

ביקורת תיקון ליקויים בנושא "המשמעת במשטרת ישראל

תוכן עניינים

2.....	כללי
2.....	מטרת הביקורת
2.....	שיטת הביקורת
2.....	הבסיס החוקי
3.....	סטטוס תיקון הליקויים
3.....	סיכום
16.....	המלצות

כללי

1. בחודשים ספטמבר – אוקטובר 2021 בוצעה ביקורת תיקון ליקויים בנושא "המשמעת במשטרת ישראל".
2. ביקורת זו בוצעה במקום הביקורת שנקבעה בתוכנית העבודה השנתית של אגף הביקורת והיתה בשלבי ביצוע, במחלקת המשמעת במשטרת ישראל בעקבות כניסתו של מבקר המדינה לביצוע ביקורת זהה.
3. בחודש אוגוסט 2018 פורסם דו"ח ביקורת של מבקר המשרד לביטחון הפנים בנושא "המשמעת במשטרת ישראל". דו"ח הביקורת בדק בעיקר את מדור משטר ונוהג במשטרת ישראל, העוסק בייצוג המשטרה וקשרי גומלין עם גורמי חוץ, הטמעת מדיניות בהיבטי משטר ונוהג, הנחיה ומעורבות באירועים ממלכתיים ואירועים ברמה הארצית, בקרה ואכיפה בהיבטי משטר ונוהג ועוד. כמו כן, בדק דו"ח הביקורת הליכי דיווח של קבוצות (קצינים בודקים) למשרד לביטחון הפנים.
4. הביקורת בוצעה על ידי [REDACTED], מרכז בכיר (ביקורת פנימית) באגף הביקורת במשרד לביטחון פנים (להלן: "עורך הביקורת").
5. בתאריך 08 דצמבר 2021 התקבלה תגובת משטרת ישראל לטיטוט הדו"ח.

מטרת הביקורת

6. מעקב אחר תיקון ליקויים שבוצעו על ידי משטרת ישראל לביקורת "המשמעת במשטרת ישראל" מחודש אוגוסט 2018.

שיטת הביקורת

7. עורך הביקורת בדק את תיקון הליקויים שבוצעו על ידי משטרת ישראל להמלצות מדו"ח הביקורת "המשמעת במשטרת ישראל" במדור משטר ונוהג וכן במחלקת משמעת.

הבסיס החוקי

8. להלן עיקרי הבסיס החוקי:
 - דו"ח ביקורת "המשמעת במשטרת ישראל" מחודש אוגוסט 2018 של מבקר המשרד לביטחון הפנים.
 - "דיון מעקב לדוח ביקורת "המשמעת במשטרת ישראל" מתאריך 20 מרץ 2019, לשכת מנכ"ל סימוכין 01881619
 - התייחסות משטרת ישראל להמלצות דו"ח הביקורת מתאריך 8 נובמבר 2018.

סיכום יישום ההמלצות ותיקון הליקויים מהביקורת בשנת 2018

פירוט ההמלצה	יושמה	יושמה חלקית	לא יושמה	שינוי מדיניות
הביקורת ממליצה לפעול ולאייש את התקנים החסרים של נגדי משמעת (מרחב אילת, המכללה הלאומית לשוטרים)	✓			
הביקורת ממליצה לתקף את הפקודות והנהלים אשר נמצאים בתהליכי עדכון	✓			
הביקורת ממליצה לבצע פיקוח ובקרה אחר יישום הדרישות מנגדי המשמעת בדבר ביצוע הדרכות אחת לשנה ע"י נגד מחוזי ופעמיים בשנה ע"י נגד מרחבי	✓			
הביקורת ממליצה להמשיך לקדם תיקוף של מערך שיעור סדור שימש את נגדי המשמעת בביצוע הדרכות ביחידותיהם	✓			
לפעול לתקנון סני"צ במחלקת החינוך ותקנון קציני חינוך במחוזות, בהתאם להמלצות אמ"ש שאושרו ע"י המפק"ל		—		
מומלץ לאפיין את מערכת המשמעת החדשה באופן שתאפשר לרכז נתונים גם לגבי קבוצות וגם לגבי העמדה לדין בפני ביד"מ ו/או דן יחיד שנפתחו כנגד קצינים בכירים (גם אם לא טופלו על ידי מחלקת משמעת), לדוגמה במקרים של מינוי קבוצות ע"י מפקדים במחוזות/באגפים		—		
הביקורת ממליצה לבצע פיקוח ובקרה מצד מדור משטר ונוהג והפיקוד, אחר יישום תוכנית העבודה של הנגדים ועמידה ביעד הבקורות המתבקשות ע"י מדור משטר ונוהג		—		
מומלץ כי גם בנוהל המשרדי וגם בנוהל המשטרתי ייקבע לוח זמנים למשלוח הדיווח ע"י מ"י מרגע קיום חובת הדיווח וכן שבדיווח יפורט מועד מינוי הקבוצה ומועד סיום הטיפול בו, לצורך מעקב אחר יישום הנוהל המשרדי בדבר העברת מידע לשר על תהליכים בסמוך להתרחשותם			x	
מומלץ להסדיר מול המשרד לבט"פ את חובת הדיווח לשר לבט"פ על קבוצות בנושאים משמעותיים שמתנהלים במחוזות, גם אם לא טופלו ע"י מחלקת משמעת			x	
מומלץ ליישם את הנחיית מפק"ל לפיה על מדור משטר ונוהג לבצע 2 בקורות בשנה בכל יחידה				↺
הביקורת ממליצה לבטל את כל מינויי הנע"ת שניתנו לנגדי המשמעת ע"י המפקדים בין בכתב ובין בע"פ, ושאינם תואמים את הגדרת תפקידם				↺
מומלץ להכפיף את מדור משטר ונוהג ישירות לסגן ר' אמ"ש				↺

סטטוס תיקון הליקויים

9. ממצא: "בתאריך 4.7.2016 הנחה המפכ"ל את ר' אמ"ש "לקבוע מנגנון פיקוח ובקרה בכל יחידה הן בקרה פנימית והן בקרה חיצונית. השאיפה ביצוע בקרת משמעת חיצונית דו שנתית"¹

המלצה: מומלץ ליישם את הנחיית מפכ"ל לפיה על מדור משטר ונוהג לבצע 2 בקרות בשנה בכל יחידה.

סטטוס מהתייחסות משטרת ישראל: המשך מעקב
התייחסות משטרת ישראל: ההמלצה מקובלת. עם זאת, חוסר היכולת לתקן חוליית הדרכה והנחיה מקשה על מימוש ההמלצה.

תוצאות בדיקת תיקון הליקויים: לדברי רמ"ד משטר נוהג ואירועים, "במתווה הבקורות 2021 שתוקף ואושר על ידי רמ"ח פרט, נקבע כי בקרה שנייה תתבצע ליחידות שלא עמדו באופן מספק בבקרה הראשונה."² כמו כן נמסר כי ב"שנת 2020 הבקורות בוצעו על פי מגבלות הקורונה."³

לדעת הביקורת, מכיוון שההנחיה בדבר שתי בקורות היתה של המפכ"ל, הרי שעל המפכ"ל, או לכל הפחות ראש אמ"ש, לאשר את השינוי בהנחיה.

עורך הביקורת סקר רשימת הבקורות שבוצעו בשנים 2020 – 2021.⁴ לא נמצאה ברשימה אף יחידה אחת בה בוצעו שתי בקורות. כמו כן נמצא:

יחידות בהן לא בוצעה בקרה בשנים 2020 – 2021*	יחידות בהן לא בוצעה בקרה בשנת 2020	יחידות בהן לא בוצעה בקרה בשנת 2021*
שפרעם, כרמיאל, מגיד אל כרום, טמרה, משגב, בית שאן, נצרת, עפולה, מגדל העמק, כפר כנא, נצרת עילית, קריית שמונה, גולן-קצרון, ירדן-ראש פינה, צפת, טבריה, מעלות, גליל מערבי – כפר יאסיף, זכרון יעקב, ג'סר א-זרקע, קרית ארבע, בית"ר עילית, שפט, שלם, עוז, לב הבירה, בנימין, הרצל, בית שמש, טירה, בת ים, חולון, אזור וגן יבנה	אריאל, מודיעין עילית, בנימין, חברון, עזיון, מעלה אדומים, נתניה, טייבה, כפר סבא, שדות, פתח תקווה, ראש העין, כפר קאסם, רחובות, ראשון לציון, רמלה, לוד, מודיעין, יבנה, שכונות, באר שבע, נתיבות, עיירות, ערד, אופקים, רהט, דימונה, ערוער, אשדוד, אשקלון, קריית גת, שדרות, שרת, יפו, מג"ב דרום, מג"ב תחנת צפון ואגף את"ן	נהריה, עכו, זבולון, חיפה, טירת כרמל, עירון, אום אל פחם, חדרה, גלילות, תל אביב, צפון, לב תל אביב, באקה, אה"ד מג"ב, מטה מג"ב

* בשנת 2021 נכון לתאריך 13 אוקטובר 2021

¹ דו"ח ביקורת "המשמעת במשטרת ישראל", "מדור משטר ונוהג", סעיף 16

² דוא"ל מרמ"ד משטר נוהג ואירועים בתאריך 30 ספטמבר 2021

³ דוא"ל מרמ"ד משטר נוהג ואירועים בתאריך 29 ספטמבר 2021

⁴ דוא"ל מרמ"ד משטר נוהג ואירועים בתאריך 13 אוקטובר 2021

מהטבלה לעיל עולה כי לא רק שלא בוצעו שתי בקורות בכל יחידה בכל שנה, בהתאם להנחיית המפכ"ל ולהמלצת הדו"ח, אלא שגם מתווה הבקורות שאושר על ידי רמ"ח פרט לא מבוצע. יצוין כי שנת 2021 טרם נסתיימה בעת פרסום טיוטת דו"ח זה. לדברי רמ"ד משטר ונוהג, לשנת 2021, לכל מי שנקבע שתבצע בקרה זו תתבצע. כמו כן, לכל מי שנקבע שיש צורך בבקרה נוספת אף זו תתבצע. לדבריו, יש מספר יחידות בהן מתוכננת בקרה חוזרת, אך לעורך הביקורת לא נמסרו שמותיהן או מספרן. בהתחשב בכך שב-49 יחידות טרם בוצעה בקרה בשנת 2021 ובאף יחידה לא בוצעה בקרה חוזרת עד לתאריך 13 אוקטובר 2021, זה נראה בלתי סביר שהבקורות ימומשו במלואן.

10. ממצא: "על פי הוראת המשטרה של אמ"ש 02.05.01 מתאריך 12.7.2007 מדור משטר ונוהג כפוף לרמ"ח פרט, ועל ממצאי הביקורת של מדור משטר ונוהג המועברים לפיקוד חתום רמ"ח פרט.⁵"

המלצה: מומלץ להכפיף את מדור משטר ונוהג ישירות לסגן ר' אמ"ש.

סטטוס מהתייחסות משטרת ישראל: המשך מעקב

התייחסות משטרת ישראל: הנושא יובא בפני המפכ"ל הבא לצורך קבלת החלטה.

תוצאות בדיקת תיקון הליקויים: לדברי רמ"ד משטר ונוהג ואירועים "לא ברור מדוע הכפיפות לגורם זה או אחר תשנה את פני הטיפול בנושא. מדור משטר ונוהג כפוף כיום למחלקת פרט ואין כוונה לשנות זאת."⁶ יצוין כי גם בדיון המעקב לדו"ח הביקורת צוין כי מומלץ "לבחון הכפפת מדור משטר ונוהג לס' ר' אמ"ש..."⁷

מהתייחסות משטרת ישראל לטיטוט דו"ח תיקון הליקויים עולה:

"עמדתנו הינה שלא נכון להכפיף מדור זה לסגן ר' אמ"ש. המדור עוסק בנושאים רבים המשיקים לתחום מחלקת פרט בדגש על טקסים ואירועים. הכפיפות לגורם זה או אחר תשנה את פני הטיפול בנושא. התחום מטופל היטב באגף משאבי אנוש ולא נדרש להעבירו."

11. ממצא: "להלן פקודות מטא"ר ונהלי אמ"ש הנמצאים בתהליך עדכון אשר הצפי לסיומם בחודשים מרץ – מאי 2018:

- פקודת מטא"ר 05.06.01 "דגלים ונסים במ"י" תאריך תוקף 1.1.2003.
- פקודת מטא"ר 05.07.05 "ציון ימי הזיכרון לחללי מערכות ישראל ביחידות המשטרה" תאריך תוקף 19.3.2007.

⁵ דו"ח ביקורת "המשמעת במשטרת ישראל", "מדור משטר ונוהג", סעיף 12

⁶ דוא"ל מרמ"ד משטר ונוהג ואירועים בתאריך 30 ספטמבר 2021

⁷ "דיון מעקב לדוח ביקורת "המשמעת במשטרת ישראל" מתאריך 20 מרץ 2019, לשכת מנכ"ל סימוכין 01881619

- פקודת מטא"ר 05.07.06 "ציון ימי הזיכרון לשואה ולגבורה ביחידות המשטרה" תאריך תוקף 19.3.2007.
- נוהל אמ"ש 11.02.03 "חובת לבישת מדים" תאריך תוקף 17.12.2006.
- נוהל אמ"ש 11.02.01 "סדרי הופעה בעת התייצבות לקורסים משטריים" תאריך תוקף 1.1.2002.
- נוהל אמ"ש 11.02.02 "תג זיהוי" תאריך תוקף 1.1.2002.
- נוהל אמ"ש 11.03.01 "תרגילי סדר במ"י" תאריך תוקף 1.1.2002⁸

המלצה: הביקורת ממליצה לתקן את הפקודות והנהלים אשר נמצאים בתהליכי עדכון.

סטטוס מהתייחסות משטרת ישראל: המשך מעקב

התייחסות משטרת ישראל: עדכון הנהלים הסתיים, למעט הנוהל העוסק בלבוש אזרחי כמוזכר בסעיפים 7 ו-8 שלעיל. עדכון הפקודות נמצא בטיפול וצפוי להסתיים בפברואר 2019.

תוצאות בדיקת תיקון הליקויים:

מס"ד	סוג	מספר	שם	תאריך תוקף עדכני
1	פקודת מטא"ר	05.06.01	"דגלים ונסים במ"י"	15/05/2019
2	פקודת מטא"ר	05.07.05	"ציון ימי הזיכרון לחללי מערכות ישראל ביחידות המשטרה"	27/03/2019
3	פקודת מטא"ר	05.07.06	"ציון ימי הזיכרון לשואה ולגבורה ביחידות המשטרה"	27/03/2019
4	נוהל אמ"ש	11.02.03	"חובת לבישת מדים"	08/01/2019
5	נוהל אמ"ש	11.02.01	"סדרי הופעה בעת התייצבות לקורסים משטריים"	08/01/2019*
6	נוהל אמ"ש	11.02.02	"תג זיהוי"	22/11/2018
7	נוהל אמ"ש	11.03.01	"תרגילי סדר במ"י"	22/11/2018

*הנוהל בוטל

מהטבלה לעיל עולה כי הליקוי תוקן וכל הפקודות והנהלים עודכנו.

12. ממצא: "נמצא כי הושלמה תקינת 14 הנגדים שנדרשה ו-2 תקנים טרם אוישו: נכון לחודש אפריל 2018 מאוישים 31 נגדים מתוך תקינה של 33 נגדי משמעת. הפער הינו: נגד מרחב אילת ועוזר נגד במכללה לשוטרים. יצויין כי תקן עוזר נגד המשמעת במכללה (הנוסף לנגד המשמעת הקיים) היה מאויש בעבר (החל מה-1.5.2017 ועד לחודש מרץ 2018)".⁹

המלצה: הביקורת ממליצה לפעול ולאיש את התקנים החסרים של נגדי משמעת (מרחב אילת, המכללה הלאומית לשוטרים).

⁸ דו"ח ביקורת "המשמעת במשטרת ישראל", "מדור משטר ונוהג", סעיף 67

⁹ דו"ח ביקורת "המשמעת במשטרת ישראל", "נגדי משמעת", סעיף 5

סטטוס מהתייחסות משטרת ישראל: בוצע

התייחסות משטרת ישראל: להלן הסטאטוס העדכני בנושא איוש התקנים:

מכלל 34 התקנים של נגדי המשמעת חסר בשלב זה אחד בלבד:

המכללה הלאומית – נקלט נגד משמעת לתפקיד ביולי 2018.

מרחב אילת – בשנה האחרונה נבדקו מספר מועמדים אשר נפסלו מסיבה זו או אחרת. בקרוב יופץ מכרז אזורי לתפקיד ותמשך בחינת מועמדים.

תוצאות בדיקת תיקון הליקויים: לדברי רמ"ד משטר נוהג ואירועים, התקן במכללה הלאומית אויש והתקן באילת בוטל. עורך הביקורת קיבל את רשימת התקנים במדור משטר ונוהג ושל נגדי המשמעת במשטרה¹⁰ ואת נתוני המצבה לאותם תקנים¹¹. מהנתונים שהתקבלו עולה:

סה"כ תקנים	תקנים מאוישים
48	46

התקנים שלא מאוישים הינם:

א. נגד משמעת בגדוד דרומי עוטף ירושלים – לא מאויש מתאריך 27 מאי 2018

ב. נגד משמעת קריית החינוך אג"מ מג"ב – לא מאויש מתאריך 01 אוקטובר 2021

בנוגע לתקן נגד המשמעת בגדוד דרומי עוטף ירושלים, לדברי רמ"ד משטר ונוהג "בבדיקת הנושא, נעשו ניסיונות איוש התפקיד באמצעות פרסום מכרזים פנימיים. לא נמצאו מועמדים עד כה. לא ידועה בעיה ספציפית באיוש תפקיד זה. נמשיך לפעול לטובת איושו עם החזרה לשגרה בהקשר של התמודדות עם נגיף הקורונה¹².

מהאמור לעיל עולה כי ההמלצה יושמה בנוגע לתקני נגדי המשמעת שלא היו מאוישים במועד פרסום דו"ח הביקורת, אך יחד עם זאת, נמצא כי קיים תקן נגד משמעת שאינו מאויש זמן רב.

13. ממצא: "בתאריך 27.12.2016 מינה סממ"ז מרכז את נגד מרחב שפלה ל"נאמן בטחון מידע" כנע"ת. בשיחה שערכה הביקורת בתאריך 21.2.2018 עם נגד מחוז ירושלים תיאר הנגד כחלק מתפקידו את האחריות על כניסת מבקרים ורכבים, אישור קב"ט לעובדים חיצוניים ועוד.¹³

¹⁰ דוא"ל מע' ח' תקינת כ"א, משאבים אג"ת בתאריך 11 אוקטובר 2021

¹¹ דוא"ל מע' רמ"ח כ"א בתאריך 11 אוקטובר 2021

¹² דוא"ל מרמ"ד משטר נוהג ואירועים בתאריך 13 אוקטובר 2021

¹³ דו"ח ביקורת "המשמעת במשטרת ישראל", "נגדי משמעת", סעיף 26

המלצה: הביקורת ממליצה לבטל את כל מינויי הנע"ת שניתנו לנגדי המשמעת ע"י המפקדים בין בכתב ובין בע"פ, ושאינם תואמים את הגדרת תפקידם.

סטטוס מהתייחסות משטרת ישראל: בוצע

התייחסות משטרת ישראל: במ"י ישנם מקרים רבים בהם קצינים ונגדים בכל המגזרים עוסקים בנוסף על תפקידם גם במשימות אחרות, חשוב שהעיסוק הזה לא יגזול פרק זמן משמעותי שישפיע על איכות ביצוע התפקיד של נגד המשמעת אולם זה בהחלט סביר לבצע תפקידים נוספים לצד העיסוק המרכזי.

תוצאות בדיקת תיקון הליקויים: לדברי רמ"ח פרט, "המפקדים (סממ"ז) מנהלים את כ"א בהתאם לשיקול דעתם ותפיסתם הפיקודית ואנו לא מתערבים בשיקול המפקד כפי שענתה בעבר ר' אמ"ש.¹⁴ מהאמור עולה שלא רק שהמלצת הביקורת לא יושמה, אלא שגם התייחסות משטרת ישראל לעיל במסגרת מעקב אחר יישום ההמלצות, לא יושמה.

14. ממצא: "הביקורת קיבלה ממדור משטר ונוהג מסמך המרכז את כלל הבקורות שערכו 28 הנגדים במשך שנת 2017 אל מול הצפי המוגדר לכל נגד (מחוזי/מרחבי) בתוכנית העבודה. מצ"ב כנספח ה'. הביקורת שמה דגש על התאריך בו נתבקשו הנגדים לבצע בקורות בהתאם להנחיית משטר ונוהג (אפריל 2017) וכן לתאריך כניסת הנגד לתפקידו. להלן ניתוח הממצאים שהתקבלו:

- 8 נגדים מבין 28 (המהווים 30%) לא העבירו נתונים למדור (2 מהם היו בחו"ל בתקופה הרלוונטית), ו-2 נגדים חדשים בתפקידם במרחב.
- 18 מבין 28 הנגדים העבירו נתונים על ביצוע הבקורות:
 - נגד להב 433 לא ביצע בקורות לכל אורך שנת 2017.
 - רק 6 נגדים המהווים 33% מאלה שהעבירו נתונים, ביצעו את כלל הבקורות הנדרשות – מרחב ירקון, מרחב יפתח, מרחב שפלה, מטא"ר רמלה, את"ן ומתנ"א. אחד מהם אף ביצע יותר בקורות מהנדרש (נגד מטא"ר רמלה).
 - 4 נגדים המהווים 22% מהנגדים שהעבירו נתונים, ביצעו מחצית מהבקורות הנדרשות מהם (מחוז ירושלים, מחוז דרום, מחוז מרכז ומחוז ש"י).
 - 3 נגדים המהווים 17% מהנגדים שהעבירו נתונים, ביצעו 33% מהבקורות הנדרשות.
 - 4 נגדים המהווים 22% מהנגדים שהעבירו נתונים, ביצעו בין 58% ל- 81% מהבקורות הנדרשות.¹⁵

¹⁴ דוא"ל מרמ"ד משטר נוהג ואירועים בתאריך 24 אוקטובר 2021
¹⁵ דו"ח ביקורת "המשמעת במשטרת ישראל", "נגדי משמעת", סעיף 38

המלצה: הביקורת ממליצה לבצע פיקוח ובקרה מצד מדור משטר ונוהג והפיקוד, אחר יישום תוכנית העבודה של הנגדים ועמידה ביעדי הבקורות המתבקשות עפ"י מדור משטר ונוהג.

סטטוס מהתייחסות משטרת ישראל: בוצע

התייחסות משטרת ישראל: מיושם בפועל. בפעם הראשונה מזה שנים נדרשים נגדי המשמעת להכין תכנית בקרוב ביחידות. בקורות אלה אמורות להתמקד בפעילות המבצעית והתנהגות השוטרים בפעילות זו. במהלך השנה מדור משטר ונוהג יבקר את נגדי המשמעת על עצם יישום תכנית הבקרה וישלב את תוצאות הבקרה בציון היחידה בנושא משמעת.

תוצאות בדיקת תיקון הליקויים: לדברי רמ"ד משטר ונוהג ואירועים ההמלצה בוצעה.¹⁶ עורך הביקורת עיין במסמך תכנון מול ביצוע לשנת 2020 של מדור משטר ונוהג.¹⁷ המסמך לא מפרט פרטי בקורות שעל נגדי המשמעת לבצע, או בקורות של מדור משטר ונוהג עליהם.

מהתייחסות משטרת ישראל לדו"ח תיקון הליקויים עולה כי:

"בשנת 2021 אושר הליך בקרה מחודש ועדכני, בו מדור משטר ונוהג עומד."

תגובת הביקורת להתייחסות משטרת ישראל:

הביקורת עיינה במסמך "תכנית עבודה מדור משטר ונוהג למשרד לבטי"פ – שנת 2021" שצורף לתגובה. המסמך מתייחס לבקורות באופן כללי וגם הביצוע לא מפורט בגאנט השנתי (לעומת נושאים אחרים כגון יום עיון ופורום עמיתים). מהמסמך עדיין לא ברורות הבקורות אותן נדרשים הנגדים לבצע או בקורות של מדור משטר ונוהג על הנגדים.

15. ממצא: "מבדיקת תוכניות העבודה של הנגדים שנכחו במפגש הביקורת לא נמצא כי הנגדים עורכים הדרכות ביחידותיהם. רוב הנגדים שנכחו במפגש סוברים כי יש צורך במערך שיעור מסודר ואחיד."¹⁸

המלצה: הביקורת ממליצה לבצע פיקוח ובקרה אחר יישום הדרישות מנגדי המשמעת בדבר ביצוע הדרכות אחת לשנה ע"י נגד מחוזי ופעמיים בשנה ע"י נגד מרחבי.

סטטוס מהתייחסות משטרת ישראל: בוצע

¹⁶ דוא"ל מרמ"ד משטר ונוהג ואירועים בתאריך 30 ספטמבר 2021
¹⁷ התקבל בדוא"ל מרמ"ד משטר ונוהג ואירועים בתאריך 24 אוקטובר 2021
¹⁸ דו"ח ביקורת "המשמעת במשטרת ישראל", "נגדי משמעת", סעיף 49

התייחסות משטרת ישראל: חשוב להדגיש כי נושא זה הוצג למבקרי המשרד במהלך הביקורת כפעולה המבוצעת באופן תדיר ביחידות המשטרה ע"י נגדי המשמעת. אנו שמחים שנציגי הביקורת סבורים כי פעולה זו הינה חיונית ונדרשת ותמשיך להיות מבוצעת במסגרת תכנית העבודה של נגדי המשמעת.

תוצאות בדיקת תיקון הליקויים: לדברי רמ"ד משטר נוהג ואירועים ההמלצה בוצעה, בהתאם למגבלות הקורונה, בשנים 2018, 2019 ועד מחצית 2020. בשנת 2021 הוחלט על מתווה חדש שבמסגרתו המדור מבצע הדרכות למערך הפרוס בתחום נוהג וטקסים.¹⁹ עם זאת, עד מועד פרסום טיוטת דו"ח זה, טרם נתקבל מסמך בנושא למתווה החדש הנ"ל המציג את ביצוע והבקרה על ההדרכות. יצוין כי לדברי רמ"ד משטר ונוהג כשנכנס לתפקידו במהלך שנת 2021 לא היתה תוכנית הדרכה במדור, אך כזו מתוכננת לשנת 2022.²⁰

16. ממצא: "נמצא כי רמ"ד משטר ונוהג מינה צוות של מספר נגדים לכתוב טיוטת מערך שיעור שאותו יוכלו נגדי המשמעת להעביר בהדרכות למפקדים והמפקדים יוכלו להעביר הלאה. נכון למועד כתיבת דוח הטייטה, הצוות הציג לרמ"ד וכן לנגדים בכנס נגדים שהתקיים במהלך חודש מרץ 2018 את ההצעה. עוד ציינו הנגדים כי לדעתם נדרש מערך ההדרכה בנושא משמעת למפקד ותוכנית הדרכה שנתית תחנתית בנושא."²¹

המלצה: הביקורת ממליצה להמשיך לקדם תיקוף של מערך שיעור סדור שישמש את נגדי המשמעת בביצוע הדרכות ביחידותיהם.

סטטוס מהתייחסות משטרת ישראל: בוצע

התייחסות משטרת ישראל: הכנת מערך השיעור הושלמה בחודש מרץ 2018 והוא מצוי ב"שערי ידע". מערך השיעור יכול לשמש את נגדי המשמעת בהדרכות ביחידות כבר כעת.

תוצאות בדיקת תיקון הליקויים: מערך השיעור נמצא ב"שערי ידע". ההמלצה יושמה.

17. ממצא: "במצגת שהוצגה ע"י אמ"ש בספ"כ מתאריך 12.9.2016 בהתייחס למשאבי מחלקת החינוך הוחלט כי "תקנון המחלקה יהיה בהתאם לתוכנית הכוללת תקן סני"צ – 2, ותקני קציני חינוך במחוזות." ההמלצה אושרה לביצוע ע"י המפקד"ל."²²

¹⁹ דוא"ל מרמ"ד משטר נוהג ואירועים בתאריך 30 ספטמבר 2021

²⁰ שיחה עם רמ"ד משטר נוהג ואירועים בתאריך 13 אוקטובר 2021

²¹ דו"ח ביקורת "המשמעת במשטרת ישראל", "נגדי משמעת", סעיף 50

²² דו"ח ביקורת "המשמעת במשטרת ישראל", "הדרכות וחינוך למשמעת", סעיף 21

המלצה: לפעול לתקנון סני"צ במחלקת החינוך ותקנון קציני חינוך במחוזות, בהתאם להמלצות אמ"ש שאושרו ע"י המפכ"ל.

סטטוס מהתייחסות משטרת ישראל: לא ניתן ליישום

התייחסות משטרת ישראל:

- א. תקן רמ"ד פיתוח חינוך התווסף למחלקת חינוך באמצע 2017 כדי למסד מבנה מדרגי במחלקה ולאפשר מוטת שליטה סבירה לר' המחלקה. התקן אויש. המדור אמון, בין היתר, על פיתוח תכני החינוך והנחלת הערכים בכלל המשטרה.
- ב. במסגרת הסדרת אגף ההדרכה נבנתה תכנית למבנה ארגוני של מחלקת חינוך בתוספת רמ"ד נוסף – הנושא ייבחן בשלב ב' לאור פערי מקורות.
- ג. בפועל, לא קיים במשטרת ישראל מערך חינוך מוסדר ברמה ארגונית. יש קושי ביישום תוכניות החינוך הנגזרות מיעדי הארגון (ערכים ואתיקה, כשירות תרבותית ועוד) בהינתן הפערים במערך הפרוס בתחום החינוך.
- ד. אה"ד הקים 10 צוותים אסטרטגים, אחד מהם עוסק במערך הפרוס. הצוות זיהה מספר פערי תקינה מהותיים, בכלל זה גם בתחום החינוך.
- ה. הצוות מצא לנכון כי במבנה המערך הפרוס המוצע לצורך השגת יעדי אה"ד יש לתקן תקן פקד לטובת ק' חינוך שיהיה כפוף לקה"ד המחוזי.
- ו. הנושא הוצג לאג"ת וטרם תוקן. כמו כן עורך אג"ת פגישות עבודה עם המחוזות בנושא המבנה הארגוני הנדרש. יודגש כי המימוש יתבצע בסל משאבים סגור של המחוזות ועל כן יש צפי לקושי ביישומו באופן מלא.

תוצאות בדיקת תיקון הליקויים: מתשובת ק' אה"ד אה"ד (מצורף **כנספח א'**) עולה כי בוצעה עבודה בשיתוף אג"ת לקביעת מבנה ארגוני מוסכם למחוזות ולמרחבים. המבנה אושר על ידי הסמפכ"ל. לדבריה, סני"צ תוקן במחלקת חינוך, אך בחינת תקן ק' חינוך במחוזות ובאגפים לא היו חלק מהמבנה שאושר ונקבע שייבחן בהמשך.²³ מהאמור עולה כי ההמלצה יושמה באופן חלקי.

²³ דוא"ל מק' אה"ד אה"ד בתאריך 03 אוקטובר 2021

מהתייחסות משטרת ישראל לטיטוט דו"ח תיקון הליקויים עולה:

"באוגוסט 2020 הוסדר המערך הפרוס של אגף ההדרכה במחוזות. במסגרת זו תוקנו קציני אה"ד בכלל המחוזות והאגפים.

מבדיקת הביקורת מול אג"ת נמצא כי במחוזות יש תקנים לשני קציני הדרכה בלבד (במחוזות ת"א וירושלים).²⁴

18. ממצא: "הביקורת ביקשה לקבל ריכוז של כלל הקב"דים שטופלו על ידי מחלקת משמעת החל מחודש מרץ 2017. רמ"ד דין משמעת השיב כי אין ביכולתם לתת נתונים החל מחודש מרץ 2017, "שכן עלינו לבצע בדיקה ידנית הכוללת חיתוך לדרגת הקצין החל מחודש אוגוסט 2017 ועד שתעלה מערכת המחשוב החדשה אנו מרכזים את הנתונים ידנית. כך גם לגבי תיקים שנפתחו טרם חודש מרץ 2017."²⁵

המלצה: מומלץ לאפיין את מערכת המשמעת החדשה באופן שתאפשר לרכז נתונים גם לגבי קב"דים וגם לגבי העמדה לדין בפני ביד"מ ו/או דן יחיד שנפתחו כנגד קצינים בכירים (גם אם לא טופלו על ידי מחלקת משמעת), לדוגמה במקרים של מינוי קב"ד ע"י מפקדים במחוזות/אגפים.

סטטוס מהתייחסות משטרת ישראל: המשך מעקב

התייחסות משטרת ישראל: מערכת משמעת בכלל ומודול מחשוב קב"ד בפרט נמצאים כיום בהליך פיתוח, בין היתר, גם במטרה לאפשר פילוח נתונים ארצי על פי דרגת הנילון (דבר שאינו אפשרי במערכת הנוכחית). במסגרת זו תיבחן גם הסוגיה הנוגעת לחובת דיווח למשרד לבט"פ במקרים של מינוי קב"ד ע"י מפקדים במחוזות/אגפים.

תוצאות בדיקת תיקון הליקויים: לדברי ע' רמ"ח משמעת (מצורפת כנספח ב'), "לפני 3 חודשים הסתיים פיתוח מערכת המש"י החדשה שמכילה את "מודול קב"ד" לדיבריה ובהתאם לתשובת אטו"ב שצירפה, "לא ניתן לקבל רשימה שמית אלא רק רשימה של תיקי הקב"ד בהם מעורבים קצינים. רק בכניסה לכל תיק ותיק ניתן יהיה לראות מי הקצינים המעורבים... באופן חד פעמי ניתן לשלוח רשימה שמית אולם זה לא משהו מובנה." לעניין תיקי ביד"מ, הוסיפה ע' רמ"ח משמעת "כי מערכת משמעת החדשה (הנקראת מערכת מש"י) אינה מכילה עדיין אפיונים של חוליית התביעה ולפיכך נתונים אודות קצינים בכירים שמעורבים בתיקי ביד"מ לא ניתן לקבל."²⁶

²⁴ דוא"ל מע' חו' תקינת כ"א, משאבים אג"ת בתאריך 13 דצמבר 2021

²⁵ דו"ח ביקורת "המשמעת במשטרת ישראל", "תהליך העברת מיד בין משטרת ישראל למשרד לבט"פ בכל הקשור להליכים פליליים, משמעתיים ומנהליים אודות קצינים בכירים", סעיף 17

²⁶ דוא"ל מע' רמ"ח משמעת בתאריך 09 אוקטובר 2021

לדברי מנהלת תחום מינויים, תכנון ארגון ותקינה במשרד לביטחון הפנים, לא ניתן לדעת מהדיווחים המתקבלים במשרד האם הם כוללים קבוצות שמונו על ידי מפקדים במחוזות/באגפים.

מהתייחסות משטרת ישראל לטיטות דו"ח תיקון הליקויים עולה:

נתוני קבוצות חדשים מנוהלים במערכת החדשה החלה משנת 2020. "רק בחודש האחרון" נוסף סנן המאפשר לבצע חיתוך לפי דרגת החשוד/נילון. "נכון לעת הזו לא ניתן לשלוף נתונים במערכת המש"י אודות כתבי אישום ביד"מ או הליך שפיטה בדין יחיד שננקטו נגד קצינים... בימים אלה יפנה אמ"ש לאטו"ב בדרישה שמע' המש"י תתריע על כל תיק שנפתח נגד קצין בזמן אמת."

מבדיקת רשימת הקבוצות שצורפה להתייחסות משטרת ישראל לטיטות דו"ח תיקון הליקויים עולה:

לדברי מנהלת תחום מינויים, תכנון ארגון ותקינה, בשנת 2020 דווחו למשרד 19 קבוצות ובשנת 2021 לא דווחו למשרד קבוצות כלל.²⁷ ברשימת הקבוצות שנתקבלה עם התייחסות משטרת ישראל לטיטות דו"ח תיקון הליקויים נכללו 27 קבוצות בשנת 2020 ו-7 קבוצות בשנת 2021 (בדרגת סני"צ ומעלה).

מהדברים עולה שההמלצה יושמה באופן חלקי.

19. **ממצא:** "בנוהל המשרדי שגובש נקבע בין היתר: "קיימת חשיבות רבה בעדכון השר בקיומם של הליכים אלה (הכוונה להליכים פליליים, משמעתיים או מנהליים המתנהלים כנגד קצינים בכירים במ"י ובשב"ס – הערת הביקורת) ובהעברת מידע אליו ביחס אליהם, בסמוך להתרחשותם ולא רק עת מובאת בפניות המלצה למינוי של קצין בכיר זה או אחר." סעיף 3 בנוהל מגדיר מהו המידע אותו יש להעביר לשר: "מידע בכל אחד מאלה, שלדעת המפקח... הינו בגדר משמעותי בכל הנוגע לסמכויות השר לפי כל דין ביחס לקצינים... בכירים: עדכון על פתיחת הליך פלילי, משמעתי או מנהלי כנגד קצין בכיר ונסיבות פתיחתו, עדכון סטטוס לגבי הליך פלילי משמעתי או מנהלי האמור בס"ק (א) ככל שהתקבלו החלטות ביניים... עדכון על סיום הליך פלילי, משמעתי או מנהלי כנגד קצין בכיר... ותוצאות סיומו." סעיף 4 בנוהל קובע מהו היקף המידע אותו יש להעביר: שם הקצין, מספרו האישי, דרגתו, תפקידו הנוכחי, מהות החשד וסטטוס הטיפול ועל פי סעיף 5 המידע יועבר לשר באמצעות סמנכ"ל אגף תכנון תקצוב ובקרה במשרד. סעיף 8 בנוהל קובע כי תחולת הנוהל מתאריך פרסומו.

בתאריך 8.1.2018 שלח סמנכ"ל תכנון, תקצוב ובקרה (את"ב) לשר לבט"פ סטטוס בדבר נוהל עדכון השר בהליכים פליליים, מנהליים, משמעתיים במשטרה ובשב"ס.

²⁷ דוא"ל ממנהלת תחום מינויים, תכנון ארגון ותקינה בתאריך 15 דצמבר 2021

תמונת המצב שתוארה על ידו לגבי עדכון ופרסום הנוהל היתה, כי בשב"ס פורסם הנוהל ואילו במ"י הנוהל יוטמע בפקודת המשטרה 06.01.14 "אמצעי משמעת מנהליים", הנמצאת בעבודה בין המשטרה והמשרד. באשר להטמעת הנוהל ויישומו, נכתב: להתרשמותנו, לא חל, בשלב זה, שינוי בעבודת הגופים אל מול המשרד. עם זאת, נדגיש כי למיטב ידיעתנו, דיווח בחלק מהמקרים מועבר ישירות לשר, אך לא באופן שנקבע בנוהל. אנו מדגישים כי במספר מקרים בהם נדרש דיווח לשר לא בוצע דיווח כזה...²⁸

המלצה: מומלץ כי גם בנוהל המשרדי וגם בנוהל המשטרה ייקבע לוח זמנים למשלוח הדיווח ע"י מ"י מרגע קיום חובת הדיווח וכן שבדיווח יפורט מועד מינוי הקבו"ד ומועד סיום הטיפול בו, לצורך מעקב אחר יישום הנוהל המשרדי בדבר העברת מידע לשר על ההליכים בסמוך להתרחשותם.

סטטוס מהתייחסות משטרת ישראל: בוצע

התייחסות משטרת ישראל: הליך ההטמעה ארך זמן וכיום הדיווח נעשה באופן שוטף וסדיר. לוחות זמנים אלו יתואמו בנפרד והנוהל יעודכן בהתאם.

תוצאות בדיקת תיקון הליקויים

א. לדברי מנהלת תחום מינויים, תכנון ארגון ותקינה במשרד לביטחון הפנים, עדכון הנוהל המשרדי, הקובע את הזמנים להעברת המידע לשר ולמשרד, טרם אושר (ואף צפוי לעבור עוד שינויים).²⁹ לדבריה, אין מידע בנוגע למועד צפוי לאישור הנוהל.³⁰

ב. לדברי ע' רמ"ח משמעת, "הדו"ח לא היה מוכר לפיקוד הנוכחי של גורמי מח' משמעת... בכתב מינוי קבו"ד אכן ניתן כנוהל שבשגרה מועד לקבלת התוצאות. בפועל, ובמרבית המקרים הבדיקה לא מסתיימת במועד זה וזאת בשל אילוצים של הקבו"ד שאחראי גם על תפקידו הרגיל מעבר ל"מטלת הקבו"ד" ולעיתים גם בשל עניינים שעולים במהלך הבדיקה ועוד סיבות כאלה ואחרות..."³¹

לדברי מנהלת תחום מינויים, תכנון ארגון ותקינה במשרד לביטחון הפנים, "הדיווח לא מגיע במידי אלא יכול להגיע גם לאחר חודש, חודשיים ואף יותר."³² עורך הביקורת ביקש לקבל ממחלקת משמעת את רשימת הקבו"דים לשנים 2020 – 2021, כולל מועד מינוי, מועד סיום טיפול ומועד העברת המידע לשר וזאת על

²⁸ דו"ח ביקורת "המשמעת במשטרת ישראל", "תהליך העברת מיד בין משטרת ישראל למשרד לבטי"ב בכל הקשור להליכים פליליים, משמעתיים ומנהליים אודות קצינים בכירים", סעיפים 5 - 6

²⁹ דוא"ל ממנהלת תחום מינויים, תכנון ארגון ותקינה, המשרד לביטחון הפנים בתאריך 29 ספטמבר 2021

³⁰ דוא"ל ממנהלת תחום מינויים, תכנון ארגון ותקינה, המשרד לביטחון הפנים בתאריך 06 אוקטובר 2021

³¹ דוא"ל מע' רמ"ח משמעת בתאריך 09 אוקטובר 2021

³² דוא"ל ממנהלת תחום מינויים, תכנון ארגון ותקינה, המשרד לביטחון הפנים בתאריך 10 אוקטובר 2021

מנת להצליב את המידע מול המשרד לביטחון הפנים ולבחון האם כל קבוצות שהיו מחויבים בדיווח למשרד אכן דיווחו. הפקת נתונים אלו לא היתה זמינה במחלקת משמעת. נדרשו משאבים רבים להפקתם ובשל כך נתונים אלו לא הועברו לעורך הביקורת.

חוסר האפשרות להפיק את הנתונים מצביע על כך שאין שליטה בנתונים אלו. נבקש לקבלם במסגרת המענה לטיטת דו"ח זה.

מהתשובות לעיל עולה כי ההמלצה לא יושמה.

20. ממצא: "נמצא כי במסגרת הדיונים לגבי הנוהל המשרד לא הובאה לידיעת המשרד לבט"פ העובדה שהדיווחים שנשלחים לשר לגבי קבוצות הינם אך ורק לגבי קבוצות המטופלים ע"י מחלקת משמעת וכי קיימים גם קבוצות המתנהלים במחוזות, שאינם מטופלים ע"י מחלקת משמעת וככלל, לגביהם לא מועברים דיווחים למשרד. סמנכ"ל תכנון תקצוב ובקרה מסר לביקורת כי אם היתה עולה הבחנה שכזו בדיונים, הרי שהיה על מ"י "לקבוע בתוך עצמה תהליכים כך שדיווח יועבר למשרד בהתאם לנוהל". גם נציג יועמ"ש המשרד הביע דעתו כי "ככל שישנם קבוצות בנושאים משמעותיים שמתנהלים במחוזות – נדמה שיש מקום לעדכן את השר אף לגביהם."³³

המלצה: מומלץ להסדיר מול המשרד לבט"פ את חובת הדיווח לשר לבט"פ על קבוצות בנושאים משמעותיים שמתנהלים במחוזות, גם אם לא טופלו ע"י מחלקת משמעת.

סטטוס מהתייחסות משטרת ישראל: המשך מעקב

התייחסות משטרת ישראל: מערכת משמעת בכלל ומודול מחשוב קבוצות בפרט נמצאים כיום בהליך פיתוח, בין היתר, גם במטרה לאפשר פילוח נתונים ארצי על פי דרגת הנילון (דבר שאינו אפשרי במערכת הנוכחית). במסגרת זו תיבחן גם הסוגיה הנוגעת לחובת דיווח למשרד לבט"פ במקרים של מינוי קבוצות ע"י מפקדים במחוזות/אגפים.

תוצאות בדיקת תיקון הליקויים: לדברי ע' רמ"ח משמעת, אין בידי מחלקת משמעת מידע האם הועברה למחוזות הנחייה בדבר עדכון המשרד לביטחון הפנים בדבר קבוצות בנושאים משמעותיים שמתנהלים במחוזות בשל חילופי תפקידים במחלקה (ר' חו' קבוצות, רמ"ד דין משמעת ורמ"ח משמעת).³⁴ זאת ועוד, מהתייחסות מחלקת משמעת עולה כי התייחסות משטרת ישראל להמלצה זו לא מיושמת.

³³ דו"ח ביקורת "המשמעת במשטרת ישראל", "תהליך העברת מיד בין משטרת ישראל למשרד לבט"פ בכל הקשור להליכים פליליים, משמעותיים ומנהליים אודות קצינים בכירים", סעיף 12

³⁴ דוא"ל מע' רמ"ח משמעת בתאריך 09 אוקטובר 2021

המלצות

1. לאור התייחסות משטרת ישראל שמדור משטר ונוהג עוסק בחלק ניכר מפעילותו בנושאים רבים המשיקים למחלקת פרט בדגש על טקסים ואירועים, מומלץ לבחון מחדש את ייעודו ותפקידיו של מדור משטר ונוהג **בתחום המשמעת** ואת תפקיד נגדי המשמעת במשטרת ישראל.
2. ליישם את כל ההמלצות שלא יושמו בדוח משנת 2018, כולל:
 - א. המשך תקנון קציני חינוך בכל המחוזות.
 - ב. אפיון מערכת הממוחשבת מש"י שתאפשר לרכז נתונים גם לגבי קבוצות וגם לגבי העמדה לדין בפני ביד"מ ו/או דן יחיד שנפתחו כנגד קצינים בכירים (גם אם לא טופלו על ידי מחלקת משמעת), לדוגמה במקרים של מינוי קבוצות ע"י מפקדים במחוזות/באגפים.
 - ג. עדכון הנוהל המשרדי ונוהל משטרת ישראל בלוח זמנים למשלוח הדיווח על ידי משטרת ישראל מרגע קיום חובת הדיווח, וכן שבדיווח יפורט מועד מינוי הקבוצות ומועד סיום הטיפול בו, לצורך מעקב אחר יישום הנוהל המשרדי בדבר העברת מידע לשר על ההליכים בסמוך להתרחשותם.
 - ד. הסדרת הדיווח ממשטרת ישראל לשר לביטחון הפנים על קבוצות בנושאים משמעותיים שמתנהלים **במחוזות** גם אם לא טופלו על ידי מחלקת משמעת.
3. מכיוון שההנחייה שיש לבצע שתי בקורות ביחידה על ידי נגדי המשמעת הינה הנחיית המפק"ל, במידה והנחייה זו כבר אינה רלוונטית, יש להביא את שינוי ההנחייה גם הוא לאישור המפק"ל, או לכל הפחות, לאישור ראש אמ"ש.
4. לפעול לאישור את תקן נגד המשמעת בגדוד דרומי עוטף ירושלים באופן מיידי.