



דוח מבקר המדינה

חקירת שריפת ברשות הארצית לכיבוי והצלה

סיוון התשפ"ד | יוני 2024



חקירת שריפות ברשות הארצית לכבאות והצלה

מבוא

"שריפה" (להלן גם - דליקה) היא בעירת אש הנגרמת כתוצאה מתהליך כימי של חמצון מהיר של חומר דליק¹, המלווה באור וחום בעוצמות שונות. "אירוע דליקה" הוא אירוע שבו בשל שריפה במבנה, בכלי תחבורה או בשטחים פתוחים ייתכן נזק לגוף או לרכוש. בשנת 2022 טיפלו לוחמי האש בכ-50,000 דליקות.

הרשות הארצית לכבאות והצלה (להלן - כב"ה או הרשות) פועלת מכוח חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב-2012 (להלן - חוק כב"ה), בין היתר לשם הצלת חיי אדם ורכוש, הגברת הבטיחות באש, כיבוי דליקות ומניעת דליקות. כב"ה נמנית עם גופי המשרד לביטחון לאומי² (להלן גם - המשרד) והיא מנוהלת במבנה ארגוני של מדרג פיקודי בראשות גוף מטה ארצי - נציבות כבאות והצלה (להלן - הנציבות), האחראי להכוונת בניין הכוח והפעלתו, להתוויית מדיניות, לקביעת נהלים ולהנחיה מקצועית של 7 מחוזות³ ו-128 תחנות כיבוי הפרוסות ברחבי הארץ. סך התקציב המאושר של כב"ה לשנת 2023 היה 1.41 מיליארד ש"ח⁴; בשנת 2021 הסתכם תקציב הביצוע בכ-1.33 מיליארד ש"ח⁵.

על פי חוק כב"ה, הרשות תנהל חקירות בעניין אירועי דליקה כדי לאתר את הנסיבות ואת הגורמים לאירועים אלה, בכפוף להוראות החוק ולהוראות הרשות שיוציא הנציב לעניין זה⁶. חוק כב"ה קובע, בין היתר, הוראות בדבר קיום החקירות, הסמכת החוקרים וסמכויותיהם, מניעת שיבוש חקירה פלילית או פגיעה בה ומסירת דין וחשבון על החקירה⁷. תקנות הרשות הארצית לכבאות והצלה (חקירת דליקות), התשע"ד-2014 (להלן - תקנות כב"ה), מגדירות את מטרת החקירה⁸ ומסדירות את אלה: הסמכת חוקר דליקות, קבלת תעודת חוקר, ביטול ההסמכה, שמירה על כשירות מבצעית, פתיחת חקירה, ניהולה וקביעת סדרה.

חקירת שריפות מצויה בליבת פעילותה של הרשות. החקירה מתחילה עם קבלת קריאה על אודות אירוע דליקה וממשיכה בבדיקת נסיבות האירוע בזירה בתוך זמן קצר ככל הניתן לאחר השלמת כיבויה, בתשאול עדים, בתפיסת מוצגים⁹, בשימוש באמצעים טכנולוגיים, בגיבוש ממצאים וניתוחם ובהכנת חוות דעת מסכמת¹⁰. חוות הדעת קובעת את הגורמים ואת הסיבות לדליקה, וממצאיה משמשים לצורכי כב"ה בעיקר לשם גיבוש תובנות למניעת אירועי דליקה דומים (הגנה מאש); והם עשויים אף לסייע לבתי המשפט לקבוע את היקף האחריות הישירה ואחריות המבטחים לנזקי הדליקה.

חוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן - חוק העונשין), קובע שתי עבירות בנוגע לשריפת חומרים שאינם שייכים למחולל השריפה: (א) הצתת אש במזיד או כדי לפגוע באחד מאלה - בנכס של

1 חומר המסוגל לבעור תחת להבת אש או כתוצאה מחום (ללא גץ או להבה חיצונית). ראו: הארגון הבין-לאומי של חוקרי דליקות (IAAI) **מדריך NFPA 921 לחקירת דליקות ופיצוץ** (תרגום: יהודה לוי, מהדורה עברית - 2001).

2 עד שנת 2023 נקרא משרד זה "המשרד לביטחון הפנים".

3 צפון, חוף, מרכז, דן, ירושלים, דרום ויו"ש.

4 מרכז המחקר והמידע של הכנסת - המחלקה לפיקוח תקציבי, "מבט על התקציב - סקירה תמציתית של תקציבי משרדי הממשלה - תקציב המשרד לביטחון לאומי (סעיפים 07 ו-52)" (מאי 2023).

5 בשיעור 87% מהתקציב המאושר לאותה השנה.

6 סעיף 60 לחוק כב"ה, התשע"ב-2012.

7 סעיפים 60 - 66 לחוק כב"ה.

8 תקנה 6 לתקנות.

9 איסוף ודיגום ראיות מזירת אירוע הדליקה.

10 נוהל 502 - הפעלת מערך חקירות בכב"ה.



המדינה, בנכס המשמש את הציבור, באתר טבע, בצמחייה, בבטחת דרי הסביבה או במטרה לפגוע בבני אדם¹¹; (ב) גרימה ברשלנות של שריפה או של סכנת שריפה¹².

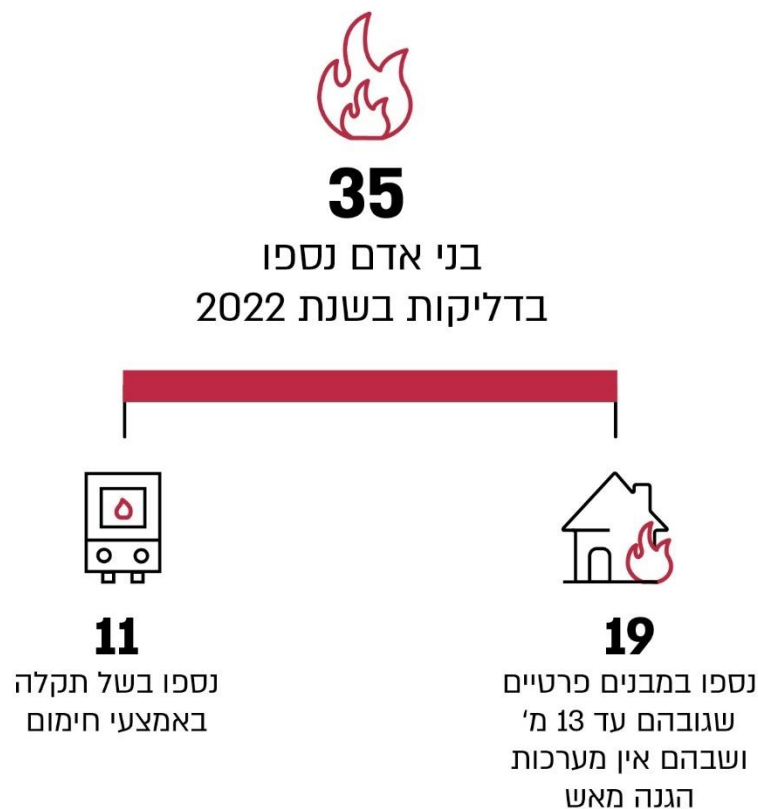
תפקידי משטרת ישראל כוללים בין היתר מניעת עבירות וגילוי; תפיסת עבריינים ותביעתם לדין; וקיום הסדר הציבורי, ביטחון הנפש והרכוש¹³. בהתאם לזאת המשטרה מנהלת חקירות לגבי שריפות אשר הגורם להן חשוד בפלילים.

נזקי השריפות

1. בשנים 2019 עד 2023 נספו 117 בני אדם בשל דליקות שהתרחשו ברחבי הארץ - בשנת 2019 נספו 21 בני אדם, בשנת 2020 - 21 בני אדם, בשנת 2021 - 19 בני אדם, בשנת 2022 - 35 בני אדם ובשנת 2023 - 21 בני אדם.

להלן בתרשים סיכום ממצאי חקירות כב"ה בשנת 2022 בנוגע לגורמים לכך.

תרשים 1: מספר הנספים מאירועי דליקה בשנת 2022 והגורמים למותם¹⁴



על פי נתוני כב"ה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

לנוכח זאת יודגש, כי במדינות המערב מסתמנת מגמת ירידה במספר הנפגעים כאמור; וזאת בשים לב לכך כי שיטת איסוף הנתונים והגדרתם משתנה ממדינה למדינה¹⁵.

¹¹ סעיף 448 לחוק העונשין.

¹² סעיף 449 לחוק העונשין.

¹³ סעיף 3 בפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971.

¹⁴ יצוין כי 5 בני אדם נוספים נספו בדליקות בשנת 2022 בנסיבות שונות.

¹⁵ על פי מחקרים שהוצגו לנציבות ביוני 2022, התקנת גלאי עשן בדירה היא הדרך היחידה להפחתת הסיכון לשריפות, במיוחד בחדר השינה. התראת גלאי העשן עשויה לקצר את משך השריפה בכ-5.2 דקות ולאפשר זמן מילוט מהמבנה.



2. על פי הערכה של כב"ה משנת 2020, העלות השנתית של נזקי השריפות במרחב העירוני מסתכמת בכ-3.7 מיליארד ש"ח. על פי נתוני רשות הטבע והגנים הלאומיים (להלן - רט"ג) וקרן קיימת לישראל (להלן - קק"ל), העלות השנתית של נזקי השריפות בשטחים פתוחים מסתכמת ביותר מ-3.5 מיליארד ש"ח. העלות השנתית הכוללת של נזקי אירועי דליקה מסתכמת אפוא ביותר מ-7 מיליארד ש"ח.

יצוין כי בשנת 2020 הוערכו בארצות הברית נזקי אירועי דליקה במבנים בלבד בכ-22 מיליארד דולר¹⁶. באותה שנה הוערכו נזקי השריפות בשטחים פתוחים באוסטרליה בכ-3.6 מיליארד דולר אוסטרלי¹⁷ (כ-2.8 מיליארד דולר ארה"ב)¹⁸.

פעולות הביקורת

בחודשים ינואר עד ספטמבר 2023 בדק משרד מבקר המדינה את פעילות כב"ה בתחום החקירות של אירועי דליקה, לרבות בנושאים אלה: תפיסת ההפעלה של מערך החקירות, הסדרתה ואופן יישומה; ניהול ההון האנושי, הכשרתו ושימור כשירותו; תהליך החקירה ותוצריו; וממשקי העבודה של מערך החקירות עם גורמי המשטרה. הבדיקה העיקרית נעשתה בנציבות כב"ה ובמחוזותיה. בירורי השלמה נעשו במחלקה לזיהוי פלילי במשטרה (להלן - מז"פ).

תפיסת ההפעלה של מערך החקירות, הסדרתה ואופן יישומה

התשתית הנורמטיבית של הפעלת מערך החקירות

חוק כב"ה מטיל על הרשות לנהל חקירות בעניין דליקות וגורמיהן¹⁹ בהתאם לחוק ולהוראות כב"ה²⁰. תקנות כב"ה קובעות את אופן ניהול חקירת הדליקות ואת סדרי עבודתם של החוקרים.

ממסמכי כב"ה עולה כי חקירת שריפות נועדה בעיקרה לסייע למניעת אירוע דומה להבא, בעקבות ממצאי חקירה בדבר מקור השריפה והכשל שגרם לפריצתה; ובסיומה מופצים מסקנות החקירה ולקחה בקרב הגופים הממשלתיים והגופים העסקיים הנוגעים בדבר, וכן בקרב הציבור.

לאור התפתחות המרחב העירוני בעשורים האחרונים ונוכח ההקצנה בתנאי האקלים המגדילים את הפוטנציאל של אירועי דליקה במרחבים הציבוריים והפרטיים, ובשטחים פתוחים של יער וחרש טבעי²¹, ראה המשרד לביטחון לאומי צורך לחזק במדיניותו את מאמץ ההגנה מאש ואת הדרכת האוכלוסייה בנושא. בקווים המנחים למדיניות השר משנת 2020 נכתב כי הדבר ייעשה בין היתר באמצעות שיפור היכולת המודיעינית-טכנולוגית למניעת אירועים אלה, לחיזום ולמתן

¹⁶ www.statista.com/statistics/203776/property-loss-in-the-us-due-to-fires/

¹⁷ <https://naturaldisaster.royalcommission.gov.au>

¹⁸ ניתן למצוא אומדן גבוה יותר של נזקי השריפות - של כ-5 מיליארד דולר אוסטרלי, במחקר שנערך ב-Australian National University במרץ 2020:

https://csrm.cass.anu.edu.au/sites/default/files/docs/2020/9/Measuring_the_economic_impact_of_early_bushfire_detection.pdf
סעיף 60 לחוק.

¹⁹ כהגדרתו בסעיף 10(א)(1) לחוק, הוראות נציב כבאות והצלה שיקבעו כללים ועקרונות לעניין תפקודה של הרשות והבטחת פעולתה התקינה, באישור השר לביטחון לאומי.

²¹ ראו: Aponte Cristina, de Groot William J., Wotton B. Mike 2016 Forest fires and climate change: causes, consequences and management options. *International Journal of Wildland Fire* 25, i-ii; Varela, V.; Vlachogiannis, D.; Sfetsos, A.; Karozis, S.; Politi, N.; Giroud, F. 2019, Projection of Forest Fire Danger due to Climate Change in the French Mediterranean Region. *Sustainability*, 11 (16), p. 4284. Brian Harvey, 2016, Human-caused climate change drives forest fires, *Proceedings of the National Academy of Sciences* 113 (42) 11649-1650, DOI: 10.1073/pnas.1612926113.



מענה להם²². גם בתוכנית העבודה של המשרד לשנת 2023 נקבע יעד של העצמת מאמצי המניעה וההגנה מאש²³.

בהתאם לזאת, הנחיית נציב כבאות והצלה (להלן - הנציב) לשנים 2022 עד 2023, כללה בין היתר את היעדים האלה: ביסוס תחום ההגנה מאש תוך מתן פתרונות חדשניים לגילוי, כיבוי ומניעה של דליקות; וכן חיזוק המערכים התומכים ושילובם כ"מכפילי כוח" במימוש משימות הארגון. מערך החקירות הוא מערך ארגוני תומך הן של תחום המבצעים בכב"ה והן של תחום ההגנה מאש.

על פי הוראות כב"ה²⁴, אלה תפקידי מחלקת החקירות: אחריות מטה מקצועית כוללת לכל תחום חקירות הדליקות; גיבוש תורה מקצועית בתחום זה; תיאום פעולות ההדרכה והתרגול בנושא; מתן הנחיות בתחום ההגנה מאש ורישוי עסקים; גיבוש המלצות בתחומי חקיקה ותקינה בתיאום עם היועץ המשפטי לרשות; כתיבת נהלים בתחום החקירות; קביעת האמצעים הטכנולוגיים לביצוע חקירות ושיטות הפעלת האמצעים; הקמת צוות חקירה מיוחד בעת אירועים חריגים; סיוע בחקירות למחוזות וויסות חוקרים בהתאם לצרכים; ביצוע פיקוח ובקרה על החקירות במחוזות וביחידות השטח; מינוי אחראי חירום על פי הגדרת הנציב; מעקב ותכלול הסמכת חוקרי דליקות.

חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"א-2021 (להלן - חוק ההסדרים), קובע כי על כב"ה לעגן את הוראות בטיחות האש על סמך התקן האמריקני בהתאמות הכרחיות לישראל²⁵.

יעדי הרשות בתחום ההגנה מאש מדגישים בין היתר את חובתה של כב"ה להפעיל במסגרת זו מערך מקצועי אשר יבטיח חקירת שריפות יעילה והפקת לקחים מועילה לשם מניעת אירועי דליקה. האגודה הלאומית האמריקנית למניעת אש גיבשה תקנים לתחום בטיחות אש ובכלל זה תקן לחקירת דליקות ופיצוצים (תקן 921). תקנים אלה מתווים את אופן הפעולה של הרשות בכל הנוגע לתחומים אלה. על פי התקנים של האגודה הלאומית האמריקנית למניעת אש²⁶ (להלן - התקן האמריקני), חקירת אירוע דליקה נועדה לקבוע את הסיבה, הגורם, האחריות או דרכי המניעה של אירוע כזה. חקירת דליקות נועדה למנוע דליקות עתידיות וכך לשמור על חיי אדם ועל רכוש באמצעות קביעה יעילה ומדויקת של הסיבה לדליקה והגורם האחראי לפריצתה. קביעת מקום תחילת האירוע והסיבה לדליקה חיונית גם עבור האיסוף המשמעותי של סטטיסטיקת האירועים, שכן תיעוד מדויק של האירועים כאמור הוא הבסיס לתקני בטיחות האש²⁷.

תקנות כב"ה משנת 2014 נכתבו בהתאמה לתקן האמריקני, כולל שינויים, תוספות והתאמות לנדרש בישראל, לרבות התחום הכשרת חוקרי שריפות.

1. בשנת 2015 הוכן בנציבות נוהל חקירות ארצי שעודכן בשנת 2018 (להלן - נוהל 502). הנוהל מגדיר את אופן הפעלת מערך החקירות בכב"ה - במטה, במחוזות ובתחנות האזוריות²⁸ (להלן - מערך החקירות). עם פרסומו שיקף נוהל 502 את מדיניות מערך החקירות ואת סדרי עבודת

²² מדיניות השר לביטחון הפנים 2020 - 2021, אב התשפ"ב.

www.gov.il/BlobFolder/policy/minister-policy-2020/he/publications_minister-policy-2020.pdf.

²³ משרדי הממשלה ויחידות הסמך, **עיקרי תוכניות העבודה לשנת 2023**, תמוז התשפ"ג, עמ' 70 - 71. ראו גם: מדיניות השר לביטחון לאומי 2023 - 2024, התשפ"ד - התשפ"ה.

²⁴ www.gov.il/BlobFolder/policy/15_05_2023_01/he/16829.1%20Policies_15.5.23.pdf. הוראות כבאות והצלה - לפי סעיף 10(א) לחוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב-2012, הוראה 1.13.

²⁵ סעיף 7(3) לחוק ההסדרים לתיקון סעיף 126 בחוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב-2012.
²⁶ NFPA - National Fire Prevention Association. ארגון הפועל בארצות הברית החל במאה התשע עשרה, ופרסם מאות נהלים והנחיות בכל תחומי ההגנה מנזקי אש. ראו: אגודת חוקרי דליקות בישראל - הסניף של הארגון הבין-לאומי של חוקרי-דליקות (IAAI), **מדריך NFPA 921 לחקירת דליקות ופיצוץ**, מהדורה עברית (תרגום: יהודה לוי, ניהול התרגום: רן שלף), 2001.

²⁷ שם, סעיף 1.2, עמ' 6.

²⁸ נוהל 502 - הפעלת מערך חקירות ברשות הארצית לכבאות והצלה. יצוין כי הנוהל אינו קובע הוראות בנוגע לציוד הנדרש לביצוע חקירות ולשימוש החוקרים במודול החקירות שבמערכת הממוחשבת "ניצוץ" שבה אגור המידע הארגוני הכולל את ממצאי החקירות ונתונים נוספים.



החוקרים, וגורמי הנציבות שהנחו את החוקרים ברשות ועקבו אחר פעילותם התבססו על הוראות נוהל זה. גם הכשרת החוקרים כללה פרקי לימוד של הוראות נוהל 502, ואף בנהלים מחוזיים שפורסמו בעשור האחרון צוין כי הם מסתמכים על הנוהל האמור.

נמצא כי נוהל 502 שגובש בשנת 2015, אשר מטרתו להגדיר את אופן הפעלת מערך החקירות בכב"ה, לא אושר על ידי הגורמים המוסמכים בנציבות. אולם הרשות התייחסה אליו לאורך השנים כנוהל מנחה.

מומלץ לנציבות להסדיר את פעילות מערך חקירת השריפות בנוהל מחייב באישור הייעוץ המשפטי וראשי האגפים הנוגעים בדבר.

בתשובת כב"ה על ממצאי הביקורת מפברואר 2024 נכתב כי ליבת הנוהל נשענת וכוללת ציטוטים מהחוק והתקנות. עוד הוסיפה כב"ה כי נוהלי חקירה עדכניים נמצאים בשלבי עריכה מתקדמים, לצורך אישור ותיקוף במהלך שנת 2024, תוך ביצוע התאמות לתקנים בין-לאומיים ושיטות עבודה עדכניות.

2. בתקנות כב"ה נקבע כי יש לפתוח בחקירת אירוע דליקה בהתקיים לפחות אחד מהתנאים האלה: (א) קיים חשש כי הדליקה נגרמה במזיד (להלן - הצתה)²⁹; (ב) בעקבות הדליקה נגרמה לאדם פגיעה גופנית שבשלה הוא אושפז או נספה, ונודע לרשות על הפגיעה כאמור; (ג) התרחש אירוע דליקה במבנה שכב"ה טיפלה בו; (ד) אחד מבעלי התפקידים האלה - הנציב, מפקד מחוז, ראש אגף בטיחות אש וחקירות³⁰ או ראש מחלקת חקירות (להלן - רמ"ח חקירות) - החליט כי יש עניין בביצוע חקירה.

מלבד התקנות האמורות, מערך החקירות במחוזות כב"ה פועל גם מכוח נהלים והנחיות מקומיות של ראשי ענפי החקירות במחוזות, שלא אושרו על ידי גורמי הנציבות. בלוח שלהלן השוואת הנהלים השונים במערך החקירות.

לוח 1: הנהלים השונים ביחידות מערך החקירות בכב"ה

הנושא	תקנות כב"ה	נוהל ארצי (נוהל 502)	נוהל מחוזי	הפערים
ביצוע חקירות ותיעדוף	מוסדר	בדומה לתקנות	חוף, צפון, דרום	
פתיחה בחקירה	ארבע קטגוריות של אירועי דליקה שבהן תיפתח חקירה	בדומה לתקנות	מרכז, חוף, יו"ש, דרום, צפון, דן ³¹ - רק בחלק מהמקרים תיפתח חקירה	הנהלים המחוזיים אינם אחידים במהותם ובהיקפם וחורגים גם מהתקנות
נסיבות לזימון מיידי לזירה	לא מוסדר	לא מוסדר	דן ³²	
חלוקת רמות חקירה (קלה, קלה, קלה)	לא מוסדר	רק לגבי חקירה קלה ³⁵	צפון, דן ³⁶	אין אחידות בהגדרות של רמות החקירה

29 אלא אם כן הודיעה המשטרה לנציב כי הרשות לא תשתמש בסמכויותיה כאמור בסעיף 63 לחוק כב"ה.

30 שם האגף שונה והוא נקרא "אגף ההגנה מאש".

31 פתיחה בחקירה בהתאם לסיווג דרגת האירוע - חקירה תתבצע באירוע שדרגתו 2, 3 ו-4 על פי תפיסת ההפעלה המבצעית של כב"ה המפורטת בנוהל בלתי מתוקף של אגף המבצעים: "פרק 200 - הוראת ההפעלה המבצעית" (לעיל ולחלן - פרק 200).

32 אירוע דליקה שבו מוזנקים לזירה הנציב או מפקדי המחוז או התחנה; דליקה עם נפגעים; פיגוע חבלני עוין עם נפגעים; חשד להצתה; נזק רב לרכוש; אירועי דליקה שיש בהם זיקה לפגיעה במתקן ציבורי, אירוע דליקה בנכס דתי (בית כנסת, מסגד, כנסייה וכו'); אירוע מורכב עם מעורבות של המשטרה, בכפוף להנחיית מפקד התחנה; לפי שיקול דעת החוקר באישור מפקד התחנה.

35 הנוהל מגדיר רק "חקירה קלה" בתור חקירת אירוע דליקה שבו סיבת הדליקה קלה לניתוח ואינה מחייבת השקעת משאבים נוספים.

36 חקירה קלה - חקירה שבה עבודת החוקר יכולה להתבצע מייד עם סיום האירוע.



הנושא	תקנות כב"ה	נוהל ארצי (נוהל 502)	נוהל מחוזי	הפערים
בינונית ³³ , מורכבת ³⁴				
סיווג חוקרים ³⁷ ותנאי יציאה לזירה ³⁸	לא מוסדר	רק לגבי חקירה קלה	מרכז, חוף, יו"ש, דרום, צפון, דן	
איסוף ממצאים בזירה	מצומצם	מצומצם	יו"ש; צפון - על פי התקנים של האגודה הלאומית האמריקנית למניעת אש	
קורסים והשתלמויות	קורס חוקרי דליקות ויום עיון שנתי	בדומה לתקנות	מורחב - מחוז צפון	
חניכת חוקר חדש	מוסדר	בדומה לתקנות	מורחב - מחוז צפון; יו"ש	

על פני נתוני כב"ה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

השוואת נוהלי המחוזות לתקנות מלמדת כי קיים פער הנוגע בעיקר לנסיבות שבהן תיפתח חקירת אירוע דליקה (ראו בהמשך להלן). יצוין כי בנוהלי החקירות של מחוזות צפון, דרום וחוף נכתב במפורש כי הם מבוססים על נוהל 502.

נמצא כי מחוזות כב"ה קובעים בנפרד את מדיניות הפעילות של חקירת השריפות בתחנות הכיבוי שבשטחם בנהלים פנימיים בלתי אחידים, אשר בחלקם אינם מתיישבים עם הוראות התקנות, בעניינים כגון תהליך קבלת ההחלטות לפתיחה בחקירה וסיווג החקירות בהתאם לדרגות קושי שונות.

מומלץ כי הנציבות תגבש מדיניות אחידה וסדורה להפעלת מערך החקירות כולו ותפרסם נוהל ארצי מפורט אשר יעסוק בכל הסוגיות התפעוליות המחייבות את כלל יחידות המערך. בד בבד, מומלץ שהנציבות תבחן את הנסיבות הייחודיות של כל מחוז המצריכות הסדרה נפרדת בהתאם לשיקולים רלוונטיים.

בתשובתה כתבה הרשות כי היא מקבלת את ההמלצה לעניין מדיניות אחידה, והיא תשקול לכתוב הנחיות מחוזיות, החורגות מהנוהל הארצי, ככל שהדבר יתבקש מהמחוזות עצמם.

מומלץ כי גיבוש המדיניות ופרסום הנוהל ייקבעו בתוכנית עבודה הכוללת לוח זמנים ואבני דרך ליישום.

3. בביקורת פנים שקיים מבקר המשרד לביטחון הפנים (כתוארו אז) בשנת 2016 בנושא "מערך חקירת דליקות ברשות הארצית לכבאות והצלה", הוער לכב"ה כי תפיסת ההפעלה של מערך החקירות חסרה רכיבים מהותיים, כגון: מטרה, ייעוד ותפקידי מערך החקירות; נוהל 502; המבנה הארגוני של המערך; הכשרות מקצועיות וחניכה; האמצעים הנדרשים לחוקר; ממשקי העבודה עם המשטרה; ופיקוח ובקרה על המערך. עוד נאמר בביקורת הפנים כי תפיסת ההפעלה אינה כתובה כמסמך רשמי, היא לא תוקפה ולא אושרה על ידי הנציב, ואף לא הופצה בקרב ראשי הענפים במחוזות.

³³ חקירה שלא ניתנת לביצוע מיידי כאמור או שזמן החקירה יכול להיות ארוך או שעקב תנאים שונים לא ניתן לבצע את החקירה.

³⁴ חקירה בהיקף גדול הכוללת פגיעה בנפש, ברכוש רב או שמדובר בזירה גדולה עם מוסדות ביטחון.

³⁷ יציאה לחקירה קלה - חוקר שלא בתקן, בתנאי שאינו נמצא במשמרת ובאישור מפקד התחנה; יציאה לחקירה בינונית - חוקר בתקן עם קבלת הידיעה, ואם אירעה הדליקה בשעות החשיכה יתעד חוקר מטעמו את הזירה ויסגור אותה עד הגעתו אליה; יציאה לחקירה מורכבת - רע"ן החקירות המחוזי ימליץ לפני מפקד המחוז על הקמת צוות חקירה מיוחד (צח"ם) או על מינוי חוקר בכיר.

³⁸ בהתאם להערכת משך החקירה; גורמים נוספים שרצוי לערב; שכירת מומחים; והפעלת גורמי דוברות.



הועלה כי כב"ה פועלת ללא מסמכי מדיניות כתובים ומאושרים על ידי מטה הרשות הקובעים את תפיסת ההפעלה שלה בתחום חקירת השריפות. הועלה גם כי המדיניות הקיימת בתחום חקירת השריפות אינה מתבססת על ניתוח סיכונים מתועד ועל ניהול מיטבי שלהם.

מומלץ כי כב"ה תשלים את גיבושה של מדיניות כתובה ומתוקפת אשר תכלול רכיבים מהותיים של בניין מערך החקירות ונהלים מאושרים להפעלתו, לרבות - המטרות, היעדים, האמצעים, תנאי הכשירות, המבנה הארגוני, המדרג הפיקודי, חלוקת התפקידים והסמכויות, שיתופי פעולה פנים-ארגוניים וחץ-ארגוניים, אחריות הדיווח, גורמי הבקרה, התייעוד והמעקב.

בתשובתה הודיעה הרשות כי גובשה טיוטה ראשונית של תפיסת ההפעלה, והיא תאושר לאחר תהליך תיקוף של הנהלים החדשים כאמור, במהלך הרבעון השני של שנת 2024.

המעמד הפנים-ארגוני של מערך החקירות

על פי תקנות כב"ה, תחום חקירת הדליקות בנציבות נועד להתבצע תחת פיקוד ראש אגף בטיחות אש וחקירות ברשות³⁹.

1. בסמוך לאחר הקמת המחלקה בשנת 2012, היא שויכה לאגף בטיחות אש וחקירות, אולם מטעמים פנים-ארגוניים ועל פי הוראות כב"ה, שבהן נקבע כי מחלקת חקירת דליקות היא יחידה על-אגפית⁴⁰, הוכפפה המחלקה ישירות לנציב.

בשנת 2012 תוכנן תקן המשרות הבכירות במערך החקירות כדלקמן: בראש המערך יעמדו - ראש מחלקה וראש מדור בנציבות לצורך ניהול המערך כולו, ובכלל זה קביעת המדיניות המקצועית של פעילותו ואחריות לתפקודו; בתוספת שבעה ראשי ענפים (להלן - רע"נים) במחוזות - רע"ן בכל מחוז - שנועדו להנחות באופן שוטף את החוקרים בתחנות האזוריות, ולקיים מעקב, פיקוח ובקרה בנוגע לעבודתם.

נוהל 502 קובע כי חקירת דליקות היא אחד מהמרכיבים המבצעיים של כב"ה, הגם שלחקירה עצמה יש השפעות על מערך בטיחות האש. במאי 2020 הועבר תחום חקירת הדליקות לאגף המבצעים והוכפף לראש אגף המבצעים.

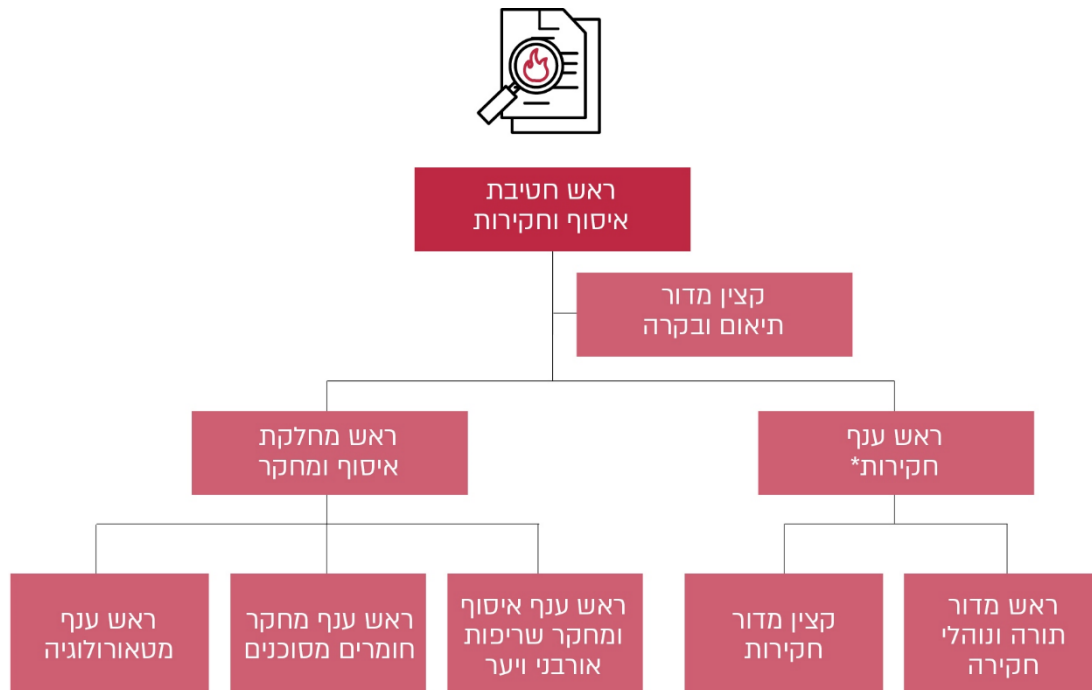
2. ממסמכי כב"ה עולה כי עקב מציאות של אירועי דליקה רחבי היקף בעלי פוטנציאל נזק גבוה וצורך באיגום מסת כוחות, כדוגמת שריפות יער ענקיות ושריפות במערכות של הסעת המונים, צוותי הכיבוי זקוקים בעיקר למשאבי זמן, כדי לצמצם נזקים ולמנוע פגיעה נרחבת בחיי אדם. הקריטריון של משאב הזמן מחייבת שיתופי פעולה עם גורמים ברשויות המקומיות, עם גורמים בקהילה ועם גורמים פרטיים שתכליתם להגביר את אמצעי המניעה וההגנה מאש לפני פרוץ הדליקה, לתת מענה ראשוני עם פרוץ הדליקה, ולסייע לכב"ה בבלימה ובכיבוי מקצועי של הדליקה. היערכות הולמת לכך מצריכה מודיעין משוכלל בתחומים שונים - מטאורולוגיים, פליליים וביטחוניים, לרבות שימוש בכלים טכנולוגיים מתקדמים.

בעקבות הצורך בקבלת מידע מקדים בנוגע לאירועי דליקה כאמור, החליטה הנציבות להרחיב ולשפר את פעילות מערך החקירות באמצעות הקמת חטיבת איסוף וחקירות. ההחלטה האמורה התקבלה על בסיס עבודת מטה שנעשתה ברשות בשנת 2020 בעניין רפורמה לטיוב מבנה הנציבות. על פי ההחלטה, החטיבה החדשה בנציבות תוכפף לראש אגף המבצעים, כמפורט בתרשים הארגוני שלהלן.

תרשים 2: מבנה תקן המשרות בחטיבת איסוף וחקירות, 2023

³⁹ על פי התקנות מערך החקירות כולל (במדרג פיקודי יורד) - רע"ן חקירות, קצין חקירות או חוקר דליקות שמונה לפקח על החקירה או להנחות אותה.

⁴⁰ הוראות כב"ה - הוראה 1.2.3, בפרק "ייעוד, תפקידים ומבנה הרשות לכבאות והצלה בישראל".



* בתפקיד מכהן ראש מדור חקירות (על פי המבנה הארגוני הקודם).
על פי נתוני כב"ה - אגף המבצעים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בשנת 2022 דיווח אגף המבצעים לנציב הנכנס, כי לחטיבה האמורה שבהקמה אושרו 13 משרות בתקן; אולם עד פברואר 2024 רק חמש מהן אוישו⁴¹.

בשנת 2022 הוקמה בכב"ה חטיבת איסוף וחקירות שייעודה לקיים פעילות שוטפת בתחומי האיסוף והמחקר של מידע ממקורות שונים על התרחשות דליקות ולנהל את מערך חקירת השריפות ברשות. עד פברואר 2024 אגף המבצעים טרם הגדיר יעדים לאיוש התקנים בחטיבה ולהנעת פעילותה. טרם אוישו כ-62% (8 מ-13) מהמשרות המקצועיות שבתקן חטיבת איסוף וחקירות בנציבות, ולכן בחלוף שלוש שנים מאז הוחלט על הקמתה, היחידות החדשות שנוספו למערך החקירות במסגרת החטיבה, פעילות באופן חלקי. במצב הקיים פועל מערך החקירות בחסר, במתכונת הישנה - ללא יחידת תכנון, הנחיה ואסדרה, ובלי יכולת לקיים פיקוח ובקרה רציפים על פעילות החוקרים במחוזות כב"ה ובתחנותיה.

בתשובתה כתבה הרשות, כי בשנת 2024 היא מצויה בהליך של אישור מבנה ארגוני חדש אשר במסגרתו חוזק תחום החקירות באופן משמעותי. כחלק מהליך זה יפורסמו מכרזים נוספים בעתיד הקרוב לשם איוש בעלי התפקידים בחטיבת איסוף וחקירות.

מומלץ כי בחלוף ארבע שנים תשלים כב"ה את יישום החלטתה משנת 2020 להקים את חטיבת איסוף וחקירות, ותאייש את יתר המשרות המקצועיות בחטיבה אשר יאפשרו את הפעלתה בתקן מלא בהתאם לייעודה.

3. תפקידיו העיקריים של רע"ן החקירות במחוזות כב"ה כולל את אלה: ניהול כלל החקירות במחוז; קביעת נוהלי עבודה לחוקרי התחנות במחוז; ופיקוח ובקרה על איכות עבודתם של חוקרי התחנות במחוז⁴².

41 ואלה המשרות שאוישו: ראש החטיבה, רע"ן חקירות, רע"ן מטאורולוגיה, רע"ן מחקר חומרים מסוכנים, רע"ן איסוף ומחקר שריפות אורבני ויער.

42 יצוין כי כב"ה אינה מוגדרת גוף ביטחוני, ועובדיה מועסקים בהתאם לכללי נציבות שירות המדינה. תיאור תפקיד רע"ן חקירות במכרזי נציבות שירות המדינה כולל: אחריות לביצוע חקירת הדליקה עם כיבוייה גם



בעקבות המעבר לאגף המבצעים שונתה הגדרת התפקיד של הרע"נים בכל אחד מהמחוזות בהתאמה לתפקידי של אגף זה. על תפקידם בתחום החקירות נוספה אחריות מלאה להיערכות למצבי חירום במחוז ולתפקוד בהם, לרבות כתיבת תוכנית החירום ועדכונה, ניהול שיתוף הפעולה במצבי חירום עם הגופים והרשויות הנוגעים בדבר (המשטרה, צה"ל, רשות החירום הלאומית), מימוש תוכנית התרגול והאימון המחוזית בחירום, מיסוד דרכי הפעלה, אימון והכשרה של "הכבאים הכתומים"⁴³ ועוד.

מאז הקמת מערך החקירות בשנת 2012 הועסקו כל קציני החקירות אך ורק בחקירת שריפות, אולם החל בשנת 2021 הוטל על קציני החקירות במחוזות לנהל את תחומי הפעילות המבצעית בעיתות חירום. בשנת 2023 רק בשני מחוזות (מרכז וחוף) הועסקו הרע"נים בתפקידי הליבה של החקירות באופן בלעדי.

על רקע זה יצוין כי ביולי 2022 פנה רע"ן החקירות במחוז יהודה, שומרון והבקעה (יו"ש) לקצין אגף המבצעים במחוז בבקשה לשחרר אותו מהעיסוק בתחום החירום מאחר שהדבר מונע ממנו למלא את תפקידו העיקרי בתחום החקירות.

הוספת תפקידי חירום לתפקידי החקירה של רע"ן החקירות המחוזי מעמיסה עליו משימות מבצעיות המכבידות על עבודתו העיקרית. הדבר מקשה על התפקוד הארגוני המיטבי בתחום זה.

בתשובתה כתבה הרשות כי עקב האחריות המוטלת עליה, עיקר פעילותה מושתתת על מערך מבצעי אשר אותו מעבים בעיתות מלחמה וחירום עובדי המטות המצומצמים בנציבות, במחוזות ובתחנות הכיבוי, אשר עמם נמנים עובדי מערך החקירות; וזאת כדי לסייע ללוחמי האש לבצע את תפקידיהם.

בהתייחס לתשובת הרשות יובהר, כי עובדי המטה בכב"ה נותנים מענה וסיוע למערך לוחמי האש בעיתות חירום בלבד, ואילו עובדי מערך החקירות נושאים בתפקידים מבצעיים, החורגים מתחום החקירות, גם בעיתות שגרה.

כדי לקדם את האיכות והעצמאות של חקירות אירועי הדליקה, מומלץ שהנציבות תבחן חלופות לצמצום התפקידים הנוספים שהוטלו על מערך החקירות אשר אינם מצויים בליבת עיסוקו.

ניהול ההון האנושי של מערך החקירות, הכשרתו ושימור כשירותו

תכנון תקן המשרות של מערך החקירות וניהולו

בשנת 2012 תוכנן תקן המשרות המקצועיות במערך החקירות כדלקמן: שני קציני מטה בנציבות שהם מנחים מקצועיים, שבעה רע"נים במחוזות ו-25 חוקרים וקציני חקירות בתחנות האזוריות; ובסך הכול 34 משרות בתקן מלא. נוסף על כך, בשנת 2020 אישרה נציבות שירות המדינה שבעה תקנים נוספים למערך החקירות של ראשי מדור מחוזיים, הכפופים לרע"נים במחוזות⁴⁴.

לאחר שעות העבודה המקובלות בשירות המדינה; אימון והדרכה מקצועיים לחוקרי הדליקות במחוז; שיתוף פעולה עם המשטרה ועם גורמי חוף בכל הנוגע להעברת מידע ודוחות חקירה; אחריות להזמנת גורמי חוף ומומחים לצורך סיוע בחקירות על פי צורך ובהתאם להנחיות הממונים; הקמת צוותי חקירה מיוחדים לאירועים מורכבים בהתאם להוראות; מתן עדות בבית המשפט בעת הצורך; אחריות למסירת המידע הנדרש על פי ממצאי החקירה למדור מבצעים ומניעת דליקות בכב"ה לצורך הפקת לקחים.

חיילי מילואים בפיקוד העורף המוצבים בתחנות כב"ה ומשרתים בתפקידי לוחמה באש.

התפקיד כולל: אחריות לניהול כלל דוחות החקירה במחוז במערכות הממוחשבות של הרשות; וידוא איכות החקירות; הפעלת צוותי חקירה באירועים מורכבים בהתאם להוראות הרע"ן; הנחיית החוקרים בתחנות והדרכתם בנוגע לאופן ביצוע החקירה, וידוא ביצוע בכל התחנות ובכל שעות היממה; ניהול ממשקי עבודה פנים-ארגוניים במחוז - העברת המלצות בהתאם לממצאי החקירות למדורים - מניעת דליקות, מבצעים והדרכה, והעברת נתונים סטטיסטיים ככל שיידרש; מילוי מקום הרע"ן בהיעדרו.

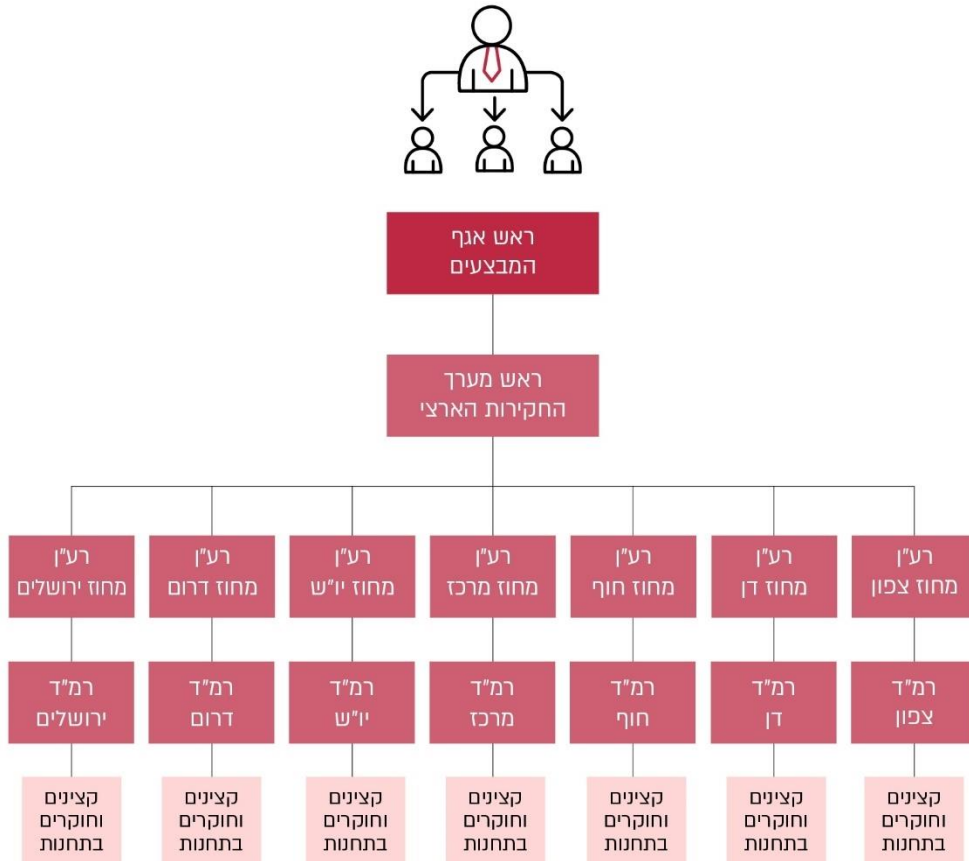
43

44



על פי המבנה הארגוני הקיים מאז מאי 2020, התקן של ראש מערך החקירות הארצי שונה מראש מחלקה לראש מדור (דרגה נמוכה יותר במדרג הפיקודי בכב"ה, להלן - רמ"ד) והוכפף לראש אגף המבצעים. להלן בתרשים מדרג הפיקוד הקיים של מערך החקירות.

תרשים 3 : מדרג הפיקוד של מערך החקירות באגף המבצעים החל במאי 2020



על פני נתוני כב"ה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נמצא כי בשנת 2023 היו המשרות התקניות במערך החקירות בתת-איוש, הן במשרות הפיקוד הבכיר והן במשרות החוקרים. להלן הפרטים:

1. בנובמבר 2019 פרש ראש מחלקת החקירות הארצית מתפקידו⁴⁵. עם פרישתו מונה סגנו (שכיהן כראש מדור חקירות ארצי) כממלא מקום ראש המחלקה. בתחילת שנת 2023 מונה ממלא מקום לראש המדור.

בתשובת נציבות שירות המדינה מדצמבר 2023 נכתב, כי באוגוסט 2023 אישרה נש"ם לבקשת נציב כב"ה למנות תת-טפסר לתפקיד ראש מערך החקירות הארצי, במסגרת העברה רוחבית.

במועד תום הביקורת, מתוך שבע משרות של רע"נים במחוזות, המשרה של רע"ן מחוז יו"ש לא הייתה מאוישת; ומתוך שבע משרות של ראשי מדורי החקירות, שתי משרות - במחוזות ירושלים והמרכז - לא היו מאוישות.

⁴⁵ יצוין כי בעקבות הקמת חטיבת איסוף וחקירות השתנה תיאור התפקיד ל"רע"ן חקירות".



בתשובתה הוסיפה נש"ם, כי במכרז הבין-משרדי למשרת רע"ן מחוז יו"ש לא היו מועמדים, וכי מכרז פומבי יפורסם כאשר נש"ם תאשר זאת. בנוגע לשתי המשרות של רמ"ד חקירות נמסר כי מכרז פומבי טרם פורסם עד להצגת הצורך באיוש המשרה על ידי המחוזות.

בתשובת הרשות נכתב כי מערך הכבאות פועל לאיוש המשרות הפנויות. כמו כן, הרשות מבצעת גיבוי של רע"נים ורמ"דים בתחנות תוך ביצוע בקרה של החטיבה במטה הנציבות.

לאור חשיבותן המקצועית של המשרות הבכירות במערך החקירות (בנציבות ובמחוזות) לתפקודם האיכותי הרציף של חוקרי השריפות ברחבי הארץ, מוצע כי הרשות תפעל לאיוש שלוש המשרות האמורות, לרבות באמצעות פרסום מכרז פומבי באישור נש"ם.

2. בתחנות הכיבוי האזוריות תוקנו 28 משרות של חוקרי דליקות (להלן - החוקרים בתקן). בעניין איוש משרות החוקרים בתקן העלה דוח ביקורת פנים של המשרד משנת 2016 כי עובדי הרשות אינם מעוניינים לעסוק בחקירת דליקות ולאייש את המשרות הפנויות של חוקרים בתקן, משתי סיבות: (א) תחום החקירות נתפס כשולי לעומת תחומי הכיבוי וההגנה מאש; (ב) המעבר לתפקיד חוקר כרוך בפגיעה ניכרת בתנאי השכר בהשוואה לזה של לוחמי האש. להלן בלוח פירוט הפער בין התקן לבין מצבת כוח האדם במשרות אלה בשנת 2023.

לוח 2: איוש משרות החוקרים בתקן בתחנות הכיבוי האזוריות במחוזות כב"ה, 2023

המחוז	התקן	האיוש
דן	5	4
דרום	4	3
חוף	3	3
יו"ש	1	1
ירושלים	4	3
מרכז	6	5
צפון	5	4
סך הכול	28	23

המקור: כב"ה - אגף משאבי אנוש.

הנתונים בלוח מלמדים שבמחוזות צפון, דרום, ירושלים, מרכז ודן חסרים במצטבר חמישה חוקרים בתקן. יצוין כי בשנת 2022 טיפלו המחוזות האמורים ב-38,557 אירועי דליקה, אולם רק 5,784 (15%) מהשריפות שכובו נחקרו (ראו להלן).

יוצא אפוא כי כ-18% ממשרות החוקרים בתקן בתחנות הכיבוי האזוריות - אינן מאוישות.

בתשובתה כתבה נש"ם, כי ככלל כב"ה אינה מצליחה לאייש את משרות החוקרים. עם זאת, כב"ה פרסמה מכרזים למשרות חוקרים, והיא מכשירה חוקרים מקרב לוחמי האש שכשירותם נשללה. כמו כן, תפקוד מערך החקירות לא נפגם מאחר שהוא מגובה בקצינים (רע"ן ורמ"ד) במחוזות.

גם כב"ה כתבה בתשובתה כי המחוזות והחטיבה פועלים לגישור על הפערים במשרות חוקרים באמצעות הפעלת חוקרים נוספים בתחנות. לשם כך הרשות מכשירה לוחמי אש אשר נפסלו לצמיתות מתפקידם במסגרת קורס חוקרי דליקות.

מומלץ כי הרשות תבחן את הנתונים ותקבע מתווה יעיל להשלמת המחסור בחוקרים.

3. כדי להגדיל את נפח הפעילות של מערך החקירות בהתאם לצרכים, הכשירה הרשות חלק מצוותי הכיבוי בתחנות לבצע חקירות, נוסף על תפקידיהם בתחום הלוחמה המבצעית באש (להלן - חוקרי נע"ת). במסגרת עבודת המטה שנעשתה בנציבות בשנת 2020 כאמור, הוחלט



שבכל משמרת של צוות כיבוי יהיה לוחם אש שהוא חוקר נע"ת ובכל אחת מהתחנות האזוריות יהיו שלושה חוקרי נע"ת.

הדבר נועד כדי להשיג את המטרות האלה: הגעה מהירה של חוקר לזירת אירוע הדליקה, לרבות בשעות הערב והלילה, בסופי שבוע ובחגים; הבנת התפתחות האש בזירה בעת כיבוי הדליקה; ביצוע חקירה מהימנה בסמוך להתרחשות הדליקה, טרם שיבוש הזירה; איסוף עדויות ותפיסת מוצגים בזמן אמת; מסירת הזירה לבעליה ללא דיחוי מיותר; ניהול יעיל של החקירה ומתן אישורים נדרשים לאזור לשם קבלת סעד אזרחי; מתן גיבוי לחוקרים במשרה מלאה הנמצאים בחופשה ושמירה על רציפות תפקודית של תהליכי החקירה בתחנה.

לאור האמור החליטה הנציבות בשנת 2020 לתקן 108 משרות חוקרי נע"ת ב-36 תחנות כב"ה בפריסה ארצית, זאת נוסף על תקני החוקרים הקבועים במשרה מלאה. לשם השוואה, בשנת 2016 היו 258 לוחמי אש בכלל תחנות הכיבוי אשר ביצעו חקירת שריפות נוסף על תפקידם.

משנת 2020 ואילך הסתכם תקן החוקרים שהם לוחמי אש המבצעים חקירות נוסף על תפקידם (נע"ת) ב-108 משרות. בשנת 2023 רק שני שלישים מהמשרות האמורות אוישו (78) - ירידה של 70% במצבת כוח האדם של חוקרי נע"ת בהשוואה למספרם בשנת 2016 (258).

בתשובתה כתבה הרשות כי עיקר הקושי בגיוס חוקרים בתקן או חוקרי נע"ת נעוץ בשכר נמוך, בירידה בשכר במעבר מתפקיד קצין במשמרת לתפקיד חוקר, בהיעדר תגמול הולם לנע"ת ובאי-תשלום בגין שעות נוספות לחוקרים. על כן גיוס חוקרים תלוי בשיפור תנאי שכרם, אך עניין זה אינו מצוי בסמכותם של הרשות ושל המשרד לביטחון לאומי.

בהינתן כי 80% ממשירות החוקרים בתחנות הכיבוי ברחבי הארץ הן של חוקרי נע"ת, וכי שליש ממשירות אלה אינן מאוישות; וכי כ-18% ממשירות החוקרים בתקן בתחנות הכיבוי האזוריות אינן מאוישות, מומלץ לרשות לפנות לגורמים הרלוונטיים, לרבות המשרד לביטחון לאומי ונציבות שירות המדינה, בעניין מבנה ההעסקה הקיים של חוקרי הדליקות, כדי להעמיד לרשות מערך החקירות את כוח האדם הדרוש לביצוע מיטבי של משימותיו ולמימוש אחריותו המקצועית על פי חוק.

הכשרת חוקרי דליקות והבטחת כשירותם המקצועית לאורך זמן

על פי חוק כב"ה, קבלת הכשרה מקצועית מתאימה היא תנאי להסמכת חוקר דליקות⁴⁶. לעניין זה קובעות התקנות כי המועמד להסמכה ולקבלת תעודת חוקר נדרש לסיים בהצלחה את שני אלה: (א) קורס חוקרי דליקות; (ב) תהליך חניכה בפיקוחו של קצין חקירות, שאישר ראש מחלקת חקירות בנציבות.

מגמת הגנה מאש וחקירות במכללה הלאומית לכבאות והצלה מקיימת קורס חוקרי דליקות בסיסי שנמשך ארבעה שבועות רצופים, המיועד לעובדי הרשות ולמועמדים לתפקידי חקירת דליקות בצה"ל ובמשטרה. עד שנת 2019 הוכשרו לוחמי אש בחקירת דליקות באופן מבוזר ובלתי מוסדר. בכל אחת מהשנים 2020 עד 2022 התקיים קורס בסיסי להכשרת חוקרים, ובסך הכול הוכשרו בשלושת הקורסים 108 חוקרי כב"ה.

הכשרה מתקדמת

1. בשנים האחרונות זיהתה הרשות את הצורך לטפח ולפתח את יכולותיו המקצועיות של חוקר הדליקות נוסף על הקורס הבסיסי. במסגרת זו הציגו גורמי ההדרכה למפקדי המכללה הלאומית לכבאות והצלה במרץ 2023 תוכנית מדורגת להכשרת החוקר ברצף של קורסים, השתלמויות וסדנאות בנושאים האלה: דליקות חשמל ומיכון, דליקות במבנה ודליקות בשטח



פתוח; קורס חוקרי דליקות מתקדם; צילום ותיעוד זירה; סוגיות משפטיות; תחקור ושפת גוף; וקורס חוקר מומחה.

א. על אף הצורך המבצעי בהכשרה מתמדת ובהשתלמות של חוקרי דליקות, נמצא שעד מועד תום הביקורת לא הוצאה לפועל תוכנית הלימודים הכוללת של "רצף הכשרת החוקר", אשר גובשה על ידי גורמי ההדרכה ברשות במרץ 2023, תוקפה ועודכנה בידי רח"ט איסוף חקירות ומודיעין ואושרה על ידי הנציב.

בפברואר 2024 הודיעה הרשות כי התוכנית תמומש במהלך שנת 2024.

ב. בתיק היסוד של קורס חוקרי דליקות מתקדם, אשר הוכן בשנת 2022, נכתב כי תפקיד החוקר מחייב רמת מקצועיות גבוהה בסביבה מורכבת ומשתנה, ועליו להיות בקיא בשנינויים אלה, לשפר מיומנויות מקצועיות ולהתעדכן בטכנולוגיות חדשות בתחום הקיימות בכב"ה ובגופי חירום שעיסם יש לרשות ממשקי עבודה. מטרת הקורס המתקדם היא למסד למידת מומחים מתחום החקירות בגופים עמיתים ולהסמיך חוקרי דליקות לחניכת בוגרי הקורס הבסיסי לעבודה בשטח. בסיום הקורס המוצע כאמור יידרשו המשתתפים להציג עבודת גמר שתשקף את יעדי ההכשרה לקדם את הרמה המקצועית של מערך החקירות בכב"ה.

על פי התוכנית שהציגה מגמת הגנת אש וחקירות להנהלת המכללה בשנת 2022, הנושאים שיילמדו בקורס המתקדם הם ייחודיים למסגרת זו ואינם כלולים בתוכנית הלימודים של הקורס הבסיסי.

הועלה שפרט לקורס חוקרים בסיסי, הרשות אינה מקיימת קורסים מתקדמים שנועדו להעלות את רמת החקירות ואיכותן ולהכשיר חונכים לחוקרי דליקות חדשים. כתוצאה מכך, נבצר מהחוקרים לפתח את המיומנויות המקצועיות שלהם ולשפר את תהליכי החקירה ותוצריה.

מומלץ לנציבות לאשר את תוכנית ההכשרות המתקדמת לחוקרים ולפעול לקיימה.

בתשובתה הודיעה הרשות כי קורס מתקדם יתקיים בסוף שנת 2024.

2. עקב כפיפותם של החוקרים בשטח למפקדי המחוזות ולמפקדי התחנות הכינה המכללה קורס חקירות לבכירים, לשם שיפור ההבנה המקצועית של המפקדים את תחום החקירות ואת חשיבותו במארג הפעילות הכולל של כב"ה. בהתאם לזאת כללה תוכנית העבודה של המכללה לשנת 2022 קורס בכירים עבור 40 מפקדים אשר נועד להימשך שלושה שבועות.

נמצא כי הקורס למפקדים בכירים, שנועד להעלות את רמת בקיאותם בתחום החקירות, ותוכנו, כך על פי תוכנית העבודה של המכללה הלאומית לכיבוי והצלה, להתקיים בשנת 2022, לא התקיים בשנים 2022 עד 2023.

בתשובתה הודיעה הרשות כי ההכשרה לבכירים תבוצע בשנת 2024, ואף יבוצעו הכשרות נוספות, ככל שיידרש.

יצוין כי במסגרת קורס חוקרי דליקות בסיסי כלולה הרצאה על עבודת מז"פ בתחום חקר ההצתות. כמו כן, במסגרת תכנון הקורס המתקדם, שלא הוצא לפועל, נכללה הרצאה בת שעה אקדמית בנושא "מז"פ - שת"פ באירוע פלילי/פח"ע".

מומלץ לנציבות לפעול לקיום הקורס למפקדים בכירים, זאת בייחוד לנוכח המבנה הארגוני הקיים, שבו החוקרים כפופים למפקדי התחנות והמחוזות.

3. כאמור לעיל, הרחבת ייעודו של מערך החקירות לתחומי המודיעין, אשר באה לידי ביטוי בהחלטה להקים חטיבת איסוף וחקירות, להרחיב את הגדרות התפקיד של הקצינים במערך



כך שיכלול גם את תחום המודיעין, ולהקצות תקנים למשרות ייעודיות במטה החטיבה בתחום האיסוף, הצריכה קביעת מסגרת הכשרה מתאימה ללימוד מקצועות איסוף המודיעין. בהתאם לכך, תוכנית העבודה של המכללה הלאומית לכיבוי והצלה לשנת 2022 כללה "פיתוח הכשרה לאתגרי העתיד וקציני מודיעין" וקיום הכשרה בתחום האיסוף.

אולם עד תום הביקורת לא הוצאו לפועל התוכניות בתחום איסוף המודיעין.

בתשובתה הודיעה הרשות כי הכשרת תחום המודיעין במסגרת תפקיד חוקר דליקות תטופל על ידי המכללה והחטיבה במהלך שנת העבודה 2024.

החל בשנת 2020 הופקד מערך החקירות בכב"ה גם על תחומי איסוף המודיעין, אולם עד שנת 2024 מחלקת האיסוף במטה חטיבת איסוף וחקירות לא אוישה, ולכן לא היו לחטיבה קציני מודיעין שהוכשרו להנחות את קציני המערך בנושאים אלה. זאת ועוד, במכללה הלאומית לכיבוי והצלה לא היו קורסים להכשרת קציני הרשות לעסוק בתחומי המודיעין. לפיכך, במועד תום הביקורת הקצינים במערך החקירות במטה ובמחוזות שהופקדו על איסוף מודיעין, היו נעדרים הכשרה לעסוק בתחום זה.

נוכח הצורך בקיום מערך מודיעין כשיר ופעיל ובהלימה לתהליך הקמתה של חטיבת איסוף וחקירות כגוף מטה מקצועי בתחום זה, וכן לאור תשובת הרשות בנוגע להכשרות הצפויות, על הנציבות לוודא כי בשנת 2024 יתקיימו כל ההכשרות הייעודיות הדרושות לקצינים במערך החקירות - במחוזות ובתחנות - לצורך ביצוע התפקידים שהוגדרו להם בתחום איסוף המודיעין.

חניכת חוקרים

תקנות כב"ה קובעות כי תהליך החניכה שנקבע בחוק כתנאי להסמכת חוקר דליקות ייעשה בניהולו ובפיקוחו של קצין חקירות שאישר רמ"ח חקירות, אשר במסגרתו ישתתף החניך ב-20 חקירות לפחות⁴⁷. בהיעדר רמ"ח חקירות כאמור לעיל, לא ניתן אישור רשמי לקציני חקירות לנהל הליכי חניכה ולפקח עליהם, ולכן תהליך מתבצע בכל מחוז בנפרד בהתאם לנהלים הפנימיים שנקבעו במחוזות ועל פי שיקול דעתם של מפקד המחוז ושל רע"ן החקירות המחוזי.

נוהל 502 אינו מוסיף על הוראות התקנות בעניין החניכה ואינו מפרט את התהליך הנדרש לביצועה. הנוהל הפנימי שניסח רע"ן החקירות במחוז צפון קובע כי אחת הדרישות של תוכנית החניכה היא הצגה של תהליך חקירה שביצע החניך לפני ועדת הסמכה שתפעל במכללה. אם הוועדה לא התרשמה מהצגת החניך, הוא יידרש להתלוות לקצין חקירות לחמש חקירות נוספות, ולאחריהן יזומן להצגה נוספת, ואם לא יעבור אותה בהצלחה אזי לא יוסמך לתפקיד חוקר. הנוהל הפנימי במחוז מרכז מחייב שהחניכה תתבצע בפיקוח של מומחה ותיק - בוגר קורס חוקרי דליקות בכירים שהשתתף מדי שנה בשנה לפחות בשישה ימי השתלמות וערך 50 חקירות.

תהליך חניכה הוא תנאי בחוק להסמכת חוקר דליקות. הנציבות לא הסדירה בנוהל ארצי את מסגרת תוכנית החניכה לחוקרים, לרבות הנושאים הנלמדים, תקופת החניכה ולוח הזמנים הנדרש להשלמת התהליך, ואף לא הטילה על המכללה - המופקדת על כלל תוכניות ההדרכה ברשות - להגדיר תכנים לחניכה. בהיעדר ראש מערך חקירות לא התקיימו הוראות התקנות בנוגע לאישור תהליך החניכה, וככלל - התהליך התנהל במחוזות השונים באופן מבוזר.

על הרשות להסדיר בנוהל מפורט את מסגרת תוכנית החניכה, ועל הנציבות לעקוב אחר יישומה בכל המחוזות.

תקנה (3)2 - הנציב רשאי לדרוש השתתפות במספר גדול יותר של חקירות.



בתשובתה כתבה הרשות כי היא פועלת בהתאם לקבוע בתקנות ומבצעת תהליך של חניכת חוקר, אולם נוהל חדש בנושא זה ייכלל במסגרת הנהלים החדשים (שיפורסמו כאמור בשנת 2024) אשר ישפרו וידייקו את תהליך החניכה.

שימור הכשירות לאחר ההסמכה

על פי התקנות, לצורך שמירה על כשירות מקצועית ישתתף חוקר דליקות מדי שנה בשנה בשני אלה: (א) יום עיון מקצועי אחד בתחום חקירת דליקות; (ב) חקירת 12 דליקות לפחות. על חוקר דליקות מוסמך שאינו עומד בתנאי השמירה על הכשירות כאמור, נאסר לעסוק בחקירת דליקות אלא אם כן השתתף בחמש חקירות לפחות בניהולו של קצין חקירת דליקות⁴⁸.

1. ענף משאבי אנוש בנציבות והמכללה הלאומית לכיבוי והצלה מופקדים על מערך ההדרכה ברשות. ממסמכי הנציבות והמכללה עולה כי קיים פער בין מספר החוקרים בתקן וחוקרי נע"ת שהוכשרו לבצע חקירת שריפות ובין מספר החוקרים המבצעים חקירות בפועל, כפי שיפורט להלן.

על פי נתוני המערכת הממוחשבת "ניצוץ", נכון למרץ 2023 רשומים 183 חוקרים בתקן וחוקרי נע"ת שהם בוגרי קורס ההכשרה הבסיסי.

נמצא כי כ-30% מכלל החוקרים שהוסמכו (54 מ-183), לרבות חוקרים בתקן, אינם חוקרים דליקות בפועל ולכן הם לא היו כשירים לבצע חקירות בשנת 2023.

מומלץ שהרשות תבדוק את הסיבות לנשירתם של החוקרים המוסמכים מעיסוק בחקירות, תנקוט פעולות למתן מענה מועיל לפערים שיימצאו ותבחן אסטרטגיות ניהוליות לעידוד החוקרים להישאר בתפקידם.

בתשובתה הודיעה הרשות כי היא תשלים עבודת מטה בנושא זה כדי להבין לעומק את סיבות נשירת החוקרים.

נוהל 502 קובע כי תוקפה של תעודת ההסמכה של החוקר יפוג בתום שנה מיום קבלתה ויורד מפקע לפעם לאחר עמידת החוקר בתנאי הכשירות שנקבעו בתקנות - כלומר בכל שנה הוא ישתתף ביום עיון אחד ויחקור לפחות 12 דליקות. עם זאת, בניגוד לתקנות, ביוני 2021 פרסמה הנציבות הנחיה חדשה בנוגע לדרישות סף לשימור הכשירות: השתתפות ביום עיון אחד בשנה וקיום 12 חקירות בשנתיים.

ההנחיה האמורה להקלה בתנאי שימור הכשירות המפורטים בתקנות כב"ה ניתנה בעקבות נתונים שהוצגו לנציבות בנוגע לחוקרי נע"ת שלא הצליחו להשלים 12 חקירות מדי שנה בשנה: בשנת 2020 ביצעו 23 חוקרים בתחנות האזוריות ברחבי הארץ פחות מ-12 חקירות, ובשנת 2021 לא ביצעו 11 חוקרים את מספר החקירות המזערי לשימור כשירותם, על פי התקנות.

הנחיית הנציבות משנת 2021 ולפיה יש לחייב את החוקרים לבצע 12 חקירות בשנתיים כתנאי לשימור כשירותם המקצועית, עומדת בסתירה לתנאי שנקבע בתקנות, לבצע את מספר החקירות האמור - בשנה קלנדרית אחת.

לפיכך, והואיל והניסיון המצטבר חיוני למקצועיות החקירה, על הרשות לעקוב אחר ביצועי החוקרים בכלל ואחרי ביצועי חוקרי נע"ת בפרט, ולוודא שהם משלימים את המכסה המזערית השנתית לצורך עמידה בתנאי הכשירות כקבוע בתקנות.

הנציב רשאי לדרוש השתתפות במספר גדול יותר של חקירות בשים לב, בין השאר, למשך התקופה שבה לא נשמרה כשירותו של חוקר הדליקות - תקנה 5(ב).



בתשובת הרשות נכתב כי במהלך הביקורת תוקנה ההנחיה, והחוקרים יחויבו בביצוע 12 חקירות בשנה, וכי במהלך שנת 2024 תיבנה תוכנית חדשה לשמירה על כשירות החוקרים שתכלול כנסים, ימי עיון מקצועיים והטמעת חומרי לימוד חדשים.

2. על פי תוכניות העבודה של המכללה הלאומית לכבאות והצלה לשנים 2020 עד 2022, תוכנו שישה ימי עיון לצורכי שימור הכשירות המקצועית של חוקרים. על פי מסמכי המכללה הלאומית לכבאות והצלה, בשנת 2021 התקיימו שני ימי עיון לצורכי שימור הכשירות המקצועית בנושא "שרטוט זירה" שבהם השתתפו במצטבר 120 חוקרים, ובשנת 2023 תוכנן יום כשירות חוקרים עבור 80 משתתפים מכל המחוזות. אולם בשנים 2020 ו-2022 לא התקיימו כלל ימי עיון מקצועיים לחוקרים.

חסרונם של קציני המטה בחטיבת איסוף וחקירות משפיע גם על ההכשרה שניתנת לחוקרים. נוהל 502 קובע כי לצורך שמירה על כשירות מקצועית ישתתף חוקר דליקות מדי שנה בשנה ביום עיון מקצועי אחד לפחות. בשנת 2022 לא התקיים "יום כשירות בסיסי" בהדרכת ראש החטיבה שתוכנן ברמה הארצית ל-61 חוקרים, ובשנת 2021 התקיים יום זה ל-40 חוקרים בהדרכת ממלא מקום רע"ן החקירות, בהיעדר ראש החטיבה.

השתתפות ביום עיון אחד בשנה היא תנאי על פי התקנות לשימור הכשירות המקצועית של כלל חוקרי הדליקות ברשות, אולם נמצא כי בשנים 2020 עד 2022 קיימה המכללה הלאומית לכבאות והצלה רק שני ימי עיון מקצועיים במקום שישה שתוכננו עבור 120 חוקרים מתוך 183.

על רקע הפער האמור, על הנציבות לוודא כי המכללה מקיימת כמה ימי עיון בשנה ושמשתתפים בהם מרב החוקרים הזקוקים לכך.

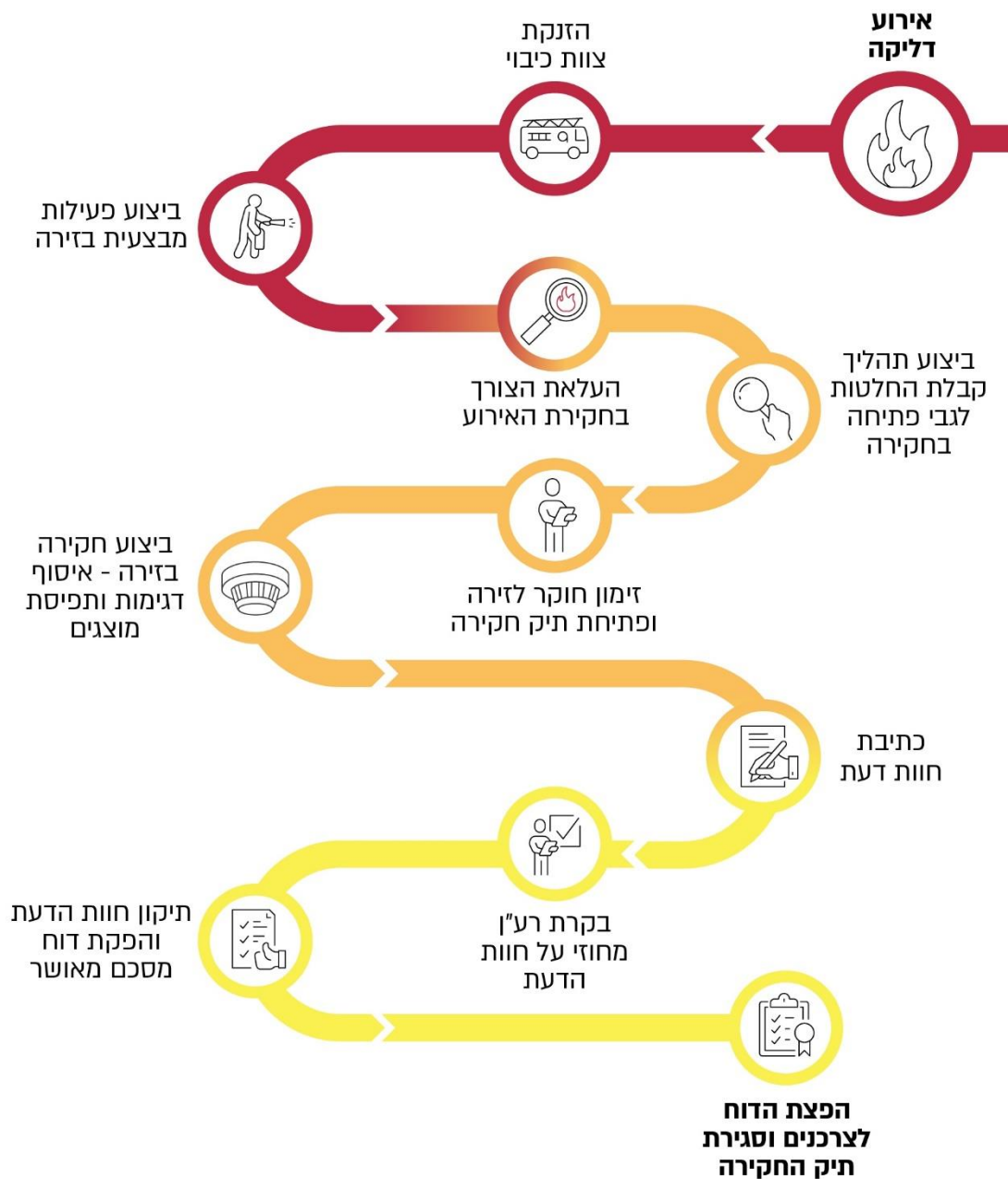
תהליך חקירת השריפות ותוצריו

תהליך קבלת ההחלטות לפתיחה בחקירת אירוע דליקה

תהליך קבלת ההחלטות לפתיחה בחקירת אירוע דליקה כולל שלבים מטרימים ומניב שרשרת של פעולות כמפורט בתרשים שלהלן.



תרשים 4 : תהליך חקירת אירוע דליקה בכב"ה



על פי מסמכי אגף המבצעים בכב"ה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

1. כאמור לעיל, תקנות כב"ה קובעות כי פתיחה בחקירה תבוצע בעקבות דליקה בהתקיים אחד או יותר מאלה: (א) הצתה⁴⁹; (ב) דליקה עם נפגעים; (ג) דליקה במבנה שהרשות טיפלה בו; (ד) לפי החלטת נציב, מפקד מחוז, ראש אגף בטיחות אש או רמ"ח חקירות.

בנוהל 502 אין פירוט של הגורמים המוסמכים להורות על פתיחה בחקירה בהתקיים שלוש התנאים הראשונים המנויים בתקנות. הנוהל האמור קובע כי במהלך שעות העבודה הנהוגות, מרכז השליטה באגף המבצעים (להלן - המשליט) ידווח לקצין חקירות על כל אירוע דליקה



בתחום התחנה⁵⁰, וכי חקירה תחל מוקדם כלל הניתן, ובמידת האפשר כבר במהלך פעולות כיבוי הדליקה, אולם אין למשל"ט סמכות להורות על פתיחה בחקירה.

בנוהל של מחוז דן נקבע כי רשאים להחליט על פתיחה בחקירה מפקד תחנה או מי שהוסמך מטעמו או מטעם מפקד המחוז, וכן רע"ן החקירות המחוזי ורמ"ד החקירות המחוזי. כמו כן נקבע, כי המשל"ט רשאי לזמן חוקר לזירת אירוע דליקה בנסיבות מסוימות, תוך יידוע הגורמים במערך החקירות.

יצוין כי בהיעדר הנחיות ברורות לא היה ברור לרע"ן החקירות במחוז יו"ש מיהו הגורם המוסמך במחוז להורות לחוקר דליקות לצאת לזירת אירוע דליקה - המשל"ט, רע"ן החקירות או שמא מפקד המחוז.

על פי התנאים שנקבעו בחוק, הזירה עומדת לרשות החוקרים באופן בלעדי במשך 12 שעות בלבד מתום הכיבוי, ובפרק זמן זה ניתן לאסוף ראיות בלי לחשוש לשיבוש הזירה.

בנוהלי הרשות אין פירוט של הגורמים המוסמכים להורות על פתיחה בחקירה של אירוע דליקה בהתקיים התנאים שנקבעו בתקנות. בהיעדר בהירות בעניין זה, במיוחד לגבי תהליך קבלת החלטות בשעות היממה שהן מחוץ לשעות העבודה וכן בימי מנוחה ושבבתון, עיכוב בקבלת החלטה כאמור עלול לפגוע ביעילות החקירה ולסכל את מטרותיה.

על כב"ה לקבוע בנהליה את הגורמים המקצועיים הרשאים לבחון אם אירוע דליקה מקיים את התנאים המפורטים בתקנות לביצוע חקירה, בכפוף להוראות הדין, ובהתאם לבחינה זו להורות על פתיחה בחקירה. במסגרת האמורה, על כב"ה להסדיר את תהליך קבלת החלטות בנושא זה הן בשעות העבודה והן ביתר שעות היממה.

2. פרק 200 קובע עקרונות מנחים שישמשו בסיס להערכת מצב פיקודית לצורך ההפעלה של הכוחות המבצעיים⁵¹, לרבות בנוגע לאפיון אירוע דליקה בהתאם למתארים (התרחשים) המסווגים בדרגת סיכון עולה כדלקמן: 1 - שריפת פסולת; 2 - דליקה בכלי תחבורה ובשטחים פתוחים ללא מאפיינים מסוימים; 3 - דליקה במבנה וכן בכלי תחבורה מסוימים (משאית, אוטובוס, ציוד מכני הנדסי), ובשטחים פתוחים מתוחמים (חורשה, יער, פרדס, מטע); 4 - דליקה חמורה במרחב עירוני.

ממסמכי המחוזות עולה כי יש שונות ביניהם לגבי המתארים שבהם תתקיים חקירה ולגבי אלו שלא, בעיקר על פי סיווג הדליקות שנקבע בפרק 200⁵².

נמצא כי התהליך הנדרש לשם קבלת החלטה לפתיחה בחקירת דליקה משתנה ממחוז למחוז, ואין אחידות בהוראות ובהנחיות שניתנו לחוקרים בתחנות הכיבוי האזוריות ברחבי הארץ. כמו כן, דרגות הסיכון של אירועי הדליקה שנקבעו בפרק 200, המתייחסות למתארי

⁵⁰ נוסף על כך המשל"ט ידווח לרע"ן החקירות ולרמ"ד החקירות המחוזי על כל אירוע דליקה המסווג על פי פרק 200 ברמה 3 ו-4 (ראו להלן) ועל אירועים חריגים המתרחשים בתחומי המחוז.

⁵¹ כאמור לעיל, תפיסת ההפעלה המבצעית של כב"ה מפורטת בנוהל של אגף המבצעים: "פרק 200 - הוראת ההפעלה המבצעית".

⁵² **מחוז צפון** - בנוהל ההפעלה נקבע כי מערך החקירות המחוזי יחקור את כל האירועים בדרגות סיכון 3-4, אולם אירועים בדרגת סיכון 2 ייחקרו לפי סדרי עדיפות שיקבעו מפקד המחוז ורע"ן החקירות. **מחוז דרום** - נוהל ההפעלה קובע באופן ייחודי כי יש לחקור כל אירוע שיש בו פגיעה ברכוש חקלאי וכל אירוע אחר לפי דרישת הגופים הביטחוניים (כגון צה"ל, המשטרה ושב"ס) או גורם ציבורי (כגון רט"ג וקק"ל) בכפוף לאישור גורמי החקירות במחוז.

מחוז יו"ש - בדצמבר 2019 הנחה רמ"ח החקירות את הרע"ן המחוזי לחקור כל דליקה שאירעה במבנה, לרבות מבנה נטוש, כל דליקה שהיו בה נפגעים; כל דליקה שהתעורר לגבי נסיבותיה חשד לפלילים או לפיגוע חבלני עוין (פח"ע) ושגרמה נזק משמעותי. לעומת זאת, אין חובת חקירה של דליקה שאירעה ברכב בזמן נסיעה. אולם בתובנות שפירט מדור החקירות במחוז יו"ש במסגרת סיכום שנת העבודה 2021 נכתב כי יש לבצע יותר חקירות של כלי רכב שנשרפו ושל אירועים בדרגת סיכון 2.

מחוז חוף - מפקד המחוז הנחה את החוקרים בתחנות האזוריות שלא לקיים חקירות באירועי דליקה בכלי רכב (דרגות סיכון 2-3), למעט במקרים חריגים ועל פי החלטת רע"ן החקירות המחוזי. גם ביתר האירועים נפתחו חקירות בהוראת הרע"ן.



הדליקות, אינן בהכרח תואמות את סיווג האירועים שנקבע בתקנות המתמקד בפרמטרים אחרים (חשד להצתה; שריפה עם נפגעים; ושריפה במבנה שטופל על ידי הרשות).

3. על פי נתוני כב"ה, בשנים 2013 עד 2022 ביצע מערך החקירות במוצע 5,202 חקירות של אירועי דליקה בשנה בלבד. בלוח שלהלן, השוואה בין מספר החקירות שביצע מערך החקירות לבין מספר אירועי הדליקה שטופלו על ידי צוותי הכיבוי ותועדו על ידי המשל"ט באגף המבצעים בשנים 2019 עד 2022.

לוח 3 : מספר החקירות שבוצעו בהשוואה לכלל אירועי הדליקה שבהם טיפלה כב"ה, 2022 - 2019

השנה	מספר אירועי הדליקה שטופלו	מספר החקירות שבוצעו	שיעור החקירות מכלל הדליקות שטופלו
2019	49,045	6,675	13.6%
2020	47,748	5,421	11.4%
2021	47,134	4,678	9.9%
2022	44,773	4,016	9%
סך הכול	188,700	20,790	

על פי נתוני כב"ה - אגף התקשוב, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי החל בשנת 2019 פחתו בהדרגה מספר אירועי הדליקה שטופלו על ידי כב"ה, ובהתאמה פחתו מספר החקירות ושיעורן מכלל אירועי הדליקה. בשנת 2022 נחקרו 9% (4,016) מהשריפות שטופלו על ידי צוותי הכיבוי (44,773) לעומת כ-14% (6,675) מהשריפות שטופלו בשנת 2019 (49,045).

מהנתונים עולה כי בשנים 2019 עד 2022 ביצע המערך חקירות בשיעור ממוצע של כ-11% (20,790) מאירועי הדליקה (188,700) שטופלו על ידי כב"ה ואשר על פי התקנות נדרשה לגביהן קבלת החלטות מנומקת לגבי פתיחת חקירה של האירוע.

במחוז חוף התרחשו 6,546 שריפות בשנת 2019 ו-6,545 שריפות בשנת 2020. יצוין כי בתוכנית העבודה השנתית של מחוז חוף לשנת 2019 נקבעה משימה לבצע במהלך השנה כ-800 חקירות, ובסיכום פעילות שנת 2020 סוכם התכנון מול הביצוע בכ-1,000 חקירות (12%-ו-15% חקירות בהתאמה מכלל אירועי הדליקה במחוז).

בפגישת עבודה שהייתה לרע"ן החקירות עם מפקד מחוז יו"ש בשנת 2019 התקבלה הנחיה לקדם ולשדרג את ענף החקירות ואף לבחון אפשרות לשלב במערך החקירות המחוזי עובדים נוספים לצורך הגדלת מספר החקירות. כאמור, חלק מהחוקרים בתחנות מועסקים בביצוע חקירת שריפות נוסף על תפקידם. בשנת 2022 כ-78% מהחוקרים (78 מ-101) היו לוחמי אש⁵³ בצוותי הכיבוי המבצעים.

הועלה כי הרשות לא חקרה בממוצע רב-שנתי כ-89% מהשריפות שטופלו בכב"ה בשנים 2022-2019 (כ-168,000 אירועי דליקה) ושדווחו למערך החקירות על ידי המשל"ט. אולם הגורמים המוסמכים ברשות לא בחנו אם אירועי הדליקה האמורים מחייבים פתיחה בחקירה על פי התקנות או שמכל מקום אינם דורשים חקירה - אם קיים קושי לבצע את החקירה או מידת הנזק שנגרם אינה גדולה.

בתשובתה על הממצאים כתבה הרשות כי בשנת 2023 גדל מספר החקירות והיה 6,107 מ-42,697 אירועי דליקה שטופלו על ידי כב"ה - שיעור של 14.3%. עוד השיבה הרשות כי אין בהכרח קשר ישיר בין מספר אירועי הדליקה לבין מספר החקירות הנדרשות, בהינתן כי יש אירועים שבהם הנסיבות לפרוץ הדליקה ברורות ואין כל צורך בעריכת חקירה. בשים לב

53 סגן מפקד תחנה, מפקד אשכול, מפקד תחנת משנה, מפקדי משמרת, סגני מפקדי משמרת, מפקדי צוותי כיבוי.



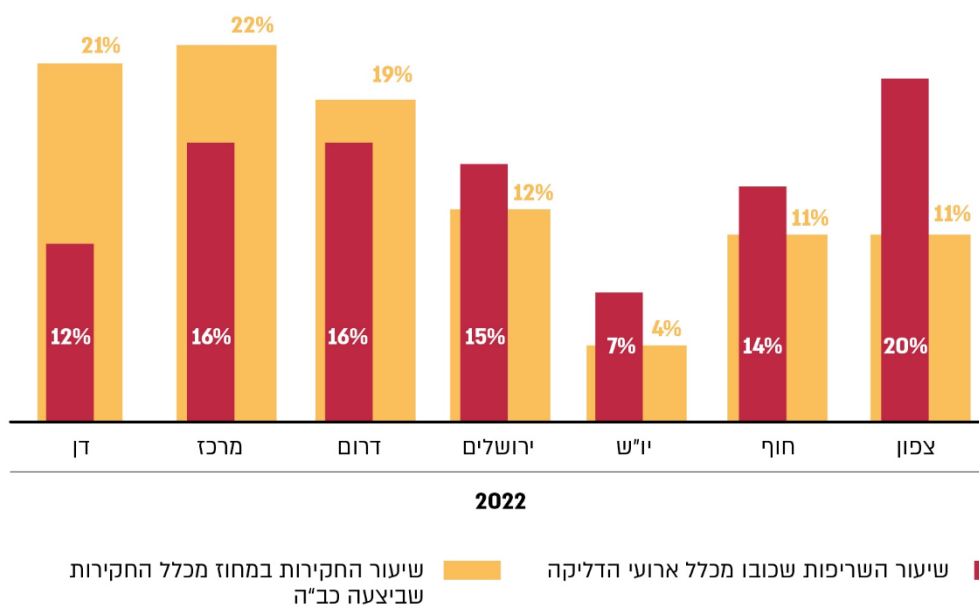
למשאבים המוגבלים, ניתנה הסמכות לגורמי המקצוע להחליט בעניין קיום חקירה, כדי להתרכז באירועי הדליקה העיקריים.

ככלל, על פי נתוני הרשות, אירועי הדליקה שאותם מעביר המערך המבצעי לידיעת מערך החקירות, לרבות 44,773 השריפות שכובו בשנת 2022, מצריכים בחינה וקבלת החלטה של הגורמים המוסמכים בעניין פתיחה בחקירה; אולם החלטה בדבר קיום חקירה ב-89% מהשריפות שכובו ודווחו למערך החקירות בשנת 2022, לא נבחנה בהתאם לתנאים שנקבעו בתקנות.

הואיל ומטרת חקירת השריפות היא איתור הנסיבות והגורמים לדליקה, הרי שהגדלת מספר החקירות בהתאם לתנאים שנקבעו בתקנות עשויה לדייק ולייעל הן את הפעילות למניעת שריפות, הן את ההסברה לציבור והן את מתן המידע הרלוונטי לאזרחים שנפגעו מהדליקות. לכן על כב"ה לאפיין את החסמים המבניים, התפעוליים והניהוליים המזינים את הפער הניכר בין מספר אירועי הדליקה בשנה לבין מספר החקירות שהתקיימו, לרבות המתווה התפקודי של העסקת חוקרי נע"ת; ולבחון מענים ארגוניים בני יישום לגישור על הפער האמור.

4. בתרשים שלהלן מוצג שיעור החקירות שבוצעו בשנת 2022 בכל אחד ממחוזות כב"ה מכלל החקירות שבוצעו במערך החקירות, וזאת בהשוואה לשיעור הדליקות שכובו (על ידי צוותי הכיבוי במחוזות אלה) מכלל הדליקות שאירעו בישראל באותה השנה.

תרשים 5: שיעור החקירות שביצעו המחוזות מכלל החקירות שבוצעו בשנת 2022 בהשוואה לשיעור הדליקות שטופלו במחוזות מכלל אירועי הדליקה שטופלו בכב"ה



על פי נתוני כב"ה - אגף התקשוב, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי קיימת שונות בין המחוזות בנוגע למספר החקירות שבוצעו בשנת 2022 ביחס למספר אירועי הדליקה שטופלו על ידם: בשנת 2022 טיפל מחוז הצפון ב-20% מהדליקות שאירעו ברחבי הארץ, אולם הוא ביצע רק 11% מהחקירות שבוצעו בכלל המחוזות. לעומת זאת, במחוז מרכז בוצעו חקירות בשיעור כפול (22%) מכלל החקירות, הגם ששיעור הדליקות שבהם טיפל המחוז באותה השנה היה 16% בלבד. מסתמנים פערים דומים גם בין מחוזות ירושלים, יו"ש וחוף שבהם שיעור החקירות היה קטן ביחס לשיעור אירועי



הדליקה שבהם הם טיפלו, ובין מחוזות דן ודרום שבהם שיעור החקירות היה גדול משיעור הטיפול באירועי הדליקה.

נוכח זאת, מומלץ לכב"ה לבחון את הסיבות לפערים בין המחוזות ולנקוט פעולות כדי לוודא שהיקף החקירות המבוצעות בכל מחוז נגזר ממאפייני אירועי הדליקה והיקפם בהתאם להוראות התקנות.

בתשובתה הודיעה הרשות כי בפברואר 2024 הוחל בבניית מערכת מחשוב חדשה לצורכי מערך החקירות, אשר תושק ברבעון השלישי של השנה ותכלול את האפשרות לזהות ולהציף פערים בנושאים המטופלים בחטיבת איסוף וחקירות, בדגש על תפוקות חוקרי הדליקות במחוזות.

5. **החלטה על אי-קיום חקירה :** בתקנות נקבע כי הנציב או מפקד המחוז, ביידוע רמ"ח חקירות, רשאים להחליט כי לא תתקיים חקירה בעניין נסיבות אירוע הדליקה וגורמיה, אם קיים קושי לבצע את החקירה או שמידת הנזק שנגרם אינה גדולה⁵⁴.

א. על פי נוהל 502, קצין החקירות ינהל רשימה של אירועי הדליקה במרחב התחנה שתכלול את אלה: אירועים שנדרש לחקור על פי התקנות; אירועים שנדרש לחקור אך מוצע שלא לחקור; ואירועים שלא נדרש לחקור אך לדעתו קיים עניין בביצוע החקירה. על קצין החקירות למסור את הרשימה למפקד התחנה ולרע"ן החקירות. אם התקיימה חקירה, יציין הקצין ברשימה האמורה את מועדיה ואת ממצאיה.

בד בבד קובע הנוהל כי מפקד המחוז באמצעות רע"ן החקירות ינהל רשימה של הדליקות במרחב המחוז. אחת לרבעון תועבר רשימה זו לידיעת רמ"ח החקירות ורמ"ד החקירות הארצי.

הועלה כי אין ברשות המחוזות רשימות המתעדות את תהליך קבלת ההחלטות בנוגע לאי-קיום חקירת שריפות במרחבי התחנות האזוריות והמחוזות, זאת בניגוד לנוהל כב"ה.

במחוזות מסוימים קיים טופס אישור לקוני המופנה לכל מאן דבעי בחתימת קצין החקירות ומפקד התחנה, הכולל את הפרטים האלה: מספר האירוע, תאריך פרוץ הדליקה, מהותה, כתובת המקום וסימון של אחד או יותר מהנימוקים - חוקר הדליקות לא הוזמן לזירה (על ידי המשטרה); מידת הנזק קלה; קושי בביצוע חקירה; אחר, וכן תוספת מקום להערות.

בשנת 2022 ביצע המערך כולו 4,016 חקירות. על פי הפילוח שעשתה מחלקת המחקר בכב"ה, ב-182 מקרים מכלל החקירות שבוצעו (4.5%) לא התקיימה חקירה מהסיבות המתועדות האלה: קושי לבצע חקירה (96 מקרים); מידת הנזק קלה (74); ולבקשת המשטרה (12). עם זאת, לא נמצאו מסמכים המתעדים את תהליך קבלת ההחלטה שלא לפתוח בחקירה לגבי 40,573 אירועי הדליקה שפרטיהם הועברו בשנת 2022 לידיעת מערך החקירות (90.6% מכלל השריפות שטופלו בכב"ה באותה השנה).

הביקורת העלתה כי הרשות אינה מקיימת את תהליך קבלת ההחלטות הנדרש על ידי הגורמים המוסמכים בנוגע לאי-ביצועה של חקירת דליקה שאירעה בנסיבות המחייבות חקירה.

על הגורמים המוסמכים בכב"ה לקבוע נהלים מפורטים בכל הנוגע לתהליך קבלת ההחלטות בנוגע לאי-קיום חקירת אירוע דליקה ולתיעודו, ולהטמיעם בעבודתם של

ראו: תקנה 7(ב). נוסף על כך, נוהל 502 מסדיר את תהליך קבלת ההחלטות על אי-קיום חקירת אירוע דליקה כדלקמן: אם סבר רע"ן החקירות כי קיים קושי בביצוע חקירה או שהנזק הנגרם באירוע אינו גדול, ולכן אין לבצע חקירה אשר על פי התקנות נדרש לבצעה, ימליץ למפקד המחוז שלא לתקיים חקירה.



קציני החקירות ברשות; זאת בדגש על הסמכות המוקנית בתקנות לנציב ולמפקד המחוז בלבד בנוגע לקבלת החלטות פיקודיות בנושא זה.

בתשובת הרשות על הממצאים נכתב כי הנהלים העדכניים שיפורסמו ברבעון השני של שנת 2024 יכללו הסדרה רוחבית והוראות עבודה אחידות בנושא האמור.

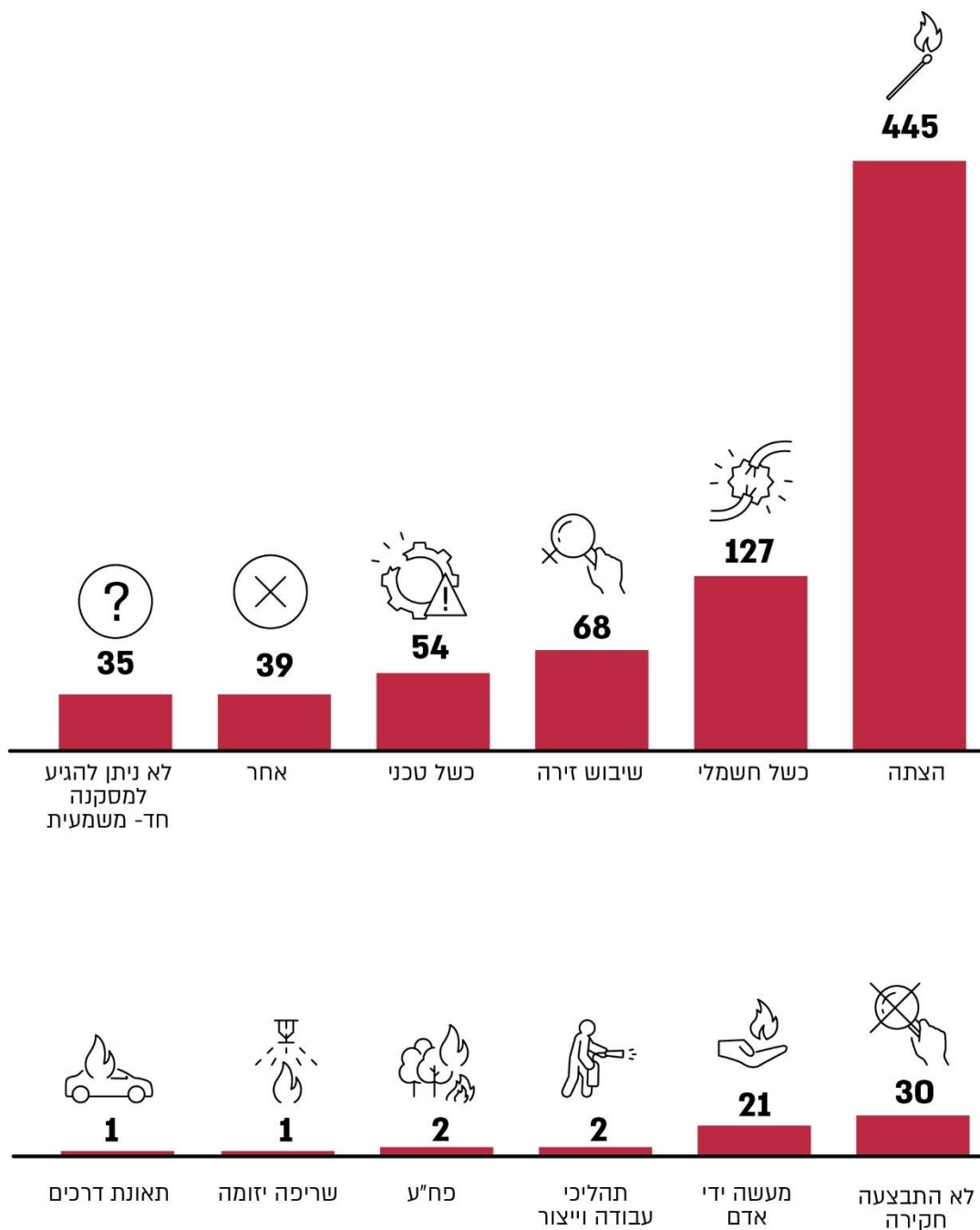
ב. התקנות אינן מתנות את הפתיחה בחקירת דליקה במיקום או במתאר התרחשותה אלא בנסיבותיה כמפורט לעיל. לכן חקירת אירוע דליקה בכלי רכב מותנית בהתקיים חשד כי הדליקה נגרמה במזיד, או אם נגרמה פגיעה גופנית לאדם או שנספה בעקבותיה אדם או שאחד מהגורמים המוסמכים החליט כי קיים עניין בביצועה. אף על פי כן, בחלק ממחוזות כב"ה נקבעה מדיניות כללית וגורפת בנוגע לחקירת שריפות בכלי רכב: במחוז חוף הורה מפקד המחוז על אי-קיום חקירת שריפה בכלי רכב אלא במקרים חריגים ועל פי החלטת הרע"ן המחוזי בלבד; במחוז יו"ש אין חובה לחקור שריפות ברכב בנסיעה אלא לאחר התייעצות עם הרע"ן המחוזי; ואילו במחוז מרכז כל אירוע דליקה בכלי רכב מחייב פתיחת חקירה.

בפועל, על פי נתוני כב"ה, נרשמה ירידה של 59% במספר חקירות אירועי הדליקה בכלי רכב משנת 2019 (2011 חקירות) עד שנת 2022 (825 חקירות).

בשנת 2022 אירעו 3,211 דליקות במתאר תחבורה אולם רק בכ-25% מהן (795) בוצעה חקירה בשלמותה. להלן בתרשים פילוח הגורמים לדליקות.



תרשים 6: הגורמים לדליקות במתאר תחבורה, 2022



על פי נתוני כב"ה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי רוב הדליקות בכלי רכב אירעו עקב הצתות, ועל כן נדרשת חקירה בגין על פי הוראת התקנות. זאת ועוד, חשיפת כשלים חשמליים וטכניים, שהם מהגורמים המובילים לדליקות בכלי רכב, עשויה למנוע פגיעה עתידית בגוף, בנפש וברכוש.

יצוין כי במהלך סיכום שנת העבודה 2018 של מחוז חוף העלה הנציב בקשה לבחינת מודל להפחתת מספר החקירות של דליקות רכב, אולם ראש מערך החקירות דאז התנגד לכך בטענה כי ב-55% מכלל חקירות הרכב נמצא כי הרכב הוצת; וכן כי חקירות אלה



מתבצעות על פי התקנות המחייבות חקירה של אירוע שיש בו חשד למעשה זדון; וכי במרבית המקרים הדרישה לחקירה מתקבלת מהמשטרה.

בשנת 2022 טופלו 736 דליקות בכלי רכב במחוזות יו"ש וחוף, ומהן נחקרו 25 דליקות (3.3% בלבד).

התקנות מסמיכות את הנציב או את מפקד המחוז בכב"ה להחליט כי לא תתקיים חקירה בדליקה שאירעה בנסיבות מסוימות אם קיים קושי לבצע אותה או שמידת הנזק שנגרם באירוע אינה גדולה; אך הגורמים המוסמכים אינם רשאים להחליט באופן גורף שלא לקיים חקירה של כל אירועי הדליקה במתאר מסוים, לרבות בכלי רכב. לכן החלטת המחוזות חוף ויו"ש על היעדר החובה לפתוח בחקירה של אירועי דליקה בכלי רכב, ובפרט בעת נסיעה, הביאה לכך שהגורמים המוסמכים בתקנות לא בחנו מלכתחילה אם נדרשת חקירה בכ-96% מהאירועים שדווחו למערך החקירות במחוזות אלה בשנת 2022.

על מפקדי המחוזות להימנע מקביעת מדיניות כללית ורוחבית בדבר ההחלטה שלא לקיים חקירה ולבחון כל מקרה לגופו בהתאם לתנאים הקבועים בתקנות.

בתשובת הרשות נכתב כי קבלת החלטה שלא לקיים חקירה צריכה להתבסס על כללים אחידים, וכי כל חריגה מהם צריכה להיות בנסיבות אשר אמורות להיות קבועות בתקנות.

לאור עמדת הרשות, קבלת החלטה של הגורמים המוסמכים שלא לקיים חקירת אירוע דליקה צריכה להתבסס על הכללים האחידים שנקבעו בתקנות. חריגה מכללים אלה טעונה תיקון של התקנות באמצעות המשרד לביטחון לאומי. לכן אם הרשות סבורה שיש לעדכן את התקנות עליה לפעול לתיקון.

מניעת שיבוש זירת האירוע

אירועי דליקה מאופיינים באופן ייחודי בפגיעה ראייתית בזירת האירוע העלולה להיגרם מהחום ומהעשן הנוצרים במהלך הבעירה או כתוצאה מגל הדף שנוצר במהלך פיצוץ. לעיתים נגרמים נזקים כבדים לזירה, לחפצים ולראיות שניתן היה לייחס לגורמי הדליקה, גם כתוצאה מפעילות כוחות ההצלה. במסמכי הכשרת חוקרי הדליקות במכללה הלאומית לכבאות והצלה נכתב כי כניסתו של חוקר לזירה כרוכה לעיתים בהיתקלות עם בעלי אינטרסים שונים העלולים לנסות לסכל את מטרת החקירה ולמנוע את גילוי מקור הדליקה.

החוק קובע כי חוקר דליקות רשאי להיכנס לנכס מגורים במשך 12 שעות בלבד מתום כיבוי הדליקה, ובסמכותו לערוך בדיקות, ליטול דוגמאות ולתפוס כל חפץ או מסמך הדרוש לחקירה. אם חלפו 12 שעות מכיבוי דליקה, חוקר הדליקות רשאי להיכנס לזירה בהסכמת הדיירים או על פי צו בית משפט⁵⁵.

מענה מהיר לאירועי דליקה הוא אחת מאבני היסוד של תפיסת ההפעלה הכלל-ארגונית של כב"ה. כאמור, בעניין חקירת דליקות קובע נוהל 502 כי החקירה תחל מוקדם ככל הניתן, ובמידת האפשר כבר במהלך פעולות כיבוי הדליקה. אולם הנוהל אינו קובע לוחות זמנים ברורים לתחילת ביצוע החקירה.

תהליך חקירת אירוע דליקה מתחיל בהחלטה לזמן חוקר לזירת האירוע ומסתיים במתן אישור רע"ן החקירות המחוזי לדוח המסכם את ממצאי החקירה.

נוהל מחוז דן קובע באופן ייחודי הוראות בדבר "שמירה על הזירה", ובין היתר הוא קובע כי יש למנוע את כניסתם של גורמים שאינם חוקרי הדליקה, לרבות בעלי הנכסים, הדיירים וחוקרים מטעם חברות הביטוח, וכן למנוע מהם לקיחת מוצגים או ראיות לדליקה. הנוהל אוסר באופן



מוחלט על כל המעורבים בטיפול באירוע להעביר מידע או ממצאים מהזירה לגורמים חיצוניים. כמו כן בכל אירוע המצריך זימון מיידי של חוקר דליקות, יקפיד מפקד האירוע לשמור על "זירה נקייה" וינחה את המשטרה שאין לגעת בחפצים או להזיז אותם עד להגעת החוקר.

ממסמכי המחוזות עולה כי אחת הסיבות להימנעות מחקירה היא שיבוש זירת אירוע הדליקה בשל אלה: הגעת החוקר לזירה באיחור; התנגדות של בעל הנכס לחקירה או חוסר שיתוף פעולה שלו עם החוקרים.

בלוח שלהלן מפורטים נתוני אגף התקשוב בנוגע לזמן שחלף מכיבוי הדליקה עד הפתיחה בחקירתה.

לוח 4: הזמן שחלף מכיבוי הדליקה עד הפתיחה בחקירתה, 2020 - 2022

הזמן שחלף	עד יממה	3 - 2 ימים	6 - 4 ימים	10 - 7 ימים	14 - 11 ימים	426 - 15 ימים
מספר החקירות בכל המחוזות	11,440	2,951	652	299	164	362

על פי נתוני כב"ה - אגף התקשוב, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

על פי נוהל 502 חקירת שריפה צריכה להיפתח בסמוך לאירוע, אולם מהנתונים בלוח עולה כי 28% מהחקירות של דליקות שאירעו ברחבי הארץ בשנים 2020 עד 2022 (4,428 מתוך 15,868) נפתחו באיחור של יומיים ומעלה. 5% מהחקירות (825) נפתחו באיחור של שבוע ומעלה מכיבוי הדליקה. הגעת החוקר לזירה באיחור עלולה לגרום לפגמים בראיות מזירת האירוע ובכך לסכל את יעילות החקירה ואת מהימנותה.

בשנים 2020 עד 2022 חקרה הרשות 15,868 אירועי דליקה. באותן השנים תועדו בכב"ה 1,250 מקרים של שיבוש זירות אירועי הדליקה. על פי נתוני אגף התקשוב בכב"ה, בשנים האמורות ועד מחצית שנת 2023 היו 964 מקרים שבהם זירת אירוע הדליקה שובשה, ובהם החקירה נפתחה לאחר 12 שעות מכיבוי הדליקה.

שיבוש זירת אירוע הדליקה הוא חסם המונע חקירה אפקטיבית. נמצא כי ב-8% מכלל אירועי הדליקה שנחקרו בשנים 2020 עד 2022, לא ניתן היה לגבש ממצאים מדויקים עקב שיבוש זירת האירוע.

פתיחה בחקירת אירוע דליקה בתוך 12 שעות ממועד כיבויה, שבהן רשאי חוקר הדליקות להיכנס לזירת אירוע הדליקה ללא הגבלה, עשויה להגדיל את הסיכויים לשמירה על הזירה מפני שיבוש ראיות, ולכן מומלץ שגורמי הפיקוד בתחנה וכן רע"ן החקירות המחוזי יוודאו את כניסת החוקר לזירה בסמוך לאחר המועד האמור וככל הניתן אף במהלך פעולות הכיבוי, כפי שנקבע בהוראת הנוהל. כמו כן מומלץ שרע"ן החקירות המחוזי ינחה את הנתונים בדוח זה על אודות הזמן שחלף מכיבוי הדליקה עד לפתיחה בחקירתה וינקוט צעדים כדי לצמצמו.

בתשובתה הודיעה הרשות כי תכלול בנהלים העדכניים שיפורסמו בשנת 2024 הסדרה רוחבית והוראות עבודה אחידות בנושא מניעת שיבוש זירת אירוע דליקה.

הסדרי ניגוד עניינים

חוק כב"ה מסמך את חוקר הדליקות לחקור עדים, והתקנות קובעות כי הוא מוסמך לאסוף ממצאי עובדה, עדויות וכל ראיה הנדרשת לצורך החקירה. כאמור, נוהל 502 קובע כי החקירה תחל מוקדם ככל הניתן, ובמידת האפשר כבר במהלך פעולות הכיבוי. ממסמכי כב"ה עולה כי גביית העדות היא קריטית ובמקרים מסוימים בעלת משקל כבד בקביעת מסקנות החקירה. לפיכך הונחו החוקרים לגבות עדות בכתב גם מהקצינים ולוחמי האש שהשתתפו בפעילות הכיבוי, ולהחתימה.



על פי תקנות כב"ה, עובדי הרשות שהוסמכו לחקירת דליקות רשאים לבצע חקירות על פי הנחיית מפקד המחוז (או מי שהוא הסמיך לכך) אף אם אינם מועסקים במשרות חוקר - חוקרי נע"ת. עוד נקבע שם, כי חוקר דליקות יפעל במילוי תפקידו באופן בלתי תלוי לשם הגשמת מטרת החקירה - איתור נסיבות הדליקה וגורמיה.

על פי נוהל 502, חוקר שנקבע כי ישתתף בחקירת אירוע דליקה ידווח למפקד התחנה ולרע"ן החקירות במקרה של חשש לניגוד עניינים, לרבות נגיעה אישית (קרבה משפחתית או עסקית), או בכל מקרה אחר שההשתתפות שלו עלולה להטות את תוצאות החקירה.

על פי התקנות, אין מניעה שעובדי הרשות הממלאים תפקידים נוספים במערכי הכיבוי או ההגנה מאש יבצעו חקירת דליקה, ועם זאת עליהם לפעול באופן בלתי תלוי. לצורך ביצוע חקירה מקיפה נדרשים לא אחת החוקרים לגבות עדות גם מלוחמי אש שהיו מעורבים בטיפול באירוע, דבר העלול להביא לניגוד עניינים עקב מעורבות החוקר עצמו או מי מחברי הצוות שלו בטיפול באירוע הנחקר העלולה ליצור מראית עין של הטיית תוצאות החקירה.

בתשובתה כתבה הרשות כי בהינתן שמטרת החקירה היא איתור הנסיבות והגורמים לדליקה, הרי שביצוע חקירה בהתאם לזאת אינו מעלה חשש לניגוד עניינים כאמור ואף לא מראית עין לכך, אולם אין מניעה עקרונית להחתמת חוקרי דליקות, הממלאים תפקידים נוספים במקביל בכב"ה, על הסדר למניעת ניגוד עניינים.

נמצא כי הרשות לא הסדירה בנהליה הוראות למניעת ניגודי עניינים של לוחמי אש המבצעים תפקיד של חוקר נע"ת. במצב דברים זה עלול לוחם אש המועסק בתפקיד חוקר נע"ת להידרש לגבות עדויות מעמיתיו על השתתפות בכיבוי דליקה שאירעה בזמן משמרת משותפת באופן שעלול להעמיד אותו במצב של חשש לניגוד עניינים.

מומלץ לרשות לקבוע הוראות משלימות בנוהל שימנעו העמדת חוקרי נע"ת במצב של חשש לניגוד עניינים פוטנציאלי ולו למראית עין, ויבטיחו את התנאים המיטביים למילוי תפקידם באופן בלתי תלוי כנדרש על פי התקנות.

בתשובתה הודיעה הרשות כי הנהלים העדכניים שיפורסמו יכללו גם הסדרה רוחבית בנושא זה.

הצטיידות לקראת ביצוע חקירת דליקה

על פי "הוראות הבטיחות לחוקרי שריפות"⁵⁶, המעוגנות בהוראות הנציב, חוקרי דליקות המגיעים לזירת אירוע דליקה נחשפים לסביבת עבודה "מזוהמת", ולכן פעילותם מחייבת שימוש בציוד מגן אישי בהתאם לגורמי הסיכון. ההוראות קובעות בין היתר את הציוד הנדרש לשמירה על בריאותו ובטיחותו של חוקר דליקות, לרבות: קסדה, נעלי בטיחות, כפפות, פנסים, סרט לסימון הזירה, שקית אטומה לבגדים המזוהמים וסבון ידיים.

נוהל 502 אינו מפרט את הציוד הנדרש לביצוע חקירת דליקה, אולם נוהל החקירות של מחוז צפון כולל רשימה של פריטים שאותם יש לספק לחוקר לצורכי החקירה. במסמכי מחוזות מרכז ויו"ש מופיעים פריטי ציוד נוספים הדרושים לחוקר.

באוגוסט 2022 ביקש רע"ן החקירות במחוז מרכז כי תיעשה תקינה אחידה של הציוד והאמצעים הדרושים לחוקרי הדליקות במחוז; זאת נוכח הפערים הקיימים באפיון הציוד ובכלי הרכב, בזיודם ובתכולתם. לדבריו, תקינה אחידה גם תאפשר למחוז לבצע רכישה מרוכזת עבור תחנות הזקוקות להשלמת ציוד.

⁵⁶ הוראה 2.15 להוראות הבטיחות לחוקרי שריפות, מתוך הוראות הבטיחות - כבאות והצלה לישראל, גרסה: 22.3.2022. וראו גם: הוראה 1.15 להוראות כבאות והצלה. יצוין כי ההוראות מפרטות לתקנות הבטיחות בעבודה (ציוד מגן אישי), התשנ"ז-1997, הקובעות כי ציוד מגן אישי יהיה באיכות נאותה, חזק ועמיד ובעל מבנה ותכונות למתן הגנה נאותה מפני הסיכונים שאותם הוא בא למנוע. עוד נקבע בתקנות כי הממונה על העבודה ישגיח וינקוט אמצעים לוודא שהעובד משתמש בציוד מגן אישי כראוי.



במרץ 2023 פרסם מחוז דן נוהל בטיחות ייעודי עבור חוקרי השריפות, ובו מפורטים כלל הסיכונים שאליהם חשופים החוקרים, לרבות סיכונים כימיים (גזים רעילים, חומצות ומחוללי סרטן, אסבסט ואבק מזיק); סיכונים ביולוגיים (נגיפים, חיידקים, טפילים ופטריות); וסיכונים פיזיקליים (כתוצאה מקריסת מבנים). בהתאם לכך ולנזקים המצטברים עקב העיסוק במקצוע זה המפורטים בנוהל, נקבעה רשימה של ציוד מיגון ייעודי לחוקרי דליקות במתארים השונים (שטח פתוח, רכב, מבנה, תעשייה, סביבה רוויה באסבסט), ציוד מיגון אישי לכלל הזירות והוראות אבטחה לחקירה בסביבה עוינת.

נמצא כי מערך החקירות אינו מצויד בכלים טכנולוגיים חדשניים המקובלים לשימוש בשירותי הכבאות במקומות אחרים בעולם לשם ייעול הליך החקירה וחיסכון במשאבים⁵⁷, כגון: סורקי לייזר המותאמים לסריקה ולתיעוד מהיר של פיסות מידע מזירות אירועי דליקה לכדי יצירת תמונת נתונים שלה בתלת-ממד; התקנת טכנולוגיית LIDAR⁵⁸ על טאבלטים לשם פענוח מהיר של הזירה; מכשירי רנטגן נישאים המאפשרים הדמיית חפצים שרופים; גלאי פחמימנים ומאצי בעירה לשם התחקות אחר הגורם להצתה; רחפנים ושימוש ביישומונים מתקדמים המותקנים על מכשירים סלולריים לאיסוף ראיות⁵⁹.

בתשובתה על הממצאים הוסיפה הרשות כי חוקרי שריפות מגיעים לזירת האירוע לאחר שכבר כובתה הדליקה, אך יש מגוון חומרים בזירה המייצרים את הסיכונים האלה: (א) סיכון נשימתי עקב ריכוז של מספר סוגי גזים רעילים מעל המותר (בהתאם לסוג החומר שנשרף), המצריך הגנה במסכת פנים עם מסנן תואם; (ב) סיכון מגע עקב חומרים רעילים שונים הנספגים למחזור הדם דרך העור, ולכן יש צורך במיגון מתאים לידיים ולאברי הגוף החשופים.

בהקשר זה נמצא כי פרט למחוז דן, מערך החקירות לא גיבש רשימה אחידה של ציוד חקירה עבור חוקרי הדליקות בהתאם לסיווג החקירות, למתארי השריפות ולזירות המשתנות, וכי יש הבדלים בין המחוזות בנוגע לציוד הנדרש לחוקרים לפי רשימות הציוד. נוסף על כך, ממסמכי המחוזות עולה כי הציוד העומד לרשות חוקרי הדליקות - ציוד חקירה ומיגון אישי - אינו עונה על הצרכים המקצועיים והבטיחותיים; כי קיים מחסור בציוד חקירה ומיגון אישי, כגון כפפות, קסדות, נעלי בטיחות, פנסים, מצלמות ייעודיות ואמצעים טכנולוגיים מתקדמים, העלול לסכן את בריאותם ובטיחותם, לעכב את ביצוע החקירה ולהכביד עליה; וכי בקשות חוזרות ונשנות של רע"ני החקירות המחוזיים לרכש של ציוד מקצועי בסיסי עבור החוקרים - לא נענו.

בתשובתה כתבה הרשות כי היא קבעה מפרט לציוד מיגון אישי לחוקרי הדליקות וגיבשה רשימת ציוד חדשה לחוקרים. מפרט הציוד יוסדר גם בנהלים העדכניים שיפורסמו. זאת ועוד, כדי להוסיף ולשפר את המיגון לחוקרים, פועלת הרשות להרחיב ולטייב את המיגון הקיים ומקדמת רכישת ציוד עבודה ומיגון אישי נוסף, בכפוף למגבלת התקציב.

מומלץ כי הרשות תוודא כי החוקרים יקבלו מעטפת הגנה לשם ביצוע החקירות באופן מיטבי, הכוללת את הציוד הנדרש לשם שמירה על בריאותם ועל בטיחות עבודתם. כמו כן ונוכח החסרים בציוד טכנולוגי מתקדם לביצוע חקירת שריפות, מומלץ כי המשרד לביטחון לאומי שאחראי להתנהלות התקינה של הרשות יפעל במשותף איתה כדי לתת מענה לפערים הקיימים.

במרץ 2024 כתב המשרד לביטחון לאומי בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי במסגרת הסיכומים התקציביים לשנים 2023 - 2024, בעקבות מלחמת "חרבות ברזל", הוקצה סכום של 17.5 מיליון ש"ח עבור ציוד מיגון אישי וציוד מבצעי. רכש ייעודי בתחום זה עבור חוקרי שריפות יבוצע בהתאם לתיעודף הצרכים הייעודיים של כב"ה.

⁵⁷ <https://www.jensenhughes.com/insights/new-technology-available-to-the-fire-investigator>

⁵⁸ Light Detection and Ranging

⁵⁹ ראו בין היתר:

<https://www.ky3.com/2022/11/16/new-equipment-assists-springfield-fire-department-during-arson-investigations>



לאור הודעת המשרד לביטחון לאומי בדבר התקציב שהקצה לכב"ה עבור ציוד מיגון אישי וציוד מבצעי בשנת 2024, נדרשת הרשות לתת את הדעת על ההשפעות הפוטנציאליות של היעדר ציוד חקירה ומיגון אישי מתאים לחוקרי שריפות.

הסיוע המקצועי לפעולות החקירה

כשל חשמלי הוא הגורם המוביל לפרוץ שריפה, והיה הגורם להתרחשות 4,451 דליקות שנחקרו בכב"ה בשנים 2020-2022⁶⁰. כדי לקבוע ממצאי חקירה בנוגע לקיומו של כשל חשמלי שגרם להתלקחות שריפה, נעזרים החוקרים בקבלת שירותי ייעוץ ממומחה בתחום הנדסת חשמל. החל בשנת 2019 התקשרה כב"ה בחוזה רב-שנתי למתן שירותי ייעוץ עם מהנדס חשמל אחד לכל החקירות הנדרשות בכל רחבי הארץ.

ממסמכי המחוזות עולה כי הרשות אינה אוספת נתונים על טיב השירות, על זמינותו ועל יעילותו, בשם לב לכמות השריפות שהגורם להן היה כשל חשמלי כאמור.

מערך החקירות נדרש לקבל באופן שוטף ייעוץ מקצועי ממהנדס חשמל לצורך קביעת ממצאי חקירת שריפות של אלפי דליקות בשנה שיש חשש כי כשל חשמלי גרם להתרחשותן, אולם כב"ה התקשרה עם יועץ יחיד לשם מתן מענה לכלל החקירות המתקיימות ברחבי הארץ. נוסף על כך מערך החקירות לא אוסף נתונים בדבר טיב השירות וזמינותו.

מומלץ כי מערך החקירות יאסוף מידע מהמחוזות על אודות טיב השירות שניתן בתחום המומחיות האמור ועל מידת זמינותו, ויבחן לאור הנתונים שיתקבלו אם היקף השירות תואם את היקף הצורך בייעוץ מהנדס חשמל.

בתשובתה הודיעה הרשות כי נוהלי העבודה והבקרה העדכניים יכללו גם ביצוע מעקב בנושא הייעוץ החיצוני כאמור.

ממשקי העבודה של מערך החקירות בכב"ה עם יחידות המשטרה

בחקירת אירועי דליקה אמורים לפעול ממשקי עבודה שוטפים בין כב"ה ובין המשטרה במקרים כדלקמן: (א) אם יש חשד כי הדליקה נגרמה במזיד, תחל חקירת האירוע על ידי כב"ה, אלא אם כן הודיעה המשטרה לנציב כי הרשות לא תשתמש בסמכויותיה⁶¹; (ב) אם במהלך חקירת אירוע דליקה על ידי כב"ה חוקר הדליקות סובר כי יש חשד לביצוע עבירה, הוא ידווח על כך למפקד המחוז, ומפקד המחוז יעביר למשטרה את הממצאים ואת הראיות⁶²; (ג) אם בגמר חקירת כב"ה מפקד המחוז סובר כי יש חשד לביצוע עבירה, הוא יעביר למשטרה את חוות הדעת הסופית של החקירה, את הממצאים ואת הראיות.

ממשקי העבודה בין הרשות ובין המשטרה מוסדרים בנוהל משותף משנת 2014 בנושא "חקירת אירועי דליקה"⁶³ (להלן - הנוהל המשותף). הנוהל המשותף מסדיר את העניינים האלה: חלוקת האחריות והתפקידים בין חוקרי המשטרה ובין חוקרי כב"ה; הליך עדכון המשטרה על אירועי דליקה; הטיפול במוצגים; השתתפות חוקרי כב"ה בצוותי חקירה מיוחדים של המשטרה; הטיפול המשותף בזירה ומניעת שיבוש. יצוין כי בביקורת פנימית שעשה המשרד לביטחון הפנים בשנת 2016 בעניין "חקירת הצתות - ממשקי עבודה ויחסי גומלין בין הרשות הארצית לכבאות הצלה לבין משטרת ישראל" נמצא כי מרבית הנושאים שסוכם בנוהל המשותף "כמעט ואינם מיושמים", וכתוצאה מכך נפגם תהליך חקירת אירוע הדליקה הפלילי.

⁶⁰ 30% מ-14,442 אירועי דליקות שנחקרו בשנים האמורות (ראו לעיל).
⁶¹ סעיף 63(א) לחוק כב"ה ותקנה 7(א) לתקנות כב"ה. החוק קובע בעניין זה כי המשטרה רשאית להודיע לנציב להימנע מביצוע החקירה או שסמכויות הביצוע יהיו בכפוף להנחיות המשטרה, ובלבד שהדבר נדרש כדי למנוע שיבוש חקירה פלילית או פגיעה בה.

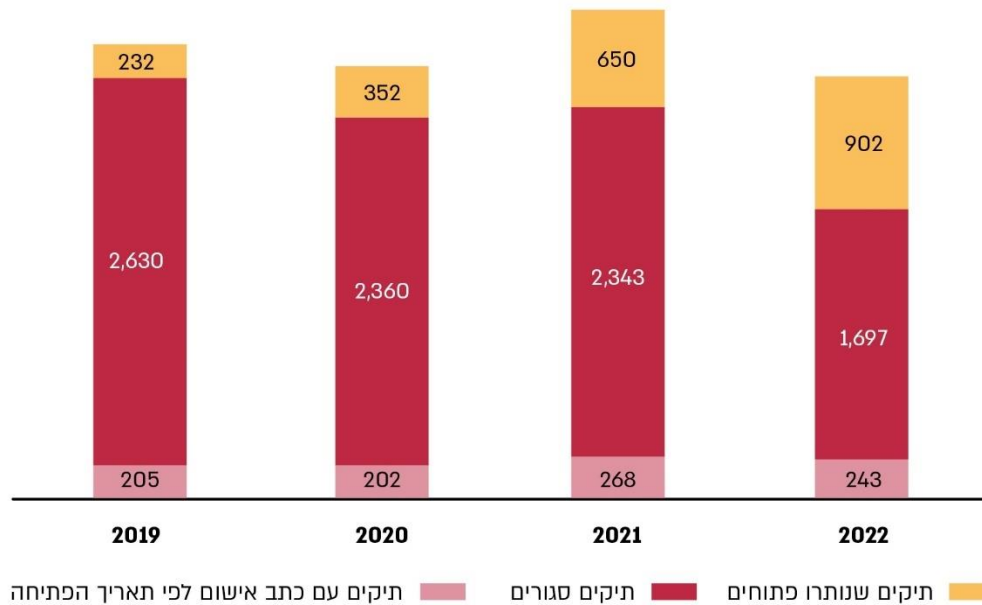
⁶² סעיף 63(ב) לחוק כב"ה.
⁶³ משטרת ישראל - אח"ם (בתיאום עם כב"ה, קק"ל ורט"ג), נוהל 30.300.270 (11.5.14) (עודכן 18.12.16).



הצתה היא עבירה חמורה המסווגת בחוק העונשין כפשע שדין מבצעה הוא בין 15 ל-20 שנות מאסר. יצוין כי בהצתות על רקע לאומני, ובפרט בפח"ע, חקירת האירוע נעשית על ידי מערכת הביטחון, ובפרט המשטרה וצה"ל, לפי העניין והמקום.

על פי נתוני המשטרה, בשנים 2019 עד 2022 נפתחו במשטרה 12,084 תיקי חקירה בחשד להצתה⁶⁴ - ב-918 תיקים (כ-8%) הוגשו כתבי אישום⁶⁵ ו-9,030 תיקים (כ-75%) נסגרו. בתרשימים שלהלן פילוח סטטוס תיקי החקירה ופילוח עילות הסגירה בשנים 2019 עד 2022.

תרשים 7: פילוח סטטוס תיקי החקירה שנפתחו במשטרה בחשד להצתה, 2019 - 2022



על פי נתוני המשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בשנים 2019 עד 2022 נרשמה מגמה מעורבת בפתיחת תיקי חקירה בחשד להצתה, ונרשמה מגמת עלייה במספר התיקים שנותרו פתוחים.

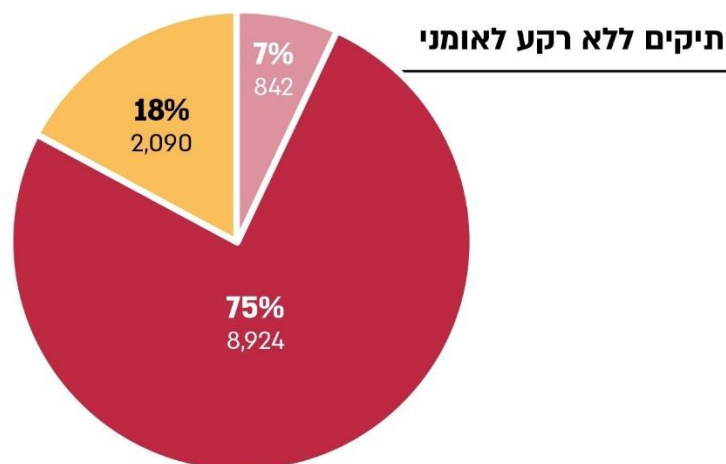
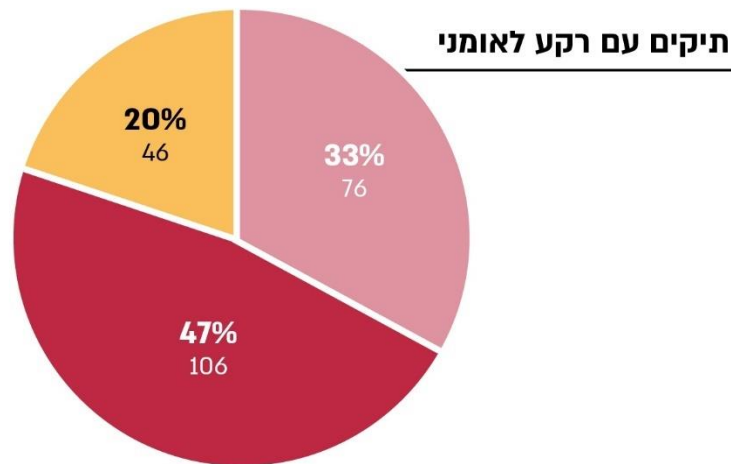
בתשובתה על ממצאי הביקורת מינואר 2024 כתבה המשטרה כי על פי סעיף 57(ב) לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982, ניתן לחקור במשך ארבע שנים חשודים בהצתה. החקירות מתבצעות ומתמשכות במסגרת זו ובהתאם לנוהל אח"ם בנושא.

⁶⁴ על פי הסיווג הסטטיסטי במשטרה, הצתה כוללת גרימת שריפה ברשלנות - סעיף 449 לחוק העונשין.

⁶⁵ לרבות בין היתר הצתה על רקע לאומני, ניסיון להצית וגרימת שריפה ברשלנות.



תרשים 8: פילוח סטטוס תיקי חקירה משטרתיים בחלוקה לתיקי הצתה עם רקע לאומני לעומת תיקי הצתה ללא רקע לאומני, 2019 - 2022⁶⁶



תיקים שנותרו פתוחים תיקים סגורים תיקים עם כתב אישום לפי תאריך הפתיחה

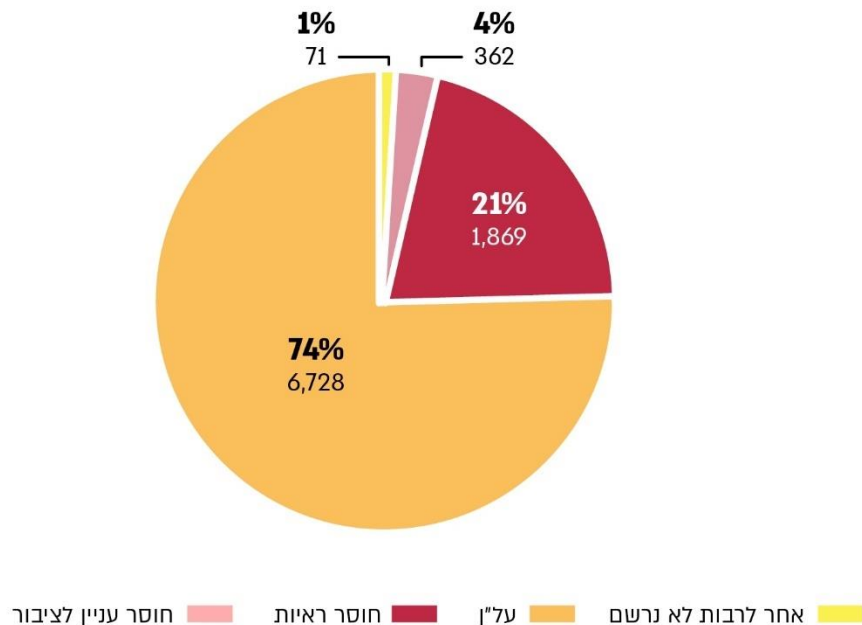
על פי נתוני המשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשימים עולה כי בשנים 2019 עד 2022 הוגשו כתבי אישום ב-76 תיקי הצתה עם רקע לאומני (33%) וב-842 תיקי הצתה ללא רקע לאומני (7%).

⁶⁶ תיקים ללא רקע לאומני חושבו על בסיס הפחתת תיקים עם רקע לאומני מכלל התיקים כדי למנוע ספירת כפילויות שכן ייתכן שבתיק ייוחסו עבירות משני הסוגים, והוא ייספר על ידי המשטרה פעמיים.



תרשים 9: עילות סגירת תיקים שנפתחו במשטרה בחשד להצתה, 2019 - 2022



על פי נתוני המשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

עוד עולה מהנתונים כי 74% מתיקי החקירה (6,728) שנפתחו בחשד להצתה בשנים 2019 עד 2022 נסגרו בעילה של "עבריו לא נודע", ו-21% מהתיקים (1,869) נסגרו מחוסר ראיות. שיעור התיקים שנסגרים בעילת "עבריו לא נודע" מעיד על פער בתפיסת חשודים בעבירות הצתה.

המשטרה מסרה בתשובתה כי סגירת תיק בעילה של "עבריו לא נודע" מתבצעת לאחר חקירה ובניסיון להתחקות אחר חשודים ומציתים, אך לעיתים לא ניתן לקשור חשוד לראיות המצויות בשטח לאור העובדה שמוצגים רבים, לרבות טביעות אצבע, מושמדים במסגרת שריפה או בתהליך כיבוי. עוד ציינה המשטרה כי חוקרי הזירה במז"פ קיבלו הכשרה ייעודית לחקור זירות הצתה, וכי במעבדה הניידת של מז"פ הוסטו שלושה תקני מומחים לצורך חקירת הצתות. המשטרה הוסיפה כי הנוהל המשותף למשטרה ולכב"ה נמצא בשלבי עדכון מול יועמ"ש כב"ה.

בתשובת הרשות נכתב בעניין זה כי מתקיים באופן שוטף שיתוף פעולה בין כב"ה ובין המשטרה בכל הקשור לחקירות שיש בהן מניע פלילי או ביטחוני, וכי הנהלים החדשים שיתפרסמו (כאמור לעיל) יכללו הסדרה של הפגישות עם המשטרה וכן יגובש ויתוקף הנוהל המשותף.

לאור האמור בתשובות הרשות והמשטרה, עליהן לפעול לכך שבשנת 2024 יגובש ויתוקף הנוהל המשותף העדכני; ומומלץ למשטרה לעקוב אחר הצעדים הננקטים לשם הקטנת מספר התיקים שנסגרו בעילות "עבריו לא נודע" ו"חוסר ראיות".

1. על פי הנוהל המשותף, חוקר דליקות מכב"ה המגיע לזירה של אירוע דליקה החשודה בפלילים נדרש לדווח לקצין החקירות המשטרתי ולחוקר הזיהוי ממז"פ ובמידת האפשר להמתין להגעתו לזירה. אם יש צורך בביצוע פעולות חקירה כגון תשאול עדי ראיה ודגימת מוצגים, ידווח חוקר הדליקות לקצין החקירות המשטרתי על הפעולות הללו כדי שקצין החקירות המשטרתי יסייע לו בהן. עוד נקבע בנהל כי את המוצגים שדגם חוקר הדליקות הוא יעביר ידנית בהקדם האפשרי לידי קצין החקירות המשטרתי, לחוקר בתחנת המשטרה שבגזרתה אירעה הדליקה או לחוקר הזיהוי ממז"פ. הגורם המשטרתי שקיבל מוצג שדגם חוקר דליקות, יסמנו גם במספר האירוע של כב"ה. אם קצין החקירות המשטרתי קיבל את המוצג, עליו להציגו בפני חוקר מז"פ בטרם העברתו למעבדה כדי שחוקר המז"פ יבדוק את אופן אריזתו.



א. גם נוהל 502 קובע כי חוקר הדליקות יעביר לחוקר המשטרה בהקדם האפשרי מוצגים שדגם ושארזו בזירה לצורך בדיקתם במעבדה, וכי יש עדיפות להעברת המוצג לבדיקת מז"פ. חוות הדעת מהמעבדה תוכנס לתיק החקירה במערכת הממוחשבת בכב"ה.

המשטרה מסרה בתשובתה כי כאשר מגיעים מוצגים לבדיקת מז"פ באמצעות החקירות, לשם זיהוי החשוד או לשם זיהוי החומר שגרם לשריפה, הם מטופלים בהקדם האפשרי, וכי חוות הדעת של מעבדת חומרי נפץ והצתות מתקבלת בתוך ימים ספורים מקבלת המוצג למעבדה.

ממסמכי הלשכה המשפטית של הנציבות עולה כי אין תיעוד מלא של כל הגורמים שנוגעים בראיות, והדבר עלול ליצור ספק לגבי מהימנותן. ככלל, צמצום שרשרת הגורמים העוסקים בראיות בתהליך העברתן מהזירה עד למעבדה, עשוי להקטין את הסיכון לפגם במהימנותן.

המשטרה מסרה בתשובתה בעניין זה כי על פי הנוהל המשותף וכדי למנוע את שיבוש הזירה, על כב"ה לתאם הגעה לזירת הדליקה עם יחידת החקירות במשטרה ועם קצין הזיהוי המחוזי, אך דרישה זו אינה מתקיימת תמיד.

ב. כדי לספק מענה מועיל לצרכי מסקנות החקירות, יש חשיבות לצמצום משכי הזמן של החקירה ולחתימה לסיומה המהיר.

בפברואר 2022 הנחה ממלא מקום רמ"ח החקירות את מערך החקירות להיערך לסגירת תיקי חקירה "בהקדם האפשרי או תוך מקסימום 30 יום", למעט במקרים שבהם קיים צורך להמתין לחוות דעת של גורמי חוץ, לרבות מעבדות מז"פ. במקרים אלה יש לעדכן את רע"ן החקירות המחוזי לצורך קבלת אורכה בסגירת התיק.

בשנים 2020 - 2022 נפתחו בכל מחוזות כב"ה 15,895 תיקי חקירה של אירועי דליקה. להלן פירוט משכי זמן החקירה עד ספטמבר 2023.

לוח 5: משך זמן הטיפול בתיקי חקירת שריפות בשנים 2020-2022

מספר התיקים	ממוצע זמן החקירה (בימים)	סטטוס הטיפול בתיקים בספטמבר 2023
1,537	610	פתוח
6,347	נתון משובש ⁶⁷	סגור
8,011	343	סגור

המקור: כב"ה - אגף המחשוב.

מהנתונים ניתן ללמוד כי זמן הטיפול הממוצע בכ- 50% מתיקי החקירה ארך כשנה; כי הטיפול בכ- 10% מהתיקים נמשך כבר למעלה מ- 20 חודשים; וכי הנתונים לגבי משך זמן הטיפול בכ- 40%, לא היו מדויקים.

על פי הנחיות מדור חקירות, חקירת שריפה אמורה להימשך עד חודש ממועד פתיחת תיק החקירה. אולם על פי נתוני כב"ה, בשנים 2020-2022 לפחות 50% (8,011) מתיקי החקירה טופלו במשך זמן ממוצע של יותר מ- 11 חודשים וכ- 10% (1,537) מהתיקים לא נסגרו בחלוף יותר מ- 20 חודשים.



בתשובת הרשות נכתב כי היא החלה לפתח "דאשבורד" (לוח בקרה) ייעודי לחקירות לשם ניתוח הנתונים ולשם מעקב, בין היתר, אחר סטטוס החקירות אשר הטיפול בהן לא הסתיים.

על הנציבות לוודא כי חקירת השריפות תסתיים תוך 30 ימים - פרק הזמן שהוקצב לה בהנחיות, וכי הרע"נים במחוזות יפעלו ללא דיחוי למיצוי חקירות ישנות ולסגירת דוחות החקירה. כמו כן מומלץ לאגף המחשוב לטייב את הנתונים לגבי כ-40% מהתיקים (6,347) שנחקרו בשנים האמורות, כדי לעקוב אחר משכי זמן הטיפול בהם, ולוודא כי יתועדו נתונים מדויקים לגבי כלל התיקים.

ג. הועלה כי אין ממשק בין המערכת הממוחשבת "ניצוץ" שמשמשת לניהול תיק החקירה ובין המערכת הממוחשבת של מז"פ, ולכן חוקר הדליקות בכב"ה אינו מקבל עדכונים ישירים על מצב הטיפול בדגימות שהעביר לבדיקת המעבדה.

בתשובתה על ממצאי הביקורת כתבה המשטרה כי קיים ממשק ממוחשב בין המערכת הממוחשבת של מז"פ לבין המערכת הממוחשבת של גורמי החקירות במשטרה, הנוגע לחקירות הפליליות. חוקר המשטרה מחליט לפי שיקול דעתו מהו היקף המידע שיועבר לכב"ה. לגבי חקירת שריפות המתנהלת בכב"ה, למשטרה אין התנגדות להסדרה בין-ארגונית שתבטיח העברת מידע הדדית.

2. ממצאי חקירת השריפות נחוצים לשימושם של גופים וגורמים שונים - גופי אכיפה, ציבוריים ופרטיים - ולכן חקירות שלא הסתיימו במשך חודשים ואף שנים ממועד פתיחתן, אינן מגשימות את מטרותן.

על פי נתוני כב"ה, כ-10% (1,537) מתיקי חקירת השריפות שנפתחו בשנים 2020-2022, נותרו פתוחים, נכון לספטמבר 2023. בלוח להלן פירוט חלק מעילות אי-סגירת התיקים.

לוח 6: סטטוס הטיפול בתיקי החקירות שנפתחו בשנים 2020-2022 - נכון לספטמבר 2023

סטטוס הטיפול	כמות התיקים
נפתחו מחדש	2
נשלחו לבקרה	60
בוצעה בקרה	164
פתוחים	1,311

המקור: כב"ה - אגף המחשוב.

במועד תום הביקורת באוגוסט 2023, כ-10% מכלל תיקי חקירת השריפות שנפתחו בשנים 2020 - 2022 (1,537) נותרו פתוחים, מהם כ-85% ללא עילה מתועדת ותוך מניעת האפשרות לספק לאזרחים שנפגעו כתוצאה מהשריפה מידע בעניינם בהתאם להוראות חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (בכפוף לסייגים המנויים בחוק). לכן ראוי שהנציבות תאגם את הנתונים בנוגע לגורמים המעכבים את השלמת החקירה בפרק הזמן הקבוע בהנחיות, תנתחם ותפעל להסרת החסמים.

בתשובת הרשות נכתב כי במהלך הביקורת ובהנחיית הנציב נבדקו הפערים, בוצעה הערכת מצב, אותרו החסמים העיקריים והוקצב לוח זמנים לתיקון הליקויים בעניין זה. עוד הוסיפה הרשות כי סוגיית הממשק הממוחשב בין כב"ה ובין המשטרה נבחנה בעבר, אך לא טופלה מפאת הבדלי סיווג ביטחוני בין המערכות הממוחשבות של גופים אלה.

נוכח הממצאים, מומלץ שמערך החקירות ומז"פ יבחנו מחדש את הקמתו של ממשק ממוחשב בין מערכת "ניצוץ" למערכת המשטרתית, לרבות דרכים להעברת מידע עדכני לחוקרים בדבר תוצאות בדיקת המעבדה באופן יעיל.



בתשובתה הודיעה הרשות כי חטיבת המודיעין והחקירות תבחן עם גורמי המקצוע הרלוונטיים את סוגיית הקמת הממשק הממוחשב.

3. חוק כב"ה מסמך את חוקר הדליקות לתפוס בזירת האירוע כל חפץ הדרוש לחקירה.

א. החוק מורה לחוקר הדליקות לערוך רשימה של החפצים שנתפסו, הכוללת פירוט של מקום התפיסה, מועדה והאדם שממנו נתפסו; בגמר החקירה יוחזר החפץ התפוס לבעליו אלא אם כן הוא נדרש להליך המשפטי⁶⁸. נוהל 502 קובע כי החפצים יישמרו במקום מרוכז שהגישה אליו מוגבלת. טיוטת נוהל תפיסת חפצים של כב"ה משנת 2019 קובעת בעניין זה כי חפץ שנתפס יועבר מוקדם ככל האפשר לאחסון ב"מחסן תפוסים" באריזה המתאימה לסוג התפוס. חוקר הדליקות ישגיח על החפץ ברציפות מתפיסתו ועד לאחסונו כאמור. על פי החוק, ככלל, חפץ שנתפס יוחזר לבעליו לאחר הגשת חוות הדעת הסופית על ממצאי החקירה ומסקנותיה.

על פי הנחיות הייעוץ המשפטי בכב"ה, על חוקר הדליקות לתעד את האופן שבו סומנה הדגימה בעת נטילתה, את האופן שבו אוחסנה ואת תנאי האחסנה; אחסון במקום שאינו מבוקר ייעשה כך שתישלל האפשרות שלאדם זר הייתה האפשרות להחליף את הדגימה או לפגוע בשלמותה.

הועלה כי על אף האמור בחוק ובנוהל כב"ה, מערך החקירות בכב"ה אינו מנהל "מחסן תפוסים" או מקומות אחסון מוגדרים, ואינו שומר באופן מרוכז ונגיש על חפצים שנאספו מזירת אירועי דליקה. בנסיבות אלה כב"ה מנועה מלהשיב לבעליהם את החפצים שתפסה בזירה.

על מערך החקירות לנהל מחסני מוצגים ולשמור בהם את החפצים שנאספו מזירות הדליקות תוך הקפדה על תיעוד מסודר כנדרש.

ב. חוק כב"ה קובע כי על תפיסת חפץ שהוא מחשב⁶⁹ או "חומר מחשב"⁷⁰ ובכלל זה חדירה לחומר זה, וכן על העתקת חפץ שהוא חומר מחשב, יחולו הוראות פקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחיפוש) [נוסח חדש], התשכ"ט-1969 (להלן - הפקודה), בשינויים המחויבים. על פי החוק, לחוקר הדליקות מוקנות הסמכויות הנתונות למשטרה ולקצין המשטרה בהוראות הפקודה⁷¹. הפקודה קובעת כי ככלל, חיפוש במחשב או בחומר מחשב ייעשה בהתאם לצו שיפוטי ועל ידי בעל תפקיד המיומן לביצוע פעולות אלה. מדובר בנושא מורכב מהבחינה הטכנית עקב המומחיות המקצועית הנדרשת לכך, ומהבחינה המשפטית-מהותית עקב החשש לפגיעה בזכויות הבעלים לפרטיות.

סמכויות החוקרים בכב"ה לחפש ראיות למחוללי הדליקות במחשב ובחומר מחשב שנתפסו בזירה, לרבות במצלמות אבטחה דיגיטליות, הוסדרו בטיטת נוהל תפיסת חפצים משנת 2019 שהכינה הלשכה המשפטית בכב"ה, וככלל הן תואמות את נוהלי המשטרה בנושא⁷².

68 או שהורה מפקד המחוז אחרת בשל נחיצותו של החפץ לצורכי חקירה, כאמור בסעיפים 62(5) ו-64 לחוק.
69 למעט חומר מחשב הנלווה למחשב המותקן באמצעי בטיחות והצלה או נלווה אליו, ואינו משמש למטרה אחרת, כאמור בסעיף 62(ג) לחוק כב"ה.
70 תוכנה או מידע, כהגדרתו בסעיף 1 לחוק המחשבים, התשנ"ה-1995; אך למעט חומר מחשב הנלווה למחשב ואינו משמש למטרה אחרת, וכן חומר מחשב שנתפס ממחשב כאמור.
71 סעיפים 23א(ב) ו-32א לפקודה מסדירים את האופן שבו רשויות החקירה רשאיות לבצע חדירה לחומר מחשב והעתקתו באמצעות קבלת צו שיפוטי הקובע את מטרות החיפוש ואת תנאיו באופן שלא יפגעו בפרטיות של אדם יותר מהנדרש.
72 נוהל אח"ם 03.300.035, תפיסה וחיפוש במחשב (פברואר 2021). הנחת היסוד הקבועה בנוהל המשטרה היא כי במקרה שבו מתבצע בהסכמה חיפוש במחשב, החוקר החודר לחומר המחשב בא בעליו של המסכים לחדירה, והוא רשאי לבצע כל פעולה שבעל הרשאת הגישה רשאי לבצע בעצמו.



עם זאת, טיוטת נוהל תפיסת חפצים בכב"ה משנת 2019 אינה קובעת כללים לחיפוש מידע במכשירי טלפון ניידים, ובפרט אלו שהגישו אליהם הוצפנה. בהינתן שמידע חיוני לצורכי חקירה תועד במצלמות המותקנות במכשירים אלה, מומלץ שהייעוץ המשפטי בנציבות יתקף את טיוטת הנוהל בהתאם לנוהלי המשטרה ויפעל לאשרה.

בהתאם לפקודה האמורה שחלה גם על פעולות שמבצעים חוקרי דליקות של כב"ה, נקבע בטיטוט נוהל תפיסת חפצים, כי חיפוש, תפיסה וחדירה למחשב לצורך בדיקת המידע האגור בו, ייעשו על ידי חוקר דליקות המיומן בפעולות אלה.

בתשובת הרשות נכתב בעניין זה כי חוקרי הדליקות אוספים חומר מחשב רק באמצעות בעל הנכס או באמצעות חוקרי המשטרה, וכי הם אינם נכנסים בעצמם למחשבים או לכל מדיה אחרת.

חוק כב"ה קובע כי חיפוש במחשב או בחומר מחשב ייעשה על ידי בעל תפקיד המיומן לביצוע פעולות אלה, זאת נוכח המומחיות הנדרשת לביצוע חדירה לחומר מחשב אשר נודעת לה גם מורכבות משפטית ייחודית עקב החשש לפגיעה בפרטיות. במסגרת זו החוק מאפשר לחוקרי דליקות לבצע חיפוש במחשב ובחומר מחשב, אולם נמצא כי החוקרים אינם מפעילים את סמכותם זו ואף אינם יכולים לעשות כן, מאחר שלא הוכשרו לבצע פעולות בתחום זה.

מומלץ שכב"ה תשלב במערך ההדרכה של החקירות תכנים בנוגע לחיפוש במחשב או בחומרי מחשב.

בתשובתה הודיעה כב"ה כי הנושא ייבחן, ובמידת הצורך יוטמע בקרב החוקרים.

ממשקי הפעילות של מערך החקירות עם מערך ההגנה מאש

חוק כב"ה קובע כי בגמר חקירת אירוע הדליקה יגיש חוקר הדליקות למפקד המחוז דוח בכתב על ממצאי החקירה ומסקנותיה⁷³. על פי נוהל 502, במקרים שבהם נדרש במהלך החקירה לערב גורמים מיחידות ההגנה מאש או המבצעים, ידווח החוקר לרע"ן החקירות על ממצאיו, וזה יעביר המלצה בנושא לרמ"ח בטיחות אש או לקצין אגף המבצעים. נוסף על כך, מפקד המחוז יבחן אם יש גורמים נוספים ברשות שיש להם עניין בחוות הדעת לצורך שיפור תהליכים פנימיים במחוז או בארגון כולו.

חקירת שריפות עשויה להשיא תרומה ממשית לאישוש הגורמים והנסיבות העשויים למנוע אירועי דליקה, ולכן יש חשיבות לשיתוף הפעולה בין מערך החקירה לבין מערך ההגנה מאש ברשות. מערך ההגנה מאש מופקד על קביעת אסדרה, הנחיות והוראות בתחום בטיחות האש; זאת לצד קידום מאמץ ההסברה והדרכת האוכלוסייה, גיבוש תמונת המצב והערכת המצב הלאומית בתחום האמור, בדגש על התפתחות המרחב הדמוגרפי ומיפוי אזורי הסיכון.

יישום תפקידי מערך ההגנה מאש תלוי בין היתר בהבנה מיטבית של הגורמים לאירועי דליקה ובהפנמה של ממצאי החקירות. עם זאת, במסגרת סיכום פעילות מערך ההגנה מאש לשנת 2020 הוצג לנציבות כי האגף לוקה בחוסר תיאום פנים-ארגוני, מוגבל ביכולת לבצע ניתוחים מערכתיים ונעדר יכולת של מחקר ופיתוח.

הלוח שלהלן מדגים את התרומה של ממצאי החקירות למניעת שריפות, כפי שהציג מדור חקירות למפקד מחוז מרכז בסיכום שנת 2022.

סעיף 64(א) לחוק. גם נוהל 502 מציין בסעיף 15 כי בגמר החקירה יגיש חוקר הדליקות באמצעות רע"ן החקירות המחוזי למפקד המחוז חוות דעת על ממצאי החקירה ומסקנותיה.



לוח 7: המלצות בתחום ההגנה מאש שהופקו מממצאי חקירת דליקות במחוז מרכז בשנת 2022

ההמלצות להגנה מאש	הגורם לפרוץ הדליקה	נזקי אירוע הדליקה	מתאר אירוע הדליקה
תיקון תקנות האוסרות הובלת מכלי גז מיטלטלים בכלי רכב פרטיים ושלא בהתאם לכללי הזהירות	דליפת גז	הרוג ברכב פרטי	תחבורה - רכב
חידוד כללי הזהירות לגבי טעינת סוללות ליתיום ואחסון	כשל חשמלי - סוללות ליתיום	ילד נספה בדירה	מבנה - דירת מגורים
הגברת הפיקוח של הרשויות המקומיות כלפי בעלי עסקים הפועלים ללא היתר ועמידה בתקנות	רשלנות בביצוע עבודות זיפות	רכוש	מבנה - מרכז עסקים

על פי נתוני כב"ה - מחוז מרכז, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מערך החקירות, הכפוף לאגף המבצעים בנציבות כאמור, אינו עוקב אחר אופן התייחסות מערך ההגנה מאש להמלצות ואינו עושה בקרה על יישומן.

בביקורת עלה כי אין יחסי גומלין רציפים בעת שגרה בין מערך החקירות למערך ההגנה מאש לשם יישום ההמלצות המניעתיות שגובשו בעקבות ממצאי החקירות בפעילות האסדרתית של הרשות. זאת אף שתכלית הליבה של חקירת השריפות, כפי שהוגדרה בחוק ובתקנות, היא זיהוי גורמי הדליקה לצורך מניעת הישנותה.

מומלץ שכב"ה תסדיר באופן מחייב את ממשקי הפעילות הפנים-ארגוניים בין המערכים האמורים, כדי לממש את מטרתה העיקרית של חקירת הדליקות - להפיק מהתרחשותן מסקנות רלוונטיות בנוגע לגורמי ההתלקחות, פריטקולריות וכלליות.

שיקוף תוצרי החקירה לצרכניה

דוח סיכום החקירה שמגיש החוקר למפקד המחוז משמש בדרך כלל ראייה בהליכים משפטיים - פליליים ואזרחיים, ולכן נוהלי הרשות קובעים את הכנת הדוח ואת ניסוחו במתכונת של חוות דעת מומחה לבית המשפט⁷⁴.

על פי נוהלי הרשות, חוות הדעת כוללת חמישה חלקים מרכזיים⁷⁵: תיאור הזירה, העובדות, הממצאים, המסקנה וההמלצות. החוקר מגבש את ממצאי החקירה בכתב ומתעד אותם במערכת הממוחשבת "ניצוץ".

שיתוף חוות דעת החוקרים עם גורמים פנים-ארגוניים

המידע המקצועי והידע הארגוני בכב"ה אגורים בשלוש מערכות ממוחשבות: (א) "לפיד" - מערכת המיועדת לשימוש היחידות המבצעיות בכב"ה, ובה מתועדים אירועי הדליקה שטופלו על ידי לוחמי האש. המערכת עומדת לשימוש המשל"ט, מפקדי הכוחות במחוזות ובתחנות הכיבוי ולוחמי האש; לחוקרי הדליקות; ולעובדי מטה הנציבות לצורכי עבודתם (לוגיסטיקה, חשבות, גבייה וכד'); (ב) "ניצוץ" - מערכת הליבה של מערכת החקירות שבה מתנהל תיק החקירה של אירוע דליקה שתועד במערכת "לפיד". רק בעלי התפקידים במערך החקירות מורשים להיכנס למערכת, לצפות במידע ובנתונים השמורים בה, ובפרט בחוות הדעת של החוקרים; (ג) "שללבת" - מניעה - מערכת שנועדה לשמש את מערך ההגנה מאש בניהול תיקי רישוי העסקים ושאר תיקי המניעה

על פי סעיף 24 לפקודת הראיות [נוסח חדש], התשל"א-1971.

74

חלקים נוספים: דיווח מפקד הצוות הראשון שהגיע לאירוע, תמצית דברי העדים, תרשים מבנים, רישום מוצגים, מיקום גלאי או מתז שהופעל, מסמכים ופירוט כיווני חקירה נוספים שנבדקו.

75



ובטיחות אש, לרבות ביקורות שמבצעים מפקחי המערך במבנים לצורך מתן רישיונות לעסקים והיתרים לבנייה.

לחקורי דליקות אין הרשאה לגשת למידע שנאגר במערכת המידע של מערך הגנה מאש על אודות מצב בטיחות האש בנכסים שהיו בזירת אירוע הדליקה, ולכן הם אינם מקבלים מידע בדבר היבטי בטיחות אש שהיו קיימים בזירת אירוע הדליקה, בדגש על מעמדם המשפטי-מינהלי-תכנוני של מבנים שבהם פרצה דליקה, וכן על אמצעי מיגון והתראה מפני אש שהיו מותקנים במבנים אלה.

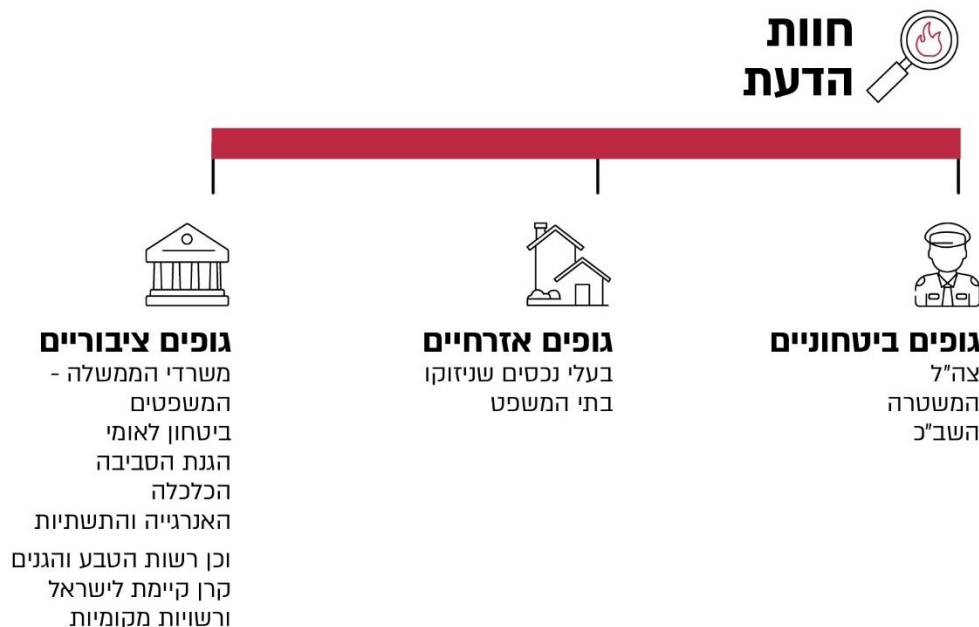
הועלה כי אין ממשק ממוחשב בין מאגרי המידע שבשימוש מערך החקירות לבין המאגר שבשימוש מערך ההגנה מאש בכב"ה, ולחקורים אין הרשאות למאגר המידע של מערך ההגנה מאש; הדבר מונע מחוקרי הדליקות לקבל באופן ממוחשב מידע חיוני העשוי להקל עליהם בגיבוש ממצאי החקירה, כגון אמצעי מיגון שהיו מותקנים בזירת האירוע.

מומלץ לגורמים הנוגעים בדבר בנציבות לאפשר לחוקרי הדליקות נגישות בלתי אמצעית למידע במאגר המידע של מערך ההגנה מאש לצורכי החקירה וגיבוש ממצאיה.

שיתוף גורמים מחוץ לכב"ה בממצאי חקירת הדליקות

נוהל 502 מציין כי קיימים יחסי גומלין בין מערך החקירות ובין המשטרה, מינהל הגז וצה"ל; ובנוגע לחקירת דליקות חורש ועיר, קיימים יחסי גומלין בין המערך ובין רטי"ג וקק"ל. עוד לפי הנוהל, במקרים שבהם מבקש גורם חיצוני לקבל את חוות הדעת של חוקרי אירוע הדליקה, הדבר ייעשה באמצעות סגן מפקד תחנת הכיבוי או כל גורם שתקבע הרשות. בתרשים שלהלן פירוט הצרכנים של ממצאי חקירת אירועי דליקה בגופים שונים העוסקים במניעת שריפות ובטיפול במחוללי השריפות וכן גורמים אזרחיים בעלי עניין.

תרשים 10: צרכני חוות הדעת של מערך החקירות בכב"ה



ממשקי העבודה במניעת שריפות בשטחים פתוחים: רטי"ג מוסמכת להגן על ערכי הטבע והמורשת, לפקח על שמירתם ולטפח אותם, לרבות פיקוח לעניין עבירות על החוקים



המנויים בתוספת⁷⁶ לחוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998, העוסקים בין היתר בהגנה מאש ובאירועי דליקה בשטחים פתוחים⁷⁷. במסגרת תפקידי האכיפה והפיקוח שהוטלו עליה, מוסמכת רט"ג למנות פקחים ולהקנות להם את הסמכויות המסורות לשוט ולקצין משטרה⁷⁸ לגבי עבירות על החוק האמור, לרבות חקירת שריפות בשטחים הפתוחים שבמהלכן נפגעו ערכי טבע או שטחים שרט"ג מופקדת על ניהולם, טיפוחם ושמירתם בהתאם לסמכותה על פי הדין. על פי פרסומי רט"ג, היא עוסקת במניעה ובצמצום של השריפות ונזקיהן בשטחי שמורות הטבע והגנים הלאומיים, ובכלל זה - שילוט והסברה לציבור הרחב, הדרכות והכשרות לעובדיה ושיתופי פעולה עם גופים הנוגעים בדבר⁷⁹. עם זאת, כב"ה היא הגוף המוסמך על פי החוק לטפל באירועי דליקות בשטחים שעליהם מופקדת רט"ג.

בבעלות קק"ל כ-12% ממקרקעי ישראל בכל רחבי הארץ המנוהלים על ידי רשות מקרקעי ישראל על פי חוק יסוד: מקרקעי ישראל וחוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960. קק"ל מנהלת את מקרקעי הייעור במקרקעי ישראל ופעילותה כוללת טיפול בתחומים של ייעור, הגנה על איכות הסביבה, הקמת פארקים עירוניים, פריצת דרכים ועוד⁸⁰. מערך ההגנה והמודיעין של קק"ל במקרקעין שבבעלותה כולל פעילות תחזוקה, הסברה, סיור, תצפיות, תגובה ותחקור אשר נועדה לתת מענה למניעת התלקחות דליקות⁸¹.

בשנת 2022 נדונה בנציבות תוכנית העבודה הרב-שנתית של כב"ה לשנים 2023 עד 2027. על פי תוכנית זו, הגורמים המרכזיים המשפיעים על התרחשות אירועי השריפות והתעצמותם הם משבר האקלים הגורם לשריפות ענק, עלייה במספר ובקיצוניות של השריפות בשטחים פתוחים, התארכות משכי השריפות ועלייה במספר ימי הקיצון, פיתוח מתארים עירוניים מורכבים (בנייה לגובה, תווך תת-קרקעי, חומרים מסוכנים, תשתיות גז וחשמל, מערכות הסעה המונית), שריפות והצתות בתרחישי לחימה רב-זירתיים, בפיגועי טרור ובמצבים קיצוניים של הפרות סדר ציבורי. בשנים 2019 עד 2022 חקרה כב"ה 3,113 אירועי דליקה בשטחים פתוחים. בתרשים שלהלן פירוט גורמי הדליקות שנמצאו בחקירות.

⁷⁶ ובפרט אלה: פקודת היערות; חוק למניעת שריפות בשדות, התש"י-1949; חוק הגנת הצומח, התשט"ז-1956; חוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961; חוק שמירת הסביבה החופית, התשס"ד-2004; חוק אוויר נקי, התשס"ח-2008.

⁷⁷ חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998, מסדיר את פעילותה של רט"ג בתור תאגיד סטטוטורי המופקד על הטיפול בכל ענייני שמורות הטבע. על פי הגדרת סעיף 1 לחוק האמור, מדובר בשטח שבו נשמרים חי, צומח, דומם, קרקע, מערות, מים או נוף, שיש בהם עניין מדעי או חינוכי, מפני שינויים בלתי רצויים במראם, בהרכבם הביולוגי או במהלך התפתחותם, ואשר שר הפנים הכריז עליו שהוא שמורת טבע, בהתאם להוראת סעיף 22 לחוק.

⁷⁸ בהתאם לחיקוקים המנויים בסעיף 59(א) לחוק הטבע והגנים.

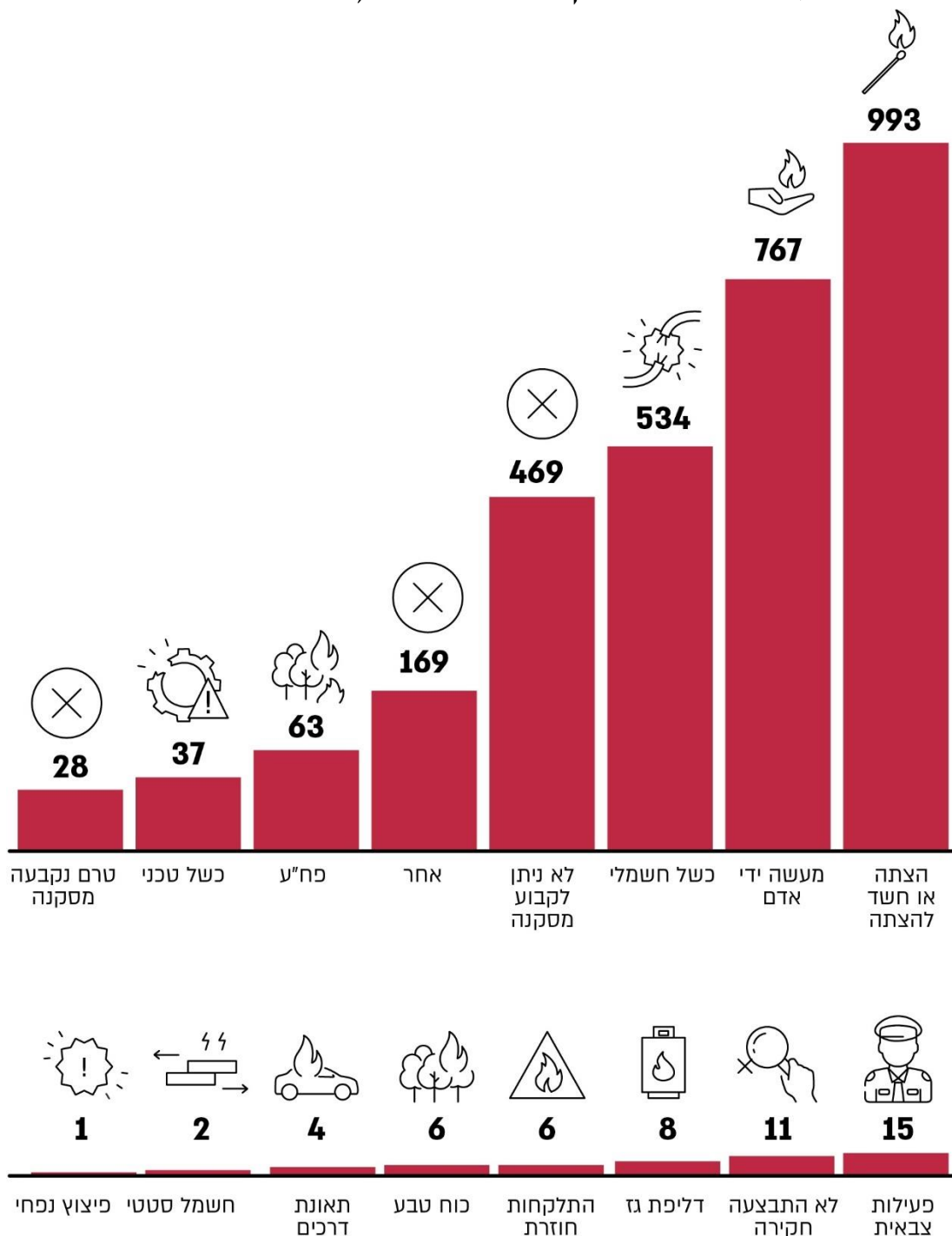
⁷⁹ ראו באתר רט"ג: <https://www.parks.org.il/new/fires-2>.

⁸⁰ יצוין כי במובחן משטחי שמורות הטבע והגנים הלאומיים, לגביהם חל החוק הייעודי האמור, המקנה סמכויות אכיפה ושמירה לפקחי רט"ג בשטחים פתוחים, לא עוגנו בחקיקה סמכויות דומות למפקחי מינהל פיתוח הקרקע בקק"ל.

⁸¹ ראו באתר קק"ל: https://www.kkl.org.il/srefot_yaar_forests_fire_preventio/.



תרשים 11: גורמי הדליקות בשטחים פתוחים, 2019 - 2022



על פי נתוני כב"ה - אגף המבצעים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

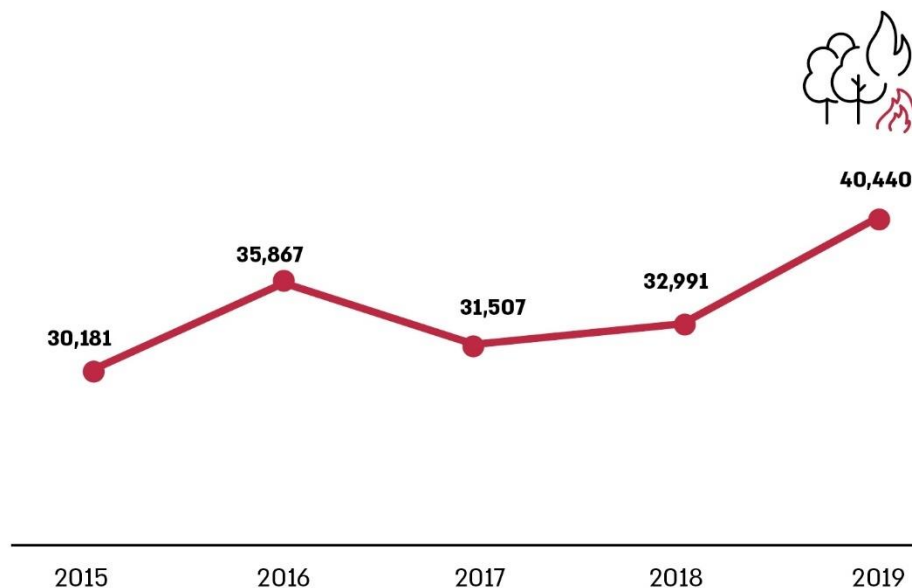
מהתרשים עולה כי רוב הדליקות בשטחים פתוחים בשנים 2019 עד 2022 נגרמו מהצתה או עקב חשד להצתה (993 אירועים שהם כ-32% מכלל הדליקות שנחקרו בשנים 2019 עד 2022). מידע זה עשוי לשמש את רט"ג ואת קק"ל.



ביוני 2021 התקיים דיון בפורום הצתות לאומי בנציבות כב"ה בראשות ממלא מקום רמ"ד החקירות הארצי. בדיון הועלה כי יש צורך בשיתוף פעולה בין הגופים הפועלים בשטח: רט"ג, קק"ל, המשטרה (מודיעין ומבצעים) וכב"ה; בכלל זה יש להקים "שולחנות עגולים" קודם עונת השריפות כדי לקשר ביניהם ולתכנן דרכי פעולה חלופיות להמשך הטיפול בנושא בזמן. כמו כן סוכם על הוספת נציגי שב"כ ומג"ב לפורום, ועל סיווג אירועי דליקה שנגרמו כתוצאה מהצתות, לפי המניע לביצוע העבירה (לאומני, כלכלי, פלילי וכדומה), בסיוע המשטרה.

יצוין כי בשנת 2015 נשרפו ברחבי הארץ שטחים בגודל של 211,351 דונם, ואילו בשנת 2019 נשרפו 328,532 דונם, המהווה עלייה בשיעור של 55%. להלן בתרשים מספר אירועי הדליקה שפרצו בשטחים פתוחים בשנים 2015 עד 2019.

תרשים 12: מספר אירועי דליקה בשטחים פתוחים, 2015 - 2019



על פי נתוני כב"ה - מחלקת חקירות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

העלייה במספר השריפות בשטחים פתוחים בשנים 2015 - 2019 בשיעור של 34% (מ-30,181 ועד 40,440 שריפות) והעלייה של 55% בהיקף השטחים שנשרפו (מ-211,351 ועד 328,532 דונם) - מצריכה שיתוף פעולה רב-תחומי בין חוקרי הדליקות ברשות ובין רט"ג וקק"ל המופקדות על ניהול שטחי החורש והיער בישראל.

בתשובת הרשות נכתב כי החל בשנת 2022 הנציב מוביל "פורום שריפות לאומי" שבו שותפים, בין השאר, קק"ל, רט"ג, צה"ל, המשרד להגנת הסביבה וראשי מועצות אזוריות ומקומיות, במטרה לשפר את שיתוף הפעולה ביניהם, להציף פערים ולקדם תהליכים משותפים באמצעות דיונים עיתיים ב"שולחנות עגולים". עד מועד תום הביקורת התקיימו חמש פגישות של הפורום. כתוצאה מכך ניכר בשנים האחרונות שיפור משמעותי בשיתוף הפעולה בין הגופים האמורים. כב"ה מבצעת חקירות גם בשטחים הנמצאים באחריות קק"ל ורט"ג ומשתפת אותם בממצאי החקירה ובהפקת לקחים. שיתוף הפעולה בדרגי השטח מתבטא גם באמצעות קציני היערות, בתרגילים, במוכנות לקיץ ובפעילות מבצעית משותפת.

מוצע כי נוהל 502 ותוכניות העבודה של מערך החקירות יכללו הסדרים, מטרות ויעדים בנוגע לשיתוף הפעולה הנדרש בין כב"ה ובין הגופים האמורים בעניין חקירת שריפות בשטחים

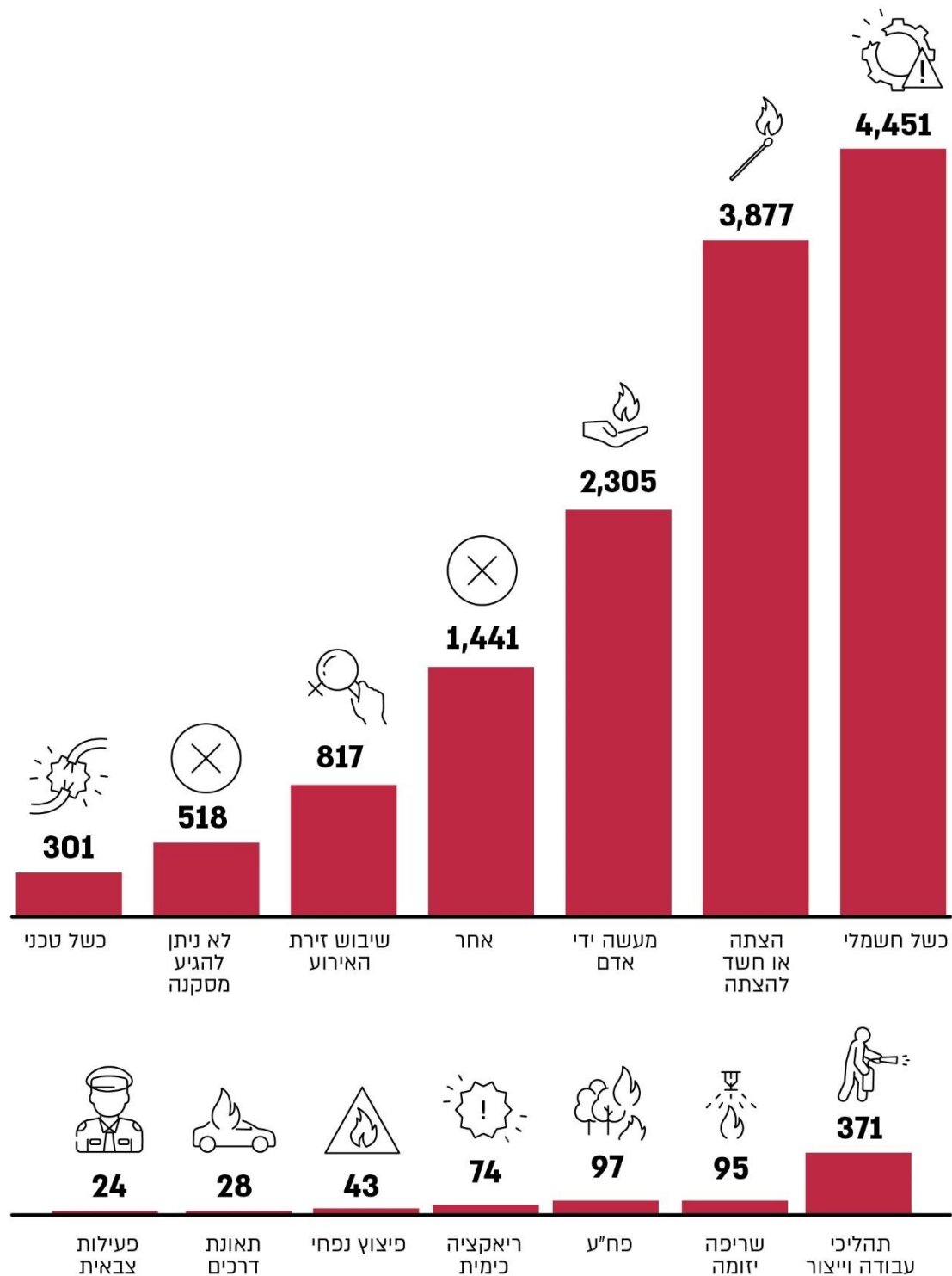


פתוחים. הצורך בכך מקבל משנה תוקף נוכח היקף השריפות בשטחים פתוחים ונזקים המאמירים.

ממשקי העבודה במניעת שריפות במרחב העירוני: ממצאי החקירות עשויים לסייע לרשויות הנוגעות בדבר - ברמה הארצית (מערכת האכיפה, לרבות גופי המשרד לביטחון לאומי, משרד המשפטים, המשרד להגנת הסביבה וגופי האסדרה במשרד הכלכלה⁸²) וברמה המקומית - לגבש תוכניות מניעה, תקינה ואכיפה, לפי העניין. מאגר המידע של מערך החקירות כולל נתונים רבים על אודות גורמי השריפות השונים. להלן בתרשים השוואת הגורמים לפרוץ דליקות בשנים 2020 עד 2022 במרחב העירוני.



תרשים 13: גורמי הדליקות במרחב העירוני, 2020 - 2022

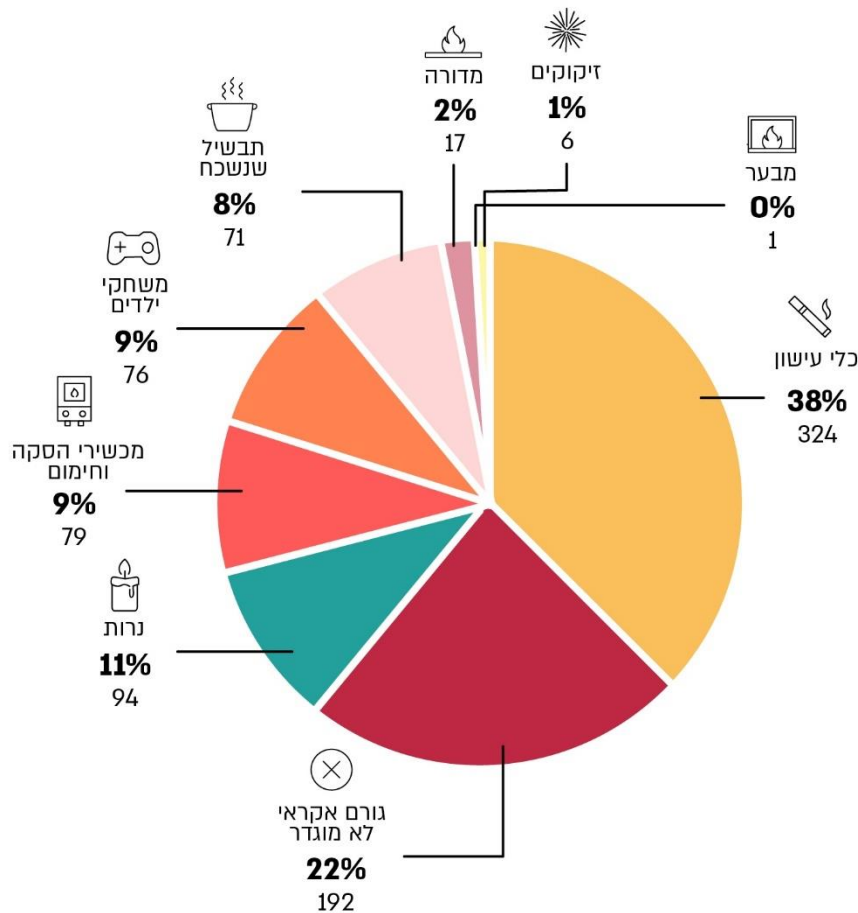


על פי נתוני כב"ה - אגף המבצעים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מהתרשים עולה כי בשנים אלה כ-30% מהשריפות נגרמו עקב כשל חשמלי⁸³, 27% מהשריפות נגרמו עקב הצתה⁸⁴ ו-16% מהשריפות נגרמו כתוצאה ממעשה ידי אדם. עוד עולה מנתוני כב"ה כי מסתמנת עלייה עקבית לאורך השנים באירועי דליקה שנגרמו כתוצאה ממעשה ידי אדם, שלא באמצעות הצתה. ממצאי חקירת השריפות שאירעו בשנת 2022 כתוצאה ממעשה ידי אדם העלו כמה סיבות לכך, כמפורט בתרשים שלהלן.

תרשים 14 : הגורמים לדליקות שאירעו כתוצאה ממעשה ידי אדם, 2022



על פי נתוני כב"ה - אגף המבצעים בעיבוד משרד מבקר המדינה.

פילוח הסיבות השונות להתרחשות שריפות בשנת 2022 כתוצאה ממעשי ידי אדם מעלה כי הסיבה המובילה לכך היא כלי עישון (38% מהשריפות בקטגוריה זו).

הנתונים האגורים במערך החקירות בכב"ה על אודות הגורמים לשריפות עשויים לסייע, בין היתר, לגופים השונים במערכות האכיפה, הביטחון והתקינה וברשויות המקומיות - למנוע אירועי דליקה בשטחים מיושבים, אולם אין בקרב הגופים האמורים מנגנוני שיתוף מידע מוגדרים המוטמעים בשגרת פעילותם.

בינואר 2024 כתבה המשטרה למשרד מבקר המדינה כי אינה מתנגדת להסדרה בין-ארגונית שתיוזם כב"ה להקמת מנגנוני שיתוף פעולה בין הגופים.

83 4,451 מתוך 14,442.

84 3,877 מתוך 14,442.



בתשובת מרכז השלטון המקומי בישראל מינואר 2024 בהתייחסותו לממצאי הביקורת נכתב, כי יש צורך בהסדרת שיתוף המידע בין מערך החקירות בכב"ה ובין הרשויות המקומיות. זאת בהיות בעלי התפקידים הרלוונטיים בשלטון המקומי גורם מקצועי, משפיע ובעל ידע, אשר בכוחו לשפוך אור על אודות ממצאי החקירות ולהבטיח נקיטת פעולות מנע והיערכות טובה ויעילה לתרחיש עתידיים. היערכות כאמור עשויה לצמצם את הפגיעה בנפש וברכוש.

כדי לקיים יחסי גומלין רציפים בין כב"ה, משרדי הממשלה הנוגעים בדבר (ביטחון לאומי, הגנת הסביבה והכלכלה), מערכת הביטחון והרשויות המקומיות בנוגע לחקירת שריפות, להגנה מפניהן ולמניעתן, מומלץ לכב"ה ליזום הסדרה בין-ארגונית שתבטיח העברת מידע הדדית, לרבות פרטים רלוונטיים מתוך חוות דעת החוקרים.

מסירת מידע למעורבים באירוע דליקה

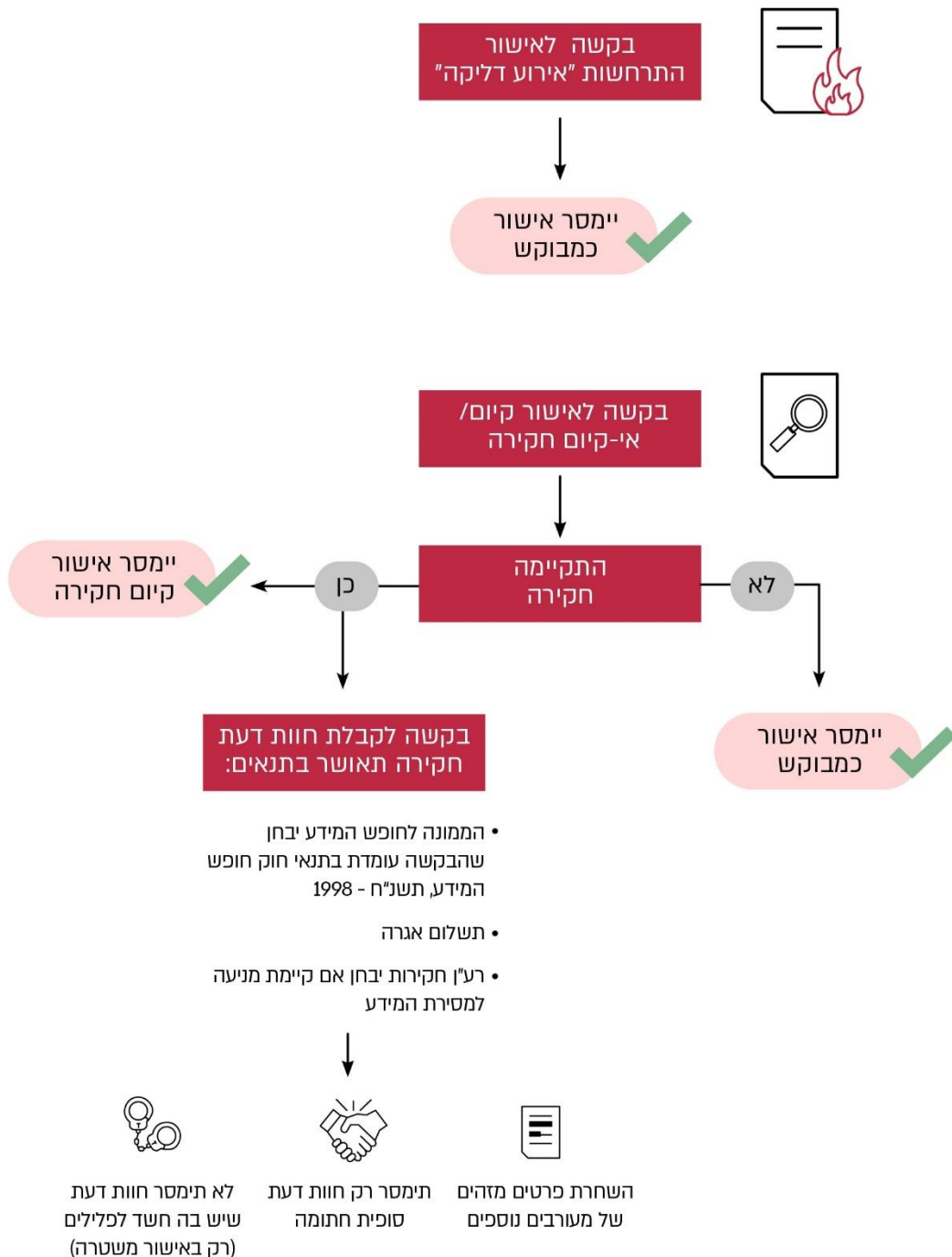
ככלל, למעורבים באירוע דליקה אין זכויות מובחנות לקבל מכב"ה מידע בדבר ממצאי החקירה; וזאת בניגוד לזכויות המיוחדות לקבלת מידע מתיק חקירת משטרה המוקנות למעורבים בהליכים פליליים⁸⁵. נוהל 502 קובע הוראות בדבר תנאי העברת חוות דעת החוקר לגורמים פרטיים, לרבות הניזוקים באירוע הדליקה, על פי ההסדר הכללי שנקבע בחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 והתקנות שהותקנו מכוחו, כמובא בתרשים שלהלן⁸⁶.

⁸⁵ זכות העיון בחומרי חקירה משטריים המוקנית לנאשמים בהליכים פליליים מכוח חוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982; וזכויות נפגעי עבירה לקבלת מידע מרשויות האכיפה בנוגע להליכים המשפטיים נגד החשודים בביצוע העבירה מכוח חוק זכויות נפגעי עבירה, התשס"א-2001.

⁸⁶ על פי נוהל יישום חוק חופש המידע בכב"ה, על הרשות להודיע למבקש המידע על החלטתה בבקשה, ללא שהות ולא יאוחר מ-30 ימים ממועד קבלתה. במידת הצורך רשאי הממונה להאריך את התקופה האמורה ב-30 ימים נוספים, אם הודיע על כך למבקש בתוספת נימוקים להארכה. הנציב רשאי לתת הארכה נוספת שלא תעלה על 60 ימים, וזאת בהחלטה מנומקת שתישלח למבקש. אם החליטה הרשות להיענות לבקשה, תמסור את המידע למבקש בתוך זמן סביר ועד 15 יום, זולת אם קבע הממונה אחרת.



תרשים 15: הנחיות בעניין העברת מידע על חקירת דליקה לפרט בהתאם לנוהל 502



על פי נתוני כב"ה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

באתר כב"ה במרשתת ניתן להוריד את טופס הבקשה לקבלת דוח חקירה ללא אפשרות למלא אותו באופן מקוון וללא קישור דיגיטלי לאתר התשלומים הממשלתי שבאמצעותו ניתן לשלם את האגרה. לכן על המבקש להדפיס את טופס הבקשה ולמלא אותו ידנית, לשלם את האגרה, לסרוק את הטופס ואת הקבלה ולשלוח אותם בדואר אלקטרוני או בפקס לממונה על חופש המידע בנציבות.



הפלטפורמה הדיגיטלית להגשת הבקשה לקבלת מידע על חקירת דליקה אינה מאפשרת את הגשתה באופן מקוון, ולפיכך מאריכה ומסרבלת את תהליך הגשת הבקשה עבור מבקש השירות. מומלץ לנציבות לאפיין את צורכי המבקשים ולהנגיש באמצעים דיגיטליים נוחים את השירות הניתן לאזרח על פי החוק לקבלת מידע על ממצאי חקירת אירוע דליקה.

מתשובת כב"ה עולה כי בפברואר 2024 נוספה האפשרות למלא ולהגיש באופן מקוון טופס בקשה לקבלת מידע, כפי שהמליצה הביקורת.

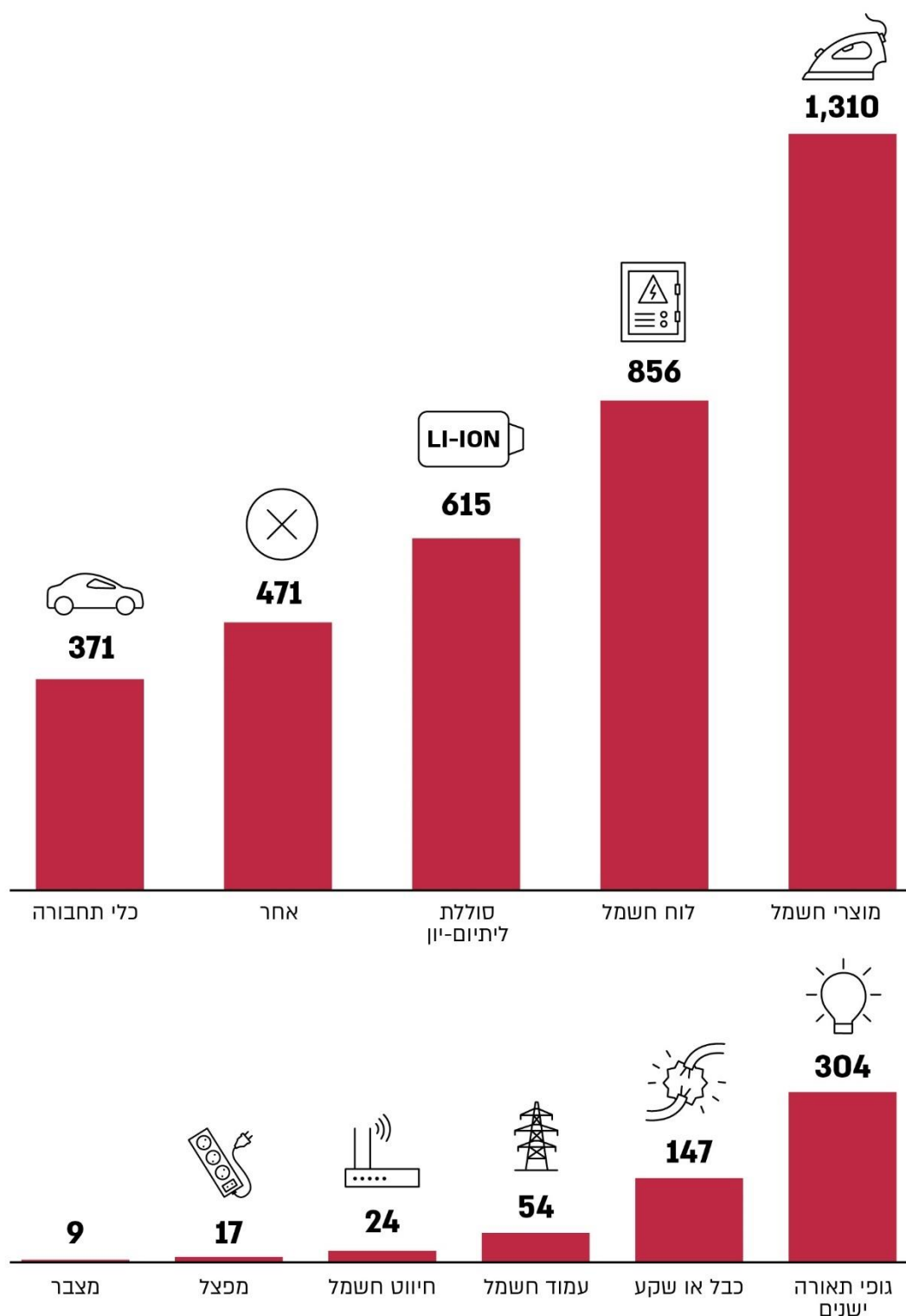
קיום פעילות הסברה לציבור

סיכומי חקירת השריפות בכב"ה עשויים להניע פעולות הסברה לציבור לצורך הצלת חיים ומניעת פגיעה ברכוש ובנפש כתוצאה מאירוע דליקה.

ממצאי החקירות הרב-שנתיות מלמדים כי הגורם הראשון במעלה לפרוץ אירועי דליקה הוא כשל חשמלי. בתרשימים שלהלן יפורטו הסיבות לכך וכן פילוח מכשירי החשמל שגרמו לשריפות בשנים 2020 עד 2022.



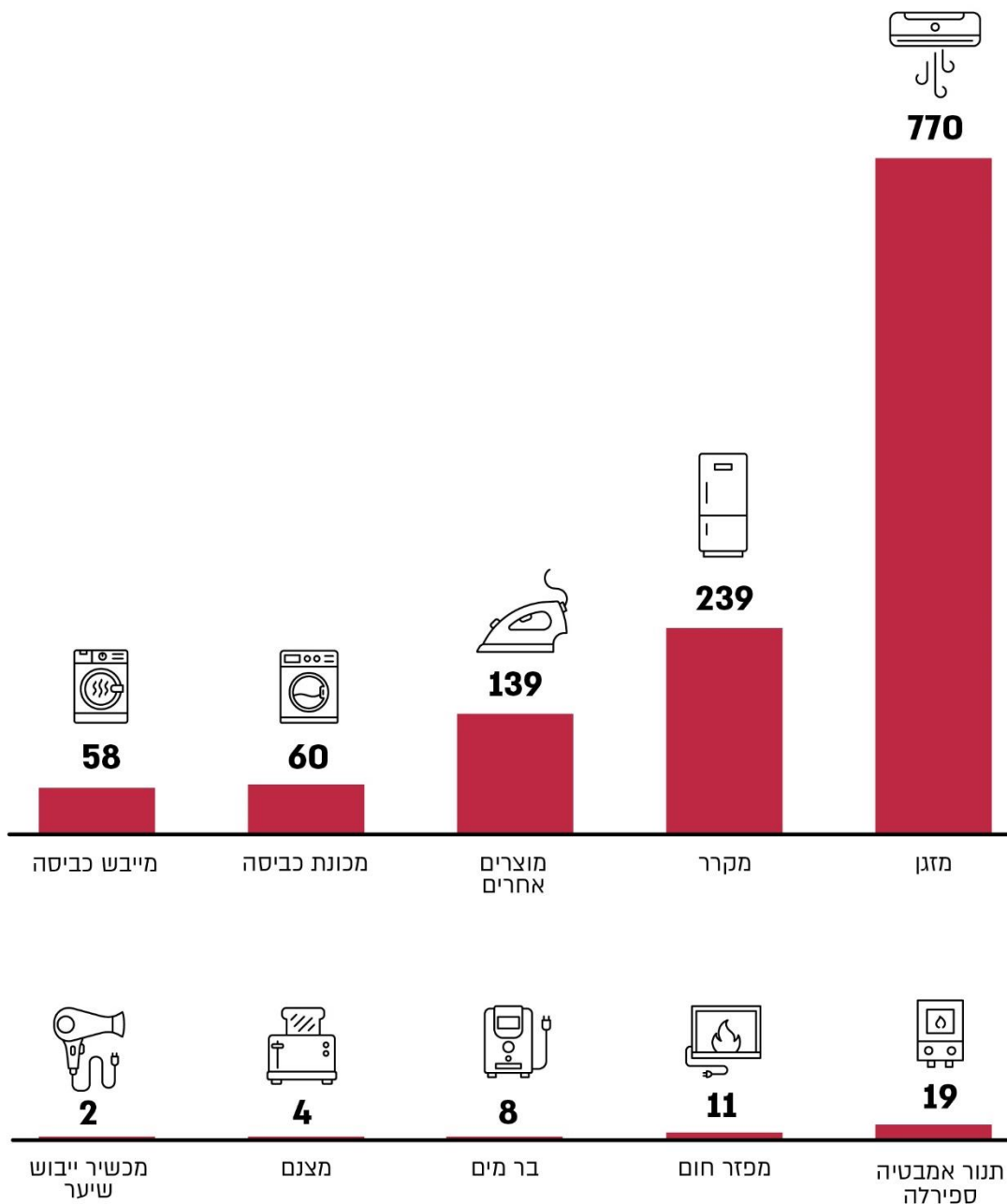
תרשים 16: הגורמים לדליקות שאירעו כתוצאה מכשל חשמלי, 2020 - 2022



על פי נתוני כב"ה - אגף המבצעים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



תרשים 17: מכשירי החשמל שגרמו לדליקות, 2020 - 2022



על פי נתוני כב"ה - אגף המבצעים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

על פי מסקנות חקירת הדליקות המתוארים בתרשים, הכשל במוצרי החשמל הביתיים הוא הגורם המוביל לדליקות (31% - 1,310 מתוך 4,178); ובראש המוצרים הדליקים - רכיבים שונים במכשירי המזגנים (59%) המותקנים כמעט בכל מבנה בישראל. אך מידע ממוקד בדבר הכשלים במוצרים כאמור - אינו מפורסם לציבור באתר כב"ה במרשתת, לרבות בנוגע לאופן מניעת התלקחות שריפה במזגנים, במקררים, במכונות ובמייבשי כביסה וכן במוצרי חשמל שימושיים אחרים.

מומלץ שכב"ה תפרסם באתרה במרשתת מידע ממוקד לציבור בדבר הסכנות הטמונות במוצרי החשמל הביתיים ומדריך למניעת התלקחות שריפות במוצרים אלה.



מערך החקירות אינו אמון על תיווך הממצאים לציבור הרחב. לעומת זאת, אחד מתפקידיו של מערך ההגנה מאש בכב"ה הוא קידום מאמץ ההסברה והדרכת מגזרי האוכלוסייה השונים בעניינים הנוגעים לבטיחות אש. הרפורמה במבנה הנציבות שאושרה בשנת 2020 כוללת הקמת ענף הדרכת אוכלוסייה והסברה באגף ההגנה מאש, לרבות תיקון ראש ענף, ומינוי ראשי מדור פיתוח וכתובת תכנים, אנשי ניו מדיה, ואנשי הסברה למגזר החרדי ולקבוצות אוכלוסייה ייעודיות.

בתשובת הרשות נכתב בעניין זה כי החל בשנת 2022 פורסמו 20 מכרזים בתחום ההסברה - 18 משרות במחוזות ושתיים בנציבות.

עד מועד תום הביקורת לא אישרה נציבות שירות המדינה את מחצית המשרות (שלוש מתוך שש) בתקן ענף הדרכת אוכלוסייה והסברה בנציבות כב"ה, לרבות משרת ראש הענף, ולא אוישה משרת רמ"ד ניו מדיה על אף אישורה. בנסיבות אלה, מומלץ כי הרשות תקדם עם נציבות שירות המדינה את אישור המשרות האמורות ואישון.

הרשות מסרה למשרד מבקר המדינה כי היא משקיעה מאמצים רבים בהסברה רציפה לציבור על אודות ממצאי חקירת השריפות, ובין היתר היא מפיצה בכל יום דיווחים לאמצעי התקשורת על אודות דליקות שאירעו במחוזות - הן בשטחים עירוניים והן בשטחים פתוחים. דובר כב"ה מעדכן את גורמי התקשורת הכתובה, האלקטרונית והדיגיטלית בממצאי החקירות ומוסר באמצעותם הנחיות רלוונטיות לציבור. בתשובת הרשות נכתב בעניין זה כי בשנים האחרונות היא השקיעה סכומים משמעותיים בהסברה, פרסום והפצה של הנחיות מצילות חיים לאוכלוסייה הכללית ולאוכלוסיות מסוימות, כגון לציבור החרדי ולציבור הערבי. הפרסומים כללו תשדירים בטלוויזיה ובמדיה הדיגיטלית בנושא סכנת השריפות, זהירות מכשלים חשמליים, ובפרט במזגנים. עם זאת הרשות ציינה, כי החל בשנת 2022 צומצם באופן משמעותי תקציב ההסברה באופן שאינו מאפשר לרשות לקיים הסברה מועילה לציבור, וכי יש חשיבות קריטית בהקצאת תקציב מתאים לתחום ההסברה מצילת חיים.

נוכח צמצום תקציב ההסברה והחשיבות המיוחדת שיש לפעילות המניעה, מוצע כי הרשות תקיים הערכת מצב צופה פני עתיד בנוגע לפעילות ההסברה של מערך ההגנה מאש לציבור הרחב. במסגרת הערכה זו יש לבחון אם יש במשאבים שצפויה הרשות להקצות לתחום זה כדי לתת מענה רחב לקיום פעילות הסברה אפקטיבית בכלל המדיות הרלוונטיות למול קהלי אוכלוסייה שונים.



סיכום

חוק כב"ה והתקנות שמכוחו מטילים על הרשות לחקור אירועי דליקה במטרה לאתר את הנסיבות והגורמים להם. ממצאי החקירות ומסקנותיהן נועדו לסייע לרשויות, לגופים עסקיים ולציבור הרחב למנוע שריפות הגורמות לפגיעה בנפש וברכוש, ובעיקר להציל חיי אדם. בשנים האחרונות גברה הסכנה להתפרצות ולהתפשטות של שריפות במתארים שונים, ולכן המשרד לביטחון לאומי וכב"ה הצהירו על כוונתם להעצים את פעילותם בתחומי ההגנה מאש ומניעת אירועי דליקה. אולם נמצאו פערים בכל הנוגע לפעילות מערך החקירות בבניין הכוח ובהפעלת הכוח, ופערים בין תפיסת ההפעלה הקיימת ובין הדרישות המקצועיות והתפעוליות שמצריך הטיפול בחקירת אירועי דליקה ברמת המבנה הארגוני הקיים.

כמו כן, נמצאו פערים בין נוהלי מערך החקירות ובין הדרישות המקצועיות והתפעוליות שמצריך הטיפול בחקירת אירועי דליקות ברמת המבנה הארגוני הקיים, תכנון, ניהול והכשרת משאבי האנוש ואספקת משאבים חומריים לביצוע החקירות, לרבות אמצעים טכנולוגיים ואחרים. במצב הקיים הרשות אינה ערוכה לבצע חקירות בהיקף מלא כנדרש על פי החוק; ובפועל מאז הקמת מערך החקירות בשנת 2012 נחקרו בממוצע רב-שנתי כ-10% מאירועי הדליקה שטופלו על ידי צוותי הכיבוי, מבלי שהתקיים תהליך קבלת החלטות סדור ועל ידי הגורמים שהוסמכו לכך בתקנות, בדבר אי-קיום חקירה בכ-90% מאירועי הדליקה. ליקויים נוספים נמצאו בממשקי העבודה הפנים-ארגוניים והחוץ-ארגוניים של מערך החקירות שלגביהם נדרשת רציפות תפעולית בעתות שגרה ובעתות חירום.

גישור על הפערים שהעלתה הביקורת בתחומי בניין הכוח של מערך החקירות בכב"ה והפעלתו על פי הוראות הדין, מצריך ניסוח תפיסת הפעלה אפקטיבית של המערך בהיבטים הרלוונטיים לחקירת שריפות, גיבוש מבנה ארגוני תואם צרכים, קביעת מדיניות מבוססת ניהול סיכונים, ניסוח מתודולוגיה סדורה, הצטיידות, הכשרת כוח אדם ייעודי ושימור כשירותו לאורך זמן, והסדרת ממשקי עבודה עם גופים עמיתים. נוסף על כך ועל מנת להגשים את תכליות חקירת השריפות, מומלץ שכב"ה תקיים פעילות הסברתית לציבור על בסיס ממצאי החקירות שהתקיימו, ותטמיע לאורם בקרב האוכלוסייה את המסרים בתחום מניעת השריפות וההגנה מאש.



משרד מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

