

המשרד לביטחון הפנים

משטרת ישראל

העברת הטיפול בבתי המעצר ממשטרת ישראל לשירות בתי הסוהר

תקציר

רקע כללי

הזכות לחירות נקבעה כזכות יסוד חוקתית בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, והוגדרה על ידי בית המשפט העליון כזכות בסיסית במדינה דמוקרטית. מעצרו של אדם פוגע פגיעה קשה בזכות זו ובחזקת החפות העומדת לו, על אחת כמה וכמה שלילת חירותו טרם הגשת כתב אישום. חוק סדר דין הפלילי (סמכויות אכיפה - מעצרים), התשנ"ו-1996 (להלן - חוק המעצרים), מסדיר את הסמכויות הנדרשות לרשויות החקירה לצורך חקירת עצור, תוך איזון בין עקרון הגבלת חירות הפרט לבין עקרון השמירה על החוק ועל אכיפתו. הגופים העוסקים כיום בטיפול בעצורים הם משטרת ישראל (להלן - המשטרה), ושירות בתי הסוהר (להלן - שבי"ס). יחידת נחשון, שהוקמה בשנת 1973, היא היחידה המרכזית של שבי"ס לליווי אסירים, המשמשת בעיקר לאבטחה ולהפעלה של אגפי הכליאה בבתי המשפט. עוד מעורבים בטיפול בעצורים הנהלת בתי המשפט והמשרד לביטחון פנים (להלן - המשרד לבטי"פ), שהוא הגוף המופקד על אכיפת החוק ושמירת הסדר ועל הפעילות לשמירה על ביטחון הפנים במדינה.

עד שנת 2007 הייתה נהוגה חלוקת תפקידים, ולפיה ככלל טיפלה המשטרה במעצרים ובעצורים, ושבי"ס - באסירים (לאחר שנגזר דינם). בשנת 2007 החליט השר לבטי"פ שמערך הטיפול בעצורים והמשמורת עליהם יעברו במלואם מן המשטרה לאחריות שבי"ס. בבסיס ההחלטה עמדה התפיסה ששבי"ס הוא הגוף בעל המקצועיות בכל הקשור לתחום הטיפול באסירים ובעצורים ושעל המשטרה להתמקד בלחימה בפשיעה ובאכיפת החוק. ההחלטה נבעה גם מן הקשיים שעלו בביצוע תיאומים בין המשטרה לשבי"ס, קשיים שהצביעו על הצורך לרכז את נושא ליווי העצורים והאסירים בידי גוף אחד. בהתאם להחלטה זו נחתמו הסכמים בין מחוזות המשטרה ושבי"ס. במרץ 2014 חתמו המשרד לבטי"פ, שבי"ס והמשטרה על הסכם חדש (להלן - הסכם 2014). הסכם זה עסק במחלוקות העיקריות שנתגלו בין המשטרה ובין שבי"ס, והוא כלל הסכמות המתייחסות לתחומי האחריות, לחלוקת המשימות ולחלוקת המשאבים הנדרשים בין הארגונים.

פעולות הביקורת

בחודשים מרץ - אוקטובר 2014 בדק משרד מבקר המדינה היבטים שונים הכרוכים בהעברת הטיפול בבתי המעצר ממשטרת ישראל לשירות בתי הסוהר. הבדיקה נעשתה במשרד לבטי"פ, במשטרה ובשב"ס. בדיקות השלמה נעשו בהנהלת בתי המשפט, בסניגוריה הציבורית ובמשרד האוצר. דוח קודם בנושא "מעצרים" פרסם מבקר המדינה בשנת 1995.¹

הליקויים העיקריים

העברת מערך הכליאה וליווי העצורים מהמשטרה לידי שב"ס

בגין החלטת השר להעביר מהמשטרה לשב"ס את מערך הטיפול בכליאת העצורים ובליווי העצורים היה על שני גופים אלה להגיע לרמת תיאום גבוהה, להיערך מחדש לטיפול בעצורים ולקבוע לשם כך הסדרים מפורטים. לטיפול בעצורים היבטים מינהליים, היבטים רפואיים והיבטים מודיעיניים; ריבוי ההיבטים ומורכבותם חייב הסדרים הולמים והכנת הסכם מתכלל, שיהווה בסיס מוסכם להסדרת קשרי הגומלין וסדרי העבודה בין שני הגופים, ואשר ממנו ניתן יהיה לגזור נהלים מפורטים. בפועל לא נחתם הסכם כזה בין שני הגופים, ותחת זאת חתם כל מחוז במשטרה עם גורמי שב"ס הפועלים בתחומו על הסכם שהסדיר את העברת המערך ברמה המחוזית בלבד.

עד מועד סיום הביקורת, אוקטובר 2014, לא הצליחו המשטרה ושב"ס לגבש הסכם מתכלל, שייחתם בידי שני הצדדים ויסדיר את כלל הבעיות שהתעוררו במשך השנים.

מחלוקות בין המשטרה ושב"ס

עם העברת האחריות לטיפול בעצורים מן המשטרה לשב"ס נתגלעו מחלוקות רבות בפרשנות וביישום של ההסכמים שנחתמו בידי הגורמים המקצועיים בכל מחוז. המחלוקות נגעו בעיקר להליך קליטת העצורים בבתי המעצר, לשינוע העצורים ולליוויים שלהם לחקירות במשטרה ולבתי המשפט (להלן - ליוויים).

1 ראה מבקר המדינה, דוח 45 (1995), עמ' 377-393.

בבסיס ההחלטה להעביר את בתי המעצר לאחריות השב"ס עמדה התפיסה שלפיה על המשטרה להתמקד בלחימה בפשיעה ובאכיפת החוק, ועל כן עליה להקטין באופן משמעותי את ליווי העצורים ולחדול מלהחזיק במשמורתה עצורים ולהליים בתחנות המשטרה. אולם מנתוני המשטרה עולה כי מטרה זו לא הושגה במלואה: המשטרה המשיכה לבצע באמצעות ניידות סיור כ-20,000 ליוויים בשנה. כמו כן המשיכה המשטרה להלין כ-23,000 עצורים בשנה.

חוקרי המשטרה עושים שימוש מצומצם בחדרי החקירות שהוקצו להם על ידי שירות בתי הסוהר בבתי המעצר, אף ששימוש בחדרי החקירה במקרים המתאימים יכול להקטין את מספר הליוויים.

המחלוקות שנתגלעו בין המשטרה ושב"ס בנושא הטיפול בעצורים פוגעות בפעילות המבצעית של המשטרה. חברה שבדקה מטעם המשרד לבטי"פ את נושא ליווי העצורים והשמירה עליהם בתחנות המשטרה, העלתה אף היא שוטרי הסיור עסוקים שעות רבות במשימות ליווי ושמירה של עצורים על חשבון שעות סיור וזמן נוכחות בשטח. החברה העריכה כי 10%-15% מזמן הסייר במשמרת מוקדש לשמירה ולליווי, וכי העלות היומית של הטיפול בעצורים ברמה הארצית היא שוות ערך לאומדן עלויות ההעסקה של כ-300 שוטרי סיור ביממה.

הניסיון שנצבר בנושא זה ודוח החברה מדגישים שלא ניתן להימנע לחלוטין מביצוע מקצת ממשימות הליווי והכליאה בידי המשטרה. אולם המשטרה לא ניתחה באופן שוטף את הנתונים על מספר הליוויים שהיא מבצעת כדי להגדיר מה כמות הליוויים שהיא יכולה לעמוד בה, בלי שמשמיותיה המבצעיות ייפגעו.

הסכם 2014

הסכם 2014 נועד ליישב את עיקר המחלוקות בין הגופים. בסיום הסכם 2014 נכתב שעד חודש ספטמבר 2014 ינוסח הסכם מתכלל להסדרה מלאה של האחריות לליווי האסירים והעצורים בין המשטרה ושב"ס. במרץ 2014 חתמו המשטרה ושב"ס על ההסכם, אולם עד ינואר 2015 לא נחתם הסכם מתכלל.

גם לאחר החתימה על הסכם 2014 שנועד ליישר את ההדורים בין המשטרה ושב"ס, לא נפתרו המחלוקות ביניהם. בפועל, מיד לאחר החתימה אי-ההסכמות בין המשטרה לשב"ס המשיכו להתקיים, בעיקר בכל הקשור לקליטת עצורים ללא תלות במצבם הבריאותי ולקליטת עצורים בבית המעצר הטריטוריאלי של היחידה העוצרת.

מחלוקות רבות התעוררו סביב ההיבטים הרפואיים הקשורים בקליטת העצורים. במיוחד הדברים אמורים לגבי קליטת עצורים חולים ובעלי מגבלות רפואיות. בהסכם 2014 נוספו אמנם הבהרות לנושא זה, אולם לא הוכנו נהלים מפורטים המסדירים את הטיפול בהיבטים אלה, תוך חלוקה ברורה של האחריות הרלוונטית בין המשטרה לשב"ס.

הציפייה של גורמי המשטרה לכך שבעקבות ההסכם יופנו שוטרים רבים ממשימות ליווי ושמירה על עצורים למשימותיהם הייעודיות בתחום השיטור והאכיפה לא התממשה.

בהסכם 2014 הוחלט שיחידת נחשון תקיים סבב נוסף לליווי עצורים, תוספת לשני סבבי הליווי הקיימים (להלן - סבב ג'). המחלוקות בין המשטרה ושבי"ס העמידו בסימן שאלה את מימושו של סבב ג'. המשטרה חששה שחוסר האמון שנוצר בין שני הגופים והקשיים של שבי"ס בוויסות העצורים יחזרו גם בסבב זה. בסופו של דבר הוסכם על דחיית מועד היישום של סבב ג', אשר יחל באופן הדרגתי ב-2.11.14 כפיילוט בלבד בכמה תחנות שיש בהן תאי מעצר.

למרות שהסכם 2014 לא הסדיר את כל הפערים בין שבי"ס ובין המשטרה ואף יצר פערים חדשים, לא פעלו שני הגופים להכנת נהלים מפורטים שיוטמעו אצל הגורמים המטפלים בעצורים בשטח כדי להקטין את הפערים ביניהם, כדי לשמור על זכויות העצורים וכדי לא לפגוע במבצעות של כל אחד מהם.

נתונים על מספר המעצרים

בין השנים 2003-2013 היה גידול של כ-32% במספר המעצרים: בשנת 2003 היו בישראל 46,120 מעצרים, ובשנת 2013 עלה מספרם והגיע ל-61,049. לפי נתוני שבי"ס כ-54% מהעצורים שוחררו לאחר פחות משלושה ימי מעצר, וכ-12% נוספים השתחררו לאחר שבעה ימי מעצר. הנתונים על מספר העצורים המשתחררים לאחר מעצר קצר, פעמים רבות לאחר 24 שעות, בלי שמוגש נגדם כתב אישום, מחייבים בדיקה לגבי נחיצותם של חלק מן המעצרים ואפשרות שימוש בחלופות קלות יותר.

למשטרת ישראל ולשבי"ס אין מסד נתונים אחוד לגבי מספר העצורים, וקיימים ביניהם חילוקי דעות מהותיים ביחס לנתונים על היקף המעצרים ומספרם.

כבר לפני שנים עלה הצורך בפיתוח וביצירת אמצעים שימשו את גורמי אכיפת החוק כחלופה למעצרים, ואף על פי כן במרוצת השנים הוחל ביישום חלקי בלבד של חלופות כאלו.

למשטרה יש סמכות לשחרר עצור בתחנת המשטרה על ידי קצין משטרה. המשטרה לא אספה נתונים על מספר הפעמים שבהם נעשה שימוש בסמכות זו, ולא בחנה אם היא עשתה שימוש מיטבי בהליך. כמו כן לא נבחן שיעור השחרורים האלה מכלל המעצרים שבהם אפשר היה לשחרר את העצורים בתחנות המשטרה.

ההמלצות העיקריות

המשרד לבטי"פ נדרש לפעול כדי שייחתם הסכם מתכלל ומערכת, שיסדיר את מכלול ההיבטים של קשרי העבודה בין המשטרה לשבי"ס וישקף את האחריות והמחויבות של דרגי פיקוד בכירים בשני הגופים לנושא זה.

על המשרד לבטי"פ לפעול בנחישות ליישומו של סבב ג' בתוך פרק זמן קצר, עליו לעקוב אחר הפיילוט שהחל בכמה תחנות שיש בהן תאי מעצר, להפיק ממנו לקחים ולפעול ליישומו בכל רחבי הארץ.

על המשרד לבט"פ להחיש את סיום עבודת המטה המשותפת של המשטרה ושב"ס לבנייתו של מסד נתונים אחוד שמשקף את כמות העצורים.

על המשרד לבט"פ לבחון את העלייה בכמות המעצרים נוכח העובדה שאחוז לא מבוטל מהעצורים משוחרר לאחר פרק זמן קצר, מבלי שהוגש נגדם כתב אישום.

על המשרד לבט"פ, בשיתוף יתר הגורמים השותפים בשרשרת אכיפת החוק, לבחון את המקרים שבהם נדרש להרחיב את השימוש באמצעים חלופיים למעצר. שימוש מושכל באמצעים אלה יסייע להתמודד עם עומס הכליאה ולצמצם את השימוש במעצר ככלי לצורכי חקירה, במקרים שבהם הוא אינו נדרש.

המשרד לבט"פ בשיתוף המשטרה ושב"ס נדרשים לפעול שהמעצרים ייעשו רק במקרים שבהם הדבר הכרחי, תוך איזון ראוי בין האינטרס הציבורי בקיומה של מערכת משטרתית המאפשרת חקירה יעילה של חשודים והרחקת נאשמים שנשקפת מהם מסוכנות תוך כדי ניהול משפטים, לבין האינטרס של שמירה על חירותם האישית של החשודים והנאשמים.

על המשרד לבט"פ לחזור ולבחון את המחלוקות בין המשטרה לבין שב"ס ולגבש פתרונות ראויים להסדרת הנושאים השנויים במחלוקת, תוך קביעת תחומי האחריות של כל גוף, קביעת נהלים מפורטים וקביעת מנגנונים ליישוב מחלוקות. במסגרת פתרונות אלה יש להתייחס בכובד ראש להיבטים הקשורים לזכויות העצורים ולמניעת פגיעה העולה על הנדרש בחירותם ובכבודם.

המשטרה ושב"ס נדרשים להגדיר בצורה ברורה את חלוקת העבודה ביניהם. כמו כן על המשטרה למדוד באופן שוטף את מספר הליוויים שהיא מבצעת ואת "המחיר" המבצעי שהיא משלמת בעבורם, ולהגדיר בהתאם לכך מהי כמות הליוויים שהיא יכולה לעמוד בהם מבלי ששימוותיה המבצעיות ייפגעו.

על המשטרה לעשות שימוש יעיל יותר בחדרי החקירות הייעודיים במתקני שב"ס במקרים שבהם לא נדרשות פעולות חקירה מיוחדות ולפעול בהתאם לממצאים.

לאחר שייקבע הסכם מתכלל ומערכתי בין המשטרה ושב"ס עליהם להכין נהלים מפורטים הנגזרים ממנו, ובעיקר נהלים בנושאים השנויים במחלוקת הקשורים לקליטת עצורים בריאים, לקליטת עצורים חולים ולליווי עצורים.

על המשטרה לבחון את הגורמים לעלייה במספר המעצרים, לנתחם ולהסיק מהם מסקנות כדי להבטיח שהמעצרים לעתיד לבוא יהיו הכרחיים ונחוצים.

סיכום

בחלוף שש שנים מאז נחתמו הסכמי ההבנות בין מחוזות המשטרה ושב"ס, עדיין אין תחימת גבולות ברורה והסדרה מלאה של התנהלות שני הארגונים בטיפולם בעצורים. בשנים שחלפו נתגלו מחלוקות רבות הנוגעות לעניינים מהותיים, ובהם תהליכים של ליווי עצורים, של קליטת עצורים ושל ויסותם בין מקומות הכליאה. בפועל, התפיסה שהנחתה את הכנת ההסכמים שנעשו במחוזות, לפיה על המשטרה לחדול לבצע ליוויים ולהחזיק עצורים בבתי המעצר בתחנות, לא עמדה במבחן המציאות. בין השנים 2008-2013 המשיכה המשטרה לבצע ליוויים ולהלין עצורים בתחנות המשטרה, ולעתים אף פעילותה המבצעית נפגעה בשל כך.

במשך השנים ניסו המשטרה ושב"ס להסדיר את המחלוקות ביניהן שעדיין נותרו בעינן, אך ניסיונות אלה לא צלחו. רק בשנת 2014 נחתם ביניהם הסכם שאמור היה להסדיר כמה פערים שהתגלו באותן השנים. חתימת ההסכם בשנת 2014 לא הביאה לסגירת המחלוקות ביניהם, ובנושאים מסוימים היא אף הגדילה אותן. על המשרד לבט"פ לחזור ולבחון את המחלוקות בין המשטרה לבין שב"ס ולגבש פתרונות ראויים להסדרת הנושאים השנויים במחלוקת, תוך קביעת תחומי האחריות של כל גוף, קביעת נהלים מפורטים וקביעת מנגנונים ליישוב מחלוקות. במסגרת פתרונות אלה יש להתייחס בכובד ראש להיבטים הקשורים לזכויות העצורים ולמניעת פגיעה העולה על הנדרש בחירותם ובכבודם, כפי שנקבע בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.



מבוא

הזכות לחירות נקבעה כזכות יסוד חוקתית בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו והוגדרה על ידי בית המשפט העליון כזכות בסיסית במדינה דמוקרטית. מעצרו של אדם פוגע פגיעה קשה בזכות זו ובחזקת החפות העומדת לו, על אחת כמה וכמה שלילת חירותו טרם הגשת כתב אישום. חוק המעצרים מסדיר את הסמכויות הנדרשות לרשויות החקירה לצורך חקירת עצור, תוך איזון בין עקרון הגבלת חירות הפרט לבין עקרון השמירה על החוק ועל אכיפתו.

דיני המעצר הפלילי² מבחינים בין שני סוגים של מעצרים: מעצר לצורכי החקירה, המכונה "מעצר ימים" (להלן - מעצרי ימים), ו"מעצר עד תום ההליכים", הנמשך ממועד הגשת כתב האישום ועד תום ההליך המשפטי. נוסף על ההבדל במעמד העצור (חשוד לעומת נאשם), נבדלים שני סוגי המעצרים במטרת המעצר ובסדרי הדין במהלך הדיון.

עד שנת 2007 הייתה חלוקה, ולפיה ככלל טיפלה המשטרה במעצרים ובעצורים, ושב"ס טיפל באסירים (לאחר שנגזר דינם). בשנת 2007 החליט השר לבט"פ שמעריך הטיפול בעצורים והמשמורת עליהם יעברו במלואם מן המשטרה לאחריות שב"ס. בבסיס ההחלטה עמדה התפיסה שב"ס הוא הגוף בעל המקצועיות בכל הקשור לתחום ההיערכות והטיפול באסירים ובעצורים ושעל המשטרה להתמקד בלחימה בפשיעה ובאכיפת החוק. הסיבות לקבלת החלטה זו היו נעוצות בין היתר בתנאי הכליאה הבלתי נאותים בתאי המעצר המשטרתיים, בפעילות הרבה הכרוכה בטיפול בעצורים על חשבון הפעילות השוטפת של המשטרה ובקשיים בתיאום בין המשטרה לשב"ס בכל הקשור לליווי העצורים. בהתאם להחלטה נחתמו הסכמי הבנות בין מחוזות המשטרה ושב"ס. במרץ 2014 חתמו המשרד לבט"פ, שב"ס והמשטרה על הסכם 2014. ההסכם עוסק במחלוקות העיקריות שנתגלו בין המשטרה לבין שב"ס, והוא כולל הסכמות המתייחסות לתחומי האחריות, חלוקת המשימות וחלוקת המשאבים הנדרשים בין הארגונים (ראו להלן).

המשטרה היא הגורם הראשון שבא במגע עם החשוד, ובשלבם הראשונים היא זו המחליטה על מעצרו. שב"ס הוא ארגון הכליאה הלאומי, ובאחריותו 30 מתקני כליאה³, שבהם הוא מחזיק באסירים ובעצורים ומטפל בהם. יחידת נחשון שהוקמה בשנת 1973, היא היחידה המרכזית של שב"ס לליווי אסירים, היא מופקדת על האבטחה וההפעלה של אגפי הכליאה בבתי המשפט ומבצעת משימות ביטחוניות מיוחדות הנגזרות מתפקידי שב"ס. בין תפקידיה של היחידה ליווי אסירים ועצורים לבתי המשפט ולתחנות המשטרה ואבטחתם באולמות הדיונים וכן ליווי מיוחד של אסירים מסוכנים לביקורי בית ולטיפולים רפואיים.

עוד מעורבים בטיפול בעצורים הנהלת בתי המשפט, המופקדת על הניהול והארגון המנהלי של עבודת בתי המשפט בישראל, והמשרד לבט"פ, שהוא הגוף המופקד על אכיפת החוק ושמירת הסדר ועל הפעילות לשמירה על ביטחון הפנים במדינה. השר לבטחון הפנים (להלן השר לבט"פ) נושא באחריות מיניסטריאלית על תפקוד המשטרה ושב"ס.

לפי נתוני המשטרה⁴, בשנת 2003 היו 46,120 מעצרים, מתוכם 35,646 מעצרים (כ-77%) היו מעצרי ימים, ואילו בשנת 2013 היו 61,040 מעצרים, מתוכם 40,967 מעצרי ימים (כ-67%).

בחודשים מרץ - אוקטובר 2014 בדק משרד מבקר המדינה היבטים שונים הכרוכים בהעברת הטיפול בבתי המעצר ממשטרת ישראל לשירות בתי הסוהר. הבדיקה נעשתה במשרד לבט"פ,

- 2 דוח זה אינו עוסק במעצרים ביטחוניים ובעצורי רשות ניירות ערך ורשות האכיפה והגבייה (הוצאה לפועל).
- 3 לא כולל את בית מעצר אילת - שלוחה של בית סוהר דקל; בית מעצר פתח תקווה - שלוחה של בית מעצר הדורים; בית מעצר עכו - שלוחה של בית מעצר קישון.
- 4 השנתון הסטטיסטי של משטרת ישראל, 2012.

במשטרה ובשב"ס. בדיקות השלמה נעשו בהנהלת בתי המשפט, בסניגוריה הציבורית ובמשרד האוצר. דוח קודם בנושא "מעצרים" פרסם מבקר המדינה בשנת 1995.⁵

המסד הנורמטיבי

חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו מעגן את חובת המדינה להגן על זכותו של כל אדם, באשר הוא אדם, לחיים, לשלמות גופנית ולכבוד. הוא קובע כי אין לפגוע בחירותו של אדם, אלא במסגרת המצומצמת שקבע לכך הדין, ולעולם יש להקפיד שמידת הפגיעה, טיבה ואופייה לא יחרגו מן הדרוש וההכרחי. חוק היסוד קובע כי "אין פוגעים בזכויות שלפי חוק-יסוד זה אלא בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש או לפי חוק כאמור מכוח הסמכה מפורשת בו". העיקרון הוא שזכויות האדם אינן נעצרות בשערי בית הסוהר. על המדינה מוטלת חובה פוזיטיבית להבטיח גם שמירה על זכויות הכלוא ולפעול למימושן.⁶ בג"ץ⁷ קבע עוד כי "החירות האישית היא זכות חוקתית מן המדרגה הראשונה, והיא גם, מבחינה מעשית, תנאי למימוש זכויות יסוד אחרות... החירות האישית, יותר מכל זכות אחרת, היא העושה את האדם בן-חורין. משום כך שלילת החירות האישית היא פגיעה קשה במיוחד".

מקורן של סמכויות המעצר בישראל הוא בדין המנדטורי; הסמכויות שהוקנו לצורך חקירה בהקשר למעצר היו דומות להסדרים מנדטוריים שונים, בין היתר בכך שהיו רחבות מאוד יחסית לסמכויות המשפטיות המקבילות בארצות מערביות אחרות. פקודת הפרוצדורה הפלילית המנדטורית הסמיכה שופט להורות על מעצרו של אדם לתקופה שלא תעלה על 15 ימים בכל פעם, מבלי שנקבעו סדרי דין לקיום הדיון לגביו, ומבלי שנקבעו קריטריונים להפעלת שיקול הדעת השיפוטי. ההסדר המנדטורי הוטמע בחוק סדר הדין הפלילי, התשמ"ב-1982. במהלך השנים גובשו סדרי דין ועילות מעצר ביחס לסמכות המעצר עד תום ההליכים, אך סמכות המעצר בשלב החקירה נשארה רחבה ולא הוסדרה בחקיקה ישראלית מקורית עד לחקיקת חוק המעצרים בשנת 1996.

הקשר בין חוק המעצרים לבין חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו מקבל ביטוי פורמאלי כבר בסעיף הראשון לחוק המעצרים, אשר קבע ברוח חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו כי "אין מעצר ועיכוב אלא בחוק או לפי חוק מכח הסמכה מפורשת בו", וכי "מעצרו ועיכובו של אדם יהיו בדרך שתבטיח שמירה מרבית על כבוד האדם ועל זכויותיו".

חוק המעצרים קובע שלוש עילות מעצר עיקריות למעצר ימים. הראשונה היא "עילת שיבוש", המתקיימת כאשר קיים יסוד סביר לחשש שהחשוד יימלט או יפעל לשיבושה של החקירה בדרך של העלמת ראיות, השפעה על עדים או בכל דרך אחרת. העילה השנייה היא "עילת מסוכנות", המתקיימת רק במקרים שבהם קיים יסוד סביר לחשש שאם החשוד ישוחרר הוא יהווה סיכון לביטחוננו של אדם, לבטחון הציבור או לבטחון המדינה. השלישית היא "עילת צורכי החקירה", המתקיימת במקרים שבהם המשטרה מבקשת לבצע פעולות חקירה שלא ניתן לבצען כאשר החשוד משוחרר.

חקירה משטרתית יכולה להיעשות בתנאי מעצר או ללא מעצר החשוד. ככלל, חוק המעצרים מקנה למשטרה סמכות לעצור אדם בשלב החקירה לתקופה שלא תעלה על 24 שעות. לאחר מכן יש להביאו לפני שופט בית משפט שלום, שבסמכותו להורות על המשך מעצר לתקופה שלא תעלה על

5 ראה מבקר המדינה, דוח 45 (1995), עמ' 377-393.

6 ראו בג"ץ 4634/04 רופאים לזכויות אדם נגד השר לביטחון פנים (פורסם במאגר ממוחשב, 12.2.07).

7 ראו בג"ץ 6055/95 צמח נגד שר הבטחון, פ"ד נג(5), 241, 261 (1999).

15 יום בכל פעם. החוק אינו קובע תקופה מרבית למעצר בשלב החקירה, אך ככל שמתארך מעצרו של החשוד, הדרישות של בתי המשפט בנוגע למשקל הראיות וחומרת העברה להארכת המעצר הופכות קשיחות יותר. בתום 30 ימי מעצר הבקשה להמשך המעצר צריכה להיות מוגשת באישור היועץ המשפטי לממשלה; לאחר 75 ימי מעצר רק בית המשפט העליון מוסמך להורות על המשך המעצר.

חוק המעצרים מסדיר גם את סמכויות המשטרה במהלך החקירה כאשר החשוד נמצא במעצר. החוק מסדיר כללים שהיו נהוגים עד חקיקתו ללא עיגון פורמאלי, וביניהם אופן ביצוע המעצר, החובה להביא חשודים ללא דיחוי לתחנת המשטרה (למעט חריגים הקבועים בחוק), ובקרה על החלטת השוטר לעצור את החשוד המתבצעת בתחנת המשטרה על ידי קצין ממונה שבסמכותו להחליט אם אכן מתקיימת עילה למעצר. נוסף על כך, קבע החוק הוראות אשר נועדו להבטיח שהחשוד יקבל מידע על זכויותיו המשפטיות ויוכל להיפגש עם עורך דין לקבלת ייעוץ משפטי בסמוך ככל האפשר למעצרו. קצין משטרה שהחליט לעצור חשוד חייב להסביר לו את זכויותיו, לרבות הזכות שתימסר הודעה על מעצרו לאדם קרוב לו ו/או לעורך דין.⁸

על פי פקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1971, שב"ס הוא הגוף המקצועי בכלל הקשור לתחום ההיערכות והטיפול באסירים ובעצורים, והוא אמון על ניהול בתי הסוהר ועל אבטחת האסירים והעצורים. במסגרת אחריותו נדרש השב"ס, בין היתר, לאפשר הסעה בתנאים נאותים של אסירים המוחזקים במתקני הכליאה בכל רחבי הארץ. הסעת האסירים ליעדים שונים נעשית לצורך מטרות שונות: העברה בין מתקני כליאה, הבאת אסירים לדיונים בערכאות שיפוטיות, נידום לצורך מתן טיפולים רפואיים ועוד.

פרופ' רינת קיטאי סנגרו, מתארת את מהות המעצר כדלהלן:⁹ "דומה כי קשה לחלוק על חומרת הפגיעה הנגרמת לפרט בעקבות מעצר. חיי המעצר חושפים את האדם לנזקים פיזיים ונפשיים. מעצר פוגע בשמו הטוב של העצור ומכתימו בכתם של עברייני... השפעת המעצר על אדם עצור דומה בעיקרה להשפעת המאסר: חופש תנועתו נפגע כתוצאה משלילת חירותו; תכניותיו האישיות נגדעות; הוא מורחק ממשפחתו, מחבריו, מעבודתו ומהחברה בכללותה... הזכות לפרטיות מרוקנת כמעט מכל תוכן; האוטונומיה האישית נפגעת, כאשר העצור נתון למשמעת קפדנית ולסדר יום מוכתב ומוגבל, ותלוי בסיפוק צרכיו בצוות הפלאים בבית המעצר. העצור חשוף בבית המעצר למפגש עם עבריינים ולסכנת התחברות עמם וכן לסכנה של הפעלת אלימות פיזית ומינית כלפיו".

עצורים הם אחת הקבוצות החשופות ביותר לפגיעה בזכויותיה. בית המשפט העליון התבטא לא אחת בנושא זה וקבע בין היתר כי הסמכות שהופקדה בידי שב"ס והמשטרה לכלוא אסירים ולהחזיקם במשמורת היא "אחת מהסמכויות הפוגעניות ביותר המוקנות למדינה דמוקרטית מודרנית כלפי הנתונים למרותה"¹⁰, קל וחומר כאשר מדובר במעצרו של אדם שחזקת החפות עומדת לו. ואכן בית המשפט העליון עמד על כך בציינו כי "המעצר פוגע קשות בזכויות היסוד של העצירים ובאינטרסים בסיסיים אחרים שלהם... למרבית הצער, ההליכים הפליליים נמשכים לעתים קרובות חודשים רבים. כל אותו זמן העצירים מוחזקים כלואים בתנאים קשים יותר מאלה שבהם מוחזקים אסירים"¹¹.

8 חגית לרנאו, "יישום מבחין - תאוריה ומעשה בתחום סמכויות החקירה וזכויות חשודים, עלי משפט ז, (התשס"ז), עמ' 105.
 9 המעצר: שלילת החירות בטרם הכרעת הדין, (2011), עמ' 18-19.
 10 בג"ץ 2605/05 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים, חטיבת זכויות האדם נ' שר האוצר, פ"ד סג(2) 545 (2009).
 11 דני"פ 2316/95 גנימאת נ' מדינת ישראל, פ"ד מט(4) 589 (1995).

עוד לפני חקיקת חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו נפסק על ידי בית המשפט העליון כי "חומות הכלא אינן מפרידות בין העצור לבין כבוד האדם"¹². עוד נקבע בהקשר זה כי "פגיעה בכבוד האדם של אסיר פוגעת לא רק באסיר, אלא גם בדמותה של החברה. יחס אנושי לאסירים מהווה חלק מנורמה מוסרית-אנושית שמדינה דמוקרטית מצווה לקיימה, ומדינה הפוגעת בכבוד אסירה, מפרה את חובתה, המוטלת עליה כלפי כלל אזרחיה ותושביה, לכבד את זכויות היסוד של האדם"¹³. חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו עיגן בחקיקה את זכותו של אדם, באשר הוא אדם, לכבוד.

מישקי העבודה בין המשטרה לשב"ס

העברת מערך הכליאה והליווי מהמשטרה לידי שב"ס

משימות הכליאה, הליווי וההסעה של האסירים והעצורים נחלקו בעבר בין משטרת ישראל לבין יחידת הליווי של שב"ס - יחידת נחשון. על פי ההסדר שהיה נהוג בעבר, משטרת ישראל הייתה האחראית על כליאת העצורים בתאי המעצר שבתחנות המשטרה, על ליוויים והסעתם לדיונים בבתי המשפט, ויחידת נחשון¹⁴ הייתה אחראית על ליווי האסירים במעבר בין מתקני הכליאה וכן על ליוויים לדיונים בבתי המשפט.

כאמור, בשנת 2007 החליט השר לבט"פ שמעריך הכליאה והליווי של העצורים בישראל יעבור כולו לאחריית שב"ס, אשר יהיה הגורם המקצועי שירכז את הטיפול בעצורים. העברת האחראיות למעריך הכליאה והליווי של העצורים לידי שב"ס נעשתה באופן הדרגתי, ובין אפריל 2007 לאפריל 2008 הועברה לשב"ס האחראיות על מערך הכליאה והליווי של כל מחוזות המשטרה. במסגרת זו העבירה המשטרה לשב"ס 762 תקני כוח אדם (של שוטרי קבע), חמישה תקני חיילים בשירות חובה במשטרה (שב"מ), 57 תקני רכבים ועשרה בתי מעצר.

המשטרה ושב"ס, נערכו לקראת ביצוע המשימה תוך מתן דגש למורכבות שבהעברת העצורים מתחנות המשטרה לבתי המשפט, לחקירות בתחנות המשטרה ובחזרה למתקני הכליאה. לצורך טיפול מרוכז ויעיל בזימונים של עצורי ימים לבתי משפט ולחקירה המשטרה ושב"ס הקימו במשותף ביוני 2007 מרכזי שליטה (להלן - משל"ט), הפועלים לתיאום בין הגופים בנוגע לליווי העצורים והאסירים ממתקני שב"ס לחקירה בתחנות המשטרה ובטיפול בהליך הקליטה של עצורים הדורשים פתרון חוצה מחוזות בכל שעה משעות היממה.

- 12 בג"ץ 355/79 קטלן נ' שירות בתי הסוהר, פד"י לד(3) 294, 298 (1980).
- 13 עע"א 4463/94 גולן נ' שירות בתי הסוהר, פד"י נ(4) 136, שם דובר באסירים, אך הדברים כוחם יפה גם לעצורים (1996).
- 14 על יחידת נחשון מוטלת בעיקר האחראיות לליוויים ל-26 בתי משפט, לבתי הסוהר ולתחנות המשטרה. יחידת נחשון מלווה מדי יום כ-1,500 אסירים ועצורים פליליים ברכבי הליווי של היחידה וכ-390,000 עצורים בכל שנה.

החלטת השר חייבה את המשטרה ושב"ס להיערכות מחודשת בנושא ולתיאום ביניהם. הטיפול בעצורים כולל היבטים רבים: היבטים מינהליים, שעיקרם הליכי קליטת עצורים המובאים לשב"ס בידי המשטרה; היבטים רפואיים כגון קליטת עצורים חולים או קליטת עצורים פגועי נפש; והיבטים מודיעיניים, ובהם העברת עצורים בין מתקני כליאה בגין סכסוכי עצורים. היבטים אלו חייבו הכנת הסכם מתכלל, שיסדיר את הנושאים הבעייתיים, ושממנו אפשר יהיה לגזור נוהלי עבודה מפורטים.

משרד מבקר המדינה העלה כי במשך שש שנים, מאז החלטת השר להעביר את מערך הכליאה והליווי של משטרת ישראל לידי השב"ס והתחלת יישומה של ההחלטה, לא חתמו המשטרה ושב"ס על הסכם מתכלל, המסדיר זאת. בפועל לא נחתם הסכם כזה בין שני הגופים, ותחת זאת כל מחוז במשטרה חתם עם גורמי שב"ס הפועלים בתחומו על הסכם שהסדיר את העברת המערך ברמה המחוזית בלבד. במהלך השנים הללו נעשו ניסיונות לגבש הסכם מתכלל, אולם הם לא צלחו, הוכנו כמה טיוטות בידי המשרד לבט"פ, המשטרה ושב"ס, אולם אף אחת מהן לא הבשילה לכדי הסכם חתום ומחייב.

המשטרה כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2014 כי "העברת האחריות לשב"ס בוצעה באופן הדרגתי לפי מחוזות. מטבעו, תהליך זה הינו מורכב ומצריך שיפור והפקת לקחים תוך כדי גיבושו ויישומו. נעשו ניסיונות ליצור הסכם מתכלל, אך כיוון שהתברר עם הזמן שסוגיות שונות נותרו ללא מענה... סברו הצדדים שאין מקום לכתיבתו של הסכם שאפשרויות יישומו מוגבלות".

שב"ס מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2014 כי "ההחלטה כי יחתמו הסכמי הבנות אזוריים נתקבלה ע"י פיקוד שב"ס, מתוך הנחה כי הגורמים הטריטוריאליים [המחוזות] צריכים בתחילת הדרך לקבוע את ההסדרים המדויקים ולייצר שיתוף פעולה שמתאים לצורכי המחוז המשטרתי ולצרכי וליכולת המחוז השב"ס. בכל אמנה [הסכם במחוז] ניתנה הדעת גם לסמכותו וליכולתו של מטה שב"ס לפתרון בעיות שאינן נקודתיות מקומיות. רק בתום קבלת כל מערך הכליאה [בשנת 2008] ניתנה החלטה בדבר הצורך בגיבוש אמנה [הסכם] מתכללת". השב"ס הוסיף כי בכוננת ראש חטיבת תכנון וארגון במשרד לבט"פ להתניע, בשנת 2015, מהלך של כתיבת הסכם מתכלל בין המשטרה לשב"ס.

המשרד לבט"פ מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2014 כי מאז שנת 2007, עת הועברה האחריות הכוללת לטיפול בעצורים מהמשטרה לשב"ס, לא הוסדרו סוגיות רבות השנויות במחלוקת בין שני הגופים. במהלך השנים נעשו כמה ניסיונות שלא צלחו להכין הסכם מתכלל אך הוא לא נחתם מעולם באופן רשמי. בתשובתו הנוספת מינואר 2015 כתב המשרד לבט"פ: "היעדרו של הסכם מתכלל בין שב"ס ומ"י [המשטרה] זוהה על ידינו כסיבה מרכזית לאי הסכמות בין הארגונים... אנו מתכננים לגבש אמנה כזו בשנת 2015".

משרד מבקר המדינה מעיר כי גם אם כוונת המשטרה ושב"ס הייתה להעביר את האחריות באופן הדרגתי וכך ליצור שיתוף פעולה מלא בין שני הגופים, הרי שבפועל היא לא הגיעה לכלל מימוש. נמצא שעד אוקטובר 2014, מועד סיום הביקורת, כשש שנים מן המועד שבו נחתם הסכם ההבנות המחוזי האחרון עם מחוז ש"י, לא נחתם הסכם מתכלל בין המשטרה לשב"ס. ההחלטה על העברת מתקני הכליאה והליווי נועדה להביא לשיפור ולהתייעלות ברמת השירות שניתן לעצורים, לחוקרים ולבתי המשפט, וכוונת המשטרה ושב"ס הייתה להגיע להסכם מתכלל בין שני הגופים, ולא להסתפק בהסכמים שנחתמו במחוזות, אולם הפערים ביניהם מנעו הכנת הסכם כזה וחתימה עליו.

לדעת משרד מבקר המדינה, ההסכם המתכלל היה נחוץ לצורך הנחת הבסיס לקשרי העבודה בין המשטרה לבין שב"ס ולהידוקם של קשרים אלה וכן להגדרת קשרי הגומלין ולקביעת הסדרי העבודה בין שני הגופים. את ההסכם המתכלל היה צריך לגבש סמוך למועד העברת האחריות מן המשטרה לשב"ס. הסכם כזה נחוץ בראש ובראשונה למשרד לבט"פ, האמור לפקח על הסדרת

חלוקת העבודה וליישב את המחלוקות בין המשטרה לבין שב"ס. הסכם ההבנות אמור גם לשקף את האחריות והמחויבות של דרגי הפיקוד הבכירים במשטרה ובשב"ס לנושא.

המשרד לבט"פ מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2014 כי הנושא מטופל וכי הטיפול בו יסתיים עד סוף 2015.

חילוקי הדעות בין המשטרה ושב"ס

חשוד המעוכב בידי סיירי המשטרה מובא ללא דיחוי לתחנת המשטרה כדי שקצין המשטרה בתחנה יחליט אם לעצרו. אם הוחלט לעצרו, עליו להמתין שיתפנה חוקר שיחליט לאחר חקירה ראשונית, אם נדרש המשך מעצרו של החשוד אם לאו. היה והוחלט שהמשך המעצר נחוץ, פונה התחנה למשל"ט לתיאום מקום הכליאה, והעצור מועבר אליו בידי יחידת נחשון. במקרים שבהם מוחלט שלא להמתין לליווי של יחידת נחשון - מעבירים אותו שוטרי התחנה בעצמם למתקן הכליאה, או שלעתים הוא מולן בתחנה.

קליטת עצורים ורישומם בשב"ס נעשים לאחר פינוי העצור למתקן הכליאה. הדבר מחייב קבלת טופס מידע חתום בידי הממונה על החקירה במשטרה, ובו פרטים על החקירה או צו מעצר מבית המשפט וסקירה מודיעינית של המשטרה על אודות העצור. עם קליטת העצור בידי הממונה על רישום העצורים, מראיין אותו קצין מודיעין של שב"ס כדי לברר שאין בעיות מודיעיניות או ביטחוניות הרלוונטיות לקליטתו. סמוך לקליטתו באחד ממתקני שב"ס עליו לעבור גם בדיקות רפואיות ולפגוש בעובד סוציאלי.

בשעות הערב והלילה נעשית הסעת העצורים למתקני הכליאה פעמים רבות בידי שוטרי הסיור, מאחר שאין בשעות אלה איסוף עצורים על ידי יחידת נחשון. שוטרי הסיור מתפנים מהמשימה המבצעית כדי להעביר את העצורים למתקן הכליאה, שלעתים ממוקם במרחק רב מהתחנה. כמו כן הם צריכים להמתין זמן ממושך עד סיום קליטת העצור בשב"ס, ובכך נפגעת הפעילות המבצעית שלהם. יצוין כי מתצפיות של חברה חיצונית, שבדקה בשנת 2011 את נושא ליווי העצורים והשמירה עליהם בתחנות המשטרה, עלה כי תהליך מסירת העצור לידי השב"ס בסוף הליווי הוא מסורבל וגוזל כשעה מזמנו של הסייר.

1. מחומרים שנצברו במשל"ט ומתכתובות שנוהלו במהלך השנים שחלפו מאז הועברה האחריות לטיפול בעצורים מן המשטרה לשב"ס, עולה כי נתגלעו מחלוקות רבות בפרשנות וביישום של הסכמי ההבנות המחוזיים. המחלוקות נגעו בעיקר לנושאים הבאים:

א. קליטת עצורים: בהסכמי ההבנות המחוזיים נקבע כי "הליך הקליטה בשב"ס ייעשה במהירות האפשרית". המשטרה טענה לא אחת כי אף שהעצורים מובאים למתקן הכליאה לאחר תיאום מוקדם ובהתאם לדרישות השב"ס, השוטרים מעוכבים זמן רב בכניסה למתקן, ותהליך הקליטה הוא ארוך ומסורבל מאוד. יצוין כי העצור עובר לרשות שב"ס רק בתום הליך הקליטה, ועד לקליטתו הוא באחריות של המשטרה. לפי שב"ס, תהליך הקליטה חייב להיעשות בהתאם לנוהלי העבודה המחייבים, גם אם לדעת המשטרה הם נמשכים זמן ממושך.

המחלוקות בעניין זה נמשכות מאז החלה העברת האחריות אל שב"ס בשלהי שנת 2007, אולם המשטרה ושב"ס לא יישבו אותן.

ב. ליווי עצורים: בהסכמי ההבנות נקבע שב"ס מתחייב לכך שקליטת העצורים תבצע בכל ימות השנה ובמשך כל שעות היממה. עוד נקבע בהם שב"ס יהיה אחראי לשינוע הסעה וליווי של העצורים; שהליוויים יתבצעו על פי מסלול מוסכם בתדירות של שני שבבים ביום, אחד בבוקר ואחד בערב, וכי הם יעברו בכל המקומות שאליהם או מהם נדרש לקחת או למסור עצור.

בהסכמי ההבנות נקבע עוד שמתקני המעצר שבתוך התחנות לא יועברו לאחריות שב"ס ויישארו בידי המשטרה, אולם הוסכם גם שעם העברת בתי המעצר לא יחזקו יותר עצורים בידי המשטרה, והיא תוכל להחזיק עצורים בתחנה למשך שעות ספורות בלבד.

נמצא כי המשטרה ושב"ס חלוקים כבר כמה שנים בנוגע לפרשנות של יישום שני הסבבים. לפי גרסת השב"ס, סבב הבוקר מפזר עצורים בין בתי המשפט ותחנות המשטרה, וסבב הערב אוסף את העצורים ומחזירם למתקני הכליאה. לפי גרסת המשטרה כל סבב צריך לכלול גם פיזור וגם איסוף עצורים. חילוקי דעות נוספים התעוררו עקב סירוב שב"ס להביא או להחזיר עצורים ליחידות שאין בהן תאי שהייה¹⁵, דבר שבעטיו שוטרים נאלצו לבצע ליוויים אלו.

מחלוקת אחרת בין שב"ס ומשטרת ישראל נוצרה סביב השאלה מי מהגופים אחראי לליווי עצור להקראת כתב אישום נגדו בבית המשפט. היו מקרים שבהם שוטרי היחידה המרכזית של המשטרה שחקרה את העצור נאלצו ללוותו לדיון בבית המשפט כדי שלא ישוחרר. באחד מן המקרים האלו, שהתרחש באפריל 2012, כתב קצין התשאל במחוז מרכז במשטרה כי אין מדובר כאן במקרה חריג כלל, והוא רק בבחינת טיפה בים, המעידה על התנהלות יום יומית לקויה וחסרת כל היגיון מערכת. הוא הוסיף כי "בסופה של כל תקלה עומדת משטרת ישראל ומתקנת את מצב, אולם, איתנה ככל שתהיה המשטרה, אין היא מבצעת את תפקידה כלל בעשותה כן, שכן ליווי אינו משימתה בימי שגרה וישנו גוף מיוחד שהוקם אך ורק לשם כך". לדבריו, כח המשטרה שעורך את הליווי נגרע באותו הזמן ממשימתו האמתית; משהו לקוי בתהליך העבודה של מערך הליווי הארצי, מצב שאינו סביר ואשר חייב להיפתר במהירות האפשרית. הוא הוסיף כי תקלות חוזרות ונשנות מסוג זה קורות באופן יומיומי ובתדירות גבוהה, וכי הסכמי ההבנות לא הורידו את נטל הליווי מהמשטרה. בסיום כתב ש"המשטרה הייתה ייעול העבודה אך בפועל שני הארגונים מתבזים בפני בית המשפט כאשר עצור אינו מובא לדיונו". בפועל גם זכויותיו של העצור נרמסות.

זאת ועוד, מהמסמכים עולה שישנם מקרים שבהם שב"ס לא קלט עצורים בבתי המעצר הטריטוריאליים, וזאת מסיבות שונות שהעיקריות בהן היו מגבלה במקומות כליאה או סכסוכים בין עצורים. עקב כך נאלצו יחידות הסיוור המשטריות להסיע את העצורים לבתי כליאה המרוחקים מהגזרה שבה הם פועלים - מצב שהוביל לבזבוז שעות עבודה רבות של המשטרה.

15 תא מעצר - בתחנה או במרחב שהשר לבט"פ הכריז עליו כמקום מעצר, על פי תקנות סדר הדין הפלילי, והוא מיועד להחזקת עצורים לצורכי חקירה ו/או עד להעברתם לאחריות השב"ס. תא שהייה - תא המתנה, ללא אפשרות לינה, המיועד להשהיית עצורים למשך מספר שעות עד לחקירתם ו/או להעברתם למשמורת השב"ס.

משרד מבקר המדינה מעיר שמנתוני המשטרה עולה כי המטרה שעמדה ביסוד החלטתו של השר לבט"פ, העברה של העיסוק במשמורת עצורים מהמשטרה, לא הושגה במלואה: המשטרה המשיכה לבצע - באמצעות שוטרים בניידות סיור - כ-20,000 ליוויים בשנה. כמו כן המשיכה המשטרה להליך במתקניה כ-23,000 עצורים בשנה.

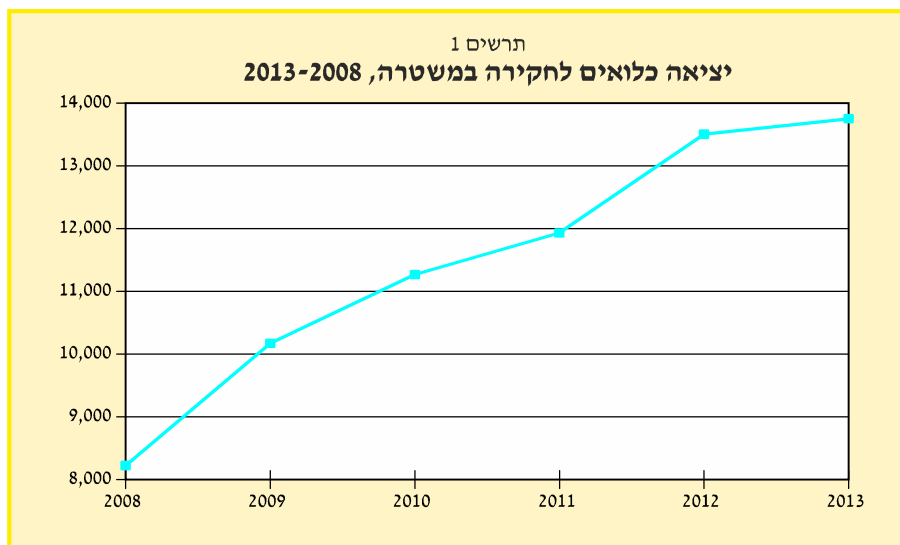
שב"ס מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2014, כי "העברת בתי המעצר באה בעקבות בריחת האסיר בני סלע ומתוך הכרה כי שב"ס הינו הגוף מקצועי המתאים לטפל בנושא הכליאה והליווי". שב"ס ציין כי העברה מלאה ומוחלטת של הטיפול בעצורים אל שב"ס, שתפטר את המשטרה לחלוטין מליווי והלנת עצורים אינה אפשרית ואינה סבירה, היות שהמשטרה היא הגוף האמון על חקירת העצורים. עוד ציינו בשב"ס כי השלמת המהלך תלויה באישור התקציב.

יוצא אפוא, שהתפיסה שעמדה בבסיס ההחלטה להעביר את האחריות למשמורת עצורים, לליווי עצורים, להלנתם ולטיפול בהם מן המשטרה לשב"ס שיעסוק במשימות אלה באופן בלעדי, אינה יכולה להתקיים במלואה.

המשרד לבט"פ כתב בתשובתו מינואר 2015: "ברור לנו כי לא ניתן יהיה לבטל לחלוטין את פעולת הליווי במשטרה וכי היעד צריך להיות לצמצמה ככל הניתן".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד לבט"פ שעליו לבחון מצב זה ולהיערך למתן מענה הולם בעת החתימה על ההסכם המתכלל, לקראת סוף שנת 2015.

ג. חקירת עצורים: בתרשים שלהלן נתונים של שב"ס על הגידול במספר היציאות של כלואים לחקירה במשטרה בשנים 2008-2013.



מהתרשים עולה כי בין השנים 2008-2013 היה גידול של כ-67% במספר היציאות לחקירה במשטרה. בין השנים 2012-2013 התמתנה העלייה.

בהסכמים שנחתמו במחוזות התחייב שב"ס להקצות חדרים בבתי המעצר לטובת חקירות ומודיעין, לאפשר לבצע השלמות חקירה, לרבות מסדר זיהוי חי בתוך מתקני המעצר ולאפשר למשטרה לקיים חקירות במתקנים שהועברו לשב"ס מהמשטרה. עוד נקבע שחדרי החקירות יהיו בהחזקה הבלעדית של המשטרה, ושהיא תוכל להתקין בהם, בתיאום עם מחלקת הבינוי של שב"ס, מכשור וציוד, לרבות מערכות מחשוב משטרטיות. הקצאת חדרי החקירות נעשתה מטעמי חיסכון ויעילות ונועדה להביא להפחתה במספר של הליוויים ושל ניווד העצורים.

נמצא כי בפועל חוקרי משטרת ישראל עושים שימוש מצומצם בחדרי החקירות שהוקצו להם על ידי שירות בתי הסוהר בבתי המעצר. לטענת המשטרה, חדרי החקירות במתקני שב"ס נועדו לאפשר לה לבצע חקירות פשוטות או השלמות חקירה בלבד. חדרי חקירות אלה אינם מהווים תחליף לניהול החקירה ביחידות עצמן מאחר שלא ניתן לעשות בהם חקירות מסוימות.

המשטרה כתבה בתשובתה כי "חוקרי משטרת ישראל משתמשים בחדרים המוקצים להם, חרף היעדר תשתית מחשובית מתאימה לביצוע החקירות", עוד ציינה המשטרה כי "שימוש בכלי חקירה באשר הם (בין אם מדובר בחדרי חקירה או באמצעים אחרים) הנם עפ"י שיקול דעתם הבלעדי של הממונים על החקירה".

מנגד מסר שב"ס בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2014 כי "שב"ס הכשיר חדרי חקירות במתקני שב"ס, שהיו אמורים לחסוך חלק מהליוויים, אולם המשטרה אינה משתמשת בחדרים אלה. חשוב להבהיר כי הדבר הביא לכך שישנו עומס אדיר על יחידות נחשון מדי יום, בכך שהיא נאלצת בכל בוקר לקחת עשרות עצורים לחקירה בתחנות המשטרה ובשל כך, לא פעם, מתעכבים הצוותים בהגעה לבית המשפט וגורמים לשיבוש בהתנהלות המשפטים. להדגיש כי משימה זו לא נקבעה באמנה [הסכם] מול המחוזות המשטרתיים, מכיוון שמעולם יחידות הליווי של משטרת ישראל לא שינעו עצורים מהימ"רים [היחידות המרכזיות במשטרה] לחקירות בתחנות. המשימה נוצרה אך ורק מאז שהיא הועברה לשב"ס וכמיות העצורים המובאים לחקירה בתחנות גדל במאות אחוזים מאז שנת 2008".

המשרד לבט"פ מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2014 כי "חוקרי משטרת ישראל עושים שימוש מצומצם בחדרי החקירות שהוקצו להם ע"י שב"ס. הדבר נובע מאילוצים חקירתיים-מבצעיים". הבט"פ מסר עוד כי משטרת ישראל הצהירה בפניו כי תעשה מאמץ להרחיב את השימוש שהיא עושה בחדרי חקירות אלו.

הסעת עצור לחקירה בתחנות המשטרה כרוכה בהשכמתו בשעת בוקר מוקדמת כדי להגיע להסעה של יחידת נחשון, המתחילה את משמרתה בשעות הבוקר המוקדמות, וזאת כדי להספיק להוביל עצורים ואסירים גם לבתי המשפט וגם לתחנות המשטרה. בתום החקירה עליו להתמין בתחנת האיסוף של נחשון, ובזמן זה יש להקצות שוטרים לשמור עליו. העצור נמצא פרקי זמן ממושכים בהסעות ובהמתנה לליווי. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשטרה לעשות שימוש יעיל יותר בחדרי החקירות הייעודיים במתקני שב"ס במקרים שבהם לא נדרשות פעולות חקירה מיוחדות, ולפעול בהתאם למסקנותיה של בחינה זו. שימוש בחדרי החקירה במקרים המתאימים יכול להקטין את מספר הליוויים.

2. בשנת 2011 החל המשרד לבט"פ בתהליך שמטרתו ייעול השימוש במשאבי המשרד והגברת האפקטיביות של פעולות המשרד על גופיו. לצורך כך יזם המשרד עבודת מטה על-ארגונית, שיועדה לבצע בחינה מעמיקה של תהליכי העבודה, הארגון והתקצוב של המשרד והגופים שבאחריותו.

במכרז שפרסם המשרד לבט"פ זכתה בשנת 2011 חברה שבדקה בין היתר את נושא הליווי והשמירה על העצורים בתחנות המשטרה. ממצאי הבדיקה הצביעו על כך ששב"ס מתמודד עם עומס משימות רב, לרבות מספר גדול של ליוויים המתבצעים במשך שעות ארוכות בתנאים מאתגרים. אשר למשטרה, עלו נקודות רבות הדורשות שיפור בנושא הליווי והשמירה בתחנות, ליקויים שיש בהם כדי להקשות על תפקוד התחנות והדורשים מהמשטרה משאבים רבים.

הבדיקה העלתה ששוטרי הסיוע עסוקים שעות רבות במשימות של ליווי ושמירה על עצורים על חשבון שעות סיוע וזמן נוכחות בשטח. החברה העריכה כי 10%-15% מזמן הסיוע במשמרת מוקדש לשמירה וליווי, וכי עלות הטיפול היומית בעצורים ברמה הארצית היא שוות ערך לעלות העסקתם של כ-300 שוטרי סיוע ביממה. מהדוח עולה שההתעסקות של הסיירים בכל הנוגע לטיפול בעצורים משמעותה גם פגיעה ממשית באפקטיביות המשטרה (זמן הסיירים בשטח, היכולת להגיב לאירועים בזמן אמת, לפעול בצורה יזומה וכו'). עוד עלה כי חלק גדול מהליוויים נעשה בשעות העומס, שבהן נדרשת נוכחות הסיירים ברחובות.

מניתוח הממצאים עולה כי בשל סגירת תאי המעצר בתחנות, נדרשו שוטרי הסיוע לשמור על עצורים בתחנה עד אשר חוקר התפנה לקבלם. על פי הנהלים נדרש יחס של 1:1 בין כמות העצורים לכמות השוטרים הנדרשים לשמור עליהם. בפועל, בשל העובדה שרוב צוותי הסיוע מורכבים משוטר ומתנדב או חייל שח"ם, אשר אינם מוסמכים לשמור על עצורים, כל עצור משמעו גריעת ניידת סיוע אחת.

החברה המליצה בין היתר לשפר את מישקי (interface) העבודה ולקצר את זמן ההמתנה במתקני הכליאה של שב"ס, להפעיל תאי שהייה במשטרה, להגביר את תכיפות סבבי יחידת נחשון ולהקצות פְּלָאִים קבועים לתחנות המשטרה.

תוצאות בדיקת החברה מצביעות על כך שהפעילות המבצעית של המשטרה נפגעת בשל משימות הטיפול בעצורים שמוטלות עליה. ההחלטה להעביר את הטיפול בעצורים לידי השב"ס נועדה לייעל הליכים, אולם בפועל המהלך לא צלח במלואו, והוא הסיט משאבים שנועדו למלחמה בפשיעה ולאכיפת החוק. למרות הפערים בין המשטרה לשב"ס, שהתגלו כבר בשנים הראשונות ליישום המהלך, לא נמצא להם פתרון ולא הוכנו נהלים מפורטים המסדירים את חלוקת העבודה המלאה בין הגופים.

המשטרה כתבה בתשובתה כי השאיפה של המשטרה היא לצמצם למינימום הכרחי את משימות ליווי העצורים ועבודת המטה מול שב"ס והמשרד לבט"פ וכי המשטרה הייתה ממוקדת במטרה זו. עם זאת, ברור כי אחוז מסוים מן הליוויים יישאר באחריות המשטרה בשל אילוצים שונים. ככלל הליוויים שמבוצעים על ידי יחידות הסיוור מדווחים למערכת מיחשובית הקרויה "שירת הסירנה".

המשרד לבט"פ מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי סוגיית המדידה של מספר הליוויים נותחה לעומקה בעבודתה של החברה, ועל סמך ניתוחים אלה גובש הסכם 2014. בתשובה נוספת מינואר 2015 כתב המשרד כי "סוגיית הליוויים טומנת בחובה משאבים רבים ויש בה כר נרחב להתייעלות ושיפור אפקטיביות. לכן, כשגובשו בעבר נושאי העיסוק של החברה החיצונית שבדקה נושאים שונים בפעולת גופי המשרד, הכווננו את החברה לנתח גם את סוגיית הליוויים".

יוער כי הניסיון שנצבר בנושא זה וממצאי דוח החברה מדגישים שלא ניתן להימנע לחלוטין מביצוע מקצת ממשימות הליווי והכליאה בידי המשטרה. בכל תהליך של הסדרה בנושא זה עדיין יהיו מצבים שבהם שוטרים יבצעו את משימת הליווי, ועצורים יהיו בתחנות המשטרה. משרד מבקר המדינה מעיר שמצב זה מחייב את שני הגופים להגדיר בצורה ברורה את חלוקת העבודה ביניהם. כמו כן על המשטרה לנתח באופן שוטף את הנתונים במערכת "שירת הסירנה" כדי לאמוד את "המחיר" המבצעי של הליוויים שהיא מבצעת, ובהתאם לכך להגדיר מהו שיעור הליוויים שהיא יכולה לעמוד בו, בלי שמשימותיה המבצעיות ייפגעו, ולפעול בהתאם לממצאים.

האמור לעיל מלמד כי חילוקי דעות, אי-הסכמות והאשמות הדדיות בין המשטרה לשב"ס מדגישים את הצורך בהסדרת מערכת היחסים בין שני הגופים בנושא זה, אולם הסכם מעודכן אחד, שמטפל בפערים שבין המשטרה לשב"ס, לא נחתם. בפועל, הלקחים שהופקו לא מצאו ביטוי בהסכם מתכלל, והמשטרה ושב"ס המשיכו לעבוד בהתאם להסכמי הבנות לא מעודכנים ועמומים בחלקם.

הסכם 2014

1. במרץ 2014 חתמו המשרד לבט"פ, השב"ס והמשטרה על הסכם 2014. בהסכם נכתב כי "לאורך השנים מאז 2006 ועד היום, נתגלעו פערים בין הארגונים ביחס לאופן מימוש ההבנות. לאחרונה נערכה עבודת מטה בהובלת המשרד לביטחון פנים ובהשתתפות הארגונים לשם הסדרה סופית, מוסכמת ומוחלטת של סוגיית ליווי עצורים ואסירים".

הסכם 2014 עוסק בבעיות העיקריות שהועלו לעיל. הוא נועד ליישב את המחלוקות בין המשטרה לשב"ס, והוא כולל הסכמות המתייחסות לתחומי האחריות, למשימות הנדרשות מכל אחד מהארגונים ולחלוקת המשאבים ביניהם.

באותו החודש כתב רח"ט שיטור וקהילה במשטרה לראש אג"מ: "מאז חתימת המסמך [הסכם 2014] ועד לרגע זה, גורמי הפיקוד, המטה והשטח בשב"ס, לא מכירים בו, לא מיישמים אותו ולא הוציאו כל הנחיה כתובה בהתייחס אליו". הוא הוסיף שהמשטרה נתקלת בחוסר שיתוף פעולה מצד גורמים בשב"ס הטוענים לקשיים ולחוסר יכולת לעמוד בהסכם שנחתם. הוא טען כי המצב שנוצר הוא בלתי נסבל וגורם למתיחות ולתסכול.

יצוין כי סמוך לחתימה על הסכם 2014 הפיצה המשטרה הנחיות והחלה בהטמעת השינויים. נוסף על כך, הונחו תחנות המשטרה לדווח למטה על אודות כל מחלוקת או תקלה ביחס

להסכם ההבנות. התחנות גם הונחו להימנע הימנעות מוחלטת מהסכמים מקומיים שיש בהם ויתור, ולו הקל ביותר, לגורמי שב"ס על מחויבויות מצדם שנקבעו בהסכמי ההבנות.

מנגד רק ביולי 2014 הוציאה ראש מחלקת האסיר בשב"ס (להלן - רמ"ח האסיר) מסמך ובו פירוט ההסכמות בין המשטרה לשב"ס. במסמך היא ציינה כי "מימוש הסכם ההבנות מצוי עדיין בדיונים מול משטרת ישראל, המשרד לבט"פ ושב"ס, כאשר ברקע ישנה דרישה של משטרת ישראל לביצוע הליווי לבתי מעצר שאינם בתחום הטריטוריאלי ע"י שב"ס, כאשר יש התנגדות נמרצת לכך מצד שב"ס". בסיום המסמך כתבה רמ"ח האסיר: "עלינו לפעול לקליטה מיטבית, ללא תקלות בבתי מעצר טריטוריאליים ככל שהדבר אפשרי וניתן, כן יש לצמצם העברות מחוץ לבית המעצר הרלבנטי ולפעול לקליטת העצורים".

לטענת המשטרה קציניה הועמדו במצב לא נעים מול פקודיהם, לאחר שאלו הטמיעו את ההסכם החדש, אולם נאלצו להמשיך להתמודד עם הבעיות הישנות. גם הציפייה של גורמי המשטרה, שבעקבות ההסכם יופנו שוטרים רבים ממשומות ליווי ושמירה על עצורים למשימותיהם הייעודיות בתחום השיטור והאכיפה, לא התממשה. כך לדוגמה, סמוך לחתימה על הסכם 2014 ראש ענף שיטור קהילה (רעש"ק) במחוז מרכז במשטרה ציין מקרה שבו שב"ס לא קלטו עצורים בשל חוסר מקומות. לטענתו, "מיותר לציין כי אנו נראים גרוע מאוד מול הפקודים שלנו ובמיוחד לאור הצגת הנושא רק השבוע ואמירה כי יצאנו לדרך חדשה... מעבר לכך הנושא יצר בלילה עומס על התחנות, ביטל שוטרים שהיו אמורים לפעול בחוץ והופנו לשמירה על העצורים". תלונות דומות התקבלו במשל"ט המשטרה, וגם הן הצביעו על הפערים בין שני הגופים.

2. מההערכה שהכין אגף תכנון וארגון במשטרה לאחר החתימה על ההסכם במרץ 2014 עלה שרמת היישום של הסכם 2014 נמוכה מאוד; שמגורמי השב"ס הגיעו הצהרות אשר לפיהן הוא חוזר בו מן החתימה על הסכם ההבנות (כולו או חלקו); כי קיימת פגיעה באמון ההדדי בין הארגונים; כי המשטרה נאלצת לספוג "צעדי ענישה" מצד שב"ס, ושתלונות של המשטרה אינן מטופלות באופן המניח את הדעת ובמקרים רבים הן אינן נענות כלל.

גם ראש יחידת התייעלות במשטרה כתב בעניין זה לסגן נציב שב"ס כי במשטרה מתקבלים "דיווחים רבים מיחידות השטח הגורסות כי יחידות שב"ס אינן מודעות להסכם כלל וטרם קיבלו כל הנחייה להתחיל לפעול בהתאם לאמור בו" (ההדגשה במקור). הוא כתב ש"עולות מן השטח טענות קשות בדבר פערים במימוש ההסכמים ובמקרים רבים אפילו חלה ירידה ברמת השירות שניתנת לתחנות ביחס למצב הקודם". לדבריו "פרסום ההבנות והסיכומים התקבל בציפייה דרוכה להתייעלות ולשיפור תהליכי העבודה, ובמקום זאת אנו עדים לנסיגה בכל אחד מן הסעיפים עליהם הוסכם" (ההדגשה במקור).

יוצא אפוא שגם לאחר החתימה על הסכם 2014, שנועד ליישר את ההדורים בין המשטרה ושב"ס, המחלוקות ביניהם לא צומצמו. בפועל, מיד לאחר החתימה התקלות והפערים בין משטרת ישראל לשב"ס המשיכו להתקיים, ובחלק מהמקומות הם אף הועצמו. להלן הפרטים:

קליטת עצורים חולים ובעלי מגבלות רפואיות

בהסכמים שנחתמו במחוזות נכלל סעיף הקובע כי "שב"ס לא יוכל לסרב לקבל עצור למשמורת מטעמים של גיל, מין, מצב בריאותי, סיכון מיוחד או כל טעם דומה. אולם לא יתקבל עצור חבול או שמתלונן על חבלות גופניות ללא אסמכתה על בדיקה רפואית". לטענת המשטרה עצורים רבים נשלחו לבדיקות בתי חולים בליווי שוטרים מבלי שהיה בכך כל צורך (בעניין זה ראו להלן).

בהסכם 2014 נוספו הבהרות לסעיפים בהסכמי ההבנות המחוזיים משנת 2008 בנוגע לדרישה לקליטת עצורים ללא תלות במצבם הבריאותי, ובנוגע לכך ששב"ס מחויב לקלוט כל עצור פרט לעצור חבול או לעצור שמתלונן על חבלות גופניות. אחת ההבהרות התייחסה להגדרה של "חבלה", ולפיה "עצור חבול הנו עציר שנפגע בזמן המעצר או בסמוך לו, הנושא על גופו חבלות או שטוען כי נחבל".

לפי הסכם 2014, שב"ס יקלוט כל עצור ללא תלות במצבו הבריאותי, כולל חולה במחלה כרונית, נכה או מוגבל אחר. קליטת עצור ששוחרר מאשפוז בבית חולים תהיה על בסיס מכתב השחרור, ללא צורך בעיכוב נוסף. עצור הזכאי לטיפול רפואי תרופתי יקבל את הטיפול באמצעות שב"ס¹⁶. באחריות שב"ס להביא עצור הכלוא במתקן שב"ס לבדיקה רפואית, לרבות בדיקה פסיכיאטרית, או לטיפול בבית חולים או במרפאה. עצור שקיים חשש שהוא סובל מבעיה פסיכיאטרית ייקלט בידי שב"ס, למעט במקרה שהוא אובחן על-ידי רופא בית המעצר כמי שנמצא במצב פסיכוטי. במקרה כזה הוא יופנה לבדיקה פסיכיאטרית בליווי משטרה.

נמצא כי חרף החתימה על הסכם 2014, היו פערים רבים בנושא ההיבט הרפואי של קליטת העצורים. במשל"ט המשטרה התקבלו בין היתר תלונות על כך שעצורים המשיכו להישלח לבדיקות בתי חולים בליווי שוטרים. בעיקר הדברים אמורים לגבי ליוויים לבדיקות פסיכיאטריות, אף שלא היה חשש כי העצורים מצויים במצב פסיכוטי.

כך לדוגמה, במחלוקת שהתעוררה בנוגע לעצור שהובא על ידי יחידת נחשון לבית המשפט לשם הארכת מעצר, הורה השופט על ביצוע בדיקה פסיכיאטרית בבית החולים "אברבנאל". בשב"ס טענו שהעצור נמצא עדיין ברשות המשטרה וטרם נקלט בשב"ס, ולכן חובת הליווי לבדיקה חלה על המשטרה. מנגד טענה המשטרה כי בהסכמים - גם בישן וגם בחדש - נקבע שעצור הסובל מבעיה פסיכיאטרית שאינו במצב פסיכוטי, יטופל על ידי השב"ס, וכי סוגיה זו אף חודדה והובהרה בהסכם החדש. לטענת המשטרה יחידת נחשון אמנם לקחה את העצור לבדיקה הפסיכיאטרית, אך בתגובה לכך, בימים שלאחר מכן היחידה לא הגיעה כדי להעביר מהתחנה עצורים לבית המשפט ולבית המעצר, והניידות נאלצו לעשות את עבודת הליווי במקומה.

יצוין שהבעיות ביישום הסכם 2014 אינן מתבטאות רק במחלוקות ביחס לפרשנות ההסכם בין דרגי השטח אלא גם בין הבכירים בשני הגופים. באוגוסט 2014 התקיים דיון של שב"ס והמשטרה בנושא קליטת עצורים בשב"ס. טענות המשטרה היו כדלקמן: לגורמי הרפואה בשב"ס "יד קלה על ההדק" בהפניית עצורים למיון לצורך קבלת אישור כשירות למעצר; קיים פער בקליטת עצורים החולים במחלות מדבקות - ובעיקר אמור הדבר בחולי שחפת; עדיין ישנם קשיים בקליטת עצורים שלהם רקע של מחלה פסיכיאטרית; שב"ס מערים קשיים בקליטת עצורים סיעודיים; שב"ס מרבה לטעון שאין מקומות במרכז רפואי שב"ס (מר"ש); המשטרה נדרשת עדיין לדאוג לציוד עזר רפואי ולתרופות, ובפועל עצורים אינם נקלטים עקב מחסור בהם.

רמ"ח האסיר בשב"ס אמרה בדיון כי "קיימת תקשורת לקויה בהיבט הרפואי, מאחר שבעבר היה רופא מתאם בין שב"ס למשטרה, מה שאינו קיים היום". היא הוסיפה כי לגבי עצורים סיעודיים

16 ראו בקובץ דוחות זה את הפרק "מעריך הרפואה לטיפול בכלואים בשרות בתי הסוהר", עמ' 385-430.

נדרש מתן פתרון ברמה מחוזית בשב"ס. ראש ענף רפואת האסיר אמר כי "ככלל קיימת בעיה בהנחת היסוד של האמנה לקלוט כל עצור חולה", לדעתו, הבעייה העיקרית נעוצה בתהליך ההעברה של מידע מוקדם על עצור חולה. הוא הציע להקים מנגנון להעברת מידע בין גורמי הרפואה בשב"ס ובמשרה, וציין שבשב"ס אין את התנאים לקלוט עצורים סיעודיים.

בהסכמי ההבנות מ-2008 נושא קליטת עצורים חולים היה עמום מאוד. רק כעבור למעלה משש שנים, בהסכם 2014, הוכנסו סעיפים העוסקים בתחום הרפואי ונוספו הבהרות, פרטים ועדכונים שנועדו לגשר על הפער בין המשטרה ושב"ס.

המשטרה כתבה בתשובתה כי "במסמך ההבנות החדש [הסכם 2014] ניתן דגש מפורט יותר וברור יותר בנושא ההיבטים הרפואיים וחלוקת האחריות בין שני הגופים. בהתייחסות לנושאי הרפואה, התקיימה ישיבת עבודה בנדון מול גורמי הרפואה ורמ"ח האסיר, והוכן מסמך המהווה את מתווה ההבנות בין שני הגופים בנושא סוגיית המענה הרפואי לעצורים".

שב"ס מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2014 כי בנובמבר 2014 התקיים דיון בלשכת ראש אגף האסיר, שבמסגרתו עלו הקשיים בקליטת עצורים והושם דגש על נושא עצורים חולים, וכי העניינים לובנו והובהרו.

המשרד לבט"פ מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי יישומו של הסכם 2014 החל מיד עם חתימתו, בדגש על נושאי הקליטה בהיבטים הרפואיים והסדרת משכו של תהליך הקליטה.

למרות ההבהרות שהוכנסו להסכם 2014 בנושא ההיבטים הרפואיים בקליטת עצורים עדיין נותרו קשיים בחלוקת האחריות בין השב"ס למשטרה בנושא זה. המחלוקות הרבות בנושא חייבו הכנת נהלים מפורטים המסדירים את כל ההיבטים הרפואיים - בהתייחסות לסוגי החבלות, המחלות והתרופות - תוך חלוקה ברורה של האחריות לנושאים אלה בין המשטרה לשב"ס, אולם נהלים כאלה לא הוכנו. המשטרה ושב"ס נדרשים להכין את הנהלים האמורים כדי למנוע את הבעיות שעלו כתוצאה מאי-הבהירות בתחום זה.

קליטת עצורים בבית המעצר הטריטוריאלי של היחידה העוצרת

לפי הסכם 2014, קליטת עצור תהיה בבית המעצר הטריטוריאלי של המרחב שבו תיערך חקירתו. במקרים שבהם יידרש להפנות את העצור לבית מעצר מחוץ למרחב הטריטוריאלי, יהיה הליווי באחריות שב"ס.

בהסכם 2014 נכתב שבסיכום עבודת המטה הומלץ "שבכל מחוז תיקבענה נקודות מפגש להעברה של עצורים (שנדרש עבורם ויסות למחוז אחר). בנקודות אלה יועבר העצור ממשטרת ישראל לשב"ס, ומכאן ואילך תעבור האחריות לביצוע הליווי לשב"ס".

נמצא כי תלונות רבות הגיעו למש"ט בנושא ויסות¹⁷ העצורים, לרבות לגבי בתי מעצר שלא קלטו עצורים מהטריטוריה שלהם עקב מגבלת מקום או בגלל סכסוכים בין כנופיות ובין עצורים. הסכם 2014 נועד למנוע הישנות מצבים שבהם נאלצו היחידות המשטרתיות לבצע ליוויים בין בתי מעצר בשב"ס, וגם מקרים שבהם נאלצו השוטרים לחזור בבוקר כדי לקחת את העצורים לבית המשפט. מצבים אלה החמירו אפילו יותר נוכח הסירוב של יחידת נחשון לקלוט עצורים כבר בבתי המשפט, וזאת בשל החשש שבית המעצר לא יסכים לקלוט עצורים אלה.

מיד בסמוך לחתימה על הסכם 2014 כתבה רמ"ח האסיר בשב"ס לראש אגף האסיר ולרח"ט כליאה כי "האמנה הנוגעת [הסכם 2014] הינה בלתי אפשרית כמעט, ליישום באופן המוצע ובנסיבות הקיימות" (ההדגשה במקור). לטענת גורמי שב"ס אמנם לא ניתן למנוע ויסות בתהליך קליטת העצורים, אולם אין ביכולתם לשנע עצורים בין בתי כלא בשעות הלילה, שבמהלכן יחידת נחשון אינה מבצעת העברות. עם זאת הם התחייבו כי הליווי יבוצע למחרת היום על ידי נחשון.

שב"ס מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2014 כי עם קבלת הסכם ההבנות התקיימו ישיבות ודיונים רבים עם המשטרה, חלקם במעורבות המשרד לבט"פ וחלקם ללא מעורבותו, אולם בשל אי-ההסכמה על הסעיף המהותי של בית המעצר הטריטוריאלי לא ניתן היה להגיע להבנות ולקדם את יישומן.

המשרד לבט"פ מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי לבעיית קליטת עצורים במתקני שב"ס הסמוכים לתחנות משטרת ישראל, יש פתרון שימומש בשני שלבים. בשלב הראשון ההעברה והוויסות ייעשו בשעות הערב והלילה בידי המשטרה ובבוקר בידי שב"ס. בשלב השני שיושלם עד פברואר 2015, העצורים יועברו לבתי מעצר בידי המשטרה. הוויסות בין בתי המעצר והליוויים בבוקר שלמחרת ייעשו בידי שב"ס.

ויסות העצורים הוא נושא המחלוקת העיקרי בין שני הגופים וללא פתרון מוסכם לבעיה זו יימשכו חילוקי הדעות בין הגופים, הפערים ביניהם יעמיקו, יחסייהם יחמירו, עבודתם תיפגע ותביא לפגיעה בעצורים. המשרד לבט"פ נדרש לעגן בכתב, בחתימת שני הצדדים הסדר מפורט המסדיר את מכלול ההיבטים של סוגיה זו, כדי שהמשרד יוכל לעקוב אחרי תהליכי גיבוש ההסכם, לוודא שבסופו של יום אכן יושג פתרון ישים ומוסכם בין הגופים ולעקוב אחרי יישומו.

ס ב ב ג'

בהסכם 2014 הוחלט על קיום סבב נוסף של יחידת נחשון כתוספת לשני סבבי הליווי הקיימים (להלן - סבב ג'). לפי ההסכם, "מטרת הסבב המתווסף הינה איסוף עצורים מן התחנות והעברתם לבתי המעצר על מנת לצמצם את כמות הליוויים המתבצעים ע"י משטרת ישראל בשעות הערב על חשבון פעילות המשטרה הייעודית". סבב ג' יכלול את כל תחנות המשטרה, והוא יתקיים בימים א'-ה'. בהמשך תיבחן שאלת הרחבתו גם למשמרת הלילה בימי שישי ובערבי חג.

לפי הסכם 2014, הנושאים שעליהם הוסכם יחולו באופן מלא מתחילת מרץ 2014. לגבי סבב ג', נקבע בהסכם כי הוא ימומש באופן מלא מתחילת ספטמבר 2014. למימון סבב ג' יוקצה תקציב של

17 העברת עצורים בין בתי מעצר, בין היתר עקב חוסר במקומות או סכסוכים בין עצורים ואסירים.

כ-22 מיליון ש"ח. הנטל יתחלק שווה בשווה בין המשרד לבט"פ, המשטרה ושב"ס. תקציב זה יופנה בעיקר למימון תוספת תקן של 60 משרות ללוחמי יחידת נחשון ולכלי הרכב שיידרשו להם.

המחלוקות סביב נושא הוויסותים העמידו בסימן שאלה את מימושו של סבב ג'. המשטרה חששה שחוסר האמון שנוצר בין שני הגופים והקשיים של שב"ס בוויסות העצורים ימשיכו להתקיים גם בסבב זה. בסופו של דבר הוסכם על דחיית מועד היישום של סבב ג' בכמה חודשים. עוד הוסכם כי בניגוד להסכם המקורי, סבב ג' יחל באופן הדרגתי ב-2.11.14, בתחילה כפיילוט בלבד בכמה תחנות שיש בהן תאי מעצר.

המשטרה כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2014, כי בנובמבר 2014 הוחל בהפעלת סבב ג' במחוז תל אביב ובמחוז חוף הלבד, והכוונה היא שעד פברואר 2015 יפעלו כל הצוותים בכל המחוזות, כמפורט בהסכם ההבנות.

המשטרה הוסיפה כי אין זה נכון לבחון את הצלחתו ואת השלכותיו של ההסכם זמן קצר כל כך לאחר החתימה. יישום ההסכם כלל התארגנות מינהלתית בין הגופים, בקשה להעברה תקציבית מוועדת הכספים בכנסת, גיוס 60 לוחמים חדשים ליחידת נחשון והכשרתם, הצטיידות בכלי רכב ייעודיים ועוד. לדעת המשטרה, מאז עריכת הביקורת של משרד מבקר המדינה התהליך התקדם מאוד והמצב אכן משתפר, ועל כן יש לבחון את השיפור ולכמת את השינויים בחלוף פרק זמן ממושך יותר מאז חתימת ההסכם.

שב"ס מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2014: "היום פועלים שני צוותים מתוך שניים עשר צוותים של סבב ג' ובאמצע חודש דצמבר אמור להיכנס צוות נוסף, כך שבפועל, עד לסוף השנה, יופעלו 3 צוותים מתוך השניים עשר. בחודש פברואר 2015 אמורים לפעול כל שנים עשר הצוותים, בכפוף להשלמת התיקון עליו סוכם... על פי הסיכום עם משטרת ישראל, במקומות שעדיין לא פועל סבב ג' ועד להשלמת המהלך, המשטרה מביאה את העצורים לבתי המעצר, עפ"י השיבוץ של חטיבת הכליאה. למחרת בבוקר יחידת נחשון היא אשר מלווה את העצור לבית המשפט וממשיכה לקדם את התהליך".

המשטרה ושב"ס ציינו בתשובותיהם כי החלטת סבב ג' תקטין את הפערים ביניהם ותשפר את שיתוף הפעולה ביניהם. המשטרה כתבה למשרד מבקר המדינה כי חלק מהפערים טופלו כבר במסגרת הסכם ההבנות מ-2014 והמצב משתפר. כמו כן החל מחודש נובמבר 2014, עם התחלת היישום של סבב ג' יחול שיפור משמעותי אף יותר. תשובת שב"ס הייתה מסויגת יותר; נכתב בה כי סבב ג' יספק אמנם מענה לחלק ניכר מצורכי המשטרה בנושא הליוויים, אבל עדיין לא יהיה בו כדי לגשר על כל הפערים בין הגופים ולענות על מלוא הדרישות המוטלות על המשטרה בתחום זה.

המשרד לבט"פ מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי התפיסה שעמדה בבסיס המהלך, היא שיש צורך להקטין במידת האפשר את כמות הליוויים שמבצעת המשטרה, כדי שעם יישומו של סבב ג' הזמן שמשקיעה המשטרה בליווי עצורים יפחת למינימום.

סבב ג' הוא הציר המרכזי בהסכם 2014, והוא נועד לצמצם משמעותית את הפערים הקיימים בין שני הגופים ולשפר את יחסי העבודה ביניהם. לפיכך על המשרד לבט"פ לפעול בנחישות ליישום של סבב ג' בתוך פרק זמן קצר; עליו לעקוב אחר הפיילוט שהחל בכמה תחנות שיש בהן תאי מעצר, להפיק ממנו לקחים ולפעול ליישום בכל רחבי הארץ.



ההסכמים שנחתמו במחוזות בשנת 2008 לא הסדירו את מכלול הנושאים השנויים במחלוקת בין המשטרה לשב"ס. כתוצאה מכך נתגלעו מחלוקות רבות בפרשנות וביישום של הסכמים אלה. גם הסכם 2014, שנועד להיות הסכם שיישב את עיקר המחלוקות בין הגופים, ושעליו חתמו מנכ"ל המשרד לבט"פ, סגן נציב שב"ס וראש אגף תכנון (אג"ת) במשטרה, לא הצליח לגשר על הפערים שבין המשטרה לשב"ס.

העברת האחריות על מערך הכליאה והליווי של העצורים מהמשטרה לשב"ס בשנת 2007 חייבה מלכתחילה הסדרי טיפול מפורטים ורמת תיאום גבוהה בעבודת שני הגופים. נכון לעת הזו, כשבע שנים לאחר שהוחלט על ההערכות החדשה, עדיין קיימות מחלוקות בין הגופים בקשר להסדרי הטיפול ולמישקי העבודה הנוגעים לכליאת העצורים ולליווים.

יוער כי בסיום הסכם 2014 נכתב, שבמקביל ליישומו ינוסח הסכם מתכלל בין המשטרה ושב"ס שיושלם עד חודש ספטמבר 2014. אולם עד ינואר 2015 לא הוכן הסכם להסדרה מלאה של חלוקת האחריות בנושא ליווי האסירים והעצורים בין שני הגופים.

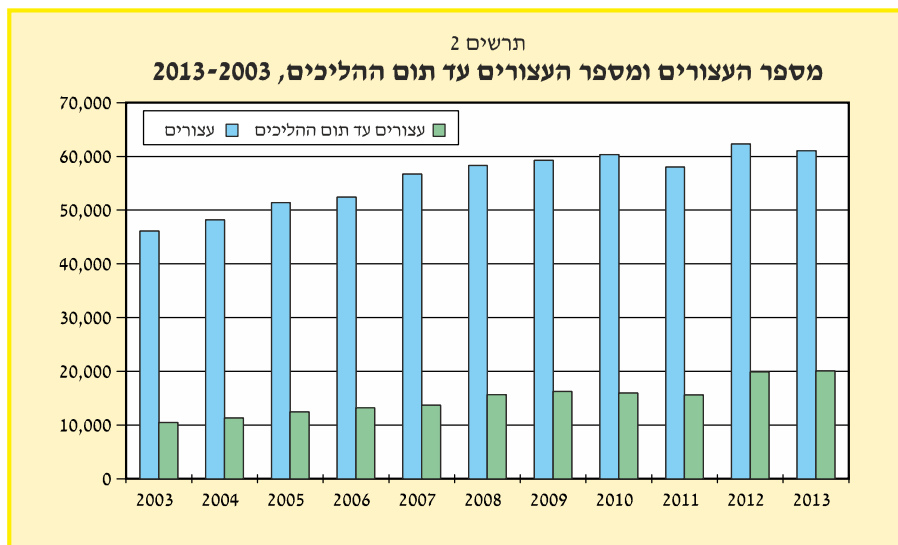
ההתנהלות של המשטרה ושב"ס מצביעה על כך שנדרשות פעולות יסודיות יותר ליישוב המחלוקות ביניהם וביניהן חתימה על הסכם מתכלל שיסדיר את חלוקת העבודה בין הגופים; לאחר מכן יהיה על כל גוף להכין נהלים מפורטים, לקבוע הסדרים יעילים לליבון מחלוקות שמתעוררות בשטח ולהטמיע הסדרים אלה בהתנהלות היומיומית; וכל זאת מתוך היכרות הדדית והתחשבות הדדית באילוצים ובמגבלות של כל צד. המשרד לבט"פ בשיתוף המשטרה ושב"ס נדרשים לפעול בנחישות לכיצוע פעולות אלה כדי שהמבצעות של כל אחד מהגופים לא תיפגע וכדי שזכויות העצורים יישמרו.

נתונים על מספר המעצרים

נתונים של המשטרה ושב"ס

1. בתרשים להלן נתונים של המשטרה¹⁸ על מספר כלל המעצרים ועל מספר המעצרים עד תום ההליכים בשנים 2003-2013.

18 מתוך "שנת המפנה 2013, השנתון הסטטיסטי משטרת ישראל", עמ' 77, מאי 2014.



מהתרשים עולה שבין השנים 2013-2003 היה גידול של כ-32% במספר המעצורים. עוד עולה שמספרם של המעצורים עד תום ההליכים גדל בכ-92% וחלקם היחסי גדל אף הוא: בשנת 2003 היה שיעורם כ-23% מכלל המעצורים, ואילו בשנת 2013 שיעורם היה כ-33% מכלל המעצורים.

יצוין כי בין השנים 2013-2007 שיעור הגידול במספר העצורים התמתן ועמד על כ-8%. באותן השנים חל גידול של כ-47% במעצורים עד תום ההליכים.

מעצר עד תום ההליכים הוא מעצר של חשוד שכנגדו הוגש כתב אישום. בית המשפט בוחן אם הנאשם מסוכן לציבור, אם הוא עלול לשבש הליכי משפט או אם הוא עלול להימלט. כמו כן בוחן בית המשפט אם הראיות בתיק החקירה עשויות להוביל להרשעה. המשטרה רואה בהחלטה של מעצר עד תום ההליכים מדד לאיכות עבודתה.

"תכנית מפנה" היא תכנית אסטרטגית תלת-שנתית, שעליה הכריז מפכ"ל המשטרה ב-2011. לפי המשטרה, "בבסיס התכנית עומדת ההבנה כי לאמון של הציבור הישראלי במערכת אכיפת החוק ובפרט במשטרה, יש תפקיד חיוני בשמירת חוסנה הדמוקרטי של מדינת ישראל". התכנית מציבה כמה יעדים מרכזיים שמטרתם להגביר את הביטחון האישי של האזרח, וכנגזרת מכך - את אמונו במשטרה ובמערכת אכיפת החוק. התכנית מלווה במערכת מדידה הנקראת "מערכת המפנה", אשר נועדה לבחון את ביצועיהן של תחנות המשטרה ולדרגן לפי מידת עמידתן ביעדים שהוצבו. אחד היעדים המרכזיים בתכנית הוא "חיזוק ההרתעה", יעד שעמידה בו נמדדת על פי סיכויי העברייני להיתפס והמהווה 40% מהציון הכללי שניתן ליחידה. בין המדדים הנשקלים במסגרת "מתחם ההרתעה" קיים "מדד מעצר עד תום ההליכים". לפי המשטרה, ה"החלטה על הטלת מעצר תום הליכים מהווה במידה רבה אינדיקציה לאיכות עבודתה... מכיוון שמעצרי תום הליכים מאפיינים בדרך כלל תיקים העוסקים בעבירות חמורות,

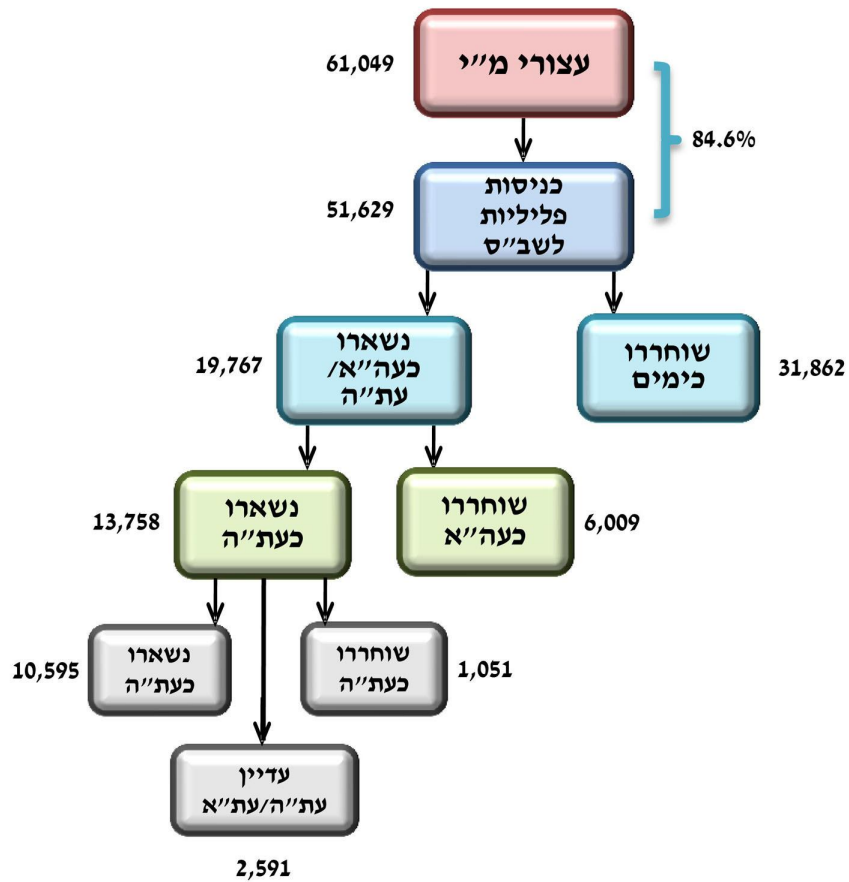
עלייה בכמות מעצרי תום הליכים מעידה על שיפור ביכולתה של המשטרה להתמודד באופן אפקטיבי עם פשיעה מסוג זה¹⁹.

יוער כי אף על פי שמספרם של המעצרים עד תום ההליכים גדל בשנים 2003-2013 בכ-92%, חלקם היחסי מכלל המעצרים גדל באותן שנים רק בכ-43%. יוצא אפוא שעדיין מרבית העצורים הם עצורי ימים שמשחררים לאחר תקופה קצרה.

2. בתרשים להלן נתונים של שב"ס על קליטת עצורים בשנת 2013, בחלוקה בין אלו ששחררו לאחר כמה ימים לבין אלו שעוכבו עד לקבלת החלטה אחרת (כעה"א) או שנעצרו עד תום ההליכים (עת"ה).

תרשים 3

קליטת עצורים פליליים לשב"ס בשנת 2013



19 "שנת המפנה 2013, השנתון הסטטיסטי משטרת ישראל", מאי 2014.

מן התרשים עולה שבשנת 2013 כ-85% מן העצורים שעצרה המשטרה נקלטו בשב"ס, ומתוכם כ-62% שוחררו כעצורי ימים. על פי שב"ס, בסוף התהליך, בשנת 2013, רק כ-25% מכלל העצורים שהגיעו לשב"ס או כ-21% מעצורי המשטרה היו עצורים שנשפטו למאסר. עוד יצוין, כי לפי שב"ס, כ-54% מהעצורים משתחררים לאחר פחות משלושה ימים וכ-12% נוספים משתחררים לאחר שבעה ימי מעצר.

לגידול במספר המעצרים השלכות מערכתיות נרחבות המשפיעות על הליכי העבודה של המשטרה ושב"ס, על מישקי העבודה ביניהם, על המחסור במקומות מעצר ועל תנאי הכליאה והשינוע של העצורים. להלן הפרטים:

נתונים במערכות הממוחשבות

נמצא כי קיימים הבדלים בין נתוני משטרת ישראל לבין נתוני שב"ס ביחס להיקף המעצרים. אי-התאמות אלו נובעות בעיקר מהבדלים בהגדרות המערכת וכן משימוש במערכות מידע שונות. במועד סיום הביקורת, אוקטובר 2014, קיימו שני הארגונים ישיבות במטרה ליצור מסד נתונים אחוד בנושא זה. יצוין כי מהצלבות ראשונות של נתוני המשטרה ושב"ס עולה שבמשטרה רשומים כ-4,000 עצורים שלא מופיעים ברשימות השב"ס, ומנגד רשומים בשב"ס כ-2,000 עצורים שלא מופיעים ברשימות המשטרה.

יצוין כי בדיון בוועדה לפניית הציבור של הכנסת מיום 25.2.14, שעסק בנושא תנאי המעצר בישראל, אמר נציג משרד האוצר כי החל משנת 2008 יש עלייה במספר המעצרים. לדבריו, לפי נתוני שב"ס, יש עלייה של 40% כמעט במספר העצורים, ואילו לפי נתוני המשטרה מדובר בעלייה של כ-20%.

המשטרה כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2014 כי קיימים פערים גדולים בין הארגונים ביחס לשיטות המדידה של כמות העצורים, ועל כן חשוב לדעת מה מקור הנתונים ולהבין את משמעותם. כמו כן נטען כי נתוני שב"ס אינם מהווים מדד ואינדיקציה לפעילות המשטרה. לדברי המשטרה היא יזמה מול שב"ס תהליך לשם יצירת מסד נתונים אחיד, שיאפשר התייחסות לאותם נתונים ולאותה שיטת ספירה. עם קבלת ההחלטה על העברת מערך הכליאה מהמשטרה לשב"ס הוחלט על דעת שני הארגונים להקים מערכת ממוחשבת משותפת לניהול הכלואים והליוויים. המשטרה ציינה כי לשב"ס אין יכולת טכנולוגית להקמת מערכת משותפת כזו. יחד עם זאת הוקמה במשטרה מערכת "רימון" לניהול כל המידע על אודות הכלואים. במערכת זו הוקמו מישקי מידע לשמירה על סנכרון בין נתוני שני הגופים. עוד כתבה המשטרה כי מערכת "רימון" מקושרת למערכת המשטרתית של מערך החקירות (פל"א), ועל כן צפוי שהנתונים בה יהיו אמינים יותר מאלה שבמערכת המעצרים הישנה.

מנגד כתב שב"ס בתשובתו למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2014: "מדיונים שונים שהתקיימו במשרד לבט"פ עלה באופן ברור כי הנתונים שהוצגו ע"י שני הגופים הינם שונים לחלוטין. מבדיקה מעמיקה יותר עולה כי המקור לכך הוא מערך הנתונים של מ"י שאסף נתונים באופן אחר וכלל בתוכו נתונים שאינם נכונים". בשב"ס ציינו עוד כי בשנת 2014 הוקצה עובד של המשטרה לעבודה מול שב"ס לשם השוואת הנתונים בין הארגונים, ועקב כך העביר שב"ס למשטרה חומר רב לצורך השוואה. לפי שב"ס "רמת המתאם בין הנתונים שבידי שני הארגונים עדיין נמוכה, גם לאחר הקמת

מערכת רימון המשטרתית". שב"ס הוסיף כי כדי להתקדם בנושא זה נדרש להקים מחדש את הקשר בין שני הארגונים, גם בהיבט הטכנולוגי.

המשרד לבט"פ מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2014, כי המצב המתואר בדוח בנוגע לנתונים היה נכון, אולם "במועד זה" מתקיימת עבודת מטה משותפת של המשרד לבט"פ, המשטרה, שב"ס ומשרד האוצר, במטרה ליצור בסיס נתונים אחוד לכל הגופים ולגבש מנגנון לבקרה על מספר המעצרים. להערכתו עבודת המטה תסתיים ברבעון הראשון של שנת 2015, והגופים יעבדו על בסיס נתונים מוסכם.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על המשרד לבט"פ להחיש את סיום עבודת המטה המשותפת ולפעול בנחישות לבנייתו של מסד נתונים אחוד של כמות העצורים. מסד נתונים אחוד יסייע להקטין את המחלוקת שבין המשטרה לשב"ס; הוא יסייע לבנות מדד פנים משטרת לבחינת איכות המעצרים; מדד זה אף ישמש את מקבלי ההחלטות ככלי להפקת נתונים בנוגע למידת האפקטיביות של השימוש במעצרים בעבודתה של המשטרה.

הסברים לגידול במעצרים

בהערכת המצב בנושא ביטחון הפנים לשנים 2013-2015, שנעשתה בידי האגף למדיניות ותכנון אסטרטגי של המשרד לבט"פ, נכתב כי על פניו נראה שהגורם העיקרי לגידול הדרמטי במצבת העצורים הפליליים קשור בתהליך העברת האחריות לאחזקת העצורים מהמשטרה לשב"ס. ציוין כי בדיון במשרד לבט"פ באפריל 2014 אמר נציג המשטרה: "הגידול במספר המעצרים מראה דווקא על ביצוע ועמידה ביעדים המוטלים על משטרת ישראל".

בדוח הסניגוריה הציבורית מאוגוסט 2013 נכתב כי "מזה שנים הסניגוריה שבה ומתריעה מפני המגמה המטרידה של הגידול העקבי במספר המעצרים" (ההדגשה במקור). גם בדוח של הסניגוריה הציבורית מאוגוסט 2014 נכתב כי מספר המעצרים לצורכי חקירה ("מעצרי ימים") גדל בצורה משמעותית בעשור האחרון. עוד צוין בדוח כי בשני שלישים לערך ממעצרי הימים כלל לא מוגש כתב אישום כנגד העצור, ותיק החקירה שנפתח בעניינו נסגר מאוחר יותר. לדעת הסניגוריה הציבורית, הגידול בכמות המעצרים בשנים האחרונות מקורו ביעדים המוצהרים של משטרת ישראל, שמצאו את ביטויים ב"תכנית המפנה". לדעתה התכנית במתכונתה הנוכחית סותרת את העיקרון הבסיסי שהותווה בחוק המעצרים ובפסיקה, שלפיו המעצר לא צריך להיות כלי להרתעה ואינו יכול לשמש "מקדמה" על חשבון העונש. לפי הסניגוריה "עולה חשש כי העמדת יעדים מספריים של מעצרים עד תום ההליכים יוצרת בקרב דרגי השטח את המוטיבציה לביצוע מעצרים מיותרים".

המשטרה כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2014, כי העלייה בכמות המעצרים מעידה על עלייה באכיפה וכך גם העלייה הכוללת במספר כתבי האישום ובחלקם היחסי מתוך כלל המעצרים. היא הוסיפה כי נתוני שב"ס אינם רלוונטיים ביחס לאפיון איכות החקירה של המשטרה, וכן שהיא בוחנת באופן שוטף את מכלול פעולותיה, לרבות את איכות המעצרים. לדעתה, אין די בטענה הכללית כי יש עלייה בכמות המעצרים, והבחינה הנדרשת היא של איכות המעצרים. המשרד לבט"פ והמשטרה כתבו בתשובותיהם כי מתבצעת עבודת מטה לשם גיבוש מדד אשר ישקף את איכות המעצרים המבוצעים ע"י היחידות. מדובר בנושא מורכב מאוד מאחר ושיקולי המעצר הנם רבים ומורכבים. המדד הוצג על ידי המשטרה למשרד ולשב"ס והוא אמור להיכנס לשימוש בשנת 2015.

המשרד לבט"פ הוסיף עוד כי היקף המעצרים המבוצע על ידי משטרת ישראל הוא פועל יוצא של הפעילות המבצעית של המשטרה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי סוגיית הגידול במספר המעצרים עומדת על סדר היום מזה שנים מספר ובייחוד מאז הועבר הטיפול בעצורים לידי השב"ס. אמנם השימוש בכלי המעצר הוא פעולה הכרחית במסגרת מערכת אכיפת החוק, והוא מבוצע בהתאם לשיקול דעתו של השוטף בשטח ובהתקיים יסוד סביר להניח כי החשוד ביצע עברה. יחד עם זאת, הגבלת חירותו של אדם באמצעות מעצר צריכה להיות לתכלית ראויה ויש לעשות כן במידתית תוך בחינת חלופות קלות יותר. הנתונים המצביעים על המספר הגדול של העצורים המשתחררים לאחר מעצר קצר, מבלי שמוגש נגדם כתב אישום, מחייבים בדיקה לגבי נחיצותם של חלק מהמעצרים ולגבי אפשרות שימוש בחלופות קלות יותר.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לבט"פ לבחון את העלייה בכמות המעצרים נוכח העובדה שאחוז לא מבוטל מהעצורים משוחרר לאחר פרק זמן קצר מבלי שהוגש נגדם כתב אישום. המשטרה נדרשת לבחון את הגורמים לעלייה במספר המעצרים, לנתחם ולהסיק מהם מסקנות כדי להבטיח שהמעצרים בעתיד יהיו הכרחיים ונחוצים, על פי הוראות חוק המעצרים ובהתאם לעקרונות חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

פיתוח מקומות כליאה

המאבק בפשיעה הוא מאמץ מתמשך שמטרתו יצירת תשתית חברתית נורמטיבית. לצורך כך נדרשת גישה מערכתית-תכנונית שתביא לאיזון בין הגידול במספר העצורים לבין מספר מקומות הכליאה במתקני שב"ס. עם הפיכת שב"ס לגוף הכליאה הבלעדי במדינה, ועם השינוי במעמדו ובמשקלו "בשרשרת אכיפת החוק" הכין אגף תכנון, תקצוב ובקרה במשרד לבט"פ באפריל 2009 מודל ל"פיתוח מקומות כליאה".

מודל זה מאפשר חיזוי של "מקומות הכליאה הנדרשים כמענה להיקף אוכלוסיית העצורים והאסירים הפליליים". מהמודל עולה כי בשנים 2009-2012 היה צפוי גידול משמעותי של יותר מ-600 עצורים ואסירים מדי שנה; בשנים 2013-2020 צפוי גידול של יותר מ-500 עצורים ואסירים מדי שנה; ובשנים 2021-2025 צפוי גידול של יותר מ-400 עצורים ואסירים מדי שנה. על פי המודל, צפוי שבעשור הקרוב יתעורר צורך בכ-550 מקומות כליאה נוספים מדי שנה.

עוד עולה מן המודל, כי לצורך מתן מענה נאות לצורכי שב"ס והמשטרה בנוגע לבתי המעצר נדרשת גישה מערכתית-תכנונית שתבסס על מגוון פתרונות. גישה כזו היא מחויבת המציאות הן נוכח ההיקף והמורכבות של דרישות המערכת וכפועל יוצא של הפתרונות והמענים הנדרשים בגינם, הן נוכח הצורך בפיזור סיכונים בפעולות הגופים בהקשר זה והן בשל הצורך להתמודד עם מגבלות ואילוצים כגון מחסור בשטחים פנויים לצורכי מעצר וכליאה ומחסור בתקציבים.

לפי המודל, המענה צריך להתבסס בראש ובראשונה על יצירת מתקני כליאה חדשים. על פי המודל, הקמה והפעלה של מתקנים חדשים במתכונת מסורתית יחייב הקצאת תקציב של כשבעה מיליארד ש"ח עד שנת 2025.

במודל מצוין כי עקב התקציב הגבוה הנדרש לבניית המתקנים החדשים, פתרון זה הוא "יער שאפתני ביותר". לפיכך מצוין גם שיש לבחון פתרונות נוספים, ובהם חלופות כליאה כגון פיקוח אלקטרוני, עבודות שירות ושימוש מוגבר באמצעים לשחרור עצורים בתחנות המשטרה.

המשרד לבט"פ מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי במסגרת דיוני התקציב לשנת 2015 סיכם המשרד עם משרד האוצר על העתקת כלא הנשים נווה תרצה לדרום הארץ ועל תוספת של 480 מקומות כליאה לאסירים ביטחוניים, שתביא, בסופו של התהליך, לפינוי מקומות כליאה גם לעצורים. הוא הוסיף כי בשל פיזור הכנסת וניהול תקציב המשכי תיתכן דחייה במימושו של הפרוייקט בשנת 2015. עם זאת הוא ציין כי המהלכים הנ"ל אינם מהווים פתרון שלם לא למצוקת מקומות הכליאה ולא לסוגיית תנאי הכליאה והמעצר בשב"ס. בתשובתו הנוספת מינואר 2015 כתב המשרד לבט"פ כי סוגיית חלופות מעצר מטופלת על ידו באמצעות מימוש חוק פיקוח אלקטרוני על עצור ועל אסיר משוחרר על תנאי (תיקוני חקיקה), התשע"ה-2014, שיישומו יחל ביוני 2015.

יצוין כי מדי שנה בשנה עוסקת הסנגוריה הציבורית בנושא זה, ובמהלך השנים אף משרד מבקר המדינה בדק את הנושא²⁰, ופורסמו דוחות נוספים²¹ שבהם תוארו תנאי הצפיפות הקשים הנובעים ממחסור במקומות כליאה. המציאות מלמדת כי לבעיה זו לא ניתן עדיין פתרון מערכתי שיביא לשיפור משמעותי ברמת הצפיפות במתקני הכליאה.

חלופות למעצר

1. הגברת הביקורת השיפוטית על הליכי מעצר, ובכלל זה על תקופות המעצר, העלו את הצורך ביצירת חלופות למעצרים אשר יביאו להפחתה משמעותית במספר העצורים ובתקופות שהייה במעצר. התפתחויות טכנולוגיות ושינויים בתפיסות חברתיות הצביעו גם הם על החשיבות שבפיתוחן ובקידומן של חלופות המעצר. כפועל יוצא הוחל השימוש באיזוק האלקטרוני; פותחו והורחבו חלופות המעצר הטיפוליות והשיקומיות בקהילה; פותח והורחב השימוש במנגנונים של ערובה וערבון כספיים.

במשך השנים החלו רק ביישום חלקי של השימוש באמצעים חלופיים שישמשו את גורמי אכיפת החוק כחלופה למעצרים. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לבט"פ, בשיתוף יתר הגורמים השותפים בשרשרת אכיפת החוק, לבחון את המקרים שבהם נדרש להרחיב את השימוש באמצעים האמורים. שימוש מושכל באמצעים אלה יסייע להתמודד עם עומס הכליאה ולצמצם את השימוש במעצר ככלי לצורכי חקירה במקרים שבהם הוא אינו נדרש.

2. הליך השחרור בערבות על ידי קצין משטרה בין בהפקדה כספית ובין בתנאי ערובה אחרים הוא אחד מן החלופות. להליך זה השלכות לגבי עצורים, שניתן לחסוך מהם את הניוד ואת השהייה במתקן הכליאה, וכן לגבי הוצאות המשטרה, שב"ס ובתי המשפט.

כבר בשנת 2010 תוקן חוק המעצרים ונקבע מנגנון שבאמצעותו יכול קצין משטרה לשחרר עצורים תוך הטלת ערבויות כספיות. בשנת 2012 נבנה המנגנון של הפקדה כספית (בנק הדואר, או העברה בנקאית). ההליך נועד, בין היתר, להבטיח את קיום תנאי הערובה על ידי המשוחרר,

20 ראו מבקר המדינה, דוח 43 (1993), עמ' 344-354.

21 לדוגמה, ראו דוח הוועדה המשותפת למשרד המשפטים ולמשרד המשטרה לבחינת דרכים להקלת הצפיפות בבתי הסוהר, בראשות עו"ד יהודית קרפ (1987); דוח ועדת החקירה לבדיקת מצב בתי הסוהר, בראשות השופט מקס קנת (1981).

לרבות התייצבותו לחקירה או למשפט בכל מועד שיידרש. שימוש מושכל בהליך זה יכול להפחית את כמות העצורים המובאים בפני שופט לצורך שחרור, כמו גם את כמות התיקים החוזרים ליחידות לצורך איתור נאשמים. ההליך חוסך בזמן ובכוח האדם הנדרשים לשם הבאת עצורים בפני בית המשפט, והוא מאפשר לשחרר עצורים גם בשעה שאין שופט תורן בבית המשפט.

בתי המשפט בהחלטותיהם ביקרו לא אחת את המשטרה על אי-שימוש בסמכות הנתונה בידי קצין משטרה לשחרר עצורים בתחנות המשטרה, כאשר אין מניעה לשחרורם. באחת מהן מתח בית המשפט²² ביקורת חריפה על המשטרה שנמנעה מלשחרר עצור בתחנת המשטרה, ותחת זאת הביאה אותו למחרת אל בית המשפט כדי שיוורה על שחרורו בהסכמה. בית המשפט הדגיש כי התנהלות זו של המשטרה פוגעת בחירותם של אותם עצורים, שלרוב נאלצים לשהות לילה במעצר רק כדי להיות מובאים למחרת אל בית המשפט לשם שחרורם בהסכמה.

בית המשפט הוסיף וקבע כי הימנעות המשטרה משחרור עצורים בערבות מובילה גם לבזבוז משאבי ציבור רבים ומעמיסה שלא לצורך על בתי המשפט; היא מבזבזת את זמנו של בית המשפט וגורמת להטרדתו באינספור פעולות טכניות, לרבות פתיחת התיק, כניסה לפרוטוקול ועריכתו, הכנסת פרטי הנוכחים, הקלדה של הודעות הצדדים על הסכמתם, חתימת הפרוטוקול, עריכת צו המעצר הדרוש לשחרור, הדפסות ועוד. הזמן והמשאבים שמאבד בית המשפט בשל כך היו צריכים להיות מנותבים לעיסוק בבקשות מעצר אחרות, שבהן נדרש בית המשפט לשקול בכובד ראש אם לשלול חירותו של אדם שהוא בחזקת חף מפשע אם לאו.

המשטרה לא אספה במהלך השנים נתונים על מספר הפעמים שבהם נעשה שימוש בסמכותו של קצין משטרה כדי לשחרר עצור בתחנה. בידי המשטרה אין נתונים המלמדים אם היא עשתה שימוש מיטבי בהליך זה, והיא אף לא בחנה מה השיעור של שחרורים אלה מתוך כלל המעצרים שבהם אפשר היה לשחרר את העצורים בתחנות המשטרה, ובכך להימנע מפגיעה מיותרת בחירותם וכן להקל על עבודתם של בתי המשפט ושב"ס.

יצוין כי רק בשנת 2013 החלה המשטרה לאסוף את הנתונים האמורים. איסוף הנתונים החל לאחר שביולי באותה השנה ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת מתחה ביקורת על התנהלות המשטרה, וזו נדרשה להציג נתונים על אודות השימוש שהיא עושה החל מהמחצית השנייה של 2013 באמצעי זה של שחרור בערובה. ואכן במחצית הראשונה של שנת 2013 שוחררו 910 עצורים, ובעקבות הדיון בוועדה גדל מספרם במחצית השנייה ביותר מפי ארבע והגיע לכ-3,800.

המשטרה כתבה בתשובתה כי "בחודש יוני 2014 הותקנו בכל תחנות המשטרה מערכות מידע שבהן ניתן לשלם הפקדה כספית לשחרור בערובה, בכל חודש מועברים נתונים למפקדי המחוזות בדבר השימוש בכלי זה ומגמות השימוש בכלל והוא נמצא בעלייה מתמדת".

המשרד לבט"פ מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי במשטרה נעשתה עבודה רחבת היקף לטיוב המעקב אחר מעצרים והשחרורים ממעצר. בתוך כך שופר גם הדיווח לגבי היקף השחרורים על ידי קצין משטרה. בתשובתו הנוספת מינואר 2015 כתב המשרד לבט"פ כי הוא "פעל להרחבת יכולתם של קציני המשטרה לשחרר עצורים בתחנות המשטרה בדרך של ערובה כספית ותוך שימוש במכשירי ה'בנקט', שהוצבו לצורך כך בתחנות".

22 מ"י (ם-13-06-36315 מדינת ישראל נ' אבו תאיה, (פורסם במאגר ממוחשב, 18.6.13).

תנאי כליאה והסעה של עצורים

לריבוי המעצרים ולוויסות העצורים בין מתקני הכליאה השונים יש השפעה על התארכות משך זמן הנסיעה של העצורים בין המתקנים ולכבילה ממושכת שלהם.

1. ניווד העצורים בידי סוהרי יחידת נחשון מבוצע מדי יום ביומו בכלי רכב מיוחדים למשימה זו. כלי רכב אלו מחולקים לכמה תאים, המתאימים לתפוסה של עד עשרה אנשים. הנסיעות ארוכות לעתים שעות ארוכות, ובמהלכן העצורים יושבים כשידיהם ורגליהם כבולות.

בעתירה לבג"ץ²³ משנת 2008 דרשו העותרים שיפור תנאי העברת האסירים. בעתירה נכתב כי המינוח 'אסירים' מתייחס לעצורים ולשפוטים כאחד. בעתירה טענו העותרים בין היתר על תנאי הסעה וניוד ירודים, על הזמן הממושך של ההסעות, על המתנה ממושכת בניידות ההסעה בתנאים קשים ועל כבילת האסירים בעת הנסיעה. בהוראת בית המשפט הוגשו לעתירה שתי תגובות מטעם המדינה האחת בנובמבר 2008 והשנייה ביולי 2010.

בתגובה מנובמבר 2008 נכתב, בין השאר, כי "נושא זה נמצא בטיפול בימים אלה, ולשם כך אף נשכרת חברת ייעוץ חיצונית, אשר עתידה לתת את מסקנותיה בקרוב, והמשיבים סבורים, כי יש לאפשר את השלמת המהלך, אשר ודאי יוביל לשיפור נוסף בתנאי האסירים". בתגובה מיולי 2010 נכתב עוד כי הטענות המועלות בעתירה זכו וזוכות לטיפול, וכי התמונה הכללית מצביעה על שיפור וייעול שחל במערך ההסעות של האסירים והעצורים. בסופו של יום, בהמלצת בית המשפט נמחקה העתירה תוך שמירה על זכותם של העותרים לשוב ולהעלות סוגיה פרטנית שעלתה בעתירה ולא באה על פתרונה.

ביוני 2013 פנה עורך דינם של העותרים לנציב שב"ס וכתב כי "למרבה הצער מעדויות רבות שנאספו בארגונים לזכויות אדם²⁴ בשנתיים האחרונות עולה תמונה עגומה לפיה תנאי ניווד האסירים עדיין ירודים ופוגעים בצורה קשה בזכויות היסוד החוקתיות של האסירים. האסירים עדיין מלינים על סבל רב במהלך הניוד ובמיוחד האסירים החולים". במכתבו הוא מציג תלונות על מקרים של נסיעות ממושכות בתנאים קשים. בסוף מכתבו הוא מעלה רשימה של בקשות שהיענות להן תקל, לדעתו, על סבלם של המוסעים ברכבים של יחידת נחשון.

2. מדוח הסניגוריה הציבורית מאוגוסט 2014²⁵ עולה ש"שימוש יתר במעצרים פוגע בצורה אנושה לא רק בזכויותיהם של העצורים לחירות ולכבוד, אלא גם בהגינות ההליך המשפטי ובסיכוי להביא לתוצאה צודקת". הסניגוריה הציבורית סבורה שהבעייתיות בתנאי הסעת עצורים והחזקתם בבתי המשפט דורשת שיפור של מערך ההובלות הקיים בין באמצעות הגדלת משאבי יחידת נחשון ובין באמצעות יצירת מסלולי הסעה קצרים יותר, כמו גם בהפחתת מספר המעצרים.

23 בג"ץ 1482/08 עדאלה ואח' נ' שירות בתי הסוהר.

24 מרכז עדאלה; הקליניקה המשפטית לזכויות ושיקום אסירים; רופאים לזכויות אדם.

25 הסניגוריה הציבורית, דוח פעילות 2013 (אוגוסט 2014), עמ' 19-20.

לעתים הפעולות שנוקט שב"ס לשיפור תנאי החזקת העצורים אינן מיטיבות עמם. לדוגמה, שב"ס מנסה לעמוד בתקנים מינימליים של החזקת עצורים, ולשם כך הוא משפץ את מתקניו, דבר הגורם לצמצום יכולתו לקלוט עצורים. במצב זה קטן מספר מקומות הכליאה, ומשטרת ישראל נדרשת להעביר עצורים למתקני כליאה מחוץ למחוזות. פתרון זה, הגורם לבזבוז משאבים ולריבוי ליוויים, מוביל לכך שחלק מן היחידות במשטרה מבכרות לותר על ניווד העצורים אל מחוץ למחוזותיהם ומחליטות על שחרור העצור או על כליאתו במתקני משטרת ישראל.

שב"ס מסר בתשובתו כי "אכן, במהלך השנים האחרונות נעשו פעולות רבות לרווח תאים, במסגרת המאמצים לשיפור תנאי המחיה של האסירים. במסגרת זו מתבצע שיפוץ והפחתת מיטות בתאים בהם מצויות מעל 10 מיטות, לפי תכנית רב שנתית. שב"ס עושה את המירב לקליטת עצורים מכלל הגורמים, אולם מזה זמן רב שב"ס התריע ומתריע על מחסור במקומות כליאה, שהולך ומחריף עם העלייה העקבית במספר העצורים. המצוקה תמשיך ותחריף בהיעדר פתרון".

הביקורת העלתה כי השילוב בין מגמת הגידול במעצרים בשנים האחרונות והמחסור במקומות כליאה גרם לנזקים בקשרי הגומלין שבין המשטרה לשב"ס ובתנאי כליאתם והחזקתם של עצורים. מעצרו של אדם שעומדת לו חזקת החפות פוגע בזכות היסוד שלו. לפיכך על המשדר לבט"פ בשיתוף המשטרה ושב"ס לבחון את כל ההיבטים שהוזכרו לעיל ולפעול בהתאם לכך. באופן זה ניתן יהיה לוודא שהמעצרים ייעשו רק במקרים שבהם הדבר הכרחי, תוך איזון ראוי בין האינטרס הציבורי בקיומה של מערכת משטרתית המאפשרת חקירה יעילה של חשודים והרחקת נאשמים שנשקפת מהם מסוכנות תוך כדי ניהול משפטים, לבין האינטרס של שמירה על חירותם האישית של החשודים והנאשמים.

סיכום

בשנת 2007 החליט השר לבט"פ שמעריך הכליאה והליווי של העצורים בישראל יעבור כולו לאחריות שירות בתי הסוהר, ובשנת 2008 הוחל ביישום ההחלטה. החלטה זו משקפת את התפיסה שלפיה השב"ס הוא ארגון כליאה ארצי, שאמור להחזיק תחת חסותו אסירים שפוטם ועצורים, ולהיות אמון על שמירת זכויותיהם וביטחונם, ומנגד שעל המשטרה להתמקד בלחימה בפשיעה ובאכיפת החוק ולא לעסוק בשינוע, בליווי ובהחזקה של עצורים. דוח זה בוחן היבטים שונים בתהליך העברת האחריות על מערך ליווי העצורים ובתי המעצר מהמשטרה לשב"ס כנגזר מהחלטת השר.

בחלוף שש שנים מאז נחתמו ההסכמים הראשונים בין המשטרה ושב"ס עדיין אין תחימת גבולות ברורה והסדרה מלאה של התנהלות שני הארגונים בטיפול בנושא. במשך השנים שחלפו נתגלעו מחלוקות רבות הנוגעות לשאלת אחריותם של שני הגופים בעניינים מהותיים, ובהם ליווי עצורים, תהליך קליטת עצורים וויסותם בין מקומות הכליאה. בפועל התפיסה שהנחתה את מנסחי ההסכמים שנעשו במחוזות, שלפיה תוסר מהמשטרה האחריות לביצוע ליוויים ולהחזקת עצורים בכתי מעצר בתחנות, לא עמדה במבחן המציאות. בין השנים 2008-2013 המשיכה המשטרה לבצע ליוויים ולהליך עצורים בתחנות המשטרה, ולעתים פעילותה המבצעית נפגעה בשל כך.

במשך השנים ניסו המשטרה ושב"ס להסדיר את המחלוקות ביניהם שעדיין נותרו בעינן, אך ניסיונות אלה לא צלחו. רק בשנת 2014 נחתם הסכם שאמור היה להסדיר כמה פערים שהתגלו באותן השנים. חתימת ההסכם בשנת 2014 לא הביאה לסגירת פערים אלה, ובנושאים מסוימים היא אף הגדילה אותם. על המשרד לבט"פ לחזור ולבחון את המחלוקות בין המשטרה לבין שב"ס ולגבש יחד איתם פתרונות ראויים להסדרת הנושאים השנויים במחלוקת, תוך קביעת תחומי האחריות של כל גוף, קביעת נהלים מפורטים וקביעת מנגנונים ליישוב המחלוקות. במסגרת פתרונות אלה יש להתייחס בכובד ראש להיבטים הקשורים לזכויות העצורים ולמניעת פגיעה העולה על הנדרש בחירותם ובכבודם, כפי שנקבע בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

