



נציבות קבילות השוטרים והסוהרים | דוח שנתי 2004-2006

25



על מוסד נציבות הקבילות



הפגיעה בזכות היסוד של השוטרים בהקמת מוסד עצמאי שישמש מענה וכתובת ישירה בלתי אמצעית לטפל ולייצג את האינטרסים של אוכלוסיית המשרתים במשטרה מול המערכת המשטרתית, בין בסכסוכים עם הנמנים עם שדרת הפיקוד ובין בסכסוכים בין פקודים לבין עצמם, וכן בסכסוכים שעניינם עוול שנגרם להם עקב התנהגות המערכת כלפיהם, בין בשלילת זכות או בהתנהגות מפלה או בלתי הוגנת אחרת שפגעה בהם.

ביום 15.10.79 פורסמו הצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (מס' 7), תש"ם-1979 והצעת חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 4) תש"ם-1979 שעניינן כינון נציב קבילות שוטרים ונציב קבילות סוהרים. הצעות חוק אלו אושרו על-ידי הכנסת ונכנסו לתוקף ביום 28.4.80. החקיקה נוסחה בהתאמה לחוק השיפוט הצבאי התשט"ז-1955, כפי שתוקן בתיקון מס' 6 שנתקבל בכנסת ביום י"ג באב התשל"ב, 1 באוגוסט 1972, המסדיר את פעילות נציב קבילות חיילים.

למעשה, הצורך בכינון מוסד נציבות הקבילות במשטרה ובשירות בתי הסוהר עלה עוד קודם לאירועים הקשורים בניסיון ההתאגדות של השוטרים. הוועדה לבירור הפשיעה בישראל (ועדת שמרון), בהמלצותיה, עמדה על הצורך לתת לשוטרים אפשרות להפנות תלונותיהם אל נציב תלונות, במישרין ולא דרך צינורות הפיקוד המקובלים. צורך זה הוכר כקיים גם לגבי סוהרים, באשר סדרי השירות והמשמעת בשירות בתי הסוהר דומים לאלה שבמשטרה.

צורך זה שעליו הצביעה ועדת שמרון הוכר על-ידה לנוכח הוראות חוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 [נוסח משולב] בסעיף 38 הקובע, בין היתר, כי "בתלונה של שוטר או של סוהר הנוגעת לסדרי השירות או לתנאי השירות או למשמעת במשטרת ישראל או בשירות בתי הסוהר לא יהיה בירור של נציב תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה".

רקע

בשנת 1978 נעשה ניסיון של שוטרים ממשטרת מחוז תל אביב במשטרת ישראל להתאגד באיגוד מקצועי משלהם. שלושה קצינים זוטרים צעירים, עורכי דין בהשכלתם, הובילו את המאבק ובין היתר פנו לבית המשפט הגבוה לצדק (בג"ץ 78/78) בבקשה להורות לשר הפנים ולפיקוד המשטרה להימנע מלהגביל ולהפריע את פעולותיהם להתארגן.

בית המשפט הגבוה לצדק קבע כי המסגרת החוקית ששימשה את המפקח הכללי להטיל איסור על התארגנות שוטרים, בפקודה שיצאה תחת ידו שלא מכוח סמכות מפורשת בדבר חקיקה ראשי, לא די בה לשלול זכות שהיא מזכויות היסוד במדינת חוק דמוקרטית.

פועל יוצא מהחלטת בית המשפט, כסעד ראשוני מייד שנועד לעצור את ניסיון ההתארגנות, קידמה המשטרה יחד עם משרד המשפטים תיקון חקיקה שעיגן את האיסור על שוטר להיות חבר בארגון שוטרים או ליטול חלק בפעילות להקמתו, לקיומו או לניהולו של ארגון כזה, תוך קביעה מפורשת כי הפרה של איסור זה תיחשב כעבירה משמעתית.

פיקוד המשטרה סבר כי בגוף הייררכי כמו המשטרה, האמון על אכיפת החוק, שמירת הסדר הציבורי ומשימת ביטחון הפנים אין לאפשר לשוטרים להתארגן בארגון מקצועי ולהשתמש בנשק השביתה. גם האפשרות לאמץ את ההסדר הנוהג באנגליה במשרד הפנים האחראי לפעולות המשטרה, שבו מאפשרים לשוטרים להתאגד באיגוד מקצועי אך ללא הזכות לשבות, לא התקבלה על דעת הפיקוד.

משנקבע איסור ההתארגנות בחוק, קם הצורך לאזן את



כשיר להתמנות לתפקיד מי שמתקיימים לגביו כל אלה:

1. הוא כשיר להתמנות לשופט מחוזי.
2. הוא אינו שוטר.
3. הוא בעל ידע מקצועי, רקע או ניסיון בתחומים הנוגעים למשטרה.
4. הוא לא הורשע בעבירה שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי לשמש כנציב הקבילות.

לצורך מילוי תפקידו בהליך בירור הקבילות הוענקו לנציב קבילות השוטרים והסוהרים סמכויות לפי סעיפים 9 עד 11 לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1969, בשינויים המחויבים לפי העניין. החלטות נציב הקבילות הן סופיות, ואין לערער עליהן לפני בית משפט. אין עליו במילוי תפקידו על-פי החוק זולת מרותו של הדין. החוק מחייב כל שוטר או סוהר שנדרש לעשות כן לסייע לנציב קבילות השוטרים והסוהרים במילוי תפקידו, ואי-הגשת הסיוע המבוקש או הפרעה לנציב במילוי תפקידו מהווים עבירה משמעתית.

לגבי תוצאות הבירור, החוק מסמיך את נציב קבילות השוטרים והסוהרים, משנמצא שהקבילה הייתה צודקת, כולה או חלקה, למסור על כך הודעה, לפרט בהודעתו את תמצית ממצאיו, להצביע על הליקויים או על העוול שהעלה הבירור ולהמליץ על הדרך לתיקונם או למניעת הישנותם.

הפקודות הפנימיות במשטרה ובשירות בתי הסוהר מטילות על כל גורם במשטרה או בשירות בתי הסוהר, לפי העניין, שנציב הקבילות הצביע בפניו על הצורך בתיקון ליקוי או עוול או המליץ בפניו על הדרך לתיקונם או למניעת הישנותם, לפעול לתיקון או למניעת הישנות הליקוי או העוול כמומלץ. אי-ביצוע המלצות נציב הקבילות לתיקון ליקוי או עוול או למניעת הישנותם, תוך תקופה של חודשיים ממועד קבלת ההמלצה, טעון קבלת אישור בכתב מאת המפקח הכללי של המשטרה או מאת נציב שירות בתי הסוהר, לפי העניין.

עיון במצב הנוהג בעולם מלמד כי מוסד נציב קבילות שוטרים וסוהרים עצמאי, מעין גוף שיפוטי חיצוני למערכת המשטרית והשב"סית במתכונת נציב קבילות החיילים, אינו בנמצא במשטרות וברשויות הכליאה והתקון בעולם. מצב זה נובע גם מייחודה של משטרת ישראל כמשטרה לאומית, שבצד תפקידי המשטרה הקלאסיים מוטלת עליה החובה לשאת באחריות לביטחון הפנים של תושבי המדינה.

מעמד וסמכויות נציב הקבילות

נציב קבילות השוטרים והסוהרים ממונה על-פי חוק ושואב סמכותו מהחוק. לגבי פעילות נציב קבילות השוטרים הוספו בחוק מיום 1.1.06 הוראות המסדירות, בין היתר, את הכשירות הנדרשת למינויו, את הנסיבות לפקיעת כהונתו או העברה מתפקידו. טיטת חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (דין משמעתי, בירור קבילות סוהרים והוראות שונות), התשס"ז-2007 הונחה על שולחן ועדת שרים לענייני חקיקה ואושרה על-ידה ביום 27.5.07 להעלאה לקריאה ראשונה.

הצעה זו זהה בהסדריה להסדרים המעוגנים בחוק המשטרה לגבי פעילות נציב קבילות השוטרים.

החוק מטיל על השר לביטחון הפנים, האמון על פעולות המשטרה ושירות בתי הסוהר, למנות במשטרה ובשירות בתי הסוהר נציב קבילות לציבור השוטרים והסוהרים, לפי העניין. מאז הקמת מוסד הנציבות ממלא אותו אדם הן את תפקיד נציב קבילות השוטרים והן את תפקיד נציב קבילות הסוהרים.

סמכות המינוי היא בסמכות השר הממונה, בהתייעצות עם שר המשפטים ובאישור ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת. תקופת המינוי היא לחמש שנים. השר רשאי להאריך את תקופת הכהונה לתקופה נוספת שלא תעלה על שנתיים. הליך הארכת תוקף המינוי זהה להליך המינוי הראשוני.

או סוהר (שכן חלה חובת איסור ייצוג של שוטר על-ידי אחר וכך גם לגבי הסוהרים), ואם נפטר השוטר או הסוהר הנפגע - על-ידי הורהו, בן זוגו, בנו, בתו, אחיו או אחותו.

קבילה ניתן להגיש על מי שבעת עשיית המעשה שבגינו מוגשת הקבילה היה שוטר או סוהר, ובלבד שהמדובר **במעשה** שמתקיימים לגביו כל אלה:

1. הוא **נוגע לשירותו** של הקובל במשטרה או בשירות בתי הסוהר, לפי העניין.
2. הוא **פוגע במשרין** בשוטר או בסוהר או מונע ממנו במשרין טובת הנאה.
3. הוא נעשה **ללא סמכות חוקית** או שהוא בניגוד **לחוק, לפקודות או להוראות** המחייבות במשטרה או בשירות בתי הסוהר או **למינהל תקין**, או שיש בו משום **שרירות, נוקשות יתרה או אי-צדק בולט**.

קבילות שאין לברר

1. הקבילה נוגעת לעניין התלוי ועומד לפני בית המשפט, בית דין או דן יחיד, או שניתן לגביו פסק דין בבית המשפט או בבית דין או פסק בידי דן יחיד.
2. הקבילה היא על פעולה שיפוטית של ערכאות המשמעת במשטרה או בשירות בתי הסוהר.
3. הקבילה היא על מעשה שבקשר עמו מתנהלת חקירה על-פי דין.

קבילות שבירורן מצריך סיבה מיוחדת

1. קבילה בעניין שניתנה לגביו החלטה שניתן להגיש עליה השגה או ערעור.
2. קבילה שהוגשה לאחר שעברה שנה מהיום שבו נודע לקובל על המעשה נשוא הקבילה.
3. קבילה על מעשה שעל-פי טיבו ראוי שיבורר בידי מפקדו של השוטר או הסוהר הנפגע או על-ידי גורם אחר במשטרה או בשירות בתי הסוהר.
4. קבילה על מעשה שפגיעתו מזערית.
5. קבילה בעניין שהתברר או שמתברר כתלונה בידי גורם

תפקידי נציב הקבילות

החוק מטיל על נציב הקבילות את התפקידים הבאים:

- בירור וקביעת ממצא בכל קבילה.
- טיפול, מתן המלצות וגיבוש דרכים להבאת כל קבילה מוצדקת על תיקונה ולמניעת הישנות הליקוי או העוול שממצאי הבירור העלו.
- מתן הודעה מנומקת על תוצאות הבירור לכל קובל ונקבל.
- הגשת דו"ח שנתי לשר לביטחון הפנים ולוועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת.

בצד התפקידים הסטטוטוריים שמטיל החוק על נציבות הקבילות ממלאים נציב הקבילות וקציני הבירור משימות נוספות הנדרשות, הנובעות והקשורות במילוי התפקיד:

- מתן ייעוץ טלפוני יומיומי להיוועצות טרום הגשת קבילה ולבחינת התאמת העניין לטיפול כקבילה
- הרצאות בפני שוטרים וסוהרים לאורך שדרת הפיקוד מפגשים עם מפקדים
- ביקורים ביחידות ופרסום מידעון תקופתי על הנעשה בנציבות הקבילות ("קבל עם")
- הסתייעות בהליכי גישור ליישוב סכסוכים (ניסיונות כגון אלו נעשים בקבילות שעניינן התנכלויות בין מפקד לפקוד או בין שני פקודים או בין מפקדים, כאשר הצדדים לסכסוך משרתים באותה יחידה ואמורים להוסיף להמשיך ולשרת זה בכפיפות איש לרעהו או זה לצדו של זה). השימוש בהליך הגישור נעשה רק אם מתקבלת לכך מראש הסכמת שני הצדדים. המגשר מסייע לצדדים בגיבוש ההסדר שהם מסכימים עליו. בכל שלב שהוא רשאי כל אחד מהצדדים לחזור בו מהסכמתו לקיום הליך הגישור ולבקש להחזיר את הטיפול בעניינו לנתיבי הבירור הרגילים של הקבילות.

מי רשאי לקבול ועל מה?

קבילה ניתנת להגשה על-ידי שוטר נפגע או סוהר נפגע, או מי מטעמם, לפי העניין, ובלבד שאדם זה אינו שוטר

סיכום

בפרק זה נפרשו הרקע לכינון מוסד נציבות קבילות השוטרים והסוהרים, הטעמים והיעדים המונחים בבסיס ההחלטה להקמתו והסמכויות שהפקיד המחוקק בידיה על מנת לאפשר לממלא התפקיד לעשות את עבודתו ותפקידו בדרך עצמאית, כשאינן עליו במילוי תפקידו אלא מרותו של הדין.

אחר המוסמך לכך כדין במשטרת ישראל או בשירות בתי הסוהר, לפי העניין, לרבות בידי קצין בודק או ועדה בודקת.
6. קבילה נגד מי שחדל להיות שוטר או סוהר לפני בירור הקבילה, והקבילה מתייחסת להתנהגות בעלת אופי אישי.

1. במשטרת לוס אנג'לס במשרד השריף המחוזי פועלים בתוך המערכת, משרדי אומבודסמן לציבור השוטרים. קציני הבירור והאומבודסמן, כולם לובשי מדים (Sworn Policemen). משרדים אלו פועלים לצד האיגוד המקצועי של שוטרי העיר והמחוז. מפכ"ל המשטרה העירונית והשריף המחוזי, מייחסים חשיבות רבה לעבודת מוסדות אלה ורואים בהם גורם בולט ומיישב המונע במקרים רבים את הנחת הסכסוך לפתחו של האיגוד המקצועי או לפתח בית המשפט שאז, על פי נסיגה קיימת הסלמה והחרפה של הסכסוך. מוסדות אלו אימצו גם את השימוש בהליך הגישור כתלופה לבירור הקבילה והם מציעים ליחידות בהן מתגלה ליקוי מערכתי להסתייע במדור במשרד האומבודסמן המורכב מיועצים ארגוניים והנותן מענה ליישוב סכסוכים ולשיפור סביבת ויחסי העבודה במקרים המתאימים. האומבודסמן בלוס אנג'לס אינו פועל על פי חוק ואין לו סמכות להמליץ.