

אזורי יהודה, השומרון וחבל עזה

פעולות ביקורת

נבדקה פעילות הפרקליטות הצבאית באזור יהודה והשומרון. הבדיקה נערכה ביחידת היועץ המשפטי של מפקד כוחות צה"ל באזור ושל ראש המינהל האזרחי באזור, בתביעה הצבאית בשכם, בג'נין וברמאללה ובפרקליטות הצבאית פיקוד המרכז.

הטיפול בשפכים וסילוקם באזור יהודה והשומרון נבדק בעיקר במינהל האזרחי, בנציבות המים, במועצות אזוריות ומקומיות שבאזור ובמשרדי הבינוי והשיכון, הבריאות ואיכות הסביבה.

במינהל האזרחי באזור חבל עזה נבדקו ענייני פנים ומינהל אוכלוסין.

נבדקו פעולות המועצה המקומית גבעת זאב.

פעילות הפרקליטות הצבאית באזור יהודה והשומרון

ריכוז ממצאים

פעילות הפרקליטות הצבאית באזור יהודה והשומרון (להלן - האזור) מתנהלת בהנחייתו ובפיקוחו של היועץ המשפטי לאזור (להלן - היועמ"ש), המשמש כיועץ משפטי של מפקד כוחות צה"ל באזור ושל ראש המינהל האזרחי. הטיפול בחקירות מוות ופציעות של תושבים מקומיים שנגרמו על ידי חיילי צה"ל, או בתלונות בגין התנהגות חריגה של חיילי צה"ל כלפי תושבים מקומיים באזור, הוא בעיקר בידי הפרקליט הצבאי של פיקוד המרכז, או בידי פרקליטי פיקודים אחרים, בהתאם לשיוכם הפיקודי של החיילים. הממצאים יפורטו בהמשך, ולהלן העיקר שבהם:

הטיפול המתחייב בעקבות יוזמות לתיקון חוקים וצווים ולתחיקה חדשה באזור, שמטרתן לפתור בעיות הקשורות בשלטון החוק ואכיפתו, נמשך לעתים פרק זמן רב, ואף שנים, ובמקרים מסוימים מעבר למתחייב בנסיבות העניין.

הוראות מפקדת הפרקליט הצבאי הראשי, המגדירות את התפקידים והסמכויות של נושאי תפקידים במערכת המשפטית הצבאית באזור ואת סדרי הרישום והדיווח של מזכירות בתי המשפט והתביעה הצבאיים, לא עודכנו מאז הוצאתן ב-1980, על אף שינויים משמעותיים של המערכת המשפטית והצבאית - מבניים ופונקציונליים - שחלו מאז, ובעיקר מאז אירועי ההתקוממות.

צו בדבר עבירות מינהליות, שנועד לפשט ולייעל את הטיפול המשפטי בעבירות קלות יחסית, אינו מיושם מחמת קשיי ביצוע.

במספר רב של מקרים הועבר לתביעה הצבאית באזור טופס מעצר, שהחיליים בשטח ממלאים לצורך קיומו של הליך שיפוט מהיר, שעל פניו אינו מגלה אשמה או שאין בו פירוט מספיק. תופעה זו גרמה לזיכויים מחד, ולמעצרים לא מוצדקים, מאידך.

לשכת התכנון המרכזית של המינהל האזרחי והוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה באזור הוציאו היתרי בנייה בנוגע לחלקות שהוחרמו, מאחר שלא הובאה לידיעתן עובדת היותן מוחרמות.

צו תפיסה של מקרקעין לצרכים צבאיים הוצא במקרים רבים זמן רב לאחר שהמאחז הצבאי נתפס בפועל. כן הועלו מקרים, שבהם היו ברשות הגורמים השונים המעורבים בתהליך הוצאת צווי התפיסה, רישומים לא מעודכנים.

הליכים משפטיים רבים באזור אינם מסתיימים בפרק זמן סביר. בין הסיבות העיקריות: אי הופעת עדים, נאשמים ועורכי דין בבתי המשפט הצבאיים.

בין העצורים עד תום ההליכים ישנם רבים העצורים זה זמן רב, וההליכים בעניינם עדיין לא תמו.

קיימים אלפי תיקים של נאשמים המשוחררים בערובה והממתינים תקופה ארוכה לדיון בבתי המשפט הצבאיים באזור; לא קיים מנגנון נאות לביצוע מסירה של הזמנות לדין; וברוב המקרים נמנעת האפשרות להבאתם של הנאשמים או העדים.

בשנים האחרונות נסגרו תיקי חקירה ועוכבו ההליכים הנוגעים לאלפי חשודים בהפרות סדר. סגירת התיקים ועיכוב ההליכים נבעו לרוב מהיעדר טיפול בהם, למרות קיום ראיות לכאורה לביסוס האשמה.

מערכת המידע הממוחשבת בתביעה הצבאית באזור אינה נותנת מענה מספיק לכל דרישות המידע.

התביעה הצבאית באזור לא החזירה למשטרה תיקי חקירה משטרתיים רבים בצירוף דיווח על תוצאות ההליכים המשפטיים הנוגעים להם. תיקי חקירה משטרתיים, שבהם היו מספר חשודים, הועברו על ידי התביעה הצבאית למשטרה רק לאחר סיום ההליכים המשפטיים נגד כל הנאשמים בתיק; לפיכך הרישום הפלילי המועבר לתביעה הצבאית אינו מעודכן מייד עם סיום ההליך המשפטי.

בתיקי תביעה אחדים לא הגישה התביעה הצבאית נפות שומרון כתב אישום לבית המשפט הצבאי בתוך פרק זמן סביר.

קצינים בודקים (קבו"דים), שנתמנו בהנחיית הפרקליטות הצבאית פיקוד מרכז לחקור תלונות המעלות חשד להתנהגות חריגה של חיילי צה"ל, ביצעו במקרים רבים עבודה שטחית.

לפרקליטות הצבאית פיקוד מרכז אין מחשב שמאפשר לאגור נתוני מידע שונים, כדי שניתן יהיה, בין היתר, לאתר חומר הנוגע לתלונות על התנהגות חיילי צה"ל.

הטיפול בתיקי תלונה רבים, המתייחסים לפעילות חיילי צה"ל באזור, לא הסתיים במשך זמן רב מאז האירוע שעליו נסבה התלונה; תיקי תלונה רבים נסגרו בעיקר בשל האיחור בעריכת החקירה ובהשלמת פרטים.



פעילות הפרקליטות הצבאית באזור יהודה והשומרון (האזור) מתנהלת בהנחייתו ובפיקוחו של היועץ המשפטי לאזור (היועמ"ש). היועמ"ש מתמנה על ידי הפרקליט הצבאי הראשי ומשמש

כיועץ משפטי של מפקד כוחות צה"ל באזור - אלוף פיקוד המרכז - ושל ראש המינהל האזרחי. תפקידו העיקריים: ייעוץ משפטי, ייצוג משפטי וטיפול בפניות של עורכי דין וגורמים חיצוניים אחרים; טיפול ביוזמות חקיקה; סיוע לפרקליטות המדינה בעתירות לבג"ץ ובתביעות אזרחיות נגד מפקד כוחות צה"ל והמינהל האזרחי; פיקוח על התביעה הצבאית; סגירת תיקי חקירה ועיכוב הליכים משפטיים; ביקורת במתקני כליאה; ובדיקת בקשות להוצאת צווי הגבלה וצווי פיקוח.

ביחידת היועמ"ש כעשרה משפטנים העוזרים ליועמ"ש במילוי תפקידיו. כמו כן כפופות לו חוליות התביעה הצבאית, שתפקידן לנהל את התביעה בבתי משפט צבאיים באזור, שכווננו על פי צו בדבר הוראות ביטחון (יהודה והשומרון) (מס' 378), התש"ל-1970 (להלן - הצו בדבר הוראות ביטחון). הטיפול בחקירות מוות בלתי טבעי ופציעות של תושבים מקומיים בגין מעשים שיוחסו לחיילי צה"ל, וכן בתלונות בגין התנהגות חריגה של חיילי צה"ל כלפי תושבים מקומיים באזור, נעשה בעיקר על ידי הפרקליט הצבאי של פיקוד המרכז, או על ידי פרקליטי פיקודים אחרים, בהתאם לשיוכם הפיקודי של החיילים.

החל בדצמבר 1987, תחילת אירועי ההתקוממות באזור, נוצרו נסיבות מיוחדות, אשר חיברו פעילות מוגברת של הפרקליטות הצבאית. פעילות זו התבטאה בהעמדתם לדין של אלפי מפירי סדר וחשודים בפעילות חבלנית עוינת, בפרסום צווים ותקנות ובייעוץ משפטי שוטף.

בתקופה מאוקטובר עד דצמבר 1991 וממאי עד ספטמבר 1992, לסירוגין, ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על פעולותיה של הפרקליטות הצבאית באזור. הבדיקה נערכה ביחידת היועמ"ש, בתביעה הצבאית בשכם, בג'נין וברמאללה ובפרקליטות הצבאית של פיקוד המרכז.

יחידת היועמ"ש

1. צה"ל, על רשויותיו השונות, פועל באזור לשמירה על הביטחון ועל הסדר הציבורי ועל קיום החיים התקינים של האוכלוסייה המקומית. מתן ייעוץ משפטי שוטף הינו תפקידו המרכזי של היועמ"ש, הן כלפי הגורמים האזרחיים והן כלפי הגורמים הצבאיים הפועלים באזור, ומגמתו לוודא כי הללו פועלים במסגרת החוק. מטבע הדברים, משתרע הייעוץ המשפטי על תחומים רבים ומגוונים בתחום המשפט האזרחי, הפלילי, המינהלי, הצבאי והבינלאומי.

במצב דברים זה, קיים נטל עבודה כבד על כל אחד מהמשפטנים שביחידת היועמ"ש. כפי שנמסר לביקורת על ידי היועמ"ש, עומס העבודה ולחץ הזמן אינם מאפשרים, לעתים, הפניית מלוא תשומת הלב המתחייבת לבדיקת היבטים משפטיים שונים; אמנם אירועי ההתקוממות הביאו לגידול מתמשך במצבת כוח האדם הפועל ביחידת היועמ"ש, אולם מהלך זה מעצם טבעו לא היה פרי תכנון מוקדם, אלא נועד להקלת העומס השוטף שנבע מנפח האירועים באזור.

סגן היועמ"ש, שהוא הגורם השני בסולם הפיקוד לאחר היועמ"ש (שדרגתו על פי התקן היא דרגת אל"ם), הינו בתקן רס"ן בלבד. תקן זה אינו עומד ביחס מתאים להיקף הפעילות הנדרש ממנו. כבר בפברואר 1987 התריע היועמ"ש דאז, שהמערך התקני של יחידת היועמ"ש מבוסס על כפיפותם של המשפטנים ביחידה במישורין ליועמ"ש, דבר העומד בניגוד גמור לשליטה המתחייבת מאופי הפעילות ומהיקפה. רק במהלך הביקורת, תחילת 1992, מונה ממונה על התביעה באזור, הממלא חלק מן התפקידים שאמור לשאת בהם סגן היועמ"ש לתחום הפלילים, אם ייקבע לו תקן. בתשובתו למשרד מבקר המדינה בינואר 1993 הודיע צה"ל, כי אכן עומס העבודה המוטל על היועמ"ש אינו עומד ביחס מתאים למספר התקנים הקיימים.

2. בצו בדבר חוק תכנון ערים, כפרים ובניינים (יהודה והשומרון) (מס' 418), התשל"א-1971, נקבע, כי מועצת התכנון העליונה רשאית למנות ועדות משנה לעניינים שונים, ובלבד שרוב חברי הוועדות הם מבין חברי מועצת התכנון העליונה; אם חבר ועדה, שנאצלה לה סמכות לפי סעיף זה, חולק על החלטת הוועדה, מועברת ההחלטה, על פי דרישתו, להכרעתה הסופית של מועצת התכנון

העליונה. בפועל, נציג היועמ"ש, החבר בוועדת המשנה לפיקוח, הוא גם חבר בוועדת המשנה לתכנון מקומי, אשר עוסקת, בין היתר, בעררים על החלטות ועדת המשנה לפיקוח; נציג זה חבר גם במועצת התכנון העליונה. מצב זה, שבו אותו נציג הוא חבר בשתי הוועדות - שאחת מהן היא ערכאת ערר על השנייה - וכן במועצת התכנון העליונה, אינו רצוי, ויש, לדעת מבקר המדינה, לשנותו. צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 1993, כי היועמ"ש החליט, כי נציגו בוועדת המשנה לפיקוח לא יהיה אותו נציג היושב בוועדת המשנה לתכנון מקומי.

תיקוני חקיקה

1. בדוח ועדת החקירה בראשות השופט לנדוי מאוקטובר 1987, שכוונה על פי החלטת הממשלה בהתאם לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968, הומלץ, בין היתר, על קיצור תקופת המעצר של חשודים בעבירות ביטחון עד להבאתם בפני שופט, מ-18 לשמונה ימים. צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 1993, כי לאחרונה החליטה ועדת השרים לענייני ביטחון ליישם את המלצות ועדת החקירה בנוגע לקטינים וכן לבגירים החשודים בעבירות של הפרות סדר; בהתאם לכך תוקנה רק לאחרונה תחיקת הביטחון באזור.

2. בצו בדבר הוראות ביטחון נקבע, כי "בית משפט צבאי רשאי לסטות מדיני הראיות מטעמים מיוחדים שיירשמו - אם נראה לו שמן הצדק לעשות כן". מן המסמכים עולה, כי גורמים במערכת המשפטית באזור התריעו, כי הוראה זו מיותרת ומזיקה; בפועל בתי המשפט הצבאיים אינם סוטים מדיני הראיות, והוראה זו, שאין נזקים לה, גורמת למערכת קשיים הסברתיים ופוגעת במעמדה. צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 1993, כי הצעה סופית לתיקון ההוראה אושרה על ידי מתאם הפעולות באזורי יהודה, שומרון וחבל עזה שבמשרד הביטחון (להלן - המתאם), והתיקון ייכנס לתוקף בקרוב.

3. מינויים של השופטים הצבאיים הוא, על פי הצו בדבר הוראות ביטחון, בסמכותו של מפקד כוחות צה"ל באזור, בהמלצת הפרקליט הצבאי הראשי (להלן - הפצ"ר). בפועל, פועלת לצדו של הפצ"ר ועדה בראשותו של סגן הפצ"ר, וזו ממליצה על המועמד המתאים. על דרך מינוי זו נמתחה ביקורת נוקבת מצד גורמים שונים במערכת הצבאית. נשיא בית המשפט הצבאי לערעורים באזורים יהודה, שומרון וחבל עזה הציע, כי תוקם ועדת בחירה סטטוטורית, כדוגמת זו הפועלת על פי סעיף 187 לחוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955, אשר תמליץ בפני מפקד כוחות צה"ל באזור על המועמד המתאים. צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה, כי נשיא בית המשפט הצבאי לערעורים באזורים יהודה, שומרון וחבל עזה אכן יזם בזמנו הקמת ועדה על בסיס דומה לזה שעליו מושתתת הקמת הוועדה המכהנת לפי חוק השיפוט הצבאי, וזאת במטרה לחזק את מעמדם של השופטים הצבאיים ולבסס את עצמאותם; בעניין זה נמשכת עבודת מטה במפקדת הפצ"ר.

4. על פי צו בדבר תשלום דמי עדים (יהודה ושומרון) (מס' 351), התש"ל-1969, רשאי בית המשפט או היועמ"ש להורות, כי אדם הנענה להזמנה להעיד בבית המשפט ישולם לו שכר בטלה או שכר מומחה וכן דמי נסיעה ודמי לינה, ובלבד שלא יעלו על השיעורים הנקובים בתוספת לצו; היועמ"ש רשאי לעדכן שיעורים אלה בתקנות. הביקורת העלתה, כי העדכון האחרון לדמי עדים נעשה ב-1983, ולפיו - שכר בטלה ליום התייצבות הינו עד 40 שקלים (ישנים); בפועל התשלום אינו מבוצע. צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 1993, כי מפקדת הפצ"ר פועלת לעדכון דמי העדים בדומה לאלו הנהוגים בישראל.

5. הטיפול המתחייב בעקבות יוזמות לתיקון צווים קיימים ולתחיקה חדשה באזור, אשר עניינן הוא לסייע בפתרון של בעיות הקשורות בשלטון החוק ואכיפתו, נמשך לעתים פרק זמן ארוך, ולעתים אף שנים. צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה, כי הטיפול בהצעות לתיקוני חקיקה מעצם טיבו נמשך זמן רב; עם זאת, נעשה מאמץ להחיש הליכים אלה, ככל שניתן. משרד מבקר המדינה העיר, כי במקרים מסוימים נמשך הטיפול מעבר למתחייב בנסיבות העניין.

הפצת הוראות מעודכנות ופסקי דין

בנובמבר 1980 הוציאה מפקדת הפצ"ר הוראות פנימיות, המגדירות את התפקידים והסמכויות של נושאי תפקידים במערכת המשפטית הצבאית באזורים, ואת סדרי הרישום והדיווח של מזכירות בתי המשפט והתביעה הצבאיים. מאז הוצאתן לא עודכנו הוראות אלה, למרות שינויים משמעותיים - מבניים ופונקציונליים - שחלו מאז, ובעיקר מאז תחילת אירועי ההתקוממות. צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 1993, כי הוראות חדשות נמצאות בשלבי הכנה.

מפקדת הפצ"ר מוציאה לאור קובץ של פסקי דין נבחרים והחלטות של בתי המשפט הצבאיים באזור יהודה והשומרון ובאזור חבל עזה. הכרך האחרון שהוצא כלל פסקי דין נבחרים עד שנת 1989. מאחר שפרסום זה נועד לשמש כלי עזר חשוב במילוי תפקידם של המשפטנים, שעבודתם נוגעת למערכת המשפטית באזורים, היה רצוי להוציא כרכים מעודכנים לעתים תכופות יותר; כן רצוי לתרגמם לשפה הערבית.¹

היבטים באכיפת החוק

בין יתר תפקידיו של היועמ"ש, כאמור, לוודא כי הרשויות הפועלות באזור, אשר אחראיות לאכיפת שלטון החוק, אכן ממלאות את ייעודן בתחום זה בצורה ראויה. להלן ממצאים המתייחסים לפעילותן של רשויות אלה:

1. בשלהי שנת 1984 עתרו לבית המשפט העליון, בשבתו כבית משפט גבוה לצדק (בג"ץ), מספר עורכי דין מקומיים הפועלים באזור, בדרישה להקים באזור הסתדרות עורכי דין, תוך כדי הפעלת הוראות החוק הירדני. בעקבות עתירה זו, הוציא אלוף פיקוד המרכז צו בדבר מועצת עורכי דין (יהודה והשומרון) (מס' 1164), התשמ"ו-1986, המסדיר את עניין הקמת מועצת עורכי הדין המקומיים. צו זה קובע, בין היתר, כי חבריה יתמנו לכהונתם על ידי ראש המינהל האזרחי (ולא ייבחרו בבחירות כלליות), וכי למועצה יוקנו רק חלק מהסמכויות של המועצה שבחוק הירדני. הצו קובע גם הוראות בדבר דיון משמעותי בעניינם של עורכי דין. עורכי הדין לא השלימו עם הוראות הצו האמור ועתרו לבג"ץ.²

בהחלטתו מספטמבר 1987 קבע בג"ץ, בין היתר, כי ככל שמדובר בדרך מינויים של חברי המועצה ובניהול ענייניה הכספיים, ודאי שאין לראות בצו, במתכונתו, כבא להחזיר את החיים הציבוריים באזור על כנם, בטרם נשקל אם ראוי הוא שלא לשלול מעורכי הדין כל מעורבות בענייניהם שלהם, מחד גיסא, ולהטיל מגבלות המתחייבות מן הסכנה, מאידך גיסא; לא נשקלה האפשרות, שחברי המועצה ייבחרו על ידי עורכי הדין מתוך רשימת עורכי דין באזור שתוגש לאישורו של מפקד האזור, כדי שיהיה בידו לפסול מראש את מי שמזוהה כמקורב בדיעותיו לגוף עוין; כן לא נבחנה האפשרות לקבוע, כי תקציב המועצה יאושר על ידי מפקד האזור, והטלת אגרות וקביעת שיעורן לא ייעשו אלא בהסכמתו, ועוד דרכים אחרות הראויות להישקל, שאפשר שימעטו או יפיגו את הסכנה הצפויה. על כן עשה בית המשפט את הצו להחלטי, במובן זה שעל מפקד האזור לשקול את שנדרש ממנו על פי האמור לעיל ולפעול בהתאם בכל הנוגע לקיומו או לשינויו של הצו. הביקורת העלתה, כי לכאורה לא ננקטו צעדים כמתחייב מהחלטת בית המשפט העליון. צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 1993, כי לאחר סיום הדיון בעתירה ומתן החלטה בה, השתנו באופן מהותי הנסיבות באזור, ולא ניתן היה לזכות בשיתוף פעולה מהמערכת המשפטית המקומית, לגיבוש נוסח הולם ומתאים של הצו; לכן התעכב הטיפול בו. בימים אלה נעשה ניסיון לכלול בצו הוראות חדשות.

¹ בעניין זה, ראה גם ברוך שנתי 35, עמ' 1149

² בג"ץ 507/85 תמימי ואח' נ' שר הביטחון ואח', פ"ד מא (4) 57.

2. החוק המסדיר עיסוק במקצוע ראיית חשבון באזור, לרבות רישוי רואי החשבון, הינו החוק הירדני בדבר התעסקות במקצוע ראיית חשבון, מס' 10 לשנת 1961. זה זמן רב קובל קמ"ט ביקורת באזור, הממונה על ביצועו של חוק זה, כי אין באפשרותו למלא את תפקידו בצורה נאותה, מאחר שהחוק אינו מבטיח, כי רואי החשבון המורשים באזור יהיו בעלי הכשרה מספקת, וישמרו בעת ביצוע תפקידם על התנהגות ראויה. כבר בשנת 1988 הוכנו מספר הצעות חקיקה, שמטרתן היתה לנסות ולהשלים את החקיקה הקיימת, אך עד מועד סיום הביקורת המצב לא תוקן.

3. בשנים האחרונות הועלו תלונות רבות בקשר לפתיחת תחנות דלק ולמכירת מוצרי דלק ללא קבלת האישורים והרשיונות הנדרשים כחוק. הניסיון להילחם בתופעה פסולה זו, הפוגעת באכיפת החוק באזור ובתדמית רשויות השלטון, לא עלה יפה. פעולות תחנות הדלק באזור, בדומה לעסקים אחרים, מוסדר על ידי שני דברי חקיקה ירדניים - חוק רשיונות עסקים מס' 89 לשנת 1966 וחוק המלאכות והתעשיות מס' 16 לשנת 1953. מצד אחד, המינהל האזרחי אינו מיישם את סמכותו ליתן רשיונות על פי החוק אלא למקצת העסקים בלבד הפועלים באזור, ובכללם תחנות הדלק; מצד שני, מעניקות העיריות רשיונות למרבית העסקים הפועלים בתחומן, לדעת היועץ המשפטי - בלי שיש בידיהן סמכות מפורשת לכך, ובמרבית המקרים אף בלי להיוועץ באותם גורמים שעל פי החוק הרשיון תלוי באישורם.

סגירת עסקים הפועלים ללא רשיון מותנית בקיום הליך משפטי. מאז התחלת אירועי ההתקוממות באזור, ישנם עיכובים וקשיים בקיום הליכים משפטיים בבתי המשפט המקומיים והצבאיים. במציאות הקיימת, כאשר עיקר תשומת הלב נתונה לעבירות הביטחוניות, ומתבצעים פשעים חמורים רבים, מצויות העבירות מהסוג הנידון הרחק מראש סולם העדיפויות, כך שההליכים נפתחים (אם בכלל) באיחור רב. התוצאה היא, שבמשך תקופה ארוכה יכולים העסקים הפועלים ללא רשיון להוסיף ולפעול באין מפריע. צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 1993, כי נערכת עבודת מטה לשינוי החקיקה, שתאפשר סגירה של עסקים הפועלים ללא רשיון באמצעות צווים מינהליים.

4. משטרת ישראל פועלת באזור בשתי נפות - נפת יהודה ונפת שומרון. לעומדים בראש כל נפה הוקנו, לכל אחד בנפרד, סמכויות של "מפקד משטרה", כפי שנקבע בצו בדבר מינוי שוטרים והעסקתם (אזור יהודה והשומרון) (מס' 95), התשכ"ז-1967. למפקד משטרה סמכות להעסיק שוטרים ולפטורם, לשלם להם שכר, לקבוע להם נוהלי עבודה וכללי התנהגות, ולעשות כל פעולה הדרושה, לדעתו, להפעלה סדירה של המשטרה. בהתאם לחוות דעתו של היועמ"ש מאוגוסט 1990, תוצאתו של מצב זה הוא קיומם הפורמלי של שני גופים משטרתיים נפרדים, וחוסר תיאום בדרך פעולתם; מבנה זה של המשטרה - מערכת כפולה שאינה בנויה בתוך האזור במבנה היררכי, אלא כל נפה כפופה למחוז משטרה אחר - אינו תקין מהבחינה המינהלית והמשפטית כאחת. משטרת ישראל הודיעה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1992, כי ביצוע שינוי המבנה הארגוני של המשטרה בנפות הוקפא מסיבות מדיניות.

בין המטלות של המשטרה הכרוכות באכיפת שלטון החוק באזור, מצויים: חקירת חשודים, המצאת צווים, ביצוע צווי הבאה וצווי הוצאה לפועל (הוצל"פ), אכיפת חוקי התנועה, וליווי עצירים לבתי המשפט הצבאיים והמקומיים. באפריל 1992 חיווה היועמ"ש את דעתו, כי בשל מחסור בכוח אדם ובאמצעים, שמשטרת ישראל טוענת לקיומו, היא משקיעה את מירב מאמציה בטיפול בעבירות ביטחוניות או בעבירות שלמינהל האזרחי עניין בחקירתן, כגון זיוף ופירוק כלי רכב, או עבירות שוחד שעובדי המנגנון הציבורי חשודים בביצוען; המשטרה אינה עוסקת באכיפת החוק באזור במובן הרחב, לרבות מניעת עבירות פליליות "רגילות" או חקירתן.

כבר בתחילת 1991 העלה היועמ"ש את בעיית היעדר מסופי מחשב במרבית תחנות המשטרה באזור: נעשה מאמץ לשפוט את כל עצורי השטח באזור בגין הפרות סדר בשיפוט מהיר, אך בשל היעדר מסופים בתחנות רמאללה, שכס, ג'נין וחברון, לא ניתן לדעת, בסיום ההליך המשפטי, על קיומן של עבירות קודמות; כתוצאה מכך, בשל אי ידיעת עברם הפלילי, לא ניתן להפעיל עונשי מאסר על תנאי התלויים ועומדים נגדם בחלק מן המקרים, ולא ניתן לבדוק אפשרות לעשות שימוש

בתקנה 119 לתקנות ההגנה (שעת חירום), 1945 (כפי שיפורט בהמשך), לגבי עבירות חוזרות ונשנות; מצב זה פוגם משמעותית ביכולת המערכת ליצור הרתעה ממשית בשטח, בכל הנוגע להפרות סדר ולידידי אבנים.

5. טיפול בהגשת תביעות, כגון בתחומי המסים, המכס, הארכיאולוגיה והתעבורה, הינו חלק מאכיפת שלטון החוק. עקב התמקדות המשטרה, צה"ל, התביעה הצבאית ובתי המשפט בעבירות פח"ע ובהפרות סדר, מובאות לדיון בבתי המשפט מאז ההתקוממות רק מקצת מעבירות אלה. מלבד הפגיעה בשלטון החוק, שהיא חמורה כשלעצמה, קיים תמריץ לתושבים המקומיים להתחמק מתשלומים שונים, ביודעם שהמערכת המשפטית אינה מסוגלת להתמודד עם עבירות מסוג זה.

במאי 1991 חיווה היועמ"ש את דעתו, כי זה זמן רב שמערכת המסוי בהיבטיה הפליליים מתקשה לפעול, עקב מחסור כרוני במקומות כליאה, ויותר מכך - עקב אי הסדרת נושא קליטתם במתקני הכליאה של עצורי מכס ומסים בנוהלי עבודה קבועים; לא פעם נדרשה מעורבות היחידה, כדי שאנשים שעל פי חוק אמורים להיעצר, ובמקרים מסוימים אף להיאסר, אכן ייעצרו (או ייכלאו); אמנם בעבר הוקצו בהנחיית אלוף הפיקוד עשרה מקומות כליאה במתקני הכליאה באזור למטרה הנדרשה, אולם עקב אי הבהירות בנהלים, ועקב העומס הרב המוטל על מערכות הכליאה, אף הנחיה זו לא תמיד מוצאת את ביטויה בשטח; בעיה זו פוגעת לא רק בתקציב המינהל האזרחי, אלא גם בתדמיתו ובתדמית המערכות המשפטיות באזור.

מדיון שנערך במאוס 1992 בטיפול בעצורי מכס ומס הכנסה עולה, כי המצב לא השתנה: קיימת בעיה בכלל המערכות (כגון במשטרה, בשרות בתי הסוהר, אצל כוחות צה"ל ובמינהל אזרחי), הנובעת מהיעדר הגדרה וקביעה חד משמעית של נוהלי טיפול בעצורי מסים ומכס; אין אפשרות לאתר עצורי מסים ומכס במתקני הכליאה, כי אין במחשבי מערכת הכליאה הגדרה כזאת; חוקרי מכס ומסים נאלצים לבצע את העברת העצירים ממתקני הכליאה הצבאיים לבתי המשפט בכלי רכבם הם, ללא ליווי ואבטחה; נציג המשטרה בדיון ציין, כמו כן, כי עקב מחסור במקומות מעצר, או עקב מחסור בכוחות לליווי העצירים, קורה שהמשטרה משחררת עצירים. המינהל האזרחי הודיע למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1992, כי יפתח בית מעצר ברמאללה, האמור לתת פתרון למחסור במקומות כליאה.

6. צו בדבר עבירות מינהליות (יהודה והשומרון) (מס' 1263), התשמ"ט-1988, מאפשר להטיל על תושב האזור קנס בדרך מינהלית בגין עבירה על אחד החיקוקים המנויים בתוספת לצו, וזאת אם לא הודיע כי ברצונו להישפט על העבירה. הליך זה נועד לפשט ולייעל את הטיפול המתחייב מביצוע עבירות קלות יחסית. מן המסמכים עולה, כי הצו האמור אינו מיושם מחמת קשיי ביצוע; זאת מאחר שהתעוררו קשיים גדולים בהמצאת מסמכים לאלו שהוטלו עליהם קנסות מינהליים. צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 1993, כי מפקדת הפצ"ר בוחנת הצעה לתיקון המצב.

7. מחוות דעתו של היועמ"ש מאוקטובר 1991 עולה, כי אין הסדר חוקי באזור, הדומה להסדר על פי תקנות סדר הדין הפלילי (פיצויים בשל מעצר או מאסר), התשמ"ב-1982; הדרך האפשרית היחידה לבקש פיצוי בגין מעצר, היא על פי צו בדבר תובענות (יהודה והשומרון) (מס' 271), התשכ"ח-1968. צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה, כי תיבחן האפשרות להשוואת המצב בתחום זה לקיים בישראל.

8. במסגרת מערכת השיפוט הצבאי באזור יש אפשרות לקיים משפטים בהליך מזורז כאשר מדובר בעצירים שנעצרו בעת ביצוע העבירה. אחת המטרות של השיפוט המהיר היא ניצול העובדה שהעדים, ובעיקר חיילים, נמצאים עדיין באזור וניתן לגבות מהם עדות בבית המשפט, בלא שקיים צורך להזמין שוב למתן עדות בבתי המשפט הצבאיים באזור. חלק ניכר מתיקי הפרות הסדר מתבססים על טופסי "מעצר שטח" לצורך קיומו של הליך שיפוט מהיר, וטפסים אלה מהווים, במרבית המקרים, חומר הראיות היחיד המצוי בתיק התביעה. מן המסמכים עולה, שבחלק ניכר מהמקרים הועבר לתביעה הצבאית טופס "מעצר שטח" שעל פניו אינו מגלה אשמה נגד החשוד או

שאינן בו פירוט מספיק. טופס כזה מביא בחלק מהמקרים לזיכוי החשוד, או למעצרים לא מוצדקים. גם בית המשפט הצבאי המליץ לשקול את ביטול נוהל טופסי "מעצר שטח", שהיה טוב כהוראת שעה בעת שנתפסו באזור עשרות מידיי אבנים מדי יום ביומו, ולהשיב על כנו את הנוהל הרגיל והתקין של גביית עדויות משטריות מאת הכוחות המבצעים את מעצרי השטח. צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה, כי היועמ"ש ירענן הנחיות קיימות, ולפיהן - במקרה שהדבר ניתן מעשית, אין להסתפק במילוי טופס "מעצר השטח", אלא יש גם לגבות עדות מהחייל העוצר והמזהה.

אטימה והריסה של בתים: גורמי הביטחון באזור נוקטים מעת לעת הטלת סנקציות נגד מבצעי פיגועים. במסגרת הטיפול המתחייב מאירועים שונים, מבוצעות חרמות, אטימות והריסות של בתים (לרבות כל מבנה או קרקע) מכוח תקנה 119 לתקנות ההגנה (שעת חירום), 1945 (להלן - תקנה 119). הסנקציות שניתן לנקוט מכוח תקנה 119 הינן, לפי סדר חומרתן: החרמה והריסה מלאה של הבית; החרמה והריסה חלקית של הבית; החרמה ואטימה מלאה של הבית; החרמה ואטימה חלקית של הבית; החרמה של הבית ללא כל פגיעה בו.

1. לכל אדם המעוניין בכך, הזכות לפנות בכתב אל מפקד כוחות צה"ל באזור בתוך 48 שעות ממוסירת ההודעה לדיירי הבית בדבר הכוונה לפעול מכוח תקנה 119, ולהציג בפניו את השגותיו וטענותיו. מן המסמכים עולה, כי חרף הנחיות חוזרות ונשנות, הנוגעות לביצוע ההליכים האמורים בנושא, לא בוצעו ההליכים האמורים במספר מקרים ולא צוינו בטפסים המתאימים נתונים חיוניים הרלוונטיים לביצוע האטימה או ההריסה.

2. נמצא, כי נבנו מבנים על קרקע שהוחרמה לפי תקנה 119. בחלק ניכר מהמקרים נעשה הדבר בעקבות מתן היתרי בנייה בנהלים המקובלים על ידי לשכת התכנון והרשויות המקומיות; זאת כיוון שלשכת התכנון המרכזית של המינהל האזרחי והוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה באזור אינן מקבלות דיווח מהרשות שבסמכותה הוצא צו כאמור בדבר החלוקת שהוחרמו. המינהל האזרחי הודיע למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1992, כי הוא פועל לתיקון הליקויים בנושא זה.

תפיסה זמנית של מקרקעין: הצעדים הננקטים לתפיסה זמנית של מקרקעין לצורכי ביטחון באזור מעוגנים בנוהלי יחידת המתאם ובהוראות הקבע של המינהל האזרחי. במסגרת הוראה זו, שעודכנה בשנים האחרונות, מפורטים התהליכים הנדרשים לתפיסת מקרקעין. בתהליך משולבים גורמים רבים (כולל היועמ"ש), שאין בידיהם אמצעי בקרה ומעקב מתאימים. התהליך מחייב טיפול שוטף בתפסות חדשות, התרעה על הצורך בחידוש צווי תפיסה קיימים ועדכון כל הגורמים על פינאי מאחזים (כולל תצפיות, מחסומים קבועים, משטחים גדודיים ועוד), על שינויי תפסות ועוד. ישנם מקרים רבים שצו תפיסה מוצא בדיעבד. קיימים מקרים אחרים, שבהם תוקפו של צו התפיסה פג, ודרושה להארכת תוקפו אינה מועברת, אף על פי שהמאחז לא פונה, וכן מקרים שברישומים שבידי הגורמים השונים המעורבים בתהליך הוצאת צווי התפיסה, לא צויין שהמאחזים כבר הוסרו או שכלל לא נתפסו. נכון למאי 1992, מדובר ב-162 מאחזים באזור, שלגבי 86 מהם הרישומים אינם מעודכנים; ל-45 מאחזים הוצאו צווי תפיסה תקפים; ו-31 מאחזים תפוסים בפועל, אך ללא צווי תפיסה בני תוקף.

התביעה הצבאית ובתי המשפט הצבאיים

את העבירות, שעליהן התביעה הצבאית מגישה כתבי אישום לבתי המשפט הצבאיים, ניתן לחלק לשלוש קבוצות עיקריות: (א) פעילות חבלנית עוינת - פח"ע - עבירות ביטחוניות כנגד צה"ל או כנגד אזרחים, כגון רצח חשודים בשיתוף פעולה עם השלטונות, חברות בארגונים עוינים, זריקת בקבוקי תבערה, מגע עם גורם עויץ ופיגועים כנגד כוחות צה"ל. (ב) הפרות סדר - עבירות הנוגעות לשיבוש שגרת החיים התקינה באזור ולהפרעות בפעילות השגרתית של כוחות צה"ל. לדוגמה התקהלויות, יידוי אבנים והפרת עוצר. (ג) עבירות על דיני העונשין - כגון סמים, זיופים, שוחד

וכו'; ועבירות ממשליות - כגון אי תשלום מסים או מכס, שוד עתיקות ועניינים הנוגעים לרשיונות שונים.

להלן, על בסיס נתוני צה"ל, סיכום השוואתי של מספר אירועי ההתקוממות באזור מאז תחילתם בדצמבר 1987, בחתך שנתי:

1988 בשנת	1989 בשנת	1990 בשנת	1991 בשנת	סוג האירוע
11,275	26,080	45,800	22,301	הפרות סדר (בעיקר ידוי אבנים)
1,049	692	657	1,015	פח"ע
8	70	67	95	ירי
20	41	70	85	מטענים
8	1	6	54	רימונים
1,013	577	514	781	בקבוקי תבערה
6	6	2	7	הרוגים ישראליים
183	160	50	50	מקומיים הרוגים על ידי כוחותינו
51	76	54	109	מקומיים הרוגים על ידי מקומיים*

* כולל "הרוג אחר" - כאלו שלא ידוע נסיבות מותם.

מפרוץ אירועי ההתקוממות חל שינוי משמעותי בהיקף פעילות בתי המשפט הצבאיים והתביעה הצבאית באזור. שינוי זה מתבטא בשני היבטים כלהלן:

(א) גידול במספר העבירות - חלה עלייה ממאות תיקים בשנה לפני תחילת ההתקוממות, לאלפי תיקים בשנה; עלייה הכרוכה בגידול משמעותי בהיקף העבודה, הן של התביעה הצבאית והן של בתי המשפט.

(ב) שינוי במהות העבירות - לפני דצמבר 1987, העבירות שנידונו בבתי המשפט הצבאיים היו עבירות מכל הקבוצות שהוזכרו לעיל, ואילו לאחר פרוץ ההתקוממות, עלה משקלן של עבירות פח"ע והפרות סדר.

1. מן המסמכים עולה, כי קיימת בעיה, המתמשכת באזור זה שנים, של אי סיום הליכים משפטיים בתוך פרק זמן סביר. בין העצורים עד תום ההליכים ישנם רבים שמעצרו נמשך תקופה ארוכה. למשל, במאי 1990 נמצאו 129 עצורים (גם באזור חבל עזה) עד תום ההליכים, שהיו עצורים מעל לשנתיים והמתינו לסיום משפטם; בינואר 1992 נמצאו 35 עצורים מהאזור שהיו עצורים מעל לשנתיים; ובאפריל 1992 היו 174 עצורים עד תום ההליכים, אשר נמצאו במעצר בכלא מגידו בין למעלה משנה לבין שלוש שנים, וטרם הסתיים ההליך המשפטי בעניינם³. ברי שמצב זה אינו תקין ובבחינת עיני דין.

חלק מהמצב המתואר לעיל נובע מכך שמשפטים רבים נמשכו זמן רב, והדיונים נדחו מספר רב של פעמים, מהסיבות הבאות:

(א) בעיות בהבאת עצירים - תקלות במערכת זימונם, כגון אי ודאות היכן מקום המעצר, אי דיוקים ברישום, ובעיות לוגיסטיות של הסעות וליווי.

(ב) בעיות בהגעת עדים - שיעור התייצבות העדים לדיונים המשפטיים נע בין 50% ל-70% (לפי נתוני מאי 1991) מהטעמים שלהלן: עדים חיילים - מועד המשפט נקבע, בדרך כלל, לאחר שיחידת צה"ל, שבה משרת העד, כבר עזבה את האזור, או שהחייל כבר שוחרר משירות מילואים; עדים מקומיים - לא קיים מנגנון יעיל היכול לכפות את הגעת העדים המקומיים לבית המשפט, והמערכת

³ בעניין משך החזקת עצירים עד תום ההליכים, ראה ברוח שנתי 40, עמ' 850.

תלויה ברצונם הטוב; במקרים רבים יש להמתין עד סיום ההליכים נגד נאשמים אחרים באותו תיק, או בתיק אחר, לפני שיעידו הם עצמם נגד נאשם אחר.

(ג) פעילות התביעה הצבאית ובתי המשפט מבוצעת בסביבה עוינת שאינה משתפת פעולה.

2. מן המסמכים עולה, כי היתה תופעה של אי הגעת נאשמים ועדים, לרבות שוטרים, ואפילו היעדרות של שופטים (בעיקר שופטים שאינם משפטיים - שופטי צד) בישיבות בית המשפט, דבר שגרם, בין היתר, עינוי דין לנאשמים והכבדה על עבודת התביעה.

צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה, בינואר 1993, כי חל שיפור ניכר במצב שתואר לעיל; כך, בין היתר, אין עוד בעיה של הגעת שוטרים ועדים חיילים לדיונים המשפטיים.

תיקי נאשמים המשוחררים בערובה

1. קיימים אלפי תיקים שהנאשמים בהם משוחררים בערובה וממתנינים תקופה ארוכה לדיון בבתי המשפט הצבאיים באזור. הטעם לכך נעוץ בהתמשכותם של אירועי ההתקוממות, שאילצו את מערכת בתי המשפט, כולל התביעה הצבאית, להעמיד בראש סדר העדיפות תיקי עצירים, כך שרוב התיקים האחרים לא זכו לטיפול כלל. טעם נוסף נעוץ בקשיים המינהליים שנוצרו בזימון נאשמים משוחררים בערובה ועדים; קשיים שצמחו כתוצאה ממצב הביטחון ומהפגיעה הקשה במערכות הדואר, ובמטרה - עקב התפטרות השוטרים המקומיים. אין מנגנון נאות לביצוע מסירה של הזמנות לדין, וברוב המקרים נמנעת האפשרות להביא את הנאשמים או את העדים. לדעת היועמ"ש, הבאת עדים הינה נושא הקודם בחשיבותו לזימון ולהבאת נאשמים משוחררים בערובה; בשל קשיים בזימון עדים, מתעכבים משפטיהם של נאשמים העצורים עד תום ההליכים, ולעתים אף לתקופות ארוכות, דבר הגורם אף לשחרורם של עברייני פח"ע ועברייני הפרות סדר חמורות.

2. זימנם של עדים ונאשמים לבתי המשפט הצבאיים נמצא באחריות מזכירות בתי המשפט והוא מסור לטיפולן. על אף האמור לעיל, פנה היועמ"ש באוגוסט 1991 לראש המינהל האזרחי בבקשה לקבל את סיועו של המינהל האזרחי בנושא התייצבותם של נאשמים משוחררים בערובה ועדים תושבי האזור. באישור ראש המינהל האזרחי הוחלט, כי המינהל האזרחי יתקצב זימנם של עדים ונאשמים תוך כדי שימוש בשירותיהם של חברות פרטיות. בפועל, הסדר זה לא הביא עד מועד סיום הביקורת לתוצאות המקוות, ולא בוצעו מרבית מזימוני העדים שאושרו.

סגירת תיקים ועיכוב הליכים בהם

1. מתחילת אירועי ההתקוממות לא טיפלה כלל התביעה הצבאית באזור במאות רבות של תיקי חקירה משטרתיים. המדובר בשתי קבוצות תיקים עיקריות: תיקי חקירה המועברים לתביעה כאשר החשודים כבר אינם במעצר, ותיקי חקירה שהעבירות המיוחסות בהן לחשודים נחשבות קלות ערך, כגון: אי דיווח על לידה. כמו כן, לא נקבעים לדיון אלפי תיקים בבתי משפט צבאיים, פרט להגשת כתב אישום על ידי התביעה הצבאית. המדובר בעיקר בתיקים של נאשמים משוחררים בערובה בעבירות של הפרות סדר, כאשר חלף זמן רב מאז ביצוען.

2. על פי צו בדבר סגירת תיקים (יהודה והשומרון) (מס' 841), התש"ם-1980, רשאי היועמ"ש להורות בכתב על סגירת תיק חקירה בחשד לעבירה, או על תחיקת ביטחון, או על עיכוב הליכים במשפט שטרם הוכרע בו הדין; הכל, אם הוא סבור שלא היה בחקירה או במשפט עניין לציבור, או שלא נמצאו ראיות מספיקות.

במחצית שנת 1991 הוחלט, ביוזמת היועמ"ש, לרכז בצורה מסודרת את כל התיקים שלא נקטו בהם הליכים כלשהם במשך תקופה ארוכה, ושנמצאו בחוליות התביעה הצבאית באזור. על פי נתוני יחידת היועמ"ש, בשנת 1991 נסגרו או עוכבו הליכים בכ-1,800 תיקים של אלפי חשודים ונאשמים.

בתחילת 1992 עדיין נותרו בטיפול התביעה כ-4,000 תיקים, שהיתה כוונה לעכב ההליכים בהם או להביא לסגירתם; עד יולי 1992 נסגרו או עוכבו ההליכים בלמעלה מ-2,000 מהם.

עוד העלתה הביקורת, כי במשרדי היועמ"ש נמצאו ביולי 1992 מאות תיקי תביעה ובהם תיקי החקירה המשטרתיים, שחוליות התביעה הצבאית באזור המליצו לעכב את ההליכים בהם כבר באוגוסט 1991.

3. בדיון שהתקיים במפקדת הפצ"ר במארכ 1992 סוכם שלגבי עבירות קלות (כגון, כניסה לשטח סגור, ואפילו הפרות סדר, כולל יידוי אבנים, אם לא נפצע אדם), המדיניות הראויה היא לסגור את התיקים שנפתחו לפני 1991; גם בעבירות פליליות קלות (לרבות שימוש בסמים והחזקת רכוש גנוב) - מוצע לסגור את כל התיקים שנפתחו לפני 1991; לעומת זאת בתיקים בעבירות חמורות שנפתחו לאחר שנת 1986 - יועמדו החשודים לדין; בעבירות פח"ע, שמספר התיקים בהם קטן והחשודים משוחררים בערובה, יוגש כתב אישום, אם אין סיבה מספקת שלא לעשות כן.

מהאמור בפרק זה עולה, כי בשנים האחרונות נסגרו תיקי חקירה ועוכבו ההליכים הנוגעים לאלפי חשודים בהפרות סדר, ובעיקר ביידוי אבנים, וכן בעבירות של הסתה לסגירת חנויות, השתתפות בהפגנות בלתי חוקיות, ואיום על אנשים שנחשדו בשיתוף פעולה. הנימוק לסגירתם של התיקים או לעיכוב ההליכים באחרים הושגת על היעדר עניין לציבור, כאשר בחלקם המכריע היו ראיות לכאורה להרשעה, ולמרות זאת הם לא זכו לטיפול המתחייב. בנסיבות אלה נמנעה אפשרות העמדתם לדין של רבים, וממילא גם נמנע רישומם הפלילי במקרה של הרשעה בדין. לדעת מבקר המדינה, סגירה ועיכוב הליכים של תיקים בהיקף כה רחב אינם מסייעים לאכיפתו של שלטון החוק. עוד על הגורמים המוסמכים לבחון האמנם לא היה במקרים האמורים עניין לציבור ואם קיימות אמות מידה שעל פיהן נופלת ההחלטה בכגון דא.

ניהול התביעה הצבאית

תפקיד התביעה הצבאית הוא לנהל את התביעה בבתי המשפט הצבאיים שכווננו על פי צו בדבר הוראות ביטחון. ארבע חוליות תביעה פועלות באזור בחלוקה גיאוגרפית דומה לזו של בתי המשפט הצבאיים: התביעה הצבאית נפות שומרון שמקום מושבה בשכם; התביעה הצבאית ג'נין; התביעה הצבאית נפות יהודה - ברמאללה; והתביעה הצבאית חברון. כמו כן קיימת חוליית תביעה שליד בית המשפט הצבאי לערעורים שברמאללה.

1. מן המסמכים עולה, כי כתוצאה מהיעדר קצין מינהלה לחוליות התביעה הצבאית, מבצעים התובעים הצבאיים גם עבודות מינהליות, כגון הדרכת פקידות, איתור תיקים, טיפול בנושאי רכב ותנאי שירות. כל זאת על חשבון הזמן האמור להיות מוקדש לעבודתם המקצועית, בשעה שעבודה מקצועית חיונית שהם צריכים לבצע, כגון פגישות עם סניגורים מקומיים, הדרכת תובעי מילואים, ויעוץ למשטרה בהכנת תיקי חקירה, אינה מתבצעת במידה מספקת עקב מחסור בזמן.

2. מערכת המידע של התביעה הצבאית, אשר הוקמה ב-1989, אינה נותנת מענה מספיק לצורכי העבודה. אין בה מידע על הרשעות קודמות וגזרי דין של נאשמים; אין בה נתונים על מקום הכליאה של נאשמים ועל מיקום תיקי התביעה שלהם. אין אפשרות לשלב במערכת המידע נתונים ממערכות המידע של בתי המשפט ושל משטרת ישראל. בתשובתו הודיע צה"ל, כי יש כוונה לפתח מערכת מידע חדשה שתאפשר שילוב ותקשורת.

התמיכה הטכנית במערכת המידע איננה מספקת, ופעולתה השוטפת של מערכת המידע נפגעה בגלל תקלות חומרה וליקויים בקובצי הגיבוי.

3. הביקורת העלתה מספר מקרים בתביעה הצבאית בג'נין, בתביעה הצבאית ברמאללה, ביחידת היועמ"ש ובפרקליטות הצבאית של פיקוד המרכז, שלא הוקפד על סיווגם של מסמכים בהתאם לרמת הסיווג המתאימה להם - סודיים - ולא הוקפד על החזקתם הנאותה. צה"ל הודיע למשרד מבקר

המדינה בינואר 1993, כי כתוצאה מגילוי הליקויים, הוצאו באוגוסט 1992 הנחיות בדבר אבטחת חומר מסווג.

4. מן המסמכים עולה, כי נתגלעו תקלות רבות הקשורות בניוד תיקי תביעה בין החוליות השונות של התביעה הצבאית באזור וכן בהעברת החומר הקשור להמלצות ערעור בין החוליות לבין חוליית התביעה שליד בית המשפט הצבאי לערעורים, וחלקן אף הגיעו במועד שבו גזרי הדין הפכו כבר לחלוטים. תקלות אלה נגרמו כתוצאה מהיעדר רישום קפדני ומהיעדר בקרה מלאה על אופן העברת התיקים, ועל הגעתו בזמן של כל החומר הדרוש. צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 1993, כי הוצאו נהלים בנוגע לדרך העברת התיקים, וכי הוצאה הנחיה, ולפיה אין לפצל בין יחידות שונות של התביעה תיקים העוסקים באותה פרשה.

5. הממונים על התביעה בשכם וברמאללה ציינו בדיון שנערך ביולי 1992 אצל סגן פצ"ר, כי קיימים קשיים בהפעלת נוהל זימון עדים ושל נאשמים משוחררים בערובה, באמצעות המינהל האזרחי; בשכם הסתיים הטיפול רק בששה תיקים בעקבות זימונים שבוצעו על פי הנוהל, וזאת למרות שנתבקש ביצוען של 120 בקשות זימון, בעיקר לנאשמים משוחררים; ברמאללה התעוררו בעיות של איחור במסירת הבקשות לזימון, ונמצאו ליקויים טכניים בבקשות לזימון, אשר גרמו לאי ביצוע הזימונים כמבוקש.

מבקר המדינה העירה, כי מצב דברים זה אינו מסייע לאכיפתו של שלטון החוק, ואף מעמיד בספק את קיומו היעיל של מוסד השחרור בערובה. בנסיבות האמורות לא ניתן יהיה, בחלק ניכר מן המקרים, לחלט הערבון, מקום שהיה צורך לעשות כן, אם הנאשם הוזמן אך לא התייצב.

6. בחוליות השונות של התביעה הצבאית באזור מונחים תיקים רבים שההליכים המשפטיים בהם הסתיימו, בשעה שתיקי החקירה המשטרתיים לא הוחזרו למשטרת ישראל בצירוף דיווח על תוצאות המשפט. כמו כן, במקרה של תיקי חקירה משטרתיים שבהם מספר חשודים, העבירה התביעה הצבאית למשטרה את התיקים בצירוף תוצאות המשפטים רק לאחר סיום ההליכים נגד כל הנאשמים בתיק, ולא מיד עם סיום ההליך בעניינו של כל אחד מהם. הדיווח על תוצאות משפטם של הנאשמים, שנגזר דינם ראשונים באותו תיק, התעכב, לעתים לתקופה ארוכה של מספר שנים, עד סיום הטיפול בעניינם של כל החשודים בתיק.

יוצא אפוא, כי לא אחת, הרישומים הפלייליים המועברים לתביעה הצבאית אינם כוללים את כל ההרשעות הקודמות ואת עונשי המאסר על תנאי התלוים כנגד הנאשמים. לתופעה זו השלכות חמורות ביותר על ניהול המערכת המשפטית באזור, הן נוכח העובדה כי ייתכן שגזר דינם של מי שכבר הורשע בעבר על ידי בית משפט צבאי ייגזר ללא לקיחה בחשבון של עובדה זו, והן משום שהתביעה הצבאית ובתי המשפט לא היו מודעים למאסר על תנאי שיכול שהיה תלוי ועומד, וכך נמנעה האפשרות להפעילו. עיכוב בהחזרת תיקי החקירה המשטרתית מעכב גם את הטיפול במוצגים שהובאו בהם.

באפריל 1992 הנחה היועמ"ש את התביעה הצבאית, כי אין להמתין לדיווח סופי ומסכם על תוצאות הדיון המשפטי של כל הנאשמים בתיק מסוים, אלא יש להעביר את תוצאות הדיון המשפטי של כל נאשם בנפרד מיד עם סיום ההליך בעניינו. משטרת ישראל הודיעה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1992, כי ניתנה הנחיה ליחידות המשטרה לעדכן את הרישומים במחשב על תוצאות המשפט של כל נאשם המתקבלות מן התביעה הצבאית, ללא קשר לסיום הטיפול בתיק בית המשפט בנוגע לשאר הנאשמים.

תביעה צבאית נפות שומרון

1. התביעה הצבאית נפות שומרון, האחראית לטיפול בנפות שכם וטול כרם, שוכנת בשכם. נכון למארכס 1992 היו בנפות אלה 102 עצורים עד תום ההליכים, שתקופת מעצרום היא מעל לשנה. מן המסמכים עולה, שבמספר ניכר של מקרים ניתן היה לקצר תקופה זו. התמשכות ההליך המשפטי

נובעת בעיקר מאי התייצבות עדים או מאי הבאתם של נאשמים עצורים לדיון, ופעמים מאי התייצבות עורכי הדין. נמצאו גם מקרים ששופטים לא זומנו.

2. מאמצי התביעה ובית המשפט לנהל הוכחות בתיקים חשובים ירדו לטמיון, הואיל וחלק ניכר מהשוטרים ומהחיילים המשמשים כעדי תביעה, לא התייצבו לדיון. צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 1993, כי תופעה זו כמעט שאינה קיימת עוד; התובעים הונחו לנקוט צעדים כנגד עדים, חיילים או שוטרים, שאינם מתייצבים למתן עדות.

3. התביעה הצבאית מתקשה באיתור תיקי בית המשפט משנים קודמות, כדי שניתן יהיה להפעיל כנגד נאשמים שהורשעו ושנגזר דינם, מאסר על תנאי שהוטל עליהם ושהינו בר הפעלה. המדובר בעיקר בתיקים מהשנים 1984, 1985, 1986 ואף 1987, שנשלחו על ידי מזכירות בית המשפט לארכיון צה"ל. משרד מבקר המדינה העיר, כי למרות הקשיים הטכניים בהחזקת התיקים הרבים משנים קודמות בתיקיית מזכירות בית המשפט, יש מקום לבדוק אפשרות שמירתם שם. צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 1993, כי נשיא בית המשפט הצבאי לערעורים באזור ובאזור חבל עזה, התבקש לפעול לשמירתם של תיקי בית המשפט במקרה שהוטל מאסר על תנאי וכל עוד הוא בר הפעלה.

4. קיימת תקלה חוזרת ונשנית, ולפיה המשטרה מעבירה חומר חקירה, כגון דוחות מהמעבדה לזיהוי פלילי ומהמכון לרפואה משפטית, לעתים חודשים רבים לאחר שהחל משפטו של הנאשם ובמקרים מסוימים אף לאחר סיומו.

הממונה על התביעה בנפות שומרון התריע בפני המשטרה ביוני 1992, כי בנוסף להקפדה על המועדים בהעברת חומר החקירה, יש להקפיד בפרטי החומר המועבר על ידי המשטרה לידי התביעה, כגון מספרי תעודות זהות, צירוף רישום פלילי לתיק החקירה, סיכום נאות של החקירה ועוד, מאחר שפעם אחר פעם מתקבלים בתביעה תיקים חלקיים ולוקים בחסר.

משטרת ישראל הודיעה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1992, כי היא תיתן דעתה לבחינת נושאים אלה ולתיקונם.

5. בשלוש השנים האחרונות, 1989 עד 1991, טיפלה התביעה הצבאית נפות שומרון ב-9,502 תיקי תביעה. הטיפול בכ-75% (7,158) מתיקים אלה הסתיים. מבין 2,344 התיקים שהטיפול בהם טרם הסתיים בשלוש השנים האחרונות, כ-37% (860) הם תיקים שהתביעה הצבאית המליצה בפני היועמ"ש על סגירתם או על עיכוב ההליכים בהם.

נכון לינואר 1992 היו קיימים קרוב ל-2,300 תיקי תביעה של נפות שומרון החל משנת 1985, שבהם ניתנו המלצות של התביעה לסגירה או לעיכוב הליכים. לא נכללו בנתונים תיקים שהומלצו בעבר לסגירה ושניתנה החלטה בעניינם על ידי היועמ"ש. הנימוק המרכזי במרביתם המכריע של התיקים לא היה היעדר ראיות לכאורה, אלא היעדר עניין לציבור.

6. תיקים רבים המצויים בתיקיית התביעה הצבאית אינם קבועים לדיון ולא נעשתה בהם כל פעולה זה זמן רב, לפחות שנה. המדובר בעיקר בתיקים של נאשמים ששוחררו בערובה.

7. הביקורת העלתה, כי תיקי תביעה רבים לא טופלו במשך שנים על ידי התביעה הצבאית, וכתוצאה מכך נאשמים לא הובאו לדיון ותיקים לא נסגרו.

8. במזכירות התביעה הצבאית נמצאו 13 תיקי תביעה משנת 1989 ובתוכם תיקי חקירה משטרתיים של תחנת ג'נין. על כל התיקים הללו, שאינם בטיפול התביעה הצבאית זה זמן רב, נרשם - "אין כתב אישום בביהמ"ש". הביקורת בדקה ומצאה שבששה מהם הוגש כתב אישום ונפתח תיק בבית המשפט.

9. הביקורת העלתה, שאף על פי שמהרישומים במספר תיקי תביעה ניתן היה ללמוד שהדיון בבית המשפט הסתיים, והיה מקום לסגרם ולהחזיר את תיק החקירה למשטרה, נמצאו תיקים אלה בעת

עריכת הביקורת בתיקיית התביעה הצבאית, כתיקים שלא הסתיים הטיפול בהם. בעקבות הערת הביקורת, נסגרו התיקים.

10. בבדיקת עשרות תיקי תביעה העלתה הביקורת, שלא תמיד תאמה התרשומת שנערכה על מצב התיק את מצב התיק לאשורו, וכי התביעה לא טיפלה כראוי בתיקים אלה או שרישומיה בתיק לקו בחסר; כך למשל תיקים שהיו צריכים להיסגר, לא נסגרו, ועקב כך, בין היתר, לא עודכנו הרישומים הפליליים הנוגעים להם.

בתיק תביעה מסוים כתב הממונה על התביעה הצבאית נפות שומרון ביוני 1992, כי בנובמבר 1986 הורשעו שלושת הנאשמים בתיק זה בגין ביצוע עבירות פח"ע, אולם אין בידי התביעה הצבאית כל רישום על תוצאות משפטים. בתיק התביעה נותר תיק החקירה המשטרתי מנובמבר 1986 ועד יוני 1992; ועל כן, במשך למעלה מחמש שנים לא עודכן הרישום הפלילי בנוגע לנאשמים שהורשעו כדין ושנגזר דינם.

11. בתיקי תביעה אחדים לא הוגש בתוך פרק זמן סביר כתב אישום לבית המשפט הצבאי. כך למשל בתיק תביעה נגד נאשם בהחזקת אמל"ח בכמות גדולה ובמכירתו לתושבים מקומיים. אף שתיק החקירה המשטרתי התקבל בתביעה הצבאית ונרשם ביומן התביעה בדצמבר 1989, הרי שכתב האישום נגדו הוגש רק באוגוסט 1992. בתיק אחר, הועבר חומר החקירה המשטרתי לתביעה הצבאית ונרשם ברישומיה בדצמבר 1989, ואילו כתב האישום הוגש רק בפברואר 1991, בין היתר, בגין פעילות נגד הסדר הציבורי וידידי אבנים.

12. ברשות התביעה הצבאית נמצאו גם תיקי תביעה רבים משנת 1990, שבהם הוגשו כתיבי אישום בשנת 1990 ומאז לא היתה כל פעילות בתיקים אלה. המדובר בתיקים של נאשמים משוחררים שנאשמו בהפרות סדר, בזיוף רכב ישראלי, בגניבה מישראלים, בהפרת עוצר ועוד.

13. במספר מקרים נאשמים בעבירות חמורות שוחררו ממעצרם, עקב היעדר תיאום בין הרשויות המוסמכות הנוגעות לדבר, ועקב רישומים בלתי מעודכנים.

תביעה צבאית ג'נין

החל באוקטובר 1989 קיימת בנפת ג'נין תביעה צבאית עצמאית. קודם לכן היתה נפת ג'נין בטיפול התביעה הצבאית נפות שומרון. בתביעה הצבאית משרתים שני תובעים בשירות סדיר ושני תובעים בשירות מילואים.

1. בבדיקת חלק מתיקי התביעה העלתה הביקורת מספר תיקים, שאף שהדיון בבית המשפט בעניינם הסתיים, הרי שבעת עריכת הביקורת בספטמבר 1992, נמצא עדיין תיק החקירה המשטרתי בתוכם, והוא לא הוחזר למשטרה לשם עדכון נתוניה ולשם עדכון הרישום הפלילי. צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 1993, כי הליקוי תוקן.

2. לנוכח העומס הקיים בתביעה הצבאית נפות שומרון שבשכם ובתביעה הצבאית נפות יהודה שברמאללה, הועברו החל מאוגוסט 1990 חלק מתיקי התביעות שלהן לטיפול של התביעה הצבאית בג'נין. המדובר בעיקר בתיקים של נאשמים העצורים בכלא מגידו. לאחרונה הופסקה העברת התיקים מרמאללה לתביעת ג'נין, בשעה שנמשכה העברת התיקים מהתביעה הצבאית נפות שומרון. למעקב אחר התיקים, שהתקבלו מרמאללה ומשכם, מנהלת התביעה הצבאית בג'נין רישום נפרד ביומן מיוחד, והם אינם נרשמים ביומן התביעה ולא במערכת המידע הממוחשבת.

הביקורת העלתה, כי רישומים אלו אינם מלאים, וקיימים רישומים נוספים, הנוגעים לתיקים המועברים לתביעה הצבאית בג'נין, המנוהלים על ידי מספר גורמים בתביעה הצבאית בג'נין. לאחרונה החלה התביעה הצבאית בעריכת רישומים מלאים ובעדכון היומן המיוחד ברישומים המצויים ברשימות הנפרדות. עם זאת, בבדיקת כל הרישומים המתנהלים בתביעה הצבאית בג'נין, מצאה הביקורת, כי בסך הכל התקבלו 466 תיקים מהתביעה הצבאית נפות שומרון, בשעה ששל פי

אותם רישומים הוחזרו לתביעה הצבאית נפות שומרון 521 תיקים, דהיינו הרישומים אינם משקפים את המצב לאשורו.

תביעה צבאית נפות יהודה

1. התביעה הצבאית נפות יהודה מטפלת בנפות בית לחם, יריחו ורמאללה, ובחברון מוצבת דרך קבע חולייה. התביעה הצבאית נפות יהודה שוכנת בבניין המינהל האזרחי שבבית אל. מיקומה של התביעה הצבאית מקשה מאוד על עבודתה השוטפת, מאחר שהן בית המשפט הצבאי והן נפת המשטרה נמצאים בריחוק מקום.

2. דוח ממאי 1992 של הממונה על התביעה הצבאית בנפות יהודה, המסכם את פעילותה בשנת העבודה 1991, מצביע על אי התאמות משמעותיות בנתונים הנמצאים ברשות בתי המשפט בחברון וברמאללה ובמתקן הכליאה בדהרייה לנתוני התביעה הצבאית; כך למשל, מצביע הדוח על אי התאמות בנוגע למספר תיקי הפח"ע שנפתחו ולמספר הנאשמים בהם.

3. הממונה על התביעה בנפות יהודה התריע במאי 1992, כי חלק ניכר מחוקרי נפת יהודה של משטרת ישראל לוקה מאוד בעבודתו המקצועית, והדבר ניכר בעיקר כשהמדובר בחקירות פח"ע - הודאות נגבות בערבית על ידי חוקרים שאינם בקיאים בשפה זו, וברבים מתיקי החקירה נדרשות השלמות בסיסיות; אי ביצוע ליווי עצירים על ידי המשטרה גרם לשחרורם בערובה.

4. עוד קבע הממונה על התביעה נפות יהודה באפריל 1992, כי זה תקופה ארוכה מיושם נוהל השיפוט המהיר (כפי שתואר לעיל) בנפת רמאללה באופן בלתי משביע רצון, ולמעשה הוא אינו משיג את ייעודו. הבעיות העיקריות מתבטאות במילוי טופסי "מעצר שטח" בצורה לקונית ובלתי מדויקת; בחוסר תיאום בין המשטרה לבין גורמי צה"ל האחראים לזימון החיילים; באי התייצבות החיילים למתן עדות, שגרמה להעברת התיק לדיון בהליכי השיפוט הרגילים ובמקרים רבים אף לשחרור הנאשם בערובה; בתיקי חקירה בלתי מושלמים; ובכך שכתוצאה מהתמשכות הליכי החקירה, שוהים עצירים במעצר מעבר למכסת הימים המותרת. צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 1993, כי הוכנסו שיפורים בנושא השיפוט המהיר, וכי ההליך מתנהל כבר כסדרו.

5. במאוס 1992 התריע נשיא בית המשפט הצבאי לערעורים ברמאללה על בעיה חוזרת ונשנית של הבאת עצורי פח"ע לבית המשפט לערעורים ולבית המשפט ברמאללה; כך למשל, ציין הנשיא כי ב-5.3.92 זומנו שבעה עצורי פח"ע לבית המשפט לערעורים ושניים נוספים לבית המשפט ברמאללה; לא ניתן היה להביא עצורים אלה לבתי המשפט, ולא נערך דיון בעניינם, למרות הימצאם בכלא רמאללה הסמוך, בשל אי הסכמה בין המשטרה באזור למשמר הגבול בנוגע לאחריית לליווי העצורים ולאבטחתם בתוך בית המשפט. משטרת ישראל הודיעה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1992, כי הנושא הוסדר.

6. נכון לסוף אוגוסט 1992, מצבת העצורים עד תום ההליכים ששהו במעצר מעל לשנה ושטרם הסתיים הטיפול בעניינם, בתיקים המנוהלים על ידי התביעה הצבאית ברמאללה, היה כדלקמן:

מספר עצורים עד תום ההליכים	שנת המעצר	תקופת המעצר בלא שהסתיים הטיפול בעניינם
14	1988	שלוש וחצי עד ארבע שנים
22	1989	שנתיים וחצי עד שלוש
38	1990	שנה וחצי עד שנתיים וחצי
88	1991	שנה עד שנה וחצי

על פי הודעת צה"ל מינואר 1993, המצב השתפר, ובדצמבר 1992 מצבת העצורים עד תום ההליכים היתה, כדלקמן: שנת מעצר 1988 - אין עצורים; שנת מעצר 1989 - שבעה עצורים; שנת מעצר 1990 - 15 עצורים; ושנת מעצר 1991 - 80 עצורים.

7. בתיקיית התביעה הצבאית ברמאללה הצטברו בשנים האחרונות מאות תיקים, שלא היה ברור באיזה שלב של טיפול הם נמצאים. המדובר בין היתר בתיקים של נאשמים משוחררים בערובה, שהדיונים בהם כבר הסתיימו לפני מספר שנים, אך התביעה הצבאית לא נקטה את הפעולות הנדרשות לעדכון הרישומים הפליליים במשטרה. באפריל 1992 החלה התביעה במבצע, שתכליתו השארת תיקים פעילים בלבד בטיפול התביעה. במועד סיום הביקורת עודכן חלק ניכר מהרישומים.

8. בבדיקה מדגמית של תיקי תביעה, המצויים בתיקיית התביעה הצבאית, נמצאו תיקים שלא טופלו; כן נמצא, כי הסתיים הטיפול במספר תיקי תביעה, אך הם לא נסגרו על ידי התביעה, הם הושארו בתיקייה כתיקים פעילים, ואף לא נעשו בעטיים הצעדים המתחייבים לצורך עדכון הרישומים הפליליים במשטרה. צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 1993, כי ננקטו הצעדים המתאימים לסיום הטיפול בתיקים שמשרד מבקר המדינה הציג כדוגמה לליקויים.

9. צו בדבר סניגוריה בבית משפט צבאי (יהודה והשומרון) (מס' 400), התש"ל-1970, מאפשר ליועמ"ש או לבית משפט צבאי למנות סניגור לנאשם בהסכמתו. במקרה אחד נעצר נאשם מדצמבר 1990 עד תום ההליכים נגדו. כיוון שהנאשם לא היה מיוצג, נדחה הדיון המשפטי בתיק פעמים רבות. עד מועד סיום הביקורת לא מונה סניגור לנאשם, וממילא לא קוים דיון בתיק, כשבכל התקופה הזו נמשך מעצרו של הנאשם. צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 1993, כי מונה סניגור לנאשם והתיק מנוהל בבית המשפט הצבאי בחברון.

פרקליטות צבאית פיקוד מרכז

פרקליטות צבאית פיקוד מרכז (להלן - פרקליטות מרכז) מטפלת בתלונות מטעם גורמים שונים על התנהגות חריגה לכאורה של חיילי צה"ל באזור כלפי תושבי האזור. חלק ניכר מהתלונות המתקבלות הוגשו במישרין על ידי התושבים המקומיים באמצעות תחנות המשטרה באזור. כן מתקבלות תלונות דרך עורכי דין המייצגים את הנפגעים, ופניות חברי כנסת, ארגונים ישראליים שונים לזכויות האדם, כמו האגודה לזכויות האזרח, "בצלם" ועוד, וגורמים אחרים כמו שגרירויות זרות וארגונים בינלאומיים.

כל תלונה שמתקבלת בפרקליטות מרכז נבחנת, ואם היא מעלה חשד להתנהגות חריגה מצד חיילי צה"ל, היא מועברת לגורם החוקר. בשל היעדר רישום מדויק אודות התלונות שהועברו לפרקליטות מרכז בשנים 1988 ו-1989, העריכה פרקליטות מרכז, כי בשנה הראשונה לאירועי ההתקוממות (עד סוף 1988) הגיעו אך תלונות מעטות, שרובן ככולן הופנו מטעם ארגון הצלב האדום. בשנת 1989 הגיעו מספר רב יותר של תלונות, גם כתוצאה מפעילות של הארגונים השונים בהגנה על זכויותיהם של התושבים המקומיים. בשנת 1990 הופנו לחקירה 531 תלונות; בשנת 1991 - 402 תלונות; ובשנת 1992, נכון לתחילת ספטמבר 1992, התקבלו והופנו לחקירה יותר מ-200 תלונות. תלונות אינן מועברות לחקירה אם פרקליט מרכז מוצא כי הן אינן ראויות לחקירה בהיעדר עילה מספקת.

במקרים חריגים מורה פרקליט מרכז על פתיחה בחקירה גם אם לא התקבלה תלונה לגביהם וכן במקרים של מוות בלתי טבעי.

מחמת ריבוי התלונות שהופנו לחקירה, לא היתה אפשרות להפנות את כולן לחקירת מצ"ח, ועל כן הפנה פרקליט מרכז את חלקן הגדול לבדיקה על ידי קצין בודק (להלן - קבו"ד), שמתמנה מטעם קצין השלישות של פיקוד המרכז; קצין השלישות נקבע כרשות הממנה קבו"דים לטיפול בתלונות מסוג זה. אמות המידה העיקריות להפניית התלונה לגורם החוקר - מצ"ח או קבו"ד - הן חומרת העבירה הנטענת בתלונה והמקצועיות הנדרשת.

1. בפועל נהגה אוגדת האזור, בשנת 1991, לערוך מיוזמתה בדיקות בתלונות תושבים מקומיים כאמור, שלא על דעת פרקליטות מרכז וממילא שלא בהנחייתה כנדרש. צה"ל הודיע למשרד מבקר

המדינה בפברואר 1993, כי האוגדה הונחתה להקפיד על עריכת בדיקות אך ורק בהתאם לכללים ולנהלים ובאמצעות הפרקליטות הצבאית.

2. מן המסמכים עולה, כי הקבו"דים, שבדרך כלל אינם בעלי הכשרה משפטית או ידע בתחום החקירות, מבצעים במקרים רבים עבודה שטחית, והמקרים שבהם מוגש לפרקליט מרכז תיק כהלכתו הינם מעטים ביותר. תופעה זו קיימת למרות הנחיות ברורות ומפורטות המצויות על גבי כתב המינוי של הקבו"ד, ולמרות הנחיות ייחודיות על אופן הבדיקה, שמעביר פרקליט מרכז, שרק מעטים מהקבו"דים טורחים למלא אחריהן.

עוד עולה מן המסמכים, כי במקרים רבים מסתפק הקבו"ד בצילום יומן מיבצעים ובצירופו לתיק, ואין הוא גובה עדויות, אפילו לא מן המתלוננים; בהרבה מקרים דוח סיכום קבו"ד אינו תואם כלל את חומר הראיות המצוי בתיק. בנסיבות אלה חוזרות ונשנות בקשות מטעם פרקליטות מרכז להשלמת תיקי החקירה, דבר המביא לעתים קרובות להתמשכותה של הבדיקה למעלה משנה, ולכן לפגיעה בתועלת שבהגשתה.

לעתים קרובות נתקלים קבו"דים בחוסר שיתוף פעולה מצד הגורמים בשטח, דבר המקשה על ביצוע עבודתם. דוגמה לכך הינה טענה שגורה, כי יומן המיבצעים של יום האירוע הרלוונטי אבד, ובמקרים אחרים לא מתייצבים העדים החיילים למסור עדות, אף שזומנו מספר פעמים.

מתזכיר שהכין פרקליט פיקוד מרכז באוקטובר 1991, עולה, כי הבעיה בתפקוד הקבו"דים נובעת בעיקר מכך, שהקבו"ד אינו גורם חקירתי מקצועי, שברשותו הכלים המתאימים, ותיק הבדיקה מהווה אצלו עיסוק צדדי לתפקידו העיקרי והרגיל; עבודה שטחית זו מקשה על מיצוי החקירה ואיתור האחראים, ומכשילה את המדינה בבואה להתגונן כנגד תביעות נזיקין או עתירות בבג"ץ. כבר בדצמבר 1990 הציע פרקליט מרכז, כי יש לקבוע ולהקים מאגר של קבו"דים מקצועיים ומיומנים לתחום עיסוק זה (כגון אנשי מילואים שהם עורכי דין), כדי שיתמודדו ביתר הצלחה עם תיק החקירה.

עוד המליץ פרקליט מרכז בספטמבר 1992, כי יש למעט ככל האפשר במינוי קבו"דים ולהעדיף חקירה על ידי מצ"ח, דבר שניתן יהיה לעשותו מבחינה מעשית, רק עם הקמתו של בסיס מצ"ח עצמאי בתחומי האזור, אשר יטפל בכל התלונות שבמרחב יהודה והשומרון, כדוגמת בסיס מצ"ח הקיים בעזה.

3. ככלל, חקירת תלונות אמורה להתחיל מגביית עדות של המתלונן תושב האזור, ולשם כך יש לזמן את המתלונן למסירת עדות בפני הגורם החוקר. זימונים אלה מתבצעים על ידי המינהל האזרחי. באוקטובר 1991 התריע פרקליט המרכז, על דעת מפקד מצ"ח ירושלים ואזור יהודה ושומרון, בפני ראש המינהל האזרחי, כי הזימונים לא נעשים כדבעי, ובמקרים רבים המתלוננים אינם מתייצבים במשרדי המינהל האזרחי כדי למסור עדות. כמו כן התעוררה הבעיה, שבמקרים רבים נסגרו תיקי חקירה רבים, מאחר שלא עלה בידי גורמי החקירה לאתר את החיילים שנטלו חלק באירוע שעליו נסבה התלונה. אי איתור החיילים נובע בעיקר מתחלופה גדולה של הכוחות הפועלים באזור, ובעיקר של אנשי המילואים, וכן מאפשרות מוגבלת ביותר מצד התושבים המקומיים המתלוננים לזהות את החיילים נשוא התלונה ואת שיוכם החילי.

4. לאחר קבלת תיק החקירה מטעם הגורם החוקר, ולאחר השלמתה על ידיו, אם התבקש לעשות כן, בסמכות פרקליט מרכז להורות על סגירת התיק ללא נקיטת אמצעים כנגד מאן שהוא; או על העמדה לדין בבית דין צבאי או לדין משמעתי ביחידה הצבאית של החייל, בהתאם לחומרת העבירה. במקרים שבהם מדובר בקצין שדרגתו סא"ל ומעלה, וכן בכל המקרים של מוות בלתי טבעי - הסמכות להורות כאמור נתונה לפצ"ר, לאחר קבלת חוות דעתו של פרקליט מרכז.

מאז תחילת אירועי ההתקוממות ועד יולי 1992 הוגשו לבתי הדין הצבאיים השונים 163 כתבי אישום בעבירות בדבר חשד להתנהגות חריגה מצד חיילי צה"ל נגד 230 חיילים ושלושה עובדי צבא. 20 זוכו, 178 מהם הורשעו, והשאר - משפטם תלוי ועומד. מתוך 163 כתבי האישום, בבית דין צבאי

מחוז מרכז הוגשו 76 כתבי אישום נגד 116 חיילים. 23 מכתבי האישום (כ-30%) היו בגין חשד לביצוע עבירות רכוש, כגון: גניבה במהלך חיפוש, לקיחת שוחד, וכן שימוש לא זהיר בנשק, כמו ירי לעבר דודי שמש או סתם באוויר; 32 מכתבי האישום (כ-42%) הוגשו בגין חשד לאלמנות או התעללות; 21 מכתבי האישום (כ-28%) היו בגין חשד לעבירה של גרימת מוות ברשלנות. מן המסמכים עולה, כי גישת המפקדים להוראות פרקליט מרכז במקרים שהוא הורה על העמדה לדין משמעת, היא מקילה, והדבר מוצא את ביטויו בעונשים הקלים הנגזרים על הנאשמים בנושא זה.

5. מקרי מוות בלתי טבעי נחקרים על ידי מצ"ח ומועברים לחוות דעת הפרקליטות הצבאית. לפי נתוני פרקליטות מרכז, מרבית התיקים המתייחסים למוות בלתי טבעי של תושבים מקומיים אגב פעילות מיבצעית נסגרו בהמלצת פרקליט מרכז, לאחר שהוא מצא שהחיילים פעלו בהתאם להוראות הפתיחה באש. בחלק מתיקים אלה הוא הורה על העמדתם לדין משמעת בגין סטייה קלה מהוראות הפתיחה באש.

6. על פי פקודות הצבא, ימנה הרמטכ"ל או כל קצין שהרמטכ"ל אצל לו מסמכותו, ועדת חקירה (להלן - וח"ק) בעניין הנוגע לצבא; וח"ק יכולה להיות מורכבת מחייל אחד או יותר. הפקודות מפרטות את המקרים שבהם מינוי וח"ק הוא עניין שבחובה או על פי שיקול דעתו של הגורם הממנה. במקרים שבהם אין חובה למנות וח"ק, לא יועברו ממצאה לפרקליט צבאי, אלא אם נקבע במפורש אחרת. בתלונות שעניינן חשד להתנהגות חריגה מצד חיילי צה"ל כלפי תושבים מקומיים, יש למנות קב"ד או מצ"ח, בהתאם לעניין, ולא וח"ק. עד תחילת 1991 הסתפקו מפקדים באזור ב-32 מקרים בשנת 1990 ובחמישה מקרים בשנת 1991 במינוי וח"ק של יחיד לבירור תלונות של תושבים מקומיים על התנהגות חריגה של חיילי צה"ל באזור. מאחר שהתלונות לא נבדקו על ידי קב"ד או מצ"ח, לא הועברו ממצאי וח"ק לפרקליטות מרכז. צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה בפברואר 1993, כי הוצאה הנחיה שלא למנות וח"ק באותם מקרים שבהם יש למנות קב"ד או לקיים חקירת מצ"ח.

7. כל הרישומים, הנעשים בתיקי החקירה בהקשר לטיפול בתלונות האמורות לעיל, נעשים בפרקליטות מרכז באופן ידני. אין ברשותה מחשב שיאפשר לאגור נתונים שונים, כגון מועד העבירה, סוג העבירה או שמות המתלוננים, כדי לאפשר איתור החומר בדיעבד, דבר שבמועד עריכת הביקורת כמעט איננו אפשרי ונעשה על סמך הזיכרון בלבד.

8. קיים קושי לאתר תיקי קב"ד או תיקי וח"ק בתלונות האמורות לעיל משנים קודמות, ולעתים הם אף לא נמצאו. איתורים כאלה נדרשים מעת לעת על ידי גורמים שונים המעוניינים לברר מה עלה בגורל התלונות שהוגשו, וכן לצורך הכנת כתבי הגנה מטעם המדינה בתביעות נזיקין בגין אירועים עוד מתקופת תחילת אירועי ההתקוממות.

9. בדיקה שערך משרד מבקר המדינה בספטמבר 1992 בנוגע לחלק מהתיקים שבטיפול פרקליטות מרכז העלתה, שהטיפול בתיקים רבים לא הסתיים אף שחלף זמן רב מאז האירוע, ושתיקים רבים נסגרו על ידי פרקליט מרכז כתוצאה מהליקויים הבאים: החקירה לא נעשתה בסמוך לאירוע, והזמן שחלף מאז האירוע, היקשה על החקירה ועל איתור החיילים שנטלו בו חלק; תיקי קב"דים רבים הוחזרו על ידי פרקליט מרכז לקב"דים להשלמת פרטים חסרים, והם לא הוחזרו או הוחזרו לאחר זמן רב, ולעתים לאחר שנים; חל עיכוב רב בבירור פרטים חיוניים, דבר שסיכל את האפשרות לברר את האירוע לאשורו; הרישומים המנוהלים על ידי היחידות הצבאיות באזור אינם מאפשרים במקרים רבים את זיהוים של החיילים החשודים; היעדר שיתוף פעולה ואי התייצבות של עדים ובכלל זה גם חיילי צה"ל; לא אותרו יומני מיבצעים של יחידות צבאיות מהתקופות שעליהן נסבו התלונות.

10. ב-23.12.90 בוצע ירי על ידי יחידה צבאית, שגרם לפציעת תושב מקומי. קב"ד, שמונה לבדיקת תלונה זו, הגיש דוח כבר ב-30.12.90. מאז ועד מועד סיום הביקורת לא ניתנה חוות דעת פרקליט מרכז, ולא מצוין בתיק שנעשתה כל פעולה אחרת. צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 1993, כי עקב תקלה לא הועבר החומר להמשך טיפול פרקליט צבאי פיקוד צפון, עקב שיוכה של היחידה הצבאית לפיקוד הצפון; עוד הודיע צה"ל, כי בעקבות הביקורת יטופל התיק לאלתר.



החל בדצמבר 1987, תחילת אירועי ההתקוממות באזור, נוצרו נסיבות מיוחדות שחייבו פעילות מוגברת של הפרקליטות הצבאית. הפרקליטות הצבאית עשתה מאמצים רבים כדי להתגבר על הבעיות ועל העומס, וטיפלה במספר רב של תיקי תביעה, בהצעות לתיקוני חקיקה ובמתן חוות דעת. עם זאת, הממצאים שהועלו מצביעים על התמשכות יתר של טיפול בתיקי התביעה, על היעדר טיפול באלפי תיקים של נאשמים ששוחררו בערובה, הממתינים תקופה ארוכה לדיון בבתי המשפט הצבאיים באזור, על סגירת תיקי חקירה ועל עיכוב ההליכים נגד אלפי חשודים, בחלקם הגדול - בשל טיפול חלקי בהם ולא מפאת היעדר ראיות לכאורה לביסוס אשמתם.

בנוסף לכך, בשל קשיים בזימון עדים מתעכבים משפטיהם של נאשמים העצורים עד תום ההליכים. קשיים אלה אף גרמו לשחרורם של חשודים בפעילות חבלנית עוינת ובהפרות סדר חמורות.

סגירת תיקים ועיכוב הליכים משפטיים בהיקף כה רחב מונעים אכיפתו של שלטון החוק. על הפרקליטות הצבאית להגביר באורח משמעותי את הפיקוח והבקרה על פעולותיה של התביעה הצבאית באזור. מבקר המדינה הצביע על כך כבר בדוח שנתי 35, ומאז עלה לאין ערוך היקף הפעילות המשפטית באזור, והצורך בפיקוח גבר.

במקרים רבים היתה עבודתם של הקצינים הבודקים תלונית על התנהגות חיילי צה"ל באזור, שטחית מדי. גורמים בפרקליטות הצבאית המליצו להטיל את עריכת הבדיקות על גורמים מקצועיים, שהתמחותם בכך. לדעת מבקר המדינה, יש מקום לפעול ברוח המלצה זו.

טיפול בשפכים וסילוקם באזור יהודה והשומרון

ריכוז ממצאים

טיפול לא נאות בשפכים באזור יהודה והשומרון (להלן - האזור) עלול לגרום לזיהום מקורות המים של האזור ומקורות המים הראשיים של ישראל, ועלול לגרום לירידה באיכותם ולמחסור במים. להלן עיקר הממצאים. כלל הממצאים מפורטים בהמשך.

בהיעדר תשתית מינהלית לפעילות באזור, נבצר מהמשרד לאיכות הסביבה למלא תפקידו במניעת זיהומים ומפגעים סביבתיים הנגרמים על ידי השפכים הביתיים והתעשייתיים במגזר הערבי.

תכניות רבות שאושרו בדבר הקמת מפעלי ביוב אזוריים, שהיה בהם כדי למנוע את זיהום הנחלים ומי התהום, לא בוצעו, מאחר שהרשויות המוסמכות לא גייסו את המשאבים הדרושים לביצועם.

בכפרים ובעיירות במגזר הערבי, ובחלק מן היישובים היהודיים באזור, התושבים עדיין משתמשים בבורות ספיגה המרוקנים בעזרת ביוביות, שמטענן פורק לעתים באתרים לא מוסדרים; כתוצאה מכך קיימת סכנה של הלחול השפכים למי התהום.

בשש ערים בלבד, מתוך 13 ערים במגזר הערבי, קיימות מערכות מקומיות לאיסוף שפכים, אך רק בארבע מהן קיימים גם מתקנים לטיהורם, לסילוקם או למחזורם. במרבית הערים השפכים זורמים לנחלים ומזהמים אותם.

גם מרבית השפכים של היישובים היהודיים מוזרמים לנחלים, כתוצאה מהיעדר פתרונות אזוריים לסילוק השפכים וטיהורם. אשר לפתרונות המקומיים, בעשרות יישובים אין מתקני טיהור, ובאחרים - בגלל אי תפקודם של המתקנים או תפקודם הלקוי, היו הצפות של שפכים.

במרבית המפעלים באזור לא הותקנו מתקנים לטיפול בשפכים התעשייתיים.



עיקר צריכת המים בישראל ובאזור יהודה והשומרון (האזור) מיועדת לצריכה חקלאית. צריכת יתר של מים שפירים יחד עם טיפול לא נאות בשפכים עלולים ליצור מחסור במים וירידה באיכותם, כתוצאה מתהליך המלחה ומזיהום מי התהום. גורמים נוספים לזיהום מי תהום ונחלים הינם חומרים מסוכנים הנמצאים בשימוש בתעשייה, פסולת מוצקה וחומרי הדברה. יש לטפל בשפכים בצורה נאותה, כדי למנוע זיהום מי התהום, ולגרום להשבתם של מי השפכים המטופלים לשימוש חוזר, בעיקר לצרכים חקלאיים. פעולה זו תאפשר הפנייתן של כמויות ניכרות של מים שפירים, המשמשים לצרכים חקלאיים, לצרכים ביתיים ותעשייתיים. נוכח הריבוי הטבעי של האוכלוסייה באזור, העלייה ברמת החיים ותהליך האכלוס בהתיישבות היהודית, תעזור הפניית המים השפירים לצריכה ביתית לענות על הביקוש למים הגדל מדי שנה. לעומת זאת, טיפול לא נאות במי השפכים עלול לגרום לזיהום מקורות המים הראשיים של ישראל ושל האזור.

כמות השפכים של האוכלוסייה נגזרת מכמויות המים שבהן היא משתמשת לצריכה ביתית ותעשייתית, והיא מסתכמת בשיעור של כ-60% מצריכת המים. בשנת 1991 ספקו לכלל התושבים באזור כ-100 מיליון מ"ק מים, מתוכם נועדו מעל ל-40 מיליון מ"ק לצריכה ביתית והיתר בעיקר לחקלאות שבאזור. כמות השפכים הפוטנציאלית באותה שנה מוערכת בכ-24 מיליון מ"ק.

בתקופה פברואר - מאי 1992 בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול בתכנון, בהקמה ובאחזקה של מתקנים לאיסוף שפכים, לטיהורם ולסילוקם ביישובים הערביים והיהודיים באזור¹. הבדיקה נערכה במינהל האזרחי של האזור, בניצבות המים שבמשרד החקלאות, במשרד הבינוי והשיכון, במשרד הבריאות, במשרד לאיכות הסביבה, במועצות אזוריות ומקומיות באזור, ברשות שמורות הטבע, ובחברת תכנון המים לישראל בע"מ (להלן - תה"ל). בדיוק השלמה נעשתה במשרד האוצר.

התשתית החוקית והמינהלית

תחיקה

1. באזור חלים בעיקר החוקים הירדניים שהיו בתוקף עובר לכניסת כוחות צה"ל לאזור ביוני 1967. חוקים אלה מהווים בסיס שמאפשר לרשויות השונות לפעול בנושאי ביוב וזיהום מים. להלן המקורות החוקיים החשובים: (א) חוק להסדרת ענייני המקורות הטבעיים לשנת 1966 החל באזור קובע, כי אסור לשום אדם לזהם את מימי האזור; (ב) חוק בריאות הציבור לשנת 1966 מקנה למשרד הבריאות (במועד הביקורת יחידת קצין מטה בריאות, להלן - קמ"ט בריאות) זכות פיקוח על כל רשתות הביוב וכן סמכות להתקנת תקנות והוצאת צווים לשם שמירה על בריאות הציבור. בין היתר נקבע בחוק זה, כי אם "התברר שהביוב הפרטי או הציבורי או הצנרת הפנימית במקום כלשהו נעשו

¹ בעניין מתקני ביוב ביהודה והשומרון, ראה דוח שנתי 37, עמ' 1182. בעניין הקמת מתקני ביוב, תפעולם ואחזקתם בישראל, ראה דוח שנתי 31, עמ' 390, 1012 - 1014, דוח שנתי 41, עמ' 424, ודוח שנתי 42, עמ' 848.

למאיימים על בריאות הציבור, או אינם בתיאום עם דרישות התקנות התקפות, רשאי המנהל או רופא לנקוט בכל הצעדים הדרושים בעניינם כאילו היו מפגע תברואה, למרות הוצאת היתר או רשות קודמים בעניינם"; (ג) חוק תכנון ערים, כפרים ובניינים לשנת 1966 קובע, כי "אם יתברר לוועדה המקומית או לוועדה המחוזית, כל אחת בתחום סמכויותיה, כי שפיכת או איסוף או העברת הפסולת ומי הביוב ממקומות המגורים או מבתי החרושת או מקומות אחרים, גורמים או עלולים לגרום מפגעים או נזקים לאותו אזור או עלולים לזהם את החופים והמעיינות והמים הגלויים ומי התהום כולל הנהרות והאגמים - היא רשאית למסור הודעה לאדם האחראי לכך להפסיק את המפגע או למנוע את הנזק תוך הזמן הקבוע בהודעה".

חוק תכנון ערים כפרים ובניינים לשנת 1966 מקנה לרשויות התכנון באזור סמכות לבצע בעצמן את הפעולות הדרושות למניעת המפגעים ולתיקון הנזק תוך כדי חיוב הבעלים בהוצאות הסרת המפגע, אם בעלי הנכסים לא ביצעו פעולות אלה בעצמם. כן הן רשאיות לקנוס את המזהמים. חוק זה מקנה לרשויות התכנון כלים לגביית אגרות לביצוע קווי ביוב, באמצעות גביית אגרות תכנון מיוחדות. החוק עוסק בנושא הביוב גם בשלב התכנון המוקדם, והוא קובע, כי תכנית מיתאר כללית צריכה לעסוק, בין היתר, גם במעברי הניקוז, כולל המעברים הכלליים והביוב ומתקני הניקוז.

2. נוסף להוראות ולסמכויות דלעיל, ככל שמדובר ביישובים היהודיים, קבע מפקד כוחות צה"ל באזור בתקנון המועצות המקומיות (יהודה והשומרון), התשמ"א-1981 (להלן - תקנון המועצות המקומיות), שבתחומי היישובים היהודיים באזור יחולו הזכויות, החובות, הסמכויות, החסינויות והעיצומים הקבועים בדיני הבריאות בישראל. הוראות אלה הוחלו גם על המועצות האזוריות ותושביהן². דיני הבריאות כוללים גם את פקודת בריאות העם, 1940, וכל תחיקת משנה מכוחם כפי תוקפם בישראל מעת לעת ובשינויים כפי שפורטו בנספח 5 לתקנון המועצות המקומיות. אין בתקנוני הרשויות המקומיות היהודיות כדי לגרוע מכל דין ותחיקת ביטחון, אלא אם נאמר מפורשות אחרת בתקנון המועצות המקומיות או בתקנון המועצות האזוריות (יהודה והשומרון), התשל"ט-1979 (להלן - תקנון המועצות האזוריות).

3. הפיקוח על אופן הטיפול בשפכים באזור והאחריות לטיהור ולסילוק השפכים מופקדים בידי המינהל האזרחי באמצעות יחידת קמ"ט בריאות, יחידת קמ"ט פנים ומועצת התכנון העליונה, משרד הבינוי והשיכון ומשרד הפנים. האחריות לאיסוף ולטיפול בשפכים היא בידי הרשויות המקומיות. במגזר הערבי באזור, על פי חוק העיריות לשנת 1955 הירדני התקף באזור, למועצת עירייה סמכויות, כוחות ותפקידים בתחום שיפוטה בנושאים שונים, וביניהם מניעת זיהום המעיינות, התעלות, הבריכות והבורות וכן חפירת תעלות למי שופכים, ניהולם והפיקוח עליהם. הרשויות המקומיות היהודיות באזור, על פי תקנון המועצות המקומיות ותקנון המועצות האזוריות, מוסמכות לטפל ולפעול בכל עניין הנוגע לשירותים מוניציפאליים לתושבים בתחומן, ובכלל זה הסמכויות להתקין ביוב על כל מתקניו בתחום הרשות המקומית, להחזיקו במצב תקין ולחייב בעלי נכסים להתקין בנכסיהם ביוב פרטי.

4. לדעת מבקר המדינה, על הרשויות הנוגעות בדבר לבחון את הצורך בהשלמת החקיקה באזור בנוגע למגזר הערבי על ידי כללים או תקנות בעיקר בתחומים הבאים: קביעת תקנים למי שפכים, שימוש במי קולחים להשקיה וקביעת תקנים לטיפול בשפכים תעשייתיים.

5. ועדה מייעצת לבריאות הציבור בענייני מערכות ביוב, טיפול בשפכים והשבת קולחין (ועדת שלף), שמונתה על ידי ראש שירות בריאות הציבור במשרד הבריאות, פרסמה בנובמבר 1989 את המלצותיה לקביעת אמות מידה לטיהור שפכים. המלצות אלה הציגו דרישה מזערית לרמת הטיהור המוגדרת 20/30³, שהיא בגדר חובה בסיסית לכל רשות מקומית המשרתת אוכלוסייה של 10,000

² מכוח סעיף 121א לתקנון המועצות האזוריות (יהודה והשומרון), התשל"ט-1979.

³ רמת הטיהור, שבה צריכת החמצן הביו-כימית של הקולחים לא תעלה על 20 מיליגרם לליטר ב-75% מהבדיקות, וריכוז המוצקים המרחפים לא יעלה על 30 מיליגרם לליטר ב-80% מהבדיקות.

איש ומעלה. שירות בריאות הציבור בישראל התייחס אל הדרישה לרמת טיהור 20/30 כאל הנחיית ביניים של משרד הבריאות, עד לפרסומן של תקנות רלוונטיות. במאי 1992 פורסמו בישראל תקנות בריאות העם (קביעת תקנים למי שפכים), התשנ"ב-1992, מכוח פקודת בריאות העם, 1940, שאימצו את החלטות הוועדה בנוגע לרמת הטיהור הדרושה. התקנות ייכנסו לתוקף שמונה עשר

חודשים מיום פרסומן. התקנות האמורות תהיינה תקפות באזור בהתייחס לרשויות המקומיות היהודיות, מכוח תקנון המועצות המקומיות.

6. מספר רשויות מקומיות יהודיות באזור הגישו לממונה על הרשויות המקומיות היהודיות באזור (להלן - הממונה) הצעות לחוקי עזר בעניין מימון הקמת מערכות לטיפול בשפכים, אולם הטיפול באישור חוקי עזר אלה מתעכב, כיוון שהדבר כרוך באישורים ובחוות דעת מגורמים במשרדי הממשלה ובמיוחד במשרד הפנים.

רשויות תכנון ופיקוח

1. ב-1970 הוקמה ועדת מנכ"לים לענייני ביוב⁴, כדי לתאם בין משרדי הממשלה, בכואם ליזום פעולות הדרושות לפתרון בעיות הביוב, וכדי להנחות את פרויקט הביוב הארצי. ועדת המנכ"לים לא דנה בנושא הביוב באזור. במאוס 1992 החליטה ועדת השרים לענייני תיאום ומינהל להקים מינהל ארצית לביוב, שבראשה יעמוד נציג שר הפנים. כמו כן הוחלט להקים ועדה מקצועית לביוב, שתייעץ למינהל בשאלות מקצועיות ובין היתר תציע סטנדרטים מקצועיים. במינהל ישנתפו נציגי המשרד לאיכות הסביבה, משרד האוצר, משרד הבריאות, משרד הבינוי והשיכון, נציבות המים, מרכז השלטון המקומי, משרד האנרגיה והתשתית וכן משרד הביטחון בכל הקשור לאזורי יהודה, השומרון וחבל עזה.

תפקידי המינהל וסמכויותיה: קביעת מדיניות בנושא הטיפול בביוב; אישור תכניות ביוב, קביעת מדיניות תכנונית ארצית בנושא הביוב; קביעת מדיניות כוללת בנושא ההתארגנויות הדרושות לטיפול בביוב על ידי הרשויות המקומיות; קביעה והקצאה של תקציבים לביצוע התכניות ועוד. על המינהל, שבין השאר אמורה גם להתייחס לבעיות הביוב באזור, הוטל להכין עד 31.12.92 פרוגרמה לתכנית מיתאר ארצית לביוב, ועל נציב המים הוטל להכין תכנית מיתאר להשבת קולחים. עד 7.8.92 התכנסה המינהל שלוש פעמים ואילו הוועדה המקצועית טרם התכנסה.

בנושאי ביוב, שיש להם זיקה לאזור, ובעיקר בקשר למפעלי ביוב אזוריים המשותפים לישראל ולאזור, מטפלות גם ועדות ביוב מחוזיות בין משרדיות בראשות נציג משרד הבריאות.

2. לפי החוק התקף באזור, התכנון והפיקוח על הבנייה ייעשו באזור באמצעות מועצת תכנון עליונה (להלן - מת"ע). עד יוני 1990 פעלה באזור ועדת ביוב אזורית כוועדה מייעצת למת"ע. ביוני 1990 מונתה ועדת משנה קבועה למת"ע לנושאי ביוב ופסולת מוצקה. חברי הוועדה הם נציגי הגופים הבאים: יחידת קמ"ט בריאות (י"ר), משרד הביטחון, לשכת התכנון, הממונה על הרכוש הנטוש והממשלתי, היועץ המשפטי באזור, קמ"ט שמורות טבע, משרד הבינוי והשיכון, השירות ההידרולוגי ונציבות המים. הוועדה מתכנסת בדרך כלל אחת לחודש ומקבלת החלטות והמלצות בנוגע לתכניות בענייני ביוב. מן הראוי, כי נציגי המשרד לאיכות הסביבה ומהנדסי המחוזות של משרד הבריאות ישותפו אף הם בדיוני ועדת המשנה לביוב של האזור, בנושאים שיש להם השלכות הנוגעות לישראל.

3. הביקורת העלתה, שחסר תיאום הדוק בין הגופים הפועלים באזור ואף בתוך יחידת קמ"ט בריאות. האחראי לפיקוח על הנדסת הסביבה בשירותי הבריאות באזור, המשמש כיו"ר ועדת המשנה לביוב, איננו מבקש ואיננו מקבל את הדיווחים שעורכים מפקחים מקומיים של יחידת קמ"ט

⁴ ראה דוח שנתי 42, עמ' 848.

בריאות, אף שהוא אמור למנוע מפגעים ולהתריע על קיומם בתחום הביוב. בפועל הוא מסתייע בפקחי רשות שמורות הטבע ובפקחי יחידת הפיקוח המרכזית של המינהל האזרחי לקבלת מידע על הנעשה בשטח בתחום הביוב.

4. במינהל האזרחי באזור לא הוקמה יחידה של קמ"ט לענייני איכות הסביבה; נושאי איכות סביבה מטופלים על ידי קמ"ט בריאות, שאינו מונחה על ידי המשרד לאיכות הסביבה. על כן נבצר מהמשרד לאיכות הסביבה למלא תפקיד במניעת זיהומים ומפגעים סביבתיים הנגרמים על ידי השפכים הביתיים והתעשייתיים, שמקורם במגזר הערבי. לדעת מבקר המדינה, יש מקום שבתחום איכות הסביבה יפעל במינהל האזרחי גורם שיונחה מקצועית על ידי המשרד לאיכות הסביבה, כפי שהדבר נעשה בתחומים אחרים.

5. במגזר היהודי פעל המשרד לאיכות הסביבה. ביוזמתו וביוזמת הממונה הוקם ביולי 1992 איגוד ערים לאיכות הסביבה באזור השומרון, ובו מאוגדות עשר מועצות מקומיות ושלוש מועצות אזוריות יהודיות שבאזור השומרון ובקעת הירדן. באפריל 1992 החליט המשרד לאיכות הסביבה להקים באזור איגוד ערים שני לאיכות הסביבה, שיאגד שש רשויות מקומיות יהודיות באזור יהודה. מבקר המדינה העירה, כי מאחר שמדובר בבעיה שהיא אזורית, הטיפול בבעיות איכות הסביבה לא יכול להצליח במלואו בלא מעורבותן של הרשויות המקומיות הערביות באזור, במסגרת הראויה שתיקבע על ידי המינהל האזרחי.

6. כיוון שהטיפול בבעיות הביוב באזור הוא נושא מורכב ומשותף לישראל ולאזור, וכיוון שמעורבים בו גורמים רבים, כגון משרדי ממשלה, המינהל האזרחי, רשויות מקומיות, איגודי ערים וגופים חקלאיים, לא תהיה התקדמות ממשית בפתרון הבעיות ללא תיאום מלא וללא קביעת סמכויות ברורות לפעולה וכמובן גם תקצוב מתאים.

תכנית אב לפיתוח מערכות לטיפול

ולסילוק שפכים באזור

בשנת 1983 הכינה תה"ל תכנית אב לפיתוח מערכות לטיפול וסילוק של שפכים באזור. התכנית הוזמנה על ידי משרד החקלאות ביוזמת משרד הביטחון. בהיגוי התכנית השתתפו נציגי משרד הבינוי והשיכון, משרד הבריאות, נציבות המים ופרויקט הביוב הארצי.

התכנית התבססה על נתונים חזויים לשנת 1985 ושנות היעד הן 2000 עד 2020. במסגרת התכנית כלולות 12 מערכות אזוריות, וכל מערכת תכלול בין ארבעה ל-21 יישובים. שפכי היישובים הכלולים במערכת אחת ירוכזו לאתר משותף. מתקנים לטיפול ראשוני בשפכים⁵ יהיו משותפים לכל היישובים הנכללים במערכת אזורית או בכל יישוב בנפרד בהתאם לשיקולים תכנוניים. מתקני הטיהור השניוני ואחרים יהיו באתר ריכוז השפכים. המשאבים, שיידרשו לביצוע כל המערכות בהתאם לתכנית האב, נאמדו בשנת 1983 בכ-110 מיליון דולר.

בתכנית האב צוין, כי השטחים ההרריים שבאזור הם אזור ההזנה העיקרי למילוי מאגר ההר, שהוא אחד ממאגרי המים העיקריים של מדינת ישראל.

תכנית האב קבעה את היעדים הבאים: מניעת זיהום מי התהום; שאיפה להשיב לשימוש חוזר את מי הקולחים; והבטחת תקציב למימוש פתרונות לטיפול בשפכים בהיקף הנרחב הדרוש. הביקורת העלתה, שאף על פי שחלפו מאז הכנת תכנית האב כעשר שנים, רק לאחרונה הוחל בביצוע חלק קטן מהתכניות האזוריות, שהוכנו בשנים אלה (פירוט בעניין זה ראה בהמשך). מבקר המדינה

⁵ טיפול ראשוני - הפרדת חומרים מוצקים בני שיקוע מיתר החומרים; טיפול שניוני - בריכות חמצון מאווררות; טיפול שלישוני - מכון טיהור המפיק קולחים ברמת איכות 20/30.

העירה, כי בלא הגברת קצב ביצוע התכנית, לא יושגו היעדים האמורים בשנות היעד, ולא תוסר הסכנה לזיהום מי התהום.

בתכנית האב הומלץ, כדלקמן: (א) שלב הביצוע המיידית יכלול את כל היישובים היהודיים באזור וכן חמישה כפרים ערביים שכנים בתחום ישראל ושמונה ערים; (ב) הקמת יישוב יהודי חדש והקמת מערכות להספקת מים ליישובים ערביים צריכות להיות מותנות בבניית מערכת ביוב ומתקנים לטיהור השפכים וסילוקם הנאות; (ג) אישור להקמת מפעלי מלאכה ותעשייה יתנה בין השאר בפתרון אמין לסילוק חומרים רעילים וחומרים כימיים מזהמים, כך שהשפכים שיוזרמו מהם אל הצינור המאסף יהיו באיכות של שפכים ביתיים.

באזור קיימים יישובים קטנים ומבודדים, ולכן התכנית הציעה לאמץ עבורם פתרונות מקומיים למשך תקופת ביניים, עד אשר שיקולים כלכליים וגודל האוכלוסייה יחייבו פתרון אחר.

מערכות אזוריות לטיפול בשפכים

בתכנון מערכות אזוריות לטיפול בשפכים מקובלת השיטה, המאפשרת קליטת השפכים הגולמיים מכל יישוב בלי שהיישובים המחוברים לצינור המאסף יידרשו לטפל בשפכים, פרט לפעולת סינון ראשונית. השפכים הגולמיים מרוכזים לטיפול במערכות טיהור משוכללות הנמצאות בקצה קווי ההולכה. במערכות אלה ניתן לטפל בשפכים באופן מרוכז ומבוקר ולהגיע לדרגת טיהור מירבית בהתאם לצורך, כפי שיתחייב מיעדי השימוש בקולחים.

במשך כעשר שנים הוזמנו, הוכנו ואושרו תכניות רבות של מפעלי ביוב אזוריים, בלי לדאוג מלכתחילה לגיוס המשאבים הדרושים להקמתם בהתאם לתכניות. כתוצאה מכך לא בוצעו, בין היתר, תכניות, כגון תכנית נחל קנה (פרטים ראה בהמשך), שהיה בהן כדי למנוע זיהום נחלים ומי תהום במאגר ההר.

עקב שינוי התנאים בשטח במהלך הזמן שחלף מאז הכנת התכניות, התיישנו הנתונים הבסיסיים שלפיהם הן הוכנו, והתעורר הצורך לעדכן תכניות - דבר הכרוך בהוצאה כספית גדולה. גם אחרי ההוצאה לא דאגו הרשויות המוסמכות לגייס את המשאבים הדרושים לביצוע התכניות המעודכנות.

הטיפול בשפכים במגזר הערבי

לפי נתוני קמ"ט סטטיסטיקה התגוררו באזור בתחילת שנת 1992 כ-950,000 תושבים ערבים ב-13 ערים ו-14 עיירות ובכ-400 כפרים, שבמרביתם פחות מ-3,000 תושבים. כ-40% מהאוכלוסייה מתגוררים בערים ובמחנות פליטים והשאר בכפרים. לפי התחזית, בשנת 2000 יתגוררו באזור כ-1,250,000 תושבים ערבים.

1. בדרך כלל קודמת להתקנת מערכת ביוב לאיסוף שפכים התקנת מערכת צינורות להספקת מים לבתים. מתוך כ-400 כפרים הקיימים באזור רק ב-255 הוקמו מערכות להספקת מים לצריכה ביתית. צריכת המים של תושבי הכפרים מצומצמת ואינה מגיעה ליותר מ-25 מ"ק לנפש לשנה, לעומת כ-90 מ"ק שהיא התצרוכת השנתית הממוצעת של תושב יהודי; מכאן, שכמות השפכים בכפרים היא קטנה יחסית.

2. לסילוק השפכים ביישובים, שבהם אין מערכות ביוב, משתמשים התושבים בבורות ספיגה ביתיים, שבהתמלאם נוהגים לרוקנם על ידי ביוביות (מיכליות לשאיבת ביוב).

מדיווחים של פקחי רשות שמורת הטבע עולה, כי נהגי הביוביות לא תמיד פורקים את מטענם באתרים מוסדרים שנועדו לכך. היו מקרים, ששפכים פורקו במקומות רגישים מבחינת זיהום מי התהום. מבקר המדינה העירה, כי ריקון השפכים מהביוביות באתרים בלתי מוסדרים, לא זו בלבד שמהווה מפגע סביבתי חמור, אלא עלול לסכן באופן ממשי את מקורות המים על ידי חלחולם של

מזהמים למי התהום. על הגורמים הנוגעים בדבר לקבוע אתרי סילוק מוסדרים נוספים הפרוסים במספר מספיק של מקומות, כדי לספק את צורכי האזור כולו. המינהל האזרחי הודיע למשרד מבקר המדינה בספטמבר 1992, כי לשכת התכנון המרכזית של האזור תיזום הסדרת אתרים נוספים להרכת השפכים על ידי הביוביות.

3. בכפרים ובעיירות עדיין אין מערכות ביוב מקומיות לאיסוף השפכים הביתיים והתעשייתיים, ולא כל שכן מתקני טיהור לשפכים, וקיימת סכנה של חלחול השפכים למי התהום.

4. בשש ערים בלבד מתוך 13 הערים קיימות מערכות מקומיות לאיסוף שפכים, אך רק בארבע מהן קיימים בנוסף למערכות אלה גם מתקנים לטיהורם, לסילוקם או למחזורם לצרכים חקלאיים. הן הקולחים של הערים שיש בהן מתקני טיהור והן השפכים של הערים שאין בהן מתקנים, זורמים לנחלים ומזהמים אותם. יצוין, שגם באותן ערים שבהן קיימות רשתות ביוב מקומיות, לא כל השכונות משולבות ברשתות.

5. תכניות רבות הוכנו לפתרון בעיית השפכים של הערים, אולם הן לא בוצעו בהיעדר תקציב. כך למשל, השפכים של אחת הערים המרכזיות באזור אינם עוברים כל תהליך טיהור, והם זורמים לוואדיות במצב גולמי. שתי תכניות לטיהור ולסילוק שפכי העיר שהוכנו כבר בשנים 1972 ו-1977, לא בוצעו. באוקטובר 1991 הוכנה עבור המינהל האזרחי תכנית מעודכנת לאיסוף ולטיהור שפכי העיר, שעלותה נאמדה ב-13.7 מיליון ש"ח. גם תכנית זו לא בוצעה, מאחר שלמינהל האזרחי לא היה תקציב לכך.

6. במקומות שונים באזור סובלים התושבים מריבוי יתושים בתקופת הקיץ, שמקורם בביוב הזורם בוואדיות. כמו כן, הזרימו תושבים לחלקת אדמה בוואדיות קולחים להשקיית גידולים חקלאיים.

בתכנית האב, שהוכנה על ידי תה"ל ב-1983, נקבע, שתוקם מערכת אזורית בנפת חברון, שתכלול יישובים ערביים ויהודיים שבנפה. רק במאוס 1991 נתבקשו הצעות להקמת המערכת האזורית. עד סוף נובמבר 1992 הקמת המתקנים טרם הסתיימה, והשפכים של אחת הערים זרמו עדיין ללא טיפול בוואדי. מלבד היותם סכנה לזיהום מקורות המים, הם מהווים מפגע סביבתי; ובנוסף לכך, מי השפכים הגולמיים מנוצלים להשקיית גידולים חקלאיים, ועלולה להיגרם מכך סכנה בריאותית לניזונים מאותם גידולים.

הטיפול בשפכים במגזר היהודי

ההתיישבות היהודית באזור החלה בשנות הששים המאוחרות בהקמת יישובים קהילתיים על ידי ההסתדרות הציונית העולמית. במהלך השנים הוקמו יישובים בעיקר על ידי משרד הבינוי והשיכון וגם על ידי יזמים פרטיים. ברוב היישובים שהוקמו, תוכננו ובוצעו תשתיות למים, לחשמל, לכבישים, לתקשורת ועוד, על בסיס אזורי.

1. בעת הקמת היישובים הסתפקו הגופים המיישבים בפתרונות מקומיים לאיסוף השפכים ולסילוקם אל מחוץ לתחום של כל אחד מהיישובים. בהיעדר פתרונות אזוריים, מרבית השפכים של היישובים היהודיים מוזרמים, לאחר טיפול בדרגות שונות של טיהור, בזרימה חופשית לנחלים, שכיוון זרימתם הוא ברוב המקרים ממזרח למערב אל הים התיכון.

יישובים רבים נמצאים סמוך למקומות רגישים מבחינת זיהום מאגרי מי התהום הראשיים של ישראל ושל האזור. במועד הביקורת גרו באזור כ-110,000 מתיישבים יהודים, וכמות השפכים היתה כשבעה מיליון מ"ק לשנה.

2. במאי 1991 הוציאה לשכת התכנון המרכזית שבמינהל האזרחי הנחיות להכנת תכניות מיתאר ותכניות מפורטות המוגשות למת"ע ולוועדותיה. בהנחיות נקבע, כי לכל אזור, שעבורו נדרשת תכנית בינוי ופיתוח, יש להשלים תכנון עקרוני של התשתיות עבור כל יישוב, ובכללן של תשתית

הביוב. בעניין סילוק שפכים נאמר, שהתכנית המוגשת תתאר את פתרונות הטיפול, עד לסילוק השפכים המטופלים, ותצורף לה חוות דעתו של השירות ההידרולוגי.

פתרון מקומי לטיהור שפכים ביישובים

1. תכנית האב של תה"ל מ-1983 מבוססת בעיקר על תכניות אזוריות למרבית היישובים, אך בנוגע ליישובים מסוימים נקבע בתכנית האב, שיש להסתפק בתכנית מקומית לטיפול בשפכים, מאחר שמשיקולים כלכליים והנדסיים אין הצדקה לכלול אותם בתכניות אזוריות. הביקורת העירה, כי בשנת 1992 שיקולים אלה אינם תקפים עוד, אלא למספר קטן של יישובים, וזאת בגלל התרחבותם הניכרת של היישובים, ונוכח פריסתם וצפיפותם המתוכננת. הביקורת העלתה, כי למרות התכניות האזוריות, בפועל הטיפול בשפכים נעשה לרוב על ידי פתרונות מקומיים.

2. פתרון מקומי מבוסס על התקנת מכון טיהור קומפקטי בעלות של כ-400,000 ש"ח המסוגל לשרת כ-700 יחידות דיור. בנוסף לכך יש להתקין מערכות עזר לפיזורם או להרחקתם של מי הקולחים מחוץ לגבולות היישוב. במקרים מסוימים, תלוי במבנה הטופוגרפי של המקום או ברגישותו מבחינת סכנת הזיהום, יש צורך להתקין מכון סניקה להרחקת מי הקולחים למקומות בטוחים. הפעלה תקינה של מערכת כזו מחייבת אחזקה שוטפת.

במספר יישובים באזור אירעו תקלות בתפקודם של מתקני הטיהור הקומפקטיים, שגרמו להפסקת עבודתם לפרקי זמן שונים. התקלות נובעות מבעיות טכניות ובעיקר מאחזקה לקויה, או מאי עמידתם של המתקנים הקומפקטיים בעומס השפכים שנגרם בשל הגידול במספר המשפחות. בגלל אי תפקודם של המכונים או תפקודם הלקוי, היו הצפות של שפכים.

3. בעשרות יישובים אין מתקני טיהור, ובעשרות יישובים אחרים יש להחליף את המתקנים המושבתים או להוסיף חדשים, כדי לענות על הפיתוח והגידול של האוכלוסייה היהודית באזור.

לדעת תה"ל וגורמים מקצועיים נוספים, ניתן להשתמש בפתרון המקומי רק אם ימולאו כל התנאים, שיבטיחו סילוק כל הקולחים בלי שתהא זרימת עודפי קולחים על פני הקרקע או חלחולים למי התהום, וכלי שייגרמו מטרדים סביבתיים. הדבר מותנה בפתרון תכנוני נכון, בביצוע נאות ובהבטחת רמת אחזקה והפעלה מעולים. המצב בשטח הוא, שברוב המקרים הפתרונות המקומיים אינם מתפקדים. מאחר שביצוע תכניות אזוריות מתוכנן לפרק זמן של שלוש שנים לפחות, סבורה מבקר המדינה, שיש לרכז את המאמצים ואת המשאבים, כדי להיערך בהקדם האפשרי לביצוע התכניות האזוריות בשלבים.

4. בנוסף לאמור לעיל, להלן עיקר הממצאים שהועלו בבדיקה שערך משרד מבקר המדינה בשבע מועצות מקומיות, בעירייה אחת⁶ ובארבע מועצות אזוריות באזור: שפכים בלתי מטוהרים של שבעה יישובים זרמו לנחלים וזיהמו אותם; בעשרה יישובים אחרים קיימים רק בורות רקב ובורות ספיגה והקולחים זורמים לנחלים לאחר טיפול ראשוני בלבד; השפכים הגולמיים של חמישה יישובים זורמים לחלקות המעובדות על ידי חקלאים ומזיקים לגידולים הגדלים בערוצי הנחלים; זרימה של שפכי ששה יישובים בנחל מסכנת את איכות קידוחי המים שבקרבתם; ב-13 יישובים אין תשתית מתאימה וחסר ציוד לאחזקתם של המתקנים השונים לטיפול בשפכים; בהיעדר מקום מתאים, שאליו ניתן לסלק את הבוצה (מוצקים) של שני יישובים, היא מפונה למקומות לא מוסדרים.

הקמת מערכות ביוב על ידי משרד הבינוי והשיכון

משרד הבינוי והשיכון, שבאמצעותו בוצעו עיקר עבודות הבנייה של ההתיישבות היהודית באזור, אחראי ביישובים שבהם הוא פועל להקמת הרשתות לאיסוף השפכים, למתקנים ולקווי ההולכה

⁶ על פי תיקון לתקנון המועצות המקומיות מיולי 1991, גם על אותה עירייה יחולו הוראות התקנון והתחיקה שהוצאה על פיו.

בתוך היישוב בלבד. הקמת מתקני טיהור, על אף שהם חלק אינטגרלי מנושא הביוב בכללותו, הינה באחריות משרד הפנים, בתוקף אחריותו למערכות האזוריות שמתקני הטיהור מהווים חלק מהן. מאחר שהפתרונות האזוריים טרם בוצעו, וכדי לתת תשובות מיידיות לנושא השפכים, הקים משרד הבינוי והשיכון מתקציבו ביישובים מתקנים קומפקטיים, בורות רקב וכו'. אלה נמסרו כמקובל לרשויות המקומיות לטיפול ולאחזקה. בשל הגידול המשמעותי בהיקף הבנייה בשנים האחרונות, נדרשו תקציבים גדולים למתן פתרונות מתאימים. משרד הבינוי והשיכון אף התחיל לטפל בתכנון פתרונות אזוריים.

ביולי 1991 הורה הממונה על התקציבים במשרד האוצר למנכ"ל משרד הבינוי והשיכון להימנע מהתחייבויות כספיות מתקציבו לנושא סילוק וטיהור שפכים, היות שבתקציב משרדו לא נלקחה בחשבון עלות מערכות אלה, ומתן פתרונות אזוריים לשפכים הוא באחריותו של משרד הפנים. עקב ההוראה הזאת, הפסיק משרד הבינוי והשיכון, החל בדצמבר 1991, לאשר הזמנות לתכנון פתרון אזורי לשפכים. המינהלה הארצית לביוב, שהוקמה ב-1992, לקחה על עצמה לטפל במערכות האזוריות באזור מתקציבי פרויקט הביוב הארצי. עד מועד סיום הביקורת טרם קודם נושא המערכות האזוריות.

תכנית ביוב אזורית נחל קנה

1. נחל קנה מוגדר כנחל אכזב, אך לאורכו קיימים תשעה מעיינות ונביעות. זרימה של שפכים ביתיים ושפכי תעשייה פוגעת ומזהמת מעיינות אלה, ומסכנת את מאגר מי התהום של אזור ההר (מאגר ירקון - תנינים), שהוא המאגר הרב שנתי העיקרי במערכת המים ומקור מי השתייה למרבית הערים הגדולות בישראל. קיימת סכנה ממשית לזיהום מי התהום באזור נחל קנה כתוצאה מחדירה מהירה של מי השפכים למאגר זה, מאחר שמבנה הקרקע בקטעים רבים של הנחל הוא סלע סדוק.

2. אשר לשבעה יישובים יהודיים, שאמורים להתחבר לפרויקט נחל קנה, קבע המשרד לאיכות הסביבה בדצמבר 1991, שיש בשפכים משום סיכון גבוה לזיהום מי התהום. לביקורת התברר, שבשלושה מהם זורמים השפכים ישירות מהבתים לנחל ללא טיפול כלשהו.

3. בהתאם להזמנת משרד הבינוי והשיכון, הכינה תה"ל בשנת 1983 תכנית אזורית לסילוק שפכים, הכוללת מאסף מרכזי לאורך נחל קנה מהיישוב עמנואל ועד מישור החוף. בהתאם לתכנית יטולו השפכים במתקן טיהור מרכזי וישמשו להשקיה. השפכים מוזרמים לנחל מ-15 כפרים ערביים ומארבעה גושי התיישבות יהודיים. כמויות השפכים החזויות בשנת 2000 נאמדו בכ-4.7 מיליון מ"ק. התכנית מציעה הולכת השפכים בקו מאסף אזורי לאורך נחל קנה באורך של כ-20 ק"מ. הקמת המפעל, הכולל את הקו המאסף, המאגרים ומתקני הטיהור, נאמדה בכ-85 מיליון ש"ח.

4. בשנת 1984 הוחלט לבצע שלב ביניים של הפרויקט. שלב הביניים לא בוצע, ובתחילת 1991 החליט משרד הבינוי והשיכון, על דעת כל הגורמים המוסמכים, שאין טעם לבצע את שלב הביניים ושיש לגשת מיד לתכנון מהיר ולביצוע של כל פרויקט נחל קנה. במאוס 1992 קיבלה תה"ל הוראה ממשרד הבינוי והשיכון להפסיק את עבודות התכנון בפרויקט, בעקבות הוראת אגף התקציבים כאמור לעיל.

תכנית ביוב אזורית מודיעין

בהתאם לתכנון הכולל של מפעל ביוב לאזור מודיעין, שהגישה במאי 1991 תה"ל למשרד הבינוי והשיכון על פי הזמנת המשרד, יחוברו למפעל גם יישובים הנמצאים באזור יהודה והשומרון. בחלק מיישובים אלה אין כלל מתקני טיהור לביוב, או שהוקמו מתקני ביוב קומפקטיים המעניקים פתרון למספר משפחות מצומצם.

שפכים תעשייתיים

באזור קיימים מאות מפעלי תעשייה ובתי מלאכה, המרוכזים בעיקר בערים ובאזורי תעשייה, והמייצרים מגוון רחב של מוצרים. בתהליך הייצור של חלק ניכר מהמוצרים נפלטם שפכים העלולים להכיל חומרים כימיים מזהמים, וביניהם אף חומרים רעילים. שפכים תעשייתיים גולמיים המסולקים לנחלים עלולים לגרום נזקים בלתי הפיכים למקורות המים, בגלל סכנות הזיהום כתוצאה מחלחול חומרים כימיים מזיקים אל מי השתייה, שמקורם במעיינות ובמי התהום.

כדי להבטיח רמת איכות נדרשת של השפכים התעשייתיים בטרם יוזרמו לרשתות הביוב העירוניות או האזוריות, יש להתקין במפעלים ובבתי המלאכה מתקנים לטיפול מוקדם, שבאמצעותם ניתן לסלק מהשפכים את החומרים המזיקים.

המגזר הערבי

מכוח החוקים התקפים באזור, קמ"ט בריאות מוסמך להתנות מתן רשיונות עסק למפעלים ולבתי מלאכה במילוי דרישותיו, שיש בהן כדי להבטיח מניעת סכנות למקורות המים ולמערכות הביוב. הביקורת העלתה, כי יחידת קמ"ט בריאות לא נהגה לחייב את בעלי המפעלים ואת בעלי בתי המלאכה להתקין מתקנים לטיפול מוקדם בשפכים, כדי לסלק מהם את החומרים המזיקים, ולהרחיק אותם למקומות בטוחים ומוסדרים. עקב כך קיימת סכנה שהשפכים התעשייתיים של מפעלים, שהוקמו עד 1990, מוזרמים ללא טיפול מוקדם. החל בשנת 1991 מחייבת לשכת התכנון המרכזית של האזור קבלת אישור לתכניות הקמה של מפעלים גם מקמ"ט בריאות. כן קיימות מאז הנחיות מיוחדות למפעלים שמפיקים שפכים מזהמים.

מבקר המדינה העירה, שעל יחידת קמ"ט בריאות, באמצעות הלשכות המחוזיות, לערוך סקרים בחתך של ענפי התעשייה השונים, לבחינת סכנת הזיהומים והמפגעים העלולים להיגרם מהחומרים הכימיים הנפלטם בתהליך הייצור. בהתאם לתוצאות הסקרים ייקבעו הטיפולים המוקדמים המתחייבים לכל ענף וענף. משיקבעו הפעולות הנדרשות יחויבו בעלי המפעלים לנקוט צעדים מתאימים לטיפול בשפכים בטרם יחוברו למערכות הביבים, במקומות שהן קיימות. המינהל האזרחי הודיע למשרד מבקר המדינה בספטמבר 1992, כי יחידת קמ"ט בריאות עורכת סקר מקיף של מפעלי תעשייה במטרה לאתר מפעלים מזהמים. המשרד לאיכות הסביבה הודיע בספטמבר 1992 למשרד מבקר המדינה, כי ברשותו מידע מצטבר בדבר סוג הטיפול המוקדם הנדרש בענפי התעשייה השונים וגם דרישות ייחודיות לטיפול בשפכי התעשייה. לדעת מבקר המדינה, על יחידת קמ"ט בריאות להסתייע במידע זה שברשות המשרד לאיכות הסביבה.

המגזר היהודי

ביישובים היהודיים באזור הוקמו אזורי תעשייה, שבהם כמאתיים מפעלים המייצרים מגוון רחב של מוצרים. אזורי התעשייה הוקמו מכוח תכניות מיתאר מפורטות המעוגנות בתקנונים שאושרו כדין על ידי מת"ע. בתקנונים נקבעו סוגי התעשייה המותרים להקמה בכל יישוב וכן תנאים אחרים, שיש בהם כדי לשמור על איכות הסביבה ועל מניעת זיהומים ומפגעים. על הרשויות המקומיות מוטלת החובה לאכוף את התקנונים ולחייב את בעלי המפעלים למלא אחר הדרישות שבהם.

לפי נתוני המועצה האזורית שומרון, כמות השפכים השנתית של אזור התעשייה "ברקן" מסתכמת בכ-810,000 מ"ק. בביקורת, שנערכה בתחילת 1991 במועצה האזורית שומרון, ציינה מבקר המדינה (דוח שנתי 42, עמ' 1090), כי כתוצאה מהקמת מפעלים באזור התעשייה, הנחשבים כגורמים לזיהום מים, אוויר או קרקע, קרסה מערכת הביוב ונסתמה מרוב עומס ומאי התאמה, והשפכים זרמו לנחל ללא טיפול מתאים. הביקורת הנוכחית העלתה, כי לא חל שיפור במצב, ואף חלה הרעה מסוימת עקב חיבור מערכת הביוב של היישוב ברקן למערכת הביוב של אזור התעשייה.

מתכנן אקולוגי, שהעסיקה המועצה האזורית שומרון, ערך בספטמבר 1991 ובפברואר 1992 סקר איכויות שפכים באזור התעשייה "ברקן" במפעלים הפולטים מעל 100 מ"ק שפכים בחודש. הסקר העלה, כי במספר מפעלים קיימות חריגות באיכות השפכים המכילים מזהמים סביבתיים, שחלקם רעילים, בריכוזים הגבוהים מהמותר. הנתונים בדבר המזהמים הסביבתיים הרעילים הועברו לידיעת מנהל אזור התעשייה "ברקן", אך לא הועברו לידיעת כל הגורמים הממלכתיים האחראים לנושא, וביניהם משרד הבריאות והמשרד לאיכות הסביבה. לדעת מבקר המדינה, יש להנהיג חובת דיווח מיידית על מקרים חריגים מעין אלה לגורמים הממלכתיים, כדי שיוכלו לפעול למניעת הישנותם.

באזור התעשייה "ברקן" הוקם גם מתקן לריכוז השפכים בשלושה מכלים גדולים, ובהם אמורים השפכים לעבור טיפול ראשוני. התברר, כי המכלים מלאים בוצה ואינם פועלים זה זמן רב; השפכים הגולמיים זורמים לנחל רבה ומזהמים אותו.



הטיפול בבעיות הביוב הוא נושא מורכב ומשותף לאזור יהודה והשומרון ולישראל. מעורבים בו גורמים רבים, כגון: מוסדות ממלכתיים, רשויות מקומיות, איגודי ערים וגופים חקלאיים. משום כך יש צורך ביתר תיאום בין כל הגורמים הפועלים בשטח.

בעיקרו של דבר, הטיפול בשפכים באזור, ובעיקר במגזר הערבי, מבוסס על בורות ספיגה ביתיים ועל בורות רקב. כתוצאה מכך מיליוני מ"ק של שפכים חלקם מחלחלים לתהום וחלקם זורמים בנחלים לכיוון הים התיכון ומזהמים בדרכם את מאגר מי התהום המשמש הן את האזור והן את ישראל. בנוסף לכך גם כמויות ניכרות של שפכים תעשייתיים, המכילים חומרים מסוכנים, מוזרמות בנחלים, ללא טיפול מוקדם.

המתקנים שנבנו כפתרונות מקומיים לבעיות הביוב, ברוב המקרים אינם מתפקדים; יש לרכז את כל המאמצים והמשאבים לביצוע התכניות האזוריות, בהתאם לצרכים הקיימים, לצורכי הפיתוח ולקצב הבנייה.

הן במגזר הערבי והן במגזר היהודי הטיפול בשפכים הוא לקוי. הרשויות הממלכתיות והרשויות המקומיות גילו אוזלת יד באכיפת החוקים, הצווים והתקנות הקיימים, ולא טיפלו כיאות במציאת פתרונות לסילוק השפכים ולמחזורם בצורה מבוקרת.

במקרים שבהם נגרם זיהום כתוצאה מרשלנות או מהתעלמות במפגיע מהוראות החוק, יש לנקוט את ההליכים המתחייבים נגד הנוהגים כמתואר.

תכנית אב, שהוכנה בשנת 1983 לפיתוח מערכות לטיפול בשפכים באזור ולסילוקם, קבעה, כי יש למנוע את זיהום מי התהום, להשתמש בקולחים לצורכי השקיה, ולהבטיח תקציב נאות לביצועה. יעדים אלה חיוני להשיג, במיוחד נוכח גידול האוכלוסייה והתעשייה באזור ונוכח כמות השפכים הזורמים לנחלים; לשם כך יש לפעול להגברת קצב ביצועה של תכנית האב.

ענייני פנים ומינהל אוכלוסין

באזור חבל עזה

ריכוז ממצאים

קצין מטה לענייני פנים במינהל האזרחי באזור חבל עזה (להלן - קמ"ט פנים) ממונה על הטיפול ברשויות המקומיות באזור, ובין יתר תפקידיו הוא משמש כראש הוועדה המחוזית