

משטרת ישראל -

פיקוד ושליטה על אירועים ומבצעים

תקציר

על פי פקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971 (להלן - פקודת המשטרה), המשטרה אחראית לקיום הסדר הציבורי ולביטחון הנפש והרכוש, ואחריותה אמורה לבוא לידי ביטוי, בין היתר, בפיקוד ושליטה על אירועים חריגים, ובכלל זה אירועי אסון המוני.

במועד השרפה ברכס הכרמל (להלן - בכרמל) שימש רב-ניצב דוד כהן כמפקד"ל המשטרה¹; ניצב שמעון קורן פיקד על מחוז צפון של המשטרה (להלן - מפקד מחוז צפון או ניצב שמעון קורן)²; ותנ"צ רוני עטיה פיקד על מרחב חוף של המשטרה (להלן - מפקד מרחב חוף או תנ"צ רוני עטיה)³.

ביום הראשון לאירוע השרפה (2.12.10) הפעילה משטרת ישראל סדר כוחות מבצעי של 555 שוטרים וקצינים, מהם 260 ממחוז צפון; בכלל ימי האירוע הפעילה המשטרה 1,973 שוטרים וקצינים, מהם 1,500 ממחוז צפון.

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק את אופן טיפולה של המשטרה באירוע השרפה והעלה מחדלים וכשלים הנוגעים לניהול האירוע. בבדיקה הושם דגש על סוגיות של פיקוד ושליטה על הכוחות שפעלו באירוע השרפה. על פי ממצאי הבדיקה הועלו מסקנות ותובנות המבוססות על המסד הנורמטיבי שעל פיו אמורה המשטרה לפעול באירוע חירום כדוגמת השרפה בכרמל, ועל ניתוח של השתלשלות האירועים.

הביקורת בוצעה לסירוגין בחודשים ינואר 2011 - מאי 2012. לצורך הבדיקה נעזר צוות הביקורת בחומר מתועד שנאסף במשטרה ובכלל זה יומני מבצעים, רישומים ממוחשבים של פעולות מרכז השליטה (להלן - משל"ט) ומרכז הדיווח המבצעי

1 בתחילת מאי 2011 מונה רב-ניצב יוחנן דנינו למפקד"ל המשטרה.

2 ביולי 2011 סיים ניצב קורן את תפקידו כמפקד מחוז הצפון של המשטרה.

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

(להלן - מרד"ם)⁴ במחוז הצפון, הקלטות ותמלול של רשתות הקשר, ניתוח מידע אלקטרוני ששודר ברשתות הרדיו והטלוויזיה, סיכומי הערכות מצב ותחקירי המשטרה. כמו כן קיים צוות הביקורת פגישות עם מפקדים ושוטרים רבים. באוגוסט 2011 העביר משרד מבקר המדינה למבוקרים טיוטה ראשונה של דוח הביקורת לקבלת התייחסותם. בנובמבר 2011 נפגשו מבקר המדינה וצוות הביקורת עם קציני משטרה שביקשו, נוסף על העברת הערותיהם בכתב לטיטות דוח הביקורת, גם להשמיען בעל פה. בהתאם לכללי הצדק הטבעי העביר להם משרד מבקר המדינה בפברואר 2012 טיוטה נוספת וקיבל עליה את תגובתם.

עיקרי הממצאים

ההיערכות המבצעית של המשטרה לפיקוד ושליטה על אירועים

ה מ ס ד ה נ ו ר מ ט י ב י

1. למשטרה תפקיד מרכזי בניהול אירועים רחבי היקף בחירום ובשגרה, תוך שיתוף פעולה וסיוע של גורמים נוספים - שירותי כבאות והצלה (שירותי הכבאות), מגן דוד אדום (מד"א), רשויות מקומיות, פיקוד העורף (פקע"ר) ועוד. ניהול אירועים אלו מחייב הפעלת כוחות ואמצעים בהיקף נרחב, ריכוז מידע מגורמים רבים הנוטלים חלק בטיפול בו, הערכת מידע, ניתוחו וניתובו למקבלי ההחלטות וליחידות המטפלות, פיקוח על התנועה בדרכים, ובמידת הצורך הכוונתה לצירים חלופיים. מפקד האירוע אחראי לניהול האירוע ולפיקוד ושליטה על הכוחות שנוטלים בו חלק.

פיקוד ושליטה (פוי"ש) משמעו פיקוד של מפקדים על כוחות שהוכפפו להם והפעלתם באמצעות מתן פקודות והוראות ברורות, שתכליתן מילוי המשימה והשגת המטרה וכן תיאום ופיקוח. שליטת המפקדים באה לידי ביטוי בתהליך של פעולות הקודמות להפעלת סמכות - הגדרת מטרה, איסוף מידע, הערכת מצב, תכנון וקבלת החלטות, וכן בהתמצאות במצבם ומיקומם של הכוחות. עבודת הפוי"ש נועדה לשלב את כל מרכיבי המשנה בארגון, ליצור מערכות מתואמות ויציבות למיצוי עוצמת הכוח לשם השגת המטרה המשותפת באירוע⁵.

2. לשם מימוש אחריותה לניהול אירוע גיבשה המשטרה תורת לחימה (תו"ל) והכינה פקודות ונהלים מחייבים, המתייחסים להיערכות ולפיקוד ושליטה על אירוע. בנוסף, המלצות של ועדות חקירה קודמות, ולקחים שהפיקה המשטרה בעקבות תחקירי אירועי שרפה ותרגילים אמורים אף הם להנחות את המשטרה בפעולותיה.

לפי נוהל "טיפול משטרת ישראל באירוע דליקה" (להלן - נוהל טיפול בדלקה) למשטרה תפקיד מרכזי במסגרת הטיפול באירועי דלקה: עליה לשאת באחריות

4 במשל"ט מחוזי פועלים מרד"ם מחוזי ומרד"מים מרחביים שתפקידם להעביר דיווחים ועדכונים לקציני המטה ולפיקוד במרחב ובמחוז.

5 משטרת ישראל, "תורת הפיקוד והשליטה", נובמבר 2011.

לזירת הדלקה, לשלוט על כוחות עזר אחרים ולפעול בתיאום עמם. נוהל טיפול בדלקה קובע כי בעת שמתרחש אירוע דלקה תמסור המשטרה הודעה מידית לגורמים הרלוונטיים; תדרוש משירותי הכבאות דיווח שוטף על היקפה של הדלקה ועל מידת הנזק שהיא גורמת או עלולה לגרום, ובמידת הצורך תצא עם כוחותיה לטיפול באירוע. עוד נקבע בנוהל כי המשטרה נדרשת, בין היתר, לבצע מטלות אלה: בידוד אזור האירוע; פינוי צירים לגופי ההצלה והזרמת התנועה לצירים חלופיים; סיוע בפינוי אוכלוסייה.

מערך הפיקוד והשליטה על אירועים

מרכזי שליטה: כחלק מאחריותה הכוללת של המשטרה לניהול אירוע היא מפעילה מרכזי שליטה (משל"טים), שנועדו להקנות למפקדים "מוטת שליטה" רחבה. משל"טים מצוידים באמצעים טכנולוגיים ובעזרי שליטה, מאוישים בכל ימות השנה ומנוהלים בידי קצין מאגף המבצעים של המחוז. באירוע רחב היקף על המשטרה להקים סמוך לזירת אירוע חפ"ק (חוליית פיקוד קדמית) שישמש בסיס לנציגים של גופי ההצלה ולמקבלי ההחלטות בשטח. החפ"ק יכלול את מפקד האירוע, קצינים וסמלים מבצעיים, וישתתפו בו גורמים משטריים, נציגים מגופים אחרים (מד"א, שירותי הכבאות, פקע"ר, רשות מקומית) ונציגים מקצועיים על פי הצורך. החפ"ק מצויד במכשירי קשר, יומן מבצעים, מפות, תצלומי אוויר, וערכה ניידת לקליטת שידורי מסוק. מיד לאחר הקמת החפ"ק יועבר אליו תפקיד הפיקוד והשליטה, והמשל"ט ישמש כעורך וכגיבוי לחפ"ק. במקרה של התפתחות האירוע והצורך בשילוב ובתיאום כוחות סיוע אחרים, על המשטרה להקים צובר חפ"קים, שבו ירוכזו חפ"קים של כלל הגורמים הנוטלים חלק בטיפול באירוע. כדי שמפקד אירוע יוכל לשלוט באירוע ולנהל אותו בצורה טובה עליו להבטיח הפעלה תקינה של מרכזי השליטה, ולוודא שיאוישו בבעלי תפקידים מתאימים.

תפקידיהם העיקריים של מרכזי השליטה - משל"ט וחפ"ק - לשמש כלי עזר הכרחי למפקד על מנת לאפשר לו לקבל ולרכז מידע לגבי אירועים חריגים; לתאם פעילות בין גורמים שונים הפועלים באירוע ולתעד את השתלשלות האירוע והפעילות המבצעית; לקבוע רשת חבירה בהתאם למחוז שבו מתנהל האירוע; להכין תמונת מצב מבצעית ולעקוב אחר ביצוע הנחיות הפיקוד. חשיבות מיוחדת נודעת להפעלת מרכזי שליטה וריכוז כל המידע בהם באירוע רב-מוקדי המשתרע על שטח רחב שתמונת המצב בו משתנה במהירות. מערך פיקוד ושליטה מעין זה אמור גם לאפשר למפקד להימצא בזירת האירוע - גם אם היא רחוקה מאתר הפיקוד - היות שמערך סדור של פיקוד ושליטה מוסר לו עדכונים שוטפים.

תמונת מצב היא מכלול הנתונים הידועים בנקודת זמן מוגדרת, ולפיה מתקבלות החלטות. היא אמורה להתבסס על דיווחים שוטפים ממוקד האירוע, ובפרוץ שרפה היא אמורה להתבסס על הערכת מצב של שירותי הכבאות ושל גורמים רלוונטיים אחרים. על בסיס תמונת המצב על המפקדים לקיים הערכת מצב שהיא תהליך של ניתוח גורמים המשפיעים על מילוי משימה מוגדרת שתכליתו לקבוע מהי הדרך הטובה ביותר בין חלופות למילוי המשימה לנוכח המטרה ובמסגרת האילוצים.

על חובתו של מפקד האירוע, במסגרת אחריותו לניהול האירוע, להפעיל מרכזי שליטה וליזום קבלת תמונת מצב נאותה, ועל חשיבותו של החפ"ק עמדו כבר בעבר ועדות שונות⁶. הוועדות הדגישו כי זרימת המידע אל המפקד נועדה לתת לו תמונה מפורטת על המתרחש במחוז, כדי שיוכל לקבל את ההחלטות הנכונות על פי תמונת המצב ולהעביר בהתאם לכך הנחיות ופקודות לכוחות הכפופים לו.

תחקירים משטריים⁷ שנעשו בעקבות אירועי שרפה קודמים ותרגיל לבדיקת מוכנות מחוז הצפון לאירוע אסון המוני⁸ עמדו אף הם על חובת הפעלת חפ"ק בתחילת האירוע והצביעו על ליקויים, לעתים חוזרים, בכל הקשור לפיקוד ושליטה על אירועים: אי-הפעלת חפ"ק מחוזי, אי-הקמת צובר חפ"קים, אי-ביצוע הערכות מצב מסודרות, תפקוד לקוי של מרכז הדיווח והשליטה ואי-הפעלת רשת אלחוטית משותפת לכוחות ההצלה ("מציל"). חלק מליקויים אלה נגעו למחוז צפון של המשטרה ולמעשה חזרו ונשנו בעת השרפה בכרמל, כפי שיפורט בדוח ביקורת זה.

מערכות קשר: אמצעי הקשר נועדו להבטיח פיקוד על הכוחות באמצעות העברת פקודות ומידע. בשגרה פועלות תחנות המשטרה ברשת רב-גל בתדרים שהוקצו לכל תחנה. באירוע חירום על המשל"ט לפתוח תדר מיוחד לכוחות הפועלים באירוע וכן תדר מיוחד למפקדים. כמו כן באירוע חירום יש להפעיל את רשת "מציל" המשמשת להפעלה ולחבריה של מפקדים בעת אירוע חירום.

השתלשלות האירועים העיקריים ביום הראשון לשרפה

דרכי הגישה לבית הסוהר דמון

בית הסוהר דמון שוכן ברכס הכרמל, על כביש 721 סמוך לצומת דמון (צומת הכבישים 721 ו-672) ובקרבת היישוב עספיא וקיבוץ בית אורן. הגישה אליו אפשרית משלושה כיווני תנועה בכמה דרכים:

דרך כביש 6, עד להתחברות לכביש 70, משם לכביש 672, עד צומת דמון ומשם דרך כביש 721; דרך כביש החוף (כביש 2) לחיפה, ובמחלף עתלית לפנות מזרחה לכיוון צומת אורן (צומת הכבישים 4 ו-721) ולעלות לכביש 721; אם נחסם כביש 721 מצומת אורן לכיוון קיבוץ בית אורן אפשר להמשיך בכביש 2 או 4 לכיוון חיפה, לעלות לכביש פרויד ומשם דרך כביש אוניברסיטת חיפה (כביש 672) להגיע לצומת דמון ומשם דרך כביש 721. ההגעה מצפון הארץ אפשרית גם באמצעות נסיעה מכיוון יגור, דרך כביש 752, ובהמשך דרך העיר נשר (כביש 705) לכביש אוניברסיטת חיפה - כביש 672 - הגעה לצומת דמון ומשם דרך כביש 721; אפשרות נוספת - עלייה

6 "ועדת החקירה הממלכתית לבירור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראליים באוקטובר 2000", ספטמבר 2003 (ועדת אור), וכן ועדת הבדיקה המשטרתית לאירועי אוקטובר 2007 בפקיעין.

7 בעקבות השרפה בהרי ירושלים ביולי 1995, השרפה בפארק קנדה באוקטובר 1998, השרפה בכרמל באפריל 2005, השרפה בהרי ירושלים ביוני 2010 והשרפה בשמורת נחל שניר בספטמבר 2010.

8 תרגיל "תגובת שרשרת", דצמבר 2009.

ממפגש הכבישים 752 ו-7212 לכביש 7212 ומשם לכביש 672, מדרום מזרח לאוניברסיטת חיפה.

יודגש כי פינוי אסירים מבית הסוהר דמון ופינוי אוכלוסיית קיבוץ בית אורן מחייבים בכל מקרה נסיעה בכביש 721 - מזרחה עד לצומת דמון, או מערבה עד לצומת אורן.

תיאור האירועים וההחלטות

להלן תיאור השתלשלות האירועים העיקריים, החל מהדקות הראשונות של אירוע השרפה ועד להקמת צובר החפ"קים האחד בחניון האוניברסיטה (בשעה 18:25 בערך).

1. בשעה 11:13 התקבלה במוקד 100 שבמחוז הצפוני של המשטרה הודעה מאזרח על שרפה במורדות הדרום-מערביים של עספייא, נשלחה ניידת משטרה שהגיעה למקום האירוע בשעה 11:22; בשלב זה הגיעו למקום גם כוחות ומפקדים מהמשטרה, משירותי הכבאות, ממד"א ועוד.

בסמוך לאחר קבלת ההודעה על השרפה יצאו לאזור השרפה מפקדת תחנת חיפה, תנ"צ אהובה תומר ז"ל⁹ (להלן - מת"ח חיפה); ראש משרד התנועה בתחנת חיפה, סנ"צ איציק מלינה ז"ל¹⁰; מפקד מרחב חוף, תנ"צ רוני עטיה; קצין המבצעים (להלן - קמב"ץ) של מרחב חוף, רפ"ק עמית פולק; ולאחר מכן מפקד מחוז צפון, ניצב שמעון קורן וקצין אגף המבצעים (להלן - אג"ם) המחוזי, תנ"צ ליאור בוקר ז"ל¹¹. הם נעו בשטח בהתאם להתרחשות האירועים ולפי התפשטות האש - סמוך לבית הסוהר דמון, לאורכו של כביש 721, בקיבוץ בית אורן ובקרבת גבעת וולפסון¹².

2. בשעה 11:59 הזעיקה המשטרה מסוק משטרתי, שהגיע למקום האירוע ב-12:20 בערך, ובסמוך לשעה 14:00 הוזעק מסוק נוסף. המסוקים שידרו למשל"ט של מחוז צפון ולחפ"ק של מרחב חוף שהוקם בצומת דמון תמונות מזירת השרפה ודיווחו ברשת הקשר על מצב התפשטות האש.

במקביל החלה המשטרה בהצבת מחסומים לחסימת כבישים: ב-12:10 נחסם צומת דמון לנסיעה לכיוון עספייא ולנסיעה בכביש 721 לכיוון מערב - לכיוון בית הסוהר דמון וקיבוץ בית אורן. בסמוך לשעה 13:00 נחסם צומת אורן לנסיעה לכיוון מזרח - לקיבוץ בית אורן. הכבישים נחסמו לתנועת אזרחים כדי להרחיקם מסכנה ועל מנת להקל את ההגעה של כוחות החילוץ וההצלה - משטרה, שירותי הכבאות ומד"א - ובהמשך את פינוי האסירים מבית הסוהר דמון ואת פינוי התושבים מיישובים שהוחלט לפנותם.

9 נצ"מ אהובה תומר ז"ל הועלתה לאחר מותה לדרגת תנ"צ.

10 רפ"ק איציק מלינה ז"ל הועלה לאחר מותו לדרגת סנ"צ.

11 נצ"מ ליאור בוקר ז"ל הועלה לאחר מותו לדרגת תנ"צ.

12 גבעת וולפסון נמצאת בלב פארק הכרמל, דרומית לקיבוץ בית אורן.

3. במהלך האירוע, ובהתאם להתפתחותו, מונו מפקדים לניהולו. בתחקיר המשטרה שנערך לאחר אירוע השריפה פורטו המועדים של העברת האחריות לניהול האירוע בין בעלי התפקידים במשטרה כדלקמן: בשעות 11:13-12:00 - האחריות הייתה בידי קצין מיחידת הסיור של תחנת חיפה; בשעות 12:00-12:40 - בידי מת"ח חיפה; בשעות 12:40-13:45 - בידי מפקד מרחב חוף; ובשעה 13:45 - עברה האחריות לידי מפקד מחוז צפון.

פעילות מפקד מרחב חוף: בשעה 12:40, עם הגעתו של מפקד מרחב חוף לזירת האירוע, הוקם חפ"ק מרחבי בצומת דמון; על יד החפ"ק המרחבי הוקמו חפ"קים של כוחות הצלה אחרים (שירותי הכבאות ומד"א). בסמוך לכך קיים מפקד מרחב חוף הערכת מצב ראשונה בצומת דמון¹³, ובמהלכה דווח בין היתר על היישובים שהוחלט לפנותם, על דרישות לתגבור כוחות במחוז ועל הצבת מחסומים בכבישים. בסיכום הערכת המצב החליט מפקד המרחב, בין היתר, לפנות את קיבוץ בית אורן ואת בית הסוהר דמון. כמו כן קבע חלוקת גזרות אחריות בין המפקדים בשטח.

בשעה 15:05 קיים מפקד מרחב חוף הערכת מצב נוספת¹⁴, ובה סיכם כי המשימה העיקרית היא פינוי מהיר של בית הסוהר דמון דרך כביש 721 והיערכות לפינוי ישובים שיש סכנה שהאש תתפשט לכיוון שלהם. מפקד המרחב קבע, על בסיס הנחייתו של מפקד המחוז דקות אחדות קודם לכן ברשת הקשר, שעל כוחות הסיור לנסוע מצומת אורן דרך כביש 721 לבית הסוהר דמון.

לאחר הערכת המצב, ולאחר הדיווח שהתקבל בשעה 15:20 ברשת הקשר מהמסוק המשטרה על אש המתקרבת לגבעת וולפסון, חברו מפקד מרחב חוף, מפקד המחוז של פקע"ר ודובר מחוז צפון של המשטרה, הנמצאים בצומת דמון, למפקד שירותי הכבאות חיפה וסיירו ברכב השטח שלו בנסיעה מערבה בכביש 721 על מנת לוודא שהמעבר בו אפשרי. בשעה 15:27¹⁵ במשוער חלף רכבו של מפקד שירותי כבאות חיפה, על נוסעיו, בסמוך לצומת בית אורן (צומת הכבישים 721 ודרך הגישה לקיבוץ בית אורן) לכיוון מערב ועל פני תנ"צ אהובה תומר ז"ל וסנ"צ איציק מלינה ז"ל ששהו ברכבה של תנ"צ תומר ז"ל - בסמוך לצומת בית אורן. לאחר נסיעה קצרה מערבה, נוסעי הרכב ובהם מפקד מרחב חוף הבחינו באש בגבעות שבדרום מזרח - מעבר לכביש. באותה עת, לדברי מפקד מרחב חוף, הוא קיבל הוראה ממפקד המחוז להגיע בנסיעה מזרחה לצומת בית אורן לשם הערכת מצב. מפקד שירותי כבאות חיפה סובב את רכבו ושב על עקבותיו, ובנסיעה מזרחה בדרכם לכיוון צומת בית אורן, בשעה 15:29¹⁶, הם נתקלו באש ועשן ניכר ונסעו "במעין אמבטיית אש ממש נסיעה

13 בהערכת המצב השתתפו נציגים משירותי הכבאות חיפה, ממד"א, מפקע"ר, מרשות הטבע והגנים ומקק"ל.

14 בהערכת המצב השתתפו נציגים משירותי הכבאות, ממד"א מרשות החירום הלאומית, מפקע"ר, מרשות הטבע והגנים, מעיריית חיפה ומעספייא.

15 לוח הזמנים של האירועים המתוארים בדוח הביקורת מבוסס על מקורות שונים שלעתים אינם מסונכרנים ביניהם, ולכן ייתכן שחלק מהזמנים הנקובים בדוח אינם מדויקים ובפועל הם התרחשו דקות אחדות לפני המועד המתואר בדוח או דקות אחדות אחריו.

16 על פי צילום הכולל ציון שעת הצילום - כפי שאופס בידי הצלם.

בתוך האש...". בעת שחלפו באש ובעשן, ראה מפקד מרחב חוף רכב שנסע מולו ושב נסעו (מערכה) תנ"צ אהובה תומר ז"ל וסנ"צ איציק מלינה ז"ל ואחריהם רכבו של תנ"צ ליאור בוקר ז"ל. תוך כדי נסיעה ניסה מפקד המרחב לקרוא להם ברשת הקשר, אך לדבריו, בשל בעיות בקשר באזור, לא היה מענה לקריאתו. כמו כן ככל הנראה בשל קשיי הקליטה והדיווח בקשר, לא עלה בידי מפקד מרחב חוף, לאחר שכבר נתקל באש, ליצור קשר עם הקמב"ץ המרחבי ועם מת"ח חיפה¹⁷, ולא עם המרד"מ ועם מפקד המחוז האחראי לניהול האירוע.

פעילות מפקד מחוז צפון: (א) בשעה 11:30 בערך קיבל מפקד המחוז דיווח על שרפה באזור עספייא, ומאוחר יותר גם על פינוי תושבים מהיישוב. בשעה 13:10 בערך יצא ממטה המחוז הצפוני בנצרת לביקור מתוכנן במכללת נעורים; במהלך הנסיעה קיבל דיווח ממפקד המרחב על התפתחות השרפה והסכנה הנשקפת לבית הסוהר דמון, והחליט להגיע לצומת דמון ולחבור למפקד המרחב. כמו כן הנחה את קצין האג"ם המחוזי להגיע לצומת דמון עם רכב החפ"ק המחוזי.

ביום פרוץ השרפה היה רכב חפ"ק המחוז במוסך בשל אי-תקינות; קצין אג"ם של מחוז צפון פנה למרחב העמקים בבקשה לרכב חפ"ק חלופי. בד בבד יצאו לזירת האירוע בכלי רכב משטריים נפרדים, מצוידים במכשירי קשר, קצין האג"ם המחוזי, קציני מטה נוספים¹⁸ וסמל מבצעים (סמב"ץ) של המחוז, שנסע עם רכב שלא היה רכב חפ"ק תקני (להלן - רכב חפ"ק לא תקני¹⁹). קצין האג"ם המחוזי הגיע סמוך לזירת האירוע בשעה 13:40. הסמב"ץ עם רכב חפ"ק לא תקני, וקציני מטה נוספים חברו לקצין האג"ם המחוזי בשעה 15:00 בערך. עד מועד אסון אוטובוס הצוערים הם לא חברו למפקד המחוז. רכב החפ"ק החלופי ממרחב העמקים הגיע לצומת אורן בשעה 15:40. חפ"ק מחוזי אחד הוקם בשעה 18:20 לערך באוניברסיטת חיפה, ובסמוך לו הוקם בשעה 18:25 צובר החפ"קים.

(ב) בשעה 14:15 בערך בדרכו לצומת דמון נתקל מפקד המחוז באש בכביש 721 בסמוך לצומת בית אורן; מפקד המחוז ביחד עם מג"ד נחשון של שב"ס²⁰ שבמחוז הצפון חסם את כביש 721 - מצומת בית אורן לכיוון בית הסוהר דמון, ודיווח על כך ברשת הקשר המשטרתית.

בשעה 14:49, לאחר שהכבאים השתלטו על האש דיווח מפקד מחוז צפון בקשר כי נסע בכביש 721, מצומת בית אורן והגיע לבית הסוהר דמון. הוא ציין כי "הציר מכיוון הקיבוץ עצמו מכיוון כביש ארבע לכיוון הכלא פנוי מבחינת השרפה... אני

17 משעה 15:34:15 ועד שעה 15:40:51 מת"ח חיפה נשמעה בקשר מודיעה על שרפה עצומה [בשוויצריה הקטנה] על כך שכמה מכוניות לכודות, וקראה להפנות למקום הימצאותה סיוע דחוף של מטוסי כיבוי; בשעה 15:35:04 נרשמה קריאת מפקד מרחב חוף ברשת הקשר לקמב"ץ אך הוא לא נענה; בשעה 15:37:21 קרא מפקד מרחב חוף למת"ח חיפה אך לא נענה. בשעה 15:37:41 פנה מפקד המרחב למרד"מ וביקש להודיע לקמב"ץ להתקשר אליו; בשעה 15:39:29 מת"ח חיפה נשמעה ברשת קוראת לעזרה, ובשעה 15:39:45 מפקד מרחב חוף דיווח על ירידת כוחות למקום האירוע.

18 קמב"ץ המחוז וקצין אגף תכנון ולוגיסטיקה.

19 הרכב ששימש כרכב חפ"ק לא תקני היה מסוג "סיטרואן ברלינגו" וקליטת התמונות מהמסוק התאפשרה בו לסירוגין בלבד.

20 יחידה המופקדת על ליווי אסירים, התערבות ואבטחה בשב"ס.

נמצא כרגע בדמון ואני מפנה למטה לכיוון כביש ארבע". מפקד המחוז ביקש ממפקד מרחב חוף להנחות את כוחות הפינוי של שב"ס לנסוע בכביש זה.

בהיותו בבית הסוהר דמון נפגש מפקד המחוז עם נציב שב"ס, עם מפקד המחוז הצפוני של שב"ס ועם מפקד תחנת זיכרון יעקב (שמונה לאיש הקשר לפינוי בית הסוהר דמון), ולאחר שהמסוק המשטרתי דיווח בשעה 15:20 על אש המתקרבת לגבעת וולפסון, נסע לגבעת וולפסון. בשעה 15:30 הנחה מפקד המחוז ברשת הקשר להתכנס ליד צומת בית אורן ולקיים "הערכת מצב מצומצמת", אך בשל האש בציר 721 ובעקבותיה שרפת האוטובוס, הערכת המצב לא יצאה לפועל.

(ג) בין השעות 14:10-15:25 קיים מפקד המחוז כמה התייעצויות עם מפקדים בשטח, לרבות עם נציב כבאות והצלה, קצין אג"ם משירותי כבאות חיפה, נציב שב"ס וסגנו, מפקד מחוז צפון של שב"ס, קמב"ץ מחוז צפון של שב"ס, מת"ח זיכרון, מפקד מג"ב צפון, קב"ט המועצה האזורית חוף הכרמל, וקיבל מהם עדכונים וחוות דעת: בשעה 14:10, בהתייעצות עם נציב כבאות והצלה ומפקדים משירותי הכבאות, נמסר למפקד המחוז שלדעתם יש לפנות את האסירים לכיוון צומת דמון ואוניברסיטת חיפה (בציר 672); סמוך לפני השעה 15:00, בהתייעצות עם קצין אג"ם של שירותי כבאות חיפה²¹, הלה מסר לו כי לדעתו יש לפנות את האסירים לכיוון צומת דמון ולהשאיר סגור את כביש 721 מצומת אורן עד לצומת בית אורן. לא נמצאו דיווחים על כך ברשת הקשר של המשטרה.

מידע ו שליטה על צירי התנועה

מתוך כלל החומר שעמד בפני משרד מבקר המדינה, תוך שימת דגש על הדיווחים שנשמעו ברשת הקשר המשטרית, ניתן לקבוע את מצב התפשטות האש בצירים במהלך השעות הראשונות של אירוע השרפה כדלהלן:

1. לגבי כביש 721 - מצומת אורן לבית הסוהר דמון - נשמעו ברשת הקשר של המשטרה בשעות 14:00-15:31, הודעות מגורמים שונים, המתריעות על התפשטות האש ממזרח למערב; בשעות 14:15-14:49 קטע הכביש בין צומת בית אורן לבית הסוהר דמון היה חסום לתנועה בשל אש על הכביש; לגבי כביש זה - בקטע מבית הסוהר דמון לצומת דמון - מכיוון מערב למזרח - משעה 14:22 לא הייתה אש, הכבאים הגנו עליו וכוחות ההצלה עשו בו שימוש.

לגבי כביש 672 מצומת דמון לחיפה לא נרשמו, בשעות 14:20-15:15, דיווחים על סיכוני אש, אך הציר היה עמוס מאוד.

כביש 672 מעספייא לצומת דמון בשעות 12:00-14:00 היה סגור, אך לאחר מכן נפתח לכוחות ההצלה ולא נרשמו דיווחים על סיכוני אש או על עומסי תנועה בציר זה.

21 בשעה 15:00 בערך הורה מפקד שירותי הכבאות חיפה לצוותי הכיבוי שעבדו בצומת בית אורן לא לאפשר לאף רכב לרדת למטה, מערבה, לכיוון צומת אורן.

כביש 705 - לאחר פינוי האוניברסיטה היה עמוס בכלי רכב, והוא נפתח לתנועה בשעה 15:25.

כביש 7212 - מכביש 752 דרך העיר נשר לכביש 672 ולצומת דמון - היה פתוח לכוחות ההצלה אך נסגר לסירוגין לתנועת כלי רכב אזרחיים על מנת לאפשר הגעת כוחות החילוץ וההצלה; הכביש לא עובר דרך האוניברסיטה והעיר חיפה אך הוא צר ומפותל.

2. בשעה 14:10, מסר נציב כבאות והצלה למפקד המחוז שלדעתו יש לפנות את האסירים לכיוון אוניברסיטת חיפה (בציר 672); בשעה 14:30 דיווח מפקד שירותי הכבאות חיפה למפקדי המשטרה ולמפקדי שב"ס, שהיו מכוונים ברחבה על יד בית הסוהר דמון, כי כביש 721 מזרחה - מכיוון בית הסוהר דמון לצומת דמון ולאניברסיטת חיפה פנוי, וכי כוחות משירותי הכבאות מגנים על הציר מפני האש. לגבי קטע מכביש 721, מכיוון בית הסוהר דמון מערבה לכיוון צומת בית אורן וצומת אורן, הודיע מפקד שירותי כבאות חיפה כי "אין בידיו תמונת מצב באשר לסיכוני האש על הציר וכי כוחות הכיבוי מרכזים מאמץ לאבטח את הקטע של ציר 721 מהכלא [מזרחה] לכיוון האוניברסיטה כציר מילוט לכוחות החירום; סמוך לפני השעה 15:00, בהתייעצות עם קצין אג"ם של שירותי כבאות חיפה, הלה מסר למפקד המחוז כי לדעתו יש לפנות את האסירים לכיוון צומת דמון ולהשאיר סגור את כביש 721 מצומת אורן עד לצומת בית אורן; בשעה 15:00 בערך הורה מפקד שירותי הכבאות חיפה לצוותים שעבדו בצומת בית אורן לא לאפשר לאף רכב לרדת למטה, מערבה, לכיוון צומת אורן.

יוצא, אפוא, שמשעה 14:22 ואילך הייתה קיימת אפשרות להגעת כוחות החילוץ וההצלה ולפינוי בית הסוהר דמון בנסיעה בכביש 721 מזרחה, מכיוון בית הסוהר דמון - לכיוון צומת דמון; זאת כציר חלופי לקטע המערבי של כביש זה שבין בית הסוהר דמון לכיוון מערב - צומת בית אורן ומטה, ציר שנפתח ונסגר לסירוגין בשעות אלה עקב סיכוני אש. כלומר - עולה כי החל משעה זו התעצמו סיכוני האש בחלקו המערבי של כביש 721 - בקטע שבין בית הסוהר דמון - לכיוון מערב - לכיוון צומת אורן ולמטה. לפיכך משעה 14:10 המליצו שירותי הכבאות לנסוע בכביש 721 מזרחה לכיוון צומת דמון כציר פינוי של אסירי בית הסוהר דמון.

אסון אוטובוס הצוערים

בעקבות ההחלטה לפנות את בית הסוהר דמון, החליטה נציבות שב"ס בשעה 12:48 להזעיק כוחות תגבור ברמה הארצית לסיוע בפינוי בית הסוהר והפעילה לצורך כך גם את לבנת הסיוע²² של בי"ס ניר²³. אוטובוס ובו צוערי קורס קצינים של שב"ס יצא בשעה 13:30 בערך מבי"ס ניר שברמלה. מפקד הקורס, סגן גונדר (סג"ד) אמנון

22 לצורך טיפול בהפרות סדר נבנו בשירות בתי הסוהר חמש מסגרות המוגדרות "לבנות סיוע" - שלוש מיחידת "נחשון" המונות 100 לוחמים בכל לבנה; לבנה אחת מיחידות "דרור" ו"מצדה" ולבנה אחת מבית הספר הארצי לקצינים וסוהרים, שסווגו על פי רמת כשירותן.

23 בית הספר הארצי לקצינים וסוהרים שנמצא ברמלה.

יהבי, יצא מבי"ס ניר ברכב השירות הצמוד שלו ובשעה 15:10 בערך הגיע למחסום המשטרה בצומת אורן. מפקד הקורס הסביר לשוטר במחסום שהוא והצוערים הנוסעים באוטובוס שבעקבותיו הם משב"ס ומיועדים לסייע לפינוי האסירים מבית סוהר דמון, והקצין במקום אפשר לרכבו לעבור. בשעה 15:17 הגיע אוטובוס הצוערים למחסום בצומת אורן ושוטרי המחסום נתנו לאוטובוס להמשיך בנסיעתו.

בשעה 15:30 (זמן משוער) הגיע אוטובוס הצוערים לעיקול הדרך לפני צומת בית אורן; בד בבד מת"ח חיפה וראש משרד תנועה של תחנת חיפה ואחריהם קצין אג"ם מחוזי, ירדו בכלי רכב נפרדים מכיוון צומת בית אורן בכביש 721 לכיוון מערב. בדרכם הם חלפו על פני מחסום שהציבו שירותי הכבאות בצומת בית אורן לחסימת התנועה מערבה על כביש 721 - יש לשער כי נוכח מסירתם לביצוע המשימה לא שעו קציני המשטרה לחסימה שהציב מפקד צוות הכבאות במקום - וחלפו בסמוך לאש שבצדי הכביש.

בשעה 15:30-15:31 (זמן משוער) מת"ח חיפה או קצין אג"ם מחוזי (או שניהם) לאחר שכבר חלפו בסמוך לאש ממזרח, פגשו את האוטובוס בדרכו מזרחה, חסמו אותו והנחו אותו לסוב לאחור ולחזור על עקבותיו לכיוון צומת אורן. האוטובוס סב לאחור והתחיל בנסיעה כלפי מטה לאורך כ-100-150 מטר. שם נתקל באש מולו שהגיעה והתפשטה במהירות לאורך הכביש. האוטובוס התחיל לנסוע לאחור, בהילוך אחורי - בכיוון העלייה והצליח לעלות כ-100-150 מטר, אך שם נתקל שוב, באש ממזרח ונעצר, בשעה 15:40 במשוער, כשהוא לכוד באש מכל עבריו.

אוטובוס הצוערים וכלי הרכב של מת"ח חיפה וקצין אג"ם המחוזי וכבאית משירותי הכבאות עפולה על יושביהם נלכדו במלכודת אש²⁴. באסון השרפה נספו 44 איש - 37 אנשי שב"ס, שלושה שוטרים, שני כבאים, נער (צופה אש) ואזרח (נהג האוטובוס). שלושה צוערים מנוסעי אוטובוס הצוערים הצליחו לצאת מהאוטובוס. ביציאתם, הכבאים משירותי הכבאות עפולה דני חייט ז"ל אורי סמנדייב ז"ל והנער אלעד ריבן ז"ל התיזו עליהם מים, על מנת לצננם מהחום. אזרח אסף אותם ברכבו, והם הצליחו להימלט אתו יחד.

כשלים ותובנות באשר לתפקוד המשטרה

משרד מבקר המדינה בדק את סדרי הפיקוד והשליטה של המשטרה ביום הראשון לשרפה. זאת על יסוד פקודות המשטרה ונהליה, ובהתחשב בהמלצות ועדות בדיקה שהוזכרו לעיל, בלקחי המשטרה מאופן טיפול בשרפות בעבר, ובלקחי סיכום תרגיל לבחינת היערכות של מחוז צפון לאסון המוני.

24 למקום נקלעו גם שני כלי רכב אזרחיים שהצליחו להימלט בנסיעה מזרחה, לכיוון צומת בית אורן.

פיקוד ושליטה על הכוחות באירוע השרפה

כאמור, ניהול אירועים רחבי היקף שבהם משתתפים כוחות סיוע רבים - שירותי כבאות והצלה, מד"א, צה"ל, רשויות מקומיות, משרדי ממשלה - מחייב, ריכוז מידע מגורמים רבים הנוטלים חלק בטיפול באירוע, הערכת מידע וניתובו למקבלי ההחלטות וליחידות המטפלות, פיקוח על התנועה בדרכים, הסדרתה, ובמידת הצורך הכוונתה לצירים חלופיים ועוד. פיקוד ושליטה על זירת אירוע עם ריבוי כוחות הצלה מחייבים הבנת תמונת מצב ותכנון הפעילות של כל אחד מהגופים בתחום אחריותו. לביצוע פעולות אלה יש להפעיל את מרכזי השליטה - משל"ט וחפ"ק; תפקידם, בין היתר, לרכז את כל המידע מהשטח, לגבש תמונת מצב עדכנית ומהימנה, להפיץ הוראות ופקודות של המפקדים ולוודא ביצועם. על סמך תמונת מצב שמגבשים מרכזי השליטה על המפקדים לקיים הערכות מצב, לקבל החלטות ולהפיצם לכוחות בשטח.

ניהול האירוע ברמת המרחב

איוש החפ"ק המרחבי: לחפ"ק המרחבי לא זומנו נציגים מגורמי חוץ הרלוונטיים לאירוע - משב"ס ומארבע הרשויות המקומיות הגובלות בפארק הכרמל, שהשרפה התפשטה לתחומיהן, ואשר חלק מתושביהן פונו מבתיהם.²⁵ אי-השתתפותו של נציג שב"ס בחפ"ק המרחבי גרם, בין היתר, לכך שמידע שהיה בידי שב"ס לא הועבר לידיעת המשטרה; היעדרם של נציגי הרשויות המקומיות בחפ"ק המרחבי גרם לקושי בהעברת בקשות ממרכזי ההפעלה של הרשויות המקומיות.²⁶ לחפ"ק המרחבי וההנחיות שנתן החפ"ק לא הגיעו באופן סדור למרכזי ההפעלה של הרשויות המקומיות.²⁷

גיבוש תמונת מצב: הרישום ביומני המבצעים היה חלקי ביותר - לא נרשמו בו דיווחים על חלק מסבבי הפינוי של בית הסוהר דמון - נתונים שיש להם השלכה ישירה על סדר גודל הכוחות הנחוץ לסיוע לפינוי בית הסוהר. כמו כן חפ"ק המרחב לא עקב באופן שוטף אחר שידורי המסוק, לא ניתח את התמונות ששידר, ולא גיבש תמונת מצב על התקדמות האש ועל בטיחות הנסיעה בכבישים בכלל והסכנה בכביש 721 בפרט.

ביצוע הערכות מצב: המידע שמסר נציג שירותי הכבאות בהערכות המצב היה מידע נקודתי בדבר הסכנות המידיות, שהיו נכונות לדקות שלפני מועד הערכת המצב ובסמוך למועד זה, אולם נציג שירותי הכבאות לא עדכן את מפקד מרחב חוף בניתוח מגמות התפשטות האש - ניתוח המבוסס על גורמים המשפיעים על התפשטותה, כגון: מהירותה וכיוונה של הרוח וכן המבנה הטופוגרפי של האזור.²⁸

25 עיריות חיפה וטירת הכרמל, המועצה האזורית חוף הכרמל והמועצה המקומית עספייא.
26 מרכז ההפעלה של הרשות המקומית הוא המקום שבו פועל מטה החירום של הרשות וממנו היא מנהלת את ענייניה בעתות חירום.
27 בעניין זה ראו בפרק "היערכותן של הרשויות המקומיות לשרפות ותפקודן בעת השרפה בכרמל", עמ' 454.
28 בעניין זה ראו בפרק "היערכות מערך הכבאות וההצלה לאירועי חירום ופעילותו ביום פרץ השרפה".

יוצא אפוא שהערכות המצב התמקדו במצב הנוכחי ששרר באותה עת - סמוך למועד שבו הן התקיימו - ולא היה בהן כדי לתרום למפקד האירוע תרומה ממשית וללמדו על סיכוני האש מעבר לטווח המידי או הקצר.

ניהול האירוע ברמת המחוז

קציני המטה ממחוז צפון, עם רכב החפ"ק הלא תקני, חברו לקצין האג"ם המחוזי רק סמוך לשעה 15:00; לפיכך בשעות הראשונות של פינוי האסירים והתושבים שהוחלט לפנותם, ובעת שהתרחש אסון אוטובוס הצוערים הם עדיין לא חברו למפקד מחוז צפון, ולא סייעו לו בניהול האירוע. יתר על כן, למרות התפתחותה המהירה של השרפה בכרמל לכלל אירוע רחב היקף, מפקד מחוז הצפון לא הורה להקים צובר חפ"קים; חפ"ק מחוזי אחד הוקם רק בשעה 18:20 בערך באוניברסיטת חיפה, ובסמוך לו הוקם בשעה 18:25 צובר החפ"קים.

גיבוש תמונת מצב: סמב"ץ המחוז לא ניהל יומן מבצעים, לא רשם את הדיווחים שהתקבלו בו ואת ההנחיות של מפקד האירוע, לא הפיצם לגורמים המתאימים ולא גיבש תמונת מצב. גם בעלי התפקידים מיחידת המבצעים של המחוז שהאזינו לרשת הקשר בכלי הרכב שלהם לא גיבשו תמונת מצב.

ברשת הקשר המשטרתית נשמעו דיווחים המתריעים על התפשטות האש ממזרח למערב. עם זאת, משל"ט המחוז לא ריכז את הדיווחים ששודרו ברשת הקשר לכלל תמונת מצב על השפעת התפשטות האש, על זמינות ובטיחות צירי ההגעה והפינוי של בית הסוהר דמון, ולא העביר חיתוכי מצב בנושא בטיחות הנסיעה בכבישים. לא נשקלו בו בצורה סדורה החלטות בעניין פתיחה וסגירה של צירי תנועה - ובכלל זה בדבר צירים חלופיים; הוא לא הפיץ הנחיות ברורות בנוגע לצירי התנועה ולא היו בידי תשובות לשאלות שהפנו אליהם הכוחות שהשתתפו באירוע. המשל"ט לא וידא שהתקבל כל המידע הרלוונטי, וכאשר התקבלו דיווחים סותרים הוא לא עשה בירור בנושא.

משל"ט המחוז לא עקב אחר שידורי המסוק, ולא דרש משירותי הכבאות תחזיות על סיכוני האש, כיווני התפשטותה והשליטה בה, על הנזק שהיא גורמת או עלולה לגרום, ועל השפעת מזג האוויר עליהם אף שמדובר במידע חיוני.

המלצות של שירותי הכבאות למפקדי המשטרה לפנות את האסירים בכביש 721 מזרחה לכיוון צומת דמון לא דווחו ברשת הקשר המשטרתית, וממילא מרכזי השליטה לא היו יכולים לעבד מידע זה לצורך גיבוש תמונת מצב.

יוצא, אפוא, שלרשות מפקד מחוז צפון, כמפקד האירוע, לא עמדו אמצעי פיקוד ושליטה חיוניים - משל"ט וחפ"ק - שיאפשרו לו לקבל מהם תמונת מצב עדכנית לניהול האירוע. יוזכר כי כבר בעקבות אירועי שרפה קודמים, הצביעו התחקירים המשטרתיים על ליקויים, שחלקם אירעו במחוז הצפון, ובכלל זה אי-הקמת חפ"ק מחוזי אחד ותפקוד לקוי של המשל"ט המחוזי.

ביצוע הערכת מצב: מפקד מחוז צפון וקציני מטה המחוז נעו בשטח, כל אחד ברכבו, תוך שהם מדווחים ברשת הקשר על המתרחש; ממועד נטילת האחריות על

ניהול האירוע, בשעה 13:45 ועד שהתרחש אסון אוטובוס הצוערים בשעה 15:40, מפקד מחוז צפון לא כינס את קציני המטה שלו על מנת לקבל מהם ומנציגי כוחות העזר שהשתתפו באירוע עדכונים סדורים, לגבש תמונת מצב משלהם, לבצע הערכת מצב ולקבל החלטות בהתאם לכך, ולהפיצם לכוחות בשטח. אמנם בשעה 15:30 הנחה מפקד מחוז צפון ברשת הקשר להתכנס ליד צומת בית אורן כדי ולקיים "הערכת מצב מצומצמת", אך בשל סיכוני האש ושרפת אוטובוס הצוערים הערכת המצב לא יצאה לפועל.

מפקד המחוז סייר לאורכו של ציר 721, ובדרך הגישה לגבעת וולפסון, בהתאם לדיווחים שהועברו ברשת הקשר והתרשם בעצמו ממוקדי האש השונים. בין השעות 14:10-15:25 קיים מפקד המחוז כמה התייעצויות עם מפקדים בשטח, לרבות עם נציב שב"ס, מפקד שירותי כבאות חיפה וקצין אג"ם משירותי כבאות חיפה, וקיבל מהם עדכונים וחוות דעת. בהתייעצויות אלה המליצו שירותי הכבאות לפנות את האסירים מבית הסוהר דמון לכיוון צומת דמון, ומשם דרך כביש האוניברסיטה, ולהשאיר את כביש 721 מצומת בית אורן לצומת אורן סגור. על אף זאת, ולמרות שדווח למפקד המחוז על התגברות הסכנה לכביש 721 עקב התפשטות האש לכביש הוא לא הורה בשום שלב למנוע את הכניסה לכביש 721 מצומת אורן ולהפנות את כוחות הסיוע לנסוע בכביש 672.



מכל האמור לעיל עולה שמרכזי השליטה לא ביצעו חלקים ניכרים מעבודת המטה הנדרשת המצופה מהם לטיפול באירוע לפי נוהלי המשטרה: הם לא שאבו מידע מהכוחות בשטח, לא גיבשו תמונת מצב על התפשטות האש, על סדר הכוחות והאמצעים המעורבים באירוע ועל מצב צירי התנועה; לא עשו שימוש בתמונות ששידר המסוק המשטרה לשם הכנת תמונת מצב זו. הם לא העבירו למפקדים בשטח מידע עדכני, סדור ומהימן על המתרחש, ובכלל זה תמונת מצב על תנועת כלל כוחות הסיוע ועל התפשטות האש; מידע חשוב שכבר הועבר ברשת הקשר בשיחות בין מפקדים, ובכלל זה מידע על סגירה ופתיחה של צירי תנועה, לא טופל בידי החפ"ק או המשל"ט ולא עובד לכדי תמונת מצב עדכנית ושלמה לצורך ביצוע הערכות מצב וקבלת החלטות של המפקדים; והמלצות של שירותי הכבאות למפקדי המשטרה באשר לצירי התנועה שבהם יש לנסוע לא דווחו ברשת הקשר המשטרית על מנת שמרכזי השליטה יגבשו על בסיסם תמונת מצב עדכנית. לפיכך לא עמדו לרשות מפקדי המשטרה אמצעי פיקוד ושליטה חיוניים לניהול האירוע.

מפקד המחוז סייר בשטח אך בשעות הראשונות של פינוי האסירים ותושבי האזור ועד שהתרחש אסון אוטובוס הצוערים הוא לא קיים הערכות מצב סדורות. אמנם במהלך סיורו של מפקד המחוז בשטח הוא פגש מפקדים בכירים של שירותי הכבאות ושב"ס, קיים עמם התייעצויות וקיבל מהם חוות דעת והמלצות, אך אלה לא דווחו ברשת הקשר ולמפקדים בשטח, לא תורגמו להנחיות למפקדים ולכוחות בשטח ולא היוו תשתית לעבודת מטה סדורה כפי שהיא אמורה להתבצע בהערכת מצב.

הקצאת תדרי תקשורת

1. בשעות הראשונות של האירוע התעוררו בעיות טכניות בקשר, בעיות שהיו ידועות למשטרה מזה שנים, והדבר פגע בתקשורת בין בעלי תפקידים שהשתתפו בניהול האירוע.

2. המשל"ט המחוזי העביר במהלך האירוע לכוחות המשטרה הנחיות שונות בנוגע לתדרי התקשורת שעליהם להשתמש בהם. בפועל, ולמרות ההנחיות, השתמשו הכוחות שהשתתפו באירוע, מפקדים וכלל הכוחות, בתדר שאמור היה לשמש את כלל הכוחות, והתדרים שיועדו למפקדים - לא הופעלו. לפיכך נוצר עומס על רשת הקשר ובהזדמנויות רבות נבצר מבעלי תפקידים בכירים לדבר בקשר.

3. רשת "מציל" הופעלה באיחור - רק החל משעה 18:25 - לאחר פתיחת צובר החפ"קים בחניון האוניברסיטה. יוצא אפוא שבשעות הקריטיות של האירוע שבהן נדרש תיאום פעילות כוחות העזר, לא הייתה רשת משותפת להעברת מידע לגופי החירום וההצלה, ולקבלת נתונים מהם, דבר שהיה בו כדי לסייע בהכנת תמונת מצב.

אחריות מפקדי המשטרה במסגרת האירוע

תפקודם של מפקדים אינו נבחן רק בעת שגרה אלא גם - ואולי ביתר שאת - בעתות חירום ובעת שמתרחשים אירועים חריגים. מפקדי המשטרה שניהלו את אירוע השרפה בכרמל פעלו במהלכו בתנאי סיכון תוך גילוי אומץ לב אישי רב בניסיון להציל חיים ורכוש. עם זאת ביקורת משרד מבקר המדינה שעסקה בתפקוד המשטרה ביומה הראשון של השרפה העלתה ליקויים בתפקודם של מפקדי המשטרה שניהלו את האירוע. הליקויים נמצאו ביחס לנוהלי העבודה של המשטרה עצמה ואין בקביעתם משום נקיטת עמדה באשר לשיקול הדעת ולתבונה הפיקוד.

1. בפקודות המשטרה ובנהליה נקבעו הוראות ברורות ומפורשות בכל הנוגע לפיקוד ושליטה ולהפעלת מרכזי שליטה בעתות שגרה ובעתות חירום.

2. ועדה ציבורית וועדה משטרתית פנימית עמדו כבר בעבר על אחריותו של המפקד בכל הנוגע לפיקוד ושליטה על כוחות באירועים.

(א) בשנת 2003 התייחסה ועדת חקירה ממלכתית (ועדת אור), בין היתר, לתפקודו של מפקד המחוז הצפוני של המשטרה דאז, בעת אירועי אוקטובר 2000 במגזר הערבי²⁹. הוועדה קבעה כי מפקד מחוז אמור לקבל מידע עדכני ומפורט על המתרחש בתחומי המחוז שלו, ואם מידע כזה אינו זורם אליו - הוא חייב לדרוש אותו. זאת כדי שיוכל לקבל את ההחלטות הנכונות על פי תמונת המצב ולהעביר בהתאם לכך הנחיות ופקודות לכוחות הכפופים לו. ועדת אור ציינה כי מפקד המחוז הצפוני דאז לא נתן את דעתו לצורך לקבל מידע עדכני, על המתרחש במחוז שבאחריותו, ולא הפעיל חפ"ק נייד בצמוד אליו, כמתחייב. בשל כך "נפגעה יכולתו לנהל את פעילות

29 דוח של "ועדת החקירה הממלכתית לבירור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראליים באוקטובר 2000", ספטמבר 2003.

המשטרה באירועים הרבים שהתרחשו בתחומי המחוז". מסקנת הוועדה הייתה כי "מכלול העובדות שהוכחו מצביע על כשל מהותי במילוי תפקידו" של מפקד המחוז דאז.

(ב) באוקטובר 2007, בעקבות אירועי פקיעין מינה מפקד המחוז, רב-ניצב דודי כהן, ועדה לבדיקת פעילות המשטרה באירועי חירום (להלן - הוועדה לבדיקת אירועי פקיעין³⁰). במועד זה היה ניצב שמעון קורן מפקד מחוז צפון ועם הגעתו לחפ"ק המרחבי העביר לו מפקד המרחב את הפיקוד על המבצע.

ועדת הבדיקה קבעה שמפקד מחוז צפון לקה בהיבטים שונים של מילוי תפקידו, בין היתר, כיוון שלא הייתה בידו תמונת מצב מלאה על המתרחש. הוועדה גם התייחסה לכך ש"בין המפקדים קיים פער בתפישת חלוקת האחריות במבצע" ושהעברת הפיקוד ממפקד המרחב למפקד המחוז "לא בוצעה באופן פורמלי, גלוי וסדור".

3. תחקירים משטריים שנעשו בעקבות אירועי שרפה ותרגיל לבדיקת מוכנות מחוז הצפון לאירוע אסון המוני הצביעו על ליקויים, לעתים חוזרים, בכל הקשור לפיקוד ושליטה על אירועים: אי-הפעלת חפ"ק מחוזי, אי-הקמת צובר חפ"קים, אי-ביצוע הערכות מצב מסודרות, תפקוד לקוי של מרכז הדיווח והשליטה של מחוז צפון ואי-הפעלת רשת "מציל" המשמשת לקשר בין כוחות ההצלה. חלק מליקויים אלה לא רק שנגעו למחוז צפון של המשטרה אלא למעשה חזרו ונשנו בעת השרפה בכרמל.

4. על פי נוהלי המשטרה בעניין הפיקוד והשליטה והפעלת מרכזי שליטה, ולנוכח ממצאי הוועדות שהוזכרו לעיל ולקחי המשטרה מתחקירים שערכה בעבר, בחן משרד מבקר המדינה את סוגיית אחריותם של מפקדי המשטרה לליקויים הנוגעים לתפקוד המשטרה בשרפה בכרמל.

הבדיקה העלתה כי מפקד מחוז צפון של המשטרה שהיה אחראי לניהול האירוע פעל שלא לפי הפקודות והנהלים הנוגעים להפעלת מרכזי שליטה, לא יישם את ההמלצות של ועדות בדיקה ובירור שעסקו בעבר בעניין זה, ולא הטמיע את הלקחים שהמשטרה הפיקה מאירועים דומים ומתרגיל היערכות שנערך בעבר.

מפקד מחוז הצפון של המשטרה, ניצב שמעון קורן

ניצב שמעון קורן כיהן בתפקיד מפקד המחוז הצפוני של המשטרה, מאמצע שנת 2007 ופרש מהמשטרה בפברואר 2011. מפקד המחוז נושא באחריות כוללת לנעשה במחוז וכן באחריות ישירה לפיקוד ושליטה על אירוע השרפה בתחום המחוז שלו, ובכלל זה על הפעלתם של מרכזי השליטה האמורים לספק לו את תמונת המצב שעליה יתבססו החלטותיו.

מפקד מחוז צפון קיבל בשעה 11:30 בערך דיווח על שרפה באזור עספייא, ומאוחר יותר דיווח נוסף על פינוי חלק מהתושבים באזור. בעקבות זאת הורה למפקד מרחב

30 דוח "ועדה בודקת לאירועי פקיעין 30.10.07".

חוף לעדכן אותו באופן ישיר בהתפתחויות ולאחר הערכת המצב שקיים מפקד מרחב חוף בשעה 12:40 קיבל עדכון על פרטיה. לנוכח הדיווחים שקיבל ממפקד מרחב חוף על התפתחות השרפה ועל הסכנה הנשקפת לבית הסוהר דמון החליט לחבור למפקד מרחב חוף להקמת חפ"ק מחוזי. ממועד הגעתו לזירת האירוע (בשעה 14:00 בערך) היה מפקד המחוז מפקד האירוע.

השרפה בכרמל התפתחה, תוך שעות אחדות, לאירוע רחב היקף בדרג מחוזי ובעל מאפיינים של אסון המוני, ובמהלכן פונו ישובים אחדים, נוצר עומס על הכבישים וסיכוני האש הלכו וגברו כלפי כביש 721.

הפעלת מרכזי שליטה וגיבוש תמונת מצב: מפקד מחוז צפון נסע לאזור האירוע ונע בשטח לעתים בליווי בעלי תפקידים משירותי הכבאות, בהתאם להתרחשות האירועים ולפי התפתחות האש בשטח. למרות כל האירועים הללו שנמשכו על פני שעות ולמרות היותו מפקד האירוע, לא וידא מפקד המחוז שמרכזי השליטה יפעלו כמתחייב ממאפייני האירוע, לא דרש ממשל"ט המחוז ומקציני המטה לקבל תמונת מצב עדכנית ולא הורה על הקמת צובר חפ"קים כמתחייב מחומרת האירוע והיקפו.

ברשת הקשר המשטרתית נשמעו דיווחים המתריעים על התפשטות האש ממזרח למערב. ואולם מרכזי השליטה לא ריכזו את הדיווחים ששודרו ברשת הקשר, לרבות את שידורי המסוק ולא גיבשו תמונת מצב בנושא בטיחות הנסיעה בכבישי הפינוי וההגעה לבית הסוהר דמון, והעומסים בהם. לא נשקלו בהם בצורה סדורה החלטות בעניין פתיחה וסגירה של צירי תנועה - ובכלל זה בדבר צירים חלופיים. ולמותר לציין שהם לא העבירו מידע עדכני ומהימן למפקדי האירוע. המפקדים מצדם לא דרשו ממרכזי השליטה - משל"ט המחוז וחפ"ק המרחב - לגבש תמונת מצב כאמור.

משל"ט המחוז לא עקב אחר שידורי המסוק, ולא דרש משירותי הכבאות תחזיות על סיכוני האש, כיווני התפשטותה והשליטה בה, על הנזק שהיא גורמת או עלולה לגרום, ועל השפעת מזג האוויר על התפשטות השרפה וכיווניה אף שמדובר במידע חיוני.

המלצות של שירותי הכבאות למפקדי המשטרה לפנות את האסירים בכביש 721 דווקא מזרחה לכיוון צומת דמון ולא מערבה לכיוון בית אורן לא דווחו ברשת הקשר המשטרתית, וממילא מרכזי השליטה לא היו יכולים לעבד מידע זה לצורך גיבוש תמונת מצב.

מניתוח המידע המצטבר שעשה משרד מבקר המדינה על מצב צירי התנועה - מהיבטים של עומס תנועה וסיכוני האש - עולה שמשעה 14:22 ואילך הייתה קיימת אפשרות להגעת כוחות החילוץ וההצלה ולפינוי בית הסוהר דמון בנסיעה בכביש 721 מזרחה, מכיוון בית סוהר דמון - לכיוון צומת דמון; זאת כציר חלופי לקטע המערבי של כביש 721, שבין בית הסוהר דמון לכיוון מערב - צומת בית אורן ומטה - ציר שבשעות אלה נפתח ונסגר לסירוגין עקב סיכוני אש. בד בבד עולה שהחל בשעה זו בערך התעצמו סיכוני האש על קטע כביש 721 מבית הסוהר דמון מערבה, לכיוון צומת אורן וכביש 4, עקב משטר הרוחות ולנוכח כיווני התפשטות האש. ואולם

כאמור משל"ט המחוז לא ריכז ולא ניתח את המידע שדווח ברשת הקשר, לא שאב מידע מהכוחות בשטח ולא גיבש תמונת מצב לצורך קבלת החלטות מפקדים.

לרשות מפקד מחוז צפון, כמפקד האירוע, לא עמדו אפוא אמצעי פיקוד ושליטה חיוניים - משל"ט וחפ"ק - שיאפשרו לו לקבל מהם תמונת מצב עדכנית לניהול האירוע. לפיכך לא היה בידיו בסיס סדור לקבלת החלטות, ובכלל זה בנוגע לדרכי גישה חלופיות לבית הסוהר דמון ולפינוי האסירים ממנו, בהתחשב בסיכוני האש ובעומסי התנועה בדרכי הגישה האמורות. בכך נפגעה יכולת הפיקוד והשליטה על הכוחות הפועלים בשטח והיכולת לטפל באופן מיטבי באירועים בהתאם לנסיבות המשתנות.

בהיעדר כלי שליטה אלה, מקורות המידע שעמדו לרשות מפקד המחוז היו התרשמות אישית ממראה עיניו, פגישות ושיחות עם בעלי תפקידים שפגש במסלול נסיעתו, ובכללם משירותי הכבאות ומשב"ס, האזנה והעברת רשמים ברשת הקשר. אלה אינם יכולים לשמש תחליף לעבודת מטה סדורה של מרכזי שליטה ואינם מאפשרים ראייה אזורית מערכתית רחבה על סיכוני האש וכיווני התפשטותה ועל האיום הגובר והולך שנשקף לכביש 721 - מצומת בית אורן מערבה, בגין האש.

ביצוע הערכות מצב ברמת המחוז: הערכת מצב היא, כאמור, הליך סדור של קבלת החלטות המתבסס על דרכי פעולה אפשריות בהתאם לתמונת המצב הנוצרת במרכזי השליטה.

כפי שתואר בדוח ביקורת זה מפקד המחוז סייר לאורכו של ציר 721, ובדרך הגישה לגבעת וולפסון, בהתאם לדיווחים שהועברו ברשת הקשר והתרשם בעצמו ממוקדי האש השונים. בין השעות 14:10-15:25 קיים מפקד המחוז כמה התייעצויות עם מפקדים בשטח, לרבות עם נציב שב"ס, מפקד שירותי כבאות חיפה וקצין אג"ס משירותי כבאות חיפה, וקיבל מהם עדכונים וחוות דעת. בהתייעצויות אלה המליצו שירותי הכבאות לפנות את האסירים מבית הסוהר דמון מזרחה - לכיוון צומת דמון, ומשם דרך כביש האוניברסיטה, ולהשאיר את כביש 721 מצומת בית אורן מערבה לכיוון צומת אורן סגור.

במפגשים של מפקד המחוז עם בעלי תפקידים שונים, שבמהלכם קיים איתם שיחות, לא התקיים הליך סדור כאמור, מה גם שהחלטות שהתקבלו בחלק משיחות אלה לא הופצו ברשת הקשר ואף לא תועדו ביומני המבצעים, ולפיכך אי-אפשר לדעת מה סוכם בהן ואם מרכזי השליטה וידאו את ביצוען.

חשוב לא פחות - ממועד נטילת האחריות לניהול האירוע בשעה 14:00 בערך, ועד אסון אוטובוס הצוערים בשעה 15:40, מפקד מחוז צפון וקציני המטה שלו לא התכנסו על מנת לקבל עדכונים סדורים מנציגי כוחות העזר שהשתתפו באירוע, לגבש תמונת מצב משלהם, לבצע הערכת מצב ולקבל החלטות בהתאם לכך. אמנם בשעה 15:30, הנחה מפקד מחוז צפון ברשת הקשר שיש להתכנס ליד צומת בית אורן כדי לקיים "הערכת מצב מצומצמת", אך בשל פיצול מפקדים, התפשטות האש לשני צדי כביש 721 ובהמשך אסון האוטובוס, הערכת המצב לא יצאה לפועל.

בהתאם לבקשתו של מפקד מחוז צפון, התקיימה בספטמבר 2011 פגישה בין מבקר המדינה וצוות הביקורת ובין מפקד מחוז צפון ובא כוחו, ובמסגרתה הוצגה עמדתו של

מפקד מחוז צפון בנוגע לממצאי הביקורת. באוקטובר 2011 העביר מפקד מחוז הצפון, ניצב שמעון קורן, באמצעות בא כוחו, את התייחסותו לטיטות דוח הביקורת. בפברואר 2012 העביר משרד מבקר המדינה נוסח "כמעט סופי" של דוח הביקורת לניצב שמעון קורן וקיבל את התייחסותו עליו.

בתשובותיו למשרד מבקר המדינה מסר מפקד מחוז צפון כי משלא עלה בידו לחבור למפקד מרחב חוף להקמת חפ"ק מחוזי אחד בצומת דמון, בשל האש שחצצה ביניהם, הוא קיים שיח מתמיד עם מפקדי המשטרה אשר דיווחו כל העת על מצב הצירים ונתנו את המידע הדרוש לו לקבלת החלטה מושכלת בנוגע לצירי הפינוי והגישה המיטביים לבית הסוהר דמון. מפקד מחוז צפון הוסיף בתשובתו כי הוא "ניהל הערכות מצב בעצמו, העביר הנחיות ברשת הקשר והתרשם מהמוקדים השונים בזירת האירוע בעצמו".

ניצב קורן ציין עוד כי, ציר 721 היה ציר הגישה היחיד הן לבית הסוהר דמון והן לקיבוץ בית אורן, וכוחות ההצלה מוכרחים היו לנוע עליו, והדגיש כי מהשעה 14:11 ועד השעה 15:31 לא התקבל כל דיווח בנוגע לסכנת אש בציר זה, במקטע שבין צומת כלא 6 ובין צומת בית אורן. באשר למידע הרלוונטי עליו הוא התבסס על מנת להנחות את כוחות הפינוי של שב"ס לנסוע בכביש 721 ציין מפקד המחוז, כי קיים הערכת מצב שבה השתתפו נציגים מכוחות הכיבוי, בראשם קצין אג"מ של שירותי כבאות חיפה וכי הוא נסע בשעה 14:49 לבית הסוהר דמון יחד עם קצין אג"מ של שירותי כבאות חיפה. בתשובתו ממרץ 2012 ציין מפקד מחוז צפון כי למד, בין היתר, מדיווחיו של קצין אג"מ של שירותי כבאות חיפה מהו ציר הפינוי המיטבי באותן הדקות בהן פעל בציר 721 במקטע שבין צומת בית אורן לבית הסוהר דמון, אך לא שמע ממנו עמדה חד-משמעית האוסרת על פינוי והגעה לבית הסוהר בציר 721 מכיוון כביש 4.

קצין אג"מ של שירותי כבאות חיפה, טפסר משנה יגאל טודובר, מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא נסע מזרחה על כביש 721 מצומת בית אורן לבית הסוהר דמון ברכבו ואחריו נסע מפקד מחוז צפון ברכב נפרד, וכי אישר את פתיחתו של קטע כביש זה. עוד מסר כי לאחר שהגיע עם מפקד המחוז לבית הסוהר דמון [בשעה 15:00 בערך], חיווה את דעתו בפני מפקד המחוז שקטע הכביש, מחוות הסוסים [צומת בית אורן] כלפי מטה לכיוון צומת אורן [צומת הכבישים 4/721], צריך להישאר סגור.

אשר לביצוע הערכות המצב, משרד מבקר המדינה מדגיש כי הערכת מצב היא הליך סדור של קבלת החלטות; אמנם היותם של מפקדי האירוע בשטח היא חשובה, אך הסתמכותם על מראה עיניהם ועל הדיווחים ברשת הקשר לצורך ביצוע הערכות מצב וקבלת החלטות אינה מהווה תחליף לעבודת מטה של מרכזי השליטה.

ואכן - כל אחד ממפקדי האירוע ראה את הזירה שלו ודיווח על המידע שהיה בידו, ממקום הימצאו, אך מרכזי השליטה לא ריכזו ולא ניתחו את פרטי המידע לתמונה כללית של הזירה ואת סיכוני האש ומגמות התפשטותה לגבי כביש 721 - מול חלופות של דרכי גישה ופינוי אחרות.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי האזנה לרשת הקשר ושיח מפקדים אינם יכולים לשמש תחליף לעבודת מטה מסודרת של מרכזי שליטה. מה גם שההחלטות שהתקבלו בחלק משיחות אלה, כגון המלצותיהם של שירותי הכבאות בעניין סגירת קטע מכביש 721, לא הופצו ברשת הקשר ואף לא תועדו ביומני המבצעים, ולפיכך אי-אפשר לדעת מה סוכם בהן ואם מרכזי השליטה וידאו את ביצוען.

אשר להיותו של ציר 721 ציר יחיד - מציין משרד מבקר המדינה כי פינוי אסירים מבית הסוהר דמון יכול להתבצע בשתי חלופות: בנסיעה בכביש 721 מזרחה עד לצומת דמון ומשם דרך כביש האוניברסיטה או מערבה עד לצומת אורן; פינוי קיבוץ בית אורן אפשרי אף הוא באותו מסלול. כוחות ההצלה יכולים אף הם לנסוע באותן דרכים. אמנם הנסיעה בכביש 721 מצומת אורן לבית הסוהר דמון קצרה יותר אך החל משעה 14:00 גברו לגביו סיכונים התפשטות האש. כך ראה מפקד המחוז בעצמו עת חסם את הכביש בשעה 14:15, ועל כך דיווח לו גם קצין האג"ם המחוזי בשעה 15:04, ולפיכך שירותי הכבאות המליצו למפקד המחוז, בשעה שעה 14:10 וגם בשעה 15:00, בערך לפנות את תושבי קיבוץ בית אורן ואת בית הסוהר דמון דרך כביש האוניברסיטה. לכן לא ניתן לקבל את הטענה שכביש 721 מצומת אורן לבית הסוהר דמון הוא כביש הגישה היחיד לבית הסוהר דמון ולקיבוץ בית אורן ולא את הטענה שמהשעה שנטל את הפיקוד על האירוע ועד השעה 15:31, עת דיווח המסוק על אש המתקרבת לכביש 721, לא התקבל כל דיווח בנוגע לסכנת אש בציר 721 במקטע שבין צומת אורן לבין צומת בית אורן.

מהאמור לעיל עולה כי מפקד מחוז צפון של המשטרה דאז, ניצב (בדימוס) שמעון קורן, לקה בהיבטים שונים של מילוי תפקידו, בכך שלא פעל כמפקד האירוע על פי עקרונות הפיקוד והשליטה שקבעה המשטרה, כדי שתהא בידו תמונת מצב מלאה על המתרחש וממילא שלטתו על ניהול השרפה הייתה לקויה. מדובר אפוא בכשל פיקודי של מפקד מחוז צפון של המשטרה.

מפקד מרחב חוף, תנ"צ רוני עטיה

תת-ניצב רוני עטיה כיהן בתפקיד מפקד מרחב חוף של המשטרה משנת 2007. ביולי 2011 קודם תנ"צ עטיה לתפקיד מפקד מחוז הצפון של המשטרה והועלה לדרגת ניצב. מתוקף תפקידו נושא מפקד המרחב באחריות כוללת לנעשה במרחב וכן באחריות ישירה לפיקוד ולשליטה על אירועים בתחום המרחב שלו. ביום פרוץ השריפה החל בשעה 12:30 בערך היה תנ"צ עטיה מפקד האירוע והחל בשעה 13:45 - עם הגעתו של מפקד המחוז לזירה - היה ניצב קורן מפקד האירוע ואילו תנ"צ עטיה המשיך לפקד על המרחב שבפיקודו.

1. מממצאי הדוח, כפי שפורטו לעיל, עלו ליקויים בפעולותיהם של מרכזי השליטה שהיו באחריותו של תנ"צ עטיה, כדלקמן:

(א) החפ"ק המרחבי שהקים לא יצר עבורו תמונת מצב מתמשכת על המתרחש באירוע, לא הפיץ לכווחות הפועלים בשטח הודעות ששודרו ברשת הקשר על סגירת כביש 721 לתנועה וכן על פתיחתו. מפקדי משטרה שהיו בשטח בזמן האירוע נשמעו בקשר כשהם מחליפים ביניהם דיווחים ומידע נקודתי על סיכונים ממשיים בכביש

721 בשל התפשטות האש. ואולם, מפקדי המשטרה ומרכזי השליטה לא תרגמו את ההתראות הרבות והמידע שהועבר ברשת הקשר להנחיות מבצעיות לכוחות הפועלים בשטח, לרבות לשוטרים שהוצבו במחסומים ובשום שלב לא הורו לשוטרים במחסומים למנוע כניסה של כוחות חילוץ והצלה.

(ב) הרישום ביומני המבצעים היה חלקי ביותר; למשל, בשעה 14:50 נרשם ש"כביש בית אורן למטה" נפתח לתנועה, אולם לא נמצא רישום קודם על מועד סגירתו של כביש זה. גם הרישומים בנושא פינוי האסירים מבית הסוהר דמון לא היו מלאים, ולא כללו נתונים על חלק מסבבי הפינוי - נתונים שיש להם השפעה ישירה על היקף הכוחות הנחוץ לסיוע לפינוי בית הסוהר; חשוב לא פחות - החפ"ק לא תיעד ביומן המבצעים אירועים מרכזיים שדווחו ברשת הקשר כמו סיכום הערכת המצב שקיים מפקד מרחב חוף בשעה 15:05 בערך. כמו כן חפ"ק המרחב לא עקב באופן שוטף אחר שידורי המסוק, לא ניתח את התמונות ששידר, ולא גיבש תמונת מצב על התקדמות האש ועל בטיחות הנסיעה בכבישים בכלל ועל הסכנה בכביש 721 בפרט.

(ג) בניגוד לנוהל המשטרה בעניין הפעלת חפ"קים, לא זומנו אליו ולא נכחו בו נציגים מגורמי חוף הרלוונטיים לאירוע - משב"ס ומארבע הרשויות המקומיות הגובלות בפארק הכרמל, שהשרפה התפשטה לתחומיהן, ואשר חלק מתושביהן פונו מבתיהם.³¹

אי-השתתפותו של נציג שב"ס בחפ"ק המרחבי גרם, בין היתר, לכך שמידע על כוחות מיחידת נחשון של שב"ס שעשו דרכם לבית הסוהר דמון דרך כביש 672 משעה 14:15, עקב אש בכביש 721, לא הועבר לידיעת המשטרה. היעדרם של נציגי הרשויות המקומיות בחפ"ק המרחבי גרם לקושי בהעברת בקשות ממרכזי ההפעלה של הרשויות המקומיות³² לחפ"ק המרחבי בעת השרפה. כמו כן, ההנחיות שנתן החפ"ק לא הגיעו באופן סדור למרכזי ההפעלה של הרשויות המקומיות, וכאשר הגיעו - הן לא היו ברורות ולא תאמו את המצב בשטח, ובשל כך נפגם הקשר עם הרשויות המקומיות.³³

(ד) בהערכות המצב שקיים מפקד המרחב בשעות 12:40 ו-15:05 סיפקו נציגי שירותי הכבאות מידע נקודתי על מוקדי האש, אולם הם לא סיפקו מידע המבוסס על תחזיות מזג אוויר על מגמות התפשטות האש. במצב זה נבצר מהמשטרה לקבל סיוע מקצועי שוטף ובזמן אמת בנייתו סיכוני האש, שהיה בו כדי לשפר את איכות ההחלטות.

ב-6.10.11 העביר מפקד מרחב חוף תנ"צ רוני עטיה, באמצעות בא כוחו, את התייחסותו לטיטת דוח הביקורת. בהמשך לכך ובהתאם לבקשתו התקיימה ב-14.11.11 פגישה בין מבקר המדינה וצוות הביקורת לבין מפקד מרחב חוף ובא

31 עיריות חיפה וטירת הכרמל, המועצה האזורית חוף הכרמל והמועצה המקומית עספייא.

32 מרכז ההפעלה של הרשות המקומית הוא המקום שבו פועל מטה החירום של הרשות וממנו היא מנהלת את ענייניה בעתות חירום.

33 בעניין זה - ראו פירוט בפרק "היערכות מערך הכבאות וההצלה לאירועי חירום ופעילותו ביום פרץ השרפה".

כוחו, במסגרתה הוצגה עמדתו של מפקד מרחב חוף לממצאי הביקורת. בפברואר 2012 העביר משרד מבקר המדינה נוסח "כמעט סופי" של דוח הביקורת לניצב רוני עטיה, וקיבל את התייחסותו לנוסח זה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה בנוגע להיעדר דרישה מצד מפקדים מהחפ"ק להפיץ את הנחיותיהם ברשת הקשר, השיב מפקד המרחב כי הוראות מפקדים בקשר הן מחייבות ועל הכוחות לנהוג בהתאם להן וכי הוגדר תדר מיוחד וכל הכוחות, לרבות מרד"מ ומשל"ט, נדרשו להאזין אליו כל הזמן ולנהוג בהתאם להוראות שדווחו במסגרתו על ידי המפקדים.

באשר למשך הזמן בו היה מפקד האירוע ציין מפקד המרחב כי יש לבחון את התנהלותו כמפקד בפרק זמן בן 75 דקות, ובשאר הזמן יש לבחון את התנהלותו כפקוד.

אכן גם לדעת משרד מבקר המדינה הנחיות ברשת הקשר הינן הנחיות מחייבות ועל הכוחות לנהוג על פיהן. יחד עם זאת יודגש כי לנוכח אי-הפעלתה של רשת מפקדים ומאחר שרשת "מציל" לא הופעלה, היה על החפ"ק להפיץ את ההנחיות לכלל הכוחות שהשתתפו באירוע ועל מפקד המרחב היה לוודא שהן הופצו.

בעניין משך הזמן בו שימש מפקד המרחב כמפקד האירוע, מעיר משרד מבקר המדינה כי גם בזמן שמפקד מרחב משמש כפקוד הוא עדיין נושא באחריות על תפקוד הכוחות הפועלים תחת פיקודו, ובכללם על תפקודו של מטה המרחב ושל החפ"ק - האמור לסייע לו בגיבוש החלטותיו. בהיותו מפקד האירוע למשך זמן קצר עד להגעת מפקד המחוז, ומפקד המרחב שבאחריותו לאורך כל אירוע השריפה, נושא ניצב עטיה באחריות פיקודית כוללת לנעשה בגזרתו.

2. כזכור כיהן תנ"צ רוני עטיה כמפקד מרחב חוף שבמחוז צפון של המשטרה בעת אירוע השרפה.

בתחילת מאי 2011, בסמוך לאחר תחילת הביקורת של משרד מבקר המדינה בקשר לטיפול המשטרה באירוע השרפה בכרמל, אישר השר לביטחון הפנים, ח"כ יצחק אהרונוביץ, את המלצת המפכ"ל למנות את תנ"צ רוני עטיה לתפקיד מפקד מחוז צפון של המשטרה ולקדמו לתפקיד ניצב.

משרד מבקר המדינה העיר לשר לביטחון הפנים כי המלצת המפכ"ל ואישור השר על המינוי והקידום בדרגה נעשו בעת שבדיקת נסיבות השריפה לרבות אופן תפקודו של הפיקוד הבכיר של המשטרה הייתה בעיצומה.

השר לביטחון הפנים, ח"כ יצחק אהרונוביץ, כתב בתשובתו למבקר המדינה (מ-1.5.12) כי אינו מקל ראש "במשקלם של שיקולי נראות ואמון הציבור..." וכי "בנסיבות העניין החלטת השר והמפכ"ל שלא לעכב את מינויו של תנ"צ עטיה הייתה החלטה חוקית, סבירה, ואולי אף מתחייבת". מכל מקום, סבור השר כי המינוי אכן נעשה בזהירות המתחייבת, וזאת נוכח הצורך למנות בהקדם למחוז החדש שהוקם, מפקד שמכיר היטב את האזור, את מצוקותיו ואת מאפייניו המיוחדים. לדעת השר ההערות שהועלו בטיוטת הדוח ביחס לתנ"צ עטיה לא היו בגדר פגם היורד לשרשו של המינוי.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מן הבחינה הציבורית, ראוי היה שתהליכי מינוי וקידום של קצינים למשרות בכירות בעת שעניינם נבדק ייעשה מתוך שימת לב לשלב בו מצויה הבדיקה ונוכח הממצאים העולים ממנה.

מפכ"ל המשטרה דאז, רב-ניצב דוד כהן

על הדרג הפיקודי העליון של המשטרה, ובייחוד על מפכ"ל המשטרה, מוטלת מטבע הדברים, האחריות הכוללת למוכנותה של המשטרה, להטמעתן של הפקודות ולניהול אירוע חירום על פי הפקודות והנהלים; האחריות להטמעתם של מסקנות ולקחים שהועלו בתחקירים וועדות חקירה - פנימיות וחיצוניות למשטרה - שעסקו בעבר בתפקודן של יחידות משטרה ובעלי תפקידים במשטרה והאחריות למניעת הישנותם של הליקויים שהועלו בתחקירי ועדות החקירה השונות.

אופן טיפולה של המשטרה באירוע השרפה בכרמל מלמד על אי-הטמעת לקחים מטיפול בשרפות בעבר. לנוכח ממצאי הביקורת על המשטרה להטמיע את הנהלים בקרב שוטריה ומפקדיה, לחדד את שיטת ההפעלה של מערכי פיקוד ושליטה תוך הידוק שיתוף הפעולה בינה לבין גורמי החירום וההצלה ולהגביר את התרגול המשותף של מכלול הגורמים וזאת במסגרת תרחישים של אירועי חירום.

סיכום והמלצות

מפקדי המשטרה שניהלו את האירוע עשו זאת תוך גילוי אומץ לב אישי ונטילת סיכון רב בניסיון להציל חיים ורכוש וחלק מהם אף שילמו בחייהם בעת מילוי תפקידם. עם זאת הועלו כשלים בהפעלת מערך הפיקוד והשליטה של המשטרה שהשפיעו על אופן ניהול האירוע. הכשל העיקרי הוא בהיעדר איסוף וניתוח שיטתי של מידע חיוני, שיכול היה לשפוך אור על זירת האירוע, תוך איתורם של סיכונים וחלופות למעבר ולחילוץ. במישור זה כשל פיקוד המשטרה. אין מדובר בכישלון ראשון - כי כבר היו אירועים וגם תרגילים בהם הודגשה חולשת הפיקוד והשליטה - במיוחד באשר למפקד המחוז הצפוני של המשטרה. כך, מפקדי המשטרה לא הפעילו בעת האירוע אמצעי פיקוד ושליטה כנדרש בנוהלי המשטרה - לא הקימו עד שעות הערב צובר חפ"קים ולא עשו שימוש מתאים במשל"ט לצורך איסוף מידע מסודר על ההתרחשויות בשטח ולצורך יצירת תמונת מצב שעל פיה אמורה להתבצע הערכת מצב של מפקדים ואמורות להתקבל החלטות. מסיבות אלה הפיקוד והשליטה לקו בחסר.

מפקדי המשטרה לא בחנו ולא העריכו באופן שיטתי את כלל סיכוני האש בכבישים המובילים לבית הסוהר דמון, ובכלל זה לכביש 721 - סיכונים שהלכו וגברו. פיקוד המשטרה לא דרש ממרכזי השליטה לנתח את המידע שהועבר ברשת הקשר המשטרתית, לרבות מדיווחי המסוקים, ולהכין על פיו תמונת מצב שתשמש בסיס לקבלת החלטות, אף שבהיעדר הערכת מצב משירותי הכבאות על התפשטות האש וסיכונה, המידע מהמסוקים היה אמצעי חשוב, בנוסף על התרשמות המפקדים

בשטח, על התפשטות האש. מפקדי המשטרה גם לא בחנו במהלך האירוע, במסגרת התייעצות מפקדים מסודרת, חלופות לציר זה, אף שגורמים משירותי הכבאות המליצו לפני מפקד מחוז צפון לפנות את האסירים דרך צומת דמון ואוניברסיטת חיפה ולהשאיר סגור את כביש 721, בין צומת אורן לצומת בית אורן.

על פיקוד המשטרה להפיק את הלקחים המתבקשים מאירוע זה ולהגביר את מוכנותם של כוחות המשטרה בכל הנוגע לפיקוד ושליטה על אירועים בתרחיש של אסון המוני, תוך שיתוף פעולה עם גורמי החירום וההצלה.



מבוא

1. על פי פקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971 (להלן - פקודת המשטרה), המשטרה אחראית לקיום הסדר הציבורי ולביטחון הנפש והרכוש, ואחריותה אמורה לבוא לידי ביטוי, בין היתר, בפיקוד ושליטה על אירועים חריגים, ובכלל זה אירועי אסון המוני.

2. למשטרה תפקיד מרכזי בניהול אירועים רחבי היקף בעתות שגרה ובעתות חירום, תוך שיתוף פעולה עם גורמים נוספים - צה"ל, פיקוד העורף (להלן - פקע"ר), רשויות מקומיות, משרדי ממשלה, שירותי כבאות והצלה (להלן - שירותי הכבאות), מגן דוד אדום (להלן - מד"א) - וקבלת סיוע מהם. כל אימת שמתרחש אירוע בהיקף נרחב על המשטרה להיערך במהירות להכנת תמונת מצב, לתיאום הטיפול באירוע ולשליטה בו עד להחזרת החיים למסלולם³⁴. ניהול אירועים אלו מחייב הפעלת כוחות ואמצעים בהיקף נרחב, ריכוז מידע מגורמים רבים המשתתפים בטיפול באירוע, הערכת המידע וניתובו למקבלי ההחלטות ולגורמים המטפלים.

3. לפי פקודת המשטרה השר לביטחון הפנים רשאי להכריז במדינה כולה או בשטח מסוים על "אירוע אסון המוני" אם שוכנע שיש סבירות גבוהה שאירוע כזה יתרחש³⁵. המשטרה תהיה אחראית לפיקוד ולשליטה באירוע מסוג זה³⁶, ולשוטרים יוקנו, נוסף על סמכויותיהם בעתות שגרה, גם הסמכויות האלה: להורות לגוף הצלה³⁷ לפעול במסגרת תפקידו וסמכויותיו ולהפעיל את הצויד שברשותו לצורך כך, להורות לכל אדם בשטח האירוע או באזור העלול להיפגע עקב האירוע כל הוראה סבירה, ובכלל זה להורות לו להישאר במקום שבו הוא נמצא, לצאת ממנו או

34 נוהל "מטא"מ - מערך השליטה במ"י".

35 "אסון המוני" מוגדר בפקודת המשטרה כ"אירוע הגורם לפגיעה חמורה בשלום הציבור, בביטחון הנפש או ברכוש המתייחס לציבור גדול או לשטח גדול, או אירוע שיש בו חשש לפגיעה כאמור, לרבות מחמת מפגע טבע, מפגע סביבתי, אירוע חומרים מסוכנים, אירוע כימי או ביולוגי, אירוע קרינה רדיולוגי, תאונה או פעילות חבלנית עוינת".

36 בהחלטת ממשלה 1577 מאפריל 2007 נקבע כי "אחריות העל לטיפול בעורף בכלל מצבי החירום (לרבות מצב מיוחד בעורף, מלחמה ומצבי חירום הנגרמים כתוצאה מאסונות טבע) תהיה בידי שר הביטחון".

37 גוף הצלה מוגדר בפקודת המשטרה כגוף שעזרתו נדרשת בעת אסון המוני והוא אחד מאלה: מד"א, שירותי כבאות והצלה, רשות מקומית, ממונה על אירוע חומרים מסוכנים, וגוף העושה שירות לציבור אשר השר לביטחון הפנים הכריז בהודעה ברשומות שהוא נקבע כאחראי לאותו גוף.

להיכנס למקום שקבע, להורות למי שבבעלותו, בחזקתו, בשליטתו או בפיקוחו ציוד להעמידו לרשות המשטרה, לסגור שטח ולמנוע כניסה ועוד. סמכויות אלה מסורות למשטרה למשך 48 שעות גם אם לא הוכרו על אסון המוני³⁸.

4. משרד מבקר המדינה בדק את אופן טיפולה של המשטרה באירוע השרפה ברכס הכרמל (להלן - בכרמל), והעלה מחדלים וכשלים הנוגעים לניהול האירוע. בבדיקה הושם דגש על סוגיות של פיקוד ושליטה על הכוחות שפעלו באירוע השרפה. על פי ממצאי הבדיקה הועלו מסקנות ותובנות המבוססות על המסד הנורמטיבי שעל פיו אמורה המשטרה לפעול באירוע חירום כדוגמת השרפה בכרמל ועל ניתוח של השתלשלות האירועים.

הביקורת בוצעה לסירוגין בחודשים ינואר 2011 - מאי 2012. לצורך הבדיקה נעזר צוות הביקורת בחומר מתועד שנאסף במשטרה ובכלל זה יומני מבצעים, רישומים ממוחשבים של פעולות מרכז השליטה (להלן - משל"ט) ומרכז הדיווח המבצעי (להלן - מרד"ם)³⁹ במחוז הצפון, הקלטות ותמלול של רשתות הקשר, ניתוח מידע אלקטרוני ששודר ברשתות הרדיו והטלוויזיה, הערכות מצב ותחקירי המשטרה. כמו כן קיים צוות הביקורת פגישות עם מפקדים ושוטרים רבים. באוגוסט 2011 העביר משרד מבקר המדינה למבוקרים טיוטה ראשונה של דוח הביקורת לקבלת התייחסותם. בנובמבר 2011 נפגשו מבקר המדינה וצוות הביקורת עם קציני משטרה שביקשו, נוסף על העברת הערותיהם בכתב לטיוטת דוח הביקורת, גם להשמיען בעל פה. בהתאם לכללי הצדק הטבעי העביר להם משרד מבקר המדינה בפברואר 2012 טיוטה נוספת וקיבל עליה את תגובתם.

בדוח הביקורת שלהלן שלושה פרקים: ההיערכות המבצעית של המשטרה לפיקוד ושליטה על אירוע שרפה; פעילות המשטרה ביומה הראשון של השרפה; ואחריות מפקדי המשטרה במסגרת האירוע.

רקע - אירועים עיקריים והחלטות מרכזיות

להלן תיאור של השתלשלות האירועים העיקריים ביום הראשון לשרפה החל במועד שבו נמסר למשטרה דיווח על השרפה (בשעה 11:13), זמן קצר לאחר שזו פרצה, וכלה במועד הקמת צובר חפ"קים⁴⁰ אחוד⁴¹ (להלן - צובר חפ"קים) בחניון האוניברסיטה בערבו של אותו יום (בשעה 18:25):

1. בשעה 11:13 הודיע אזרח על השרפה למוקד 100 שבמשל"ט מחוז צפון של המשטרה (להלן - משל"ט מחוזי, המשל"ט). למקום האירוע⁴² - מזבלה בסמוך ליישוב עספיא - נשלחה ניידת משטרה, וזו הגיעה למקום בשעה 11:22.

-
- | | |
|----|--|
| 38 | אסון השרפה בכרמל ב-2.12.10 לא הוכרו כאסון המוני. |
| 39 | במשל"ט מחוזי פועלים מרד"ם מחוזי ומרד"מים מרחביים שתפקידם להעביר דיווחים ועדכונים לקציני המטה ולפיקוד במרחב ובמחוז. |
| 40 | חפ"ק - חוליית פיקוד קדמית. |
| 41 | לפי תורת הפעלה "עמ"ט בצובר חפ"קים מחוזי אחוד" של אגף המבצעים של המשטרה, באירועים כגון: אסונות טבע, אסון המוני והפרות סדר המוניות יוקם צובר חפ"קים מחוזי אחוד שיאגד בתוכו את גופי המטה המחוזי, הרשויות המקומיות וכלל גופי החירום. |
| 42 | מפת האזור מצורפת בעמוד 33. |

בסמוך לאחר פרוץ השרפה התקבלו במשטרה דיווחים נוספים ולפיהם מדובר באירוע חריג: בשעה 11:55 דיווח קצין משטרה ברשת הקשר המשטרתית על תחילת פינוי תושבים מעספייא; בשעה 12:07 דיווח למשל"ט כי "בשלב זה אין השתלטות על האש וכי האש מתקרבת לבתי היישוב ולתחנת דלק [בעספייא]"; בהערכת מצב שקיים מפקד מרחב חוף דאז, תנ"צ רוני עטיה (להלן - מפקד מרחב חוף, או תנ"צ רוני עטיה)⁴³ בצומת דמון (צומת הכבישים 721 ו-672) בשעה 12:40 הוחלט לפנות את בית הסוהר דמון ואת קיבוץ בית אורן ולחסום כבישים, ובהם כביש 721, לתנועת אורחים ולאפשר בהם רק תנועת כוחות חילוץ והצלה ופינוי תושבים ואסירים; סמוך למועד קבלתה של החלטה זו החליט מפקד מחוז צפון בשירות בתי הסוהר (להלן - שב"ס), גונדר מיכאל (מיקי) חלפון, שהאסירים מבית הסוהר דמון יפוננו, כשלב ביניים, לבית הסוהר כרמל, תוך הפניית סכבי הפינוי מערכה לכיוון צומת אורן (צומת הכבישים 4 ו-721), תוך שימוש בכביש 721. ב-12:44 דיווח למשל"ט כי "עדיין אין שליטה [על האש]".

למקום האירוע הגיעו בשלב זה מפקדים מהמשטרה, משירותי הכבאות וממד"א: בשעה 11:50 בערך יצאה למקום האירוע מפקדת תחנת המשטרה חיפה - תת-ניצב (תנ"צ) אהובה תומר ז"ל (להלן - מת"ח חיפה)⁴⁴. סמוך למועד זה יצא למקום האירוע קצין המבצעים של מרחב חוף (להלן - קמב"ח המרחב), רב-פקד (רפ"ק) עמית פולק⁴⁵, ולאחר מכן⁴⁶ יצאו למקום מפקד מרחב חוף ומפקד מחוז הצפון דאז, ניצב שמעון קורן (להלן - מפקד מחוז צפון, או ניצב שמעון קורן)⁴⁷.

2. למשטרה יחידה אווירית המאפשרת לה ולשירותי הכבאות לבצע תצפית, לכוון כוחות, ולסייע בהכנת תמונת מצב והתפשטות האש⁴⁸. בשעה 11:59 הזעיקה המשטרה מסוק משטרי לסיוע והוא הגיע למקום האירוע בשעה 12:20 בערך. בסמוך לשעה 14:00 הועק מסוק נוסף, ושני המסוקים דיווחו ברשת הקשר ושדרו תמונות מזירת השרפה למשל"ט ולחפ"ק המרחבי על מצב התפשטות האש.

בד בבד החלה המשטרה בחסימות כבישים: בשעה 12:10 נחסם צומת דמון לנסיעה לכיוון מזרח - לעספייא - ולנסיעה בכביש 721 לכיוון מערב - לכיוון בית הסוהר דמון וקיבוץ בית אורן, ובסמוך לשעה 13:00 נחסם צומת אורן לנסיעה לכיוון מזרח - לכיוון קיבוץ בית אורן ובית הסוהר דמון. הכבישים נחסמו לתנועת אורחים כדי להרחיק מסכנה ועל מנת להקל את ההגעה של כוחות החילוץ וההצלה - המשטרה, שירותי הכבאות ומד"א - ובהמשך להקל את פינוי האסירים מבית הסוהר דמון ואת פינוי התושבים מיישובים שהוחלט לפנותם.

3. בשעה 12:40 קיים מפקד מרחב חוף הערכת מצב ראשונה בצומת דמון, בהשתתפות נציגים משירותי הכבאות וממד"א, ובמהלכה דווח כי פונו דיירים מהשכונה המערבית בעספייא, פונו השהים במלון יערות הכרמל, ונשלחו דרישות לתגבור כוחות במחוז.

43 ביולי 2011 פוצל מחוז הצפון של המשטרה לשניים - מחוז חוף ומחוז צפון; תנ"צ עטיה מונה לתפקיד מפקד מחוז הצפון והועלה לדרגת ניצב.
44 נצ"מ אהובה תומר ז"ל הועלתה, לאחר מותה, לדרגת תנ"צ.
45 ביום השרפה קצין האג"ם המרחבי היה בחופשה.
46 שעת יציאתו של מפקד מרחב חוף לאירוע לא נרשמה.
47 ביולי 2011 סיים ניצב קורן את תפקידו כמפקד מחוז הצפון של המשטרה.
48 במסוקי היחידה מותקנת מצלמה המשרתת תמונת וידאו, וכן מותקנות במסוקים מערכות קשר המאפשרות קשר עם יחידות המשטרה ועם שירותי הכבאות. למשטרה יש כמה עשרות מכשירים ניידים לקליטת תמונות המשודרות מהמסוק ("מזוודות") הניתנים להתקנה במשל"טים ובכלי רכב המשמשים חפ"ק נייד.

בסיכום הערכת המצב החליט מפקד מרחב חוף, בין היתר, לפנות את קיבוץ בית אורן ואת בית הסוהר דמון; עוד החליט שלא לפנות את אוניברסיטת חיפה. כמו כן קבע מפקד המרחב גזרות שהמפקדים בשטח יהיו אחראים להן, כמפורט: מפקד תחנת זיכרון יעקב (להלן - מת"ח זיכרון) - פינוי בית הסוהר דמון; מפקד נקודת הכרמל - פינוי תושבים מעספייא; מת"ח חיפה - פינוי קיבוץ בית אורן; על קצין פיקוח תנועה של מרחב חוף הוטלה האחריות לנושא תנועה וחסימות כבישים באזור; ועל ראש משרד סיוור בתחנת טירת הכרמל הוטלה האחריות לחסימת צומת אורן לכיוון העלייה בכביש 721, ובהמשך הועברה האחריות לעניין זה למשטרת התנועה הארצית (להלן - מתנ"א) והוטלה על ראש משרד הסיוור האחריות לשטח כינוס הכוחות בסמוך לבית הסוהר כרמל.

בשעה 14:15 מפקד מחוז צפון של המשטרה דיווח בקשר למפקד מרחב חוף שכביש 721 חסום לתנועת כלי רכב בשל אש על הכביש. בשעה 14:49 דיווח מפקד מחוז צפון בקשר כי שירותי הכבאות השתלטו על האש והכביש פתוח לתנועה, הורה לפנות את האסירים מבית הסוהר דמון לצומת אורן דרך כביש 721, והורה למפקד מרחב חוף להנחות את הכוחות שנועדו לסייע בפינוי האסירים להגיע לבית הסוהר דמון בכביש זה מצומת אורן.

בשעה 15:05 בערך קיים מפקד מרחב חוף הערכת מצב נוספת בהשתתפות קציני משטרה, וכן נציגים משירותי הכבאות, ממד"א, מרשות החירום הלאומית (רח"ל), מפקע"ר, מרשות הטבע והגנים (להלן - רט"ג), מעיריית חיפה ומעספייא. בהערכת המצב סיכם מפקד המרחב כי המשימה העיקרית היא פינוי מהיר של בית הסוהר דמון והיערכות, בסיוע כוחות צה"ל, לפינוי יישובים שיש סכנה שהאש תתפשט לכיוונם. מפקד מרחב חוף הורה שהחפ"ק "יהיה כל הזמן עם נציגות קבועה, לעבות אותו..."⁴⁹. עוד קבע מפקד מרחב חוף, על בסיס הנחייתו של מפקד המחוז, דקות אחדות לפני כן ברשת הקשר, שעל כוחות הסיוע לנסוע מצומת אורן דרך כביש 721 לבית הסוהר דמון.

4. ביום הראשון לאירוע השרפה - 2.12.10 - הפעילה משטרת ישראל סדר כוחות מבצעי של 555 שוטרים וקצינים, מהם 260 ממחוז צפון; בכלל ימי האירוע הפעילה המשטרה 1,973 שוטרים וקצינים, מהם 1,500 ממחוז צפון.

המערך המבצעי של המשטרה לפיקוד ושליטה על אירועים

המסד הנורמטיבי

אחריות המשטרה לפיקוד ושליטה

1. אחריות המשטרה באסון המוני: בשנת 2007 החליטה הממשלה להטיל על שר הביטחון את הטיפול הכולל בעורף במצבי חירום, לרבות מצב מיוחד בעורף, מלחמה ומצבי חירום הנגרמים בגין אסונות טבע. אולם החלטה זו לא לוותה בשינויי חקיקה, ועל כן עומדת

49 הערכת מצב זו לא נרשמה ביומן המבצעים של המשטרה. הדיון שבמסגרתו התקיים הליך הערכת המצב צולם על ידי אנשי תקשורת, ותמליל שלו הועבר למשרד מבקר המדינה.

משטרת ישראל - פיקוד ושליטה על אירועים ומבצעים

בעינה הוראת המחוקק - פקודת המשטרה - ולפיה באירוע של אסון המוני המשטרה אחראית לפיקוד ושליטה.

אסון הרפה בכרמל ב-2.12.10 לא הוכרז כאסון המוני. עם זאת, המשטרה הייתה אחראית לטיפול בו בהיותו אירוע שיש בו כדי לפגוע בביטחון הנפש והרכוש.

2. אחריות המשטרה באירוע שרפה: לפי נוהל "טיפול משטרת ישראל באירוע דליקה" (להלן - נוהל טיפול בדליקה), למשטרה תפקיד מרכזי במסגרת הטיפול באירועי דליקה: עליה לשאת באחריות לזירת הדליקה, לשלוט על כוחות עזר אחרים ולפעול בתיאום עמם.

נוהל טיפול בדליקה קובע כי בעת שמתרחש אירוע דליקה תמסור המשטרה הודעה מידית לגורמים הרלוונטיים; תדרוש משירותי הכבאות דיווח שוטף על היקפה של הדליקה ועל מידת הנזק שהיא גורמת או עלולה לגרום, ובמידת הצורך תצא עם כוחותיה לטיפול באירוע. עוד נקבע בנוהל כי במסגרת הטיפול בדליקה נדרשת המשטרה לבצע מטלות אלה: בידוד אזור האירוע; פינוי צירים לגופי ההצלה והזרמת התנועה לצירים חלופיים; סיוע בפינוי אוכלוסייה; שמירה על הסדר באזור האירוע; חקירת האירוע; רישום של נפגעים ושל בתי החולים שאליהם הועברו הנפגעים; והעברת מידע לציבור. עוד קובע הנוהל כי על פי שיקול דעתו של קצין אגף מבצעים (להלן - קצין אגף) מרחב/מחוזי או מפקד המרחב/המחוז יוקם חפ"ק לטיפול באירוע הדליקה.

מערך הפיקוד והשליטה במשטרה

פיקוד ושליטה (פו"ש) משמעו הפעלת סמכות של מפקד כלפי בעלי תפקידים או כלפי כוחות שהוכפפו לו באמצעות ביצוע עצמאי, או בסיוע מטה, של פעולות אופייניות, כגון: מתן הנחיות, פקודות והוראות, תיאום פיקוח ובקרה. עבודת הפו"ש נועדה ליצור הבנה טובה בין המפקדים לבעלי התפקידים הפועלים במנגנון הפיקוד והשליטה, על מנת להקים מערכות משטרתיות מתואמות היטב ויציבות. אמנם איכות הפו"ש תלויה גם במנגנוני הפו"ש, אך בראש ובראשונה היא תלויה ביכולות המפקד בכל דרג לקבל החלטות איכותיות ולהפעיל את מנהיגותו⁵⁰.

לצורך מימוש אחריותה לפיקוד ושליטה על אירועים הקימה המשטרה מרכזי שליטה - משל"ט וחפ"ק - והכינה תורות, פקודות ונהלים, בין היתר, בעניין היערכותה לטיפול באירועים, לרבות אירוע המוגדר אסון המוני ואירוע שרפה גדולה, גם אם הוא לא מוכרז כאסון המוני, ובעניין הפעלת מרכזי השליטה. באוגוסט 2011 השלימה המשטרה את כתיבת תורת הפיקוד והשליטה. פקודות ונהלים הם מסמכים מחייבים של המשטרה; לעומת זאת תורה מרכזת את הידע בתחום מסוים והיא משמשת מדריך מקצועי שעל פיו ראוי לנהוג.

מינוי מפקד לניהול אירוע ומיקומו

על פי עקרונות הפיקוד והשליטה, על המשטרה למנות קצין שבאמצעותו תממש את אחריותה לפיקוד ושליטה על אירועים. בעניין זה יצוין כי ועדה, שהוקמה באוקטובר 2007 בעקבות אירועי

50 תורת הפיקוד והשליטה של משטרת ישראל, אוגוסט 2011.

פקיעין (להלן - הוועדה לבדיקת אירועי פקיעין) ובדקה את תפקודה של המשטרה באירועים אלה, עמדה על החשיבות שבמינוי פורמלי וגלוי של מפקד אירוע, תוך הגדרת גבולות אחריותו.⁵¹

דרגי הפיקוד משתנים במהלך האירוע בהתאם להתמשכותו של האירוע והגעת גורמי פיקוד בכירים.⁵² בשלב התגובה המידית מפקד כוח הסיור, ובהמשך מפקד תורן או מפקד התחנה, יבצעו פעולות מידיות לטיפול במוקדי הסכנה וירכזו את הפיקוד והשליטה על הכוחות שיגיעו בשלב זה; עם סיום הפעולות המידיות מתחיל שלב הטיפול הראשוני שמתמקד בביסוס הפעולות, בתיאום, בשליטה ובארגון הכוחות בשטח. בתום שלב זה ייקבעו מעגלי הפעילות - מפקד תחנת משטרה יפקד על כלל הכוחות הפועלים במעגל הפנימי (מוקד האירוע) וישמש כגורם המתאם את כלל הפעולות המתבצעות במעגל זה. כלל מפקדי הכוחות הפועלים במוקד האירוע (שירותי הכבאות, מד"א, פקע"ר) יהיו כפופים, לצורכי תיאום פעולותיהם, למפקד המשטרה. הפיקוד והשליטה על כלל הכוחות הפועלים באירוע הם בידי מפקד המחוז, וביכולתו להפעיל קפקדות משימתיות לקבלת אחריות משימתית לתחומי פעילות שיגדיר באירוע.

אשר למקום שבו יימצא מפקד האירוע - בתורות, בפקודות ובנהלים שגיבשה המשטרה לא נקבע אם מפקד אירוע נדרש להימצא ב"חזית" - במוקד האירוע, או שמא בחפ"ק או במשל"ט, והדבר נתון לשיקול דעתו של המפקד. בין כך ובין כך, כדי שמפקד האירוע יוכל לשלוט היטב באירוע ולנהלו באופן מושכל, עליו להבטיח שמרכזי השליטה יופעלו באופן תקין ושיוזום אליו מלוא המידע הזמין מגורמי המטה.⁵³ לעניין זה התייחסה בשנת 2003 ועדת חקירה ממלכתית (ועדת אור),⁵⁴ שקבעה, בין היתר, כי "מפקד מחוז אמור לקבל מידע עדכני ומפורט על המתרחש בתחומי המחוז שלו... זרימת מידע אליו נועדה לתת לו תמונה מפורטת של המתרחש במחוז, כדי שיוכל לקבל את ההחלטות הנכונות על פי תמונת המצב ולהעביר בהתאם לכך הנחיות ופקודות לכוחות הכפופים לו... אם מידע כזה אינו זורם אליו, הוא חייב לדרוש אותו ולהפעיל את האמצעים העומדים לרשותו כדי לוודא כי הוא אכן מקבל את המידע הדרוש למילוי תפקידו בכל זמן נתון". הוועדה קבעה שהיעדרו של חפ"ק נייך כנדרש בצמוד למפקד בעת האירועים היווה מחדל פיקודי ברור של מפקד המחוז דאז; מחדל אשר מנע ממנו שליטה טובה יותר על כוחות המשטרה.⁵⁵

אמצעי פיקוד ושליטה

כפי שפורט לעיל, למשטרה תפקיד מרכזי בניהול אירועים רחבי היקף המתרחשים במדינה בעתות חירום ושגרה. לביצוע מטלות אלה עליה להפעיל משל"ט שיאפשר לה לשלוט במתרחש ולתאם בין הכוחות בשטח. מיד לאחר שיוקם חפ"ק יועבר אליו תפקיד הפיקוד והשליטה שמילא המשל"ט, והוא ישמש עורף וגיבוי לחפ"ק. באירועים גדולים, לרבות אירועי שרפה רחבי היקף, המחייבים פיקוד ושליטה בדרג המחוזי, שילוב ותיאום בין כלל גופי הביטחון וההצלה, יש להקים צובר חפ"קים.

1. להלן תיאור אמצעי הפיקוד והשליטה שעל המשטרה להקים ולהפעיל על פי נהליה:

- 51 דוח מאוקטובר 2007 של הוועדה לבדיקת אירועי פקיעין, שמינה מפכ"ל המשטרה דאז, רב-ניצב דוד כהן.
- 52 תורת אב - הפעלה משולבת לטיפול ב"אסון המוני".
- 53 תורת הפיקוד והשליטה של משטרת ישראל.
- 54 דין וחשבון של "ועדת החקירה הממלכתית לבירור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000", ספטמבר 2003.
- 55 שם.

(א) מרכזי שליטה: המשטרה הקימה משל"טים קבועים בדרג הארצי, בדרג המחוזי וכן באגף התנועה ובמג"ב, והם נועדו להקנות לה "מוטת שליטה" רחבה. משל"ט מחוזי מאויש בכל ימות השנה (24 שעות ביממה) ומנוהל בידי קצין מאגף המבצעים של המחוז.

לפי נוהל המשטרה בעניין תפקידי מרכזי השליטה⁵⁶, המשל"ט נועד לשמש כלי עזר למפקד - לצורכי פיקוד, שליטה, תיאום ובקרה בנושא הפעילות המבצעית של יחידות המחוז במישורים השונים בעת שגרה ובעת חירום. מתפקידו להכין תמונת מצב מבצעית; למסור דיווח למפקדים, לקבל מהמפקדים הנחיות מבצעיות ולהעבירן לגורמים בשטח; ליצור זיכרון מבצעי - לאחזר מידע והקלטות במערכות הטכנולוגיות לצורך תחקירים והפקת לקחים.

המשל"ט מקבל דיווחים מהכוחות בשטח, וכן מתעדכן על ניהול האירוע מהאזנה לרשתות הקשר. המשל"ט המחוזי ישלוט במתרחש ויתאם בין הכוחות ויפעל מול המפקד בזירה.

המשל"ט מצויד באמצעים טכנולוגיים ובעזרי שליטה לסיוע בהכנת תמונת מצב, ובכלל זה: חיבור לרשתות הקשר של יחידות המשטרה הפועלות במחוז ואמצעים המאפשרים קליטה וצפייה בשידורי מסוק, אמצעים אלקטרוניים למעקב אחר כוחות, מפות, נתונים על דרכי חבירה, רשימות קשר ורשימות מספרי הטלפון של גורמי חירום וביטחון ושל רשויות מקומיות, משרדי ממשלה ומשל"טים אחרים, פקודות ונהלים מבצעיים⁵⁷.

(ב) חוליות פיקוד קדמיות (חפ"קים): לפי נוהל המשטרה בעניין הפעלת חפ"קים⁵⁸, כדי לאפשר פיקוד ושליטה יעילים על זירת אירוע רחב היקף שבה פועלים כוחות הצלה רבים, יש להבין את תמונת המצב ולתכנן את הפעילות של כל אחד מהגופים בתחום אחריותו ומיומנותו. לשם כך יש להקים סמוך לזירת אירוע כזה חפ"ק שישמש בסיס לנציגים של גופי ההצלה ולמקבלי ההחלטות בשטח.

נוהל הפעלת חפ"קים קובע כי חפ"ק יטפל בנושאים האלה: פיקוד, שליטה, תיאום ופיקוח על מכלול פעולותיהם של כוחות המשטרה וגופי הביטחון וההצלה; קביעת מעגלי פיקוד ושליטה בזירה; קביעת שטחי כינוס והיערכות לקליטת כוחות תגבור; קביעת סדרי עדיפויות בהקצאת כוחות ואמצעים; יצירת תמונת מצב מתמשכת וביצוע הערכות מצב עתידיות.

החפ"ק יפעל ברכב נייד או במבנה הסמוך למקום האירוע, על סמך החלטה שהתקבלה במהלך האירוע, וייחודו ביכולת לניידו ולשנות את מקום הפעלתו לפי ההתרחשויות בזירת האירוע. החפ"ק הנייד מצויד במכשירי קשר, ביומן מבצעים, במפות, בתצלומי אוויר ובערכה ניידת לקליטת שידורי מסוק; והוא יתפרס, בהתחשב באופי האירוע ובתנאי השטח, במקום גבוה שיאפשר תקשורת יעילה ותצפית על שטח נרחב. רכב החפ"ק, וכן גרר ובו אוהל חפ"ק, אמורים להגיע יחד לאירוע רחב היקף.

הנוהל קובע כי בחפ"ק ישתתפו נציגי משטרה ובהם מפקד האירוע, קצינים וסמלים מבצעיים⁵⁹, נציגים מגופים אחרים (מד"א, שירותי הכבאות, פקע"ר, רשות מקומית) ונציגים של גורמים מקצועיים על פי הצורך, אשר נדרשים להציג היבטים מקצועיים הנוגעים לאירוע ולגבש המלצות

56 נוהל "ייעוד ותפקידי מרכזי השליטה במשטרת ישראל".

57 נוהל "דיווח ושליטה באירועים ומבצעים".

58 נוהל "הפעלת חפ"קים במ"י".

59 גורמי אג"ם, אח"מ, טכנולוגיה, את"ל, את"ן, אמ"ש, גורמי התנהגות והסברה לאוכלוסייה, גורמי חבלה וגורמי ימ"מ (על פי הצורך).

לצורך קבלת החלטות על ידי מפקד החפ"ק. יחידת המבצעים של המרחב/מחוז⁶⁰ - הכוללת קצין אג"ם, ראש ענף סיור ומבצעים (להלן - רעס"מ), קמב"ץ וסמל מבצעים (להלן - סמב"ץ) - אחראית להפעלת החפ"ק; הסמב"ץ אמור לרשום ביומן המבצעים את הדיווחים המתקבלים בחפ"ק ואת ההנחיות של מפקד האירוע ולהפיצם לגורמים המתאימים, וכן להאזין לרשת הקשר ולצפות בתצלומים שמשדר המסוק מזירת האירוע.

החפ"ק אמור לכלול חדר מלחמה (חמ"ל) מרכזי, המהווה ציר מרכזי בעבודת המטה המשטרית, ומופעלים בו אמצעי קשר וטכנולוגיה המסייעים למפקד בכל הקשור לפיקוד ושליטה על כלל המערכת. לחמ"ל יש מפקד קבוע - קמב"ץ, ומשתתפים בו קצינים ושוטרים של יחידת המבצעים.

כאשר יש צפי להתרחשות אירוע אסון המוני ונדרש שיתוף פעולה מול גורמי ההצלה, רשויות מקומיות, משרדי ממשלה⁶¹ המשטרה תקים צובר חפ"קים שבו ירוכזו החפ"קים של כל הכוחות הפועלים באירוע.

2. על החשיבות שבהפעלת מרכזי שליטה עמדו כאמור בעבר ועדות ציבוריות ותחקירי משטרה פנימיים כמפורט להלן:

(א) ועדת אור התייחסה, בין היתר, לחשיבות הפעלתו של חפ"ק כאמצעי סיוע למפקד בניהול אירועים ולאיושו בבעלי תפקידים מתאימים. הוועדה קבעה כי "החפ"ק אמור לפעול ליד המפקד ולהזין אותו בזמן אמת במידע על המתרחש באירועים השונים. החפ"ק הינו כלי הצמוד למפקד בשטח ומטרתו לסייע למפקד בפיקוד ובשליטה על הכוחות". הוועדה ציינה כי מפקד מחוז הצפון של המשטרה דאז לא נתן דעתו במידה מספקת על הצורך לקבל מידע עדכני, מלא ומפורט ככל הניתן בנסיבות העניין, על המתרחש במחוז הנתון לאחריותו. עוד קבעה הוועדה כי מפקד המחוז לא הפעיל חפ"ק נידד בצמוד אליו, כמתחייב מן הנוהל המשטרתי. עקב כל אלה נפגעה יכולתו לנהל את פעילות המשטרה באירועים הרבים שהתרחשו בתחומי המחוז.

גם הוועדה לבדיקת אירועי פקיעין קבעה שתמונת המצב שגיבש החפ"ק הייתה חלקית בלבד ולכן הפיקוד והשליטה לקו בחסר בדרגים השונים.

(ב) ליקויים ולקחים הנוגעים לפיקוד ושליטה הועלו גם בתחקירים שביצעה המשטרה בעקבות טיפולה בשרפות יער בעבר, כדלקמן:

1. ביולי 1995 פרצה שרפה בהרי ירושלים, בתחום האחריות הטריטוריאלית של משטרת בית שמש, הכפופה למחוז ירושלים. לאחר השרפה קיים אג"ם של מחוז ירושלים תחקיר ובסיכומו צוין, בין היתר, כי "אופן קבלת ההחלטות והפיקוד היה תקין ... יחד עם זאת בשלב הראשון לא הוקם מרכז לתיאום טוב בין הכוחות לצורך עדכון ודיווח ...", וכי "פריסת החפ"ק האחד בוצע לאחר שלב הייצוב"⁶². עוד צוין כי אמנם במהלך האירוע בוצעו "הערכות מצב ענייניות", אך היה מקום לקיים הערכות מצב מורחבות; וכי ניהול יומני המבצעים לקה בחסר.

2. באוקטובר 1998 פרצה שרפה בפארק קנדה, בתחום האחריות הטריטוריאלית של מחוז ש"י. בעקבות השרפה קיים מפקד מחוז ש"י תחקיר ובסיכומו צוינה, בין היתר, כתקלה העובדה שחפ"ק מחוזי לא התייצב לאירוע.

60 יחידת המבצעים המרחבית - כאשר מוקם חפ"ק מרחבי ויחידת המבצעים המחוזית - כאשר מוקם חפ"ק מחוזי.

61 נוהל "שת"פ בין מ"י לרשות הכיבוי".

62 דוח ועדת הבירור לחקירת הדליקה בהרי ירושלים (ועדת לפידות) מ-2.7.95.

3. באפריל 2005 התחוללה שרפה גדולה בכרמל, בין אזור אוניברסיטת חיפה ובין אזור גבעת וולפסון⁶³, בתחום האחריות הטריטוריאלית של מחוז צפון. בעקבות השרפה קיים קצין אג"ם מחוז צפון תחקיר ובסיכומו ציין, בין היתר, כי יש להקים חפ"ק אחד מרגע קרות האירוע, וכי "רשת מציל לא הופעלה".

4. ביוני 2010 פרצה שרפה בהרי ירושלים, דרומית-מזרחית למושב תירוש וגפן, בתחום האחריות הטריטוריאלית של מרחב ציון, הכפוף למחוז ירושלים. השרפה חצתה את כביש 383 ונעה לכיוון מושב שדות מיכה. לאחר השרפה קיים מפקד מרחב ציון של המשטרה תחקיר ובסיכומו ציין, בין היתר, שחפ"ק משותף [אחד] הוקם באיחור.

5. בספטמבר 2010 פרצה שרפה בשמורת טבע נחל שניר, בתחום האחריות הטריטוריאלית של תחנת קריית שמונה, הכפופה למחוז צפון. לאחר השרפה קיים מפקד תחנת קריית שמונה תחקיר, ובסיכומו ציין, בין היתר, את הצורך ב"קביעת אחראי ופיקוד המשימה בצורה ברורה".

(ג) ליקויים בתחום הפיקוד והשליטה הועלו גם בסיכום תרגיל "תגובת שרשרת", מנובמבר 2009, שבו תרגל מחוז מרכז של המשטרה את מוכנותו של מחוז צפון לתרחישי אירוע אסון המוני. בעת שבוצע תרגיל זה כיהן ניצב (בדימוס) שמעון קורן כמפקד מחוז צפון.

בסיכום שהכינו בקרי התרגיל ציון, בין היתר, שלא הופעל חפ"ק אחד ולא היה גורם מתכלל; גורמי הפיקוד לא השתמשו במערכות מידע במהלך האירוע, ולא ביצעו הערכת מצב מסודרת בשלבים הראשונים של התרגיל, על פי רשימה מוכנה מראש, כנדרש בתו"ל. משמע שנוצר קושי בגיבוש תמונת המצב המיועדת למפקד ונפגמה יעילותה של הערכת המצב בשל בזבוז זמן, חוסר סדר ואיבוד נתונים. אשר לתפקוד המרד"ם המחוזי - ציון כי הוא לא היה מעורב די הצורך בפעילותם של גורמי הפיקוד בשטח, וכי הוא לא קיים הערכות מצב.

הלקחים והמסקנות של סיכום התרגיל היו שיש למנות נציגים בכירים בעלי יכולת קבלת החלטות ומכל הגורמים המקצועיים להפעלת צובר חפ"קים כבר בשלבים הראשונים של האירוע; יש לנצל את יכולות המרד"ם המחוזי לטובת שליטה באירוע בשלב הראשוני, עד להקמת צובר החפ"קים; באירוע בהיקף כזה יש לבצע הערכת מצב בישיבה בחפ"ק מסודר תוך דיון בכל הנקודות על פי רשימה מוכנה מראש, וכן לקיים הערכות מצב מקדימות בשילוב גורמים מקצועיים.

פיקוח והכוונת התנועה בעת אירוע

כאמור, אחד מתפקידיה החשובים של המשטרה במסגרת ניהול אירוע הוא פיקוח על התנועה בדרכים, הסדרתה, ובמידת הצורך הכוונתה לצירים חלופיים. בעת שמתרחש אירוע חריג חשוב מאוד להבטיח כי צירי התנועה יהיו זמינים ויישמרו פתוחים לתנועה של כוחות חילוץ והצלה, ובכלל זה לפינוי של מי שצריך לפנותו מאזורי סכנה. כמו כן על המשטרה לרכז מידע בנושא התנועה לצורך מתן הנחיות לגורמים המטפלים בכך ולכלל האוכלוסייה.

63 גבעת וולפסון נמצאת בלב פארק הכרמל, דרומית לקיבוץ בית אורן.

אמצעי הקשר והדיווח

אמצעי הקשר נועדו להבטיח שליטה על הכוחות והעברת פקודות ומידע באופן רצוף, אמין ומידי. המערכות המשמשות את המשטרה לשליטה על הכוחות ולהעברת פקודות ומידע באירוע נחלקות לכמה סוגים: מערכות סולריות למיניהן; מערכת תקשורת קווית; מערכת פקס; מכשירי "ביפר" (להלן - זימוניות); מערכת קשר רדיו אלחוטית המבוססת על רשת "רב-גל". בעת שגרה פועלות תחנות המשטרה ברשת רב-גל בתדרים שהוקצו לכל תחנה, ואילו באירוע חירום על המשל"ט לפתוח תדר מיוחד לכוחות הפועלים באירוע וכן תדר מיוחד למפקדים באירוע.

בחפ"קים, במשל"טים ובמטא"ר⁶⁴ יופעלו מערכות שיאפשרו תקשורת בינם לבין עצמם, בינם למפקד האירוע במעגל הפנימי, ובינם למסוקי המשטרה. במידת הצורך יופעלו מערכות היקפיות של תקשורת בין הנהלות המפקדות הראשיות של הארגונים ובין נציגיהן בצובר החפ"קים.

המשטרה הקימה רשת אלחוטית נוספת - רשת "מציל" - המשותפת לה, לשירותי הכבאות, למד"א ולמשרד להגנת הסביבה, ומשמשת לתקשורת בין גופי החירום ולהפעלה של מפקדים בעת אירוע חירום, וקבעה נוהל להפעלתה של רשת זו⁶⁵.

אירועי היום הראשון לשרפה - סדרי הפיקוד והשליטה

משרד מבקר המדינה בדק את סדרי הפיקוד והשליטה של המשטרה ביום הראשון לשרפה. זאת על יסוד פקודות המשטרה ונהליה, על יסוד המלצות ועדות בדיקה שהוזכרו לעיל, בהתחשב בלקחי המשטרה מאופן טיפולה בשרפות בעבר, ולנוכח סיכום תרגיל לבחינת היערכותו של מחוז צפון לאסון המוני. בבדיקת הושרם דגש על סוגיות של פיקוד ושליטה על הכוחות שפעלו באירוע השרפה, ובכלל זה סדרי הפעלת מפקדות, סדרי איסוף וניתוח של המידע, שיתוף הגורמים הרלוונטיים בעבודת המטה ותהליכי קבלת החלטות, והועלו מחדלים וכשלים הנוגעים לניהול האירוע. על פי ממצאי הבדיקה - המתבססים על המסד הנורמטיבי שלפיו אמורה המשטרה לפעול מתוקף אחריותה לשמירה על שלום הציבור ועל ביטחונו ככלל ובאירוע השרפה בפרט, על ניתוח של השתלשלות האירועים המושתת בעיקר על מידע שתועד בזמן אמת (יומני מבצעים ודיווחי הקשר) וכן על ריאיונות - הועלו מסקנות ותובנות⁶⁶.

1. כאמור, לשם מימוש אחריותה לניהול אירוע גיבשה המשטרה תורת לחימה (תו"ל) והכינה פקודות ונהלים מחייבים, המתייחסים להיערכות ולפיקוד ושליטה על אירוע.

מרכזי השליטה נועדו לשמש כלי עזר למפקדי המשטרה לצורכי פיקוד, שליטה, תיאום ובקרה. ואכן, כמתואר לעיל, פקודות המשטרה ונהליה קובעים את אופן הפעלתם של מרכזי השליטה, תוך שיתוף פעולה עם גורמים מקצועיים שיש להם נגיעה לאירוע וקבלת סיוע מהם; בפקודות המשטרה ובנהליה הנוגעים להפעלת מרכזי השליטה מושרם דגש על זרימת מידע ממכלול הגורמים אל מרכזי השליטה תוך עיבוד וגיבוש של תמונת מצב מקיפה כדי לאפשר ביצוע הערכות מצב

64 המטה הארצי של המשטרה.

65 נוהל "שת"פ מ"י עם גופי הצלה ורשויות".

66 פירוט לוח הזמנים לאירועי היום הראשון - ראו עמוד 23.

עתיות, ועל בסיסן לקבל החלטות ולהפיקן לכלל הגורמים. חשיבות מיוחדת נודעת להפעלת מרכזי שליטה וריכוז כל המידע בהם באירוע רב-מוקדי המשתרע על שטח רחב שתמונת המצב בו משתנה במהירות. מערך פיקוד ושליטה מעין זה אמור גם לאפשר למפקד להימצא בזירת האירוע - גם אם היא רחוקה מאתר הפיקוד - היות שמערך סדור של פיקוד ושליטה מוסר לו עדכונים שוטפים.

2. על החשיבות שבהפעלת מרכזי שליטה עמדו בעבר ועדות ציבוריות ותחקירי משטרה פנימיים כמפורט להלן:

(א) על חובתו של מפקד האירוע, במסגרת אחריותו לניהול האירוע, להפעיל מרכזי שליטה וליזום קבלת תמונת מצב נאותה, ועל חשיבותו של החפ"ק עמדו כבר בעבר ועדות שונות⁶⁷. הוועדות הדגישו כי זרימת המידע אל המפקד נועדה לתת לו תמונה מפורטת על המתרחש במחוז, כדי שיוכל לקבל את ההחלטות הנכונות על פי תמונת המצב ולהעביר בהתאם לכך הנחיות ופקודות לכוחות הכפופים לו.

(ב) בתחקירים משטריים שבוצעו, כאמור, בעקבות אירועי שרפה ובתרגיל לבדיקת מוכנות מחוז הצפון לאירוע אסון המוני הועלו ליקויים, לעתים חוזרים ונשנים, בכל הקשור לפיקוד ושליטה על אירועים: אי-הפעלת חפ"ק מחוזי, אי-הקמת צובר חפ"קים, אי-ביצוע הערכות מצב מסודרות, תפקוד לקוי של המרד"ם המחוזי ואי-הפעלת רשת "מציל" המשמשת לקישור בין כוחות ההצלה. חלק מליקויים אלה נגעו למחוז צפון של המשטרה ולמעשה חזרו ונשנו בעת השרפה בכרמל, כפי שיפורט ברוח ביקורת זה.

קביעת מפקד האירוע

לאזור השרפה יצאו כוחות משטרה ומפקדים, ובכללם מת"ח חיפה, תנ"צ אהובה תומר ז"ל; וראש משרד התנועה בתחנת חיפה, סנ"צ איציק מלינה ז"ל⁶⁸; מפקד מרחב חוף, תנ"צ רוני עטיה, קמב"ץ המרחב, רפ"ק עמית פולק⁶⁹; מפקד מחוז צפון, ניצב שמעון קורן וקצין האג"ם המחוזי, תנ"צ ליאור בוקר⁷⁰ ז"ל (להלן - קצין אג"ם מחוזי). הם נעו בשטח בהתאם להתרחשות האירועים ולפי התפשטות האש - סמוך לבית הסוהר דמון, לאורכו של כביש 721, בקיבוץ בית אורן ובקרבת גבעת וולפסון.

בתחקיר המשטרה⁷¹ פורטו מועדי העברת האחריות לניהול האירוע בין בעלי התפקידים במשטרה כדלקמן: בשעות 11:13-12:00 - האחריות הייתה בידי קצין מיחידת הסיוור של תחנת חיפה; בשעות 12:00-12:40 - בידי מת"ח חיפה; בשעות 12:40-13:45 - בידי מפקד מרחב חוף; ובשעה 13:45 הועברה האחריות לידי מפקד מחוז צפון.

כאמור, הוועדה לבדיקת אירועי פקיעין עמדה על החשיבות שבמינוי פורמלי וגלוי של מפקד אירוע, תוך הגדרת גבולות אחריותו.

67 ועדת אור וכן הוועדה לבדיקת אירועי פקיעין.

68 רפ"ק איציק מלינה ז"ל הועלה לאחר מותו לדרגת סנ"צ.

69 ביום השרפה שהה קצין האג"ם של מרחב חוף בחופשה.

70 נצ"מ ליאור בוקר ז"ל הועלה לאחר מותו לדרגת תנ"צ.

71 "סיכום אירוע שרפה בכרמל - מחוז צפון".

מפקד מחוז צפון, שהגיע לזירת אירוע השרפה בכרמל בשעה 14:00 בערך, לא הודיע בקשר או באמצעות הודעה מהמשל"ט שהוא נוטל את האחריות לניהול האירוע. עקב כך בקרב מפקדים שהשתתפו במשל"ט שורה אי-ודאות לעניין זהותו של מפקד המשטרה שמונה לניהול האירוע עד מועד הקמת צובר חפ"קים, בשעה 18:25 בערך.

הפעלת מרכזי שליטה

לפי נוהלי המשטרה אירוע כמו השרפה בכרמל, שבמסגרתו פועלים כוחות הצלה רבים, מחייב הכנת תמונת מצב, תיאום המענה המשולב עם כלל גופי הביטחון וההצלה ותכנון הפעילות של כל אחד מהגופים בתחום אחריותו ומימנותו.

תמונת מצב היא מכלול הנתונים הידועים בנקודת זמן מוגדרת, ולפיה מתקבלות החלטות. היא אמורה להתבסס על דיווחים שוטפים ממוקד האירוע, ובפרוץ שרפה היא אמורה להתבסס על הערכת מצב של שירותי הכבאות ושל גורמים רלוונטיים אחרים. על בסיס תמונת המצב על המפקדים לקיים הערכת מצב שהיא תהליך של ניתוח גורמים המשפיעים על מילוי משימה מוגדרת שתכליתו לקבוע מהי הדרך הטובה ביותר למילוי המשימה לנוכח המטרה ובמסגרת האילוצים.

לשם ביצוע משימות אלה על המפקד להפעיל את מרכזי השליטה - משל"ט וחפ"ק - שהם כלי העזר העיקריים העומדים לרשותו לשם ניהול אירוע בכל הקשור לפיקוד, שליטה, ובקרה על הפעילות המבצעית ולתיאום בין הגופים השותפים לטיפול באירוע. מרכזי השליטה מסייעים גם למפקד לקבל הנחיות מבצעיות ולהעבירן לגורמים בשטח. באירועים גדולים, לרבות אירועי שרפה רחבי היקף, יש להקים, כאמור, צובר חפ"קים.

הפעלת משל"ט מחוז צפון

בשעות הראשונות של האירוע קיבל משל"ט המחוז דיווחים על פרוץ השרפה ועל התפשטותה, לרבות מהמסוק המשטרה; משל"ט המחוז ריכז דיווחים ונתונים על הגעת כוחות לשטח ועל סדר הכוחות; העביר הודעות על הפעלת פקודה לתגבור כוחות מיחידות בתוך המחוז; העביר הנחיות של מפקד מחוז צפון; רשם ביומן המבצעים דיווחי מפקדים על נסיעות מבצעיות וכן דיווחים על פינוי יישובים ועל פינוי בית הסוהר דמון והקצה ערוצי קשר⁷².

72 מתוך סקירת דיווחי משל"ט צפון.

עם זאת, נמצאו ליקויים בתפקודו של משל"ט המחוז: הוא לא גיבש תמונת מצב על זירת האירוע ולא העביר לגורמי הפיקוד חיתוכי מצב בנושא בטיחות הנסיעה בכבישים לצורך קבלת החלטות. משל"ט המחוז לא דרש משירותי הכבאות תחזיות על סיכוני האש וכיווני התפשטותה והשליטה בה ועל השפעת מזג האוויר עליהם אף שמדובר במידע חיוני ולא עקב אחר התמונות ששידר המסוק המשטרה. המשל"ט לא וידא שהתקבל כל המידע הרלוונטי, כשהתקבלו דיווחים סותרים הוא לא עשה בירור בנושא. מפקד המחוז מצדו לא דרש מהמשל"ט, עד להקמת החפ"ק, לעבד את הדיווחים ששודרו ברשת הקשר לכדי תמונת מצב שעל פיה יוכל לקבל החלטות מבצעיות.

משל"ט המחוז לא ריכז מידע ולא ידע לתת תשובות על מצב צירי התנועה באזור⁷³; לא תרגם את המידע שהועבר ברשת הקשר לגבי צירי תנועה סגורים בשל אש להנחיות ולהודעות לכוחות הפועלים בשטח; הסיכום מהערכת המצב שקיים מפקד מרחב חוף בשעה 12:40, לרבות פרטים על חלוקת הזירה לגזרות ועל מינוי מפקדים לגזרות והחלטות בנוגע לפינוי יישובים, לא הועבר למשל"ט המחוז; במשל"ט המחוז התקבלו דיווחים סותרים על מצב פינוי של בית הסוהר דמון ועל פינוי אוניברסיטת חיפה, אך הוא לא בירר את המצב לאשורו ולא עדכן את המפקדים והכוחות במתרחש.

כך, ברשת הקשר המשטרתית הועברו, במועדים שונים, דיווחים מבעלי תפקידים - מת"ח זיכרון⁷⁴, מפקד המחוז⁷⁵ ומהמסוק המשטרה⁷⁶ על סיכוני האש לכביש 721, לבית הסוהר דמון ועל הסיכונים משאיפת העשן שבסביבות בית הסוהר. אך המשל"ט לא שקלל מידע זה לצורך גיבוש תמונת מצב על הסיכון לצירי התנועה ולבית הסוהר דמון על מנת שמפקדי האירוע יוכלו לבחון על פיה דרכי פעולה אפשריות ואת סדר העדיפות בפעולותיהם.

73 בעניין זה ראו להלן בפרק על "מידע ושליטה על צירי תנועה".

74 בשעה 14:42 דיווח מת"ח זיכרון, שנמצא בכלא כי "הראות פה ממש אפסית ... כרגע כל העשן סביבנו מחכים האוטובוסים יגיעו ...".

75 בשעה 14:15 מפקד מחוז צפון של המשטרה דיווח בקשר למפקד מרחב חוף שכביש 721 חסום לתנועת כלי רכב בשל אש על הכביש. בשעה 14:49 דיווח מפקד מחוז צפון בקשר כי שירותי הכבאות השתלטו על האש והכביש פתוח לתנועה, הורה לפנות את האסירים מבית הסוהר דמון לצומת אורן דרך כביש 721, והורה למפקד מרחב חוף להנחות את הכוחות שנועדו לסייע בפינוי האסירים להגיע לבית הסוהר דמון בכביש זה מצומת אורן.

76 בשעה 15:04 דיווח המסוק המשטרה כי "מבחינת הכלא גם מבחינת עשן עם הרוח, הכלא כרגע מתנקה מעשן ...".

לעניין זה משנה חשיבות משום שביום הראשון לשרפה שירותי הכבאות לא מסרו למשטרה צפי בנושא מגמת התפשטות האש, ואף לא היו להם אמצעים לקלוט את שידורי המסוק. אמנם מפעם לפעם, בעיקר במפגשי מפקדים בשטח, ציינו בעלי תפקידים משירותי הכבאות לפני מפקדי המשטרה היכן נמצאות הסכנות המידיות - היכן מוקדי האש, המליצו אילו יישובים לפנות, באיזה כבישים לנסוע ואיזה מסוכנים לתנועה, אך הם לא מסרו נתונים על מהירות התפשטות האש, על עצמתה ועל הסיכונים הנשקפים ליישובים ולצירי תנועה מעבר לטווח הקצר. יודגש כי מפקדי המשטרה לא דיווחו למרכזי השליטה באמצעות רשת הקשר המשטרית על ההמלצות של שירותי הכבאות בנוגע לכבישים שבהם מוצע לנסוע ואלה שראוי להימנע מנסיעה בהם⁷⁷. לפיכך, לא היה בידי מרכזי השליטה מידע חיוני לצורך גיבוש תמונת מצב, בחינת חלופות להגעת כוחות החילוץ וההצלה ולפינוי התושבים והאסירים ומתן הנחיות לכוחות שפעלו בשטח.

הפעלת חפ"ק מחוז צפון

1. הקמת חפ"ק מחוז צפון וגיבוש תמונת מצב: לרשות מחוז צפון של המשטרה עומד רכב חפ"ק תקני (להלן - חפ"ק המחוז), המצויד באמצעי קשר, במפות ובחיבור לערכה המאפשרת קליטת תמונות המשודרות מהמסוק המשטרה.

ביום פרוץ השרפה היה רכב חפ"ק המחוז במוסך; קצין אג"ם של מחוז צפון פנה למרחב העמקים לספק רכב חפ"ק חלופי. בד בבד יצאו לזירת האירוע בכלי רכב משטריים נפרדים, מצוידים במכשירי קשר, ארבעה בעלי תפקידים ממטה מחוז צפון - קצין האג"ם המחוזי, קמב"ץ המחוז, קצין אגף תכנון ולוגיסטיקה (את"ל) וסמב"ץ המחוז, שנסע עם רכב חפ"ק לא תקני. על פי עדותו של סמב"ץ המחוז, העבודה ברכב החפ"ק הלא תקני, מסוג "סיטרואן ברלינגו", לא הייתה "אפקטיבית", וקליטת התמונות מהמסוק התאפשרה בו לסירוגין בלבד. קצין האג"ם המחוזי הגיע סמוך לזירת האירוע בשעה 13:40; בעלי התפקידים האחרים נסעו לזירת האירוע בכביש 672 אך בשל עומס התנועה בו התבקשו על ידי קצין האג"ם המחוזי לחבור אליו ולהגיע דרך צומת אורן, בכביש 721. בשעה 15:00 בערך חברו שלושת בעלי התפקידים הללו, עם רכב החפ"ק הלא תקני, לקצין האג"ם המחוזי, כ-200 מטר דרומית לצומת הכבישים 721 ודרך הגישה לקיבוץ בית אורן (להלן - צומת בית אורן). רכב החפ"ק החלופי ממרחב העמקים הגיע לצומת אורן בשעה 15:40.

מהמתואר לעיל ומהמידע שאסף צוות הביקורת עולה כי קציני המטה ממחוז צפון חברו לקצין האג"ם רק סמוך לשעה 15:00, וכי בשעות הראשונות של פינוי האסירים מבית הסוהר דמוין והתושבים מהישובים שהוחלט לפנותם ובעת שהתרחש אסון אוטובוס הצוערים הם עדיין לא חברו למפקד מחוז צפון, ולא סייעו לו בניהול האירוע.

אשר לניהול החפ"ק - סמב"ץ המחוז לא ניהל יומן מבצעים ולא רשם את הדיווחים שהתקבלו ואת ההנחיות של מפקד האירוע, לא הפיצם לגורמים המתאימים ולא סייע בגיבוש תמונת מצב. גם בעלי התפקידים מיחידת המבצעים של המחוז שהאזינו לרשת הקשר בכלי הרכב שלהם לא גיבשו תמונת מצב.

77 בעניין ההמלצות וההתראות שמסרו שירותי הכבאות למפקדי המשטרה על הסכנות לצירי תנועה - ראו פירוט בתת הפרק "מידע ושליטה על צירי התנועה", להלן.

למרות התפתחותה המהירה של השרפה בכרמל לכלל אירוע רחב היקף, מפקד מחוז הצפון לא הורה להקים צובר חפ"קים בשעות הראשונות של אירוע השרפה (וכאמור גם לא הורה למשל"ט המחוז לגבש תמונת מצב עד להפעלתו של החפ"ק המחוזי); חפ"ק מחוזי הוקם רק בשעה 18:20 בערך וצובר חפ"קים הוקם רק בשעה 18:25 בערך באוניברסיטת חיפה. יצוין כי רק בשעות הערב של היום הראשון לשרפה, לאחר הצטרפותו של צה"ל לצובר החפ"קים, התברר למפקדי המשטרה כי הצבא יכול ליצור תמונת מצב של האש באמצעות צילומי מזל"ט והדפסת מפות תרמיות.

יוצא אפוא שלרשות מפקד מחוז צפון, כמפקד האירוע, לא עמדו אמצעי פיקוד ושליטה חיוניים - משל"ט וחפ"ק - שיאפשרו לו לקבל מהם תמונת מצב עדכנית לניהול האירוע. גם בתחקיר המשטרה צוין שהיעדר חפ"ק מחוזי הקשה על הכוחות להתארגן במהירות להתמודדות עם האירוע. יוזכר כי בעבר, בדוחות ועדות חקירה ובתחקירים המשטריים שנעשו בעקבות אירועי שרפה קודמים הועלו ליקויים, שחלקם אירעו במחוז הצפון, ובכלל זה אי-הקמת חפ"ק מחוזי אחד ותפקוד לקוי של המשל"ט המחוזי.

2. ביצוע הערכות מצב בדרג המחוז: עד לאסון אוטובוס הצוערים בשעה 15:40, נעו בשטח מפקד מחוז צפון וקציני מטה המחוז, כל אחד ברכבו, תוך שהם מדווחים למפקדים האחרים על המתרחש; מהמועד שמפקד המחוז נטל את האחריות לניהול האירוע, בשעה 13:45, ועד שהתרחש אסון אוטובוס הצוערים, מפקד מחוז צפון לא כינס את קציני המטה שלו על מנת לקבל עדכונים סדורים - מהם ומנציגי כוחות העזר שהשתתפו באירוע, לגבש תמונת מצב משלהם, לבצע הערכת מצב, לקבל החלטות בהתאם לכך ולהפיצן לכוחות בשטח. אמנם בשעה 15:30 הנחה מפקד מחוז צפון ברשת הקשר שיש להתכנס ליד צומת בית אורן כדי לקיים "הערכת מצב מצומצמת", אך בשל סיבות שונות - פיצול מפקדים, התפשטותה של האש לשני צדי כביש 721 באופן שהיא מנעה מעבר, ולאחר מכן אסון האוטובוס - הערכת המצב לא יצאה לפועל.

בין השעות 14:10-15:25 קיים מפקד המחוז כמה התייעצויות עם מפקדים בשטח, לרבות עם נציב כבאות והצלה, קצין אג"ם משירותי כבאות חיפה, נציב שב"ס וסגנו, מפקד מחוז צפון של שב"ס, קמב"ץ מחוז צפון של שב"ס, מת"ח זיכרון, מפקד מג"ב צפון, קב"ט המועצה האזורית חוף הכרמל, וקיבל מהם עדכונים וחוות דעת: בשעה 14:10, בהתייעצות עם נציב כבאות והצלה ומפקדים משירותי הכבאות, נמסר למפקד המחוז שלדעתם יש לפנות את האסירים לכיוון אוניברסיטת חיפה (בציר 672); סמוך לפני השעה 15:00, בהתייעצות עם קצין אג"ם של שירותי כבאות חיפה⁷⁸, הלה מסר לו כי לדעתו יש לפנות את האסירים לכיוון צומת דמון ולהשאיר סגור את כביש 721 מצומת אורן עד לצומת בית אורן. בשעה 14:30 דיווח מפקד שירותי הכבאות חיפה למפקדי המשטרה ולמפקדי שב"ס, שהיו מכוונסים ברחבה על יד בית הסוהר דמון, כי כביש 721 מזרחה - מכיוון בית הסוהר דמון לצומת דמון ולאוניברסיטת חיפה פנוי, וכי כוחות משירותי הכבאות מגנים על הציר מפני האש. לגבי קטע מכביש 721, מכיוון בית הסוהר דמון מערבה לכיוון צומת בית אורן וצומת אורן, הודיע מפקד שירותי כבאות חיפה כי "אין בידי תמונת מצב באשר לסיכוני האש על הציר וכי כוחות הכיבוי מרכזים מאמץ לאבטח את הקטע של ציר 721 מהכלא [מזרחה] לכיוון האוניברסיטה כציר מילוט לכוחות החירום".

78 בשעה 15:00 בערך הורה מפקד שירותי הכבאות חיפה לצוותי הכיבוי שעבדו בצומת בית אורן לא לאפשר לאף רכב לרדת למטה, מערבה, לכיוון צומת אורן.

על אף המלצותיהם של מפקדים משירותי הכבאות, ולמרות שדווח למפקד המחוז על התגברות הסכנה לכביש 721 עקב התפשטות האש לכביש הוא לא הורה בשום שלב למנוע את הכניסה לכביש 721 מצומת אורן ולהפנות את כוחות הסיוע לנסוע בכביש 672. מפקד המחוז לא דיווח למרכזי השליטה באמצעות רשת הקשר המשטרתית על ההמלצות של שירותי הכבאות בנוגע לכבישים שבהם מוצע לנסוע ואלה שראוי להימנע מנסיעה בהם.

הפעלת חפ"ק מרחב חוף

1. הקמת חפ"ק מרחבי: מפקד מרחב חוף הורה להקים חפ"ק מרחבי בצומת דמון. רכב חפ"ק תקני של מרחב חוף (להלן - חפ"ק מרחבי), המצויד באמצעי קשר ובחיבור לערכה המאפשרת קליטת תמונות המשודרות מהמסוק המשטרה, הגיע - ללא אוהל חפ"ק - לצומת דמון סמוך לאחר השעה 12:40. קמב"ץ המרחב היה אחראי בתוקף תפקידו להפעלתו. בסמוך לחפ"ק המרחבי מיקמו גופי ההצלה (שירותי הכבאות ומד"א) חפ"קים משלהם.

2. איוש החפ"ק המרחבי: עד סמוך לשעה 15:00 פעל סמב"ץ מרחב חוף לבדו מתוך רכב החפ"ק; לאחר השעה 15:00 הצטרף אליו סמב"ץ מתחנת חיפה; קמב"ץ המרחב האזין אף הוא לרשת הקשר, בסמוך לרכב החפ"ק. מפקד מרחב חוף פעל בחפ"ק המרחבי במרבית הזמן למעט בזמן שסייר, סמוך לשעה 15:20, לאורכו של כביש 721 ברכב של מפקד שירותי כבאות חיפה. בחפ"ק המרחבי נכחו נציגים של יחידות מטה מהמרחב, לרבות נציגים מיחידות מבצעים, מיחידות תכנון לוגיסטי ומיחידות תנועה.

בניגוד לנוהל המשטרה בעניין הפעלת חפ"קים, לא זומנו אליו ולא נכחו בו נציגים מגורמי חוף הרלוונטיים לאירוע - משב"ס ומארבע הרשויות המקומיות הגובלות בפארק הכרמל, שהשרפה התפשטה לתחומיהן, ואשר חלק מתושביהן פונו מבתיהם⁷⁹.

אי-השתתפותו של נציג שב"ס בחפ"ק המרחבי גרם, בין היתר, לכך שמידע על כוחות מיחידת נחשון⁸⁰ של שב"ס שעשו דרכם לבית הסוהר דמון דרך כביש 672 משעה 14:15, עקב אש בכביש 721, לא הועבר לידיעת המשטרה.

היעדרם של נציגי הרשויות המקומיות בחפ"ק המרחבי גרם לקושי בהעברת בקשות ממרכזי ההפעלה של הרשויות המקומיות⁸¹ לחפ"ק המרחבי בעת השרפה. כמו כן, ההנחיות שנתן החפ"ק לא הגיעו באופן סדור למרכזי ההפעלה של הרשויות המקומיות, וכאשר הגיעו - הן לא היו ברורות ולא תאמו את המצב בשטח, ובשל כך נפגם הקשר עם הרשויות המקומיות⁸².

79 עיריית חיפה וטירת הכרמל, המועצה האזורית חוף הכרמל והמועצה המקומית עספיא.
80 יחידה המפקדת על ליווי אסירים, התערבות ואבטחה.
81 מרכז ההפעלה של הרשות המקומית הוא המקום שבו פועל מטה החירום של הרשות וממנו היא מנהלת את ענייניה בעתות חירום.
82 בעניין זה - ראו פירוט בפרק "היערכותן של הרשויות המקומיות לשרפות ותפקודן בעת השרפה בכרמל", עמ' 454.

3. רישום ביומן המבצעים: סמב"ץ מרחב חוף עסק ברישום הודעות ביומן המבצעים, בהאזנה לרשת הקשר, בקבלת הודעות ובהעברתן לגורמים הרלוונטיים. אולם מאחר שעד השעה 15:00 הוא פעל לבדו בחפ"ק המרחבי לא עלה בידו לרשום ולהפיץ את כל המידע שדווח ברשת הקשר או שהועבר בדיווחים טלפוניים וממילא נבצר ממנו לבצע בעת ובעונה אחת פעולות אחרות המוטלות על חפ"ק, ובכלל זה צפייה בתצלומים ששידר המסוק המשטרה.

הרישום ביומני המבצעים היה חלקי ביותר; למשל, בשעה 14:50 נרשם ש"כביש בית אורן למטה" נפתח לתנועה, אולם לא נמצא רישום קודם על מועד סגירתו של כביש זה. גם הרישומים בנושא סבבי הפינוי של אסירי בית הסוהר דמון לא כללו דיווח על חלק מסבבי הפינוי - נתונים שיש להם השפעה ישירה על היקף הכוחות הנחוץ לסיוע לפינוי בית הסוהר; חשוב לא פחות - החפ"ק לא תיעד ביומן המבצעים אירועים מרכזיים שדווחו ברשת הקשר כמו סיכום הערכת המצב שקיים מפקד מרחב חוף בשעה 15:05 בערך.

4. גיבוש תמונת מצב: חפ"ק המרחב לא עקב באופן שוטף אחר שידורי המסוק, לא ניתח את התמונות ששידר, ולא גיבש תמונת מצב על התקדמות האש, על בטיחות הנסיעה בכבישים בכלל והסכנה בכביש 721 בפרט.

5. ביצוע הערכות מצב בדרג מרחב: כאמור, ביום הראשון לשרפה - עד למועד אסון אוטובוס הצוערים - קיים מפקד מרחב חוף שתי הערכות מצב בצומת דמון בשיתוף גורמי ההצלה, בשעות 12:40 ו-15:05 בערך.⁸³

(א) בהערכת המצב שקיים בשעה 12:40 השתתפו מת"ח חיפה, ונציגים משירותי כבאות חיפה, ממד"א, מפקע"ר, מרט"ג ומקק"ל. בהערכת מצב זו סקר נציג שירותי כבאות חיפה את מצב מוקדי האש וציין שאין שליטה בהם. מפקד מרחב חוף החליט לפנות את קיבוץ בית אורן ובית הסוהר דמון ולחסום כבישים. כמו כן החליט שלא לפנות את אוניברסיטת חיפה.⁸⁴ לצורך ביצוע משימות אלה קבע מפקד מרחב חוף חלוקת תפקידים בין מפקדי המשטרה, ובהתאם לכך קבע את המקום שבו יפעל שטח הכינוס שישמש לריכוז כוחות הסיוע. ואולם אף שבהערכת המצב הוחלט על פינוי בית הסוהר דמון, לא השתתפו בה נציגים משב"ס. כמו כן לא השתתפו בה נציגים מארבע הרשויות המקומיות הגובלות בפארק הכרמל, שהשרפה התפשטה לתחומיהן, ואשר חלק מתושביהן יפוננו בהמשך מבתיהם.⁸⁵

(ב) בהערכת המצב שקיים מפקד מרחב חוף בשעה 15:05 השתתפו נציגים ממד"א, משירותי הכבאות, מרט"ג, מפקע"ר, מרח"ל, מעיריית חיפה ומהמועצה המקומית עספיא. גם בהערכת מצב זו לא השתתפו נציגים משב"ס ונציגים מכל הרשויות המקומיות הרלוונטיות.

בהערכת המצב דיווח קמב"ץ המרחב על מצב הכבישים באזור - "הציר עספיא אוניברסיטה נפתח לתנועה [לכלי רכב אזרחיים], כרגע הציר החסום [721], מבחינתנו בשליטה שבודדנו אותו זה הציר של בית אורן [לבית הסוהר] דמון, כדי שנוכל לפנות את הכלא כרגע ריכוז המאמץ הוא

83 הערכת מצב נוספת התקיימה בשעה 19:00, לאחר אסון אוטובוס הצוערים, בחניון אוניברסיטת חיפה.

84 ביום הראשון לאירוע השרפה קיבלו קיבוץ בית אורן ואוניברסיטת חיפה החלטות הקשורות בפינוי, שלא בתיאום עם המשטרה ואף שלא לפי עמדתה.

85 עיריית חיפה וטירת הכרמל, המועצה האזורית חוף הכרמל והמועצה המקומית עספיא.

בכלא". נציג שירותי הכבאות דיווח על מוקדי האש וציין שנשקפת סכנה בכל המקומות ושאינ שליטה באש. בסיכום הערכת המצב קבע מפקד מרחב חוף שהמשימה העיקרית היא פינוי בית הסוהר דמון במהירות המרבית וש"החפ"ק יהיה כל הזמן עם נציגות קבועה, לעבות אותו". עוד קבע מפקד מרחב חוף, על בסיס הנחייתו של מפקד המחוז, דקות אחדות לפני כן, ברשת הקשר, שעל כוחות הסיוע לנסוע מצומת אורן דרך כביש 721 לבית הסוהר דמון.

המידע שמסר נציג שירותי הכבאות בהערכות המצב היה נקודתי על הסכנות המידיות, שהיו נכונות לדקות שלפני מועד הערכת המצב ובסמוך למועד זה, אולם נציג שירותי הכבאות לא עדכן את מפקד מרחב חוף בניתוח מגמות התפשטות האש והגורמים המשפיעים על כך, כגון: מהירות וכיוון הרוח והמבנה הטופוגרפי של האזור⁸⁶. יוצא אפוא שהערכות המצב התמקדו במצב הנוכחי ששרר באותה עת ולא היה בהן כדי לתרום למפקד האירוע תרומה ממשית על סיכוני האש מעבר לטווח המידי או הקצר.

לאחר הערכת המצב ולאחר הדיווח שהתקבל בשעה 15:20 ברשת הקשר מהמסוק המשטרתי על אש המתקרבת לגבעת וולפסון, חברו מפקד מרחב חוף, מפקד המחוז של פקע"ר ודובר מחוז צפון של המשטרה, הנמצאים בצומת דמון, למפקד שירותי הכבאות חיפה וסיירו ברכב השטח שלו בנסיעה מערבה בכביש 721 על מנת לוודא שהמעבר בו אפשרי.

בשעה 15:27, במשוער⁸⁷, חלף רכבו של מפקד שירותי כבאות חיפה, על נוסעיו, בסמוך לצומת בית אורן (צומת הכבישים 721 ודרך הגישה לקיבוץ בית אורן) לכיוון מערב⁸⁸ ועל פני תנ"צ אהובה תומר ז"ל וסנ"צ איציק מלינה ז"ל ששהו ברכבה של תנ"צ תומר ז"ל. בסמוך לצומת בית אורן, לאחר נסיעה קצרה מערבה, נוסעי הרכב ובהם מפקד מרחב חוף, הבחינו באש בגבעות שבדרום מזרח מעבר לכביש. באותה עת, לדברי מפקד מרחב חוף, הוא קיבל הוראה ממפקד המחוז להגיע בנסיעה מזרחה לצומת בית אורן לשם הערכת מצב. מפקד שירותי כבאות חיפה סובב את רכבו ושב על עקבותיו, ובנסיעה מזרחה בדרכם לכיוון צומת בית אורן, בשעה 15:29⁸⁹, הם נתקלו באש ועשן ניכר ונסעו "במעין אמבטיית אש ממש נסיעה בתוך האש...". בעת שחלפו באש ובעשן, ראה מפקד מרחב חוף רכב שנסע מולו ושב ונסעו (מערבה) תנ"צ אהובה תומר ז"ל וסנ"צ איציק מלינה ז"ל ואחריהם רכבו של תנ"צ ליאור בוקר ז"ל. תוך כדי נסיעה ניסה מפקד המרחב לקרוא להם ברשת הקשר, אך לדבריו, בשל בעיות בקשר באזור, לא היה מענה לקריאתו. כמו כן ככל הנראה בשל קשיי הקליטה והדיווח בקשר, לא עלה בידי מפקד מרחב חוף, לאחר שכבר נתקל באש, ליצור קשר עם הקמב"ץ המרחבי ועם מת"ח חיפה⁹⁰, ולא עם המרד"מ ועם מפקד המחוז האחראי לניהול האירוע.

86 בעניין זה ראו בפרק "היערכות מערך הכבאות וההצלה לאירועי חירום ופעילותו ביום פרוץ השרפה".
87 לוח הזמנים של האירועים המתוארים בדוח הביקורת מבוסס על מקורות שונים שלעתים אינם מסונכרנים ביניהם, ולכן ייתכן שחלק מהזמנים הנקובים בדוח אינם מדויקים ובפועל הם התרחשו דקות אחדות לפני המועד המתואר בדוח או דקות אחדות אחריו.
88 על פי צילום הכולל ציון שעת הצילום.
89 על פי צילום הכולל ציון שעת הצילום - כפי שאופס בידי הצלם.
90 משעה 15:34:15 ועד שעה 15:40:51 מת"ח חיפה נשמעה בקשר מודיעה על שרפה עצומה [בשוויצריה הקטנה] על כך שכמה מכוניות לכודות, וקראה להפנות למקום הימצאותה סיוע דחוף של מטוסי כיבוי; בשעה 15:35:04 נרשמה קריאת מפקד מרחב חוף ברשת הקשר לקמב"ץ אך הוא לא נענה; בשעה 15:37:21 קרא מפקד מרחב חוף למת"ח חיפה אך לא נענה; בשעה 15:37:41 פנה מפקד המרחב למרד"מ וביקש להודיע לקמב"ץ להתקשר אליו; בשעה 15:39:29 מת"ח חיפה נשמעה ברשת קוראת לעזרה, ובשעה 15:39:45 מפקד מרחב חוף דווח על ירידת כוחות למקום האירוע.



מהמתואר לעיל עולה שמרכזי השליטה לא ביצעו חלקים ניכרים מעבודת המטה הנדרשת והמצופה מהם לטיפול באירוע לפי נוהלי המשטרה: הם לא שאבו מידע מהכוחות בשטח, לא גיבשו תמונת מצב שלמה ועדכנית לצורך ביצוע הערכות מצב וקבלת החלטות של המפקדים על מצב השרפה ועל מצבם של צירי התנועה, על סדר הכוחות והאמצעים המעורבים באירוע ועל מצב צירי התנועה; לא עשו שימוש בתמונות ששידר המסוק המשטרה לשם הכנת תמונת מצב זו; נציגי שב"ס ורשויות מקומיות רלוונטיות לא נכחו בחפ"ק המרחבי. הם לא העבירו למפקדים בשטח מידע עדכני, סדור ומהימן על המתרחש, ובכלל זה על תנועת כלל כוחות הסיוע ועל התפשטות האש ומידע חשוב שכבר הועבר ברשת הקשר בשיחות בין מפקדים, ובכלל זה מידע על סגירה ופתיחה של צירי תנועה, לא טופל בידי חפ"ק או המשל"ט.

יוצא אפוא שבשעותיו הראשונות של אירוע השרפה ועד שעה 18:25 - מועד הקמת צובר חפ"קים - האמצעים שעמדו לרשות מפקדי המשטרה לקבלת מידע על מוקדי השרפה ועל מגמותיה היו בעיקר התרשמות אישית של מפקדים שנעו בשטח ודיווחים ותמונות שהועברו מהמסוק המשטרה⁹¹. אולם מרכזי השליטה לא דרשו משירותי הכבאות מידע ותחזיות על סיכוני האש וכיווני התפשטותה, לא ניתחו את כלל המידע שהגיע מהמקורות השונים. מרכזי השליטה לא עקבו אחר דיווחי המפקדים ברשת הקשר, כדי לאפשר למפקדים לנהל את האירוע בצורה מיטבית.

השרפה התפתחה לאירוע בדרג המחוז, ומפקד מחוז צפון נסע לאזור האירוע ונע בשטח בהתאם להתרחשות האירועים ולפי התפתחות האש בשטח בלא שהנחה את מרכזי השליטה ואת קציני המטה לרכז ולגבש עבורו ועבור דרגי הפיקוד האחרים תמונת מצב עדכנית. בשל כך לא היה בידיהם בסיס נאות לקבלת החלטות, ובכלל זה החלטות בנוגע לחלופות הזמינות של דרכי הגישה לבית הסוהר דמון ופינוי האסירים ממנו, בהתחשב בסיכוני האש ובעומסי התנועה בהן.

בין השעות 14:10-15:25 קיים מפקד המחוז כמה התייעצויות עם מפקדים בשטח - משירותי הכבאות, משב"ס, מהמשטרה - וקיבל מהם עדכונים וחוות דעת, אך מפקד מחוז צפון לא כינס את קציני המטה שלו על מנת לקבל - מהם ומנציגי כוחות העזר שהשתתפו באירוע - עדכונים סדורים, לגבש תמונת מצב משלהם, לבצע הערכת מצב, לקבל החלטות בהתאם לכך ולהפיצן לכוחות בשטח. כן לא הורה להקים צובר חפ"קים, כמתחייב מחומרת השרפה והיקפה.

סוף דבר - מכל האמור לעיל עולה שליקויים שהעלו בעבר ועדות חקירה ובדיקה בדבר כשלים של פיקוד ושליטה חזרו ונשנו גם בניהול פעולות המשטרה ביומה הראשון של השרפה בכרמל.

91 יצוין כי לעתים, בשל איכותן הלא טובה של התמונות ששידר המסוק ובשל תנאי האש והעשן, נוצר קושי ביכולת הפענוח של התמונות ששידר המסוק.



בתשובותיה למשרד מבקר המדינה, מאוקטובר 2011 ומפברואר 2012, ציינה המשטרה כי "אין חולק על החשיבות שבגיבוש נהלים ובעמידה בהם בעת הצורך... סטיות מהנהלים התבקשו במציאות המיוחדת ששררה בשעות הראשונות, ועלו בקנה אחד עם הצרכים שעמדו נגד עיני המפקדים... אירוע השרפה בכרמל שונה מאירועים אחרים שנבחנו בידי ועדות קודמות בתחום המחוז הצפוני, בכך שאין המדובר באירוע מתוכנן אליו ניתן להיערך מראש אלא באירוע מתפרץ וקיצוני בעוצמתו". עוד ציינה המשטרה ש"באירוע שכזה בו גופי הצלה שונים עובדים באותו תא שטח קטן וקיימת סמיכות ונוכחות מפקדים אחד לשני, על מנת ליצור סנכרון מלא ומהיר והעברת מידע הדדית בין הגופים המטפלים, נראה כי דווקא העברת מידע מהמשטרה ליתר הגופים דרך החפ"ק יכולה להיות מסרבלת, פחות יעילה מקשר ישיר ובלתי אמצעי שיצרו המפקדים בשטח". המשטרה הוסיפה בתשובתה כי "על אף הנסיבות הקיצוניות, הרי שבאירוע זה מרכזי השליטה וכלים אחרים יצרו תמונת מצב ששיקפה ככל שניתן בנסיבות האירוע והזמן את מה שהיה ידוע לכוחות ההצלה השונים". בהמשך ציינה המשטרה כי "באירוע קיצוני ומתפרץ מסוג זה [של אירוע השרפה] לא ניתן להיערך מראש למיקומו של חפ"ק, לנוכחות קצינים בו מהשלב הראשוני וכד' היות וכוחות וקצינים מוזעקים למקום ונדרש זמן להגעה והערכות".

המשטרה הוסיפה כי "פיקוד האירוע הסתמך בתחילת האירוע על חפ"ק מרחב חוף אשר לו יכולות דומות לחפ"ק מחוזי; חפ"ק זה גובה על ידי המשל"ט המחוזי... חפ"ק מחוזי לא מוצב מיד, ובשעות האירוע הראשונות עוסק המחוז בהזעקת כוחות וגורמי פיקוד למקום האירוע, זימון מסוק, כוחות תגבור, כוחות מתחנות ומרחבים וכוחות ארציים...". בהמשך ציינה כי האסון הכבד שפקד את המחוז הצפוני עם מותם של קציני המשטרה הבכירים גרם לעיכוב טבעי בבניית חפ"ק מחוזי.

אשר לסוגיית התייעוד הלקוי מסרה המשטרה כי בשל הצורך בסנכרון מהיר ובקבלת תמונה עדכנית לשם הצלת חיי אדם סביר שהליך התייעוד נפגע. אשר לגיבוש תמונת האש מסרה: "משטרת ישראל אינה אחראית על גיבוש 'תמונת האש' באירועי דלקה ואחריות מקצועיות זו חונה אצל מערך הכיבוי וההצלה... ואין אחרייתה הכוללת באה במקום אחריותם המקצועית של יתר הגופים המעורבים בטיפול...".

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי הנהלים והפקודות שתוארו לעיל הוכנו במיוחד לאירוע חריג, כדוגמת השרפה בכרמל, ומבטאים את התבונה הפיקודית ואת הניסיון והידע הנצבר של המשטרה. כל אלה מחייבים שניהולו של אירוע יושבת על עבודה מטה, על מנת לאפשר ראייה מערכתית, באמצעות מרכזי שליטה שירכזו מידע לצורך גיבוש תמונת מצב וביצוע הערכות מצב עם הגורמים שבזירת האירוע. עוד מעיר משרד מבקר המדינה למשטרה שחלק מהליקויים שהועלו בדוח ביקורת זה בכל הנוגע לפיקוד ושליטה על אירועים כגון שרפות באמצעות מרכזי שליטה, הועלו כבר בידי המשטרה בתחקירים שקיימה בנושא האופן שבו התמודדה עם שרפות גדולות, חלקן במחוז צפון, ובעקבות תרגיל שבחן, בסוף שנת 2009, את היערכות מחוז צפון לטיפול באירוע אסון המוני.

אשר לטענה שגופי ההצלה עבדו בסמיכות זה לזה בתא שטח קטן תוך העברת מידע מהירה ביניהם - לדעת משרד מבקר המדינה אין בכך כדי לייתר את עבודתם של מרכזי השליטה, שתפקידם לרכז את המידע שיש בו כדי לשמש תשתית סדורה לקבלת החלטות. יתר על כן - באירוע רב-מוקדי, כדוגמת השרפה בכרמל, מטבע הדברים מפקדי המשטרה וגורמי ההצלה האחרים אינם יכולים להיות בו זמנית בכל מוקדי האירוע. לפיכך חיוני להפעיל את אמצעי השליטה שירכזו את מיטב המידע לכדי תמונה כוללת. עקב תפקוד חלקי של מרכזי השליטה, היעדר נציגים רלוונטיים במרכזי השליטה, אי-שימוש במערכת הקשר המשותפת והיעדר צובר חפ"קם נבצר מהמפקדים לקבל מידע עדכני תוך ראייה כוללת ומערכתית, שישמש תשתית לתהליך קבלת החלטות מיטבי.

אשר לטענת המשטרה שמרכזי השליטה הכינו תמונת מצב ששיקפה ככל האפשר את המידע בנסיבות האירוע והזמן שהיה ידוע לכוחות ההצלה, הרי שממצאי הביקורת שפורטו לעיל ושיפורטו בהמשך⁹² ותחקיר המשטרה עצמו מדברים בעד עצמם ומלמדים על היעדר תמונת מצב עדכנית ומהימנה, וכי מידע חשוב שהיה בידי שב"ס ובידי שירותי הכבאות לא הגיע למרכזי השליטה של המשטרה.

לא ניתן גם לקבל את הטענה לפיה החפ"ק אינו יכול להיערך מראש לאירוע קיצון כדוגמת השרפה בכרמל שכן ידוע ששרפות בארץ, ובכלל זה באזור הכרמל, פורצות לעתים קרובות⁹³ ועל מנת להתמודד עמן כראוי הכינה המשטרה אמצעי פיקוד ושליטה, פקודות ונהלים להפעלתם. על פי פקודות אלה, כמו גם על פי לקחי המשטרה מאירועי שרפה בעבר, יש להקים חפ"ק מחוזי אחד בסמוך לקרית האירוע. תרגולם של אלה אמור להקנות לדרגים השונים של המשטרה - מתוקף אחריותה לפיקוד ושליטה על אירוע - מוכנות לעניין הפעלת הכוחות ולעניין התיאום בין גופי החירום וההצלה. ולא זאת אף זאת - ממועד ההודעה על השרפה ועד מועד התרחשותו של אסון אוטובוס הצוערים עברו כארבע שעות - פרק זמן שבו ניתן להקים ולהפעיל מרכזי פיקוד ושליטה; מה גם שכאמור, החפ"ק הוא האמצעי שאמור לפעול על יד המפקד ולסייע לו בניהול האירוע.

אשר לנסיבות שלטענת המשטרה מסבירות את התיעוד הלקוי - יוער כי עבודת החפ"ק אמורה לאפשר התמודדות עם כל סוגי האירועים ובכללם אלה הקשורים בהצלת חיי אדם, וכי הנהלים קובעים חלוקת תפקידים בחפ"ק שתבטיח שהאירועים גם יתועדו כנדרש. יודגש שתיעוד האירועים נועד בראש וראשונה לייצר תמונת מצב עבור המפקדים שתשמש אותם לצורך קבלת החלטות.

אשר לגיבוש תמונת האש - משרד מבקר המדינה ער לעובדה שהאחריות המקצועית לגיבוש תמונת אש מוטלת על שירותי הכבאות, אולם נוכח העובדה שעל המשטרה מוטלת האחריות הכוללת לניהול האירוע, ובשים לב לכך שלרשות המשטרה עמד מסוק שתפקידו לשדר תמונות על מצב האש ואמצעים לקליטת השידורים - אמצעים שלא היו בידי שירותי הכבאות - ראוי היה שפיקוד המשטרה יעשה בהם שימוש מרבי.

92 בפרק "מידע ושליטה על צירי תנועה".

93 בעניין שכיחותן של שרפות יער ענקיות - ראו ברוח זה בפרק "היערכות מערך הכבאות וההצלה לאירועי חירום ופעילותו ביום פרוץ השרפה".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2011 ציין מפקד מחוז צפון דאז, ניצב שמעון קורן⁹⁴, כי בשעה 13:10 בערך הוא הנחה את קצין האג"ם המחוזי להגיע לצומת דמון עם רכב החפ"ק המחוזי. עוד מסר כי הוא "הקים חפ"ק מחוזי, גם בהיעדרו של רכב החפ"ק המחוזי" וכי "החפ"ק המחוזי אינו מורכב מרכב החפ"ק בלבד, אלא מצוות החפ"ק, הכולל את קצין האג"ם, קמב"ץ האג"ם וסמב"ץ האג"ם. אלה היו כולם יחד, עם רכב החפ"ק החלופי וסייעו לניצב קורן לפקד על האירוע". עוד מסר כי משלא עלה בידו לחבור למפקד מרחב חוף להקמת חפ"ק מחוזי אחד בצומת דמון, בשל האש שחצצה ביניהם, הוא קיים שיח מתמיד עם מפקדי המשטרה בשלוש גזרות האירוע, והם דיווחו כל העת על מצב הצירים ועל הערכות המצב של בעלי תפקידים משירותי הכבאות ונתנו לו את המידע הדרוש לקבלת החלטה מושכלת בנוגע לצירי הפינוי והגייסה המיטביים לבית הסוהר דמון.

מפקד מחוז צפון הוסיף בתשובתו כי הוא "ניהל הערכות מצב בעצמו, העביר הנחיות ברשת הקשר והתרשם מהמוקדים השונים בזירת האירוע בעצמו". עוד מסר כי הוא קיים שלוש הערכות מצב - הראשונה בשעה 14:15 סמוך לצומת בית אורן, השנייה עם הגיעו לבית הסוהר דמון (בשעה 15:10 בערך), והשלישית בשעה 15:25 בחניון הסמוך לצומת הדרכים שבין כביש 721 וכביש הגייסה לגבעת וולפסון. במסגרת הערכות המצב הוחלט על הזנקת כוחות והקצאת אמצעים לפינוי בית הסוהר דמון וקיבוץ בית אורן, על צירי הפינוי והתנועה בהתאם לאפשרות הנסיעה בצירים, לסדרי הגעת כוחות ההצלה, לסדרי העדיפויות של משימותיהם וההיערכות לקראת פינוי יישובים. כמו כן החליט מפקד המחוז בשעה 14:15, בהתייעצות שקיים עם נציב שב"ס, שלא לפתוח את שערי בית הסוהר דמון ולאפשר פינוי רגלי של האסירים הנותרים אלא להמשיך בפינוי במתכונת שנקבעה.

משרד מבקר המדינה מציין כי בפועל, ובטרם אסון אוטובוס הצוערים, לא חברו בעלי התפקידים ממטה מחוז צפון, ואתם רכב החפ"ק הלא תקני, למפקד מחוז צפון, לא גיבשו עבודת תמונת מצב, ולא סייעו לו בניהול האירוע; גם המשל"ט המחוזי לא ריכוז את הנתונים שדווחו לכדי תמונת מצב עדכנית, שלמה ומהימנה ככל האפשר. לפיכך לא עמדו לרשות מפקד מחוז צפון, כמפקד האירוע, אמצעי פיקוד ושליטה חיוניים - משל"ט וחפ"ק - שיאפשרו לו לקבל מהם תמונת מצב עדכנית לניהול האירוע. אשר לנסיבות אי-חבירתו של מפקד המחוז לחפ"ק המרחבי שבצומת דמון, יוער כי כאשר הגיע מפקד מחוז צפון לבית הסוהר דמון, בשעה 14:49 בערך, לא הייתה מניעה בטיחותית לכך שיגיע לצומת דמון ויחבור לחפ"ק המרחב, אילו רצה בכך.

עוד מציין משרד מבקר המדינה כי אין חולק על החשיבות של נוכחות בזירת האירוע ושל התייעצות מפקדים, אולם אין בכך משום תחליף להערכת מצב סדורה המבוססת על עבודת מטה של מרכזי שליטה שבמסגרתה מגובשת תמונת מצב - לשם קבלת החלטות והפעלתן לכוחות הפועלים בשטח.

הסתמכותם של מפקדי האירוע על מראה עיניהם, על הדיווחים ברשת הקשר, ועל התייעצויות עם בעלי תפקידים משירותי הכבאות ומשב"ס לצורך קבלת החלטותיהם, ללא עבודת מטה משותפת של המפקדות, מעוררת ספק בנוגע לאיכותן של הערכות המצב ושל ההחלטות שהתקבלו. ואכן, כל אחד ממפקדי האירוע ראה את הזירה שלו ודיווח על המידע שהיה בידו ממקום הימצאו, אך היה חסר גורם משטרתי אשר ירכז וינתח את פרטי המידע ויעבד אותם לכלל תמונה כללית של הזירה ושל סיכוני האש ומגמות התפשטותה תוך ביצוע השוואה בין מתכונת הפינוי המוצעת ובין חלופות אחרות של דרכי גישה ופינוי. להמחשה: מת"ח זיכרון, ממקומו בפאתי בית הסוהר דמון, אישר בשעה 15:30 לשיירת פינוי של שב"ס לפנות את האסירים בכביש 721 מערבה לכיוון צומת אורן, על סמך התרשמותו ודיווחים שקיבל מכוחות שפעלו בשטח, בעוד שסמוך לקיבוץ בית אורן, בחלקו המערבי של הציר, כבר הלכו וגברו סיכוני האש, כפי שראו מפקד מרחב חוף ומת"ח חיפה ממקומם; ואילו מפקד מחוז צפון של המשטרה, שאף הוא היה באותה עת בחלקו המערבי של כביש 721, בדרכו מגבעת וולפסון לצומת בית אורן, לא ראה שום אש ולא הבחין בשום סכנה לנוסעים בכביש⁹⁵.

אשר לאופן ניהול הערכות מצב - משרד מבקר המדינה מדגיש כי הערכת מצב, כפי שהוגדרה בנוהלי המשטרה, היא הליך של קבלת החלטות בהתבסס על דרכי פעולה אפשריות בהתאם לתמונת המצב הנוצרת במרכזי השליטה ובהשתתפות כל הגורמים הרלוונטיים; את ההחלטות המתקבלות בהן יש להפיק לכווחות בשטח. במפגשים אותם תיאר מפקד המחוז עם בעלי תפקידים שונים, שבמהלכם הוא קיים אתם התייעצויות, לא התקיים הליך סדור כאמור; שיח מפקדים אינו יכול לשמש תחליף לעבודת מטה מסודרת בחפ"ק, וגם ועדות בדיקה וחקירה ציינו זאת בעבר.

יתר על כן, ההחלטות שהתקבלו בהערכות המצב אותן תיאר מפקד המחוז לא הופצו ברשת הקשר ולא תועדו ביומני המבצעים. אמנם החלטתו של מפקד מחוז צפון, בעת שפגש את מת"ח חיפה, בשעה 14:15 בערך, לפנות מיד את קיבוץ בית אורן, דווחה ברשת הקשר; אולם, החלטתו שלא לפתוח את שערי בית הסוהר דמון ולא לאפשר פינוי רגלי של האסירים, לא דווחה ברשת הקשר ולא תועדה ביומן המבצעים. אשר לשתי ההתייעצויות האחרות שהזכיר מפקד מחוז צפון בתשובתו - בבית הסוהר דמון ובחניון הסמוך לצומת הדרכים שבין כביש 721 וכביש הגישה לגבעת וולפסון - ההחלטות שהושמעו בהן, ובכלל זה המלצות מפקדים משירותי הכבאות בעניין דרכי הפינוי והגישה לבית הסוהר דמון לא הופצו ברשת הקשר ולא תועדו ביומני המבצעים.

מפקד מרחב חוף מסר בתשובותיו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2011 ומפברואר 2012 כי במקביל לקיום הערכת המצב השנייה נדרשו כל נציגי שב"ס ששהו באזור השרפה לסייע בפינוי בית הסוהר דמון, וכי היעדר נציגים משב"ס לא גרע מהצגת המידע בהערכת המצב או מהעברת העדכונים לנציגי שב"ס שכן הדבר נעשה באמצעות מת"ח זיכרון. אשר לנוכחות נציגים מרשויות מקומיות מסר מפקד המרחב כי מקצתן לא היו מצויות בסכנה באותה עת ולא היה טעם בזימון נציגיהן לחפ"ק.

95 בעניין זה - ראו בהמשך בפרק "מידע ושליטה על צירי תנועה".

משרד מבקר המדינה מציין כי היה בנוכחות נציג שב"ס בחפ"ק המשטרה ובהערכות מצב כדי לתרום מידע שלא היה בהכרח בידיו של מת"ח זיכרון. לדוגמה - מידע על הגעה צפויה לזירת השרפה של כוחות סיוע של שב"ס. אשר להיעדר נציגים מרשויות מקומיות - כאמור, היעדרם גרם לקושי בהעברת בקשות ממרכזי ההפעלה של הרשויות המקומיות לחפ"ק המרחבי בעת השרפה וממנו אליהם.

הקצאת תדרי תקשורת

אמצעי הקשר נועדו להבטיח פיקוד על הכוחות באמצעות העברת פקודות ומידע באופן רצוף, אמין ומידי. בעת שגרה פועלות, כאמור, תחנות המשטרה ברשת רב-גל בתדרים שהוקצו לכל תחנה. באירוע חירום על המשל"ט לפתוח תדר מיוחד לכוחות הפועלים באירוע וכן תדר מיוחד למפקדים. בנוסף, רשת "מציל" היא רשת אלחוט משותפת למשטרה, לשירותי הכבאות, למד"א ולמשרד להגנת הסביבה, המשמשת להפעלה ולחבירה של מפקדים בעת אירוע חירום.

1. בשעות הראשונות של האירוע התעוררו בעיות טכניות בקשר, והדבר פגע בתקשורת בין בעלי תפקידים במשטרה שהשתתפו בניהול האירוע. על בעיות דומות עמדו גם יחידות המשטרה בתחקירים שביצעו לאחר אירוע השרפה; הן נתקלו בבעיות רבות של קליטה ושידור באזור רכס הכרמל, הן בעיות בקשר המבצעי והן בעיות ברשת הטלפון הסלולרית.

המשטרה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי אכן זה שנים יש בעיות מיסוך באזור יערות הכרמל, בדאליית אל-כרמל ובעספיא, וכי במסגרת פרויקט שדרוג מערכת הקשר המשטרתית היא פועלת כיום להפעלת אתר קשר קבוע אשר ישפר את הקשר בגזרה.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את פעולותיה של המשטרה לשיפור הקליטה באזור. עם זאת יש מקום להעיר למשטרה כי במסגרת היערכותה לטיפול באירועים באזור הכרמל, לרבות שרפות המתחוללות לעתים קרובות, היה עליה לפעול מבעוד מועד לשיפור הקליטה באזור.

2. במהלך האירוע העביר המשל"ט המחוזי לכוחות המשטרה שפעלו באירוע הנחיות שונות לגבי תדרי התקשורת שעליהם להשתמש בהם. בפועל, ולמרות ההנחיות, השתמשו הכוחות שהשתתפו באירוע, מפקדים וכלל הכוחות, בתדר שאמור היה לשמש את כלל הכוחות, והתדרים שיועדו למפקדים לא הופעלו. כפועל יוצא מכך נוצר עומס על רשת הקשר, ובהזדמנויות רבות נבצר מבעלי תפקידים בכירים לדבר בקשר והושמעו קריאות חוזרות ונשנות בקשר להפסיק לדבר ולאפשר למפקדים לדבר. מציאות זו מעידה על חוסר משמעת מבצעית של הכוחות הפועלים, אשר היה בכך כדי לגרום לאי-יכולת מיצוי של הנחיות הדרג הפיקודי בשל בעיות בתקשורת.

3. רשת "מציל" הופעלה רק לאחר פתיחת צובר החפ"קים בחניון האוניברסיטה - בשעה 18:25. לכן עד אז, בשעות שבהן נדרש תיאום פעילות כוחות העזר, לא הייתה רשת משותפת להעברת מידע לגופי החירום וההצלה ולקבלת נתונים מהם, שהיה בהם כדי לסייע בהכנת תמונת מצב. יצוין כי בתחקירי המשטרה מאירועי שרפות קודמים ומאירוע השרפה בכרמל הומלץ כי כבר בתחילת האירוע יש לוודא עם כלל גורמי החירום וההצלה שהתבצע מעבר לרשת "מציל".

מידע ושליטה על צירי התנועה

אחד מתפקידיה החשובים של המשטרה במסגרת ניהול אירוע הוא, כאמור, פיקוח על התנועה בדרכים, הסדרתה, ובמידת הצורך הכוונתה לצירים חלופיים. בעת שמתרחש אירוע חריג חשוב מאוד להבטיח כי צירי התנועה יהיו זמינים ויישמרו פתוחים לתנועה של כוחות חילוץ והצלה ולפינוי של מי שצריך לפנותו מאזורי הסכנה. כמו כן על המשטרה לרכז מידע בנושא התנועה לצורך מתן הנחיות לגורמים המטפלים באירוע ולכלל האוכלוסייה. לפיכך חשוב מאוד שבאירוע חריג יהיה בידי מרכזי השליטה מידע על מצבם של צירי התנועה שניתן להשתמש בהם - סיכוני השימוש בצירים, עומסי תנועה ויכולת המעבר בהם. בעת שמתרחש אירוע חירום חיוני לבצע מפעם לפעם ניתוח של מידע זה, לנוכח השינויים התכופים שחלים בנסיבות, על מנת שמפקדי המשטרה האחראים לניהול האירוע יוכלו לשקלל מידע זה מול כלל הפעולות המתחייבות.

בידי מרכזי השליטה לא הייתה תמונת מצב עדכנית על בטיחותם וזמינותם של צירי התנועה באזור השרפה בכרמל ועל מגמות האש, על כיווני התפשטותה ועל מהירותה, ולמותר לציון שהם לא העבירו מידע עדכני ומהימן למפקדי האירוע; במרכזי השליטה לא נשקלו באופן סדור החלטות בעניין פתיחה וסגירה של צירי תנועה - ובכלל זה בדבר צירים חלופיים; מרכזי השליטה לא הפיצו הנחיות ברורות בנוגע לצירי התנועה ולא היו בידיהם תשובות לשאלות שהפנו אליהם הכוחות שהשתתפו באירוע. כמו כן מידע שהועבר בין מפקדי המשטרה לבין עצמם ובינם לבין נציגי גופי ההצלה לא תמיד דווח ברשת הקשר ולא הועבר למרכזי השליטה. בכלל זה, המלצות של נציגי שירותי הכבאות בנוגע לבטיחות נסיעה בכבישים, ובעיקר בכביש 721, שניתנו למפקדי המשטרה, לא דווחו למרכזי השליטה. להלן פירוט:

דרכי הגישה לבית הסוהר דמון ודרכי החילוץ ממנו

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

לכביש פרויד ומשם דרך כביש אוניברסיטת חיפה, כביש 672, להגיע לצומת דמון ומשם דרך כביש 721 מערבה להגיע לבית הסוהר דמון.

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

יצוין כי פינוי בית הסוהר דמון, וכן פינוי קיבוץ בית אורן, חייבו תמיד נסיעה בכביש 721 במקטע שבין צומת בית אורן לכיוון מזרח לצומת דמון - אילו הפינוי היה נעשה לכיוון מזרח, או נסיעה מבית הסוהר דמון ומקיבוץ בית אורן עד צומת אורן - אילו הפינוי היה נעשה לכיוון מערב.

כאמור, עם תחילת השרפה קבעה המשטרה כי כביש 721 (מבית הסוהר דמון וקיבוץ בית אורן לכיוון מערב לצומת אורן) ישמש ציר לפינוי האסירים ואוכלוסיית האזור ולהגעת כוחות החילוץ וההצלה. בהערכת המצב שהתקיימה בשעה 15:05 מפקד מרחב חוף הורה, כאמור על בסיס הנחייתו של מפקד המחוז דקות אחדות קודם לכן ברשת הקשר, שהגעת כוחות הסיוע לפינוי האסירים מבית הסוהר דמון ופינוי האסירים ייעשו דרך כביש 721.

פריסת מחסומים בצמתים

עם התפשטותה של השרפה פרסה המשטרה, החל בשעה 12:10, מחסומים לחסימת גישה של אורחים לאזור השרפה⁹⁶, כדלקמן: (א) בצומת דמון הוקמו מחסומים למניעת גישה לכיוון מערב - לכביש 721, לבית הסוהר דמון ולצומת אורן; (ב) בצומת אורן הוקמו מחסומים למניעת תנועה לכיוון בית אורן וצומת דמון; (ג) בסמוך לעספיא הוקמו מחסומים למניעת תנועה מזרחה - לכיוון צומת דמון; (ד) בקרבת אוניברסיטת חיפה הוקמו מחסומים למניעת תנועה בכביש 672 לכיוון צומת דמון; (ה) בכביש העלייה מכיוון העיר נשר הוקמו מחסומים לכיוון צומת דמון.

בהערכת המצב שקיים מפקד מרחב חוף בשעה 12:40 דווח, בין היתר, על חסימת צירי תנועה לרכב אזרחי ועל התרת מעבר לרכב חירום והצלה בלבד ("ציר נושם"). האחריות לפריסת המחסומים ולהכוונת התנועה בצירים באזור השרפה הוטלה על קצין פיקוח תנועה ממרחב חוף של המשטרה.

מידע על סכנת נסיעה בכבישים ועל עומס התנועה בהם

להלן סיכום המידע, הנוגע לפרק הזמן שבין השעה 12:30 בערך לשעה 15:30 בערך, שעשה משרד מבקר המדינה על נגישות צירי התנועה לבית הסוהר דמון - הן מבחינת הסכנות הנשקפות לנוסעים בהם בגלל השרפה והן מבחינת עומסי התנועה - כפי שעולה מתוך כלל החומר שעמד בפני משרד מבקר המדינה, תוך שימת דגש על הדיווחים שנשמעו ברשת הקשר המשטרתית.

96 המחסומים אפשרו את המעבר של כוחות ההצלה.

מידע על סיכוני אש בכביש 721 לכל אורכו - מצומת אורן שבמערב לצומת דמון - שבמזרח: 1. בידי המשטרה הצטבר בשעות אלה מידע רב על סכנות אש בכביש 721.

(א) בשעה 14:04 דיווח קצין סיור מתחנת חיפה ברשת הקשר למת"ח חיפה: "אי אפשר לעלות [בציר 721], האש חוצה את הכביש, וגם ניידות שאמורות להגיע לשם לעזרה, לא מגיעות".

(ב) בשעה 14:09 ניידת תנועה מחדרה דיווחה בקשר ששירותי הכבאות לא אפשרו לעבור לכיוון בית הסוהר דמון, וכי הציר סגור.

(ג) בשעה 14:10 נעה על ציר 721 שיירה של שמונה כלי רכבי של שב"ס שהובילה אסירים מבית הסוהר דמון מערבה לכיוון צומת אורן; עם תנועתם על ציר זה (באזור צומת בית אורן סמוך לכניסה לקיבוץ בית אורן) הם נתקלו באש שבערה משני צדי הציר; השיירה נעצרה מחשש להילכד באש. קצין המבצעים של רשות כבאות חיפה (להלן - קצין אג"ם שירותי כבאות חיפה), שפיקד על כוחות הכיבוי במקום, הצטרף לשיירה, הורה למפקדיה לא לעצור אלא להמשיך בנסיעה, והוא התקדם אתה תוך חציית אזור האש והעשן עד שכלי הרכב יצאו מאזור הסכנה ונחלצו ממנה בשלום.

נציב כבאות והצלה, רב טפסר שמעון רומח, קיים בשעה זו בערך התייעצות עם מפקדים משירותי הכבאות, ודעתם הייתה כי יש לפנות את האסירים לכיוון אוניברסיטת חיפה (בציר 672). נציב כבאות והצלה העביר חוות דעת זו למפקד מחוז הצפון של המשטרה ולנציב שב"ס; לא נמצא דיווח על כך ברשת הקשר של המשטרה.

(ד) ראש משרד סיור (להלן - רמ"ס) מתחנת טירת הכרמל, שהיה אחראי למחסום בצומת אורן לכיוון בית אורן - מהשעה 12:50 ועד לשעה 14:10 - מועד העברת האחריות על המחסום לניידת של מתנ"א - החליט לסגור לפרקים את הכביש גם לכלי רכב של כוחות החילוץ וההצלה והפנה אותם לכביש פריד, כיוון שהאזין לרשת הקשר והבין שיש אש בקרבת הכביש.

(ה) בשעה 14:15 דיווח מפקד מחוז צפון ברשת הקשר למפקד מרחב חוף: "אני בצומת בית אורן. אני מבין שיש בעיה בדמון ואי אפשר לפנות אותם [מערכה]. ... אי אפשר לעבור דרך הציר [721]". יצוין כי במועד זה מפקד מחוז צפון של המשטרה ומג"ד נחשון של שב"ס חסמו ברכביהם עקב סיכוני האש, את הכביש מזרחה, מצומת בית אורן לכיוון בית הסוהר דמון.

(ו) בשעה 14:18 דיווח מת"ח זיכרון, שהיה אחראי מטעם המשטרה לפינוי בית הסוהר דמון ושהיה סמוך לבית הסוהר דמון, ברשת הקשר המשטרתית: "מלמעלה הציר חסום לכיוון חיפה [מבית הסוהר דמון לצומת דמון] וכמו שהבנתי כרגע גם חסום למטה [מבית הסוהר דמון לצומת בית אורן] אנחנו באמצע".

(ז) בשעה 14:20 דיווח מת"ח זיכרון ברשת הקשר המשטרתית למפקד מרחב חוף: "האש הגיעה למעלה לחלק העליון [של בית הסוהר דמון]... אני מחכה לתשובה מכב"א שיפנו לנו את הציר כדי שנוכל לעלות עד למעלה".

(ח) בשעה 14:22 ציין מפקד מחוז צפון ברשת הקשר: "הבעיה הכללית היא מבין מהכיבוי הוא לא בסכנה הציר [721] עצמו בסכנה אז בוא נשקול את כל השיקולים... לא נסכן סתם בהסעות מיותרות". בד בבד נשמע ברשת הקשר דיווח של מת"ח זיכרון: "הצליחו פה לכבות את האש

הקרובה. צוות כיבוי שעבר מלמעלה אישר לנו לנסוע [מבית הסוהר דמון לכיוון מזרח - לצומת דמון, לכיוון האוניברסיטה].

(ט) בשעה 14:30 דיווח מפקד שירותי הכבאות חיפה למפקדי המשטרה ולמפקדי שב"ס, שהיו מכוונים ברחבה על יד בית הסוהר דמון, כי כביש 721 מזרחה - מכיוון בית הסוהר דמון לצומת דמון ולאוניברסיטת חיפה פנוי, וכי כוחות משירותי הכבאות מגנים על הציר מפני האש. לגבי קטע מכביש 721, מכיוון בית הסוהר דמון מערבה לכיוון צומת בית אורן וצומת אורן, הודיע מפקד שירותי כבאות חיפה כי "אין בידי תמונת מצב באשר לסיכוני האש על הציר וכי כוחות הכיבוי מרכזים מאמץ לאבטח את הקטע של ציר 721 מהכלא [מזרחה] לכיוון האוניברסיטה כציר מילוט לכוחות החירום"⁹⁷. לא נמצא שהמשטרה דיווחה ברשת הקשר על כך.

(י) בשעה 14:32 הנחה מפקד מחוז צפון ברשת הקשר שכוחות יס"מ⁹⁸ יגיעו לבית הסוהר דמון כציר האוניברסיטה (דהיינו שלא יעלו מזרחה מצומת אורן).

(יא) בשעה 14:49 דיווח מפקד מחוז צפון בקשר כי נסע מזרחה בכביש 721, מצומת בית אורן והגיע לבית הסוהר דמון. הוא ציין שהכביש [מצומת בית אורן לבית הסוהר דמון] פנוי מבחינת השרפה "הציר מכיוון הקיבוץ עצמו מכיוון כביש ארבע לכיוון הכלא פנוי מבחינת השרפה... אני נמצא כרגע בדמון ואני מפנה למטה לכיוון כביש ארבע". מפקד המחוז ביקש ממפקד מרחב חוף להנחות את כוחות הפינוי של שב"ס לנסוע בכביש זה.

(יב) בשעה 14:53 דיווח מפקד המחוז, שהיה בבית הסוהר דמון, ברשת הקשר "הבעיה היא עשן, ..., המשמעות מאוד ברורה ... אני צריך לפנות את המקום הזה ואז נהיה רגועים לגבי שאר המקומות ... אני מחפש כבר את האוטובוסים האלה כי עוד רגע האש כאן מתחדשת על הציר הראשי".

(יג) בהתייעצות שהתקיימה בשעה 15:00 בקירוב בבית הסוהר דמון בין מפקד מחוז צפון ומפקדים משב"ס, מהמשטרה ומשירותי הכבאות, מסר קצין אג"ם שירותי כבאות חיפה שציר הפינוי צריך להיות מצומת בית אורן מזרחה לצומת דמון, ושקטע הכביש שצריך להישאר סגור הוא מצומת בית אורן לצומת אורן⁹⁹. לא נמצא דיווח על כך ברשת הקשר של המשטרה.

(יד) בשעה 15:04 דיווח המסוק המשטרתי כי "מבחינת הכלא גם מבחינת עשן עם הרוח, הכלא כרגע מתנקה מעשן".

97 ראו בדוח זה בפרק "היערכות מערך הכבאות וההצלה לאירועי חירום ופעילותו ביום פרוץ השרפה".

98 יחידת סיור ומבצעים משטרתי שסייעה, בין היתר, בפינוי האסירים מבית סוהר דמון.

99 בשעה 14:27 הורה קצין אג"ם שירותי כבאות חיפה, ברשת הקשר של רשות כבאות חיפה, לכוחות הכבאות "לא לרדת לכיוון בית אורן וכן הלאה [לכיוון צומת אורן]". בשעה 15:00 בערך הורה מפקד שירותי הכבאות חיפה לצוותי הכיבוי שעבדו בצומת בית אורן לא לאפשר לאף רכב לרדת למטה, מערבה, לכיוון צומת אורן.

(טו) בשעה 15:04 דיווח קצין אג"ם מחוז צפון, שהיה בכביש 721 כמה מאות מטרים דרומית מצומת בית אורן, ברשת הקשר למפקד מחוז צפון: "כרגע האש מתקרבת לצייר במקום שבו עמדנו קודם [כביש 721], כיבוי אש פה ליד י...".

(טז) בשעה 15:05 בערך סיכם מפקד מרחב חוף בהערכת מצב שקיים בצומת דמון ש"ציר האוניברסיטה פתוח, בית אורן סגור, [פתוח] רק לכוונות הצלה, אף אחד לא נכנס לשם יותר". מפקד מרחב חוף הנחה, על בסיס הנחייתו של מפקד המחוז דקות אחדות קודם לכן ברשת הקשר, שפינוי בית הסוהר דמון וההגעה אליו ייעשו בכביש 721, מצומת אורן.

(יז) בשעה 15:06 הפנה צוות המסוק את תשומת לבו של קצין אג"ם של מחוז צפון בקשר: "זה מוקד [אש] די גדול שהוא מגיע עוד איזה שלוש מאות מטר, תסתכל שהוא מגיע לכאן אז מישוה צריך לחכות לו כאן בציר הזה או שהוא ייגמר כאן אחרי שיישרף הכול".

(יח) בשעה 15:13 מת"ח חיפה דיווחה בקשר: "תדווח שמה שכרגע הודיעו לנו שהאש ככל הנראה מתקרבת למלון של הקיבוץ [בית אורן]...".

(יט) בשעה 15:20 הפנה המסוק המשטרה את תשומת לבם של המפקדים בשטח לאש ענקית המתקרבת לגבעת וולפסון (הסמוכה לכביש 721).

(כ) לאחר הערכת המצב שקיים מפקד מרחב חוף, ולאחר הדיווח שהתקבל בשעה 15:20 ברשת הקשר מהמסוק המשטרה על אש המתקרבת לגבעת וולפסון, חברו מפקד מרחב חוף, מפקד המחוז של פקע"ר ודובר מחוז צפון של המשטרה, שהיו בצומת דמון, למפקד שירותי הכבאות חיפה וסיירו ברכב השטח שלו בנסיעה מערבה בכביש 721 על מנת לוודא שהמעבר בו אפשרי. בשעה 15:27, במשוער, חלף רכבו של מפקד שירותי כבאות חיפה, על נוסעיו, בסמוך לצומת בית אורן לכיוון מערב, ועל פני תנ"צ אהובה תומר ז"ל וסנ"צ איציק מלינה ז"ל ששהו ברכבה של תנ"צ תומר ז"ל. בסמוך לצומת בית אורן, לאחר נסיעה קצרה מערבה, נוסעי הרכב ובהם מפקד מרחב חוף, הבחינו באש בגבעות שבדרום מזרח, מעבר לכביש. באותה עת, לדברי מפקד מרחב חוף, הוא קיבל הוראה ממפקד המחוז להגיע בנסיעה מזרחה לצומת בית אורן לשם הערכת מצב. מפקד שירותי כבאות חיפה סובב את רכבו ושב על עקבותיו, ובנסיעה מזרחה לכיוון צומת בית אורן, בשעה 15:29-15:30, הם נתקלו באש ועשן ניכר ונסעו "במעין אמבטיית אש ממש נסיעה בתוך האש...". בעת שחלפו באש ובעשן, ראה מפקד מרחב חוף רכב נוסע מולו ושב נסעו (מערבה) תנ"צ אהובה תומר וסנ"צ איציק מלינה ז"ל ואחריהם רכבו של תנ"צ ליאור בוקר ז"ל. תוך כדי נסיעה ניסה מפקד המרחב לקרוא להם ברשת הקשר, אך לדבריו, בשל בעיות בקשר באזור, לא היה מענה לקריאתו. כמו כן ככל הנראה בשל קשיי הקליטה והדיווח בקשר, לא עלה בידי מפקד מרחב חוף, לאחר שכבר נתקל באש, ליצור קשר עם הקמב"ץ המרחבי, ועם מת"ח חיפה¹⁰⁰, ולא עם המרד"מ ועם מפקד המחוז האחראי לניהול האירוע.

(כא) בשעה 15:27, כעשר דקות לאחר שאוטובוס הצוערים החל לעלות בציר, דיווח בקשר קצין האג"ם המחוזי, שהיה כמה מאות מטרים דרומית מצומת בית אורן: "הציר כלפי מטה (לכיוון

100 משעה 15:34:15 ועד שעה 15:40:51 מת"ח חיפה נשמעה בקשר מודיעה על שרפה עצומה [בשוויצריה הקטנה] על כך שכמה מכוניות לכודות, וקראה להפנות למקום הימצאותה סיוע דחוף של מטוסי כיבוי; בשעה 15:35:04 נרשמה קריאת מפקד מרחב חוף ברשת הקשר לקמב"ץ אך הוא לא נענה; בשעה 15:37:21 קרא מפקד מרחב חוף למת"ח חיפה אך לא נענה; בשעה 15:37:41 פנה מפקד המרחב למרד"מ וביקש להודיע לקמב"ץ להתקשר אליו; בשעה 15:39:29 מת"ח חיפה נשמעה ברשת קוראת לעזרה, ובשעה 15:39:45 מפקד מרחב חוף דווח על ירידת כוחות למקום האירוע.

מערב) כרגע בלתי עביר, הם פה מנסים למנוע את ההתפתחות של האש על הציר" בשעה 15:30 הוא דיווח בקשר למפקד מחוז צפון: "הציר כלפי [לכיוון מערב] מטה כרגע סגור..."¹⁰¹.

(כב) בשעה 15:31 דיווח המסוק המשטרתי על התקרבות הלהבות לציר 721: "יש מוקד גדול מאד שמתקרב לבית אורן ממזרח הוא במרחק 400-500 מטר... זה 400 מטר מזרחית לקיבוץ רץ אליהם..."

מהמידע שתואר לעיל עולה שסיכוני האש לציר 721 הלכו וגברו, וכי מגמת הרוח והאש הייתה לכיוון מערב. כן עולה שמפקדי משטרה שהיו בשטח בזמן האירוע נשמעו בקשר כשהם מחליפים ביניהם דיווחים ומידע נקודתי על סיכונים ממשיים בכביש 721 בשל התפשטות האש.

ואולם מרכזי השליטה ומפקדי המשטרה לא תרגמו את ההתראות הרבות והמידע שהועבר ברשת הקשר להנחיות מבצעיות לכוחות הפועלים בשטח, לרבות לשוטרים שהוצבו במחסומים, ובשום שלב לא הורו לשוטרים במחסומים למנוע כניסה של כוחות חילוץ והצלה.

נמצא כי מפקד מחוז צפון לא הורה בשום שלב לפעול על פי המלצותיהם של נציגי שירותי הכבאות להפנות את כוחות הסיוע לנסוע בכביש 672, ולמנוע את הכניסה לכביש 721 מצומת אורן, זאת על אף שדווח לו על התגברות הסכנה לכביש 721. כמו כן למרות ההתראות האמורות הורה מפקד המחוז בשעה 14:49, שעה שהגיע לבית סוהר דמון, לפנות את סבב הפינוי לכיוון מערב, לצומת אורן, ואף ביקש ממפקד מרחב חוף להנחות את כוחות הפינוי של שב"ס לנסוע בכביש 721. יוער כי בפועל סבבי הפינוי שיצאו מבית הסוהר דמון בשעה 14:30 ו-15:30 הופנו בידי המפקדים בשטח לכיוון כביש האוניברסיטה דרך צומת דמון¹⁰².

2. מרכזי השליטה שבמחוז צפון - המשל"ט והמרד"ם - לא גיבשו על סמך הדיווחים ברשת הקשר תמונת מצב על בטיחות צירי התנועה. לפיכך הם לא ידעו כיצד להשיב על שאלות שהפנו אליהם הכוחות בשטח לגבי הצירים המתאימים והבטוחים לתנועת כוחות סיוע. להלן דוגמאות:

(א) בשעה 12:45 התקשר למשל"ט קמב"ץ גרוד נחשון של מחוז צפון בשב"ס שהוזעק לסייע בחילוץ וביקש לדעת באילו צירים להעביר את כוחות הסיוע. למשל"ט המחוז לא הייתה תשובה והוא הפנה אותו למרד"ם של מרחב חוף והלה הפנה אותו למתנ"א, אך גורמים אלה לא ידעו להשיב על שאלתו.

(ב) בשעה 13:49 פנה מפקד היס"מ, שהיה בדרכו לסייע בפינוי בית הסוהר דמון, למרד"ם ברשת הקשר וביקש לדעת באילו צירים להעביר את כוחותיו - "דרך הכרמל [כביש 672] או דרך עתלית [צומת אורן]". מרד"ם חוף לא ידע להשיב על שאלתו והפנה אותו לגורם אחר.

101 סביר שהדיווח היה על הציר לגבעת וולפסון, אבל מאחר שהגבעה אינה מרוחקת מציר 721 היה גם בכך איתות על הסיכונים שהולכים ומתהווים לציר ולסביבתו.

102 ראו בעניין זה בפרק טיפול שירות בתי הסוהר בפינוי אסירים מבית הסוהר דמון.

(ג) בשעה 14:09 פנה מת"ח זיכרון למרד"ם חוף וביקש לדעת אם כביש 721 מסוכן; מרד"ם חוף השיב: "אני לא יודע איזה צירים חסומים למי".

3. מפקדים של גופי ההצלה שפעלו בשטח החליטו, על בסיס התרשמותם האישית מסיכוני האש, לעתים על דעת עצמם, למנוע מכוחותיהם נסיעה בכביש 721 עקב התפשטות השרפה, אך מידע זה לא תמיד הגיע למרכזי השליטה של המשטרה, להלן הפירוט:

(א) לאחר שהוחלט לפנות את בית הסוהר דמון, נסע מג"ד נחשון במחוז צפון של שב"ס לבית הסוהר דמון דרך כביש 721. סמוך לשעה 14:00, כאשר עבר על פני צומת בית אורן לכיוון בית הסוהר דמון, הבחין שהאש התפשטה לכביש. לפיכך הוא חזר לצומת בית אורן וחסם ברכבו - עם מפקד מחוז צפון של המשטרה - את הכביש, כדי שכלי רכב הבאים לסייע בפינוי לא יכנסו לכביש. הוא אף החליט לשלוח את אחד מכלי הרכב של יחידת נחשון לצומת אורן, כדי למנוע מכלי רכב של שב"ס לעלות בציר זה, ולהפנותם לנסוע דרך כביש פרויד ואוניברסיטת חיפה כדי להגיע לבית הסוהר דמון.

(ב) בשעה 14:27 הורה, כאמור, קצין אג"ם של שירותי כבאות חיפה, ברשת הקשר של רשות כבאות חיפה, לכוחות הכבאות "לא לרדת לכיוון בית אורן וכן הלאה [לכיוון צומת אורן]". בשעה 15:00 בערך הורה, כאמור, מפקד שירותי הכבאות חיפה לצוותי הכיבוי שעבדו בצומת בית אורן לא לאפשר לאף רכב לרדת למטה, מערבה, לכיוון צומת אורן.

(ג) בשעה 14:28 נסע סגן מנהל מרחב כרמל במד"א, שהיה אחראי מטעם מד"א לטיפול באירוע השרפה, מבית הסוהר דמון בכביש 721 לכיוון צומת בית אורן שבכניסה לקיבוץ בית אורן. לדבריו, לפני הצומת הוא עצר לתצפית והתרשם שהתנועה בכביש מסוכנת, ובהתאם לכך הנחה לאסור מעבר כלי רכב של מד"א בכביש 721 ללא קבלת אישורו. כמו כן הנחה את הצוותים שהגיעו מכביש החוף להמתין בצומת אורן עד לקבלת אישורו.

מהאמור לעיל עולה שבידי מפקדים מכוחות החילוץ וההצלה היה מידע על סיכון גובר והולך בנסיעה בכביש 721 החל בשעה 14:00 בערך, וביתר שאת אחרי השעה 15:00, ולפיו הם החליטו להורות לכוחותיהם לא לנסוע בכביש זה אלא בדרכים חלופיות. עבודת מטה משולבת במרכזי השליטה של המשטרה, בשיתוף נציגי גופי ההצלה ושב"ס, היה בה כדי לתכלל מידע זה לתמונת מצב כוללת, אך דבר זה לא נעשה.

מידע על כביש 672 מחיפה לצומת דמון: כביש 672 לכיוון העיר חיפה היה עמוס מאוד בשעות 14:00-15:30 בערך, כמפורט להלן:

1. בשטח אוניברסיטת חיפה ובאזורים הסמוכים לה חונים בתקופת הלימודים אלפי כלי רכב. כביש עספייא-חיפה (כביש 672) הוא ציר התנועה היחיד המאפשר יציאת כלי רכב ומפונים משטח האוניברסיטה. כאמור, בהערכת מצב שקיים מפקד מרחב חוף בשעה 12:40 הוחלט שלא לפנות את אוניברסיטת חיפה. אולם בשעה 13:45 החליט קב"ט אוניברסיטת חיפה - בתיאום עם הנהלת האוניברסיטה, ומתוך רצון שלא להסתכן - לפנות את האוניברסיטה. מאחר שבתוך פרק זמן קצר פונתה האוניברסיטה ויצאו ממנה אלפי כלי רכב של סטודנטים ועובדים, נוצר עומס תנועה כבד בכביש 672 לכיוון צפון וכן בכבישים 705 ו-7212, והדבר עיכב את הגעת כוחות החילוץ לבית הסוהר דמון ואת חילוץ האסירים ממנו.

בשעה 14:01 דיווח המסוק המשטרה שנוצר פקק תנועה גדול ביציאה מהאוניברסיטה וביקש לתת את הדעת על הצורך לפנות את הציר. בשעה 14:44 דיווח ראש צוות יס"מ חוף בקשר: "כל הציר מול האוניברסיטה חסום. שום כוח לא יגיע... [לבית הסוהר דמון] לא לכיוון הזה ולא לכיוון השני למרכז הכרמל הכול חסום"; ובשעה 15:08 הודיעה בקרת רמזורים חיפה בקשר: "זו תנועה ממש כבדה, כנראה שכל מי שבאוניברסיטה יוצא".

2. בשעה 14:22 בערך דיווח ברשת הקשר מת"ח זיכרון, שהיה סמוך לבית הסוהר דמון, ששירותי הכבאות השתלטו על האש שהייתה בקטע שבין בית הסוהר דמון לצומת דמון, וכי הם אישרו לנסוע מבית הסוהר דמון מזרחה לצומת דמון, ומשם לכיוון האוניברסיטה.

ואכן, החל בשעה 14:30 סבבי הפינוי שיצאו מבית הסוהר דמון פנו מזרחה דרך קטע כביש 721 ומשם צפונה דרך כביש 672. יצוין כי ההחלטה על כיוון יציאתו של סבב הפינוי השלישי, שיצא בשעה 14:30 התקבלה על ידי מת"ח זיכרון בעקבות הודעתו של מפקד המחוז כי כביש 721 סגור עקב אש שהתפשטה אליו ואילו ההחלטה על סבב הפינוי הרביעי שיצא בשעה 15:30 התקבלה על ידי המפקדים בשטח, ולא כתוצאה של עבודת מטה מסודרת¹⁰³. גם כוחות הסיוע מיחידת נחשון של שב"ס, שבאו לסייע בפינוי, נסעו בכביש 672 בעקבות החלטת מג"ד נחשון (מחוז צפון) שהבחין סמוך לאחר השעה 14:00 באש שהתפשטה לכביש 721 סמוך לצומת בית אורן.

מהאמור לעיל עולה כי אחרי השעה 14:22 היה כביש 672 מצומת דמון לחיפה עמוס מאוד, אך לא היו לגביו התראות על סכנת אש. בפועל פינוי האסירים מבית הסוהר דמון והגעת כוחות הסיוע משב"ס אליו נעשו בכביש זה, ולא בכביש 721 שעליו הוחלט כציר פינוי וגישה בתחילת האירוע. גם לעניין זה יצוין כי עבודת מטה משולבת בחפ"ק משטרה בשילוב נציג שב"ס, היה בה כדי לתכלל מידע זה לכדי תמונת מצב כוללת.

מידע על כביש 672 מעספייא לכיוון צומת דמון: כאמור, השרפה בכרמל החלה באזור המערבי של עספייא. בשל כך בשעות 12:00-14:05 נסגר לסירוגין ציר העלייה לצומת דמון מכיוון עספייא.

ובאשר לנגישות הציר לאחר מכן - מפקד היחידה האווירית של המשטרה מסר בפגישה עם נציגי משרד מבקר המדינה שבמשך שהותו באוויר, משעה 13:55 ועד שעה 15:35, היה הכביש מעספייא צפונה "נקי" מאש.

בשעה 15:00 בערך דיווחה התקשורת בשם המשטרה כי "ציר עספייא - נשר נפתח לתנועה; יש עומסי תנועה כבדים... כן כי זה הצד המזרחי, זה הצד הלא בוער בינתיים".

יצוין כי מפקד בית הסוהר דמון מסר לנציגי משרד מבקר המדינה כי במשך השעות הראשונות של השרפה המשיכו להגיע לבית הסוהר דמון בעלי תפקידים וסוהרים מכיוון עספייא.

מידע על כביש 705 מהעיר נשר לכביש 672 לכיוון צומת דמון: מפקדים בשב"ס מסרו לנציגי משרד מבקר המדינה כי הם נמנעו מלנסוע לבית הסוהר דמון בכביש 705 בשל האש בכרמל שנראתה למרחוק. בהמשך, החל בשעה 14:00 בערך, היה בכביש עומס תנועה כבד בשל יציאת אלפי כלי רכב מאוניברסיטת חיפה, שחלקם פנו ונסעו בכביש 705. אך

103 בעניין זה - ראו פירוט בדוח "טיפול שירותי בתי הסוהר בפינוי אסירים מבית הסוהר דמון באירוע השרפה בכרמל", בפרק "סדרי פינוי בית הסוהר דמון".

בהמשך, בשעה 15:25, דווח בקשר המשטרה כי הצייר פנוי לתנועת כלי רכב לכיוון צומת דמון, ואכן סבב הפינוי החמישי של האסירים, שיצא בשעה 15:50, נסע בכביש זה.

מידע על כביש 7212 : כביש 7212 מתחיל מכביש 752, עובר דרך העיר נשר ומתחבר לכביש 672 מדרום מזרח לאוניברסיטת חיפה. כביש 7212 שימש באירוע השרפה ציר להגעת כוחות ההצלה. בשל קרבתו לאש הורה קצין פיקוח תנועה מרחב חוף על הצבת מחסום בכביש 7212 בנשר, למניעת תנועה של כלי רכב אזוריים לכיוון צומת דמון. בין 12:30 ל-14:45 נפתח הכביש לתנועת כלי רכב אזוריים. בין 14:45 ל-15:30 הכביש נחסם שוב לאזרחים כדי לאפשר תנועה לכלי רכב של כוחות ההצלה, והחל בשעה 15:30 הוא נפתח לתנועה לכל סוגי כלי הרכב. מכאן שהחל בשעה 14:45 ציר זה היה נתיב נגיש - ציר חלופי לתנועת כוחות פינוי והצלה כולל אלה שהגיעו מכיוון צפון-מזרח.



מסיכום המידע שעשה משרד מבקר המדינה בנוגע לצירי התנועה עולה כדלהלן:

1. (א) לגבי כביש 721 - מצומת אורן לבית הסוהר דמון - בשעות 14:00-15:31 התקבלו מגורמים שונים הודעות המתריעות על התפשטות האש ממזרח למערב, דהיינו, על סכנת אש לציר 721. בשעות 14:15-14:49 קטע הכביש שבין צומת בית אורן לבית הסוהר דמון היה חסום לתנועה בשל אש על הכביש. לגבי כביש זה, בקטע מבית הסוהר דמון לצומת דמון, משעה 14:22 לא הייתה אש, שירותי הכבאות הגנו עליו וכוחות ההצלה השתמשו בו.
- (ב) לגבי כביש 672 מצומת דמון לחיפה, בשעות 14:20-15:15 לא נרשמו בו דיווחים על סיכוני אש, אך הצייר היה עמוס מאוד (עם זאת, החל בשעה 14:30 כל סבבי הפינוי מבית הסוהר דמון וכוחות הסיוע מיחידת נחשון נסעו בכביש 672) - דהיינו ניתן היה לפנות בו אסירים ולנסוע בו כדי לסייע בפינויים.
- (ג) כביש 672 מעספייא לצומת דמון היה סגור בשעות 12:00-14:00, אך לאחר מכן נפתח לכוחות ההצלה ולא נרשמו דיווחים על סיכוני אש או על עומסי תנועה בציר זה. דהיינו ציר זה היה נגיש להגעת כוחות לבית הסוהר ולפינוי אסירים.
- (ד) כביש 705 - לאחר פינוי האוניברסיטה היה עמוס בכלי רכב. בשעה 15:25 נמסר בקשר כי הצייר פתוח לתנועה.
- (ה) כביש 7212 - מכביש 752 דרך העיר נשר לכביש 672 ולצומת דמון - היה פתוח לכוחות ההצלה אך נסגר לסירוגין לתנועת כלי רכב אזוריים על מנת לאפשר הגעת כוחות הצלה; הכביש אינו עובר דרך האוניברסיטה והעיר חיפה אך הוא צר ומפותל, ומכל מקום הוא היה ציר נגיש להגעה לכלא ולפינוי של אסירים.
2. בשעות 14:10, 14:30 ו-15:00 גורמים משירותי הכבאות המליצו לפנות את האסירים דרך צומת דמון וכביש האוניברסיטה ולהימנע מנסיעה בכביש 721 מצומת בית אורן לצומת אורן.

הנה כי כן, מניתוח המידע המצטבר שעשה משרד מבקר המדינה על מצב צירי התנועה - מהיבטים של עומס תנועה וסיכוני האש - עולה שמשעה 14:22 ואילך הייתה קיימת אפשרות להגעת כוחות החילוץ וההצלה ולפינוי בית הסוהר דמון בנסיעה בכביש 721 מזרחה, מכיוון בית סוהר דמון - לכיוון צומת דמון. זאת כציר חלופי לקטע המערבי של כביש 721, שבין בית הסוהר דמון לכיוון מערב - צומת בית אורן ומטה; ציר שנפתח ונסגר לסירוגין בשעות אלה עקב סיכוני אש. בד בבד עולה כי החל בשעה זו בערך התעצמו סיכוני האש על קטע כביש 721 מבית הסוהר דמון מערבה, לכיוון צומת אורן וכביש 4, עקב משטר הרוחות ולנוכח כיווני התפשטות האש.

ברשת הקשר המשטרתית נשמעו דיווחים המתריעים על התפשטות האש ממזרח למערב. ואולם מרכזי השליטה לא ריכזו את הדיווחים ששודרו ברשת הקשר, לרבות את שידורי המסוק, ולא גיבשו תמונת מצב בנושא בטיחות הנסיעה בכבישי הפינוי וההגעה לבית הסוהר דמון, והעומסים בהם. לא נשקלו בהם בצורה סדורה החלטות בעניין פתיחה וסגירה של צירי תנועה - ובכלל זה בדבר צירים חלופיים. ולמותר לציין שהם לא העבירו מידע עדכני ומהימן למפקדי האירוע. המפקדים מצדם לא דרשו ממרכזי השליטה - משל"ט המחוז וחפ"ק המרחב - לגבש תמונת מצב כאמור.

משרד מבקר המדינה מטעים שמידע חיוני על מצב הכבישים היה מצוי בידי מפקדי המשטרה אך מידע זה לא עובד ולא נשקל באופן סדור כפי שצריך היה להיעשות. כאמור, בהזדמנויות שונות המליצו שירותי הכבאות למפקדי המשטרה, ובכללם למפקד המחוז, באיזה ציר לעשות שימוש לצורך פינוי האסירים מבית הסוהר דמון, אך לא נמצאו דיווחים על כך ברשת הקשר המשטרתית, וממילא מרכזי השליטה לא היו יכולים לעבד מידע זה לצורך גיבוש תמונת מצב.

מפקדי המשטרה מצדם המשיכו להיערך לפינוי בית הסוהר דמון ולהגעת כוחות חילוץ והצלה דרך כביש 721 - מבית הסוהר דמון מערבה לכיוון צומת אורן - על אף התגברות סיכוני האש שנשקפו לכביש 721 בנסיעה מערבה מבית הסוהר דמון, אף שבפועל הייתה חלופה בטוחה יותר - מבית הסוהר דמון מזרחה ומשם דרך כביש 672 לכיוון חיפה, או לכיוון נשר או עספיא. הם גם לא הורו בשום שלב למנוע את הכניסה לכביש 721 מצומת אורן על אף שהמידע על התגברות הסכנה בו עקב התפשטות האש לכביש היה מצוי ברשותם. למרבה הצער מפקדי המשטרה לא עשו שימוש במידע זה על אף ששירותי הכבאות המליצו לנסוע דרך אוניברסיטת חיפה ולסגור את כביש 721 מצומת בית אורן לצומת אורן.

בתשובותיה למשרד מבקר המדינה, מאוקטובר 2011 ומפברואר 2012, מסרה המשטרה ש"אכן, כפי שמעיר המבקר בצדק, בכל הנוגע לפינוי אסירים מהכלא, היה טעם והגיון כי בגבור הסכנה לנסיעה לאורך ציר 721 יפנוו האסירים דרך צירים חלופיים, שכן מרגע יציאתם מן הכלא הוסרה הסכנה העיקרית אשר ריחפה מעל ראשיהם. לא כן בכל הנוגע להגעת כוחות חילוץ וליווי נוספים לכלא. כאן, עדיין הייתה חשיבות מרובה בהגעה מהירה של הכוחות לכלא ... אכן כמצוין בדוח המבקר, היו צירים אלטרנטיביים להגעה לכלא ויתרונם של אלה בכך שסכנת הנסיעה בהם, באותה עת, הייתה פחותה במידה ניכרת מזו שבציר 721. יחד עם זאת, השיקול המרכזי אשר עמד נגד עיני המפקדים היה שיקול הזמן והמיידיות, זאת לאור סכנת החיים הממשית אשר נשקפה ליושבי הכלא ... ציר 721 היה ציר חיוני יחיד ומהיר לצורכי ביצוע משימות הצלת חיים הן מהישובים שלאורכו והן מכלא דמון... מניעת העברת כוחות ההצלה דרך ציר זה מחשש לסיכונם הייתה

עשויה להביא לעיכוב משמעותי של חילוף אורחים ופגיעה בהם וכן לפגיעה באסירים או אובדן שליטה - דבר שתוצאותיו היו חמורות עשרות מונים [ההדגשה במקור].

עוד מסרה המשטרה כי בשעות 14:00-15:15 ציר 672 מצומת דמון לחיפה היה בלתי עביר למשאיות ולאוטובוסים; ציר 672 מעספייא לצומת דמון אכן היה פתוח ובטוח מסיכונים אש אחרי השעה 14:00, אך כמעט ולא ניתן למעבר עקב עומס כלי רכב של תושבי היישובים דאליית אל-כרמל ועספייא, מה גם שזהו ציר ארוך מאוד להגעה - כשעה וחצי עד שעה וארבעים דקות מצומת פרדיס לצומת דמון. המשטרה הוסיפה כי "הדרך בה פעל פיקוד המשטרה, הייתה ראויה, סבירה ומתבקשת בנסיבות העניין: הזרמה מיידית של כוחות לכלא, בדרך הקצרה והמהירה ביותר, תוך סריקת הציר, אם באמצעות המסוק ואם באמצעות נסיעה של מפקדים לאורכו, סגירתו ופתיחתו לסירוגין, בהתאם להתקדמות האש ומידת הסכנה למשתמשים בו".

מפקד מחוז צפון מסר בתשובותיו למשרד מבקר המדינה, מאוקטובר 2011 ומפברואר 2012, כי "ציר 721 היה והינו ציר הגישה היחיד הן לכלא דמון והן לקיבוץ בית אורן, וכוחות ההצלה מוכרחים היו לנוע עליו" והדגיש כי "מהשעה 14:11, שאז נטל ניצב קורן את הפיקוד על האירוע ועד השעה 15:31 עת דיווח המסוק 'זה ארבע מאות מטר מזרחית לקיבוץ רץ אליהם, זאת אומרת צריך שם כוח שיחצה, ממש יעבור את הכביש' לא התקבל כל דיווח בנוגע לסכנת אש בציר 721 במקטע שבין צומת כלל 6 ובין צומת בית אורן".

מפקד מחוז צפון הוסיף כי בשל עומס התנועה בכביש 672 והקושי בפינוי אסירים דרך איזור עירוני צפוף, אשר התנועה בו אטיית מאוד, הוא החליט על המשך הפינוי דרך ציר 721 לכיוון כביש 4. עוד מסר כי לא סבר שיש למנוע לחלוטין את הגעת הכוחות לאזור, שכן בשעה זו (14:15) לא הייתה אפשרות אחרת להגיע לבית הסוהר דמון, וכי משעה ששירותי הכבאות השתלטו על האש בשעה 14:22 בקטע שבין בית הסוהר דמון לצומת דמון, ובשעה 14:49 - השעה שבה הודיע ניצב קורן שהקטע בין צומת בית אורן לבית הסוהר דמון בטוח לנסיעה - היה על כוחות הסיוע להגיע בדרך המהירה ביותר, שהיא מצומת אורן לבית הסוהר דמון. כמו כן ציין מפקד מחוז צפון כי לא היה מקום לחסום את תנועת כוחות הביטחון מצומת אורן לכיוון צומת בית אורן, היות שהמשטרה פינתה במועד זה את תושבי קיבוץ בית אורן והגישה היחידה לקיבוץ הייתה מצומת זה. מפקד מחוז צפון הוסיף כי "נסע לכלא דמון בשעה 14:49 יחד עם קצין אג"מ כב"א חיפה וזאת לאחר שבמהלך פרק הזמן בו חסם את ציר 721 ברכבו, קיים הערכת מצב בה השתתפו נציגים מכוחות הכיבוי, בראשם קצין אג"מ כב"א חיפה [ההדגשה במקור]".

בתשובתו ממרץ 2012 מסר מפקד מחוז צפון כי "למד, בין היתר, מדיווחיו של טפסר משנה טודובר [קצין אג"מ של שירותי כבאות חיפה], מהו ציר הפינוי המיטבי באותן הדקות בהן פעל בציר 721 במקטע שבין צומת בית אורן לכלא דמון, אך לא שמע ממנו עמדה חד-משמעית האוסרת על פינוי והגעה לכלא בציר 721 מכיוון כביש 4". עוד הוסיף מפקד המחוז כי דבריו של קצין האג"מ משירותי כבאות חיפה משקפים את מצב הדברים הנכון לאותה העת (14:15) וכי "אין משמעות הדבר כי ציר 721 היה סגור לגמרי לתנועת כוחות הביטחון. אם אלו היו פני הדברים, כי אז היו הכוחות הנמצאים בצומת בית אורן מנותקים ומבודדים בין שני צירים חסומים, ללא אפשרות לנסוע בציר 721 מזרחה (לכיוון הכלל) או דרומה (לכיוון כביש 4) [ההדגשה במקור]".

קצין האג"מ של שירותי כבאות חיפה, טפסר משנה יגאל טודובר, מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2012 כי הוא נסע מזרחה על כביש 721 מצומת בית אורן לבית הסוהר דמון ברכבו ואחריו נסע מפקד מחוז צפון ברכב נפרד, וכי אישר את פתיחתו של קטע כביש זה. עוד מסר כי "אכן בזמן שמפקד המחוז דיווח שהכביש פתוח [14:49], היה עימי בהערכת מצב בצומת בית

אורן ושמרנו על הציר מצומת בית אורן לכיוון צומת דמון פתוח לחלוטין...". קצין אג"ם הוסיף כי "באותו מעמד, לאחר שהגענו עם מפקד המחוז לבית הסוהר דמון [בשעה 15:00 בערך], חיווה את דעתו בפני מפקד המחוז שקטע הכביש שצריך להישאר סגור הוא מחוות הסוסים [צומת בית אורן] כלפי מטה לכיוון צומת בית אורן [צומת הכבישים 4/721]".

בהקשר של הסכנות על כביש 721 והפעולות שנקטו שירותי הכבאות, יצוין כי בשעה 14:27 הנחה קצין האג"ם של שירותי כבאות חיפה ברשת הקשר של שירותי הכבאות את כוחות הכיבוי לסגור את קטע כביש 721, מצומת בית אורן לכיוון צומת אורן ולאפשר בו תנועה רק של רכבי כיבוי העובדים על הציר¹⁰⁴. עוד יצוין שבשעה 15:00 הורה מפקד שירותי הכבאות חיפה לצוותים שעבדו בצומת בית אורן "לא לאפשר לאף רכב לרדת למטה"¹⁰⁵.

אשר להיותו של ציר 721 ציר יחיד - מטעים משרד מבקר המדינה כי פינוי אסירים מבית הסוהר דמון יכול להתבצע בנסיעה בכביש 721 מזרחה עד לצומת דמון ומשם דרך כביש האוניברסיטה או מערבה עד לצומת אורן; פינוי אוכלוסיית בית אורן אפשרי אף הוא באותו מסלול. כוחות ההצלה יכולים אף הם לנסוע באותן דרכים. אמנם הנסיעה בכביש 721 מצומת אורן לבית הסוהר דמון קצרה יותר אך החל משעה 14:00 גברו לגבי סיכוני התפשטות האש. כך ראה בעצמו מפקד המחוז את חסם את הכביש בשעה 14:15 ועל כך דיווחו לו גם קצין האג"ם המחוזי בשעה 15:04 והמסוק המשטרתי בשעה 15:06 (בד בבד נפתח כאמור בשעה 14:22 כביש 721 מבית הסוהר דמון לצומת דמון ושירותי הכבאות הגנו עליו מפני האש). כך גם ראו זאת מפקדי שירותי הכבאות. ולפיכך שירותי הכבאות המליצו למפקד המחוז החל משעה 14:10 לפנות את תושבי הקיבוץ ואת בית הסוהר דמון דרך כביש האוניברסיטה. לפיכך לא ניתן לקבל את הטענה שכביש 721 העולה מזרחה מצומת אורן לבית הסוהר דמון הוא כביש הגישה היחיד לבית הסוהר דמון ולקיבוץ בית אורן ולא את הטענה שמהשעה שנטל את הפיקוד על האירוע ועד השעה 15:31, עת דיווח המסוק על אש המתקרבת לכביש 721, לא התקבל כל דיווח בנוגע לסכנת אש בציר 721 במקטע שבין צומת אורן לבין צומת בית אורן.

אשר להיותו של כביש ציר 672 מצומת דמון לחיפה עמום - בפועל החל בשעה 14:30 פונו האסירים באוטובוס מבית הסוהר דמון דרך כביש 672; בו זמנית, הצליחו כוחות מיחידת נחשון, שהיו בציר 672 בדרכם לסייע במשימת פינוי בית הסוהר דמון, לפלס את דרכם בכביש 672 באמצעות הכוונת התנועה והפעלת פנסי חירום. אשר לפינוי האסירים מזרחה לכיוון כביש 672 דרך עספיא - משרד מבקר המדינה מעיר כי גם אם הנסיעה בו אטית הרי שלא הייתה בו סכנת אש.

נוכחות המסוקים ועיבוד המידע מדיווחי המסוקים

למשטרה מסוקים המאפשרים לה, בין היתר, לבצע תצפית ולסייע בהכנת תמונת מצב בנושא התפשטות האש.

104 דברים אלו נאמרו לאחר שכוחות הכיבוי השתלטו על האש מזרחית לבית הסוהר דמון.
105 מתשובתו למשרד מבקר המדינה של טפסר אריה רגב, מפקד שירותי כבאות חיפה, מאוקטובר 2011.

1. בשעה 11:59 הזעיק מרחב חוף של המשטרה מסוק משטרת לסיור (מסוק 4), והוא הגיע למקום האירוע בשעה 12:20 בערך.

לעתים נדרש שמסוק יחוג כל הזמן מעל זירת אירוע - לכיסוי רצוף של זירת האירוע. ואכן, בשעה 13:17 ביקש סמב"ץ מחוז צפון מהיחידה האווירית לוודא שיישמר רצף הדיווחים על השרפה. היחידה האווירית אישרה את הבקשה, ובשעה 13:55 המריא מסוק שני (מסוק 5) והגיע לזירה בשעה 14:30 בערך. משעה זו פעלו אפוא שני מסוקים של היחידה האווירית בו זמנית. בשעה 15:15 נחת מסוק 4 לתדלוק והמריא שוב בשעה 16:20. בין השעה 15:15 לשעה 16:20 פעל, אפוא, מסוק אחד מטעם היחידה האווירית של המשטרה - מסוק 5. יצוין שבשעה 15:35 מסוק 5 היה במגמת נחיתה לצורך הורדת נציג שירותי הכבאות וחזר לזירת האירוע בשעה 15:42.

בשעה 14:40 הנחה מפקד מחוז צפון ברשת הקשר ש"המסוק יישאר צמוד על הציר הזה [721] עד סיום הפינוי מכלא דמון". צוות המסוק השיב שיעשה כן. גם בשעה 14:52 מפקד מחוז צפון מסר בקשר "שהמסוק יהיה לי על הציר הזה ויבדוק לי כל הזמן אם השרפה לא מתפתחת בכיוונים אלה". בשעה 14:58 ובשעה 15:01 חזר מת"ח זיכרון על הבקשה. בשעה 15:04 ביקש קצין האג"ם של מחוז צפון מהמסוק לסרוק את כביש 721, "מהקיבוץ למטה, עד כביש 4 שהכול פנוי. שאפשר להוריד את הפינויים"; בשעה 15:11 שאל מת"ח זיכרון את צוות המסוק "מה מצב הציר של בית אורן?".

2. במהלך שהותם מעל זירת השרפה שידרו המסוקים תמונות של השרפה המלמדות על מגמות התפשטותה של האש, וצוותי המסוקים דיווחו בקשר על מראה עיניהם. החשיבות שבקליטת התמונות ששידר המסוק המשטרה ובניתוחן על ידי המשטרה מתעצמת נוכח העובדה שלשירותי הכבאות לא הייתה יכולת לקלוט את התמונות ששידר המסוק המשטרה, ושבשעותיו הראשונות של אירוע השרפה שירותי הכבאות השתמשו באופן חלקי בלבד במסוק כאמצעי תצפית ושליטה.

בפועל המשטרה לא ניתחה את תמונות המסוק - לא בדרג חפ"ק המרחב ולא בדרג משל"ט המחוז - ולא תרגמה את התמונות ששידר המסוק לתמונת מצב על התפשטות האש שתאפשר החלטה אם לאפשר לכלי רכב לנסוע בכביש 721. עם זאת יצוין כי ניתוח התמונות שעשתה היחידה האווירית של המשטרה לאחר האירוע העלה כי היה קשה מאוד להבחין בזמן אמת בתנועת כלי רכב על כביש 721, לנוכח העשן הסמיך שכיסה את האזור.

106 אסון אוטובוס הצוערים

תמונת המצב בכביש 721 לפני הגעת אוטובוס הצוערים

1. כאמור, בין 14:15 ל-15:30 בערך התקבלו במשטרה דיווחים המלמדים על מגמה של התגברות סיכוני האש בכביש 721 בקטע שבין צומת בית אורן לבית הסוהר דמון¹⁰⁷. קטע כביש זה

106 בעניין זה ראו פירוט ברוח הביקורת על "טיפול שירות בתי הסוהר בפינוי בית הסוהר דמון בעקבות אירוע השרפה בכרמל".

107 כאמור, באותה עת היו גם דיווחים לא מועטים - של גורמי חילוץ והצלה שלא מקרב גורמי המשטרה - ולפיהם נשקפים סיכונים לנוסעים בכביש 721.

נסגר ונפתח לסירוגין גם לכוחות חילוץ והצלה. לפיכך, החל משעה זו - 14:10 - המליצו שירותי הכבאות למשטרה ולשב"ס לפנות את האסירים דרך כביש האוניברסיטה והחל משעה 15:00 בערך המליצו לסגור את כביש 721 מצומת בית אורן לצומת אורן ואף חסמו בעצמם את הירידה בו מצומת בית אורן. ואולם בשום שלב המשטרה לא נתנה לשוטריה במחסום בצומת אורן הנחיה לסגור את הקטע גם לכלי רכב של כוחות החילוץ וההצלה. להלן פירוט הדיווחים ששודרו ברשת הקשר:

בשעה 14:04 דיווח קצין סיור חיפה ברשת הקשר שאי-אפשר לנסוע בכביש 721 בשל האש; בשעה 14:09 ניידת תנועה מחדרה דיווחה בקשר ששירותי הכבאות לא אפשרו להם לעבור לכיוון בית הסוהר דמון, וכי הציר סגור; בשעה 14:15 דיווח מפקד מחוז צפון ברשת הקשר כי "הציר [721] חסום לתנועה בשל אש על הכביש"; בשעה 14:49 הוא דיווח כי הציר נפתח לתנועה. שב"ס הפיץ באמצעות הזימונית שלו בשעה 14:37 את ההודעה על סגירת הציר לתנועה ולאחר מכן בשעה 14:52 את ההודעה על פתיחתו.

בשעה 15:04 דיווח בקשר קצין אג"ם של מחוז צפון למפקד מחוז צפון כי "כרגע האש מתקרבת לציר במקום שבו עמדנו קודם [כביש 721], כיבוי אש פה לידי...". בשעה 15:06 הפנה צוות המסוק את תשומת לבו של קצין אג"ם מחוז צפון בקשר: "זה מוקד [אש] די גדול שהוא מגיע עוד איזה שלוש מאות מטר, תסתכל שהוא מגיע לכאן אז מישו צריך לחכות לו כאן בציר הזה או שהוא ייגמר כאן אחרי שיישרף הכול".

בשעה 15:21 דיווח המסוק בקשר למת"ח חיפה ולקצין האג"ם המחוזי על "אש ענקית ממש גדולה... הולכת לכיוון גבעת וולפסון (הסמוכה לכביש 721)" ואף שידר להם תמונות של השרפה. בשעה 15:25 פנה מרד"ם חוף למת"ח זיכרון ואל אם אפשר לשלוח רכב שב"ס מצומת אורן דרך כביש 721. מת"ח זיכרון השיב: "חיובי, הצירים פתוחים..."; אולם שתי דקות לאחר מכן - בשעה 15:27 - ערכן קצין האג"ם המחוזי (שהיה בכביש 721 במרחק כמה מאות מטרים דרומית מצומת בית אורן) את מפקד מחוז צפון: "הציר כלפי מטה כרגע בלתי עביר, הם פה מנסים למנוע את ההתפתחות של האש על הציר".

הגעת אוטובוס הצוערים לכביש 721

1. קורס הצוערים של בית הספר של שב"ס ברמלה הוא אחת מיחידות הכוננות של שב"ס (להלן - לבנות סיוע). ביום השרפה הופעלו, לסיוע בפינוי בית הסוהר דמון, כמה לבנות סיוע, ובהן קורס זה.

2. בין 15:05 ל-15:10 הגיע סג"ד אמנון יהבי, מפקד קורס הצוערים, למחסום המשטרה בצומת אורן, שבשעה זו היה, כאמור, פתוח למעבר כלי רכב של גופי הצלה בלבד. מפקד הקורס הסביר לשוטר במחסום שהוא והצוערים הנוסעים באוטובוס שיגיע בעקבותיו הם משב"ס ומיועדים לסייע בפינוי בית הסוהר דמון, והקצין במקום אפשר לרכבו לעבור.

בשעה 15:17 הגיע אוטובוס הצוערים לצומת אורן. מפקדי הקורס מסרו לשוטר במחסום כי הם כוח סיוע לפינוי בית הסוהר דמון. על פי עדות במשטרה של שוטר במחסום, הוא ושוטר נוסף במחסום המליצו למפקדי הקורס להגיע לבית הסוהר דמון דרך כביש האוניברסיטה (כביש 672) בשל העומס של כלי רכב חילוץ והצלה, ומאחר שהכביש צר ומפותל, אך הם העדיפו לעלות בכביש 721. שוטרי המחסום אפשרו לאוטובוס להמשיך בנסיעתו בכביש 721 לבית הסוהר דמון.

בשעה 15:30 בערך הגיע אוטובוס הצוערים לעיקול הדרך לפני בית אורן; בד בבד מת"ח חיפה וראש משרד תנועה של תחנת חיפה ואחריהם קצין אג"ם מחוזי, ירדו מכיוון צומת בית אורן בכביש 721 לכיוון מערב¹⁰⁸. בדרכם הם חלפו בסמוך לאש שבצדי הכביש ולאש שהתפשטה אל הכביש, וחלפו על פני מחסום שהציבו שירותי הכבאות בצומת בית אורן לחסימת התנועה מערבה על כביש 721. נוכח מסירותם למשימה לא שעו קציני המשטרה לחסימה שהציב מפקד צוות הכבאות במקום.

בין 15:30 ל-15:31 (זמן משוער) מת"ח חיפה או קצין אג"ם מחוזי (או שניהם), לאחר שכבר חלפו באש ממזרח, חסמו את האוטובוס שטיפס מולם במעלה הכביש והנחו אותו לסוב לאחור ולחזור על עקבותיו לכיוון צומת הכבישים 4 ו-721¹⁰⁹. האוטובוס סב לאחור והתחיל בנסיעה כלפי מטה לאורך כ-100-150 מטר. שם נתקל באש מולו שהגיעה ממזרח למערב והתפשטה במהירות לאורך הכביש. האוטובוס התחיל לנסוע לאחור, בהילוך אחורי, בכיוון העלייה והצליח לעלות כ-100-150 מטר, אך שם נתקל שוב באש ממזרח ונעצר, בשעה 15:40 במשוער, כשהוא לכוד באש מכל עבריו.

בשעה 15:35 בערך מפקד קורס הצוערים, סג"ד אמנון יהבי, שנסע ברכבו לפני אוטובוס הצוערים הגיע לבית הסוהר דמון.

בשעה 15:40 בערך אוטובוס הצוערים וכלי הרכב של מת"ח חיפה וקצין האג"ם המחוזי וכבאית משירותי הכבאות על יושביהם נלכדו במלכודת אש. באסון השרפה נספו 44 איש - 37 אנשי שב"ס, שלושה שוטרים, שני כבאים, נער (צופה אש) ואזרח (נהג האוטובוס). שלושה צוערים מנוסעי אוטובוס הצוערים הצליחו לצאת מהאוטובוס. ביציאתם, הכבאים משירותי הכבאות עפו לה דני חייט ז"ל אורי סמנדייב ז"ל והנער אלעד ריבן ז"ל התיזו עליהם מים, על מנת לצננם מהחום. אזרח אסף אותם ברכבו, והם הצליחו להימלט אתו יחד.

תחקיר המשטרה בעקבות השרפה

1. תחקיר הוא בירור פרטי ביצוע של פעילות לצורך הסקת מסקנות, הפקת לקחים, יישומם והטמעתם; תכליתו של תחקיר היא שיפור מתמיד של התפקוד. נוהל תחקירים של המשטרה קובע כי תחקיר במישור היחידה - תחקיר פנימי - יבוצע באחריות מפקד היחידה בסיום הפעילות או בסמוך לסיומה. מתכונת התחקיר שנקבעה בנוהל כוללת כמה פרקים: שאלת תחקיר, עובדות מרכזיות, ממצאים וניתוחם, מסקנות מרכזיות, לקחים, המלצות ודגשי מפקד.

2. בסמוך לאחר אירוע השרפה בכרמל הכינו מפקדי המשטרה תחקירים בדרגים שונים: בדרג תחנת חיפה, בדרג מרחב חוף על יחידותיו, בדרג מחוז צפון וברג יחידות המטה. התחקיר

108 הסיבות לכך אינן ברורות ולא ניתן בנסיבות העניין לבררן עד תום. ייתכן שמת"ח חיפה הייתה בדרכה לכיוון חוות גבעת וולפסון, שבקשר הודיעו כי יש בה לכודים. נראה שקצין אג"ם מחוזי נסע בראש שיירת המכוניות של אנשי יחידת האג"ם המחוזית כדי לאתר מקום להתמקמות עם אנשיו בנקודה הרחוקה מהאש.

109 משעה 15:34:15 ועד שעה 15:40:51 מת"ח חיפה נשמעה בקשר מודיעה על שרפה עצומה [בשוויצריה הקטנה] על כך שכמה מכוניות לכודות, וקראה להפנות למקום הימצאותה סיוע דחוף של מטוסי כיבוי.

המסכם של המשטרה הוצג למפק"ל ולשר לבט"פ בתחילת פברואר 2011. כמו כן ראש אג"ם, ניצב נסים מור, הציג את תחקיר המשטרה לנציגי משרד מבקר המדינה בתחילת פברואר 2011.

נוסף על תחקירים אלה ניהל האגף לחקירות ולמודיעין (להלן - אה"ם) של המחוז הצפוני של המשטרה, בראשות קצין אה"ם המחוזי, שתי חקירות פליליות: (1) חקירת הגורמים לשרפה - החקירה בוצעה על ידי יחידת התשאול של ימ"ר חוף; (2) חקירת נסיבות המוות של 44 ההרוגים - החקירה בוצעה על ידי מפלג הונאה צפון, יחידה של אה"ם צפון. במועד סיכום הביקורת, נובמבר 2011, החליט פרקליט מחוז חיפה על סגירת תיק החקירה נגד החשודים בגרימתה ברשלנות של השרפה בכרמל, מחוסר ראיות מספיקות.

ממצאי התחקירים

1. משרד מבקר המדינה סקר את התחקירים שביצעו יחידות המשטרה שהשתתפו באירוע השרפה, כמפורט להלן:

תחקיר תחנת חיפה: שאלות התחקיר שהוגדרו - אופן ההיערכות, ההתמודדות, הטיפול וקבלת החלטות באירוע שרפה ביערות הכרמל.

מסקנות התחקיר של תחנת חיפה היו שהיה מחסור במסננים למניעת נזקי עשן, דבר שסיכן את הכוחות שפעלו באירוע. צוין הקושי בניהול הקשר המבצעי עקב חוסר קליטה באזור הרכס, גם של הקשר המבצעי וגם של מכשירי הסלולר. כן צוינה בעיה בנייד כוחות בשטחי האירוע (יער, שבילים לא סלולים). הלקחים שהמליץ התחקיר ליישם היו לדאוג לזווד את ניידות הסיור במסננים לעבודה במוקדי אש ועשן, ולבדוק דרכים לשיפור הקליטה והשידור באזור עספייא. עוד הומלץ להעביר את ממצאי התחקיר לכלל שוטרי המשטרה ולגבש תורת הפעלה לעבודה באירועי שרפה בהיקף מסוג זה.

תחקיר מרחב חוף: שאלות התחקיר שהוגדרו - אופן ההיערכות לאירוע השרפה בכרמל, ההתמודדות עמו וקבלת ההחלטות במסגרתו. התחקיר ריכז בתתי-פרקים את הממצאים של חלק מיחידות המשטרה שטיפלו באירוע.

בעיקר צוינו החולשות ונקודת החוזק שזוהו וסיבותיהן. למשל, בתת-הפרק על תחנת חיפה (שהייתה אחראית לפינוי עספייא וקיבוץ בית אורן) צוין קושי בהתמודדות עם אוכלוסייה שסירבה להתפנות, קושי באיתור רחובות, עומסי תנועה עקב היציאה המהירה ובעיות קשר. עם זאת צוין שהיה שיתוף פעולה בין שירותי הכבאות ובין מד"א ורשויות מקומיות. בתת-הפרק על תחנת חדרה (שהייתה אחראית לפינוי יישובי חוף כרמל) צוינו הקשיים האלה: העבודה התבצעה באמצעות התדר המיוחד שהוקצה למפקדים ולא ברשת "מציל"; צובר החפ"קים לא היה מאורגן על פי תו"ל חפ"ק; לא נכחו בחפ"ק המשטרה (שהקים מרחב חוף) כלל הגורמים שהיו אמורים להשתתף בו (כגון נציג מהמשרד להגנת הסביבה). בתת-הפרק על תחנת זיכרון יעקב (שהייתה אחראית לפינוי בית הסוהר דמון) צוינו החולשות האלה: מתנ"א פתחה את החסימות בלי לקבל את אישורו של המפקד הטריטוריאלי בשל חוסר תיאום בין מתנ"א למפקד הגזרה הטריטוריאלי; מאחר שכוחות רבים מגורמים שונים הגיעו לאזור השרפה נגרמו קשיים בביצוע הנחיות מפקדים. בתת-הפרק על תחנת טירת הכרמל (שהייתה אחראית לפינוי טירת כרמל ולהפעלת שטח כינוס) צוינה בעיית הקליטה ברשת הקשר בשל חוסר במסרים בזירת האירוע.

תחקיר אגף המבצעים של מחוז צפון (אג"ם צפון): שאלת התחקיר שהוגדרה: "האם תגובת אג"ם צפון לאירוע אסון הכרמל נתנה מענה ראוי לכוחות הפועלים באירוע". להלן הממצאים העיקריים שהועלו בתחקיר יחידת אג"ם צפון:

(א) בהיעדר רכב חפ"ק מחוזי נייד (מאחר שרכב זה היה במוסך), פעל אג"ם מחוז צפון באמצעות מכשירי קשר בניידות; (ב) אוהל חפ"ק, בשטח צובר החפיקים, חדיר למים; (ג) היו בעיות קליטה בקשר; (ד) מאחר שרבים השתמשו בתדר המבצע נגרמו שיבושים בהעברת הדיווחים; (ה) היה מחסור בעזרי שליטה (מפות ועזרים); (ו) היה מחסור בציוד מיגון לשוטרים ("נישמיות") ולא היה די ידע מקצועי בנוגע לחומר הכימי, להרכבו ולסיכון הנשקף בגינו לכוחות הפועלים בשטח.

במסגרת הלקחים ליישום ציין תחקיר אג"ם מחוז צפון שיש לבחון את מידת כשירותו והתאמתו של החפ"ק המחוזי הנייד; לאפיין אוהל חפ"ק שיהיה עמיד בתנאי מזג אוויר; להקצות כמה רשתות קשר סמוך לתחילת האירוע; למגן שוטרים; להצטייד באמצעים טכנולוגיים; לתרגל את שיתוף הפעולה עם גורמי ההצלה האזרחיים ועוד.

המלצות התחקיר התמקדו בעיקר בתחום השליטה: הומלץ לבחון את ההתאמה הטכנולוגית של החפ"קים הניידים שבידי המשטרה בכלל, ובמחוז צפון בפרט, לצורכי המשטרה, ולשקול להחליף את החפ"ק הנייד של המחוז הצפוני בחפ"ק ראוי; לרכוש עבור חפ"קים של המחוז אמצעים טכנולוגיים שיאפשרו הנפקת עזרים בתנאי שטח. עוד הומלץ לבחון את נקודות המיסוך בתחומי המחוז הצפוני ולגבש פתרון לבעיה זו.

תחקיר מחוז הצפון: שאלת התחקיר שהוגדרה: בחינת מכלול הפעולות של המחוז עם שאר הגורמים ששיתפו עמם פעולה ומידת ההלימה בין פעולות אלה ובין אופי האירוע, היקפו ומידת חומרתו.

מהתחקיר שעשה מחוז צפון עלו, בין היתר, הלקחים וההמלצות האלה: (א) יש לשאוף לכך שבכל אירוע יוקם חפ"ק אחד ויתקבלו החלטות בשיתוף גורמי ההצלה והחירום; (ב) יש לרכוש את הציוד המתאים למיגון שוטרים; (ג) לנוכח העובדה שבמשך שנים יש בעיות קליטה ושידור באזור רכס הכרמל, יש להציב ממסר באזור הרכס; (ד) יש לוודא עם כל גורמי החירום וההצלה כי כבר בתחילת האירוע יוחל לעשות שימוש ב"תדר מציל"; (ה) יש לשתף בחפ"ק האחד נציגים מהגופים הרלוונטיים לטיפול באירוע; (ו) יש לקבוע שטחי כינוס והיערכות שמהם יישלחו הכוחות למשימה לאחר תדרוך.

התחקיר הארצי: ממצאי התחקירים של יחידות המשטרה הוצגו למפכ"ל בינואר 2011 והתקיים סיכום של המפכ"ל מול ראשי ארגונים שמחוץ למשטרה; בסוף חודש זה הוכן סיכום מתכלל בראשות המפכ"ל, וב-3.2.11 הכין אגף המבצעים במטא"ר מצגת של התחקיר.

מטרות התחקיר, כפי שהוגדרו במצגת, הן הפקת לקחים מאירוע אסון השרפה בכרמל כדי לשפר את המוכנות ואת הטיפול הכולל באירועים מעין אלה בעתיד.

2. חשוב מאוד שמפקדים המשתתפים בתחקיר ידברו במסגרתו בפתיחות מרבית על האירוע המתוחקר - כדי להבטיח שיועלו כל הליקויים הטעונים תיקון ושהארגון יפיק את מרב הלקחים מאותם ליקויים - אולם מפקדים אלה עלולים להירתע מלהודות בכשלים, מחשש שיהיה בכך כדי להפלילם במישור הפלילי.

יצוין כי לצורך הבטחת גילוי הלב והפתיחות, המשתתפים בתחקירים של צה"ל מוגנים מפני "הפללה עצמית"¹¹⁰. עוד יצוין כי בתיקון לחוק המשטרה ניתן חיסיון חלקי לעניין בירור קבילות שוטרים¹¹¹.

על המשטרה לשקול ליזום שינוי חקיקה על מנת להבטיח שדברים שהושמעו בתחקירים לא ייחשבו ראיה קבילה במסגרת הליך פלילי בבית המשפט

פעולות שעשתה המשטרה לאחר אירוע השרפה בכרמל

עם סיום התחקיר המשטרתי מינה המפק"ל דאז, רב-ניצב דוד כהן, את ראש אגף המבצעים דאז, ניצב ניסים מור, לעמוד בראש צוות ליישום מלא של הלקחים המערכתיים שהופקו ומינה שבעה צוותים הכוללים נציגים מכלל גופי הביטחון, החירום וההצלה - ליישום הלקחים.

אשר לשיפור יכולות הפיקוד והשליטה ציינה המשטרה בתשובתה מאוקטובר 2011 כי נושא הפו"ש נקבע כיעד מרכזי בתכנית העבודה של אגף המבצעים לשנת 2011, וכי הואצה העבודה לגיבוש תפיסת הפו"ש ומכלולי הפו"ש. בעניין החפ"קים הודיעה המשטרה כי נבנו רכבי חפ"ק חדשים למחוזות דרום ושי"י, וכי חפ"ק למחוז ירושלים נמצא בשלבי תכנון. בעניין אמצעי השליטה - נרכשו אמצעי שליטה רבים ובהם ערכות להעברת תמונה ממסוק, מערכות להעברת תמונה באופן אלחוטי, בלון תצפית ומצלמות שמעבירות חוזי באופן אלחוטי. המשטרה הוסיפה כי כיום היא נמצאת בשלבי פיתוח מערכת ("תמנון") שתתחבר לכלל מערכות השליטה והבקרה של הארגונים לצורך יצירת תמונת מצב וקבלת החלטות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה, מפברואר 2012, הודיעה המשטרה כי מאז השרפה ובעקבות תחקיר המשטרה בוצע תהליך של הפקת לקחים והחל מהלך של תיקון הליקויים. עם פרסום הדוח הסופי יובא הדוח לעיון המפק"ל אשר יורה על נקיטת האמצעים המתבקשים לתיקון הליקויים ויישום המלצות.

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

111 בתיקון לס' 102 לחוק המשטרה, (דין משמעתי, בירור קבילות שוטרים והוראות שונות), התשס"ו-2006.

אחריות מפקדי המשטרה במסגרת האירוע

תפקודם של מפקדים אינו נבחן רק בעת שגרה אלא גם - ואולי ביתר שאת - בעתות חירום ובעת שמתרחשים אירועים חריגים. מפקדי המשטרה שניהלו את אירוע השרפה בכרמל פעלו במהלכו בתנאי סיכון תוך גילוי אומץ לב אישי בניסיון להציל חיים ורכוש. עם זאת ביקורת משרד מבקר המדינה שעסקה בתפקוד המשטרה ביומה הראשון של השרפה העלתה ליקויים בתפקודם של מפקדי המשטרה שניהלו את האירוע. הליקויים נמצאו ביחס לנוהלי העבודה של המשטרה עצמה ואין בקביעתם משום נקיטת עמדה באשר לשיקול הדעת ולתכונת הפיקוד.

1. בפקודות המשטרה ובנהליה נקבעו הוראות ברורות ומפורשות בכל הנוגע לפיקוד ושליטה ולהפעלת מרכזי שליטה בעתות שגרה ובעתות חירום.

2. ועדה ציבורית וועדה משטרתית פנימית עמדו כבר בעבר על אחריותו של המפקד בכל הנוגע לפיקוד ושליטה על כוחות באירועים.

(א) בשנת 2003 התייחסה ועדת חקירה ממלכתית (ועדת אור), בין היתר, לתפקודו של מפקד מחוז צפון של המשטרה דאז, בעת אירועי אוקטובר 2000 במגזר הערבי. הוועדה קבעה כי מפקד מחוז אמור לקבל מידע עדכני ומפורט על המתרחש בתחומי המחוז שלו, ואם מידע כזה אינו זורם אליו - הוא חייב לדרוש אותו. זאת כדי שיוכל לקבל את ההחלטות הנכונות על פי תמונת המצב ולהעביר בהתאם לכך הנחיות ופקודות לכוחות הכפופים לו. ועדת אור ציינה כי מפקד המחוז צפון דאז לא נתן את דעתו על הצורך לקבל מידע עדכני על המתרחש במחוז שבאחריותו ולא הפעיל חפ"ק נייד בצמוד אליו כמתחייב. בשל כך "נפגעה יכולתו לנהל את פעילות המשטרה באירועים הרבים שהתרחשו בתחומי המחוז". מסקנת הוועדה הייתה כי "מכלול העובדות שהוכחו מצביע על כשל מהותי במילוי תפקידו" של מפקד המחוז דאז¹¹².

(ב) באוקטובר 2007, בעקבות אירועי פקיעין, מינה מפק"ל המשטרה דאז, רב-ניצב דודי כהן, ועדה לבדיקת פעילות המשטרה באירועי חירום. יצוין שבמועד זה היה ניצב שמעון קורן מפקד מחוז צפון, ועם הגעתו לחפ"ק המרחבי העביר לו מפקד המרחב את הפיקוד על המבצע. ועדת הבדיקה קבעה שמפקד מחוז צפון לקה בהיבטים שונים של מילוי תפקידו, בין היתר כיוון שלא הייתה בידו תמונת מצב מלאה על המתרחש. הוועדה גם התייחסה לכך ש"בין המפקדים קיים פער בתפישת חלוקת האחריות במבצע" ושהעברת הפיקוד ממפקד המרחב למפקד המחוז "לא בוצעה באופן פורמלי, גלוי וסדור"¹¹³.

3. תחקירים משטריים שנעשו בעקבות אירועי שרפה ותרגיל לבדיקת מוכנות מחוז הצפון לאירוע אסון המוני הצביעו על ליקויים, לעתים חוזרים, בכל הקשור לפיקוד ושליטה על אירועים: אי-הפעלת חפ"ק מחוזי, אי-הקמת צובר חפ"קים, אי-ביצוע הערכות מצב מסודרות, תפקוד לקוי של מרכזי שליטה ואי-הפעלת רשת "מציל" המשמשת לקשר בין כוחות ההצלה. חלק מליקויים אלה לא זו בלבד שנגעו למחוז צפון של המשטרה אלא למעשה חזרו ונשנו בעת השרפה בכרמל.

4. על פי נוהלי המשטרה בעניין הפיקוד והשליטה והפעלת מרכזי שליטה, ולנוכח ממצאי הוועדות שהוזכרו לעיל ולקחי המשטרה מתחקירים שהיא עשתה בעבר, בחן משרד מבקר המדינה את סוגיית אחריותם של מפקדי המשטרה לליקויים הנוגעים לתפקוד המשטרה בשרפה בכרמל.

112 דוח של "ועדת החקירה הממלכתית לבירור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000", ספטמבר 2003.

113 דוח "ועדה בודקת לאירועי פקיעין 30.10.07".

הבדיקה העלתה כי מפקד מחוז צפון של המשטרה שהיה אחראי לניהול את האירוע פעל שלא לפי הפקודות והנהלים הנוגעים להפעלת מרכזי שליטה, לא יישם את ההמלצות של ועדות בדיקה וביורור שעסקו בעבר בעניין זה, ולא הטמיע את הלקחים שהמשטרה הפיקה מאירועים דומים ומתרגיל היערכות שנערך בעבר.

מפקד מחוז הצפון של המשטרה, ניצב שמעון קורן

ניצב שמעון קורן כיהן בתפקיד מפקד המחוז הצפוני של המשטרה מאמצע שנת 2007 ופרש מהמשטרה בפברואר 2011. מפקד המחוז נושא באחריות כוללת לנעשה במחוז וכן באחריות ישירה לפיקוד ושליטה על אירוע השרפה בתחום המחוז שלו, ובכלל זה להפעלתם של מרכזי השליטה האמורים לספק לו את תמונת המצב שעליה יתבססו החלטותיו.

במועד פרוץ השרפה שהה מפקד מחוז צפון במטה המחוז הצפוני בנצרת, ובשעה 11:30 בערך קיבל מהמדר"ם המחוזי דיווח על שרפה באזור עספייא. בשעה 12:00 בערך קיבל מפקד המחוז דיווח נוסף על פינוי תושבים מהשכונה המערבית של עספייא. לאחר הערכת מצב שקיים מפקד מרחב חוף בשעה 12:40, הוא עדכן את מפקד מחוז צפון בפרטיה. בשעה 13:10 בערך יצא ניצב קורן לביקור מתוכנן במכללת "נעורים"; במהלך הנסיעה הבחין בעשן המיתמר מעל לרכס הכרמל, וקיבל ממפקד מרחב חוף דיווח על התפתחות השרפה ועל הסכנה הנשקפת לבית הסוהר דמון. בעקבות זאת החליט מפקד המחוז לחבור למפקד מרחב חוף והורה לקציני המטה שלו להקים בצומת דמון חפ"ק מחוזי. בפועל קצין האג"ם המחוזי הגיע סמוך לזירת האירוע בשעה 13:40, והסמב"ץ, עם רכב חפ"ק לא תקני, וקציני מטה נוספים חברו אליהם בשעה 15:00 בערך. ממועד הגעתו לזירת האירוע (בשעה 14:00 בערך) היה מפקד המחוז מפקד האירוע.

השרפה בכרמל התפתחה, תוך שעות אחדות, לאירוע רחב היקף בדרג מחוזי ובעל מאפיינים של אסון המוני, ובמהלכה פונו יישובים אחדים, נוצר עומס על הכבישים וסיכוני האש שנשקפו לכביש 721, מבית הסוהר דמון מערבה הלכו וגברו.

הפעלת מרכזי שליטה וגיבוש תמונת מצב: מפקד מחוז צפון נסע לאזור האירוע ונע בשטח, לעתים בליווי בעלי תפקידים משירותי הכבאות, בהתאם להתרחשות האירועים ולפי התפתחות האש בשטח. למרות כל האירועים הללו, שנמשכו על פני שעות, ולמרות היותו מפקד האירוע, לא וידא מפקד המחוז שמרכזי השליטה יפעלו כמתחייב ממאפייני האירוע, לא דרש ממשל"ט המחוז ומקציני המטה לקבל תמונת מצב עדכנית ולא הורה על הקמת צובר חפ"קים כמתחייב מחומרת האירוע והיקפו.

ברשת הקשר המשטרתית נשמעו דיווחים המתריעים על התפשטות האש ממזרח למערב. ואולם מרכזי השליטה לא ריכזו את הדיווחים ששודרו ברשת הקשר, לרבות את שידורי המסוק ולא גיבשו תמונת מצב בנושא בטיחות הנסיעה בכבישי הפינוי וההגעה לבית הסוהר דמון, והעומסים בהם. לא נשקלו בהם בצורה סדורה החלטות בעניין פתיחה וסגירה של צירי תנועה - ובכלל זה בדבר צירים חלופיים. ולמותר לציין שהם לא העבירו מידע עדכני ומהימן למפקדי האירוע. המפקדים מצדם לא דרשו ממרכזי השליטה - משל"ט המחוז וחפ"ק המרחב - לגבש תמונת מצב כאמור.

משל"ט המחוז לא עקב אחר שידורי המסוק, ולא דרש משירותי הכבאות תחזיות על סיכוני האש, כיווני התפשטותה והשליטה בה, על הנזק שהיא גורמת או עלולה לגרום, ועל השפעת מזג האוויר עליהם אף שמדובר במידע חיוני.

המלצות של שירותי הכבאות למפקדי המשטרה לפנות את האסירים בכביש 721 מזרחה לכיוון צומת דמון לא דווחו ברשת הקשר המשטרתית, וממילא מרכזי השליטה לא היו יכולים לעבד מידע זה לצורך גיבוש תמונת מצב.

מניתוח המידע המצטבר שעשה משרד מבקר המדינה על מצב צירי התנועה - מהיבטים של עומס תנועה וסיכוני האש - עולה שמשעה 14:22 ואילך הייתה קיימת אפשרות להגעת כוחות החילוץ וההצלה ולפינוי בית הסוהר דמון בנסיעה בכביש 721 מזרחה, מכיוון בית סוהר דמון - לכיוון צומת דמון. זאת כציר חלופי לקטע המערבי של כביש 721, שבין בית הסוהר דמון לכיוון מערב - צומת בית אורן ומטה; ציר שנפתח ונסגר לסירוגין בשעות אלה עקב סיכוני אש. בד בבד עולה כי החל בשעה זו בערך התעצמו סיכוני האש על קטע כביש 721 מבית הסוהר דמון מערבה, לכיוון צומת אורן וכביש 4, עקב משטר הרוחות ולנוכח כיווני התפשטות האש. ואולם כאמור משל"ט המחוז לא ריכז ולא ניתח את המידע שדווח ברשת הקשר, לא שאב מידע מהכוחות בשטח ולא גיבש תמונת מצב לצורך קבלת החלטות מפקדים.

לרשות מפקד מחוז צפון, כמפקד האירוע, לא עמדו אמצעי פיקוד ושליטה חיוניים - משל"ט וחפ"ק - שיאפשרו לו לקבל מהם תמונת מצב עדכנית לניהול האירוע. לפיכך לא היה בידיו בסיס סדור ושלם לקבלת החלטות, ובכלל זה בנוגע לדרכי גישה חלופיות לבית הסוהר דמון ולפינוי האסירים ממנו, בהתחשב בסיכוני האש ובעומסי התנועה בדרכי הגישה האמורות. בכך נפגעה יכולת הפיקוד והשליטה על הכוחות הפועלים בשטח והיכולת לטפל באופן מיטבי באירועים בהתאם לנסיבות המשתנות.

בהיעדר כלי שליטה אלה, מקורות המידע שעמדו לרשות מפקד המחוז היו התרשמותו האישית ממראה עיניו, פגישות ושיחות עם בעלי תפקידים שפגש במסלול נסיעתו, ובכללם משירותי הכבאות ומשב"ס, האזנה והעברת רשמים ברשת הקשר. אלה אינם תחליף לעבודת מטה סדורה של מרכזי שליטה ואינם מאפשרים ראייה אזורית מערכתית רחבה על סיכוני האש וכיווני התפשטותה ועל האיום הגובר והולך שנשקף לכביש 721 בגין האש.

ביצוע הערכות מצב ברמת המחוז : הערכת מצב היא, כאמור, הליך סדור של קבלת החלטות המתבסס על דרכי פעולה אפשריות בהתאם לתמונת המצב הנוצרת במרכזי השליטה.

כפי שתואר בדוח ביקורת זה מפקד המחוז סייר לאורכו של ציר 721, ובדרך הגישה לגבעת וולפסון, בהתאם לדיווחים שהועברו ברשת הקשר והתרשם בעצמו ממוקדי האש השונים. בין השעות 14:10-15:25 קיים מפקד המחוז כמה התייעצויות עם מפקדים בשטח, לרבות עם נציב שב"ס, מפקד שירותי כבאות חיפה וקצין האג"ם של שירותי כבאות חיפה, וקיבל מהם עדכונים וחוות דעת. בהתייעצויות אלה המליצו שירותי הכבאות לפנות את האסירים מבית הסוהר דמון לכיוון צומת דמון, ומשם דרך כביש האוניברסיטה, ולהשאיר את כביש 721 מצומת בית אורן לצומת אורן סגור.

במפגשים של מפקד המחוז עם בעלי תפקידים שונים, שבמהלכם קיים איתם שיחות, לא התקיים הליך סדור כאמור, מה גם שההחלטות שהתקבלו בחלק משיחות אלה לא הופצו ברשת הקשר ואף לא תועדו ביומני המבצעים, ולפיכך אי-אפשר לדעת מה סוכם בהן ואם מרכזי השליטה וידאו את ביצוען.

חשוב לא פחות - ממועד נטילת האחריות לניהול האירוע בשעה 14:00 בערך, ועד אסון אוטובוס הצוערים בשעה 15:40, מפקד מחוז צפון וקציני המטה שלו לא התכנסו על מנת לקבל עדכונים סדורים מנציגי כוחות העזר שהשתתפו באירוע, לגבש תמונת מצב משלהם, לבצע הערכת מצב ולקבל החלטות בהתאם לכך. אמנם בשעה 15:30, הנחה מפקד מחוז צפון ברשת הקשר שיש להתכנס ליד צומת בית אורן כדי לקיים "הערכת מצב מצומצמת", אך בשל פיצול מפקדים, התפשטות האש לשני צדי כביש 721 ובהמשך אסון האוטובוס הערכת המצב לא יצאה לפועל.

בהתאם לבקשתו של מפקד מחוז צפון, התקיימה בספטמבר 2011 פגישה בין מבקר המדינה וצוות הביקורת ובין מפקד מחוז צפון ובא כוחו, ובמסגרתה הוצגה עמדתו של מפקד מחוז צפון בנוגע לממצאי הביקורת. באוקטובר 2011 העביר מפקד מחוז הצפון, ניצב שמעון קורן, באמצעות בא כוחו, את התייחסותו לטיט דוח הביקורת. בפברואר 2012 העביר משרד מבקר המדינה נוסח "כמעט סופי" של דוח הביקורת לנציב שמעון קורן וקיבל את התייחסותו עליו.

בתשובותיו למשרד מבקר המדינה מסר מפקד מחוז צפון כי הנחה את קצין האג"ם המחוזי להגיע לצומת דמון עם רכב החפ"ק המחוזי ולחבור למפקד מרחב חוף ואליו להקמת חפ"ק מחוזי אחד. עוד מסר כי הוא "הקים חפ"ק מחוזי, גם בהיעדרו של רכב החפ"ק המחוזי", וכי "החפ"ק המחוזי אינו מורכב מרכב החפ"ק בלבד, אלא מצוות החפ"ק, הכולל את קצין האג"ם, קמב"ץ האג"ם וסמב"ץ האג"ם. אלה היו כולם יחד, עם רכב החפ"ק החלופי וסייעו לניצב קורן לפקד על האירוע".

עוד מסר כי משלא עלה בידו לחבור למפקד מרחב חוף להקמת חפ"ק מחוזי אחד בצומת דמון, בשל האש שחצצה ביניהם, הוא קיים שיח מתמיד עם מפקדי המשטרה אשר דיווחו כל העת על מצב הצירים ונתנו את המידע הדרוש לו לקבלת החלטה מושכלת בנוגע לצירי הפינוי והגישה המיטביים לבית הסוהר דמון. מפקד מחוז צפון הוסיף בתשובתו כי הוא "ניהל הערכות מצב בעצמו, העביר הנחיות ברשת הקשר והתרשם מהמוקדים השונים בזירת האירוע בעצמו". עוד מסר כי הוא קיים שלוש הערכות מצב - בשעה 14:15 בערך סמוך לצומת בית אורן - שבה החליט לפנות את קיבוץ בית אורן ולא לאפשר פינוי רגלי של אסירי בית הסוהר דמון; בשעה 15:10 בערך - עם הגיעו לבית הסוהר דמון; ובשעה 15:25 - בגבעת וולפסון. במסגרת הערכות המצב החליט על הזנקת כוחות והקצאת אמצעים לפינוי בית הסוהר דמון וקיבוץ בית אורן, על צירי הפינוי והתנועה בהתאם לאפשרות הנסיעה בצירים, על סדרי הגעת כוחות ההצלה ותעדוף משימותיהם וההיערכות לקראת פינוי יישובים. כמו כן החליט מפקד המחוז בשעה 14:15 שלא לפתוח את

שערי בית הסוהר ולא לאפשר פינוי רגלי של האסירים הנותרים ולהמשיך בפינוי במתכונת שנקבעה.

ניצב קורן ציין כי "ציר 721 היה והינו ציר הגישה היחיד הן לכלא דמון והן לקיבוץ בית אורן, וכוחות ההצלה מוכרחים היו לנוע עליו" והדגיש כי "מהשעה 14:11, שאז נטל ניצב קורן את הפיקוד על האירוע ועד השעה 15:31 עת דיווח המסוק 'זה ארבע מאות מטר מזרחית לקיבוץ רץ אליהם, זאת אומרת צריך שם כוח שיחצה, ממש יעבור את הכביש' לא התקבל כל דיווח בנוגע לסכנת אש בציר 721 במקטע שבין צומת כלא 6 ובין צומת בית אורן". בהקשר של המידע הרלוונטי עליו התבסס על מנת להנחות את כוחות הפינוי של שב"ס לנסוע בכביש 721 ציין מפקד המחוז, בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפרברואר 2012, כי "לאחר שגם במהלך פרק הזמן בו חסם את הציר ברכבו, קיים הערכת מצב בה השתתפו נציגים מכוחות הכיבוי, בראשם קצין אג"מ כב"א חיפה" וכי הוא נסע לכלא דמון בשעה 14:49 "יחד עם קצין אג"מ כב"א חיפה" [ההדגשה במקור]. בתשובתו ממרץ 2012 מסר מפקד מחוז צפון כי "למד, בין היתר, מדיווחיו של טפסר משנה טודובר [קצין אג"מ של שירותי כבאות חיפה], מהו ציר הפינוי המיטבי באותן הדקות בהן פעל בציר 721 במקטע שבין צומת בית אורן לכלא דמון, אך לא שמע ממנו עמדה חד-משמעית האוסרת על פינוי והגעה לכלא בציר 721 מכיוון כביש 4".

קצין האג"מ של שירותי כבאות חיפה, טפסר משנה יגאל טודובר, מסר כאמור בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא נסע מזרחה על כביש 721 מצומת בית אורן לבית הסוהר דמון ברכבו ואחריו נסע מפקד מחוז צפון ברכב נפרד, וכי אישר את פתיחתו של קטע כביש זה. עוד מסר כי לאחר שהגיע עם מפקד המחוז לבית הסוהר דמון [בשעה 15:00 בערך], חייוה את דעתו בפני מפקד המחוז שקטע הכביש שצריך להישאר סגור הוא מחוות הסוסים [צומת בית אורן] כלפי מטה לכיוון צומת אורן [צומת הכבישים 4/721].

אשר לטענת מפקד המחוז כי הוא הקים חפ"ק וכי צוות החפ"ק - הכולל את קצין האג"מ, קמב"ץ האג"מ וסמב"ץ האג"מ - היו כולם יחד, עם רכב החפ"ק החלופי וסייעו לו לפקד על האירוע, מציין משרד מבקר המדינה כי, רק בשעה 15:00 בערך חברו צוות החפ"ק לקצין האג"מ המחוזי; בשעות הראשונות של פינוי בית הסוהר דמון ופינוי התושבים שהוחלט לפנותם ועד לאסון אוטובוס הצוערים לא חבר צוות החפ"ק למפקד מחוז צפון, ולא סייע לו בניהול האירוע.

אשר לנסיבות אי-חבירתו של מפקד המחוז לחפ"ק המרחבי יוער כי כאשר הגיע מפקד מחוז צפון לבית הסוהר דמון, בשעה 14:49 בערך, לא הייתה, על פי הממצאים, מניעה בטיחותית, אם רצה בכך, להגיע לצומת דמון ולחבור לחפ"ק המרחבי.

אשר לביצוע הערכות המצב, משרד מבקר המדינה מדגיש כי הערכת מצב היא הליך סדור של קבלת החלטות המתבסס על דרכי פעולה אפשריות בהתאם לתמונת המצב הנוצרת במרכזי השליטה. אמנם היותם של מפקדי האירוע בשטח היא חשובה, אך הסתמכותם על מראה עיניהם ועל הדיווחים ברשת הקשר לצורך ביצוע הערכות מצב וקבלת החלטות אינה מהווה תחליף לעבודת מטה של מרכזי השליטה.

ואכן - כל אחד ממפקדי האירוע ראה את הזירה שלו ודיווח על המידע שהיה בידו, ממקום הימצאו, אך מרכזי השליטה לא ריכזו ולא ניתחו את פרטי המידע לתמונה כללית של הזירה ואת סיכוני האש ומגמות התפשטותה לגבי כביש 721 - מול חלופות של דרכי גישה ופינוי אחרות. כך, מת"ח זיכרון, ממקומו בפאתי בית הסוהר דמון, אישר בשעה 15:30 לשירות פינוי שב"ס לפנות את האסירים מערבה בכביש 721, על סמך התרשמותו ודיווחים שקיבל מכווחות שפעלו בשטח, בעוד שסמוך לקיבוץ בית אורן, בחלקו המערבי של הציר, כבר הלכו וגברו סיכוני האש, כפי שראו מפקד מרחב חוף ומת"ח חיפה במהלך נסיעתם בכביש זה; ואילו מפקד מחוז צפון של המשטרה, שאף הוא היה באותה עת בחלקו המערבי של כביש 721, בסמוך לגבעת וולפסון בדרכו לצומת בית אורן, לא ראה שום אש ולא הבחין בשום סכנת נסיעה.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי האזנה לרשת הקשר ושיח מפקדים אינם יכולים לשמש תחליף לעבודת מטה מסודרת של מרכזי שליטה. ביצוע הערכת מצב ללא עבודת מטה סדורה של מרכזי השליטה, כנדרש בנוהלי המשטרה; ללא איסוף וניתוח של המידע על האירועים בשטח המצויים בידי כוחות המשטרה וחשוב לא פחות - בידי גופי הצלה; ללא ניתוח של מידע חזותי; ואף ללא תמונת מצב סדורה לגבי סיכוני האש וכיווני התפשטותה - מעורר ספק בנוגע לאיכות הערכת המצב וההחלטות שהתקבלו. מה גם שההחלטות שהתקבלו בחלק משיחות אלה, כגון המלצותיהם של שירותי הכבאות דלעיל בעניין סגירת קטע מכביש 721, לא הופצו ברשת הקשר ואף לא תועדו ביומני המבצעים, ולפיכך אי-אפשר לדעת מה סוכם בהן ואם מרכזי השליטה וידאו את ביצוען.

אשר להיותו של ציר 721 ציר יחיד - מציין משרד מבקר המדינה כי פינוי אסירים מבית הסוהר דמון יכול להתבצע בשתי חלופות: בנסיעה בכביש 721 מזרחה עד לצומת דמון ומשם דרך כביש האוניברסיטה או מערבה עד לצומת אורן; פינוי אוכלוסיית בית אורן אפשרי אף הוא באותו מסלול. כוחות ההצלה יכולים אף הם לנסוע באותן דרכים. אמנם הנסיעה בכביש 721 מצומת אורן לבית הסוהר דמון קצרה יותר אך החל משעה 14:00 גברו לגבי סיכוני התפשטות האש. כך ראה בעצמו מפקד המחוז עת חסם את הכביש בשעה 14:15 ועל כך דיווח לו גם קצין האג"ם המחוזי בשעה 15:04, ולפיכך שירותי הכבאות המליצו למפקד המחוז, בשעה שעה 14:10 וגם בשעה 15:00 בערך לפנות את תושבי קיבוץ בית אורן ואת בית הסוהר דמון דרך כביש האוניברסיטה. לפיכך לא ניתן לקבל את הטענה שכביש 721 מצומת אורן לבית הסוהר דמון הוא כביש הגישה היחיד לבית הסוהר דמון ולקיבוץ בית אורן ולא את הטענה שמהשעה שנטל את הפיקוד על האירוע ועד השעה 15:31, עת דיווח המסוק על אש המתקרבת לכביש 721, לא התקבל כל דיווח בנוגע לסכנת אש בציר 721 במקטע שבין צומת אורן לבין צומת בית אורן.

מכל האמור לעיל עולה כי מפקד מחוז צפון של המשטרה דאז, ניצב (בדימוס) שמעון קורן, לקה בהיבטים שונים של מילוי תפקידו, בכך שלא פעל כמפקד האירוע על פי עקרונות הפיקוד והשליטה שקבעה המשטרה על מנת שתהיה בידי תמונת מצב מלאה על המתרחש, ושליטתו על ניהול השרפה הייתה לקויה. מדובר אפוא בכשל פיקודי של מפקד מחוז צפון של המשטרה.

מפקד מרחב חוף, תנ"צ רוני עטיה

תת-ניצב רוני עטיה כיהן בתפקיד מפקד מרחב חוף של המשטרה משנת 2007. ביולי 2011 קודם תנ"צ עטיה לתפקיד מפקד מחוז הצפון של המשטרה והועלה לדרגת ניצב. מתוקף תפקידו נושא מפקד המרחב באחריות כוללת לנעשה במרחב וכן באחריות ישירה לפיקוד ושליטה על אירועים בתחום המרחב שלו. ביום פרוץ השריפה החל בשעה 12:30 בערך היה תנ"צ עטיה מפקד האירוע והחל בשעה 13:45 - עם הגעתו של מפקד המחוז לזירה - היה ניצב קורן מפקד האירוע ואילו תנ"צ עטיה המשיך לפקד על המרחב שבפיקודו.

1. מממצאי הדוח כפי שפורטו לעיל עלו ליקויים בפעולותיהם של מרכזי השליטה שהיו באחריותו של תנ"צ עטיה, כדלקמן:

(א) החפ"ק המרחבי שהקים לא יצר עבורו תמונת מצב מתמשכת על המתרחש באירוע, לא הפיץ לכוחות הפועלים בשטח הודעות ששודרו ברשת הקשר על סגירת כביש 721 לתנועה וכן על פתיחתו. מפקדי משטרה שהיו בשטח בזמן האירוע נשמעו בקשר כשהם מחליפים ביניהם דיווחים ומידע נקודתי על סיכונים ממשיים בכביש 721 בשל התפשטות האש. ואולם, מפקדי המשטרה ומרכזי השליטה לא תרגמו את ההתרחשויות הרבות והמידע שהועבר ברשת הקשר להנחיות מבצעיות לכוחות הפועלים בשטח, לרבות לשוטרים שהוצבו במחסומים ובשום שלב לא הורו לשוטרים במחסומים למנוע כניסה של כוחות חילוץ והצלה.

(ב) הרישום ביומני המבצעים היה חלקי ביותר; למשל, בשעה 14:50 נרשם ש"כביש בית אורן למטה" נפתח לתנועה, אולם לא נמצא רישום קודם על מועד סגירתו של כביש זה. גם הרישומים בנושא פינוי האסירים מבית הסוהר דמון לא היו מלאים, ולא כללו נתונים על חלק מסבבי הפינוי - נתונים שיש להם השפעה ישירה על היקף הכוחות הנחוץ לסיוע לפינוי בית הסוהר; חשוב לא פחות - החפ"ק לא תיעד ביומן המבצעים אירועים מרכזיים שדווחו ברשת הקשר כמו סיכום הערכת המצב שקיים מפקד מרחב חוף בשעה 15:05 בערך. כמו כן חפ"ק המרחב לא עקב באופן שוטף אחר שידורי המסוק, לא ניתח את התמונות ששידר, ולא גיבש תמונת מצב על התקדמות האש ועל בטיחות הנסיעה בכבישים בכלל ועל הסכנה בכביש 721 בפרט.

(ג) בניגוד לנוהל המשטרה בעניין הפעלת חפ"קים, לא זומנו אליו ולא נכחו בו נציגים מגורמי חוץ הרלוונטיים לאירוע - משב"ס ומארבע הרשויות המקומיות הגובלות בפארק הכרמל, שהשרפה התפשטה לתחומיהן, ואשר חלק מתושביהן פונו מבתיהם¹¹⁴.

114 עיריות חיפה וטירת הכרמל, המועצה האזורית חוף הכרמל והמועצה המקומית עספייא.

אי-השתתפותו של נציג שב"ס בחפ"ק המרחבי גרם, בין היתר, לכך שמידע על כוחות מיחידת נחשון של שב"ס שעשו דרכם לבית הסוהר דמון דרך כביש 672 משעה 14:15, עקב אש בכביש 721, לא הועבר לידיעת המשטרה. היעדרם של נציגי הרשויות המקומיות בחפ"ק המרחבי גרם לקושי בהעברת בקשות ממרכזי ההפעלה של הרשויות המקומיות¹¹⁵ לחפ"ק המרחבי בעת השרפה. כמו כן, ההנחיות שנתן החפ"ק לא הגיעו באופן סדור למרכזי ההפעלה של הרשויות המקומיות, וכאשר הגיעו - הן לא היו ברורות ולא תאמו את המצב בשטח, ובשל כך נפגם הקשר עם הרשויות המקומיות¹¹⁶.

(ד) בהערכות המצב שקיים מפקד המרחב בשעות 12:40 ו-15:05 סיפקו נציגי שירותי הכבאות מידע נקודתי על מוקדי האש, אולם הם לא סיפקו מידע המבוסס על תחזיות מזג אוויר על מגמות התפשטות האש. במצב זה נבצר מהמשטרה לקבל סיוע מקצועי שוטף ובזמן אמת בניתוח סיכוני האש, שהיה בו כדי לשפר את איכות ההחלטות.

ב-6.10.11 העביר מפקד מרחב חוף תנ"צ רוני עטיה, באמצעות בא כוחו, את התייחסותו לטיטוט דוח הביקורת. בהמשך לכך ובהתאם לבקשתו התקיימה ב-14.11.11 פגישה בין מבקר המדינה וצוות הביקורת לבין מפקד מרחב חוף ובא כוחו, במסגרתה הוצגה עמדתו של מפקד מרחב חוף לממצאי הביקורת. בפברואר 2012 העביר משרד מבקר המדינה נוסח "כמעט סופי" של דוח הביקורת לניצב רוני עטיה, וקיבל את התייחסותו לנוסח זה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה בנוגע לתרגום חסר של הוראות מפקדים ברשת הקשר להנחיות לכוחות בשל היעדר דרישה מצד מפקדים מהחפ"ק להפיץ את הנחיותיהם ברשת הקשר, השיב מפקד המרחב כי "במקרה חירום כגון האירוע דנן, על כל הכוחות להאזין לרשת הקשר ולדיווחים המתקבלים בה. הוראות מפקדים בקשר, כפי שהן, הינן הנחיות מחייבות ועל הכוחות לנהוג בהתאם לדיווחי המפקדים בקשר. במצב בו הנחיות המפקדים משתנות מרגע לרגע בהתאם לנסיבות המשתנות, הרי שלו היו המפקדים דורשים מהחפ"ק להפיץ את הנחיותיהם היה הדבר מסרב עד מאוד את העברת ההוראות עד כדי חוסר יעילות מוחלט. מסיבה זו, הוגדר תדר מיוחד שנועד להעברת דיווחים והנחיות לאירוע השרפה בלבד, כאשר כל הכוחות, לרבות מרד"מ ומשל"ט, נדרשו להאזין אליו כל הזמן ולנהוג בהתאם להוראות שדווחו במסגרתו על ידי המפקדים".

בנוגע למשך הזמן בו היה מפקד האירוע ציין מפקד המרחב כי משך זמן זה מדוד בזמן קצר בן 75 דקות בלבד וכי יש לבחון את התנהלותו כמפקד בפרק זמן זה, ובשאר הזמן יש לבחון את התנהלותו כפקוד.

115 מרכז ההפעלה של הרשות המקומית הוא המקום שבו פועל מטה החירום של הרשות וממנו היא מנהלת את ענייניה בעתות חירום.

116 בעניין זה - ראו פירוט בפרק "היערכותן של הרשויות המקומיות לשרפות ותפקודן בעת השרפה בכרמל", בדוח ביקורת זה.

באשר להיעדר דרישה מפורשת של מפקדים מהחפ"ק להפיץ את הנחיותיהם לכוחות ברשת הקשר - אכן גם לדעת משרד מבקר המדינה הנחיות ברשת הקשר הינן הנחיות מחייבות ועל הכוחות לנהוג על פיהן. יחד עם זאת יודגש כי לנוכח אי-הפעלתה של רשת מפקדים ומאחר שרשת מציל, שלה שותפים שרתי הכבאות (אך לא שב"ס), לא הופעלה, היה על החפ"ק להפיץ את ההנחיות לכלל הכוחות שהשתתפו באירוע ועל מפקד המרחב היה לוודא שהן הופצו.

בעניין משך הזמן בו שימש מפקד המרחב כמפקד האירוע, מעיר משרד מבקר המדינה כי גם בזמן שמפקד מרחב משמש כפקוד הוא עדיין נושא באחריות על תפקוד הכוחות הפועלים תחת פיקודו, ובכללם על תפקודו של מטה המרחב ושל החפ"ק - האמור לסייע לו בגיבוש החלטותיו. בהיותו מפקד האירוע למשך זמן קצר עד להגעת מפקד המחוז, ומפקד המרחב שבאחריותו לאורך כל אירוע השריפה, נושא ניצב עטיה באחריות פיקודית כוללת לנעשה בגזרתו.

2. כזכור כיהן תנ"צ רוני עטיה כמפקד מרחב חוף שבמחוז צפון של המשטרה בעת אירוע השרפה.

בתחילת מאי 2011, בסמוך לאחר תחילת הביקורת של משרד מבקר המדינה בקשר לטיפול המשטרה באירוע השרפה בכרמל, אישר השר לביטחון הפנים, ח"כ יצחק אהרונוביץ, את המלצת המפכ"ל למנות את תנ"צ רוני עטיה לתפקיד מפקד מחוז צפון של המשטרה ולקדמו לתפקיד ניצב.

משרד מבקר המדינה העיר לשר לביטחון הפנים כי המלצת המפכ"ל ואישור השר על המינוי והקידום בדרגה נעשו בעת שבדיקת נסיבות השריפה לרבות אופן תפקודו של הפיקוד הבכיר של המשטרה הייתה בעיצומה.

השר לביטחון הפנים, ח"כ יצחק אהרונוביץ, כתב בתשובתו למבקר המדינה (מ-1.5.12) כי אינו מקל ראש "במשקלם של שיקולי נראות ואמון הציבור..." וכי "בנסיבות העניין החלטת השר והמפכ"ל שלא לעכב את מינויו של תנ"צ עטיה הייתה החלטה חוקית, סבירה, ואולי אף מתחייבת". מכל מקום, סבור השר כי המינוי אכן נעשה בזהירות המתחייבת, וזאת נוכח הצורך למנות בהקדם למחוז החדש שהוקם, מפקד שמכיר היטב את האזור, את מצוקותיו ואת מאפייניו המיוחדים. לדעת השר ההערות שהועלו בטיטת הרוח ביחס לתנ"צ עטיה לא היו בגדר פגם היורד לשרשו של המינוי.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מן הבחינה הציבורית, ראוי היה שתהליכי מינוי וקידום של קצינים למשרות בכירות בעת שעניינם נבדק ייעשה מתוך שימת לב לשלב בו מצויה הבדיקה ונוכח הממצאים העולים ממנה.

מפכ"ל המשטרה דאז, רב-ניצב דוד כהן

על הדרג הפיקודי העליון של המשטרה, ובייחוד על מפכ"ל המשטרה, מוטלת מטבע הדברים האחריות הכוללת למוכנותה של המשטרה, להטמעתן של הפקודות ולניהול אירוע חירום על פי הפקודות והנהלים; האחריות להטמעתם של מסקנות ולקחים שהועלו בתחקירי ועדות חקירה - פנימיות וחיצוניות למשטרה - שעסקו בעבר בתפקודן של יחידות משטרה ובעלי תפקידים במשטרה והאחריות למניעת הישנותם של הליקויים שהועלו בתחקירי ועדות החקירה האמורות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה, מספטמבר 2011, הציג רנ"ץ (בדימוס) דוד כהן, ששימש מפכ"ל המשטרה במועד השרפה בכרמל, את תפיסת עולמו המבצעית וציין כי התחום המבצעי הוא אחד הנדבכים המרכזיים בהתמודדות המשטרה עם אתגריה, והמוכנות המבצעית להפרות סדר ואסון המוני נקבעה כאחד מנושאי הליבה של המשטרה. המפכ"ל לשעבר פירט את הפעולות שעשה לביסוס ולשיפור של המוכנות המבצעית, ובכלל זה - ביצוע תחקירים והפקת לקחים, קיום תרגילים ארציים ואימונים יחידתיים סדורים, הטמעת לקחי ועדות חקירה ובדיקה חיצוניות והפקת לקחים מתרגילים. עוד ציין רנ"ץ כהן כי מוכנות המשטרה באה לידי ביטוי בהתמודדות מוצלחת, לדבריו, של המשטרה עם אירועי הפרות סדר בהתרחשו במהלך ארבע השנים האחרונות, במהלך מבצע "עופרת יצוקה" ואירועי המשט.

אופן טיפולה של המשטרה באירוע השרפה בכרמל מלמד על אי-הטמעת לקחים מטיפול בשרפות בעבר. לנוכח ממצאי הביקורת על המשטרה להטמיע את הנהלים בקרב שוטריה ומפקדיה, לחדד את שיטת ההפעלה של מערכי פיקוד ושליטה תוך הידוק שיתוף הפעולה בינה ובין גורמי החירום וההצלה ולהגביר את התרגול המשותף של מכלול הגורמים, וזאת במסגרת תרחישים של אירועי חירום.

סיכום והמלצות

משרד מבקר המדינה התרשם, בעקבות בדיקתו בנושא פעילות המשטרה ביומה הראשון של השרפה, כי מפקדי המשטרה שניהלו את האירוע עשו זאת תוך גילוי אומץ לב אישי ונטיית סיכון בניסיון להציל חיים ורכוש. עם זאת, משרד מבקר המדינה מצא ליקויים בהפעלת מערך הפיקוד והשליטה שהשפיעו על אופן ניהול האירוע. מפקדי המשטרה לא הפעילו אמצעי פיקוד ושליטה כנדרש בנוהלי המשטרה - לא הקימו צובר חפ"קים עד שעות הערב ולא עשו שימוש מתאים במשל"ט לצורך איסוף מידע מסודר על ההתרחשויות בשטח ולצורך יצירת תמונת מצב שעל פיה אמורה להתבצע הערכת מצב של מפקדים ואמורות להתקבל החלטות. מסיבות אלה הפיקוד והשליטה לקו בחסר בדרגים השונים.

מפקדי המשטרה לא בחנו ולא העריכו באופן שיטתי את כלל סיכוני האש בכבישים המובילים לבית הסוהר דמון ובכלל זה לקטעים בכביש 721 - סיכונים שהלכו וגברו. המשטרה גם לא ניתחה את המידע שהועבר ברשת הקשר המשטרתית, ובכלל זה מדיווחי המסוקים, כדי להכין על פיו תמונת מצב שתשמש בסיס לקבלת החלטות; בהיעדר הערכת מצב על התפשטות האש וסיכוייה משירותי הכבאות, המידע מהמסוקים היה אמצעי חשוב, בנוסף על התרשמות המפקדים בשטח ממצב האש. מפקדי המשטרה גם לא בחנו במהלך האירוע, במסגרת הליך פיקודי סדור, חלופות לציר זה, אף שגורמים משירותי הכבאות המליצו לפני מפקד מחוז צפון לפנות את האסירים דרך צומת דמון ואוניברסיטת חיפה ולהשאיר סגור את כביש 721, בין צומת אורן לצומת בית אורן.

