

דוח מבקר המדינה | אדר ב' התשפ"ב | מרץ 2022



צבא ההגנה לישראל

היבטים בפעילות המשטרה הצבאית החוקרת - ביקורת מעקב



היבטים בפעילות המשטרה הצבאית החוקרת - ביקורת מעקב

רקע

המשטרה הצבאית החוקרת (מצ"ח) היא יחידה בצה"ל, שיעודה המרכזי הוא להיות גוף חקירות לגילוי עבירות צבאיות ושאינן צבאיות בהתאם לחוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955, שבוצעו על ידי חיילים (בשירות קבע, חובה ומילואים) ואחרים, שחוק זה חל עליהם. תפקידיה העיקריים של היחידה הם לבצע פעולות למניעת עבירות ביחידות ולחקור עבירות; להפעיל גוף מודיעין ובילוש לשם איסוף מידע, מחקר והערכה; לאסוף ולהכין חומר ראיות להעמדת עבריינים לדין; ולשתף פעולה עם משטרת ישראל וגופי חקירה מקבילים. מרבית העיסוק של מצ"ח מתמקד בעבירות שאותן מבצעים חיילי צה"ל בשירות חובה, שרובם ללא עבר פלילי (לפחות לא משמעותי), מה שדורש מחקירה לפעול ברגישות ובזהירות כדי שלא ייגרמו תקלות ואירועים חריגים. מדובר באתגר עבור חוקרי מצ"ח ורכזי המודיעין שלה, שהם בעצמם אנשים צעירים יחסית שהם לרוב חסרי ניסיון חיים משמעותי.

נתוני מפתח

8,923	3,719 תיקי חקירה	23,308 אירועים
מעורבים בחקירת מצ"ח בשנת 2020	פתחה מצ"ח בשנת 2020	טופלו בידי יחידת מצ"ח בשנת 2020
53.7%	7.8%	15 רכזי מודיעין
מסך כל פעילות מצ"ח בשנת 2020 התמקדה בחקירת עבירות סמים	מסך כל פעילות מצ"ח בשנת 2020 התמקדה בחקירת עבירות אמצעי לחימה (אמל"ח) ונשק	בשירות קבע ראשוני מילאו תפקיד זה במערך המודיעין בבסיסי מצ"ח ביוני 2021 (מתוך 17 תקנים)



פעולות הביקורת

במאי 2019 פרסם משרד מבקר המדינה דוח בעניין "היבטים בפעילות המשטרה הצבאית החוקרת" (הדוח הקודם או הביקורת הקודמת). בחודשים אוקטובר 2020 עד יוני 2021 בדק משרד מבקר המדינה את תיקון הליקויים העיקריים שצוינו בדוח הקודם. ביקורת המעקב נעשתה בצה"ל; ביחידת הממונה על הביטחון אשר במשרד הביטחון (המלמ"ב); ובמרכז הלאומי לרפואה משפטית.



תמונת המצב העולה מן הביקורת



עבודת מטה בנוגע לעצמאות מצ"ח - בביקורת הקודמת המליץ משרד מבקר המדינה על ביצוע עבודת מטה מקיפה בשיתוף גורמים צבאיים וחוף-צבאיים רלוונטיים כדי לבחון כיצד ניתן להבטיח את עקרונות החקירה המקצועית כדי שמצ"ח תוכל למלא את ייעודה ותפקידיה באופן המיטבי. עוד הומלץ כי מסקנות עבודת המטה יובאו לעיונו ולאישורו של שר הביטחון. בביקורת המעקב עלה כי צה"ל לא קיים עבודת מטה לגבי עצמאותה של מצ"ח, ולא הובאו מסקנות בעניין לעיונו ולאישורו של שר הביטחון. הצורך בבחינה כזאת מקבל משנה חשיבות נוכח תמונת המצב שהציג צוות חיצוני לבדיקת גיוס המקורות, שלפיה נדרשת בחינת סוגיות בבניין הכוח של מצ"ח.



פילוח חקירות מצ"ח בשנת 2020 - מפילוח החקירות עולה כי שיעור החקירות בנושא סמים הינו גבוה משמעותית מחקירות בנושאים אחרים. זאת, למרות שבנושא אמל"ח ונשק, לדוגמה, עולה מסיכום שנת העבודה 2020 של מצ"ח כי קיימת מגמת עליה בהיקף אירועי גניבות כלי נשק וחלקיו.



הסמכות שנתיות בנושא הביקור בזירות עבירה - בביקורת הקודמת נמצאו ליקויים בטיפול של חוקרי מצ"ח בזירות עבירה, ובהתייחס לתיקון ליקוי זה מסר משרד הביטחון כי תבוצע הסמכה מקצועית בנושא הטיפול בזירות עבירה. בביקורת המעקב עלה כי הליקויים בנושא זה תוקנו חלקית: בשנת 2019 התקיימה השתלמות שמשכה היה יומיים במקום חמישה כקבוע בהנחיית מפקד מצ"ח, והיא לא כללה את מרבית תוכני החובה שנקבעו באותה הנחיה. בשנת 2020 תוכננה השתלמות בת שלושה ימים, אולם היא לא התקיימה, לדברי מצ"ח, נוכח מגבלות הקורונה.



תקן בודק נשק במטה הארצי של המשטרה - בביקורת הקודמת עלה כי אף שמשנת 2015 מצ"ח פעלה מול גורמי אגף כוח אדם (אכ"א) כדי להסדיר את התקן, הוא לא הוסדר. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי לא תוקן - לא פורסם תקן לתפקיד בודק נשק כאמור. יצוין כי בהיעדר תקן ייעודי, עוד בביקורת הקודמת הציבה מצ"ח ביוזמתה במטה הארצי של המשטרה בודקת נשק על תקן של חוקר מצ"ח וזאת כדי להתמודד עם הפער.





מערכת המודיעין במצ"ח - חניכת רכזי המודיעין - בביקורת הקודמת עלו ליקויים בחניכת רכזי המודיעין: הרכזים חסרו מושגים מקצועיים ולכן לא פעלו על פיהם, ורבים מהם כשלו בתפקידם. בביקורת המעקב עלה כי בעוד שמרחב דרום במצ"ח קבע לכל רכז חדש במרחב חונך אישי, מרחב צפון במצ"ח לא הכין מבעוד מועד תוכנית חניכה מסודרת הכוללת פירוט שמי של החונכים המיועדים לחונך כל אחד מן הרכזים החדשים במרחב, וגם כשבוע לאחר תחילת תקופת החניכה לא הייתה תוכנית כזאת.

מערכת המודיעין במצ"ח - הליך גיוס מקורות - בביקורת עלה כי שלא בהתאם להמלצת צוות בדיקת גיוס מקורות, שלפיה גיוס מקור יתבצע לאחר שתי פגישות לפחות, הנחיה חדשה של מצ"ח מאפשרת לגייס חייל כמקור במסגרת פגישה אחת בלבד אם הוא נחקר בעבר כחשוד (במצ"ח או במשטרת ישראל), וזאת ללא קשר עם תוצאות החקירה או עם חומרת העבירה שנחשד בה. גם חייל שאי פעם נחשד מכוח ידיעה מודיעינית - בין אם חשד זה אומת ובין אם לא - מותר לגייסו כמקור למצ"ח במסגרת פגישה אחת.

מערכת המידע הממוכנת של מצ"ח - המתח"ם (מערכת תהליכי חקירות ומודיעין) - בביקורת הקודמת עלה כי בשל תקלות חוזרות ונשנות וחוסר סנכרון עם מערכות אגף כוח אדם (אכ"א), המתח"ם אינה משמשת מסד נתונים אמין. בביקורת המעקב נמצא כי פרט לשיפורים מעטים שבוצעו בה, המתח"ם נותרה מיושנת ואינה עונה על הצרכים. עוד נמצא כי מצ"ח החליטה לשדרג טכנולוגית את המערכת, אלא שהדבר מותנה במשאבי אכ"א לשנת 2021, שלא התקבלו עד מועד סיום הביקורת.



כשירותן של ערכות הזירה - בביקורת הקודמת נמצא כי ערכות הזירה היו במצב תחזוקתי ירוד, וברבות מהן הציוד היה חסר ותקול. בביקורת המעקב נמצא כי הליקויים בנושא זה תוקנו: מצ"ח רכשה ערכות חדשות וחל שיפור בטיפול של מצ"ח בתחזוקתן השוטפת של ערכות זירות העבירה.

הטיפול במוצגים - בביקורת הקודמת נמצאו ליקויים הנוגעים לסידור חדרי המוצגים בארבעה מבסיסי מצ"ח. בביקורת נמצא כי הליקויים בטיפול במוצגים בבסיסי מצ"ח תוקנו במלואם וכי התחום מבוקר באופן תדיר.

קבלת חוות דעת רפואית-משפטית מהמרכז הלאומי לרפואה משפטית - בביקורת הקודמת נמצא כי ב-54% מהמקרים שנבדקו בשנת 2017 לא עמד המרכז הלאומי לרפואה משפטית בלוחות הזמנים להעברת חוות דעת רפואית-משפטית על נתיחת גופת חייל, והדבר הביא להתארכות של ממש בחקירות מצ"ח. בביקורת המעקב עלה כי הליקויים בקשר לקבלת חוות דעת רפואית-משפטית מהמרכז הלאומי לרפואה משפטית תוקנו במידה רבה: הוקם במצ"ח צוות ייעודי לטיפול במקרים של מוות שאינו בפעילות מבצעית (משב"ם) והצוות הביא לשיפור ממשקי העבודה עם המרכז לרפואה משפטית, ותרם לדיוק הבדיקות המבוצעות עבור מצ"ח ולדיוק התשובות הנדרשות לה. כך עלה כי חלה עלייה בשיעור המקרים (מכלל מקרי המשב"ם) שבהם המרכז לרפואה משפטית עמד במועדים שנקבעו להעברת חוות הדעת הרפואיות-משפטיות.



היחידה הארצית לחקירות הונאה (היאח"ה) - בביקורת הקודמת נמצא כי קוצצו תקני היאח"ה, וחלה ירידה ניכרת במספר תיקי חקירות ההונאה שטופלו ביחידה. כמו כן לא בוצעו במצ"ח הכשרות מקצועיות ייעודיות לחוקרים ולאנשי המודיעין בתחום חקירות ההונאה. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי תוקן: מצ"ח פעלה לשיפור מקצועיות חוקרי היאח"ה על ידי ביצוע הסמכה לחוקריה, על ידי הגדלת תקנים ועל ידי יצירת שיתופי פעולה עם גורמי חקירה נוספים המסייעים בשיפור הרמה המקצועית ביחידה; וכל אלו הביאו לגידול במספר תיקי ההונאה המטופלים ביחידה.

מודיעין מצ"ח - בביקורת הקודמת עלו ליקויים במקצועיות מערך המודיעין, שהתבסס ברובו על חיילים בשירות חובה, לרבות בפעולות החניכה והפיקוח על מערך זה. בביקורת המעקב עלה כי מצ"ח השתיתה את מערך המודיעין שלה על אנשי קבע בלבד כדי להוביל למערך מקצועי, מנוסה ובוגר, וייחדה למערך המודיעין הכשרה ייעודית. עוד עלה כי מצ"ח נקטה כמה פעולות לשיפור מקצועיות מפקדי הבסיסים בתחום המודיעין; וכן חיזקה את מעורבות המפקדים בתחום זה.

עיקרי המלצות הביקורת

משרד מבקר המדינה ממליץ כי סגן הרמטכ"ל יבחן כיצד ניתן להבטיח את קיומם של עקרונות החקירה המקצועית שבהם צריכה מצ"ח לעמוד כדי למלא את ייעודה ותפקידיה באופן המיטבי. בכלל זה חשוב לעמוד על הבטחת בניין הכוח של היחידה לאורך זמן כדי להבטיח את יציבות המשאבים החיוניים למצ"ח כדי שתוכל לעמוד במשימות הנדרשות ממנה וברמת המקצועיות הנדרשת ממנה. 💡

מומלץ כי מצ"ח תמשיך לבחון כיצד ניתן להגביר את המאמצים לסכל ולמנוע עבירות חמורות נוספות, לצד תחום הסמים, שהשפעותיהן משמעותיות ואף חורגות מגבולות צה"ל, דוגמת גניבת אמל"ח. עוד מומלץ שמצ"ח תבחן האם נכון להכניס לנושאי ההתעניינות תחומים חדשים, כגון עבירות במרחב המקוון ובתחומי הסייבר. 💡

מומלץ כי סגן הרמטכ"ל ינחה על בחינת דרכים חלופיות לגיוס מקורות מודיעין לשם צמצום השימוש בסמים בצה"ל, כדוגמת הגברת מעורבות המפקדים. 💡

מומלץ כי ראש אכ"א וקצין המשטרה הצבאי הראשי יעקבו אחר יישום המלצות צוות בדיקת גיוס מקורות, יוודאו כי נקבעו מדדים ברורים לבחינת אפקטיביות הפעולות שנעשות לצורך קידום מערך המודיעין ויבקרו את העמידה במדדים אלו. זאת נוכח חשיבותו של מערך זה והצורך לשמור על רמתו המקצועית בכל עת וכדי למנוע טעויות שעלולות לעלות בחיי אדם. 💡

מומלץ כי מפקד מצ"ח ימשיך ליזום פעולות לשמירת הכשירות המקצועית בתחום הטיפול בזירות עבירה, ובכלל זה יוודא כי הוראתו בעניין ההסמכה המקצועית בתחום זה מקוימת; יוודא שכל רכוז מודיעין חדש יקבל חניכה בהתאם להנחיה בנושא זה; יוסיף ויבחן באופן עיתי מהלכים לשיפור מקצועיותם של מפקדי בסיסי מצ"ח בתחום הרגיש של המודיעין. 💡



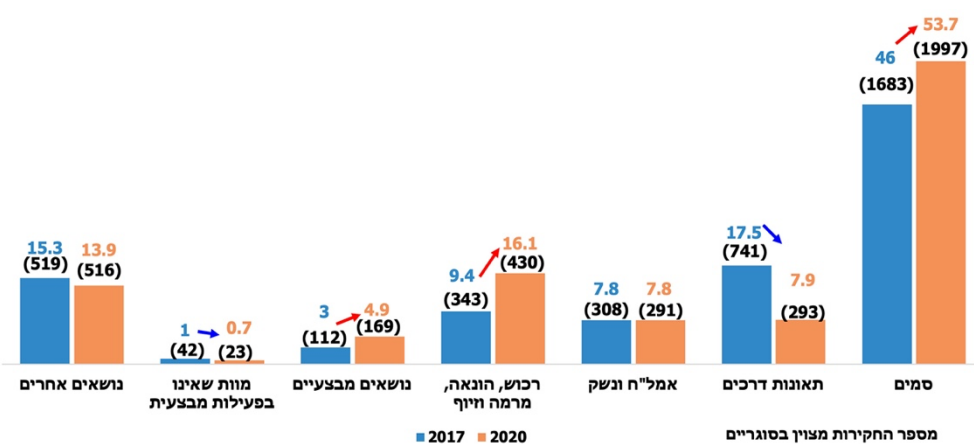
וגיוס המקורות, לרבות הארכת משך ההכשרה הניתנת למפקדים לפרק זמן הארוך משלושה ימים.

מומלץ שראש אכ"א ישקול להנחות על גיוס מקורות בהתאם להמלצת הצוות החיצוני לבדיקת גיוס המקורות, שלפיה גיוס כל מקור מודיעין יתבצע לאחר שתי פגישות לפחות. 💡

מכיוון שהמעבר לרכזי מודיעין בקבע הוא חדש ובתחילת דרכו, מומלץ כי מפקד מצ"ח יוסיף לפעול לשכלול של מנגנוני הבקרה בכל הנוגע לנעשה במפגשים בארבע עיניים של רכז ומקור מודיעיני. 💡

מומלץ כי ראש אכ"א יפעל כדי להעמיד לרשות מצ"ח מערכת מידע ייעודית מתקדמת העונה לצורכי ניהול מערך החקירות והמודיעין. 💡

שיעורן של חקירות מצ"ח בנוגע לכלל הפעילות השנתית ומספרן, 2017, 2020



על פי דוחות הפעילות השנתיים של מצ"ח, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



ממצאי המעקב אחרי תיקון הליקויים שעלו בדוח הקודם

מידת תיקון הליקוי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן		
			←	קציני מצ"ח הביעו לפני צוות הביקורת חשש כי להשתתפותם בחקירות רגישות של קצינים בכירים עלולה להיות השפעה שלילית על קידומם בעתיד. משרד מבקר המדינה המליץ על ביצוע עבודת מטה מקיפה בשיתוף גורמים חוץ-צבאיים כדי לבחון כיצד ניתן להבטיח את יכולתה של מצ"ח לעמוד ביעודה ולמלא את תפקידיה באופן המיטבי. מפקדת הפרקליטות הצבאית הצטרפה להמלצה זאת וציינה כי ראוי לבחון גם את הצורך בהתעצמות מצ"ח.	הבטחת העצמאות ואי-פעילות מצ"ח
	←			ליקויים בטיפול חוקרי מצ"ח בזירות עבירה ובכלל זה היעדר תיעוד פרטים שונים בזירה.	ניהול החקירות והטיפול במוצגים
←				ערכות הזירה היו במצב תחזוקתי ירוד, וברבות מהן הציוד היה חסר ותקול.	
←				סידור לקוי או חלקי של חדרי המוצגים, טיפול לקוי במוצגים מיוחדים וליקויים בתיעוד המוצגים.	
			←	צה"ל לא פרסם את התקן לתפקיד בודק נשק, ובהיעדר תקן ייעודי, מצ"ח הציבה במעבדה במטה הארצי של משטרת ישראל בודקת נשק על תקן של חוקר מצ"ח.	קבלת שירותים מגורמים חיצוניים
	←			היו עיכובים בהעברת חוות דעת רפואיות-משפטיות מהמרכז לרפואה משפטית למצ"ח, והדבר הביא להתמשכות של ממש בחקירות מצ"ח.	



מידת תיקון הליקוי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן		
				בשנת 2017, לאחר שינויים ארגוניים שנעשו במצ"ח, חלה ירידה ניכרת במספר תיקי חקירות ההונאה שטופלו ביאח"ה בהשוואה לממוצע התיקים שטופלו בשנים 2016-2020.	היחידה הארצית לחקירות הונאה (היאח"ה)
				במצ"ח לא התקיימו הכשרות מקצועיות ייעודיות בתחום חקירות ההונאה, וחוקרי ההונאה ביאח"ה לא היו בעלי התמקצעות בתחום.	
				נמצאו ליקויים במקצועיות מערך המודיעין, לרבות בפעולות החניכה והפיקוח על מערך זה.	מודיעין מצ"ח
				בשל ריבוי התקלות וחוסר סנכרון עם מערכות אכ"א, המערכת אינה מהווה מסד נתונים אמין.	מערכת תהליכי חקירות ומודיעין (מתח"ם) אינה מהווה מסד נתונים אמין



סיכום

מצ"ח היא יחידה ייעודית לאיתור וחקירת עבריינות ופשעה בתוך צה"ל, ובעשייתה היא עומדת בפני אתגרים רבים. חוקרי מצ"ח ורכזי המודיעין שלה, הגם שנתוני האיכות שלהם גבוהים, הם צעירים יחסית ולרוב חסרי ניסיון חיים עשיר, ובכל זאת נדרשים להפעיל שיקול דעת ויכולת רגשית מפותחת בהתמודדותם עם סיטואציות מורכבות ורגישות.

ממצאי דוח זה מעידים כי מצ"ח פעלה לתיקון רבים מהליקויים אשר עלו בדוח הקודם. לדוגמה, בתחום המודיעין פעלה מצ"ח כדי לשפר את המקצועיות של המערך: הוא מבוסס כיום על אנשי קבע בלבד, נבנה קורס מסמך חדש לרכזים והוגברה מעורבות מפקדי הבסיסים בפעילות מערך המודיעין. עם זאת, מומלץ כי מפקד מצ"ח ימשיך לפעול לשכלולם של מנגנוני חניכה ובקרה בכל הנוגע לתחום הרגיש של גיוס מקורות.

בכמה תחומים שלהם אחראים גורמים בצה"ל מחוץ למצ"ח והקשורים בעיקר למשאבי מצ"ח לא ניתן מענה לתיקון הליקויים שעלו בדוח הקודם. ובעיקר - לא נעשתה עבודת מטה לבחינת יכולתה של מצ"ח לעמוד בייעודה ובמשימותיה באופן מיטבי.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי סגן הרמטכ"ל יבחן את המשאבים החיוניים למצ"ח, בדגש על כוח אדם, כדי שתוכל לעמוד במשימות הנדרשות ממנה ובמקצועיות המתחייבת מייעודה ומתפקידיה.