



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

גופים לחקירות שוטרים – סקירה משווה

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240 / 1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: איתי פידלמן

אישור: יובל וורגן, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

י"ז באייר תשע"ה

6 במאי 2015

תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת חברת הכנסת חנין זועבי וחבר הכנסת לשעבר עפו אגבאריה, והוא בוחן היבטים הנוגעים לגופים לחקירות שוטרים בישראל ובכמה מדינות בעולם: אוסטרליה, בלגיה, בריטניה, דנמרק, הולנד, ניו-זילנד, צרפת, קנדה ושבדיה. במסמך מוצג מידע על גופי החקירה ומידת עצמאותם מהמשטרה, על העובדים המועסקים בהם (ובעיקר אם הם שוטרים או שוטרים לשעבר) ועל אמצעי הפיקוח על הגופים הללו.

במסמך עולים בין השאר הממצאים האלה:

- אפשר לחלק את גופי חקירות השוטרים לשתי קבוצות עיקריות: גופים פנים-ארגוניים (בתוך המשטרה) וגופים חיצוניים (מחוץ למשטרה). במסמך זה נבחנים גופי ביקורת חיצוניים. את הגופים החיצוניים אפשר לחלק לשתי קבוצות:
 - גופים ייעודיים לנושא, כלומר גופים שזה תפקידם היחיד;
 - גופים אשר מבקרים מגוון גורמים בשירות הציבורי, והמשטרה בכללם. על-פי רוב מדובר בנציב תלונות הציבור (אומבודסמן).
- בישראל יש גוף ייעודי לנושא: המחלקה לחקירות שוטרים שבמשרד המשפטים היא הגורם האחראי לחקירת חשדות לעבירות פליליות שבביצוען חשודים אנשי משטרה ועונשן מעל שנת מאסר אחת.¹ על-פי המשרד, לאחרונה הושלם הליך אזרוח של אגף החקירות במחלקה, וכיום כל החוקרים בה הם אזרחים שלא שירתו בעבר במשטרה.
- מדוח הפעילות השנתית של המחלקה לשנת 2014 עולה כי היא טיפלה ביותר מ-4,000 פניות, ובכ-1,500 מהן נפתחו תיקים. מתוך התיקים האלה, ב-778 תיקים נמצא כי אין הצדקה להמשך חקירה (להלן: תיקים שנבדקו) וב-732 תיקים הוחלט כי יש צורך בהמשך חקירה ובזימון השוטר החשוד לחקירה באזהרה (להלן: תיקים שנחקרו).
- בשנים 2011-2014 חלה עלייה בשיעור התיקים שנחקרו והתקבלה בהם החלטה על הגשת כתב אישום פלילי מ-10% ל-16%, ועל העמדה לדין משמעותי – מ-10% ל-14%. בד בבד, שיעור התיקים שהוחלט לסגור מחוסר אשמה ירד מ-24% ל-17% ושיעור התיקים שלא היו בהם ראיות מספקות ירד מ-38% ל-35%.
- מתוך כלל התיקים שנפתחו (כלומר תיקים שנבדקו ותיקים שנחקרו) התקבלה החלטה להעמיד לדין פלילי ב-6% מהתיקים בשנת 2013 וב-8% מהתיקים בשנת 2014, והוחלט על העמדה לדין משמעותי ב-7% מהתיקים הללו בשנים 2013 ו-2014.
- מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה אל המחלקה לחקירות שוטרים בבקשה לקבל נתונים על מספר התלונות ועל מספר התיקים בפילוח לפי סוג העבירה. לטענת המחלקה, מערכת המידע אינה מאפשרת להפיק נתונים ברמת פירוט כזאת, אולם נתונים מסוג זה (כגון נתונים על מספר התיקים

¹ עבירות משמעת מטופלות ביחידה לתלונות הציבור במשטרת ישראל.



שנפתחו בגין אלימות שוטרים בתפקיד בכלל התיקים) הועברו בעבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת מהמחלקה לחקירות שוטרים.

- במדינות שנבדקו פועלים שני הסוגים של גופי חקירה חיצוניים. במקצתן (בעיקר במדינות אירופה), גופים אלו משלימים זה את זה בפעילותם. סיבה אפשרית לפיצול היא שבמדינות אלו יש כמה גופי שיטור. כמו כן, בחלק מהמדינות המשטרה עצמה עורכת תחילה חקירות מסוימות (לעתים בפיקוח של גוף החקירה).
- במדינות שפועלים בהן שני הסוגים של גופי החקירה, על-פי רוב יש חלוקת תפקידים בין הגופים. הגוף הייעודי עוסק במקרים חמורים, ואילו גופי חקירה אשר מבקרים כמה גופים ציבוריים ובהם המשטרה מטפלים במקרים חמורים פחות.
- ברוב המדינות שנסקרו מושם דגש על עצמאותם של גופי החקירה ועל הפרדת פעילותם מפעילות המשטרה. במקצתן עצמאות הגופים הללו אף מוסדרת בחקיקה.
- מתוך המידע הזמין במדינות ובגופים שנסקרו, רק במדינת ניו סאות ויילס שבאוסטרליה נמצא כי נאסר על שוטרים ששירתו בעבר במדינה זו לשרת בגוף החקירה (אם כי שוטרים לשעבר ממדינות אחרות באוסטרליה רשאים לשרת בו). בארבע מדינות אחרות (מדינת ויקטוריה באוסטרליה, בניו-זילנד ובפרובינציות אונטריו ובריטיש קולומביה שבקנדה) נמצא כי העומדים בראש גופי חקירות השוטרים אינם בעלי רקע משטרתי, אך אין בידינו מידע בדבר הגבלה או איסור על כך. כמו כן, בחלק מן הגופים במדינות אלו יש עובדים בעלי רקע משטרתי בדרגי הביצוע.
- הפיקוח על עבודת הגופים הללו נעשה במגוון כלים: שקיפות מלאה של תוצרי העבודה שלהם (למעט מידע אשר עלול לסכן את מי מהמעורבים בתקריות) ואף פרסומם לקהל הרחב, מתן דין-וחשבון והגשת דוחות לגורם חיצוני שאינו ממשלתי – על-פי רוב הפרלמנט של המדינה, ועוד.
- נוסף על הפיקוח על עבודת המשטרה, באוסטרליה ובקנדה גופים אלו מסייעים בתחום החינוך והמניעה, בין השאר באמצעות שיעורים וסדנאות לעובדי מדינה (ובהם שוטרים) על הסכנות הגלומות בשחיתות ציבורית.
- בבריטניה (אנגליה) ובדנמרק, לאזרחים שהגישו תלונה נגד שוטרים ולא היו מרוצים מתוצאות הבדיקה הראשונית שערכה המשטרה נתונה הזכות להגיש ערעור לגוף החקירה; באונטריו שבקנדה אפשר להגיש ערעור על מסקנות גוף החקירה עצמו ולבקש כי יערוך בדיקה חוזרת.



1. רקע

המשטרה היא הגוף הממונה במדינה המודרנית על אכיפת החוק לשם שמירה על הסדר הציבורי. לשם מילוי תפקיד זה המשטרה מוסמכת להפעיל כוח כאמצעי כפייה, בהגבלות הקבועות בחוק.² השמירה על הסדר הציבורי ואכיפת החוק ביעילות ובתוך כך הצורך לפעול בתוך גבולות החוק אינם אתגר פשוט. מחקרים במדעי החברה תיעדו כיצד שוטרים עלולים להצדיק פעולה לא חוקית כדי להשיג מטרה נעלה יותר (של "צדק" או סדר אזרחי).³ נוסף על כך יש חשש משחיתות משטרתית לשם רווח אישי.

לשם מניעת מקרים שכאלה ויצירת הרתעה מפניהם, המדינה מכוננת גופי ביקורת לפיקוח על פעולת המשטרה. מטרתם של גופים אלו היא "ביקורת ומעקב מתמשכים אחר השימוש בכוח בפעילות המשטרה וכינון מגבלות על שימוש זה."⁴ יעד זה מושג בכמה דרכים:

- **הרתעה** – איום בסנקציות כלפי שוטרים שעוברים על הכללים שנקבעו. סנקציות אלו עשויות להיות משמעתיות ופנימיות (למשל מניעת קידום או הורדה בדרגה) או חיצוניות (עד כדי הגשת כתב אישום פלילי);
- **דרישת הצדקה** לנקיטת פעולות ולשימוש בכוח, אם בדיעבד ואם במסגרת הליך אישור הבקשה לנקיטת הפעולה;
- **קידום שקיפות** בתוך הארגון וכלפי גורמי הממשלה הממונים עליו או מבקרים אותו. קידום השקיפות הוא אחד מאמצעי הפיקוח המרכזיים על פעילותם של גופי הביקורת, בעיקר מצד הציבור.

ככלל, אפשר לחלק את גופי הפיקוח על המשטרה לשתי קטגוריות: גופים פנים-ארגוניים (בתוך המשטרה) וחיצוניים (מחוץ למשטרה).

בגופים פנימיים עובדים שוטרים המבררים תלונות כנגד עמיתיהם וחוקרים אותן. הבעיה המרכזית בגופי ביקורת אלו היא שהם אינם נחשבים בציבור לאובייקטיביים או ליעילים, בין השאר בשל החשד ששוטרים הצומחים באותו ארגון לא יכולים לחקור בלא משוא פנים את עמיתיהם.

גופי ביקורת חיצוניים, לעומת זאת, אינם קשורים מבחינה מינהלית, חוקית או ארגונית למשטרה. גופים אלו נגישים לציבור, פעילותם שקופה, והפנייה אליהם אינה מעוררת רתיעה כמו הפנייה לגופים פנימיים. כמו כן, אמון הציבור בהם רב יותר והלגיטימיות שלהם רבה יותר, שכן הם מתמקדים בדרך כלל

² בישראל הרשות להפעיל כוח וההגבלות החלות עליה מעוגנות בחוקים כגון חוק סדר הדין הפלילי (נוסח משולב), התשמ"ב-1982, סעיף 26; חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), התשנ"ו-1996, סעיף 10; חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – חיפוש בגוף ונטילת אמצעי זיהוי), התשנ"ו-1996, סעיף 3(ב); חוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור, התשס"ה-2005, סעיף 5(א).

³ Seumas Miller, "Integrity Systems and Professional Reporting in Police Organizations", *Criminal Justice Ethics* 29/3, 2010, p. 246.

⁴ Andreas Schedler, "Conceptualizing Accountability", in Larry Diamond, Marc F. Plattner and Andreas Schedler, eds., *The Self-Restraining State – Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner Publishers, 1999, pp.13-14.



בשוטרים מסוימים שעברו עבירות, וכך המשטרה מצטיירת כגוף שבו אומנם יש שוטרים שעברו על החוק, אך המשטרה כארגון פועלת כהלכה.⁵

מנגד, הם עלולים לעמוד בפני קשיים של ממש במילוי תפקידם, בעיקר משום שידע מקצועי לא מספיק על עבודת המשטרה עלול להוביל לציפיות לא מציאותיות מהשוטרים שהגופים הללו זקוקים לשיתוף הפעולה שלהם כדי למלא את תפקידם. כמו כן, פעמים רבות לגופי ביקורת חיצוניים אין סמכות או יכולת להעניש בעצמם, ותפקידם מתמצה במתן המלצות. על כך יש להוסיף חשש שמכיוון שגופי הביקורת הם חיצוניים יגיעו אליהם פניות רבות יותר נגד המשטרה, וריבוי התלונות יפגע ביכולתם של השוטרים למלא את תפקידם, או לחלופין – חקירות ישמשו ככלי ניגוח מטעמים פוליטיים או אישיים.⁶

במסמך שלהלן ייסקרו שלושה היבטים מרכזיים בפעילותם של גופי פיקוח חיצוניים על המשטרה הקשורים לסוגיות העומדות על סדר-יומה של המחלקה לחקירות שוטרים בישראל: (1) **מה טיבו של הגוף החוקר?** האם הוא גוף עצמאי או גוף שתלוי במשטרה? (2) **מיהם העובדים המועסקים במחלקות הללו?** האם הם שוטרים, שוטרים לשעבר או אזרחים אשר לא שירתו בעבר במשטרה? הדבר משפיע ישירות על עצמאותו של הגוף החוקר ואף על האובייקטיביות שלו; (3) **האם יש מנגנוני פיקוח על פעולתם של הגופים הללו?** מדובר בין השאר במנגנונים המבטיחים שקיפות של פעולותיהם, דבר שמגביר את אמון הציבור בהם.

2. המחלקה לחקירות שוטרים במשרד המשפטים

המחלקה לחקירות שוטרים (להלן: מח"ש) היא מחלקה במשרד המשפטים האחראית לחקירת חשדות לעבירות פליליות שבביצוען חשודים אנשי משטרה ועונשן מעל שנת מאסר אחת.⁷ כמו כן, היא מוסמכת לחקור עבירות שבביצוען חשודים אזרחים לצד אנשי משטרה וחשדות הנוגעים לעבירות פליליות שבביצוען חוקרי שירות הביטחון הכללי במסגרת שירותם. אנשי השירות חוקרים על סמך אישור היועץ המשפטי לממשלה. מקרים הדורשים טיפול משמעותי מועברים למחלקת המשמעת של המשטרה.⁸

סמכותה של המחלקה מעוגנת בסעיף 49ט' לפקודת המשטרה, התשל"א-1971, הקובע כי "על אף האמור בכל דין, חקירה של עבירה כמשמעותה בתוספת הראשונה,⁹ אשר בביצועה חשוד שוטר, לא תיערך בידי משטרת ישראל, אלא בידי המחלקה לחקירת שוטרים שבמשרד המשפטים".¹⁰

⁵ למידע נוסף על הדיון על היתרונות והחסרונות של גופי הפיקוח הפנימיים והחיצוניים ראו: Walter Katz, [Enhancing Accountability and Trust with Independent Investigations of Police Lethal Force](#), *Harvard Law Review*, April 10th, 2015.

⁶ Barbara Attard, "Oversight of Law Enforcement is Beneficial and Needed – Both Inside and Out", *Pace Law Review* 30(5), 2010, pp. 1556-1560; Joel Miller, [Civilian Oversight of Policing: Lessons from the Literature](#), Vera Institute of Justice, May 2002, p. 15; Samuel Walker and Charles M. Katz, *The Police in America: An Introduction* (7th edition), Ch. 14: Accountability of the Police, McGraw-Hill, 2010.

⁷ חלק מהתלונות נגד שוטרים מטופלות במשטרת ישראל וחלקן – במח"ש. ככלל, היחידה לתלונות הציבור במשטרת ישראל מטפלת בתלונות נגד שוטרים בגין עבירות משמעת, כגון התנהגות לא ראויה (למשל אלימות מילולית) וביצוע לקוי של התפקיד. כאמור, מח"ש מטפלת בתלונות נגד שוטרים על פשעים ועבירות חמורות יותר, כגון עבירות פליליות או אלימות פיזית – עבירות שהעונש הקבוע בגינן בחוק הוא יותר משנת מאסר. מתוך: אורי טל-ספירו, [נתונים על אלימות שוטרים – עדכון](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 26 בינואר 2011.

⁸ משרד המשפטים, [המחלקה לחקירות שוטרים](#), תאריך כניסה: 11 בפברואר 2014.

⁹ בתוספת הראשונה לחוק נקבע כי "כל עבירה למעט: עבירה שעונשה מאסר שאינו עולה על שנה, אלא אם כן פרקליט המדינה והמפקח הכללי קבעו שהעבירה תיחקר בידי המחלקה; עבירת תעבורה כהגדרתה בסעיף 1 לפקודת התעבורה; עבירה שרשות אחרת, שאינה המשטרה, מוסמכת לחקור בה על-פי דין; עבירה שביצע שוטר ביחד עם אחר, ומנהל



במחלקה מועסקים כ-100 עובדים בנציגויות ברחבי הארץ. בראש המחלקה עומד פרקליט מפרקליטות המדינה בעל סמכויות של פרקליט מחוז.¹¹ במח"ש ארבעה אגפים: חקירות, פרקליטים, אמרכלות, ומזכירות ומינהלה. באגף החקירות יחידת חשיפה¹² וארבע יחידות אזוריות (ירושלים, צפון, מרכז ודרום) החוקרות את התיקים שנפתחו. אגף הפרקליטים עוסק בהיבטים משפטיים של עבודת המחלקה, ובהם מתן חוות דעת אם אפשר לפתוח בחקירה או לא, חוות דעת בתיקים שבהם הסתיימה החקירה, הכנת כתבי אישום, ניהול התיקים בבתי-המשפט ברחבי הארץ והגשת ערעורים על פסקי-דין. באגף מועסקים 15 פרקליטים ושמונה מתמחים.¹³

על-פי אתר האינטרנט של מח"ש, המחלקה מטפלת באלפי תלונות בשנה. עם קבלת תלונה, לאחר בחינה ראשונית מתקבלת החלטה אם יש הצדקה לפתוח בחקירה. על סמך ממצאי החקירה מתקבלת החלטה אם לסגור את התיק או להעמיד את השוטר לדין פלילי. אם מתקבלת החלטה להגיש כתב אישום נגד השוטר, פרקליטי המחלקה ממשיכים את ההליך בבית-המשפט.¹⁴

מסקירת דוחות קודמים של משרד מבקר המדינה עולה כי הוא עסק בכמה סוגיות מרכזיות בפעילותה של המחלקה לחקירות שוטרים: תלונות על אלימות שוטרים, טענות בדבר שיעור גבוה של סגירת תיקי החקירה שנפתחו בעקבות התלונות ו"אזרוח" מחלקת החקירות במח"ש – דהיינו הסתמכות על כוח אדם אזרחי שאין לו זיקה ישירה למשטרה.¹⁵ בדוח המבקר לשנת 2005 צוין כי דיונים בנושא אזרוח המחלקה החלו במשרד המשפטים כבר בשנות ה-90 של המאה ה-20, משום שבמחלקת החקירות במחלקה שירתו שוטרים מושאלים מהמשטרה. עוד ציין המבקר כי הגופים אשר עסקו בנושא הזניחו את הטיפול בו ולא השלימו אותו.¹⁶ בין היתר, בעקבות הדוח בנושא הוחלט באותה שנה להשלים את התהליך על-ידי העסקת אזרחים אשר הוכשרו כחוקרים במחלקה.

בשנת 2008 החל הליך האזרוח למעשה. על-פי דוח הסיכום השנתי של המחלקה לשנת 2014, באפריל 2015 היה ההליך אמור להסתיים, וכל אנשי מערך החקירות במחלקה אמורים להיות אזרחים שאינם מועסקים במשטרה.

בתשובת משרד המשפטים על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא זה נמסר כי "חוקרי מח"ש הנם אזרחים עובדי משרד המשפטים, שגויסו למח"ש כחוקרים אזרחים ועברו את הכשרתם במסגרת המחלקה. כל החוקרים האזרחים הם אקדמאים. רובם עורכי-דין או קרימינולוגים, בעלי תואר

המחלקה, בהתייעצות עם ראש אגף החקירות במשטרה, קבע כי חלקו של השוטר בביצוע אותה עבירה – משני; עבירות הנובעות מאירועים מיוחדים שקבעו פרקליט המדינה והמפקח הכללי".

¹⁰ אפרת אורן, עוזרת דובר משרד המשפטים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 14 באפריל 2015.

¹¹ משרד המשפטים, [המחלקה לחקירות שוטרים](#), תאריך כניסה: 11 בפברואר 2014.

¹² על-פי אתר האינטרנט של פרקליטות המדינה, היחידה פועלת בכל הארץ ועיקר עבודתה הוא איסוף מודיעין וחקירות יזומות בתחום הפשיעה החמורה. משרד המשפטים, [פרקליטות המדינה](#), תאריך כניסה: 28 באפריל 2015.

¹³ המחלקה לחקירות שוטרים, [דוח פעילות שנתי לשנת 2014](#), התקבל מאפרת אורן, עוזרת דובר משרד המשפטים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 11 במרס 2015. יוער כי מאחר שחקירת תיק עשויה להימשך יותר משנה, חלק מהתיקים שנסגרו בשנה מסוימת נפתחו בשנים קודמות.

¹⁴ שם.

¹⁵ אזרוח מחלקת החקירות במח"ש נועד ליצור הפרדה בין חוקרי המחלקה (שעד אז היו שוטרים מושאלים מהמשטרה) לבין הנחקרים – שוטרים.

¹⁶ סוגיות אלו נדונו בדוח מבקר המדינה 56 לשנת 2005, [הטיפול המערכתי בתלונות על אלימות והתנהגות לא נאותה של שוטרים](#), עמ' 380-353, ובדוח המבקר בנושא [שימוש משטרת ישראל במכשיר שליטה חשמלי מסוג טייזר](#) משנת 2014, תאריך כניסה: 12 בפברואר 2014.

¹⁶ שם.



שני... למעשה נכון להיום כל החוקרים במח"ש הנם אזרחים".¹⁷ בהקשר זה יוער כי מרכז המחקר והמידע של הכנסת קיבל ממח"ש הבהרה שבמחלקה עדיין מועסקים כמה שוטרים מושאלים, אולם הם אינם במחלקת החקירות.¹⁸

מאז הכנסת ה-17 הוגשו כמה הצעות חוק העוסקות באזרוח המחלקה לחקירות שוטרים.¹⁹ בדברי ההסבר להצעת החוק האחרונה שהוגשה בנושא נטען: "הצעת החוק באה לנתק את המחלקה לחקירת שוטרים (להלן – מח"ש) מהמשטרה ולהפוך אותה לגוף אזרחי, מאחר שרוב עובדי המחלקה לחקירות שוטרים הם אנשי משטרה, וקידומם בעתיד עשוי להיות במסגרת המשטרה... בשנים האחרונות ישנה ביקורת רבה על תפקודה של מח"ש, על כך שאינה מבצעת עבודתה כראוי, ועל כך שאינה חוקרת את רוב התלונות המוגשות אליה, אלו שאכן נחקרות נסגרות לאחר חקירה, ולפיכך אחוז זניח בלבד מהתלונות מסתיים בהבאה לדין".²⁰

אשר לפיקוח על עבודת המחלקה, לדברי המשרד הדבר נעשה באמצעות מנגנוני הפיקוח על פרקליטות המדינה, ובהם בתי-המשפט, מבקר המדינה, נציבות תלונות הציבור, מבקר הפנים של משרד המשפטים ולשכת עורכי-הדין.²¹

להלן יוצגו נתונים על פעילות המחלקה בשנים האחרונות.²² לפני הצגתם יש להסביר בקצרה את אופן הטיפול של המחלקה בתלונות המוגשות אליה.

2.1. הליך הטיפול בתלונות

כאמור, עם קבלת תלונה, על גורמי המקצוע במחלקה להחליט אם יש חשד לפלילים, ומכאן – אם חקירת התלונה היא בסמכות המחלקה או יש להעבירה לגורם אחר. אם חקירת התלונה היא בסמכות המחלקה, פרקליטי המחלקה בוחנים אותה ומחליטים אם יש הצדקה לפתוח בחקירה פלילית או שנראה שהתלונה לא תבשיל לכדי חקירה ופתיחת תיק.²³ אם הפרקליטים מחליטים על פתיחת חקירה, הטיפול בנושא מועבר ליחידת החקירות של המחלקה. יחידת החקירות מחליטה אחרי חקירה אם יש הצדקה להמשך חקירה – כלומר אם צריך להזמין את השוטר החשוד לחקירה באזהרה. אם היא מחליטה שאין

¹⁷ משרד המשפטים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 14 באפריל 2015.

¹⁸ שם.

¹⁹ של חבר הכנסת אחמד טיבי וקבוצת חברי הכנסת (741/17/פ); חבר הכנסת מוחמד ברכה וקבוצת חברי הכנסת (1711/17/פ); חבר הכנסת דב חנין וקבוצת חברי הכנסת (1255/17/פ); חבר הכנסת אמנון כהן (1263/17/פ); חבר הכנסת אריה אלדד וקבוצת חברי הכנסת (3251/17/פ); חבר הכנסת דב חנין (377/18/פ); חבר הכנסת אריה אלדד (701/18/פ); חבר הכנסת מוחמד ברכה וקבוצת חברי הכנסת (722/18/פ); חבר הכנסת אמנון כהן (1051/18/פ) ועוד.

²⁰ הצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (הרכב המחלקה לחקירת שוטרים), התשע"ג-2013 (19/1439/פ), של חברי הכנסת גימאל זחאלקה, באסל גטאס וחנין זועבי.

²¹ משרד המשפטים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 14 באפריל 2015.

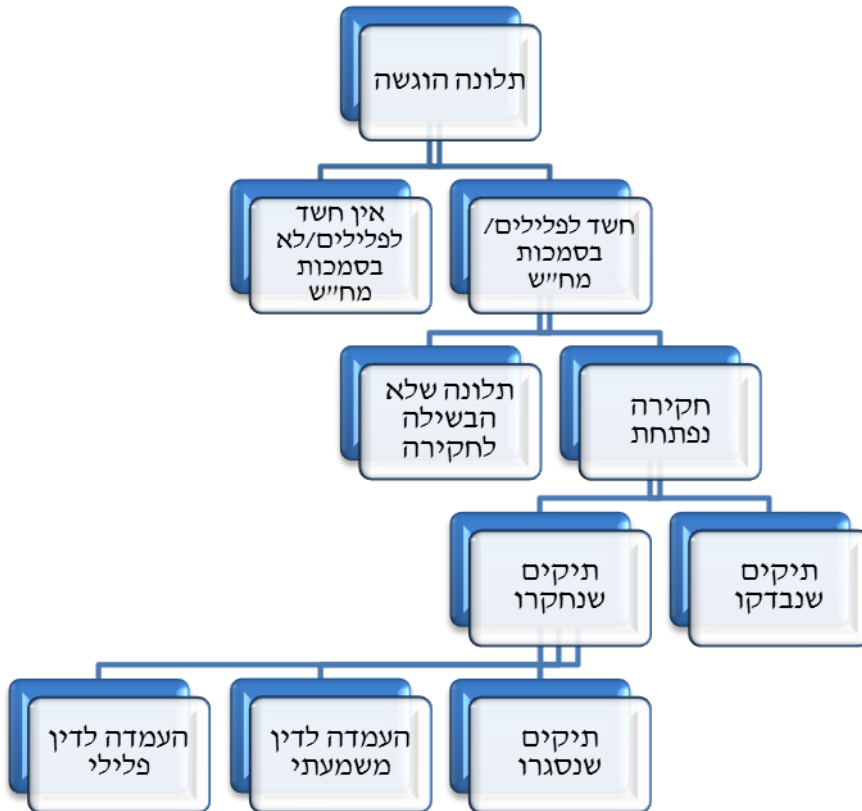
²² יוער כי חלק מהטבלאות המוצגות במסמך זה הן עיבוד של נתונים גולמיים מתוך דוח הפעילות השנתי של המחלקה לשנת 2014 וחלקן מוצגות כפי שהוצגו בדוח עצמו.

²³ תלונה אינה מבשילה לכדי חקירה מכמה סיבות: **אישור שפיטה** (התיק בקטגוריה זו נסגר כאשר מתקיימים התנאים המפורטים בהנחיית **פרקליט המדינה 2.18**). הנחיה זו עוסקת במקרים שבהם חשוד בביצוע עבירה כלפי שוטר מתלונן על שימוש בכוח מצד שוטר; חוסר שיתוף פעולה מצד המתלונן; **תלונה כבושה** (מקרים שבהם המתלונן נמנע מלהעביר את תלונתו סמוך לאירוע בלי הצדק סביר לכך, לדוגמה, מקרים שבהם אדם מגיש תלונה למחלקה רק לאחר שהוגש נגדו כתב אישום עקב אירוע ומתערער חשש מובנה לשימוש לרעה בהליכי חקירה); **תלונה מינורית** (מקרים שבהם ההתנהגות המיוחסת לשוטר שנגדו התלוננו, אף אם הייתה בלתי ראויה, אינה חוצה את הרף המצדיק נקיטת הליכים פליליים); **תלונות בין שוטרים** (תלונות שבהן המתלונן הוא שוטר בעצמו והפורום ההולם לפתרון הסכסוך הוא משמעותי); **סכסוך אזרחי** (מקרים שבהם עולה כי התלונה הוגשה בשל סכסוך אזרחי בין הצדדים וראוי למצותו במסגרת הליכים אזרחיים); **לא נחקר, עבריו לא נודע ואחר**.



הצדקה התיק נסגר ומוגדר "תיק שנבדק";²⁴ אם היא מחליטה להזמין את השוטר לחקירה התיק מוגדר "תיק שנחקר". לאחר חקירת השוטר החשוד על החוקרים והפרקליטים להחליט אם לסגור את התיק (מחוסר אשמה, משום שנסיונות העניין אינן מצדיקות העמדה לדין, העברייני לא נודע ועוד) או שיש להעמידו לדין (פלילי או משמעותי).²⁵

להלן תרשים זרימה המתאר את אופן הטיפול בתלונות במחלקה:



²⁴ להלן הקטגוריות האפשריות בתיק שנבדק: **בדיקה ראשונית** (מקרים שבהם לאחר עיון בחומר הראיות שנאסף, ובכללו גרסאות הצדדים ועדי הראייה – אם היו כאלה – והתייעוד הרפואי, לא נמצא חשד המצדיק חקירה פלילית); **חוסר שיתוף פעולה מצד המתלונן**; **תלונה כבושה**; **תלונה מינורית**; **תלונות בין שוטרים**; **סכסוך אזרחי**; **העברה לנתיב טיפולי** (מקרים שבהם יש די ראיות להגשת כתב אישום, אולם בשל רגישות התיק – למשל אלימות במשפחה – הפניית הצדדים לנתיב טיפולי עדיפה על העמדה לדין); **אחר**; **עברייני לא נודע**; **אין עבירה פלילית** (ובכלל זה העברה לגורם טיפול אחר); **לא בסמכות מח"ש** (ובכלל זה העברה לגורם אחר).

²⁵ להלן הקטגוריות בתיק שנחקר ונסיונות העניין אינן מצדיקות העמדה לדין: **דין פלילי**; **דין משמעותי**; **חוסר אשמה**; **חוסר ראיות מספקות**; **נסיונות העניין אינן מצדיקות העמדה לדין** (חוסר שיתוף פעולה מצד המתלונן, תלונה מינורית, תלונות בין שוטרים, בדיקה ראשונית, סכסוך אזרחי, העברה לנתיב טיפולי, אחר); **עברייני לא נודע** שאינו נכלל בקטגוריה האמורה.



2.2. נתונים

להלן נתונים מרכזיים על פעילות מח"ש בשנים 2013-2014 לפי תרשים הזרימה המוצג לעיל.

טבלה מס' 1: נתונים על תלונות ותיקים של מח"ש בשנים 2013-2014²⁶

2014	2013		
1,497	1,413	אין חשד לפלילים/לא בסמכות מח"ש	פניות
1,088	1,104	פנייה שלא הבשילה לחקירה	
778	847	נבדקו	תיקים
732	813	נחקרו	
4,095	4,177	סך הכול ²⁷	

בשנים 2013-2014 הוגשו למח"ש יותר מ-4,000 תלונות בשנה. כמו כן, בשנים אלו שיעור התיקים שנפתחו (תיקים שנבדקו ונחקרו) בכלל הפניות (בלי אלו שלא היה בהן חשד לפלילים או שאינן בסמכות מח"ש) היה כ-60%.

טבלה מס' 2: תיקים שנחקרו, לפי אופן סיום הטיפול בהם, 2011-2014

2014	2013	2012	2011	אופן סיום הטיפול
116	97	90	119	דין פלילי
104	122	131	120	דין משמעתי
²⁸ 128	162	226	287	חוסר אשמה
³⁰ 123	137	154	170	נסיבות העניין אינן מצדיקות העמדה לדין ²⁹
³¹ 255	280	458	443	חוסר ראיות מספיקות
6	15	20	41	עברייני לא נודע
732	813	1,078	1,180	סך הכול
64%	64%	56%	59%	מיצוי חקירה ³²

²⁶ יש לציין כי ייתכנו מקרים שהטיפול בפנייה יחל בשנה אחת ויסתיים בשנה שלאחר מכן.

²⁷ בקטגוריה זו נכללות כל התלונות (גם אלו שבעקבותיהן נפתחה חקירה ונפתח תיק) שהוגשו למחלקה בשנים 2013-2014.

²⁸ מתוכם, עשרה תיקים הועברו למחלקת משמעת במשטרת ישראל

²⁹ בקטגוריה זו נכללות הסיבות האלה: חוסר שיתוף פעולה מצד המתלונן, תלונה מינורית, תלונות בין שוטרים, בדיקה ראשונית, סכסוך אזרחי, העברה לנתיב טיפולי ואחר.

³⁰ בקטגוריה "אחר" תשעה תיקים הועברו למחלקת משמעת במשטרת ישראל.

³¹ מתוכם, 16 תיקים הועברו למחלקת משמעת במשטרת ישראל.

³² במיצוי חקירה נכללות הקטגוריות האמורות למעט חוסר ראיות מספקות ועברייני לא נודע.



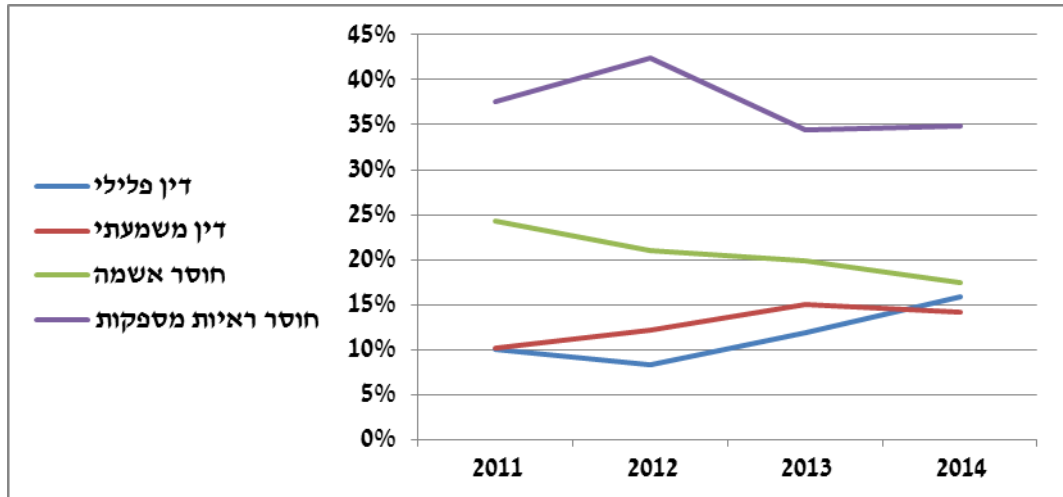
הכנסת

מרכז המחקר והמידע

בטבלה עולים בין השאר הממצאים האלה :

- בשנים 2011-2014 חלה ירידה של 38% במספר התיקים שנחקרו במח"ש.
 - חלה עלייה בשיעור התיקים שהגיעו למיצוי חקירה, מ-59% בשנת 2011 ל-64% בשנת 2014.
- להלן תרשים המתאר את שיעור התיקים שנחקרו לפי ארבע קטגוריות מרכזיות של אופן סיום הטיפול, כאמור בטבלה שלעיל :

תרשים מס' 1: שיעור התיקים שנחקרו לפי אופן סיום הטיפול (קטגוריות נבחרות), 2011-2014



בתרשים עולה כי בשנים 2011-2014 עלה שיעור התיקים שבהם התקבלה החלטה להעמיד לדין פלילי מ-10% ל-16% מהתיקים שנחקרו, ולדין משמעותי – מ-10% ל-14% מהתיקים שנחקרו. כמו כן, שיעור התיקים שהוחלט לסגור מחוסר אשמה ירד מ-24% ל-17%, ושיעור התיקים שלא היו בהם ראיות מספקות ירד מ-38% ל-35%.

כאמור, הוצג לעיל פילוח הנתונים בתיקים שנחקרו (תיקים שבהם נמצא כי יש הצדקה להמשך חקירה ולזימון השוטר החשוד לחקירה באזהרה). כאשר בוחנים את הנתונים על כלל התיקים שנפתחו – תיקים שנבדקו ותיקים שנחקרו – עולה כי שיעור התיקים שבהם התקבלה החלטה להעמיד לדין פלילי ומשמעותי היה 13% מכלל התיקים בשנת 2013 ו-15% בשנת 2014. בשנת 2013 הוחלט ב-6% מכלל התיקים שנבדקו ונחקרו בשנת 2013 על העמדה לדין פלילי, ובשנת 2014 – ב-8% מכלל התיקים; ב-7% מהתיקים הוחלט על העמדה לדין משמעותי בשנים אלו. יש לציין כי לפי המחלקה לחקירות שוטרים יש לבחון את הנתונים רק בנוגע לתיקים שנחקרו, שכן רק בקטגוריה זו של תיקים יש אפשרות לסיום טיפול בדרך של העמדה לדין פלילי.

בתיקים שבהם ניתנה המלצה להעמיד לדין פלילי בשנת 2014 יש לציין מקרים של שחיתות (קבלת שוחד), אלימות, עבירות מין (כלפי שוטרים ואזרחים), ירי שגרם למוות של שוהה בלתי חוקי, עבירות רכוש ושיבוש הליכי משפט.³³

³³ המחלקה לחקירות שוטרים, דוח פעילות שנתי לשנת 2014, עמ' 45-52.



כאמור, מח"ש מטפל במקרים שיש בהם חשד לעבירה פלילית, ואילו מקרים הדורשים טיפול משמעת מועברים למחלקת המשמעת של המשטרה. להלן נתונים על הליכים מינהליים נגד שוטרים בעקבות חקירת מח"ש:³⁴

טבלה מספר 3: הליכים מינהליים שנקטה המשטרה בעקבות חקירת מח"ש, 2011-2014

2014	2013	2012	2011	
74	69	76	41	פיטורין
14	13	13	17	השעיה
8	3	7	6	העברה לצה"ל (שח"מ) ³⁵
36	28	38	44	העברה לצה"ל (מג"ב)
132	113	134	108	סה"כ

בטבלה עולה כי במרבית המקרים שבהם ננקטו הליכים מינהליים כנגד שוטרים בעקבות חקירת מח"ש הם הסתיימו בסופו של דבר בפיטורין או בהעברה למג"ב. כמו כן, מספר המקרים שהובילו לפיטורין כמעט הוכפל בשנים 2011-2014, בעוד בשאר ההליכים לא חל שינוי של ממש בשנים הללו. עם זאת, יש לזכור כי מדובר אך ורק בהליכים שנקטו בעקבות חקירת מח"ש, וייתכן שהיו מקרים נוספים של פיטורי שוטרים, השעייתם או העברתם למחלקות אחרות מסיבות אחרות.

בהקשר זה יש לציין כי מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה אל המחלקה לחקירות שוטרים בבקשה לקבל נתונים על מספר התלונות והתיקים בפילוח לפי סוג העבירה. לטענת המחלקה, מערכת המידע אינה מאפשרת להפיק נתונים ברמת פירוט זו, ונעשים מאמצים לפתור את הבעיה.³⁶ נציין כי מח"ש העבירה בעבר למחלקת המחקר והמידע של הכנסת נתונים מסוג זה (למשל נתונים על תיקים שנפתחו בגין אלימות שוטרים בתפקיד מתוך כלל התיקים).³⁷

3. המצב במדינות נבחרות

כפי שצוין לעיל, במסמך זה נבחנים גופי ביקורת חיצוניים על המשטרה. את הגופים הללו אפשר לחלק לשתי קבוצות עיקריות:

- גופים ייעודיים לנושא, כלומר גופים שזה תפקידם היחיד;
- גופים אשר מבקרים מגוון גורמים בשירות הציבורי ובהם המשטרה, על-פי רוב נציב תלונות הציבור (אומבודסמן). בחלק מהמדינות יש מנגנון ביקורת ישיר של הפרלמנט על המשטרה.

³⁴ שם, עמ' 33. יוער כי הנתונים המוצגים בדוח הועברו למח"ש ממשטרת ישראל.

³⁵ שח"מ – שירות חובה במשטרה.

³⁶ משרד המשפטים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 14 באפריל 2015.

³⁷ אורי טל-ספירו, [נתונים על אלימות שוטרים – עדכון](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 26 בינואר 2011.



במדינות שסקרנו נמצאו גופי ביקורת משני הסוגים. על אף החלוקה האמורה, בכמה המדינות (בעיקר באירופה) גופים משני הסוגים משלימים זה את זה בפעילותם. למשל, בצ'כיה ובדנמרק יש הן גורם ייעודי לביקורת על המשטרה והן פיקוח מצד האומבדסמן על פעילותה.³⁸ סיבה אפשרית לכך היא שבמדינות רבות יש כמה גופי שיטור, שלא כמו בישראל. בקנדה לדוגמה יש גופי שיטור רבים הן ברמה הפדרלית (המשטרה הרכובה המלכותית והמשטרה הלאומית – האחראית לרכוש, לעובדים ולתשתיות הרכבת הלאומית) והן ברמת המחוזות והטריטוריות, וכן משטרה ייעודית לאוכלוסייה הילידית של קנדה.³⁹ בצרפת יש משטרה ברמת המדינה, משטרה ברמה המוניציפלית וז'נדרמריה.⁴⁰

יש להדגיש כי המידע שיוצג שלהלן מתבסס על פרסומיהם של הגופים הרלוונטיים ופרסומים מחקריים, ואין בו משום תיאור של המצב המשפטי הנהוג במדינות אלו. לשם בחינה מפורטת של הגדרת הסמכויות החוקיות של הגופים הרשמיים המוזכרים דרושה סקירה משפטית השוואתית ייעודית. בחירת המדינות שמוצג מידע עליהן התבססה בעיקר על זמינות מקורות המידע (כאמור, במדינות שיש בהן גופי חקירה חיצוניים בלבד).

3.1. אוסטרליה

אוסטרליה היא פדרציה המאגדת שש מדינות ושתי טריטוריות. למדינות ולטריטוריות הללו יש סמכויות משפטיות, והדבר בא לידי ביטוי בכך שיש לכל אחת מהן גוף לחקירת שוטרים. נציג את הגופים לחקירת שוטרים בשתי מדינות – ניו-סאות' ויילס (NSW – New South Wales) וויקטוריה.

New South Wales

נציבות היושרה של המשטרה (PIC – Police Integrity Commission) היא רשות עצמאית שתפקידה לאתר, לחקור ולמנוע עבירות של שוטרים ושל עובדי מינהלה בשירותי המשטרה, ובעיקר עבירות חמורות.⁴¹ הנציבות מוסמכת לערוך שימועים לשוטרים אשר הוחלט כי האירוע שבגיננו הם הואשמו מצריך המשך של הליכים משמעותיים.⁴²

כאשר מתעוררים חשדות לעבירות שאינן מוגדרות חמורות, כגון שימוש מוגזם בכוח, עבירות תנועה, שירות לקוי וחריגה מנהלים, מופקדים על החקירה נציב תלונות הציבור במדינה והמשטרה עצמה.⁴³

עצמאותה של הנציבות מתבטאת בין היתר בכך שבעלי התפקידים בה מגיעים ממגוון תחומי עיסוק, ובהם משפטנים, רואי חשבון ואף שוטרים לשעבר. ואולם, נאסר על שוטרים ששירתו במשטרה במדינה בעבר לעבוד בנציבות, וכל השוטרים לשעבר המועסקים בנציבות שירתו במשטרה במדינות אחרות.⁴⁴ עצמאות הנציבות מתבטאת גם בכך שאת הדוחות השנתיים שלה היא מגישה לפרלמנט של המדינה.⁴⁵

³⁸ למידע נוסף ראו:

Monica den Boer and Roel Fernhout, [Policing the Police – Police Oversight Mechanisms in Europe: Towards a Comparative Overview of Ombudsmen and Their Competencies](#), Presented at the workshop: Improving the Role of the Police in Asia and Europe, Delhi, 3-4 December 2008

³⁹ המוכרת גם בשם First Nations.

⁴⁰ הז'נדרמריה היא גוף צבאי המסייע למשטרה על-ידי ביצוע פעולות שיטור רגילות; אתר האינטרנט של [משטרת צרפת](#), תאריך כניסה: 1 במאי 2015.

⁴¹ PIO, [Home](#), entry date: February 9th 2015.

⁴² PIO, [Hearings](#), entry date: February 10th 2015.

⁴³ PIO, [Reporting Misconduct](#), entry date: February 9th 2015.

⁴⁴ PIO, [About Us](#), entry date: February 9th 2015.

⁴⁵ Ibid.



קשרי העבודה של הנציבות עם הפרלמנט באים לידי ביטוי גם בפיקוח על עבודתה. בפרלמנט יש ועדה המפקחת על עבודת הנציבות ונציב תלונות הציבור במדינה, ובכירי הנציבות נדרשים להופיע לפני הוועדה בעת הצורך.⁴⁶ חלק מדוחות החקירה המוצגים לפני הפרלמנט מוצגים בדיונים פתוחים.⁴⁷ נוסף על כך הנציבות מפרסמת מגוון דוחות, מחקרים, עלונים, שימועים ומידע נוסף באתר האינטרנט שלה.⁴⁸

בכל הנוגע למדיניות התקשורת של הנציבות, שהיא אחד הביטויים לשקיפות של פעולותיה, צוין באתר האינטרנט שלה כי המידע המוצג לציבור נחשף רק לאחר שגורמי המקצוע וידאו שחשיפתו עולה בקנה אחד עם האינטרס הציבורי. לא מתפרסם מידע על חקירות שעדיין בעיצומן או על עצם קיומן של החקירות.⁴⁹

ויקטוריה

הנציבות העצמאית למניעת שחיתות (Independent Broad Based Anti-Corruption Commission – IBAC) היא סוכנות עצמאית האחראית, בין היתר, לזיהוי, חקירה וחשיפה של מעשי שחיתות והתנהגות בלתי הולמת במשטרה.⁵⁰ הנציבות החליפה בתפקיד זה את נציבות היושרה של המשטרה (Police Integrity Commission – PIO), והחלה לפעול בשנת 2013. על-פי פרסומי הנציבות, סמכותה נרחבת ביותר ונוגעת לכל עובדי המגזר הציבורי, ובכללם חברי הפרלמנט, הרשות השופטת, רשויות סטטוטוריות ועובדים של השלטון המקומי והמדינתי.⁵¹

על-פי אתר האינטרנט של הנציבות, "הציבור במדינת ויקטוריה זכאי לצפות שהאנשים המועסקים בשירות הציבורי ובמשטרה ימלאו את תפקידם ביושרה, כלומר, בהגינות ובכנות. שחיתות שלא טופלה עלולה לגרום לבזבוז משאבים, לכרסם באמון ובכבוד שהציבור רוחש לשלטון ולמשטרה ולפגוע במוניטין של המגזר הציבורי".⁵² נוסף על כך הנציבות פועלת לחינוך עובדי השירות הציבורי, ובהם השוטרים, על הסכנות שבשחיתות ועל האמצעים שיש לנקוט כדי למנוע אותה.

לפיכך, הנציבות פועלת בכמה מישורים:⁵³

- להבטיח אחריות של עובדי המגזר הציבורי, ובהם השוטרים, באמצעות דיווח לפרלמנט על פעילותה ופרסום דוחות בנושא;
- חשיפה וחקירה – לקבל, להעריך ולחקור מקרים שבהם יש חשד לשחיתות והתנהגות בלתי הולמת של עובדי מדינה ושוטרים;
- מניעה וחינוך – לבחון את החקיקה ואת המערכות העוסקות בנושא, להדריך את הקהל הרחב בנושא מניעת שחיתות ולשתף פעולה עם סוכנויות אחרות העוסקות בנושא.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ PIO, [Documents Tabled in Parliament](#), entry date: February 10th 2015.

⁴⁸ PIO, [Publications](#) entry date: February 10th 2015.

⁴⁹ PIO, [Media Policy](#), entry date: February 10th 2015.

⁵⁰ בהקשר זה יוער כי ההגדרה של מעשי שחיתות והתנהגות לא הולמת נרחבת ביותר, ונכללים בה מעשים שעלולים לפגוע באמון הציבור במשטרה ומעשים שדינם מאסר. למידע נוסף ראו [אתר האינטרנט](#) של הנציבות, תאריך כניסה: 11 בפברואר 2015.

⁵¹ IBAC, [What we do](#), entry date: February 11th 2015.

למידע נוסף בנושא ראו:

Garth den Heyer and Alan Beckley, "Police independent oversight in Australia and New Zealand", *Police Practice and Research* 14/2 2013, pp. 130-143.

⁵² IBAC, [Our strategic directions](#), entry date: February 11th 2015.

⁵³ Ibid.



הנגשת הליך הגשת תלונה נגד עובדי ציבור ושוטרים משלימה את ההיבט החינוכי בעודדה את הציבור להגיש תלונות. כמו כן, יש חקיקה ייעודית שנועדה להגן על חושפי שחיתויות מקרב עובדי השירות הציבורי ולשמור על האנונימיות שלהם.⁵⁴

מן המידע המתפרסם באתר הנציבות עולה כי עצמאותה של הנציבות מתבטאת בין היתר בכך שההנהלה הבכירה של הארגון אינה מגיעה משורות המשטרה,⁵⁵ ואת הדוחות השנתיים היא מגישה לפרלמנט. כמו כן, חקיקה ייעודית מעגנת את סמכויות הנציבות והעומד בראשה כדי להבטיח שיפעל באופן אובייקטיבי ובלתי תלוי.⁵⁶ בשלב זה לא נמצא מידע מפורט יותר על האפשרות שלבעלי תפקידים אחרים בנציבות יהיה רקע משטרה.

הפיקוח על עבודת הנציבות מתבטא בעיקר בשקיפות פעולותיה, ולכן היא מפרסמת את הדוחות השנתיים שלה (המוגשים כאמור לפרלמנט) לציבור הרחב.

3.2. בלגיה

הוועדה לפיקוח על המשטרה (Standing Police Monitoring Committee – Committee P) היא גוף עצמאי המבקר את פעילות המשטרה ומדווח ישירות לבית התחתון של הפרלמנט. מטרת הוועדה, על-פי אתר האינטרנט שלה, היא לסייע לתפקוד הדמוקרטי, האתי ומכוון-קהילה של המשטרה, והיא מתמקדת בדרכים להגיע ליעילות ולשיתוף פעולה ובדרכים שבהן זכויות וחירויות בסיסיות נשמרות במהלך פעולות השיטור.⁵⁷

הוועדה היא הגורם העיקרי המבקר את המשטרה ומטפל בתלונות כנגד שוטרים, אך כמה מתפקידי נציב תלונות הציבור חופפים את תפקידיה. למשל, הוא אחראי לטיפול בסכסוכי שכנים (שאחד מהם שוטר) ובבקשות לביטול דוחות תנועה. יצוין כי הנציב מקבל תלונות בסוגיות הנוגעות להתנהגות בלתי הולמת של שוטרים, כגון גנבה או אלימות, אך אלו על-פי רוב מועברות לוועדה.⁵⁸

סמכויותיה של הוועדה נרחבות ובכללן הפניית תלונות לגורמי החקירה,⁵⁹ פיקוח על החקירה שהם מקיימים, חקירה עצמאית של תלונות ודיון בערעורים על החלטות בנושא. לעומת זאת, הוועדה אינה רשאית להתערב במקרים שדונוים בערכאות משפטיות ואין לה סמכויות הנוגעות למשמעת במשטרה.⁶⁰ מרכזיותה של הוועדה באה לידי ביטוי גם בכך שהיא משמשת מוקד לטיפול, וכל התלונות המוגשות נגד שוטרים, גם אלה המוגשות ישירות למשטרה, מובאות לידיעתה.

כדי להבטיח שקיפות של ההליך, כאשר מוגשת תלונה ישירות לוועדה היא אחראית לעדכן את המתלונן בהליך החקירה, ואם מתעורר צורך היא גם מזמנת אותו לחקירה.⁶¹ הבית התחתון של הפרלמנט ממונה

⁵⁴ IBAC, [Corruption and misconduct](#), entry date: February 11th 2015.

⁵⁵ עם זאת, יש לזכור כי הנציבות אינה עוסקת רק במשטרה אלא בכל השירות הציבורי במדינה.

⁵⁶ IBAC, [Key legislation and regulatory framework](#), [Independent Broad-based Anti-corruption Commission Act 2011 \(Vic\)](#), entry date: February 11th 2015.

⁵⁷ Committee P, [Mission](#), entry date: March 8th 2015.

⁵⁸ Committee P, [What to do if you encounter a problem with the police](#), [Belgian Ombudsman website](#), entry date: March 8th 2015.

⁵⁹ גורמים אלו הם בין השאר מחלקות משמעת במשטרה, משרד התובע הכללי והמפקח הכללי על המשטרה הפדרלית והמקומית.

⁶⁰ Committee P, [What to do if you encounter a problem with the police](#) and [Belgian Ombudsman website](#), entry date: March 8th 2015.

⁶¹ Ibid.



על הפיקוח על עבודת הוועדה, והיא מדווחת לו. בוועדה שמונה אנשי מקצוע, כשלושה מהם במחלקת חקירות. אין מידע אם עובדי הוועדה שירתו בעבר במשטרה.⁶²

3.3. בריטניה

אנגליה ויילס

הוועדה העצמאית לתלונות נגד המשטרה (IPCC – Independent Police Complaint Commission) היא גוף ציבורי לא ממשלתי המפקח על הטיפול בתלונות נגד המשטרה, סוכנות הפשיעה הלאומית (National Crime Agency), המכס, רשות ההגירה ועוד. הוועדה מקבלת החלטות באופן עצמאי, ללא השפעה מצד המשטרה או הממשלה. כדי לשמור על אמון הציבור במערכת, הוועדה משתמשת בידע שרכשה בעבודתה כדי להשפיע על עבודת המשטרה וכך להבטיח אחריות, סטנדרטים גבוהים של עבודה ושירות מיטבי.⁶³

בוועדה דרג פוליטי – יושב-ראש (Chair) ונציבים (Commissioner) שממנה שר הפנים (Home Secretary), כולם ללא רקע משטרי, ודרג מקצועי – מנהל ארגוני (Chief executive), מנהלים בדרגי ביניים (Directors) ועובדי היחידות של הוועדה. לרוב המנהלים בדרג המקצועי יש רקע משטרי.⁶⁴

שני גורמים מטפלים בחקירות של תלונות נגד שוטרים – המשטרה והוועדה. המשטרה חוקרת את כל התלונות למעט חריגים (ראו להלן). עליה להחליט בתוך זמן קצוב⁶⁵ אם לפתוח בחקירה, ולהודיע על החלטתה למתלונן.

את החקירות אפשר לחלק לארבע רמות: **חקירה מקומית** (Local Investigation) היא חקירה שהמשטרה מחליטה לנהל בעצמה, כלומר, ללא כל פיקוח של הוועדה ובמסגרת תחום השיפוט של התחנה שבה הוגשה התלונה; **חקירות מפוקחות** (Supervised Investigation) שעורכת המשטרה אך הוועדה היא שקובעת את תחומי הסמכות של החקירה; **חקירות מנוהלות** (Managed Investigation), שהן חקירות שעורכת המשטרה אך הן בשליטה ובהכוונה של הוועדה. אם המתלונן אינו מרוצה מתוצאות החקירה או מהחלטת המשטרה לחקור את התלונה ברמה המקומית וללא פיקוח מצד הוועדה, הוא רשאי להגיש ערעור, והחקירה תועבר לידי הוועדה; **חקירות עצמאיות**, שהן חקירות שהוועדה עורכת ללא מעורבות המשטרה, ובכללן חקירת מקרים המועברים לוועדה בעקבות ערעור של המתלונן ומקרים של אלימות קשה או אפילו מוות במהלך פעילות משטרתית, המועברים מייד לחקירת הוועדה ולטיפול.

בכל הנוגע לפיקוח על עבודת הוועדה, אחד האמצעים שהוועדה נוקטת כדי להבטיח שקיפות של הליך חקירת השוטרים הוא פרסום כל המידע הרלוונטי על החקירות, ובכלל זה הטענות שבגינן נפתחה החקירה, הגורם החוקר, השתלשלות האירועים ותוצאות החקירה.⁶⁶

⁶² Committee P, [FAQ](#), entry date: March 10th 2015.

⁶³ [IPCC](#), entry date: December 4th 2014.

⁶⁴ *Ibid*, [our team](#), entry date: December 8th 2014.

⁶⁵ עד 15 ימי עבודה.

⁶⁶ IPCC, [Investigations](#), entry date: December 11th 2014.



צפון-אירלנד

נציבות תלונות הציבור של המשטרה (Police Ombudsman) אחראית לחקירת תלונות נגד שוטרים וגורמים אחרים העובדים עם המשטרה בצפון-אירלנד. הנציבות מקבלת החלטות באופן עצמאי, ללא השפעה מצד המשטרה, הממשלה והמתלוננים עצמם.⁶⁷ צוות הנציבות מונה כ-150 איש, והנהלתה מורכבת ברובה מאנשי משטרה לשעבר.⁶⁸

הנציבות נחלקת לשתי מחלקות חקירה – חקירות שוטפות וחקירות היסטוריות:

- מחלקת חקירות שוטפות מטפלת בעיקר בתלונות שהוגשו על אירועים בשנה האחרונה, מכיוון שתלונה על התנהלות שוטרים אפשר להגיש רק עד שנה ממועד המקרה. אם הנציב מוצא כי במקרה מסוים הייתה לכאורה התנהגות חמורה מצד שוטרים, המחלקה תטפל בו גם אם עברה יותר משנה עד הגשת התלונה. לפיכך, המחלקה נחלקת לשניים:

- חקירות ראשוניות (Initial Investigations) – רוב המקרים, ובעיקר טענות על אי-מילוי תפקיד (אי-היענות לקריאה, חקירה לא מספקת) והתנהגות בלתי הולמת (הטרדה ואלימות);

- חקירות חשובות (Significant Investigations) – מקרים חמורים יותר, ובהם מקרים שאירעו לפני יותר משנה.

- מחלקת חקירות היסטוריות מטפלת במעשי אלימות קשים של המשטרה בשנים 1968-1998 – שנות הסכסוך בצפון-אירלנד.

כדי להבטיח פיקוח על פעילותה ועל מהלך חקירותיה של הנציבות גם מצד הציבור, היא מפרסמת חלק מחומרי החקירה באתר האינטרנט שלה.⁶⁹

3.4 דנמרק

כמה גופים מטפלים בתלונות נגד המשטרה בדנמרק, וחלוקת העבודה ביניהם נקבעת לפי אופי האירוע והתלונה שהוגשה. במקרים "קלים", כגון תלונות מינהליות בדבר ליקוי בחקירת אירוע או אי-חשיפת מסמכים, המשטרה מטפלת עצמה. משרד התובע המחוזי מפקח על החקירה, והוא רשאי, על-פי שיקול דעתו, להתערב בה. אם הטיפול של המשטרה בתלונה אינו מסתיים לשביעות רצונו של המתלונן, פתוחות לפניו שתי ערכאות ערעור: משרד התובע המחוזי, ולאחר מכן – נציב תלונות הציבור.⁷⁰

במקרים חמורים יותר, של תלונות נגד שוטרים בחשד להתנהגות בלתי הולמת, הגורם הראשון אשר מטפל בתלונה הוא התובע הכללי. התובע נדרש להודיע על כל חקירה שנפתחת בנושא זה לנציבות התלונות של המשטרה (Police Complaint Commission – Politiklagenævnet), אשר מפקחת על החקירה. במקרים חריגים הנציבות רשאית להורות לתובע לפתוח בחקירה יזומה, ולאחר סיומה – לפרסם את תוצאותיה. כמו כן, היא רשאית שלא לקבל את תוצאות החקירה של התובע ולדרוש כי מנהל

⁶⁷ [Police Ombudsmen for Northern Ireland](#), entry date: December 21st 2014.

⁶⁸ Ibid., [Staff Profiles](#), entry date: December 30th 2014

⁶⁹ Ibid., [Publications](#), entry date: January 4th 2015.

⁷⁰ Monica den Boer and Roel Fernhout, [Policing the Police – Police Oversight Mechanisms in Europe: Towards a Comparative Overview of Ombudsmen and Their Competencies](#), Presented at the workshop: Improving the Role of the Police in Asia and Europe, Delhi, 3-4 December 2008.



משרד התובע (Director of Public Prosecutions) יבדוק את ההחלטה בעצמו.⁷¹ בראש הנציבות עומד עורך-דין ולצדו יושבים שני שופטים (Lay Judges).⁷²

3.5. הולנד

בהולנד פועלת מערכת משולבת של גופי ביצוע מבוזרים המשתפים פעולה עם רשויות מקומיות, שיש להן סמכויות מקיפות בנוגע לפעילות המשטרה (למשל, ראשי ערים רשאים לפטר או למנות שוטרים). הפיקוח על עבודת המשטרה וחקירת שוטרים מוסדר ברמה הלאומית. נציב תלונות הציבור הוא הגורם האחראי לטיפול בתלונות הציבור נגד שוטרים,⁷³ אולם אזרחים המעוניינים להתלונן נגד המשטרה חייבים קודם כול להגיש תלונה במשטרה עצמה, והיא המטפלת בתלונה; רק לאחר מכן, אם הם מעוניינים בכך, הם רשאים להתלונן אצל הנציב. במקרים חריגים המשטרה חייבת לבקש חוות דעת מגורם מקצועי מוסמך בנושא לצד הטיפול שלה בתלונה.

סמכויותיו של הנציב בנושא זה נרחבות, והוא רשאי להמליץ על שינוי בחקיקה קיימת או ליזום חקיקה חדשה הנוגעת לפעילות השוטרים. עבודת הפיקוח נעשית בכמה רמות פעילות: בכל שנה אנשי הנציבות בודקים את פעילותם של כוחות המשטרה בשני מחוזות (מתוך 26 במדינה), נערכות ביקורות פתע של אנשי הנציב בתחנות המשטרה ברחבי המדינה, והנציב וסגנו משתתפים אחת לשנה לפחות בפגישות של בכירי המשטרה במדינה.⁷⁴

מדוח בנושא עולה כי לפעילות הנציב יש השפעה רבה על התנהלות המשטרה, והמלצותיו כמעט תמיד מיושמות. במקרים חריגים הדוחות מובאים לדיון בממשלה ובפרלמנט.⁷⁵

3.6. ניו-זילנד

הגוף האחראי לחקירת שוטרים בניו-זילנד הוא הרשות העצמאית להתנהלות המשטרה (Independent Police Conduct Authority). הרשות היא גוף עצמאי שתפקידו כפול: לטפל בתלונות על התנהגות אנשי משטרה או על מדיניות המשטרה ולחקור בעצמה מקרים חמורים שבהם אזרחים נפצעו קשה או נהרגו בידי המשטרה. לרשות נתונה הסמכות להפנות חלק מחקירותיה לטיפול המשטרה. במקרים האלה היא מפקחת על החקירה או בוחנת את דוחות החקירה כדי להבטיח טיפול נאות בתלונה.⁷⁶

⁷¹ Ibid; [politiklagenævn](#), entry date: March 18th 2015.

⁷² Ibid.

⁷³ Monica den Boer and Roel Fernhout, [Policing the Police – Police Oversight Mechanisms in Europe: Towards a Comparative Overview of Ombudsmen and Their Competencies](#), Presented at the workshop: Improving the Role of the Police in Asia and Europe, Delhi, 3-4 December 2008; [National Ombudsman](#), March 22nd 2015.

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ Ibid.

בהקשר זה יוער כי מדוח של הפרלמנט האירופי משנת 2013 עולה כי גם המפקח על הסדר הציבורי אחראי לפיקוח על עבודת המשטרה, אך פעילותו נוגעת ליישום מדיניות הממשלה בעבודת המשטרה, והוא נדרש לדווח על כך לשר הרלוונטי בממשלה. ראו:

European Parliament, [Parliamentary oversight of the security sector](#), 2013, pp. 73, entry date: March 22nd 2015.

⁷⁶ על-פי אתר האינטרנט של הרשות, מרבית התלונות אשר מוגשות לרשות מועברות לטיפול המשטרה. למידע נוסף ראו: Independent Police Conduct Authority, [Role and Powers, independence](#), entry date: January 5th 2015.



עצמאותה של הרשות מעוגנת בחקיקה, וכדי להבטיח אותה היא אחראית כלפי הפרלמנט, ולא כלפי אחד מגופי הממשלה.⁷⁷ לפיכך, החוק בניו-זילנד אוסר מעורבות פוליטית בפעילותה של הרשות. גם הרכב הנהלת הרשות נועד להבטיח עצמאות: עומדים בראשה עד חמישה אנשים (כיום שלושה), ובראשם יושב-ראש שהוא שופט מכהן או שופט בדימוס. שני חברי הנהלה הנוספים המכהנים כיום הם אנשי ציבור אשר לא שירתו בעבר במשטרה.⁷⁸ לעומת זאת, לחלק מגורמי המקצוע ברשות, ובהם החוקרים וגורמי הסיוע, יש רקע של שירות במשטרה.⁷⁹

על-פי אתר האינטרנט של הרשות, סמכויותיה נרחבות ומקבילות לאלו של ועדת חקירה במדינה.⁸⁰ למשל, היא רשאית לזמן גורמים שונים להעיד בפניה ויש לה גישה לחומרי חקירה של המשטרה.

בכל הנוגע לפיקוח על פעילותה של הרשות, היא רשאית לפרסם חלק מחומרי החקירה שלה לציבור הרחב, לפי שיקול דעתה, כדי להבטיח שקיפות.⁸¹

3.7. צרפת

סוכנות הפיקוח הכללית על המשטרה הלאומית (IGPN – Inspection Générale de la Police Nationale) היא סוכנות משטרתית של משרד הפנים הממלאת שלוש משימות עיקריות: לפקח על רמת השירות שהמשטרה נותנת לציבור הרחב; לבדוק כיצד אפשר לשפר את השירות ולהגיש המלצות בעניין זה; להבטיח שהשוטרים ממלאים אחר כל ההוראות והחוקים המסדירים את שירותם.⁸² תחומי החקירה של הסוכנות נרחבים, ובכללם סוגיות הדורשות טיפול משמעותי ואירועים חמורים של הריגת אזרחים בידי שוטרים.

כל אזרח צרפתי אשר מעוניין להגיש תלונה נגד שוטר על מתן שירות לקוי או על עבירה על החוק רשאי לעשות זאת. כמו כן, אזרחים אשר היו עדים למעשים כאלה רשאים לפנות אל הסוכנות ולהגיש תלונה.⁸³ בהקשר זה יש להעיר כי על-פי דוח של ארגון אמנסטי, עיקר הטיפול בתלונות של אנשים נגד עובדי ציבור, ובהם שוטרים, נעשה במשרד התובע הציבורי.⁸⁴ לפיכך, התובע הוא שמקיים את החקירה בעצמו ולו הסמכות לקבוע אם להעמיד לדין. התובע אינו תלוי מבחינה מבנית בזרועות אכיפת החוק האחרות, ולכן הוא מוגדר כעצמאי. כמו כן, הוא רשאי להורות לסוכנות לסייע בחקירה אם מתעורר חשד לעבירה פלילית, ובכך הוא מפקח עליה. עם זאת, יש הטוענים כי הלכה למעשה, הוא זקוק לשיתוף הפעולה של המשטרה בכל הנוגע לגביית עדויות ולקבלת ראיות, ולכן הוא תלוי בה עד מאוד, והדבר מקשה עליו לפקח על עבודת הסוכנות.⁸⁵

מנתוני הארגון עולה כי בשנת 2005 הוגשו 663 תלונות על אלימות שוטרים והובילו ל-96 מקרים של טיפול משמעותי (14%); בעקבות הטיפול המשמעותי הודחו 16 שוטרים (17%). בשנת 2006 הוגשו 639

⁷⁷ Ibid., [Accountability](#), entry date: January 5th 2015.

⁷⁸ Ibid., [Additional Authority Members](#), entry date: January 5th 2015.

⁷⁹ Ibid., [Investigators](#), entry date: January 5th 2015.

⁸⁰ Ibid., [Role and Powers](#), entry date: January 11th 2015.

⁸¹ על-פי אתר האינטרנט של הרשות, אף שהחוק מאפשר לרשות לבחור את החומר שיתפרסם, היא מפרסמת את כל החומר להוציא חריגים. למידע נוסף ראו אתר האינטרנט של הרשות, תאריך כניסה: 11 בינואר 2015.
למידע נוסף על הרשות ראו:

Garth den Heyer and Alan Beckley, "Police independent oversight in Australia and New Zealand", *Police Practice and Research* 14/2, 2013, pp. 130-143.

⁸² [IGPN](#), entry date: February 11th 2015.

⁸³ התלונה מוגשת [באתר האינטרנט](#) של משרד הפנים של צרפת, האחראי למשטרה במדינה.

⁸⁴ Amnesty International, [Public Outrage – police officers above the law in France](#), 2009, p. 13.

⁸⁵ Ibid.



תלונות והובילו ל-114 מקרים של טיפול משמעותי (18%), ובעקבותיו הודחו 8 שוטרים (7%).⁸⁶ מחברי הדוח ציינו עוד כי ייתכן שחלק מהתלונות הן תלונות שווא.⁸⁷

נוסף על ה-IGPN פועלת בצרפת הוועדה הלאומית לקוד התנהגות של כוחות הביטחון (Commission Nationale de Déontologie de la sécurité – CNDS), אשר מפקחת על כלל עובדי מערכת הביטחון במדינה, ובכללם המשטרה. הוועדה עצמאית, ותפקידה להבטיח כי אנשי כוחות הביטחון הפועלים בתחום השיפוט של המדינה יעשו זאת כחוק.⁸⁸

כמו ה-IGPN, גם הוועדה אינה גוף שיפוטי, ואם היא מוצאת שיש יסוד סביר לחשד לעבירה פלילית, היא מעבירה את ממצאיה לתובע הציבורי. בסמכות הוועדה גם להמליץ לרשויות לשנות את החקיקה בנושאים שבתחום סמכותה, אם היא סבורה כי הדבר מתבקש. אומנם כל אדם רשאי לפנות אל הוועדה, אך שלא כמו המפקח הכללי על המשטרה, אין לפנות אליה ישירות, ודרוש סיוע של חבר פרלמנט לצורך הגשת התלונה.

בוועדה 14 חברים המתמנים לכהונה אחת של שש שנים. נשיא הרפובליקה והפרלמנט מפקחים על עבודת הוועדה, והיא מגישה להם דוח פעילות שנתי.⁸⁹

3.8. קנדה

קנדה היא פדרציה המורכבת מעשרה מחוזות ומשלוש טריטוריות. למחוזות ולטריטוריות הללו סמכויות משפטיות, ולכל אחת מהן גוף לחקירת שוטרים משלה.

במחוזות שייסקרו להלן יש שני גופים לחקירות שוטרים: (1) גוף חקירה המטפל במקרים שאינם חמורים, כגון התנהגות בלתי הולמת ושימוש מופרז בכוח (שלא גרם לפציעה קשה או למוות); (2) גוף חקירה המטפל במקרים חמורים שבהם אזרחים נפצעו קשה או נהרגו עקב פעילות משטרתית, ולעתים – חשד לתקיפה מינית.

אונטריו

משרד מבקר המשטרה (OIPRD – Office of the Independent Police Review Director) הוא סוכנות עצמאית ובלתי תלויה האחראית לטיפול בתלונות על נוהלי המשטרה ועל התנהגות שוטרים (במקרים המוגדרים "קלים") ובפיקוח על מהלך החקירה בנושא.⁹⁰ המבקר עוסק גם בחינוך, ופועל שכל פלחי האוכלוסייה, וכן כוחות המשטרה, יהיו ערים לפעילותו ויבינו את החשיבות של פיקוח אובייקטיבי על פעילותה של המשטרה. לשם השגת יעד זה המשרד יוזם הרצאות, סדנאות וסמינרים בנושא.⁹¹

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Ibid., p. 16.

נציין כי אי-אפשר להצליב נתונים וטענות אלו עם נתונים רשמיים של הסוכנות. למידע נוסף בנושא ראו שם.

⁸⁸ CNDS, [La Déontologie de la sécurité](#), entry date: March 15th 2015.

⁸⁹ Monica den Boer and Roel Fernhout, [Policing the Police – Police Oversight Mechanisms in Europe: Towards a Comparative Overview of Ombudsmen and Their Competencies](#), Presented at the workshop: Improving the Role of the Police in Asia and Europe, Delhi, India, 3-4 December 2008.

⁹⁰ ההחלטה איזה גורם יערוך את החקירה בפועל (המשרד, המשטרה או כל גוף אחר) נתונה בידי המשרד, והיא מתקבלת לפי הנסיבות. ואולם, בכל המקרים יש מעורבות (אם בביצוע ואם בפיקוח) של המשרד על מהלך החקירה ותוצאותיה. למידע נוסף ראו:

OIPRD, [Investigations](#), entry date: January 20th 2015.

⁹¹ Ibid, [Outreach and Education](#), entry date: January 20th 2015.



על-פי אתר האינטרנט של המשד מטרותו להפעיל מערכת לטיפול בתלונות הציבור נגד המשטרה שהגישה אליה קלה ולחקור תלונות בהגינות, בשקיפות וביעילות מתוך כבוד לרגישויות של כל הנוגעים בדבר, וכל זה – כדי להגביר את אמון הציבור במנגנון החקירות.⁹² עצמאותו מתבטאת בכך שהוא פועל בנפרד ממשד התובע הכללי של אונטריו, אולם הוא קשור אליו בקשר מינהלי.⁹³

בחקיקה נקבע שמנהל המשד לא יהיה בעל רקע משטרי ואסור לו לשמש בתפקידים משטריים בעת עבודתו במשד, ואילו שאר בעלי התפקידים נדרשים שלא לשמש בעת עבודתם במשד בתפקיד במשטרה.⁹⁴

כדי להבטיח פיקוח על עבודת המשד, בעיקר מצד הציבור, ננקטים כמה צעדים: הליך הגשת התלונה נגיש לכול, וניתן הסבר ברור על ההליך עצמו;⁹⁵ מגיש תלונה יכול לעקוב בכל זמן אחר מצב הטיפול בה; לוח הזמנים לבדיקת תלונות ולהגשת המסקנות נוקשה (עד 120 יום לכל היותר); באתר יש פירוט של מהלך החקירה הצפוי, ובכלל זה מידת שיתוף הפעולה הנדרש מצד המתלונן, הפעולות שיינקטו בתום החקירה ועוד. נוסף על כך, אם המתלונן אינו שבע רצון מתוצאות החקירה הוא רשאי להגיש ערעור, והמשד יקיים חקירה חוזרת.

על חקירת המקרים הקשים יותר, כלומר פציעה קשה, הרג או הטרדה מינית של אזרחים (ואף שוטרים) במהלך פעילות משטרתית, מופקדת יחידת החקירות המיוחדות (Special Investigations Unit). נוסף על חקירת האירועים, היחידה רשאית להעמיד לדין שוטרים החשודים בעבירות שבתחום סמכותה.⁹⁶

כמו המשד, גם היחידה פועלת בנפרד ממשד התובע הכללי במחוז אך קשורה אליו בקשר מינהלי. היחידה היא סוכנות אזרחית, ועל כן היא אינה נתונה להשפעה מצד המשטרה או גורמים אחרים.⁹⁷ עצמאות היחידה נועדה להקנות לציבור ביטחון שקיים גורם אובייקטיבי המפקח על פעילות המשטרה.

ביחידה מועסקים כ-85 עובדים, כמחציתם חוקרים, ובהם חוקרים משפטיים. מנהל היחידה הוא משפטן בהכשרתו ואינו בעל רקע משטרי, אך סגנו, המופקד על ההיבטים המקצועיים של היחידה, הוא שוטר לשעבר. לרוב החוקרים במשד הראשי אין רקע משטרי, והם שימשו בעברם במגוון תפקידים אזרחיים, ובהם בריאות תעסוקתית, הגירה ורגולציה.⁹⁸

כמה אמצעי פיקוח מבטיחים שקיפות של פעולות היחידה, נוסף על היותה סוכנות אזרחית: שיתוף הנפגע (או משפחת הנפגע במקרה של מוות) ככל האפשר במהלך החקירה ובתוצאותיה,⁹⁹ החובה למסור מידע על סמך החקיקה בנושא חופש המידע במדינה¹⁰⁰ ועוד.¹⁰¹

⁹² OIPRD, [about the OIPRD](#), entry date: January 18th 2015.

⁹³ על-פי אתר האינטרנט של המשד הוא מתפקד כ-arm's-length agency של משד התובע הכללי. בהקשר זה יוער כי גוף אזרחי חצי-שיפוטי נוסף באונטריו עוסק גם בנושאים הנוגעים לחקירת שוטרים, אולם הוא אינו מטפל בתלונות של אזרחים נגד שוטרים. למידע נוסף בנושא ראו אתר האינטרנט של ה-Ontario Civilian Police [Commission](#), תאריך כניסה: 8 בפברואר 2015.

⁹⁴ לפי Independent Police Review Act משנת 2007. למידע נוסף ראו:

OIPRD, [about the OIPRD](#), entry date: January 18th 2015.

⁹⁵ כך, האתר מפרסם [תרשים זרימה](#) של הליך הטיפול בתלונה מהגשתה ועד מתן ההחלטה הסופית בה.

⁹⁶ SIU, [Director's Welcome Message](#), entry date: February 3rd 2015.

⁹⁷ SIU, [The Unit](#), entry date: February 3rd 2015.

⁹⁸ SIU, [Organizational Chart](#), entry date: February 3rd 2015.

⁹⁹ סוגיה זו מעוגנת בין השאר בחקיקה של המחוז ([Regulation 267/10](#)).

¹⁰⁰ SIU, [Access to Information](#), entry date: February 8th 2015.

¹⁰¹ SIU, [Shaping Civilian Oversight](#), entry date: February 8th 2015.



בריטיש קולומביה

במחוז בריטיש קולומביה שני גופים מטפלים בתלונות נגד שוטרים בחשד להתנהגות בלתי הולמת, כלומר, במקרים קלים יחסית: מחלקת סטנדרטים מקצועיים (Professional Standard Section) בכל תחנת משטרה עורכת חקירות בפועל, ונציבות תלונות הציבור על המשטרה (Office of the Police Complaint Commissioner) של המחוז מפקחת עליה.¹⁰² הנציבות היא גוף אזרחי שתפקידו להבטיח פיקוח בלתי תלוי על תלונות הציבור נגד המשטרה. בראש הנציבות עומד משפטן שאין לו רקע משטרתני.¹⁰³

היבט מרכזי של פעילות הנציבות היא הנגשתה לציבור הרחב, בין השאר באמצעות פרסום דבר פעילותה בכלי התקשורת ובברושרים. כמו כן, הליך הגשת התלונה זמין ופשוט, באתר האינטרנט שלה, ומפורט באתר גם הליך הטיפול בתלונה.¹⁰⁴ כל אדם רשאי להגיש תלונה על התנהגות בלתי הולמת מצד שוטרים – הן הנפגעים עצמם והן עדים למעשה.

סמכויותיה של הנציבות נרחבות, ובכללן הסמכות לקבוע אם יש די ראיות לפתיחה בחקירה לאחר הגשת תלונה. אם היא קובעת שכן ונפקחת חקירה, היא מפקחת על ניהול החקירה במחלקה. כמו כן, היא משמשת ערכאה משמעתית-שיפוטית (כאשר מתקבלת החלטה להגיש כתב אישום משמעתי נגד השוטר), ובשעת הצורך גם ממנה שופט לשעבר לבחון את תוצאות החקירה כאשר מוגש ערעור.¹⁰⁵

כדי להבטיח שקיפות של פעולותיה הנציבות מפרסמת אחת לרבעון נתונים סטטיסטיים על מספר התלונות שהוגשו, על מספר החקירות שנפתחו, על מספר השימועים שנערכו ועוד.¹⁰⁶ כמו כן היא מוציאה הודעות לציבור על חקירות מסוימות.¹⁰⁷ על אף הפרסומים הללו, יש לציין כי ברירת המחדל של הנציבות היא לשמור ככל האפשר על פרטיותם של כלל הגורמים המעורבים בחקירה.¹⁰⁸

המשרד לחקירות עצמאיות (Independent Investigations Office) ממונה על חקירת מקרים חמורים, שיש בהם חשד לפגיעה קשה או מוות בעקבות פעילות המשטרה. המשרד מוגדר כיחידה במשרד המשפטים, ובראשו עומד אזרח אשר אינו בעל רקע משטרתני.¹⁰⁹ שאר אנשי ההנהלה גם הם אינם בעלי רקע משטרתני, למעט ראש מחלקת החקירות.¹¹⁰ בנובמבר 2014 פחות ממחצית אנשי הצוות (46%) שירתו בעבר במשטרה ורק כשליש מהחוקרים (35%; 7 מתוך 20) היו שוטרים לשעבר. במשרד מועסקים 56 איש.¹¹¹

כאמור, בכל מקרה שבו אדם נפצע קשה או נהרג במהלך פעילות משטרתית, המשטרה מחויבת להודיע על כך למשרד לאלתר.¹¹² למשרד יש סמכויות נרחבות בנושא, והוא רשאי לקבוע אם המקרה הוא בתחום

¹⁰² אף שהחוק (Police Act), אשר נכנס לתוקף בשנת 1998 קובע כי להלכה כל החקירות ייערכו במחלקת הסטנדרטים המקצועיים של המשטרה, למעשה הנציבות מעורבת בכולם באמצעות פיקוח על המחלקה. למידע נוסף ראו:

OPCC, [Information for the complainant](#), entry date: February 8th 2015.

¹⁰³ OPCC, [About Us](#), entry date: February 8th 2015.

¹⁰⁴ OPCC, [Complaint Process Brochure](#), entry date: February 8th 2015.

¹⁰⁵ [Vancouver Police professional standard section](#), entry date: February 8th 2015.

¹⁰⁶ OPCC, [Statistical Reports](#), entry date: February 8th 2015.

¹⁰⁷ OPCC, [Media Releases](#), entry date: February 8th 2015.

¹⁰⁸ Ibid.

¹⁰⁹ Independent Investigations Office of British Columbia website (IIO), [Agency](#), entry date: February 8th 2015.

¹¹⁰ Ibid.

¹¹¹ IIO, [FAQ](#), entry date: February 9th 2015.

¹¹² חובה זו באה לידי ביטוי בין השאר ב**מזכר הבנות** שנחתם בין המשרד לבין גורמי המשטרה במחוז ועודכן לאחרונה בשנת 2013, תאריך כניסה: 9 בפברואר 2014.



סמכותו. אם הוא מחליט שכן, הוא חוקר את האירוע באופן עצמאי ללא כל מעורבות חיצונית.¹¹³ בסיום החקירה המשרד מוסר את תוצאותיה למשרד התובע הכללי (Crown Counsel of B.C.).

כדי להבטיח שקיפות ופיקוח על פעילות המשרד, הוא מפרסם מידע מקיף על מכלול ההיבטים הנוגעים לחקירות שהוא מנהל ולתוצאות שלהן. למשל, באתר האינטרנט מתפרסמים נתונים סטטיסטיים על משך החקירות, על שיעור החקירות שהסתיימו ועל ההחלטה בהן ומידע מפורט על התיקים שבטיפולו.¹¹⁴ נוסף על כך המשרד מפרסם את תיקי החקירה במקרים שכבר הסתיימה החקירה בעניינם ואף את הדוחות השנתיים, שבהם מובאים מידע ונתונים סטטיסטיים על פעילות המשרד.¹¹⁵ בהקשר זה יש לציין כי אין מנגנון המאפשר לתושבי המחוז להגיש תלונה למשרד. עם זאת, כדי להעלות את אמון הציבור במערכת הפיקוח על המשטרה, המשרד פועל בקהילות השונות כדי להביא לידיעת הציבור את פעילותו.¹¹⁶

3.9. שבדיה

בשבדיה נציב תלונות הציבור הוא הממונה על הפיקוח על עבודת המשטרה. הוא פועל הלכה למעשה בעבור הפרלמנט, והדבר מתבטא במעקב הדוק של הפרלמנט אחר פעילות הנציבות ובבחינת הדוחות העוסקים בפעילות המשטרה. במשרד הנציב ארבעה אנשי מקצוע שתפקידם לפקח על עבודת המשטרה. על-פי רוב הם משפטנים בהכשרתם והפרלמנט הוא שממנה אותם, בקונצנזוס, לכהונה של ארבע שנים.¹¹⁷ הנציב אחראי לקבלת התלונות מהציבור ולעריכת חקירות בעקבותיהן. עליו להעביר את מסקנותיו לפרלמנט, וכך למעשה אין לו סמכויות אכיפה רבות נגד הגופים שהוא מפקח עליהם, והסמכויות הללו מסורות בידי הפרלמנט.¹¹⁸

נוסף על נציב תלונות הציבור יש במשטרה ועד מנהל, שאחד מתפקידיו הוא להבטיח שהמשטרה תמלא את משימותיה בדרך שנקבעה לה. הממשלה היא שממנה את העומד בראש הוועד המנהל.¹¹⁹

סיכום

מן הסקירה שלעיל עולה כדלקמן:

- במדינות שנבדקו פועלים שני הסוגים של גופי חקירה חיצוניים. במקצתן (בעיקר במדינות אירופה), גופים אלו משלימים זה את זה בפעילותם. סיבה אפשרית לכך היא שבמדינות האלה יש כמה גופי שיטור. כמו כן, יש מדינות שבהן במקרים מסוימים המשטרה עצמה עורכת תחילה חקירות מסוימות (לעתים בפיקוח של גוף החקירה).

¹¹³ IIO, [Mandate](#), entry date: February 9th 2015.

¹¹⁴ IIO, [Cases](#), entry date: February 9th 2015.

¹¹⁵ IIO, [Publications](#), entry date: February 9th 2015.

¹¹⁶ IIO, [Outreach](#), entry date: February 9th 2015.

¹¹⁷ Monica den Boer and Roel Fernhout, [Policing the Police – Police Oversight Mechanisms in Europe: Towards a Comparative Overview of Ombudsmen and Their Competencies](#), Presented at the workshop: Improving the Role of the Police in Asia and Europe, Delhi, India, 3-4 December 2008.

¹¹⁸ Ibid.

¹¹⁹ European Parliament, [Parliamentary oversight of the security sector](#), 2013, pp. 73, entry date: March 22nd 2015.



- במדינות שפועלים בהם שני הסוגים של גופי החקירה, על-פי רוב יש חלוקת תפקידים ביניהם. הגוף הייעודי עוסק במקרים חמורים, ואילו גופי חקירה שמבקרים כמה גופים ציבוריים ובכללם המשטרה מטפלים במקרים חמורים פחות.
- ברוב המדינות שנסקרו מושם דגש על עצמאותם של גופי החקירה ועל הפרדת פעילותם מפעילות המשטרה. בחלקן עצמאותם של הגופים הללו מעוגנת אף בחקיקה.
- על סמך המידע הזמין על המדינות והגופים שנסקרו, רק במדינת New South Wales שבאוסטרליה נאסר על שוטרים ששירתו בעבר במדינה זו לשרת בגוף החקירה (האיסור אינו חל על שוטרים לשעבר ממדינות אחרות באוסטרליה). בארבע מדינות (ויקטוריה באוסטרליה, ניו-זילנד ואונטריו ובריטיש קולומביה בקנדה) העומדים בראש גופי חקירות השוטרים אינם בעלי רקע משטירתי, אך אין לנו מידע בדבר הגבלה או איסור על כך. כמו כן, בחלק מן הגופים במדינות אלו יש עובדים בעלי רקע משטירתי בדרגי הביצוע.
- הפיקוח על עבודת הגופים הללו נעשה במגוון כלים: שקיפות מלאה של תוצרי העבודה שלהם (למעט מידע אשר עלול לסכן את מי מהמעורבים בתקריות) ואף פרסומם לקהל הרחב, מתן דין-וחשבון והגשת דוחות לגורם חיצוני שאינו ממשלתי – על-פי רוב הפרלמנט, ועוד.
- באוסטרליה ובקנדה גופי החקירה מסייעים גם בתחום החינוך והמניעה, נוסף על הפיקוח על עבודת המשטרה. בין היתר הם נותנים שיעורים וסדנאות לעובדי מדינה (ובהם שוטרים) על הסכנות הגלומות בשחיתות ציבורית.
- באנגליה ובדנמרק אזרחים שהגישו תלונה נגד שוטרים ולא היו מרוצים מתוצאות הבדיקה הראשונית שערכה המשטרה רשאים להגיש ערעור לגוף החקירה; באונטריו אפשר להגיש ערעור על מסקנות גוף החקירה עצמו ולבקש כי יערוך בדיקה חוזרת.

