

## פעילות המעברים בין ישראל ובין אזור יהודה ושומרון

### תקציר

במסגרת תכנית מרחב התפר<sup>1</sup> הוקמו עשרות מעברים בין ישראל ובין אזור יהודה ושומרון (להלן - איו"ש). המעברים נועדו לפקח על מעבר בני אדם, כלי רכב וסחורות בין איו"ש לישראל, ולשמש מרכיב חיוני בהיערכות למניעתם של פיגועי טרור בישראל והסתננות לתחומיה ולמתן השירותים הנדרשים לאוכלוסיית המשתמשים בהם שיאפשרו להם לקיים אורח חיים ראוי. במועד סיכום הביקורת, יוני 2010, פועלים עשרות מעברים מרכזיים למעבר בני אדם, כלי רכב וסחורות (כולל בגזרת "עוטף ירושלים")<sup>2</sup>, "מעברים חקלאיים" ומעברי "מרקם חיים"<sup>3</sup>.

הפעלת המעברים המרכזיים (להלן - המעברים) נחלקת בין שלושה גופים: המשטרה שמפעילה את המעברים שבגזרת "עוטף ירושלים", רשות המעברים היבשתיים שבמשרד הביטחון (להלן - רמי"ם)<sup>4</sup> וצה"ל.

בהחלטה שקיבלה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי בדצמבר 2005 (להלן - החלטה ב/43) נקבעו הגופים האחראים להנחיה המקצועית בתחומי האבטחה, בידוק המטענים והעוברים במעברים, וכן נקבעו הגופים האחראים לביצוע אבטחת המעברים והוגדרו תפקידיהם.

אזרוח המעברים בין ישראל לאיו"ש הוא פרויקט לאומי<sup>5</sup> שנודעות לו השפעות מדיניות, ביטחוניות וכלכליות משמעותיות, והוא משפיע מהותית על אורח חייהם ועל ביטחונם של תושבי ישראל, ובכלל זה תושבי מזרח ירושלים, ושל האוכלוסייה הפלסטינית. כבר במאי 2003 סיכמו שר הביטחון דאז, מר שאול מופז, ושר התחבורה דאז, מר אביגדור ליברמן, כי "המסופים ב'מרחב התפר' צריכים להיות אזרחיים" ומתופעלים על ידי רשות אזרחית. אשר למעברים שבגזרת "עוטף ירושלים" נמצא כי במרס 2005 אישר ראש הממשלה דאז, מר אריאל שרון, את תכנית המטה לביטחון

- 1 תכנית מרחב התפר - תכנית להקמת מרחב תפר בין ישראל לאזור יהודה ושומרון, שחלה על שטח שרוחבו משתנה ומגיע עד קילומטרים אחדים. בתוך שטח זה נבנה המכשול שהוא מערכת של אמצעים משולבים, כגון: גדרות אבן ותיל, תעלה למניעת מעבר כלי רכב, דרך פטרול ותצפיות, אשר מטרתם למנוע ולסכל פעילות חבלנית עוינת מאזור יהודה ושומרון לישראל.
- 2 "עוטף ירושלים" - תוואי המכשול שהוקם בגזרת ירושלים ואורכו כ-165 ק"מ.
- 3 "המעברים החקלאיים" נועדו לאפשר לפלסטינים להגיע לאדמותיהם הנמצאות מעבר למכשול כדי לעבדן, ומעברי "מרקם חיים" נועדו לאפשר לפלסטינים גישה למוסדות ציבור שנמצאים מעבר למכשול.
- 4 בעת הקמתה, ביולי 2005, היא נקראה מינהלת המעברים. באוגוסט 2009 היא הוכרזה כיחידת סמך במשרד הביטחון בשם רמי"ם.
- 5 בהחלטת ממשלה משנת 1990, שעניינה תהליך קבלת החלטות בנושא פרויקטים לאומיים, נקבעו אמות המידה להגדרת פרויקט לאומי - מדובר בפרויקט רב-תחומי הקשור ליותר ממשרד ממשלתי אחד; לביצועו תידרש הקצאת משאבים בטווח הארוך; יישומו ימשך תקופה ארוכה ויש לכך השפעות על המישור הלאומי. על פי אמות המידה האמורות פרויקט אזרוח המעברים נחשב פרויקט לאומי.

לאומי (להלן - מל"ל)<sup>6</sup> שהמליצה, בין היתר, על העברת האחריות להפעלת המעברים שבגזרת "עוטף ירושלים" מצה"ל למשטרה ועל אזורום לאחר מכן, וכן על הפעלת המעברים החדשים, המתוכננים להיבנות בגזרת "עוטף ירושלים", באמצעות גופים אזרחיים.

העיקרון העומד ביסוד המלצת המל"ל הוא שאם אזרחים יבצעו את משימות האבטחה במעברים ולא אנשי ביטחון לובשי מדים, יפחת החיכוך בין אנשי האבטחה לעוברים במעברים. לאזורום המעברים יתרונו כלהלן: אחידות ושילוביות מהבחינה המבצעית, התפעולית והטכנולוגית; התמקצעות הגופים האחראים לתפעול המעברים וחיסכון ויעילות בפעילותם; קיצור זמן הטיפול במעבר ושיפור רמת השירות והבידוק הביטחוני; חיסכון בכוח אדם צבאי ומניעת כפיפות חיילים בשירות סדיר לפיקוד המשטרה במעברים שהיא מפעילה.

## פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2009 - מרס 2010 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא פעילות המעברים בין ישראל ובין איו"ש. סיכום הביקורת ועדכון הממצאים נעשו עד יוני 2010. הבדיקה בעיקרה נעשתה במשטרה, במשרד הביטחון (להלן - משהב"ט), בצה"ל ובמטה ללוחמה בטרור (להלן - מטה לוטר"ר) שבמל"ל.

## עיקרי הממצאים

### אזורום המעברים

בביקורת הועלה כי תהליך אזורום המעברים, אשר הוחלט לבצעו כבר בשנת 2003, כשבע שנים לפני סיכום הביקורת ביוני 2010, התבצע באופן מבוזר על ידי הגופים המטפלים בו וטרם נקבע מועד לסיומו. בגין עיכובים מתמשכים במימוש פרויקט האזורום, רק רבע מהמעברים אוזרו במלואם, והאחריות להם עברה מצה"ל לרמי"ם. עוד נמצא כי המעברים שצה"ל אחראי לתפעולם טרם אוזרו, וכי במעברים בגזרת "עוטף ירושלים" שהמשטרה אחראית לתפעולם אוזרו תחום האבטחה הפיזית בלבד. העיכובים בתהליך אזורום המעברים בין ישראל לאיו"ש שמקורם בעיקר בהיעדר תכנית כוללת ומתקצבת גורמים לליקויים משמעותיים בתחומים ביטחוניים וכלכליים.

### גוף מרכזי לניהול המעברים

גוף מרכזי לניהול המעברים אמור להיות בעל האחריות והסמכות העליונות בכל הנוגע לתפעול כל המעברים בין ישראל לאיו"ש ולתיאום כולל ביניהם, ותפקידו לקיים בחינה מרוכזת ומשולבת של סדרי עדיפויות, כדי לאפשר הקצאה מבוקרת של

6 על פי חוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008, משמש המל"ל כגוף המטה לראש הממשלה ולממשלה בענייני החוץ והביטחון של מדינת ישראל.

משאבים עבור תפעול המעברים - משאבים כספיים, משאבים טכנולוגיים וכוח אדם, וליצור שפה משותפת מהבחינה הארגונית והמקצועית בין הגופים המטפלים בנושא. ברם, במועד סיום הביקורת, כחמש שנים לאחר המועד שבו אישר ראש הממשלה את המלצת המל"ל להקמת גוף ניהול מרכזי, עדיין לא הוקם גוף כזה וכל אחד מהגופים המתפעלים את המעברים - המשטרה, צה"ל ורמ"ם - עשה זאת בנפרד. ביולי 2005 הקים משהב"ט את מינהלת המעברים, כיחידה פנימית הפועלת במסגרתו, שתפקידה לאזרח ולהפעיל את כל המעברים בין ישראל לאיו"ש ובין ישראל לאזור חבל עזה. צעד זה כשלעצמו היה בבחינת אבן דרך חשובה בתהליך גיבושו של פתרון ממשי לסוגיית אזרח כל המעברים, אך במצב הקיים אין בו משום פתרון להיעדר גוף ניהול מרכזי אחד.

הפעלת המעברים באמצעות שלושה גופים מביאה לכך ששלושה מנגנוני ניהול שונים מבצעים פעילות דומה, והדבר אינו עולה בקנה אחד עם עקרונות של יעילות מבצעית וארגונית ושל הקפדה על חיסכון. יתר על כן, גופים אלה אינם פועלים מתוך ראייה אחודה וכוללת, תוך מיקוד מאמץ אחד ומתואם להשגת יעד משותף. בהיעדרו של גוף ניהול מרכזי בעל ראייה כוללת ובעל סמכות ואחריות נפגעת פגיעה מהותית היכולת לנהל את המעברים מתוך ראייה רחבה ומעמיקה בנוגע לצרכים של כל המעברים, שלפיה ניתן לקבוע סדרי עדיפויות מיטביים להקצאות תקציביות. בנוסף לכך, בהיעדר גוף ניהולי מרכזי יש בין המעברים פערים משמעותיים בתחומים של העסקת כוח אדם מקצועי והכשרתו, שימוש באמצעים טכנולוגיים לבקרה והשקעות בתשתית.

#### אבטחה ובידוק ביטחוני במעברים

1. בהתאם להחלטה ב/43, אחראית המשטרה להנחיית הגופים המפעילים את המעברים בנושא הטיפול הביטחוני במטען, ובכלל זה בכל התחומים של אמצעים שונים. נמצאו ליקויים בתחום זה.

2. בהחלטה ב/43 נקבע כי שירות הביטחון הכללי (להלן - השב"כ) הוא הגוף האחראי להנחות את הגופים המפעילים את המעברים בנושא הטיפול הביטחוני בנוסע. ברם, במועד סיכום הביקורת, יוני 2010, נמצא כי זה כארבע שנים מתנגדת המשטרה לקבל מהשב"כ הנחיות בנושא זה לגבי המעברים שבאחריותה. לדבר עלולות להיות השפעות חמורות, והוא אינו עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין.

3. נמצא פער משמעותי ביותר במספר השוטרים שהועסקו ביחידת המעברים שבמפקדת מג"ב "עוטף ירושלים", ובמספר המאבטחים האזרחיים שהועסקו במעברים בגזרת "עוטף ירושלים" בהתייחס לתקנים שנקבעו על סמך היעדים המבצעיים הנדרשים בגזרה זו. המחסור בשוטרים ובמאבטחים אזרחיים עלול לגרום לירידה ברמת הבידוק, ובכך להגביר את הסיכון הביטחוני ולפגוע ברמת השירות עקב התארכות זמן המתנה במעברים.

4. נמצאו ליקויים בנוהל שנועד לרישום ובקרה ממוחשבים בנושא יציאתם וחזרתם של פלסטינים היוצאים מאיו"ש לישראל.

5. במועד סיכום הביקורת, יוני 2010, עדיין לא קבע משרד הפנים הנחיות מקצועיות בתחום הביקורת בנושא הכניסה והיציאה במעברים שנקבעו כנקודות בדיקה בין ישראל לאיו"ש, ולא כתב נוהל מחייב בנושא אשר מפרט את הכללים והתנאים שלפיהם יוחלט אם יותר המעבר במעברים. בביקורת הועלה כי בהיעדר הנוהל

המחייב אין אחדות בתהליכי הבידוק במעברים, והדבר הוא בבחינת מפגע ביטחוני הפוגע ביכולתם של המעברים לתפקד כראוי.

### תפעול המעברים

1. התגלו ליקויים במעברים שצה"ל אחראי להפעלתם בנוגע למעבר משאיות עמוסות פסולת מישראל לאיו"ש, ויש בכך משום פרצה המאפשרת ביצוע מתמשך של עברות פליליות והשלכת פסולת באתרים לא מורשים באיו"ש הגורמת לפגיעה חמורה באיכות הסביבה.

2. ארבעה מעברים בגזרת "עוטף ירושלים" הופעלו בלא ששר הפנים קבע שהם נקודות בדיקה, והדבר אינו עולה בקנה אחד עם הוראות החוק.

### סיכום והמלצות

למעברים בין ישראל ובין איו"ש, המיועדים לפקח על מעבר בני אדם, כלי רכב וסחורות, יש השפעה ניכרת על הקשר בין ישראל לאיו"ש, ופעילותם התקינה חיונית למניעת פיגועי טרור והסתננות למדינת ישראל. אזור המעברים בין ישראל לאיו"ש הוא פרויקט לאומי שנועדו לו השפעות מדיניות, ביטחוניות וכלכליות משמעותיות, ומטרתו לאפשר השגת אחדות ושילוביות בהיבטים מבצעיים, תפעוליים וטכנולוגיים, להבטיח התמקצעות, חיסכון ויעילות בפעילות הגופים האחראים לתפעול המעברים ולשפר את הבידוק הביטחוני ואת השירות הניתן לאוכלוסייה בהם.

במועד סיכום הביקורת, יוני 2010, אוזרחו רק רבע ממספר המעברים, בגין עיכובים ממושכים במימוש פרויקט האזרח של המעברים. משרד מבקר המדינה מעיר כי מאחר שמדובר בפרויקט לאומי רחב היקף, ראוי שמשרד ראש הממשלה, בשילוב עם משהב"ט, המשרד לביטחון הפנים, המשטרה וצה"ל, שהם הגופים המרכזיים האחראים להקמת המעברים ולתפעולם, יקבע תכנית כוללת, מגובה תקציבית, לאזרוח כל המעברים, המבוססת על לוח זמנים ואבני דרך.

להקמת רשות המעברים במשהב"ט חשיבות רבה, אך היא אחראית להפעלת חלק מהמעברים בלבד. אשר על כן, בהיעדר גוף בעל ראייה כוללת ובעל סמכות ואחריות עליונות המופקד על הניהול המרכזי של כל המעברים בין ישראל לאיו"ש, נפגעת מהותית היכולת לנהל את המעברים מתוך ראייה רחבה בנוגע לצרכים של כל המעברים. ראוי כי ראש הממשלה והממשלה יידרשו להקמת גוף ניהול מרכזי שיופקד על תפעול כל המעברים ויהיה בעל הסמכות והאחריות העליונות בנושא, כדי להבטיח מיצוי מיטבי של המשאבים הרבים שמדינת ישראל משקיעה בהקמתם ובתפעולם וכדי להבטיח שהנושא יטופל על פי סדרי עדיפויות שייקבעו בתכנית ארוכת טווח. על המל"ל לרכז ולהוביל את עבודת המטה בסוגיה זו בשילוב עם משהב"ט, המשרד לביטחון הפנים וצה"ל.

הליקויים בנושא האבטחה והבידוק הביטחוני במעברים משפיעים הן על השירותים הניתנים לעוברים בהם והן על רמת הביטחון. על מטה לוט"ר שבמל"ל, כגוף מסדיר לעניין המעברים ותפעולם - במשולב עם המשטרה, השב"כ וצה"ל - להבטיח את

## סידורי האבטחה הדרושים במעברים כדי לשפר את יכולת ההתמודדות מול האיום של העברת אמצעי לחימה דרך המעברים.



### מבוא

החל מספטמבר 2000 התגברו פעולות הטרור בישראל והגיעו לממדים שלא היו כדוגמתם בעבר, והן גבו מאות קרבנות בנפש ואלפי פצועים. לנוכח זאת נדרשה היערכות ביטחונית מיוחדת, ובעקבות כך אישרה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (להלן - הקבינט הביטחוני) ביולי 2001 תכנית מקיפה למרחב התפר<sup>7</sup> (להלן - תכנית מרחב התפר), כדי להקטין את יכולת החדירה של קפגעים מאזור יהודה ושומרון (להלן - איו"ש) לישראל ולמנוע מפלסטינים מאיו"ש להסתגן למדינת ישראל דרך מרחב התפר ולשהות בישראל שלא כחוק. תכנית מרחב התפר כללה, בין היתר, הקמת מכשול ואמצעים טכנולוגיים, קיום פעילות ביטחון שוטף לאורך המכשול ובניית מעברים לשם פיקוח על מעבר בני אדם, מעבר כלי רכב ומעבר סחורות בין איו"ש ובין ישראל. בדצמבר 2001 החליט הקבינט הביטחוני<sup>8</sup> לדון בהמלצות שר הביטחון והרמטכ"ל לבצע את התכנית להקמת מכשול ב"עוטף ירושלים"<sup>9</sup>, ובמרס 2002 החליט הקבינט הביטחוני לאשר את התכנית<sup>10</sup>. הקמת המכשול החלה באמצע שנת 2002 ובמועד סיכום הביקורת, יוני 2010, עדיין נמשכה בנייתו.

במסגרת תכנית מרחב התפר הוקמו עשרות מעברים בין ישראל ובין איו"ש: מעברים מרכזיים המשמשים למעבר בני אדם, כלי רכב וסחורות (כולל בגזרת "עוטף ירושלים"), "מעברים חקלאיים" ומעברי "מרקם חיים". "המעברים החקלאיים" נועדו לאפשר לפלסטינים להגיע לאדמותיהם הנמצאות מעבר למכשול כדי לעבדן, ומעברי "מרקם חיים" נועדו לפלסטינים אשר המכשול יצר חיץ בינם ובין מוסדות ציבור כגון בתי ספר, מרפאות ושירותים מוניציפליים.

האחריות להפעלת המעברים המרכזיים (להלן - המעברים) נחלקת בין שלושה גופים: המשטרה שמפעילה את המעברים שבגזרת "עוטף ירושלים", רשות המעברים היבשתיים שבמשרד הביטחון (להלן - רמ"ם<sup>11</sup>) וצה"ל. בדצמבר 2005 התקבלה החלטת הקבינט הביטחוני בנושא האחריות לאבטחת המעברים (להלן - החלטה ב/43), ובה נקבעו הגופים האחראים להנחיה המקצועית בתחומי האבטחה ובידוק המטענים והעוברים במעברים, והגופים האחראים לביצוע אבטחת המעברים (ובכלל זה אבטחה פיזית, טיפול ביטחוני בעוברים, טיפול ביטחוני במטען, ביקורת על כניסה ויציאה) והוגדרו תפקידיהם.

בחודשים ספטמבר 2009 עד מרס 2010 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא פעילות המעברים בין ישראל ובין איו"ש. סיכום הביקורת ועדכון הממצאים נעשו עד יוני 2010. עיקר הבדיקה נעשתה במשטרה, במשרד הביטחון (להלן - משהב"ט), בצה"ל ובמטה ללוחמה בטרור

- 
- 7 החלטה מס' ב/24 מ-18.7.01, "תכנית מרחב התפר". מדובר בתכנית שחלה על השטח שבין מדינת ישראל לאזור יהודה ושומרון, שרוחבו משתנה ומגיע עד קילומטרים אחדים. בתוך שטח זה נבנה המכשול שהוא מערכת של אמצעים משולבים, כגון: גדרות אבן ותיל, תעלה למניעת מעבר כלי רכב, דרך פטרול ותצפיות, אשר מטרתם למנוע ולסכל פעילות חבלנית עוינת מאזור יהודה ושומרון לישראל.
- 8 החלטה מס' ב/43 מ-2.12.01.
- 9 "עוטף ירושלים" - תוואי המכשול שהוקם בגזרת ירושלים ואורכו כ-165 ק"מ.
- 10 החלטה מס' ב/57 מ-13.3.02.
- 11 בעת הקמתה, יולי 2005, נקראה רמ"ם מינהלת המעברים. באוגוסט 2009 היא הוכרזה כיחידת סמך במשרד הביטחון בשם רמ"ם.

(להלן - מטה לוטר) שבמטה לביטחון לאומי (להלן - המל"ל)<sup>12</sup>. משרד מבקר המדינה בדק בעבר את נושא הקמת המעברים ותפעולם ופרסם אותם בכמה דוחות<sup>13</sup>. להלן יפורטו ממצאי הביקורת:

ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם נתונים מפרק זה לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. חיסיון נתונים אלה אינו מונע את הבנת מהות הביקורת.

## אזרוח המעברים

המעברים בין ישראל ובין איו"ש, המיועדים למעבר בני אדם, כלי רכב וסחורות, משמשים מרכיב מרכזי בקשר שבין ישראל ובין איו"ש. מעברים אלו משמשים לבקרה על הנכנסים והיוצאים מאיו"ש לישראל, ומטרתם לזהות ולעצור גורמי פעילות חבלנית עוינת ולמנוע את הכניסה לישראל ממי שאינם מורשים לכך. מימוש היעדים של תכנית מרחב התפר בתחומי הביטחון והאבטחה והיכולת לשמור על מרקם החיים של האוכלוסייה משני צדי המכשול בתחומי הבריאות, החינוך, התעסוקה, קשרי המשפחה, המסחר, החקלאות ועוד תלויות במידה רבה בפעילות המעברים בין ישראל לאיו"ש.

הפעלת מעברים לבני אדם, כלי רכב וסחורות בין איו"ש ובין ישראל כרוכה בטיפול בבעיות ביטחוניות, כלכליות מנהליות ובמניעת פעילות פלילית. הרכב האוכלוסייה המשתמשת במעברים הוא מגוון: אזרחים ישראליים, לרבות אלו המתגוררים באיו"ש, פלסטינים בעלי היתר שהיה בישראל, תושבי מזרח ירושלים בעלי תעודות זהות ישראליות, דיפלומטים, נציגי ארגונים בין-לאומיים, עיתונאים, תיירים, רופאים, אנשי דת, מורים, תלמידים ועוד. אשר על כן, הטיפול באוכלוסייה זו במעברים, על שונותה הרבה, מחייב מקצועיות, מיומנות, ויכולת לפעול ברגישות ובהתחשבות מחד גיסא, ותוך הקפדה על כללי זהירות וביטחון מאידך גיסא. עובדי המעברים נדרשים גם לגלות מיומנות מקצועית גבוהה בכל הנוגע לביצוע בידוק ביטחוני לבני אדם, לכלי רכב ולסחורות, בין היתר על ידי הפעלת אמצעים טכנולוגיים.

אזרוח המעברים בין ישראל לאיו"ש הוא פרויקט לאומי<sup>14</sup> שנודעות לו השפעות מדיניות, ביטחוניות וכלכליות משמעותיות, ולו השפעה מהותית על אורח חייהם ועל ביטחונם של תושבי ישראל, ובכלל זה תושבי מזרח ירושלים, ושל האוכלוסייה הפלסטינית. העיקרון העומד ביסוד אזרוח המעברים הוא שאם אזרחים יבצעו את האבטחה במעברים ולא אנשי ביטחון לובשי מדים, יפחית הדבר את החיכוך ביניהם. אזרוח המעברים יביא לאחידות מבצעית, מינהלית, תפעולית וטכנולוגית; לקיצור זמן הטיפול במעבר ולשיפור רמת השירות והבידוק הביטחוני; לחיסכון בכוח אדם צבאי ולביטול כפיפותם של חיילים לפיקוד המשטרה במעברים שהיא מפעילה (בעניין זה ראו בהמשך).

כבר במאי 2003 סיכמו שר הביטחון דאז, מר שאול מופז, ושר התחבורה דאז, מר אביגדור ליברמן, כי "המסופים ב'מרחב התפר' צריכים להיות אזרחיים" ומתופעלים על ידי רשות אזרחית. במרס 2005 אישר ראש הממשלה דאז, מר אריאל שרון, את תכנית המל"ל בנושא גזרת "עוטף ירושלים",

12 על פי חוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008, משמש המל"ל כגוף המטה לראש הממשלה ולממשלה בענייני החוץ והביטחון של מדינת ישראל.

13 מבקר המדינה, דוח 54 א (2003), עמ' 84; דוח 56 א (2005), עמ' 121; דוח 59 א (2008), עמ' 67.

14 בהחלטת ממשלה משנת 1990, שעניינה תהליך קבלת החלטות בנושא פרויקטים לאומיים, נקבעו אמות המידה להגדרת פרויקט לאומי - מדובר בפרויקט רב-תחומי הקשור ליותר ממשרד ממשלתי אחד; לביצועו תידרש הקצאת משאבים בטווח הארוך; יישומו ימשך תקופה ארוכה ויש לכך השפעות על המישור הלאומי. על פי אמות המידה האמורות פרויקט אזרוח המעברים נחשב פרויקט לאומי.

שהמליצה, בין היתר, על העברת האחריות להפעלת כל המעברים שבגזרת "עוטף ירושלים" מצה"ל למשטרה ועל אזורחם לאחר מכן, וכן על הפעלת המעברים החדשים המתוכננים להיבנות בגזרה זו באמצעות גופים אזרחיים.

על החשיבות שבאזורחם המעברים בין ישראל ובין איו"ש ניתן ללמוד גם ממכתב ממאי 2010 של מנהל רמ"ם, תא"ל (מיל') כמיל אבו-רוקון, לשעבר סגן מתאם פעולות הממשלה בשטחים, למנכ"ל משהב"ט, ובו נכתב בין היתר כלהלן: "אזורחם המעברים הביא לשלושה דברים חשובים מאוד: א. ביטחון מקסימאלי ורמת שירות מקסימאלית בגלל שיטות עבודה מקצועיות. ב. שיחרר את חיילי צה"ל לובשי המדים מחיכוך מתמיד עם אוכלוסיות אזרחיות, דבר מרכזי שעמד ביסוד ההחלטה על האזורחם. ג. יצר פעילות אחידה, רצופה וברורה בכלל המעברים, מה שאפשר תכנון אזרחי כלכלי נכון... בנוסף לכך, אזורחם המעברים הביא להסדרת היחסים האזרחיים בינינו לבין הפלסטינים במישורים רבים תוך מתן מסגרת ומטרייה להפעלת רשויות רבות במדינה, שבעבר לא יכלו לבצע את משימתם שלא במסגרת מעברים מאזורחים... דבר זה גרם לתוצאות חשובות ביותר ברמה הלאומית... א. צמצום הפגיעה בבריאות הציבור בישראל ע"י מניעת תנועת מזון ותרופות לא מבוקרת... ב. צמצום 'סחר שחור'... ג. צמצום תופעה של 'נדידת עמים' פלסטינים שהשתמשו בתיעוד מזויף ופג תוקף... ד. מניעת נסיעת פלסטינים ברכב ישראלי בתוך מדינת ישראל בתיעוד מזויף... ה. מניעת הכנסת חומרים [מסוימים] לשטחים... ו. צמצום גניבת כלי רכב ישראליים... יכולת הפעלת כלל רשויות האכיפה במגוון הנושאים החשובים שצוינו... שיוכלו להתקיים תחת מסגרת של מעברים מאזורחים בלבד" (ההדגשה במקור).

כפי שהועלה בביקורת, במועד סיכום הביקורת, יוני 2010, רבע מהמעברים במרחב התפר אזורחו במלואם, והאחריות להם עברה מצה"ל לרמ"ם. המעברים שצה"ל אחראי לתפעולם טרם אזורחו, ובמעברים בגזרת "עוטף ירושלים" אזורח תחום האבטחה הפיזית בלבד, שהועבר לחברות אבטחה אזרחיות, כמפורט להלן:

1. אזורח המעברים שבאחריות צה"ל: כאמור, ביולי 2001 החליט הקבינט הביטחוני לאשר את תכנית מרחב התפר, כדי להקטין את יכולת החדירה של מפגעים מאיו"ש לישראל ולמנוע מפלסטינים מאיו"ש להסתנן למדינת ישראל דרך מרחב התפר ולשהות בישראל שלא כחוק.

אחד המרכיבים בתכנית מרחב התפר היה הקמת מעברים ממוסדים, לצורך קיום בקרה על מעבר בני אדם, כלי רכב וסחורות בין איו"ש ובין ישראל. בתכנית נקבע, בין היתר, כי עד הקמת המעברים הכלולים בתכנית ימשיך מעבר בני אדם, כלי רכב וסחורות להתבצע במעברים ובמחסומים שכבר מופעלים, אשר צה"ל אייש את רובם.

כאמור, במאי 2003 סיכמו שר הביטחון ושר התחבורה כי "המסופים ב'מרחב התפר' צריכים להיות אזרחיים ומתופעלים ע"י רשות [רשות שדות התעופה]". בפועל התגלעו חילוקי דעות בין משהב"ט ובין משרד התחבורה בנושא תחומי האחריות הנוגעים לבניית המסופים, ובינם למשרד האוצר בנושא מקור המימון לבנייתם<sup>15</sup>.

בספטמבר 2003 החליטה הממשלה להקים שני צוותים בין-משרדיים: צוות בריכוז משרד התחבורה לגיבוש תכנית להקמת מסופים להעברת סחורות במרחב התפר; וצוות בריכוז משהב"ט לגיבוש תכנית להקמת נקודות ביקורת במעברים במרחב התפר. נקבע כי הצוותים יגבשו תכניות ובהן יפורטו בין היתר, הגורמים המפעילים, תקציבי הפרויקט, סדרי עדיפויות, לוחות זמנים לביצוע ושינויי חקיקה נדרשים. עקב חילוקי דעות בין משרד התחבורה ובין משרד האוצר בנוגע למימון הקמת המסופים, לא פעל הצוות של משרד התחבורה.

מבקר המדינה התייחס לנושא אזור המעברים בדוחות אחדים בעבר: בדוח שפרסם בשנת 2003<sup>16</sup> נכתב כי "צה"ל מתקשה בהפעלת המעברים שבאחריותו, נוכח הרמה המקצועית הנדרשת בתחום מורכב שכזה". בדוח אחר שפרסם בשנת 2005<sup>17</sup> צוין כי "חיוני לסכם בהקדם את בחינת האפשרות להעביר את האחריות להפעלת המעברים הללו לגופים אזרחיים, שזה תחום התמחותם ועיסוקם המרכזי". עוד צוין באותו דוח כי "צה"ל מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו ממאי 2005, כי 'המחדל העיקרי הוא אי-קיום החלטות הדרג המדיני לפיהן האחריות על המעברים ותפעולם תהיה על גורמים אזרחיים'".

בהוראת משהב"ט מינואר 2005<sup>18</sup> נקבע כי "במרחב התפר ובאזח"ע [אזור חבל עזה] מוקמים מעברים קבועים לרווחת התושבים ולשימור מרקם חייהם. מעברים אלה אמורים לבוא במקום המעברים הזמניים המאוישים ומוחזקים כיום ע"י צה"ל. הוחלט על אזור המעברים הקיימים והעתידיים". עוד נקבע כי משהב"ט יפעיל מטה שיופקד על תכנון והקמה של מעברים במרחב התפר ובאזור חבל עזה (להלן - אזח"ע), על ניהול המעברים ותפעולם, לרבות מעבר בני אדם, סחורות, מטענים וכלי רכב, ו"כל זאת עד לקבלת החלטה על המסגרת הקבועה במדינת ישראל שיעודה יהיה ניהול המעברים". ביולי 2005 הקים משהב"ט את מינהלת המעברים - גוף מינהלי שמטרתו לאזרח את המעברים ולתאם את פעילות משהב"ט במעברים.

מנהל רמי"ם לשעבר, תא"ל (מיל') בצלאל טרייבר, התייחס לסדר העדיפויות שנקבע לאזור המעברים בשייבת ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת, שהתקיימה בנובמבר 2005, כלהלן: "הכוונה היא שבסוף 2006... מעברים יאזרחו, בעיקר המעברים שבהם יש חיכוך עם האוכלוסייה הפלסטינית, או מעברים של סחורות - אלה יאזרחו בעדיפות ראשונה, כולל 'עוטף ירושלים', שגם הוא יאזרח בעדיפות ראשונה. המעברים האחרונים הם מעברים של תנועת ישראלים, שבהם החיכוך הוא קטן יותר, והצורך באזרחם הוא פחות דחוף".

כאמור, במועד סיכום הביקורת, יוני 2010, טרם אוזרחו חלק מהמעברים שצה"ל אחראי להפעלתם. חיילי צה"ל מבצעים את האבטחה הפיזית במעברים אלו, וחיילי המשטרה הצבאית מבצעים את הבידוק הביטחוני לבני אדם, כלי רכב וסחורות. במעברים שהיו בעבר באחריות צה"ל, ואשר אוזרחו על ידי רמי"ם והועברו לאחריותה, פועלות חברות אזרחיות המבצעות את האבטחה הפיזית ואת הבידוק הביטחוני. ניהול מעברים אלו נעשה באמצעות עובדי רמי"ם, כגון מנהל המעבר, קצין הביטחון ומנהל התפעול.

בתכנית הרב-שנתית של רמי"ם לשנים 2010-2012 תוכנן כי כל המעברים שצה"ל מפעיל יאזרחו בין 2010 ל-2012. בתכנית העבודה של רמי"ם לשנת 2010 צוין כי בהתאם לסיכום עם פיקוד המרכז (להלן - פקמ"ז) יאזרחו שני מעברים נוספים המשמשים לתנועת ישראלים בלבד בין איו"ש לישראל.

מהמסמכים עולה כי בעקבות קבלתה של החלטת הממשלה בדבר פרויקט "שעון חול"<sup>19</sup> החליט משהב"ט לבצע קיצוץ תקציבי רוחבי בסך 800 מיליון ש"ח בפריסה לארבע שנים. במסגרת קיצוץ תקציבי זה, שחלק ממנו השית משהב"ט על פקמ"ז, הנחה במרס 2010 מפקד פקמ"ז, האלוף אבי מזרחי, להקפיא את תהליך אזור המעברים באיו"ש, ובכלל זה את התכנית לאזור שני מעברים, שכאמור נכללו בתכנית העבודה של רמי"ם לשנת 2010. מפקד פקמ"ז ציין בדיון שהתקיים בעניין זה במרס 2010, בין היתר, כי "אם החלטת סגן הרמטכ"ל והרמטכ"ל תחייב קיצוץ תקציבי בהקמת

16 מבקר המדינה, דוח שנתי 54א (2003), עמ' 84.

17 ראו הערה 15.

18 מטה תכנית המעברים - הוראת ארגון.

19 פרויקט "שעון חול" הוא תכנית להקמת מכשול בגבול ישראל-מצרים שהממשלה החליטה לבצע ב-4.3.10. לפי ההחלטה, עלות הקמת המכשול תהיה כ-1.35 מיליארד ש"ח בשנים 2010 עד 2013 ומחציתה תמומן מתקציב משהב"ט.



תואי גדר הביטחון והעברתו ל'שעון חול' עלינו לצמצם את היקף הקיצוץ והפגיעה בהשלמת תוואי גדר הביטחון... תחת הנחת עבודה זו של עצירת/הקפאת תהליך 'האזרוח' יופנו תקציבים שתוכננו בשנים הקרובות 'לאזרוח' לפרויקט 'שעון חול'...".

משרד האוצר מסר למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2010 כי "הגופים המרכזיים האחראים להקמת המעברים ולתפעולם לא הציבו את נושא אזרוח המעברים בראש סדר העדיפויות במהלך דיוני התקציב, מיום קבלת ההחלטה על אזרוח המעברים, וזאת למרות התוספות התקציביות המשמעותיות שקיבלו המשרדים האמורים במהלך דיוני התקציב באותן שנים... במסגרת תקציב הביטחון קיים מקור תקציבי רב-שנתי העומד על כ-1.3 מיליארד ש"ח לנושא מרחב התפר על כל היבטיו, תקציב המהווה מקור לסדרי עדיפויות של המשרד".

מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מר איל גבאי, מסר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2010 כי "במסגרת הפקת הלקחים ממלחמת לבנון השנייה הוטל על צוות בראשות דוד כרודט לבחון לעומק את מבנה תקציב הביטחון. במסקנות הוועדה, אותן אמצה הממשלה ביולי 2007... ממליצה הוועדה על תקציב של 1.3 מיליארד ש"ח לשנה למשך 10 שנים (בס"ה 13 מיליארד ש"ח לשנים 2008-2017) לקו התפר. משרד הביטחון... פועל באופן עצמאי באמצעות רמי"ם לאזרוח מעברים בקו התפר מתוך התקציב הייעודי לבניית גדר ההפרדה... השנה מגיעים עלויות האזרוח בקו התפר ללמעלה מ-200 מיליון ש"ח". עוד מסר מנכ"ל משרד ראש הממשלה כי "נדמה שלכולי עלמא מובן, כי למול האתגרים בפניהם ניצבת המדינה כיום, בהינתן קופת המשאבים המוגבלת, קיימת עדיפות להשקעת מקורות קיימים בבניית המכשול ולא באזרוח המעברים... לבניית המכשול בגבול המערבי משמעות מרחיקות על עתיד החברה והכלכלה במדינת ישראל".

משרד מבקר המדינה מעיר כי ראוי שהממשלה היא שתקבע את סדרי העדיפויות בכל הנוגע להקצאת משאבים לסיום פרויקטים לאומיים שנודעות להם השפעות מדיניות, ביטחוניות וכלכליות משמעותיות, כגון אזרוח המעברים בין ישראל לאיו"ש והקמת פרויקט "שעון חול" בגבול ישראל-מצרים.

2. אזרוח מעברי "עוטף ירושלים": כאמור, במרס 2005 אישר ראש הממשלה דאז, מר אריאל שרון, את תכנית המל"ל בנושא גזרת "עוטף ירושלים", שהמליצה, בין היתר, כי האחריות להפעלת כל המעברים שבגזרת "עוטף ירושלים" תועבר מצה"ל למשטרה, כי אלה יאוזרוחו לאחר מכן, וכי המעברים החדשים, המתוכננים להיבנות בגזרת "עוטף ירושלים", יופעלו באמצעות גופים אזרחיים.

לאחר שהתקבלה החלטת ראש הממשלה ממרס 2005 בנושא אזרוח המעברים בגזרת "עוטף ירושלים", החליטה הממשלה באפריל 2006 (החלטה ב/6 מתוקנת) כיצד תחולק האחריות בין המשטרה ובין צה"ל בנוגע לביטחון הפנים ולסדר הציבורי בגזרת "עוטף ירושלים". בעקבות קבלתה של החלטה זו הועברה באותו המועד האחריות למעברים בגזרת "עוטף ירושלים" מצה"ל למשטרה.

בדיון מנובמבר 2006 בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז, מר רענן דינור, בעניין אזרוח המעברים בגזרת "עוטף ירושלים" צוין כי "הוצגו על ידי משהב"ט והמשרד לבט"פ [המשרד לביטחון הפנים] דרישות תקציביות לפיהן בהבשלה מלאה יעלה תהליך האזרוח כ-400 מיליון ש"ח בשנה". מנכ"ל משרד ראש הממשלה סיכם כי: "נקודת המוצא בדיון האזרוח הוא חוסר המשאבים אולם מנגד השגיאה הגדולה ביותר תהיה לזנוח את התהליך. אין אזרוח מלא ב-2007, המשטרה... תהיה ערוכה לכך שישנה כוונה (לא החלטה) לעבור לאזרוח מלא ב-1.1.08".

בינואר 2007 נחתם מסמך הבנות בין המשטרה ובין צה"ל בנושא העברת האחריות בגזרת "עוטף ירושלים" למשטרה והסדרת שיתוף הפעולה ביניהם בכל הנוגע לתפעול המעברים בגזרה. על פי

מסמך ההבנות תהיה המשטרה אחראית להפעלת המעברים "עד להעברתם לאחריות המשרד לביטחון הפנים או כל גורם אחר שייקבע".

במרס 2008 הטיל המשנה לראש הממשלה דאז, מר חיים רמון, על המשרד לביטחון הפנים, על משרד האוצר ועל מנהל רמי"ם להגיש לו המלצות לאזורח המעברים שבגזרת "עוטף ירושלים" הכוללות, בין השאר, סדרי עדיפויות לאזורח המעברים. בתגובה על דוח מבקר המדינה משנת 2008<sup>20</sup> מסר המשרד לביטחון הפנים בדצמבר 2008<sup>21</sup> כי "תכנית כאמור, לרבות המשמעויות התקציביות ליישומה, הוכנה והועברה בחודש אפריל 2008 למשנה לראש הממשלה ולמנכ"ל משרד ראש הממשלה". עוד הודיע המשרד לביטחון הפנים, כי "לאחרונה הועברה התכנית הנ"ל על ידי המשנה לראש הממשלה לעיונו של ראש הממשלה, במטרה לקדם את תהליך האזורח של מעברי עוטף ירושלים".

על פי תכנית האזורח של המשרד לביטחון הפנים מאפריל 2008, כאמור, עלות אזורחם של חלק מהמעברים ב"עוטף ירושלים" נאמדה ב-282 מיליון ש"ח בשנה. בתכנית זו נכתב כי בשלב הראשון יאזורחו חלק מהמעברים בתוך שנתיים, על פי סדר עדיפויות שצוין בתכנית, בתקציב של כ-120 מיליון ש"ח לשנה. עוד נכתב בתכנית כי אזורח שאר המעברים ב"עוטף ירושלים" יידון בד בבד עם התקדמות שלבי תכנון המעברים העתידיים והשלמת הקמתה של הגדר הביטחונית.

בדוח מבקר המדינה משנת 2008<sup>22</sup> צוין, בין היתר, כי המשרד לביטחון הפנים הודיע למשרד מבקר המדינה במרס 2008 כי החל בהכנת המכרזים הנדרשים לאזורח המעברים בגזרת "עוטף ירושלים". עוד צוין כי המשטרה הודיעה למשרד מבקר המדינה כי רמי"ם היא שתבצע את האזורח של מעברי "עוטף ירושלים" במחצית השנייה של שנת 2008. באותו מועד הודיע מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז, מר רענן דינור, למשרד מבקר המדינה כי מתקיימת עבודת מטה בין המשטרה ובין צה"ל בנושא אזורח המעברים ב"עוטף ירושלים" באמצעות רמי"ם במשהב"ט.

ברם, מהמסמכים עלה כי לטענת המשטרה אזורח מעברי "עוטף ירושלים" התעכב מאחר שרמי"ם לא הקצתה לה את התקציב הדרוש לצורך כך. ב-16.9.08 התקיים דיון בנושא אזורח המעברים שבגזרת "עוטף ירושלים" בהשתתפות ראש אגף תכנון וארגון במשטרה והמשנה למנכ"ל המשרד לביטחון הפנים שציין כלהלן: "עד עתה לא התקבל תקציב לאזורח המעברים מרמי"ם שבמשהב"ט. החלטת השר והמנכ"ל [של המשרד לביטחון הפנים] היא שהאזורח לא ייעשה בהתנדבות. לאור האמור, בשלב זה הנושא מוקפא מכל הבחינות".

נוכח העיכוב המתמשך בתהליך האזורח, ולאחר פרסום דוח מבקר המדינה<sup>23</sup>, שבו הומלץ למשרד ראש הממשלה, למשרד האוצר ולמשטרה להסדיר בדחיפות את נושא אזורח המעברים בגזרת "עוטף ירושלים", החליטה ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה בנובמבר 2008 (החלטה בק/69) לבקש מראש הממשלה לקיים דיון עקרוני במסגרת הקבינט הביטחוני בנושא אזורח המעברים.

בדצמבר 2009 כתב מפקד פקמ"ז, האלוף אבי מזרחי, לסגן הרמטכ"ל, לראש אגף המבצעים ולראש אגף התכנון בצה"ל, כי נדרש לאזורח בדחיפות את מעברי "עוטף ירושלים", בין היתר מסיבות אלה: "מבנה הפו"ש [פיקוד ושליטה] במעברי 'עוטף ירושלים' בעייתי ומורכב מאוד הכולל את חיילי גדוד ארו המבצעים בידוק, מאבטחים אזרחיים מתקציב המשרד לביטחון פנים מאבטחים את המעבר, כולם ת"פ [תחת פיקוד] מפקדה של משטרה כחולה הכפופה למג"ב עוטף; מעברי 'עוטף ירושלים' הינם תוצר של פסיקות והתחייבות לבג"צ, מאחר ובשונה ממעברי איו"ש נדרשים אלו לפעול 24 שעות ביממה 7 ימים בשבוע ומשרתים בראש ובראשונה את תושבי מזרח ירושלים נושאי

20 מבקר המדינה, דוח שנתי 59א (2008), עמ' 67.

21 הודעתו פורסמה ב"הערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה 59א" מדצמבר 2008, עמ' 21.

22 ראו הערה 20, שם בעמ' 80.

23 ראו הערה 20.

תעודת זהות כחולה, את ההתיישבות באיו"ש ואת שאר הפלסטינים. אזור המעברים יאפשר נורמת שירות גבוהה יותר לצד יכולות בידוק מקצועיות יותר".

המשרד לביטחון הפנים מסר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2010 כי בספטמבר 2008 סיכם המשנה לראש הממשלה דאז, מר חיים רמון, כי יש לאזרח חלק מהמעברים ב"עוטף ירושלים" במשך 18 חודשים, וכי "אזור המעברים בעוטף ירושלים לא החל מאחר ומשרד האוצר לא העביר עד היום את התקציב הנדרש לכך".

כאמור, משרד האוצר השיב למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2010 בעניין תקציב האזור של המעברים, בין היתר, כי "הגופים המרכזיים האחראים להקמת המעברים ולתפעולם לא הציבו את נושא אזור המעברים בראש סדר העדיפויות במהלך דיוני התקציב, מיום קבלת ההחלטה על אזור המעברים וזאת למרות התוספות התקציביות המשמעותיות שקיבלו המשרדים האמורים במהלך דיוני התקציב באותן שנים".

מנהל רמי"ם במשהב"ט מסר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2010 כי "תקציב רמי"ם אינו מתוכנן לאזור עוטף ירושלים, כטענת המשטרה... בכל הדיונים בין משהב"ט לבט"פ הייתה הבנה, כי התקציב עבור אזור מעברי 'עוטף ירושלים' אינו אמור להגיע מתקציב משהב"ט".

המל"ל מסר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2010 כי מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מר איל גבאי, והשר בלי תיק, מר בנימין בגין, קיבלו ביוני 2010 את המלצת המל"ל בדבר הכנת תכנית לאזור מעברי 'עוטף ירושלים', והנחו שמטה לוטר"ר ייקיים בחודשים יולי/אוגוסט 2010 עבודת מטה מזוהת ל'הצעת מחליטים' באשר לאזור מעברי עוטף ירושלים 'תחילה' בתכנית תלת-שנתית ... עד כה בוצעו שני דיונים ונקבעה תכנית אב ליישום - ממתין לאישור קבינט".

המשטרה מסרה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2010, בהתייחס למעברי 'עוטף ירושלים', כי "יש לאמץ את החלטת הממשלה לאזור המעברים" בהקדם, וכי סוגיה זו היא באחריות הדרג המדיני.

כאמור, במועד סיכום הביקורת, יוני 2010, טרם אוזרו המעברים בגזרת 'עוטף ירושלים' אשר המשטרה אחראית להפעלתם. במעברים אלו קציני משטרה וקציני מג"ב משמשים בתפקיד מפקדי המעבר. עובדי חברות אזרחיות מבצעים את האבטחה הפיזית וחיילי המשטרה הצבאית מבצעים את הבידוק הביטחוני, אך בשל מחסור בחיילים בחלק מהמעברים מבצעים גם שוטרי מג"ב תפקיד זה. יש לציין כי, כאמור, במרס 2010 הנחה מפקד פקמ"ז להקפיד את תהליך אזור המעברים באיו"ש, והחלטה זו הייתה תקפה גם במועד סיכום הביקורת. משרד מבקר המדינה מעיר כי תהליך קבלת ההחלטות בנוגע לאזור מעברי 'עוטף ירושלים', שהחל כאמור במרס 2005, המועד שבו ראש הממשלה דאז, מר אריאל שרון, אישר את תכנית המל"ל שהמליצה בין היתר על אזור המעברים האמורים, לא כלל תכנית קבועה ומוסכמת המפרטת את המקורות התקציביים למימוש אזור המעברים. משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר והגופים המרכזיים האחראים להקמת המעברים בין ישראל לאיו"ש ולתפעולם - משהב"ט, המשרד לביטחון הפנים, המשטרה וצה"ל - לא קבעו תכנית כוללת ומתוקצבת לאזור כל המעברים, ובכללם מעברי 'עוטף ירושלים', שבמסגרתה ייקבע גם לוח זמנים לביצועה (בעניין תקצוב אזור המעברים ראו גם להלן).

3. חיילים הכפופים לפיקוד המשטרה: אחת הבעיות המרכזיות שאזור המעברים אמור לפתור היא החיכוך שבין חיילי צה"ל, המשמשים כבודקים ביטחוניים במעברים, ובין האוכלוסייה האזרחית העוברת בהם. נוסף על כך, אזור המעברים יפתור בעיה מתמשכת - כפיפות חיילים בשירות צבאי לפיקוד המשטרה במעברים שבאחריותה. הביקורת העלתה כי כפיפותם של חיילים במעברים לפיקוד המשטרה אינה מעוגנת בתשתית חוקית הולמת, וכי הטיפול בסוגיה זו, שנמשך זה

שנים, טרם הוסדר במסגרת תשתית משפטית ראויה. יש לציין כי חוק יסוד: הצבא קובע כי הדרג הפיקודי העליון בצבא הוא הרמטכ"ל ועל כן ספק אם הכפפת חיילים במישורין לפיקוד המשטרה מתיישבת עם האמור בחוק היסוד, כמפורט להלן:

באפריל 2006 קיבלה הממשלה החלטה בנושא אופן חלוקת האחריות בין המשטרה ובין צה"ל בנוגע לביטחון הפנים ולסדר הציבורי ב"עוטף ירושלים". בהתאם להחלטת הממשלה, כאמור, השלים צה"ל באפריל 2006 את העברתה למשטרה של האחריות לכל גזרת "עוטף ירושלים", ובכלל זה האחריות להפעלת המעברים בגזרה. בינואר 2007 נחתם "מסמך הבנות" בין המשטרה ובין צה"ל לעניין העברת האחריות בגזרת "עוטף ירושלים" למשטרה ולעניין הסדרת שיתוף הפעולה ביניהם בכל הנוגע לתפעול המעברים שבגזרה.

בהתאם ל"מסמך הבנות" מקצה צה"ל למשטרה מאות חיילים, בין השאר למשימות של בידוק במעברי גזרת "עוטף ירושלים", ואלו כפופים לפיקוד המשטרה.

בחוות דעת של הפרקליט הצבאי הראשי מאפריל 2006 בעניין הכפפת חיילי צה"ל לפיקוד המשטרה נכתב כי "לאור ההסדרים הממציים הקיימים בחוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986 לעניין העברת חיילים לשירות ת"פ [תחת פיקוד] גופים שאינם צה"ל, אין זה ברור כלל ועיקר כי ניתן יהיה להשאיר חיילים בשירות צבאי ת"פ משטרת ישראל שלא בדרך הקבועה בחוק שירות ביטחון".

יש להדגיש כי מבקר המדינה כבר העיר בשנת 2008<sup>24</sup> שהפעלת חיילי צה"ל לתכלית האמורה בכפיפות לפיקוד המשטרה אינה מעוגנת בתשתית חוקית הולמת, וכי על צה"ל לבחון אם אפשר להסדיר את הנושא באמצעות תיקוני חקיקה. בתגובה על הערות אלה הודיעה המשטרה למשרד מבקר המדינה במרס 2008 כי "הפתרון לבעיה הוא לאזרח את ניהול המעבר וממילא גם את הבידוק בו". צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2008 כי "נערכה פנייה למשרד המשפטים על מנת שיכריע האם נדרשת הסדרה של הנושא בחקיקה או שמא ניתן להסתפק בהסדרה חוקית אחרת".

על אף הערות מבקר המדינה משנת 2008, בביקורת הנוכחית הועלה כי צה"ל ומשרד המשפטים טרם סיכמו ביניהם אם נדרשת הסדרה של הנושא בחקיקה או שמא ניתן להסתפק בהסדרה חוקית אחרת, וכי משרד המשפטים טרם הכריע בנושא. יועצת משפטית ממפקדת הפרקליט הצבאי הראשי בצה"ל הודיעה בעניין זה למשרד מבקר המדינה ביוני 2010 כלהלן: "פנינו בעבר למשרד המשפטים בבקשה לקיים דיון בסוגיה של מג"ב ת"פ צה"ל, אשר משליכה על הסוגיה של חיילי צה"ל ת"פ משטרת ישראל. הדיון הנ"ל טרם התקיים, על אף שפעלנו בניסיון לקיימו. בימים אלה נעביר בקשה נוספת לקיים דיון בהקדם".

משרד המשפטים מסר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2010 בעניין סוגיית כפיפותם של חיילי צה"ל לפיקוד המשטרה כי "המענה שיינתן לעניין כפיפות כוחות מג"ב לצה"ל לא יהיה בהכרח המענה המתאים בעניין כפיפות כוחות צה"ל למשטרת ישראל. מכל מקום, איננו רואים מניעה כי נבחן גם סוגיה זו במסגרת הדיון המסכם הנוגע להסדרת הכפפת כוחות מג"ב לצה"ל".

משרד מבקר המדינה שב ומעיר כי הפעלת חיילי צה"ל בכפיפות לפיקוד המשטרה למטרה האמורה במעברים אינה מעוגנת בתשתית חוקית הולמת, וכי ספק אם הכפפת חיילים במישורין לפיקוד המשטרה מתיישבת עם האמור בחוק יסוד: הצבא, שבו נקבע כי הדרג הפיקודי העליון בצבא הוא הרמטכ"ל. יש לראות בחומרה את העובדה שהנושא טרם הוסדר אף על פי שמשרד מבקר המדינה כבר התריע בעבר על הצורך להסדירו. ראוי אפוא כי צה"ל ומשרד המשפטים יידרשו לסוגיה זו בהקדם כדי לפתור את הבעיה ולעגן את ההסדרים במסגרת תשתית משפטית ראויה.

4. תקצוב התכנית לאזור מעברי "עוטף ירושלים": אזור המעברים נועד לאפשר השגת אחדות ושילוביות מהבחינות המבצעיות, התפעוליות והטכנולוגיות ולהבטיח התמקצעות, היסכון ויעילות בפעילות הגופים האחראים לתפעול המעברים. כמו כן, האזור ישפר את הבידוק הביטחוני במעברים ואת השירות הניתן בהם ויבטיח רמת שירות אחידה לאוכלוסייה.

מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מר איל גבאי, מסר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2010 כי "המשרד לביטחון פנים מציג בשנים האחרונות תכנית לאזור המעברים בעוטף ירושלים בהיקף של כ-280 מלש"ח [מיליון ש"ח]. יודגש, כי היקף תוספות התקציב להן זכה המשרד בשנים האחרונות עולה במאות מיליונים על סכום זה. לו היה אזור המעברים מצוי בסדרי עדיפויות של המשרד לביטחון פנים, היה האזור מתבצע מזמן. יצוין, כי תוספת תקציב שקיבל בעבר המשרד לביטחון פנים לטובת נושא האזור נוצל לטובת אזור המאבטחים במעברים ולא לטובת הבידוק כפי שהומלץ על ידי המל"ל. אזור המאבטחים נמשך עד היום. גם היום עמדת המשרד לביטחון פנים היא להשקיע את השקל השולי בתוספת שוטרים ובנושאים אחרים ולא באזור... אנו סבורים שלא היה זה מתפקידו של משרד ראש הממשלה לקבוע תכנית כוללת לאזור המעברים המבוססת על לוח זמנים ומגובה בתקציב. עובדה זו נתמכת גם בעובדה שמשרד הביטחון החל התהליך האזור בהתאם לתכנית עבודה שגיבש באופן עצמאי".

עוד מסר מנכ"ל משרד ראש הממשלה כי "המשרדים [המשרד לביטחון פנים ומשרד הביטחון] אכן סבורים שמדובר בפרויקט חיוני אולם מסרבים להקצות לכך תקציב מתוך תקציבי המשרדים שאינם מבוטלים (תקציב משהב"ט הוא כ-52 מיליארד ש"ח ותקציב המשרד לבט"פ הוא כ-10 מיליארד ש"ח...) ומנסים 'לנצל' את חשיבות הפרויקט על מנת לנסות ולקבל תוספת משאבים באמצעות משרד ראש הממשלה. לו היה הנושא מדורג במקום גבוה בסדרי העדיפויות של המשרדים, הם היו מקצים לו נתח מתקציבם או למצער נכנסים למו"מ תקציבי עם משרד האוצר בנושא, לפחות בעת גיבוש תקציב המדינה... בנסיבות אלה אין מקום, כי משרד רה"מ יתערב בסדרי העדיפויות התקציביים שקבעו המשרדים ויבקש להסיט משאבים ממשומות אחרות שנטלו על עצמם או לחלופין יפעל לשינוי והעברה תקציבית ממשרדים אחרים לטובת משרדים אלו".



משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה כי תהליך אזור המעברים היה לקוי. אמנם משרד מבקר המדינה אינו דן בקביעת סדר העדיפויות הלאומי, הנתון לשיקול דעתם של קובעי המדיניות, אולם אין להסכים לכך שנושא בעל חשיבות רבה - כשם שמסכימים הגופים המטפלים בו - יהיה נתון לשיקול דעתם של משרדי הממשלה השונים ללא יד מכוונת במישור הלאומי. תהליך שהחל כשבע שנים לפני מועד סיום הביקורת אינו מתבצע בפועל על בסיס תכנית כוללת שיעדיה ברורים, אלא מתוך ראייה משרדית-סקטוריאלית, שאינה משולבת ומתואמת עם ראייה לאומית אחודה ומוסכמת. כמו כן במועד סיום הביקורת, שנים רבות לאחר שהחלו הניסיונות לביצוע תהליך אזור המעברים, נמצא כי ניסיונות אלה התבצעו באופן מבוזר על ידי הגופים המטפלים בו, וכי השלמת התהליך מתעכבת ולא ידוע מתי תושלם. הגופים המרכזיים האחראים להקמת המעברים בין ישראל לאיו"ש ולתפעולם - משהב"ט, המשרד לביטחון פנים, המשטרה וצה"ל - לא קבעו תכנית כוללת ומתוקצבת לאזור כל המעברים, שבמסגרתה ייקבע גם לוח זמנים לביצועה. זאת אף על פי שמדובר בפרויקט לאומי שנודעות לו השפעות מדיניות, ביטחוניות וכלכליות משמעותיות, המשפיע במידה ניכרת על אורח חייהם ועל ביטחונם של תושבי ישראל, ובכלל זה תושבי מזרח ירושלים, ושל האוכלוסייה הפלסטינית. העיכובים בהשלמת תהליך אזור המעברים בין ישראל לאיו"ש מונעים יצירת אחדות תפעולית ומבצעית בכל המעברים ואינם מאפשרים לתת שירותים ברמה אחידה לאוכלוסייה המשתמשת בהם.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי במועד סיכום הביקורת, יוני 2010, חמש שנים לאחר שראש הממשלה דאז, מר אריאל שרון, אישר את המלצות המל"ל בדבר אזורי מעברי "עוטף ירושלים" עדיין לא אוזרח במלואו אף לא אחד ממעברים אלו. זאת ועוד, גם במעברים שאוזרחו חלקית בגזרת "עוטף ירושלים", דהיינו מעברים שחברות אזרחיות אבטחו אותם, המשיכה המשטרה להעסיק את חיילי צה"ל ואת שוטרי מג"ב בכיוע בידוק ביטחוני לאוכלוסייה האזרחית העוברת בהם, והחיסוך היום-יומי ביניהם נמשך. אשר על כן, תחת שיהפכו המעברים לאתרים בעלי אופי אזרחי ככל האפשר, מדובר עדיין במוקדי חיכוך בין המערכת הביטחונית הישראלית ובין האוכלוסייה באיו"ש, נוסף על שאר החסרונות והליקויים שמקורם באי-אזרח מעברי "עוטף ירושלים".

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שמדובר בפרויקט לאומי שנודעות לו השפעות מדיניות, ביטחוניות וכלכליות משמעותיות, לא ראוי שמשרדי הממשלה יעכבו את ביצועו בשל מחלוקת ביניהם בנושא מימושו מטעמים תקציביים. אשר על כן, על משרד ראש הממשלה לשמש יד מכוונת במישור הלאומי, לפעול במשולב עם משהב"ט, המשרד לביטחון הפנים, המשטרה וצה"ל, שהם הגופים המרכזיים האחראים להקמת המעברים ולתפעולם, לקבוע ולתקצב תכנית כוללת לאזרח כל המעברים, המבוססת על לוח זמנים ואבני דרך.

## גוף מרכזי לניהול המעברים

במועד סיכום הביקורת, יוני 2010, הפעילו שלושה גופים את המעברים בין איו"ש לישראל: המשטרה שהפעילה את המעברים בגזרת "עוטף ירושלים", רמ"ם וצה"ל. כל גוף המפעיל את המעברים שבתחום אחריותו מממן זאת מתקציבו. מינהלת פרויקט מרחב תפר בצה"ל, בראשות תא"ל ערן אופיר, היא הגוף האחראי להקמת המכשול והמעברים במרחב התפר, לתחזוקתם ולרכישת ציוד הדרוש להפעלתם. משהב"ט מתקצב את פעילות מינהלת מרחב התפר.

1. בפברואר 2005 התקיים דיון בין ראש הממשלה דאז, מר אריאל שרון, ובין המל"ל בעניין הקמת רשות מעברים יבשתיים (רמ"י). באותו דיון הציג המל"ל עבודת מטה שביצע בשיתוף כל משרדי הממשלה הרלוונטיים, שכותרתה "גוף לאומי לניהול מעברים יבשתיים". המל"ל המליץ, בין היתר, לאשר עקרונית הקמת גוף שיהיה אחראי לכל המעברים היבשתיים בישראל, ובהמלצותיו התייחס גם ללוח זמנים להקמתו. בסיכום הדיון אישר ראש הממשלה את המלצות המל"ל בדבר הקמת רשות מעברים יבשתיים.

בספטמבר 2006 הציג המל"ל למשרד ראש הממשלה עבודת מטה להקמת רשות מעברים יבשתיים, ובה נסקרו הבעיות שמקורן בהיעדר גוף מרכזי לניהול המעברים, כלהלן: אין גורם אחד שבידיו נתונות האחריות והסמכות הכוללות בתחום המעברים היבשתיים בישראל; אין איוון הולם בין רמת השירות, הביטחון והתקציב; טרם מונה גוף שמתפקידו לגבש את מערך הכוחות שיטפלו בתחום ולקבל החלטות בנושא המשאבים הנדרשים להתמודדות עם איומים שונים והאמצעים הטכנולוגיים הנדרשים לצורך כך; כמה גורמים מנחים וגורמים מבצעים מטפלים בנושא בנפרד; אזורי המעברים מטופל באמצעות שני גורמים נפרדים, הפועלים בלא תיאום - מינהלה של משהב"ט ומינהלה של המשרד לביטחון הפנים. בספטמבר 2009 חידש מטה לוטר את עבודת המטה להקמת גוף ניהול מרכזי למעברים הנקרא רמ"י (רשות מעברים יבשתיים).

מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מר איל גבאי, מסר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2010, כי "הצורך בהקמת רשות שכזו [רמ"י] אינו מוטל בספק ואולם העיתוי שבהקמתה, כמו גם זהות המשרד האחראי, מצריכים דיון מעמיק".

משרד מבקר המדינה מעיר כי במועד סיכום הביקורת, יוני 2010 - יותר מחמש שנים לאחר שראש הממשלה דאז, מר אריאל שרון, אישר את המלצות המל"ל להקמת גוף שיהיה אחראי לכל המעברים היבשתיים בישראל - עדיין לא נקבע המשרד הממשלתי שבמסגרתו יוקם גוף ניהול מרכזי למעברים, ועדיין אין גוף ניהול מרכזי אשר מתפקידו גם לבצע בחינה מרוכזת ומשולבת של סדרי העדיפויות בנושא המעברים, בין היתר כדי לאפשר הקצאה מבוקרת של משאבים בתחומי התקציב, כוח האדם והטכנולוגיה, וכדי ליצור שפה משותפת מהבחינה הארגונית והמקצועית בין הגופים השונים המטפלים בנושא. עקב כך כל אחד מהגופים האחראים לתפעול המעברים - המשטרה, רמי"ם וצה"ל - הפעיל בעצמו את המעברים שבאחריותו, בלי שגופים אלה פעלו בתיאום ובשיתוף בתחומים מרכזיים, כגון הפקת לקחים בעקבות אירועים ביטחוניים, חידושים טכנולוגיים בתחום הבידוק, הכשרת בודקים ביטחוניים והחלפת מידע מקצועי. להלן דוגמאות:

א. תכנון מקומם של המעברים: לא נמצא שבין מועד הקמת המעברים בין ישראל לאיו"ש ובין מועד סיום הביקורת, מרס 2010, ביצע גוף כלשהו עבודת מטה משולבת בין כל הגופים האחראים להקמת המעברים ולתפעולם, וכינם לבין משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, בנושא המקום שבו יפעלו המעברים ואופן פריסתם.

בעניין זה כתב בספטמבר 2009 מנהל לשכת התכנון המרכזית במינהל האזרחי (להלן - מנא"ז) איו"ש למנהל מינהל התכנון ישראל כלהלן: "מרבית המעברים ממוקמים בתחומי איו"ש מבלי שנעשתה עבודת מטה ראויה... לבדיקת המשמעויות התחבורתיות של המעברים, מיקומם ונפחי תנועה אל ומתחום ישראל, וכן לא נבחנו ההשפעות החברתיות והכלכליות על האוכלוסייה שמשני עברי המכשול, לרבות במיקום מוסדות ציבור, מרכזי שירותים ועוד; חלק מהמעברים אינם תואמים את צירי התנועה הראשיים הקיימים והמתוכננים [ההדגשה במקור] ובעצם גורמים לחסימת הדרכים מישראל לכיוון איו"ש יש להתייחס לנפחי התנועה החזויים... ובהתאם לכך להמליץ על שינויים/תיקונים בפרישת המעברים, גודלם והאמצעים הנדרשים על מנת שהתנועה תוכל לזרום בהם ללא הפרעות".

ב. גיוס והכשרה של עובדים: צה"ל ורמי"ם אינם פועלים במשותף ובמשולב בתחום הגיוס וההכשרה של עובדים שהם מעסיקים בתחום הבידוק הביטחוני במעברים. כל גוף מגייס ומכשיר את הבודקים הביטחוניים בנפרד וללא תיאום ואחידות עם הגוף השני.

משרד מבקר המדינה מעיר לצה"ל ולרמי"ם כי הכשרה משותפת של בודקים ביטחוניים יכולה להבטיח אחידות וריכוז יכולות ומשאבים של שני הגופים ולמנוע בזבוז כספי ציבור.

2. עוד העלתה הביקורת כי בהיעדר גוף ניהול מרכזי בעל ראייה מערכתית ומשולבת שנועדה לאפשר תפעול אחוד של כל המעברים, יש בין המעברים פערים משמעותיים בנושאים כגון: איוש תקני כוח אדם, הכשרת כוח אדם, אמצעים טכנולוגיים וכן רמת הבינוי והיקפו. הפערים האמורים מקורים בכך שהגופים המפעילים את המעברים נבדלו זה מזה הן מבחינת התקציבים שעמדו לרשותם והן מבחינת סדרי העדיפויות שקבעו לעניין הקצאת המשאבים למימון הפעלתם של המעברים שבאחריותם. להלן דוגמאות:

א. במעברים מסוימים הנמצאים באחריות המשטרה יש מחסור משמעותי בכוח אדם (ראו להלן בפרק על אבטחה ובידוק ביטחוני במעברים), ובחלקם יש מחסור באמצעים.

ב. במעברים שצה"ל אחראי לתפעולם יש פערים משמעותיים בתחום הבינוי והאמצעים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי השונות שבין חלק מהמעברים בעניינים הקשורים לבידוק ביטחוני, אשר מקורה בהיעדר גוף ניהול מרכזי המופקד גם על בחינה כוללת של השקעת משאבים במעברים, מגבירה את הסיכון.



משרד מבקר המדינה מעיר בעניין הקמת גוף מרכזי לניהול מעברים כלהלן: הפעלת המעברים באמצעות שלושה גופים הביאה לכך ששלושה מנגנוני ניהול שונים מבצעים את אותה הפעילות ונדרשים להתמקצע באותו התחום, שלא לפי עקרונות של יעילות מבצעית וארגונית ושל הקפדה על חיסכון. יתר על כן, גופים אלה אינם פועלים מתוך ראייה אחודה וכוללת, תוך מיקוד מאמץ אחד ומתואם להשגת יעד משותף. חסרונו של גוף ניהול מרכזי בעל ראייה כוללת ובעל סמכות ואחריות פוגע משמעותית ביכולת לנהל את המעברים מתוך ראייה רחבה ומעמיקה בנוגע לצרכים של כל המעברים, שלפיה ניתן לקבוע סדרי עדיפויות מיטביים להקצאות תקציביות לרכש, לבינוי ולגיוס כוח אדם ולהכשרתו על פי תכנון ארוך טווח ובכך להביא להתמקצעותו המיטבית. יתר על כן, אי-החלפת מידע מקצועי בין הגופים פוגעת ברמת הידע והמקצועיות של הגופים הפועלים במעברים.

נוכח העיכוב המתמשך כבר כחמש שנים בהקמת גוף מרכזי אחד לניהול המעברים, ראוי כי ראש הממשלה והממשלה יידרשו לעניין הניהול המרכזי של תפעול כל המעברים, כדי להבטיח מיצוי מיטבי של המשאבים הרבים שמדינת ישראל משקיעה בהקמתם ובתפעולם של המעברים. על המל"ל (המשמש על פי חוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008, כגוף המטה של ראש הממשלה והממשלה בענייני חוץ וביטחון של מדינת ישראל) לרכז את עבודת המטה בסוגיה זו במשולב עם משהב"ט, המשרד לביטחון הפנים וצה"ל.

## אבטחה ובידוק ביטחוני במעברים

### 1. הנחיית המשטרה במעברים

בהחלטה ב/43 נקבע, כאמור, כי המשטרה אחראית להנחיית המעברים בנושא האבטחה ובתחום הטיפול הביטחוני במטען, פרט למעברים שצה"ל אחראי להפעלתם. במאי 2006 הקימה המשטרה את מחלקת המעברים, האחראית להנחיית המעברים בתחום הטיפול הביטחוני במטען. עם הקמת חטיבת האבטחה במשטרה בשנת 2008, עברה מחלקת המעברים לאחיותה.

בשנים 2009 ו-2010 פעלה המשטרה לשנות את החלטה ב/43, אך בקשתה בעניין זה לא נענתה.

הביקורת העלתה כי במועד סיכום הביקורת, יוני 2010, עדיין לא קיימה המשטרה את החלטה ב/43 במלואה בדבר חובתה להנחות את המעברים בתחום מסוים, וזאת מנימוקים של היעדר כוח אדם מיומן לביצוע המשימה.

המשרד לביטחון הפנים מסר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2010 כי החלטת הממשלה להטיל על המשטרה אחריות לשמש כמנחה מקצועי באותו תחום התקבלה ללא תיאום עם המשרד לביטחון



הפנים או עם המשטרה. עוד מסר המשרד לביטחון הפנים כי הוא העביר למטה לוטר באפריל 2010 הצעה מפורטת לתיקון החלטה ב/43.

יש לציין כי בביקורת לא נמצא שהנושא הועלה לפני הדרג המדיני כדי שידון בנושא ויקבל החלטה בעניינו.

מטה לוטר מסר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2010 כי עמדתו היא שעל המשטרה "לפעול ולמצוא דרכים למימוש ההנחיה... באופן כולל כפי שנקבע בהחלטה ב/43".

משרד מבקר המדינה מעיר שהמשטרה אינה מקיימת החלטה של הממשלה בנוגע להנחיה מקצועית במעברים באותו תחום, אף שיש לנושא השפעות משמעותיות מהבחינה הביטחונית. הגם שהמשטרה ערערה על החלטת הממשלה, ועל אף נימוקיה לכך, כאמור, אין הדבר פוטר אותה מלקיים את ההחלטה, כל עוד היא תקפה, מה גם שהיא לא שונתה בעקבות הערעור, כאמור. מצב שבו המשטרה אינה מבצעת זה שנים אחדות את החלטת הממשלה, בידיעת מטה לוטר והדרג המדיני, והנושא נשאר ללא מענה הולם, הוא בלתי נסבל ומחייב התערבות של הדרג המדיני - השר לביטחון הפנים ועל פי הצורך ראש הממשלה.

## 2. הנחיית השב"כ במעברי "עוטף ירושלים"

בהחלטה ב/43 נקבעה, בין היתר, האחריות להנחיה מקצועית של הגופים המפעילים את המעברים. בהחלטה נקבע כי שירות הביטחון הכללי (להלן - השב"כ) יהיה האחראי להנחיה מקצועית של כלל המעברים - פרט למעברים שצה"ל אחראי להפעלתם - בתחום הטיפול הביטחוני בנוסע. עוד נקבע כי במעבר שהאחריות לתפעולו עברה מצה"ל לגוף אחר יהיה השב"כ אחראי להנחייתו המקצועית בתחום הטיפול הביטחוני בנוסע. כמו כן נקבע בהחלטה ב/43 כי התחומים שבהם על השב"כ למלא את תפקידיו כגוף מנחה בתחום הטיפול הביטחוני בנוסע הם תחומי ההפעלה המבצעית, המודיעין, הטיפול בכוח אדם, הפיקוח והבקרה ועוד.

הביקורת העלתה כי החלטה ב/43, המחייבת את השב"כ להנחות את המעברים בתחום הטיפול הביטחוני בנוסע, לא בוצעה במעברי "עוטף ירושלים" שהמשטרה אחראית להם, עקב התנגדותה של המשטרה לקבל הנחיות מהשב"כ לקיים את אותה הנחיה כמתחייב מהחלטת הממשלה בנושא זה.

נושא אי-מימוש אחריותו של השב"כ כגוף מנחה הועלה כבר בדוח מבקר המדינה שפורסם בשנת 2008<sup>25</sup>. באותו דוח צוין, בין היתר, כי המל"ל הודיע למשרד מבקר המדינה במאי 2008 כי "נעשו פניות רבות בכתב ובעל פה של מטה לוטר למשרד לביטחון הפנים לאפשר את מימוש האחריות של השב"כ במעברי 'עוטף ירושלים'". מבקר המדינה ציין באותו דוח כי "המשטרה מתנגדת לכך שהשב"כ יהיה אחראי להנחיה המקצועית במעברים ב'עוטף ירושלים' בתחום הטיפול הביטחוני בנוסע, ולכן אינה מיישמת את ההנחיות שהשב"כ קובע".

משרד מבקר המדינה מציין כי מאחר שהמשטרה אינה מאפשרת לשב"כ להנחות את מעברי "עוטף ירושלים" נוצרו פערים ביטחוניים רבים.

במועד סיכום הביקורת, יוני 2010, עדיין התנגדה המשטרה לקבל הנחיות מהשב"כ בנושא הטיפול הביטחוני בנוסע, באופן שבפועל השב"כ לא מילא את תפקידו כגוף מנחה בנושא זה במעברי "עוטף ירושלים".

המשטרה מסרה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2010 כי "מעמד המעברים בעוטף ירושלים בשלב זה זהה למעברים הממוקמים בתפר ומוחזקים על ידי חיילי צה"ל, כל עוד המעברים לא אוזרחו לא חלה חובת ההנחיה עליהם. המשטרה הינה גוף מנחה ולכן לא סביר שתונחה על ידי גוף מנחה אחר".

מטה לוטר מסר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2010 כי "עמדת מטה לוטר [היא שישן] לכפות על המשטרה לאפשר לקיים את החלטת הממשלה ב/43 בנדון ככתבה ולאפשר לשב"כ להנחות בתחום במעברי עוטף ירושלים".

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי בהתחשב בכך שבהחלטת הממשלה נקבע כי השב"כ הוא הגוף המנחה בתחום הטיפול הביטחוני בנוסע בכל המעברים פרט למעברי צה"ל, תגובתה ש"כל עוד המעברים לא אוזרחו לא חלה חובת ההנחיה עליהם" אינה מקובלת ועליה למלא את החלטת הממשלה בהקדם. יש לראות בחומרה את העובדה כי זה כארבע שנים, החל מאפריל 2006, מועד העברת המעברים בגזרת "עוטף ירושלים" מצה"ל למשטרה, עומדת המשטרה בהתנגדותה לקבל הנחיות מהשב"כ בתחום הטיפול הביטחוני בנוסע כמתחייב מהחלטה ב/43, עניין שיש לו משמעות ביטחונית מהותית ואינו עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין.

לדעת משרד מבקר המדינה, התמשכות הבעיה במלוא חריפותה מחייבת התערבות דחופה של הדרג המדיני - השר לביטחון הפנים ובמידת הצורך ראש הממשלה.

### 3. העסקת מאבטחים במעברי "עוטף ירושלים"

כאמור, במרס 2005 אישר ראש הממשלה את תכנית המל"ל ואת המלצותיו להעברת האחריות להפעלת המעברים מצה"ל למשטרה לקראת אזרוחם. עם קבלת האחריות למעברים התקשרה המשטרה עם חברות אבטחה אזרחיות לצורך העסקת אזרחים כמאבטחים במעברי גזרת "עוטף ירושלים".

מחלקת המעברים במשטרה, בתפקידה כמנחה המקצועי בתחום האבטחה הפיזית של המעברים, אחראית לקביעת תכניות האבטחה הנדרשות והתקנים הנדרשים לביצוע האבטחה. הביקורת העלתה כי במועד סיום הביקורת, מרס 2010, נמצא פער משמעותי ביותר במספר המאבטחים האזרחיים שהועסקו במעברים בגזרת "עוטף ירושלים" בהתייחס לתקנים שנקבעו על סמך היעדים המבצעיים הנדרשים בגזרה זו.

באפריל 2008 כתב קצין הנחיה פיקוח ובקרה של מעברי "עוטף ירושלים" למשטרה כי מספר המאבטחים הקיים אינו נותן מענה אבטחתי ראוי.

בדוח מבקר המדינה משנת 2008<sup>26</sup> נכתב בנושא העסקת המאבטחים במעברי "עוטף ירושלים": "לפיכך, על משרדי הממשלה הנוגעים בדבר ... להשלים ולהסדיר את ענייני כוח האדם במעברים". בדוח "ועדת השרים"<sup>27</sup> מנובמבר 2009 נכתב בנושא זה כי "לא דווח על התקדמות בתיקון הליקוי".

ראוי להדגיש כי במועד סיכום הביקורת טרם באה על פתרונה בעיית המחסור במאבטחים. זאת אף שהגורמים המבצעיים הסבו פעמים אחדות את תשומת לבם של דרגי הפיקוד במשטרה לבעיה,

26 ראו הערה 20, שם עמ' 92.

27 "דוח מעקב אחר תיקון ליקויים וביצוע החלטות ועדת שרים לענייני ביקורת המדינה", נובמבר 2009, עמ' 786.

ובעקבות כך הורו אותם דרגים להשלים את המחסור האמור, ואף שהנושא נידון בדוחות קודמים של משרד מבקר המדינה שעסקו בנושא.

המשטרה מסרה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2010 כי "בשל הצורך לפעול במסגרת התקציבית הקיימת, היה צורך להתאים את סד"כ המאבטחים למסגרת התקציבית... אגף התכנון במשטרת ישראל, בתאום עם גורמי הביצוע, יוסיף ויבחן מעת לעת את ההתנהלות התקציבית למול הסד"כ המועסק, על מנת לוודא התנהלות מאוזנת בכפוף לחוק התקציב ותקנותיו".

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי הפער בין מספר המאבטחים במעברי "עוטף ירושלים" למספרם לפי התקן הוא משמעותי ביותר, ויש בכך כדי לפגוע פגיעה ברמת הביטחון במעברים. יש לציין כי תקן המאבטחים בגזרת "עוטף ירושלים" נקבע בהתאם ליעדים המבצעיים בגזרה, ולפיכך ראוי לגייס מאבטחים נוספים להשלמת מצבת כוח האדם בהתאם לתקן, לצורך עמידה ביעדים אלה. ראוי אפוא כי הדרג הפיקודי העליון במשטרה יידרש לטיפול בסוגיה זו בהקדם.

#### 4. איוש יחידת המעברים במג"ב "עוטף ירושלים"

באפריל 2006 הקימה המשטרה את יחידת המעברים בעקבות העברת מעברי "עוטף ירושלים" לאחריותה.

בדיון שהתקיים במשטרה במרס 2008 בהשתתפות סגן מפכ"ל המשטרה בנושא "דוח מבקר המדינה על ההיערכות להפעלת המכשול והמעברים ב'עוטף ירושלים' ואחזקתם" נקבע כי במסגרת המכסות לגיוסים תינתן עדיפות לתגבור כוח אדם בגזרת "עוטף ירושלים", וכי לפי הצפי יחול גידול משמעותי במספר השוטרים באותה גזרה.

בביקורת עלה כי במרס 2010, מועד סיום הביקורת, היה פער ניכר במספר השוטרים שהועסקו ביחידת המעברים בהתייחס לנדרש על פי התקן, ועקב כך רק ארבעה ממעברי "עוטף ירושלים" הופעלו על ידי יחידת המעברים (שוטרים "כחולים"), וכי שאר המעברים הופעלו על ידי שוטרי מג"ב (שוטרים "ירוקים") מיחידת "עוטף ירושלים". ראוי להדגיש כי המחסור המשמעותי באיוש יחידת המעברים אינו עולה בקנה אחד עם הנחיית סגן המפכ"ל בנושא זה ממרס 2008, כאמור, ועם הערכתו ולפיה תקן כוח האדם ביחידת המעברים יגדל במידה ניכרת.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי למחסור המשמעותי באיוש יחידת המעברים עלולות להיות השפעות מהותיות על תפקוד היחידה ועל יכולתה לעמוד ביעדיה ולמלא את משימותיה. נוכח הפחתת תקן כוח האדם המפעיל את המעברים, יש חשש שתיפגע רמת הבידוק במעברים ויתארך זמן ההמתנה בהם, והדבר עלול לגרום להגדלת הסיכון הביטחוני וכך לפגיעה ברמת השירות במעברים. עקב התמשכות הטיפול בנושא איוש התקנים, ראוי שמפכ"ל המשטרה יידרש בהקדם לסוגיה ויקבע כיצד ראוי לטפל בה.

#### 5. מערכת טכנולוגית לרישום ולמעקב

ממסמכי צה"ל עלה כי ככל שמתקדמת הקמתו של המכשול במסגרת תכנית מרחב התפר, מתרבים הניסיונות להברחת פלסטינים, כלי רכב, סחורות ואף אמצעי לחימה דרך המעברים שבין ישראל לאיו"ש. בעניין זה כתב היועץ המשפטי לאיו"ש (להלן - יועמ"ש איו"ש) בינואר 2009: "במהלך השנים האחרונות אנו ערים לתופעה הולכת וגוברת של פלסטינים אשר יוצאים מאיו"ש ונכנסים

לישראל, ללא היתר כדין. בפועל, ככל שמושלמת גדר הביטחון והמעבר הפיזי לישראל נעשה מורכב יותר, אנו נתקלים בניסיונות רבים ומתוחכמים יותר לכניסה לישראל שלא כדין, בפרט דרך המעברים שנקבעו בגדר הביטחון". עוד כתב יועמ"ש איו"ש כי התשתית שמזינה את הפעילות הפלילית המתוארת לעיל "עלולה להיות פלטפורמה ממשית לביצוע פיגועים בעורף ישראל (וזאת מעבר לפן הפלילי הטמון בה)".

לצורך התמודדות עם הניסיונות להברחת פלסטינים, כלי רכב וסחורות ואמצעי לחימה דרך המעברים שבין ישראל לאיו"ש פותחו אמצעים טכנולוגיים המשמשים לצורכי בידוק ובקרה במעברים.

משרד מבקר המדינה מעיר בעניין זה כי בשל דרך פעילותם של הגורמים המעורבים בסוגיה תקציבית של פיתוח מערכת טכנולוגית מרכזית נגרם עיכוב בהתקדמות הפרויקט. אשר על כן, על המשטרה להבטיח את המשך הפיתוח של הפרויקט, כפי שסוכם על ידי מנכ"ל משרד ראש הממשלה.

## 6. בקרה על פלסטינים השוהים בישראל

בהתאם לחוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003, (תוקפה של הוראת השעה הוארך מפעם לפעם) יציאת תושבי האזור (פלסטינים) מאיו"ש לישראל תתאפשר למחזיקים בהיתרי שהייה בישראל שמנפיק מפקד האזור. היתר שהייה בישראל ניתן בעיקר לצורך עבודה בישראל ולצורך טיפול רפואי.

בסיכום דיון שהתקיים בפקמ"ז בספטמבר 2009, העיר ראש מטה פקמ"ז לאוגדת איו"ש כי "... מדובר במשימה פשוטה עם אפקטיביות מיבצעית משמעותית, והאוגדה אינה עוסקת [במשימה] באופן בו היא נדרשת כדי לממש את אחריותה. [ראש מטה פקמ"ז] הדגיש, כי הנושא הוא באחריות המפקדים, ומכאן התחושה, כי הכישלון [באותו תחום]... הינו כישלון גורף ומשמעותי. ראש המטה ציין, כי בעת הזו היינו אמורים להיות במקום אחר... ניכר כי הסוגיה הינה משמעת בלבד, ולא נקבל רמה כזו בשום דרך ובשום הסכר".

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה, לרמי"ם ולצה"ל, כי במועד סיכום הביקורת, יוני 2010 - כתשעה חודשים לאחר שהתקיים בפקמ"ז הדיון האמור - עדיין לא הוסדר נושא זה שהוא בעל חשיבות רבה מבחינה ביטחונית, והוא עשוי לסייע רבות לקיום בקרה ולהגברת היכולת להרתעת פלסטינים השוהים בישראל ללא היתר שהייה תקף (שב"חים) ואף עשוי לאפשר את הענשתם בעת הצורך. אשר על כן, ראוי שכל הגופים המופקדים על ניהול המעברים יפעלו במשותף כדי לבצע את הנוהל.

## 7. הנחיה בתחום הביקורת במעברים

ביקורת על כניסה לישראל ויציאה ממנה נועדה לאפשר לגורמים האחראים על תהליך המעבר לוודא, בין היתר, שכל הנכנס אליה או היוצא ממנה מורשה לכך על פי החוק. הביקורת על הכניסה ועל היציאה נעשית מכוחם של חוקים ותקנות, ובהם חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 (להלן - חוק הכניסה לישראל), והתקנות שנקבעו על פיו.

באפריל 2008 קבע שר הפנים כי המעברים בין ישראל לאיו"ש הם נקודות בדיקה לפי חוק יישום הסכם הביניים בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה (סמכויות שיפוט והוראות אחרות) (תיקוני

חקיקה), התשנ"ו-1996 (להלן - חוק היישום), ובעקבות כך הותרו הכניסה לישראל ולאיו"ש והיציאה מהם דרך אותן נקודות בדיקה.

בהחלטה ב/43 נקבע כי משרד הפנים אחראי להנחיה מקצועית בתחום הביקורת על הכניסה ועל היציאה במעברים הבין-לאומיים של ישראל, וכן במעברים הפנימיים שייקבעו כתחנות גבול על פי צו הכניסה לישראל (תחנות גבול), התשמ"ז-1987. הגוף האחראי להנחיה המקצועית, כאמור, נדרש לקבוע את הכללים והתנאים שלפיהם יותר המעבר במעברים שבהם הוא מנחה מקצועית, במסגרת נוהל (להלן - הנוהל).

מהמסמכים שנאספו במהלך הביקורת עלה כי במועד סיום הביקורת, מרס 2010, עדיין לא קיים משרד הפנים הנחיה מקצועית במעברים הפנימיים שבין ישראל לאיו"ש שנקבעו כנקודות בדיקה ולא כתב עבודת את הנוהל, כמפורט להלן:

מהמסמכים האמורים עלה כי המשטרה פנתה כבר במרס 2007 למשרד הפנים בדרישה לכתיבת הנוהל, משום שלטענתה בלא הנוהל האמור לא ניתן יהיה להפעיל מערכת טכנולוגית מרכזית (להלן - המערכת). המשטרה סברה כי משרד הפנים הוא האחראי לכך מתוקף תפקידו של שר הפנים כשר הממונה על יישום חוק הכניסה לישראל, ומתוקף אחריותו הכוללת של משרד הפנים בנוגע לכניסה לישראל. יש לציין כי מטה לוטר, אשר בהחלטה ב/43 נקבע כגוף מסדיר, תמך בעמדת המשטרה. אף על פי כן הייתה עמדת משרד הפנים כי החובה לכתיבת הנוהל בנוגע למעברים הפנימיים אינה מוטלת עליו.

סגן ראש אג"ם במשטרה, המכהן גם כיו"ר ועדת ההיגוי לפיתוח המערכת, ציין בפגישה עם צוות הביקורת באפריל 2010 כי המשך פיתוח השלבים הנוספים של המערכת מותנה, בין היתר, בכתיבת הנוהל, וכי בהיעדר הנוהל לא נקבעה תכנית לפריסה כוללת של המערכת במעברים.

במאי 2010 פנה ראש מטה לוטר לסגן ראש הממשלה ושר הפנים וביקש ממנו לקדם את כתיבת הנוהל מתוקף תפקידו של משרד הפנים כמשרד הממונה על ביצוע חוק הכניסה לישראל.

מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מר איל גבאי, מסר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2010 כי ביולי 2010 התקיים דיון בראשותו, שבסיומו צוין, בין היתר, כי הוא פנה בכתב למנכ"ל משרד הפנים וביקש ממנו לקדם את הנוהל; וכי צוות בראשות מטה לוטר ובהשתתפות נציגי משרד הביטחון, המשרד לביטחון הפנים, השב"כ, משרד הפנים ומשרד האוצר יגבש את המלצתו לנוהל "ויגישה למנכ"ל עד ליום 31.12.10. הצוות יציע גם את זהות הגורם האחראי ויקבע כללים להמשכיות [הנוהל]". עוד מסר מנכ"ל משרד ראש הממשלה כלהלן: "קיים היגיון בעמדת משרד הפנים לפיה 95% מהמקרים המצריכים בירור, דורשים דווקא את אישורו של משרד הביטחון ולא של משרד הפנים, ולכן אין זה נכון שמשטר הפנים יהיה אחראי על גיבוש [הנוהל]... מטה לוטר ירכז עבודת מטה ויציע [נוהל], כמו גם כללים להמשכיות [הנוהל] [ועדכונן] בעתיד בהתאם להתפתחויות טכנולוגיות, חוקתיות ואחרות. במסגרת עבודת המטה ובהתאם להתפתחות[ו] ימליץ מטה לוטר על זהות הגורם האחראי על [הנוהל]. ככל שלא תהיה הסכמה בעניין הגורם האחראי תובא הסוגיה להכרעת הקבינט".

מטה לוטר מסר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2010 כי "מאחר ומשרד הפנים לא נענה לפניית מנכ"ל ראה"ם, נתבקש רמ"ט לוטר על ידי מנכ"ל ראה"ם (בפנייה מ-28.6.10) לרכז עבודת מטה בין משרדית לגיבוש המלצה [נוהל]. הנושא ממתין לאישור המשנה לראש המל"ל".

בביקורת הועלה כי היעדר הנוהל, ובעטיו אי-הפעלת המערכת, מהווים ליקוי משמעותי.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הכנת הנוהל מתעכבת זה שנים רבות, אף שחשיבותה רבה. הדיונים בנושא זה בין המשטרה למשרד הפנים, וכן התערבות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, לא הביאו לגיבוש פתרון ישים. לנוכח תשובותיהם של מנכ"ל משרד ראש הממשלה ושל מטה לוט"ר, כאמור, ראוי שמנכ"ל משרד ראש הממשלה והמל"ל יפעלו במשולב עם הגופים האחראים להפעלת המעברים - המשרד לביטחון הפנים ומשהב"ט - וכן משרד הפנים, למציאת פתרון לסוגיה זו, על פי לוח הזמנים שנקבע בסיכום הדיון מיולי 2010, ויפה שעה אחת קודם.

## סוגיות בתפעול המעברים

### 1. העברת פסולת מישראל לאיו"ש

בצו בדבר העברת טובין (יהודה ושומרון) (מס' 1252), התשמ"ח-1988 (להלן - צו העברת טובין), נקבע כי "הבאת טובין לאזור [איו"ש] והוצאת טובין מהאזור טעונות היתר מאת מי שמונה לעניין צו זה על ידי מפקד כוחות צה"ל באיו"ש". בתוקף סמכותו לפי צו העברת טובין, פרסם ראש מנא"ז באיו"ש "היתר כללי להבאת טובין (יהודה ושומרון), התשס"ה-2005" (להלן - ההיתר), המתיר להכניס לאזור טובין מכל סוג, למעט טובין המפורטים באותו היתר. בהתאם לצו שלעיל ולהיתר, אסור להכניס לאיו"ש פסולת מכל סוג.

מתלונות שהתקבלו במשרד מבקר המדינה וממסמכי צה"ל עולה כי עולים ליקויים באכיפה של צו העברת טובין במעברים שבאחריות צה"ל שאותם מאיישים חיילים, ועקב כך משאיות עמוסות פסולת עוברות באותם מעברים מישראל לאיו"ש, אף שלא קיבלו היתר לכך, והפסולת נפרקת באתרי פסולת פיראטיים באיו"ש, שפעילותם פוגעת באיכות הסביבה.

בדצמבר 2007 כתב יועמ"ש איו"ש חוות דעת בנושא "איסור הכנסת פסולת לאיו"ש - כלים לאכיפה", ובה ציין, בין היתר, כלהלן: "הפרה של הוראות הצו [להעברת טובין] או ההיתר הניתן מכוחו מהווה עברה פלילית על תחיקת הביטחון... נראה, כי ביצוע בידוק במעברים ומניעת הכנסת פסולת בכלי רכב לאיו"ש יביאו להשגת יעדי האכיפה בצורה הטובה והאפקטיבית ביותר".

בתגובה על תלונה שהופנתה ביולי 2009 לשר הביטחון בעניין מעבר פסולת מישראל לאיו"ש, כתב קצין פניות הציבור תיאום ביחידת מתאם פעולות הממשלה בשטחים (המתפ"ש) לעוזרת שר הביטחון באוקטובר 2009, בין היתר, כלהלן: "העברת פסולת בלתי מורשית משטחי מדינת ישראל לתחומי יהודה ושומרון אינה תופעה חדשה, אין בידינו הנתונים כי מדובר בתופעה ההולכת ומתגברת".

המשרד להגנת הסביבה השיב למשרד מבקר המדינה בינואר 2011 כלהלן: "המשרד להגנת הסביבה בשיתוף עם המינהל האזרחי מבצעים פעולות בתחומי החקיקה, המדיניות, ההסדרה והאכיפה בנושאים אלו... בספטמבר 2007 נחתם על ידי ראש המינהל האזרחי צו בדבר העברת טובין (יהודה ושומרון)... עם כניסת הצו לתוקף החל קמ"ט [קצין מטה] איכה"ס [איכות הסביבה] להנפיק היתרים להכנסת פסולת לכל המשאיות המגיעות מישראל אל תחומי איו"ש להטמנה באזורים מוסדרים. יצוין כי בשנת 2010 הנפיק קמ"ט איכה"ס למעלה מ-7,300 היתרים למשאיות להכנסת פסולת לאיו"ש מתוקף סמכותו כאמור... מרגע כניסת הצו לתוקף פחתה באופן משמעותי כמות הפסולת המגיעה מישראל לאיו"ש".

עוד מסר המשרד להגנת הסביבה כי "קמ"ט איכה"ס פרס מערך נרחב של שילוט במעברים בין שטח ישראל לשטח איר"ש... בשנת 2010 בלבד בצעה יחידת הפיקוח 90 החרמות של משאיות וכלי רכב... במקביל לפעילות זו פועל המינהל האזרחי בכלל וקמ"ט איכה"ס בפרט להקמת אתרים חוקיים ומתקדמים לסילוק פסולת בתחומי איר"ש ולסגירת אתרים פיראטיים... האכיפה של פקחי המינהל האזרחי מתבצעת, בין השאר, גם במעברים [שבאחריות צה"ל]... על אף פעולות האכיפה הרבות המבוצעות באופן שוטף, ולמרות נהלים ברורים וקפדניים של קמ"ט איכה"ס (הכפוף ישירות למינהל האזרחי) בדבר חלוקת היתרים להכנסת פסולת לאיר"ש והצבת שלטים במעברים, קיימת תופעה של מעבר פסולת, בעיקר פסולת בניין לאיר"ש".

משרד מבקר המדינה מעיר כי הגם שנעשו פעולות חשובות לטיפול בנושא העברת הפסולת מישראל לאיר"ש, עדיין נמצאו כמה ליקויים בעניין זה, שיש בהם משום פרצה המאפשרת ביצוע מתמשך של עברות פליליות, כגון פריקת פסולת ממשאיות באתרים לא מורשים הגורמת לפגיעה חמורה באיכות הסביבה. ראוי כי צה"ל, מנא"ז והמשטרה, בתיאום עם המשרד להגנת הסביבה, יפעלו לתיקון המצב כדי למנוע הכנסת פסולת מישראל לאיר"ש דרך המעברים ללא היתר.

## 2. מעבר סחורות

גביית דמי תפעול במעברים: המעברים בין ישראל ובין איר"ש משרתים צרכים חיוניים לקיום קשרי מסחר ולשמירה על מרקם חיים. אשר על כן, הן לצד הנותן שירות והן לצד המקבל שירות יש אינטרס להפעיל מעברים מתקדמים ברמת תחזוקה גבוהה. העברת הסחורות במעברים כרוכה בפעולות רבות, כמו תיאום, בידוק הסחורה, פריקתה והעמסתה. במועד סיום הביקורת פועלים שישה מעברי סחורה בין ישראל לאיר"ש, כמפורט להלן:

בין ישראל לאיר"ש פועלים שישה מעברי סחורה אשר מוגדרים בהודעה בדבר קביעת נקודות מעבר טובין (יהודה והשומרון), התשס"ח-2008, אשר נקבעה מכוח הצו בדבר העברת טובין (יהודה והשומרון) (מס' 1252), התשמ"ח-1988. הגדולים שבהם: מעבר תרקומיא בדרום (בחברון), מעבר שער אפרים במרכז (בטול כרם) ומעבר גלבוה בצפון (בג'נין). מעברים אלה משמשים להעברת כל סוגי הסחורות, ורמי"ם אחראית לתפעולם.

במועד סיכום הביקורת, יוני 2010, לא נגבו דמי תפעול במעברים שבין ישראל לאיר"ש, והעברת הסחורות בהם נעשתה ללא תשלום.

מהתיעוד ברמי"ם עלה כי החל משנת 2006 פעלו משהב"ט ורמי"ם לקבלת היתר לגביית דמי תפעול במעברים שבין ישראל לאיר"ש מהיועץ המשפטי לממשלה, וכי בנושא טיפל המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ). משהב"ט ורמי"ם טענו כי גביית דמי תפעול תמורת השימוש במעברים ושימוש בכספים אלה לשם תפעול המעברים יביאו לשיפור משמעותי ברמת הבינוי, התחזוקה והשירות הניתן בהם. ברם, הטיפול בנושא זה התמשך ובמועד סיום הביקורת טרם הוסדרה סוגיה זו.

בינואר 2009 ביקש מנהל רמי"ם מהמשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) לאשר גביית דמי תפעול במעברי איר"ש, בהסתמך על האישור שניתן לגביית דמי התפעול במעברי הסחורות שבין ישראל לאזח"ע. בדיון שהתקיים באפריל 2009 בלשכת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) בנושא "גביית אגרות במעברים בין ישראל והאזור", סיכם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה כי הסוגיות המשפטיות בעניין זה רבות ומורכבות, והנחה בנוגע לכיוונים הדרושים לצורך המשך הפעילות של כל הגופים שהשתתפו בדיון כדי להביא לידי סיום את נושא גביית דמי התפעול במעברי איר"ש.

במועד סיכום הביקורת, יוני 2010, כ-14 חודשים לאחר שנכתב סיכומו האמור של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ), ויותר משנה וחצי לאחר שמנהל רמי"ם פנה למשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ), טרם התקבלה החלטה בנוגע לכך.

משרד המשפטים השיב למשרד מבקר המדינה ביולי 2010 כי "סוגיית דמי התפעול במעברים הינה סוגיה מורכבת המעוררת שאלות משפטיות מורכבות ושאלות של מדיניות. שילובה של סוגיה זו במסגרת העבודה על תזכיר החוק להסדרת מעבר טובין מהאזור ומשטחי המועצה הפלסטינית ואליהם הביאה לעיכוב נוסף בהשלמת העבודה בנושא, בשל הצורך בגיבוש הסכמות בין כלל הגופים הנוגעים בדבר לכל הצעת החוק. הערכתנו היא שסוגיית גביית דמי התפעול במעברים תושלם לכשתסתיים העבודה על גיבוש תזכיר החוק".

משרד מבקר המדינה מציין כי הסוגיה של גביית תשלום עבור העברת סחורה במעברים שבין ישראל לאיו"ש סבוכה מהבחינה המשפטית והמדינית ובעלת משמעויות נרחבות, וכי העניין הועלה כבר בינואר 2009 לפני היועמ"ש לממשלה והטיפול בו נמצא בשלבי הראשוניים. לכן, לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי כי הנושא יועלה לדיון לפני הדרג המדיני כדי שהוא יקבל החלטות בעניין זה.

### 3. הכרזת המעברים כנקודות בדיקה

חוק היישום קובע כי שר הפנים רשאי, בהסכמת שר הביטחון והשר לביטחון הפנים, לקבוע בצו את מספרן ומקומן של נקודות הבדיקה לעוברים ולשבים בין איו"ש לישראל (המעברים). משקבע שר הפנים בצו את מספרם ומקומם של המעברים, יותר להיכנס לשני היעדים ולצאת מהם רק דרך המעברים.

בהחלטה ב/43 נקבע כי משרד הפנים אחראי לקבוע בצו את מספרן ומקומן של נקודות הבדיקה לנכנסים לישראל מאיו"ש וליוצאים מישראל לאיו"ש בהתאם לחוק היישום. בחוק היישום נקבעו סמכויות הבדיקה והחיפוש של הבודקים במעברים וגם סמכויותיהם של המאבטחים האזרחיים במעברים, תוך הפניה לחוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור, התשס"ה-2005.

משרד מבקר המדינה כבר העיר בדוח משנת 2008<sup>28</sup> כי שר הפנים לא קבע את המעברים שבהם נכנסים לישראל מאיו"ש ויוצאים מישראל לאיו"ש כנקודות בדיקה, כאמור בהחלטה ב/43. לפיכך לא ניתן היה לחייב שמעבר בין איו"ש לישראל יתבצע רק דרך מעברים אלה. עוד העיר מבקר המדינה באותה ביקורת כי לבודקים ולמאבטחים האזרחיים במעברים לא הייתה, לכאורה, סמכות לבצע חיפוש בגופם או בכליהם של אלה המסרבים לכך או למנוע מהם את המעבר.

ב-1.4.08 הוציא שר הפנים את צו יישום הסכם הביניים בדבר הגדרת המערכת ורצועת עזה (סמכויות שיפוט והוראות אחרות) (תיקוני חקיקה) (נקודות בדיקה), התשס"ח-2008 (להלן - צו היישום). בצו האמור מפורטים בין היתר, נקודות ציון (נ"צ) מדויקות של מקומו של כל מעבר, כדי שניתן יהיה להחיל את הכללים על המעבר במדויק.

במועד סיכום הביקורת הנוכחית, יוני 2010, פעלו עשרות מעברים בין ישראל לאיו"ש, ובהם התבצעו תהליכי בידוק ביטחוני לעוברים ולשבים. כפי שהועלה, ארבעה מהם המופעלים על ידי המשטרה לא הוכרו עדיין כנקודות בדיקה בצו היישום.



משרד הפנים מסר למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2010 כי "אומנם סמכות ההכרזה היא בידי שר הפנים, אך היות ומשרד הפנים אינו הגורם המפעיל והנוכח בשטח, הפניות בעניין זה מתקבלות ממשרד הביטחון והמשרד לביטחון הפנים על פי הצרכים בשטח". עוד מסר משרד הפנים לעניין עדכון הצו בדבר נקודות בדיקה חדשות או נקודות בדיקה שבוטלו, כי לא התקבלו בקשות בנושא זה מהגופים בשטח, ועקב כך לא בוצעו שינויים בצו.

עוזר מנכ"ל המשרד לביטחון הפנים מסר למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2010, לאחר סיכום הביקורת, כי "אכן כפי שהסביר משרד הפנים, בפועל מי שמבקש אותם להכריז על מעברי גבול אלו הם שר הביטחון והשר לביטחון הפנים".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד לבט"פ כי הפעלת מעברים בין ישראל לאיו"ש עוד לפני ששר הפנים קבע אותם כנקודות בדיקה אינה מתיישבת עם מה שנקבע בחוק היישום. נוסף על כך, לבדוקים ולמאבטחים האזרחיים במעברים אלו אין, לכאורה, סמכות לבצע חיפוש בגופם ובכליהם של אלה המסרבים לכך או למנוע מהם את המעבר. על כן, בהתאם למכתבו של עוזר מנכ"ל המשרד לביטחון הפנים, כאמור, היה על המשרד לביטחון הפנים לפנות למשרד הפנים לבקשת ההכרזה, וראוי שעניין זה יוסדר בדחיפות.

## סיכום והמלצות

למעברים בין ישראל ובין איו"ש, המיועדים לפקח על מעבר בני אדם, כלי רכב וסחורות, יש השפעה ניכרת על הקשר בין ישראל לאיו"ש, ופעילותם התקינה חיונית למניעת פיגועי טרור והסתננות למדינת ישראל. אזרוח המעברים בין ישראל לאיו"ש הוא פרויקט לאומי שנודעות לו השפעות מדיניות, ביטחוניות וכלכליות משמעותיות, ומטרתו לאפשר השגת אחדות ושילוביות בהיבטים מבצעיים, תפעוליים וטכנולוגיים, להבטיח התמקצעות, חיסכון ויעילות בפעילות הגופים האחראים לתפעול המעברים ולשפר את הבידוק הביטחוני ואת השירות הניתן לאוכלוסייה בהם.

במועד סיכום הביקורת, יוני 2010, אוזרוחו רק רבע מהמעברים, בגין עיכובים ממושכים ביישום פרויקט האזרוח. מאחר שמדובר בפרויקט לאומי שנודעות לו השפעות מדיניות, ביטחוניות וכלכליות משמעותיות, ראוי שמשרד ראש הממשלה, בשילוב עם משהב"ט, המשרד לביטחון הפנים, המשטרה וצה"ל, שהם הגופים המרכזיים האחראים להקמת המעברים ולתפעולם, יקבע תכנית כוללת, מגובה תקציבית, לאזרוח כל המעברים, המבוססת על לוח זמנים ואבני דרך.

להקמת רשות המעברים היבשתיים (רמי"ם) במשהב"ט חשיבות רבה, אך היא אחראית בפועל להפעלת חלק מהמעברים בלבד. בהיעדר גוף בעל ראייה כוללת ובעל סמכות ואחריות עליונות המופקד על הניהול המרכזי של כל המעברים בין ישראל לאיו"ש, נפגעת מהותית היכולת לנהל את המעברים מתוך ראייה רחבה ומעמיקה בנוגע לצרכים של כל המעברים, שלפיה ניתן לקבוע סדרי עדיפויות מיטביים להקצאת תקציביות לרכש, לבינוי, לגיוס כוח אדם ולהכשרתו על פי תכנון ארוך טווח, ובכך להביא להתמקצעותו המיטבית.

יתר על כן, אי-החלפת מידע מקצועי בין הגופים פוגעת ברמת הידע והמקצועיות של הגופים הפועלים במעברים. ראוי כי ראש הממשלה והממשלה יידרשו להקמת גוף ניהול מרכזי שיופקד על תפעול כל המעברים ויהיה בעל הסמכות והאחריות העליונות בנושא כדי להבטיח מיצוי מיטבי של המשאבים הרבים שמדינת ישראל משקיעה בהקמתם ובתפעולם וכדי להבטיח שהנושא יטופל על פי סדרי עדיפויות שייקבעו בתכנית ארוכת טווח. על המל"ל (המשמש על פי חוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008, כגוף המטה של ראש הממשלה והממשלה) לרכז ולהוביל את עבודת המטה בסוגיה זו בשילוב עם משהב"ט, המשרד לביטחון הפנים וצה"ל. כמו כן, ראוי כי הדרג המדיני יקבל החלטות בנושא גביית התשלום עבור העברת סחורה במעברים שבין ישראל לאיו"ש.

הסוגיה של גביית תשלום עבור העברת סחורה במעברים שבין ישראל לאיו"ש סבוכה מהבחינה המשפטית והמדינית ובעלת משמעויות נרחבות. ראוי כי הנושא יועלה בהקדם לדיון לפני הדרג המדיני כדי שהוא יקבל החלטות בעניין זה.

הליקויים המצטברים שהועלו בנושא האבטחה והבידוק הביטחוני במעברים הם חמורים ובין השאר בהתייחס להיעדר הנחיית המשטרה במעברים בנוגע לתחום מסוים, להתנגדותה של המשטרה לקבל הנחיות מהשב"כ בתחום הטיפול הביטחוני בנוסע במעברי "עוטף ירושלים", למחסור בכוח אדם במעברים שבין ישראל לאיו"ש ולעיכובים ביישום מערכת מרכזית במעברים.

התגלו ליקויים במעברים שצה"ל אחראי להפעלתם בנוגע למעבר משאיות עמוסות פסולת מישראל לאיו"ש, ויש בהם משום פרצה לביצוע מתמשך של עברות פליליות של השלכת פסולת באתרים לא מורשים באיו"ש, והדבר גורם לפגיעה חמורה באיכות הסביבה.