

מדינת ישראל

משרד המשפטים

ייעוץ וחקיקה (ניהול ותפקידים מיוחדים)

29 יולי 2019

כ"ו תמוז התשע"ט

אל : משתתפי הישיבה

סיכום מפגש 2 – צוות לשיפור המענה לתלונות מצד ישראלים יוצאי אתיופיה

להלן סיכום המפגש השני של הצוות לשיפור המענה מצד ישראלים יוצאי אתיופיה, שהתקיים ביום 28.7.2019 בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ניהול ותפקידים מיוחדים), רוז נורי, וסגן המפקח הכללי למשטרת ישראל, ניצב אלון אסור.

משתתפים:

גב' עמית מררי, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי); גב' נורית ליטמן, המשנה לפרקליט המדינה (תפקידים מיוחדים); גב' קרן בר מנחם, ראשת מח"ש; גב' אילת אלישר, יועמ"ש משטרת ישראל; גב' מירי היבנר, ראש מחלקת משמעת במשטרת ישראל; מר אמיר רצון, סגן ראש אגף משאבי אנוש, משטרת ישראל; מר רועי ירמיהו, עוזר לסמפכ"ל משטרת ישראל; גב' מיכל פרידמן, עוזרת ראשת מח"ש; מר שלומי אברמזון, לשכת המשנה לפרקליט המדינה (תפקידים מיוחדים); מר גיל שפירא, ממונה ארצי על ייצוג אסירים, הסנגוריה הציבורית; גב' נועה מישור, הסנגוריה הציבורית; מר אווקה זנה, ראש היחידה הממשלתית לתיאום המאבק בגזענות, משרד המשפטים; גב' סוזן דסיקי, היחידה הממשלתית לתיאום המאבק בגזענות, משרד המשפטים; גב' רונית ברמן מכלס, אגף משמעת, נציבות שירות המבחן; מר אודי שגיא, ראש יעוץ בפרקליטות הצבאית; מר אבינעם סגל אלעד, ייעוץ וחקיקה (ציבורי-חוקתי); מר אהוד לנדאו, ייעוץ וחקיקה (ציבורי-חוקתי); מר איתמר שליסל, ייעוץ וחקיקה (ציבורי-חוקתי); גב' איה דביר, ייעוץ וחקיקה (ציבורי-חוקתי); גב' רבקה ליפשיץ, ייעוץ וחקיקה (ציבורי-חוקתי); גב' גבי פיסמן, ייעוץ וחקיקה (פלילי); גב' ליאנה מגד, ייעוץ וחקיקה (פלילי); גב' סוריא בשארה, ייעוץ וחקיקה (פלילי); גב' ענת אסיף, ייעוץ וחקיקה (ציבורי-מנהלי); מר יאיר גרדין, ייעוץ וחקיקה (ניהול ותפקידים מיוחדים); הדר אלעד בן הרוש, ייעוץ וחקיקה (ניהול ותפקידים מיוחדים).

עיקרי הדברים

במסגרת ישיבת הצוות השנייה, הוזמנו מספר גורמים להשמיע עמדתם:

1. עו"ד גיל שפירא – ממונה ארצי על ייצוג אסירים, הסנגוריה הציבורית;

מדינת ישראל

משרד המשפטים

2. עו"ד אווקה זנה - ראש היחידה הממשלתית לתיאום המאבק בגזענות ;
3. עו"ד רונית ברמן מכליס, ממונה על תחום פלילי והשעיות, אגף משמעת, נציבות שירות המדינה ;
4. עו"ד אודי שגיא, ראש יעח"ק בפרקליטות הצבאית.

הישיבה נועדה לשמוע גורמים אלו ולנסות לחלץ תובנות והצעות להמשך, בחלק מהישיבה נשמעו טענות כלפי משטרת ישראל ומח"ש, מבלי שניתנה האפשרות להגיב לטענות אלה, שכן – כאמור – התמקדנו בשמיעת הדברים ובניסיון ללמוד מהם לענייננו. לפיכך, האמור בסיכום זה אינו בבחינת מסקנות על אופן התנהלות המשטרה או מח"ש אלא ניסיון ללמוד מהדברים ששמענו, לענייננו אנו.

להלן נפרט מספר תובנות והצעות לפעולה, בארבעה תחומים עיקריים, כפי שהועלו בישיבה שהתקיימה: (א) יצירת גורם מתכלל לטיפול בהתנהלות פסולה של שוטרים ; (ב) ייעול והבניית אופן הטיפול בתלונות ; (ג) מעמדו של המתלונן בהליך הטיפול בתלונה ; (ד) היבטים ציבוריים נוספים.

להלן עיקרי הדברים :

א. יצירת גורם מתכלל לטיפול בהתנהלות פסולה של שוטרים

מדברי הסנגוריה הציבורית עלה כי נוכח העובדה שקיימים מספר גורמים המטפלים בתלונות ביחס להתנהלות שוטרים, ומאחר שאופני הטיפול האפשריים הם שונים ומגוונים, קיים קושי לעמוד על התמונה המלאה בכל הנוגע לטיפול המשטרה בהתנהלות פסולה של שוטרים, ולנהלים המנחים את מקבלי ההחלטות בתחומים אלו. פערי המידע מביאים לקשיים הן במעקב אחר הטיפול בתלונות על-ידי הגורמים השונים ועל-ידי המתלוננים עצמם, והן לקשיים בעמידה על הנתונים במלואם ומתן מענה מערכתי הולם. אדם המגיש תלונה שאינה מסתיימת בסופו של דבר בהגשת כתבי אישום על-ידי מח"ש, אינו יודע מה עלה בגורל הטיפול בתלונתו והצעדים שננקטו, ככל שננקטו, כלפי שוטר שהוגשה לגביו תלונה, באופן הפוגם באמון הציבור במערכת. בנושא זה עלו מספר הצעות אופרטיביות :

מינוי גורם מתכלל – הוצע לשקול מינוי גורם שיהיה אחראי על הטיפול הכולל בכל הנוגע להתמודדות עם התנהלות פסולה של שוטרים, שלנגד עיניו תהיה תמונת המצב המלאה. בהקשר זה הוצע, כי גורם זה יהיה ממונה על איסוף המידע בנושאים הבאים : תלונות אזרחים לסוגיהן מכל המקורות הקיימים ; הליכי הטיפול בתלונות ותוצאותיהם (כולל תלונות שנסגרו ולא הגיעו לכדי טיפול וסיבת סגירתן) ; מידע על אודות בדיקות פנימיות שנפתחו במשטרה נוכח מידע

מדינת ישראל

משרד המשפטים

שהתקבל ממקורות שונים, ותוצאותיהן; מידע על אודות הליכים פליליים ומשמעתיים לסוגיהם ותוצאותיהם, וכיו"ב. מובן, כי גורם זה ימונה מתוך המשטרה מהיחידה המתאימה לכך.

שקיפות ושימוש במידע – בישיבה הוצף פער במידע המועבר לציבור בנוגע לתוצאות טיפול בתלונות, והוצע לקבוע מנגנון של איסוף ופילוח מידע אשר ישוקף לציבור באופן שיוחלט.

ב. ייעול והבניית אופני הטיפול בתלונות

מן הדיון עלה כי קיימים מספר מישורים בהם ניתן לשפר את נהלי העבודה המסדירים ומבנים את אופן הטיפול בתלונות ואת אופן השימוש בכלים הפיקודיים והמשמעתיים. בתחומים אלו עלו מספר הצעות:

הגדרת קריטריונים להבחנה בין הליך פלילי ומשמעתי בין המשטרה למח"ש – נכון להיום קיימים במח"ש נהלים פנימיים המגדירים את הקריטריונים המבדילים בין מקרים בהם יש לטפל במישור הפלילי לבין מקרים בהם יש לטפל במישור המשמעתי. מן הדיון עלה הצורך במתן ביטוי פומבי לנהלים אלו, ועלה כי בימים אלו מתבצעת עבודה על טיוטת הנחיית פרקליט המדינה הכוללת את הקריטריונים האמורים, שטרם הבשילה לכדי הנחיה סופית. הוצע לפעול על מנת לקדם את הטיפול בהנחיה במהירות ככל שניתן.

קבלת החלטות זמניות על בסיס משמעתי במקביל לניהול חקירה הפלילית – כפי שהוצג בישיבת הצוות הראשונה, במצב הקיים המשטרה, ככלל, אינה מנהלת הליכים זמניים בציר המשמעתי והפיקודי, כלפי שוטרים שמתנהלת בעניינם חקירה במח"ש, מחשש לשיבוש חקירה. מדברי נציגי נציבות שירות המדינה וצה"ל עלה כי הן בנציבות והן בצה"ל ההליכים המשמעתיים הזמניים מנוהלים במקביל לקיומה של חקירה, וזאת בהתבסס על התשתית הראייתית המנהלית, שמטבעה היא חסרה [ביחס לרף הראייתי הנדרש בהליכים העיקריים במשמעת ובפליליים], בשלבים המוקדמים של בירור התלונות. כך, הליכים משמעתיים זמניים, שעניינם קבלת החלטות על העברה לתפקיד אחר או השעיה מתפקיד בזמן ניהול ההליכים, יכולה להתבסס בתחילת הדרך אך על המידע העדכני הקיים (למשל, המנגנון של השעיה דחופה בנציבות שירות המדינה), ובהמשך ניתן לקבל החלטות זמניות גם על בסיס תמצית חומר חקירה והמלצת הגורם החוקר, ומבלי להיחשף לכלל חומר החקירה. נציגי הנציבות וצה"ל הסבירו כי מאחר שההליך המשמעתי הזמני הוא הליך מנהלי, הוא אינו דורש בירור ראייתי מלא וניתן לבצעו גם במקביל לחקירה, ועל יסוד תמצית הראיות. מוצע לבחון כיצד ניתן להטמיע פרקטיקה דומה גם במשטרה, תוך תיאום עם מח"ש.

הגדרת אמות מידה לשימוש בכלים פיקודיים – על מנת לסייע בהבניית אמות מידה מאוזנות ואפקטיביות לשימוש בכלים הפיקודיים-מנהליים הקיימים בידי מפקדי המשטרה, הוצע לקבוע אמות מידה או נהלים שיסייעו בהבניית שיקול הדעת של המפקדים בהפעלת הכלים הפיקודיים שבסמכותם במקרים המתאימים לכך, בשוויון ובשקיפות לציבור. בסיכום ישיבת הצוות הראשונה סוכם כי המשטרה תציג נתונים בעניין זה בישיבת הצוות הבאה.

מדינת ישראל

משרד המשפטים

טיפול בהתבטאויות שוטרים – במסגרת הישיבה עלה כי התבטאויות פסולות של שוטרים אינן מגיעות לרף העבירה המטופל במישור הפלילי או המשמעותי, ולכן למעשה אינן מטופלות כלל. בעניין זה הוצע כי יגובש נוהל טיפול בהתבטאויות, באמצעות הכלים הרכים יותר, בין משמעותיים ובין פיקודיים מנהליים, שיאפשר מתן מענה מיידי ויעיל להתבטאויות פסולות של שוטרים על ידי המפקדים.

ג. מעמדו של המתלונן בהליך הטיפול בתלונה

בשיבה עלה מהדוברים כי במצב הקיים, אזרח המגיש תלונה על התנהגות פסולה של שוטר אינו מקבל מידע על תוצאות הטיפול בתלונתו. הדבר מביא לירידה באמון הציבור בהליכי הטיפול בתלונות, כאשר למעשה, גם במקרים שבהם התלונה מטופלת – פעמים רבות המתלונן אינו יודע על כך. במסגרת הדיון אף צוין כי במצב הקיים, בכל מקרה שבו מועברת תלונה ממח"ש לטיפול המשטרה, מעבירה המשטרה מכתב המפרט את אופן הטיפול, אך מידע זה ככל הנראה אינו מגיע בסופו של דבר אל המתלוננים. בעניין זה עלו מספר הצעות:

יידוע מתלוננים על תוצאות תלונותיהם – הוצע ליצור מנגנון באמצעותו אזרח שהגיש תלונה יקבל מידע על תוצאות הטיפול בה, ויוכל לברר את סטטוס הטיפול בה, בין אם טופלה במח"ש ובין אם טופלה במשטרה.

זכויות נפגעי עבירה – הוצע לשקול את האפשרות להחיל את הנורמות הנוגעות לזכויות נפגעי עבירה בהליך הפלילי גם על הליכים משמעותיים במשטרה, בהתאמות ובשינויים המחויבים. במסגרת הישיבה צוין כי סעיף 43א לחוק שירות המדינה (משמעת) קובע כי שר המשפטים, באישור ועדת החוקה, רשאי לקבוע כי הוראות חוק זכויות נפגעי עבירה יחולו על הליכים משמעותיים לפי חוק זה. בהמשך לכך הוצע לבחון האם וכיצד להחיל נורמות דומות על ההליכים המשמעותיים במשטרה.

שינוי הגדרות על מנת לתעדף את הטיפול בעררים – במסגרת הדיון עלתה האפשרות לשנות את ההגדרות של עבירות הכוללות אלימות של שוטרים באופן שיחלו עליהן המגבלות החלות על ערר בעיברות "פשע", היינו שמענה לערר יישלח בפרק זמן של חצי שנה.

ד. היבטים ציבוריים נוספים

הנגשת מידע על זכויות ואודות האפשרות להגשת תלונה – הוצע לקדם מהלכים של הגברת מודעות בקרב הציבור לזכויותיו במפגש עם שוטרים וכן לאפשרות להגשת תלונה במקרים של התנהגות פסולה של שוטר.

צוות משותף למיפוי פרקטיקות פסולות – היחידה לתיאום מאבק בגזענות פועלת לאיתור וזיהוי פרקטיקות פסולות בקרב שוטרים ועובדי ציבור. בהקשר זה הוצע להקים צוות משותף ליחידה ולמשטרה שבו יהיה ניתן להציף פרקטיקות מסוג זה ולדון בדרכים לטיפול בהן.

מדינת ישראל

משרד המשפטים

בתום הדיון, סיכמו המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ניהול ותפקידים מיוחדים) וסגן המפקח הכללי למשטרת ישראל, כדלקמן:

כאמור בפתח הדברים, הישיבה התמקדה בהקשבה לגורמים השונים - מבלי שנשמעה התייחסות מקצועית לטענות שהועלו - וניסיון לחלץ מתוך הדברים תובנות והצעות שעשויות לסייע בגיבוש מסקנות בהמשך הדרך. הדברים החשובים שהועלו ישמשו אותנו להמשך עבודת הצוות.