



משרד המשפטים הממונה על העמדת מידע לציבור

ירושלים, י"ג כסלו, תשפ"א
29 נובמבר, 2020
בתשובתך נא ציין:
תיק מס' 2015-20-0440

לכבוד,

א.נ,

הנדון: בקשה לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998

(סימוכין: פנייתך מיום 22/7/2020; שיחתנו הטלפונית מיום 8/11/2020)

בפנייתך שבסימוכין, ביקשת לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן: "חוק חופש המידע"), לקבל את דוחות ביקורת הפנים שנכתבו על פעילות המחלקה לחקירות שוטרים (להלן: "מח"ש") מאז שנת 2012 ועד לשנת 2020.

לאחר בירור בקשתך, הריני להשיבך כדלקמן:

1. מצורף בזאת דוח הביקורת הפנימית שנערכה על המחלקה לחקירות שוטרים על ידי נציגי מחלקת הביקורת הפנימית במשרד המשפטים בשנת 2012. זוהי ביקורת הפנים היחידה שבוצעה על מח"ש בתקופה המבוקשת.
2. המסמך מועבר בשלמותו, בו הושחרו השמות המופיעים בטבלה המופיעה שבנספח א', וזאת על מנת שלא לפגוע בפרטיותם של אלה בהתאם לסעיף 9(א)(3) לחוק חופש המידע; והושחרו מספרי התיקים המופיעים בנספחים ב', ד ו-ה, לפי סעיף 9(ב)(5) לחוק חופש המידע, שכן מדובר על מידע ניהולי פנימי, שאין לו נגיעה או חשיבות לציבור.
3. חשוב להבהיר ולהדגיש, המדובר בדו"ח שבדק נתונים, דרכי ותהליכי עבודה במחלקה לחקירות שוטרים בשנים 2010 – 2011, ולפיהם נגזרו מסקנות הביקורת. הדוח אינו משקף כלל את המצב הנתון בהיבטים של דרכי ונהלי העבודה במחלקה לחקירות שוטרים בשנים האחרונות, כמו גם את כמות התיקים המטופלים במחלקה, וביתר שאת בזמן הנוכחי, עת המחלקה מצויה בשיאם של תהליכים מבניים רבים.



משרד המשפטים הממונה על העמדת מידע לציבור

הנני להודיעך כי לפי סעיף 17 לחוק חופש המידע יש בידך לעתור כנגד החלטה זו לבית המשפט לעניינים מנהליים בירושלים, בתוך 45 יום.

מיטל כץ, עו"ד
הממונה על העמדת מידע לציבור
משרד המשפטים



האגף לביקורת פנימית

ביקורת על:

מחלקת חקירות שוטרים

(מח"ש)

- דוח סופי -

אוקטובר 2012



תוכן העניינים

<u>מס'</u>	<u>נושא</u>	<u>עמוד</u>
1.	כללי	3 - 4
2.	עיקרי הממצאים וההמלצות	5 - 10
3.	רקע על מח"ש	11 - 14
4.	נתונים	15 - 18
5.	<u>פירוט הממצאים:</u>	
5.1	נהלי עבודה של מח"ש	19
5.2	תהליך טיפול ראשוני בתלונות ומיון	20 - 27
5.3	פתיחה בחקירה בעקבות מידע מודיעיני	27
5.4	ההחלטה על פתיחת חקירה או גניזה	27 - 29
5.5	משכי זמן הטיפול בחקירות במח"ש והבקרה על הטיפול	29 - 34
5.6	העברת דיווחים למשטרה וקבלת מידע על סיום הטיפול בתלונות	34 - 37
5.7	ערעור על החלטת מח"ש	37 - 39
5.8	ניהול מידע ונתונים במחלקה	39 - 43
5.9	אזרוח מח"ש	43
6.	תגובות המבוקרים	44 - 60
7.	נספחים	61 - 68

הנדון: ביקורת על מחלקת חקירות שוטרים

1. כללי

1.1 בהתאם לתוכנית העבודה לשנת 2011 של אגף הביקורת הפנימית, נערכה בין החודשים יולי – ספטמבר 2011, ביקורת על מחלקת חקירות שוטרים (להלן: "מח"ש").

1.2 מטרות הביקורת לבחון:-

1.2.1 האם מח"ש ממלאת את תפקידה בהתאם לחוק, למדיניות הפרקליטות ויעדי העבודה המחלקתיים. והאם היא עושה זאת, באופן תקין, תוך ניצול יעיל של משאביה ובאופן אפקטיבי.

1.2.2 בהמשך לדוח מבקר המדינה, את תקינות תהליכי הטיפול בתיקי חקירה, את מיצוי תהליך החקירה. וכן לבחון את תהליכי הטיפול בתיקים שהועברו לטיפול משמעותי במשטרה.

1.2.3 קיומם של מנגנוני בקרה ומעקב על תהליכי עבודה ופעילויות המחלקה.

1.3 בין הנושאים שנבדקו במהלך הביקורת:

1.3.1 מדיניות ונהלי עבודה במחלקה.

1.3.2 תוכניות עבודה ועמידה ביעדים.

1.3.3 המסגרת הארגונית, טיפול בכ"א (קליטת והכשרת עובדים).

1.3.4 הטיפול בתלונות המגיעות למח"ש.

1.3.5 הטיפול המודיעיני לאיסוף מידע לשם פתיחה בחקירה.

1.3.6 תהליך הטיפול בחקירה, מרגע ההחלטה על פתיחתה ועד סיום הטיפול.

1.3.7 הגשת כתבי אישום, הופעות בבימ"ש.

1.3.8 סגירת תיקים.

1.3.9 העברת תיקים לטיפול משמעותי במשטרה.

1.3.10 קשרי העבודה עם גורמים חיצוניים למחלקה ובעיקר מול המשטרה.

1.3.11 טיפול בעררים ובקשות.

1.4 שיטת והיקף הביקורת :

- 1.4.1 הביקורת ראינה בעלי תפקידים במטה מח"ש ובמספר צוותי חקירה אזוריים(ראה נספח א' - רשימת בעלי תפקידים עימם נפגשה הביקורת). הביקורת בחנה מסמכים, תוכניות, תיקי חקירה ורכזה נתונים כמותיים ממערכות מידע ממוחשבות ומרישומים.
- 1.4.2 הביקורת נעשתה כמתוכנן מראש, על נתוני פעילות לשנים 2010 – אמצע 2011.
- 1.4.3 הביקורת ביצעה מדגם של בדיקות על תיקי חקירה בשיעור של כ- 5% (מתוך כ- 1,900 תיקים שנפתחים בשנה).

2. עיקרי הממצאים וההמלצות

2.1 כללי

2.1.1 הביקורת מציינת בחיוב כי קיבלה שיתוף פעולה ושקיפות מלאה בביצוע מטלת הביקורת, מצד מנהל מחלקת חקירות שוטרים ועובדיו.

2.1.2 הביקורת התרשמה לחיוב מרמת המקצועיות, הרצינות והמסירות של עובדי מחלקת מח"ש לנושאים שבטיפולם. הביקורת מצאה בסה"כ מחלקה מסודרת ומאורגנת עם נהלי ושיטות עבודה מוגדרים במרבית המקרים.

2.1.3 בהתייחסות לדוחות הביקורת של מבקר המדינה בנושא "הטיפול המערכתי בתלונות על אלימות והתנהגות לא נאותה של שוטרים" (ראה סעיף 3.3 בהמשך הדוח), נמצא כי נעשו פעולות ע"י הנהלת מח"ש לתיקון ושיפור סדרי העברת המידע בין מח"ש למשטרה, אך עדין נמצאו ליקויים שיפורטו בהמשך הדוח. **בביקורת זו נערכה גם בדיקת מעקב אחר מידת הטיפול בליקויים שהועלו בדוח מבקר המדינה.**

2.1.4 הביקורת סבורה שבנושאים של שמירת ואחזור מידע אודות תלונות כנגד שוטרים, ושל מעקב מח"ש אחר טיפול המשטרה בשוטר במישור המשמעותי פיקודי, ההסתכלות של פרקליטות המדינה ושל הנהלת מח"ש, דרך הפריזמה של השיקול המשפטי בלבד, פוגעת ביכולתה של מח"ש לאגור מידע בעל חשיבות לחקירות עתידיות.

מעיון בתיקים שונים, הביקורת הגיע למסקנה, שאי מיצוי הטיפול המשפטי בתלונה כנגד שוטר, אין משמעותה שהתנהגות השוטר נקייה מכל רבב, במישור המהותי (לעיתים זו תולדה של החלטת החוקר לא למצות את החקירה עד תום). מכאן שמידע על היסטוריה של תלונות כנגד שוטר, יכולה להטות את שיקול הדעת של חוקר ופרקליט מח"ש לגבי מיצוי החקירה והטיפול המשפטי בשוטר החשוד.

כמו כן, הביקורת סבורה שאחריות מח"ש כלפי המתלוננים המגישים אליה תלונות לגבי שוטרים, מחייבת אותה לעקוב אחר סיום הטיפול בכל תלונה, כולל באלו שהועברו לטיפול משמעותי פיקודי במשטרה.

בנושא זה הביקורת סבורה שלמח"ש, בניגוד לדעה הרווחת שם כיום, כן ישנו תפקיד פיקוח כלפי המשטרה, לוודא מיצוי הטיפול בתלונה כנגד שוטר שלא פעל/התנהג באופן נורמטיבי.

2.1.5 כשם שיפורט בהרחבה בהמשך, הביקורת בדעה שיש מקום לשפר את מנגנוני הרישום, הבקרה והפיקוח של מח"ש על פעילותה השוטפת, בעיקר בתחום דיווחי הבקרה וניתוח הנתונים ממערכות המידע הממוחשבות.

הביקורת הבינה מתגובת הנהלת מח"ש לטיוטת דוח זה, כי בכוונתה לטפל בנושא זה באופן יסודי במהלך השנה הנוכחית (2012).

2.2 נהלי עבודה של מח"ש

2.2.1 לא קיים קובץ הנחיות העוסק בתהליכי עבודה פנים מחלקתיים במח"ש, ובתוך כך ב: תהליכי ניהול, בקרה ומעקב במחלקה (כולל דיווחי עמידה ביעדים); תהליכי ניתוב ורישום תלונות בשלוחות מח"ש; תהליכי עבודת מזכירות המחלקה ועוד.

המלצה 1:

לצורך הגדרת נורמות העבודה במחלקה והן כשמירה על הזיכרון הארגוני, הביקורת ממליצה שהנהלת מח"ש תכין קובץ הנחיות מנהליות ליחידה בדומה לקובץ ההנחיות המקצועיות הקיים.

2.3 תהליך טיפול ראשוני בתלונות ומיון

2.3.1 נמצא שארבעת הסורקים בענף הדואר, הסורק היקף רב של מסמכים, ישנים וחלקם לא תקין.

המלצה 2:

מומלץ שהנהלת מח"ש בשיתוף מחלקת הרכש במשרד ימצאו פתרון להחלפת הסורקים למתאימים יותר להיקף עבודת המחלקה.

2.3.2 כ- 40% מהתלונות המגיעות למח"ש הן אינן בתחום סמכותה. מבוזבז זמן רב של העובדים המנהליים ושל עו"ד, על בחינה וטיפול באותן תלונות שמראש לא היו אמורות להגיע למח"ש.

המלצה 3:

מומלץ שהנהלת מח"ש תגביר את הפרסום והמודעות של הציבור לגבי תחומי טיפולה של מח"ש, והגורמים האחרים אליהם צריך לפנות המתלונן, כאשר מח"ש אינו הגורם הרלוונטי.

2.3.3 במדגם הביקורת שנבדק נמצאו מקרים שונים של ליקויים ברישום ותייעוד נתונים בתיק הפיסי ובתיק הווירטואלי. בין היתר, לא נמצאה חותמת "דואר נכנס" על שום מסמך המתקבל בצוותי מח"ש ולא מצוין בדף תקציר תיק המופק במערכת התפעולית, סוג העבירה המיוחסת לחשוד.

המלצה 4:

מומלץ לשפר את רמת הרישום והתייעוד של נתונים בתיקי מח"ש הפיסיים והווירטואליים.

2.3.4 החלטת פרקליט המדינה, שלא לאפשר אחזור נתוני שוטר חשוד, בתיקים שנסגרו מעילה של חוסר אשמה, או אין עבירה או זיכוי (זאת כדי שלא יוחתם שמו של השוטר), גרמה לכך שקיומן של תלונות נוספות כנגד נילון, מתגלות רק באקראי.

לדעת הביקורת, החלטה משפטית זו, מקטינה את יכולתה לאגור מידע בעל חשיבות לצורך חקירות עתידיות.

המלצה 5:

מומלץ לבחון מחדש עם פרקליטות המדינה את סוגיית אחזור מידע לגבי תלונות עבר כנגד שוטרים, גם במקרים בהם מח"ש לא ביססה אשמה בתלונה.

2.3.5 נמצאו מקרים בהם לא מוזנים פרטי החשוד במערכת הממוחשבת של מח"ש, בשדה של פרטי החשוד (דבר שיקשה איתור כל התיקים שנפתחו לאותו שוטר חשוד).

המלצה 6:

יש להקפיד על רישום פרטי חשוד בשדה פרטי החשוד המערכת הממוחשבת של מח"ש.

2.4 משכי זמן הטיפול בחקירות במח"ש והבקרה על הטיפול

2.4.1 בהיעדר הגדרה בנוהל של אופן ביצוע דיווח חודשי של המחוזות, נמצא כי קיים שוני בדיווח של כל מחוז, על עמידתו ביעדי משך הטיפול בתיקי חקירה.

המלצה 7:

הביקורת ממליצה להגדיר בנוהל מסודר, שיטה ואופן ביצוע של דיווחים אחידים וזהים מכל מחוז להנהלת מח"ש, אודות עמידתם ביעדים. באופן שיאפשר מדידה והתייחסות זהה לכולם. מומלץ ששיפורים בדיווחים ע"י אחד הצוותים יאומצו בהמשך ע"י השאר.

2.4.2 מנתוני המדגם שביצעה הביקורת, לגבי תיקים שנסגרו בשנת 2011, עולה כי רק בכמחצית מהמקרים עמדה מח"ש ביעדי משך זמן החקירה שנקבעו על ידה (יעד של 3 חודשים לחקירה). עוד עולה מנתוני המדגם כי בממוצע זמן הטיפול של מח"ש בתיקים עד קבלת החלטה בהם, עומד על כחצי שנה.

המלצה 8:

הביקורת ממליצה שהנהלת מח"ש תבחן מחדש האם יעדי משך זמן החקירה שקבעה הינם ריאליים וברי השגה. מומלץ לבחון את האפשרות לקבוע יעדים כמותיים מדורגים, או ליצור הבדלה ביעדים בין חקירות רגילות למורכבות יותר.

לדעת הביקורת:

לקביעת יעדים שאפתניים מידי שאינם ריאליים, יכולות להיות השפעות מזיקות הן במישור של בחינה אמיתית של תפוקות העבודה הרצויות והן במישור מוטיבציית העובדים ובמישורים נוספים.

2.5 העברת דיווחים למשטרה וקבלת מידע על סיום הטיפול בתלונות

- 2.5.1 במקרים של המלצת מח"ש למשטרה בעניין העמדה לדין משמעתי, מח"ש אינה יוזמת מעקב שוטף אחר תוצאות הטיפול בתיקי העמדה לדין משמעתי אלו, ואינה מנהלת רשימת מעקב אחר תיקים אלו.
- 2.5.2 במקרים של המלצת מח"ש למשטרה לגבי טיפול משמעתי פיקודי, ככלל מח"ש אינה יוזמת מעקב אחר הטיפול המשטרתי ובתוצאות הברור המשמעתי פיקודי שנערך במשטרה.
- 2.5.3 כך גם בענייני קידום שוטרים במהלך החקירה, מח"ש אינה עוקבת אחר נושא זה שעלה בדוח מבקר המדינה 56 א'.

המלצה 9:

הביקורת ממליצה לבחון מחדש את מדיניות מח"ש בעניין המעקב אחר תוצאות הטיפול בהמלצותיה בתחום הפיקודי משמעתי, ולהגביר את הבקרה על הטיפול בתחום הדין המשמעתי ע"י המשטרה.

לדעת הביקורת:

למח"ש קיימת חובה ואחריות כלפי מתלוננים, גם במקרים בהם היא לא הצליחה לבסס אשמה פלילית של השוטר החשוד. מתוקף אחריות זו, על מח"ש להמשיך ולעקוב עד תום על תוצאות הטיפול בתלונה.

2.6 ערר על החלטות מח"ש

- 2.6.1 במח"ש לא מרוכזים נתונים לגבי עררים שהוגשו כנגד החלטות מח"ש (קיימים כאלו מקרים בודדים מידי שנה). וכן לא נרשמים בתיקיה נפרדת או בסימון מיוחד במערכת המידע, המקרים בהם הוחלט ביחידה לשנות את ההחלטה המקורית בתיק, בעקבות ערר.

המלצה 10:

הביקורת ממליצה כי הנהלת מח"ש תנהל רישום מסודר של העררים שטופלו על ידה.

2.7 ניהול מידע ונתונים במחלקה

2.7.1 נמצאו ליקויים שונים במערכת התפעולית הממוחשבת של מח"ש הפוגמים באמינות הנתונים שבה, וביכולת להפיק דוחות תפעוליים מתוך המערכת (למשל: דוחות שגויים או דוחות בקרת נתונים).

2.7.2 דוחות הבקרה המופקים באמצעות ה-BI, אינם נחשבים ע"י הנהלת מח"ש כמספיק אמינים, והם מועברים לתיקונים ידניים של העובדים בטרם הם מוגשים למנהל היחידה וסגנו.

המלצה 11:

הביקורת ממליצה כי הנהלת מח"ש בשיתוף אגף מערכות מידע, יפתרו את הבעיות התפעוליות במערכת הממוחשבת של מח"ש, עד לרמה שבה תהייה ודאות לגבי טיב ואיכות הנתונים במערכת התפעולית ובדוחות ה-BI הנלקחים מנתוני המערכת התפעולית.

2.8 סיכום מעקב אחר ממצאים ותיקון ליקויים מדוח מבקר המדינה 56א'

2.8.1 ממצא בדוח מבקר המדינה: בשנים 2002 ו-2003 נגזזו מבלי שנחקרו כ- 65% מתיקי התלונות על שימוש בכוח. במדגם הביקורת נמצא שב- 73% מהם, עילת הסגירה הייתה "חוסר עניין לציבור".

ממצא בדוח המעקב: אין שינוי. בדוח הנוכחי נמצא במדגם הביקורת הנוכחי (ינואר 2010 – ספט' 2011) שמתוך 3,587 תיקים שבסמכות מח"ש, כ- 64.9% נסגרו מבלי שנחקרו, כאשר 72% מהתיקים הנ"ל, נסגרו מעילה של חוסר עניין לציבור (ראה סעיף 4.1 בגוף הדוח).

2.8.2 ממצא בדוח מבקר המדינה: בתלונות וחקירות הנסגרים עקב סירוב המתלונן לשתף פעולה או מחוסר ראיות מספיקות, אין טיפול משמעותי של המשטרה, למרות חומרת התלונה.

ממצא בדוח המעקב: אין שינוי. מח"ש אינה מעבירה למשטרה תיקים בהם סירב המתלונן לשתף פעולה או שנסגרו מהיעדר ראיות מספיקות.

2.8.3 ממצא בדוח מבקר המדינה: נמצא שב- 48% מתיקי המדגם שנבדקו, מח"ש לא דיווחה למשטרה על החקירה, אלא בסיומה.

ממצא בדוח המעקב: כיום מח"ש מדווחת למטה המשטרה בדבר כל חקירה המתבצעת.

2.8.4 ממצא בדוח מבקר המדינה: לא בוצעו הצעדים הדרושים לאזור מח"ש, כשבשנים האחרונות הנושא הוזנח לחלוטין.

ממצא בדוח המעקב: סה"כ בין השנים 2008 עד 2011 נקלטו במח"ש כ- 22 חוקרים אזרחיים, כיום מרביתם המוחלטת של החוקרים בצוותי החקירה האזוריים, הם אזרחים.

3. רקע על מח"ש

3.1 רקע כללי

ביוני 1992 הוקמה מח"ש כמחלקה ארצית בפרקליטות המדינה, לאחר שהייתה משך מספר שנים מחלקה בתוך המשטרה.

בעת הקמתה נקבע כי בראשה יעמוד פרקליט עובד משרד המשפטים, ואת תחומי החקירות והמודיעין יאיישו אנשי משטרה מושאלים אשר יוחלפו במהלך הזמן בעובדי משרד המשפטים בתהליך של "אזור" מח"ש.

ככלל חוקרת מח"ש עבירות פליליות ששוטרים חשודים בביצוען. היא עושה זאת מתוקף סמכותה בפקודת המשטרה [נוסח חדש], תשל"א - 1971, סעיפים 49ט - 49טא לפיהם: כל חשד לעבירה של שוטר, שהעונש הקבוע בגינה הוא מעל שנת מאסר, ייחקר ע"י מח"ש ולא על ידי המשטרה (למעט עבירות תעבורה ועבירות הנחקרות ע"י רשויות המס והמכס; ונושאים נוספים המופיעים בתוספת הראשונה לפקודה).

בנוסף מח"ש חוקרת תלונות של שימוש בכוח ע"י שוטרים בין אם במישור של חקירת עבירות פליליות (כאמור לעיל) ובין אם במישור של חקירת עבירות משמעת בהן קיים חשד לשימוש בכוח ע"י שוטר, במסגרת מילוי תפקידו בלבד. סמכותה לחקור בעבירות משמעת אלו, נובעת מהנחיה 14.4 של פרקליטות המדינה "סמכויות החקירה והעמדה לדין בתלונה נגד שוטר". סמכות זו עוגנה בפקודה 06.03.03 של המטה הארצי במשטרה.

בכל תיק שנחקר ע"י מח"ש והתגבשו בו ראיות לכאורה להעמדת השוטר לדין פלילי, מוגש כתב אישום לבית המשפט ע"י הפרקליטים של מח"ש. למעט חקירות שבוצעו במחוז צפון של מח"ש, שם מסיבות לוגיסטיות מחוז צפון של פרקליטות המדינה תובע בתיק. בתיקי חקירה על עבירות משמעת, הסמכות לטיפול המשפטי בנושא הינה של המשטרה מתוקף סעיף 49 לפקודת המשטרה, תוספת ראשונה – עברות משמעת. עפ"י ההסדר הנובע מהנחיית פרקליטות המדינה ופקודות המטה הארצי במשטרה, כאומר לעיל, מח"ש חוקר ואח"כ מעביר את הטיפול המשפטי לגורמי כ"א במשטרה.

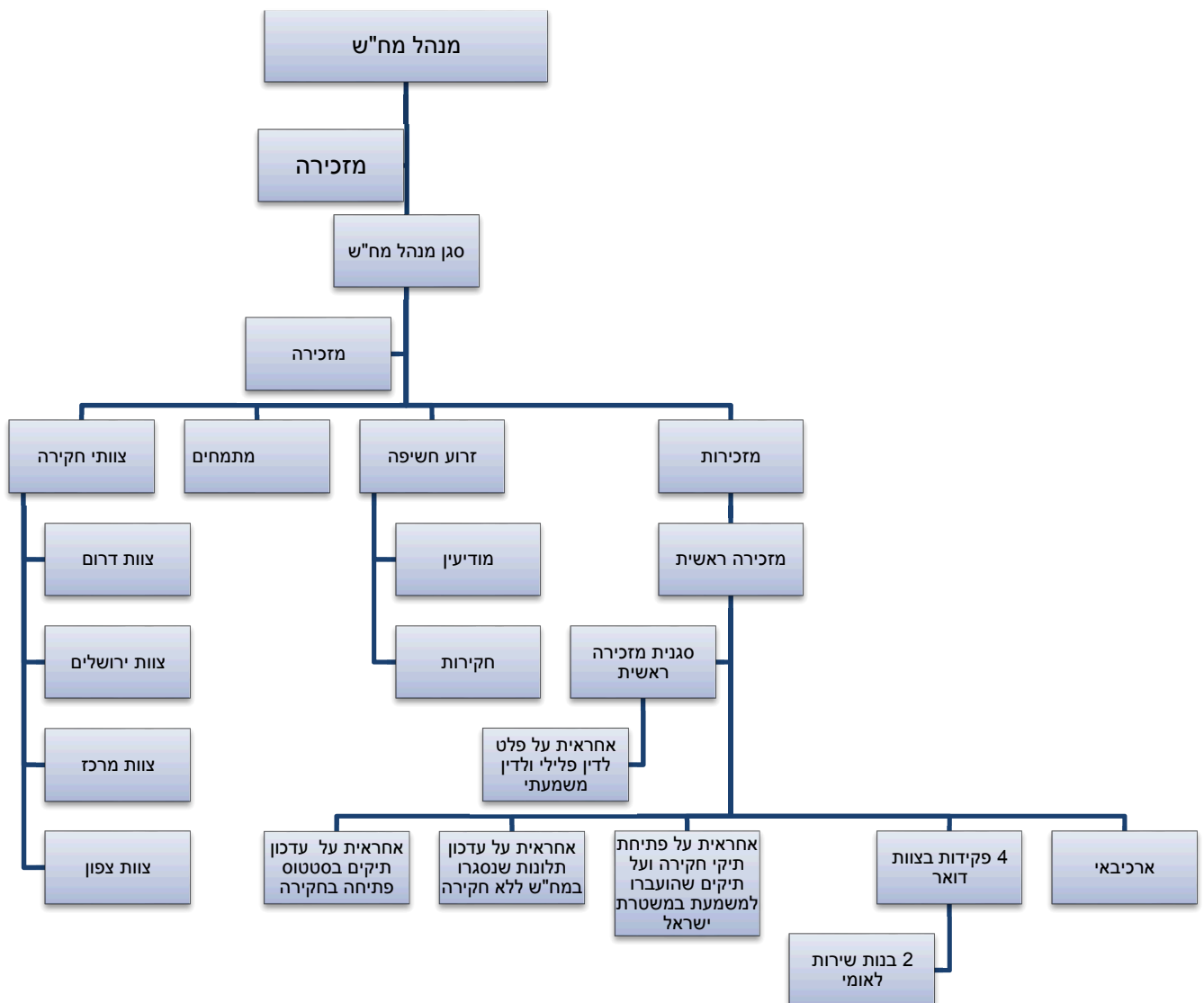
3.2 המבנה הארגוני וכ"א

מח"ש מונה כ- 100 עובדים. מתוכם כרבע הם שוטרים המושאלים למח"ש מהמשטרה והשאר הם עובדי משרד המשפטים. בתחום החקירות והמודיעין עוסקים במח"ש כ- 65 עובדים. בתחום המשפטי כ- 25 פרקליטים ומתמחים (כולל המנהל וסגנו), ועוד כ- 15 עובדים מנהליים.

נכון למועד הביקורת נמצא מנהל מח"ש הנוכחי (עו"ד אורי כרמל) מספר חודשים מועט בתפקידו (הגיע מהמחלקה הפלילית בפרקליטות המדינה). סגנו (עו"ד משה סעדה) נמצא גם הוא מספר חודשים מועט בתפקידו הנוכחי, אך הוא בעל ותק של מעל ל- 12 שנים ביחידה.

המטה של מח"ש ממוקם בבניין משרדים באזור התעשייה הר חוצבים בירושלים. צוותי החקירות של היחידה ממוקמים בכל רחבי הארץ (נצרת, חיפה, נתניה, ת"א, ראש"צ וב"ש – עם שלוחה לאילת).

להלן תיאור גרפי כללי של מבנה היחידה :



3.3 דוחות מבקר המדינה

בדוח מבקר המדינה 56א, משנת 2005, נכללה ביקורת בנושא "הטיפול המערכתי בתלונות על אלימות והתנהגות לא נאותה של שוטרים". הדוח בדק בעיקרו את האופן שבו מטפלים מח"ש והמשטרה בתלונות על אלימות שוטרים.

במסגרת הביקורת של מבקר המדינה, נבחנו פעילויות ונתונים של עבודת מח"ש, המתייחסים לשנים 2002 – 2003, ונבדק מדגם של 305 תיקים.

ממצאיו העיקריים של דוח הביקורת הנ"ל היו :

- כ- 65% מהתיקים שעניינם תלונות על שימוש בכוח שלא כדין, נגנזו מבלי שנחקרו. כש- 73% מתוכם תחת עילה של "חוסר עניין לציבור".

- מחצית מהתלונות בגין שימוש בכוח, הנופלות במישור הפלילי שבטיפול מח"ש אינן מטופלות כלל עקב סירוב המתלונן לשתף פעולה, והן אינן עוברות לטיפול משמעותי או אחר במשטרה. זאת למרות שמדובר בתלונות שחומרתן רבה יותר מעבירות המשמעת הרגילות שכן מטופלות ע"י המשטרה במישור משמעותי או פיקודי.
 - בתלונות שנחקרו ונסגרו במח"ש מחוסר ראיות מספיקות, נמצא שהמשטרה אינה בודקת האם יש מקום לנקוט באותם מקרים באמצעים פיקודיים כדי למצות את הטיפול.
 - נמצא שב- 48% מתיקי המדגם שנבדקו, מח"ש לא דיווחה למשטרה על החקירה, אלא בסיומה, כשהיא מציגה שיקולים הנוגעים להשפעת הדיווח על קידום השוטר הנחקר. לדעת מבקר המדינה שיקולים אלה יש להשאיר בידי המשטרה בלבד.
 - בבדיקת המדגם עלה שב- 22% מהמקרים קודמו שוטרים בדרגה במהלך תקופת החקירה כנגדם במח"ש, זאת בניגוד לפקודות המטה הארצי במשטרה בדבר עיכוב קידום של שוטרים שנחקרים.
 - סוגיית אזור מח"ש המלווה את פעילותה כ- 12 שנים (עד מועד הביקורת) לא יושבה ולא בוצעו הצעדים הדרושים לאזור מח"ש, כשבשנים האחרונות הנושא הוזנח לחלוטין. כמו כן, שליש מהחוקרים שהושאלו למח"ש מהמשטרה, לא נשאו דרגות קצונה, ומרביתם איישו משרות שהדרגות הנדרשות בהן גבוהות מדרגתם בפועל.
- בתאריך 13/12/2005 נערך בוועדה לענייני ביקורת המדינה בכנסת, דיון מעקב אחר הדוח הנ"ל, שבבסיסו ביקורת של חלק מחברי הוועדה על העדר מיצוי החקירה ע"י מח"ש בתלונות של אזרחים על אלימות שוטרים.
- בתאריך 15/11/2010 נערך בוועדה לענייני ביקורת המדינה בכנסת, דיון מעקב חוזר אחר הדו"ח הנ"ל. בסיכום הישיבה אמר יו"ר הוועדה, ח"כ יואל חסון כי: "... אני מאמין שחברי הכנסת שנמצאים כאן מסכימים אתי, שמשרד המשפטים חייב ב-2011 להכניס את מח"ש לתוכנית העבודה לקיום ביקורת פנימית, על כל המשמעויות של כך. זה משהו שחייב להיעשות, ואני מבקש, כשזה יקרה, לדווח לוועדה שזה נכנס לתוכנית העבודה, ובסוף הביקורת לדווח לנו על סיום הביקורת, ונחליט אם לקיים על הדוח הפנימי הזה ביקורת או לא".

4. נתונים

4.1 בהסתמך על נתונים שקיבלה הביקורת מתוך מערכת ה-BI, עולה שבתקופה שבין ינואר 2010 ועד 22/9/2011, התקבלו במח"ש סה"כ 7,838 תלונות. מבניהן ב- 6,711 (85.6% מסה"כ), הסתיים הטיפול עד מועד הביקורת (22/9/2011), ועוד 1,127 תיקים שנפתחו מינואר 2010 ועד למועד הביקורת (22/9/2011) נמצאים עדיין נמצאים בטיפול, בחלוקה הבאה:

טבלה 2 – התיקים שעדיין נותרו

פתוחים

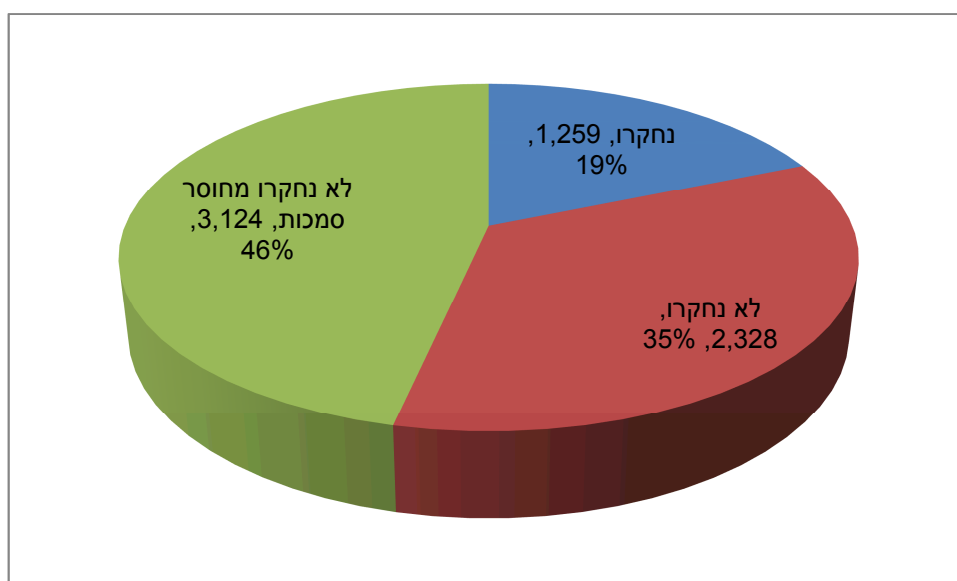
<u>סטאטוס הטיפול</u>	<u>מס' תיקים</u>	<u>% מסה"כ</u>
הקפאה	47	4%
לא ידוע	166	15%
בחקירה	914	81%
סה"כ	1,127	100%

טבלה 1 – תיקים שהטיפול בהם

הסתיים

<u>אופן הטיפול</u>	<u>מס' התיקים</u>	<u>% מסה"כ</u>
נחקרו	1,259	19%
לא נחקרו	2,328	35%
לא נחקרו מחוסר סמכות	3,124	46%
סה"כ	6,711	100%

גרף 1 – תיקים שהטיפול בהם הסתיים



4.2 מבין 7,838 התלונות שהתקבלו במח"ש בתקופה הנדונה, רק ב- 4,714 תלונות (כ- 60%) היה למח"ש סמכות לחקור. מתוכם, ב- 2,173 תלונות - נפתחו הליכי חקירה (שהם כ- 46%) וב- 2,541 תלונות אחרות - לא נפתחו הליכי חקירה ע"י מח"ש (שהם 54%), מהסיבות המפורטות להלן:

טבלה 3 - התפלגות תיקים שלא נחקרו

<u>סיבה</u>	<u>מס' תיקים</u>	<u>% מסה"כ</u>
חוסר עניין לציבור - לא ידוע (*)	1,823	72%
תלונה מינורית/גבולית	254	10%
בדיקה ראשונית	128	5%
אישור שפיטה	100	4%
חוסר שיתוף פעולה	74	3%
הקפאה	47	2%
תלונות בין שוטרים	24	1%
תלונה כבושה	21	1%
עברין לא נודע	8	0%
אחר	62	2%
סה"כ	2,541	100%

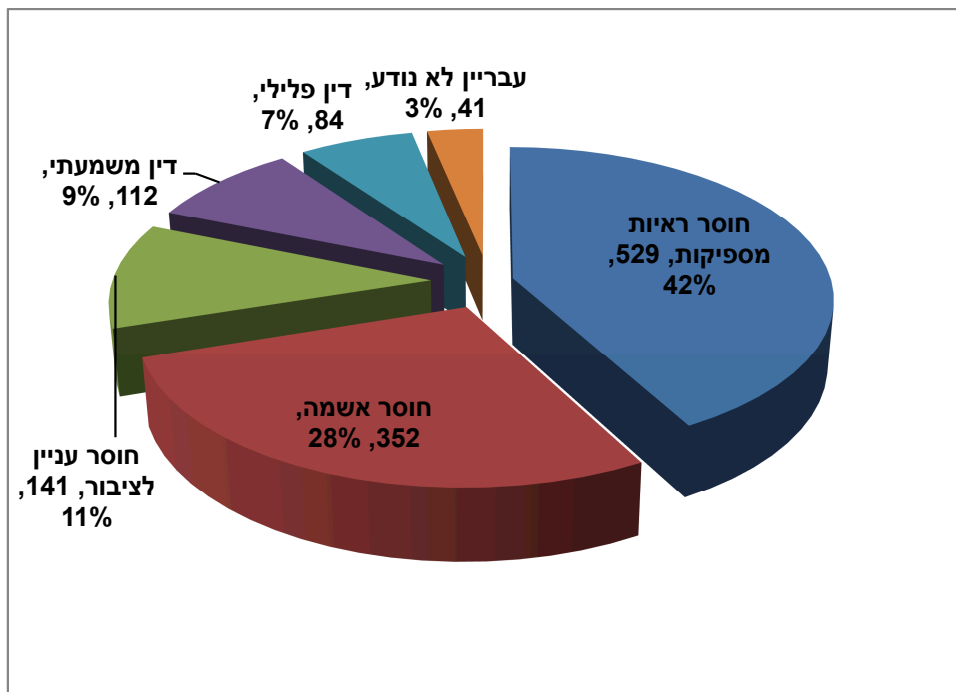
(*) הערה: רק בשנת 2011 החלו להגדיר באופן מפורט יותר במערכת הממוחשבת את מרכיבי העילה של "חוסר עניין לציבור". עדיין במרבית התיקים שנסגרו מ"חוסר עניין לציבור" לא רשומה העילה המפורטת ומופיע בדוח ה-BI "לא ידוע".

4.3 כאמור בטבלה 1 לעיל, בתקופה שנבדקה ע"י הביקורת, נחקרו 1,259 תיקים ע"י מח"ש. להלן התפלגות תוצאות הטיפול החקירתי בתיקים אלה:

טבלה 4 – התפלגות תוצאות טיפול בתיקים שנחקרו

<u>תוצאות חקירה</u>	<u>מס' תיקים</u>	<u>% מסה"כ</u>
חוסר ראיות מספיקות	529	42%
חוסר אשמה	352	28%
חוסר עניין לציבור	141	11%
דין משמעותי	112	9%
דין פלילי	84	7%
עבריון לא נודע	41	3%
סה"כ	1,259	100%

גרף 2 – התפלגות תוצאות טיפול בתיקים שנחקרו



4.4 בתגובה לדוח הטיוטה, בהתייחסות לנתונים בסעיף 4 לעיל, מסרה הנהלת מח"ש הערה כוללת שהיא מסתייגת מהסקת מסקנות הביקורת (בהמשך הדוח) בהסתמך על הנתונים הנ"ל, שלדעתם הם מדגם המייצג תקופה מוגבלת.

הנהלת מח"ש הציגה נתונים מתוך חוברת סיכום שנת 2011 שהיא ביצעה, והם מוצגים בתגובה שצורפה כנספח לדוח הביקורת.

תגובת הביקורת

ראשית, הנתונים המוצגים ע"י הביקורת נלקחו מתוך מערכת ה-BI של המשרד, ואמורים לשקף נתוני אמת. הביקורת היא הקובעת את ההיקף והתקופה הנבדקת לראות עיניה המקצועיות, ואין זה ראוי שהמבוקר יקבע מהי התקופה הרלוונטית לבדיקה.

שנית, לגבי שנת 2011, הביקורת לא מצאה שוני מהותי בין נתוני הביקורת המוצגים לעיל לבין הנתונים שהעלתה הנהלת מח"ש בתגובתה.

5. פירוט ממצאי הביקורת

5.1 נהלי עבודה של מח"ש

למח"ש הנחיות פנימיות מפורטות שאושרו ע"י ראש מח"ש וסגנו, המגדירות נושאים מרכזיים בפעילות המחלקה, מגדירות תהליכי ושיטות עבודה, סמכויות של המחלקה והעובדים בתוכה, ממשקים עם גופים חיצוניים (בעיקר משטרת ישראל) ועוד. הפרקים המרכזיים בקובץ ההנחיות הם:

- טיפול בתלונות ופתיחה בחקירה
- סמכויות
- החקירה
- סיום החקירה
- דיווח למשטרה על החלטות מח"ש
- רישום פלילי בתיקי מח"ש

הביקורת מצאה כי:

1. חסרים בקובץ ההנחיות של מח"ש נושאים של: תהליכי ניהול, בקרה ומעקב במחלקה (כולל דיווחי עמידה ביעדים); תהליכי ניתוב ורישום תלונות בשלוחות מח"ש; תהליכי עבודת מזכירות המחלקה; קריטריונים להפעלת סמכות ע"י ראשי צוותים לפתיחה בחקירה (בדומה לתחום אלמ"ב) ועוד.

תגובת הנהלת מח"ש:

(א) קובץ נהלי העבודה במח"ש עוסק בתהליכי עבודה מקצועיים ולא נוגע לתהליכי עבודה מנהליים פנים מחלקתיים; (ב) במערכת הממוחשבת כלולים תהליכים מובנים של משימות, יעדים ודיווחים; (ג) דרך עבודת המזכירות ויעדי עבודתה מפורטים בדוח הסיכום השנתי.

לדעת הביקורת

הביקורת נותרת בדעתה כי חסר קובץ הנחיות פנים ארגוניות המגדיר את תהליכי העבודה המנהליים הנדרשים במחלקה, הן לצורך הגדרת נורמות העבודה במחלקה והן כשמירה על הזיכרון הארגוני.

5.2 תהליך טיפול ראשוני בתלונות ומיון

כאמור לעיל, התלונות מתקבלות בתחנות המשטרה ברחבי הארץ, במזכירות המחלקה בירושלים או בשלוחותיה בחיפה, בת"א ובבאר שבע, או שנשלחות למזכירות המחלקה בפקס/בדואר/בדואר אלקטרוני.

בנוסף למסמכים המגיעים ישירות למזכירות מח"ש מידי יום, מתקבלים בכל יום 6 שקי דואר (שק מהמשטרה, שק מהמשרד הראשי, שק מהפרקליטות ו-3 שקים משלוחות מח"ש במרכז, בדרום ובחיפה). בשקי בדואר מתקבלים מסמכים שונים ובכללם תלונות, תיקים ומסמכים שונים המתייחסים לתלונות ולתיקים שבטיפול.

צוות הדואר במזכירות המונה 3 עובדות, ממיין את כל החומר המתקבל, תוך הפרדה בין דואר שוטף לתיקים שכבר מתנהלים, לתלונות ולחומר משטרי.

כל מסמך המתקבל במזכירות מח"ש מוחתם בחותמת "דואר נכנס", נסרק לתיק הווירטואלי במחשב ומתויק בתיק הפיזי. מסירת תיקי תלונות לשלוחות וקבלתם בחזרה נעשית באמצעות שוברי דואר שבהם מפורטים מספרי התיקים. השוברים מוחתמים ע"י המזכירות הראשית בחותמת "דואר נכנס" מיד עם קבלתם. המקור של השובר מוחזר בחזרה למחוז שממנו נשלח, וזה מהווה אישור לקבלת התיק.

בשלוחה בחיפה בנוסף לחותמת על גבי השובר, כל תיק המתקבל לבדיקה מוחתם מיד עם קבלתו בצידו הפנימי בחותמת "דואר נכנס", כדי שיוותר על גביו סימון למועד כניסתו לשלוחה.

מיון הדואר נעשה לפי החלוקה הר"מ:

- הפצה של התכתבות שוטפת לפרקליטים, לחוקרים, למתמחים ולהנהלה.
- בירורים ושאלות על תיקי מח"ש מועברים לסגנית המזכירה הראשית.
- תלונות רגילות וחומר משטרי – כל החומר נשאר במשרד הדואר עד לסיום הסריקה והרישום ואח"כ מועבר לטיפול הפרקליטים הצעירים והמתמחים.

בתום הרישום והסריקה, המזכירה מחלקת את התלונות באופן שרירותי ועל פי רשימה שמית לפרקליטים צעירים/מתמחים, כאשר כל אחד מהם מקבל לטיפול עד 4 תלונות ביום. הרישום של העברת התיקים מתנהל באופן ידני ע"י המזכירה.

הביקורת מצאה כי:

2. מנהלת ענף הדואר ציינה בפני הביקורת כי 4 הסורקים הקיימים בענף מיושנים, מנגנון משיכת הדפים באחד מהם לא תקין והסריקה אורכת זמן ממושך. כן ציינה כי ביקשה להחליף את הסורקים בסורקים חדשים, אך הבקשה לא נענתה.

תגובת הנהלת מח"ש:

"אנו מצטרפים לאמור בסעיף 5.2 לביקורת, לפיו ראוי שמח"ש תקבל לרשותה סוקרים חדשים. עם זאת, מדובר בנושא הנמצא בתחום אחריות מחלקת רכש במשרד המשפטים ופניות בנושא זה בוצעו על ידנו פעמים רבות".

מתוך מדגם הביקורת נבחנו מקורות מהם מגיעה התלונה למח"ש (לא ניתן לקבל חיתוך שכזה מהמערכת התפעולית לגבי כלל התלונות שטופלו במח"ש):

טבלה 5 – התפלגות אופן הגעת התלונות

מס"ד	אופן קבלת התלונה	כמות	אחוז מסה"כ
1	גביית הודעה	33	35%
2	עדות בתיק משטירתי	32	34%
3	באמצעות גורם מקשר ¹	11	12%
4	דואר	5	5%
5	חשיפה	3	3%
6	לא רשום	3	3%
7	בפקס	3	3%
8	בע"פ	2	2%
9	חקירה יזומה	1	1%
10	אנונימי	1	1%
11	סה"כ	94	100%

¹ "גורם מקשר" – הוא מי שפונה למח"ש בתלונה בשמו של הנפגע לכאורה, בין אם זה עו"ד, הורה, ארגון/עמותה וכו'

הביקורת מצאה כי:

3. כאמור בנתוני טבלה 1 לעיל כ- 40% מהתלונות המגיעות למח"ש הן אינן בתחום סמכותה. בנוסף, מעיון מדגמי בתיקים שנסגרו במח"ש בעילה של "חוסר עניין לציבור", מצאה הביקורת שגם שם נמצאות תלונות שהן אינן בסמכות מח"ש, אך בכ"ז נפתחו כתיקי תלונה (רק מחודש מרס 2011 החלו למיין את עילת "אין עניין ציבורי", לתת עילות שונות, ובכלל זה לעילת "לא בסמכות מח"ש").
4. הביקורת מצאה שמבוצע זמן רב של העובדים המנהליים ושל עו"ד, על בחינת מהות התלונה, מתן מענה למתלונן או העברתה לגורם הרלוונטי, לאותן אלפי תלונות שעל פניהן אינן בתחום סמכותה של מח"ש, ולא היו צריכות כלל להגיע למח"ש אלא להישלח לגורם המתאים (לרוב – למשטרה עצמה).

לדעת הביקורת:

יש מקום להגביר את המודעות של הציבור ושל המשטרה לגבי תחומי הסמכות של מח"ש.

תגובת הנהלת מח"ש:

לגבי ממצא 3 – במקרים המצוינים של "חוסר עניין לציבור" מדובר בתיקים שנפתחו בסמכות מח"ש, נסגרו מחוסר עניין לציבור ונותרו בהן היבטים נוספים, עודפים שבדיקתם אינה בסמכות המחלקה והועברו לגורמים אחרים.

הערת הביקורת – בממצא זה הביקורת מדברת על מקרים בהם נפתחו תיקים מראש שלא בסמכות מח"ש, כפי שעולה מהדוגמאות המצורפות בנספח ה' לדוח.

תגובת הנהלת מח"ש:

לגבי ממצא 4 - מח"ש הפכה בתודעה הציבורית לכתובת לכל טרזניה הנוגעת למשטרת ישראל. אחת המשימות המקצועיות של המחלקה היא מיון התלונות באופן מקצועי ואיננו רואים כיצד ניתן לחסוך מטלה זו.

בגזרת מודעות הציבור, קיים אתר של משרד המשפטים הנוגע גם למח"ש ובו מפורטות סמכויות המחלקה. כדי להגביר את מודעות הציבור, הוחלט במהלך שנת 2011, טרם עבודת הביקורת, להיכנס לתהליך של עדכון ושדרוג האתר והנושא מצוי בטיפול אגף מערכות מידע במשרד המשפטים.

בנוסף, כאשר מתלונן מגיע למשרדי מח"ש, הוא מתוחקר תחילה בע"פ באשר לאופי התלונה וזאת על מנת לנתב אותו במקרים המתאימים לגורם המוסמך ולחסוך בעבודה מיותרת.

חומר משטרי

חומר משטרי הינו חומר חקירה המצוי בידי המשטרה, ממנו עולה חשד או טענה של אזרח כי הופעל נגדו שימוש בכוח ע"י שוטרים, אך לא הוגשה על ידו תלונה רשמית למח"ש. על-פי סעיף 7 לפקודה 06.03.03 של המטה הארצי – "תלונות הדדיות של אזרח ושוטר באותו עניין", החומר המשטרי צריך לעבור מיידית למח"ש, גם אם לדעת המשטרה השימוש בכוח היה מוצדק בנסיבות העניין. בנוהל העבודה של מח"ש קיימות הנחיות כיצד לנהוג למול המשטרה במקרים בהם מועבר החומר המשטרי למח"ש לאחר 3 חודשים ומעלה. חומר משטרי נרשם במערכת התפעולית אך לא נסרק בשלבים הראשונים של קבלת הדואר (אלא רק לאחר החלטת פרקליט על פתיחת תיק תלונה).

החומר המשטרי המתקבל אך לא נסרק לתיק הווירטואלי, מתויק בקלסרים עד להגעת המלין למסור עדות במח"ש. המזכירות מאתרת את המלין לפי כתובתו או לפי מספרי הטלפון או באמצעי התקשורת אחר שמצוין בחומר ושולחת אליו מכתב זימון למתן עדות.

כאשר מכתבי הזימון חוזרים למח"ש בשל כתובת לא נכונה, נעשה תהליך של איתור כתובות, כאשר בחלק מהמקרים מועבר הטיפול לאיתור המתלוננים ליחידת המודיעין, כדי שיאתרו באמצעים שלהם את המתלונן. בתלונות של בני מיעוטים מסתמך האיתור על מספרי טלפון של המעורבים ועדים.

תיקים שמקורם בחומר משטרי וטרם נמסרה בהם עדות המתלונן מתויקים במשרדי מח"ש לתקופה של עד 30 ימים ולאחר מכן, אם עדיין לא נמסרה עדות המתלונן הם מועברים לתיוק וגניזה במסדרונות מח"ש לתקופה של שנתיים ואז הם מבוערים. מנתוני המערכת התפעולית עולה שבשנת 2010 נגנזו ללא טיפול מהעדר מתלונן כ- 1,000 תיקים, ובשנת 2011 עד 30/6/2011 נגנזו ללא טיפול 539 תיקים.

פתיחת תיקי תלונה

כל תלונה המתקבלת במח"ש נרשמת במערכת התפעולית והרישום לכשעצמו פותח את התיק הווירטואלי אליו נסרקים מסמכים מרכזיים בתיק. התלונה מקבלת ע"י התוכנה מספר תיק סידורי שמלווה אותה עד לסיום הטיפול.

לכל תלונה, למעט כזו שמקורה ב"תיק משטרת"י, נפתח במקביל גם תיק פיזי, שבו מתויקים כל המסמכים וההודעות. לצורך הבחנה בין סוגי התיקים הפיזיים נקבע כי לתיקים שמועברים לדין מוצמדת מדבקה אדומה ולתיקי אלימות במשפחה מוצמדת מדבקה צהובה. תיקים ללא מדבקות הם אלה שהומלצו לסגירה.

נתוני התלונה מוזנים לתיק הווירטואלי ונרשמים בו פרטי האירוע, פרטי התלונה, המלין, הנילון והעדים. המזכירה בודקת אם יש תלונות נוספות באותו עניין נשוא התלונה לפי מספר ת"ז של המלין, שמו, תאריך ומקום האירוע. אם יש חומר נוסף הוא מצורף לתיק. תהליך זה מתקיים גם בשלוחות מח"ש בצפון, בת"א ובדרום – בהן ישנם צוותי חקירה, בשעה שהתיקים נפתחים אצלם לחקירה מיידית.

הביקורת מצאה כי:

5. במדגם הביקורת שנבדק נמצאו מקרים שונים של ליקויים ברישום ותיעוד נתונים בתיק הפיסי ובתיק הווירטואלי, כמפורט בנספח ב' לדוח.
6. סעיף 1.3 בנוהל מחייב את "הפרקליט להנחות את המזכירות להזין את שמו של החשוד/ים וכן את סעיף העבירה בה הוא נחשד". למרות הנחיה זו, ולמרות שבאפיון המערכת נקבע שדה נפרד לרישום "סוג העבירה", בכל 94 תיקי המדגם שבדקה הביקורת, לא מצוין סוג העבירה המיוחסת לחשוד, בדף תקציר תיק המופק במערכת התפעולית.
7. לא נמצאה חותמת "דואר נכנס" על שום מסמך המתקבל בצוותי מח"ש.

תגובת הנהלת מח"ש:

לגבי ממצא 5 – "הביקורת איתרה תקלות טכניות במס' תיקים בכל הנוגע להזנות במערכת התפעולית. בעקבות עבודת הביקורת וכבר במהלכה, כונסה ישיבה מיוחדת של כל ראשי צוותי החקירות במח"ש, וזאת ע"מ לרענן ולחדד את תהליכי העבודה במערכת התפעולית. עם זאת יובהר, כי אין בכשלים הטכניים שאותרו ע"י הביקורת, כדי לפגוע בעבודה המהותית שבוצעה ומבוצעת בתיקים אלו".

לגבי ממצא 6 – פרטי סוג העבירה מתועדים בעמודת "פרטי האירוע", נוהל מח"ש אינו מחייב רישומם בעמודה של "תקציר התיק".

הערת הביקורת – נהלי מח"ש להבנת הביקורת מחייבים רישום כאמור לעיל. ישנו הגיון ברישום סעיפי העבירה בשדה נפרד, כדי לאפשר חיתוך של נתוני תיק מח"ש לפי סוגי העבירות.

לגבי ממצא 7 - הוחלט בעקבות הביקורת לאפשר העברת חותמות של "דואר נכנס" גם לראשי הצוותים. הדבר בוצע על ידנו בכל צוותי מח"ש עוד במהלך עבודת הביקורת, עוד בטרם הגשת טיוטת הדו"ח.

הזנת שם השוטר החשוד

על פי סעיף 1.3 בנוהל מח"ש, כאשר מתקבלת החלטה לפתוח בחקירה ומהתלונה עולה בבירור שמו של החשוד - באחריות הפרקליט להנחות את המזכירות להזין את פרטי השוטר במערכת התפעולית. רק במקרים חריגים ביותר ועל פי אישור ראש הצוות או במקרים רגישים וגבוליים על פי אישור הנהלת מח"ש או פרקליט בכיר לא יוזנו פרטים של שוטרים חשודים.

כאשר ניתנת החלטת גניזה בתלונה שמופנית כלפי חשוד/ים ספציפי, יש להפעיל שיקול דעת האם להזין את שמו של החשוד במערכת מח"ש, או שמא בנסיבות המקרה אין הצדקה לעשות כן. במקרים של חומר משטרתי שאינו מתגבש לכדי תלונה, פרטי השוטר החשוד/הנילון אינם נרשמים במערכת מח"ש.

הביקורת מצאה כי:

8. לביקורת נמסר ע"י ס. מנהל מח"ש כי עפ"י החלטת פרקליט המדינה², בתיקים שנסגרו מעילה של חוסר אשמה, או אין עבירה או זיכוי לא ניתן לבצע חיפוש בנתוני מערכת הממוחשבת של מח"ש על-פי פרטי הנילון, זאת כדי שלא יוחתם שמו של השוטר. כתוצאה מכך, קיומן של תלונות נוספות כנגד נילון, מתגלות רק באקראי, גם במקרים בהם בתיק אחר ישנה המלצה להעמיד את השוטר לדין (ראה למשל בתיק מח"ש 6235/2010 שנסגר מחוסר עניין לציבור, כי המתלוננת סירבה להתלונן באופן רשמי. עולה מהמלצת המתמחה כי באקראי התגלה שיש תיק נוסף נגד החשוד (תיק 2629/2011), שבו יש המלצה להעמידו לדין).

² הביקורת לא איתרה את ההחלטה, אולם ראש מח"ש העביר לביקורת מסמך בו דיווח בעת דיון אצל המשנה לפרקליט המדינה (תפקידים מיוחדים) ביום 1/12/08, על יישום ההחלטה.

9. ממדגם התיקים שנבדקו עולה שבמקרים רבים לא מוזנים פרטי החשוד במערכת הממוחשבת של מח"ש, מבלי שנמצאים בתיקים אישורים של בעלי הסמכות בהתאם לנוהל מח"ש 1.3. כך למשל: בתיק 6080/10 (שבו נפתחה חקירה רגישה שבסיומה "אין עבירה", אך לא מצוי בתיק האישור הנדרש בנוהל לגבי אי הזנת פרטי חשוד), בתיק 423/2011, 6120/2010, 6471/2010, 7404/2010, 1469/2011, 1561/2011, 1733/2011, 1879/2011, 2351/2011, 2767/2011).

לדעת הביקורת:

קיימת חשיבות שמידע קודם על תלונות שהוגשו כנגד שוטר (גם אם לא נחקרו וגם אם נסגרו מעילה של "אין עבירה" או "חוסר אשמה"), ירוכזו בידי מח"ש, וניתן יהיה לאחזר מידע זה, שיש בו כדי להכריע האם לפתוח חקירה בתלונה נוכחית על שוטר (בעיקר בתיקי אלימות גבוליים).

לאור זאת יש מקום לבחון מחדש את הנחייתו של פרקליט המדינה בסוגיית שמירת מידע על תלונות לגבי שוטרים שלא הועמדו לדין.

תגובת הנהלת מח"ש:

לגבי ממצא 8 – תכלית ההנחיה היא למנוע "מרשם פלילי" ממי שלא דבק בו רבב, במקרים שהתיקים נגנזו מ"אין עבירה" או מ"חוסר אשמה". לגבי מי שלא נוקו כליל בחקירה, ניתן לאחזר מידע מהמערכת.

הערת הביקורת – הביקורת לא רואה ברישומי מחלקת חקירות "מרשם פלילי", אלא מערכת תפעולית מקומית של המחלקה. עדיין יתכנו מקרים של שוטר פלוני אשר מח"ש במספר מקרים לא הצליחה לבסס ראיות כנגדו, מסיבות שונות, מבלי ש"ההיסטוריה הגבולית" שלו מופיעה בפני חוקרי מח"ש. לדעת הביקורת, חוסר יכולת למצות חקירה מול שוטר, אינה צריכה למחוק אוטומטית את עובדת קיום התלונה שבגינה נפתחה חקירה כנגדו.

לגבי ממצא 9 – סעיף 1.3 לנוהל מח"ש מחייב להזין חשוד רק כאשר מדובר בוודאות ב"חשוד".

ברוב המוחלט של הדוגמאות שניתנו בסעיף זה, לא הייתה ודאות בנוגע לזהות החשוד ולכן ההחלטה הייתה נכונה ומוצדקת.

הערת הביקורת - סעיף 1.3 בנוהל מח"ש קובע "אם לא הוזן שמו של החשוד בהחלטת הפתיחה, יש להזינו במהלך החקירה כאשר נודעת זהותו. אי הזנת חשוד שפרטיו ידועים ייעשה רק במקרים חריגים ביותר ועל פי אישור ראש הצוות הרלוונטי, ו/או במקרים רגישים וגבוליים על פי אישור הנהלת המחלקה או פרקליט המחלקה בדרגת ממונה ומעלה". ב- 11 התיקים שנרשמו כדוגמה בסעיף זה, לא נמצאה תיעוד לאישורים כנדרש בנוהל, ובחלקם נראה שהייתה קיימת ודאות לגבי זהות החשוד.

פתיחה בחקירה בעקבות מידע מודיעיני

5.3

בתוך מח"ש קיימת יחידת מודיעין המורכבת כולה מאנשי משטרה מושאלים למח"ש. ביחידה קציני איסוף המחולקים גיאוגרפית ואמונים על איסוף מידע מהשטח, ממקורות שונים ומקשרים בתוך יחידות המשטרה.

היחידה מפעילה מערך של הערכה ושל שימוש באמצעים טכנולוגיים (כולל מעקבים, האזנות, שימוש במידע ועוד), לצורך איסוף ואימות מידע מודיעיני ולעזרת צוותי החקירות.

היחידה עובדת על-פי תוכנית עבודה שבועית המתבססת על תוכניות העבודה של הרכזים המגישים מדי שבוע את תוכנית לאישור מפקד היחידה, שהוא קצין משטרה בדרגת סגן ניצב.

קיים ביחידה תהליך מסודר של העברה של תיק מודיעיני שהבשיל ("פוצח") לחקירה גלויה ע"י צוות החוקרים מזרוע החשיפה או ע"י אחד מצוותי החקירה האזוריים של מח"ש.

היחידה המודיעינית עוסקת בד"כ בתיקים מורכבים ואיכותיים, שרמת העבירות בהם חמורה במיוחד (מעורבות של שוטרים בסחר בנשק וסמים, מעורבות בגניבות, עבירות של אלימות חמורה ועוד).

ההחלטה על פתיחת חקירה או גניזה

5.4

לאחר הזנת כל נתוני התלונה במערכת התפעולית ע"י המזכירות, תיק התלונה או החומר המשטרתי מועברים לפרקליט צעיר/מתמחה, אשר בודק אם יש בתלונה תשתית מספקת, המגלה חשד לביצוע עבירה פלילית, וממליץ אם לגנוז את התיק או לפתוח בחקירה.

הוא מעביר את המלצתו לפרקליט בכיר לשם קבלת החלטה. הפרקליט הבכיר יכול לקבל את ההמלצה ולעגנה כהחלטה, או שיכול לקבל החלטה שונה. מרגע שקיבל החלטה הוא מנחה את המזכירות כיצד לעדכן את טבלת ההמלצות וההחלטות לגבי התיק הנדון, במערכת הממוחשבת (למעשה בתיק הווירטואלי), וכיצד להמשיך את הטיפול בתיק על פי ההחלטה שקיבל.

עדכון טבלת המשימות בתיק הווירטואלי, שמציינת מה המשימה הבאה שיש לבצע בתיק, נעשה באחריות הפרקליטים (הצעירים והבכירים), המתמחים, ראשי הצוותים והחוקרים והמזכירות כל אחד לפי שלב טיפולו בתלונה.

אם הפרקליט הבכיר סבור שיש לפתוח בחקירה, הוא יעגן בכתב את החלטתו ויעביר את תיק התלונה לטיפולו של ראש צוות החקירה המתאים. ראש צוות החקירה ינתב את הטיפול בתיק לחוקרים בצוות, ועם סיום פעולות החקירה החוקר ימליץ את המלצותיו לראש הצוות.

ראש הצוות יבחן את המלצות החוקר ויכול לאשרן או לשנותן ויעביר את התיק עם המלצותיו למנהל מח"ש או לסגנו להחלטה סופית. המלצת ראש הצוות יכולה להיות העמדה לדין פלילי או משמעתי (בעבירות של שימוש בכוח שלא כדין) או סגירת התיק בשל אחת העילות הקבועות בחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב - 1982 (להלן – חוק סדר הדין הפלילי), דהיינו חוסר אשמה, חוסר ראיות מספיקות או חוסר עניין לציבור.

ההחלטה הסופית של מנהל מח"ש או סגנו מתקבלת לאחר שהמלצות החוקרים והפרקליטים הבכירים נבחנו ע"י הפרקליט הבכיר שטיפל בתיק. כדי לא ליצור עומס עבודה אצל הפרקליטים הוחלט במח"ש כי תלונות מועברות לפרקליטים למיון והמלצה ראשונית מיד עם הגעתן. לעומתן התיקים מועברים לפרקליטים להמשך טיפול פעם בחודש בתחילת כל חודש.

בבדיקה המדגמית שערכה הביקורת נמצא אך ורק מקרה אחד שבו עפ"י הרישומים, פרקליט צעיר ללא סמכות לכך, נתן החלטה על סגירת תיק ללא חקירה, למרות סמכותו להמליץ בלבד (ראה תיק 2299/2011).

בתגובה לדוח הטיוטה ציינה הנהלת מח"ש כי "מעיון בהחלטה שהוזנה בתיק נכתבו בהערות הפרקליט המילים "באישור יעל" שהיא פרקליטה בכירה ומוסמכת".

הביקורת בדעה שבמקרה זה שמה של הפרקליטה הבכירה, יעל פרידמן, שאישרה את ההחלטה, היה צריך להירשם בצורה ברורה יותר גם בגוף התיק וגם בתקציר במערכת התפעולית.

ככלל הביקורת סוברת שיש לרשום באופן ברור ומסודר, ולא כדרך אגב, את הפרטים המלאים של בעל הסמכות שקיבל אתה החלטה בכל תיק.

5.5 משכי זמן הטיפול בחקירות במח"ש והבקרה על הטיפול

קביעת היעד לזמן טיפול בתיק חקירה ופיקוח הנהלת מח"ש על עמידה ביעדים
הנהלת מח"ש קבעה לעצמה יעדים כלליים להנהלת מח"ש ולצוותי החקירה. היעדים הם:

- החקירה בתיקי אלמ"ב תסתיים תוך 20 יום
- סיום חקירה רגילה בתוך 3 חודשים
- בתיקים בהם נדרשת השלמת חקירה היא תבוצע תוך 30 יום
- מספר התיקים המצויים בחקירה בצוות לא יעלה על 100 תיקים בממוצע לחודש.

לצורך ביצוע הבקרה בכל תחילת חודש, ראשי הצוותים מעבירים לראש מח"ש דוח אקסל ובו דיווח על פעילות המחוז בחודש שחלף, וכך נמדדת עמידת הצוות ביעדים. גם לפרקליטים מופקים דוחות מעקב מתוך ה-BI, אותם הם בודקים ומחזירים לממונה, ובאמצעותם נעשה המעקב אחר עמידה ביעדים.

סיכום עמידת כל צוות ביעדים הנ"ל ברמה השנתית מופיע בדוח סיכום עבודת מח"ש המופק ע"י הנהלת מח"ש מידי שנה.

הביקורת מצאה כי:

10. בהיעדר הגדרה בנוהל של אופן ביצוע דיווח חודשי של המחוזות, נמצא כי כל מחוז מדווח באופן שונה על עמידתו ביעדי משך הטיפול בתיקי חקירה. בין היתר הביקורת מצאה כי:
 - א. הפרדה בדיווח בין תיקים שהסתיימו בהם הטיפול לבין תיקים שנותרו בטיפול המחוז – נעשית רק בדיווחי מחוז צפון.

- ב. דיווח על תיקים שסוכמו בחודש שעבר ותיקי השלמה שהתקבלו החודש – נעשה רק ע"י מחוז מרכז.
- ג. מחוז מרכז אינו שולח פירוט של כל התיקים המטופלים, להבדיל משאר המחוזות.
- ד. רק חלק מהמחוזות מדווחים באופן מפורט על כמות תיקי אלמ"ב והשלמת חקירה בחתך של חוקר מטפל, תוך פירוט של התיקים

תגובת הנהלת מח"ש:

הדיווח שנדרש ע"י הנהלת מח"ש מבוצע ע"י "ראשי הצוותים כולם באופן אחיד. מעבר לכך, כל ראש צוות על פי שיקול דעתו מעביר לעיון ההנהלה נתונים נוספים שברצונו להציג לפניו..."

הערת הביקורת – נושא בקרה ודיווח על פעילות המחוזות, החלה מהנחיה שניתנה בע"פ והפכה לנוהג, שאינו מעוגן בשום מסמך פורמאלי. ראוי שנושא חשוב זה יוגדר בנוהל מסודר, ויתבסס על כלי מדידה זהים לכול המחוזות, ואם נמצא לנכון ע"י חלק מראשי הצוותים לדווח על נושא מסוים, יש מקום להרחיב זאת לכלל הצוותים.

בדיקה מדגמית של משכי זמן הטיפול בתיקים

הביקורת בדקה, בהסתמך על דוחות שהוזמנו עבור הביקורת מה-BI, את משכי זמן הטיפול הממוצעים בתיקים מסוגים שונים אשר התנהלו במח"ש, ונפתחו מינואר 2010 ועד ספטמבר 2011:

טבלה 6 – תיקים בהם נפתחה חקירה מינואר 2010

ועד ספטמבר 2011 והיא עדיין מתנהלת

מס"ד	משך זמן הטיפול בתיק	כמות	אחוז מסה"כ
1.	מעל 180 ימים	116	14%
2.	בין 91 יום ועד 180	252	32%
3.	בין 30 יום ועד 90 יום	273	34%
4.	מתחת ל- 30 יום	164	20%
5.	סה"כ מקרים	805	

הביקורת מצאה כי:

11. ב- 45% מתיקי החקירה הפתוחים במועד הביקורת, (שזמן פתיחתם לאחר ינואר 2010), זמן הטיפול בתיק חורג מיעדי הזמנים שנקבעו ע"י הנהלת מח"ש (סיום חקירה בתוך 3 חודשים).

טבלה 7 – נסגרו בשנת 2011 – המלצה להעמדה לדין פלילי

מס"ד	משך זמן הטיפול בתיק	כמות	אחוז מסה"כ
1.	מעל 365 ימים	12	19%
2.	בין 180 יום ועד 365	23	36%
3.	בין 60 יום ועד 180 יום	18	28%
4.	מתחת ל- 60 יום	11	17%
5.	סה"כ מקרים	64	100%
6.	ממוצע לכול התיקים	212 ימים.	

טבלה 8 – נסגרו בשנת 2011 – המלצה להעמדה לדין משמעתי

מס"ד	משך זמן הטיפול בתיק	כמות	אחוז מסה"כ
1.	מעל 365 ימים	5	7%
2.	בין 180 יום ועד 365	29	41%
3.	בין 60 יום ועד 180 יום	33	47%
4.	מתחת ל- 60 יום	3	4%
5.	סה"כ מקרים	70	7%
6.	ממוצע לכול התיקים	190 ימים.	

טבלה 9 – נסגרו בשנת 2011 מחוסר ראיות מספיקות

מס"ד	משך זמן הטיפול בתיק	כמות	אחוז מסה"כ
1.	מעל 365 ימים	17	5%
2.	בין 180 יום ועד 365	142	45%
3.	בין 60 יום ועד 180 יום	143	46%
4.	מתחת ל- 60 יום	12	4%
5.	סה"כ מקרים	314	100%
6.	ממוצע לכול התיקים	197 ימים.	

טבלה 10 – נסגרו בשנת 2011 מחוסר אשמה

מס"ד	משך זמן הטיפול בתיק	כמות	אחוז מסה"כ
1.	מעל 365 ימים	4	2%
2.	בין 180 יום ועד 365	92	46%
3.	בין 60 יום ועד 180 יום	92	46%
4.	מתחת ל- 60 יום	11	6%
5.	סה"כ מקרים	199	100%
6.	ממוצע לכול התיקים	179 ימים.	

טבלה 11 – נסגרו בשנת 2011 מחוסר עניין לציבור

מס"ד	משך זמן הטיפול בתיק	כמות	אחוז מסה"כ
1.	מעל 365 ימים	7	7%
2.	בין 180 יום ועד 365	33	35%
3.	בין 60 יום ועד 180 יום	40	43%
4.	מתחת ל- 60 יום	14	15%
5.	סה"כ מקרים	94	100%
6.	ממוצע לכול התיקים	166 ימים.	

טבלה 12 – נסגרו בשנת 2011 – עבריון לא נודע

מס"ד	משך זמן הטיפול בתיק	כמות	אחוז מסה"כ
1.	מעל 365 ימים	2	8%
2.	בין 180 יום ועד 365	13	54%
3.	בין 60 יום ועד 180 יום	9	38%
4.	מתחת ל- 60 יום	0	0%
5.	סה"כ מקרים	24	100%
6.	ממוצע לכול התיקים	216 ימים.	

עולה מנתוני טבלאות 7 – 12 כי בממוצע מח"ש מטפלת בתיקי חקירות משך תקופה של כחצי שנה עד שמתקבלת החלטה בתיק בתום החקירה.

הביקורת מצאה כי:

12. על-פי נתוני המדגם של תיקים שנסגרו בשנת 2011 (טבלאות 7 – 12 לעיל), עולה כי רק בכמחצית מהמקרים עומדת מח"ש ביעדי משך זמן החקירה שנקבעו על ידה (יעד של 3 חודשים לחקירה).
13. עוד עולה מנתוני המדגם כי בממוצע זמן הטיפול של מח"ש בתיקים עד קבלת החלטה בהם, עומד על כחצי שנה, גם בתיקים אשר נסגרים בעילה של "עבריון לא נודע" (216 ימים) ו-"חוסר עניין לציבור" (166 ימים), בהם מהלך החקירה קצר מתיקים של העמדה לדין.

תגובת הנהלת מח"ש:

לממצאים 11 עד 13 – הנהלת מח"ש מציינת ש"הנהלה המבקשת לטייב תהליכי עבודה, מגדירה יעדים שאפתניים". הנהלת מח"ש רואה בנתון של 55% עמידה ביעד של השלמת חקירה בתוך שלושה חודשים, הצלחה רבה של מח"ש, לדעתה גם ביחס ליחידות חקירה אחרות במדינה. במקרים רבים לא ניתן לבצע חקירה אפקטיבית בפרק זמן של 3 חודשים.

הערת הביקורת – הביקורת מציינת שהיעד של 3 חודשים נקבע ע"י הנהלת מח"ש עצמה. על-פי הסבריה של הנהלת מח"ש בכמחצית מהמקרים יעד זה אינו בר השגה מראש עקב מורכבות החקירה. הביקורת בדעה שאין משמעות בקביעת יעד שאין סיכוי להשיגו, ויש מקום לבחון מחדש את הגדרת היעדים למועדי סיום חקירות במח"ש (אולי לקבוע יעדים כמותיים מדורגים, או ליצור הבדלה ביעדים בין חקירות רגילות למורכבות יותר).

5.6 **העברת דיווחים למשטרה וקבלת מידע על סיום הטיפול בתלונות**

פרק מס' 5 בנהלי העבודה של מח"ש מגדיר את המקרים והאופן שבו מדווחת מח"ש למשטרה על תיקים שהיא פותחת ועל תיקים שהסתיימה בהם החקירה (ראה פירוט הנוהל בנספח ג' לדוח).

בדוח מבקר המדינה 56א, משנת 2005, נבדק בנושא "הטיפול המערכתי בתלונות על אלימות והתנהגות לא נאותה של שוטרים". בדוח נבחן האופן שבו מטפלים מח"ש והמשטרה בתלונות על אלימות שוטרים.

בדוח עלו, בין היתר, הממצאים הבאים:

- מחצית מהתלונות בגין שימוש בכוח, הנופלות במישור הפלילי שבטיפול מח"ש אינן מטופלות כלל עקב סירוב המתלונן לשתף פעולה, והן אינן עוברות לטיפול משמעתי או אחר במשטרה. זאת למרות שמדובר בתלונות שחומרתן רבה יותר מעבירות המשמעת הרגילות שכן מטופלות ע"י המשטרה במישור משמעתי או פיקודי.
- בתלונות שנחקרו ונסגרו במח"ש מחוסר ראיות מספיקות, נמצא שהמשטרה אינה בודקת האם יש מקום לנקוט באותם מקרים באמצעים פיקודיים כדי למצות את הטיפול.
- נמצא שב- 48% מתיקי המדגם שנבדקו, מח"ש לא דיווחה למשטרה על החקירה, אלא בסיומה, כשהיא מציגה שיקולים הנוגעים להשפעת הדיווח על קידום השוטר הנחקר. לדעת מבקר המדינה שיקולים אלה יש להשאיר בידי המשטרה בלבד. בבדיקת המדגם עלה שב- 22% מהמקרים קודמו שוטרים בדרגה במהלך תקופת החקירה כנגדם במח"ש, זאת בניגוד לפקודות המטה הארצי במשטרה בדבר עיכוב קידומם של שוטרים שנחקרים.

הביקורת בחנה באיזו מידה תוקנו הליקויים שהועלו במסגרת דוח מבקר המדינה שנת 2005, כמפורט להלן:

- קיים ממשק ממוחשב בין מח"ש לאגף כ"א במשטרה, אשר באמצעותו מדווח באופן שוטף על פתיחה בחקירה כנגד שוטר.

• **נושא העמדה לדין משמעותי (במקרים של שימוש בכוח) –**

○ במקרים בהם הסתיימה החקירה בהמלצה להעמיד את השוטר לדין משמעותי, מועבר התיק וסיכום החקירה, ביחד עם החלטת ראש מח"ש, להמשך טיפולה של מחלקת משמעת במטה הארצי של המשטרה. בידי מח"ש נותר העתק של התיק המקורי (שמכונה "תיק צהוב").

○ לאחר סיום הטיפול המשפטי במשטרה מוחזר למח"ש תיק החקירה המקורי עם פירוט תוצאות הטיפול. תאריך החזרת התיק ותוצאות הדין המשמעותי מוזננות לתיק הוירטואלי במערכת הממוחשבת של מח"ש.

○ הביקורת בחנה באמצעות מדגם של 26 תיקים (מתוך 145 שהם 18%) שהועברו למשטרה להעמדה לדין משמעותי בין השנים 2010 - 2011, האם הם טופלו, והאם יש לגבי כך משוב ורישום אצל מח"ש, **כמפורט בנספח ד' לדוח.**

הביקורת מצאה כי:

14. מח"ש אינה יוזמת מעקב אחר תוצאות הטיפול בתיקי העמדה לדין משמעותי, ואינה מנהלת רשימת מעקב אחר תיקים אלו. במועד סיום הביקורת (פברואר 2012), מתוך 26 תיקים עם המלצות להעמדה לדין משמעותי, שנבדקו במדגם (מתוך סה"כ 145 תיקים שהועברו בשנים 2010 – 2011): (א) לגבי 20 מקרים - קיים דיווח במערכת על תוצאות ההעמדה לדין; (ב) לגבי 5 תיקים אין עדיין דיווח (מתוכם: בתיק אחד עברו מעל ל- 18 חודשים מיום העברתו למשטרה, בארבעת התיקים האחרים עברו מעל ל- 6 חודשים); (ג) תיק אחד חזר להשלמת פרטים.

תגובת הנהלת מח"ש:

לדעת הנהלת מח"ש ממצא הנ"ל אינו מתיישב עם הנתונים המציגים שבמרבית המקרים מדווח למח"ש תוצאות הטיפול המשטרתי. יודגש שכל תיק שמועבר בהחלטה או המלצה לדין משמעתי מוחזר למח"ש יחד עם הדיווח אודות התוצאות.

הערת הביקורת – טענת הביקורת היא סביב היעדר היוזמה והמעקב הצמוד של מח"ש אחר קבלת תשובה לתוצאות הטיפול המשטרתי. מח"ש אינה יוזמת בקרה ודורשת באופן שוטף דיווחים מהמשטרה, אלא ממתינה לקבלת התיקים מהמשטרה, בהסתמכות על הנוהל לפיו המשטרה מחזירה תיקים.

- **בדיקה של נושא המלצה לטיפול משמעתי פיקודי** - הביקורת ביקשה לבחון, באמצעות מדגם תיקים, האם טופלו אותם המלצות/הערות המחלקה, בטיפול משמעתי פיקודי ע"י המשטרה, ובלי קשר לכך, האם ישנו במח"ש משוב חוזר לגבי טיפול זה.
- מנהל מח"ש וסגנו, מסרו לביקורת שאין בידי מח"ש נתונים אלו, ושאלו למח"ש סמכות ועניין לבדוק מה מבצעת המשטרה בתחום המשמעת, בנושאים בהם אין החלטה להעמדה לדין משמעתי.
- עמדתם, שגם אם מח"ש מעבירה למשטרה מידע על חריגות משמעת והמלצות לטיפול פיקודי, אין לה עניין וסמכות לבדוק או לבקש לבדוק מה הוחלט במשטרה לעשות עם מידע/המלצות אלו, בהם המשטרה סוברנית להחליט לפי מדיניותה ונהליה.
- **בדיקה של נושא קידום של שוטרים במהלך תקופת החקירה כנגדם במח"ש** – הביקורת בקשה לבדוק באמצעות נתוני מדגם, האם היו מקרים בהם קודמו שוטרים במהלך חקירתם. מנהל מח"ש וסגנו, מסרו לביקורת שאין בידי מח"ש נתונים אלו, ושאלו למח"ש סמכות ועניין לבדוק מה מבצעת המשטרה בתחום זה. בנוסף, הועלה הנימוק שהתערבות מח"ש בנושא קידום שוטר הנמצא בחקירה, יש בו מוטיב של חריצת דין ע"י גוף חוקר, וראוי שיוחלט על זה ע"י פיקוד משטרת ישראל (למעט מקרי קיצון בהם יש סיכון שהקידום יפגע בחקירה גופה – אז מתואם מח"ש עם אגף כ"א במשטרה).

הביקורת מצאה כי:

15. ככלל מח"ש אינה יוזמת מעקב אחר הטיפול המשטירי ותוצאותיו, בענייני קידום שוטרים במהלך החקירה, ובעניין המלצות לברור משמעותי פיקודי.

תגובת הנהלת מח"ש:

הנהלת מח"ש אינה רואה עצמה מוסמכת לשמש גוף ביקורת על המשטרה בכל הנוגע לנושאים של קידום שוטרים ונושאים משמעותיים ופיקודיים, משימה החורגת מתחומי מומחיותה וסמכותה של מח"ש. המעקב והבקרה על תיקים אלו הינה באחריות משטרת ישראל בכלל ומחלקת משמעת בפרט.

הערת הביקורת – הביקורת סוברת שבכל מקרה שבו טיפלה מח"ש בתלונה של אדם כנגד שוטר, עליה להיות מודעת לתוצאות הטיפול באותה תלונה, הגם שהיא נמצאה ככזאת שאינה דורשת טיפול משפטי. לדעת הביקורת חובה זו נובעת מאחריותה של מח"ש למול מגיש התלונה אליה, שזכאי שהטיפול בתלונתו ימוצה.

5.7 ערר על החלטות מח"ש

על פי סעיף 62(ב) לחוק סדר הדין הפלילי (נוסח משולב), התשמ"ב – 1982, רשאי החשוד לפנות לתובע שסגר את התיק בבקשה מנומקת לשנות את עילת הסגירה. על פי סעיף 64 לחוק, רשאי מתלונן לערער על החלטה שניתנה ע"י גוף או תובע מוסמך – לפני פרקליט מחוז או פרקליט שמונה למנהל תחום עררים. הערעור יהיה במקרים של החלטה שלא לחקור או שלא להעמיד לדין, משום שאין בחקירה או במשפט עניין ציבורי, ולא נמצאו ראיות מספיקות או שנקבע שאין אשמה.

הנוהל במשרד המשפטים הוא שכל ערר על החלטה, מוגש באמצעות הגורם שסגר את התיק, כדי שתהיה לו האפשרות לבחון שנית את החלטתו ואף לחזור ממנה לפני שהיא מועברת למחלקת עררים. הפרקטיקה היא שבד"כ הגורם שסגר את התיק עומד מאחורי החלטתו הראשונית, ומחלקת עררים נדרשות לבחון את ההחלטה. החוק קובע שהחלטה על ערר בעבירות מסוג פשע או אלימות או עבירות מין, תתקבל בתוך 6 חודשים מהגשת הערר. לגבי שאר העבירות אין מגבלה לחוק בזמן הטיפול בערר.

החלטות בנושא קבלה או דחייה של ערר מתקבלות ברמה של משנה לפרקליט המדינה, לגבי כל אחד מהעררים המגיעים ממח"ש.

לדברי מנהלת תחום עררים בפרקליטות המדינה :

- המאפיין העיקרי של תיקי מח"ש הוא שימוש בכוח (אלימות) של שוטרים. במחלקה בודקים ביסודיות את העררים הנ"ל, כאשר הכוונה להגיע למיצוי חקירה ושתיקים אלה יסגרו בד"כ על עילות של חוסר אשמה ולא על עילות חוסר עניין לציבור או חוסר ראיות.
- העבודה עם מח"ש מסודרת ומאורגנת, ומח"ש באופן כללי עובדים בלוי"ז שנקבע.

עפ"י נתוני מחלקת העררים :

טבלה 6 – כמות עררים בשנה

שנה	סה"כ עררים שהתקבלו במחלקת עררים	מתוכם סה"כ עררים על מח"ש	% מסה"כ עררים
2008	1,856	418	23%
2009	1,982	348	18%
2010	1,940	349	18%
2011 (*)	1,346	283	21%
סה"כ	7,124	1,398	20%

(*) עד תחילת ספטמבר 2011.

למחלקת העררים אין נתונים לגבי עררים אשר הגיעו למח"ש ובעקבותיהם הוחלט במח"ש לשנות את ההחלטה המקורית בתיק.

לגבי קבלת עררים, עפ"י נתוני מחלקת העררים :

בשנת 2010 התקבלה החלטה בערר אחד בנושא עבירות עוון.

בשנת 2011 התקבלו 5 עררים (4 במובן של השלמת חקירה, ערר אחד במובן של שינוי עילת סגירה).

הביקורת מצאה כי:

16. במח"ש לא נרשמים בתיקייה נפרדת או בסימון מיוחד במערכת המידע, המקרים בהם הוחלט ביחידה לשנות את ההחלטה המקורית בתיק, בעקבות ערר. לכן לא ניתן לקבל ממח"ש נתונים לגבי מקרים אלו, למרות שלדברי עובדים בכירים ביחידה, קורים מקרים כאלו במהלך השנים.

תגובת הנהלת מח"ש:

הניסיון מלמד שמספר התיקים בהם מח"ש סוטה מהחלטתה המקורית בעקבות ערר הינו זניח. אין מניעה לבחון אפיון במערכת של הפקת נתון זה, והנושא יבחן במסגרת סדרי העדיפויות של טיפול במערכת הממוחשבת של מח"ש מול אגף מערכות מידע במשרד המשפטים.

5.8 ניהול מידע ונתונים במחלקה

המערכת התפעולית הממוחשבת

בשנת 2006 נקלטה במח"ש מערכת מחשוב תפעולית אשר אמורה ללוות את תהליכי העבודה במחלקה. המערכת כוללת מסכים בהם ניתן לנהל את פרטי התלונה ותיק החקירה, ניתן לפתוח ולנהל יומן משימות לטיפול בתלונה (כאשר יומן זה מעביר את הטיפול מגורם אחד לשני בתוך המחלקה), ניתן לרשום החלטות בתיק וניתן לסרוק באמצעותה מסמכים רלוונטיים לתיק וירטואלי המנוהל ע"י המערכת.

המערכת הממוחשבת היא כלי עבודה מרכזי בעבודה השוטפת של המחלקה, הוא משמש את כל עובדי המחלקה החל מעובדות המנהלה הקולטות נתונים בתיקים ומדווחות למתלוננים או לגופים מקבילים (משטרה, פרקליטות) על מצב הטיפול בתיקים, דרך המתמחים, החוקרים והפרקליטים, וכלה בצוות הניהולי של המחלקה.

הביקורת מצאה כי:

17. ליקויים בתחום ניתוח המערכת והטמעתה בקרב עובדי היחידה, פוגמים באמינות הנתונים המוזנים במערכת, ביעילותה ובהיותה כלי ניהולי אמין עבור הנהלת המשרד, בתוך כך:
 - א. במערכת אין בקרה לוגית מספקת על קליטת ועדכון נתונים (למשל: האפשרות לקלוט שדות תאריכים ללא הגיון היררכי, אפשרות לפתוח משימה לפני שהסתיימה משימה קודמת ועוד).
 - ב. במערכת קיימים שדות מרכזיים (בעיקר של תאריכים, ת.ז, ופרטים מנהליים), אשר במקרים רבים אינם ממולאים, והמערכת אינה מחייבת מילוי שדות אלה.
 - ג. סטאטוס העברה – נמצאו מספר מקרים שבהם סטאטוס ההעברה (מיקום התיק הפיסי), לא תואם את המיקום האמיתי של התיק הפיסי (פירוט ראה בטבלה בנספח ב').
18. במערכת קיימים מסכים שלמים של דוחות שאופיינו למערכת, בהם דוחות לעבודה השוטפת ודוחות ניהוליים. כמעט כל הדוחות במערכת אינם פעילים ולא ניתן לבצעם. עובדי המחלקה גם אינם יודעים על מהות דוחות אלה. הנהלת מח"ש משתמשת בכלי ה- BI בלבד, לשם קבלת נתונים מנהליים על פעולות המחלקה.

תגובת הנהלת מח"ש:

לגבי ממצא 17- "מערכת מח"ש עלתה לאוויר בשנת 2006 והשינויים שניתן לערוך בה מאז טעונים עבודה מקצועית של אגף מערכות מידע במשרד המשפטים, כרוכים בקשיים רבים ואינם תלויים במחלקתנו, הגם שלאורך השנים בוצעו מאות רבות של שיפורים ושדרוגים במערכת. אין חולק כי ניתן להוסיף ולהשביח את המערכת אך מתחייב תעדוף בעניין השינויים המתבקשים ביחס לעומס העבודה באגף מערכות מידע. השינויים הנמנים בהמלצת המבקר בסעיף זה אינם מצדיקים תעדוף..."

..."יצירת "שדה חובה" לגבי נתון לא מהותי עלול "לתקוע" את המערכת ולשבש סדרי עבודה ועל כן הגמישות המובנית בעניין זה עולה בקנה אחד עם צורכי המערכת..."

...מח"ש אינה מתקשה לאתר את תיקיה באמצעות המערכת הממוחשבת והמקרים בהם תיק פיזי אינו מצוי במקום בו הוא אותר לפי המערכת, הינם חריגים, אינם מתיישבים עם שיטת עבודה של משימות ממוחשבות, ותקלות כאלה מאותרות בנקל ומתוקנות"...

הערת הביקורת – הביקורת אינה מסכימה עם תשובת הנהלת מח"ש וסוברת, שבדומה ליחידות אחרות במשרד המשפטים (דוגמאות קיימות בידי הביקורת), ניתן גם במח"ש להגיע למערכת ממוחשבת שעונה במלואה על צרכי היחידה, מתוחזקת באופן מסודר ושהנתונים שבה מעודכנים באופן מלא.

לגבי ממצא 18 - כאשר מערכת מח"ש עלתה לאוויר בשנת 2006 נעשה ניסיון לעלות במסגרתה מערכת דוחות. הניסיון לא צלח ודוחות אלו מעולם לא "עלו לאוויר". במקום זאת הוחלט לפתח את דוחות ה-BI המשרתים את צורכי המחלקה.

הערת הביקורת – דוחות ה-BI אינם מהווים תחליף לדוחות התפעוליים שאמורים היו להיות מופקים ממערכת התפעולית (בניהם דוחות המאחרים נתונים שגויים או חסרים, דוחות פעילות שוטפים וכו').

מערכת ה-BI

כנהוג במשרד המשפטים פותחה בעבר עבור מח"ש סידרה של דוחות ניהוליים באמצעות מערכת ה-BI, הקולטת נתונים שונים מהמערכת התפעולית, ומציגה חתכים מבוקשים שלהם באמצעות כלי ניתוח נתונים.

סה"כ הוגדרו עבור מח"ש 34 דוחות שונים, הנחלקים ל- 5 הקבוצות הבאות:

- נתונים כלליים.
- עמידה ביעדים – פילוח מחלקתי.
- נתונים שונים לפי מגזרים (למשל: פרקליטים, צוותי חקירות, הנהלה ומינהלה).
- עמידה ביעדים – פילוח לפי מגזרי עובדים.
- נתונים כלליים (שונים).

הביקורת מצאה כי:

19. מתוך 34 הדוחות הקיימים, נעשה במחלקה שימוש ב- 5 דוחות בלבד, לצורך בקרה על עמידה ביעדים. הנהלת ועובדי מח"ש כלל אינם מכירים את 29 הדוחות האחרים, ואינם עושים בהם שימוש כלל.

20. חמשת (5) הדוחות המופקים מידי חודש מה- BI, לצורך בקרה על עמידת צוותים ועובדים ביעדי העבודה שהוטלו עליהם, אינם נחשבים כאמינים ע"י הנהלת מח"ש, והדוחות מועברים לתיקונים ידניים של העובדים בטרם הם מוגשים למנהל היחידה וסגנו.

לדעת הביקורת:

במח"ש לא הוטמעה כהלכה תרבות ארגונית של טיפול תקין בנתונים ממוחשבים של פעולות, ניתוחם והצגתם של נתונים אלו, ושימוש בהם ככלי בקרה ניהולי שוטף (יום-יומי).

תגובת הנהלת מח"ש:

הנהלת מח"ש הנוכחית החליטה להתמקד במספר מצומצם של דוחות ועל פיתוח דו"ח משוכלל, מבחינה ויזואלית (dashboard), המקל על ניתוח הנתונים ומצוי כיום בשלבי פיתוח מתקדמים באגף מערכות מידע.

כאמור, הנהלת מח"ש הנוכחית עושה מדי חודש בחודשו שימוש בדוחות ה-BI המהותיים, אשר משמשים לצורך מעקב אחר היעדים ומדדים שהוגדרו כאמור במסגרת הסיכום השנתי. דוחות אלו אינם מדויקים דיים ויש צורך במעקב ידני כדי לוודא נתוני אמת.

דוחות ה-BI מבוססים על הזנת משימות ספציפיות במערכת התפעולית. מאחר שהזנת אותן משימות ספציפיות נערכת ע"י עובדים בני אנוש, שמתחלפים מדי פעם בפעם, ישנו צורך ממשי במעקב ידני אחר הנתונים המופקים בדוחות אלו, על מנת שהביקורת הנערכת לעובדים בעקבות דוחות אלו תהיה אפקטיבית ומהימנה. בעקבות הביקורת, הגדרנו לעצמנו השנה כיעד לערוך הקפדה יתרה בכל הקשור להזנה נכונה של נתונים למערכת מח"ש, וזאת על מנת שעד סוף שנת 2012 מערכת מח"ש תשקף באופן מדויק את תהליכי העבודה המתבצעים בכלל המגזרים. יעד זה הוצג בסיכום השנתי של שנת 2011 והוגדר במסגרת שיבת ראשי צוותים והנהלת המזכירות.

דוח שנתי

מדי שנה מוציאה מח"ש דוח סיכום שנתי. הדוח כולל סקירה כללית של פעולות המחלקה, הצגת נתונים סטטיסטיים כלליים והצגה של יעדים ומידת העמידה ביעדים בחתך של צוותים ויחידות בתוך המחלקה.

5.9 אזרח מח"ש

נושא אזרח מח"ש נדון במסגרות שונות במשרד המשפטים ובמשטרה החל משנת 1993. בדוח מבקר המדינה 56 א' משנת 2005, נרשם בנושא זה כי:

"מהמתואר לעיל עולה, שסוגיית אזרח מח"ש מלווה את פעילותה זה כ-12 שנה ועדיין לא יושבה; ההחלטות בדבר הצעדים הדרושים לאזרח לא בוצעו, ולא התקבלו החלטות ברורות אחרות בעניין זה. הגופים האמורים הפסיקו את הטיפול בנושא, והוא הוזנח לחלוטין בשנים האחרונות..."

"בעת בחינת סוגיית המבנה הארגוני של מח"ש ראוי שיובאו בחשבון, מלבד הקשיים שבאזרח מח"ש, היתרונות והחסרונות של האזרח והבעייתיות שבהפעלת יחידה שחלק מעובדיה כפופים מנהלית למשרד המשפטים וחלקם למשטרה, ויש הבדל בשכר המשולם לכל אחת מקבוצות אלה. כן ראוי שתובא בחשבון תלותה של מח"ש במשטרה בכל הקשור לאיוש משרות בתחומי החקירות והמודיעין..."

ההחלטה הסופית על אזרח מח"ש נפלה אצל מנהל המחלקה הקודם אשר קיים בשנת 2008 קליטה (כולל הכשרה) של קבוצה ראשונה של חוקרים אזרחים שנקלטו ישירות למח"ש (בסולם שכר אקדמאי).

קבוצה שנייה של חוקרים אזרחיים נקלטה לאחר מיון קפדני בדצמבר 2010 (הוקדם מהתכנון המקורי שהיה לשנת 2012).

סה"כ בין השנים 2008 עד 2011 נקלטו במח"ש כ- 22 חוקרים אזרחיים, ולמעשה במידה רבה מח"ש עברה תהליך של אזרח בתחום החקירות, כאשר מרביתם המוחלטת של החוקרים בצוותי החקירה האזוריים, הם אזרחים, כאשר נותרו שוטרים בודדים – ותיקים במח"ש (מרביתם בתפקיד ראשי צוותי חקירה אזוריים).

תגובות מבוקרים

תגובת מח"ש לטיטות דו"ח הביקורת

רקע

עבודת הביקורת החלה לפני כשנה וחושקעו למענה ימי עבודה מרובים של עובדים שונים במגזרי מח"ש השונים, כולל בקרב הנהלת המחלקה, תוך שמח"ש רואה בביקורת כלי ניהולי להשבחת העבודה. להלן התייחסותנו להערות הביקורת.

עמ' 7 לטיטות דו"ח הביקורת

בתרשים הארגוני המופיע בעמ' זה חסרים המתמחים במחלקה ועובדי המנהלה של המחלקה.

בסיס נתוני הביקורת – עמ' 10-12 לטיטות דו"ח הביקורת

בסיס הנתונים המופיע בעמודים אלו מבוסס על מדגם שנערך ע"י אנשי הביקורת לפי הנחייתם (תיקים שנפתחו החל ה-1.1.10 ועד ה-22.9.11 וחסתיימו במהלך תקופה זו). מאחר שמדובר בתקופה מוגבלת, תוצאות המדגם שנערך סטטות באופן מהותי מהנתונים השנתיים שנאספו במחלקתנו. כידוע, במח"ש נערך מדי שנה פילוח של נתוני תוצאות הטיפול בתיקי החקירה, וזאת במסגרת הסיכום השנתי. לפיכך, אין מקום לחסות מסקנות לפי המדגם. להלן הנתונים שהופיעו בחוברת הסיכום השנתי לשנת 2011, בכל הנוגע לתיקים שחסתיים הטיפול בעניינם במהלך שנת 2011:

תיקי חקירה – אופן סיום טיפול

התפלגות אופן סיום טיפול בתיקים שהתקבלה בהם החלטה בשנת 2011
(בהשוואה לשנים 2006 – 2010)

מס'ד	אופן סיום טיפול	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1.	דין פלילי	148 (9%)	195 (10%)	172 (10%)	129 (9%)	119 (9%)	119 (10%)
2.	דין משמעתי	233 (13%)	362 ¹ (18%)	162 (10%)	124 (8%)	116 (9%)	120 (10%)
3.	חוסר אשמה	425 (25%)	443 (22%)	526 (31%)	509 (34%)	350 (28%)	287 ² (24%)

¹ בשל מגבלות מערכת המחשוב החדשה נתונים אלו התקבלו ממחלקת משמעת במשטרת ישראל, והם כוללים תיקים של השגת "תואר רבנות" שלא כדין, שהועברו לטיפול מחלקת משמעת.

² מתוכם 18 תיקים הועברו לבחינת מחלקת משמעת במשטרת ישראל.

4.	חוסר ראיות מספיקות	712 (41%)	758 (38%)	635 (38%)	593 (39%)	510 (41%)	443 ³ (38%)
5.	חוסר עניין לציבור	160 (9%)	129 (7%)	114 (7%)	92 (6%)	121 (10%)	103 ⁴ (9%)
	חוסר שיתוף פעולה	-	-	-	-	-	12 ⁵ (1%)
	תלונה מינורית	-	-	-	-	-	55 ⁶ (5%)
6.	עבריו לא נודע	51 (3%)	103 (5%)	71 (4%)	58 (4%)	38 (3%)	41 ⁷ (3%)
9.	סה"כ	1729	1990	1680	1505	1254 ⁸	1180
10.	מיצוי חקירה ⁹	55.9%	56.7%	58%	57%	56%	59%

התפלגות עילות הסגירה בתלונות שלא נחקרו בשנת 2011 (בהשוואה לשנים 2006 – 2010)

מס'ד	אופן סיום טיפול	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1.	לא נחקר – חוסר עניין לציבור (כולל העברה לגורם טיפול)	1824	1619	1677	1360	1518	535
	אישור שפיטה	-	-	-	-	-	165
	בדיקה ראשונית	-	-	-	-	-	211

³ מתוכם 43 תיקים הועברו לבחינת מחלקת משמעת במשטרת ישראל.

⁴ מתוכם 18 הועברו לבחינת מחלקת משמעת במשטרת ישראל.

⁵ מתוכם 2 הועברו לבחינת מחלקת משמעת במשטרת ישראל.

⁶ מתוכם 8 הועברו לבחינת מחלקת משמעת במשטרת ישראל.

⁷ מתוכם 2 הועברו לבחינת מחלקת משמעת במשטרת ישראל.

⁸ מיצוי חקירה מתבטא באופן סיום טיפול של גיבוש ראיות להעמדה לדין פלילי או משמעתי, סגירת התיק מחוסר אשמה או מחוסר עניין לציבור, להבדיל מסגירה מחוסר ראיות או על"ן.

⁹ מיצוי חקירה מתבטא באופן סיום טיפול של גיבוש ראיות להעמדה לדין פלילי או משמעתי, סגירת התיק מחוסר אשמה או מחוסר עניין לציבור, להבדיל מסגירה מחוסר ראיות או על"ן.

111	-	-	-	-	-	חוסר שיתוף פעולה	אחר
30	-	-	-	-	-	תלונה כבושה	
372	-	-	-	-	-	תלונה מינורית	
38	-	-	-	-	-	תלונות בין שוטרים	
9	6	11	8	17	12	לא נחקר – עבריו לא נודע	2.

תלונות שנסגרו מהעדר סמכות מח"ש לטפל בהם (בהשוואה לשנים 2006 – 2010)

מס"ד	אופן טיפול	סיום	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1.	לא נחקר – אין עבירה פלילית (כולל העברה לגורם אחר)	לא נחקר – אין עבירה פלילית (כולל העברה לגורם אחר)	346	515	922	964	1045	1458
2.	לא בסמכות מח"ש (כולל העברה לגורם אחר)	לא בסמכות מח"ש (כולל העברה לגורם אחר)	999	968	827	713	626	712

סעיף 5 לטיטת דו"ח הביקורת:

הביקורת מצאה כי:

- חסרים בקובץ ההנחיות של מח"ש נושאים של: תהליכי ניהול, בקרה ומעקב במחלקה (כולל דיווחי עמידה ביעדים); תהליכי ניתוב ורישום תלונות בשלוחות מח"ש; תהליכי עבודת מזכירות המחלקה;

**קריטריונים להפעלת סמכות ע"י ראשי צוותים לפתיחה בחקירה
(בדומה לתחום אלמ"ב) ועוד.**

תגובת מח"ש לסעיף 5.1 לטיוטת דו"ח הביקורת:

מח"ש לא מצאה ליקוי ממשי בסעיף זה, כמפורט להלן.

קובץ הנחיות המחלקה לחקירות שוטרים (להלן: "נוהל מח"ש"), המוזכר בסעיף 5 לדו"ח הביקורת, הינו לקט הוראות והנחיות המגבש את מסורת העבודה במח"ש שנבנתה נדבך על גבי נדבך מאז הקמתה של מח"ש בשנת 1992. ההנחיות מבוססות, בין היתר, על חקיקה, פסיקה, הנחיות פרקליט מדינה ושיבוט שנערכו במהלך השנים עם גורמים בפרקליטות המדינה ובמשטרת ישראל.

קובץ זה עוסק בתהליכי העבודה המקצועיים הנערכים במח"ש, אשר כפופים לדין הפלילי ואינו נוגע כלל ועיקר לתהליכי עבודה מנהליים פנים מחלקתיים. מאחר שהמערכת המנהלית במח"ש ממוחשבת וכוללת בתוכה תהליכים מובנים, משימות אוטומטיות ויעדים מובנים, לרבות דיווח על חריגות מיעדים, לא קיים צורך בהנחיות מפורטות לעניין זה. דרך עבודת המזכירות, יעדי עבודתה והעמידה בהם נדונים במסגרת מסמך הסיכום השנתי שיוצא לאור אחת לשנה ובו מוגדרים היעדים והמדדים לשנת העבודה הבאה לכל אחד מהמגזרים במחלקה וכן נבדקת עמידה ביעדים אלו בשנה קודם לכן. סיכום מפורט זה מועבר לעיונם של היועץ המשפטי לממשלה, פרקליט המדינה ומנכ"ל משרד המשפטים.

כמו כן, בניגוד לאמור בסעיף 5.1, סעיף 1.2 לנוהל מח"ש קובע מפורשות שר' צוות ראשי לפתוח כל תלונה שמגיע לפתחו, וזאת בהתאם לשיקול דעתו המקצועית ע"פ הקריטריונים הקבועים בחוק.

הביקורת מצאה כי:

2. מנהלת ענף הדואר ציינה בפני הביקורת כי 4 הסורקים הקיימים בענף מיושנים, מנגנון משיכת הדפים באחד מהם לא תקין והסריקה אורכת זמן ממושך. כן ציינה כי ביקשה להחליף את הסורקים בסורקים חדשים, אך הבקשה לא נענתה.

תגובת מח"ש לסעיף 5.2 לטיוטת דו"ח הביקורת:

ממצא הביקורת מקובל על מח"ש

אנו מצטרפים לאמור בסעיף 5.2 לביקורת, לפיו ראוי כי מח"ש תקבל לרשותה סורקים חדשים. עם זאת, מדובר בנושא הנמצא בתחום אחריות מחלקת רכש במשרד המשפטים ופניות בנושא זה בוצעו על ידנו פעמים רבות.

הביקורת מצאה כי:

3. כאמור בנתוני טבלה 1 לעיל כ- 40% מהתלונות המגיעות למח"ש הן אינן בתחום סמכותה. בנוסף, מעיון מדגמי בתיקים שנסגרו במח"ש בעילה של "חוסר עניין לציבור", עולה שגם שם נמצאות תלונות שהן אינן בסמכות מח"ש, אך בכו"ז נפתחו כתיקי תלונה (רק מחודש מרס 2011 החלו למיין את עילת "אין עניין לציבור", לתת עילות שונות, ובכלל זה לעילת "לא בסמכות מח"ש").

4. הביקורת מצאה שמבחינת זמן רב של העובדים המנהליים ושל עו"ד, על בחינת מהות התלונה, מתן מענה למתלונן או העברתה לגורם הרלוונטי, לאותן אלפי תלונות שעל פניהן אינן בתחום סמכותה של מח"ש, ולא היו צריכות כלל להגיע למח"ש אלא להישלח לגורם המתאים (לרוב – למשטרה עצמה).

לדעת הביקורת:

יש מקום להגביר את המודעות של הציבור ושל המשטרה לגבי תחומי הסמכות של מח"ש.

תגובת מח"ש לסעיף 5.3 לטיטת דו"ח הביקורת:

אכן חלק מהתלונות שמתקבלות במח"ש נגזרות לכתחילה מחוסר סמכות ומועברות באמצעותנו לגורם המוסמך. באשר לגניזה מחוסר עניין לציבור, מדובר בתיקים שלכתחילה מצויים בסמכות מח"ש וסגירתם מקורה בעילה שקבועה בחוק ומאפשרת לרשות החוקרת לגנוז תלונה ללא חקירה, הגם שיש בסמכותה לחקרה, וזאת בשל טעמים שונים המפורטים על ידנו בכל תיק ותיק. בחלק מהמקרים, אותן תלונות שנגזרות מחוסר עניין לציבור, טומנות בחובן גם היבטים נוספים, עודפים, שבדיקתם אינה בסמכות המחלקה. תלונות אלו מועברות על ידנו לגורם אחר, וזאת בכל הנוגע לאותם מרכיבים נוספים העולים מהתלונה שאינם בסמכות מח"ש. נראה כי לגבי סעיף זה חלה אי הבנה של אנשי הביקורת לגבי ההבדל בין סגירת תלונה מחוסר סמכות לבין סגירת תלונה מחוסר עניין לציבור + העברה לגורם אחר.

תגובת מח"ש לסעיף 5.4 לטיטת דו"ח הביקורת:

אכן מח"ש הפכה בתודעה הציבורית לכתובת לכל טרזניה הנוגעת למשטרת ישראל ואכן מושקע זמן רב במעבר על התלונות שחלקן נגזרו מחוסר סמכות, כאמור. עם זאת, אחת המשימות המקצועיות של המחלקה היא מיין התלונות באופן מקצועי ואיננו רואים כיצד ניתן לחסוך מטלה זו. בגזרת מודעות הציבור, קיים אתר של משרד המשפטים הנוגע גם למח"ש ובו מפורטות סמכויות המחלקה. כדי להגביר את מודעות הציבור, הוחלט במהלך שנת 2011, טרם עבודת

הביקורת, להיכנס לתהליך של עדכון ושידרוג האתר והנושא מצוי בטיפול אגף מערכות מידע במשרד המשפטים. בנוסף, כאשר מתלונן מגיע למשרדי מח"ש, הוא מתוחקר תחילה בע"פ באשר לאופי התלונה וזאת על מנת לנתב אותו במקרים המתאימים לגורם המוסמך ולחסוך בעבודה מיותרת.

הביקורת מצאה כי:

5. במדגם הביקורת שנבדק נמצאו מקרים שונים של ליקויים ברישום ותיעוד נתונים בתיק הפיסי ובתיק הווירטואלי, כמפורט בנספח ב' לדוח.
6. בכל 94 תיקי המדגם לא מצוין בדף התקציר של התיק הווירטואלי סוג העבירה המיוחסת לחשוד, למרות קיומה של דרישה כזאת בסעיף 1.3 בנוהל מח"ש.
7. לא נמצאה חותמת "דואר נכנס" על שום מסמך המתקבל בצוותי מח"ש.

תגובת מח"ש לסעיף 5.5 לטיוטת דו"ח הביקורת

ממצא הביקורת מקובל על מח"ש

הביקורת איתרה תקלות טכניות במס' תיקים בכל הנוגע להזנות במערכת התפעולית. בעקבות עבודת הביקורת וכבר במהלכה, כונסה ישיבה מיוחדת של כל ראשי צוותי החקירות במח"ש, וזאת ע"מ לרענן ולחדד את תהליכי העבודה במערכת התפעולית. עם זאת יובהר, כי אין בכשלים הטכניים שאותרו ע"י הביקורת, כדי לפגוע בעבודה המחוזית שבוצעה ומבוצעת בתיקים אלו.

תגובת מח"ש לסעיף 5.6 לטיוטת דו"ח הביקורת

לא נמצא בסיס לביקורת בסעיף זה

בניגוד לאמור בסעיף 5.6, סוג העבירה מתועד בתיק הווירטואלי וזאת בעמודה של "פרטי האירוע", ללא חריגים. סעיף 1.3 לנוהל מח"ש אינו דורש שפרטים אלו יופיעו דווקא בעמודה של "תקציר התיק" ואנו לא מוצאים פגם בכך שנתונים אלו מתועדים דווקא בעמודה אחרת.

תגובת מח"ש לסעיף 5.7 לטיוטת דו"ח הביקורת

הביקורת איתרה תקלה בנחלי רישום קליטת דואר בצוותים - ממצא המקובל על מח"ש

בעבר היה נהוג במח"ש כי רק מזכירות מח"ש הממוקמת במטה מח"ש בירושלים היא זו שחותמת ומסמנת את הסימון של "דואר נכנס", וזאת מהטעם כי במקביל לסימון, מזכירות המחלקה היתה הגוף היחיד שהיה רשאי להזין את פרטי המסמך שהתקבל במערכת הממוחשבת של מח"ש. כיום,

לאחר קליטת מערכת המיחשוב החדשה, גם ראשי הצוותים רשאים להזין את פרטי המסמך (מה שכאמור לא היה קיים בעבר) ולכן הוחלט בעקבות הביקורת לאפשר העברת חותמות של "דואר נכנס" גם לראשי הצוותים. הדבר בוצע על ידנו בכל צוותי מח"ש עוד במהלך עבודת הביקורת, עוד בטרם הגשת טיוטת הדו"ח.

הביקורת מצאה כי:

8. לביקורת נמסר ע"י ס. מנהל מח"ש כי עפ"י החלטת פרקליט המדינה, לא ניתן לבצע חיפוש בנתוני מערכת הממוחשבת של מח"ש על-פי פרטי הנילון, זאת כדי שלא יוכתם שמו של השוטר כאשר לא הגיע המקרה לכדי אישום. כתוצאה מכך, קיומן של תלונות נוספות כנגד נילון, מתגלות רק באקראי, גם במקרים בהם בתיק אחר ישנה המלצה להעמיד את השוטר לדין (ראה למשל בתיק מח"ש 6235/2010 שנסגר מחוסר עניין לציבור, כי המתלוננת סירבה להתלונן באופן רישמי, עולה מהמלצת המתמחה שבאקראי התגלה שיש תיק נוסף נגד החשוד (תיק 2629/2011), שבו יש המלצה להעמידו לדין).
9. ממדגם התיקים שנבדקו עולה שבמקרים רבים לא מוזנים פרטי החשוד במערכת הממוחשבת של מח"ש, מבלי שנמצאים בתיקים אישורים של בעלי הסמכות בהתאם לנוהל מח"ש 1.3. כך למשל: בתיק 6080/10 (שבו נפתחה חקירה רגישה שבסיומה אין עבירה, אך לא מצוי בתיק האישור הנדרש בנוהל לגבי אי הזנת פרטי חשוד), בתיק 423/2011, 6120/2010, 6471/2010, 7404/2010, 1469/2011, 1561/2011, 1733/2011, 1879/2011, 2351/2011, 2767/2011.

לדעת הביקורת:

קיימת חשיבות שמידע קודם על תלונות שהוגשו כנגד שוטר (גם אם לא נחקרו), ירוכזו בידי מח"ש, וניתן יהיה לאחזר מידע זה, שיש בו כדי להכריע האם לפתוח חקירה בתלונה נוכחית על שוטר (בעיקר בתיקי אלימות גבוליים). לאור זאת יש מקום לבחון מחדש את הנחייתו של היועץ המשפטי לממשלה בסוגיית שמירת מידע על תלונות לגבי שוטרים שלא הועמדו לדין.

תגובת מח"ש לסעיף 5.8 לטיטות דו"ח הביקורת

ממצא הביקורת האמור בסעיף זה בטעות יסודו ואין בו ממש

בניגוד לאמור בסעיף 5.8 לביקורת, ההנחיה של המשנה לפרקליט המדינה (תפקידים מיוחדים) עוסקת אך ורק בתיקים שנגזזו מ"אין עבירה" ו"חוסר אשמה", וזאת בהתאם לכללי המשטרה בכל הקשור למרשם הפלילי. תכלית ההנחיה היא למנוע "מרשם פלילי" ממי שלא דבק בו רבב, והסקת מסקנה אך מעצם העובדה ששמו עלה במסגרת החקירה. בניגוד לאמור בסעיף זה, ניתן לבצע במערכת התפעולית חיתוכים שונים לגבי כלל אוכלוסיית החשודים שלא נוקו כליל בחקירה, לגביהם אכן ראוי לאחזר מידע, וכתוצאה מכך מתקבלות תוצאות באשר לתיקים שנגזזו מעילות של חוסר ראיות, חוסר עניין לציבור או העמדה לדין. יודגש, כי נושא זה הובהר מסי פעמים לאנשי הביקורת אך למרבה הצער הדברים לא הובנו לאשורם. לפיכך, אין יסוד להמלצת הביקורת בעניין מקצועי זה.

תגובת מח"ש לסעיף 5.9 לטיטות דו"ח הביקורת

בניגוד לאמור בסעיף 5.9 לביקורת, סעיף 1.3 לנוהל מח"ש מחייב להזין "חשוד" רק כאשר ברור בוודאות כי מדובר ב"חשוד", להבדיל ממעורב אחר (עד), וזאת כדי לא להכתיים את שמם של שוטרים חפים מחשד. ברוב המוחלט של הדוגמאות שניתנו בסעיף זה, לא הייתה ודאות בנוגע לזהות החשוד ולכן ההחלטה להימנע מיצירת סטטוס של "חשוד" למי שלא נתבסס לגביו חשד לעבירה פלילית, היתה החלטה נכונה ומוצדקת.

תגובת מח"ש להמלצת הביקורת בכל הקשור לסעיפים 5.8-5.9 לטיטות דו"ח הביקורת

בכל הנוגע להמלצות הביקורת בעניין זה, חשוב לחזור ולהדגיש כי בניגוד לאמור ניתן גם ניתן לאחזר נתונים אודות חשוד שנחקר במח"ש וזאת בין אם התלונה נגדו נגזזה ובין אם נפתחה. מדובר באחזור מידע חיוני שהוא כלי שגרתי בעבודת המחלקה. ההנחיה שהוזכרה בסעיף זה עוסקת אך ורק בתיקים שנגזזו מעילה של "אין עבירה" או "חוסר אשמה", וזאת מהטעמים שפורטו לעיל, בהתאם להנחיית המשנה לפרקליט המדינה, אשר אינה עוסקת בכל יתר עילות הסגירה (חוסר ראיות, העמדה לדין, חוסר עניין לציבור). בעניין זה, מח"ש, בהתאם לאיוונים המתחייבים על פי דין, בהנחיית המשנה לפרקליט המדינה (עניינים מיוחדים) אימצה את הנוהל המשטרתי בנושא זה ולפיכך, אין כל בסיס להמלצה לבחון מחדש הנחיה זו, ויסודה באי הבנה מקצועית של העניין.

תגובת מח"ש לעמ' 20 לטיטות דו"ח הביקורת

בעמ' זה צוין מקרה בו ניתנה לכאורה החלטה בתיק ע"י פרקליט שאינו מוסמך לכך (הדר צור). אלא שמעיון בהחלטה שהוזנה בתיק זה ואשר היתה לנגד עיני הגורם המבקר נכתבו בהערות הפרקליט המילים: "באישור יעל". לו היה נבדק העניין במהלך הביקורת היה הגורם המבקר למד שמדובר באישור פרקליטה בכירה ומוסמכת (עו"ד יעל פרידמן במקרה זה). לפיכך, אין יסוד לביקורת בהקשר זה.

הביקורת מצאה כי:

10. בהיעדר הגדרה בנוהל של אופן ביצוע דיווח חודשי של המחוזות, נמצא כי כל מחוז מדווח באופן שונה על עמידתו ביעדי משך הטיפול בתיקי חקירה. בין היתר הביקורת מצאה כי:

- א. הפרדה בדיווח בין תיקים שהסתיימו בהם הטיפול לבין תיקים שנותרו בטיפול המחוז – נעשית רק בדיווחי מחוז צפון.
- ב. דיווח על תיקים שסוכמו בחודש שעבר ותיקי השלמה שהתקבלו החודש – נעשה רק ע"י מחוז מרכז.
- ג. מחוז מרכז אינו שולח פירוט של כל התיקים המטופלים, להבדיל משאר המחוזות.
- ד. רק חלק מהמחוזות מדווחים באופן מפורט על כמות תיקי אלמ"ב והשלמת חקירה בתוך של חוקר מטפל, תוך פירוט של התיקים שחרגו והסיבה לכך.

סעיף 5.10 לטיטוט דו"ח הביקורת

בהתאם להנחיית הנהלה, על ראשי הצוותים להעביר להנהלת המחלקה מדי חודש בחודשו את הנתונים הבאים: רשימה של התיקים שהתקבלו בצוות במהלך החודש; רשימה של התיקים שהסתיימו בהם הטיפול במהלך החודש; רשימת התיקים שנותרו בטיפול וכן את רשימת התיקים שחורגים מהיעד. הנהלה זו מבוצעת ע"י ראשי הצוותים כולם באופן אחיד. מעבר לכך, כל ראש צוות ע"פ שיקול דעתו מעביר לעיון ההנהלה נתונים נוספים שברצונו להציג בפניה. לפיכך, אין ממש בטענת אנשי הביקורת לפיה, קיימת אי אחידות ביישום הוראות ההנהלה בנושא זה.

הביקורת מצאה כי:

11. ב- 45% מתיקי החקירה הפתוחים במועד הביקורת, (שזמן פתיחתם לאחר ינואר 2010), זמן הטיפול בתיק חורג מיעדי הזמנים שנקבעו ע"י הנהלת מח"ש (סיום חקירה בתוך 3 חודשים).

הביקורת מצאה כי:

12. על-פי נתוני המדגם של תיקים שנסגרו בשנת 2011 (טבלאות 7 – 12 לעיל), עולה כי רק בכמחצית מהמקרים עומדת מח"ש ביעדי משך זמן החקירה שנקבעו על ידה (יעד של 3 חודשים לחקירה).

13. עוד עולה מנתוני המדגם כי בממוצע זמן הטיפול של מח"ש בתיקים עד קבלת החלטה בהם, עומד על כחצי שנה, גם בתיקים אשר נסגרים בעילה של "עברייני לא נודע" (216 ימים) ו-"חוסר עניין לציבור" (166 ימים), בהם מהלך החקירה קצר מתיקים של העמדה לדין.

תגובות מח"ש לסעיפים 5.11 – 5.13 לטיוטת דו"ח הביקורת

הנהלה המבקשת לטייב תהליכי עבודה, מגדירה יעדים שאפתניים.

מהנתונים שמפורטים בסעיף זה עולה כי כ-55% מהתיקים מח"ש (מרבית התיקים) עמדה מח"ש ביעד שנקבע על ידה של מיצוי חקירה תוך 3 חודשים. מדובר בהישג מרשים שהנהלת מח"ש משתבחת בו וזאת במיוחד בשים לב לנעשה ברשויות חקירה אחרות. בכל הנוגע ל-45% נוספים, נתון זה כשלעצמו אין בו כדי ללמד דבר, וזאת מאחר שבחלק בלתי מבוטל מהתיקים לא ניתן לבצע חקירה אפקטיבית בפרק זמן של 3 חודשים. למשל תיקים בהם מדובר בחקירות של פרשיות מורכבות, בהם ישנם מעורבים רבים (מדובר בחקירות אשר נפתחות בד"כ בחקירה סמויה) או בתיקים בהם ישנו קושי באיתור חלק מהעדים או בתיקים הדורשים המתנה לגורמי חוץ (פוליגרף, שירות מבחן) וכיוצ"ב. לפיכך, אין כל משמעות לנתון "היבש" שהוצג בדו"ח, מבלי לבדוק כל מקרה לגופו ולברר מהו הגורם שהוביל לאחריגה מהיעד (האם מוצדק או לא מוצדק).

בצד התייחסות זו, מצאה הביקורת כי בממוצע מח"ש עומדת ביעד שהגדירה לעצמה, לפיו עליה למצות חקירה מתחילתה ועד סופה (כולל שלב קבלת התלונה, בחינת התלונה ע"י פרקליט במטה מח"ש, העברה לראש צוות, העברה לחוקר, סיכום חוקר, סיכום ראש הצוות, העברה לחוות דעת פרקליט, העברת חוות הדעת להנהלה, קבלת החלטה בתיק) תוך חצי שנה. לדעתנו, יש להתגאות בנתון שהוצג בדו"ח, שכן חרף כל הגורמים המעורבים בתיק מתחילתו ועד סופו, מח"ש מצליחה ככלל לעמוד ביעדים שקבעה לעצמה ומסיימת את הטיפול בתיק תוך חצי שנה.

על מנת לחסיק מסקנות לחובת מח"ש מנתונים אלה, על הגורם המבקר לבחון באופן יחסי לוחות זמנים לטיפול בתיקי חקירה בארגונים מקבילים (משטרת ישראל, פרקליטות המדינה). למח"ש אין ספק שבדיקה מעין זו היתה מגלה הצטיינות מובהקת של מח"ש בלוחות זמנים ועמידה ביעדים.

יצוין, כי חקירה המסתיימת בסגירה מ"חוסר עניין לציבור", משמעותה מיצוי מלא של החקירה והגעה לחקר האמת כאשר העניין הציבורי בהעמדה לדין נבחן בסיום מהלכי החקירה כולם ולכן

אין בעילה זו כדי ללמד על אורך החקירה הנדרש. כך לדוגמא, תלונה על עבירת שוחד יכולה להסתיים בתוצאה לפיה מדובר בחריגה מנהלים, תוך טיהור שמו של החשוד מן החשד החמור שיוחס לו.

כמו כן, תיק יכול להיחקר לאורך זמן, תוך בחינת מעורבותם של חשודים רבים, למשל כאשר מדובר בחשד לאלימות שוטרים באירוע חמוני (כגון הפגנה) ולהסתיים בסגירה תחת העילה "עברייני לא נודע" ולכן לא ניתן להסיק מאומה מאחריתם של דברים על ראשיתם וללמוד על העבודה הכרוכה בתיק כזה.

הביקורת מצאה כי:

14. מח"ש אינה יוזמת מעקב אחר תוצאות הטיפול בתיקי העמדה לדין משמעתי, ואינה מנהלת רשימת מעקב אחר תיקים אלו. במועד סיום הביקורת (פברואר 2012), מתוך 26 תיקים עם המלצות להעמדה לדין משמעתי, שנבדקו במדגם (מתוך סה"כ 145 תיקים שהועברו בשנים 2010 – 2011): א) לגבי 20 מקרים - קיים דיווח במערכת על תוצאות ההעמדה לדין; ב) לגבי 5 תיקים אין עדיין דיווח (מתוכם: בתיק אחד עברו מעל ל- 18 חודשים מיום העברתו למשטרה, בארבעת התיקים האחרים עברו מעל ל- 6 חודשים); ג) תיק אחד חזר להשלמת פרטים.

הביקורת מצאה כי:

15. ככלל מח"ש אינה יוזמת מעקב אחר הטיפול המשטירתי ותוצאותיו, בענייני קידום שוטרים במהלך החקירה, ובעניין המלצות לברור משמעתי פיקודי.

תגובת מח"ש לסעיף 5.14 לטיוטת דו"ח הביקורת

הביקורת אינה מתיישבת עם בסיס הנתונים שביסודה.

מהנתונים המוצגים עולה שמתוך 26 תיקים עם המלצות לדין משמעתי, 20 תיקים דווחו במערכת, חמישה תיקים ממתינים לדיווח ותיק נוסף הוחזר להשלמה. בנסיבות אלה, אין בסיס עובדתי לטענה כי מח"ש אינה יוזמת מעקב אחר הטיפול המשטירתי בתיקי העמדה לדין משמעתי.

יודגש, כי כל תיק שמועבר בהחלטה או המלצה לדין משמעתי מוחזר למח"ש יחד עם דיווח אודות התוצאה.

תגובת מח"ש לסעיף 5.15 לטיוטת דו"ח הביקורת

מח"ש אינה מוסמכת לשמש גוף ביקורת על משטרת ישראל בכל הנוגע להיבטים של קידום שוטרים או בירורים משמעתיים ופיקודיים ואינה מתיימרת לבצע משימה זו החורגת מתחום מומחיותה המקצועי וממשימותיה.

תפקידה של מח"ש כגוף פרקליטות פלילי הינו לבחון תיקים פליליים בהם מעורבים אנשי משטרה ולקבל החלטות בדבר העמדתם או אי העמדתם לדין. במקרים אלו, התיק מועבר על ידנו לטיפול מחלקת משמעת במשטרת ישראל, וזאת בתום החקירה או עוד במהלכה. יצוין כי התיקים המועברים על ידנו למחלקת משמעת כוללים החלטות להעמדה לדין משמעת בתיקי שימוש בכוח, המלצות להעמדה לדין משמעת ביתר עבירות המשמעות וכן תיקים המועברים לבחינת מחלקת משמעת, הגם שנגנון במישור הפלילי מעילות הגניזה השונות הקבועות בחוק. המעקב והבקרה על תיקים אלו הינו באחריות משטרת ישראל בכלל ומחלקת משמעת בפרט. מחלקת משמעת במשטרת ישראל היא הגורם המקצועי המוסמך האמון על נושא קידום שוטרים במהלך חקירה כמו גם בכל ההיבטים הנוגעים לבירור משמעת-פיקודי. מחלקה זו, המחולקת למדור תביעות ולמדור אמצעים מנהליים ומעסיקה שורה של עורכי דין ואנשי מקצוע אחראית לעקוב אחר תהליך הטיפול בעניינים אלו ולקבל בין היתר החלטה מקצועית באשר להמשך שירותו של השוטר המעורב, שקילת הוצאתו לחופשה או השעייתו או לחילופין לשקול את אפשרות קידומו.

יודגש שוב, כי נושא זה של המשך העסקת השוטר או אפשרות קידומו כלל אינו מצוי בתחום סמכותה או אחריותה של מח"ש, אשר נזהרת במפגיע מלהסיג את גבולה של הרשות המוסמכת (קרי, משטרת ישראל) ולהתערב בנושא זה שאינו מעניינה ואינו בתחום סמכותה כלל ועיקר.

הביקורת מצאה כי:

16. במח"ש לא נרשמים בתיקייה נפרדת או בסימון מיוחד במערכת המידע, המקרים בהם הוחלט ביחידה לשנות את ההחלטה המקורית בתיק, בעקבות ערר. לכן לא ניתן לקבל ממח"ש נתונים לגבי מקרים אלו, למרות שלדברי עובדים בכירים ביחידה, קורים מקרים כאלו במהלך השנים.

תגובת מח"ש לנתונים המופיעים בעמ' 29 לטיוטת דו"ח הביקורת

בסיס הנתונים של דו"ח הביקורת מלמד כי בשנת 2010 התקבלה החלטה בערר אחד בנושא עבירות מין ואלימות מסוג פשע. בשנת 2011 התקבלו החלטות על שינוי החלטת מח"ש ב - 13 תיקים (שהם סה"כ 4.6% מכלל העררים שהוגשו).

למרבח הצער, מדובר שוב בשגיאה בבסיס הנתונים, שכן ממייל שנשלח ע"י מנהלת מחלקת עררים, עו"ד אתי כהנא (מצ"ב), עולה כי: בשנת 2010 התקבל ערר אחד על החלטת מח"ש בו הוחלט להגיש כתב אישום, כאשר מדובר בעבירת עוון ולא בעבירת מין או אלימות מסוג פשע. בשנת 2011 – התקבלו 5 עררים (4 עררים במובן של השלמת חקירה, ערר אחד במובן של שינוי עילת סגירה ולא התקבל אף ערר במובן של הגשת כתב אישום). נתון זה משנה את הסטטיסטיקה שהוצגה בטיטת הדו"ח ומעמידה על שברי אחוז אחד. לפיכך, הנתון של 4.6% ביחס לשנת 2011, הוא נתון שגוי.

תגובת מח"ש לסעיף 5.16 לטיטת דו"ח הביקורת

אכן מדובר בנתון שאינו מאופיין במערכת.

עם זאת, הניסיון מלמד (וניתן לבחון זאת בנקל בבדיקה מדגמית) שמספר התיקים בהם מח"ש סוטה מהחלטתה המקורית בעקבות ערר הינו זניח.

יודגש, כי הגורם המוסמך היחיד במחלקה לקבל ערר (להבדיל מלהמליץ על דחיית הערר), הוא מנהל המחלקה לבדו.

בצד האמור, אין מניעה לבחון אפיון במערכת של הפקת נתון זה, והנושא יבחן במסגרת סדרי העדיפויות של טיפול במערכת הממוחשבת של מח"ש מול אגף מערכות מידע במשרד המשפטים.

הביקורת מצאה כי:

17. ליקויים בתחום ניתוח המערכת והטמעתה בקרב עובדי היחידה, פוגמים באמינות הנתונים המוזנים במערכת, ביעילותה ובהיותה כלי ניהולי אמין עבור הנהלת המשרד, בתוך כך:

- א. במערכת אין בקרה לוגית מספקת על קליטת ועדכון נתונים (למשל: האפשרות לקלוט שדות תאריכים ללא הגיון היררכי, אפשרות לפתוח משימה לפני שהסתיימה משימה קודמת ועוד).
- ב. במערכת קיימים שדות מרכזיים (בעיקר של תאריכים, ת.ז, ופרטים מנהליים), אשר במקרים רבים אינם ממולאים, והמערכת אינה מחייבת מילוי שדות אלה.
- ג. סטאטוס העברה – המציין את מיקום התיק הפיסי, במקרים רבים הרישום במערכת אינו תואם את המיקום האמיתי של התיק הפיסי.

18. במערכת קיימים מסכים שלמים של דוחות שאופיינו למערכת, בהם דוחות לעבודה השוטפת ודוחות ניהוליים. כמעט כל

הדוחות במערכת אינם פעילים ולא ניתן לבצעם. עובדי המחלקה גם אינם יודעים על מהות דוחות אלה. הנהלת מח"ש משתמשת בכלי ה-BI בלבד, לשם קבלת נתונים מנהליים על פעולות המחלקה.

תגובת מח"ש לסעיף 5.17 לטיוטת דו"ח הביקורת

א. מערכת מח"ש עלתה לאוויר בשנת 2006 והשינויים שניתן לערוך בה מאז טעונים עבודה מקצועית של אגף מערכות מידע במשרד המשפטים, כרוכים בקשיים רבים ואינם תלויים במחלקתנו, הגם שלאורך השנים בוצעו מאות רבות של שיפורים ושדרוגים במערכת. אין חולק כי ניתן להוסיף ולהשביח את המערכת אך מתחייב תעדוף בעניין השינויים המתבקשים ביחס לעומס העבודה באגף מערכות מידע. השינויים הנמנים בהמלצת המבקר בסעיף זה אינם מצדיקים תעדוף, מה גם שהצורך בפתיחת משימות מקבילות בטרם סגירתן של משימות קודמות הוא מאפיין רצוי, הדרוש לעבודה השוטפת, שכן משימות מתבצעות לעיתים במקביל ולא בטור.

ב. יצירת "שדה חובה" לגבי נתון לא מהותי עלול "לתקוע" את המערכת ולשבש סדרי עבודה ועל כן הגמישות המובנית בעניין זה עולה בקנה אחד עם צורכי המערכת. הנתונים המצוינים בסעיף זה אינם מוזנים ע"י אנשי המזכירות כאשר קיים קושי להשיגם. הסיבה לכך שאין המדובר בנתוני חובה היא כי לא יעלה על הדעת לעכב את תהליכי העבודה המהותיים שנדרשים לאחר הזנת הנתונים הטכניים, עד לקבלת אותם נתונים טכניים ושוליים שאינם נמצאים בהישג יד בשלב פתיחת התיק.

ג. לא ברור מה כוונת הסעיף, לאור העובדה כי לא פורטו במסגרתו דוגמאות המאפשרות בדיקה ומתן תגובה. מח"ש אינה מתקשה לאתר את תיקיה באמצעות המערכת הממוחשבת והמקרים בהם תיק פיזי אינו מצוי במקום בו הוא אותר לפי המערכת, הינם חריגים, אינם מתיישבים עם שיטת עבודה של משימות ממוחשבות, ותקלות כאלה מאותרות בנקל ומתוקנות. הערכת הביקורת כי מדובר ב"מקרים רבים" אינה מבוססת בטיטת הדו"ח ואינה משקפת מציאות.

תגובת מח"ש לסעיף 5.18 לטיוטת דו"ח הביקורת

כאשר מערכת מח"ש עלתה לאוויר בשנת 2006 נעשה ניסיון לעלות במסגרתה מערכת דוחות. הניסיון לא צלח ודוחות אלו מעולם לא "עלו לאוויר". במקום זאת הוחלט לפתח את דוחות ה-BI המשרתים את צורכי המחלקה. עניין זה הובהר לנציגי הביקורת ועל כן מהות הביקורת בעניין זה אינה מובנת.

הביקורת מצאה כי:

19. מתוך 34 הדוחות הקיימים, נעשה במחלקה שימוש ב- 5 דוחות בלבד, לצורך בקרה על עמידה ביעדים. הנהלת ועובדי מח"ש כלל אינם מכירים את 29 הדוחות האחרים, ואינם עושים בהם שימוש כלל.

20. חמשת (5) הדוחות המופקים מידי חודש מה- BI, לצורך בקרה על עמידת צוותים ועובדים ביעדי העבודה שהוטלו עליהם, אינם נחשבים כאמינים ע"י הנהלת מח"ש, והדוחות מועברים לתיקונים ידניים של העובדים בטרם הם מוגשים למנהל היחידה וסגנו.

לדעת הביקורת:

במח"ש לא הוטמעה כהלכה תרבות ארגונית של טיפול תקין בנתונים ממוחשבים של פעולות, ניתוחים והצגתם של נתונים אלו, ושימוש בהם ככלי בקרה ניהולי שוטף (יום-יומי).

תגובת מח"ש לסעיפים 5.19-5.20 לטיטות דו"ח הביקורת

פיתוח דוחות ה-BI ככלי ניהולי נערך ע"י סגן מנהל מח"ש הקודם וע"פ דרישותיו. הנהלת מח"ש הנוכחית, שהתחלפה בינתיים, סברה שמדובר בדוחות רבים מדי, הכוללים מידע עודף, והחליטה להתמקד במספר מצומצם של דוחות. בצד זאת, הוחלט על פיתוח דו"ח משוכלל, מבחינה ויזואלית (dashboard), המקל על ניתוח הנתונים ומצוי כיום בשלבי פיתוח מתקדמים באגף מערכות מידע, לאחר שפיילוט שלו הוצג בפני הנהלת המחלקה וראשי הצוותים.

כאמור, הנהלת מח"ש הנוכחית עושה מדי חודש בחודשו שימוש בדוחות ה-BI המהותיים, אשר משמשים לצורך מעקב אחר היעדים ומדדים שהוגדרו כאמור במסגרת הסיכום השנתי.

אכן, הנהלת מח"ש דיווחה לגורמי הביקורת כי הדוחות אינם מדויקים דיים וכי יש צורך במעקב ידני כדי לוודא נתוני אמת. הובהר כי מעקב כפול זה מתבצע ומבטיח טיפול נאמן בנתוני אמת, תוך הקפדה על תרבות ארגונית וניהולית שאינה מוכרת כלל ביחידות אחרות בפרקליטות ומחוצה לה.

דוחות ה-BI מבוססים על הזנת משימות ספציפיות במערכת התפעולית. מאחר שהזנת אותן משימות ספציפיות נערכת ע"י עובדים בני אנוש, שמתחלפים מדי פעם בפעם, ישנו צורך ממשי במעקב ידני אחר הנתונים המופקים בדוחות אלו, על מנת שהביקורת הנערכת לעובדים בעקבות דוחות אלו תהיה אפקטיבית ומהימנה. בעקבות הביקורת, הגדרנו לעצמנו השנה כיעד לערוך הקפדה יתרה בכל הקשור להזנה נכונה של נתונים למערכת מח"ש, וזאת על מנת שעד סוף שנת

2012 מערכת מח"ש תשקף באופן מדויק את תהליכי העבודה המתבצעים בכלל המגזרים. יעד זה הוצג בסיכום השנתי של שנת 2011 והוגדר במסגרת ישיבת ראשי צוותים והנהלת המזכירות.

ראוי לציין בתגובה לביקורת הנטענת בסעיף זה כי מח"ש הינה הגוף הראשון (ואולי גם היחיד) בפרקליטות המדינה שכבר במשך שנים מגדיר לעצמו יעדים ומדדים מספריים ועוקב אחריהם מדי חודש בחודשו וכן מעביר דיווח אודותיהם ליועץ המשפטי לממשלה, לפרקליט המדינה ולמנכ"ל משרד המשפטים, במסגרת הסיכום השנתי. לאור זאת, ולאור הנתונים שפורטו בעמ' 22-24, המדברים בעד עצמם, תמוחה בעיניו האמירה כי "במח"ש לא הוטמעה כהלכה תרבות ארגונית", בכל הנוגע לבקרה ניהולית שוטפת.

נספח א'גורמים עימם נפגשה הביקורת

מס'	יחידה	שם	תפקיד
1.	מח"ש		ראש מח"ש
2.	מח"ש		סגן ראש מח"ש
3.	מח"ש		פרקליטה בכירה
4.	מח"ש		פרקליטה בכירה
5.	מח"ש		מודיעין
6.	מח"ש		ראש צוות מחוז צפון
7.	מח"ש		מזכירה - צוות - מחוז צפון
8.	מח"ש		ראש צוות מחוז תל אביב
9.	מח"ש		בת שירות - עובדת במזכירות
10.	מח"ש		בן שירות - עובד במזכירות
11.	מח"ש		מזכירה ראשית בהנהלת מח"ש
12.	מח"ש		סגנית המזכירה הראשית
13.	מח"ש		מזכירת ראש מח"ש
14.	מח"ש		ענף הדואר
15.	מח"ש		ענף הדואר
16.	פרקליטות המדינה		תחום עררים

נספח ב'

טבלת ליקויים בפתיחת וניהול תיקים

מס'	סוג הליקוי ומשמעותו	כמות המקרים	הפניה לתיקים במדגם
1.	בתיקי אלימות במשפחה - אי הזנה של פרטי הזיקה של הנילון לקורבן.	7 מתוך 13 תיקי אלמ"ב במדגם	
2.	אין הקפדה על רישום מדויק של תאריך האירוע, וכתוצאה מכך נמצאו תיקים שבהם האירוע התרחש מספר ימים לאחר מועד הגשת התלונה	5 מקרים במדגם	
3.	אי דיוקים ברישום מועד האירוע, שבאים בסתירה לרישום במסמכי התיק	3 מקרים במדגם	
4.	אי רישום פרטי השוטרים בתיקי חקירה וירטואליים	4 מקרים במדגם	
5.	אין הקפדה על רישום תאריכים ביומני חקירה ובסיכום חקירה	3 מקרים במדגם	
6.	בצוותים מרכז ודרום ובצוות חשיפה סריקת המסמכים נעשית לעיתים בסיום החקירה. כתוצאה מכך במקום לציין את תאריך הפקת המסמך מצוין תאריך הסריקה וכך יוצא שכל מסמכי התיק נושאים את אותו תאריך (דיווח אירוע, פלט למתלונן, גביית עדויות, יומן חקירות ועוד)	2 מקרים במדגם	
7.	חסרים פרטי ת"ז של המתלונן	ב- 8 תיקים במדגם	
8.	בתלונות המתקבלות מחומר משטרי נרשם תאריך קבלת התלונה הראשונית במשטרה ולא תאריך גביית עדות המתלונן במח"ש כתאריך תחילת הטיפול בתלונה. במצב זה נוצר פיגור לכאורה בטיפול בתיקים	1 במדגם	
9.	אין הקפדה על סריקת מסמכים לפי סדר תאריכים עולה		
10.	פתיחה כפולה של אותו תיק		
11.	חוסר התאמה בין רישום מיקום של תיק לבין מקום הימצאו		

נספח ג'מתוך נהלי מח"ש – דיווח למשטרה

5. דיווח למשטרה על החלטות מח"ש

5.1 דיווח למשטרה אודות פתיחה בחקירה

א. אם הוחלט על פתיחה בחקירה, ללא הזנת חשוד, תשלח הודעה על פתיחה בחקירה למתלונן ו/או לגורמים הנוספים שהיו מעורבים באופן כלשהו בהגשת התלונה.

ב. אם הוחלט על פתיחה בחקירה יחד עם הזנת חשוד/ים, תשלח הודעה על פתיחה בחקירה למתלונן ו/או לגורם הנוסף שהיה מעורב באופן כלשהו בהגשת התלונה. בנוסף לכך, תשלח הודעה לגורמים הבאים:

1. ר' אמ"ש;

2. ר' מחלקת משמעת;

3. המפקד הבכיר אשר תחת פיקודו משרת החשוד;

4. המפקד אשר תחת פיקודו משרת החשוד;

היה ואיש המשטרה הינו בדרגת סנ"צ ומעלה, יש ליידע בנוסף לגורמים הנ"ל, גם את המפכ"ל והשר לביטחון פנים³.

ג. יחד עם זאת, תהיה מח"ש רשאית, עפ"י שיקול דעתה המקצועי, שלא להעביר דיווח כאמור בסעיף ב' לעיל, באחד מהמקרים הבאים:

1. כאשר זהותו של השוטר החשוד בביצוע העבירה, אינה ברורה במידה מספקת.

2. כאשר התלונה המיוחסת לשוטר, על מכלול נסיבותיה, אינה מהווה כלל עבירה פלילית או משמעתית, באופן מובהק.

3. כאשר קיים חשש ממשי שעצם העברת המידע בדבר קיומה של חקירה כנגד שוטר פלוני, עלול להביא לשיבוש החקירה או לפגיעה ביעילותה.

ד. החליטה מח"ש שלא להעביר דיווח למשטרה אודות פתיחה בחקירה כנגד שוטר, מאחד הטעמים המנויים בסעיף ג' לעיל, תעביר דיווח בהקדם האפשרי, מיד לאחר שיחדל להתקיים הטעם בשלו נמנעה מח"ש ממסירת דיווח כאמור⁴.

³סעיף 6 (א) לפקודת מטא"ר 06.03.03 "חקירת אנשי משטרה על ידי המשטרה ועל ידי המחלקה לחקירות שוטרים שבמשרד המשפטים".

5.2 דיווח למשטרה לאחר סיום החקירה

5.2.1 דיווח למשטרה אודות העמדה לדין פלילי

נתקבלה החלטה על העמדה לדין פלילי, כאמור בסעיף 4.2.1 לעיל, תדווח מח"ש אודות ההחלטה לגורמי המשטרה הבאים:

1. מפקדו הבכיר של איש המשטרה;
 2. מפקדו של איש המשטרה;
 3. ראש מחלקת משמעת;
 4. ר' יחב"מ;
 5. תיקו האישי של החשוד.
 6. אם מדובר בחשוד שהינו איש משטרה בדרגת רפ"ק ומעלה, יש לדווח גם לשר לביטחון פנים ולמפכ"ל.
- כמו כן, יועברו לראש מחלקת משמעת תיק החקירה, סיכום החקירה וכתב אישום, וליחב"מ יועבר כתב אישום או סיכום חקירה.

5.2.2 דיווח למשטרה אודות העמדה לדין משמעתי

נתקבלה החלטה על העמדה לדין משמעתי בעבירות של שימוש בכוח, לפי סעיף 19(א) לתוספת הראשונה לחוק המשטרה, כאמור בסעיף 4.2.2.1 לעיל, או אם נתקבלה החלטה להמליץ בפני מחלקת משמעת על העמדה לדין משמעתי, כאמור בסעיף 4.2.2.2 לעיל, תדווח מח"ש אודות ההחלטה לגורמי המשטרה הבאים:

1. מפקדו הבכיר של איש המשטרה;
2. מפקדו של איש המשטרה;
3. ראש מחלקת משמעת;
4. תיקו האישי של החשוד;
5. אם מדובר בחשוד שהינו איש משטרה בדרגת רפ"ק ומעלה, יש לדווח גם לשר לביטחון פנים ולמפכ"ל.

כמו כן, יועברו לראש מחלקת משמעת תיק החקירה וסיכום החקירה.

⁴סעיפים ג' ו-ד' מבוססים על סיכומי דיון של צוות משותף שהוקם למח"ש, למשטרת ישראל ולמשרד לביטחון פנים, בעקבות המלצת ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה.

5.2.3 דיווח למשטרה אודות סגירת התיק

נתקבלה החלטה על סגירת תיק החקירה, כאמור בסעיף 4.4.1 לעיל, תדווח מח"ש אודות הסגירה לגורמי המשטרה הבאים:

1. מפקדו הבכיר של איש המשטרה;
 2. מפקדו של איש המשטרה;
 3. ראש מחלקת משמעת;
 4. תיקו האישי של החשוד;
 5. אם מדובר בחשוד שהינו איש משטרה בדרגת רפ"ק ומעלה, יש לדווח גם לשר לביטחון פנים ולמפכ"ל.
- יחד עם זאת, כאשר התיק נסגר מ"חוסר אשמה" ישלח דיווח לגורמי המשטרה, כאמור לעיל, רק אם הודיעו להם מלכתחילה על פתיחה בחקירה.
- נתקבלה החלטה כאמור בסעיפים 4.4.2 ו- 4.4.3 לעיל, תדווח מח"ש אודות הסגירה לגורמים שפורטו לעיל וכן תעביר למחלקת משמעת את חומר החקירה בתיק.

5.3 דיווח לר' אק"מ אודות מתנדבים

נתקבלה החלטה במח"ש לגבי מתנדבי משא"ז, הן החלטה להעמדה לדין והן לסגירה, תדווח מח"ש לאק"מ על תוצאות החקירה.

מקום בו ההחלטה הינה העמדה לדין פלילי, תעביר מח"ש יחד עם הדיווח את סיכום החקירה ואת כתב האישום.

מקום בו ההחלטה שהייתה ראויה להתקבל הינה העמדה לדין משמעתי, הרי שמאחר שאין גוף שמוסמך להעמיד לדין משמעתי מתנדבים, יש לפעול באופן הבא: התיק ייגז, במישור הפלילי, מחוסר עניין לציבור ויבוצע רישום פלילי לחשוד. בנוסף, ישלח מכתב מפורט לר' אק"מ שמטרתו לגרוע את המתנדב מהשרות. במסגרת מכתב זה, יתבקש ר' אק"מ להעביר אלינו עדכון אודות טיפולם בנושא.

מקום בו הוחלט על סגירת התיק מחוסר ראיות או מחוסר עניין לציבור, תעביר מח"ש יחד עם הדיווח גם את סיכום החקירה.

נספח ד'

פירוט מדגם תיקי שימוש בכוח ע"י שוטרים –
המלצה להעמדה לדין משמעת

מספר תיק	ת. פתיחה	ת. החלטה סופית בתיק	ת. העברה למשטרה	ת. קבלת תיק בחזרה
	20/01/2010	11/07/2010	14/07/2010	02/12/2010
	24/01/2010	30/08/2010	13/10/2010	13/02/2011
	21/02/2010	11/07/2010	15/07/2010	07/02/2011
	04/02/2010	20/07/2010	27/07/2010	עדיין במשמעת
	18/02/2010	18/10/2010	20/10/2010	04/10/2011
	28/02/2010	30/07/2010	03/08/2010	05/10/2010
	07/04/2010	19/09/2010	21/09/2010	17/01/2011
	11/04/2010	29/08/2010	30/08/2010	10/11/2011
	12/04/2010	27/12/2010	04/01/2011	14/03/2011
	21/04/2010	29/10/2010	04/11/2010	07/02/2011
	30/06/2010	20/12/2010	02/01/2011	03/04/2011
	06/05/2010	27/01/2011	02/06/2011	עדיין במשמעת
	13/05/2010	19/01/2011	21/01/2011	17/02/2011
	17/05/2010	02/06/2011	15/11/2010	12/06/2011
	17/06/2010	23/02/2011	03/07/2011	25/10/2011
	30/06/2010	09/02/2011	הוחזר לאמיל	
	04/07/2010	30/01/2011	31/01/2011	03/05/2011
	05/07/2010	20/01/2011	23/01/2011	02/05/2011
	12/07/2010	18/01/2011	24/01/2011	09/04/2011
	22/07/2010	08/02/2011	16/02/2011	03/10/2011
	04/10/2010	25/02/2011	03/05/2011	28/11/2011
	07/09/2010	03/06/2011	17/07/2011	28/11/2011
	15/09/2010	27/01/2011	20/06/2011	עדיין במשמעת
	04/10/2010	23/01/2011	10/02/2011	09/03/2011
	08/11/2010	20/01/2011	30/06/2011	עדיין במשמעת
	16/11/2010	07/02/2011	03/06/2011	עדיין במשמעת

נספח ה'

הדוגמאות למקרים שבהם מלכתחילה לא היה צריך לפתוח תיק חקירה – משום שהתלונה אינה בסמכות מח"ש (אין עבירה פלילית שדינה מעל שנת מאסר/אין שימוש בכוח/אין עבירת אלמ"ב)

1. תיק [REDACTED] - אזרח פגש שוטר מטייל עם כלבו בגינה ציבורית והעיר לו על כך ששיחרר את כלבו ללא רצוע /מחסום במקום שבו יש שילוט בולט על איסור הכנסת כלבים. התלונה הועברה לטיפול מח"ש ע"י קצין תלונות הציבור של מרחב דן
2. תיק [REDACTED] - תלונה על התנהגות בלתי הולמת בעת רישום דוח
3. תיק [REDACTED] - תלונה על התנהגות בלתי הולמת בעת רישום דוח
4. תיק [REDACTED] - תלונה על התנהגות בלתי הולמת בעת כשהתבקש להזדהות
5. תיק [REDACTED] - נפתח תיק חקירה שהועבר למח"ש ע"י מנהלת איך לטיפול בפניות הציבור של משרד המשפטים - התלונה הינה מכתב הבעת עמדה על פינוי חוות גלעד (אעביר בפקס)
6. תיק [REDACTED] - תלונת שוטר על גניבת אזיקים משוטר בשעה שהיה בחופשת מחל - ופרצו לו את המגירה במשרד
7. תיק [REDACTED] - תלונה על מש"קית ת"ש במגב שהזינה שינוי ימי חופשה לימי מחלה
8. תיק [REDACTED] - תלונה על התנהגות בלתי הולמת
9. תיק [REDACTED] - תלונת שוטר על גניבת פלאפון וסיגריות
10. תיק [REDACTED] - שוטר מג"ב מתלונן באופן כללי ללא ציון שמות על שוטרי מג"ב אחרים שלניו איתו בבסיס צבאי על גניבת ציוד מבצעי מתיקו האישי
11. תיק [REDACTED] - תלונה על נזק שנגרם לרכב במהלך אירועי הנכבה - מדובר בנזק שנגרם לרכב כתוצאה מפגיעה של כדור גומי ברכב. פיצוי כספי מסוג זה זה בטיפול היועץ המשפטי של המשטרה ולא מח"ש.