

פרק שני

המשאב האנושי

המשאב האנושי

פעולות הביקורת

נבדק הטיפול בכלואים בשני בסיסי הכליאה של צה"ל: בסיס כליאה 394 בצריפין (כלא 4) ובסיס כליאה 396 בסמוך לעתלית (כלא 6), בחדרי המשמר של המשטרה הצבאית ובתאי המעצר ליד בתי הדין הצבאיים. נבדקו בעיקר תנאי הכליאה, הטיפול הרפואי, שירותי הסניגוריה הצבאית, כבילת כלואים באזיקים וכן פעילות מערך הנקרא "גורמי חזרה לשירות תקין" (מערך גחל"ת), שייעודו העיקרי הוא להחזיר את הכלואים לשירות תקין בצה"ל בתום ריצוי עונשם. הביקורת נערכה בעיקר באגף כוח אדם במטכ"ל, במפקדת קצין המשטרה הצבאית הראשי, במפקדת הפרקליט הצבאי הראשי ובשני בסיסי הכליאה. במהלך הביקורת הפיץ משרד מבקר המדינה שאלון בקרב כלואים בשני בסיסי הכליאה.

נבדק מערך משרתי הקבע במימון גופים אזרחיים (תקני קבע ייחודיים), בין היתר, בהיבטים של הקצאת התקנים של משרתי הקבע, תהליכי אישורם במשרד הביטחון ובצה"ל וההתחשבות בגינם. כמו כן נבדקו מנגנוני הבקרה שמקיימים משרד הביטחון וצה"ל על תקנים אלה. הביקורת נערכה במשרד הביטחון: באגף התקציבים, באגף הכספים, במינהל למחקר פיתוח אמצעי לחימה ותשתית טכנולוגית; בצה"ל: באגף התכנון, בחיל האוויר והחלל ובזרוע היבשה. ביקורות השלמה נערכו במשרד האוצר, במשרד הפנים, בשירות הביטחון הכללי, במוסד למודיעין ותפקידים מיוחדים וביחידת מתאם הפעולות בשטחים.

נבדקו שני נושאים הקשורים לפעילות של צה"ל לצמצום שיעורי הפטור לפני תום שירות החובה: האחד, מאפייני השירות הצבאי של חיילים שהמשיכו לשרת לאחר שהיו מועמדים לשחרור לפני תום השירות; והשני, סוגיות בנושא אישור פטור בשל אי-התאמה לשירות צבאי באמצעות ועדת התאמה לשירות. הביקורת נערכה במטה הכללי, בזרוע האוויר והחלל ובזרוע היבשה.

נערכה ביקורת על היבטים הקשורים לשירות של חיילי חובה ביחידות שמחוץ לצה"ל, תוך התמקדות במסגרות שאינן עוסקות במשימות צבאיות-ביטחוניות מובהקות – במשטרת ישראל, במשרד החינוך ובמשרד הביטחון. כמו כן, נבדק הבסיס המשפטי להצבתם של חיילים בחובה בלשכת הקשר "נתיב". הביקורת נערכה במשרד הביטחון, בצה"ל, במשרד לביטחון הפנים, במשטרת ישראל, במשרד החינוך ובלשכת הקשר "נתיב". ביקורת השלמה נערכה במשרד האוצר.

מערך הכליאה בצה"ל

תקציר

בצה"ל שני בסיסי כליאה: בסיס כליאה 394 בצריפין (להלן - כלא 4); ובסיס כליאה 396 בסמוך לעתלית (להלן - כלא 6). ייעוד בסיסי הכליאה הוא לשאת באחריות לחיילים הכלואים (עצירים, חבושים ואסירים¹) תוך מגמה לבחון את התאמתם להמשך השירות הצבאי. בראש כל אחד משני בסיסי הכליאה עומד קצין בדרגת סא"ל ולידו פועל מטה. הכלואים בכל בסיס כליאה מאורגנים בפלוגות כליאה. קצין המשטרה הצבאית הראשי (להלן - קמצ"ר) נושא, בין השאר, באחריות להפעלת בסיסי הכליאה ולאחזקתם. לפי נתוני מפקדת קמצ"ר (להלן - מקמצ"ר), מספר הכלואים בשני בסיסי הכליאה גדל משנת 2005 עד לשנת 2007 בכ-10%: מ-14,400 ל-16,000. בשנת 2008 הייתה אמנם ירידה של כ-6.7% במספר הכלואים בשני בסיסי הכליאה, שעמד על 14,919 כלואים, אולם הייתה עלייה של 14.4% במצבה הממוצעת היומית של כלואים בשני בסיסי הכליאה: מ-848 כלואים ליום בשנת 2007 ל-970 כלואים ביום בשנת 2008.

בשנת 1997 השתלטה קבוצה של כלואים מכלא 6 על הסגל של אחת מהפלוגות ותפסה בני ערובה. ועדת חקירה מונתה לחקור את האירוע (להלן - ועדת עשהאל²), ולאחריה מונתה בשנת 1999 ועדה מטכ"לית לגיבוש מדיניות הכליאה בצה"ל (להלן - ועדת דקל³). רוב ההמלצות של שתי הוועדות יושמו. בעקבות אחת מההמלצות של ועדת דקל החל לפעול בכלא 4 בשנת 2003 ובכלא 6 בשנת 2004 מערך הנקרא "גורמי חזרה לשירות תקין" (להלן - מערך גחל"ת), שייעודו העיקרי הוא לתת מענה מקצועי מקיף לטיפול בכלואים, כדי להחזירם לשירות תקין בצה"ל בתום ריצוי העונש ולצמצם את תופעת הכליאה החוזרת.

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל 2008 עד מרס 2009 בדק משרד מבקר המדינה בצה"ל בעיקר את הטיפול בכלואים בשני בסיסי הכליאה. במהלך הביקורת הפיץ משרד מבקר המדינה שאלון ל-275 כלואים בשני בסיסי הכליאה, שאותו החזירו כולם. הכלואים נבחרו על פי רשימת מספרים אקראית. השאלון הקיף שבעה נושאים הנוגעים לטיפול בכלואים.

1 לפי תקנות השיפוט הצבאי (בתי סוהר צבאיים), התשמ"ז-1987, אסיר - אדם המרצה עונש מאסר, שהטיל עליו בית דין צבאי או בית משפט; חבוש - אדם המרצה עונש מחבוש, שהטיל עליו בית דין צבאי או קצין שיפוט; עציר - אדם הנמצא כדין במשמורת הצבא, ואינו אסיר או חבוש.
2 בראש הוועדה עמד תא"ל אברהם עשהאל, קצין החינוך והנוער הראשי לשעבר.
3 בראש הוועדה עמד תא"ל (במיל') בני דקל, קצין השלישות הראשי לשעבר.

עיקרי הממצאים

כוח אדם

ועדת עשהאל וועדת דקל ציינו את חוסר התאמתו של הסגל בבסיסי הכליאה להתמודד עם האוכלוסייה המורכבת של הכלואים, בעיקר עקב גילם הצעיר של אנשי הסגל וניסיונם המועט. ועדת דקל המליצה, בין השאר, על אזרוח חלק מהתפקידים במערך הכליאה. בביקורת נמצא, כי כל מדריכי הכלואים וכל הסמלים בבסיסי הכליאה הם חוגרים בשירות חובה, ורק חלק קטן מהקצינים הם בשירות קבע, והמצב הבסיסי בעניין זה לא השתנה בהשוואה למצב שהיה בעת שוועדות עשהאל ודקל בדקו את מערך הכליאה. אף על פי שהרמטכ"ל קבע בדצמבר 1999, כי ראוי ליישם את המלצות ועדת דקל, ההמלצה בדבר אזרוח חלק מהתפקידים במערך הכליאה לא יושמה עד מועד סיום הביקורת.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי גילם הצעיר וחוסר ניסיונם המצטבר של אנשי הסגל עלולים להשליך על ההתמודדות היום-יומית שלהם מול הכלואים. עניין זה מקבל משנה תוקף נוכח הממצאים שעלו מהשאלונים בנוגע ליחס המפקדים כלפי הכלואים. כך, בתשובותיהם של הכלואים ל"שאלה הפתוחה" בשאלונים בנוגע ליחס המפקדים אליהם, העלו 62.8% מבין 86 הכלואים בכלא 4 ו-39.7% מבין 63 הכלואים בכלא 6, שהשיבו על שאלה זאת, טענות, לעתים קשות, על יחס הסגל כלפיהם; עניין המחייב בפני עצמו בדיקה ובירור יסודיים.

ליקויים באסמכתה לכליאה

לפי נתונים שמסר מדור הדין המשמעתי במפקדת הפרקליט הצבאי הראשי (להלן - מפצ"ר) למשרד מבקר המדינה, במהלך שנת 2008 התקבלו אצלו כ-1,700 פניות לבירור חוקיות הליך הדין המשמעתי. בפסקים (החלטות שניתנו בדין משמעתי) שנגעו למחבוש, החליט המדור לבטל את הפסק או להמתיק את עונשי המחבוש בכ-570 מקרים. בתשעה מקרים אחרים, שבהם סיימו כבר הכלואים לרצות את עונשם, הורה המדור לפצות את החיילים על ימי מחבוש שריצו בפועל בגין ליקוי בהליך המשמעתי. משרד מבקר המדינה העיר, כי תשעה המקרים דלעיל חמורים, כיוון שמדובר בשלילת חירות שלא כדיון, והם מחייבים בדיקה ותחקור כדי למנוע הישנות מקרים כאלה.

תנאי הכליאה והמחיה של הכלואים בכלא 4 ובכלא 6

1. תשתית פיזית - שני בסיסי הכליאה נמצאים במתקנים ישנים בעלי תשתית פיזית ישנה מאוד, שאינה נותנת מענה סביר לחיילים הכלואים, כגון תשתית ביוב מיושנת, הגורמת לסתימות ולהצפות, ומערכת חשמל שאינה עומדת בעומס וגורמת להפסקות חשמל רבות. משנת 2000 נדונה בצה"ל תכנית להקים קריה משפטית וכלא מרכזי חדשים, אולם עד מועד סיום הביקורת טרם התקבלה החלטה על בנייתם. במסמכי מקמצ"ר צוין בעניין זה, כי כיוון שהנושא עומד על הפרק שנים מספר, אין משקיעים בתשתיות בבסיסי הכליאה. משרד מבקר המדינה מעיר, כי במצב זה נגרמת פגיעה קשה ומצטברת בתנאי הכליאה בשני בסיסי הכליאה.

2. תנאי הכליאה - א. פלוגה לכליאת נשים קיימת בכלא 4 בלבד, ובה 70 מקומות כליאה בסך הכול. קיבולת זו איננה עומדת בצרכים של צה"ל במקומות כליאה לחיילות, ורבות מהן ממתניות ביחידותיהן פרק זמן ממושך ממועד הפסק שבו קיבלו עונש מחבוש ועד להגעתן לכלא 4. כמו כן, היו מקרים שבהם מפקדים התקשרו לכלא 4 כדי לבדוק אם יש מקום בפלוגת הכליאה לנשים, לפני שהטילו עונש מחבוש על החיילות.

ב. ההפרדה הנדרשת בין סוגי הכלואים (עצירים, חבושים ואסירים) איננה נשמרת בשני בסיסי הכליאה בכל הנוגע לעצירים לפני משפט. זאת, בשל המספר הגבוה של עצירים לפני משפט בכל זמן נתון; בשל התמשכות ההליך המשפטי כשרק בסיומו, כאשר ניתן פסק דין, עובר הכלוא לסטטוס של אסיר; ונוכח מצוקת מקומות הכליאה.

3. כבילת כלואים באזיקים - בתקנות השיפוט הצבאי (בתי סוהר צבאיים), התשמ"ז-1987 (להלן - תקנות בתי סוהר צבאיים) נאמר, בין השאר, כי לא ייכבל כלוא באזיקים אלא אם כן סבור נותן ההוראה כי הכבילה הכרחית למניעת פגיעה גופנית בכלוא, באדם אחר או ברכוש, או למניעת בריחה. נתוני השאלונים מלמדים, שרוב הכלואים מבין 260 המשיבים בשני בסיסי הכליאה (כ-80%) נכבלו באזיקים בעת יציאתם לבית הדין הצבאי, וכ-50% מבין 186 המשיבים נכבלו באזיקים בעת יציאתם לטיפול רפואי מחוץ לבסיס הכליאה. נמצא, כי הכלואים נכבלים באופן גורף, בניגוד לאמור בתקנות בתי סוהר צבאיים ובניגוד להוראת קמצ"ר בנושא "נוהל כבילת כלוא באזיקים". גורמים שונים במקמצ"ר ובבסיסי הכליאה הצביעו אמנם על חשש מפני בריחה של כלואים כסיבה לכבילת כלואים, אולם בכבילת הכלואים באזיקים באופן גורף יש משום פגיעה מהותית בהם, כיוון שנגרמות לחיילים השפלה ופגיעה בכבודם. כבילתם מעצימה את העלבון והבושה כאשר בחצר בית הדין הצבאי נוכחים בני משפחותיהם.

4. הטיפול הרפואי לכלואים - בכל אחד משני בסיסי הכליאה קיימת מרפאה, הנותנת טיפול רפואי לכלואים ולסגל, ובמסגרת כל מרפאה פועלת גם מרפאת שיניים. תשובות הכלואים לשאלונים בנוגע לטיפול הרפואי מצביעות על רמת שביעות רצון נמוכה מאוד שלהם מהטיפול הרפואי בשני בסיסי הכליאה.

5. הקשר בין הכלואים ובין הסניגורים הצבאיים שלהם - הנתונים שנאספו מהשאלונים שהופצו לכלואים מצביעים על שביעות רצון נמוכה של הכלואים מהקשר שלהם עם הסניגורים הצבאיים: כ-62% מבין 199 המשיבים בשני בסיסי הכליאה לא היו מרוצים כלל או שלא היו כל כך מרוצים מהקשר עם הסניגורים הצבאיים.

6. הטיפול בבקשות להקלה בעונש של כלואים - משרד מבקר המדינה בדק את משכי הטיפול בבקשות של כלואים להקלה בעונש שבסמכות ראשי המחוזות השיפוטיים⁴. נמצא, כי בתשע בקשות מתוך 38 שנבדקו (כ-23.7%) נמשך הטיפול מהיום שבו הגיעה הבקשה ללשכת האלוף הרלוונטי ועד קבלת התשובה עליהן מעבר ל-30 ימים, כנדרש. כלואים אלה השתחררו מהכלא בטרם קיבלו תשובה על בקשתם להקלה בעונש. יתר הבקשות להקלה בעונש נענו בשלילה.

4 לפי פקודת מטכ"ל 33.0314, ראש מחוז שיפוטני הוא מפקד פיקוד מרחבי, מפקד זרוע האוויר והחלל, מפקד זרוע היבשה או מפקד זרוע הים - לפי המקרה.

7. המזון ותנאי התברואה בבסיסי הכליאה - הנתונים העולים בתשובות לשאלונים מצביעים על שביעות רצון נמוכה מאוד מהמזון שמקבלים הכלואים: כ-92% מבין 163 המשיבים בכלא 4 אינם שבעי רצון כלל או לא כל כך שבעי רצון; בכלא 6 הגיע שיעור הבלתי מרוצים לכ-80% מבין 108 המשיבים על שאלה זאת. נתוני השאלונים מלמדים גם על שביעות רצון נמוכה מאוד של הכלואים מתנאי התברואה בשני בסיסי הכליאה.

פעילות מערך גחל"ת

עיקר הפעילות של מערך גחל"ת היא אבחון כלואים בשירות חובה, שעל בסיסו מגובשת תכנית התערבות שמטרתה העיקרית היא להחזיר את הכלואים לשירות תקין בצה"ל ולהקטין את ממדי הכליאה החוזרת. מערך גחל"ת אחראי גם לפעילות חינוך והעשרה של הכלואים בבסיסי הכליאה, לרבות אלה הנעשות על ידי הסגל בשני בסיסי הכליאה. בשנת 2008 אבחן מערך גחל"ת 2,469 כלואים: כ-61% מהם היו ילידי הארץ; כ-27% - ילידי חבר המדינות; כ-8% - ילידי אתיופיה; וכ-4% - אחרים. נתונים של מערך גחל"ת מלמדים, כי בשנת 2008 הייתה ירידה משמעותית בהיקפי הפטור של הכלואים מהשירות הצבאי וירידה משמעותית בתופעה הכליאה החוזרת בהשוואה לשנת 2007.

חלק מפעילות מערך גחל"ת מוקדש לטיפול בכלואים בני העדה האתיופית. אף על פי שבשנת 2008 הייתה ירידה בשיעורם לעומת שנת 2007, שיעור זה עדיין גבוה ביחס לשיעורם של חיילים בני העדה האתיופית בצה"ל, שעומד על 2.9%. כ-80% מהחיילים בני העדה האתיופית, שנכלאו במהלך שנת 2007, חזרו לכלא למעלה מפעם אחת. הסיבה העיקרית המובילה אותם לבסיסי הכליאה היא ההיעדרות מהשירות הצבאי בלי רשות כתוצאה מקשיים משפחתיים וכלכליים חמורים מאוד. בבסיסי הכליאה מתקיימת פעילות שמטרתה לקדם ולעודד את הכלואים מבני העדה האתיופית לחזור לשירות צבאי תקין.

להלן הממצאים העיקריים שהועלו מבדיקת מספר היבטים בפעילות מערך גחל"ת:

1. מיסוד הפעילות של מערך גחל"ת בפקודות הצבא - במועד סיום הביקורת טרם נעשה דבר למימוש סיכום עקרוני שהתקבל באגף כוח אדם במטכ"ל (להלן - אכ"א) בינואר 2008 בנושא מיסוד נוהלי מערך גחל"ת, ובמיוחד עיגון הסמכויות של מערך גחל"ת בהוראות הקבע של אכ"א.
2. המעקב והבקרה אחר כלואים שהשתחררו מבסיסי הכליאה - על פי פקודות הקבע של מערך גחל"ת, כלוא שעובר אבחון יטופל על ידי המערך עד שחרורו מצה"ל. המעקב והבקרה של מערך גחל"ת אחר יישום הנחיותיו לגבי כלואים שהשתחררו משני בסיסי הכליאה וממשיכים לשרת ביחידות הם חלקיים, ואין מעקב אחר מהלך כל שירותו של החייל עד לשחרורו מצה"ל.
3. פעילות מערך גחל"ת בתחום חינוך והעשרה לכלואים - בחודשים יולי עד ספטמבר 2008 נעשתה בכלא 4 פעילות חינוכית בהיקף קטן באופן משמעותי בהשוואה לנדרש.

תאי המעצר בבתי הדין הצבאיים

בכל אחד מבתי הדין הצבאיים בשלושת מחוזות השיפוט: צפון, מרכז, דרום וזרוע היבשה, קיים תא להחזקת כלואים בזמן המתנתם לדיון המשפטי בעניינם עד להחזרתם לחדרי המשמר הצבאיים או לבסיסי הכליאה. ב-10 ימים מבין 23 ימים שבהם התקיימו דיונים בבית הדין הצבאי של מחוז מרכז, בחודשים יולי ואוגוסט 2008, עלה מספר הכלואים על הקיבולת המרבית, שהיא 30 כלואים. בחמישה ימים הגיע מספר הכלואים ללמעלה מ-40 איש, וביום מסוים אף ל-54. מסיבה זאת הוחזקו כלואים ברכב הליווי עד להבאתם לדיונים המשפטיים או לפגישה עם הסניגור שלהם.

סיכום והמלצות

הכלואים בבסיסי הכליאה הם חיילים שנענשו בשלילת חירותם לתקופות שונות בשל עברות שביצעו. רובם נכלאו בשל עברה של היעדרות מהשירות הצבאי שלא ברשות, הנובעת בדרך כלל מקשיים כלכליים קשים של משפחותיהם או בשל קשיים שלהם להסתגל למסגרת הצבאית. שלילת חירותם אינה שוללת מהם את הזכות לתנאים פיזיים נאותים ואינה מצדיקה פגיעה בזכויותיהם הבסיסיות.

משרד מבקר המדינה מציין את המאמצים שהשקיעו ומשקיעים מקמצ"ר וסגלי כוח האדם בבסיסי הכליאה בשנים האחרונות בתחום הטיפול בכלואים ואת השיפורים שנעשו בעקבות המלצות הוועדות שהוזכרו לעיל.

עם זאת עלה בביקורת, שהתשתית הפיזית בשני בסיסי הכליאה אינה נותנת מענה סביר לחיילים הכלואים ותנאי כליאתם קשים. קיימת גם פגיעה בזכויות בסיסיות של הכלואים בעיקר בכל הנוגע לטיפול הרפואי בהם בבסיסי הכליאה, בכבילתם הגורפת באזיקים ביציאה מבסיסי הכליאה, בזמינותם ונגישותם של הסניגורים הצבאיים, בטיפול בבקשותיהם להקלה בעונש, במזון המוגש להם ובתנאי התברואה בשני בסיסי הכליאה.

לגילם הצעיר של אנשי הסגל בשני בסיסי הכליאה ולחוסר ניסיונם המצטבר עלולה להיות השלכה על התמודדותם היום-יומית מול הכלואים. כל מדריכי הכלואים וכל הסמלים הם חוגרים בשירות חובה ורק חלק קטן מהקצינים הם בשירות קבע, והמצב הבסיסי בעניין זה לא השתנה מאז ההמלצות של ועדות עשהאל ודקל.

נוכח הממצאים שהועלו בדוח ביקורת זה, על אכ"א, על מפצ"ר ועל מקמצ"ר לתקן את הליקויים שהועלו, ובמיוחד לנקוט את הפעולות הבאות:

א. ראוי שאכ"א יפעל לשיפור סגלי כוח האדם, ובמיוחד מדריכי הכלואים, ברוח המלצות ועדות עשהאל ודקל והחלטת הרמטכ"ל בעקבותיהם, כדי לאפשר את המענה למורכבות המשימה המוטלת עליהם.

ב. ראוי שתוכן ותתוקצב תכנית מינימום לשיפור הכרחי של התשתית בשני בסיסי הכליאה, שתאפשר תנאי מחיה סבירים לכלואים.

ג. על אכ"א ומקמצ"ר לבצע בדיקה יסודית בנושא כבילת הכלואים באזיקים בעת יציאתם מבסיסי הכליאה לבתי הדין הצבאיים, וליישם את הוראת מקמצ"ר בנושא זה ככתבה וכלשוונה. כמו כן עליהם לבצע בדיקה יסודית בכל הנוגע לטיפול הרפואי הניתן

לכלואים, ובכל הנוגע למזון המוגש להם, בעיקר בכלא 4, ולתנאי התברואה שלהם בשני בסיסי הכליאה. ראוי גם שהסניגור הצבאי הראשי ומפצ"ר יבררו את טענות הכלואים בנוגע לזמינותם ולנגישותם של הסניגורים הצבאיים לכלואים.

לבסוף, הנתונים בנוגע לפעילות מערך גחל"ת מצביעים על הישגים בפעילותו והוא אכן תורם להחזיר כלואים רבים לשירות צבאי תקין ולהקטנת שיעורי הכליאה החוזרת. אולם ראוי שאכ"א יבחן וינתח את הסיבות להיקפי הכליאה, תוך בחינת השיעור הגבוה של כלואים בני העדה האתיופית ויוצאי חבר המדינות, ואם קיימות דרכים לצמצמם, במיוחד בעברה של היעדרות מהשירות הצבאי שלא ברשות, שבגינה נכלאו כשני שלישים מהכלואים.



מבוא

בתי הסוהר בצה"ל נקבעו בצו של שר הביטחון, והם פועלים על פי תקנות השיפוט הצבאי (בתי סוהר צבאיים), התשמ"ז-1987 (להלן - תקנות בתי סוהר צבאיים), שהתקין שר הביטחון בתוקף סמכותו לפי חוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955 (להלן - חוק השיפוט הצבאי).

קצין המשטרה הצבאית הראשי (להלן - קמצ"ר) נושא, בין השאר, באחריות להפעלת מחנות מעצר, בתי סוהר צבאיים ומחנות שבויים ולאחזקתם (בתקופת הביקורת שימש בתפקיד תא"ל רוני בני). במפקדת קמצ"ר (להלן - מקמצ"ר) פועל ענף כליאה, ובראשו קצין בדרגת סא"ל. ראש ענף כליאה אחראי לפיקוח על מתקני הכליאה בצה"ל בעת שגרה, כדי לוודא את ביצוע תקנות בתי סוהר צבאיים ואת ההוראות המקצועיות של קמצ"ר.

בצה"ל שני בסיסי כליאה: בסיס כליאה 394 בצריפין (להלן - כלא 4); ובסיס כליאה 396 בסמוך לעתלית (להלן - כלא 6). ייעוד בסיסי הכליאה הוא לשאת באחריות לחיילים הנמצאים בבסיסי הכליאה (עצירים, חבושים ואסירים⁵) תוך מגמה לבחון את התאמתם להמשך השירות הצבאי, ותפקידם הוא להחזיק ולטפל בכלואים בהתאם לתקנות בתי סוהר צבאיים. בראש כל אחד משני בסיסי הכליאה עומד קצין בדרגת סא"ל ולידו פועל מטה. הכלואים בכל בסיס כליאה מאורגנים בפלוגות כליאה. בכלא 4 היו בתקופת הביקורת חמש פלוגות לכלואים: ארבע - לכלואים גברים ופלוגה לנשים כלואות; ובכלא 6 היו שלוש פלוגות, אחת מהן לקצינים. סגל כוח האדם בכל פלוגה כולל מדריכי כלואים (להלן - מד"כים), סמלים וקצינים: מפקדי מחלקות (להלן - מ"מים) ומפקדי פלוגות (להלן - מ"פים). סגלי הפלוגות אמורים לטפל בכלואים, להעסיקם ולחנכם, בהתאם לפקודות.

לפי נתוני מקמצ"ר, מספר הכלואים בשני בסיסי הכליאה גדל משנת 2005 עד לשנת 2007 בכ-10%: מ-14,400 ל-16,000. קמצ"ר מייחס גידול זה לגיוס לצה"ל של בעלי נתוני איכות נמוכים ובעלי רישום פלילי, שבעבר לא גויסו לצה"ל. לפי נתונים אלה, הייתה אמנם בשנת 2008 ירידה של כ-6.7% במספר הכלואים בשני בסיסי הכליאה, שעמד על 14,919 כלואים, אולם הייתה עלייה של 14.4% במצבה הממוצעת היומית של כלואים בשני בסיסי הכליאה - מ-848 כלואים ליום בשנת 2007 ל-970 כלואים ביום בשנת 2008. מצבת הכלואים היומית בשני בסיסי הכליאה עמדה לעתים על למעלה מ-1,000 כלואים. 61% מהעברות שבגינן ריצו חיילים עונש בשני בסיסי הכליאה היו

עברות של היעדרות מהשירות בלי רשות; 14% היו עברות משמעת; 6% - עברות של סמים; 5% - עברות של השתמטות ו-14% עברות מסוג אחר, כגון גניבות ועברות תנועה.

באוגוסט 1997 השתלטה קבוצה של כלואים בכלא 6 על הסגל של אחת מהפלוגות בכלא ותפסה בני ערובה. בעקבות אירוע זה מונתה ועדת חקירה (להלן - ועדת עשהאל⁶), ולאחריה מונתה בשנת 1999 ועדה מטכ"לית לגיבוש מדיניות הכליאה בצה"ל (להלן - ועדת דקל⁷). רוב ההמלצות של שתי הוועדות יושמו. בעקבות אחת מההמלצות של ועדת דקל החל לפעול בשני בסיסי הכליאה מערך הנקרא "גורמי חזרה לשירות תקין" (להלן - מערך גחל"ת), שיייעודו העיקרי הוא להחזיר את הכלואים לשירות תקין בצה"ל בתום ריצוי העונש ולצמצם את תופעת הכליאה החוזרת (רצידיביזם).

בנוסף לשני בסיסי הכליאה, קיימים בצה"ל 10 חדרי משמר של המשטרה הצבאית, שבהם נכלאים, בעיקר, חיילים שנידונו לעונש מחבוש שאינו עולה על 28 יום וחיילים שהוצאה נגדם פקודת מעצר של עד 48 שעות. בשנת 2008 נכלאו בחדרי משמר אלה 8,476 כלואים לעומת 6,296 בשנת 2007 - עלייה של כ-35%. כמו כן קיימים בשש יחידות בצה"ל חדרי משמר, שמקומם נקבע על ידי מפקד פיקוד מרחבי או מפקד זרוע, כל אחד במסגרת היחידות הכפופות לו, והם פועלים באחריות מפקד הבסיס שבו נמצא חדר המשמר. חדר משמר נוסף נמצא ביחידת מיטב (יחידה שהוקמה מאיחוד של מינהל הגיוס עם בסיס קליטה ומיון), המשמש בדרך כלל לכליאת חיילים המסרבים לקבל את החלטת הצבא בדבר שיבוצם, והם מועברים לאחר 48 שעות לבסיס כליאה. בנוסף לכך, קיימים שלושה תאי מעצר ליד בתי הדין הצבאיים, שבהם מוחזקים כלואים בזמן ההמתנה לדיון המשפטי בעניינם ועד להחזרתם לבסיסי הכליאה.

בחודשים אפריל 2008 עד מרס 2009 בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול בכלואים בשני בסיסי הכליאה, בחדרי המשמר של המשטרה הצבאית ובתאי המעצר ליד בתי הדין הצבאיים. נבדקו בעיקר תנאי הכליאה, הטיפול הרפואי, שירותי הסניגוריה הצבאית, כבילת כלואים באזיקים וכן פעילות מערך גחל"ת. הביקורת נערכה באגף כוח אדם במטכ"ל (להלן - אכ"א), במקמצר, במפקדת הפרקליט הצבאי הראשי (להלן - מפצ"ר); בכלא 4 ובכלא 6; בשני חדרי משמר של המשטרה הצבאית ובחדר המשמר ביחידת מיטב; וכן בשני תאי מעצר שליד בתי הדין הצבאיים. ביקורת קודמת בנושא בתי סוהר צבאיים ערך משרד מבקר המדינה בשנת 1994.⁸

במהלך הביקורת הפיץ משרד מבקר המדינה שאלון ל-275 כלואים בשני בסיסי הכליאה, שאותו החזירו כולם. המדגם כלל 160 כלואים בכלא 4 ו-115 כלואים בכלא 6 מבין הכלואים ששהו בכלא ביום שבו הועברו השאלונים, אשר נבחרו על פי רשימת מספרים אקראית. השאלון נועד לבדוק הלכי רוח בקרב הכלואים בנושאים שונים ובמיוחד בנושאים שבהם התייחסות הכלואים היא הכלי העיקרי ללמוד על המצב בתחומים אלה. השאלון התייחס לשבעה נושאים: הטיפול הרפואי, כבילת הכלואים באזיקים, הקשר בין הכלואים לבין הסניגורים הצבאיים שלהם, המזון ותנאי התברואה, פעילות חינוך, יחס מפקדים ותנאי הכליאה והמגורים.

טיוטה של דוח ביקורת זה הועברה להתייחסות צה"ל ב-4.5.09 והתבקשה קבלת ההתייחסות עד ה-17.6.09, דהיינו כחודש וחצי לאחר העברת טיוטת הדוח להתייחסות. בפועל, העביר צה"ל את התייחסותו לממצאי ביקורת זאת ב-19.8.09, כחודשיים לאחר המועד שבו התבקש להעביר את התייחסות למשרד מבקר המדינה וכשלושה חודשים וחצי לאחר תאריך העברת טיוטת הדוח להתייחסותו. משרד מבקר המדינה מעיר, כי אין כל הצדקה להתנהלות זאת של צה"ל, וכי היא גרמה לפגיעה של ממש בעבודת משרד מבקר המדינה. על צה"ל לפעול שמצבים כאלה לא יישנו.

6 ראו הערת שוליים מס' 2.

7 ראו הערת שוליים מס' 3.

8 מבקר המדינה, דוח שנתי 46 (1996), "בתי סוהר צבאיים", עמ' 881.

ארגון וכוח אדם

1. ארגון

לפי המילון למונחי צה"ל⁹, פקודת ארגון (להלן - פק"א) היא מסמך ארגוני המפרט את ייעודה של מסגרת ארגונית, את תפקידה, את מעמדה ואת מסגרת הפעילות שלה. נמצא, כי קיימות אי-התאמות בין הפק"א המשותפת של שני בסיסי הכליאה מספטמבר 1992 והפק"א של מקמצ"ר, המעודכנת לשנת 2006, לבין המצב בפועל. כך, למשל, מערך גחל"ת אינו נזכר כלל בפק"א של מקמצ"ר ובפק"א של בסיסי הכליאה, ואין בהן כל ביטוי למערך זה ולתפקידיו (בנושא מערך גחל"ת, ראו בהמשך). כמו כן, ארגון הפלוגות בשני בסיסי הכליאה אינו תואם את המבנה הארגוני, כפי שהוא מופיע בפקודות הארגון של בסיסי הכליאה.

בהתייחסותו לממצאי הביקורת מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2009, בין השאר, כי מתקיים תהליך עבודה לאישור הפק"א של מקמצ"ר ולהתאמתה לפק"א של בסיסי הכליאה, וכי עד סוף שנת 2009 תועבר ההצעה של הפק"א המעודכנת של מקמצ"ר לאישור אגף התכנון במטה הכללי (אג"ת).

2. סגלי כוח האדם בכלא 4 ובכלא 6

א. לפי נתוני מקמצ"ר, במצבות סגל כוח האדם בכלא 4 ובכלא 6 היו בתקופת הביקורת 287 ו-227 איש, בהתאמה. מצבות כוח האדם תאמו בדרך כלל לתקנים של סגלי כוח האדם בשני בסיסי הכליאה. עם זאת, ראש ענף כליאה במקמצ"ר הצביע בפני אכ"א במרס 2008, כי היחס בין מספר המ"מים לבין מספר הכלואים עומד על 1:145 בכלא 6, ועל 1:74 בכלא 4 - והוא גבוה יותר מהיחס בין מספר המ"מים לבין מספר הטירונים, שקבעה מפקדת זרוע היבשה - 1:60.

ב. בהמלצות ועדת עשהאל, שחקרה כאמור את האירוע של תפיסת בני ערובה בכלא 6, נאמר, בין היתר, כי ניסיונם של המד"כים מועט עקב גילם הצעיר וחלקם לא מספיק בוגרים כדי להתמודד עם הכלואים. גם ועדת דקל, שהוקמה, כאמור, אחרי ועדת עשהאל, לגיבוש מדיניות הכליאה בצה"ל, ציינה, כי מערך הכליאה בצה"ל סובל ממחסור בכוח אדם פיקודי-מקצועי, הן מבחינה כמותית והן מבחינת התאמתו לתפקיד, וכי למצב זה השלכות מהותיות על מערך הכליאה. ועדת דקל המליצה, בין השאר, לאזרח חלק מהתפקידים במערך הכליאה בצה"ל כדי להביא למשך תפקוד ארוך יותר בתפקידים אלו, כך שניצול הידע והניסיון שנצבר יהיה מרבי.

מבדיקת המצבות של סגלי כוח האדם בכלא 4 ובכלא 6 התברר, כי כל המד"כים וכל הסמלים הם חוגרים בשירות חובה ורק חלק קטן מהקצינים הם בשירות קבע, והמצב הבסיסי בעניין זה לא השתנה בהשוואה למצב שהיה בעת שוועדות עשהאל ודקל בדקו את מערך הכליאה. נמצא, כי אף על פי שהרמטכ"ל קבע בדצמבר 1999, כי ראוי ליישם את המלצות ועדת דקל, ההמלצה בדבר אזרוח חלק מהתפקידים במערך הכליאה לא יושמה.

בשאלון שהפיץ משרד מבקר המדינה בקרב 275 כלואים בשני בסיסי הכליאה, נכללו מספר שאלות בנוגע ליחס המפקדים: אופן טיפולם של המפקדים בבעיות שמתעוררות, והפעלת אלימות כלפי הכלואים. בסוף השאלון ניתנה לכלואים האפשרות להתייחס לכל נושא לפי רצונם (להלן - "שאלה פתוחה"). מניתוח תשובות הכלואים עולה, כי כ-81% מבין 272 הכלואים בשני בסיסי הכליאה ענו שסגלי בסיסי הכליאה לא הפעילו כלפיהם אלימות. עם זאת, ב"שאלה הפתוחה" בנוגע ליחס

9 המילון למונחי צה"ל, אג"ם-תורה"ד, התשנ"ח-1998.

המפקדים כלפי הכלואים, 62.8% מבין 86 הכלואים בכלא 4 ו-39.7% מבין 63 הכלואים בכלא 6, שהשיבו על שאלה זאת, העלו טענות, לעתים קשות, לגבי היחס של הסגל כלפיהם.

להלן דוגמאות מדבריי הכלואים מתוך השאלונים שמולאו: (1) "יש לי להוסיף שמתנהגים אלנו בזלזול כאילו אנחנו לא בני אדם. יחס כמו אל חיות. לפעמים בצעקות ולפעמים באלימות ואם אנחנו מנסים להרים טיפה את הקול אז לוקחים אותנו לאגף במקום שאף אחד לא רואה ולא שומע ואז מכים אותנו. אני מקווה בשמי ובשם כל החיילים הכלואים לעזור לנו אני מבקש בכל לשון של בקשה לעזור לנו"; (2) "אין מתייחסים אלינו בהרבה מקרים כאל בני אדם פשוטו כמשמעו. אנחנו נמצאים (רובנו) בכלא צבאי במדינת ישראל ולא אסירים ביטחוניים של צבא איראן"; (3) "לפעמים הדיבור של הסגל כלפי הכלואים מזלזל... הם עושים דברים לא חוקיים לפעמים ודברים שכוואב לראות ולשמע ואין אף אחד שישמע ויעזור כי אנחנו בסך הכול כלואים".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי סגלי כוח האדם בבסיסי הכליאה מבצעים משימה מורכבת וקשה להתמודדות. גילם הצעיר של אנשי הסגל וחוסר ניסיונם המצטבר עלולים להשליך על ההתמודדות היום-יומית של סגל כוח האדם מול הכלואים. מן הראוי, שאכ"א ומקמצ"ר יבחנו אם ניתן לשלב לסגלי כוח האדם של בסיסי הכליאה כוח אדם בוגר יותר, וכן לבחון אם תכניות ההכשרה והחניכה של סגלי כוח האדם, ובמיוחד של המד"כים, נותנות מענה למורכבות המשימה המוטלת עליהם. עניין זה מקבל משנה תוקף נוכח הממצאים שעלו מהשאלונים בנוגע ליחס המפקדים כלפי הכלואים, עניין המחייב בפני עצמו בדיקה וביורור יסודיים.

בהתייחסותו לממצאי הביקורת מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2009, בין השאר, כי יימשך שיבוץ המד"כים בבסיסי הכליאה בהתבסס על חיילים בשירות חובה. עם זאת, עד סוף חודש נובמבר 2009 תבצע בחינה של ההתאמה בין הכשרת המד"כים לבין המורכבות של משימתם. צה"ל הוסיף בהתייחס לתלונות הכלואים, כי כלל התלונות נבדקות והמקרים מתוחקרים על ידי סגלי בסיסי הכליאה, ובמידת הצורך גם על ידי מקמצ"ר.

קבלה ושחרור של כלואים בבסיסי הכליאה

1. ליקויים באסמכתה לכליאה

לפי תקנות בתי סוהר צבאיים, מפקד בית הסוהר חייב לקבל כל אדם שנשלח להיכלא בבית הסוהר, ואשר יש לגביו פסק דין, פסק או פקודת מעצר, שלפיהם יש להחזיקו בבית הסוהר (להלן - אסמכתה לכליאה). הוראה של קמצ"ר, המפרטת את נוהל הקבלה והשחרור של כלואים בבסיסי הכליאה, קובעת, בין היתר, כי בסיס הכליאה לא יקבל חייל שהגיע עם ליקוי באסמכתה לכליאה. בפועל, סגל הקבלה בבסיס הכליאה שגילה ליקוי באסמכתה לכליאה, פונה למדור הדין המשמעת במפצ"ר ומבקש את הנחיותיו בדבר המשך הטיפול בקבלת הכלוא.

לפי נתונים שמסר מדור הדין המשמעת במפצ"ר למשרד מבקר המדינה, במהלך שנת 2008 התקבלו אצלו כ-1,700 פניות לביורור חוקיות הליך הדין המשמעת. בפסקים (החלטות שניתנו בדין משמעת) שנגעו למחבוש, החליט המדור לבטל את הפסק ב-282 מקרים, וב-286 פסקים נוספים המתיק המדור את עונשי המחבוש של החיילים. בתשעה מקרים אחרים, שבהם סיימו הכלואים לרצות את עונשם, הורה המדור לפצות את החיילים על ימי מחבוש שריצו בפועל בגין ליקוי בהליך המשמעת, שהתגלה כתוצאה מתלונה של הכלוא.

משרד מבקר מדינה העיר, כי תשעת המקרים דלעיל חמורים, כיוון שמדובר בשלילת חירות שלא כדין, והם מחייבים בדיקה ותחקור כדי למנוע הישנות מקרים כאלה. נוסף לכך, ראוי שאכ"א יבחן את הסיבות שהביאו להיווצרות מצב מדאיג זה שבו קיימים מקרים רבים שבהם נמצאו ליקויים בחוקיות הליך הדין המשמעתי בפסקים שהוטל בהם עונש מחבוש.

צה"ל מסר למשרד מבקר המדינה בהתייחסותו לממצאי הביקורת, כי ראש מדור הדין המשמעתי במפצ"ר יערוך ניתוח של הבעיות שחוזרות על עצמן ויפיץ מנשר עם דגשים לגורמים הרלוונטיים, וכי פעילות זאת צפויה להסתיים בספטמבר 2009. צה"ל הוסיף, כי בתחילת ינואר 2009 נכנסה לתוקפה רפורמה מקיפה בכללי הדין המשמעתי בצה"ל, ובמסגרתה אוגדו כלל הפקודות העוסקות בנושא הדין המשמעתי לפקודה אחת, במטרה לפשט ככל הניתן את הליכי הדין המשמעתי, ולהתאימם לצורכי המשמעת ולדרישות הדין. בנוסף לזאת, חויב כל קצין לעבור השתלמות מיוחדת טרם העלאה בדרגה במטרה לחזק את הידע המקצועי של קציני השיפוט.

2. פיקדונות הכלואים

הוראת מקצ"ר בנושא "פיקדונות כלואים וחפצים מותרים להחזקה בידי כלואים" מפרטת את החפצים המותרים להחזקה בידי הכלואים ואת אופן הטיפול בפיקדונות של הכלואים. ביקורת שערכה מקצ"ר בשני בסיסי הכליאה בשנת 2008 הצביעו על כך שרישום הפיקדונות איננו מתבצע כנדרש. כך, למשל, נמצאו מקרים שבהם חלק מהפריטים שהופקדו לא נרשמו בטופס הפיקדון, או שהרישומים לא תיארו במדויק את הפריטים שהופקדו.

צה"ל מסר למשרד מבקר המדינה, בין השאר, כי מקצ"ר ערכה לסגלים של בסיסי הכליאה רענון של הפקודה בנושא הטיפול בפיקדונות הכלואים. כמו כן, אכ"א ערך בחודשים יולי ואוגוסט 2009 ביקורת יומה בשני בסיסי הכליאה כדי לבדוק שהליקויים שהועלו ברוח הביקורת בנושא זה תוקנו.

תנאי הכליאה והמחיה של הכלואים בכלא 4 ובכלא 6

1. תשתית פיזית

שני בסיסי הכליאה נמצאים במתקנים ישנים. כלא 6, למשל, הוא מבנה מתקופת המנדט הבריטי ששימש בחלקו כמחנה מעצר עבור הבריטים, ובחלקו כאורוות סוסים, ובמהלך השנים נעשו בו שינויים והתאמות לייעודו החדש. התשתית הפיזית בשני בסיסי הכליאה אינה נותנת מענה סביר לחיילים הכלואים. כך, למשל, בכלא 4 תשתית הביוב מיושנת מאוד, דבר שגורם לסתימות ולהצפות רבות, המחייבות טיפול כמעט מדי יום ביומו. מערכת החשמל אינה עומדת בעומס וגורמת להפסקות חשמל רבות. בשל בעיות במערכת החשמל לא ניתן להתקין מזגנים בחלק מכיתות הלימוד ובתאי הכלואים, והשהייה בהם קשה במיוחד בחודשי הקיץ. בעיה דומה קיימת בכלא 6. בבסיסי הכליאה, אולם אין בזה כדי לפתור את הבעיות הבסיסיות בתשתית הפיזית בשני בסיסי הכליאה.



אחד מחדרי השירותים בכלא 6

התייחסות לתשתית הפיזית של בסיסי הכליאה עלתה כבר בשנת 1997 במסגרת ועדת עשהאל לחקירת האירועים שהיו בכלא 6, וכן במסגרת ועדת דקל משנת 1999. בסיכום של ועדת דקל היא המליצה להקים בית כלא מרכזי חדש. בין היתרונות שהוועדה מנתה בהקמת מרכז כליאה אחד חדש, היו: שיפור איכות השהייה והאחזקה של הכלואים; צמצום השקעת משאבים בבינוי ובאחזקת בסיסי הכליאה הישנים בעלי התשתית הירודה; חיסכון צפוי בכוח אדם עקב התייעלות, התאמה מקצועית ושימוש בטכנולוגיות מתקדמות.

ממסמכים של אג"ת עולה, כי החל משנת 2000 נדונה בצה"ל תכנית להקים קריה משפטית וכלא מרכזי, שבבסיסה איחוד תקורות של בתי הדין הצבאיים, גופי התביעה והסניגוריה בפרקליטות הצבאית ובסיסי הכליאה של המשטרה הצבאית. אולם במועד סיום הביקורת טרם התקבלה החלטה על הקמתה. במצגת שהכינה מקמצ"ר באוגוסט 2008 למשרד מבקר המדינה נאמר, בין השאר: "כלא מרכזי - גורל הפרויקט לא חלוט זמן רב ולאור כך לא משקיעים בתשתיות בבסיסי הכליאה". בהקשר זה, יצוין, כי לפני שנים מספר החלו עבודות לתיקון תשתית הביוב והאינסטלציה בכלא 4. שניים מתוך שלושת השלבים המתוכננים בפרויקט בוצעו בעלות של כ-3 מיליון ש"ח, והשלב השלישי, בעלות של כ-1.5 מיליון ש"ח (במונחי התקציב של שנת 2001), הוקפא ולאחר מכן בוטל בשל התכנית להקים כלא מרכזי.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי במצב זה נגרמת פגיעה קשה בתנאי הכליאה בשני בסיסי הכליאה. לכן, ראוי שתוכן ותתוקצב תכנית מינימום לשיפור התשתית בשני בסיסי הכליאה, שתאפשר תנאי מחיה סבירים לכלואים עד שתתאפשר הקמתו של בית הכלא המרכזי.

בהתייחסותו לממצאי הביקורת מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2009, כי הקמת כלא מרכזי אינה על סדר היום, ולפיכך אכ"א יעמיד תקציב תלת-שנתי של 6 מיליון ש"ח לטובת מענה בסיסי לתנאי מחיה של הכלואים; לקראת תכנית העבודה של שנת 2010 יוצג צורך זה למטה הכללי, לאור חשיבותו ונחיצות ההשקעה האלמנטרית בתשתיות הכלואים.

2. תנאי הכליאה

א. מרחב המחיה במבני המגורים של הכלואים. הוראת קצין הרפואה הראשי (להלן - קרפ"ר) קובעת, בין היתר, כי שטח מזערי לחייל בחדר מגורים יהיה לא פחות מ-3 מ"ר והשטח הרצוי הוא 4.5 מ"ר. נבדקו נתונים המתייחסים לגודל התאים ולקיבולת של שתי פלוגות מבין השלוש שבכלא 6 (פלוגה נוספת משוכנת באוהלים) ונתונים דומים לגבי פלוגה אחת של כלא 4. בבדיקה נמצא, כי באחת מהפלוגות בכלא 6 ובפלוגה שנבדקה בכלא 4 אין עומדים בדרישה לשטח המזערי בכל התאים: מרחב המחיה נע בין 2.1 מ"ר ל-2.8 מ"ר לכלוא, דהיינו כ-16% עד כ-30% פחות מהשטח המזערי הנדרש לחייל, לפי ההוראה האמורה של קרפ"ר.

ב. קיבולת הכליאה בפלוגת הנשים בכלא 4. פלוגה לכליאת נשים קיימת, כאמור, בכלא 4 בלבד, ובה 70 מקומות כליאה בסך הכול. קיבולת זו איננה עומדת בצרכים של צה"ל במקומות כליאה לחיילות, וממסמכי מקמצי"ר עולה, כי בכל נקודת זמן ממתנינות לכניסה לכלא 4 כ-15 חיילות, שבסופו של דבר חלקן לא ירצו את העונש שהוטל עליהן. קמצי"ר מסר לנציגי משרד מבקר המדינה, כי היו מקרים שבהם מפקדים התקשרו לכלא 4 לבדוק אם יש בו מקום בפלוגת הכלואות, לפני שהטילו עונש מחבוש על חיילות. בביקורת שערך משרד מבקר המדינה ביחידת מיטב התברר, כי בשל מחסור במקומות כליאה בפלוגת הנשים בכלא 4, מיועדות לשירות ביטחון המשמשות משירות צבאי לא נשפטו לעונשי מחבוש, אלא לעונשי ריתוק ביחידת מיטב, ובשל מחסור במקומות לינה ביחידת מיטב נאלצים אף לשחרר חיילות אלה לבתייהן.

בהתייחסותו לממצאי הביקורת מסר צה"ל, כי אין אפשרות להרחיב את מקומות הכליאה לנשים, וכי הקיבולת הקיימת כיום היא מרבית.

ג. הפרדה בין סוגי הכלואים. אוכלוסיית הכלואים כוללת סוגים שונים של כלואים בעברות מסוגים שונים ובדרגות חומרה שונות. בתקנות בתי סוהר צבאיים נקבע, כי "אסירים, חבושים ועצירים ישוכנו בנפרד אלה מאלה, זולת אם הורה קמצי"ר אחרת". נמצא, כי הפרדה כזו איננה נשמרת בשני בסיסי הכליאה בכל הנוגע לעצירים לפני משפט. הדבר נובע מהמספר הגבוה של עצירים לפני משפט בכל זמן נתון; משהייה ארוכה שלהם בסטטוס זה, הנגרמת בשל התמשכות ההליך המשפטי, כשרק בסיומו, כאשר ניתן פסק דין, עובר הכלוא לסטטוס של אסיר; ונוכח התשתית הקיימת בבסיסי הכליאה ומצוקת מקומות הכליאה.

3. הטיפול הרפואי בכלואים

בכל אחד משני בסיסי הכליאה קיימת מרפאה, הנותנת טיפול רפואי לכלואים ולסגל, ובמסגרת כל מרפאה פועלת מרפאת שיניים. צוות המרפאה בכלא 4 כולל שני רופאים, שאחד מהם משמש כמפקד המרפאה במשרה מלאה ועוד שתי רופאות ב-40% משרה, וכן שבעה חובשים. צוות המרפאה של כלא 6 כולל שני רופאים, שאחד מהם הוא מפקד המרפאה, ושבעה חובשים. להלן הממצאים בתחום זה:

א. תרופות למחלות כרוניות. אוכלוסיית הכלואים שבהם מטפלות המרפאות בבסיסי הכליאה היא ייחודית מבחינת הטיפול הרפואי, בעיקר כיוון שבמרפאה צבאית רגילה הרופא יכול לרשום מרשם לתרופות והחייל רשאי לגשת אל בית המרקחת הפיקודי או אף לבית מרקחת אזרחי כדי להצטייד בתרופה, דבר שאינו ניתן בבסיס הכליאה. נוכח ייחודיות זאת, החזיקו במרפאות של שני בסיסי הכליאה במשך שנים תרופות למחלות כרוניות. במועד הביקורת החזירו שתי המרפאות בבסיסי הכליאה תרופות אלה, לפי דרישת מקרפ"ר, כיוון שלא נכללו בתקני התרופות של המרפאות בצה"ל. מפקדי המרפאות בבסיסי הכליאה ביקשו ממקרפ"ר לשקול מחדש את עניין החזקת תרופות אלה נוכח הייחודיות של המרפאות בבסיסי הכליאה כאמור לעיל.

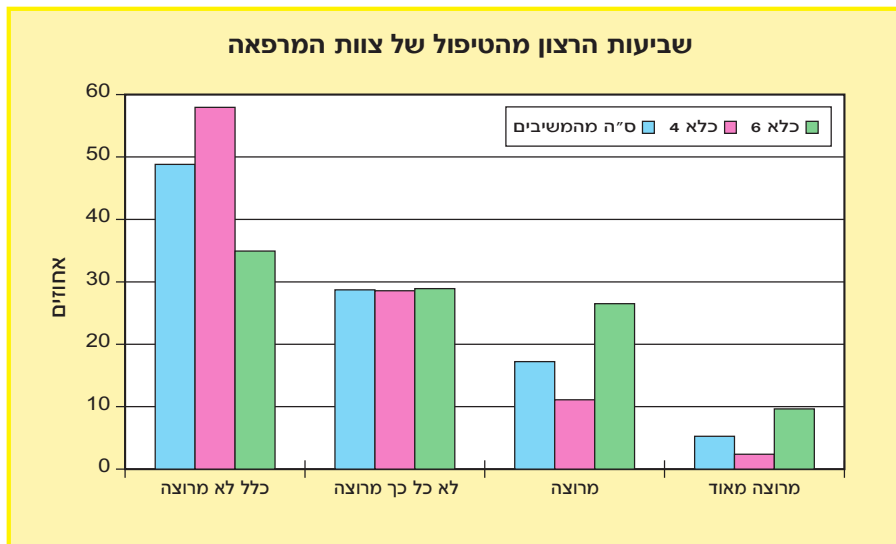
ב. רפואת שיניים. מרפאות השיניים בכלא 4 ובכלא 6 מופעלות על ידי רופאי שיניים במילואים. רוב הטיפולים הניתנים הם טיפולי עזרה ראשונה. בביקורות שביצעה מקרפ"ר במרפאות שיניים אלה בשנת 2008 עלו ליקויים שונים, כגון: היעדר מעקב אחר הטיפולים ואחר ההפניות הניתנות, והיעדר בקרה על המשך הטיפול על ידי רופאים מומחים על פי הנדרש. בביקורות אלה של מקרפ"ר הומלץ, כי יש צורך להציב במרפאות רופא שיניים בשירות קבע, שיוכל להעלות את רמת הטיפול הניתנת ולבצע גם טיפולים משמרים ולא רק לתת עזרה ראשונה.

בהתייחסותו לממצאי הביקורת בשתי סוגיות אלה מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, בין השאר:

(1) תרופות למחלות כרוניות - בוצעה עבודת מטה במקרפ"ר בנושא זה וסוכם, כי כל מרשם המגיע מבסיס כליאה לבית מרקחת צבאי יכובד באותו היום; בימי חמישי ושישי אחר הצהריים יינתן מענה על ידי בתי מרקחת אזרחיים על בסיס מרשם צבאי;

(2) רפואת שיניים - באפריל 2009 אויש תקן של רופא שיניים אחד בשירות קבע, בעל ניסיון מקצועי ופיקודי, אשר נותן מענה לשתי מרפאות השיניים בבסיסי הכליאה.

ג. עמדות הכלואים ביחס לטיפול הרפואי שהם מקבלים. בשאלון שהופץ לכלואים בכלא 4 ובכלא 6 הם נשאלו גם בנוגע לטיפול הרפואי הניתן להם. להלן בתרשים התפלגות תשובות הכלואים לשאלה על שביעות רצונם מהטיפול הרפואי בבסיסי הכליאה:



מניתוח התשובות לשאלונים עולה, כי רמת שביעות הרצון של הכלואים מהטיפול הרפואי בשני בסיסי הכליאה נמוכה מאוד: כ-85% מבין 126 המשיבים בכלא 4 וכ-64% מבין 83 המשיבים בכלא 6 על שאלה זאת ציינו, כי כלל אינם מרוצים או לא כל כך מרוצים מהטיפול. הסיבות העיקריות לאי-שביעות הרצון היו: התייחסות מזלזלת (כ-40%); "נותנים אקמול לכל בעיה" (כ-27%); וחוסר אמון בכלואים (20%). עם זאת, 88% מהמשיבים בכלא 4 ו-92% מהמשיבים בכלא 6 ציינו, כי המפקדים בבסיסי הכליאה מכבדים תמיד או לעתים קרובות את הנחיות הצוות הרפואי.

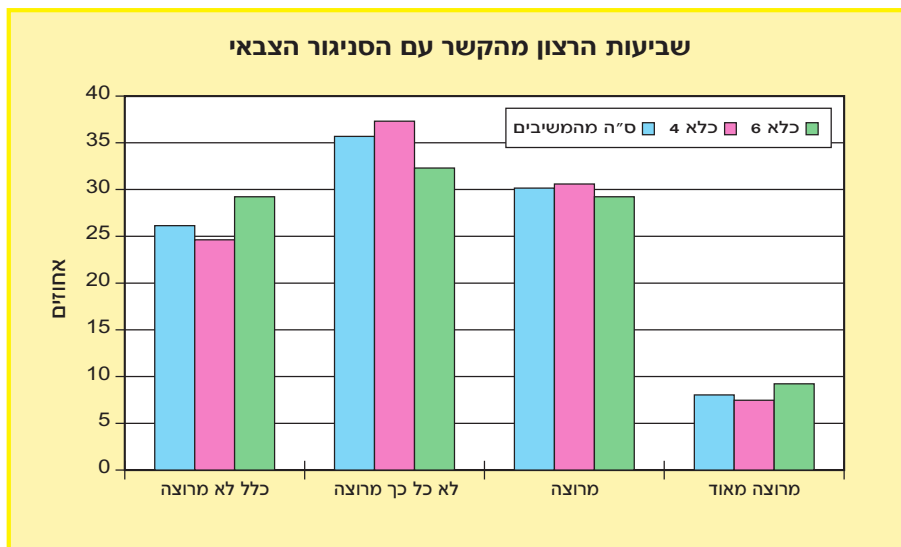
לדעת משרד מבקר המדינה, על מקרפ"ר ועל מקמצ"ר לתת את דעתן לשיעורי אי-שביעות הרצון הגבוהים מאוד של הכלואים מהטיפול הרפואי, ולבדוק ביסודיות טענות אלה.

צה"ל מסר למשרד מבקר המדינה, כי קרפ"ר הנחה את ענף רפואה במקרפ"ר להוביל יחד עם ענף שירותי רפואה ועם מפקדי המרפאות בבסיסי הכליאה בחינה של דרכים לשיפור המציאות העולה מתשובות הכלואים לשאלונים. צה"ל הדגיש, כי רמת השירות הרפואי בכלל ובבסיסי הכליאה בפרט נמצאים על שולחנו של קרפ"ר באופן תמידי.

4. הקשר בין הכלואים ובין הסניגורים הצבאיים שלהם

לפי חוק השיפוט הצבאי, נאשם בפני בית דין צבאי רשאי לנהל את הגנתו בעצמו או לנקוט את הדרכים הבאות: א. לבקש שימונה לו סניגור צבאי. ביקש כאמור, ימנה לו הסניגור הצבאי הראשי סניגור מבין הסניגורים הצבאיים¹⁰; ב. לבחור לו לסניגור עורך דין שאושר לשמש סניגור בבתי הדין הצבאיים, לפי חוק השיפוט הצבאי; ג. לבחור לו לסניגור כל חייל שהסכים לשמש סניגור¹¹. הזכות להיוועץ בעורך דין מובאת לידיעת כל כלוא כבר בעת קבלתו לבסיס הכליאה, והכלוא חותם על טופס ובו הוא מצהיר, כי זכות זאת הובאה לידיעתו. ייעודה של הסניגוריה הצבאית הוא לתת שירות של הגנה משפטית לכל חייל, בכל דרגה, אשר נתון להליך פלילי או להליך משמעתי חמור, במסגרת הצבא, או העלול להיקלע להליכים שכאלה. שירותי הסניגוריה הצבאית ניתנים ללא תשלום על ידי מערך של קצינים משפטנים בשירות סדיר או בשירות מילואים.

במסגרת השאלון שהועבר לכלואים בכלא 4 ובכלא 6 נכללו שאלות הנוגעות לקשר של כלואים עם הסניגורים הצבאיים שלהם, בעיקר בכל הנוגע לזמינותם ולנגישותם של הסניגורים. התשובות לשאלה בנוגע לייצוג המשפטי שקיבלו הכלואים מלמדות, כי כ-87% מבין 225 הכלואים שהשיבו לשאלה זאת יוצגו על ידי סניגור צבאי, והיתר - על ידי עורך דין פרטי. להלן בתרשים התפלגות התשובות לשאלה בנוגע לשביעות הרצון מהקשר עם הסניגור הצבאי:



10 חובה זו לא תחול לגבי נאשם בבית דין צבאי לתעבורה, כאשר הדין מתנהל שלא במעמד תובע צבאי.
 11 אם בית הדין סבור כי הדין לפניו עלול להביא לגילוי סודות צבאיים, לא יוכל חייל כאמור לשמש סניגור, אלא באישור בית הדין.

הנתונים מצביעים, כי כ-62% מבין 199 המשיבים בשני בסיסי הכליאה בנוגע לשביעות רצונם מהקשר עם הסניגור הצבאי לא היו מרוצים כלל או שלא היו כל כך מרוצים מהקשר עם הסניגורים הצבאיים. כמו כן, 92%-84% מקרב 198 המשיבים בכלא 4 ובכלא 6, בהתאמה, ציינו, כי הסניגור הצבאי לא ביקר אותם בבסיס הכליאה. בתשובה לשאלה אחרת השיבו 31% מקרב 127 המשיבים בכלא 4 ו-26% מקרב 66 המשיבים בכלא 6, שהסניגור הצבאי שלהם התחלף במהלך המשפט. עוד עולה מתשובות הכלואים, כי 51% מבין 203 המשיבים היו מעוניינים בהחלפת הסניגור הצבאי בעורך דין פרטי, אולם לא עשו זאת בעיקר מסיבה כלכלית (כ-75%) והיתר - מאי-הכרת הדרך והאפשרות לבצע זאת.

צה"ל מסר למשרד מבקר המדינה בהתייחסותו מאוגוסט 2009 לממצאי הביקורת, בין השאר, כי השאלות שנשאלו הכלואים נוגעות לתחושתם של הלוקחות אך ורק בנוגע לקשר עם הסניגורים הצבאיים, ולכן התשובות עליהן אינן חופפות בהכרח את תחושתם בנוגע לטיב השירות שניתן להם. קל וחומר שתחושתם של הלוקחות אינה מלמדת על איכות הטיפול שניתן להם על ידי הסניגוריה הצבאית. צה"ל הוסיף, כי לחייל הנתון במעצר יש קושי ליצור קשר עם סניגורו, נוכח המגבלות שבהן הוא נתון עקב מעצרו, וחוסר זמינות של הסניגור במהלך שעות הפעילות הרגילות עקב עבודתו השוטפת, ובפרט הופעותיו באולם בית הדין ברוב שעות הפעילות. צה"ל ציין גם, כי ניתן להעריך שנטייתו הטבעית של אדם היא להעדיף ייצוג על ידי עורך דין נבחר על פני עורך דין ממונה. "מתקיים שכנוע עצמי לפיו אם בחרת ושלמת ממיטב כספק בעבור שירות משפטי אין ספק שהוא טוב יותר מזה המוצע לך חינם אין כסף". לבסוף, נאמר בהתייחסות צה"ל, כי ניתן להעריך שרוב הנשאלים, אשר עמדו לדין בגין עברה של היעדר מהשירות שלא ברשות, הם נשאלים "אשר אינהרנטית הם בעלי מטען שלילי נגד המערכת הצבאית, ולא אחת קשה להם לבצע הפרדה בין הסניגור הצבאי לבין המערכת הצבאית" (ההדגשות במקור).

משרד מבקר המדינה מעיר, כי זמינותם ונגישותם של הסניגורים הצבאיים הם מרכיב חשוב בייצוג המשפטי שאותו מקבלים כלואים העומדים לדין בפני בית דין צבאי. נוכח ממצאי השאלונים כאמור לעיל, ראוי שהסניגור הצבאי הראשי ומפצ"ר יבררו את טענות הכלואים בנוגע לזמינותם ולנגישותם של הסניגורים הצבאיים לכלואים.

5. כבילת כלואים באזיקים

בתקנות בתי סוהר צבאיים נאמר, כי לא ייכבל כלוא באזיקים אלא אם כן סבור נותן ההוראה כי הכבילה הכרחית למניעת פגיעה גופנית בכלוא, באדם אחר או ברכוש, או למניעת בריחה. הוראה לכבול כלוא באזיקים תינתן בכתב, בצירוף נימוקים. הוראת קמצ"ר בנושא "נוהל כבילת כלוא באזיקים", שעודכנה במאי 2008, מגדירה את סמכויות המשטרה הצבאית לכבול כלוא באזיקים בבסיס כליאה ובעת ליווי מחוץ לו, את הנסיבות שבהן ייכבל הכלוא ואת אופני הכבילה (כבילה באזיקי ידיים ואזיקי רגליים). ההוראה קובעת, בין השאר, כי מפקד בסיס הכליאה או גורם מטעמו יבסס את החלטתו בדבר כבילת כלוא באזיקים, אופן הכבילה והרכב הליווי של הכלוא - כאשר מדובר בכבילה מחוץ לבסיס הכליאה - על רמת הסיכון שבה מסווג הכלוא, ועל המידע המודיעיני בעניינו של הכלוא תוך הפעלת שיקול דעת בכל מקרה לגופו (ההדגשה במקור). הוראה זו עודכנה לאחר בדיקה מקיפה של נוהלי הכבילה שבוצעו צוות בהשתתפות גורמים שונים מאכ"א ומהסניגוריה הצבאית, ויש בה משום החמרה בקריטריונים המאפשרים כבילה, בהשוואה לקריטריונים שהיו קיימים לפני העדכון.

על פי הוראת קמצ"ר האמורה, קיימות חמש רמות סיכון שבהן מסווגים הכלואים. בהוראה מפורטים הקריטריונים והמאפיינים של כל רמת סיכון, כאשר מרמת סיכון 3 ומעלה ניתן לכבול כלוא בעת היציאה מחוץ למתקן הכליאה, בהתאם לשיקול הדעת של נותני ההוראה. בעת קליטת

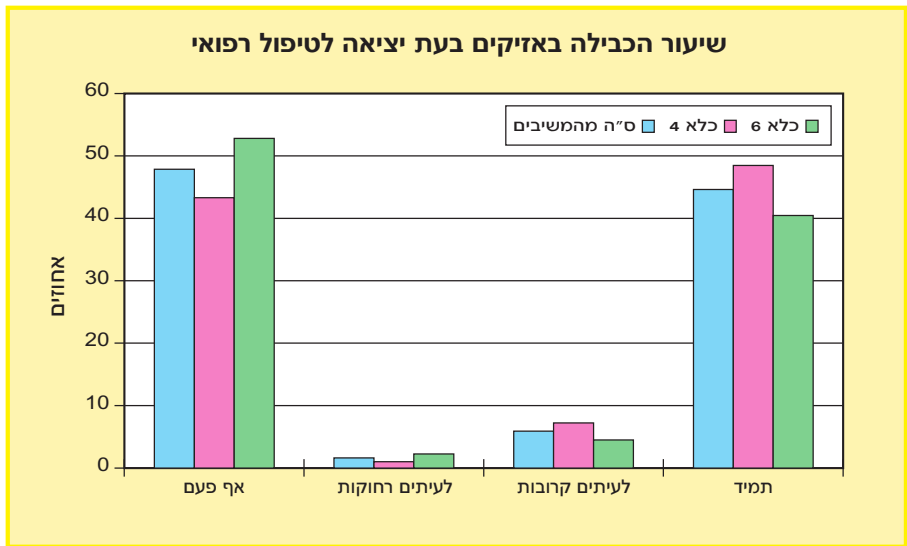
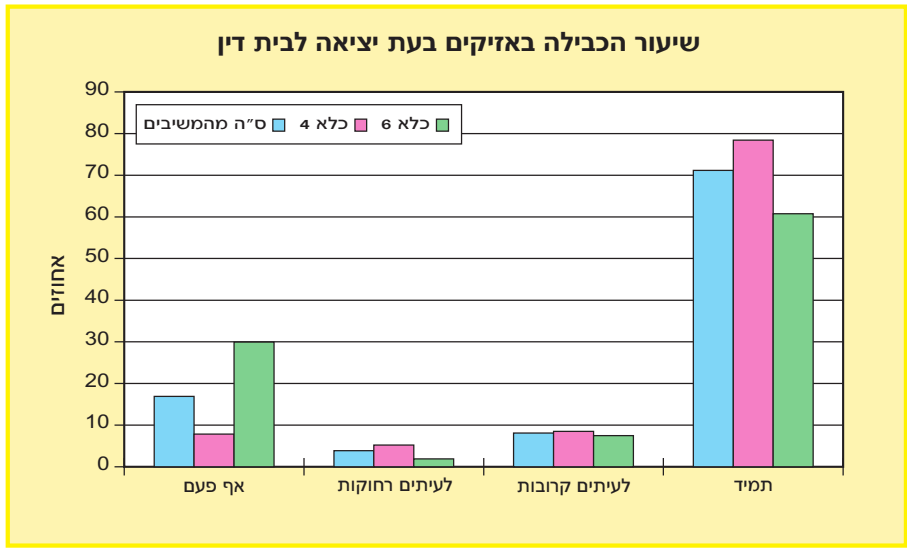
כלוא בבסיס כליאה ייערך לו ראיון אצל גורמי המודיעין של בסיס הכליאה, שיהווה את אחד הגורמים לקביעת רמת הסיכון שלו. קצין המודיעין של בסיס הכליאה יבחן ויאשר את רמת הסיכון שנקבעה בהקדם האפשרי, ולא יאוחר מ-24 שעות מרגע הגעת הכלוא לבסיס הכליאה או עד מועד היציאה הראשונה של הכלוא בליווי מחוץ למתקן הכליאה, לפי המוקדם מביניהם.

להלן הממצאים שהועלו מבדיקה שנערכה בכלא 4 בנוגע לאופן יישום תקנות בתי הסוהר הצבאיים והוראת קמצ"ר בנוגע לכבילה באזיקים:

א. נמצא, כי גורמי המודיעין בכלא 4 אינם מספיקים לקבוע את רמת הסיכון לכלואים בעיתוי שנקבע בהוראת קמצ"ר דלעיל, ועל כן נקבעת להם רמת סיכון 3 ראשונית וזמנית, שאינה משקפת בהכרח את רמת הסיכון האמיתית של הכלוא, אך מאפשרת לכבול כלואים בעת יציאתם מבסיס הכליאה. בבדיקה שנערכה ב-9.9.08 בבית הדין הצבאי של מחוז מרכז ובבדיקה שנערכה ב-23.9.08 בבית הדין הצבאי של מחוז דרום וזרוע היבשה התברר, כי לכל 30 הכלואים, שיצאו מכלא 4 לבית הדין הצבאי של מחוז מרכז, ולכל 13 הכלואים, שיצאו לבית הדין הצבאי של מחוז דרום וזרוע היבשה, נקבעה רמת סיכון 3 ומעלה, וכולם נכבלו באזיקים מהיציאה מרכב הליווי עד תא המעצר של בית הדין, ביציאה מתא ההמתנה לפגישה עם הסניגור וביציאה מתא ההמתנה לאולם הדיונים. עוד נמצא, כי אף שעברו מספר חודשים מאז שנקבעה רמת הסיכון המאפשרת כבילה, ובידי גורמי המודיעין כבר היו אמורים להיות כל הנתונים הדרושים לקביעת רמת הסיכון הסופית, גורמי המודיעין לא שינו את רמת הסיכון של כלואים אלה, דבר שאיפשר לכבול את הכלואים בכל יציאה מחוץ לבסיס הכליאה.

ב. משרד מבקר המדינה בדק גם 10 מקרים שבהם יצאו כלואות לטיפול רפואי מחוץ לבסיס הכליאה (מדובר על יציאה לאחר 48 שעות של שהייה בבסיס הכליאה). נמצא, כי בשלושה מקרים נקבעה לכלואות רמת סיכון 3, וכתוצאה מכך הן נכבלו ביציאה מהכלא. בבירור שנעשה עם גורמי מודיעין של מקמצ"ר לא נמצאה ברישומים הצדקה לקביעת רמת סיכון זאת.

ג. במסגרת השאלונים נשאלו הכלואים בכלא 4 ובכלא 6 אם כבלו אותם באזיקים: בתוך הכלא, ביציאה לבית הדין הצבאי, ביציאה לטיפול רפואי ובכל יציאה אחרת. תשובות הכלואים מצביעות על כך, שרוב הכלואים מבין 260 המשיבים בשני בסיסי הכליאה (כ-80%) נכבלו באזיקים בעת יציאתם לבית הדין הצבאי, וכ-50% מבין 186 המשיבים נכבלו באזיקים בעת יציאתם לטיפול רפואי מחוץ לבסיס הכליאה. להלן בתרשימים התפלגות תשובותיהם בסוגיות אלה:



משרד מבקר המדינה מעיר, כי הממצאים בנושא כבילת הכלואים מצביעים על כך כי הכלואים נכבלים באופן גורף, בניגוד לאמור בתקנות בתי סוהר צבאיים ובניגוד להוראת קמצי"ר האמורה. גורמים שונים במקמצי"ר ובבסיסי הכליאה הצביעו אמנם על חשש מפני בריחה של כלואים כסיבה לכבילת כלואים, אולם בכבילת הכלואים באזיקים באופן גורף יש משום פגיעה מהותית בהם, כיוון שנגרמות לחיילים השפלה ופגיעה בכבודם. כבילתם מעצימה את העלבון והבושה כאשר בחצר בית הדין הצבאי נוכחים בני משפחותיהם. על כן, על מקמצי"ר ליישם בקפדנות את ההוראות המחייבות בתחום רגיש זה.

6. הטיפול בבקשות להקלה בעונש של כלואים

חוק השיפוט הצבאי קובע בנושא הקלה בעונש, כי שר הביטחון, הרמטכ"ל או ראש מחוז שיפוט¹² רשאים, לגבי גזרי דין המפורטים בו, בתוך 30 יום מהיום שפסק דין נעשה חלוט¹³, בין היתר, להקל בעונש, אף אם העונש כולו או מקצתו הוטל על תנאי. בהוראת קמצי"ר בנושא "בקשות חנינה/מחילה - נוהל טיפול והעברה" נאמר, כי פסק הדין נעשה חלוט 15 יום ממתן גזר דין בבית דין צבאי מחוזי. לפי הוראה זאת, לבקשת אסיר לחנינה/מחילה, מצורפת חוות דעת של המ"פ בבסיס הכליאה וחוות דעת של מפקד בסיס הכליאה. החל משנת 2007 מועברת כל בקשה כזאת ל"פרקליט עריקים" במפצי"ר, המעביר את הבקשה לאלוף הפיקוד המרחבי או למפקד הזרוע הרלוונטי, בצירוף חוות דעת והמלצה שלו אם להקל בעונש או לאו.

משרד מבקר המדינה בדק את משכי הטיפול בבקשות להקלה בעונש שבסמכות ראשי המחוזות השיפוטיים בנוגע לבקשות שהגישו 38 כלואים בכלא 4 בחודשים יוני-אוגוסט 2008. נמצא, כי בתשע בקשות (כ-23.7%), שהועברו ל"פרקליט עריקים" להמשך טיפול, נמשך הטיפול מהיום שבו הגיעה הבקשה ללשכת האלוף הרלוונטי (חמש בקשות - לשכת ראש אכ"א; שתי בקשות - לשכת מפקד זרוע היבשה; בקשה אחת - לשכת מפקד פיקוד הדרום; ובקשה אחת - לשכת מפקד זרוע האוויר והחלל) ועד קבלת התשובה עליה מעבר ל-30 ימים, כנדרש. החריגה מעבר לנדרש הייתה כ-10 עד 59 ימים, ותשעת הכלואים האלה השתחררו מהכלא בטרם קיבלו תשובה על בקשתם להקלה בעונש. יתר הבקשות להקלה בעונש נענו בשלילה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מצב זה מצביע על פגיעה באחת מזכויותיהם הבסיסיות של הכלואים. לכן, על אכ"א ועל מפצי"ר לבדוק מדוע התמשכו תהליכים אלה, למצות את הטיפול בנושא ולנקוט צעדים כדי לקצר את משכם של התהליכים.

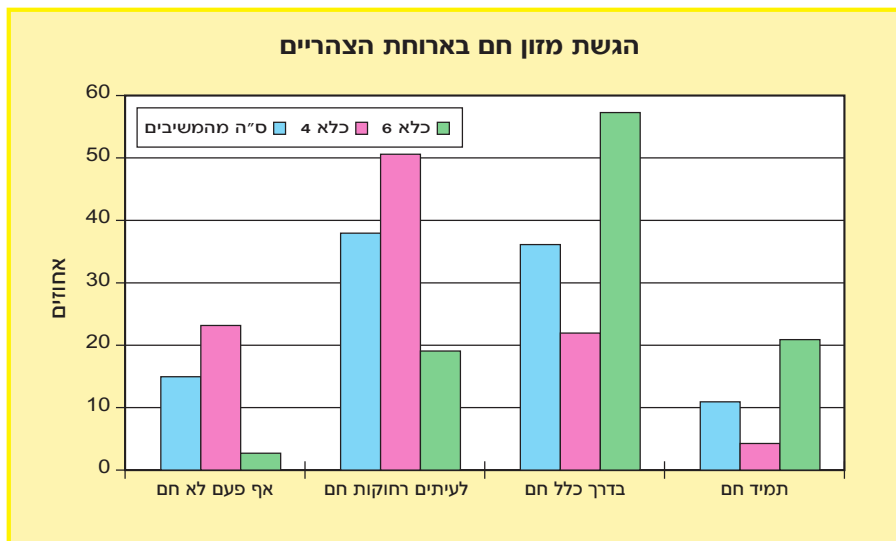
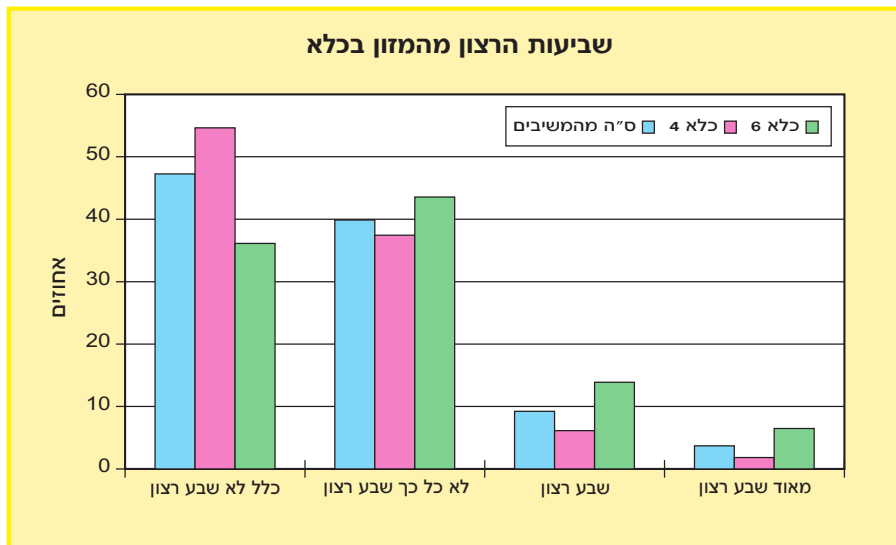
צה"ל מסר למשרד מבקר המדינה בהתייחסותו לממצאי הביקורת, כי מפצי"ר תוציא רענון בנושא זה לכל הלשכות הרלוונטיות עם הנחיות ברורות בדבר סמכויות ומשכי זמן הטיפול.

7. המזון ותנאי התברואה בבסיסי הכליאה

בשאלונים שהופצו לכלואים היו גם שאלות מספר בנוגע למזון שהם מקבלים ובנוגע לתנאי התברואה בבסיסי הכליאה. להלן בתרשימים התפלגות תשובות הכלואים לשאלה על שביעות רצונם מהמזון שהם מקבלים, ולשאלה האם המזון בארוחת הצהריים מוגש חם:

12 ראו הערת שוליים מס' 4.

13 לפי חוק השיפוט הצבאי, פסק דין חלוט הוא פסק דין שעברה עליו התקופה להגשת ערעור, ואם הוגש ערעור - פסק הדין שניתן בערעור.



הנתונים מצביעים על שביעות רצון נמוכה מאוד מהמזון שמקבלים הכלואים: כ-92% מבין 163 המשיבים בכלא 4 אינם שבעים רצון כלל או שלא כל כך שבעי רצון; בכלא 6 הגיע שיעור הבלתי מרוצים לכ-80% מבין 108 המשיבים לשאלה זאת. זאת ועוד, כ-74% מהמשיבים בכלא 4 טענו שהמזון בארוחת הצהריים אף פעם לא מוגש חם או שלעיתים רחוקות מוגש חם. בעניין זה קיים פער גדול בין בסיסי הכליאה, בכלא 6 המצב טוב יותר: רק כ-22% מהמשיבים שם טענו שהמזון אף פעם לא חם או שהמזון לעיתים רחוקות מוגש חם. הסיבה להבדל בשביעות הרצון מהגשת מזון חם בשני בסיסי הכליאה היא, שבכלא 6 מבשלים את המזון במטבח של בסיס הכליאה, ואילו בכלא 4 מובא המזון מחוץ לכלא ואין בכלא מספיק אמצעים לחימומו.

בעת שהייתם של הכלואים בבית הדין מוגשת לכלואים ארוחת צהריים קלה, המבוססת בדרך כלל על כריכים ושתייה. בשאלון שהופץ לכלואים בשני בסיסי הכליאה השיבו 72% מבין 156 המשיבים בכלא 4, שאף פעם לא קיבלו ארוחת ערב או שקיבלו לפעמים ארוחת ערב כשחזרו מבית הדין בשעה מאוחרת. בכלא 6 טענו זאת כשליש מבין 104 המשיבים על שאלה זאת.

תשובות הנשאלים בנוגע לתנאי התברואה מלמדות אף הן על שביעות רצון נמוכה מאוד של הכלואים: כ-75% מבין 160 המשיבים בכלא 4 הגדירו את תנאי התברואה בכלא "שליילים" או "לא כל כך טובים"; בכלא 6 הגיע שיעור הכלואים שהעלו טענה זהה לכ-57% מבין 107 המשיבים על שאלה זאת.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי יש לבדוק ולברר ביסודיות את העולה מתוך תשובות הכלואים בנושא המזון ובנושא התברואה. במיוחד יש לבדוק את נושא המזון בכלא 4, נוכח הטענות הקשות שהעלו הכלואים שם בנושא זה, ולפעול לשיפור הטעון שיפור בתחום זה. כמין כן, יש להקפיד בשני בסיסי הכליאה על כך שכלואים אשר קיבלו בצהריים ארוחה קלה בעת שהייתם בבית הדין, יקבלו את ארוחתם העיקרית בערב.

פעילות מערך גורמי החזרה לשירות תקין

מערך גחל"ת החל לפעול בשנת 2003 בכלא 4 ובשנת 2004 בכלא 6, בעקבות המלצות ועדת דקל. ייעוד מערך גחל"ת, כפי שנקבע בהוראות קמצ"ר, הוא צמצום תופעת הכליאה החוזרת והעמקת מיצוי המתאימים להמשך שירות מבין הכלואים, וכן מתן מענה מקצועי לגורמי הסניגוריה הצבאית ולבתי הדין הצבאיים לקראת קביעת גזר דינו של הכלוא בהליך המשפטי. מערך גחל"ת, הכפוף למקמצ"ר, מאגד בתוכו את כל גורמי הטיפול בפרט לגוף מקצועי אחד, הכולל בתוכו סגל מאבחנות; סגל תנאי שירות (ת"ש); וסגל הוראה, עלייה וחינוך. אכ"א העניק למערך גחל"ת סמכויות המאפשרות לו לתת הנחיות לשינוי בסטטוס השירות של הכלוא, שעיקרן - סמכות לקיים ועדת התאמה לקביעת המשך השירות הצבאי של החייל; סמכות להחזיר כלוא ליחידה ולתפקיד קודמים; סמכות לשינוי תנאי השירות של הכלוא; וסמכות לשינוי שיבוצו.

לפי הוראת קמצ"ר בנושא "אבחון והתערבות במערך גחל"ת", מטפל מערך גחל"ת רק בכלואים בשירות חובה עד גיל 24, אשר נכלאו לתקופה של חודש ומעלה ושייכת הכליאה שלהם איננה עברת סמים או עברה חמורה אחרת. למעשה, אוכלוסיית כלואים זאת כוללת בעיקר עריקים, שנשפטו לתקופה של למעלה מ-28 יום המהווים כ-45% מבין הכלואים בשני בסיסי הכליאה. בגמר הפעילות לאבחון ולטיפול באוכלוסייה העומדת בתנאי ההוראה דלעיל, מגבש מערך גחל"ת הנחיות והמלצות מפורטות ומנומקות בכתב בנוגע להמשך שירותו של הכלוא בצה"ל ובנוגע לתנאי שירותו.

לפי נתונים של מערך גחל"ת, בשנת 2008 הוא אבחן 2,469 כלואים: 1,874 בכלא 4 ו-595 בכלא 6. כ-61% מהם היו ילידי הארץ; כ-27% - ילידי חבר המדינות; כ-8% - ילידי אתיופיה; וכ-4% - אחרים. נתונים של מערך גחל"ת מצביעים, בין השאר, על כך שבשנת 2008 הייתה ירידה משמעותית בהיקפי הפטור של הכלואים מהשירות הצבאי וירידה משמעותית בתופעה הכליאה החוזרת, בהשוואה לשנת 2007. כך, למשל, שיעור מקבלי פטור משירות צבאי מסיבות אי-התאמה הגיע בשנת 2008 ל-16.5% בהשוואה ל-25.8% בשנת 2007; בכלא 4 היה שיעור החוזרים לכליאה פעם שנייה ל-19.2% בהשוואה ל-48% בשנת 2007.

חלק מפעילות מערך גחל"ת מוקדש לטיפול בכלואים בני העדה האתיופית. אף על פי שבשנת 2008 הייתה ירידה בשיעורם מקרב כלל הכלואים לעומת שנת 2007, שיעור זה, כ-8% כאמור, עדיין גבוה מאוד (כמעט פי שלושה) ביחס לשיעורם של חיילים בני העדה האתיופית בצה"ל, שעומד על 2.9%. לפי נתוני מערך גחל"ת, כ-80% מהחיילים בני העדה האתיופית, שהיו כלואים בשנת 2007, חזרו לכלא למעלה מפעם אחת, וביניהם: 16% - ארבע פעמים; 6% - חמש פעמים; 2% - שש פעמים ו-1% - שבע פעמים. הסיבות המרכזיות המובילות חיילים בני העדה האתיופית להיעדרות שלא ברשות מהשירות ועקב כך להיכלא בבסיס הכליאה, לפי מסמכי מערך גחל"ת, הם, בין השאר, קשיים משפחתיים וכלכליים חמורים מאוד; שיבוץ צבאי לא מתאים; קשיי הסתגלות למערכת הצבאית; וקושי בהשתלבות חברתית ביחידות.

ממסמכי מערך גחל"ת עולה, כי בבסיס הכליאה מתקיימת פעילות שמטרתה לקדם ולעודד את הכלואים מבני העדה האתיופית לחזור לשירות צבאי תקין. כך, למשל, מועברים באופן קבוע סדנאות ופרויקטים שונים, שמטרתם להגביר את יכולת ההתמודדות בשירות הצבאי, ולהגביר את הגאווה בסוגיות של זהות עצמית ושהות בארץ ולתת כלים לחוסן אישי וקבוצתי. יצוין, כי החל מינואר 2009 פועלת בכל אחד משני בסיסי הכליאה מעל לתקן קצינה מהעדה האתיופית כקצינת עלייה¹⁴.

משרד מבקר המדינה בדק היבטים בפעילות מערך גחל"ת. להלן הממצאים שהועלו:

1. מיסוד הפעילות של מערך גחל"ת בפקודות הצבא

כאמור, מערך גחל"ת, ייעודו ותפקידיו אינם מופיעים בפק"א של מקמצ"ר ובפק"א של שני בסיסי הכליאה. המערך גם איננו מופיע בהוראות הקבע של אכ"א. בדיון שהתקיים באכ"א בינואר 2008 בנושא מיסוד נוהלי מערך גחל"ת סוכמו מספר נקודות עקרוניות שייבחנו ויקודמו, וביניהן כתיבת הוראת קבע של אכ"א בנושא פעילות מערך גחל"ת, שתסדיר את תחום הפעילות של המערך ואת נוהלי העבודה שלו. נמצא, כי במועד סיום הביקורת טרם נעשה דבר למימוש הסיכום העקרוני דלעיל, ובמיוחד בכל הנוגע לעיגון הסמכויות של מערך גחל"ת בהוראות הקבע של אכ"א.

בהתייחסותו לממצאי הביקורת מאוגוסט 2009 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי זה חודשים מספר נעשית עבודה משותפת של מפצ"ר ואכ"א לכתיבת הוראת קבע של אכ"א בנושא מערך גחל"ת. העבודה מסדירה את סמכויות המערך, סדרי עבודתו, מטרותיו וכו'.

2. המעקב אחר כלואים בטיפול מערך גחל"ת שהשתחררו מבסיסי הכליאה

על פי פקודות הקבע של מערך גחל"ת, כלוא שעובר אבחון על ידי, יטופל על ידי המערך עד שחרורו מצה"ל, לרבות מתן מענה לחייל שהשתחרר מבסיס הכליאה ופונה טלפונית למערך גחל"ת בבקשה לסיוע, כאשר הוא נתקל בקשיים בשירות הצבאי לאחר שחרורו מבסיס הכליאה, ויזום בקרה לבדיקת מימוש ההנחיות של מערך גחל"ת לשינוי שיבוץ. נמצא, כי המעקב והבקרה של מערך גחל"ת אחר כלואים שהשתחררו משני בסיסי הכליאה הם חלקיים. כך, למשל, סגל מערך גחל"ת בכלא 4 אינו מבצע מעקב ובקרה יזומים לגבי כל החיילים, כנדרש. הבקרה היא מדגמית בלבד, ואף היא איננה כוללת מעקב אחר מהלך כל שירותו של החייל עד לשחרורו מצה"ל. נעשה טיפול בעיקר בפניות של חיילים שהשתחררו מהכלא ופנו מיוזמתם למערך גחל"ת, בעיקר בכל הנוגע למימוש ההנחיות שנתן המערך.

14 קצינת עלייה בבסיס כליאה אחראית לתחום הטיפול והקידום של אוכלוסיית הכלואים העולים בכלל, ובני העדה האתיופית בפרט.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי קיימת חשיבות לבקרה שמערך גחל"ת מבצע אחר מימוש הנחיותיו, שכן אי-מימושן עלול לגרום לפגיעה במאמץ החזיר כלואים לשירות צבאי תקין. לכן, על מערך גחל"ת להקפיד לבצע בקרה זו.

3. פעילות מערך גחל"ת בתחום חינוך והעשרה לכלואים

א. לפי הוראת קמצ"ר בנושא "הוראה, עלייה וחינוך לכלואים בבסיסי הכליאה", מערך גחל"ת אחראי גם לפעילות חינוך והעשרה של הכלואים בבסיסי הכליאה. במסגרת זאת, פיתח המערך סדנאות מקצועיות רבות ומגוונות עבור הכלואים, אשר מועברות על ידי מנחים מקצועיים. בכל אחת מהסדנאות ניתן מענה לאוכלוסיית כלואים מסוימת בהתאם לצרכיה הייחודיים. כמו כן מקיים מערך גחל"ת פעילות חינוכית והעשרה לכלואים באמצעות אנשיו, והוא אחראי גם לפעילות החינוך שמעבירים סגלי המד"כים, הסמלים והקצינים בפלוגות הכליאה.

נמצא, כי קיים הבדל בפעילויות החינוך וההעשרה בין שני בסיסי הכליאה. בכלא 6 נעשית פעילות מצומצמת ביותר במסגרת סדנאות המועברות באמצעות מנחים מקצועיים, ובמקומן מתקיים פרויקט הנקרא "תופסים כיוון", שפותח ביוזמת מפקד בסיס הכליאה, אשר כולל פעילות מגוונת לכלואים שבמסגרתה מתקיימים גם סיורים לימודיים בהיקף גדול ובהשתתפות מספר גדול של כלואים.

משרד מבקר המדינה המליץ למקמצ"ר לבחון אם פעילויות אלה המתקיימות בבסיסי הכליאה, כל אחת בפני עצמה, נותנת מענה למטרה שקבעה מקמצ"ר, ואם יש כדאיות באימוץ פעילויות חיוביות של בסיס אחד במשנהו.

ב. הוראת קמצ"ר האמורה מפרטת את הפעילויות החינוכיות שיעבירו סגלי כוח האדם בפלוגות הכלואים, וקובעת, בין השאר, שיועברו 10 שיעורים בחודש על ידי מד"כים, על בסיס נושאים שסגל החינוך של מערך גחל"ת מעדכן אחת לחצי שנה. בבדיקת פעילות החינוך שהעבירו הסגלים של כלא 4 בחודשים יולי, אוגוסט וספטמבר 2008 נמצא, כי נעשתה פעילות חינוכית חלקית בלבד. כך, למשל, בפלוגות א' ו-ב' העבירו המד"כים בחודש יולי ארבע סקירות. בחודשים אוגוסט וספטמבר 2008 הועברו בפלוגות אלה בסך הכל שתי סקירות - סקירה אחת בכל חודש.



לדעת משרד מבקר המדינה, הנתונים שהובאו לעיל בנוגע לפעילות מערך גחל"ת מצביעים על הישגים בפעילותו, ועל כך שיש ביכולתו לחליץ חיילים שכשלו בשירות ונכלאו בבסיסי הכליאה, ולהפנותם חזרה למסלול שירות צבאי תקין. לכן, על אכ"א לעגן את ייעודו, תפקידיו וסמכויותיו של מערך גחל"ת בהוראות הקבע של אכ"א, כדי שיהיו ברורים למפקדים. כמו כן על מערך גחל"ת לשפר את הבקרה והמעקב שלו אחר הנחיותיו והמלצותיו.

תאי המעצר בבתי הדין הצבאיים

בכל אחד מבתי הדין הצבאיים בשלושת מחוזות השיפוט: צפון, מרכז, דרום וזרוע היבשה, קיים תא להחזקת כלואים בזמן המתנתם לדין המשפטי בעניינם, עד להחזרתם לחדרי המשמר הצבאיים או לבסיסי הכליאה. משרד מבקר המדינה בדק את תנאי השהייה בתאי המעצר של בית הדין הצבאי של מחוז שיפוט מרכז ושל בית הדין הצבאי של מחוז דרום וזרוע היבשה. נמצא, כי ב-10 ימים מבין 23 ימים שבהם התקיימו דיונים בבית הדין הצבאי של מחוז מרכז בחדשים יולי ואוגוסט 2008, מספר הכלואים המוזמנים מבסיסי הכליאה לדיונים בבית הדין, בצירוף כאלה שמובאים להארכת פקודת המעצר, עלה על הקיבולת המרבית בתאי המעצר שבבית הדין, שהיא 30 כלואים. בחמישה ימים מתוכם הגיע מספר הכלואים ללמעלה מ-40 איש, וביום מסוים אף ל-54. מסיבה זאת הוחזקו כלואים ברכב הליווי עד להבאתם לדיונים המשפטיים או לפגישה עם הסניגור שלהם. כמו כן התברר, כי בבית הדין הצבאי של מחוז שיפוט דרום וזרוע היבשה אין מקום להמתנת כלואות, וב-23.9.08, כאשר נכחה במקום נציגת מבקר המדינה, המתינה כלואה באזיקים במסדרון של בית הדין.

סיכום והמלצות

הכלואים בבסיסי הכליאה הם חיילים שנענשו בשלילת חירותם לתקופות שונות בשל עברות שביצעו. רובם נכלאו בשל עברה של היעדרות מהשירות הצבאי שלא ברשות, הנובעת בדרך כלל מקשיים כלכליים קשים של משפחותיהם או בשל קשיים שלהם להסתגל למסגרת הצבאית. שלילת חירותם אינה שוללת מהם את הזכות לתנאים פיזיים נאותים ואינה מצדיקה פגיעה בזכויותיהם הבסיסיות.

משרד מבקר המדינה מציין את המאמצים שהשקיעו ומשקיעים מקמצ"ר וסגלי כוח האדם בבסיסי הכליאה בשנים האחרונות בתחום הטיפול בכלואים ואת השיפורים שנעשו בעקבות המלצות הוועדות שהוזכרו לעיל.

עם זאת עלה בביקורת, כי התשתית הפיזית בשני בסיסי הכליאה אינה נותנת מענה סביר לחיילים הכלואים, ותנאי כליאתם קשים. קיימת גם פגיעה בזכויות בסיסיות של הכלואים בעיקר בכל הנוגע לטיפול הרפואי בהם בבסיסי הכליאה, בכבילתם הגורפת באזיקים ביציאה מבסיסי הכליאה, בזמינותם ונגישותם של הסניגורים הצבאיים, בטיפול בבקשותיהם להקלה בעונש, במזון המוגש להם ובתנאי התברואה בשני בסיסי הכליאה.

לגילם הצעיר של אנשי הסגל ולחוסר ניסיונם המצטבר עלולה להיות השלכה על התמודדותם היום-יומית מול הכלואים. כל מדריכי הכלואים וכל הסמלים הם חוגרים בשירות חובה ורק חלק קטן מהקצינים הם בשירות קבע, והמצב הבסיסי בעניין זה לא השתנה מאז ההמלצות של ועדות עשהאל ודקל.

נוכח הממצאים שהועלו בדוח ביקורת זה, על אכ"א, על מפצ"ר ועל מקמצ"ר לתקן את הליקויים שהועלו, ובמיוחד לנקוט את הפעולות הבאות:

א. ראוי שאכ"א יפעל לשיפור סגלי כוח האדם, ובמיוחד מדריכי הכלואים, ברוח המלצות ועדות עשהאל ודקל והחלטת הרמטכ"ל בעקבותיהם, כדי לאפשר את המענה למורכבות המשימה המוטלת עליהם.

ב. ראוי שתוכן ותתקצב תכנית מינימום לשיפור הכרחי של התשתית בשני בסיסי הכליאה, שתאפשר תנאי מחיה סבירים לכלואים.

ג. על אכ"א ומקמצ"ר לבצע בדיקה יסודית בנושא כבילת הכלואים באזיקים בעת יציאתם מבסיסי הכליאה לבתי הדין הצבאיים, וליישם את הוראת קמצ"ר בנושא זה ככתבה וכלשונה. כמו כן עליהם לערוך בדיקה יסודית בכל הנוגע לטיפול רפואי הניתן לכלואים, ובכל הנוגע למזון המוגש להם, בעיקר בכלא 4, ולתנאי התברואה שלהם בשני בסיסי הכליאה. ראוי גם שהסניגור הצבאי הראשי ומפצ"ר יבררו את טענות הכלואים בנוגע לזמינותם ולנגישותם של הסניגורים הצבאיים לכלואים.

לבסוף, הנתונים בנוגע לפעילות מערך גח"ת מצביעים על הישגים בפעילותו, והוא אכן תורם להחזיר כלואים רבים לשירות צבאי תקין ולהקטנת שיעורי הכליאה החוזרת. אולם ראוי שאכ"א יבחן וינתח את הסיבות להיקפי הכליאה, תוך בחינת השיעור הגבוה של כלואים בני העדה האתיופית ויוצאי חבר המדינות, ואם קיימות דרכים לצמצום, במיוחד בעברה על היעדרות מהשירות הצבאי שלא ברשות, שבגינה נכלאו כשני שלישים מהכלואים.