

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ג | מאי 2023



נושאים מערכתיים

הטיפול של מח"ש והמשטרה בעבירות שוטרים



הטיפול של מח"ש והמשטרה בעבירות שוטרים

רקע

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

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



נתוני מפתח

11,776

תלונות התקבלו במח"ש במצטבר בשנים 2019 - 2021. בשנת 2021 התקבלו 4,401 תלונות (עלייה של 34% לעומת שנת 2019, שבה התקבלו 3,293 תלונות); כמו כן, בשנת 2021 נפתחו 2,542 תיקי "חומר משטרת"י¹

ב-625

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

68

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

55%

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

89

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

כ-24,700

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

1.5%

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

3.4 מיליוני ש"ח

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

כ-9.7 מיליוני ש"ח

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

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



פעולות הביקורת

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

תמונת המצב העולה מן הביקורת

מערך הטיפול בעבירות שוטרים - היבטים מערכתיים ומבניים

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

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

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



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

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

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

היבטים תפקודיים ומבצעיים בעבודת מח"ש

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

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



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

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

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

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

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

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



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

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

טיפול המשטרה בעבירות שוטרים במישור המשמעותי, הפיקודי והארגוני

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

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

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

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



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

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

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

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



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

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



עיקרי המלצות הביקורת

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

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

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

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


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


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


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



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

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

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

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

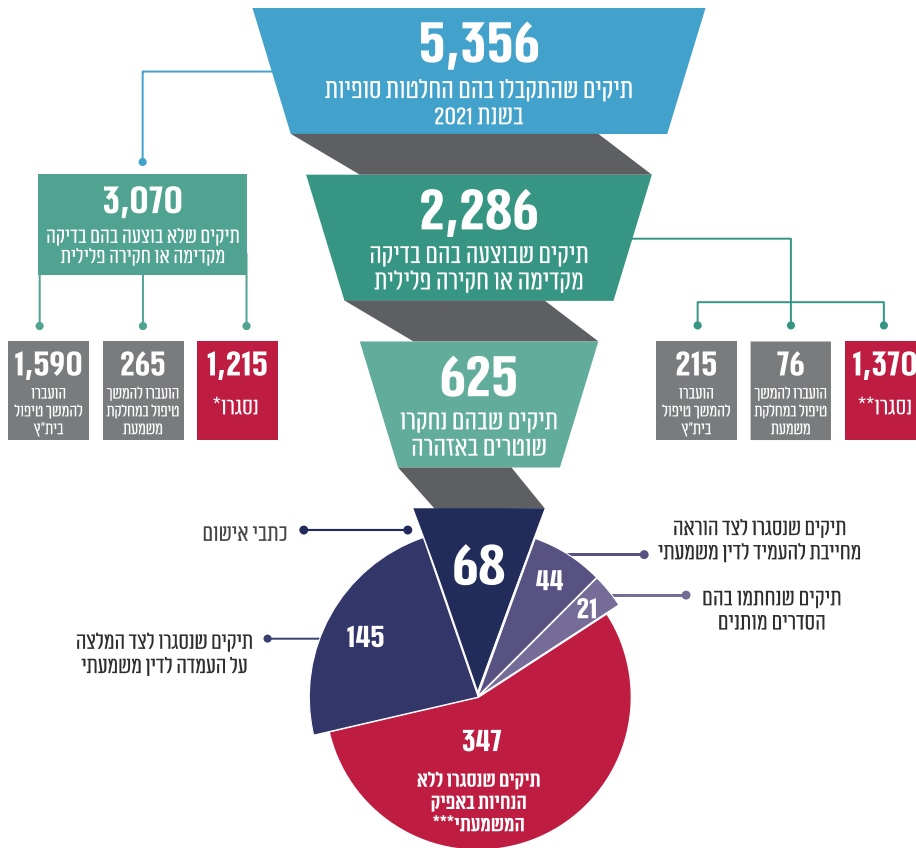


טיפול מח"ש בתלונות נגד שוטרים - נתוני מפתח לשנת 2021

11,776 תלונות שהתקבלו במח"ש בשלוש שנים:

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

בשנת 2021 נפתחו
2,542 תיקי
"חומר משטרת"י



*1,215 תיקים: 698 תיקים נסגרו בעילת "מכלול נסיבות העניין אינן מתאימות לפתיחה בחקירה"; 336 בהעדר עבירה פלילית; 180 בהעדר סמכות של מח"ש ובתיק אחד צייה מח"ש שלא ניתן היה לברר אותו עד תום.
**1,370 תיקים שנסגרו: 746 בהעדר עבירה פלילית; 575 בעילת "מכלול נסיבות העניין אינן מצדיקות העמדה לדין"; 45 בהעדר סמכות מח"ש ו-4 בעילת "עברייני לא נודע".
***347 תיקים שנסגרו: 170 בעילת חוסר ראיות; 99 בעילת חוסר אשמה ו-53 בעילת "מכלול נסיבות העניין אינן מתאימות להעמדה לדין פלילי" ו-5 בעילת "עברייני לא נודע".



סיכום

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

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

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

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

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

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

