

אזור יהודה ושומרון

מחוז שומרון ויהודה (ש"י) של משטרת ישראל

תקציר

רקע כללי

משטרת ישראל (להלן - מ"י) שואבת את סמכותה לפעול באזור יהודה והשומרון (להלן - איו"ש) מכוח הצו בדבר הוראות ביטחון [נוסח משולב] (יהודה והשומרון) (מס' 1651), התש"ע-2009¹. הצו קובע כי השוטרים הפועלים באיו"ש יראו אותם כמי שהועמדו תחת פיקודו של מפקד כוחות צה"ל באיו"ש. בספטמבר 1994 הקימה מ"י את מחוז שומרון ויהודה (להלן - מחוז ש"י). נוסף על מ"י פועלים באיו"ש בתחום אכיפת החוק גם צה"ל, המינהל האזרחי (להלן - מנהא"י) ושירות הביטחון הכללי (להלן - שב"כ).

פעולות הביקורת

בחודשים נובמבר 2015 - יולי 2016 בחן משרד מבקר המדינה את הארגון והתקינה של מחוז ש"י ויחידותיו השונות, והיבטים שונים בקשרי הגומלין של המחוז עם צה"ל, מנהא"י ושב"כ. הבדיקה בוצעה במ"י: במחוז ש"י, במטה הארצי (להלן - מטא"ר). בדיקות השלמה נעשו בצה"ל - באוגדת איו"ש, במנהא"י ובשב"כ. פעולות להשלמת הביקורת נעשו עד ינואר 2017. נתונים מסוימים עודכנו עד דצמבר 2017.

הליקויים העיקריים

פק"א שאינה מעודכנת

פקודת הארגון² של מחוז ש"י (להלן - פק"א) לא עודכנה במשך תקופה ארוכה, שבמועד קבלת הנתונים הנוספים דצמבר 2017 עמדה על 16 שנים, זאת בניגוד להוראות מ"י. הפק"א הלא מעודכנת הופכת למסמך חסר משמעות, אשר אינו מבטא כלל את האופן בו מאורגן המחוז.

1 הצו בא במקום הצו בדבר כוחות משטרה הפועלים בשיתוף עם צה"ל (יהודה והשומרון) (מס' 52), התשכ"ז-1967.

2 באתר האינטרנט של משטרת ישראל מוגדרת פקודת הארגון כ"פקודה המגדירה את הייעוד, המשימות, המבנה - הארגוני ואתרי הפריסה של תת ארגון במשטרת ישראל". התקן מפרט את המצבה הקבועה של כוח האדם והציוד של תת-הארגון. בהוראות מ"י נקבע, בין היתר, שתפקידו של אג"ת מ"י הוא "לקבוע את הייעוד, התפקידים והמבנה של יחידות משטרת ישראל ולפרסמם בפקודות ארגון".

אי-עדכון הפקודה במשך תקופה כה ארוכה, בייחוד נוכח השינויים הרבים בהיקף הפעילות ובאופן פעילותו של מחוז ש"י עלול לפגוע ביכולת המחוז לבצע את משימותיו באופן מיטבי.

מרכז שליטה מחוזי

במועד סיום הביקורת, למעלה משלוש שנים לאחר אירוע "שובו אחים"³ עדיין לא השלימה מ"י את יישום כל הלקחים מהאירוע הקשה של חטיפת הנערים אשר נועדו לשפר את תפקוד מרכז השליטה המחוזי (להלן - משל"ט) במחוז ש"י.

סיפוח שוטרים למשל"ט בשנים 2014-2016, שעל פי תקן המחוז היו אמורים לבצע תפקידים אחרים, בלא שקיבלו את ההכשרה הנדרשת לכך, נוגד את הנהלים של מ"י ונוגד את ההתנהלות הנדרשת על פי הפק"א הקיימת. בסיפוח זה יש משום פגיעה בכללי מינהל תקין, והדבר עלול לגרום לפגיעה בתפקודו של המשל"ט בעת הצורך.

משל"ט ש"י נמצא במבנה שאינו ממוגן. למחוז אין אתר מאותר להפעלת מוקד חלופי שאלי תעבור פעילותו בעת שיתעורר צורך לכך בשעת חירום, כנדרש על פי נוהלי מ"י. דבר זה עלול לפגוע במבצעים של המחוז וביכולתו לשלוט במרחב שבאחריותו ולנהל את פעילותו.

תקינת ציוד במחוז ש"י

למצאי כלי רכב ממוגני ירי במחוז יש השפעות מבצעיות ניכרות על יכולת המחוז לעמוד במשימותיו ולהקטין את הסיכון הנשקף לחייהם של שוטרי המחוז. למרות זאת בפק"א של מחוז ש"י אין התייחסות לתקינת כלי רכב ממוגני ירי.

מחוז ש"י מפעיל לצורך משימותיו כלי רכב ממוגני ירי מסוג מסוים, אשר אינם מתאימים לחלק ממשימות השיטור של המחוז. במועד סיום הביקורת עבודת המטה להצטיידות ברכבים ממוגני ירי קלים טרם הסתיימה, והמחוז טרם החל להצטייד ברכבים ממוגני ירי קלים.

בספטמבר 2016 מרבית ממצבת אפודי המגן נגד ירי נשק קל הנושאים לוחות מגן קרמיים המשמשים כ"שכבת פיצוץ" (להלן - שכפ"צים קרמיים) של מחוז ש"י אינם עומדים בדרישות היצרן. עיכוב בחידוש מלאי השכפ"צים הקרמיים

3 ב-14.6.12 בשעות הערב נחטפו מצומת גוש עציון שלושה נערים: גיל-עד מיכאל שער, יעקב נפתלי פרנקל ואיל יפרח זכרם לברכה אשר לאחר מכן נרצחו - האירוע נקרא "שובו אחים".

עלול לפגוע ביכולתם של השוטרים לבצע את משימותיהם ואף עלול לסכן את חייהם.

טיפול בעבירות תנועה בתחומי מחוז ש"י

משנת 2012⁴ ועד ינואר 2016 לא הוזנו למערכת המשטרתית הממוחשבת פרטים של יותר מ-8,000 גזרי דין שנפסקו במשפטי תעבורה של נהגים פלסטינים. עקב כך לא התאפשרה הצגתם של גזרי הדין בבית המשפט, ונבצר מבית המשפט לשקול להחמיר בענישה בגין מידע זה במסגרת גזרי הדין שניתנו בתקופה זו במקרים שבהם מדובר היה בעברייני "חוזר". במצב דברים זה נפגעו מלאכת השפיטה ויכולת האכיפה וההרתעה של רשויות אכיפת החוק, ובכלל זה מחוז ש"י, כנגד נהגים פלסטינים, לרבות נהגים שרישיונם נשלל.

במועד סיום הביקורת טרם הוקם מנגנון עדכון של הנתונים הקיימים בין מערכת המחשוב של צה"ל ושל המנהא"ז לבין מערכת המחשוב של מ"י. עקב פערי המידע הקיימים עלולה להתאפשר תנועת כלי רכב פלסטינים בלתי מורשים בכבישי איו"ש, והמשך נהיגה של נהגים פלסטינים שרישיונם נשלל. הדבר מונע אכיפה יעילה של החוק ומסכן את כלל המשתמשים בכבישי איו"ש.

הטיפול בזירת אירוע

היעדר נוהל המסדיר את אופן חלוקת התפקידים בין מ"י ובין צה"ל לאחר הגעת הכוח המשטירי לזירה עלול לפגוע ביכולת לאסוף ראיות מהזירה וביכולת להבטיח את שלומם של כוחות מ"י הפועלים בשטח.

חקירות שוטרים

זה שנים רבות חוקר מחוז ש"י בעצמו את שוטרי מג"ב במקרים של אירועי ירי שבהם גרמו שוטרי מג"ב לפציעה או למוות של פלסטינים באיו"ש. חקירות אלה נערכו משנת 2007, בניגוד לפקודת המשטרה ובקצב איטי במיוחד.

מאז שנת 2007 פעלו גורמים רבים להעברת החקירה ממחוז ש"י לגורם אחר אך רק בנובמבר 2017 החליט ראש הממשלה כי הטיפול בתלונות נגד שוטרי מג"ב ביחס להפרות של כללי המשפט הבין-לאומי במסגרת פעילות משטרתית, שנעשתה תחת פיקוד צה"ל באיו"ש תעובר לידי מצ"ח.

מח"ש חוקרת מקרי ירי של שוטרי מחוז ש"י שגרמו לפציעה או למוות של פלסטינים (למעט ירי שוטרי מג"ב), וכן כל חשד לביצוע עבירות פליליות על ידי שוטרי המחוז באיו"ש. רק באפריל 2016 חתם מפקד פיקוד המרכז (להלן - פקמ"ז), האלוף רוני נומה, על צו המסמיך את כל חוקרי מח"ש (ובכלל זה חוקריה האזרחיים) לפעול ברחבי איו"ש והמסדיר את פעילותה של מח"ש באיו"ש.

הטיפול בעבירות מקרקעין

בין ינואר 2014 לאפריל 2016 הגיש משרדו של קמ"ט מקרקעין למחוז ש"י 25 תלונות בדבר חשדות לזיוף ולתרמית. 23 תלונות נוספות הוגשו למחוז ש"י באמצעות פרקליטות מחוז ירושלים. במועד השלמת הביקורת, ינואר 2017, מרבית החקירות בתלונות על עבירות הונאה שהוגשו למחוז ש"י מטעם משרדו של קמ"ט מקרקעין עדיין לא הושלמו. לעיכוב בהשלמת הטיפול בתלונות האמורות עלולות להיות השפעות חמורות, לרבות פגיעה באמון הציבור במערכת אכיפת החוק וכן פגיעה בפעילות הכלכלית באיו"ש.

ההמלצות העיקריות

על מ"י להשלים בדחיפות את הכנת הפק"א של מחוז ש"י ולהתאימה לשינויים הארגוניים שחלו במחוז ובמ"י בשנים אלה ועד כה.

על מפקד מחוז ש"י לוודא כי כל השוטרים הפועלים במשל"ט הוכשרו לתפקידם לפני שהחלו למלאו.

על מפקד המחוז בתיאום עם המטא"ר לבחון כיצד תישמר הרציפות התפקודית של משל"ט ש"י בעתות שגרה וחירום במבנה החדש.

על מ"י להשלים באופן מידי את ההצטיידות הנדרשת של מחוז ש"י בשכפ"צים הקרמיים ולהפחית את הסיכון הנשקף לחייהם של שוטרי המחוז.

על אגף התנועה במ"י (להלן - את"ן) לפקח על שלוחות התביעה כדי להבטיח כי הן יזינו באופן שוטף את גזרי הדין למערכת הממוחשבת. זאת כדי למנוע בעתיד את הישנות התופעה של פיגור בהזנת גזרי דין למערכת הרישום הפלילי הממוחשבת ועקב כך את אי-הצגתו של הרישום הפלילי המעודכן לבתי המשפט.

על מ"י, בשיתוף מנהא"ז וצה"ל, להשלים בהקדם את הסדרת הממשקים בין מערכות המחשוב הנוגעות לאכיפת החוק בתחום דיני התעבורה באיו"ש ולטפל מיד בפערים שעלו מול מתפ"ש בעניין ישימות האכיפה הנוגעת למשלוח דוחות בתחומי איו"ש.

על מ"י בשיתוף צה"ל לגבש נוהל המסדיר את חלוקת האחריות בין שני הגופים עד הגעת הכוח המשטרתי לזירת האירוע וכן לאחר הגעתו, ובאופן שיינתן מענה הולם וראוי גם לנושא אבטחת הכוח המשטרתי. כמו כן, על צה"ל להטמיע בקרב חייליו וקציניו את החשיבות שבשמירה על זירת אירוע.

משהחליט ראש הממשלה בנובמבר 2017 שהסמכות לחקירת תלונות נגד שוטרי מג"ב בנוגע להפרות של כללי המשפט הבין-לאומי במסגרת פעילות משטרתית שנעשתה תחת פיקוד צה"ל באיו"ש תהיה בידי משטרה צבאית חוקרת (להלן - מצ"ח), על כל הגורמים המעורבים בחקירות אלו לפעול בהקדם האפשרי ובתיאום מלא, ליישום ההחלטה.

על יועמ"ש איו"ש כגורם המופקד על הסדרת הסמכויות מכוח הדין באזור למפות את כל גורמי האכיפה הפועלים באיו"ש ולבחון בתיאום עמם את נושא הסדרת סמכויותיהם ובמידת הצורך עליו לפעול להסדיר.

על הגורמים המוסמכים במשטרה, לרבות אגף החקירות והמודיעין (להלן - אח"ם) ואגף התכנון (להלן - אג"ת), לבחון מהי הדרך המיטבית לטפל בתחום זה של עבירות הונאה במקרקעין, וזאת באמצעות פתרון קבוע ולא פתרון זמני כהקמת צוות חקירה מיוחד (להלן - צח"ם), ובכלל זה עליהם להגדיר מחדש את הצורך בתקינה ובהקצאה של כוח אדם מקצועי המתמחה בחקירות הונאה ובחקירות כלכליות.

סיכום

למשטרת מחוז ש"י תפקיד חשוב באכיפת החוק ובשמירת הסדר הציבורי באיו"ש. נוסף על כך, משטרת מחוז ש"י מתמודדת עם גידול ניכר בפעילות החבלנית העוינת⁵ (להלן - פח"ע), והיא נושאת באחריות הביטחונית באזור בט"פ (ביטחון פנים) אדומים (באזור העיר מעלה אדומים וסביבתה).

בביקורת נמצאו ליקויים, מהם מהותיים ומשמעותיים, באופן תפקודם של המטה הארצי ומחוז ש"י בנוגע לארגון ולתקינה של כוח אדם והציוד במחוז ולאופן פעילותו של מוקד 100, שיש בהם כדי לפגוע בבניין הכוח, בהפעלתו, ברמתו המקצועית ובכשירותו המבצעית. נוסף על כך נמצאו ליקויים בכל הנוגע לקשר ולשיתוף הפעולה בין המחוז לבין צה"ל ושב"כ, שיש בהם כדי לפגוע ביכולת המחוז למלא את משימותיו. כמו כן נמצא ליקוי שגרם לעיכוב בהשלמת הטיפול בתלונות על עבירות הונאה במקרקעין שהוגשו למחוז ש"י, שעלולות להיות להן השלכות חמורות על זכויותיהם הקנייניות של הצדדים לעסקאות מקרקעין, והדבר עלול לגרום לפגיעה באמון הציבור במערכת אכיפת החוק ולפגיעה בפעילות הכלכלית באיו"ש.

על מ"י להתאים את הפק"א של מחוז ש"י להיקף ואופי משימותיו של המחוז ובכלל זה את המשאבים הנדרשים לשם כך. נוסף על כך נדרש המשך שיפור

5 על פי נתוני שב"כ, בשנים 2011-2015 חל גידול של 435% במספר אירועי פח"ע באיו"ש.

שיתוף הפעולה של המחוז עם שאר הגורמים הפועלים במרחב אחריותו, ובכלל זה צה"ל, שב"כ והמינהל האזרחי.

באוגוסט 2017 מחוז ש"י עדיין חוקר אירועים שבהם פלסטינים נורו על ידי שוטרי מג"ב שפעלו תחת פיקוד צה"ל באיו"ש. חקירות אלה נערכות בניגוד לפקודת המשטרה ובקצב איטי במיוחד. הדבר פוגע קשות בטיפול בתלונות ובאירועים המחייבים חקירה מהירה, יעילה ומקצועית, אינו עומד בכללי המשפט בינלאומי ואף פוגע באמון הציבור ברשויות האכיפה. בשל המשמעויות כבדות המשקל וההשלכות העלולות להיות מהימשכות מצב זה ראוי היה לקבל החלטה בנושא, זה מכבר. משהתקבלה החלטה בנושא זה על ידי ראש הממשלה בנובמבר 2017 על כל הגורמים המעורבים בחקירות אלו לפעול בהקדם האפשרי בהתאם להכרעת ראש הממשלה, ובתיאום מלא כדי שחקירה של שוטרי מג"ב הפועלים באיו"ש והחשודים בהפרת כללי המשפט הבין-לאומי תבוצע על ידי המשטרה הצבאית החוקרת (מצ"ח).

על מ"י לבחון את הליקויים הנסקרים בדוח זה ואת דרכי הפעולה האפשריות לתיקונם, בתיאום עם כל הגורמים המעורבים בנושאים אלה.

מבוא

על פי פקודת המשטרה [נוסח חדש] התשל"א-1971 (להלן - פקודת המשטרה) "משטרת ישראל תעסוק במניעת עבירות ובגילויין, בתפיסת עבריינים ובתביעתם לדין, בשמירתם הבטוחה של אסירים, ובקיום הסדר הציבורי וביטחון הנפש והרכוש".

משטרת ישראל (להלן - מ"י) שואבת את סמכותה לפעול באזור יהודה ושומרון (להלן - אי"ש) מכוח הצו בדבר הוראות ביטחון [נוסח משולב] (יהודה ושומרון) (מס' 1651), התש"ע-2009. הצו מקנה לשוטריה סמכויות הנתונות לכל חייל, כפי שנקבעו בתחיקת הביטחון, וכאלו שהיו נתונות לכל שוטר באזור לפני 7.6.67 על פי הדין שחל באזור באותו היום. כמו כן הצו קובע כי השוטרים הפועלים באי"ש יראו אותם כמי שהועמדו תחת פיקודו של מפקד כוחות צה"ל באי"ש.

בספטמבר 1994⁶ הקימה מ"י את מחוז שומרון ויהודה (להלן - מחוז ש"י). המחוז חולש על שטח גיאוגרפי רחב בשטח 7° - מהר חברון בדרום ועד אזור מגידו בצפון ומקו תחום אי"ש במערב ועד לבקעת הירדן במזרח. ממסמכי מחוז ש"י עולה כי לפי נתוני הלמ"ס המעודכנים לשנת 2015 התגוררו במרחב מחוז ש"י כ-350,000 ישראלים ב-120 יישובים (מכלל זה ארבע ערים) וכ-60,000 פלסטינים. השליטה בשטח מתבצעת באמצעות שני מרחבים - שומרון וחברון, ושתי תחנות אזרחיות - תחנת בנימין ותחנת מעלה אדומים. בהתאם להבנות בין צה"ל ומ"י, מחוז ש"י נושא באחריות הביטחונית לשטח הסמוך לעיר מעלה אדומים (המשתרע ממערב א-זעים ועד מישור אדומים) ואשר קרוי "בט"פ [ביטחון פנים] אדומים". יצוין כי במחוז הוקם מחלק פשיעה לאומנית⁸, שהוא יחידה ארצית. במחוז פועל גם המנגנון הממשלתי לתיאום ולשיתוף פעולה בין מ"י לבין המשטרה הפלסטינית (להלן - ממת"ש).

נוסף על מ"י פועלים באי"ש בתחום אכיפת החוק גם צה"ל ומנהא"ז. להלן פירוט תפקידיהם של גופים אלה:

1. צה"ל - בהיותו הריבון בשטח הוא נושא באחריות הכוללת באי"ש. מפקד פיקוד המרכז (להלן - פקמ"ז), שהוא מפקד כוחות צה"ל באי"ש, הוא בעל כל סמכויות השלטון, החקיקה, המינוי והמינהל הנוגעים לאי"ש או

6 המחוז הוקם לאחר שהדרג המדיני אימץ את מסקנותיה של ועדת החקירה לעניין הטבח במערת המכפלה בחברון התשנ"ד, בראשות נשיא בית המשפט העליון דאז, מר מאיר שמגר (להלן - ועדת שמגר). את הוועדה מינה בפברואר 1994 ראש הממשלה דאז, מר יצחק רבין ז"ל, וביוני 1994 היא פרסמה דין וחשבון ובו מסקנותיה והמלצותיה. ב-26.6.94 החליטה הממשלה (החלטה מס' 3445) לקבל את המלצות הוועדה.

7 על פי הסכם הביניים שנחתם בספטמבר 1995 בין ישראל לרשות הפלסטינית קיבלה הרשות הפלסטינית את מלוא הסמכויות הביטחוניות והאזרחיות בשטח A שבשטחי אי"ש ואת מרבית הסמכויות האזרחיות בשטח B. בשטח C נותרו הסמכויות הביטחונית ומרבית הסמכויות האזרחיות בידי ישראל. גודל שטח C הוא כ-3.4 מיליון דונם (כ-60% משטח אי"ש).

8 אשר מטפל בפגיעה של יהודים בפלסטינים או ברכושם מטעמים אידיאולוגיים.

לתושביו⁹. אוגדת אי"ש (להלן - האוגדה) היא הכוח הצבאי המרכזי הפועל באי"ש¹⁰. לפי הצו בדבר הוראות ביטחון [נוסח משולב] (יהודה והשומרון) (מס' 1651), התש"ע-2009 (להלן - צו בדבר הוראות ביטחון), מוסמך חייל צה"ל להפעיל סמכויות שונות הנוגעות, בין היתר, להתמודדות עם חשד לביצוע עבירה. נוסף על כך אמורים חיילי צה"ל לקבל הדרכה מגורמי מקצוע ולהתייעץ עמם בתחומים שבהם החיילים מפעילים את סמכויותיהם.

2. מנהא"י¹¹. - ייעודו לנהל את העניינים האזרחיים באי"ש לרווחתה ולטובתה של האוכלוסייה המקומית הפלסטינית, ולספק להם שירותים ציבוריים, בהתחשב בצורך לקיים מינהל תקין וסדר ציבורי באי"ש לצורך כך פועלים במנהא"י קציני מטה (להלן - קמ"טים) אזרחיים ועובדים אזרחיים שכפופים להם, המשמשים כנציגות המקצועית של משרדי הממשלה, כל קמ"ט בתחומו. הקמ"טים מוסמכים לבצע פעולות שונות, בכלל זה פעולות לאכיפת החוק, לשם מילוי תפקידם בהתאם לחוק החל באי"ש. בנוסף על כך פועלים קצינים וחיילים של צה"ל, העוסקים בהיבטים ביטחוניים ואזרחיים של פעילות ישראל באי"ש. מנהא"י כפוף למפקדת תיאום פעולות הממשלה בשטחים (להלן - מתפ"ש).

נוסף על גופים אלה מסייע שירות הביטחון הכללי (להלן - שב"כ) למ"י בחקירה של פעילות חבלנית עוינת (להלן - פח"ע) ופעילות פשיעה לאומנית. שב"כ כפוף למשרד ראש הממשלה, והוא אחראי, בין היתר, לחשיפה ולחקירה של התארגנויות טרור בישראל ובאי"ש, וכן לסיכול פיגועים ולמניעתם.

פעולות הביקורת

בחדשים נובמבר 2015 - יולי 2016 בחן משרד מבקר המדינה את הארגון והתקינה של מחוז ש"י ויחידותיו השונות והיבטים שונים בקשרי הגומלין של המחוז עם צה"ל, מנהא"י ושב"כ. הבדיקה בוצעה במ"י: במחוז ש"י, במטה הארצי (להלן - מטא"ר). בדיקות השלמה בוצעו בצה"ל - באוגדת אי"ש, במנהא"י ובשב"כ. פעולות להשלמת הביקורת בוצעו עד ינואר 2017. נתונים מסוימים עודכנו עד דצמבר 2017.

ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם מספר נתונים מפרק זה, לשם שמירה על

9 למפקד כוחות צה"ל באי"ש סמכויות הנקבעות בהתאם לחובותיו על פי דיני המשפט הבין-לאומי, ומכוח תקנה 43 להוראות התוספת לאמנת האג. מכוח סמכותו זו הוצא המנשר בדבר סדרי השלטון והמשפט (אזור יהודה והשומרון) (מס' 2), התשכ"ז-1967. סמכויות אלה מוגבלות לשטחים הנמצאים בשליטה ביטחונית ואזרחית של ישראל על פי הסכם הביניים שנחתם, כאמור, בספטמבר 1995 בין ישראל לרשות הפלסטינית (הסכמי אוסלו).

10 נוסף על אוגדת אי"ש פועלים באי"ש חטיבה מרחבית 417, האחראית לביטחון השוטף בגזרת בקעת הירדן, וכוחות משמר הגבול (מג"ב) הפועלים תחת פיקודו של צה"ל והכפופים לו.

11 הוקם מכוח הצו בדבר הקמת מינהל אזרחי (יהודה והשומרון) (מס' 947), התשמ"ב-1981.

ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. חיסיון נתונים אלה אינו מונע את הבנת הביקורת. להלן עקרי הממצאים:

ארגון ותקינה של מחוז ש"י

אגף התכנון (להלן – אג"ת) במטא"ר אחראי לריכוז עבודת המטה והתכנון של מ"י. בין יתר תפקידיו נקבע שהוא אחראי לתכנון, לתקנון ולהקצאה של משאבי מ"י לכלל המחוזות, לגיבוש העקרונות לארגון ולהקמה של יחידות מ"י, לקביעת הייעוד והמבנה של היחידות ולפרסומן של פקודות ארגון (להלן – פקא"ת) עבורן. הפק"א אמורה להגדיר את הייעוד, המשימות ואתרי הפריסה של תתי-הארגון במ"י ואת התקן המפרט את המצבה הקבועה של כוח האדם והציוד של תתי-הארגון.

בנוהל אג"ת נקבע כי מ"י פועלת בסביבה משתנה, לכן יש לקיים בחינה מתמדת של הארגון, ולבצע שינויים בהיערכות הארגונית של מ"י בהתאם לשינויים בפעילותה של מ"י. בנוהל אג"ת נקבע עוד כי עבודת מטה שאושרה על ידי המפק"ל או ראש אג"ת תפורסם בפק"א אם עניינה אחד או יותר מאלה: הקמת יחידה חדשה, שינוי בייעוד ובתפקידים של היחידה, שינוי במבנה של היחידה או בכפיפות הארגונית שלה, שינוי במעמד היחידה (ביחידה שמפקדה מדרגת סגן ניצב ומעלה) גידול ניכר בתקנים של היחידה. עוד צוין בנוהל כי הפק"א של כל מחוז תעודכן כל אימת שיבוצעו שינויים אלה על פי הצורך, ולכל המאוחר אחת לשלוש שנים.

בינואר 2000 פרסם אג"ת פק"א¹² של מחוז ש"י. בפק"א נכתב כי "הסכמי WYE^[13] שבוצעו בשומרון הביאו לכך שמרחקי הנסיעה בין יישוב ליישוב התארכו, כתוצאה ממסירת צירים לרשות הפלסטינית. הפיכת שטחי B לשטחי A תביא להגדלת החיכוך בין האוכלוסייה היהודית לאוכלוסייה הערבית בשטחים. על מנת לשמור על רמת השירות שניתנה לתושבי יהודה ושומרון קודם להסכמים, נדרש המחוז להיערכות מחדש". עוד נקבע בפק"א כי ייעודו המרכזי של מחוז ש"י הוא מתן שירותי משטרה לאוכלוסייה היהודית בתחומי איו"ש ומניעת הפרות סדר, וכי תפקידיו כוללים, בין היתר, קביעת מדיניות וסדרי עדיפויות, וויסות משאבי כוח אדם ואפסניה לצורך ביצוע תפקידי המשטרה בתחומי המחוז. נוסף על כך נקבע בפק"א כי תפקידו של המחוז הוא לקיים קשר שוטף עם גורמי הביטחון האחרים הפועלים באיו"ש, והוא גם אחראי לתיאום פעילות גורמי מ"י עם המשטרה הפלסטינית.

על פי נתוני שב"כ, בשנים 2015 - 2011 חל גידול של 435% במספר הפיגועים באיו"ש (מ-320 פיגועים בשנת 2011 ל-1,714 פיגועים בשנת 2015).

12 שהחליפה פק"א קודמת שפורסמה בשנת 1999.

13 הסכם בין ישראל לאש"ף שנועד לפרט צעדים למימוש הסכמי אוסלו ולקבוע לוח זמנים לביצועם. נחתם ב-23.10.98.

בביקורת עלה כי גידול זה בפעילות הפח"ע לא הביא לשינוי בפק"א של מחוז ש"י. עוד עלה בביקורת כי מאז פרסום הפק"א של מחוז ש"י חלו שינויים ארגוניים הנוגעים לאופן הפעילות המשטרתית במחוז, לרבות בתקן כוח האדם שלו (להלן- התקן הקיים) בלי שאג"ת מטא"ר עדכן את הפק"א, וזאת שלא בהתאם לנוהל המחייב את עדכונה של הפק"א לכל המאוחר אחת לשלוש שנים או בעקבות שינויים ארגוניים.

להלן יפורטו השינויים הארגוניים שנעשו בשנים אלה במחוז ש"י ולא קיבלו ביטוי בפק"א:

1. בפק"א של מחוז ש"י נקבע כי פעילותו המשטרתית של המחוז תתבצע באמצעות ארבע תחנות אזוריות ושלוש יחידות מחוזיות. בדצמבר 2001 ובעקבות החלטת המפק"ל הוסבו התחנות האזוריות שומרון וחברון למרחבים.
 2. בשנת 2006 הוחלט להכפיף את צוותי החקירות בנושא פח"ע ("חוליות פח"ע"), מהמרחבים והתחנות לאגף החקירות והמודיעין (להלן - אח"ם) המחוזי במסגרת יחידה אחת - היחידה לחקירות פח"ע (להלן - ילח"פ). (על הילח"פ ראו הרחבה בהמשך).
 3. בינואר 2009 הוקם במחוז מרכז שליטה מחוזי (להלן - משל"ט) על ידי איחוד של ארבעת המשל"טים שפעלו עד אז במרחבים ובתחנות האזוריות¹⁴.
 4. במרץ 2013 פרסם מפקד פקמ"ז דאז, האלוף ניצן אלון, את הצו שמעביר את האחריות הביטחונית לאזור בט"פ אדומים מידי צה"ל למחוז ש"י¹⁵.
 5. ב-27.2.13 פרסם אג"ת מ"י את "פק"א 03/13 רה ארגון ימ"ר [יחידה מרכזית] ש"י - הקמת המפלג לטיפול בפשיעה לאומנית ומערכים תומכים".
 6. בפק"א של מחוז ש"י מוזכר מנגנון D.C.O¹⁶ של מ"י כחלק מיחידות המחוז. מנגנון זה בוטל לאחר פרוץ האינתיפאדה השנייה בשנת 2000.
- באוקטובר 2016 כתבה סגן ראש אג"ת במ"י לצוות הביקורת כי אג"ת הכין "טיטוט פק"א עקרונית למחוז ש"י, אולם בתוך כך, החלו תהליכים מרכזיים במשטרה לבניין הכוח להם השפעה ישירה, בין היתר, על המבנה הארגוני של מחוז ש"י. השינוי הינו ביטול המרחבים האופרטיביים והמשולבים והפיכתם

14 בשנת 2006 החליטה מ"י שכלל מוקדי 100 יהיו מוקדים מחוזיים.

15 בהחלטת הממשלה 4784 מ-30.4.06 (תיקון להחלטת הקבינט ב/6 מ-6.8.03) הועברה האחריות לביטחון הפנים ולסדר הציבורי בחלק מאזור "עוטף ירושלים" (תוואי המכשול שהוקם בגזרת ירושלים ואורכו כ-165 ק"מ) לרבות באזור מעלה אדומים, מצה"ל למשטרת ישראל. ב-15.10.07 החליט המפק"ל להעביר את האחריות הביטחונית באזור מעלה אדומים ממחוז ירושלים למחוז ש"י. ב-10.3.13 קבע מפקד פקמ"ז דאז, אלוף ניצן אלון, כי בתוקף סמכותו לפי הצו בדבר הוראות ביטחון [נוסח משולב] (יהודה ושומרון) (מס' 1651), התש"ע-2009, הוא ממנה את מפקד מחוז ש"י למפקד צבאי.

16 ה-D.C.O. (District Coordination Office) הוא מנגנון התיאום והקישור הביטחוני בין צה"ל ומשטרת מחוז ש"י למשטרה הפלסטינית באי"ש, שהיא כיום מנהלת תיאום וקישור (ממת"ש) של מ"י.

אי-עדכון הפק"א עלול לפגוע ביכולתו של מחוז ש"י לבצע את משימותיו

למרחבים קלאסיים ותחתיהם תחנות במטרה להוביל לשיפור הפו"ש [פיקוד ושליטה] ומוטת השליטה בשגרה וחירום, שיפור הפיקוח והבקרה ושיפור השירות הניתן לאוכלוסייה. בהתייחס למחוז ש"י מדובר על הפיכת מרחב חברון ממרחב אופרטיבי למרחב קלאסי והכפפת תחנת מעלה אדומים למרחב וכן הפיכת מרחב שומרון ממרחב אופרטיבי למרחב קלאסי והכפפת תחנת בנימין למרחב... אחד המהלכים המרכזיים התומכים בכיוון הפעולה שהתווה המפק"ל... הוא הקמת תחנות במגזר החרדי על מנת לטייב את השרות המשטרתי לאוכלוסייה הנורמטיבית... **פקודת הארגון למחוז ש"י תעודכן לאחר גיבוש המבנה הארגוני ועבודת המטה המפורטת בהתאם לתהליכים הארגוניים** (ההדגשה במקור).

באפריל 2017 מסרה מ"י בתגובתה על ממצאי הביקורת כי "במהלך החציון השני של שנת 2016... החלו תהליכים מרכזיים במשטרה לבניין הכוח, שלהם השפעה ישירה על המבנה הארגוני של מ"י לרבות של מחוז ש"י. אחד התהליכים המרכזיים הינו גיבוש המבנה הארגוני של מ"י לפי תפיסת הפעלה סדורה ואחודה של עבודה בשלושה מדרגים: מחוז-מרחב-תחנה. בתכנית העבודה "מגדלור"^[17]... צפויים שינויים ארגוניים במחוז ביניהם הקמת 2 תחנות [משטרה] חדשות (תחנת עציון ותחנת בית"ר עילית) ותוספת תקנים להתמודדות מול הפשיעה בתחומי המחוז... פקודת הארגון למחוז ש"י תעודכן לאחר גיבוש המבנה הארגוני ועבודת המטה המפורטת בהתאם לתהליכים הארגוניים".

משרד מבקר המדינה מעיר למ"י כי פק"א היא כלי בעל חשיבות ארגונית רבה המאפשר למטה הארצי במ"י לתכנן, לנהל, ולבצע בקרה על יחידות מ"י כדי לוודא שהן ממלאות את ייעודן תוך מיצוי מיטבי של המשאבים העומדים לרשותן. אי-עדכון הפק"א של מחוז ש"י אינו עולה בקנה אחד עם הוראות מ"י. גם אם מ"י החלה לבצע תהליכים מרכזיים לבניין הכוח אשר להם השפעה ישירה, בין היתר, על המבנה הארגוני של מחוז ש"י ועל השירות הניתן לאזרח, הרי שאי-עדכון הפק"א של מחוז ש"י לאורך תקופה כה ארוכה, שבמועד קבלת הנתונים הנוספים, דצמבר 2017, עמדה על 16 שנים, הופך את הפק"א הקיימת למסמך חסר משמעות אשר אינו תואם את האופן בו מחוז ש"י פועל ואף עלולה לפגוע ביכולתו של מחוז ש"י לבצע את משימותיו באופן המיטבי. לפיכך על אג"ת במ"י להשלים בדחיפות את הכנת הפק"א של מחוז ש"י, בהתאמה לשינויים הארגוניים שחלו במחוז ובמ"י בשנים אלה ולשינויים הצפויים להתבצע בעקבות תכניות חדשות בנושא הבניין והפעלת הכוח של מחוזות מ"י.

מרכז שליטה מחוזי

בנוהל עקרונות הפעלת המוקדים של מ"י (להלן - נוהל מוקדים) נקבע, בין היתר, כי בכל מחוז יופעל משל"ט. המשל"ט כולל את מכלול קבלת האירועים (להלן - מוקד 100) ואת מכלול הטיפול באירועים (להלן - זירות/משלחים), ומרכז הדיווח המחוזי (להלן - מרד"ם) שתפקידו למסור דיווחים לקציני המטה והמפקדים במחוז. המשל"ט מאויש בכל שעות היממה ומנוהל באמצעות קצין מבצעים של המחוז. המשל"ט מופעל על ידי שוטרי קבע, שוטרי שירות חובה במשטרה (להלן - שח"ם) וסטודנטים. המשל"ט אמור, בין היתר, לשמש כלי עזר למפקדים לריכוז מידע בנוגע לאירועים חריגים, לתיאום בין הגורמים השונים הפועלים בזירת האירוע, ולשמש גורם בקרה על ביצוע הנחיות הפיקוד. מ"י קבעה כי מוקדי 100 צריכים לענות על 95% מהשיחות בתוך 20 שניות (להלן - רמת השירות הנדרשת).

לשם הכשרת המוקדנים במשל"ט קבעה המכללה להכשרת שוטרים תכנית הכשרה לשוטרי הקבע ולשוטרי שח"ם. בתכנית ההכשרה נקבע, בין היתר, כי הקורסים מקנים "לחניכים את תשתית הידע המקצועי הערכים והמיומנויות המאפשרים להם לבצע את עבודתם במוקדים תוך מתן דגש על רמת שירות גבוהה".

המשל"ט המחוזי של מחוז ש"י החל לפעול בינואר 2009¹⁸. התקן הקיים של משל"ט ש"י כולל 59 משרות¹⁹. משרד מבקר המדינה בחן את הקצאת התקנים למשל"ט מחוז ש"י ואת ההכשרה של השוטרים המשרתים במשל"ט כדי שיוכלו למלא את ייעודו, והעלה את הממצאים האלה:

תקינת כוח אדם במשל"ט

בשנת 2011 הנחה המפק"ל דאז, רב ניצב יוחנן דנינו, לבצע עבודת מטה (להלן - עמ"ט) לשיפור השירות במוקדי 100, וזאת כדי להביא ל"טיוב ערך השירות לאזרח ואמון הציבור במשטרה". בדצמבר 2011 הציג אג"ת מ"י למפק"ל את עבודת המטה ובה צוין הצורך בשיפור רמת השירות של מוקד 100 במחוזות מ"י השונים²⁰. אג"ת המליץ כי כדי שתושג רמת השירות הנדרשת, יש להגדיל את התקן הקיים ב-123 משרות קבע של מקבלי השיחות במוקד 100 בכלל מחוזות של מ"י, מהן 11 משרות קבע למוקד 100 של מחוז ש"י.

18 המוקד המחוזי נוצר מאיחוד ארבעה משל"טים, שפעלו בשני המרחבים ובשתי התחנות, למשל"ט מחוזי אחד.

19 תקן זה שונה מהתקן שנכלל בפק"א של מחוז ש"י לפיו המשל"ט כולל 15 משרות קבע בלבד.

20 המפק"ל הנחה לבצע את עבודת המטה בנוגע לכל מחוזות משטרת ישראל בישראל ובאיו"ש, כדי לעמוד ביעד של "טיוב ערך השירות לאזרח ואימון הציבור במשטרה".

בינואר 2012 פרסמה מחלקת משאבים במטא"ר/אג"ת מסמך בנושא "פרסום תקני קבע במשל"טים המחזי"ם" ובו נכתב כי "בהתאם להחלטת מפכ"ל בשלב זה לא תינתן תוספת התקנים [11 תקני קבע] למחוז ש"י". עם זאת, בפועל בשנת 2012 הוגדל התקן של המחוז בהתאם להחלטות המפכ"ל בחמש משרות שח"ם וחמש משרות סטודנט.

ב-12.6.14 בשעות הערב נחטפו מצומת גוש עציון שלושה נערים ולאחר מכן נרצחו²¹ (להלן - אירוע "שובו אחים"). במהלך האירוע התקשר אחד החטופים למשל"ט מחוז ש"י והודיע על החטיפה, אך המוקד התייחס לשיחה כאל שיחת הטרדה²².

בעקבות האירוע החליט המפכ"ל דאז, רב ניצב יוחנן דנינו, על הקמת ועדת בדיקה בראשותו של תת-ניצב (להלן- תנ"ץ) משה ברקת (להלן - ועדת ברקת) לבדיקת אופן טיפולה של משטרת ישראל בשלבים הראשונים של אירוע החטיפה. ב-30.6.14 פרסמה הוועדה את מסקנותיה וקבעה, בין היתר, כי "האירוע נפתח וטופל במספר מקומות שונים... האירוע חצה מרחבים ומחוזות ולא היה גורם שירכו את כלל הדיווחים על מנת ליצור תמונת מצב עדכנית, כדי לתת למפקדים כלים לטיפול באירוע... הוועדה סבורה כי מאחר שהאירוע טופל בגזרת מחוז ש"י היה על מרד"ם מחוז ש"י לרכז את הדיווחים השונים, לתאם בין המחוזות והמרחבים ולדווח לגורם פיקודי בכיר כבר בשעות הלילה המאוחרות, בדמות מפקד תורן או קצין בכיר אחר, על האירוע החרגי".

הוועדה המליצה, בין היתר, על "הוספת אנשי קבע, בעלי ניסיון שטח, אשר ניסיונם יכול לבוא לידי ביטוי באופן הטיפול של המשל"ט באירועים שונים... לאור הממצאים שעלו בבדיקה, הוועדה ממליצה על ביצוע השתלמות מקצועית לכלל שוטרי משל"ט ש"י... מבנה המשל"ט אינו נותן מענה מבצעי לפעילות המשל"ט בשל הפרדה^[23] בין מוקד 100 למרד"ם (מרכז דיווח מחוזי) ולאחראי משמרת". הוועדה המליצה גם על מציאת מבנה חלופי למשל"ט שימלא את צרכיה מהבחינה המבצעית וישמש סביבת עבודה יעילה יותר.

ביולי 2014 החליט מפקד מחוז (להלן - ממ"ז) ש"י דאז, ניצב קובי כהן, בהתאם להמלצת הוועדה משנת 2011, כאמור, לספח למשל"ט 11 שוטרי קבע מכלל יחידות המחוז לפרק זמן של שנה. ביולי 2015 הנחה מפקד המחוז דאז, ניצב שלומי מיכאל (להלן - הממ"ז היוצא), להחליף את שוטרי הקבע המסופחים למשל"ט ב-11 שוטרי קבע אחרים, וזאת לתקופה של שנה נוספת. בעניין זה כתב ב-19.7.15 הממ"ז היוצא אל ממלא מקום המפכ"ל, ניצב בנצי סאן, ואל ראש אג"ת, ניצב דני חן, כי "סיפוח השוטרים למשל"ט המחוזי מהווה נטל משמעותי על יחידות המחוז ופוגע בפעילות המבצעית השוטפת".

21 גיל-עד מיכאל שער, יעקב נפתלי פרנקל ואיל יפרח זכרם לברכה.

22 שיחה שאנשי המוקד אינם מטפלים בה, מאחר שאם היא מוגדרת כ"שיחת הטרדה" הרי שאין רואים בה כלל אירוע המחייב התייחסות.

23 במשל"ט ש"י קיימת הפרדה פיזית בין מוקד 100 למרד"ם (בין המוקדים חוצץ מסדרון).

בביקורת לא נמצא שמחוז ש"י בדק כיצד תשפיע, מהבחינה המבצעית, העברת שוטרים אלה למשל"ט על חשבון תפקידי שיטור אחרים על פעילותו השוטפת של המחוז.

במועד השלמת הביקורת, ינואר 2017, המשל"ט עדיין המשיך לפעול עם 11 שוטרים המסופחים אליו.

משרד מבקר המדינה מעיר למ"י כי הנצחת המצב הקיים ובו מפקד מחוז ש"י מספח 11 שוטרים כדי לתגבר את מצבת כוח האדם של משל"ט ש"י גורם לפגיעה מתמשכת ביכולתם לבצע את המשימות שהוטלו עליהם בתוקף תפקידם המקורי. נוכח זאת על אג"ת במטא"ר לבחון אילו השפעות יהיו להמשך סיפוח זה מהבחינה המבצעית.

לאחר פרסום המלצות ועדת ברקת הנחה המפכ"ל דאז, רב ניצב יוחנן דנינו, על הקמת "צוות עבודה - מוקד 100" בראשות סגן המפקח הכללי של המשטרה (להלן - הסמפכ"ל) דאז, ניצב ניסים מור (להלן - צוות הסמפכ"ל). בין היתר, הצוות התבקש לבחון את תחום המשל"טים בכלל מחוזותיה של מ"י, ולגבש תכניות שיאפשרו לטפל בתחום זה באופן המיטבי, כדי שהמשל"טים יעמדו בדרישות שנקבעו עבורם.

צוות הסמפכ"ל פרסם את המלצותיו בספטמבר 2014. הצוות קבע כי בהתאם לסטנדרט השירות המקובל בארצות שונות, וכדי לעמוד ברמת השירות הנדרשת להפעלת המשל"טים בפריסה בכל מחוזות מ"י, יהיה צורך להגדיל את תקן כוח האדם בכל המחוזות ב-106 משרות קבע, בכלל זה 20 משרות במחוז ש"י הצוות המליץ על תכנית של שלושה שלבים: "א - מתן מענה בתחום הזמן המידי לרשימת פערים וצרכים שזוהו במהלך העבודה - סיום עד סוף שנת 2014; ב - הקמת מוקד מידע ארצי - סיום מרץ 2015; ג - הקמת מרכז ארצי שיכלול מוקד חירום ומוקד מידע וכן מכלולים נוספים לתמיכה - סיום סוף 2015 / רבעון ראשון 2016".

עוד קבע צוות הסמפכ"ל כי אם יוחלט להקים מוקד ארצי אחוד במקום המוקדים המחוזיים, יהיה ניתן לצמצם את התקן ב-104 משרות. צוות הסמפכ"ל המליץ המלצות נוספות הנוגעות, בין היתר, להכשרה, לתפיסת הפעלה ולקביעת מסלולי קידום למפעילי המשל"ט.

בספטמבר 2014 החליט המפכ"ל דאז, רב ניצב יוחנן דנינו, כלהלן: "מאמץ את החלטות העבודה [של צוות הסמפכ"ל] על שלביה השונים; החזון לטווח הרחוק הוא מוקד לאומי והעבודה מקדמת את העניין; שלבי העבודה שנקבעו מאפשרים בכל שלב לבחון את המצב ולהחליט על ההמשך; הנושאים שנקבעו לטיפול בתחום הזמן המידי יבוצעו ללא קשר למיקום המוקד - מעקב באחריות הסמפכ"ל".

ממסמכי מ"י עולה כי עד ינואר 2017 בוצעו מרבית הנושאים שהמפכ"ל קבע כי יש לטפל בהם באופן מידי. עוד עולה כי מ"י טרם השלימה את הטיפול בבניית

יותר משנתיים לאחר שהתרחש אירוע "שובו אחים", משטרת ישראל עדיין לא השלימה את יישום כל הלקחים מהאירוע

הליך סדור לסיווג שיחות הטרדה ולטיפול בהן. נוסף על כך טרם יושמה ההמלצה להפריד (מהבחינה הפיקודית) את מכלול הטיפול באירועים (ה"מקבלים והמשגרים") ממרד"ם.

באפריל 2017 מסרה מ"י בתגובתה על ממצאי הביקורת כי "יש" לציין כי בעמ"ט [עבודת מטה] שנעשתה בנושא חיזוק מערכי מקבלי שיחות 100, נקבע כי במשל"ט ש"י נדרשים 25 תקנים". בתגובה נוספת של מ"י מאוגוסט 2017 נמסר כי "המוקד [של מחוז ש"י] חוזק ב-4 תקני קבע ו-4.5 תקני סטודנט וכעת תקינת כ"א [כח אדם] של היחידה הינה 26.5 תקני כ"א".

יצוין כי הגדלת תקן המשל"ט של מחוז ש"י בארבע משרות קבע וב-4.5 משרות סטודנט בלבד כפי שמסרה מ"י בתשובתה אינה תואמת את המלצת אג"ת משנת 2011 בדבר הוספת 11 משרות קבע לתקן, וגם אינה תואמת את המלצת ועדת ברקת משנת 2014 בדבר הוספת 20 משרות קבע לתקן, ואת תוצאות העמ"ט ולפיהן יש להגדיל גם את התקן של מערכי מקבלי שיחות 100 במשל"ט ש"י ב-25 משרות.

עוד מסרה מ"י בתגובתה מאפריל 2017 כי "ההמלצה שגובשה אחרי המבצע [שובו אחים] להקים מוקד אחד נבחנה מיד עם כניסת המפכ"ל לתפקידו והוגדרה כשגויה ובעלת חסרונות רבים על היתרונות. נקבע כי האינטגרציה צריכה להיות באמצעות טכנולוגיה... לכן בשלב ראשון, כבר בשנת 2016, הותנע פרויקט של החלפת כל המרכזיות שמשמשות את מוקדי 100 למרכזיות דיגיטליות, ובמקביל - גיבוש דמ"צ [דרישה מבצעית] למוקד 100 עתידי על פי עקרונות שסוכמו על שולחן המפכ"ל".

משרד מבקר המדינה מעיר למ"י כי אחד הלקחים המרכזיים שעלו מתחקור אירוע "שובו אחים" הוא כי יש צורך לשפר את תפקודם של מוקדי 100, בדגש על שיפור טכנולוגי של המרכזיות, בהתאם לתפיסות ההפעלה בהיבטים של פיקוד ושליטה (הפ"ש) ולכן על מ"י לקדם את הטיפול באותם צעדים המוזכרים בתגובתה מאפריל 2017 בהקדם האפשרי.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה למ"י כי במועד השלמת הביקורת, ינואר 2017, יותר משנתיים לאחר שהתרחש אירוע "שובו אחים", היא עדיין לא השלימה את יישום כל הלקחים מהאירוע הקשה של חטיפת הנערים. מצב דברים זה עלול לפגוע ביכולת כוחות המחוז להגיב ביעילות על אירועי חירום ובכך לפגוע באמון הציבור במ"י. נוכח זאת, על המפכ"ל לפעול בדחיפות לנקיטת הצעדים הנדרשים כדי להביא לשיפור בתפקוד משל"ט מחוז ש"י נוכח הלקחים שהופקו.

הכשרת השוטרים במשל"ט

על פי נוהל מוקדים של מ"י, על השוטרים המפעילים את המוקדים לעבור הכשרה הנמשכת חמישה שבועות, במסגרת קורסים ייחודיים במכללה הלאומית לשוטרים. בביקורת עלה כי השוטרים שסופחו למשל"ט בתקופה שלאחר אירוע "שובו אחים", בשנים 2014 ו-2015, לא השתתפו בתכנית ההכשרה האמורה, אף שהשתתפותם בה נדרשה לפי נוהלי מ"י. ראוי לציין כי שוטרים אלה קיבלו הדרכה מצוות המשל"ט תוך כדי ביצוע תפקידם.

ב-13.10.15, בדיון שהתקיים בראשות סגן מפקד מחוז (להלן - סממ"ז) ש"י בנושא איש המשל"ט המחוזי אמר ראש מחלקת (להלן - רמ"ח) שיטור וסיור²⁴ כי "הדבר [סיפוח השוטרים] בניגוד לנהלים, השוטרים ללא הכשרה מתאימה של קורס מוקדים במכללה הלאומית, כיום השוטרים עוברים הכשרה יחידתית ושוהים שנה במשל"ט דבר שלא נכון וצריך לשנותו... הסיפוח הוא גם בניגוד לדעת אמ"ש [אגף משאבי אנוש] מטא"ר".

באפריל 2017 מסרה מ"י בתגובתה על ממצאי הביקורת כי "כל השוטרים המסופחים עוברים הכשרה מתאימה בטרם שיבוצם [במשל"ט]".

משרד מבקר המדינה מעיר למ"י כי יש לראות בחומרה את העובדה שגם בשנים 2014-2015, לאחר אירוע "שובו אחים", עדיין הוצבו במשל"ט שוטרים שלא השתתפו בהכשרה מתאימה.

הפעלת המשל"ט בזמן חירום

בנוהל מוקדים נקבע כי למרכזי השליטה של מחוזות מ"י תפקיד מרכזי וחיוני בניהול אירועי חירום רחבי היקף המתרחשים במדינה, ולנוכח נחיצותם הרבה במצבי חירום נדרשת מוכנות והיערכות למעבר למרכזי שליטה חלופיים במקרה הצורך. על פי הנוהל, חובה שלכל משל"ט מחוזי יהיה משל"ט חלופי ממוגן המתוחזק באופן שוטף ומוכן להפעלה מידית במקרה הצורך.

בביקורת עלה כי משל"ט ש"י נמצא במבנה שאינו ממוגן, וכי אין למחוז מוקד חלופי שאליו ניתן להעביר את פעילותו אם יתעורר צורך בכך בשעת חירום.

באפריל 2017 מסרה מ"י בתגובתה על ממצאי הביקורת כי "בשנים 2017-2018, מתוכנן להיבנות מבנה חדש למשל"ט ש"י... הפרויקט תוקצב ונמצא בתהליכי תכנון מתקדמים. כמו כן, יוקם משל"ט חלופי של המחוז... (בסוף 2018)".

24 רמ"ח שיטור וסיור הוא המנחה המקצועי במטא"ר לנושא משל"טים.


 המשל"ט אינו ממוגן
 ואין לו מוקד חלופי,
 דברים העלולים
 לפגוע ביכולתו
 המבצעית של המחוז

משרד מבקר המדינה מעיר למ"י כי מאחר שהמשל"ט אינו ממוגן ואין לו מוקד חלופי, עלולה להיפגע יכולתו המבצעית של המחוז וכן עלולה להיפגע יכולתו לשמור על רציפות תפקודית בזמן חירום. לפיכך חשוב שהמשל"ט ישכון כדרך קבע במבנה ממוגן. הקמתו של מקלט מוגן בתוך המבנה החדש אינה מבטיחה שתישמר רציפות תפקודית של המשל"ט בעת חירום. על מפקד המחוז בתיאום עם מטא"ר לבחון כיצד תישמר הרציפות התפקודית של משל"ט ש"י בעתות שגרה וחירום במבנה החדש.

תקן הציוד במחוז ש"י

תקן כלי הרכב

המאפיינים המיוחדים של פעילות מ"י במרחב מחוז ש"י מחייבים, בין היתר, הצטיידות בכלי רכב עם יכולת עבירות גבוהה ומיגון כנגד ירי. על פי הפק"א של מחוז ש"י, בתקן כלי הרכב של המחוז נכללו 47 כלי רכב מסוג רכבי שטח (רכב 4X4), אין בפק"א כל התייחסות לתקן כלי רכב ממוגני ירי.

במועד השלמת הביקורת, ינואר 2017, מפעיל מחוז ש"י לצורך ביצוע משימותיו כלי רכב ממוגני ירי מסוג מסוים המיועדים להובלת לוחמים ולהתמודדות עם הפרות סדר בצירי התנועה ובכפרים. באוקטובר 2015 כתב קצין אג"מ ממחוז ש"י, בין היתר, לממ"ז ש"י, לראש אג"מ ולראש אג"ת במטא"ר, כי כלי הרכב מהסוג המסוים אינם מתאימים למשימות במחוז.

בנובמבר 2015 מסר ממ"ז ש"י היוצא לצוות הביקורת כי הוא דורש שכוחותיו יגיעו לכל אירוע המתרחש בשטח, וכי "עקב האופי המיוחד של [הפעילות] המחוז, לביצוע חלק גדול מהמשימות נדרש רכב ממוגן. במחוז קיים פער גדול בכלי רכב שכאלה". כדי להתגבר על בעיית חוסר המיגון של מרבית כלי הרכב של המחוז הנחה ממ"ז ש"י לפעול בשיטה מסוימת.

בביקורת עלה כי החל מאוגוסט 2015 מבצעת מ"י בהובלת אג"ת עבודת מטה לתחילת השימוש בכלי רכב ממוגני ירי קלים וקטנים יותר מכלי הרכב המסוימים הקיימים. במועד השלמת הביקורת, ינואר 2017, עדיין לא השלימה מ"י את עבודת המטה בעניין זה.

באפריל 2017 מסרה מ"י בתגובתה על ממצאי הביקורת כי "בימים אלו מתבצע עמ"ט מתקדם לאיפיון מחדש של כלי רכב ממוגנים, וזאת על מנת לתת את המענה המבצעי הנכון לאיומים ולמתארים השונים... לשם מימוש העמ"ט הוקמה חולייה מקצועית באת"ל... ברבעון הראשון של שנת 2018, יפותח אב טיפוס שייבחן כפיילוט למשך 3 חודשים ולאחר מכן יפורסם המכרז [לרכש רכב ממוגן]".

מתשובת מ"י עולה שעבודת המטה להצטיידות ברכבים ממוגני ירי קלים, שהחלה באוגוסט 2015, תארך עד הרבעון הראשון של 2018, קרי: לא פחות משנתיים וחצי.

המחסור המתמשך בכלי רכב ממוגני ירי מגדיל את הסיכון לחיי שוטרי המחוז

משרד מבקר המדינה מעיר למ"י כי למחסור המתמשך בכלי רכב ממוגני ירי המותאמים למשימות מחוז ש"י השפעות ניכרות מהבחינה המבצעית, והדבר עלול לפגוע ביכולתו של המחוז לעמוד במשימותיו ואף להגדיל את הסיכון לחיי שוטרי המחוז. נוכח זאת, על אג"ת במטא"ר, בשילוב כלל הגורמים הנוספים הרלוונטיים לעניין זה במ"י, להאיץ את עבודת המטה להצטיידות ברכבים ממוגני ירי קלים למחוז ש"י, לקבל בהקדם האפשרי החלטה בנושא זה ולפעול בהתאם לה.

תקינות אפודי מגן קרמיים

אפודי מגן נגד ירי נשק קל הנושאים לוחות מגן קרמיים המשמשים כ"שכבת פיצוץ" (להלן- שכפ"צים קרמיים) נועדו לתת ללובשים אותם הגנה מפני פגיעת ירי מנשק קל (נק"ל). כדי שהשכפ"ץ הקרמי יהיה בתוקף וישמש כמגן יעיל, נדרשת החלפת הלוחות הקרמיים הנמצאים בתוכו בתדירות קבועה על פי הוראת היצרן. בפק"א של מחוז ש"י לא צוין מספר השכפ"צים הקרמיים שבהם יציודו יחידות המחוז.

על פי תקן השכפ"צים הקרמיים של מחוז ש"י (שפרסם אג"ת מ"י), אמור להיות במחוז מספר מסוים של שכפ"צים קרמיים. בביקורת עלה כי לפי הנתונים המעודכנים למאי 2016, במרבית מהשכפ"צים הלוחות הקרמיים לא הוחלפו על פי הוראות היצרן.

כדי שהשכפ"ץ הקרמי ייתן את הגנה הטובה ביותר לשוטרים הלובשים אותו, יש להתאימו לגופו של השוטר. בנובמבר 2015 מסר ממ"ז ש"י היוצא לצוות הביקורת כי "קיים מחסור בשכפ"צים קרמיים וגם באלה הקיימים, הלוחות הקרמיים פגי תוקף". עוד מסר ממ"ז שכדי להתגבר על הבעיה, ולו באופן זמני, הוא הנחה להעביר שכפ"צים קרמיים משוטר לשוטר ("שכפ"ץ חם") ולכן נוצר מצב שבו אין לכל שוטר המשרת במחוז שכפ"ץ אישי המותאם לו אישית "דבר שהינו בעייתי ביותר [חוסר יכולת להתאים את השכפ"ץ לגופו של השוטר באופן מלא כדי שימלא את ייעודו ויגן על חייו כראוי]".

בספטמבר 2016 מסר רמ"ח חירום במ"י (האחראי לרכש השכפ"צים הקרמיים) לצוות הביקורת שמ"י רכשה וקיבלה תוספת של שכפ"צים קרמיים חדשים, וכשליש מהם הועברו למחוז ש"י.

יוצא אפוא שלפי הנתונים המעודכנים לספטמבר 2016, במרבית השכפ"צים הקרמיים של מחוז ש"י פג תוקפם של הלוחות הקרמיים, והם אינם עומדים בדרישות היצרן.

פג תוקפם של
הלוחות הקרמיים
במרבית השכפ"צים
של מחוז ש"י והם
אינם עומדים
בדרישות היצרן

משרד מבקר המדינה מעיר למ"י כי העיכוב בחידוש מלאי השכפ"צים הקרמיים עלול להגדיל את הסיכון לחייהם של השוטרים, וכן עלול לפגוע ביכולתם למלא את משימותיהם. לפיכך על מ"י להשלים בלא דיחוי את ההצטיידות הנדרשת של מחוז ש"י בשכפ"צים הקרמיים ולהפחית את הסיכון הנשקף לחייהם של שוטרי המחוז. כמו כן, על מ"י להקפיד על מילוי הוראות היצרן בנוגע ללוחות הקרמיים שברשותם.

באפריל 2017 מסרה מ"י בתגובתה על ממצאי הביקורת כי "בוצע רכש של אפודים קרמיים בנוסף לאלה שנרכשו וחולקו לשוטרים. צפי קבלה במאי 2017. חלוקה תבוצע עפ"י תיעדוף אג"מ/מטא"ר".

טיפול בעבירות תנועה

הטיפול המשטירי בהזנת נתונים של נהגים פלסטינים באיו"ש

בגין עבירות תנועה בשטחי איו"ש נשפטים עברייני תנועה ישראלים בבתי משפט בישראל, ואילו עברייני תנועה פלסטינים עומדים למשפט בבתי משפט צבאיים באיו"ש. על פי נוהלי מ"י, מערך התביעות אחראי לעדכון המידע הפלילי המנוהל במ"י. בהתאם לכך מערך התביעות של אגף התנועה הארצי במטא"ר (להלן - את"ר) אמור להזין למערכת המשטרתית הממוחשבת את גזרי הדין ופסקי הדין של בתי המשפט בנוגע לנהגים שנשפטו בבתי המשפט לתעבורה במדינת ישראל. עקב כך בגיליון הרישום הפלילי של מי שנמצא חייב בדין יופיע דיווח על כך שנשפט ועל העונש שהוטל עליו. רישום זה משמש את השוטרים העוסקים באכיפת חוקי התנועה, את התובעים המשטיריים, את הפרקליטים ואת בתי המשפט בבואם לדון את הנאשמים בביצוען של עבירות תנועה.

בביקורת עלה כי משנת 2012²⁵ ועד ינואר 2016 לא הוזנו למערכת המשטרתית הממוחשבת פרטים של יותר מ-8,000 גזרי דין שנפסקו במשפטי תעבורה של נהגים פלסטינים, וזאת בשל מחלוקת בין את"ר מטא"ר למחוז ש"י בשאלה מי מבין שניהם אמור להזין את הנתונים.

עקב אי-הזנת הנתונים, במקרים בהם הועמדו נהגים לדין בגין ביצוע עבירות תנועה חוזרות, לא היה בידי התביעה המשטרתית או הפרקליטות הצבאית להציג לבית המשפט, שעה שגזר את דינם, נתונים על עברות קודמות שביצעו אותם נהגים, נתונים בדבר פסילת רישיונות של אותם נהגים והקנסות שהוטלו עליהם. בעניין זה מסר ב-22.11.16 נשיא ביהמ"ש הצבאי לערעורים באיו"ש לצוות הביקורת כי "הרישום הפלילי המדויק לא היה גלוי לעיני השופטים שישבו בדין. מדובר בפגיעה באכיפה ובמלאכת השפיטה כי ניתנו גזרי דין מבלי לדעת אם הנאשם שלפניהם כבר נפסל רישונו או הוטל עליו מאסר על תנאי שיש להפעילו".

עוד עלה בביקורת כי אי-הזנת פסקי הדין פגעה ביכולת את"ר במחוז ש"י לקיים ביקורת רישיונות אפקטיבית, שכן לא היה בידי מידע על רישיונות נהגים שנפסלו. בדצמבר 2015 כתב ממ"ז ש"י היוצא לראש את"ר במטא"ר ולמפק"ל, רב ניצב רוני אלשיך, בנושא זה "נושא הזנת גזרי הדין ברחבי הארץ מבוצע ע"י יחידת תביעות תעבורה השייכת לאגף התנועה. אך לצערי, הדבר אינו מבוצע בתחום מחוז ש"י אל מול בתי המשפט הצבאיים... משמעות הדברים, כי ישנם הרבה נהגים מסוכנים שהורשעו ונשפטו, ולצערי, בשל היעדר הזנה, [הם] ממשיכים לנהוג ולהוות סיכון למשתמשי הדרך. למרות פניות חוזרות להסדרת הסוגיה בכל הדרגים, לא נמצא כל פתרון... לצערי, למרות שמדובר במשימה שבאחריות אגף התנועה, טרם קיבלנו מענה הולם לסוגיית הזנת גזרי הדין".



אי-ההזנה של גזרי
הדין בשנים
2012-2016 בתחום
התעבורה לא אפשרה
לבית המשפט לשקול
מידע זה במסגרת גזרי
הדין שניתנו בתקופה
זו לעבריינים "חוזרים"

באותו חודש כתבה ראש מחלקת תביעות את"ן במטא"ר לראש את"ן במטא"ר, דאז, ניצב ירון בארי, לקצין האת"ן במחוז ש"י ולגופים נוספים כי "העדר מידע המופק ממערכות המחשוב והעדר ממשק מיחשوبي עם בימ"ש [בית משפט] צבאי באיו"ש (בשונה ממשק מיחשובי בתי המשפט בארץ), בדבר גזרי דין ועונשים שהושתו על נאשמים ובהם עבריינים רצידיביסטיים [עבריינים החוזרים ומבצעים עבירות], פוגע באפקטיביות האכיפה ואינו מאפשר מיצוי הדין והעונש עם הנאשם. לאור האמור הוחלט לפעול במספר מישורים ולרכז מאמץ להזנת גזרי הדין שהצטברו". באותו מסמך נקבע כי לפי המשוער הזנת גזרי הדין שבפיגור תסתיים בתחילת ספטמבר 2016.

בביקורת עלה כי בספטמבר 2016 טרם הוזנו למערכות המשטרתיות הממוחשבות כ-2,700 גזרי דין שמועד פסיקתם קדם לשנת 2016. בדצמבר 2016 מסרה רמ"ד תביעות את"ן לקצינת פיקוח ובקרה את"ן כי "הזנת גזרי דין בתעבורה של בית הדין [בימ"ש] בסאלם [אחד מבתי המשפט הצבאיים באיו"ש] - מתבצעת על ידי מערך התביעה (יחידת תביעות תעבורה מרכז). הזנת גזרי דין בתעבורה של בית הדין [בימ"ש] בעופר²⁶ - מתבצעת על ידי את"ן ש"י בשיתוף פעולה עם יחידת תביעות תעבורה ירושלים".

משרד מבקר המדינה מעיר לאת"ן מ"י כי אי-ההזנה של גזרי הדין בשנים 2012-2016 מנעה את הצגתו של הרישום הפלילי המעודכן של הנאשמים לבית המשפט, וממילא לא אפשרה לבית המשפט לשקול מידע זה במסגרת גזרי הדין שניתנו בתקופה זו לעבריינים "חוזרים". עקב כך נפגעו מלאכת השפיטה ויכולת האכיפה וההרתעה של רשויות אכיפת החוק, ובכלל זה מחוז ש"י, כנגד נהגים פלסטינים, לרבות נהגים שרישונם נשלל.

במרץ 2017 מסרה מתפ"ש בתגובתה על ממצאי הביקורת כי "בשל פער בקלדניות בבית המשפט הצבאי במחנה עופר, לא מוזנות ההחלטות השיפוטיות".

בכל הנוגע להתייחסות מתפ"ש דלעיל מסר במאי 2017 נשיא בית המשפט הצבאי לערעורים באיו"ש, אל"מ נתנאל בנישו, כי "לא קיים פער בקלדניות בבית המשפט הצבאי במחנה עופר. כל ההחלטות השיפוטיות מוזנות למערכת המחשוב של בתי המשפט הצבאיים כדבר שבשגרה. על כן, תוצאות השיפוט בכל התיקים שנדונו בבתי המשפט הצבאיים, מצויות במערכת המחשוב של בתי המשפט. אין ממשק ממוחשב בין משטרת ישראל לבתי המשפט הצבאיים באיו"ש. על כן, תוצאות המשפטים בתיקים המתבררים בפני בתי המשפט הצבאיים באיו"ש, ובכלל זה בתיקי התעבורה, מוזנים למערכת המשטרתית על ידי משטרת ישראל, שהיא האמונה על הזנת הנתונים במערכות המחשוב שלה".

26 "סאלם" ו"עופר" הם שמות של מחנות צה"ל ומג"ב שבהם שוכנים שני בתי המשפט הצבאיים באיו"ש: ביהמ"ש שומרון וביהמ"ש יהודה.

באפריל 2017 מסרה מ"י בתגובתה על ממצאי הביקורת כי "בשל ההעדר ממשיק מחשובי בין צה"ל למשטרה (אשר מצוי בשלבי עבודה), יש צורך 'בהזנה ידנית' של דוחות. כיום הוזנו כל גזרי הדין על ידי תביעות את"ן". בעניין הממשק המחשובי, ראו בהמשך.

משרד מבקר המדינה מעיר לאת"ן מ"י כי נוכח הפיגור בהזנת גזרי הדין, כאמור, עליו לפקח על שלוחות התביעה ולוודא כי הן יזינו באופן שוטף את גזרי הדין, כדי למנוע את הישנות התופעה בעתיד.

מידע בדבר רישוי כלי רכב פלסטיניים ומידע על נהגים פלסטינים הנוהגים בכבישי אי"ש

בתקנות התעבורה (איסור שימוש ברכב) (יהודה והשומרון), התשע"א-2011, אשר הוצאו מכוח צו בדבר התעבורה (יהודה והשומרון) (מס' 1310), התשנ"ב-1992, נקבע²⁷ כי קצין אגף התנועה של מחוז ש"י יעביר לקמ"ט תחבורה במנהא"ז העתק של ההודעות בדבר איסור שימוש בכלי רכב, ועליו להעבירו לרשות הפלסטינית כדי לעדכנה בדבר האיסור.

בדוח ביקורת שעסק ב"סוגיות בתיאום בין גופי אכיפת החוק באזור יהודה ושומרון"²⁸ ציין מבקר המדינה כי "במועד סיום הביקורת, הנתונים שבידי מחוז שומרון ויהודה של המשטרה (מחוז ש"י) בדבר תוקפם של מסמכי הרישוי של נהגים פלסטינים לא היו מעודכנים, דבר המונע את יכולת האכיפה 'בזמן אמת' נגד נהגים עבריינים. זאת אף שבאותו מועד היו בידי קמ"ט תחבורה במנהא"ז נתוני רישוי עדכניים של נהגים פלסטינים וכלי רכבם, אך בשל היעדר מנגנון עדכון של הנתונים הקיימים במערכת המחשוב של מנהא"ז למערכת המחשוב של המשטרה, לא הועברו נתונים אלה למשטרה". עוד העיר משרד מבקר המדינה למנהא"ז על "הליקוי המתמשך בהעברת המידע החיוני לאכיפת החוק בתחום דיני התעבורה באי"ש" וקבע כי פערי המידע הקיימים עלולים לסכן את כלל המשתמשים בדרכים. כמו כן קבע מבקר המדינה כי על מנהא"ז ומ"י להחיש את פעילותם לשיפור פני הדברים בתחום זה ולהסדיר את העברת המידע בהתאם לדין.

במרץ 2016 כתב קצין את"ן ש"י למפקד מחוז ש"י כי "מרבית כלי הרכב [הפלסטינים] שנעים בצירים הבין עירוניים במחוז אינם רשומים במערכות [המחשב של] מ"י בשל העדר סנכרון בין מערכות מ"י למערכות צה"ל [מערכת מחשב המשמשת את המנהא"ז] לאחרונה חלה עלייה בכמות כלי הרכב שהורדו

27 תקנה 7.

28 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 63 ב (2013) בעמ' 134, 155.

מהכביש לצורך פירוק/ אובדן גמור... הנעים בצירים הבינעירוניים ומהווים סכנה למשתמשי הדרך".

באפריל 2016 מסר סגן הקמ"ט לתחבורה במנהא"ז לצוות הביקורת כי "כתוצאה מאי קבלת מידע משפטי על נהגים פלסטינים הן מהמשטרה והן ממערכת בתי המשפט, אין ביכולתו של הקמ"ט להעביר לטיפולם של הגורמים הרלוונטיים במשרד התחבורה ברשות הפלסטינית נתונים ו/או מידע משטרי... או בדבר פעולות שננקטו על [כנגד] נהגים פלסטינים שנהגו בשטחי אי"ש. לכן, יתכן מצב בו נהגים פלסטינים שנפסלו על ידי בתי המשפט מלנהוג באי"ש, יודיעו לרשות הפלסטינית על אובדן רישיון נהיגה למשל, כך שיונפק להם רישיון חדש, בעוד שהם מהווים סכנה למשתמשי בדרך".

במרץ 2017 מסרה מתפ"ש בתגובתה לממצאי הביקורת כי "בכל הקשור לפיתוח הממשק בין מערכת המחשוב לבתי המשפט לבין מערכת הגבייה המנוהלת ע"י קמ"ט אוצר במינהל האזרחי הרי בשנה החולפת ביצענו... קפיצת דרך משמעותית... המערכות פועלות כיום באופן מסונכרן הרבה יותר, אבל כאמור אין לכך משמעות אם ההחלטות השיפוטיות אינן מוזנות".

עוד מסרה מתפ"ש בתגובתה על ממצאי הביקורת כי "לאחר חודשים ארוכים ומספר רב של דיונים... אישרה משטרת ישראל את בקשת מתפ"ש לקבל נתונים ממערכת 'א' [מערכת משטרתית ממוחשבת לנושא התעבורה] למערכת מחשב ב' [המשמשת את המנהא"ז]... זאת על מנת למנוע מצב בו משטרת ישראל פוסלת כלי רכב פלסטינים ומערכת מתפ"ש אינה מעודכנת. על אף האמור, טרם הצלחנו לגרום לגורמי מ"ט/מ"י [מנהל הטכנולוגיות של משטרת ישראל] לתעדף את בניית הממשק הממוחשב בין מערכות מתפ"ש לבין המערכות שלהם". עוד מסרה מתפ"ש בתגובתה כי "העברת נתונים בין משרד התחבורה הפלסטיני לבין מתפ"ש מתבצעת פעם בחודש... הרחבת פס הנתונים בין משטרת ישראל למתפ"ש אשר בוצעה במהלך 2016, במימון המתפ"ש, מאפשרת כיום שיקוף מלא של הנתונים ממתפ"ש למ"י... באשר לבניית ממשק און ליין בין מערכות משרד התחבורה הפלסטיני לבין מערכת המתפ"ש – כיום עם הבשלות הטכנולוגית המתאימה... ניתן לקדם את הנושא ואולם חשוב להזכיר כי נדרשת הסכמה פלסטינית לביצוע המהלך. הנושא נמצא על שולחנו ובשבועות הקרובים נקיים פגישת עבודה עם גורמי תחבורה לשם ניסיון לסכם פרוצדורה מחשבונית מתאימה ולשלב בתכנית העבודה שלנו" (ההדגשה במקור).

באפריל 2017 מסרה מ"י בתגובתה על ממצאי הביקורת כי "משטרת ישראל מקיימת ממשקים דו כיוונים עם המנהל האזרחי בכל הקשור לדוחות תנועה. בהתאם לתכניות העבודה משטרת ישראל סיימה את הסבת מאגר הרכבים... מהלך זה מאפשר לנו לבצע את המהלך הבא של קליטת נתוני רכבים ונהגים פלסטינים... תהליך קליטת הנתונים יסתיים ביוני 2017... ולאחר מכן יפותח ממשק לטעינת הנתונים באמצעות ממשקים מקוונים. בכל הקשור לפיתוח ממשק להעברת הורדות כלי רכב מהכביש עבור צה"ל, בתאריך 28/12/16 אושרה בוועדה להעברת מידע בקשת צה"ל לקבל בממשק את נתוני הורדות כלי הרכב. צוות הפיתוח יסיים את פיתוח הממשק עד ליוני 2017. למרות האמור

לעיל לאחר דיון עם רע"ן [ראש ענף] מבצעים במתפ"ש הועלו פערים ונמצא כי ישימות האכיפה בעייתית".

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למ"י, לצה"ל ולמנהא"ז על התמשכות הטיפול בהסדרת הממשק בין מערכות המחשוב לצורך העברת המידע החיוני לאכיפת החוק בתחום דיני התעבורה באיו"ש. פערי המידע הקיימים עלולים לאפשר תנועת כלי רכב פלסטינים בלתי מורשים בכבישי איו"ש, והמשך נהיגה של נהגים פלסטינים שרישיונם נשלל. מצב דברים זה מסכן את המשתמשים בכבישי איו"ש ומונע אכיפה יעילה של החוק. על מ"י, בשיתוף מנהא"ז וצה"ל, להשלים בהקדם את הסדרת הממשקים בין מערכות המחשוב הנוגעות לאכיפת החוק בתחום דיני התעבורה באיו"ש, ולטפל מידית בפערים שעלו מול מתפ"ש בעניין ישימות האכיפה.



פערי המידע הקיימים
עלולים לאפשר
תנועת כלי רכב
פלסטינים בלתי
מורשים והמשך נהיגה
של נהגים פלסטינים
שרישיונם נשלל
דבר המסכן את
המשתמשים
בכבישי איו"ש

התיאום בין מחוז ש"י לצה"ל

כאמור, למפקד פקמ"ז יש את כל סמכויות השלטון, החקיקה, המינוי והמינהל הנוגעים לשטח איז"ש ולתושביו. הוא נושא באחריות הביטחונית והצבאית הכוללת באיז"ש, ובאחריותו למלא את צורכי האוכלוסייה האזרחית ולקיים את הסדר הציבורי, תוך הגנה על האינטרסים הביטחוניים של מדינת ישראל. מאחר שהמפקד הצבאי הוא הריבון בשטחי איז"ש, מ"י כפופה לו ופועלת על פי הנחיותיו. משום כך, כדי לעמוד ביעדים ובמשימות של צה"ל ומחוז ש"י וכדי להשיג את האינטרס הביטחוני - הלאומי המשותף, נוצר צורך בשיתוף פעולה ובתיאום ביניהם. בביקורת עלו כמה בעיות בתיאום בין צה"ל לבין מחוז ש"י, ולהלן פירוט הממצאים שעלו בהקשר זה:

פקודות ונוהלי השת"פ

ביוני 2014 הופצה פקודת "הפעלת יחידות המשטרה בגזרת פקמ"ז" ובה נכתב כי "מתוקף היות צה"ל הריבון באזור יהודה ושומרון משטרת ישראל מחויבת להיות כפופה לצבא ולפעול על פי הנחיותיו... בעקבות מס' אירועים של תקלות תאום שגרמו לסיכון חיי אדם הוחלט על כתיבת נוהל זה [פקודת הפעלת יחידות המשטרה בגזרת פקמ"ז]".

בפברואר 2014 הפיצו ראש מחלקת מבצעים באמ"ץ בצה"ל וראש מחלקת מבצעים באג"ם מ"י טיוטה להתייחסות של הוראת קבע מבצעית/נוהל משטרתית בנושא "השת"פ המבצעי בין צה"ל למשטרת ישראל". בטיטה נכתב כי "צה"ל ומשטרת ישראל הם שני גופים ביטחוניים הפועלים כל אחד בתחום אחריותו... שיתוף פעולה ושילוב יכולות... יאפשר טיפול איכותי ומיטבי באתגרים מבצעיים... לכל אחד מהגופים [צה"ל ומ"י]... קיימת הגדרת סמכות ואחריות בתחומם על פי חוקי המדינה והחלטות הממשלה... בהמשך לכך ועל רקע זה, נקבעה הסדרה בהוראה זו". במועד השלמת הביקורת, ינואר 2017, עלה כי צה"ל ומ"י טרם השלימו את גיבוש ההוראה האמורה.

בהקשר זה מסר ב-26.11.15 ממ"ז ש"י היוצא לצוות הביקורת כי "אומנם מתקיימים דיונים משותפים והעמ"צ [הערכות מצב] משותפות עיתיות עם גורמי צה"ל, אך לא קיימים נהלים/אמנה משותפים".

באפריל 2017 מסרה מ"י בתגובתה על ממצאי הביקורת כי "בימים אלה מסתיים תהליך גיבוש של נוהל שת"פ מבצעי בין צה"ל למ"י. התהליך נמצא באישור יועמ"ש לנוסח סופי... צפי לביצוע - סוף יוני 2017". בעדכון נוסף מדצמבר 2017 מסרה מ"י כי "בספטמבר 2017 הועבר [נוהל השת"פ] להתייחסות יועמ"ש המשטרה. צפי לאישור הסופי - במהלך רבעון ראשון 2018".

משרד מבקר המדינה מעיר לצה"ל ולמ"י כי בדצמבר 2017, כארבע שנים לאחר שהופצה הטיוטה האמורה בנושא "השת"פ המבצעי בין צה"ל למשטרת ישראל", טרם הושלם גיבושו של הנוהל אשר נועד לאפשר טיפול איכותי ומיטבי באתגרים מבצעיים של שני הגופים. מאחר שהדבר עלול לפגוע בתיאום בין צה"ל ובין מ"י, על צה"ל ומ"י להשלים את גיבוש הנוהל בהקדם.

הטיפול בזירת אירוע

בתחומי מחוז ש"י מתרחשים מפעם לפעם פיגועי פח"ע במגוון מתווים, החל בפיגועי דקירה ודריסה וכלה באירועי ירי, וכן אירועים פליליים, שבהם נדרשת עבודת אנשי הזיהוי הפלילי בזירת האירוע²⁹. משרד מבקר המדינה קבע בדוח ביקורת שעסק ב"סוגיות בתיאום בין גופי אכיפת החוק באיו"ש"³⁰ כי חיילי צה"ל מגיעים, על פי רוב, ראשונים לזירת אירוע של פח"ע או של אירוע פלילי, לפני המשטרה, מאחר שכוחות הצבא פרושים בשטח וכי "נוהל האוגדה העוסק בהתנהגות הנדרשת מכוח צה"ל המגיע לזירת אירוע של פח"ע או של אירוע פלילי, קובע, בין היתר, כי על הכוח לעצור את המעורבים באירוע תוך הפרדה ביניהם; עליו לסגור את הזירה ואת זירות המשנה; ונאסר עליו להזיז חפצים או לגעת בהם". עוד נקבע בדוח האמור כי "לעתים כוחות צה"ל לא קיימו את ההוראות שנקבעו בנוהל של אוגדת איו"ש העוסק בהתנהגות הנדרשת מכוחות צה"ל המגיעים לזירת אירוע. דבר זה בא לידי ביטוי בנטילת פריטים מזירת האירוע על ידי חיילי צה"ל לפני הגעת המשטרה לשטח ובאי-העברת פריטים שנתפסו על ידי צה"ל בזירות אירוע למשטרה או בהעברתם באיחור. התנהלות זו פוגעת בחקירת האירועים ובהליך הפלילי שיש לנהל. נושא שמירת זירת האירוע על ידי חיילי צה"ל, שהוזכר כבר במסקנות ועדת שמגר³¹ משנת 1994 טרם הגיע אף במועד השלמת הביקורת לידי פתרון אף על פי שקיים נוהל בנושא. על צה"ל, בשיתוף המשטרה, למצוא מענה ראוי לבעיה זו".

בעניין זה כתב בדצמבר 2015 קצין האח"ם של מחוז ש"י, דאז נצ"ם גטניו יצחק (להלן - קצין האח"ם היוצא), לעו"ד שלומי אברהמסון, מהמחלקה לתפקידים מיוחדים בפרקליטות המדינה, כי "באירועים אלה לא ניתנה הזדמנות לחוקרי המשטרה לגבות עדויות מהלוחמים שנכחו בזירה, גופת מחבל פונתה מבלי שטופלה ע"י מז"פ [מעבדה לזיהוי פלילי] ולא הייתה שמירת זירה לצורך סקירה ותיעוד כנדרש על פי חוק... הזירה נוהלה ע"י הצבא... כולל חיפוש בכלי המחבלים, ובכך גרמו לטשטוש הזירה... זיהום הזירה... לא נבע מרצון להגן על החיילים אלא מרשלנות וחוסר מודעות גרידא".

29 במסמכים שנאספו בביקורת מכונה לעתים "זירת אירוע" גם "זירת עבירה".

30 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 63 ב (2013) בעמ' 132, 138.

31 ראו הערה 6.

בפברואר 2016 מסר קצין האח"ם היוצא של מחוז ש"י למשרד מבקר המדינה כי "לקציני צה"ל יש חוסר הבנה לגבי הנושא של זיהום זירת עבירה. אין כל אסדרה בנושא כי יש תחלופה של המח"טים בגזרה. רצוי שיכללו נושא זה במסגרת החפיפה וידגישו את חשיבותו".

בנובמבר 2016 מסר קצין מבצעים באג"ם אוגדת איו"ש לצוות הביקורת כי "בוצעו מס' פגישות עם יחזק גטניו [קצין האח"ם היוצא של מחוז ש"י] הנ"ל העביר לנו את הדגשים לשמירה על זירה. ההנחיות הועברו בפורום מח"טים [מפקדי חטיבות]".

ביוני 2017 מסר משרד המשפטים בתגובה לממצאי הביקורת כי "נושא סגירתה של זירת אירוע והקשיים המתלוצים אליו הועלה על ידי חוקרי משטרת ישראל בפני פרקליטות המדינה (המחלקה לעניינים מיוחדים) במהלך פגישות עבודה ביניהם שהתקיימה ביום 1.12.15. בעקבות כך פנה עו"ד שלומי אברמזון מלשכת המשנה לפרקליט המדינה (תפקידים מיוחדים) ליועמ"ש איו"ש וביקש כי יקפידו בטיפול בנושא זה. יועמ"ש איו"ש עדכן את עו"ד אברמזון כי מפקד האוגדה חידד את הנושא בפני הכוחות הפועלים בשטח וכי הוא מקווה כי הבעיה לא תישנה. במכתב סיכום הדיון ששלח עו"ד אברמזון בעקבות ישיבה שהתקיימה ביום 1.12.15 הוא עדכן את המשטרה בדברים שמסר יועמ"ש איו"ש וביקש כי המשטרה תעדכן את פרקליטות המדינה ככל שיתעוררו בעיות נוספות בהקשר זה. עד כה לא התקבלו דיווחים המצביעים על בעיות נוספות. למיטב ידיעתה של פרקליטות המדינה, לעתים הקושי בסגירת הזירה נבע מקשיים אובייקטיביים שנבעו מהאופי המבצעי של האירועים, כגון אירועי הפרת סדר".

במאי 2017 מסר צה"ל בתגובתו על ממצאי הביקורת כי הוא "מקפיד על שמירה ותיעוד של ממצאים בכל המקרים בהם מתקיים חשד לביצוע עבירה פלילית, ומטמיע כבר כיום בקרב חייליו ומפקדיו את החשיבות שבשמירה על זירת אירוע, והקפדה על מילוי ההוראות בנושא... מופצים לכוחות מעת לעת דגשים בכתב לשימור זירת אירועי עבירה.. נערכים תדריכי מפקדים והרצאות... הנחיות בעניין זה נכללות בהוראות מבצעיות רלוונטיות המופצות לדרג הבכיר בפקוד ובעוצבותיו ולמערכים המבצעיים השונים" (ההדגשה במקור).

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את העובדה שצה"ל נתן הנחיות לשימור זירת האירוע בפורום מח"טים. על צה"ל להטמיע בקרב חייליו וקציניו את החשיבות שבשמירה על זירת אירוע ובהקפדה על מילוי ההוראות בנושא.

עוד עלה בביקורת כי לצה"ל ולמ"י אין נוהל המסדיר את אופן חלוקת התפקידים בין מ"י ובין צה"ל לאחר שהגיע הכוח המשטירתי לזירה. בעניין זה מסר בדצמבר 2015 קצין האח"ם היוצא של מחוז ש"י למבקר המדינה כי "כיום, אין נוהל משותף לחלוקת התפקידים בין המשטרה... לצה"ל... חסרה כיום חלוקה מדויקת ומוגדרת של הפעילות בזירת עבירה, באופן שיובהר כי הצבא צריך לאבטח, המשטרה אחראית לאיסוף כל המוצגים, הראיות".

בינואר 2016 כתב קצין האח"ם היוצא של מחוז ש"י למפקד אוגדת אינ"ש כי "מאירועים שהתרחשו בתחומי המחוז בחודש האחרון עולות שתי בעיות אבטחה משמעותיות, לפיה מוצאים עצמם אנשי המז"פ [מעבדה לזיהוי פלילי] עובדים תחת סכנה משמעותית...: א. עבודה בזירת האירוע כאשר הזירה לא סגורה והכוחות חשופים לפיגוע דריסה. ב. עבודה בזירת האירוע כאשר מרבית הכוחות [צה"ל] עזבו את שטח הזירה ואנשי הזיהוי נשארים לעבוד על הגופות ללא אבטחה ראויה בשטח חם מאוד מבחינה ביטחונית".

באפריל 2017 מסרה מ"י בתגובתה על ממצאי הביקורת כי "החל תהליך כתיבת נוהל בחטיבת הזיהוי בשת"פ חקירות ובהמשך מול צה"ל. צפי לביצוע - 1.6.17". בדצמבר 2017 מסרה מ"י בעדכון נוסף על ממצאי הביקורת כי "נכתבה טיוטת נוהל אשר מצויה בשלבי תיקוף מול הגורמים הרלבנטיים במשטרה. בהמשך תועבר גם לתיקוף הגורמים הרלבנטיים בצה"ל. צפי - סוף חציון ראשון 2018".

משרד מבקר המדינה מעיר לצה"ל ולמ"י כי בהיעדר נוהל המסדיר את אופן חלוקת התפקידים בין מ"י ובין צה"ל לאחר הגעת הכוח המשטיר לזירה עלולות להיפגע היכולת לאסוף ראיות מהזירה והיכולת להבטיח את שלומם של כוחות מ"י הפועלים בשטח. לפיכך על מ"י בשיתוף צה"ל לזרז את גיבוש נוהל המסדיר את אופן חלוקת האחריות בין שני הגופים עד הגעת הכוח המשטיר לזירת האירוע, ואף לאחר מכן, לאחר שכוח המשטרה הגיע לזירה, באופן שיינתן מענה הולם וראוי גם לסוגיות הנוגעות לאבטחת הכוח המשטיר.

אחריות ביטחונית באזור בט"פ אדומים

באפריל 2006 החליטה הממשלה להטיל את האחריות לביטחון הפנים והסדר הציבורי בשטח "עוטף ירושלים" וביישובים נוספים באזור, לרבות אזור העיר מעלה אדומים, על מ"י. במסגרת תהליך העברת האחריות מצה"ל למ"י ביצעו מ"י וצה"ל עבודת מטה משותפת, ובסיומה בשנת 2007 התפרסם מסמך "הבנות צה"ל ומשטרת ישראל לעניין העברת האחריות בעוטף י-ם [ירושלים] ו[העיר] מעלה אדומים למשטרת ישראל" (להלן - האמנה) אשר נחתם על ידי ראשי אג"ת של צה"ל ושל מ"י.

באוקטובר 2010 החליט המפק"ל דאז, רב ניצב דודי כהן, להעביר את האחריות הביטחונית באזור העיר מעלה אדומים ממחוז ירושלים למחוז ש"י, וקבע שאחריותו של מחוז ש"י תמומש באמצעות פלוגת מג"ב הכפופה פיקודית למחוז ירושלים.

במרץ 2013 העניק אלוף פקמ"ז לממ"ז ש"י באזור העיר מעלה אדומים "סמכויות של מפקד צבאי"³². בנספח לצו, כאמור, נקבע כי האזור שבו מחוז ש"י מקבל



נפגעה יכולתו של מחוז ש"י לממש את אחריותו באזור בט"פ אדומים

אחריות ביטחונית, המכונה בט"פ אדומים, משתרע מאזור התעשייה מישור אדומים במזרח ועד הכפר א-זעים במערב, ומהיישובים אלון ועלמון בצפון ועד ליישוב קידר בדרום. באזור זה שוכנים יישובים ישראליים, כפר פלסטיני [א-זעים] ושלושה ריכוזי אוכלוסייה של בדואים, ובסך הכול אוכלוסייתו מונה כ-60,000 איש.

משרד מבקר המדינה בדק את האופן שבו מממש מחוז ש"י את אחריותו בשטח בט"פ אדומים, ולהלן הפרטים:

כפיפות פלוגת מג"ב למחוז ש"י

מחוז ש"י קיבל אחריות טריטוריאלית לטיפול בנושאי ביטחון שוטף (להלן - בט"ש) במרחב בט"פ אדומים. לשם סיוע במשימה זו הוקצתה למחוז ש"י פלוגת מג"ב. ממסמכי הביקורת עולה כי התרחשו כמה אירועים שבהם פלוגה זו הועברה לפעילות במחוז ירושלים של מ"י, ולכן נפגעה יכולתו של מחוז ש"י להפעיל את הפלוגה כדי לממש את אחריותו באזור בט"פ אדומים.

בעניין זה כתב ב-10.5.15 קצין אג"מ מחוז ש"י לראש אג"ם, לממ"ז ש"י ולעוזר המפקח"ל כי "בתקופה האחרונה אירעו מספר מקרים בהם נדרש כוח מבצעי מיומן לטפל בגזרת בט"פ אדומים כשבפועל מחוז ש"י נותר ללא יכולת [מלאה]... להקצות את פלוגת מג"ב הרלוונטית מאחר והיא תחת פיקוד מחוז י"ם [ירושלים]".

משרד מבקר המדינה מעיר למ"י כי ראוי שתבחן את ההשפעות על יכולתו של מחוז ש"י לממש את אחריותו הביטחונית בבט"פ אדומים נוכח העובדה שפלוגת מג"ב שהועברה למחוז לתכלית זו, לא הוכפפה אליו פיקודית והיא נדרשת למלא גם תפקידים אחרים במחוז ירושלים.

באפריל 2017 מסרה מ"י בתגובתה על ממצאי הביקורת כי "הנושא נבחן באופן יסודי ומעמיק, ובהתאם לממצאי הבחינה הוחלט להותיר את המצב על כנו, עם גמישות הפעלה למחוז ש"י". בתגובה נוספת על ממצאי הביקורת מאוגוסט 2017 מסרה מ"י כי "בחינת נושא הכפיפות הפיקודית של פלוגת מג"ב למחוז י"ם [ירושלים] נעשתה בדיונים פנימיים ובע"פ ללא תיעוד בכתב לכך. הנושא יבחן שוב בתקופה הקרובה".

משרד מבקר המדינה מעיר למ"י כי חשוב לתעד דיונים שמקיים פיקוד המשטרה בנושאים חשובים ומורכבים אשר יש בהם כדי להשפיע על יכולת יחידות מ"י לעמוד במשימותיהן, כדוגמת כפיפות פלוגת מג"ב. תיעוד זה נועד לאפשר את הנחלתן של הנחיות ביצוע באופן מסודר ולאפשר לפיקוד המשטרה לעקוב אחרי אופן מימוש ההחלטות שהתקבלו, ובעת הצורך גם להפיק לקחים בנוגע לתהליך קבלתן.

אחריות ביטחונית בסביבת הכפר א-זעים

הכפר א-זעים נמצא בחלקו באזור בט"פ אדומים ובחלקו מחוצה לו (בשטח שנמצא באחריות מחוז ירושלים של מ"י), ורובו בשטח B. מהמסמכים שנאספו בביקורת עולה כי קרבתו הרבה של הכפר לירושלים, והעובדה שרבים מתושביו הם בעלי תעודת זהות כחולה, יכולות להקל על גורמים עוינים להיכנס לישראל או לנצל לרעה תושבים אלה לצורך ביצוע פעילות עוינת, ביטחונית ופלילית בכלל, ובעיר ירושלים הסמוכה לכפר בפרט.

ביוני 2015 נכתב בסיכום של פורום בט"פ אדומים בראשות ממ"ז ש"י, כי "בתאום [שערכה מ"י] מול פקמ"ז ואוגדת איו"ש נקבע כי פעילות סיכולית [ביטחונית] תבוצע [בכפר א-זעים] ע"י צה"ל ופעילות פלילית ע"י משטרת ישראל", וכי פעילות משטרת מחוז ש"י מחייבת שיתוף פעולה מבצעי עם כוחות צה"ל. עוד עולה ממסמכים אחרים שאספה הביקורת כי צה"ל ממעט להקצות כוחות לפעילות בכפר עקב שיקולים שמקורם בסדר העדיפויות המבצעי של החטיבה המרחבית. עקב כך צה"ל אף ממעט להקצות כוחות סיוע לפעילות אכיפה פלילית של מחוז ש"י, ובכך נפגעת יכולת מחוז ש"י לאכוף את החוק בסביבת הכפר.

משרד מבקר המדינה מעיר לצה"ל ולמ"י כי עליהם לפעול לאלתר למימוש תחומי האחריות שנקבעו ביניהם לביצוע האכיפה הפלילית בכפר א-זעים.

באפריל 2017 מסרה מ"י בתגובתה על ממצאי הביקורת כי "[הוחלט ש] הגדרת מחוז ש"י כמי שאמון ומופקד על מפ"ל פשיעה (מערכת לטיפול במידע פלילי, מרמה גבוהה לנמוכה) מאיו"ש לישראל ולהקצאת תקנים כדי לממש זאת (מימוש ב-2017). יצירת דסק אמל"ח המסונכרן בין צה"ל, שב"כ, מחוז ש"י ואח"ם [תניב] הישגים מרשימים ביותר בממשק שבין טרור לפשיעה ממוקד בנושא אמל"ח. מחוז ש"י מטפל בכפר א-זעים בכפוף לניתוחי פשיעה ובתיאום ושת"פ מחוז ירושלים".

חקירת שוטרים באיו"ש

ליקויים באופן חקירת אירועי ירי של שוטרי מג"ב באיו"ש

בפקודת המשטרה [נוסח חדש] התשל"א-1971³³ נקבע, בין היתר, כי חקירתם של שוטרים החשודים בעבירות שהוגדרו בתוספת הראשונה, ובהן עבירות שהעונש בגינן עולה על שנת מאסר, לא תיערך בידי מ"י, "אלא בידי המחלקה לחקירות שוטרים שבמשרד המשפטים" (להלן - מח"ש). בעניין זה נאמר בדוח מבקר המדינה³⁴ כי "הקמת מח"ש נועדה, בין היתר, לתת מענה לביקורת ציבורית על כך שהמשטרה חוקרת את עצמה ולכן חקירות רבות אינן מגיעות לידי מיצוי".

בביקורת עלה, כי עם הקמתה של מח"ש בשנת 1992 אמור היה הטיפול באירועי ירי של שוטרים להיות בידיה, אולם באותה השנה החליטו פרקליטת המדינה ומפכ"ל מ"י כי עבירות הכרוכות באירועי ירי של שוטרים באיו"ש תיחקרנה על ידי מ"י עצמה (אח"ם ש"י) ולא על ידי מח"ש. בשנת 2007 החליט פרקליט המדינה להחזיר את חקירת אירועי הירי שאירעו באיו"ש למח"ש. אולם עקב קשיים שהעלתה מח"ש, הוחלט להעביר למח"ש את החקירות שעניינן אירועי ירי של שוטרים באיו"ש בשני שלבים: בשלב הראשון הועברו לטיפול מח"ש אירועים שבהם היו מעורבים שוטרים "כחולים", ואירועים שהתרחשו באזורים ש"ככלל אין סיכון בהגעה אליהם" כגון גבעת זאב ומעלה אדומים. בשלב השני שאמור היה להסתיים ב-1.1.09 היו אמורות לעבור לידי מח"ש גם חקירות של אירועים שבהם היו מעורבים שוטרי מג"ב.

בינואר 2011 שלח ראש מח"ש דאז, מר הרצל שביר, לפרקליט המדינה דאז, מר משה לדור, מסמך העוסק בהצעה "להעביר את סמכות חקירת אירועי ירי [של שוטרים] באיו"ש לידי הגורם המוסמך בצה"ל". אחד הנימוקים שהעלה היה כי למח"ש אין המומחיות הנדרשת לחקור אירועים כאמור: "החקירות מצריכות ידע מצטבר ביחס למציאות הקיימת בשטח תוך הכרת הפקודות והתאמתן - במידת הצורך - לדין בינלאומי. נושא זה מצוי בתחום המומחיות המובהקת של רשויות החקירה הצבאיות ומומחי המשפט הצבאי... מדובר בתחום שהוא זר לעשיית המחלקה [לחקירת שוטרים]".

בביקורת עלה, כי החלטת פרקליט המדינה, שחקירות של אירועים שבהם היו מעורבים שוטרי מג"ב תועבר לידי מח"ש, לא יושמה כמו גם הצעתו של ראש מח"ש כי חקירות אלה יעברו לידי הגורם המוסמך בצה"ל ובמועד סיום הביקורת עדיין חקר מחוז ש"י מקרי ירי של שוטרי מג"ב זאת בניגוד לפקודת המשטרה.

33 סעיף 49ט.

34 מבקר המדינה, **דוח שנתי 56א** (2005), "הטיפול המערכתי בתלונות על אלימות והתנהגות לא נאותה של שוטרים" עמ' 355. ראו גם **דוח ביקורת מיוחד** (2017) "הטיפול המערכתי בעבירות שוטרים", עמ' 167-168, 179.

ממסמכי הביקורת עלה כי קצב הטיפול של חוקרי מחוז ש"י בחקירת אירועי ירי של שוטרי מג"ב היה אטי. להלן פירוט:

1. ממועד הקמת מח"ש בשנת 1992 ועד שנת 2014 הוגשו על ידי התביעות בסה"כ חמישה כתבי אישום נגד לוחמי מג"ב כפועל יוצא מחקירות שניהל מחוז ש"י בגין אירועי ירי באיו"ש. בעניין זה כתב בפברואר 2015 מנהל המחלקה לחקירת שוטרים דאז, מר אורי כרמל, לעו"ד אלי אברבנאל, המשנה לפרקליט המדינה לעניינים פלילים, כי "מדובר בנתון בלתי סביר לכאורה, המצביע על אי הקצאת משאבים מתאימים ועל טיפול בלתי הולם מצד מ"י בזירה זו".
2. בדצמבר 2014 החליט היועץ המשפטי לממשלה דאז, עו"ד יהודה וינשטיין, כי מח"ש היא שתחקור את מעורבותם של שוטרי מג"ב באירועי ירי באיו"ש, והיא תעבוד במידת הצורך בשיתוף פעולה עם הפרקליטות הצבאית. עקב החלטה זו של היועץ המשפטי הפסיק מחוז ש"י לחקור מקרי ירי מג"ב באיו"ש.
3. באפריל 2015 מסר ראש אח"ם במטא"ר, ניצב מני יצחקי, ליועץ המשפטי לממשלה כי "עולה כי במהלך תקופה ממושכת מועברים תיקים מיד ליד ללא טיפול. מדובר באירועים משמעותיים שכיום אינם מקבלים את המענה הנדרש, והעברת התיק מגורם אחד למשנהו מביאה לפגיעה קשה הן בחקירה והן באמון הציבור ברשויות האכיפה". עוד ציין ראש אח"ם במכתבו, כי "עמדתנו הינה, כי לא סביר ולא ראוי מבחינה ציבורית שהמשטרה תחקור תלונות בקשר לחשדות הנוגעים להתנהלות אנשי משטרה במקרים מסוג זה וכי כבר עתה יש ליטול מידי המשטרה את ביצוע החקירות בתחום הנדון... מח"ש אמונה על חקירת שוטרים ובעלת ניסיון מצטבר בחקירות מסוג זה".
4. במאי 2015 כתב היועץ המשפטי לממשלה דאז, עו"ד יהודה וינשטיין, למפכ"ל דאז, רב ניצב יוחנן דנינו, כי "מובן הוא כי יש לסיים את היערכותה של המחלקה לחקירת שוטרים לביצוע חקירת אירועים אלה, מהר ככל הניתן על כן ביקשתי מפרקליט המדינה לפעול באופן אינטנסיבי לקידום הדברים. יחד עם זאת, כל עוד המחלקה לחקירת שוטרים אינה ערוכה להתחיל בחקירת האירועים, לא ניתן להשלים עם הותרתם ללא חקירה כלל. המדובר באירועים רגישים, אשר מעוררים חשדות לביצוע עבירות חמורות. אבקשך להנחות את הגורמים הרלבנטיים במשטרה להמשיך ולחקור אירועים מסוג זה, עד אשר תסתיים היערכות המחלקה לחקירת שוטרים והאחריות לחקירת האירועים תועבר אליה באופן מסודר".
5. בדצמבר 2015 כתב קצין האח"ם היוצא של מחוז ש"י לראש אח"ם במטא"ר כי "מאז פניית האחרונה לקבלת תקנים ואמצעים לצורך הטיפול בתיקים הללו, טרם התקבלו תקנים ואמצעים לטיפול במשימה. הנחיית ממ"ז ש"י הינה לא לטפל בתיקי החקירה בטרם התקבלו האמצעים והתקנים".
6. ממסמכי מחוז ש"י עולה כי במרץ 2016 היו 27 תיקי חקירה נתונים לטיפול של הקצין והחוקר המופקדים על חקירת ירי של שוטרי מג"ב באיו"ש נוסף על תפקידם. שניים מתיקי החקירה האמורים עסקו באירועים שהתרחשו



שנים רבות חוקר מחוז
ש"י בעצמו את שוטרי
מג"ב שהיו מעורבים
באירועי ירי שגרמו
לפציעה או מוות של
פלסטינים. חקירות
אלה נערכו משנת
2007 בניגוד לפקודת
המשטרה ובקצב אטי
במיוחד

בשנת 2012, ארבעה מהם עסקו באירועים שהתרחשו בשנת 2013, שישה תיקים עסקו באירועים שהתרחשו בשנת 2014 ותשעה תיקים באירועים שהתרחשו בשנת 2015.³⁵

7. במועד השלמת הביקורת, ינואר 2017, טרם הקצה מטא"ר את התקנים והציוד שביקש קצין אח"ם מחוז ש"י לצורך פעילותו בנושא זה. ברם, על אף הוראת מפקד המחוז, אח"ם ש"י המשיכו לחקור שוטרי מג"ב באמצעות קצין וחוקר שהקצו חלק מזמנם לנושא זה.

יוצא אפוא כי זה שנים רבות חוקר מחוז ש"י בעצמו את שוטרי מג"ב שהיו מעורבים באירועי ירי שגרמו לפציעה או מוות של פלסטינים. חקירות אלה נערכו משנת 2007 בניגוד לפקודת המשטרה ובקצב אטי במיוחד. מצב דברים זה פוגע קשות בטיפול בתלונות ובאירועים המחייבים חקירה מהירה, יעילה ומקצועית, וכן באמון הציבור ברשויות האכיפה, ועלולות להיות לכך השלכות במישור הבינלאומי.

התייחסות ועדת טירקל וצוות צ'חנובר לסוגיית החקירה של שוטרי מג"ב ביחס לתלונות המועלות בדבר הפרות של כללי המשפט הבין-לאומי

ב-14.6.10 החליטה ממשלת ישראל³⁶ להקים ועדה ציבורית בלתי תלויה בראשות שופט בית המשפט העליון בדימוס יעקב טירקל (להלן - הוועדה) לבדיקת היבטים שונים הנוגעים לפעולות שנקטה מדינת ישראל למניעת הגעת כלי שיט אל חוף רצועת עזה ב-31.5.10.³⁷ בסעיף 5 להחלטת הממשלה נקבע כי הוועדה תבחן גם "האם מנגנון הבדיקה והחקירה ביחס לתלונות וטענות המועלות בדבר הפרות של דיני הלחימה, הנוהג בישראל באופן כללי, וכפי שהוא מיושם ביחס לאירוע הנוכחי [האירוע הימי מ-31.5.10] תואם את חובותיה של מדינת ישראל בהתאם לכללי המשפט הבינלאומי". בינואר 2011 הגישה הוועדה לממשלה את החלק הראשון של הדוח, שעסק באירוע הימי מיום 31.5.10.

35 יתר התיקים נפתחו בשנת 2016.

36 החלטה 1796 של הממשלה ה-32.

37 משט של שש ספינות שיצאו במאי 2010 מחופי טורקיה כדי להגיע לנמל עזה. לוחמי חיל הים השתלטו על חמש ספינות ונתקלו בהתנגדות שברובה הייתה פסיבית. בספינה השישית, "מאווי מרמרה", התרחשו אירועים אלימים, בגינם נפצעו תשעה חיילי צה"ל, במהלכם נהרגו תשעה מנוסעי הספינה ונוסע עשירי מת מפצעיו זמן מה לאחר מכן. בנוסף נפצעו 55 מנוסעי הספינה.

בפברואר 2013 הגישה הוועדה את החלק השני של הדוח (להלן - דוח טירקל השני)³⁸. במסגרת חלק זה בחנה הוועדה את יישומו של סעיף 5 בהחלטת הממשלה דלעיל.

בהמלצה מס' 14 בדוח טירקל השני³⁹ נקבע כי "כאשר עולים חשדות להפרות של כללי המשפט הבינלאומי ההומניטארי בעקבות פעילות משטרתית שנעשתה תחת פיקודו של צה"ל, ראוי שהחשדות ייבדקו ויחקרו על ידי צה"ל ולא על ידי המשטרה. הוועדה התרשמה, כי בידי הגורמים המופקדים על הבדיקה והחקירה בצה"ל, ובמיוחד על ידי הפרקליטות הצבאית, הניסיון והמומחיות הדרושים לעריכת חקירות כאלה עם בקיאות בדיון החל על פעילות זאת".

ב-5.1.14 החליטה הממשלה על מינוי צוות לבחינה וליישום של מסקנות דוח טירקל השני. לראש הצוות מונה ד"ר יוסף צ'חנובר⁴⁰ (להלן - צוות צ'חנובר).

באוגוסט 2015 המליץ צוות צ'חנובר כי "באירועים מבצעיים שבהם יהיו מעורבים שוטרי מג"ב או שוטרים אחרים, כשהם פועלים תחת פיקוד צה"ל, יהיו חוקרי מח"ש אמונים על החקירה בנוגע לשוטרים. באירועים שבהם מעורבים שוטרים בלבד, תתנהל החקירה מראשיתה על ידי מח"ש... באירועים שבהם מעורבים חיילי צה"ל ושוטרים גם יחד, יוקם צוות חקירה משותף של חוקרים צבאיים ושל חוקרי מח"ש. ההחלטות יתקבלו בתיאום בין הפרקליטות הצבאית ומח"ש".

ביולי 2016 החליטה ועדת שרים לענייני ביטחון לאומי (הקבינט המדיני-ביטחוני) (החלטה ב/125) לאמץ את המלצות דוח צוות צ'חנובר. בנוגע ל"יישום המלצה מס' 14 של צוות צ'חנובר, שעניינה הטיפול בתלונות נגד שוטרים ביחס להפרות של כללי המשפט הבינלאומי במסגרת פעילות משטרתית שנעשתה תחת פיקוד צה"ל באיו"ש החליט הקבינט המדיני-ביטחוני כי היא תיבחן על ידי היועץ המשפטי לממשלה, בהתייעצות עם הגורמים הנוגעים בדבר, לרבות בחינת האפשרות ליישם את האמור בדוח השני של ועדת טירקל לגבי המלצה זו. שר הביטחון ושרת המשפטים יידונו בהמלצת היועץ המשפטי לממשלה בתום בחינה זו".

באפריל 2017 מסרה מ"י בתגובתה על ממצאי הביקורת כי "עמדת מ"י היא כי מי שצריך לחקור את שוטרי מג"ב הם מח"ש ואך ורק מח"ש. לאור התנגדות מח"ש עד כה, הטיפול של מחוז ש"י מבוצע בשטח מוכוון על ידי מח"ש. מ"י ישראל תשמח לממש את העברת האחריות כעולה בדו"ח. למען הסר ספק, המשטרה מתנגדת נחרצות להעביר את האחריות לחקירה למצ"ח. כיום מבוצעות החקירות ע"י קצין וחוקר מאח"מ ש"י וזאת בנוסף לתפקידם" (ההדגשה במקור).

ביוני 2017 מסר משרד המשפטים בתגובתו על ממצאי הביקורת כי "בהתאם להחלטת הקבינט המדיני - ביטחוני בחן היועץ המשפטי לממשלה את הדברים,

38 במסגרת דוח טירקל השני גיבשה הוועדה 18 המלצות העוסקות במנגנוני בדיקה וחקירה בנוגע לתלונות וטענות המועלות בדבר הפרות של דיני הלחימה. דוח ביקורת זה עוסק בהמלצה מס' 14.

39 המלצה מס' 14, פסקה 85, עמ' 343 לדוח.

40 החלטה מס' 1143 מ-3.1.14.

בשים לב לחלופות השונות העומדות על הפרק... לאחר שבחן את הנושא לעומקו עמדת היועץ המשפטי לממשלה היא כעמדת ועדת טירקל, דהיינו, כי אירועים בהם מתעורר חשד להפרת דיני העימות המזוין, שבהם מעורבים שוטרים שפעלו תחת פיקוד צה"ל, נכון שיחקרו על ידי מצ"ח. היועץ המשפטי לממשלה סבור כי פיצול חקירת אירועים מסוג זה בין מח"ש לבין מצ"ח, בהתאם לזהות החשודים כפי שהוצע על ידי צוות צחנובר, עלול לפגוע באפקטיביות ובמהירות של החקירות. כמו כן, מצב שבו חיילים ושוטרים, שלחמו שכם אל שכם באותו אירוע ותחת פיקוד משותף, מטופלים ע"י גופי אכיפה שונים, עלול לעורר טענות באשר לשוויוניות האכיפה... נוכח האמור לעיל, הודיע היועץ המשפטי לממשלה במכתב מיום 6.3.17 לשר הביטחון ולשרת המשפטים כי עמדתו היא שעל הקבינט המדיני-ביטחוני לאמץ את המלצה 14, בהתאם למתווה שהוצע על ידי ועדת טירקל כך שצה"ל יהיה הגורם שיופקד על חקירת טענות בדבר הפרות של הדין הבין-לאומי ההומניטרי באיו"ש... ביום 5.4.17 כתב שר הביטחון לראש הממשלה כי הוא עומד על יישום המלצת צוות צחנובר, דהיינו כי ירי של שוטרי מג"ב יחקרו על ידי מח"ש, וכי עמדתו מקובלת על הרמטכ"ל ולדבריו אף על מפכ"ל משטרת ישראל. שר הביטחון כתב כי הוא אינו רואה צורך להביא את הדברים לדיון בפני הקבינט. היועץ המשפטי לממשלה ממשיך בטיפול אינטנסיבי בנושא זה... בהתאם לכך הובהרה דחיפות הנושא לראש הממשלה ונמסר לנו על-ידי המטה לביטחון לאומי כי הנושא צפוי לעלות לדיון בראשותו של ראש הממשלה במועד קרוב.

ביוני 2017 מסר הפרקליט הצבאי הראשי למשרד מבקר המדינה כי "שר הביטחון ציין [במכתבו האמור לראש הממשלה] כי שוטרי מג"ב נמנים עם משטרת ישראל ואינם חלק מצה"ל וצה"ל אינו אמון על הכשרתם, הפיקוד עליהם ושגרת פעילותם; כי הליכי חקירה והעמדה לדיון של שוטרים על ידי גורמי צה"ל באירועים המבצעיים הרגישים והטעונים ביותר עלולים להביא למתח וחיכוך בין-ארגוניים חריפים בין צה"ל לבין המשטרה; וכי ממילא חקירת פעילות מג"ב במזרח ירושלים נעשית על ידי מח"ש, והדבר מחזק את העובדה שחקירות שוטרי מג"ב אינן חייבות להיערך על ידי גוף צבאי".

מתגובת המטה לביטחון לאומי (להלן - המל"ל) מנובמבר 2017 על טיוטת דוח מבקר המדינה עולה כי ב-25.6.17 התקיים דיון בראשות ראש הממשלה בנושא סמכות החקירה והעמדה לדיון של שוטרי מג"ב הפועלים באיו"ש בו הציגו בפניו הגורמים הרלוונטיים את עמדתם המנומקת ולאחריה אף ביצעו השלמות. עוד עולה כי המל"ל מסר לשרת המשפטים, היועץ המשפטי לממשלה, למזכיר הצבאי לשר הביטחון, המזכיר הביטחוני לשר לבט"פ, לרמטכ"ל, מפכ"ל המשטרה ולפרקליט הצבאי הראשי כי בהמשך לדיון זה, ראש הממשלה קיבל החלטה לפיה "הטיפול בתלונות נגד שוטרי מג"ב ביחס להפרות של כללי המשפט הבינלאומי במסגרת פעילות משטרתית, שנעשתה תחת פיקוד צה"ל באיו"ש תהיה בידי צה"ל/מצ"ח".



במשך שנים רבות
התנהלות גורמי
אכיפת החוק בנוגע
לחקירת שוטרי
מג"ב הפועלים תחת
פיקוד צה"ל בנוגע
לאירועי ירי הגורמים
לפציעה או למוות
אינה תקינה

משרד מבקר המדינה מעיר כי במשך שנים רבות התנהלות גורמי אכיפת החוק בנוגע לחקירת שוטרי מג"ב הפועלים תחת פיקוד צה"ל בנוגע לאירועי ירי הגורמים לפציעה או למוות אינה תקינה. נוכח זאת, ראוי היה כי החלטה סופית ומחייבת בעניין וקביעת הגורם האחראי תתקבל במועד מוקדם יותר. משהחליט ראש הממשלה בנובמבר 2017 שהסמכות לחקירת תלונות נגד שוטרי מג"ב בנוגע להפרות של כללי המשפט הבינלאומי במסגרת פעילות משטרתית שנעשתה תחת פיקוד צה"ל באיו"ש תהיה בידי מצ"ח, על כל הגורמים המעורבים בחקירות אלו לפעול בהקדם האפשרי ובתיאום מלא, ליישום ההחלטה.

הסמכת חוקרי מח"ש לחקור שוטרים באיו"ש

כאמור, מח"ש חוקרת מקרי ירי של שוטרי מחוז ש"י שגרמו לפציעה או למוות של פלסטינים (למעט ירי שוטרי מג"ב) וכן כל חשד לביצוע עברות פליליות על ידי שוטרי המחוז. בתהליך האזרחי של מח"ש שהחל בשנת 2008 נקלטו במח"ש חוקרים אזרחיים, על מנת להחליף בהדרגה את החוקרים "שהושאלו" ממ"י⁴¹. מטרת האזרחי הייתה, בין היתר, להגביר את עצמאותה של מח"ש ואת אי-תלותה במשטרה. במועד סיום הביקורת תהליך זה עדיין לא הושלם. יצוין כי החוקרים האזרחיים אינם נמנים עם מ"י, והם עובדי משרד המשפטים.

ממסמכים שנמסרו לצוות הביקורת עולה כי בין ינואר 2013 לאפריל 2016 נחקרו במח"ש 126 שוטרים וקצינים של מחוז ש"י.

בדצמבר 2015 נשלח מסמך מטעמו של יועמ"ש איו"ש ליועמ"ש יחידת שב"כ, לפרקליט איו"ש, ליועמ"ש מחוז ש"י ולגורמים נוספים במפקדת הפרקליטות הצבאית (מפצ"ר), ובו נאמר כי "פעילות חוקרי המחלקה [מח"ש] באיו"ש מתבצעת כיום ללא הסדרה כנדרש... חוקרי המחלקה אינם נמנים עם כוחות המשטרה בישראל, ועל כן, הם אינם שוטרים וכפועל יוצא מכך נעדרים סמכות לבצע את תפקידם באזור... לאור האמור יש חשיבות להסדיר סוגיה זו בהקדם על מנת להקנות לחוקרי המחלקה את הסמכויות הדרושות להם במילוי תפקידיהם".

רק באפריל 2016 הוסמכו חוקרי מח"ש לביצוע חקירות באיו"ש. מפקד פיקוד המרכז, האלוף רוני נומה, חתם על צו⁴² שהוכן ביוזמת יועמ"ש איו"ש דאז, אל"ם דורון בן ברק, הקובע כי: "[ל]כל מי שנמנה על המחלקה לחקירות שוטרים שבמשרד המשפטים, תהיינה הסמכויות הנתונות לכל חייל על פי תחיקת הביטחון".

41 סעיף 45 לדוח טירקל השני, עמ' 258.

42 צו בדבר הוראות ביטחון (תיקון מס' 49) (יהודה והשומרון) (מס' 1769), התשע"ו-2016.

פעילות חוקרי מח"ש
באיו"ש התבצעה עד
אפריל 2016 ללא
הסדרה כנדרש

משרד מבקר המדינה מעיר ליועץ המשפטי באיו"ש כי אי-הסדרת הסמכתם של חוקרי מח"ש עד אפריל 2016 היא ליקוי. מן הראוי שהיועץ המשפטי באיו"ש יבחן בשיתוף הגורמים הרלוונטיים, לפי העניין, את נושא הסמכתם של כלל גורמי האכיפה הפועלים באיו"ש.

במאי 2017 מסר צה"ל בתגובתו על ממצאי הביקורת כי "**המידע הדרוש על מנת לוודא כי כל אחד מהגופים פועל כדין, מצוי בראש ובראשונה בידי של הגוף הרלוונטי - כמי שאחראי לפעילותו ובקיא בפרטיה - ואינו מובא בהכרח לידיעת יועמ"ש איז"ש**". כך במקרה הנדון... שבו העובדה שחוקרים אזרחיים מבצעים פעולות המצריכות סמכות שיטור באיו"ש, ללא הסמכה מתאימה, **הובאה לידיעת יועמ"ש איז"ש, על ידי הגוף הפועל באיו"ש**. נבהיר כי לא ידוע ליועמ"ש איז"ש על כל גוף הפועל כיום לאכיפת חוק באיו"ש, מבלי שנתונות לו הסמכויות הנדרשות לכך" (ההדגשות במקור).

משרד מבקר המדינה מעיר לצה"ל כי הגם שלפי טענתו, המידע הדרוש כדי לוודא שכל אחד מן הגופים פועל כדין מצוי בידי הגופים עצמם, על יועמ"ש איז"ש - כגורם המופקד על הסדרת הסמכויות מכוח הדין באזור - למפות את כל גורמי האכיפה הפועלים באיו"ש ולבחון בתיאום עמם את נושא הסדרת סמכויותיהם, ובמידת הצורך עליו לפעול להסדרתן ולדווח על כך למשרד מבקר המדינה.

סוגיות בתיאום בין מחוז ש"י לבין שב"כ

טיפול השב"כ בבקשות המשטרה

ב-19.7.04 נחתמה האמנה ה"בין-ארגונית" (להלן - האמנה) בין מ"י לבין שב"כ שמטרתה להסדיר את יחסי הגומלין בין שני הגופים. האמנה נוגעת הן לשטח הריבוני של מדינת ישראל והן לאיו"ש. באמנה נקבע כי פגישות עבודה, הן ברמת המטה והן ברמת השטח, יתקיימו בין גורמי מ"י לבין גורמי שב"כ באופן שוטף ועל פי הצורך, לרבות לקראת אירועים מתוכננים או כחלק מהטיפול באירועים בעת התרחשותם.

ממסמכים שמסר אגף המודיעין במחוז ש"י לצוות הביקורת עלה כי בין דצמבר 2015 לינואר 2016 הגיש המחוז לשב"כ בקשות לטיפול בהתאם לאמנה, וכי ביוני 2016 בקשות אלה עדיין לא נענו.

ב-9.11.16 מסר שב"כ לצוות הביקורת בהקשר זה כי "העדר המענה [למשטרה] נבע בעיקר בשל הצורך בתעדוף [ה]בקשות... וניהול העומס בתחום זה... מיד לאחר קבלת התזכורת [מטעם מ"י] ניתן מענה לכלל הבקשות... לאחרונה התקיימה פגישה של הנהלת המרחב ומחוז ש"י ובמהלכה סוכם כי ייקבע תהליך מסודר... [לטיפול בבקשות] המחוז שיביא לידי ביטוי את צרכי המשטרה לצד אילוצי השב"כ".

באפריל 2017 מסר שב"כ בתגובתו על ממצאי הביקורת כי "בסוף שנת 2015 ובראשית שנת 2016 נוצר פער... [בטיפול בבקשות בהתאם לאמנה]. עיקר הפער נוצר בשל גל ההסלמה בסוף שנת 2015 ובראשית 2016, אשר הטיל עומס עבודה רב על יחידות... בשב"כ... לאחר ההצבעה על הפער בוצע ריכוז מאמץ במהלכו נסגרו הפערים המתוארים והועברו תשובות לכלל [ה]בקשות... עדכנית, ולאחר בדיקה מול משטרת ישראל, לא מוכר לנו כי קיים פער... [בטיפול בבקשות]. בהתאם... [לאמנה], מחויב השירות להעברת התשובות עד חודש ימים ממועד קבלת הפניה, כאשר ברוב המקרים של המקרים, מועברת התשובה עוד קודם לכן".

משרד מבקר המדינה מעיר לשב"כ כי עיכוב במענה לבקשותיו של מחוז ש"י לפעול בהתאם לאמנה כמתבקש על ידי המחוז גרם לכך כי מידע פוטנציאלי שהיה יכול להגיע לידיעת גורמי המודיעין במחוז, לא הגיע ליעדו. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לשב"כ כי עליו להיערך לתת למשטרה מענה גם בתקופות של הסלמה, ואם יחולו עיכובים בתהליך האישור, עליו לדאוג לעדכן את מ"י בכך.

באפריל 2017 מסרה מ"י בתגובתה על ממצאי הביקורת כי "לאור הערת הביקורת, הנושא טופל בין מטה מחוז ש"י מול מטה שב"כ וכיום קיים שת"פ ותיאום בנושא".

עיכוב במענה של
השב"כ לבקשותיו
של מחוז ש"י גרם
לכך כי מידע
פוטנציאלי שהיה
יכול להגיע לידיעת
גורמי המודיעין
במחוז, לא הגיע
ליעדו

אבטחת חוקרי היחידה לחקירות פח"ע

היחידה לחקירות פח"ע (ילח"פ) של מחוז ש"י נועדה לחקור פיגועים והתארגנויות טרור וחבלה נגד מטרות ויעדים ישראליים באיו"ש ובמדינת ישראל. חוקרי היחידה מקיימים חקירה משטרתית לאחר חקירת העצור על ידי שב"כ, והם אלה שמופיעים בבית המשפט. חוקרי הילח"פ פועלים בכמה מתקנים שונים של השב"כ באיו"ש בהם קיימים מתקנים לחקירת חשודים בפעילות פח"ע. בספטמבר 2016 עדיין קיימו חוקרי הילח"פ את החקירות במתקנים אלה ללא סידורי אבטחה נאותים וללא נוהלי עבודה מתואמים בין שב"כ לבין מ"י. להלן הפרטים:

1. במתקני החקירה במחנות א' ו-ב' מותקנים אמצעים שונים שנועדו להזעיק בעת הצורך כוח כוננות שפועל במקום. בבדיקה שעשה צוות הביקורת בדצמבר 2015 במתקן א' עלה כי האמצעי המסוים היחידי שבחדר חקירות לא פעל. בחדר החקירות השני האמצעי היחידי פעל, אך כוח הכוננות לא הגיב על הקריאה. עוד נמצא כי לכוח הכוננות לא היה מפתח לשער של מתחם החקירות המשטרתית במקום, ולפיכך בזמן אמת עלול היה להיגרם עיכוב בסיוע הנדרש מכוח הכוננות.

2. על פי נוהלי מ"י, יש לנקוט בזמן חקירה צעדים מסוימים. ממסמכי הביקורת עלה כי לעיתים מתרחשים מצבים שצעדים אלה אינם ננקטים דבר העלול לסכן את החוקר.

ב-15.3.15 כתב סגן מפקד מחוז ש"י דאז, תנ"ץ דוד ביטון, לראש יחידה בשב"כ, כי "בפועל ובשל ריבוי עצורים כל חוקר מטפל בעצור וצמוד אליו... החוקרים נמצאים בסיכון היות ומדובר בחקירת חשוד בפח"ע... לצערי למרות פניית הקודמת המצב נשאר כפי שמתואר לעיל".

בינואר 2016 מסר קצין האח"ם היוצא של מחוז ש"י לצוות הביקורת כי במתקן א' "קיימת בעיית אבטחה חמורה: החוקרים יושבים ללא... [אבטחה מספקת] מול עצורים שביצעו פעילות חבלנית עוינת שאין להם לכאורה 'מה להפסיד'. לעיתים חוקר נשאר עם 3 עצורים. מנגד, באותו מחנה, במתקן סמוך של שב"כ - רכזי החקירות של שב"כ מאובטחים... [כנדרש]". בביקורת עלה כי גם במתקן ב' קיימת בעיית אבטחה דומה.

רק בספטמבר 2016 שלח גורם בכיר בשב"כ טיוטה לראש אח"ם במ"י בנושא תיאום ותיאום אחריות לאבטחת שוטרי הילח"פ במתקני שב"כ, כדי לקבל את תגובתו בעניינה. בטיטה נאמר כי שב"כ מכיר באחריותו לאבטחת האנשים הנמצאים במתקני שב"כ גם אם אינם עובדי שב"כ. במסמך פורטה מתכונת האבטחה לחוקרי הילח"פ במתקני ב' ו-א' הכוללת, בין היתר, את שירותי האבטחה שמספקים מאבטחי שב"כ לחוקרי הילח"פ.

בנובמבר 2016 מסר מפקד היחידה לחקירות פח"ע לצוות הביקורת כי שב"כ הקצה מאבטח מטעמו במתקנים ב' ו-א' לצורך אבטחת חוקרי היחידה, ובדצמבר 2016 מסר כי הותקנו גם אמצעי האבטחה הנדרשים בחדרי החקירות.

באפריל 2017 מסר שב"כ בתגובתו על ממצאי הביקורת כי "נוהל עבודה בנושא זה אושר על-ידי סגן ראש השירות בחודש מאי 2016. בחודש ספטמבר 2016, אושר הנוהל על-ידי ר' אח"מ במ"י ומסמך הסדרה הועבר גם לממ"ז ש"י. האמור מעוגן בנהלי העבודה של יחידות... בשירות וההתנהלות בשטח תואמת את הסיכומים בין הארגונים".

משרד מבקר המדינה מעיר למ"י ולשב"כ כי הימשכות הטיפול בהסדרת אבטחת שלומם של חוקרי הילח"פ במשך שנים רבות היא ליקוי. עם זאת, משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את העובדה כי במהלך הביקורת הכיר שב"כ באחריותו להבטחת שלומם של חוקרי הילח"פ הפועלים במתקניו, אם כי באיחור ניכר, הקצה לשם כך מאבטח והתקין את האמצעים הדרושים.

חקירת עבירות זיוף עסקאות מקרקעין

מרשם מקרקעין מסודר, סופי ונגיש מקנה ודאות בביצוע עסקאות במקרקעין ומונע מעשי תרמית ופגיעה אפשרית בזכות הקניין. רק כשליש מכלל הקרקעות באיו"ש מוסדרות ברישום. קמ"ט משפטים ורישום מקרקעין שבמנהא"ז (להלן - קמ"ט מקרקעין) אחראי על רישום והסדר מקרקעין בשטחי איו"ש.

כאשר הפרט או הריבון מבקש להוכיח את זכותו הקניינית במקרקעין באיו"ש על נכסי דלא נידי אשר טרם נרשמו, יש ביכולתו לפנות לוועדה לרישום ראשון⁴³. על פי הדין החל באיו"ש, לגבי הקרקעות שרישומן אינו מוסדר, על המבקש הטוען לזכות בעלות במקרקעין להוכיח עיבוד וחזקה למשך 10 שנים ויותר ו/או להצביע על מקור חוקי לזכות זו.

בדצמבר 2014 כתב קמ"ט מקרקעין במנהא"ז לצוות הביקורת שערך ביקורת בנושא יחידת הפיקוח של המנהא"ז באיו"ש⁴⁴ כי "על מנת לקבוע בוודאות מיקום המקרקעין וגבולותיה, יש לפנות לקמ"ט רישום מקרקעין ולהגיש בקשה מתאימה לתיקון שטח וגבולות במסגרתה יציג הטוען לבעלות במקרקעין מפת מדידה מדויקת של המקרקעין כאשר היא חתומה על ידי השכנים הנוכחיים ורשומים בספרי המקרקעין הגובלים בחלקה מארבע רוחות שמים".

באוגוסט 2014 כתב היועץ המשפטי לאיו"ש דאז, אל"ם דורון בן ברק, לפרקליט המדינה, עו"ד שי ניצן, כי "אך לאחרונה נמצאנו עדים לגילויין של חשדות חמורים נוספים לזיוף עסקאות רכישת מקרקעין באזור, בהיקף ניכר. בחלק מהמקרים התגלו חשדות **ביחס למקרקעין עליהם הוקמו מאחזים**... מעבר לעסקאות האמורות, אשר בעניינן מתנהלת כיום חקירת מ"י, התגלו חשדות אף ביחס לעסקאות רכישת מקרקעין שאינם קשורים למקבצי הבניה הלא חוקית, אלא המצויים **סמוך ליישובים מוסדרים**. כך, התגלו חשדות לזיוף עסקאות רכישת מקרקעין, המצויים סמוך ליישובים גבעת זאב, אורנית, קרני שומרון ועוד". היועמ"ש הוסיף כי "**לאור ניסיון העבר, יש מקום לבחינת אפיקי הטיפול הקיימים והתאמתם למציאות הקיימת באזור ולצורך במתן מענה למעשי עבריינות במקרקעין**" (ההדגשות במקור).

בביקורת עלה כי מ"י הקימה ביחידת להב 433 צוות חקירות מיוחד (להלן - צח"ם) אשר הופקד על חקירת זיופי עסקאות מקרקעין באיו"ש. במאי 2016

43 הוועדה לרישום ראשון היא ועדה מעין שיפוטית הפועלת במנהא"ז באיו"ש, מכוח חוק רישום נכסי דלא נידי שלא נרשמו קודם לשנת 1964 מס' 6 לשנת 1964, וצו בדבר תיקון חוק רישום נכסי דלא נידי אשר טרם נרשמו (יהודה ושומרון) (מס' 1621), התשס"ט-2008. תפקידה לבדוק את הזכויות על מקרקעין אשר לגביהם הוגשו בקשות לרישום ראשון. אם השתכנעה הוועדה כי התגבשו התנאים המתאימים, יש בסמכותה ליתן צו לרשם המקרקעין, לרשום את חלקות המקרקעין, אשר הוועדה תיחמה אותם בספרי הרישום. ניתן להגיש ערר על החלטת הוועדה. לרישום ראשון של מקרקעין בספרים יש מעמד איתן, והוא מוגדר כסופי, למעט במקרים חריגים. מבקר המדינה, **דוח 66 ב** (2016), בנושא "פעילות יחידת הפיקוח והאכיפה והיבטים בהסדרת מקרקעין", עמ' 47.

בדיון בנושא חקירת עבירות של זיוף עסקאות במקרקעין מסר קצין אח"ם של המחוז לקמ"ט מקרקעין ופרקליט איו"ש כי הצח"ם שהוקם סירב לקבל לחקירתו תיקים חדשים אשר אינם קשורים לתיקים שהוא כבר החל בחקירתם.

בדצמבר 2015 מסר קצין אח"ם של מחוז ש"י לצוות הביקורת כי לצורך חקירת מקרי הונאה, ובכלל זה זיופים של מסמכים המעידים על בעלות על הקרקע, "נדרשים אנשים מקצועיים כגון עו"ד, מנהלי חשבונות וכיו"ב היכולים לטפל בעברות אלו. מכיוון שלמחוז אין יחידת הונאה המטפלת בעבירות אלו... בהיעדר יחידה שתטפל, ומאחר ואלו הן עבירות חשיפה - נפתחים גם פחות תיקי הונאה במחוז... תחנות המשטרה במחוז ש"י בהיעדר כוח אדם מקצועי אינן מסוגלות לטפל בתיקים אלה ולו ברמה המקצועית הבסיסית". יצוין כי בדיון האמור שהתקיים במאי 2016 התייחס קמ"ט מקרקעין ליכולתו של מחוז ש"י לחקור תיקי הונאה הכרוכים בזיופי רישומי מקרקעין ואמר כי "ימ"ר [איו"ש] אינם מסוגלים לחקור מקרים בהיקפים ובמורכבות כזו".

בביקורת עלה כי בשנים 2010 ו-2011 הגיש משרדו של קמ"ט מקרקעין שתי תלונות למ"י בדבר חשדות לזיוף ולתרמית במסמכים (ובכלל זה זיופים של תעודות זהות, דרכונים ויפויי כוח). באפריל 2016 מסר קמ"ט מקרקעין לצוות הביקורת כי "עד לפני כ-5 שנים, הוגשו תלונות למשטרת ישראל שכלל לא טופלו. המשטרה לא החזירה תשובות בנוגע לסטטוס הטיפול בתיק; האם נסגר או הוגש כתב אישום ואף לא הוחזרו מסמכי מקור שנמסרו. כתוצאה מהיעדר הטיפול המשטרתי חדל המנהל האזרחי מהגשת תלונות לפרק זמן מסוים".

בין ינואר 2014 לאפריל 2016 הגיש משרדו של קמ"ט מקרקעין למחוז ש"י 25 תלונות בדבר חשדות לזיוף ותרמית במסמכים, וכמו כן הוגשו באמצעות פרקליטות מחוז ירושלים 23 תלונות נוספות. באפריל 2016 הבהיר קמ"ט מקרקעין לצוות הביקורת כי לאחרונה, בסיוע יועמ"ש איו"ש וגורם מפרקליטות המדינה, הוא מצא לנכון "לחדש את הליכי הגשת התלונה במשטרה מאחר שנוכח כל חשד לביצוע עבירה, מופסק הטיפול במסמכי העסקאות, וזכותם של צדדים שלישיים לערוך עסקת מכר מקרקעין נפגעת. בהיעדר נתונים להגשת תלונה לא ראוי ולא מידתי לעצור את הטיפול בעסקאות מכר מקרקעין בין צדדים".

עוד מסר קמ"ט מקרקעין לצוות הביקורת כי "בתלונות שכבר הוגשו לא הייתה בנוגע אליהן כל פנייה [מצד מחוז ש"י] לקבלת מסמכים מהמנהל האזרחי (התלונות מוגשות רק עם המסמך הנלווה כאמור, ללא מסמכים תומכים) וגם לא נגבתה [על ידי מחוז ש"י] כל עדות מהרשם שקיבל את התלונה". במאי 2016 כתב קמ"ט מקרקעין לצוות הביקורת כי בחלק מהתיקים "המשטרה לא עשתה דבר וחצי דבר עם תלונתנו. אציין כי לא תמיד יש בידינו את מסמכי המקור, דבר שאינו מונע מהמשטרה לקבל את ההעתיקים מאתנו, ולדרוש את מסמכי המקור מהצדדים במהלך חקירתה - דבר שגם הוא לא נעשה".

העיכוב של מחוז ש"י
בהשלמת הטיפול
בתלונות על עברות
הונאה במקרקעין
עלול לפגוע
בזכויותיהם הקנייניות
של רוכשי קרקעות,
באמון הציבור
ולפגיעה בפעילות
הכלכלית באי"ש

צוות הביקורת בדק את סטטוס הטיפול ב-18 תלונות שהוגשו מטעם משרדו של קמ"ט מקרקעין בשנים 2014-2016 וטופלו על ידי מחוז ש"י. הבדיקה העלתה כי באוקטובר 2016 טרם הושלמו החקירות של התלונות האמורות⁴⁵.

באפריל 2017 מסרה מ"י בתגובתה על ממצאי הביקורת כי "הנושא של העדר יחידת הונאה במחוז ש"י מוכר בדגש על עבירות הונאה במקרקעין. [יש] לציין כי מחוז ש"י הכין עמ"ט בנושא שטרם אושרה. במקביל, כפתרון זמני, הוקם במחוז ש"י צח"ם בראשות סנ"צ [סגן ניצב] לטיפול בכל סוגיית במקרקעין בגין חשדות לזיוף והונאה. כיום מרוכזים בידי צח"מ 24 תיקי חקירה".

משרד מבקר המדינה מעיר למ"י כי לעיכוב בהשלמת הטיפול בתלונות על עברות הונאה במקרקעין שהוגשו למחוז ש"י עלולות להיות תוצאות חמורות, כגון פגיעה בזכויותיהם הקנייניות של רוכשי הקרקעות, פגיעה באמון הציבור במערכת אכיפת החוק, וכן פגיעה בפעילות הכלכלית באי"ש. נוכח האמור לעיל ראוי כי הגורמים המוסמכים במשטרה, לרבות אח"ם ואג"ת, יבחנו מהי הדרך המיטבית שתאפשר לטפל בעבירות מסוג זה, וזאת באמצעות הסדר קבוע ולא באמצעות הקמת צח"ם כפתרון זמני.

סיכום

למשטרת מחוז ש"י תפקיד חשוב באכיפת החוק ובשמירת הסדר הציבורי באיו"ש. נוסף על כך, משטרת מחוז ש"י מתמודדת עם גידול ניכר בפעילות החבלנית העוינת (להלן - פח"ע), והיא נושאת באחריות הביטחונית באזור בט"פ (ביטחון פנים) אדומים (באזור העיר מעלה אדומים וסביבתה).

בביקורת נמצאו ליקויים, מהם מהותיים ומשמעותיים, באופן תפקודם של המטה הארצי ומחוז ש"י בנוגע לארגון ולתקינה של כוח אדם והציוד במחוז ולאופן פעילותו של מוקד 100, שיש בהם כדי לפגוע בבניין הכוח, בהפעלתו, ברמתו המקצועית ובכשירותו המבצעית. נוסף על כך נמצאו ליקויים בכל הנוגע לקשר ולשיתוף הפעולה בין המחוז לבין צה"ל ושב"כ, שיש בהם כדי לפגוע ביכולת המחוז למלא את משימותיו. כמו כן נמצאו ליקוי שגרם לעיכוב בהשלמת הטיפול בתלונות על עבירות הונאה במקרקעין שהוגשו למחוז ש"י, שעלולות להיות להן השלכות חמורות על זכויותיהם הקנייניות של הצדדים לעסקאות מקרקעין, וכן הדבר עלול לגרום לפגיעה באמון הציבור במערכת אכיפת החוק וכן לפגיעה בפעילות הכלכלית באיו"ש.

על מ"י להתאים את הפק"א של מחוז ש"י להיקף ואופי משימותיו של המחוז ובכלל זה את המשאבים הנדרשים לשם כך. נוסף על כך נדרש המשך שיפור שיתוף הפעולה של המחוז עם שאר הגורמים הפועלים במרחב אחריותו, ובכלל זה צה"ל, שב"כ והמינהל האזרחי.

באוגוסט 2017 מחוז ש"י עדיין חוקר אירועים שבהם פלסטינים נורו על ידי שוטרי מג"ב שפעלו תחת פיקוד צה"ל באיו"ש. חקירות אלה נערכות בניגוד לפקודת המשטרה ובקצב איטי במיוחד. הדבר פוגע קשות בטיפול בתלונות ובאירועים המחייבים חקירה מהירה, יעילה ומקצועית, אינו עומד בכללי המשפט בינלאומי ואף פוגע באמון הציבור ברשויות האכיפה. בשל המשמעותיות כבדות המשקל וההשלכות העלולות להיות מהימשכות מצב זה ראוי היה לקבל החלטה בנושא, זה מכבר. משהתקבלה החלטה בנושא זה על ידי ראש הממשלה בנובמבר 2017 על כל הגורמים המעורבים בחקירות אלו לפעול בהקדם האפשרי בהתאם להכרעת ראש הממשלה, ובתיאום מלא כדי שחקירה של שוטרי מג"ב הפועלים באיו"ש והחשודים בהפרת כללי המשפט הבין-לאומי תבוצע על ידי המשטרה הצבאית החוקרת (מצ"ח).

על מ"י לבחון את הליקויים הנסקרים בדוח זה ואת דרכי הפעולה האפשריות לתיקונם, בתיאום עם כל הגורמים המעורבים בנושאים אלה ותפעל לתיקונם.