

גירעון אחריותיות במערך הטיפול בתלונות נגד שוטרים בישראל

הגם הטיפול בתלונות נגד שוטרים בישראל הוא מערכת של שתי רמות (two-tiers system), שבה תלונות חמורות יותר מטופלות על ידי המחלקה לחקירת שוטרים במשרד המשפטים (מח"ש), ואילו תלונות קלות יותר מטופלות על ידי המשטרה. המערכת הזו על שתי רמותיה לוקה ב"גירעון אחריותיות". ראשית, המערכת הזו רחוקה מהגשמת העקרונות שהותוו בעולם כתנאי לחקירה אפקטיבית של תלונות נגד שוטרים: עצמאות החקירה, יסודיותה, מהירותה, שקיפותה, ומעורבות המתלוננים ונגישות מערך התלונות. שנית, אין די שימוש בתלונות או במקבץ הנתונים העולים מהן לצורך תיקון ארגוני במשטרה. אף שמדובר במערכת אחת, בת שתי רמות, המגע בין שתי הרמות הוא מועט מדי. אין במשטרה גורם האחראי לבחון את התלונות מתוך ראייה כלל מערכתית, ורוב התלונות למח"ש נגזרות בלא שנשקלת כל אפשרות לתיקון ארגוני במשטרה – מעבר לשאלת אחריותם הפלילית או המשמעטית של השוטרים הנוגעים בדבר. מדובר אם כן במערכת לא אפקטיבית לבדיקת תלונות שאינה מצליחה לקדם את אחריותיותה של המשטרה.

מבוא

ג'א'או בימרו, אזרח ישראלי מאוכלוסיית יוצאי אתיופיה, היה בן 27 כששהה באפריל 2012, ערב פסח, בסביבות השעה 5 לפנות בוקר, ליד קיוסק בחיפה. בימרו ראה שוטר מכה אישה שהייתה מוכרת לו בשם אסתר וכן ראה שאדם בשם דוד נעצר מעצר אלים כחלק מהניסיונות של המשטרה להשתלט על מתפרעים בקטטה שבימרו לא היה מעורב בה. כששלפו הנוכחים במקום מכשירי טלפון ניידים כדי לצלם את פעולות השוטרים, החלו השוטרים לרסס עליהם גז פלפל. בימרו נפגע מהגז, ואחרי כן נפגע גם ממכשיר טייזר אשר הפעיל השוטר שריסס אותו בגז. בגלל הפגיעה נפל בימרו ולא הבחין בזהות השוטר הפוגע.¹ למוחרת ניסה בימרו להתלונן על השוטר הפוגע במחלקה לחקירות שוטרים (להלן: מח"ש), אך נאמר לו שמשרדי מח"ש סגורים בשל חג הפסח. הוא הצליח להגיש תלונה

* הכותב הוא חוקר בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה. על שיחות ועל הערות אני מודה לנועה לוי, לנדיב מרדכי, לאן סוצ'י, למרדכי קרמניצר, ליובל שני ולגיל שפירא. תודתי על הערות גם למח"ש, ובייחוד לראשת מח"ש קרן בר מנחם ולמיכל פרייסמן. תודה לחברי המערכת של כתב העת **חברה משפט ותרבות** על הערותיהם, ובפרט לאביה דולה, גל כהן, נעמי לבנקרון, אלעד משה, עמוס עצמון ותמר קריכלייכץ. האחריות על טעויות שנפלו היא על כתפיי בלבד. תיאור האירועים מבוסס על ע"א (מחוזי ת"א) 12104-04-19 בימרו נ' המחלקה לחקירת שוטרים (נבו 24.9.2019).

רק שמונה ימים אחרי כן. מח"ש החלה בחקירה ביום למוחרת, אבל פעולות החקירה היו מועטות ואיטיות: בתחילה נגבתה עדותו של בעל הקיוסק; לאחר שלושה חודשים ניסו – ללא הצלחה – להשיג תיעוד של מצלמות האבטחה בקיוסק; רק אז נגבו עדויות השוטרים שהיו במקום, ולימים, לאחר שאושר דבר פגיעתו של בימרו מטייזר במכון לרפואה משפטית, זומנו השוטרים לסבב חקירה שני, מקצתם באזהרה. בתיק החקירה לא נגבתה עדותה של האישה שהוכתה, אף שנכחה במקום, ולא נערך מסדר זיהוי (השופטת פסקה כי היה זה מחובתה של מח"ש לערוך מסדר זיהוי כדי לנסות לאתר את השוטר הפוגע) עם השוטר שזוהה כמי שפגע ברוד באמצעות טייזר. לאחר החקירה נסגר התיק מחוסר ראיות משום שלא היה אפשר לאתר את השוטר הפוגע.

בימרו הגיש תביעה נגד המשטרה בשל התקיפה בטייזר והגיש תביעה נגד מח"ש בשל החקירה הרשלנית. בית משפט השלום קיבל את תביעתו בגין התקיפה בטייזר, וחייב את המשטרה לפצותו, אך דחה את תביעתו נגד מח"ש בגין רשלנות בחקירה. לעומת זאת, בערעור של בימרו, קבעה שופטת בית המשפט המחוזי שרה דותן כי חקירת מח"ש הייתה חקירה רשלנית וכן: "לא יאה זה מרחיק לכת לקבוע, כי לנוכח מחדלי החקירה הראיות הפוטנציאליות לא נאספו".² לכן היא קיבלה את הערעור וקבעה שהחקירה נוהלה ברשלנות ושלא על פי הסטנדרטים המצופים, אך לא חייבה את המדינה בפיצויו של בימרו מכיוון שלא הובהר מה הנזק הכספי שנגרם לו.

המקרה של תלונתו של בימרו נגד השוטר שתקף אותו אינו מקרה יחיד. בכמה מובנים הוא בעל מאפיינים מייצגים של הטיפול בתלונות נגד שוטרים. מדובר במקרה מייצג מבחינת השימוש הגובר בטייזר במשטרה,³ וכן מבחינת המיעוט של התלונות נגד שוטרים שהחקירה בגינה מניבה כתבי אישום פליליים או המלצות להעמדה לדין משמעתי.⁴ על כך ארחיב בהמשך הדברים. כאן אבקש להתמקד בדבר אחר: התלונה של בימרו היא מקרה מייצג בכך שמרבית המתלוננים למח"ש באים מקרב מיעוטים וקבוצות חלשות באוכלוסייה, לדוגמה יהודים יוצאי אתיופיה או ערבים (כך עלה למשל מסקירה שערך מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנוגע לאלימות שוטרים כלפי קבוצות שונות באוכלוסייה).⁵ כפי שאפשר ללמוד לדוגמה מעיון בנתוני המעצרים של המשטרה,⁶ זהו הציבור העיקרי שהיא מפעילה כלפיו כוח אשר עשוי להצדיק תלונה ואשר עלול להיפגע מחקירת תלונת רשלנית או לא אפקטיבית. זה אותו ציבור שעלול להיפגע מתיוג שלילי מצד המשטרה בהסתמך על נתונים סטטיסטיים על מעורבות יתר של ציבור זה בעבירות או בשל דעות קדומות או גזענות. ואולם דווקא מכיוון שמדובר בציבור מובחן – מיעוטים ואוכלוסיות מוחלשות – קל לרוב הציבור, כמי

2 שם.

3 מכתב מעו"ד רפ"ק ניב ארקוס, קצין מדור תלונות ציבור ארצי ועוזר הממונה על חופש המידע במשטרה, לעו"ד עדי גרינפלד, האגודה לזכויות האזרח (24.10.2018); המכתב מצוי בידי המחבר. לנתונים מתקופה קודמת ראו: מבקר המדינה שימוש משטרת ישראל במכשיר שליטה חשמלי מסוג טייזר (2014) (להלן: חוות דעת מבקר המדינה על שימוש בטייזר).

4 ראו להלן תרשים 4.

5 מכתב מצח בן-יהודה, רכז מחקר ומידע, לח"כ אברהם נגוסה, יושב ראש ועדת העלייה, הקליטה והתפוצות, בנושא אלימות משטרתית כלפי קבוצות שונות באוכלוסייה (12.12.2016).

6 גיא לוריא מדיניות ריבוי המעצרים ופגיעתה בשוויון (2018).

שאינו צפוי בדרך כלל לבוא כמגע עם המשטרה, להתעלם משאלת טיבו של מערך הטיפול בתלונות נגד שוטרים בישראל. אומנם מפעם לפעם הסוגיה הזאת מובאת לידיעת הציבור הרחב – לדוגמה בהפגנות יוצאי אתיופיה שנערכו בשנת 2015 בעקבות סרטון שנראה בו שוטר מכה חייל בשם דמאס פיקדה⁷ או בהפגנות יוצאי אתיופיה שנערכו בינואר 2019 בעקבות הריגתו של יהודה ביאדגה,⁸ וכיולי 2019 בעקבות הריגתו של סלומון טקה,⁹ בשני המקרים בידי שוטרים – אולם לדעתי בדרך כלל הציבור הרחב מדחיק את הסוגיה הזאת ואינו מוטרד בגינה: זו בעיה "שלהם" ולא בעיה "שלנו". אדרבה, דעות קדומות ותיוג שלילי עלולים להביא לחשדנות יתר כלפי תלונות נגד שוטרים.

במאמר זה אני מפנה ורקור למערך הטיפול בתלונות נגד שוטרים. מטרתי במחקר זה לנתח את המערך הזה ולהעריך על בסיס עקרונות שנוסחו בספרות המחקר ועל ידי ארגונים בין-לאומיים אם הוא מגשים את מטרתו. לאור ממצאי הניתוח הזה, יוצגו – בתמצית – פתרונות לבעיותיו של המערך הזה.

מערך טוב לטיפול בתלונות יאפשר נשיאה של שוטרים באחריות על מעשיהם, יגן על זכויות אדם, יאפשר להשתמש בתלונות כדי לזהות בעיות מערכתיות במשטרה, יהיה כלי ניהולי לשיפור תפקודה, יאפשר לאזרחים להשמיע את קולם ויחזק את הקשר בין המשטרה ובין הקהילה.¹⁰ ומלבד כל אלה, מדובר במנגנון הכרחי לשם הגנה על עקרון השוויון באכיפת החוק, שבלעדיו אי אפשר לדבר על אכיפת חוק הוגנת. מנגנון הוגן ואפקטיבי לבדיקת תלונות נגד שוטרים ישמור מפני אפליה לרעה באכיפת החוק בין עניים לעשירים, בין ערבים ליהודים, בין עולים חדשים לילידי הארץ, בין אזרחים ובין זרים, אשר פגיעתה באמון הציבור ברשויות אכיפת החוק קשה ומסוכנת,¹¹ כמו שהראתה לדוגמה המחאה של קהילת יוצאי אתיופיה ואובדן האמון שהיא גילמה.¹²

- 7 הצוות למיגור הגזענות נגד יוצאי אתיופיה דוח מסכם (2016) (להלן: דו"ח פלמור).
- 8 אמיר אלון, איתי בלומנטל ורועי רובינשטיין "אלפי יוצאי אתיופיה בכיכר" ynet 30.1.2019.
- 9 נעה שפיגל, יהושע (ג'וש) בריינר, בר פלג ואלמוג בן זכרי "שוטרים ירו רימוני הלב לעבר מפגינים שהשליכו אבנים לתחנת משטרה" הארץ 1.7.2019.
- 10 מטרת אלה של מנגנוני טיפול בתלונות נגד שוטרים מפורטות במאמר: Graham Smith, *The Tripartite Police Complaints System of Hong Kong* 15 ASIA-PAC J. HUM. RIGHTS L. 119, (2014) 125-127.
- 11 ראו לדוגמה גיא לוריא כישלון במבחן בוזגלו: התמודדות רשויות אכיפת החוק עם עברות של אישי ציבור (2008); רע"פ 4355/08 ראובן לסקוב נ' עיריית תל-אביב, פס" 5 לפסק דינו של השופט א' לוי (נבו 15.1.2010); לינא סאבא אירועי אוקטובר 2000: האם כובד עקרון השוויון לפני החוק? (2011).
- 12 על חובת הביסוס של הפעלת ההליך הפלילי על עקרון השוויון ראו: בג"ץ 935/89 גנור נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מר(2) 485, 514, 530 (1990); בג"ץ 2534/97 יהב נ' פרקליטות המדינה, פ"ד נא(3) 1, 13 (1997). אפליה לרעה של אזרח בכירור תלונתו בדבר אלימות מצד שוטר בנוגע לתלונת השוטר שהובילה לכתב אישום נגד אותו האזרח עשויה לשמש בסיס לביטול האישום מחמת הגנה מן הצדק ואכיפה בררנית. לדוגמה: ת"פ (שלום רח') 18-11-13302 אבו גאנם נ' מדינת ישראל 4 (נבו 5.8.2019).

דגם הטיפול בתלונות נגד שוטרים בישראל מכונה בספרות המחקר מערכת של שתי רמות (two-tier system). גורם חיצוני מטפל בתלונות חמורות יותר, ואילו המשטרה מטפלת בתלונות קלות יותר.¹³ כך גם בישראל: שני גורמים עיקריים מטעם המדינה מטפלים בעבירות של שוטרים ובתלונות נגדם:¹⁴

(1) המחלקה לחקירות שוטרים במשרד המשפטים (מח"ש) מוסמכת לחקור עבירות פליליות של שוטרים אשר העונש הקבוע בצידן הוא יותר משנת מאסר (ועבירות אחרות אשר מוגדרות בפקודת המשטרה);¹⁵

(2) המשטרה מטפלת בעניינים האלה: (א) עבירות שהעונש הקבוע בצידן הוא שנת מאסר או פחות; (ב) תלונות על התנהגות לא נאותה של שוטר נבדקת במדור תלונות ציבור ארצי במשטרה, אשר כפוף פיקודית ליועץ המשפטי למשטרת ישראל¹⁶ (לפי דו"ח מבקר המדינה משנת 2017 לסגן המפקח"ל);¹⁷ (ג) אגף משאבי אנוש במשטרה מגיש תביעות בגין עבירות משמעת לבית הדין למשמעת של המשטרה.

מערכת זו נועדה להביא למימוש אחריותות של המשטרה. אחריותות של המשטרה משמעה שעל המשטרה ועל שוטריה להסביר ולהצדיק את פעולותיהם ולשאת באחריות (כגון אחריות פלילית, משמעתית, פיקודית, נזיקית או אתית) בגין התנהגות פסולה בפני הרשויות האחרות ובפני הציבור. אחריותות של המשטרה חשובה מכמה סיבות: כדי למנוע חריגה שלה מכללים, כדי למנוע פגיעה בזכויות אדם וכדי לוודא שהיא ממלאת באפקטיביות את תפקידיה. נוסף על כך, במשטר דמוקרטי אחריותות מבוססת על כך שהסמכויות ניתנו לשוטרים ולמשטרה כנאמנים של האזרחים, ולכן הם חייבים להם דין וחשבון. אחריותות המשטרה חשובה גם לשם איתור כשלים ארגוניים, ובמובן זה מדובר בכלי ניהולי לאסדרת

Graham Smith, *Every Complaint Matters: Human Rights Commissioner's Opinion Concerning Independent and Effective Determination of Complaints against the Police*, 38 INT. J. L. CRIME & JUST. 59 (2010); Graham Smith, *Oversight of the Police and Residual Complaints Dilemmas: Independence, Effectiveness and Accountability Deficits in the United Kingdom*, 14 POLICE PRAC. & RES. 92, 94 (2013)

14 אם אין נותנים את הרעת המוסדות שעוסקים בכך מפעם לפעם אף שאין זה תפקידם העיקרי, כגון נציב תלונות הציבור (מבקר המדינה).

15 לפירוט ראו להלן, ה"ש 78 ו-79.

16 אתר משטרת ישראל https://www.gov.il/he/Departments/Guides/police_public_complaints_unit.

17 מבקר המדינה דוח ביקורת מיוחד: הרפורמה בניהול ההון האנושי בשירות המדינה, הטיפול בעבירות משמעת בשירות המדינה, הטיפול המערכתי בעבירות שוטרים, הטיפול בעבירות משמעת במוסדות להשכלה גבוהה 217 (2017) (להלן: דו"ח מבקר המדינה 2017).

פעילותה של המשטרה.¹⁸ אחריותיות המשטרה נועדה גם לחזק את הקשר בין המשטרה ובין הקהילה.¹⁹

יש לומר, מערכת לבדיקת תלונות נגד שוטרים היא רק אחד הכלים לקידום אחריותיות המשטרה. זהו הכלי שאני מתמקד בו במאמר, אך ברור כי יש אמצעים אחרים שנחוצים לביסוס אחריותיותה של המשטרה. מקובל לדבר על אחריותיות פנימית היררכית של שוטרים בתוך המשטרה, בצד אחריותיות כלפי גורמים חיצוניים, ובהם בתי המשפט, הממשלה, הכנסת והציבור. האחריותיות כלפי הציבור באה לידי ביטוי במגוון אמצעים מלבד מערכת בדיקת התלונות שהמאמר עוסק בהם, ובכללם דין וחשבון שנתי שהמשטרה מפרסמת. גם השימוש ההולך וגובר במצלמות גוף הוא אמצעי לביסוס אחריותיות השוטרים.²⁰

המערכת לטיפול בתלונות בישראל על שתי רמותיה לוקה ב"גירעון אחריותיות".²¹ ראשית, המערכת הזאת רחוקה מהגשמת העקרונות שהותוו בעולם כתנאי לחקירה אפקטיבית של תלונות נגד שוטרים (עצמאות, יסודיות, מהירות, שקיפות, מעורבות המתלוננים ונגישות המנגנון).²² מלבד הבעיות העולות להלן מבחינת אפקטיביות החקירות שמח"ש עורכת, ניכר שהבעיה הגדולה יותר היא דווקא בתלונות החמורות פחות, שהמשטרה אמורה לעסוק בהן. תלונות אלה מטופלות בידי גורמי משטרה לא עצמאיים, כמעט בהיעדר פיקוח חיצוני (ממשלתי או ציבורי), ורבות מהן נגנזות בלי שהן מתמצות כאשר התלונות הללו מוגשות תחילה למח"ש. במיעוט המקרים הללו מח"ש מעבירה את התלונות לטיפול המשטרה, אך ברוב המקרים – התלונות נגנזות בלא כל טיפול.²³ שנית, אין די שימוש בתלונות או במקבץ הנתונים העולים מהן לצורך תיקון מערכתי במשטרה.²⁴ אף שמדובר במערכת אחת, של שתי רמות, המגע בין שתי הרמות מועט מדי. אין במשטרה גורם שאחראי לבחון את התלונות מתוך ראייה כלל-מערכתית, ורוב התלונות למח"ש נגנזות בלא שנשקלת כל אפשרות לתיקון מערכתי במשטרה – מלבד שאלת אחריותם הפלילית או המשמעטית של השוטרים הנוגעים בדבר. אם כן, מדובר במערכת לבדיקת תלונות שאינה מצליחה לקדם קידום מספק את אחריותיותה של המשטרה.

18 ראו לדוגמה Tim Prenzler, *Managing Police Conduct: Finding the Ideal Division of Labor between Internal and External Processes* in CIVILIAN OVERSIGHT OF POLICE: ADVANCING ACCOUNTABILITY IN LAW ENFORCEMENT 251, 260-261 (Tim Prenzler & Garth den Heyer eds., 2016).

19 לעוד פירוט על מטרות מנגנוני בדיקת תלונות ראו לדוגמה Stenning, להלן ה"ש 39; Smith, לעיל ה"ש 10.

20 Osse, להלן ה"ש 26, בעמ' 111-119. על ההבדל בין אחריותיות משטרית לאחריות משטרית ראו: Jean-Paul Brodeur, *Accountability: The Search for a Theoretical Framework*, in DEMOCRATIC POLICING AND ACCOUNTABILITY: GLOBAL PERSPECTIVES 125 (Errol P. Mendes, Joaquin Zuckerberg, Susan Lecorre, Anne Gabriel, & Jeffrey A. Clark eds., 1999).

21 זהו ביטוי שהשתמש בו Graham, *Oversight of the Police*, לעיל ה"ש 13.

22 לשימוש בעקרונות אלה בעולם ראו את המקורות המפורטים להלן בה"ש 39.

23 ראו את המקורות המפורטים להלן בה"ש 117 ו-118.

24 דו"ח מבקר המדינה 2017, לעיל ה"ש 17, בעמ' 236. לעוד פירוט על טיעון זה ראו להלן.

הדיון במאמר יהיה בסדר הזה: בפרק א אציג את עקרונות הטיפול בתלונות נגד שוטרים, כפי שפותחו בספרות המחקר ובהחלטות של ארגונים בין-לאומיים. בפרק ב אציג את ההיסטוריה של מערך הטיפול בתלונות נגד שוטרים, אשר הולידה את שתי הרמות הקיימות היום. בפרק ג אציג את המגמות בעולם בדרכי בדיקת תלונות נגד שוטרים ואפרט מעט על כמה דגמים קיימים. בפרק ד אציג במפורט את מערך בדיקת התלונות ואתה אותו. בפרק ה אסכם את המאמר ואציע כיוונים ראשוניים לרפורמות במערך בדיקת התלונות במח"ש, במשטרה ובממשק ביניהן.

א. עקרונות ומתחים בטיפול בתלונות נגד שוטרים

אתחיל בהצגה של שני מתחים פנימיים בשיקולים המכוונים את דרך העיצוב של מערך טיפול בתלונות נגד שוטרים ובעבירות שוטרים. אסביר להלן כי המתח הראשון הוא בין האינטרס להעניק למשטרה ולשוטריה עצמאות ושיקול דעת מקצועי ובין האינטרס להבטיח את נשיאתם באחריות על מעשים לא חוקיים. כדי להבטיח שיטור מקצועי וערכי יש להגשים את שני האינטרסים או העקרונות הללו, אולם הגשמה של כל עיקרון עלולה להתנגש עם הגשמתו של העיקרון האחר. המתח השני בשיקולים המכוונים את דרך עיצוב מערך הטיפול בתלונות נגד שוטרים נוגע למטרות מנגנון בדיקת התלונות: בין מנגנון שמתמקד בענישה של שוטרים אשר הפרו את הכללים ובין מנגנון שמתמקד בתיקון ארגוני צופה פני עתיד, ולא דווקא בענישה. אסביר כל אחד מהמתחים הללו לפי סדר זה.

1. עצמאות המשטרה אל מול אחריותותה

שוטר הוא בעל תפקיד שפועל מכוח סמכויות שניתנו לו בחוק. מובן שעליו למלא את תפקידיו לפי החוק. עם זאת, שיטור הוא תפקיד שלשם הוצאתו מן הכוח אל הפועל חיוני להעניק לממלא התפקיד מרחב של שיקול דעת מקצועי להחליט כיצד למלא את התפקיד לפי החוק בנסיבות הפרטניות שאליהן הוא נקלע. שוטר אשר נמצא ברחוב צריך למנוע הפרות חוק, לאתר חשודים ולחקור אותם, לעכב ולעצור אותם. הוא נדרש להחליט ולבצע מעשים במהירות רבה, לעיתים בתנאי לחץ, באיום ומתוך פחד: מתי הוא נדרש להפעיל את סמכויותיו ומתי לא? באיזה אופן עליו להפעילן? האם דרושה הפעלה של כוח? על מי? אם הממונים עליו לא ייתנו לו די מרחב של שיקול דעת מקצועי, הוא עלול לחשוש לפעול בנחישות באופן שיפגע בסדר הציבורי ובזכויות האזרחים שהוא אמור להגן עליהם. אם לא יזכה לעצמאות מקצועית מגורמים פוליטיים וציבוריים, האכיפה השוויונית של החוק עלולה להיפגע, והיא עלולה להיות מושפעת משיקולים זרים. אולם אם כללים של התנהגות הולמת לא יכוונו את שיקול דעתו, ואם לא תוטל עליו אחריות בגין סטייה מכללים אלה ובגין פגיעה בזכויות האדם, פעולותיו עלולות לסכל את תכלית תפקידו לשמור על הסדר הציבורי ולהגן על הציבור. ומלבד זה, סמכותו של השוטר במדינה דמוקרטית מבוססת על כך שהוא פועל כנאמן של האזרחים, הריבון, ועל כן הוא חייב להם דין וחשבון על תפקודו. כך הסבירה בזמנו הוועדה הציבורית בנושא הטיפול המערכתי באלימות שוטרים (ועדת קרמניצר): "נדרש איזון בין הגנה על שלום האזרחים והשאיפה לשיטור ברמה גבוהה לבין הימנעות מהטלת גזירות שלא ניתן לעמוד בהן, העלולות לפגוע בנכונות השוטר לפעול פן

יסתבך".²⁵ כמו בנוגע לשוטר היחיד, כך בנוגע למשטרה כולה: קיים מתח מוסדי מובנה בין החשיבות של שימור עצמאותה המקצועית של המשטרה (מגורמים פוליטיים ומהציבור) ובין האינטרס שהיא תישא באחריות בפני הרשויות האחרות ובפני הציבור.²⁶

שיקול הדעת הרחב שיש להעניק לשוטרים מייצר גם כתופעת לוואי כר נרחב לתלונות על איכות שיקול הדעת שהופעל ועל תוצאות הפעלתו. לכך מצטרפת העובדה ששוטרים נדרשים להפעיל כוח במילוי תפקידם. הם משרתי ציבור שמתוקף תפקידם חייבים לא פעם להפעיל כוח חוקי. כך הבהירה בנושא זה ועדת קרמניצר: "ייחודו של השוטר [...] הוא בכך, שהחוק מעניק לו במצבים מסוימים ובתחומים מוגדרים סמכות להפעיל כוח. שימוש כזה בכוח הוא לגיטימי לחלוטין, כשר למהדרין מבחינה מוסרית ומשרת את האינטרס הציבורי".²⁷

שילוב זה, של הפעלת כוח עם מרחב רחב של שיקול דעת, עלול בקלות לייצר תלונות של אזרחים על שימוש מוגזם או בלתי חוקי בכוח – לא כולן מוצדקות.²⁸

שני היסודות – עצמאות ואחריותיות – נחוצים לצורך ההצלחה של המשטרה באכיפת חוק ושוויונית לפי חוק. משטרה ששוטריה אינם זוכים למרחב של שיקול דעת מקצועי תיכשל במילוי תפקידיה. אם המערכת נוקשה מדי באכיפת הכללים ואינה הוגנת כלפי השוטרים בבדיקת תלונות, היא תאבד את הלגיטימציה שלה בעיני השוטרים ותעורר הפרה של כללים, יצירת תרבות של "קוד שתיקה" בקרב השוטרים כשהם נחקרים וחוסר דיווח מלכתחילה על עבירות של עמיתיהם.²⁹ בהקשר זה יש לזכור ששוטרים עשויים לשלם מחיר על עצם בדיקת תלונה נגדם – גם אם אין זו תלונה מוצדקת – כגון עיכוב בקידומם. מנגד, משטרה ששוטריה מפירים את הכללים בלא שום השלכה תיחשב מושחתת ותאבד את אמון הציבור בה ואת הלגיטימציה הציבורית שלה. בלא אמון ולגיטימציה ציבוריים אין

25 הוועדה הציבורית בנושא הטיפול המערכתי באלימות שוטרים דו"ח הוועדה 20 (1994) (להלן: דו"ח ועדת קרמניצר).

26 על הצורך להעניק למשטרה שיקול דעת באכיפת חוק ועל היחס בין שיקול דעת זה ובין אחריותיות המשטרה ותלונות נגד שוטרים ראו לדוגמה Andrew J. Goldsmith, *External Review and Self-Regulation in Complaints Against the Police: The Trend to External Review* 13, 16 (Andrew J. Goldsmith ed., 1991); *Handled with Discretion: Ethical Issues in Police Decision Making* (John Kleining ed., 1996); Anneke Osse, *Understanding Policing: A Resource for Human Rights Activists* 111-119 (2006).

27 דו"ח ועדת קרמניצר, לעיל ה"ש 25, בעמ' 2.

28 Andrew Goldsmith, *Better Policing, More Human Rights: Lessons from Civilian Oversight* in *Democratic Policing and Accountability: Global Perspectives* 33, 34 (Errol P. Mendes, Joaquin Zuckerberg, Susan Lecorre, Anne Gabriel and Jeffrey A. Clark eds., 1999).

29 Scott E. Wolfe & Alex R. Piquero, *Organizational Justice and Police Misconduct* 38 *CRIM. JUST. & BEHAV.* 332 (2011); Michael A. Long, Jennifer Eileen Cross, Tara O'Connor Shelley & Sanja Kutnjak Ivković, *The Normative Order of Reporting Police Misconduct: Examining the Roles of Offense Seriousness, Legitimacy, and Fairness* 76 *SOC. PSYCHOL. Q.* 242 (2013); Christopher J. Harris & Robert E. Worden, *The Effect of Sanctions on Police Misconduct* 60 *CRIME & DELINQ.* 1258 (2014).

המשטרה יכולה לפעול במדינה דמוקרטית,³⁰ גם משום שדרושה לה הסכמה אזרחית לצורך מילוי תפקידיה וגם משום שהמשטרה פועלת בשליחות הציבור, ועל כן היא חייבת לו דין וחשבון. במילים אחרות, הליכים לא הוגנים או לא אפקטיביים לבדיקת תלונות נגד המשטרה, כפרט על אלימות שוטרים, יפגעו באמון הציבור ובלגיטימציה הציבורית של המשטרה ושל מערכת אכיפת החוק.³¹ האתגר הוא להביא להגשמת שני העקרונות – עצמאות מקצועית ואחריות – בלי לוותר על אף אחד מהם. כך הסביר תומאס פרו:

An effective and accountable system of policing is essential to a democracy [...] this challenge [of fulfilling both principles] is frequently framed in 'either/or' terms [...] this dichotomy is not only false but also dangerous; democracies need not choose between safety and human rights.³²

אפשר להעריך כי במתח בין שני הערכים הללו עלולה להיווצר נטייה במשטרה להעדיף את הערך הראשון על חשבון הערך השני משום שהוא נובע מתפקידה העיקרי של המשטרה, כאמור בפקודת המשטרה, לעסוק ב"מניעת עבירות ובגילויין, בתפיסת עבריינים ובתביעתם לדין, בשמירתם הבטוחה של אסירים, ובקיום הסדר הציבורי ובטחון הנפש והרכוש".³³ כדי לאזן נטייה אפשרית זו, יש עניין ציבורי במיצוי הליכי חקירה בתלונות נגד שוטרים. כך פסק בית המשפט העליון בפרשת פלוני: "שימוש בכוח לא סביר על ידי שוטר במשטרת ישראל הוא לא עניין של מה בכך, ויש לציבור עניין מובהק במיצוי הליכי החקירה, בקיומו של ההליך השיפוטי ובהטלת סנקציה פלילית ככל שהרבר ידרש".³⁴ ככל שהחשדות חמורים יותר, כך גובר העניין הציבורי במיצוי החקירה. כך פסק בית המשפט העליון בפרשת חמדאן: "אם שוטר חרג מסמכויותיו ופגע במי מבני הציבור, ודאי אם עשה זאת בהפעלת כוח, יש

30 בג"ץ 7074/93 סויסא נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מח(2) 749, 775 (1994). על חשיבותה של הלגיטימציה המשטרית וההסכמה האזרחית לפעילותה ראו לדוגמה Tom R. Tyler, *Enhancing Police Legitimacy* 593(1) ANNALS AM. ACAD. POL. & SOC. SCI. 84 (2004) השוו: Jennifer Brown, *Policing the Coronavirus Lockdown* (House of Commons Briefing: Paper number 8875, 1.5.2020).

31 Walter Katz, *Enhancing Accountability and Trust with Independent Investigations of Police Lethal Force* 128 H. L. REV. FORUM 235 (2015) על לגיטימציה משטרית והקשר השלילי בינה ובין תפיסות של שחיתות במשטרה ראו לדוגמה Pavla Homolova, *Theories of Police Legitimacy: Its Sources and Effects* 2 ACTA UNIVERSITATIS CAROLINA: PHILOSOPHICA ET HISTORICA 93, 101 (2018).

32 Thomas E. Perez, *External Governmental Mechanisms of Police Accountability: Three Investigative Structures*, 10 POLICING & Soc. 47, 47-48 (2000) השוו: ע"פ 9878/09 מדינת ישראל נ' מוסא, פס' 29 לפסק דינו של השופט ג'ובראן (נבו) 20.9.2010.

33 ס' 3 לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971 (להלן: פקודת המשטרה).

34 בג"ץ 3070/17 פלוני נ' היועץ המשפטי לממשלה, פס' 28 לפסק דינו של השופט דנציגר (נבו) 28.2.2018.

עניין חברתי רב חשיבות לבחון את המקרה עד תום [...] ככל שתוצאת השימוש בכוח חמורה יותר, גובר העניין הציבורי במיצוי הדין לגביה".³⁵

המתח בין עצמאות המשטרה ובין אחריותה משתקף בשאלת עצמאות מנגנון החקירה של תלונות נגדה. יש מתח בין הטלת האחריות על בדיקת תלונות נגד שוטרים על גורם חיצוני ובין הטלת האחריות לכך על גורם פנימי. הטלת האחריות על גורם חיצוני מונעת ניגוד עניינים בחקירת התלונות. נוסף על כך, מחקרים מראים שגורם חיצוני נהנה מלגיטימציה ומאמון ציבורי גבוהים יותר,³⁶ אך פיקוח כזה עלול להביא להסרה חלקית של אחריות מהמשטרה לתיקון ליקויים ארגוניים. אחריות זו של המשטרה, כך נטען לא פעם, מושגת טוב יותר באמצעות מנגנון בדיקת תלונות במשטרה, אשר עשוי מסיבה זו להיות אפקטיבי יותר ממנגנון חיצוני. מנגנון חיצוני גם עלול לעודד תרבות של הסתרת מחדלים ושתיקה במשטרה.³⁷ גם בעניין זה יש הטוענים כי רצוי למצוא איזון בין מנגנונים פנימיים ובין מנגנונים חיצוניים לבדיקת תלונות.³⁸

על רקע המתח הזה, פותחו במחקר האקדמי ובהחלטות של ארגונים בין-לאומיים (בעיקר בפסיקותיו של בית המשפט האירופי לזכויות אדם) חמישה עקרונות לקיומה של חקירה אפקטיבית של תלונות נגד המשטרה, אשר מאפשרת לשמור על אחריותיותה בלי לפגוע בעצמאותה המקצועית: (1) **עצמאות החקירה**: אי-תלות היררכית, מוסדית ומעשית בין החוקרים ובין השוטרים הנחקרים; (2) **יסודיותה**: החקירה צריכה להיות מסוגלת לאסוף די ראיות כדי להכריע אם המעשה בבסיס התלונה היה בלתי חוקי וכן כדי לזהות את האחראי למעשה וכדי להענישו וגם להציע תיקונים מערכתיים צופים פני עתיד; (3) **מהירותה**: התגובה לתלונה חייבת להיות מהירה; (4) **שקיפותה**: אחריותיות מבוססת על תהליך פתוח ושקוף של החלטות בנוגע לתלונה; (5) **מעורבות המתלוננים ונגישות מערך התלונות**: בייחוד יש לעמול להסיר חסמים מדרכם של מתלוננים להגיש תלונות.³⁹

35 בג"ץ 4845/17 חמדאן נ' היועץ המשפטי לממשלה (להלן: פרשת חמדאן), פס' 5 לפסק דינו של השופט גרוסקופף (נבו 28.10.2019). הוגשה בקשה לדיון נוסף על פסק דין זה.

36 Katz, לעיל ה"ש 31; Tim Prenzler, *Democratic Policing, Public Opinion, and External Oversight in CIVILIAN OVERSIGHT OF POLICE: ADVANCING ACCOUNTABILITY IN LAW ENFORCEMENT* (Tim Prenzler & Garth den Heyer eds., 2016) 51.

37 Merrick Bobb, *Civilian Oversight of the Police in the United States*, 22 St. Louis U. PUB. L. REV. 151, 156-157 (2003); Kevin King, *Effectively Implementing Civilian Oversight Boards to Ensure Police Accountability and Strengthen Police-Community Relations*, 12 HASTINGS RACE & POVERTY L. J. 91 (2015).

38 Goldsmith, לעיל ה"ש 26.

39 Philip C. Stenning, *Evaluating Police*; 13 Smith, *Every Complaint Matters Complaints Legislation: A Suggested Framework* in CIVILIAN OVERSIGHT OF POLICING: GOVERNANCE, DEMOCRACY AND HUMAN RIGHTS 162-179 (Colleen Lewis & Andrew John Goldsmith eds., 2000); UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, HANDBOOK ON POLICE ACCOUNTABILITY, OVERSIGHT AND INTEGRITY (2011); TAMAR HOPKINS, AN EFFECTIVE SYSTEM FOR INVESTIGATING COMPLAINTS AGAINST POLICE (Victoria Law Foundation, 2009). השו"ר: OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, THE MINNESOTA

2. ענישה או תיקון ארגוני? לקראת אחריותיות משטרתית חדשה

המתח השני בשיקולים המכוונים את דרך עיצוב מערך הטיפול בתלונות נגד שוטרים נוגע למטרות מנגנון בדיקת התלונות: בין מנגנון שמתמקד בענישה של שוטרים ובין מנגנון שמתמקד בתיקון ארגוני צופה פני עתיד, ולא דווקא בענישה. בעבר ראו משטרות ברחבי העולם במנגנוני בדיקת תלונות אמצעי ניהול פנימיים, המשמשים לאכיפת משמעת במשטרה ולשיפור ארגוני.⁴⁰ במורד הדרך, לחץ ציבורי יצר מנגנוני בדיקת תלונות – עם מעורבות עמוקה יותר של הציבור – המשמשים להטלת אחריות על שוטרים ועל המשטרה. אולם כשהמטרה של מנגנונים אלה היא ענישה בלבד הם עלולים להתמקד אך ורק בשוטרים זוטרים שמפירים את הכללים על חשבון טיפול בתופעות רוחב. שוטרים עלולים לאבד אמון במערכת שמתמקדת בהענשתם, אגב התעלמות מכשלים ארגוניים שדורשים תיקון, ולהפסיק לשתף פעולה עם המערכת, והדבר עלול לפגוע באפקטיביות שלה. לכן בשני העשורים האחרונים מתבססת ההכרה שמנגנון בדיקת התלונות אמור להגשים יותר ממטרה אחת בו בזמן, ובאמצעות יותר מאמצעי אחד: חשוב שהמנגנון לבדיקת תלונות לא רק יתמקד בהטלת אחריות על שוטרים שהפרו את הכללים, אלא יבחן את שאלת התאמתם לתפקיד ואת הסיכון הטמון בהשארתם בתפקיד במבט צופה פני עתיד, ויעסוק באיתור כשלים ארגוניים באופן שיאפשר שיפור ותיקון בארגון וכן את חינוך השוטרים. מנגנון בדיקת התלונות אמור הן לשמור על זכויות אדם של מי שהמשטרה משרתת והן לשמש כלי ניהולי לאסדרת פעילותה של המשטרה.⁴¹ אם כן, מנגנון לבדיקת תלונות צריך גם לאפשר שימוש בתלונות לשם זיהוי בעיות מערכתיות במשטרה ולהיות כלי ניהולי לשיפור התפקוד של המשטרה, בצד תפקידיו לאפשר לאזרחים להשמיע את קולם, לחזק את הקשר בין המשטרה ובין הקהילה, וכמובן להגן על זכויות אדם ולגרום לשוטרים לשאת באחריות על מעשיהם.⁴²

בעקבות ההכרה בכך שמנגנוני בדיקת תלונות צריכים להשיג כמה מטרות בו בזמן התפתחו מערכים לבדיקת תלונות; מערכים אלה הם חלק ממה שכינו כותבים האחריותיות החדשה של המשטרה או גישה הוליסטית לבדיקת תלונות.⁴³ מנגנונים של אחריותיות

- 40 Protocol on the Investigation of Potentially Unlawful Death (2017). בישראל השוו: הוועדה הציבורית לבדיקת האירוע הימי מיום 31 במאי 2010 דו"ח שני – ועדת טירקל (2013).
 41 לביקורת כזו על מנגנון בדיקת התלונות הישן באנגליה ראו: Graham Smith, *Police Complaints and Criminal Prosecutions*, 64 THE MODERN L. REV. 372 (2001).
 42 ראו לדוגמה Tim Prenzler, *Managing Police Conduct: Finding the Ideal Division of Labor between Internal and External Processes in CIVILIAN OVERSIGHT OF POLICE: ADVANCING ACCOUNTABILITY IN LAW ENFORCEMENT* 251, 260-261 (Tim Prenzler & Garth den Heyer eds., 2016).
 43 לפירוט נוסף ראו לדוגמה Stenning, לעיל ה"ש 39; Smith, לעיל ה"ש 10.
 44 Samuel Walker, United Nations Office on Drugs and Crime, לעיל ה"ש 39, בעמ' 19; *The New Paradigm of Police Accountability: The U.S. Justice Department "Pattern or Practice" Suits in Context*, 22 ST. LOUIS U. PUB. L. REV. 3 (2003); Frank V. Ferdik, Jeff Rojek & Geoffrey P. Alpert, *Citizen Oversight in the United States and Canada: An Overview*, 14 POLICE PRAC. & RES. 104 (2013); SAMUEL WALKER & CAROL A. ARCHBOLD, THE NEW WORLD OF POLICE ACCOUNTABILITY (second edition, 2014).

משטרתית חדשה מנסים למצוא הליכים חלופיים לפתרון תלונות קלות, כגון הליכי גישור או הליכי צדק מאחה אחרים. מנגנוני אחריותיות משטרתית חדשה גם אינם מסתפקים בבדיקת כל תלונה ותלונה לפי עקרונות החקירה האפקטיבית, אלא גם מקימים מערכות לשימוש בנתוני התלונות כדי לאתר סיכונים ושוטרים ומפקדים בעייתיים מבט צופה פני עתיד (early intervention systems). מערכות אלה מבוססות על מאגר נתונים על תפקוד השוטרים, שנועד לנסות לאתר שוטרים בעייתיים או כשלים פיקודיים רחבים יותר על בסיס מקרים חוזרים של שימוש בכוח, תלונות מצד אזרחים (גם אם לא אומתו), ועוד, כדי להכשיר מחדש ולחנך את השוטרים והמפקדים הללו – בנפרד ממערכות המשמעת של המשטרה.⁴⁴ מנגנונים אלה מחייבים את מעורבות המשטרה לשם קבלת אחריות במשטרה ותיקון ניהולי וארגוני החורג מענישת השוטר הזוטר, המאפיינת לעיתים מנגנוני בדיקת תלונות המתמקדים אך ורק בענישה. מנגד, כדי להימנע מטיוח של המשטרה, ברור שיש צורך בפיקוח חיצוני על הרמה הראשונה של בדיקת תלונות קלות יחסית בידי המשטרה.⁴⁵

ב. ההיסטוריה של מערך הטיפול בתלונות נגד שוטרים בישראל ושל הביקורת עליו

יש צומת מרכזי אחד בהיסטוריה של מערך הטיפול בתלונות נגד שוטרים בישראל: שנת 1992, שאז הוקמה במשרד המשפטים המחלקה לחקירות שוטרים (מח"ש). עד אז הופקד הטיפול בתלונות נגד שוטרים ובעבירות שוטרים בידי המשטרה בלבד. יחידות המשטרה הרגילות טיפלו בתלונות אלה.⁴⁶ בשנת 1973 הוקמה במשטרה היחידה לטיפול בתלונות הציבור, ומאז הוצבו במרחבי המשטרה וכמחוזותיה קציני תלונות הציבור.⁴⁷ ישראל לא הייתה חריגה בכך: גם ברחבי העולם הטיפול בתלונות נגד שוטרים נתפס עניין של המשטרה, והטיפול בו היה פנימי – במנגנוני המשטרה, אולם ביקורות ציבוריות ברחבי העולם הפעילו לחץ לשנות את דרכי בדיקת התלונות נגד שוטרים. הגל הראשון המהותי של רפורמות בארצות הברית החל בעקבות המהומות העירוניות של שנות השישים של המאה ה-20, שאז החלו לקום גופים ציבוריים אשר ניסו להפעיל פיקוח על מנגנוני בדיקת התלונות. מאז היו כמה גלים של רפורמות ברחבי עולם, ובהם ניסו להעביר את הטיפול בתלונות הציבור לגורמים עצמאיים יותר. ארצות הברית של שנות התשעים ראתה גל נוסף כזה, ובו הוקמו כמה גורמי פיקוח על סוכנויות משטרה, וכמה גורמי פיקוח אזרחיים ישנים קיבלו סמכויות רבות יותר.⁴⁸

Walker & Archbold, לעיל ה"ש 43, בעמ' 137; Prenzler, לעיל ה"ש 41, בעמ' 260-261. 44
Smith, *Every Complaint Matters*, לעיל ה"ש 13, בעמ' 69. 45
ראו לדוגמה פקודה 90/49 "חקירת תלונות על הכאות" פקודות המטה הארצי (24.6.1949), 46
ארכיון המדינה ג-202/4.
מבקר המדינה דו"ח שנת 56א 357 (2005) (להלן: דו"ח מבקר המדינה 2005). 47
Andrew Goldsmith & Colleen Lewis, *Introduction, in CIVILIAN OVERSIGHT OF POLICING: 48*
GOVERNANCE, DEMOCRACY AND HUMAN RIGHTS 16-31 (Colleen Lewis & Andrew John
Goldsmith eds., 2000); Tim Prenzler, *Scandal, Inquiry, and Reform: The Evolving*

המגמה הכלל-עולמית של מעבר לפיקוח חיצוני על המשטרה לא פסחה על ישראל. השינוי הגדול של הקמת מח"ש בשנת 1992 היה ההפקעה מאחריות המשטרה של רוב הטיפול בתלונות נגד שוטרים. עם הקמת מח"ש תוקנה פקודת המשטרה המעניקה למח"ש את סמכויותיה. בתחילה הסתמכה מח"ש בחקירותיה על שוטרים שהועברו אליה. בשנת 2008 התחיל תהליך הדרגתי (במועד כתיבת שורות אלה הוא טרם הסתיים) שאמור להביא לאזרוח של מח"ש, כלומר להביא לכך שהחוקרים במחלקה לא יהיו שוטרים. רפורמה שהכריז עליה שר המשפטים באוגוסט 2020 אמורה להביא להפסקת השימוש בשלושת החוקרים האחרונים במח"ש שהם שוטרים,⁴⁹ אך אנשי המודיעין עוד נותרו שוטרים.⁵⁰

מאז שנת 1992 הצביעו כמה גורמים על כשלים שונים בדרך הפעלת המערך הזה. הוועדה בנושא הטיפול המערכתי באלימות שוטרים (ועדת קרמניצר) המליצה בשנת 1994 להעמיק את הטיפול המערכתי במשטרה באלימות שוטרים, הן בצד המניעה מראש (באמצעות מיון, חינוך, הדרכה ועוד), הן בצד הטיפול באירועים של שימוש בלתי חוקי בכוח. בין היתר, הוועדה המליצה לתת ביטוי לאחריות הפיקודית במשטרה על תחום זה.⁵¹ בשנת 2000 פרסם הרצוג מחקר שהצביע על בעיות עם התפקוד של מח"ש, הן מבחינת יכולת ההרתעה של מח"ש ושביעות רצון הציבור ומודעותו למח"ש, והן מבחינת היכולת של הפיקוד במשטרה להשתמש בנתונים על אודות התלונות המתקבלות במח"ש.⁵² עוד בשנת 2000 המליצו כרמלי ושמיר בדו"ח מחקר שערכו מטעם המשרד לביטחון פנים להטיל יותר אחריות על המפקדים בהתמודדות עם אלימות שוטרים. בדו"ח המליצו השניים "לשקול אפשרות לצמצם את רמת המעורבות של מח"ש בחקירות, כדי להשאיר זירה רחבה יותר לטיפול המפקדים".⁵³ מסקנות אלה לא יושמו, ולא נערכו רפורמות ארגוניות ברוח זו. ברחבי העולם, לעומת זאת, בשני העשורים האחרונים המשיכו גלים של רפורמות בעלות שני מאפיינים עיקריים: הראשון, נמשכת המגמה של מעבר למוסדות עצמאיים יותר ויותר;⁵⁴ השני, מסתמן מעבר לשימוש בגישות "הוליסטיות" שמכוננות גם אחריות משטרתית חדשה, כאמור למעלה.⁵⁵

בישראל פורסמו בשני העשורים האחרונים שני דו"חות של מבקר המדינה בסוגיית תלונות הציבור נגד שוטרים, וכן פורסם דו"ח של הצוות למיגור הגזענות נגד יוצאי אתיופיה בראשות מנכ"לית משרד המשפטים אמי פלמור שנגע בסוגיה הזאת (להלן: דו"ח פלמור). בדו"ח משנת 2005 עמד מבקר המדינה על שמיעוט תיקי החקירה במח"ש מגיעים להעמדת

- Locus of Responsibility for Police Integrity in CIVILIAN OVERSIGHT OF POLICE: ADVANCING ACCOUNTABILITY IN LAW ENFORCEMENT* 3 (Tim Prenzler & Garth den Heyer eds., 2016)
- 49 גלעד כהן וטובה צימוקי "הרפורמה במח"ש נחשפה: שוטרים לא יועסקו בה, אזרוח מלא" *ynet* 18.8.2020 (להלן: כהן וצימוקי).
- 50 המחלקה לחקירות שוטרים בפרקליטות המדינה סיכום שנתי 2015 8-10 (2016).
- 51 דו"ח ועדת קרמניצר, לעיל ה"ש 25, בעמ' 79.
- 52 Sergio Herzog, *Evaluating the New Civilian Complaints Board in Israel* in *CIVILIAN OVERSIGHT OF POLICING: GOVERNANCE, DEMOCRACY AND HUMAN RIGHTS* 140 (Colleen Lewis & Andrew John Goldsmith eds., 2000)
- 53 המשרד לביטחון פנים אלימות שוטרים כלפי אזרחים: דו"ח מחקר ד' (2000).
- 54 Smith, *Smith, Oversight of the Police*; 122-121, בעמ' 10, Smith, לעיל ה"ש 13.
- 55 Ferdik, Rojek & Alpert, לעיל ה"ש 43; Walker & Archbold, לעיל ה"ש 43.

שוטר לדין פלילי או משמעת, והמשטרה אינה בודקת ביתר התיקים אם יש מקום לצעדים פיקודיים או מנהליים, אף שלא בכל התיקים הללו נשלל החשש לשימוש בכוח שלא כרין. גם בתלונות המטופלות במשטרה, לפי דו"ח המבקר, לא הוקפד על טיפול שיטתי ולפי הנהלים.⁵⁶ בשנת 2016 עמד דו"ח פלמור על כך שתיקים רבים אשר מח"ש סוגרת משום שאינם מתאימים לטיפול במישור הפלילי אינם מטופלים כלל בידי שום גורם אחר, אף שייטכן כי יכלו להתאים לטיפול במישור המשמעת. כאמור למעלה, הצוות המליץ כי תיקים שנסגרים במח"ש (למעט תיקים אשר נסגרו משום שהתלונה נמצאה חסרת בסיס עובדת) יועברו למחלקת משמעת במשטרה.⁵⁷ בדו"ח משנת 2017 הצביע מבקר המדינה על כך שרק במיעוט המקרים שמח"ש סוגרת תיקים של שוטרים אשר נחקרו באזהרה החומר מועבר למחלקת משמעת במשטרה לשם בחינת האפשרות לנקוט אמצעי משמעת או אחרים.⁵⁸ בשנים האחרונות נמתחה ביקורת ציבורית נוקבת על הטיפול המערכתית בעבירות שוטרים. בעיקר נשמעו טענות קשות על שיטור יתר של המשטרה ביחסה כלפי מיעוטים, ובייחוד כלפי אוכלוסיית יוצאי אתיופיה,⁵⁹ ועל ששימוש מופרז בכוח והתנהגות החורגת מהכללים של שוטרים אינם מוצאים מענה – אגב מתיחת ביקורת נוקבת על מח"ש. הטענות הקשות הללו נשמעו כאמור למעלה יותר מפעם אחת גם בהפגנות על היחס המפלה לרעה של המשטרה ועל חוסר המענה של מח"ש לתלונות. טענות על יחס מקל מדי של מח"ש כלפי המשטרה ועל עיכוב יתר בטיפול בתיקים השמיעו גם הסנגוריה הציבורית וגורמים מהחברה האזרחית, כגון האגודה לזכויות האזרח והוועד הציבורי נגד עינויים.⁶⁰ ועדת בדיקה ממשלתית בנושא התנהלות המחלקה לחקירות שוטרים, שעל הכוונה למנותה דווח בעיתונות ביולי 2019,⁶¹ הוקמה בידי הממשלה בפברואר 2020.⁶² במועד כתיבת שורות אלה הקפיא בית המשפט העליון את עבודתה בעקבות עתירה נגד הקמתה בתקופת בחירות.⁶³ כאמור, באוגוסט 2020 הכריז שר המשפטים על רפורמה שאמורה להביא לאזורח של חוקרי מח"ש וגם להגברת הנחישות בטיפול בפשעי שנאה, להעמקת הייצוג החברתי המגוון בקרב עובדיה, לקיצור לוחות הזמנים בטיפול בתלונות באמצעות גיוס כוח אדם רב יותר

56 דו"ח מבקר המדינה 2005, לעיל ה"ש 47.

57 דו"ח פלמור, לעיל ה"ש 7, בעמ' 88-89.

58 דו"ח מבקר המדינה 2017, לעיל ה"ש 17, בעמ' 171.

59 ראו לדוגמה בג"ץ 4455/19 עמותת טבקה – צדק ושוויון ליוצאי אתיופיה נ' משטרת ישראל (נבו) 12.2.2020.

60 מיכל פומרנץ ונסרין עליאן בעיות העולות מטיפול המחלקה לחקירת שוטרים בתלונות של קטינים על אלימות שוטרים והפרות חוק הנוער בירושלים המזרחית (האגודה לזכויות האזרח, מרץ 2012); ספיר סלוצקר-עמראן ועודד רון "נתונים חדשים חושפים: המשטרה לא הפיקה לקחים ממותו של יוסף סלמסה" שיחה מקומית 15.1.2017; נועה לוי "אתיופי, חרדי או ערבי? רוב הסיכויים שתסכול מאלמות משטרתית קשה" המקום הכי חם בגיהנום 9.4.2019; הסניגוריה הציבורית דו"ח פעילות 2018 91 (2019) (להלן: דו"ח הסניגוריה הציבורית).

61 חן מענית "הזעם ברחובות, הפספוסים בתיק רונאל פישור והטיפול בעבירות המין: מה יעלה בגורל מח"ש" גלובס 12.7.2019.

62 הודעה בדבר מינוי ועדת בדיקה ממשלתית לפי חוק הממשלה, י"פ 8688, 3741 (12.2.2020).

63 בג"ץ 1182/20 משמר הדמוקרטיה הישראלית נ' שר המשפטים (נבו) 24.2.2020.

וגם להגברת נגישות מח"ש לציבור באמצעות מוקד טלפוני ומחשוב טוב יותר.⁶⁴ בדצמבר 2020 פורסם כי היועץ המשפטי לממשלה החליט לאמץ דו"ח של צוות משותף של משרד המשפטים ושל המשטרה על שיפור הטיפול בתלונות נגד שוטרים במשטרה ובממשק שבין מח"ש והמשטרה,⁶⁵ אך טרם נודע במועד כתיבת שורות אלה אם גם המשטרה תאמץ דו"ח זה ואם ההמלצות יצאו אל הפועל.

ג. מבט משווה על מנגנוני בדיקת תלונות

כאמור למעלה, בעשורים האחרונים המגמה בעולם היא לעבור ממערכים פנימיים לבדיקת תלונות נגד שוטרים, אשר מבוססים על בדיקה עצמית של המשטרה, למערכים חיצוניים לה. מידת העצמאות של מנגנוני בדיקת תלונות בעולם משתנה, ואפשר לסדרה על רצף: ממנגנון של המשטרה, דרך מנגנון של המשטרה בפיקוח של גוף חיצוני, עד מנגנון באחריות מלאה של גוף חיצוני.⁶⁶

גם בשלושת הדגמים הללו יש דגמי ביניים רבים. ראשית, לעיתים נטען שאפשר להשיג מידה מסוימת של עצמאות החקירה גם כאשר החוקר הוא גוף פנימי של המשטרה – באמצעות ניתוק היררכי ומוסדי בין מחלקת חקירת השוטרים ובין יתר המשטרה (אף ששאלה היא עד כמה ניתוק כזה אפשרי באמת).⁶⁷ שנית, מידת העצמאות של הגוף החיצוני עשויה להשתנות בעקבות זהות החוקרים (אם אלה שוטרים מושאלים, שוטרים לשעבר, חוקרים לשעבר מרשויות חקירה שאינן המשטרה או חוקרים שמלכתחילה הכשיר אותם גוף החקירה החיצוני), מסלולי הקריירה שלהם (אם הם מכהנים בגוף זה זמנית ואמורים לשוב בעתיד למשטרה, שכן הדבר עלול ליצור הטיה בשיקוליהם), ומידת ההסתמכות של החוקרים על אמצעי חקירה שנמצאים בשליטת המשטרה.⁶⁸ שלישית, מידת עצמאות הגופים החיצוניים מושפעת ממהות הסמכויות שלהם (סמכויות פיקוח, סמכויות ערעור, סמכויות חקירה מחדש או סמכויות חקירה מלכתחילה),⁶⁹ מהאיכויות המקצועיות שלהם ומהאמצעים העומדים לרשותם (כגון היקף כוח האדם). רביעית, יש דגמי ביניים רבים שהם דגמים מעורבים, לדוגמה דגם שאת מיעוט התלונות בו חוקר גוף חיצוני, ואת רוב התלונות – גוף פנים-משטרה.⁷⁰

64 כהן וצימוקי, לעיל ה"ש 49.

65 הצוות לשיפור המענה לתלונות נגד שוטרים דו"ח (2020).

66 Tim Prenzler & Carol Ronken, *Models of Police Oversight: A Critique*, 11 POLICING & Soc. 151 (2001). השוו: King, לעיל ה"ש 37; Bobb, לעיל ה"ש 37.

67 לדוגמה Goldsmith, לעיל ה"ש 26.

68 Stephen P. Savage, *Independent Minded: The Role and Status of "Independence" in the Investigation of Police Complaints*, in CIVILIAN OVERSIGHT OF POLICE: ADVANCING ACCOUNTABILITY IN LAW ENFORCEMENT 29 (Tim Prenzler & Garth den Heyer eds., 2016).

69 Ferdik, Rojek & Alpert, לעיל ה"ש 43.

70 ראו לדוגמה Monica den Boer, *Police Oversight and Accountability in a Comparative Perspective*, in COMPARATIVE POLICING FROM A LEGAL PERSPECTIVE 443, 453 (Monica den Boer ed., 2018).

- נוסף על סיווג מנגנוני בדיקת התלונות לפי מידת עצמאותם, אפשר לסווג גם לפי שיוכם המוסדי. שיוכו המוסדי של גוף בדיקת התלונות משתנה, וגם בעניין זה יש מגוון של דגמים:⁷¹
1. מנגנון פנים-משטרי – זהו המנגנון המסורתי, אשר עדיין קיים במדינות רבות, לדוגמה כמשטרות רבות בארצות הברית.
 2. מנגנון שבאחריות המשרד הממשלתי שאחראי למשטרה – במדינות כגון הולנד קיימת מחלקה לבדיקת תלונות במשרד הממשלתי האחראי למשטרה.
 3. מנגנון שנשלט בידי רשויות התביעה – במדינות סקנדינביות כמו נורווגיה נפוץ דגם של בדיקת תלונות דומה לדגם הישראלי, שמכווח קיבלו רשויות התביעה אחריות לבדיקת התלונות נגד שוטרים.⁷²
 4. נציב תלונות ציבור עצמאי מיוחד למשטרה או נציב תלונות ציבור כללי – בפורטוגל לדוגמה בדיקת התלונות מסתמכת על נציב כללי, ואילו באירלנד הוקם נציב תלונות מיוחד למשטרה.⁷³
 5. גוף אזרחי עצמאי – בארצות הברית נפוצים גופים אזרחיים שעוסקים בתלונות שוטרים (Civilian Oversight Boards). בארצות הברית יש משטרות רבות, רובן קטנות יחסית (פחות ממאה שוטרים), ויש להן מגוון רחב של מנגנוני בדיקת תלונות.⁷⁴ כאמור, עדיין משטרות רבות בארצות הברית מפעילות מנגנונים פנימיים לבדיקת תלונות, אך כמה מהן עברו לדגם שוועדה עצמאית של אזרחים מפקחת בו על המנגנון הזה. נוסף על כך, יש משטרות בארצות הברית שהוועדה העצמאית הזאת קיבלה בהן סמכויות לשמיעת ערעורים, סמכויות לחקירה מחדש, ואף סמכויות חקירה מלכתחילה, ולפיכך היא אחראית לבדיקת כל התלונות נגד שוטרים.⁷⁵ באירופה עברו מדינות רבות בשני העשורים האחרונים לדגם מעורב (two-tier system), שהוקם בו גוף אזרחי עצמאי. באנגליה לדוגמה הוקם ב-2018 המשרד העצמאי להתנהגות המשטרה (Independent Office for Police Conduct), הבודק את מיעוט התלונות (החמורות יותר), ואילו את התלונות האחרות בודק גורם פנים-משטרי. מערכים מסוג זה הוקמו בין היתר בעקבות פסיקה של בית המשפט האירופי לזכויות אדם, אשר התוותה את חמשת העקרונות שפירטתי למעלה בדבר החקירה האפקטיבית.⁷⁶ שאלת מפתח במנגנון מסוג זה היא מהו

71 לסיווג זה ראו: Smith, *Every Complaint Matters*, לעיל ה"ש 13; den Boer, לעיל ה"ש 70. השוו: אתי פידלמן גופים לחקירת שוטרים: סקירה משווה (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2015). לסקירה פחות מעודכנת, ראו שרון בוחניק וורד ישולה גופים לחקירת שוטרים בארץ ובעולם (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2001).

72 Petter Gottschalk, *Policing Police Crime: The Case of Criminals in the Norwegian* 429 (2009) 11 INT'L J. POLICE SCI. & MGMT.

73 den Boer, לעיל ה"ש 70, בעמ' 449-451.

74 Bobb, לעיל ה"ש 37.

75 King, לעיל ה"ש 37; William Briggs, *Police Oversight: Civilian Oversight Boards and Lessons Learned from our Neighbors to the North*, 40 SUFFOLK TRANSNAT'L L. REV. 139 (2017).

76 den Boer, לעיל ה"ש 70, בעמ' 450; Smith, שני המאמרים לעיל ה"ש 13.

הרף להפעלה של המנגנון הקפדני יותר לבדיקת מיעוט התלונות, אשר בו מוגשמים באופן מלא חמשת העקרונות הללו.⁷⁷

ד. דיון: ניתוח מערך הטיפול בתלונות נגד שוטרים בישראל

בפרק זה אעבור לניתוח מפורט של מערך הטיפול בתלונות בישראל. ראשית אציג בפירוט את שתי הזרועות העיקריות של מערך זה (מח"ש והמשטרה), ואחרי כן אעבור לניתוח המערך הזה לפי העקרונות שהותוו למעלה.

1. המחלקה לחקירות שוטרים

סמכויות המחלקה לחקירות שוטרים

המחלקה לחקירות שוטרים (מח"ש) בפרקליטות המדינה הוקמה בשנת 1992. כאמור, מאז היא מוסמכת לחקור עבירות שוטרים חשודים בביצוען,⁷⁸ למעט עבירה שהעונש הקבוע בצידה אינו עולה על שנה ועוד עבירות שמפורטות בפקודת המשטרה.⁷⁹ מבחינה מוסדית היא מצויה במשרד המשפטים, באחריותו המקצועית של פרקליט המדינה, ומנהלה הוא פרקליט או פרקליטה בכירים שדרגתם כמו של פרקליט מחוז.⁸⁰ מח"ש נחלקת לשני חלקים עיקריים: חקירה ותביעה. זרוע החקירה מורכבת מארבעה צוותי חקירה שפזורים גאוגרפית ברחבי הארץ (ירושלים, מרכז, צפון ודרום), ובה זרוע חשיפה ארצית של חקירות יזומות, אשר מורכבת מצוות חקירה ארצי ומצוות מודיעין.⁸¹ במח"ש, על כל זרועותיה, יש כיום בסך הכול כ-115 עובדים, ומהם 16 פרקליטים, 63 חוקרים ואנשי מודיעין, 15 עובדי מנהלה, והיתר מתמחים, סטודנטים ומשרתים בשירות לאומי.⁸² כאמור למעלה, תהליך הדרגתי שהחל בשנת 2008 היה אמור להביא לאזרוח של צוות החוקרים של מח"ש, כלומר להביא לכך שכוח האדם בצוותי החקירה לא יהיה מבוסס על שוטרים. תהליך זה כמעט הסתיים, אבל גם כיום אנשי המודיעין וכן שלושה חוקרים במח"ש הם שוטרים שהושאלו למח"ש.⁸³ את העבירות הפליליות שבהן מטפלת מח"ש אפשר לחלק לשני סוגים עיקריים: עבירות שנוגעות לשימוש של שוטרים בכוח ולמגע שלהם עם אזרחים בעת מילוי תפקידם; והעבירות האחרות. בדרך כלל הטיפול בעבירות שוטרים (גנבה, שוחד ועוד) אינו מעורר מתח יוצא דופן, ואילו הטיפול בעבירות שקשורות לשימוש מופרז בכוח בעת מילוי תפקיד השוטר מעורר את המתח שהזכרתי למעלה: כיצד לשמור על עצמאות שיקול הדעת המקצועי של השוטר ולעודד אותו לבצע את תפקידו בנחישות ובמסירות, בלי לוותר על שימור אחריותו בגין התנהגות החורגת מהשורה? כך הסבירה את המתח הזה ראשת מח"ש:

77 Hopkins, לעיל ה"ש 39, בעמ' 27-28.

78 ס' 49 לפקודת המשטרה.

79 ראו את התוספת הראשונה לפקודת המשטרה.

80 דו"ח מבקר המדינה 2017, לעיל ה"ש 17, בעמ' 184.

81 אתר מח"ש www.gov.il/he/departments/general/dipi-exploration-team.

82 אתר מח"ש www.gov.il/he/Departments/General/dipi-about.

83 אתר מח"ש www.gov.il/he/departments/general/dipi-exploration-team.

תפקידה של מח"ש [...] הוא מורכב ורגיש מאין כמותו: לשמור ולהגן על אזרחי המדינה, ובפרט על החוליות החלשות בחברה – מפני אלימות משטרתית, שרירות, התנהלות מושחתת ומשחיתה של שוטרים ושימוש לרעה בסמכות; כל זאת, בלא שפועלה של מח"ש ירתיע חלילה שוטרים הגונים וטובים מלדבוק בביצוע משימותיהם המקצועיות, לחתור למגע, ולבצע את המוטל עליהם ללא חשש.⁸⁴

ביקורת לא מועטה נמתחה על הגישה הזאת ועל שהיא מבטאת מדיניות של חשש יתר מפני האפקט המצנן על נחישות השוטרים.⁸⁵

נוסף על סמכותה של מח"ש לטפל בעבירות פליליות של שוטרים, היא חוקרת ומחליטה אם להעמיד לדין שוטרים גם בגין עבירות משמעת (כלומר לא עבירה פלילית על חוק העונשין אלא הפרה של הדין המשמעתי) לפי סעיף 19 לתוספת הראשונה לחוק המשטרה: "שימוש בכוח כלפי אדם במסגרת מילוי תפקיד, בלא סמכות כדין ובלא הצדק סביר, מעבר למידה הנדרשת או בניגוד לפקודות משטרת ישראל או לכל הוראה אחרת שניתנה כדין".⁸⁶ כלומר להבדיל מעבירות המשמעת האחרות של שוטרים, אשר נחקרות במשטרה, עבירות של שימוש בכוח בידי שוטר בעת מילוי תפקידו נחקרות בידי מח"ש משום שתמיד עלול לעלות החשד כי השימוש בכוח גיבש עבירה פלילית.⁸⁷ אם מח"ש מחליטה להעמיד לדין שוטר בעבירת משמעת כזו, ורק בעבירת משמעת מסוג זה, היא מעבירה את התיק לטיפול מחלקת המשמעת באגף משאבי אנוש במשטרה, וזו מיישמת את החלטתה.⁸⁸

הגשת תלונות למחלקה לחקירות שוטרים

כל אדם רשאי להגיש תלונה למח"ש על עבירה שביצע שוטר. תלונות מגיעות למח"ש בשתי דרכים עיקריות: האחת היא באמצעות תלונה ישירות למח"ש; והאחרת היא באמצעות תיקי משטרה שעולה בהם חשד לביצוע עבירה בידי שוטר, וחקירתה מצויה בסמכותה של מח"ש. המשטרה מעבירה תיקים אלה לטיפול של מח"ש.⁸⁹ בשנים האחרונות יש ירידה במספר הפניות והתיקים הללו המתקבלים במח"ש, מ-7,063 פניות (הן תלונות ישירות והן תיקים שהמשטרה מעבירה) שהתקבלו בשנת 2014 ל-6,025 פניות שהתקבלו בשנת 2018 (ירידה של 14.7 אחוזים).⁹⁰ חשוב לשים לב שהירידה בשנים האחרונות היא בעיקר בפניות הישירות למח"ש (ירידה של כ-22.67 אחוזים) ולא בתיקים המשטרתיים (ירידה של 1.89 אחוזים).

84 אתר מח"ש, לעיל ה"ש 82.

85 ראו לדוגמה שולה מולא "שם ידעתי, וגם הלב הבין, שאנחנו בסכנה" הארץ 17.10.2019.

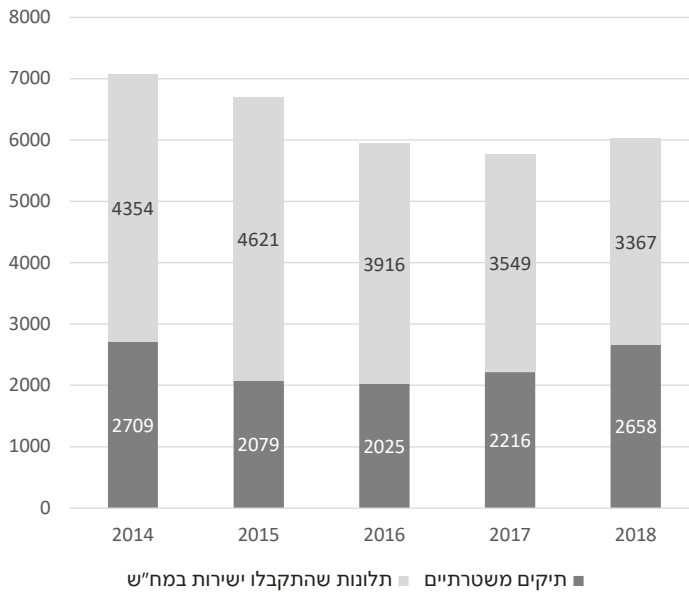
86 ס' 19 לתוספת הראשונה לחוק המשטרה, התשס"ו-2006.

87 ראו בנושא זה הנחיה של פרקליט המדינה שבוטלה בתקופה האחרונה: "סמכות החקירה והעמדה לדין בתלונה נגד שוטר" הנחיות פרקליט המדינה 14.4 (התש"ע) (להלן: הנחיה 14.4).

88 סעיף 6(ז)(2) לפקודת המטא"ר 06.03.03 "חקירת אנשי משטרה על ידי המשטרה ועל ידי המחלקה לחקירת שוטרים שבמשרד המשפטים" (להלן: פקודת המטא"ר 06.03.03).

89 שם, בס' 5(א).

90 מכתב מעו"ד מיטל כץ, הממונה על העמדת מידע לציבור במשרד המשפטים, לבקשת חופש מידע שהגיש המחבר (12.6.2019) (להלן: מכתב מיום 12.6.2019); פרקליטות המדינה סיכום שנה 2018 (2019) (להלן: דו"ח פרקליטות המדינה לשנת 2018). הנתונים שנאספו במחקר זה

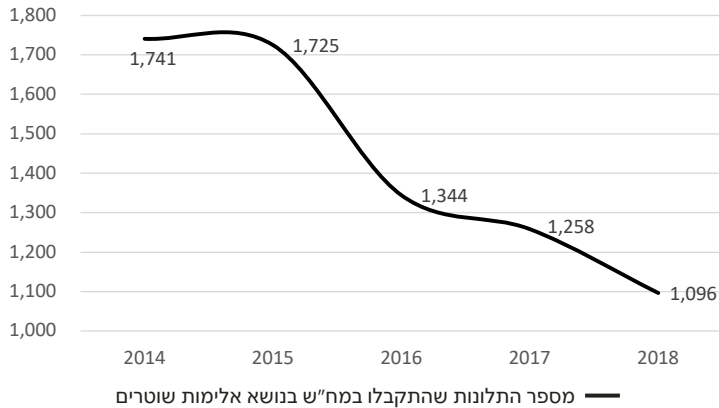


תרשים 1: פילוח הפניות למח"ש (תיקי משטרה לעומת תלונות)
מקור: נתוני משרד המשפטים.⁹¹

אם מתמקדים בתלונות יזומות (לא כולל תיקי משטרה שמועברים אוטומטית ללא תלות בכוונת האדם להתלונן), ואך ורק נגד אלימות שוטרים (בשל מגבלות של מח"ש לעניין סיווג התלונות, מדובר באלימות של שוטר בין שבתפקידו ובין שלא בתפקידו, לדוגמה אלימות במשפחה), ניכרת ירידה דרמטית יותר במספר התלונות, מ-1,741 תלונות ב-2014 ל-1,096 תלונות ב-2018 (ירידה של 37 אחוזים).

מתייחסים ככלל לשנים האחרונות 2014–2018, שהן רלוונטיות יותר להבנת התפקוד הנוכחי של מערך בדיקת התלונות.

91 מכתב מעו"ד מיטל כץ, הממונה על העמדת מידע לציבור במשרד המשפטים, לבקשת חופש מידע שהגיש המחבר (8.8.2019); מכתב מעו"ד מיטל כץ, הממונה על העמדת מידע לציבור במשרד המשפטים, לבקשת חופש מידע שהגיש המחבר (24.9.2019); דו"ח פרקליטות המדינה לשנת 2018, שם.



תרשים 2: מספר התלונות למח"ש בנושא אלימות שוטרים
מקור: נתוני משרד המשפטים.⁹²

כיצד אפשר להסביר את הירידה במספר התלונות המוגשות למח"ש? חוקרים בתחום בדרך כלל מביעים ספקנות רבה בנוגע ליכולת להסיק מסקנות מירידה במספר התלונות נגד שוטרים.⁹³ בספרות מוכרים כמה הסברים אפשריים לתופעה הזאת. ההסבר הראשון, שהציגה המשטרה, הוא שירידה זו היא תוצאה של "למידה מן העבר ופעילות פנימית מונעת ואפקטיבית של המשטרה".⁹⁴ במילים אחרות, לפי הסבר זה, המשטרה פועלת טוב יותר, וכך התלונות נמנעות מראש. הסבר שני יכול להיות ירידה באמון הציבור באפקטיביות הטיפול בתלונות נגד שוטרים. ממחקרים קודמים עולה שלא פעם זהו ההסבר הסביר יותר, אך יש לתת את הדעת שמחקרים אלה נעשו מעבר לים ואינם מתייחסים לישראל.⁹⁵ הסבר שלישי הוא שההליך של הגשת תלונות נעשה נגיש פחות למתלוננים פוטנציאליים, ולכן הם מגישים פחות תלונות.⁹⁶ יש כמובן גם הסברים פוטנציאליים אחרים, כגון ירידה בהיקף פעילותה של המשטרה והמגע שלה עם הציבור או שימוש גובר במנגנון תלונות חלופי, כגון היחידה הממשלתית לתיאום המאבק בגזענות (אך זו קיבלה בשנת 2018 רק 230 תלונות מהציבור,

92 מכתב מעו"ד מיטל כץ, הממונה על העמדת מידע לציבור במשרד המשפטים, לבקשת חופש מידע שהגיש המחבר (4.7.2019) (להלן: מכתב מיום 4.7.2019).

93 Prenzler & Ronken, לעיל ה"ש 66, בעמ' 156.

94 אלה לוי-ינירוב, "אונס, שוחד, אלימות: דוח מח"ש חושף מציאות עגומה במשטרה" גלובס 6.2.2018.

95 Samuel Walker & Vic W. Bumphus, *The Effectiveness of Civilian Review: Observations on Recent Trends and New Issues Regarding Civilian Review of the Police*, 11 AM. United Nations; J. POLICE 1, 9-10 (1992); Prenzler & Ronke, לעיל ה"ש 93, בעמ' 156; Office on Drugs and Crime, לעיל ה"ש 39, בעמ' 36.

96 Walker & Bumphus, לעיל ה"ש 95, בעמ' 9; Graham Smith, *Why Don't More People Complain against the Police*, 6 EUR. J. CRIMINOLOGY 249 (2009).

ורק עשרה אחוזים מתלונות אלה נגעו למשטרה)⁹⁷ או יחידת תלונות הציבור במשטרה (אך גם בפניות אליה חלה ירידה, כמפורט להלן), או בכלל פנייה לכמות ציבוריות (לדוגמה, פנייה לתקשורת או לכנסת).

כאמור, יש שני מקורות לתיקים במח"ש: תיקים שמתקבלים מהמשטרה ותיקים שנפתחים בעקבות תלונה אשר הוגשה למח"ש. כאשר מח"ש מקבלת תיקים מהמשטרה היא שולחת אל המתלונן זימון בדואר רשום, ובו היא מבקשת שיגיע למשרדה ויגיש תלונה. אם הגיש תלונה, תלונתו נבדקת ככל התלונות המוגשות ישירות למח"ש; ואם לא הגיש, התיק נסגר.⁹⁸ לפי דו"ח מבקר המדינה בנושא משנת 2017, "רובם המוחלט של תיקי החומר המשטרתי נסגרים ללא טיפול, משום שהמתלונן אינו מגיש תלונה".⁹⁹ במח"ש מסבירים כי הסיבה לכך היא שבמקרים רבים מדובר בטענות כלליות ולקוניות שהמתלוננים לא עומדים מאחוריהן בהמשך.¹⁰⁰

עוד בנוגע לתיקי המשטרה הללו: כאשר בחקירת משטרה של עבירה נגד שוטר, כגון תקיפת שוטר, החשוד מעלה טענה לשימוש בכוח שנקט שוטר נגדו, חלה הנחיה של פרקליט המדינה שנועדה לאפשר תיאום בין רשויות האכיפה ולמנוע, כלשון ההנחיה: "שימוש לרעה בהליכי חקירת מח"ש". בהנחיה קבע פרקליט המדינה שמח"ש תימנע בדרך כלל מלפתוח בחקירה כאשר הטענות של המתלונן מתיישבות עם שימוש חוקי בכוח או אגב חריגה קלה ממנו או כאשר קיים יסוד סביר לחשד שהטענה מניפולטיבית ובלתי אמינה.¹⁰¹ על הנחיה זו מתחה הסנגוריה הציבורית ביקורת. לדבריה, פרקליט המדינה מעניק בהנחייתו משקל יתר לחשש מפני אפקט מצנן על עבודת המשטרה, במקום להעדיף את מיצוי החקירה של טענות לאלימות שוטרים.¹⁰² לפי מח"ש, בין היתר בעקבות הביקורת הזאת, צפוי תיקון בהנחיה זו בעתיד הקרוב.

הטיפול בתלונות

תהליך בדיקת התלונות במח"ש מבוסס על מעין משפך, ונקרא במח"ש Gating¹⁰³ (ראו תרשים 3). ראשית, תלונה שמוגשת מועברת לראש צוות חקירה, וזה מחליט אחד משלושה דברים: 1. לסגור את התלונה בשל חוסר שיתוף פעולה של המתלונן או בשל חוסר סמכות של מח"ש;

-
- 97 היחידה הממשלתית לתיאום המאבק בגזענות דו"ח פעילות לשנת 2018, 17-19 (2019) (להלן: דו"ח היחידה הממשלתית לתיאום המאבק בגזענות).
- 98 מכתב מיום 4.7.2019, לעיל ה"ש 92.
- 99 דו"ח מבקר המדינה 2017, לעיל ה"ש 17, בעמ' 188.
- 100 מכתב מיום 12.6.2019, לעיל ה"ש 90.
- 101 "מדיניות התביעה בתיקי חקירה בהם חשוד בביצוע עבירה כלפי שוטר מתלונן על שימוש בכוח מצד שוטר" הנחיות פרקליט המדינה 2.18 (23.12.2012) (להלן: הנחיה 2.18).
- 102 דו"ח הסניגוריה הציבורית, לעיל ה"ש 60, בעמ' 92.
- 103 המחלקה לחקירות שוטרים בפרקליטות המדינה דין וחשבון שנתי לשנת 2017 (2018) (להלן: דו"ח מח"ש לשנת 2017).

2. להעבירה לפרקליט במח"ש לשם "בירור ראשוני", ובו יחליט אם לסגור את התלונה כי אין היא מתאימה "לחקירה פלילית וכי זימונו של השוטר בנסיבות העניין לחקירה יהיה מהלך בלתי מידתי ובלתי ראוי"¹⁰⁴;
 3. לערוך הליך "בדיקה" באמצעות צוות החקירה במח"ש בלי לזמן את השוטר לחקירה באזהרה – כדי לבחון אם יש צורך לפתוח בחקירה פלילית.
- כאשר תלונה מעלה חשד ממשי ששוטר ביצע עבירה, צוות החקירה פותח נגדו בחקירה. גם תיקים שנפתחו בהם חקירה נסגרים לרוב בגלל עילות שונות (אין די ראיות, היעדר אשמה או שנסיבות העניין בכללותן אינן מתאימות להעמדה לדין), בלא החלטה על העמדה לדין פלילי או משמעותי. יש לציין, גם רוב התיקים המשטרתיים הגלויים, כלומר שנערכה בהם חקירה באזהרה של חשוד, נסגרים לרוב בגלל עילות שונות ולא מוגשים בגינם כתבי אישום. תיקי מח"ש שנסגרים נגנזים (כלומר לאחר שנסגר התיק לא נעשה בו דבר) או מועברים לטיפול של גורם אחר במקרה הצורך, כגון לטיפול משמעותי במשטרה.



תרשים 3: תהליך בדיקת התלונות במח"ש

העמדה לדין פלילי או משמעותי

בתרשים 4 אפשר להבחין כי רק במיעוט קטן מהתיקים מח"ש מגישה כתב אישום פלילי או משמעותי (5.5 אחוזים בשנת 2014, 5.2 אחוזים בשנת 2015, 7.6 אחוזים בשנת 2016, 9.5 אחוזים בשנת 2017, 4.5 אחוזים בשנת 2018¹⁰⁵ – בכל המקרים הנתונים מתייחסים רק לתלונות שהוגשו ישירות למח"ש, לא כולל החומר המשטרתי). יש לציין שגם בכלל התיקים הפליליים בישראל (לרבות תיקים שהחשוד בהם הוא אזרח), רק במיעוט קטן מהתיקים מוגש כתב אישום, אך השיעור גבוה מאשר בתיקי מח"ש (16.3 אחוזים בשנת 2014, 15.9 אחוזים בשנת 2015, 13.9 אחוזים בשנת 2016, 13.9 אחוזים בשנת 2017 ו-14.5 אחוזים בשנת 2018).¹⁰⁶ אדרבה, הרוב הגדול של התיקים במח"ש נסגר אף בלא שנחקר שוטר באזהרה, אם

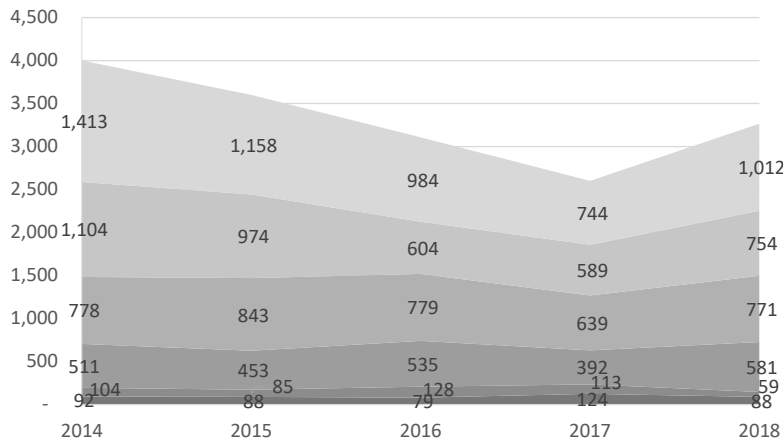
104 רוח מבקר המדינה 2017, לעיל ה"ש 17, בעמ' 187.

105 בשל שינוי בשיטת הדיווח של מח"ש, הנתון של העמדה לדין משמעותי בשנת 2018 אינו בר השוואה לנתון בדבר העמדה לדין משמעותי בשנים הקודמות. ראו להלן, ה"ש 109.

106 משטרת ישראל משטרת ישראל השנתון הסטטיסטי 2018, 25 (2019). לטענת מח"ש, הפער הזה נובע מכך שהמשטרה אינה כוללת בחישוביה תלונות שלא נפתח בגינן תיק.

משום שאין למח"ש סמכות לטפל בהם, אם לאחר "בירור ראשוני" או לאחר "בדיקה" (לפי הגדרות מח"ש). בשנת 2018 היה מדובר בכ־75 אחוזים מהתיקים שטופלו אם אין כוללים בחישוב את תיקי החומר המשטרתי. לשם השוואה, בשנת 2018 נערכה במשטרה בכ־50.5 אחוזים מהתיקים חקירה באזהרה.¹⁰⁷

יש לציין: תופעה זו שכיחה במנגנוני בדיקת תלונות נגד שוטרים בעולם, ומקובל לומר שהיא נובעת מהמאפיינים של התלונות ושל המתלוננים, ומן הקושי לאשש רבות מהתלונות שהן "מילה מול מילה".¹⁰⁸ יש לשים לב כי המשמעות של כ־700 תיקים בשנה אשר נחקרים בהם שוטרים באזהרה היא ששוטרים רבים מגיעים בכל שנה למשרדי מח"ש בתור עדים או חשודים. מדובר בשיעור גבוה מתוך כ־30,000 השוטרים במשטרה.



- תיקים שנסגרו עקב חוסר סמכות של מח"ש או בהיעדר עבירה פלילית
- תיקים שנסגרו לאחר בירור ראשוני
- תיקים שנסגרו לאחר בדיקה
- תיקים שנחקרו בהם שוטרים באזהרה והוחלט בהם לסגור את התיק
- המלצה או החלטה להעמיד לדין משמעת
- העמדה לדין פלילי

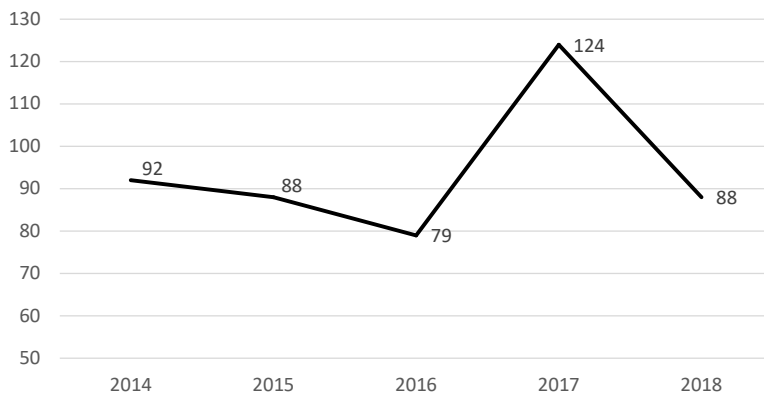
תרשים 4: הטיפול בתלונות המתקבלות במח"ש (לא כולל תיקי החומר המשטרתי)
מקור: נתוני משרד המשפטים.¹⁰⁹

107 שם, בעמ' 22.

108 Prenzler & Ronken, לעיל ה"ש 66, בעמ' 156.

109 דו"ח מח"ש לשנת 2017, לעיל ה"ש 103; דו"ח פרקליטות המדינה לשנת 2018, לעיל ה"ש 89; מכתב מעו"ד מיטל כץ, הממונה על העמדת מידע לציבור במשרד המשפטים, לבקשת חופש מידע שהגיש המחבר (27.10.2019) (להלן: מכתב מיום 27.10.2019). אשר לתיקים שהומלץ או הוחלט בהם להעמיד לדין משמעתי: בשנת 2018 מדובר אך ורק בתיקים שהוחלטה בהם החלטה מחייבת להעמיד לדין משמעתי. עד שנת 2017 כללה מח"ש בנתון זה הן תיקים שהיא העבירה בהם הוראה למשטרה להעמיד לדין משמעתי בעבירות שימוש בכוח והן תיקים שהיא רק המליצה בהם להעמיד לדין משמעתי, להבדיל מתיקים שהיא סגרה אך העבירה למשטרה לבחינת משמעת בלא המלצה. על נתון זה היא דיווחה בנפרד. מח"ש הפסיקה להבחין בדיווח

יש לציין, כי בשנת 2018 חלה ירידה של 29 אחוזים יחסית לשנת 2017 במספר המקרים שהועמדו שוטרים לדין פלילי או שנחתם עימם הסדר מותנה (אף שמדובר בנתון דומה לשנים שלפני כן).

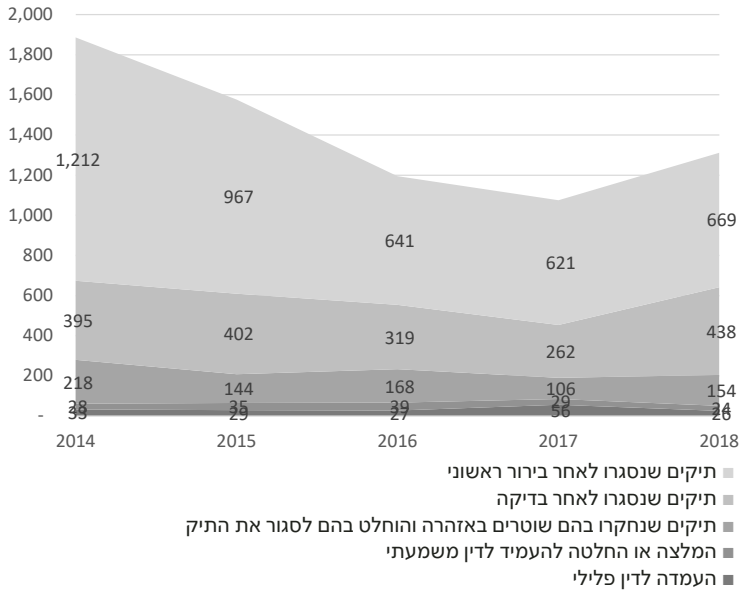


תרשים 5: העמדה לדין פלילי של שוטרים (ובכלל זה חתימה על הסדרים מותנים)
מקור: נתוני משרד המשפטים.¹¹⁰

גם בחינת הטיפול בתיקי אלימות שוטרים (בלא הבחנה אם מדובר באלימות בעת מילוי התפקיד או שלא) מראה שרק במיעוט קטן מהתיקים האלה מח"ש מגישה כתב אישום פלילי או משמעת.

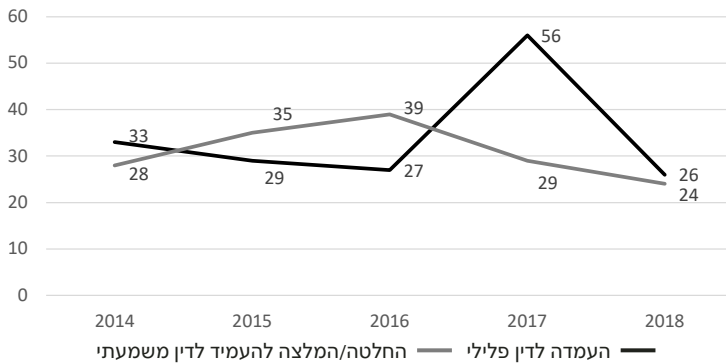
שלה בשנת 2018 בין תיקים שהיא המליצה בהם על העמדה לדין משמעת ובין תיקים שהיא סגרה והעבירה למשטרה לבחינת משמעת בלא המלצה.

110 הנתונים מבוססים על דו"חות שנתיים של מח"ש ושל פרקליטות המדינה וכן על מכתב מיום 27.10.2019, שם.



תרשים 6: הטיפול בתלונות המתקבלות במח"ש בנושא אלימות שוטרים
מקור: נתוני משרד המשפטים.¹¹¹

בתיקי אלימות שוטרים (כאמור, גם בתפקיד וגם שלא כחלק ממנו) חלה בשנת 2018 ירידה של כ-53 אחוזים במספר המקרים שהועמדו שוטרים לדין פלילי (אף שגם כאן מדובר בנתון דומה לשנים שלפני כן).



תרשים 7: העמדה לדין פלילי והוראות או המלצות על העמדה לדין משמעותי
בתיקי אלימות שוטרים
מקור: נתוני משרד המשפטים.¹¹²

111 מכתב מיום 4.7.2019, לעיל ה"ש 92.

112 שם; מכתב מעו"ד מיכל פרייסמן, המחלקה לחקירות שוטרים, לבקשת חופש מידע שהגיש המחבר (1.1.2020).

תלונות שנסגרות

מתלונן אשר תיק התלונה שהגיש נסגר מקבל על כך הודעה ממח"ש.¹¹³ המתלונן רשאי להגיש על כך ערר, והערר נבדק ככלל במחלקת העררים בפרקליטות המדינה.¹¹⁴ בשנים 2016 ו-2017 היה שיעור ההחלטות שהוגש בגינן ערר 8.7 אחוזים ו-15.3 אחוזים בהתאמה (בשנת 2018 לא פרסמה מח"ש נתוני עררים).¹¹⁵ עררים מעטים על תיקי מח"ש מתקבלים. בשנת 2017 לדוגמה ציינה מח"ש שמתוך 170 עררים שהוגשו על החלטות מח"ש נבחנו 91 (במועד כתיבת הדו"ח השנתי של מח"ש, פברואר 2018, בדיקת התיקים האחרים טרם הושלמה), ואף לא ערר אחד התקבל.¹¹⁶

מה קורה לתיקי מח"ש שנסגרים? עד פברואר 2019 היה המצב ברור: רוב התלונות הללו נגנזו, אף שבמקצתן אולי אין צורך בטיפול של מח"ש, אבל ייתכן שיש מקום לטיפול אחר: טיפול משמעותי במשטרה, טיפול פיקודי או הסקת מסקנות מערכתיות אחרות. כך, לדברי מבקר המדינה בדו"ח משנת 2017, רוב התיקים שנסגרו בשנת 2015 ללא חקירה אלא לאחר "בירור ראשוני" או "בדיקה", נגנזו בלא שהועברו לכל גורם, וכחמישה אחוזים בלבד מהתיקים שסגרה מח"ש לאחר חקירה באזהרה הועברו למשטרה.¹¹⁷ עם זאת, מנתונים שקיבלתי מהמשטרה, כמפורט בתרשים 8, עולה כי בשנים האחרונות עלה מספר התיקים הסגורים שמח"ש מעבירה למשטרה, הן במספרים מוחלטים והן בשיעור היחסי מתוך התיקים שהיא מחליטה לסגור (לאחר בירור ראשוני, בדיקה, או חקירה, לא כולל תיקי החומר המשטרתי), מכ-20.4 אחוזים בשנת 2014 לכ-33.5 אחוזים בשנת 2018.

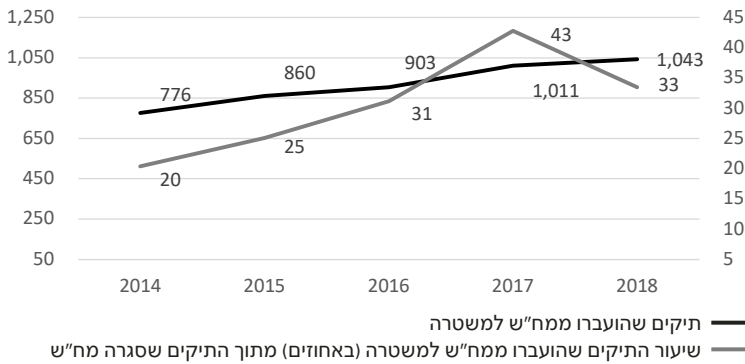
113 ס' 63 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982 (להלן: חוק סדר הדין הפלילי).

114 ס' 64 לחוק סדר הדין הפלילי.

115 המחלקה לחקירות שוטרים בפרקליטות המדינה דין וחשבון שנתי לשנת 2016 (2017); דו"ח מח"ש לשנת 2017, לעיל ה"ש 103. פרקליטות המדינה לא כללה בדו"ח השנתי שלה לשנת 2018 מידע על נושא העררים על החלטות מח"ש. ראו דו"ח פרקליטות המדינה לשנת 2018, לעיל ה"ש 89.

116 דו"ח מח"ש לשנת 2017, לעיל ה"ש 103.

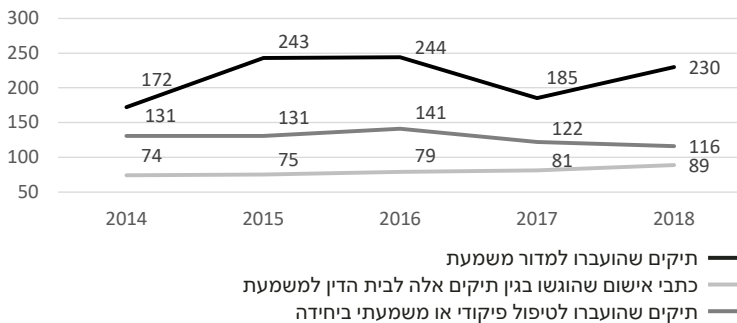
117 דו"ח מבקר המדינה 2017, לעיל ה"ש 17, בעמ' 198-199.



תרשים 8: מספר התיקים הסגורים שעובר ממח"ש למשטרה

מקור: נתוני משטרה.¹¹⁸

התיקים הסגורים של מח"ש המועברים למשטרה מגיעים בדרך כלל למדור תלונות הציבור, ורק מיעוט מגיע למדור משמעת (כ-22 אחוזים בשנת 2018). מתוך התיקים האלה במדור משמעת, כתבי אישום מוגשים לבית הדין למשמעת במיעוט המקרים. שילוב שני הנתונים הללו מטיל ספק במידת הנחישות של הטיפול המשמעתי בתיקים אלה במשטרה.



תרשים 9: טיפולה של המשטרה בתיקים הסגורים של מח"ש

מקור: נתוני משטרה.¹¹⁹

על כך שמיעוט מתוך התיקים הסגורים עוברים ממח"ש למשטרה נמתחה ביקורת. ראשית, דו"ח פלמור הצביע על התופעה הזאת. הצוות הסביר כי שני סוגי תיקים רלוונטיים במיוחד: הסוג הראשון – תיקים שיש בהם תלונה על "שימוש מינורי בכוח מצד שוטרים" אשר אינם מתאימים לטיפול במישור הפלילי ונסגרים במח"ש. תיקים אלו עשויים להיות מתאימים לטיפול משמעתי, אך בהנחיית פרקליט המדינה נכתב בעבר במפורש שהמשטרה אינה חוקרת

118 מכתבים מעו"ד רפ"ק חנא קובטי, עוזר הממונה על חופש המידע במשטרת ישראל, בתשובה לבקשות חופש מידע שהגיש המחבר (6.10.2019); (10.10.2019); (8.12.2019).

119 תשובות המשטרה לבקשות שהוגשו לפי חוק חופש המידע, לעיל ה"ש 118.

חשד "לשימוש בכח על ידי שוטר במסגרת מילוי תפקידו, וזאת אף אם מדובר במקרה שבו עולה חשד לכיצוע עבירה משמעתית בלבד. חשד זה ייחקר תמיד על ידי מח"ש"¹²⁰. לכן מחלקת המשמעת במשטרה סבורה שאין היא מוסמכת לחקור תיקים אלה, אלא רק מח"ש. לדברי הצוות, העבירות הללו אינן נחקרות כלל, ולכן הוא המליץ שהיועץ המשפטי לממשלה יסמיך את מחלקת המשמעת במשטרה לחקור עבירות אלה.¹²¹ הסוג השני – תיקים שמעלים חשד להתנהגות פסולה של שוטרים ומח"ש סוגרת אותם מחוסר ראיות ומעילות אחרות ואין הם בהכרח תיקים של שימוש בכוח. הצוות המליץ שמחלקת משמעת במשטרה תקבל אחריות לגבש תמונה כוללת של התלונות המתקבלות נגד שוטרים, ולכן שעותק מכל תלונה שמוגשת נגד שוטרים יועבר אליה (נוסף על הבחינה של מח"ש אם מדובר בעבירה פלילית). על כן המליץ הצוות בתום בדיקת מח"ש כי תיקים שייסגרו יועברו למחלקת המשמעת, למעט כאשר מדובר בתלונה שעסקה כולה בעניין פלילי ונמצאה במח"ש "חסרת בסיס עובדתי בכלל היבטיה (כגון תיקים שנסגרו מחוסר אשמה במקרים של תלונות שווא)".¹²²

הגורם השני שמתח ביקורת על סגירת תיקים במח"ש בלי העברתם לכדיקה בידי שום גורם אחר הוא מבקר המדינה. בדו"ח משנת 2017 הוא הצביע על כך: "רק במיעוט מן המקרים שמח"ש סגרה בהם את תיקו של שוטר חשוד שנחקר באזהרה בשנת 2015 הועבר חומר החקירה למשטרה לשם בחינה ושקילת נקיטתם של אמצעים משמעתיים או אחרים". המבקר גם הצביע על כך שלא יושם סיכום של מנהל מח"ש ושל ראש מחלקת משמעת במשטרה כי תיקים "גבוליים" שנסגרו מחוסר ראיות יועברו לבדיקת מחלקת משמעת במשטרה".¹²³

בעקבות הביקורת האמורה, בפברואר 2019 פורסם בעיתונות שהיועץ המשפטי לממשלה החליט להסמיך את המשטרה לחקור מבחינה משמעתית תלונות נגד שוטרים על שימוש בכוח, שהתיק בעניינם נסגר במח"ש ללא חקירה – לשם הסקת מסקנות משמעתיות ומערכתיות. עוד פורסם כי הוחלט שמח"ש תעביר למשטרה את כל התיקים אשר נערכו בהם חקירה או בדיקה מקדימה, אך היא החליטה לסגור את התיק בלי להעמיד את החשוד לדין פלילי או משמעתי – שוב, לשם הסקת מסקנות מערכתיות, ניהוליות או פיקודיות.¹²⁴ עדיין לא ברור כיצד תשפיע ההחלטה הזאת על אופן בדיקת התלונות הנסגרות במח"ש. על כל פנים, בדו"ח של היחידה הממשלתית לתיאום המאבק בגזענות לשנת 2018 נכתב כי אומנם היועץ המשפטי לממשלה החליט על הקמת גוף מטעם המשטרה עם סמכויות חקירה לעניין הטיפול בדין משמעתי, אולם "יישום החלטה זו מצריך תיקון הנחיות רלוונטיות על ידי פרקליטות המדינה והעברת כתב הסמכה מסודר למשטרת ישראל, להקים גוף חדש עם סמכויות חקירה לאיסוף ראיות לעניין הדין המשמעתי". הדו"ח פורסם באפריל 2019, ולפיו, מבירור שערכה היחידה הזאת בנושא "טרם הועבר כתב הסמכה למשטרת ישראל".¹²⁵ מבירור שערכתי במשרד המשפטים מתברר שבמועד כתיבת שורות אלה טרם הסתיימו תהליכי העבודה בעניין זה.

120 הנחיה 14.4, לעיל ה"ש 86. כאמור לעיל, ההנחיה בוטלה בינתיים.

121 דו"ח פלמור, לעיל ה"ש 7, בעמ' 89.

122 שם, בעמ' 88.

123 דו"ח מבקר המדינה 2017, לעיל ה"ש 17, בעמ' 171.

124 חן מענית "מי יחקור תלונות על שימוש בכוח ע"י שוטרים שנסגרו במח"ש?" גלובס 2018.2.1.

125 דו"ח היחידה הממשלתית לתיאום המאבק בגזענות, לעיל ה"ש 97, בעמ' 62.

2. גורמים במשטרה שעוסקים בתלונות נגד שוטרים

כמה גורמים במשטרה עוסקים בתלונות נגד שוטרים ובהתנהגות שלהם החורגת מהכללים. אחת המסקנות בדו"ח פלמור הייתה כי גורמים רבים בודקים תלונות נגד שוטרים (מח"ש, יחידת תלונות הציבור במשטרה ומחלקת משמעת במשטרה) וכי חסר גורם בעל אחריות לגבש תמונה כוללת של נושא זה. הצוות המליץ שמחלקת משמעת במשטרה תקבל את האחריות לגבש תמונה כוללת של התלונות המתקבלות נגד שוטרים.¹²⁶ בפועל, להבדיל ממח"ש שמפרסמת באופן סדיר נתונים על פעילותה, עד שנת 2018 בדו"ח עצמאי, ומשנת 2019 בדו"ח של פרקליטות המדינה, נתונים על הטיפול המשמעי במשטרה אינם זוכים לפרסום סדיר. ייתכן שהיעדר גורם אחראי לגיבוש תמונה כוללת הוא אחת הסיבות לחוסר השקיפות. יתרה מכך, מתשובת המשטרה לבקשת חופש מידע שהגשתי עולה שהיא אינה עורכת מעקב סדיר, וממילא גם אינה מפרסמת נתונים, על הטיפול בתלונות המוגשות למשטרה ישירות או המועברות אליה ממח"ש, כגון בכמה מהתלונות היא מטפלת טיפול משמעתי, מהן תוצאות ההליכים בעקבות התלונות, מהם מאפייני המתלוננים או התלונות וכדומה.¹²⁷ במילים אחרות, אין איש במשטרה הסבור כי באחריותו לראות את התמונה הכללית של התלונות המתקבלות במשטרה ואת הטיפול בהן.

כאמור למעלה, חשד לעבירות פליליות של שוטרים שאינן נחקרות במח"ש (עבירות שהעונש הקבוע בצידן הוא שנת מאסר ומטה) נחקר במשטרה. לפי הנחיית פרקליט המדינה, ככלל לחקירת עבירות אלה אחראיות יחידות החקירה הרגילות של המשטרה.¹²⁸ מלבד זה, מקצת התלונות נגד שוטרים מוגשות ליחידת תלונות הציבור ואחרות – למדור משמעת שבאגף משאבי אנוש. יחידת תלונות הציבור במשטרה, אשר כפופה פיקודית ליועץ המשפטי למשטרה¹²⁹ (לפי דו"ח מבקר המדינה משנת 2017 – לסגן מפכ"ל המשטרה),¹³⁰ חוקרת תלונות על התנהגות בלתי נאותה של שוטרים, ותביעות בגין עבירות משמעת מטופלות באגף משאבי אנוש במשטרה. ככלל, אורחים יכולים להגיש תלונה נגד שוטר ביחידת תלונות הציבור או בתחנת משטרה.

קצין תלונות הציבור – יחידת תלונות הציבור במשטרה מבררת תלונות שמתקבלות

נגד שוטרים ונגד יחידות משטרה בגין אחד הדברים האלה:

- מעשה או מחדל של שוטר בעניין הקשור במילוי תפקידו או בתפקוד המשטרה, שיש בהם התנהגות בלתי נאותה או שיש בהם מילוי לקוי של התפקיד;

126 דו"ח פלמור, לעיל ה"ש 7, בעמ' 88.

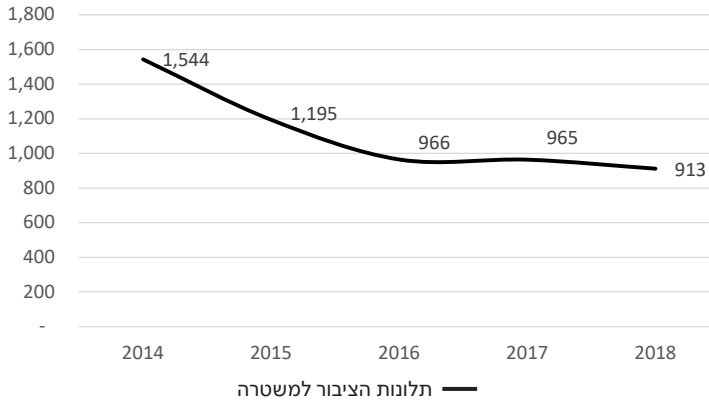
127 מכתב מעו"ד רפ"ק חנא קובטי, עוזר הממונה על חופש המידע במשטרת ישראל, לבקשת חופש מידע שהגיש המחבר (6.9.2019).

128 הנחיה 14.4, לעיל ה"ש 86.

129 אתר שירותי הממשלה https://www.gov.il/he/Departments/Guides/police_public_complaints_unit.

130 דו"ח מבקר המדינה 2017, לעיל ה"ש 17, בעמ' 217.

- התנהגות של שוטר שלא במילוי התפקיד, אשר יש בה זיקה לתפקיד כשוטר ואשר יש בה שימוש בסמכויות השוטר, ניצול מעמד השוטר או התנהגות של שוטר שפוגעת בתדמית המשטרה.¹³¹
- בשנים האחרונות ירד בארבעים אחוזים בערך מספר התלונות על שוטרים המוגשות ליחידת תלונות הציבור במשטרה – מ-1,544 תלונות בשנת 2014 ל-913 תלונות בשנת 2018.



תרשים 10: מספר התלונות על שוטרים שמוגשות ליחידת תלונות הציבור במשטרה
מקור: נתוני משטרה.¹³²

הירידה הזאת במספר התלונות מעוררת תהייה דומה לעניין הירידה בתלונות למח"ש – אם הירידה הזאת נובעת מהתנהגות משופרת של שוטרים, מירידה בנגישות של מנגנון בדיקת התלונות או מירידה באמון הציבור במנגנוני בדיקת התלונות. קשה להסיק מסקנה חד-משמעית.¹³³

תלונות שמוגשות ליחידת תלונות הציבור נבדקות ככלל בידי קציני תלונות ציבור אשר פזורים במרחבים ובמחוזות המשטרה. תלונות נגד קצינים בדרגות גבוהות (ניצב משנה ומעלה) מתבררות בידי "קצין מברר על פי מינוי" שמתמנה בידי סגן מפכ"ל המשטרה.¹³⁴ לאחר בדיקת התלונות הללו קציני תלונות הציבור עורכים את הדו"ח המסכם שלהם, ובו המסקנה אם התלונה מוצדקת; ואם כן, מהי המלצתם: (1) לערוך לשוטר ריאיון הדרכה; (2) לערוך לשוטר ריאיון הערה; (3) להעמיד את השוטר לדין משמעתי לפני דן יחיד או לפני בית דין למשמעת; (4) המלצה מערכתית.¹³⁵

דו"ח מסכם זה מוגש לבעל התפקיד המוסמך להחליט בתלונה, שהוא סגן מפקד היחידה. בעל תפקיד זה רשאי לקבל את מסקנת הברור (התלונה מוצדקת וכולי) ואת המלצת קצין

131 פקודת המטא"ר 06.03.01 "הטיפול בתלונות הציבור" (להלן: פקודת המטא"ר 06.03.01).

132 הנתונים התקבלו בתשובה לבקשות לפי חוק חופש המידע. לפירוט ראו ה"ש 118, לעיל.

133 ראו לעיל את הדיון בטקסט ליד ה"ש 92.

134 פקודת המטא"ר 06.03.01, לעיל ה"ש 131.

135 שם.

התלונות (ריאיון הערה וכולי) או להחליט כל החלטה אחרת כמפורט למעלה. אם הוא מחליט שיש להעמיד את השוטר לדין משמעתי לפני בית דין למשמעת, מדובר בהמלצה בלבד, וזו מועברת להכרעת ראש מחלקת משמעת.¹³⁶

לאחר ההחלטה קצין תלונות הציבור מודיע למתלונן בכתב על ההחלטה ועל הנימוקים לה. המתלונן רשאי להגיש ערר על ההחלטה. אם הוא מגיש ערר, קצין תלונות בכיר יותר מברר את הערר, והוא רשאי לדחות את הערר. לעומת זאת, אם לדעתו יש לקבל את הערר, הוא מעביר את כל החומר לגורם המוסמך לקבל את הערר, שהוא סגן מפקד המחוז או סגן המפק"ל.¹³⁷

קצין בודק (קבו"ד) – נתיב אחר לבדיקת התנהגותם של שוטרים הוא מינוי של קצין בודק או של ועדה בודקת. הגורמים המוסמכים למינוי קצינים בודקים הם המפק"ל, סגנו וראש אגף משאבי אנוש; ראשי אגפים וסגניהם באגף שלהם; מפקד מחוז וסגנו במחוז. ככלל, ממנים קצינים בודקים במקרים שהתרחש אירוע שמחייב בדיקה, אולם לא הוגשה תלונה.¹³⁸ גורם אשר מוסמך למנות קצין בודק עושה זאת גם לשם בדיקת עניין שמעלה חשד כי נעברה עבירה על המשמעת או לבדיקת עניין שלדעתו טעון בדיקה.¹³⁹ הקצינים הבודקים חוקרים וגם גובים עדויות. מחלקת משמעת באגף משאבי אנוש במשטרה היא הגורם המקצועי המנחה בעניינים אלה.¹⁴⁰

בתום הבדיקה הקצינים הבודקים קובעים ממצאים ומוסמכים להמליץ המלצות אישיות (כגון להזמין את השוטר ל"הערת מפקד", העמדת השוטר לדין משמעתי או העברתו מתפקידו), המלצות מערכתיות או כל המלצה אחרת.¹⁴¹ את הדו"ח המסכם מגיש הקצין הבודק למי שמינה אותו באמצעות הקצין האחראי לקצינים בודקים, וזה גם כותב חוות דעת על הבדיקה. הגורם שמינה את הקצין הבודק, ובמקרים מסוימים ראש אגף משאבי אנוש במשטרה הוא שמחליט אם הבדיקה הושלמה כנדרש ואם הממצאים וההמלצות מקובלים עליו.¹⁴²

לפי פקודות המשטרה, קצינים בודקים נדרשים להיות בעלי דרגה שאינה נמוכה מכל שוטר שבעניינו נערכת הבדיקה, בעלי "כישורים לבדיקת העניין" וללא ניגוד עניינים.¹⁴³ דו"ח מבקר המדינה בנושא העלה שבתי דין משמעתיים במשטרה מתחו לא אחת ביקורת על עבודתם של קצינים בודקים והעירו על היעדר בקרה של מחלקת המשמעת עליהם. מבקר המדינה הביע חשש: "עיקר הדגש במינוים [של קצינים בודקים] מושם על דרגתם, ואין תשומת לב מספקת לשאלה אם יש להם הכישורים הדרושים למילוי התפקיד".¹⁴⁴

מחלקת משמעת – מדור דין משמעתי. כאשר מומלץ להעמיד שוטר לדין משמעתי בעקבות בדיקה של קציני תלונות ציבור או קצינים בודקים – מחלקת משמעת במשטרה

136 ש.ם.

137 ש.ם.

138 לדוגמה, אם אדם נפטר או נפצע בעת שהיה כמשמורת חוקית של המשטרה.

139 פקודת המטא"ר 09.04.01 "קצינים בודקים וועדות בודקות" (להלן: פקודת המטא"ר 09.04.01).

140 ש.ם.

141 ש.ם.

142 ש.ם.

143 ש.ם.

144 דו"ח מבקר המדינה 2017, לעיל ה"ש 17, בעמ' 233.

מרכזת את הטיפול בהליכים. היא מסייעת לראש אגף משאבי אנוש בהחלטה אם לנקוט צעדים משמעותיים בעקבות המלצה של קצינים בודקים, וראש מחלקת משמעת הוא בעל הסמכות להחליט בעקבות בדיקות של קציני תלונות ציבור. בתיקים של שימוש בכוח של שוטר שמח"ש החליטה בהם על העמדה לדין משמעתי, למדור דין משמעתי אין שיקול דעת איזה הליך לנקוט, והוא מוציא אל הפועל את החלטת מח"ש. כשאין מדובר בתיקי שימוש בכוח שמח"ש החליטה בהם, יש למדור שיקול דעת לנקוט כמה הליכים שונים, לפי דרגת חומרה שונות.¹⁴⁵

- הליכים משמעתיים בעבירות בדרגת חומרה גבוהה מתנהלים בבית הדין למשמעת של המשטרה, אשר מוסמך להטיל עונשים כגון נזיפה, קנס, הורדה בדרגה, או מחבוש לתקופה שאינה עולה על 45 ימים.¹⁴⁶ ההליכים הללו הם ככלל פומביים ופסקי הדין מתפרסמים.¹⁴⁷
- הליכים משמעתיים בדרגת חומרה נמוכה יותר מתנהלים בפני דן יחיד, שהוא קצין שיפוט שדרגתו גבוהה בשתי דרגות לפחות מדרגת הנאשם.¹⁴⁸ הדיונים האלה אינם פומביים.¹⁴⁹
- הליכים משמעתיים בדרגת חומרה עוד יותר נמוכה ניתן לנהל באמצעות הערת מפקד והדרכת מפקד.¹⁵⁰

מחלקת משמעת – מדור אמצעים מנהליים. במחלקת משמעת קיים גם מדור העוסק בהפעלת אמצעים מנהליים נגד שוטרים: פיטורין, השעיה, הוצאה לחופשה, העברה מתפקיד והעברה בין יחידות. מדובר בהליכים שהמשטרה נוקטת נגד שוטרים המעורבים בביצוע עבירות פליליות או משמעטיות. נקיטת האמצעים אינה מותנית בסיום ההליכים המשפטיים. למעשה, כחלק מן השיפוט המשמעתי אין עונש אפשרי של פיטורי השוטר. סמכות זו ניתנה למפכ"ל. לפי פקודת המשטרה, המפכ"ל מוסמך להשעות שוטר, להורידו בדרגה, לשחררו מן השירות או לפטר "אם הוכח, להנחת דעתו, שהשוטר מתרשל או בדרך כלל בלתי יעיל במילוי תפקידיו או אינו מתאים מבחינה אחרת למלא תפקידיו".¹⁵¹ בחוק המשטרה נקבע שהמפכ"ל רשאי "לפטר שוטר שנידון בהליך משמעתי או פלילי אף אם זוכה, אם הוא סבור, עקב הדיון המשמעתי או הפלילי, כי אין השוטר מתאים להמשיך ולשרת במשטרה".¹⁵² על בסיס זה¹⁵³ פקודות המשטרה קובעות באילו נסיבות יפוטר שוטרים, מתי יש להשעותם ומתי יש לדרוש את יציאתם לחופשה, את העברתם לתפקיד אחר או את העברתם ליחידה

145 שם, בעמ' 224.

146 ס' 42-44 ו-51 לחוק המשטרה.

147 ס' 18 לחוק המשטרה.

148 ס' 32 לחוק המשטרה.

149 ס' 34 לחוק המשטרה.

150 פקודת המטא"ר 06.01.13 "הערת מפקד והדרכת מפקד בשל עבירת משמעת" (להלן: פקודת המטא"ר 06.01.13).

151 ס' 10(2) לפקודת המשטרה.

152 ס' 74 לחוק המשטרה.

153 בג"ץ 8225/07 סדיק נ' מפכ"ל המשטרה – רב ניצב דודי כהן (נבו 6.7.2009) (להלן: פרשת סדיק); עע"ם 2042/12 חרב נ' ראש אגף משאבי אנוש משטרת ישראל (נבו 16.1.2013) (להלן: פרשת חרב).

אחרת.¹⁵⁴ מדור אמצעים מנהליים ממליץ לראש אגף משאבי אנוש במשטרה, לפי אמות המידה שנקבעו בפקודות האמורות, מתי ראוי לנקוט את האמצעים האלה. בית המשפט העליון מתח ביקורת על שהפעלתם של אמצעים אלה לא הוסדרה הסדרה מלאה יותר בחוק, במקום בפקודות המשטרה.¹⁵⁵

במועד כתיבת שורות אלה טרם קיבלתי תשובה מהמשטרה לבקשתי לקבל מידע על תוצאות ההליכים ועל מימוש הסמכויות הללו.¹⁵⁶ מנתונים שפורסמו בשנת 2017 בדו"ח מבקר המדינה עולה שבשנת 2013 פוטרו שלושה שוטרים בגין שימוש בכוח, כך גם בשנת 2014, ובשנת 2015 פוטרו תשעה שוטרים בגין שימוש בכוח.¹⁵⁷

3. עקרונות לקיומה של חקירה אפקטיבית של תלונות

בתת-פרק זה אעסוק במערכת שהצגתי למעלה לבדיקת תלונות נגד שוטרים על פי העקרונות שהצגתי למעלה בפרק ב.

עצמאות

כביכול מובטחת בישראל עצמאות החקירה של תלונות נגד שוטרים. הרי מח"ש הוקמה כדי להבטיח את עצמאות החקירה מבחינה מוסדית והיררכית: הן החוקרים את התלונות והן התובעים המחליטים אם להגיש כתבי אישום אינם חלק מן המשטרה, ואי-תלותם הולכת וגוברת בשנים האחרונות עם התקדמות תהליך אזורו כוח האדם של מח"ש, אף שעדיין מח"ש מסתמכת בדברים מסוימים על משאביה של המשטרה (לדוגמה, העסקת שוטרים בזרוע המודיעין של מח"ש או השימוש במעבדות הזיהוי הפלילי של המשטרה).¹⁵⁸ במובן זה, יש לומר כי עצמאות החוקרים – מוסדית והיררכית – היא עיקרון או אידיאל שיש רצף של אפשרויות במידת הגשמתו. החוקרים במח"ש, על פני הדברים, מתקרבים להגשמה של העיקרון הזה, אף שיש בהחלט מקום לשיפור.

ייתכן כי החשש הגדול ביותר שנותר בנוגע לעצמאותה של מח"ש הוא מפני תופעת "הרגולטור השבור". ממחקרים מהשנים האחרונות עולה שעצמאות מוסדית והיררכית בבדיקת תלונות נגד שוטרים אינה מספיקה תמיד כדי להשיג חקירה בלתי תלויה בפועל. ארגונים

154 פקודת המטא"ר 04.04.02 "אמצעי משמעת מינהליים".

155 פרשת חרב, לעיל ה"ש 153; פרשת סדיק, לעיל ה"ש 153.

156 לדוגמה, ביקשתי נתונים על הפעלת סנקציות נגד שוטרים בעקבות הליכי משמעת. שתי בקשות חופש מידע של המחבר (7.5.2019), (31.10.2019); מכתב מעו"ד רפ"ק חנא קובטי, עוזר הממונה על חופש המידע במשטרת ישראל, בתשובה למכתבי המחבר (25.11.2019); מכתב מהמחבר לעו"ד רפ"ק חנא קובטי, עוזר הממונה על חופש המידע במשטרת ישראל (31.10.2019); מכתב רס"ב גילה קלדרון, רכות היחידה לחופש המידע במשטרה לבקשת חופש מידע שהגיש המחבר (20.1.2020); מכתב המחבר לרס"ב גילה קלדרון, רכות יחידת חופש המידע במשטרה (21.1.2020).

157 דו"ח מבקר המדינה 2017, לעיל ה"ש 17, בעמ' 221.

158 ראו לדוגמה ניר גונטז' "מח"ש יצרה רושם כאילו היא בדקה את הקליע, אבל זו בכלל המשטרה שחקרה את עצמה. 'אם למישהו יש טענה, בשביל זה יש עורכי דין'" הארץ 10.7.2019.

עצמאיים שעוסקים בבדיקת תלונות נגד שוטרים נמצאים בסכנה ממשית מכך שהם יכפירו את החקירה לאינטרסים הארגוניים של המשטרה ולאינטרסים האישיים של השוטרים, בשל שימוש בשוטרים לשעבר בחקירה, בשל לחץ של המשטרה על הגוף החוקר (למשל על ידי הפסקת שיתוף הפעולה עמו), או מסיבות אחרות.¹⁵⁹ במובן הזה, יש לחשוש מפני צירוף הזמנים (המקרי?) בין הירידה אשר היתה בשנת 2018 במספר המקרים שהועמדו שוטרים לדין פלילי (29 אחוזים),¹⁶⁰ ובמספר המקרים שהועמדו שוטרים לדין פלילי בתיקי אלימות שוטרים (53 אחוזים, בלא הבחנה בין אלימות בתפקיד ושלא כחלק ממנו)¹⁶¹ ובין החלפת מנהלי מח"ש באותה שנה. עם זאת, ייתכן ששנת 2017 הייתה חריגה בכך שהועמדו בה יחסית שוטרים רבים לדין, והירידה בשנת 2018 רק מבטאת חזרה לנורמה.

אולם מידת עצמאותה של מח"ש – עד כמה שסוגיה זו חשובה – אינה הבעיה הגדולה ביותר בישראל בתחום עצמאות חקירת התלונות נגד שוטרים. הזרוע השנייה של מערך בדיקת התלונות בישראל היא המשטרה עצמה. בזרוע זו אפשר להצביע על מגוון של גורמי בדיקה בעלי מידה שונה של עצמאות היררכית וארגונית. מנגנון הקבו"ד שהזכרתי למעלה הוא בעל מידת העצמאות הנמוכה ביותר (מתמנה בידי המפקד הבכיר), ואין עליו למעשה שום פיקוח מחוץ למשטרה. מדור משמעת ויחידת תלונות הציבור עצמאיות מעט יותר, אך גם הן מתנהלות בתוך המשטרה ואגב פיקוח חיצוני חסר ביותר. ליקוי אחר בעצמאות מנגנוני החקירה הוא שהגורמים הפיקודיים מחליטים בנוגע לתלונות ציבור ובנוגע לבדיקות שקצינים בודקים עורכים, וכך גם העררים על החלטות אלה. היעדר הפיקוח בא לידי ביטוי בכך שהמשטרה אינה מפרסמת מידע לציבור על הליכים אלה (מלבד פרסום פסקי הדין של בית הדין למשמעת). נוסף על כך – כך עלה מדו"ח מבקר הפנים של המשרד לביטחון פנים מאוגוסט 2018, שקיבלתי בעקבות בקשת חופש מידע – אפילו העברת המידע למשרד לביטחון פנים לקויה וחסרה בכל תחום ההליכים המשמעתיים במשטרה (לדוגמה, לפי הדו"ח, במועד תחילת הביקורת העבירה המשטרה מידע למשרד לביטחון פנים על קבו"ד אחד בלבד מבין שמונה שהיו צריכים להיות מדווחים לפי הנהלים).¹⁶²

לפי עקרונות החקירה האפקטיבית, ניכר שיש למצוא דרכים להגביר את עצמאות מנגנון בדיקת התלונות במשטרה ואת הפיקוח עליו. אפשר לערוך רפורמה באמצעות שתי דרכים, ואין הן סותרות זו את זו. דרך אחת היא הגברת העצמאות הארגונית וההיררכית של הגורמים האמונים על כך במשטרה, בייחוד באמצעות תיקון דרכי מינוי הקבו"ד, כך שימונו בידי גורם שאינו קשור היררכית ומוסדית בשוטרים או ביחידות הנבדקות (גם אם היוזמה למינוי תישאר בידי הדרג הפיקודי הזה) ובאמצעות הבטחת כשירותם לתפקיד, וייתכן שיש מקום לדוגמה למנות לראשות אגף משאבי אנוש במשטרה אנשים שמגיעים מחוץ למשטרה;¹⁶³ הדרך האחרת היא הגברת הפיקוח הציבורי על המנגנון הזה באמצעות

159 *Smith, Oversight of the Police*, לעיל ה"ש 13, בעמ' 95; Savage, לעיל ה"ש 68.

160 ראו לעיל תרשים 5.

161 ראו לעיל תרשים 7.

162 מבקר המשרד לביטחון הפנים המשמעת במשטרת ישראל: דוח סופי 44-49 (אוגוסט 2018).

163 Goldsmith, לעיל ה"ש 26.

כמה דרכים אפשריות:¹⁶⁴ (1) הידוק הפיקוח של המשרד לביטחון פנים בשילוב פיקוח פרלמנטרי של הכנסת וחיוב המשטרה בפרסום דו"חות שנתיים על המנגנון הזה; (2) שילוב נציגי ציבור במנגנון הזה, כך שהם יערכו את הבדיקות מלכתחילה עם הגורמים האמונים על כך במשטרה; (3) הטלת חובת דיווח לגוף דוגמת מח"ש או פרקליטות המדינה, שיוכל לבדוק דו"חות סיכום של קציני בדיקה וקציני תלונות ציבור, ומתן זכות ערר לגוף זה (ולא לגורמים הפיקודיים) למתלוננים על החלטות המשטרה בנושאי משמעת.

יסודיות

שאלת היסודיות בבדיקתה של מח"ש את התלונות היא הסוגיה שפתחתי בה, עם עניינו של בימרו. כאמור למעלה, יסודיות החקירה משמעה איסוף די ראיות כדי להכריע אם המעשה בבסיס התלונה היה בלתי חוקי וכן כדי לזהות את האחראי למעשה ולהענישו וגם להציע תיקונים מערכתיים צופים פני עתיד. בפרט, בנוגע למנגנוני המשטרה, אשר – כך אפרט בהמשך הדברים – יש בהם מעט נתונים יחסית משום היעדר שקיפותה של המשטרה, אשתמש ביסודיות האכיפה המשמעתית כאינדיקציה ליסודיות החקירה.

אכן, דרך בדיקת התלונות במח"ש וסינון מעלה סימני שאלה. כפי שהסברתי למעלה, קשה להסיק מסקנות נחרצות מהנתונים שהובאו למעלה על מיעוט התלונות של מח"ש שנחקרות חקירה של ממש, ועל כך שבגין מיעוטן מוגשים כתבי אישום וכשיעור נמוך מזה שבתיקי משטרה רגילים. עם זאת, הנתונים מעוררים אי-נוחות ומעלים סימני שאלה בנוגע ליסודיות החקירות של מח"ש.

האם שיעור מיצוי החקירה הנמוך נובע מהקלות שמח"ש זונחת בה תלונות כאשר אין היא משיגה את מי שהתלוננו במשטרה (בתיקים שמגיעים אליה מהמשטרה)? עד שנת 2017 היא נהגה לזנוח תלונות כאלה אפילו בלא לשלוח מכתב בדואר רשום ובלא לנהל מעקב אחר שליחת המכתבים למתלוננים לעניין זכאותם להגיש תלונה מפורטת.¹⁶⁵ מח"ש טענה בזמנו שאין בתיקים הללו "ערך ממשי לצורך חקירה פלילית",¹⁶⁶ אולם גם אם רובם המכריע של התיקים המגיעים מהמשטרה אינו מבסס עבירות, תת-הדיווח המוכנה בתחום התלונות נגד שוטרים מחייב ניסיון למצות כל תלונה פוטנציאלית.

האם השיעור הנמוך של מיצוי החקירה נובע מכך שמח"ש אינה נוקטת אמצעים אקטיביים לחקירה שאפשר לנקוט, כפי שהיה אפשר לראות במקרה של בימרו? האם יש די חקירות חשיפה יזומות גם בהיעדר תלונות, לדוגמה בגין הצטברות של תלונות בתחנה מסוימת? על מח"ש לפעול ביוזמתה על בסיס מודיעין שהיא אוספת, על בסיס תלונות שהיא בודקת ועל בסיס ניתוח נתונים על הצטברות תלונות (גם בלתי מאומתות). נתון מדאי במיוחד בהקשר זה הוא הירידה בשנת 2019 במספר האזנות הסתר שהשתמשה בהן מח"ש, מ-28 בכל שנה בשנים 2017-2018, לתשע בלבד בשנת 2019.¹⁶⁷ בהקשר זה חשוב להזכיר את

164 ראו לעיל ה"ש 66.

165 ראו רע"פ 3588/16 אסתר אלקובי נ' מדינת ישראל (נבו) 27.3.2017.

166 דו"ח מבקר המדינה 2017, לעיל ה"ש 17, בעמ' 210.

167 יהושע (ג'וש) בריינר "מספר כתבי האישום שהגישה מח"ש נגד שוטרים קטן בכמחצית בתוך שנתיים" הארץ 27.1.2020.

הטענות שהסנגוריה הציבורית מעלה על הפער הגדול בין השיעור הנמוך של מיצוי הטיפול של מח"ש בתלונות של אזרחים על אלימות שוטרים ובין השיעור הגבוה של מיצוי הטיפול בטענות על אלימות אזרחים כלפי שוטרים.¹⁶⁸ לפי עמדת הסנגוריה, יש גם בעייתיות עם הנחיית פרקליט המדינה לטיפול בתלונות הדדיות של אזרחים ושל שוטרים, אשר מעניקה משקל יתר לחשש מפני אפקט מצנן על עבודת המשטרה, במקום להעניק עדיפות למיצוי החקירה של טענות לאלימות שוטרים (לדברי אנשי מח"ש נערכת בימים אלה עבודת מטה לשם תיקון ההנחיה הזאת, בין היתר בעקבות הערות הסנגוריה).¹⁶⁹ בייחוד על רקע הגישה העולה מפסק דינו של בית המשפט העליון בפרשת חמדאן, שהעלתה על נס את העניין הציבורי במיצוי הדין בנוגע לתלונות על שימוש של שוטרים בכוח, אשר גובר ככל שתוצאתן קשה יותר, ניכר שיש טעם רב בעמדת הסנגוריה.¹⁷⁰ נוסף על כך, ביקורת על יסודיות חקירות אחדות של מח"ש מתח גם נציב תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות.¹⁷¹ כל השאלות הללו מעוררות אי-נוחות בשאלת יסודיות החקירה של מח"ש, אך כאשר בוחנים את מנגנון בדיקת התלונות כולו – על שתי זרועותיו – מבינים שחוסר מיצוי החקירה במח"ש הוא רק חלק מהבעיה. ראשית, יש לזכור שהצלחתה של מח"ש תלויה לא מעט בשיתוף הפעולה מצד השוטרים, אולם כפי שמצטייר מדו"חות שפרסמה מח"ש ומדו"ח מבקר המדינה, שיתוף פעולה זה לעיתים לוקה בחסר, ואף ניכרת לעיתים סובלנות במשטרה להיווצרות קוד של שתיקה בקרב שוטריה.¹⁷² שנית, כזכור, מח"ש נועדה לטיפול בעבירות פליליות ובעבירות משמעת בגין שימוש בכוח. אם שוטר מעליב אזרח, משפילו לפני חבריו או לפני משפחתו סתם כך, לעיתים לא יעלו הדברים לכדי עבירה פלילית שמח"ש יכולה לטפל בה. אם מצטברות ביחידה מסוימת תלונות רבות יחסית נגד שוטרים לעומת שוטרים ביחידות מקבילות שמשומותיהן דומות, ייתכן שיש בכך כדי להעיד על בעיה מערכתית באותה יחידה, גם אם לא היה אפשר לבסס אף לא אחת מהתלונות מבחינת הראיות הנדרשות בהליך פלילי. העיקרון של חקירה יסודית מחייב יכולת של מערכת בדיקת התלונות לאסוף די ראיות כדי לזהות את האחראי למעשה ולהענישו וגם להציע תיקונים מערכתיים צופים פני עתיד, אולם כפי שראינו, הטיפול של המשטרה בתיקים שמח"ש סוגרת לקוי ביותר. את מרבית התיקים הללו מח"ש גונזת ואינה מעבירה לשום גורם, אף שהיא בוחנת את התיקים מבחינת התאמתם להליכים פליליים,

168 דו"ח הסניגוריה הציבורית, לעיל ה"ש 60, בעמ' 91.

169 שם, בעמ' 92; ראו הנחיה 2.18, לעיל ה"ש 100.

170 פרשת חמדאן, לעיל ה"ש 35, פס' 5 לפסק דינו של השופט גרוסקופף.

171 ראו לדוגמה תמצית החלטה של נציבות תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות: "סגירת תיק חקירה של תקיפת אזרח ע"י מח"ש" (12.7.2020) www.gov.il/BlobFolder/reports/12072020/he/123.20.pdf; תמצית החלטה של נציבות תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות "המחלקה לחקירות שוטרים לא השלימה חקירתה בפרשה חמורה, בעניינו של קצין שעל פי הטענה הורה לרשום כוזב ברוח פעולה משטרתית, וכתוצאה מרישום זה, נאלצה התביעה המשטרתית לחזור בה מכתב אישום ולשחרר נאשמים ממעצר" (3.8.2020) www.gov.il/BlobFolder/reports/03082020/he/03082020.pdf.

172 ראו לדוגמה דו"ח מח"ש לשנת 2017, לעיל ה"ש 103, בעמ' 4-6; דו"ח מבקר המדינה 2017, לעיל ה"ש 17, בעמ' 233-234.

ולכן כאמור גם אם היא סגרה אותם בהחלט ייתכן שיש מקום לטיפול נוסף של המשטרה. גם בנוגע לתיקים אשר מועברים למשטרה, ששיעורם היחסי עולה בשנים האחרונות, אין זה ברור אם תמיד אפשר לעשות דבר-מה ואם תמיד נעשה די כאשר אפשר לעשות דבר-מה. לעיתים התיקים שכן מגיעים למשטרה לאחר סגירתם במח"ש מועברים אליה זמן רב מדי לאחר ביצוע המקרה הנבחן, ואז כבר אי אפשר לברר את העניין. בכל זאת, חיוני שמתלונן יקבל תשובה אמיתית לתלונתו. אם מתלוננים שתלונותיהם מוצדקות – גם אם הן אינן נמצאות בתחום סמכויותיה של מח"ש – אינם מקבלים בסופו של דבר מענה מלבד הודעה שמח"ש סגרה את תיקיהם, יפגע אמון הציבור במערך בדיקת התלונות.

כאמור למעלה, יש סימנים לכך שגם הזרוע השנייה של מערך בדיקת התלונות בישראל אינה פועלת ביסודיות. שוב, קשה לדעת מה הגורם לירידה התלולה במספר התלונות למח"ש, אבל כזכור, ירד גם מספר התלונות שהוגשו ליחידת תלונות הציבור במשטרה. אף שקשה להסיק מכך משהו נחרץ, ברור שמהו התרחש בשנים האחרונות. אומנם ייתכן שההסבר לירידה במספר התלונות הוא שהמשטרה פועלת טוב יותר. אי אפשר לשלול הסבר זה, אך שני הסברים סבירים אחרים הם שחלה ירידה באמון הציבור ביסודיות הטיפול בתלונות נגד שוטרים או שהליך הגשת תלונות נעשה נגיש פחות משהיה בעבר. אין די נתונים על הנעשה במנגנוני בדיקת התלונות במשטרה כדי לומר דברים נחרצים. כאמור למעלה, המנגנון הזה פועל בחוסר שקיפות משווע. עם זאת, יש כמה אינדיקציות לכך שגם מנגנון זה לוקה בחוסר יסודיות, בחוסר יעילות ובאי-מיצוי של חקירה.

ראשית, עיון בפסקי הדין של בית הדין למשמעת – ששם מתנהלים ההליכים החמורים ביותר בגין שימוש בכוח – מעורר חשש כי ייתכן שמדובר בענישה רופסת מדי. בשנת 2018 ניתנו 12 פסקי דין בהליכים משמעתיים שנגעו לשימוש של שוטר בכוח, ומהם 11 הרשעות. העונשים החמורים ביותר שהטיל בית הדין היו נזיפה חמורה, שישה חודשי הורדה בדרגה וקנס של כ-2,500 ש"ח, כלומר בכל המקרים האלה העניש בית הדין המשמעת בעונש לא חמור מהורדה בדרגה לתקופות של חודשים אחדים בלבד. גם מבקר המדינה מתח ביקורת על מידת הענישה המשמעתית וציין שעל התביעה במשטרה לדרוש עונשים חמורים מאלה שהיא נוהגת לדרוש וכן שעליה לבחון את יעילותו של עונש ההורדה בדרגה לתקופה ממושכת או לצמיתות.¹⁷³ ואזכיר: גם מתוך התיקים הסגורים שהמשטרה מקבלת ממח"ש ואין הם תיקי שימוש בכוח, רק במיעוט המקרים שוטר מועמד לדין משמעת.¹⁷⁴

שנית, יש חשש רב שמא מבחינת שוטרים אשר מורשעים בפלילים או בעבירות משמעת אין משמעות מעשית להרשעתם. מנתונים שפרסם מבקר המדינה בדו"ח משנת 2017 עלה שהמשטרה לא גילתה נחישות בטיפול משמעתי בשוטרים, ואפילו שוטרים שהורשעו בהליכים פליליים נותרו פעמים רבות בתפקידם. מבקר המדינה הצביע על כמה תופעות שאפשר להסיק מהן מסקנה זו: המשטרה לא ריכזה כלל נתונים על אודות הטיפול בשוטרים שהורשעו בפלילים, וציינה רק שבשנת 2015 שירתו בה 132 שוטרים שהורשעו בעבירות פליליות; מספר התיקים שהופנו במשטרה למסלול של הערת מפקד או הדרכת מפקד (במקום לבית דין למשמעת) גדל מאוד בשנים שקדמו לדו"ח המבקר, גם בתיקים ששוטרים לא

173 דו"ח מבקר המדינה 2017, שם, בעמ' 174.

174 ראו תרשים 8.

דיברו בהם אמת ואף תיאמו גרסאות. וכך, אף שעלה מספר התיקים אשר העבירה מח"ש למחלקת משמעת, לא עלה מספר כתבי האישום המשמעתיים.¹⁷⁵ כאמור, יסודיות הטיפול בתלונות כוללת איסוף די ראיות לזיהוי האחראי למעשה ולהענשתו וגם לשם הצעת תיקונים מערכתיים צופים פני עתיד. החששות שפורטו למעלה שמא גם הזרוע המשטרתית אינה פועלת ביסודיות מבחינה החקירה והאכיפה מבססים שוב את הצורך בהגברת עצמאותם של גורמי המשמעת במשטרה מהפיקוד הבכיר במשטרה וכן בהידוק הפיקוח הציבורי על מנגנונים אלה ובחיזוק שקיפותם. נוסף על כך, צריכה להיות משמעות להפרה של כללי משמעת מצד שוטרים, הן מבחינת שקילת התאמתם לתפקיד והסיכון של השאתם בתפקיד במבט צופה פני עתיד, הן מבחינת האפשרות להענשת השוטרים שעברו עבירות חמורות ופגיעה בקידומם, והן מבחינת חינוך והכשרה של שוטרים ויחידות בעייתיים. מלבד זה, על המשטרה לדווח לציבור על צעדיה בתחום זה.

מהירות

לא מתפרסמים נתונים רשמיים על הזמן הממוצע של בדיקת תלונה נגד שוטר, במח"ש או במשטרה. תשובת משרד המשפטים לבקשתי לפי חוק חופש המידע מעלה גם כי לא עקבו מעקב פנימי במח"ש אחר הזמן הממוצע לבדיקת תלונה (לשם השוואה, הרשות האמונה על התלונות החמורות נגד שוטרים בבריטניה כן מפרסמת את מספר ימי העבודה הממוצע לטיפול בתלונות).¹⁷⁶ פעילי החברה האזרחית טוענים שהזמן לכך ארוך מדי,¹⁷⁷ והרפורמה של שר המשפטים – שהוחלט עליה באוגוסט 2020, אשר נועדה להגדיל את כוח האדם במח"ש – אמורה לקצר זמן זה. בכל הנוגע לתיקים משמעתיים, ניכר שמנגנון העברת המידע ממח"ש למשטרה מאט את הטיפול. אם לדוגמה מוגש ערר על החלטה לסגור את התיק הפלילי ולהעבירו לטיפול משמעתי, מתברר שהמשטרה הייתה מקפידה את הטיפול בתיק (נציב תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות הביע ביקורת על כך).¹⁷⁸ דוגמה אחרת: מפסקי הדין שבית הדין המשמעתי של המשטרה מפרסם בתיקי שימוש בכוח עולה שבשנת 2018 פסק דין ניתן 25 חודשים בממוצע לאחר התלונה.

מהירות בדיקת התלונות תלויה כמובן במשאבי היחידות הבודקות: ככל שיש יותר חוקרים, כך אפשר לחקור מהר יותר. אולם גם הסרבול הביורוקרטי הכרוך בהעברת התיקים מאט את הבדיקה, בייחוד בכל הקשור בתיקים שמח"ש סוגרת ומעבירה למשטרה לבדיקת האפשרות לטיפול משמעתי. האם אין מקום להעביר מלכתחילה תלונות על מקרים לא חמורים או שאינם בסמכותה של מח"ש לטיפול של יחידת תלונות הציבור במשטרה, בפיקוחה של מח"ש? כפי שמסביר גראהם סמית' (Graham Smith), לא פעם במערך של

175 דו"ח מבקר המדינה 2017, לעיל ה"ש 17, בעמ' 219-239.

176 INDEPENDENT OFFICE OF POLICE CONDUCT, ANNUAL REPORT AND STATEMENT OF ACCOUNTS 2017/2018 (2018).

177 כך עולה למשל מריאיון עם נועה לוי, עו"ד בוועד הציבורי נגד עינויים בישראל (17.12.2018).

178 תמצית החלטה של נציבות תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות: "ביקורת על הפרקליטות בגין הימנעות הליכים לא סבירה בפרשת הונאה רחבת היקף" (28.7.2019) www.gov.il/BlobFolder/reports/28072019/he/28072019.pdf.

שתי רמות (כמו זה הקיים בישראל) יעיל שהגוף העצמאי (מח"ש) יקבל את כל התלונות ואז יחליט בנוגע לכל תלונה מי יחקור אותה – הוא או המשטרה. ההליך הפלילי אינו מתאים לתלונות קלות, אבל אין זה אומר שיש לגנוז את התלונות הללו, אלא יש לחקור אותן ביסודיות ולמצותן במהירות וביעילות. המשטרה יכולה לעשות זאת (בפיקוח של גוף חיצוני), ואפשר גם בסיוע של אמצעים אלטרנטיביים לפתרון סכסוכים כמו גישור, אשר בתלונות מסוימות עשויים לאפשר מיצוי חקירה מהיר, יעיל ומספק יותר מחקירה שגרתית.¹⁷⁹ ייתכן מאוד שלשם כך יהיה צורך להגדיל את כוח האדם במח"ש, כדי שיוכל לנתב תיקים אלה במהירות רבה למשטרה (לפי נתון שמסרה לי מח"ש, נדרשים לה כשלושה חודשים לטפל בתיקים שלכאורה אינם מגיעים לרף הפלילי). ייתכן שכך יהיה אפשר לחקור את התלונות הקלות יותר במהירות וביעילות רבות יותר.

שקיפות

תחום השקיפות מדגיש את הפער הגדול בין מידת שקיפותה של מח"ש ובין סגירותה המוחלטת של המשטרה בתחום מנגנוני הטיפול בתלונות ציבור ובבעיות משמעת. אומנם, יש מקום לשיפור גם בשקיפותה של מח"ש. ראשית, היקף הנתונים שמח"ש מפרסמת ירד מאז 2019, שאז היא החלה לפרסם את נתוני פעילותה בדו"ח של פרקליטות המדינה (לדוגמה, מח"ש הפסיקה לחשוף את שיעור ההצלחה של עררים על החלטותיה). יתרה מכך, טרם גובשו הנחיות של מח"ש בנוגע לאופן העמדת שוטרים לדין (פלילי או משמעתי), לדוגמה במקרים של שימוש בכוח או בעבירות של דיווחי כוזב של שוטרים, ולכן גם טרם פורסמו (מח"ש הצהירה בדיון בעתירה שהוגשה נגדה לכג"ץ שהיא בשלב מתקדם של גיבוש הנחיות כאלה),¹⁸⁰ והיא גם אינה מפרסמת נתונים טובים על תיקיה, למשל בפילוח לפי סוגי עבירות שימוש בכוח,¹⁸¹ לפי מאפייני מתלוננים, ועוד.¹⁸²

אולם כאמור למעלה, להבדיל ממח"ש שמפרסמת בסדירות נתונים על פעילותה, המשטרה אינה מפרסמת כמעט דבר על הטיפול בתלונות הציבור ובבעיות משמעת. ייתכן שהיעדרו של גוף אשר מאגד את הטיפול בנושא במשטרה, שלא לפי המלצות דו"ח פלמור, תורם להיעדר השקיפות בנושא. לפי היחידה הממשלתית לתיאום המאבק בגזענות, המשטרה אף טרם יישמה את החלטת הממשלה בעקבות דו"ח פלמור – לפרסם דו"ח שנתי של הליכים משמעתיים נגד שוטרים במקרים של אלימות או של מעשים פסולים על רקע גזעני.¹⁸³ את הנתונים שהבאתי כאן על המשטרה אספתי באמצעות בקשות חופש מידע. המשטרה אינה מפרסמת ביוזמתה נתונים פומביים על תלונות הציבור או על הטיפול המשמעתי בשוטרים

179 Smith, *Every Complaint Matters*, לעיל ה"ש 13, בעמ' 69-71.

180 בג"ץ 3335/18 הצלחה – התנועה הצרכנית לקידום חברה כלכלית הוגנת נ' המחלקה לחקירות שוטרים (נבו 31.7.2018).

181 האגודה לזכויות האזרח הגישה לבג"ץ עתירה בעניין זה. ראו: בג"ץ 5260/17 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' המחלקה לחקירות שוטרים (נבו 11.4.2019).

182 ראו לדוגמה רינת בניטה ואילה אליהו חומר רקע לדין ועדת הפנים והגנת הסביבה בנושא הטיפול בתלונות על עבירות שוטרים (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 25.5.2018).

183 דו"ח היחידה הממשלתית לתיאום המאבק בגזענות, לעיל ה"ש 97, בעמ' 81.

(מלבד פרסום פסקי הדין של בית הדין למשמעת). ייתכן שהירידה במספר התלונות ליחידת תלונות הציבור במשטרה קשורה לחוסר מודעות ליחידה הזאת ולפעילותה. ברור שנדרש שיפור רב בתחום השקיפות, הן מצידה של מח"ש והן מצד המשטרה.

מעורבות המתלוננים ונגישות הגשת התלונות

כבר הזכרתי למעלה את הביקורת שנמתחה על מח"ש על שהיא נוטה לראות בקלות רבה מדי תלונות כזנוחות כאשר אין היא משיגה את מי שהתלוננו במשטרה, כאמור עד שנת 2017 אף בלא לנהל מעקב אחר שליחת המכתבים למתלוננים לעניין זכאותם להגיש תלונה מפורטת.¹⁸⁴ מח"ש כנראה מתאמצת בשנים האחרונות להנגיש יותר את דרכי קבלת התלונות. לדוגמה, היא החליטה לתרגם את מסמכיה לערבית ולאמהרית,¹⁸⁵ מסוף שנת 2018 אפשר להגיש תלונה מקוונת, לרבות צירוף מסמכים רלוונטיים, ואף עלה אתר מקוון חדש שמאפשר הגשת תלונה למח"ש בערבית. נוסף על כך, באוגוסט 2020 החליט שר המשפטים להגביר את הנגישות באמצעות הוספת מוקד טלפוני ובאמצעות שכלול המחשוב של מח"ש. אלה מגמות חיוביות, אולם כאמור, את הירידה במספר התלונות הן למח"ש והן ליחידה לתלונות הציבור במשטרה אפשר להסביר בקשיים ובמכשולים הניצבים בפני מי שמבקשים להגיש תלונות, למרות ההמלצות בדו"ח פלמור, שיושמו חלקית בלבד, כגון הנגשת טופס ייעודי על ידי המשטרה להגשת תלונה למח"ש.¹⁸⁶ בהקשר זה יש לזכור שלא פעם המתלוננים הפוטנציאליים הם מאוכלוסיות מיעוט או מאוכלוסיות מוחלשות שנוטים להימנע מתלונות למשטרה, כפי שגילה דו"ח פלמור בנוגע ליוצאי אתיופיה.¹⁸⁷ קשיים אינהרנטיים במגע בין אוכלוסיות מוחלשות ובין רשויות המדינה נובעים משלל חסמים: חסמי מודעות וידע, סבך בירוקרטי וחסמים תפיסתיים, פסיכולוגיים ותרבותיים.¹⁸⁸ כפי שעולה מהמחקר על גופי בדיקת תלונות נגד שוטרים, כדי שייגשו מתלוננים פוטנציאליים את תלונותיהם יש לחזק את האמון שלהם במנגנון בדיקת התלונות, ולשם כך המערכת צריכה לסייע להם בהגשת תלונות ולהשרות ביטחון על המתלוננים שהמערכת ראויה לאמון.¹⁸⁹

מסיבות אלה חיוני להמשיך להתאמץ לשפר את נגישות המערכת הזאת, הן במח"ש והן במשטרה: מבחינת נגישות שפתית בשפות שאינן עברית ומבחינת קבלת הפנים של מתלוננים במח"ש ובמשטרה.¹⁹⁰ נוסף על כך, אין להסתפק בפנייה של מח"ש בדואר רשום אל מי שהתלוננו במשטרה, אלא יש לדרוש ממנה עוד פנייה לנפגע כאשר הדבר אפשרי –

184 פרשת אלקובי, לעיל ה"ש 165.

185 דו"ח פלמור, לעיל ה"ש 7, בעמ' 126; דו"ח היחידה הממשלתית לתיאום המאבק בגזענות, לעיל ה"ש 97, בעמ' 78.

186 דו"ח פלמור, שם, בעמ' 92; דו"ח היחידה הממשלתית לתיאום המאבק בגזענות, שם, בעמ' 81.

187 דו"ח פלמור, שם, בעמ' 91.

188 אבישי בניש ולירון דוד "זכות הגישה למנהל במדינת הרווחה: על (אי-)מיצוי זכויות חברתיות וחובת ההנגשה של החקיקה החברתית" משפט וממשל יט 395 (2018).

189 Smith, לעיל ה"ש 96.

190 השוו: Ferdik, Rojek & Alpert, לעיל ה"ש 43, בעמ' 109 (לעניין דרכים להעריך את איכותן של מערכות בדיקת תלונות).

בטלפון, בדואר אלקטרוני ואף אישית-פיזית. האינטרס של החקירה הוא ציבורי, ואין העניין הזה מתמצה במוטיבציה של הנפגע להתלונן.¹⁹¹

לסיכום חלק זה, שתי הרמות של מערכת בדיקת התלונות רחוקות מהגשמת העקרונות שהותוו בעולם כתנאי לחקירה אפקטיבית של תלונות נגד שוטרים (עצמאות, יסודיות, מהירות, שקיפות, מעורבות המתלוננים ונגישות המנגנון). בכחינת כל אחד מהעקרונות האלה ניכר שהזרוע המשטרית אפקטיבית פחות מהזרוע של מח"ש. למרות החסרונות שהוצגו בנוגע לאפקטיביות החקירה של מח"ש (כגון חשש מפגיעה בעצמאותה וליקויים ביסודיות חקירותיה), היא טובה מהזרוע המשטרית – במידת עצמאותה, יסודיותה, שקיפותה ונגישותה.

4. היעדר אחריות חדשה

בין שחקירת התלונות נגד שוטרים בישראל אפקטיבית ובין שלא, על דבר אחד קשה לחלוק: באיזון בין מערך בדיקת תלונות ששם דגש על ענישה ובין מערך ששם דגש על תיקון ארגוני, הקמת מח"ש ומיעוט העברת המידע בינה ובין המשטרה שמו את הדגש על ענישת שוטרים אגב התעלמות מצורכי המשטרה בתור ארגון. אין הכוונה כאן לויתור על ענישה או על חקירה לא נמרצת. הכוונה היא כי פסחה על ישראל מגמת האחריות החדשה שעליה דובר למעלה, בכל הקשור בטיפול בתלונות המתקבלות במח"ש לפחות. כאמור, כפי שעלה מדו"ח פלמור, אין גורם מתכלל אשר אחראי לבחינה כוללת של התלונות נגד שוטרים. כפי שהעיר מבקר המדינה, המשטרה גם אינה מרכזת מידע על שוטרים שהוגשו נגדם תלונות, שלא הבשילו לידי כתבי אישום פליליים או משמעתיים,¹⁹² וכך אין שום בחינה של השלכות מערכתיות או פיקודיות של תלונות אלה, גם אם אין להן השלכות פליליות או משמעטיות. ואזכיר: בשל הקושי מלכתחילה להגיש תלונה נגד שוטר ובשל אופיין של תלונות אלה (מילה כנגד מילה, קשיים ראייתיים), מבחינת האינטרס שיש למשטרה באיתור שוטרים בעייתיים, כשלים פיקודיים וכשלים מערכתיים במבט צופה פני עתיד, רצוי שהמשטרה תתייחס גם לפניות למשטרה שהועברו למח"ש אך נזנחו בידי המתלוננים וגם לתלונות שנסגרו בלא כלום ותנתח אותן. כאמור, סמכותה של מח"ש היא לחקור עבירות פליליות ועבירות משמעת של שימוש בכוח. לכן גם היא אינה נוקטת גישה הוליסטית (אף שנמסר לי ממח"ש כי יש לה כוונה להקים מערכת מחשוב שתאפשר גיבוש מסד נתוני תלונות אשר יהיה אפשר לשתף את המשטרה במסקנות העולות ממנו).

אם כן, מנגנון בדיקת התלונות נגד שוטרים בישראל יוצא קרח מכאן ומכאן: חקירה ואכיפה שהאפקטיביות שלהן רחוקה מהגשמת עקרונות החקירה האפקטיבית שהותוו בעולם וכן חוסר של ממש במנגנונים שיאפשרו רפורמות ארגוניות בעקבות התלונות. כך, מח"ש הולכת ומרכזת אליה את מרב התלונות, אך מח"ש מתמקדת בעיקר באכיפה ובענישה. לעומת זאת, המשטרה, אשר אמורה לעסוק בתיקון ארגוני ובחינוך השוטרים, אינה משתמשת בנתוני התלונות למח"ש (אף שבכל הנוגע לחומר המשטרתי, הוא מגיע ישירות למשטרה), וגם אין בה גורם מתכלל, הבודק את התלונות המתקבלות במח"ש ובמשטרה גם יחד ומנתח אילו

191 ראו פרשת חמדאן, לעיל ה"ש 35, פס' 5 לפסק דינו של השופט גרוסקופף.

192 דו"ח מבקר המדינה 2017, לעיל ה"ש 17, בעמ' 236.

מסקנות יש להסיק מכך בנוגע לארגון (הן מהתלונות המתקבלות והן מהתלונות הנדחות) ואילו מסקנות פרטניות אפשר להסיק מכך בנוגע להמשך שירות במשטרה או להמשך שירות בתפקידים מסוימים.

- מערך בדיקת התלונות בישראל על שתי רמותיו נופל אפוא ככל המוקשים העומדים בפני מנגנון בדיקת תלונות בדרכו לגישה הוליסטית אשר מממשת אחריותיות חדשה:
- המערך מתמקד בהטלת אחריות על השוטר היחיד, במקום לעסוק בפתרון בעיות מערכתיות, וכך מסתכן בתופעת רדיפת השוטר הזוטר וכן בפגיעה בשיתוף הפעולה של השוטרים עם המנגנון;
 - המערך הזה יוצר נתק בין הזרוע החיצונית – מח"ש ובין הזרוע הפנימית – המשטרה, וכך נפגעת האפקטיביות של שתיהן ומסוכלת האפשרות להשתמש בהן לתיקון בארגון;
 - המערך מתעלם מהאפשרות לפתור תלונות קלות באמצעות מנגנונים אלטרנטיביים יעילים ומהירים;
 - המערך אינו עושה דבר עם נתוני התלונות למח"ש (לרבות תיקי המשטרה שנוזחו והתלונות שנסגרו), וכך מסוכלת הקמת מערכת להתערבות מוקדמת (early intervention systems) שתסתמך על נתוניה, כמו במדינות אחרות;
 - המערך מסיר חלקית אחריות מהמשטרה, וכך היא אינה פועלת בצורה הטובה ביותר לתיקון מערכתית ולשיפור התנהלותם של שוטריה.

לדעתי, יש שתי אפשרויות מעשיות לפתרון החסר הזה. האפשרות הראשונה היא להטיל על גורם במשטרה את האחריות לבחון את נתוני התלונות ולהעריך אילו תיקונים נחוצים בארגון בגישה צופה פני עתיד. גורם כזה גם יקים מערכת להתערבות מוקדמת במקום שנתוני התלונות מתרעים על בעיה עם שוטר כזה או אחר או עם יחידה כזו או אחרת. ברור שגורם זה במשטרה יצטרך לפעול בפיקוח חיצוני של מח"ש או של גורם ממשלתי אחר ובשקיפות ציבורית רבה מזו הנהוגה במשטרה כיום. האפשרות השנייה היא להטיל את האחריות לכך על גורם חיצוני, דוגמת מח"ש (שכאמור כבר החלה, לדבריה, בצעדים ראשונים לקראת הקמת מאגר נתוני תלונות) או גורם ממשלתי אחר. האפשרות הראשונה עדיפה, מבחינת קבלת אחריות של המשטרה על תחום החינוך והתיקון הארגוני בקרבה, ועל כל פנים שתי האפשרויות עדיפות מן החלל הקיים בתחום זה היום.

סיכום

כפי שהסברתי במאמר, ישראל בודקת תלונות נגד שוטרים באמצעות מערכת ובה שתי רמות. המערכת הזאת אינה מקדמת את אחריותיותה של המשטרה במידה מספקת, והיא לוקה בגירעון אחריותיות. יש בעיות לא מעטות בטיפול בתלונות חמורות, כגון החשש שהצבעתי עליו מפני תופעת הרגולטור השבוי. אך הבעיה הגדולה יותר לדעתי היא דווקא בתלונות על מקרים חמורים פחות. ראשית, הטיפול בהן אינו אפקטיבי. מקצתן נסגרות במח"ש ונגנזות, אף שאולי היה אפשר לטפל בהן באמצעות גורמים אחרים, אילו הועברו אליהם מלכתחילה; ואחרות נסגרות במח"ש ומועברות לטיפול המשטרה או מוגשות למשטרה מלכתחילה, אך זו מטפלת בהן באמצעות גורמי חקירה לא עצמאיים וכמעט בהיעדר כל פיקוח חיצוני (ממשלתי או ציבורי). שנית, אין כל ניסיון לנקוט גישה הוליסטית שתשתמש בתלונות לא

רק להטלת אחריות על שוטרים אשר הפרו כללים אלא גם לצורך תיקון מערכתי במשטרה. כאמור למעלה, אין גורם מטעם המשטרה אשר אחראי לראיה כוללת של התלונות נגד שוטרים, ומרבית התלונות למח"ש נגזרות בלא שנשקלות מסקנות מערכתיות, בוודאי לא בידי המשטרה.

לסיכום, מערכת שתי הרמות לבדיקת תלונות נגד שוטרים בישראל מאופיינת בחקירה לא אפקטיבית דיה של התלונות המוגשות לכל אחת משתי הרמות של המערכת, הממשק בין שתי הרמות (מח"ש והמשטרה) בעייתי מאוד, ואין בה אף גורם שרואה דברים במבט כלל מערכתי ומנסה לקדם מנגנונים של אחריותיות משטרית חדשה בהסתמך על נתוני התלונות לשתי הרמות גם יחד. מהם הפתרונות לבעיות האלה? אילו רפורמות נחוצות? במקום לפרט על הרפורמות, מפאת קוצר היריעה, אצביע על כמה כיווני מחשבה:

1. בשל החשש מפני תופעת הרגולטור השבוי, חשוב להקפיד על שימור הלכה למעשה של עצמאות מח"ש ולהבטיח שלחצים מצד המשטרה לא יכוונו את מדיניותה. לעניין זה, יש לוודא שאופן המינוי של ראש מח"ש מבטיח את עצמאותו ולמצוא דרכים לחזקו ולתמוך בו במקרה של הפעלת לחצים מצד המשטרה, וכן יש להשלים את תהליך האזרח של מח"ש.
2. יש להגביר את העצמאות הארגונית וההיררכית של הגורמים האמונים על בדיקת תלונות ועבירות משמעת במשטרה, לדוגמה באמצעות מינוי של אנשים שמגיעים מחוץ למשטרה לתפקידי מפתח ביחידות אלה, למשל ראשות אגף משאבי אנוש במשטרה,¹⁹³ ובאמצעות תיקון דרכי מינוי הקבו"ד.
3. צריכה להיות משמעות להפרה של כללי משמעת מצד שוטרים, הן מבחינת שקילת התאמתם לתפקיד והסיכון של השארתם בתפקיד במבט צופה פני עתיד, הן מבחינת ענישת השוטרים שעברו עבירות חמורות ופגיעה בקידום, והן מבחינת חינוך והכשרה של שוטרים ושל יחידות בעייתיים.
4. יש להגביר את הפיקוח הציבורי על מנגנון בדיקת התלונות ועבירת המשמעת במשטרה באחת או יותר מהדרכים האלה: (א) הידוק הפיקוח הממשלתי, הציבורי והפרלמנטרי, כמפורט למעלה; (ב) שילוב של נציגי ציבור במנגנון הזה; (ג) הטלת חובת דיווח לגוף דוגמת מח"ש או פרקליטות המדינה, שיוכל לבדוק דו"חות סיכום של קציני בדיקה וקציני תלונות ציבור, ומתן זכות ערר לגוף זה למתלוננים על החלטות המשטרה בנושאי משמעת.
5. יש לשקול שמח"ש תעביר מלכתחילה בתוך זמן קצר (ואם יש צורך בכך, באמצעות כוח אדם רב יותר) את בדיקת התלונות על מקרים פעוטים או שאינם בסמכותה לטיפול של יחידת תלונות הציבור במשטרה, בפיקוחה של מח"ש. כאמור למעלה, ההליך הפיליאי אינו מתאים בהכרח לשם מיצוי הטיפול בתלונות קלות. ייתכן שהמשטרה היא הגורם המתאים יותר כדי לחקור תלונות קלות ולמצותן במהירות וביעילות, בפיקוח של גוף חיצוני.

193 הבאת אדם מחוץ למערכת עשויה לעורר התנגדות, ויש בה חסרונות ארגוניים, אך לתפקיד זה כבר הובא בעבר אדם מבחוץ – ניצב בדימוס ירון בארי.

6. על מח"ש להפגין גישה אקטיבית ונחושה לבדיקה יסודית של כל התלונות, באמצעות נקיטה מהירה של כל פעולות החקירה הנחוצות כשתלונות מתקבלות, וגם באמצעות חקירות יזומות, לדוגמה כאשר מצטברים נתונים על תלונות רבות בתחנה מסוימת לעומת תחנות אחרות דומות לה.
 7. יש לשקול להשתמש שימוש רב יותר באמצעים אלטרנטיביים לפתרון סכסוכים, כגון גישור, לשם מיצוי מלא ומהיר יותר של הטיפול בתלונות הקלות יחסית.
 8. יש להגביר את השקיפות הציבורית של כל מערכת הטיפול בתלונות הציבור נגד שוטרים, גם מצד הנתונים שמח"ש מפרסמת, אבל בייחוד בכל הנוגע לטיפול המשטרה – שכמעט אין נתונים בנוגע אליו. יש לחייב את המשטרה בפרסום דו"חות שנתיים על המנגנון הזה ולשקול פיקוח קבוע של הכנסת, של נציב תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות או של מבקר המדינה על מח"ש; וכן לשקול השתתפות פיקוח כזה גם על המנגנון המשטרה באמצעות הכנסת, מבקר המשרד לביטחון פנים או מבקר המדינה.
 9. חיוני להתאמן עוד להנגיש את מערכת בדיקת התלונות, בייחוד למיעוטים ולאוכלוסיות מוחלשות, הן ברמה הנבדקת על ידי מח"ש והן ברמה הנבדקת על ידי המשטרה. אף שהיה ככל הנראה שיפור בתחום זה בשנים האחרונות, יש להגביר את נגישות הטפסים והאתרים המקוונים בשפות אחרות שאינן עברית ולשפר את קבלת הפנים של מתלוננים במח"ש ובמשטרה, כדי שיהיה קל יותר להגיש תלונות. נוסף על כך, אין להסתפק בפנייה של מח"ש בדואר רשום אל מי שהתלוננו במשטרה אלא יש לדרוש ממנה לפנות לנפגע כאשר הדבר אפשרי – בטלפון, בדואר אלקטרוני ואף באיתור פיזי.
 10. יש לנקוט אמצעים של אחריותיות משטרתית חדשה בהסתמך על נתוני התלונות למח"ש ולמשטרה. האפשרות הראשונה היא להטיל על גורם במשטרה את האחריות לבחון את נתוני התלונות ולהעריך אילו תיקונים ארגוניים נחוצים בגישה צופה פני עתיד – בפיקוח חיצוני של מח"ש, של גורם ממשלתי אחר, של מבקר המשרד לביטחון פנים, של מבקר המדינה או של הכנסת. דו"ח פלמור המליץ שתעשה זאת מחלקת משמעת במשטרה. האפשרות השנייה היא להטיל את האחריות לכך על גורם חיצוני, דוגמת מח"ש או גורם ממשלתי אחר.
- בלא מערכת טובה יותר לבדיקת תלונות נגד שוטרים ימשיכו לקרות מקרים כמו המקרה של בימרו, בלא ששוטרים יישאו באחריות לכך ובלא תיקון מערכתי וארגוני. לכאורה מי שימשיכו להיפגע מכך יהיו בעיקר המיעוטים והאוכלוסיות המוחלשות בישראל. אולם גירעון האחריותיות, אשר מביא לאכיפת חוק לא שוויונית כלפי האוכלוסיות הללו, מכרסם בלגיטימציה של מערכת האכיפת החוק ובאמון שהיא זוכה לו מכל הציבור. לכן תיקון המנגנון לטיפול בתלונות נגד שוטרים נחוץ למערכת אכיפת החוק לא פחות משהוא נחוץ לנפגעים ממנה.

