלפי הציבור.

המשטרה הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרס 2005, כי בוטל הטיפול בתלונות במסגרת תיקים חומים, וכי כל התלונות יטופלו בהתאם להוראות הנוהל.

2. פקודת הקבע בדבר הטיפול בתלונות הציבור קובעת, שבתום הליך הבירור על הגורם המברר להגיש דוח סיכום בירור, ולציין, בין היתר, את ממצאי הבירור ואת המלצתו בעניין הצעדים שיש לנקוט בעקבות הבירור. לפי הנוהל, מסקנת הבירור יכולה להיות אחת מאלה: התלונה מוצדקת; התלונה מוצדקת בחלקה; התלונה אינה מוצדקת; התלונה אינה מוכחת; התלונה לא הובררה עד תום. ההמלצה, אם תינתן, יכולה להיות נקיטת אחד או יותר מהצעדים האלה: הדרכה; הערה ממפקד, ישיר או בכיר; העמדה לדין משמעתי לפני דן יחיד; העמדה לדין משמעתי לפני בית דין משמעתי; נקיטת אמצעי משמעת מינהליים³¹ בכפוף לקבלת אישור ראש אגף כוח אדם. בפקודות הקבע נקבעה החובה לתת אישור בכתב על קבלתה של תלונה ועל מתן תשובה למתלונן עם סיום הבירור.

לפי נתוני המשטרה³², בשנת 2002 סיימו הית"צים לטפל ב-1,861 תלונות נגד שוטרים שעניינן התנהגות לא נאותה וביצוע לקוי של תפקיד. להלן התפלגות התלונות שבוררו בשנת 2002 לפי תוצאות הבירור:

- 31 לפי פקודות הקבע 06.01.021 "אמצעי משמעת מינהליים - אנשי משטרה חשודים בביצוע עבירה או שהוכרע דינם", אמצעי המשמעת המינהליים הם: פיטורין, השעיה, דרישה לצאת לחופשה, העברה מתפקיד, העברה מיחידה.
- 32 דו"ח שנתי 2002 - היחידה לתלונות הציבור וחופש המידע, מטא"ר י-ם (במועד סיום הביקורת טרם פורסם הדוח לשנת 2003).



משרד מבקר המדינה בדק במשטרה מדגם של 103 תיקי בירור³³ שנפתחו בשנת 2002. נמצא, כי תוצאות הבירור בתיקי המדגם התפלגו כדלהלן: ב-22% מהתיקים נקבע שהתלונה מוצדקת או מוצדקת בחלקה; ב-28% מהתיקים נקבע שהתלונה אינה מוצדקת; ב-44% מהתיקים נקבע שהתלונה אינה מוכחת; וב-6% מהתיקים התלונה לא בוררה עד תום. בתיקים שהתלונה בהם נמצאה מוצדקת או מוצדקת בחלקה ננקטו הצעדים האלה: ב-55% מהתיקים - טיפול פיקודי (הדרכה); ב-40% מהתיקים - טיפול פיקודי משמעותי (הערת מפקד³⁴); וב-5% מהתיקים - צעדים משמעותיים (העמדה לדין לפני דן יחיד).

עוד העלתה הביקורת, כי ב-16% מתיקי המדגם לא גבה הקת"צ הודעה מהמתלונן, אף שהתלונה לא הייתה מפורטת דייה (בכמחציתם נמצא שהתלונה אינה מוכחת); ב-25% מהתיקים לא גבה הקת"צ עדויות מעדים, אף שצוינו בתיק שמות עדים, כתובותיהם ופרטיהם (בכמחציתם נמצא שהתלונה אינה מוכחת); וב-18% מהתיקים לא הכינו הקת"צים דוחות סיכום בירור. נתונים אלה מצביעים על אי-מיצוי הליך הבירור בחלק ניכר מהתלונות.

כמו כן עלה מבדיקת תיקי המדגם, כי יחידות המשטרה לא פעלו כנדרש בכל הנוגע לדרג המאשר את ההחלטות בדבר הממצאים והצעדים שיינקטו בעקבות בירור תלונות: ב-28% מהתיקים אושרו ההחלטות בידי הקת"צ (שגם קיבל אותן); ב-16% מהתלונות הן אושרו בידי הקת"צ; ורק ב-56% מהתלונות הן אושרו בידי מפקד היחידה או סגנו, כנדרש.

33 מדגם שכבות מקרי-שיטתי: שכבות הרגימה נקבעו לפי סוג התיק ונושא התלונה (שימוש בכוח, ביצוע לקוי של תפקיד, התנהגות לא נאותה). נמצאו ונבדקו 93 מ-103 התיקים (48 תיקים ירוקים ו-45 תיקים חומים).

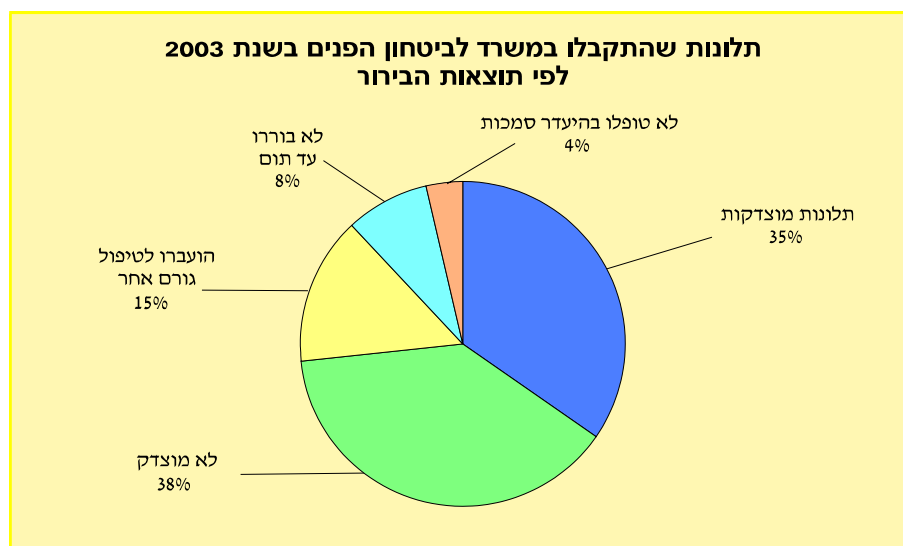
34 יצוין, כי לפי פקודות הקבע הערת מפקד אינה אמצעי משמעותי.

הטיפול בתלונות במשרד לביטחון הפנים

היחידה לתלונות הציבור במשרד לביטחון הפנים (להלן - הילת"צ) כפופה למבקר המשרד ומשמשת זרוע של השר הממונה בכל הנוגע לטיפול בתלונות של אזרחים הנוגעות לתחום האחריות של המשרד, של המשטרה ושל שירות בתי הסוהר (להלן - השב"ס). היחידה מונה חמישה בעלי תפקידים: ראש היחידה (קציין בדרגת תת-ניצב שהושאל מהמשטרה למשרד לביטחון הפנים), שלושה רכזי תלונות ציבור וקציין תפקידים מיוחדים, שעושה בקרות בבתי הסוהר ובמסגרת זו מקבל תלונות מאסירים ומטפל בהן.

הטיפול בתלונות הציבור הוסדר בנוהל של המשרד לביטחון הפנים, המסמיך את עובדי הילת"צ להיכנס, בתיאום מראש, לכל מתקן ויחידה של המשטרה והשב"ס ולקבל מידע הנחוץ לביורר התלונות. על פי הנוהל, ביורר תלונה נגד שוטר המעלה חשד לביצוע עבירה פלילית יועבר למח"ש וביורר תלונה כזאת על סוהר יועבר ליחידה לחקירת סוהרים שבמשרד. ביורר תלונה שאינה מעלה חשד לביצוע עבירה פלילית יכול להיעשות באמצעות בדיקה ישירה ובלתי אמצעית עם הגורמים המעורבים או בדרך של קבלת תגובות בכתב של גורמים במשטרה או בשב"ס; דרך הביורר תיקבע בידי מברר התלונה, בהתחשב בנושא התלונה, מהותה, נסיבותיה ורגישותה ועם סיום הביורר רשאי מברר התלונה להצביע על הצורך בתיקון הליקוי או נקיטת צעדים, לרבות צעדים משמעותיים.

לפי דוח סיכום הפעילות של הילת"צ³⁵ לשנת 2003, התקבלו בילת"צ באותה שנה 1,951 תלונות, וב-1,682 מהן הסתיים הביורר. תוצאות הביורר היו כדלהלן: 584 תלונות נמצאו מוצדקות או מוצדקות בחלקן, 650 נמצאו לא מוצדקות, 249 הועברו לטיפולו של גורם חוץ-משטרה, 137 לא בוררו עד תום, ו-62 לא טופלו בשל היעדר סמכות. להלן התפלגות התלונות לפי תוצאות הביורר:



הועלה, שהטיפול ברוב התלונות האמורות נעשה על ידי העברתן ליחידות המשטרה שבמסגרתן פועלים השוטרים שנגדם מוגשת התלונה, והן העבירו אותן לטיפולם של הקת"צים. בנסיבות אלה

35 מבקר המשרד לביטחון הפנים - דו"ח סיכום פעילות 2003, אגף הביקורת ותלונות הציבור (מרס 2004).

ספק אם יש הצדקה לקיומה של הילת"צ; מה גם שבהנחיה של פרקליטת המדינה³⁶, שהסדירה את חלוקת הסמכויות בין מח"ש ובין היחידות לתלונות הציבור במשטרה בכל הנוגע לטיפול בתלונות נגד שוטרים, נקבע, כי "חשד לביצוע עבירה משמעתית ע"י שוטר, יחקר בידי קצין תלונות הציבור של המשטרה (להלן-קת"צ)". מכאן, שחלק מהתלונות המכוררות בידי הילת"צ נכללות גם במניין התלונות המטופלות בידי הית"צים במשטרה.

בתשובה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2004 מסר המשרד לביטחון הפנים, כי הילת"צ אחראית למתן מענה לאזרחים הפונים אליה בתלונות הנוגעות לתחום אחריותו של השר - המשטרה ושירות בתי הסוהר - ומסייעת לשר בפיקוח ובקרה על משרדו ועל הגופים שבתחום אחריותו. המשרד ציין, כי "התלונות המגיעות ליחידה... משמשות ככלי ניהולי לשר לביטחון הפנים ומבקר המשרד באיתור ליקויים שהשלתם היא מעבר לתלונה הבודדת". המשרד הוסיף, כי "אין חלוקה באשר לאופן הטיפול בתלונות מסוג זה, ושני הגופים מטפלים בכל תלונה המתקבלת אצלם. דהיינו, האזרח, המתלונן, הוא הקובע זהות הגורם שיטפל בתלונתו". בתשובת המשרד מאפריל 2005 נאמר, שהשר לביטחון הפנים הטיל על המבקר הפנימי של המשרד לבחון את נושא הטיפול בתלונות שמערך תלונות הציבור במשטרה אמור לטפל בהן ולהגיש הצעות למניעת כפילות בטיפול; היחידה לתלונות הציבור במשרד הכינה עבודת מטה בנושא, והחלופה המומלצת היא "כי היחידה לתלונות הציבור במשטרת ישראל ובשירות בתי הסוהר תטפל בכל סוגי התלונות אשר יועברו אליהם לטיפול על ידי היחידה לתלונות הציבור במשרד לביטחון הפנים. היחידה לתלונות הציבור במשרד תהווה ערכאת ערעור למתלוננים על המענה שניתן להם על ידי הזרועות, ועררם ייבדק באמצעות בדיקה ישירה".

מן הראוי שהטיפול בתלונות על שוטרים שעניינן ביצוע לקוי של תפקיד או התנהגות לא נאותה ייעשה על פי נהלים והליכי טיפול אחידים. אשר לדברי המשרד לביטחון הפנים ולפיהם הילת"צ משמשת לו כלי ניהולי לאיתור ליקויים שהשפעתם חורגת מהתלונה הבודדת - לדעת משרד מבקר המדינה, לשם איתורם של ליקויים כאלה וקבלת תמונה מלאה של התנהגות השוטרים, אין די בטיפול בתלונות על שוטרים המופנות אל המשרד לביטחון הפנים באופן אקראי, ועליו לדאוג שיימסר לו דיווח על כלל התלונות על שוטרים, דהיינו גם על אלה המכוררות במשטרה וגם על אלה הנחקרות במח"ש.

סוגיית המבנה הארגוני של מח"ש ומתכונת פעילותה

מח"ש הוקמה, כאמור, ביוני 1992. להקמת מח"ש קדמה עבודה של ועדה בין-משרדית, שקבעה את תחומי אחריותו של משרד המשפטים לגבי חקירות הפנים של המשטרה ואת הצעדים המעשיים הדרושים להקמת מח"ש. בוועדה היו חברים נציגים ממשרד המשפטים, מהמשטרה, מנציבות שירות המדינה (להלן - נש"מ) וממשרד האוצר. הוועדה קבעה, כי תחומי החקירות והמודיעין במח"ש יאוישו בשנתיים הראשונות לפעילותה באנשי משטרה מושאלים, ובראשה יעמוד פרקליט עובד משרד המשפטים; וכי בתוך שנתיים לפעילותה תאזרח מח"ש בתהליך הדרגתי שיתואם בין המשטרה, למשרד האוצר ולמשרד המשפטים. הוועדה סברה, שהשינויים האמורים יאפשרו פיקוח יעיל של הפרקליטות על חקירות שוטרים, יביאו לשיפור בתדמית המשטרה וימנעו משוא פנים בחקירות שוטרים.

36 הנחייה מס' 14.4 - "סמכות החקירה וההעמדה לדין בתלונה נגד שוטר".

אזור מח"ש

1. סוגיית אזור מח"ש של חוקרי מח"ש נדונה במשרד המשפטים באפריל 1993 בהשתתפות נציגי משרד המשפטים, נש"מ, מח"ש והמשטרה. נציגי המשטרה התחייב בדיון שהמשטרה תמשיך לספק למח"ש חוקרים כל זמן שמח"ש תהיה מעונינת בכך, ואף תחליף את החוקרים לפי הצורך, על פי בקשה עניינית של מח"ש. מנהל מח"ש ציין כי ניתן לאזרח את היחידה בשלבים, לאחר סיכום תנאי ההעסקה של החוקרים, וכי לא ניתן לשלם לשוטרים שיישארו ביחידה ולאזרחים שייקלטו בה לפי טבלות שכר שונות זו מזו, ויש לבנות טבלת שכר אחידה לכל החוקרים, שתבסס על רמת השכר של אנשי המשטרה. נציגי משרד המשפטים הציע לדחות את האזרח עד לאחר בדיקת הנושא עם נש"מ. נציגי נש"מ ביקש לקבל תיאורי תפקיד והצעת דירוג של התפקידים שיאזרחו ומבנה ארגוני מתאים של מח"ש.

בינואר 1994, כחצי שנה לפני תום תקופת ההשאלה של עובדי מח"ש, הודיע מנהל מח"ש לפרקליטת המדינה, שלא יהיה ניתן לעמוד בלוח הזמנים שנקבע לאזור מח"ש, בשל מורכבותו של תהליך האזרחות. הוא ציין, שהמכשול העיקרי באזור "מקורו בפער המשמעותי בתנאי השכר של השוטרים העובדים היום במחלקה לעומת תנאי השכר שניתן יהיה להציע להם כעובדי משרד המשפטים", וכי "ההרעה המשמעותית בשכר תגרום לכך שאיש מהעובדים כיום במחלקה לא יהיה מעוניין להישאר במחלקה כאזרח". מנהל מח"ש הדגיש, כי "יתרונם הגדול [של עובדי מח"ש] הוא בניסיונם העשיר בעבודת החקירות והמודיעין, ולא נדרשת כל השקעה בהכשרתם. כן יש יתרונות משמעותיים בעבודתם היומיומית וזאת משום היכרותם את המערכת המשטרית ונפתוליה במישור הרשמי והבלתי רשמי... אזור מח"ש יצריך לפחות חלקית הכשרה של המועמדים במגוון תחומי העבודה בהם עוסקים עובדי המחלקה וגם אז תעבור תקופת עבודה משמעותית עד אשר המשרד ייהנה מפרי עבודתם". עם זאת, טען מנהל מח"ש כי "כל עוד לא תאזרח המחלקה יחזרו ויעלו הטענות והביקורת כי למעט דרג הנהלה, השוטרים ממשיכים לחקור את עצמם", וכי "בסופו של דבר ראוי יהיה להשלים את המלאכה ולהביא לאזור מח"ש המחלקה". בסיום מכתבו המליץ מנהל מח"ש להאריך את "תקופת ההשאלה לתקופה משמעותית על מנת שבמהלכה ייעשו פעולות ממשיות לאזור מח"ש או לקבלת החלטה אחרת".

בעקבות המכתב האמור פנה שר המשפטים לשר המשטרה ביולי 1994 בבקשה להאריך בשלוש שנים את תקופת ההשאלה של אנשי המשטרה המועסקים במח"ש כדי שתהיה למח"ש שהות לבצע את תהליך האזרחות באמצעות קליטה הדרגתית של חוקרים אזרחים והכשרתם לתפקיד.

כשנה לאחר מכן, במאי 1995, פנה שוב מנהל מח"ש לפרקליטת המדינה והצביע לפנייה על הקשיים באזור מח"ש, בעיקר בקשר לגיוס מועמדים מתאימים והצורך בהכשרתם ולשכר המוצע לחוקר המועסק לפי תקן אזרחי. הוא ציין במכתבו, כי אין ממש בטענות של המתנגדים לה, כגון הטענות שחוקרי מח"ש מזדהים עם אנשי המשטרה הנחקרים, שרצונם של חלק מהחוקרים לשוב ולעבוד במשטרה משפיע על איכות עבודתם, או שבשל העסקת אנשי משטרה במח"ש המשטרה עדיין נתפסת כמי שחוקרת את עצמה. לדברי מנהל מח"ש, בפועל רק שיעור נמוך מאוד של חוקרים חזרו למשטרה, פרקליטים מפרקליטות המדינה מפקחים על חוקרי מח"ש ומנחים אותם, והישגיהם המקצועיים של חוקרי מח"ש טובים. מנהל מח"ש סיכם את עמדתו כדלהלן: "אני מבקש להדגיש, כי אין ספק בעיני כי אזור מח"ש המלאכה במצב הנוכחי יתכן ויניח את דעתם של המקטרגים אך עלול להביא לירידה משמעותית ברמת החקירות במחלקה". מנהל מח"ש הציע להקים צוות היגוי חדש, שישקול אם ראוי לאזרח את המחלקה או להמשיך במתכונת הקיימת, ולחילופין לנהוג על פי המתכונת הקיימת לפרק זמן שייקבע ובמהלכו למצוא פתרונות לכל הבעיות.

2. בשנת 1997 הוקמה ועדה בין-משרדית לבדיקת אזור מח"ש של חוקרי מח"ש. בראש הוועדה עמד מנכ"ל משרד המשפטים, וחבריה היו נציגים מהמשטרה, מנש"מ ומאגף התקציבים במשרד האוצר. בדיוני הוועדה הביעה מח"ש התנגדות לאזור מח"ש, מחשש לפגיעה באיכות החקירות. מח"ש גרסה שיש להמשיך לפעול במתכונת הקיימת, שבה החקירות נעשות בידי חוקרים המושאלים

מהמשטרה בפיקוח פרקליטים מפרקליטות המדינה. המשטרה לא התנגדה לעמדה זו, ומשרד המשפטים קיבל את עמדת מח"ש. הוועדה החליטה כי "על רקע כלל הדברים, הוועדה אינה ממליצה על אזור חוקרי היחידה". עוד החליטה הוועדה למנות צוות משנה "אשר יהיה מופקד על גיבוש הצעות לשכלול המודל הקיים במח"ש ובמיוחד בנקודות ההשקה בינו לבין משטרת ישראל, בכל הנוגע למעבר מארגון זה לאחר, הכשרה מקצועית וכיו"ב נושאים הדורשים הסדרה עניינית" (להלן - צוות המשנה).

אף שבדינוי הוועדה הבין-משרדית לא התנגדה המשטרה לעמדת מח"ש האמורה, בדיון שהתקיים במאי 2000 בין נציגי משרד המשפטים לבין נציגי המשרד לביטחון הפנים היא הציגה עמדה ברורה המצדדת באזור מח"ש. באוגוסט אותה שנה שלחה המשטרה למנכ"ל משרד המשפטים את עמדתה המגובשת. היא הסבירה כי "משטרת ישראל צידדה כל העת באזור מהבחינה העקרונית. אולם, מהבחינה הפרקטית הוחלט שלא להתנגד לעמדת מח"ש, ובתנאי שיגובש מסלול העברה חד-סטרתי לחוקרים (ממשטרת ישראל למח"ש בלבד), יוסדר מסלול קידום נפרד למח"ש ויפתרו בעיות פרקטיות אחרות. עם הזמן, התחזקה גם עמדת משטרת ישראל בעד האזור ונגד המצב הקיים". המשטרה הדגישה כי "משטרת ישראל כיום מתנגדת להמשך המצב הקיים, ובוודאי להפיכתו למודל קבוע, הן מהבחינה האידיאולוגית-אתית והן במישור הפרקטי-ארגוני, קרי מצדדת חד-משמעית באזור חוקרים ואחרים במח"ש".

המשטרה פירטה את הנימוקים לעמדתה, ובהם: החשיבות הרבה שיש למראית העין כבסיס לאמון הציבור בהגינות החקירה; החשש להטיית חקירות בשל עמדה לא אובייקטיבית של חוקרים שהם אנשי משטרה כלפי נחקר או כלפי המערכת המשטרית או בשל שיקולי קידום עתידיים שלהם; המצב הארגוני הבעייתי, שבו המשטרה אחראית לקידום של אנשי המשפטים במח"ש אך אינה יכולה להעריך לשם כך את ביצועיהם, ואילו מח"ש אחראית לעבודתם אך אינה יכולה לקדם בהתאם לביצועיהם. בעניין הבעיות הארגוניות שהעלתה מח"ש - כגון איתור חוקרים שאינם שוטרים והכשרתם - ציינה המשטרה שניתן להסדירן כפי שנעשה ברשויות ציבוריות אחרות.

בעקבות עמדת המשטרה התכנסה הוועדה הבין-משרדית שוב באוקטובר 2000. מנהל מח"ש הביע התנגדות לעמדת המשטרה ושלל את אזור מח"ש. הוא ציין, בין היתר, כי העובדה שמח"ש כפופה לפרקליט המדינה יוצרת שוני מהותי בין המצב הקיים למצב הקודם, שבו חקירות השוטרים היו חלק מהמשטרה, והדבר שומט את הבסיס מטענת המצדדים באזור מח"ש, ולפיה העובדה שחוקרי מח"ש הם אנשי משטרה פוגעת באמון הציבור בהגינות חקירותיה; כי במדינות מערביות מרכזיות חקירות שוטרים נעשות בידי שוטרים בפיקוח חיצוני; וכי ניסיונות לאזרח את הגופים החוקרים לא הניבו תוצאות טובות. גם נציגי משרד המשפטים הביעו התנגדות לאזור, בשל חשש מירידה ברמת החקירות ובשל השכר הנמוך יחסית המוצע לחוקרים אזרחיים. נציגת המשטרה חזרה על הסיבות לתמיכת המשטרה באזור מח"ש.

מנכ"ל משרד המשפטים הציע לחדש את עבודת צוות המשנה כדי שיציע אפשרויות לפתרון הבעיות שהציגה המשטרה, "בין בדרך של מודל המבוסס על תמהיל אזרחי ומשטרתי, בין בדרך של שכלול המודל הקיים תוך מתן מענה לבעיות הקיימות, ובין בדרך של אזור, תוך מתן מענה לכל הקשיים הטבועים ביישום מודל מסוג זה". הוחלט כי צוות המשנה יגיש את מסקנותיו והמלצותיו עד 7.1.01, והן יידונו במליאת הוועדה הבין-משרדית.

במרס 2004 פנה מנהל מח"ש למנכ"ל משרד המשפטים וציין כי "ועדת המשנה הביאה בפני מליאת הוועדה הבין-משרדית את ההצעות הנדרשות לשיפור המודל הקיים, אולם עד כה לא חלה כל התקדמות בנושא, ולמעשה הוועדה הבין-משרדית טרם קיבלה החלטה מהותית בעניין זה". לפיכך העלה מנהל מח"ש בקשה לשקול לכנס מחדש את הוועדה האמורה. עד מועד סיום הביקורת, ספטמבר 2004, לא יצא הדבר אל הפועל.

מהמתואר לעיל עולה, שסוגיית אזורי מח"ש מלווה את פעילותה זה כ-12 שנה ועדיין לא יושבה; ההחלטות בדבר הצעדים הדרושים לאזורי לא בוצעו, ולא התקבלו החלטות ברורות אחרות בעניין זה. הגופים האמורים הפסיקו את הטיפול בנושא, והוא הוזנח לחלוטין בשנים האחרונות.

מח"ש מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2004, כי היא יחידה מיחידותיה של פרקליטות המדינה, ואין כל מעורבות של המשטרה בחקירות המתנהלות במח"ש; וכי הטיפול בעניין כוח האדם במח"ש נעשה אך רק בידי מנהל מח"ש או סגנו, ובפועל אין כפיפות כלשהי של אנשי המשטרה המושאלים למח"ש לגורמי משטרה. עם זאת מסרה מח"ש, כי "קיימים לא מעט קשיים הנובעים מהתלות של מח"ש במשטרה, בין היתר, במשאבי כוח האדם של המשטרה - הן לעניין גיוס שוטרים ראויים והכשרות מקצועיות לחוקרים, והן לגבי חוקרים שמושאלים למח"ש ומבקשים לשוב לשורות המשטרה. מעבר לכך קיימת, כמוכן, גם מראית פני הדברים מן הבחינה הציבורית". עוד מסרה מח"ש בתשובתה, כי "לאחרונה, הורה שר המשפטים למנכ"ל משרד המשפטים לפעול לכינוסה מחדש של הוועדה הבין-משרדית... כך שממילא עתיד הנושא להיבחן שוב, באספקלריה הרחבה ביותר האפשרית"; הוועדה קיימה שתי ישיבות מאז דצמבר 2004 ואף מינתה ועדת משנה אשר אמורה להגיש לה בתוך כחודשיים המלצות אופרטיביות בנושא אזורי מח"ש.

איוש משרות החוקרים במח"ש

בשל המקצועיות הרבה הנדרשת לעבודה במח"ש, הגדירה מח"ש את רוב תקני המשרות של החוקרים ואנשי המודיעין כמשרות בדרגת קצונה (פקד ומעלה). מח"ש תלויה במשטרה בכל הנוגע לאיוש משרות אלה באנשי משטרה המתאימים לדרישותיהן.

הועלה, כי שלישי מהחוקרים שהשאלה המשטרה למח"ש (15 מבין 45) לא היו בעלי דרגות קצונה, וכי מרבית החוקרים במח"ש (82%) מאיישים משרות שהדרגה הנדרשת בהן גבוהה מדרגתם בפועל: 12 מ-15 החוקרים שלא היו בעלי דרגות קצונה (רס"ר), שובצו במשרות שנדרשת בהן דרגת הקצונה פקד, ו-25 מ-30 בעלי דרגות פקד שובצו במשרות שנדרשת בהן דרגת רב-פקד.

האמור לעיל מלמד, ששיעור ניכר מחוקרי מח"ש שהושאלו מהמשטרה אינם בעלי הדרגה הנדרשת במשרה שהם ממלאים. לדעת משרד מבקר המדינה, אם הנהלת מח"ש סבורה שאין הכרח לאייש את משרות החוקרים במי שעומדים בדרישות שנקבעו למשרות אלה, ואיושן במי שאינם עומדים בהן אין בו כדי לפגוע בטיב החקירות הנעשות במח"ש, ראוי שמח"ש תגדיר מחדש את דרישות המשרות האלה; ואם אין הנהלת מח"ש סבורה כך - ראוי שמח"ש תקפיד לשבץ במשרות אלה אך ורק חוקרים המתאימים לדרישותיהן.

בתשובה למשרד מבקר המדינה מסרה מח"ש, כי "הנהלת המחלקה נוהגת קפדנות רבה בבחירת החוקרים המגויסים לשורות המחלקה ובכלל זה מובן מאליה כי על החוקרים המתקבלים לעבודה במחלקה להיות בעלי ניסיון רב בחקירות, בעלי כישורים אישיים ברמה גבוהה ובעלי יכולת השתלבות טובה בעבודת צוות". מח"ש הוסיפה, כי הדרגות שנקבעו לחוקריה בתקן מייצגות מצב מיטבי, אולם בשל אילוצים שונים עליה לאזן בין מרכיבים חיוניים, ובהם כישורים מקצועיים ואישיים וניסיון מקצועי, לבין מרכיבים אחרים "דקלרטיביים בעיקרם, כגון דרגתו בפועל של החוקר".

יצוין, כי דרגות החוקרים שנקבעו בתקן אמורות לבטא את רמת הכישורים והניסיון הנדרשים מחוקרי מח"ש, ומשאלה נקבעו אין לראות בהן מרכיב דקלרטיבי גרידא.



בעת בחינת סוגיית המבנה הארגוני של מח"ש ראוי שיובאו בחשבון, מלבד הקשיים שבאזור מח"ש, היתרונות והחסרונות של האזרח והבעייתיות שבהפעלת יחידה שחלק מעובדיה כפופים מינהלית למשרד המשפטים וחלקם למשטרה, ויש הבדל בשכר המשולם לכל אחת מקבוצות אלה. כן ראוי שתובא בחשבון תלותה של מח"ש במשטרה בכל הקשור לאיוש משרות בתחומי החקירות והמודיעין.



כדי לאפשר לשוטרים למלא את תפקידם, החוק מקנה להם סמכויות שיש בהן כדי לפגוע בזכויות יסוד המוגנות מכוח חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. לפיכך נדרש מהשוטרים להקפיד להפעיל סמכויות אלה בסבירות, במידתיות ובהתאם לדין. עבירות שוטרים, ובכללן עבירות אלימות, פוגעות בערכי הדמוקרטיה, באמון הציבור במשטרה ובמערכת השלטון וביכולתה של המשטרה למלא את תפקידה, ולכן חשוב שתלונות נגד שוטרים על שימוש חורג בסמכויותיהם יטופלו כראוי.

התמודדות מערכתית עם אלימות שוטרים ראוי שתהיה מבוססת על מכלול של היבטים הן במישור הפלילי והמשמעתי והן במישור הפיקודי והמינהלי. על כן אין בפונקציה שממלאת מח"ש, שהיא חקירה והעמדה לדין במישור הפלילי והמשמעתי, כדי למצות את כל הנדרש למניעת שימוש בכוח שלא כדין בידי שוטרים.

נוסף על חקירת ההיבט הפרטני, הפלילי או המשמעתי, של שימוש בכוח שלא כדין בידי שוטרים, נדרש גם טיפול מקיף בהיבטים המקצועיים והפיקודיים של הפעלת הסמכות לשימוש בכוח. האחריות הכוללת למאבק בעבירות של אלימות שוטרים מוטלת על המשטרה. לדעת משרד מבקר המדינה, בהתמודדות עם תופעה זו אין על המשטרה להסתפק בחקירת ההיבטים הפליליים והמשמעתיים של העבירות הנעשית במח"ש, ועליה לעשות חקירות מתאימים ולהסיק מסקנות הן במישור האישי והן במישור המערכתי, גם אם תיק החקירה על שימוש בכוח שלא כדין, נסגר מחוסר ראיות מספיקות.

כדי לאפשר למשטרה לעשות זאת על מח"ש למסור לה מידע מלא ומפורט על כל עבירות האלימות המיוחסות לשוטרים שבטיפול, ועל המשטרה לגבש מערכת סדורה שתקלוט ותנתח את המידע, תפיק לקחים ותיישם את המסקנות המתבקשות. רק פעולה מקיפה ומשולבת של שני הגופים האלה תאפשר לטפל כראוי בתופעה של אלימות שוטרים. כמו כן מן הראוי לשקול למסד מנגנוני פיקוח ובקרה של היועץ המשפטי לממשלה ושל פרקליט המדינה על דרכי הטיפול המערכתי בתלונות על אלימות שוטרים.