

טיפול שירות בתי הסוהר בפינוי אסירים מבית הסוהר דמון באירוע השרפה בכרמל

תקציר

שירות בתי הסוהר (להלן - שב"ס) הוא ארגון הייררכי המורכב ממטה נציבות שב"ס, מחוזות ובתי סוהר. על פי פקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1971, תפקידו ויעדיו של שב"ס הם להבטיח כי כלואים יוחזקו במשמורת בטוחה ונאותה.

במהלך היום הראשון לשרפה פינה שב"ס אסירים משני בתי סוהר: מבית הסוהר דמון פונו 493 אסירים, רובם פונו תחילה לבית הסוהר כרמל ומשם פונו לאחר מכן לבתי סוהר אחרים. מבית הסוהר כרמל פונו - 420 אסירים. לפינוי האסירים הפעיל שב"ס סדר כוחות מבצעי של 514 איש.

במועד השרפה בכרמל פיקד גונדר משנה (גנ"מ) בני תיאר על בית הסוהר דמון; גונדר מיכאל (מיקי) חלפון פיקד על מחוז הצפון של שב"ס (להלן - מפקד מחוז צפון)¹; רב-גונדר בני קניאק שימש כנציב שב"ס². בתחילת אפריל 2011 מונה רב-גונדר אהרון פרנקו לנציב שב"ס.

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק את האופן שבו שב"ס ניהל את פינוי בית הסוהר דמון במסגרת אירוע השרפה בכרמל. בבדיקה הושם דגש על סוגיות של פיקוד ושליטה בנושא פינוי בית סוהר, ובכלל זה סדרי הפעלת מרכזי שליטה והפעלת כוחות סיוע. על פי ממצאי הבדיקה הועלו מסקנות ותובנות המבוססות על המסד הנורמטיבי שעל פיו אמור שב"ס לפעול באירוע חירום המחייב פינוי בית סוהר, ועל ניתוח של השתלשלות האירועים. בחינה זו התחשבה גם בכך שמדובר בפינוי ראשון מלא של בית הסוהר ובתנאי הקיצון של השרפה שבהם התקיים הפינוי.

הביקורת בוצעה לסירוגין בחודשים ינואר 2011 - אפריל 2012. הביקורת נעשתה בנציבות שב"ס, במחוז צפון של שב"ס, בבתי הסוהר דמון וכרמל ובגדוד "נחשון" של שב"ס שבמחוז צפון³. לצורך הבדיקה נעזר צוות הביקורת גם במסמכים שונים שהעמיד לרשותו שב"ס, ובכלל זה - פקודות ונהלים, יומני מבצעים ותחקיר שב"ס.

1 ביולי 2011 מונה גונדר חלפון לסגן נציב שב"ס.

2 רב-גונדר קניאק סיים את תפקידו באפריל 2011.

3 יחידה המופקדת על ליווי אסירים, התערבות ואבטחה.

כמו כן נעזר צוות הביקורת בתמלול רשתות הקשר המשטרתי ובתרשומות מפגישות עם בעלי תפקידים בשב"ס ובמשטרה. באוגוסט 2011 העביר משרד מבקר המדינה למבוקרים טיוטה ראשונה של דוח הביקורת לקבלת התייחסותם. בנובמבר 2011 נפגשו מבקר המדינה וצוות הביקורת עם בעלי תפקידים שביקשו, נוסף על העברת הערותיהם בכתב לטיוטת דוח הביקורת, גם להשמיען בעל פה. בהתאם לכללי הצדק הטבעי העביר משרד מבקר המדינה למבוקרים בפברואר 2012 טיוטה נוספת לקבלת תגובתם. במרץ 2012 העביר משרד מבקר המדינה לחלק מהם טיוטה נוספת לקבלת תגובתם.

עיקרי הממצאים

ההיערכות המבצעית של שב"ס לטיפול באירועים בבתי הסוהר

ה מ ס ד ה נ ו ר מ ט י ב י

פיקוד ושליטה (פוי"ש) מציינים פיקוד של מפקדים על כוחות שהוכפפו להם, הכוונתם והפעלתם באמצעות: מתן פקודות, הנחיות, והוראות ברורות, שתכליתן מילוי המשימה והשגת המטרה וכן תיאום ופיקוח. למימוש הפוי"ש קבע שב"ס פקודות ונהלים.

פקודות לפינוי אסירים: שב"ס קבע מדרג של פקודות לפינוי מתקני הכליאה: הפקודה הארצית, הפקודה המחוזית ופקודת בית סוהר. בפקודות אלה נקבעו כללים מנחים לפינוי אסירים, כללי הדיווח על הפינוי לגורמי שב"ס ולגורמים חיצוניים, סדרי הפינוי, הגורמים המאשרים ואמצעי הפיקוד והשליטה הנדרשים לצורך ניהול אירועים. על פי הפקודה הארצית, על מפקד המחוז לקבוע, על פי היקף האירוע וחומרתו, אם יש צורך שבית הסוהר יקבל מיחידות שונות במחוז תגבורת של כוח אדם או אמצעי סיוע והוא הגורם המוסמך לאשר את הפעלתם של כוחות תגבורת מחוזיים. הפעלת תגבורת בדרג הארצי תהיה באישור נציבות שב"ס בלבד, בין היתר בהתאם להערכות מצב. בפקודה המחוזית נקבע כי מפקד מבצע הפינוי בדרג מתקן הכליאה הוא מפקד בית הסוהר, ובדרג המחוז - מפקד המחוז. לפי הפקודה המחוזית, קצין המבצעים של המחוז (להלן - קמב"ץ המחוז) אחראי לפעולות התיאום עם יחידת נחשון ועם חטיבת הביטחון בשב"ס לצורך קבלת סיוע באמצעות תגבורת של כוחות ואמצעים, לתיאום מול משטרת ישראל וכוחות הסיוע וההצלה, תיאום עם צה"ל ותיאום בין היחידה המפנה ליחידות הקולטות.

יודגש כי האחריות המוטלת על שב"ס לניהול פינוי של בית סוהר באירוע שרפה רחב היקף, הינה בתוך מסגרת האחריות הכוללת של המשטרה לפיקוד ושליטה על ניהול האירוע, תוך שיתוף פעולה עם כוחות עזר אחרים וקבלת סיוע מהם.

פקודות להתמודדות עם הפרות סדר בעת פינוי בית סוהר: אחד האיומים שיש להביא בחשבון בעת פינוי אסירים בגין שרפה, הוא הפרות סדר והתפרעויות של אסירים (להלן - הפס"ד). על מנת להיערך להשתלטות על אירועים כאלה קבע שב"ס פקודות מיוחדות שנועדו לתת מענה לאירוע הפס"ד בקנה מידה

טיפול שירות בתי הסוהר בפינוי אסירים מבית הסוהר דמון באירוע השרפה בכרמל

רחב המתרחש בו זמנית במספר מוקדים⁴. כמו כן הוכנה פקודה משותפת לשב"ס ולמשטרה אשר נועדה לאפשר התמודדות עם מצב קיצון חמור שבו שב"ס אינו מסוגל להתמודד בכוחות עצמו עם ריבוי זירות שבהן מתרחשות הפס"ד בעת ובעונה אחת.⁵

לקחים מתרגילים : ליקויים ולקחים הנוגעים לפיקוד ושליטה הועלו גם בתחקירים שביצע שב"ס בעקבות תרגילי כוננות שערך בשנים אחרונות. לאחר אירוע השרפה בכרמל ערך שב"ס תחקיר. התחקיר בחן, בין היתר, את מידת יישום הלקחים מתרגילים מחוזיים וארציים שעשה שב"ס בשנים 2008-2010, בתרחיש של פינוי בתי הסוהר כתוצאה משרפה, שיטפון ופגיעת טיל בסביבת בית הסוהר. לצד לקחי תרגילים שנלמדו ויושמו בעת אירוע השרפה בכרמל, ציינו עורכי התחקיר כי לא יושמו הלקחים שחייבו השתלבותו של נציג שב"ס בחפ"ק האחד ושיפור בניהול שטחי הכינוס.

מערך הפיקוד והשליטה על אירועים

מרכזי שליטה : מרכזי השליטה (המשל"ט והחמ"ל) - בדרגים השונים של שב"ס - הנציבות, המחוזות ובית הסוהר - הם כלי העזר העיקריים העומדים לרשות המפקד בניהול אירוע משמעותי, והם משמשים לפיקוד, שליטה, תיאום ובקרה בעניין הפעילות המבצעית של היחידות המעורבות, לגיבוש תמונת מצב מבצעית עדכנית, ולקבלת החלטות.

על סמך תמונת המצב שמגבשים במרכזי השליטה, על המפקדים לקיים הערכת מצב. מדובר בהליך שבמסגרתו מקבלים המפקדים החלטות לגבי הדרך הטובה ביותר למילוי המשימה, לנוכח המטרה ובמסגרת האילוצים, בהתחשב בדרכי פעולה אפשריות.

באירוע חירום, על פי הפקודות, יש להפעיל במטה נציבות שב"ס מרכז שליטה נציבותי ארצי (להלו - מש"ן) הפועל מול המשל"טים של המחוזות ומול המשל"טים של היחידות הארציות⁶. במש"ן אמורים להשתתף נציגים מהאגפים ומהחטיבות בשב"ס וכן נציגים מגורמי חוץ רלוונטיים כאשר ראש ענף אבטחה או ראש ענף מבצעים בחטיבת הביטחון ישמש כ"מנהל האירוע" במש"ן. באירוע חירום על המחוז לתגבר את המשל"ט המחוזי ולפתוח חמ"ל מחוזי, ועל בית הסוהר להקים חמ"ל משלו⁷. החמ"לים יאוישו על ידי מפקד ועל ידי קציני המטה של המחוז או של בית הסוהר, בהתאמה, ובכללם קצין המבצעים (להלן - קמב"ץ). עם פתיחת החמ"ל תועבר השליטה מהמשל"ט אליו, והמשל"ט יוסב לגוף ביצוע של החמ"ל שיטפל,

4 פקודת "נדודי שינה",

5 פקודת "סורג" - התמודדות עם הפס"ד רב-זירותי.

6 לשב"ס מספר יחידות ארציות: יחידות "נחשון", "מצדה" ו"דרור". "מצדה" - יחידת השתלטות המוסמכת ומוכשרת לטפל באירועים מורכבים. "דרור" - יחידה מקצועית ארצית לבילוש ולמודיעין.

7 באירועים חריגים מפעילה המשטרה גם חפ"ק בסמוך למקום האירוע, ובעת שהתרחש אירוע השרפה בכרמל הקים מרחב חוף של המשטרה בסמוך לצומת הכבישים 721 ו-672 (צומת דמון) חפ"ק לטיפול בשרפה.

בין היתר, בהיבט התכנוני של המשך הפעילות. בכל מרכזי השליטה יש לנהל יומן מבצעים ולתעד בו את כלל הפעילות המבצעית.

כוחות להתמודדות עם הפרות סדר: לצורך טיפול בהפס"ד הוקמו בשב"ס חמש מסגרות המוגדרות "לבנות סיוע"⁸, ובכללן לבנה אחת מבית הספר הארצי של שב"ס, שבמתחם מטה שב"ס ברמלה (להלן - ביי"ס ניר). הפעלת לבנת ההפס"ד תהיה באישור נציבות שב"ס בלבד, בין היתר בהתאם להערכות מצב. חטיבת הביטחון בשב"ס היא האחראית להפעלת לבנות הסיוע - ומתוקף כך היא הקובעת אילו כוחות יש לגייס ולאן יופנה כל אחד מהם. הלבנות כפופות למפקד המחוז שבתחומו הן פועלות, אולם מבחינת המשימה המבצעית הן כפופות למפקד בית הסוהר שאליו יישלחו. לבנות הסיוע ייקלטו בידי המחוז או בית הסוהר בשטח הכינוס שייקבע.

מערכות הקשר: אמצעי הקשר נועדו להבטיח שליטה על ניהול הכוחות וכן לאפשר העברת פקודות ומידע באופן רצוף, אמין ומידי. לפי כלל יסוד בפקוד ושליטה על כוחות, לאחר שנמסרו הנחיות או פקודות יש לוודא כי הן התקבלו. שב"ס - שלא כצבא וכמשטרה - אינו מצויד במכשירי קשר רדיו-אלחוטיים רב-גלילים (דו-כיווניים). בהיעדר תקשורת אלחוטית כזו, הודעות והוראות שעל מטה שב"ס או מטה מחוז למסור לגורמים רבים הנמצאים בתנועה (הודעות בתפוצה רחבה) מועברות למפקדים באמצעות רשת מירס, או הזימונית (מכשיר ביפר) או באמצעות התקשרות למכשיר הסלולארי לכל אחד מהמנויים.

שטחי כינוס: לשטח כינוס תפקיד חשוב בהפעלת כוחות בעת שמתרחש אירוע חירום, ובייחוד אם מדובר באירוע שבו מופעלים סדרי כוחות גדולים מיחידות שונות. שטח הכינוס אמור לאפשר למפקד ולמפקדות שליטה בכוחות כשהם מרוכזים ומרוחקים מאזורי הסיכון תוך יכולת הכוונת כוחות אלה וקבלת החלטות על הפעלתם בהתאם לנסיבות ולצרכים המשתנים במהירות אגב התפתחות האירוע. בפקודות שב"ס נקבע כי כוחות התגבור ירוכזו בשטח כינוס שייקבע מראש וייקלטו בו בידי המחוז או בית הסוהר. האחראיות להפעלת לבנות הסיוע, עם הגעתה לשטח כינוס, מועברת למחוז שב"ס שהזמין את לבנת הסיוע.

אירועי היום הראשון - פינוי בית הסוהר דמון

דרכי הגישה לבית הסוהר דמון

בית הסוהר דמון שוכן ברכס הכרמל, סמוך לצומת דמון (צומת הכבישים 721 ו-672) ובקרבת היישוב עספייא וקיבוץ בית אורן. לדרכים המאפשרות גישה לבית הסוהר וחילוץ ממנו הייתה חשיבות מרובה לעניין ניהול הפינוי מבית הסוהר דמון, ולכן להלן יפורטו דרכים אלה:

דרך כביש 6, עד להתחברות לכביש 70, משם לכביש 672, עד צומת דמון ומשם דרך כביש 721; או דרך כביש החוף (כביש 2) לחיפה, ובמחלף עתלית לפנות מזרחה לכיוון

8 לבנת סיוע היא כוח ייעודי מיומן וזמין המאוגד יחד.

צומת אורן (צומת הכבישים 4 ו-721) ולעלות בכביש 721; אם נחסם כביש 721 מכיוון צומת אורן לכיוון קיבוץ בית אורן אפשר להמשיך בכביש 2 או 4 לכיוון חיפה, לעלות בכביש דרך פרויד ומשם דרך כביש אוניברסיטת חיפה - כביש 672 - להגיע לצומת דמון ומשם דרך כביש 721. ההגעה מצפון הארץ אפשרית גם באמצעות נסיעה מכיוון יגור, דרך כביש 752, ובהמשך דרך העיר נשר (כביש 705) לאוניברסיטת חיפה - כביש 672 - הגעה לצומת דמון ומשם דרך כביש 721; אפשרות נוספת - עלייה ממפגש הכבישים 752 ו-7212 לכביש 7212 ומשם לכביש 672, מזרחה מזרח לאוניברסיטת חיפה, הגעה לצומת דמון ומשם דרך כביש 721.

יצוין שפינוי בית הסוהר דמון כרוך בהכרח בנסיעה בכביש 721: מזרחה לצומת דמון - מרחק של 1.6 ק"מ - ומשם בכביש 672, אם הפינוי יהיה לכיוון מזרח; או מערבה לצומת בית אורן (מפגש עם כביש הכניסה לקיבוץ בית אורן) ובהמשך לכיוון צומת אורן - מרחק של 7.3 ק"מ - אם הפינוי יהיה לכיוון מערב.

עם תחילת השרפה קבע מפקד מחוז צפון בשב"ס מודל פינוי, ולפיו האסירים מבית הסוהר דמון יפנו תחילה לבית הסוהר כרמל דרך כביש 721 וכי ציר זה ישמש גם כציר להגעת כוחות החילוץ וההצלה. הכוונת סבבי הפינוי בזמן יציאתם ונסיעתם נעשתה על ידי המשטרה.

תיאור האירועים וההחלטות

החלטות על פינוי בית הסוהר דמון

להלן תיאור השתלשלות ההחלטות והאירועים, החל מההודעה הראשונה על השרפה שקיבל מפקד בית הסוהר דמון (12:00 בערך) ועד לאסון אוטובוס צוערי שב"ס.

1. את הדיווח הראשוני על השרפה קיבל מפקד בית הסוהר דמון, גנ"מ בני תייאר, בשעה 12:00 בערך. בשעה 12:30 בערך פנה מפקד בית הסוהר למפקד מחוז צפון של שב"ס, גונדר מיכאל (מיקי) חלפון, וביקש להפעיל פקודה מחוזית לתגבור כוחות בין יחידות המחוז והמליץ לפניו לפנות את בית הסוהר. בשעה 12:35 הוכרז על מצב חירום בבית הסוהר. בשעה 12:46 הפעיל מפקד מחוז צפון פקודה מחוזית לתגבור כוחות במחוז.

קמב"ץ המחוז, סגן גונדר (סג"ד) שמואל לביא, פנה בסמוך לאחר השעה 12:30, לדבריו, בשמו של הסממ"ץ⁹ בבקשה להפעלת סיוע בדרג הארצי למחוז צפון. בקשתו נמסרה לראש ענף המבצעים בשב"ס, והוא העביר אותה לסגן הנציב וראש אגף מבצעים - גונדר דב לוצקי - כדי שיבחן אם לאשרה; סגן הנציב אישר את הבקשה. בשעה 12:48 הפעיל שב"ס את לבנת בי"ס ניר, ובכלל זה קורס הקצינים, כסיוע לפינוי בית הסוהר דמון. בסמוך לאחר השעה 14:32 ביקש קמב"ץ המחוז מרע"ן מבצעים לפצל את כוח הסיוע מבית הספר ניר כך שאוטובוס הצוערים ייסע במישרין לבית הסוהר דמון והאוטובוסים של קורס המש"קים ושל קורס סוהרי הקבע ייסעו

9 יש גרסאות סותרות בנוגע לזהות הגורם במחוז הצפון של שב"ס אשר יזם את הפנייה לנציבות בעניין הפעלתם סיוע בדרג הארצי; בעניין זה - ראו להלן.

לבית הסוהר כרמל; רע"ן מבצעים העביר את הבקשה לסגן הנציב שאישר את הבקשה.

בשעה 12:50 ובשעה 13:10 הורה מפקד המחוז, לדבריו, לעוזר הקמב"ץ ולקמב"ץ המחוז, סג"ד שמואל לביא, בהתאמה, לפתוח חמ"ל מחוזי בבית הסוהר כרמל ולהקים שטח כינוס לכוחות הסיוע של המחוז בסמוך לו. בשעה 13:20 העלה סגן מפקד המחוז (להלן - הסממ"ז), תת גונדר (תג"ד) אלברט לנקרי, את רמת הכוננות במחוז.

ב-12:45 נפתח מרכז שליטה נציבותי (מש"ן); בשעה 14:25 הוקם חמ"ל מחוזי בשטח בית הסוהר כרמל ורק בשעה 16:15 בערך התחיל לפעול שטח כינוס מוסדר אף הוא בשטח בית הסוהר כרמל.

בד בבד יצאו מפקד מחוז צפון, הסממ"ז, וקצינים נוספים ממפקדת המחוז, הצמודה לבית סוהר חרמון, לאזור הכרמל. מפקד המחוז הגיע לבית הסוהר דמון סמוך אחרי השעה 13:20 בערך¹⁰. כמו כן יצאו נציב שב"ס וסגנו ממטה שב"ס ברמלה לבית הסוהר דמון, כל אחד ברכב השירות שלו. הם עלו בכביש 721 לכיוון בית הסוהר דמון ונעצרו בצומת בית אורן בשעה 14:15 בערך בחסימה שבוצעה בשל אש על הכביש. בשעה 14:25 בערך הם פגשו במקום את מפקד מחוז צפון של משטרה ואת נציב כבאות והצלה. הנציב וסגנו, חזרו לצומת אורן, והגיעו לבית הסוהר דמון בשעה 15:25 בערך לאחר שנסעו דרך אוניברסיטת חיפה - כביש 672.

2. בסמוך לשעה 13:20 התקרבה האש לגדרות בית הסוהר, עשן חדר לאגפים והתעורר חשש שהאסירים ייפגעו משאיפתו. האסירים בתאים דפקו על הדלתות והוחלט להוציאם לחצר בית הסוהר.

3. כאמור, עם תחילת הפינוי החליט מפקד מחוז צפון שהאסירים יפוגו, כשלב ביניים, לבית הסוהר כרמל, השוכן בסמוך לצומת אורן, בנסיעה בכביש 721, וכי כוחות החילוץ יגיעו לבית הסוהר דמון מצומת אורן, דרך כביש 721. זאת לדבריו, בשל קרבתו של בית סוהר דמון לבית הסוהר כרמל¹¹; הצורך לפנות את האסירים בסבבים מהירים נוכח אי-ודאות בנוגע לקצב והיקף ההתייצבות הצפויה של כוחות נחשון מבתי המשפט לבית הסוהר דמון; דלילות התנועה בכביש 721 לעומת כביש האוניברסיטה (672); והתרחקות ממוקד האש שנמצא באותה עת במזרח.

בסיום הערכת המצב שקיים מפקד מרחב חוף של המשטרה בשעה 12:40 בערך הוא מינה את מפקד תחנת זיכרון יעקב, (להלן - מת"ח זיכרון) לנציג המשטרה לפינוי בית הסוהר. הכוונת כל סבבי הפינוי בזמן יציאתם ונסיעתם נעשתה על ידו.

10 בתחקיר שב"ס צוינה השעה 13:20 כשעת הגעתו של מפקד המחוז לבית הסוהר דמון. בתחקיר של בית הסוהר דמון נכתב כי מפקד המחוז הגיע לבית הסוהר דמון ב-13:50. במפגש מחוזי שקיים מפקד המחוז של שב"ס לשחזור האירוע ציין כי: "ביומן רשום שעה 14:00".

11 המרחק בין בתי הסוהר הוא כ-8.1 ק"מ הנסיעה ביניהם נמשכת כ-16 עד 20 דקות.

מידע על הסכנות בכביש 721

1. בשעה 14:10 קיים נציב כבאות והצלה דאז, רב-טפסר שמעון רומח התייעצות בצומת בית אורן עם מפקד שירותי כבאות חיפה, סגנו וקצין המבצעים של שירותי כבאות חיפה (להלן - קצין אג"ם של שירותי כבאות חיפה); דעתם הייתה כי יש לפנות את האסירים לכיוון האוניברסיטה (כביש 672); רב-טפסר רומח העביר דברים אלו לנציב שב"ס ולמפקד המחוז של המשטרה.

כביש 721 בקטע שבין צומת בית אורן לבית הסוהר דמון נסגר לתנועה בין 14:15 ל-14:49 גם לכוחות החילוץ וההצלה.

2. בשעה 14:30 בערך הודיע מפקד שירותי כבאות חיפה למפקדים של המשטרה ושל שב"ס, בעת שהיו מכוונסים ברחבה הסמוכה לבית סוהר דמון, כי קטע כביש 721 - מכיוון בית הסוהר דמון מזרחה - לכיוון אוניברסיטת חיפה - פנוי, וכי כוחות הכיבוי מגנים עליו מפני האש; לגבי קטע כביש 721, מכיוון בית סוהר דמון מערבה לכיוון כביש 4 - צומת אורן, הודיע מפקד שירותי כבאות חיפה כי אין בידי תמונת מצב באשר לסיכוני האש על הציר וכי כוחות הכיבוי מרכזים מאמץ לאבטח את הקטע של ציר 721 מבית הסוהר לכיוון אוניברסיטת חיפה כציר מילוט לכוחות החירום.

3. סמוך לפני השעה 15:00, בהתייעצות שהתקיימה בבית הסוהר דמון בין מפקד מחוז צפון של המשטרה ומפקדים משב"ס, מהמשטרה ומשירותי הכבאות, מסר קצין אג"ם של שירותי כבאות חיפה שציר הפינוי צריך להיות מצומת בית אורן מזרחה לכיוון צומת דמון, ושקטע הכביש מצומת בית אורן מערבה לכיוון צומת אורן צריך להישאר סגור.

פינוי האסירים מבית הסוהר דמון

בפועל, האסירים מבית הסוהר דמון פונו בשישה סבבים: שני הסבבים הראשונים - שיצאו בשעות 13:40 ו-14:00 - פונו מערבה דרך כביש 721 לבית הסוהר כרמל; אך ארבעת הסבבים האחרונים שיצאו משעה 14:30 ואילך - כבר פונו דרך כביש 672 - השינוי במסלול חל במרבית הסבבים ונעשה על ידי מפקדים בשטח, עקב סיכוני האש שהתגלעו שבכביש 721.

אשר לנתיב הנסיעה לכלא בו הגיעו כוחות נחשון שסייעו בפינוי של אסירים: עד שעה 14:15 הגיעו כוחות מיחידת נחשון לבית הסוהר דמון דרך כביש 721, מצומת אורן. לאחר מכן - בשל סגירת כביש 721 בקטע שבין צומת בית אורן לבית הסוהר דמון, משעה 14:15 ואילך בשל סיכוני האש, כוחות הסיוע מיחידת נחשון של מחוז צפון הגיעו לבית הסוהר דמון דרך כביש 672, ולא מכביש 721, כנקבע במודל הפינוי.

בהמשך היום - לאחר שהאש החלה להתפשט מערבה לכיוון בית הסוהר כרמל - הנחתה המשטרה בשעה 20:40 להעביר את האסירים שפנו מבית הסוהר דמון וכן את אסירי בית הסוהר כרמל והכלא הצבאי הסמוך - כלא 6 - למתקני כליאה אחרים במחוז וכן למתקני כליאה במחוזות אחרים.

אסון אוטובוס הצוערים

1. כאמור, בשעה 12:48 הפעיל שב"ס את לבנת בי"ס ניר כסיוע לפינוי בית הסוהר דמון. לבנת הסיוע מבי"ס ניר נחלקת לארבע מסגרות של קורסים: שתי מחלקות מקורס צוערי שב"ס (להלן - קורס הקצינים); מחלקת קורס מש"קים; מחלקת קורס סוהרי קבע שב"ס. כמפקד קורס הקצינים שימש סג"ד אמנון יהבי. בשעה 13:08 נקרא מפקד קורס הקצינים למפקד בי"ס ניר, והלה מסר לו כי מתחוללת שרפה באזור בית הסוהר דמון וכי עליו להגיע לבית הסוהר דמון עם צוערי קורס הקצינים. לבנת הסיוע מבי"ס ניר נסעה בשלושה אוטובוסים: שתי מחלקות קורס הקצינים נסעו באוטובוס אחד שיצא מביה"ס ניר ברמלה ובו 41 אנשים (35 צוערים, 5 מפקדים ונהג); סג"ד רפי (רפאל) אלקלעי ז"ל מונה למפקד האוטובוס. מפקד קורס הקצינים נסע לפנייהם ברכב השירות שלו.

בשעה 14:32 הפיץ המש"ן הודעת זימונית בתפוצה רחבה, ולפיה על כוחות הסיוע העושים את דרכם לבית הסוהר דמון, ובכללם מבי"ס ניר, להתייצב תחילה בבית הסוהר כרמל, ולהמתין שם להנחיות מחוז צפון. בסמוך לאחר מכן ביקש קמב"ץ המחוז לפצל את כוח הסיוע מבית הספר ניר כך שאוטובוס הצוערים ייסע במישרין לבית הסוהר דמון והאוטובוסים של קורס המש"קים ושל קורס סוהרי קבע ייסעו לבית הסוהר כרמל; סגן נציב שב"ס אישר את הבקשה. קמב"ץ המחוז עדכן, לדבריו, את מפקד המחוז בעניין הגעתו הצפויה של כוח מבי"ס ניר לבית סוהר דמון בשעה 15:00 בערך, כאשר הגיע לבית הסוהר דמון.

ב-14:35 הפיצה המשטרה הודעת זימונית בתפוצה רחבה, ובכללם לגורמים משב"ס המנויים על קבלת הודעות משטרה, ולפיה כביש 721 חסום לתנועה והנסיעה לבית הסוהר דמון תתבצע דרך כביש האוניברסיטה. בשעה 14:49 הודיע מפקד מחוז צפון של המשטרה ברשת הקשר של המשטרה כי כביש 721 פתוח לתנועת כלי רכב של כוחות ההצלה; המש"ן הפיץ את ההודעה בזימונית למנויי שב"ס. רע"ן אבטחה, המנוי על קבלת הודעות זימונית של המשטרה, עדכן את מפקד קורס הקצינים בטלפון בעניין סגירת הכביש ופתיחתו, והלה הודיע על כך למפקד האוטובוס.

2. מפקד קורס הקצינים הגיע לצומת אורן בשעה 15:05-15:10 במשוער. מפקד הקורס הסביר לשוטר במחסום שהוא והצוערים הנוסעים באוטובוס שיגיע בעקבותיו הם משב"ס ומיועדים לסייע לפינוי בית הסוהר דמון. מפקד קורס קצינים התקשר למפקד בית הסוהר דמון והודיע לו כי הוא וחניכי קורס הקצינים בדרכם לבית הסוהר דמון. סמוך לאחר מכן - בשעה 15:17 - הגיע גם אוטובוס הצוערים למחסום שבצומת אורן. השוטרים אפשרו לאוטובוס להמשיך לעלות בכביש 721 לכיוון בית הסוהר דמון.

בין 15:30 - ל-15:31 (זמן משוער) מפקדת תחנת המשטרה חיפה, תנ"צ אהובה תומר ז"ל, או קצין אג"ם של מחוז צפון של המשטרה, תנ"צ ליאור בוקר ז"ל (או שניהם) חסמו את האוטובוס שטיפס מולם במעלה הכביש והנחו אותו לסוב לאחור ולחזור על עקבותיו לכיוון מערב, משום שהם בדרכם כבר נתקלו באש ממזרח. בהמשך, האוטובוס סב לאחור והתחיל בנסיעה כלפי מטה לאורך כ-100-150 מטר, כאשר קציני המשטרה נוסעים ברכביהם לפני האוטובוס. שם נתקל האוטובוס באש שהגיעה מולו מדרום-מזרח והתפשטה במהירות לאורך הכביש. האוטובוס שנחסם

באש התחיל לנסוע לאחור, בהילוך אחורי, בכיוון העלייה והצליח לעלות כ-100-150 מטר, אך שם, בשעה 15:40 בקירוב, נתקל שוב באש ונעצר כשהוא לכוד באש מכל עבריו.

באסון השרפה נספו 44 איש - 37 אנשי שב"ס, שלושה שוטרים, שני כבאים, נער (צופה אש) ואזרח - נהג האוטובוס. שלושה אנשי שב"ס מנוסעי האוטובוס שהצליחו לצאת מהאוטובוס, ולאחר שהכבאים משירותי הכבאות עפולה דני חייט ז"ל אורי סמנדיב ז"ל והנער אלעד ריבן ז"ל התיזו עליהם מים, על מנת לצננם מהחום, נאספו בידי אזרח ברכבו, והצליחו להימלט אתו יחד ולהינצל.

כשלים ותובנות

כשלים בהפעלת מרכזי שליטה

תפקידם של מרכזי השליטה לרכז נתונים על כוחות, אמצעים ונתונים מודיעיניים, לגבש ולהציג תמונת מצב עדכנית, לעקוב אחר אופן ביצוע הנחיות המפקדים, לעדכן את גורמי שב"ס הרלוונטיים בשינויים ובהתפתחויות ולהפיץ דיווחים ועדכונים למשל"טים המחוזיים במקרה של אירוע חריג, ובפרט אירוע שיש לו השפעה מערכתית על שב"ס; על סמך מידע זה על המפקדים לקיים הערכות מצב ולקבל החלטות.

מפקדים יכולים לנהל את האירוע מתוך מרכזי השליטה או לצאת בעצמם לזירת האירוע. אך אם הם מחליטים להגיע למקום האירוע, עליהם להבטיח כי הוקמו מרכזי שליטה, כי הם מאוישים ופועלים כנדרש בפקודות ובנהלים וכי הם מספקים להם באופן שוטף תמונת מצב עדכנית לצורך ביצוע הערכת מצב וקבלת החלטות.

1. מרכזי הפיקוד והשליטה של שב"ס - משל"טים וחמ"לים - לא פעלו כנדרש בהתאם לפקודות שב"ס. חריגה זו הייתה בדרג נציבות שב"ס, בדרג מחוז צפון ובדרג בית הסוהר דמון. מרכזי השליטה לא תוגברו בכוח אדם, כנדרש, החמ"ל המחוזי הוקם באיחור וחמ"ל בית הסוהר דמון לא הוקם כלל; מרכזי השליטה לא ריכזו מידע עדכני על המתרחש, והרישום ביומן המבצעים היה חלקי ולא שיקף את המציאות העדכנית. מרכזי השליטה לא יצרו תמונת מצב עדכנית ושוטפת על מהלך הפינוי, ועל היקף הכוחות שהופעלו ושנאספו בבית הסוהר דמון, ולא אספו מהמטרה מידע בייחוד על זמינות צירי התנועה ומסוכנותם בסביבת בית הסוהר דמון; ממילא מידע זה לא הועבר על ידם למפקדים. בנסיבות אלה לא מילאו מרכזי השליטה את תפקידם כמסייעים למפקדים בשטח בזמן אמת, הן להפצה ולמימוש של הפקודות, והן כמייצרי תמונת מצב עדכנית במציאות של סכנה המתפתחת והמשתנה.

המש"ן הפיץ הודעות זימונית ובהן חיתוכי מצב והודעות. אך בשעות הראשונות של אירוע השרפה אירעו מקרים בהם מפקדי האירוע - מפקד המחוז, הסממ"ז, מפקד בית הסוהר דמון וקמב"ץ המחוז - לדבריהם בשל היותם בנסיעה או בשל שטף האירועים, לא קראו הודעות מבצעיות ובהן הודעות בעלות משקל רב שהועברו בביפר: הודעה על הפעלת לבנות הסיוע ככוחות תגבור ארציים ועל הגעה לשטח

הכינוס בחניית בית הסוהר כרמל. לפיכך, לטענתם, הם לא ידעו¹², בזמן אמת, כי הופעלו כוחות הסיוע הארציים וחלק מכוחות הסיוע לא ידעו שבית הסוהר כרמל נקבע כשטח כינוס.

המש"ן לא וידא, כפי שראוי היה שיעשה, כי בעלי התפקידים הרלוונטיים קיבלו את ההודעות שהעביר בזימונית - מהן הודעות בעלות חשיבות מבצעית רבה על הפעלת כוחות סיוע ארציים, על דרכי הגישה לבית הסוהר דמון, לרבות חסימות של דרכי גישה, ועל הפקודות שניתנו לכוחות להגיע לשטח הכינוס בבית הסוהר כרמל תחילה - וכי הם פועלים על פיהן.

אשר לאי-קריאת הודעות זימונית - משרד מבקר המדינה מעיר לשב"ס כי מכשירי הזימונית של שב"ס הם האמצעי של הארגון להעברת הודעות והנחיות; אי-קריאת הודעות והנחיות יש בה כדי לסכל את ביצוע המשימה ויש לראותה בחומרה.

2. המפקדים הבכירים של שב"ס ובהם נציב שב"ס דאז, רב גונדר בני קניאק; סגן נציב שב"ס דאז, גונדר דב לוצקי, מפקד מחוז צפון של שב"ס דאז, גונדר מיכאל (מיקי) חלפון, וסגנו, תג"ד אלברט לנקרי, נסעו לבית הסוהר דמון, העבירו ביניהם מידע באופן ישיר, בשיחות שקיימו זה עם זה, אך לא דרשו ממרכזי השליטה לרשום את הפקודות וההנחיות שנתנו, וחשוב לא פחות - להפיץ אותן בתפוצה המתחייבת, לוודא קבלתן על ידי הנמענים להן, לוודא ביצוע הפקודות מול המפקדים בשטח ולספק להם תמונת מצב עדכנית ומהימנה על הליכי פינוי בית הסוהר דמון; גם לא נמצא תיעוד על הערכות מצב שערכו ועל ההחלטות שהתקבלו בהן.

הסממ"ז, המשמש כקצין אג"ס מחוזי, וקמב"ץ המחוז, כממונים על החמ"ל המחוזי ועל רצף הפיקוד והשליטה באירוע חירום לא וידאו שהמשל"ט המחוזי שבבית הסוהר חרמון יתוגבר ויתפקד כנדרש עד להפעלת החמ"ל המחוזי בבית הסוהר כרמל.

סדרי פינוי בית הסוהר דמון

ככלל, חשוב לתכנן מראש את סדרי הגעתם ויציאתם של כוחות חילוץ והצלה לאירוע הכרוך בסיכון לחיי אדם ולרכוש ובמקרה דנן - לפינוי בית סוהר, זאת בהתחשב בתנאים הסביבתיים, כמו דרכי גישה ומילוט וקשיי תנועה בכבישים בגין עומס תנועה. הדבר אמור להיעשות בתיאום עם המשטרה, האחראית לניהול האירוע ולשליטה על צירי התנועה. הדבר אמור אף להיעשות כמה פעמים במהלך האירוע עקב הנסיבות והאיומים המשתנים.

כאמור, עם תחילת האירוע קבע מפקד מחוז צפון של שב"ס מודל פינוי ולפיו אסירי בית הסוהר דמון יפנו מערבה לכיוון צומת אורן, בכביש 721, עד לבית הסוהר כרמל כשלב ביניים לפינוים לבתי סוהר אחרים. מפקד המחוז גם החליט שכוחות הסיוע ממחוז צפון יגיעו לשטח הכינוס בבית הסוהר כרמל ומשם ייסעו בכביש 721 לבית

12 למעט קמב"ץ המחוז.

הסוהר דמון. יוזכר כי מפקד מרחב חוף מינה את מת"ח זיכרון לנציג המשטרה לפינוי בית הסוהר. הכוונת כל סבבי הפינוי בזמן יציאתם ונסיעתם נעשתה על ידו.

בשעות הראשונות של השרפה הלכו וגברו סיכוני האש לאורכו של כביש 721, וכאמור, בהזדמנויות שונות (בשעה 14:10, 14:30 ובשעה 15:00 בערך) התריעו נציגים משירותי הכבאות לפני מפקדי המשטרה ושב"ס על סכנות אלה והמליצו לפנייהם לסגור את כביש 721 בקטע שבין צומת אורן לצומת בית אורן ולפנות את האסירים דרך כביש האוניברסיטה (כביש 672). בהקשר זה יודגש כי בשעה 15:00 בערך, מסר קצין אג"ם של שירותי כבאות חיפה לפני קציני משטרה ושב"ס שציר הפינוי צריך להיות מצומת בית אורן מזרחה לכיוון צומת דמון, ושקטע הכביש מצומת בית אורן מערבה לכיוון צומת אורן צריך להישאר סגור.

אולם נתיב הפינוי - כביש 721 מערבה לכיוון כביש 4 ששב"ס קבע לפינוי בית הסוהר דמון ולהגעת כוחות הסיוע אליו נותר בעינו כל זמן האירוע, אף שסיכוני האש בנתיב זה הלכו וגברו ואף ששירותי הכבאות המליצו לפני קציני המשטרה ושב"ס לפנות את האסירים דרך כביש האוניברסיטה¹³. יוער כי סבבי הפינוי השלישי והרביעי, שיצאו משערי בית הסוהר דמון בשעות 14:30 ו-15:30 - עוד לפני אסון האוטובוס - כבר לא נסעו בכביש 721 עקב סיכוני האש¹⁴; גם כוחות הסיוע מיחידת נחשון של מחוז צפון נסעו החל משעה 14:15 בכבישים אחרים. זאת בעקבות החלטות שקיבלו מפקדים שנתקלו באש בשטח ולא בעקבות הערכת מצב שבה נותחו הסיכונים בכבישים והוחלט על ציר פינוי חלופי.

נוכח השתנות מידת הסיכון לאורכם של קטעים מכביש 721 והמלצותיהם של נציגי שירותי הכבאות ראוי היה שמפקד מחוז צפון, שקבע את מודל הפינוי הראשוני, יבחן מחדש, בהתייעצות עם מפקד המחוז של המשטרה, בשעות הקריטיות של האירוע את נתיב הפינוי של האסירים והגעת כוחות הסיוע, ובהתאם יפעל לעדכן את מודל הפינוי. בחינה מחדש של מודל הפינוי נדרשה בייחוד אחרי השעה 14:00 - שעה שסבב הפינוי השני וכוחות הסיוע מהמחוז כבר נתקלו באש בכביש 721, וזאת בהתחשב בהיקף הכוחות שהיו בבית הסוהר דמון ובנחיצות כוחות נוספים, במספר האסירים שפנו ושעוד נותרו לפינוי ובקיומם של צירי פינוי והגעה חלופיים.

משרד מבקר המדינה מעיר לשב"ס כי אחריות שב"ס לאסיריו וסוהריו חלה, לא רק בבית הסוהר, אלא גם לאורך כל דרכי הפינוי ודרכי הגישה; אחריות המשטרה לצירי התנועה אינה פוטרת את השב"ס מלהתעדכן, באמצעות מרכזי השליטה, על הסכנות בצירי התנועה - כפי שחוו מפקדים, סוהרים ואסירים אגב ניסיונות פינוי דרך כביש 721 ובהתאם, ובהיוועצות חוזרת עם גורמי המשטרה הרלוונטיים, לחזור ולבחון את החלטותיו לגבי יעדי ודרכי פינוי האסירים ודרכי הגישה של כוחות הסיוע.

13 בעניין זה - ראו פירוט בדוח הביקורת "משטרת ישראל - פיקוד ושליטה על אירועים ומבצעים", בפרק "מידע על סיכוני אש בכביש 721".

14 סבב הפינוי הרביעי הופנה מערבה לכביש 721 אך נבלם בשל האש על הכביש, והופנה לנסיעה מזרחה דרך כביש 672.

הפעלת כוחות סיוע לפינוי בית הסוהר דמון

הפעלת כוחות לטיפול באירוע חירום מחייבת שיקול דעת באשר לסדר הגודל של הכוח, להתאמתו לאיום הנשקף ולתרחיש המתגבש. כדי לתכנן פינוי בית הסוהר בגין שרפה, יש לתת את הדעת להרכב אוכלוסיית האסירים, לדרגת מסוכנותם ולסיכוני האש - הן כדי להבטיח שהליכי הפינוי יתקיימו כנדרש ללא סיכון מיותר של כוחות הסיוע, והן לצורך מניעת הפס"ד. ענף מבצעים בשב"ס הוא המוסמך להפעיל לבנות סיוע לטיפול בהפרות סדר, בהתאם להערכות מצב.

גונדר דב לוצקי אישר את הפעלת כוח התגבור הארצי, בלי שנמצא כי הוא שקל את היקף הכוחות והאמצעים הנחוצים ואת היקפם של אלה שהופעלו, בלי לקיים הערכת מצב מתועדת המתחשבת באיומים שנסקפו בתחילת האירוע או בהמשכו, אף שהיה עליו לעשות כן מתוקף אחריותו להפעלת כוחות סיוע בדרג הארצי. גם גורמי הפיקוד האחריים בנציבות שב"ס ובמחוז צפון - הנציב, מפקד מחוז צפון (שעודכן בדיעבד על ידי הנציב על אישור הפעלת לבנת הסיוע), רע"ן מבצעים בשב"ס (שהעביר את בקשת המחוז לאישורו של סגן הנציב) - לא ביצעו בתחילת אירוע השרפה וחשוב לא פחות - במהלך הפינוי, ניתוח והערכת מצב מתועדים לבחינת עדכניות הצורך בסיוע והיקפו, על פי היקף האירוע וחומרתו, ובשים לב להיקף הכוחות שהוזעקו והגיעו לסיוע בפינוי ולסיכוני האש.

קביעת שטח כינוס והגעת כוחות הסיוע אליו

לשטח כינוס תפקיד חשוב בהפעלת כוחות בעת אירוע, ובייחוד כשמדובר באירוע שבו מופעלים סדרי כוחות גדולים ומגוונים ונדרשת קבלת החלטות להפעלתם נוכח נסיבות וסיכונים המשתנים במהירות, ותוך סיכון חיי אדם, ובכלל זה באירוע של התמודדות עם שרפה. הצורך בהפעלת שטח כינוס אכן נקבע בפקודות שב"ס.

מפקד מחוז צפון הורה, לדבריו, שכוחות הסיוע מהמחוז, שעל הפעלתם הורה, יתרכזו בשטח הכינוס במגרש החנייה הסמוך לבית הסוהר כרמל. אשר לשטח כינוס לכוחות הסיוע הארציים שעל הפעלתם החליטה נציבות שב"ס - בשעה 14:32 הפיץ כאמור המש"ן הודעת זימונית ולפיה על כוחות הסיוע הארציים ובכלל זה לבנת בי"ס ניר להתייצב תחילה בבית הסוהר כרמל להיערך בהתאם להנחיות מחוז צפון.

מפקד מחוז צפון הורה על הקמת שטח כינוס בבית הסוהר כרמל, אך לא וידא ששטח הכינוס הוקם ושהכוחות אכן עושים בו שימוש, ושמבצע בו רישום של הכוחות שהגיעו אליו ויצאו ממנו. גם סגן מפקד המחוז, המשמש כקצין אג"ם מחוזי, וקמב"ץ המחוז, כממונים על רצף הפיקוד והשליטה באירוע חירום לא וידאו ששטח הכינוס בבית הסוהר כרמל מופעל כנדרש בפקודות, ושכוחות הסיוע אכן יגיעו אליו.

בפועל שטח הכינוס בבית הסוהר כרמל לא הוסדר כנדרש בפקודות עד לשעה 16:15 בערך. עד אז עברו דרכו רק מיעוט של הכוחות וגם אלה לא נרשמו ולא הוכוונו. ויש בכך משום הפרה ברורה של פקודות שקבע שב"ס. הדבר לא אפשר למפקדים בשטח לקבל תמונה מלאה על היקף כוחות התגבור ולווסת את הגעתם לבית הסוהר דמון. יתר על כן, לסביבת בית הסוהר דמון הגיעו כוחות רבים של שב"ס ומשטרה שיצרו

טיפול שירות בתי הסוהר בפינוי אסירים מבית הסוהר דמון באירוע השרפה בכרמל

עומסי תנועה גדולים בכניסה לבית הסוהר והקשו על הפיקוד והשליטה, תוך סיכון הכוחות.

חלק מכוחות הסיוע שלא קראו את הודעת הזימונית, או שלא היה ברשותם מכשיר זימונית, לא ידעו על הצורך להגיע לשטח הכינוס בבית הסוהר כרמל והגיעו במישרין לבית הסוהר דמון.

אשר לכוח הסיוע מקורס הקצינים: כאמור, בסמוך לאחר השעה 14:32 ביקש קמב"ץ המחוז לפצל את כוח הסיוע מבית הספר ניר כך שאוטובוס הצוערים ייסע במישרין לבית הסוהר דמון והאוטובוסים של קורס המש"קים ושל קורס סוהרי קבע ייסעו לבית הסוהר כרמל.

משרד מבקר המדינה מציין כי דרישת קמב"ץ המחוז מרע"ן מבצעים בשב"ס להפנות כוחות סיוע במישרין לזירת האירוע ולא לשטח הכינוס נעשתה ללא תיאום מראש עם מפקדיו - מפקד המחוז והסממ"ז, ובניגוד לפקודתו של מפקד המחוז - שלדבריו הורה שכוחות הסיוע של המחוז יגיעו תחילה לשטח הכינוס בבית הסוהר כרמל.

יוער כי בתחקיר שעשה שב"ס צוין כי לקחים בנושא ניהול שטחי כינוס הופקו עוד בתרגילים שביצע שב"ס בעבר אך אלה לא יושמו בעת ניהול הפינוי מבית הסוהר דמון.

תיאום והעברת מידע בין שב"ס למשטרה

לתיאום ולהעברת מידע בין כוחות חירום והצלה הפועלים באירוע חירום נודעת חשיבות רבה. באירוע חירום תמונת השטח משתנה חליפות, משתנים האיזמים על הכוח, והכוחות נדרשים לשנות את מקומם ואת ותפקידם על מנת להתאים את עצמם למצב המשתנה. בשל כך בפקודות ובנהלים השונים נקבע, כל גוף על פי הנחיותיו, כי על הגופים הפועלים באירוע חירום לשלוח נציגים למרכזי השליטה של הגוף האחר.

בפועל, לא השתתף נציג שב"ס בחפ"ק מרחב חוף של המשטרה, שהוקם בסמוך לצומת דמון ולא במשל"ט של מחוז צפון במשטרה. נציג שב"ס גם לא השתתף בהערכות המצב שקיים מפקד מרחב חוף של המשטרה - בשעה 12:40, בשעה 15:00 בערך ובשעה 19:00. נציג שב"ס הצטרף לצובר החפ"קים שהקימה המשטרה בחניון אוניברסיטת חיפה רק בשעה 24:00 בערך בסופו של היום הראשון לשרפה; כלומר, זמן רב מאוד לאחר פרוץ השרפה ולאחר אסון האוטובוס.

גם בחמ"ל המחוזי של שב"ס שהוקם, כאמור, בבית הסוהר כרמל לא נכח נציג מטעם המשטרה; ובמש"ן לא נכח עד לאחר שהתרחש אסון האוטובוס נציג מטעם המשטרה והוא הגיע למש"ן בשעה 18:00 בערך בלבד.

1. לפיכך, בין היתר, מרכזי השליטה של המשטרה לא קיבלו עדכון בדבר ההחלטה של מג"ד נחשון צפון משעה 14:21 לקבוע את כביש 672 - דרך האוניברסיטה - כציר להגעת כוחות נחשון, בעקבות סגירתו לתנועה של קטע כביש 721 מצומת בית אורן ועד לבית הסוהר דמון בשעות 14:15-14:49 ובדבר ההחלטות

לפנות את האסירים דרך כביש האוניברסיטה משעה 14:30 ואילך. כתוצאה מכך לא היה בידיהם מידע חיוני הנוגע לסדרי פינוי האסירים והגעת כוחות הסיוע אל בית הסוהר דמון לצורך גיבוש תמונת מצב למפקדים בשטח.

2. כאמור, בהזדמנויות שונות, בשעות 14:10-15:00, התריעו נציגים משירותי הכבאות לפני מפקדי המשטרה ושב"ס על סכנות אלה והמליצו לפנייהם לסגור את כביש 721 בקטע שבין צומת אורן לצומת בית אורן ולפנות את האסירים דרך כביש האוניברסיטה (כביש 672).

לא נמצא כי התראות והמלצות אלה של שירותי הכבאות הועברו על ידי מפקדי שב"ס למרכזי השליטה של שב"ס.

עיקר הקשר השוטף בין המשטרה לשב"ס נעשה באמצעות מת"ח זיכרון של המשטרה אך לא הייתה זרימת מידע סדורה בין מפקדות שב"ס לבין מפקדות המשטרה על המתרחש בשטח. ביומני המבצעים של שב"ס והמשטרה לא תועדו הפקודות, ההנחיות והמידע שהועברו בין המשטרה לשב"ס. הנה כי כן, השיח בין שב"ס ובין המשטרה התנהל "בציר מפקדים" המטפלים באירוע בסמוך למקום התרחשותו, ולא "בציר מפקדות" אף שהמפקדות הן שאמורות לאסוף את המידע המצטבר, לגבש תמונת מצב מקיפה, עדכנית, מתכללת ומדויקת של האירועים ולהפיץ באופן שוטף את המידע לכלל הגורמים הרלוונטיים באירוע לרבות אלו הפועלים בשטח.

גרסאות סותרות באשר לפקודות שונות שניתנו לניהול האירוע

במהלך הביקורת מסרו בעלי תפקידים בכירים בשב"ס גרסאות סותרות באשר למתן ההוראות לפתיחת חמ"ל מחוזי, להקמת שטח כינוס, ולגורם שביקש להפעיל כוחות סיוע ארציים.

ריבוי הגרסאות הסותרות בסוגיות מבצעיות משמעותיות ממחיש את הצורך שבהפעלה תקינה של מרכזי שליטה והצורך ברישום ותיעוד החלטות המפקדים ביומני המבצעים בסמוך ככל שניתן למועדי קבלתן ובמעקב אחר ביצוען, דבר שלא נעשה במקרים אלה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ראוי היה שתהליך בירור הגרסאות ימוצה במהלך התחקירים והבדיקות הפנימיות לשם מיצוי הבירור העובדתי; דבר שלא נעשה.

אחריות מפקדי שב"ס במסגרת האירוע

תפקודם של מפקדים אינו נבחן רק בעת שגרה אלא גם - ואולי ביתר שאת - בעתות חירום ובעת שמתרחשים אירועי חירום. עם התפתחות השרפה לכדי איום על בית הסוהר דמון פעלו הסוהרים והמפקדים של שב"ס, בתנאי אי-ודאות ותוך סיכון חייהם, לפינוי האסירים מתוך דאגה לחיי האסירים והסוהרים. עם זאת, וכפי

שהדברים משתקפים ומפורטים בדוח ביקורת זה, היו בניהול האירוע כשלים ומחדלים של מפקדי שב"ס.

על בסיס הפקודות (הקבועות וההנחיות שניתנו במהלך הפינוי) והנהלים של שב"ס, וכן על בסיס לקחי הארגון מתרגילים בחן משרד מבקר המדינה את סוגיית אחריותם של מפקדי שב"ס לליקויים שהתגלו בניהול פינוי של בית הסוהר דמון. בחינה זו התחשבה גם בכך שמדובר בפינוי ראשון מלא של בית סוהר, ובתנאי הקיצון של השרפה בהם התקיים הפינוי.

(א) מפקד מחוז צפון דאז, גונדר מיכאל (מיקי) חלפון: גונדר מיקי חלפון כיהן בתפקיד מפקד גוש צפון של שב"ס בשנים 2000-2004 וכמפקד מחוז צפון בשנים 2008-2011. מפקד מחוז צפון ניהל את פינוי בית הסוהר דמון תוך סיכון אישי רב.

מפקד המחוז נושא באחריות הכוללת לנעשה במחוז וכן באחריות הישירה לפיקוד על פינוי בית הסוהר דמון שכן על פי פקודות הפינוי, מפקד המחוז הוא מפקד הפינוי בדרג המחוז; עליו לאשר פינוי של בית הסוהר ולקבוע, על פי היקף האירוע וחומרתו, אם יש צורך שיחידות המחוז יתגברו את בית הסוהר בכוח אדם ובאמצעים. כמפקד האירוע עליו לוודא - ישירות או באמצעות הכפופים לו - כי הוקמו מרכזי השליטה, אשר אמורים לסייע לו בניהול האירוע ולספק לו את תמונת המצב ואת המידע המעודכן לצורך גיבוש החלטותיו, וכי הם מתפקדים כנדרש; עליו לקיים הערכות מצב מפעם לפעם בהתאם להתפתחות האירוע ולהשתנות הנסיבות ובהתבסס על תמונת המצב שיצרו מרכזי השליטה, לקבל החלטות בהתאם לכך ולוודא כי הנחיותיו מבוצעות.

כפי שפורט לעיל, מרכזי הפיקוד והשליטה האמורים לסייע למפקד המחוז בניהול האירוע - משל"ט וחמ"ל מחוזיים - לא פעלו כנדרש, בהתאם לפקודות שב"ס: הם לא תוגברו בכוח אדם; החמ"ל המחוזי הוקם רק בשעה 14:25, אך עד אז לא פעל משל"ט מחוזי כגורם המבצע את עבודת החמ"ל. הרישום ביומני המבצעים היה חלקי ולא שיקף את המציאות העדכנית; מרכזי השליטה לא ריכזו ולא העבירו למפקד המחוז מידע עדכני על המתרחש; לא יצרו תמונת מצב עדכנית ושוטפת על מהלך הפינוי, על חשש להתפרעויות והפרות סדר, ועל היקף הכוחות שהופעלו ושנאספו בבית הסוהר דמון, ולא התעדכנו ממפקדות המשטרה בנושא זמינות צירי התנועה ומסוכנותם, בייחוד בסביבת בית הסוהר דמון ובאשר לציר 721 המוליך לבית הסוהר. כמו כן שטח הכינוס לא תפקד עד לשעה 16:15 בערך, אף שמדובר באמצעי שליטה לצורך ניהול האירוע.

מפקד מחוז צפון נסע לבית הסוהר דמון אך לא וידא כי מרכזי השליטה המחוזיים פועלים כסדרם ולא דרש מהם להכין עבורו תמונת מצב עדכנית ואף לא דרש שהמשל"ט המחוזי יתוגבר ויתפקד כנדרש על לפתיחת החמ"ל המחוזי. מפקד המחוז לא וידא ששטח הכינוס אכן הוקם ומתפקד כהלכה ומה היקף הכוחות שהגיעו אליו. מפקד המחוז לא קיים מפעם לפעם, נוכח השתנות הנסיבות - התקדמות הפינוי והסיכונים הכרוכים בו - הערכות מצב מתועדות.

מפקד מחוז צפון לא בחן מחדש את תקפותו של מודל הפינוי שקבע בתחילת האירוע אף כי במהלך האירוע השתנו הנסיבות וגברו הסיכונים לאורכו של כביש 721 - בקטע המוליך מבית הסוהר מערבה לכיוון צומת אורן וכביש 4 (וכמובן גם בכיוון ההפוך), בהשוואה לאלה ששררו בעת החלטתו הראשונית. זאת על אף שבפועל, על פי הנחית מפקד גדוד נחשון צפון, כוחות נחשון של שב"ס לא פעלו משעה 14:15 ואילך על פי מודל הפינוי שנקבע עקב אש שהתפשטה לכביש 721 וסגירתו, והם נסעו בכביש 672; ופינוי האסירים - נוכח סיכוני האש - לא נעשה החל משעה 14:30 על ציר 721 מערבה, דהיינו - הפינוי כבר לא נעשה על פי המודל האמור.

הנה כי כן - נוכח השתנות הנסיבות ונוכח המלצות נציגי שירותי הכבאות החל משעה 14:10 לפנות את האסירים דרך כביש 672 ולסגור את כביש 721 מצומת בית אורן לצומת אורן, היה על מפקד מחוז צפון לבחון מחדש החלטה זו ולהתאימה לנסיבות החדשות. היה עליו לקיים הערכת מצב סדורה בתיאום עם פיקוד המשטרה, כאשר בידי המידע הרלוונטי - הן ממפקדות המשטרה והן משירותי הכבאות - לגבי מצבם העדכני של צירי התנועה, ועל בסיס הערכת היקף כוחות משטרה ושב"ס שנדרשו והגיעו לסייע בפינוי האסירים מבית הסוהר דמון. אולם לא נמצא שמפקד המחוז קיים הערכת מצב כזו או בחן מחדש את מודל הפינוי.

משרד מבקר המדינה מציין כי אחריות שב"ס ומפקדיו לאסיריו וסוהריו חלה לא רק בבית הסוהר, אלא גם לאורך כל דרכי הפינוי ודרכי הגישה; אחריות המשטרה לציירי התנועה אינה פוטרת את מפקדי שב"ס מלהתעדכן, באמצעות מרכזי השליטה, לגבי הסכנות בציירי התנועה - כפי שחוו מפקדים, סוהרים ואסירים אגב ניסיונות פינוי דרך כביש 721 מערבה - ובהתאם לכך לחזור ולבחון, בתיאום עם המשטרה ושירותי הכבאות, את החלטותיו לגבי יעדי פינוי האסירים, דרכי פינויים ודרכי הגישה של כוחות הסיוע.

מכל האמור לעיל, עולה כי מפקד מחוז צפון של שב"ס דאז, גונדר מיכאל (מיקי) חלפון, לקה בהיבטים שונים של מילוי תפקידו, בכך שלא פעל כמפקד האירוע כמתחייב על פי עקרונות הפיקוד והשליטה¹⁵, על מנת שתהא בידו תמונת מצב מלאה על המתרחש ועקב כך שליטתו על ניהול ההתמודדות עם השרפה הייתה לקויה. מדובר אפוא בכשל פיקודי של מפקד מחוז צפון של שב"ס.

(ב) סגן מפקד מחוז צפון (הסממ"ז) דאז, תת-גונדר אלברט לנקרי: תת-גונדר אלברט לנקרי כיהן במועד השרפה בכרמל בתפקיד הסממ"ז. ביולי 2011 הוא מונה לראש חטיבת הביטחון בשב"ס. הסממ"ז אחראי בין היתר - מתוקף תפקידו - להפעלתם התקינה של מכלול המבצעים במחוז, של מרכזי השליטה במחוז - המשל"ט והחמ"ל המחוזיים. הסממ"ז, כקצין אג"ם מחוזי, אחראי גם להפעלתו של שטח הכינוס לכוחות הסיוע, כנקבע בפקודות שב"ס.

עם תחילת הפינוי, ובהנחיית מפקד המחוז, יצא הסממ"ז ממטה המחוז והגיע לבית הסוהר דמון בשעה 13:10 בערך. שם פעל בנחישות ובאופן רצוף לפינוי האסירים. עם

15 שליטה: "תהליך מתן פקודות והפעלת כוחות במשימה, התמצאות במצבם ומיקומם בכל עת, תכנון ושינוי מהלכים עתידיים של הכוחות". מנחה כתיבה "הפעלת חמ"ל".

טיפול שירות בתי הסוהר בפינוי אסירים מבית הסוהר דמון באירוע השרפה בכרמל

זאת הוא לא וידא שמרכזי השליטה המחוזיים יתפקדו כראוי, לא הבטיח ששטח כינוס יוקם כסדרו, ושכוחות הסיוע אכן יגיעו אליו, כנדרש. משרד מבקר המדינה מעיר לסממ"ז כי גם בהיותו עסוק בפקוד על ניהול הפינוי מבית הסוהר דמון, היה עליו למלא את המוטל עליו כקצין אג"ם מחוזי ולוודא כי מרכזי השליטה, עליהם הוא ממונה בתוקף תפקידו, פועלים ושולטים במידע על המתרחש ובתנועת הכוחות בהתאם להנחיות. הדברים אמורים גם בנוגע להפעלתו של שטח הכינוס והגעת הכוחות אליו.

(ג) קמב"ץ מחוז צפון, סגן גונדר שמואל לביא: סג"ד לביא מכהן משנת 2008 כקצין המבצעים במחוז צפון, והוא כיהן בתפקיד זה גם במועד השרפה בכרמל. קמב"ץ המחוז כפוף לסגן מפקד המחוז, המשמש גם כקצין האג"ם המחוזי.

במהלך פינוי בית הסוהר דמון קמב"ץ המחוז לא וידא שמרכזי השליטה יתפקדו כנדרש, ולא הבטיח כי אלה ירכזו נתונים ויספקו תמונת מצב - ובכלל זה נתונים על מהלך הפינוי ועל סדר הכוחות והאמצעים שהוזעקו לסיוע בפינוי, וכן נתונים מהמטרה ומשירותי הכבאות על סיכוני האש בצירי התנועה, וכי הם יעקבו אחר ביצוע הנחיות מפקד המחוז.

(ד) סגן נציב שב"ס דאז, גונדר דב לוצקי: גונדר דב לוצקי כיהן במועד השרפה כסגן נציב שב"ס וראש אגף המבצעים של השב"ס ופרש בשנת 2011. על פי פקודת שב"ס, ענף המבצעים בשב"ס הוא המוסמך להפעיל את לבנות הסיוע לטיפול בהפרות הסדר, בהתאם להערכות מצב בעת מצבי חירום או בהתאם להחלטה אחרת. כמו כן הוא אחראי, מתוקף אחריותו לפיקוד ולשליטה, להפעלתה של מפקדת השליטה הנציבותית (מש"ן) לצורך מתן תמונת מצב למפקדי השב"ס.

גונדר לוצקי אישר את הפעלת כוח התגבור הארצי בלי שנמצא כי הוא שקל, מפעם לפעם, את הצורך בהפעלתו בהתאם להערכת מצב מתועדת ובלי שהתחשב באיומים הקיימים והמשתנים - לא בתחילת האירוע ולא במהלכו.

(ה) נציב שב"ס דאז, רב גונדר בני קניאק: רב גונדר בני קניאק כיהן בשנים 2007-2011 כנציב שב"ס. האחריות הכוללת למוכנותו של שב"ס, להפנמתן של הפקודות ולניהול אירוע חירום על פי הפקודות מוטלת על נציב שירות בתי הסוהר, רב גונדר בני קניאק.

לדעת משרד מבקר המדינה, לפיקוד שב"ס אחריות כוללת לאופן תפקודו של שב"ס במסגרת פינוי בית הסוהר דמון, ואחריות זו רובצת מטבע הדברים תמיד לפתחו של הדרג הפיקודי העליון של שב"ס.

סיכום והמלצות

בשנים האחרונות נערך השב"ס לטיפול בתרחישי קיצון בבתי הסוהר ובכלל זה בתרחיש של שרפה. נכתבו תוכניות ופקודות, ואלה תורגלו. באירוע השרפה בכרמל נדרש השב"ס לפנות את בית הסוהר דמון ומאוחר יותר פינה גם בית הסוהר כרמל.

פינוי פיזי מלא של בית סוהר לא נערך בשב"ס בשנים האחרונות, לא באופן מבצעי ולא במסגרת תרגיל.

במסגרת הבדיקה בדבר התנהלות שירות בתי הסוהר בפינוי בית הסוהר דמון התרשם משרד מבקר המדינה, כי מפקדי שב"ס שניהלו את האירוע עשו זאת במסירות לשלום האסירים הנתונים במשמורתם, תוך גילוי אומץ לב אישי ונטילת סיכון רב בניסיון להציל חיים. עם זאת מבקר המדינה מעיר כי שב"ס לא היה ערוך כנדרש לטיפול בפינוי בית הסוהר דמון בהיבטים של פיקוד ושליטה על הכוחות, הפעלת מרכזי שליטה - ובכלל זה יצירת תמונת מצב נאותה על הסיכונים והשתנותם - תמונת מצב חשובה ביותר לצורך תהליך קבלת החלטות של מפקד האירוע, הפעלת שטחי כינוס, תיאום ושיתוף מפקדות.

נוכח הליקויים שפורטו בדוח זה בכל הנוגע לניהול פינוי בית סוהר ועל מנת ששב"ס יהיה ערוך להתמודד עם אירועים כגון מלחמה, ירי טילים, מעשי טרור, רעידת אדמה, שיטפונות, שרפה, מהומות אזרחיות ועוד, משרד מבקר המדינה סבור כי על שב"ס להכין עצמו, בשיתוף הגורמים נוספים - משטרה וכיבוי אש- על מנת שיוכל להתמודד בעתיד עם אירועים מורכבים מסוג זה.



מבוא

1. שירות בתי הסוהר (להלן - שב"ס) הוא ארגון הייררכי המורכב ממטה נציבות שב"ס, מחוזות ובתי סוהר. על פי פקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1971, תפקידיו ויעדיו של שב"ס הם להבטיח כי כלואים יוחזקו במשמורת בטוחה ונאותה, תוך שמירה על כבודם, וכן להבטיח את מילוי צורכיהם הבסיסיים ואת הקנייתם של כלים מתקנים לאסירים המתאימים לכך כדי לשפר את יכולתם להיקלט בחברה עם שחרורם.

בשנים 2005-2008 הועברו בהדרגה לאחריות שב"ס כלל מתקני הכליאה במדינת ישראל¹⁶: מתקני הכליאה של אסירים ועצורים ביטחוניים, שהיו באחריות צה"ל, ומתקני הכליאה של עצורים פליליים, שהיו באחריות המשטרה¹⁷. גם מערך ליווי האסירים והעצורים - לבתי המשפט ולחקירות של המשטרה ושל שירות הביטחון הכללי - הועבר לאחריות שב"ס.

במאי 2011 - הפעיל שב"ס 30 מתקני כליאה, ומספר הכלואים בהם באותה עת הסתכם בכ-21,600¹⁸, מהם כ-14,000 אסירים (כ-8,800 מהם פליליים) וכ-7,600 עצורים (כ-3,700 מהם פליליים). שב"ס מעסיק כ-9,000 אנשי סגל, ותקציבו לשנת 2011 היה 2.15 מיליארד ש"ח. בשב"ס שלושה מחוזות - צפון, מרכז ודרום. בראש כל מחוז עומד מפקד מחוז בדרגת גונדר. במחוז צפון שמונה בתי סוהר, ואחד מהם הוא בית הסוהר "דמון". במועד השרפה בכרמל פיקד

16 למעט מתקנים לכליאת חיילים שנשארו באחריות צה"ל.

17 ברשות המשטרה נשארו רק מתקני מעצר להחזקת עצורים לפרקי זמן קצרים.

18 נוסף על כך היו באחריותו כ-2,000 עובדי שירות, שהם אסירים העובדים מחוץ לבתי הסוהר, וכ-1,000 אסירים הנתונים בפיקוח באמצעות איזוק אלקטרוני.

טיפול שירות בתי הסוהר בפינוי אסירים מבית הסוהר דמון באירוע השרפה בכרמל

גונדר מיכאל (מיקי) חלפון על מחוז צפון של שב"ס (להלן - מפקד מחוז צפון)¹⁹; ורב-גונדר בני קניאק שימש כנציב שב"ס²⁰. בתחילת אפריל 2011 מונה רב-גונדר אהרון פרנקו לנציב שב"ס.

2. בחודשים ינואר 2011 - אפריל 2012 לסירוגין בדק משרד מבקר המדינה את סדרי טיפולו של שב"ס בפינוי בית הסוהר דמון במסגרת אירוע השרפה בכרמל. הביקורת נעשתה בנציבות שב"ס, במחוז צפון של שב"ס, בבתי הסוהר דמון וכרמל ובגודו נחשון של שב"ס שבמחוז צפון²¹. לצורך הבדיקה נעזר צוות הביקורת במסמכים שונים של שב"ס, ובכלל זה - פקודות ונהלים, יומני מבצעים ותחקיר שב"ס. כמו כן נעזר צוות הביקורת בתמלול רשתות הקשר המשטרתי ובתרשומות מפגישות עם בעלי תפקידים בשב"ס ובמשרדה. באוגוסט 2011 הפיץ משרד מבקר המדינה למבוקרים טיוטה ראשונה של דוח הביקורת. בנובמבר 2011 נפגשו מבקר המדינה וצוות הביקורת עם מפקד מחוז צפון, שביקש, נוסף על העברת התייחסותו בכתב לטיטוט דוח הביקורת, להשמיע את גרסתו בעל פה. בהתאם לכללי הצדק הטבעי העביר משרד מבקר המדינה למבוקרים בפברואר 2012 טיוטה נוספת לקבלת תגובתם. במרץ 2012 העביר משרד מבקר המדינה לחלק מהם טיוטה נוספת לקבלת תגובתם.

דוח הביקורת שלהלן מתמקד באירוע השרפה - עד לאחר אסון אוטובוס הצוערים. בדוח זה שלושה פרקים מרכזיים: ההיערכות המבצעית של שב"ס לטיפול באירועים בבתי הסוהר; תיאור של השתלשלות האירועים, החל בשעה שבה קיבל שב"ס את ההודעה על השרפה בכרמל (ב-2.12.10 בשעה 12:00 בערך²²) וכלה במועד התרחשותו של אסון אוטובוס הצוערים בשעה 15:40 בערך; ואחריות מפקדי שב"ס במסגרת האירוע.

בית הסוהר דמון - רקע

בית הסוהר דמון שוכן ברכס הכרמל בקרבת היישובים עספייא וקיבוץ בית אורן. בעת השרפה בכרמל שימש גונדר-משנה (גנ"מ) בני תייאר כמפקד בית הסוהר. מפקדת מחוז הצפון של שב"ס נמצאת במתחם בית הסוהר חרמון (ליד הכפר מג'אר).

ביום השרפה שהו בבית הסוהר דמון 493 אסירים - רובם היו אסירים שנשפטו בגין שהייה בלתי חוקית בישראל (שב"ח), אשר חלק מהם נשפטו גם בגין עברות פליליות נוספות, וכן 16 אסירות ביטחוניות. במועד תחילת השרפה היו בבית הסוהר 56 אנשי סגל - 15 קצינים, 28 סוהרי ביטחון ו-13 סוהרי מינהלה.

19 ביולי 2011 מונה גונדר חלפון לסגן נציב שב"ס.

20 רב-גונדר קניאק סיים את תפקידו באפריל 2011.

21 יחידה המופקדת על ליווי אסירים, התערבות ואבטחה.

22 להלן בכל פעם שתוזכר השעה שבה התרחש אירוע מסוים בלא ציון יום האירוע, משמע שמדובר ביום שבו פרצה השרפה בכרמל - 2.2.10.

הגישה לבית הסוהר דמון ודרכי החילוץ ממנו

בית הסוהר דמון נמצא בסמוך לכביש 721, במרחק כ-1.6 ק"מ מערבית לצומת הכבישים 721 ו-672 (להלן - צומת דמון)²³. לדרכים המאפשרות גישה לבית הסוהר וחילוץ ממנו הייתה חשיבות מרובה לעניין ניהול הפינוי מבית הסוהר דמון, ולכן להלן יפורטו דרכים אלה:

לבית הסוהר דמון אפשר להגיע מדרום בכמה דרכים: (א) אפשר לנסוע דרך כביש 6 עד להתחברות לכביש 70, במחלף אליקים לעלות לכביש 672, ומשם לצומת דמון ודרך כביש 721 להגיע לבית הסוהר דמון. דרך זו עוברת בכביש 6, שהוא כביש מהיר, ובהמשך עוברת דרך היישובים דאליית אל-כרמל ועספייא, בשטח בנוי ומאוכלס, ובשל כך נוצרים לעתים עומסי תנועה במקום; (ב) אפשר לנסוע דרך כביש החוף (כביש 2) המוליך לחיפה, ובמחלף עתלית לפנות מזרחה לכיוון צומת הכבישים 4 ו-721 (להלן - צומת אורן) ולעלות לבית הסוהר דמון בכביש 721; (ג) אם נחסם כביש 721 מכיוון צומת אורן לכיוון קיבוץ בית אורן, אפשר לנסוע בדרך חלופית - דרך כביש 2 או 4 לכיוון חיפה, לעלות לכביש פרויד ומשם דרך כביש אוניברסיטת חיפה - כביש 672 - להגיע לצומת דמון ומשם - מערבה - דרך כביש 721 לבית הסוהר דמון.

מצפון הארץ ניתן להגיע לבית הסוהר דמון בכמה דרכים: (א) נסיעה בכביש פרויד - דרך האוניברסיטה - תוך התחברות לכביש 672 - לצומת דמון ומשם דרך כביש 721 - מערבה - לבית הסוהר דמון; (ב) נסיעה מכיוון יגור, דרך כביש 752, ובהמשך דרך העיר נשר (כביש 705), לאוניברסיטת חיפה תוך התחברות לכביש 672, לאחר מכן לצומת דמון ומשם דרך כביש 721 לבית הסוהר דמון; (ג) עלייה ממפגש הכבישים 752 ו-721 לכביש 7212 העובר בעיר נשר ומשם לכביש 672, מדרום מזרח לאוניברסיטת חיפה, ובהמשך - דרך כביש 721 אל בית הסוהר דמון.

יצוין שפינוי בית הסוהר דמון כרוך בהכרח בנסיעה בקטעי כביש 721: או מזרחה לצומת דמון - מרחק של 1.6 ק"מ - ומשם בכביש 672, אם הפינוי יהיה לכיוון מזרח; או מערבה לצומת בית אורן (מפגש עם כביש הכניסה לקיבוץ בית אורן) ובהמשך לכיוון צומת אורן - מרחק של 7.3 ק"מ - אם הפינוי יהיה לכיוון מערב.

ההיערכות המבצעית של שב"ס לטיפול באירועים בבתי הסוהר

המסד הנורמטיבי

לצורך קביעת כללים לעבודה משותפת של גורמי שב"ס ולהיערכות מוקדמת של הארגון להתמודדות עם מצבים שונים גיבש שב"ס מערך של תורות, פקודות, נהלים ומנחי כתיבה²⁴.

23 באשר למקומות המוזכרים ברוח זה - ראו מפה מצורפת.

24 "מנחה כתיבה" הוא מסמך הנחיות כללי לכתיבת פקודות ונהלים בכל הדרגים (בדרג הנציבות, בדרג המחוז או בדרג בית הסוהר) בנושא מסוים.

טיפול שירות בתי הסוהר בפינוי אסירים מבית הסוהר דמון באירוע השרפה בכרמל

פקודות ונהלים הם מסמכים מחייבים של הארגון; לעומת זאת תורה מרכזת את הידע בתחום מסוים והיא משמשת מדריך מקצועי שעל פיו ראוי לנהוג.

1. הנחיות לגבי היערכות להתמודדות עם איומים: עוד בשנת 2008 החל שב"ס בעבודת מטה להגדרת איומים²⁵ על בתי הסוהר, ובמסגרתה הגדיר שבעה איומים מרכזיים שיש להתמודד אתם, ובכלל זה שרפה בבית הסוהר.

במסגרת ההיערכות להתמודדות עם איום שרפה במתקנים הכין שב"ס תורת הפעלה לכיבוי אש ("לפיד בוער"). תורת הפעלה זו נועדה להגדיר את הפעולות שיש לבצע במתקני שב"ס החל במועד גילוי שרפה וכלה במועד כיבוי, ואת ההסדרים לקיום כוננות לפעולות אלה בעת שגרה ובעת חירום. יצוין כי תורת הפעלה זו מתייחסת לפינוי אסירים מאגפים לחצרות הטילים אך אינה מתייחסת לפינוי מלא של בית הסוהר²⁶.

2. תורת המבצעים ותורת הפיקוד והשליטה: בינואר 2010 פרסם אגף המבצעים בשב"ס את תורת המבצעים ואת תורת הפיקוד²⁷ והשליטה²⁸ (להלן - פו"ש) של שב"ס, הקובעות עקרונות פעולה מחייבים על סמך תפיסת הביטחון של הארגון. תורת המבצעים ותורת הפו"ש מתבססות על הידע והניסיון הארגוניים בתחומי הליבה של הארגון. תורת המבצעים עוסקת בנושאים כגון: אבטחה, שליטה ובקרה, שיתוף פעולה עם גורמי הביטחון, היערכות לחירום. תורת הפו"ש עוסקת בנושאים כגון: עקרונות הפו"ש, מצבי הפיקוד, עבודת המפקד והמטה, הדיווח המבצעי, השליטה בכל הדרגים. תורות אלה הופצו בתפוצה רחבה למפקדי שב"ס בנובמבר 2010, וב-22.11.10 התקיים טקס השקתן במעמד סגל הפיקוד המורחב של שב"ס.

בהתחשב בכך שהתורות האמורות מתבססות על הידע והניסיון שכבר נצברו בארגון בשנים קודמות, ונוכח העובדה שבזמן השרפה בכרמל ובשנים לפני כן, היו פקודות תקפות שכללו את רוב המרכיבים האופרטיביים לניהול אירועים מבצעיים - ובכללם עקרונות הפו"ש והפעלת מרכזי שליטה - הרי שהעובדה שהתורות הושקו רק בסמוך למועד השרפה אין בה כדי להפחית מתקופתם של הכללים והעקרונות שנקבעו בתורות אלה. משרד מבקר המדינה בחן באופן פרטני את פעולות שב"ס בעת השרפה בהתבסס על הפקודות והנהלים של הארגון המפורטים להלן:

3. פקודות לפינוי אסירים: בעתות חירום מתעורר לעתים הצורך בפינוי אסירים וציודם, ובהעברתם למקומות כליאה אחרים בתוך בית הסוהר או למתקנים אחרים מחוצה לו.

שב"ס קבע מדרג של פקודות לפינוי מתקני הכליאה ("ניתוק מגע"): נוהל "לפינוי בתי סוהר בעתות חירום"²⁹, (להלן - פקודה ארצית); ופקודה לפינוי בתי הסוהר במחוז צפון (להלן - פקודה

25 על פי ההגדרה שבתורת המבצעים - איום הוא "סוג מוגדר של סיכון ממשי לפגיעה ביעוד הארגון, ביטחון הציבור וביטחון המדינה".

26 אשר לפקודות המתייחסות לאפשרות של פינוי בית סוהר - ראו להלן.

27 פיקוד - "הפעלת סמכות מפקד על כוחות שהוכפפו לו, הכוונתם והפעלתם על ידי מתן פקודות והוראות ברורות וחד משמעיות שתכליתן מילוי משימה והשגת מטרה"; מנחה כתיבה "הפעלת חמ"ל" (דצמבר 2008).

28 שליטה: "תהליך מתן פקודות והפעלת כוחות במשימה, התמצאות במצבם ומיקומם בכל עת, תכנון ושינוי מהלכים עתידיים של הכוחות". מנחה כתיבה "הפעלת חמ"ל".

29 נוהל שעודכן בנובמבר 2006. בנוהל זה מוגדר "מצב חירום" כך: "קיום מפגע ביטחוני או בטיחותי, לרבות אסון טבע היכול לסכן את אוכלוסיית האסירים במקום כליאתם ומחייב פינויים"; נוסף על כך, בפקודת "ניתוק מגע" מוגדר כי "מצב חירום לפינוי בית סוהר" הוא מפגע טבע, שרפה, שיטפון, פגיעת טיל, רעידת אדמה או אירוע אחר המחייב פינוי אוכלוסייה מהאזור הפגוע.

מחוזית)³⁰; ונוסף על כך כל בית סוהר - ובכלל זה בתי הסוהר דמון וכרמל השוכנים באזור השרפה בכרמל - קבע פקודות קבע מקומיות משלו בנושא (להלן - פקודת בית הסוהר)³¹.

פקודות הפינוי עוסקות בשלושה סוגי פינוי: (א) פינוי פנימי - העברת אסירים מאגף לאגף או לשטח כליאה באותו בית סוהר; (ב) פינוי חיצוני אגפי - פינוי אסירי אגף אחד לבתי סוהר אחרים; (ג) פינוי חיצוני רב-אגפי - פינוי אסירים מכמה אגפים או פינוי מלא של אסירים מבית הסוהר לבתי סוהר אחרים. אשר לפינוי מלא של אסירים מבית הסוהר, על פי הפקודה הארצית - הדרג הקובע אם לאשר זאת הוא נציב שב"ס או סגנו.

(א) הפקודה הארצית: בפקודה זו נקבעו כללים מנחים לפינוי אסירים, ובכלל זה נקבע בה כי יש להכין רשימות אסירים שיפונו על פי אגפים, וכי יש לרכז את האסירים המפונים לבתי סוהר אחרים בשטחי כינוס ולכבלם לפני עלייתם לרכב פינוי. עוד נקבע בפקודה כי האסירים יפונו באוטובוסים ובמשאיות, וכי האוטובוסים והמשאיות האמורים ילוו הן באבטחה משטרתית והן באבטחה של שב"ס. אם המשטרה לא תוכל לסייע בליווי, שב"ס יתגבר את הפינוי ברכב ליווי ובו קציני וארבעה סוהרים. כמו כן נקבע בפקודה הארצית שבמקרה הצורך יש ליצור קשר עם כוחות סיוע והצלה - משטרה, מגן דוד אדום (מד"א), שירותי הכיבוי וההצלה (שירותי הכבאות), וצה"ל.

(ב) הפקודה המחוזית: בפקודה המחוזית מפורטים כללים שלפיהם יפעל המחוז בעת פינוי האסירים אל מחוץ לבית הסוהר. נקבע בה כי לאחר שמפקד המחוז יאשר את הפינוי, יש לבצעו לפי סדר הפעולות המפורט להלן: דיווח לכוחות סיוע והצלה; "דיווח לחטיבת הביטחון בשב"ס ודרישה לסיוע [ארצי] באבטחת האסירים ואבטחה [של ליווי האסירים] על ידי יחידת נחשון [של שב"ס]"; ליווי שיירת הפינוי על ידי המשטרה. מפקד המחוז הוא הגורם המוסמך לאשר את הפעלתם של כוחות תגבור מחוזיים. לפי הפקודה המחוזית, קציני המבצעים של המחוז (להלן - קמב"ץ המחוז) אחראי לפעולות התיאום עם יחידת נחשון ועם חטיבת הביטחון בשב"ס לצורך קבלת סיוע באמצעות תגבורת של כוחות ואמצעים, לתיאום מול כוחות סיוע והצלה ולתיאום בין היחידה המפנה ליחידות הקולטות.

עוד נקבע בפקודה המחוזית כי מפקד מבצע הפינוי בדרג מתקן הכליאה הוא מפקד בית הסוהר, ובדרג המחוז - מפקד המחוז.

(ג) פקודת בית הסוהר: פקודת הפינוי של בית הסוהר דמון מפרטת את תהליך קבלת ההחלטות בנושא הפינוי; מגדירה את התפקידים של קציני המטה במסגרת הפינוי; ועוסקת בליווי אסירים, באבטחה המשטרתית של הפינוי, ובתיאום עם גורמי חוץ ובדיווח לאותם גופים. עוד נקבע בפקודה שיש להפעיל חמ"ל בבית הסוהר בעת ביצוע הפינוי, ופורטו בה בעלי התפקידים שיאיישו אותו³².

על פי פקודת הפינוי של בית הסוהר דמון, הדרג המוסמך להכריז על מצב חירום המחייב היערכות לפינוי בית הסוהר הוא מפקד בית הסוהר; אם החליט מפקד בית הסוהר שיש צורך בפינוי האסירים אל מחוץ לבית הסוהר, הוא יפנה למפקד המחוז לקבלת אישור להחלטתו. עוד קובעת פקודת הפינוי כי יש למסור למפקדת המחוז (מפקד וקציני מטה), לנציבות שב"ס, ולגורמי חוץ דיווחים שוטפים תוך כדי הטיפול באירוע.

30 פקודת פינוי בית סוהר מחוז צפון - "ניתוק מגע".

31 "פקודת ניתוק מגע דמון 2010" ופקודה ל"פינוי חלקי-כללי כרמל".

32 בין בעלי תפקידים אלה: מפקד בית הסוהר, קציני אסירים, קציני יחידתי, קמ"ן - או נציגיהם.

טיפול שירות בתי הסוהר בפינוי אסירים מבית הסוהר דמון באירוע השרפה בכרמל

התפיסה המבצעית שעליה מתבססת הפקודה המחוזית ופקודות הקבע המקומיות של בתי הסוהר דמון וכרמל היא שבעת הצורך יש לרכז את מאמצי הגופים השונים המטפלים בפינוי כדי לחזק את מעגלי האבטחה, להפריד את אוכלוסיית האסירים ולשתף פעולה עם כוחות ההצלה. אשר לחיזוק מעגלי האבטחה - על פי הפקודה הארצית, על מפקד המחוז לקבוע, על פי היקף האירוע וחומרתו, אם יש צורך שבית הסוהר יקבל מיחידות שונות במחוז תגבורת של כוח אדם או אמצעי סיוע.

(ד) פקודות להתמודדות עם הפרות סדר בעת פינוי בית סוהר: אחד האיומים שיש להביא בחשבון בעת שמתרחשים אירועים חריגים כגון שרפה הוא הפרות סדר והתפרעויות של אסירים (להלן - הפס"ד). שב"ס הכין את פקודת "נדודי שינה" - שמטרתה השתלטות על אירוע הפס"ד בקנה מידה רחב. נוסף על כך הוכנה "פקודת סורג"³³ - פקודה משותפת לשב"ס ולמשטרה אשר נועדה לאפשר התמודדות עם מצב קיצון חמור שבו שב"ס אינו מסוגל להתמודד בכוחות עצמו עם הזירות הרבות שבהן מתרחשות הפס"ד בעת ובעונה אחת. בפקודה זו נקבע כי במצב החירום שתואר לעיל תסייע המשטרה לבתי הסוהר להשיב את הסדר על כנו ותיתן להם תגבורת, ומפורטים בה השלבים להפעלת כוחות התגבור המשטרתיים. עוד נקבע בפקודה כי מחוזות המשטרה יתאמו עם בתי הסוהר הנמצאים בתחומם הטריטוריאלי את נוהלי החבירה והסיוע בעת שמתרחשים אירועי חירום בתחומי בתי הסוהר ויבצעו עמם תרגילים משותפים במסגרת היערכותם לאירועים כאלה.

4. יודגש כי האחריות המוטלת על שב"ס לניהול פינוי של בית סוהר באירוע שרפה רחב היקף, הינה בתוך מסגרת האחריות הכוללת של המשטרה לפיקוד ולשליטה על ניהול האירוע תוך שיתוף פעולה עם כוחות עזר אחרים וקבלת סיוע מהם.

מערך הפיקוד והשליטה על אירועים

פיקוד ושליטה (פו"ש) משמעו הפעלת סמכות של מפקד כלפי בעלי תפקידים או כלפי כוחות שהוכפפו לו באמצעות ביצוע עצמאי, או בסיוע מטה, של פעולות אופייניות, כגון: מתן הנחיות, פקודות והוראות, תיאום פיקוח ובקרה. עבודת הפו"ש נועדה ליצור הבנה טובה בין המפקדים לבעלי התפקידים הפועלים במנגנון הפיקוד והשליטה, על מנת להקים מערכות משטרטיות מתואמות היטב ויציבות. אמנם איכות הפו"ש תלויה גם במנגנוני הפו"ש, אך בראש ובראשונה היא תלויה ביכולות המפקד בכל דרג לקבל החלטות איכותיות ולהפעיל את מנהיגותו³⁴.

לצורך הפיקוד השליטה המבצעית בכוחות בעת שגרה ובעת חירום מופעלים בשב"ס מרכזי שליטה (משל"ט) בכל הדרגים - בנציבות שב"ס, במחוזות ובבתי הסוהר. המשל"ט שבמחוזות ובבתי הסוהר מאויש בכל ימות השנה (24 שעות ביממה). המשל"ט הוא "מרכז העצבים" של הגוף המפעיל אותו ונועד לרכז את כלל הפעילות המתבצעת בגוף זה. אם מתרחש אירוע חריג,

33 פקודת "סורג" - התמודדות עם הפס"ד רב-זירתית.

34 תורת הפיקוד והשליטה של משטרת ישראל.

אחראי המשל"ט ל"ריכוז כלל הגורמים הרלוונטיים, בנית תמונת מצב³⁵ עדכנית, שליטה על מכלול האירועים, קבלת החלטות והפקת משימות והנחיות על ידי הדרג הפיקוד, בקרה על ביצוע משימות³⁶. בהתרחש אירוע חירום בבית הסוהר יש להפעיל חמ"ל יחידתי, בצמוד למשל"ט ונוסף על חמ"ל מחוזי, אשר ירכז את כלל הפעולות המבוצעות ואת המידע הנוצר או המתקבל על ידי גורמים שונים, בתוך בית הסוהר ומחוצה לו, ובו יבוצעו הערכות מצב ובכלל זה החלטות הנוגעות לאופן ביצוע הפעילות³⁷. עם פתיחת החמ"ל תועבר השליטה מהמשל"ט אליו, והמשל"ט יוסב לגוף ביצוע של החמ"ל, שעיקר תפקידו להכין תמונת מצב של בית הסוהר ולטפל בהיבט התכנוני של המשך הפעילות³⁸.

1. הפיקוד והשליטה בדרג נציבות שב"ס : במצב חירום יש להפעיל במטה נציבות שב"ס מרכז שליטה נציבותי ארצי (להלן - מש"ן) הפועל מול המשל"טים של המחוזות ומול המשל"טים של היחידות הארציות³⁹, והוא ערוך לקבל דיווחים מגורמים חיצוניים. במש"ן אמורים להשתתף נציגים מהאגפים ומהחטיבות בשב"ס וכן נציגים מגורמי חוץ רלוונטיים ובכלל זה מהמשרטה, מצה"ל, משירותי הכבאות וממד"א, על פי הצורך⁴⁰. נציג חטיבת הביטחון של שב"ס - ראש ענף (רע"ן) אבטחה או רע"ן מבצעים - ישמש כ"מנהל האירוע"⁴¹.

תפקיד המש"ן הוא "לרכז את כל המידע המגיע ממקורות המידע השונים, להביא למפקד את המידע הרלוונטי בזמן הנדרש לצורך קבלת ההחלטה", לגבש ולהציג תמונת מצב עדכנית, לעדכן את גורמי שב"ס הרלוונטיים בשינויים ובהתפתחויות ולהפיץ דיווחים ועדכונים למשל"טים המחוזיים במקרה של אירוע חריג, ובפרט אירוע שיש לו השפעה מערכתית על שב"ס⁴². עם פתיחת המש"ן, בעקבות אירוע חירום, הוא יקיים ישיבות לצורך יצירת תמונת מצב של האירוע⁴³.

2. הפיקוד והשליטה בדרג המחוז : כל מחוז בשב"ס הוא גורם טריטוריאלי בעל אחריות כוללת לפעילויות, לפיקוד, לשליטה ולבקרה בגזרתו בעת שגרה ובעת חירום, ובכלל זה הוא אחראי לוויסות כוחות ולהעברתם בין מתקני כליאה ואשכולות⁴⁴ על פי הצורך. המשל"ט המחוזי אחראי לשליטה במתרחש בכל הפעילויות בבתי הסוהר שבגזרתו ועליו להכין תמונת מצב עדכנית, ובכלל זה בעת אירוע חירום, לשם קבלת החלטות בדרג המחוז. באמצעות המשל"ט המחוזי מועברים דיווחים בין מפקדת המחוז לנציבות.

35 תמונת מצב: מכלול הגורמים המשפיעים על מצב מבצעי נתון, והמוצגים כנתונים (עובדות ומשמעויות). נתונים אלו דרושים למפקד (בהכוונתו לשאר המטה, לרבות האג"ם) לשם תכנון המבצעים ולשם ניהולם השוטף. על סמך ניתוח נתונים אלו מסיק המפקד מסקנות ומחליט החלטות בדבר דרכי הפעולה הדרושות להשגת משימתו, כלומר עושה הערכת מצב. תמונת המצב היא בסיס להערכת מצב, ולכן גיבושה הוא תנאי מוקדם לביצוע הערכת מצב. מילון למונחי צה"ל, אג"ם-תזה"ד (1998).

36 מנחה כתיבה "הפעלת חמ"ל".

37 פקודה ארצית ופקודה לפינוי בית סוהר דמון.

38 תורת המבצעים.

39 יחידות "נחשון", "מצדה" ו"דרור". "מצדה" - יחידת השתלטות המוסמכת ומוכשרת לטפל באירועים מורכבים. "דרור" - יחידה מקצועית ארצית לבילוש ולמודיעין.

40 פקודת מש"ן; תורת המבצעים.

41 פקודת מש"ן.

42 תורת המבצעים.

43 "פקודת מש"ן"; ופקודת "הפעלת חמ"ל" נייד.

44 אשכול - כמה מתקני כליאה סמוכים שביניהם יתקיימו יחסי גומלין הדדיים בתחום הפעלת כוחות תגבור.

לצורך ניהול אירוע בעת חירום יתוגבר המשל"ט המחוזי⁴⁵, ויפתח חמ"ל מחוזי⁴⁶ שיאויש על ידי מפקד המחוז או סגן מפקד המחוז (להלן - הסממ"ז) ועל ידי קציני המטה של המחוז, ובכללם הקמב"ץ⁴⁷. בין משימות החמ"ל המחוזי - ארגון אספקת האמצעים הלוגיסטיים, הביטחוניים והרפואיים הדרושים לביצוע הפינוי; קיום קשר עם גורמי חוץ, הסדרת אבטחה של המשטרה או צה"ל, הפעלת יחידת נחשון⁴⁸.

3. הפיקוד והשליטה בדרג בית הסוהר: תפקיד משל"ט בית הסוהר הוא לגבש תמונת מצב עדכנית על המתרחש בבית הסוהר ובסביבותיו ובכל הנוגע לאירוע, בכל נקודת זמן, על מנת לאפשר למפקד לשלוט במתרחש במתקן ולקבל החלטות על בסיס המידע העדכני⁴⁹. במשל"ט שבבית הסוהר אמורים להתרכז כלל הדיווחים על כל הנושאים הנוגעים אליו. המשל"ט מתבסס בעיקר על דיווחי מפקדים ועל דיווחים מקצועיים אך גם מקבל דיווחים ישירים מגורמי השטח, הן באמצעים טכנולוגיים והן באמצעות דיווחים אישיים. על פי תורת המבצעים של שב"ט, בהתרחש אירוע חירום על המפקדים לתגבר את המשל"ט.

הפקודות והנהלים⁵⁰ של שב"ט קובעים כי בהתרחש אירוע חירום⁵¹ יופעל בבית הסוהר חמ"ל יחידתי, אשר ירכז את כלל הפעולות המבוצעות ואת המידע הנוצר או המתקבל על ידי גורמים שונים בתוך בית הסוהר ומחוצה לו. הדבר נועד לאפשר קליטת כוחות חיצוניים והפעלתם, הצלבת מידע מגורמים שונים, הערכה של המידע המצטבר וניתובו למקבלי ההחלטות בבית הסוהר. בחמ"ל יהיו נוכחים כל קציני המטה של בית הסוהר, בראשות מפקד בית הסוהר. עם פתיחת החמ"ל תועבר השליטה מהמשל"ט אליו, והמשל"ט יוסב לגוף ביצוע של החמ"ל, שעיקר תפקידו להכין תמונת מצב של בית הסוהר ולטפל בהיבט התכנוני של המשך הפעילות⁵².

בכל מרכזי השליטה - משל"טים וחמ"לים - יש לנהל יומן מבצעים ולתעד בו את כלל הפעילות המבצעית. ניהול יומן מבצעים הוא כלי בסיסי בניהול אירועים מבצעיים ובגיבוש תמונת מצב. תורת המבצעים של שב"ט קובעת כי ביומן תירשם כל הפעילות - השגרתית והחריגה - על מנת לאפשר מעקב אחר מגמות והתפתחויות. כמו כן היומן אמור לשמש לצורך בקרה על דרגי הביצוע, כדי לוודא כי הם מבצעים את משימותיהם כנדרש. לתייעוד האירועים עשוי להיות תפקיד חשוב גם במסגרת הליכי בירור, המתקיימים לעתים לאחר שהסתיימו האירועים האמורים.

על סמך תמונת המצב שמגבשים במרכזי השליטה, על המפקדים לקיים הערכת מצב. מדובר בהליך שבמסגרתו מקבלים המפקדים החלטות לגבי הדרך הטובה ביותר למילוי המשימה, לנוכח המטרה ובמסגרת האילוצים, בהתחשב בדרכי פעולה אפשריות⁵³.

-
- 45 נוהל הפעלת משל"ט מחוזי - מחוז צפון; וכן תורת המבצעים.
46 על פי פקודת "נדודי שינה" ועל פי נוהל "פינוי בתי סוהר בעיתות חירום".
47 על פי הפקודה הארצית, החמ"ל יאויש במפקד הגוש או בסגן המפקד ובקציני המטה. על פי הפקודה המחוזית, החמ"ל יכלול את קציני המטה המחוזיים ובראשם קצין אג"ם או קמב"ץ ונציג משטרת ישראל.
48 פקודה ארצית.
49 תורת הפו"ש.
50 פקודת "נדודי שינה" שמטרתה השתלטות על אירוע הפס"ד בהיקף נרחב המתרחש בו זמנית בכמה מוקדים; "נוהל פינוי בתי סוהר בעיתות חירום".
51 האירועים שבהם יופעל חמ"ל יחידתי הם: מלחמה כוללת, אסון טבע, מצב חירום פנים-ארגוני בדרג המחוז ומעלה. תרחיש קיצון בדרג בית הסוהר; חדירה למתקן, תקיפת המתקן.
52 תורת המבצעים.
53 מילון מונחי צה"ל.

מערכות הקשר בשב"ס

אמצעי הקשר נועדו להבטיח שליטה על ניהול הכוחות וכן לאפשר העברת פקודות ומידע באופן רצוף, אמין ומידי. לפי כלל יסוד בפיקוד ושליטה על כוחות, לאחר שנמסרו הנחיות או פקודות יש לוודא כי הן התקבלו.

1. מערכות הקשר בשב"ס נחלקות לכמה סוגים:

(א) מערכות סלולריות למיניהן (מכשירי מירס וכן מכשירי טלפון סלולריים ניידים אישיים). רק חלק ממפקדי שב"ס מצוידים במכשירי מירס לשימושם במסגרת עבודתם השוטפת ולהעברת הודעות כלליות בינם ובין נציבות שב"ס והחמ"לים בשב"ס. באמצעות מכשיר המירס אפשר להעביר הנחיות והודעות למנוי או לקבוצה מוגדרת של מנויים. תקשורת באמצעות מכשיר המירס מאפשרת תקשורת דו-כיוונית, אך בשל היעדר הקלטה במכשיר המירס, אי-אפשר לאחזר את ההודעות והמסרים המועברים באמצעותו.

(ב) מכשירי זימונית (ביפר) - חלק ממפקדי שב"ס וקציניו מצוידים במכשירי זימונית לשימושם במסגרת עבודתם השוטפת. באמצעותם אפשר להעביר הודעות טקסט על אירועים מיוחדים במהירות ולתפוצה רחבה של מפקדים. המכשיר מאפשר תקשורת חד-כיוונית בלבד, ועל כן, לאחר משלוח הודעה שהיא בגדר הוראה לביצוע יש לוודא שהיא התקבלה. ההודעות המועברות במכשירי הזימונית מתועדות ומאפשרות לאחזר את ההודעות שהועברו.

(ג) מערכות תקשורת קווית, שבאמצעותה אפשר ליצור קשר בין בתי הסוהר בשב"ס, בינם ובין המחוז, וכן בינם ובין המחוז ומטה שב"ס⁵⁴.

(ד) מכשירי קשר אלחוטי נישאים שבאמצעותם אפשר ליצור קשר בתוך בית הסוהר או עם בתי הסוהר שבאשכול.

2. שב"ס - שלא כצבא וכמשרה - אינו מצויד במכשירי קשר רדיו-אלחוטיים רב-גליים (דו-כיווניים). בהיעדר תקשורת אלחוטית, הודעות והוראות שעל מטה שב"ס או מטה מחוז למסור לגורמים רבים הנמצאים בתנועה (הודעות בתפוצה רחבה) מועברות באמצעות רשת מירס, הזימונית (ביפר), או באמצעות התקשורת למכשיר הסלולרי לכל אחד מהמנויים.

אמצעי הקשר האמורים נועדו להבטיח העברת מידע ופקודות באופן רצוף ומידי. נוכח העובדה שמכשירי הזימונית והמירס (המצויים בידי חלק ממפקדי שב"ס בלבד) הם האמצעים של שב"ס להעברת הודעות, חשוב שההודעות המועברות בהם ייקראו, בייחוד בעת אירוע מבצעי. כדי להבטיח כי ההודעות התקבלו, על מרכזי השליטה לוודא בעת העברת מסרים בעלי חשיבות מיוחדת כי הנמענים לפעולה קיבלו את ההנחיות וההודעות.

3. קשר בין כוחות החירום וההצלה - ליצירת קשר באירועי חירום פועלת "מערכת מציל" שהיא מערכת קשר משותפת למשרה, לשירותי הכבאות, למד"א ולמשרד להגנת הסביבה. שב"ס אינו נמנה עם כוחות החירום וההצלה ולפיכך אינו נכלל בין הגופים השותפים לאותה מערכת.

54 באמצעות טלפון קווי, באמצעות מכשיר פקס וכן באמצעות רשת תקשורת נתונים פנימית - קשר מחשב.

כוחות למניעת הפרות סדר

1. לצורך טיפול בהפס"ד הוקמו בשב"ס חמש מסגרות המוגדרות "לבנות"⁵⁵ - שלוש לבנות מיחידת נחשון, לבנה אחת מיחידות "דרור" ו"מצדה", ולבנה אחת מבית הספר הארצי של שב"ס, שבמתחם מטה שב"ס ברמלה (להלן - ביי"ס ניר). כל לבנת סיוע מונה כ-100 לוחמים. בפקודת "נדודי שינה" פורטו רמות הפס"ד לפי דרגת חומרתן וכן פורט מדרג כוחות התגבור שיופעלו לצורך טיפול בהפס"ד השונות, בהתאם לדרגות חומרתן, וכן סווגו לבנות הסיוע על פי רמת כשירותן. הפקודה קובעת כי לבנת ההפס"ד תופעל באישור נציבות שב"ס בלבד בהתאם להערכות מצב הנקבעות במצבי חירום או בהתאם להחלטה אחרת. חטיבת הביטחון בשב"ס היא האחראית להפעלת כוחות הסיוע ברמה הארצית - ובכלל זה לבנות הסיוע - ומתוקף כך היא הקובעת אילו כוחות יש לגייס ולאן יופנה כל אחד מהם. הלבנות יהיו כפופות למפקד המחוז שבתחומו הן פועלות, אולם מבחינת המשימה המבצעית הן כפופות למפקד בית הסוהר שאליו יישלחו. עוד נקבע בפקודה שלבנות הסיוע ייקלטו בידי המחוז או בית הסוהר בשטח הכינוס שייקבע. כמו כן עוסקת הפקודה בהדרכה ובאימון של כל אחת מהלבנות. על בסיס פקודה זו הוכנו פקודות להכשרתה ולהפעלתה של כל אחת מלבנות הסיוע⁵⁶.
2. אשר לאחריות לכוחות הסיוע בזמן שהם בדרכם לשטח הכינוס ולמקומו הרצוי של מפקד הכוח, פקודותיו ונהליו של שב"ס אינם עוסקים בכך כלל.
3. לבנת הפס"ד - ביי"ס ניר: באפריל 2010 פרסם ביי"ס ניר "פקודת קבע הכשרת והפעלת לבנת ביה"ס ניר". על פי פקודה זו, ייעודה ואחריותה של לבנת ההפס"ד של ביי"ס ניר הוא לטפל באופן מקצועי ואפקטיבי באירועי הפס"ד. מפקד לבנת הסיוע הוא מפקד מגמת פיתוח מנהיגות בביה"ס. לפי הפקודה, סגל הקורס נדרש להכשיר את חניכי הקורס בשבועיים הראשונים של כל קורס חדש בפעילות במסגרת לבנת סיוע. לפי הפקודה נדרש מפקד הלבנה לאשר כי חניכי הקורס כשירים לפעול במסגרת לבנת הפס"ד. על פי פקודת נדודי שינה רמת הכשירות הנדרשת של לבנת הפס"ד ניר היא "נמוכה" בהשוואה לזו הנדרשת מלבנות סיוע של יחידות נחשון, מצדה ודרור.

שטח כינוס

לשטח כינוס תפקיד חשוב בהפעלת כוחות בעת שמתרחש אירוע חירום, ובייחוד אם מדובר באירוע שבו מופעלים סדרי כוחות גדולים מיחידות שונות. שטח הכינוס אמור לאפשר למפקדים ולמרכזי השליטה לשלוט בכוחות כשהם מרוכזים ומרוחקים מאזורי הסיכון ובכלל זה לאפשר להם לווסת ולכוון כוחות אלה ולקבל החלטות לגבי הפעלתם בהתאם לנסיבות ולצרכים המשתנים במהירות בעת התפתחות האירוע.

55 לבנה היא כוח ייעודי מיומן וזמין המאוגד יחד. תכליתו של הכוח היא התמודדות עם תרחישי הפס"ד במתחמים השונים של שב"ס.

56 (א) פקודת "נדודי שינה" של יחידת מצדה; (ב) "פקודת קבע הכשרת הפעלת לבנת ביה"ס ניר"; (ג) "פקודת הפעלת גוד צפון נחשון בחירום במחוז צפון".

בפקודת "נדודי שינה" נקבע כי כוחות התגבור ירוכזו בשטח כינוס שנקבע מראש וייקלטו בו בידי המחוז או בית הסוהר. האחריות להפעלת לבנות הסיוע, עם הגעתה לשטח כינוס או לבית סוהר, מועברת למחוז שהזמין את לבנת הסיוע.

פינוי בית הסוהר דמון

1. משרד מבקר המדינה ניתח את האופן שבו שב"ס ניהל את פינוי בית הסוהר דמון. בנייתו הושם דגש על סוגיות של פיקוד ושליטה בנושא פינוי בית הסוהר, ובכלל זה סדרי הפעלת מרכזי שליטה והפעלת כוחות סיוע. על פי ממצאי הבדיקה הועלו מסקנות ותובנות המבוססות על המסד הנורמטיבי שעל פיו אמור שב"ס לפעול באירוע חירום המחייב פינוי בית סוהר, ועל ניתוח של השתלשלות האירועים.

2. משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעילות מפקדי שב"ס וסוהריו מהבחינה הערכית: עם פרוץ השרפה ולאחר שנמצא כי נשקפת סכנה לבית הסוהר דמון פעל פיקוד שב"ס, תוך דאגה להצלתם ולשלומם של 493 אסירי בית הסוהר דמון, לפינוי מהיר של בית הסוהר. אנשי הסגל והמפקדים פעלו תוך סיכון עצמי להחשת פינויים של מאות האסירים, כל זאת בתנאי סיכון, אי-ודאות וחשש לחיי האסירים והסוהרים. פיקוד שב"ס הכיר בגודל הסיכון ובמשמעותו לדימוי הלאומי של מדינת ישראל, והכרה זו הייתה מרכיב כבד משקל בשיקולי קבלת ההחלטות של המפקדים. יחד עם זאת היו גם כשלים מהותיים - בעיקר בתחומי פיקוד ושליטה - כפי שיתוארו בהמשך.

3. להלן תיאור השתלשלות האירועים החל במועד מסירתה של ההודעה הראשונה על השרפה למפקד בית הסוהר דמון וכלה במועד שבו התרחש אסון אוטובוס צוערי שב"ס, לפי כל אחד מגורמי הפיקוד בשב"ס שהיו מעורבים בכך. כמו כן יפורטו להלן עיקרי הליקויים שהועלו ומסקנות הביקורת בעניינם:

ההחלטה על פינוי בית הסוהר דמון

1. החלטת בית הסוהר דמון: את הדיווח הראשוני על השרפה קיבל מפקד בית הסוהר דמון, גנ"מ בני תיאר, בשעה 12:00 בערך⁵⁷ ממפקח רשות שמורות הטבע והגנים האחראי לאזור. על פי הדיווח פרצה שרפה גדולה במזבלה בסמוך לכפר עספייא, וייתכן שיהיה צורך לפנות את בית הסוהר, השוכן בסמוך לאזור זה. מפקד בית הסוהר עדכן בנושא את מפקד מחוז צפון ששהה באותה עת במפקדת המחוז שבמתחם בית סוהר חרמון, וכך בכך הוא עדכן במתרחש גם את מפקד הגרוד הצפוני של יחידת נחשון (להלן - מג"ד נחשון צפון) - סגן גונדר (להלן - סג"ד) יורם עדי - והעלה לפניו את הצורך בהכנת כוחות סיוע מיחידת נחשון לאפשרות של פינוי בית הסוהר. בשעה 12:30 בערך פנה מפקד בית הסוהר למפקד מחוז צפון וביקש להפעיל פקודה

57 השעה המדויקת לא תועדה ביומן המבצעים של בית הסוהר.

טיפול שירות בתי הסוהר בפינוי אסירים מבית הסוהר דמון באירוע השרפה בכרמל

מחוזית לתגבור כוחות בין יחידות המחוז⁵⁸ והמליץ לו לפנות את בית הסוהר. בשעה 12:35 הוכרו על מצב חירום בבית הסוהר.

בשעה 13:01 קרסה רשת החשמל בבית הסוהר דמון, בשל הפסקת חשמל, ובעקבות כך הושבתה גם מערכת תקשורת הנתונים, ובית הסוהר נאלץ לתפקד ללא מערכת המחשוב. לאחר מכן הקשה הדבר לקבל תמונת מצב עדכנית במשל"ט מחוז צפון ובמש"ן לגבי האסירים שפוננו ולגבי אלה שטרם פוננו. בסמוך לשעה 13:20 התקרבה האש לגדרות בית הסוהר, עשן חדר לאגפים והתעורר חשש שהאסירים ייפגעו משאיפתו. האסירים בתאים דפקו על הדלתות והוחלט להוציאם לחצר בית הסוהר.

2. החלטת מחוז צפון של שב"ס: בשעה 12:30 בערך, לאחר שמפקד בית הסוהר דמון התקשר למפקד מחוז צפון והמליץ לו לפנות את בית הסוהר, דיווח מפקד המחוז על השרפה בטלפון לנציב שב"ס. אחר כך החליט מפקד המחוז על מודל פינוי, לפיו האסירים יפוננו, כשלב ביניים, לבית הסוהר כרמל, השוכן בסמוך לצומת אורן, תוך נסיעה מערבה בכביש 721, וכי כוחות החילוץ יגיעו לבית הסוהר דמון בכיוון ההפוך - מצומת אורן, דרך כביש 721 מזרחה.

מפקד מחוז צפון הסביר לנציגי משרד מבקר המדינה כי החליט כך, בין היתר, בשל קרבתו של בית סוהר דמון לבית הסוהר כרמל⁵⁹; הצורך לפנות את האסירים בסבכים מהירים נוכח אי-הוודאות בנוגע לקצב ולהיקף של ההתייצבות הצפויה של כוחות נחשון מבתי המשפט לבית הסוהר דמון; דלילות התנועה בכביש 721 לעומת כביש האוניברסיטה (672); ונסיעה מערבה על מנת להתרחק ממוקד האש שנמצא באותה עת במזרח.

לאחר שהאש החלה להתפשט מערבה לכיוון בית הסוהר כרמל, הוחלט בשעה 20:20 בערך, להעביר את האסירים שפוננו מבית הסוהר דמון ואת אסירי בית הסוהר כרמל והכלא הצבאי הסמוך (כלא 6) למתקני כליאה אחרים במחוז - ובהם מגידו, גלבוץ וחרמון - וכן למתקני כליאה במחוזות אחרים.

בד בבד יצאו מפקד מחוז צפון, הסממ"ז, תת-גונדר (תג"ד) אלברט לנקרי, וקצינים נוספים לאזור הכרמל. בשעה 12:46 הפעיל מפקד מחוז צפון פקודה מחוזית לתגבור כוחות במחוז⁶⁰, ובשעה 13:20 העלה הסממ"ז, שהגיע ראשון לבית הסוהר, את רמת הכוננות במחוז⁶¹. מפקד המחוז הגיע לבית הסוהר דמון סמוך אחרי השעה 13:20 בערך⁶². במהלך הביקורת מסר מפקד מחוז צפון לנציגי משרד מבקר המדינה כי בשעה 12:50 ובשעה 13:10 הוא הודיע בטלפון לנייד לעוזר הקמב"ץ ולקמב"ץ המחוז, בהתאמה, על החלטתו שעל כוחות הסיוע של המחוז להתרכז בשטח הכינוס במגרש החניה הסמוך לבית הסוהר כרמל⁶³.

3. החלטת נציבות שב"ס: לפי רישומי יומן המבצעים של המש"ן, הדיווח הראשון על השרפה התקבל בנציבות שב"ס ממחוז צפון בשעה 12:38, ובנציבות הופעל מש"ן בפקוד

58 פקודת "רעם".
59 המרחק בין בתי הסוהר הוא כ-8.1 ק"מ, והנסיעה ביניהם נמשכת כ-16 עד 20 דקות.
60 פקודת "רעם". מיומן מבצעים מש"ן, ומסיכום אירוע של השב"ס.
61 הכרות "קשת 3". מתוך יומני המבצעים של מש"ן ושל המחוז.
62 בתחקיר שב"ס צוינה השעה 13:20 כשעת הגעתו של מפקד המחוז לבית הסוהר דמון. בתחקיר של בית הסוהר דמון נכתב כי מפקד המחוז הגיע לבית הסוהר דמון בשעה 13:50. במפגש מחוזי שקיים מפקד המחוז של שב"ס לשחזור האירוע ציין, באשר לשעת הגעתו של מפקד המחוז לבית הסוהר דמון כי: "ביומן רשום שעה 14:00".
63 מפקד המחוז הסביר למשרד מבקר המדינה שכונתו הייתה שעל כלל כוחות הסיוע, ובכללם הארציים, להגיע לשטח הכינוס.

רע"ן מבצעים. בשעה 12:39 הפעיל המש"ן את גודר צפון מיחידת נחשון לתגבור פינוי של בית הסוהר דמון; בשעה 12:45 שלח המש"ן הודעה בתפוצה רחבה בזימונית ובה דיווח על הפעלתו של גודר נחשון.

קמב"ץ המחוז, סג"ד שמואל לביא, פנה, לדבריו, בשמו של סגן מפקד המחוז⁶⁴ בבקשה להפעלת סיוע בדרג הארצי למחוז צפון. הבקשה הועברה למפקד המש"ן, רע"ן מבצעים בנציבות, והוא העביר אותה לאישורו של סגן הנציב, גונדר דב לוצקי. סגן הנציב אישר את הבקשה להפעיל את לבנת הסיוע. בשעה 12:48 הופעל בי"ס ניר, ובכלל זה הופעלו חניכיו של קורס הקצינים, כלבנת סיוע לפינוי בית הסוהר דמון⁶⁵. בשעה 13:01 הפיץ המש"ן הודעת זימונית על הפעלת בי"ס ניר, על היערכות לפינוי בית הסוהר דמון ועל הפעלת פקודת תגבור בין יחידות המחוז.

נציב שב"ס וסגנו יצאו ממטה שב"ס ברמלה לבית הסוהר דמון, כל אחד ברכב השירות שלו. הם נסעו בכביש 721 מצומת אורן מזרחה. בשעה 14:15 בערך הם נעצרו סמוך לצומת בית אורן, עקב חסימה שבוצעה בכביש משעה 14:00 בערך בשל אש על הכביש. בשעה 14:25 בערך לאחר שפגשו במפקד המחוז של המשטרה ובנציב שירותי כבאות, חזרו הנציב וסגנו לצומת אורן, והגיעו לבית הסוהר דמון בשעה 15:25 בערך לאחר שנסעו דרך אוניברסיטת חיפה וכביש 672.

4. החלטת המשטרה על פינוי בית הסוהר דמון: לנוכח עצמת האש והתפשטותה קיים מפקד מרחב חוף של המשטרה דאז - תנ"צ רוני עטיה⁶⁶ - בשעה 12:40 הערכת מצב בצומת דמון. השתתפו בה קציני משטרה ונציגים משירותי כבאות והצלה, ממד"א ומפיקוד העורף, אך לא השתתף בה נציג שב"ס. נציג שב"ס גם לא נכח בחפ"ק מרחב חוף של המשטרה שהוקם בצומת דמון. בסיום הערכת המצב הורה מפקד המרחב לפנות את בית הסוהר דמון ומינה את מפקד תחנת זיכרון יעקב, סנ"צ איתן מנשה (להלן - מת"ח זיכרון) לנציג המשטרה לפינוי בית הסוהר. פיקוד שב"ס עודכן בדבר החלטת המשטרה לפנות את בית הסוהר דמון.

הפעלת מרכזי שליטה

"שליטה" היא "תהליך מתן פקודות והפעלת כוחות במשימה, התמצאות במצבם ובמיקומם בכל עת, תכנון ושינוי מהלכים עתידיים של הכוחות"⁶⁷.

1. מרכזי השליטה, המש"ן, המשל"ט והחמ"ל, בדרגים השונים של שב"ס - הנציבות, המחוזות ובית הסוהר - הם כלי העזר העיקריים העומדים לרשות המפקד בניהול אירוע משמעותי, והם משמשים לפיקוד, לשליטה, לתיאום ולבקרה בעניין הפעילות המבצעית של היחידות המעורבות ולגיבוש תמונת מצב מבצעית.

64 יש גרסאות סותרות בנוגע לזהות הגורם במחוז הצפון של שב"ס אשר יזם את הפנייה לנציבות בעניין הפעלתם סיוע בדרג הארצי; בעניין זה - ראו להלן, בתת הפרק "גרסאות סותרות בנוגע לפקודות שונות שניתנו לניהול האירוע".

65 תחקיר שב"ס - פינוי בתי הסוהר דמון וכרמל.

66 ביולי 2011 פוצל מחוז הצפון של המשטרה לשניים - מחוז חוף ומחוז צפון; תנ"צ עטיה מונה לתפקיד מפקד מחוז הצפון והועלה לדרגת ניצב.

67 שב"ס, "מנחה כתיבה - הפעלת חמ"ל".

בעניין חשיבותו של מרכז שליטה היכול לסייע בגיבוש תמונת מצב, ראוי לצטט מהנאמר בתורת הפיקוד והשליטה של שב"ס⁶⁸: "מטבע הדברים, ככל שנמצאים קרובים יותר לשטח אמנם רואים את הפרטים טוב יותר, אך רואים את התמונה הכוללת באופן צר יותר - רק דרך המשקפת של הגורם הצופה בקטע אחד מהתמונה". זאת ועוד, במנחה כתיבה "הפעלת חמ"ל" של שב"ס נכתב כי: "יכולת השליטה בשב"ס מושלטת בחירום על מערך חמ"לים ... בעת אירוע חירום לסוגיו תופס החמ"ל מקום מרכזי וחיוני ביצירת תמונת המצב למקבל החלטות על בסיסה ינהל את יחידתו".

כמו כן כבר בשנת 2003 עמדה ועדת החקירה הממלכתית לבדיקת אירועי אוקטובר 2000 במגזר הערבי (ועדת אור), שהתמקדה בפעילות המשטרה במסגרת הטיפול באירועים אלה, על חשיבות הפעלת מרכזי הפיקוד והשליטה⁶⁹. בעניין זה הוועדה הדגישה כי "החפ"ק אמור לפעול ליד המפקד ולהזין אותו בזמן אמת במידע על המתרחש באירועים השונים", זאת כדי "שיוכל [המפקד] לקבל את החלטות הנכונות על פי תמונת המצב ולהעביר בהתאם לכך הנחיות ופקודות לכוחות הכפופים לו".

אמנם דוח ועדת אור שצוין התייחס למשטרה ויש הבדל בסיסי בין האחריות של מפקד מחוז במשטרה, האחראי לפיקוד ולשליטה על כל האירועים שבגזרתו, ובין אחריותו של מפקד מחוז בשב"ס, האחראי לפיקוד ושליטה על אירועים הקשורים לאסירים בגזרתו ועל פינוי בתי הסוהר שבתחום מחוזו. אך על אף ההבדלים אלה, לדעת מבקר המדינה, ניתן ללמוד מאמירות אלה במישור העקרוני גם על התפקוד הרצוי של מפקד מחוז בשב"ס באירועים התובעים ממנו פיקוד ושליטה על כוחות רבים של שב"ס - מחוזיים ואף ארציים.

2. שב"ס מפעיל, כאמור, מרכזי שליטה בכל הדרגים - הנציבות, המחוז ובית הסוהר. באירוע חירום, על פי הפקודות, על המחוז לתגבר את משל"ט המחוז ולפתוח חמ"ל מחוזי ועל בית הסוהר להקים חמ"ל משלו⁷⁰. תפקידם לרכז נתונים על כוחות ועל אמצעים וכן לרכז נתונים מודיעיניים, לגבש ולהציג תמונת מצב עדכנית, לעקוב אחר אופן ביצוע הנחיות המפקדים, לעדכן את גורמי שב"ס הרלוונטיים בשינויים ובהתפתחויות ולהפיץ דיווחים ועדכונים למשל"טים המחוזיים במקרה של אירוע חריג, ובפרט אירוע שיש לו השפעה מערכתית על שב"ס; על סמך מידע זה על המפקדים לקיים הערכות מצב ולקבל החלטות.

חשיבותם של מרכזי השליטה בשב"ס בעת אירוע חירום - בכל הקשור להכנת תמונת מצב, העברת פקודות ווידוא ביצוען - מתעצמת נוכח היעדרה בשב"ס של מערכת קשר אלחוטית דו-כיוונית המאפשרת העברת פקודות ומידע בין המפקדים והכוחות המשתתפים באירוע.

מפקדים יכולים לנהל את האירוע מתוך מרכזי השליטה או לצאת בעצמם לזירת האירוע. אם הם מחליטים להגיע למקום האירוע, בה בעת עליהם להבטיח כי הוקמו מרכזי שליטה, כי הם מאוישים ופועלים כנדרש בפקודות ובנהלים ומספקים להם באופן שוטף תמונת מצב עדכנית לצורך ביצוע הערכת מצב וקבלת החלטות.

בהתבסס על הפקודות ונהלים של שב"ס בחן משרד מבקר המדינה את תפקוד מפקדות השליטה בכמה היבטים: איוש המפקדות; רישום הפעילות המבצעית; יצירת תמונת מצב; ביצוע הערכת

68 תורת הפיקוד והשליטה, עמ' 43.

69 דין וחשבון של "ועדת החקירה הממלכתית לבירור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000" (ספטמבר 2003).

70 באירועים חריגים מפעילה המשטרה גם חפ"ק בסמוך למקום האירוע, ובעת שהתרחש אירוע השרפה בכרמל הקים מרחב חוף של המשטרה בסמוך לצומת דמון חפ"ק לטיפול בשרפה.

מצב; הפצת הודעות והנחיות ווידוא לגבי קבלתן וביצוען. בחינה זו התחשבה גם בכך שמדובר בפינוי ראשון מלא של בית הסוהר ובתנאי הקיצון של השרפה שבהם התקיים הפינוי. להלן פירוט הממצאים:

הפעלת מרכז שליטה נציבותי (מש"ן)

1. איוש המש"ן: במש"ן נכחו נציגים של האגפים בנציבות. מנהל האירוע במש"ן היה רע"ן מבצעים, סג"ד רגב דחרוג. במהלך השעות הראשונות של פינוי בית הסוהר דמון לא נכחו במש"ן נציגים של גורמי חוץ, אף שעל פי פקודת מש"ן⁷¹ נדרשים להשתתף בו נציגים של גורמי חוץ רלוונטיים. הועלה כי נציג המשטרה הצטרף למש"ן רק לאחר שהתרחש אסון האוטובוס וכי נציגי שירותי הכבאות ומד"א לא הוזמנו כלל להשתתף במש"ן.

2. רישום נתונים ויצירת תמונת מצב: (א) ביומן המבצעים של המש"ן לא נרשם מידע חשוב, כגון: אלו גורמי שב"ס נכחו ופעלו בו; אלו גורמי חוץ, ובכללם נציג המשטרה, הוזמנו, האם הגיעו ומתי; שב"ס פנה למשטרה על מנת להסתייע בכוחות משטרה בליווי האסירים, אך הדבר לא נרשם; לא נרשם מהו היקף כוחות התגבור - משב"ס ומהמשטרה - שהתבקש ושהגיעו לסיוע; מיהו הגורם במחוז הצפון שביקש תגבור כוחות בדרג הארצי; מיהו הגורם בנציבות שב"ס שאישר את תגבור הכוחות ובאיזה היקף; מיהו הגורם בשב"ס שאישר את פיצול לבנת הסיוע של בי"ס ניר בין בית הסוהר כרמל לבית הסוהר דמון⁷².

(ב) האירוע היה בניהול המחוז, היה בידו מידע על המתרחש, והוא שאמור להעביר לנציבות את הנתונים על מרכיבי תמונת המצב ואת תמונת המצב שיצר.

אולם במש"ן התקבלו דיווחים חלקיים על מהלך הפינוי של בית הסוהר דמון, וביומן המבצעים של המש"ן נרשמו נתונים חלקיים על סבבי הפינוי - מידע שהיה חיוני: כך, נרשמו בו נתונים רק על שלושה מתוך שישה סבבים של פינוי אסירים ונרשמו בו נתונים חלקיים על מספר האסירים שפוננו ועל מספר האסירים שנותרו בכל אחד משלבי הפינוי. גם לא נרשמו במש"ן נתונים על היקפי הכוחות ואמצעי הסיוע שהגיעו לבית הסוהר דמון.

עקב כך - מלבד הפגם הניהולי-מבצעי של היעדר מידע והיעדר רישום מלא - לא ניתן להסתייע ברישומי המש"ן, בין היתר, לצורך בדיקת תהליכי קבלת ההחלטות של המפקדים מהנציבות, ובכלל זה בנוגע לאישור הפעלת כוחות סיוע ארציים, ולצורך יישוב בין גרסאות סותרות כפי שמסרו לאחר האירוע מפקדים בשב"ס (ראו בהמשך בפרק על "גרסאות סותרות בנוגע לפקודות שונות שניתנו לניהול האירוע").

71 "פקודת מש"ן (מרכז שליטה נציבותי)"; תורת המבצעים.
72 בעניין זה ראו בפרק "הפעלת כוחות סיוע לפינוי בית הסוהר דמון".

טיפול שירות בתי הסוהר בפינוי אסירים מבית הסוהר דמון באירוע השרפה בכרמל

(ג) בשעות הראשונות שלאחר פרוץ השרפה הפיץ המש"ן הודעות ובהן חיתוכי מצב⁷³.

אולם חיתוכי המצב שהפיץ המש"ן התבססו על הדיווחים החלקיים שנרשמו ביומן המבצעים, ואלה לא סיפקו מידע מעודכן ורציף על התפתחות האירועים ולא אפשרו לייצר על בסיסם תמונת מצב מהימנה על המתרחש באירוע השרפה.

3. הפצת הודעות, וידוא קבלתן וביצוען: בשעה 12:45 המש"ן הפיץ הודעה למחוז צפון לפתוח חמ"ל מחוזי; בשעה 13:01 הוא הפיץ חיתוך מצב ולפיו הופעלו כוחות סיוע ארציים, ובכלל זה לבנת הסיוע של ביי"ס ניר; ובשעה 14:32 הפיץ לכוחות הזורמים לזירה עדכון בדבר החובה להתייצב תחילה בבית הסוהר כרמל, בשטח שאמור להיות שטח כינוס ולהמשיך לפעול בהתאם להנחיות מחוז צפון.

בשעות הראשונות של אירוע השרפה אירעו מקרים שבהם מפקדי האירוע - מפקד מחוז צפון, הסממ"ז, מפקד בית הסוהר דמון, קמב"ץ המחוז - לדבריהם בשל היותם בנסיעה או בשל שטף האירועים, לא קראו הודעות מבצעיות ובהן הודעות בעלות משקל רב שהועברו בזימונית: הודעה על הפעלת לבנת הסיוע, וחשוב אף יותר - הודעה ולפיה על כוחות הסיוע לפינוי בית הסוהר דמון להגיע לשטח הכינוס בבית הסוהר כרמל. לפיכך, לטענת חלק ממפקדי האירוע האמורים, הם לא ידעו, בזמן אמת, כי הופעלו כוחות הסיוע הארציים וחלק מכוחות הסיוע לא ידעו שביית הסוהר כרמל נקבע כשטח כינוס.

המש"ן לא וידא - כפי שראוי היה שיעשה - כי בעלי התפקידים הרלוונטיים קיבלו את ההודעות שהעביר בזימונית - מהן הודעות בעלות חשיבות מבצעית רבה, כגון: על הפעלת כוחות סיוע ארציים, על דרכי הגישה לבית הסוהר דמון, לרבות חסימות של דרכי הגישה, ועל הפקודות שניתנו לכוחות להגיע לשטח הכינוס בבית הסוהר כרמל תחילה וכאמור לא וידא כי הם פועלים על פיהן.

הפעלת משל"ט מחוזי בבית הסוהר חרמון והקמת חמ"ל מחוזי בבית הסוהר כרמל

כאמור, לצורך ניהול אירוע בעת חירום יתוגבר המשל"ט המחוזי⁷⁴, וייפתח במפקדת המחוז חמ"ל מחוזי⁷⁵ שיאויש על ידי מפקד המחוז או סגנו ועל ידי קציני המטה של המחוז ובכללם קמב"ץ המחוז⁷⁶. המשל"ט המחוזי אחראי לשליטה במתרחש בכל הפעילויות בבתי הסוהר שבגזרתו ועליו לרשום ביומן המבצעים את האירועים ואת הדיווחים, ולהכין תמונת מצב עדכנית לשם קבלת החלטות בדרג המחוזי. בין משימות החמ"ל המחוזי - ארגון אספקת האמצעים הלוגיסטיים, הביטחוניים והרפואיים הדרושים לביצוע הפינוי; קיום קשר עם גורמי חוץ, הסדרת אבטחה של המשטרה או צה"ל, הפעלת יחידת נחשון⁷⁷.

73 חיתוך מצב - דיווח המשקף צילום מצב נקודתי או מקיף המעודכן לרגע נתון - במסגרת תמונת מצב.

74 נוהל הפעלת משל"ט מחוזי - מחוז צפון, וכן תורת המבצעים.

75 על פי פקודת "נדודי שינה" ועל פי נוהל "פינוי בתי סוהר בעיתות חירום".

76 על פי הפקודה הארצית, החמ"ל יאויש במפקד הגוש או סגן המפקד וקציני המטה. על פי הפקודה המחוזית החמ"ל יכלול את קציני המטה המחוזיים ובראשם קצין אג"ם או קמב"ץ ונציג משטרת ישראל.

77 ש.ש.

1. איוש המשל"ט המחוזי בבית הסוהר חרמון: המשל"ט המחוזי פועל בעתות שגרה בבית הסוהר חרמון.

במהלך כל האירוע המשל"ט המחוזי לא תוגבר, כנדרש.

2. רישום נתונים ויצירת תמונת מצב במשל"ט המחוזי: ביומן המבצעים של המשל"ט המחוזי נרשמו מועד הפעלתה של פקודת התגבור המחוזית שהוציא כאמור ממ"ז צפון בשעה 12:46, העלאת רמת הכוננות במחוז בשעה 13:20 ובה בעת נרשמו דיווחים חלקיים: כך נרשמו דיווחים רק על שלושה מבין ששת סבבי הפינוי של אסירים. כמו כן ביומן לא נרשם הדיווח למשטרה על החלטות לתגבור הכוחות ועל ההחלטה לפנות את בית הסוהר דמון; לא נרשמה הבקשה שהגיש גורם במחוז צפון לנציבות לקבלת כוחות סיוע ארציים ולא נרשם האישור שנתנה הנציבות לבקשה זו. נוסף על כך לא נרשמה הנחית מפקד המחוז לפתיחת חמ"ל בבית הסוהר כרמל וחשוב לא פחות - לפתיחת שטח כינוס בצמוד לבית הסוהר כרמל וכן הנחייתו לכוחות התגבור להגיע תחילה לשטח הכינוס; ולא נרשמו נתונים על היקף הכוחות ואמצעי הסיוע - משב"ס ומהמשטרה - שהגיעו למתחם בית הסוהר דמון או לשטח הכינוס בצמוד לבית הסוהר כרמל ככוחות סיוע לפינוי האסירים. גם לא נרשמה בו החלטת מפקד המחוז בדבר קביעת מודל פינוי האסירים מבית הסוהר דמון - ובכלל זה קביעת צירי הגישה והפינוי. בהיעדר רישום נאות לא היו בידי המשל"ט נתונים הנדרשים ליצירת תמונת מצב למפקד, ובכל מקרה המשל"ט לא יצר ולא הפיץ תמונת מצב.

3. הקמת חמ"ל מחוזי בבית הסוהר כרמל: מקום הקבע של חמ"ל מחוז צפון הוא במפקדת המחוז, ומותקנת בו תשתית קשר למקרה של הפעלת חמ"ל מחוזי באירוע חירום. בשעות 12:50 ו-13:10 הורה, לדבריו, מפקד המחוז להקים חמ"ל מחוזי בבית הסוהר כרמל, והוא נפתח בשעה 14:25 בערך.

4. איוש החמ"ל המחוזי: בפועל ובניגוד לפקודות ניהול החמ"ל הושאר בידי עוזר הקמב"ץ בלבד; חלק מקציני המטה שנדרשו לאייש את החמ"ל המחוזי על פי הפקודות לא נכחו בו. בחמ"ל לא נכח נציג המשטרה כנדרש בפקודה המחוזית לפינוי בתי סוהר.

5. רישום נתונים ויצירת תמונת מצב בחמ"ל המחוזי: גם ביומן המבצעים של החמ"ל המחוזי לא תועדו, ממועד הקמתו, רובן של הפעולות שבוצעו במהלך פינוי בית הסוהר דמון, ובכלל זה נתונים על סבבי הפינוי ועל ההנחיות שניתנו במהלך הפינוי. כמו כן לא בוצעה בו עבודת מטה משותפת של קציני המטה של המחוז ולא גובשה בו תמונת מצב עדכנית המשקפת את מהלך הפינוי והמבטאת את היקף כוחות הסיוע הנדרשים והקיימים.

עוזר הקמב"ץ מסר לנציג משרד מבקר המדינה כי הוא עסק גם בקבלה וגם ברישום של סבבי הפינוי שהגיעו מדמון ובדיווח על כך למשל"ט המחוז בבית הסוהר חרמון, ולא היה ביכולתו למלא את כל המשימות הנדרשות לצורך הפעלה תקינה של חמ"ל. יוצא אפוא שהחל משעת ההחלטה על פינוי בית הסוהר דמון - 12:40 בערך - ובמהלך כל שעות פינוי בית הסוהר לא פעלו משל"ט וחמ"ל מחוזיים כנדרש. הם לא אוישו בבעלי תפקידים כנדרש, לא ריכזו דיווחים ונתונים וחשוב לא פחות - לא יצרו תמונת מצב. האחריות היא גם של המפקדים: מפקד מחוז צפון וסגנו נסעו לבית הסוהר דמון ולא דרשו מהמשל"ט המחוזי לבצע - עד להקמת החמ"ל המחוזי - את עבודת המטה הדרושה לביצוע הערכת מצב ולקבלת החלטות.

יצוין כי במסקנות התחקיר שביצע שב"ס בנוגע למערך השליטה המחוזי נאמר כי בשל פתאומיות האירוע השתנה אופי פעולתו של מערך השליטה המחוזי ונפגעה איכות תפקודו, ועקב כך מילא מערך זה באופן חלקי בלבד את ייעודו באירוע כתומך בתהליך קבלת החלטותיו של מפקד המחוז ואת "תפקידו כמנגנון מאזן [מתאם] לריכוזי סד"כ שב"ס בגזרה". הדבר בא לידי ביטוי בכך שהתייצבות כוחות התגבור בבית הסוהר דמון בוצעה שלא לפי הנחיית מפקד המחוז, בהיעדר קשר בין החמ"ל המחוזי לחפ"ק האחוד, ב"פער בניהול שטח הכינוס המחוזי", ובקשר הלא שיטתי עם החמ"ל.

הפעלת משל"ט וחמ"ל בבית הסוהר דמון

1. איוש המשל"ט והחמ"ל: במהלך פינוי בית הסוהר דמון לא הופעל בו חמ"ל יחידתי ומשל"ט בית הסוהר לא תוגבר, כנדרש.
2. רישום הנתונים ויצירת תמונת מצב: ביומן המבצעים של משל"ט בית הסוהר נרשם דיווח על השרפה (ב-12:30) ועל הצורך להיערך לפינוי בית הסוהר; על הפעלת מצב חירום בבית הסוהר ועל הפעלת יחידת נחשון (ב-12:35); ועל הפסקת חשמל (13:01); ומפעם לפעם נרשם דיווח על מספרי אגפים שפוננו (בין 13:50 ל-15:00).

עם זאת, הרישום ביומן המבצעים של משל"ט בית הסוהר היה חלקי ביותר ולא תועדה בו השתלשלות האירועים ומועדי התרחשותם, כנדרש: נרשם מספר האסירות שפוננו בסבב הראשון בשעה 13:46, וברישום הבא, בשעה 15:00, נרשם מספר המצטבר של האסירים שפוננו עד סבב הפינוי השלישי שבוצע ב-14:30, אך לא נרשמו ביומן נתונים על שלושת סבבי הפינוי האחרונים ובכלל זה על מספר האסירים שנותר לפנות. לא נרשם מידע המלמד על היקפם של כוחות הסיוע של שב"ס ושל המשטרה שנשלחו והגיעו לסביבת בית הסוהר דמון ולשטח הכינוס בבית הסוהר כרמל, ולא בנושא הכוחות שהוזמנו והעתידים להגיע. הנה כי כן, משל"ט בית הסוהר לא יצר תמונת מצב על האירועים בבית הסוהר. כמו כן הפעלת מצב חירום בבית הסוהר לא דווחה על ידי משל"ט בית הסוהר למרכזי השליטה של המשטרה.



לסיכום, נמצא כי מרכזי הפיקוד והשליטה - משל"טים וחמ"לים - לא פעלו כנדרש, בהתאם לפקודות שב"ס, ובהתאם לעקרונות שהותוו בתורת המבצעים ובתורת הפיקוד והשליטה. חריגה זו הייתה בדרג נציבות שב"ס, בדרג מחוז צפון ובדרג בית הסוהר דמון. מרכזי השליטה לא תוגברו בכוח אדם כנדרש, החמ"ל המחוזי הוקם באיחור וחמ"ל בית הסוהר דמון לא הוקם כלל; מרכזי השליטה לא ריכזו מידע עדכני וחשוב על המתרחש, הרישום ביומן המבצעים היה חלקי ולא שיקף את המציאות העדכנית. מרכזי השליטה לא יצרו תמונת מצב עדכנית ושוטפת על מהלך הפינוי, על חשש להתפרעויות והפרות סדר, ועל היקף הכוחות שהופעלו ושנאספו בבית הסוהר דמון, ולא אספו מהמשרה מידע על זמינות צירי התנועה בסביבת בית הסוהר דמון ועל מידת הסכנה הנשקפת לנוסעים בהם; וממילא לא העבירו מידע זה למפקדים.

המפקדים הבכירים של שב"ס ובהם נציב שב"ס דאז, רב-גונדר בני קניאק; סגן נציב שב"ס דאז, גונדר דב לוצקי, מפקד מחוז צפון של שב"ס דאז, גונדר מיקי חלפון, וסגנו, תג"ד אלברט לנקרי, נסעו לבית הסוהר דמון, העבירו ביניהם מידע באופן ישיר, בשיחות שקיימו זה עם זה, אך לא דרשו ממרכזי השליטה לרשום את הפקודות וההנחיות שנתנו, וחשוב לא פחות - להפיץ אותן בתפוצה המתחייבת, לוודא כי הנמענים להן קיבלו אותן, לוודא ביצוע הפקודות מול המפקדים בשטח ולספק להם תמונת מצב עדכנית ומהימנה על הליכי פינוי בית הסוהר דמון; גם לא נמצא תיעוד לגבי הערכות מצב שביצעו אותם מפקדים ועל ההחלטות שהתקבלו בהן.

המשמש כקצין אג"ם מחוזי, הממונה על מרכזי השליטה במחוז, ביחד עם קמב"ץ המחוז, כמופקדים על רצף הפיקוד והשליטה באירוע חירום, לא וידאו שהמשל"ט המחוזי שבבית הסוהר חרמון יתוגבר ויתפקד כנדרש עד להפעלת החמ"ל המחוזי בבית הסוהר כרמל. בנסיבות אלה לא מילאו מרכזי הפיקוד והשליטה את תפקידם כמסייעים למפקדים בשטח בזמן אמת, הן לגיבוש תמונת מצב עדכנית במציאות המשתנה והן להפצה ולמימוש של הפקודות.

סדרי פינוי בית הסוהר דמון

ככלל, חשוב לתכנן מראש את סדרי הגעתם ויציאתם של כוחות חילוץ והצלה לאירוע הכרוך בסיכון לחיי אדם ולרכוש, ובמקרה דנן - לפינוי בית הסוהר, זאת בהתחשב בתנאים הסביבתיים, כמו דרכי גישה ומילוט וקשיי תנועה בכבישים בגין עומס תנועה. הדבר אמור להיעשות בתיאום עם המשטרה, האחראית לניהול האירוע ולשליטה על צירי התנועה. הדבר אמור אף להיעשות כמה פעמים במהלך האירוע עקב הנסיבות והאיומים המשתנים.

כאמור, מפקד מחוז צפון של שב"ס הוא שהחליט על אופן הפינוי ונתיבו ולפיהם האסירים יפנו מבית הסוהר דמון בכיוון מערב על ציר 721 - לבית הסוהר כרמל, השוכן בסמוך לצומת אורן, ומשם יפוזרו לבתי סוהר אחרים. הוא גם זה שהחליט, לדבריו, להקים בצמוד לבית הסוהר כרמל שטח כינוס לכוחות הסיוע והורה שכוחות הסיוע ממחוז צפון יגיעו לשטח הכינוס ומשם ייסעו בכביש 721 לכיוון מזרח - לבית הסוהר דמון. הכוונת סבבי הפינוי בזמן יציאתם ולאורך נסיעתם

טיפול שירות בתי הסוהר בפינוי אסירים מבית הסוהר דמון באירוע השרפה בכרמל

נעשתה על ידי המשטרה - מת"ח זיכרון שמונה כאמור לקצין קישור של המשטרה לפינוי בית הסוהר.

בפועל, האסירים מבית הסוהר דמון פונו בשישה סבבים: שני הסבבים הראשונים - שיצאו בשעות 13:40 ו-14:00 - פונו דרך כביש 721 - מערבה לבית הסוהר כרמל; ארבעת הסבבים האחרונים שיצאו משעה 14:30 ואילך - כבר פונו מזרחה דרך כביש 672 - מרביתם עקב החלטות שקיבלו מפקדים בשטח נוכח הסיכונים שיצרה האש שבכביש 721. כאמור, גם כוחות הסיוע מיחידת נחשון של מחוז צפון כבר נסעו משעה 14:15 בערך בכבישים אחרים - זאת נוכח סיכוני האש בכביש 721. להלן פירוט:

סבב הפינוי הראשון, ובו 16 אסירות ביטחוניות, יצא בשעה 13:40 מבית הסוהר דמון מערבה בכביש 721 לכיוון צומת אורן ומשם לבית הסוהר כרמל.

סבב הפינוי השני - שיצא משערי בית הסוהר בשעה 14:00 - הופנה על ידי מת"ח זיכרון מערבה, לכיוון צומת אורן לבית הסוהר כרמל בכביש 721. כבר סבב זה נאלץ לנסוע בתוך אש עוד לפני שהגיע לצומת בית אורן, משום שהאש התפשטה לכביש.

סבב הפינוי השלישי - בשעה 14:15 בערך נחסם כביש 721, סמוך לצומת בית אורן, בגלל אש שהתפשטה אליו בקטע שבין צומת בית אורן לבית הסוהר דמון. את החסימה עשו מפקד מחוז צפון של המשטרה דאז, ניצב שמעון קורן, ומג"ד נחשון צפון⁷⁸. מפקד מחוז צפון של המשטרה דיווח ברשת הקשר המשטרתית על סגירת הכביש (ולאחר מכן על פתיחתו בשעה 14:49). בעקבות הודעה זו הפנה מת"ח זיכרון את סבב הפינוי השלישי, שיצא מבית הסוהר בשעה 14:30, מזרחה, לכביש 672 - דרך האוניברסיטה - ולעיר חיפה - דרך ציר פרויד - עד לבית הסוהר כרמל.

הסבב הרביעי, שיצא בשעה 15:30, הופנה על ידי מת"ח זיכרון מערבה לכיוון צומת אורן - לבית הסוהר כרמל, דרך כביש 721; לפני השיירה נסע קמב"ץ המחוז, וסמוך לצומת בית אורן הוא נתקל באש. מפקד גדוד נחשון צפון וקמב"ץ המחוז הורו לסבב הפינוי לשוב על עקבותיו ולהגיע לבית הסוהר כרמל דרך כביש 672 - דרך האוניברסיטה.

סבב הפינוי החמישי, שיצא בשעה 15:50⁷⁹ - סמוך לאחר אירוע שרפת האוטובוס - הופנה מזרחה ונשלח ישירות לבית הסוהר גלבוש דרך כביש 672 וכביש 705 - דרך נשר - זאת בשל הלהץ שנוצר בבית הסוהר כרמל.

סבב הפינוי השישי והאחרון, שיצא בשעה 15:53, הופנה אף הוא מזרחה ונשלח לבית הסוהר כרמל, אף הוא דרך כביש 672.

בהמשך לאמור לעיל להלן לוח ובו תמונה כוללת על הסבבים, על מספר האסירים שפונו בסבבי הפינוי ועל היקף כוחות הסיוע של שב"ס שהגיעו לבית הסוהר דמון:

78 קטע הכביש נפתח שוב לתנועה בשעה 14:49, לאחר ששירותי הכבאות השתלטו על האש.
79 על פי יומן המבצעים של משל"ט נחשון, סבב הפינוי החמישי יצא משערי בית סוהר דמון בשעה 15:50, ואילו סבב הפינוי השישי יצא משערי בית סוהר דמון בשעה 15:53. בתחקיר שב"ס נכתב כי סבב הפינוי החמישי יצא בשעה 16:03 מ"אזור הסיכון", וסבב הפינוי השישי יצא בשעה 16:08 מ"אזור הסיכון". בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי קביעת זמני יציאה אלה מבוססים על דיווחי מכשיר לניטור מיקום כלי הרכב המותקן על רכבי יחידת נחשון, בעת שהרכב האחרון של שיירת הפינוי היה בקטע כביש שבין צומת דמון לאוניברסיטת חיפה, ולא במועד יציאתו משערי בית הסוהר דמון.

השרפה בכרמל - דצמבר 2010 - מחדלים, כשלים ומסקנות

תוצרת כדב יעד	מס' המקומות בכל רכב לפינוי	סדר כוחות מצטבר (שב"ס)*	מס' אסירים שנתחדד	שיעור המפונים במצטבר	מס' אסירים שפונו במצטבר	מס' אסירים שפונו בסכב	שעת עזרה דחופה כב/ס דמון	שעת יציאה מ/ס דמון	סכב פינוי
הופנה מערכה לצומת אורן, בכביש 721 - לבית המטה כרמל.	16	60 67	493	3%	16	16	12:30 13:10	13:40	1
הופנה מערכה לצומת אורן, בכביש 721 - לבית המטה כרמל. עמקל באש על הכביש.	178	97	380	23%	113	97	13:48	14:00	2
הופנה לבית המטה כרמל, בנסיעה מזרחית, לכביש 672 - דרך האוניברסיטה.	65	82	299	40%	194	81	14:15 זמן משוער	14:30	3
הופנה לבית המטה כרמל, תחילה מערכה ולאחר מכן - עקב האש - מזרחית, לכביש 672 - דרך האוניברסיטה.	195	130	146	70%	347	153	עד 15:05 זמן משוער	15:30	4
הופנה לבית המטה גלבוע תוך נסיעה מזרחית לכביש 672 - דרך האוניברסיטה.	113	138	47	90%	446	99	15:49	15:50	5
הופנה לבית המטה כרמל תוך נסיעה מזרחית לכביש 672 - דרך האוניברסיטה.	67	127	0	100%	493	47	15:53	15:53	6
					493				

* נוסף על כוחות סיוע של שב"ס הגיעו למקום כוחות תגבור של המשרדה (ריס"מ וריס"מ).

הפעלת כוחות סיוע לפינוי בית הסוהר דמון

1. הפעלת כוחות סיוע מחוזיים: לפי הפקודות של שב"ס לפינוי בתי סוהר⁸⁰, תגבור כוחות נדרש הן לצורך הפרדת אוכלוסיית האסירים בזמן הפינוי וליווי האסירים, והן לצורך חיזוק מעגלי האבטחה ומניעת הפס"ד. לפי פקודות אלה העיקרון המבצעי שלפיו על שב"ס להתמודד עם אירועים של הפס"ד הוא באמצעות תיחומם במתקני הכליאה, יצירת הרתעה על ידי ריכוז כוחות ואמצעים והשתלטות על אסירים מפרי סדר תוך ניצול גורם ההפתעה.

הפעלת כוחות לטיפול באירוע חירום מחייבת שיקול דעת בנוגע להיקף הכוח ובנוגע להתאמתו לאיום הנשקף ולתרחיש המתגבש. כדי לתכנן פינוי בית סוהר בגין שרפה, יש לתת את הדעת על הרכב אוכלוסיית האסירים, על דרגת מסוכנותם ועל סיכוני האש - הן כדי להבטיח שהליכי הפינוי יתקיימו כנדרש ללא סיכון מיותר של כוחות הסיוע, והן לצורך מניעת הפס"ד. ענף מבצעים שבטחית הביטחון של שב"ס הוא המוסמך להפעיל לבנות סיוע לטיפול בהפרות סדר, בהתאם להערכות מצב בעת מצבי חירום או להחלטה אחרת.

כאמור, בשעה 12:39 הפעיל המש"ן את גודד צפון מיחידת נחשון לתגבור פינוי של בית הסוהר דמון. בשעה 12:46 הורה מפקד מחוז צפון בשב"ס על הפעלת פקודת תגבור כוחות המחוז מבתי הסוהר במחוז. בשעה 12:50 ו-13:10 הורה, לדבריו, לעוזר קמב"ץ המחוז ולקמב"ץ המחוז, בהתאמה, שכוחות הסיוע של המחוז יתרכזו בשטח הכינוס במגרש החניה הסמוך לבית הסוהר כרמל. חלק מכוחות התגבור מבתי הסוהר האחרים במחוז ומגודד נחשון ממחוז צפון הגיעו לשטח הכינוס בבית הסוהר כרמל, וחלקם - הגיעו ישירות לבית הסוהר דמון. הכוחות מגודד נחשון נסעו מצומת אורן, בכביש 721, מזרחה לכיוון בית הסוהר דמון. בשעה 14:00 בערך נתקל מג"ד נחשון צפון באש על הכביש סמוך לצומת בית אורן, וב-15:14 בערך חסם ברכבו את הכביש והורה להפנות את הכוחות שיגיעו לסיוע דרך העיר חיפה ומשם דרך כביש האוניברסיטה - כביש 672 - לצומת דמון ולבית הסוהר דמון.

לפיכך, החל משעה זו נסעו כוחות הסיוע מגודד נחשון ממחוז צפון דרך כביש האוניברסיטה ומצומת דמון לבית הסוהר דמון.

2. הפעלת כוחות סיוע ארציים: (א) כאמור, קמב"ץ המחוז העביר לנציבות שב"ס בקשה לקבלת כוחות סיוע ארציים. בקשתו נמסרה לרע"ן מבצעים בשב"ס, והוא העביר אותה לסגן הנציב וראש אגף מבצעים - גונדר דב לוצקי - כדי שיבחן אם לאשרה.

בתחילת האירוע, בשעה שלא תועדה, אישר סגן הנציב, גונדר דב לוצקי, להפעיל כוחות סיוע ארציים ("לבנות סיוע") לפינוי בית הסוהר דמון, ובכלל זה את לבנת ביי"ס ניר וכן את לבנת גודד נחשון צפון. אך הבקשה והאישור לא נרשמו ולא תועדו בשום יומן מיומני המבצעים - לא בדרג המש"ן, לא בדרג המשל"ט המחוזי ולא בדרג משל"ט בית הסוהר דמון.

בשעה 12:48 הפעיל שב"ס את לבנת ביי"ס ניר, ובכלל זה את קורס הקצינים כלבנת סיוע לפינוי בית הסוהר דמון. בשעה 13:01 הודיע המש"ן בהודעת זימונית על הפעלת יחידות הסיוע (לבנות סיוע), ובכללן לבנת ביי"ס ניר.

80 פקודת "נודדי שינה", התמודדות עם אירועי הפס"ד, והפקודות המקומיות לפינוי בתי הסוהר דמון וכרמל.

גונדר דב לוצקי אישר את הפעלת כוח התגבור הארצי בלי שנמצא כי הוא שקל את היקף הכוחות והאמצעים הנחוצים ואת היקפם של אלה שהופעלו, ובלי לקיים הערכת מצב מתועדת המתחשבת באיומים שנשקפו בתחילת האירוע או בהמשכו, אף שהיה עליו לעשות כן מתוקף אחריותו להפעלת כוחות סיוע בדרג הארצי. מסקירת התייעוד עולה כי גם גורמי הפיקוד האחרים בנציבות שב"ס ובמחוז צפון - הנציב, מפקד מחוז צפון (שהנציב עדכן אותו בדעיכה כי אושרה הפעלת לבנת הסיוע), ורע"ן מבצעים (שהעביר את בקשת המחוז לאישורו של סגן הנציב) - לא ביצעו בתחילת אירוע השרפה ובמהלך הפינוי ניתוח והערכת מצב מתועדים לבחינת עדכניות הצורך בסיוע והיקפו, על פי היקף האירוע וחומרתו, בשם לב להיקף הכוחות שהוזעקו והגיעו לסיוע בפינוי ולסוכוני האש.

בשעה 14:32 הפיץ המש"ן הודעת זימונית בתפוצה רחבה ובה נכתב כי הכוחות ובהם גם "מסגרות ביי"ס ניר עושות דרכן לב/ס [לבית הסוהר] דמון, יתייצבו בב/ס כרמל ועבודה בהתאם להנחיות מחוז צפון". בסמוך לאחר מכן, פנה קמב"ץ המחוז⁸¹ לרע"ן מבצעים בשב"ס בדרישה לפצל את כוח הסיוע מבית הספר ניר כך שאוטובוס הצוערים ייסע במישרין לבית הסוהר דמון והאוטובוסים של קורס המש"קים ושל קורס סוהרי קבע ייסעו לבית הסוהר כרמל. דרישה זו אושרה בידי סגן נציב שב"ס. קמב"ץ המחוז עדכן, לדבריו, את מפקד המחוז בעניין הגעתו הצפויה של כוח מבית ספר ניר לבית הסוהר דמון בשעה 15:00 בערך כאשר הגיע לבית הסוהר דמון.

האוטובוס ובו צוערי קורס הקצינים נסע במישרין לבית הסוהר דמון ולא לשטח הכינוס בבית הסוהר כרמל.

משרד מבקר המדינה מציין כי דרישת קמב"ץ המחוז מרע"ן מבצעים בשב"ס להפנות כוחות סיוע במישרין לזירת האירוע ולא לשטח הכינוס נעשתה ללא תיאום מראש עם מפקדיו - מפקד המחוז והסממ"ז, ובניגוד לפקודתו של מפקד המחוז - שלדבריו הורה שכוחות הסיוע של המחוז יגיעו תחילה לשטח הכינוס בבית הסוהר כרמל⁸².

(ב) בנוסף - הבדיקה של משרד מבקר המדינה העלתה כי בנציבות שב"ס שוררת אי-בהירות בנוגע לזהות הגורם האחראי ללבנות הסיוע - מרגע קבלת משימתן ויציאתן למשימה ועד להגעתן לשטח הכינוס ולקליטתן על ידי הגורם שביקש את התגבור: האם אחריות זו מוטלת על חטיבת הביטחון של שב"ס או על היחידה האורגנית שאליה שייכת לבנת הסיוע בעת שגרה או על הגורם המזמין והעתיד להפעיל את לבנת הסיוע. בעניין זה הדעות חלוקות: מפקד ביי"ס ניר, גנ"מ נזיה להיאני, מסר לנציגי משרד מבקר המדינה כי האחריות להפעלת לבנת הסיוע מרגע עזיבתה את שטח בית הספר מוטלת על חטיבת הביטחון של שב"ס. לעומת זאת, רע"ן מבצעים של שב"ס, סג"ד רגב דחרוג, מסר כי לדעתו האחריות להפעלת לבנת הסיוע, עד להגעתה לשטח הכינוס מוטלת על מפקדת הכוח - קרי על מפקדת ביי"ס ניר.

81 בשיחת סיכום שקיים מחוז הצפון ב-28.12.10 מסר קמב"ץ המחוז כי השיחה עם רע"ן מבצעים בוצעה בשעה 14:00 בערך ("פרוטוקול סדר האירועים - שרפה בכרמל מחוז צפון").

82 בעניין זה - ראו פירוט להלן בתת-הפרק "קביעת שטח כינוס והגעת כוחות הסיוע אליו"

עלה כי בפקודות ובנהלים הקיימים של שב"ס אין התייחסות לכך, ועל נציבות שב"ס להבהיר סוגיה זו.

שקילת חלופות למודל הפינוי שקבעו מפקדי שב"ס

1. בפעולת פינוי בית סוהר אחראי שב"ס לבטיחות אנשי הסגל ולשלומם של האסירים עד להגיעם למקום בטוח. כאמור, עם תחילת האירוע קבע מפקד מחוז צפון של שב"ס מודל פינוי ולפיו אסירי בית הסוהר דמון יפוננו מערבה לכיוון צומת אורן, בכביש 721, עד לבית הסוהר כרמל כשלב ביניים לפינויים לבתי סוהר אחרים. מודל הפינוי היה גם מקובל על המשטרה - האחראית לצירי הפינוי והיא פעלה על פיו.

מפקד מחוז צפון גם קבע את כביש 721, מצומת אורן מזרחה, כנתיב הנסיעה לכוחות התגבור ממחוז צפון. יוזכר כי הכוונת סבבי הפינוי בזמן יציאתם מבית הסוהר דמון ולאורך נסיעתם נעשתה על ידי המשטרה - מת"ח זיכרון מונה לקצין קישור של המשטרה בשער בית הסוהר לצורך פינוי.

2. אשר למידע על בטיחות צירי התנועה שהיה בידי מפקדי שב"ס: (א) בשעה 14:10 קיים נציב כבאות והצלה דאז, רב-טפסר שמעון רומח, התייעצות בצומת בית אורן עם מפקד שירותי כבאות חיפה, סגנו וקצין המבצעים; דעתם הייתה כי יש לפנות את האסירים לכיוון האוניברסיטה (כביש 672); רב-טפסר רומח העביר דברים אלו לנציב שב"ס ולמפקד המחוז של המשטרה.

(ב) בשעה 14:30 בערך הודיע מפקד שירותי כבאות חיפה למפקדים של המשטרה ושל שב"ס, בעת שהיו מכוונסים ברחבה הסמוכה לבית סוהר דמון, כי קטע כביש 721 - מכיוון בית הסוהר דמון מזרחה - לכיוון לאוניברסיטה - פנוי, וכי כוחות הכיבוי מגנים עליו מפני האש; לגבי קטע כביש 721, מכיוון בית סוהר דמון מערבה לכיוון כביש 4 - צומת אורן, הודיע מפקד שירותי כבאות חיפה כי "אין בידיו תמונת מצב באשר לסיכוני האש על הציר וכי כוחות הכיבוי מרכזים מאמץ לאבטח את הקטע של ציר 721 מבית הסוהר לכיוון האוניברסיטה כציר מילוט לכוחות החירום".

(ג) בהתייעצות שהתקיימה בבית הסוהר דמון בין מפקד מחוז צפון של המשטרה ומפקדים משב"ס, מהמשטרה ומשירותי הכבאות, בשעה 15:00 בערך, מסר קצין אג"ם של שירותי כבאות חיפה שציר הפינוי צריך להיות מצומת בית אורן מזרחה לכיוון צומת דמון, ושקטע הכביש מצומת בית אורן מערבה לכיוון צומת אורן צריך להישאר סגור.

(ד) כאמור, כביש 721 בקטע שבין צומת בית אורן לבית הסוהר דמון נסגר לתנועה בין 14:15 ל-14:49. בשעה 14:49, בהגיעו לבית הסוהר דמון, הודיע מפקד המחוז של המשטרה ברשת הקשר של המשטרה כי בכביש 721 מצומת אורן לבית הסוהר דמון אין אש, וכי הוא מפנה את האסירים מערבה דרך כביש 721. מפקד המחוז של המשטרה ביקש ממפקד מרחב חוף כי ינחה את מי שמופקד על ההכוונה ומסר כי הוא [מפקד המחוז] יעדכן את שב"ס על מנת שכולם יגיעו לכיוון זה.

אולם הנתיב - ציר 721 כלפי מערב, שקבע מפקד מחוז צפון של שב"ס לפינוי בית הסוהר דמון ובכיוון ההפוך - ציר 721 מצומת אורן מזרחה - להגעת כוחות הסיוע אליו, נותר בעינו כל זמן האירוע, אף שנציגים משירותי הכבאות המליצו למפקדי שב"ס בשעה 14:10 ובשעה 14:30 לפנות את האסירים מזרחה - דרך כביש האוניברסיטה - כביש 672 ובשעה 15:00 בערך חזרו, גם לפני מפקדים משב"ס, על המלצה זו ואף המליצו לסגור את כביש 721 בקטע שבין צומת אורן לצומת בית אורן.

מודל הפינוי דלעיל שקבע שב"ס בתחילת האירוע לא שונה על ידי שב"ס אף שסיכוני האש בנתיב זה הלכו וגברו⁸³, ובפועל סבב הפינוי השני שנסע בכביש 721 מערבה לכיוון צומת אורן נתקל באש על הכביש, וסבב הפינוי השלישי והרביעי - עוד לפני אסון האוטובוס - שיצאו משערי בית הסוהר דמון בשעות 14:30 ו-15:30⁸⁴ - כבר לא נסעו בו עקב סיכוני האש; גם כוחות הסיוע מיחידת נחשון של מחוז צפון נסעו החל משעה 14:15 בכבישים אחרים. זאת בעקבות החלטות שקיבלו מפקדים בשטח.

משרד מבקר המדינה מעיר כי נוכח השתנות מידת הסיכון לאורכם של קטעים מכביש 721 והמלצותיהם של נציגי שירותי הכבאות ראוי היה שמפקד מחוז צפון, שקבע את מודל הפינוי הראשוני, יבחן מחדש, בהתייעצות עם מפקד המחוז של המשטרה, בשעות הקריטיות של האירוע את נתיב הפינוי של האסירים והגעת כוחות הסיוע, ובהתאם יפעל לעדכן את מודל הפינוי. בחינה מחדש של מודל הפינוי נדרשה ביחוד אחרי השעה 14:00 - שעה שסבב הפינוי השני וכוחות הסיוע מהמחוז כבר נתקלו באש בכביש 721 - וזאת בהתחשב בהיקף הכוחות שהיו בבית הסוהר דמון ובנחיצות כוחות נוספים, במספר האסירים שפוננו ושעוד נותרו לפינוי ובקיומם של צירי פינוי והגעה חלופיים.



בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה בנושא סדרי הפיקוד והשליטה והליכי פינוי בית הסוהר דמון התייחסו שב"ס, נציב שב"ס דאז, מפקד מחוז צפון, ורע"ן מבצעים לממצאי משרד מבקר המדינה, כדלקמן:

1. אשר להפעלת מרכזי שליטה - שב"ס מסר בתשובותיו מאוקטובר 2011 ומפברואר 2012 כי רוב קציני המטה המחוזיים נכחו בזמן האירוע בבית הסוהר כרמל במכלולים אחוריים⁸⁵, ועסקו איש איש בתחומו בפעילות אינטנסיבית הקשורה בפינוי האסירים ובהתמודדות עם הבעיות המתעוררות במסגרת הפינוי. לפיכך הם לא התפנו לאייש עמדות בתוך החמ"ל. עוד מסר שב"ס בתשובתו כי התועלת בחמ"ל בבית הסוהר דמון הייתה מועטה ביותר, וזאת מאחר שכלל המפקדים הבכירים הגיעו לזירת האירוע ועדכנו זה את זה ישירות, וכי לא ניתן לטעון כי היעדרו של חמ"ל בבית הסוהר השפיע על קבלת החלטה מהותית כלשהי, ומכאן שלכל היותר מדובר

83 בעניין זה - ראו פירוט בדוח הביקורת "משטרת ישראל - פיקוד ושליטה על אירועים ומבצעים", בפרק "מידע על סיכוני אש בכביש 721".

84 סבב הפינוי הרביעי שיצא בשעה 15:30 הופנה מערבה לכיוון כביש 721, נבלם בשל האש על הכביש והופנה לכביש 672.

85 חמ"לים אחוריים של הגורמים המקצועיים.

טיפול שירות בתי הסוהר בפינוי אסירים מבית הסוהר דמון באירוע השרפה בכרמל

בחריגה טכנית מן הפקודות. כמו כן נטען בתשובת שב"ס כי בשל היות השרפה אירוע מוכל [תחום] וממוקד בבית הסוהר דמון, דהיינו "היחס הקרוב בין מיקומם של המפקדים למקום ההתרחשות המרכזי בדמון", התאפשר "למפקדים שנכחו בשטח להתרשם... ולהתעדכן בתמונת המצב בעצמם ולא באמצעות חמ"לים". בנסיבות אלה הייתה למפקדים תמונת מצב טובה בכל הקשור למשימת פינוי בתי הסוהר מבחינת מספר האסירים שפוננו ושנותרו לפינוי ומבחינת מצבם; למידת הסיכון הנשקף לבתי הסוהר ולהלכי הרוח של האסירים; ולסד"כ כוחות נחשון שהוזעקו לסיוע ומיקומם. שב"ס הטעים בתשובתו כי "ככל שהיו למפקדים פערים בתמונת המצב, הם אופייניים וסבירים בנסיבות של אירוע קיצון בו פועלים כוחות רבים [ההדגשה במקור]". בעניין אי-קריאת הודעות זימונית מסרו מפקדי שב"ס כי בעת שהתקבלו ההודעות הם היו בנסיעה או כי בלהט האירועים הם לא קראו הודעות אלה.

יצוין כי שב"ס בתשובתו מאוקטובר 2011 מסר עוד כי "מקום הקבע של חמ"ל מחוז צפון הנו במפקדת המחוז [בצמוד לבית הסוהר הרמון], ביום האירוע אף הוחל בהקמתו ובפריסת מערכות המחשוב והטלפניה. העתקת החמ"ל ממקום הקבע במפקדת המחוז לביס"ר [בית הסוהר] כרמל, על מנת לקרבו לזירת ההתרחשות פגעה ביכולות הטכנולוגיות ורמת העזרים המבצעיים הקיימים בחמ"ל הקבע".

שב"ס הדגיש בתשובתו כי במסגרת הטמעת ערכיו הנוגעים לחשיבות הצלת חיי אדם, ובמסגרת הדוגמה האישית הנדרשת ממפקדים, מיד בהתקבל הדיווח על האירוע הגיעה לזירה כל שדרת הפיקוד הבכירה של הארגון.

משרד מבקר המדינה מעיר לשב"ס כי מרכזי השליטה הם כלי העזר העיקריים העומדים לרשות המפקד בניהול אירוע משמעותי, והם משמשים לפיקוד, לשליטה, לתיאום ולבקרה בעניין הפעילות המבצעית של היחידות המעורבות וליצירת תמונת מצב מבצעית. תפקידם של קציני המטה באירוע דוגמת השרפה בכרמל הוא להפעיל את מרכזי השליטה באופן שיתאפשר למפקדים לבצע הערכת מצב ולקבל החלטות על בסיס תמונת מצב סדורה ועדכנית. מאחר שמפקדים בחמ"ל בבית הסוהר כרמל שהו במכלולים (חמ"לים) אחוריים, עסוקים איש איש בתחומו, לא התבצעה עבודת המטה הדרושה ליצירת תמונת מצב משותפת, אף שהייתה לכך חשיבות רבה. עקב תפקודם הלקוי של כל מרכזי השליטה - המש"ן, המשל"ט המחוזי והחמ"לים בבית הסוהר כרמל ודמון - תמונת המצב שהיה בכוחם לייצר הייתה חלקית ולא מהימנה. גם בתחקיר שעשה שב"ס הוא עמד על כך שעקב אי-ביצוע עבודת המטה כנדרש מילא מערך זה באופן חלקי בלבד את ייעודו באירוע כתומך בתהליך קבלת החלטותיו של מפקד המחוז ואת "תפקידו כמנגנון מאזן [מתאם] לריבוי סד"כ שב"ס בגזרה".

אשר לטענה בדבר היות האירוע מוכל לתחום בית הסוהר דמון - אין לקבל טענה זו, לנוכח העובדה שבניהול הפינוי השתתפו כוחות ארציים של שב"ס וכוחות חירום והצלה מחוץ לשב"ס - משטרה, שירותי הכבאות ומד"א; וכן לנוכח העובדה שאסירי בית הסוהר דמון פונו לבית הסוהר כרמל מתוך כוונה לפנותם לאחר מכן לבתי סוהר אחרים במחוז הצפון ומחוץ לו. לפיכך, לדעת משרד מבקר המדינה, אין מדובר באירוע מקומי ומוכל לתחום לבית הסוהר דמון ואף לא למחוז הצפון של שב"ס אלא באירוע שחייב שיתוף פעולה ותיאום רב-מערכתי.

אשר לטענה בדבר התועלת המועטה של חמ"ל בבית הסוהר דמון לנוכח הגעתם לזירת האירוע של כלל המפקדים הבכירים שעדכנו זה את זה ישירות - משרד מבקר המדינה מטעים כי התרשמותם של המפקדים אינה יכולה לשמש תחליף לאיסוף מידע שיטתי של מרכזי השליטה, ליצירת תמונת מצב עדכנית ומהימנה, ולהפצה שוטפת של המידע שנצבר ועובד לכלל צרכניו הרלוונטיים. על כך אף עמד גם שב"ס עצמו בתורת הפיקוד והשליטה שגיבש: "מטבע הדברים, ככל שנמצאים קרובים יותר לשטח אמנם רואים את הפרטים טוב יותר, אך רואים את התמונה הכוללת באופן צר יותר - רק דרך המשקפת של הגורם הצופה בקטע אחד מהתמונה"⁸⁶. לפיכך לא ניתן לקבל את הטענה שאי-הפעלת חמ"ל בבית הסוהר דמון הייתה חריגה טכנית בלבד מן הפקודות.

משרד מבקר המדינה מעיר לשב"ס כי להגעה מהירה למקום האירוע נודעת חשיבות רבה; עם זאת, ובמיוחד לנוכח היעדרה של מערכת קשר אלחוטית דו-כיוונית זמינה ויעילה ברשת קשר לה מאזינים הכל בשב"ס, היה על המפקדים לוודא כי גם בהיעדרם ינהלו מרכזי השליטה כנדרש ויספקו למפקדים תמונת מצב עדכנית לשם ניהול הפינוי - דבר זה לא נעשה.

אשר לאי-קריאת הודעות זימונית - משרד מבקר המדינה מעיר לשב"ס כי מכשירי הזימונית של שב"ס הם האמצעי של הארגון להעברת הודעות והנחיות; אי-קריאת הודעות והנחיות יש בה כדי לסכל את ביצוע המשימה ויש לראותה בחומרה. בה בעת היה על מרכזי השליטה לוודא ישירות, באמצעי קשר חלופיים, מול מפקדים אלה כי הודעות בעלות חשיבות מבצעית רבה אכן התקבלו - בדרך זאת או אחרת - על ידי המפקדים האחראים לבצען.

בתשובתו מפברואר 2012 מסר שב"ס כי ככלל הוא מקבל את הערות המבקר לעניין הפעלת מרכזי השליטה בהיבטי הקמתם, אישום, רישום הנתונים, ותמונת המצב שייצרו. שב"ס מסר עוד כי, לאחר השרפה, הוא האיץ את פעולותיו לצמצום הפערים ולהעלאת כשירותם, ארגוןם וציודם של מרכזי השליטה בכל הרמות, כחלק מתכנית עבודה רב שנתית, במטרה לממש את לקחי האירוע. כמו כן נמסר כי "כחלק מלקחי האירוע בנושא אי קריאת הודעות זימונית, שב"ס רכש ושיפר את אפשרויות התקשורת במכשירי מירס, החל להפעיל מערכת למסירת הודעות באמצעות סלולר וכן ביצע תרגילי ביפר במתכונת פתע".

2. אשר לביצוע הערכות מצב - שב"ס השיב כי מפקדי שב"ס שנכחו בבית הסוהר דמון קיימו לכל אורך האירוע הערכות מצב רציפות לבחינת מהלך הפינוי, קצב התקדמותו ומידת האיום על מהלכו - הן באופן פנים-ארגוני והן מול משטרת ישראל. בנסיבות האירוע בכרמל לא היה מקום לקיים הערכות מצב "בתצורה הקלסית" שהזכיר המבקר בטיטוט דוח הביקורת. לנוכח העובדה שהאירוע היה מוכל (תחום) וממוקד בשטח מוגדר, שכלל המפקדים נמצאו בשטח זה ובהירות המשימה לכוחות, חייבו להתאים את אופן ביצוע הערכת המצב למקום הביצוע, לתמהיל המשתתפים, לתדירות הביצוע, להליך הביצוע ולמשכו. שיטה זו יצרה אמנם פער בתיעוד התהליך מבחינת השיקולים לקבלת ההחלטות השונות ואופן קבלת ההחלטות, אך הדבר שירת טוב יותר

86 תורת הפיקוד והשליטה, עמ' 43.

טיפול שירות בתי הסוהר בפינוי אסירים מבית הסוהר דמון באירוע השרפה בכרמל

את תכליתה העיקרית של הערכת המצב, משום שהוא אפשר לקבל החלטות במהירות תוך שימור "מגע רציף" עם האסירים. עוד נמסר בתשובה כי לאחר אירוע האוטובוס ובגמר פינוי בית הסוהר דמון קיים נציב שב"ס הערכות מצב מסודרות ומתועדות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2011 מסר מפקד מחוז צפון, גונדר מיכאל (מיקי) חלפון, כי "הערכות המצב נערכו כל העת, הנציב הודיע למיקי [חלפון, מפקד מחוז צפון] כי הוא שולח לעזרתו לבנת תגבור. איזו הערכת מצב נוספת נדרשת כאן?... סבב הפינוי השלישי^[87] [שהופנה תחילה מערבה לכיוון צומת בית אורן, נחסם בשל האש בהמשך הכביש, וכיוון נסיעתו הוסב מזרחה לכיוון כביש 672] מוכיח את קיומן של הערכות מצב שוטפות וערנות מירבית לתנאי השרפה המשתנים... המקום היחיד בו ניתן היה לרכז את האסירים המפונים בדרכם לפיזור במתקני המחוז היה בכרמל".

באשר להתאמת אופן ביצוען של הערכות המצב להיות האירוע ממוקד בשטח מוגדר, משרד מבקר המדינה מעיר לשב"ס כי כאמור אין מדובר באירוע תחום לבית הסוהר דמון; מדובר באירוע רחב ממדים החובק שטחים רחבים והמערב כוחות גדולים מגופים שונים וכל זאת בתנאי סיכון ואי-ודאות על רקע התפשטות האש והסיכונים שנוצרו בגינה. כל אלה חייבו הליכי פיקוד ושליטה, איסוף שיטתי של מידע, התייעצויות והערכות מצב סדורות בינם וביין עצמם וכן בינם וביין המשטרה ושירותי הכבאות, הן לעניין מודל הפינוי שנקבע והן לעניין היקף הכוחות הנדרש, וכן להתעדכן בדבר זמינותם ובטיחותם של צירי התנועה לצורך עדכון מודל הפינוי, ככל שהדבר יידרש.

יודגש - הערכת מצב היא הליך סדור של ניתוח גורמים המשפיעים על מילוי משימה מוגדרת שתכליתו קבלת החלטות והמתבסס על דרכי פעולה אפשריות בהתאם לתמונת המצב הנוצרת במרכזי השליטה. שיחות בין מפקדים והסתמכותם על הדיווחים של מפקדים לצורך ביצוע הערכות מצב וקבלת החלטות אינם מהווים תחליף לעבודת מטה של מרכזי השליטה.

אשר לתיעוד הערכות המצב - משרד מבקר המדינה מעיר לשב"ס כי מאחר שההתייעצויות שקיימו מפקדי האירוע והחלטות שקיבלו לא תועדו, אי-אפשר לאחזר את הדברים שהועלו, את החלופות שהוצגו ואת השיקולים לבחירת החלופה שנבחרה. ככלל חשוב לתעד החלטות ואת דרכי קבלתן, זאת כדי לאפשר לדרג הפיקוד ולמטהו לעקוב אחר אופן ביצוען של ההחלטות. התיעוד חשוב גם בדיעבד לתחקור ולהפקת לקחים. הצורך בתיעודם של הדיווחים, ההחלטות והערכות המצב מתחדד נוכח הגרסאות הסותרות של מפקדי שב"ס בנוגע לסוגיות שונות שאירעו במסגרת ניהול האירוע (דרישה לתגבור כוחות במישור הארצי, הנחיה לפתיחת החמ"ל בבית הסוהר כרמל, הפעלת שטחי כינוס).

אשר לתשובתו של מפקד מחוז צפון ולפיה הפניית סבב הפינוי הרביעי (שיצא בשעה 15:30) מעידה על ביצוע הערכת מצב - משרד מבקר המדינה מציין כי סבב פינוי זה הופנה תחילה לנסיעה מערבה, בכביש 721, והוא נעצר והוסב לאחור על ידי מג"ד נחשון צפון וקמב"ץ המחוז עקב אש שהייתה על הכביש ולא כתוצאה מהערכת מצב שנעשתה טרם יציאתו משערי בית הסוהר.

משרד מבקר המדינה מעיר למפקד מחוז צפון כי, כמתואר לעיל - במהלך האירוע השתנו הנסיבות וגברו הסיכונים לאורכו של כביש 721 בהשוואה לאלה ששררו בעת החלטתו הראשונית של מפקד המחוז לקבוע מודל פינוי ולפיו דרך הגישה לבית הסוהר דמון יהיה כביש 721 - מצומת אורן מזרחה לכיוון בית הסוהר דמון; וציר הפינוי יהיה אף הוא מבית הסוהר דמון מערבה - דרך ציר 721 - לכיוון בית סוהר כרמל. יתר על כן - בפועל, כוחות נחשון של שב"ס לא פעלו משעה 14:15 ואילך על פי מודל הפינוי שנקבע, והם נסעו בכביש 672; גם פינוי האסירים החל משעה 14:30 לא נעשה בכביש זה. בהשתנות הנסיבות ולנוכח המלצות נציגי שירותי הכבאות לפנות את האסירים דרך כביש 672 ולסגור את כביש 721 מצומת בית אורן לצומת אורן, היה על מפקד מחוז צפון לבחון ולעדכן את מודל הפינוי ולהתאימו לנסיבות החדשות. לשם כך היה עליו לקיים הערכת מצב סדורה כאשר בידיו המידע הרלוונטי - הן ממפקדות המשטרה והן משירותי הכבאות - תוך התייעצות עם המשטרה האחראית על ניהול האירוע, לגבי סיכוני האש וכן על מצבם של צירי התנועה ועל בסיס הערכת היקף כוחות משטרה ושב"ס שנדרשו והגיעו לסייע בפינוי האסירים מבית הסוהר דמון.

אשר לתשובתו של מפקד מחוז צפון כי המקום היחיד בו ניתן היה לרכז את האסירים המפונים בדרכם לפיזור במתקני המחוז היה בכרמל, מציין משרד מבקר המדינה כי אין מדובר רק בבית הסוהר שאליו יפנו האסירים אלא גם בדרכי הפינוי והגעת כוחות הסיוע. ואכן כאמור בפועל החל מסבב הפינוי השלישי פינוי האסירים והגעת כוחות הסיוע נעשו בכביש 672 ולא מערבה, לכיוון צומת אורן - כביש 721 שעליו הוחלט מלכתחילה. זאת ועוד - סבב הפינוי החמישי הופנה ישירות דרך ציר 672 לבית הסוהר גלבע.

3. אשר להפעלת כוחות סיוע לפינוי בית סוהר דמון מסר שב"ס כי "בבסיס קבלת ההחלטה להפעלת סד"כ ארצי התקיים שיקול דעת מובנה שנשען על זיקה מהותית בין היקף הכוח למהירות ביצוע המשימה", וכי "שב"ס נערך לצורך הפינוי בכוחות ראויים שהופעלו לאור תפיסה מבצעית סדורה והערכת מצב 'אד הוק'". בתשובתו מפורואר 2012 ציין שב"ס שהעיקרון המבצעי שעמד בבסיס הפעלת הסד"כ היה קירוב מקסימום יכולת פינוי ואבטחה למוקד האירוע במהירות המרבית. זאת כמענה ה"מפצה" על אי-הוודאות ששררה בתחילת האירוע. עוד ציין שב"ס כי "הצורך המבצעי בגינו הופעל הסיוע לא השתנה לאורך כל טווח זמן ביצוע הפינוי ואף התעצם על רקע התגברות איום האש על בית הסוהר [ההדגשות במקור]".

נציב שב"ס דאז, רב-גונדר בני קניאק, מסר לנציגי משרד מבקר המדינה כי "כל עוד יש אסירים בכלא צריך תגבור. כמות הסגל היא פונקציה של מורכבות האירוע. צריך לשפוט את הטיפול באירוע לפי איך יכול היה האירוע להסתיים במקרה הגרוע. כולל אופציה של פינוי ברגל... היה צריך את הצוערים בכלא".

מפקד המחוז מסר בתשובתו כי הנציב הנחה אותו כי "אם יחמיר המצב - יש לתת עדיפות להצלת חיי האסירים והסגל עד כדי מילוט רגלי, שמשמעותו צורך בעשרות סוהרים לליווי".

רע"ן מבצעים ששימש כמפקד המש"ן בנציבות מסר בתשובתו כי בהתאם לתורת המבצעים בנוגע לצורך בסיוע: "המסתייע מתייב למסייע" - ...על אף מיקומו הנמוך יותר בהיררכיה, יקבע הגוף הנמוך יותר את הצורך בסיוע".

משרד מבקר המדינה מעיר כי גם אם היה צורך מבצעי להפעיל כוח סיוע ארצי לצורך סיוע בפינוי בית הסוהר דמון, הרי ששיקול הדעת שהופעל עובר להחלטה להפעיל את כוחות הסיוע בדרג הארצי - ובכלל זה את לבנת בי"ס ניר - לא תועד ולא נומק, ולא ניתן לדעת על סמך מה התקבלה ההחלטה. מאחר שבמרכזי השליטה ובידי המפקדים לא רוכז מידע בדבר היקף הכוחות שהוזעקו ובדבר אלה שהגיעו - ספק אם ההחלטה שהתקבלה התבססה על מידע עדכני ומהימן.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי הסמכות לאשר את הפעלתו של כוח תגבור אינה פורמלית בלבד, והגורם המאשר את הפעלתו של כוח תגבור ארצי מחויב - מכות הסמכות שמקנה לו הפקודה - לבחון עם הגשת הבקשה את תמונת המצב, ולפיה לשקול את סדרי הכוחות הנחוצים לפינוי בית הסוהר, וכן עליו לשקול את זמינות הכוחות ואת מועדי הגעתם. עליו גם לחזור ולבחון את הצורך מפעם לפעם, עם השתנות הנסיבות; לשם כך נקבע גם בפקודות הקבע כי על כוחות הסיוע להתרכז בשטח כינוס על מנת שיהיה אפשר לבחון מחדש את נחיצותם ואת סדרי הגעתם. ואולם כאמור, לא נמצאו אסמכתאות לכך שבחינה כזו נעשתה עובר להחלטה ולא במהלך הפינוי.

אשר לאחריות לכוחות הסיוע מרגע קבלת משימתן ויציאתן למשימה ועד להגעתן לשטח הכינוס ולקליטתן על ידי הגורם בשב"ס שביקש את התגבור מסר שב"ס בתשובתו כי אכן הפקודות אינן מגדירות במפורש כי בית הספר אחראי ללבנת הסיוע מטעמו, וכי שב"ס יפעל לתיקון הפקודה בהתאם לכך.

קביעת שטח כינוס והגעת כוחות הסיוע אליו

1. כאמור, לשטח כינוס תפקיד חשוב בהפעלת כוחות בעת אירוע, ובייחוד כשמדובר באירוע שבו מופעלים סדרי כוחות גדולים ומגוונים ונדרשת קבלת החלטות להפעלתם נוכח נסיבות וסיכונים המשתנים במהירות, ותוך סיכון חיי אדם, ובכלל זה באירוע של התמודדות עם שרפה. באמצעות שטח הכינוס אפשר לשלוט בכוחות הנכנסים לשטח שבו מתרחש האירוע: לבצע רישום של הכוחות ושל היקפם, לווסתם לאחר בחינת נחיצותם - וכך אפשר למנוע באמצעות ניהול שטח כינוס עומסים באתרי סיכון שבהם יש לשמור על היקף כוחות הכרחי בלבד. יתרה מזו, באירוע כגון השרפה בכרמל, שבו מעורבים כוחות מגופים שונים הרי שבאמצעות שטח הכינוס ובאמצעות העברת המידע על צבר הכוחות המכונסים בו אפשר להקנות למפקדי שב"ס באירוע ולגורם האחראי לניהול הכולל של האירוע (דהיינו המשטרה) ידע, שליטה במצב, יכולת מתן מענה, ובכלל זה לשינויים הבלתי צפויים החלים במסגרתו.

ואכן, הצורך בהקמת שטח כינוס קבוע בפקודות שב"ס, ובכלל זה בפקודת "שטחי כינוס" ובפקודת "נדודי שינה" ולפיה לבנות הסיוע ייקלטו בידי המחוז או בית הסוהר בשטח הכינוס שייקבע.

2. כאמור, במהלך הביקורת מסר מפקד מחוז צפון לנציגי משרד מבקר המדינה כי בשעה 12:50 ובשעה 13:10 הוא הודיע בטלפון הנייד לעוזר הקמב"ץ ולקמב"ץ המחוז, בהתאמה, על החלטתו שכוחות הסיוע של המחוז יתרכזו בשטח הכינוס במגרש החניה הסמוך לבית הסוהר כרמל. אשר לשטח כינוס לכוחות הסיוע הארציים - בשעה 14:32 הפיץ המש"ן הודעת זימונית בנוסח זה: "חיתוך מצב 1: החל פינוי ... [דמון], בתי סוהר: כרמל, שרון, גלבוע, מגידו יערכו לקליטת אסירים בהתאם לצרכי המחוז ... בי"ס ניר - 4 מסגרות עושות דרכן לביס"ר [בית סוהר] דמון - התייצבות בביס"ר כרמל ועבודה בהתאם להנחיות מחוז צפון, הנחיות להמשך ... פינוי ראשוני יתבצע לביס"ר כרמל ולאחר מכן פיזור לביס"רים ע"פ הפרוט".

3. מפקד מחוז צפון הורה על הקמת שטח כינוס בבית הסוהר כרמל, אך לא וידא ששטח הכינוס הוקם ושהכוחות אכן עושים בו שימוש, ושמתבצע בו רישום של הכוחות שהגיעו אליו ויצאו ממנו.

גם הסממ"ז, המשמש כקצין אג"ם מחוזי, וקמב"ץ המחוז, כממונים על רצף הפיקוד והשליטה באירוע חירום, לא וידאו ששטח הכינוס בבית הסוהר כרמל מופעל כנדרש בפקודות, ושכוחות הסיוע אכן יגיעו אליו כנדרש.

כפועל, שטח הכינוס בבית הסוהר כרמל לא הוסדר עד לשעה 16:15 בערך. עד אז עברו דרכו רק מיעוט של הכוחות וגם אלה לא נרשמו ולא הוכוונו. יש בכך משום הפרה ברורה של פקודות שקבע שב"ס. הדבר לא אפשר למפקדים בשטח לקבל תמונה מלאה על היקף כוחות התגבור ולווסת את הגעתם. יתר על כן, לסכיבת בית הסוהר דמון הגיעו כוחות רבים של שב"ס ומשטרה שיצרו עומסי תנועה גדולים בכניסה לבית הסוהר והקשו את הפיקוד והשליטה, תוך סיכון הכוחות.

4. חלק מכוחות הסיוע שלא קראו את הודעת הזימונית או שלא היה ברשותם מכשיר זימונית, לא ידעו על הצורך להגיע לשטח הכינוס בבית הסוהר כרמל והגיעו במישיר לבית הסוהר דמון.

יוצר כי בתחקיר שעשה שב"ס צוין כי לקחים בנושא ניהול שטחי כינוס הופקו עוד בתרגילים שביצע שב"ס בעבר אך אלה לא יושמו בעת ניהול הפינוי מבית הסוהר דמון.

בתשובותיו למשרד מבקר המדינה, מאוקטובר 2011 ומפברואר 2012, מסר שב"ס כי הוא מקבל את הערותיו של המבקר לעניין אי-הכרת הכוחות את שטח הכינוס, לעניין הפעלת שטח הכינוס - אופן ארגונו וניהולו באירוע. שב"ס ציין כי ליקויי ההפעלה נבעו, ככל הנראה, מפער בתקשורת פנימית בערוץ האג"ם, היעדר ניסיון ומיומנות מבצעית לצורך ניהול שטח כינוס המרוחק ממוקד האירוע, וזאת על אף קיומם של פקודות ונהלים סדורים בנושא.

משרד מבקר המדינה מעיר לשב"ס כי אי-קיום פקודות ונהלים באירוע חירום מבטא כשל מקצועי, ויש לראותו בחומרה. למפקד מחוז צפון, לסממ"ז, המשמש כקצין אג"ם מחוזי, ולקמב"ץ המחוז, כממונים על רצף הפיקוד והשליטה באירוע חירום, מעיר משרד מבקר המדינה כי לא די במתן הנחיה להקים שטח כינוס; יש לוודא שהוא מופעל כנדרש.

סדרי התיאום והעברת מידע בין שב"ס למשטרה

לתיאום ולהעברת מידע בין כוחות חירום והצלה הפועלים באירוע חירום נודעת חשיבות רבה. כאמור, באירוע חירום תמונת השטח משתנה חליפות, משתנים האיזמים על הכוח, והכוחות נדרשים לשנות את מקומם ואת תפקידם על מנת להתאים את עצמם למצב המשתנה. בשל כך בפקודות ובנהלים השונים של הגופים הפועלים באירוע חירום - כל גוף על פי הנחיותיו - נקבע כי עליהם לשלוח נציגים למרכזי השליטה של הגוף האחר. לדוגמה, בפקודת מש"ן נקבע כי במש"ן ישתתפו נציגי גורמי חוץ רלוונטיים ובהם נציגי המשטרה; גם בפקודה המחוזית נקבע כי החמ"ל המחוזי יכלול קציני מטה ובהם נציגי משטרת ישראל; גם בנוהל הפעלת חפ"קים של המשטרה נקבע כי יוזמנו נציגים לחפ"קים אלה בהתאם לאופי האירוע. יוזכר כי מפקד מרחב חוף של המשטרה קבע את מת"ח זיכרון כאיש קשר לשב"ס לצורך פינוי בית הסוהר דמון.

כפועל נציג שב"ס לא השתתף בחפ"ק מרחב חוף של המשטרה, שהוקם בסמוך לצומת דמון, ולא במשל"ט של מחוז צפון במשטרה. נציג שב"ס גם לא השתתף בהערכות המצב שקיים מפקד מרחב חוף של המשטרה בשעה 12:40, בשעה 15:00 בערך ובשעה 19:00. נציג שב"ס הצטרף לצובר החפ"קים שהקימה המשטרה לאחר אסון האוטובוס בחניון אוניברסיטת חיפה רק בשעה 24:00 בערך, בסופו של היום הראשון לשרפה.

גם בחמ"ל המחוזי של שב"ס שהוקם, כאמור, בבית הסוהר כרמל לא נכח נציג מטעם המשטרה; ובמש"ן לא נכח עד שהתרחש אסון האוטובוס נציג מטעם המשטרה, והוא הגיע למש"ן רק בשעה 18:00 בערך.

1. לפיכך, בין היתר, מרכזי השליטה של המשטרה לא קיבלו עדכון בדבר ההחלטה של מג"ד נחשון צפון משעה 14:21 לקבוע את כביש 672 - דרך האוניברסיטה - כציר להגעת כוחות נחשון, בעקבות סגירתו לתנועה של קטע כביש 721 מצומת בית אורן ועד לבית הסוהר דמון בשעות 14:15-14:49 ובדבר ההחלטות לפנות את האסירים דרך כביש האוניברסיטה משעה 14:30 ואילך. כתוצאה מכך לא היה בידיהם מידע חיוני הנוגע לסדרי פינוי האסירים והגעת כוחות הסיוע אל בית הסוהר דמון לצורך גיבוש תמונת מצב למפקדים בשטח.

2. כאמור, בהזדמנויות שונות, בשעות 14:10-15:00, התריעו נציגים משירותי הכבאות לפני מפקדי המשטרה ושב"ס על סכנות אלה והמליצו לפניהם לסגור את כביש 721 בקטע שבין צומת אורן לצומת בית אורן ולפנות את האסירים דרך כביש האוניברסיטה (כביש 672).

לא נמצא כי התראות והמלצות אלה של שירותי הכבאות הועברו על ידי מפקדי שב"ס למרכזי השליטה של שב"ס.

עיקר הקשר השוטף בין המשטרה לשב"ס נעשה באמצעות מת"ח זיכרון, אך לא הייתה זרימת מידע סדורה בין מפקדות שב"ס ובין מפקדות המשטרה על המתרחש בשטח. גם ביומני המבצעים של שב"ס והמשטרה לא תועדו הפקודות, ההנחיות והמידע שהועברו בין המשטרה לשב"ס⁸⁸. הנה כי כן, השיח בין שב"ס ובין המשטרה התקיים "בציר מפקדים" המטפלים באירוע בסמוך למקום התרחשותו, ולא "בציר מפקדות", אף שהמפקדות הן שאמורות לאסוף את המידע המצטבר, לגבש תמונת מצב מקיפה, עדכנית, מתכללת, ומדויקת של האירועים ולהפיץ באופן שוטף את המידע לכלל הגורמים הרלוונטיים באירוע ובעיקר, אלו הפועלים בשטח.

יצוין כי בתחקיר שעשה שב"ס לאחר אירוע השרפה בכרמל נקבע כי הצורך בהשתלבות נציגי שב"ס בחפ"ק המשטרתי המחוזי האחד הוא לקח שהועלה בתרגילים שביצע שב"ס בעבר, אך לקח זה לא יושם.

שב"ס מסר בתשובותיו כי הוא מקבל את הערת המבקר לעניין אי-שילובו של קצין קישור שב"ס בחפ"ק משטרת ישראל וכי מאז האירוע הוא פועל לחיזוק שיתוף הפעולה וקשרי הגומלין מול משטרת ישראל וארגוני החירום. עם זאת האחריות לפיקוד הכולל על אירוע השרפה בכרמל, ובכלל זה להכוונת תנועה וכוחות הצלה בכבישים על פי סיכוני האש, מוטלת על משטרת ישראל. עוד מסר שב"ס בתשובתו כי בהתבסס על התחקירים שעשו שב"ס והמשטרה, תמונת מצב הכבישים שהייתה ידועה למפקדי שב"ס באירוע תאמה את זו שהייתה בידי משטרת ישראל במלואה, וכי בשום שלב לא נסע רכב שב"ס בכביש שנסגר או שנאסר לתנועת כוחות, לרבות אוטובוס הצוערים.

משרד מבקר המדינה מעיר לשב"ס כי אחריות שב"ס לאסיריו וסוהריו חלה לא רק בבית הסוהר, אלא גם לאורך כל דרכי הפינוי ודרכי הגישה; אחריות המשטרה לצירי התנועה אינה פוטרת את שב"ס מלהתעדכן, באמצעות מרכזי השליטה, לגבי הסכנות בצירי התנועה - כפי שחוו מפקדים, סוהרים ואסירים אגב ניסיונות פינוי דרך כביש 721 מערבה - ובהתאם לכך לחזור ולבחון, בתיאום עם המשטרה ושירותי הכבאות, את החלטותיו לגבי יעדי פינוי האסירים, דרכי פינוים ודרכי הגישה של כוחות הסיוע.

גרסאות סותרות בנוגע לפקודות שונות שניתנו לניהול האירוע

במהלך הביקורת שעשה משרד מבקר המדינה עלתה תופעה של ריבוי גרסאות סותרות שמסרו בעלי תפקידים בכירים בשב"ס לגבי סוגיות מבצעיות משמעותיות. להלן פירוט:

1. הקמת חמ"ל מחוזי ושטח כינוס בבית הסוהר כרמל: מפקד מחוז צפון מסר לנציגי משרד מבקר המדינה כי בשעה 12:50, בעת שנסע לבית הסוהר דמון, הוא הורה

88 למעט רישום ביומן המש"ן על סגירה ופתיחה של כביש 721.

טיפול שירות בתי הסוהר בפינוי אסירים מבית הסוהר דמון באירוע השרפה בכרמל

לעזור קמב"ץ המחוז לנסוע לבית הסוהר כרמל, כדי להיערך לקליטת האסירים שיפנו מבית הסוהר דמון, לפתוח בו חמ"ל מחוזי ולקלוט את סבבי הפינוי, ולהקים בו שטח כינוס לכוחות שיגיעו לסייע לפינוי האסירים. כמו כן הורה לעזור קמב"ץ המחוז להעביר את ההנחיות הללו לקמב"ץ המחוז. עוד מסר כי בשעה 13:10 בערך הוא חזר והורה ישירות לקמב"ץ המחוז, שהיה באותו מועד במתקן שב"ס באזור רמלה, להגיע לבית הסוהר כרמל, לפתוח חמ"ל מחוזי (נוסף על המשל"ט המחוזי שבבית הסוהר חרמון) ולהיערך לקליטת האסירים שיפנו ולהקים בו שטח כינוס לכוחות הסיוע שיגיעו מהמחוז.

גם עוזר הקמב"ץ מסר לנציג משרד מבקר המדינה כי כאשר היה בבית הסוהר דמון הורה לו מפקד המחוז לנסוע לבית הסוהר כרמל, בצמוד לסבב הפינוי הראשון שיצא בשעה 13:40, לפתוח בו חמ"ל מחוזי ולקלוט את סבבי הפינוי וכן הנחה אותו להודיע לקמב"ץ המחוז שעליו להגיע לחמ"ל המחוזי בבית הסוהר כרמל, והוא אכן הודיע לו על כך.

ואילו קמב"ץ המחוז מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2011 כי "מפקד המחוז מעולם לא הורה לו להקים חמ"ל מחוזי בבית סוהר כרמל". לדבריו, מפקד המחוז האיץ בו דווקא להגיע במהירות לבית הסוהר דמון - וכך עשה. בפועל, קמב"ץ המחוז הגיע בשעה 15:00 בערך לבית הסוהר דמון, ולא לבית הסוהר כרמל.

אשר לפתיחת שטח כינוס - עוזר קמב"ץ המחוז מסר לנציגי משרד מבקר המדינה כי הוא אינו זוכר שמפקד מחוז צפון הנחה אותו בעניין הקמת שטח כינוס בבית הסוהר כרמל. לעומת זאת, קמב"ץ גודר צפון של יחידת נחשון מסר לנציג משרד מבקר המדינה כי כבר בשעה 12:39, בעת שהמחוז הפעיל את יחידת נחשון, מסר לו עוזר קמב"ץ המחוז להגיע לשטח הכינוס שבחניון בית הסוהר כרמל, ובעקבות כך הוא הגיע למקום עם כוח נחשון וכן 7-8 מכוניות ומשאית.

קמב"ץ המחוז מסר לנציגי משרד מבקר המדינה כי מפקד מחוז צפון לא שוחח אתו כלל בעניין פתיחת שטחי כינוס. עוד מסר כי לא היה ער להודעת הזימונית ולפיה על הכוחות להתכנס תחילה בשטח כינוס בבית הסוהר כרמל, כיוון שההודעה התקבלה בעת נסיעה ברכבו. עוד מסר כי הפקודה המחוזית (פקודה מ-23.12.08) שעליה הסתמכה הביקורת, לעניין אחריותו לעבודת החמ"ל ולתיאום עם גורמי שב"ס וגופי החירום וההצלה, לא הייתה בתוקף במועד האירוע, שכן זוהי פקודה חדשה שהוא הוציא אשר טרם אושרה על ידי מפקד המחוז⁸⁹.

לעומת זאת, בנוגע לתקפותה של הפקודה המחוזית האמורה השיב שב"ס⁹⁰ כי: "תפוצת הפקודה ליחידות המחוז מוכיח כי פעלו מתוך הנחה שהפקודה תקפה. הפקודה חתומה על ידי קמב"ץ המחוז משכך טענתו בדבר אי תקפות הפקודה תמוהה שהרי עצם חתימתו מעידה על תקפותה לפחות לגביו".

2. הגורם שביקש את הסיוע: גם בנוגע לגורם בשב"ס שביקש להפעיל כוחות סיוע בדרג הארצי לצורך פינוי בית הסוהר דמון, גרסאות מפקדי שב"ס חלוקות: קמב"ץ המחוז מסר לנציגי משרד מבקר המדינה כי ביום האירוע⁹¹, הוא היה בבית הסוהר מעשיהו ובנציבות, וכי הסממ"ז דיבר אתו בטלפון הנייד וביקש שיפנה לנציבות על מנת להפעיל כוחות סיוע בדרג הארצי (לבנת סיוע). בהתאם לכך הוא פנה לרע"ן מבצעים בנציבות.

89 הפקודה המחוזית שהופצה ב-23.12.08. על פי הפקודה המוזכרת, בעת פינוי בית סוהר, קמב"ץ המחוז אחראי לפעולות התיאום עם יחידת נחשון ועם חטיבת הביטחון בשב"ס לצורך קבלת סיוע באמצעות תגבורת של כוחות ואמצעים, לתיאום מול משטרת ישראל וכוחות הסיוע וההצלה, לתיאום עם צה"ל ולתיאום בין היחידה המפנה ליחידות הקולטות.

90 המקור: "השלמות שב"ס לדוח מבקר המדינה אל אירוע השרפה בכרמל" (נובמבר 2011).

91 ביום השרפה היה בידי קמב"ץ המחוז אישור לחופשת מחלה.

לעומת זאת, הסממ"ז מסר כי לא הורה לקמב"ץ המחוז לבקש מהנציבות כוחות סיוע בדרג הארצי, כי לא היה בהם צורך⁹² לנוכח כוחות הסיוע הרבים שנאספו סביב בית הסוהר דמון, וכי קמב"ץ המחוז ביקש מהנציבות כוחות סיוע בלי להתייעץ אותו או עם מפקד המחוז ובלי לקבל את אישורו או את אישור מפקד המחוז.

מפקד מחוז צפון מסר בתשובתו מספטמבר 2011 למשרד מבקר המדינה כי לא הורה לקמב"ץ המחוז לבקש כוחות סיוע ארציים, וכי נודע לו בדיעבד, מפי הנציב, על הפעלת הסיוע הארצי - בי"ס ניר ובכלל זה קורס הקצינים.

ריבוי הגרסאות הסותרות בנוגע למתן ההוראות לגבי פתיחת חמ"ל מחוזי, הקמת שטח כינוס, והגורם שביקש להפעיל כוחות סיוע ארציים, ממחיש את הצורך שבהפעלה תקינה של מרכזי שליטה והצורך ברישום ובתיעוד של החלטות המפקדים ביומני המבצעים בסמוך ככל שניתן למועדי קבלתן ובמעקב אחר ביצוען, דבר שלא נעשה במקרים אלה. משרד מבקר המדינה מעיר כי ראוי היה שתהליך בירור הגרסאות ימוצה במהלך התחקירים והבדיקות הפנימיות לשם מיצוי הבירור העובדתי; דבר שלא נעשה.

אסון אוטובוס הצוערים

כאמור, בתחילת האירוע, בשעה שלא תועדה, אישר סגן נציב שב"ס, גונדר דב לוצקי, להפעיל כוחות סיוע ארציים לפינוי בית הסוהר דמון. בשעה 12:48 הפעיל שב"ס את לבנת בי"ס ניר של שב"ס, ובכלל זה את קורס הקצינים, כסיוע לפינוי בית הסוהר דמון; בשעה 13:01 הודיע המש"ן בהודעת זימונית על הפעלת לבנות סיוע, ובכללן לבנת בי"ס ניר; ובשעה 14:32 הודיע כי הן חייבות להתייצב בשטח הכינוס שבבית הסוהר כרמל.

1. הרכב לבנת סיוע מבי"ס ניר : לבנת הסיוע מבי"ס ניר נחלקת לארבע מסגרות של קורסים: שתי מחלקות מקורס קצינים בשב"ס; מחלקת קורס מש"קים; ומחלקת קורס סוהרי קבע שב"ס. קורס הקצינים החל ב-17.10.10, ובעת שהתרחש אירוע השרפה חניכיו כבר הוכשרו להתמודד עם הפס"ד. כמפקד הקורס שימש סג"ד אמנון יהבי⁹³. לבנת הסיוע מבי"ס ניר נסעה בשלושה אוטובוסים⁹⁴: שתי מחלקות קורס הקצינים נסעו באוטובוס אחד שיצא מבי"ס ניר ברמלה ובו 41 אנשים (35 צוערים, 5 מפקדים ונהג)⁹⁵; מחלקת קורס המש"קים (32 חניכים ושני מפקדים) נסעה באוטובוס שני שיצא אף הוא מביה"ס; מחלקת קורס סוהרי קבע, ובה 22 חניכים ושלושה מפקדים, יצאה באוטובוס שלישי מצומת בית ליד⁹⁶.

92 למעט סיוע מיחידות המחוז וכוחות נחשון.
93 תפקידו העיקרי של סג"ד יהבי הוא סגן מפקד בית סוהר.
94 בדרך לזירת השרפה התקבלה הודעת מש"ן שקורס המש"קים וקורס סוהרי קבע יגיעו לבית הסוהר כרמל.
95 מהם שלשה צוערים שהצטרפו לאוטובוס בצומת אורן.
96 קורס סוהרי קבע התקיים בבית הסוהר אשמורת שבצומת בית ליד.

2. ההחלטה להפעיל את לבנת הסיוע מבי"ס ניר: בסמוך לאחר השעה 12:30 פנה קמב"ץ המחוז, סג"ד שמואל לביא⁹⁷, בבקשה להפעלת סיוע בדרג הארצי למחוז צפון. בקשתו נמסרה לרע"ן מבצעים בשב"ס, והוא העביר אותה לסגן הנציב וראש אגף מבצעים - גונדר דב לוצקי - שאישר את הבקשה. בשעה 13:08 נקרא מפקד קורס הקצינים למפקד בי"ס ניר, והלה מסר לו כי מתחוללת שרפה באזור בית הסוהר דמון, וכי עליו להגיע לבית הסוהר דמון עם צוערי קורס הקצינים. מפקד קורס הקצינים מסר לנציגי משרד מבקר המדינה כי קמב"ץ בי"ס ניר תדרך את חניכי קורס הקצינים לפני שהם עלו לאוטובוס וכי בתדריך נמסר להם להגיע לבית הסוהר דמון. גם רע"ן מבצעים בשב"ס מסר לצוות הביקורת כי ההנחיה שנמסרה בתדריך הייתה להגיע לבית הסוהר דמון.

מעט אחרי השעה 13:30 יצאו חניכי קורס הקצינים באוטובוס לכיוון בית הסוהר דמון. כמה חניכים קיבלו אישור להגיע ברכבם הפרטי, ונקבע כי הם ייפגשו עם שאר חניכי הקורס בצומת אורן ושם יצטרפו לאוטובוס. מפקד הקורס נסע ברכב השירות הצמוד שלו, ואתו היו ברכב נהג ומפקד מגמת פיתוח מנהיגות בביה"ס, המשמש גם כמפקד לבנת הסיוע של בי"ס ניר.

3. עדכון לבנת הסיוע מבי"ס ניר במהלך הנסיעה: בשעה 14:32 הפיץ כאמור המש"ן הודעת זימונית בתפוצה רחבה ובה נכתב כי הכוחות ובהם גם "מסגרות בי"ס ניר עושות דרכן לב/ס [לבית הסוהר] דמון, יתייצבו בב/ס כרמל ועבודה בהתאם להנחיות מחוז צפון". כאמור, בסמוך לאחר מכן, פנה קמב"ץ המחוז⁹⁸ לרע"ן מבצעים בשב"ס בדרישה לפצל את כוח הסיוע מבית הספר ניר כך שאוטובוס הצוערים ייסע במישרין לבית הסוהר דמון והאוטובוסים של קורס המש"קים ושל קורס סוהרי קבע ייסעו לבית הסוהר כרמל. דרישה זו אושרה בידי סגן נציב שב"ס.

ב-14:35 הפיצה המשטרה הודעת זימונית בתפוצה רחבה, בין היתר לגורמים משב"ס המנויים על קבלת הודעות משטרה⁹⁹, ולפיה "כביש בית אורן [721] חסום לתנועה והנסיעה תתבצע דרך ציר האוניברסיטה"¹⁰⁰. רע"ן אבטחה בחטיבת הביטחון בשב"ס, סג"ד אילן טביב, המנוי על קבלת הודעות זימונית של המשטרה, קיבל הודעה זו, ודיווח על כך בטלפון למפקד קורס הקצינים. מפקד הקורס הודיע על כך לסג"ד רפי (רפאל) אלקלעי ז"ל, שמונה למפקד האוטובוס.

בשעה 14:49 הודיע מפקד מחוז צפון של המשטרה דאז, ברשת הקשר כי נסע בכביש 721, וכי הוא פתוח לתנועת כלי רכב של כוחות ההצלה. בהודעת זימונית ששלח המש"ן ב-14:52 נמסר כי כביש 721 נפתח לתנועה. רע"ן אבטחה מסר לנציגי משרד מבקר המדינה כי קיבל את ההודעה האמורה ומסר את תוכנה בטלפון למפקד קורס הקצינים, והלה שנסע ברכבו לפני האוטובוס הודיע על כך למפקד האוטובוס.

מפקד קורס הקצינים ואוטובוס הצוערים נסעו במישרין לבית הסוהר דמון דרך כביש 721 שנפתח לתנועה. בשעה 15:05 בערך התקשר מפקד קורס קצינים למפקד בית הסוהר דמון והודיע לו כי הוא וחניכי קורס הקצינים בדרכם לבית הסוהר דמון.

97 יש גרסאות סותרות בנוגע לזהות הגורם במחוז הצפון של שב"ס אשר יזם את הפנייה לנציבות בעניין הפעלתם סיוע בדרג הארצי; בעניין זה - ראו בפרק "גרסאות סותרות בנוגע לפקודות שונות שניתנו לניהול האירוע".

98 בשיחת סיכום שקיים מחוז הצפון ב-28.12.10 מסר קמב"ץ המחוז כי השיחה עם רע"ן מבצעים בוצעה בשעה 14:00 בערך ("פרוטוקול סדר האירועים - שרפה בכרמל מחוז צפון").

99 ביומני המבצעים של שב"ס לא צוין מקור הדיווח.

100 יומן נציבות שב"ס.

4. הגעה ונסיעה בכביש 721 : בשעה 15:05-15:10 במשוער הגיע מפקד הקורס למחסום המשטרה בצומת אורן - צומת הכבישים 4 ו-721. מפקד הקורס הסביר לשוטר במחסום שהוא והצוערים הנוסעים באוטובוס שיגיע בעקבותיו הם משב"ס ומיועדים לסייע לבית הסוהר דמון.

מפקד קורס הקצינים, סג"ד אמנון יהבי, המתין בצומת אורן כמה דקות לאוטובוס ולאחר מכן החל בנסיעה לבית הסוהר דמון. סג"ד אמנון יהבי מסר לנציגי משרד מבקר המדינה כי "כשאני מתחיל בנסיעה [בצומת 4/721] האוטובוס מטר אחריי", וכי "לאורך כל הדרך הנהג שלי מדווח כי האוטובוס אחרינו, האוטובוס בטווח עין ולפעמים אין קשר עין לאוטובוס בעיקולי הדרך. לאורך 721 נסענו כ-200 מטר לפני האוטובוס".

ב-15:17 הגיע אוטובוס הצוערים למחסום שבצומת אורן. השוטרים אפשרו לאוטובוס להמשיך לעלות לכיוון בית הסוהר דמון.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2011 מסר מפקד קורס הקצינים כי: "לקראת העלייה במקום שרפת האוטובוס קיים פיתול חד בכביש. אני עברתי את הפיתול והמשכתי קדימה במחשבה שהאוטובוס אחרי. בשלב זה אפילו הספקתי להתקשר למפקד ביס"ד דמון ולדווח לו שעוד דקתיים אני מגיע לשער הביס"ד יחד עם הצוערים על מנת לקבל את המשימה, כל זאת במחשבה שהאוטובוס גם עבר את הקטע של העיקול ונמצא אחרי. לא שיערתי ולא ידעתי שהאוטובוס לא עבר ואף נחסם ע"י המשטרה. בעניין זה חשוב להדגיש כי קיימת חשיבות רבה להגעתו לפני הכוח לצורך קבלת מידע עדכני ... תיאום אופן הפעילות והצרכים וקבלת המשימות מהפיקוד בשטח, ע"מ להיערך לסיוע בזמן הקצר ביותר". עוד מסר כי יצר קשר עם מפקד ביס"ד דמון היות שלא ידע על פתיחת מש"ן או משל"ט מחוזי.

משרד מבקר המדינה מצייין כי אין בשב"ס נהלים או כללים מנחים שאפשר ללמוד מהם על האבחנה הנדרשת בין נסיעה מינהלתית ובין נסיעה מבצעית של כוחות הנמנים עם לבנות סיוע. ראוי שבשב"ס ישקול לקבוע כללים כאלה שבמסגרתם יהיה מקום לקבוע, בין השאר, גם עקרונות למיקומם הנכון של מפקדים בכוח, בין בנסיעה מבצעית ובין בנסיעה מינהלתית - לפי תכלית הנסיעה ונסיבותיה.

בשעה 15:35 בערך הגיע מפקד הקורס לבית הסוהר דמון ודיווח למפקד בית הסוהר - "הגענו".

בין 15:30 ל-15:31 (במשוער) תנ"צ אהובה תומר ז"ל או תנ"צ ליאור בוקר ז"ל (או שניהם) שכבר חלפו באש בנסיעתם ממזרח למערב, חסמו את האוטובוס (בסמוך מאוד למקום שעלה באש לאחר כמה דקות) שטיפס מולם במעלה הכביש והנחו אותו לסוב לאחור ולחזור על עקבותיו לכיוון מערב, משום שנתקלו באש שהתחוללה במזרח. תנ"צ אהובה תומר ז"ל או תנ"צ ליאור בוקר ז"ל (או שניהם) הורו להם לחזור לכיוון צומת אורן. בהמשך, האוטובוס סב לאחור והתחיל בנסיעה כלפי מטה לאורך כ-100-150 מטר, כאשר קציני המשטרה נוסעים ברכביהם לפני האוטובוס. שם נתקל באש מולו שהגיעה מדרום-מזרח והתפשטה במהירות לאורך הכביש. האוטובוס התחיל לנסוע לאחור, בהילוך אחורי, בכיוון העלייה והצליח לעלות כ-100-150 מטר, אך שם נתקל שוב בשעה 15:40 בקירוב באש ממזרח ונעצר כשהוא לכוד באש.

צוערי שב"ס ונהג האוטובוס, קציני המשטרה והכבאים נלכדו באש. באסון השרפה נספו 44 איש - 37 אנשי שב"ס, שלושה שוטרים, שני כבאים, נער (צופה אש) ואזרח - נהג האוטובוס. שלושה אנשי שב"ס מנוסעי האוטובוס שהצליחו לצאת מהאוטובוס, ולאחר שהכבאים משירותי הכבאות עפולה דני חייט ז"ל אורי סמנדייב ז"ל והנער אלעד ריבן ז"ל התיזו עליהם מים, על מנת לצננם מהחום, נאספו בידי אזרח ברכבו, והצליחו להימלט אתו יחד. למרבה הצער, שאר נוסעי

טיפול שירות בתי הסוהר בפינוי אסירים מבית הסוהר דמון באירוע השרפה בכרמל

האוטובוס, בין שיצאו ממנו ובין שנלכדו בו, וכן הכבאים ומפקדי המשטרה, לא הצליחו להיחלץ מן האש ונספו.

תחקיר והפקת לקחים בשב"ס

תחקיר הוא תהליך שיטתי ומובנה של איסוף נתונים וניתוחם שנועד למצות את מרב המידע והנתונים ליצירת בסיס להסקת מסקנות ולהפקת לקחים. פקודות שב"ס¹⁰¹ קובעות כי את התחקיר ינהל קצין בכיר בפיקוד היחידה (או מפקד היחידה), וממצאי התחקיר יועברו לדרגים בכירים במחוז ובנציבות.

1. בסמוך לאחר אירוע אסון האוטובוס מינה נציב שב"ס "מינהלת תחקיר" בראשות ראש אגף האסיר כדי שתבצע תחקיר על פינוי בתי הסוהר דמון וכרמל. מטרת התחקיר הוגדרה כלימוד של מבצע פינוי בתי הסוהר דמון וכרמל ושל הפעילות הארגונית שהתבצעה לאחר אסון האוטובוס לצורך הסקת מסקנות והפקת לקחים¹⁰². דוח התחקיר פורסם בפברואר 2011¹⁰³. התחקיר הנציבותי התבסס, בין היתר, על ממצאי תחקירים שהכינו היחידות שהיו מעורבות בתהליך הפינוי.

התחקיר כולל שלושה פרקים: פרק ממצאים - ובו שחזור תהליך פינוי בתי הסוהר דמון וכרמל, הצגת השיקולים שלפיהם התקבלו החלטות, פרק מסקנות ופרק לקחים והמלצות.

בפרק המסקנות נותחו ההחלטות שהתקבלו באירוע וצויין כי ההחלטה לפנות את בית הסוהר דמון לבית הסוהר כרמל כתחנת ביניים הייתה נכונה לנוכח אי-הודאות לגבי מועד הגעתה של יחידת נחשון והסמיכות הגאוגרפית של בית הסוהר כרמל לבית הסוהר דמון. בנוגע לפיקוד ולשליטה ולקבלת החלטות נקבע בתחקיר כי את שינוי התנועה בצירים ביצעו (מסבב הפינוי הרביעי שיצא מבית הסוהר דמון ב-15:30 ואילך) מג"ד נחשון צפון וקמב"ץ המחוז - אשר הבחינו בעצמם בסכנה, מאחר שהאש נגלתה לעיניהם - בלא התראה מגורמי חוץ.

אשר למערך השליטה המחוזי, במסקנות התחקיר שביצעה מינהלת התחקיר צויין כי בשל פתאומיות האירוע השתנה אופי פעולתו של מערך השליטה המחוזי ונפגעה איכות תפקודו, ועקב כך מילא מערך זה באופן חלקי בלבד את ייעודו באירוע כתומך בתהליך קבלת החלטותיו של מפקד המחוז ואת "תפקידו כמנגנון מאזן [מתאם] לריבוי סד"כ שב"ס בגזרה". הדבר בא לידי ביטוי בכך שהתייצבות כוחות התגבור בבית הסוהר דמון בוצעה שלא לפי הנחיית מפקד המחוז, בהיעדר קשר בין החמ"ל המחוזי לחפ"ק האחוד, ב"פער בניהול שטח הכינוס המחוזי", ובקשר הלא שיטתי עם החמ"ל.

101 פקודת נציבות שב"ס - "תחקיר, הפקת לקחים והטמעתם". ונוהל מחלקת ההדרכה "תחקירים - מנחה לתכנון, ניהול וכתיבת תחקיר אירוע".

102 תחקיר שב"ס לא התייחס לאסון אוטובוס הצוערים, היות שנושא זה נחקר בידי המשטרה.

103 שב"ס: "דוח תחקיר פינוי בתי הסוהר 'דמון' ו'כרמל' במהלך אירוע השריפה ברכס הכרמל" (פברואר 2011).

2. התחקיר הנציבותי בחן גם את מידת יישום הלקחים מתרגילים מחוזיים וארציים שביצע שב"ס בשנים 2008-2010, בתרחיש של פינוי בתי סוהר בעקבות שרפה, שיטפון או פגיעת טיל בסביבת בית הסוהר. לצד לקחי תרגילים שנלמדו וישומו בעת אירוע השרפה בכרמל¹⁰⁴ ציינו עורכי התחקיר כי לא יושמו הלקחים שחייבו השתלבות של נציג שב"ס בחפ"ק האחד ושיפור בניהול שטחי הכינוס.

3. תחקיר נועד בראש ובראשונה להפקת לקחים פנים-ארגונית, ולכן חשוב מאוד שהוא יקוים בפתחות מרבית מצדם של המעורבים באירוע המתוחקר - שאם לא כן יש חשש שהגורמים השונים בארגון, ובכלל זה הגורמים המעורבים באירוע, לא יוכלו להעלות את הליקויים הטעונים תיקון.

יצוין כי לצורך הבטחת הגילוי והפתיחות, תחקירים שעושה צה"ל מוגנים מפני "הפללה עצמית" של משתתפיו. לדעת משרד מבקר המדינה, גם על שב"ס לשקול לזווג שינוי חקיקה על מנת להבטיח שדברים שהושמעו בתחקירים לא ייחשבו לראיה קבילה במסגרת הליך פלילי בבית המשפט¹⁰⁵.

פעולות שעשה שב"ס לאחר השרפה בכרמל

בעקבות ממצאי התחקיר מינה נציב שב"ס ב-21.3.11 צוות ל"יישום והטמעת לקחים מאירוע השרפה בהר הכרמל". הצוות נחלק לארבעה צוותי משנה. להלן סטטוס הפעולות של צוות המשנה, המעודכן לפברואר 2012, אותו מסר שב"ס למשרד מבקר המדינה:

(א) צוות לבחינת סוגיות של פיקוד ושליטה: הצוות עסק בשיפור הקשר בין מפקדים בשב"ס וגם בשיפור שיתוף הפעולה הבין-ארגוני. בהתאם להמלצות צוות המשנה, שב"ס רכש מכשירי מירס וטלפונים, והחל להשתמש במערכת שליחת מסרים בטלפון; הוא הכין להפעלה חפ"ק נייד נציבותי; שב"ס השלים הכנת עבודת המטה לשיפור יכולות פיזיות של משל"טים מחוזיים ולהקמת משל"טים של גדודי נחשון. נכתב נוהל רב-ארגוני המסדיר את תחומי האחריות והסמכות במצבי חירום. במש"ן ובמשל"טים המחוזיים הותקנו מערכות המאפשרות קשר למשטרה בזמן אמת. במש"ן הותקנו מערכות מחשב המחברות למשטרה ולפיקוד העורף. בוצעו תרגילים מערכתיים להגברת שיתוף הפעולה ויכולת השליטה; הוטמעו תורות הפו"ש והמבצעים שהופצו בשב"ס; תורגל נושא שטח כינוס.

104 בין לקחים אלה: הפעלת אוטובוסים אזרחיים כגיבוי לרכבי הפינוי התקניים של יחידת נחשון; עדכון טכניקת האבטחה בפינוי לצורך הבטחת ביצועו מהר ככל הניתן.

105 בהקשר זה יצוין כי בחוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955, נקבעו הסדרים לגבי קבילות מידע שנמסר במסגרת תחקיר צבאי. בחוק זה נקבע כי דברים שהושמעו בתחקיר, פרוטוקול התחקיר, כל חומר אחר שהוכן במהלכו, וכן הסיכומים, הממצאים והמסקנות של התחקיר "לא יתקבלו כראיה במשפט, למעט במשפט בשל מסירת ידיעה כוזבת או העלמת פרט חשוב בתחקיר". בדברי ההסבר להצעת החוק צוין כי תחקיר צבאי הוא כלי שנועד לאפשר לרשויות הצבא לאתר ליקויים וכשלים בתפקודו של הצבא או בתפקודם של המשרתים בו, וכי הידיעה שהעדויות שנשמעו במהלך התחקיר ומסקנות התחקיר לא יוגשו כראיה בבית משפט יש בה כדי לעודד את המעורבים בתחקיר למסור עדות אמת.

טיפול שירות בתי הסוהר בפינוי אסירים מבית הסוהר דמון באירוע השרפה בכרמל

(ב) צוות לכתיבת תורה מעודכנת לפינוי בתי הסוהר: הצוות הביא לעדכון הפקודה הארצית ופקודות בתי הסוהר בנושא פינוי בתי סוהר ונכתב מנחה כתיבה לכתיבת פקודות קבע יחידתיות.

(ג) צוות לכתיבת תורה לאירוע רב-נפגעים במתקן כליאה: הצוות נמצא בשלבי כתיבה של עבודת מטה בנושא בשיתוף מד"א ומשרד הבריאות; צוותי הרפואה היחידתיים תורגלו בשיתוף מד"א בתרחישים של מקרי חירום.

(ד) צוות לבחינת סוגיית ההתמודדות הארגונית עם אסירים וסגל במצבי משבר ("היום שאחרי"): הצוות מגבש תפיסה ארגונית לטיפול במצבי משבר; הוכשר ואויש מערך נפגעים ארגוני.

אחריות מפקדי שב"ס

תפקודם של מפקדים אינו נבחן רק בעת שגרה אלא גם - ואולי ביתר שאת - בעתות חירום ובעת שמתרחשים אירועי חירום. עם התפתחות השרפה לכדי איום על בית הסוהר דמון פעלו הסוהרים והמפקדים של שב"ס, כתנאי אי-ודאות ותוך סיכון חייהם, לפינוי האסירים מתוך דאגה לחיי האסירים והסוהרים. פיקוד שב"ס הכיר בגודל הסיכון ובמשמעותו לדימוי הלאומי של מדינת ישראל, והכרה זו הייתה מרכיב כבד משקל בשיקולי קבלת ההחלטות של המפקדים. עם זאת, וכפי שהדברים משתקפים ומפורטים בדוח ביקורת זה, היו בניהול האירוע כשלים ומחדלים של מפקדי שב"ס.

1. בשנים 2008-2010 פעל שב"ס, בראשות נציב שירות בתי הסוהר דאז, רב-גונדר בני קניאק, וסגן הנציב דאז, גונדר דב לוצקי, לעדכון הפקודות ולכתיבה של תורת המבצעים ותורת הפיקוד והשליטה של שב"ס. הפקודות שנכתבו מפורטות, וניכר שהושקעה בהכנתן עבודה רבה.

הפקודות הקבועות והנהלים של שב"ס קובעים בכירור ובמפורש כיצד יש לנהל אירועים דוגמת השרפה בכרמל וכיצד היה על מפקדי שב"ס בדרגים השונים לנהל את אירוע פינוי האסירים מבית הסוהר דמון.

2. מרכזי השליטה, המשל"ט והחמ"ל, בדרגים השונים של שב"ס - הנציבות, המחוזות ובית הסוהר - הם כלי העזר העיקריים העומדים לרשות המפקד ליצירת תמונת מצב במסגרת ניהול אירוע משמעותי, והם נועדו לשמש לפיקוד, לשליטה, לתיאום ולבקרה בעניין הפעילות המבצעית של היחידות המעורבות ולגיבוש תמונת מצב מבצעית.

בעניין חשיבותו של מרכז שליטה היכול לסייע בגיבוש תמונת מצב ראוי לצטט מהנאמר בתורת הפיקוד והשליטה של שב"ס¹⁰⁶: "מטבע הדברים, ככל שנמצאים קרובים יותר לשטח אמנם רואים את הפרטים טוב יותר, אך רואים את התמונה הכוללת באופן צר יותר - רק דרך המשקפת של הגורם הצופה בקטע אחד מהתמונה". זאת ועוד, במנחה כתיבה "הפעלת חמ"ל" של שב"ס נכתב כי: "יכולת השליטה בשב"ס מושלטת בחירום על [ידין] מערך חמ"לים ... בעת אירוע חירום לטוגיו תופס החמ"ל מקום מרכזי וחיוני ביצירת תמונת המצב למקבל ההחלטות על בסיסה ינהל את יחידתו".

106 תורת הפיקוד והשליטה, עמ' 43.

כמו כן, כבר בשנת 2003 עמדה ועדת החקירה הממלכתית לבדיקת אירועי אוקטובר 2000 במגזר הערבי (ועדת אור)¹⁰⁷, שהתמקדה בפעילות המשטרה במסגרת הטיפול באירועים אלה, על חשיבות הפעלת מרכזי הפיקוד והשליטה. הוועדה הדגישה כי "החפ"ק אמור לפעול ליד המפקד ולהזין אותו בזמן אמת במידע על המתרחש באירועים השונים", זאת כדי "שיוכל לקבל את ההחלטות הנכונות על פי תמונת המצב ולהעביר בהתאם לכך הנחיות ופקודות לכוחות הכפופים לו"¹⁰⁸.

אמנם מפקד מחוז במשטרה אחראי לפיקוד ושליטה על כל האירועים שבגזרתו ואילו מפקד מחוז בשב"ס אחראי לפיקוד ושליטה על אירועים הקשורים לאסירים בגזרתו ועל פינוי בתי הסוהר שבתחום מחוזו; אך למרות הבדל בסיסי זה בתחומי אחריותם, הרי שלדעת מבקר המדינה, ניתן ללמוד מאמירות אלה במישור העקרוני גם על התפקוד הרצוי של מפקד מחוז בשב"ס באירועים התובעים ממנו פיקוד ושליטה על כוחות רבים של שב"ס - מחוזיים ואף ארציים, משמע: הסתייעות באמצעי השליטה שפורטו לשם קבלת מידע מעודכן מגופים חיצוניים לשב"ס, כגון על כוחות חיצוניים לשב"ס הפועלים בזירה ועל מידת בטיחותם ונגישותם של צירי תנועה.

3. על בסיס הפקודות (הקבועות וההנחיות שניתנו במהלך הפינוי) והנהלים של שב"ס ועל בסיס לקחי הארגון מתרגילים בחן משרד מבקר המדינה את סוגיית אחריותם של מפקדי שב"ס לליקויים שהתגלו בניהול פינוי של בית הסוהר דמון. בחינה זו התחשבה גם בכך שמדובר בפינוי ראשון מלא של בית הסוהר ובתנאי הקיצון של השרפה שבהם התקיים הפינוי.

אחריות מפקד מחוז צפון דאז, גונדר מיכאל (מיקי) חלפון

גונדר מיכאל (מיקי) חלפון כיהן במועד השרפה בכרמל כמפקד מחוז צפון של שב"ס, וביולי 2011 מונה לסגן נציב שב"ס.

על פי פקודות הפינוי, מפקד המחוז הוא מפקד הפינוי בדרג המחוז; עליו לאשר פינוי של בית הסוהר ולקבוע, על פי היקף האירוע וחומרתו, אם יש צורך שיחידות המחוז יתגברו את בית הסוהר בכוח אדם ובאמצעים. כמפקד האירוע עליו לוודא - ישירות או באמצעות הכפופים לו - כי הוקמו מרכזי השליטה, אשר אמורים לסייע לו בניהול האירוע ולספק לו את תמונת המצב ואת המידע המעודכן לצורך גיבוש החלטותיו, וכי הם מתפקדים כנדרש; עליו לקיים הערכות מצב מפעם לפעם בהתאם להתפתחות האירוע ולהשתנות הנסיבות ובהתבסס על תמונת המצב שיצרו מרכזי השליטה, לקבל החלטות בהתאם לכך ולוודא כי הנחיותיו מבוצעות.

ביום האירוע שהה מפקד מחוז צפון במפקדת המחוז שבבית הסוהר חרמון. הוא קיבל עדכון ראשוני על השרפה ממפקד בית הסוהר דמון, הורה לו להיערך לפינוי ועדכן בטלפון את נציב שב"ס בעניין. מפקד המחוז יצא לבית הסוהר דמון, ובמהלך נסיעתו הורה על הפעלת כוחות סיוע מבתי הסוהר במחוז, ולדבריו הורה על הקמת חמ"ל מחוזי בבית הסוהר כרמל ועל הפעלת שטח כינוס בסמוך לו. מפקד המחוז הגיע לבית הסוהר דמון בשעה 13:20 בערך, ומשעה זו שימש כמפקד האירוע. מפקד מחוז צפון ניהל את פינוי בית הסוהר דמון תוך סיכון אישי רב.

107 "דין וחשבון של 'ועדת החקירה הממלכתית לבירור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראליים באוקטובר 2000, ספטמבר 2003.

110 שם, עמ' 731.

טיפול שירות בתי הסוהר בפינוי אסירים מבית הסוהר דמון באירוע השרפה בכרמל

עם תחילת האירוע קבע מפקד המחוז מודל פינוי ולפיו האסירים יפנו, כשלב ביניים, לבית הסוהר כרמל, ומשם יפוזרו לבתי סוהר אחרים, וכי כוחות התגבור המיועדים לסיוע בפינוי בית הסוהר דמון יתייצבו תחילה בשטח כינוס שיוקם בבית הסוהר כרמל, ומשם, לדבריו, ייסעו, על פי הוראתו, לבית הסוהר דמון מצומת אורן, דרך כביש 721. לדבריו הוא החליט על מודל הפינוי האמור, בין היתר, בשל קרבתו של בית הסוהר דמון לבית הסוהר כרמל; הצורך לפנות את האסירים בסכבים מהירים נוכח אי-ודאות בנוגע לקצב ולהיקף של ההתייצבות הצפויה של כוחות מיחידת נחשון בבית הסוהר דמון; דלילות התנועה בכביש 721 לעומת כביש האוניברסיטה (672); והתרחקות ממוקד האש, שנמצא באותה עת במזרח.

כפי שפורט לעיל, מרכזי הפיקוד והשליטה האמורים לסייע למפקד המחוז בניהול האירוע - משל"ט וחמ"ל מחוזיים - לא פעלו כנדרש, בהתאם לפקודות שב"ס: הם לא תוגברו בכוח אדם; החמ"ל המחוזי הוקם רק בשעה 14:25, אך עד אז לא פעל משל"ט מחוזי כגורם המבצע את עבודת החמ"ל. הרישום ביומני המבצעים היה חלקי ולא שיקף את המציאות העדכנית; מרכזי השליטה לא ריכזו ולא העבירו למפקד המחוז מידע עדכני על המתרחש; לא יצרו תמונת מצב עדכנית ושוטפת על מהלך הפינוי, על חשי להתפרעויות והפרות סדר, ועל היקף הכוחות שהופעלו ושנאספו בבית הסוהר דמון, ולא התעדכנו ממפקדות המשטרה בנושא זמינות צירי התנועה ומסוכנותם, בייחוד - בסביבת בית הסוהר דמון ובאשר לציר 721 המוליך לבית הסוהר. כמו כן שטח הכינוס לא תפקד עד לשעה 16:15 בערך, אף שמדובר באמצעי שליטה לצורך ניהול האירוע.

מפקד מחוז צפון נסע לבית הסוהר דמון אך לא וידא כי מרכזי השליטה המחוזיים פועלים כסדרם ולא דרש מהם להכין עבורו תמונת מצב עדכנית ואף לא דרש שהמשל"ט המחוזי יתוגבר ויתפקד כנדרש על לפתיחת החמ"ל המחוזי. מפקד המחוז לא וידא ששטח הכינוס אכן הוקם ומתפקד כהלכה ומה היקף הכוחות שהגיעו אליו. מפקד המחוז לא קיים מפעם לפעם, נוכח השתנות הנסיבות - התקדמות הפינוי והסיכונים הכרוכים בו - הערכות מצב מתועדות.

בשעות הראשונות של השרפה הלכו וגברו סיכוני האש לאורכו של כביש 721, ובהזדמנויות שונות (בשעה 14:10, 14:30, 15:00) התריעו נציגים משירותי הכבאות לפני מפקדי המשטרה ושב"ס על סכנות אלה והמליצו לפניהם לסגור את כביש 721 בקטע שבין צומת אורן לצומת בית אורן ולפנות את האסירים דרך כביש האוניברסיטה (672).

ואולם, מפקד מחוז צפון לא בחן מחדש בתיאום עם פיקוד המשטרה - את תקפותו של מודל הפינוי שקבע בתחילת האירוע אף כי במהלך האירוע השתנו הנסיבות וגברו הסיכונים לאורכו של כביש 721 - בציר המוליך מבית הסוהר מערבה לכיוון צומת אורן וכביש 4 (וכמובן גם בכיוון ההפוך), בהשוואה לאלה ששררו בעת החלטתו הראשונית. זאת על אף שבפועל, על פי הנחית מפקד גדוד נחשון צפון, כוחות נחשון של שב"ס לא פעלו משעה 14:15 ואילך על פי מודל הפינוי שנקבע עקב אש שהתפשטה לכביש 721 וסגירתו, והם נסעו בכביש 672; ופינוי האסירים - נוכח סיכוני האש - לא נעשה החל משעה 14:30, עוד לפני אסון אוטובוס הצוערים, על ציר 721 מערבה, דהיינו - הפינוי כבר לא נעשה על פי המודל האמור.

הנה כי כן - נוכח השתנות הנסיבות ונוכח המלצות נציגי שירותי הכבאות החל משעה 14:10 לפנות את האסירים דרך כביש 672 ולסגור את כביש 721 מצומת בית אורן לצומת אורן, היה על מפקד מחוז צפון לבחון מחדש החלטה זו ולהתאימה לנסיבות החדשות. היה עליו לקיים הערכת מצב סדורה בתיאום עם פיקוד המשטרה, כאשר בידיו המידע הרלוונטי - הן ממפקדות המשטרה והן משירותי הכבאות - לגבי מצבם העדכני של צירי התנועה, ועל בסיס הערכת היקף כוחות משטרה ושב"ס שנדרשו והגיעו לסייע בפינוי האסירים מבית הסוהר דמון. אולם לא נמצא שמפקד המחוז קיים הערכת מצב כזו או בחן מחדש את מודל הפינוי.

בתשובותיו למשרד מבקר המדינה ובפגישתו עם מבקר המדינה וצוות הביקורת הסביר מפקד מחוז צפון את החלטותיו במהלך אירוע הפינוי:

1. אשר להקמת חמ"ל מחוזי ולהקמת שטח כינוס - מפקד המחוז חזר בתשובתו על ההנחיות שנתן לעוזר הקמב"ץ ולקמב"ץ המחוז לפתוח חמ"ל מחוזי ושטח כינוס בבית הסוהר כרמל ואישר שאכן עוזר קמב"ץ היה איש האג"ם היחיד בחמ"ל והיה לו קשה להתמודד עם המשימה. עם זאת ציין מפקד המחוז שלצדו של עוזר הקמב"ץ פעלו קציני המטה של המחוז, ואלה פתחו מכלולים אחרונים ונתנו מענה מבצעי מלא בכל סוגיה. עוד ציין כי הרישום החלקי ביומני המבצעים לא פגע כהוא זה בתפקודו. אשר לתמונת המצב - מפקד המחוז מסר כי בבית הסוהר דמון פעלו לצדו מתחילת האירוע קצין מיחידת נחשון ששימש איש הקשר לכוחות נחשון; ומת"ח זכרון - ששימש איש הקשר לחפ"ק המשטרה. הוא עודכן כל העת בתמונת המצב המדויקת, ועדכן מצדו את החפ"ק המשטרה בפעילות המתבצעת לפינוי אוכלוסיית בית הסוהר. לפיכך תמונת המצב המבצעית המלאה, לרבות היקף הכוחות העומדים לרשותו בכל נקודת זמן, הייתה גלויה לפינוי, והוא נתן מענה שוטף לכל ההתפתחויות בשטח.

בתשובתו הנוספת מפברואר 2012 מסר מפקד המחוז כי הליקוי המערכתי המרכזי בו לקה שב"ס במהלך האירוע הוא "היעדר מערכת קשר זמינה ויעילה לשימוש אנשי שב"ס. הצורך בנייהול שיחות טלפון אישיות בין השחקנים הרבים המעורבים באירוע בשב"ס, חלף העברת מסרים ברשת קשר לה מאזינים הכל, היה קריטי מבחינת טיב התפקוד והפקת הלקחים. רשת קשר הייתה נותנת מענה לשורש העניין: סנכרון בין הפקודות והדיווחים בתפוצה מקסימאלית ותיעוד מוחלט של מהלך העניינים המבצעי".

משרד מבקר המדינה מטעים כי הימצאותם של בעלי תפקידים מהמשטרה ומיחידת נחשון לצדו של מפקד המחוז אינה יכולה לשמש תחליף הולם לאיסוף מידע רצוף ושיטתי על ידי מרכזי שליטה לצורך יצירת תמונת מצב עדכנית ומהימנה. ואכן, מידע שהיה בידי מפקדי שב"ס לא הועבר למשטרה, ומידע שהועבר ברשת הקשר המשטרית לא הועבר לשב"ס. לדוגמה - המשטרה לא עודכנה בדבר ההחלטה של מג"ד נחשון צפון משעה 14:21 לקבוע את כביש 672 - דרך האוניברסיטה - כציר חליפי לפינוי האסירים, בעקבות סגירתו לתנועה של כביש 721 בשעות 14:15-14:49. בד בבד שב"ס לא עודכן בדבר הודעתו בשעה 14:22 של מפקד מחוז צפון של המשטרה דאז, ניצב שמעון קורן, ברשת הקשר המשטרית ולפיה כביש 721 בסכנה. ממילא המידע שהיה בידי מרכזי השליטה היה חלקי והם לא יכלו לגבש על בסיסו תמונת מצב עדכנית ומהימנה עבור המפקדים. אשר להנחיותיו להקמת חמ"ל מחוזי ושטח כינוס בבית הסוהר כרמל - כאמור מפקד המחוז לא וידא שהמשל"ט המחוזי יפעל כנדרש עד להקמת חמ"ל המחוזי ויגבש עבורו תמונת מצב, לא וידא כי שטח הכינוס הוקם ופועל כפי שהנחה ולא בירר מהו היקף הכוחות שהגיעו אליו.

באשר לתשובת מפקד המחוז בדבר היעדר מערכת קשר אלוטית לכל הכוחות בשב"ס - מציין משרד מבקר המדינה, כי דווקא בשל כך מתעצמת חשיבותו של תפקוד תקין של מרכזי השליטה בשב"ס בעת אירוע חירום - בכל הקשור להכנת תמונת מצב, העברת פקודות ויידוא ביצוען, והיה על מפקד המחוז להקפיד שאלה יתפקדו כראוי.

2. אשר לקיומן של הערכות מצב - מפקד המחוז מסר בתשובתו כי "הערכות המצב נערכו כל העת... בשיתוף גורמים שונים, לרבות משטרתיים ולרבות מהנציבות, כמו הנציב עצמו... הנציב הודיע למפקד מחוז צפון כי הוא שולח לעזרתו לבנת תגבור. איזו הערכת מצב נוספת נדרשת כאן? ... סבב הפינוי השלישי [שהופנה לכיוון כביש 672] מוכיח את קיומן של הערכות מצב שוטפות וערנות מירבית לתנאי השרפה המשתנים... לא היו כל חלופות נסיעה אחרות פרט לשני הצירים היוצאים מבית הסוהר... המקום היחיד בו ניתן היה לרכז את האסירים המפונים בדרכם לפיזור במתקני המחוז היה בכרמל".

אשר לצורך בתגבור בכוחות לסיוע בפינוי ציין מפקד מחוז צפון כי הנחת העבודה היא שפינוי בית הסוהר הוא קרקע פורייה להפרות סדר, וכי נציב שב"ס הנחה אותו לתת עדיפות להצלת חיי האסירים והסגל עד כדי מילוט רגלי, שמשמעו צורך בעשרות סוהרים לליווי.

משרד מבקר המדינה שב ומעיר למפקד המחוז כי מדובר באירוע רחב היקף החובק שטחים נרחבים והמערכות גדולים מגופים שונים וכל זאת בתנאי סיכון ואי-דאות על רקע התפשטות האש והסיכונים שהיא יצרה. לנוכח כל אלה היה על מפקד האירוע לדרוש ממרכזי הפיקוד והשליטה שבאחריותו, לבצע איסוף שיטתי של מידע, לקיים התייעצויות והערכות מצב סדורות - בינם לבין עצמם ואף בינם ובין המשטרה ושירותי הכבאות - הן לעניין מודל הפינוי שנקבע, הן לעניין היקף הכוחות הנדרש והן לעניין בטיחות צירי התנועה. אולם מפקד המחוז לא קיים מפעם לפעם הערכות מצב סדורות ומתועדות.

משרד מבקר המדינה מעיר למפקד מחוז צפון כי במהלך האירוע השתנו הנסיבות וגברו הסיכונים לאורכו של כביש 721 בהשוואה לאלה ששררו בעת החלטתו הראשונית לקבוע מודל פינוי ולפיו דרך הפינוי מבית הסוהר דמון תהיה כביש 721 מערבה - בכיוון לצומת אורן ודרך הגישה תהיה בכיוון ההפוך - גם היא בציר 721 מצומת אורן כלפי מעלה - לכיוון מזרח. בפועל, כתוצאה מהחלטות שקיבלו מפקדים בשטח שנתקלו באש בכביש 721 - כוחות נחשון של שב"ס לא פעלו משעה 14:15 ואילך על פי מודל הפינוי שנקבע, והם נסעו לבית הסוהר בכביש 672; גם פינוי האסירים החל משעה 14:30 לא נעשה בכביש זה. בהשתנות הנסיבות ובייחוד לנוכח המלצות נציגי שירותי הכבאות החל משעה 14:10 לפנות את האסירים דרך כביש 672 ולסגור את כביש 721 מערבה - מצומת בית אורן לצומת אורן, היה על מפקד מחוז צפון, בתיאום עם פיקוד המשטרה, לעדכן את מודל הפינוי ולהתאימו לנסיבות החדשות. כלומר - היה עליו לקיים הערכת מצב סדורה כאשר בידיו המידע הרלוונטי - הן ממפקדות המשטרה והן משירותי הכבאות - לגבי מצבם של צירי התנועה, על בסיס הערכת היקף כוחות משטרה ושב"ס שנדרשו והגיעו לסייע בפינוי האסירים מבית הסוהר דמון. אולם לא נמצא שמפקד המחוז בחן מחדש את מודל הפינוי.

אשר לחלופות לדרכי גישה לבית הסוהר דמון ולמקום ריכוזם של האסירים מעיר משרד מבקר המדינה כי אין מדובר רק בבית הסוהר שאליו יפוגו האסירים אלא גם בדרכי הפינוי והגעת כוחות הסיוע. ואכן כאמור בפועל החל מסבב הפינוי השלישי פינוי האסירים והגעת כוחות הסיוע נעשו בכביש 672 ולא מערבה, לכיוון צומת אורן כביש 721 שעליו הוחלט מלכתחילה. זאת ועוד - סבב הפינוי החמישי הופנה ישירות דרך ציר 672 לבית הסוהר גלבו.

3. אשר לאחריותו לניהול הפינוי מסר מפקד המחוז כי "אכן, ברמת הדיווח והפקת הלקחים הוא נושא באחריות הפיקודית לכל שנעשה במחוז. אולם זוהי אחריות שיוצרת חובה להפיק לקחים ולרענן הנחיות... מחדליהם של פקודיו, אפילו נעשו שלא בהסכמתו ובלא ידיעתו מצויים באחריותו הפיקודית, אך אין ולא היה כל ליקוי שהוא בתפקודו בזמן האירוע".

אשר לאחריותו של מפקד המחוז לפיקוד ולשליטה על הכוחות, משרד מבקר המדינה מטעים כי מפקד המחוז אחראי לפיקוד ולשליטה על הכוחות הנתונים למרותו. הממצאים שהועלו בדוח ביקורת זה אינם מתמקדים בטיב הדיווחים שהועברו או נרשמו במהלך האירוע, כי אם בפיקוד ובשליטה של מפקד המחוז - מפקד הפינוי על הכוחות והאירוע. מפקד המחוז לא שלט במרכזי השליטה ואף לא שלט בתנועת הכוחות שפעלו בגזרה. לפיכך מדובר בליקויים מערכתיים חמורים שיש להפיק לקחים בעניינם ולרענן את ההנחיות בהתאם לאותם לקחים.

מכל האמור לעיל עולה כי מפקד מחוז צפון של שב"ס דאז, גונדר מיכאל (מיקי) חלפון, לקה בהיבטים שונים של מילוי תפקידו, בכך שלא פעל כמפקד האירוע, כמתחייב על פי עקרונות הפיקוד והשליטה שקבע שב"ס, על מנת שתהיה בידו תמונת מצב מלאה על המתרחש, ועקב כך שליטתו על ניהול ההתמודדות עם השרפה הייתה לקויה. מדובר אפוא בכשל פיקודי של מפקד מחוז צפון של שב"ס.

אחריות סממ"ז צפון דאז, תת-גונדר אלברט לנקרי

תג"ד אלברט לנקרי כיהן במועד השרפה בכרמל כסגן מפקד מחוז צפון שב"ס, ובתוקף תפקידו גם כקצין אג"ם המחוזי. ביולי 2011 מונה תג"ד לנקרי לתפקיד ראש חטיבת הביטחון בשב"ס.

הסממ"ז היה אחראי בין היתר - מתוקף תפקידו - להפעלתם התקינה של מכלול המבצעים במחוז, ושל מרכזי השליטה במחוז - המשל"ט החמ"ל המחוזיים. הסממ"ז, כקצין אג"ם מחוזי, אחראי גם להפעלתו של שטח הכינוס לכוחות הסיוע, כנקבע בפקודות שב"ס.

כפי שפורט לעיל, מרכזי השליטה המחוזיים לא פעלו כנדרש, בהתאם לפקודות שב"ס. שטח כינוס מוסדר הופעל רק בשעה 16:15 בערך.

עם תחילת הפינוי, ובהנחיית מפקד המחוז יצא הסממ"ז ממטה המחוז והגיע לבית הסוהר דמון בשעה 13:10 בערך. שם פעל בנחישות ובאופן רצוף לפינוי האסירים. עם זאת הסממ"ז לא וידא שמרכזי השליטה המחוזיים יתפקדו כראוי ולא הבטיח ששטח כינוס יפעל כסדרו, ושכוחות הסיוע אכן יגיעו אליו כנדרש.

טיפול שירות בתי הסוהר בפינוי אסירים מבית הסוהר דמון באירוע השרפה בכרמל

סגן מפקד המחוז מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי מפקד המחוז הטיל עליו משימה חשובה של פינוי בית הסוהר דמון, וכי מפקד המחוז הורה לקמב"ץ המחוז להגיע לבית הסוהר כרמל, לפתוח חמ"ל מחוזי ולארגן את שטחי הכינוס.

בלי להפחית מתרומתו של סגן מפקד המחוז - כגורם שפעל במסירות בליכת האירוע - לפינוי האסירים מבית הסוהר, משרד מבקר המדינה מעיר לו כי גם בהיותו עסוק בפקוד על ניהול הפינוי מבית הסוהר דמון, היה עליו למלא את המוטל עליו כקצין אג"ם מחוזי ולוודא כי מרכזי השליטה, שעליהם הוא ממונה בתוקף תפקידו, פועלים ושולטים במידע על המתרחש ובתנועת הכוחות בהתאם להנחיות. הדברים אמורים גם בנוגע להפעלתו של שטח הכינוס ולהגעת הכוחות לשטח הכינוס.

אחריות קמב"ץ מחוז צפון, סגן גונדר שמואל לביא

סג"ד לביא מכהן משנת 2008 כקצין המבצעים במחוז צפון, והוא כיהן בתפקיד זה גם במועד השרפה בכרמל.

קמב"ץ המחוז כפוף לסממ"ז, המשמש גם כקצין האג"ם המחוזי. ביום פרוץ השרפה שהה בבית סוהר מעשיהו ובנציבות שב"ס. לאחר פרוץ השרפה נסע לאזור השרפה והגיע לבית הסוהר דמון בשעה 15:00 בערך; בבואו לבית הסוהר דמון הורה לו ממ"ז צפון להגיע לחמ"ל המחוזי שבבית הסוהר כרמל.

במהלך פינוי בית הסוהר דמון לא וידא קמב"ץ המחוז שמרכזי השליטה יתפקדו כנדרש, ולא הבטיח כי אלה ירכזו נתונים ויספקו תמונת מצב - ובכלל זה נתונים על מהלך הפינוי ועל סדר הכוחות והאמצעים שהוזעקו לסיוע בפינוי וכן נתונים מהמשטרה ומשירותי הכבאות על סיכוני האש בצירי התנועה - וכי הם יעקבו אחר ביצוע הנחיות מפקד המחוז.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2011 מסר קמב"ץ המחוז כי במהלך נסיעתו היה בקשר טלפוני רציף עם כלל הגורמים הרלוונטיים, לרבות מפקדיו, סגנו וגורמי משטרת ישראל. עוד מסר כי המפקדים הבכירים של שב"ס שהו בבית הסוהר דמון והכירו מקרוב את תמונת המצב. על כן "הרלוונטיות לגורם [משל"ט או חמ"ל] המעביר תמונת מצב עדכנית לכלל הגורמים המעורבים פחותה דווקא, ... ככל שהדבר נוגע להשפעה על החלטות הדרג הפיקודי".

משרד מבקר המדינה מעיר לקמב"ץ המחוז שהיה עליו לוודא כי מרכזי השליטה במחוז פועלים כנדרש. משרד מבקר המדינה מציין עוד כי יצירת קשר עם הגורמים השותפים, תוך כדי נסיעה, וניהול שיחות במכשיר טלפון נייד, אינה תחליף לעבודת מטה מסודרת של קבלת דיווחים ממרכזי השליטה על המתרחש ועל תנועת הכוחות, היקפם ומיקומם, ויצירת תמונת מצב עדכנית למפקד המחוז. אשר להימצאותם של מפקדים בכירים בשטח, הניזונים מדיווחים של בעלי תפקידים אחרים, כאמור לעיל אין בכך כדי להבטיח שתמצא בידם תמונת מצב סדורה על המתרחש, בעיקר כאשר מדובר באירוע רחב היקף שבו משתתפים כוחות מגופי חירום והצלה רבים.

אחריות סגן נציב שב"ס דאז, גונדר דב לוצקי

גונדר דב לוצקי כיהן במועד השרפה כסגן נציב שב"ס וראש אגף המבצעים של השב"ס ופרש בשנת 2011. על פי פקודת שב"ס, ענף המבצעים בשב"ס הוא המוסמך להפעיל את לבנות הסיוע לטיפול בהפרות הסדר, בהתאם להערכות מצב בעת מצבי חירום. כמו כן הוא אחראי, מתוקף אחריותו לפיקוד ושליטה, להפעלתה של מפקדת השליטה הנציבותית (מש"ן) לצורך מתן תמונת מצב למפקדי שב"ס.

גונדר לוצקי אישר את הפעלת כוח התגבור הארצי בלי שנמצא כי הוא שקל, מפעם לפעם, את הצורך בהפעלתו בהתאם להערכת מצב מתועדת ובלי שהתחשב באיומים הקיימים והמשתנים - לא בתחילת האירוע ולא במהלכו.

אחריות נציב שב"ס דאז, רב-גונדר בני קניאק

רב-גונדר בני קניאק כיהן בשנים 2007-2011 כנציב שב"ס. האחריות הכוללת למוכנותו של שב"ס, להפנמתן של הפקודות ולניהול אירוע חירום על פי הפקודות מוטלת על נציב שירות בתי הסוהר, רב גונדר בני קניאק.

לדעת משרד מבקר המדינה, לפיקוד שב"ס אחריות כוללת לאופן תפקודו של שב"ס במסגרת פינוי בית הסוהר דמון, ואחריות זו רובצת מטבע הדברים תמיד לפתחו של הדרג הפיקודי העליון של שב"ס.

סיכום והמלצות

בשנים האחרונות נערך השב"ס לטיפול בתרחישי קיצון בתי הסוהר ובכלל זה בתרחיש של שרפה. נכתבו תוכניות ופקודות, ואלה תורגלו. באירוע השרפה בכרמל נדרש השב"ס לפנות את בית הסוהר דמון ומאוחר יותר פינה גם בית הסוהר כרמל. פינוי פיזי מלא של בית סוהר לא נערך בשב"ס בשנים האחרונות, לא באופן מבצעי ולא במסגרת תרגיל.

במסגרת הבדיקה בדבר התנהלות שירות בתי הסוהר בפינוי בית הסוהר דמון התרשם משרד מבקר המדינה, כי מפקדי שב"ס שניהלו את האירוע עשו זאת במסירות לשלום האסירים הנתונים במשמורתם, תוך גילוי אומץ לב אישי ונטילת סיכון רב בניסיון להציל חיים. עם זאת מבקר המדינה מעיר כי שב"ס לא היה ערוך כנדרש לטיפול בפינוי בית הסוהר דמון בהיבטים של פיקוד ושליטה על הכוחות, הפעלת מרכזי שליטה - ובכלל זה יצירת תמונת מצב נאותה על הסיכונים והשתנותם - תמונת מצב חשובה ביותר לצורך תהליך קבלת החלטות של מפקד האירוע, הפעלת שטחי כינוס, תיאום ושיתוף מפקדות.

טיפול שירות בתי הסוהר בפינוי אסירים מבית הסוהר דמון באירוע השרפה בכרמל

נוכח הליקויים שפורטו בדוח זה בכל הנוגע לניהול פינוי בית הסוהר ועל מנת ששב"ס יהיה ערוך להתמודד עם אירועים כגון מלחמה, ירי טילים, מעשי טרור, רעידת אדמה, שיטפונות, שרפה, מהומות אזרחיות ועוד, משרד מבקר המדינה סבור כי על שב"ס להכין עצמו, בשיתוף הגורמים הנוספים - משטרה וכיבוי אש - על מנת שיוכל להתמודד בעתיד עם אירועים מורכבים מסוג זה.

