

## תוכן עניינים

3	פרק א' – כללי
3	כללי
3	מטרת הביקורת
3	שיטת הביקורת
5	פרק ב' – ממצאים
5	הבסיס החוקי/נהלים
5	עיקרי החוק והנהלים
6	רקע ומבנה
6	רקע כללי
6	ועדת היגוי
7	מבנה ארגוני
9	הגדרות תפקידים
10	תפיסת הפעלה
10	נהלים
10	פקודות קבע מקומיות
11	מספר המפוקחים
14	תקציב
14	עלויות פיקוח
16	פיקוח לעומת מעצר ומאסר
16	הליך הפיקוח על עצורים
16	הוספת מפקח חדש
17	חלונות
18	ביקורים מתוכננים
19	ביקורים בעקבות חיונים
21	טיפול בהפרות
26	סיום פיקוח
26	משל"ט
26	רקע ותחומי אחריות
27	תרגיל לחצן מצוקה
28	הדרכה והסברה
28	רקע
28	הכשרת וקליטת עובדים חדשים
28	הדרכות שוטפות
29	תרגילים
30	תחקירים
30	מודיעין
30	הגדרת "אדום"/"לבן"
32	ועדות התראה
33	משאבים
33	אמצעים טכנולוגיים
34	רכבים

בלמ"ס

34	ממשקים.....
34	רשות שיקום האסיר.....
35	משטרת ישראל.....
37	הנהלת בתי המשפט.....
37	קשר עם ספקים.....
37	G1 – תפעול טכנולוגי.....
42	"שכולו טוב" – ליווי סוציאלי.....
47	מערכות מידע.....
47	מערכת "פקא"ל".....
48	מערכת "שר הטבעות".....
49	ממשק בין מערכת "פקא"ל" למערכת "צוהר".....
50	מערכת "מגדלור".....
50	בקרה.....
50	בקרה של מפקדת היחידה.....
51	בקרה של קצינות ניהול השלוחות.....
51	הסברה.....
	פרק ג' – המלצות..... שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת.

## פרק א' – כללי

### כללי

1. על פי תוכנית העבודה השנתית של אגף הביקורת, בוצעה בחודשים אוגוסט 2020 – נובמבר 2020 ביקורת בנושא **יחידת "מעוז" בשירות בתי הסוהר**.
2. הפיקוח האלקטרוני מתבצע בישראל על פי חוק הפיקוח האלקטרוני, שנכנס לתוקף בשנת 2015. הפיקוח מבוצע על ידי יחידת "מעוז" בשירות בתי הסוהר.
3. לצורך הפעלת הפיקוח האלקטרוני ליחידה יש ממשקים עם משטרת ישראל, רשות שיקום האסיר, הנהלת בתי המשפט והפרקליטות.
4. לצורך הפיקוח התקשר שירות בתי הסוהר עם שני זכיינים:  
א. "1G" לצורך קבלת שירותים טכנולוגיים (אזיקים אלקטרוניים, מקלטים באזור הפיקוח וציוד נלווה וכן מערכת מידע מבצעית "שר הטבעות").  
ב. "שכולו טוב" לצורך קבלת שירותי ליווי סוציאלי.
5. היחידה עושה שימוש במספר מערכות מידע, העיקריות שבהן, מערכת "פקא"ל" ומערכת "שר הטבעות".
6. הביקורת בוצעה על ידי [REDACTED], מרכז בכיר ביקורת מערכתית [REDACTED], מרכזת ביקורת מערכתית באגף הביקורת במשרד לביטחון הפנים.

### מטרת הביקורת

7. בחינת פעילותה המבצעית של יחידת "מעוז" והמשאבים העומדים לרשותה לביצוע משימותיה.

### שיטת הביקורת

8. הביקורת בדקה את פעילות יחידת "מעוז" במטה ובשלוחות.
9. הביקורת עיינה בחוק הפיקוח האלקטרוני, נוהלי היחידה, פקודות קבע מקומיות, מכרזים, תוכניות עבודה, סיכומי ועדות היגוי בראשות מנכ"ל המשרד לביטחון הפנים, תקציב, תוכניות הדרכה, תרגילים, תחקירים, תיקי מפקחים וקבצי נתונים ממערכת "פקא"ל", קבצי נתוני מפקחים וביקורי טכנאים מהחברה המפעילה, קבצי נתונים ממערכת "צוהר", קבצי נתונים ממערכת "שר הטבעות", ניירות מטה, דרישות קנס מהזכיין ועוד.
10. התקיימו פגישות ושיחות עם בעלי התפקידים הבאים:

### שירות בתי הסוהר

- א. לשכת ראש אגף האסיר – ראש אגף האסיר, קצינת תקצוב ובקרה, קצינת משאבי אנוש
- ב. הממונה על הפיקוח האלקטרוני

ג. ביחידת "מעוז": מפקדת היחידה, מפקדת המשל"ט, קמ"ן, יועצת משפטית יוצאת ויועץ משפטי נכנס, קצינת ליווי סוציאלי וממלא מקום קצין ליווין סוציאלי, רת"ח הדרכה והסברה, קצינת כליאה, מנהלות שלוחות צפון ומרכז של יחידת "מעוז", רת"ח וקצין פיקוח שלוחת דרום, מבררים משלוחות מרכז ודרום.

ד. עוזרת רמ"ל מש"א

ה. רמ"ח ארגון ותקינה

ו. קצין תכנון תקציבי ובקרה ענף תקציבים

#### **המשרד לביטחון הפנים**

ז. ראש אגף שב"ס – אשכול תכנון תקצוב ובקרה (את"ב)

ח. מנהל תחום תקציב, אגף שב"ס – אשכול תכנון תקצוב ובקרה (את"ב)

ט. מנהלת מחלקה בכירה (ייעוץ משפטי)

#### **רשות שיקום האסיר**

י. המפקחת הארצית וממלאת מקום ראש רשות שיקום האסיר

יא. מנהלת שירות – אבחון ושיקום בקהילה

#### **משטרת ישראל**

יב. קצין פיקוח אלקטרוני ארצי בחטיבת התביעות

יג. פרנט פיקוח אלקטרוני ארצי בחטיבת החקירות

#### **הנהלת בתי המשפט**

יד. מנהלת תחום פלילי, תעבורה ונוער

בלמ"ס

## פרק ב' – ממצאים

### הבסיס החוקי/נהלים

#### עיקרי החוק והנהלים

11. להלן עיקרי החוק והנהלים:

- א. חוק פיקוח אלקטרוני על עצור ועל אסיר משוחרר על-תנאי (תיקוני חקיקה), התשע"ה – 2014
- ב. חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), תשנ"ו – 1996
- ג. תפיסת הפעלה ללא פרטי אישור ותיקוף
- ד. נהלים:

מס"ד	מספר נוהל	שם	תאריך תוקף	תאריך עדכון
1	04.01	"הליך קליטת עצור/אסיר לפיקוח אלקטרוני"	15 יולי 2015	
2	04.02	"הפעלת משל"ט פקא"ל"	15 יולי 2015	05 יולי 2017
3	04.03	"טיפול בהפרות מפקחים"	15 יולי 2015	09 יולי 2017
4	04.04	"פתיחת יחלונות פיקוח"	15 יולי 2015	
5	0405	"הפעלת הליווי הסוציאלי בתכנית לפיקוח האלקטרוני"	15 יולי 2015	
6	04.06	"סיום פיקוח אלקטרוני למפוקח"	15 יולי 2015	
7	04.07	"הסמכת נציגי החברה המפעילה"	15 יולי 2015	
8	04.08	"הפעלת שלוחה אזורית ביחידה לפיקוח אלקטרוני"	16 יולי 2017	

ה. פקודות קבע מקומיות:

מס"ד	מספר פקודה	שם	תאריך תוקף	תאריך עדכון
1	001	"שגרת יום ועבודת המברר"	אוגוסט 2019	יוני 2020
2	002	"אמצעים"	אוגוסט 2019	יוני 2020
3	003	"אבטחת שימוע וליווי מפוקח"	אוגוסט 2019	יוני 2020
4	004	"הדרכה"	ד	יוני 2020
5	005	"בקרה פנים יחידתית"	אוגוסט 2019	יוני 2020
6	006	"תחבורה"	אוגוסט 2019	יוני 2020
7	007	"ועדת התראה"	יוני 2019	יוני 2020
8	ללא מספר	"אבטחת מתקן יחידת מעוז שלוחת דרום"	יוני 2020	
9	ללא מספר	"אבטחת מתקן יחידת מעוז שלוחת מכרז"	יוני 2020	
10	ללא מספר	"אבטחת מתקן יחידת מעוז שלוחת צפון"	יוני 2020	

## רקע ומבנה

### רקע כללי

12. פיקוח אלקטרוני על עצורים בישראל החל כפיילוט בשנת 2005 במשרד לביטחון הפנים. בשנת 2006 נוספה אוכלוסיית אסירים משוחררים על תנאי. בשנת 2009 עברה הפעילות לשירות בתי הסוהר. בשנת 2015 נכנס לתוקף חוק הפיקוח האלקטרוני שמאפשר פיקוח אלקטרוני על עצורים עד תום התהליכים, אשר אינם משוחררים בערובה ולפיכך מהווה חלופת מעצר. בנוסף להם ועדת שחרורים יכולה להחליט על אסירים ברישיון שישהו בפיקוח אלקטרוני.
13. בשירות בתי הסוהר, אחראית יחידת "מעוז" על הפיקוח האלקטרוני. ליחידה שלוש שלוחות (צפון, מרכז דרום).
14. בניגוד לעצורים בפיקוח אלקטרוני הנמצאים תחת אחריות שב"ס, על האסירים בפיקוח אלקטרוני אחראית רשות שיקום האסיר.
15. החלטה על שימוש בפיקוח אלקטרוני כחלופת מעצר הינה בסמכות בית המשפט בלבד והחלטה על פיקוח אלקטרוני לאסירים הינה בידי ועדת השחרורים.
16. עד לשנת 2020 הגיע מספר המפוקחים באופן שוטף לכ- 500. החלטת ממשלה 291 מתאריך 02 אוגוסט 2020 קובעת שיש להגדיל את מכסת הפיקוח האלקטרוני ל- 1,250 וזאת לאור בג"צ שטחי המחייה והרחבת השימוש בתקופת הקורונה. בתאריך 24 אוגוסט 2020 אישרה הכנסת את צו השר לביטחון הפנים, המגדיל את מספר המפוקחים ל- 1,250 (והצו נחתם בתאריך 25 אוגוסט 2020).



18. יחידת "מעוז" מקבלת שני שירותים מרכזיים מספקים חיצוניים:
- א. שירות טכני מלא – איזוק אלקטרוני, מקלטים, סייר בזמן אמת כשיש חיווי, תיקון תקלות וכן הלאה.
- ב. שירות ליווי סוציאלי – עובדים סוציאליים הנפגשים עם המפוקחים.

### ועדת היגוי

19. לתחום הפיקוח האלקטרוני קיימת ועדת היגוי בראשות מנכ"ל המשרד לביטחון הפנים. צוות הביקורת ביקש לקבל את הגדרת התפקיד של ועדת ההיגוי. החלטת ממשלה 199 מתאריך 12 מאי 2009 מתייחסת לוועדת ההיגוי וקובעת כי יש "להטיל על ועדת ההיגוי לעניין הפיקוח האלקטרוני בראשות מנכ"ל המשרד לבטחון

<sup>1</sup> דוא"ל מרמ"ח ארגון ותקינה בתאריך 14 דצמבר 2020



**22. בנוסף לתקנים אלו, אושרו כעשרה תקנים נוספים:**

- קצין טכנולוגיות אחד – מכרז פנימי לא צלח ונבחנים מועמדים חיצוניים על ידי מנ"ט.
- ארבעה רשמי משמרת מתוכם שלושה בתהליך איוש לאחר שנבחרו מועמדים משירות בתי הסוהר.
- ארבעה מבררים – שניים שאוישו בשלוחת צפון ושניים בשלוחת מרכז הממתיינים לאיוש סגל אשר הוכשר והוסמך לתפקיד מברר.
- מש"ק מודיעין – יאויש כשמספר המפוקחים יעלה על 1,000

**23. תקן בתהליך אישור:**

- סגן וקצין אג"מ אחד (טרם אושר סופית התקן)

**24.** לדברי מפקדת יחידת "מעוז", יש קושי באיוש חלק מהתקנים החדשים בשל חוסר בכוח אדם.<sup>4</sup> יצוין כי במסגרת פגישות רח"ט כליאה עם מפקדת יחידת "מעוז" ישנה התייחסות כדרך קבע, לנושא תפקידים ביחידה, כולל צפי עזיבה, איוש ובעיות באיוש ופתרונות לכך.<sup>5</sup>

**25.** מבררים ביחידת "מעוז" מקבלים שכר ברמ"פ ב', בדומה לתגמול סוהרים ולוחמי נחשון. יחד עם זאת, הם בקבוצת שכר 5 (מתוך 7 ובשונה מסוהרים ויחידת נחשון), בהתאם לפרמטרים ומשקולות קבועות לאורך נבחנו כלל המקצועות בארגון: מקצועיות, קרבה לליבת העשייה הארגונית, גיוס ושימור.

**26.** לדברי רע"ן תכנון שכר וגמלאות, בחודשים הקרובים תתבצע עבודת מטה בנושא הסכם שכר הנגדים ובחינתו מחדש תוך בחינת מכלול הסיכונים (פגיעה במערכים אחרים, עלויות תקציביות ועוד). במסגרת בדיקה זו תיבחן גם קבוצת השכר של מבררי יחידת "מעוז".<sup>6</sup>

**המלצות**

- 1) להשלים אישור תקן סגן וקצין אג"מ ושיבוץ התקנים שנוספו.
- 2) ככל שתפקיד המבררים מתאים להעלת קבוצת השכר של המבררים, יש לפעול לעשות כן מיד לכשיתאפשר בהתאם לעבודת המטה בנושא.

<sup>4</sup>שיחה עם מפקדת יחידת "מעוז" בתאריך 25 נובמבר 2020

<sup>5</sup> למשל "פגישת עבודה רח"ט כליאה ומפקדת יחידת מעוז 14.05.20" אסמכתא 38091320 מתאריך 17 מאי 2020 ו"פגישת עבודה רח"ט כליאה ומפקדת יחידת מעוז 16.06.20" אסמכתא 48960020 מתאריך 16 יוני 2020 התקבלו בדוא"ל מלשכת רח"ט כליאה בתאריך 22 דצמבר 2020

<sup>6</sup>התקבל בדוא"ל "מעוזרת רמ"ל מש"א בתאריך 15 נובמבר 2020



## הגדרות תפקידים

**27.** צוות הביקורת בדק את הגדרות התפקידים של בעלי התפקידים הבאים: מפקדת משל"ט, יועץ משפטי, סגן וקצין אג"מ, קצין טכנולוגיה, ראש תלחום הדרכה והסברה, קצין ליווי סוציאלי, קצין ניהול פקא"ל אזורי, רת"ח פקא"ל אזורי, קצין פיקוח אלקטרוני, רשם פקא"ל, מברר, אחראי משמרת משל"ט פקא"ל, סוהר משל"ט פקא"ל

**28.** מהגדרות התפקידים עלו הדברים הבאים:<sup>7</sup>

א. **מפקדת משל"ט** – הגדרת התפקיד עודכנה לאחרונה בתאריך 27 ינואר 2019. לפי הגדרת התפקיד עליה לבצע תרגילים לבחינת איכות השירות של החברה המפעילה. לדבריה של מפקדת המשל"ט היא לא מבצעת תרגילים אלו, אין לה סמכות לבצע אותם ולא ידוע לה מדוע סעיף זה נמצא בהגדרת התפקיד. יצוין כי מתקיים פיקוח באמצעות המבררים, אך כחלק מהמלצות הפקת לקחים שנערכה לאחרונה, הוחלט שלא מבוצעות מספיק בקרות. יש לבחון האם זה חלק מתפקיד מפקדת המשל"ט.

ב. **קצינת ניהול פקא"ל אזורי** – הגדרת התפקיד עודכנה לאחרונה בתאריך 12 ינואר 2020. לפי הגדרת התפקיד, עליה לוודא טיפול בהפרות מפקחים שהינם אסירים משוחררים מול רשות שיקום האסיר (למרות שאסירים משוחררים אינם בסמכות היחידה), ולקיים פגישות עבודה שוטפות ועיתיות. משיחות עם מנהלות השלוחות עולה שבשלוחת מרכז מתקיימות פגישות עיתיות, אך בשלוחות האחרות התקיימו או תוכננו פגישות חד פעמיות. בנוסף, באף שלוחה מנהלת השלוחה לא מוודאת טיפול בהפרות מפקחים שהינם אסירים משוחררים מול רשות שיקום האסיר ולדבריהן זה לא מתפקידן לבצע זאת.

ג. **קצין פיקוח שלוחה** – הגדרת התפקיד עודכנה לאחרונה בתאריך 22 מאי 2016. לפי הגדרות התפקיד, על קצין פיקוח השלוחה לבצע מעקב וטיפול בדיווחי הפרות של אסירים משוחררים בפיקוח אלקטרוני (למרות שאסירים משוחררים אינם בסמכות היחידה). בשלוחת צפון קצין הפיקוח מקבל דיווחי הפרות ומעביר מידע לרשות שיקום האסיר, אך באף שלוחה קצין הפיקוח לא מבצע מעקב וטיפול בנוגע לדיווחי הפרות של אסירים משוחררים בפיקוח אלקטרוני.

ד. צוות הביקורת בדק האם יש גורם ביחידת "מעוז" האחראי על ריכוז מידע מהארץ ומהעולם. לדברי מפקדת יחידת מעוז, רע"ן מחקר במינהל תכנון אחראי על נושא זה, אך אין גורם ביחידה שאחראי על כך.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> הגדרות תפקידים התקבלו בדוא"ל "מעוזות רמ"ל משי"א בתאריך 25 נובמבר 2020 תגובת מפקדת המשל"ט התקבלה בדוא"ל בתאריך 26 נובמבר 2020 דוא"ל ממנהלת שלוחת צפון בתאריך 29 נובמבר 2020 ושיחה בתאריך 06 דצמבר 2020 דוא"ל מרת"ח שלוחת דרום בתאריך 29 נובמבר 2020 ושיחה בתאריך 06 דצמבר 2020 שיחה עם מנהלת שלוחת מרכז בתאריך 06 דצמבר 2020 שיחה עם ממלא מקום קצין ליווי סוציאלי בתאריך 07 דצמבר 2020

<sup>8</sup> דוא"ל ממפקדת יחידת "מעוז" בתאריך 16 דצמבר 2020

### המלצות

- 1) לקיים הליך בחינת הגדרות התפקיד בהן נמצאו פערים בין אופן העבודה השוטף לבין ההגדרות המאושרות. ככל שאין שינוי בהגדרת התפקיד, לבצע רענון בנוגע לדרישות התפקיד של בעלי התפקידים האמורים.
- 2) להגדיר גורם ביחידה שיהיה אחראי על ריכוז מידע מהארץ ומהעולם בנושא איזוק ופיקוח אלקטרוני.

### תפיסת הפעלה

29. צוות הביקורת ביקש לבחון את תפיסת ההפעלה של יחידת "מעוז" וקיבל מסמך "תמצית עקרונות ("עמוד שדרה") של מתכונת ותפיסת הפעלה כפי שעוצבו בהתאמה להוראות החוק ולניסיון שהצטבר מאז החלה היחידה לפעול במתכונתה הנוכחית – קיץ 2015. "מסמך זה חסר תאריך כתיבה ופרטי אישור ותיקוף.
30. מעיון בתפיסת ההפעלה שנתקבלה בידי צוות הביקורת, עולה כי היא נותנת מענה טוב לנושאים כגון: מבנה ארגוני, מדיניות הפעלה, תהליכי עבודה וממשקים עם גופים נוספים. יחד עם זאת, חסרה בתפיסת ההפעלה התייחסות לתחומי מערכות מידע, בקרות ונהלים – כולם תחומים חשובים בפעילות יחידת "מעוז".
31. לדברי מפקדת המשל"ט ביחידת מעוז, תפיסת הפעלה זו הועברה לאישור חטיבת הביטחון לאחר עדכונה בהתאם להערותיה, בתאריך 30 נובמבר 2020 וכעת היא ממתינה לאישור של ראש אגף. כמו כן, לדברי מפקדת המשל"ט, היחידה פועלת לפי תפיסת הפעלה זו.<sup>9</sup>

### המלצה

להשלים אישור ותיקוף של מסמך תפיסת ההפעלה החדש. לשים לב למתן מענה במסמך לנושאי מערכות מידע, בקרות ונהלים.

### נהלים

32. צוות הביקורת סקר את נוהלי יחידת "מעוז" וכן את טיוטות הנהלים שנמצאות בהליכי כתיבה ואישור. נמצא כי הנהלים בנויים וכתובים באופן מסודר וברור תוך חלוקת תחומי הפעילות השונים של היחידה.

### פקודות קבע מקומיות

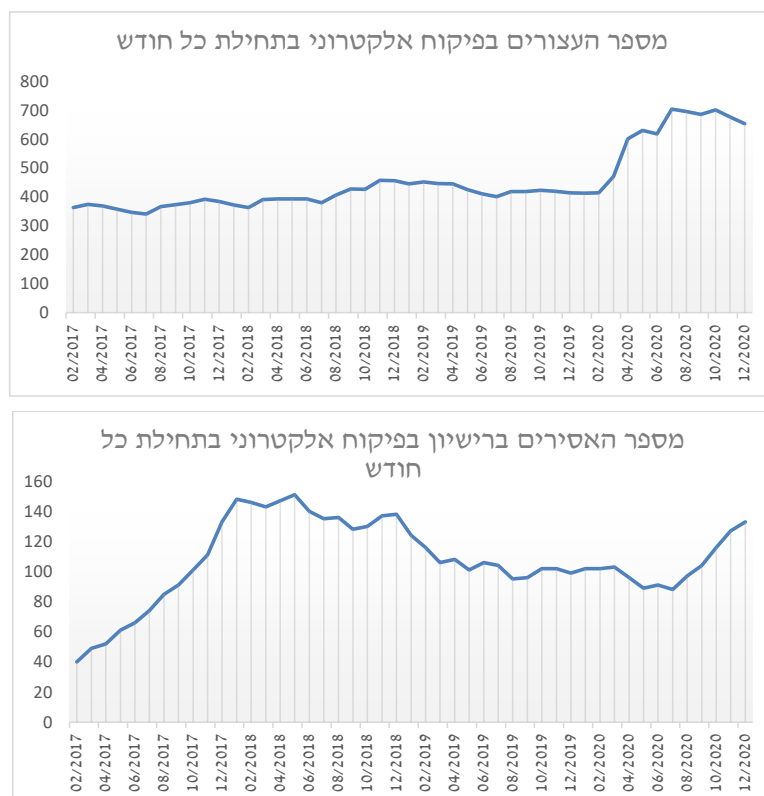
33. ליחידת "מעוז" פקודות קבע מקומיות המפרטות, בין השאר, פעילות ותהליכי עבודה. צוות הביקורת מצא שאין כפילות או סתירה בין הנהלים לפקודות הקבע המקומיות. נמצא שפקודות הקבע המקומיות הן נגזרות של הנהלים.

<sup>9</sup> דוא"ל ממפקדת המשל"ט ביחידת "מעוז" בתאריך 14 דצמבר 2020

## מספר המפוקחים

34. להלן התפלגות מספר העצורים והאסירים בביקוח לפי חודשים בתקופה פברואר 2017

– דצמבר 2020: 10



מהנתונים לעיל עולה כי מספר העצורים המפוקחים ביחידת "מעוז" עלה באופן לא אחיד ואיטי עד לחודש מרץ 2020, כאשר התחילה תקופה הקורונה. מחודש מרץ חלה קפיצה במספר העצורים המפוקחים ולאחריה התייצבות עד מועד פרסום טיוטת דו"ח זה. מספר האסירים ברישיון בביקוח אלקטרוני משתנה בפערים משמעותיים בתקופה שנבדקה בין 40 ל- 151 מפוקחים. יצוין, כי מספר המפוקחים הינו דינאמי ויכול להשתנות על בסיס יומי בעיקר לפי החלטות בתי משפט וועדות שחרורים בנוגע לתחילת וסיום פיקוח.

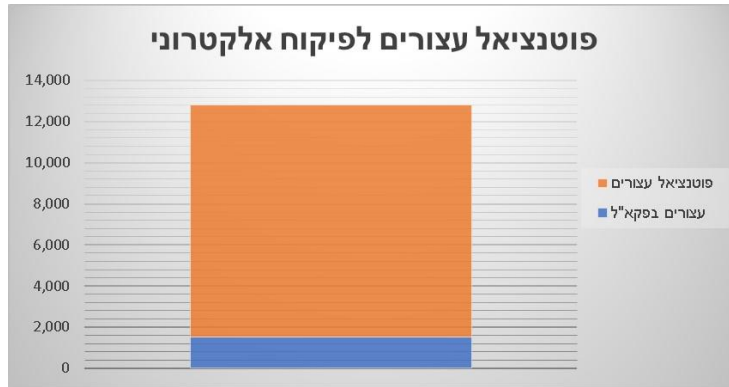
35. צוות הביקורת בדק את מספר המפוקחים ביחס לפוטנציאל.

א. עצורים – צוות הביקורת בדק את פוטנציאל העצורים לפיקוח אלקטרוני (עצורים שקיבלו החלטה של מעצר עד תום התהליכים בתקופה ינואר 2019 –

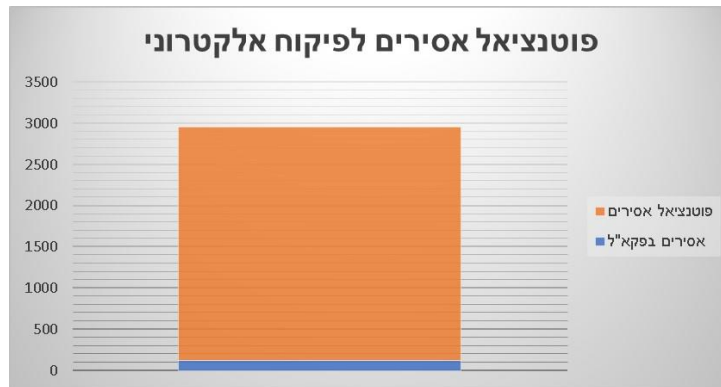
<sup>10</sup> הנתונים התקבלו מקצינת הכליאה של יחידת "מעוז" בדוא"ל בתאריך 16 דצמבר 2020

בלמיס

יוני 2020) ומצא שבתקופה זו הפוטנציאל היה 12,783 עצורים ומתוכם 1,520 קיבלו החלטה של פיקוח אלקטרוני (12%):

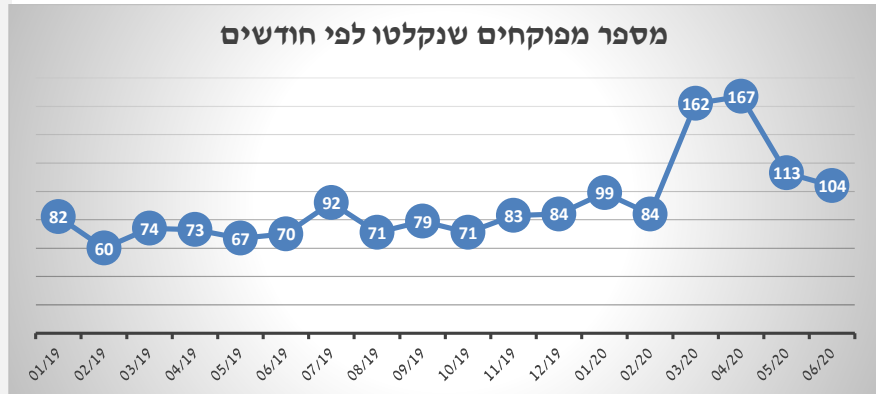


**ב. אסירים** – צוות הביקורת בדק את פוטנציאל האסירים לפיקוח אלקטרוני (אסירים שהתקיימה לגביהם ועדת שחרורים בתקופה ינואר 2019 – יוני 2020) ומצא שבתקופה זו הפוטנציאל היה 2,831 אסירים ומתוכם 121 קיבלו החלטה של שחרור מוקדם בפיקוח אלקטרוני (4.3%):



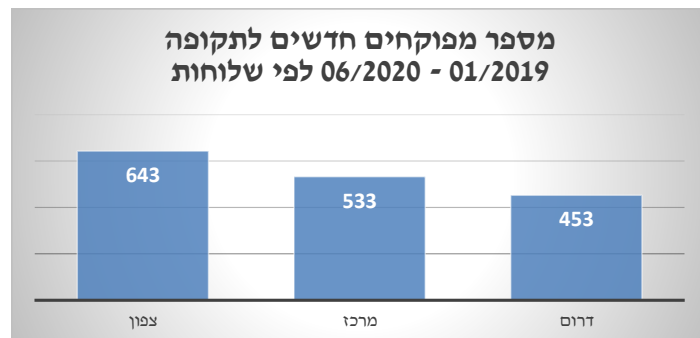
**.36** בתקופה ינואר 2019 – יוני 2020 נכנסו לפיקוח 1,629 מפוקחים חדשים. להלן נתוני המפוקחים שנקלטו בפיקוח לפי חודשים:<sup>11</sup>

<sup>11</sup>קובץ נתונים שהופק ממערכת פקא"ל לבקשת צוות הביקורת והתקבל בדוא"ל בתאריך 11 אוקטובר 2020 ממפקדת משליט יחידת "מעוז"



מהגרף לעיל עולה כי מתחילת שנת 2020 חלה עלייה במספר המפוקחים החדשים שנקלטו לפיקוח אלקטרוני ביחידה. במיוחד ניתן לראות עלייה זו בחודש מרץ 2020 עם תחילת הגל הראשון של מחלת ה"קורונה".

**37.** להלן חלוקת המפוקחים החדש שנקלטו לפיקוח אלקטרוני בתקופה ינואר 2019 – יוני 2020, בין מחוזות שירות בתי הסוהר:<sup>12</sup>

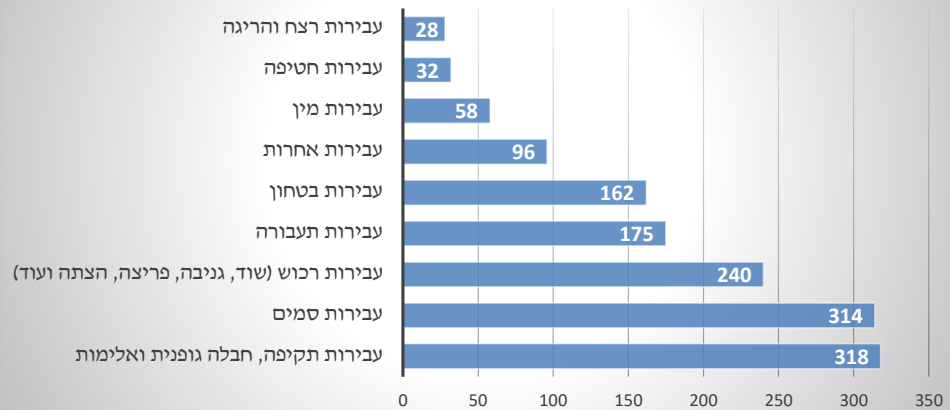


שינויים בהגדרת המחוזות מתרחשים מעת לעת בהתאם למספר המפוקחים וחלוקת צוותי המבררים על מנת לשמור ככל הניתן על מספר דומה של מפוקחים לכל צוות מבררים.

**38.** להלן העבירות העיקריות בגינן נכנסים עצורים עד תום התהליכים לפיקוח (לא כולל אסירים ברישיון שבפיקוח לפי החלטת ועדת שחרורים):<sup>13</sup>

<sup>12</sup> קובץ נתונים שהופק ממערכת פקא"ל לבקשת צוות הביקורת והתקבל בדוא"ל בתאריך 11 אוקטובר 2020 ממפקדת משל"ט יחידת "מעוז"  
<sup>13</sup> קובץ נתונים שהופק ממערכת פקא"ל לבקשת צוות הביקורת והתקבל בדוא"ל בתאריך 11 אוקטובר 2020 ממפקדת משל"ט יחידת "מעוז"

### התפלגות עבירות בהן נחשדו מפוקחים, עצורים עד תום התהליכים שנקלטו לפיקוח בתקופה 01/2019 - 06/2020



#### המלצה

להכין תוכנית להגדלת מספר העצורים והאסירים בפיקוח אלקטרוני.

#### תקציב

##### עלויות פיקוח

39. להלן הוצאות בפועל של יחידת "מעוז" לשנת 2019:

#### התפלגות הוצאות בפועל יחידת "מעוז" לשנת 2019 (מיליוני ש"ח)



בדצמבר 2007, בשלביו הראשוניים של הפיילוט של הפיקוח האלקטרוני, נשלח סיכום מטעם מנהל היחידה לתיאום הפיקוח האלקטרוני במשרד לביטחון הפנים, לפיו סוכם על מסגרת תקציב שתועבר מהמשרד לביטחון הפנים לרשות שיקום האסיר לטובת טיפול באסירים משוחררים ברישיון בתנאי פיקוח אלקטרוני. תקציב זה היה אמור

לסבסד חמישה פקחי רשות שיקום האסיר לפי מפתח של פקח על כל 15 מפוקחים, על סך של 600,000 ₪ בשנת 2008.<sup>14</sup> לדברי ראש אגף שב"ס – אשכול תכנון תקציב ובקרה (את"ב), מטרת תקציב זה הייתה לרתום את רשות שיקום האסיר לפיילוט הפיקוח האלקטרוני. לדבריו, סיכום זה אינו מחייב, אבל הנהוג שהתקבע הינו להמשיך בהקצבה השנתית.<sup>15</sup>

לדברי המפקחת הארצית וממלאת מקום ראש רשות שיקום האסיר, מדובר בהקצאה לפי החלטת ממשלה מתקופת הפיילוט (למרות שלא אותרה החלטה זו על ידי הביקורת). לדבריה, החלטת הממשלה מתייחסת גם להיבט התקציב לפי 75 אסירים מפוקחים והמשרד לביטחון הפנים (וכעת שירות בתי הסוהר) מהווים צינור בלבד להעברת הכספים לרשות שיקום האסיר.<sup>16</sup> עם זאת, לדברי קצין פיקוח תשלומים בשירות בתי הסוהר, מדובר בהוצאה של שירות בתי הסוהר ואין לה הכנסה מקבילה.<sup>17</sup>

לדברי המפקחת הארצית וממלאת מקום ראש רשות שיקום האסיר, כאשר הוחלט להרחיב את מספר האסירים ברישיון בפיקוח האלקטרוני, לא נתבקשה תוספת תקציבית במסגרת החלטת הממשלה. עם זאת, צוות הביקורת סקר תכתובת משנת 2018 העוסקת בהרחבת מספר האסירים המפוקחים ובקשת ראש רשות שיקום האסיר משירות בתי הסוהר להגדיל את התשלום.<sup>18</sup> ראש רשות שיקום האסיר קיבל מענה ממנכ"ל המשרד לביטחון הפנים שהסביר מדוע הוא מתנגד לבקשה זו. לדברי קצינת תקצוב ובקרה בלשכת ראש אגף האסיר, התקיים דיון לפני שנתיים בראשות ממלא מקום הנציב (ראש אגף האסיר דאז) שבדק אפשרות של ביטול התשלום אך התקבלה החלטה שלא לבטלו.<sup>19</sup>

<sup>14</sup> "מסגרת תקציב רש"א לפיקוח אלקטרוני לשנת 2008" סימוכין 09/18312(מ) 30 דצמבר 2007, התקבל בדוא"ל ממנהל תחום תקציב, אגף שב"ס – אשכול תכנון תקצוב ובקרה (את"ב) במשרד לביטחון הפנים בתאריך 20 דצמבר 2020

<sup>15</sup> פגישה עם ראש אגף שב"ס – אשכול תכנון תקצוב ובקרה (את"ב) במשרד לביטחון הפנים בתאריך 20 דצמבר 2020

<sup>16</sup> שיחה עם המפקחת הארצית וממלאת מקום ראש רשות שיקום האסיר בתאריך 21 דצמבר 2020

<sup>17</sup> שיחה עם קצין פיקוח תשלומים בענף תשלומים בתאריך 15 דצמבר 2020

<sup>18</sup> "פגיעה בשחרורם המוקדם של אסירים בשל אי-הקצאת תקני איזוק אלקטרוני" מהסניגור הציבורי הארצי למנכ"ל המשרד לביטחון הפנים, 12 יוני 2018, "תשלום בגין פיקוח אלקטרוני" ממנכ"ל רשות שיקום האסיר אל סגן נציבת שירות בתי הסוהר (דאז), 30 דצמבר 2018, "החלטתך בדבר צמצום תקני איזוק אלקטרוני לאסירים ברישיון", סימוכין 00749219 ממנכ"ל המשרד לביטחון הפנים למנכ"ל ראשות שיקום האסיר, 31 ינואר 2019

<sup>19</sup> שיחה עם קצינת תקצוב ובקרה בלשכת ראש אגף האסיר בתאריך 16 דצמבר 2020

## המלצה

לבחון בשיתוף עם המשרד לביטחון הפנים את התשלום המועבר לרשות שיקום האסיר החל משנת 2008, המחויבות המשפטית לקיימו, השלכות אפשריות לביטולו ולבחון האם יש מקום להמשיכו.

### פיקוח לעומת מעצר ומאסר

40. צוות הביקורת קיבל נתוני עלות אחזקת אסיר בשנת 2020 לעומת עלות אחזקת מפקח. עלות אחזקת אסיר עומדת על כ- 183 אש"ח לעומת כ- 59 אש"ח עלות אחזקת מפקח.<sup>20</sup> יצוין כי במצגת שהוכנה לביקור ראש מטה השר לביטחון הפנים בתאריך 16 דצמבר 2020, צוין כי עלות אחזקת עצור בבית מעצר עומדת על 120 אש"ח לעומת עלות שנתית לעצור בפיקוח אלקטרוני שעומדת על 65 אש"ח.<sup>21</sup> לדברי קצין תכנון תקציבי ובקרה בענף תקציבים, במענה לבקשת צוות הביקורת, אין נתונים או תחשיב שניתן לבחון עליהם התבססו חישובי העלויות.<sup>22</sup> במסגרת המענה לטיטוט דו"ח זה נבקש לקבל התייחסות לפערים ולחישוב שהוביל אליהם.

### מהתייחסות שירות בתי הסוהר לטיטוט דו"ח הביקורת נכתב כי:

"הפער בנוגע לעלות אסיר/עצור בין הנתונים שהועברו לצוות הביקורת לבין הנתונים שהוצגו במצגת נובע ככל הנראה מהעובדה שבמצגת לא נכללו ההוצאות הישירות והעקיפות אסיר המסתכמות בכ- 43 אלש"ח. בנוסף צוין כי הנתונים תוקפו ועודכנו לשנת 2020."

### עמדת הביקורת

ההסבר מכסה סכום של כ- 43 אלש"ח מתוך פער של כ- 63 אלש"ח ועל כן 20 אלש"ח טרם הוסברו.

## המלצה

לבצע עבודה מסודרת בבחינת עלויות אחזקת אסירים ועצורים בבתי כלא ובפיקוח אלקטרוני.

## הליך הפיקוח על עצורים

### הוספת מפקח חדש

41. להלן הליך הוספת מפקח חדש לפיקוח האלקטרוני:

- א. בית המשפט/ועדת שחרורים מחליטים לבחון את האפשרות לפיקוח אלקטרוני.
- ב. יחידת "מעוז" מקבלת מטלה של ביצוע בדיקת היתכנות. מדובר בבדיקה טכנית בלבד בנוגע לקליטה סלולרית וקיום קו בזק מתאים לצורך חיבור המקלט ונקי מכל שימוש אחר. הבדיקה מתבצעת באמצעות טכנאי של החברה המפעילה.

<sup>20</sup>התקבל מקצין תכנון תקציבי ובקרה בענף תקציבים בדוא"ל באמצעות יחידת "מעוז" בתאריך 29 אוקטובר 2020

<sup>21</sup> מצגת "יחידת מעוז לביקור ראש מטה השר לבט"פ 16/12/20" התקבלה בדוא"ל מלשכת רח"ט כליאה בתאריך 22 דצמבר 2020

<sup>22</sup> דוא"ל מקצין תכנון תקציבי ובקרה ענף תקציבים מתאריך 10 דצמבר 2020



בלמ"ס

- ג. דו"ח ההיתכנות מועבר לבית המשפט/ועדת השחרורים שמקבלים את ההחלטה באם העצור/אסיר יהיה בפיקוח אלקטרוני.
  - ד. טכנאי של החברה המפעילה מתקין באזור הפיקוח את המקלט, ואת האזיק על המפוקח.
  - ה. למפוקח (עצור) נערך ביקור ראשוני של צוות מבררים.
  - ו. למפוקח (עצור) נערך ביקור ראשוני של עו"ס.
- לבדיקה שבוצעה בנושא זמני הכנת דו"ח ההיתכנות, ראה פרק "קשר עם ספקים" בהמשך דו"ח זה.

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

בלמי"ס

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted header]		
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

<sup>31</sup>קובץ אקסל ממערכת "פקא"ל" התקבל בדוא"ל ממפקדת משל"ט יחידת "מעוז" בתאריך 11 אוקטובר 2020

[REDACTED]

#### הונאת טכנאי

60. במהלך תקופת הביקורת, נפתחה חקירה פלילית כנגד טכנאי של החברה המפעילה בגין חשד לביצוע הונאה שבה איפשר למפוקחים לצאת ממקום הפיקוח. לדברי מפקדת היחידה, הטכנאי הציע את שירותיו למפוקחים בכך שהם יתלוננו על בעיה, תיפתח תקלה במשל"ט ויישלח הטכנאי. כשהטכנאי מגיע הוא מעביר את האזיק לערב/ה ושם על המפוקח אזיק דמה (למקרה שייבדק, יוכל לטעון שהוא בחלון ולהראות את האזיק. לאחר כמה שעות, כשהמפוקח חוזר, הוא גורם לפתיחת תקלה נוספת; הטכנאי מגיע ומחזיר את האזיק הפעיל למפוקח. המקרה אותר כאשר עלה אצל קמ"ן היחידה חשד בנוגע לביקורים תכופים של הטכנאי, ובמקביל, הגיעה

<sup>32</sup> "סיכום פגישה והנחיות הממונה על הפקא"ל" מתאריך 30 ינואר 2020, התקבל בדוא"ל מרת"ח שלוחת דרום בתאריך 09 דצמבר 2020

ליחידה פנייה מיחב"ל בנוגע לחשד כלפי מפקח. התקיימה חקירה שבסופה הסתבר שהיו ארבעה מפקחים שלקחו בכך חלק.

61. בעקבות האירוע ולאחר הגשת כתב אישום בחודש נובמבר 2020, התקיים מפגש למידה בראשות מפקדת היחידה ובהשתתפות קציני מטה, קצינים מהשלוחה הרלוונטים ומבררים. בעקבות המפגש פורט הלקחים העיקריים שעלו מהאירוע וכן הוכנו המלצות מפורטות שנועדו למנוע, או לצמצם את האפשרות להתרחשותם של אירועים דומים בעתיד.<sup>33</sup>

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]



[Redacted text block containing multiple paragraphs of obscured content]

בלמ"ס

[REDACTED]

**סיום פיקוח**

71. הפיקוח האלקטרוני של עציר מסתיים לפי החלטת בית משפט ושל אסיר לפי החלטת ועדת שחרורים, בין אם המדובר בהפסקת הפיקוח בשל הפרה או בסיום הליכים פליליים. מרגע קבלת ההחלטה השיפוטית בדבר סיום הפיקוח, יש לשלוח טכנאי לפירוק והשבת הציוד. צוות הביקורת בדק את העמידה של החברה המפעילה בדרישות הזמנים לפירוק הציוד. הבדיקה מופיעה בפרק "קשר עם ספקים" בהמשך דו"ח זה.

**משל"ט**

[REDACTED]

<sup>35</sup>דוא"ל מהיועץ המשפטי של יחידת "מעוז" בתאריך 28 אוקטובר 2020 ובתאריך 07 דצמבר 2020

בלמי"ס

[REDACTED]

<sup>36</sup>הצטרפות לצוות מבררים בתאריך 20 אוקטובר 2020 דוא"ל ממפקדת משל"ט יחידת "מעוז" בתאריך 02 דצמבר 2020





## תחקירים

90. צוות הביקורת קיבל קבצים שנתיים לשנים 2019 – 2020, המרכזים את התחקירים שבוצעו באותה שנה. הקבצים כוללים פרטים בנוגע לתחקיר שבוצע, האירוע שהוביל לתחקיר, התובנות המרכזיות מהתחקיר וסטטוס הטיפול בתובנות אלו.



92. נמצא כי התחקירים המבוצעים ביחידה מתנהלים בהתאם למתודולוגיה ולפורמט התחקירים של שירות בתי הסוהר ומתועדים במערכת "מופת".

93. מתוך תשעה תחקירים בשנת 2019 נמצא כי בשמונה יושמו התובנות ותחקיר אחד הוסר (בנוגע לתהליכי עבודה במזרח ירושלים). מתוך תשעה תחקירים בשנת 2020 נמצא כי בחמישה יושמו התובנות וארבעה נמצאים בשלבי יישום.<sup>42</sup>

## מודיעין

### הגדרת "אדום"/"לבן"

94. בגין כל עצור בפיקוח אלקטרוני מתקיימת ועדת מסוכנות בתחנת המשטרה הרלוונטית לאזור הפיקוח. סיכומה של ועדת המסוכנות הינו קביעת הגדרת המפוקח כ"אדום" או "לבן". סיכום זה נמסר במקום ומיד עם סיום הוועדה לקצין הכליאה של השלוחה הרלוונטית, שסרק אותו למערכת "פקא"ל". לדברי רת"חי שלוחות מרכז ודרום, בתקופת הקורונה הוועדה מתבצעת מרחוק והסיכום מועבר בפקס לקציני הכליאה של השלוחות שסורקים אותם למערכת "פקא"ל". ככל שמדובר במפוקח "אדום", הרי שהמשמעות היא שיש סיכון מסוים בהגעה לביקורים אצלו, דבר שיכול להצריך הגעה בליווי משטרת ישראל או בדיקה מראש מול משטרת ישראל שניתן להגיע, או לכל הפחות מוכנות גבוהה יותר (ההכנה הינה פרטנית בהתאם למפוקח, אזור הפיקוח וכן הלאה).

95. הנוהל המשותף למשטרת ישראל וליחידת "מעוז" קובע בסעיף 3.ד.5(ו) כי יש לשאוף לבצע את ועדת המסוכנות סמוך ככל הניתן למועד קבלת העדכון על כניסת המפוקח. עם זאת, אין זמנים מוגדרים.<sup>43</sup>

96. צוות הביקורת בדק רישום במערכת פקא"ל של 4,321 עצורים שנקלטו לפיקוח החל מחודש ינואר 2017 ועד לחודש נובמבר 2020 ומצא:

<sup>42</sup>דו"ר אלקטרוני מרת"ח הדרכה והסברה יחידת "מעוז" בתאריכים 21 ספטמבר 2020, 17 נובמבר 2020  
<sup>43</sup> "נוהל משותף מערך חקירות ואג"מ מ"י – שב"ס, הטיפול המשולב בעצורים בתנאי מעצר באיזוק אלקטרוני", מספר 03.300.608

בלמיס

- א. בקובץ שהתקבל בידי צוות הביקורת לא הופיע נתון של מועד קיום ועדת המסוכנות החל מינואר מחודש ינואר 2019.
- ב. צוות הביקורת ניתח את פרק הזמן בין מועד קליטת המפוקח למועד קיום ועדת המסוכנות ומצא:

### התפלגות זמן לקיום ועדת מסוכנות



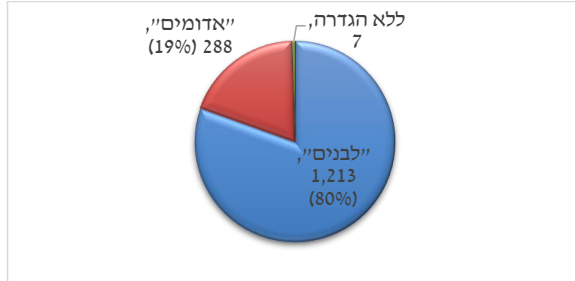
מהדיאגרמה לעיל עולה כי למרות שרוב משמעותי מבין 1,352 ועדות המסוכנות שהתקיימו למפוקחים חדשים שנקלטו בשנים 2017 – 2018 התקיימו בתוך 10 ימים ממועד קליטת המפוקח, הרי שנמצאו חריגים משמעותיים (ל- 127 מפוקחים נערכה ועדת מסוכנות בטווח של 10 – 50 ימים ממועד קליטתם בפיקוח ול- 52 מפוקחים נערכת ועדת מסוכנות 50 ימים או יותר לאחר קליטתם בפיקוח).

**97.** הערכת המסוכנות, לפי הנוהל המשותף למשטרת ישראל וליחידת "מעוז" כוללת פרטים בנוגע למהות העבירה אשר בגינה המפוקח במעצר, רקע פלילי ומודיעיני, תנאי משטר הפיקוח שנקבעו, רקע קודם של המפוקח בתוכנית, סוגיות הנובעות מסביבת מקום הפיקוח ואופיו, קרובי משפחה, שכנים ועוד. על בסיס כל אלו נקבעת הערכת המסוכנות הנשקפת מהמפוקח.<sup>44</sup>

**98.** צוות הביקורת ניתח את קובץ נתוני המפוקחים ממערכת "פקא" ל". להלן התפלגות המפוקחים שהחלו פיקוח בין ינואר 2019 ליוני 2020 להגדרות "אדום"/"לבן":

<sup>44</sup> "נוהל משותף מערך חקירות ואג"מ מ"י – שב"ס, הטיפול המשולב בעצורים בתנאי מעצר באיזוק אלקטרוני", מספר 03.300.608, סעיף 3.5(א)

### בלמים



לכל מפוקח שעבר ועדת מסוכנות מצורף פרוטוקול הוועדה לתיק במערכת "פקא"ל".  
צוות הביקורת בדק את שבעת המפוקחים ללא סיווג "אדום"/"לבן" ומצא כי גם בתיק במערכת "פקא"ל לא נמצא סיכום ועדת מסוכנות. שלושה מתוך שבעת המפוקחים היו בפיקוח זמן קצר (חמישה ושמונה ימים) ועל כן זה סביר שלא נערכה להם ועדת מסוכנות. עם זאת, ארבעת המפוקחים הנותרים היו בפיקוח לפחות חודש וחלקם מספר חודשים. בכך שלא נקבע סיווג מסוכנות נוצר סיכון אפשרי למבררים ובמיוחד לאוכלוסייה בסביבת המפוקח.<sup>45</sup>

[Redacted text block]

### ועדות התראה

99. נוהל 04.08 "הפעלת שלוחה אזורית ביחידה לפיקוח אלקטרוני" קובע שתתקיים "הערכת מצב אחת לחודש בכל שלוחה בהתבסס, בין היתר, על דיווחי התחנה המפקחת במשטרת ישראל כחלק ממכלול השיקולים לגבי אסירי התראה."<sup>46</sup> ועדות

<sup>45</sup> קובץ נתונים ממערכת פקא"ל שהתקבל בדוא"ל ממפקדת המשל"ט בתאריך 11 אוקטובר 2020 דוא"ל ממנהלת שלוחת מרכז בתאריך 26 אוקטובר 2020  
<sup>46</sup> נוהל 04.08 "הפעלת שלוחה אזורית ביחידה לפיקוח אלקטרוני, סעיף 4.1.5



בלמ"ס

ההתראה מהוות במידה מסוימת השלמה של הגדרת המסוכנות של המפוקחים. בוועדה נדונים מפוקחים אשר לגורמים ביחידה (מבררים, קמ"ן וכן הלאה) יש יסוד להאמין שייתכן שקיימת מסוכנות (למשל מפוקחים שהוגדרו "אדומים" בוועדת מסוכנות, מפוקחים המשויכים לכנופיות, אובדניים או אלימים). צוות הביקורת קיבל את ועדות ההתראה של שלוחות מרכז וצפון ומצא שסיכומי ועדות ההתראה כוללים את פרטי המפוקח, תחנת משטרת ישראל באזור של המפוקח, את סיבת ההגדרה והנחיות כיצד לפעול בנוגע לכל מפוקח.<sup>47</sup>

## משאבים

[Redacted content]

<sup>47</sup>דוא"ל ממנהלות שלוחות מרכז וצפון ומקצין הפיקוח של שלוחות צפון בתאריך 26 אוקטובר 2020  
<sup>48</sup> דוא"ל מרת"ח כליאה, חלופות כליאה ומשפט בינלאומי בלשכה המשפטית, שירות בתי הסוהר בתאריך 20 דצמבר 2020  
<sup>49</sup>דרישות טכנולוגיות של יחידת "מעוז" לשנת 2021, התקבל בדוא"ל בתאריך 02 דצמבר 2020

## רכבים

- 103.** לכל צוות מבררים יש רכב צמוד פרטי של שירות בתי הסוהר, לצורך ביצוע תפקידים. כחלק מהביקורת, צוות הביקורת הצטרף לצוותי מבררים של שלוחת דרום ושלוחת מרכז לביקורים אצל מפקחים. במסגרת זו, צוות הביקורת הבחין כי קיימים אזורים בעלי תוואי דרך קשים ומורכבים יותר, אשר הרכבים המוצמדים למבררים אינם מתאימים לתנאים אלו. לדברי חלק מהמבררים, בתקופת החורף התנאים קשים יותר וקיימת סכנת החלקה וזאת בנוסף לסיכון ביטחוני הקיים בחלק מהאזורים בהם מתבצע הפיקוח.
- 104.** צוות הביקורת קיבל מרת"ח שלוחת דרום, נייר מטה בנושא פיקוח באזור ירושלים ומתייחס גם לרכבי 4X4.
- 105.** לדברי מפקדת יחידת "מעוז", יש אישור עקרוני לרכב 4X4, אך הוא טרם תוקצב. צוות הביקורת ביקש לקבל אסמכתה לאישור, אך היא טרם נתקבלה.<sup>50</sup>

## המלצה

לתקצב את רכבי 4X4 הנדרשים ביחידה, בהתאם לאישור העקרוני, לצורך שמירה על ביטחונם ובטיחותם של המבררים.

## ממשקים

### רשות שיקום האסיר

- 106.** רשות שיקום האסיר אחראית על אסירים ששחררו בהחלטת ועדת שחרורים לפיקוח אלקטרוני. הפיקוח האלקטרוני הינו חלק בלתי נפרד מתוכנית השיקום, למרות שוועדות שחרורים לא עושות בו שימוש מספק.
- 107.** לדברי מנהלת שירות – אבחון ושיקום בקהילה ברשות שיקום האסיר, האסירים שבעיקר מיועדים לפיקוח אלקטרוני אלו אסירים עם צרכים ייחודיים – רצידיביסטים, עד גיל 26, ללא רקע תעסוקתי. מדובר בפרמטרים שנאספו מניסיון ולמידה מהעולם. בנוסף, לדבריה, לרשות שיקום האסיר מפקח בכל מחוז והם נמצאים בקשר עם קציני פקא"ל מהשלוחות.
- 108.** קיים ממשק עבודה – דרך ה"כספת", המאפשר העברת דוחות יומיים של יחידת "מעוז" לרשות שיקום האסיר והעברת דו"ח חודשי לטיפול בהפרות מרשות שיקום האסיר ליחידת "מעוז". לדברי מנהלת שירות – אבחון ושיקום בקהילה ברשות

<sup>50</sup>נייר מטה התקבל בתאריך 20 אוקטובר 2020 מרת"ח שלוחת דרום

שיקום האסיר, ישנו נוהל עבודה, הדומה לנוהלי פקא"ל בהקשר של בירורים, רמת ההפרה וכן הלאה.

**109.** לרשות שיקום האסיר ויחידת "מעוז" טיוטת נוהל עבודה משותף,<sup>51</sup> עליה החלו לעבוד בשנת 2017. הנוהל נמצא בשלבי אישור סופי. יצוין כי בוועדת היגוי בראשות מנכ"ל המשרד לביטחון הפנים נקבע עוד בספטמבר 2018 ולאחר מכן בינואר 2019 כי יש לסיים את הנוהל ולהציגו בפני ועדת ההיגוי הבאה.<sup>52</sup>

**110.** הביקורת רואה בחומרה את העובדה את העובדה שלמרות שחלפו יותר משלוש שנים ממועד תחילת העבודה על הנוהל המשותף, הוא טרם אושר.

**111.** צוות הביקורת סקר את טיוטת הנוהל ומצא שאין בו התייחסות משמעותית ליחידת "מעוז" מלבד:

- א. יש לקיים פגישות רבעוניות בין רשות שיקום האסיר ליחידת "מעוז".
- ב. על מפקחי רשות שיקום האסיר לדווח לקציני הפיקוח האזוריים על חשד לבעיה טכנית או כל נושא אחר טעון בירור יחידת "מעוז"; קציני הפיקוח יודאו טיפול בהתאם לצורך. יצוין, כי כאמור בנושא הגדרות התפקידים לעיל, הקשר עם רשות שיקום האסיר כלול בהגדרות תפקידים, בין השאר, של מנהלות השלוחות וקציני הפיקוח בשלוחות, אך נמצא כי זה מתבצע באופן חלקי בלבד.

#### המלצה

להשלים בהקדם אישורי נוהל העבודה המשותף בין יחידת "מעוז" לרשות שיקום האסיר.

#### משטרת ישראל חטיבת החקירות

**112.** ליחידת "מעוז" ממשק מול קצין פיקוח אלקטרוני ארצי בחטיבת החקירות במשטרת ישראל. הממשק מתבצע באמצעות ה"כספת": נתוני מפקחים חדשים עוברים למשטרת ישראל, ישר לרפרנט הרלוונטי בכל תחנה. בנוסף, רשימה בקובץ אקסל מועברת על בסיס יומי לכל הרפרנטים.

**113.** לדברי קצין הפיקוח האלקטרוני הארצי, בעבר היו טענות על עיכוב בביצוע ועדת המסוכנות, אך החל משנת 2020 לא עלו טענות כאלו.

**114.** צוות הביקורת התרשם ממספר גורמים ביחידת "מעוז", כי אחד הפערים בעבודה מול משטרת ישראל הינו "שליפת" מפקחים ללא הודעה ליחידת "מעוז". לדברי קצין הפיקוח האלקטרוני הארצי, יש כ- 15 "שליפות" כאלו בשנה, בהן אין הודעה על

<sup>51</sup> "ממשקי עבודה – רש"א והיחידה לפיקוח אלקטרוני בשב"ס" התקבל בדוא"ל ממפקדת משל"ט יחידת "מעוז" בתאריך 17 נובמבר 2020

<sup>52</sup> שיחה עם מנהלת שירות - אבחון ושיקום בקהילה בתאריך 18 אוקטובר 2020 "סיכום דיון בנושא איזוק אלקטרוני לאסירים ועצורים בראשות מנכ"ל - 5.9.18" סימוכין 06263318 "סיכום דיון ועדת היגוי איזוק אלקטרוני - 13.1.19" סימוכין 00273419

המפוקחים, והן מתבצעות בדרך כלל על ידי ימ"רים. עם זאת, אין לו נתון בדבר מקרים בהם לא היה יידוע.

#### נוהל משותף

**115.** למשטרת ישראל וליחידת "מעוז" נוהל משותף משנת 2015. לדברי קצין פיקוח אלקטרוני ארצי ולדברי מפקדת יחידת "מעוז" מדובר בנוהל לא עדכני ונוהל חדש נמצא בשלב אישור מפקדים במשטרת ישראל ובשירות בתי הסוהר.

**116.** צוות הביקורת קיבל את טיוטת הנוהל המשותף החדש. לדברי מפקדת משל"ט יחידת "מעוז", עבודה על הנוהל החלה לפני כשנתיים, אך התעכבה במשטרת ישראל על רקע מחלוקת בנוגע לזהות הרפרנט בתחנה המפקחת שמתכלל את כל המידע. לדבריה, הנוהל טרם אושר במשטרת ישראל, אך עבר "בימים אלו אליה חזרה עם הערות של ענף פקודות ונהלים במ"י.<sup>53</sup> מסקירת טיוטת הנוהל נמצא שנעשתה עבודה יסודית ומקיפה כולל התייחסות מסודרת לנושא שלילת מפוקחים. יחד עם זאת, בהתאם להחלטת מנכ"ל המשרד לביטחון הפנים, מוועדת ההיגוי בתאריך 13 ינואר 2019, נושא שלילת מפוקחים צריך היה להיות מוסדר כבר באותו מועד באופן מיידי.

**117.** לדברי קצין פיקוח אלקטרוני ארצי, יש קושי בנוגע לאסירים – לפי הנוהל יש להגיש תלונה על כל הפרה, אך ועדת שחרורים, שאחראית על הגשת התלונה, לא עושה כן.<sup>54</sup>

#### חטיבת התביעות

**118.** עבודת הרפרנט הארצי בחטיבת התביעות במשטרת ישראל מול יחידת "מעוז" פחות רציפה מאשר חטיבת החקירות. נציג החטיבה משתתף בצוות ההיגוי של האיזוק האלקטרוני. בנוסף, כאשר עולות סוגיות נקודתיות, הרפרנט יוצר קשר בדרך כלל עם היועץ המשפטי של היחידה. הרפרנט מקבל רשימה יומית של מפוקחים, אך אין לרשימה זו השפעה לעבודה השוטפת.<sup>55</sup>

#### המלצות

- 1) לפעול לצמצום מספר מקרי שלילת ללא יידוע יחידת "מעוז".
- 2) לסיים כתיבת, אישור ותיקוף נוהל העבודה המשותף החדש בין משטרת ישראל ליחידת "מעוז".

<sup>53</sup> דוא"ל ממפקדת משל"ט יחידת "מעוז" בתאריך 14 דצמבר 2020  
<sup>54</sup> שיחה עם קצין פיקוח אלקטרוני ארצי בחטיבת התביעות ומחליפתו בתאריך 28 אוקטובר 2020 "סיכום דיון ועדת היגוי איזוק אלקטרוני - 13.1.19" סימוכין 00273419  
<sup>55</sup> שיחה עם הרפרנט הארצי בחטיבת התביעות במשטרת ישראל ומחליפתו בתאריך 14 אוקטובר 2020

### הנהלת בתי המשפט

**119.** החלטה שיפוטית על פיקוח אלקטרוני, מועברת באמצעות ה"כספת" (אם כי במקרים דחופים גם בדוא"ל ופקס) את המסמכים הרלוונטיים ליחידה (הסכמת הנאשם, כתב אישום והחלטת בית משפט). מופק צו מעצר בפיקוח אלקטרוני ובכך מסתיים תפקיד הנהלת בתי המשפט, עד להפסקת פיקוח. בהפסקת פיקוח נשלחת פקודת שחרור ליחידה.

**120.** לדברי מפקדת יחידת "מעוז", מדובר באופן מיושן להעברת מידע ואם החלטה לא מסומנת כדחופה, היא לא מגיעה בזמן ליחידה ועל כן יש צורך בממשק ישיר בין מערכות הפיקוח האלקטרוני לאלו של הנהלת בתי המשפט. נושא זה עלה גם בדו"ח ביקורת של מבקר המשרד לביטחון הפנים משנת 2011.<sup>56</sup> ידוע לביקורת כי נעשית עבודה בנושא זה במסגרת טיפול בממשקים מקוונים של גופי בט"פ מול הנהלת בתי המשפט.

**121.** סעיף 22ח(ג)(1) לחוק הפיקוח האלקטרוני<sup>57</sup> קובע כי כאשר הממונה על הפקא"ל מחליט על הפסקת המעצר של מפקח בתכנית הפיקוח האלקטרוני, העצור יבוא בפני ביהמ"ש בהקדם האפשרי ולא יאחר משלושה ימים מיום ההחלטה על הפסקת המעצר. במידה והמפוקח קטין – יש להביאו בפני ביהמ"ש תוך 36 שעות מרגע ההחלטה.

**122.** צוות הביקורת דגם עשרה מקרים של שימועים שבסופם החלטה על סיום פיקוח (מתוכם אחד קטין) ובדק במערכת "פקא"ל" האם החלטת הממונה הועברה בזמן לבית המשפט. נמצא שבכל המקרים החלטת הממונה והמסמכים הועברו לבית המשפט במסגרת הזמן הנדרשת (בדרך כלל בתוך שעות ספורות).

**123.** לדברי מנהלת תחום פלילי, תעבורה ונוער בהנהלת בתי המשפט, העבודה מול יחידת "מעוז" מתבצעת בצורה טובה ומקצועית.<sup>58</sup>

### המלצה

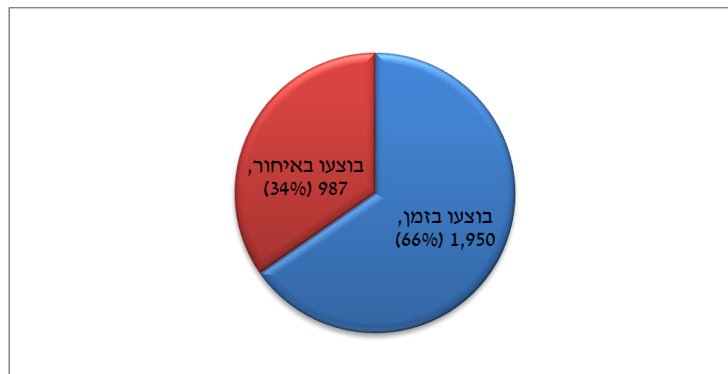
לוודא שיצירת ממשק ישיר בין מערכת "פקא"ל" להנהלת בתי המשפט להעברת החלטות שיפוטיות ייכלל בתוכנית העבודה.

### קשר עם ספקים

### 1G – תפעול טכנולוגי בדיקת היתכנות

<sup>56</sup> ביקורת בנושא: "פיקוח אלקטרוני (פקא"ד) על עצורים משוחררים בערובה ואסירים משוחררים על תנאי" יוני 2011  
<sup>57</sup> חוק פיקוח אלקטרוני על עצור ועל אסיר משוחרר על-תנאי (תיקוני חקיקה), התשע"ה – 2014  
<sup>58</sup> שיחה עם מנהלת תחום פלילי, תעבורה ונוער בהנהלת בתי המשפט בתאריך 29 נובמבר 2020 שיחה עם מפקדת יחידת "מעוז" בתאריך 07 דצמבר 2020

**124.** סעיף 4.6.4.1 למכרז קובע כי יש למסור ליחידת "מעוז" דו"ח על בדיקת היתכנות בבית המפוקח בתוך 72 שעות מרגע העברת הדרישה. צוות הביקורת בדק את עמידת החברה המפעילה בהעברת דו"ח בדיקת ההיתכנות בזמן ליחידת "מעוז":



ממוצע זמן הבדיקה באלו שבוצעו באיחור היה 104 שעות. הבדיקות הארוכות ביותר ארכו מעל 200 ואף 300 שעות.<sup>59</sup>

מהדיאגרמה לעיל עולה כי כ- 34% מדו"חות ההיתכנות הועברו באיחור לעומת הזמן הנדרש במכרז.

**בהתייחסות שירות בתי הסוהר לטיטת הדו"ח נכתב כי** "המערכת סופרת גם ימי שבתון והגורמים הרלוונטיים ביחידה בודקים פרטנית כל משימה ולאחר הפחתת ימי השבתון מטילים את הקנס".

בבדיקת צוות הביקורת לעיל לא ניתן היה להפחית את ימי השבתון על כלל הנתונים. הגדרת הזמן הנדרש במכרז נובעת מכך שעל פי חוק הפיקוח האלקטרוני על יחידת "מעוז" להעביר את בדיקת ההיתכנות לבית המשפט בתוך חמישה ימים. על כן, איחור בהגשת דו"ח בדיקת ההיתכנות מהווה אי עמידה בחוק ועלול להוביל להשלכות משפטיות כלפי יחידת "מעוז" או בעלי תפקידים בה.

#### התקנות

**125.** סעיף 4.6.4.1 למכרז קובע שעל טכנאי להגיע לבית מפוקח לבצע התקנה בתוך 240 דקות מרגע העברת דרישה לספק לביצוע התקנה. צוות הביקורת בדק את נתוני ההתקנות שבוצעו בבתי מפוקחים על ידי טכנאי הספק ומצא כי מתוך 1,670 התקנות, 44 בוצעו באיחור (בממוצע של 79 דקות). כמו כן, נמצא כי שמונה התקנות בוצעו לפני

<sup>59</sup>מכרז 370/2012 "ליסינג תפעולי לציוד ומערכות פיקוח אלקטרוניות" שיחה עם מפקדת יחידת "מעוז" בתאריך 07 דצמבר 2020

בלמ"ס

מועד העברת המשימה לזכיון ושש התקנות בוצעו בתוך חמש דקות ממועד העברת המשימה לזכיון.<sup>60</sup>

#### טיפול בתקלות

**126.** סעיף 4.6.2.1 למכרז קובע כי הזכיון יהיה אחראי לתקינות כל המערכות והציוד וכי כל ציוד תקול יוחלף בציוד תקין וכי כל זה לא יפגע בשירות הניתן. צוות הביקורת בחן קובץ טיפול בתקלות של ציוד הפיקוח.<sup>61</sup>

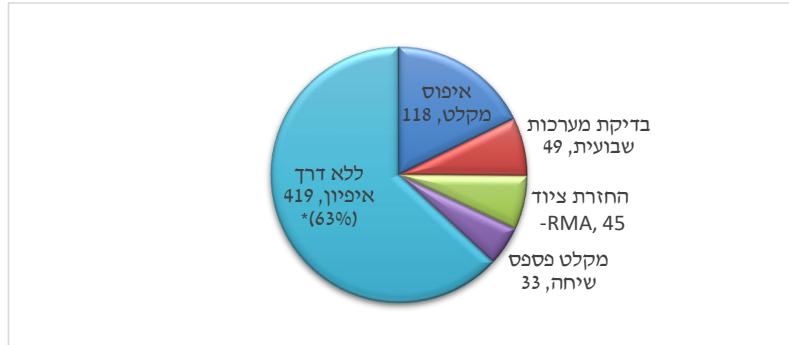
---

<sup>60</sup>מכרז 370/2012 "ליסינג תפעולי לציוד ומערכת פיקוח אלקטרוני קובץ אקסל הכולל נתוני ביקורי טכנאים אצל מפוקחים לתקופה ינואר 2019 - יוני 2020, התקבל בדוא"ל ממפקדת משל"ט יחידת "מעוז" בתאריך 18 נובמבר 2020

<sup>61</sup>קובץ טיפול בתקלות ציוד הפיקוח התקבל בתאריך 02 דצמבר 2020 בדוא"ל ממפקדת המשל"ט

בלמיס

מניתוח הקובץ עולה כי בתקופה ינואר 2019 – יוני 2020 היו 664 אירועי תקלות.  
מתוכם :



\*לתקלות אלו לא ניתנה כותרת המאפשרת לאפיין ולכמת בכדי לבחון את אופן הטיפול בהן. עם זאת, קובץ הטיפול בתקלות כולל פירוט הבעיה והטיפול בכל תקלה וניתן לבחון את כל ההיבטים הטכניים.

במצגת מדיון בראשות ראש אגף האסיר בנוגע לסטטוס המכרז החדש בתאריך 23 אפריל 2020 נכתב כי תיבחן אפשרות למשא ומתן טרם מימוש אופציית הארכת החוזה בנוגע להסדרה של תהליך הטיפול בציוד תקול.<sup>62</sup>

127.

[Redacted content]

<sup>62</sup> מצגת "יחידת מעוז סטטוס היערכות שב"ס להמשך הפעלת התכנית אפריל 2020" במסגרת דיון "סטטוס מכרז יחידת מעוז" אסמכתא 31341820 מתאריך 23 אפריל 2020 בראשות ראש אגף האסיר, התקבלו בדוא"ל מלשכת רח"ט כליאה בתאריך 22 דצמבר 2020, שיחה עם מפקדת משל"ט יחידת מעוז בתאריך 18 פברואר 2021  
<sup>63</sup> מכרז 370/2012 "ליסינג תפעולי לציוד ומערכות פיקוח אלקטרוני"



הסרת ציוד

**128.** סעיף 4.6.4.1 למכרז קובע שבתוך 240 דקות מרגע העברת דרישה להסרת ציוד בסיום פיקוח יש לדווח על ביצוע ההסרה. צוות הביקורת בדק את נתוני ההסרות ומצא כי מתוך 1,553 הסרות, ארבע בוצע באיחור (בממוצע מעל 14 שעות איחור). בנוסף, בחמישה מקרים הטכנאי הגיע לפני העברת המשימה לזכיין וב- 12 מקרים הטכנאי הגיע בתוך חמש דקות ממועד העברת המשימה לזכיין.<sup>64</sup>

**129.** סעיף 4.7.1.3 קובע כי תתבצע הדרכת ריענון לתפעול המערכת, כשלושה מחזורים בשנה, על מנת לרענן את הידע והמיומנות של אנשי השב"ס. צוות הביקורת ביקש לקבל את סיכומי הרענונים שהתבצעו בתקופה ינואר 2019 – יוני 2020 ונתוני ההשתתפות.

מידע זה נתקבל במסגרת התייחסות שירות בתי הסוהר לטיטות דו"ח הביקורת ולפיו בוצע כנס טכנאים ארצי בנוכחות מלאה פעם אחת בכל שנה בשנים 2019, 2020. **לעמדת הביקורת**, מהמידע האמור עולה כי לא בוצעו שלושה מחזורים בשנה ולא ברור אם הוא בוצע לטובת אנשי שב"ס כנדרש או לטכנאי הזכיין.

**130.** סעיף 4.6.4 למכרז קובע שתתבצע בקרת שירות על ידי יחידת "מעוז". נמצא כי הבקרה מתבצעת, בין השאר, באמצעות השלוחות (הצטרפות מבררים לטכנאי הזכיין), בקרה על מספר משימות ברמה חודשית, בקרה על חריגות בזמני מתן שירות וקנסות, מעקב אחר אישורי בטי"ש ובקרה על חוות דעת היתכנות הנערכות על ידי טכנאי הזכיין.<sup>65</sup>

קנסות

**131.** בגין אי עמידה בדרישות שונות של החוזה, כמפורט לעיל, יש לחייב את החברה המפעילה בקנסות חודשיים.

**132.** בתקופה דצמבר 2018 – נובמבר 2020 הזיכויים מהחברה המפעילה עמדו על סכום של 277,757 ש"ח. בבדיקה, עולה כי מתוך סכום זה, לפחות זיכוי אחד על סך של 204,000 ש"ח אינו בגין קנס. צוות הביקורת ביקש לברר אם יש זיכויים נוספים ברשימה שאינם מקנסות, אך לפי קצינת תקצוב ובקרה באגף האסיר, אין לה דרך לאתר זיכויים נוספים כאלו.

<sup>64</sup>מכרז 370/2012 "ליסינג תפעולי לציוד ומערכת פיקוח אלקטרוני"  
<sup>65</sup>דוא"ל ממפקדת המשל"ט בתאריך 30 נובמבר 2020

**133.** צוות הביקורת קיבל פירוט דרישות תשלום מהחברה המפעילה בגין קנסות חודשיים לתקופה אפריל 2019 – ספטמבר 2020 (למעט אוקטובר 2019), שהסתכם בסך של 66,850 ש"ח. מכיוון שרשימת הזיכויים מכילה גם תשלומים שאינם קנסות, לא היה בידי צוות הביקורת בכדי להשוות בין נתוני סיכום הזיכויים מהקנסות לבין פירוט הקנסות.<sup>66</sup>

**134.** במצגת במסגרת דיון בראשות ראש האגף האסיר בנוגע ל"סטטוס מכרז יחידת מעוז" נקבע כי תיבחן האפשרות למשא ומתן טרם מימוש אופציית ההארכה בנוגע לכך שמנגונות הקנסות אינו מקיף דין.<sup>67</sup>

#### **בהתייחסות שירות בתי הסוהר לטיטות דו"ח הביקורת נכתב כי:**

"קיים תיעוד של כלל הזיכויים של הספק במערכת מרכבה." קובץ עם רשימת זיכויים צורף לתגובה.

#### **לדעת הביקורת:**

התגובה לא נותנת מענה בכך שהנספח לא כולל רק זיכויים בעקבות קנסות אלא כלל הזיכויים מהספק, ועל כן לא מאפשר קיום בקרה בנוגע לתשלום הקנסות.

#### **המלצות**

- 1) במסגרת מכרז חדש לספק בתחום הפיקוח האלקטרוני, ליישם תובנות מהעבודה מול החברה המפעילה וממצאי דו"ח זה, כולל לוודא שניתן לאכוף באופן אפקטיבי את הגדרות זמני השירות הנדרש וכן שבקובץ התקלות ניתן יהיה לאפיין את התקלות באופן שיאפשר לכמת אותן ולבחון בעיות רוחביות בהקשר של שימוש בציוד הפיקוח.
- 2) לוודא כי הסרת ההתקנה מדווחת ברגע הביצוע על מנת שניתן יהיה לקיים בקרה אפקטיבית על עמידה בתנאי המכרז.
- 3) לוודא ביצוע דיווח בזמן של טיפול בתקלות בבתי מפקחים על מנת לבצע בקרה אפקטיבית על עמידה בתנאי המכרז.
- 4) לקיים בקרה אפקטיבית על גביית הקנסות מזכיין התפעול הטכנולוגי.

#### **"שכולו טוב" – ליווי סוציאלי**

#### **רקע**

**135.** מטרת הליווי הסוציאלי לעזור למפוקחים בתקופה הקשה שהם עוברים, בין אם מדובר בקשר עם בני משפחה הנמצאים במקום הפיקוח, מיצוי זכויות (כגון הבטחת

<sup>66</sup>דוא"ל ממפקדת משל"ט יחידת "מעוז" בתאריך 18 נובמבר 2020  
<sup>67</sup> מצגת "יחידת מעוז סטטוס היערכות שב"ס להמשך הפעלת התכנית אפריל 2020" במסגרת דיון "סטטוס מכרז יחידת מעוז" אסמכתא 31341820 מתאריך 23 אפריל 2020 בראשות ראש אגף האסיר, התקבלו בדוא"ל מלשכת רח"ט כליאה בתאריך 22 דצמבר 2020

הכנסה מביטוח לאומי), עזרה מול קצין מבחן, סיוע לשירות בתי הסוהר לשמור על תנאי הפיקוח, זיהוי קשיים נפשיים, כולל חשש לאובדנות וכן הלאה.<sup>68</sup>

**136.** נוהל מספר 04.05 "הפעלת הליווי הסוציאלי בתכנית לפיקוח האלקטרוני" קובע את כללי הליווי הסוציאלי בתוכנית הפיקוח האלקטרוני. ליווי זה ניתן למפוקחי הפיקוח האלקטרוני על ידי הזכייין, עמותת "שכולו טוב" (להלן: הזכייין).

**137.** יחידת "מעוז" מפקחת ומנחה את הזכייין על ידי קצין הפיקוח הארצי של הליווי הסוציאלי. פעם בשנה מתכנסת ועדת היגוי מקצועית המפקחת על דרכי התפעול של תוכנית הליווי ונותנת מענה לסוגיות ופערים העולים מהעבודה השוטפת בין שב"ס ולבין הזכייין.

**138.** חברי הוועדה הם: קצין ליווי סוציאלי, נציג ענף טו"ש, נציג שירות מבחן, נציג הזכייין.<sup>69</sup>

**139.** בשנת 2019 התשלום לזכייין עמד על 1.8 מיליון ₪.

**140.** כל מפקח זכאי לליווי סוציאלי, אלא אם ויתר על כך, או שיש מידע קונקרטי בנוגע לסיכון לעובדים הסוציאליים.

**141.** לפי נוהל מספר 04.05 "הפעלת הליווי הסוציאלי בתכנית לפיקוח האלקטרוני" עובד סוציאלי יקיים מפגש ראשוני עם המפוקח ולאחריו יכין תוכנית ליווי בת שמונה עד עשרה מפגשים.

#### פיקוח ובקרה

**142.** הפיקוח והבקרה על עבודת העובדים הסוציאליים מתבצע על ידי קצין הליווי הסוציאלי ביחידת "מעוז".

**143.** לדבריה, ניסתה קצינת הליווי הסוציאלי להצטרף לביקורי עובדים סוציאליים אצל מפקחים, אך הדבר עורר התנגדות בקרב העובדים הסוציאליים. לדבריה, ביקורים אלו צפויים לחזור בהמשך (יצוין כי קצינת הליווי הסוציאלי סיימה את תפקידה במהלך תקופת הביקורת באופן לא צפוי וכרגע מבצע את התפקיד ממלא מקום).

**144.** לדברי קצינת הליווי הסוציאלי, נמצאו מקרים בהם דווח על ידי עובדים סוציאליים שביצעו ביקורים באותו הזמן, או בסמוך אחד לשני, תוך התעלמות מזמן הנסיעה הנדרש. מקרים אלו הצביעו על אפשרות של הונאה ודיווח על ביקורי שווא. צוות הביקורת לא מצא מעבר לכך אסמכתאות המחזקות טענה זו, יחד עם זאת, לא נמצא שמתבצע הליך בקרה סדור על פעילות העובדים הסוציאליים.

#### מכרז לליווי סוציאלי

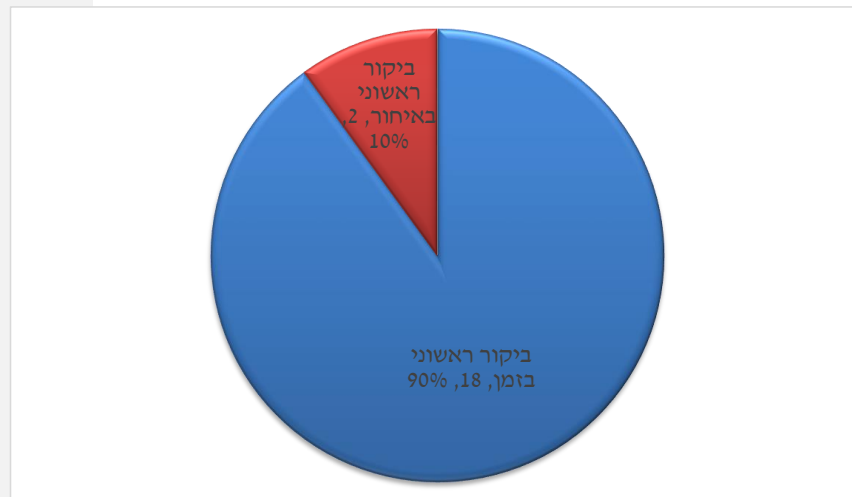
<sup>68</sup> הוכן על ידי ממלא מקום ק. ליווי סוציאלי, התקבל בדוא"ל בתאריך 29 נובמבר 2020

<sup>69</sup> נוהל 04.05 הפעלת הליווי הסוציאלי בתכנית לפיקוח האלקטרוני

**145.** פרק ד' במכרז לשירותי ליווי סוציאלי – "מפרט" את אופן העבודה של יחידת "מעוז" מול הספק. בין השאר יש הגדרות לדיווחים על ידי הספק לשירות בתי הסוהר, וקנסות על חריגות מהתנאים (למשל, בגין איחור בביקור ראשוני, אי מתן שירותי תרגום כשנדרשים, אי דיווח על קרבה משפחתית או היכרות מוקדמת, אי ביצוע הדרכות וכן הלאה).<sup>70</sup>

**146.** צוות הביקורת בדק יישום סעיפים מן המכרז:

א. ביקור ראשוני – סעיף 6.2 לפרק ד' קובע כי ביקור ראשון של עו"ס אצל מפקח ייערך בתוך 14 ימים ממועד תחילת הפיקוח. נמצא שמערכת "פקא"ל" מאפשרת בקרה שוטפת בנוגע לעמידה בסעיף זה. יחד עם זאת, לא ניתן היה לבחון האם מתקיימת בקרה שוטפת על עמידת הזכייין בדרישה זו. צוות הביקורת דגם 20 מפקחים ובדק עמידה בקיום ביקור ראשוני בפרק הזמן הנדרש.<sup>71</sup>



\* אחד הביקורים התקיים באיחור של שבעה ימים והשני באיחור של שלושה ימים.

ב. אישור תוכנית ליווי – סעיף 6.3 לפרק ד' קובע כי קצין הליווי הסוציאלי צריך לאשר את תוכנית הליווי לכל מפקח. לדברי ממלא מקום קצין הליווי הסוציאלי, אישור האבחון הראשוני של צרכי המטופל מתחייב במערכת לפני שניתן להמשיך בטיפול.

ג. אישור הארכת התוכנית – סעיף 6.4 לפרק ד' קובע כי נדרש אישור קצין ליווי סוציאלי על מנת לקיים מפגשים נוספים מעבר לעשרה מפגשים למפקח וסעיף 6.5 קובע כי נדרש אישור גם לצורך הארכת משך הטיפול מעבר לחמישה חודשים.

<sup>70</sup> מכרז פומבי מס' 26/2017 "שירותי תמיכה וליווי סוציאלי באמצעות עו"סים לעצורים (קטינים ובגירים) במסגרת חוק פיקוח אלקטרוני" יולי 2017, התקבל בדוא"ל בתאריך 29 נובמבר 2020

<sup>71</sup> מהתייחסות שירות בתי הסוהר לטיטות דו"ח הביקורת

לדברי ממלא מקום קצין הליווי הסוציאלי מדובר ברשימת אישורים אחת שכן על מנת להוסיף מפגשים יש להאריך את תקופת הטיפול ממילא. צוות הביקורת בחן את רשימת האישורים להארכות הליווי לתקופה ינואר 2019 – יוני 2020. מדובר ברשימה בקובץ אקסל הכוללת פירוט סיבות מדוע להאריך, מספר המפגשים המבוקר ופרטי עו"ס מבקש.

הרשימה כוללת 577 אישורים. ממוצע ההארכה הינו 6 מפגשים (ההארכות הכי גבוהות עומדות על 10 מפגשים. יצוין, כי הארכה אמורה להיות במקרה חריג. לדעת הביקורת, 577 הארכות מתוך סך מקסימלי של 1,520 מפוקחים (עצורים), לא יכולות לייצג את המקרים החריגים, קל וחומר כאשר סביר שמספר המפוקחים הרלוונטי נמוך מ- 1,520 שכן הארכות לא יתבקשו במקרים של מפוקחים הנמצאים זמן קצר בביקוח.<sup>72</sup>

ד. בדיקת ביטחון שדה – סעיף 9.3 קובע כי יש לקיים בדיקת ביטחון שדה לעובדים הסוציאליים. נמצא כי בדיקות אלו מתבצעות.

ה. אישור העסקת עובדים סוציאליים – סעיף 9.4 מחייב אישור העסקת העובדים הסוציאליים על ידי קצין הליווי הסוציאלי. לדברי ממלא מקום קצין הליווי הסוציאלי, הליך אישור ההעסקה כולל בדיקת קורות חיים, אישור רישום בפנקס העובדים הסוציאליים, בחינת חוות דעת רכז הזכין ואישור בהתייעצות רת"ח טו"ש בשירות בתי הסוהר. צוות הביקורת ביקש לראות אישורים אלו. לתקופה ינואר 2019 – יוני 2020, אך קיבל רק את אישור הרישום בפנקס העובדים הסוציאליים.

ו. תוכנית הדרכה לעובדים סוציאליים – סעיף 9.11 קובע כי על הזכין להביא לאישור ותיאום היחידה תוכנית הדרכה של 60 שעות לעובדים הסוציאליים. סעיף 9.12 קובע כי עליו לקיים לפחות ארבעה ימי עיון בשנה. צוות הביקורת קיבל פירוט הדרכה שבוצעה לתקופת הביקורת ונערכה בעקבות בקשתו (לפי התוכנית יש עמידה בדרישות המכרז). יחד עם זאת, לא ברורה מידת מעורבות היחידה בתוכנית ולא נתקבל אישור של התוכנית על ידי היחידה.

ז. בקרה על משך ביקורים – סעיף 9.13.1 קובע כי ביקור ראשוני אצל מפוקח ייערך למשך 60 – 90 דקות. סעיף 9.13.2 קובע כי כל ביקור פרטני ייערך למשך 45 – 60 דקות. לדברי ממלא קצין הליווי הסוציאלי, הוא עורך שתי שיחות בחודש למפוקחים של כל עובד סוציאלי (כ- 40 שיחות בחודש) לוודא קיום פגישה ומשכה.

ח. פיקוח ובקרה – סעיף 10.1 קובע כי "שב"ס יפעיל פיקוח ובקרה בנוגע לשירותי הליווי הסוציאלי הניתנים למפוקחים. הפיקוח והבקרה יתבצעו על ידי קצין הליווי הסוציאלי למפוקחים מטעם שב"ס והוא יגדיר וייקבע את נוהלי העבודה

<sup>72</sup>דוא"ל מממלא מקום קצין ליווי סוציאלי בתאריך 06 דצמבר 2020

עם הזוכה בהתאם לנוהל 04.05 "הפעלת הליווי הסוציאלי בתוכנית לפיקוח אלקטרוני". מדובר בנהלים המתארים את אופן העבודה של עובד סוציאלי מול מפוקח, כיצד על עובד סוציאלי לפעול אם מותקף וכן הלאה. צוות הביקורת ביקש לקבל את נוהלי העבודה שנקבעו בהתאם לסעיף זה, אך לדברי ממלא מקום קצין ליווי סוציאלי אין נהלים נוספים שנקבעו מול הזכין.

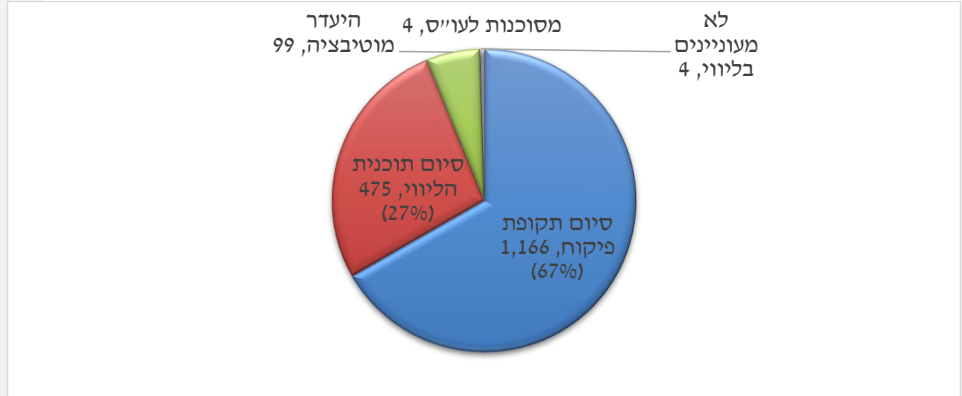
ט. דוחות חודשיים – סעיף 10.4 קובע כי על הזכין להעביר דוחות חודשיים למעקב מקצועי, סטטיסטי, מנהלי ותקציב. צוות הביקורת סקר את הדוחות החודשיים של הזכין לתקופה אוקטובר – דצמבר 2019 ומצא שהם מפורטים ואינפורמטיביים, וכוללים נתונים סטטיסטיים, מצבת כוח אדם, בקשות הארכת ליווי, נתונים על מי לא זכה לטיפול, הכשרות וימי עיון שבוצעו ואירועים חריגים.

י. נתוני הפרות – סעיף 11.1 קובע כי עובד סוציאלי ידאג להתעדכן בנתוני הפרות המפוקחים. לדברי ממלא מקום קצין הליווי הסוציאלי, עובדים סוציאליים מתעדכנים כל בוקר בנוגע לזימונים לשימוע של מטופליהם. עם זאת, בנוגע להפרות – הם מקבלים רק אם הם מבקשים ספציפית. יחד עם זאת, לא ברור האם ועד כמה היחידה מקיימת בקרה לוודא שהעובדים הסוציאליים עומדים בדרישת המכרז והם אכן מעודכנים בפרטי הפרות.

יא. קנסות – סעיף 20.1 מגדיר קנסות בגין הפרות של המכרז; למשל קנס של 500 ₪ בגין אי קיום מפגש ראשון תוך 14 ימים (סעיף 20.1.1.1). צוות הביקורת ביקש לקבל את הקנסות שהושתו על הזכין לתקופה ינואר 2019 – יוני 2020. לדברי ממלא מקום קצין ליווי סוציאלי לא הושתו כלל קנסות על הזכין בתקופה זו, זאת למרות שכאמור לעיל, ברבע מהמקרים שנדגמו, הביקור הראשוני לא התקיים בתוך 14 ימים.

147. סיבות לסיום ליווי סוציאלי – צוות הביקורת קיבל טבלה המפרטת את סיבות סיום הליווי הסוציאלי למפוקחים מתאריך 01 נובמבר 2019 ועד לתאריך 29 נובמבר 2020. לפי הטבלה, 1,812 מפוקחים סיימו את הליווי הסוציאלי (מתוכם 81 קטינים). להלן התפלגות הסיבות לסיום:

## בלמיס



### המלצות

- 1) ליצור תהליכי בקרה אפקטיביים על ספק שירותי הליווי הסוציאלי והעובדים הסוציאליים, כולל דיווחי העובדים הסוציאליים וביצוע ביקור ראשון בזמן.
- 2) לבחון שימוש באמצעים טכנולוגיים על ידי העובדים הסוציאליים, במסגרת המכרז החדש הצפוי, שיאפשרו שליטה על אמיתות דיווחיהם.
- 3) לבצע ניתוח מעמיק של ההארכות המתבקשות לטיפול על ידי העובדים הסוציאליים ולבחון מגמות. אם ההארכות אכן נדרשות בהיקף כזה, אז לבחון את הצורך לשנות את הגדרות מספר הטיפולים למפוקח.
- 4) לוודא אישור תוכנית ההדרכות של זכיין הליווי הסוציאלי לפני תחילת השנה ולקיים בקרה על מימושה.
- 5) לקיים בדיקה בנוגע למלוא הפרות הזכיין הסוציאלי והקנסות שהיה עליו לשלם ולוודא עמידה בתנאי המכרז, כולל דרישת תשלום קנסות בגין הפרות. לקיים בקרה רצופה על הפרות ולקנוס את הזכיין ככל שהן מתקיימות בהתאם למכרז.

### מערכות מידע

#### מערכת "פקא"ל"

148. מערכת "פקא"ל" הינה המערכת המרכזית לנושא הפיקוח האלקטרוני. מערכת זו מתעדת את כל המפוקחים הנמצאים בפיקוח אלקטרוני, כולל כל הפרטים הרלוונטיים, מסמכים וכן הלאה.
149. צוות הביקורת מצא כי כלל המערכת מאפשרת תיעוד הפעילות ושליטה ובקרה על ידי המפקדים, כולל הפקת דוחות הנדרשים לשם כך.

150. נמצא כי תיעוד סיכום ההפרות במערכת מתבצע רק בטקסט חופשי באופן שלא ניתן לסנן ולאתר מקרים בעלי אופי דומה (כגון שליפה לחקירה המופיע מספר פעמים בנסחים מאוד דומים).

**מערכת "שר הטבעות"**

151. מערכת "שר הטבעות" הינה המערכת המבצעית למעקב ובקרה אחר המפוקחים בזמן אמת. המערכת מעלה חיווי בנוגע למפוקחים שיוצאים מאזור הפיקוח, או מסירים את האזיק האלקטרוני.

152. צוות הביקורת השווה נתוני מפוקחים בתקופת הבדיקה (ינואר 2019 – יוני 2020) במערכת "פקא"ל" לנתוני המפוקחים במערכת "שר הטבעות".

153. בשתי המערכות נמצאו לאותה תקופה 1,608 מפוקחים, חלקם נכנסו לפיקוח פעמיים או שלוש.



בלמ"ס

**ממשק בין מערכת "פקא" ל"ל" למערכת "צוהר"**

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted header]		
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]

[Redacted text block]

<sup>73</sup> דוא"ל מקצינת כליאה יחידת "מעוז" מתאריך 15 דצמבר 2020

[REDACTED]

#### מערכת "מגדלור"

158. נתוני העצורים והאסירים שנמצאים בפיקוח אלקטרוני לא מנהלים במערכת המידע החדשה "מגדלור". השימוש במערכת "מגדלור" מאפשר מעקב מדויק אחר נתוני האסירים והעצורים והסטטוס שלהם. השימוש במערכת זו אף יאפשר שליטה טובה יותר בנתוני כלל האסירים והעצורים בשירות בתי הסוהר, שכן נתוני מערכת "מגדלור" לא כוללים את הפיקוח האלקטרוני. לדברי רת"ח מערכות אג"מ, "בתהליכים של ליווי עצורים בהיותם גם מפוקחי פקא"ל עצורים אלה יופיעו במערכת וינהלו שם בתהליכי ליווי. להבנתי, מעבר לזה מכיוון שאין קשר בין מפוקחי פקא"ל לתהליכי ליווי אין ישימות/שימוש במערכת מגדלור עבור אוכלוסיית פקא"ל".<sup>75</sup>

#### בקרה

##### בקרה של מפקדת היחידה

159. צוות הביקורת ביקש לבדוק אילו בקרות מבצעת מפקדת יחידת "מעוז". נמצא שמפקדת היחידה הכינה במרץ 2019 תוכנית בקרות חודשית קבועה ליחידה. התוכנית כוללת טופס מובנה, פירוט תדירות הבקרות (שלוש בקרות חודשיות בכל שלוחה על

<sup>74</sup> קובץ מערכת "פקא"ל" התקבל בדוא"ל ממפקדת משל"ט יחידת "מעוז" בתאריך 11 אוקטובר 2020 קובץ אסירים ממערכת "צוהר" התקבל בדוא"ל מקצין מידע מחלקת האסיר בתאריך 25 נובמבר 2020 קובץ עצורים ממערכת "צוהר" התקבל בדוא"ל מקצין מידע מחלקת האסיר בתאריך 29 נובמבר 2020 דוא"ל ממפקדת משל"ט יחידת "מעוז" בתאריך 29 נובמבר 2020

<sup>75</sup> דוא"ל מרת"ח מערכות אג"מ (באמצעות מפקדת משל"ט יחידת "מעוז") בתאריך 26 נובמבר 2020

ידי קציני השלוחה ושלוש בקרות חודשיות על ידי קציני המטה, אחת בכל שלוחה), זיהוי פערים ותיעוד הבקרות.<sup>76</sup>

**160.** צוות הביקורת קיבל את תוכניות העבודה לשנים 2019 – 2020, ומצגת תכנון מול ביצוע לשנת 2019. תוכנית העבודה לשנת 2019 קבעה שלושה יעדים: התמקצעות וכשירות סגל היחידה, מיתוג היחידה וחיזוק הקשר עם גורמי חוץ ופנים ופיתוח ושדרוג יכולות טכנולוגיות.

**161.** תוכנית העבודה לשנת 2020 קבע ארבעה יעדים: העלאת מספר מפקחים, שיפור כשירות מבצעית, פיתוח ושדרוג יכולות טכנולוגיות וחיזוק הקשר של המפוקח עם הקהילה. לכל אחד מהיעדים פורטו מבדקי תוצאה.

**162.** סקירת מצגת תכנון מול ביצוע לשנת 2019 מעלה כי מתבצע מעקב מסודר אחר הפעולות הנדרשות וביצוען. במקרים שלא בוצעו פעולות מתוכננות, קיים הסבר ככל שנדרש.<sup>77</sup>

**163.** צוות הביקורת מצא שמתקיימות מספר בקרות על ידי מפקדת היחידה או מפקדת המשל"ט. אלו כוללות בקרה חצי שנתית מפורטת ומקיפה, ביקורות משל"ט וכן דו"ח יומי של נתוני מפקחים. צוות הביקורת מצא שמדובר בבקרות ממצות שמאפשרות פיקוח ושליטה על פעילות היחידה.<sup>78</sup>

#### **בקרה של קצינות ניהול השלוחות**

**164.** צוות הביקורת בדק אילו בקרות מתבצעות על ידי קצינות ניהול השלוחות וקציני השלוחות. נמצא כי בכל השלוחות מתבצעות בקרות סדירות בהתאם לתוכנית הבקרות של היחידה. בקרות הקצינים מפורטות, מסודרות וברורות. יצוין כי בקרה שבוצעה טרם תוכנית הבקרות, נמצאה ללא נתונים, פרטים וכדומה, אלא רק רשימת ביקורים אליהם הצטרף הקצין.<sup>79</sup>

#### **הסברה**

**165.** תחום ההסברה הינו תחום יוצא דופן בפעילות היחידה, שכן מדובר ביחידה תפעולית. משמעות פעילות ההסברה הינה לקדם את הפיקוח האלקטרוני כחלופת מעצר, בעיקר, וזאת באמצעות הגדלת הידע בנושא בקרב הגורמים הרלוונטיים כגון גורמי תביעה, שופטים וכן הלאה.

<sup>76</sup> שיחה עם מפקדת יחידת "מעוז" ודוא"ל מתאריך 25 נובמבר 2020

<sup>77</sup> דוא"ל ממפקדת יחידת "מעוז" בתאריך 27 אוקטובר 2020

<sup>78</sup> דוחות ביקורת חצי שנתיות, ביקורת משל"ט, דו"ח יומי שהתקבלו בדוא"ל ממפקדת היחידה בתאריך 24 ספטמבר 2020

<sup>79</sup> דוא"ל ממנהלת שלוחת מרכז ודוא"ל ממנהלת שלוחת צפון בתאריך 26 אוקטובר 2020 ודוא"ל מרת"ח שלוחת דרום מתאריך 27 אוקטובר 2020

**166.** בשנת 2019 בוצעו במסגרת ההסברה 23 הרצאות (לסוהרים בקורסים, מזכירות בית משפט ועוד). כמו כן, התקיימו 11 ביקורים ביחידה (למשל ביקורי שופטים), התקיימו שלושה כנסים של יחידה "מעוז" עם משטרת ישראל, התפרסמו ארבע כתבות בתקשורת ועוד.

**167.** לדברי מפקדת יחידת "מעוז", תחום ההסברה לא מהווה פעילות אורגנית של היחידה, אך יחידת "מעוז" הינה בעלת הידע וההיכרות הנכונים על מנת לקדם את הנושא. עד לשנת 2020, לא היה מיצוי של השימוש בביקוח האלקטרוני. בשנת 2020, בשל הקורונה, וגם בשל התקדמות נושא שטחי המחייה, גדל שיעור השימוש בביקוח האלקטרוני וגדלה ההיכרות עם התחום. לדברי מפקדת היחידה, לאחר חזרה לשגרה מהקורונה, יהיה מקום לבחון באם יש צורך בכך שפעילות ההסברה תישאר ביחידה, או שתעבור לגורם שעוסק ומתכלל חלופות כליאה.<sup>80</sup>

#### המלצה

להגדיר תנאים ולוח זמנים לבחינת הצורך בהמשך קיום תחום ההסברה במסגרת יחידת "מעוז", או העברת פעילות זו לגורם אחר.

---

<sup>80</sup>פגישה עם רתי"ח הדרכה והסברה בתאריך 31 אוגוסט 2020 דוא"ל מרת"ח הדרכה והסברה בתאריך 26 אוקטובר 2020 שיחה עם מפקדת יחידת "מעוז" בתאריך 25 נובמבר 2020