



משרד המשפטים

MINISTRY OF JUSTICE | وزارة العدل



דין וחשבון הצוות לבחינת המחלקה לחקירות שוטרים





דין וחשבון הצוות לבחינת המחלקה לחקירות שוטרים

חברי הצוות:

איתמר דוננפלד, מנכ"ל משרד המשפטים
שרון אפק, מנהל מערך ייעוץ וחקיקה, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה
השופט פרופ' עודד מודריק, סגן נשיא (בדימוס) של בית המשפט המחוזי תל אביב
השופט דוד רוזן, שופט (בדימוס) של בית המשפט המחוזי תל אביב בדימוס
ענת מייסד כנען, הסגורית הציבורית הארצית

יועץ מקצועי של הצוות וכותב הדו"ח - עו"ד ד"ר אלעד אופיר
מרכז עבודת הצוות - עו"ד רפאל דיין

תל אביב, טבת התשפ"ה, פברואר 2025

תוכן העניינים

6	תקציר עבודת הצוות לבחינת המחלקה לחקירות שוטרים
20	פרק 1. מבוא
21	1.1 הקמת צוות הבדיקה, מטרותיו ועיקרי פעולותיו
23	1.2 פירוט הישיבות והדוברים שהופיעו בפני צוות הבדיקה
26	פרק 2. רקע נורמטיבי
27	2.1 המחלקה לחקירת שוטרים - רקע כללי
28	2.2 העיסוק בטיפול המערכתי של מח"ש בעבירות שוטרים לאורך השנים 2000-2022
32	2.3 הממצאים העיקריים בעניין מח"ש מתוך דו"ח מבקר המדינה, מאי 2023
36	פרק 3. עיקרי עבודת הצוות
37	3.1 אתגרים מערכתיים ומבניים בטיפול הכולל בתלונות נגד שוטרים
37	3.1.1 כללי
37	3.1.2 טיפול מח"ש בתלונות
38	3.1.3 היעדר מסד נתונים שלם ומהימן
39	3.1.4 היעדר גורם האחראי לתכלול דרכי הטיפול במערך התלונות נגד שוטרים
40	3.1.5 נתונים נוספים שהתקבלו אצל הצוות בעניין אופן הטיפול בתלונות ע"י מח"ש
45	3.1.6 התייחסות הגורמים השונים לעניין הטיפול הלא ממצה בתלונות ע"י מח"ש ולמיעוט כתבי אישום
47	3.1.7 מסקנות הרוב
48	3.1.8 המלצות הרוב
49	3.1.9 עמדת והמלצת המיעוט
50	3.2 אתגרים תפקודיים ומבצעיים בעבודת מח"ש
50	3.2.1 כללי וממצאי המבקר
50	3.2.2 התייחסות הדוברים השונים לעניין האתגרים התפקודיים והמבצעיים
52	3.2.3 מסקנות רוב חברי הצוות
52	3.2.4 המלצות הצוות
53	3.3 עצמאות מח"ש וניגודי העניינים בעבודת מח"ש
53	3.3.1 כללי
54	3.3.2 ניגוד עניינים טבוע - טיעונים מכאן ומכאן
56	3.3.3 ממצאי ומסקנות עמדת הרוב



58	פרק 4. סוגיית עצמאות מח"ש והפרדה המבנית
59	4.1 בעיות הליבה כבסיס להצעה להפרדה מבנית וכינון גוף עצמאי לחקירת שוטרים
59	4.2 מדיניות אכיפה אחידה והתמודדות עם "תרבות החיפוי"
63	4.3 עמדת הרוב - הפתרון המוצע
64	4.4 השקפת רוב חברי הצוות (איתמר דוננפלד, עודד מודריק, דוד רוזן, ענת מייסד כנען)
68	פרק 5. דעת המיעוט
82	פרק 6. התייחסות הרוב להשקפת המיעוט
86	פרק 7. סיכום הדו"ח
90	פרק 8. חתימה
92	נספחים

משרד המשפטים

MINISTRY OF JUSTICE | وزارة العدل



תקציר עבודת הצוות לבחינת המחלקה לחקירת שוטרים



א. תקציר הקמת הצוות, מטרותיו ופעולותיו

1. ביום 26 ביוני 2023 מונה הצוות לבחינת המחלקה לחקירת שוטרים על ידי שר המשפטים, יריב לוין, והיועצת המשפטית לממשלה, גלי בהרב-מיארה. צוות זה הוקם בעקבות פרסום והמלצות דו"ח מבקר המדינה בנושא "הטיפול של מח"ש והמשטרה בעבירות שוטרים" ממאי 2023.¹

2. חברי הצוות הם:

- איתמר דוננפלד - מנכ"ל משרד המשפטים;
- שרון אפק - מנהל מערך ייעוץ וחקיקה, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה;
- השופט פרופ' עודד מודריק - סגן נשיא (בדימוס) של בית המשפט המחוזי תל אביב;
- השופט דוד רוזן - שופט (בדימוס) של בית המשפט המחוזי תל אביב;
- ענת מייסד כנען - הסנגורית הציבורית הארצית.

3. בהתאם לכתב המינוי, נקבע שהצוות יעסוק, בין היתר, במבנה מח"ש, ייעודה ושיוכה הארגוני; הליך מינוי מנהל מח"ש; שילוב מח"ש בטיפול המערכתי הכולל בתלונות נגד שוטרים; התמודדות עם ניגודי עניינים פוטנציאליים; משאבים וכלים הנדרשים לעבודת מח"ש; ופיקוח על פעילות מח"ש. כן נקבע כי הצוות ימסור דין וחשבון בתוך כ-3 חודשים ממועד התכנסותו. בעקבות פריצתה של מלחמת "חרבות ברזל" בחודש אוקטובר 2023 ומורכבות הסוגיות שנבחנו, נוצר עיכוב של מספר חודשים בעבודת הצוות, ולפיכך מועד הגשת הדו"ח נדחה.

4. מתודולוגיית עבודה הצוות כללה שלושה שלבים מרכזיים: (1) גיבוש הידע, הכולל איסוף וקריאת חומרים, שמיעת עדים וכיו"ב; (2) דיון, בחינת החלופות וההמלצות; (3) עריכת הדו"ח. הצוות התכנס לראשונה ביום 6 ביולי 2023. במסגרת זאת, התקבלו מספר החלטות, ובהן מועדי התכנסויות הצוות וזימון הגורמים השונים, שהופעתם לפני הצוות חשובה ורלוונטית לדעת חברי הצוות. בהתאם, הוכנה רשימת המוזמנים שיופיעו לפני הצוות.

5. ביום 24.07.2023 פורסם קול קורא לציבור כדי לקבל תגובות ופניות לשם הצגתן בכתב ובעל פה לפני הצוות. ואכן הגיעו לא מעט פניות ומידעים, שהצוות נדרש אליהם ובחן אותם. הצוות גיבש גם מדיניות פרסום, לפי נהל מס' 12 של היחידה הממשלתית לחופש המידע, כאשר מדיניות זו פורסמה כנדרש באתר משרד המשפטים, וכן פורסמו תוצרי הפעילות של הצוות בהתאם למדיניות הפרסום.²

6. לפני הצוות הופיעו שורה של גורמים רלוונטיים, ובכלל זה פרקליט המדינה המכהן ופרקליט המדינה הקודם, ראשת מח"ש הנוכחית, עובדים בתפקיד ועובדים לשעבר במח"ש, אנשי משטרה בכירים, חוקרי אקדמיה, נציגי מגזר שלישי, נציג לשכת עוה"ד ושופטת בית המשפט המחוזי בת"א.

7. בגדרי איסוף המידע נבחנו העקרונות הכלליים הבינ"ל ל"חקירה אפקטיבית" (עצמאות, היעדר משוא פנים, אפקטיביות ויסודיות, מהירות וכיו"ב), והמודלים השונים הקיימים בעולם לטיפול בתלונות נגד שוטרים. מלבד איסוף וקריאת חומרים בנושא, הצוות אף נעזר בחברת לקסידייל (Lexidale) לעריכת מחקר משווה שהתבסס על שאלון שהצוות ערך. זאת מתוך הבנה שמדינות

1 הטיפול של מח"ש והמשטרה בעבירות שוטרים (mevaker.gov.il).

2 <https://www.gov.il/he/Departments/General/iad-commettee>

רבות בעולם מתמודדות עם דילמות ואתגרים דומים, ומכאן חשיבות המחקר המשווה. לצד האמור, מטבע הדברים כל מדינה פועלת ליישום העקרונות הבינ"ל הכלליים באופן שונה אשר מותאם לבעיות הפרטניות הקיימות בכל מדינה, ולכן יכולת הלימוד מתוך המחקר המשווה מוגבלת.

8. בין החודשים יולי 2023 - ספטמבר 2024 נערכו 23 ישיבות צוות שהתפרסו על פני שעות ארוכות. הצוות הסתייע בעו"ד ד"ר אלעד אופיר - היועץ המקצועי של הצוות וכותב הדו"ח, ועו"ד רפאל דיין - מרכז עבודת הצוות. סייעו גם גורמים שונים של משרד המשפטים, ובהם עו"ד יעל קוטיק - משנה למנכ"ל משרד המשפטים, עו"ד יגאל שניידר ועו"ד שלומית מריטו בוקיה - ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים, עו"ד גיל שפירא ועו"ד נועה זעירא - הסנגוריה הציבורית.

9. בפברואר 2025 הסתיימה עבודת הצוות, עם חתימת דו"ח זה.

ב. תקציר הרקע הנורמטיבי

10. משרד מבקר המדינה בדק את הטיפול של מח"ש והמשטרה בעבירות שוטרים, ובמאי 2023 פרסם דו"ח מקיף. הביקורת בוצעה במח"ש, במשטרה, ובכלל זאת בית"ץ (היחידה לתלונות ציבור במשטרת ישראל), במחלקת משמעת, בביה"ד למשמעת ובמחלקת המתנדבים, וכן ביחידת העררים שבפרקליטות המדינה. בכל הקשור למערך הכולל לטיפול בעבירות שוטרים ולמח"ש עלו ממצאים בשני היבטים: האחד, מבניים ומערכתיים, המעלים קושי מבחינת עצמאות הגופים האמונים על טיפול בתלונות נגד שוטרים והטיפול המערכתי בנושא, והשני, ליקויים מהותיים, תפקודיים ומבצעיים, המצביעים על חולשה תפקודית ומבצעית, והמשליכים על תפקודה של מח"ש כיחידה מבצעית, עצמאית ויוזמת.

11. סוגיית הטיפול המערכתי בעבירות שוטרים עוררה ביקורת ציבורית בשנים האחרונות מצד גורמים שונים, ביחס לתפקודה של מח"ש, ובכלל זאת בנוגע לשיעור הנמוך של חקירות המגיעות לכדי מיצוי בתלונות אזרחים כנגד התנהלות פסולה של שוטרים, לסוגיית היעדר עצמאותה של מח"ש וניגודי עניינים בפעילותה (בין היתר, כתוצאה ממיקומה בתוך פרקליטות המדינה), היעדר מנגנון הפקת לקחים מבצעיים או פיקודיים, והיעדר מנגנון לריכוז נתונים אודות ההליכים המשמעתיים והמנהליים הננקטים כנגד שוטרים.



12. תמצית ממצאי ומסקנות מבקר המדינה:

להלן יפורטו תמצית מסקנות והמלצות מבקר המדינה הנוגעות למח"ש ולטיפול המערכתי בתלונות נגד שוטרים:

- ההמלצות שהועלו במרוצת השנים בוועדות ובדו"חות השונים לא גובשו לכדי תוכנית אשר תיתן מענה שלם לטיפול המערכתי בכלל התלונות נגד שוטרים.
- יש להבטיח את העצמאות ואי התלות של כל גורם האמון על ניהול הליכים בקשר להתנהלות שוטרים.
- השינויים הארגוניים שביצעה מח"ש טרם הבטיחו את העצמאות הנדרשת בשלושה היבטים מהותיים: (1) מפלג המודיעין במח"ש אינו אזרחי והוא מורכב משוטרים מושאלים בכך, יש פגיעה מובנית ביכולתם של אנשי המודיעין לפעול באופן עצמאי ולממש את אחריותם. (2) תלות תפקודית של מח"ש במשאבי המשטרה. (3) כפיפות מח"ש לפרקליטות המדינה עלולה בנסיבות מסוימות להציב אתגר הטומן בחובו ניגוד אינטרסים מבני.
- אלפי תלונות שהתקבלו במח"ש מדי שנה בגין טענות להתנהגות פסולה של שוטרים, בדוגות חומרה שונות, נגזרו ולא טופלו בהליך פלילי, משמעתי, ואף לא טיפול מערכתי-ארגוני.
- קיים חסר בולט בגורם מרכזי המתכלל את התלונות הרבות שהועברו לטיפול משמעתי או נגזרו ללא טיפול, וכפועל יוצא מכך אין בנמצא מסד נתונים, המאפשר קבלת תמונה מלאה בכל הנוגע לטיפול שנעשה באלפי תלונות מדי שנה.
- הטיפול בתלונות נגד שוטרים מפוצל בין גורמים רבים (מח"ש, מחלקת המשמעת, ית"ץ ועוד). לפיצול הארגוני של הטיפול במשטרה השפעות תפקודיות מהותיות: תפיסות תפקיד שונות; הקצאה שונה של משאבים; הבדלים בקשב של הגורמים השונים לנושא במסגרת מכלול תפקידיהם ומשימותיהם. כל אלו מקשים את הטיפול הכולל והאחיד בתלונות נגד שוטרים בכל רמות החומרה.
- אזרח אגף החקירות והמודיעין במח"ש לא הושלם. מפלג המודיעין מאויש עדיין בשוטרים מושאלים.
- סמכויות של חוקרי מח"ש בנושאים שונים ולוקים בחסר.
- מערך ההכשרות המקצועיות של חוקרי מח"ש הוא בעל תלות משמעותית במשטרה.
- חוקרי מח"ש תלויים בשיתוף הפעולה של המשטרה בכל הנוגע לקבלת גישה למידע חיוני, המצוי במערכות המידע של המשטרה.
- האמצעים הטכנולוגיים והמבצעיים של חוקרי מח"ש אינם מספקים ולוקים בחסר משמעותי אל מול האתגרים החקירתיים עימם מח"ש מתמודדת.
- המערכת הממוחשבת של מח"ש אינה מאפשרת פילוח ומידע חיוני מתכלל על תלונות.
- חלה ידידה בפעילותו של צוות חשיפה³, ובשנתיים האחרונות קיימת חולשה תפקודית של הצוות.

3 צוות זה הוא שלוחה ארצית באגף החקירות, ותפקידו לחקור עבירות של שחיתות וטוהר המידות. עיקר המידע לצוות זה מגיע ממפלג המודיעין במח"ש.

ג. עבודת הצוות

13. הצוות בעבודתו בחן את הליקויים שעליהם הצביע המבקר, וביקש להבטיח בהמלצותיו מתן מענה לבעיות היסוד ששבות ועולות לאורך השנים. להלן יפורטו ההיבטים העיקריים שעמדו בבסיס עבודת הצוות:

1. בהיבט המערכתי-מבני של מח"ש

14. מח"ש כוללת שני אגפים: אגף החקירות והמודיעין ואגף הפרקליטות. העומד בראש מח"ש הוא פרקליט בדרג של פרקליט מחוז, ועד עתה ראשי מח"ש באו מקרב עובדי הפרקליטות. אולם לנוכח מבנה היחידה, תפקידה וסמכויותיה, בין היתר, עולות שאלות בנוגע לכשירות הנדרשת למילוי התפקיד בהצלחה (האם הכשירות הנדרשת לעומד בראש הארגון היא בהכרח של פרקליט, או שמא יש צורך באדם בעל רקע, ניסיון והכשרה מתחום החקירות והמודיעין); לערובות הנדרשות להבטחת עצמאותו של מנהל מח"ש וכיו"ב.

15. ביחס לטיפול בתלונות נגד שוטרים, הטיפול המערכתי בנושא מעלה קשיים רבים. הצוות מצא כי תלונות רבות אינן מטופלות בכל המישורים הרלבנטיים מסיבות שונות. היעדר טיפול שלם ומערכתי וכן היעדר הסברים ושקיפות אודות גניזתן של תלונות כה רבות אשר, לעמדת רוב חברי הצוות, מביאים לפגיעה באפקטיביות פעילותה של מח"ש ולפגיעה משמעותית באמון הציבור במערכת אכיפת החוק.

16. ביחס להיבטים הארגוניים-מוסדיים של הטיפול המערכתי בתלונות נגד שוטרים, שבו ועלו, בין היתר, הקשיים הבאים: היעדר גורם האחראי לתכלול דרכי הטיפול השונות במערך; היעדר מסד נתונים מהימן ושלם המשקף את הטיפול בתלונות נגד שוטרים; וצורך בהבטחת הטיפול בתלונות נגד שוטרים ברמות השונות. הצוות מצא כי ריבוי הגורמים המטפלים בהתנהלות לקויה של שוטרים, מצריך טיפול מערכתי יעיל ומדויק יותר. בנוסף, סמכות ההעמדה לדין של מח"ש, שלפיה ככלל לא מטופלות על ידה תלונות הנוגעות לעבירות פליליות לכאורה של שוטרים, שעונשן הוא מתחת לשנת מאסר, יוצרת בעיה נוספת. כמו כן, היעדר הנחיה ומעקב אחר התיקים המועברים לטיפול יחידות אחרות במשטרה (כמו ית"צ) יוצרת אף היא פגיעה משמעותית במערך הטיפול בתלונות על התנהלות פסולה של שוטרים.

2. בהיבט התפקודי-מבצעי של מח"ש

17. הצוות סבור כי קיימת חולשה תפקודית ומבצעית של אגף החקירות והמודיעין של מח"ש, המשפיעה על תפקודו ועל תוצריו של כל הארגון. חולשה זו מתבטאת ביכולות החקירה הפרונטליות והיכולות הפורנזיות והמודיעיניות של האגף, ונובעת מהעובדה כי מדובר באגף הנדרש ליכולות מבצעיות ייחודיות, שבמסגרת ההסדרה הקיימת של מבנה מח"ש ומשאביה לא ניתן מענה הולם ומלא לצרכים המבצעיים הייחודיים הנדרשים (הן מבחינת גיוס כוח אדם מתאים, ציוד ואמצעים, וניהול העבודה השוטפת). כתוצאה מחוסר המענה הנדרש במסגרת הנוכחית, היחידה נאלצת להסתמך על משאבי המשטרה ותלויה בה, בין היתר, לצורך מיצוי החקירות והכשרת עובדיה, הסתמכות היוצרת תלות, וכתוצאה מכך, לעמדת הרוב, ניגוד עניינים מהותי, שכן תפקידה של מח"ש הוא לחקור את התנהלות השוטרים בהיבט הפלילי.



3. בהיבט העצמאות של מח"ש וניגודי העניינים בעבודתה

18. באופן עקרוני, הבטחת עצמאות מלאה ואי תלות של כל גורם האחראי על הטיפול בתלונות נגד שוטרים חיונית למניעת פגיעה קשה בשלטון החוק, ואף לעמדת הרוב צפויה לחזק את אמון הציבור במערכות אכיפת החוק.

19. לעמדת הרוב, כפיפותה של מח"ש לפרקליטות, והקשר ההדוק בין הפרקליטות למשטרה, מייצרים ניגודי עניינים מבניים בסוגיות שעלו והוצגו לפני הצוות. הצוות מצא כי קיימים ניגודי עניינים בעבודת מח"ש מול המשטרה בשני מישורים עיקריים: (1) מפל"ג מודיעין של מח"ש מורכב משוטרים מושאלים, ולאור חזרת שוטרים אלה למשטרה, ישנו חשש כי החלטותיהם אינן בלתי תלויות. כמו כן, נדרש שיתוף פעולה של המשטרה בהשאלת שוטרים למח"ש, דבר שמקנה למשטרה אפשרות השפעה על בחירתם של השוטרים שיעברו לעסוק בחקירת אנשי משטרה. (2) התלות התפקודית של מח"ש במשאבי המשטרה, הן בהיבטים חקירתיים כגון פורנזיקה או צורך בליווי משטרתי לפעולות מסוימות, והן בהיבטי ההכשרה המקצועית של חוקרי מח"ש, ומתן גישה למערכות מידע משטרתיות, מקיים קושי אינהרנטי לבצע את תפקידה נגד מי שמספק לה את המשאבים השונים. זאת, אף לאחר אזורי אגף החקירות במח"ש.

20. לשיטת רוב חברי הצוות לא ניתן להתעלם מניגוד העניינים ומהפגיעה בעצמאות מח"ש הנובעת מהמצב הקיים. נדרש למנוע את התלות התפקודית של חוקרי מח"ש במשאבי המשטרה, וזאת ניתן להשיג באמצעות פיתוח יכולות עצמאיות היכן שהדבר אפשרי או באמצעות יצירת הסדרים מחייבים מול המשטרה בתחומים הרלבנטיים (כדוגמת סוגיית המז"פ) שיבטיחו את פעילותה התקינה של מח"ש. כך יובטח שמח"ש תפעל באופן שאינו תלוי בשיתוף פעולה וולונטרי או ברצונה של המשטרה.

21. לדעת רוב חברי הצוות, היותה של מח"ש חלק מפרקליטות המדינה מקימה ניגודי עניינים מבניים בנסיבות מסוימות, ובכלל זאת:

1. **תיקי בכירים במשטרה** - יתכנו מקרים בהם על מח"ש לקבל החלטה על פתיחה בחקירה בעניינו של קצין משטרה בכיר אשר מצוי בקשרי עבודה קרובים עם בכירי הפרקליטות. מבקר המדינה ודוברים שהופיעו לפני הצוות סברו כי מציאות זו אינה מבטיחה את עצמאות מח"ש ואת יכולתה לקדם חקירות או להעמיד לדין קציני משטרה בכירים. יתרה מכך, הדבר מקים חשש לניגוד עניינים ופגיעה קשה באמון הציבור במערכות אכיפת החוק.

2. **אופן מינוי מנהל מח"ש וכפיפותו לפרקליט המדינה** - העומד בראשות מח"ש מקביל לפרקליט מחוז, ונמנה עם הפורום הניהולי הבכיר של הפרקליטות, הפועל בכפיפות לפרקליט המדינה. בנסיבות מסוימות, הדבר עלול לעורר ניגוד עניינים מובנה.

3. **"חקירות מתנגשות"** - הצוות מצא כי יתכנו מקרים שבהם הפרקליטות והמשטרה מקימות כוח משוימה משותף לצורך חקירה מסוימת (לרוב, רגישה ו/או משמעותית), ובמקביל, מוגשת למח"ש תלונה כנגד אחד החוקרים באותו תיק. במצב זה, פתיחה בחקירה על ידי מח"ש נגד השוטר החוקר עלולה לשבש את החקירה הפלילית שאותה מנהלת הפרקליטות. הסוגייה מגיעה במקרה כזה לפתחה של פרקליטות המדינה, הנדרשת להכריע בנושא חרף היותה צד מעורב בדבר, וקיומם של אינטרסים נוגדים, דבר הפוגע קשות באמון הציבור במערכת אכיפת החוק.

4. **ייצוג בהליכים אזרחיים** - תפקידה של מח"ש הוא לחקור ולהעמיד לדין שוטרים ככל שהדבר נדרש. במקביל, הפרקליטות, מייצגת את משטרת ישראל בתביעות אזרחיות המוגשות כנגדה, ולעיתים עוסקת באותם אירועים שנחקרים במח"ש (כלומר ביחידה אחרת של הפרקליטות). הצוות מצא כי מצב זה מייצר ניגוד אינטרסים מבני כאשר איסוף ראיות והגשת כתב אישום על ידי מח"ש עלולים להזיק להליך האזרחי אותו מנהלת מחלקה אחרת בפרקליטות. נוסף על כך, הדבר יוצר עמדות סותרות של הפרקליטות, שבכובעה האחד מתגוננת מפני התביעה האזרחית, ומכחישה את אותה התרחשות בה היא מטפלת בכובעה האחר, כגוף שאחראי על הגשת כתבי אישום והסקת מסקנות משפטיות.

5. **חקירת התביעה המשטרית ומעורבות הפרקליטות** - הפרקליטות באמצעות מח"ש אמונה על בדיקה וחקירת תלונות המוגשות כנגד התביעה המשטרית, אשר מונחית מקצועית על ידי הפרקליטות. כך, עלולים להיווצר מצבים שבהם מח"ש אמורה לחקור אירוע בו מעורבת הפרקליטות עצמה.

6. **ניגוד עניינים מבני** - מספר דוברים שהופיעו לפני הצוות ציינו כי מיקומה של מח"ש תחת הפרקליטות עלול לייצר ניגוד עניינים מבני. כחלק ממאבקם המשותף למיגור הפשיעה, הפרקליטות מסייעת בשוטרים לצורך מתן עדויות באופן תדיר. יתרה מכך, עבודתם השוטפת של הפרקליטים עלולה לייצר אצלם תפיסה חשדנית כלפי חשודים ונאשמים, אשר הופכים למתלוננים במח"ש. לפני הצוות נטען כי מצב זה מעורר חשש שהגדרת מח"ש כמחלקה בפרקליטות, מושכת אליה כוח אדם שאצלו מושרשת תפיסה חשדנית כלפי חלק ניכר מהמתלוננים למח"ש.

22. עמדת המיעוט הדגישה כי:

1. **"ניגוד העניינים" אליו מתייחסת דעת הרוב אינו בגדר מצב ייחודי למח"ש וקיים במקומות רבים נוספים, לאורכו ולרוחבו של השירות הציבורי.** אלו מצבים שבגדרם נדרשים משרתי ציבור לפעול בסביבה מורכבת של אינטרסים, הקשורים למילוי תפקידם המוסדי, והדבר גם מעוגן בפסיקת בג"צ (ראו בג"ץ 1711/24 **התנועה למען איכות השלטון נ' שר המשפטים** (פורסם בנבו, 8.9.2024)).

2. בדיוני הצוות התברר כי **ברוב המוחלט של תיקי מח"ש ההכרעות מתקבלות בגדריה של מח"ש**, ורק במיעוטם של התיקים נדרשת הכרעה של גורמים בכירים בפרקליטות המדינה או התייעצות עמם. כך שהחשש מהתנגשות אינטרסים כאמור מצומצם ממילא.

3. בהתאם למידע שנמסר לצוות, כי כבר כיום קיימים **מנגנונים ופתרונות פרקטיים** בהקשרים פרטניים, המספקים מענה באותם מקרים שמעוררים רגישות מיוחדת או שיש בהם היכרות עם הגורמים המעורבים (פוטנציאל לניגוד עניינים אישי).

4. לפי דעת המיעוט, ככל שטענה זו בדבר ניגוד עניינים תוביל ליצירת גוף עצמאי, הרי שיש בכך



פוטנציאל לפגיעה קשה בעצמאות מח"ש וביכולתיה לממש את מטרותיה, מטעמים שיפורטו בהרחבה בהמשך.

23. לנוכח המפורט לעיל, **מרבית חברי הצוות** מצאו כי מיקומה הנוכחי של מח"ש, התלות במשטרת ישראל והיות היחידה חלק מפרקליטות המדינה, מייצרים ניגודי עניינים, בנסיבות שונות, ומעוררים קושי מבחינת עצמאות הגופים האחראיים לבירור תלונות נגד שוטרים. ההשלכות העיקריות של המצב האמור הן פגיעה קשה בשלטון החוק ובאמון הציבור במערכת אכיפת החוק. בהקשר זה, ראוי לציין כי גם גורמים בכירים בפרקליטות המדינה, בעבר ובהווה, הכירו בכך שבמצב הנוכחי קיים ניגוד עניינים מבני וכי נסיבות שונות מייצרות סוגים שונים של ניגודי עניינים.⁴ ביחס לאחוז המקרים הקטן שבו נטען כי נוצרים ניגודי עניינים, ראוי לציין כי לא אחת מדובר בתיקים בעלי אינטרס ציבורי ופרופיל גבוה להם משמעות רבה, בין היתר, מבחינת אמון הציבור במערכת אכיפת החוק.

24. מסקנת רוב חברי הצוות היא שנדרש מענה מערכתי-מבני כדי להבטיח תפקוד תקין ועצמאי של מח"ש. בתבנית הקיימת, תפקוד מח"ש תלוי אקראית ביכולת אישית של ראשי מח"ש והפרקליטות ואינו מבטיח את העצמאות הנדרשת לפעולתה התקינה של מח"ש. שינוי מערכתי-מבני אף עשוי לחזק את אמון הציבור במערכת אכיפת החוק בכלל ומערכת חקירת עבירות שוטרים בפרט.

25. **עמדת המיעוט** סבורה כי היותה של מח"ש משויכת ארגונית לפרקליטות המדינה, וכפופה לפרקליט המדינה וליועצת המשפטית לממשלה, מבטיח את הגשמת ייעודה ומגן על עצמאותה באופן המיטבי, בוודאי בהשוואה למודל שבו מח"ש היא גוף עצמאי, נטול שיוך ארגוני. להשתייכותה של מח"ש לפרקליטות המדינה יתרונות מובהקים בכך שהיא חלק מגוף חזק, עצמאי מלחצים חיצוניים, א-פוליטי, בעל מעטפת מקצועית וארגונית חזקה, המחזיק במסורת, אתוס וראייה רחבה של מכלול השיקולים הקשורים לאכיפת החוק (זאת מבלי להקל ראש בקשיים עמם מח"ש מתמודדת כיום).

26. **לעמדת המיעוט, ניתוק מח"ש מהפרקליטות עלול לפגוע בצורה קשה ביכולות ובכשירות של מח"ש, וההשלכות של המהלך עלולות להיות חמורות מאד**, כגון: מדיניות לא אחידה ביישום הדין הפלילי ותורת האכיפה הפלילית; איבוד נקודות חוזקה רבות בממשק מול משטרת ישראל וגופי מדינה נוספים; בידוד של מח"ש ומנהל מח"ש מגוף הליבה המקצועי במדינה, במקרה הטוב, ובמקרה הרע - מינויו על בסיס שיקולים פוליטיים, וחשיפת מח"ש ללחצים פוליטיים קשים העלולים להשפיע על החלטות בתחום אכיפת החוק.

4 למשל, דבריו של פרקליט המדינה לשעבר, שי ניצן, וכן דבריו של המשנה לפרקליט המדינה לעניינים פליליים שלמה (מומי) למברגר.

27. עמדת מיעוט חברי הצוות הדגישה כי בכל מבנה פוטנציאלי של מח"ש תמיד תהיה הסתמכות מסוימת על משאבי המשטרה ולא ניתן למצוא פתרון שמקנה למח"ש משאבים מלאים (לדוגמה- תמיד צפויה הסתמכות על מז"פ). משכך ככל שמצב זה מכונה "ניגוד עניינים מהותי" הרי שהוא צפוי להישאר בכל הסדר. הציפייה שמח"ש תהיה עצמאית לחלוטין ושלא יידרש שיתוף פעולה מסוים עם משטרת ישראל היא ציפייה בלתי ריאלית שלא ניתן יהיה לקיימה בכל תרחיש עתידי גם כזה המוצע על ידי הרוב.

28. בהתייחס לנאמר בסיפא לסעיף 23 לעיל, עמדת המיעוט הדגישה כי כלל הגורמים הבכירים לשעבר בפרקליטות המדינה, גם כאלה שלכאורה הצביעו על ניגוד עניינים פוטנציאלי, היו תמימי דעים כי אין לנתק את מח"ש מהפרקליטות וכי מצב זה עולה בהרבה על המצב שמח"ש מנותק מהפרקליטות (ראו מכתבם של ראשי מח"ש לשעבר מיום 30.9.2024 המצורף כנספח ו' לדו"ח).

29. גם באשר למכתבו של אורי כרמל המוזכר בהערת שוליים 6 מטה, נשוב ונחדד כי עמדתו העדכנית של אורי כרמל כפי שהובאה במכתב בפני הצוות היא כי "מהבחינה הארגונית הבינ-זרועית, ההמלצה על ניתוק מח"ש מהפרקליטות יכולה, אולי, למי שאינו בעל ניסיון פרקטי בנבכי העניין, להיראות טוב "על הנייר": ברם, היישום של מהלך מורכב מעין זה, הואיל ומדובר בשינוי ארגוני מורכב ביותר, ההשלכות והקשיים הטמונים בו הם בלתי ניתנים כלל לצפייה. מדובר באקספרימנט שטרם נעשה כמותו; בסיכון שאסור לקחת אותו. **הסכנה המוחשית הכרוכה בתקלות ובקשיים הצפויים במהלך כזה אינם פרופורציונאליים לחשש הנקודתי, המתרחש אחת לדור** (הדגשה במקור). לחשש הנדיר הזה ניתן- וראוי- לתת מענה בנקל ביצירת מנגון אד הוק..."

30. לעמדת הרוב, הטענה שפרקליטות המדינה היא "גוף עצמאי, עצמאי מלחצים חיצוניים, א-פוליטי, בעל מעטפת מקצועית וארגונית חזקה..." אינה מבטלת את הקשיים הגלומים "באכסניה" הקיימת והליקויים ארוכי השנים בפעילות מח"ש⁵. בנוסף, בפני הצוות הוצגו מקרים, בין היתר, על ידי גורמים בכירים במח"ש, בעבר ובהווה, בהם נטען כי מח"ש אינה עצמאית מלחצים חיצוניים קשים במודל הנוכחי. הצעת המיעוט להשאיר את המצב על כנו תוך מציאת הסדרים "נקודתיים" למקרים של ניגוד עניינים ברור, אינה פותרת דבר. ניתן לכונן רשות עצמאית לחקירת שוטרים ולהעמדתם לדין. פשיטא שהרשות צריכה להיות נסמכת בסמוכות ראויים שיבטיחו את עצמאותה ואת יכולתה לפעול באופן תכליתי גם יחד. בהמשך הדו"ח הצבענו על הרכיבים השונים **מיוסדי חוק שבאורח מצטבר ובמימוש מלא יבטיחו עצמאות, אי תלות והעדר הטיה מובנית.**

5 הדברים מפורטים בהמשך הדו"ח ובאים לידי ביטוי, בין היתר, בדו"חות ביקורת רשמיים בעניין מח"ש שפורסמו לאורך השנים. להרחבה ראו להלן פרק 2.2 בנושא: העיסוק בטיפול המערכתי של מח"ש בעבירות שוטרים לאורך השנים 2000-2022 ופרק 2.3 בנושא הממצאים העיקריים בעניין מח"ש מתוך דו"ח מבקר המדינה, מאי 2023.

6 בין היתר, ראו המכתב המצ"ב בנספח ה' מטעם מנהל מח"ש דאז, מר אורי כרמל למשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים) בנושא: "התנהלות משטרת ישראל בעידן הנוכחי בממשקים עם מח"ש" (03.10.2017). זאת, בהמשך לדיון שנערך בנושא אצל פרקליט המדינה דאז מר שי ניצן.



ד. תקציר המלצות הצוות

31. חברי הצוות מסכימים שנקודת המוצא לגוף המטפל בעבירות שוטרים היא שהגוף יעוצב כך שיבטיח, בין היתר, את הדברים הבאים: עצמאות מלאה והפעלת שיקול דעת באופן בלתי תלוי וחסר פניות של הגורמים האחראיים על בירור תלונות כנגד שוטרים; ביטול התלות התפקודית במשטרה⁷; חיזוק אמון הציבור במשטרה, במערך הטיפול בעבירות שוטרים ומערכת אכיפת החוק בכללותה; שיפור יכולות תפקודיות ומבצעיות; וטיפול מערכתי ויעיל.
32. על בסיס האמור לעיל ממליצים רוב חברי הצוות על מספר צעדים אופרטיביים שייצרו את התנאים הנדרשים לתיקון הליקויים ארוכי השנים הנוגעים למערך הטיפול בתלונות נגד שוטרים, שנכון שיקבלו לוח זמנים למימוש ויישום ועיגון בחקיקה:

תקציר עמדת רוב חברי הצוות:

33. **כללי: אבן הראשה - עצמאות היחידה המטפלת בעבירות שוטרים והוצאתה מכפיפות פרקליטות המדינה - חברי הצוות רואים חשיבות עליונה בקיומה של יחידה ייעודית שתהיה אמונה על אכיפת החוק בעניינם של שוטרים ותבטיח טיפול כולל, יעיל ומערכתי בתלונות נגד שוטרים באופן אשר יגביר את אמון הציבור במערכת אכיפת החוק בכללותה. בנוסף, חברי הצוות מסכימים שנדרש להבטיח את העצמאות ואי התלות של כל גורם האמון על ניהול הליכים בקשר להתנהלות שוטרים. בהמשך לממצאי דו"ח המבקר והנתונים השונים שנאספו במסגרת ישיבות הצוות, ולנוכח הניסיון שהצטבר במהלך השנים שבהן הוכפפה מח"ש לפרקליטות המדינה, מרבית חברי הצוות סבורים כי מיקומה הנוכחי של מח"ש אינו מאפשר לה לממש באופן מיטבי את תפקידה ואת סמכויותיה כאמור לעיל.**
34. **לנוכח האמור, מרבית חברי הצוות הגיעו למסקנה כי נדרש לבצע שינויים בשיוך המוסדי והמבני הקיים, ובכלל זאת הוצאת מח"ש מכפיפות הפרקליטות, וכינונה כגוף עצמאי, כדלהלן:**

1. חברי הצוות: מר איתמר דוננפלד, השופט עודד מודריק, השופט דוד רוזן, ועו"ד ענת מייסד-כנען, ממליצים כי על היחידה בכללותה להיות גוף עצמאי, הן בהיבט החקירה והן בהיבט התביעה.

2. על יחידה כאמור להיות מוקמת מכוח חוק על מנת להבטיח את עצמאותה ולוודא שלא תושפע מלחצים והשפעות חיצוניים, וכן על מנת להבטיח את שיתוף הפעולה הנדרש מצד המשטרה. יתרה מכך, דבר חקיקה פרטני יסייע בחיזוק האמון הציבורי בגוף האמון על הטיפול בעבירות שוטרים, דבר אשר חיוני לתפקודה היעיל של היחידה, ויאפשר מתן הערובות המירביות הנדרשות להבטחת עצמאותה (בהיבט הסמכויות, התקציב, תהליך בחירת ופיטורי מנהל היחידה והעובדים בה, שקיפות ודיווח, הבטחת שיתוף

7 לדעת המיעוט לא ניתן לבטל לגמרי את התלות.

הפעולה של המשטרה וכיו"ב). נדרש שהחוק יתייחס לכלל ההיבטים שנסקרו לעיל, ועוד. לקונות שימולאו על דרך של סמכות מנהלית עלולות להוביל ללחצים אפשריים עם הקמת היחידה, ולהוביל לפגיעה בעצמאותה. תלונות נגד שוטרים שאינן מגבשות חשד לעבירות פליליות אך מעוררות חשש להתנהלות פסולה אחרת תיבחנה על ידי היחידה העצמאית ותועברנה על ידה לגוף הרלוונטי לצורך טיפול יעיל. היחידה תרכז ותתכלל את כל המידע בקשר לכל התלונות, הן אלו שיוותרו אצלה לטיפול, והן אלו שיועברו לטיפול במחלקת המשמעת של המשטרה וית"ץ. היחידה תנהל מאגר נתונים מלא ביחס לכל התלונות נגד שוטרים, תקבע את סדר הטיפול בהן תוך הנחיה והכוונה של הגורמים השונים, ניהול מעקב והפקת תובנות ומסקנות.

35. על היחידה להיות מוגדרת כיחידה מבצעית וכן לשמש כגורם האחראי על קבלת כלל התלונות נגד שוטרים ועל הטיפול בתלונות המעלות חשד לעבירות פליליות (תוך הרחבת סמכותה לכלל העבירות הפליליות, אף אלו שהעונש הקבוע בצידן מתחת לשנת מאסר).

36. על פי עמדת הרוב, מח"ש תוצא מהפרקליטות, ותוקם כגוף עצמאי בעל סמכויות חקירה ותביעה, היחידה תוגדר כיחידה מבצעית, ובהתאם לכך תוקצה עבורה המעטפת המבצעית והמנהלית המתאימה (להלן: "היחידה"). לצד זאת, ייקבעו הוראות מחייבות בדבר שיתוף הפעולה של המשטרה עם היחידה, לרבות מתן שירותים פורנזיים, גישה למערכות מידע ומודיעין והקצאת מקומות בהכשרות.

37. על היחידה שתוקם להיות מוגדרת כיחידה מבצעית על מנת לייצר את התנאים הארגוניים המיטביים לטיפול בליקויים התפקודיים והמבצעיים ארוכי השנים, ולספק את המעטפת הנדרשת בכלל ההיבטים (כוח אדם, יכולות, סמכויות וכיו"ב).

38. ביחידה זו תוקם **מחלקת ניתוב, בקרה ומעקב (נב"מ)**. כל תלונה של כל גורם כלשהו תועבר למחלקה זו, והמחלקה תשמש ככתובת לתלונות נגד שוטרים הן במישור הפלילי והן במישור המשמעת. אין בכך כדי למנוע את האפשרות לאזרח להתלונן גם במשטרה, אולם על המשטרה להעביר את התלונה למחלקת הניתוב, אשר תבצע בדיקה ראשונית וסינון של התלונות, והכל כדי לשמר את התמונה המערכתית. המחלקה תנתב את התלונה לגורמים השונים הן ביחידה והן מחוצה לה - במשטרת ישראל (הטיפול בעבירות משמעת ימשיך להתבצע במשטרה). בהמשך, המחלקה תבצע מעקב אחר כלל התלונות שהגיעו ליחידה, הן אלו שטופלו על ידה, והן אלה שהועברו לטיפול המשטרה - למחלקת המשמעת ולית"ץ. אם כן, **תכלול הטיפול בכלל התלונות יבוצע ע"י היחידה**, והיא תהיה אחראית על הקמת מאגר נתונים מהימן ושלם הכולל פילוח תלונות לפי תחנות משטרה, מרחב ומאפייני המתלונן והנילון. מערכת זו תרכז את כלל המידע הנוגע לטיפול בתלונות נגד שוטרים שמפוזר כיום בין מח"ש והמשטרה ותאפשר ניטור דפוסים ומגמות וקבלת תמונת מצב מערכתית.



39. ערר על החלטות בעניין סגירה של תלונה ואי העמדה לדין של היחידה⁸ יחולו ע"פ הוראות חוק סדר הדין הפלילי והתיקונים הצריכים לכך.
40. יבוצע **אזרוח מלא** גם של מפלג המודיעין, כך ששוטרים פעילים לא יעבדו יותר ביחידה ויובא לכדי סיום מודל ההשאלה. סמכויות מפלג מודיעין והגישו למערכות המידע יוסדרו בחוק.
41. לנוכח אופיה של היחידה, הכולל את הטיפול במלוא הליך אכיפת החוק החל משלב קבלת התלונה, בירורה וניהול החקירה וכלה בניהול ההליך הפלילי בבית המשפט, וכן לאור מורכבות התפקיד, סמכויותיו המגוונות והצורך לשמר עצמאות וחוסר תלות מול גורמים רמי דרג, מוצע כי **בראשות היחידה** יעמוד משפטן, שעסק במקצוע עריכת דין למעלה מ-10 שנים, בעל רקע וניסיון בחקירות ובמודיעין, במשפט פלילי, בניהול, הנהנה מיוקרה ציבורית ומקצועית, כפוף לכל ההסדרים שחלים על מינויים בשירות הציבורי (ניגודי עניינים, צינון וכו').
42. **מינוי מנהל היחידה** יתבצע ע"י מנגנון שיבטיח את העצמאות המלאה הנדרשת לראש היחידה. בהקשר זה נמצאו הבדלי השקפה מסוימים בין שלושה מחברי הצוות [איתמר דוננפלד, דוד רוזן ועודד מודריק (בפסקה זו: "שלושת חברי הצוות")] לבין חברת הצוות (הסניגורית הציבורית הארצית, ענת מייסד כנען).
43. לעמדת היחיד של הסניגורית הציבורית הארצית, על מנת להבטיח את עצמאות היחידה ובקרה אפקטיבית על פעילותה, יש להפקיד את מינוי מנהל היחידה ואת הפיקוח על עבודתה בידי ועדה ציבורית בראשות שופט בדימוס של בית המשפט העליון, לצד ארבעה חברים נוספים: נציג היועצת המשפטית לממשלה, מנכ"ל משרד המשפטים, נציג אקדמיה ונציג הסניגוריה הציבורית או ארגון אזרחי בעל ניסיון בייצוג נפגעי עבירות שוטרים.
44. עמדת שלושת חברי הצוות משקפת הסכמה עם הגישה העקרונית שיש לקיים ולעגן בחוק מנגנון מינוי ראש היחידה ומנגנון פיקוח ציבורי אך סבורים כי אין מקום ואין צורך לנקוב במנגנון מינוי ופיקוח מסוים ובזהות תפקודית מסוימת של חברי הגורם הממנה והמפקח. די בכך שייאמר שהמנגנון יהיה מנגנון בלתי תלוי העומד באמות המידה הנדרשות להבטחת עצמאות, שקיפות, אמון ציבורי ויעילות (כדוגמת ועדה ציבורית וכו'). כחלק מההכרח להבטיח את עצמאות ראש היחידה וחיוזוק אמון הציבור, לא יימנו עם חברי גורמים שלהם ניגוד עניינים בכוח ביחס למח"ש או אפילו מראית עין של ניגוד עניינים כזה (למשל הייעוץ המשפטי לממשלה). חבריו יכולים לכלול אנשי מקצוע חיצוניים כמו שופטים בדימוס, מומחים לענייני חקירות ומשפט, אנשי אקדמיה, חברה אזרחית וכיו"ב. בהתאם, שלושת חברי הצוות סבורים כי הרכב ועדת המינוי המוצע על ידי הסניגורית הציבורית הראשית אינו מספק את הערובות הנדרשות להבטחת עצמאות ראש היחידה ולחיוזוק אמון הציבור.

8 המדובר בערר על החלטות היחידה בכובעה כרשות חוקרת או תובעת ולא בהחלטותיה כגורם מנהלי מנתב.

45. **יש להבטיח כי עובדי היחידה ייבחרו בהליך פומבי ובהתאם לקריטריונים מוגדרים בהתאם לתפקידם. יש להבטיח כי לא ניתן יהיה להעסיק שוטרים מושאלים. ככל הניתן, עדיף כי החוקרים יגיעו מרקע שאינו משטרת. לצד האמור, בהינתן צורך להעסיק חוקרים בעלי רקע משטרת, יש לוודא כי נעשים ההסדרים המתאימים למניעת ניגודי עניינים (כדוגמת הסדרי צינון וכיו"ב).**
46. היחידה תגיש פעם בשנה דו"ח לוועדה לביקורת המדינה האוחזת בסמכויות הנדרשות, ובהמשך יפורסם לציבור לשם הגברת השקיפות.
47. היחידה תהיה כפופה **להנחיות כלליות** של היועצת המשפטית לממשלה ושל פרקליט המדינה, בשינויים המחויבים, בדומה לגופי אכיפת חוק אחרים.
48. במקרה של **חקירות מתנגשות** - בהעדר סדר עדיפות מוסכם תיערך פנייה לשופט בית משפט מחוזי בדימוס שיוסמך להכריע בעניינים אלה.

תקציר עמדת המיעוט:

49. מח"ש היא **שומרת סף**, האמונה על אחד התחומים הרגישים ביותר במדינת ישראל - טוהר המידות של שוטרי ישראל ועובדי השב"כ. ניתוק יחידת אכיפה פלילית מקצועית - בוודאי כזו העוסקת בתחומי הליבה של אכיפת החוק במדינת ישראל - מהמעטפת של היועצת המשפטית לממשלה ופרקליטות המדינה, עלולה להוביל לתוצאות קשות, ובראשן פוליטיזציה של מח"ש. אירועי התקופה האחרונה, ובהם חקירות רגישות של מח"ש שעוררו תגובות פוליטיות, מחדדים את הסיכון בעמדת הרוב. בהמלצת הרוב לא רק שלא יינתן מענה לקשיים הקיימים, אלא עלולים להיווצר קשיים חדשים וחסרי תקדים, והניתוק מהפרקליטות עלול, לכן, להיות בגדר בכייה לדורות.
50. אין חולק שבמצב הקיים קשיים ואתגרים רבים, וכי יש הצדקה לשינויים בדרכי פעולתה של מח"ש. **יחד עם זאת, המודל הנוכחי, במסגרתו מח"ש משויכת ארגונית לפרקליטות המדינה, וכפופה להנחיות פרקליט המדינה והיועצת המשפטית לממשלה, מגן על עצמאות מח"ש ומאפשר להגשים את ייעודה, והוא עדיף בהרבה על המודל המוצע בדעת הרוב.**
51. ההמלצה שמח"ש תהיה גוף עצמאי ללא "אבא" וללא דרכים ברורות למינוי מנהל מח"ש, תביא לוואקום שעלול להיות מנוצל לרעה ולהביא לפגיעה קשה במח"ש.
52. לא בכדי מחקר משווה מלמד כי במדינות העולם המערביות, המתמודדות עם סוגיות ומתחים דומים, **גופי התביעה נגד שוטרים הם חלק ממערכת אכיפת החוק הכללית ואינם גוף עצמאי ומנותק. לא בכדי, כלל ראשי מח"ש ופרקליטי המדינה לאורך השנים, ובהם כאלה שהם ביקורתיים מאד ביחס למח"ש כיום, מתנגדים להמלצה המרכזית של חברי הרוב. עמדתם זו אינה משקפת גישה שמרנית אלא היכרות אינטימית ועמוקה של מערכות המדינה ויחסי הגומלין ביניהן, וחשש אמיתי מהשלכות ההמלצה על מח"ש ועל עצמאות גופי אכיפת החוק.**



53. על כן, נכון שמח"ש תשאר במסגרת פרקליטות המדינה.
54. מח"ש חייבת להיות כפופה להנחיות היועצת המשפטית לממשלה ופרקליט המדינה **הכלליות והפרטניות כאחד**, בהיותה חלק ממערכת אכיפת החוק.
55. במקרה של חקירות מתנגשות, פרקליט המדינה הוא שצריך להכריע מתוך ראייה כוללת ואחודה של מערכת אכיפת החוק.
56. **יישום המלצות מסוימות של מבקר המדינה ושל הצוות יתרמו בהחלט לשיפור המצב -** לדוגמה הגדרת מח"ש כיחידה מבצעית, הבטחת השירותים הניתנים לה על ידי המשטרה ויצירת מנגנון משודרג לטיפול בכלל התלונות המשמעתיות המוגשות נגד שוטרי משטרת ישראל (לאו דווקא במסגרת מח"ש). **יש לקדם מהלכים חשובים אלה בהקדם ובלי קשר למודל הארגוני שיאומץ בסופו של יום.** כפי שיפורט להלן.
57. יש להגדיר את מח"ש כיחידה מבצעית ולהעניק לה את המעטפת הנדרשת לעבודתה תוך קביעת הוראות מחייבות בדבר שיתוף פעולה עם המשטרה. פעולות אלו יחזקו משמעתית את מח"ש במסגרת הקיימת.
58. **יש מקום להקים** מנגנון משודרג לטיפול בכלל התלונות המשמעתיות המוגשות נגד שוטרי משטרת ישראל. יחד עם זאת, העיסוק בנושאי משמעת הוא רחב מאד בהיקפו ומצוי בבסיסו בחצרם של גורמי משטרת ישראל, כחלק מהסמכות הפיקודית והניהול השוטף של המשטרה. **ריכוזו בידי מח"ש יביא לעירוב תחומים בין סמכויות פיקודיות-משטרתיות מובהקות לבין סמכויות של גורם אכיפת חוק חיצוני.** בהתאם, ריכוז כלל ההליכים המשמעתיים אמורים להימצא בידי גורם משטרתי (בדומה לאגף כוח האדם בצבא).
59. **אשר למינוי מנהל מח"ש,** סוגיה זו היא סוגיה קריטית לעצמאותה של מח"ש וליכולתה לתפקד. הניסוח הלקוני של המלצת הרוב אינו מספק את הערובות הנדרשות ואין לאפשר מצב שבו גורמים פוליטיים יובילו מינוי מפתח זה בתחום אכיפת החוק. את המינוי חייבים להוביל גורמים מקצועיים ועצמאיים ולא גורמים פוליטיים.

פרק 1

מבוא



1.1 הקמת צוות הבדיקה, מטרותיו ועיקרי פעולותיו

1. ביום 26 ביוני 2023 מונה הצוות לבחינת המחלקה לחקירת שוטרים על ידי שר המשפטים, מר יריב לוין, והיועצת המשפטית לממשלה, עו"ד גלי בהרב-מיארה. צוות זה הוקם בעקבות המלצות דו"ח מבקר המדינה בנושא "הטיפול של מח"ש והמשטרה בעבירות שוטרים" ממאי 2023. נקבע כי על הצוות לבחון את הליקויים שפורטו בדו"ח מבקר המדינה, לגבש דו"ח ובו תובנות והמלצות לפעולה, ולהגישן לשר המשפטים וליועצת המשפטית לממשלה. כתב המנוי מצ"ב **כנספח א'** לדו"ח זה.

2. חברי הצוות הם:

- איתמר דוננפלד - מנכ"ל משרד המשפטים;
- שרון אפק - מנהל מערך ייעוץ וחקיקה, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה;
- השופט פרופ' עודד מודריק - סגן נשיא (בדימוס) של בית המשפט המחוזי תל אביב;
- השופט דוד רוזן - שופט (בדימוס) של בית המשפט המחוזי תל אביב;
- ענת מייסד כנען - הסנגורית הציבורית הארצית.

3. בהתאם לכתב המינוי, הצוות עסק בנושאים הבאים:

(1) **מבנה מח"ש, ייעודה ושיוכה הארגוני** - הצוות עסק, בין היתר, בקשר בין אגף החקירות והמודיעין לבין אגף הפרקליטים, וכן בשאלת שיוכה הארגוני של מח"ש, ובכלל זאת כפיפותה לפרקליטות המדינה, ובחינת האפשרות לעצמאות מח"ש.

(2) **שילוב מח"ש בטיפול המערכתי הכולל בתלונות נגד שוטרים** - הצוות עסק בטענות הנוגעות לחולשת הטיפול המערכתי בתלונות נגד שוטרים, לרבות בתלונות המטופלות במח"ש, וביחס בין תלונות אלו לתלונות המטופלות במחלקת המשמעת וביחידת תלונות הציבור (ית"צ) במשטרת ישראל. במסגרת כך, נבחנה גם שאלת הבקרה על הטיפול בתלונות בכל אחד מהגופים, תכלול ואיסוף נתונים ביחס לתיקים העוברים ממח"ש למשטרת ישראל וממשקי העבודה בין גופים אלו.

(3) **התמודדות עם ניגודי עניינים פוטנציאליים** - על רקע הצורך להבטיח עצמאות מלאה של הגורמים המטפלים בתלונות נגד שוטרים, הצוות דן, בין היתר, בשאלת כפיפותה של מח"ש לפרקליטות, ביחסי העבודה בין הפרקליטות למשטרה, ובניגוד העניינים הפוטנציאלי כתוצאה מהכפיפות האמורה ומיחסי העבודה בין גופים אלו. בנוסף, נבחנה גם תלותה של מח"ש במשאבי המשטרה בעת עבודתה, וניגוד העניינים הפוטנציאלי שעלול להתעורר עקב כך.

(4) **משאבים וכלים הנדרשים לעבודת מח"ש** - הצוות בחן את יכולותיה התפקודיות והמבצעיות של מח"ש, והכלים הנדרשים לעבודתה לצורך הגשמת ייעודה. במסגרת כך נבחנו, בין היתר, הצורך באמצעים טכנולוגיים, גישה למערכות מידע, מערכות עבודה ואיסוף נתונים, הכשרות וכשירות מבצעית נדרשת וכיו"ב.

(5) **פיקוח על פעילות מח"ש** - הצוות בחן את מנגנוני הפיקוח הקיימים כיום על עבודת מח"ש, ודן בצורך, בחסרונות וביתרונות, ובחלופות האפשרויות לעניין זה.

(6) **הליך מינוי מנהל מח"ש** - הצוות דן בהליך מינוי מנהל מח"ש, ובמסגרת זו גם בפרופיל וברקע

המקצועי הנדרש עבור תפקיד מנהל מח"ש.

4. נקבע כי הצוות ימסור דין וחשבון בתוך כ-3 חודשים ממועד התכנסותו. עבודת הצוות התעכבה הן על רקע מורכבות הסוגיות שנדונו והן עקב פריצת מלחמת "חרבות ברזל" באוקטובר 2023, ולפיכך מועד הגשת ההמלצות נדחה.

5. מתודולוגיית עבודה הצוות כללה שלושה שלבים מרכזיים: (1) גיבוש הידע, הכולל איסוף וקריאת חומרים, שמיעת עדים וכיו"ב; (2) דיון, בחינת החלופות וההמלצות; (3) עריכת הדו"ח. הצוות התכנס לראשונה ביום 6 ביולי 2023. במסגרת זאת, התקבלו מספר החלטות, ובהן מועדי התכנסויות הצוות וזימון הגורמים השונים, שהופעתם לפני הצוות חשובה ורלוונטית לדעת חברי הצוות. בהתאם, הוכנה רשימת המוזמנים שיופיעו לפני הצוות.

6. ביום 20.07.2023 קיבל הצוות החלטה בדבר **מדיניות פרסום לפי נוהל מס' 21 של היחידה הממשלתית לחופש המידע**, שבמסגרתה נקבעו תכני ה"מידע מקדים" של עבודת הצוות שיפורסמו באתר משרד המשפטים, ובהם: כתב המינוי; סדרי עבודת הצוות; שמות חברי הצוות ומומחיותם; דרכים לשיתוף הציבור; לו"ז צפוי לסיום העבודה; פרטי מרכז ויועץ הצוות. כן נקבעו כללי העבודה לעניין מידע הנוצר ע"י הצוות ומתעד את עבודתה (פרוטוקולים); חומרים שהומצאו לצוות; תוצרי הצוות. החלטה זו מצ"ב **כנספח ב'** לדו"ח זה, כפי שפורסמה באתר משרד המשפטים כנדרש.

7. ביום 24.07.2023 פורסם באתר משרד המשפטים **"קול קורא"** לציבור, ובו הסבר על הקמת הצוות, פרטי חברי הצוות, הנושאים בהם עוסק הצוות, ובמסגרתו פנייה לציבור בנוסח הבא: "כל המבקש להעביר לצוות מידע רלבנטי בנושאים לעיל מתבקש לפנות בכתב ולמסור את עיקרי הדברים. כל המבקש להופיע לפני חברי הצוות מתבקש לנמק הבקשה ולהציג תמצית הדברים בכתב על מנת שניתן יהיה לשקול את הבקשה".

8. מלבד הפניות היזומות של הצוות, לצוות הגיעו כ-20 פניות, כשבחלקן חומרים ומסמכים רבים, ובחלקן בקשות להופעה לפני הצוות. פניות אלה נבדקו היטב ע"י יועץ הצוות, והצוות קיבל החלטות שעניינן את מי מהפונים הללו יש לזמן כדי להופיע לפני הצוות, באילו חומרים יש לעשות שימוש, ואילו פניות פחות רלוונטיות לעבודת הצוות. חלק מהחומרים הרלוונטיים והפונים שהופיעו כתוצאה מה"קול קורא" יוצגו להלן במסגרת מממצאי הדו"ח.

9. בנוסף, הצוות בחן באופן כללי את העקרונות הכלליים הבינ"ל ל"חקירה אפקטיבית" (עצמאות, היעדר משוא פנים, אפקטיביות ויסודיות, מהירות וכיו"ב) וכן את המודלים השונים לטיפול בתלונות נגד שוטרים הקיימים בעולם וגיבש שאלון מפורט כדי לבחון כיצד נראים ומוסדרים במדינות רלבנטיות מודלים עצמאיים יותר לטיפול בתלונות נגד שוטרים מהקיים בארץ (שכן חולשות



וחוזקות המודל הנהוג בארץ נדונו רבות במהלך השנים, כפי שיוצג בפרק הבא), וזאת לצורך ביצוע **מחקר משווה** במצב הנוהג בארבע מדינות רלוונטיות בעולם (מדינות מפותחות ב OECD, מדד דמוקרטיה דומה, מדד אמון הציבור דומה ועוד). כל זאת כדי להכיר וללמוד אלו מגננונים קיימים וכיצד פועלות מדינות שונות בכל הקשור לטיפול בתלונות נגד שוטרים. במסגרת המחקר הועברה התייחסות גם בנוגע למיקומו ועצמאותו של הגוף המטפל במדינת היעד. לצד האמור, חשוב לציין כי היכולת ללמוד מתוך המחקר המשווה מוגבלת שכן כל מדינה פועלת ליישום העקרונות הבינ"ל הכלליים באופן שונה אשר מותאם לבעיות הפרטניות הקיימות בכל מדינה. הצוות נעזר בחברה חיצונית (לקיסדייל) לצורך מחקר משווה זה. מלבד האמור, נאספו ונקראו חומרים נוספים המספקים סקירה בין-לאומית רלבנטית.

10. יובהר כי לצוות הבדיקה לא היו נתונות סמכויות חקירה מכוח הדין. נקודת המוצא של הצוות היא, כאמור, דו"ח מבקר המדינה ממאי 2023, וכן דו"חות קודמים שבוצעו לאורך השנים בעניין מח"ש. בדיקת הצוות נסמכה בעיקר על לימוד הדו"חות, תשאול המופיעים השונים לפני הצוות, קבלת מסמכים וחומרים שונים, עיבוד החומר והגעה למסקנות. יצוין כי לאורך כל תקופת עבודתו של צוות הבדיקה, הצוות זכה לשיתוף פעולה מצד הגורמים שהוזמנו להופיע לפני הצוות, וכל מי שהוזמן לשוחח לפני הצוות, וכל מי שביקש להופיע לפני הצוות והיה רלוונטי לעבודתו - קיבל את יומו, הופיע, מסר את מסמכיו ואמר את דבריו, כך שהצוות התרשם כי קיבל תמונה, שיש בה כדי לשקף את המציאות כהוויתה.

1.2 פירוט הישיבות והדוברים שהופיעו לפני צוות הבדיקה

11. בין החודשים יולי 2023 - ספטמבר 2024 נערכו 23 ישיבות צוות שהתפרסו על פני שעות ארוכות. הצוות הסתייע בעו"ד ד"ר אלעד אופיר - היועץ המקצועי של הצוות וכותב הדו"ח, ועו"ד רפאל דיין - מרכז עבודת הצוות. סייעו גם גורמים שונים של משרד המשפטים, ובהם עו"ד יעל קוטיק - משנה למנכ"ל משרד המשפטים, עו"ד יגאל שניידר ועו"ד שלומית מריטו בוקיה - ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים, עו"ד גיל שפירא ועו"ד נועה זעירא - הסנגוריה הציבורית.

12. בפברואר 2025 הסתיימה עבודת הצוות, עם חתימת דו"ח זה.

13. עבודת הצוות הוקפאה בין החודשים אוקטובר - דצמבר 2023 בשל פרוץ מלחמת "חרבות ברזל".

14. במהלך חודש ינואר 2024 התחדשה עבודת הצוות, ובחודשים ינואר - ספטמבר 2024 התקיימו 9 ישיבות צוות נוספות, שמרביתם הוקדש לדיון הצוות בחלופות השונות למרכיבי הבעיה במצב הקיים, לפרקי דו"ח זה, ולגיבוש המסקנות וההמלצות של הצוות.

15. לצוות היה חשוב כי הגורמים שיופיעו לפני הצוות יציגו תמונה רחבה בכל ההיבטים הקשורים לכתב המינוי ולעבודת מח"ש. בכלל זאת, הופיעו לפני הצוות בכירי מח"ש בהווה ובעבר, נציגי משטרת ישראל, נציגי פרקליטות המדינה, חוקרים מהאקדמיה, חוקרים ממכונים פרטיים, פעילים באגודות לשמירת זכויות האזרח ופעילים בעמותות פרטיות שונות, עורכי דין פרטיים, נציג לשכת עוה"ד, גורמי מחקר משווה, שופטת של ביהמ"ש המחוזי בת"א ועוד. כל בקשה להופעה לפני הצוות נבחנה היטב, ובהתאם גובשה רשימת המוזמנים.

16. להלן פירוט הישיבות והדוברים שהופיעו לפני הצוות:

- א. מפגש 1, 06.07.2023: היכרות, קביעת סדרי עבודה ומוזמנים.
- ב. מפגש 2, 19.07.2023: עו"ד קרן בר מנחם - מנהלת מח"ש; דובי שרצר - מנהל אגף חקירות במח"ש לשעבר.
- ג. מפגש 3, 20.07.2023: חה"כ משה סעדה - סגן מנהל מח"ש לשעבר ומ"מ מנהל מח"ש לשעבר; עו"ד גיל שפירא - מנהל מחלקה בסנגוריה הציבורית.
- ד. מפגש 4, 24.07.2023: ד"ר גיא לוריא - חוקר במכון הישראלי לדמוקרטיה; א', עובד במח"ש לשעבר.
- ה. מפגש 5, 26.07.2023: דובי שרצר - מנהל אגף חקירות במח"ש לשעבר; עו"ד שאדי סרוג'י - נציג לשכת עוה"ד.
- ו. מפגש 6, 30.07.2023: פרופ' באדי חסיסי - ראש המכון לקרימנולוגיה באונ' העברית; עו"ד מומי למברגר - המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים).
- ז. מפגש 7, 24.08.2023: עו"ד גיא אשר - ראש מבת"ן; וכן טיפול הצוות בנושא ה"קול קורא".
- ח. מפגש 8, 31.08.2023: עו"ד תומר גונן - עו"ד פרטי; פרופ' יואב ספיר, פרופ' דנה פוגץ, פרופ' מיכל טמיר - פורום המרצים והמרצות למען הדמוקרטיה.
- ט. מפגש 9, 04.09.2023: ירון וילנאי - ראש אגף חקירות ומודיעין במח"ש לשעבר; עו"ד דבי גילפוי, עו"ד אלונה קורמן, עו"ד רינה איילין גורליק - הוועד נגד עינויים והאגודה למען זכויות האזרח בישראל.
- י. מפגש 10, 06.09.2023: עו"ד קרן בר מנחם - מנהלת מח"ש.
- יא. מפגש 11, 11.09.2023: עובד במח"ש; טל כגן ונדיה צימרמן - נציגות חברת לקסידיל.
- יב. מפגש 12, 13.09.2023: עו"ד פיני פישלר - עו"ד פרטי; עו"ד אייל אבולפיה - עו"ד פרטי; עו"ד אלעד מן - יועמ"ש עמותת הצלחה.



- יג. מפגש 13, 14.09.2023: נציגי משטרת ישראל: ניצב בועז גולדברג - ראש אמ"ש, תת ניצב אלעזר כהנא - יועמ"ש, סנ"צ דנה ימין חה - רמ"ח משמעת, רפ"ק אבישגזקן ויסנבר - ע' ראש אמ"ש, סנ"צ חן כינור - רמ"ד תלונות ציבור וחופש מידע, נצ"מ שירה דה פורטו - משנה ליועמ"ש. תמר הכהן - ע' יועמ"ש.
- יד. מפגש 14, 26.09.2023: עו"ד עמית איסמן - פרקליט המדינה; עו"ד שי ניצן - פרקליט המדינה לשעבר.
- טו. מפגש 15, 18.01.2024: קביעת מתודולוגיית העבודה על הדו"ח הסופי, וכן החלטה בדבר מבנה הדו"ח.
- טז. מפגש 16, 15.02.2024: דיון בפרקי הדו"ח.
- יז. מפגש 17, 22.02.2024: דיון בפרקי הדו"ח; כב' השופטת ד"ר מיכל אגמון גונן, ביהמ"ש המחוזי בת"א; רפ"ק שלומי אנג'ל, ראש מפלג מודיעין במח"ש.
- יח. מפגש 18, 14.03.2024: דיון בפרקי הדו"ח.
- יט. מפגש 19, 21.03.2024: דיון בפרקי הדו"ח, וכן דיון בחלופות ובחירת החלופה הסופית.
- כ. מפגש 20, 16.04.2024: חה"כ משה סעדה - מ"מ מנהל מח"ש לשעבר; וכן דיון בפרקי הדו"ח.
- כא. מפגש 21, 17.06.2024: דיון בפרקי הדו"ח.
- כב. מפגש 22, 25.07.2024: דיון בפרקי הדו"ח.
- כג. מפגש 23, 29.09.2024: עו"ד ערן שנדר, פרקליט המדינה לשעבר ומנהל מח"ש לשעבר; וכן דיון בפרקי הדו"ח.

פרק 2 דקע נורמטיבי



2.1 המחלקה לחקירת שוטרים - רקע כללי

17. המחלקה לחקירות שוטרים (להלן: **"מח"ש"**) הוקמה בשנת 1992 בפרקליטות המדינה תחת משרד המשפטים. מח"ש פועלת מכוח סעיפים 49ט ו-49יא לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971. עד להקמתה של מח"ש, נחקרו שוטרים שנחשדו בביצוע עבירה פלילית בידי האגף לחקירות פנים של המשטרה⁹. מטרתה של מח"ש הן לסייע בשמירת טוהר המידות בקרב אנשי המשטרה, וכן להגביר את אמונו של הציבור במשטרה¹⁰.

18. **בסמכות מח"ש לחקור חשד לעבירה שבוצעה על ידי שוטר, שהעונש הקבוע בצדה הוא מעל לשנת מאסר, ובמקרים המתאימים להגיש כתב אישום. מח"ש חוקרת ומגישה כתבי אישום במגוון עבירות שוטרים** שנעשו בתפקיד או שלא בתפקיד, ובכלל זאת עבירות של שימוש בכוח בלתי סביר או בלתי מוצדק שביצעו שוטרים כלפי אזרחים במסגרת תפקידם, עבירות בתחום טוהר המידות, עבירות מין, עבירות רכוש ועוד.

19. במקרים של תלונות כלפי שוטרים שאינן בסמכותה של מח"ש, או שלאחר בדיקה הוחלט במח"ש כי הדרך המתאימה לטיפול בהן היא באמצעות דין משמעת, התלונה מועברת ליחידות הרלוונטיות במשטרת ישראל, היחידה לתלונות הציבור (להלן: **"ית"ץ"**) או מחלקת המשמעת עם המלצה על טיפול בדין משמעת. בעבירות מסוג "שימוש בכוח", למח"ש יש את **הסמכות להחליט** על העמדה לדין משמעת בדרכ של סגירת התיק הפלילי אצלה והעברתו למחלקת משמעת במשטרה¹¹, על מנת שזו תבצע את החלטת מח"ש, המורה על הגשת כתב אישום בגין עבירת משמעת¹².

20. נכון ליוני 2024 מונה תקינת מח"ש 133 עובדים. מתוכם 46 תקנים לאגף החקירות וכן 14 עובדים באגף המודיעין. באשר לאגף הפרקליטים, קיימים 26 תקני פרקליטים ו-8 תקני מתמחים. בנוסף, ישנם 16 תקנים בשירותים המשפטיים, 10 תקני סטודנטים וכן 13 תקני בנות שירות לאומי¹³. מבנה המחלקה הוא כמופיע **בנספח ג' לדו"ח**.

21. מח"ש מורכבת משני אגפים מרכזיים - **אגף החקירות והמודיעין ואגף הפרקליטים**. (1) **אגף החקירות והמודיעין** במח"ש אחראי על הטיפול בתלונות משלב קבלתן ועד להעברת תיק החקירה, הכולל את המלצותיו, לאגף הפרקליטים. (2) **אגף הפרקליטות** במח"ש מורכב מפרקליטים המטפלים בתיקים משלב סיום החקירה ועד לקבלת החלטה סופית בתיק (סגירתו או הגשת כתב אישום וניהול הליך משפטי). בכל המקרים שבהם עולה חשד לביצוע עבירת משמעת, יועבר התיק, כאמור לעיל, להמשך טיפול משמעת בתי"ץ או במחלקת משמעת במשטרה¹⁴.

9 חומר רקע לדיון ועדת הפנים והגנת הסביבה בנושא הטיפול בתלונות על עבירות שוטרים, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, יוני 2018.

10 דוח שנתי 73 "הטיפול של מח"ש והמשטרה בעבירות שוטרים", מאי 2023.

11 נושא זה מוסדר בהנחיות פרקליטות המדינה שלהלן: הנחיית פרקליט המדינה 1.16 "מדיניות פתיחה בחקירה והעמדה לדין בתיקי שימוש בכוח שלא כדין על ידי שוטרים"; והנחיית פרקליט המדינה 2.18 "מדיניות התביעה בתיקי חקירה בהם חשוד בביצוע עבירה כלפי שוטר מתלונן על שימוש בכוח מצד שוטר". הנחייה 2.18 נועדה לאפשר תיאום בין רשויות האכיפה, להסדיר ניהול תהליכים מקבילים ברשויות אכיפה שונות, וכן למנוע שימוש לרעה של חשודים בהליכי חקירת מח"ש נגד שוטרים שביצעו את תפקידם כחוק תוך שימוש בכוח בסמכות.

12 דו"ח מבקר המדינה, הטיפול של מח"ש והמשטרה בעבירות שוטרים, מאי 2023 ("דו"ח המבקר"), עמ' 411.

13 המידע נמסר ע"י הנהלת מח"ש, יוני 2024.

14 דו"ח המבקר, עמ' 413.

22. בעבר, אגף החקירות היה בנוי משוטרים "מושאלים", כלומר, שביצעו קדנציה קצובה באגף החקירות במח"ש, ושחזרו למשטרה לאחר קדנציה זו. בשנת 2021 הושלם האזור של אגף החקירות, כך שאגף החקירות מתבסס אך ורק על עובדי משרד המשפטים, שאינם שוטרים. בשונה מכך, מפלג המודיעין שבאגף החקירות מתבסס עדיין על 14 שוטרים מושאלים.¹⁵

2.2 העיסוק בטיפול המערכתי של מח"ש בעבירות שוטרים לאורך השנים 2000-2022

23. סוגיית הטיפול המערכתי בעבירות שוטרים, ובפרט הטיפול של מח"ש, הועמדו במוקד ביקורת ציבורית בשנים האחרונות מצד גורמים שונים, שביקרו קשות את תפקודה של מח"ש, ובכלל זאת את היקף הטיפול הנמוך בתלונות ובהגשת כתבי אישום¹⁶, הן בנוגע לסוגיית היעדר עצמאות וניגודי עניינים, הן על איכות כח האדם¹⁷, הן על אי מיצוי חקירות¹⁸, והן על היעדר מנגנון הפקת לקחים מבצעיים או פיקודיים והיעדר מנגנון לריכוז נתונים אודות ההליכים המשמעתיים והמנהליים הננקטים כנגד שוטרים.¹⁹

24. להלן נבחן בקצרה פעולות רשמיות שונות, שנעשו בקשר למח"ש בשנים 2005-2022, ובכלל זאת דוחות ביקורת רשמיים בעניין מח"ש; יוזמות חקיקה שעסקו במח"ש; והליכים משפטיים שעסקו במח"ש.

א. דוחות ביקורת רשמיים בעניין מח"ש

25. סוגיית הטיפול המערכתי בעבירות שוטרים, ובפרט הטיפול של מח"ש, נדונה במספר דו"חות ביקורת בשנים האחרונות, כפי שיפורט להלן:

25.1 **בשנת 2000 פורסם דו"ח המשרד לביטחון הפנים בנושא אלימות שוטרים כלפי אזרחים**²⁰. דו"ח זה עסק בשלל בעיות בנוגע לאופן שבו התמודדה המערכת עם אלימות שוטרים, ובכללן היעדר טיפול מספק מצד מפקדים במשטרה במעשי אלימות שביצעו שוטרים המשרתים תחת פיקודם²¹.

¹⁵ כפי שיפורט בהמשך, מבקר המדינה טוען כי יש לפעול לאזור גם של כל מפלג המודיעין. וראו עמ' 490 לדו"ח המבקר, הטוען כי כיון שמפלג המודיעין מבצע פעילות מודיעינית רגישה מאד ומסכל הפרות חוק מצד שוטרים, הדבר מחייב מיצוי יכולות וריכוז מאמץ המתאפשרים באופן מיטבי בסביבה עצמאית ובלתי תלויה. כמו כן, תלות גורמי המודיעין במשטרה מפריעה להם לבצע עבודתם, ולממש את אחריותם.

¹⁶ למשל, כתבה ממאי 2023 מ"שיחה מקומית" <https://www.mekomit.co.il>, שכותרתה: "מח"ש היתה אמורה להיאבק נגד אלימות שוטרים. היא נכשלה". וכן כתבה של ערוץ 13, מאפריל 2017 <https://13news.co.il/item/news/domestic/ntr-1240262>

¹⁷ למשל, כתבה במאקו, יוני 2015, על השנים שלפני <https://www.mako.co.il/men-magazine/machismo-detective/Article-850dcfc0b1abd41006.htm>

¹⁸ למשל, כתבה בגלובס מאוגוסט 2020 על כך שמח"ש לא מיצתה חקירה בעניינו של קצין משטרה, שהורה לשקר ולכתוב דברי כזב בדו"ח פעולה משטרתית. ראו ב <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001338015>

¹⁹ דו"ח מבקר המדינה 2017. ראו להלן.

²⁰ המשרד לביטחון הפנים, לשכת המדען הראשי, **אלימות שוטרים כלפי אזרחים**, דוח מחקר (דצמבר 2000).

²¹ כן הצביע הדו"ח על התייחסות שלילית במשטרה כלפי מח"ש, וכן עלו בו טענות על שיטות החקירה במח"ש והפגיעה בהרתעה נוכח מיעוט התלונות המסתיימות בהרשעה.



25.2 בדו"ח מבקר המדינה²², שעסק במח"ש ופורסם בשנת 2005, נמצא כי שיעור גבוה של תלונות אינו מטופל על ידי מח"ש, וכי מח"ש אף אינה מפנה תלונות אלו למשטרה לשם בירור וטיפול במישור הפיקודי המינהלי²³.

25.3 בדו"ח של מרכז המחקר של הכנסת משנת 2015²⁴ עלה שיעור טיפול נמוך בתלונות²⁵.

25.4 בדו"ח משנת 2016 של הצוות למיגור הגזענות נגד יוצאי אתיופיה, הייתה התייחסות לעניין חוסר האמון של יוצאי אתיופיה במח"ש²⁶. הדו"ח הצביע על העובדה שמח"ש סוגרת תיקים רבים, כיון שאינם מתאימים לטיפול במישור הפלילי כאשר תיקים אלו אינם מטופלים כלל בידי גורם אחר, למרות שייתכן כי יכלו להתאים לטיפול במישור המשמעתי²⁷.

25.5 במאי 2016 התקיים דיון בוועדת הכנסת המיוחדת "ליישום והנגשת המידע הממשלתי ועקרונות שקיפותו לציבור" בנושא "שקיפות בטיפול ונתונים של חקירות אלימות שוטרים". דיון זה העלה, בין היתר, שמח"ש אינה מסוגלת לדווח על תלונות שהופנו אליה לפי פילוחים נדרשים של סוגי עבירות ומאפייני מתלוננים בהיעדר מערכות ממוחשבות תומכות²⁸.

25.6 בשנת 2017 פורסם דו"ח מיוחד של מבקר המדינה²⁹, שעניינו הטיפול המערכתי בעבירות שוטרים. דו"ח זה חשף ליקויים בעבודת מח"ש ובאופן הדיווח שלה על פעילותה לציבור³⁰.

25.7 בשנת 2020, החליט שר המשפטים דאז, השר אבי ניסנקורן, על רפורמה במח"ש, שבמסגרתה הוחלט על שורה של פעולות ושינויים ובניהם על אזור מלא של מערך החוקרים במח"ש, מתן קדימות לטיפול בתלונות רגישות (עבירות מסוג פשעי שנאה, גזענות ופגיעה באנשים עם מוגבלויות), חיזוק ייצוג ההולם במח"ש, קיצור זמנים בטיפול בתלונות וכיו"ב.

22 <https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Pages/Reports/2012-20.aspx>

23 עלה שבשנת 2002 התקבלו 6,355 תלונות נגד שוטרים, מהן 3,409 על שימוש בכוח שלא כדין, ובשנת 2003 התקבלו 6,702 תלונות, מהן 3,916 על שימוש בכוח. ב-73% אחוז מהמקרים לא נערכה חקירה מחמת "חוסר עניין לציבור". לפי דו"ח המבקר משנת 2005, המלצה להעמיד שוטרים לדין פלילי הוגשה ב-2% בלבד מהתיקים בשנת 2002, וב-1% בלבד מהתיקים בשנת 2003.

24 22 אייתי פידלמן, גופים לחקירת שוטרים: סקירה משווה (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2015).

25 עולה כי בשנת 2014 טופלו במח"ש יותר מ-4000 תלונות. ב-1500 נפתחו תיקים (נבדקו או נחקרו), כאשר ב-778 תיקים שנבדקו נקבע שאין הצדקה להמשיך חקירה, וב-732 תלונות הוחלט שיש צורך בהמשך חקירה ובזימון השוטרים לחקירה באזהרה. לבסוף, מכלל התיקים שנבדקו ונחקרו - ב-8% מהם הוחלט על הגשת כתב אישום (6% בשנת 2013). כמו כן, ב-7% מכלל התיקים הללו הוחלט בשנים 2013-2014 על העמדה לדין משמעתי.

26 משרד המשפטים, הצוות למיגור הגזענות נגד יוצאי אתיופיה, יולי 2016.

27 כן נאמר בדו"ח כי אין אף גורם מתכלל שמציג תמונה שלמה באשר לממדי התופעה ולהשלכותיה בקרב המשטרה, מה שמקשה על גיבוש מדיניות סדורה למיגור התנהגויות פסולות מצד שוטרים.

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

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

30 מהדו"ח עלה כי רוב התלונות אינן נבחנות בכל המישורים הרלוונטיים, בדגש על המישור הפיקודי. שכן, כאשר מח"ש מטפלת בתלונות במישור הפלילי והראייתי, ומשטרת ישראל מטפלת בתיקים המועברים אליה ממח"ש עם המלצה לטיפול משמעתי, ישנם תיקים ותלונות רבות שאינן נופלות באחת מקטגוריות הנ"ל, ואלו אינן מטופלות בעוד שהיו יכולות להיות מטופלות במישור הפיקודי. כך למשל, בדו"ח עלה כי בשנת 2015 נפתחו במח"ש 6,320 תיקים, כאשר אלפים מהם נסגרו ונגזזו בלי "טיפול משמעתי ואף לא טיפול מערכתי-ארגוני, הכולל בין היתר הפקת לקחים מבצעיים ואחרים, ניתוח נתונים וזיהוי דפוסי התנהגות". כן נקבע כי אין במשטרה או בכלל גורם שמתכלל את כלל התלונות ומשמעותן. לכן, נקבע שיש צורך בבחינה שיטתית ונרחבת של המידע והתלונות המתקבלים לצורך הסקת מסקנות במישור הפלילי המשמעתי והפיקודי.

25.8 בדצמבר 2020 פורסם דו"ח הצוות לשיפור המענה לתלונות נגד שוטרים^{32 31}.

25.9 במאי 2021 פורסם דו"ח מבקר המדינה בנושא התנהלות גורמי האכיפה אל מול יוצאי אתיופיה^{34 33}.

26. גם הדו"חות השנתיים של הסנגוריה הציבורית מצביעים על ליקויים בעבודת מח"ש, ולעיתים מוקדשים פרקים מיוחדים לסוגיית הטיפול בתלונות על אלימות שוטרים³⁵.

ב. יוזמות חקיקה בעניין מח"ש

27. לאורך השנים היו גם מספר יוזמות חקיקה פרטיות שעסקו במח"ש. כך במהלך השנים 2006 ועד 2015 (בכנסות ה-17, ה-18 וה-19) הוגשו הצעות חוק פרטיות במסגרתם ביקשו המציעים, בין היתר, לקבוע כי יש להעביר את מח"ש ממשרד המשפטים למשרד מבקר המדינה במטרה לנתק את מח"ש מהרשות המבצעת, וכן לטפל בסוגיית ניגודי העניינים, ובכלל כך לאסור על שוטרים או עובדי שב"כ להיות מועסקים במח"ש, אלא לאחר שעברו תקופות צינון טרם העסקתם במח"ש וכיו"ב. בשנת 2023 הוגשה הצעת חוק פרטית של חה"כ משה סעדה³⁶. כל ההצעות לא הבשילו לחקיקה בסופו של דבר.

ג. הליכים משפטיים בקשר למח"ש

28. בנוסף, לאורך השנים הוגשו עתירות לבג"ץ בעניינה של מח"ש, שעסקו, בין היתר, בצורך ליצור אמות מידה סדורות לניתוב תיקי חקירה בין מח"ש למשטרה³⁷ וכן בצורך להסדיר את בעיית האיסוף והבקרה של המידע בנוגע לטיפול שנעשה במח"ש ובמשטרה בתלונות נגד שוטרים³⁸. להלן כמה דוגמאות:

28.1 במאי 2020 הגישה "עמותת הצלחה" עתירה לבג"ץ נגד מח"ש, שבה היא מבקשת מבג"ץ לתת צו על-תנאי המורה למח"ש להתייצב ולנמק מדוע לא תגבש ותפרסם, ללא דיחוי, הנחיות מינהליות מפורטות וסדורות בנושא אמות-המידה לניתוב תיקי חקירה בעניינים של שוטרים החשודים בביצוע עבירות פליליות - להליך משמעתי או להליך פלילי. כל זאת, לאחר עתירה דומה של הצלחה ביולי 2018 שלא נענתה. יש לציין כי בהתאם להחלטת בית המשפט, מח"ש קיימה עבודת מטה להכנת הנחיות כאמור עוד טרם הגשת העתירה, עם פרסומן, העתירה נמחקה לבקשת העותרת³⁹.

31 דוח הצוות לשיפור המענה לתלונות נגד שוטרים, דצמבר 2020.

32 חברי הצוות המליצו, בין היתר, על שימוש בכלים פיקודיים במקרים בהם הוחלט על סגירת תלונה, יצירת בסיס נתונים אחיד במח"ש ובמשטרה, שיאפשר העברת מידעים בין הגופים ואיסוף המידע בצורה יעיל יותר והצורך בפיתוח טכנולוגי תומך בהתאם, פרסום יזום של המשטרה בדבר התלונות המטופלות על ידיה והצעדים שנקטו וכיו"ב.

33 מבקר המדינה, דוח התנהלות גורמי האכיפה אל מול יוצאי אתיופיה (2021).

34 הדו"ח הצביע על כך שאין בסיס נתונים אחיד שבו מרוכזות כל התלונות על התנהלות לא ראויה של שוטרים ותוצאות הטיפול בהן, וכי קיים צורך שהמשטרה ומח"ש יפעלו לשיפור ולייעול המענה שהן נותנות לתלונות כלפי שוטרים לצורך הגברת אמון הציבור במערכת כולה.

35 למשל, משרד המשפטים, הסניגוריה הציבורית, דוח פעילות 2016, אוגוסט 2017.

36 הצעת חה"כ סעדה כללה, בין היתר, שמח"ש תנותק מהפרקליטות, ותוכפף ישירות לשר המשפטים ולמנכ"ל המשרד.

37 בג"צ 3036/20 הצלחה לקידום חברה הוגנת נ' המחלקה לחקירות שוטרים, פרקליטות המדינה, היועץ המשפטי לממשלה (פורסם בלאודאטה, 13.05.2020).

38 בג"ץ 5260/17 האגודה לזכויות האזרח נ' המחלקה לחקירות שוטרים (פורסם במאגרים, 10.02.2021).

39 בג"ץ 3036/20 "הצלחה לקידום חברה הוגנת" נ' המחלקה לחקירות שוטרים (פורסם בנבו 23.9.2020).



28.2 במאי 2020 גם ניתנה החלטה בבג"ץ 8079/18⁴⁰ בעניין שוטרת שמסרה דיווח כוזב במסגרת אירוע תקיפה של שוטר נגד העותר. ביהמ"ש אמנם דחה את העתירה, אולם העביר שם **ביקורת** על המשטרה ועל מח"ש בשל טיפול איטי באירוע⁴¹. כן עלה בפסה"ד שאירוע זה הביא ליצירת נוהל חדש במח"ש אודות דיווחי כזב (מסמך זה נמסר לצוות במסגרת דרישת החומרים ממח"ש)⁴².

28.3 בשנת 2021 נדונה בבג"ץ עתירה של האגודה לזכויות האזרח (בג"ץ 5260/17), שעניינה איסוף מידע לגבי תלונות המתקבלות במח"ש בנוגע לשימוש בכוח שלא כדין על ידי שוטרים, ופילוח מידע זה בהתאם לאופי השימוש בכוח המדובר. עתירה זו נמחקה בהחלטת בג"ץ מיום 10.02.2021 על בסיס התחייבות שניתנה על ידי מח"ש, ושנרשמה בהחלטת בג"ץ, להקמה של מערכת לאיסוף מידע כאמור, והפעלתה עד לחודש ספטמבר 2021, אולם גם בחלוף כשלוש שנים מהמועד אליו התחייבה מח"ש המערכת אינה עובדת באופן מלא.

29. כמו כן, בשנים האחרונות התקבלו במח"ש ובמשרד המשפטים פניות רבות של עמותות וכן של אזרחים ואזרחיות לקבלת מידע ונתונים בנושאים שונים של תפקוד ופעולות מח"ש במסגרת **חוק חופש המידע**. נוסף על כך, עמותת "הצלחה" הגישה בקשות חופש מידע שונות בקשר להתנהלות לא תקינה של מח"ש בהיבטים מנהליים שונים⁴³.

30. לצד כל אלה, נערכה בדיקה נוספת ע"י משרד מבקר המדינה, שנעשתה בין **אוגוסט 2021 לפברואר 2023**, שבמסגרתה בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול של מח"ש והמשטרה בעבירות שוטרים ואת המענה המערכתי לתלונות נגד שוטרים. ממצאי הבדיקה פורסמו במאי 2023. להלן נציג את ממצאיו העיקריים של דו"ח זה.

31. לפני כן, נזכיר כי לאורך השנים נעשו שינויים ושיפורים במח"ש, שנבעו, בין היתר, מדו"חות הביקורת הנ"ל, מיוזמות החקיקה ומההליכים המשפטיים. בכלל זאת: קיצור לוחות הזמנים בטיפול בתיקי חקירה שבהם נחקרו שוטרים באזהרה; שיפור השירות לציבור, שכלל הפעלת מוקד טלפוני; הפרדת אגף החקירות מאגף הפרקליטים; הקמת מערכת לניהול מידע ויכולת פילוחים בהתאם, ועוד. לצד האמור, כפי שיפורט להלן, מבקר המדינה מצא כי ההמלצות שהועלו במדו"ח השנים בוועדות ובדו"חות השונים לא גובשו לכדי תוכנית מענה שלמה, וכי השינויים הארגוניים שביצעה מח"ש לא הבטיחו את העצמאות הנדרשת של הגורמים האמונים על טיפול בתלונות נגד שוטרים.

40 בג"ץ 8079/18 **רועי ארליך נ' מפכ"ל המשטרה ואח'** (פורסם בלאודטאה, 03.05.2020).

41 וכך קבע כב' השופט פרופ' גרוסקופף בפסקה 26 לפסה"ד: "לפני סיום, אבהיד כי אין בתוצאה זו כדי ללמד על תקינות התנהלותם של המשיבים בעניינה של אוחיון. **מחדלם של המשיבים לוודא כי שוטרים אשר חטאו לתפקידם יועמדו לדין בשל מעשיהם תוך פרק זמן סביר אינו עניין של מה בכך.** מדובר בהתנהלות שאינה ראויה, לבטח כשמדובר בגוף כמו משטרת ישראל, אשר מופקד על אכיפת החוק והבטחת שלומו וביטחונו של הציבור".

42 "נייר עמדה - דיווחי כזב, שקרים בחקירה ובמשפט של שוטרים וכדומה - מדיניות מח"ש בפתיחה בחקירה ובהעמדה לדין". יצוין כי אין תאריך בראש הנייר, והוא לא בנוי בצורה של נוהל.

43 תלונה על כך שמח"ש העסיקה ושילמה מאות אלפי ש"ל לשתי חברות שסיפקו לה שירותי בדיקת פוליגרף, תוך מעקף, לכאורה, של חוק חובת מכרזים, העדפת ספקים, והעברת תשלומים שלא כדין. ראו בעניין זה כתבה מדצמבר 2019 גלובס - <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001313017>. בדצמבר 2020 החליט היועמ"ש לשעבר, אביחי מנדלבליט, לקיים חקירה בנושא זה ע"י רשות חוקרת.

2.3 הממצאים העיקריים בעניין מח"ש מתוך דו"ח מבקר המדינה, מאי 2023

32. במהלך החודשים אוגוסט 2021 עד אוגוסט 2022 בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול של מח"ש והמשטרה בעבירות שוטרים. כמו כן, בוצעו השלמות לביקורת של המבקר עד לפברואר 2023. הביקורת בוצעה במח"ש, במשטרה, ובכלל זאת בית"ץ, במחלקת משמעת, בביה"ד למשמעת ובמחלקת המתנדבים, וכן ביחידת העררים שבפרקליטות המדינה. בכל הקשור למח"ש עלו ממצאים בשני היבטים: האחד, מבניים ומערכתיים, המעלים קושי מבחינת עצמאות הגופים האמונים על טיפול בתלונות נגד שוטרים והטיפול המערכתי בנושא, והשני, תפקודים ומבצעיים, המצביעים על חולשה תפקודית ומבצעית של אגף החקירות והמודיעין של מח"ש המשפיעה על תפקוד ותוצרי הארגון. עבודת הצוות התמקדה בעיקר בשני היבטים אלה, כפוף לנושאים שפורטו בכתב המינוי, כמפורט לעיל. להלן תמצית הממצאים השונים של המבקר בחלוקה לשני היבטים:

א. היבטים מבניים ומערכתיים

(1) עצמאות הגורמים האמונים בטיפול בתלונות נגד שוטרים

33. המבקר סבר כי יש מקום לבחון את סוגיית השיוך הארגוני והכפיפות הארגונית של הגופים המטפלים בתלונות נגד שוטרים על מנת להבטיח את עצמאותם המלאה של הגורמים האמונים על מערך הטיפול בתלונות נגד שוטרים⁴⁴. בנוסף, קיימים מרכיבים נוספים, מלבד השיוך המוסדי, המשפיעים על מידת העצמאות של הגוף האמון על טיפול בעבירות שוטרים. בהקשר זה, מציין המבקר כי השינויים הארגוניים שביצעה מח"ש בשנים האחרונות לא הבטיחו את העצמאות הנדרשת בהיבטים המהותיים הבאים: מפלג המודיעין במח"ש אשר מורכב משוטרים מושאלים; התלות התפקודית של חוקרי מח"ש במשאבי המשטרה; וכפיפות מח"ש (וראש מח"ש) לפרקליטות המדינה, בין היתר, על רקע קשרי העבודה השוטפים והצמודים בין הפרקליטות למשטרה וכן היות העומד בראש מח"ש מקביל לפרקליט מחוז הפועל בכפיפות לפרקליט המדינה דבר שעלול, בנסיבות מסוימות, להציב אתגר הטומן בחובו **ניגוד אינטרסים מבני**.

34. אם כן, כפיפות מח"ש לפרקליטות המדינה, והשת"פ בין הפרקליטות למשטרה עלול בנסיבות מסוימות להציב אתגר הטומן בחובו **ניגוד אינטרסים מבני**⁴⁵, ולכן, נדרשת בחינה של היבטים ארגוניים ותפקודיים לצורך הבטחת עצמאותם הנדרשת של הגורמים האמונים על הטיפול בתלונות כלפי שוטרים. גם כפיפות מחלקת משמעת לאגף משאבי אנוש במשטרה, עלולה במקרים מסוימים להשפיע על החלטות מחלקת משמעת ולפגוע בעצמאותה. המבקר מצא כי במדינות בעולם קיימים מערכים תפקודיים שונים לטיפול בתלונות נגד שוטרים וכי ככלל קיימת מגמה גוברת של מעבר למערכים עצמאיים של הגופים המטפלים בתלונות שוטרים, והיפרדותם מהמשטרה⁴⁶.

44 דוח המבקר, עמ' 492, 406.

45 דוח המבקר, עמ' 491.

46 דוח המבקר, עמ' 482.



(2) הטיפול בתלונות נגד שוטרים ע"י מח"ש

35. בבדיקה שנעשתה לגבי השנים 2019-2021 עולה בדו"ח כי חלה עלייה עקבית בהיקף התלונות שהתקבלו במח"ש בכל שנה. כך בשנת 2019 הוגשו 3293 תלונות, בשנת 2020 הוגשו 4082 תלונות ובשנת 2021 הוגשו 4401 תלונות. בנוסף לכך, בשנת 2021 נפתחו גם 2542 תיקי "חומר משטרי"⁴⁷.

36. דו"ח המבקר עוסק בטיפול מח"ש בתלונות בעיקר בשנת 2021. נמצא כי בשנת 2021 התקבלו במח"ש החלטות סופיות ב-5356 תיקים. מתוכם, מח"ש סגרה 2932 תלונות (כ-55% מהתלונות) ללא ניתוב לגורם כלשהו במשטרה אף לצורך בחינה שאינה פלילית. ב-625 מקרים נחקרו שוטרים באזהרה, שהם כ-12% מכלל התיקים, וב-68 תיקים הוגשו כתבי אישום, שהם 1.2% מכלל התיקים, שנבחנו במח"ש בשנה זו⁴⁸. תרשים נתונים אלה לשנת 2021 מתוך דו"ח המבקר מצ"ב **כנספח ד' לדו"ח**⁴⁹.

37. נתונים אלה דומים לנתוני השנים שקדמו לכך. כך, בשנת 2020 הוגשו סה"כ 64 כתבי אישום, ובשנת 2019 הוגשו 68 כתבי אישום⁵⁰. לאור נתונים אלו, נמצא כי **אלפי תיקים ותלונות, שהגיעו למח"ש, עקב טענות בדבר התנהגות פסולה של שוטרים, בדרגות חומרה שונות, נסגרו במישור הפלילי, ואף נגנזו בהמשך לכך, ולא קיבלו טיפול משמעותי, ואף לא טיפול מערכתי-ארגוני**.

(3) ריבוי גורמים המטפלים בתלונות נגד שוטרים, והיעדר טיפול מערכתי ומוסדי כולל

38. כפי שכבר נאמר לעיל, מח"ש מטפלת בתלונות בגין עבירות פליליות שעונשן הוא מעל שנת מאסר. בנוסף לכך, חלק ניכר מהתלונות מגיע למחלקת משמעת במשטרה וחלק מהתלונות מגיע גם לית"ץ. טיפול מפוצל זה גורם לכך שתלונות רבות אינן זוכות לטיפול ממשי. בהיעדר גורם מתכלל ומנתב, מתוך אלפי התלונות המגיעות למח"ש, עולה שרק במיעוטן שוטרים נחקרים תחת אזהרה, אולם יתר התיקים נסגרים באפיק הפלילי מבלי שנבחנו באפיק המשמעותי או הפיקודי. בנוסף, היעדר גורם מתכלל מוביל לכך שגם במקרים בהם תלונות עוברות למשטרה לטיפול משמעותי או פיקודי, אין גורם מפקח ומבקר על הנעשה בפועל בתלונות אלו. בשורה התחתונה, **אין גוף האחראי על ביצוע תכלול של הטיפול ושל המידע, ואלפי תיקים נגזרים ללא טיפול**. בכך נפגעת ההרתעה הנדרשת בתוך המשטרה, כמו גם אמון הציבור נפגע. כן יש לציין כי הביקורת העלתה חולשה ניכרת של מערך הטיפול בעבירות שוטרים עד שנת מאסר.

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

⁴⁷ כפי שמוסבר בדו"ח המבקר (עמ' 400) מדובר בתיקים שמקורם בחומרי חקירה של המשטרה בתיקים פליליים, שבהם מתועדת אמירה או טענה שהחשוד העלה במסגרת חקירתו, בדבר שימוש בכוח כלפיו על ידי שוטר. תיקים אלו מטופלים במסלול נפרד ויכולים להפוך לתלונה.

⁴⁸ בהשוואה לשנת 2014, כפי הנתונים שהובאו לעיל ממחקר הכנסת משנת 2015, עולה כי יש ירידה משמעותית בעבודת מח"ש. כך למשל, בשנת 2014 נחקרו 732 שוטרים ואילו בשנת 2021 נחקרו 635 שוטרים. בשנת 2014 הועמדו לדין 120 שוטרים (8% מהתיקים שנפתחו) ואילו בשנת 2021 רק 65 שוטרים (כ-2% מכלל התיקים שנפתחו).

⁴⁹ עמ' 408 לדו"ח המבקר.

⁵⁰ ממסמך המחקר של הכנסת מיוני 2018 עלו נתונים לגבי שנת 2017, שאינם שונים משמעותית מנתוני דו"ח המבקר, אולם כן מלמדים על עלייה בהיקף העיסוק בתלונות אולם על ירידה משמעותית בטיפול הפלילי או המשמעותי בהם. כך עולה כי בשנה זו טופלו במח"ש 2613 תיקים (ללא חומר משטרי). ב-641 תיקים (25%, וזאת לעומת 11% בשנת 2021) נחקרו שוטרים באזהרה והתקבלה בהם החלטה. מתוכם 136 עמדו לדין פלילי (5% לעומת 1.2% בשנת 2021) ו-113 עמדו לדין משמעותי.

40. בנוסף, המבקר מצא כי **אין מסד נתונים שלם ומהימן**, המאפשר קבלת תמונה מלאה בכל הנוגע לטיפול שנעשה באלפי תלונות מדי שנה. במסגרת זאת, אין גם כל מידע על סוגי עבירות, כמות בכל סוג עבירה, תחנות משטרה בעלות דפוסי פעילות או ריכוז תלונות גבוה, דפוסי פעולה, סוגי עונשים וכו'. עוד הועלה הצורך בהסדרת אמות מידה בין הגורמים המוסמכים לעסוק בתלונות ברמות החומרה השונות, לשם ניתוב התיקים והבטחת טיפול בהם. כמו כן, המבקר מצא כי ההמלצות שהועלו במרוצת השנים בוועדות ובדוחות השונים לא גובשו לכדי תוכנית אשר תיתן מענה שלם לטיפול המערכתי בכלל התלונות כלפי שוטרים.

41. היבט נוסף בהקשר זה מצא שגם המשטרה לא ערוכה, לא בהיבט הארגוני ולא בהיבט התפקודי, לבחינה של מאות תיקי מח"ש, שנסגרים מדי שנה בשנה, כך שאין הסקה של בעיות שורש ארגוניות ומערכתיות⁵¹.

ב. היבטים תפקודיים ומבצעיים בעבודת מח"ש

(1) **לא הושלם אזור חקירה והמודיעין במח"ש. מפלג המודיעין מאויש עדיין בשוטרים מושאלים**

42. בשנת 2021 הושלם תהליך של אזור חקירה מח"ש באגף החקירות והמודיעין במח"ש, כך שבמקום השוטרים המושאלים אוישו תקני החוקרים על ידי עובדי מדינה. אולם, **הליך האזור לא הוחל על מפלג המודיעין במח"ש**, ונכון למועד פרסום הדו"ח עדיין עובדים במפלג המודיעין 14 שוטרים מושאלים מהמשטרה, כשבראשם קצין משטרה בדרגת סגן ניצב. בתום תקופת "ההשאלה" למח"ש אמורים לחזור אנשי המודיעין השוטרים לשרת במשטרה בתפקידים אחרים⁵². קיומה של תלות בין מפלג המודיעין במח"ש לבין המשטרה מהווה פגיעה מובנית ביכולתם של אנשי המודיעין לפעול באופן עצמאי ולממש את אחריותם.

(2) **היעדר סמכויות של חוקרי מח"ש בנושאים שונים**

43. תהליך האזור של חוקרי מח"ש, שבמסגרתו אוישו תקני אגף החקירות בעובדי מדינה, **לא כלל הסדרה והתאמה של כלל הסמכויות הנחוצות להם לצורך מילוי תפקידם**. למשל: לחוקרי מח"ש אין סמכות להורות על סגירת תיקים ללא חקירה, כפי שיש לחוקרי המשטרה; לחוקרי מח"ש אין סמכות לחתום על בקשות שונות המחייבות חתימה של שוטר בדרגת סנ"צ ומעלה והם נאלצים להיעזר בשוטרים ממפלג המודיעין במחלקה; הנהלים, המשמשים את אגף החקירות והמודיעין במח"ש בעבודתו השוטפת, אומצו ברובם מנהלי המשטרה, ואולם חלק מהנהלים של המשטרה אינם רלוונטיים או מותאמים לעבודת מח"ש.

(3) **היעדר מערך הכשרה מוסדר במח"ש, ותלות במשטרה לצורך הכשרה מקצועית של חוקרים**

44. לאגף החקירות והמודיעין במח"ש **אין מערך סדור ושוטף של הכשרה וחניכה**, והוא תלוי במשטרה בתחום זה. למח"ש אין קורס חקירות מסודר לחוקרים חדשים, מרבית הכשרת החוקרים במח"ש תלויה בהסכמתה של המשטרה להקצות למח"ש מקומות בקורסי הכשרה, שלעיתים סרבה להקצות מקומות בקורס תשאל.

51 דו"ח המבקר, עמ' 462.

52 יש לציין כי בתשובתה של מח"ש למבקר נמסר כי יש יתרונות לאיוש מפלג המודיעין בשוטרים מושאלים, ובהם, בין היתר, הניסיון הרב שמביאים איתם אנשי המשטרה והיכרות המעמיקה שלהם עם המשטרה.



(4) **תלות משמעותית של חוקרי מח"ש בגישה למידע חיוני המצוי במערכות המידע של המשטרה**

45. לחוקרי מח"ש **אין גישה ישירה ומלאה למערכות המידע המשטרתיות המכילות חומרי חקירה רלוונטיים** לחקירות שוטרים. כך למשל, לחוקרי מח"ש קיימת גישה חלקית ומוגבלת לסרטונים ממצלמות גוף של השוטרים, ובשם מתוך שמונה שלוחות החקירות של מח"ש ברחבי הארץ לא קיימות עמדות להורדה ולצריכה של סרטונים אלו. זאת ועוד, לחוקרי מח"ש אין גישה ישירה למערכת הקלטות מוקד 100 הכוללת מידע מהותי לחקירות שונות. קיימת תלות מוחלטת במשטרה גם בתחום הפורנזי.

46. המבקר סבר כי בהיעדר הרשאות וגישה ישירה של חוקרי מח"ש למערכות המשטרתיות האמורות והצורך בשיתוף פעולה של המשטרה (הנשען לעיתים על היכרות אישית) לצורך קבלת לחומרי חקירה, עלולים להוביל לפגיעה מהותית בתהליך העבודה של חוקרי מח"ש.

(5) **קידום יוזמות מבצעיות**

47. המבקר מצא כי בשנת 2021 חלה **ירידה בפעילותו של צוות חשיפה**, וכי בשנתיים האחרונות קיימת חולשה תפקודית של הצוות, אשר אמור להיות חוד החנית של המחלקה.

(6) **פערים ביכולות טכנולוגיות ומבצעיות של חוקרי מח"ש**

48. נמצא שחוקרי מח"ש **אינם מצוידים במלוא הציוד הדרוש להם לשם ביצוע תפקידם**, כגון אמצעים המשמשים את החוקרים לתיעוד חקירות במתקני מח"ש ומחוץ להם. הציוד הטכנולוגי באגף דל, מיושן בחלקו ואינו מדביק את קצב ההתחדשות של האמצעים הקיימים במשטרה. הדבר גורר תקלות חוזרות ונשנות וסרבול ובזבוז זמן בעבודה הנעשית בסביבה שאינה דיגיטלית ואינה מתקדמת. כאמור, למח"ש אין יחידת זיהוי פלילי (מז"פ), אין מעבדות בליסטיות ואין ציוד פורנזי מתקדם, ולכן היא נאלצת לקבל את השירותים הללו מהמשטרה, דבר שפוגע בתפקודה וביכולתה לעבוד באופן עצמאי.

(7) **המערכת הממוחשבת של מח"ש אינה מאפשרת פילוח ומידע מתכלל על תלונות**

49. כפי שהוצג לעיל, היקפי התלונות המגיעות והמטופלות במח"ש הוא גבוה מאד. ניהול המידע של עשרות אלפי תלונות על שוטרים המתקבלות במהלך השנים הוא נדבך חשוב בניתוח של תהליכי העבודה במח"ש, ולשם קבלת החלטות בדבר המערך התפקודי של המחלקה. נמצא כי אין את היכולת להפיק מהמערכת הממוחשבת של מח"ש נתונים מהימנים ופילוחים המאפיינים את התלונות בכתכים לפי מאפייני הנילונים, נתיבי הטיפול, ניתוחים על בסיס תחנות, מרחבים ומחוזות ועוד. כל זה למרות העובדה שלמעלה משלוש שנים מח"ש עוסקת בהליכי פיתוח של מערכת ממוחשבת מעודכנת שתיתן את המענה הדרוש.

50. לסיכום, דוח המבקר הצביע על מספר אתגרים וליקויים הן בהיבטים המבניים והמערכתיים והן בהיבטים התפקודיים והמבצעיים של מח"ש. לצורך בחינת האתגרים והליקויים שעלו מהדו"ח, וכפוף לנושאים בכתב המנוי, ומתן המלצות בהתאם, מונה צוות זה.

פרק 3

עיקרי עבודת הצוות



3.1 אתגרים מערכתיים ומבניים בטיפול הכולל בתלונות נגד שוטרים

3.1.1 כללי

51. ממצאי ומסקנות מבקר המדינה באשר לפעילות מח"ש התבטאו, כאמור, בשני היבטים: האחד, ההיבט המבני מערכתי, ובכלל זאת הטענות כי ההיבטים המבניים הקיימים עלולים בנסיבות שונות לעורר קושי מבחינת עצמאות הגורמים האמונים על טיפול בתלונות נגד שוטרים; חולשת הטיפול המערכתי הנשען על שורה של גורמים שונים במשטרה ובמשרד המשפטים המטפלים בתלונות נגד שוטרים; היעדר גורם אחד האחראי לתכלול את דרכי הטיפול השונות במערך כולו; אלפי תלונות מוגשות נגד שוטרים מידי שנה ורק במיעוטן נחקרים שוטרים באזהרה ואילו אלפי תיקים נסגרים באפיק הפלילי בלי שהועברו לבחינת אפיקי טיפול אחרים ובהם טיפול משמעתי ופיקודי⁵³.

52. **השני, ההיבט התפקודי מבצעי**. בעניין זה עיקרי הממצאים והמסקנות היו: לא הושלם אזורח אגף החקירות והמודיעין במח"ש, כך שמפלג המודיעין מאויש עדיין בשוטרים מושאלים; היעדר סמכויות של חוקרי מח"ש בנושאים שונים; אין למח"ש מערך הדרכה, וההכשרות של חוקרי מח"ש תלויים במשטרה; תלות משמעותית מאד של חוקרי מח"ש במערכות המידע של המשטרה (למשל, סרטונים ומצלמות גוף); האמצעים הטכנולוגיים והמבצעיים של חוקרי מח"ש דלים מאד; המערכת הממוחשבת של מח"ש אינה מאפשרת פילוח ומידע מתכלל על תלונות, ועוד. בכל אלה ניגע בפרק נפרד בהמשך.

53. בפרק זה נתמקד בהיבט המערכתי מבני של מח"ש, ובפרט במיקומה של מח"ש במערך הכולל של הטיפול בתלונות שוטרים, באופן הטיפול בתלונות ע"י מח"ש ובמשמעויות הנובעות מכך. בפרקים הבאים נעסוק באתגרים תפקודיים והמבצעיים בעבודת מח"ש ובסוגיית עצמאות מח"ש וניגודי העניינים בעבודתה.

54. העמדות בפרק זה משקפות את עמדת הרוב, עמדת המיעוט תפורט בהמשך.

3.1.2 טיפול מח"ש בתלונות

55. רוב התלונות והמידע המתקבלים אינם נבחנים בכל המישורים הרלבנטיים, ובמיוחד לא במישור הפיקודי. מדו"ח מבקר המדינה עלה שבשנת 2021 טופלו במח"ש 5356 תלונות. מתוכם, מח"ש סגרה 2932 תלונות ללא ניתוב לגורם כלשהו במשטרה אף לצורך בחינה שאינה פלילית. כלומר, **מדובר ב-55% מהתלונות שאינן זוכות לטיפול ענייני. נתון משמעותי ביותר עליו עמד המבקר הוא כי רק ב-635 מהתלונות, שהן 12% מכלל התיקים נחקרו שוטרים כחשודים באזהרה, ורק ב-65 תיקים הוגשו כתבי אישום, שהם 1.2% מכלל התיקים, שנבחנו במח"ש בשנה זו**⁵⁴. נתון זה לא רחוק משנת 2020, שבה הוגשו 64 כתבי אישום, ומשנת 2019, שבה הוגשו 68 כתבי אישום.

53 דוח מבקר המדינה, עמ' 488.

54 מפורום המרצים והמרצות למען הדמוקרטיה נטען בפני הצוות ביום 31.08.2023 כי מצב בו יש אלפי תלונות ורק כ-65 כתבי אישום, זה מראה ש"העסק לא עובד, והמספרים לא עושים הגיון".

56. עולה כי עד שנת 2021 היתה עלייה בהיקף התלונות המוגשות למח"ש מדי שנה, אולם מרבית התלונות **נסגרו במישור הפלילי, ואף נגנזו בהמשך לכך, ולא קיבלו טיפול משמעתי, ואף לא טיפול מערכתי-ארגוני**⁵⁵.

57. מבקר המדינה קבע כי הטיפול המערכתי הכולל בתלונות נגד שוטרים הוא חלש ואינו ממצה. מתוך אלפי תיקים בהם התקבלה החלטה בשנת 2021, אלפים נסגרו בעילת הסל: "מכלול נסיבות העניין אינן מצדיקות העמדה לדין" (תחת עילה זו מצויות תלונות שנסגרו בשל חוסר סמכות או בהיעדר עבירה). כך גם כאשר מח"ש מבצעת בדיקה וחקירה באזהרה, **רק תלונות בודדות מגיעות לכדי העמדה לדין של שוטרים - כ-1.2% מכלל התלונות**.

58. אם כן, טענת מבקר המדינה היא שאלפי תלונות נסגרו עם השנים, ללא טיפול פלילי, ואף לא עברו לטיפול משמעתי, הוגשו מעט מאד כתבי אישום, ונראה כי בהתנהלות זו יש פגיעה בהרתעת השוטרים. בהמשך נפרט.

3.1.3 היעדר מסד נתונים שלם ומהימן במח"ש

59. מבקר המדינה ציין כי על אף קיומם של נתונים גולמיים בדבר כמות התלונות ואופן הטיפול בהן, **בהיעדר מערכת ממוחשבת** הכוללת פילוח תיקים לפי מאפיינים שונים, לא ניתן להבין את התמונה במלואה, ובוודאי שלא ניתן להפיק תובנות חשובות באשר למגמות או דפוסי התנהגות פסולים בפעילות המשטרה. סוגיית הפקת הנתונים ממערכות המשוב של מח"ש עלתה במספר הזדמנויות שונות, לרבות בדוחות מבקר קודמים, בדיונים בוועדות הכנסת ובעתירות לבג"ץ⁵⁶. כך לפני כשלוש שנים, במסגרת דיון בעתירה לבג"ץ שעניינה פילוח נתוני מח"ש בתיקי שימוש בכוח, התחייבה מח"ש כי פיתוח מערכת נתונים עדכנית תושלם עד סוף חודש ספטמבר 2021⁵⁷, אולם נכון למועד עריכת דו"ח המבקר (מאי 2023) פיתוח המערכת טרם הושלם, חרף התחייבות זו של מח"ש שניתנה לבג"ץ.

60. לאור זאת, וכפי שיפורט בהרחבה בפרק "כלים ומשאבים נדרשים לעבודת מח"ש", מבקר המדינה המליץ על הקמת מערכת מחשוב מודרנית הכוללת פילוח תלונות לפי תחנות משטרה, מרחב ומאפייני המתלונן והנילון. מערכת זו תרכז את כלל המידע הנוגע לטיפול בתלונות נגד שוטרים שמפוזר כיום בין מח"ש והמשטרה ותאפשר ניטור דפוסים ומגמות.

55 עמ' 417, דו"ח המבקר.

56 **דוח שנתי 56א**, הטיפול המערכתי בתלונות אלימות והתנהגות לא נאותה של שוטרים, עמ' 368 (2005); פרוטוקול הוועדה לענייני ביקורת המדינה מיום 2.10.13.

57 בג"ץ 5260/17 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' המחלקה לחקירות שוטרים (פורסם בנבו, 17.03.2020).



3.1.4 היעדר גורם מתכלל בכל נושא התלונות נגד שוטרים

61. כאמור לעיל, בסמכות מח"ש לחקור חשד לעבירה שבוצעה על ידי שוטר, שהעונש הקבוע בצדה הוא מעל לשנת מאסר. במקרים של תלונות כלפי שוטרים, שאינן בסמכותה של מח"ש, או שלאחר בדיקה הוחלט במח"ש כי הדרך המתאימה לטיפול בהן היא באמצעות דין משמעתי, התלונה מועברת ליחידות הרלוונטיות במשטרת ישראל: לתביעה המשטרתית (במקרים של עבירות פליליות מתחת לשנה) או למחלקת המשמעת עם המלצה על טיפול בדין משמעתי או ליחידה לתלונות הציבור (להלן: "ית"ץ").

62. **על פי המבקר, חולשת הטיפול המערכתי בתלונות נגד שוטרים נשענת על היעדר גורם מתכלל אחד, לו תוקנה סמכות טיפול ומעקב אחר כלל התלונות שמוגשות כנגד שוטרים.** הטיפול בתלונות מבוזר בין 3 גורמים במשטרה: (1) התביעה המשטרתית - הטיפול בתלונות על עבירות פליליות שביצעו שוטרים והעונש בגיןן נמוך משנת מאסר אינו מצוי בסמכות מח"ש, אלא בסמכות משטרת ישראל⁵⁸. **נמצא שלא הוגשו כתבי אישום נגד שוטרים על ידי התביעה המשטרתית**⁵⁹. (2) מחלקת המשמעת - מחלקה זו מוסמכת לנקוט צעדים משמעתיים ומינהליים כלפי שוטרים שעברו עבירות משמעת (31 עבירות המנויות בחוק המשטרה), וכן עבירות על חוקים אחרים ועבירות הקשורות למקצועיות של השוטרים או להיבטים תעסוקתיים. **נמצא כי אין במשטרה הנחיות ברורות המורות כיצד לנתב את תיקי המשמעת בין אפיקי הטיפול השונים**⁶⁰. (3) ית"ץ - **עבירות משמעת ברף הנמוך** מועברות ממח"ש או מהציבור לטיפול היחידה לתלונות הציבור של המשטרה (ית"ץ). בהתאם לנתונים שנמסרו למבקר, בשנת 2021 - 1,805 תיקים שנסגרו על ידי מח"ש הועברו לית"ץ (ב-90% מתוכם לא התבצעה בדיקה או חקירה במח"ש). מעיון בדוח המבקר לא ניתן לדעת כיצד טופלו התלונות שהועברו ממח"ש לית"ץ.

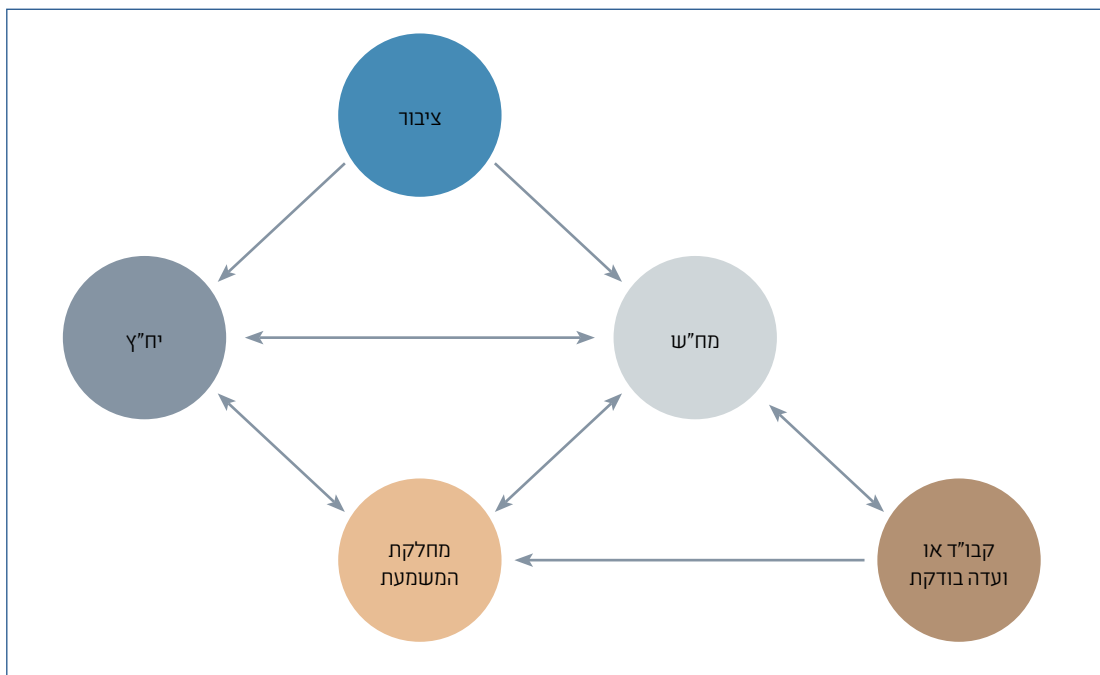
63. בשל ריבוי הגורמים העוסקים בתלונות כנגד שוטרים ונוכח הקושי שבמעקב ובקרה אחר הנעשה בתחום, המליץ מבקר המדינה למח"ש והמשטרה, לפעול להסדרת הטיפול בעבירות של שוטרים, לדבות הסדרת הטיפול בעבירות שעונשן עד שנת מאסר וכן על הסדרת אופן העדכון בין הפרקליטות למחלקת משמעת לצרכי מעקב וטיפול בתלונות שאינן מתאימות לטיפול באפיק הפלילי. בנוסף, המליץ המבקר כי על המשטרה לפעול לאיסוף נתונים בתיקים שבהם החשוד או הנאשם הוא שוטר לצורך ניתוח ומעקב.⁶¹

58 סעיף 449 לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971.

59 ע"פ דוח המבקר, בין השנים 2017-2022 הגישה המשטרה 50,584 כתבי אישום והגיעה ל-3,464 הסדרים מותנים נגד נאשמים מכלל האוכלוסייה בעבירות שהעונש בצידן עד שנת מאסר למרות שהוגשו עשרות אלפי כתבי אישום בעבירות אלה, אין למשטרה או למח"ש נתונים אודות העמדה לדין של שוטרים בעבירות פליליות שעונשן עד שנת מאסר. **כלומר, על פי ממצאי המבקר, המשטרה אינה מממשת את סמכותה לחקור ולהעמיד לדין שוטרים בעבירות פליליות שהעונש בגיןן נמוך משנת מאסר. נוכח העובדה שעבירות אלה אינן נמצאות בסמכות מח"ש, הגיע המבקר למסקנה כי עבירות שוטרים שהעונש בגיןן נמוך משנת מאסר אינן מטופלות כלל.**

60 בהיעדר הנחיות ברורות, מתקשה המשטרה לטפל באופן אחיד בתיקי המשמעת שמועברים אליה ממח"ש. כך, נוצרה מציאות בה שוטרים מקבלים יחס שונה בגין התנהגות דומה. לעמדת המבקר, מציאות זו מייצרת תחושות אפליה ואכיפה בדרגית הן כלפי השוטרים והן כלפי המתלוננים. מבקר המדינה המליץ כי מחלקת המשמעת במשטרה תפעל לגיבוש מתווה לניתוב תיקים אשר יסייע במניעת קבלת החלטות אקראיות. כן הוצע כי המתלוננים יקבלו עדכון מהמשטרה או ממח"ש אודות התקדמות ההליך המשמעתי ותוצאותיו.

61 דוח המבקר, עמ' 439.



3.1.5 נתונים נוספים שנאספו והתקבלו אצל הצוות בעניין אופן הטיפול בתלונות ע"י מח"ש

א. מידע ממרכז המחקר והמידע של הכנסת

64. במסמך המחקר של הכנסת משנת 2018⁶³ עולה כי בשנת 2017 טופלו במח"ש 2613 תיקים (ללא תיקי חומר משטרה, עליהם מח"ש אינה מדווחת). ב-641 תיקים (25%) נחקרו שוטרים באזהרה והתקבלה בהם החלטה; 744 תיקים (28%) נסגרו עקב חוסר סמכות של מח"ש או בהיעדר עבירה; 589 תיקים (23%) נסגרו לאחר בירור ראשוני; 639 תיקים (24%) נסגרו לאחר בדיקה. כלומר, מתוך תיקי שנה זו רק ברבע מהמקרים נחקרו שוטרים באזהרה. מתוך 641 תיקים אלו עולה כי 136 הסתיימו בהעמדה לדין פלילי, ו-113 בדין משמעתי. כלומר, מתוך כלל התיקים של 2017 עולה כי רק ב-5% מהמקרים עמדו השוטרים לדין פלילי וכ-4% לדין משמעתי.

65. עוד עולה שם משאילתא למשרד המשפטים⁶⁴ כי מתחילת שנת 2012 ועד לשלהי 2017 הוגשו למח"ש כ-6600 תלונות אודות אלימות שוטרים. מהם, כ-42% כלל לא נחקרו. מאלה שחקירתם הסתיימה עולה כי ב-152 תיקים, כ-2%, הועברו להליך פלילי, וב-201 תיקים, כ-3%, לדין משמעתי.

66. מכאן שביחד עם המידע המוצג בדו"ח מבקר המדינה משנת 2023 עולה שבין שנת 2018 ועד שנת 2021 היתה עלייה בהיקף התלונות המוגשות למח"ש, ובהיקף התלונות המטופלות, אולם החל משנת 2018 אלפי תיקים נסגרים ללא טיפול, כמו גם חלה ירידה דרסטית בכמות כתבי האישום המוגשים מדי שנה.

62 מתוך דו"ח הכנסת, מרכז המחקר והמידע, טיפול בתלונות על שוטרים, ינואר 2024.

63 הכנסת, מרכז המחקר והמידע, חומר רקע לדין ועדת הפנים והגנת הסביבה בנושא הטיפול בתלונות על עבירות שוטרים, 25 ביוני 2018.

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



67. מסמך עדכני של מרכז המידע והמחקר של הכנסת **מינואר 2024**⁶⁵ העלה תמונה דומה. בשנת 2022 הוגשו למח"ש 3,249 תלונות. בשנה זו נחקרו באזהרה במח"ש 468 שוטרים והוגשו 69 כתבי אישום פליליים (חלקם בתיקים שנפתחו בשנים קודמות). ב-1,188 תיקים נערכה בדיקה מקדימה פלילית, כלומר, לאשש או להפריך טענות שעלו בתלונה ולבדוק אם יש מקום לחקירה באזהרה. 384 תיקים הועברו ממח"ש למחלקת המשמעת של המשטרה (מתוכם 351 הועברו עם המלצה להעמיד שוטרים לדין משמעתי ו-33 עם החלטה על העמדה לדין משמעתי, והם בתיקי אלימות שוטרים בתפקיד). בשנה זו מח"ש העבירה לטיפול בית"ץ 739 תיקים. בשנה זו נסגרו במח"ש 3,365 תיקים (חלקם נפתחו בשנים קודמות). למח"ש אין אפשרות לספק נתונים על העילות לסגירת כלל התיקים. בנוסף לאמור, בשנת 2022 הגיעו למח"ש גם 1,758 תיקי חומר משטרי, שלרוב אינם מובילים להליך פלילי.

ב. מענה שהתקבל אצל הצוות ממח"ש לעניין הטיפול בתלונות

68. ביום 23.07.2023 הוציא הצוות מכתב בקשת נתונים ממח"ש בנושאים שונים⁶⁶. ביום 15.08.2023 התקבל המענה ממח"ש⁶⁷. בעניין זה **המידע שהתקבל ממח"ש אישש כמעט במלואו את המספרים של דו"ח מבקר המדינה** (שגם הוא נשען על נתונים ממח"ש), וכן הציג נתונים מעודכנים גם לשנים 2022-2023. להלן הנתונים שהתקבלו ממח"ש לגבי תלונות שהתקבלו בחמש השנים האחרונות:

שנה	תלונות שהתקבלו במח"ש	נגזו ללא בדיקה	נסגר לאחר בדיקה	נסגר לאחר חקירה	הועמדו לדין משמעתי	הועמדו לדין פלילי
2019	3,293	1,494	364	314	22	66
2020	4,082 ⁶⁸	1,268	1,049	624	29	64
2021	4,401 ⁶⁹	3,070	1,661	625	44	68
2022	3,249	2,217	1,095	597	52	69
2023 (עד אוגוסט)	2,249	1,215	616	410	12	46

65 הכנסת, מרכז המחקר והמידע, טיפול בתלונות על שוטרים, ינואר 2024.

66 בקשה זו להשלמת נתונים כוללת התייחסות לכלל התלונות שהתקבלו במח"ש בין השנים 2019-2023, לרבות פניות שמקורן בחומר משטרי; לשלבי הטיפול בתלונות; לאופן הטיפול ותוצאותיו בכל התלונות שהתקבלו; לפילוח התלונות על פי סוגי עבירות בדגש על תלונות בגין שימוש בכוח, עבירות מין והפרת זכויות בחקירה. כמו כן, התבקשה העברת המידע האמור בקובץ ממוחשב שיאפשר עיבוד והפקת נתונים סטטיסטיים מדויקים.

67 יצוין כי לתפיסת עמדת הרוב, **המענה של מח"ש היה חלקי ולא מפורט דיו**. לא נמסר ממח"ש מידע על כלל התלונות שהגיעו למח"ש, לא נכללו בו נתונים על "חומר משטרי", על פילוחים לפי סוגי עבירות, על מספר תיקי הטרדה מינית ותוצאות הטיפול בהן, לא נמסר מידע על הפרת זכויות בחקירה או על שימוש בכוח. כמו כן, לא נמסרו נהלים שנתבקשו וכן לא תכניות עבודה שנתיות שהצוות ביקש. דבר זה הצריך שליחת מכתב נוסף של הצוות למח"ש, שבוצע ביום 28.08.2023, וקבלת מכתב תגובה נוסף ממח"ש ביום 06.09.2023.

68 מח"ש הצביעה על שני הסברים לעלייה בכמות התלונות בשנה זו: האחד, הנגשת הפנייה למח"ש באמצעות אפשרות הגשת תלונה מקוונת. והשני, גידול במפגש בין שוטרים לאזרחים על רקע מגפת הקורונה.

69 מח"ש הצביעה על שני הסברים לעלייה בכמות התלונות גם בשנה זו: האחד, אפשרות הגשת תלונה מקוונת. והשני, גידול בכמות המפגשים בין אזרחים לשוטרים עקב אירועי שומר החומות והפגנות שהתקיימו באותה שנה.

69. הצוות גם ביקש לקבל ממח"ש את הסברם לגבי אופן הטיפול בתלונות המתקבלות ממח"ש. כך עולה מדו"ח המבקר, וממה שנמסר ממח"ש כי ישנם 3 אופני טיפול (בדומה לנמסר בדו"ח מבקר המדינה):

1. **תיקים הנגזרים ללא בדיקה מקדימה פלילית וללא חקירה באזהרה** - אלה תלונות שנבחנות ע"י ראש צוות חקירה ויועמ"ש אגף החקירות, והם מצאו כי אין מקום לחקירה פלילית. הסיבות לכך הן שהתיק אינו בסמכות מח"ש, בשל היעדר כל חשד לביצוע עבירה פלילית ועוד. במקרים שבהם עולה חשד לביצוע עבירה משמעתית תועבר התלונה להמשך טיפול משמעתי בית"צ או במחלקת משמעת במשטרת ישראל.

2. **בדיקה מקדימה פלילית** - מטרתה של בדיקה זו היא לאשש או להפריך את הטענות שעלו בתלונה ולבחון האם יש מקום לחקירה באזהרה של שוטר אחד או יותר (זאת בהתאם להנחיית היועצת המשפטית לממשלה 4.2204 "בדיקה מקדימה"). הבדיקה עשויה לכלול עיון בחומרי חקירה, קבלה וצפייה בתוצרי מצלמות גוף, מצלמות אבטחה, גביית עדויות, ועוד. לאחר השלמת הבדיקה, אם לא עלה חשד לביצוע עבירה פלילית המצדיק חקירה באזהרה, או אם החשד איון, ייסגר התיק בהתאם להחלטת פרקליט בכיר. במקרה שבו עולה חשד לביצוע עבירה משמעתית, יועבר התיק לטיפול מחלקת משמעת במשטרת ישראל.

3. **חקירה פלילית באזהרה** - אלה תיקים שבהם נמצא חשד לביצוע עבירה פלילית המצדיק חקירה באזהרה.

70. מנתוני מח"ש עולה כי אכן **בשנת 2021 נסגרו 3070 תיקים** ללא כל בדיקה מקדמית (55% מהתלונות שטופלו)⁷⁰. בדומה, **בשנת 2022 נסגרו 2217 תיקים מתוך 3909 תיקים שטופלו**. כלומר, **מדובר ב-56%**, נתון דומה מאד לשנת 2021.

71. מח"ש העבירה לצוות גם חלוקה מספרית מפורטת של סגירת תיקים לפי שלוש החלופות שלעיל, וכך לכל שנה ושנה. בין אם התיק נסגר לאחר בדיקה ובין אם לפני בדיקה, ישנן שלוש אפשרויות לסגירת תיק: האחת, היעדר עבירה. השניה, חוסר סמכות. והשלישית, נסיבות העניין אינן מצדיקות פתיחה בחקירה פלילית. כך למשל, במצגת שהוצגה ע"י מח"ש לפני הצוות ביום 06.09.2023 נמסר כי 1082 תיקים נסגרו בשל היעדר עבירה, 2030 תיקים נסגרו בשל חוסר סמכות, ו-119 תיקים בגין היעדר אשמה. יצוין כי **נתונים אלה שונים מעט** מהמידע שנמסר במכתב מח"ש ביום 15.08.2023.

72. עוד יצוין כי הנימוקים של סגירת תיקים כמו "חוסר סמכות" או "נסיבות העניין וכו'" מהווים מעין סעיפי סל ותופסים מקום בעל נפח גבוה מאד של סגירת התיקים, כאשר לא נמסר מידע ברור מה נכלל בנימוקים אלה⁷¹. בפועל, **בפחות מ-12% מכלל התיקים** (625 מ-5356) נחקרים שוטרים באזהרה, שהיא מהות עבודת המחלקה, כך שמדובר במספר מאד נמוך של תיקים.

70 יצוין כי במצגת שהציגה מנהלת מח"ש לפני הצוות ביום 06.09.2023 עלו מספרים מעט שונים מהמוצג בדו"ח מבקר המדינה, ומהמידע שנמסר לצוות במכתב מח"ש מיום 15.08.2023. כך למשל, בדו"ח המבקר נמסר כי נסגרו 3070 תיקים בשנת 2021 ואילו במצגת מח"ש נמסר כי בשנה זו נסגרו 3240 תיקים.

71 כך גם טענו לפני הצוות נציגות הוועד נגד עינויים והאגודה למען זכויות האזרח בישראל ביום 04.09.2023.



73. בהקשר זה ציינה מנהלת מח"ש בהופעתה לפני הצוות ביום 19.07.2023⁷² כי אף יחידה חוקרת לא מבצעת חקירות של כל מה שמתקבל ביחידה, הדבר אינו נכון מבחינה מהותית ומבחינה משאבית. כן ציינה שזמן הטיפול בתיקים הצטמצם משמעותית וגובש במח"ש נוהל המסדיר טיפול שמשכו עד חצי שנה בתיק.

ג. מענה שהתקבל ממח"ש לעניין התשתית לאיסוף הנתונים והמערכות הממוחשבות של מח"ש

74. מבקר המדינה בחן את מידת ההתאמה של המערכות הממוחשבות לאיסוף מידע לתכלית הפעולה של מח"ש. המבקר מצא שהמערכות הקיימות אינן מספקות כדי הצגת נתוני מידע מהימנים שמאפשרים גם את בדיקת יעילות הפעולה של המחלקה.⁷³

75. מנהלת מח"ש ציינה שמתקיים תהליך של הטמעת מערכת חדשה שמותאמת לתכליות של המחלקה. המערכת החלה לפעול בדצמבר 2022 והיא נמצאת בשלב של הטמעה וטיוב הנתונים. במערכת זו אפשר לבצע פילוח של סוגי עבירה וכן קטגוריות של אמצעי שימוש בכח (למשל, גומי, גז, טייזר וכו') וכן מאפייני המתלוננים והנילונים⁷⁴. חיוניותה של מערכת איסוף מידע מותאמת לתכליות השונות של המחלקה ובכללן גם הפקת לקחים מן הנתונים, אינה מוטלת בספק.

ד. מענה חלקי שהתקבל ממח"ש אודות פילוח סוגי עבירות: שימוש בכוח; עבירות מין; הפרת זכויות בחקירה

76. הצוות העביר למח"ש בקשה להשלמת נתונים הכוללת התייחסות לכלל התלונות שהתקבלו במח"ש בין השנים 2019-2023, לרבות פניות שמקורן בחומר משטרת; לשלבי הטיפול בתלונות; לאופן הטיפול ותוצאותיו בכל התלונות שהתקבלו; לפילוח התלונות על פי סוגי עבירות בדגש על תלונות בגין שימוש בכוח, עבירות מין והפרת זכויות בחקירה.⁷⁵

77. במענה לפניה זו לא נמסר מענה ישיר ומפורט ביחס למידע שנתבקש אודות כלל התלונות שהוגשו למח"ש, מאפייניהן ותוצאות הטיפול בהן⁷⁶. לאחר פנייה נוספת של הצוות על כך שהמענה חסר ואינו מתייחס לנתונים מהותיים שנתבקשו על ידי הצוות⁷⁷, התקבל ממח"ש מענה נוסף וחסר⁷⁸. אם כן, לא עלה בידי הצוות לקבל תמונת מצב מלאה ונתונים מפורטים בדבר כלל התלונות שהתקבלו במח"ש בכל הערוצים הקיימים, ומה עלה בגורלן, ובפרט לא ניתן היה לקבל מידע ביחס לתלונות שעניינן שימוש בכוח שלא כדין מצד שוטרים כלפי אזרחים.

72. בהופעתה הנוספת של מנהלת מח"ש לפני הצוות, לא היה בידה להוסיף נתונים מפורטים בהקשר זה, כך שבסופו של יום, ועל אף ניסיונות חוזרים ונשנים, לא עלה בידי הצוות לקבל תמונת מצב מלאה ונתונים מפורטים בדבר כלל התלונות שהתקבלו במח"ש בכל הערוצים הקיימים, ומה עלה בגורלן, ובפרט לא ניתן היה לקבל מידע ביחס לתלונות שעניינן שימוש בכוח שלא כדין מצד שוטרים כלפי אזרחים.

73. להמחשת חיוניותה של מערכת ממוחשבת מתקדמת נציין שהצוות ביקש ממנהלת מח"ש התייחסות לכלל התלונות שהתקבלו במח"ש בין השנים 2019-2023, לרבות פניות שמקורן בחומר משטרת; לשלבי הטיפול בתלונות; לאופן הטיפול ותוצאותיו בכל התלונות שהתקבלו; לפילוח התלונות על פי סוגי עבירות בדגש על תלונות בגין שימוש בכוח, עבירות מין והפרת זכויות בחקירה. חרף פניות חוזרות ונשנות מח"ש לא הצליחה לספק את מלוא המידע המבוקש. מתברר שהדבר נובע, בין היתר, מהיעדר מערכת מחשוב מותאמת לדבר (באחת התשובות לפניית הצוות נאמר ששלם הגשת תשובה מלאה יש לבצע סריקה ידנית של מאות תיקים דבר שכרוך בעלויות בלתי סבירות).

74. בגדרה של עתירה לבג"ץ (בג"ץ 5260/17) נמסרה הודעת מח"ש שתהליך ההטמעה של המערכת החדשה עתיד להסתיים בספטמבר 2021.

75. פניית הצוות למנהלת מח"ש מיום 23.7.2023.

76. מכתבה של עו"ד שקד דהן, עוזרת ניהולית למנהלת מח"ש, מיום 15.8.2023.

77. פניית הצוות למנהלת מח"ש מיום 28.8.2023.

78. מכתבה של עו"ד שקד דהן, עוזרת ניהולית למנהלת מח"ש, מיום 6.9.2023.

78. ראשת מח"ש התייחסה⁷⁹ לטענות חלק מחברי הצוות באשר לחלקיות המידע שהתקבל וציינה כי ככלל, מערכת מח"ש אינה יועדה, בעת פיתוחה לשמש מערכת לאיסוף נתונים כי אם למערכת לניהול תיקים וסיווג התיקים הוא לפי סעיפי עבירה. לפיכך, איסוף הנתונים נעשה בצורה של שאילתות שלא תמיד יכולות לתת מענה מלא לשאלות חברי הצוות, וזאת על אף שנעשו מאמצים להפיק נתונים מדויקים ככל הניתן מהמערכות הממוחשבות של מח"ש. בנוסף, ייתכן שנתונים שהופקו עבור שאילתה אחת יהיו שונים (אך נכונים לשעתם) מנתונים שהופקו לשאילתה אחרת, דבר העשוי להסביר חלק מהפער הקטן בין הנתונים שהוצגו על ידי המבקר והתקבלו ממח"ש לבין הנתונים שהובאו בפני הצוות.

79. עוד צוין, כי מח"ש רואה חשיבות באיסוף המידע ולפיכך פועלת מח"ש להמשך פיתוח המערכת הממוחשבת ("מבשרת") שנכנסה לשימוש ביום 18.12.22. מטבע הדברים וכמו הטמעה של כל מערכת, גם מערכת זו עוברת טיוב שיאפשרו פילוח נתונים מדויק ומלא יותר. במקביל מח"ש מפתחת גם מערכת דוחות BI (מערכת "מעוז") אשר תסייע באיסוף נתונים נדרשים. הנתונים שנמסרו הופקו מכלל המערכות המתוארות (בכפוף לרמת פיתוחם באותה העת). עם זאת, גם בחלוף שנתיים מאז הפעלתה של מערכת "מבשרת" עדיין לא ניתן היה לקבל את מלוא הנתונים הרלוונטיים אודות היקף הטיפול המלא של מח"ש בתלונות השונות.

ה. מידע שהתקבל אצל הצוות מהסנגוריה הציבורית ומגורמים נוספים

80. הסנגוריה הציבורית מסרה נתונים לגבי תלונות שהוגשו מטעמה למח"ש בעניינים של לקוחות הסניגוריה הציבורית בין השנים 2017-2021. בשנים אלו הגישו לקוחות הסניגוריה הציבורית 1,041 תלונות, מתוכן ניתנה החלטה על אופן סיום הטיפול ב-758 מהמקרים. מבחינת תוצאות הטיפול של מח"ש בתלונות, **עולה כי 83% מהן נדחו על הסף**⁸⁰, 14% נסגרו לאחר בירור ראשוני⁸¹, 2% מהתיקים הועברו להליך משמעותי **ורק 1% מהתיקים הסתיימו בהעמדה לדין**. נתונים אלה דומים למגמה הכללית שהוצגה לעיל.

81. לצוות נמסר מסמך שהוזהר בסיס לדיון מול בכירי פרקליטות המדינה⁸², וכן מכתב רשמי, במלל כמעט זהה, מיום 03.10.2017, שנשלח מאורי כרמל, מנהל מח"ש לשעבר, אל המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים), עו"ד מומי למברגר. מסמך זה הציג ירידה בתלונות המגיעות ממשטרת ישראל למח"ש בשנים 2015-2017, ובהגם ירידה דרמטית בכמות התלונות לגבי עבירות מין, וכן את חוסר השת"פ של המשטרה עם מח"ש (כפי שיפורט גם בהמשך). מכתב זה מצ"ב **כנספח ה'** לדו"ח.

79 שם, ה"ש 81

80 מבלי שהתקיימה בהם בדיקה מקדמית או חקירה פלילית.

81 לא נמסר מה כולל אותו בירור.

82 המסמך נתקבל מדובי שרצור, בכיר במח"ש לשעבר, שהופיע לפני הצוות ביום 19.07.2023.



3.1.6 התייחסות הגורמים השונים לעניין הטיפול הלא ממצה בתלונות ע"י מח"ש ולמיעוט כתבי אישום

א. מדיניות חקירה והעמדה לדין מחמירה הנובעת מחשש מ"אפקט מצנן" של פעילות המשטרה

82. גורמים שונים, שהופיעו לפני הצוות, מסרו מידע מתוך ניסיונם המצטבר בטיפול בתלונות המוגשות למח"ש, כגון: נציג הסניגוריה הציבורית⁸³, נציג האקדמיה⁸⁴, ונציג ארגוני החברה האזרחית⁸⁵. **לטענתם, הסיבה למיעוט כתבי אישום טמונה במדיניות החקירה והעמדה לדין של מח"ש. לדעת גורמים אלה מדיניות זו, כך נטען, מאופיינת בצמצום בדיקות מקדמיות וחקירות פליליות נוכח החשש מ'אפקט מצנן' על פעילות המשטרה. בכך מעבירה מח"ש שני מסרים פסולים: למשטרה מועבר מסר לפיו מח"ש תחקור ותעמיד לדין שוטרים רק במקרים חריגים, ולאזרחים מסר לפיו תלונה שתוגש למח"ש עקב התנהגות פסולה של שוטרים, ככל הנראה, תיסגר ללא טיפול.**

83. נציג האקדמיה, שהופיעו לפני הצוות, טענו כי הרוח הנושבת מהנחיית פרקליט המדינה 1.16 "מדיניות פתיחה בחקירה והעמדה לדין בתיקי שימוש בכוח שלא כדין על ידי שוטרים", **היא נקיטת זהירות יתרה בהעמדה לדין של שוטרים. לאור החשש מצינון פעילות המשטרה, ההנחיה מורה על פתיחה בחקירה כנגד שוטרים רק במקרים חמורים במיוחד.** נציג האקדמיה הפנו גם להנחיה 2.18 "מדיניות התביעה בתיקי חקירה בהם חשוד בביצוע עבירה כלפי שוטר מתלונן על שימוש בכוח מצד שוטר", **הקובעת כי במקרים בהם יש חשש לתלונה מניפולטיבית או אם החריגה מהכוח הסביר היא מינורית, השוטר לא ייחקר ולא יועמד לדין**⁸⁶. לעמדתם, הנחיות אלו הן הגורם המרכזי למיעוט החקירות וכתבי האישום נגד שוטרים.

84. לטענת הסניגוריה הציבורית, הנתונים שנאספו מלמדים על המדיניות המצמצמת של מח"ש, ומקבלים משנה תוקף, בשים לב לכך שתלונות לקוחות הסניגוריה לגבי התנהגות פסולה של שוטרים אינן מוגשות על פי רצון הלקוח בלבד, אלא עוברות סינון ראשוני על ידי הסניגוריה. לדעתם, החשש מצינון פעילות המשטרה באמצעות טיפול בתלונות שווא נמצא במוקד תפיסת ההפעלה של מח"ש. זאת על אף שכפי שצוין בדוח מבקר המדינה לא נמצא ביסוס אמפירי לטענה כי תלונות רבות מוגשות בניסיון לטיפול האשמות שווא על שוטרים, ומניסיונה המקצועי של הסניגוריה הציבורית - זו אינה מוטיבציה רווחת להגשת תלונות מצד חשודים ונאשמים. תפיסת הפעלה זו מובילה למדיניות העמדה לדין מצמצמת במיוחד ביחס לשימוש בכוח בהפגנות וביחס לפגיעה בנחקרים וחשודים, הנתפסים על ידי הפרקליטות כלא מהימנים.

83 עו"ד גיל שפירא, שהופיע לפני הצוות ביום 20.07.2023.

84 פרופ' דנה פוגץ', פרופ' יואב ספיר ופרופ' מיכל טמיר, שהופיעו לפני הצוות ביום 31.08.2023.

85 עו"ד דבי גילפוי מהאגודה לזכויות האזרח בישראל, עו"ד אלונה קורמן מהועד נגד עינויים ועו"ד רינה איילין מאגודת יהודי אתיופיה, שהופיעו לפני הצוות ביום 04.09.2023.

86 סעיף 5 להנחיית פרקליט המדינה 2.18 "מדיניות התביעה בתיקי חקירה בהם חשוד בביצוע עבירה כלפי שוטר מתלונן על שימוש בכוח מצד שוטר" (2020).

85. לטענת נציגי הסנגוריה הציבורית, ארגוני החברה האזרחית, האקדמיה, עורכי דין, ושופטת ביהמ"ש המחוזי, שהופיעו לפני הצוות - **לא זו בלבד שנוכח מיעוט כתבי האישום והיעדר טיפול משמעותי אפקטיבי, אזרחים לא רואים טעם בהגשה תלונה כנגד שוטר, אלא שהם חוששים מפני התנכלות שתגיע עקב הגשת תלונה.** הובאו מספר דוגמאות למקרים, שבהם אזרחים חוו התנכלות עקב הגשת תלונה כנגד שוטר. ההתנכלויות באות לידי ביטוי ביחס אגרסיבי ואלימים משוטרים, כשהשוטר מגיש תלונת סרק שכנגד, או אף בהגעה של שוטרי התחנה לשכונה ממנה הגיע המתלונן כדי לעכב אנשים, ולבקש את תעודות הזהות שלהם ללא כל חשד לביצוע עבירה⁸⁷.

86. נוכח הטענות הנ"ל, נשאלה מנהלת מח"ש במסגרת הופעתה לפני הצוות, על מדיניות העמדה לדין של שוטרים ועל הסיבות לחוסר האמון הציבורי במח"ש. בתשובתה הדגישה את מורכבות עבודת מח"ש. כמו כן, בכל הקשור לטענה לגבי מיעוט התיקים אותם מח"ש חוקרת ומיעוט התיקים בהם היא מגישה כתבי אישום, היא הדגישה כי נתוני מח"ש דומים ליחס בין מספר תלונות למספר כתבי אישום בגופים מקבילים. כדוגמה למורכבות בעבודת מח"ש הוזכרה העובדה כי כאשר אזרח מתלונן, במקרים רבים השוטר יגיש תלונה שכנגד, והכרעה במקרים אלה היא מורכבת.

87. אשר לחשש מצינון פעילות המשטרה, השיבה מנהלת מח"ש כי מח"ש פועלת בהתאם להנחיות פרקליט המדינה 1.16 ו-2.18. לדבריה, לרוב היא נוהגת לפתוח בחקירה בתלונות הנוגעות לשימוש בכוח הגם שהיא סבורה כי על התלונה להתברר באפיק המשמעותי ואולם, לא כל תלונה הנוגעת לשימוש בכוח מינורי שנעשה תוך כדי ביצוע משימה או פעילות מבצעית צריכה להיחקר (כגון תלונות על אלימות מסוג דחיפה במהלך אירועי הפרת סדר וכד').

88. נציגי הפרקליטות⁸⁸ מסרו כי לצד השותפות בין הפרקליטות והמשטרה במסגרת מלחמתם בפשיעה, קיימת נכונות רבה להיאבק בהפרות חוק של שוטרים. בה בעת, יש לזכור כי קיימת מורכבות טבועה שמגולמת בחשש שהתייחסות לא מידתית כלפי שוטרים בפעילותם עשויה "לצנן" את נכונותם לפעול. בהקשר זה, נציגי הפרקליטות ביקשו להבהיר כי **יש צורך במדיניות הגיונית שנשענת על קנה מידה אחיד. כך, כפי שלא יוגש בהכרח כתב אישום כנגד אזרח שדחף אדם אחר, אין בהכרח לחקור ולהעמיד לדין שוטר בגין ביצוע מעשים דומים. יצוין כי בעניין זה ציין מבקר המדינה כי לא נערכה בדיקה מחקרית או אמפירית המבססת את הטענה לחשש מקיומו של "אפקט מצנן".**

ב. **טענות לחוסר שת"פ של המשטרה בחקירות וטענת המשטרה ל"תלונות שווא"**

89. **נציגי הפרקליטות מסרו כי קיים קושי מובנה בחשיפת עבירות והגעה להכרעה בתיקי מח"ש. זאת לעיתים בשל חוסר שיתוף פעולה מלא מצד המשטרה⁸⁹, וכי הרבה פעמים תיקי השימוש בכוח מגיעים למצב של גרסה מול גרסה, שבה מצד אחד עומד המתלונן (שלעיתים**

87 כך עולה מתוך דוגמאות של עו"ד אייל אבולעפיה, שהופיע לפני הצוות ביום 13.09.2023, וכן ממחקר שערך פרופ' חסיסי, שהופיע לפני הצוות ביום 30.07.2023, לפיו הוא מצא דפוס חוזר של מקרים של אזרחים שדיווחו כי שוטר עצר אותם והפעיל אלימות.

88 פרקליט המדינה, עו"ד עמית אייסמן, והמשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים), עו"ד מומי למברגר.

89 לטענה זו הצטרף פרקליט המדינה לשעבר, עו"ד שי ניצן.



הוא בעצמו חשוד בעבירות אחרות) וממולו עומדים מספר שוטרים עם גרסה מתואמת, דבר אשר אוזכר באחת העדויות כ"תרבות החיפוי". מטבע הדברים, במצב דברים זה, ישנו קושי ראייתי להוכיח שימוש בכוח שלא כדין ובשל כך נסגרים תיקים רבים.

90. מנגד, נציגי משטרת ישראל טענו לפני הצוות כי פעמים רבות עבריינים עושים שימוש פסול במח"ש על ידי הגשת תלונת שווא, שמטרתה להלך אימים ולהקשות על חוקרים. לעמדתם, ניתן ללמוד זאת גם מסך התלונות שמגיעות למח"ש, לעומת כתבי האישום שמוגשים בפועל. עם זאת, יצוין כי לא הוצגו לפני הצוות דוגמאות או תשתית אחרת שבכוחה לבסס את הטענה לשימוש פסול בהגשת תלונות שווא למח"ש, לא כל שכן כהתרחשות החוזרת על עצמה פעמים רבות כתופעה.

ג. טענות להתייחסות מקלה של מח"ש לעבירות שימוש בכוח

91. דוברים שונים שהופיעו בפני הוועדה טענו כי עבירות האלימות של שוטרים הפכו לנורמה⁹⁰. עוד הלינו על התארכות הטיפול בעבירות חמורות אלה, שההליכים בעניינם מתנהלים לעיתים גם מספר שנים בבתי המשפט, בין היתר, בגלל התנהלות מח"ש⁹¹. בהקשר זה, הסבירה **מנהלת מח"ש** כי אין התייחסות מקלה של מח"ש לעבירות שימוש בכוח תוך שהיא הבהירה כי מח"ש אינה נוהגת לפתוח בחקירה של תלונות הנוגעות לשימוש בכוח מינורי שנעשה תוך כדי ביצוע משימה או פעילות מבצעית (כגון תלונות על אלימות מסוג דחיפה במהלך אירועי הפרת סדר וכד').

3.1.7 מסקנות הרוב

92. לאחר עיון מדוקדק בממצאי מבקר המדינה, בחומרים שונים שנאספו בידי הצוות, בעדויות וניירות עמדה של גורמים שונים, רוב חברי הצוות הגיעו למסקנות שלהלן:

1. מציאות שבה רוב מניין התלונות נגד שוטרים שמוגשות למח"ש אינן מניבות חקירה והליכים פליליים, ומתקיימת אי בהירות רבה לגבי הסדרי הטיפול בהן בהליכי משמעת או בהליכים מנהליים, חותרת תחת אמון הציבור במח"ש, ובכוחה של תלונה להוות הרתעה כנגד התנהגות בלתי תקינה של שוטר.

2. לנקודות התורפה הבאות תרומה משמעותית לחולשת הטיפול המערכתי בתלונות נגד שוטרים שעוגנה היטב במהלך השנים: (א) היעדר גורם האחראי לתכלול וביצוע בקרה ומעקב אחר דרכי הטיפול בתלונות נגד שוטרים במערך כולו; (ב) היעדר מסד נתונים מהימן ושלם המספק תמונת מצב בנוגע לטיפול המערכתי בתלונות המוגשות; (ג) היעדר טיפול של המשטרה בעבירות פליליות שעונשן הוא מתחת לשנת מאסר, במקביל להיעדר סמכות מח"ש לטפל בתיקים מסוג זה.

⁹⁰ כך למשל, נציגי פורום המרצים והמרצות למען הדמוקרטיה מנהלת מח"ש ענתה על כך ביום 06.09.2023 כי יש קושי לנהל תיקים של שימוש בכוח למרות שישנם מקרים מובהקים של שימוש בכוח. נאמר גם שלעיתים בימ"ש מקל עם השוטרים.

⁹¹ ביום 13.09.2023 הציג עו"ד אייל אבולפיה לפני הצוות מקרה שבו עו"ד הותקף בשנת 2010 ע"י שוטר, ללא שום סיבה, והתיק נסגר ללא הגשת כתב אישום נגד השוטר. כן הוצג לפני הצוות סרטון על שימוש בכוח של שוטרים בבני ברק נגד בחור חרדי. במקרה זה לא נפתחה חקירה. התיק התמצה בבדיקה בלבד.

3. המצב החוקי הקיים, מכוחו מח"ש אינה מטפלת בעבירות פליליות שעונשן פחות משנת מאסר, אינו משרת את ייעודה של מח"ש וגורע מכוח ההרתעה כנגד אי ציות לחוק. **רוב הדוברים לפני הצוות⁹² הביעו דעתם בתמיכה לכך שמח"ש תטפל גם בעבירות שעונשן פחות משנת מאסר, ובייחוד בעבירות של שימוש בכח.**

4. קיום הנחיה ומעקב אחר התיקים המועברים ממח"ש לטיפול בידי גורמים משטריים הכרחי להשגת התכלית ההרתעתית ולהגברת אmon הציבור במח"ש.

5. "מדיניות חקירה" שאינה משוכללת די הצורך עלולה לגרום לכשל של טיפול שאינו הולם בתלונות נגד שוטרים.

3.1.8 המלצות הרוב

93. ממציא דוח המבקר וההתייחסויות שנמסרו על ידי הדוברים היוו מצע לדיון הצוות בנוגע להתנהלות מח"ש בטיפול המערכתי הכולל בתלונות נגד שוטרים, ועל בסיסם ממליצים רוב חברי הצוות על מספר צעדים:

1. על מח"ש **להתייחס לכל תלונה המגיעה לפתחה**. הבדיקה הראשונית וסינון התלונות יבוצעו ע"י מח"ש.

2. מח"ש תהיה **הכתובת היחידה המרכזת את כלל התלונות על התנהלות פסולה של שוטרים, ותהיה אמונה על ניתוב התלונות בין גורמי הטיפול המתאימים לבחינתן ובירורן, מעקב אחר הטיפול ותוצאותיו וכן מתן המענה למתלונן**. אין בכך כדי למנוע את האפשרות לאזרח להתלונן גם במשטרה, אולם על המשטרה לעדכן את מחלקת הניתוב (על המחלקה פירוט בהמשך) בדבר תלונות שהגיעו לפתחה כדי לשמר את תמונת המצב המערכתית.

3. יש להסדיר מחדש את חלוקת העבודה בין הפרקליטות למשטרה כך שמח"ש **תעסוק בכלל העבירות הפליליות נגד שוטרים, ובכלל זאת עבירות פליליות מתחת לשנת מאסר**, למעט עבירות תעבורה⁹³.

4. תלונות הנוגעות **לחריגות משמעת יועברו למחלקת המשמעת במשטרה**, שתדווח למח"ש על תוצאות הטיפול בתוך זמן קצוב. מח"ש תנחה את מחלקת המשמעת בדבר אופן הטיפול הרצוי, הנחייתה תהיה מחייבת, והיא תעקוב אחר יישום הדברים על ידי מחלקת המשמעת.

5. מח"ש **תעביר תלונות לטיפול ית"ץ** ותעקוב אחר אופן הטיפול ותוצאותיו, כמו גם מתן מענה למתלונן, בתוך פרק זמן סביר.

6. מח"ש נדרשת לטפל בכל **תיק אלימות**. גם אלימות שלא גרמה לחבלה תיבדק ע"י מח"ש. בהקשר זה, על מח"ש לגבש תפיסה עדכנית לגבי הטיפול בתלונות על שימוש בכוח שלא כדין מצד שוטרים, ובתוך כך לבחון מחדש את מדיניות בדיקה והפתיחה בחקירות בתלונות אלה.

⁹² למשל, עו"ד קרן בר מנחם - מנהלת מח"ש, עו"ד שי ניצן - פרקליט המדינה לשעבר, בכירי מח"ש לשעבר, נציגי המשטרה, שאדי סרג'י - נציג לשכת עוה"ד, עו"ד גיא אשר - ראש מבח"ן, פרופ' יואב ספיר, ד"ר גיא לוריא ועוד.

⁹³ עבירות תעבורה יטופלו בידי התביעה המשטרתית במתכונת הנוהגת.



7. **עקרונות עבודת היחידה והפיקוח עליה יוסדרו בחקיקה.** אחת לשנה, דו"ח היחידה יוגש לוועדה לביקורת המדינה האוחזת בסמכויות הנדרשות לשם הגברת השקיפות לציבור ותיקון ליקויים נדרשים.

8. מוצע כי במח"ש תקום **מחלקת ניתוב, בקרה ומעקב (נב"מ)**, שתבצע **ניתוב מסודר** של כלל התלונות המגיעות למח"ש, וכן תכלול של כלל התלונות שהגיעו למח"ש, וטופלו ע"י מח"ש או הועברו לטיפול המשטרה. על מח"ש **למסור דיווח שנתי, בין היתר**, על כלל התלונות לוועדה לביקורת המדינה בכנסת.

3.1.9 עמדת והמלצת המיעוט

94. כפי שעלה מדוח מבקר המדינה, ברי כי נדרשים מעקב ובקרה יעילים וטובים יותר באשר לטיפול בתלונות המגיעות הן למח"ש והן למחלקת משמעת וית"ץ במשטרת ישראל. יש גם הגיון בקביעת גורם אחד שבמסגרתו תפעל **מחלקת ניתוב, בקרה ומעקב (נב"מ) שתשמש ככתובת לכלל התלונות נגד שוטרים, תנתב אותן ותעקוב אחר הטיפול בהן.**

95. עם זאת, העיסוק בנושאי משמעת הוא רחב מאד בהיקפו ומצוי בבסיסו בחצרם של גורמי משטרת ישראל, כחלק מהסמכות הפיקודית והניהול השוטף של המשטרה. **ריכוז בידי מח"ש יביא לעידוב תחומים בין סמכויות פיקודיות-משטרתיות מובהקות לבין סמכויות של גורם אכיפת חוק חיצוני.** לכך עלולה להיות השלכה כפולה.

96. הראשונה, **הסטת המיקוד בפעולת מח"ש מהתחומים שלשמם היא הוקמה** - אכיפת חוק פלילית. השנייה, יצירת **עומס גדול מאד על מח"ש.** רבות מהתלונות המשמעתיות אינן מעוררות כל חשש לעבירה פלילית ולמח"ש אין כל יתרון או ערך מוסף בטיפול בהן.

97. **ראוי שמח"ש ירכוז, ינתבו ויעקבו אחר הפניות והתלונות שמעוררות חשש לעבירות פליליות בלבד; ובמקביל תפעל במשטרת ישראל מחלקה של ניתוב, מעקב ובקרה אחר כלל הפניות והתלונות שעניינן משמעתי; וזאת תוך סנכרון ותיאום בין מח"ש לבין המשטרה.**

98. לצד האמור, במקרים בהם מח"ש תעביר תלונות למשטרה לטיפול משמעתי בתום בדיקה מקדמית או חקירה, ולאחר שמצאה כי האפיק הפלילי אינו מתאים לטיפול בתלונה, על המלצת מח"ש להיות **מחייבת** לעניין הטיפול המשמעתי הנדרש.

99. יש לשוב ולהדגיש את **נושא המשאבים** - יישום המלצות הצוות, ובכללן למשל ההמלצה בעניין הרחבת סמכותה של מח"ש כך שתטפל בכלל התלונות על עבירות פליליות (ובהן עבירות שעונשן מתחת לשנת מאסר), צפוי להגדיל משמעותית את עבודתה של מח"ש וידרוש הקצאת כוח אדם נוסף ומשמעתי ליחידה. יישום ההמלצות החשובות של הצוות חייב לבוא לידי ביטוי בהרחבת כח אדם ומשאבים, אחרת אין ערך באימוץ.

3.2 אתגרים תפקודיים ומבצעיים בעבודת מח"ש

3.2.1 כללי וממצאי המבקר

100. פעילות אגף החקירות והמודיעין היא בעלת מאפיינים מבצעיים רבים. פירטנו לעיל כי למח"ש תלות תפקודית במשאבי המשטרה. יש **תלות רבה** באמצעים טכנולוגיים ובמערכות מידע של המשטרה. כך גם בכל עולם ההכשרות, הקורסים והסיווגים. המבקר מצא כי: לחוקרי מח"ש אין גישה ישירה ומלאה למערכות המידע המשטריות המכילות חומרי חקירה רלוונטיים לחקירות שוטרים; לחוקרי מח"ש קיימת גישה חלקית ומוגבלת לסרטונים ממצלמות גוף של השוטרים, ובשם מתוך שמונה שלוחות החקירות של מח"ש ברחבי הארץ לא קיימות עמדות להורדה ולצריבה של סרטונים אלו; לחוקרי מח"ש אין גישה ישירה למערכת הקלטות מוקד 100, הכוללת מידע מהותי לחקירות שונות; בתחום המז"פ קיימת למח"ש תלות במשטרה; גם האמצעים הטכנולוגיים, המודיעיניים והמבצעיים של מח"ש די דלה; לאגף החקירות והמודיעין במח"ש אין מערך סדור ושוטף של הכשרה וחינוך; אין קורס חקירות לחוקרים חדשים מטעם מח"ש, ועוד.
101. אם כן, הביקורת מצאה ליקויים מהותיים ביכולתו המבצעית של אגף החקירות והמודיעין במח"ש. לדברי המבקר: **"כל אלו משליכים על תפקודו של האגף כיחידה מבצעית, עצמאית ויזומת"**.

3.2.2 התייחסות הגורמים השונים לעניין האתגרים התפקודיים והמבצעיים

102. **דוברים שונים רבים, וכן נציגי מח"ש בעבר ובהווה, שהופיעו לפני הצוות, טענו כי למח"ש יש תלות רבה מאד במשטרה. להלן הפירוט בקצרה:**
- 102.1. **אי הגדרתה של מח"ש כיחידה מבצעית** - מיקומה של מח"ש במשרד המשפטים ותחולת חוק שירות המדינה על עובדיה מקשה על הגדרתה כיחידה מבצעית. לאי ההגדרה כיחידה מבצעית משמעות רבה, הן מבחינת האמצעים הניתנים לאנשי אגף החקירות והמודיעין במח"ש והן מבחינת מסגרת העסקתם. לצוות נמסר, כי ישנו מחסור חמור בכלי רכב מבצעיים, וכי לעיתים חוקרי מח"ש יוצאים לפעילות מבצעית בשטח הכוללת חיפושים או ביצוע מעצרים ללא ציוד מתאים, מבלי לשאת נשק וללא אפוד קרמי. כן צוין כי מסגרת ההעסקה הקיימת אינה מאפשרת עבודה בלילות ובסופי שבוע, אף שדינמיקת החקירה דורשת זאת לעיתים. עוד עלה כי אין כוח בילוש ייעודי במח"ש; סיווג אנשי מח"ש תלוי במשטרה; אין יכולות פורנויות; דווח שקרו מצבים שחוקרים חקרו שוטרים ללא שקיבלו כל הכשרה לכך; עצורים שנשארו במעצר מכיוון שהפרקליטים לא עובדים בשבת; נטען שלמח"ש יש אחריות גם על ניהול חקירות של אירועים מבצעיים כשלחוקרים אין הרקע והכשירות המתאימה (ללא שירות צבאי וכיו"ב).



102.2. **גישה למאגרי מידע משטריים** - הצוות מצא כי למח"ש יש גישה חופשית לחלק ממערכות המידע משטרתיות, אולם לחלק מהמערכות אין גישה חופשית לרבות למערכות בהן חומרים הנחוצים לבירור תלונות וחקירת התנהלות פסולה של שוטרים, וכי על מנת לצפות בתוצרי מצלמות גוף או לקבל חומר מודיעיני, על מח"ש לפנות למשטרה לשם קבלת החומרים או לשם מתן גישה למערכת.

102.3. **תלות באמצעי המשטרה** - מספר דוברים חזרו על הטענה לפיה בכל הנוגע לאמצעי חקירה מיוחדים, מח"ש תלויה במשאבי משטרת ישראל. כך למשל, למח"ש אין גישה ישירה להקלטות מוקד 100 של המשטרה, דבר שלגביו ציין מבקר המדינה כי הוא מונע ממח"ש גישה ישירה לחומר, שעשוי להיות מהותי לפעילותה, וכן למח"ש גישה מוגבלת למערכת סרטוני מצלמות הגוף, המתעדות את פעילותם של השוטרים. מכאן, נטען כי ישנו חשש ששוטרים יסרבו להפעיל אמצעי חקירה מיוחדים כנגד שוטרים אחרים, במיוחד כאשר הנחקר הוא קצין בכיר. זאת ועוד, בדומה לממצאי המבקר, מצא הצוות כי מח"ש מקבלת מהמשטרה שירותי מעבדה כמו מז"פ אשר קובעת בעצמה את סדרי העדיפויות תוך מודעות לזהות מבקש הבדיקה ולזהות הנבדק. טענה נוספת שהושמעה על ידי דוברים רבים עניינה בתלות של מח"ש בהכשרות ובסיווגים של משטרת ישראל. נטען כי הכשרות מקצועיות לחוקרי מח"ש מתאפשרות בכפוף להסכמת המשטרה והקצאת מקומות בקורסים. בהקשר זה נציין את מכתבו של אורי כרמל, מנהל מח"ש לשעבר, אל המשנה לפרקליט המדינה, מיום 03.10.2017, לפיו היתה ירידה דרמטית בכמות המידע המועבר מהמשטרה למח"ש, כמו גם חוסר שת"פ של המשטרה עם מח"ש, ובייחוד בחקירות רגישות, וכן הגשת תלונות על אנשי מח"ש. כל אלה מלמדים על תלות גבוהה מדי.

גורמים מסוימים שהופיעו בפני הצוות מסרו כי בכל תרחיש תיוותר תלות מסוימת של מח"ש במשטרה. כך לדוגמה לא יתכן מצב ריאלי שבו תוקם מז"פ נוספת על זו הקיימת ותמיד יהיו הכשרות שיתבצעו במשטרת ישראל ולא במח"ש.

102.4. **ניגוד העניינים המובנה באגף המודיעין במח"ש המורכב משוטרים מושאלים** - דוברים רבים שהופיעו לפני הצוות העלו את הצורך לאזרח את אגף המודיעין במח"ש. לצוות נמסר כי כיום ראש אגף המודיעין, אנשי הסיגינט, קציני דסק ורכזי מודיעין הם שוטרים מושאלים אשר אמורים לאסוף מידע על ארגון, שתוך מספר שנים הם חוזרים אליו ואף תלויים בו לצורך קידום מקצועי. נציגי משטרת ישראל, כמו גם ראש אגף המודיעין במח"ש, טענו לפני הצוות כי נוכח הצורך באנשי מודיעין איכותיים במח"ש, יש הגיון בהשאלתם מהמשטרה. מנגד, נציגי המשטרה מסרו כי אם אגף המודיעין במח"ש יעבור אזור, המשטרה תתנגד למתן גישה ישירה לאזרחים למודיעין המשטרה בשל רגישות המידע שכלול בתוכו. הצוות מצא כי העסקתם של שוטרים מושאלים באגף המודיעין של מח"ש פוגעת בעצמאות אגף המודיעין במח"ש, עלולה להשפיע על אופן ניהול החקירות, וכן פוגעת באמון הציבור במחלקה.

102.5. **הכשרות והדרכות** - מח"ש תלויה בהקצאות המשטרה. חוקרים חדשים נכנסים לעיתים לעבודה ללא ביצוע קורס הכשרה בסיסי. אישורים ניתנים לעיתים ע"ב קשר חברי בלבד.

103. מנהלת מח"ש טענה כי אין לה תלות במשטרה וציינה כי במצב הנוכחי היא זוכה לשיתוף פעולה טוב ממשטרת ישראל והיא מקבלת את האמצעים הדרושים לפעולות מח"ש. יחד עם זאת, הכירה בקושי הנובע מהיזקקות למשאבי המשטרה בהקשרים שונים ובתלות המסוימת שהמצב יוצר בלאו ברירה.

3.2.3 מסקנות רוב חברי הצוות

104. רוב חברי הצוות מצאו כי קיימת **חולשה תפקודית ומבצעית של אגף החקירות והמודיעין של מח"ש, המשפיעה על תפקודו ועל תוצריו של כל הארגון**. חולשה זו מתבטאת ביכולות הפורנויות והמודיעיניות של האגף, ונובעת מהעובדה כי מדובר באגף הנדרש ליכולות מבצעיות ייחודיות, שלא ניתן לתת להן מענה במסגרת הנוכחית של שירות המדינה (הן מבחינת גיוס כוח אדם מתאים, הכשרתו, ציוד ואמצעים, וניהול העבודה השוטפת). כתוצאה מחוסר המענה הנדרש במסגרת הנוכחית, היחידה נאלצת להסתמך על מנגנוני החקירות של המשטרה ותלויה בה לצורך מיצוי החקירות והכשרת עובדיה, הסתמכות היוצרת תלות, וכתוצאה מכך ניגוד עניינים מהותי, שכן תפקידה של מח"ש הוא לחקור את התנהלות השוטרים בהיבט הפלילי.

3.2.4 המלצות הצוות

105. נדרש להגדיר את מח"ש כיחידה מבצעית על מנת לייצר את התנאים הארגוניים המיטביים לטיפול בליקויים התפקודיים והמבצעיים ארוכי השנים, ולספק את המעטפת הנדרשת בכלל ההיבטים (כוח אדם, יכולות, סמכויות וכיו"ב).

106. במקרים שבהם קיים קושי מעשי או שהמדובר בעלות בלתי סבירה (כגון הקמת מעבדות פורנויות מסוימות) יש לנקוט באמצעים מתאימים להפחתת התלות או מניעת חשש להשפעה או מעורבות של המשטרה (כגון התממת נתונים מזהים לגבי אירועים וחקירות מח"ש, וכד').

107. יש להסדיר את החובה של המשטרה לשתף פעולה עם מח"ש בחקיקה (בכלל ההיבטים הרלבנטיים כדוגמת מתן גישה למשאבים ייחודיים הנמצאים ברשות המשטרה וכיו"ב).

108. **דעת המיעוט** שותפה לדעה כי יש לחזק באופן משמעותי את יכולתיה של מח"ש בדגש על ההיבטים המבצעיים, לדבות ההכרה במח"ש כיחידה מבצעית. בד בבד יש לחדד כי באופן ריאלי תמיד תתקיים תלות מסוימת בין מח"ש למשטרת ישראל שכן מח"ש היא גוף קטן בהרבה ממשטרת ישראל ויש יכולות לאומיות, לדוגמה מז"פ, שלעולם לא יוקנו לו. על כן, המענה אינו יכול להסיר לחלוטין את מה שדעת הרוב מכנה "ניגוד עניינים" אלא לצמצם את התלות ולחזק את עצמאות מח"ש.



3.3 עצמאות מח"ש וניגודי העניינים בעבודת מח"ש - עמדת הרוב

3.3.1 כללי

109. מצב שבו אדם ממלא תפקיד, כאשר יש לו אינטרס נוסף, סותר, אשר עלול להשפיע על החלטותיו ולהוות שיקול זר מהווה ניגוד עניינים. ניגוד ענייני יכול להיות מוסדי, ויכול להיות אישי⁹⁴. זהו כלל הצופה פני עתיד ומבקש למנוע את הרע בטרם יתרחש.

110. **מידת העצמאות של הגוף האחראי לבירור תלונות נגד שוטרים** - לשיטת המבקר, כאשר גורם שיש לו זיקה למשטרה (כמח"ש) נדרש לנהל הליך כלשהו נגד שוטר או קצין משטרה, הנושא מגלם רגישות ומורכבות מיוחדת. לכן **"נדרש להבטיח את העצמאות ואי התלות של כל גורם האמון על ניהול הליכים בקשר להתנהלות שוטרים"**⁹⁵.

111. לטענת המבקר יש בהקשר זה 3 היבטים מהותיים הפוגעים בעצמאות מח"ש: שניים מהם קשורים לניגוד עניינים בין מח"ש למשטרה, והשלישי קשור לניגוד עניינים בין מח"ש לפרקליטות.

112. בהקשר ניגוד העניינים בין מח"ש למשטרה:

1. **מפלג המודיעין במח"ש מורכב משוטרים מושאלים**: מפלג המודיעין מאויש עדיין ע"י שוטרים מושאלים. באוגוסט 2020 הוחלט על אזור מלא של החוקרים. העובדה ששוטר נדרש לחקור שוטר אחר פוגעת "במראית פני הצדק ובאמון הציבור"⁹⁶. כך גם נאמר ששוטר שמסלול קידומו עשוי להיות תלוי במשטרה עשוי לחשוב פעמיים בטרם יפעל... בעצמאות המתחייבת⁹⁷.

2. **תלות תפקודית של מח"ש במשאבי המשטרה פוגע בעצמאות מח"ש**: גם לאחר האזור פעילותם של חוקרי האגף תלויה בשיתוף פעולה מצד המשטרה, והם נאלצים להסתמך על משאביה, לדבות תלות בקבלת הרשאות וגישה ישירה למערכות מידע משטרתיות ההכרחיות לקידום חקירות; הישענות על שירותי המשטרה בתחום הפורנזי, לדבות מעבדות מז"פ; הסתייעות בשוטרים לצורך ביצוע פעילויות מבצעיות באזורים רגישים; תלות באישורי המשטרה לשילוב חוקרי מח"ש בהכשרות משטרתיות רלוונטיות, ועוד. בהקשר זה **המליץ המבקר**, בין היתר, כי: "גם אם מח"ש סבורה שאין מקום להקים מערך פורנזי עצמאי ונפרד מהמשטרה, מוצע כי ייבחנו במשטרה הסדרי העבודה באופן שיובטח מענה מהיר ויעיל לכל צרכיה של מח"ש בתחום הפורנזי, **ויובטחו העצמאות ואי התלות של מח"ש** במשטרה"⁹⁸; "פעילות המודיעין במח"ש תופרד בצורה מלאה מהמשטרה ותפעל באופן עצמאי לחלוטין בכל ההיבטים הרלוונטיים..."⁹⁹.

94 וכך נאמר בבג"צ 531/79 סיעת "הליכוד" בעיריית פתח-תקוה נ' מועצת עיריית פתח-תקוה (14.01.1980) קבע הנשיא (לשעבר) ברק כך: "כללי יסוד הוא בשיטתנו המשפטית כי אסור לו לעובד הציבור להימצא במצב בו קיימת אפשרות ממשית של ניגוד עניינים (conflict of interest)... כל גוף ציבורי, יהא תפקידו אשר יהיה, חייב לבצע את תפקידו ללא דעה קדומה ומשוחזת, ללא פניות וללא משוא פנים".... ובהמשך: "כללי הצדק הטבעי מזה וכללי האמון מזה, הם המביאים לגיבושו של הכלל, כי עובד ציבור אסור לו להימצא במצב בו קיימת אפשרות ממשית של ניגוד עניינים בין האינטרס הקשור בביצוע סמכותו וכוחו, לבין אינטרס אחר כלשהו שאף עמו הוא קשור".

95 דוח המבקר, עמ' 489.

96 מנימוקי החלטת שר המשפטים, בגיבוי היועמ"ש, מאוגוסט 2020, על אזור החוקרים.

97 דוח המבקר, עמ' 490.

98 דוח המבקר, עמ' 432.

99 דוח המבקר, עמ' 491.

113. בהקשר ניגוד העניינים בין מח"ש לפרקליטות: לשיטת מבקר המדינה כפיפות מח"ש לפרקליטות המדינה עלולה בנסיבות מסוימות להציב אתגר הטומן בחובו ניגוד אינטרסים מבני הכיצד? המבקר טען כי המשטרה והפרקליטות פועלות בשת"פ הדוק ומלא במאבקן למיגור הפשיעה בישראל ולמען השלטת הסדר הציבורי. במקרים רבים מדובר בעבודה של כוח משימה משותף שנועד להבטיח פעולות אכיפה רגישות ומשמעותיות בתחומי הפשיעה החמורה והשחיתות הציבורית. במקביל, מח"ש, האמונה על חקירת חשדות לעבירות שוטרים והעמדתם לדין, היא יחידה הפועלת תחת פרקליטות המדינה וכפופה לה מקצועית וארגונית. בנוסף, העומד בראש מח"ש מקביל לפרקליט מחוז, ונמנה על הפורום הניהולי הבכיר של הפרקליטות הפועל בכפיפות לפרקליט המדינה.

114. אם כן, לשיטת המבקר: "כפיפות מח"ש לפרקליטות המדינה עלולה בנסיבות מסוימות להציב אתגר הטומן בחובו ניגוד אינטרסים מבני"¹⁰⁰.

3.3.2 ניגוד עניינים טבוע - טיעונים מכאן ומכאן

115. שתי כיתות טוענים נשמעו לפני הצוות בעניין האפשרות שהמבנה הקיים שבו מח"ש היא חלק בלתי נפרד של פרקליטות המדינה "טומן בחובו ניגוד אינטרסים מבני".

116. **כיתת טוענים אחת המשקפת את גישת פרקליטות המדינה** הוצגה לפני הצוות מפי עמית איסמן, פרקליט המדינה המכהן, קודמו בתפקיד, שי ניצן, המשנה לפרקליט המדינה לעניינים פליליים, שלמה למברגר, וקרן בר מנחם מנהלת מח"ש המכהנת. גישה זו נתמכה גם מפי ערן שנדר, שכיהן כמנהל מח"ש וכפרקליט המדינה, והיא כלולה בתמצית במכתב משותף ששיגרו פרקליט המדינה לשעבר משה לדור, ומנהלי מח"ש לשעבר הרצל שבירו ואורי כרמל. אלה עיקרי עמדתם:

א. ניגוד עניינים מבני קיים באחוז קטן מאד של המקרים. כמעט ואין לו ביטוי במציאות. קשרי הגומלין בין הפרקליטות למשטרה אינם יוצרים יחסי קרבה מיוחדים בין בכירי הפרקליטות לבכירי המשטרה. טיבם ואופיים של קשרי הגומלין הללו אינו מונע קבלת החלטות נדרשת גם כלפי קציני משטרה בכירים. אין קושי להקים חיץ בין קשרי הפרקליטות עם המשטרה לבין תהליך קבלת החלטות כלפי אנשי המשטרה בכל הרמות. המציאות והניסיון מוכיחים את הדבר¹⁰¹. מנהלת מח"ש ציינה שמעולם לא חשה קושי לקבל החלטה לחקור או להעמיד לדין שוטר כלשהו בשל הטיה מצד הממונים עליה. מכל מקום הובהר שכל מקרה פרטי שנסייביותו מקימות חשש לניגוד עניינים ניתן לטיפול מיוחד באופן שיש בו כדי "ניטרול" ניגוד העניינים.

ב. השיוך המבני של מח"ש לפרקליטות טבעי ומחויב מכך שמח"ש היא חלק בלתי נפרד ממערך התביעה הפלילית. התכלית ודרכי הפעולה של מח"ש זהים לכל יחידה אחרת במערך התביעה הפלילית. כל היחידות הללו מוכוונות לשמירת החוק ולאכיפתו על עבריינים. לעניין זה אין הבדל בין מח"ש לכל יחידת פרקליטות אחרת, פרט לכך שפעילות מח"ש ממוקדת עבריינים שהם שוטרים. החשש התיאורטי לניגוד עניינים אינו מצדיק שינוי מבני מלאכותי.

100 דוח המבקר, עמ' 491.

101 פרקליט המדינה איסמן וניצן מסרו לצוות שבתקופת כהונתם נחקרו מספר לא מבוטל של קציני משטרה בדרגת ניצב. קשרי הגומלין עם המשטרה לא השפיעו על קבלת ההחלטות. הלכה למעשה שום גורם מגורמי המשטרה, בכל רמה שהיא, לא הפעיל ולא ניסה להפעיל השפעה כדי לקבל החלטה מוטת.



ג. שינוי מבני נוכח חשש חסר משמעות של ניגוד עניינים עלול ליצור קשיים מעשיים עד כדי שימת מקלות בגלגלי אכיפת החוק.

1. קושי אחד עלול להיווצר אם מח"ש "תנותק" מהפרקליטות ולא תהיה כפופה להנחיות פרקליט המדינה. משמעות הדבר היא שיתגבשו שתי מערכות מנחות של אכיפה פלילית שישקפו דין אחד לאזרח ודין אחר לשוט.

2. קושי שני נעוץ ב"חקירות מתנגשות". במצבים שונים עלולה חקירת שוט "להתנגש" בחקירה פלילית שבה מעורב אותו שוט. בדרך כלל ניתן למצוא איזון אופקי בין שתי החקירות באופן שקיום האחת לא יסכל את השנייה. אולם ייתכנו מצבים, גם אם אלה מצבים לא שכיחים שבהם נדרשת הכרעה אנכית בין קידום חקירה אחת "על חשבון" השנייה. הכרעה כזאת אינה אפשרית בהיעדר כפיפות של מח"ש לפרקליט המדינה.

3. קושי מעשי שלישי נובע מהחלשת העוצמה של מח"ש כגוף אכיפה. מח"ש נהנית היום משיוך לגוף רב כוח ועוצמה שנטועה עמוק בתוך ניסיון, מוניטין ותדמית שנקנו במהלך דורות של פעילות.

117. **כיתת הטוענים השנייה שנשמעה לפני הצוות** משקפת את עמדתם של גורמים אחרים שביקשו להביע את דעתם לפני הצוות¹⁰². הם גורסים שהחשש להיווצרות ניגוד עניינים כתוצאה מקשרי הגומלין שבין הפרקליטות למשטרה איננו תיאורטי. הוא נשען על התרחשויות רבות, חלקן התפרסמו ברבים וחלקן נסתרות מעין הציבור.

118. הטוענים כך, ציינו את העובדה שמח"ש אינה רשאית לפתוח בחקירה של קצין בדרגת סגן ניצב ומעלה או לקיים כלפיו האזנה נסתרת בלי אישור של פרקליט המדינה או מי מן המשנים שלו. מנהלת מח"ש נוהגת להתייעץ וייתכן שאף מונחית להתייעץ עם פרקליט המדינה או היועצת המשפטית לממשלה בכל פרשת חקירה מורכבת¹⁰³. כשמדובר בגורם משטרתי שנמצא בקשרי גומלין עם דרגים בכירים בפרקליטות המדינה, הבעייתיות שבקבלת ההחלטה מתבררת מאליה והיא משליכה גם על מח"ש למרות שמח"ש אינה מצויה בקשרי גומלין מסוג זה עם המשטרה.¹⁰⁴

119. כל הטוענים לניגוד עניינים מובנה ביחסי מח"ש-פרקליטות-משטרה גורסים **שהדרך המועילה ביותר להסרת חשש ניגוד העניינים מצויה ביצירת הפרדה מבנית; היינו, הקמת יחידה עצמאית לחקירות שוטרים שלא תהא כפופה לפרקליטות המדינה ולמערך הייעוץ המשפטי לממשלה**. יחידה כזאת, אם תצויד בכלים הנחוצים (לרבות, משאבי אנוש, משאבי פעילות, אמצעים טכנולוגיים ויכולת תפעול מבצעית) ובערובות הנדרשות לשימור עצמאותה, תוכל להתנהל ללא כל חשש של ניגוד עניינים.

¹⁰² כך למשל, חלק מבכירי מח"ש לשעבר, חוקרי אקדמיה, נציגי עמותות ועו"ד פרטי.

¹⁰³ בדומה להתייעצויות שמקיימים פרקליטי המחוזות עם פרקליט המדינה.

¹⁰⁴ החוקר ד"ר גיא לוריא מהמכון הישראלי לדמוקרטיה הגדיר את התופעה בביטוי "רגולטור שבוי". משמעות הדבר היא שכפיפות מח"ש לפרקליט המדינה עשויה ליצור מציאות שבה מהלכי מח"ש יושפעו מן הרצון לרצות את דרג הפרקליטות הממונה וזה מצדו עשוי לשאוף לריצוי המשטרה.

3.3.3 עמדת הרוב - ממצאים ומסקנות

120. כפיפותה של מח"ש לפרקליטות, והקשר ההדוק בין הפרקליטות למשטרה, מייצרים ניגודי עניינים מבניים בסוגיות שעלו והוצגו לפני הצוות.

121. הצוות מצא כי קיימים ניגודי עניינים בעבודת מח"ש מול המשטרה בכך ש: (1) מפל"ג מודיעין של מח"ש מורכב משוטרים מושאלים, ולאור חזרת שוטרים אלה למשטרה, ישננו חשש כי החלטותיהם אינן בלתי תלויות. כמו גם לכך שלמשטרה יש השפעה על בחירת אנשי המשטרה שיושאלו למח"ש ועל תפקודם בהמשך. (2) התלות של מח"ש במשאבי המשטרה, הן בהיבטים חקירתיים כגון פורנזיקה או צורך בליווי משטרה לפעולות מסוימות, והן בהיבטי ההכשרה המקצועית של חוקרי מח"ש ומתן גישה למערכות מידע משטרתיות, כאמור לעיל, מקים קושי אינהרנטי לבצע את תפקידה נגד מי שמספק לה את המשאבים השונים.

122. היותה של מח"ש חלק מפרקליטות המדינה מייצרת ניגודי עניינים מובנים בנסיבות מסוימות, ובכלל זאת:

1. **ניגוד עניינים מבני** - מספר דוברים שהופיעו לפני הצוות ציינו כי מיקומה של מח"ש תחת הפרקליטות עלול לייצר ניגוד עניינים מבני. כחלק ממאבקם המשותף למיגור הפשיעה, הפרקליטות מסייעת בשוטרים לצורך מתן עדויות באופן תדיר. יתרה מכך, עבודתם השוטפת של הפרקליטים עלולה לייצר אצלם תפיסה חשדנית כלפי חשודים ונאשמים, אשר הופכים למתלוננים במח"ש. לפני הצוות נטען כי מצב זה מעורר חשש שהגדרת מח"ש כמחלקה בפרקליטות, מושכת אליה כוח אדם אצלו מושרשת תפיסה חשדנית כלפי חלק ניכר מהמתלוננים למח"ש.

2. **תיקי בכירים במשטרה** - יתכנו מקרים שבהם על מח"ש לקבל החלטה על פתיחה בחקירה בעניינו של קצין משטרה בכיר אשר מצוי בקשרי עבודה קרובים עם בכירי הפרקליטות. מבקר המדינה ודוברים שהופיעו לפני הצוות סברו כי מציאות זו אינה מבטיחה את עצמאות מח"ש ואת יכולתה לקדם חקירות או להעמיד לדין קציני משטרה בכירים. הדבר מקים חשש לניגוד עניינים ופגיעה קשה באמון הציבור במערכות אכיפת החוק.

3. **אופן מינוי מנהל מח"ש וכפיפותו לפרקליט המדינה** - העומד בראשות מח"ש מקביל לפרקליט מחוז, ונמנה על הפורום הניהולי הבכיר של הפרקליטות הפועל בכפיפות לפרקליט המדינה. בנסיבות מסוימות, הדבר עלול לעורר ניגוד עניינים מובנה.

4. **"חקירות מתנגשות"** - מתקיימים, לעתים, מקרים שבהם אגב חקירה פלילית שמונחת בידי גורמי הפרקליטות, מתעורר צורך לקיים חקירה נגד שוטר שיש לו זיקה ישירה או עקיפה אל החקירה הפלילית. צורכי החקירה הפלילית מזה וצורכי החקירה נגד השוטר מזה עלולים "להתנגש". במצב זה, פתיחה בחקירה על ידי מח"ש נגד השוטר החוקר עלולה לשבש את החקירה הפלילית שאותה מנהלת הפרקליטות. הסוגייה מגיעה במקרה כזה



לפתחה של פרקליטות המדינה, הנדרשת להכריע בנושא, חרף היותה צד מעורב בדבר, וקיומם של אינטרסים נוגדים, דבר הפוגע קשות באמון הציבור במערכת אכיפת החוק. מן ההכרח לקבוע סדרי עדיפות שבגדרן ייקבע סדר הקדימה של החקירות. על פי ההסדר הנוהג סמכות קביעת סדר הקדימה מסורה לפרקליט המדינה. במתכונת המוצעת שבה מח"ש פועלת כיחידה עצמאית שאינה כפופה לפרקליט המדינה נחוצה הסדרת זהות הגורם המכריע. הצעת הצוות היא שבמקרים של היעדר הסכמה בין מערכת התביעה הפלילית למח"ש תינתן סמכות ההכרעה בידי שופט של בית המשפט המחוזי בדימוס שיתמנה לכך.

5. **ייצוג בהליכים אזרחיים** - תפקידה של מח"ש הוא לחקור ולהעמיד לדין שוטרים ככל שהדבר נדרש. במקביל, הפרקליטות, מייצגת את משטרת ישראל בתביעות אזרחיות המוגשות כנגדה, ולעיתים עוסקת באותם אירועים שנחקרים במח"ש (כלומר ביחידה אחרת של הפרקליטות). רוב הצוות מצא כי מצב זה מייצר ניגוד אינטרסים מבני כאשר איסוף ראיות והגשת כתב אישום על ידי מח"ש עלולים להזיק להליך האזרחי אותו מנהלת מחלקה אחרת בפרקליטות. נוסף על כך, הדבר יוצר עמדות סותרות של הפרקליטות שבכובעה האחד מתגוננת מפני התביעה האזרחית, ומכחישה את אותה התרחשות בה היא מטפלת בכובעה האחר כגוף שאחראי על הגשת כתבי אישום והסקת מסקנות משפטיות.

6. **חקירת התביעה המשטרתית ומעורבות הפרקליטות** - הפרקליטות באמצעות מח"ש אמונה על בדיקה וחקירת תלונות המוגשות כנגד התביעה המשטרתית, אשר מונחת מקצועית על ידי הפרקליטות. כך, עלולים להיווצר מצבים שבהם מח"ש אמורה לחקור אידוע בו מעורבת הפרקליטות עצמה.

123. לנוכח המפורט לעיל, **רוב הצוות מצא כי מיקומה הנוכחי של מח"ש, התלות במשטרת ישראל והיות היחידה חלק מפרקליטות המדינה, מייצרים ניגודי עניינים, בנסיבות שונות, ומעוררים קושי מבחינת עצמאות הגופים האחראיים לבירור תלונות נגד שוטרים. אחת ההשלכות העיקריות של המצב האמור היא פגיעה קשה באמון הציבור במערכת אכיפת החוק.**

124. כמו כן, הסיק רוב הצוות כי היכולת להבטיח הליכי בחינה והכרעה עצמאיים ובלתי תלויים בקשר לחשד לעבירות שבוצעו ע"י שוטרים היתה בסופו של יום תלויה בבעלי התפקידים הפרסונליים ובאופן הסובייקטיבי שבו התמודדו ראשי מח"ש והפרקליטות עם המורכבות האמורה, ולא במענה מערכתי אובייקטיבי המבטיח העצמאות הנדרשת של כל הגורמים האחראיים על בירור תלונות נגד שוטרים וכן את חיזוק אמון הציבור במערכת אכיפת החוק. לפיכך, **ישנו הכרח למצוא מענה מערכתי ומבני, שיבטיח את תפקודה התקין והעצמאי של היחידה.**

125. על מנת לחסוך כפילויות וחזרות לדו"ח זה, עמדת המיעוט בנקודה זו תפורט בהמשך בפרק 5.

פרק 4

סוגיית עצמאות מח"ש והפרדה המבנית - עמדת הרוב



4.1 בעיות הליבה כבסיס להצעה להפרדה מבנית וכינון גוף עצמאי לחקירת שוטרים

126. בעיות הליבה שהוצגו בדו"ח זה, ובכללם האתגרים המבניים וקשיי הטיפול בתלונות ע"י מח"ש, כמו גם אתגרים מבצעיים, המקשים על עבודה יעילה של מח"ש מחזקים גם הם את הצורך בהפרדה מבנית.
127. בנוסף, בין גורמי הפרקליטות ברמות השונות לבין גורמי המשטרה לדרגותיהם מתקיימים קשרי פעילות קרובים. יחסי עבודה קרובים יכולים ליצור יחסי קירבה בין אישית וגם מידה לא מעטה של אמון הדדי. מציאות כזאת עשויה להקים חשש שהחלטות מסוימות מתקבלות בניגוד עניינים.
128. ההשפעה האפשרית על מח"ש, שנובעת מקשרי הגומלין שבין גורמי המשטרה לבין הדרג הבכיר של פרקליטות המדינה, נראית מוחשית. לא ניתן לשלול גם אפשרות שקשרי הגומלין בין הפרקליטות למשטרה ישליכו גם על החלטות מח"ש ביחס לרמות משטרתיות נמוכות.
129. גורמים שונים שהציגו את ניסיונם לפני הצוות ביקשו לתמוך אותו בהצבעה על מקרים מסוימים שבהם, לפי הטענה, השפיע ניגוד העניינים המתואר על קבלת ההחלטות של מח"ש או על דרך הפעולה שננקטה בידי הגורמים הממונים על מח"ש. נציגי הפרקליטות, לדבות מנהלת מח"ש, לא נדרשו להגיב לכל דוגמה קונקרטית כלשהי וכל אימת שטענה בעניין מסוים הוזכרה, נמסרה הכחשה מיידית.
130. דו"ח זה אינו עוסק בעבר. פניו צופות פני עתיד. צוות הבדיקה לא נועד להוות ולא פעל כוועדת חקירה. לפיכך, הלכה למעשה, לא נערך בידי הצוות בירור מעמיק של מקרים פרטניים, גם לא אלה שניתן להם פרסום פומבי רב. הצוות בחן את האפשרות, שבמשולש ההדד (אינטראקציה) מח"ש - פרקליטות המדינה - משטרה תיתכן התגבשות מערכת יחסים, שעשויה להשפיע על שיקול דעתם של היועץ המשפטי לממשלה, פרקליט המדינה ומנהל מח"ש, עד כדי סיכול או שיבוש חקירת מח"ש.
131. **מרבית חברי הצוות מצאו¹⁰⁵ שמתקיימת היתכנות ממשית להתגבשות המכשלה שנובעת מניגוד עניינים, שעליה הצביע מבקר המדינה. מאליו מתבקש שתינתן הדעת לדרכי מניעתה; קרי, מניעת ניגוד העניינים המובנה.**

4.2 מדיניות אכיפה אחידה והתמודדות עם "תרבות החיפוי"

- תת פרק זה משקף את עמדת חברי הצוות ענת מייסד, דוד רוזן ואיתמר דוננפלד
132. כפי שפורט בהרחבה לעיל, מח"ש היא מחלקה בפרקליטות המדינה. מנהל מח"ש כפוף ישירות לפרקליט המדינה. פרקליטי מח"ש משובצים ביחידה, והמשך קידומם נקבע במסגרת הפרקליטות. לעמדת רוב חברי הצוות¹⁰⁶, משאותרו ליקויים ע"י מבקר המדינה במח"ש, ליקויים אלה הם, הלכה למעשה, ליקויים שמצא המבקר בעבודת פרקליטות המדינה.

105 בוודאי על פי דעת רוב חברי הצוות. אפשרות להיווצרות ניגוד עניינים עולה, בקול רפה, גם מחוות דעת המיעוט.

106 ראו בהמשך גישה שונה של עודד מודריק, וכן גם את השקפת המיעוט של שרון אפק.

133. במבנה הקיים על מכלול קשייו כמפורט בהרחבה בדו"ח מבקר המדינה, וממצאי הדו"ח, כמו ניגוד העניינים הטבוע בו, ראוי לציין שניים אלה שיש בהם כדי להבליט המקשה הקיימת:

א(1). ע"פ הנחיות פרקליטות המדינה 11.16 ו-2.18, וכמצוין ע"י נציגי מח"ש שהופיעו לפני הצוות, העמדה לדין ע"י מח"ש מאופיינת בזהירות מיוחדת נוכח החשש ב"אפקט מצנן". רוצה לומר, מדיניות של אכיפה שאינה שוויונית של הפרקליטות נמסרת לציבור בקול רם וברור.

א(2). אכיפה בררנית זו אינה קבילה, וברור שאינה תקינה גם לשיטת הפרקליטות. הפרקליטות חזרה והדגישה לפני הצוות את הצורך במדיניות חקירה והעמדה לדין אחידה כלפי אזרחים ושוטרים.

א(3). הפרקליטות אמונה על אכיפת החוק. אכן הראשה לשלטון החוק היא שכולם שווים בפני החוק. במבנה הקיים, מחלקה בפרקליטות נוקטת במדיניות העמדה לדין שונה לגבי שוטרים מאשר לשאר האזרחים. רוצה לומר, חקירה פלילית ראוי לפתוח רק בנסיבות נכונות וצודקות. המבנה המוקשה כיום, בו הפרקליטות ומח"ש חד הם, ומניגוד העניינים הטבוע בין הפרקליטות למח"ש, יש בו כדי לעורר טענות כי מדיניות אכיפה זו נובעת מהשיוך של מח"ש לפרקליטות המדינה. הפרקליטות מחויבת לשלטון החוק, כלומר, להיות כולם שווים בפני החוק, להבדיל ממח"ש לפיה יש לשקול את פתיחת החקירה נגד שוטרים כמצוין לעיל.

ב(1). נציגי הסנגוריה הציבורית, ארגונים אזרחיים, עו"ד פרטיים ושופטת בימ"ש מחוזי, ציינו לפני הצוות את החשש הממשי להגש תלונה בשל התנכלות המשטרה עקב הגשת התלונה. חשש ממשי זה להתנכלות מהווה חשש לשיבוש הליכי חקירה ומשפט בעקבותיו, והוא רובץ לפתחה של הפרקליטות משזו אינה נוקטת בצעדים ממשיים לשירוש תופעה קשה זו. הפרקליטות אינה יכולה למצוא מסתור ומכסה מאחורי טענה שנשמעה לפני הצוות כי קיימת תופעה של חוסר שת"פ מלא מצד המשטרה, וכי רבים מתיקי המשטרה מגיעים למצב של גרסה מול גרסה. שוטרים, כך נטען, עומדים עם "גרסה מתואמת", דבר שיוצר קושי ראייתי. לא ניתן לחיות ולהשלים עם תופעה זו. הפרקליטות אינה משלימה עם תיאום עדויות ושיבוש הליכי חקירה ומשפט של עבריינים. בדומה אינה יכולה להשלים עם תופעת החיפוי שתוארה לעיל. שוטרים הם ככלל אזרחים נאמנים המעוניינים לפעול ע"פ החוק. משאלה נקלעים למצב של חיפוי ותיאום גרסאות, להבדיל מעבריינים מקצועיים וארגוני פשיעה, בחקירה מתאימה ונוקבת, יפרסו השוטרים את התמונה הנכונה שהתרחשה מול האזרח המתלונן.

ב(2). עמדת הפרקליטות לפיה סגירת התיקים המתרחשת במח"ש נובעת, בין השאר, מתיאום עדויות ותרבות החיפוי, היא קבלת מצב דברים בלתי תקין, הנובע במידה רבה בשל המבנה הקיים.



134. **חבר צוות הבחינה עודד מודריק** מבקש להציג בדרך שונה את השקפתו ביחס לפרק זה. אלה עיקרי דברו:

134.1 עניינו של תת פרק זה הוא באכיפת איסורי הדין הפלילי בעבירות אלימות לסוגיהן על שוטרים. נקודת המוצא היא שאין הבחנה בין שוטר לאזרח לעניין אכיפת איסורי השימוש בכוח לגווניהם. הכל, שוטרים כאזרחים, כפופים לשלטון החוק. אין לשוטר חסינות, פטור או הגנה מפני חקירה והעמדה לדין בעבירות שימוש בכוח יותר משיש לאזרח.¹⁰⁷

134.2 מותר השוטר מן האזרח נעוץ בכך שביצוע תקין של התפקיד השיטורי עשוי להיות כרוך בשימוש בכוח. הדין מסמך שוטר להשתמש בכוח בנסיבות מסוימות. בהתקיים נסיבות מצדיקות, שימוש בכוח בידי שוטר אינו עולה כדי עבירה. ממילא העמדת שוטר לדין בגין שימוש בכוח שבוצע בגדר סמכותו נעדרת בסיס חוקי וחותרת מתחת לפני החלה שוויונית של איסורי החוק.

134.3 ההבחנה בין שימוש מותר לשימוש פסול בכוח בידי שוטר במקרים רבים אינה פשוטה. כדי להתמודד עם מורכבות הדבר ניתנה הנחיית פרקליט המדינה 1.16 בדבר "מדיניות פתיחה בחקירה והעמדה לדין בתיקי שימוש בכוח שלא כדין על ידי שוטרים" [הנחייה 1.16]¹⁰⁸.

134.4 מח"ש כמחלקה בפרקליטות המדינה שייעודה חקירת עבירות שוטרים, מונחית באורח עקרוני על פי הנחייה 1.16. ואכן, ההנחיה מורה למח"ש לחקור בנחישות חשד למעשי שימוש בכוח לא מוצדקים ולהימנע מלחקור מקרי שימוש בכוח שאינם מעלים חשד סביר לעבירה.¹⁰⁹

134.5 בדו"ח מבקר המדינה משנת 2017 בעניין "הטיפול המערכתי בעבירות שוטרים" נבחנה תפישת התפקיד של מח"ש בעניין תלונות על שימוש בכוח שלא כדין". עולה מן הדו"ח האפשרות שמח"ש "תרגמה" את הנחיה 1.16 למדיניות חקירה זהירה יתר על המידה שהושפעה מחשש שהגשמה דווקנית של סמכות הפתיחה בחקירה עלולה להוליך ל"אפקט מצנן" על שוטרים שיימנעו משימוש בכוח מותר ונחוץ למילוי תפקידם.¹¹⁰

107 סייגי האחריות הפלילית של צורך, כורח, הגנה עצמית, צידוק וכיו"ב, חלים על שוטר כשם שהם חלים על אזרח.

108 פסקה 23 בהנחיה 1.16 מבארת את תכליתה: "הצורך המרכזי בהנחיית שיקול הדעת לגבי פתיחה בחקירה על ידי מח"ש, נובע משני שיקולים משלימים: מחד גיסא, ככל שמח"ש לא תפעל לחשיפת מקרים של שימוש בכוח מיותר, או בלתי מידתי, של אנשי משטרה, יפגע הדבר בשלטון החוק ויחתור תחת אמון הציבור במשטרה ובמערכת אכיפת החוק. מאידך גיסא, קיים חשש כי פתיחה בחקירה ללא הצדקה מתאימה לכך, עלולה ליצור "אפקט מצנן" בקרב שוטרים, להרתיעם מפני ביצוע תפקידם כדין ולהשפיע על מידת מחויבותם ותחושת שייכותם לשירות הציבורי. בראייה ארוכת טווח, עניין זה עשוי להשליך גם על מידת שיתוף הפעולה של הציבור עם המשטרה בהפעלת סמכויותיה, ועלול גם לגרום ליד קלה של אנשי משטרה בהפעלת השימוש בכוח, על כל המשתמע מכך".

109 "המורכבות המתוארת לעיל, מחייבת את מח"ש לפעול במקצועיות, בהתאם למדיניות מגובשת ועל פי אמות מידה שייקבעו מראש: לחקור בנחישות חשד למעשי שימוש בכוח לא מוצדקים והתעמרות באזרחים, אשר מהווים חריגה משימוש כדין בסמכויות עובד הציבור, ועם זאת, להימנע מלחקור אירוע של שימוש בכוח, כאשר אין חשד סביר כי הוא מהווה עבירה (פסקה 24 של הנחיה 1.16).

110 "עבודתה של מח"ש הושפעה בשנים האחרונות מהחשש כי להחלטות על פתיחה בחקירה נגד שוטרים יהיה "אפקט מצנן" על שוטרים שנדרשים להשתמש בכוח לצורך מילוי תפקידם, ומן החשש מפני האשמות שווא שיטפלו חשודים על שוטרים כדי להתמודד בדרך מניפולטיבית עם האשמות נגדם. המציאות המורכבת והצורך להתמודד עם החששות האמורים הניעו פעמים רבות את מח"ש לנקוט משנה זהירות בקשר לחשדות בדבר התנהגות פסולה של שוטרים. גישה זו צוינה גם בהמלצות הצוות למיגור הגזענות ועוררה על מח"ש ביקורת ציבורית הנשמעת גם בפדומים ציבוריים ובדיונים בכנסת" (בדו"ח מבקר המדינה 2017, עמ' 215).

134.6 המבקר נמנע מקביעה חד-חד ערכית שמח"ש מקיימת מדיניות אכיפה לא ראויה שמושפעת מן החשש ל"אפקט מצנן". הוא המליץ לקיים בדיקה מקיפה בדבר באמצעות "מחקר אמפירי", אולם נראה כי לא נערך "מחקר אמפירי" עד עצם היום הזה. מאז ועד הנה ממשיכה להישמע "ביקורת ציבורית... גם בפורומים ציבוריים ובדיונים בכנסת". הדים לביקורת כזאת נשמעו מפי גורמים שונים שהשמיעו דברים לפני הצוות. אולם עבודת הצוות איננה "מחקר אמפירי" ואינה תחליף למחקר כזה.

134.7 אין צורך ואין מקום לנקוט עמדה חרוצה בשאלה אם מהלכי האכיפה של עברות שימוש בכוח בידי שוטרים מחטיאים [תדתי משמע] את הנחיית פרקליט המדינה. עם זה, החשש שהעלה מבקר המדינה בדו"ח 2017 ודברי הביקורת כלפי מח"ש שהושמעו גם באוזני הצוות מותירים את סימן השאלה על כנו.

134.8 מדיניות האכיפה של מח"ש זוכה לגיבוי מתמשך ומתמיד של פרקליט המדינה. לפיכך, האפשרות שעליה הצביע בפסקה הקודמת מחזקת את גישת (הרוב) צוות זה בדבר כינון גורם עצמאי של חקירת שוטרים מופרד ומנותק מפרקליטות המדינה.

134.9 הגוף העצמאי שיתכונן יצטרך לגבש קווים מנחים לחקירת עבירות שימוש בכוח בידי שוטרים. חזקה שקווים מנחים אלה ישודרטו ברוח הנחיה 1.16. יש לקוות שקווים מנחים אלה ייושמו במדיניות פעולה מעשית שאינה סותרת את ההנחיה הכללית ומקיימת את שלטון החוק כהווייתו.

135. נציגי הסנגוריה הציבורית, ארגונים אזרחיים, עו"ד פרטיים ושופטת בימ"ש מחוזי ציינו לפני הצוות שמתקיים אצל אזרחים חשש ממשי מפני הגשת תלונה נגד שוטרים. מקור החשש בתופעה של התנכלות המשטרה במגיש תלונה בעקבות הגשתה. פעולות התנכלות ממין זה עשויות לעלות כדי שיבוש הליכי חקירה ומשפט. הדבר רובץ לפתחה של הפרקליטות משזו אינה נוקטת בצעדים ממשיים לשירוש תופעה קשה זו.

136. גורמי הפרקליטות הכחישו נמרצות את הטענה. הם הסכימו עם שכיחות דכיב עקיף של הטענה, היינו חוסר שיתוף פעולה של שוטרים עם חוקרי מח"ש באופן שמייצר "תרבות חיפוי ארגונית" (משטרית). ה"חיפוי" מונע ממח"ש, הלכה למעשה, לקיים חקירה כהלכתה של תלונת האזרח.

137. עמדת הפרקליטות שסגירת תיקים בידי מח"ש מתרחשת, בין השאר, בשל תיאום עדויות ו"תרבות החיפוי" המשטרית אינה אלא קבלה והשלמה עם מצב דברים בלתי תקין. השקפת [רוב] הצוות היא שאי התקינות האמורה נובעת במידה רבה מן המבנה הקיים שבגדרו מח"ש היא חלק טבוע (אינטגרלי) של פרקליטות המדינה.



138. **עמדת המיעוט מאת חבר הצוות, שרון אפק** שוללת מכל וכל את הדברים המופיעים בדבריהם של חברי הצוות ענת מיסד, דוד רוזן ואיתמר דוננפלד. מדברים אלו עלול להשתמע שקיימת אכיפה בררנית שמקילה ביחסה אל שוטרים ושהדבר תקין לשיטת פרקליטות המדינה עצמה, ובוודאי שלא כך.
139. גורמים רבים ובהם גורמי הפרקליטות שהופיעו בפני הוועדה, הבהירו היטב את הטעמים שביסוד הנחיית פרקליט המדינה 1.16 ואת השוני הקיים בין שוטרים לבין אזרחים עליו עמד לעיל בהרחבה גם חבר הצוות עודד מודריק.
140. הנחיית פרקליט המדינה 1.16 לא רק שאינה מעוררת בעיה כלשהי אלא היא מתחייבת לאור השוני בין שוטרים לאזרחים ולאור ההסמכה בדין של שוטרים להשתמש בכוח בנסיבות מסוימות. בהתקיים נסיבות אלו, שימוש בכוח בידי שוטר אינו עולה כדי עבירה ובוודאי שאינו מצדיק חקירה. שקילת שיקולים ובהם האפקט המצנן הפוטנציאלי של פתיחת חקירות, היא דבר לגיטימי ומתבקש (בדומה, להבדיל, לשקילת "מקדם המבצעים" כאשר נבחנת פתיחת חקירה ביחס לחיילים ולשוטרים).
141. עוד יש להדגיש כי המונח "תרבות החיפוי" הוזכר בעדות אחת של גורמי פרקליטות בפני הוועדה ואין להקיש מכך מסקנות רחבות לגבי קיומה של תרבות כאמור ובדבר הצורך בעדכון המדיניות, ובוודאי שאין להשלים עם מקרים מעין אלו.

4.3 עמדת הרוב - הפתרון המוצע

142. נקודת המוצא (האפשרות לניגוד עניינים במבנה הקיים) משותפת לכל חברי הצוות, אם כי בהבדלי דגשים משמעותיים בין הרוב למיעוט.
143. **לאחר הגדרת רכיבי הבעיה ומיפוי וניתוח החלופות השונות, הפתרון שנשקל בידי חברי הצוות מגולם בהפרדה מבנית של מח"ש מן הפרקליטות והקמת יחידה עצמאית שאינה כפופה לפרקליטות המדינה.** לעניין זה נתגלעו חילוקי דעות בין חברי הצוות. לאחר בחינת מתכונת ההפרדה בקרב חברי הצוות פנימה, שבמסגרתה נשקלו אפשרויות שונות, חברי הצוות השופט (בדימוס) ע' מודריק; השופט (בדימוס) ד' רוזן; מנכ"ל משרד המשפטים, מר א' דוננפלד, והסניגורית הציבורית הארצית, גב' ע' מייסד-כנען, מחווים דעתם **שהליקויים שפורטו בדו"ח מבקר המדינה לגבי תפקודה של מח"ש המצטרפים לניגודי העניינים העולים מהמבנה הקיים, מוליכים למסקנה שיש הכרח בהפרדה מבנית מלאה.** עמדת יחיד שהובעה על ידי המשנה ליועצת המשפטית לממשלה היא שמן הראוי להימנע מן ההפרדה, להותיר את התשתית המבנית על כנה ולמצוא פתרונות מעשיים למקרים חריגים, תוך חיזוק מח"ש בהיבטים רבים.

4.4 השקפת רוב חברי הצוות (איתמר דוננפלד, עודד מודריק, דוד רוזן, ענת מייסד כנען)

144. עד שנת 1992 נחקרו תלונות וחשדות כנגד שוטרים לביצוע עבירות פליליות בידי האגף לחקירות פנים של משטרת ישראל. ההחלטה בדבר העמדה לדין או סגירת תיק החקירה הייתה נתונה בידי פרקליטות המדינה. מציאות זאת התחווה כבלתי מניחה את הדעת. "חקירת המשטרה את עצמה" מקימה חשש ניגוד עניינים מובנה; כעין "מי ישמור את השומרים" (Quis custodiet ipsos custodes)¹¹¹. הדבר השליך על שלילת האמון הציבורי ביושרה של המשטרה ובטוהר המידות של המשרתים בה.

145. הקמת מח"ש בשנת 1992 כיחידה במשרד המשפטים בכפיפות מלאה לפרקליט המדינה נועדה לצמצם את החשש שנובע ממציאות שבה גורם אכיפה חוקר את עצמו. חשש זה, למרות ערטילאיותו, אין ממשי ממנו. הקמת מח"ש ועיגון סמכויותיה בפקודת המשטרה¹¹² שיקפה תובנה שבלי הפרדה בין הגוף החוקר פשעי שוטרים לבין המשטרה כגוף שחוקר פשעי פושעים, לא ייכון אמון הציבור במשטרה בכלל, ובהחלטות הנוגעות לשוטרים מפירי חוק בפרט.

146. במהלך המקורי, לרבות תהליכי הפיתוח שהתחוללו בו משך השנים¹¹³, אין די. עצמאות ואי תלות הם אפיונים מחויבים מטבע ברייתו של גורם אכיפת חוק. מח"ש כגורם אכיפת החוק על אוכפי חוק מחויבת בכך כפל כפליים. עמד על כך המלומד סטניניג (Stenning) במאמר שצוטט בחוות דעת המיעוט¹¹⁴.

147. דו"ח מבקר המדינה והנסיבות שעמדנו עליהן בעניין יחסי הגומלין פרקליטות - משטרה, והשלכותיהן על קבלת החלטות במח"ש, מלמדים שהתבנית הקיימת אינה מבטיחה עצמאות מוחלטת של מח"ש. כפועל יוצא, התבנית הקיימת אינה מבטיחה את אמון הציבור במח"ש שהוא חיוני להשגת תכליותיה. **אכן, גורמים רבים ומגוונים השמיעו באוזני הצוות עמדה חרוצה שמח"ש איבדה הרבה מאד מאמון הציבור ביחס ליושרת התנהלותה ותכליתיות פעולתה**¹¹⁵. תוצאה זו אינה נובעת רק מניגוד העניינים שעלה הן בדוח מבקר המדינה והן בעדויות השונות שנשמעו בפני הצוות, לרבות ע"י גורמים בכירים בפרקליטות המדינה בעבר ובהווה, אלא היא נובעת גם מהליקויים החמורים בתפקודה של מח"ש כפי שפורטו בשורה של דוחות מבקר המדינה ודוחות ציבוריים נוספים. לעניין זה שוקלים לא רק שאלת העצמאות של גוף החקירה אלא גם גורמים שונים ארגוניים ולוגיסטיים נוספים. מבקר המדינה עמד על המכשלות האפשריות כתוצאה מליקויים ארגוניים אלה.

111 אמירה שמיוחסת לסטיריקן הרומאי יובנאליס (luvenalis).

112 פרק רביעי של פקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"ב 1972.

113 תהליך האזור של מח"ש, שינויי מבנה פנימיים, מדיניות וסדרי הפעלה וכיו"ב.

114 Evaluating Police Complaints Legislation: A Suggested Philip C. Stenning Framework in Civilian Oversight of Policing: Those who "Governance, Democracy and Human Rights 147, 156 (Colleen Lewis & Andrew John Goldsmith eds., 2000 investigate, adjudicate or otherwise process complaints must enjoy independence from direction, control or undue influence from police organizations (police services and police unions/associations), police governing authorities "and any other person or body who may have some vested or partisan interest in the outcome of the process

115 רושם כזה משתמע, לדעת הרוב, גם מדברים שהשמיעו גורמים שמצדדים בהשגרת השיוך של מח"ש אל הפרקליטות על מכונן.



148. **הפתרון הפשוט המתבקש נעוץ בהפרדת מח"ש מן הפרקליטות ומיצובה כגוף עצמאי, בלתי תלוי, מצויד ביכולת מלאה להשיג את ייעודו.** מידה מסוימת של הכוונה לכך עולה מעיקרי ההמלצות שנכללו בדו"ח המבקר¹¹⁶. בחינת האפשרות האמורה היא ההסמך (מנדט) של צוות זה.

149. ההיבט החיובי (פוזיטיבי) של בחינת הצוות מגולם בהצעה להפרדה מבנית. מן הזווית החיובית מתבקש בפשטות; משתיכון מח"ש כגוף עצמאי נפרד "ינוטרלו" מאלהן ההשפעות הישירות והעקיפות, בפועל ובכוח, שנובעות מן הקירבה המוסדית והאישית שבין גורמי המשטרה לגורמי הפרקליטות שמח"ש נתונה תחת סמכותם.

150. ההיבט השלילי (נגטיבי) של הבחינה מגולם בצורך לבחון טענות או חששות מפני כשל אפשרי שעלול להמעיך את הגוף המוקם ולסכל את השגת תכליותיו. דומה שאפשר להכליל את מערך הטיעון הנגטיבי בשלושה אלה: (א) היתרון שבמערכת תביעה אחודה ועצמאית; (ב) חולשת העמידות של גוף חסר עיגון שורשי חזק; (ג) פיתרון תוך התבססות על המבנה הקיים.

שלילת הטיעון בדבר מערכת תביעה אחודה

151. אכן, מח"ש היא אחד הענפים של זרוע האכיפה. בעיקרון מן הראוי שזרוע האכיפה תתנהל כגוף מלוכד, כתזמורת סימפונית שכל אחד ממרכיביה פועל במתאם מלא ובהרמוניה עם המנצח. מציאות שבה גורם חשוב במערך האכיפה מתנהל במסילה נפרדת משלו עלולה להוליך להחלטות סותרות ולחוסר שוויון לפני החוק (למשל, על ידי "מדיניות חקירה" בלתי מתואמת בתחום עבירה מסוים). במצבים מסוימים המערכת הנפרדת עלולה "להתנגש" בצורכי חקירה של המערכת הכללית ולהכשיל את השגת מטרותיה.

152. התשובה לראש טענה זה היא שהערך רב החשיבות של מערך תביעה אחוד נסוג לאחר מפני הבקיע שעשוי להיפרץ במערך הזה נוכח ההשלכות של ניגודי עניינים וחוסר אמון ציבורי שעמדנו עליהן בדו"ח זה. השארת המבנה הקיים על כנו אולי תקיים את אחדות מערכת התביעה, אך בה בעת תנציח את קיום ניגודי העניינים על השלכותיהם החמורות.

153. לסברת הרוב ניתן ליצור "איזון אופקי" בין הערך של אחדות מערך האכיפה לבין הצורך שמגולם בהפרדה המבנית. האיזון יימצא בהקשרים של הנחיות היועצת המשפטית לממשלה ופרקליט המדינה ודרכי ההכרעה ב"חקירות מתנגשות". מקובל על הצוות שמח"ש העצמאית, יהא שיוכה הארגוני אשר יהא, תהיה כפופה להנחיות הרחב הכלליות של היועצת המשפטית לממשלה ולהנחיות פרקליט המדינה, שחלות על כל שאר גורמי האכיפה. כפיפות זו עשויה לקיים את אחדות מערך האכיפה ולהבחין את מח"ש ממערך זה רק בעניינים הייחודיים שצריכים לתחום שנחקר בידה.

116 דו"ח המבקר עמ' 406: "על רקע בעיות היסוד... וכן על רקע שיתוף הפעולה ההדוק בין הפרקליטות והמשטרה ובהינתן כפיפותה של מח"ש לפרקליטות עולה הצורך בבחינה של היבטים ארגוניים ותפקודיים שיבטיחו עצמאות מלאה של כלל הגורמים האמונים על מערך הטיפול בתלונות כלפי שוטרים... מומלץ כי ייבחנו שיוכם המוסדי והכפיפות הארגונית של הגופים האמונים על הטיפול בתלונות נגד שוטרים ועל העומדים בראשם... המבקר אינו חורץ מסמרות בעניין "השיוך המוסדי והכפיפות הארגונית של הגופים האמונים על הטיפול בתלונות נגד שוטרים ועל העומדים בראשם".

154. מוצע שהמקרים הנדירים של "חקירות מתנגשות" שלא תתגבש בהם הסכמה בין פרקליטות המדינה למח"ש יובאו להכרעה לפני שופט של בית המשפט המחוזי (בדימוס), שהוא בעל רקע בהתמחות בניהול משפטים פליליים.

שלילת הטענה לחולשת העמידות של מח"ש בהעדר עיגון שורשי חזק

155. טיעון שלילי שני הוא שמח"ש כגוף עצמאי תחסר "חוט שדרה" להתמודד מול מערכת לחצים זרה ופוליטית שתופעל עליה. בה בעת, השיוך הארגוני לפרקליטות שהיא גוף שעצמאותו וחסינותו מפני השפעות זרות מושרשת במסורת המנהל הציבורי לדורותיו.

156. אמנם אין להקל ראש בטיעון זה אך ניתן להציב מולו מענה ברור. הענקת מעמד עצמאי למח"ש כרוכה בהצבת המחלקה על יסודות איתנים שמעוגנים בדין. חקיקה מתאימה שתאסדר את מרחב הסמכות העניינית ואת מכלול האמצעים שהמחלקה רשאית לנקוט אותם, התקציב ודרכי אישורו, תהליך בחירת ופיטורי מנהל היחידה והעובדים בה, שקיפות ודיווח, הבטחת שיתוף הפעולה של המשטרה וכיו"ב. החקיקה שעליה תושבת ההפרדה המבנית תקנה למח"ש חגורות הגנה יעילות כנגד השפעות זרות. הקניית כל האמצעים הנחוצים להתנהלות עצמאית (במישורי הסמכות, תקציב, כוח האדם ולוגיסטיקה), שתהא שלמה ובלתי מתפשרת עשויה להבטיח כינון מחלקת חקירת שוטרים חזקה ומוגנת מפני השפעה זרה.¹¹⁷

157. מנגד ראוי לציין כי, כפי שפורט לעיל, המבנה הארגוני הקיים לא נטרל חששות להשפעות זרות ולפגיעה במידת העצמאות הנדרשת לגורמים האמונים על טיפול בתלונות נגד שוטרים.

מינוי מנהל מח"ש ופיקוח ציבורי על פעילות המחלקה

158. עצמאות מח"ש, יכולתה לעמוד כראוי במשימותיה, וכפועל יוצא גם רכישת אמון הציבור, כרוכים בדרכי איתור ומינוי מנהל המחלקה ובקיום מידה ראויה של פיקוח ציבורי על עבודת המחלקה. בהקשר זה נמצאו הבדלי השקפה מסוימים בין שלושה מחברי הצוות [איתמר דוננפלד, דוד רוזן ועודד מודריק (בפסקה זו: "שלושת חברי הצוות")] לבין חברת הצוות (הסניגורית הציבורית הארצית, ענת מייסד כנען).

159. לעמדת היחיד של הסניגורית הציבורית הארצית, ראוי להפקיד את המינוי של ראש היחידה ואת הפיקוח השוטף על עבודתה בידי ועדה ציבורית. זאת על מנת להבטיח בקרה אפקטיבית ומקצועית על תפקודה של היחידה, עצמאות מלאה שלה והגנה עליה מפני השפעות ולחצים חיצוניים, כמו גם את האמון הציבורי החיוני לעבודתה. כדי להגשים תכליות חשובות אלה, מוצע כי בראשות הוועדה יעמוד שופט בית המשפט העליון בדימוס, ולצידו ארבעה חברים נוספים: נציג היועצת המשפטית לממשלה, מנכ"ל משרד המשפטים, נציג האקדמיה ונציג הסניגוריה הציבורית או ארגון מהחברה האזרחית, המייצג נפגעי עבירות שוטרים. ועדה ציבורית שכזו תוכל לספק את הערובות הנדרשות בשים לב לייעודה של היחידה ולאתגרים הניצבים בפניה.

160. עמדת שלושת חברי הצוות משקפת הסכמה עם הגישה העקרונית שיש לקיים ולעגן בחוק מנגנון מינוי ראש היחידה ומנגנון פיקוח ציבורי. הדבר נחוץ כדי להבטיח שמנגנונים אלה יהיו, מצד אחד, נטולי ניגוד עניינים וחסינים מפני השפעות ושיקולים זרים, ומצד שני יאפשרו את הובלת היחידה באופן תכליתי ונעדר פניות.

¹¹⁷ ראו להלן את עמדת הסניגורית הציבורית הארצית בדבר הכפפת היחידה לוועדה ציבורית בראשות שופט בימ"ש עליון.



161. שלושת חברי הצוות סבורים שאין מקום ואין צורך לנקוב במנגנון מינוי ופיקוח מסוים ובהות תפקודית מסוימת של חברי הגורם הממנה והמפקח. די בכך שייאמר שהמנגנון יהיה מנגנון בלתי תלוי העומד באמות המידה הנדרשות להבטחת עצמאות, שקיפות, אמון ציבורי ויעילות (כדוגמת ועדה ציבורית וכו'). כחלק מההכרח להבטיח את עצמאות ראש היחידה וחזוקת אמון הציבור, לא יימנו עם חבריו גורמים שלהם ניגוד עניינים בכוח ביחס למח"ש או אפילו מראית עין של ניגוד עניינים כזה (למשל הייעוץ המשפטי לממשלה). חבריו יכולים לכלול אנשי מקצוע חיצוניים כמו שופטים בדימוס, מומחים לענייני חקירות ומשפט, אנשי אקדמיה, חברה אזרחית וכו'.
162. על מנגנון המינוי והפיקוח שייבחר לקיים פיקוח שהיקפו ופרטיו ייקבעו בחוק. כמו כן, היחידה תחויב בדיווח עיתי לכנסת שהיקפו ייקבע בחוק.
163. לסיכום נקודה זו, בניגוד לעמדת הסניגורית הארצית שגורסת קביעה מראש של הזהות התפקודית של חברי הגורם הממנה והמפקח, שלושת חברי הצוות סבורים שבגדרו של דו"ח זה יש מקום להגדרה עקרונית של מהות מנגנון המינוי והפיקוח, ולהעדר עקרונות בעניין מהות חבריו. בכך יישמר למחוקק החופש למלא בתוכן פרטני את מנגנון המינוי והפיקוח שייקבע תוך הבטחת מנגנוני מינוי ופיקוח ראויים. בנוסף, שלושת חברי הצוות סבורים כי הרכב ועדת המינוי המוצע על ידי הסניגורית הציבורית הראשית אינו מספק את הערובות הנדרשות להבטחת עצמאות ראש היחידה ולחזוקת אמון הציבור.

פיתרון תוך התבססות על המבנה הקיים

164. טענה שלישית היא שהמציאות הקיימת אינה משקפת מצבים חריגים של ניגודי עניינים, שאינם מתקיימים במערכות אחרות של השירות הציבורי. תופעות של ניגודי עניינים מתקיימים במערכות המנהל הציבורי, לדבות במערכות האכיפה. היקף התופעות הללו ומידת ההשפעה שלהן על התנהלות תקינה של המערכת אינם מצדיקים "שבירת כלים" וביצוע אסדרה שיש בה שינויי כיוון מהפכניים בלתי נחוצים ואף מסוכנים.
165. אכן תופעות של ניגודי עניינים אקראיים ולפעמים גם מוסדיים מצויים ברוב מערכות המנהל הציבורי. לעתים אין מנוס אלא להשלים עם ניגוד העניינים ולפעול לצמצום או לצמצום השלכותיו ככל הניתן. לעתים ניתן למצוא פתרונות לשעה לעניין זה או אחר. אולם לא זו הדרך לעניין מח"ש.
166. למעלה מכאן ביארנו את השקפתנו שביחס למח"ש מן הראוי ליצור תבנית שלא יגולם בה חשש מתמיד להתהוות ניגוד עניינים. אין נפקות לכך שבפועל רוב מניין ובניין החקירות שמח"ש מנהלת והחלטות האישום שהיא מקבלת (או סוגרת) אינן לזכות בניגוד עניינים. יסוד הדבר בכך שלעניין מח"ש לפתח חשש רובץ כל העת. הדבר אינו נגלה לעיני הציבור. ההתנהלות שעלולה ללקות בהשפעה זרה, מחד, נסתרת מן העין הציבורית, ומאידך גורמת ל"הרמת גבה" אצל שכבות רבות בציבור שמקורה בחשש מתמיד מפני ההשפעות הנסתרות.
167. **סברתנו היא שמימוש רעיון ההפרדה המבנית, בד בבד עם תיקונים ארגוניים-מבניים ותפקודיים-מבצעים שיעצימו את הגוף החדש, יהיה בכוחם להסיר חשש ו"למנוע את הרע בטרם יארע".**

פרק 5

עמדת מיעוט של מנהל מערך ייעוץ וחקיקה, המשנה ליועמשת לממשלה, שרון אפק

תוכן עניינים

1. מבוא ושורה תחתונה
2. עצמאות מח"ש והשתייכותה למערכת עצמאית חזקה
3. התמודדות עם ניגודי עניינים
4. עקרון בסיסי - מערכת תביעה אחודה ועצמאית
5. משפט השוואתי - מודלי מח"ש בעולם
6. התייחסות לנושאים נוספים שנבחנו במסגרת הדו"ח
 - א. הנחיות פרקליט המדינה ומדיניות מח"ש
 - ב. צמצום התלות התפקודית במשטרה
 - ג. ניתוב תלונות ובקרה על הטיפול בהן והקצאת משאבים
 - ד. מינוי מנהל מח"ש והגדרת מח"ש כגוף עצמאי ותו לא
7. סיכום



1 מבוא ושורה תחתונה

168. בחודש מאי 2023 פורסם הדו"ח השנתי 73 של מבקר המדינה בנושא הטיפול של מח"ש והמשטרה בעבירות שוטרים (להלן: **"דוח המבקר"**). הדו"ח מחזיק עשרות רבות של עמודים, ומצטרף לדו"חות עבר של משרד מבקר המדינה בנושא מח"ש.
169. בדו"ח צוין כי כפיפותה של מח"ש לפרקליטות המדינה "עלולה בנסיבות מסוימות להציב אתגר הטומן בחובו ניגוד אינטרסים מבני"¹¹⁸. עוד מתייחס הדו"ח, בין השאר, להיבטים הנוגעים לחולשת הטיפול המערכתי הכולל בתלונות נגד שוטרים.
170. במסגרת המלצות דו"ח המבקר, הומלץ על עבודת מטה לבחינת נושאים אלו. בהמשך, ביום 26 ביוני 2023, מונה הצוות לבחינת המחלקה לחקירות שוטרים (להלן: **"הצוות"**).
171. עבודת הצוות התמקדה בסוגיית עצמאות מח"ש ובשיוכה המבני, לצד נושאים נוספים, ובהתאם אתמקד בסוגיה זו, לצד התייחסות תמציתית לעמדותי בסוגיות נוספות.
172. כבר בפתח הדברים יצוין כי אין חולק שבמצב הקיים קשיים ואתגרים רבים, וכי יש הצדקה לשינויים בדרכי פעולתה של מח"ש.
173. **עמדת הרוב של הצוות כוללת המלצה מרכזית - הפרדתה של מח"ש מפרקליטות המדינה והקמת מח"ש כגוף עצמאי. זאת מבלי להגדיר גורם אבשיהיה אחראי למח"ש, ידאג לצרכיה ויגן עליה, ומבלי לקבוע מנגנון למינוי מנהל מח"ש.**
174. **יש להתנגד להמלצה זו. ההמלצה בעייתית ביותר וסיכונים גדולים מאד בצידה ככל שתיושם, ובפרט, חלילה, פגיעה קשה מאד בעצמאות מח"ש ובכשירותה לביצוע משימתה החשובה.**
175. רבים ממי שהופיעו בפני הצוות ביקרו בצורה נוקבת את מח"ש. הדברים שהושמעו בפני הצוות ראויים בהחלט לבחינה ולטיפול, וחלק מהמלצות הצוות מיועדות לשפר את המצב.
176. ועדיין, מח"ש היא שומרת סף, האמונה על אחד התחומים הרגישים ביותר במדינת ישראל - **טוהר המידות של שוטרי ישראל ועובדי השב"כ. ניתוק יחידת אכיפה פלילית מקצועית - בוודאי כזו העוסקת בתחומי הליבה של אכיפת החוק במדינת ישראל - מהמעטפת של היועצת המשפטית לממשלה ופרקליטות המדינה, עלולה להוביל לתוצאות קשות. בכך לא רק שלא יינתן מענה לקשיים הקיימים, אלא עלולים להיווצר קשיים חדשים וחסרי תקדים, והניתוק עלול להיות בגדר בכייה לדורות.**
177. **את מה שמחייב תיקון - יש לתקן, אך לא לשבור.** את שומרת הסף יש וחובה לשפר במסגרת הקיימת, אבל אל לנו לשלוח את מח"ש אל הלא נודע, בוודאי לא במצב השברירי והמורכב במדינת ישראל ביחס לעצמאותם וכוחם של שומרי הסף במדינת ישראל.
178. עמדה זו היא עמדת מיעוט בצוות, אך היא משקפת את עמדת כלל ראשי מח"ש שהופיעו בפני הצוות ושהעבירו לו את עמדתם; כמו גם את עמדות פרקליטי המדינה והמשנים שלהם. בהם ראשי מח"ש ואנשי פרקליטות שסיימו את תפקידם לפני שנים רבות, יש להם ביקורת רבה על מצבה הנוכחי של מח"ש, ועדיין הם רואים בהמלצת מרבית חבריי לצוות **טעות היסטורית שיש להתנגד לה.**

118 עמ' 491 לדו"ח מבקר המדינה "הטיפול של מח"ש והמשטרה בעבירות שוטרים" (מאי 2023) (להלן: דו"ח המבקר).

179. להלן יפורטו מעט יותר הדברים והטעמים שבבסיס עמדה זו. בשורה התחתונה, העמדה היא:

המודל הנוכחי, במסגרתו מח"ש משויכת ארגונית לפרקליטות המדינה, וכפופה להנחיות פרקליט המדינה והיועצת המשפטית לממשלה, מגן על עצמאות מח"ש ומאפשר להגשים את ייעודה באופן מיטבי, והוא עדיף על המודל המוצע על ידי חברי הצוות, הממליצים להפריד מבנית את מח"ש מן הפרקליטות ולהקימה כיחידה עצמאית שאינה כפופה לפרקליטות המדינה.

עמדת רוב חברי הצוות הייתה שמח"ש תהיה גוף עצמאי, מבלי להציע מי יהיה "האבא" של מח"ש, מי ידאג לצרכיה, תקציביה, תקניה, עצמאותה וכוחה. **משמעות הדבר היא ואקום שעלול להיות מנוצל לרעה ולהוביל בפגיעה קשה במח"ש.** העדר מנגנון מוצע למינוי מנהל מח"ש עלול להגביר חששות אלה. **הסיכונים הכרוכים בהמלצה המרכזית גדולים מדי, ועלולים להוביל לתוצאות קשות.**

לא בכדי מחקר משווה מלמד כי במדינות העולם המערביות, המתמודדות עם סוגיות ומתחים דומים, **גופי התביעה נגד שוטרים הם חלק ממערכת אכיפת החוק הכללית ואינם גוף עצמאי ומנותק.** לא בכדי, **כלל ראשי מח"ש ופרקליטי המדינה לאורך השנים, ובהם כאלה שהם ביקורתיים מאד ביחס למח"ש כיום, מתנגדים להמלצה המרכזית של חברי הצוות.** עמדתם זו אינה משקפת גישה שמרנית אלא היכרות אינטימית ועמוקה של מערכות המדינה ויחסי הגומלין ביניהן, וחשש אמיתי מהשלכות ההמלצה על מח"ש ועל עצמאות גופי אכיפת החוק.

אין חולק שבמצב הקיים יש קשיים ואתגרים המחייבים שינויים. יישום המלצות מסוימות של מבקר המדינה ושל הצוות יתרמו בהחלט לשיפור המצב - לדוגמה הגדרת מח"ש כיחידה מבצעית, הבטחת השירותים הניתנים לה על ידי המשטרה ויצירת מנגנון משודרג לטיפול בכלל התלונות המשמעותיות המוגשות נגד שוטרי משטרת ישראל (לאו דווקא במסגרת מח"ש). יש לקדם מהלכים חשובים אלה בהקדם ובלי קשר למודל הארגוני שיאומץ בסופו של יום.

להלן מספר דגשים וטעמים שבבסיס עמדה זו, בקצרה בלבד -

2 עצמאות מח"ש והשתייכותה למערכת עצמאית חזקה

180. בשנת 1992 הוחלט על הקמת מח"ש בפרקליטות המדינה מתוך מטרה להקים גוף עצמאי ובלתי תלוי במשטרה, לסייע בשמירת טוהר המידות ולהגביר את אמונו של הציבור במשטרה.¹¹⁹

181. בפני הצוות הושמעו דעות נוקבות וביקורתיות ביחס לאופן שבו מח"ש הגשימה מטרה זו בשנים האחרונות. ואולם קיימת תמימות דעים מקיר לקיר כי **שמירה על עצמאות מח"ש היא העקרון הראשון בחשיבותו ביחס לכל מודל ארגוני ומבני עתידי, ותנאי בסיסי ליכולת הפעולה העתידית של מח"ש.**

119 עמ' 411 לדו"ח המבקר.



182. לאורך השנים התקבלו החלטות וננקטו פעולות שמטרתן הבטחת עצמאותה של מח"ש מהמשטרה וצמצום ניגודי עניינים פוטנציאליים מול גורמי אכיפת החוק, ובכך אף התמקדו דיוני הצוות.
183. כך לדוגמה, בשנת 2008 החל תהליך האזרוח של חוקרי מח"ש (בעבר חוקרי המחלקה היו שוטרים שהושאלו למחלקה ממשטרת ישראל). הליך זה הושלם בשנת 2021.¹²⁰ עם זאת, כידוע, הליך האזרוח לא כלל את מפלג המודיעין.
184. בנוסף, פרקליטי מח"ש מטפלים בתיקי המחלקה בלבד (לרבות הופעות בדיונים בתיקים אלו), ואינם עוסקים בעניינים אחרים שבטיפול הפרקליטות. זאת חלף מצב שהיה נהוג בראשית עבודת המחלקה ובמסגרתו הופיעו בתיקים פרקליטים פליליים שאינם מן המחלקה. הפרדה זו נועדה הלכה למעשה, למנוע מצב בו פרקליטי מח"ש יבואו במגע קרוב בעבודתם השוטפת עם גורמי משטרת ישראל.
185. מהלך נוסף וחשוב שנעשה במח"ש לחיזוק עצמאותה הוא הפרדה מבנית בין מערך החקירות והמודיעין לבין מערך הפרקליטים במח"ש, וחיזוק ההיררכיה הארגונית במחלקת הפרקליטים במח"ש.
186. הסדרת השייכות המבנית של מח"ש מחייבת, בראש ובראשונה ולפני כל שיקול אחר, להבטיח את עצמאותה של מח"ש מכלל הגורמים שלהם עשוי להיות עניין בפעולתה. בהקשר זה נדרשת בפרט **הקפדה על מושכלת יסוד בשיטות ממשל ומשפט בעולם ובישראל, ולפיה מערכת אכיפת החוק צריכה לפעול באופן מקצועי ועצמאי, המנותק משיקולים פוליטיים ומשיקולים אחרים שהם זרים לפעולתה המקצועית, וזאת ביחס לכלל הגורמים שלהם עשוי להיות עניין בפעולתה.**¹²¹ עם גורמים אלו נמנים כמובן מושאי החקירה של מח"ש - שוטרי וקציני משטרת ישראל. ואולם, נמנים עמם גורמים נוספים, ובהם בראש ובראשונה גורמים פוליטיים, אשר אסור שיתערבו בפעילות אכיפת החוק במדינת ישראל וישפיעו על החלטותיה של משטרת ישראל ושל התביעה הכללית.
187. דברים אלה נכונים תמיד, ויש להקפיד עליהם ביתר שאת בתקופה שבה עצמאותה של מערכת אכיפת החוק מאותגרת מצד גורמים שונים. **בעת הזו ביתר שאת, יש לוודא שמח"ש תהיה מוגנת מהשפעות פסולות ומנותקת מלחצים אפשריים, ובפרט מגורמים פוליטיים.**
188. המודל הנוכחי, במסגרתו מח"ש משויכת ארגונית לפרקליטות המדינה, וכפופה לפרקליט המדינה וליועצת המשפטית לממשלה, מבטיח את הגשמת ייעודה ומגן על עצמאותה באופן המיטבי, בוודאי בהשוואה למודל שבו מח"ש היא גוף עצמאי, נטול שיוך ארגוני.

120 עמ' 421 לדו"ח המבקר.

121 וראו בהקשר זה, למשל, Philip C. Stenning, Evaluating Police Complaints Legislation: A Suggested Framework in Civilian Oversight of Policing: Governance, Democracy and Human Rights 147, 156 (Colleen Lewis & Andrew John Goldsmith eds., 2000). שם נכתב (הדגש אינו במקור): Those who investigate, adjudicate or otherwise process complaints must enjoy independence from direction, control or undue influence from police organizations (police services and police unions / associations), police governing authorities and any other person or body who may have some vested or partisan interest in the outcome of the process.

189. מבלי להקל ראש בקשיים עמם מח"ש מתמודדת כיום, להשתייכותה של מח"ש לפרקליטות המדינה **יתרונות מובהקים** בכך שהיא חלק מגוף חזק, עצמאי מלחצים חיצוניים, א-פוליטי, בעל מעטפת מקצועית וארגונית חזקה, המחזיק במסורת, אתוס וראייה רחבה של מכלול השיקולים הקשורים לאכיפת החוק.

190. **ניתוק מהפרקליטות עלול לפגוע בצורה קשה ביכולות ובכשירות של מח"ש, וההשלכות של המהלך עלולות להיות חמורות מאד**, כגון: מדיניות לא אחידה ביישום הדין הפלילי ותורת האכיפה הפלילית; איבוד נקודות חוזקה רבות בממשק מול משטרת ישראל וגופי מדינה נוספים; בידוד של מח"ש ומנהל מח"ש מגוף הליבה המקצועי במדינה, במקרה הטוב, ובמקרה הרע - מינוי על בסיס שיקולים פוליטיים וחשיפת מח"ש ללחצים פוליטיים קשים העלולים להשפיע על החלטות בתחום אכיפת החוק.

191. יש לחדד, בהתייחס לעמדת הרוב, כי גם אותם גורמים בכירים בעבר ובהווה שהם ביקורתיים ביחס להתנהלות מח"ש, תמימי דעים כולם כי אין מקום להוציא את מח"ש מהפרקליטות וכי הנזקים והסיכונים במהלך זה - בדגש על פוליטיזציה אפשרית של מח"ש - הם כבדים מאוד.

192. להרחבה בעניין זה מומלץ לקרוא את פנייתם לוועדה מיום 30 בספטמבר 2024 של ראשי מח"ש לשעבר ופרקליט המדינה - **משה לדור, הרצל שבירו ואורי כרמל** - המצביעה בתמצית על הקשיים בהמלצה המרכזית של חבריי לצוות ומדברת בעד עצמה (הפנייה מצורפת **כנספח ו'** לדו"ח זה).

193. באשר לגורמים שהופיעו בפני הצוות והביעו עמדה חרוצה ביחס ליושרת התנהלותה של מח"ש, יש לציין כי חלק מגורמים אלה הם בעלי משקעים אישיים ואידועי עבר ביחס למח"ש. ומבלי להרחיב בדברים, יש לקחת חלק משמעותי מהביקורת האמורה גם מפרספקטיבה זו ומתוך מודעות להבטים אלה.

194. לצד האמור ייתכן כי נכון לבחון מודלים הקיימים כבר בעולם במסגרתם מערך **החקירות** במח"ש אינו חלק מהפרקליטות (בשונה ממערך **התביעה**) תוך הבטחה כי גוף חקירות זה יהא כפוף אף הוא ליועצת המשפטית לממשלה ולפרקליט המדינה, מתוך עיקרון מערכת תביעה אחודה ועצמאית (כמפורט מטה). יצוין כי בצוות לא התקיים דיון מעמיק בחלופה זו, הראויה לבחינה, וחבל.

195. לסיום נקודה זו, יש לזכור כי מהלך של ניתוק מח"ש מפרקליטות המדינה הוא מהלך דרמטי שיהיה קשה לחזור ממנו כאשר ייושם. החששות מפני החלשתה המבנית של מח"ש, בידודה ופוליטיזציה של פעולתה, מחייבים לנהוג בזהירות יתרה, ולשקול לצד אתגרי המצב הקיים גם את יתרונותיו הגדולים. אתגרי מח"ש אינם נובעים בהכרח מההשתייכות המבנית לפרקליטות המדינה, ואילו ניתוקה של מח"ש מהפרקליטות ייצור אתגרים חדשים וקשים פי כמה וכמה.



3 התמודדות עם ניגודי עניינים

196. הדיון בשיוכה המבני או המערכתי של מח"ש, כעולה מדו"ח מבקר המדינה, נגזר בעיקרו מתוך החשש לניגוד עניינים מבני (או מוסדי). נטען כי העובדה שמח"ש כפופה לפרקליטות המדינה, המצויה ביחסי עבודה קרובים עם משטרת ישראל ולעיתים אף עם הגורמים הבכירים ביותר במשטרת ישראל, עלולה ליצור "ניגוד עניינים".

197. בעמדת הרוב נטען שהיותה של מח"ש חלק מפרקליטות המדינה מקימה ניגודי עניינים מבניים בנסיבות מסוימות, והדבר גורם לפגיעה קשה בשלטון החוק ובאמון הציבור במערכת אכיפת החוק. **אמירה זו היא כללית ואינה מבוססת. לא הוצגו בפני הצוות נתונים המצביעים על קשר בין ניגוד העניינים הנטען לפגיעה כלשהי בשלטון החוק ואמון הציבור.**

198. "ניגוד העניינים" אליו מתייחסים רוב חברי הצוות הוא בגדר מצב שאינו ייחודי למח"ש וקיים במקומות רבים נוספים לאורכו ולרוחבו של השירות הציבורי.¹²² אלו מצבים בגדרם נדרשים משרתי ציבור לפעול בסביבה מורכבת של אינטרסים, שקשורים למילוי תפקידם המוסדי. כך לדוגמה, אך לאחרונה נקבע בפסיקת בית המשפט העליון, לגבי מצב שעלול היה להיחשב כניגוד עניינים מוסדי, כי אין מדובר כלל בניגוד עניינים מבחינה משפטית. ראו בג"ץ 1711/24 **התנועה למען איכות השלטון נ' שר המשפטים** (פורסם בנבו, 8.9.2024), פסקה 37:

" אמנם, מטבע הדברים, קיים מבחינתנו - ככל שופטי בית משפט זה, ובמידה רבה כלל שופטי ישראל - עניין בכך שייבחר נשיא לבית המשפט העליון. ואולם, אין מדובר בעניין אישי, אלא בעניין הנובע מתפקידו וקשור אליו. כפי שציין חברי, השופט גרוסקופף, בפרשה אחרת, המשפט מכיר בניגוד עניינים בין תפקיד ציבורי לאינטרס אישי, ולעיתים גם בין שני תפקידים ציבוריים שממלא אדם אחד; לעומת זאת, התנגשות בין אינטרסים, אשר קשורים לאותו תפקיד שממלא משרת ציבור, איננה בגדר ניגוד עניינים מבחינה משפטית (ראו: בג"ץ 1893/23 ארגון לביא נ' היועצת המשפטית לממשלה, פס' 3 לפסק דינו [נבו] (22.3.2023). אם כן, האינטרס של שופטי בית משפט זה בבחירת נשיא כאמור אינו מהסוג שמקים ניגוד עניינים... **"**

199. למעלה מן הצורך נוסיף כי בדיוני הצוות התברר כי ברוב המוחלט של תיקי מח"ש ההכרעות מתקבלות בגדריה של מח"ש, ורק במיעוטם של התיקים נדרשת הכרעה של גורמים בכירים בפרקליטות המדינה או התייעצות עמם.¹²³ כך שהחשש מהתנגשות אינטרסים כאמור מצומצם ממילא.

200. בהתאם למידע שנמסר לצוות, כי כבר כיום קיימים מגננונים ופתרונות פרקטיים בהקשרים פרטניים, המספקים מענה באותם מקרים שמעוררים רגישות מיוחדת או שיש בהם היכרות עם הגורמים המעורבים (פוטנציאל לניגוד עניינים אישי)¹²⁴.

¹²² בהתייחס להערת שוליים 105 של דעת הרוב, הרי שיובהר כי דעת המיעוט מדברת בעד עצמה ואין צורך בפרשנות של הרוב לגביה.

¹²³ ראו למשל דבריה של ראשת מח"ש הנוכחית; וכן דבריו של פרקליט המדינה לשעבר, שי ניצן, וכן מכתבם של ראשי מח"ש לשעבר מיום 30.9.2024 המצורף בנספח ו' לדו"ח.

¹²⁴ לדוגמה הכרעה של היועצת המשפטית לממשלה, העברת החלטות לגופי אכיפת חוק אחרים מחוץ לפרקליטות המדינה ועוד.

201. אשר לטענה המופיעה בעמדת הרוב כי יצוג בהליכים אזרחיים של שוטרים מייצר ניגוד עניינים, הרי שבכל הכבוד, הדבר חסר כל בסיס. קיימים הקשרים רבים מאוד בהם הפרקליטות עוסקת בהעמדה לדין של עובדי ציבור ומשרתי ציבור, ובמקבלי בייצוג גורמים אלו בתביעות אזרחיות המוגשות נגדם במסגרת מילוי תפקידם. מצב זה מקובל במדינות רבות, אינו נתפס כבעייתי או כמייצר ניגוד עניינים, והטענה בהקשר זה אינה ברורה.

202. בכל מקרה, בשורה התחתונה, סוגיה חשובה זו של ניגוד עניינים, שהועלתה בדו"ח המבקר ובדיוני הצוות, מצדיקה מציאת פתרונות פרקטיים והולמים, כפי שנעשה בחיי המעשה, אך בוודאי שאינה מצדיקה את ניתוק מח"ש מהפרקליטות.

203. באחד מסעיפי הדו"ח, בעמדת הרוב, מאוזכר המשפט המיוחס לסטידיקן הרומי יובנאליס "מי ישמור את השומרים". ואולם, ככל שמח"ש תהיה גוף עצמאי, מנותק, ללא קשר לפרקליטות, **היא לא תוכל לשמור על עצמה**. את המחיר עלול שלם הציבור כולו.

4 עקרון בסיסי - מערכת תביעה אחודה ועצמאית

204. בשיטה הנוהגת בישראל, כלל גופי התביעה כפופים ליועצת המשפטית לממשלה ולפרקליט המדינה. חלקם הם בשר מבשרה של פרקליטות המדינה, חלקם מהתביעה המשטרתית אשר כפופה אף היא בעניינים מקצועיים לפרקליט המדינה וליועצת המשפטית לממשלה ואחרים מקבלים הסמכה מהיועצת המשפטית לממשלה¹²⁵ וכפופים באופן ברור להנחיות המקצועיות של היועצת המשפטית לממשלה ופרקליט המדינה. הדבר בגדר עקרון יסודי ומושכלת יסוד של השיטה, הנובעים ממספר טעמים, ובהם הצורך במדיניות תביעה אחידה וברורה, כמו גם החשש מפוליטיזציה והשתלטות גורמים פוליטיים על תחומי אכיפת החוק. לצורך הגשמת עקרון זה, אין די בכך כי מח"ש תהיה כפופה להנחיות רוחביות וכלליות בלבד של היועצת המשפטית לממשלה ושל פרקליט המדינה כפי שממליצים מרבית חברי הצוות. המלצה זו משמעותה כפיפות מוגבלת מאוד ובוודאי שאינה מבטיחה את עצמאות מח"ש.

205. חקירות שוטרים הן מהחקירות הרגישות ביותר. זאת עקב מעורבותם של מושאי החקירה עצמם באכיפת חוק. בהקשר זה נדרשת במיוחד עצמאות ואי-תלות פוליטית (לדוגמה, חקירות שעניינן התנהלות שוטרים בהפגנות אשר מופנות נגד גורמים פוליטיים). **דווקא כאן נדרשת ההגנה הגדולה ביותר מפני פוליטיזציה ושיקולים זרים, ומכאן החשיבות המיוחדת שבהותרת השתייכות מח"ש לפרקליטות המדינה**. בוודאי שאין להעלות על הדעת חלופה שמשמעותה הטלת ספק **בכפיפות המלאה** של תובע פלילי, יהיה אשר יהיה, למדיניות, להנחיות ולהכרעות היועצת המשפטית לממשלה ופרקליט המדינה.

125 סעיף 21(א)(ב) לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982.



206. ניתן להמחיש את הדברים בהקשר מסוים שעלה בדיוני הצוות - **"חקירות מתנגשות"**. "חקירה מתנגשת" היא מצב שבו מתנהלת חקירת משטרה (ואפשר שזו תהיה מלווה על ידי הפרקליטות), ובמקביל אליה עשויה להתנהל חקירת מח"ש אשר נוגעת לאותה פרשה עצמה, קרי - להתנהלותם של גורמי המשטרה בחקירה זו. במקרים מסוג זה נדרשת הכרעה, שכן להתקדמות בחקירת מח"ש עשויה להיות השפעה על חקירת המשטרה והאפשרות למצותה. כך, תיתכן החלטה לפיה חקירת מח"ש תיסוג מפני החקירה המשטרית, תעוכב עד להשלמתה או עד להשלמת מהלכים מסוימים בה או תמשיך כסדרה. הכרחי שהגורם המכריע בשאלה זו יהיה גורם בכיר בעל ראייה כוללת של האינטרס הציבורי. לעמדתו, הגורם המתאים - בעל המומחיות והידע לקבלת החלטה בנוגע לאינטרס הציבורי במקרים כאלו - הוא פרקליט המדינה (או היועצת המשפטית לממשלה אשר עומדת בראש התביעה הכללית), וההכרעה חייבת להיות שלו¹²⁶. בד בבד, החלטות פרקליט המדינה והיועצת המשפטית לממשלה נתונות לביקורת שיפוטית, וקיימת תמיד אפשרות לעתור ביחס אליהן לבג"ץ.

207. **אין מקום בשיטת המשפט הישראלית לגוף בעל סמכויות אכיפת חוק, קל וחומר בנושא רגיש ונפיץ כחקירות שוטרים, שאינו כפוף ליועצת המשפטית לממשלה ולפרקליט המדינה.**

5 משפט השוואתי - מודלי מח"ש בעולם

208. **מרבית חברי הצוות ממליצים על מודל מבני-ארגוני שלא נמצאה לומקבילה בעולם (למעט אולי נורבגיה) ביחס למערכת אכיפת החוק הפלילית בישראל, המתמודדת ממילא עם אתגרים יוצאי דופן בשגרה ובוודאי בעת הזו. הדבר בגדר ניסוי מסוכן, המתעלם מתבונתם ומניסיונם של אחרים, ומהסיכונים הכרוכים בכך.**

209. **עמדת הרוב אינה מתייחסת כלל להיבטי משפט משווה.** שאלת המיקום המערכתי-ארגוני של הגוף העוסק בחקירת שוטרים והעמדתם לדין, אינה נחלתה הבלעדית של מדינת ישראל. הנושא מעורר דילמות בכל מדינה מערבית, לאור האתגרים המיוחדים שבאכיפת חוק על גורמי אכיפת החוק. בהקשר זה חשוב מאד ללמוד מתבונתם ומניסיונם של אחרים.

210. בספטמבר 2023 הוגש לצוות מחקר משווה שנערך ע"י חברת Lexidale, אשר בחן גופי חקירת שוטרים בארבע מדינות בעולם. אני סבור שמחקר זה לא היה ממצה, וגם הדיון בו בפגישות הצוות היה חלקי ביותר. תובנה חשובה אשר עלתה מהמחקר המשווה הקיים - הן זה שנערך עבור הצוות, והן מחקר נוסף שנערך עבור מועצת אירופה (Council of Europe) - היא כי בכלל המדינות שנבחנו, **הסמכות להגיש כתב אישום נגד שוטרים מסורה אך ורק לתביעה הכללית**. גם במדינות שבהם מנגנוני חקירת השוטרים תוארו במחקרים כאיתנים, עצמאיים וביקורתיים ביותר, הרי שהחלטה בדבר העמדה לדין פלילי מתקבלת על ידי התביעה המדינתית בלבד.

126 אני סבור שהמלצת הצוות לפיה ההכרעה תהיה ע"י שופט מחוזי בדימוס אינה פתרון המניח את הדעת. המלצה זו מכניסה לתוך מערכת שיקולים פנימיים של גורמי אכיפת החוק, גורם שיפוטי שאינו אמון על מדיניות האכיפה כלל.

211. להלן הפירוט: במחקר נבחן המצב באנגליה, אוסטרליה (New South Wales), דנמרק ואירלנד. **בכלל המדינות שנבחנו, הסמכות להגיש כתב אישום מצויה בידי התביעה הכללית במדינה.** זאת, על אף הבדלים בין המדינות בהיבטים אחרים של פעולת הגופים הרלוונטיים, וגם כאשר הגוף הרלוונטי עצמאי בכל שאר היבטי התנהלותו. להלן אסקור בתמצית את הממצאים בנושא זה, כמו גם מספר ממצאים בסוגיות אחרות. לאחר מכן אוסיף התייחסות קצרה מדו"ח בנושא פיקוח על המשטרה שערכה "מועצת אירופה".

212. באנגליה ובויילס, הגוף הרלוונטי הוא ה-IOPC. ככלל, הסמכות לברר תלונות נגד שוטרים מצויה בידי **גורמי משטרה**, ואולם בחוק מוגדרים מספר מקרים בהם חלה חובה להעביר את המקרה לחקירת ה-IOPC (ובהם מקרים שבהם נגרמו מוות או פציעה קשה; עבירות מין חמורות; שחיתות חמורה ועוד; כל עניין הנוגע למפקד יחידת משטרה כלשהי ועוד) וכן מספר מקרים בהן קיימת רשות להעביר את המקרה לטיפול ה-IOPC. בנוסף, ביחס לעניינים מסוימים יש לגוף זה סמכות אף לחקור מקרים מבלי להמתין להפנייתם אליו. ה-IOPC הוא סוכנות עצמאית ואינה תלויה במשטרה או בכל גוף אחר, הממומנת ע"י משרד הפנים הבריטי. ועדה בפרלמנט הבריטי שמפקחת על משרד הפנים, מפקחת גם על ה-IOPC. בתום החקירה, אם נמצא שיש לפתוח בהליך משמעתי, הטיפול עובר למשטרה אשר מנהלת את ההליך (החלטה של ה-IOPC בדבר פתיחה בהליך משמעתי מחייבת את המשטרה). **כאשר נמצא שיש בסיס להליכים פליליים, התיק מועבר לרשות התביעה הבריטית (Crown Prosecution Service), אשר מחליטה באופן עצמאי האם להעמיד לדין.**

213. במדינת ניו סאות' ויילס באוסטרליה, הגוף הרלוונטי נקרא LECC. זהו גוף סטטוטורי אשר משויך טכנית למשרד המשפטים, אולם החוק קובע כי יפעל בעצמאות ומבלי להיות נתון לשד המשפטים בהפעלת סמכויותיו. גוף זה מוסמך לחקור האשמות חמורות - משמעטיות ופליליות - נגד שוטרים, וכן תלונות נגד נציב המשטרה וסגנו. ביחס לאירועים שמוגדרים "קריטיים", החקירה מתנהלת על ידי המשטרה בפיקוח ה-LECC, והסמכות להכריז על אירוע כ"קריטי" מצויה בידי נציב המשטרה. נושא אחרון זה זכה לביקורת ואף הוצע תיקון בעניין.

214. **בכלל המקרים (לרבות מקרים אשר נחקרים במלואם באופן עצמאי על ידי ה-LECC), לגוף זה אין סמכות להגיש כתבי אישום, ואלו מוגשים על ידי התביעה הכללית.**

215. בדנמרק, הרשות הרלוונטית - DUP - משויכת מוסדית למשרד המשפטים אך פועלת כגוף עצמאי מכוח חוק. לרשות מערך חקירה עצמאי (אולם ההכשרה לרוב ניתנת ע"י המשטרה). לאחר חקירה פלילית שנערכה ברשות, **התוצאות מועברות לפרקליט המדינה (State Attorney) לשם החלטה בדבר הגשת כתב אישום, והגשתו היא על ידי פרקליט המדינה.** הרשות רשאית לערער על החלטת פרקליט המדינה לגוף המשפטי הבכיר ביותר (Attorney General).



216. באירלנד, הגוף הרלוונטי הוא ה-GSOC, גוף עצמאי סטטוטורי. כאשר מוגשות ל-GSOC תלונות עליו להודיע על כך לנציב המשטרה בצירוף העתק התלונה, ותלונות אשר מוגשות באופן ישיר למשטרת אירלנד מועברות לטיפולו. בנוסף, ה-GSOC יכול לפתוח בחקירה יזומה מטעמו גם בהיעדר תלונה, או בחקירה לבקשת רשות אחרת אשר מפקחת על המשטרה בהיבטים אחרים. בחלק מהמקרים, GSOC יכול להעביר את הטיפול בחקירת המקרה למשטרה עצמה, ואולם בחוק נקבע כי במקרים שתוצאתם מוות או פציעה חמורה של אדם, יחקור ה-GSOC באופן עצמאי ולא יעביר את המקרה למשטרה. אף במקרים שבהם מועברת החקירה למשטרה, ל-GSOC סמכויות מסוימות (למשל מתן הוראות לחוקר, ייעוד שוטר מטעמו שיהיה נוכח בחקירות, דרישה לקבלת עדכונים) וכן הוא יכול בכל שלב "להשתלט" מחדש על החקירה. **ה-GSOC אינו מגיש כתבי אישום, ועל פי חוק הוא מעביר את הטיפול בתיק בתום החקירה לתביעה הכללית, עם המלצתו.**

217. נוסף על המחקר שערכה חברת Lexidale, בחנו באופן עצמאי מחקרים נוספים שנערכו בנושא. דו"ח שפרסמה "מועצת אירופה" (Council of Europe) בשנת 2015 ועודכן בשנת 2017, סקר מודלים של פיקוח על המשטרה ב-47 **מדינות אירופאיות** אשר חברות במועצה. דו"ח זה צוטט בדו"ח מבקר המדינה שפורסם בשנת 2023 ועסק במח"ש. מעיון בדו"ח של "מועצת אירופה" עולה כי מכלל המדינות שבהן קיים גוף עצמאי אשר עוסק בחקירות שוטרים, רק נורבגיה קיימת לגוף העצמאי (ה-Norwegian Bureau for the Investigation of Police Affairs) סמכות תביעה עצמאית. ביתר המדינות שנסקרו - ובהן אירלנד וצפון אירלנד, אותן הדו"ח מציין, לצד נורבגיה, כמדינות בעלי המנגנון "האיתן והחודרני ביותר" של חקירות שוטרים - הסמכות להעמיד לדין מצויה בידי התביעה הכללית. כך גם ביתר המדינות ובהן צרפת, הולנד, ספרד ונוספות.

218. לסיכום, הצעת מרבית חברי הצוות בדבר הקמת גוף עצמאי וסטטוטורי בעל סמכויות חקירה והעמדה לדין אינה מתקיימת לפי המחקר במדינה כלשהי (למעט אולי נורבגיה). **מכלל 47 המדינות שנבחנו, עלה שבכולן גוף התביעה של שוטרים הוא חלק מהתביעה הכללית. כלומר לא נמצא מודל מעין זה, אלא בחריג אחד. הדבר מדבר בעד עצמו. העובדה שמודל זה נשקל ולא יושם במדינות כה רבות, מקורה להבנתנו בעקרונות יסוד של שיטות המשפט במדינות נושא המחקר המשווה, כמו עצמאות התביעה הפלילית וקוהרנטיות ואחידות מדיניות חקירה ותביעה.**

219. בהקשר אחר, אימצה מדינת ישראל מדיניות לפיה "מה שטוב לאירופה טוב לישראל". **אין מקום להתעלם מממצאי המחקר המשווה ומהטעמים כבדי המשקל שבבסיסם.**

6 התייחסות לנושאים נוספים שנבחנו במסגרת הדוח

220. **הנחיות פרקליט המדינה ומדיניות מח"ש** תחת הכותרת "מדיניות אכיפה אחידה והתמודדות עם תרבות החיפוי" בחרו חלק מחברי הצוות למתוח ביקורת על הנחיות פרקליט המדינה (1.16 ו-2.18), ובפרט על ההנחיה למח"ש לשקול כשיקול מדיניות (אחד מתוך כמה) את החשש מ"אפקט מצנן" כתוצאה מחקירות פליליות של שוטרים. חלק מחברי הצוות אף טענו כי זו בגדר "אכיפה בדרנית שאינה קבילה".

221. **יש להתנגד נחרצות לביקורת זו ביחס להנחיות פרקליט המדינה. הנחיות פרקליט המדינה ביחס לשיקולים הנוגעים בדבר הן בגדר מושכלת יסוד, שלא רק שלא נפל בה פגם אלא היא מתחייבת ונדרשת.** ברי כי מדיניות האכיפה ביחס לשוטרים חייבת לקחת בחשבון את העובדה שהפעלת כוח לעיתים נדרשת במסגרת תפקידם, וכי פתיחה בחקירה פלילית ללא הצדקה בכך עלולה להרתיעם בפני ביצוע תפקידם ולהשפיע על האינטרס הציבורי. לשון ההנחיה מתיישבת עם פסיקת בית המשפט העליון בנושא (לרבות עניין הזהירות בהגשת כתבי אישום נגד השוטרים) כמו גם עם המדיניות הנהוגה בצה"ל ביחס לשוטרים צבאיים.

222. ביקורת ביחס להחלטות פרטניות בדבר פתיחה בחקירה ביחס לשוטרים היא לגיטימית, ואף קיימים מנגנונים מסודרים לבחינת החלטות כאמור. ככל גוף שמקבל החלטות רבות - תיתכנה החלטות שנויות במחלוקת ומטבע הדברים גם טעויות. ואולם אין בכך כדי להצביע על פסול בלשון ההנחיה עצמה.

223. עוד אוסיף, כי מעמדת חלק מחברי הצוות עלה שהפרקליטות משלימה כביכול עם סגירת תיקים במח"ש, שבבסיסה "תיאום עדויות ותרבות החיפוי". איני סבור כי הטענה נכונה, ולא התרשמתי כי זה המצב שעלה מהעדויות בפני הצוות.

א. צמצום התלות התפקודית במשטרה

224. אין חולק על חשיבות הנושא והצורך בהסדרתו בצורה מיטבית, ומכאן ההצטרפות להמלצת חברי הצוות לפיה יש מקום לאזרוח מלא של מפלג מודיעין כך שלא יעבדו בו שוטרים ה"מושאלים" מהמשטרה, וכן להמלצה להקצות משאבים הדרושים למח"ש, אשר יצמצמו תלות במשטרת ישראל.

225. בד בבד, ראוי לשמור על הבנה **ריאלית של המציאות** ולהדגיש שתי נקודות בהקשר זה. הראשונה - **הניתוק המשאבי מהמשטרה בלתי אפשרי.** מח"ש היא גוף קטן, בעל משאבים מוגבלים, ותמיד יהיה תלוי, לדוגמה, במז"פ של משטרת ישראל. תלות וזיקה תמשכנה להתקיים בהקשרים משאביים נוספים. המטרה היא לחזק את משאבי מח"ש בגבולות הסביר. השנייה - **כל יומרה להסדיר ממשק ויחסי גומלין יומיומיים בין גופים ציבוריים באמצעות חקיקה בלבד היא בערבון מוגבל.** כבר כיום שיתוף הפעולה בין הפרקליטות לבין מח"ש מוסדר בנהלים. בחיי



המציאות, הממשקים קשורים תמיד גם ליחסים אישיים, סדרי עדיפויות של גופים, היכרות בין ממלאי תפקידים ועוד. בהתאם, בכפיפות מח"ש לפרקליטות המדינה טמונים **יתרונות ברורים** בכל הקשור למערכת הקשרים הרחבה עם המשטרה ומחויבות המשטרה לסייע לפרקליטות בכלל ולמח"ש בפרט.

ב. ניתוב תלונות ובקרה על הטיפול בהן והקצאת משאבים

226. כפי שעלה מדוח מבקר המדינה, ברי כי נדרשים מעקב ובקרה יעילים וטובים יותר באשר לטיפול בתלונות המגיעות הן למח"ש והן למחלקת משמעת וית"ץ במשטרת ישראל. יש גם הגיון בקביעת גורם אחד שבמסגרתו תפעל מחלקת ניתוב, **בקרה ומעקב (נב"מ) שתשמש ככתובת לכלל התלונות נגד שוטרים, תנתב אותן ותעקוב אחר הטיפול בהן.**

227. עם זאת, העיסוק בנושאי משמעת הוא רחב מאד בהיקפו ומצוי בבסיסו בחצרם של גורמי משטרת ישראל, כחלק מהסמכות הפיקודית והניהול השוטף של המשטרה. **ריכוז בידי מח"ש יביא לעידוב תחומים בין סמכויות פיקודיות-משטרתיות מובהקות לבין סמכויות של גורם אכיפת חוק חיצוני.** לכך עלולה להיות השלכה כפולה.

228. הראשונה, **הסטת המיקוד בפעולת מח"ש מהתחומים שלשמם היא הוקמה** - אכיפת חוק פלילית. נושאי המשמעת חשובים אך אינם יכולים לפגוע באכיפה הפלילית, היא "הלחם והחמאה" של מח"ש, ואסור שיבואו על חשבון המאמץ המרכזי של מחש.

229. השנייה, **יצירת עומס גדול מאד על מח"ש.** רבות מהתלונות המשמעתיות אינן מעוררות כל חשש לעבירה פלילית ולמח"ש אין כל יתרון או ערך מוסף בטיפול בהן. הדבר יחייב הקצאת משאבים רחבי היקף למח"ש, אשר ספק אם ימצאו. אין להגיע למצב שבו עיסוק במשמעת יפגע ביכולותיה של מח"ש.

230. **ראוי שמח"ש ירכז, ינתבו ויעקבו אחר הפניות והתלונות שמעוררות חשש לעבירות פליליות בלבד; ובמקביל תפעל במשטרת ישראל מחלקה של ניתוב, מעקב ובקרה אחר כלל הפניות והתלונות שעניינן משמעת; וזאת תוך סנכרון ותיאום בין מח"ש לבין המשטרה.** אמנם לא יושג היתרון של פעולת גוף אחד בלבד, אך כל גוף יוכל לממש את יתרונו היחסי ולהתמקד בתחומים שעליהם הוא אמון ובהם מומחיותו ואחריותו.

231. לצד האמור, במקרים בהם מח"ש תעביר תלונות למשטרה לטיפול משמעתי בתום בדיקה מקדמית או חקירה, ולאחר שמצאה כי האפיק הפלילי אינו מתאים לטיפול בתלונה, סבורני כי על המלצת מח"ש להיות **מחייבת** לעניין הטיפול המשמעתי הנדרש.

232. יש לשוב ולהדגיש את **נושא המשאבים** - יישום המלצות הצוות, ובכללן למשל ההמלצה בעניין הרחבת סמכותה של מח"ש כך שתטפל בכלל התלונות על עבירות פליליות (ובהן עבירות שעונשן מתחת לשנת מאסר), צפוי להגדיל משמעותית את עבודתה של מח"ש וידרוש הקצאת

כוח אדם נוסף ומשמעותי ליחידה. כך גם הגדרת היחידה כיחידה מבצעת תדרוש משאבים עבור הכשרות ייעודיות לחוקרים, הקצאת משאבים מבצעיים נלווים לעבודתם, התאמת מתח הדרגות של העובדים לעובדים ביחידות מבצעיות (שיבוא לידי ביטוי בתוספת שכר) וכיו"ב. בדרך דומה - צמצום התלות במשאבי המשטרה לצורך עבודת מח"ש, מותנה בהקצאת משאבים לצורך גיוס אמצעים למח"ש.

233. אם כך, יישום ההמלצות החשובות של הצוות חייב לבוא לידי ביטוי בהרחבת כח אדם ומשאבים, אחרת אין ערך באימוצן.

ג. מינוי מנהל מח"ש והגדרת מח"ש כגוף עצמאי ותו לא

234. כיום מנהל מח"ש, בהתאם לדרגתו (מוקבל לשופט מחוזי), ממונה בידי ועדת בוחנים שחבריה הם שופט בדימוס (יו"ר הוועדה), פרקליט המדינה, נציג משרד נוסף (לרוב מנכ"ל משרד או יועמ"ש משרד) ונציג ארגון הפרקליטים.

235. **מרבית חברי הצוות הסתפקו בהמלצה כי מנהל היחידה ימונה באמצעות מנגנון שיבטיח את העצמאות המלאה הנדרשת לראש היחידה.** סבורני כי ניסוח לקוני זה אינו מספק את הערובות הנדרשות למינוי מקצועי, עצמאי שאינו מוטע על ידי גורמים פוליטיים. **פני היחידה כפני מנהלה, ואין לאפשר מצב שבו גורמים פוליטיים יובילו מינוי מפתח בתחום אכיפת החוק.** זהו בגדר סיכון משמעותי מאד, שלא ניתן לו מענה ראוי.

236. הדברים מקבלים משנה תוקף בהתחשב בכך שחבריי לצוות הסתפקו, כאמור, בהמלצה כללית בדבר הקמת מח"ש כגוף עצמאי. **ההמלצה אינה מתייחסת להיבטים מעשיים** כגון: לאיזה משרד ממשלתי תשתייך מח"ש? כיצד יקבע תקציבה? מי יאשר את יעדיה ותוכנית העבודה שלה? כיצד תובטח עצמאות הגוף? סימני שאלה אלו מעוררים חשש מהסיכונים שהגוף שיוקם יהיה מוחלש ונתון להשפעות חיצוניות בלתי רצויות וכך גם מנהל הגוף.

7 סיכום

237. **המודל הנוכחי, במסגרתו מח"ש משויכת ארגונית לפרקליטות המדינה, מגן על עצמאות מח"ש ומאפשר להגשים את ייעודה באופן מיטבי. אין מקום לשנות ממודל זה ולהחליפו במודל המוצע על ידי חבריי לצוות, הממליצים לנתק מבנית את מח"ש מן הפרקליטות ולהקימה כיחידה עצמאית שאינה כפופה לפרקליטות המדינה.**

238. כפי שעלה בדוחות מבקר המדינה ובעדויות רבות שנשמעו בפני חברי הצוות, בעבודת מח"ש אתגרים וקשיים רבים, המחייבים טיפול יסודי ומענה משמעותי.



239. לצד האמור, המודל המוצע על ידי מרבית חברי הצוות **מותיר סימני שאלה רבים, בנושאים קריטיים** (כיצד בדיוק יפעל גוף עצמאי ללא משרד ממשלתי; כיצד ימונה מנהל מח"ש הן רק חלק מהשאלות). **הוואקום שמותיר המודל המוצע עלול להוביל להחלשת כוחה של מח"ש, ועלול גם להתמלא בלחצים פוליטיים.**

240. מח"ש היא שומרת סף, האמונה על נושאים רגישים ומורכבים ביותר, בליבת אכיפת החוק של מדינת ישראל. **לטעמי, המודל המוצע על ידי חבריי טומן בחובו סיכונים גדולים מאד לעצמאותה ושל מח"ש וליכולתה למלא את תפקידיה.**

241. אימוץ מודל שלא נמצאה לו מקבילה בעולם ביחס למערכת אכיפת החוק הישראלית, המתמודדת גם כך עם אתגרים יוצאי דופן, הוא בגדר התעלמות מניסיונם ותבונתם של אחרים, על הסיכונים הרבים והחמורים בכך.

242. **הותרת גוף חשוב דוגמת מח"ש כגוף "עצמאי בשטח", ללא שיוך ארגוני לגוף מקצועי, בעל מסורת של אי-תלות ובעל מעטפת ארגונית חזקה (כפי שהפרקליטות כיום), עלולה לחשוף את מח"ש ללחצים משמעותיים, ולפגיעה אפשרית בעצמאות ובכפיפות המקצועית, ולכן כמובן השלכות קשות.** הדבר אינו מתיישב גם עם מושכלות יסוד של מערכת המשפט הישראלית, בה גופי אכיפת החוק נמצאים כולם תחת היועצת המשפטית לממשלה ופרקליט המדינה.

243. המצב הקיים רחוק מאידיאלי, וברי כי מח"ש מתמודדת עם אתגרים וקשיים, המחייבים שינויים. בהקשר זה הצוות מציע המלצות חשובות שתכליתן חיזוק מח"ש, הגדלת משאביה, הרחבת סמכויותיה במישור הפלילי ועוד. בהיבטים אלה - שאינם ניתוק מח"ש מהפרקליטות - יש לטפל בהקדם, וכן לנקוט צעדים נוספים שתכליתם הגברת יעילות מח"ש וחיזוק האמון הציבורי בה.

244. לסיום, בעמדתם הסתייגו חברי הרוב מ"הנסיון ליצור זיקת קשר בין מסקנות והמלצות הצוות לבין סביבה פוליטית כלשהי". למותר לציין, כי לא הוטל דופי באיש מחברי הצוות שעשו עבודתם נאמנה והמליצו באופן ענייני ומקצועי. החשש שהובע במסגרת עמדת המיעוט הוא כי הפתרון שעליו המליצו חברי הרוב - ניתוק מח"ש מפרקליטות המדינה - עלול להוביל להשתלטות גורמים פוליטיים על מח"ש ולפגוע בעצמאותה, ובכך סיכון גדול מאוד.

245. לבסוף, חברי דעת הרוב ציינו כי דעת המיעוט אינה תומכת אף בהקמת גוף עצמאי **לחקירת שוטרים**, וכי מודל זה אינו קיים בעולם. כפי שצוין לעיל ניתן לשקול מהלך מצומצם מעין זה שמשמעותו הפרדה בין אגף הפרקליטים לאגף החוקרים, הגם שבבחינה ראשונית, חסרונותיו עולים על יתרונותיו. אשר להוצאת אגף הפרקליטים במח"ש מפרקליטות המדינה, הרי זה מהלך שסיכונים גדולים מאוד. ואשר לאמירה של חברי הצוות, כי "גישתנו מציעה להצמיד את מעמד מח"ש לפנים. השקפת המיעוט מציעה צעידה במקום, שמשמעותה הסגה לאחור" - אין לי אלא לומר כי עמידה במקום עדיפה על צעידה קדימה למקום מסוכן מאין כמותו.

פרק 6

התייחסות הרוב להשקפת המיעוט



246. אחרי עיון בחוות דעת המיעוט לא נחלשה עמדתנו אף כמלוא הנימה. דומה לנו שכל הטענות וההנמקות שנשמעו מפי דעת היחיד כמיעוט, עמדו לנגד עינינו ותשובתנו להן מעוגנת בחוות דעתנו. בכל זאת נוסיף ונבאר את דעתנו בקצרה.

247. נקדים לכך הסתייגות נחרצת מן הניסיון, בין במפורש ובין במרומז ליצור זיקת קשר בין מסקנות והמלצות הצוות לבין "סביבה פוליטית" כלשהי¹²⁷. השקפתנו כהשקפת רוב היא עניינית, מקצועית ובלתי מונחית ולו ברמיזה מצד דרג פוליטי או גורמים פוליטיים. להיפך, כל מעיינינו כווננו לחיפש מתכונת שתמנע התערבות פוליטית או התערבות זרה אחרת. אנחנו גורסים שעצמאות שמושגת על ידי אדנים מוצקים תוליך למציאות של גוף חקירה חסין מפני השפעה זרה.

248. עם זה, אולי לא למותר לומר, שדברנו מוצג כהשקפה כללית. אין לראות בו התייחסות פרטנית למי מנושאי המשרה המכהנים כעת או כיהנו בעבר במח"ש בפרקליטות או בייעוץ המשפטי לממשלה.

249. בהתייחס להערת דעת המיעוט בנושא הגורמים שהופיעו בפני הצוות וביקרו את מח"ש, רוב חברי הצוות קובע באופן נחרץ שאין למשקעים האישיים ואירועי עבר כל השלכה על עדויות הגורמים המפורטים בפסקה 193 וזה משום שדבריהם היו ענייניים ונשקלו על פי תוכנם ולא על פי מוטיבציה זו או אחרת למתן עדות. יתר על כן, ניתן בנקל להצביע על גורמי הנעה אישיים שהניעו דוברים התומכים בעמדת המיעוט ועליהם עמדת המיעוט הסתמכה כחיזוק לגישתה. אף על פי כן, הרוב גורס שגם דברי עדים אלה צריכים להישקל לפי תוכנם ולגופם ולא על פי המניעים שבעטיים התייצבו להעיד.

250. הערות ההבהרה מתייחסות לשלושה עניינים שהם בעינינו קו הציר והאדן של חוות הדעת: (א) ניגוד עניינים; (ב) עצמאות המערכת; (ג) החידוש והיחס למודלים בעולם הנאור.

1 ניגוד עניינים

251. מוצאה ומובאה של מח"ש נעוץ בניגוד עניינים מוחשי שגם בערטילאיותו הוא נחזה לעין כל. בראשונה, בשנת 1992, הייתה ההבנה הכללית שקיום גוף שחקר שוטרים, במסגרת המשטרה פנימה, משקף ניגוד עניינים מובנה גם אם בפועל מתקיימות חקירות יישורות דרך. על כן המחלקה הועברה, תוך עיגון סמכויותיה בחוק, למסגרת משרד המשפטים. בשנייה הייתה ההבנה שבמסגרת החיצונית אין די אם חלק ניכר מאד של החוקרים הם שוטרים מושאלים, שמן המשטרה מוצאם ואל המשטרה תשובתם. מציאות כזאת אינה משרשת את ניגוד העניינים, גם אם כל החוקרים ישרים וחסרי הטיה. על כן נקבעו מהלכים מקדמים של "אזור" כמעט מלא של חוקרי מח"ש.

252. לעת הזאת מתבקש צעד קדימה נוסף. מבקר המדינה הצביע, ובדיקתנו העלתה, שניגוד עניינים מובנה בפועל ובכוח מתקיים גם במסגרת מח"ש "מאוזרחת". מקור הדבר בהידוד (אינטראקציה) עצים שבין גורמי הפרקליטות ובהם הגורמים הבכירים בפרקליטות המדינה לבין המשטרה,

¹²⁷ ראו את המכתב שניתן לקרוא לו "מכתב הפרקליטים" (משה לדור, אורי כרמל והרצל שבירו) שנשלח אל צוות הבדיקה זה מקרוב. המעין במכתב זה אינו יכול שלא להתרשם מן הזיקה שמתקיימת בין המכתב ותוכנו לבין ה"סביבה הפוליטית" שמקרינה עליו. נרמזת בו השפעה פוליטית על עצם כינון הצוות ועל תכליתו. דעת לנבון נקל שבמציאות פוליטית שונה, הייתה התנגדות פחות נחרצת להפרדה המבנית שמוצעת בהשקפת הרוב. חוות דעת המיעוט אמנם אינה חוזרת על האמירות שכלולות במכתב הפרקליטים אך בעל הדעה עמד על צדף המכתב, ככתבו וכלשונו וללא כל סייג, כנספח לחוות דעתו.

ובכך שמח"ש כפופה לפרקליט המדינה כמחלקה בפרקליטות המדינה. קשה לצפות שגורמי הפרקליטות יכירו בכך¹²⁸. לכן נחוצה "התבוננות חיצונית" ולא חוות דעת "פנימית" גם אם עורכיה נושאים (או נשאו) ללא דופי במשרות רמות מעלה.

253. הצעת המיעוט להשאיר את המצב על כנו תוך מציאת הסדרים "נקודתיים" למקרים של ניגוד עניינים ברור, אינה פותרת דבר. מדובר בניגוד עניינים מובנה ש"אין זה הכרחי כי יתממש בפועל או כי יבוא לידי ביטוי מעשי"¹²⁹ ניגוד עניינים כזה "אינו טעון בירור עובדתי-נקודתי"¹³⁰. אם אין משנים את המציאות הארגונית, החשש הממשי לניגוד עניינים ייוותר על כנו.

254. משהוחזר והוסכם כי קיים ניגוד עניינים מובנה, ראוי וחשוב לאיינו בהסדר הכולל המוצע על ידי רוב צוות הבחינה. הותרת ניגוד עניינים זה - הינו בבחינת הותרת פגם ידוע ומוכר, שלא ניתן לצפות פגיעתו בעתיד, והנזק שיסב בכך לתפקוד הארגון וכלל אמינותו.

2 עצמאות המערכת

255. השקפת המיעוט מביעה חשש כבד שהפרדה מבנית של מח"ש מן הפרקליטות לא תאפשר, בהיעדר גורם אב עוצמתי מאכסן ומחסן מפני כל ניסיון השפעה זרה. הטענה היא, מחד, שהפרקליטות מגלמת בחובה את האפיון הצריך של ה"אכסניה" העוצמתית והבלתי תלויה, ומנגד שחוות דעת הרוב אינה מצביעה על שום גורם כאכסניה חליפית ראויה.

256. על הקושי הגלום ב"אכסניה" הקיימת (פרקליטות המדינה) עמדנו למעלה מכאן. בכל אופן, ראוי לציין כי סמכויותיה של פרקליטות המדינה קבועות בחוקי המדינה. הרשות העצמאית הבלתי תלויה, שתוקם על פי הצעת הרוב, תשאב, אף היא, סמכויותיה וכוחה מפני השפעה זרה והתערבות, מחוקי המדינה.

257. החלופה שהצענו אינה מכוונת ל"אכסניה" מסוימת. לדעתנו ניתן לכוון רשות עצמאית לחקירת שוטרים ולהעמדתם לדין. פשיטא שהרשות צריכה להיות נסמכת בסמוכות ראויים שיבטיחו את עצמאותה ואת יכולתה לפעול באופן תכליתי גם יחד. הצבענו על הרכיבים השונים **מיוסדי חוק שבאורח מצטבר ובמימוש מלא יבטיחו עצמאות, אי תלות והעדר הטיה מובנית.**

258. ברי לנו שבלי קיום מלא של התנאים ההכרחיים כדי למצות את התועלת ברשות שתתכונן, אין תוחלת להצעת ההפרדה המבנית. המטלה הזאת תוטל לפתחו של בית המחוקקים ואנחנו צופים ומייחלים למלאכת חקיקה ראויה ומתוקנת.

128 גם המשטרה עובר ל- 1992 התנגדה להפרדת מח"ש מן המשטרה. גם אז דו"ח מבקר המדינה הוביל לשינוי.

129 בגץ 2605/05 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים, חטיבת זכויות האדם נ' שר האוצר, פסקה 5 של פסק דינה של השופטת ארבל.

130 שם, פסקה 15 של פסק דינה של השופטת (כתוארה אז) מרים נאור.



3 החידוש והיחס למודלים בעולם הנאור

259. תמונת המציאות במדינות שונות ביחס לחקירת שוטרים, הוצגה לפנינו. נכון שלא הצבענו על מקומות רבים בעולם אשר סיגלו את המודל שמוצע בידינו¹³¹. בכל זאת הצענו את הדבר.

260. ראוי לציין שגם לשיטה הנוהגת אצלנו, שבעל דעת המיעוט אוהז בה במלוא ענותו, אין מקבילה בשיטות רבות. שכן ברוב המדינות ששיטתן נסקרה לפנינו מתקיים גוף עצמאי לחקירת שוטרים שאינו כפוף לפרקליטות, לתביעה הכללית למשרד המשפטים או למשרד הפנים. אכן שם הסמכות להגיש כתב אישום בתום חקירה נתונה לגורמי התביעה. אולם חוות דעת המיעוט איננה תומכת אף בהפרדת תחום חקירת השוטרים ממסגרת מח"ש וממילא מכפיפות לפרקליט המדינה. זאת, למרות שחלופה זו הייתה אחת מהחלופות שנשקלו ונדונו במסגרת עבודת הצוות אולם החלופה נשללה לאחר דיון מעמיק, משום שרוב הצוות שוכנע שאין בה כדי להבטיח את עצמאות מח"ש. מכאן נשמע שאף בעל דעת המיעוט אינו חושש מ"תקדים עולמי", ממצב שאין לו אח ורע בשום מקום אחר בעולם הנאור. באופן כללי, היכולת ללמוד מתוך המחקר המשווה בסוגיית מנגנוני טיפול בעבירות שוטרים מוגבלת שכן כל מדינה פועלת ליישום העקרונות בינ"ל הכלליים הנהוגים בנושא באופן שונה אשר מותאם לבעיות הפרטניות הקיימות בכל מדינה.

261. אנחנו, בעלי השקפת הרוב, גורסים ש"חדש מפני ישן תוציא" אינו בהכרח רע. להיפך, כל חידוש שונה מן המציאות הקיימת בארץ ובעולם, ובמקום שיש הכרח לחדש אין להתיירא מפני החידוש. אנחנו סבורים שיש הכרח להניע קדימה את המהלך שהחל בשנת 1992 ולשרש כל תלות וחשש לניגודי עניינים ובכך לקדם את אמון הציבור במערכת הרגילה והחשובה של חקירת שוטרים.

262. הנשיא האמריקאי דווייט ד. אייזנהאואר (Dwight D. Eisenhower) אמר בנאום בקונגרס שבשעה שאין צועדים לפנים, נסוגים לאחור (Unless we progress, we regress)¹³². גישתנו מציעה להציע את מעמד מח"ש לפנים. השקפת המיעוט מציעה צעידה במקום, שמשמעותה הסגה לאחור.

131 רק חלק, אולי אפילו חלק קטן, מן השיטות השונות בעולם הרחב, נסקרו לפנינו.

132 נאום לפני הקונגרס על מצב האומה 9 בינואר 1959.

פרק 7

סיכום הדו"ח



263. שר המשפטים והיועמ"ש לממשלה כוננו את צוות הבחינה הזה כדי להציע דרכים ליישום לקחי דו"ח מבקר המדינה, ממאי 2023, בדבר "הטיפול של מח"ש והמשטרה בעבירות שוטרים".
264. המציאות שמתוארת בדו"ח מבקר המדינה היא של קשיים חוזרים ונשנים במערך הטיפול בעבירות שוטרים, המעלים קושי הן מבחינת ההיבטים התפקודיים מבצעיים בעבודת מח"ש והן מבחינת עצמאות הגורמים האמונים על בירור תלונות נגד שוטרים. לאורך שנים מגיעות למח"ש, מדי שנה בשנה, אלפי תלונות שעניינן התנהגות פסולה של שוטרים, בדגות חומרה שונות. רוב גדול מאד מן התלונות הללו נסגר או נגזז ללא טיפול בהליך פלילי, משמעתי או מערכתי-ארגוני. רק מיעוט קטן מאד של התלונות מסתיים בהגשת כתב אישום. אין תמונה ברורה בדבר גורל הטיפול בתלונות רבות שלא נמצא בהן מקום להליך פלילי.
265. סברות שונות הוצעו בדו"ח המבקר, כהסבר לתופעה האמורה. חלקן סברות מבוססות נתונים וחלקן השערות שכרוכות במבנים ובתהליכים שאינם משוכללים די צרכם.
266. בהינתן דו"ח המבקר על ממצאיו ומסקנותיו, הונחה לפתחו של צוות הבחינה משימה יישומית של הפקת לקחים. הצוות נדרש לבחון אפשרויות, דרכים ואמצעים, להבטחת הליכים הוגנים ויעילים של טיפול מיטבי בתלונות כנגד שוטרים.
267. בגדר משימה זו ניתנה לצוות הבחינה התוויה לבחון את: מבנה מח"ש, ייעודה ושיוכה הארגוני; שילוב מח"ש בטיפול המערכתי הכולל בתלונות נגד שוטרים; צמצום מצבי ניגוד עניינים בכוח ובפועל; משאבים וכלים הנדרשים לעבודת מח"ש; פיקוח על פעילות מח"ש; והליכי מינוי מנהל מח"ש.
268. לאחר שמיעת עמדתם של עשרות גורמים רלוונטיים, עיון ודיון מרובה, הגיע הצוות למסקנה שהתכלית של קיום מערך טיפול הוגן, עצמאי ויעיל בתלונות נגד שוטרים מצריך שינויים מבניים, ארגוניים ולוגיסטיים במערך הטיפול הקיים.

הפרדה מבנית (חברי הצוות - איתמר דוננפלד, עודד מודריק, דוד רוזן, ענת מייסד כנען)

269. הפרדה מבנית של מח"ש מן הפרקליטות והקמת יחידה עצמאית שאינה כפופה לפרקליטות המדינה. היחידה תקיים את המטלות העיקריות שמח"ש נושאת בהן; חקירת תלונות כנגד שוטרים, העמדת שוטרים לדין וקביעת דרכי טיפול אחרות בתלונות.
270. יחידת מח"ש העצמאית תהיה כפופה להנחיות היועמ"ש לממשלה ולהנחיות פרקליט המדינה שמחייבות את גופי אכיפת החוק.
271. במקרים של "התנגשות" חקירה פלילית שמקוימת בכפיפות לפרקליטות המדינה בחקירה שמקוימת בידי מח"ש יוכרעו, בהיעדר הסכמה, בידי שופט (בדימוס) של בית משפט מחוזי.
272. לצד עמדה זו, עומדת עמדתו של מנהל מערך ייעוץ וחקיקה, שרון אפק, הסבור כי המלצת הרוב טומנת בחובה סיכונים רבים. על כן, יש להשאיר את המודל הקיים תוך קידום פתרונות לאתגרים שעלו מתוך דו"ח מבקר המדינה.

יש להותיר את כפיפות מח"ש לפרקליטות (חבר הצוות שרון אפק)

273. המודל הנוכחי, במסגרתו מח"ש משויכת ארגונית לפרקליטות המדינה, וכפופה להנחיות פרקליט המדינה והיועצת המשפטית לממשלה, מגן על עצמאות מח"ש ומאפשר להגשים את ייעודה באופן מיטבי, והוא עדיף על המודל המוצע על ידי חבריי לצוות, הממליצים להפריד מבנית את מח"ש מן הפרקליטות ולהקימה כיחידה עצמאית שאינה כפופה לפרקליטות המדינה.

274. במקרים של "חקירות מתנגשות" - הגורם המתאים - בעל המומחיות והידע לקבלת החלטה בנוגע לאינטרס הציבורי במקרים כאלו - הוא פרקליט המדינה (או היועצת המשפטית לממשלה אשר עומדת בראש התביעה הכללית), וההכרעה חייבת להיות שלו. בד בבד, החלטות פרקליט המדינה והיועצת המשפטית לממשלה נתונות לביקורת שיפוטית, וקיימת תמיד אפשרות לעתור ביחס אליהן לבג"ץ.

שינוי ארגוני-מבני - גוף המתכלל תלונות ופניות

275. קביעת מח"ש כגוף מתכלל של הטיפול בתלונות נגד שוטרים. עיקר הדבר בכך שמח"ש תשמש מוקד לקבלת תלונות נגד שוטרים מכל סוג ובכל רמת חומרה. מח"ש תנתב את הטיפול בתלונות על פי הסוגה המתאימה (הליך פלילי, משמעתי, מנהלי) ותקיים בקרה על תוצאות הטיפול בידי הגורמים שאליהם נותבה התלונה. תקום חובת דיווח למח"ש על תוצאות הטיפול בתלונה. אין בכך כדי למנוע את האפשרות לאזרח להתלונן גם במשטרה, אולם על המשטרה לעדכן את מחלקת הניתוב בדבר תלונות שהגיעו לפתחה כדי לשמר את תמונת המצב המערכתית.

276. יחד עם זאת, לעמדת דעת המיעוט, העיסוק בנושאי משמעת הוא רחב מאוד בהיקפו ומצוי בבסיסו בחצרם של גורמי משטרת ישראל, כחלק מהסמכות הפיקודית והניהול השוטף של המשטרה. ריכוזו בידי מח"ש יביא לעידוב תחומים בין סמכויות פיקודיות-משטרתיות מובהקות לבין סמכויות של גורם אכיפת חוק חיצוני. לכך עלולה להיות השלכה כפולה.

277. לפי עמדת הרוב ערר על החלטות בעניין סגירה של תלונה ואי העמדה לדין של היחידה¹³³ יחולו ע"פ הוראות חוק סדר הדין הפלילי והתיקונים הצריכים לכך.

278. יוסדרו בחקיקה אופן מינוי מנהל מח"ש; דרכי הפיקוח על מח"ש; דרכי הדיווח של מח"ש לכנסת, ועוד. לעמדת המיעוט לא ניתן להותיר סימני שאלה בנושא אלו, באופן שיסכן את עצמאות מח"ש.

279. היחידה תהיה כפופה נורמטיבית מקצועית להנחיות רוחביות וכלליות של היועצת המשפטית לממשלה ושל פרקליט המדינה. לעמדת המיעוט על מח"ש להיות כפופה גם להנחיות ולהכרעות פרטניות.

133 המדובר בערר על החלטות היחידה בכובעה כרשות חוקרת או תובעת ולא בהחלטותיה כגורם מנהלי מנתב.



שינוי תפקודי- מבצעי

280. ההפרדה המבנית מצריכה תמיכה וחזזוק של מח"ש במכלול אמצעים שבמתכונת הקיימת מסופקים לה בעיקר ע"י המשטרה.
281. מח"ש תהפוך ליחידה מבצעית על כל הכרוך בכך.
282. בהקשר זה כלולות בדו"ח המלצות ל"אזרוח" מלא של כוח האדם המקצועי של מח"ש, הקצאת משאבים לגיוס כוח אדם איכותי, והקניית כלים טכנולוגיים ויכולות מבצעיות.
283. המערך הכולל של השינויים צריך להיות מעוגן בחקיקה מתאימה.
284. לעמדת המיעוט, מהלכים אלו חשובים בפני עצמם ויכולים לתת מענה לקשיים ואתגרים רבים עליהם הצביע המבקר. על כן, יש לקדםם בלי קשר למודל הארגוני שיאומץ בסופו של יום.

פרק 8

חתימה



285. המחלקה לחקירות שוטרים פועלת, למן כינונה ועד הנה, יותר מ-30 שנים, כמחלקה בפרקליטות המדינה בכפיפות מלאה לפרקליט המדינה. כינון המחלקה במטרה להוציא חקירות של תלונות וחשדות כלפי שוטרים ממסגרות החקירה המשטרתיות ולהעבירן ליחידה חוץ משטרתית היה מהלך מתקן מהותי. במשך השנים נקבע מבנה המחלקה והרכבה ועוצבו דפוסי הפעולה שלה.
286. לכל ברורה חשיבות המחלקה כמסגרת להשגת התכלית של קיום החוק בידי שוטרים שמופקדים על אכיפת החוק. דו"ח זה אינו מכוון לגריעה כלשהי מהגיון הקיום של המחלקה. להיפך, הדו"ח משווה לנגד העין את חיזוק המחלקה, הגברת עצמאותה ושכלול האמצעים שיוקנו לה להשגת תכליותיה.
287. לוז ועיקר הדו"ח שמוצג כעת לפי עמדת הרוב הוא **בהוצאת מח"ש ממסגרת פרקליטות המדינה וכינונה כיחידה עצמאית ובלתי תלויה**. "ציר המיקום" התבנית החדש של מח"ש מהווה **מהלך מתקן**.
288. לעמדת המיעוט, מהלך זה אינו מהלך מתקן אלא מהלך מסכן אשר עלול לסכן את עצמאות מח"ש ועלול להכשיל אותה במילוי תפקידה בשמירת שלטון החוק ובמניעת עבריינות שוטרים. חששות אלה כבדים ובלתי הפיכים ככל שיתבצע השינוי.
289. לאורכו ולרוחבו של דו"ח זה נותח הצורך במהלך המתקן וביצירת התבנית המסגרתית החדשה. בהצעת המסגרת החדשה מגולמת השקפת הצוות (ברוב של ארבעה מקרב חמשת חברי הצוות), שהדבר חיוני להשגת תכליות המחלקה, להסרת חשש מפני הטיות שונות ולבניית אמון הציבור במחלקה.
290. בד בבד עם גיבוש ההצעה ליצירת מסגרת תבניתית וארגונית חדשה למח"ש שקלו חברי הצוות את המשמעויות האפשריות של המהלך הזה, במיוחד לנוכח העיגון היציב שמח"ש קנתה לעצמה במסגרת הפרקליטות כגורם אכיפת החוק המרכזי במדינה.
291. השקפת המיעוט מקרב חברי הצוות היא שהחשש מפני הטיות והשפעות זרות על פעילות מח"ש במתכונת הקיימת, בטל בששים ביחס לפגיעה שעשויה להיגרם ביכולת המחלקה להשיג את מטרותיה אם תנותק מ"חבל הטבור" של יחידת האם העוצמתית, שקנתה לה אחיזה איתנה כגורם האכיפה הבלתי תלוי המרכזי של מדינת ישראל.
292. השקפת הרוב משקפת ביטחון שהעמדת מח"ש על רגליים עצמאיות תועיל ולא תגרע מיכולות המחלקה. העצמאות התפקודית תאפיל על כל חשש מגרעת שנובע מניתוק מיחידת האם¹³⁴.
293. עם זה, עמדת הרוב היא שראוי לציין ולהדגיש שהמהלך המתקן המוצע נשען על שלושה אדנים מרכזיים: **שינוי תבנית, שינויים מבניים-ארגוניים ושינויים תפקודיים-מבצעיים**. לא תהיה תוחלת ליחידה אם המהלך לא יוגשם במלואו. למהלך מחיר כלכלי לא מבוטל. הגשתו המלאה צריכה הירתמות מלאה של המוסד המחוקק ושל הרשות המבצעת. בלי מימוש מלא של כל יסודות המהלך, עשויה להתכונן מח"ש "עצמאית" אך דלת יכולות שאין חפץ בה.
294. **לשיטה אחרונה. דו"ח זה מתפרסם בימים לא פשוטים לישראל. מדינת ישראל לוחמת לשימור תקומתה, להשבה ולשיבת אישה ואיש, זקן וטף, לבתיהם אל תחת גפנם ותאנתם. משפרצה המלחמה התגלתה גבורת שוטרים למאותיהם במלוא עוזם. שוטרים רבים, מפקדים, קצינים ונגדים, חרפו נפשם כדי להדוף את המרצחים הפולשים ולהגן מפניהם. עשרות שוטרים נפלו על משמרתם. חוות דעת זו שמעיקרה מכוונת להטבת המשטרה ולא לגריעה ממנה תשמע לציון זכרון אנשי המשטרה שנפלו בקרב ולהמשך פעילותה החשובה והברוכה; גל-עד ותל-חי גם יחד.**

134. בהקשר זה יציין שהאסטרטגיה של השארת המערך לטיפול בעבירות שוטרים במתכונתו הנוכחית תוך ניסיון לתיקון ליקויים שעלו לא הוכיחו עצמם במבחן המעשה (כפי שעלה בדו"ח המבקר ובדו"חות אחרים).

נספחים





משרד המשפטים המנהל הכללי

ירושלים, ז' תמוז תשפ"ג
26 יוני 2023
מספרנו: 003-99-2023-004879

לכבוד : השופט (בדימ') דוד רוזן
השופט (בדימ') עודד מודריק
עו"ד ענת מייסד - כנען, הסניגורית הציבורית הראשית

שלום רב,

הנדון: מינוי צוות בחינה - המחלקה לחקירות שוטרים

בעקבות המלצות דוח מבקר המדינה בנושא "הטיפול של מח"ש והמשטרה בעבירות שוטרים", מחודש מאי 2023, הנכם מתמנים בזאת כחברי הצוות לצורך בחינת הליקויים שפורטו בדוח וכתיבת המלצות, וזאת לצד הח"מ ולצד מנהל מערך ייעוץ וחקיקה, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, עו"ד שרון אפק.

הצוות יעסוק, בין השאר, בנושאים הבאים:

1. מבנה מח"ש, ייעודה ושייכוה האירגוני.
2. הליך מינוי מנהל מח"ש.
3. שילוב מח"ש בטיפול המערכתי הכולל בתלונות נגד שוטרים.
4. התמודדות עם ניגודי עניינים פוטנציאליים בפעילות מח"ש.
5. משאבים וכלים נדרשים לעבודת מח"ש.
6. פיקוח ביחס למח"ש

הצוות יגבש דו"ח ובו תובנות, המלצות לפעולה וצעדים ולוח זמנים ליישומן; כל זאת תוך התייחסות, לליקויים ולהמלצות שפורטו בדוח המבקר.

הצוות רשאי במסגרת עבודתו לזמן כל גורם שימצא לנכון להופיע בפניו, כמו גם להסתייע במומחים וגורמים אחרים הנוגעים לעניין, שיוכלו להביא עמדתם בפניו, בכתב או בעל-פה. הצוות יגיש את המלצותיו לשר המשפטים וליועצת המשפטית לממשלה תוך תשעים ימים.

בכבוד רב,


איתמר דוננפלד
המנהל הכללי

העתקים:
שר המשפטים
היועצת המשפטית לממשלה

מדיניות פרסום לפי נוהל מס' 12 של היחידה הממשלתית לחופש המידע הצוות לבחינת עבודת המחלקה לחקירות שוטרים

שם הוועדה: **הצוות לבחינת עבודת המחלקה לחקירות שוטרים ("הצוות")**.

גורם ממנה: שר המשפטים והיועצת המשפטית לממשלה.

תאריך המינוי: 26.06.2023. תאריך התכנסות: 06.07.2023

ככלל, הצוות דוגל בשקיפות, בפרסום ובהמצאת המידע הקשור לעבודת הצוות, והכל לפי הצורך.

המידע שנוגע לוועדה יפורסם באתר האינטרנט של משרד המשפטים, בקישור שלהלן
https://www.gov.il/he/departments/ministry_of_justice/govil-landing-page
 לפי הקטגוריות הבאות:

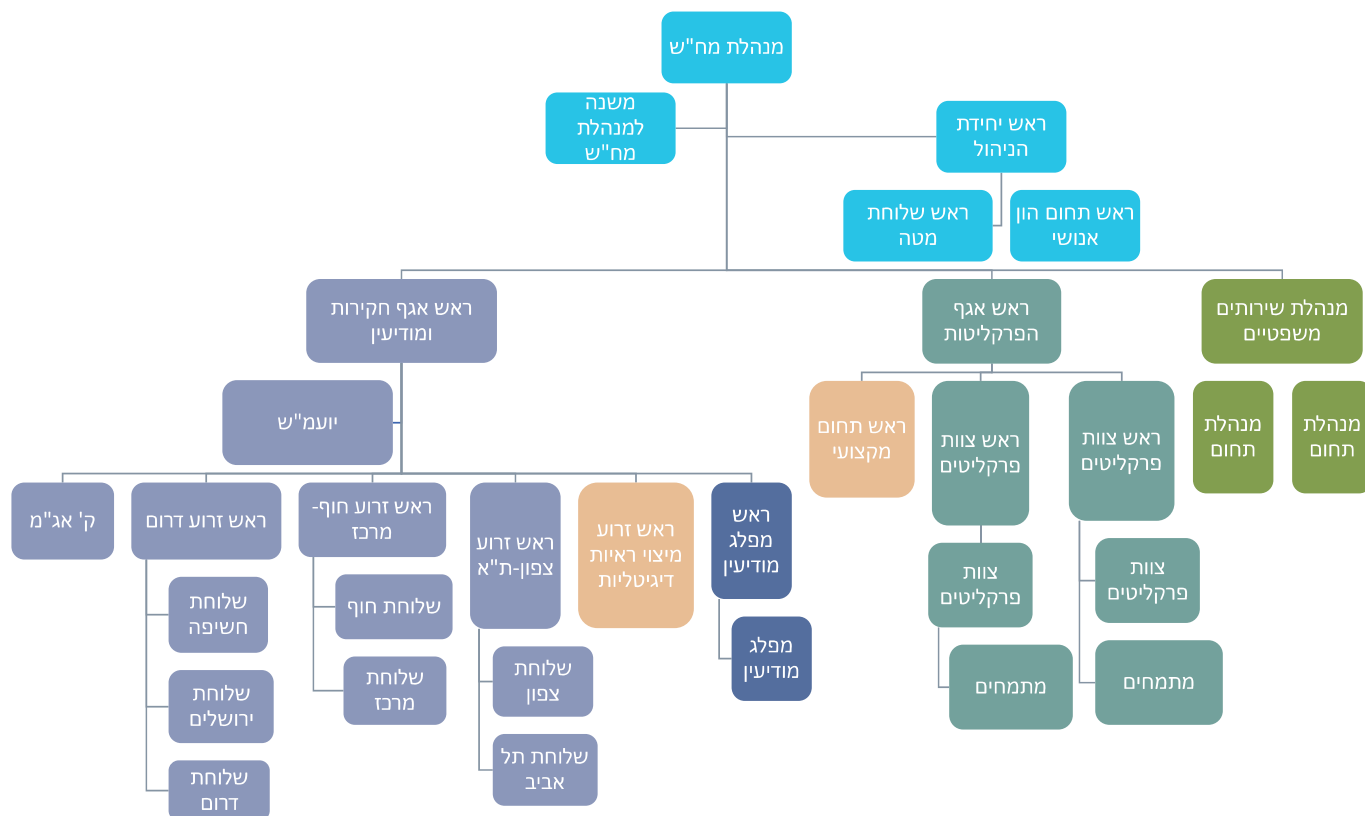
1. **"מידע מקדים" של עבודת הצוות** - במסגרת זאת יפורסמו: כתב המינוי; סדרי עבודת הצוות; שמות חברי הצוות ומומחיותם; דרכים לשיתוף הציבור; לו"ז צפוי לסיום העבודה; פרטי מרכז ויועץ הצוות. מידע זה יפורסם כנדרש עם תחילת עבודת הצוות (ויעודכן לפי הצורך).
2. **מידע הנוצר ע"י הצוות ומתעד את עבודתה (פרוטוקולים)** - בסוף כל דיון יוכן סיכום דיון (תמצית הפרוטוקול) הכולל פירוט של כל משתתפי הדיון, זהות הדוברים בפני הצוות, עיקרי הדברים שמסרו הדוברים השונים שהופיעו בפני הצוות, וההחלטות שהתקבלו ע"י הצוות. הסיכומים יתפרסמו רק בסוף עבודת הצוות (לאחר פרסום הדו"ח הסופי), באתר האינטרנט של משרד המשפטים.
3. **חומרים שהומצאו לצוות** - מצגות, עמדות, נתונים, חוות דעת, והתייחסויות רלוונטיות מהציבור שיימסרו לצוות, יפורסמו רק בסוף עבודת הצוות (לאחר פרסום הדו"ח הסופי), באתר האינטרנט של משרד המשפטים, כפוף להחלטת הצוות.
4. **תוצרי הצוות** - הדו"ח הסופי של הצוות יפורסם בסוף עבודת הצוות באתר האינטרנט של משרד המשפטים. במסגרת פרסום הדו"ח יובאו לידי ביטוי גם עמדות חברי הצוות, המלצות והחלטות הצוות (ככל ויהיה צורך, יושמטו חלקים מסויימים מהדו"ח).

למען הסר ספק יובהר, כי המידע יפורסם כמובן בהשמטת פרטים הנוגעים ל: מידע פנימי בנושאי עבודה או מידע פרטי או בטחוני או סיבה רלוונטית אחרת.

אין במדיניות פרסום זו כדי לפגוע בשיקול הדעת של הצוות, בבחינת בקשה לפי חוק חופש המידע לקבלת מידע, שהוחלט שלא לפרסמו באופן יזום או לחיסוי מידע שהוחלט במדיניות זו לפרסמו, כשנדרש הדבר.

ההחלטה התקבלה ע"י כלל חברי הצוות (פה אחד) ביום 20.07.2023.

מבנה המחלקה לחקירות שוטרים





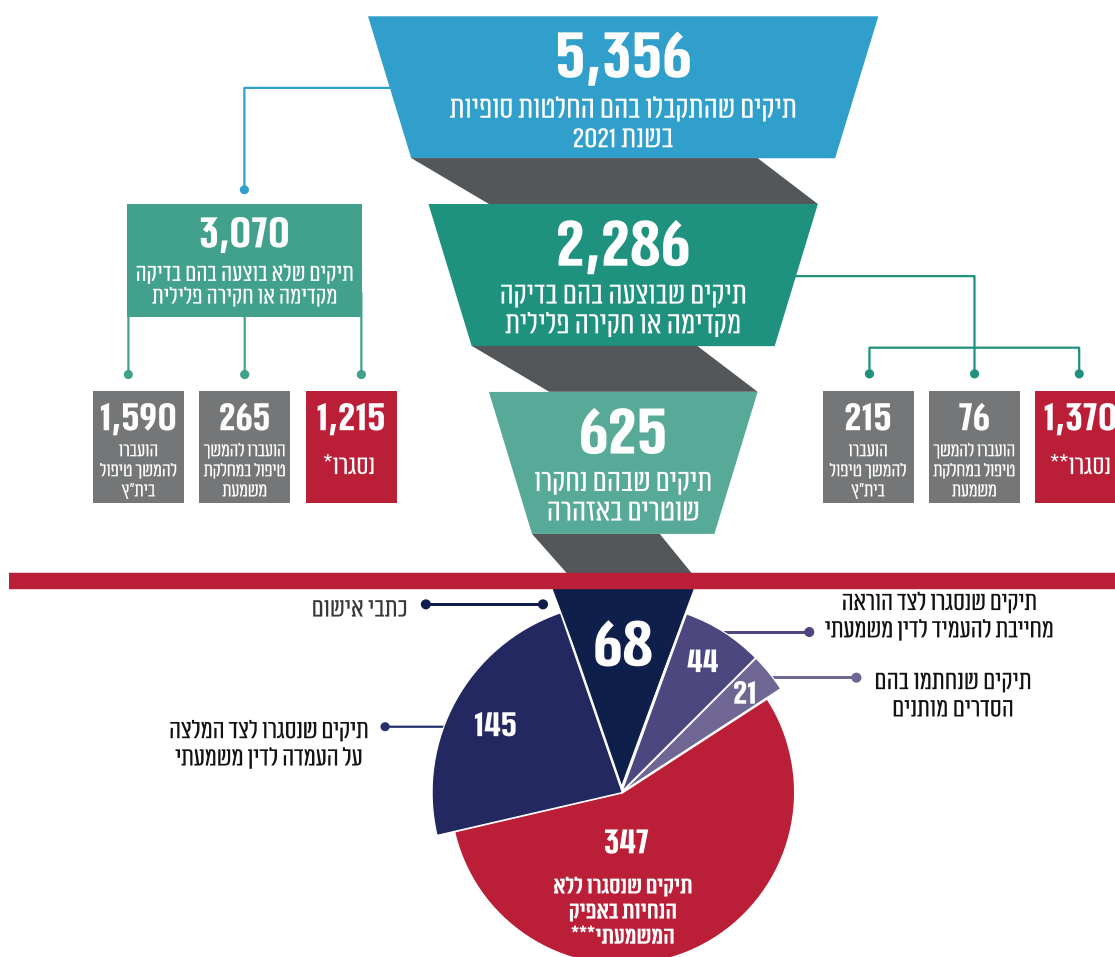
הטיפול של מח"ש והמשטרה בעבירות שוטרים

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

11,776 תלונות שהתקבלו במח"ש בשלוש שנים:

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

בשנת 2021 נפתחו
2,542 תיקי
"חומר משטירתי"



* **1,215** תיקים: 698 תיקים נסגרו בעילת "מכלול נסיבות העניין אינן מתאימות לפתיחה בחקירה"; 336 בהעדר עבירה פלילית; 180 בהעדר סמכות של מח"ש ובתיק אחד צינה מח"ש שלא ניתן היה לברר אותו עד תום.

** **1,370** תיקים שנסגרו: 746 בהעדר עבירה פלילית; 575 בעילת "מכלול נסיבות העניין אינן מצדיקות העמדה לדין"; 45 בהעדר סמכות מח"ש ו-4 בעילת "עבריו לא נודע".

*** **347** תיקים שנסגרו: 170 בעילת חוסר ראיות; 109 בעילת חוסר אשמה ו-53 בעילת "מכלול נסיבות העניין אינן מתאימות להעמדה לדין פלילי" ו-5 בעילת "עבריו לא נודע".

מדינת ישראל
משד המשפטים

המחלקה לחקירות שוטרים
פרקליטות המדינה

03 אוקטובר 2017
י"ג תשרי תשע"ח

אל: המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים)

הנדון: התנהלות משטרת ישראל בעידן הנוכחי בממשקים עם מח"ש
סימוכין: מצע לדין מיום 17.7.2019 וישיבה אצל פרקליט המדינה

ביום 17.9.17 נערך דיון אצל פרקליט המדינה בנושא שבנדון. במסגרת הדיון הוצפו על ידי מספר נושאים. בעקבות החלטת היועץ המשפטי לממשלה בפרשת יוסף סלמסה, והמפגש הטעון שנערך ביום 1.10.17 עם המשפחה השכולה ובא כוחה, ונוכח התרשמות היועץ המשפטי לממשלה כי המשטרה נמנעה מלפעול ברוח המלצת מח"ש, שנתגבשה בשעתו על דעת פרקליט המדינה (באופן דומה נהגה המשטרה גם בפרשת הכאת החייל האתיופי, דמאס פיקאדה), בקשת ממני להציף בפניך מחדש את הנושאים הרלוונטיים על מנת לפעול לקידום.

להלן עיקרי הדברים:

1. ירידה דרמטית בכמות המידע המודיעיני שמועבר ממשטרת ישראל לגבי עבירות שוטרים

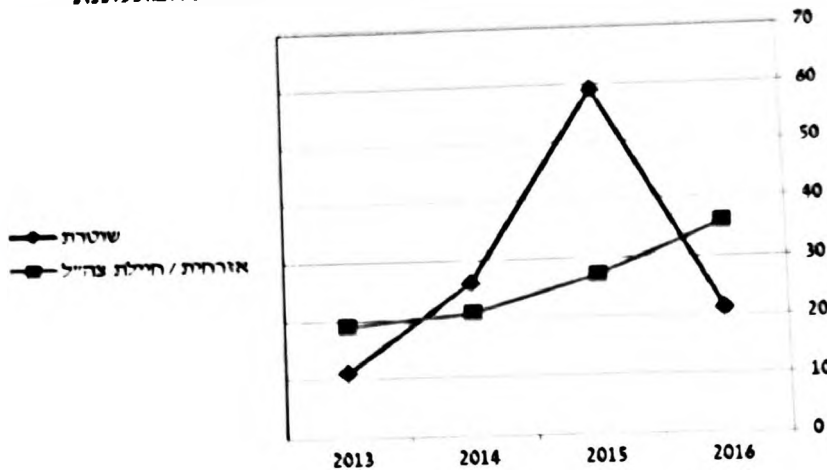
בעבר (עידן המפכ"ל הקודם/ראש אמ"ש הקודם): העברת מידע מודיעיני מהמשטרה למודיעין מח"ש on line ברמת השטח; שיח פתוח ושת"פ רציף בין מפקדים לרכזי המודיעין של מח"ש/הנהלת מח"ש

כיום: המידע מועבר – אם בכלל - לאחר שרשרת ארוכה של ידיים, ככל הנראה לאחר סינון פנימי, תוך פגיעה בביטחון המידע ובשיהוי שעלול לסכן את הפעילות המבצעית; הסתגרות של הארגון תוך הסתייגות מאנשי מח"ש

שנה	כמות ידיעות שהועברו ממשטרת ישראל למח"ש	כמות ידיעות בתחום עבירות מין שהועברו ממשטרת ישראל למח"ש
2014	513	17
2015	536	82
2016	365	20
2017 (עד 01/06)	142	3

2. עליה הדרגתית ומתונה בתלונות אזרחיות/ ירידה תלולה בתלונות שוטרת בנושא הטרדות מיניות. יחסי מין אגב ניצול מרות ועבירות מין שמבוצעות ע"י אנשי משטרה

כמות התלונות שהתקבלו בין השנים 2013 – 2016 לפי סיווג המתלוננות



בעבר: נפתח סכר במשטרה ומידע על הטורדות מיניות זרם למח"ש. המפכ"ל הקודם/ראש אמ"ש הקודם נתן רוח גבית לתלונות ולמתלוננות ונקט יד קשה מול החשודים, עוד בשלב החקירה.

כיום: בוועדה לקידום מעמד האשה בכנסת, נקבע בדיון האחרון בנושא כי יש יסוד לחשש שהאווירה הארגונית (התבטאות המפכ"ל לפיה תופעת התלונות האנונימיות חמורה לא פחות מתופעת ההטרדה המינית); השבת ניצב ריטמן לתפקידו למרות שנאספו ראיות לכך שהסריד מינית (לרבות ע"י אנשי משטרה מכהנים) ומראית עין לפחות של התנכלות למתלוננת (גדו) המלצת היועץ המשפטי לממשלה לנקוט אמצעים פיקודיים והוקעת המתלוננת בתיק זה, יצרה חסימה אל מול השוטרות (בעיקר שוטרות הקבע) בפני הגשת תלונות/העברת תלונה אנונימית.

* יצוין בהקשר זה דבר תלונה שהוגשה למח"ש ע"י המתלוננת ולפיה המפכ"ל כינה אותה "עבריינית" במסיבת עיתונאים והורה על דברור כתב קובלנה משמעותי שהוגש נגשה בניגוד לכלל הנהג לפיו אין מפרסמים שמות נילונים, כאשר הדברור הוא בזיקה לתלונה שהגישה (אשר נמצאו לה תימוכין משמעותיים ביותר לרבות עדה שחזתה במעשה ההטרדה ועד ששמע כיצד היא מוטרת, כאשר העדים מדווחים על כך בזמן אמת לאחרים). התלונה כרגע מצויה למיטב הבנתי על שולחנו של פרקליט המדינה.

3. שוטרים שבעקבות חקירת מח"ש היתה ננקטת נגדם בעבר השעיה/פיטורין - מוחזרים כיום לתפקיד ואף מקודמים

בעבר: תיאום בין מערכת: חומר שביסס חשד לפלילים היה מביא להשעיה/פיטורין בסמוך לאחר תום החקירה.

כיום: עד שלא מוגש כתב אישום (ולעיתים גם אחריו), שוטרים נשארים בתפקידם למרות חקירות של טוהר מידות בהן נאסף חומר ראיות ממשי, לרבות עדויות של כפיפים/עמיתים בסביבת העבודה. להלן דוגמאות:

- סנ"צ שהואשם בשוחד: למרות שנאספו ראיות – הוחזר לתפקיד בתום החקירה (בינתיים הוגש כ"א).

- מ"מ שהורשע בד"ן משמעת בהתנהגות שאינה הולמת עקב הסרדות מיניות - מונה להיות נספח בארה"ב (בסופו של יום עקב ביקורת ציבורית - ויתר על המינוי).
- ניצב שנקבע כי נאספו נגדו ראיות להסדרה מינית - הושב לתפקידו (ראש להב).

הערה: השר לביטחון פנים טען בישיבה רבת משתתפים מול הנהלת מח"ש שהוא "חותמת גומי" לפיקוד המשטרה לדבריו. לו היה מקבל את חו"ד בפרשת ריטמן, לא היה מאשר החזרתו לתפקיד. כיום, דרישה חסרת תקדים מלשכת השר לקבלת מידע ממח"ש, תוך עקיפת המשטרה.

לבקשת פרקליט המדינה הוצגה בדיון טבלה של דוגמאות של תיקים בהם שוטרים שהוגש נגדם כתב אישום, הוחזרו לתפקידם. מאז נתווספו דוגמאות נוספות כמו מפקד תחנת בית שמש שהודה בהתנהגות בלתי הולמת שעניינה קיום יחסי מין על ידו ועל ידי נוספים בתחנה עם עובדת קבלן מוחלשת שעסקה בניקיון התחנה.

4. חוסר שיתוף פעולה מצד המשטרה והתנהלות כלפי מח"ש כאל "ארגון עוין" שראוי לפרקו

א. חוסר שיתוף פעולה בחקירות רגישות:

פרשת אום אל חיראן כדוגמה להתנהלות קלוקלת המביאה לשיבוש עבודת המחלקה וחוסר שת"פ עם עבודת המחלקה (ראה בחווה"ד בפרשת אום אל חיראן).

ב. חוסר שת"פ בכתיבת אמנה משותפת בינארגונית למרות החלטות מפקד

המדינה/מ.פ.מ.:

התנהלות חד צדדית, לא מכבדת, שאינה עולה בקנה אחד עם שת"פ מוסכם בין גופים בדרג הבכיר ביותר:

לפי סיכום בישיבה אצל ימ, צוות הארבעה (שני קציני משטרה ושני פרקליטים במח"ש) אמור היה לשבת על המדוכה ולאחר מכן אמורה היתה להיות החלפת טיוטות. למרות עבודת צוות משותף של מח"ש ושל המשטרה (רמ"ח משמעת ועוזר מפכ"ל מחד וסגן מנהל מח"ש ופרקליטה בכירה מן העבר האחר) שנמשכה באופן מסודר ופרודוקטיבי לכאורה לאורך כמה שבועות, הוציא ע. מפכ"ל מסמך עויין בנוסחו, שהקשר שלו לעבודה המשותפת ולסיכום היה רופף.

ג. חוסר שת"פ בתיקון פקודת התחקיר המשטרתי בלא היוועצות עם מח"ש למרות זיקה מובהקת לעבודת המחלקה:

בעידן הקודם: הועבר נוסח הפקודה למח"ש להתייחסות ישירה. לא היתה כל מחלוקת והערות מח"ש התקבלו. בעבר: ממשק עבודה מצוין של יועמ"ש המשטרה מול הנהלת מח"ש. מעורבות מלאה של יועמ"ש המשטרה בעבודה המשפטית מול מח"ש.

בעידן הנוכחי: לאחרונה נעשה ניסיון חסר תקדים להרחיב את סמכות התחקיר הפנימי ע"ח אינטרסים חקירתיים של מח"ש. המסמך הגיע לידיעת מח"ש לראשונה לאחר שהועבר מלשכת ימ למשנה הפלילי. כפועל יוצא, עלה צורך לקבל הערות מח"ש ולהחזיר למשטרה לשיעורי בית. מדובר התנהלות בין ארגונית לקויה שלא נהגה בעבר, במקום לפעול לכתחילה בתיאום.

כיום: חוסר ממשק עבודה מוחלט בין יועמ"ש המשטרה להנהלת מח"ש.

ד. האשמות שווא חוזרות, ללא כל בסיס, של הפיקוד העליון: "הפוסל במומו פוסל"

הטחת האשמות שווא חסרות יסוד, באופן חוזר ונשנה על "הדלפות" ממח"ש מצד הפיקוד הבכיר ביותר באנשי מח"ש, תוך מתן הוראה בוואטס אפ "תיכנס בסעודה". כל פרסום שמעורבים בו בג"חים רבים למידע, כולל נאשמים וסניגוריהם, וכולל מידע שזורם מהמשטרה עצמה (ראה פרשת אום אל חיראן כדוגמא), מיוחס כ"הדלפה" למחלקה.

התייחסות לכל דברור מקצועי לגיטימי של כתב אישום או חקירה של מח"ש כאל "פעילות עוינת".

ה. מתן רוח גבית לתלונות סרק נגד חוקרי המחלקה:

בעידן הקודם: ביחר מקדמי בשיח בין ארגוני לגבי תלונות שוטרים נחקרים. העברת מסר מצד הפיקוד הבכיר המונע התלהמות.

בעידן הנוכחי: רוח גבית להגשת תלונות מתלהמות, ללא בדיקה מוקדמת, נגד חוקרי מח"ש (בעיקר בגזרת הדרום בעקבות פסק הדין בתיק סבג).

ו. ביטאון נקודה למח"שבה – מכתב ששוגר למפכ"ל (בעקבות מספר פניות קודמות) נותר ללא מענה.

בעידן הקודם: חסות מלאה של הפיקוד הבכיר לביטאון המחלקה והפצתו לכל שוטר ושוטרת ע"י ראש אמ"ש כמכפיל כוח חינוכי וערכי.

כיום: התעלמות מפכ"ל מפניות חוזרות בענין והחרמת הביטאון ע"י המשטרה.

ז. ניסיונות להטלת מורא על אנשי מח"ש:

- מאז טיפולה של המחלקה בתיק ריטמן: מסרים חוזרים על צורך בפירוק המחלקה ופניות חוזרות בנושא.
- פרסום הנחייה במייל לכלל השוטרים על דרך הגשת תלונות על אנשי מח"ש באופן לא מתואם בין המערכות, בטרם תיקון ההנחיות באופן מתואם, בטרם הסמכת המבת"ן, ובלא מתן אפשרות להנהלת מח"ש לעדכן את אנשיה תוך יצירת אפקט צינון מול חוקרי המחלקה.
- יצירת אווירה לעומתית במשטרה המעודדת תלונות נגד אנשי מח"ש. מדובר על דרך הכלל בתלונות סרק, חסרות בסיס של ממש, הזכות לרוח גבית של הפיקוד הבכיר ביותר.
- איסוף שיטתי של תלונות נגד ר"צ חשיפה הנוכחי במח"ש, דובי שרצר (לרבות התחקות אצל פקודות שלו לשעבר ואיסוף מידע אודותיו באופן שעולה כדי "מסע צייד"); הפרת סיכום בין ראש אמ"ש (הקודם) למנהל מח"ש בכל הנוגע למסלול קידום הקצין, למרות הוצאתו לפו"מ בעידן הפיקוד הקודם והצטיינותו בקורס.
- תלות בקידום אנשי משטרה במח"ש: קצינים מושאלים במח"ש מוטרדים לגבי עתידם המקצועי וקידומם מחשש להתנהלות נקמנית של המשטרה

ר בהצטברות מדאיגה המחייבת בעיני התייחסות אופרטיבית שלך ושל פרקליט המדינה. כמו
ומני שיש להביא את הדברים גם לידיעת היועץ המשפטי לממשלה.

אורי כרמל
מנהל המחלקה לחקירות שוטרים

30 ספטמבר 2024

לכבוד חברי צוות הבחינה בעניין המחלוקה לחסירות שוטרים (מח"ש):

מנכ"ל משרד המשפטים, איתמר דוננפלד ;

שופטי בית המשפט המחוזי בדימוס, דוד רוזן ועודד מודריק ;

המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, עו"ד שרון אפק ;

הסניגורית הציבורית הארצית, עו"ד ענת מייסד כנען ;

(באמצעות לשכת מנכ"ל: המשנה למנכ"ל משרד המשפטים, עו"ד יעל קוטיק/עו"ד אלעד אופיר)

שלום רב,

הנדון: זימונו להופיע בפני צוות הבחינה בעניין מח"ש

1. ביום 10.6.2024 נשלח אל כלל חברי הצוות מכתבו של אורי כרמל (הח"מ), אליו היו מכותבים גם הח"מ הנוספים (להלן: "המכתב הקודם"). במכתב זה פורטו, בין היתר, חששות מעצם העיסוק בעת מורכבת זו בעתידו של שומר סף רגיש מסוגה של מח"ש; כל זאת על רקע חוסר הודאות השורר במדינה בעקבות יוזמות לשינוי של מאפייניה המשטריים, חוסר היציבות המאיים על מערכת האיזונים בין הרשויות השונות וחשש למעורבות פוליטית וניצול פוליטי בלתי מבוקר, עד כדי שימוש לרעה, בעבודת הצוות או בתוצריה. עוד הובהר כי עבודת הצוות אינה מתרחשת בתוך בועה מקצועית סטרילית אלא במציאות עובדתית ומשפטית אנומלית, עכורה ומסוכנת, כאשר הנושאים אותם נתבקש הצוות לבחון, נוגעים בסוגיות ליבה מורכבות ביותר, שהעיסוק בהן מחייב היכרות, מומחיות וניסיון בתחום, כשכל סטייה מהאיזונים הראויים בטיפול בהן, עלולה ליצור תגובות שרשרת מרחיקות לכת; כל זאת בין היתר על רקע העובדה הבולטת של איש מחברי הצוות הבדוק אין מומחיות ספציפית בנושא חקירות שוטרים, או היכרות עם דרך התפתחותה של מח"ש ותורת הפעלתה לאורך שנותיה, ואיש מחבריה אף לא מילא תפקיד במערכת אליה היא משתייכת כיום - פרקליטות המדינה.

בנוסף, ומבלי להטיל, חלילה, דופי אישי במי מחברי הצוות, נפנה לכך שחבר מרכזי בצוות מכהן במקביל במשרת אמן מטעמו של שר המשפטים, ושעד מרכזי שהעיד בפני הצוות, הצטרף זה מקרוב למפלגתו של השר.

בשולי הדברים צוין כי העובדה שהליכי עבודת הצוות מתרחשים אגב מצב מלחמה, מעוררת חשש ממשי שיבוצע מחטף ע"י הדרג הפוליטי, בחסות הכאוס הכללי, תוך שימוש לא מבוקר ולא מקצועי בתוצרי עבודת הצוות או בחלקים ממנה לחקיקת בזק כזו או אחרת בעניינה של מח"ש.

2. למרות הסתייגויות קשות אלה, הובעה מצד החתומים מטה נכונות לסייע לצוות במתן פרספקטיבה רחבה וחיונית בכל הנוגע למח"ש. וכך, הוצע לזמן את מי שניהנו כשלושת ראשי מח"ש הקודמים (בהם ערן שנדר, שניהן גם כפרקליט המדינה) וכן את משה לדור, פרקליט המדינה לשעבר, מי שהיה שותף אסטרטגי, חיוני וחשוב בעבודת המטה שליוותה את המחלוקה ואת הטיפול בתיקיה. תכלית ההצעה הייתה לאפשר לצוות להתוודע ממקור ראשון לתהליכים אבולוציוניים שהתרחשו במחלוקה לאורך השנים; לתיאור ממשקי העבודה בין מח"ש ליועץ המשפטי לממשלה ולזרועות הפרקליטות השונות; לשינויים שהתחוללו בין קדנציות ראשי מח"ש השונים; ועיצוב תורת ההפעלה והמבנה הארגוני האופטימלי שנבחר לאורך השנים.

3. צוין במפגיע שיהיה זה בלתי מתקבל על הדעת שהצוות יגבש המלצות בנושאי ליבה הנוגעים לגוף ייחודי ורגיש כמו מח"ש, מבלי לשמוע את כלל הגורמים הבכירים (הספורים) אשר ניהלו וליוו מקרוב את המחלוקה, את התפתחותה ואת התהליכים הארגוניים שעברה לאורך למעלה משנות דור, והובע החשש כי כל ניסיון לגבש המלצות ביחס למבנה מח"ש, יעודה ושיוכה הארגוני, הליך מינוי מנהל מח"ש, שאלת ההתמודדות עם ניגודי עניינים פוטנציאליים בפעילות מח"ש וכיוצא"ב, בלא להיחשף

לתמונת המציאות שהתקיימה לאורך שנות דור, כבסיס הכרחי לבחינת שינויים, ולשמוע – לא דווקא לקבל – את עמדת ראשי מח"ש ופרקליטי המדינה שעסקו בנושא וצברו בו מומחיות וניסיון ממקור ראשון, עלול – חלילה – להסתיים בתוצרים בלתי מקצועיים ואף בשגיאות קשות.

4. כפועל יוצא מהאמור במכתב זה, נעשה ביום 27.7.24 מטעם לשכת מנכ"ל המשרד ניסיון לזמן את הח"מ (ליום ה' 1.8.24). מאחר שהזימון בוצע ללא כל תיאום מוקדם ובהתראה של שלושה ימים מראש בלבד, הודיעו הח"מ כי לא יעלה בידם להתייצב במועד האמור. למרבה הצער, גם ניסיון זימון מחודש למועד נוסף (29.9.24) שנשלח ביום 16.9.24 (שוב בהודעת אס.אמ.אס, ללא ניסיון תיאום עם יומני הח"מ) לא צלח, ונתבקש תיאום של מועד חלופי (מוקדם או מאוחר למועד שהוכתב). יצוין כי ערן שנדר, ראש מח"ש ופרקליט המדינה לשעבר, הודיע מצדו על נכונותו להתייצב למועד כפי שנקבע.

5. למחרת יום קבלת הזימון המחודש, ב- 17.9.2024, פורסם להפתעתנו במספר כלי תקשורת שונים (בתוכם יומן 'הבקר הזה'), דיווח מפורט לפיו הצוות ממליץ להוציא את המחלקה לחקירות שוטרים מפרקליטות המדינה ולהפוך אותה לגוף חקירות ותביעות עצמאי שאיננו כפוף לפרקליטות ואיננו תלוי במשטרה, זאת בצד מספר המלצות נוספות. בדיווח התקשורתי, אשר פרטיו היו זהים במהותם בכלי תקשורת שונים, דווח עוד כי מנכ"ל משרד המשפטים דוננפלד, ועוד שלושה חברים בועדה – תמכו כולם בעמדה זו, בעוד חבר הועדה אפק, המכהן כמשנה ליועצת המשפטית לממשלה, התנגד וסבר כי 'התועלת של המהלך בטלה בששים לעומת הנזק שייגרם בניתוק מח"ש מהפרקליטות' (מפי הכתב לענייני משפט אבישי גרינצייג, 'הבוקר הזה' של 'כאן', 17.9.24; וראו למשל גם ערוץ 7 ידיעה תחת הכותרת: 'המהלך להוצאת מח"ש מהפרקליטות יוצא לדרך' מיום 17.9.24 ועוד).

6. כיוון שעד כה לא התפרסמה כל הכחשה או הבהרה לפרסום בנושא מטעם הצוות או מטעם משרד המשפטים, יש להניח כי הפרסום המפורט משקף – לפחות בעיקרו – מציאות, וכי הצוות אכן כבר גיבש עמדתו, תוך שנחלק לרוב ולמיעוט.

ככל שכך הדבר, ספק אם יש עוד טעם בהתייצבות הח"מ בפני הצוות. בכל מקרה, טרם נעשה ניסיון לתאם עימנו מועד חדש וממילא אין לדעת אם ייקבע מועד כזה ומתי. מכל מקום, ככל שאין אמת בפרסום וחברי הצוות נכונים לשקול את הסוגיות הנכבדות שעל הפרק בלב פתוח ובנפש חפצה, וטרם גיבשו עמדתם – נשוב ונעמיד עצמנו לרשות חברי הצוות. נציין כי בנסיבות העניין, די לנו במועד אחד בו נופיע יחדיו בפני הצוות, ובלבד שהמועד יתואם עימנו מראש, כנהוג וכמקובל.

7. כך או אחרת, מצאנו חובה לעצמנו להבהיר – ולו בתמצית, על קצה המזלג – את עמדתנו, וזאת לכל הפחות בנוגע להמלצה העיקרית, החשובה והמרכזית של הצוות (בדעת רוב) כפי שפורסמה, אשר עניינה ניתוק מח"ש מפרקליטות המדינה. נציין כי המלצה זו קולעת (לחלק מ)הצעת חוק שפורסמה בראשית השנה ע"י ח"כ משה סעדה ממפלגתו של השר לוי, מי שלמיטב ידיעתנו הופיע בפני צוות הבדיקה כעד מרכזי אף יותר מפעם אחת. הגם שאין זה סוד שלח"כ סעדה – בדומה למי שהיה בשעתו ראש מח"ש הממונה עליו (אורי כרמל, הח"מ) – הייתה ביקורת קשה ונוקבת על התרחשויות שונות שאירעו סביב עבודת מח"ש (בשנים האחרונות של עבודתם המשותפת), ראוי להדגיש כי בכל שנות העבודה המשותפות של כל אחד מהח"מ עם ח"כ סעדה, שנים רבות בהן כיהן במסירות ובמקצועיות כפרקליט במחלקה וכסגן מנהל מח"ש, מעולם לא נשמעו מכיוונו, ולו ברמז, הרהור ומחשבה כלשהם בדבר קיומו של צורך מקצועי או מערכתי בניתוקה של מח"ש מהפרקליטות. ההפך הוא הנכון: בתקופת כהונתו המתמשכת לצידו, הוא הזדהה לחלוטין עם מח"ש במתכונתה, ראה בה יחידה מצטיינת, ההולכת ומשתבחת עם השנים, והפיק תועלת רבה כפרקליט וכסגן מנהל, מן העובדה שמח"ש תפקדה כיחידה משולבת ומסונכרנת עם יחידות פרקליטות המדינה השונות. לפיכך, יש לח"מ יותר מיסוד סביר להניח שעו"ד משה סעדה, שאת עמדותיו המקצועיות היכרנו כולנו היטב כקולגה וכאיש מקצוע, עבר מטמורפוזה במקביל לתהליך שעבר עת פילס את דרכו לעולם הפוליטי והפך לח"כ (וככה אף העיד בפני הצוות). ואידך זיל גמור.

אנו מבקשים להדגיש ענין זה שכן לשיטתנו - גם אם קיים יסוד מוצק לביקורת על התנהלות גורם כזה או אחר בפרק זמן כזה או אחר, הרי בפרספקטיבה של שנות דור בהן לא נמצא דופי במתכונת הארגונית של המחלקה, ממילא אין די בביקורת כזו או אחרת על אדם כזה או אחר, כדי לבסס מסקנות מרחיקות לכת לגבי צורך בשינוי תורת ההפעלה הארגונית של מח"ש ובמיקומה במערכת האכיפה.

8. מהבחינה הארגונית הבינו-זרועית, ההמלצה על ניתוק מח"ש מהפרקליטות יכולה, אולי, למי שאינו בעל ניסיון פרקטי בנבכי העניין, להיראות טוב "על הנייר": ברם, היישום של מהלך מורכב מעין זה, הואיל ומדובר בשינוי ארגוני מורכב ביותר, ההשלכות והקשיים הטמונים בו הם בלתי ניתנים כלל לצפייה. מדובר באקספרימנט שטרם נעשה כמותו; בסיכון שאסור לקחת אותו. **הסכנה המוחשית הכרוכה בתקלות ובקשיים הצפויים במהלך כזה אינם פרופורציונאליים לחשש הנקודתי, המתרחש אחת לדור. לחשש הנדיר הזה ניתן - וראוי - לתת מענה בנקל ביצירת מנגנון אד הוק (שלא כאן המקום לפרט).**

9. כאן המקום לציין כי לאורך השנים, המודל הארגוני המתפקד לשביעות רצון הגורמים הרלוונטיים כולם, בו פעלה מח"ש, זכה לשבחים על בסיס קבוע, כאשר נספחים זרים של משטרת ממדינות שונות אף הגיעו ללשכת ראש מח"ש על מנת ללמוד על המתכונת המוצלחת.

10. מניסיונו המצטבר - יחד ולחוד - של עשרות שנים במערכת ומהיכרותנו הקרובה עם הזרועות השונות וממשקי העבודה שביניהם (מח"ש - פרקליטות - משטרה - שב"כ, שאף הוא כפוף לחקירות מח"ש), יש בסיס מוצק להעריך כי ניתוקה של מח"ש מהטבור המקצועי והניהולי של המערך הפרקליטותי הרחב, הכולל את פרקליטות המחוז הפליליות והאזרחיות, את יחידות המטה (המשנים) לפרקליט המדינה ולשכת פרקליט המדינה) ואת המחלקות המקצועיות (לרבות המחלקה הפלילית, מחלקת הבג"צים ועוד), יפגע **אנושות** באיכותה המקצועית של המחלקה ובכשירותה למלא ייעודה העיקרי - השבחת איכות וניקיון תפקודם של שוטרי ישראל.

11. יודגש: מח"ש היא שומרת סף המופקדת על אכיפה בתחום טוהר המידות של שוטרי ישראל, כמו גם של עובדי שירות הביטחון הכללי. היא אמונה על שלטון החוק בשומרי הסף. פשיטא שאין דינה של מח"ש כדין גוף מסוגו של הסניגוריה הציבורית (ייצוג המערכת האוכפת - להבדיל מייצוג הנאשם הבודד), שניתן - ואף ראוי - לבדודו ממערך האכיפה הכולל.

12. עקירת יחידת אכיפה פלילית מקצועית מסוגה של מח"ש, **העוסקת בתחומי ליבה של אכיפת המשפט הפלילי**, מתוך המטה המקצועי המנהל את פעילות מערכת אכיפת החוק המרכזית במדינה; חילוץו של גוף מקצועי כה רגיש מהמעטפת הארגונית התומכת בו, הכוללת את מערך היועץ המשפטי לממשלה ופרקליטות המדינה - היא בבחינת ניסוי שכמותו טרם נעשה. מדובר בניסוי מסוכן הצפוי למיטב הערכתנו וניסיונו - ואף נועד - לכישלון חרוץ. לכישלון זה צפויות **השלכות רחבות קשות ביותר**, בין היתר כנובע מפערים באחידות יישום הדין ותורת האכיפה בפלילים (שהרי מבחינה תורתית, אין שום הבדל בעשייה של מח"ש ושל הפרקליטות כגורמי אכיפה בתחום הפלילי, ואסור שיהיו הבדלים! מדובר בטיפול באותן עבירות ובאותו הדין, תחת אותן הנחיות מקצועיות ובקרת מטה מקצועי אחד); צפויות השלכות מרחיקות לכת על מערכות הבלמים והאיזונים בין הגופים השונים, יחסי העבודה ורמת שיתוף הפעולה בין מח"ש לגופים השונים במערכת (מול היועץ המשפטי לממשלה, מול פרקליטות המדינה וכל אחת מיחידותיה, מול המשטרה, מול שב"כ ועוד), וכמובן על מעמדה של מח"ש כגוף מיוצג בבתי המשפט בכלל - ובבית המשפט העליון בפרט. **מעמדה וכוחה המקצועי של מח"ש המבודדת - בדומה ללווין שנותק מחללית האם - צפוי להיפגע באופן אנוש;** היא עלולה למצוא עצמה חשופה בבדידותה המקצועית ללחצים - לרבות פוליטיים (כך, למשל, מצד גורם בו היא תהיה תלויה בקבלת תקציב ומשאבים) ובכל מקרה צפויה פגיעה קשה ביותר באיכות אכיפת החוק על שוטרים, על אנשי שב"כ ועל אזרחים. כך גם בידודו של ראש מח"ש, מי שאמור לנהל באופן מקצועי יחידה מבצעית של מודיעין-חקירות-תביעה משולבת בפריסה ארצית, ועקירתו מהשותפות הניהולית בפרקליטות המדינה, מתהליכי הלמידה הארגוניים וממעגל קובעי המדיניות

ומגבשי ההנחיות במטה הבכיר של הפרקליטות, צפוי לפגוע **קשות** ביכולתו לקחת חלק שוטף בתהליכי העבודה, לפגוע במעמדו המקצועי והבין-מערכתי, ובכוחו להישאר גורם מקצועי מעודכן, כשיר, רלוונטי, משפיע ואפקטיבי במערכת כולה.

ניתוקה של מח"ש בדרך המומלצת (כפי שפורסם) על פי דעת רוב חברי הצוות, צפוי מטבע הדברים להביא תוך זמן קצר ביותר ל**בידודה המקצועי של המחלקה והעומד בראשה ולהחלישם באופן ניכר**, וזאת בכל הזירות ומול כלל הגורמים.

13. אנו מודעים, כמובן, לטענה שעלתה בעת האחרונה בדבר "ניגוד עניינים מוסדי" ביחסי מח"ש - משטרה - פרקליטות ולהיבטים השונים הכרוכים בה. אין חולק שהמשטרה והפרקליטות הם גופים הפועלים בשגרה בשיתוף פעולה ובתיאום מקצועי. יש לנו ניסיון מצטבר של עשרות שנים בהתמודדות עם מצבים מורכבים, חריגים, שאכן עלו מעת לעת והצריכו לעיתים שקילת מענה קונקרטי ויצירת התאמות מערכתיות אד-הוק במקרים יוצאי דופן ומיוחדים שהצדיקו זאת.

לא נכחד כי יש אף בתוכנו מי שסבור כי בעת האחרונה התרחשו סביב עבודת מח"ש תקלות. אלא שעניין אחרון זה, אף שיתכן כי הוא ראוי להפקת לקחים (ובעניין זה, איננו מביעים כל עמדה בפנייתנו זו), **חייב להיבחן ולהישקל אל מול המשמעויות ההרסניות** שיש לניתוקה של מח"ש מהפרקליטות. ודאי וודאי שאין בטענה כזו או אחרת נגד **דמות מסוימת** או אחרת, שכינה בתפקיד כזה או אחר - אפילו אם יתברר שאכן גורם כזה כשל בעניין כזה או אחר - כדי לבסס טענה כוללת גורפת בדבר קיומו של "ניגוד עניינים מוסדי" ולהצדיק כפירה בתורת העבודה, המבוססת היטב על הגיון מערכתי ראוי ועל ניסיון מצטבר משמעותי, שלאורך שנות דור הוכיח את עצמו. מהלך שגוי זה הוא בבחינת "לשפוך את התינוק עם המים".

14. בהקשר זה אין די בכך ששני פרקליטי המדינה האחרונים, שי ניצן ועמית איסמן, כמו גם מנהלת מח"ש הנוכחית, הופיעו בפני הוועדה. מדובר לכאורה במי שבתקופת כהונתם, יתכן בשל מחדלים, תקלות בהפעלת שיקול הדעת או אירועים **ספציפיים** כאלה ואחרים, ככל שהתרחשו כאלה תחת אחריותם והנהגתם, התעורר **לראשונה** מאז הקמת מח"ש, **צורך חסר תקדים** לבחון סוגיות ליבה הנוגעות לגורלה **הארגוני** של המחלקה ומיקומה במערכת. ברם, כשל - אפשר אישי - של גורם ניהולי כזה או אחר (גם אם קרה - ויודגש כי איננו מביעים על כך כל עמדה בפנייתנו זו) או תקלות ספציפיות שניתן לנתח את גורמיהן, איננו אמור להצדיק שינוי עומק בתורת ההפעלה או במבנה הארגוני של המערכת. אסור שהתרשמות מהתנהלות והתרחשויות ספורות שאירעו בשנים האחרונות, תהיה בסיס למסקנות מערכתיות מרחיקות לכת, מחוץ לקונטקסט של פעילות מח"ש לאורך 25 השנים הקודמות מאז הקמתה. בדומה, בסיס נתונים סטטיסטיים כלליים, בלתי מפולחים וסתומים (שהוזכר בפרסומים), ללא מצע חשואתי, איננו יכול להיות בסיס לשינוי מערכתי מן הסוג המוצע.

אנו תקווה כי דברינו אלה, שנאמרים ממקום של דאגה כנה ורצון טוב, ואשר כל תכליתם לסייע לכל אחד ואחת מכם בעבודתו החשובה והרגישה, ולמנוע, חלילה, שתיפול מלפני מי מכם שגה העלולה להיות בכיה לדורות, יתקבלו וישקלו באוזן קשבת ובנפש חפצה.

בברכה,
משה לדור, **הדצל שבירגאור כרמל**

העתק: היועצת המשפטית לממשלה, עו"ד גלי בהרב מיארה.

משרד המשפטים

MINISTRY OF JUSTICE | وزارة العدل

