



המכללה לביטחון לאומי

מחזור מ"ג 2015-2016

המשטרה הצבאית בצה"ל והתאמתה למציאות המשתנה

מגיש : אלי"ם רן כוכב

מנחה : ד"ר פנחס יחזקאלי

אייר תשע"ו, מאי 2016

שֹׁפְטִים וְשֹׁטְרִים תִּתֶּן לָךְ בְּכָל שְׁעָרֶיךָ אֲשֶׁר יְהוָה אֱלֹהֶיךָ נָתַן לָךְ לְשִׁבְטֶיךָ
וְשִׁפְטוּ אֶת הָעָם מִשְׁפַּט צֶדֶק;

דברים ט"ז, י"ח

תקציר

חיל המשטרה הצבאית הוא תִּיל (corps) בצה"ל, הכפוף לאגף כוח האדם. ייעודו: לאכוף את חוק השיפוט הצבאי, לקיים תהליכי שיטור, אכיפת תעבורה והכוונת תנועה. זאת, לצד הובלת האכיפה של החוק והסדר בצה"ל, על כל היבטיו: עיסוק נרחב במשמעת, בחקירות של חשד לביצוע עבירות פליליות בתוך הצבא, במעצר ובכליאה. כמו כן, החיל פועל במשימות בידוק-בטחוני במעברים בעוטף ירושלים, ביהודה ובשומרון.

בראש החיל עומד קצין משטרה צבאית ראשי בדרגת תת-אלוף (להלן, קמץ"ר). לצדו פועלת מפקדת החיל (מקמץ"ר).

במסגרת זו בחנה העבודה :

1. מה הייעוד שממלאת משטרה בארגון צבאי וכיצד התפתחה והשתנתה המשטרה הצבאית בצה"ל משך השנים?
2. מהם הגורמים הפנימיים והחיצוניים, המשתנים והקבועים, המעצבים את המשטרה הצבאית כיום? מהן הסיבות להשתנות ומהן לאי השתנותו של חיל זה? האם מתקיים פער רלוונטיות?
3. מהם היעדים הנדרשים מחמ"ץ במטרה להופכו לרלוונטי יותר למשימות צה"ל, ובהתאמה למציאות המשתנה? מהם אתגריו ומה יהיו "מנועי הצמיחה" בארגון צבאי מיוחד מסוג זה.

שיטת המחקר האיכותני היו כדלקמן:

- א. השוואה כרונולוגית בין האופן בו התפתח החיל בעבר, המקורות להקמתו, ייעודו ותפקידיו ההיסטוריים בהשוואה למציאות התפקודית שלו בצה"ל.
- ב. השוואה בינלאומית בין המשטרה הצבאית בישראל, סמכויותיה, עצמאותה, כפיפותה, הטכנולוגיה אותה היא מפעילה ומשימותיה המבצעית ובין ארגונים דומים, מודלים שונים של משטרה צבאית במדינות העולם.
- ג. ניתוח עומק של משטרה צבאית במציאות חברתית ולאומית משתנה.
- ד. השוואה בין המצב הקיים אל מול הצורך המבצעי והארגוני בעתיד לבוא.

לצורך השגתן של מטרות העבודה, נבחנה התפתחותו ההיסטורית של חמ"ץ, גם בהשוואה לאופן פעילותו היום. כן נסקרו מודלים של שיטור צבאי במדינות בעולם. בתחום התיאורטי, התמקדה העבודה בסוגיית פערי הרלוונטיות של ארגונים ובשימוש הנכון באתיקה המקצועית ככלי למניעת גלישה לפערים כאלה.

בעבודה אותרו מספר **פערי רלוונטיות** בין צרכי הצבא מחמ"ץ, לבין תפקודו בפועל:

- למרות ההבנה בצורך ברפורמה ולמרות עבודות מטה מגוונות, שנעשו בתחום זה, **טרם יושמו רפורמות מהותיות** בתפקוד החיל. החיל יידרש בעתיד לבחון את ייעודו, תפקידיו, צמצום פערי הרלוונטיות והתעצמותו המבצעית, הטכנולוגית, המודיעינית והחקירתית.
- ועדות בדיקה, חקירה ועבודות המטה **קידמו את מערך הכליאה, אך לא הביאו לשינוי משמעותי וכולל בכליאה הצבאית**. ניתן לקבוע כי מימוש פערי הרלוונטיות במערך הכליאה התמהמה. תהליך ניתוח הבעיה והצבעה על אפשרות לפתרון בוצע, אך המימוש נעדר. הקשיים בהפעלת **מערכת כליאה מודרנית** העונה על הדרישות, מציפים את סוגיית **האזרח של בתי הכלא הצבאיים** כפתרון אפשרי. בולט לעין בהקשר זה גם חוסר היכולת למסד **גישה טיפולית** (תקון) אפקטיבית בבתי הכלא הצבאיים, בהשוואה לשירות בתי הסוהר.
- נמצאו **פערים טכנולוגיים** אקוטיים מהם סובל חמ"ץ: היעדר מנגנון לפיתוח אמצעי אכיפה טכנולוגיים, כמו גם פערים בנושאי המחשוב, הקשר המבצעי, מערכות הנתונים, הסייבר, התקשורת והמידע. ניכר גם חסך ברלוונטיות טכנולוגית, בהתמודדות עם אתגרים אקוטיים כפשעת מחשבים ומידע, סייבר והתמודדות חקירתית ושיטורית עם קידמה.
- לא מומשה ההחלטה להקמת **יחידת חקירה לעניינים מבצעיים**, למרות הצורך הבולט בכך, הנובע גם מהקמת הפרקליטות לעניינים מבצעיים.
- **פערים וצורך ברפורמה נוספת בחקיקה ובדין**, יחד עם אתגר חקירתי, סיוזיפי ובעייתי מאוד ביכולת לעמוד בקריטריון של הצורך במהירות **בהליכים החקירתיים (והמשפטיים)**, כשבולט לעין חוסר היכולת ליצור מדדים מחייבים לכך, בחוק, בנורמה ובנוהל.
- פערים באופן בו מתורגם **הקוד האתי החיילי** של המשטרה הצבאית לכדי מימוש בפועל בשיח החיילי ובדרך בה הוא מבוצע הלכה למעשה. בהקשרים הללו נדרשת הגברה של העיסוק הפרקטי ומימוש של **אתיקה מקצועית**, והתאמת הדרישות המקצועיות למציאות המשתנה.
- הקשר המורכב של חמ"ץ עם צה"ל ומפקדיו, במציאות בה המשטרה הצבאית חוקרת ובוחנת את הארגון אליו היא כפופה, דורש שיח משותף, הקפדה יתרה על עצמאותה של המשטרה הצבאית והמשך פעולתה **"ללא מורא וללא משוא פנים"**. החיל נדרש לאפשר למפקדי צה"ל לממש אחריותם למשמעת הצבאית, לשיטור מבצעי, לאכיפה אפקטיבית ולעיסוק פיקודי ממוקד.

- אופן התפתחות הקצונה ומסלולי הניעות הארגוניים בחמ"ץ הביאו לכדי **פיצול פנימי למערכים**, מגזרים ותתי-ארגונים בתוך החיל (מצ"ח, שיטור וכליאה, גדודי המעברים וכן הלאה). חיזוק מרכיבים המחזקים את **החיל**, ותפיסה **חילית אחידה** תביא לכדי ניעות, למידה רוחבית, ראייה מערכתית וגאווה מקצועית.

לאור הפערים, כפי שמתוארים בהרחבה בעבודה, יוצע לקיים תהליכי עיצוב, תכנון ומחשב אסטרטגיים, שיביאו לכדי רפורמות בייעוד החיל ומיקומו המבצעי בצה"ל. המחקר מציע דרכי התמודדות עם פערי הרלוונטיות של חיל המשטרה הצבאית על מנת להעמיד עבור צה"ל **ארגון מבצעי, גמיש, המבצע משימותיו בעצמאות, ומביא לכדי ביטוי גם משימות חדשניות ויכולת ביצוע**. העבודה גם מציבה חלופות, ומציעה מספר **משימות אפשריות לקליטה** של משימות שיהיו "מנועי צמיחה" מבצעיים וארגוניים **בחיל המשטרה הצבאית**. זאת, מתוך הצורך להמשיך ולהתקיים כחיל מבצעי ורלוונטי גם בעתיד לבוא.

ניכר כי הקצונה **המנהיגה** את חיל המשטרה הצבאית **מכירה בפערי הרלוונטיות** הללו, כמו גם בצורך בשינוי. הם ואנשיהם יבצעו תהליך זה, בסיוע צה"ל ומפקדיו.

הקדמה

בחודשים האחרונים, קיימתי, ואני ממשיך ומקיים, תהליך למידה עמוק אודות ארגון שלא הכרתי כלל – חיל המשטרה הצבאית.

עבורי, זהו תהליך מכונן של למידה, חקירה התפתחותית, הבנה תרבותית של שפה, מנהגים וסמלים, משימות ויעדים.

הלמידה התיאורטית, ההשוואה הרוחבית שקיימתי, הקריאה והכתיבה, החקירה והלמידה, הפגישות הרבות שקיימתי והשיח המשותף – סייעו לי להכיר ארגון מיוחד, שונה, מקצועי וחשוב, אשר משרתים בו אנשים מצוינים ומפקדים מסורים.

אומר בצניעות כי מדובר בעבודה תיאורטית בעיקרה, מבוססת חומרי קריאה, פגישות ולמידה, וללא ניסיון מעשי ארוך שנים כפי שבא לידי ביטוי אצל קציני המשטרה הצבאית הבכירים.

הממצאים, העובדות, "הזרקורים" אשר אני מפנה למערך כזה או לתקופה אחרת, אינם בגדר הערה או טענה אישית, ארגונית או אחרת. למדתי מרבים וטובים במהלך עבודה זו, בפגישות הרבות, בקריאה ובחקירה, בשיחות העומק ובעשרות הראיונות שקיימתי, אך כל הכתוב בעבודה נכתב על ידי והוא באחריותי הבלעדית.

אני מוצא מקום להודות למפקדי המשטרה הצבאית בעבר, קציני החיל הראשיים, הקצינים הבכירים ששרתו בחיל ואחרים. תודה מיוחדת לאנשי המשטרה הצבאית המשרתים כיום בחיל ושהיו לי לעזר רב באיסוף החומר, בנייתו, בהבנה ובהכרה בצורך ללמידה. סייעו בידי רבים וטובים מהפרקליטות הצבאית הראשית, מאגף כוח האדם, מהמכללה לביטחון לאומי, אירגון הכליאה הלאומי (שב"ס) ועמיתי ממשטרת ישראל.

תודה והערכה מיוחדת לד"ר נצ"ם (בדימוס) פנחס (פיני) יחזקאלי, מפקד משטרת מקצוע, חד וביקורתי, מהיר מחשבה ומנוסה בתהליכים ארגוניים מסוג אלו, וגם מבין את "נפש בהמתו" באתגרי הכתיבה האקדמית הממוקדת.

חובה נעימה לי, להודות לד"ר אורנה קזימריסקי, האמונה על האוריינות במכללה לביטחון לאומי, על תרומתה המשמעותית בתוכן, באקדמיזציה של העבודה, במחשבתה הבהירה, בניסיונה המקצועי וההכוונה. היחס המקצועי והמשפחתי לו זכיתי, סייע בידי מאוד.

האנשים הטובים ששרתו במשך השנים, ואלו שעדיין משרתים בחיל המשטרה הצבאית, פעלו ופועלים מתוך הכרה בחשיבות, הבנת המשימה ורצון עז לסייע לצה"ל בחיזוק חוסנו המוסרי, במניעת פלילים, בטיפול המשמעת והאכיפה.

בניגוד לציפייה המקורית גיליתי **ארגון אשר "צמא" לשינוי**. מרבית המפקדים, בסדיר ובמילואים, בתוך החיל ומחוצה לו, **אינם** לוקים "בעיוורון" הארגוני הנובע מתוך ההיסט. המפקדים בחמ"ץ מכירים בעובדה כי נדרשת ראייה חזונית לביצוע רפורמה ולבחינת עומק לייעוד החיל ומשימותיו, מבנהו ומעמדו בצה"ל.

המנהיגים בחיל המשטרה הצבאית מכירים בפערי הרלוונטיות שנפערו, בהיסט "הזוחל" אך גם **בפוטנציאל השינוי, בצורך בו, בהבנת ההכרח שבביצועו**.

אנשי המשטרה הצבאית הם הם שיבצעו תהליך זה, בסיוע צה"ל ומפקדיו, בעזרת האומץ לשנות, וביכולת הנדרשת להשתנות.

הכותב הינו לוחם בחיל האוויר אשר שירת כמפקד כנף הגנת שמי-המדינה וכמפקד בית הספר להגנה אווירית, ועתיד (בסיומה של שנת הלימודים במכללה לביטחון לאומי), להתמנות לתפקיד קצין המשטרה הצבאית הראשי בצה"ל ומפקד החיל.

תוכן העניינים

3	תקציר
6	הקדמה
8	תוכן העניינים
11	איורים
12	מבוא
15	פרק ראשון:
15	פערי רלוונטיות בארגונים וההתמודדות עימם
15	א. פער רלוונטיות מהו?
17	ב. כיצד מזהים פער רלוונטיות?
18	ג. ההתמודדות הארגונית עם פער הרלוונטיות
19	ד. כיצד עושה זאת צה"ל בפועל?
22	פרק שני: סוגיית שיתוף הפעולה וחשיבותו לאפקטיביות הארגונית
22	א. שיתוף פעולה – המשגה ומאפיינים
23	ב. שיתוף פעולה של מערכת מורכבת לקיום היזון חוזר בזמן אמת
27	ג. גורמי משוב
27	ד. תנאים מוקדמים ליצירת שיתוף פעולה
28	ה. נוסחת אדיג'ס לפרודוקטיביות של ארגון
29	פרק שלישי: משטרה צבאית מהי?
29	א. מהי משטרה ומהו שיטור?
30	ב. מהי משטרה צבאית?
30	ג. הדילמה המובנית של הקשר עם הפיקוד הצבאי
31	ד. עיקרון עצמאות החקירה והמודיעין
33	ה. מהי דמות השוטר הצבאי?

34	ו. האתיקה המקצועית של השיטור הצבאי
40	פרק רביעי: חיל המשטרה הצבאית בצה"ל (1948-2016)
40	א. סקירה היסטורית וגנאלוגיה ארגונית
43	ב. התפקידים והמשימות שביצע החיל מאז הקמתו ועד היום
44	ג. מערך השיטור והמבצעים
44	ג.1. יחידות השיטור המרחביות
45	ג.2. שיטור מרחבי בחירום
46	ג.3. תנועה ותעבורה
47	ג.4. משתמטים מגיוס חובה, נפקדים ועריקים
47	ג.5. משטרה צבאית בבסיס מרכזי
48	ג.6. משטרה צבאית ומשימות אזרחיות
49	ג.7. מניעת חטיפת חיילי צה"ל
50	ד. מערך הכליאה
50	ד.1. הכליאה הצבאית
53	ד.1.א. ועדות הבדיקה למערך הכליאה הצבאית
56	ד.1.ב. רצידיביזם – מועדות – תופעת החזרה לכליאה (צבאית)
57	ד.2. כליאת אויב והכליאה הביטחונית
58	ד.2.א. כליאת אויב
62	ד.2.ב. כליאה ביטחונית
63	ד.3. כליאת נשים
65	ה. מערך החקירות
69	ו. מערך הבידוק במעברים
70	ז. מערך ההדרכה החילי
71	ח. תפיסת ההפעלה החילית
73	פרק חמישי:
73	משטרה צבאית בעולם – השוואה רב ממדית
74	א. המשטרה הצבאית בבריטניה

75	ב. המשטרה הצבאית בארצות הברית
76	ג. המשטרה הצבאית בקנדה
76	ד. המשטרה הצבאית בגרמניה
77	ה. המשטרה הצבאית ברוסיה
77	ו. המשטרה הצבאית בפולין
78	ז. המשטרה הצבאית בסיין
78	ח. המשטרה הצבאית באיטליה
79	ט. ראייה בינלאומית השוואתית של כוח השיטור הצבאי
82	דיון
83	א. צבא העם וגיוס חובה
87	ב. טכנולוגיה וקידמה
90	ג. התאמות בחקיקה ובדין המשמעתי
95	ג.1. התארכות החקירות ועינוי דין
96	ג.2. בחינת הצורך בהקמת ערכאת ביניים למשמעת
98	ד. רפורמה במערך הכליאה
98	ד.1. אזורות והתמקצעות
100	ד.2. תקון, חינוך ושיקום
102	ה. שינויים מהותיים שביצע חמ"ץ לאורך השנים במבנהו ובפעולתו
103	ו. פערי הרלוונטיות בין צרכי הצבא מחמ"ץ, לבין אופן תפקודו הנוכחי
105	ז. אתגר שיתוף הפעולה בתוך חמ"ץ
107	סיכום והמלצות
115	אתגרי העתיד בחיל המשטרה הצבאית
122	מקורות

איורים

- איור 1 : פער הרלוונטיות 16
- איור 2 : תהליך העיצוב בתהליכי פיתוח הידע והלמידה 21
- איור 3 : סוגים של היזון חוזר..... 23
- איור 4 : המחשת תהליך עבודה 25
- איור 5 : הוספת גורם של סיכון בתהליך ומתן משוב שלילי 25
- איור 6 : משוב שלילי מול משוב חיובי 26
- איור 7 : נוסחת ההצלחה של פרופ' יצחק אדיג'ס 28
- איור 8 : המרחב האתי ביחס למרחב החוקי..... 35

מבוא

עיסוקה של עבודה זו בהתפתחותו ובהתאמתו של חיל המשטרה הצבאית למציאות המשתנה בישראל ובצה"ל.

חיל המשטרה הצבאית (להלן חמ"ץ), הוא ת"ל (corps) בצה"ל. ייעודו: לאכוף את חוק השיפוט הצבאי, לקיים תהליכי שיטור, אכיפת תעבורה והכוונת תנועה. זאת, לצד הובלת האכיפה של החוק והסדר בצה"ל, על כל היבטיו: עיסוק נרחב במשמעת, בחקירות של חשד לביצוע עבירות פליליות בתוך הצבא, במעצר ובכליאה. כמו כן, החיל פועל במשימות בידוק-בטחוני במעברים באזורי יהודה ושומרון. בראש החיל וכמפקדו עומד קצין משטרה צבאית ראשי בדרגת תת-אלוף.

חמ"ץ נוסד עם הקמתו של צה"ל ופעל במלחמות ישראל, בין המלחמות ובביטחון השוטף. הוא פועל להשלטת סדר ולחזוק חוסנו המוסרי של צה"ל. חמ"ץ פועל בממשק בין הצבא לחברה, בין צה"ל למשטרה, בין חוק ומוסר ובין משמעת ופלילים. השינויים התכופים במציאות, בחברה הישראלית, בצה"ל ובמשימותיו, הביאו לצורך בשינויים נדרשים בייעוד חמ"ץ, בתפקידיו, בעיסוקו וברלוונטיות של פעולותיו. במציאות של השתנות תמידית בסביבת הפעולה של ארגונים, הולך וגדל פער הרלוונטיות (ראה בהמשך) בין מצבו הנוכחי של הארגון לבין הנדרש ממנו לאור אתגרי המציאות המשתנה. לכן, יש צורך בשינוי, ובהתאמת הארגון למשימותיו, לייעודו ולאתגרי המחר.

חמ"ץ לא נחקר משך שנים, לא לעומק, לא לרוחב ולא באופן מערכתי. העבודה תתאר את התפתחותו ההיסטורית, את הרקע להקמתו, את ייעודו ואת התפקידים שהוא מבצע בצה"ל, כיום ולעתיד לבוא.

לעבודה שלוש מטרות עיקריות:

1. לסקור את האופן שבו התפתח חמ"ץ לאורך השנים.
2. לתאר את חמ"ץ, ייעודו, תפקידיו, מידת הרלוונטיות שלו ואתגרו בהתאמתו למציאות המשתנה.
3. להצביע על כיווני פעולה אפשריים לחמ"ץ ולהציע עקרונות לצמצום ההיסט תוך התאמה לאתגרי השעה.

במסגרת מטרות אלה תבחן העבודה :

1. מה הייעוד אותו ממלאת משטרה בארגון צבאי וכיצד התפתחה והשתנתה המשטרה הצבאית בצה"ל משך השנים?
2. מהם הגורמים הפנימיים והחיצוניים, המשתנים והקבועים, המעצבים את המשטרה הצבאית בשנת 2016? מהן הסיבות להשתנות ומהן הסיבות לאי השתנותו של חיל זה? האם קיים פער רלוונטיות?
3. מהם היעדים הנדרשים מחמ"ץ במטרה להופכו לרלוונטי יותר למשימות צה"ל, ובהתאמה למציאות המשתנה? מהם אתגריו של חמ"ץ ומה יהיו "מנועי הצמיחה" בארגון צבאי מיוחד מסוג משטרה צבאית בצה"ל.

רציונל העבודה היה לבחון באופן רב-ממדי, היסטורי, רחב ועמוק ארגון צבאי ייחודי ואת הדרכים בהן התפתח והתקדם משך השנים. מעניין לבחון את התפקידים החברתיים, המבצעיים והארגוניים אותם ממלא חמ"ץ בצה"ל. ההשוואה כוללת השוואת עבר-הווה-עתיד וכן השוואה בינלאומית כמו גם בחינת רלוונטיות למציאות משתנה בחברה הישראלית, בצה"ל ובחיל עצמו.

שיטת המחקר האיכותני הינה כדלקמן :

- **השוואה כרונולוגית** בין האופן בו התפתח החיל בעבר, המקורות להקמתו, ייעודו ותפקידיו ההיסטוריים בהשוואה למציאות התפקודית שלו בצה"ל.
- **השוואה בינלאומית** בין המשטרה הצבאית בישראל, סמכויותיה, עצמאותה, כפיפותה, הטכנולוגיה אותה היא מפעילה ומשימותיה המבצעיות ובין ארגונים דומים, על בסיס מודלים שונים של משטרה צבאית במדינות העולם.
- **ניתוח עומק** למשטרה צבאית **במציאות חברתית ולאומית משתנה**.
- **השוואה** בין המצב הקיים אל מול **הצורך המבצעי** והארגוני **בעתיד** לבוא.

העבודה בנויה לוגית באופן הבא: **הפרקים, הראשון והשני**, יעסקו בהיבטים התיאורטיים של שני נושאים ניהוליים הרלוונטיים להתאמתם של ארגונים למציאות משתנה: סוגיית פער הרלוונטיות של ארגונים; וסוגיית שיתוף הפעולה של מערכות בתוך עצמן, ובינן לבין סביבתן המשימתית.

הפרק השלישי יציג לעומקם של דברים את ההיבט ההיסטורי של חיל המשטרה הצבאית והאופן בו הוא פעל עם הקמת צה"ל, במלחמות ישראל, בפעילות הביטחון השוטף ובין המלחמות. **הפרק הרביעי** יבחן את מיקומה של המשטרה הצבאית במציאות החברתית והלאומית המשתנה בישראל, ואילו **הפרק החמישי** יקיים

בחינה והשוואה רב ממדית של משטרה צבאית בצבאות זרים. ההשוואה העולמית תסייע לנו לבחון ארגונים דומים, אך שונים, מיקומם המבצעי והארגוני בצבאותיהם, המשימות אותם הם מבצעים והאופן בו הם פועלים.

הדיון, לב-ליבה של העבודה, יבחן, ידון וינתח את **שאלת המחקר המרכזית**: האם גילתה המשטרה הצבאית בצה"ל גמישות מספקת מול השינויים בסביבתו המשימתית והשתנה בהתאם? האם נמצאו פערי רלוונטיות בין צרכי הצבא מחמ"ץ לבין אופן תפקודו הנוכחי? מהם השינויים הנדרשים, וכיצד נכון היה (ויהיה) להתאים את הארגון לייעודו?

הטענה, אותה יפריך או יאושש המחקר, היא: למרות ההבנה בצורך ברפורמה ולמרות עבודות מטה מגוונות, שנעשו בתחום זה, טרם יושמו רפורמות מהותיות בתפקוד החיל. נראה כי בחמ"ץ לא בוצעו שינויים מהותיים מספקים בייעוד, במשימות, בתפקידים ובהתאמה לצה"ל, וכן בזיקה לשינויים התכופים במציאות. על כן, ההיסט ופערי הרלוונטיות הלכו וגדלו במשך השנים. לפיכך, יש להצביע על עקרונות בהתאמת החיל לעידן הנוכחי, בעדכון משימותיו המסורתיות, בקליטת משימות אד-הוק, ובביצוע תהליכי למידה מתמשכים. החיל יידרש לבחון בעתיד את ייעודו, תפקידיו, צמצום פערי הרלוונטיות והתעצמותו המבצעית, הטכנולוגית, המודיעינית והחקירתית.

מגבלותיה של העבודה ברורות: זוהי עבודה אקדמית-תיאורטית. היא אינה עוסקת באופן בו ימומש פרקטית שינוי נדרש או התאמה רלוונטית כזו ואחרת. העבודה גם אינה מציגה נייר מטה ייעודי או תכנית סדורה לפעולה. אלו יהיו ענייניה של עבודה ייעודית ונפרדת.

פרק ראשון:

פערי רלוונטיות בארגונים וההתמודדות עימם

א. פער רלוונטיות מהו?

פער רלוונטיות (The Relevance Gap או Relevancy Gap) הוא הפער שבין מציאות מדומה (פנטזמה), שרואים אדם או ארגון בעיני רוחם, למציאות בפועל. פער זה נוצר כאשר מתקיימת אי הלימה עמוקה בין האופן שבו הם מתארים ותופסים את המציאות לבין המציאות עצמה (יחזקאלי, 2014).

זוהי מחלה כרונית הנוטה להתפשט בקרב בכירים בארגונים בעלי ביורוקרטיה מפותחת. על כן, ארגונים צבאיים מועדים מטבעם ללקות בפער רלוונטיות (יחזקאלי & רזי, 2013; יחזקאלי, 2014).

כך נוצר **היסט (Drift)**. קרי, שינוי "זוחל" בתפיסת המציאות, בין המציאות בפועל לזו הנתפסת על ידי קברניטי הארגון. הארגון מפתח **נקודות עיוורון** (blind spots) משמע, נוצרים "אזורים" בתפיסת העולם הארגונית, שהגישה הקיימת בארגון איננה מאפשרת להכיר בקיומם או שהיא מדחיקה את משמעותם באופן מתמשך כך, שלא יאיים על הסדר הקיים. השינוי הזה הוא המוביל לאורך זמן **לפער רלוונטיות** עמוק ומשמעותי בתפקוד הארגון.

פער הרלוונטיות (ראה איור מס' 1) הוא הביטוי המרכזי של ההיסט, שהולך ונוצר בין הארגון לסביבה המשתנה. זה המוביל להידרדרות ממצב של רלוונטיות ועד חוסר רלוונטיות. אחד הממדים המרכזיים, שפער הרלוונטיות מתגלה בהם, הוא בפער בין המוצהר בארגון לבין מה שמתרחש בו בפועל.

פער רלוונטיות זה עלול להביא **להפתעה בסיסית**, משמע, כל עולם המושגים והנחות היסוד של הארגון וקברניטיו קורסים, באופן בלתי-צפוי. נחשפת באופן פתאומי, מציאות בלתי מוכרת, שאותה לא העלו על דעתם ושהם לא יכולים היו להתכונן אליה (לניר, 1983).

כך, שוגים אנשי הארגון בהבנת המציאות הדינמית והמשתנה. לקברניט המערכת נדמה שהוא נוהג את ארגונו על "דרך המלך" (באיור שלמטה, משמאל), אולם זוהי **מציאות נתפסת**, השונה מאוד **מהמציאות בפועל**. רק כשמתעוררת בעיה קשה, נוכח הארגון בפער שנפער בינו לבין המציאות.

איור 1 : פער הרלוונטיות

(יחזקאלי, 2014)



כמעט בלתי אפשרי להימנע מפער הרלוונטיות, אולם, ניתן להקטינו, במידת האפשר, בראש ובראשונה על ידי **מודעות לתופעה ולמאפייניה**. בנוסף, חייב הבכיר למנות אנשים עצמאים, בעלי כיווני ראייה שונים משלו, שנאמנותם אליו לא תהיה על מנת לאמץ את ראיית עולמו, אלא בכך שיתאמצו לחפש מה לא מסתדר בפנטזמה הארגונית בכלל ושל המנהיג עצמו, בפרט (יחזקאלי, 2014).

הטבע האנושי מקיים **מנגנון הגנה שמרני** כנגד שינויים בכלל ושינויי פרדיגמות בפרט. מנגנון רב עוצמה זה נקרא על שם הפיזיקאי הגרמני מקס **פלאנק** (Max Planck). פלאנק, חתן פרס נובל לפיזיקה (1918), נחשב כמי שתרגם תרומה מכרעת להתפתחות המכניקה של הקוונטים, ששינתה לחלוטין את פני הפיזיקה. הוא טען כי פרדיגמה מדעית חדשה מתקבלת רק בקושי רב ובדרך כלל כעבור דור. הסיבה לכך, הסביר, היא שהמאמינים בפרדיגמה ישנה אינם משנים את דעתם בקלות רבה כל כך, גם נוכח עובדות המזימות אותה. אפקט זה של חוסר היכולת לקבל פרדיגמה חדשה בזמן אמת, נקרא על שמו "**אפקט פלאנק**".

תומאס קון הרחיב תזה זו ב-1962 בספרו המפורסם "המבנה של מהפכות מדעיות". (קון, 1962) וחוקרים רבים מצאו שהיא חלה על תחומי ידע שונים, גם אם לא על כולם. דווקא במדעי הרוח והחברה, בהם אין פרדיגמות המקובלות על הכול, "נוח" יחסית להחליף פרדיגמה (paradigm shift), במונחיו של קון.

"**אפקט פלאנק**", במקורו, התייחס לכשל נפוץ של מדענים, אך ניתן לו תוקף תפיסתי גם בעיוותי מחשבה ותפיסת מציאות ארגונית בקרב **מערכות מורכבות** וארגונים צבאיים, עסקיים, מדינתיים או אחרים. אילו היה מובטח שהזמן והתהליכים ההיסטוריים פועלים לטובת הארגון בו אנו עוסקים, הרי היה נכון להסתפק בסבלנותו של פלאנק ולהמתין דור לחילופי דורות פרדיגמטיים. אך הזמן אינו עוצר מלכת והקיפאון הפרדיגמטי מחייב **מנהיגות** השוקלת את הנחות היסוד, **הפנמת השינויים במציאות**, והיערכות **בהתאמה ארגונית** לפערי רלוונטיות שכיחים.

השפעתו של "**אפקט פלאנק**" זה היא רחבה ביותר. יש לו משמעות מיוחדת, בין השאר, בארגונים צבאיים ומודיעיניים ובכלל זה בהערכת הכוונות של הצד שמנגד, שינויי המציאות והתמודדות עם פערי רלוונטיות ארגוניים.

ב. כיצד מזהים פער רלוונטיות?

בהתבוננות תיאורטית, ננסה לבחון את הקושי העמוק בהתמודדות עם פער הרלוונטיות, שהוא בגדר **נקודת עיוורון** (blind spot) (יחזקאלי, 2013) מערכתית - התפיסה קיימת במערכת **לא מאפשרת** לראות את המציאות אלא דרכה. בשל כך, לא ניתן אפילו לשאול שאלות חקר שיסייעו למערכת לנוע מן הפער. עם זאת, קיימים מספר תהליכים שיכולים לסייע לארגון להבין שהוא מצוי בפער רלוונטיות, כדי לחולל למידה:

1. "**שרטוט הגנאלוגיה של ההיסט**" על ידי ניתוח לאחור של המצב הקיים כיום, מתוך ניסיון להבין את התפיסות שהתווה בעבר את יצירת המערכות הקיימות בהווה, ניתן להבין כי מענים אלו אינם רלוונטיים עוד.
2. **חיפוש ה"חריקות" בארגון** - תשומת לב ל"חוסר הנחת" בעשייה במערכת, הנובע מכך שהתפיסה הקיימת אינה מתאימה יותר למציאות שהשתנתה.

3. אבחנה מעניינת היא, **שלמרות שהיעילות עולה, רמת האפקטיביות דווקא יורדת** - כאשר מתקיים קושי מתמשך להשיג אפקט משמעותי, הדבר עשוי להצביע על פער הרלוונטיות ההולך ונבנה לאורך זמן, ובמהלכו היעילות באופן הפעולה הקיים עשויה לעלות, אך האפקטיביות יורדת, שכן הפעולה אינה מותאמת למציאות.

צבי לניר ("דואלוג", ללא תאריך) כאמור, היה זה שהטמיע בשיח הארגוני את המושג **פער רלוונטיות**. מושג זה, בצירוף המושג **היסט**, משמש כגורם משמעותי **בגישה המערכתית** לתכנון אופרטיבי צבאי. על פי הגישה שפותחה על ידי שמעון נווה, בשל הפער שנמצא בין דרך הפעולה הקיימת לבין המציאות שהשתנתה, יש צורך להבין את **ההיסט**, על מנת להיות מסוגלים ליצור מענה אופרטיבי מותאם ורלוונטי.

ג. ההתמודדות הארגונית עם פער הרלוונטיות

צבא ההגנה לישראל (צה"ל) מתמודד עם סביבה דינאמית, **שהמאפיין המרכזי הקבוע שלה הוא תהליכי שינוי מתמשכים**. לתהליכי השינוי הטבעיים של המציאות והסביבה מתווסף אתגר נוסף – תחרות הלמידה והיישום, בין צה"ל ובין אויביו. מעימות לעימות ומאתגר לאתגר פוגש צה"ל במציאות מורכבת יותר ויותר, באויב משתנה, בשינויים מהותיים בתמונת המצב הכוללת, בפיתוחי תורה, תפיסה ועוד. בפני צה"ל, כמו בפני כל ארגון מתקדם אחר, עומד **אתגר הלמידה וההשתנות**.

צה"ל הוא מהמובילים בעיסוק הארגוני במורכבות ובהשלכותיה (יחזקאלי & רזי, 2013). הצבא עוסק בשנים האחרונות בתהליכי עיצוב ולמידה, ובשנת 2015 אף הפיץ טיוטה לתפיסה רשמית של תהליכי למידה ופיתוח הידע (צה"ל, תפיסת תהליכי הלמידה ופיתוח הידע במפקדה הכללית ובמפקדות הראשיות, 2015). תפיסה זו עוסקת בעיצוב שתוצרו תפיסה למערכה, למערכת או למערכות.

המושג **"מערכה"** מכוון למהלך אופרטיבי או לקמפיין צבאי כמסגרת רעיונית, על מנת להתמודד עם בעיה ממשית; וגם לסדרת מבצעים או מאמצים - הקשורים זה לזה בהגיון מארגן עם מטרה ורעיון מרכזי - המוגדרים דרך משימות מתוזמנות ומתואמות. זאת, על מנת להשיג יעד או יעדים אסטרטגיים (מרכז דדו, 2015).

ככלל, מגדיר צה"ל את העשייה האופרטיבית-מערכתית **כאומנות** המבוססת על היכולת **ללמוד את השינויים** בסביבה; להבין את **המגמות האסטרטגיות**; ולהעמיד מסגרות תפיסתיות ורעיונות מערכתיים **למימוש אסטרטגיות**. זאת, באמצעות בניין הכוח והפעלת מסגרות שהותאמו לסביבה המשתנה.

צה"ל הגדיר לעצמו את **מטרות תהליך הלמידה** ופיתוח הידע במטה הכללי ובמפקדות הראשיות כך:

1. **זיהוי הצורך** בשינוי תפיסתי לאור השתנות משמעותית במציאות התפקודית ובסביבה, לכוּמר ניסיון לאיתור פערי רלוונטיות.
2. פיתוח **מסגרת אסטרטגיה** ביחס לשינוי זה.
3. **גיבוש תפיסה למערכה**, קרי רעיון כולל והסבר מקיף לאופן בו יופעל הכוח, ולדרך שבה הוא ייבנה, כך ששניהם (הן בניין הכוח; והן הפעלתו) ישרתו את המסגרת האסטרטגית, כדי שתוכל להיות ברת מימוש. תפיסה זו תקרין גם לגבי המימוש הפרקטי, הביצועי.

תפיסה זו תשמש **כתוצר של התהליך** ועליה לכלול את ההסבר לאופן בו היא משרתת את האסטרטגיה, מהם עקרונות המערכה ומהו המבנה ההגיוני והמנומק, שיאפשר בעתיד בחינה ביקורתית והנגדת התפיסה. זאת, לאור שינויים שעוד יתחוללו בסביבה ובארגון בהמשך.

ד. כיצד עושה זאת צה"ל בפועל?

תפיסת העיצוב בתהליכי פיתוח הידע והלמידה בצה"ל קובעת כי יש להתייחס למרכיבים הבאים (מרכז דדו, 2015):

1. **הבנייה:** העיסוק בעיצובם ובבנייתם של תהליכי למידה, בראשיתם, בהתמשכותם ותוך כדי ניהולם. בתהליכי הבנייה ההקשר האסטרטגי הוא ייחודי, ולכן גם אתגרי הלמידה של כל תהליך הינם ייחודיים. לאור זאת, אתגר ראשון הוא **עיצוב תהליך הלמידה** עצמו, שלביו, השותפים בו וחומרי הייחוס לשימוש.
2. **ההיסט (Drift):** הוא שינוי "זוחל" (לרוב חיצוני לארגון וכזה המשפיע עליו), המוביל לאורך זמן **לפער רלוונטיות** עמוק בתפקוד של ארגון. ההיסט מקבל מרכזיות בגישתו של שמעון נווה ("דואלוג", ללא תאריך) העוסק בחשיבה אסטרטגית, וטוען כי לא ניתן להתוודע לפער, מבלי להבין ראשית את **מכלול השינויים** לאורך השנים ובהתאם להתפתחות הארגונית.

חשיבה על ההיסט, היא תמיד חשיבה **גנאלוגית** על המעבר משלב העיצוב הקודם של המערכת שהתאפיין ברלוונטיות וקוהרנטיות ביחס למציאות שהתקיימה באותו זמן, לבין המציאות הנוכחית.

גנאלוגיה היא חקירה של ההקשר ההיסטורי, שהוליד את האופן שבו מתארגנת ופועלת המערכת הקיימת; או חקירת ההיסטוריה ההתפתחותית של ארגון. היא מסייעת לנו בשני מובנים (יחזקאלי, 2014):

- מבהירה את הסיבות שבשלהן הגיע הארגון למקומו העכשווי.
- מאפשרת לזהות נקודות, שבהן חלופות תפיסתיות - שעשויות לשמש אותנו כיום - נדחקו הצידה בשל סיבות שהיו רלוונטיות לשעתן.

המהלך הגנאלוגי "שואב" את השראתו מהגותו ההיסטורית של מישל פוקו, שמבקש למצוא את נקודת המפנה בהיסטוריה של המבנים החברתיים שמעצבים את העולם המודרני.

3. **חילוץ ההיסט**: ההיסט ניתן לחילוץ על ידי **חקירה גנאלוגית** הבוחנת את המערכת ההיסטורית, המורשת, הנחות היסוד שעל בסיסן הוקמה המערכת הנוכחית והדפוסים המתקיימים בה, למול ההבנה שלנו את המציאות המתהווה ועומק השינוי בין ההווה למצב שהתקיים בראשית הדרך.

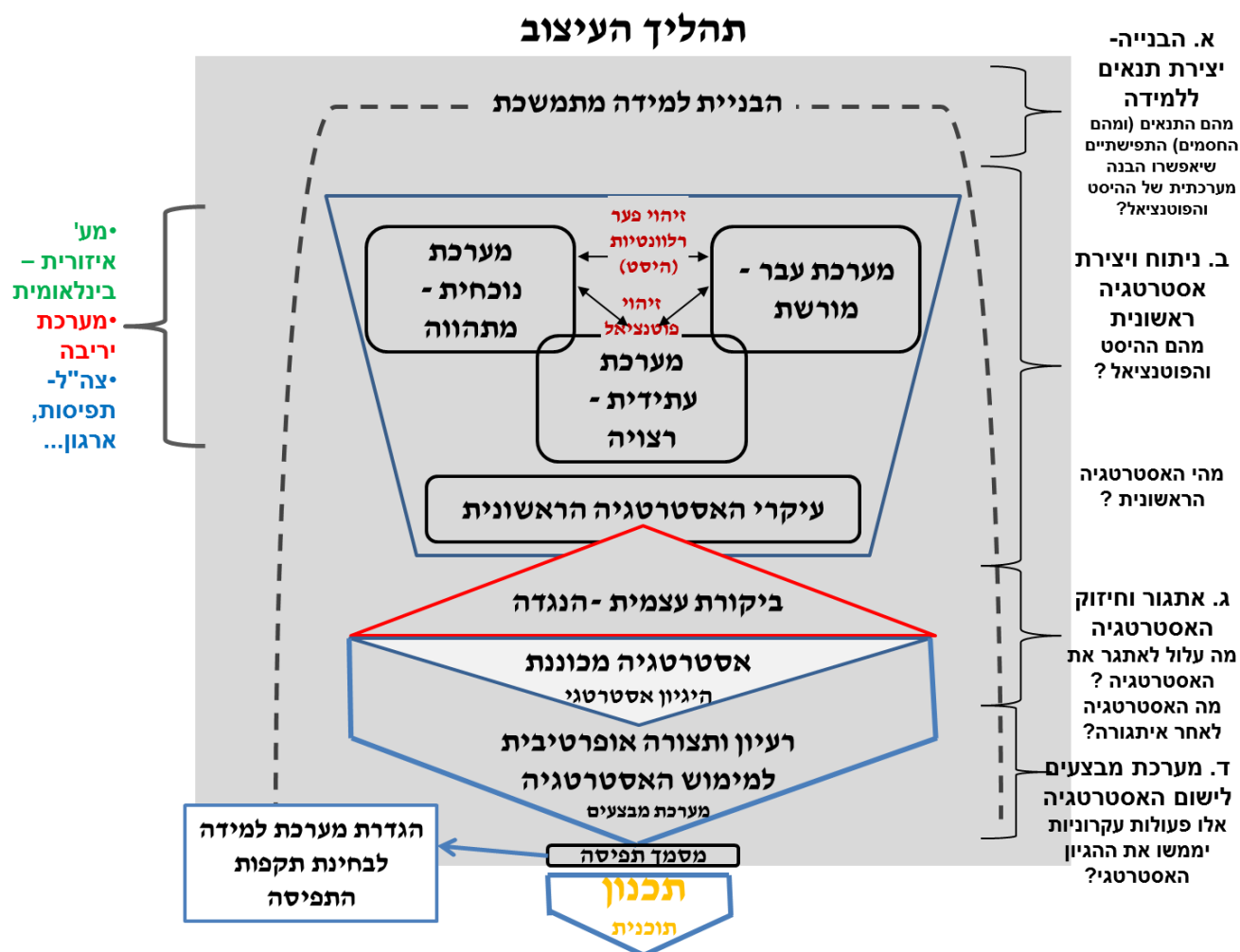
הבנת ההיסט היא שלב חיוני ביצירה של אסטרטגיה חדשה ומותאמת למציאות המשתנה, מאחר והיא מאפשרת לנו להבין כיצד נוצר המובן מאליו במערכת, לשים אותו תחת **חקירה ביקורתית**, להבין את **פערי הרלוונטיות** ולבסוף ליצור **מענה חדש ורלוונטי**.

4. **הפוטנציאל**: לצד חילוץ ההיסט, יש הכרח לדון גם **בפוטנציאל האסטרטגי** הבלתי מנוצל שנוצר בינתיים, ואשר מימושו יאפשר את החדשנות פורצת הדרך, זו שתאפשר ליצור את הפער שנוצר (פער הרלוונטיות, ההיסט) ולמצב אסטרטגית תכנית פעולה חדשה, ייחודית, רלוונטית ועדכנית.

איור מס' 2 (בעמוד הבא) מבהיר באופן גרפי את האופן שבו רואה צה"ל את תהליכי הלמידה והעיצוב. ניתן לראות את תהליכי ההבניה, ההכרה בפערי רלוונטיות, ניתוח ההיסט, זיהוי הפוטנציאל הבלתי מנוצל וגם את האופן בו צה"ל מתכנן תהליך אסטרטגי המאפשר פעולה אופרטיבית לאור רעיון מכוון.

איור 2 : תהליך העיצוב בתהליכי פיתוח הידע והלמידה

(צה"ל, תפיסת תהליכי הלמידה ופיתוח הידע במפקדה הכללית ובמפקדות הראשיות, 2015)



צה"ל מגדיר, אם כן, את העשייה האופרטיבית-מערכתית **כאומנות**, המבוססת על היכולת ללמוד את **השינויים בסביבה**; להבין את **המגמות** האסטרטגיות; ולהעמיד מסגרות תפיסיות ורעיונות מערכתיים **למימוש** האסטרטגיות.

הובהרו לעיל השיטות המעודכנות לעיצוב תהליכי פיתוח הידע והלמידה בצה"ל. בפרקים הבאים תתואר הדרך בה התפתחה המשטרה הצבאית, תיערך "חקירה גנאלוגית" אודות התפתחות ייעודה, מרכיביה ומאפייניה, יתואר האופן בו היא פועלת בימינו אנו ותיבחן השאלה: באיזו מידה הלכו ונפתחו פערי רלוונטיות בתפקידה.

פרק שני: סוגיית שיתוף הפעולה וחשיבותו לאפקטיביות הארגונית

א. שיתוף פעולה – המשגה ומאפיינים

שיתוף הפעולה (שת"פ) הוא איחוד כוחות בין מרכיביה של מערכת מורכבת, לשם השגת מטרת העל שלה. זהו מרכיב חיוני בהשגת מטרותיה של מערכת מורכבת. כיוון שמערכת מורכבת ממרכיבים רבים, היא זקוקה לאיחוד כוחות ולמגוון יכולות על מנת להשיג את מטרותיה.

שיתוף הפעולה מעלה מאוד את האפקטיביות ואת היעילות של מערכת מורכבת. אולם, אליה וקוץ בה: עוצמה היא הכוח המניע של מערכות - עוצמה (Power) מוגדרת כמידת היכולת להגשים מטרות. זהו כוח מערכתי / ארגוני בעל ממד אנרגטי – פורמלי או אחר – של עובד/מנהל או של תת מערכת מורכבת, להניע באמצעים מגוונים גורמים אחרים במערכת, אם מרצון ואם בכפייה, לשם השגת מטרות מסוימות – מערכתיות או אחרות, גם אם זה מנוגד לאינטרסים שלהם. עוצמה נמדדת תמיד ביחס לגורמים נוספים הפועלים באותה סביבה משימתית (יחזקאלי, 2014).

שיתוף פעולה, אם כן, מעלה מאוד את האפקטיביות של מערכות מורכבות, והוא עצמו (שיתוף הפעולה) חלק ממאבקי העוצמה בארגון: בעלי עוצמה משתפים פעולה עם חבריהם ומונעים שיתוף פעולה מיריביהם, על מנם שלא להעצימם.

בניגוד למערכת בכללה, נטייתן הטבעית של תתי המערכות, המרכיבות את המערכת האם (מחלקות והפרטים המרכיבים אותן), היא לבדלנות. עבורן מהווה שיתוף הפעולה אסטרטגיה להשגת מטרות הטווח הקצר שלהם. הם עושים בה שימוש מגוון, החל מרמה גבוהה של שיתוף פעולה; דרך היעדר שיתוף פעולה בדמות אנוכיות ארגונית ואישית; וכלה בשיתוף פעולה שלילי - משמע, הפרעה מכוונת לגורם אחר בארגון להשיג את מטרותיו. ככל שהגורם הארגוני מחזיק בעוצמה גבוהה יותר, הוא יעשה שימוש מגוון יותר בשיתוף הפעולה לשני הכיוונים - חיובי וגבוה עם מקורביו ומניעת שיתוף פעולה והפרעה אקטיבית למתנגדיו.

לתופעה זו קיימים גם הסברים סוציולוגיים כמו התיאוריה העוסקת במאבקי הכוח שבין "קבוצת האנחנו" (Ingroup): קבוצה חברתית, שחבריה מוקירים אותה ונאמנים לה; ל"קבוצת האחרים" (Outgroup): קבוצה חברתית, שחברי קבוצות אחרות חשים כלפיה תחרות או התנגדות.

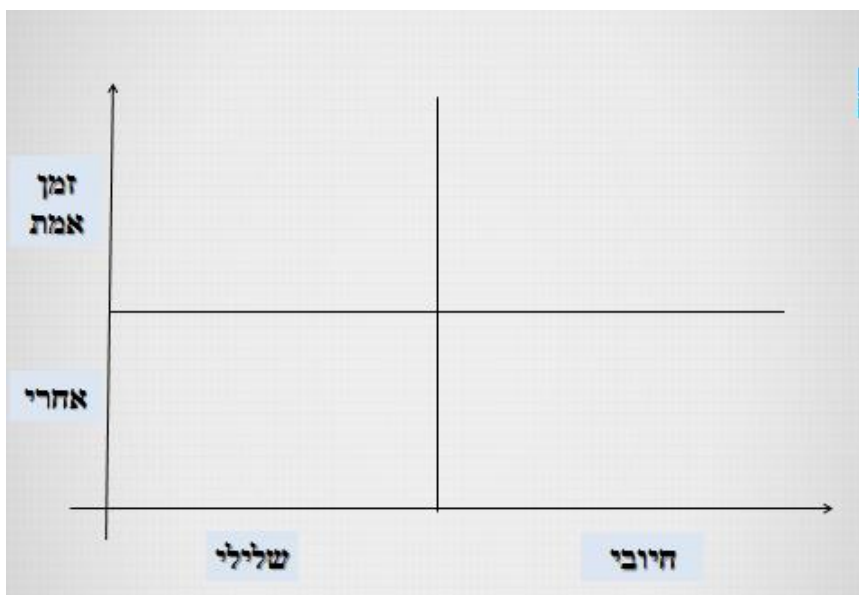
התיאוריה גורסת, כי החיים החברתיים הם משחק גומלין בין שני סוגי הקבוצות. מתחים בין הקבוצות מסייעים, לא אחת, להדגשת גבולותיהן, ומקנים לאנשים תחושה ברורה של זהות חברתית. מחקרים מלמדים, שחברי "קבוצת האנחנו" רואים עצמם באור חיובי יתר על המידה, ומאמצים עמדות שליליות, בלתי הוגנות, כלפי "קבוצות אחרים" שונות. "קבוצת האנחנו" ו"קבוצת האחרים" מעודדות נאמנות, ובד בבד, מערבות מתחים וקונפליקט ביניהן (Tajfel, 1982; משונים, 1999, ע' 177).

ברמה המדינתית, שיתוף פעולה הינו כלי חיוני להשגת משילות. 'משילות' היא יכולת הקברניטות האזרחית הנבחרת להפעיל את סמכותה הלגיטימית. משילות כוללת הנהגה והכוונה מערכתיות מצד הקברניטים; יצירה של תנאים שבהם יוכל המינהל הציבורי לתפקד; העצמה של היכולת לפעול; פתרון בעיות ושילוב המשאבים הנדרשים להשגת יעדי הביטחון הלאומי של כל חברה (שוחט, 2007, עמ' 31; רזי ויחזקאלי, 2007, עמ' 12).

ב. שיתוף פעולה של מערכת מורכבת לקיום היזון חוזר בזמן אמת

התרומה הגדולה ביותר של שיתוף הפעולה לאפקטיביות הארגונית נעוצה בכך, שזהו הכלי העיקרי שבידי המערכת לייצר משוב / היזון חוזר, בעיקר בזמן אמת, בין מרכיביה. קיימים שני סוגים של היזון חוזר – שלילי וחיובי – המתבצעים בשתי תקופות זמן קריטיות לארגון: בזמן אמת ואחרי הביצוע (ראה איור 3):

איור 3: סוגים של היזון חוזר

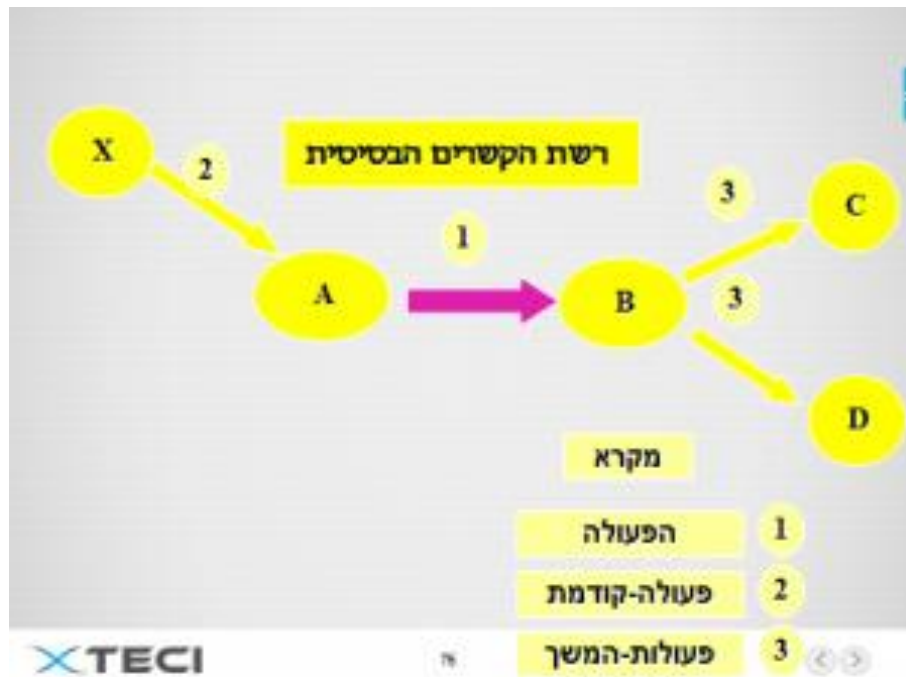


מפאת חשיבות סוגיה זו לתפקיד השילוביות במערכת, יוסבר הדבר בהרחבה. **מדובר בשני סוגי משובים בסיסיים** (יחזקאלי, 2014):

- **משוב שלילי (היזון חוזר שלילי)** משמעו, שמערכת סתה ממטרתה ומהתכנון להשגת המטרה, והיא מנסה לחזור למטרה. לדוגמה, איתור תקלה במערכת נשק של טנק טרם יציאה לקרב. דוגמה מתוחכמת יותר היא של מערכת תנועת האוכלוסייה כאשר העורף מותקף במלחמה. אז ריכוז הפליטים בשטח שלא הותקף ושיש בו מערך שירותים איכותי לאוכלוסיית הפליטים ילך ויעלה. מרמה מסוימת של ריכוז הפליטים, רמת השרות כבר לא תהיה מספיקת. אז, תרד המוטיבציה של הפליטים להגיע לשם וכמות הפליטים באותה נקודה תתייצב.
- **משוב חיובי (היזון חוזר חיובי)** שתכליתו מציאת כיוונים חדשים למסלול החדש. לדוגמה, איתור במהלך קרב מטרה חשובה לאויב (שלא הייתה מוכרת קודם) ובעקבותיו שינוי תכנית הקרב. המשוב החיובי מהווה "סם חיים" למערכת מורכבת. הוא מגרה לחשיבה יצירתית פורצת גבולות ומביא לחידושים ולפיתוחים שונים למוצר נדרש וגם למוצרים חדשים. ב"משוב חיובי" תת מערכת משתמשת במידע שהיא מקבלת, לצורך העצמה של תת מערכת אחרת. ניתן להמחיש את ההבדל בין המשובים – השלילי והחיובי – בעזרת שלושת האיורים הבאים:

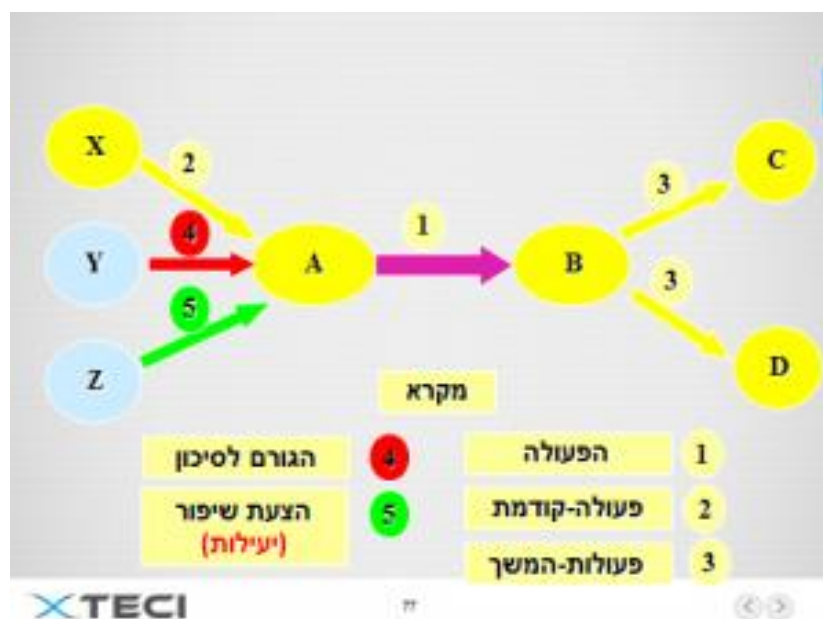
איור מס' 4 ממחיש בעיה בתהליך עבודה: פעולה מסוימת מתבצעת בין A ל-B ומסומנת במספר 1. הפעולה שקדמה לה מסומנת במספר 2 והפעולה שבוצעה אחריה במספר 3.

איור 4 : המחשת תהליך עבודה



באיור מס' 5 מתווסף גורם של סיכון בתהליך, שמאיים להסיט את המערכת מהשגת מטרתה. הוא מסומן במספר 4. כתוצאה מכך, ניתן **משוב שלילי**. משמע, מוצעת פעולה שתחזיר את המערכת לתכנון המקורי בדרך למטרה והיא מסומנת במספר 5. נקיטת פעולה כזו הינה שיפור ביעילות הארגונית.

איור 5 : הוספת גורם של סיכון בתהליך ומתן משוב שלילי



באיור מס' 6 מוצג **המשוב השלילי**, אותו ראינו בתרשים הקודם מול **המשוב החיובי**, הממחיש הזדמנות עבור הארגון: זוהי התובנה, שניתן לדלג בכלל על פעולה מס' 1 שיצרה את הסיכון, ולהגיע ל-B מכיוון אחר ישירות, מבלי שיידרש בכלל לעבור דרך A. נקיטת פעולה כזו מקדמת את האפקטיביות הארגונית.

איור 6 : משוב שלילי מול משוב חיובי



משובים אלה מתבצעים בשתי תקופות זמן קריטיות לארגון:

- **בזמן אמת:** מכיוון שהמטרה היא התכלית והבסיס לקיומה של מערכת מורכבת, המשוב בזמן אמת נועד לוודא את השגת המטרה.
- **אחרי:** זהו חלק מתהליך ההתאוששות של המערכת והפקת הלקחים שלה.

ג. גורמי משוב

ארגונים נוטים להקים תתי מערכות, שאמורות לספק להם את המשוב הנדרש, אולם, מערכות אלה מוגבלות ביכולותיהן. הבעיה החמורה ביותר בתחום זה הינה אצל ארגונים ביורוקרטים (ובתוכם גם משרדי הממשלה וגורמי הביצוע שלהם). זאת, מכיוון שמערכי הבקרה שלהם מנוונים – במה שמכונה, מצב "קיפאון" – על ידי ה"אוליגרכיה" של אנשי המטה; והם משמשים כלי להעצמת שליטתם, באמצעות דגש חזק על קיום הפרוצדורות של הארגון במקום על המהות (קרי, על עצם השגת המטרה, וההתאמה בין הפרוצדורות להשגת המטרה).

עיקר יכולת המשוב מצויה אצל עובדי השטח ויכולת ה"שליפה" של "הידע הסמוי" הזה היא פועל יוצא של רמת הפתיחות בארגון. ככל שהארגון "דמוקרטי" יותר, משמע, קרוב יותר ל"סף הכאוס", רמת המשוב – השלילי והחיובי – מן העובדים, בעיקר בזמן אמת, תהיה רבה וממוקדת יותר. זוהי התועלת הרבה ביותר שארגון עשוי להפיק משיתוף הפעולה בין עובדים ובין תתי המערכות, בתוכו ובינו לבין ארגונים נוספים בסביבה המשימתית שלו.

ד. תנאים מוקדמים ליצירת שיתוף פעולה

שיתוף פעולה זקוק לתנאי סף מתאימים על מנת לפעול באפקטיביות. תנאים אלה מאופיינים באקראיות ובחוסר דטרמיניזם; או במילים אחרות – שיתוף פעולה זקוק לסף הכאוס על מנת להיווצר. מצב זה מאופיין בארגון ב:

- היררכיות נמוכות;
- חופש ארגוני;
- היעדר חרדה ארגונית מכל סוג שהוא;
- היקף משתתפים גדול יחסית;
- רמת השתתפות גבוהה.

מטבע הדברים, ככל שארגונים יהיו ריכוזיים יותר, יורעו תנאי ההיווצרות של שיתוף הפעולה ולהיפך. ארגוני השירות הציבורי, וצה"ל בתוכם, הם ארגונים ביורוקרטיים מובהקים, המאופיינים בדרך כלל בהסתמכות יתר על היררכיה ומנגנון ביורוקרטי, שלעיתים מדכא יוזמות והתארגנויות עצמיות. המנהל מסתמך על קשרי היררכיה ולא על קשרי עבודה מפותחים. הוא הופך ל"צוואר בקבוק" ומדכא את נטייתו הטבעית של הכפיף ליצור קשרי עבודה במקום בו הם דרושים. ההנהלה נזקקת ל"קיפאון" על

מנת לשמר את זכויות היתר שלה. מניעת שיתוף פעולה היא אסטרטגיה שכיחה, בעיקר על מנת להפגין עוצמה ארגונית שתאפשר את שימור זכויותיה. על כן, ארגוני המינהל הציבורי אינם ששים לשתף פעולה ביניהם (רזי ויחזקאלי, 2007ב', עמ' 14); ותתי המערכות בתוכן אינן נוטות לשתף פעולה עם תתי מחלקות אחרות בסביבה זו.

ה. נוסחת אדיג'ס לפרודוקטיביות של ארגון

חשיבות שיתוף הפעולה לארגון באה לידי ביטוי בנוסחתו של אדיג'ס (איור מס' 7). אדיג'ס מציב במונה ובמכנה את שני סוגי שיתוף הפעולה: הפנימי (בתוך היחידה הנבדקת); והחיצוני (קשרי היחידה עם הסביבה המשימתית שלה):

איור 7: נוסחת ההצלחה של פרופ' יצחק אדיג'ס

$$\text{הצלחה} = f \left\{ \frac{\text{פתיחות חיצונית / שת"פ חיצוני}}{\text{היעדר שת"פ פנימי, מריבות והתפוררות}} \right\}$$

השת"פ הפנימי: שיתוף הפעולה שבין חלקי המערכת. הגידים המחברים את אבריה. הוא מקנה למערכת את רמת הגמישות האסטרטגית (האגיליות) שלה (משמע, את רמת "המערכת החיסונית" שלה לעמוד בפני משברים צפויים).

השת"פ החיצוני: החיבור בין המערכות בסביבה המשימתית, או בין תתי המערכות המרכיבות את מערכת העל. הוא מקנה לתתי המערכות את היכולת להיות אפקטיביים, לנצל הזדמנויות ולדעת לחמוק מאיומים פוטנציאליים.

לטעמו, ארגון ימקסם את הפיריון של עובדיו כאשר קשריו עם הסביבה החיצונית יהיו מקסימאליים, ושיתוף הפנימי התוך ארגוני יהיה אופטימלי, ללא הפרעות שיגרמו לו לעסוק בעצמו במקום להתמקד בסביבה, בלקוחות ובאתגרים המחייבים אותו להסתגל.

פרק שלישי: משטרה צבאית מהי?

א. מהי משטרה ומהו שיטור?

על מנת לעמוד על מהות מקצוע השיטור הצבאי יש להבין קודם לכן משטרה מהי: **משטרה** (Police) הינה הכלי המקצועי הממוסד, לביצוע שיטור ולאכיפת חוקים בחברה מסוימת (יחזקאלי, 2004, עמ' 7). ייעודה של משטרה בחברה דמוקרטית הוא לשמור על סדר החיים הקיים. כדי להשיג את ייעודה, ממלאת המשטרה משימות רבות: מניעת עבירות, חקירת עבירות, איתור חשודים בביצוע עבירות, הבאת אשמים לדין, מתן סיוע לקרבנות עבירה, שמירת הסדר הציבורי, מתן שירותים שונים לפונים לעזרת המשטרה ועוד.

בפקודת המשטרה מוגדרים תפקידי **משטרת ישראל** כך: "משטרת ישראל תעסוק במניעת עבירות ובגילויין, בתפיסת עבריינים ובתביעתם לדין, בשמירתם הבטוחה של אסירים, בקיום הסדר הציבורי וביטחון הנפש והרכוש והסדרת התנועה בדרכים" (פקודת המשטרה (נוסח חדש), תשל"א 1971).

מניעת הפשיעה מתבצעת בעיקר על ידי אכיפת חוקים ועל ידי שמירה על סדר החיים התקין והסדר החברתי. היא נעשית גם בשמירה על שלום הציבור באמצעות מתן **שירותים חברתיים אחרים, שאינם קשורים ישירות באכיפת חוקים**. למשטרה הוענקה הסמכות לכפות התנהגויות או למנוע התנהגויות ומצבים מסוימים. זאת, לעתים, על אף התנגדותם של חלקים מסוימים באוכלוסייה לאכיפה, לחוקים ולהתנהגויות עצמן, וגם לערכים ולהנחות המוסריות שבבסיסם.

ב- 1974 הורחבו תפקידיה של משטרת ישראל, על פי החלטת הממשלה, והוטלה עליה גם האחריות לביטחון הפנים (ממשלת ישראל, 1975).

אחד העקרונות החשובים בעבודת המשטרה הוא **חוסר התלות** של חוקר המשטרה בדרג הפוליטי הממונה עליה. לשם כך הקנה החוק למפקח, על פי סעיף 9 לפקודת המשטרה סמכויות עצמאיות-סטטוטוריות (פקודת המשטרה (נוסח חדש), תשל"א 1971). זאת, בניגוד למרבית מנהלי הארגונים הממשלתיים, כולל שירות בתי הסוהר, שלפי פקודת בתי הסוהר כפוף באופן מוחלט אל השר (פקודת בתי הסוהר נוסח חדש, התשל"ב – 1971).

משטרה מבצעת **שיטור** (Policing), המוגדר, בין היתר, כאמצעי שבו נעשית אכיפה של חוקים, המגובה בסמכות של כפייה.

ב. מהי משטרה צבאית?

משטרה צבאית (Military Police) היא גוף צבאי עצמאי, ניטראלי ובלתי תלוי לכאורה, שמופקד על ביצוע שיטור ואכיפת המשמעת בתוך הצבאות השונים. המשטרה הצבאית היא תוצר ישיר של הגידול בצבאות והמלחמה הטוטאלית המתועשת: מחד גיסא, הפיכת אזרחים בהמוניהם לחיילים, בכפייה, לוותה בלא מעט הפרות משמעת ועבירות פליליות, כמו גם בתופעה גדולה של אי התייצבות לגיוס, וכן בריחה ועריקות משדה הקרב. כל אלה חייבו טיפול אפקטיבי מקצועי ואפקטיבי. זאת ועוד גם תנאי המלחמה השתנו, והפכו מורכבים מאוד: הצורך להתמודד עם מספרים מסיביים של שבויי מלחמה; לשלוט ולהשליט סדר בקרב אוכלוסייה אזרחית בשטחים כבושים; לשלוט על תנועת כוחות ואספקה של אזורי פעילות; ללוות תהליכים של פינוי פצועים; ועוד.

תוקף מרותו של החיל חל על פי חוק רק על חיילי הצבא, ובמצבים מסוימים גם על אוכלוסייה כבושה. הוא אוכף חוק, התנהגות, משטר וסדר בקרב חיילי אותו צבא. לרוב, המשטרה הצבאית אוכפת גם חוקים אזרחיים בקרב החיילים, ומבצעת חקירות, בילוש, איסוף מודיעין פנימי ומסכל. בחלק מהמקרים אחראית המשטרה הצבאית גם על מערכת הכליאה הצבאית.

חיל המשטרה הצבאית בצה"ל שייך לדגם זה. בהרבה ממדינות העולם, מאפיינת את השוטרים הצבאיים חבישת כובע לבן כמעין קסדה לבנה, הדומה לקליפת ביצה. בצה"ל כונה בעבר כובע זה בשם "קלימרו". במרבית המשטרות הצבאיות בעולם מובחנים השוטרים הצבאיים בתפקידם על ידי סרט ייעודי, המוצב על שרוול החוצה באופן בולט, ועליו ראשי התיבות של "משטרה צבאית", בשפת המקום. באנגלית ראשי התיבות MP מייצגים את המילים "Military Police".

ג. הדילמה המובנית של הקשר עם הפיקוד הצבאי

כשם שהמשטרה האזרחית מקיימת שותפות מורכבת עם הדרג הפוליטי הממונה, כך גם מקיימת המשטרה הצבאית יחסים ארגוניים מורכבים עם צה"ל ומפקדיו, שהרי, החיל כפוף לגוף, שעליו הוא אמור לאכוף את סמכותו:

מחד גיסא, העיסוק באכיפת החוק והסדר, במשמעת החיילים והתנהגותם החוקית הינם חלק מתפקידי **המפקדים** בצה"ל. תפקידה של המשטרה הצבאית בהקשר זה

לסייע לצה"ל ולמפקדיו תוך שיתוף פעולה והדדיות. מאידך גיסא, שיתוף פעולה הדוק עלול לפגוע, במישרין או בעקיפין, בעצמאותה של המשטרה הצבאית.

בהקשר זה נזכיר את מאמרה של שולה דלה-פרגולה שעוסק גם **בתפקידו הפסיכולוגי** של חיל המשטרה הצבאית בתוך צה"ל (2012). חיל המשטרה הצבאית בצה"ל עושה שימוש תדיר במושגי "טוהר", "אתיקה", "חוק וסדר" ומונחים קרובים, הלקוחים מעולם "הסופר-אגו", מתוך תורתו הפסיכואנליטית של פרויד (1923). דלה-פרגולה (שם, עמ' 100) קובעת כי ניתן להבין מתוך ייעודו וחזונו של חמ"ץ שתפקידו להיות ה"סופר אגו" של צה"ל, ולהתמודד עם ההתנהגויות האנטי-חברתיות ("האיד" הפרוידיאני) של חיילי צה"ל. פרויד טען כי "הסופר אגו" הוא פונקציה הורית במהותה וביחס למפקדי צה"ל עולה שוב השאלה הסמכותית, מיהו האחראי על המשמעת, המוסר, החוק והסדר בקרב חיילי צה"ל - המפקדים האחראיים או המשטרה הצבאית האוכפת?

ד. עיקרון עצמאות החקירה והמודיעין

בעבודה, העוסקת בעצמאותה ובכפיפותה של המשטרה הצבאית, (חורש, 2014) נבחנה לעומק השאלה האם משטרה יכולה להתקיים בצבא אשר היא **נתונה למרותו** ובכך לבצע את פעילותה באופן עצמאי ובלתי תלוי? בעבודה מתקיימת השוואה ונבחנת עצמאותה של המשטרה הצבאית ביחס לגופים עצמאיים אחרים בצה"ל כמו הפרקליטות הצבאית הראשית, בתי הדין, נציב קבילות החיילים או מבקר צה"ל. דילמת הקשר עם הפיקוד מגיעה לשיאה בסוגיית החקירות והמודיעין: חקירה אפקטיבית חייבת להתנהל באופן **עצמאי מוחלט, ללא משוא פנים, ללא הטיה אישית, באפקטיביות וביסודיות**. בחקירה יופעלו **האמצעים הנכונים** ובמידה על מנת להשיג את תכלית ההגעה לחקר האמת, **במהירות**, תוך הימנעות מעיכובים בפתיחת החקירה ובהתמשכותה (ועדת טירקל, 2010). כדי להשיג זאת, חייבת המשטרה הצבאית לשמור על עצמאות החקירה והמודיעין שלה. **עצמאות מערך החקירות** מהווה עיקרון בסיסי וחשוב לעבודת כל משטרה. כשם שעצמאות החוקר במשטרה אזרחית חיונית לתפקודו (המחוקק מעגן זאת בסמכויות הסטוטוריות הניתנות למשטרה האזרחית), כך גם בנוגע לחוקר הצבאי, שחייב - על מנת להיות אפקטיבי - לפעול בתנאים של ניתוק מההיררכיה הצבאית, ללא פחד מתוצאות פעולותיו ומבלי שיופעלו שיקולים זרים להחלטותיו.

על כן, מקפידות משטרות צבאיות בדרך כלל מבחינה מקצועית על **הפרדה** בין מערכי החקירות, המודיעין (כמו גם מערכי התביעה המשפטיים); לבין שאר הפונקציות שממלאות המשטרה הצבאית:

- ברמה הכלל צבאית נשמרת **עצמאות** המשטרה הצבאית בתחומי החקירות והמודיעין, בגיבוי הפרקליטות הצבאית, שעוצמתה היא סטטוטורית, בתוקף חוק (ראו את תת הפרק הבא).
- בפיקודים המרחביים, בכל תחומי העיסוק האחרים, מתקיימת **כפיפות** של שאר מערכי השיטור הצבאי לגורמי הפיקוד, והם נתונים למרותם, בכל הנוגע לשיטור, להכוונת התנועה, לבידוד מרחב הלחימה ולשינוע הכוחות. זאת, על מנת לאפשר למפקדים להשפיע מבצעית ומקצועית.

הפרדה זו אינה פשוטה, ומטבע הדברים, היא מייצרת, לא מעט בעיות אתיות ואחרות.

הפרדה נוספת נעשית בין העצמאות **המקצועית** לעצמאות **הארגונית**, שהרי למרות הצורך בעצמאות מקצועית של מערך החקירות, יש היגיון, לכאורה, לכפיפות באמצעים ובמשאבים לאגף כוח האדם במטה הכללי, וכך נעשה.

יחד עם זאת, יש לציין כי לפחות בתחום היחסים שבין הדרג החוקר לדרג הממונה הפוליטי **במשטרה האזרחית** במדינות דמוקרטיות, ידועים דפוסים של "ייבוש" יחידות חקירה ועיקור האפקטיביות שלהם על ידי שימוש באמצעים מנהלתיים. תופעות כאלה התרחשו ומתרחשות גם בישראל (יחזקאלי, 2010).

אחת הבעיות, שעלולות לגרום למתח ביחסי המשטרה הצבאית עם הפיקוד היא התמשכות ההליכים החקירתיים. כלומר, יכולתה לקיים את מה שמכונה **עקרון המהירות בהליכים החקירתיים (והמשפטיים)**: עיקרון זה מכתוב, כי חקירה תיפתח במהירות האפשרית, וכי היא תימשך ללא עיכובים בלתי סבירים ובדרך המקצועית, העצמאית, הנכונה והקצרה ביותר (ועדת טירקל, 2010).

במשך השנים, שבות ועולות טענות פיקודיות ומקצועיות, כנגד המשטרה הצבאית וכנגד הפרקליטות הצבאית הראשית, על עינוי דין והתמשכות בלתי סבירה של החקירה, פרסום שמות נחקרים ופגיעה בשמם הטוב, ולעיתים, סיום ההליכים המשפטיים בעיכוב רב. מבט השוואתי על אתגרי החקירות של משטרת ישראל והפרקליטות מלמד, שהמצב שם אינו שונה.

משמעות הדברים היא, שלסוגיה זו יש פוטנציאל של קבע להכנסת מתח ליחסי המשטרה הצבאית ופיקוד הצבא, בדרגיו השונים.

ה. מהי דמות השוטר הצבאי?

מקצוע השוטר הצבאי, בצבא המבוסס על גיוס חובה, הוא ייחודי. לא מדובר בשוטר "רגיל", המתנדב למשטרה, מתוך בחירה ורצון חופשי, אלא בזה המגויס כחייל בגיוס חובה לתפקיד שיטור, הדרכת כלואים, בלש, חוקר או איש מודיעין.

הסמכות המקצועית - אשר מוענקת לשוטר צבאי - ניתנת לו על מנת לפעול, לא כנגד אויב אלא כנגד/עם/מול חיילי צה"ל ומפקדיו, חבריו ושכניו, בני גילו הצעיר. זוהי סיטואציה בעייתית מעצם טיבה. ככל שהמקצוע מעניק סמכויות וכוח רבים יותר, כך נדרשות הן בגרות רבה יותר והן מקצועיות רבה יותר, מצד השוטרים. זהו אתגר לא פשוט, שכן גם שוטרים בוגרים יותר במשטרת ישראל כושלים חדשות לבקרים בסוגיה זו, וחוטאים בשימוש כוחני לא סביר בסמכות; בשימוש מופרז ולא מוצדק בכוח; בניגוד עניינים; בהפעלת שיקולים זרים ואף בשחיתות.

על מנת להמחיש את גודל המורכבות הנדרשת מבעל התפקיד, די אם נזכיר מקרים שגורתיים, שבהם קצין צבא צעיר - המשרת כמפקד ביחידת מצ"ח - נדרש לחקור קצין בכיר, לפעמים תחת אזהרה ובחשש לביצוע מעשים פליליים. בחלק מהמקרים העניין מגיע לידי אבסורד. למשל בפרשת הרפז (2010-2015), שבמהלכה חקר קצין צה"ל את ראש המטה הכללי, וצוותי מצ"ח חקרו קצינים בכירים אחרים.

במה באה לידי ביטוי מקצועיות המשטרה הצבאית?

- ברמה המקצועית האישית הגבוהה של השוטר, החוקר, מדריך הכלואים והבלש.
- בהיכרות יסודית עם היחידות בצבא, מאפייניהן ושפתן;
- בהצלחה בשילוב תכני שיטור, חקירות, כליאה ומשמעת בהכשרות הפיקוד הצבאיות על סוגיהן וברמות השונות;
- ביכולת לרתום את המפקדים והחיילים הנורמטיביים למאמץ הכולל.
- בהתמקצעות ההדרכה והביצוע בתחומי הפעילות השונים של המשטרה הצבאית.
- ביכולת לקיים חיל מקצועי בצה"ל בעל מערכים ומגזרים רבים, מורכבים, ממגוון רב של דיספלינות ותת-מקצועות מובחנים.
- בשמירה על רמה אתית, ערכית ומוסרית גבוהה ואתיקה מקצועית מובחנת.
- ביכולת להפעיל סמכות, כח וכלים מעשיים במידה הנכונה ולתכלית ראויה.

ו. האתיקה המקצועית של השיטור הצבאי

מקור המונח **אתיקה** ביוונית (Εθoς) במונח אֶתוֹס (אשר פירושו: מנהג). האתיקה ככלל עוסקת ב**פילוסופיה של המוסר**, והיא נקראת גם **תורת המידות**. האתיקה ממליצה בעיקרה על כללי התנהגות שינחו את ההתנהגות האנושית. כלומר - היא מציעה **כללי התנהגות פרקטיים** כמענה לשאלה: "מהי ההתנהגות הראויה?"

כל פרופסיה, המכבדת את עצמה, חייבת לעסוק באופן עקבי ויסודי באתיקה המקצועית שלה. תפיסת האתיקה הרלוונטית לענייננו, היא זו של אסא כשר (כשר, 1996), לפיה המיקוד איננו בשאלות מוסר, אלא בשאלות של **זהות מקצועית** של כאלה הרואים בעיסוקם פרופסיה מכובדת, שיש לשמור אותה עדכנית ורלוונטית. משמע, **אתיקה – כעמוד שדרה מקצועי – היא האמצעי לשמור על הארגון מפני גלישה לפער רלוונטיות** (יחזקאלי, 2016).

אתיקה מקצועית - או אתיקה **צבאית** - צריכה להיות תפיסה סדורה של **האידיאל המעשי** של ההתנהגות, במסגרת מקצועית, שהיא מסגרת מוגדרת של פעילות אנושית **מיוחדת** (כשר, 1996). האתיקה הצבאית אמורה לתת לנו תשובות יסודיות ולהוליך אותנו מן הרעיונות הבסיסיים אודות **צבא הגנה במדינה דמוקרטית** ועד התשובה המעשית, הפרקטית, לסוגיה המעסיקה אותנו במציאות התפקודית.

ההתמודדות מול פער הרלוונטיות, במשטרה הצבאית, מחייבת עיסוק מתמיד בשאלות הבאות:

- מה המשמעות **בהיות שוטר צבאי**?
- מה תכליתה של המשטרה הצבאית? מה משמעותה של **משטרה בתוך הצבא**? בשביל **מה** ובשביל **מי** היא קיימת?
- מהו **השירות המיטבי** שהארגון מבקש מאנשיו ושבכולתם לתת?
- מהי המשמעות ומהם **האתגרים העיקריים העומדים בתפיסת התפקיד**?

דוגמה חיובית של עיסוק באתיקה מקצועית - מעולמות קרובים ודומים למשטרה הצבאית – היא, למשל, מינוי קבוצת מחקר על ידי מפקדי משטרה בארצות הברית, שהתמודדה עם הבעיה של כמות הנפגעים הלא פרופורציונית בקרב אזרחים, מירי קטלני של שוטרים - גם אם מוצדק לכאורה - שפוגע באמון הציבור במשטרה. לשם המחשה, רק בניו יורק, היו בשנת 2015 שישים ושבעה (67) מקרים של ירי שוטרים,

שבמהלכם נהרגו אזרחים, רובם גברים ונשים שחורים, לא חמושים, עובדה שיצקה חומר בערה נפיץ למתיחות הבין גזעית בין שחורים ולבנים בארצות הברית. מפקדי המשטרה לא חיכו שהצעקה הציבורית תביא למינוי ועדת חקירה מטעם הדרג הפוליטי, אלא, ערכו בחינה לעומק של דרכי העבודה שלהם. לצורך כך בחנה הקבוצה, במהלך שנתיים, טכניקות עבודה ב- 280 סוכנויות משטרה בארצות הברית, וגיבשה טכניקות עבודה שדורשות מהשוטרים הרבה מעבר לדרישות החוק.

משמע, המרחב החוקי הינו מעבר למרחב האתי ומחייב יותר ממנו, מפני שאיננו עוסק רק בשאלות של חוק, אלא בשאלות של מהות ורלוונטיות (ראה איור 8):

איור 8: המרחב האתי ביחס למרחב החוקי

(כשר, 1996)

המרחב החוקי והמרחב האתי (אסא כשר)



ייעודו של **חיל המשטרה הצבאית** - כפי שכבר הוצג כאן - הוא להוות **סמכות מקצועית ראשית** בצה"ל בתחומי: אכיפת התעבורה והמשמעת, הכליאה, החקירות והבידוק הביטחוני (קמצ"ר, 2015). חמ"ץ פועל בשגרה בהשלטת סדר ולחיזוק חוסנו המוסרי של צה"ל. הוא פועל בממשק בין צבא לחברה, בין צה"ל למשטרה, בין חוק ומוסר ובין משמעת ופלילים.

האתיקה המקצועית בחמ"ץ אמורה להוות, בין היתר, את **המסגרת העיקרית לריסון נאות של הכוח** שניתן בידי השוטר הצבאי. האתיקה של חמ"ץ מייצגת, או אמורה לייצג, את הזהות הערכית והנורמטיבית של פעילות המשטרה הצבאית.

לדוגמה, אחד מן הערכים של צה"ל הוא המשמעת. ללא המשמעת וללא המקצועיות של כל פרט ופרט, לא יעמוד צה"ל במשימותיו, הגנת המולדת, מדינת ישראל ואזרחיה. צה"ל, והמשטרה הצבאית בתוכו, מפקידים בידי אנשים צעירים אחריות כבדה לחיי אדם, לעוצמה הצבאית ולרכוש, לשם מילוי תפקידו כצבא ההגנה ולשם מילוי תפקידים כקצינים.

שוטר צבאי, בכל דרגה ובכל תפקיד, אמור לבטא בפעילותו נאמנות מוחלטת לערכי החיל ומשמעת מוחלטת בהתאם לערכי צה"ל. **החוק ככלי סף, אך יותר מכך האתיקה המקצועית (כרף ערכי נאות)** מחייבים את השוטר הצבאי להשתמש בכוח שהצבא נתן בידיו בדיוק במידה הנדרשת, ולא מעבר לכך. נכון שהשוטר הצבאי יפעיל כוח באופן מידתי, יפעל לאכיפת המשמעת, התנועה, הסדר, המעבר והחוק על מנת לממש את משימתו. על השוטר הצבאי מוטלת החובה לפעול **במידה**, בהקשר, באופן מקצועי למופת. על כל המשרתים במשטרה הצבאית חלות הגבלות, שנועדו להבטיח את מילוי תפקידם ללא דופי, הקפדה על טוהר המידות והתנהגות נאותה במסגרת התפקיד ומחוצה לו.

אתיקה בשיטור צבאי היא, אם כן, **תפיסה סדורה של האידיאל המעשי של התנהגות השוטר הצבאי, במסגרת פעילותו המקצועית**. תובהר המורכבות האתית בפעילות השיטור הצבאי. ננסה לתאר "מפה" אתית ולנתח את האתגרים גם בתחום זה.

השוטר הצבאי הוא **מקצוע ייחודי**. לא מדובר בשוטר "רגיל", המתנדב למשטרה מתוך בחירה ורצון חופשי, אלא מגויס **כחיל בגיוס חובה** לתפקיד שיטור, הדרכת כלואים, בלש, חוקר או איש מודיעין. גיוס חובה על פי חוק לצבא העם הוא מורכב ממילא ובוודאי על מנת לפעול כשוטר צבאי כנגד חבריך, בני גילך, עם וכנגד חיילי צה"ל, במניעת פלילים, אכיפת משמעת, הדרכת כלואים או חקירה בחשד לפלילים. הוזכר לעיל מקרה קיצון בו קצין צבא המשרת כמפקד ביחידת מצ"ח, נדרש לחקור קצין בכיר, לפעמים תחת אזהרה ובחשש לביצוע מעשים פליליים.

הסמכות המקצועית, מוענקת אם כן לשוטר צבאי, ניתנת לו על מנת לפעול לא כנגד אויב אלא כנגד/עם/מול חיילי צה"ל, חבריו ושכניו, בני גילו הצעיר. ככל שהמקצוע מעניק יותר סמכויות וכוח נודעת יותר חשיבות לאתיקה. **השימוש בכוח** ללא בקרה והגדרת גבולות ברורים, עלול להגיע בקלות להפרת זכויות אדם ולשימוש לא סביר

בכוח, יחס לא הולם, שחיתות, ניגוד עניינים ושיקולים זרים. האתיקה הכרחית בחמ"ץ גם לצורך הגברת **אמון הציבור** ומפקדי צה"ל בפעילות החיל. כדי שהסמכות תזכה להסכמה ולאישור מצד המשרתים בצבא (לגיטימציה) וכדי שהשוטרים הצבאיים יקבלו תמיכה ועזרה מאוכלוסיית המשרתים בעת ביצוע פעולות השיטור, יש צורך בעיקר בהערכה ובשיפוט ערכי חיובי של התנהגותם.

חיל המשטרה הצבאית מגבש לעצמו **תפיסה אתית סדורה**, מעין קוד אתי מקצועי המתאים לאתגרי המשטרה הצבאית בצה"ל. הכוונה להעלות על הכתב **וליישם** תפיסה סדורה בדמותו של **קוד אתי**, כזה שיאומץ כקוד מחייב. הכוונה לקבוע את המסגרת הנורמטיבית לתיחום פעולת חיילי חמ"ץ במגמה לשמור על רמה התנהגותית, ביצועית, ערכית ואתית גבוהה ולאפשר התנהגות חיילית למופת. הכוונה לנורמה המחייבת פעולה **"ללא מורא וללא משוא פנים"** כלפי כל אדם ללא העדפות מטעמים זרים כגון דת, גזע, מין או העדפה מינית, ובלי לשים לב למעמדו, מצבו הכלכלי, מקום מגוריו או דרגתו.

כיום, מהווה **הקוד האתי החילי** בחמ"ץ, מעין 'מצפן ערכי', המגדיר חמישה תחומים מרכזיים של כללי התנהגות ראויים. אלו מיוצגים **באמצעות סמל החיל** וחמשת "להבות האש":

- **טוהר היד:** הפעילות המבצעית-שיטורית תהיה רק לטובת חיזוק חוסנו המוסרי של צה"ל ולא לשם כל מטרה אחרת. השוטר הצבאי יסייע לחיזוק חוסנו המוסרי של צה"ל, פועלו יהי למען מטרה זו ולא לטובת מסגרת צבאית, קבוצה או פרט.
- **טוהר העין:** דוגמא ומופת בעשייה ובאופן קיום ואכיפת חוק ופקודות צה"ל.
- **טוהר הלב:** רעות, שקיפות, ערבות הדדית ואחדות עשייה. השוטר הצבאי יתמוך את רעיו בחיל, יגבה אותם ויחלץ לעזרתם בעת הצורך לשם מימוש החזון והיעוד החילי, תוך הפגנת שקיפות הוגנות ואחדות.
- **טוהר הנשק:** הפעלת סמכויות במידה הנדרשת ורק לצורך המקצועי. השוטר הצבאית יפעיל סמכויותיו במידה הנדרשת למילוי תפקידו וללא ניגוד עניינים, לא ינצל את תפקידו לקידום ענייניו הפרטיים ויפעל לא כל משוא פנים.
- **טוהר המעש:** מקצועיות בעשייה, בקיאות בהנחיות ובחוק. השוטר הצבאי יבצע תפקידו באופן מקצועי ביותר, באופן הגון וישר, גם מעבר לנדרש ממנו בתפקידו הלכה למעשה.

חיל מקצועי, בעל קוד אתי, משול לנווט בעל מצפן. כדי שלקוד האתי תהיה השפעה על הפרט והחיל, על מפקדיו ומנהיגיו להביא לידי כך שכל אנשי המקצוע והמפקדים יכירו את הקוד, יבינו את התפיסה המתבטאת בו, ישתכנעו בצדקתו, ילמדו להשתמש בו ויפנימו לעומק את תוכנו. מבחנו של הקוד האתי והנחת נורמות אתיות מקצועיות בחמ"ץ הוא **מבחן המעש**. גיבוש קוד אתי חיילי אמור היה להיות רק החלק הראשון. נדרש להטמיעו גם באמצעות קיום תחקירים ערכיים ונורמטיביים לפעולות שגרה, שיח ער בפורומים יחידתיים, עיון מקצועי, תיאורטי ומעשי בתחומים אתיים בפעולות מבצעיות וכן הלאה.

ראוי להדגיש: **קוד אתי איננו מסמך משפטי**. תכליתו חינוכית, ערכית ונורמטיבית. הוא אמור לבטא ולשקף ערכים שיש להפנימם (בר, 2009). הקוד האתי של חמ"ץ אמור לשמש ככלי עזר למפקדיו להטמעת ערכים רצויים והתנהגות מציאותית ראויה. הטיפול בחריגות אתיות יופנה לוועדת אתיקה חיילית – זו תפעל **לא** כבית דין למשמעת, לא כערכאה שיפוטית או פיקודית חליפית אלא **כוועדת שיח לבחינת התנהגות שאיננה אתית**, זו העוברת (ולו במעט) את הסף החוקי אך פוגעת ברף המקצועי המצופה משוטר צבאי באשר הוא. הכוונה לדיון במצבים של ניגוד עניינים, מעשים המערערים את מהימנות פעולת השוטר הצבאי, התנהגות שאינה מכבדת את מקצועו וכלל מעשים שאינם עולים בקנה אחד עם הקוד האתי שהוגדר. תגובה אתית אמורה לשפר את רמת ההתנהגות המקצועית, באופן אמין ומובהק. **ענישה אינה שיטה לשיפור רמה מקצועית ולכן אין לה מקום בעולם האתיקה**. אין מקום למערכת אתית של דין משמעת, שהיא יצור כלאיים של המשפט והאתיקה ("דין אתי"), אולם ההחלטה לכוון או לא לכוון מערכת של שיח, דין ודברים לאכיפת קוד אתי היא שאלה חשובה שראוי לעסוק בה לעומקה, כשמתכננים גיבוש, ניסוח והטמעה של קוד אתי.

חמ"ץ הינו חיל מקצועי בצה"ל וקציניו הינם אנשי מקצוע. פעילות השיטור ב'עולמות' חמ"ץ מבוצעת באמצעות הכלים החוקים, המיומנויות הנרכשות וערכי החיל אשר מאפשרים למפקדים לפתור בהצלחה בעיות אתיות, מבצעיות ומקצועיות. כלל המעשים של השוטרים הצבאים מחויבים להיעשות **במינון הנכון** לצורך ביצוע אכיפת הפקודות וחוק השיפוט הצבאי. האתיקה חיונית לכל ארגון מקצועי ובוודאי בארגון צבאי. אתיקה מקצועית **ישימה** הכרחית בחמ"ץ.

הקוד האתי החיילי נכתב, נערך, נדון וסוכם בשנים האחרונות, כפי שהוצג לעיל. במהלך כתיבת עבודה זו, נמצאו פערי רלוונטיות במשטרה הצבאית **ביישום, ביישום הלכה לכדי מעשה של קוד אתי-ערכי ראוי**.

לסיכום חלק ערכי-אתי זה ניכרת הציפייה מחיל המשטרה הצבאית, כסמל למופת ודוגמא בצה"ל. חיילי וקציני המשטרה הצבאית נדרשים **לפעול אופרטיבית** בוודאי בתחום שמעל לסף החוקי. מצופה מקצין חמ"ץ לפעול באופן האידיאלי הדרוש מאיש המקצוע, לפעול אתית אף **מעל לרף האתי**, ובהתאם לקוד האתי כפי שהוגדר ונכון **שיוטמע**. מאפייני הפעילות בחמ"ץ הינם כאלו אשר ללא קיום "המצפן" ההתנהגותי הרצוי הפעילות עלולה לסטות ולהתנהל מתחת לרף האתי במעין "מרחב ביניים" המצוי מעל לסף החוקי הנדרש. אנשי חוק וסדר, אלו האמונים על אכיפת החוק אינם יכולים להימצא מתחת לרף תאי מחמיר ועל כן המצפן ההתנהגותי (קוד אתי) חייב להיות מוכר לכלל משרתי החילי ועליהם לפעול על פיו.

פרק רביעי: חיל המשטרה הצבאית בצה"ל (1948-2016)

הפרק יתאר את **הרקע** להקמת חיל המשטרה הצבאית טרם קום המדינה ובמהלך ייסוד צה"ל. יתוארו תפקידי המשטרה הצבאית, כפי שהטיל צה"ל על חמ"ץ, ההתפתחות ההיסטורית והמשימות המרכזיות שביצע החיל משך השנים. יוצגו התפקידים החברתיים עבורם קמה המשטרה הצבאית, המקורות התורתיים והרקע ממנו נבעה התפתחותו של חמ"ץ.

יתוארו בפרק זה גם ייעודו של חמ"ץ **בעת הזו**, התפקידים המוטלים עליו, והאופן שבו הוא פועל במציאות הקיימת בצה"ל 2016. כן מוצגות משימותיו של החיל, תכלית קיומו, תפקידיו הרשמיים, הממשק עם הצבא והאחריות שמוטלת עליו במציאות התפקודית של ימינו. מוצגים המערכים השונים בחיל, החלוקה למגזרים ומאפייני משימותיו של כל מערך ומערך. מוצגת גם התפיסה המבצעית הכוללת, מאמצי השגרה, הביטחון השוטף, ההכנות ומשימות החיל בחירום ובמלחמה.

א. סקירה היסטורית וגנאלוגיה ארגונית

המשטרה הצבאית אחראית באופן מסורתי למספר תחומים במגוון עיסוקים רחב:

- אכיפת משמעת חיילי צה"ל;
- אכיפת תקנות התעבורה ופקודות הצבא, הקשורות לכלי רכב צבאיים.
- איתור ומעצר עריקים ומשתמטי גיוס חובה;
- חמ"ץ חוקר גם את הטיפול בעבירות פליליות ותאונות דרכים צבאיות;
- חמ"ץ משמש עבור צה"ל גם כשירות בתי הסוהר הצבאי. הוא אמון על החזקת כלואי צה"ל במשמורת חוקית והפעלת מתקני מעצר לפלסטינאים: החיל מפעיל כיום בתי סוהר וכליאה צבאיים: כלא 4 (בסיס כליאה 394) וכלא 6 (בסיס כליאה 396). בנוסף, החיל מפעיל חדרי מעצר, משמורת ומתקני מעצר לחשודים פלשתינאים, עד הבאתם לכליאה ביטחונית לאחר משפט;
- חמ"ץ קלט ב- 2004 את משימת הבידוק הביטחוני במעברי קו התפר, ומפעיל לצורך כך שתי יחידות ייעודיות (גדוד ארז וגדוד תעוז).
- בזמן חירום משתנים חלק מתפקידי החיל, על מנת לסייע במאמץ המלחמתי (יפורט בהמשך).

נהוג לציין את הקמת חילות צה"ל בשנת 1948, עם הכרזת מדינת ישראל. אולם, כבר בשלהי 1947 ולאחר קבלת "תכנית החלוקה", החל ארגון חיל המשטרה הצבאית. הוא פעל במלחמת העצמאות תחת השם **"שירות המשטרה הצבאית"** ושימש בסיס להקמה מאוחרת יותר של חמ"ץ.

את שורשיו של החיל ניתן למצוא במחלקות המשטרה הצבאית בחטיבה היהודית הלוחמת (הבריגדה היהודית) בצבא הבריטי, במלחמת העולם השנייה, בחזית האיטלקית: בבריגדה **שירתה מחלקה ייעודית לשיטור צבאי**, שהוקמה ביולי 1944, לקראת סוף מלחמת העולם השנייה. אנשיה נשלחו להכשרה לבית הספר לשוטרים ליד נאפולי. השוטרים הצבאיים הראשונים מילאו את כל תפקידי המשטרה הצבאית: אסרו וחקרו גרמנים ואיטלקים, אנשי גסטפו ומפקדי מחנות עבודה (דניאלי, 2011).

בתחילת 1948 בוצע קורס השוטרים הצבאיים הראשון, שנמשך כחודש ימים. בשל היעדר ידע ותכני הדרכה מתאימים, כלל רובו של הקורס תרגילי סדר ומשמעת. מיד לאחר הקמת המדינה, מונה סא"ל דני מגן כמפקד חיל המשטרה הצבאית, והוא זה שהחליט כי יוקם גם מטה ארצי כמפקדה ייעודית לחמ"ץ.

שיטת הפעולה קבעה כבר אז, כי חלק מהמשימות יבוצעו בראייה ארצית, מטכ"לית ובאופן מערכתי ורחב וחלק מהמשימות תבוצענה באופן גיאוגרפי, בהתאמה לפיקוד המרחבי. בכל מחוז צבאי תשולב יחידה מבצעית של המשטרה הצבאית.

נכללו:

- "המשטרה הצבאית העירונית" שביצעה משימות פיקוח על משמעת.
- מחלקות בתי הכלא שיועדו לכליאת חיילים.
- משטרה צבאית חוקרת - מצ"ח.
- משטרת גיוס, הממונה על לכידת העריקים והמשתמטים.

מאז הקמתו של חיל המשטרה הצבאית היו אלה משימותיו המסורתיות. ברבות השנים, התווספו לחיל משימות נוספות כגון: כליאת עצורים ביטחוניים, גדודים לבידוק במעברים, ליווי מסתננים זרים לגבולות מדינת ישראל וכדומה.

תפקידי המשטרה הצבאית הוגדרו רשמית בתחילת שנות החמישים של המאה הקודמת, והם יתוארו בהמשך בחתך מגזרי, על בסיס המערכים השונים בחמ"ץ: שיטור, כליאה, חקירות, מודיעין, מעברים ומערך ההדרכה.

סמלה של המשטרה הצבאית (ראה משמאל) מתאר מגן בעל חמש לשונות אש, המסמלות את טוהר הנשק, טוהר הלב, טוהר המראה, טוהר היד וטוהר העין. חמש לשונות האש, כמותן כ"אמת הצרופה באש". צבעי החיל שנבחרו הם כחול-אדום, גם הם "ירושה" מהמשטרה הצבאית הבריטית בימי המנדט בארץ ישראל, שם נטמנו זרעי החיל.



עד סוף שנות התשעים של המאה העשרים חבשו חיילי החיל כומתה ירוקה "רגילה" בדומה לחילות הכלליים, ללא צבע ייחודי. בשנת 1997 הוחלט לייחד את המשרתים בחיל בכומתה משלהם. נדונו שני צבעי החיל – אדום וכחול. הצבע האדום ירד מהפרק, מאחר שכבר היה משויך לחטיבת הצנחנים. כך אושר הצבע הכחול ועמו הכומתה הכחולה.

בעבר חבשו השוטרים הצבאיים בתפקיד, פנימית של קסדה, שנצבעה בלבן ועליה נכתב באדום: מ"צ (הקלימרו). בסוף שנות ה-80, לאחר תלונות רבות מצד החיילים, החליט הקמצי"ר דאז, תא"ל שלום בן-משה, להחליף את הקסדה בכובע מצחייה לבן, שמשמש את החיל עד היום. שוטרי החייל חובשים כובע לבן זה רק במהלך פעילות מבצעית ייצוגית.

חמ"ץ נטל חלק במבצעים, במשימות הביטחון השוטף, במלחמות ישראל ובין המלחמות, כל זאת תוך חיזוק חוסנו המוסרי של צה"ל ומיגור תופעות עברייניות ופלילים. לאורך שנות קיומה של מדינת ישראל וצה"ל, הפכה המשטרה הצבאית לחלק מההווי הצה"לי והישראלי.

ב. התפקידים והמשימות שביצע החיל מאז הקמתו ועד היום

חמ"ץ מגדיר כיום את **ייעודו** כך: "מתן מענה שיטורי, כליאתי, חקירתי בידוק ביטחוני: במלחמה, בביטחון השוטף ובשגרה, כל זאת על מנת לאפשר לצה"ל לממש את ייעודו" (קמצ"ר, 2015). חיל המשטרה הצבאית הוא הסמכות הראשית בצה"ל בתחומי אכיפת החוק והמשמעת, הכליאה, התעבורה, השיטור והבידוק הביטחוני במעברים ביהודה, שומרון ועוטף ירושלים. חזונו של החיל הוא: "המשטרה הצבאית תהיה חיל למופת: ערכי, אישי, מקצועי, משמעותי" (קמצ"ר, 2013).

חמ"ץ רואה עצמו כגוף היחיד המוביל את אכיפת החוק והסדר וכחיל הפועל בשיתוף המפקדים בצה"ל ובהתאמה לצרכיו. זאת, לשם חיזוק חוסנו המוסרי ושמירת איכות המשרתים בו.

יחידות החיל פועלות בכל אחד מהפיקודים המרחביים, וגם כנציגות מסוימת בפיקוד העורף ובבסיס המטה הכללי. חמ"ץ אמור לפעול בצמוד לפרקליטות הצבאית הראשית, לתביעה ולהגנה המשפטית, לפרקליטות לעניינים מבצעים וליועצים המשפטיים בפיקודים ובזרועות.

המשטרה הצבאית החוקרת (להלן **מצ"ח**) פועלת אף היא כיחידה משמעותית בחמ"ץ, תחת פיקוד הקמצ"ר. מצ"ח מפעילה מספר יחידות משנה, וגם היא פרוסה לכל אורכה של המדינה ובמרבית המקומות בהם פועל צה"ל. חמ"ץ מפעיל, בעיקר במצ"ח, מערך מודיעיני מצומצם.

לצד מערך סדיר, מפעיל החיל מערך של כוחות מילואים בהיקפים גדולים.

חיל המשטרה הצבאית בנוי מסורתית כחיל המחולק למספר מערכים, מגזרים ומגזרי משנה. האופן בו נבנה חמ"ץ והתפתחותו ההיסטורית, קיבעה חלוקה מגזרית, מערכית וסקטוריאלית לארבעה-חמישה מערכים:

- מערך השיטור והמבצעים;
- מערך הכליאה;
- מערך החקירות והמודיעין;
- מערך, חדש יחסית, העוסק במשימת בידוק הביטחוני במעברים;
- מערך ההדרכה החיילי – מערך רב מגזרי המקיים הדרכה לכלל המערכים.

ג. מערך השיטור והמבצעים

משימת השיטור המבצעי הייתה מאז הקמתו של חמ"ץ למשימת **ליבה**. משימת השיטור היא משימה מבצעית מרכזית בחיל המשטרה הצבאית בישראל, וכך הוא המצב גם במשטרות צבאיות בעולם, ובכל מודל בינלאומי, כפי שיוצג בהמשך העבודה.

ג.1. יחידות השיטור המרחביות

מערך השיטור פועל, מאז הקמתו, באופן **גיאוגרפי** ותחת פיקודם בפועל של **הפיקודים המרחביים**. מערך זה כולל בצה"ל את היחידות המשטרתיות בפיקודים המרחביים: בפיקוד הצפון, בפיקוד המרכז, בפיקוד הדרום, וכלל בעבר גם שלוחות בפיקוד העורף ובזרועות האוויר והים. עם הקמתן, בעבר, של יחידות המשטרה הצבאית הפיקודית, נדרשו השוטרים לבצע משימות סדר ותנועה, הכוונה ושיירות, תנועה וסדר ציבורי. מערך השיטור עסק, במהלך השנים כולן, באכיפת החוק והסדר בצבא, במניעת עבריינות, בחריגה מפקודות, חוק ודין ובאכיפה בתחומי המשמעת, הסדר, ההופעה ולבוש חיילי צה"ל, הרכב והתעבורה, איתור וכליאת עריקים ומשתמטים, בשיתוף מערך הכליאה של חמ"ץ ובתאום הפרקליטות הצבאית.

במלחמת העצמאות, ביצעה יחידת המשטרה הצבאית שפעלה בפיקוד הצפון, משימות של הובלת שיירות, תנועה ותעבורה כבר בשנת 1948, בעת שישבה במשטרת עפולה. חיילי המשטרה הצבאית, הובילו שיירות של תותחים זעירים שהורדו מאניות נשק, ונעו לטבריה, על מנת לסייע בבלימת הצבא הסורי בדגניה. היחידה ביצעה מחסומים, שמטרתם למנוע מאזרחים וחיילים לברוח מאזורי הקרבות ולהפקיר את השטח, ולא לאץ אותם להישאר בשטחים ולהילחם על הגנת ביתם. בימי המצור על ירושלים עסקו השוטרים בהגנה פעילה על העיר, וכן ביצעו תפקידי סיוע עורפיים כגון חלוקת מים ומזון לתושבים, סייעו לאזרחים, פעלו בשיתוף פעולה עם משטרת ישראל בעיקר בפיזור הפגנות ובשמירה על הסדר.

עם התפתחותו של צה"ל, השתנו והתפתחו, במידת מה, גם משימות המשטרה הצבאית במרחב הפיקודי: צה"ל הטיל על היחידות הפרושות של חמ"ץ את משימת הפיקוח על התעבורה במרחב הפיקוד, ורואה בה גם כיום משימה חשובה ותפקיד מרכזי בשגרה ובחירום.

ברבות השנים, נוספו אל היחידות הפיקודיות-מרחביות, יחידות נוספות - מטכ"ליות וארציות בעיקרן - כגון היחידה הארצית לפיקוח תעבורה (ימל"ת), יחידות המשטרה הצבאית בבסיס המטה הכללי ועוד.

כיום, המשימה העיקרית של היחידה המשטרתית בפיקודים המרחביים היא מניעת תאונות דרכים במרחב הפיקוד, ואכיפת עבירות תנועה ומשמעת רכב. במסגרת התפקיד בשגרה, מקיימת היחידה סיורי פיקוח על התעבורה בצירי הפיקוד. מן התוכנית נגזרים הצירים והשעות לביצוע הסיורים, על בסיס מסד נתונים המתקבל על ידי בסיסי חמ"ץ, העוסקים בתאונות הדרכים. בבסיסים אלו מנותחים נתוני תאונות הדרכים, מיקום התאונות וחומרתן. לאור ניתוח נתונים אלה, נבנית תכנית אב לפיקוח תעבורה, אשר קובעת את הצירים בהם נדרשת היחידה לסייר.

2.ג. שיטור מרחבי בחירום

פעילות מערך השיטור משולבת בתוכניות המבצעיות הפיקודיות לשעת חירום ומלחמה: בעת חירום מופנה המאמץ העיקרי של חיל המשטרה הצבאית לסייע לצה"ל לנצח במלחמה. מפקד יחידת השיטור הפיקודית (להלן: היש"פ) הינו אל"ם במילואים והוא הופך למפקד הבכיר של יחידה הכוללת, הן את חיילי היש"פ במילואים והן את החיילים הסדירים של היחידה הפועלת בשגרה בפיקודו של הממצ"פ – מפקד המשטרה הצבאית הפיקודי בשגרה, קצין בדרגת סא"ל.

בעת חירום, הופך הממצ"פ לקצין מטה, המתאם את פעולות היש"פ במרחב הפיקודי, וכן כיועץ המקצועי למפקד הפיקוד המרחבי (האלוף).

היחידה השיטורית הפיקודית, באמצעות תכנית מבצעית-שיטורית, אחראית לממש את התוכנית המבצעית הכוללת של הפיקוד המרחבי. מירב משימותיו של החיל מתקיימות בסיוע של מוקדי גיוס מרכזיים באמצעות הכוונות תנועה של כלי רכב אזרחיים של חיילים מגויסים, שמירה על הסדר במרחבי הגיוס, הובלת שדרות של כוחות לוחמים בשלבים הראשונים של הלחימה וסיוע לוגיסטי בשלבים מאוחרים יותר של הלחימה, שדרות תספוקת של תחמושת, מזון וציוד. היחידה נדרשת לבודד ולסגור כבישים או שטחים צבאיים סגורים באזורי הלחימה, הקמת מכלאות שבויים במסגרת הפיקודים וטיפול בשבויים, עד לקבל החלטה אודות המשך הטיפול בהם.

מערך השיטור פועל גם על מנת לאפשר לצה"ל שגרת פעילות, סדר ומשמעת ופעילות תקינה בעת פריסת כוחות צה"ל בשלב גיוס הכוחות (כולל כוחות המילואים), בשלבי

ההמתנה השונים, ההערכות, התמרון והאש. מערך השיטור במשטרה הצבאית מקים מחסומים ביציאה משטחי הלחימה (גם) על מנת למנוע שלל וביזה, מניעת הוצאת וגניבת אמצעי לחימה מצה"ל או גרימת נזק לכוחות ולמשאבי הצבא.

ג.3. תנועה ותעבורה

בשנות התשעים של המאה הקודמת, החלה המשטרה הצבאית לקיים מבצעים ליליים מרוכזים, הנערכים מידי תקופה ובתיאום מראש עם משטרת התנועה הארצית של משטרת ישראל. במהלך המבצעים הללו מתגברים שוטרי המשטרה הצבאית הפיקודית את ניידות משטרת התנועה, בפיקוח על התעבורה בריכוזי אוכלוסייה ובמקומות בילוי, על מנת לאתר נהגים עבריינים שנוהגים תחת השפעת סמים, אלכוהול ובביצוע עבירות תנועה חמורות.

בתחילת שנות השמונים (1980-1981), הוקמה **היחידה הארצית לפיקוח תעבורה (ימל"ת)**, שעוסקת בפיקוח על התעבורה ברמה הארצית. זאת, לאור החלטת המטכ"ל להקים יחידה מעין זו, שתאכוף תנועה בכבישי ישראל ותמנע תאונות דרכים בהם מעורבים רכבים צבאיים. הימל"ת הוקמה כיחידה מבצעית קטנה, בפיקוד רס"ן, והיא כפופה ישירות לקצין המשטרה הצבאית הראשי.

בנוסף, קיבל על עצמו מערך השיטור, בדומה ליחידות דומות בעולם, פעולות שיטוריות במסגרת **טקסים צבאיים**; אחריות על הכוונת התנועה אל הטקסים ומהם, שמירה על הסדר וליווי אישים בכירים ומכובדים. במקומות ובאירועים מעין אלה נדרשת נוכחות של כוח שיטור צבאי רשמי. למשל בטקסי צה"ל ביום העצמאות, במסדרי כנפיים, בטקסי סיום קורס קצינים, בטקסי החלפות פיקוד של בכירים וכן הלאה. שוטרי חמ"ץ נוטלים חלק גם בהלוויות ממלכתיות וצבאיות ובטקסים צבאיים גדולים אחרים. משימות אלו מבוצעות על ידי אנשי המשטרה הצבאית באופן מסורתי, מאז הקמת החיל ובשנות קיומו. (רק) בספטמבר 2007 הוסדרה המשימה באופן פורמלי, והוקמה **יחידה טקסית ייעודית** הכפופה לקצין המשטרה הצבאית הראשי ומונחת על ידי אגף כוח האדם. תפקיד היחידה הוגדר פורמלית: מענה ייצוגי בטקסים רשמיים וצבאיים באמצעות שוטרי היחידה האמונים על ביצוע משמרי כבוד, הנחת זרים, ייצוג רשמי וניהול הטקס באמצעות הכוונת והנחיית ענף משטר ומשמעת באגף כוח האדם במטכ"ל.

ג.4. משתמטים מגיוס חובה, נפקדים ועריקים

המשטרה הצבאית עסקה במשך השנים כולן, במשימת **לכידת המשתמטים מגיוס, בלכידת נפקדים ועריקים ובמימוש חוק שירות חובה בצה"ל**. הימנעות מהתייצבות לגיוס חובה לצה"ל, לפי חוק, היא פעולה בלתי חוקיות ואזרח העובר על חוק זה מוגדר כמשתמט גיוס. (רק) בשלהי שנת 2007, כשישים שנה לאחר הקמת המדינה, הוטלה על המשטרה הצבאית המשימה באופן פורמלי, והיא כיום נושאת באחריות כוללת לאיתור, לכידת וטיפול במשתמטי גיוס לצה"ל.

בהקשרים הללו, אמונות יחידות השיטור הפיקודיות, על צמצום התופעה והורדת כמות העריקים במרחב הפיקודי, ואיתור והחזרת מיועדים לשירות בטחון, שלא התייצבו לגיוס כמתחייב בחוק שירות ביטחון. בחלק מבסיסי השיטור מוצבות חוליות של בלשים, שתפקידם לבצע איתור ולכידה של חיילים, שנעדרים משירותם ללא רשות.

למשימה זו מצטרף מאמץ מבצעי, הכולל **מודיעין והערכה** בפיקודים. שוטרי המשטרה הצבאית מקיימים עבודת הערכת מידע, שתכליתה סיוע לחוליות הבילוש בעת לכידת עריק או משתמט מגיוס. במסגרת משימתם, הם נדרשים לאתר כתובות רלוונטיות, למצוא את מקומות השהייה של הנדרשים, לבדוק את רמת הסיכון שלהם (גם באמצעות איתור רישום פלילי ומודיעיני במסופי משטרת ישראל). זאת, על מנת לאפשר את היערכות הכוח הלכוד לקראת המשימה. רכזי המודיעין, המוצבים בבסיסי השיטור, מפעילים מקורות אנושיים (יומינט) על מנת לסייע למאמץ המבצעי בתחום זה.

ג.5. משטרה צבאית בבסיס מרכזי

בשנת 2010 הוקמה בצה"ל מפקדה ייעודית למחנה המטה הכללי (מחנה הקריה בתל אביב, ע"ש יצחק רבין ז"ל). במפקדת מחנה מטכ"ל הוקמה **יחידה ייעודית** קטנה של משטרה צבאית, בפיקוד רס"ן. היחידה אמונה על אכיפת הסדר והמשמעת במחנה המטה הכללי ושליטה בכניסות למחנה, תוך ביצוע בידוק לבאים בשעריו. לשוטרים שמבצעים בידוק מצטרפים חיילי יחידת האבטחה של מחנה מטכ"ל, כך שמשמית השוטרים היא שיטורית באופייה. בסיס המשטרה הצבאית במטה הכללי כפוף מקצועית למפקדת חמ"ץ ופיקודית למפקד מחנה מטכ"ל ולאגף כוח האדם.

ג.6. משטרה צבאית ומשימות אזרחיות

לא מעט משימות שיטוריות **אזרחיות** מטופלות צבאית על ידי המשטרה הצבאית, בעיקר במגזרי השיטור, התעבורה והרכב. בשנת 2008, חמ"ץ קיבל את האחריות לטיפול בדו"חות חניה של רכבים צבאיים, שנרכשו על ידי צה"ל כרכבים מושאלים (ליסינג). מדור עבירות במפקדת חמ"ץ קיבל עליו אחריות לטיפול בכלל דו"חות החניה שנרשמו לחובת כלי הרכב של צה"ל. עד לשינוי מנהלי זה טופל העניין, כמו בכל רכב אזרחי אחר בישראל, על ידי משטרת ישראל. במעלה השנים, קיבל נושא דו"חות החניה של רכבי צה"ל הד ציבורי נרחב, שהציג את צה"ל באור שלילי. לאור קבלת האחריות לטיפול בדו"חות, החלו להישלח למדור עבירות כלל דו"חות העירייה, שהוגשו כנגד כלי רכב צבאיים. המדור מזין למערכת הצה"לית את הדו"חות לאחר איתור בעל הרכב, וזה אמור לשלם את הקנס.

תהליך דומה, **אך הפוך**, הביא **לאזרח הטיפול ברישוי כלי נשק אישיים**. עד שנות האלפיים טופל נושא רישוי כלי הנשק על ידי מדור ייעודי במשטרה הצבאית. לאור עבודת מטה שנערכה, הוחלט כי כלל הנושא של רישיונות כלי ירייה יעבור לטיפול אזרחי למהדרין ומבוצע כעת באחריות המשרד לביטחון פנים.

עיסוק צבאי-אזרחי נוסף, הועבר לטיפול המשטרה הצבאית בראשית שנות האלפיים. כמה חודשים קודם לכן, בחודש אוגוסט 1999, הגיע רב"ט אבבה ובטו ז"ל - לוחם שריון בצה"ל - לבית חברתו שהתגוררה בדימונה, ורצח אותה ואת שני ילדיה באמצעות נשקו האישי. זאת, לאחר שזו הודיעה לו כי אינה מעוניינת בקשר עמו. האירוע היכה גלים, בצבא ובחברה, ובעקבותיו מונתה בחמ"ץ ועדה, בראשות אל"ם (מיל) יעקב דנאי, שבחנה את נהלי העברת המידע והדיווח בין צה"ל ומשטרת ישראל. התברר כי הדיווח המועבר לצה"ל, הוא ברוב המקרים חלקי, לא מידי, ובחלק מן המקרים אף לא מועבר כלל. הדיווחים שמועברים על ידי משטרת ישראל היו ברובם על איסורים לנשיאת נשק של משרתי צה"ל בשל אירועים קודמים של אלימות במשפחה או חשש לשימוש לא חוקי בנשק. אחת ממסקנות הוועדה, ובהנחיית ראש אכ"א דאז, הייתה לעסוק **צבאית** בנושא זה. מפקדת חיל המשטרה הצבאית הקימה לפיכך את **מדור אלימות במשפחה**. ייעודו של המדור היה למנוע נשיאת נשק מחיילים ואזרחים שעלולים לנצל לשם פגיעה בבן משפחתם או בכלל. שלוש שנים לאחר מכן, באוגוסט 2003, **נסגר מדור ייעודי זה** והטיפול הועבר, בחלקו, למשטרה הצבאית החוקרת, כפי שמבוצע בעבירות פליליות אחרות.

התאמה מבצעית נוספת במערך השיטור, בוצעה בראשית העשור (2010) עת הוקמה **יחידה לליווי מסתננים**: עם התגברות תופעת ההסתננות לישראל, בעיקר מגבול ישראל-מצריים, ובמסגרת הטיפול המערכתי בתופעה, הוחלט על הקמת יחידה שתפקידה יהיה להעביר את המסתננים, מנקודות האיסוף על הגבול למתקן השהייה "חולות", בסמוך לניצנה. המסתננים הועברו לצורך זיהוי, בדיקות רפואיות והמשך הטיפול של שלטונות המדינה.

ההחלטה הייתה להקים יחידה ייעודית בפיקוד הדרום, אשר תפעל תחת פיקוד הממצ"פ (מפקד המשטרה הצבאית בפיקוד), ותפקידה כאמור יהיה ליווי המסתננים למתקן השהייה. עם התקדמות עבודות הקמת גדר הגבול בין ישראל ומצריים (הקמת גדר ההפרדה בגבול הדרומי/מערבי של מדינת ישראל נקראה פרויקט "שעון חול"), **התייתר הצורך המבצעי ביחידה זו והיא פורקה**. בשנים האחרונות מתקיימת פעילות דומה בליווי ואבטחת אזרחים פצועים סורים, שזוכים לטיפול הומניטרי-רפואי, ומלווים לבתי החולים האזרחיים בארץ על ידי חיילי המשטרה הצבאית.

ג.7. מניעת חטיפת חיילי צה"ל

מערך השיטור פועל בשנים האחרונות גם למניעת חטיפת חיילי צה"ל. ארגוני הטרור חיפשו במהלך השנים אופציה לפעילות חבלנית ייחודית, ומצאו אותה בחטיפת חיילי צה"ל. הרגישות הלאומית והצלחה של פעולות חטיפה (למשל של אילן סעדון ז"ל במאי 1989 או נחשון וקסמן ז"ל, אשר נחטף לצרכי מיקוח, באוקטובר 1994), הובילו את צה"ל לנסות ולמנוע את האפשרות, לפקוד על חייליו ולחנכם, כמו גם להכשירם להתמודד עם ניסיונות לחטיפתם.

בתחילת העשור, ולאור איום משמעותי זה, החליט המטה הכללי כי חיל המשטרה הצבאית יבצע **מבצעי אכיפה** בנושא. חמ"ץ החל לבצע חטיפות דמה בתחנות ההסעה ואכף את האיסור להימנע מ"לקיחת טרמפים" על ידי חיילי צה"ל. ההנחיה הפיקודית הייתה כי חיילים, שייתפסו במסגרת מבצעי חטיפות דמה, יטופלו משמעתית לחומרה על ידי קצינים בכירים, גם על מנת לוודא טיפול משמעותי ויצירת הד ציבורי-צבאי כזה, שימנע מחיילי צה"ל נסיעה לא מאושרת בטרמפים.

מערך השיטור מבצע משימות עיתיות נוספות, ובהן שמירת הסדר בעת פריסת כוחות ייעודיים (סוללות טילים להגנה אווירית, "כיפת ברזל" לדוגמא) ומעת לעת, בהתאם לצורך גם עוסק בליווי להלוויות חיילי צה"ל ומשימות שיטור נוספות.

ד. מערך הכליאה

מאז הקמתו של צה"ל, ועד ימינו אנו, נושא באחריות קצין המשטרה הצבאית הראשי גם להפעלת בסיסי הכליאה ולאחזקתם. בפועל, ניתן לקבוע, כי במסגרת חיל המשטרה הצבאית מתקיים גם ארגון ייעודי **לכליאה צבאית**, מעין שירות בתי הסוהר (שב"ס) בתוך המשטרה.

אל משימת **הכליאה** של חיילי צה"ל, בשגרה ובחירום, מצטרפת משימת **כליאת אויב ושבווי מלחמה**. מדובר במשימה מבצעית רגישה, המבוצעת באחריות המשטרה הצבאית מאז ומתמיד, בעיקר בעתות חירום, מבצעים ומלחמה.

גם משימת **הכליאה הביטחונית**, כלומר אסירים הכלואים בשל עבירה על ביטחון המדינה (בעיקר מחבלים ועצורים ביטחוניים), הייתה בעבר חלק ממשימות מערך הכליאה בחיל המשטרה הצבאית.

ד.1. הכליאה הצבאית

מגזר הכליאה, כחלק מן המשטרה הצבאית, החל לבצע את תפקידו עם קום המדינה וייסוד צה"ל.

המשטרה הצבאית אמונה על כליאת חייל צה"ל, כאלו שהועמדו לדין פלילי או משמעתי ונגזר עליהם עונש תואם. יעוד מערך הכליאה בצה"ל הוא לשמש אמצעי אחרון, שבנוסף להיותו גורם מרתיע, יבטיח שמירה מלאה על כבוד האדם כחייל, תוך ביצוע פעולות ההתערבות הנדרשות לשיפור סיכוייו לתפקד כחייל וכאזרח" (מפקדת קצין המשטרה הצבאית הראשי, 1987)

ייעודו ומטרותיו של מערך הכליאה הוגדרו בתחילת שנות השמונים של המאה הקודמת (אג"ת, מחלקת ארגון, 1981) כדלקמן:

1. להחזיק ולטפל בכלואים הנמצאים במשמורת (עצירים, חבושים ואסירים), בהתאם לתקנות בתי הסוהר הצבאיים.
2. להקנות לכלואים יסודות משטר ומשמעת.

בצה"ל מתקיימים כיום שני בסיסי כליאה :

- בסיס כליאה 394 בצריפין (להלן - כלא 4) ;
- בסיס כליאה 396 בסמוך לעתלית (להלן - כלא 6).

ייעוד בסיסי הכליאה הוא לשאת באחריות לחיילים הכלואים (עצירים, חבושים ואסירים), תוך מגמה לבחון את התאמתם להמשך השירות הצבאי. בראש כל אחד משני בסיסי הכליאה עומד קצין בדרגת סא"ל, ולידו פועלים מפקדי הפלוגות, מדריכי הכלואים, גורמי החינוך, הלוגיסטיקה והמטה. הכלואים בבסיסי הכליאה הם חיילים, שנענשו בשלילת חירותם לתקופות שונות בשל עברות שביצעו. בכל רגע נתון, מצויים בצה"ל כאלף כלואים, חבושים ועצורים ; חיילים וחיילות, בכל גיל ודרגה.

המענה לכליאה בצה"ל מבוסס בשנים האחרונות על שלוש רמות :

- חדרי משמר ביחידות צה"ל ;
- חדרי משמר בבסיסי השיטור של המשטרה הצבאית ;
- בסיסי הכליאה (כלא 4 וכלא 6), כפי שהוסבר לעיל.

חדרי המשמר נותנים מענה כליאתי לחיילים בשירות סדיר ומילואים, אשר נשפטו על ידי מפקדיהם באמצעות טופס תלונה ונידונו עד ל-28 ימי מחבוש (כלומר, "חבושים"). חדרי המשמר - הן ביחידות צה"ל והן בבסיסי השיטור של המשטרה הצבאית - פועלים מתוקף "תקנון חדרי משמר", המתיר לכל יחידה בצה"ל להקים חדר משמר, בכפוף להנחיות ברורות. במסגרת ההנחיות הללו קיימים רופאים מוסמכים, הבודקים את תנאי הכלואים לפי סטנדרטים רפואיים והוראות קצין הרפואה הראשי בצה"ל.

אל חדרי המשמר בבסיסי המשטרה הצבאית מגיעה בין השאר אוכלוסיית עצורים לפני משפט (על"מים), שקיים כנגדם חשד לביצוע עבירה. בדרך כלל מדובר בחיילים שנחקרו על ידי מצ"ח, או בעריקים ומשתמטים המתייצבים בבסיסי השיטור או הנעצרים ומובאים לשם להמשך טיפול.

בבסיסי הכליאה - כלא 4 שבצריפין וכלא 6 שבעתלית - מרוכזים קצינים, נגדים, חיילים וחיילות. שם מרוכזים חבושים מעל ל-28 ימי מחבוש, עצורים לפני משפט (על"ם) וחיילים, שכבר נשפטו בבית הדין והוטל עליהם עונש מאסר, ולפיכך הם אסירים.

בשל המבנה הייחודי של בסיס הכליאה וקיום גורמי תמיכה - כגון גורמי רפואה ובריאות הנפש - נקלטים אליהם גם חיילים בעלי קשיי הסתגלות, ואלו שהתנהגותם אינה מאפשרת כליאה בחדרי המשמר.

נוסף למענה הכליאתי המתואר, **מועברים** כלואים חריגים - המורשעים בעבירות פליליות ועבירות חמורות אחרות – **לבתי כלא אזרחיים**, תחת השגחת שירות בתי הסוהר. העברת כלוא צבאי- חייל, קצין או נגד- לכליאה אזרחית מעוגנת בנוהל משותף לפרקליטות הצבאית, לשירות בתי הסוהר ולמשטרה הצבאית בצה"ל. **התמשכות המאסר** וחומרת העבירה הפלילית שבוצעה מאפשרים העברת הכלוא לכלא בשב"ס.

חיל המשטרה הצבאית מקיים כיום עבודת מטה ומתכנן לבנות מתקן, שיאגד את שני בסיסי הכליאה הנוכחיים לכדי בסיס כליאה מרכזי.

בתחילת העשור הנוכחי ובמסגרת מדיניות הכליאה המעודכנת, הוחלט על פתיחתם של בתי מעצר נוספים בחלק מבסיסי חיל האוויר, הן על מנת לספק מענה כליאתי ליחידות והן על מנת להקל על מצוקת מקומות הכליאה בבס"כים 396/394. חדרי המעצר בתוך הבסיסים הם באחריות מפקדי הבסיסים. בסמכותם להפעילם, כשהמענה המקצועי והכשרת מדריכי הכלואים ניתנים על ידי הגורם המקצועי המוסמך במפקדת חמ"ץ.

ד.1.א. ועדות הבדיקה למערך הכליאה הצבאית

בשנת 1982 מינה הרמטכ"ל דאז, רב אלוף רפאל איתן, ועדה לבחינת מדיניות הכליאה הצה"לית. הוועדה נקראה "ועדת הרמטכ"ל לרפורמה בכלא". בין היתר קבעה הוועדה, כי למערך הכליאה, מאז הקמת צה"ל, לא נכתבה ולא הוצגה תכנית כוללת, שתהווה בסיס להכוונת הפעולה לאור מטרות ברורות. הוועדה קבעה עקרונות פעולה של מערך הכליאה בצה"ל. עיקרי מסקנותיה היו:

1. התשתית הפיזית של מתקני הכליאה אינה מתאימה לפעילות.
2. יש להקים "מרכזי כליאה", אשר יהוו גוף פיקודי בעל עצמאות הפעלה מרבית ובכפיפות לקצין המשטרה הצבאית הראשי.
3. עיקר המאמץ בכלא מושקע במשמורת של הקשים מבין הכלואים - המהווים מיעוט - ולא בפעולה עם הכלואים האחרים, אשר יכולים לחזור לשירות צבאי תקין ביחידות.
4. נדרשת פעילות לפיתוח סגל ההדרכה, על פי אופן מסגרות מאפייני הכלואים, מאפייני התשתית הפיזית, האבטחה והתעסוקה.
5. נדרשת שמירה על איכות מדריכי הכלואים, על ידי מסלול שירות אשר בחציו הראשון הדרכה, ובחציו השני שירות בתפקידים אחרים בכלא או בחיל המשטרה הצבאית.
6. מפקדת קצין המשטרה הצבאית הראשי תישא באחריות לפיקוח על בסיסי הכליאה והמתקנים. זאת, כדי לוודא ביצוע תקנות בתי הסוהר, תקנות מחנות מעצר, הוראות הפיקוד העליון, המטה הכללי והוראות מקצועיות.

אירוע משמעותי התרחש, כאמור, במערך הכליאה בסוף שנות התשעים של המאה הקודמת: מרד כלואים בשנת 1997 התחולל בבסיס הכליאה 396, והעלה את מצב בתי הסוהר הצבאיים לתודעה הציבורית, עם ציפייה לשינוי משמעותי במדיניות הכליאה. באחת מהשבתות בקיץ 1997 השתלטה קבוצה של כלואים מכלא 6 על הסגל של אחת מהפלוגות ותפסה בני ערובה. בסופו של האירוע נחתם הסכם בין נציגי צה"ל, הפרקליטות ומפקד בסיס הכליאה, שכלל הבטחה לשיפור תנאי הכליאה והימנעות מפתיחת הליכים כלשהם נגד המתמרדים בגין המעשה. בעקבות זאת שוחררו שלושת בני הערובה שנותרו והאסירים חזרו לתאיהם.

בעקבות אירועי המרד מונתה **ועדת בדיקה (להלן ועדת עשהאל)** בראשות תת-אלוף אברהם עשהאל (עשהאל, 1997) שבחנה את מגוון הפעילויות, שהתבצעו בבסיס הכליאה עד לנקודת השיא של המרד. הוועדה מצאה, שתפיסת ניהול בתי הסוהר הייתה רק של כליאת החיילים כמשמורת ללא שיקום, בהיעדר כלים מתאימים. בתי הכליאה לא ראו עצמם ולא מצאו לנכון לעסוק בשיקום של מי שלא מיועד לחזור לשירות צבאי תקין.

הוועדה הגדילה וקבעה כי צה"ל בחר בהגדרת ייעוד ומטרות הכליאה באופן רחב מדי, ולא ברור דיו. עשהאל קבע כי "צה"ל לא יודע מה הוא רוצה להשיג, כשהוא כולא בני אדם כחיילים". לוועדה היו מסקנות רבות שנוגעות לתשתית הפיסית, לדרישות האבטחה, לתנאים של מדריכי הכלואים, לסדר היום במהלך שהייה בבית הכלא, למודיעין בבסיסי הכליאה, לתנאים התברואתיים ועוד. נוסף על כך המליצה ועדת עשהאל כי יש להקים ולייסד מערך שיקום לאסיר (תקון), מערך טיפולי-חינוכי על מנת לשקם החייל הכלוא ולהחזיר את מרבית החיילים הכלואים לשירות צבאי תקין.

הוועדה קבעה כי יש לחזק את מערך **גחל"ת (גיבוש חזרה לשירות תקין)** על ידי:

1. מיסוד הפעילות בפקודות הצבא, הגדלתו של המערך וטיפולו. מיסוד נוהלי השיקום והחינוך ועיגון הסמכויות בהוראות הקבע של צה"ל.
2. המעקב והבקרה אחר כלואים שהשתחררו מבסיסי הכליאה יבוצע עד שחרורם.
3. פעילות משמעותית בתחום החינוך וההעשרה לכלואים - פעילות חינוכית והעיסוק המקצועי-חינוכי-פיקודי מבוצעים בבסיסי הכליאה בהיקף קטן באופן משמעותי בהשוואה לנדרש.

בסיום בדיקתה של ועדת עשהאל מונתה אחריה ועדה מטכ"לית נוספת, בראשות תת-אלוף בני דקל, לגיבוש **ומימוש** מדיניות הכליאה בצה"ל (להלן - **ועדת דקל**, 1999).

ועדה **נוספת** בצה"ל, בראשות ראש מחלקת בריאות הנפש, העמיקה ההמלצות בתחומים אלו (רמ"ח בריאות הנפש, 1998). הנושא טופל אך באופן חלקי ומבלי שהוקם גוף אינטגרטיבי שמוביל את התהליך.

ביוני 2000, בעקבות המלצות ועדת עשהאל, ועדת דקל, ועדת רמ"ח בריאות הנפש ובשל העובדה כי המערך לא התקדם בהתאם להמלצות, הוחלט על יד אכ"א על **חיזוק נוסף** לפרויקט גחל"ת. עיקר הפעילות של מערך זה היא, כאמור, אבחון כלואים

בשירות חובה, שעל בסיסו מגובשת תכנית התערבות, שמטרתה העיקרית היא להחזיר את הכלואים לשירות תקין בצה"ל, ולהקטין את ממדי הכליאה החוזרת (רדיציביזם).

בתהליכי הגחל"ית לא מאובחנים חיילים שביצעו עבירה פלילית ולא כאלו משתמטי גיוס. בפועל, לא בוצע שינוי מהותי במערך הכליאה. מעמדה של גחל"ית הוסט גם לטובת שימוש של הסנגורים ככלי לטובת שיפור תנאי החיילים שהם מייצגים, מבלי שמבוצעים בבסיסי הכליאה תהליכים משמעותיים של תקון ושיקום.

מערך גחל"ית אחראי גם לפעילות החינוך וההעשרה של הכלואים בבסיסי הכליאה, לרבות אלה הנעשות על ידי הסגל בשני בסיסי הכליאה.

חלק מפעילות מערך גחל"ית מוקדש לטיפול בכלואים בני העדה האתיופית. שיעור כליאתם של חיילים אלה עדיין גבוה, ביחס לשיעורם בקרב אוכלוסיית חיילי צה"ל. 80% מהחיילים בני העדה האתיופית - שנכלאו בעבר - חזרו לכלא למעלה מפעם אחת. הסיבה העיקרית, המובילה אותם לבסיסי הכליאה, היא ההיעדרות מהשירות הצבאי בלי רשות, גם כתוצאה מקשיים משפחתיים וכלכליים חמורים. בבסיסי הכליאה מתקיימת פעילות שמטרתה לקדם ולעודד את הכלואים מבני העדה האתיופית לחזור לשירות צבאי תקין.

ועדת עשהאל, דקל, רמ"ח בריאות הנפש ומצבו העגום של מערך הכליאה הביאו לבחינת עומק, שקיים עשר שנים לאחר מכן (2008-2009) משרד מבקר המדינה. המבקר בחן את הטיפול בכלואים בשני בסיסי הכליאה (מבקר המדינה, 2008).

כלל הוועדות שבחנו והביקורת המערכתית שבוצעה עסקו בארבעה נושאים מרכזיים :

1. מדיניות הטיפול בכלואים ותנאי השירות.
2. בחינת חיי השגרה בבסיסי הכליאה, התשתיות וסביבת הפעולה.
3. הסגל ומערך השיקום בבסיסי הכליאה.
4. חלופות אפשריות לכליאה.

ועדת דקל, הוועדה הצבאית האחרונה שהתכנסה, המליצה על:

1. תמיכה וליווי משמעותי לסגל ההדרכה בפלוגות הכליאה.
2. הקמת צוות רב תחומי בכל בסיס כליאה, שיבצע פעולות התערבות שייוחדו לאוכלוסיית החיילים בסדיר בלבד.
3. להקים בבסיסי הכליאה שלושה מדורים לאבחון ולטיפול, על בסיס קציני בריאות הנפש ופסיכולוגים בשילוב פסיכיאטר, מדור חינוך והסתגלות ומדור שיקום. הכוונה בגוף שיכלול פעילות גם של מערך תנאי השירות בצה"ל, אנשי מקצוע העוסקים בעלייה ובעולים חדשים וגורמים לעיסוק באוכלוסיות מיוחדות.

ועדת עשהאל וועדת דקל, וברצף אחריהם גם מבקר המדינה, ציינו את **חוסר התאמתו של הסגל** בבסיסי הכליאה להתמודד עם האוכלוסייה המורכבת של הכלואים, בעיקר עקב גילם הצעיר של אנשי הסגל וניסיונם המועט. ועדת דקל המליצה, בין השאר, על **אזרח** חלק מהתפקידים במערך הכליאה. בביקורת מבקר המדינה נמצא כי כל מדריכי הכלואים וכל הסמלים בבסיסי הכליאה הם חוגרים בשירות חובה, ורק חלק קטן (מאוד) מהקצינים הם בשירות קבע. אף על פי שהרמטכ"ל קבע כי יש ליישם את המלצות ועדת עשהאל וועדת דקל, **ההמלצה בדבר אזרח** חלק מהתפקידים במערך הכליאה **לא יושמה**.

ד.1.ב.רצידיביזם – מועדות – תופעת החזרה לכליאה (צבאית)

מחקר בעניין "המועדות" (רצידיביזם: תופעת החזרה לכליאה), קובע כי שיעורי החזרה לכליאה בקרב חיילי צה"ל, **עלו באופן משמעותי בעשור האחרון**. המחקר מצביע על הסיבות מרכזיות ועל דרכי התמודדות אפשריים עם התופעה (שואן, 2015).

התחום המשמעותי, שבולט מהמחקר הוא ההשפעה של **המערכת הצבאית עצמה** – מערכת המיון והאכיפה ומערכת הכליאה בתוכה – **על החזרה לכליאה בקרב חיילי צה"ל**. הכללים שנקבעו – כדי להביא למיצוי כוח-אדם מיטבי, לטיוב תהליכים, למיצוי תהליכי שינוי איוש, לשיבוץ ולקבלת פטור משירות צבאי – מתורגמים בעיני חלק לא מבוטל מהחיילים הכלואים דווקא לכדי פעולות, שבאמצעותן ניתן להשיג את מבוקשם, וכל אלו מתקיימים וביתר שאת בין כתלי בתי הכלא הצבאיים.

במחקר נמצא, שרוב הכלואים בגין עריקות דווקא מעוניינים להשתלב בשירות תקין, אך כשהדבר לא עולה בידם, גם בשל חוסר גמישות המערכת (או חוסר טולרנטיות פיקודית לדרישותיהם כחיילי חובה), הם נוקטים בגישה של ביצוע עבירה גם "במחיר" של כליאה חוזרת שנייה ושלישית, עד כדי שחרורם משירות.

הפלטפורמה של הכליאה הצבאית, האווירה העבריינית, מגבלות במעורבות המפקדים והמדיניות הצבאית הכוללת – מאפשרים לחייל סורר, אשר מצוי במצוקה (כלכלית, חברתית, משפחתית או אחרת) לראות בכלא הצבאי ובתהליך בכליאה **כלי להשגת מבוקשו** – שחרור משירות צבאי.

אוכלוסייה נוספת, שנידונה במחקר, היא אוכלוסיית **משתמטי הגיוס**, שהטיפול בה ובחזרתה לשירות הועבר לטיפול המשטרה הצבאית אך לפני מספר שנים, בהיבט של האיתור והמעצר מבלי שבוצעה חשיבה על מענה שלם בהיבטי הגיוס והשיבוץ בצבא. מדובר במאות משתמטי גיוס, אשר לאחר מעצרים חוזרים "למעגל" העריקות בהיעדר אופק אישי, ידע והכוונה. המחקר מצביע על צורך בבחינה מחודשת של המדיניות בטיפול באוכלוסיות, שפוקדות את בתי הכלא הצבאי, ומעורבות המפקדים בתהליכים וביחסי הגומלין בין גורמי האכיפה, הפיקוד וגורמי השלישות, כוח האדם ומשאבי האנוש. זאת בנוסף לבחינת המדיניות והאופן בו היא מיושמת בתהליכי הכליאה הצבאיים בצה"ל (שואן, 2015).

2.4. כליאת אויב והכליאה הביטחונית

כליאה ביטחונית בוצעה כבר במסגרת מלחמת העצמאות, עת הצליחו כוחות צה"ל להשתלט על אזור גוש עציון וירושלים העתיקה. במהלך ההשתלטות נתפסו מספר שבויים, שהועברו לידי כוחות הכליאה של המשטרה הצבאית, נכלאו במחנה צבאי במרכז ירושלים.

כליאת שבויים מכוחות האויב היא משימה מקצועית, הנתונה מראשיתה ועד תומה לחיל המשטרה הצבאית. עובדה זו מקבלת משנה תוקף בשנים האחרונות, גם במסגרת המלחמות, המערכות והמבצעים אליהם יצא צה"ל (לבנון השנייה, "עופרת יצוקה", "עמוד ענן", "צוק איתן" וכדומה).

הציפייה מחיל המשטרה הצבאית, במסגרת הפעילות האופרטיבית, היא נשיאה בנטל המשימה, מהקמת מכלאות השבויים על ידי יחידת השיטור הפיקודית, קליטתם, שמירת בריאותם והעברתם לגורמי החקירה.

ד.2.א. כליאת אויב

ההגנה על שבויי מלחמה וכלואי אויב מוקנית מכוח אמנת ז'נבה השלישית, זו העוסקת בלחימה שמתנהלת בין מדינות, גם אם המלחמה לא הוכרזה פורמלית, וגם אם מכנים את פעולות האיבה, הטרור, הגרילה או המערכה בשם אחר. העימותים האחרונים של צה"ל, מתאפיינים בלחימה א-סימטרית מול ארגוני טרור, לחימה נגד כוחות בלתי סדירים, כוחות גרילה ומחבלים. תופעה זו מחייבת את צה"ל להיערך בגזרות השונות באופן שונה, לבנות את כוחו באופן מותאם ולהפעיל את הכוח, במידה ובצורה הנכונה. לא עוד מלחמות קונבנציונליות מול צבאות סדירים ומול מדינות ריבוניות אלא לחימה מול אירגוני טרור, לוחמים בלתי חוקיים, מעורבות אזרחים בלחימה בין אם בכפייה ובין אם מבחירה ומרצונם החופשי.

בצה"ל, הפינוי והטיפול בשבויי מלחמה הינו תחום אחריותו של חיל המשטרה הצבאית, אך בו בזמן הוא מגדיר אחריות וכללי התנהגות גם לכוחות הלוחמים.

פקודות הצבא - המבוססות על המשפט הבין-לאומי - קובעות כי בעת לחימה תחול מערכת כללים ועקרונות המכונים "דיני המלחמה" או "דיני העימות המזוין". כללים ועקרונות אלה מקובלים בעולם כולו.

עקרון היחס ההומניטארי כלפי שבויי מלחמה, הנחשב כיום ברחבי העולם לנוהג מחייב, אינו בבחינת דבר המובן מאליו: במשך רוב תולדות האנושות מקובל היה, כי לוחם הנופל בידי האויב, צפוי למוות או לשעבוד. רק בתקופה מאוחרת יחסית, בתחילת המאה הקודמת, התגבש בפרקטיקה הבינלאומית הרעיון, כי חיילים הנופלים בשבי אויביהם זכאים להגנה על-פי דין.

ניסוח בינלאומי רשמי ניתן לרעיון זה בוועידת ז'נבה (1949). בעקבות לקחיה של מלחמת העולם השנייה, ניסחה הוועידה (שנערכה בחסות הצלב האדום הבינלאומי) ארבע אמנות, ובהן כללי התנהגות בימי מלחמה כלפי ארבע קטגוריות של בני אדם: אנשי צבא חולים ופצועים ביבשה; אנשי צבא חולים ופצועים בים; שבויי מלחמה ואזרחים בעת מלחמה (דינשטיין, 1974).

מנקודת מבטם של שבויי מלחמה חשובה בעיקר האמנה השלישית, אם כי גם שתי האמנות הראשונות, כוללות הוראות רלוונטיות, בכל הנוגע לפצועים, חולים, נטרפי אניות וצוותים רפואיים.

העיקרון הכללי, המונח ביסודה של אמנת ז'נבה השלישית, הוא **החובה לשמור על חייהם של שבויי מלחמה ועל מצב בריאותם התקין**, ללא פגיעה והתעללות, אם כי מותר בהחלט לעצור במחנה שבויים.

הכלל קובע כי רק לוחמים חוקיים ייהנו מן היתרון של חסינות מפגיעה. לוחמים בלתי חוקיים, שאינם מצייתים לדיני המלחמה, אינם זכאים להגנה כשבויי מלחמה וניתן לראותם כעבריינים רגילים הצפויים לעונשים המקובלים.

מי, אם כן, זכאי למעמד של שבוי מלחמה?

צה"ל מגדיר, בהתאם לדין הבינלאומי, **מי הם שבויי מלחמה** (צה"ל, שבויי מלחמה של האויב, 1987): אנשי הכוחות המזוינים של האויב, וכן אנשי מיליציה או אנשי חיל מתנדבים, המהווים חלק מאותם הכוחות המזוינים; אנשי מיליציות אחרות חילות מתנדבים אחרים, לרבות אנשי תנועות התנגדות מאורגנות, השייכים לאחד מבעלי הסכסוך ופועלים בתחומי ארצם או מחוץ לתחומי ארצם, גם אם ארץ זו כבושה, ובלבד שאותם המיליציות וחילות מתנדבים, לרבות תנועות ההתנגדות המאורגנות, מקיימים תנאים כמו-צבאיים (מפקד עליהם אדם האחראי לפקודיו, יש להם סמל אבחנה קבוע, שאפשר להבחין בו מרחוק, הם נושאים נשק בגלוי והם מנהלים את פעולותיהם בהתאם לחוקי המלחמה ומנהגיה).

במסגרת הגדרה זו, כלולים גם אנשי כוחות מזוינים סדירים השומרים אמונים לממשלה או לרשות, שאינה מוכרת על ידי ישראל או אנשים הנלווים אל הכוחות המזוינים ואינם מהווים למעשה חלק מהם. כגון: עובדים אזרחיים של צוותי מטוסים צבאיים, כתבי מלחמה, קבלני אספקה, אנשי יחידות עבודה או שירותים, האחראים לשלום הכוחות המזוינים, בתנאי שקיבלו רשות לכך מאת הכוחות המזוינים, שהם נלווים אליהם, והללו ציידו אותם לשם כך בכרטיס זהות ייעודי. אגב, גם אנשי צוות, לרבות רבי חובלים, נוטים ושוליות של אניות סוחר, מוגדרים כשבויי אויב הזכאים להגנות דין על פי חוק.

העימותים האחרונים והמציאות הקונפליקטואלית הישראלית, חייבו את צה"ל לעסוק בדיני המלחמה ובסוגיות אלו, לעומקם של דברים. בהתאם לדין הבינלאומי, כלולים בהגדרות אלו, **גם עצורים מתוך אוכלוסיית שטח בלתי כבוש**, אשר בהתקרב האויב נטלו מאליהם נשק בידם על מנת להתנגד לצבאות הפולשים, ולא היה סיפק בידם ללבוש צורה של יחידות מזוינות סדירות. זאת, בתנאי שהם נושאים נשק בגלוי ומכבדים את חוקי המלחמה ומנהגיה. במידה ונתפסו אנשים שביצעו פעולת מלחמה

והתעורר ספק, אם הם שייכים לסוג מן הסוגים המנויים בסעיף זה, ייהנו אנשים אלה מהגנת האמנה הזאת, עד שייקבע מעמדם על ידי בית דין מוסמך.

צה"ל נאבק בשומרון, ביהודה, ברצועת עזה ובלבנון גם כנגד **כוחות בלתי סדירים**, המופעלים על ידי מדינות או ארגונים והנוקטים שיטות לחימה של גרילה, טרור או התקוממות עממית במסגרת "העימות המוגבל". הכוונה גם ללוחמת גרילה, לפעולות טרור ואף למאבק אזרחי של התקוממות עממית, מצב בו עם או חלק ניכר ממנו, נהנה מתמיכה רחבה של האוכלוסייה, מגייס ומפעיל את עיקר משאביו בשיטות התנגדות סבילות או פעילות נגד ממשל שולט.

השינויים במזרח התיכון, ערעור השלטונות הערבים והתפרקות הצבאות הסדירים, השפיעו על "טבע המלחמה", והפכו את העימותים למורכבים יותר, כנגד ארגונים, כוחות בלתי סדירים, טרור, גרילה ו"לוחמים-אזרחיים".

בראשית שנות האלפיים, הותאם הדין ונחקק חוק ייעודי העוסק בכליאתם של לוחמים בלתי חוקיים (חוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים, התשס"ב, 2002).

החוק מגדיר **לוחם בלתי חוקי** כ"אדם שנטל חלק בפעולות איבה נגד מדינת ישראל, בין במישרין ובין בעקיפין או נמנה עם כוח המבצע פעולות איבה נגד מדינת ישראל, שלא מתקיימים לגביו התנאים המקנים מעמד של שבוי מלחמה במשפט הבין-לאומי ההומניטרי, כמפורט בסעיף 4 לאמנת ז'נבה השלישית מיום 12 באוגוסט 1949 ביחס לטיפול בשבויי מלחמה".

החוק מסמך את **הרמטכ"ל** להוציא צו המורה על כליאתו של מי שיש לו יסוד סביר להניח שהוא לוחם בלתי חוקי. הצו צריך להיות מפורט במידת האפשר, בלי לפגוע בביטחון המדינה, ויש להביאו לידיעת הלוחם הלא-חוקי בהקדם האפשרי. החוק מאפשר לכלוא לערער על החלטת הכליאה, אך השוני המרכזי הוא בעובדה כי בית המשפט יכול לקבל ראיות, המופנות נגד העצור גם ללא שאלו יחשפו לכלוא או לעורר דינו. וזאת, מטעמים של חשש לפגיעה בביטחון המדינה.

ההבדל המרכזי בין לוחם בלתי חוקי לבין שבוי הוא בשאלת ההעמדה לדין. הפעולות אשר מבוצעות על ידי חיילים בזמן מלחמה, גם אם הן כוללות הריגה של חיילי הצד השני ופגיעה חמורה בהם, אינן בגדר עבירות פליליות, ודיני המלחמה אוסרים על העמדת חיילים כאלה לדין.

במלחמת לבנון הראשונה, הוקם בית מעצר לכליאת אויב במחנה אנצר בלבנון. נכלאו במתחם זה אלפים רבים של עצורים, לתקופות קצובות. המחנה הוקם ותופעל על ידי אנשי המשטרה הצבאית של פיקוד הצפון ומערך הכליאה הביטחונית של צה"ל.

במלחמת לבנון השנייה נעצרו ונכלאו על ידי המשטרה הצבאית עשרות לוחמים בלתי חוקיים, מרביתם נעצרו על ידי לוחמי צה"ל, תוחקרו על ידי גורמי החקירות והמודיעין, הוחזקו במשמרות על ידי אנשי הכליאה של המשטרה הצבאית, והוחזרו לשטח לבנון, ללא הפללה או העמדתם לדין. מספר מינורי זה, לא הצדיק הקמת מכלאת שבויים ייעודית. כלא שבוי אויב, תוכנן לקום במחנה "פילון", אך לא היה בו צורך מבצעי.

במבצעי צה"ל ברצועת עזה ("עופרת יצוקה", "עמוד ענן" ו"צוק איתן") טופלו על ידי כוחות המשטרה הצבאית **מאות לוחמים בלתי חוקיים** שנעצרו בעיקר על ידי הכוחות הלוחמים בשטח, הועברו לטיפול מערך הכליאה ונחקרו על ידי אנשי המודיעין. חלקם של העצורים, נחקרו והוחזקו במתקן הכליאה, חלקם הועברו לשירות בתי הסוהר להמשך נקיטת הליכים משפטיים כנגדם (מקמצ"ר, 2009).

פקודות הצבא ותורות הלחימה במשטרה הצבאית מפרטות את נהלי הטיפול בשבויי מלחמה, והן מושתתות על ההוראות של אמנת ז'נבה השלישית. הפקודה מסמיכה את חיל המשטרה הצבאית לעסוק בכל הקשור לטיפול, החזקה ושחרור השבויים (צה"ל, פקודת מטכ"ל 38.0110 שבויי מלחמה של האויב, 1987).

תורת הלחימה קובעת כי הוצאת השבויים משטח הלחימה תיעשה במהירות האפשרית מחשש שייפגעו, וכן אין לסכן את חייהם בזמן שבו מחכים לפינוי. התורה אף מנחה כי העברת השבויים תבוצע בתנאים הנהוגים לגבי כוחות צה"ל. העברת השבויים לתחנת הריכוז תבוצע לאחר החקירה המודיעינית ומרמת הגדוד ומעלה, ייאספו השבויים על ידי המשטרה הצבאית הפיקודית למכלאה הפיקודית. צה"ל מנחה, באמצעות פקודה זו, כי שבויים ישהו במכלאה הפיקודית עד 72 שעות.

משימתו המבצעית הרגישה של כלואי אויב, מאותגרת כאמור, אל מול כליאת לוחמים בלתי חוקיים, אזרחים מעורבים בלחימה, טרוריסטים ולחימה בתווך אזרחי, ברצועת עזה, יהודה ושומרון או דרום לבנון.

באמצעות המשטרה הצבאית, צה"ל נדרש, ואכן מעדכן, את תורות הלחימה, כשירות הכוחות והאמצעים המופנים למשימה רגישה זו.

ד.2.ב.כליאה ביטחונית

תחום מקביל לכליאה הצבאית הינו הכליאה הביטחונית: כליאתם של עצורים ביטחוניים, כאלו שנעצרו על ידי גורמי הביטחון השונים מתוך כוונה לפגיעה לאומנית-ביטחונית.

הטיפול בעצורים הביטחוניים, החל בשנת 1982 בסיומה של מלחמת לבנון הראשונה. לאחר מלחמת שלום הגליל החלו להגיע לכלא מגידו עצורים ביטחוניים ממחנה אנסאר בלבנון. הגעתם של עצורים ביטחוניים אילצה את המשטרה הצבאית להעביר את החיילים הכלואים ולפנות את מחנה מגידו לכליאה ביטחונית בלבד. הכליאה הביטחונית הייתה משולבת, במידת מה, בכליאת חיילי צה"ל. מאות רבות של עצורים ביטחוניים נוספים מלבנון הועברו לכלא 6, ושוכנו שם עד להחלפתם במסגרת עסקת אחמד ג'יבריל, תמורת שמונה חיילי חטיבת הנח"ל שנלקחו בשבי בלבנון.

באותה תקופה נוהלה בכלא-6 שלוחת חקירות של שירות הביטחון הכללי, שחקרה חלק מהשבויים למטרות מודיעין. בשנת 1988 לאחר האינתיפאדה הראשונה, הוחלט על הקמתו של מתקן כליאה במחנה "עופר", במבואות ירושלים. הכלא מיועד לכ- 1,500 אסירים ביטחוניים, רובם פלסטינים, ברמת סיווג ביטחונית גבוהה. בית הסוהר ממוקם בסמוך לירושלים, מצפון לכביש 443 ומדרום לרמאללה, ליד צומת גבעת זאב. בית סוהר "עופר" הוא הכלא היחיד, שמנהלת מדינת ישראל בתחומי יהודה ושומרון. זהו מתקן כליאה, המשתייך למחוז מרכז של השב"ס, אך בעבר הוא היה בפיקוד, בסמכות ובאחריות המשטרה הצבאית, עד להעברת כלל מתקני הכליאה הביטחוניים לשירות בתי הסוהר לאחר מלחמת לבנון השנייה (2006).

מתקן נוסף, שנוהל על ידי חיל המשטרה הצבאית, הוא כלא קציעות, שנפתח גם הוא בשנת 1988, בעקבות האינתיפאדה הראשונה. בשנים 1993–1996, לאור יישום הסכמי אוסלו, שוחררו מרבית האסירים ממנו והמתקן צומצם משמעותית ונסגר כמעט לחלוטין. לאחר מבצע "חומת מגן", ב-2002, שופץ הכלא ונפתח מחדש כבסיס כליאה באחריות צה"ל, וכמו מתקנים אחרים, הועבר גם הוא לאחריות שירות בתי הסוהר.

ההחלטה על העברת מתקן הכליאה לרשות הכליאה הלאומית (שב"ס) באה לאחר עבודת מטה בשב"ס, ששולבה עם הבנת חיל המשטרה הצבאית מימים ימימה כי כליאת עצורים ביטחוניים אינה משימת החיל, והוא אינו מחזיק ביתרון יחסי בביצועה. מדובר במשימה נפוצה, שטומנת בחובה אחריות רבה ומקצועיות ספציפית הנדרשת בטיפול בעצורים לאומניים, ביטחוניים ופעילי טרור.

המשטרה הצבאית הכירה בעובדה כי כליאה ביטחונית שונה במהות מטיפול בכליאת חיילי צה"ל. נציב שירות בתי הסוהר לשעבר, רב גונדר יעקב גנות, הוביל את קליטת מתקני הכליאה ברשות הכליאה הלאומית. בשלהי שנת 2006 הועברו פורמלית כלל המתקנים ("עופר", "מגידו" וקציעות) לרשות שב"ס, ועימם גם האחריות לכליאה ביטחונית בישראל. למרות האמור לעיל נותרה המשטרה הצבאית אחראית על מתקני השהייה ביטחונית לעצורים פלשתינים, בעיקר מיהודה ושומרון. שני מתקנים אלו ("עופר" ובשומרון) הוכפפו תחת פיקוד מפקד המשטרה הצבאית בפיקוד המרכז, והם מונחים מקצועית על ידי ענף כליאה במקמצי"ר.

3.4. כליאת נשים

כליאת נשים בצה"ל היוותה תמיד אתגר חברתי-פיקודי ייחודי. צה"ל עסק מעט מאוד במהלך השנים בצורך בכליאתן של נשים חיילות, והקים במשך השנים פלוגה ייעודית אחת בלבד, פלוגה 400, לכליאת חיילות. "כלא נשים" מסוג זה הוקם לראשונה כבר ב- 1952 בסמוך למושב נהלל בעמק יזרעאל. ברבות הימים עבר כלא הנשים למחנה צריפין, בסמוך למתקן הייעודי לכליאת חיילים (בס"כ 394, כלא 4). כלא הנשים אפשר את כליאתן של פחות מחמישים חיילות. בתחילת המאה (2004) התווסף כלא 400 כפלוגה נוספת בבס"כ 394, ונוספו כעשרים מקומות כליאה נוספים.

ההתפתחויות החברתיות והשינויים הדמוגרפים הביאו גם לשינוי חוקי בצורך בהפרדה ברורה בין כליאת נשים וגברים. חוק השיפוט הצבאי התעדכן בסוף שנות השמונים וקבע כי **נשים לא תכלאנה בבית סוהר אחד עם גברים** (חוק השיפוט הצבאי, בתי הסוהר הצבאיים, 1987). יותר מעשרים שנה לאחר מכן, בתחילת העשור הנוכחי (2011), הקים צה"ל **פלוגה נוספת**, צפונית, **לכליאת חיילות**. השינויים החברתיים והדרישה מהיחידות היו לכליאת יותר חיילות, הרבה מעבר ליכולתה של פלוגה 400 להכיל (כחמישים מקומות כליאה). הפלוגה הוותיקה התקשתה לספק מענה כליאתי על פי הצורך ולאור המצוקה, הוסב מבנה ארעי של המשטרה הצבאית בבסיס הכליאה 396 (כלא 6), לפלוגת כליאה חדשה לבנות, כזו המספקת מענה לדרישה הצה"לית ההולכת וגדלה.

חוסר האיזון והאפליה ביכולת לכלוא חיילות מול חיילים, שינויים בדין המשמעויות בצה"ל, הקמת פרויקט גחל"ת ודרישות מחמירות ממפקדים בצה"ל, הובילו כאמור להחלטה להקים פלוגה נוספת לכליאת חיילות (להלן פלוגה 600). בדצמבר שנת 2011

נפתחה הפלוגה, אשר נותנת מענה כליאתי לשישים כלואות בסטאטוס אסירות וחבושות וביניהן גם קצינות ונשות קבע.

לאורך השנים, ובדומה לכליאת הגברים, החלו לרצות את עונשן חיילות כלואות בגין עבירות סמים ונשק, אך עדיין מרבית הכלואות מרצות עונשים בגין היעדרות מן השירות ובשל עבירות משמעת שונות. יחסי החניכה, כמות ואיכות הסגל הפועל אל מול הכלואות הינו **קטן יותר** ביחס לפלוגות הגברים, כך **שהליווי הפיקודי** של הכלואות משמעותי יותר, אך גם מורכב יותר, שכן כלואות לא מעטות מציינות כי נפלו קורבן לעבירות מין או נכנסו להריון בלתי רצוי, אשר מצריכים רגישות וסיוע רב תוך שילוב גורמי נפש, פסיכולוגיה, עבודה סוציאלית ורפואה.

לסיכום חלק זה - העוסק במערך הכליאה בצה"ל, מאז הקמתו ועד היום - ניתן לקבוע כי מימוש פערי הרלוונטיות במערך הכליאה התממה. תהליך ניתוח הבעיה והצבעה על אפשרות לפתרון בוצע, אך המימוש נעדר. **ועדות בדיקה, חקירה ועבודות המטה קידמו את מערך הכליאה, אך לא הביאו לשינוי משמעותי וכולל בכליאה הצבאית.**

עבודות מטה מגוונות ומתמשכות בוצעו בצה"ל, בעיקר באגף כוח האדם. הוועדות עסקו במהלך השנים בהצעות לרה ארגון נרחב במערך הכליאה, בין השאר בנושאים רבים כגון: שיקום החבושים; חינוך; תקון; אבטחה וביטחון; ארגון המתקנים; התשתיות; אמצעי שליטה; תקשורת; רפואה; מודיעין ועוד. **היישום – בושש להגיע.**

גם בסוגיות התשתית הפיזית נראה כי המצב בעיקרו נותר **ללא שינוי משמעותי, אם כי** בראשית המאה, והחל משנת 2001, נדונה בצה"ל תכנית להקים **קריה משפטית וכלא מרכזי** חדשים, במחנה בית ליד בסמוך לכפר יונה שבשרון. צה"ל מתכוון לכנס לכדי בסיס אחד את שני בתי הכליאה, בתי הדין הצבאיים ויחידת סמוכות. הכל במתקן חדש, אחוד, הנגיש במרכז הארץ ליחידות צה"ל השונות.

ה. מערך החקירות

המערך החקירתי והמודיעיני פועל בצה"ל במסגרת המשטרה הצבאית מאז הקמתה. המערך פועל, מאז ומעולם, בעיקר במסגרת המשטרה הצבאית החוקרת (להלן **מצ"ח**). בזמנו, בהיותה יחידה צעירה מאוד, שירתו בה כמה וכמה עורכי דין שהיו את חוליית החקירות המרכזית. לימים, ועל בסיסי חולייה זו הוקמה יחידת מצ"ח. היחידה הוגדרה, עם הקמתה, כסמכות החקירה הראשית בצה"ל לעניין עבירות פליליות ופעילותה התמקדה בחיזוק חוסנו המוסרי של צה"ל ושמירת איכות חיי המשרתים בו. מערך החקירות והמודיעין חשאי בעיקרו ומסווג ואמון, כאמור, על חקירת חיילים החשודים בביצוע עבירה פלילית על חוקי ישראל ועל חוק השיפוט הצבאי. היחידה מטפלת במגוון רחב של אירועים המעלים, ולו חשד, לפלילים, כגון: עבירות סמים, עבירות רכוש, מרמה וזיוף, עבירות גוף, אלימות, מוות שאינו בפעילות מבצעית, תאונות דרכים, תאונות אימונים ועוד.

מטרתו המוצהרת של מערך החקירות הייתה בעבר (ונותרה גם כיום): לחקור מקרים של חשדות לעבירות על החוק, על חוק השיפוט הצבאי, עבירות על סדר הדין הפלילי ועבירות על חוקים אחרים אשר בוצעו **על ידי חיילים ובמסגרת הצבא**. המשטרה הצבאית החוקרת חקרה משך השנים אירועים שהתרחשו בבסיסי צבא, כגון גניבות נשק, עבירות מין, רכוש וסמים. חיילי היחידה הייעודיים מחולקים מסורתית לתפקידים בשני תחומים בולטים: החקירות והמודיעין והבילוש.

מיד עם הקמת מערכי החוק והסדר בצה"ל - ובתוך כך הפרקליטות הצבאית ומערכי התביעה וההגנה - הוחלט כי כאשר מסתיימת חקירת מצ"ח, תיק החקירה מועבר לפרקליטות הצבאית אשר מחליטה על הגשת כתב אישום לבית דין צבאי, כלומר העמדה **לדין פלילי** או על העמדה **לדין משמעתי** או לחילופין על סגירת התיק ללא נקיטת צעדים משפטיים כלל.

ליחידה הוקמו במהלך השנים שלוש יחידות משנה: בצפון, במרכז ובדרום ושתי יחידות מיוחדות המטפלות במקרים פליליים חמורים ורגישים יותר: היחידה המרכזית לחקירות מיוחדות (ימל"ם) והיחידה הארצית לחקירות הונאה (יאח"ה).

היחידה הקפידה משך שנות פעילותה להכשיר את חייליה הצעירים כחוקרים מן המניין. חוקרי מצ"ח מוכשרים באמצעות טירונות כללית בבסיס ההדרכה של חיל המשטרה הצבאית (בה"ד 13). במהלך ההכשרה הבסיסית מוכשרים ומוסמכים החיילים כרובאי 02 וכן רוכשים הסמכת שיטור ותעודת שוטר צבאי.

בסיום פרק הרובאות והטירונות מוכשרים החוקרים בקורס ייעודי, אשר מתנהל בשנים האחרונות במקביל בבסיס בה"ד 13 ובבית הספר למשפט צבאי. במהלך הקורס, עוברים החיילים סדנאות רבות בהן סדנת תשאל, שפת גוף, סימולציות ומשפטים. בתום הקורס מקבלים החוקרים החדשים תעודת חוקר, ומשובצים באחד מבסיסי מצ"ח בארץ. במהלך שירותם, יוצאים החוקרים לקורסים נוספים כגון: קורס חוקרי עבירות מחשב, קורס מעקב טכני והכשרות במשטרת ישראל.

בתחילת שנות השמונים של המאה הקודמת החליט צה"ל לשפר את המענה המבצעי בפשיעה, במניעת עבירות פליליות ובמיגור דפוסי עבריינות. כחלק מהיערכות צה"ל לשינויים בדפוסים אלו הוחלט לשפר גם את יכולות האכיפה אל מול האיום הפלילי. בין השנים 1982-1984 הוקמה **היחידה המרכזית לחקירות מיוחדות** (להלן ימל"ס). ייעודה של היחידה לטפל בעבריינות חמורה בקרב משרתי צה"ל והיא מתפקדת כיחידה מטכ"לית, ארצית וכזו הפועלת בכלל הגזרות. בשנותיה הראשונות של היחידה הוקמו בה יחידות משנה (מפלג) העוסקים בסוכנים, במודיעין, בעיקוב בבילוש ובחקירות ייעודיות. במסגרת התוכנית האופרטיבית, עוסק הימל"ס בשעת חירום במשימות של חקירת אירועים חמורים המחייבים חקירה, גם תוך-כדי לחימה, מערכה או מלחמה כוללת.

הימל"ס, יחידת מודיעין וחקירות מיוחדות, החלה להתמודד עם הפשיעה החמורה בצבא ונחשבה עם הקמתה "לחוד החנית" בלחימה בפשיעה. מדובר ביחידה בעלת אוריינטציה מודיעינית, העוסקת באיסוף מידע לגבי עבירות של שימוש וסחר בכלי נשק ואמצעי לחימה, שימוש וסחר בסמים, הברחות אמצעי לחימה וסמים בגבולות ועוד. ביחידה משרתים חיילים איכותיים בעלי יכולות ייחודיות בתחום הבילוש, המודיעין והחקירות. במהלך שנות קיומה חשפה היחידה עבירות חמורות של הברחת סמים ואמצעי לחימה על ידי חיילי צה"ל, ומעורבותם של חיילים בעבירות חמורות אחרות. ביחידה נעשה שימוש באמצעים טכנולוגיים, מתוחכמים וחדשניים, מהמתקדמים בתחום. היקפי הפעילות של היחידה ונתוני המרשימים נובעים ממערך מודיעיני איכותי ומקצועי, שימוש באמצעים טכנולוגיים ושיפור היכולת להתמודדות עם גורמים עבריינים בצבא.

המשטרה הצבאית החוקרת פעלה בתצורה זו כחלק המרכזי במגזר החקירות והמודיעין. לפני כעשור החלו להתפתח צרכים מבצעיים מרחביים, פיקודיים והוקמו אט אט יחידות "מרכזיות" בכל אחד מהמרחבים.

בשנת 2004 הוקמה **היחידה המרכזית במרכז** - במצ"ח מרכז : יעוד היחידה הינו לטפל בפשיעה חמורה במרחב פיקוד המרכז, לתת מענה מבצעי לצורכי המפקדים במצ"ח מרכז לטיפול באירועים מתפרצים וחמורים ולעסוק בחקירות בעלות הד ציבורי או חקירות רגישות שדורשות קצב חקירתי מואץ. ליחידה יש "אורך נשימה" ויכולות טיפול באירועים מורכבים, מתקדמים יותר מהבסיסים. תפקיד נוסף של היחידה להפיק מידע מודיעיני, שיזין את היחידה, ויאפשר לה לפתוח בחקירות יזומות ולא דווקא לתת מענה לאירועים הדורשים טיפול.

שנה לאחר מכן (2005) הוקמה **יחידה מרכזית נוספת**. לאור התגברות אירועי **חקירות מבצעיות** של פעילות צה"ל בשטחי יהודה ושומרון, הוחלט על הקמת בסיס מצ"ח שרון ושומרון, שייעודו מתן מענה חקירתי לאירועים אלה ולמעשה יתמחה בחקירת אירועים מבצעיים. הבסיס קיבל את גזרת הפעילות בשומרון, תוך שגזרת יהודה נותרה תחת אחריות מבצעית של מצ"ח ב"ש (מצ"ח דרום) לאור הנגישות המרחבית הקצרה יותר ויכולת מתן מענה מבצעי מהיר יותר בגזרה זו.

לימים, חולקה האחריות של מרחב שומרון, עציון, בנימין ומנשה בין בסיסי מצ"ח שרון ושומרון וירושלים, כאשר "תמורת" חלוקת האחריות בין בסיסי מצ"ח שרון ושומרון וירושלים על הגזרה והאירועים המבצעיים, נטל בסיס מצ"ח שרון ושומרון את האחריות על אירועים פליליים בגזרת השרון (נתניה, כפר סבא וכו') שהועבר אליו מבסיס מצ"ח דן. חלוקת האחריות מבוצעת במצ"ח, באופן מסורתי, על בסיס חלוקה מרחבית/גיאוגרפית וחלוקת עומסים, ולא על רקע מקצועי או יתרונות יחסיים.

בשנת 2011 הוקמה **יחידה מרכזית נוספת**, דומה אך שונה, **במרחב הדרומי**. לימים הוטל על היחידה המרכזית של מצ"ח דרום לחקור את מבצע "עמוד ענן" (2012) ואירועים מבצעיים נוספים, בעיקר ברצועת עזה ובגבולה הדרומי של ישראל.

בשנת 2010 נותק מפלג ההונאה מהימל"ם והוקמה **יחידת ההונאה של המשטרה הצבאית** הוקמה - בשיתוף אגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה - שכפופה ישירות למפקד מצ"ח. יעודה של יחידת ההונאה לאתר ולמנוע הונאה בדמות זליגת כספים מתקציב צה"ל, לזהות תהליכים לקויים שבגינם מועברים כספים ומשאבים וכן לחקור עבירות הונאה בצה"ל, על מנת להגיש כתבי אישום נגד החשודים.

היחידה הוקמה כיחידה מטכ"לית שניזונה בשני אופנים :

- הראשון, באמצעות מודיעין שמופק ביחידה על ידי רכזי המודיעין.
- השני הוא העברת דיווחים המעלים חשד לעבירות הונאה חמורות שמטופלות בחקירות סמויות וגלויות ביחידה.

על הקמת **יחידה לחקירות מבצעיות** (להלן **יל"ם**) כיחידה **ייעודית** במצ"ח, המליצה ועדת השופט טירקל, שמתח ביקורת על כך שבמשטרה הצבאית לא פועלת יחידת חקירות ייעודיות המקבילה לפרקליטות לעניינים מבצעיים. אחת מהמלצות הדו"ח הייתה להקים ייעודית במצ"ח לעניינים מבצעיים (ועדת טירקל, 2011).

בצה"ל אכן הוחלט לאחרונה, להקים במשטרה הצבאית יחידת חקירות מבצעיות מיוחדת, שתתמקד בחקירות של אירועים מבצעיים, שלגביהם עולה חשד להתנהלות לא נכונה או פלילית. לפי התוכנית, יורכב הגוף מכמה חוקרים ותיקים, וכן כאלו ששימשו בעבר בתפקידים מבצעיים ושירתו כלוחמים, חלקם דוברי ערבית ובעלי יכולת חקירה, בילוש והפעלת מקורות. למרות הצורך בהקמת היחידה, בהתאם להמלצת ועדת טירקל בתחילת העשור (2011), הרי עד לכתיבת עבודה **טרם הוקמה** יחידה ייעודית, היחידה המבצעית לחקירות – יחידה לחקירות מבצעיות (יל"ם).

1. מערך הבידוק במעברים

מגזר זה הוא המערך הצעיר ביותר בחמ"ץ. לפני כעשור החליט המטה הכללי להטיל על המשטרה הצבאית את האחריות על הבידוק הביטחוני במעברי קו התפר ובעוטף ירושלים; במערך זה משרתים שוטרים צבאיים **כמאבחנים ובודקים ביטחוניים**.

המשטרה הצבאית איגדה כוחות ופלוגות ייעודיות שקמו קודם לכן ("סחלב" למשל) או כוחות שביצעו משימה דומה בבידוק ביטחוני במחסום ארז בצפון רצועת-עזה. היחידות המבצעיות הללו, אשר התגבשו וקמו, הפכו בשנים האחרונות לגדודים שמטרתם למנוע כניסת מחבלים ומברחי אמצעי לחימה, מחבלים מתאבדים או פעילות חבלנית עוינת אחרת. היחידות הללו עוסקות בסיכול פיגועים, מניעת הסתננות ומניעת סיוע לארגוני טרור המנסים להפר את מרקם החיים התקין בשטחי מדינת ישראל.

גדוד "תעוז" אמון, גם כיום, על הבידוק במעברי קו התפר ואילו גדוד "ארז" היה אחראי בעבר בעיקר על מעבר פלשתינים במחסום ארז אשר בצפון רצועת עזה. הגדוד הוקם בשנת 1995 כחלק ממימוש הסכמי השלום עם הרשות הפלשתינית (הסכמי אוסלו). בעבר, הגדוד היה משויך לפיקוד הדרום (אוגדת עזה) ופעל בשיתוף פעולה עם חיל המשטרה הצבאית. כיום, הגדוד שייך ארגונית לחמ"ץ ואחראי על המעברים בעוטף ירושלים ופועל בכפיפות לקמצ"ר אך מופעל מבצעית באופן שוטף על ידי משמר הגבול בעוטף ירושלים ועל ידי אוגדת יהודה ושומרון בפיקוד המרכז.

בחיל המשטרה הצבאית כולו, ובמערך המעברים במיוחד, משרתות גם **נשים** בתפקידים של שוטרות-לוחמות-מאבחנויות ביטחוניות, ובהיקפים גדולים. החיל בולט, בין היתר, בשיתוף נשים בכלל התפקידים והיה הראשון ששיתף **נשים** בפעילות מבצעית, כשוטרות צבאיות, חוקרות במצ"ח, מדריכות כלואים, לוחמות בגדודי "ארז" ו"תעוז" כמאבחנויות ביטחוניות במעברים.

לגדודי המעברים **הישגים מבצעיים רבים**, בסיכול פעילות חבלנית עוינת, בתפיסת מחבלים, אמצעי לחימה, שוהים בלתי חוקיים, דרושי חקירה, מבוקשים ועוד. בעת כתיבת עבודה זו, עת גל טרור סכינאי פרץ בשטחי הגדה, הצליחו לוחמות ולוחמי המעברים לסכל פעילות חבלנית אויב, לתפוס מחבלים ואמצעי לחימה, לנטרל איומים ואף לפגוע ולהרוג מפגעים במעברי יהודה, שומרון ועוטף ירושלים.

ז. מערך ההדרכה החילי

קמצי"ר כמפקד החיל, יחד עם מפקדי המשנה בחמ"ץ, פועלים רבות להכשרת חיילי החיל, בהדרכה, הטמעה והסברת תפיסת ההפעלה על מנת לממשה. **בסיס ההדרכה החיילי** (בה"ד 13) אמון על הדרכת, אימון, הכשרה והסמכת החיילים, הלוחמים, השוטרים, החוקרים, הבלשים ומדריכי הכלואים. הוא מדריך ומכשיר חוגרים, צוערים וקצינים במסלול התקדמותם, במגוון מקצועות ודרגות במהלך שירותם הצבאים בסדיר ובמילואים. הבה"ד תומך במאמצים המבצעיים בחמ"ץ, באמצעות הכשרת החיילים והמפקדים. לסגל וחניכי בסיס ההדרכה משימה צפויה גם בעת חירום, בעיקר בתגבור כוחות לכוחות השיטור, הכליאה והחקירות, בגזרות השונות.

יחידת ההדרכה הוקמה למשטרה הצבאית ב**שייח מוניס** (היום רמת אביב), ובהמשך **בצריפין**, כחלק מבסיס ההדרכה של חיל השלישות (בה"ד 11). בסוף שנות השישים (1969) עבר בה"ד 13 למשכנו בבסיס **קדום**, אשר במבואות שכם שבשומרון, לא רחוק מהישוב קדומים, ומכאן נבע שמו.

לאחר הסכמי אוסלו וההיערכות חדשה של צה"ל בשומרון, עבר הבה"ד בשנת 1995 למחנה **בית-ליד** (בסמוך לכפר יונה שבשרון), אשר נקרא על שמו של רא"ל מרדכי (מוטה) גור, ראש המטה הכללי העשירי של צה"ל.

חיל המשטרה הצבאית העביר במאי 2015 את בסיס ההדרכה **לקריית ההדרכה שבנגב**, והיה לבסיס ההדרכה הראשון לעשות זאת, במצוות ממשלת ישראל, שהחליטה להעתיק מרכיבים משמעותיים ולהקים בסיסי צה"ל בנגב, בקריית ההדרכה על שם האלוף אריאל שרון ז"ל (עיר הבה"דים).

בסיס ההדרכה החילי מרכז תחתיו הן את ההכשרה הבסיסית (טירונות והקורסים הבסיסיים), הן את ההכשרות המתקדמות בחיל והן את הכשרות המפקדים (קורס סמלים, השלמה חילית לקצונה, קורסים מתקדמים לקצינים, והכשרות שונות לחיילי הסדיר ולמשרתי המילואים).

מרבית חיילי המשטרה הצבאית מוכשרים כחיילים בטירונות רובאי 02, אך המיועדים לתפקיד המאבחנים הביטחוניים במעברים מוכשרים כלוחמים ברמת רובאי 03. מסלול הקצונה בחמ"ץ דומה מאוד למסלולי פיתוח הקצינים בחילות תומכי הלחימה. הצוערים מבצעים את קורס הקצינים בבה"ד 1 עם כלל צוערי צה"ל בתפקידי פיקוד ומטה תומכי הלחימה, ואת ההשלמה החיילית המקצועית מבוצעת בבית הספר למשטרה צבאית, בקורס אחד המחולק למגזרים השונים.

ח. תפיסת ההפעלה החילית

תפיסה מבצעית-מקצועית היא האופן, שבו תופס מפקדו של גוף צבאי והרשויות המוסמכות המגדירים יחדיו את המאפיינים והפעולות. התפיסה מסבירה את הדרך בה הוא ממלא את ייעודו, את תפקידיו ואת משימותיו. חיל המשטרה הצבאית הוא חיל מקצועי ומבצעי כאחד. כגוף אופרטיבי הוא פרסם ופועל לפי תפיסה מבצעית סדורה. למרות החלוקה לתתי מערכים ולמשימות מגוריות, נכתבה בשנים האחרונות בחמ"ץ תפיסת הפעלה **חילית**.

המשטרה הצבאית מפעילה כיום שלושה מאמצים מרכזיים:

- המאמץ האופרטיבי;
- מאמץ השגרה והביטחון השוטף;
- מאמץ האכיפה.

החיל מצהיר כי הוא פועל כך בכל מצבי העשייה הצבאית. תפיסה זו המכונה בצה"ל בעת הזו שח"ם – ראשי התיבות של מצבי השגרה, החירום והמלחמה. מפקדי חמ"ץ קובעים כי שלושת המאמצים הללו (אופרטיבי, בט"ש ואכיפה) יופעלו בעצימות משתנה - תלוית הערכת מצב עיתית שיבצע החיל - והמשימות שיוטלו עליו על ידי צה"ל. זאת, בהתאם לתרחיש הייחוס ומאפייני הזמן והמרחב.

חיל המשטרה הצבאית מפעיל בכל זמן נתון שלושה מאמצים בעדיפות שונה, כך שבכל מאמץ מתקיימת פעילות מערכתית התואמת את מטרותיו ואת ייעודו הרשמי של החיל. מפקד החיל קבע (קמצ"ר, 2015) כי יכולתו של החיל לממש את ייעודו, ואת תפיסת ההפעלה באופן מיטבי, מחייבת שילוב כוחות וסיוע הדדי בין המערכים, ומציאת האיזון הנכון בהפעלת הכוח בין המאמצים, שיפורטו להלן:

- **המאמץ האופרטיבי:** המשטרה הצבאית היא חלק ממאמץ הסיוע המנהלתי בצה"ל, התומך במאמץ האש ובמאמצי התמרון והסיוע הקרבי. היא משתתפת במאמץ הסיוע המנהלתי ונדרשת לאפשר לכוחות התמרון והאש לבצע את משימותיהם, תוך שמירה על רציפות תפקודית לאורך זמן. הכוחות השיטוריים במאמץ זה הינם כוחות השיטור הפועלים בזירת הלחימה בפקודים המרחביים, במקביל לפעולת מערך החקירות והמודיעין. המאמץ האופרטיבי נחלק לשלושה מאמצי משנה: כליאת אויב, שיטור במרחב ושליטה בהובלת הכוחות לזירת המלחמה, בתנועות ובהיסע הצבאי.

- **מאמץ הביטחון השוטף (הבט"ש):** המשטרה הצבאית מסייעת לכוחות הלוחמים בפעילות המבצעית בביטחון השוטף ולאפשר לצה"ל לממש את אחריותו בגזרות השונות. מאמץ זה מאופיין בהפעלת גדודי הבידוק הביטחוני במעברים במרחב יהודה ושומרון, במרחב התפר ובעוטף ירושלים. זאת, על מנת למנוע זליגת פעילות חבלנית עוינת לשטחי ישראל. פעילות נוספת המתקיימת במאמץ זה הינה כליאת העצורים הביטחוניים במתקני המעצר באוגדת יהודה ושומרון, שינוע העצורים לבתי המשפט ולמתקנים אחרים ושמירה על עצורים בבתי החולים בארץ.
- **מאמץ האכיפה** של המשטרה הצבאית מתקיים במקביל למאמצים האחרים למניעת עבריינות, חריגה מפקודות ונהלי צה"ל ופגיעה בשגרת החיים החוקית. הפעלת מאמץ האכיפה במרחב נתון ויחידות ארציות לאכיפה ופעילות ייעודית. מערכי השיטור, החקירות והכליאה מקיימים פעילות שוטפת במאמץ מבצעי זה, במעצר משתמטים ועריקים, באכיפת תעבורה, בהופעה ולבוש ובחקר האמת. זאת, על מנת למצוא חריגות מחוק ומפקודה. מערך הכליאה מחזיק במשמורת חוקית של חיילים ואזרחים הנתונים בתחולת חוק השיפוט הצבאי ומבצע פעולות מסוימות להחזרת הכלואים לשירות תקין, ככל שניתן. מערך המודיעין והבילוש, וההערכה המבוצעת בעקבות ניתוח המודיעין והחקירות, מאפשרים למקד את מאמצי האכיפה בשגרה, בבט"ש ובעת חירום.

פרק חמישי:

משטרה צבאית בעולם – השוואה רב ממדית

מקור לימוד משמעותי, לבחינה ולהשוואה מקצועית הוא ההתבוננות על ארגון חיצוני, הדומה לארגון הנבחן אך שונה ממנו. **השוואה בינלאומית** יכולה לבסס את הלמידה על ניסיונם ולקחיהם של ארגונים דומים בצבאות זרים.

בפרק יוצגו **מודלים שונים** של ארגוני שיטור צבאי בעולם, בהשוואה רב-ממדית ביניהם. יובהרו תפקידיה של המשטרה הצבאית במדינות שונות, ביבשות שונות ותחת מאפייני פעילות שונים.

למידה מאחרים מוכרת היטב בעולם הארגונים ובה לידי ביטוי בספרי הניהול במושג **פרקטיקה מיטבית (Best Practice)** - איתורן ואימוצן של הפרקטיקות הארגוניות הטובות ביותר מארגונים שמצטיינים בתחומם. זוהי **דרך השוואתית לתהליכים ושיטות עבודה מומלצים, באמצעות התבוננות, למידה והשוואה רוחבית**. בניגוד למתודולוגיה או לנוהל פורמאליים, ה-Best Practice בא לציין דרך פעולה מומלצת שכבר הוכיחה את עצמה, גם אם איננה מעוגנת בתקן, ברגולציה, במתודולוגיה רשמית או בנהלי הארגון. מקור חשוב ל-Best Practices הם לקחים, למידה, תחקורים ודוגמאות מוצלחות מהארגון ומארגונים אחרים.

נכון יהיה להזהיר כי בביקורת השוואתית, ישנם מספר **כשלים** הנפוצים בתהליך החיקוי. העיקרי שבהם קשור לנטייה לחקות באופן כמעט אוטומטי ארגון הנחשב מצליח. העתקה וחיקוי יכולים להיות מוצלחים רק אם מתלווים אליהם תהליכי התאמה לסביבה האסטרטגית ולתרבות הארגונית.

למידה מצבא זר כוללת היבטים מגוונים ועיקרם למידה מושכלת על פי עקרונות וכללים, המתבססת על מספר פרמטרים מרכזיים:

- **התפקידים החברתיים** שמקיימת המשטרה הצבאית בצבא הנדון, ובחברה שבתוכה הוא פועל, שיטת הגיוס לצבא (חובה/התנדבות) והאם הוא צבא עם, צבא מקצועי-התנדבותי וכן הלאה.

- **התחום המבצעי**: ייעוד ומשימות המשטרה הצבאית ומידת הדמיון בין הבעיות המבצעיות איתן היא מתמודדת ביחס אלינו. בתחום זה קיים דמיון מסוים בין צה"ל לבין צבאות המערב, אך גם שוני משמעותי במאפיינים המבצעיים.

- **תחום תהליכי בניין הכוח, הארגון, הכפיפות והסמכות :** מידת הדמיון בין הארגון הצבאי הנלמד לבין צה"ל: במבנה, בארגון, בגודל ובהיקף המשאבים. צה"ל שונה בפרמטרים אלו מצבאות המערב. לכן, ניתן ללמוד מהם באופן מוגבל. צבאות המערב הם ברובם צבאות מקצועיים, המשמשים בדרך כלל חילות משלוח. יתר על כן, הרכב הזרועות ותפקידיהן שונים מאלה של צה"ל.

- **התחום הטכנולוגי :** השימוש ההולך וגובר בטכנולוגיה לצרכי שיטור, אכיפה, כליאה, בילוש, עיקוב, חקירות ומודיעין.

בפרק זה ייבחנו, בהשוואה רב ממדית, **לחיל המשטרה הצבאית שמונה צבאות בעולם :** בריטניה, ארצות הברית של אמריקה, קנדה, גרמניה, רוסיה, פולין, סין והמשטרה הצבאית באיטליה.

א. המשטרה הצבאית בבריטניה

ההשוואה הרב-ממדית נפתחת במשטרה הצבאית האנגלית, ולא בכדי. ראש הממשלה הראשון של מדינת ישראל, דוד בן גוריון, ראה בצבא הבריטי מודל ראוי לצבא מקצועי במדינה דמוקרטית. גם שורשי החיל נבנו ביחידת המשטרה הצבאית של הבריגדה היהודית שנלחמה בגזרה האיטלקית במלחמת העולם השנייה (ראו בהמשך).

בבריטניה, מונהג חיל המשטרה הצבאית (The Royal Military Police) בידי קצין המשטרה הצבאית הראשי, גנרל בכיר בעל דרגת שלושה כוכבים, אשר כפוף ישירות לרמטכ"ל ולא לשרשרת הפיקוד המבצעית. המשטרה הצבאית אף מחויבת על פי חוקי הממלכה, ה-Queen's Regulations, לבצע חקירות באופן עצמאי ובלתי תלוי בשרשרת הפיקוד.

המשטרה הצבאית האנגלית, ביצעה בעשורים האחרונים **שינוי** והפכה ממונה גם על אבטחת אישים, הגנת מחנות צבאיים מרכזיים ובנייני משרד הביטחון.

החיל מחולק לשלושה ענפי פעילות מרכזיים :

- שיטור ותנועה ;
- אבטחת מחנות ;
- אבטחת אישים.

שלושת החילות, הנפרדים במידת מה, כפופים למפקד חמ"ץ ומנותקים, בכוונת מכוון, משרשרת הפיקוד.

לחיל, ככלל, יש תפקידים נוספים במקביל לכוחות הבריטיים המוצבים **מחוץ** לממלכה הבריטית. חמ"ץ אנגליה עוסק גם במודיעין ובחקירות, בחקירת פשעי מלחמה ובעבירות בזמן מבצעים צבאיים. המשטרה הצבאית הבריטית מפעילה **בתי כליאה צבאיים** באמצעות כוח ייעודי (The Military Provost Staff), אם כי הכליאה הצבאית מתקיימת במשורה, ולחלק נכבד מהעבירות ניתנת ענישה באמצעות **כליאה אזרחית** קונבנציונאלית.

ב. המשטרה הצבאית בארצות הברית

המשטרה הצבאית בצבא האמריקאי פרוסה בהתאמה ארגונית לצבאות המשנה: חיל האוויר האמריקאי, חיל הים, צבא היבשה, המרינס והכוחות המיוחדים. לכל גוף משטרה צבאית **עצמאית**, העוסקת בתחומים הבאים:

- תמיכה בכוחות הלוחמים על ידי בידוד מרחבי הלחימה; הסדרת דרכי גישה;
- כליאה צבאית, הכוונה, תנועה ותעבורה.

בפיקודים המרחביים ברחבי העולם אמונה המשטרה הצבאית האמריקאית גם על חקירות עבירות פליליות. בכל חיל מתקיימת יחידת חקירות מרכזית (Criminal Investigations Division), אשר חוקרת עבירות תחת חוק השיפוט הצבאי האמריקאי. כוחות אלו חוקרים גם פשעים צבאיים חמורים, בהכוונה מקצועית של הפרקליטות הצבאית הראשית.

המשטרה הצבאית האמריקאית אמונה גם על אבטחת אישים מרכזיים בצבא, על כל שלוחותיו, ומאבטחת באופן צמוד גנרלים אמריקאים ביבשה, באוויר, בים ובמטות המשולבים.

מפקד חיל המשטרה הצבאית, גנרל בדרגת שלושה כוכבים, כפוף ומדווח ישירות ליושב הראש של המטות המשולבים. כוחות המשטרה הצבאית, הפרוסים בעולם, כפופים **פיקודית** למפקדי הפיקודים המרחביים ולגופים המבצעיים, אך כפופים **מקצועית** לחיל המשטרה הצבאית, אשר בונה את הכוח, מכשיר את שוטרי חמ"ץ וחוקרי המשטרה הצבאית, ועוסק בטיפול ההון האנושי והתאמת הארגון ליעודו.

ג. המשטרה הצבאית בקנדה

המשטרה הצבאית הקנדית מפעילה מודל ייחודי תחת פיקוד סגן הרמטכ"ל, ובמנותק מ"שרשרת הפיקוד" הפורמלי. המשטרה של צבא קנדה אחראית לכלל ענייני השיטור, הכוונת תנועה בחירום, חקירת תאונות דרכים צבאיות וכדומה. למרות כפיפותה לצבא אמון חיל המשטרה הצבאית הקנדי גם על אכיפת החוק במוסדות השלטוניים ובייחוד במשרד הביטחון, כמו גם על ניהול הממשקים בין הצבא לאזרחיו במתכונת הטיפול בעורף. חמ"ץ קנדה מפעיל בתחומו גם את מתקני הכליאה הצבאיים, ואמון על הטיפול בכלואים צבאיים. משימה ייחודית ומעניינת שהוטלה על המשטרה הצבאית הקנדית היא אבטחת שגרירויות קנדה ברחבי העולם (בישראל, מבוצעת משימה זו על ידי שירות הביטחון הכללי).

בתחומי המודיעין והחקירות הפליליות, אמונה המשטרה הקנדית על חקירת עבירות פליליות בשירות הצבאי, וחקירה לביצוע עבירות צבאיות חמורות. שירות החקירות כפוף ישירות למפקד החיל, על מנת למנוע לחצים חיצוניים אשר ישבשו פעולות בילוש, מודיעין וחקירות, כנגד עבריינים פוטנציאליים מקרב חייל צבא קנדה.

ד. המשטרה הצבאית בגרמניה

המשטרה הצבאית הגרמנית (Feldjäger) מחולקת לענפים בכלל זרועות הצבא הגרמני וכפופה להן. היא פרוסה בחיל האוויר, ביבשה, בים ובכוחות תומכי הלחימה, ואמונה על משימות שיטור, הכוונת תנועה בשגרה ובחירום, משמעת, אבטחת אישים, לכידת עריקים משירות, וכן על תחומי חקירה לחשד לעבירות פליליות קלות. חקירות משמעותיות מנוהלות על ידי התובע הצבאי הראשי עם יחידה צבאית מיוחדת לחקירות, הכפופה פיקודית למפקד המשטרה הצבאית.

משטרה זו עוסקת רבות בכוחות משלוח ובפעילות בינלאומית מעבר לים. משימת שילוח שוטרים צבאיים לאזורי אסון, לחימה ועימות, הם חלק משמעותי מתפקידיה, ומושקעים בכך כוחות, חיילים ומשאבים רבים. לעתים קרובות, מועסקים חיילי המשטרה הצבאית הגרמנית ביחידות משטרה צבאית רב-לאומיות, ולא רק על מנת לפקח על התנהלותם של חיילים גרמנים בתחומי הפעילות. המשטרה בצבא גרמניה עוסקת רבות בשיתופי פעולה ובעבודה מתואמת באופן הדוק עם הרשויות המקומיות, עם המשטרה האזרחית, עם ארגוני ביטחון שונים או בשיתוף פעולה עם משטרה צבאית של מדינה עמיתה.

ה. המשטרה הצבאית ברוסיה

המקרה הרוסי הוא מקרה בוחן מעניין: המשטרה הצבאית הרוסית כפופה לשר ההגנה/הביטחון, והיא מהווה משטרת ביטחון ולא רק משטרה צבאית. משקלה הארגוני של המשטרה הצבאית ברוסיה משמעותי ביותר, הן בשל כפיפותה למשרד הביטחון והן בשל משימותיה הייחודיות בשמירה על מתקנים צבאיים ומתקנים ביטחוניים רגישים; בשמירה ובאכיפה של פקודות צבאיות ונהלי משרד הביטחון; מעברי הגבולות; הכוונת תנועה בשגרה ובחירום; בידוד מרחב הלחימה; ועוד. מפקד המשטרה הצבאית הוגדר בשנים האחרונות כסגן ראשון לשר ההגנה. ברוסיה מתנהל בשנים האחרונות שיח ציבורי נרחב אודות מיקומה וכוחה של המשטרה הצבאית, מושמעת ביקורת על הפיכתה "כלי" ארגוני חזק, מנוגד לדמוקרטיה ולצורך המבצעי.

ו. המשטרה הצבאית בפולין

המשטרה הצבאית בפולין הוקמה מחדש לאחר אירועי הטרור בארצות הברית, בספטמבר 2011. הפולנים מפעילים משטרה צבאית, המטפלת בעורף הפולני באזורי אסון ובאירועי חוסר יציבות. המשטרה הצבאית הפולנית צורפה בשנים האחרונות לכוחות נאט"ו, ועיסוקה המרכזי בפיקוח על המשמעת, בליווי שיירות, באבטחת מחנות ומוסדות חשובים, בשיטור ובכוונה.

הפולנים מפעילים יחידת חקירות, ומקיימים פעילות מניעה מודיעינית במקביל לטיפול בעבריינות חמורה בקרב חיילי צבא פולין על זרועותיו השונות, בפולין ובכוחות המשלוח הפולנים שמעבר לים.

ז. המשטרה הצבאית בסין

המשטרה הצבאית של הרפובליקה הסינית מהווה זרוע של ממש בצבא הסיני. בראשה עומד אלוף בכיר, והיא כפופה ישירות למפקד הצבא. היא אמונה על משימות של אבטחת אישים, כולל מנהיגים פוליטיים בכירים, ובראשם נשיא סין. משימותיה הנוספות: לחימה בטרור; אבטחת מתקנים צבאיים, אכיפת משמעת בצבא, הכוונת תנועה, פעולות שיטור לאכיפת חוק השיפוט הצבאי, ומענה מסוים לעורף הסיני בעת חירום ואסונות. המשטרה הצבאית בסין אינה עוסקת בכליאה צבאית, והענישה הפלילית לחיילים הינה ענישה וכליאה אזרחית לחלוטין.

ח. המשטרה הצבאית באיטליה

המשטרה הצבאית באיטליה היא דגם מעניין במיוחד. "הקרבינירי" הוא כוח המשטרה הצבאית האיטלקי המבצע הן תפקידי שיטור צבאיים והן תפקידי שיטור אזרחיים. מאז 2001 הוא מהווה אחד מארבע הזרועות של הכוחות המזוינים של איטליה. בראש הקרבינירי עומד גנרל בכיר הכפוף לרמטכ"ל ואליו כפופים המפקדים המרחביים האחראים טריטוריאליים לביצוע משימות אכיפת חוק וסדר. המשטרה הצבאית האיטלקית אמונה, כאמור, גם על שמירת הסדר הציבורי האזרחי ועל השליטה באזורים עירוניים, והיא מסייעת לרשויות האזרחיות והמקומיות בתחום של ביטחון הציבור.

במהלך מלחמת העולם השנייה ביצעו הקרבינירי את תפקידם כמשטרה צבאית כנגד כוחות בעלות הברית וכנגד הפרטיזנים ביוגוסלביה כחלק מכוחות הכיבוש שם. לאחר נפילתו של מוסוליני ב-25 ביולי 1943, הוא נעצר על ידי הקרבינירי כאשר עזב את מעונו הרשמי, ולבסוף נכלא על ידם.

בשנים האחרונות צורפו יחידות הקרבינירי למשימות שמירת שלום, כולל בקוסובו, באפגניסטן ובעיראק. תחום התמחותם של השוטרים הצבאיים האיטלקיים הקנה להם שם דבר ומעמד מקצועי בעולם. הכרה זו הביאה להחלטה משמעותית בוועידת ארגון המדינות המתועשות (G8) בשנת 2004, עת הוטל על הקרבינירי להקים את "המרכז למצוינות יחידות משטרה לשמירה על יציבות" שיהיה ראש חץ לפיתוחם של סטנדרטים ושל שיטות הדרכה ליחידות משטרה צבאיות ואזרחיות, שמסופחות למשימות שמירת שלום במוקדי עימות וחוסר יציבות.

יחידות עילית נוספות של הקרבינירי הוקמו בסוף המאה שעברה כדי להתמודד עם ארגוני הפשע המאורגן, המאפיה האיטלקית הידועה לשמצה, כנגד טרור ומעשי פשיעה חמורים. יחידה רשמית חשובה, נובעת ממשימה ממלכתית שהוטלה על המשטרה הצבאית האיטלקית: לקיים משמרי כבוד וטקסים לאומיים, בעיקר בנוכחות נשיא איטליה במעונו הרשמי.

ט. **ראייה בינלאומית השוואתית של כוח השיטור הצבאי**

כיצד מתמודדות המשטרות הצבאיות בעולם עם התלות ב"שרשרת הפיקוד" הצבאי, החופש לחקור, עצמאות החקירה, וההשפעה הסביבתית, החברתית והציבורית הכוללת?

ועדת טירקל, ועדת בדיקה שהקימה ממשלת ישראל בתחילת העשור (2010) לבחינת מנגנוני הבדיקה והחקירה בישראל של תלונות וטענות בדבר הפרות של דיני הלחימה על פי המשפט הבינלאומי (ועדת טירקל, 2010) – דנה בנושא ארוכות, בעקבות אירועי המשט הימי באביב 2010 (פרשת המרמרה – לביטולו של הסגר הימי על רצועת עזה). הוועדה נשענה גם על לקחים שנלמדו מחקירת האירוע עצמו, וגם בראייה עתידית כיצד נכון לחקור, באופן **בלתי תלוי ועצמאי** ובהתאם לדין הבינלאומי. בעניין זה עלתה, לדוגמה, החשיבות הגדולה שיש **לנהלים כתובים ומפורטים, וכן לתיעוד המשקף באופן אמין, הגון, ברור ומדויק**, את תהליך הבדיקה והחקירה, החל בדיווח הראשוני על התרחשות אירוע, ועד סיום הטיפול בו.

ועדת טירקל קובעת, **גם בהקשר ההשוואה העולמית** את הדברים הבאים (ועדת טירקל, 2011): "קיומה של מערכת משפט צבאית אינו פוגע, כשלעצמו, בדרישה לעצמאות, אך כדי לקיים את עקרון העצמאות במערכת כזו, על חקירה להתנהל **מחוץ** לשרשרת הפיקוד" (שם, עמוד 124).

במרבית הצבאות הזרים, **הכפיפות הפיקודית** של המשטרה הצבאית הינה לרמטכ"ל או לסגנו. בצבא הרוסי הוגדרה הכפיפות למשרד הביטחון. מכך נגזרו לה סמכויות רחבות, דומות לסמכויות המשטרה הצבאית ברפובליקה של סין. בחלק מהצבאות אף הוגדרה במפורש כפיפות זו לראשי הצבא, מחשש לשיבוש הפעילות, ועל מנת למנוע לחצים חיצוניים. **ההנחיה המקצועית** לחקירות המשטרה הצבאית מבוצעת במרבית המדינות על ידי **הפרקליטות הצבאית**.

המדינות כולן מצהירות, בדומה לחיל המשטרה הצבאית בצה"ל, על **עצמאות חקירתית, מודיעינית ומבצעית בתחומים רגשיים, והגורם הפיקודי המנחה אותן מקפיד שלא להתערב מקצועית בתחומי עניין אלו.**

לרוב המדינות שנזכרו יש **פיקוח חיצוני** מסוג כלשהו :

- בקנדה כפופים כל השוטרים הצבאיים לפיקוח של הוועדה לתלונות על המשטרה הצבאית, גוף סמי-אזרחי שיש לו מעמד מעין-שיפוטי, שהוקם על מנת לחזק את האחריות והעצמאות של המשטרה הצבאית בנוגע לחקירות המתנהלות על ידה.
- בארצות מערביות אחרות מתקיימים פיקוח ובקרה על החקירה העצמאית שאינה תלויה בשרשרת הפיקוד הרגילה. בבריטניה, למשל, כפופים גופי המשטרה הצבאית לביקורת של גוף ייעודי ובלתי תלוי, כדי להבטיח שיעמדו בסטנדרטים של מקביליהם האזרחיים, ויחקרו חקירות "ללא מורא וללא משוא פנים". כלומר, חקירות עצמאיות ואפקטיביות.

ומה במדינות האחרות?

- **בארצות הברית**, על אף שהחקירות נערכות על ידי אנשי הכוחות המזוינים, הן כפופות לשרשרת דיווח נפרדת, לרוב לראש מטה הזרוע הרלוונטית או למזכיר הזרוע.
- **בקנדה**, היחידה החוקרת היא הבלעדית המקיימת חקירות פליליות והחקירה מתנהלת תחת מפקד המדווח ישירות לפרקליט הצבאי הקנדי הראשי. זאת, כדי להגן על יכולתה לנהל חקירות באופן שאינו תלוי בהשפעות פיקודיו ומחוץ ל"שרשרת הפיקוד".
- **בבריטניה**, מנהלת המשטרה הצבאית חקירות והיא כפופה לקצין המשטרה הצבאית הראשי, הכפוף ישירות לרמטכ"ל ולא לשרשרת הפיקוד המבצעית. המשטרה הצבאית אף מחויבת על פי החוקים המלכותיים לבצע חקירות באופן בלתי תלוי בשרשרת הפיקוד.
- **בגרמניה** מנהל התובע האזרחי הרלוונטי את החקירה עם המשטרה הצבאית ובצמוד לה.

ועדת טירקל המליצה - גם בהשוואה למערכות משפטיות מקבילות בעולם - **לחזק את הפיקוח והביקורת של הדרג המשפטי האזרחי על הדרג המשפטי הצבאי**. אשר לחקירות שעורכת משטרת ישראל, המליצה הוועדה להעביר את חקירתם של אירועי ירי בתחומי יהודה ושומרון מהמשטרה לצה"ל.

ההשוואה הבינלאומית מאפשרת "הצצה" מקצועית, מעניינת לארגונים דומים (אך שונים) ברחבי העולם. התובנות המרכזיות העולות מהן מורכבות: המודלים המופעלים בקרב המשטרה הצבאית בעולם – **שונים**. כל חיל מותאם לצורך החברתי, הצבאי, המבצעי והארגוני, ולמשימות המוטלות עליו על ידי הדרג הצבאי הבכיר, הדרג המדיני והחברה. ניתן למצוא קווי מתאר דומים, משימות מקבילות, תחומי עניין משותפים ומבנים ארגוניים, המשרתים בהתאמה את הארגון ומשימותיו:

- המודלים הסובייטים- ברוסיה ובסין-מעניקים למשטרה הצבאית כוחות ארגוניים משמעותיים ומשימות עילית ורואים בה **כלי משטרי** חשוב, בצבא ומחוצה לו.
- במודלים המערביים- באנגליה ובארצות הברית- מוטלות על המשטרה הצבאית משימות משטר ומשמעת צבאיות נטו, תנועה והכוונה, חקירה וכלים דמוקרטיים מוגבלים.
- בחלק מהמודלים מוטלות על המשטרה הצבאית **משימות אזרחיות**, חילוץ והצלה, טיפול בעורף ובאזרחים, סיוע לרשויות המקומיות ואכיפת חוק ציבורי.
- בחלק אחר של המודלים לא יפגוש שוטר צבאי – אזרח.

דיון

לעבודה זו הוגדרו, כאמור, שלוש מטרות עיקריות:

1. לסקור את האופן שבו התפתח חמ"ץ לאורך השנים.
2. לתאר את חמ"ץ, ייעודו, תפקידיו, מידת הרלוונטיות שלו ואתגריו בהתאמתו למציאות המשתנה.
3. להצביע על כיווני פעולה אפשריים לחמ"ץ, ועקרונות לצמצום ההיסט תוך התאמה לאתגרי השעה.

לצורך כך נעשו הפעולות הבאות:

- נבחנה **התפתחותו ההיסטורית** של חמ"ץ, בהשוואה לאופן פעילותו **היום**: תואר האופן שבו התפתחה המשטרה הצבאית, הגנאלוגיה הארגונית של חמ"ץ, המערכים השונים בתוך חיל המשטרה הצבאית ומיקומו בצה"ל.
- נסקרו **מודלים של שיטור צבאי במדינות בעולם**.
- בתחום התיאורטי התמקדה העבודה בסוגיית **פערי הרלוונטיות** של ארגונים ובשימוש הנכון **באתיקה המקצועית** ככלי למניעת גלישה לפערים כאלה.

כל אלה, בניסיון למפות גם את **פערי הרלוונטיות** - וההיסט שנוצר במהלך עשרות השנים האחרונות - במערכי הכליאה (הצבאית והביטחונית); השיטור; הכפיפות לצה"ל; פערים בדין ובחוק השיפוט הצבאי; קשיים טכנולוגיים; ומורכבות הקשר של חמ"ץ עם צה"ל ומפקדיו.

האם גילתה המשטרה הצבאית בצה"ל גמישות מספקת מול השינויים בסביבתו המשימתית? האם השתנה חמ"ץ בהתאם? האם אכן מתקיימים פערי רלוונטיות בין צרכי הצבא מחמ"ץ לבין אופן תפקודו הנוכחי?

א. צבא העם וגיוס חובה

עם הקמתה, התקיים בישראל צורך משמעותי לגיוס הנוער לשירות בצבא העם. גיוס חובה הוא חוק בישראל, המחייב את כל אזרחי המדינה הכשירים (גופנית ונפשית) להתגייס לשירות למען המדינה. לכל מדינה יכולת לקבוע גיל גיוס חובה, וכן תנאים אחרים, שיכתיבו את טיב ואורך השירות. גיוס החובה עשוי להיות מצב קבוע (כמו בצה"ל, בו מונהג בנוסף גם שירות מילואים) או להיות מוכרז בעת מצבי חירום שונים. ארצות הברית גייסה, למשל, גיוס חירום ייעודי תוך כדי מלחמת העולם השנייה. קיימות מספר סיבות לשימוש בגיוס חובה: למשל, במדינת ישראל נטען, במידת צדק רבה, כי "מדינה קטנה מוקפת אויבים" זקוקה לכל חייל שתוכל לגייס, ולכן, אין לתת מקום להעדפה אישית של כל אדם, האם לשרת את מולדתו או אם לאו.

מעבר לכורח הביטחוני, עלה הצורך בגיוס החובה למטרות של גיבוש לאומי ולשם יצירת "כור היתוך". מתכונת זו הפכה שנים לאחר מכן לתפיסה צבאית-לאומית הגורסת "צבא בונה עם בונה צבא".

אולם, לנוכח התמורות במציאות הישראלית בשלושת העשורים האחרונים, מתקשה צה"ל ליישב את המתח שבין השתנות האוכלוסייה המתגייסת לצבא, והשיח ההולך וגובר בדבר **נחיצותו של מעבר לצבא מקצועי** מחד גיסא; לבין טבעו המיליציוני של **צבא העם**, המתבסס על גיוס כללי, וככזה תופס מקום ייחודי בחברה הישראלית, מאידך גיסא.

מכל היסודות שעליהם קם צה"ל, כצבא ההגנה לישראל, מודל הגיוס ושירות הביטחון הוא זה המאותגר ביותר בעשורים האחרונים. גם מחסור בלגיטימיות הפך את גיוס החובה ושירות המילואים למאתגר. "קו השבר" בעניין זה היה המחדל המודיעיני-מדיני במלחמת יום הכיפורים (1973) ומה שנתפס כ"מלחמת ברירה" במלחמת לבנון הראשונה (1982). כל עוד האיום הקיומי ריחף כסכנה מעל אזרחי ישראל ותושביה, וכל עוד מלחמות צה"ל נתפסו כמלחמות מגן מובהקות, היו מוצדקים כלל תהליכי גיוס המשאבים הלאומיים. **כשהאיום הקיומי הוגבל וכשהמלחמה נתפסת כשנויה במחלוקת, הפך הגיוס לצה"ל לאתגר משמעותי**. מגמה זו הלכה והחריפה בעימותים הגדולים בזירה הפלשתינית, במאבקים עם הפלסטינים בסוף שנות השמונים של המאה הקודמת ובתחילת המילניום; כמו גם בהתפרצות האלימה בחודשים האחרונים (2015-2016). השתתפות הצבא בתהליכים מדיניים (אוסלו, הנסיגה מלבנון, ההתנתקות) הביאו את צה"ל והשירות הצבאי בכלל לכדי מחלוקת ואי הסכמות.

עידן הלאומיות וצבאות הענק, יצר בצה"ל, כמו ברבים מצבאות העולם, את **הצורך למשטר ולנהל סדרי כוח גדולים של חיילים**, לאכוף משמעת ולפעול למניעת עריקות והשתמטות משירות. כפי שהוצג בפרק הבינלאומי, במשימותיהן המסורתיות של מרבין ארגוני המשטרה צבאית בעולם, נותר הצורך לפעול בסמוך למרחב הלחימה, בפתיחת צירים ובידוד אזורי הקרבות, באכיפת תעבורה ובניהול משטר ומשמעת בקרב הכוחות. השוטר הצבאי פועל בעיקר בעורף, וכוחות השיטור הצבאיים עוסקים בעורף הלחימה בכליאת שבויי אויב, בכליאה צבאית מסורתית ובשיטור קונבנציונאלי.

הצורך בגיוס משאבים לאומיים בהיקפים גדולים - נותר בישראל על כנו. למרות שמדינת ישראל הפכה למדינה בת שמונה מיליון אזרחים ובעלת צבא עם המוני, המונה מאות אלפי חיילים, נותרו מרבית המשרתים - בשירות חובה. גודלו של צה"ל מאפשר לו להפעיל צבא סדיר משמעותי וצבא מילואים בהיקפים גדולים. מהבחינה החברתית, ממשיך צה"ל לפעול במדינת ישראל כצבא העם, צבא חובה, אך חלקים נרחבים מהאוכלוסייה בישראל אינם מתגייסים לשירות צבאי. צה"ל, כמו המדינה, הלך וגדל, **והצורך הצבאי בצבא המונים, הלך וקטן.** ישראל כחברה, וצה"ל כצבאה, ממשיכים ופועלים חברתית "בכלים" של העולם התעשייתי והקולקטיבי, כפי שפעל צה"ל בשנות הקמתו, אך המציאות הישראלית, והצורך בצבא עם - השתנה.

עידן הרעיונות, המידע, הידע, תקשורת ההמונים והטכנולוגיה החליף בחלק מהמקומות את העידן התעשייתי-ההמוני, ועמו השתנה שוב טבע המלחמה:

- אידיאולוגיות ורעיונות חדשים מאתגרים את מרכזיותו של רעיון מדינת הלאום: ארגונים מחליפים מדינות, וטרור וגרילה מחליפים מלחמות גדולות.
- איום הצבאות הקונבנציונליים הערבים, אלו שעמדו כנגד צה"ל עד לשלהי המאה העשרים – הולך ופוחת.
- הפרדיגמה הצבאית התעשייתית – המבוססת על היררכיה ברורה ותהליכי פיקוד ושליטה סדורים – מאתגרת בשנים האחרונות על-ידי הדיגיטציה, הרשתות החברתיות ורשת האינטרנט.
- הסמכות הפיקודית, החוק והסדר, הסמכות ההורית ותהליכי דמוקרטיזציה מוגברים, הביאו לרצון הולך וגובר לחופש בחירה, לעיסוק בשאלות חברתיות עמוקות, העוסקות גם בחובת הגיוס. הצורך בצבא המונים הופך לרצון חברתי בחברה מערבית "נורמלית".

- חוזקו של רעיון עידן ההמונים – שהיתרגם לרעיון לאומי-קולקטיבי, למחשבה קבוצתית ול"אנחנו" קיבוצי – הולך ופוחת, ואילו הרצון לפרטיות, למימוש עצמי ולחופש בחירה, הופך את "האני" לחשוב יותר בחברה הישראלית, כמו בחברות מערביות דומות.
- בחברה המערבית הפך האינדיבידואל למרכז. האינדיבידואליזם מדגיש את ריבונותו של הפרט על חייו והוא מנוגד לתפיסה הקודמת – קולקטיביזם, טובתו של הכלל. החברה הישראלית הפכה לפרטים בעלי רצון חופשי.

השסע החברתי בישראל והחלוקה "השבטית" החמירו את הסוגיה והם מאתגרים את גיוס החובה ואת הלגיטימציה הצבאית. **גיוס החובה הפך לשאלה ציבורית נרחבת.** המימוש העצמי בשירות הצבאי הפך למרכז השיח, גם בקרב אלו הבוחרים לשרת בצה"ל. בפועל, שיעורי הגיוס לצה"ל הולכים וגדלים אך מי שאינו רוצה להתגייס, או בוחר להשתחרר משירות צבאי תקין טרם זמנו, יצליח לעשות כן.

המצב הביטחוני המשופר בישראל והתחושה כי לא ניכר איום על קיומה כמדינה הפכו את השירות בצה"ל למאתגר ואת שאלת גיוס החובה לשיח ציבורי ער. בתווך החברתי-צבאי המורכב הזה עומדת המשטרה הצבאית. חמ"ץ פועל, אם כן, בתווך שבין גיוס החובה ורצון הפרט, ובין מניעת ההשתמטות משירות צבאי קולקטיבי, ובין האינדיבידואליזם. ייחודיותו של חוק השיפוט הצבאי, אותו אוכפת המשטרה הצבאית, מאותגרת. הוא נתפס בחלק מהמקומות כמיושן, וניתן לבחון, בעתיד לבוא, מה מתוכו צריך להישאר על כנו; מה לעבור עדכון; ומה להימחק ממנו, כיוון שהפך ללא רלוונטי, לחטוטר מן העבר.

חשוב לזכור - **צה"ל אינו פועל במנותק מן התרבות של החברה שממנה הוא בא,** ומהזהות שהתגבשה בה לאורך השנים. המשטרה הצבאית, כחלק מצה"ל, פועלת מתוך הצבא, למענו, וכחלק בלתי נפרד מהחברה הישראלית, על השינויים שמתחוללים בה.

ההשוואה הבינלאומית, כפי שהוצגה, יכולה לשמש, לכאורה, גם בהקשרים הללו; מה שנכון לצבא שכירים-מתנדבים מקצועי באנגליה, ארצות הברית או איטליה, אינו נכון בהכרח לצבא המבוסס על גיוס חובה של רוב שכבות העם; כזה, אשר לוחם על גבולות המדינה ובסמוך לעורף, ולא משרת כחיל-משלוח לעימות אלים, כזה המתרחש רחוק ממולדתו, מעבר לים. על אחת כמה וכמה נכון הדבר כשמדובר בצבא עממי, הנשען על כוחות מילואים גדולים. כשחייל מגויס על פי חוק; או כשאיש מילואים

מגויס בצו חירום להגן על מדינתו מפני איום קיומי, מפני סכנה ברורה וממשית שיש להדפה, הדבר מובן, מקובל ומאפשר גיוס חובה הגיוני ונכון.

אולם, כשהחברה בישראל מתמערבת, מתקדמת, הופכת חברה "נורמלית", דמוקרטית – נוצר קושי. כשהאיום הקיומי מוסר מן האופק, **הלחימה הופכת למאותגרת מבחינת הלגיטימיות החברתית, והקושי לגייס מתרחב.**

באותן שנים התעצמו גם **תהליכים חברתיים וכלכליים**, שהגבירו עוד יותר את הלחץ על מודל השירות הקיים. פתיחת השווקים הישראליים לעולם חשפה את כלכלת ישראל לסטנדרטים עולמיים ועימם תהליכי הגלובליזציה, בעיקר בעולם המערבי, באירופה, במזרח הרחוק ובאסיה. הצורך הישראלי היה, ועודנו, להקטין את ההוצאה הלאומית על ביטחון, והדבר חייב את הקטנתו של הצבא ואת חדירתם של מודלים כלכליים לניהול הצבאי. מהפיכת המחשוב, המידע והטכנולוגיה אפשרו לצה"ל מענה זמין על פני פתרונות עתירי כוח אדם.

ברור כי ישראל לא יכולה - ואולי גם לא צריכה - לשנות את חובת הגיוס ומודל צבא העם, והסיבות לכך נהירות לכל: הצורך הביטחוני, מערכה אפשרית בכמה חזיתות, הצורך החברתי-לאומי, יעילות הצבא הסדיר, איכות המשרתים והרצון להביא את האליטה החברתית בישראל לכדי שירות צבאי משמעותי.

התהליכים שהוצגו יצרו **מציאות שונה בתפקודו של צה"ל, ובאופן בו פעלה המשטרה הצבאית ככלי האכיפה המרכזי בו**: האתוס הרשמי נותר על כנו - צבא העם, גיוס חובה לכל, הורדת רף הגיוס והכלת אוכלוסיות נוספות לגיוס - בעוד שבפועל אכיפת חוק גיוס החובה מאותגרת פוליטית (חרדים למשל) או לאומית (ערביי ישראל למשל). גם בקרב האוכלוסיות, אשר מתגייסות באופן מסורתי, ניכרת שאלת יסוד בצורך הלאומי בגיוס חובה, בצורך במניעת השתמטות מגיוס ובאכיפה על פי חוק השיפוט הצבאי.

בתווך השינויים החברתיים, הלאומיים, החוקיים והאחרים, כפי שהוצגו לעיל, **עומדת המשטרה הצבאית בצה"ל**, זו אשר אמונה על אכיפת הגיוס, מניעת ההשתמטות, כליאת העריק ואכיפת משמעת על היחיד, **הפרט המשרת בצבא חובה.**

הקושי והמורכבות החברתית בביצוע משימת אלו - כשמודל צבא העם וגיוס החובה מתערער - מאתגרים.

ב. טכנולוגיה וקידמה

השינויים החברתיים, הלאומיים, החוקיים והאחרים שהוצגו בולטים במיוחד על רקע שינויים טכנולוגיים, כאלו שהשפיעו על החברה בישראל ועל צה"ל. הקידמה, המדע, התקשורת, הידע והמידע הפכו למהפכה של ממש במדינות המערב בכלל, בחברה הישראלית והפכו חלק בלתי נפרד מצה"ל.

"המהפכה בעניינים צבאיים" – RMA – Revolution in Military Affairs או "המהפכה הטכנולוגית-צבאית" – MTR – Military Technical Revolution הינם מושגים השגורים בפי החוקרים תיאור חדשנות צבאית, ביטחונית ומשטרתית. אדמסקי מרחיב בספרו וחוקר השפעותיהן של תרבות אסטרטגית וחדשנות צבאית, טכנולוגית ואחרת, על בניין הכוח והאופן בו הוא מופעל בישראל, ברוסיה ובארצות הברית (אדמסקי, 2012). השינוי באופי המלחמה המודרנית, והשימוש התדיר בטכנולוגיה מוסברים לעומק כאחד הרכיבים המשמעותיים ההופכים את צורות הלחימה הקיימות למיושנות. **מרבית המהפכות הצבאיות התפתחו ובאו מתוך התקדמות טכנולוגית** אך "את השינויים המפליגים בלחימה יצרה הדרך שבה הגיבו בני האדם לטכנולוגיה", כפי שטוען מקס בוט אשר חקר את אופיין של המהפכות הצבאיות במאות השנים האחרונות (Boot, 2006). בשעה שהמרכיב הטכנולוגי הינו לעיתים קרובות תנאי ראשון וחשוב, הרי מהפיכה של ממש תלויה **בשילוב** בין אמצעים טכנולוגיים, אמצעי לחימה מותאמים, תפיסות הפעלה, ארגון ומנהיגות. בהיעדר ראייה עתידנית, מבצעית, ביטחונית וחזונית באשר לאתגרי המלחמה הבאה, אתגרי הביטחון והמשימות, או כשאין דוקטרינה מעודכנת ותפיסת הפעלה סדורה, גוברת מאוד הסבירות שהכוחות יצטיידו בטכנולוגיה לא מתאימה ושאינה בהתאם לצרכים.

צה"ל הפך את **המוטיב הטכנולוגי** לאחד מהנתיבים המרכזיים לשימור יתרונותיו אל מול יריביו, במה שקרוי: "היתרון האיכותי". ישראל בכלל, וצה"ל בראשה, ראו בטכנולוגיה החדשנית ביותר **שיטה מהירה, נוחה ומצליחה** לפתור בעיות בדרך המאפשרת את צמצום עלות המלחמה, אורכה, מספר האבדות בה ואת השימוש במשאבי כוח אדם יקרי ערך. תפקידה של הטכנולוגיה גדל בהתמדה בתפיסת הביטחון ובבניין הכוח בצה"ל, והתעשיות המתקדמות בישראל אפשרו לצה"ל לעשות שימוש בחזית הטכנולוגיה העולמית.

ההטיה הטכנולוגית לפתרון בעיות אינה מאפיינת רק את צה"ל והחברה הישראלית. הדבר מאפיין צבאות מתקדמים וחברות מערביות מוטות טכנולוגיה, המעדיפות מתמיד את הפתרון "הקל", במיוחד אם הוא יאפשר וימנע סיכון חיי אדם.

אם נזכיר את מה שהוצג קודם לכן ואת הצדדים החברתיים-לאומיים של צבא העם בשירות חובה, נוכל להוסיף אליהם את **המהפכה הטכנולוגית** המסתמנת ובמשולב נוכל לטעון כך: **טבע הלאומיות וגיוס ההמונים השתנה, הלגיטימיות להפעלת גיוס חובה פחתה, הטכנולוגיה, הידע והקדמה מאפשרים כולם ביחד להפעיל פחות אנשים על ידי טכנולוגיה מתקדמת וידע מקצועי משוכלל.**

הפער בין הזהות הצה"לית כצבא העם ובין הדרישות הטכנולוגיות והמקצועיות, עתירות הידע – הולך וגדל. צה"ל פועל בהקשרים אלו בשיטה מכילה: **גם וגם**. צה"ל תמיד ביקש להישאר צעד אחד קדימה מן הבחינה הטכנולוגית והמקצועית, בחזית העולמית. הוא מקפיד ועוסק באיכות כוח האדם ומשקיע הון, משאבים וקשב בהכשרת וטיפול מפעילי הטכנולוגיה המתקדמת. מרטין ון קרפלד הצביע על כך שלאחר מלחמת ששת הימים, **הלכה ופחתה תשומת הלב הצבאית לתחבולה, לתכסיס וליוזמה ואלו הוחלפו על-ידי הפתרונות הטכנולוגיים שהובאו כפתרון פלא** לענייני צבא וביטחון (Van-Creveld, 1975).

לאור ההתפתחות הטכנולוגית הדרמטית בעשורים האחרונים, נדרשו ארגונים **להסתגל לסביבה המשתנה** בעסקים, בכלכלה, בחברה, בצבא. הטמעת הטכנולוגיה ושימוש בכליה השונים, מייעלת ומשפרת במידה רבה את תפקודו התקין של הארגון, ובעלת חשיבות רבה לצורך הישרדותו והצלחתו, בתנאי סביבה עסקית-דינאמית ורבת שינויים. הארגונים ההלו נדרשים, היו ועודם, **לנצל הזדמנויות של שינויים וחידושים לעמידה ביעודם, להתאמתם לצרכים, לרווחיותם ולהצלחתם.**

סוגיית הפער הטכנולוגי שבו מצוי חמ"ץ: מערך טכנולוגי מתקדם בחיל המשטרה הצבאית היה אמור לפתח ולהפעיל מערך יוזם ומחדש, הנשען על חזית הידע והטכנולוגיה ומעצים את יכולות המשטרה הצבאית לבצע את משימותיה ביעילות ובאפקטיביות למימוש יעדיה.

בפועל, נמצאו פערים טכנולוגיים אקוטיים מהם סובל חמ"ץ: חסך טכנולוגי; היעדר מנגנון פיתוח אמצעי אכיפה טכנולוגיים; כמו גם פערים בנושאי המחשוב, הקשר המבצעי, מערכות הנתונים, הסייבר, התקשורת והמידע.

בגוף העבודה הוסברו בפירוט רבים מאתגריה של המשטרה הצבאית בצה"ל בתחומי הפשיעה, תאונות הדרכים, האלימות, המודיעין, השיטור, השליטה בכוחות בחירום, יכולת השינוע וריכוזי כוחות גדולים בכבישי ישראל. לכאורה, ניתן היה לצפות מחיל בצה"ל, שתהליך עבודתו יהיה משופע בפיתוחים טכנולוגיים מתקדמים ללחימה בפשיעה ובאלימות, בתאונות, בחקירות המורכבות ובמודיעין, כמו גם בתחומים לוגיסטיים מורכבים כמו השליטה בכוחות השיטור וניהול המשאבים.

ניכר חסר ברלוונטיות טכנולוגית כנגד פשיעת מחשבים ומידע, סייבר וטלפונים מתקדמים. משטרת ישראל למשל - כמו גם משטרות צבאיות מתקדמות בעולם - הפכו את הטכנולוגיה השיטורית והחקירתית לאבן ראשה בפעולתם. משטרת ישראל, מפעילה מערכות תקשוב וקשר מתקדמות, מערכות מידע חכמות וכלים חדישים ומתוחכמים לייעול ולשיפור יכולותיה. הצורך ברלוונטיות טכנולוגית ברור:

- נדרשות מערכות פיקוד ושליטה לשעת חירום ומלחמה, על מנת להניע כוחות גדולים, לשלוט בתנועות רכב וביחידות, לבודד את מרחבי הלחימה, ולאפשר לצה"ל לעסוק בלחימה בחזית.
- חמ"ץ נדרש להתקדם טכנולוגית באמצעי איסוף חקירתיים, בתחומי הסיגינט (מודיעין אותות, Signals Intelligence), המחשוב, הסייבר והלוחמה האלקטרונית, מסדי הנתונים, העברת הידע ומנגנוני פיקוד ושליטה, ואין ספק שייבחן בעתיד ביכולתו לבצע את משימותיו בקדמה טכנולוגית ראויה.

ג. התאמות בחקיקה ובדין המשמעתי

שיפוט בדין המשמעתי מספק **למפקדים** בצבא מענה אפקטיבי, מהיר ויעיל להשלטת המשמעת ביחידה, לאחר מיצוי יתר הכלים הפיקודיים העומדים לרשות המפקד. חוק השיפוט הצבאי קובע כי ניתן לשפוט בדין משמעתי בגין **עבירות המיוחדות לצבא ולמשמעת הצבאית**, כגון עבירות של היעדר מן השירות שלא ברשות, סירוב פקודה, עלבונות כלפי מפקד ועוד. עבירות חמורות יותר, כדוגמת עבירות סמים, גרימת מוות וחבלה, יידונו בפני בתי הדין הצבאיים ובהם יועמדו לדין הנאשמים לדין פלילי. הליך הדין המשמעתי מתקיים, ככלל, במסגרת היחידה, בפני המפקד - קצין השיפוט, המכיר בדרך כלל את פקודו, החייל העומד לדין. סמכות השיפוט המשמעתי בצה"ל נתונה בידי כל קצין מדרגת סגן ומעלה, אשר ביצע השתלמות ייעודית (קצרה) בנושא הדין המשמעתי בבית הספר למשפט צבאי.

ככלל, לחייל אין זכות לייצוג משפטי **וקצין השיפוט (והתהליך השיפוטי) אינו כפוף לדיני הראיות הנהוגים בהליכים הפליליים**. עם זאת, על קצין השיפוט מוטלת החובה לוודא קיומו של הליך הוגן, בהתאם לחוק ולפקודות. במהלך הדיון המשמעתי יש לערוך בירור עובדתי באשר לנסיבות האירוע. לשם כך, יש לשמוע את גרסת החייל הנשפט ואת העדים הרלוונטיים. במהלך הדיון במשפט הצבאי, חייב קצין השיפוט להקפיד על שמירת זכויותיו של החייל הנשפט. בתחילת הדיון, על קצין השיפוט להציע לנאשם את האפשרות להעביר את השיפוט לידי קצין שיפוט בכיר יותר, ואם הדיון החל בפני קצין שיפוט בכיר, עליו להציע לנאשם גם את האפשרות **להעביר את הדיון לבית הדין הצבאי ולקיים בו תהליך משפטי מלא**.

בנוסף, קצין השיפוט אינו יכול להרשיע על סמך ראיה כתובה שהנאשם חולק על תוכנה. במקרה כזה, על קצין השיפוט לזמן את העדים למשפט ולגבות את עדותם בנוכחות החייל, וזה יהא רשאי להציג להם שאלות. החייל רשאי לזמן להליך המשמעתי גם עדים מטעמו, וקצין השיפוט חייב לשמוע עדים אלה, בתנאי שמדובר בעדים רלוונטיים. קצין השיפוט חייב לנמק את החלטתו, אם להרשיע או לזכות את הנאשם, ובמסגרת הכרעת הדין עליו לציין מיהם העדים ומהן הראיות אשר עמדו ביסוד ההחלטה.

בחוק השיפוט הצבאי נקבעו העונשים שהמפקד רשאי להטיל על חייל הנידון בהליך המשמעתי: מחבוש, ריתוק, נזיפה חמורה, נזיפה, התראה, קנס, הורדה בדרגה ופיצויים. סמכות הענישה גדלה ככל שדרגת הקצין גבוהה יותר. על קציני השיפוט

להטיל עונש התואם את נסיבות העבירה והנאשם, לאחר ששקלו את חומרת העבירה מחד גיסא ונסיבותיו האישיות של החייל מאידך גיסא.

הפרקליטות הצבאית, באמצעות מדור הדין המשמעותי, אמונה על הכשרתם והכוונתם של קציני השיפוט בצה"ל, וכן מקיימת פיקוח על ההליכים המשמעותיים, תוך הקפדה על זכויות החיילים. יודגש, כי במונח קצין שיפוט מדובר על קצין בכל מקצוע, שאינו משפטן, לא מונה לשופט ואינו בעל השכלה משפטית או השכלה רלוונטית אחרת. בשל כך, ולא מעט פעמים נופלים פגמים בהליך המשמעותי-משפטי-פיקודי המבוצע בכלל יחידות צה"ל באמצעות משפט צבאי. במקרים בהם נפל פגם בהליך המשמעותי, רשאים הפרקליט הצבאי הראשי או סגנו לבטל את ההליך, או להמיר את העונש (במקרה בו הוטל העונש תוך חריגה מסמכות) בעונש חוקי. כמו-כן, רשאי גם פרקליט צבאי לבטל פסק דין משמעותי, אם נוכח כי הנאשם אינו נושא באחריות לעבירה בה הורשע או אם קצין השיפוט לא היה מוסמך לדון בעבירה או לדון את הנאשם. בנוסף, רשאי פרקליט צבאי לאשר פסק משמעותי פגום בדיעבד, במקרים שבהם קצין השיפוט לא היה מוסמך לדון בעבירה או לדון את הנאשם. חייל הסבור שהחלטת הפרקליט הצבאי הראשי חורגת מתחום הסבירות, רשאי לעתור נגדה **לבית המשפט הגבוה לצדק**.

פסק הדין העקרוני בנושא הדין המשמעותי בצה"ל ניתן בינואר 2005, בעניינו של חייל שבעת חופשה לבש מדים, התבצר במבנה מגורים במאחז המיועד לפינוי, סירב לבקשת שוטרים לפנותו וניסה להניא את החיילים מלהישמע להוראות מפקדיהם בדבר פינוי המאחז. החייל נשפט על כך בדין משמעותי ונידון לעונש מחבוש. החייל פנה לפרקליטות הצבאית בבקשה לבטל את הפסק המשמעותי בשל פגמים שנפלו בו ולאחר שנענה בשלילה, הגיש עתירה לבג"ץ. בג"ץ, בדעת רוב, קיבל את העתירה, וקבע כי הפגמים שנפלו בפסק המשמעותי הצדיקו את ביטולו. כך, למשל: **קצין השיפוט לא תיעד את מהלך הדיון, הסתמך על ראיות כתובות מבלי לשמוע עדים לתוכן, וכן לא נימק את החלטתו להרשיע את החייל**. בג"ץ קבע כי במקרה זה נפל פגם בהליך, הכרוך בעיוות דין לחייל, ועל כן החליט להתערב בהחלטתו של הפרקליט הצבאי הראשי ולבטל את הפסק.

העמדה לדין משמעותי הינה אחד הכלים הפיקודיים בצה"ל. מדובר בכלי הכרחי הנתון בידי המפקד לשם אכיפת הדין והמשמעת בקרב פקודיו. חוסנו של כלי זה הוא בתקינותו ובהגיונותו. מדובר פה בצורך בשמירה על האיזון העדין והמורכב שבין הצורך והיכולת של המפקדים לעשות שימוש בכלי חשוב זה, לבין חשיבות השמירה על זכויותיהם של החיילים הנשפטים ועל תקינות ההליכים.

בתום עבודת מטה ארוכה ומקיפה, תוקנה בשנים האחרונות פקודת מטכ"ל העוסקת בדין המשמעתי. זיהוי נכון של **פער רלוונטיות**, חוקי במקרה זה, הביא למימוש הצורך ולהגביל את סמכויותיהם של קציני שיפוט, הרשאים לשלוח חיילים לכלא על עבירות פעוטות יחסית וביטול עיוותי דין בשיטה הקיימת.

מעתה, ברוב המקרים, יוכלו רק קציני שיפוט בכירים, מדרגת רב-סרן ומעלה לשלוח חייל לעונש מאסר בפועל (מחבוש). כמו כן, תוגבל משמעותית הסמכות להטיל עונשים נפרדים על עבירות שונות, כשהחייל נאלץ לרצות אותם ברצף. כך, יכול קצין בדרגת סגן-אלוף לשפוט לעונש מחבוש של עד 30 יום, במקום 56 יום בעבר. בנוסף, תצומצם האפשרות להטיל עונשי ריתוק למחנה. עד לביצוע השינוי, יכול היה כל קצין שיפוט בכיר יכול לשפוט לריתוק של עד 35 יום. מעתה, יוכל רב-סרן לשפוט עד ל-21 ימי ריתוק, סגן-אלוף ל-28 יום ואלוף-משנה ל-35 יום. קצין שיפוט זוט (סגן או סרן) יוכל לשפוט לשבוע ריתוק בלבד. המפקדים גם נדרשים לנמק את החלטותיהם בצורה מסודרת ונרחבת יותר.

הצבא החליט להפחית משמעותית את סמכויות הענישה של המפקדים בדין משמעתי, בדגש על עונשי מחבוש וריתוק. בהתאם לרפורמה החדשה, אוחדו עשרות פקודות צבאיות שונות העוסקות בדין המשמעתי לפקודה אחת מקיפה, שאמורה להיות בהירה וברורה יותר, גם למפקדים שאינם משפטיים. קצינים יידרשו לעבור השתלמות בדין משמעתי ולהיבחן על הידע שלהם כתנאי לקבלת דרגה, עד דרגת אלוף-משנה.

ב-2004 נעשה מהלך דומה, מצומצם יותר, שהפחית מסמכויות השיפוט של המפקדים. אולם מעקב שקיימה הפרקליטות הצבאית גילה כי מספר החיילים שנשלחו לכלא בשל עבירות משמעת לא פחת. לעומת זאת, נרשם מספר רב של עיוותי דין, נשפטו נאשמים על עבירות שלא בוצעו והוטלו עונשים מחמירים, בשעה שקציני השיפוט לא היו מוסמכים כלל להחליט עליהם. כך, התערב מדור הפיקוח על הדין המשמעתי בפרקליטות ב-57% מתוך 1,352 מקרים שהובאו בפניו בשנת 2008. במקרים אלו, הקלה הפרקליטות בעונש או ביטלה לחלוטין את העונש (ב-21% מהמקרים) (פצ"ר, 2008).

בעבר זוהו ליקויים רבים בהליך שהיה קיים עד כה. קציני השיפוט בדין המשמעתי הם מפקדים, חסרי הכשרה משפטית. בהליך המשמעתי לא חלים דיני הראיות והנאשם אינו מקבל ייצוג משפטי. חלק מבעיות אלה לא נפתרו בעקבות הרפורמה. לעומת זאת, הכוונה הייתה לצמצם פגמים הרווחים כיום בהליך המשמעתי, כמו

מקרים שבהם נשפט נאשם שלא בפניו, שמיעת עדים בלא נוכחות הנאשם, או אי רישום פרוטוקול ואי מתן הנמקות.

הפקודה, בנוסחה המעודכן, מאגדת כאמור בתוכה את כלל הפקודות שעסקו בדין המשמעתי, לכדי פקודה אחת, "ידידותית למשתמש", הערוכה על פי סדר כרונולוגי, למן תחילתו של ההליך ועד סופו, וכוללת תוכן עניינים מפורט, אשר יקל על השימוש בה. בפועל הרפורמה המקיפה שנערכה בדין המשמעתי, **צמצמה את הכלים המשפטיים "הדרקוניים" הנתונים למפקדים על מנת לאכוף המשמעת בצה"ל**. זו דוגמה חשובה דווקא לצמצום סמכויות המפקדים לשלילת חירות חייליהם, מתוך המחשבה המתקדמת העוסקת בחירותו של אדם ובזכותו לחופש.

ההוויה המובנית של ההליך המשמעתי בצה"ל הינה הליך פיקודי בו שופט **מפקד** שאינו שופט מקצועי, את פקודו **ושולל ממנו את חירותו**, כולא אותו מאחורי סורג ובריא ופוגע בכבודו כאדם. במסגרת הרפורמה הזו הורשו שוטרים צבאיים כמוסמכים להגיש דו"ח עבירה (כמוהו כתלונה) כנגד כל חייל, נגד או קצין, גם אם הוא גבוה מהם בדרגה.

המשטרה הצבאית, בשילוב עם מערכת בתי המשפט הצבאיים והפרקליטות הצבאית הראשית, עומדים בתווך שבין המערכת החוקית, הנורמטיבית ובין המערכת החברתית. צה"ל, בוודאי כצבא העם, מושפע מהחברה ומשפיע עליה. חשיבותו של הפרט, עצמאותו, רצונו של היחיד וכבודו, הפכו בשנים האחרונות למשמעותיים ביותר, בחברה מערבית, פתוחה, דמוקרטית ומתקדמת. מדובר גם בהתפתחויות משפטיות, שעיקרן **העמדת החייל כפרט במרכז והרחבת ההגנה על זכויותיו, תוך איזון עם הצרכים הביטחוניים**.

זכויות הפרט תופסות מקום נכבד בשיח המשפטי. מקור חשוב להתפתחות זו הם חוקי היסוד. העיקריים שבהם הם חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו וחוק יסוד: חופש העיסוק, שהוכרו בפסיקת בית המשפט העליון כבעלי מעמד חוקתי.

העיסוק בזכויות הפרט **בצה"ל** דורש, על דרך הכלל, איזון בין ייעודו של צה"ל להגן על ביטחון המדינה לבין זכויותיו של החייל, המוגבלות על מנת לאפשר את יישום ייעודו של צה"ל. בהקשר של חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, נקבעה נוסחת איזון ייחודית לפגיעה בזכויות משרתי כוחות הביטחון, לפיה **"אין מגבילים זכויות שלפי חוק-יסוד, אלא לפי חוק ובמידה שאינה עולה על הנדרש ממהותו ומאופיו של השירות"**.

בשנים האחרונות ניכרת **מגמה של העצמת זכויות החייל**. זאת, בין היתר, תוך שימוש תדיר בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ויישום **נוסחת האיזון** שבו בפסיקת בתי המשפט. "שיח הזכויות" שהתפתח עקב כך, הותיר חותם בדברי בחקיקה רבים ובשיח התקשורתי והפוליטי.

האיזון בין זכויות הפרט לתפקודו התקין של צה"ל ולהגשמת מטרותיו שזור לאורכה ולרוחבה של מערכת האכיפה והמשפט הצבאי, על כלל תחומיה. עצם גיוס החובה לצה"ל, על פי חוק, פוגע בחירותו האישית של החייל. כאשר כרוך השירות הצבאי בסיכון חיים, עומדת בסיכון אף זכותו של החייל לשלמות גופו. בהקשר זה, קובע סעיף 4 לחוק יסוד: הצבא, כי "החובה לשרת בצבא והגיוס לצבא יהיו כפי שנקבע בחוק או מכוחו". חובת הגיוס לצה"ל וחובת השירות בו נקבעו בחוק שירות בטחון, התשמ"ו-1986. ברור כי הגבלת החירות האישית וסיכון החיים בשירות הצבאי נובעים ממהותו ומאופיו של השירות הצבאי.

בהקשר הפלילי, ניתן למנות כדוגמה בולטת את תקופת המעצר של חייל חשוד טרם הבאתו בפני שופט ("מעצר ימים"). בתיקון מ-1996 לחוק השיפוט הצבאי, קוצרה תקופת המעצר הראשוני טרם הבאתו בפני שופט מ-25 ימים ל-8 ימים, ונקבע, כי בתום שנתיים תקוצר תקופה זו ל-96 שעות. ב-1999 קבע בג"ץ כי נוכח קיומה של סמכות מעצר דומה בת 48 שעות כלפי אזרח, הרי שהעמדת תקופת המעצר הראשוני על 96 שעות לחייל, **פוגעת במידה העולה על הנדרש** בחירותו האישית של החייל החשוד, וכי פגיעה זו אינה מתחייבת מאופיו וממהותו של השירות הצבאי. עקב כך, נפסל התיקון לחוק השיפוט הצבאי בשל פגיעתו הבלתי מידתית בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, **ומשך המעצר של חייל טרם הבאה בפני שופט קוצר ל-48 שעות**. במהלך הדיון בבג"ץ, תוקן חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - מעצרים), תשנ"ו-1996 **וקוצרה תקופת המעצר לאזרחים ל-24 שעות**. לאחרונה, החלה המשטרה הצבאית יחד עם הפרקליטות הצבאית בבחינה מחודשת של סוגיית תקופות מעצר הימים, וזאת בהתאם לשינויים שחלו בנושא במערכת אכיפת הדין האזרחית.

ג.1. התארכות החקירות ועינוי דין

אחת הבעיות, שעלולות לגרום למתח ביחסי המשטרה הצבאית עם הפיקוד הצבאי, היא התמשכות ההליכים החקירתיים כלומר יכולתה לקיים את מה שמכונה **עקרון המהירות בהליכים החקירתיים (והמשפטיים)**: עיקרון זה מכתוב, כי חקירה תיפתח במהירות האפשרית, וכי היא תימשך ללא עיכובים בלתי סבירים ובדרך המקצועית, העצמאית, הנכונה והקצרה ביותר (ועדת טירקל, 2010).

בעוד שאת עצמאות המשטרה הצבאית בתחומי החקירות והמודיעין ניתן להבטיח בדרכים מנהלתיות, הרי שחקירה והליכים משפטיים - המתבצעים על ידי בני אדם, הנתונים לאילוצים שונים - הינם מערכת מורכבת שהשליטה עליה מוגבלת.

על כן, במשך השנים שבות ועולות טענות, כנגד המשטרה הצבאית וכנגד הפרקליטות הצבאית הראשית, על **עינוי דין והתמשכות בלתי סבירה של החקירה**, פרסום שמות נחקרים ופגיעה בשם הטוב, ולעיתים, סיום ההליכים המשפטיים בעיכוב רב. מבט השוואתי על אתגרי החקירות של משטרת ישראל והפרקליטות מלמד, שהמצב שם אינו שונה.

משמעות הדברים היא, שלסוגיה זו יש פוטנציאל של קבע להכנסת מתח ליחסי המשטרה הצבאית ופיקוד הצבא, בדרגיו השונים.

מדובר באתגר חקירתי מורכב: דהיינו, חוסר היכולת לעמוד בקריטריון של הצורך במהירות בהליכים החקירתיים והמשפטיים. בולטת לעין, חוסר היכולת ליצור מדדים מחייבים, בחוק ובנוהל, **לזמן שעובר** מפתיחת תיק חקירה ועד סגירתו, או מאיסוף הראיות ועד להגשת כתב אישום (או גניזתו). אופרטיבית, חלק מהחקירות מתמשכות ומתמשכות. ללא יכולת פיקוח ובקרה, פנימית או חיצונית, אפקטיבית. למרות הקושי בהתמודדות עם הסוגיה הזו, היא חייבת להיות מטרה למאמץ מתמיד מצד הפרקליטות הצבאית וגורמי החקירה במשטרה הצבאית.

ואכן, מערכת האכיפה בצה"ל, **השכילה, במידת מה, לשנות ולהשתנות מקצועית, לצמצם את פער הרלוונטיות ולהתאים את החוק והארגון למציאות המשתנה**, בעיקר בתחומי הדין המשמעתי, תקופות המעצר, נהלי המשפט וההליך המשמעתי. ההליך הוגבל בזמן, והפך קצר ותכליתי, גם על מנת למנוע עינוי דין. הפקודה החדשה, לאחר הרפורמה, קובעת כללים ברורים בשאלה: כיצד יש לנהל את הדיון בהתאם לתשובת הנידון באשמה? כך, למשל, מגדירה הפקודה מתי על קצין השיפוט לזמן עדים, ומתי יוכל להסתמך על עדויות כתובות. הסמכות להטלת עונשי מחבוש צומצמה בדין המשמעתי. בעניין זה נקבעו שתי קטגוריות של עבירות בלבד, כאשר בגין כל קטגוריה

נקבעו ארבעה עונשי מקסימום, בהתאם לדרג קצין השיפוט. הרפורמה עסקה גם בהטלת עונשי ריתוק למחנה לחייל שנשפט בדין משמעתי ומאפשרת למפקד לרתק חייל לבסיסו, למנוע את חופשתו ולפגוע בחירותו מבלי לכלוא אותו.

סיכומו של דבר, הפקודה החדשה ועבודת המטה שבוצעה מתאימים את ההליך המשמעתי, הן לצרכי המפקדים ואכיפת המשמעת ביחידותיהם, והן ולהגנה על זכויות החיילים ולהפעלה שקולה ומידתית של סמכויות הענישה. מתקיים פה איזון זהיר ושקול בשימורו של הדין המשמעתי ככלי חיוני ואפקטיבי בידי המפקדים להשלטת המשמעת בצבא, יחד עם שמירה על כבודו של חייל וחירותו, בהתאם לצרכים הביטחוניים ולשירות הצבאי.

2.ג. בחינת הצורך בהקמת ערכאת ביניים למשמעת

בשנת 2013, הוגשה בכנסת השמונה-עשר, הצעת חוק (רגב, 2013), שעיקרה הקמת **ערכאת ביניים למשמעת בצה"ל**. הכוונה למוסד סמי-משפטי שייקרא בית הדין הצבאי למשמעת, בפניו יידונו חיילים שחשודים בביצוע עבירות שבגינן התנהלה חקירה, אלא שבסיומה, החליט פרקליט צבאי כי אופייה של העבירה, או חומרתה, **אינם** מצדיקים ניהול הליך פלילי בגינה, אלא ראוי שתידון בפני בית דין משמעתי. מוסד זה יראה לנגד עיניו, בראש ובראשונה, את הצורך **לאכוף את המשמעת הערכית בצה"ל** ולשדר, במקרים הגבוליים, מסר ברור של גבולות המותר והאסור; ובכך, לתרום למלחמתו של צה"ל בשמירה על ערכי צה"ל, כפי שבאים לידי ביטוי, במסמך "רוח צה"ל" (רגב, 2013).

חוק השיפוט הצבאי (התשט"ו, 1955) קובע שני מנגנונים עיקריים להעמדתם של חיילים לדין, בגין עבירות שביצעו במהלך שירותם הצבאי: המנגנון הראשון הינו הגשת כתב אישום **לבית דין צבאי** שהינו, בהקשר זה, בית משפט **פלילי** לכל דבר ועניין, המוסמך להטיל עונשי מאסר ממושכים, כמו גם עונש פגיעה בדרגה. בתי הדין הצבאיים מקיימים את דיוניהם, ככלל, בהתאם לדין הפלילי הכללי (הן מבחינת סדרי הדין והן מבחינת דיני הראיות) ופסקי הדין הניתנים בהם מהווים, בין היתר, פריט רישום במרשם הפלילי המנוהל על ידי משטרת ישראל.

המנגנון השני הוא **הדין המשמעתי**, שנועד, בראש ובראשונה, לתת בידי המפקדים **כלי אפקטיבי להשלטת משמעת** על פקודיהם. הדין המשמעתי **איננו** הליך פלילי-משפטי של ממש, החייל איננו זכאי לייצוג בהליך, ההחלטות מתקבלות על ידי מפקד חסר השכלה משפטית וסמכויות הענישה של המפקד מוגבלות.

בחלוף השנים, הוכיחה המציאות כי חלוקה גסה זו, בין ערכאה פלילית לבין הליך פיקודי, איננה נותנת מענה ראוי למגוון רחב של מקרים, המצויים ב"תחום האפור". מצב דברים זה הוביל, מחד גיסא, לכך שעבירות שעיקר חומרתן נעוץ בפן הערכי והמשמעותי נידונו בפני בתי הדין הצבאיים, בשל חוסר התאמתו של הדין המשמעותי למקרה, ומאידך גיסא לכך שעבירות שנחקרו על ידי המשטרה הצבאית החוקרת ושבהם נאסף חומר חקירה רב ומורכב, נידונו בדין המשמעותי, אם בשל קשיים ראייתיים ואם בשל היותם על גבוליים, מן הבחינה הפלילית.

הצעת חוק זו, נועדה לפתור את הדילמה וגם להשוות, בהקשר זה, בין הדין החל על חיילי צה"ל לזה החל על משטרת ישראל (חוק המשטרה, התשס"ו–2006), הדין החל על סוהרים (פקודת בתי הסוהר, התשל"ב–1971) והדין החל על המשרתים בשירות המדינה (חוק שירות המדינה, התשכ"ג–1963). הצעה זו מציעה להקים בצה"ל **ערכאת ביניים – בית הדין הצבאי למשמעת.**

עבודת המטה להקמת ערכאת ביניים עומדת ותלויה בפרקליטות הצבאית הראשית, במשטרה הצבאית, באגף כוח האדם ובמטה הכללי של צה"ל. במסגרת הניסיון לאתר פערי רלוונטיות מקצועיים, נכון יהיה לבחון את הפוטנציאל **לצמצום ההיסט החוקי המתקיים בעניין זה.**

ד. רפורמה במערך הכליאה

ההבנה שיש צורך ברפורמה, הביאה לקיום עבודות מטה מגוונות ומתמשכות בצה"ל, ולגיבוש הצעות לרה ארגון נרחב ובשינויים משמעותיים במערך הכליאה. בין השאר, הם עסקו בנושאים רבים, כגון: שיקום החבושים, אבטחה וביטחון, ארגון המתקנים, התשתיות, אמצעי שליטה, תקשורת, רפואה, מודיעין ועוד. היישום – בושש להגיע.

גם בסוגיות התשתית הפיזית נראה כי המצב נותר בעיקרו ללא שינוי משמעותי.

החל משנת 2001 נדונה בצה"ל תכנית להקים קריה משפטית וכלא מרכזי חדשים במחנה בית ליד, בסמוך לכפר יונה שבשרון. צה"ל מתכוון לכנס לכדי בסיס אחד - אחד ונגיש במרכז הארץ ליחידות צה"ל השונות - את שני בתי הכליאה, בתי הדין הצבאיים ויחידת סמוכות. הפתרון המוצג יביא לכשיוקם, לפתרון תשתיתי נכון, אחד ואחיד ואכן תלך ותיבנה קריית-צדק צבאית ראויה. עם זאת, אין בתוכניות כדי לתת מענה לבעיות הכליאה הצבאית, כמו: סוגיית שיקום הכלואים, הסגל הצעיר, המקצועיות, ההכוונה, חינוכם של החבושים ועוד, סוגיות שעלו בוועדות הבדיקה.

ד.1. אזור והתמקצעות

סוגיית אזור מערכת הכליאה: האם צריך חמ"ץ לעסוק גם בכליאה הצבאית ובמשמורת חוקית על חיילים השפוטים למחבוש בבסיסי הכליאה ובתאי המעצר?

מהמתואר בפרקים הקודמים, ניכר כי מטרות הכליאה בצה"ל אינן מושגות במלואן: אחוז המועדות גבוה, לא מתקיימים תהליכי טיפול ושיקום, הסגל - הנושא בנטל משימת הכליאה - חשוף לקשיים, הנובעים גם מחסך מקצועי ומגילו הצעיר. המצב הקיים מביא עמו היעדר ניסיון משמעותי, ויתר על כן, הכליאה אינה בליבת העשייה הצבאית, וספק אם היא צריכה להיות.

מערך הכליאה הצה"לי ובסיסי הכליאה נמצאים בחסר משאבים קבוע – החל מזמינות במקומות כליאה, דרך תשתית פיזית לקויה, צפיפות, היעדר יחידות מחקר ופיתוח לבחינת תהליכי כליאה, מחסור בתכניות תקון וטיפול, מחסור במקומות תעסוקה, תהליכי חינוך חסרים ושיקום חלקי.

גם בסוגיית ההרתעה, מתקשה מערכת הכליאה הצבאית - בוודאי במתכונתה הקיימת - להפוך לגורם מרתיע של ממש, הן בעיני החיילים הנכלאים והן בעיני המפקדים בצה"ל.

במערכת אכיפת החוק שמחוץ לצה"ל, קיימת הפרדה בין משטרת ישראל החוקרת עבריינים, לבין שירות בתי הסוהר האחראי על כליאתם.

ההפרדה בין המשטרה לשב"ס נעשתה כבר בתקופת המנדט. בימיה הראשונים של המדינה, נעשה ניסיון מסוים לשבץ את שב"ס כחלק ממשטרת ישראל, אולם שנה לאחר מכן הוחזר המודל המנדטורי על כנו, מתוך הבנה, שעדיף לקיים של ארגון ייעודי ומקצועי לכליאה, במנותק ממשטרת ישראל אך כחלק ממערכת אכיפת החוק.

בעבר, הייתה המשטרה אחראית על בתי המעצר, ועל כליאת עצורים (כלומר: "עצורים ראשוניים" שנעצרו בפקודת איש משטרה לעד 24 שעות; "עצורי ימים" שנעצרו על פי צו שופט; ועצורים, בהוראת בתי המשפט, עד תום ההליכים המשפטיים נגדם) (פקודת בתי הסוהר נוסח חדש, התשל"ב – 1971). אולם, בשנת 2006 הועברה גם האחריות עליהם לידי שב"ס, שהפך לארגון כליאה לאומי.

האם ניסיון זה איננו רלוונטי גם לגבי חמ"ץ? האם סוגיית אחזקת חיילים - עצורים ואסירים – במחבוש, בניסיון לארגן את מערך הכליאה, לשפרו ולקדמו (מה גם שצה"ל עוסק בכך, בהצלחה חלקית בלבד, בשלושים ויותר השנים האחרונות) הינה סוגיה צבאית? האם נכון יהיה לבחון ניהול מקצועי, אזרחי למחצה, על ידי אנשי מקצוע מיומנים, בוגרים ומקצועיים?

כזכור, ידע שב"ס לקלוט מחמ"ץ בהצלחה את מתקני הכליאה הביטחוניים בקציעות, מתקן "עופר" ומתקן "סאלם". גם לחמ"ץ יש כבר ניסיון חיובי בהעברת בתי סוהר לאחריות שב"ס: ההחלטה על העברת המתקנים לרשות הכליאה הלאומית (שב"ס) באה לאחר יוזמה אזרחית במשרד לביטחון הפנים, ולאחר עבודת מטה שבוצעה לעומק בשב"ס, ששולבה עם ההבנה בחיל המשטרה הצבאית, כי **כליאת עצורים ביטחוניים אינה משימת החיל**, וכי הוא אינו מחזיק ביתרון יחסי בביצועה של משימה נפוצה זו, שטומנת בחובה אחריות רבה ומקצועיות ספציפית הנדרשת בטיפול בעצורים לאומניים, ביטחוניים ופעילי טרור. בשלהי שנת 2006 הועברו פורמלית כלל המתקנים (עופר, מגידו וקציעות) לרשות שב"ס, ועימם גם האחריות לכליאה ביטחונית בישראל.

התקיים תהליך ארגוני, מקצועי וראוי, גם אם לא נבע מיוזמה ארגונית של המשטרה הצבאית. במהלכו בוצע תהליך למידה ממוקד, וזוהו יתרונות יחסיים של שב"ס, כמו גם פער הרלוונטיות של חמ"ץ בביצוע המשימה על-ידי חיילים סדירים בשירות חובה. זוהה נכון הפער - ההולך וגדל - בין דרך הפעולה הקיימת לבין המציאות שהשתנתה; הובן גודל ההיסט, ונקבע מענה אופרטיבי חדש, מותאם ורלוונטי. על פיו, "ויתרה"

המשטרה הצבאית על משימה מקצועית מורכבת שאין לה יתרון יחסי בביצועה, לטובת גוף רלוונטי, מקצועי וממוקד, שזוהי ליבת עיסוקו.

נראה כי, נכון יהיה לבחון ביצוע תהליכים דומים, גם בחלקים אחרים של מערך הכליאה הצבאי בצה"ל.

יודגש, כי המודל של אזור מערך הכליאה הצבאי איננו תופעה חריגה במודלים בשל שיטור צבאי בעולם שנסקרו בעבודה. באנגליה למשל מופעלים בתי כליאה צבאיים באמצעות כוח ייעודי לכך (The Military Provost Staff) - בנפרד מהמשטרה הצבאית - כשלחלק נכבד מהעבירות ניתנת ענישה באמצעות כליאה אזרחית קונבנציונאלית.

כליאה היא מקצוע ייחודי. הידע, הניסיון, הכלים וכוח האדם המתאימים ביותר לביצוע משימה זו מצויים, רובם ככולם, בשירות בתי הסוהר ואין יתרון יחסי לקיומן של משימות כליאה בצה"ל. האם העברת סוגיית הכליאה הצבאית אליו אינה אופציה עדיפה מבחינת צה"ל?

העברת חלק ממשימות הכליאה לשב"ס ייתכן ותגביר את ההרתעה; תפחית מועדות; תספק כלים תקוניים מתאימים לחיילים הזקוקים להם במהלך כליאתם; וייתכן כי אף תשפיע באופן ישיר ועקיף על מדיניות הענישה בצה"ל.

ד.2. תקון, חינוך ושיקום

היעדר גישה טיפולית (תקון) בתרבות העבודה בבתי הכלא הצבאיים: ועדות שונות - בצה"ל ומחוצה לו - עסקו בסוגיה זו, כשהחזון הינו שיקומו של החייל החבוש, האסור בבתי הכליאה הצבאיים, וחזרתו לשירת צבאי תקין, עד לסיומו התקין על מנת שיהפוך אזרח ראוי מן השורה.

תובנות אלו התחזקו בעקבות פרסום מסקנות הוועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים (ועדת דורנר), בנובמבר 2015, שעסקה בהיבטי השיקום, החינוך והטיפול באסיר, כמענה משמעותי להפחתת מועדות, ודנה בחלופות מאסר אפשריות (ועדת דורנר, 2015).

ניסיונות לבנות מסגרת שיקומית במערך הכליאה הצבאית, כמו גם פרויקט גחל"ת, לא הביאו עד היום להצלחה משמעותית. בגוף העבודה הוצגו נתוני המחקר הצה"לי בעניין המועדות (רצדיביזם), שקבעו כי שיעורי החזרה לכליאה בקרב חיילי צה"ל,

עלו באופן משמעותי בעשור האחרון (שואן, 2015). אחד התחומים שבלטו במחקר היו ההשפעה והתרומה של המערכת הצבאית עצמה – מערכת המיון והאכיפה ומערכת הכליאה בתוכה – על המועדות בקרב החיילים.

נקבע שם כי רוב הכלואים בגין עריקות, דווקא מעוניינים להשתלב בשירות תקין, אך כשהדבר לא עולה בידיהם - גם בשל חוסר גמישות המערכת (או חוסר טולרנטיות פיקודית לדרישותיהם כחיילי חובה) - הם נוקטים בגישה שלילית ומבצעים עבירה, גם "במחיר" של כליאה חוזרת, שנייה ושלישית, עד כדי שהם משתחררים משירות צבאי.

עוד נקבע, כי המערכת חסרה יכולת הרתעה, וכי חלק גדול מהכלואים רואה בכלא הצבאי ובתהליך בכליאה כלי להשגת מבוקשו, שחרור משירות צבאי.

משמע, היעדר תהליכי השיקום, החינוך, התעסוקה וההכוונה של החיילים החבושים, יוצרים במערך הכליאה הצה"לי תהליך הפוך מן הייעוד אליו הוא שואף.

הפרקים הקודמים הציגו בפירוט את ההתפתחות ההיסטורית הבעייתית של מערך הכליאה, אירועים חריגים שהתרחשו בו ועדות הבדיקה שעסקו בנושא. די אם נדגיש ונזכיר שוב את ועדת הרמטכ"ל למערך הכליאה (1982), ועדת עשהאל (1997), ועדת דקל בעקבותיה (1998) וברצף אחריהם גם מבקר המדינה (2008). כולם ציינו את הפערים המרכזיים במערך הכליאה, באתגרים, בהיעדר טיפול שיקומי, בבעיות התשתית ובחוסר התאמתו של הסגל בבסיסי הכליאה להתמודד עם האוכלוסייה המורכבת של הכלואים, בעיקר עקב גילם הצעיר של אנשי הסגל וניסיונם המועט.

הוועדות המליצו ברבות השנים, בין השאר, על אזרח חלק מהתפקידים במערך הכליאה. בביקורת ממלכתית ייעודית (מבקר המדינה, 2008) נמצא כי כל מדריכי הכלואים וכל הסמלים בבסיסי הכליאה הם חוגרים בשירות חובה, ורק חלק קטן (מאוד) מהקצינים הם בשירות קבע. אף על פי שהרמטכ"ל קבע בכמה הזדמנויות, שנדרש שיפור משמעותי במערך זה בתקציב, בכוח האדם, בחינוך, באזרח ובמסקנות נוספות – מרבית ההמלצות במערך הכליאה לא יושמו.

המשמעות העולה מכל אלה נותנת תוקף לטיעון בדבר האופציה של העברת סוגיית הכליאה הצבאית מחמ"ץ לאחריות מסוימת של שב"ס, שצבר ניסיון רב בעיסוק בסוגיות התקון ועוסק בהן באופן שיטתי, מקצועי וממוקד (גולדברג, 2015); או להעביר אליו חלק משמעותי מהכלואים "הקשים" האסורים במערך הכליאה הצבאי.

ה. שינויים מהותיים שביצע חמ"ץ לאורך השנים במבנהו ובפעולתו

חמ"ץ קיים שני תהליכים ארגוניים משמעותיים (בלבד) מאז הקמתו :

1. **העברת הכליאה הביטחונית** (מחבלים, פעילי פח"ע, עצורי שב"כ) לשירות הכליאה הלאומי (שב"ס).
2. **קליטת משימת הבידוק הביטחוני** במעברים ביהודה ושומרון ועוטף ירושלים.

שני השינויים הללו בוצעו, מבצעית וארגונית, על ידי **שילוב** של אינטרסים בין-ארגוניים לצרכים מבצעיים עדכניים, ו**שיתוף פעולה** עם גופים ביטחוניים מקבילים (שב"ס, רשות המעברים) להם יש **יתרון יחסי** באותה משימה ביטחונית-אזרחית :

- השינוי **בהעברת בתי הכלא של האסירים הביטחוניים לשב"ס**, בוצע ביוזמת שב"ס, עם הקמתו כארגון הכליאה הלאומי. שילוב האינטרסים והעברת המשימה בוצעה על בסיס יתרון יחסי וגישה פרואקטיבית.
- השינוי השני בוצע **בהקמת יחידות המעברים**. ראשית, במחסום ארז בגבול רצועת עזה ולאחר מכן בהקמת יחידות המעברים (גדודי "ארז" ו"תעוז") האמונים על מרבית המעברים הנשלטים צבאים. זאת, במקביל לרשות המעברים היבשתיים, שהוקמה במשרד הביטחון. תפקידה של רשות זו למנוע מעבר של גורמים עוינים ואמצעי טרור משטחי יהודה, שומרון ורצועת עזה לישראל, תוך שמירה על מרקם החיים ושטף התנועה של אוכלוסיית המשתמשים במעבר. הרשות מרכזת ומתאמת את מדיניות משרד הביטחון במעברים היבשתיים כולם. המשטרה הצבאית מפעילה בידוק בטחוני במעברים, בהם היא פועלת, **במקביל לרשות המעברים של משרד הביטחון** : מעברים צבאיים מופעלים על-ידי חמ"ץ, מעברים אזרחיים על-ידי רשות המעברים. גם במקרה דנן, יושם בהקמת יחידות המעברים, שינוי בתהליך תכנון ובניין כוח בצה"ל והוקם כוח ייעודי למשימה זו, בתאום ובשיתוף משרד הביטחון.

שתי הדוגמאות שניתנו היו את **השינויים המשמעותיים ביותר** במשימות המשטרה הצבאית בשנות קיומה. בחלקים אחרים של החיל התקדמה המשטרה הצבאית בעולמות התוכן של החקירות הרגישות, המודיעין, הבילוש, הכליאה הצבאית, השיטור וההדרכה.

בנוסף, הקים חמ"ץ מעת לעת - וגם סגר – יחידות ובסיסים בהתאם לצרכים המבצעיים המשתנים :

- אחת הדוגמאות לכך היא הקמת יחידה ייעודית לעיסוק באזרחים מסתננים מגבול מצרים ב- 2010, לצורך ליווי של פליטים מאזור הגבול להמשך טיפול. בשנים האחרונות מתקיימת פעילות דומה בליווי פצועים סורים, שזוכים לטיפול הומניטרי-רפואי, ומלווים לבתי החולים האזרחיים בארץ על-ידי חיילי המשטרה הצבאית.
- דוגמה נוספת היא הקמת המשטרה הצבאית החוקרת במרחבי יהודה ושומרון, לאור התגברות אירועי חקירות מבצעיות של פעילות צה"ל בשטחים המוחזקים. לפני כעשור ויותר (2005) הוחלט על הקמת יחידת משנה של מצ"ח בשומרון, שייעודה הוא מתן מענה חקירתי לאירועים מבצעיים אלו.
- דוגמה שלישית עוסקת בסגירת בסיסים ותשתית : בתחילת שנות האלפיים החלה בצה"ל מגמת התכנסות תקציבית וניוד מחנות ובסיסים, על מנת לחסוך עלויות באחזקת תשתיות. הכוונת ומיקוד מאמצי צה"ל לנעשה ביהודה ושומרון, הביאו את פיקוד הצפון בתיאום עם חמ"ץ, לסגור את בסיס המשטרה הצבאית הסמוך לקיבוץ גדות, ולכנס את פעילות חמ"ץ ברמת הגולן למחנה פילון. במקביל, נסגר מחנה המשטרה הצבאית בטבריה והועבר למחנה שמשון, הסמוך לצומת בגליל התחתון. צה"ל שב והקים אוגדה מרחבית ברמת הגולן (אוגדה 210 קמה בשנים 2013-2014), אך המשטרה הצבאית נותרה במענה השיטורי בגליל בלבד (במחנות פילון ושמשון) וחולשת משם גם על השיטור ברמת הגולן.

ו. פערי הרלוונטיות בין צרכי הצבא מחמ"ץ, לבין אופן תפקודו הנוכחי

בבואנו לדון בפערי הרלוונטיות בין צרכי הצבא מחמ"ץ, תפקידו הצבאי והחברתי, ייעודו ומשימותיו, נבחנו בעבודה זו ההקשרים ההיסטוריים, הבינלאומיים, התפקודיים והחלוקה המגזרית למערכים ותתי-מערכים בחיל עצמו.

השינויים הארגוניים - הן בתוך חמ"ץ והן באינטראקציה שלו עם גורמים אחרים - **הינם מקרים בודדים, ביחס לאופן שבו השתנה צה"ל, עם השנים.** הדוגמה הבולטת ביותר, היא היעדר ההשתנות המבצעית המופיעה בהקשרי העיכוב המשמעותי בהקמת יחידה ייעודית לחקירת עניינים מבצעיים: במערך התביעה הצה"לי, במסגרת הפרקליטות הצבאית הראשית, הוקמה הפרקליטות לעניינים מבצעיים. יחידה זו, מתמחה בתיקי חקירה של עבירות הכרוכות בפעילות מבצעית של צה"ל

ובעבירות של חיילי צה"ל, במיוחד כלפי אוכלוסייה אזרחית בשטח מוחזק או בזמן פעילות מבצעית עצימה ולחימה. מטרת הקמתה של חוליה זו הינה ייעול הטיפול בתיקים וחיזוק האפקטיביות והיסודיות של החקירות.

ההיגיון המתחייב מכך הינו, שחמ"ץ תקים יחידה מקבילה להזנת הפרקליטות בחומר חקירה, אולם, עד היום אין במצ"ח יחידת חקירות המקבילה לפרקליטות לעניינים מבצעיים והמתמחה בחקירת תלונות כאלה. המשטרה הצבאית החוקרת בבאר שבע עוסקת בחקירות מיוחדות לפעילות צה"ל ברצועת עזה ובאזור חברון ודרום יהודה; ואילו מצ"ח שומרון עוסק בחקירות בחלקים הצפוניים של השומרון, בשרון ובמרחב פיקוד המרכז.

החקירות המבצעיות מתקיימות כיום, עדיין, במסגרת מוקדי החקירה השגרתיים, חקירה מבצעית כמו כל חקירה אחרת. זאת, למרות מסקנות ועדת טירקל, להקים יחידה **ייעודית** במשטרה הצבאית החוקרת, כזו שתתמקד בחקירות מבצעיות, שתעבוד במקביל ליחידה החדשה בפרקליטות. הוועדה המליצה, כי השוטרים הצבאיים, שימונו ליחידת מצ"ח זו יעברו הכשרות בכללי המשפט הבינלאומי, ובמיוחד בחובות הנוגעות לחקירת הפרות של כללים אלה. הוועדה המשיכה והמליצה על מיקומה הגיאוגרפי של היחידה, בעיקר על מנת לקדם את הנגישות של מצ"ח לאזורי הפעילות המבצעית וקבעה כי בסיסי מצ"ח לעניינים מבצעיים יתפרשו באזורים ייעודיים, אשר בהם מתרחשים האירועים הנחקרים (ועדת טירקל, 2010).

טבע המלחמות השתנה, הדגשים הצבאיים ומבנהו של צה"ל, יחד עם התאמת תורות הקרב והמבנים הארגונים, ואילו המשטרה הצבאית, על אתגריה ומורכבותה, השתנו רק במעט. גם בהשוואה הבינלאומית, נראה כי **חמ"ץ ממשיך לפעול במציאות התפקודית הנוכחית, על פי המודל הבריטי המסורתי, ממש כמו בשנים הראשונות, שלו ושל צה"ל**. בחלק מהמקומות הדמיון מוחלט.

ניכר כי השינויים בחברה הישראלית - כמו גם בצה"ל, בטבע המלחמות ובאופיין, בגיוס החיילים ובמבנים החברתיים - כמעט ולא השפיעו על המשימות, על הייעוד ועל האופן שבו פועלת המשטרה הצבאית.

ז. אתגר שיתוף הפעולה בתוך חמ"ץ

חיל המשטרה הצבאית הוא חיל מורכב, המאגד תחת קורת גג מקצועית אחת **ארבעה מקצועות**, אשר מהווים כל אחד עולם תוכן נפרד ועצמאי, המחייב התמקצעות, מיומנות ולימוד מתמשך: מערך השיטור; מערך הכליאה; מערך החקירות והמודיעין; מערך הבידוק הביטחוני במעברים:

פעילותו של חיל אחד אשר פועל תחת חזון אחד, יעוד אחד, מטרה אחת, תחת אותה פרופסיה מקצועית אחידה – מתקשה להיפרש על תחומי ידע רחבים כל כך, כשמקביליו עושים זאת בעולמות תוכן אזוריים דומים בשלושה ארגוני ענק **נפרדים**.

למרות ההבדלים הללו בין מרכיביו, נדרש חיל המשטרה הצבאית לפעול **כחיל אחד**, בעל יסודות מקצועיים אחידים עם תתי התמחויות משתנים, כאלו הניתנים למעבר מאחד למשנהו. בפועל המערכים שהוצגו (שיטור, כליאה, מעברים, חקירות) **פועלים בנפרד**, עם הדדיות מועטה, לעיתים תוך כפילות משאבים.

גופים רבים של המשטרה הצבאית מצויים בפריסה גיאוגרפית רחבה אך חסרי עומק מבצעי וארגוני, מתקשים ביכולות ותלויים כגופים לא עצמאיים. המערכים הללו מקיימים ביניהם יחסי הדדיות מסוימים, אולם ברוב הזמן מתנהלים כמעט במנותק זה ממשנהו, כעולמות תוכן מקצועיים נפרדים. ברמה הארגונית וברמה התרבותית, מתקיימת תחושת העדר שותפות, כיתתיות, "מחנאות", מגזריות והימנעות מוורסטיליות ומעבר הדדי של קצינים ממערך למערך (ראו בהמשך).

- מערך השיטור כפוף לפיקודים המרחביים. הוא מתאפיין בצרכים פיקודיים משמעותיים, בהתמודדות מבצעית מורכבת, באתגר משימתי, בהעדר משאבים ובמורכבות פיקודית רבה.

- מערך הכליאה הוא מערך ארצי, עם שני בסיסי כליאה במרכז ובצפון.

- מערך החקירות והמודיעין הוא מערך ארצי הפרוס, לכאורה, מרחבית; אך בפועל, הפריסה היא ארצית. הוא נתפס, על ידי אנשי החיל, כמערך מקצועי יותר, מתוחכם, מורכב יותר ללמידה וכזה שדורש התמקצעות יתר.

לעיתים אף מתקיימת כפילות בין היחידות, כשבאותו בסיס צה"לי פועלות שתי יחידות משנה של חיל המשטרה הצבאית: בסיס חקירות מרחבי (מצ"ח) ובסיס שיטור פיקודי. במקרה זה ובפרפראזה לפתגם התנ"כי, רצוי כי שניהם דווקא ילכו יחדיו, כי **אכן נועדו**.

פיתוח כוח האדם, המפקדים והקצינים נעשה במסגרת ה"שרוולים המקצועיים", כמעט ללא ביצוע מעברים ביניהם:

- קציני מערך החקירות במצ"ח מתפתחים לרוב בציר אורכי אחד, ללא ביצוע מעברים לעולמות השיטור והכליאה. תהליך הפיתוח לפיכך הוא מקצועי, מביא עימו ניסיון והכרות מקצועית וממוקדת, אך צרה.
- קציני מערך השיטור והכליאה מתנהלים בערוצי פיתוח בבסיסי השיטור בפקודים המרחביים, ולעיתים מתקיימת מעבריות מסוימת בין השיטור והכליאה, אך כמעט ולא מתקיימים מעברים ליחידת מצ"ח, לעולמות המודיעין והחקירות.

הסבת הקצינים למעבר בין מערכים מחייבת משאבי זמן, תקציב וקשב פיקודי, כולם משאבים הנמצאים במחסור קבוע. מעבר הקצינים בין המערכים מחייב את הקצין לבצע הסבה מקצועית יעודית ואת המערכת "לספוג" את המשאבים הכרוכים בכך, וכן סוג מסוים של הבנה ובגרות פיקודית וארגונית לצורך ב"תשלום שכר לימוד", פיקודי ומקצועי, בכניסת מפקד חדש מעולם תוכן אחד, לפיקוד על יחידה, מעולם תוכן שונה.

מעבר קצינים בין מגזרים יאפשר הכנסת עולמות חשיבה שונים ודיסציפלינות אחרות לתוך תפקידים קיימים וירענן כל העת את החשיבה המקצועית בחיל. נכון יהיה לאפשר מעבר של קציני חמ"ץ, בכל דרגה ודרג, לשירות במערכים שונים: קצין חקירות ממצ"ח בעולם השיטור; מפקד פלוגה כקצין מודיעין במערך הכליאה; מפקד פלוגת לוחמי מעברים כקצין חקירות; מפקד משטרה צבאית פיקודי (ממצ"פ) כמפקד גדוד מעברים; וכן הלאה.

חלק מהתהליכים מתרחשים לעתים, אך חשוב להגבירם ולחזק את הזהות המקצועית החיילית האחודה, תוך פגיעה מינימאלית ("אין ארוחות חינם"!) ברמה המקצועית הנדרשת מכל מערך ומגזר.

כל הבעיות - שפורטו בתת פרק זה - פוגעות במיצובו של חמ"ץ, בעמידה במשימותיו ובהתאמתו למציאות המשתנה.

הפרק הבא יסכם את העבודה ויעסוק באתגרי העתיד של חיל המשטרה הצבאית בצה"ל. יתוארו כיווני פעולה אפשריים ועקרונות לצמצום פערי רלוונטיות על ידי איתור פוטנציאל התפתחות, הקטנת ההיסט והתאמת הארגון לאתגרי השעה.

סיכום והמלצות

העבודה הציגה את חיל המשטרה הצבאית בצה"ל, את הרקע להתפתחותו, את השינויים שבוצעו בו, את מערכיו השונים ואת אתגריו. העבודה התמקדה במציאות המשתנה ובניסיונות וצרכי צה"ל להתאים את המשטרה הצבאית מציאות המשתנה.

מטעמים שונים, נחקרו במשך השנים, צדדים חלקיים בלבד של חיל המשטרה הצבאית. חמ"ץ לא נחקר באופן כולל ורחב, בוודאי לא לעומקם של תהליכים ולעומקו של ארגון חשוב שכזה. העבודה ניסתה להציג את התמונה הכוללת, רחבה כלל הניתן, היסטורית, מבצעית, ארגונית, טכנולוגית וכזו העוסקת בהיבטים המערכתיים של חיל המשטרה הצבאית.

במסגרת זו בחנה העבודה :

4. מה הייעוד שממלאת משטרה בארגון צבאי וכיצד התפתחה והשתנתה המשטרה הצבאית בצה"ל משך השנים?
5. מהם הגורמים הפנימיים והחיצוניים, המשתנים והקבועים, המעצבים את המשטרה הצבאית כיום? מהן הסיבות להשתנות ומהן לאי השתנותו של חיל זה? האם מתקיים פער רלוונטיות?
6. מהם היעדים הנדרשים מחמ"ץ במטרה להופכו לרלוונטי יותר למשימות צה"ל, ובהתאמה למציאות המשתנה? מהם אתגריו ומה יהיו "מנועי הצמיחה" בארגון צבאי מיוחד מסוג זה.

שיטת המחקר האיכותני היו כדלקמן:

- ה. השוואה כרונולוגית בין האופן בו התפתח החיל בעבר, המקורות להקמתו, ייעודו ותפקידיו ההיסטוריים בהשוואה למציאות התפקודית שלו בצה"ל.
- ו. השוואה בינלאומית בין המשטרה הצבאית בישראל, סמכויותיה, עצמאותה, כפיפותה, הטכנולוגיה אותה היא מפעילה ומשימותיה המבצעית ובין ארגונים דומים, מודלים שונים של משטרה צבאית במדינות העולם.
- ז. ניתוח עומק של משטרה צבאית במציאות חברתית ולאומית משתנה.
- ח. השוואה בין המצב הקיים אל מול הצורך המבצעי והארגוני בעתיד לבוא.

בפרקים הראשונים תוארו תפקידיו של חיל המשטרה הצבאית, הרקע להקמתו ולהתפתחותו, תפקידיו של החיל וייעודו. העבודה ניסתה לתאר לא רק את

ההתפתחות ההיסטורית של חמ"ץ, אלא גם להצביע על מידת הרלוונטיות שלו, אתגריו העתידיים ויכולתו לצמצם את ההיסט ולהתאימו לאתגרי השעה. תוארו לעיל בפרקי העבודה הרקע ההיסטורי, המבצעי והארגוני להקמת חיל המשטרה הצבאית על רקע "הנוטרים", הכוח השיטורי היהודי הראשון בבריגדה היהודית, בפלמ"ח ובהגנה, במחתרות ועל בסיס המנדט הבריטי ועקרונותיו. חמ"ץ נוסד עם הקמתו של צה"ל ופעל במלחמות ישראל, בין המלחמות ובביטחון השוטף. הוא פועל בשגרה בהשלטת סדר ולחיזוק חוסנו המוסרי של צה"ל. חמ"ץ פועל בממשק בין צבא לחברה, בין צה"ל למשטרה, בין חוק ומוסר ובין משמעת ופלילים.

השינויים התכופים במציאות, בחברה הישראלית ובמדינה, בצה"ל ובמשימותיו, הביאו לשינויים נדרשים בייעוד חמ"ץ, בתפקידיו, בעיסוקו וברלוונטיות של פעולותיו. במציאות של השתנות תמידית בסביבת הפעולה של ארגונים, הולך וגדל פער הרלוונטיות בין מצבו הנוכחי של הארגון לנדרש ממנו לאור אתגרי המציאות המשתנה. לכן, הצגתי צורך בשינוי, ובהתאמת הארגון למשימותיו, לייעודו ולאתגרי המחר. העבודה תיארה לעומק כי ההיסט במשטרה הצבאית היה לכדי שינוי "זוחל", חיצונית ופנימית לחמ"ץ, כזה שהוביל לאורך זמן לפער רלוונטיות בתפקוד החיל.

הפרקים התיאורטיים הציגו את מושגי היסוד הארגוניים, אלו העוסקים בפערי רלוונטיות, היסט, גנאלוגיה ארגונית ושיטות למיצוי פוטנציאל ארגוני והתאמת ארגון למשימותיו. תוארו לפרטים התהליכים בהם צה"ל מבצע תהליכי למידה והשתנות, תורות ותפיסות בתחומים אלו, ורקע אקדמי רלוונטי בנושאים ארגוניים של שיתופי פעולה במערכות מורכבות.

השוואה הבינלאומית, כפי שתוארה, הקנתה מבט רב ממדי לארגונים דומים, אך שונים, למשטרה הצבאית בצה"ל. בפרק הבינלאומי בעבודה, נפתחת ההשוואה במשטרה הצבאית הבריטית, זו שכנראה השפיעה רבות על מבנה, ייעוד, משימות ותפקידי המשטרה הצבאית הישראלית. ההשוואה העולמית סייעה בהבנת ההקשר המדינתי הרחב, בצורך של משטרה צבאית, להיות **מותאמת** לאופי וערכי המדינה, למשימות הצבא ולהקשר התרבותי, מקצועי, גיאוגרפי, מדיני ולאתגרי הביטחון הייחודיים לישראל.

לב ליבה של העבודה הצביע על נתחים מבצעיים וארגוניים אשר בהם התהוו **פערי רלוונטיות משמעותיים**. חיל המשטרה הצבאית ממשיך ומקיים את משימותיו **המסורתיות** מאז הקמתו ועד ימינו אנו, משך עשרות בשנים. משימות השיטור,

הכוונת תנועה ופיקוח תעבורה, בידוד מרחבי לחימה בחזית ושיטור קלאסי בעורף. ייתכן, והעבודה אכן מאשררת זאת, כי חלק משמעותי מהמשימות המסורתיות, אלו המבוצעות על ידי המשטרה הצבאית, נכון שיימשכו, וביתר שאת. יחד עם זאת, נכון יהיה לבחון לעומק, את הצורך בהתאמת החיל, ייעודו ומשימותיו, למציאות שהשתנתה, בחברה, בצבא, בחוק ובארגון.

העבודה מצביעה על הצורך בבחינת עומק לביצוע **רפורמה נוספת בחוק השיפוט הצבאי**. החוק נחקק בשנת 1955, והוא אכן מתאים לעשור הראשון של מדינת ישראל. עם זאת, המציאות השתנתה מאז, וגם הניסיון המצטבר מחייב אותנו לבחון מחדש את החוק ולהתאימו למציאות חיינו במאה ה-21. אחד הנושאים שנדרש **לבחון** פעם נוספת הוא **הדין המשמעתי בצה"ל**, סמכויות הענישה והכליאה כמו גם אפשרות כינונה של ערכאת ביניים למשמעת. בית הדין הצבאי הוא בית דין **פלילי** ולא בית דין משמעתי, ומשכך, יש להביא לפתחו אך ורק עניינים החוצים את רף הפליליות. נוצר למעשה **פער ממשי במערכת אכיפת החוק בצה"ל**, כאשר החוליה החסרה היא ערכאה משמעטית שתעסוק בכל אותם עניינים אשר אינם מתאימים לשיפוט באמצעות ההליכים המשמעתיים המוכרים בפני קציני שיפוט ביחידות, שאינם מיומנים בגביית עדויות ובמתן הכרעות משפטיות מנומקות, אך גם אינם חוצים את רף הפליליות המאפשר הבאתם לבית הדין הפלילי.

על כן, ובהסתמך על העבודה, ובראייה כוללת, מומלץ לבחון שנית ולעומק, את הצורך בערכאה משמעטית מקצועית שתשלים את הפער הקיים ותרחיב את **מנעד הכלים** המצויים בידי המפקדים, בידי חוקרי ושוטרי המשטרה הצבאית ובידי הפרקליטות הצבאית, בתחומי האכיפה. כך, למשל, ניתן יהיה לשקול במקרים המתאימים להביא מפקד שכשל לשיפוט בפני בית דין של משמעת במקום להעמידו לדין פלילי. ערכאה כזו גם תגדיל את השקיפות פנימה לתוך הצבא וגם כלפי חוץ, לרבות הזירה הבינלאומית, באמצעות פרסום פסיקותיה.

בתחומי הכליאה, השיקום, התקון וחינוכו של האסיר נראה כי מתקיימים **פערים תהומיים**. צה"ל מנסה, בהצלחה חלקית למדי, לקיים רפורמה בכליאה הצבאית

בעשרות השנים האחרונות. הוצג בפירוט בעבודה, ההתפתחות ההיסטורית החסרה של מערך הכליאה, אירועים חריגים שהתרחשו בו וועדות הבדיקה שעסקו בנושא. ועדת הרמטכ"ל למערך הכליאה (1982), ועדת עשהאל (1997), ועדת דקל בעקבותיה (1998) וברצף אחריהם גם דו"ח חריף של מבקר המדינה (2008) ציינו את **הפערים המרכזיים במערך הכליאה, באתגרים, בהיעדר טיפול שיקומי, בבעיות התשתית ובחוסר התאמתו של הסגל בבסיסי הכליאה**, להתמודד עם האוכלוסייה המורכבת של הכלואים, בעיקר עקב גילם הצעיר של אנשי הסגל וניסיונם המועט. הוועדות המליצו ברבות השנים, בין השאר, על **אזרח חלק** מהתפקידים במערך הכליאה. אף על פי שהרמטכ"ל קבע, בכמה הזדמנויות, על שיפור משמעותי במערך זה, בתקציב, בכוח האדם, בחינוך, באזרח ובמסקנות נוספות – **מרבית ההמלצות במערך הכליאה לא יושמו**. עבודות מטה מגוונות ומתמשכות עסקו במהלך השנים גם בהצעות לרה-ארגון נרחב ושינויים משמעותיים במערך הכליאה ובין השאר בנושאים רבים כגון שיקום החבושים, אבטחה וביטחון, ארגון המתקנים, התשתיות, אמצעי שליטה, תקשורת, רפואה, מודיעין ועוד. **היישום – בושש להגיע**. נכון יהיה לעמוד באתגר הזה גם באמצעות הקמת קריה משפטית וכלא מרכזי חדשים.

צה"ל אכן מתכוון לכנס לכדי בסיס אחד את בתי הכליאה, בתי הדין הצבאיים ויחידת סמוכות לכדי מתקן חדש, אחד, הנגיש במרכז הארץ ליחידות צה"ל השונות. הפתרון המוצג, יביא לכשיוקם, לשיפור תשתיתי, כך שתבנה קריית-צדק צבאית ראויה. עם זאת, נדרש לתת מענה גם לתהליכי **שיקום הכלואים**, הסגל הצעיר, המקצועיות, ההכוונה, חינוכם של החבושים ולפערים כולם, אלו שעלו בוועדות הבדיקה ובשנות קיומו של מערך הכליאה הצבאי. בהקשרים הללו ניתן בהחלט לבחון, במסגרת מחקר ייעודי, **לאזרח חלק ממשיונות הכליאה הצבאיות**. מומלץ כי ייבחנו האפשרויות להעביר לארגון הכליאה הלאומי חלק משמעותי מהכלואים הפליליים האסורים בכליאה הצבאית, וכן לבחון לעומק את כליאתם של עריקי צה"ל והמשתמטים משירות ולהעמיק הפתרון החינוכי-שיקומי, באופן שונה בתכלית.

אותרו בעבודה גם תהליכים חיוביים לסגירתם של פערי רלוונטיות מהותיים. כשנבחנו שינויים והתאמות מבצעיות וארגוניות **מוצלחות**, כאלו שהתאימו את חמ"ץ לאתגריו: העברת הכליאה הביטחונית והקמת יחידות הבידוק במעברים.

בבחינת עומק לתהליכים מוצלחים אלו התגלו שני עקרונות שנכון יהיה לשמרם: העברת וקליטת המשימה **על בסיס יתרון יחסי ארגוני**; **שיתוף פעולה רב-ארגוני** רוחבי בין המשטרה הצבאית למקביליה הרלוונטיים;

שני השינויים בוצעו **ביוזמה** ובפרואקטיביות ארגונית **ובשיתוף פעולה** עם גופים ביטחוניים מקבילים (שב"ס, רשות המעברים של משרד הביטחון) להם יש **יתרון יחסי** באותה משימה ביטחונית-אזרחית. נכון יהיה להפנים לקח זה ולפעול לאורו גם בעתיד לבוא. נכון יהיה להמשיך ולחזק את שיתוף הפעולה המקצועי בין המשטרה הצבאית לארגונים מקבילים כמשטרת ישראל, ארגון הכליאה הלאומי (שב"ס), בפעולה משותפת עם שירות הביטחון הכללי (שב"כ), עם המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים ולמידה רוחבית הדדית עם ארגוני משטרה צבאית בעולם.

בהקשרים הללו נכון יהיה גם לבחון ולאתר משימות דומות, במקצועות מקבילים בגופי האכיפה במדינת ישראל. אם נתבונן בגופים המקבילים למשטרה הצבאית ניתן להבחין **בארגונים נפרדים**, אשר כל אחד מהם עוסק בתחום מקצועי **מקביל ובנפרד** וברמת הדדיות משתנה בין האחד לשני. משטרת ישראל-עוסקת בשיטור, סיוור, בילוש ובמקביל גם בחקירות ובמודיעין. שירות בתי הסוהר, הארגון הלאומי-אזרחי המקביל למערך הכליאה בצה"ל, עוסק בכליאת עבריינים, אזרחים וביטחוניים, פליליים ואחרים. רשות המעברים היבשתית-מערך מקביל ליחידות המעברים, עוסקת בבדיקת הביטחוני במעברים המאוזרחים ביהודה, שומרון ועזה.

ואילו בצה"ל, על כל אלו מופקדת המשטרה הצבאית כארגון "גג" אחד העוסק **בכל** - בשיטור, כליאה, מעברים, מודיעין וחקירות. יתאר הקורא לעצמו מצב בו היו מכפיפים תחת גגה של משטרת ישראל את ארגון הכליאה הלאומי, שב"ס ואת רשות המעברים של משרד הביטחון בו זמנית. היכולת להתמקצע ולקיים חיל מקצועי אחיד, בעל כל-כך הרבה תתי-התמחויות, כל אחת מהן מקצוע נפרד בפני עצמו, היכולת הזו – נפגמת.

בראיית **המציאות התפקודית** של המשטרה הצבאית בצה"ל, הוצגו **המערכים והמגזרים השונים**, כפי שהם מתפקדים כיום. חיל המשטרה הצבאית **מחולק מסורתית ל"שני חילות" משנה**: המשטרה הצבאית החוקרת (מצ"ח) – זו העוסקת בחקירות פליליות, הונאה, מוות, סמים, אמצעי לחימה וכדומה – וחיל השיטור, מערכים העוסקים בכליאה הצבאית, בשיטור המרחבי הקלאסי, בתנועה, בתעבורה ובמשמעת. בדיון שעסק בכך בעבודה, נותח לעומק הפוטנציאל החיילי העצום הטמון בחיזוק המימד **החיילי**, המוטיבציה לשירות בחיל המשטרה הצבאית, החשיבות

לביצוע מעברים בין המערכים השונים, לפתח נכון את הקצונה ולממש **חיל אחד** עצמאי, מבצעי, מקצועי, חזק, אחד, יחיד ומיוחד.

ההיסט הדרמטי המשמעותי ביותר שאובחן, כאמור, הינו **הפער הטכנולוגי**. העבודה מציגה והורחבה היריעה בפערים הרלוונטיים והקשיים אליהם נקלעה המשטרה הצבאית בסוגיה זו. בעוד שהטכנולוגיה, הקידמה, המידע, התקשורת, המחשוב והמזעור – הלכו והתפתחו (ובצעדי ענק), הרי **המשטרה הצבאית נותרה מן הבחינה הטכנולוגית - מאחור**. אתגריה הרבים של המשטרה הצבאית בצה"ל יכולים להסתמך על יכולות טכנולוגיות קיימות ועתידיות. ניתן (וצריך) לנצל באופן שונה את הידע והקדמה, על מנת לעסוק, בדרך אפקטיבית יותר בתחומי הפשיעה, תאונות הדרכים, האלימות, המודיעין, השיטור, השליטה בכוחות בחירום, יכולת השינוע וריכוזי כוחות גדולים בכבישי ישראל. על מנת **לזהות פערים** מבצעיים ולהתמודד עם האתגרים המרובים מול מיעוט המשאבים במשטרה הצבאית מצופה היה לראות פיתוחים טכנולוגיים מתקדמים, קידמה והתחדשות, חזית טכנולוגית ללחימה בפשיעה ובאלימות, בתאונות הדרכים, בחקירות המורכבות ובמודיעין. השליטה בכוחות השיטור וכן ניהול המשאבים יכולים אף הם להיעשות באופן טכנולוגי ומתקדם יותר. **בחיל המשטרה הצבאית** נדרשו בעבר, נדרשות כבר היום ובוודאי בעתיד, מערכות פיקוד ושליטה על מנת להניע כוחות גדולים, לשלוט בתנועות רכב ויחידות, לבודד את מרחבי הלחימה, ולאפשר לצה"ל לעסוק בלחימה בחזית. המשטרה הצבאית נדרשת להתקדם טכנולוגית באמצעי איסוף חקירתיים, בתחומי הסיגינט (מודיעין אותות, Signals Intelligence) והמחשוב, הסייבר והלוחמה האלקטרונית, מסדי הנתונים, העברת הידע ומנגנוני פיקוד ושליטה. חמ"ץ ייבחן בעתיד ביכולתו לבצע את משימותיו בקדמה טכנולוגית ראויה.

משטרת ישראל, למשל, ומשטרות צבאיות מתקדמות בעולם, **הפכו את הטכנולוגיה השיטורית והחקירתית ל"אבן ראשה" בפעולתם** ואילו **המשטרה הצבאית בצה"ל מצויה בפער טכנולוגי משמעותי**.

טכנולוגיה מתקדמת **היתה אמורה** לפתח ולהפעיל מערך יוזם ומחדש, הנשען על חזית הידע והטכנולוגיה ומעצים את יכולות המשטרה הצבאית לבצע את משימותיה ביעילות ובאפקטיביות למימוש יעדיה. בתחום זה נדרש חיל המשטרה הצבאית לעשות כברת דרך.

המשטרה הצבאית בצה"ל הקימה וסגרה מעת לעת יחידות בהתאם לצרכים המבצעיים המשתנים, אך נדרשת לעתיד לבוא **למקד עשייתה בתחומים המבצעיים**, להקים יחידות ייעודיות לחקירות מבצעיות, כאלו שיפעלו במקביל לענף ייעודי אשר הוקם בפרקליטות הצבאית בשנים האחרונות, בדיוק למטרה זו. הקמת יחידות שכאלו, בדגש על חקירות מבצעיות ודיני מלחמה, היו **המלצה מחייבת** (שטרם יושמה) של ועדה ציבורית ייעודית לחקירת אירועי המשט לעזה (ועדת טירקל, 2011).

מבצעית, לא רק חוקית, טכנולוגית, נורמטיבית וארגונית, נכון יהיה להתאים את חמ"ץ למציאות המשתנה – גם **מן הבחינה המבצעית והמשימתית**. נכון יהיה להפוך את חיל המשטרה הצבאית לרלוונטי יותר לצרכיו המבצעיים של צה"ל.

בהקשרים המבצעיים הרחבים, נכון יהיה לפעול **בכיוונים מבצעיים נוספים**, לנסות ולכוון את המשטרה הצבאית בצה"ל "לצפות פני עתיד", לקלוט משימות מבצעיות עם יתרון יחסי ולהפגין פרו-אקטיביות מבצעית וארגונית. נדרש להתאים ארגונית ומבצעית את חמ"ץ לצרכים המשתנים, למציאות הצה"לית ולאתגרי המבצעיים של צה"ל ויחידותיו.

פנימה, בתוך חיל המשטרה הצבאית, קיים צורך **ביישומו** בפועל של קוד אתי-ערכי משמעותי. הכוונה להפיכתו של קוד אתי לכדי כלי ארגוני ופיקודי משמעותי, כזה שינחה ערכית את שוטרי וחוקרי המשטרה הצבאית בפעולותיהם. לעתיד לבוא מומלץ כי חיל המשטרה הצבאית יגבש לעצמו ויממש תפיסה אתית סדורה, מעין קוד אתי מקצועי המתאים לאתגרי המשטרה הצבאית הקיימים והעתידיים בצה"ל.

הכוונה לקבוע ולקבע את המסגרת הנורמטיבית לתיחום פעולת חיילי חמ"ץ במגמה לשמור על רמה התנהגותית, ביצועית, ערכית ואתית גבוהה ולאפשר התנהגות חיילית למופת. זו תהפוך לנורמה המחייבת פעולה "ללא מורא וללא משוא פנים" כלפי כל אדם ללא העדפות מטעמים זרים כגון דת, גזע, מין או העדפה מינית, ובלי לשים לב למעמדו, מצבו הכלכלי, מקום מגוריו או דרגתו.

עצמאותה של המשטרה הצבאית, כחלק מהאתיקה ומתפקידה הרגיש, הינה אתגר מקצועי ופיקודי משמעותי. המשטרה הצבאית נדרשת להמשיך ולהיות עצמאית ובלתי תלויה, על אף הקושי בהיותה כפופה לארגון אותו היא חוקרת ועמו היא פועלת.

ההקשרים הללו נבחנו בעבודה זו, ונמצאו תחת הבנה מקצועית ונכונה של מיקומו הארגוני, הפיקודי, החוקי והמקצועי. ניכר, כי מפקדי צה"ל הבכירים מבינים את חשיבות המשטרה הצבאית וכי נדרש להמשיך ולחזק את חוסר התלות שלה באופן בו היא פועלת – **"ללא מורא וללא משוא פנים"**.

יחד עם זאת, **נדרש לחזק** את הקשר ואת פעולות המשטרה הצבאית עם המטה הכללי, עם יחידות צה"ל ומפקדיו. הפוזיציה הארגונית של חמ"ץ, היחסים המורכבים שלו עם היחידות בצה"ל ועם המפקדים, נדרשים להכרות טובה יותר, לשפה משותפת, להגדרה נהירה של גבולות האחריות והסמכות, לפעולה משותפת ולאחדות מטרה.

במיוחד בהיערכות "צופה פני עתיד", נכון יהיה להתאים את תפקידיה הצבאיים, החברתיים והארגוניים של המשטרה הצבאית בצה"ל. נכון יהיה לבחון את הייעוד המעודכן של חמ"ץ, מה צריך צה"ל מן המשטרה הצבאית ולא רק מה הצבא רוצה להשיג באופן בו היא פועלת. מהו חזונו העתידי של החיל ולאן נכון לכוון אסטרטגית את העשייה לשנים הבאות?

על המשטרה הצבאית להעמיד עבור צה"ל **ארגון מבצעי, גמיש, המבצע** משימותיו בעצמאות ומביא לכדי ביטוי גם משימות חדשניות ויכולת ביצוע.

כאחרית דבר לעבודה זו, והפרק האחרון בה, יעסקו **באתגרי העתיד** של חיל המשטרה הצבאית בצה"ל. יתוארו כיווני פעולה אפשריים ועקרונות **לצמצום פערי הרלוונטיות** על ידי **איתור פוטנציאל ההתפתחות, צמצום ההיסט והתאמת הארגון לאתגרי השעה**.

אתגרי העתיד בחיל המשטרה הצבאית

כיווני פעולה אפשריים ועקרונות לצמצום ההיסט תוך התאמה לאתגרי השעה

המחקר, העבודה ומסקנותיה הביאו לכדי ביטוי המלצות לבחון וליישם כמה וכמה שינויים, התאמות, רפורמות ומהלכים לצמצום ההיסט, לסגירת פערי הרלוונטיות שנפערו, ולהתאמת חיל המשטרה הצבאית לאתגרי העתיד. נקבע כי בחיל המשטרה הצבאית לא בוצעו די שינויים מהותיים ביעוד, במשימות, בתפקידים ובהתאמה לצה"ל, בזיקה לשינויים התכופים במציאות. על כן, ההיסט ופערי הרלוונטיות הלכו וגדלו. לפיכך, נכון היה להצביע על עקרונות בהתאמת החיל לעידן הנוכחי, בעדכון משימותיו המסורתיות, בקליטת משימות אד-הוק ובביצוע תהליכי למידה מתמשכים.

לאחר שיצומצמו ההיסט וטיפול עומק בפערי הרלוונטיות, כפי שהוצגו לעיל, יוצע לבחון לעומקם כמה וכמה רפורמות ושינויים מבניים נדרשים, גם הם מתוך הצורך להתאמת המשטרה הצבאית למציאות המשתנה:

1. **רפורמה נוספת בדין המשמעתי**, בחוק השיפוט הצבאי ובערכאות השיפוט, ובתוך כך קביעת **מדדים להתמשכות החקירות**, התארכותן, עיתויים לפתיחת חקירה ובדיקה פלילית ומועדים להגשת כתבי אישום הקצובים בזמן.
2. שינויים משמעותיים במערכי **הכליאה הצבאית**, תהליכי **אזרוח** (שב"ס) וקליטת **כלא מרכזי אחוד** יחד עם מהפיכה חינוכית-שיקומית הנדרשת בהורדת אחוזי המועדות (רצידיזם) בקרב כלואי צה"ל.
3. הקמת יחידות ייעודיות לחקירות **מבצעיות** כמו גם התאמות נוספות **בהתאמה ארגונית של חמ"ץ** לחוקי המעצר העדכניים וקיצור תקופת המעצר עד להבאה בפני שופט.
4. בחינת **אזרוח** נוסף לחלקים מהמעברים הצבאיים ביהודה ושומרון והפיכת חלקים אחרים **לגדודים לוחמים מן המניין**, השייכים למשטרה הצבאית והמקיימים פעולות שיטור צבאיות בנקודות החיכוך ובמרחב התפר.
5. **מהפיכה טכנולוגית נדרשת** - לבצע חשיבה עמוקה ויסודית בכל הקשור לדרך ההתמודדות והשימוש הטכנולוגי ההולך וגובר. ההשקעה בטכנולוגיה בחמ"ץ עשויים להוות "מכפיל כוח" עצום ולספק יחסי עלות תועלת של תפוקות מבצעיות טובות לאין שיעור.

יתוארו לעיל מספר משימות **אפשריות** לקליטה עתידית בחיל המשטרה הצבאית, **"מנועי צמיחה"** מבצעיים וארגוניים, מתוך רצון להמשיך ולהתקיים כחיל מבצעי ורלוונטי בעתיד לבוא :

1. **אבטחת אישים בצה"ל** – בהשוואה הבינלאומית, שתוארה לעיל, ניכר היה כי במרבית המשטרות הצבאיות בעולם משימת אבטחת בכירי הצבא מוטלת על המשטרה הצבאית. בצה"ל הוקמה בשנים האחרונות, יחידה ייעודית לאבטחת בכירים כיחידה צבאית מבצעית, הכפופה לאגף במטה הכללי – אגף המבצעים ובתוכו לקצין מטה מרכזי ובכיר בדרגת תא"ל (רח"ט המבצעים במטכ"ל) אליו כפופה, באופן שאינו שכיח, יחידת שדה מבצעית בפיקוד סא"ל. העבודה מציעה לבחון העברת המשימה הייעודית והיחידה המבצעית לחמ"ץ, בדומה לאופן בה הדבר מבוצע בעולם.

2. **אבטחת אתרים רגישים בצה"ל** ובמערכת הביטחון – מקובל מאוד בעולם שהמשטרה הצבאית אמונה על הגנת אתרי ביטחון רגישים לאחסון אמצעים מיוחדים, כולל של משרד הביטחון ושירותי הביטחון האחרים. במקומות רבים בעולם ובארגונים דומים מתנהלת משימה מבצעית הקרויה: Close Protection להגנה צמודה למתקנים רגישים. בצה"ל, רק לשם דוגמה, הקריה למחקר גרעיני בדימונה, מאובטחת (פיזית) על ידי לוחמים מפיקוד העורף, ולא על ידי אנשי המשטרה הצבאית.

3. **אחריות משימתית לבידוק במחנות צה"ל המרכזיים** – חיל המשטרה הצבאית עוסק מקצועית בבידוק ביטחוני, בשליטה בשערי הכניסה ובאישורי הכניסה למחנה המרכזי של המטה הכללי, ואף הקים יחידה ייעודית לכך במחנה המטה הכללי. העבודה מציעה לבחון קליטת משימות דומות גם במחנות הפיקודים המרחביים, במחנות הרב חיילים, בקריית ההדרכה ובבסיסי צה"ל המרכזיים בדומה לאופן בו אחראית המשטרה הצבאית בעולם על סוגיות אלו.

4. **שינוע והובלת אמצעי לחימה ייעודיים** גדולים בארץ, מנמל התעופה ליחידות צה"ל, מהנמלים הימיים לשטחי הכינוס – המשימה הזו היא משימה מסורתית ונדרש לרענן את היכולת, להעצימה ולהגדיל האחריות המוטלת על חמ"ץ בביצוע משימות מעין אלו בהגעת כוחות משלוח לפריסה ייעודית בישראל, סוללות טילים אמריקאיות לדוגמה אשר נוחתות מן האוויר ובדרך הים והפורסות ברחבי ישראל. את הובלת השיירות, ניהול השינוע ופיקוח התעבורה נכון יהיה להטיל על המשטרה הצבאית.
5. **הקמת יחידות ייעודיות המתמקצעות בפיזור הפגנות** והתקוממות המונים בשיטות שיטוריות בעיקרן של **אל-הרג**. צה"ל ומשטרת ישראל, יחד עם משמר הגבול, עוסקים בשנים האחרונות בהתמודדות שיטורית בעיקרה של התקוממות המונים בשטחי יהודה, שומרון ורצועת עזה. המשטרה הצבאית יכולה לקבל על עצמה הפיתוחים הטכנולוגיים-מבצעיים הללו יחד עם משמר הגבול במשטרת ישראל על מנת לקיים כוח ייעודי ומקצועי לקליטת משימה רגישה זו.
6. **אחריות לחקירות ביטחוניות בחשד (גם) לעבירות מידע, סייבר וביטחון** – המשימה המבצעית הזו, מבוססת פיתוחים טכנולוגיים וזליגות מידע, מבוצעת בדרך כלל במרחב הקיברנטי. במעלה השנים התפתחו בצה"ל ובמערכת הביטחון גופים ייעודיים המקיימים תהליכי אכיפה, שיטור וחקירות בתחומים הללו. בהקשרים הללו מתקיימת פעולות חקירתיות בחשד לריגול נגדי בצה"ל על ידי מחלקת בטחון המידע, על ידי הממונה על הביטחון במשרד הביטחון (מלמ"ב) ועל ידי שירות הביטחון הכללי (שב"כ). כולם מבצעים חקירות ייעודיות, אך נכון לבחון שהדבר יבוצע על ידי מי שאמון על כך בצה"ל. דוגמה טובה לכך היא ענף חקירות במחלקת הביטחון המידע באגף המודיעין, המקיימת תהליכי חקירה בחשד להעברת מידע שאינו מורשה, זליגת מידע ואכיפה לשיפור ביטחון המידע. העבודה מציעה לבחון ביצוע משימה זו בגוף האכיפה והחקירה היחידי בצה"ל – המשטרה הצבאית.
7. **משטר, משמעת, סמלים, ניהול והובלת טקסים ממלכתיים** – המשימה הטקסית הזו, מאבני יסוד העשייה הצבאית, מבוצעת כיום על ידי גוף מטה באגף כוח האדם, באמצעות ענף משטר ומשמעת. בחמ"ץ מבוצעות חלק ממשימות הטקסים הממלכתיים על ידי יחידה ייעודית קטנה והעבודה מציעה לחזק תחום זה, להעביר אחריות המטה והביצוע לחמ"ץ, להקים יחידה ייעודית משמעותית ולקלוט המשימה באופן **לאומי**, בראייה מטכ"לית רחבה.

8. בחינה להעברת הטיפול **בתאונות דרכים קלות**, גם אם בוצעו על-ידי רכב צבאי, למשטרת ישראל. מרבית רכבי צה"ל, אוזרחו בשנים האחרונות, והם נושאי לוחית זיהוי אזרחית (צהובה). נדרש לבחון האם יש יתרון יחסי לחקור תאונות דרכים קלות בצה"ל, הגם שבוצעו על-ידי חייל בחופשה או קצין במשימה פרטית.

9. **קליטת חרדים בשירות צבאי-משטרה-לאומי**: המשטרה הצבאית, מטבעה, פועלת בתווך בין החברה לצבא, בין העולם האזרחי לזה הצבאי. צה"ל מקיים בשנים האחרונות ניסיונות כבירים לשילוב אוכלוסיות נוספות בשירות צבאי משמעותי. כך הוקם גדוד הנח"ל החרדי, כך גויסו חרדים לחיל האוויר וכך משתלבת אוכלוסייה זו, ואחרות, במרקם החברתי הישראלי והופכת יצרנית, לאומית-ציונית ומוטמעת בחברה. נכון יהיה לבחון הקמת פלוגות שוטרים צבאיים ייעודיים, לבידוק ביטחוני במעברים, לשיטור והכוונת תנועה, לניהול, שינוע והובלת שיירות ולשירות צבאי-לאומי משמעותי בצה"ל. נראה כי חיל המשטרה הצבאית יכול להוות "גשר" חברתי-לאומי ולהשתלבות ראויה של אוכלוסייה חשובה זו.

10. העצמת **שירות נשים**, לוחמות, מפקדות וקצינות – חיל המשטרה הצבאית היה סנונית המבשרת את שילובן של נשים בשירות צבאי משמעותי. מימים ימימה משתלבות נשים בתפקידי שיטור, כליאה, חקירה ומודיעין. בשנים האחרונות הפכו הנשים במשטרה הצבאית גם למאבחנו ביטחוניות, לוחמות מעברים, ואף נחלו הצלחות מבצעיות ראויות. בשנים האחרונות זכו שתיים מקצינות חיל המשטרה הצבאית לפקד על יחידות מבצעיות ייעודיות בדרגת סא"ל כמפקדת משטרה צבאית בפיקוד מרחבי וכמפקדת משטרה צבאית חוקרת במרחב הדרום והמרכז. בעתיד הקרוב תמונה קצינה בדרגת סא"ל, לראשונה בצה"ל, **לפקד על מתקן כליאה צבאי** (כלא 6) ומקבילה אליה **למפקדת גדוד** המשטרה הצבאית במעברים בעציון ובעוטף ירושלים. נכון יהיה להמשיך ולקלוט נשים בתפקידים משמעותיים בחמ"ץ, להדגיש נקודה זו ולראות בלוחמות, בשוטרות, בחוקרות, בחיילות, בנשות הקבע, בקצינות ובמפקדות – **נכס** שיש לשמרו, לטפחו ולהעצימו.

11. **תרבות ארגונית מופתית** – חיל המשטרה הצבאית רואה בחזונו את עצמו כחיל מופתי, הפועל ללא דופי, בעצמאות מוחלטת, ללא מורא וללא משוא פנים. החיל מדגיש בסמלו את טוהר היד, העין, הלב, הנשק והמראה כחלק חשוב בדמותו של מי שמשרת בחיל, כפרט, ושל חמ"ץ כארגון מופתי. בתרבות ארגונית כזו נכון יהיה להקפיד על מודלים של תחקור והשתפרות, שקיפות והגינות, חיזוק המרכיבים החיילים האחידים בין המערכים והפיכתם לגוף ארגוני ומקצועי מאוחד.

השונות וההבדלים בין המגזרים – נכון שיישמרו. הייחוד וגאוות היחידה – טובים ומועילים, אך נדרשת תרבות ארגונית חיילית, תפיסת הפעלה מרכזית, כינון וחיזוק חיל אחד, יחיד ומיוחד.

12. **מדידה והערכה** - בתרבות ארגונית של ארגון מתקדם נכון יהיה למדוד ולהעריך את המפקדים בחמ"ץ בהתאם לצורך (המבצעי). בארגון מקביל, משטרת ישראל עוסקת בשנים האחרונות במדידה חוזרת ונשנית של נתונים, סטיסטיקה, עמידה ביעדים ועדכון תדיר של המדדים. מדידת יתר או מוכוונות מוגזמת בהתאמת המספרים למציאות, מוגדרים בחלק מהמקומות כ"רעה חולה", כמשטרת "הסטיסטיקה" וכ"קללת המספרים" (יחזקאלי, ידע, 2014). ברור לכל כי מדידה נדרשת להיות רלוונטית, מובחנת, מוכוונת מטרה: כלי ההערכה והמדידה הם (רק) אמצעי ונועדו לשרת את הארגון במתן תמונת מצב, על פיה נקבעות תוכניות העבודה ונגזרים יעדים ומטרות. כלי הערכה ומדידה צריכים להוביל לשיח עקבי **פתוח** לגבי הנתונים, שיח **שקוף**, המביא לביקורת בונה וכזו המשפרת את הארגון וביצועיו ו"נקי" מביקורת הרסנית, פוגעת ואישית. שיח מבוסס נתונים נכון שיתמקד בצרכים ובדרכים להשגת היעדים. עבודה משותפת עם המפקדים בחמ"ץ, עם מפקדי צה"ל והיחידות והגדרה נכונה של היעדים עשויים לתרום לשינוי משמעותי, לקידום העניין, למדידה אפקטיבית ובאמצעותה גם לחיזוק חוסנו של צה"ל.

13. **חזון ודרכים אפקטיביות למימוש**: חזון ארגוני יוגדר "כתמונה עתידית של הארגון במיטבו" כלומר שאיפה עתידית למימוש בלתי אפשרי אך מימושו של החזון לא מתבטא דווקא בהגשמתו הארגונית אלא בעצם יישומו, הפיכתו לעיקרון מנחה בעשייה הארגונית היומיומיות (כץ, 1999). ההנחה כי תמיד יהיה פער בין החזון הארגוני ובין המציאות. דלה-פרגולה במאמרה (2011) מנתחת לעומק את ההבדלים (המשמעותיים) בין חזון חמ"ץ כארגון צבאי ובין המציאות ומכנה זאת "הפער בין החלום למציאות". בעוד שייעוד חמ"ץ אמור להגדיר את הסיבה הרשמית לקיומו - כפי שהוצג לעיל - החזון החילי מגדיר את האופן בו ישאף החיל לממש בעתיד את ייעודו לאור חזונו. כלומר, במקביל לייעוד הרשמי מציג החזון תמונה ארגונית שלמה, המבוססת על מערכת הנחות היסוד אשר, ממנה נגזרים ערכים מנחים. ערכים אלה מתורגמים לתרבות, לטקסים, לסמלים ולשפה (דוגמה בעניין ניתן, כאמור, לראות בסמלו (ותג היחידה) של חמ"ץ אשר מציג מגן בעל חמש לשונות-אש המייצגות את: טוהר הנשק, טוהר הלב, טוהר היד, טוהר המראה וטוהר העין "שכמותן כאמת הצרופה באש"). דלה-פרגולה רואה **במנהיגות** את זו המאפשרת, ואולי זו הנדרשת, להניע את הארגון מהמציאות לעבר החזון. דלה-פרגולה מנתחת

לעומק (שם, עמ' 98) את אתגרי המנהיגות של המפקדים בחמ"ץ ומוצאת אותם כמורכבים, בין השאר, בשל **גודלו של הפער** בין הייעוד והחזון הארגוני, המבטאים מערכת מקצועית ערכית ומבצעית, לבין המציאות אותה פוגשים המפקדים, שבה קיימים אלמנטים פליליים, היעדר אתיקה ומוסר, אלימות ומצוקה.

14. **מוטיבציה לשירות** – חיל המשטרה הצבאית משקיע את מיטב משאביו, בעידוד גיוס מועמדים לשירות ביטחון. הקשב הפיקודי הרב, הניתן לכך, נובע מן ההכרה כי מדובר במשימה חשובה: להביא את המתאימים ביותר לשרת כחוקר, שוטר צבאי, בלש, מדריך כלואים או לוחם במעברים. שירות משותף בנים ובנות, גם הוא שירות משמעותי ומאתגר. התדמית של החיל "אפרורית", המשימות שהוא מבצע מורכבות, מתמשכות ולא תמיד נעימות. גם הפוזיציה של שוטר צבאי מול חבריו ושל הארגון "מול" צה"ל, מאתגרות את הרצון לשרת במשטרה הצבאית. כל אלה ועוד, מדירים את ההילה משירות הצבאי בחמ"ץ. מדובר באתגר פיקודי מן המעלה הראשונה אשר יכול להצליח באמצעות רלוונטיות מקצועית, מבצעית, טכנולוגית והצלחות בחיזוק חוסנו של צה"ל ובחשיבות השירות בחיל. רתימת המפקדים, מיתוגו של החיל, הסברה, עידוד גיוס, תהליכי עומק ועוד – הם שיכולים להוביל שינוי מוטיבציוני משמעותי. כמו בהרבה ארגונים, בוודאי שבמשטרה הצבאית על מורכבותה – **"הסוד טמון באנשים"** (מנדל, 2014).

15. **אתגרי המנהיגות במשטרה הצבאית** – התאמת הארגון למציאות המשתנה, סגירת פערי רלוונטיות ומוטיבציה לשירות הן כולן, משימות **פיקודיות**, ניהוליות, בכירות - משימות **למנהיגים**. תופעת המנהיגות נדרשת "לפתור" אתגרים אלו, בוודאי בארגון צבאי. אתגרי המנהיגות של מפקדים בחמ"ץ נובעים גם מהפער בין החזון הערכי של החיל לבין המציאות היומיומית, כפי שהוצגו לעיל. האתגר הולך ומתעצם בשל החיכוך המתמשך של המשרתים בחיל המשטרה הצבאית בהתנהגות שאינה נורמטיבית. דלה-פרגולה מנתחת את אתגרי המנהיגות לפי מודל "הטווח המלא" המתחלק לשלוש קטגוריות מרכזיות: מנהיגות מעצבת; מנהיגות מתגמלת; ותופעת אי-מנהיגות; היא רואה אתגרים במנהיגות בחמ"ץ בכך שמרבית המשימות מתמקדות בחריגים, באלו שסטו מן הנורמה או החוק ולכן המנהיגות המופעלת תהיה לרוב מנהיגות מתקנת, פסיבית או אקטיבית (דלה-פרגולה, 2012). הדבר תלוי גם באופן בו נמדדים המפקדים בחמ"ץ, הן על-ידי בכירי החיל והן על-ידי צה"ל. גם ברמה המערכתית, האופן שבו בכירי צה"ל מודדים את חיל המשטרה הצבאית, משפיע על תפקודו כמעצב התנהגות ולא רק כמפחית חריגים. גם כאן, צריך להמשיך

ולהתקיים **שיח רוחבי משותף בין חמ"ץ למפקדי צה"ל** בהבנת גבולות האחריות, המטרה המשותפת, הנעת צה"ל ואיגבור חוסנו המוסרי. לפיקוד בחמ"ץ "חלק חשוב ומשמעותי ביכולת לצקת משמעות ולהפוך את העשייה לחלק ממאמץ משותף, שלם ומערכתי" (שם, 105). חיל המשטרה הצבאית מצהיר כי תכלית קיומו **לסייע לצה"ל** לממש את ייעודו. תכלית זו אמורה לגזור שורה של **מעשים**, מתוך ההבנה שצבא איתן יוכל לקמים על ישראל ולנצחם.

חיל המשטרה הצבאית עמד, עומד ויעמוד בחזית מאמץ האכיפה בצה"ל. יחד עם הפרקליטות הצבאית הראשית, יחידותיו של צה"ל והמפקדים, בשיתוף המטה הכללי, פועל חמ"ץ כחיל עצמאי, אשר ייעודו לאכוף את חוק השיפוט הצבאי, לקיים תהליכי שיטור, אכיפת תעבורה והכוונת תנועה לצד עיסוק נרחב במשמעת, במעצר ובכליאה. החיל פועל בשנים האחרונות, בהצלחה רבתי, גם בחזית ההגנה במשימות בידוק בטחוני במעברים באזורי יהודה, שומרון ו"עוטף" ירושלים. נכון יהיה שהחיל ימשיך ויעסוק במשימות המסורתיות ויפעיל מערכים מתקדמים של שיטור, אכיפה, חקירות, מודיעין ובילוש על מנת למנוע ולהרתיע חייל צה"ל מביצוע עבירות פליליות, ולאפשר מוסרית, ערכית וחוקית לצה"ל – לנצח בכל עימות, ולעמוד בכל אתגר.

המשטרה הצבאית צריכה להעמיד עבור צה"ל **ארגון מבצעי רלוונטי, גמיש ואיכותי**. חיל המבצע משימותיו במקצועיות ובעצמאות, ומביא לכדי ביטוי גם משימות חדשניות ויכולת ביצוע מבצעית.

מקורות

- ועדת דורנר. (2015). *דוח הוועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים*. אוחר ב- 12 פברואר 2016, מתוך
<http://weblaw.haifa.ac.il/he/Events/dorner/Documents/%D7%93%D7%95%D7%97%D7%A1%D7%95%D7%A4%D7%99%D7%97%D7%AA%D7%95%D7%9D%D7%A0%D7%95%D7%91%D7%9E%D7%91%D7%A8.pdf>
- "דואלוג". (ללא תאריך). *פער רלוונטיות*. אוחר ב- 2 פברואר 2016, מתוך דואלוג:
https://doalogue.co.il/wiki/%D7%A4%D7%A2%D7%A8_%D7%A8%D7%9C%D7%95%D7%95%D7%A0%D7%98%D7%99%D7%95%D7%AA
- Boot, M. (2006). *War Made New: Technology, Warfare and the Course of History, 1500 to today*. New York: Gotham Books.
- de Rosnay, J. (1979). *The Macroscopic, A New World Scientific*. New York: Harper and Row.
 Retrieved from <http://www.pespmc1.vub.ac.be/macroscopic>
- Tajfel, H. (1982). Social Psychology of Intergroup Relations. *Annual Review of Psychology*, 1-39.
- Van-Creveld, M' v. (1975). *Military Lessons of the Yom Kippur War, Historical Perspectives*. Beverly Hills, CA: Sage.
- אג"ת, מחלקת ארגון. (9 דצמבר 1981). *כליאה*. סימוכין: מנ 20-11.
- אדמסקי, ד'. (2012). *תרבות אסטרטגית וחדשנות צבאית*. בן-שמן: מודן הוצאה לאור.
- בר, י'. (2009). *נורמות ואתיקה במשפט הצבאי*. משרד הביטחון.
- ברקו, ע'. (1998). *הכלא כמוסד טוטאלי, מגמות אפשריות לשינוי קונספציה בכלא הצבאי*. מערכות(360), עמ' 22-26.
- גולדברג, א'. (2015). *בית סוהר: האתגר בניהול אנשים מאחורי הסורגים, דילמות מוסריות וניהוליות של כליאה*. כותרים.
- דינשטיין, א'. (1974). *הגנה על שבויי מלחמה*. סקירה חודשית.
- דלה-פרגולה, ש'. (2012). *אתגרי המנהיגות בחיל המשטרה הצבאית*. מראות של מנהיגות.
- דניאלי, מ'. (1 יולי 2011). *המשטרה הצבאית: לא מה שחשבתם*. אוחר ב- 11 פברואר 2016, מתוך פזם:
<http://www.mako.co.il/pzm-units/rear-units/Article-d9af7a14e86d031006.htm>
- ועדת טירקל. (2010). *הוועדה הציבורית לבדיקת האירוע הימי מיום 31 במאי 2010*. ממשלת ישראל.
- ועדת טירקל. (2011). *הוועדה הציבורית לבדיקת האירוע הימי ועדת טירקל דו"ח שני*.
- חוק השיפוט הצבאי. (התשט"ו-1955).

חוק השיפוט הצבאי, בתי הסוהר הצבאיים. (1987).

חוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים. (התשס"ב, 2002). חוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים.

חורש, י'. (2014). ללא מורא וללא משוא פנים. גלילות: המכללה לפיקו טקטי (פו"ם), צה"ל.

יחזקאלי, פ'. (2004). מבוא ללימודי משטרה ושיטור. תל אביב: משרד הביטחון.

יחזקאלי, פ'. (2010). הקושי במאבק בשחיתות השלטונית. ב- פ' יחזקאלי, & ע' רזי, שחיתות שלטונית וביטחון לאומי (עמ' 105-115). תל אביב: משרד הביטחון.

יחזקאלי, פ'. (12 דצמבר 2013). נקודת עיוורון. אוחרזר ב- 2 פברואר 2016, מתוך "ייצור ידע" -

האתר של ד"ר פנחס יחזקאלי: <http://www.xn--7dbl2a.com/wiki/%D7%9E%D7%95%D7%A9%D7%92%D7%99%D7%9D-%D7%91%D7%9E%D7%95%D7%A8%D7%9B%D7%91%D7%95%D7%AA-%D7%95%D7%91%D7%A0%D7%99%D7%94%D7%95%D7%9C-wiki/%D7%A0%D7%A7%D7%95%D7%93%D7%AA-%D7%A2%D7%99%D7%95%D7%95%D7%A8%D7%95%D7%9F>

יחזקאלי, פ'. (16 ספטמבר 2014). גנאולוגיה. אוחרזר ב- 2 פברואר 2016, מתוך "ייצור ידע" - האתר

של ד"ר פנחס יחזקאלי: <http://www.xn--7dbl2a.com/wiki/%D7%9E%D7%95%D7%A9%D7%92%D7%99%D7%9D-%D7%91%D7%9E%D7%95%D7%A8%D7%9B%D7%91%D7%95%D7%AA-%D7%95%D7%91%D7%A0%D7%99%D7%94%D7%95%D7%9C-wiki/%D7%92%D7%A0%D7%90%D7%9C%D7%95%D7%92%D7%99%D7%94>

<http://www.xn--7dbl2a.com/wiki/%D7%9E%D7%95%D7%A9%D7%92%D7%99%D7%9D-%D7%91%D7%9E%D7%95%D7%A8%D7%9B%D7%91%D7%95%D7%AA-%D7%95%D7%91%D7%A0%D7%99%D7%94%D7%95%D7%9C-wiki/%D7%92%D7%A0%D7%90%D7%9C%D7%95%D7%92%D7%99%D7%94>

יחזקאלי, פ'. (2014). ידע. אוחרזר מתוך ידע: <http://www.xn--7dbl2a.com/2010/06/12/%D7%A7%D7%9C%D7%9C%D7%AA-%D7%94%D7%A1%D7%98%D7%98%D7%99%D7%A1%D7%98%D7%99%D7%A7%D7%94-%D7%94%D7%9E%D7%A9%D7%98%D7%A8%D7%AA%D7%99%D7%AA>

<http://www.xn--7dbl2a.com/2010/06/12/%D7%A7%D7%9C%D7%9C%D7%AA-%D7%94%D7%A1%D7%98%D7%98%D7%99%D7%A1%D7%98%D7%99%D7%A7%D7%94-%D7%94%D7%9E%D7%A9%D7%98%D7%A8%D7%AA%D7%99%D7%AA>

יחזקאלי, פ'. (12 אפריל 2014). משוב. אוחרזר ב- 21 פברואר 2016, מתוך "ייצור ידע", האתר של

ד"ר פנחס יחזקאלי: <http://goo.gl/KZsYlf>

יחזקאלי, פ'. (8 אוגוסט 2014). עוצמה. אוחרזר ב- 21 פברואר 2016, מתוך ייצור ידע, האתר של ד"ר

פנחס יחזקאלי: <http://www.xn--7dbl2a.com/wiki/%D7%9E%D7%95%D7%A9%D7%92%D7%99%D7%9D-%D7%91%D7%9E%D7%95%D7%A8%D7%9B%D7%91%D7%95%D7%AA-%D7%95%D7%91%D7%A0%D7%99%D7%94%D7%95%D7%9C-wiki/%D7%A2%D7%95%D7%A6%D7%9E%D7%94>

<http://www.xn--7dbl2a.com/wiki/%D7%9E%D7%95%D7%A9%D7%92%D7%99%D7%9D-%D7%91%D7%9E%D7%95%D7%A8%D7%9B%D7%91%D7%95%D7%AA-%D7%95%D7%91%D7%A0%D7%99%D7%94%D7%95%D7%9C-wiki/%D7%A2%D7%95%D7%A6%D7%9E%D7%94>

יחזקאלי, פ'. (יולי 21 2014). פער רלוונטיות. אוחרזר ב- 26 דצמבר 2015, מתוך ייצור ידע - האתר

של ד"ר פנחס יחזקאלי: <http://www.xn--7dbl2a.com/wiki/%D7%9E%D7%95%D7%A9%D7%92%D7%99%D7%9D-%D7%91%D7%9E%D7%95%D7%A8%D7%9B%D7%91%D7%95%D7%AA-%D7%95%D7%91%D7%A0%D7%99%D7%94%D7%95%D7%9C-wiki/%D7%A4%D7%A2%D7%A8-%D7%A8%D7%9C%D7%95%D7%95%D7%A0%D7%98%D7%99%D7%95%D7%AA>

<http://www.xn--7dbl2a.com/wiki/%D7%9E%D7%95%D7%A9%D7%92%D7%99%D7%9D-%D7%91%D7%9E%D7%95%D7%A8%D7%9B%D7%91%D7%95%D7%AA-%D7%95%D7%91%D7%A0%D7%99%D7%94%D7%95%D7%9C-wiki/%D7%A4%D7%A2%D7%A8-%D7%A8%D7%9C%D7%95%D7%95%D7%A0%D7%98%D7%99%D7%95%D7%AA>

- יחזקאלי, פ'. (31 ינואר 2016). האתיקה המקצועית ופער הרלוונטיות של המשטרה. אוחר ב- 11
 פברואר 2016, מתוך ייצור ידע - האתר של ד"ר פנחס יחזקאלי: <http://www.xn--7dbl2a.com/2016/01/31/%D7%94%D7%90%D7%AA%D7%99%D7%A7%D7%94-%D7%94%D7%9E%D7%A7%D7%A6%D7%95%D7%A2%D7%99%D7%AA-%D7%95%D7%A4%D7%A2%D7%A8-%D7%94%D7%A8%D7%9C%D7%95%D7%95%D7%A0%D7%98%D7%99%D7%95%D7%AA-%D7%A9%D7%9C-%D7%94%D7%9E>
- יחזקאלי, פ', & רזי, ע'. (2013). אנטומיה של ארגונים צבאיים. בן שמן: מודן ומשרד הביטחון.
 ישראל, מ'. (אין תאריך).
- כץ. (1999). • כץ נ. (1999), "הגדרת החזון והנחלתו- אבן היסוד למנהיגות איכותית" בתוך: גונן א.
 וזכאי א., מנהיגות ופיתוח מנהיגות: מהלכה למעשה. הוצאת משרד הביטחון, עמ' 133-146.
- כשר, א'. (1996). אתיקה צבאית. משרד הביטחון.
- לניר, צ'. (1983). ההפתעה הבסיסית, מודיעין במשבר. תל אביב: הקיבוץ המאוחד.
 מבקר המדינה. (2008).
- מימון, ג', & יחזקאלי, פ'. (2015). התכלית האסטרטגית. רמת גן: מקמצר.
- ממשלת ישראל. (1975). החלטת ממשלה מס' 411 מיום 26.1.75.
- מנדל. (2014). הסוד טמון באנשים.
- מפקדת קצין המשטרה הצבאית הראשי. (1987). פקודת הארגון של מחלקת הכליאה במפקדת קצין
 המשטרה הצבאית הראשי.
- מקמצ"ר. (מרץ 2009). תחקיר המענה לטיפול בלב"חים במבצע "עופרת יצוקה". צה"ל.
- מרכז דדו. (2015). חשיבה מערכתית, גישת המערכות, הסטוריה, עקרונות ופרקטיקות. גלילות:
 צה"ל.
- משוניס, ג' ג'. (1999). סוציולוגיה. רמת אביב: האוניברסיטה הפתוחה.
- נוה, ש'. (2005). חילוץ ההיסט.
- נוה, ש'. (ללא תאריך). דואלוג. אוחר מתוך דואלוג:
<https://doalogue.co.il/wiki/%D7%94%D7%99%D7%A1%D7%98>
- עשהאל, א' ת'. (1997). ועדת החקירה לתפיסת בני ערובה בבסיס הכליאה 396.
- פצ"ר. (2008). דוח פעילות לשנת העבודה 2008. תל אביב: צה"ל.
- פקודת בתי הסוהר נוסח חדש. (התשל"ב – 1971). אוחר ב- 14 דצמבר 2015, מתוך
[FromLink&http://www.datafax.co.il/datafaxweb/Maagar/ShowHok.asp?Doc=24235](http://www.datafax.co.il/datafaxweb/Maagar/ShowHok.asp?Doc=24235)
 =1
- פקודת המשטרה (נוסח חדש). (תשל"א 1971).

- צה"ל. (1987). פקודת מטכ"ל 38.0110 שבויי מלחמה של האויב. צה"ל.
- צה"ל. (1987). שבויי מלחמה של האויב. פקודת מטכ"ל 38.0110 שבויים- שבויי מלחמה של האויב. צה"ל.
- צה"ל. (2015). תפיסת תהליכי הלמידה ופיתוח הידע במפקדה הכללית ובמפקדות הראשיות. קון, ת'. (1962). המבנה של מהפכות מדעיות. מוסד ביאליק, 1977.
- קמצ"ר. (2013). חזון חמ"ץ.
- קמצ"ר. (2015). תפיסת ההפעלה של חיל המשטרה הצבאית בצה"ל.
- רגב, מ'. (2013). הצעת חוק - בית דין למשמעת בצה"ל. ישראל.
- רזי, ע', & יחזקאלי, פ'. (2007). העולם איננו ליניארי, תורת המערכות המורכבות - גורם חדש בניהול. תל אביב: משרד הביטחון.
- רמ"ח בריאות הנפש. (1998).
- שואן, י'. (2015). מועדות (רציבידיזם) בצה"ל. המכללה לביטחון לאומי, צה"ל.
- שוחט, ל'. (2007). נייר עמדה מס' 2: ה'משילות' והשלכותיה על הביטחון הלאומי. גלילות: המרכז למחקר אסטרטגי ולמדיניות, המכללה לביטחון לאומי, צה"ל.
- תקנות השיפוט הצבאי (בתי סוהר צבאיים). (התשמ"ז-1987).

ביבליוגרפיה כללית לא מצוטטת

- צה"ל בחילו, אנציקלופדיה לצבא וביטחון, הוצאת רביבים 1982
- מאיר פינקל, אתגרים ומתחים בתהליך בניין הכוח – קובץ מאמרים, הוצאת מערכות
- אדום כחול, סיפורו של חיל, הוצאת משרד הביטחון, אפריל 2008
- הועדה הציבורית לבחינת האירוע הימי מיום 31 מאי 2010- דוח שני – ועדת טירקל
- חוק הביקורת הפנימית תשנ"ב 1992
- פקודת המטה-הכללי 33.0336
- חוק השיפוט הצבאי תשט"ו 1955
- תיקון מס' 11 לפקודת המשטרה, [נוסח חדש], תשל"א – 1971
- אתרי אינטרנט:

- Guidelines on the Role of Prosecutors

<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/RoleOfProsecutors.aspx>

http://en.wikipedia.org/wiki/Provost_Marshal_General

http://en.wikipedia.org/wiki/United_States_Army_Criminal_Investigation_Command

http://en.wikipedia.org/wiki/United_States_Army_Military_Police_Corps

http://en.wikipedia.org/wiki/United_States_Army_Corrections_Command

<http://www.cid.army.mil/mission2.html>

<http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/ucmj.htm> - Uniform Code of Military Justice

http://en.wikipedia.org/wiki/Royal_Military_Police

<http://www.army.mod.uk/agc/provost.aspx>

<http://en.wikipedia.org/wiki/Feldj%C3%A4ger>

http://structure.mil.ru/structure/ministry_of_defence/details.htm?id=11260@egOrganization

[http://en.wikipedia.org/wiki/Military_Police_\(Russia\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Military_Police_(Russia))

<http://en.wikipedia.org/wiki/ADFIS>

http://en.wikipedia.org/wiki/Royal_Australian_Corps_of_Military_Police

http://en.wikipedia.org/wiki/Camilla,_Duchess_of_Cornwall

<http://www.defencejobs.gov.au/army/jobs/militarypolice/>

http://en.wikipedia.org/wiki/Canadian_Forces_National_Investigation_Service

http://en.wikipedia.org/wiki/Canadian_Forces_Military_Police

<http://www.forces.gc.ca/en/caf-community-support-services-military-police/index.page>

http://en.wikipedia.org/wiki/Republic_of_China_Military_Police

http://en.wikipedia.org/wiki/Republic_of_China_Armed_Forces

<http://www.idf.il/1153-18829-he/Dover.aspx>

<http://nakhal.idf.il/894-he/Nakhal.aspx>

<http://index.justice.gov.il/Units/Mahash/Pages/default.aspx>

<http://www.hamoked.org.il/Document.aspx?dID=Updates1248>

אלעד ואן גלדר, מסמך רקע בנושא: לוחמים בלתי חוקיים. 9 ביוני 2003 מרכז המחקר של כנסת ישראל.

הגנה על שבויי מלחמה, פרופ' דינשטיין, סקירה חודשית 1974.

העימות המוגבל- לחימה כנגד כוחות בלתי סדירים. מז"י- מח' תו"ל 2005.

חוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים, התשס"ב- 2002.

יחידת השיטור הפיקודית, **ספר היש"פ**, מהדורה שנייה, יולי 2008 .

סיכום תחקירי הלחימה בצפון. ענף שיטור ומבצעים, ינואר 2007. "מבצע שינוי כיוון".

פקודת מטכ"ל 38.0110 שבויים - שבויי מלחמה של האויב 1987.

פקודת מניעת טרור, התש"ח 1948.

תחקיר המענה לטיפול בלב"חים במבצע "עופרת יצוקה", ענף כליאה, מקמצ"ר, מרץ 2009.

תחקיר מטכ"לי - **אופן טיפול בעצורים והחזקתם על ידי כוחות צה"ל בשטח רצועת עזה**. אל"מ ארז כ"ץ אוקטובר 2010.