

היבטים בפעילות המשטרה הצבאית החוקרת

תקציר

רקע כללי

המשטרה הצבאית החוקרת (להלן - מצ"ח או היחידה) היא יחידה בתוך חיל המשטרה הצבאית הכפופה לקצין משטרה צבאית ראשי (להלן - קמצ"ר), אשר כפוף לראש אגף כוח אדם בצה"ל (להלן - ראש אכ"א). מצ"ח היא יחידה בעלת מאפיינים מקצועיים ייחודיים וייעודה המרכזי של היחידה על פי פקודת הארגון שלה¹ (להלן - פק"א מצ"ח) הוא "להוות גוף חקירות לגילוי עבירות צבאיות ושאינן צבאיות, שבוצעו על ידי חיילים ואחרים, שחוק השיפוט הצבאי² חל עליהם". מצ"ח שואבת את סמכויותיה מחוק השיפוט הצבאי. במהלך השנים, חקרה מצ"ח תיקים רבים ומורכבים ולזכותה עומדות הצלחות רבות בפיענוח עבירות ובהעמדת תשתית ראייתית להעמדת עבריינים לדין, בין היתר, בתחום גניבות נשק ואמצעי לחימה (להלן - אמל"ח), סחר ושימוש בסמים, עבירות מין ועבירות רכוש.


מפקד מצ"ח הוא קצין בדרגת אל"ם הכפוף פיקודית לקמצ"ר. מצ"ח פועלת בשני מרחבים גיאוגרפיים - צפון ודרום ולכל מרחב כפופים מספר בסיסים. נוסף על כך פועלים במצ"ח ענף מטה - ענף חקירות ומודיעין (להלן - עח"ם) וכן יחידת שח"ק (שומרי חוק), שתפקידיה, הם בין היתר לנהל חקירות בתאום עם בסיסי מצ"ח השונים ועם גורמים אחרים (משטרת ישראל, שירות הביטחון הכללי ומחלקת ביטחון המידע בצה"ל) בראיה כלל ארצית. תחת פיקוד מפקד שח"ק פועלות שתי יחידות חקירה ייעודיות: היחידה הארצית לחקירות הונאה (להלן - יאח"ה) והיחידה הארצית לחקירות מבצעיות (להלן - יאל"ם). בשנת 2017 התבצע במצ"ח שינוי ארגוני נרחב, הנובע בין היתר בשל צמצום משמעותי בתקנים שהוחל עליה בעשור האחרון. בחודש פברואר 2018 מנתה מצבת היחידה 95 קצינים ונגדים בשירות קבע וכ-360 חיילים בשירות חובה.

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדיק בחודשים אוגוסט 2017 - יוני 2018 את פעילות מצ"ח בתחומי החקירות, המודיעין והבילוש וכן את יחסי הגומלין שמקיימת מצ"ח עם גורמים בצה"ל ומחוץ לו. כמו כן נבדקו סוגיות הקשורות לצורך

1 "משטרה צבאית חוקרת - פקודת ארגון 15/05 - שינויים ארגוניים", יולי 2006. בשנת 2017 התבצע במצ"ח שינוי ארגוני נרחב שבעטיו נדרש היה לעדכן את פקודת הארגון שלה ולהתאימה לשינויים שנעשו. עד מועד סיום הביקורת, יוני 2018, אושרה הצעת פקודת הארגון החדשה (להלן - הפק"א החדשה) על ידי מפקדת קמצ"ר (להלן - מקמצ"ר), והיא עדיין נמצאת בתהליכי אישור באגף התכנון במטכ"ל.

2 חוק השיפוט הצבאי התשט"ו-1955.


 טיפול חוקרי מצ"ח
 בזירות עבירה בוצע
 לעיתים בחוסר
 מקצועיות, והציוד
 המוקצה להם לשם
 כך היה במצב
 תחזוקתי ירוד

להבטיח את עצמאותה ואי-תלותה של מצ"ח. הביקורת נערכה בצה"ל: במצ"ח, במקמז"ר, באגף כח אדם (להלן - אכ"א), בפרקליטות הצבאית ובבתי הדין הצבאיים; במשטרת ישראל; ובמרכז הלאומי לרפואה משפטית.

ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם נתונים מפרק זה, לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. חסיון נתונים אלה אינו מונע את הבנת מהות הביקורת.

הליקויים העיקריים

תחום החקירות

הוראות והנחיות מקצועיות לתחום החקירות

הנחיות מפקד מצ"ח והנחיות מקצועיות נוספות ביחידה אינן מקובצות, כפי שאף העיר על כך היועץ המשפטי של מצ"ח. הדבר עלול לפגום בנגישות חוקרי מצ"ח לחומר המקצועי. הדבר מקבל משנה תוקף בשל העובדה שחלק מחוקרי היחידה טרם צברו ותק וניסיון רבים וחלק מהכשרתם נרכשת תוך כדי ביצוע התפקיד.

ליקויים בניהול החקירות ובטיפול במוצגים

בביקורת עלו מקרים שבהם, על אף הממצאים שעלו בבקורות ע"ם, לא הייתה הקפדה על הזנת פרטים מלאים ליומני החקירות במערכת המחשוב המרכזית של מצ"ח (מערכת תהליכי חקירות ומודיעין, להלן - מתח"ם); טיפול חוקרי מצ"ח בזירות עבירה בוצע לעיתים בחוסר מקצועיות, והציוד המוקצה להם לשם כך היה במצב תחזוקתי ירוד; לעיתים הטיפול במוצגים בבסיסי מצ"ח בוצע בניגוד להנחיות. על אף הפיקוח של מפקדת מצ"ח ומפקדי הבסיסים על חוקרי מצ"ח, לא קיימת הקפדה מלאה ומספקת על קיום הנהלים וההוראות בתחומים אלה.

קבלת שירותים מגורמים חיצוניים

אי-הסדרת תקן לתפקיד בודק נשק במעבדה לזיהוי פלילי של משטרת ישראל: צה"ל טרם הסדיר תקן לבודק נשק במעבדת הנשק של המעבדה לזיהוי פלילי (להלן - מז"פ) במטה הארצי של משטרת ישראל למרות הצורך בהימצאות בודק כזה מטעם מצ"ח. בפועל, החיילת המוצבת במעבדה הוצבה בה ללא תקן. יתרה מכך, בתקופות מסוימות לא הוצב במעבדת הנשק בודק מעבדה מטעם מצ"ח, ובשל כך בדיקת מוצגים שנשלחו על ידי מצ"ח למעבדה באותן תקופות התעכבה או לא בוצעה כלל.

עיכובים בקבלת מידע מחברות התקשורת: בשונה ממשטרת ישראל, המקבלת נתוני תקשורת בנוגע לחקירות שבטיפול באופן מקוון למערכות המידע שלה ובתוך שעות עד ימים ספורים, במצ"ח תהליך זה אינו מקוון



מספר חקירות
ההונאה היוזמות
צומצם עד כדי אי-
ביצוען. כמו כן, לא
בוצעה במצ"ח
הכשרה מקצועית
ייעודית לחוקרים
ולאנשי מודיעין
בתחום חקירות
ההונאה, והמענה
המודיעיני לתחום זה
לוקה בחסר

וקבלת המידע אורכת לעיתים ימים רבים ללא סנכרון עם מערכות המידע. תהליך זה מסורבל, איטי ועלול לגרום לעיכוב בחקירות.

עיכובים בקבלת חוות דעת רפואית משפטית מהמרכז הלאומי לרפואה משפטית: בין צה"ל לבין המרכז הלאומי לרפואה משפטית (להלן גם - המרכז) קיימת אי-הסכמה לגבי משך הזמן הנדרש להכנת חוות דעת רפואית-משפטית. ב-54% מהמקרים שנבדקו בשנת 2017 המרכז לא עמד בלוחות הזמנים להעברת חוות דעת כזו על פי הנוהל הקיים, והדבר הביא להתמשכות משמעותית בחקירות.

קשיים בעמידת היחידה הארצית לחקירות הונאה במשימותיה

במסגרת שינויים ארגוניים שנעשו במצ"ח בשנת 2017, הועברה היאח"ה, שהייתה עד אז יחידה עצמאית בתוך מצ"ח, תחת פיקודה של יחידת שח"ק (לשעבר היחידה המרכזית לחקירות מיוחדות - ימ"ם). בשנה זו חלה ירידה של כ-67% במספר תיקי חקירות הונאה שבהם טיפלה יאח"ה יחסית לממוצע החקירות האלה בשנים 2010-2016, ובתקופת הביקורת נמצא כי מספר חקירות ההונאה היוזמות צומצם עד כדי אי-ביצוען. כמו כן, לא בוצעה במצ"ח הכשרה מקצועית ייעודית לחוקרים ולאנשי מודיעין בתחום חקירות הונאה, והמענה המודיעיני לתחום זה לוקה בחסר. במצב דברים זה יאח"ה מתקשה לעמוד במשימותיה.

מודיעין מצ"ח

על אף החשיבות שמייחסת מפקדת מצ"ח לנושא המודיעין, בסיסי מצ"ח לא עמדו ביעדיהם בכל הנוגע לאיסוף המודיעיני ולאפקטיביות שלו בנושאי נשק ואמל"ח, דוגמת גניבות אמל"ח; קיימים פערים במקצועיותו של מערך המודיעין של מצ"ח, בעמידה בהנחיות המקצועיות ובאיכות הידיעות המופקות; תהליכי החניכה של רכזי המודיעין לקו בחסר; והפיקוח והבקרה של מפקדי בסיסי מצ"ח על פעילות המודיעין לא היו מספקים. על אף העיסוק השוטף של מפקדת מצ"ח בנושא, רמת הקשב הגבוהה והפעולות שעשתה לגשר על הפערים, הנושא עדיין לא בא על פתרונו.

אי-מיצוי יכולותיו של מערך הבילוש ביחידת מצ"ח

תפקיד הבלש במצ"ח הוא לשמש גורם אופרטיבי בתחומי המודיעין, החקירות והשיטור. ממסמכי מצ"ח עולה כי היחידה אינה ממצה את יכולתו של מערך הבילוש, שכן הבלשים מבצעים משימות רבות שאינן בליבת תפקידם, דוגמת משימות מינהלה, תחזוקה ואבטחה. על אף שהדבר עלה עוד בשנת 2016 הנושא לא בא על פתרונו.

מערכת תהליכי חקירות ומודיעין (מתח"ם) אינה מהווה מסד נתונים אמין

מתח"ם היא כאמור מערכת המחשוב המרכזית לניהול החקירות והמודיעין במצ"ח, ומתפקידה לספק כלים לתכנון, ניהול, מעקב ובקרה על הפעילות השוטפת במצ"ח. המערכת אינה מהווה מסד נתונים אמין בשל תקלות וחוזרות ונשנות בה דוגמת מחיקת ידיעות ואובדן נתונים, תקלות בצפייה בקבצים ובמסמכים מצורפים וחוסר סנכרון עם מערכות אחרות.

הטיפול בסגירת אינדיקציה על חקירת מצ"ח

אינדיקציית מצ"ח נפתחת לחייל במקרה שבו בחקירת מצ"ח עולה חשד סביר לביצוע עבירה. אינדיקציה זו מהווה סנקציה צבאית משמעותית, שכן היא, בין היתר, מונעת קידום בדרגה או מינוי. תהליך הרישום של אינדיקציות מצ"ח במתח"ם ובמערכות אכ"א (עמ"ת) אמור להביא לרישום נתונים זהים בשתי המערכות. למרות זאת, נמצאו פערים גדולים בין תמונת האינדיקציות בשתי המערכות, כיוון שהליך סגירת האינדיקציות הוא הליך המשותף לכמה גורמים שאינם מתואמים ביניהם ושמערכות המידע שלהם אינן מסונכרנות. בביקורת נמצא כי בשתי המערכות קיימות אינדיקציות שנתרו פתוחות שלא בצדק, אשר לקיומן עלולות להיות השפעות ניכרות על זכויות הפרט, דוגמת עיכוב קידום, מניעת לימודים ומניעת חתימה לשירות קבע.

בעקבות הביקורת ביצעה מצ"ח פעולות לתיקון הליקוי, ומשרד מבקר המדינה רואה פעילות זו בחיוב.

עדכון המרשם הפלילי בהרשעות שניתנו בבתי הדין הצבאיים

אי-עדכון תקנות המרשם הפלילי

תקנות המרשם הפלילי ותקנת השבים, התשמ"ו-1986, מסדירות את דרכי הדיווח למרשם הפלילי. התקנות פורסמו ב-7.2.86 ונקבע בהן כי "תחילתן של תקנות אלה חמישה עשר ימים מיום פרסומן ותקפן לשנה מיום תחילתן". בביקורת נמצא כי תוקפן של תקנות אלו לא הוארך מאז. מכאן, שהדיווח על הרשעות בבתי דין צבאיים במרשם הפלילי מתבצע על פי תקנות שאינן בתוקף.



בשל מיקומה
הארגוני של מצ"ח...
קיים סיכון שגורמים
בצה"ל ינסו להשפיע
באופן שלילי על
פעילות מצ"ח ועל
יכולותיה למלא את
ייעודה. בכך עלול
להיפגע עקרון אי-
תלותה של מצ"ח

אי-סדרים בהזנת פרטי הרישום הפלילי

תהליך ההזנה של צווי הביצוע של פסקי דין בבתי הדין הצבאיים במרשם הפלילי לא היה שלם ונמצאו מקרים שבהם הרשעות של חיילים בבתי הדין הצבאיים לא נרשמו במרשם הפלילי.

הבטחת העצמאות ואי-התלות של פעילות מצ"ח

תפקידה של מצ"ח הוא, בין היתר, לחקור עבירות שבוצעו על ידי חיילים וקצינים בכל הדרגות והתפקידים. לא למותר לציין, כי במסגרת תפקיד זה עשויה מצ"ח להידרש לחקור קצינים בכירים אשר להם יש - או עלולה להיות - השפעה על משאביה או על קידום הקצינים המשרתים בה. בשל מיקומה הארגוני של מצ"ח, בשל מנגנוני המינוי של קציניה וקידומם ובשל אופן הקצאת המשאבים שהיא מקבלת קיים סיכון שגורמים בצה"ל ינסו להשפיע באופן שלילי על פעילות מצ"ח ועל יכולותיה למלא את ייעודה. מצב זה עלול להביא לכך שבמקרים מסוימים, חוקרי היחידה יפעלו תחת מורא פיקודי או ארגוני. בכך עלולים להיפגע עקרון אי-תלותה של מצ"ח ויתר העקרונות המבטיחים קיום של חקירה אפקטיבית. קציני מצ"ח אף ציינו לפני צוות הביקורת מקרים שבהם בעלי תפקידים ביחידות שבהן בוצעו חקירות מצ"ח פעלו על מנת להצר את צעדיהם של חוקרי מצ"ח ופגמו בחקירות והביעו חשש כי להשתתפותם בחקירות רגישות, לרבות חקירות של קצינים בכירים, עלולה להיות השפעה שלילית על קידומם בעתיד.

ההמלצות העיקריות

תחום החקירות

1. על מפקד מצ"ח לקדם את עבודת מטה בנושא איחוד נוהלי העבודה המקצועיים וההנחיות של היחידה ועל בסיסו ליצור קובץ אחד ונגיש כדי שחוקרי מצ"ח יוכלו להתעדכן במידע מקצועי אמין וזמין כל העת.
2. על מפקד מצ"ח לוודא את קיום ההנחיות הנוגעות לניהול החקירות, לרבות לגבי ביקור בזירות עבירה, ניהול מוצגים והזנת נתונים ליומן החקירות במתח"ם, ולוודא שהלקחים מהבקורות הפנימיות שנעשו ביחידה מוטמעים. זאת על מנת להבטיח כי חקירות מצ"ח, שתחומים אלו הם חלק בלתי נפרד מהן, יבוצעו באופן מקצועי ותכליתי.
3. על אגף התכנון (להלן - אג"ת) ועל אכ"א להסדיר בדחיפות ובאופן קבוע את נושא מתן השירות של מעבדת הנשק במז"פ של משטרת ישראל למצ"ח.

4. על מפקד מצ"ח לוודא כי הצעדים שנקטו על ידי צה"ל לטובת קיצור תהליך קבלת נתוני תקשורת, אכן מיושמים. אם תהליך קבלת נתוני התקשורת לא יתקצר הלכה למעשה, על קמצ"ר ועל ראש אכ"א לבחון את הדרכים העומדות להם, בכפוף למגבלות החוק, לקידום פתרון טכנולוגי שייעל את העברת המידע מחברות התקשורת למצ"ח. על צה"ל ועל המרכז לרפואה משפטית לבחון במשותף את פרק הזמן הריאלי והמוסכם למתן חוות דעת רפואית משפטית על ידי המרכז ולהסדיר זאת בנהלים.

5. ניכר אומנם כי מפקדת מצ"ח, בהובלת מפקד מצ"ח, משקיעה מאמצים רבים על מנת לגשר על פערי התקינה והמקצועיות ביאח"ה. אולם בד בבד עם השקעת מאמצים אלו, על מפקד מצ"ח לקבוע ליאח"ה יעדים בתחום ההונאה שיהיה עליה להשיג הן בפן החקירתי והן בפן המודיעיני, ובהתאם לכך לבחון מה הם המשאבים הנדרשים ליאח"ה לצורך כך, דוגמת היקף כוח האדם והכשרתו. זאת, על מנת שחקירות ההונאה ביאח"ה יהיו אפקטיביות ושיהיה ביכולתה לפעול גם באופן יזום למניעת עבירות הונאה בצה"ל. על ראש אכ"א ועל קמצ"ר לוודא עם מפקד מצ"ח כי בידי יאח"ה הכלים הנדרשים למילוי ייעודה כיחידה האמונה על טיפול בעבירות הונאה, בעבירות כלכליות ובעבירות מחשב בצה"ל.

מודיעין מצ"ח

1. על מצ"ח להמשיך ולחתור לעמידה ביעדי האיסוף המודיעיני בנושא גניבות נשק ואמל"ח, זאת תוך קידום הקמת יחידה משותפת למצ"ח ולמשטרת ישראל שתעסוק בנושא זה.

2. על מפקד מצ"ח לבחון את אפקטיביות הפעולות שנעשו לצורך קידום מערך המודיעין ולהציג את מסקנותיו לקמצ"ר ולראש אכ"א.

3. על קמצ"ר ועל ראש אכ"א לבחון את צורכי מערך המודיעין של מצ"ח ואת מסקנותיו של מפקד מצ"ח בנושא ולהבטיח את קיומו של מערך מודיעין מקצועי ויעיל במצ"ח.

הבילוש ביחידת מצ"ח

על מצ"ח לבחון לאלתר את אופן הפעלתם של הבלשים ביחידה ובכך להביא למיצויים כראוי לשם סיוע מבצעי לגורמי החקירות וכדי שייסיע להשגת יעדי היחידה.

המתח"ם

1. משרד מבקר המדינה מייחס חשיבות רבה להעמדת מערכת מידע אמינה לרשות מצ"ח בהקדם האפשרי. משכך, על משטרת ישראל לבחון האם ניתן, בכפוף להוראות הדין הרלוונטיות, להנגיש סביבת עבודה מתואמת במערכות המחשב שלה למצ"ח כדי לשפר את איכות החקירות של היחידה ולהביא את הסוגיה לידי פתרון לתועלת שני הגופים.

בביקורת עלו, בין היתר, ליקויים בתחומי העיסוק המרכזיים של מצ"ח - החקירות, המודיעין, הבילוש וכן ליקויים בתפקוד מערכות המידע

2. על ראש אכ"א - בשיתוף הגורמים הרלוונטיים בצה"ל ומשטרת ישראל - להביא לידי מיצוי את כלל האפשרויות לגיבוש פתרון, על מנת להבטיח כי לרשות מצ"ח תעמוד מערכת מידע ייעודית אמינה לצורך ניהול מערך החקירות והמודיעין.

עדכון המרשם הפלילי בהרשעות שניתנו בבתי הדין הצבאיים

1. על המשרד לביטחון הפנים ועל משרד המשפטים לוודא כי אופן הדיווח למרשם הפלילי יוסדר והנושא יבוא על פתרונו.
2. על מקמצ"ר, בשיתוף יחידת בתי הדין הצבאיים ומשטרת ישראל, להשלים את מלאכת "יישור הקו" ולוודא כי כל ההרשעות שניתנו בבתי הדין הצבאיים נרשמו במרשם הפלילי. נוסף על כך, על מצ"ח להכין נוהל שיסדיר את קיומם של הליכי בקרה על תהליך ההזנה של נתונים במרשם הפלילי, על מנת למנוע קיומם של פערים דומים בעתיד.

הבטחת העצמאות ואי-התלות של פעילות מצ"ח


על מנכ"ל משרד הביטחון, בשיתוף סגן הרמטכ"ל, להנחות על ביצוע עבודת מטה מקיפה, בשיתוף גורמים צבאיים וחוז-צבאיים רלוונטיים, כדי לבחון כיצד ניתן להבטיח את קיומם של עקרונות החקירה האפקטיבית שבהם צריכה מצ"ח לעמוד כדי למלא את ייעודה באופן המיטבי, בין היתר באמצעות צמצום תלותה ככל שניתן. זאת, לרבות באמצעות גידור משאבי מצ"ח והקצאתם באופן נפרד מיחידות צה"ל האחרות, חידוד הנחיות וקביעת הסדרים למניעת ניגוד עניינים ופתרונות ארגוניים נוספים שימנעו, ככל שניתן, השפעות זרות על פעילותה. בשל רגישות פעילותה של מצ"ח ובשל היבטים הקשורים לאי-התלות הנדרשת ממנה, יש להביא את מסקנות עבודת המטה שתבצע לעיונו ולאישורו של שר הביטחון.

סיכום

מצ"ח היא יחידה בעלת מאפיינים מקצועיים ייחודיים ששואבת את סמכויותיה מחוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955.

בביקורת עלו, בין היתר, ליקויים בתחומי העיסוק המרכזיים של מצ"ח - החקירות, המודיעין, הבילוש וכן ליקויים בתפקוד מערכות המידע. בחלק מן המקרים נמצא כי הנחיות מפקד מצ"ח לא קוימו כנדרש וכי לא התבצעו תהליכי פיקוח ובקרה באופן מספק.

ניכר בביקורת כי מפקדת מצ"ח, בהובלתו של מפקד מצ"ח, עושה מאמצים לפתור את הליקויים, לרבות באמצעות תהליכי בקרה המתקיימים באופן שוטף ביחידה תוך הצבת יעדים וחתימה לשיפור. אולם האחריות לתיקון חלק מהליקויים אינה רק בסמכותו של מפקד מצ"ח ומוטלת גם על קמצ"ר, ראש אכ"א וגורמים נוספים במטה הכללי.



 על מנכ"ל משרד

 הביטחון, בשיתוף

 סגן הרמטכ"ל,

 להנחות על ביצוע

 עבודת מטה מקיפה

 כדי לבחון כיצד ניתן

 להבטיח את קיומם

 של עקרונות

 החקירה שבהם

 צריכה מצ"ח לעמוד

הליקויים שעלו בתחום החקירות, בדגש על הקושי של יאח"ה לעמוד במשימותיה; הליקויים ביכולת המקצועית של מערך המודיעין; ליקויים הנובעים משיתוף הפעולה של מצ"ח עם גורמים חיצוניים; וכן הליקויים בתפקוד מערכת המידע במצ"ח הם מהותיים ונדרשים פיקוח ובקרה של קמצ"ר ושל ראש אכ"א על הטיפול בהם. הגם שתוקנו בחלקם, הליקויים מחייבים המשך טיפול. זאת, על מנת להבטיח שלא ייפגע תפקודה של מצ"ח והיא תוכל לממש את ייעודה.

מיקומה הארגוני של מצ"ח כיחידה צבאית יוצר מרקם עדין הנובע מייעודה של מצ"ח כגוף חקירות עצמאי ובלתי תלוי החוקר את הצבא מחד גיסא, וכפיפותה למדרג הצבאי הפיקודי מאידך גיסא. על מנת שמצ"ח תוכל לקיים חקירה אפקטיבית כנדרש, חייבים להתקיים העקרונות שצוינו בדוח השני של ועדת טירקל³ - עצמאות החקירה, היעדר משוא פנים, אפקטיביות ויסודיות ומהירות. על מנכ"ל משרד הביטחון, בשיתוף סגן הרמטכ"ל, להנחות על ביצוע עבודת מטה מקיפה, בשיתוף גורמים צבאיים וחוף-צבאיים רלוונטיים, כדי לבחון כיצד ניתן להבטיח את קיומם של עקרונות החקירה שבהם צריכה מצ"ח לעמוד על מנת למלא את ייעודה באופן המיטבי, בין היתר באמצעות צמצום תלותה בקבלת אמצעים מגורמים שונים בצה"ל. בשל היבטים הקשורים לאי-התלות הנדרשת ממצ"ח ובשל רגישות הנושא, יש להביא את מסקנות עבודת המטה שתבצע לעיונו ואישורו של שר הביטחון.

מבוא

המשטרה הצבאית החוקרת (להלן - מצ"ח או היחידה) היא יחידה בתוך חיל המשטרה הצבאית הכפופה לקצין משטרה צבאית ראשי (להלן - קמצ"ר), אשר כפוף לראש אגף כוח אדם בצה"ל (להלן - ראש אכ"א). ייעודה המרכזי של היחידה על פי פקודת הארגון שלה⁴ (להלן - פק"א מצ"ח) הוא "להוות גוף חקירות לגילוי עבירות צבאיות ושאין צבאיות, שבוצעו על ידי חיילים ואחרים, שחוק השיפוט הצבאי חל עליהם".

בחוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955 (להלן - חוק השיפוט הצבאי), נקבע כי "אין להעמיד אדם לדין בפני בית דין צבאי - למעט בית דין צבאי לתעבורה - אלא לאחר בדיקת העבירה על ידי קצין בודק או לאחר חקירתה על ידי שופט חוקר, הכל לפי העבירה; והוא כשאין בחוק זה הוראה אחרת". בפקודת מטכ"ל בנושא "בדיקה וחקירת מצ"ח" נקבע כי כקצין בודק ראשי לשמש, בין השאר, "שוטר צבאי, אשר הוסמך בכתב הסמכה על ידי הפרקליט הצבאי הראשי לערוך בדיקות דרך קבע או במקרה מסוים". שוטרי מצ"ח הם שוטרים צבאיים שהוסמכו על ידי הפרקליט הצבאי הראשי (להלן - הפצ"ר) לקיים בדיקות דרך קבע (המכונים בצה"ל גם חוקרי מצ"ח).

על פי פק"א מצ"ח, תפקידיה העיקריים של היחידה הם "לערוך פעולות גלויות וסמויות למניעת עבירות ביחידות ולחקור עבירות צבאיות ושאין צבאיות, שבוצעו על ידי חיילים ואחרים שחוק השיפוט הצבאי חל עליהם; להפעיל גוף מודיעין ובילוש לשם איסוף מידע, מחקר והערכה בנושאי ההתעניינות המודיעינית של חיל משטרה צבאית, בתחומי העבירות הפליליות, התעבורה והעבירות על פקודות הצבא; איסוף והכנת חומר ראיות להעמדת עבריינים לדין; לשתף פעולה עם משטרת ישראל וגופי חקירה מקבילים בחקירות ובפעולות שבהם מעורבים חיילים ואזרחים".

מפקד מצ"ח הוא קצין בדרגת אל"ם הכפוף פיקודית לקמצ"ר ומשמש סגנו בתחום החקירות והמודיעין בצה"ל. תפקידיו של מפקד מצ"ח הם, בין היתר, להורות על ביצוע חקירות לעבירות פליליות שבוצעו במסגרת צה"ל, לקיים קשרי גומלין עם משטרת ישראל וגופי חקירה נוספים בענייני חקירות ולייצג את קמצ"ר לפנייהם; לקיים בקרה מתמדת בענייני חקירות; להמליץ לפצ"ר על מתן כתבי הסמכה⁵ המסמיכים שוטרים צבאיים לערוך בדיקה.

בעשור האחרון הוחל על היחידה צמצום משמעותי של כ-30% מתקני הקבע שלה; בפברואר 2018 מנתה אפוא מצבת היחידה 95 קצינים ונגדים בשירות קבע, כ-360 חיילים בשירות חובה, וכ-500 חיילי מילואים. בעניין זה מסרה מפקדת הפרקליטות הצבאית הראשית לצוות הביקורת בנובמבר 2018 כי בשנים

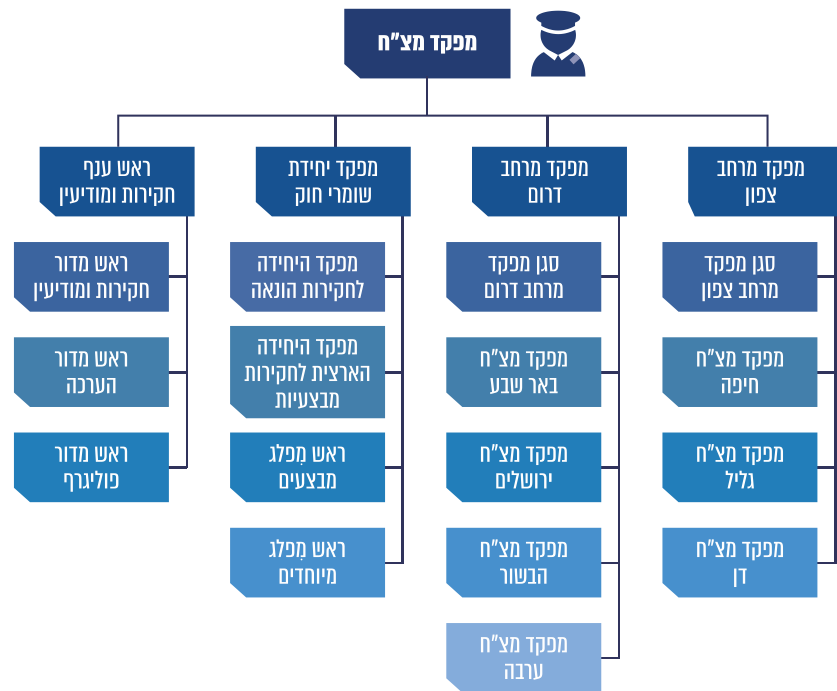
4 פק"א מצ"ח אושרה ביולי 2006. בשנת 2017 התבצע במצ"ח שינוי ארגוני נרחב שבעטיו נדרש היה לעדכן את פקודת הארגון שלה, ולהתאימה לשינויים שנעשו. עד מועד סיום הביקורת, יוני 2018, אושרה הצעת פקודת הארגון החדשה (להלן - הפק"א החדשה) על ידי מפקדת קמצ"ר והיא עדיין נמצאת בתהליכי אישור באגף התכנון שבמטכ"ל.

5 על פי סעיף 252(א)(3) לחוק השיפוט הצבאי.

האחרונות "הצטמצם כוח האדם הוותיק והמנוסה ביחידה" (ההדגשה במקור).

נוכח הצמצום בתקני הקבע התבצע ביחידה בשנת 2017, בין היתר, שינוי ארגוני נרחב. שינוי זה אושר על ידי אכ"א. בתרשים שלהלן מוצג המבנה הארגוני החדש של מצ"ח:

תרשים 1: המבנה הארגוני של מצ"ח בשגרה



המקור: הפק"א החדשה.

מצ"ח פועלת בשני מרחבים גיאוגרפיים - צפון ודרום ולכל מרחב כפופים מספר בסיסים. כמו כן פועל במצ"ח ענף מטה - ענף חקירות ומודיעין (להלן - עח"ם), שתפקידו "לספק תמונת מודיעין אינטגרטיבית לכל גורמי משטרה צבאית [וכן] לפקח ולעקוב אחר הפעילות המקצועית בבסיסי מצ"ח באופן שוטף באמצעות עריכת ביקורות".

נוסף על כך פועלת במצ"ח יחידת שח"ק (שומרי חוק), שבעבר נקראה היחידה המרכזית לחקירות מיוחדות (להלן - ימל"ם), בפיקוד סא"ל. תפקידיה הם בין היתר "לנהל חקירות בתאום עם יחידות ובסיסי מצ"ח השונים וגורמים אחרים (משטרת ישראל, שירות הביטחון הכללי ומחלקת ביטחון המידע בצה"ל) בראיה כלל ארצית". תחת פיקוד מפקד יחידת שח"ק פועלות שתי יחידות

חקירה ייעודיות: היחידה הארצית לחקירות הונאה (להלן - יאח"ה) והיחידה הארצית לחקירות מבצעיות (יאל"ם)⁶.

על פי דוח הפעילות השנתי של מצ"ח לשנת 2017, בשנה זו טיפלה היחידה ב-23,765 אירועים, מהם כ-46% בנושאי סמים; כ-17.5% בנושאי תאונות דרכים; כ-7.8% בנושאי אמל"ח ונשק; כ-5.8% בנושאי רכוש והונאה; כ-3.6% בנושאי מרמה וזיוף; כ-3% בנושאים מבצעיים; כ-1% בנושאי מוות שאינו בפעילות מבצעית וכ-15.3% בנושאים אחרים. בשנה זו פתחה היחידה 3,669 תיקי חקירה וחקרה 6,165 מעורבים.

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדיק בחדשים אוגוסט 2017 - יוני 2018 את פעילות מצ"ח בתחומי החקירות, המודיעין והבילוש וכן את יחסי הגומלין שמקיימת מצ"ח עם גורמים בצה"ל ומחוץ לו. כמו כן נבדקו סוגיות הקשורות לצורך להבטיח את עצמאותה ואי-תלותה של מצ"ח. הביקורת נערכה בצה"ל: במצ"ח, במפקדת קמצ"ר (להלן - מקמצ"ר), באגף כח אדם (להלן - אכ"א), בפרקליטות הצבאית ובבתי הדין הצבאיים; במשטרת ישראל; ובמרכז הלאומי לרפואה משפטית.

ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם נתונים מפרק זה, לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. חסיון נתונים אלה אינו מונע את הבנת מהות הביקורת.

6 בביקורת של מבקר המדינה משנת 2018 על מחוז ש"י של המשטרה נמצאו, בין היתר, ליקויים באופן חקירת אירועי ירי של שוטרי מג"ב באיו"ש [ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 68ב** (2018), "מחוז שומרון ויהודה (ש"י) של משטרת ישראל", עמ' 189]. במסמך של הפצ"ר מאפריל 2018 בעניין "דוח הצוות לבחינת הצעדים למימוש העברת סמכויות הבדיקה, החקירה וההעמדה לדין באירועי ירי של שוטרי מג"ב ת"פ צה"ל באיו"ש לידי צה"ל" נכתב כי ב-28.1.18 החליט ראש הממשלה שהטיפול בתלונות נגד שוטרי מג"ב ביחס להפרות של כללי המשפט הבין-לאומי במסגרת פעילות שנעשתה תחת פיקוד צה"ל באיו"ש יהיה בידי מצ"ח. בביקורת הנוכחית עלה כי טיפול זה מתוכנן להתבצע ביאל"ם, שהחלה לפעול בינואר 2017. במועד סיום הביקורת, יוני 2018, טרם הסתיים תהליך מיסודה של היאל"ם מבחינת כתיבת תורה, נהלים, הכשרות ואיתור מאגר של חיילי מילואים, ולפיכך הביקורת הנוכחית לא עסקה בנושא זה.

תחום החקירות

כאמור, על פי חוק השיפוט הצבאי, שוטרי מצ"ח מוסמכים על ידי הפצ"ר לקיים בדיקות. בהוראת הפיקוד העליון "משטרה צבאית - סמכויות" - נקבע כי "שוטר צבאי שהפרקליט הצבאי הראשי הסמיכו בכתב, באופן כללי או למקרה מסוים לערוך בדיקה, רשאי... לגבות עדות... ליטול לידיו או לצלם, כפי שימצא למתאים, ראיות... לקחת מכל עד את טביעות אצבעותיו או לצלמו". המינוח השגור במצ"ח לפעולות הבדיקה המתוארות לעיל הוא "חקירה". חקירות מתבצעות בכל יחידות מצ"ח ומרחביה.⁷

הוראות והנחיות מקצועיות לתחום החקירות

תחום החקירות הוא התחום המרכזי שבו פועלת מצ"ח והוא מוסדר בעיקרו בהוראות קמצ"ר ובהנחיות מפקד מצ"ח. נוסף על הנחיות מפקד מצ"ח קיימת ביחידה קשת רחבה של נהלים והנחיות נוספים, כגון איגרות מקצועיות, מחקרים, מצגות הדרכה והנחיות מפקדים, הבאים להוסיף על הנחיות מפקד מצ"ח ולהרחיבן.

בביקורת עלה כי הנחיות מפקד מצ"ח והנחיות מקצועיות נוספות ביחידה אינן מקובצות, והדבר עלול לפגום בנגישות חוקרי מצ"ח לחומר המקצועי. להלן הפרטים:

היועץ המשפטי של מצ"ח, העוסק בסיוע בסוגיות משפטיות של מצ"ח ובליווי מטעם הפרקליטות הצבאית, ציין במסמך מספטמבר 2017 כי "מהותן של הנחיות מפקד מצ"ח היא להוות מנחה מקצועי, קל ונוח להתמצאות, אשר יסייע לגורמי היחידה (זוטרים וותיקים כאחד) לדעת כיצד לנהוג במצבים חקירתיים שונים. בנוסף, מנחה מקצועי זה אמור להביא לפעולה אחידה של כלל גורמי היחידה... מצבן של ההנחיות היום אינו עולה בקנה אחד עם הנחות מוצא אלו ויש מקום לשינויים רבים".

במסמך בנושא איחוד הנחיות מקצועיות של עח"ם מדצמבר 2017 צוין כי "מפקדת יחידת מצ"ח מנהלת מכלול הידע הארגוני שלה במגוון רחב של פלטפורמות, בהן תיקיות רשת ארעיות, אתר המצ"חנט⁸ על דורותיו וגלגוליו השונים, קלסרים פיזיים, ניירות מטה שונים ועוד", וכי "המצב המתואר, כפי שמתקיים היום, מביא לאנדרלמוסיה של ממש בכל הקשור לריכוזם של נהלי

7 כאמור, בביקורת זו לא נבדק תחום החקירות ביאל"ם.

8 אתר של מצ"ח ברשת הצה"לית המשמש כלי מרכזי של היחידה לניהול ידע ושימורו.

עבודה מקצועיים... המצב כיום יוצר בליל מפוזר של מאגר מקצועי בנושאים שונים".

במסמכים שהכין עח"ם בשנים 2017-2018, המרכזים את הפערים שעלו בעקבות תהליכי בקרה שערך (להלן - מסמכי עח"ם) צוין כי "הנחיות היחידה כיום מצויות באופן ספורדי [נ]מפוזר".

משרד מבקר המדינה מעיר למפקד מצ"ח כי פיזורם של ההנחיות והנהלים המקצועיים הרבים של מצ"ח, כפי שאף העיר על כך היועץ המשפטי של מצ"ח, עלול לפגום בנגישות החומר המקצועי הנדרש לחוקרים לצורך עבודתם. הדבר מקבל משנה תוקף בשל העובדה שחלק מחוקרי היחידה הם חיילים בשירות חובה, אשר מטבע הדברים טרם צברו ותק וניסיון רבים, וחלק מהכשרתם נרכשת תוך כדי ביצוע התפקיד.

בתגובה שמסר צה"ל למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2018 (להלן - תגובת צה"ל) צוין כי מסמך איחוד ההנחיות המקצועיות מ-2017 משמש מצע לתהליך מטה לשדרוג ולטיוב מצב ההנחיות וכי עצם ייזום וכתובת המסמך מעידים על כך שמצ"ח פועלת לשפר את תהליכי העבודה. צה"ל הוסיף כי גם במצב הנוכחי קיימות הנחיות מקצועיות ראויות ועדכניות.

על מפקד מצ"ח לקדם את עבודת המטה בנושא איחוד נוהלי העבודה המקצועיים וההנחיות של היחידה ועל בסיסו ליצור קובץ אחד ונגיש כדי שחוקרי מצ"ח יוכלו להתעדכן במידע מקצועי אמין וזמין כל העת.

ליקויים בניהול החקירות ובטיפול במוצגים

הזנת נתונים ליומן חקירות במערכת הממוחשבת

ביומן חקירות מתועדות כלל פעולות החקירה המבוצעות במסגרת תיק חקירה. יומן החקירות מנוהל כחלק מתיק החקירה, ועל פי הנחיית מפקד מצ"ח יש להזין את נתוני יומני החקירות גם למערכת מידע ממוחשבת ייעודית לתיעוד חקירות - מערכת תהליכי חקירות ומודיעין (להלן - מתח"ם).

עוד על פי הנחיית מפקד מצ"ח, "יומן החקירות במערכת המתח"ם משקף את סדר ההתרחשויות, מתעד מסמכים ופעולות בתיק החקירה לשם מעקב פנימי. יומן החקירות מאפשר לתביעה להבין את קו החקירה ואת סדר ההתרחשויות".

עלו מקרים שבהם לא הייתה הקפדה על הזנת פרטים מלאים ליומני החקירות במערכת המידע כנדרש בהנחיית מפקד מצ"ח

על פי ההנחיה, "יש לוודא הזנת פרטים מלאים ביומן חקירות באופן מלא ועקבי מידי יום בכל פעולה המתבצעת ועד לסיום הטיפול בהודעה^[9] או בתיק".

בביקורת עלו מקרים שבהם לא הייתה הקפדה על הזנת פרטים מלאים ליומני החקירות במתח"ם כנדרש בהנחיית מפקד מצ"ח. להלן הפרטים:

בפורום מפקדי בסיסי מצ"ח שהתכנס בינואר 2017 העירה קצינת פיקוח החקירות כי "יש להקפיד על הזנת כלל הנתונים מתיק החקירה אל מערכת המתח"ם... זאת על מנת שניתן יהיה לאחזר נתונים כלל יחידתיים מהמערכת".

משרד מבקר המדינה סקר סיכומים של בקרות שעשה ע"ם בבסיסי מצ"ח בשנים 2016-2017 והעלה מתוכם ליקוי חוזר של הזנת נתונים חסרה ליומן החקירות במתח"ם. ממסמכי ע"ם עולה כי "הזנות ההודעות במערכת המתח"ם לא נעשות באופן מלא ותקין, בפרט בהודעות שלא נפתחו לתיקים. שדות חשובים כמו 'סעיפי עבירה', 'קבלת הודעה', מיקום האירוע... ועוד, לעיתים נותרים ריקים או מוזנים באופן שגוי או לא מדויק".

בתגובת צה"ל צוין כי הזנת הנתונים למערכת המתח"ם חשובה לצורך קיום ושמירת מסד נתונים ממוחשב של מלוא פרטי תיקי החקירה. הזנה לא מדויקת של נתונים אלה אינה משפיעה על טיב החקירה.

הזנת נתונים לצורך קיום מסד נתונים חשובה לצורך שמירת הזיכרון הארגוני, תיעוד תהליכים וביצוע פיקוח ובקרה על התהליך בכללותו. משרד מבקר המדינה מעיר למפקד מצ"ח כי על אף ממצאי בקרת ע"ם ההנחיות בנושא אינן מקוימות במלואן וכי עליו לפעול כדי שהוראותיו בנושא זה ימולאו כנדרש.

הטיפול בזירות עבירה

בהנחיית מפקד מצ"ח בנושא ביקור בזירת עבירה שעודכנה ביולי 2017 (להלן - הנחיית ביקור בזירת עבירה) מפורטים המקרים שבהם מחויבים חוקרי מצ"ח לבקר בזירת העבירה.

בהנחיה נקבע כי "המשטרה הצבאית בכלל, ויחידת מצ"ח בפרט, חייבת לתת מענה מלא לכל אירוע אשר היא נדרשת לו. על כן, הימצאות חוקרי היחידה בכל הזירות ובכל העתים היא תנאי הכרחי לביצוע משימה מושלמת". עוד נקבע בהנחיה כי "חשיבות הביקור בזירת העבירה נעוצה בהיותה מקור חשוב לאין שיעור מבחינת קבלת מידע בעל ערך להליך החקירתי... תיעוד מלא ומפורט של הזירה תוך החרמת מוצגים באם נדרש הדבר - הנם תנאי הכרחי להצלחת המשימה".

9 במסמכי מצ"ח מוגדרת "הודעה": דיווח על מקרה שאירע במקום מסוים בהקשר לגורם צבאי זה או אחר.

בביקורת התברר כי בעת טיפול בזירות עבירה מורכבות מצ"ח מסתמכת על חוקרי זירות העבירה והמעבדות הניידות של משטרת ישראל. עם זאת, במסמכי עח"ם צוין כי ישנה חשיבות קריטית בשימור היכולת בקרב חוקרי מצ"ח לטפל בזירת עבירה, שכן בחלק גדול מזירות העבירה, לא תהיה נוכחות של משטרת ישראל. משכך נקבע במסמכי עח"ם, כי **"יש לשמור על כשירות ורמה מקצועית גבוהה של מיומנות הטיפול בזירת עבירה"** (ההדגשה במקור).

ממסמכי מצ"ח עלה כי טיפול חוקרי מצ"ח בזירות עבירה בוצע לעיתים בחוסר מקצועיות, וכי הציוד המוקצה להם לשם כך היה במצב תחזוקתי ירוד, כמפורט להלן:

תיעוד הזירה: בהנחיית ביקור בזירת עבירה נקבע כי "בכל זירת אירוע אליו יצאו צוות בסיס החקירות, יבוצע תיעוד מלא בדו"ח ביקור בזירת עבירה אליו יצורפו כלל תצלומי הווידאו והסטילס שתועדו בזירה, זאת בנוסף לדו"ח מז"פ מ"י [המעבדה לזיהוי פלילי של משטרת ישראל] במידה ונכחו בזירה". בנספח להנחיית ביקור בזירת עבירה מצוינות הפעולות הנדרשות לביצוע על ידי חוקרי מצ"ח בעת ביקור בזירת עבירה, ובכללן סריקת הזירה, צילום, איתור, סימון, תיעוד ואיסוף ראיות, שרטוט הזירה ועוד.

ממסמכי עח"ם עלה כי "בחלק מהתיקים שנבדקו נמצא כי מוצגים קריטיים בזירה הוזנחו כליל ושכלל לא נעשה ניסיון להפיק מהם טביעות אצבע, או לחילופין תוצרים ביולוגים ואחרים העשויים לתרום לקידום החקירה ואיתור העבריינים. יתרה מכך, נמצאו לעיתים פערים בשרשרת ראיות, וההרמות לא תקינות של מוצגים, שגם לא תועדו בדוח הביקור במקום במקרים מסוימים".

עוד עלה על פי מסמכי עח"ם, בנושא תיעוד זירות עבירה כי "היעדר הכשירות בטיפול בזירות עבירה מתבטא היטב... [וכי] עלו פערים משמעותיים ביכולות צוותי הביקורת לתעד ביקור בזירת עבירה... במספר מישורים בתוכם: היעדר תיעוד מרחקים מדויקים (בזירה הפנימית) ואומדני מרחק (בזירה החיצונית); ציון מיקומים וכיוונים...; תיעוד פתחים... וסימני פריצה/חדיירה לזירה שלעיתים כלל וכלל לא ניתנה בעניינם הדעת במסגרת דוחות הביקור במקום". עוד עלה ממסמכי עח"ם כי "גם השרטוטים ולוחות התצלומים שנערכו אגב הביקור בזירות העבירה, לוקים בחסר".

בתגובת צה"ל צוין כי "יחידת מצ"ח מקבלת את הערות הביקורת בכל הנוגע לפערים המקצועיים הקיימים בקרב חוקרי היחידה בנושא טיפול בזירות עבירה... היחידה עצמה יזמה וממשיכה לזיום פעולות משמעותיות לצמצום הפער המקצועי". צה"ל הוסיף כי הפערים הקיימים בנושא טיפול בזירות נובעים מהסתמכות של מצ"ח על חוקרי זירות העבירה של משטרת ישראל. לצד היתרונות בקיום שיתוף פעולה הדוק בתחום זה עם משטרת ישראל, עלולה, בחלוף הזמן, להיווצר "שחיקה מקצועית מסוימת בקרב חוקרי היחידה".

עוד צוין בתגובת צה"ל כי מצ"ח פועלת "להקמתו של צוות עצמאי בתחום הזיהוי הפלילי, אשר יהיה כפוף מקצועית לגורמים הרלוונטיים במשטרת ישראל, אולם, יהיה שייך ארגונית ובאופן מבצעי במישורין ליחידת מצ"ח".

משרד מבקר המדינה מעיר למצ"ח כי הסתמכות על משטרת ישראל בנושא תיעוד זירות עבירה אינה מבטלת את חובתם של חוקרי מצ"ח לעמוד באמות המידה המקצועיות שנקבעו בהנחיות מפקד מצ"ח. זאת, לשם שימור היכולות המקצועיות בקרב חוקרי היחידה לטפל בזירות עבירה. על מפקד מצ"ח להמשיך ליזום פעולות לצמצום הפער המקצועי בנושא ולוודא את יישומן.

ערכות זירה: בהנחיית ביקור בזירת עבירה מצוין כי בכל בסיס יש ערכות זירה לטובת טיפול מיטבי בזירת עבירה המכילה, בין היתר, פנס ראש, מצלמת סטילס, מצלמת וידאו, קונסטים לסימון מוצג, סרט סימון לבן לתיחום, קופסת גירים, חצובה למצלמה, תרסיס צבע מלא, מצפן, ערכות דגימת שתן, כפפות גומי ומספריים.

ממסמכי עח"ם עולה כי ערכות הזירה במצב תחזוקתי ירוד, וברבות מהן הציוד חסר ותקול.

בתגובת צה"ל צוין כי מצ"ח "מצויה בימים אלו בתהליך רכש ושדרוג ערכות הזירה הקיימות".

על מצ"ח להשלים את שדרוג ערכות הזירה לטובת טיפול מיטבי בזירות העבירה.

הטיפול במוצגים

בחוק השיפוט הצבאי נקבע כי חוקר מצ"ח¹⁰ "רשאי, לשם גילוי האמת, ליטול לידיו או לצלם, כפי שימצא למתאים, ראיות חפציות או כל חפץ אחר".

על פי הנחיית מפקד מצ"ח בנושא הטיפול במוצגים, "כל עצם או חפץ שנתפס על-ידי מצ"ח תוך כדי חקירה פלילית ועשוי לשמש ראיה לחובת או לזכות חשוד, ייאסף, יסומן ויישמר באותו מצב כפי שנתפס". על פי הנחיה זו, מוצג הוא "ראיה חפצית אשר תטופל בנפרד מתיק החקירה. המוצג יוחזק בחדר מוצגים והאסמכתא לקיומו תופיע בתיק החקירה באמצעות 'טופס הכנסת מוצג' וציון תוכנו ותיאורו על גבי כריכת התיק. בכל תיק חקירה יהיו מסמכים המעידים על שלמות 'שרשרת המוצג', קרי כל מסמך מאת כל בעל תפקיד אשר הוביל את המוצג ממקום אחד למשנהו במהלך החקירה".

נוסף על כך, בהנחיה האמורה לעיל נקבעו הוראות ברורות לאיסוף, סימון ושמירה על המוצגים. כן נקבע כי עבור כל מוצג ינוהל תיק מוצג, וכי "יש לתעד כל פעולה שנעשית במוצג מרגע החרמתו ועד למועד סיום הטיפול במוצג לשם שמירה על שרשרת ראיות תקינה ומושלמת. פערים בשרשרת הראיות עלולים להוות 'מכשול' בתיק החקירה".

משרד מבקר המדינה קיבץ ממצאים מתוך דוחות בקרה שהכין ע"ם בנושא הטיפול במוצגים בבסיסי מצ"ח בחציון השני של 2017. ממצאים אלה העלו ליקויים בארבעה בסיסי מצ"ח (מתוך שבעה). לדוגמה:

1. "מכשירים סלולאריים בחדר המוצגים אשר הוחלט כי יש להשיב אותם לנחקרים וטרם הוחזרו";
2. "מוצגי סמים ללא כל שיוך למסמכי לוואי ו/או תיק";
3. "המוצגים לשנים 2016 - 2017 זרוקים בתוך ארגז ללא סידור הגיוני ו/או כזה שישמור על תקינותם";
4. "מוצגי כסף לא קלוטים [רישומית] כראוי";
5. "מוצגים... בארון לא נעול, ובאופן לא מסודר";
6. "מוצגים ישנים, ובעיקרם מחשבים ישנים, אשר לא נקלטו [רישומית] מעולם".

במסמכי ע"ם מצוין כי בנושא "סימון, תיאור ושרשראות מוצג [עלו] פערים רבים... לרבות תיאור גנרי ולא מפורט דיו של מוצגים". כמו כן עלו פערים הנוגעים ל"סידור לקוי או חלקי של חדרי מוצגים... היעדר בקיאות וטיפול לקוי במוצגים מיוחדים... [ו]הזנות לא מלאות של מוצגים במתח"ם".

בתגובת צה"ל צוין כי הממצאים שצוינו במסמכי מצ"ח אינם מייצגים את רמתה המקצועית של היחידה בטיפול במוצגים וכי היא רואה את נושא הטיפול במוצגים כסוגיה משמעותית. צה"ל הוסיף כי מצ"ח פעלה, באופן מידי, לתיקון הליקויים שנמצאו בתחום הטיפול במוצגים, כי ההנחיות הנוגעות לתחום זה חודדו וכי הלקחים מממצאי הבקורות הפנימיות הופקו באופן המבטיח ביצוע מקצועי ותכליתי של איסוף וטיפול במוצגים.



טיפול בזירות עבירה וטיפול במוצגים הם פעולות המשמשות אבני יסוד של החקירה הפלילית, וככאלה עליהן להתבצע בדיוקנות, במקצועיות ובאופן סדור על פי ההנחיות המקצועיות. מלבד הפעולות הללו, הזנה מלאה של נתונים ליומן החקירות במתח"ם נדרשת לצורך קיום מסד נתונים המשקף את תמונת המצב הכוללת והשלמה. בבקורות פנימיות שבוצעו ביחידה עלו ליקויים בתחומים אלה.

בתגובת צה"ל צוין כי מפקדי בסיסי מצ"ח, מפקדי המרחבים ומפקדת היחידה מקיימים פיקוח על חוקרי מצ"ח בהתאם למורכבות תיק החקירה. בנוסף מצ"ח קיימה ביוזמתה שינויים במבנה יחידת המילואים של מצ"ח, עליה נמנים חוקרים בעלי ותק ומיומנות מקצועית, והקצתה אותם למסגרות השונות לצורך סיוע בחקירות. עוד צוין בתגובה כי "יחידת מצ"ח מכירה היטב בחשיבות איכות החקירה... [ופועלת] מיוזמתה היא לייעול, טיוב ותיקון ליקויים שאותרו".

משרד מבקר המדינה מעיר למפקד מצ"ח כי על אף הפיקוח המתקיים ביחידה, אין הקפדה מלאה ומספקת על קיום הנהלים וההוראות על ידי חוקרי מצ"ח, בדגש על טיפול במוצגים ובזירות עבירה. פיקוח הדוק נועד להבטיח קיום חקירות מקצועיות ואיכותיות. דבר זה הוא בעל חשיבות עליונה למילוי ייעודה של מצ"ח, שהיא גוף חקירתי שמטרתו להגיע לחקר האמת ולהציג ראיות שיאפשרו העמדה לדין.

על מפקד מצ"ח לוודא שהלקחים מהבקורות הפנימיות שנעשו ביחידה מוטמעים.

קבלת שירותים מגורמים חיצוניים

מצ"ח מתבססת בחקירותיה גם על שירותים שמספקים לה גורמים חיצוניים. בביקורת נמצא כי לעיתים חקירות מצ"ח מתעכבות בשל עיכובים בקבלת אותם שירותים, כמפורט להלן:

אי-הסדרת תקן לתפקיד בודק נשק במעבדה לזיהוי פלילי של משטרת ישראל

יחידת מצ"ח מסתייעת במעבדות המטה הארצי של משטרת ישראל לביצוע בדיקות פורנזיות¹¹ לשם קידום פעולות חקירה נדרשות בתיקי נשק ואמצעי לחימה (להלן - אמל"ח). על מנת שמצ"ח תוכל לקבל שירותים מהמעבדה לזיהוי פלילי (להלן - מז"פ) במטה הארצי של המשטרה היא נדרשת על ידה להציב במעבדת הנשק במז"פ חייל ממצ"ח בתפקיד בודק נשק עם כישורים מתאימים. במהלך הביקורת שירתה חיילת של מצ"ח במעבדת הנשק.

משנת 2015 פועלת מצ"ח מול גורמי אכ"א על מנת להסדיר תקן של עתודאי מהנדס¹² במעבדת הנשק במז"פ.

1. בביקורת עלה כי צה"ל טרם הסדיר תקן לבודק נשק בעל כישורים מתאימים במעבדת הנשק במז"פ למרות הצורך בהימצאות בודק כזה מטעם מצ"ח. יצוין, כי החיילת המוצבת במעבדה הוצבה בה ללא תקן.

נציגי מצ"ח ומקמצ"ר מסרו לצוות הביקורת במאי 2018 כי הסדרת תקן למשרת בודק במעבדת הנשק נמצא בטיפול מקמצ"ר, וכי "הנושא מטופל

11 יישום ידע מדעי ושיטות מדעיות לצורך פיענוח פשעים וביורר בעיות משפטיות. 11

12 דרישת מצ"ח היא לעתודאי בתחום הנדסת מכונות, חומרים, אווירונאוטיקה או אלקטרואופטיקה. 12



בתקופות מסוימות לא הוצב במעבדת הנשק במז"פ בודק מעבדה מטעם מצ"ח, ובשל כך בדיקת מוצגים שנשלחו על ידי היחידה באותן תקופות התעכבה או לא בוצעה כלל

במסגרת עמ"ט [עבודת מטה] תר"ש [תוכנית רב-שנתית] עתודאים הבודקת את כלל שיאי העתודאים בצה"ל. הגשנו בקשה לפרסם התקן".

בתגובת צה"ל צוין כי יחידת מצ"ח פועלת מאז שנת 2015 להסדרת תקן עתודאי לבודק במעבדת הנשק במטה הארצי. בהמשך צוין כי ביוני 2017, בעת ביקור הרמטכ"ל במטה הארצי, נתן ראש מחלקת ארגון באגף התכנון (להלן - אג"ת) "אישור עקרוני לתקנון עתודאי לתפקיד המדובר", וכי "נמסר למצ"ח, כי ניתן אישור לתקן, אך זה טרם פורסם ועלה לבחינה במסגרת עבודת מטה כלל צה"ל, לבחינת תקני העתודאים בצה"ל".

2. בביקורת עלה עוד כי בתקופות מסוימות לא הוצב במעבדת הנשק בודק מעבדה מטעם מצ"ח, וכי בשל כך בדיקת מוצגים שנשלחו על ידי היחידה באותן תקופות התעכבה או לא בוצעה כלל.

משטרת ישראל מסרה לצוות הביקורת נתונים על 53 תיקי חקירה שבהם ניתן למצ"ח שירות במעבדת הנשק במז"פ בשנים 2015 - 2017. מהנתונים עולה כי 14 מהתיקים הוחזרו למצ"ח ללא בדיקת המוצגים שמסרה למעבדת הנשק. ממכתבו של ראש מעבדת הנשק במז"פ ממאי 2018 עולה כי "בין התאריכים 14.6.2015 ועד ליום 18.12.2016 **לא הוצב חייל/ת מצ"ח במעבדה**... בתקופה זו ככלל לא נבדקו תיקי מצ"ח למעט מקרים חריגים" (ההדגשה במקור). ראש מעבדת הנשק במז"פ ציין עוד כי טרם אותר מחליף לחיילת המשרתת במעבדה וכי היה והתפקיד לא יאוּש, לא תהייה למז"פ היכולת לטפל בתיקי מצ"ח בשנת 2019.

בתגובה שמסרה משטרת ישראל למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2018 (להלן - תגובת משטרת ישראל) נכתב כי "בהיעדר מענה למכתב ההתראה אשר נשלח למפקד מצ"ח בדבר סיום שירותה של החיילת המוצבת כיום במעבדה... קיים חשש שלא תתבצע חפיפה מסודרת. במצב דברים זה לא ניתן יהיה לטפל בתיקי מצ"ח בשנת 2019".

במסמך של מצ"ח שצורף לתגובת צה"ל נכתב כי "בעבר התקשינו לאתר מועמדים מתאימים [כבודקים במעבדת הנשק] מאחר והתקן לא היה מתוקן ולא היה בתכנון לאיש עתודאים".

בתגובת צה"ל צוין כי החיילת המוצבת כיום במעבדת הנשק עתידה להשתחרר בחודש נובמבר 2018, ועל כן כבר בחודש יוני 2018, הועברה לאכ"א דרישה נוספת להסדרת התקן וכן לאיתור מועמד מתאים. עוד נמסר בתגובה, כי בהמשך לפנייה האמורה, אותרה מועמדת.

משרד מבקר המדינה מעיר לאג"ת ולאכ"א שעל אף החשיבות בהסדרת התקן של בודק נשק במעבדת הנשק במו"פ, ועל אף פעולתה של מצ"ח בנושא, עד מועד סיום הביקורת לא הסדיר צה"ל את התקן האמור ומשרת בודק המעבדה מאוישת ללא תקן. יודגש כי אי-הסדרת התקן הביאה לקושי באיוש התפקיד ולעיכוב בבדיקה או לאי-בדיקה של מוצגי נשק, והדבר הביא לידי פגיעה בעבודת מצ"ח. משכך על אג"ת ועל אכ"א להסדיר בדחיפות ובאופן קבוע את נושא מתן השירות של מעבדת הנשק של משטרת ישראל למצ"ח.

עיכובים בקבלת מידע מחברות התקשורת

בחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - נתוני תקשורת), התשס"ח-2007 (להלן - חוק נתוני תקשורת), נקבע כי נתוני תקשורת הם "נתוני מיקום, נתוני מנוי או נתוני תעבורה" של קו תקשורת. בחוק זה נקבע כי "בית המשפט רשאי, על פי בקשה של קצין משטרה שהסמיך לעניין זה המפקח הכללי [של המשטרה] או של נציג רשות חוקרת אחרת... להתיר בצו, למשטרה או לרשות החוקרת האחרת, קבלת נתוני תקשורת ממאגר מידע של בעל רישיון בזק, בדרך שיקבע בצו", אם שוכנע שהדבר נדרש למטרה מהמטרות המפורטות בחוק. נתוני התקשורת מהווים בסיס למחקר תקשורת שמטרתו ליצור תמונה על אנשי הקשר של החשודים, אופן שימושם בטלפון ומקום הימצאם. בחוק נתוני תקשורת נקבע כי מצ"ח היא "רשות חוקרת אחרת"¹³. יש לציין כי חוק זה אינו דן בפרק הזמן שבו נדרשות חברות התקשורת לספק את הנתונים.

הנחיית מפקד מצ"ח בנושא "קבלת שירותי מידע מחברות התקשורת" מסדירה את הפעולות שעל חוקרי היחידה לבצע כדי לקבל נתוני תקשורת מחברות התקשורת בהתאם לחוק נתוני תקשורת.

להלן זמני המתנה לנתוני תקשורת שמסרו חברות התקשורת¹⁴ למצ"ח בשנת 2017:

13 על פי חוק נתוני תקשורת, סמכותה של מצ"ח, כרשות חוקרת אחרת, לקבל פרטי בעלות על מספרי טלפון, שאינם כוללים נתוני תקשורת, ללא היתר בית משפט.
14 הנתונים הם לגבי נתוני תקשורת שהתקבלו בצו בית משפט.



 תהליך קבלת נתוני

 התקשורת במצ"ח

 וניתוחם הוא תהליך

 מסורבל, איטי ועלול

 לגרום לעיכובים

 בחקירות

לוח 1: זמני ההמתנה לנתוני תקשורת בחלוקה לפי מספר התיקים בשנת

2017

זמן ההמתנה	מספר התיקים	אחוזים (בקירוב)
עד 7 ימים	265	55%
8 - 14 ימים	108	23%
15 - 30 ימים	60	13%
יותר מ-30 ימים	44	9%
סך התיקים	477	100%

מקור: נתוני מצ"ח בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי בשנת 2017 בכ-45% מהתיקים קיבלה מצ"ח נתוני תקשורת לאחר יותר משבוע, ובכ-9% מהתיקים - לאחר יותר מ-30 יום.

משטרת ישראל מסרה לצוות הביקורת באפריל 2018 כי "הזמן הדרוש לקבלת הנתונים הינו תלוי חברה וחברה וסוגי המידע המבוקשים והוא נע בין שעות בודדות לבין מספר ימים בודדים".

בביקורת נמצא כי במשטרת ישראל הנתונים מחברות התקשורת מתקבלים ישירות למערכות המידע של המשטרה, ואילו במצ"ח הנתונים אינם מתקבלים ישירות למערכות המידע שלה, אלא בדרכים אחרות. מפקד יחידת שח"ק מסר לצוות הביקורת כי ניתוח נתוני התקשורת מבוצע במצ"ח באמצעות מחשב "Stand alone", משום שמערכת המחשוב של מצ"ח אינה מאפשרת לקלוט את המידע.

יוצא אפוא כי בשונה ממשטרת ישראל, המקבלת נתוני תקשורת הנוגעים לחקירות שבטיפולה באופן מקוון למערכות המידע שלה בתוך שעות עד ימים ספורים, במצ"ח נתונים אלה אינם מוזנים למערכות המידע שלה באופן מקוון ואינם מסונכרנים עימן, ותהליך קבלתם נמשך לעיתים ימים רבים. תהליך זה של קבלת נתוני התקשורת במצ"ח וניתוחם הוא אפוא תהליך מסורבל, איטי ועלול לגרום לעיכובים בחקירות.

בתגובת צה"ל צוין כי במחצית השנייה של שנת 2017 התקיימו מפגשים בין גורמי מצ"ח לבין נציגי מחלקות הביטחון בכלל חברות התקשורת לטובת ייעול התהליכים. בנוסף, הוחלט על תקנון והצבת נגדי מחקרי תקשורת במרחבים שהטיפול בקבלת נתוני תקשורת יהיה באחריותם. בתגובה צוין כי "בכוונת יחידת מצ"ח לפנות אל חברות התקשורת עם ממצאי ביקורת המבקר בדבר משכי העברת התשובות במטרה לייעל ולשפר את התהליך".

על מפקד מצ"ח לוודא כי הצעדים שנקטו לעיל לטובת קיצור תהליך קבלת נתוני תקשורת, אך מיושמים. אם תהליך קבלת נתוני התקשורת לא יתקצר הלכה למעשה, על קמצי"ר ועל ראש אכ"א לבחון את הדרכים העומדות להם, בכפוף למגבלות החוק, לקידום פתרון טכנולוגי שיעל את העברת המידע מחברות התקשורת למצ"ח.

עיכובים בקבלת חוות דעת רפואית משפטית מהמרכז הלאומי לרפואה משפטית

נוהל "פעילות מול המרכז הלאומי לרפואה משפטית" (להלן - נוהל הפעילות) בין צה"ל לבין המרכז הלאומי לרפואה משפטית מינואר 2003, קובע את דרך הטיפול בגופות חללי צה"ל המגיעות למרכז לרפואה משפטית (להלן - המרכז לרפואה משפטית או המכון לרפואה משפטית). נוהל הפעילות מסדיר, בין היתר, את נושא הבדיקה והנתיחה של גופה לשם קביעת סיבת המוות. על פי הנוהל, המרכז לרפואה משפטית "יעביר חוות דעת רפואית-משפטית אודות הנתיחה, עד 60 יום מיום ביצוע הנתיחה".

בהנחיית מפקד מצ"ח בנושא שיתוף פעולה עם המכון לרפואה משפטית מצוין כי "כל התשובות מהמכון יועברו [לצה"ל] תוך 60 יום".

משרד מבקר המדינה בדק את נתוני מצ"ח בעניין קבלת חוות דעת מהמרכז לרפואה משפטית. מהנתונים עולה כי בשנת 2017 העביר המרכז לרפואה משפטית 26 חוות דעת: 12 מהן (כ-46%) ניתנו בתוך 60 יום; 5 מהן (כ-19%) ניתנו בפרק זמן שבין 60 יום ל-90 יום; ו-9 מהן (כ-35%) ניתנו בפרק זמן ארוך יותר¹⁵.

מנהל המרכז לרפואה משפטית מסר לצוות הביקורת באפריל 2018 כי העיכובים במסירת חוות הדעת הרפואית-משפטית לצה"ל נובעים בעיקרם ממצוקת כוח אדם במרכז, ובמקרים מסוימים מצורך בהשלמות של בדיקות או המתנה לתוצאות בדיקות המועברות לגורמים אחרים, כגון המעבדה לטוקסיקולוגיה ופרמוקולוגיה¹⁶.

15 על פי נתוני המרכז הלאומי לרפואה משפטית, כפי שהועברו במסגרת תגובת משרד הבריאות מספטמבר 2018 למשרד מבקר המדינה, בשנת 2017 ניתנו 27 חוות דעת, 9 מהן (33%) ניתנו בפרק זמן ארוך מ-90 יום.

16 המעבדה משמשת, בין היתר, מעבדה מרכזית לבדיקות סמים בנוזלי גוף לצרכים משפטיים ולבדיקות טוקסיקולוגיות בדגימות פוסט-מורטליות עבור המכון לרפואה משפטית.

בביקורת עלה כי בין צה"ל לבין המרכז לרפואה משפטית קיימת אי-הסכמה לגבי משך הזמן הנדרש להכנת חוות דעת רפואית-משפטית. ב-54% מהמקרים שנבדקו בשנת 2017 המרכז לא עמד בלוחות הזמנים להעברת חוות דעת כזו על פי נוהל הפעילות, והדבר הביא להתמשכות של ממש בחקירות. להלן הפרטים:

בתגובה שמסר משרד הבריאות למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2018, שניתנה בשם המרכז לרפואה משפטית (להלן - תגובת משרד הבריאות), צוין כי העיכובים נובעים בעיקר ממיעוט בלתי סביר של רופאים משפטיים במרכז לרפואה משפטית וכי "גורם נוסף שעשוי להאריך את זמני ההמתנה לקבלת חוות הדעת, נוגע לקבלת תוצאות בדיקות משלימות מגורמי חוץ".

לעניין נוהל הפעילות צוין בתגובת משרד הבריאות כי "החל משנת 2013 ועם יישום השינויים האמורים במכון, הבענו הסתייגות נחרצת מקביעת לוחות זמנים להוצאת חוות דעת, ולבטח לא ניתן אישורנו לזמנים שנקבעו בנוהל הישן". עוד צוין בתגובה כי בין השנים 2015-2017 פעלו נציגי המכון לקדם את עדכוננו של הנוהל מול גורמי צה"ל אך נוכח מחלוקות מהותיות בין המכון לבין צה"ל לא התקדם דבר, וכי הזמן הריאלי בו המכון יכול להתחייב על השלמת חוות דעת הוא עד 90 יום. בנוסף, הוסיפו כי "בחדש יולי האחרון התקיימה ישיבת עבודה משותפת במכון בהשתתפות ראש מטה אכ"א, ראש מחלקת נפגעים, מפקד המשטרה הצבאית החוקרת, התובעת הצבאית הראשית ונציג חיל הרפואה. במסגרת זו התקיים דיון בנושא ממשקי העבודה והגומלין בין צה"ל לבין המכון וסוכם כי תיבחן האפשרות למנות רופא משפטי מטעם הצבא שיעבוד במכון באופן קבוע. עוד סוכם להגביר את השימוש במנגנון חוות דעת ביניים וכן, בנוסף נבחנת האפשרות למנות רפרנט מטעם המכון שיעמוד בקשר ויסייע בקידום תיקי החקירה של צה"ל".

בתגובת צה"ל צוין כי עיכוב בהעברת חוות הדעת הרפואיות-משפטיות של המרכז לרפואה משפטית בנוגע לחקירת תיקי מוות של חיילי צה"ל אכן פוגע בהשלמת תיקי מצ"ח במהירות ובעמידה בלוחות הזמנים. עוד צוין בתגובה כי ביולי 2018 התקיים ביקור של ראש מטה אכ"א במרכז לרפואה משפטית, שבסיכומו הבטיח מנהל המרכז לעשות מאמץ לקצר את משך זמן הטיפול והמליץ "להציב איש מקצוע צבאי (רופא משפטי), אשר יהיה נציג צה"ל במכון - סוכם על ידי רמ"ט אכ"א, כי ניכר שזה יהיה הפתרון, אשר יספק את המענה המיטבי".

חקירת מקרי מוות של חיילי צה"ל היא חקירה רגישה ובעלת חשיבות רבה הן לצה"ל והן למשפחות השכולות. חוות הדעת הרפואית-משפטית של המרכז לרפואה משפטית חיונית לקביעת סיבת המוות ומועדו וכוללת נתונים נוספים הנדרשים לחקירה, ולכן עיכובים בהעברת חוות הדעת למצ"ח עלולים לפגוע בחקירת מקרי המוות. על אכ"א להשלים את בחינת האפשרות להסדיר תקן צבאי לרופא משפטי במרכז לרפואה משפטית, ועל המרכז לסיים את בחינת האפשרות למנות רפרנט מטעמו שסייע לקדם את תיקי החקירה של צה"ל. בד בבד עם פעולות אלה, על צה"ל ועל המרכז לרפואה משפטית לבחון במשותף את פרק הזמן הריאלי והמוסכם למתן חוות דעת רפואית-משפטית על ידי המרכז ולהסדיר זאת בנהלים.

קשיים בעמידת היחידה לחקירות הונאה במשימותיה

בשנת 2010 הוקמה במצ"ח היחידה לחקירות הונאה (יאח"ה), המתמחה בחקירות כלכליות, ותפקידה לטפל בעבירות הונאה, עבירות כלכליות ועבירות מחשב. במסמך התפיסה המבצעית של היאח"ה צוין כי היחידה "תפעיל רשת מודיעין והערכה ייחודית לתחום ההונאה שתאסוף מידע מודיעיני אודות יחידות/אנשי קבע הפועלים בניגוד לחוק... [ו]תהווה את חוד החנית למאבק בפשיעה הכלכלית ודלף תקציבים ואמצעים בצה"ל, בהתאם לנושאי התעניינות מודיעיניים עדכניים ובכפוף לייעודה".

במסגרת השינויים הארגוניים שנעשו במצ"ח, הועברה היאח"ה בשנת 2017 תחת פיקודה של יחידת שח"ק (להלן - גם הימל"ם). בפק"א החדשה נקבע "ארגון מחדש של היחידה המרכזית לחקירות מיוחדות ('ימל"ם') ושינוי שם היחידה ל"שח"ק" (שומרי חוק)". על פי הפק"א החדשה, בראשות יחידת שח"ק יעמוד סא"ל ואילו בראשות היאח"ה יעמוד רס"ן שיהיה בתפקידו הנוסף גם סגן מפקד יחידת שח"ק. על פי הפק"א החדשה, תפקידי יחידת שח"ק הם, בין היתר, "לחקור עבירות כלכליות והונאה הנוגעות לתקציבים גדולים בצה"ל" ו"לבצע איסוף מודיעיני מקצועי בכל הנוגע לעבירות כלכליות והונאה".

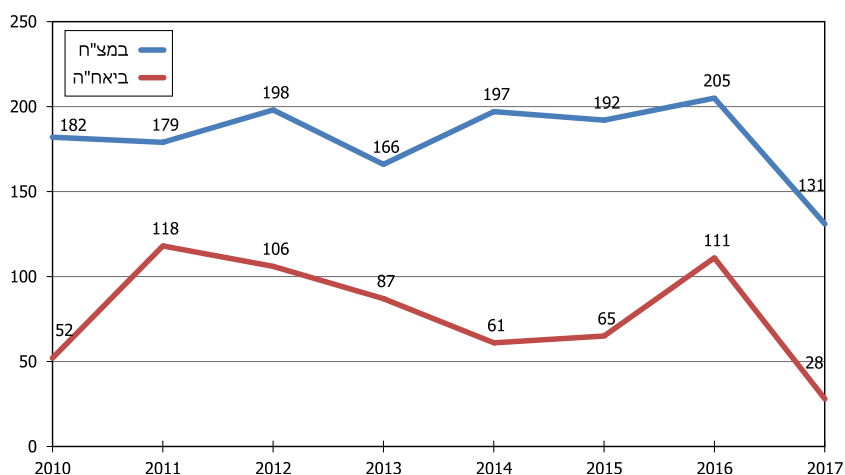
מדוח סיכום שנת 2017 של יחידת מצ"ח עולה כי "זליגת תקציבי צה"ל ומשאביו כתוצאה מהטיית מכרזים, משוחד, משחיתות ציבורית, ממרמה, מזיוף, מהפרת אמונים, מהונאות באמצעות מחשבים, פוגעת במוכנותו של הצבא לעמוד במשימותיו". עוד עולה מדוח זה כי "מחקרים בתחום הפרת אמונים ושחיתות בארגונים מצביעים על כך שבכל ארגון ישנו אובדן של אמצעים בשיעור של 5% כתוצאה מעבירות הונאה ועבירות כלכליות". במסמך שהפיץ מפקד היאח"ה דאז בנובמבר 2016 (להלן - המסמך מ-2016) הוא ציין כי "האיומים האסטרטגיים הנובעים מביצוע עבירות הונאה, גורמים לפגיעה ערכית, כלכלית ותדמיתית בצה"ל".



בשנת 2017 חלה ירידה מהותית במספר תיקי ההונאה שטופלו במצ"ח וביאח"ה ביחס למוצע התיקים שטופלו בשנים 2010 - 2016

בתרשים שלהלן מוצגים מספר תיקי ההונאה בחתר רב-שנתי שטופלו על ידי מצ"ח בכלל ומספר התיקים שטופלו על ידי היאח"ה בפרט:

תרשים 2: תיקי הונאה במצ"ח וביאח"ה



המקור: דוח סיכום שנת 2017 של מצ"ח.

מהתרשים עולה כי בשנת 2017 חלה ירידה מהותית במספר תיקי ההונאה שטופלו במצ"ח וביאח"ה ביחס למוצע התיקים שטופלו בשנים 2010 - 2016 (ירידה של כ-30% במצ"ח ושל כ-67% ביאח"ה).

טרם ביצע השינוי הארגוני במצ"ח התריע מפקד היאח"ה במסמך מ-2016 כי "תחומי העיסוק של הימל"ם שונים בתכלית מתחומי העיסוק של יחידת ההונאה [היאח"ה]... אין בליבי ספק, שבמידה והיחידות יאוחדו, העשייה תישאב לטובת טיפול בתיקי חקירה ייחודיים לימל"ם (תיקי נשק וסמים) ואילו תיקי ההונאה לא יטופלו באופן המיטבי".

במסמך שהעבירה מפקדת היאח"ה למפקד מצ"ח בפברואר 2018 צוין כי "החל מחדש ינואר 2017, בעת מיזוג היאח"ה עם הימל"ם, אוחדו תקנים רבים בין שתי היחידות על מנת ליעל את העבודה. טרם המיזוג, בימל"ם היו עשרה חוקרים ואילו ביאח"ה שניים עשר חוקרים (לרבות חוקרי סייבר) עם המיזוג ירד מספר החוקרים באופן דרסטי לשישה עשר חוקרים בלבד [בשתי היחידות], כולל חוקרי עבירות מחשב... נבקש לתקן את העיוות שנוצר בעת חלוקת התקנים החדשה כך שהיחידה תוכל למלא ייעודה ותפקידה באופן תקין ומקצועי".

אי-ביצוען של חקירות
 יזומות על ידי היחידה
 מגביל את פעילותה
 לפעילות תוצאתית
 בלבד ומביא לצמצום
 היקף כלל חקירותיה
 בתחום ההונאה

משרד מבקר המדינה בחן את הסיבות לירידה המהותית במספר תיקי ההונאה שטופלו במצ"ח וביאח"ה בשנת 2017 וכן את יכולת היאח"ה למלא את ייעודה - חקירת עבירות הונאה, עבירות כלכליות ועבירות מחשב. להלן הממצאים:

חקירות יזומות

במסמך התפיסה המבצעית של היאח"ה נקבע כי היא "תיתן תשובה מקצועית הולמת לעבירות הונאה, עבירות כלכליות ועבירות מחשב- ובהיקף נרחב", וכן "תכסה ביעוד המרכזי שלה את כלל תזרימי התקציבים הגבוהים - 'הכסף הגדול' - בצה"ל".

מפקד הימ"ם מסר לצוות הביקורת באפריל 2018 כי "בשל מגבלות משאבים וכוח אדם היאח"ה אינה מבצעת חקירות יזומות בנושאי הונאה. בעבר לחקירות יזומות היו תוצאות מרשימות שחסכו לצבא כסף רב".

בתגובת צה"ל צוין כי "יחידת מצ"ח קיבלה החלטה מושכלת **לצמצם את היקף החקירות היזומות... ולמקד את הפעילות במתן מענה וטיפול לאירועים במדרג גבוה**" (ההדגשה במקור).

החלטת מצ"ח לצמצם את החקירות היזומות בנושאי הונאה הביאה לכך שבפועל, כפי שעלה בביקורת, היאח"ה אינה מבצעת חקירות יזומות בתחום זה. משרד מבקר המדינה מעיר למצ"ח כי אי-ביצוען של חקירות יזומות על ידי היחידה מגביל את פעילותה לפעילות תוצאתית בלבד ומביא לצמצום היקף כלל חקירותיה בתחום ההונאה, ומשכך היא אינה יכולה לכסות את "כלל תזרימי התקציבים הגבוהים" בצה"ל, מה שאינו תואם את ייעודה של היאח"ה על פי תפיסתה המבצעית.

מקצועיות חוקרי היאח"ה

הנחיית מפקד מצ"ח בנושא "הסמכת חקירת עבירות הונאה" מיולי 2016 קובעת כי "חקירת הונאה הינה חקירה ייחודית המצריכה ידע וניסיון בפעולות חקירה מסוימות".

במסמך מ-2016 צוין כי "חקירות הונאה הן מקצוע לכל דבר ועניין דורשות ידע ייחודי ומקצועי, חשיבה אחרת וניהול אחר של החקירות. חקירות אלה אינן דומות בשום דרך לתיקי חקירה אחרים המתנהלים ביחידה". עוד צוין במסמך כי "כמו בצה"ל, במשטרת ישראל השכילו להבין כי חקירות הונאה ופשעה כלכלית דורשות ידע ייחודי ותשומת לב שונה ומשכך, בשנים האחרונות הקימו את היאל"כ [היחידה הארצית לחקירות כלכליות] והיאח"ה של מ"י [משטרת ישראל] האמונות על טיפול בעבירות כלכליות מורכבות וייחודיות".

במסמך שהעבירה משטרת ישראל לצוות הביקורת באפריל 2018 שכותרתו "תיאור התפקיד וההכשרה הנדרשת של חוקרים כלכליים במשטרה" צוין כי על כל שוטר העוסק בתחום "לעבור קורס אכיפה כלכלית מסמך, אשר משכו כ-3 שבועות". עוד צוין במסמך, כי הקורס עוסק בנושאים כלכליים ובנושאי עבירות כלכליות, וכי "התכנים מועברים הן ברמה העיונית והן ברמה המעשית ובסיום הקורס מתקיים מבחן מסכם מסמך".

בניגוד להכשרת חוקרים כלכליים המתקיימת במשטרה כאמור לעיל, מסר מפקד הימל"ם לצוות הביקורת באפריל 2018 כי "חוקרי ההונאה [ביאח"ה] אינם בעלי התמקצעות בתחום, במצ"ח אין הכשרה מיוחדת בנושאי הונאה הן לחוקרים והן לאנשי מודיעין (עד לפני שנתיים הייתה הכשרה לחוקרים אולם היא הופסקה)".

נוסף על האמור לעיל, מסר מפקד הימל"ם כי אף שקיים תקן כלכלן ביאח"ה הוא אינו מאויש.

בתגובת משטרת ישראל מספטמבר 2018 עולה כי מצ"ח ביקשה לשתף בקורס אכיפה כלכלית שמעבירה המשטרה חוקרים מטעמה אולם בקשתה לא אושרה.

בתגובת צה"ל מאוקטובר 2018 צוין כי במהלך חודש נובמבר 2018 עתידה להתקיים הכשרה מקצועית ייעודית בתחום ההונאה וכי מצ"ח פעלה בחודשים האחרונים לקבלת אישור "להכרה לצורך דירוג בלימודים אקדמאיים בראיית חשבון. אין ספק כי לימודים אלו יביאו להגברת ההבנה והמקצועיות בתחום חקירות ההונאה".


בהנחיית מפקד מצ"ח נקבע כי חקירות הונאה דורשות ידע מקצועי ייחודי. אף על פי כן, בביקורת עלה כי מתחילת 2017 ועד מועד סיום הביקורת לא התקיימה במצ"ח הכשרה מקצועית ייעודית בתחום חקירות ההונאה.

מודיעין על עבירות הונאה

כאמור, על פי הפק"א החדשה על יחידת שח"ק "לבצע איסוף מודיעיני מקצועי בכל הנוגע לעבירות כלכליות והונאה". יצוין כי טרם השינוי הארגוני, בינואר 2017, היו רכזי מודיעין ייעודיים ביאח"ה שעסקו במודיעין על עבירות הונאה. לאחר השינוי הארגוני מודיעין ההונאה הפך להיות חלק ממודיעין הימל"ם.

במסמך מ-2016 צוין כי "קבלת ידיעות מודיעיניות אודות ביצוע עבירות הונאה היא אתגר קשה... איחוד מערך המודיעין... [של יחידת שח"ק והיאח"ה] ללא ספק יפגע בתוצרי המודיעין ובמיקוד עבודת אנשי המודיעין בעבירות אלו".

במסמך סיכום ביקור של מפקד מצ"ח בימל"ם מדצמבר 2017 צוין בעניין מיזוג יחידת היאח"ה לתוך הימל"ם כי "בחלוף הזמן לאחר המיזוג, ניכר כי המענה המודיעיני וההערכתי לתחום ההונאה אינו מספק ואינו פועל כנדרש".



**מאז השינוי הארגוני
 שנעשה במצ"ח חלה
 ירידה מהותית במספר
 תיקי חקירות ההונאה
 שטופלו ביחידה,
 וחקירות ההונאה
 היוזמות צומצמו
 בתקופת הביקורת עד
 כדי אי-ביצוען**

מפקד הימל"ם מסר לצוות הביקורת באפריל 2018 כי איסוף המודיעין בימל"ם מרוכז "בארבעה צירים מרכזיים: אמל"ח, סחר בסמים, הונאה והברחות כאשר העיסוק המרכזי של המודיעין הינו כיום אמל"ח". עוד הוא מסר כי "טרם המיזוג היו רכזי מודיעין ייעודיים ביחידה לנושאי הונאה. כיום מודיעין ההונאה הוא חלק ממודיעין הימל"ם ומטבע הדברים אין שם התמקצעות במודיעין בנושאי הונאה... רכזי המודיעין הקיימים כיום פחות מבינים בנושאים כלכליים אשר להם דרושה התמקצעות כלכלית (לדוגמה נושאי מכרזים, חשבונאות, כספים ועוד)". מפקד הימל"ם ציין עוד כי "מתוך 18 תיקי מודיעין פעילים [בימל"ם] אין אף תיק העוסק בהונאה".

יוצא אפוא, כי המענה המודיעיני בתחום ההונאה במצ"ח לוקה בחסר.



ביצוע חקירות כלכליות אפקטיביות על ידי מצ"ח הכרחי לצה"ל לצורך שמירה על המשאבים החומריים החשובים והרבים שברשותו. בביקורת עלה כי מאז השינוי הארגוני שנעשה במצ"ח, שבו קוצצו תקני היאח"ה והיא הוכפפה ליחידת שח"ק, חלה ירידה מהותית במספר תיקי חקירות ההונאה שטופלו ביחידה וחקירות ההונאה היוזמות צומצמו בתקופת הביקורת עד כדי אי-ביצוען. כמו כן, לא בוצעו במצ"ח הכשרות מקצועיות ייעודיות לחוקרים ולאנשי המודיעין בתחום חקירות ההונאה, והמענה המודיעיני בתחום ההונאה לוקה בחסר. משרד מבקר המדינה מעיר לצה"ל כי במצב דברים זה היאח"ה מתקשה לעמוד במשימותיה. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי מצב זה עלול לפגוע הן ביכולת האכיפה של עבירות הונאה בצה"ל והן בהרתעת עבריינים פוטנציאליים מביצוען.

בתגובת צה"ל מאוקטובר 2018 צוין כי "מורכבות תחום חקר עבירות ההונאה טומן בחובו דרישה למטען מקצועי רב וייחודי, ועיסוק צר ואינטנסיבי רק בכך, ייתכן והיטשטש במהלך הטמעת היאח"ה במסגרת הימל"ם, לצד היתרונות הגלומים בכך". עוד הוסיף צה"ל כי "יחידת מצ"ח מבינה היטב כי קיימת בעיה מקצועית בתחום חקירות ההונאה, אשר לדידנו הייתה קיימת (ייתכן ובאופן פחות) גם עת פעלה יאח"ה באופן עצמאי".

עוד צוין בתגובה, כי "על מנת לגשר על פערי התקינה ולחזק את מקצועיות העוסקים בתחום חקירות ההונאה בימל"ם בוצעו וממשיכים להתבצע במצ"ח תהליכים משמעותיים... [לרבות] הידוק והעמקת שיתוף הפעולה בין הימל"ם לבין היחידות הכלכליות במשטרת ישראל ויחידת החקירות במלמ"ב [(הממונה על הביטחון במשרד הביטחון)]. עוד צוין בתגובה כי מיזוג יאח"ה לתוך ימל"ם תרם לכך שבתיקי הונאה מופעלים כיום הכלים הייחודיים הקיימים בימל"ם; כי בוצע שינוי ארגוני בתחום מערך יחידת מצ"ח במילואים לעניין חקירות הונאה; וכי במקביל ישנה כוונה להקים יחידה לחקירות הונאה משותפת למצ"ח,

למשטרת ישראל ולמלמ"ב. עוד ציין צה"ל בתגובתו כי אין ספק שהתהליכים המבוצעים לחיזוק יאח"ה יביאו לשיפור הרמה המקצועית של היחידה.

ניכר אומנם כי מפקדת מצ"ח, בהובלת מפקד מצ"ח, משקיעה מאמצים רבים על מנת לגשר על פערי התקינה והמקצועיות ביאח"ה. אולם בד בבד עם ביצוע הפעולות שפורטו בתגובת צה"ל, על מפקד מצ"ח לקבוע ליאח"ה יעדים בתחום ההונאה שיהיה עליה להשיג הן בפן החקירתי והן בפן המודיעיני, ובהתאם לכך לבחון מה הם המשאבים הנדרשים ליאח"ה לצורך כך, דוגמת היקף כוח האדם והכשרתו. זאת, על מנת שחקירות ההונאה ביאח"ה יהיו אפקטיביות ושיהיה ביכולתה לפעול גם באופן יזום למניעת עבירות הונאה בצה"ל. במסגרת זו יש להמשיך ולבחון דרכים לשיפור המקצועיות של חוקרי היאח"ה ושל מערך המודיעין שלה, לרבות תוך שיתוף פעולה עם גורמי אכיפה דוגמת משטרת ישראל. על ראש אכ"א ועל הקמצ"ר לוודא עם מפקד מצ"ח כי יש בידי היאח"ה הכלים הדרושים למילוי ייעודה כיחידה האמונה על טיפול בעבירות הונאה, בעבירות כלכליות ובעבירות מחשב בצה"ל.

מודיעין מצ"ח

על פי הפק"א החדשה, אחד מתפקידי מצ"ח הוא "להפעיל גוף מודיעין ובילוש לשם איסוף מידע והערכה בנושאי ההתעניינות המודיעינית של חמ"ץ [חיל המשטרה הצבאית], בתחומי העבירות הפליליות, התעבורה והעבירות על פקודות הצבא". על פי הפק"א החדשה, תפקידי עח"ם, בין היתר, הם "לספק תמונת מודיעין אינטגרטיבית לכל גורמי משטרה צבאית; לגבש מערכת קשרי גומלין עם גורמי קהילת המודיעין ולמסד נהלי עבודה מולם; לגבש, להטמיע, לבקר ולשלב את תורת המודיעין בעבודת המפקדים והמטה בחמ"ץ בכל המגזרים; לגבש את הערכת המודיעין השנתית שתהווה בסיס לתוכנית העבודה השנתית בחמ"ץ".

בסיסי מצ"ח לא עמדו
ביעדי האיסוף
המודיעיני שנקבעו
ביחידה בנושא נשק
ואמל"ח, דוגמת
גניבות אמל"ח, בכל
הנוגע לכמות האיסוף
ולאיכותו

בביקורת עלו ליקויים בתחום המקצועי במערך המודיעין, כמפורט להלן:

איסוף מודיעין בנושאי נשק ואמל"ח

איסוף מודיעין הוא כלל הפעולות וההליכים להשגת מידע. מצ"ח מפעילה מערך איסוף מודיעיני הפרוס בבסיסי מצ"ח ובבסיסי הכליאה. עד אמצע שנת 2018 הוכשרו רכזי המודיעין במצ"ח בקורס רכזי מודיעין בסיסי להפעלת מקורות.

בביקורת ומסמכי מצ"ח עלה כי בסיסי מצ"ח לא עמדו ביעדי האיסוף המודיעיני שנקבעו ביחידה בנושא נשק ואמל"ח, דוגמת גניבות אמל"ח, בכל הנוגע לכמות האיסוף ולאיכותו.

1. **שיעור איסוף הידיעות בנושאי נשק ואמל"ח**¹⁷: נושאי הליבה (נקראים גם "נושאי ההתעניינות") של חקירות מצ"ח הם (א) גניבות נשק ואמל"ח; (ב) עבירות הונאה; (ג) עבירות שביצעו קצינים ואנשי קבע; (ד) סחר בסמים; (ה) שימוש בסמים. רכזי המודיעין במצ"ח הונחו להתמקד באיסוף ידיעות בנושא אמל"ח ובנושא סחר ושימוש בסמים בבסיסי צה"ל. מבסיסי מצ"ח נדרש כי מכלל הידיעות, שיעורי הידיעות שיפיקו בנושאי הליבה יהיו כדלהלן: אמל"ח - 35%, סחר בסמים - 25%, שימוש בסמים ביחידה - 15%.

17 ראו גם מבקר המדינה, **התמודדות משטרת ישראל עם החזקת אמצעי לחימה לא חוקיים ואירועי ירי ביישובי החברה הערבית וביישובים מעורבים**, דוח מיוחד (אוגוסט 2018).

משרד מבקר המדינה קיבץ ממצאים מתוך דוחות בקרה שהכין ע"ם בשלושה בסיסי מצ"ח לחציון השני של 2016; הממצאים העלו כי לא הושגו יעדי איסוף הידיעות בנושאי נשק ואמל"ח. עוד הועלה כי על אף השיפור בתוצאות במחצית השנייה של 2017, שיעור הידיעות המודיעיניות המופקות בבסיסי מצ"ח בנושא שהוא הליבה המרכזי של מודיעין מצ"ח עדיין נמוך מהנדרש: בחציון השני של שנת 2017 הופקו בנושא זה בבסיס א' 4 ידיעות, כ-2% מכלל הידיעות, בבסיס ב' הופקו 12 ידיעות, כ-15% מכלל הידיעות, ובבסיס ג' - 26 ידיעות, כ-15% מכלל הידיעות.

בסיכום ביקור שקיים מפקד מצ"ח באחד מבסיסיו ביולי 2017 צוין כי "מן הנתונים עולה כי מערך המודיעין בבסיס... אינו פועל באופן ממוקד ונכון". בביקור נוסף שהתקיים בבסיס זה במאי 2018 שוב צוין כי "מסקירת הנתונים עולה כי מערך המודיעין בבסיס... אינו פועל באופן ממוקד ונכון".

2. **איסוף אפקטיבי ביחידות שבהן קיימים מצבורי נשק ואמל"ח:** כפועל יוצא מהיעד להשגת מידע מודיעיני לגבי גניבות אמל"ח, נקבע במצ"ח בשנת 2017 יעד של איסוף אפקטיבי ביחידות שבהן קיימים מצבורי נשק ואמל"ח. על פי יעד זה, יחידות מצ"ח נדרשות לגייס 40% ממקורותיהן המודיעיניים מתוך יחידות כאלה. זאת על מנת לצבור מידע רב ככל האפשר על עבירות של גניבת נשק ואמל"ח מבסיסי צה"ל.

מסקירת דוחות בקרה שהכין ע"ם עלה כי פרט לבסיס אחד, בסיסי מצ"ח אינם עומדים ביעד האמור. עוד עלה כי מתוך המקורות שגויסו, מעטים בלבד מסרו מידע בנושא אמל"ח.

יצוין כי דוחות הבקרה הפנימיים של מצ"ח למחצית השנייה של 2017 התייחסו לסוגיית האיסוף המודיעיני לגבי אמל"ח כלהלן: (א) בביקורת בבסיס מצ"ח מסוים נכתב כי "הפוטנציאל לידיעות אמל"ח בבסיס זה גבוה, ואולם אינו ממומש והכמות נמוכה". (ב) בביקורת בבסיס מצ"ח אחר נכתב כי "עדין חסרות תפיסות אמל"ח". בעניין זה יצוין שבסיכום ביקור שקיים מפקד מצ"ח בבסיס זה ביולי 2017 נכתב כי "מניתוח נתוני תיקי החקירה ניתן לראות כי אין עלייה בתיקי האמל"ח הנחקרים בבסיס".

על אף החשיבות שמייחסת מפקדת מצ"ח לנושא, בביקורת עלה כי איסוף המידע בנושא נשק ואמל"ח אינו עומד בהישג הנדרש על פי התבחינים שקבעה מצ"ח, וכי בסיסי מצ"ח לא עמדו ביעד של איסוף אפקטיבי ביחידות שבהן קיימים מצבורי נשק ואמל"ח.

בתגובת צה"ל מאוקטובר 2018 צוין כי "נדרשת השגת היעדים שהציבה לעצמה היחידה בקשר לאיסוף מודיעיני בנושאי נשק ואמל"ח". צה"ל הוסיף כי ביצע שינויים משמעותיים במערך מודיעין מצ"ח, באופן שלהערכתנו יוכל להאיץ את השגת היעדים האמורים וכי בשנים 2017 ו-2018 עסקה יחידת מצ"ח במיצוב ובטיוב מערך המודיעין בדגש על טיוב האיסוף בנושאי הליבה. כמו כן ציין צה"ל כי בוצעה הרחבה של תקני המודיעין ביחידת מצ"ח ושובצו בהם בעלי תפקיד מיומנים ומנוסים. עוד ציין צה"ל כי "הוחלט גם על הקמת יחידה מבוססת

עלו פערים
במקצועיותם של
מערכי המודיעין
בבסיסים בנוגע
להפעלת מקורות,
עמידה בהנחיות
המקצועיות ואיכות
הידיעות המופקות על
ידם

מודיעין, משותפת למשטרת ישראל ולמצ"ח, שתכליתה טיפול בגניבות אמל"ח ונשק מצה"ל ומניעת זליגתו".

צה"ל הוסיף כי היות שהממדים של יעדי האיסוף הם חדשים ושפתניים, לא ניתן לצפות לעמידה בהם בטווח הקצר, וכי תוצאות הבקרה טרם עברו בחינה נוספת של מפקדת מצ"ח. עם זאת ציין צה"ל כי "אין חולק על כך שלא הושגה עמידה ביעדי האיסוף המודיעיני בנושאי נשק ואמל"ח" (ההדגשה במקור).

גניבות נשק ואמל"ח הוא נושא הליבה המרכזי של מודיעין מצ"ח. על מצ"ח להמשיך ולחתור לעמידה ביעדי האיסוף המודיעיני בנושא זה, תוך קידום הקמת יחידה משותפת למצ"ח ולמשטרת ישראל שתעסוק בנושא זה. זאת על מנת לשפר את תמונת המודיעין בנושא גניבת נשק ואמל"ח מצה"ל וממילא להביא לשיפור האכיפה.

הפעלת מערך המודיעין

בהנחיית מפקד מצ"ח בנושא תפוקות רכזי מודיעין נקבע כי "משימת איסוף המידע המודיעיני מוטלת על רכזי המודיעין בבסיסי מצ"ח".

במסמך שהעבירה משטרת ישראל לצוות הביקורת באפריל 2018 צוין כי "פעילות רכזי המודיעין מחייבת מקצועיות רבה, רגישות, יצירתיות ותחכום בבחירת המועמדים להפעלה, היעדים, שיטות ההפעלה וההתמודדות עם קשיים ומכשולים צפויים ובלתי צפויים".

בביקורת עלו פערים במקצועיותם של מערכי המודיעין בבסיסים בהפעלת מקורות, בעמידה בהנחיות המקצועיות ובאיכות הידיעות המופקות על ידם.

לדוגמה, בדוח בקרה שהכין עח"ם במחצית השנייה של 2017 באחד מבסיסי מצ"ח צוינו "פערים משמעותיים בידע המקצועי של הרכזים בכל הקשור להפעלת מקורות ועמידה בהנחיות המקצועיות". כמו כן, בביקור שקיים מפקד מצ"ח בבסיס אחר במאי 2017 הוא ציין כי "קיים פער רב בפעילות המודיעינית בבסיס... יש לשאוף לשיפור המודיעין וחיזוקו". בסיכום ביקור של מפקד מצ"ח בבסיס מצ"ח נוסף ביולי 2017 צוין כי "מערך המודיעין ככלל אינו פועל בצורה יעילה ומוכונת".

ממסמכי עח"ם בנושא תשאול מקורות עולה מסקנה כמעט גורפת בדבר "היעדר יכולות מצד מרבית רכזי היחידה להפעיל מקורות, לתשאלם ולהזין ידיעות המונפקות מהם". כן הועלה כי "היעדר יכולת התשאול של המקורות משליכה באופן ישיר על הפקתו של מידע שגוי ולא מהימן" (ההדגשה במקור).

עלו ליקויים בתהליכי החניכה של רכזי המודיעין ובפיקוח ובבקרה של המפקדים עליהם

מפקד הימל"ם וקצין המודיעין של הימל"ם מסרו לצוות הביקורת באפריל 2018 כי תהליך "אתירת מקורות מודיעיניים"^[18] מושתת על היכולת להפעיל אנשים ויכולת להפיק מהם את הידיעות המודיעיניות הנדרשות". עוד הוסיפו כי "הדבר דורש בגרות וניסיון בהפעלת מקורות מודיעיניים. במצ"ח רכזי המודיעין ברובם... בשרות חובה לעומת רכזי המודיעין במשטרה ששם העוסקים בתפקיד המודיעין הם בוגרים ומנוסים השוהים בתפקיד שנים ארוכות - במודיעין אין תחליף לניסיון והגיל הוא קריטי".

בתגובת צה"ל צוין כי אחד הגורמים המשפיעים על איסוף אפקטיבי הינו הניסיון הנצבר של רכז המודיעין אולם, היות שהאוכלוסייה העיקרית עמה באים רכזי המודיעין ביחידת מצ"ח היא אוכלוסייה צעירה, אלמנט הגיל והניסיון המקצועי הם קריטיים פחות.

מאחר שרכזי המודיעין במצ"ח הם במקרים רבים חיילים בשירות חובה, נדרשים תהליכי חפיפה סדורים ופיקוח הדוק על פעילותם, על מנת לוודא כי היא מבוצעת במקצועיות ותוך עמידה בהנחיות. בביקורת עלו ליקויים בתהליכי החניכה של רכזי המודיעין ובפיקוח ובבקרה של המפקדים עליהם. להלן הפרטים:

חניכה

בהנחיית מפקד מצ"ח בנושא "חניכת רכז המודיעין" נקבע כי "אחת הדרכים היעילות לשימור הידע המקצועי הנצבר בקרב רכזי המודיעין הוותיקים והמנוסים ולצמצום הטעויות והליקויים המתגלים במהלך עבודתו של הרכז (בדגש על תחילת דרכו בתפקיד) הינה הכשרה נוספת של הרכזים בבסיסי החקירות והכליאה עם סיום קורס רכזי המודיעין על דרך של חניכה אישית על ידי רכז מודיעין בכיר ומנוסה". עוד נקבע בהנחיה כי "בתום קורס רכזי המודיעין החניכים שהוסמכו... יחלו בתהליך של כניסה לתפקיד וחניכה... משך החניכה יהיה כחודשיים עד שלושה חודשים".

בפורום מפקדי בסיסי מצ"ח שהתכנס בינואר 2017 ציין מפקד מרחב במצ"ח כי "קצינים זוטרים ורכזי מודיעין רבים [במרחב] כשלו בתפקידם עקב חוסר חניכה וחפיפה נכונים".

בביקור שקיים מפקד מצ"ח באחד מבסיסי מצ"ח במאי 2017 עלו פערים מקצועיים בתפקודם של רכזי מודיעין ובחניכתם. בסיכום הביקור צוין כי "עקב חוסר יכולת בחניכת רכזי מודיעין חדשים, רבים מרכזי המודיעין שהגיעו מהקורס פסלו את תפקידם"^[19].

ממסמכי עח"ם עולה כי "רוב הרכזים בשטח לא נחפפים בצורה ראויה; אלו חסרים ידע בנוגע לאופן אתירה ראויה, מציאת פוטנציאלים טובים, ובהמשך

18 תהליך של חיפוש ובדיקה, מיון, סיווג ובחירת המועמד המתאים להפעלה כמקור.

19 עזבו את תפקידם.

לכך ביצעו של אתירות מושכלות. ניכר כי אינם שולטים במושגים מקצועיים שונים ולכן לא פועלים על פיהם, דוגמת: ציוח, העשרת מקור, הכוונת משימות".

מפקד בסיס מצ"ח אחר מסר לצוות הביקורת בנובמבר 2017 כי בשל פערים באיוש בבסיס, הרכיזים החדשים אינם מקבלים חניכה טובה ולכן הם לא מצליחים בתפקידם. בשל כך, הידיעות המודיעיניות שמתקבלות בבסיס אינן מבשילות במקרים רבים לתיקי חקירה.

חניכה מקצועית וחפיפה הן תנאי הכרחי לכניסה מוצלחת לתפקיד רכז מודיעין, בעיקר נוכח העובדה כי רכזי המודיעין הם לרוב חיילים בשירות חובה, ללא ניסיון מקצועי רלוונטי קודם. משרד מבקר המדינה מעיר למפקדי בסיס מצ"ח כי אי-יישומה של הנחיית מפקד מצ"ח בנושא חניכת רכזי מודיעין פוגע במקצועיותם ובתוצריהם. כמו כן משרד מבקר המדינה מעיר למפקד מצ"ח על כך שלא וידא שהנחיותיו מיושמות.

בתגובת צה"ל צוין כי בשנת 2018 בוצעו שינויים ביחס להכשרתם ולשירותם של רכזי המודיעין במצ"ח. עוד צוין צה"ל כי "מפקדת היחידה תמשיך להנחות את מפקדי היחידות לפעול ליישום הנחיות מפקד מצ"ח בנושא חניכת רכזי המודיעין ולודא את קיומן הדווקני" (ההדגשה במקור).

פיקוח ובקרה של המפקדים על מערך המודיעין בבסיסי מצ"ח

בהנחיית מפקד מצ"ח בנושא תוכנית המודיעין (להלן - הנחיית תוכנית המודיעין) נקבע כי "באחריות מפקדי יחידות המשנה, כמו גם מפקדיהם הישירים של רכזי המודיעין, לבקר את פעילות האיסוף". על פי התבחינים בבקורות העיתיות שמבצע עח"ם, מפקד בסיס מצ"ח נדרש ל"הכוונת והנחיית רכזים... (פורום מודיעין, בדיקת מקורות, מתן הנחיות ומעקב וכו')".

ממסמכי עח"ם עולה כי "ישנו היעדר מעורבות מצד מפקדים וחוסר ידע מקצועי בהנחיות המודיעין ובאופן הפעלת הרכיזים, למרות הדרכת מפקדי הבסיסים שבוצעה לצורך מתן מענה לסוגיה זו בעבר. אמירות של מפקדים כגון: 'המודיעין פחות מעסיק אותנו אנו מעדיפים להתעסק בחקירות' אינן מקובלות ומעידות על מתן עדיפות משנית לנושא". בנושא שיתוף פעולה עם מערך החקירות בבסיסים מצוין במסמכי עח"ם כי "בין היתר כפועל יוצא של בקרת מפקדים לקויה, לא קיימת סינרגיה ושיתוף פעולה בין אנשי המודיעין לאנשי החקירות והדבר בא לידי ביטוי בתיקי החקירה".

משרד מבקר המדינה מעיר למפקדי בסיס מצ"ח כי בהיעדר פיקוח ובקרה מספקים על פעילות המודיעין בבסיסהם, הם אינם יכולים להבטיח כי תפוקות המודיעין בבסיסים עונות על הנדרש.


איסוף המודיעין
במצ"ח אינו ממוקד דיו
בנושא גניבות נשק
ואמל"ח

בתגובת צה"ל צוין כי "מצ"ח מסכימה עם הערת הביקורת ביחס לפיקוח ובקרה אשר אינם מספקים בתחום המודיעין" (ההדגשה במקור). כמו כן צוין בתגובה כי מפקדת מצ"ח פועלת על מנת לשפר את הנושא ו"ניתן להבחין בשינוי לטובה במסגרות השונות ובקשב עולה בתחום המודיעין".



תכלית מערך המודיעין של מצ"ח היא לספק נתונים המרכיבים תמונת מודיעין מלאה וכוללת. תמונה זו צריכה לאפשר תכנון וביצוע של פעולות שיבטיחו את יכולת היחידה לשמש גוף חקירות מקצועי ואפקטיבי בצה"ל. גוף אכיפה שחסר את היכולת המודיעינית הנדרשת מוגבל בפעילותו וביעילותו.

בביקורת נמצא כי הפעלת מערך המודיעין, לרבות פעילות החניכה והפיקוח, לוקה בחסר. כפי שעלה מדוחות הבקרה הפנימיים של מצ"ח, איסוף המודיעין במצ"ח אינו ממוקד דיו בנושא גניבות נשק ואמל"ח.

בתגובת צה"ל צוין כי מערך המודיעין הועצם וסמכויות רבות בוזרו ליחידות על מנת שלא תיווצר פגיעה במערכי האיסוף וההערכה וכדי להגדיל את סמכויות המפקדים בשטח בתחום המודיעין. צה"ל הוסיף כי "בחלוף הזמן ניתן יהיה לבחון את הדברים באופן הנכון".

על אף העיסוק השוטף, רמת הקשב הגבוהה והפעולות שעשתה מפקדת מצ"ח לגשר על הפערים בתחום המודיעין, הנושא עדיין לא בא על פתרונו. אי לכך על מפקד מצ"ח לפעול לשיפור הפיקוח והבקרה בבסיסי מצ"ח על פעולת המודיעין. בד בבד עליו לבחון את אפקטיביות הפעולות שנעשו לצורך קידום מערך המודיעין ולהציג את מסקנותיו לקמצ"ר ולראש אכ"א. נוכח חשיבותו של מערך זה והצורך לשמר את רמתו המקצועית, על הקמצ"ר ועל ראש אכ"א לבחון את צרכי מערך המודיעין של מצ"ח ואת מסקנותיו של מפקד מצ"ח בנושא, ובהתאם לבחינה זו, לפעול על מנת לוודא כי מערך המודיעין במצ"ח מקצועי ויעיל.

אי-מיצוי יכולותיו של מערך הבילוש ביחידת מצ"ח

תפקיד הבלש במצ"ח הוא להוות את הגורם האופרטיבי בתחומי המודיעין, החקירות והשיטור. לפי תיק יסוד קורס בילוש בסיסי, תפקידי הבלש הם "עיכוב/מעצר של חשודים ועריקים... ליוויים, חיפושים, תצפיות ומארבים". עוד מצוין שם כי "לב תפקידו של הבלש הינו סיוע מבצעי לגורמי החקירות והשיטור לצורך השגת מבוקשם". בפברואר 2018 שירתו ביחידת מצ"ח 51 חיילים בתפקידי בילוש (19 במרחב צפון, 25 במרחב דרום, 5 בימל"ם ו-2 במפקדת מצ"ח).

ממסמכי מצ"ח עולה כי היחידה אינה ממצה את יכולתו של מערך הבילוש, כמפורט להלן:

בסיכום שיחה של מפקד מצ"ח עם חיילי מצ"ח דרום מאוקטובר 2016 צוין כי "עם השנים הבלשים הפכו לגוף המבצע משימות כלליות ולא מקצועיות - הפכו 'חוטבי עצים ושואבי מים'. זאת בניגוד לייעודם העיקרי שהוא איסוף מודיעין ומעצר". זאת ועוד, בבקורות הפנימיות שנעשו בבסיסי מצ"ח בשנת 2017 עלה כי הבלשים במצ"ח אינם ממלאים את תפקידם הייעודי אלא מבצעים בעיקר משימות מינהלתיות.

בשנת 2017 עלה במצ"ח "צורך בבחינת אפקטיביות מערך הבילוש... [עקב] הלכי הרוח ההולכים ומתגברים בדבר אי מיצוי עיסוק הבלש בתפקידו... מערך הבילוש [מבצע] משימות שאינן בליבתו, קרי משימות מנהלה ותחזוקה, ומשימות ליווי ואבטחה. כתוצאה מכך ניכרת התחושה כי קיימת אבטלה גלויה וסמויה במערך הבילוש".

ממסמכי עח"ם עולה כי "נושא הבילוש עושה רושם מוזנח בקרב היחידה, הן באופן הפעלתם בתוך הבסיסים והן בהתייחסות למקצוע מצד החיל ומפקדת מצ"ח, והדבר מתבטא באופן ישיר בתפקודם בשטח ואופן הפעלתם. במהלך שעות היום, הבלשים אינם יוזמים פעילות או אינם מופעלים באופן נדרש ויצירת, ולכן פוגעים בכשירותם".

ראש מדור חקירות ומודיעין בעח"ם מסר לצוות הביקורת בפברואר 2018 כי כיום מבצעים הבלשים בבסיסים משימות שונות שאינן תמיד קשורות בתפקידם.



מערך הבילוש ביחידה
והמשאבים
המושקעים בו אינם
מנוצלים באופן יעיל

מערך הבילוש נועד לסייע למצ"ח למלא את ייעודה. משרד מבקר המדינה מעיר למפקד מצ"ח כי מערך הבילוש ביחידה והמשאבים המושקעים בו אינם מנוצלים באופן יעיל. על אף שהדבר עלה עוד בשנת 2016 הנושא לא בא על פתרונו. על מצ"ח לבחון לאלתר את אופן הפעלתם של הבלשים ביחידה ובכך להביא למיצויים כראוי לשם סיוע מבצעי לגורמי החקירות וכדי שיסייע להשגת יעדי היחידה.

בתגובת צה"ל צוין כי מצ"ח תבחן את סוגיית מערך הבילוש.

בשל ריבוי התקלות
מערכת תהליכי
חקירות ומודיעין
(מתח"ם) אינה מהווה
מסד נתונים אמין

מערכת תהליכי חקירות ומודיעין (מתח"ם) אינה מהווה מסד נתונים אמין

כאמור, מתח"ם היא מערכת המחשוב המרכזית לניהול החקירות והמודיעין במצ"ח, ומתפקידה לספק כלים לתכנון, ניהול, מעקב ובקרה על הפעילות השוטפת במצ"ח. המערכת פותחה בסוף שנות התשעים של המאה העשרים והפכה למבצעית בשנת 2000. מתח"ם מכילה מודול חקירות ומודול מודיעין.

מתח"ם אמורה לאפשר מעקב מתמיד על כל הודעה או תיק המטופל במצ"ח והיא משמשת כלי לריכוז חומר החקירה והמידע המודיעיני. באמצעות המערכת מתבצע תיעוד ומעקב תמידי על פעולות החקירה וניתן להפיק באמצעותה נתונים סטטיסטיים לגבי תיקי החקירה. המערכת משרתת את כלל משתמשי יחידת מצ"ח ופרוסה בכל בסיסה; היא מיועדת הן לדרג התפעולי והן לדרג הפיקודי ומקושרת למערכות אכ"א.

בביקורת עלה כי במערכת מתרחשות תקלות חוזרות ונשנות, בהן מחיקת ידיעות ואובדן נתונים; פליטה מהמערכת תוך כדי שימוש; חוסר אמינות באחזור נתונים; תקלות בהזנת נתונים; תקלות בצפייה בקבצים ומסמכים מצורפים; נעילת רשומות; כשלים בהרשאות, וחוסר סנכרון עם מערכות אכ"א. בשל ריבוי התקלות המערכת אינה מהווה מסד נתונים אמין.

מפקד הימל"ם מסר לצוות הביקורת באפריל 2018 כי מתח"ם היא "מערכת מיושנת, לא אמינה - דברים נמחקים ממנה או צצים מחדש לאחר מחיקתם. המערכת פרוצה מאוד מבחינת ניהול ההרשאות... בעיה נוספת היא שהמערכת לא יודעת להסתנכרן עם מערכות מידע צה"ליות אחרות וכך נוצרות אי התאמות".

בתגובת צה"ל צוין כי נדרש לקדם, ללא דיחוי, גיבוש פתרון לקיום מערכת מידע אמינה במצ"ח, וכי "מערכת המתח"ם אינה עונה (כיום) על ציפיות ממערכת ממוחשבת לניהול חקירות ומודיעין מודרנית וככלי עזר לצרכי ניהול, ניתוח ופיקוח (כגון הפקת נתונים סטטיסטיים בתוך המערכת, ביצוע מחקרים וחיתוכים שונים וכדומה) ובנוסף לנוכח תקלות חוזרות ונשנות" (ההדגשה במקור).

עוד ציין צה"ל בתגובתו כי גם מצ"ח פעלה למיסוד מערכים משלימים למערכת המתח"ם.

בשל השימוש הרב באמצעים דיגיטליים בעבודת החקירות והמודיעין (כגון צילומים, הקלטות, מחקרי תקשורת וכו') ובשל הצורך בקישוריות בין מערכות המחשוב של מצ"ח לבין מערכות אחרות בצה"ל ומחוצה לו, מסד נתונים דיגיטלי אמין הוא הכרחי לעבודת המודיעין והחקירות. משרד מבקר המדינה מעיר לצה"ל כי התבססות מצ"ח על תיקים פיזיים אינה עונה על הצרכים של גוף חקירות ומודיעין בעת הזאת.

עוד צוין בתגובת צה"ל כי מצ"ח פעלה מול משטרת ישראל לבחינת אפשרות לשלב את מצ"ח במערכות המחשוב והניהול של משטרת ישראל. ממסמך של אגף החקירות והמודיעין במשטרת ישראל מפברואר 2018 עולה כי מצ"ח פנתה למשטרת ישראל "לצורך בחינת האפשרות להנגיש את מערכות משטרת ישראל למצ"ח" וזאת משום ש"עלה ועולה הצורך בממשק יעיל בין משטרת ישראל לבין מצ"ח, בדגש על תחומים של שיתוף במידע מודיעיני וחקירתי רלוונטי". אולם, בתגובת צה"ל צוין כי "לדאבונה של היחידה, בחינת אפשרות השימוש במערכות משטרת ישראל לא נשא פרי".

מפקדת הפרקליטות הצבאית הראשית (להלן - מפצ"ר) מסרה בנובמבר 2018 לצוות הביקורת כי "**המענה הראוי, המיטבי וארוך הטווח, מצוי בשיתוף פעולה עם משטרת ישראל ויצירת ממשק מחשובי כך שמערכת המידע של מצ"ח תסונכרן עם זו של משטרת ישראל**". בראייתנו, הדבר ישפר ויחזק את אכיפת החוק המשולבת, יבטיח רצף מודיעיני ויצב תמונה שלמה בפני גורמי האכיפה" (ההדגשה במקור).

כמו כן צוין בתגובת צה"ל כי קיימת חלופת פיתוח מערכת ייעודית למצ"ח (מערכת "כחול אדום") אשר הדרישה המבצעית לגביה נכתבה לפני כשלוש שנים והיא עדיין נבחנת על ידי אכ"א.

בדצמבר 2018 מסרה המשטרה בתגובה לסוגיה זו, כי היא "מוכנה לסייע ולעזור, ככל הניתן למצ"ח". עוד מסרה, כי במערכות המידע שלה "קיים מידע הנגיש לשוטרים על פי חוק ואינו יכול להיות נגיש למצ"ח". משכך, המשטרה תבחן את המשמעויות ותגבש אפיון עקרוני של הצרכים הנדרשים למצ"ח.

נדעת חשיבות רבה להעמדת מערכת מידע אמינה לרשות מצ"ח בהקדם האפשרי. משכך, על משטרת ישראל לבחון האם ניתן, בכפוף להוראות הדין הרלוונטיות, להנגיש סביבת עבודה מתואמת במערכות המחשב שלה למצ"ח כדי לשפר את איכות החקירות של היחידה ולהביא את הסוגיה לידי פתרון לתועלת שני הגופים.

על ראש אכ"א - בשיתוף הגורמים הרלוונטיים בצה"ל ובמשטרת ישראל - להביא לידי מיצוי את כלל האפשרויות לגיבוש פתרון, על מנת להבטיח כי לרשות מצ"ח תעמוד מערכת מידע ייעודית אמינה לצורך ניהול מערך החקירות והמודיעין.

הטיפול בסגירת אינדיקציה על חקירת מצ"ח

אינדיקציית מצ"ח נפתחת לחייל במקרה שבו לאחר שהחייל נחקר במצ"ח באזהרה²⁰ עולה נגדו חשד סביר לביצוע עבירה, בהתאם לשיקול הדעת של גורמי מצ"ח. על פי הנחיית מפקד מצ"ח (להלן- הנחיית אינדיקציות), אינדיקציית מצ"ח "מהווה סנקציה צבאית משמעותית ועל כן אין להקל ראש בפתיחתה". חלק מהמשמעות של אינדיקציה פתוחה הן, בין היתר, מניעת קידום בדרגות, תפקידים או מינויים, שלילת בקשה לקיצור שירות, מניעת יציאה ללימודים אקדמיים, מניעת גיוס לקבע או הארכת שירות, מניעת יציאה לקורסים פיקודיים, בחינת שלילת הטבות לחייל המשתחרר ועוד.

סגירת אינדיקציית מצ"ח לחייל תתבצע לאחר קבלת תוצאות ההליכים המשפטיים שהתנהלו נגדו, לאחר הנחיית הפצ"ר לסגור את תיק החקירה או לאחר שחוקרי מצ"ח השתכנעו כי לחייל אין קשר למעשה העבירה שלגביה נפתחה האינדיקציה. בפקודת מטכ"ל²¹ נקבע כי "מצ"ח תנהל מעקב אחר קבלת תוצאות ההליכים המשפטיים, כאמור, במטרה לוודא סגירת כל האינדיקציות שנפתחו".

סגירת האינדיקציות היא באחריות מצ"ח, פרט למקרים שבהם מתקבלת החלטה על ידי הפרקליטות הצבאית להפנות את תיק החקירה לשיפוט בדין משמעתי ביחידה או להליך של מיפה פיקודית, שאז סגירת האינדיקציה היא באחריות הפרקליטות הצבאית לאחר קבלת תוצאות ההליך המשמעתי.

מצ"ח מבצעת פתיחה וסגירה של אינדיקציות במתח"ם. עדכון מערכות המידע השלישיות באינדיקציות מצ"ח באכ"א מבוצע במערכת המשמשת להזנת המידע ברישום האישי השלישתי (להלן - מערכת עמי"ת). ככלל, האינדיקציות הפתוחות במערכת עמי"ת אמורות להיות זהות לאלו שבמתח"ם.

על פי הנחיית אינדיקציות, סגירת אינדיקציה תבוצע תוך 48 שעות מרגע קבלת חוות הדעת או צו הביצוע במתח"ם, וחובה על מצ"ח לוודא כי האינדיקציה סגורה גם במערכת עמי"ת.

בביקורת נמצא כי לא היה מתאם בין האינדיקציות הפתוחות במתח"ם לבין האינדיקציות הפתוחות במערכת עמי"ת. להלן הפרטים:

20 חקירה באזהרה היא חקירה של אדם החשוד בביצוע עבירה פלילית, לעומת חקירה שלא באזהרה שהיא חקירתו של עד, שאינו במעמד חשוד.

21 פקודת מטכ"ל 33.0332, "הודעה על חקירות ועבירות ליחידות, למפקדות ממונות ולמח"ס (מחלקת הסגל) או של"ר [שלישות ראשית]", 15.4.63.

בבדיקה שעשה צוות הביקורת בפברואר 2018 הוא השווה בין מספרי החיילים אשר להם רשומה אינדיקציה פתוחה במתח"ם ובמערכת עמי"ת. מהנתונים עולה כי במועד זה מספר החיילים שלהם היתה אינדיקציה פתוחה במתח"ם היה 223,804, ואילו מספר החיילים שלהם אינדיקציה פתוחה במערכת עמי"ת היה 23,177.

בבדיקה נמצא כי ל-2,133 חיילים היה מספר זהה של אינדיקציות פתוחות בשתי המערכות; ל-1,671 חיילים היו אינדיקציות פתוחות רק במתח"ם ולא במערכת עמי"ת; ול-1,044 חיילים היו אינדיקציות פתוחות במערכת עמי"ת ולא במתח"ם.

תרשים 3: אינדיקציות פתוחות במצ"ח ובאכ"א, פברואר 2018



המקור: נתוני אכ"א ומצ"ח

כאמור, נמצא כי הממשק בין מתח"ם לבין מערכת עמי"ת אינו מיטבי ובמקרים רבים מערכת עמי"ת אינה מתעדכנת אוטומטית לאחר עדכון מתח"ם. זאת ועוד, נמצא כי כאשר הפרקליטות הצבאית סוגרת אינדיקציה במערכת עמי"ת, לא תמיד פעולה זו מתעדכנת במתח"ם.

בשל חוסר הסנכרון בין מתח"ם למערכת עמי"ת, מתקבלות במצ"ח מדי יום ביומו בקשות פרטניות של גורמים שלישותיים מיחידות צה"ל בנוגע לסגירת אינדיקציות שנותרו פתוחות במערכת, אף על פי שתיקי החקירה בעניינן כבר נסגרו. כמו כן מתקבלות פניות רבות לבירור ועדכון של סטטוס של אינדיקציות, במקרים שבהם אינדיקציות אלו השפיעו על שירותם של חיילים. למשל, בנובמבר 2017 פנו למצ"ח לגבי חייל הנמצא בתהליך גיוס לקבע ושהאינדיקציה בעניינו לא נסגרה במועדה, ובשל כך אין אפשרות לגייסו לקבע; באותו חודש פנו למצ"ח לגבי חייל שריצה את עונשו, אך אינדיקציית מצ"ח בעניינו לא נסגרה ובשל כך אי אפשר לקצר את שירותו.



נמצאו פערים גדולים
בין תמונת
האינדיקציות בשתי
המערכות. לקיומה
של אינדיקציה פתוחה
שלא בצדק עלולה
להיות השפעה ניכרת
על זכויות הפרט,
דוגמת עיכוב קידום,
מניעת לימודים
ומניעת חתימה
לשירות קבע

לפי הנחיית האינדיקציות, תהליך הרישום של אינדיקציות מצ"ח במתח"ם ובמערכות אכ"א (עמי"ת) אמור להביא לרישום נתונים זהים בשתי המערכות. למרות זאת, נמצאו פערים גדולים בין תמונת האינדיקציות בשתי המערכות. פערים אלה נבעו מכך שהליך סגירת האינדיקציות הוא הליך המשותף לכמה גורמים שאינם מתואמים ביניהם ושמערכות המידע שלהם אינן מסונכרנות.

לקיומה של אינדיקציה פתוחה שלא בצדק עלולה להיות השפעה ניכרת על זכויות הפרט, דוגמת עיכוב קידום, מניעת לימודים ומניעת חתימה לשירות קבע. כמו כן, אינדיקציות שאינן מופיעות ברישומים כיאיות עלולות להביא לכך שמגבלות שנדרש היה להטיל בעטין על חיילים לא הוטלו או לא יוטלו. משרד מבקר המדינה מעיר למפקד מצ"ח - שהמעקב אחר עדכון אינדיקציות מצ"ח הוא באחריותו - על שלא ביצע מעקב כנדרש ולא וידא כי הרישום מעודכן במערכות.

בתגובת צה"ל צוין כי "מצ"ח מקבלת את הערת הביקורת בקשר לליקויים שאותרו בקשר לטיפול בסגירת אינדיקציות". עוד צוין צה"ל כי מאז נערכה הביקורת כבר בוצעו פעולות משמעותיות לתיקון הליקוי וכי "הועברה בתחילת המחצית השנייה של שנת 2018 הנחיית מפקדת מצ"ח... לסגור במערכת המתח"ם בלבד... כל אינדיקציה פתוחה, אשר לגביה התקבלה חוות דעת מאת הפרקליטות הצבאית בדבר העמדה לדין משמעת... הנחייה זו בוצעה בפועל גם ביחס לאינדיקציות נושנות' ובדרך זו בוצע 'יישור קו' ביחס לאינדיקציות אלה" (ההדגשות במקור). כמו כן, סגנית הפצ"ר "אישרה סגירה מנהלתית ברישומת [מערכת עמי"ת] של כלל האינדיקציות שנפתחו עד לשנת 2011 (כולל)". עוד צוין בתגובה כי "לנוכח רגישות הנושא והשלכותיו המשמעותיות על הפרט, מתקיים בנושא אינדיקציות מצ"ח שיח שוטף בין ענף חקירות ומודיעין במצ"ח לבין מחלקת הסגל, ומועבר מידי חודש דו"ח פתיחת אינדיקציות... במטרה לטייב את התהליכים הרלוונטיים לפרט".

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את פעולתה המהירה של מצ"ח לתיקון הליקוי בתחום שיש לו השפעות ניכרות על זכויות הפרט.

עדכון המרשם הפלילי בהרשעות שניתנו בבתי הדין הצבאיים

בחוק המרשם הפלילי ותקנת השבים, התשמ"א-1981 (להלן - חוק המרשם הפלילי), נקבע כי "המשטרה תנהל מרשם פלילי ובו רישום לעניין כל אדם שניתנה לגביו הרשעה", כי "פרטי הרישום יימסרו למשטרה מאת מי שנקבע לכך ובדרך שנקבעה לכך בתקנות [להלן - מוסר מידע]", וכי בין הפרטים שירשמו במרשם הפלילי יהיו "הרשעות ועונשים של בית משפט או בית דין בפלילים".

על פי הוראת הפיקוד העליון "יחידת בתי הדין הצבאיים - הרשות השופטת בצה"ל", "יחידת בתי הדין הצבאיים [להלן - יבד"ץ] היא מערכת בתי דין הפועלת על פי החש"ץ (חוק השיפוט הצבאי) ודנה בעבירות פליליות וצבאיות המיוחסות לחיילים ולאזרחים בעלי זיקה לצבא²⁴. הרשעות פליליות שניתנו בבתי הדין הצבאיים צריכות להירשם במרשם הפלילי כנדרש בחוק המרשם הפלילי.

אי-עדכון תקנות המרשם הפלילי

תקנות המרשם הפלילי ותקנת השבים, התשמ"ו-1986 (להלן - תקנות המרשם הפלילי), מסדירות את דרכי הדיווח למרשם הפלילי (ולא את אופן ניהול המרשם הפלילי, הקבוע בחוק המרשם הפלילי ותקנות השבים, התשמ"א-1981). בתקנות אלו, בנושא "דרך מסירת פרטי הרישום למשטרה", נקבע כי מוסר מידע על הרשעות שניתנו בבתי הדין הצבאיים הוא גם "קצין פיקוח במפקדת משטרה צבאית חוקרת". בהתאם לתקנות המרשם הפלילי מוסרת מקמצ"ר למשטרת ישראל, באמצעות מצ"ח ובאמצעות מדור עריקים במקמצ"ר, את פרטי הרישום הפלילי של מי שהורשע בבתי הדין הצבאיים.

תקנות המרשם הפלילי פורסמו ב-7.2.86 ונקבע בהן כי "תחילתן של תקנות אלה חמישה עשר ימים מיום פרסומן ותקפן לשנה מיום תחילתן". בביקורת נמצא כי תוקפן של תקנות אלו לא הוארך מאז. מכאן, שהדיווח על הרשעות בבתי דין צבאיים מתבצע על פי תקנות שאינן בתוקף.

בתגובות שמסרו למשרד מבקר המדינה משרד המשפטים באוגוסט 2018 והמשרד לביטחון הפנים באוקטובר 2018 צוין כי תוקפן של התקנות פקע בשנת

24 הוראת הפיקוד העליון 2,0612, "יחידת בתי הדין הצבאיים - הרשות השופטת בצה"ל", עדכון אחרון מ-27.12.17.

1987, אולם הדיווח למרשם הפלילי נמשך באופן רציף כל השנים. עוד צוין בתגובות אלו כי בימים אלו נדונה בוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת הצעת חוק ממשלתית לקראת קריאה שנייה ושלישית שתחליף את חוק המרשם הפלילי, הנקראת "הצעת חוק המידע הפלילי ותקנת השבים, התשע"ו-2016". משכך, נמסר בתגובות המשרדים, "אין כעת הצדקה לתיקון התקנות אלא רק לאחר כניסת החוק החדש לתוקפו".

על המשרד לביטחון הפנים ועל משרד המשפטים לוודא כי אופן הדיווח למרשם הפלילי יוסדר והנושא יבוא על פתרונו.

סדרי העברת פרטי הרישום הפלילי

צוות הביקורת בדק את סדרי העברת פרטי הרישום הפלילי מיבד"ץ למרשם הפלילי והעלה כלהלן:

נוהל העברת רישום פלילי


בביקורת נמצא כי צווי ביצוע לרישום פלילי מועברים מיבד"ץ לשני גורמים: למדור עריקים במקמצ"ר מועברות הרשעות בעניין עריקות, היעדר מהשירות שלא ברשות ושל בריחה ממשמורת, ולמצ"ח מועברות הרשעות בנושאים אחרים. מדור עריקים במקמצ"ר ומצ"ח מזינים את הנתונים על צווי הביצוע המועברים אליהם מיבד"ץ למרשם הפלילי באופן ידני במטה הארצי.

בביקורת עלה כי במקמצ"ר וכן במצ"ח לא קיים נוהל המסדיר את הליך הזנת הנתונים למרשם הפלילי.

בתגובת צה"ל צוין כי בעקבות דיון שהתקיים בראשות המשנה לנשיא בית הדין הצבאי לערעורים ביולי 2018 "הוחלט, כי אחת לחודש, החל מחודש אוגוסט 2018, יעבירו בתי הדין הצבאיים דוח פסקי דין (חלוטים) חודשי לעיון מצ"ח, אשר יאפשר מעקב ובקרה אחר קבלת צווי הביצוע... בעקבות דיון זה וסיכום אמורה הסוגיה הנדונה למצוא את פתרונה ובהתאם אמור להיכתב בידי מצ"ח נוהל המסדיר את הסיכום הנ"ל".

אי-התאמות בין הרשעות לבין המרשם הפלילי

בביקורת נמצאו אי-התאמות בין ההרשעות שנפסקו בבתי הדין הצבאיים לבין המרשם הפלילי של משטרת ישראל. נמצא כי בצווי ביצוע שהועברו מיבד"ץ למצ"ח ולמדור עריקים היו חסרים פרטים ולפיכך לא היה אפשר להזינם



נמצאו מקרים שבהם
הרשעות של חיילים
בבתי הדין הצבאיים
לא נרשמו כלל
במרשם הפלילי

למרשם הפלילי. כמו כן נמצאו מקרים שבהם לא היה אפשר לקלוט במרשם הפלילי צווי ביצוע של הפעלת עונשי מאסר על תנאי משום שצווי הביצוע הראשוניים, לגבי הטלת עונש המאסר על תנאי, לא נרשמו במרשם הפלילי.

משרד מבקר המדינה מעיר למקמצ"ר כי תהליך ההזנה של צווי הביצוע לא היה שלם, וכי נמצאו מקרים שבהם הרשעות של חיילים בבתי הדין הצבאיים לא נרשמו כלל במרשם הפלילי, כיוון שהיו חסרים פרטים באותם צווים. נוסף על כך, משרד מבקר המדינה מעיר ליבד"ץ כי אי-הקפדה על פרטי רישום בצווי ביצוע פגמה ברישומם כנדרש במרשם הפלילי.

בתגובת צה"ל צוין כי חלק מהפערים ברישום הפלילי נבע מתקלות טכניות וכי נעשית עבודה משותפת בין הגורמים המדווחים במשטרה הצבאית ובמצ"ח, הפרקליטות הצבאית, גורמי התקשוב ובתי הדין הצבאיים, ל"יישור קו" על מנת לוודא כי כלל פרטי ההרשעות יוזנו כנדרש. עוד צוין כי "הקושי המרכזי בסוגיה נובע מהיעדר סנכרון בין מערכת המחשוב של גורמי אכיפת החוק בצה"ל... **ואנו תקווה שהנושא יוסדר במהרה**" (ההדגשה במקור).

בתגובת משטרת ישראל מספטמבר 2018 צוין כי מדור מידע פלילי במשטרת ישראל מדריך את חיילי המשטרה הצבאית בדבר אופן הדיווח התקין.

על מקמצ"ר, בשיתוף יבד"ץ ומשטרת ישראל, להשלים את מלאכת "יישור הקו" ולוודא כי כל ההרשעות שניתנו בבתי הדין הצבאיים נרשמו במרשם הפלילי. נוסף על כך, על מצ"ח להכין נוהל שיסדיר את קיומם של הליכי בקרה על תהליך ההזנה של נתונים במרשם הפלילי, על מנת למנוע קיומם של פערים דומים בעתיד.

הבטחת העצמאות ואי-התלות של פעילות מצ"ח

כאמור, מצ"ח, היא חלק מחיל המשטרה הצבאית. מפקד מצ"ח כפוף פיקודית לקמצ"ר, וקמצ"ר כפוף פיקודית לראש אכ"א. בשל כפיפות זו, אכ"א היא שמחליטה ומאשרת שינויים משאביים דוגמת קיצוצי תקנים במצ"ח. הליך בחירתו של מפקד מצ"ח לתפקידו זהה להליך בחירתם של קצינים בדרגת אל"ם אחרים בצה"ל, וגם קידומו בצה"ל לתפקידים אחרים מתבצע בהליך זה לקידום של קצינים אחרים בדרגתו.

תפקידה של מצ"ח הוא, בין היתר, לחקור עבירות שבוצעו על ידי חיילים וקצינים בכל הדרגות והתפקידים ולהכין חומר ראייתי לצורך העמדתם לדין. לא למותר לציין, כי במסגרת תפקיד זה עשויה מצ"ח להידרש לחקור קצינים בכירים אשר להם יש - או עלולה להיות - השפעה על משאביה או על קידום הקצינים המשרתים בה. בה בעת, מצ"ח נדרשת לאי-תלות ולהיעדר ניגוד עניינים כדי להבטיח את מקצועיות חקירותיה ואמינותן.

דוח "הוועדה הציבורית לבדיקת האירוע הימי מיום 31 במאי 2010" (דוח שני - ועדת טירקל) מפברואר 2013²⁵ מנתח, בין היתר, את ארבעת העקרונות והכללים החלים על חקירות אשר מימושם נחוץ לצורך היותן "חקירות אפקטיביות":

1. **עצמאות:** "עקרון זה מורכב הן מעצמאות מוסדית (למשל, התביעה נפרדת מן הרשות השופטת) והן מעצמאות פרקטית (למשל, החוקרים אינם קשורים בשום דרך שהיא לאירוע הנבדק)";
2. **היעדר משוא פנים:** עיקרון זה "נועד להבטיח שחקירה תתנהל באובייקטיביות וללא הטיה. הוא כולל דרישה פרסונאלית, דוגמת היעדר אינטרס בתוצאות חקירה או הליך ספציפיים, וכן דעה אובייקטיבית כלפי הצדדים המעורבים. כמו כן, כולל עקרון זה דרישה לקיום מראית עין של היעדר משום פנים";
3. **אפקטיביות ויסודיות:** עיקרון זה עניינו הגשמת תכלית החקירה שהינה הגעה לחקר האמת והוא דורש "שהחקירה תיערך במקצועיות";
4. **מהירות:** עיקרון זה "מכתיב שחקירה תיפתח במהירות האפשרית, וכי היא תימשך ללא עיכובים בלתי סבירים".

25 ביוני 2010 מינתה ממשלת ישראל ועדה ציבורית בלתי תלויה בראשות שופט בית המשפט העליון (בדימ') יעקב טירקל, בעקבות "אירוע המרמרה" ממאי 2010. הוועדה פירסמה את דוח "הוועדה הציבורית לבדיקת האירוע הימי מיום 31 במאי 2010" (דוח שני - ועדת טירקל) בפברואר 2013. בעניין זה ראו גם מבקר המדינה **דוח מיוחד - מבצע "צוק איתן" - פעילות צה"ל בהיבטים של המשפט הבין-לאומי בעיקר בנוגע למנגנוני הבדיקה והבקרה של הדרג האזרחי והדרג הצבאי** (מרץ 2018) (להלן - דוח הדין הבין-לאומי).

בשל מיקומה הארגוני של מצ"ח, בשל מגנוני מינוי וקידום ובשל אופן הקצאת משאביה קיים סיכון שגורמים בצה"ל ינסו להשפיע באופן שלילי על פעילות מצ"ח ועל יכולתיה למלא את ייעודה, ובכך עלולים להיפגע עקרון אי-תלותה של מצ"ח ויתר העקרונות המבטיחים קיום של חקירה מקצועית ואפקטיבית. להלן הפרטים:

בביקורת נמצא כי בשל מיקומה הארגוני של מצ"ח, בשל מגנוני מינוי וקידום ובשל אופן הקצאת משאביה קיים סיכון שגורמים בצה"ל ינסו להשפיע באופן שלילי על פעילות מצ"ח ועל יכולתיה למלא את ייעודה, ובכך עלולים להיפגע עקרון אי-תלותה של מצ"ח ויתר העקרונות המבטיחים קיום של חקירה מקצועית ואפקטיבית. להלן הפרטים:

עיכוב חקירות


קציני מצ"ח ציינו לפני צוות הביקורת מקרים שבהם בעלי תפקידים ביחידות שבהן בוצעו חקירות מצ"ח פעלו על מנת להצר את צעדיהם של חוקרי מצ"ח ופגמו בחקירות.

בביקורת נמצא כי מפצ"ר התייחסה לסוגיות כלהלן:

1. ביולי 2014 עוכבה חקירת מצ"ח במשך כשמונה שעות על ידי מפקד חטיבה מרחבית בפיקוד המרכז. בנושא זה כתב הפצ"ר דאז, אלוף דן עפרוני, למפקד הפיקוד כי "חוקרי מצ"ח **טורטרו** על ידי הגורמים בחטיבה... עולה חשש כבד כי הדבר נעשה אך לשם 'מריחת זמן' נוספת. למותר לציין כי אם אכן החשש האמור מוצדק, מעבר לפגיעה בחקירה, יש בכך משום מעשה בעל אפקט משפיל כלפי החוקרים" (ההדגשה במקור).
 2. במרץ 2018 עוכבה חקירת מצ"ח בידי מפקד עוצבה וסגן מפקד גדוד שבפיקודו. בעניין זה ציין הפצ"ר, תא"ל²⁶ שרון אפק, במרץ 2018 כי "אנשי מצ"ח ביקשו לחקור את החייל החשוד... **באופן מידי, אך במשך 45 דקות עוכבו בתואנות ותירוצים שונים** על ידי המפקדים בשטח... **יש לראות בחומרה פעולה של מפקדים המפריעה ומעכבת חקירות לבירור האמת**" (ההדגשות במקור).
- בתגובת צה"ל צוין כי "לא יתכן שתימנע מחוקר מצ"ח כניסה למחנה או בסיס צבאי - לצערנו, לעיתים קיימת חוסר מודעות בקרב אוכלוסיית מפקדים בצה"ל לגבי סמכותה של מצ"ח".

חשש להשפעה על משאביה של מצ"ח

מצ"ח, בהיותה יחידה צבאית, מקבלת שירותים לוגיסטיים מגורמים צבאיים שונים. מוקצים לה משאבים על ידי הגורמים המוסמכים בצה"ל ובסיסה


 חששם של חוקרי
 מצ"ח מפגיעה אישית
 עקב חקירת קצינים
 בכירים עלול להביא
 לפגיעה
 באובייקטיביות
 החקירה
 ובאפקטיביות שלה
 ואף לפגיעה בעקרון
 היעדר משוא פנים

ממוקמים בתוך מחנות צה"ל ומקבלים מהם תמיכה לוגיסטית. קציני מצ"ח ציינו לפני צוות הביקורת מקרים שבהם קצינים שנחקרו בידי מצ"ח נדרשו לאחר מכן, מתוקף תפקידם, לקבל החלטות לגבי משאבים של מצ"ח. **ממקרים אלה עולה חשש כי בעלי תפקידים בצה"ל, שנחקרו על-ידי מצ"ח, יונעו משיקולים זרים ויקבלו החלטות לגבי המשאבים המוקצים למצ"ח והשירות הניתן לה על ידי גורמים שונים בצה"ל באופן מוטה.** להלן דוגמאות:

1. בשנת 2013 נחקר במצ"ח קצין במערך הלוגיסטיקה. בינואר 2018, לאחר קידומו לתפקיד בכיר, התבקש אותו הקצין להקצות משאבים למצ"ח מתוקף תפקידו.
2. קצין בכיר שנחקר במצ"ח בשנת 2017, נדרש באותה עת, מתוקף תפקידו, לעסוק במעבר של יחידת משנה של מצ"ח בין בסיסים ולהקצות לכך משאבים.

חשש להשפעה על מינוים וקידומם של קציני מצ"ח

לצורך קידומם נדרשים קציני מצ"ח, בדומה לכלל קציני צה"ל, להיבחן במסגרת דיון שיבוצים - "מסגרת שבה נבחן פוטנציאל המועמדים לתפקיד ומסוכם המועמד המתאים ביותר"²⁷. בדיוני השיבוצים משתתפים קצינים בכירים מהזרועות ומהאגפים הרלוונטיים למינוי, והם מביעים את דעתם על המועמדים השונים. כאשר מתמודדים קציני מצ"ח על תפקידים מחוץ ליחידה, הם נדרשים לעיתים, כחלק מתהליך ההתמודדות, להתראיין גם על ידי קצינים בכירים ביחידות הרלוונטיות. השתתפותם של אותם קצינים בכירים בדיוני השיבוצים ובראיונות אישיים עלולה להשפיע על ההחלטה בדבר בחירת המועמד.

בביקורת עלה כי בשנים 2016 - 2018 נחקרו במצ"ח 19 קצינים בכירים בדרגת תא"ל ומעלה, שיתכן שהם יידרשו בעתיד לקחת חלק בהחלטה על שיבוצם של קציני מצ"ח בדרגים השונים.

קציני מצ"ח הביעו לפני צוות הביקורת חשש כי להשתתפותם בחקירות רגישות, לרבות חקירות של קצינים בכירים, עלולה להיות השפעה שלילית על קידומם בעתיד.

חששם של חוקרי מצ"ח מפגיעה אישית עקב חקירת קצינים בכירים עלול להביא לפגיעה באובייקטיביות החקירה ובאפקטיביות שלה ואף לפגיעה בעקרון היעדר משוא פנים.

27 הפ"ע 3.0228, "הקצונה בצה"ל - עקרונות קידום ומינוי - בשירות הסדיר ובשירות המילואים", 30.12.92.

תהליך מינויו של מפקד מצ"ח

הדוח השני של ועדת טירקל עסק, בין היתר, בהליך מינוים של הפצ"ר ושל התובע הצבאי הראשי (להלן - התצ"ר). בדוח נקבע, בנושא "עצמאות הפצ"ר" כי "עצמאות כל מערכת משפט צבאית נבחנת, בין היתר, לפי הליך המינוי של העומד בראש המערכת... בישראל ממונה הפצ"ר על ידי שר הביטחון, לפי המלצתו של הרמטכ"ל". בעניין זה המליצה הוועדה כי "על מנת לחזק את עצמאותו של הפצ"ר הוא ימונה על ידי שר הביטחון, על בסיס המלצותיה של ועדה מקצועית ציבורית". עוד המליצה הוועדה כי גם "התצ"ר ימונה על ידי שר הביטחון לפי המלצה של ועדה שבראשה יעמוד הפצ"ר"²⁸.

ועדת טירקל לא נגעה בשאלת מינויו של מפקד מצ"ח, ואולם **בביקורת עלה כי עצמאותו של מפקד מצ"ח עלולה להיפגע עקב הליך מינויו**. מפקד מצ"ח מתמנה לאחר שנבחן במסגרת דיון שיבוצים, כפי שמתמנה כל קצין בדרגה דומה בצה"ל. לא מן הנמנע הוא שבעתיד יידרש אותו מפקד מצ"ח שנבחר לחקור או להורות על חקירתם של אלו שהיו שותפים בבחירתו. זאת ועוד, אם אחד מקציני מצ"ח יתמודד על תפקיד מפקד מצ"ח ומשכך יידרש לעבור דיון שיבוצים, ייתכן כי בדיון שיבוצים זה יהיו נוכחים קצינים בכירים שהיו קשורים באופן ישיר או עקיף לחקירות שניהל.



מצ"ח היא יחידה צבאית הכפופה במדרג הסמכויות לראש אכ"א. מפקד מצ"ח מתמנה על ידי הרמטכ"ל בדיון שיבוצים, והיחידה נתמכת ותלויה בגורמים צבאיים אחרים דוגמת אט"ל לצורך קבלת משאבים. גורמים בצה"ל עלולים אפוא לנצל לרעה את השפעתם בהליכי הקידום והמינוי של קציני מצ"ח או את סמכויותיהם בתחום הקצאת המשאבים ליחידה, כדי לנסות להשפיע על פעילות מצ"ח בשל ביצוע חקירות ואף במהלכן. בשל מיקומה הארגוני של מצ"ח, בשל מנגנוני המינוי של קציניה וקידומם ובשל אופן הקצאת המשאבים שהיא מקבלת קיים סיכון שגורמים בצה"ל ינסו להשפיע באופן שלילי על פעילות מצ"ח ועל יכולתיה למלא את ייעודה. מצב זה עלול להביא לכך שבמקרים מסוימים, חוקרי היחידה יפעלו תחת מורא פיקודי או ארגוני. בכך עלולים להיפגע עקרון אי-תלותה של מצ"ח ויתר העקרונות המבטיחים קיום של חקירה אפקטיבית. קציני מצ"ח אף ציינו לפני צוות הביקורת מקרים שבהם בעלי תפקידים ביחידות שבהן בוצעו חקירות מצ"ח פעלו על מנת להצר את צעדיהם של חוקרי מצ"ח ופגמו בחקירות והביעו חשש כי להשתתפותם בחקירות רגילות, לרבות חקירות של קצינים בכירים, עלולה להיות השפעה שלילית על קידומם.

28 בדוח הדין הבין-לאומי צוין, לגבי המלצת דוח שני - ועדת טירקל, בנושא מינוי הפצ"ר כי צה"ל לא עיגן בפקודות את מינוי הפצ"ר וכי תהליך מינויו לא הוסדר בחקיקה. בנושא מינוי התצ"ר צוין כי לא יושמו המלצות דוח שני - ועדת טירקל.

על מנכ"ל משרד הביטחון, בשיתוף סגן הרמטכ"ל, להנחות על ביצוע עבודת מטה מקיפה, בשיתוף גורמים צבאיים וחוץ-צבאיים רלוונטיים, כדי לבחון כיצד ניתן להבטיח את קיומם של עקרונות החקירה המקצועית שבהם צריכה מצ"ח לעמוד

מטעמים אלו מיקומה הארגוני של מצ"ח כיחידה צבאית יוצר מרקם עדין הנובע מייעודה של מצ"ח כגוף חקירות עצמאי ובלתי תלוי החוקר את צה"ל - קצינים וחייילים מחד גיסא, ובין כפיפותה למדרג הצבאי הפיקודי מאידך גיסא. על מנת שמצ"ח תוכל לקיים חקירה אפקטיבית כנדרש, חייבים להתקיים העקרונות שצוינו בדוח השני של ועדת טירקל - עצמאות החקירה שבליבה הבטחת אי-תלותה של מצ"ח בגורמים אחרים, היעדר משוא פנים, אפקטיביות ויסודיות ומהירות.

בתגובת צה"ל צוין כי "היותה של מצ"ח יחידה צבאית, וחלק מהמערך הצבאי, חיונית לביצוע תפקידיה ומעניקה לה את הידע המקצועי, ההבנה הארגונית, והממשקים והכלים למילוי תפקידיה, אשר לא היו מתאפשרות אם הייתה יחידה 'חוץ צבאית'... הידע המקצועי הנדרש להבנת המערכת הצבאית הסבוכה, לרבות בתחומי חקירות ייעודיות, כגון אלו המבצעיות, דורשות כי גוף החקירות הצה"לי יהיה חלק אינהרנטי מהגוף הנחקר - 'חוקר צבאי עליו לחיות ולנשום את הצבא'".

על מנכ"ל משרד הביטחון, בשיתוף סגן הרמטכ"ל, להנחות על ביצוע עבודת מטה מקיפה, בשיתוף גורמים צבאיים וחוץ-צבאיים רלוונטיים, כדי לבחון כיצד ניתן להבטיח את קיומם של עקרונות החקירה המקצועית שבהם צריכה מצ"ח לעמוד כדי למלא את ייעודה ותפקידיה באופן המיטבי, בין היתר באמצעות צמצום תלותה ככל שניתן. זאת, לרבות באמצעות גידור משאבי מצ"ח והקצאתם באופן נפרד מיחידות צה"ל האחרות, חידוד הנחיות וקביעת הסדרים למניעת ניגוד עניינים ופתרונות ארגוניים נוספים שימנעו, ככל שניתן, השפעות זרות על פעילותה. בשל רגישות פעילותה של מצ"ח ובשל היבטים הקשורים לאי-תלות הנדרשת ממנה, יש להביא את מסקנות עבודת המטה שתתבצע לעיונו ולאישורו של שר הביטחון.

בעניין זה יש לציין, כי בנובמבר 2018 מסרה מפצ"ר לצוות הביקורת כי "במסגרת המלצות המבקר על עריכת עבודת מטה ארגונית ביחס למצ"ח, ראוי לשלב המלצה כי יבחן הצורך בהתעצמות מצ"ח, בדגש על כוח אדם מקצועי ומנוסה בשירות קבע" (ההדגשה במקור). עוד מסרה, כי "אנו שותפים להבנה כי קיים פוטנציאל השפעה ונדרשים כלים ארגוניים כדי לצמצמו ככל הניתן. ברוח זו אנו מצטרפים להמלצה בדבר עריכת עבודת מטה מקיפה בנושא, לה נשמח להיות שותפים" (ההדגשה במקור).

סיכום

בביקורת עלו, בין היתר, ליקויים בתחומי העיסוק המרכזיים של מצ"ח - החקירות, המודיעין, הבילוש וכן ליקויים בתפקוד מערכות המידע. על מנכ"ל משרד הביטחון, בשיתוף סגן הרמטכ"ל, להנחות על ביצוע עבודת מטה מקיפה כדי לבחון כיצד ניתן להבטיח את קיומם של עקרונות החקירה שבהם צריכה מצ"ח לעמוד

מצ"ח היא יחידה בעלת מאפיינים מקצועיים ייחודיים ששואבת את סמכויותיה מחוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955.

בביקורת עלו, בין היתר, ליקויים בתחומי העיסוק המרכזיים של מצ"ח - החקירות, המודיעין, הבילוש וכן ליקויים בתפקוד מערכות המידע. בחלק מן המקרים נמצא כי הנחיות מפקד מצ"ח לא קוימו כנדרש וכי לא התבצעו תהליכי פיקוח ובקרה באופן מספק.

ניכר בביקורת כי מפקדת מצ"ח, בהובלתו של מפקד מצ"ח, עושה מאמצים לפתור את הליקויים, לרבות באמצעות תהליכי בקרה המתקיימים באופן שוטף ביחידה תוך הצבת יעדים וחתימה לשיפור. אולם האחריות לתיקון חלק מהליקויים אינה רק בסמכותו של מפקד מצ"ח ומוטלת גם על קמצ"ר, ראש אכ"א וגורמים נוספים במטה הכללי.

הליקויים שעלו בתחום החקירות, בדגש על הקושי של יאח"ה לעמוד במשימותיה; הליקויים ביכולת המקצועית של מערך המודיעין; ליקויים הנובעים משיתוף הפעולה של מצ"ח עם גורמים חיצוניים; וכן הליקויים בתפקוד מערכת המידע במצ"ח הם מהותיים ונדרשים פיקוח ובקרה של קמצ"ר ושל ראש אכ"א על הטיפול בהם. הגם שתוקנו בחלקם, הליקויים מחייבים המשך טיפול. זאת, על מנת להבטיח שלא ייפגע תפקודה של מצ"ח והיא תוכל לממש את ייעודה.

מיקומה הארגוני של מצ"ח כיחידה צבאית יוצר מרקם עדין הנובע מייעודה של מצ"ח כגוף חקירות עצמאי ובלתי תלוי החוקר את הצבא מחד גיסא, וכפיפותה למדרג הצבאי הפיקודי מאידך גיסא. על מנת שמצ"ח תוכל לקיים חקירה אפקטיבית כנדרש, חייבים להתקיים העקרונות שצוינו בדוח השני של ועדת טירקל - עצמאות החקירה, היעדר משוא פנים, אפקטיביות ויסודיות ומהירות. על מנכ"ל משרד הביטחון, בשיתוף סגן הרמטכ"ל, להנחות על ביצוע עבודת מטה מקיפה, בשיתוף גורמים צבאיים וחץ-צבאיים רלוונטיים, כדי לבחון כיצד ניתן להבטיח את קיומם של עקרונות החקירה שבהם צריכה מצ"ח לעמוד על מנת למלא את ייעודה באופן המיטבי, בין היתר באמצעות צמצום תלותה בקבלת אמצעים מגורמים שונים בצה"ל. בשל היבטים הקשורים לאי-התלות הנדרשת ממצ"ח ובשל רגישות הנושא, יש להביא את מסקנות עבודת המטה שתתבצע לעיונו ואישורו של שר הביטחון.

