



הכנסת מרכז המחקר והמידע

י"ב בתמוז תשע"ח

25 ביוני 2018

חומר רקע לדיון ועדת הפנים והגנת הסביבה בנושא הטיפול בתלונות על עבירות שוטרים

מסמך זה נכתב לוועדת הפנים והגנת הסביבה, לקראת דיון בנושא "הטיפול של משטרת ישראל והמחלקה לחקירות שוטרים בתלונות על עבירות שוטרים". המסמך עוסק בשני הגופים החוקרים תלונות על עבירות שוטרים - המחלקה לחקירות שוטרים במשרד המשפטים והיחידה לתלונות הציבור במשטרת ישראל. במסמך מוצגים בקצרה שני הגופים האלה, נתונים על פעילותם שפורסמו על ידי גורמים שונים והערות על פעילותם, כפי שהובעו בשנים האחרונות על-ידי גורמים שונים, ובראשם מבקר המדינה.

לקראת הדיון פנה מרכז המחקר והמידע של הכנסת למחלקה לחקירות שוטרים וכן למשטרה (דרך לשכת השר לביטחון הפנים), בבקשה לקבל נתונים מעודכנים על טיפולם של שני הגופים בתלונות נגד שוטרים, וכן מידע נוסף על פעילותם (לרבות נהלים). בעוד שתשובת מח"ש התקבלה והמסמך כולל התייחסות אליה, בלוח הזמנים להגשת המסמך לא התקבל מענה מהמשטרה.

נוסף על כך, הוועדה ביקשה לבחון נתונים בדבר פניות של שוטרים שנחקרו באזהרה במח"ש ופנו אל הפרקליטות על מנת לקבל סעד, וכן את הנהלים המסדירים זאת. לפיכך, ביקשנו מהגורמים הרלוונטיים בפרקליטות המדינה לקבל את הנתונים ואת נהלי העבודה כאמור. אולם, עד למועד סגירת המסמך לא קיבלנו מענה לפנייה, ועל כן המסמך אינו כולל נתונים ומידע בנושא זה.

יודגש, כי אין מדובר בסקירה מקיפה של עבודת המחלקה לחקירות שוטרים והיחידה לתלונות הציבור במשטרה, אלא בהצגת נתונים על פעילותן (ככל שיש כאלו), ובהעלאת נקודות לדיון.

1. רקע

פקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971 מסדירה את הסמכויות שניתנות לשוטרים על מנת למלא כראוי את תפקידיהם באכיפת החוק, במאבק בפשיעה ובשמירה על הסדר הציבורי. השוטרים רשאים להשתמש בסמכויותיהם, ובין השאר בכוח, אך ורק על פי החוק, ותוך שמירה על זכויות הפרט. שימוש של שוטרים בכוח מופרז או עבירות אחרות של שוטרים פוגעים בשלטון החוק, בזכויות אדם, באמון הציבור במשטרה וכן ביכולתה למלא את תפקידיה. מכאן, שישנה חשיבות גדולה לטיפול יסודי וראוי בתלונות נגד שוטרים.

חקירות של עבירות שוטרים נחלקות בין המחלקה לחקירות שוטרים (להלן: מח"ש) שבמשרד המשפטים, ובין היחידה לתלונות הציבור (להלן: ית"ץ) שבמשטרת ישראל. חלוקת בירור התלונות בין שני הגופים נעשית בהתאם לסוג העבירה בגינה הוגשה התלונה: ככלל, בסמכות מח"ש לחקור חשד לעבירות שהעונש הקבוע בגינן הוא מעל שנת מאסר, ואילו יתר העבירות נחקרות על-ידי ית"ץ. חלוקת האחריות בין מח"ש ובין היחידה לתלונות הציבור מוסדרת בפקודת המטה הארצי מספר 06.03.03, "חקירת אנשי משטרה על ידי המשטרה ועל ידי המחלקה לחקירת שוטרים שבמשרד המשפטים"

שפורסמה באפריל 1996¹ וכן במסגרת הנחיית פרקליט המדינה מספר 14.4, "[סמכות החקירה והעמדה לדין בתלונה נגד שוטר](#)", שעודכנה ב-19 ביולי 2010.² נדגיש, כי במסגרת הנחייה זו נקבע שחשד לשימוש בכוח (שלא כדין) על ידי שוטר במסגרת מילוי תפקידו ייחקר **תמיד** על ידי מח"ש, גם במקרים שבהם עולה חשד לביצוע עבירה משמעתית בלבד.

יצוין, כי הן מח"ש והן היחידה לתלונות הציבור חוקרות גם תלונות על עבירות שוטרים שנעשו שלא בתפקיד.

2. מח"ש

המחלקה לחקירות שוטרים (להלן: מח"ש) היא גוף עצמאי שהוקם בפרקליטות המדינה שתחת משרד המשפטים בשנת 1992. מח"ש פועלת מכוח סעיף 49 [לפקודת המשטרה \[נוסח חדש\]](#), [התשל"א-1971](#). במחלקה מועסקים כ-115 עובדים, מהם 15 פרקליטים ו-63 חוקרים.³ ככלל, בסמכות מח"ש [לחקור](#) חשד לעבירה שבוצעה על ידי שוטר, שהעונש הקבוע בצדה הוא מעל לשנת מאסר, ובמקרים המתאימים [להגיש כתב אישום](#). מח"ש חוקרת ומגישה כתבי אישום במגוון עבירות שוטרים שנעשו בתפקיד או שלא בתפקיד, ובפרט בעבירות של שימוש בכוח בלתי סביר או בלתי מוצדק שביצעו שוטרים כלפי אזרחים במסגרת תפקידם (להלן: אלימות שוטרים), עבירות בתחום טוהר המידות, עבירות מין, עבירות רכוש ועוד. במקרים של תלונות כלפי שוטרים שאינן בסמכותה של מח"ש, או שלאחר בדיקה הוחלט במח"ש כי הדרך המתאימה לטיפול בהן היא באמצעות דין משמעותי, התלונה מועברת ליחידות הרלוונטיות במשטרת ישראל,⁴ שפעילותן מפורטת בהמשך.

הטיפול במקרים שבהם **חשוד בביצוע עבירה כלפי שוטר מתלונן על שימוש בכוח מצד אותו שוטר**, מוסדר בהנחיית פרקליטות המדינה מספר 2.18 "[מדיניות התביעה בתיקי חקירה בהם חשוד בביצוע עבירה כלפי שוטר מתלונן על שימוש בכוח מצד שוטר](#)", מדצמבר 2012.⁵ הנחייה זו נועדה לאפשר תיאום בין רשויות האכיפה, להסדיר ניהול תהליכים מקבילים ברשויות אכיפה שונות וכן למנוע שימוש לרעה של חשודים בהליכי חקירת מח"ש נגד שוטרים שביצעו את תפקידם כחוק תוך שימוש בכוח בסמכות (לדוגמה: מצב בו חשוד בעבירה מגיש תלונה כנגד שוטר, כדי לעכב את ההליכים המתנהלים נגדו).

בשנים האחרונות היוותה סוגיית הטיפול המערכתי בעבירות שוטרים, ובפרט הטיפול של מח"ש, נושא מדובר בשיח הציבורי. בתוך כך, מח"ש הייתה חשופה לביקורת מצד גורמים שונים, הן על תפקודה, והן על סוג המידע שהיא אוספת (ובמשתמע - על המידע שאינה אוספת) באשר לתלונות ופניות שמגיעות אליה.

כך, למשל, בדוח משנת 2016 של [הצוות למיגור הגזענות נגד יוצאי אתיופיה](#) בראשות מנכ"לית משרד המשפטים עורכת הדין אמי פלמור, הייתה התייחסות לעניין חוסר האמון של יוצאי אתיופיה במח"ש;⁶

¹ משטרת ישראל, פקודות המטה הארצי מס' 06.03.03, [חקירת אנשי משטרה על ידי המשטרה ועל ידי המחלקה לחקירת שוטרים שבמשרד המשפטים](#), 1 באפריל 1996.

² פרקליטות המדינה, הנחייה מס' 14.4, "[סמכות החקירה והעמדה לדין בתלונה נגד שוטר](#)", עדכון אחרון: 19 ביולי 2010.

³ [המחלקה לחקירות שוטרים](#), פרקליטות המדינה, משרד המשפטים. כניסה אחרונה: 25 ביוני 2018.

⁴ [המחלקה לחקירות שוטרים](#), פרקליטות המדינה, משרד המשפטים. כניסה אחרונה: 25 ביוני 2018.

⁵ פרקליטות המדינה, הנחייה מס' 2.18, [מדיניות התביעה בתיקי חקירה בהם חשוד בביצוע עבירה כלפי שוטר מתלונן על שימוש בכוח מצד שוטר](#). עדכון אחרון: 23 בדצמבר 2012.

⁶ משרד המשפטים, [הצוות למיגור הגזענות נגד יוצאי אתיופיה](#), יולי 2016.



דיון בוועדת הכנסת המיוחדת ליישום והנגשת המידע הממשלתי ועקרונות שקיפותו לציבור בנושא [שקיפות בטיפול ונתונים של חקירות אלימות שוטרים](#) שהתקיים בכנסת במאי 2016 העלה שמח"ש אינה מסוגלת לדווח על תלונות שהופנו אליה לפי פילוחים נדרשים של **סוגי עבירות ומאפייני מתלוננים**; ⁷ דוח מיוחד של **מבקר המדינה** שפורסם בשנת 2017 שעניינו [הטיפול המערכתי בעבירות שוטרים](#) (להלן: דוח המבקר) חשף ליקויים בעבודת מח"ש ובאופן הדיווח שלה על פעילותה לציבור; ⁸ **דוח שנתי של הסניגוריה הציבורית** (האחרון פורסם בשנת 2017) הקדיש פרק לסוגיית הטיפול בתלונות על אלימות שוטרים.⁹

לצד זאת, באחרונה נדונה בבג"ץ [עתירה של האגודה לזכויות האזרח](#) שעניינה אופן האיסוף והקטלוג של מידע שמגיע אל המחלקה, בהתייחס למאפיינים שונים של תלונות על שימוש משטרתי בכוח שלא כדיון.¹⁰ כמו כן, בשנה האחרונה התקבלו במשרד המשפטים פניות של אזרחים ואזרחיות לקבלת מידע ונתונים בנושא במסגרת חוק חופש המידע.¹¹

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה אל מח"ש על מנת לקבל את הנהלים המסדירים את עבודתה בשלביה השונים ואת ממשקי העבודה עם היחידות הרלוונטיות במשטרה. בתשובת מח"ש לפנינו נמסר כי היא מצויה כיום בתהליך של גיבוש ותיקוף של נהלים ייחודיים לעבודתה מול פרקליט המדינה, ושבסוף הליך התיקוף תוכל להעבירו אל הכנסת.¹² נציין, כי תשובה דומה ניתנה על-ידי מח"ש במענה לפנייה של אזרח במסגרת חוק חופש המידע במרץ 2018.¹³

כמו כן, ביקשנו לקבל הסבר על תהליך תיעודף העבודה של מח"ש, המכונה Gating. לעניין זה נמסר בתשובת מח"ש כי מדובר בהליך המתבצע בכל יחידות הפרקליטות, במסגרתו צוותי החקירה עורכים סינון בין תלונות שאין בהן חשד לפלילים לבין תלונות שיש לפתוח בגינן חקירה פלילית; תיקים שבהם נמצא שיש חשד לפלילים מועברים לפרקליט בכיר לצורך בחינתם. בחלק מהתיקים והתלונות הללו הפרקליט עצמו מקבל החלטה מהירה, ואילו יתר התיקים מוחזרים למחלקה להמשך הטיפול. מבקר המדינה העיר על כך שתהליך ה-Gating בתיקים הנוגעים לעבירות שוטרים כולל בחינה של צוות החקירה במח"ש מבלי לזמן את השוטר לחקירה באזהרה, מה שהוביל לירידה לאורך השנים במספר התיקים שבהם קיימה מח"ש חקירת שוטרים באזהרה.

2.1. נתונים על עבודת מח"ש

מח"ש מקבלת פניות ותלונות מכמה מקורות, המרכזיים שבהם הם פניות של אזרחים ותיקי חומר משטרתי של חשודים שנחקרו במשטרה ומתלוננים על שימוש בכוח מופרז במהלך חקירתם.¹⁴ חלק אחר

⁷ הכנסת ה-20, וועדת הכנסת המיוחדת ליישום והנגשת המידע הממשלתי ועקרונות שקיפותו לציבור, פרוטוקול מס' 41, שקיפות בטיפול ונתונים של חקירות אלימות שוטרים, 30 במאי 2016.

⁸ מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד: הטיפול המערכתי בעבירות שוטרים**, אפריל 2017.

⁹ משרד המשפטים, הסניגוריה הציבורית, **דוח פעילות 2016**, אוגוסט 2017.

¹⁰ בג"ץ 5260/17 - האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' המחלקה לחקירות שוטרים. העתירה עדיין נדונה.

¹¹ משרד המשפטים, הממונה על העמדת מידע לציבור, **26 במרס 2018**; **29 במרס 2018**.

¹² עו"ד יפעת בן עמי, המחלקה לחקירות שוטרים, פרקליטות המדינה, משרד המשפטים. מענה על פניית מרכז המחקר והמידע, באמצעות דוא"ל, 24 ביוני 2018.

¹³ משרד המשפטים, היחידה הממשלתית לחופש המידע, **נהלים שעל פיהם פועלת המחלקה לחקירות שוטרים**, 12 במרס 2018.

¹⁴ "תיקי חומר משטרתי" הם תיקים שמתקבלים באופן שוטף מיחידות המשטרה ובהם טענות של אזרחים שנחקרו במשטרה, כי הופעל נגדם כוח בידי שוטרים. החומר המשטרתי המועבר בהקשר זה למח"ש כולל לרוב את הודעת האזרח החשוד



מהתיקים שבטיפול של מח"ש, שאין בידינו להצביע על היקפו, הם תיקי חשיפה, דהיינו תיקים שהם תוצאה של פעילות חקירה יזומה.

מח"ש עצמה מפרסמת [דוח שנתי](#) ובו מידע באשר לחלק מהתלונות המגיעות אליה ולאופן הטיפול בהן, אך ללא פילוח של סוג התלונות, סוג התיקים או של קבוצות אוכלוסייה של המתלוננים. כמו כן, כפי שעולה מדוח מבקר המדינה שהוזכר לעיל, מח"ש לא מפרסמת בדוח השנתי שלה נתונים בדבר מספר תיקי החומר המשטרתי המגיעים אליה וברובם המוחלט, כך לפי דוח המבקר משנת 2017, כלל אינם מטופלים. נציין, כי מהדוח עולה שבשנת 2015 כשליש מהתיקים שהתקבלו במח"ש היו תיקי חומר משטרתי; בתשובתה למבקר המדינה ציינה מח"ש בהקשר זה כי "כבר בדוח השנתי הקרוב תהיה התייחסות לנושא החומר המשטרתי ולנתונים בעניין זה".¹⁵

לקראת הדיון בוועדה פנה מרכז המחקר והמידע של הכנסת אל מח"ש בבקשה לקבל נתונים על התלונות על עבירות שוטרים בפולחים שונים. בתשובת מח"ש נמסר כי אין באפשרותה לספק נתונים מפולחים לפי סוג העבירות שבגינן הוגשו תלונות (עבירות אלימות, עבירות מין, עבירות רכוש וכיוצ"ב); מאפייני המתלוננים לפי השתייכות לקבוצת אוכלוסייה (השתייכות דתית, עולים לפי ארץ מוצא, מגדר, קבוצת גיל וכיוצ"ב); מאפייני הנילונים (שוטרים, מתנדבי המשמר האזרחי, אנשי מג"ב ועוד); האם התלונות הוגשו בהיותו של הנילון בתפקיד או שלא בתפקיד; וכמה מהן הועברו לגופים אחרים, בפילוח ליחידות החוקרות במשטרה, וליחידות חוקרות אחרות דוגמת מצ"ח או היחידה לחקירות סוהרים בשב"ס. בתשובתה למרכז המחקר והמידע ציינה מח"ש כי היא עוברת תהליך של שינוי מערך המחשוב כך שבעתיד ניתן יהיה להפיק נתונים נוספים.¹⁶ בהקשר זה ראוי לציין את תשובת מח"ש למבקר המדינה המובאת בדוח, ולפיה "לאחר הליך אפיון מורכב שנעשה באמצעות אגף מערכות מידע במשרד המשפטים בסוף ספטמבר 2016, בוצע השינוי במערכת מח"ש, והחל מאוקטובר 2016 קיימת האפשרות לפלח נתונים לפי סעיפי העבירה. אשר לנתונים הנוגעים למאפייני המתלוננים ציינה מח"ש כי התעוררה השאלה אם ראוי ונכון לבצע תיוג של מאפייני המתלוננים וכיצד יש לעשות זאת, אולם בעקבות הביקורת ובעצה אחת עם פרקליט המדינה, מח"ש תפעל כדי להוסיף למערכת מח"ש את הנתונים על ארץ הלידה וארץ העלייה, כפי שנהוג במשטרה".¹⁷

בהיעדר נתונים מפולחים, במסמך זה נעשה שימוש בדוח מח"ש ובו נתונים כלליים על אופן הטיפול בתיקים, כמוצג להלן.

על פי נתוני דוח מח"ש לשנת 2017, בשנה זו מח"ש סיימה את הטיפול ב-2,613 תיקים. נתון זה אינו כולל תיקי חומר משטרתי שעליהם, כאמור, מח"ש, אינה מדווחת. כמו כן, בדוח אין התייחסות באשר למספר התיקים שנותרו פתוחים; לפי נתוני שנת 2015 שפורסמו בדוח מבקר המדינה, באותה שנה מדובר היה בכמה מאות תיקים. מקרב 2,613 התיקים עליהם דיווחה מח"ש, ב-641 תיקים (25%) נחקרו שוטרים

הכוללת טענה בדבר שימוש בכוח שהופעל נגדו וכל חומר רלוונטי המצוי בתיק החקירה. מתוך: [דוח הביקורת המיוחד של מבקר המדינה, הטיפול המערכתי בעבירות שוטרים](#), 5 באפריל 2017.

¹⁵ מבקר המדינה, [דוח ביקורת מיוחד: הטיפול המערכתי בעבירות שוטרים](#), אפריל 2017.

¹⁶ עו"ד יפעת בן עמי, המחלקה לחקירות שוטרים, פרקליטות המדינה, משארד המשפטים. מענה על פניית מרכז המחקר והמידע, באמצעות דוא"ל, 24 ביוני 2018.

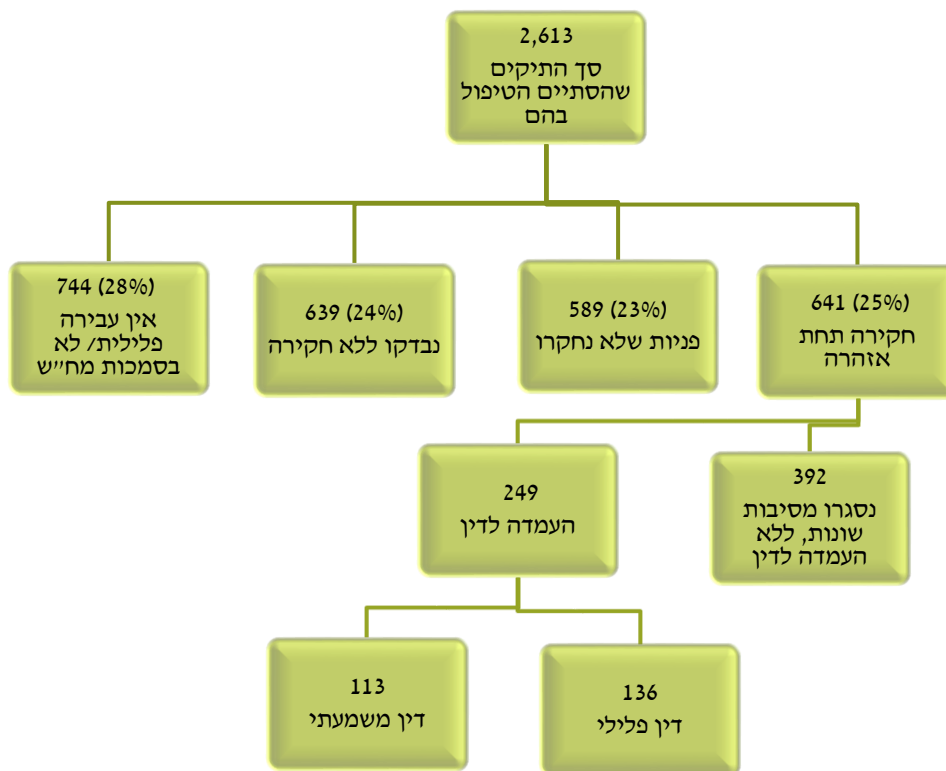
¹⁷ מבקר המדינה, [דוח ביקורת מיוחד: הטיפול המערכתי בעבירות שוטרים](#), אפריל 2017.



באזהרה והתקבלה בהם החלטה; 744 (28%) תיקים נסגרו עקב חוסר סמכות של מח"ש או בהיעדר עבירה פלילית; 589 תיקים (23%) נסגרו לאחר בירור ראשוני; 639 תיקים (24%) נסגרו לאחר בדיקה. מכאן, שמכלל התיקים שהתקבלה בהם החלטה בשנה זו, רק בכרבע מהמקרים נחקרו שוטרים באזהרה.

הדוח מפרט עוד את התפלגות ההחלטות בתיקים שבהם נחקרו שוטרים באזהרה: לפי הנתונים, בשנת 2017 – 136 תיקים הסתיימו בהעמדה לדין פלילי ו-113 הסתיימו בהחלטה על העמדה לדין משמעתי. ביתר התיקים – 392 במספר (כ-60% מהתיקים שבהם נחקרו שוטרים באזהרה) – התקבלה החלטה על סגירה בשל אחת העילות המפורטות: חוסר ראיות מספיקות (189 תיקים), חוסר אשמה, עבריו לא נודע או שנסיבות העניין אינן מצדיקות העמדה לדין. מכאן עולה, כי מכלל התיקים שטופלו במח"ש בשנת 2017 שהסתיימו בהם הטיפול, רק בכ-10% החלטה הייתה להעמיד את השוטר לדין משמעתי או פלילי.

תרשים 1: התפלגות התיקים שהתקבלה בהם החלטה במח"ש בשנת 2017¹⁸



¹⁸ משרד המשפטים, פרקליטות המדינה, המחלקה לחקירות שוטרים, סיכום שנתי 2017. פברואר 2018.



נתונים ספציפיים על הטיפול של מח"ש בתלונות על אלימות שוטרים כלולים בתשובה של משרד המשפטים לשאלתה בנושא זה שהופנתה אל משרד המשפטים.¹⁹ מהתשובה לשאלתה שניתנה בדצמבר 2017 עולה, כי מתחילת שנת 2012 ועד למחצית חודש אוקטובר 2017 הוגשו למח"ש כ-6,600 תלונות על אלימות שוטרים. מבין אלו, נכון ל-24 בדצמבר 2017, 2,064 תיקים נחקרו ונסגרו ועוד 721 תיקים נחקרו אך לא נסגרו. יתר התיקים, כ-42% (2,785 במספר) לא נחקרו. לא נמסר בשאלתה פירוט באשר לסיבות שבגללן לא נפתחה חקירה בעקבות התלונות.

עוד נמסר בתשובה לשאלתה, כי מקרב התיקים הללו שהטיפול בעניינם הסתיים, 152 תיקים (כ-2% מכלל התיקים בגין אלימות שוטרים שנפתחו בשנים אלו) הועברו לדין פלילי; 201 תיקים הועברו לדין משמעתי (כ-3% מסך התיקים), 390 תיקים נסגרו מחוסר אשמה (כ-6%), 847 תיקים נסגרו בשל חוסר ראיות (כ-13%), 19 תיקים הועברו לא נודע, 115 תיקים נסגרו בשל תלונה מינורית או גבולית (כ-2%), 4 תיקים ניתן אישור שפיטה,²⁰ 116 תיקים הועברו לבחינת משמעת (במשטרה; כ-2%), ויתר התיקים נסגרו לאחר בדיקה ראשונית או מסיבות אחרות. כלומר: מיעוט זניח (כ-5%) מכלל התלונות בגין אלימות שוטרים שהתקבלו במח"ש באותה תקופה הבשילו לכדי טיפול במישור הפלילי או המשמעתי ורק כ-2% הועברו לבחינת משמעת. בהקשר זה מעניין לציין את הערת מבקר המדינה לפיה "מאחר שמאות תיקים שמח"ש מצאה כי ראוי לחקור בהם חקירה באזהרה, נסגרו בהיבט הפלילי או המשמעתי ולא הועברו למשטרה, היא לא יכלה להפיק מהם תועלת ולפעול למיצוי הטיפול בשוטרים בהיבטים שאינם פליליים או משמעתיים אלא פיקודיים-מינהליים ואף באמצעי הדרכה".²¹ בהקשר זה עולה גם השאלה כיצד הצליחה מח"ש לפלח נתונים בדבר תלונות על אלימות שוטרים עבור התשובה לשאלתה, כשבתשובתה למרכז המחקר והמידע של הכנסת נמסר שפילוח של עבירות לפי סוג לא נתמך על ידי מערכות המחשוב.

3. משטרת ישראל

היחידה לתלונות הציבור - ית"ץ - כפופה פיקודית לסגן מפכ"ל המשטרה. היא מפעילה ומנחה מקצועית את קציני תלונות הציבור (קת"ץ), שעוסקים בבירור התלונות שנוגעות ליחידות ולשוטרים שבתחום אחריותם.²² היחידה מטפלת בתלונות בנושאים הקשורים לאופן ההתנהלות של המשטרה, ובהן גם תלונות שעניינן התנהגות בלתי נאותה של שוטרים או מילוי לקוי של תפקידם.²³ התלונות נבדקות על-ידי קת"ץ, שיכול להעביר אותן לגישור (בין מגיש התלונה לשוטר הנלווה) או לפתוח בבירור מקיף. אם מתברר שהתלונה מוצדקת, הקת"ץ יכול להמליץ על אחד ממסלולי הטיפול הבאים: העמדה לדין בבית דין משמעתי, העמדה לדין בפני דן יחיד או הערת מפקד. אם במהלך הבירור עולה חשד לעבירה הנחקרת על ידי מח"ש (כמפורט לעיל) - התיק עובר לטיפול.

¹⁹ הכנסת ה-20, שאילתה ישירה 2464, חבר הכנסת אילן גילאון, טיפול מח"ש בתלונות על אלימות שוטרים, 27 ביולי 2017.

²⁰ על פי הנתיחה 2.18 של פרקליט המדינה, במצב שבו חשוד בביצוע עבירה כלפי שוטר מתלונן על שימוש בכוח מצד אותו שוטר, ניתנת קדימות לבדיקת תלונת האזרח על פני הטיפול בתיק נגד האזרח. לפיכך, במצב כזה לא ניתן להגיש כתב אישום או לבקש מעצר נגד אזרח בגין עבירות נגד אנשי משטרה, אלא באישור של מח"ש. אישור כזה מכונה "אישור שפיטה", ניתן לאחר בדיקה של פרקליטות מח"ש את מכלול נסיבות האירוע. להרחבה ראו: משרד המשפטים, פרקליטות המדינה, המחלקה לחקירות שוטרים, סיכום שנתי 2017. פברואר 2018.

²¹ מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד: הטיפול המערכתי בעבירות שוטרים, אפריל 2017.

²² מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד: הטיפול המערכתי בעבירות שוטרים, אפריל 2017.

²³ פעילותה של היחידה לתלונות הציבור מוסדרת בפקודות משטרת ישראל של המפקח הכללי, פקודות המטה הארצי, "הטיפול בתלונות הציבור", מספר 06.03.01, תאריך פרסום: 10 בינואר 2010.



נציין, כי באירועים מסוימים הקשורים בשימוש בכלי ירייה, הבדיקה נעשית באמצעות מנגנון של קצין בודק (קבו"ד) או ועדה בודקת, שאינם חלק מית"ץ.²⁴ הקבו"ד יכול להמליץ על מסלולי טיפול דומים לאלה של ית"ץ, שפורטו לעיל.

מחלקת המשמעת במשטרה מקבלת מית"ץ וממח"ש תיקים להעמדה לדין בבית דין משמעת או לטיפול בהליך משמעת אחר.²⁵ מחלקת המשמעת אחראית גם על השימוש באמצעים מינהליים (ובהם פיטורין, השעייה והעברה לתפקיד אחר) נגד שוטרים החשודים או נאשמים בביצוע עבירות.²⁶ האמצעים המינהליים יכולים להינקט בשלב החקירה, בשלב הגשת כתב האישום או בסיום ההליכים המשפטיים. שקילת האמצעים המינהליים אינה מותנית בסיום ההליך המתנהל במח"ש או במשטרה, ולרוב ההליך המינהלי מותקיים במקביל.²⁷

המשטרה מפרסמת אחת לרבעון את פסקי הדין של בית הדין למשמעת (לפי הנתונים שפרסמה, בשנת 2017 ניתנו בסך הכל 58 פסקי דין על ידי בית הדין למשמעת);²⁸ אולם, לא מצאנו פרסומים של המשטרה באשר לכלל התלונות המטופלות על ידי ית"ץ ועל ידי מחלקת המשמעת. כאמור, לקראת הדיון בוועדה פנה מרכז המחקר והמידע של הכנסת אל המשרד לביטחון הפנים בבקשה לקבל מידע ונתונים על טיפול המשטרה בתלונות נגד שוטרים, אולם אלה לא התקבלו עד למועד הגשת המסמך.

דוח מבקר המדינה בעניין הטיפול המערכתי בעבירות שוטרים, שהוזכר לעיל, כלל גם נתונים על טיפול המשטרה בתלונות נגד שוטרים. בהיעדר נתונים עדכניים יותר, להלן יוצגו הנתונים המובאים בדוח המבקר, המתייחסים לשנת 2015.²⁹

על פי דוח המבקר, בשנת 2015 טופלו בית"ץ 1,204 תלונות. 769 מהתלונות הוגשו בגין התנהגות לא הולמת, ו-435 בגין אופן ביצוע התפקיד. מכלל התלונות, 213 תלונות (כ-18%) התבררו כמוצדקות.

נוסף על אלו, בשנת 2015 טופלו במחלקת המשמעת 288 תיקים שהגיעו ממח"ש. 38 תיקים היו בגין שימוש בכוח, ומתוכם הוגשו 7 כתבי אישום לבית דין משמעת (שהם כ-18% מסך תיקי השימוש בכוח שהעוברו למחלקת המשמעת). לפי תשובת המשטרה למשרד מבקר המדינה, בעשור שקדם לפרסום הדוח חלה ירידה עקבית במספר כתבי האישום בגין שימוש בכוח, כאשר בשנת 2006 הוגשו 86 כתבי אישום כאלה, ובשנת 2015 הוגשו כאמור 7 כתבי אישום בלבד. המשטרה ראתה בירידה זו תוצאה של פעילות רבת שנים של המשטרה בכלל, ושל מג"ב בפרט, לחינוך ולהרתעה. אולם, המבקר העיר לעניין זה שמספר התלונות נגד שוטרים על שימוש בכוח וכן סקרי דעת קהל מלמדים שתופעת השימוש בכוח אינה תופעה

²⁴ מינוי קצינים בודקים ופעילותם מוסדרים בפקודות משטרת ישראל של המפקח הכללי, הוראות המשטרה, "ועדות בודקות וקצינים בודקים", מספר 04.04.03, תאריך פרסום: 25 באוגוסט 2008, נוסח 2; ובפקודות משטרת ישראל של המפקח הכללי, פקודות המטה הארצי, "קצינים בודקים וועדות בודקות", מספר 09.04.01, תאריך פרסום: 5 בפברואר 2008, נוסח 1.

²⁵ פעילותה של מחלקת משמעת מוסדרת באמצעות פקודות משטרת ישראל של המפקח הכללי, הוראות המשטרה, "מחלקת משמעת – ייעוד ותפקידים", 02.05.101, תאריך פרסום: 2 באפריל 1995, נוסח 1, וכן בפקודות המטה הארצי, "הטיפול בתלונות הציבור", מספר 06.03.01, תאריך פרסום: 10 בינואר 2010; וב"חקירת אנשי משטרה על ידי המשטרה ועל ידי המחלקה לחקירת שוטרים שבמשרד המשפטים", מספר 06.03.03, תאריך פרסום: 1 באפריל 1996. ראו גם: דוח הביקורת המיוחד של מבקר המדינה, הטיפול המערכתי בעבירות שוטרים, 5 באפריל 2017.

²⁶ האמצעים המינהליים מפורטים בפקודות משטרת ישראל של המפקח הכללי, הוראות המשטרה, "אמצעי משמעת מינהליים", מספר 04.04.02, תאריך פרסום: 15 בנובמבר 1995, נוסח 1.

²⁷ מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד: הטיפול המערכתי בעבירות שוטרים, אפריל 2017.

²⁸ בית הדין למשמעת, פסקי הדין של בית הדין למשמעת ובית הדין לערעורים. כניסה בתאריך: 17 ביוני 2018.

²⁹ מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד: הטיפול המערכתי בעבירות שוטרים, אפריל 2017.



שולית. לדבריו, מידת האמון שיש לציבור (ובעיקר לקבוצות מיעוט) ביחס למשטרה היא מועטה, ועל כן המשטרה צריכה לפעול כדי לצמצם את השימוש בכוח שלא כדין ולהגביר את אמון הציבור בה.³⁰

לעניין הצעדים המינהליים שנקטו באותה שנה על ידי מחלקת המשמעת התרשם המבקר, שברוב המקרים המשטרה החליטה שלא להשעות מתפקידם שוטרים שהוגשו נגדם כתבי אישום. יתר על כן, יש שוטרים שהורשעו בפלילים ובכל זאת הושארו בתפקידם, בנימוק שיוגש ערעור על הרשעתם.³¹

4. נקודות לדיון

כאמור, דוחות שונים שפורסמו בשנים האחרונות, ובפרט דוח מבקר המדינה, העבירו ביקורת על היבטים שונים בעבודת הגופים החוקרים תלונות על שוטרים (מח"ש והמשטרה). מרכז המחקר והמידע ביקש את התייחסות המשטרה ומח"ש לחלק מדברי הביקורת. עד למועד סגירת המסמך לא התקבלה תשובת המשטרה. תשובת מח"ש מובאת בסעיפים הרלוונטיים.

להלן נקודות הביקורת העיקריות שעלו:

- **תיאום לוקה בחסר בין מח"ש ובין הגורמים הרלוונטיים במשטרה לאורך תהליך קבלת ההחלטות בתלונות על עבירות שוטרים.** הדבר מתבטא הן לעניין תיקים שהוחלט בהם על העמדה לדין, והן באשר לתיקים "גבוליים" שנסגרו במח"ש מחוסר ראיות וסוכם כי יועברו לבחינת משמעת. מבקר המדינה העיר באפריל 2017 על היעדרו של נוהל מסודר למערכת הדיווחים בין שני הגופים. במועד סגירת המסמך, למעלה משנה לאחר פרסום דוח המבקר, עדיין מצוי הנוהל בתהליך תיקוף על שולחנם של הגופים הרלבנטיים, וטרם קיבל אישור בדמות הנחיית פרקליט או פקודת מטא"ר.
- **תיעוד ובקרה, והיעדר מסדי נתונים מספקים:**
 - במח"ש: היעדר מסד נתונים מהימן באשר לסוג התלונות, השתייכות חברתית של המתלונן ומאפייני הנלווים, לצד דיווח חלקי בלבד במסגרת סיכום המידע השנתי המובא לידי הציבור. זאת, למרות החשיבות הגדולה שיש באיסוף ומסירת מידע מסוג זה הן לתהליכי גיבוש מדיניות מבוססת נתונים, וכך והן העניין הציבורי בנתונים אלו.
 - במשטרה: היעדר ריכוז נתונים ותיעוד של הליכים משמעתיים, מינהליים ותלונות נגד שוטרים: מחלקת המשמעת אינה מרכזת את הנתונים על ההליכים המשמעתיים והמינהליים שהיא נוקטת, באופן שאפשר יהיה לבדוק את יעילותם והשפעתם. כמו כן, אין תיעוד ומעקב אחרי התלונות שהוגשו במצטבר נגד כל שוטר, באופן שיסייע לברר האם השוטר מתאים לשרת במשטרה.
- **היעדר קווים מנחים מספקים לפעילות מח"ש והמשטרה:**
 - במח"ש: היעדר נהלים המסדירים את אמות המידה לקבלת החלטה על העמדה לדין פלילי או משמעתי ותפיסת התפקיד של מח"ש בעניין תלונות על אלימות שוטרים: בדוח המבקר צוין כי הקווים המנחים שקבעה מח"ש להעמדה לדין משמעתי בגין הפעלת כוח שלא כדין בתפקיד מותירים שיקול דעת רחב ביותר בהחלטה אם להעמיד לדין פלילי או משמעתי, והם כוללים שיקולים רבים הנוגעים לנסיבות העניין. מתשובת מח"ש

³⁰ שם.

³¹ מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד: הטיפול המערכתי בעבירות שוטרים, אפריל 2017.



למרכז המחקר והמידע של הכנסת, בחלוף שנה ממועד פרסום דוח המבקר, נהלים אלו עדיין מצויים בתהליכי אישור ותיקוף.

○ **במשטרה: היעדר הנחיות ברורות לטיפול בתלונות בשלבים שונים של ההליך המשמעותי והמינהלי:** על פי דוח המבקר, אין קווים מנחים להעמדה לדין משמעותי, ולקציני מחלקת המשמעת יש סמכות רחבה להחליט על פי שיקול דעתם. בהקשר זה מזכיר המבקר כי בית המשפט העליון העיר כי ראוי לעגן בחקיקה את סמכויות המשטרה להפעלת אמצעים מינהליים ואת התנאים לשימוש בסמכויות אלה.³²

● **גישה מקלה של מחלקת המשמעת במשטרה כלפי השוטרים, בשלבים שונים של ההליך המשמעותי והמינהלי:** ברוב התיקים המועברים ממח"ש למחלקת המשמעת לא מוגשים כתבי אישום לבית הדין המשמעותי. לחלופין, כך לפי המבקר, מחלקת המשמעת משתמשת בכלי של העמדה לדין בפני דן יחיד באופן לא מבוקר, אשר נראה כמוטה לטובת השוטרים; בד בבד, **התביעה המשטרתית מבקשת לעיתים להטיל עונשים קלים מדי על שוטרים שהורשעו בהתנהגות אלימה;** כמו כן, ברוב המקרים המשטרה מחליטה שלא להשעות שוטרים שנפתחה נגדם חקירה או שהוגש נגדם כתב אישום.

כתיבה: רינת בניטה וד"ר אילה אליהו

אישור: אורלי אלמגור לוטן, ראש צוות

³² לדוגמה מזכיר המבקר את [בג"ץ 8225/07 סדיק נ' מפכ"ל המשטרה](#), 6 ביולי 2009; [ע"מ 2042/12 רס"מ חרב נ' ראש אגף משאבי אנוש משטרת ישראל](#), 16 בינואר 2013.

