פרק שני

פעילות שוטפת

פעילות שוטפת

פעולות הביקורת

נבדקו היבטים בהקמת המכשול, בבניית המעברים ובבניין הכוח והפעלתו במכשול ובמעברים בתכנית "עוטף ירושלים", המהווה חלק מתכנית מרחב התפר. הבדיקה נערכה במשטרה, במשמר הגבול, בצה"ל ובמועצה לביטחון לאומי[1].

נבדקו מספר היבטים הנוגעים להעסקת קצינים שפרשו מצה"ל בתעשיות הביטחונית, במשרד הביטחון ובצה"ל: הפחתת גמלה בשל הכנסה נוספת מגוף שהוגדר כקופה ציבורית, לפי חוק שירות הקבע בצבא הגנה לישראל (גימלאות) [נוסח משולב], התשמ"ה-1985; וסדרי הבדיקה בנוגע לעמידת קצינים פורשי צה"ל במגבלות חוק שירות הציבור (הגבלות אחר פרישה), תשכ"ט-1969; והאיסור על ניגוד עניינים. הביקורת נערכה בצה"ל, בתעשיות הביטחוניות הממשלתיות, ובמשרד הביטחון.

---

1 ב-29.7.08 התקבל בכנסת ופורסם ברשומות ב-7.8.08 חוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008, ובעקבותיו שונה שם "המועצה לביטחון לאומי" "למטה לביטחון לאומי".

המכשול והמעברים ב"עוטף ירושלים"

תקציר

החל מספטמבר 2000 התגברו פעולות הטרור בתוך מדינת ישראל והן גבו מאות קורבנות בנפש ואלפי פצועים. בעקבות זאת התעורר הצורך בהיערכות ביטחונית יעילה במרחב התפר[1] במטרה למנוע מעבר של מחבלים ומפגעים לשטח מדינת ישראל. לפיגועים הרבים שאירעו אז בירושלים וסביבותיה נודעה משמעות מיוחדת בהיות ירושלים בירת ישראל, המזוהה כאחד ממוקדי הסכסוך הישראלי-פלסטיני, ובשל אוכלוסייתה המעורבת של יהודים וערבים.

בדצמבר 2001 החליטה הממשלה על ביצוע תכנית "עוטף ירושלים" כחלק מתכנית מרחב התפר, הכוללת הקמת מכשול ובניית מעברים, שבהם תפקח ישראל על מעבר אנשים, כלי רכב וסחורות. המכשול בגזרת "עוטף ירושלים", המשתרע לאורך תוואי של כ-164.5 ק"מ, כולל בעיקר גדרות, חומות, צירי סיור ואמצעים טכנולוגיים לזיהוי ולתצפית.

על פי התכנון, כ-3.790 מיליארד ש"ח נועדו להקמת המכשול והמעברים בגזרת "עוטף ירושלים", ונכון לינואר 2008 נוצלו מתוכם כ-2.948 מיליארד ש"ח (כ-78%).

נכון למועד סיכום הביקורת, אוגוסט 2008, טרם הסתיימה בגזרת "עוטף ירושלים" השלמת המכשול לאורך של כ-50 ק"מ (המהווים כ-30% מהתוואי) וטרם הושלם בינוי של שלושה מעברים מכלל 13 מעברי קבע מתוכננים. בקטעים שנותרו פתוחים לאורך המכשול מתבצעת עדיין "סגירה" מבצעית באמצעות גדרות זמניות ובעזרת כוחות שהם בגדר חלופה טובה פחות מהמכשול הקבוע. לגבי כ-4.5 ק"מ תלויים ועומדים הליכים משפטיים, ולגבי היתר נוצרו עיכובים התלויים בהקצאת כספים שאושרו כבר בתקציב.

פעולות הביקורת

בתקופה יולי 2007 עד ינואר 2008 בדק משרד מבקר המדינה את המכשול והמעברים ב"עוטף ירושלים". סיכום הביקורת ועדכון הממצאים נעשו באוגוסט 2008. הבדיקה בעיקרה נערכה במשטרת ישראל, במשמר הגבול (להלן - מג"ב), בצה"ל ובמועצה לביטחון לאומי (להלן - המל"ל).

---

1 מרחב התפר הוא רצועה גיאוגרפית לאורך הקו הירוק, שתכליתה מניעה וסיכול של פעילות חבלנית עוינת (להלן - פח"ע) מאזור יהודה והשומרון (איו"ש) לתוך מדינת ישראל.

עיקרי הממצאים

ניהול התכנית

1. תכנית עבודה היא מערכת פעולות הנדרשות לצורך מילוי משימות שנקבעו. תכנית אמורה להיקבע תוך התאמה בין היקף הפעילות המתוכנן לבין מקורות התקציב ובהתבסס על לוח זמנים, שהוא מרכיב יסודי בכל תכנית. בתכנית המל"ל[2] ובהחלטות הממשלה בנוגע ל"עוטף ירושלים" לא נקבעו תאריכי יעד שישמשו בסיס לגופי הביצוע לתכנון הפרויקט ולביצועו על כל שלביו. בהתאמה לקביעה שכזו, לו הייתה, היו יכולים גופי הביצוע של התכנית בצה"ל ובמשרד הביטחון לקבוע לוח זמנים בסיסי לביצוע העבודות ולסיומן. עם זאת יצוין, כי גופי הביצוע, בראשות מינהלת "דרך אחרת"[3], פעלו במסגרת האילוצים כדי להביא למיצוי מרבי את יכולת הביצוע בשטח.

2. בסוף אוקטובר 2007 החליט ראש הממשלה להעביר 500 מיליון ש"ח מתקציב מרחב התפר לשימושים אחרים בתקציב הביטחון. בעקבות זאת חלה האטה משמעותית בבניית המכשול, לרבות בגזרת "עוטף ירושלים", ובחלק מהמקומות, בהיעדר אפשרות להתחייב על תשלום לקבלנים המבצעים את העבודות, הופסקה העבודה. המשמעות המבצעית של הדברים היא אי-השלמת המכשול והותרת פרצות העלולות לשמש מעבר לגורמי פעילות חבלנית עוינת (פח"ע). בדיוני תקציב המדינה לשנת 2008 החליט ראש הממשלה לא להחזיר את הסכום האמור לתקציב מרחב התפר, ורק מאוחר יותר נמצא הסדר שאיפשר את המשך העבודות מכספי תקציב הביטחון.

3. במרס 2005 אישר ראש הממשלה, מר אריאל שרון, את תכנית המל"ל בנוגע ל"עוטף ירושלים", שהמליצה, בין היתר, על העברת האחריות להפעלת המעברים מצה"ל למשטרה ואחר כך על אזרוחם. לכן, מהמועד שבו אישר ראש הממשלה את התכנית, כאמור, היה על צה"ל ועל המשטרה לתאם יחדיו את תכנון המעברים והקמתם. ברם, נמצא, כי עד אפריל 2006 - המועד שבו עברה למשטרה האחריות להפעלת המעברים בגזרת "עוטף ירושלים" - לא הייתה המשטרה מעורבת משמעותית בדיונים בעניין הקמת המעברים. המעברים נבנו על פי תפיסת צה"ל והמשטרה לא השפיעה על ההחלטות שהתקבלו בעניין זה. משקיבלה המשטרה את האחריות להפעלת המעברים, היא העלתה בעיות רבות הקשורות בתכנון המעברים על פי תפיסתה, ובין היתר הצביעה על היעדר מרכיבים שלתפיסתה חיוניים לביצוע המשימות במעברים. המשטרה העבירה לצה"ל דרישות רבות לביצוע שינויים ושדרוגים במעברים, וצה"ל ביצע חלק מהשינויים שהיו כרוכים גם בעלויות כספיות משמעותיות. תכנית מרחב התפר היא בגדר פרויקט לאומי רחב היקף הדורש תקציבים גדולים, ולדעת משרד מבקר המדינה, התכנית חייבה אפוא תכנון מקדים שלם ככל האפשר, בעל ראייה ארוכת טווח. משאישר ראש הממשלה במרס 2005 את תכנית המל"ל ואת המלצותיה, היה על צה"ל ועל המשטרה לתאם יחדיו את תכנון המעברים והקמתם, כדי למנוע תקלות וכדי להבטיח ניצול יעיל של ההשקעה הכספית.

---

2 בפברואר 2005 הגישה המל"ל למשרד ראש הממשלה תכנית בנושא "עוטף ירושלים", שמטרתה בעיקר לבחון את סוגיית מרקם החיים של האוכלוסייה באזור ולהמליץ על דרכי טיפול בעתיד.

3 מינהלת "דרך אחרת" פועלת בלשכת סגן הרמטכ"ל והיא אחראית לניהול פרויקט מרחב התפר.

תפעול המכשול

המשטרה לא השלימה את איוש התקן שנקבע לטיפול במשימות המבצעיות של גזרת "עוטף ירושלים", ונדרשים עוד עשרות שוטרי מג"ב כדי למלאו. אי-השלמת איוש התקן היא בעלת משמעות מבצעית חשובה, לפי קביעת מפקד מג"ב "עוטף ירושלים". הפרצות במכשול ואי-השלמת התכנית מציבות בפני המשטרה בעיות מבצעיות של "סגירת" "עוטף ירושלים" ושל הקצאת כוח האדם העומד לרשותה למשימות נוספות. העובדה שלמפקדת מג"ב חסרים שוטרי מג"ב, כאמור, משפיעה על טיב המענה המבצעי וזאת במיוחד כאשר הקמת המכשול טרם הושלמה. לפיכך, על המשטרה, שקיבלה את האחריות ל"עוטף ירושלים", לוודא שהטיפול במשימות המבצעיות ייעשה באמצעות כוח האדם הדרוש.

המעברים

1. נכון לאוגוסט 2008 טרם הושלמה בניית שלושה מעברי קבע המתוכננים לקום בנקודות המעבר. העבודות במעברים הופסקו, בין היתר, עקב עיכובים בהקצאת כספים שאושרו כבר בתקציב התכנית. משמעות הדבר היא בעיקר פגיעה במרקם החיים של התושבים וסיכון מוגבר לחיי החיילים, השוטרים והמאבטחים האזרחיים הפועלים במעברים.

2. הפעלת המעברים ב"עוטף ירושלים" טרם אוזרחה במלואה כהמלצת המל"ל, ומי שבא במגע שוטף עם האוכלוסייה המקומית הם, בדרך כלל, שוטרים וחיילים לובשי מדים ולא אזרחים. בנוסף לכך, הצבת חיילים במעברים, שעה שמפקדי המעברים הם קציני משטרה, גורמת לעתים לבעיות פיקוד ושליטה המשפיעות על הפעילות המבצעית. המל"ל המליצה, כי כל המעברים החדשים שיוקמו יועברו לאחריות המשטרה בקיץ 2005 ויתר המעברים יועברו בקיץ 2006. אף שהמלצת המל"ל לאזרח את המעברים אומצה, הרי שבמועד סיכום הביקורת, אוגוסט 2008, מתבצע הבידוק במעברים על-ידי חיילי המשטרה הצבאית ולא על ידי אזרחים. מטרות האזרוח הן שצה"ל לא יהיה מעורב במשימה של בידוק אוכלוסייה במעברים ושהדבר יביא לאחידות הגופים הפועלים במעברים. אזרוח המעברים כרוך בהחלטות עקרוניות של תקצוב ותכנון ומן הראוי, אפוא, שמשרד ראש הממשלה ומשרד האוצר יתנו דעתם להסדרת הנושא בדחיפות.

3. המשטרה מתנגדת לכך ששירות הביטחון הכללי (השב"כ) יהיה אחראי להנחיה המקצועית במעברים ב"עוטף ירושלים" בתחום הטיפול הביטחוני בנוסע, ולכן היא אינה מיישמת את ההנחיות שהשב"כ קבע. לדעת המשטרה, כל עוד המעברים לא אוזרחו ופועלים בהם חיילים הרי שיש להתייחס אליהם כאל מחסום ולא כאל מעבר, ומשום כך אין צורך בהנחיה של השב"כ. גם המטה ללוחמה בטרור פנה למשטרה ולמשרד לביטחון הפנים בבקשה לאפשר את מימוש האחריות של השב"כ במעברים ב"עוטף ירושלים". על ראש הממשלה ועל השר לביטחון הפנים להסדיר בדחיפות את המחלוקת בין השב"כ למשטרה בעניין הטיפול הביטחוני בנוסע במעברי "עוטף ירושלים".

4. העובדה שגופים רבים - אזרחיים וצבאיים - פועלים במעברים בגזרת "עוטף ירושלים", גורמת לעתים לבעיות של פיקוד ושליטה.

5. קיים פער בשוטרי מג"ב למשימות המבצעיות בגזרת "עוטף ירושלים". בנוסף לכך, קיים פער של כ-71% בשוטרים ("כחולים") ופער של כ-14% במאבטחים אזרחיים.

6. רמת ההכשרה של החיילים, של שוטרי מג"ב ("ירוקים") ושל השוטרים ("כחולים") המשרתים במעברים לא עמדה בדרישות מחלקת המעברים במשטרה, האחראית להנחיה המקצועית בתחום האבטחה.

במצב דברים זה של מחסור בכוח אדם במשטרה ושל פערים בהכשרת חיילים ושוטרים הפועלים במעברים לא ניתן לבצע ביעילות ובאופן מיטבי את המשימות המבצעיות שנועדו לשמור על חיי אדם. על המשטרה לבחון כיצד להשלים את פערי הסד"כ האמורים, ועל המשטרה וצה"ל להתאים בדחיפות את רמת ההכשרה של כוח האדם במעברים לדרישות של מחלקת המעברים במשטרה.

7. בביקורת עלה, כי נדרש לשדרג חלק מהמעברים וזאת כדי שיבטיחו, בין היתר, מיגון הולם לחיילים, לשוטרים ולמאבטחים האזרחיים הפועלים בהם.

ליקויים נוספים

הביקורת העלתה ליקויים מקומיים ונקודות תורפה משמעותיים נוספים המחייבים תיקון. נתונים אלה הועברו לגופים המבוקרים.

"מרקם חיים"

בעיות הקשורות להיבטים של "מרקם חיים", הנוגעות בעיקר לתושבים של השכונות במזרח ירושלים שנותרו מחוץ למכשול, ואשר נמצאות ברובן באחריות עיריית ירושלים, אינן מטופלות כהלכה. מדובר בבעיות קשות של תברואה, שירותי בריאות ושירותי רווחה, הזנחה חמורה של תשתיות כבישים, מים וביוב, היעדר פעילות של המשטרה בתחום האכיפה והשמירה על הסדר הציבורי, היעדר תשתיות ספורט ומחסור בכיתות לימוד.

לגופים המטפלים בביצוע תכנית "עוטף ירושלים" אין הגדרה ברורה ואחידה לגבי המונח "מרקם חיים", ולא נגזרו מכך תכניות המתייחסות להיבטים של סוגיה זו לפי סוגי האוכלוסייה הרלוונטיים. בפועל כל גוף מפרש את המונח "מרקם חיים" על פי הבנתו. בנוסף לכך, הטיפול בסוגיות הקשורות להיבטים של "מרקם החיים" של עשרות אלפים מקרב אזרחי ישראל, ובכלל זה תושבי ירושלים, וכן של פלסטינים רבים המתגוררים מחוץ למכשול, הוא לקוי ובעייתי ביותר. על משרד ראש הממשלה לבחון סוגיה זו באמצעות הגוף המתאים כדי להמליץ בפני הממשלה על הגדרה שלמה וברורה עד כמה שניתן של סוגיית "מרקם החיים" ועל הדרכים הדרושות כדי להתמודד עם המציאות שנוצרה לאחר הקמת המכשול.

במקרים בודדים הגופים המעורבים בתפעול המעברים אינם עומדים בדרישות המחייבות אותם: לא הוסדרה אפשרות למעבר כלי רכב במעבר קידרון, ובכך למעשה מדינת ישראל אינה מקיימת את ההתחייבות שניתנה לבג"ץ בעניין זה; לא מופעל נתיב לתחבורה ציבורית במעבר עטרות למרות החלטת ממשלה בנדון.

סיכום והמלצות

ההיערכות הביטחונית של מדינת ישראל במרחב התפר כולו מהווה מרכיב משמעותי בלחימה בטרור. להיערכות בגזרת "עוטף ירושלים" נודעת חשיבות ביטחונית ומדינית מהמעלה הראשונה, בהיות ירושלים בירת ישראל ובהיותה אחד ממוקדי הסכסוך באזור ובעלת מאפיינים ייחודיים. מדינת ישראל הוציאה מתקציבה מיליארדי ש"ח לפרויקט מרחב התפר, וגופי הביטחון השקיעו מאמצים גדולים בכל הנוגע להפעלת המכשול והמעברים שהוקמו בו ולאבטחתם.

נכון לאוגוסט 2008, מועד סיכום הביקורת, וכשבע שנים לאחר תחילת העבודות ב"עוטף ירושלים", ממשלת ישראל והגופים המטפלים בנושא "עוטף ירושלים" לא סיימו עדיין את הקמת המכשול והמעברים, ונותר עדיין פער משמעותי, וזאת עקב בעיות תקציב ובעיות בתוואי המכשול העומדות להכרעה משפטית. במספר תחומים נמצא, כי יש לשפר משמעותית ובדחיפות את המענה המבצעי. כך, על משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, המשטרה וצה"ל לפעול בדחיפות לתיקון הליקויים שהועלו בדוח. עיקר הליקויים שנתגלו בביקורת הם בתחומים שלהלן: איוש והכשרת הכוחות הפועלים בגזרת "עוטף ירושלים"; המעברים - השלמת אזרוחם, בקרת כניסה ויציאה, הנחיה בעניין הטיפול הביטחוני בנוסע, פיקוד ושליטה, שדרוג מעברים קיימים; והטיפול בסוגיית "מרקם החיים" של תושבים בגזרה.

מאז הקמת המכשול במרחב התפר והתקדמות העבודות, בצד הפעילות המבצעית המתמשכת של כוחות הביטחון בתחומי אזור יהודה והשומרון (איו"ש), חלה ירידה משמעותית בכמות אירועי הטרור בתחומי מדינת ישראל. משרד מבקר המדינה מציין בהערכה את המאמצים שמשקיעים המפקדות והכוחות בגזרת "עוטף ירושלים", ובמיוחד את מינהלת "דרך אחרת" בראשות תא"ל ערן אופיר ואת מפקדת מג"ב "עוטף ירושלים" בפיקודו של נצ"ם ניסים אדרי.

♦

מבוא

החל מספטמבר 2000 התגברו פעולות הטרור בתוך מדינת ישראל והן גבו מאות קורבנות בנפש ואלפי פצועים. בעקבות זאת התעורר הצורך בהיערכות ביטחונית יעילה במרחב התפר[4] במטרה למנוע מעבר של מחבלים ומפגעים לשטח מדינת ישראל. לפיגועים הרבים שאירעו אז בירושלים וסביבותיה נודעה משמעות מיוחדת בהיות ירושלים בירת ישראל, המזוהה כאחד ממוקדי הסכסוך הישראלי-פלסטיני, ובשל אוכלוסייתה המעורבת של יהודים וערבים.

מהמסמכים שבמשטרת ישראל משנת 2006 עולה, כי האיומים בגזרת "עוטף ירושלים" הם כלהלן: טרור ופעילות חבלנית עוינת (פח"ע) במתווים שונים; הגירה לא חוקית של פלסטינים לירושלים; שהות בלתי חוקית; כרסום בריבונות הישראלית בירושלים; עבירות פליליות; והפרות סדר.

---

4 מרחב התפר הוא רצועה גיאוגרפית לאורך הקו הירוק, שתכליתה מניעה וסיכול של פעילות חבלנית עוינת (להלן - פח"ע) מאזור יהודה והשומרון (איו"ש) לתוך מדינת ישראל.

ביולי 2001 אישרה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (להלן - ועדת השרים) תכנית מקיפה למרחב התפר במטרה לספק מענה לאיומים הביטחוניים מאזור יהודה והשומרון (להלן - איו"ש) על מדינת ישראל (להלן - תכנית מרחב התפר). התכנית נועדה לטפל בבעיית מרחב התפר כמקשה אחת לכל אורכו, כולל בגזרת "עוטף ירושלים", בראייה כוללת ולטווח הארוך; ולקיים בכל המרחב פעילות יעילה של מניעה, סיכול ויירוט של הסתננות לתחומי ישראל ולמניעת שהייה בלתי חוקית.

בדצמבר 2001 החליטה הממשלה על ביצוע תכנית "עוטף ירושלים" כחלק מתכנית מרחב התפר, הכוללת הקמת מכשול נגד כלי רכב ונגד בני אדם ובניית מעברים, שבהם תפקח ישראל על מעבר אנשים, כלי רכב וסחורות. המכשול כולל בעיקר גדרות, חומות, צירי סיור ואמצעים טכנולוגיים לזיהוי ולתצפית.

לביצוע תכנית מרחב התפר, ובכללה תכנית "עוטף ירושלים", הוקמו בשנת 2002 שלוש מינהלות: במשרד הביטחון (להלן - משהב"ט) - **מינהלת מרחב התפר** האחראית בעיקר להתקשרויות הכספיות עם קבלנים ולפיקוח עליהם, ולתיאום ביצוע העבודות. ראש מינהלת מרחב התפר כפוף למנכ"ל משהב"ט; **מינהלת "קשת צבעים"** שבפיקוד המרכז של צה"ל, האחראית לתכנון תוואי המכשול, לתכנון הקמתו, לאפיון מרכיבי המכשול ולאישור קבלת הקטעים שבנייתם הסתיימה. ראש המינהלה כפוף למפקד פיקוד המרכז; ובמטה הכללי בצה"ל - **מינהלת "דרך אחרת"**, הפועלת בלשכת סגן הרמטכ"ל, האחראית לניהול הפרויקט של מרחב התפר: להנחות ולהפעיל את כל גופי התכנון והביצוע בצה"ל, לממש את תכנית העבודה של תכנית "עוטף ירושלים", לתאם בין כל הגופים המעורבים, לרכז ולתאם את דרישות התקציב שלהם בנוגע לתכנית.

אורכו של תוואי המכשול ב"עוטף ירושלים" הוא כ-164.5 ק"מ. נכון למועד סיכום הביקורת, אוגוסט 2008, טרם הסתיימה השלמת המכשול לאורך של כ-50 ק"מ (המהווים כ-30% מהתוואי).

המכשול בגזרת "עוטף ירושלים" מקיף בצפון-מערב את היישובים גבעת זאב, גבעון החדשה ובית חורון; במזרח - את העיר מעלה אדומים ויישובי גוש אדומים; ובדרום - את יישובי גוש עציון ובית"ר עילית. תוואי המכשול אינו חופף לתחום המוניציפאלי של ירושלים: בחלקו עובר התוואי בתחום איו"ש ובחלקו - בשטחה המוניציפאלי.

המעברים הם מרכיב מרכזי בהיערכות של מדינת ישראל בגזרת מרחב התפר והם מיועדים למעבר הולכי רגל, כלי רכב וסחורות. במועד סיכום הביקורת, אוגוסט 2008, טרם הושלמו כל העבודות בגזרת "עוטף ירושלים" בשלושה מעברי קבע מכלל 13 מעברי הקבע שנקבעו לפעול בגזרה. בנוסף לכך, פועלים ב"עוטף ירושלים" 21 שערים חקלאיים, שנועדו לאפשר כניסה לצורך עיבוד אדמות המצויות מצדו השני של המכשול.

על-פי התכנון, כ-3.790 מיליארד ש"ח נועדו להקמת המכשול והמעברים בגזרת "עוטף ירושלים", ונכון לינואר 2008, בוצעו עבודות בסכום של כ-2.948 מיליארד ש"ח. תקציב המכשול והמעברים ב"עוטף ירושלים" הוא חלק מתקציב תכנית מרחב התפר הנאמד, לפי נתוני מינהלת "דרך אחרת" מינואר 2008, בכ-9 מיליארד ש"ח; מתוכם נוצלו כ-5.4 מיליארד ש"ח עבור עבודות שכבר בוצעו ולהתחייבות לעבודות שעדיין נמשכות.

במשך השנים מאז החלו העבודות במרחב התפר הגישו תושבים מהאזור עתירות לבג"ץ, שעניינן התנגדות להקמת המכשול בתוואי שנקבע. בעקבות ההליכים המשפטיים ופסקי דין של בג"ץ, שהשפיעו על תפיסת המכשול בהתייחס ל"מרקם החיים" של האוכלוסייה המתגוררת משני צדי "עוטף ירושלים", שינתה מערכת הביטחון במהלך השנים קטעים מתוואי המכשול. השינויים גרמו לעיכובים בהתקדמות העבודות ונרשמו הוצאות נוספות שמינהלת "דרך אחרת" העריכה אותן בינואר 2008 בסך של כ-151 מיליון ש"ח. בפברואר 2005 החליטה הממשלה (החלטה מס' 3283),

בעקבות החלטה בבג"ץ[5] לאשר את המשך הקמת המכשול בגזרת "עוטף ירושלים" בהתאם לתוואי מתוקן אשר יצמצם, ככל הניתן, את הפגיעה במרקם החיים של הפלסטינים.

אחת הסוגיות המרכזיות והחשובות ביותר בתכנית מרחב התפר בכלל ובתכנית "עוטף ירושלים" בפרט, היא הצורך לשמור על מרקם החיים הסביר של האוכלוסייה משני צדי המכשול. כאמור, חלקים בתוואי המכשול אינם חופפים לתחום המוניציפאלי של ירושלים הגובל בשטחי איו"ש. לפיכך, מחוץ למכשול נותרו שכונות ערביות שבהן מתגוררים תושבי העיר ירושלים, כמו מחנה הפליטים שועפאט וכפר עקב שהן הגדולות שבהן. לפי הערכות של המינהל האזרחי מאוקטובר 2007, בשכונות שנותרו מחוץ למכשול מתגוררים כ-55,000 תושבים לא יהודים, מרביתם אזרחי מדינת ישראל.

בפברואר 2005 הגישה המועצה לביטחון לאומי (להלן - המל"ל)[6] למשרד ראש הממשלה תכנית בנושא "עוטף ירושלים", שמטרתה בעיקר לבחון את סוגיית מרקם החיים של האוכלוסייה באזור ולהמליץ על דרכי טיפול בעתיד (להלן - תכנית המל"ל). המל"ל המליצה בתכניתה, כי המשטרה תהיה אחראית לכל המעברים הקיימים וכי את כל המעברים החדשים שיוקמו יש להפעיל על ידי אזרחים (להלן - אזרוח המעברים). העיקרון המנחה בתכנית המל"ל הוא טיפול של אזרחים בעוברים ושבים במעברים ולא של אנשי ביטחון לובשי מדים, דבר שיביא להקטנת נקודות החיכוך ביניהם.

ראש הממשלה אישר במרס 2005 את תכנית המל"ל ואת המלצותיה. על פי אותה תכנית הוקמה ועדת מנכ"לים לטפל בנושאים הקשורים לשמירה על מרקם החיים של האוכלוסייה, ושר התעשייה, המסחר והתעסוקה, מר אהוד אולמרט (להלן - שר התמ"ת), נקבע כשר הממונה על ועדת המנכ"לים ועל הטיפול בנושא מרקם החיים ב"עוטף ירושלים".

באפריל 2006 החליטה הממשלה (החלטה מס' ב/6 מתוקנת), על אופן חלוקת האחריות בין המשטרה לבין צה"ל בנוגע לביטחון הפנים ולסדר הציבורי ב"עוטף ירושלים".

בהתאם להחלטת הממשלה, כאמור, השלים צה"ל באפריל 2006 את העברת האחריות לכל גזרת "עוטף ירושלים" למשטרה. בינואר 2007 נחתם מסמך הבנות בין המשטרה לבין צה"ל לעניין העברת האחריות בגזרת "עוטף ירושלים" למשטרה והסדרת שיתוף הפעולה ביניהם בכל הנוגע לתפעול המעברים שבגזרה.

במועד סיכום הביקורת, אוגוסט 2008, המעברים בגזרת "עוטף ירושלים" מאוישים על ידי כוח אדם מקרב גופים רבים, וכל גוף פועל בהתאם לסמכויותיו: שוטרים, שוטרי מג"ב, מאבטחים פרטיים וחיילי צה"ל מיחידות שונות. מצב זה של ריבוי גופים המתפעלים את המעברים צפוי להימשך עד להשלמת התכנית לאזרוח המעברים, כפי שהמליצה, כאמור, המל"ל בתכניתה.

משרד מבקר המדינה בדק בעבר את נושא מרחב התפר, לרבות בגזרת "עוטף ירושלים". הביקורת פורסמה ביולי 2002[7]. כמו כן, נערכה ביקורת מעקב בנושא זה והיא פורסמה בספטמבר 2003[8]. גם הביקורת בנושא הברחת אמצעי לחימה לגורמים עוינים, שפורסמה באותו מועד[9] מתייחסת בחלקה לנושא מרחב התפר.

בתקופה יולי 2007 עד ינואר 2008 בדק משרד מבקר המדינה את נושא המכשול והמעברים ב"עוטף ירושלים". הבדיקה נערכה במשטרה, במג"ב, בצה"ל, במפקדת מתאם הפעולות בשטחים (להלן -

---

5 בג"ץ 2056/04 **מועצת הכפר בית סוריק ואח' נ' ממשלת ישראל ואח'**, פ"ד נח(5) 807.

6 המל"ל הוקמה בשנת 1999, היא שואבת את סמכותה מהממשלה, ופועלת על פי הנחיות ראש הממשלה. ראש המל"ל כפוף במישרין לראש הממשלה, והוא משמש גם כיועץ ראש הממשלה לביטחון לאומי.

7 מבקר המדינה, **דוח ביקורת בנושא מרחב התפר**, יולי 2002.

8 מבקר המדינה, **דוח שנתי 54א** (2003), עמ' 75.

9 שם, עמ' 83.

המתפ"ש), במשרד ראש הממשלה, במל"ל, במשהב"ט, במשרד המשנה לראש הממשלה ובעיריית ירושלים. סיכום הביקורת ועדכון הממצאים נעשו באוגוסט 2008.

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.

משרד מבקר המדינה ער למורכבות הטיפול בפרויקט "עוטף ירושלים" ולאתגרים השונים העומדים בפני המתכננים והמבצעים, לרבות הסוגיות המשפטיות, ומציין את המאמצים שמשקיעים כוחות הביטחון, מינהלת מרחב התפר, מינהלת "דרך אחרת" ומינהלת "קשת צבעים". עם זאת, עלו בביקורת ליקויים שיפורטו להלן:

ניהול תכנית "עוטף ירושלים"

1. התקציב

כאמור, על-פי התכנון, כ-3.790 מיליארד ש"ח נועדו להקמת המכשול בגזרת "עוטף ירושלים", ונכון לינואר 2008, בוצעו עבודות בסכום של כ-2.948 מיליארד ש"ח.

בסוף אוקטובר 2007 החליט ראש הממשלה, מר אהוד אולמרט, להעביר 500 מיליון ש"ח מתקציב מרחב התפר, שחלקו נועד למשימות "עוטף ירושלים", לשימושים אחרים בתקציב הביטחון. בעקבות שינוי תקציבי זה, חלה בתקופה נובמבר-דצמבר 2007, ואף בחודשים שלאחר מכן, האטה משמעותית בבניית המכשול, לרבות בגזרת "עוטף ירושלים", ובהיעדר אפשרות להתחייב על תשלום לקבלנים המבצעים את העבודות, הופסקה העבודה בחלק מהמקומות. המשמעות המבצעית של הדברים היא אי-השלמת המכשול והותרת פרצות העלולות לשמש מעבר לגורמי פח"ע.

מהודעת משרד האוצר בעניין זה למשרד מבקר המדינה במאי 2008 עולה, כי "במסגרת דיוני תקציב המדינה לשנת 2008 החליט ראש הממשלה לא להחזיר את הסכום האמור" לתקציב מרחב התפר. משרד האוצר ציין בהודעתו, כי "על תקציב הביטחון, כפי שהוא מאושר בממשלה ובחוק התקציב, לתת מענה לכל הוצאות מערכת הביטחון, במסגרת תפקידיה, אחריותה, ומשימותיה ועל פי סדרי העדיפויות שלה, ובכלל זה משימת הקמת מכשול מרחב התפר".

מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מר רענן דינור, הודיע למשרד מבקר המדינה במרס 2008, כי "בעקבות מלחמת לבנון השנייה בקיץ 2006 נוצר צורך דחוף בהשלמת מלאים... אחד המקורות שנבחרו למימון השלמת המלאים (מבין שורה של מקורות) היה תקציב קו התפר... הוחלט ל'קצץ' בתקציב קו התפר לשנת 2007 500 מיליון ש"ח... על פי הנחית ראש הממשלה נשלחתי לסכם עם משרד הביטחון ומשרד האוצר את המתווה שיאפשר המשך העבודות... נכון להיום העמיד משרד האוצר למשהב"ט 250 מיליון ש"ח מעודפי תקציב 2007 ומשהב"ט אמור להעמיד ממקורותיו 250 מיליון ש"ח (כהקדמת מימון מ-2009) לטובת עבודות הגדר כך שלמעשה יימשכו העבודות ב-2008 באופן זהה למצב בו היו מוחזרים למשהב"ט אותם 500 מיליון ש"ח".

צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה באפריל 2008, כי "סוגיית התקציב שנדונה בדיונים בין מערכת הביטחון, משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר סוכמה ויוצאת לדרך, התכנית (שחלקה כבר בעבודה) קבעה, כי יוקצו 450 מיליון ש"ח לביצוע התכנית ובכך תושג התקדמות משמעותית בביצוע גדר הביטחון... המשמעות הינה שכלל 'עוטף ירושלים' אמור להסתיים עד רבעון ג' 2009, למעט מקומות שבהם לא ניתן לעבוד עקב מחלוקות משפטיות. ב'עוטף ירושלים' יהיו 154 ק"מ תוואי מכשול מתוך 172 ק"מ [כולל התוואי בגוש עציון] שהם כ-90% מכלל 'עוטף ירושלים'".

2. לוח זמנים

בתכנית "עוטף ירושלים" מעורבים משרדי ממשלה וגופים רבים. בנוסף לכך, יישום כל מרכיבי התכנית תלוי בתכנון ובביצוע של תחומים רבים ומשמעותיים, כמו תקציב, בינוי, הצטיידות וטיפול בכוח אדם ובסוגיות משפטיות הנוגעות לתוואי המכשול. מעורבותם של גורמים רבים בפרויקט לאומי עתיר משאבים מדגישה את הצורך לקבוע תכנית עבודה של הפרויקט תוך התאמה בין היקף הפעילות המתוכנן לבין מקורות התקציב ובהתבסס על לוח זמנים, שהוא מרכיב יסודי בכל תכנית. בביקורת עלה בעניין זה כלהלן:

כאמור, הממשלה החליטה בדצמבר 2001 על ביצוע תכנית "עוטף ירושלים". בשנים 2002-2006 קיבלה הממשלה החלטות נוספות בנוגע להקמת המכשול במרחב התפר ובכלל זאת לגבי גזרת "עוטף ירושלים". ההחלטות התייחסו, בין היתר, להתקדמות בביצוע חלקים בהקמת המכשול ולשינויים שנדרשו בתוואי המכשול לאור החלטות בג"ץ. בהחלטות הממשלה האמורות ובתכנית המל"ל המתייחסת ל"עוטף ירושלים" לא נקבעו תאריכי יעד שישמשו בסיס לגופי הביצוע לתכנון הפרויקט ולביצועו על כל שלביו. בביקורת עלה, כי מינהלת מרחב התפר, מינהלת "דרך אחרת" ומינהלת "קשת צבעים" לא קבעו לוח זמנים לביצוע העבודות ב"עוטף ירושלים" ולסיומן.

צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה באפריל 2008, כי "הערת הביקורת בנוגע לאי-קביעת לו"ז 'עוטף ירושלים' נכונה בפרויקט שגרתי, אבל אינה נכונה בפרויקט מרחב התפר... ניתן לראות כי החלטות הממשלה יחד עם הסוגיות המשפטיות המורכבות על רכיבי אי-הוודאות הנלווים אליהם, אינן מאפשרות ניתוח מדויק של לוחות הזמנים באשר לסגירת המכשול... המורכבות המשפטית הרבה של ההליכים הסטטוטוריים והריבוי החסר תקדים של ההליכים המשפטיים (130 עתירות בעוטף ירושלים - 94 שהסתיימו ו-36 בהליכים שעדיין לא הסתיימו), השפיעו באופן ישיר על אפשרות הקמת גדר הביטחון באזור עוטף ירושלים. בעטיים של מאפיינים ייחודיים אלו וחוסר האפשרות לצפות את מספר ההליכים המשפטיים ומשכם, לא ניתן היה לקבוע מראש לוח זמנים ריאלי להשלמת גדר הביטחון באזור עוטף ירושלים". עוד הודיע צה"ל, כי "למרות כל העיכובים המשפטיים בוצעו כ-110 ק"מ של תוואי מכשול וזאת... עם התמודדות מורכבת הן משפטית והן מקרקעינית".

המל"ל הודיעה למשרד מבקר המדינה במאי 2008, כי היא נדרשה לבצע עבודת מטה "במסגרתה תבחן את הנושא ברמה העקרונית ולא ברמת הביצוע. לאור זאת, בתכניות המל"ל לא נקבעו לוחות זמנים מפורטים, אלא הוצגו הגישות המרכזיות לעיתוי הסגירה של המכשול והמלצה 'לסגור מהר ככל האפשר'. משאישר ראש הממשלה את התכנית העקרונית, ראוי היה, כי לוחות הזמנים המפורטים ייקבעו במסגרת התכניות האופרטיביות של גופי הביצוע ויפוקחו על ידי הגורמים שנקבעו לכך".

תכנית עבודה היא מערכת פעולות הנדרשות לצורך מילוי משימות שנקבעו. תכנית אמורה להיקבע תוך התאמה בין היקף הפעילות המתוכנן לבין מקורות התקציב ובהתבסס על לוח זמנים, שהוא מרכיב יסודי בכל תכנית. לדעת משרד מבקר המדינה, היעדרו של לוח זמנים בסיסי לביצוע המשימה של תכנית "עוטף ירושלים" מהווה ליקוי. היה על המל"ל להמליץ לממשלה בתכניתה, לאחר בחינת האפשרויות והצרכים, על תאריכי יעד לסיום הפרויקט, וראוי היה שהממשלה תקבע לוח זמנים כללי לביצוע המשימה. בהתאמה לקביעה שכזו, לו הייתה, היו יכולים הגורמים המובילים את הפרויקט, ובראשם משהב"ט וצה"ל, לקבוע לוח זמנים בסיסי של הקמת המכשול, תוך תכנון הלוקח בחשבון את ניהול הסיכונים בפרויקט, על כל מורכבותו, ולעדכנו בהתאם לקביעות בית המשפט שניתנו בהליכים המשפטיים השונים. יש לציין, כי מהודעתו של צה"ל למשרד מבקר המדינה באפריל 2008 בנוגע לתקציב עולה, כי נקבע תאריך יעד לסיום פרויקט "עוטף ירושלים". צה"ל ציין בהודעה הנ"ל, כאמור, כי "כלל 'עוטף ירושלים' אמור להסתיים עד רבעון ג' 2009, למעט מקומות שבהם לא ניתן לעבוד עקב מחלוקות משפטיות". עוד יצוין, כי גופי הביצוע, בראשות מינהלת "דרך אחרת", פעלו במסגרת האילוצים כדי להביא למיצוי מרבי את יכולת הביצוע בשטח.

3. תכנון המעברים

במרס 2005 אישר ראש הממשלה, מר אריאל שרון, את תכנית המל"ל בנוגע ל"עוטף ירושלים", שהמליצה, בין היתר, על העברת האחריות להפעלת המעברים מצה"ל למשטרה ואחר כך על אזרוחם. לכן, מהמועד שבו אישר ראש הממשלה את התכנית, כאמור, היה על צה"ל ועל המשטרה לתאם יחדיו את תכנון המעברים והקמתם. ברם, נמצא, כי עד אפריל 2006 - המועד שבו עברה למשטרה האחריות להפעלת המעברים בגזרת "עוטף ירושלים" - לא הייתה המשטרה מעורבת משמעותית בדיונים בעניין הקמת המעברים, ולפיכך הם נבנו על פי תפיסת צה"ל, והמשטרה לא השפיעה על ההחלטות שהתקבלו בעניין זה. משקיבלה המשטרה את האחריות להפעלת המעברים, היא העלתה בעיות רבות הקשורות בתכנון המעברים, על פי תפיסתה, ובין היתר הצביעה על היעדר מרכיבים חיוניים לביצוע המשימות במעברים. המשטרה העבירה לצה"ל דרישות רבות לביצוע שינויים ושדרוגים במעברים, וצה"ל ביצע חלק מהשינויים שהיו כרוכים גם בעלויות כספיות משמעותיות (ראו בהמשך בנושא התשתיות במעברים).

מפקד מינהלת "דרך אחרת" הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 2008, כי בשנים 2006 ו-2007, עם הפעלת המעברים על ידי משטרת ישראל, הפיקה המשטרה לקחים וכי "במהלך זה שעיקרו ב-2007 בוצעו מספר רב של שדרוגים בעוטף ירושלים ובכלל זה במעברים. לאחרונה, המשטרה העבירה בקשות נוספות כתוצאה מהעברת יחידת המעברים למג"ב עוטף [ירושלים] ומלקחי הפעלה נוספים, הם הוכנסו לתכנית העבודה הקרובה ויבוצעו במהלך 2008".

המשטרה הודיעה למשרד מבקר המדינה ביולי 2008, כי "יחידת המעברים קיבלה לאחריותה הנחיית מעברים רחל, זיתים, עטרות ועופר. מעברים אלו הועברו מצה"ל לאחריות המשטרה לאחר שנבנו בידי צה"ל בשלב שבו לא הייתה מעורבות של משטרת ישראל. לאחרונה, לאחר קבלת האחריות, החל[ה] משטרת ישראל לתכנן את המעברים שטרם הושלמה בנייתם על פי הנחיות מחלקת מעברים ועל פי תפיסת ההפעלה והצרכים המבצעיים הנדרשים בכל מעבר".

משרד מבקר המדינה מעיר כלהלן: תכנית מרחב התפר הייתה מתחילתה בגדר פרויקט לאומי רחב היקף הדורש תקציבים גדולים, והיא חייבה אפוא תכנון מקדים שלם ככל האפשר, בעל ראייה ארוכת טווח. משאישר ראש הממשלה במרס 2005 את תכנית המל"ל ואת המלצותיה, היה על צה"ל ועל המשטרה לתאם יחדיו את תכנון המעברים והקמתם. משלא נעשה כך נדרשו שינויים במעברים שחייבו השקעה כספית נוספת.

תפעול המכשול

1. השלמת המכשול

עיקרון חשוב בתפיסה הביטחונית של הקמת המכשול בגזרת "עוטף ירושלים" הוא הצורך לסגור את המרחב באופן מיטבי - באמצעות השלמת הקמתו של המכשול, וזאת כחלק מהשלמת כל תכנית מרחב התפר. אי-השלמת המשימה בנושא זה עשויה להותיר בעינו את האיום הביטחוני של פיגועים ושל כניסת אנשים בלתי מורשים לתחומי ישראל. על כך אמר ראש הממשלה, מר אהוד אולמרט, בישיבת הממשלה מאפריל 2006, כי "נעשה עכשיו מאמץ עליון להשלים את הגדר, ממש בתקופה הקרובה ביותר... הוכח, [ש]מסלולי המחבלים עוברים דרך הפרצות שישנן כיום, בהיעדר השלמה של הגדר בירושלים".

כאמור, נכון למועד סיכום הביקורת, אוגוסט 2008, טרם הושלם בינוי שלושה מעברים בגזרת "עוטף ירושלים" (ראו בעניין זה גם בהמשך) ולא הסתיימה השלמת המכשול בגזרה לאורך של כ-50 ק"מ, המהווים כ-30% מתוך התוואי כולו - כ-164.5 ק"מ. בכלל זה יש להשלים את המכשול במספר מקומות לאורך התוואי ולהשלים את ציר הנסיעה בין בית עור לביתוניא, המוגדר כאחד מצירי הנסיעה שנועדו לשמור על "מרקם החיים" באזור. בקטעים שנותרו פתוחים מתבצעת "סגירה" מבצעית באמצעות גדרות זמניות והצבת כוחות שהם חלופה טובה פחות מהמכשול הקבוע. לגבי כ-4.5 ק"מ תלויים ועומדים הליכים משפטיים, ולגבי היתר נוצרו עיכובים התלויים בהקצאת כספים שאושרו כבר בתקציב.

2. סדר הכוחות

מפקד מג"ב "עוטף ירושלים", נצ"ם ניסים אדרי, הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 2008, כי נדרשים עוד עשרות שוטרי מג"ב כדי לאייש במלואם את התקנים שנקבעו לטיפול במשימות המבצעיות של גזרת "עוטף ירושלים". בעניין זה הוא כתב ביולי 2007, כי המשמעות של כוח האדם המצומצם העומד לרשותו היא פגיעה ביכולת המבצעית של הכוחות.

יש לציין, כי כתוצאה מכך שהקמת המכשול בגזרת "עוטף ירושלים" לא הושלמה, נדרשים כוחות הביטחון הפועלים בגזרה לענות על הצרכים המבצעיים באמצעים אחרים. הפרצות במכשול ואי-השלמת התכנית מציבות בפני המשטרה בעיות מבצעיות של אבטחת "עוטף ירושלים" והקצאת כוח האדם העומד לרשותה למשימות נוספות, מה גם שכאמור, נדרשים שוטרי מג"ב נוספים כדי לאייש את התקנים במלואם. בדיון שהתקיים באוקטובר 2006 בעניין זה במשרד ראש הממשלה ציין סגן מפקד מחוז ירושלים, כלהלן: "הבעיה העיקרית של המשטרה היא הפרצות בגדר ההפרדה. בגלל הפרצות יש מעבר של גנבים וחמור יותר של מפגעים לכל רחבי הארץ".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי העובדה שלמפקדת מג"ב "עוטף ירושלים" חסרים עשרות שוטרים, כאמור, משפיעה על טיב המענה המבצעי וזאת במיוחד כאשר הקמת המכשול טרם הושלמה. על המשטרה, שקיבלה את האחריות ל"עוטף ירושלים", לוודא שהטיפול במשימות המבצעיות ייעשה באמצעות כוח האדם הדרוש.

המשטרה הודיעה למשרד מבקר המדינה במרס 2008, בנוגע לסדר הכוחות בגזרת "עוטף ירושלים", כי "עוטף ירושלים יקבל עדיפות גבוהה בהקצאות הגיוסים הקרובים במטרה להשלים את הפערים".

3. הוראות פתיחה באש

במסגרת הביטחון השוטף בגזרת "עוטף ירושלים" על צה"ל והמשטרה להתמודד פעמים רבות עם אירועים של ירי, השלכת מטעני חבלה ובקבוקי תבערה, יידוי אבנים וגרימת נזקים למכשול - לגדרות ולחומות - משני צדיו. כאמור, בהתאם להחלטת הממשלה החל מאפריל 2006 המשטרה אחראית לביטחון הפנים ולסדר הציבורי בגזרת "עוטף ירושלים" ואילו צה"ל ממשיך לשאת באחריות כוללת למתרחש בצד המזרחי של המכשול - באיו"ש ובאזור מרחב התפר.

בביקורת עלה, כי קיימים הבדלים בין הוראות הפתיחה באש של צה"ל לבין הוראות הפתיחה באש של המשטרה, אשר יוצרים קשיים מבצעיים חמורים לשוטרי מג"ב. בהוראות הפתיחה באש של צה"ל נקבע בעניין פיזור הפרת סדר ופגיעה בגדר, כי אם האמצעים הקבועים לפיזור הפרות סדר לא

הועילו, ניתן לפתוח באש - ירי אזהרה באוויר, ירי של תחמושת גומי וירי "אש חיה בבודדת לעבר רגליו של מי שזוהה כמסית או כמפר סדר מרכזי" - הכל לפי נסיבות האירוע המפורטות בהוראות הפתיחה באש. לעומת זאת, הוראות הפתיחה באש של המשטרה מאפשרות לשוטר מג"ב לפתוח באש בשני מצבים בלבד: לצורך הגנה עצמית בעת תקיפה המעמידה את חייו של אדם בסכנת פגיעה ממשית ומיידית, ולשם מעצר חשודים בביצוע פשע מסוכן היוצר סיכון ממשי לשלמות גופו של אדם. כלומר, לשוטרי מג"ב אין סמכות לפתוח באש על מי שזוהה כמסית או כמפר סדר מרכזי הגורם לפגיעה ממשית במכשול בגזרת "עוטף ירושלים" או על מי שמהווה איום ממשי לפריצת הגדר.

מן המסמכים בצה"ל ובמשטרה עולה, כי עד ינואר 2008, הוראות הפתיחה באש שלפיהן פעלו שוטרי מג"ב בגזרת "עוטף ירושלים" לא איפשרו להם להתמודד ביעילות נגד מי שמבקשים לפגוע במכשול, וכי מאז קיבלה המשטרה את האחריות לביטחון הפנים בגזרת "עוטף ירושלים" חלה עלייה תלולה בכמות הפגיעות במכשול. לטענת צה"ל והמשטרה, הדבר גרם לנזקים למכשול בהיקף של מיליוני ש"ח בשנה, ועקב זאת גם התאפשרה במקרים רבים חדירת פלסטינים שאינם מורשים להיכנס לישראל, וכך התעצמה בעיית השוהים הבלתי חוקיים (שב"חים).

ביולי 2006 הגישה המשטרה בקשה לפרקליט המדינה לשינוי הוראות הפתיחה באש באופן שיתאימו להוראות צה"ל בעניין זה. היועצת המשפטית במשטרה, נצ"ם איילת אלישר, הודיעה למשרד מבקר המדינה בינואר 2008, כי פרקליטות המדינה עדיין לא אישרה את השינויים שביקשה המשטרה בהוראות הפתיחה באש.

המשנה לפרקליט המדינה (תפקידים מיוחדים) במשרד המשפטים, מר שי ניצן, הודיע למשרד מבקר המדינה במרס 2008, כי ב-29.1.08 אישר היועץ המשפטי לממשלה, מר מני מזוז, את הוראות הפתיחה באש החדשות למשטרה והודעה על כך נמסרה מיידית למפקד מחוז ירושלים. עוד הוא הודיע, כי "משך הטיפול הארוך יחסית בנושא נבע מטעמים ענייניים, היינו מהצורך לקיים עבודת מטה מקיפה ובדיקות חוזרות של סוגיות בעייתיות שונות שהתעוררו במהלך הטיפול".

כפי שעלה, ב-4.4.08 אישר מפכ"ל המשטרה, רב-ניצב דודי כהן, את הוראות הפתיחה באש החדשות. המפכ"ל הורה לקציני מג"ב והמשטרה לקיים פעולות הדרכה בקרב שוטרים בעניין ההוראות החדשות ולבצע בנדון "פיילוט" לתקופה של שלושה חודשים שבסיומו יידון הנושא אצל מפקד מחוז ירושלים. עוד הורה המפכ"ל, כי בתום שלושה חודשים נוספים יתקיים בעניין הוראות הפתיחה באש דיון סטטוס בראשות המפכ"ל, "שכן מדובר במהלך מיוחד וייחודי של הרחבת הוראות הפתיחה באש".

להגנה על שלמות המכשול ולמניעת חדירות ונזקים למכשול קיימת חשיבות רבה. משרד מבקר המדינה מציין, כי נוכח העובדה שהנושא עלה לדיון פעמים רבות בצה"ל, במשטרה ובמשרד המשפטים, ראוי היה להסדיר את הנושא בדחיפות רבה יותר, חרף מורכבותו, ולא להותיר את הבעיה המבצעית לפתחם של הגורמים בשטח במשך קרוב לשנתיים. כעת, משאושרו ההוראות, על המשטרה להמשיך ולפעול להטמעתן באופן מבוקר בקרב כל כוחותיה בשטח כדי להבטיח שהן מיושמות כלשונן וכרוחן.

מעברים

מרכיב מרכזי בהיערכות של מדינת ישראל בגזרת מרחב התפר הם המעברים המוקמים לאורכו והמיועדים למעבר הולכי רגל, כלי רכב וסחורות. למעברים נודעת חשיבות רבה בעניין השמירה על מרקם החיים של האוכלוסייה משני צדי המכשול בתחומים כמו בריאות, חינוך, תעסוקה, קשרי

משפחה, מסחר וחקלאות. בנוסף לכך, לפעילות המעברים השלכות משמעותיות להשגת יעדי המכשול בתחומי הביטחון והאבטחה, ומטרתם זיהוי ומעצר של גורמי פח"ע ומניעת מעבר של מי שאינם מורשים לעבור. במעברים פועלים כוחות ביטחון רבים ונציגי משרדים ממשלתיים ומופעל בהם ציוד יקר ערך. כפי שאירע מספר פעמים בעבר, המעברים מהווים יעד לפגיעה על ידי גורמי פח"ע.

צוות משרד מבקר המדינה, שבחן את תכנית המל"ל בנוגע למעברים ב"עוטף ירושלים" ואת יישומה בפועל, סייר במרוצת אוגוסט 2007 ב-12 מעברים בגזרת "עוטף ירושלים". מהסיורים ומהמסמכים שאסף צוות הביקורת בעניין המעברים עלו הממצאים הבאים:

1. אי-השלמת ההקמה של המעברים

על פי תכנית המל"ל, יש להקים ב"עוטף ירושלים" 13 מעברים של קבע: שניים למעבר סחורות, שלושה למעבר כלי רכב בלבד, ארבעה למעבר הולכי רגל בלבד וארבעה מעברים להולכי רגל ולכלי רכב. כאמור, במועד סיכום הביקורת, אוגוסט 2008, טרם הושלמו כל העבודות בשלושה מעברי קבע. בנוסף לכך, פועלים ב"עוטף ירושלים" 21 שערים חקלאיים, שבהם מתאפשר מעבר לפרקי זמן מוגבלים ומתואמים מראש לצורכי עיבוד חקלאי. בעתיד מתוכננים להיפתח בגזרת "עוטף ירושלים" עוד חמישה שערים חקלאיים.

העבודות במכשול, לרבות במעברים הופסקו, בין היתר בגין עיכובים שהיו תלויים בהקצאת כספים שאושרו כבר בתקציב התכנית. משרד מבקר המדינה מציין, כי משמעות הדבר היא, בין היתר, פגיעה במרקם החיים של התושבים והמשך הסיכון לחיי החיילים, השוטרים והמאבטחים האזרחיים הפועלים במעברים.

2. לוח זמנים לאזרוח המעברים

תכנית המל"ל מפברואר 2005 כללה המלצה לסיים את בניית המכשול מוקדם ככל האפשר, תוך הותרת פתחים במקומות המיועדים למעברים, קביעת תכנית מדורגת לסגירת המעברים והקמת מפקדת מעברים אחודה; לפי התכנית, התהליך יושלם בתוך שנה וחצי וכל המעברים החדשים יועברו לאחריות המשטרה בקיץ 2005 ויתר המעברים יועברו בקיץ 2006; העיקרון המנחה באותה תכנית הוא טיפול של אזרחים ישראלים בעוברים ושבים במעברים ולא של אנשי ביטחון לובשי מדים, דבר שיביא להקטנת נקודות החיכוך ביניהם.

ממלא מקום ראש הממשלה דאז, מר אהוד אולמרט, החליט בינואר 2006, בהתאם להמלצת המל"ל, כי עד סוף מרס 2006 תעבור האחריות הכוללת למעברים ב"עוטף ירושלים" למשטרה; בשלב הראשון תוכפפנה למשטרה חיילות שתפעלנה את אמצעי האיסוף (תצפיתניות) וכן חיילי המשטרה הצבאית שיבצעו את הבידוק במעברים, וזאת עד להשלמת התכנית לאזרוח המעברים, כפי שנקבע בתכנית המל"ל, כאמור עד קיץ 2006.

באפריל 2006 סיכם מנכ"ל משרד התמ"ת, מר רענן דינור (בעת ששר התמ"ת, מר אהוד אולמרט, התמנה כשר המופקד על ענייני ירושלים), כי עקב העלות הגבוהה של אזרוח המעברים יש לערוך בדיקה נוספת של חלופות להפעלת המעברים.

בהתאם להחלטת מנכ"ל משרד התמ"ת על עריכת בדיקה נוספת של חלופות להפעלת המעברים, המליצה המל"ל ביולי 2006 בנוגע לאזרוח מעברים ב"עוטף ירושלים", כי "נדרש להקפיא את תכנית ומכרז לאזרוח של מאבטחי מג"ב במעברי העוטף שהינם הוצאה כספית גדולה העלולה לטרפד את מהלך האזרוח המלא לתקופה ארוכה ולא תניב את התוצאה המבוקשת".

לאור האמור לעיל, בנובמבר 2006 סיכם מנכ"ל משרד ראש הממשלה בעניין אזרוח המעברים, כי לא יאוזרח בשלב זה הבידוק במעברים, וכי בשל חוסר המשאבים "אין אזרוח מלא ב-2007,

המשטרה תממש את מכרזי אזרוח המאבטחים ותהיה ערוכה לכך שישנה כוונה (לא החלטה) לעבור לאזרוח מלא ב-1.1.08".

נכון למועד סיכום הביקורת, אוגוסט 2008, המעברים ב"עוטף ירושלים" פועלים, אך הם טרם אוזרחו במלואם בהתאם להמלצת המל"ל, שאושרה על ידי ממלא מקום ראש הממשלה, כאמור: המשטרה אחראית לתפעולם, חיילי המשטרה הצבאית אחראים לבידוק במעברים וחיילות מאיישות את תפקיד התצפיתניות. המשטרה אזרחה רק את מערך האבטחה במעברי "עוטף ירושלים" וגם זאת חלקית בלבד, שכן בהתאם למסמכים במשטרה קיים ביחידת המעברים פער מבצעי של מאבטחים (כ-14%) (בעניין זה ראו גם להלן).

משרד מבקר המדינה מציין, כי השארת החיילים במשימות הבידוק אינה עולה בקנה אחד עם המלצת המל"ל שאושרה, וגורמת לכך שחיילים ולא אזרחים, הם המקבלים את פני האוכלוסייה העוברת במעברים. בנוסף לכך, עלה בביקורת, כי הצבת חיילים במעברים, שעה שמפקדי המעברים הם קציני משטרה, גרמה לעתים לבעיות פיקוד ושליטה המשפיעות על הפעילות המבצעית.

משהב"ט הודיע למשרד מבקר המדינה במרס 2008, כי "אזרוח חלקי של המעבר לטעמנו הינו מהלך מוטעה ויש לבצע אזרוח מלא של המעברים (ולא של אבטחה בלבד). אנו ממליצים כי התקציב המיועד לאבטחה יופנה לאזרוח מלא של המעברים".

המשרד לביטחון הפנים הודיע למשרד מבקר המדינה במרס 2008, כי "המשרד לביטחון הפנים, בשיתוף ובסיוע של מינהלת המעברים, החל בהכנת המכרזים הנדרשים לשם אזרוח המעברים".

המשטרה הודיעה למשרד מבקר המדינה במרס 2008, כי "האזרוח יתבצע על ידי מינהלת המעברים של משרד הביטחון", וכי "טווח הזמן לתחילת האזרוח - המחצית השנייה של שנת 2008".

מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מר רענן דינור, הודיע למשרד מבקר המדינה במרס 2008, כי המל"ל "המליץ על אזרוחם של המעברים אולם נמנע מלקבוע לוח זמנים לכך. באפריל 2006... היה ברור, כי: (א) אין בשלות לאזרוח מעברים הן מבחינה פיזית והן מבחינה מבצעית. (ב) למשטרת ירושלים אין הסד"כ המתאים להפעיל את המעברים באופן בו הופעלו על ידי הצבא. לאור האמור לעיל סוכם, כי בשלב זה ימשיכו שוטרי המשטרה הצבאית לבצע הבידוק במעברים ובמקביל תימשך עבודת המטה לאזרוחם... הגם שמשימת אזרוח המאבטחים איננה הפעולה העיקרית והמהותית של האזרוח, הרי שהיא עדיין כלולה בתכנית האזרוח... נכון להיום מתבצע עמ"ט [עבודת מטה] בין המשטרה לצה"ל לטובת ביצוע אזרוח המעברים בעוטף ירושלים באמצעות מינהלת המעברים הקיימת במשהב"ט אשר ביצעה הלכה למעשה אזרוחם של 6 מעברים".

שר הפנים, מר מאיר שטרית, הודיע למשרד מבקר המדינה במאי 2008, כלהלן: "אנו עומדים לבצע רפורמה [שעל פיה] תוקם רשות הגירה בראשות ראש מינהל האוכלוסין, אשר תהיה אחראית על כל מעברי הגבול כך שהבאים והיוצאים משערי הארץ ייתקלו באזרח (במקום בשוטר) שיהיה עובד רשות ההגירה... אני מקווה שהרפורמה תושלם בשנת 2009. עם השלמת הרפורמה הבעיות העולות מהביקורת יבואו על פתרונן".

משרד מבקר המדינה מציין כלהלן: תכנית המל"ל מפברואר 2005 הציבה לוח זמנים לאזרוח המעברים. כאמור, המל"ל המליצה, כי כל המעברים החדשים יועברו לאחריות המשטרה בקיץ 2005 ויתר המעברים יועברו בקיץ 2006. אף שהמלצת המל"ל לאזרח את המעברים אומצה, כאמור לעיל, הרי שבמועד סיכום הביקורת, אוגוסט 2008, מתבצע הבידוק במעברים על ידי חיילי המשטרה הצבאית ולא על ידי אזרחים. מטרת האזרוח היא שצה"ל לא יהיה מעורב במשימה של בידוק אוכלוסייה במעברים ושהדבר יביא לאחידות הגופים הפועלים במעברים. אזרוח המעברים, שעליו הוחלט זה מכבר, כרוך בהחלטות עקרוניות של תקצוב ותכנון. מן הראוי, אפוא, שמשרד ראש הממשלה, משרד האוצר והמשטרה יתנו דעתם להסדרת הנושא בדחיפות.

3. ליקויים בתפעול המעברים

א. הגדרת המעברים בהחלטת ועדת השרים

חלק מהמעברים ב"עוטף ירושלים" נמצאים בשטח ישראל וחלקם נמצאים באיו"ש. המעברים בין ישראל לבין איו"ש לא הוכרזו כמעברי גבול, כאמור בחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, והחקיקה הרלוונטית לגביהם היא חוק יישום הסכם הביניים בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה (סמכויות שיפוט והוראות אחרות) (תיקוני חקיקה), התשנ"ו-1996 (להלן - חוק היישום) וכן תקנות ההגנה (שעת חירום), 1945. חוק היישום קובע, כי שר הפנים, בהסכמת שר הביטחון והשר לביטחון הפנים, רשאי לקבוע בצו נקודות בדיקה לעוברים בין איו"ש לישראל ובין ישראל לאיו"ש ולאחר אותה קביעה תיאסר כניסה לשני היעדים ויציאה מהם, אלא דרך אחת מנקודות הבדיקה שנקבעו.

בהחלטת ועדת השרים מדצמבר 2005 (להלן - החלטה ב/43), שעניינה "האחריות לאבטחת המעברים", נקבע, כי "מעבר פנימי" הוא "מקום המשמש נקודת מעבר על פי דין לאזור יהודה ושומרון ו/או חבל עזה", וכי באחריות משרד הפנים לקבוע בצו את נקודות הבדיקה לכניסה לישראל מאיו"ש וליוצאים מישראל לאיו"ש בהתאם לחוק היישום.

משרד מבקר המדינה מציין, כי חוק היישום נוקט את המונח "נקודת בדיקה" שעה שבהחלטה ב/43 נעשה שימוש במונח "נקודת מעבר", שאינו מופיע בחוק היישום. שני המונחים מתייחסים למעשה למעברים שבין איו"ש לבין ישראל.

לדעת משרד מבקר המדינה, השימוש במונחים שונים לגבי אותו עניין עלול לגרום לפרשנויות מוטעות ביחס לכוונת המחוקק והממשלה. לפיכך, ראוי להבהיר עניין זה בהחלטת הממשלה באופן שתתאים למונחים הקבועים בחוק.

ב. הכרזת המעברים כנקודות בדיקה

כאמור, בהחלטה ב/43 מדצמבר 2005 נקבע, כי באחריות משרד הפנים לקבוע בצו את נקודות הבדיקה לנכנסים לישראל מאיו"ש וליוצאים מישראל לאיו"ש בהתאם לחוק היישום. כל עוד לא נקבעו המעברים כנקודות בדיקה, כאמור, לא ניתן היה לחייב שכניסה מאיו"ש לישראל ויציאה מישראל לאיו"ש תתבצע רק דרך מעברים אלה. בביקורת עלה, כי באוגוסט 2006 פנה בעניין זה השר לביטחון הפנים, מר אבי דיכטר, אל שר הפנים, מר רוני בר-און, וביקשו להכריז בדחיפות על מעברי "עוטף ירושלים" כנקודות בדיקה לפי חוק היישום, כדי שניתן יהיה לחייב כניסה מאיו"ש לישראל ויציאה מישראל לאיו"ש רק דרך נקודות בדיקה אלה. שר הפנים קבע את המעברים כנקודות בדיקה בצו שתחילתו רק ב-1.4.08.

משרד מבקר המדינה מציין, כי בנוסף לכך, עקב אי-קביעת המעברים כנקודות בדיקה התעוררו שתי בעיות מהותיות כלהלן:

1) <u>סמכויות המאבטחים האזרחיים במעברים</u>: במסגרת חוק היישום נקבעו גם סמכויותיהם של המאבטחים האזרחיים המוצבים במעברים, תוך הפניה לחוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור, התשס"ה-2005 (להלן - חוק הסמכויות). חוק היישום קובע, בין היתר, את סמכויות הבדיקה והחיפוש של בודק לגבי כל אדם הנכנס לישראל מאיו"ש או היוצא מישראל לאיו"ש. חוק היישום וחוק הסמכויות מפרטים את סמכויות הבודקים והמאבטחים בהיותם בנקודות בדיקה שנקבעו, כמפורט לעיל.

בהתאם לחוק היישום ומתוקף סמכותו לפי חוק הסמכויות, הסמיך השר לביטחון הפנים, מר אבי דיכטר, באפריל 2007 את כל המאבטחים הפועלים במעברים בין ישראל לאיו"ש לשמש כמאבטחים לפי הגדרתם בחוק הסמכויות, ואולם באותו מועד המעברים טרם נקבעו כנקודות בדיקה, כאמור.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי כיוון שעד 1.4.08 לא קבע שר הפנים את המעברים ב"עוטף ירושלים" כנקודות בדיקה, כאמור בחוק היישום, הרי שלכאורה לא הייתה לבודקים ולמאבטחים במעברים סמכות לבצע חיפוש, בהתאם לאישור כאמור בחוק הסמכויות, ולא היה בסמכותם למנוע מעבר של אלה המסרבים לביצוע חיפוש בגופם ובכליהם.

2) <u>בקרת כניסה ויציאה במעברים</u>: בין המשטרה לבין משרד הפנים התעוררה מחלוקת לגבי זהות הגוף האחראי לבצע את ביקורות הכניסה והיציאה במעברים. מהמסמכים עלה, כי המשטרה, המבצעת כיום משימה זו, סבורה שהאחריות לכך מוטלת על משרד הפנים. המשטרה פנתה אפוא למשרד הפנים בדרישה כי יהיה אחראי לכך, אך משרד הפנים סירב בנימוק שהמשרד אינו מעורב כלל בתפעול או בהנחיה בנוגע למעברים הפנימיים. מהמסמכים במשטרה מינואר 2008 עולה כי "כפועל יוצא מזה, לא ברור מי מאייש את המעברים, מי אחראי על ההדרכה, את מי מדריכים וכדומה".

מחלוקת זו בין המשטרה לבין משרד הפנים יכולה הייתה לבוא על פתרונה אם שר הפנים היה קובע את המעברים בגזרת "עוטף ירושלים" כנקודות בדיקה, כאמור בחוק היישום. או אז היה שר הפנים אחראי לפרק שעניינו המעבר דרך נקודות בדיקה בין ישראל לאיו"ש, כאמור בחוק היישום.

גם בעניין מתן היתר מעבר לתושבי איו"ש בשערים החקלאיים בגזרת "עוטף ירושלים" התעוררה מחלוקת בין המשטרה לבין משרד הפנים לגבי זהות הגוף האחראי לבצע את ביקורות הכניסה והיציאה במעברים. יש לציין, כי בהחלטה ב/43 נקבע, כי משרד הפנים אחראי לביצוע ביקורת כניסה ויציאה במעברים הפנימיים שייקבעו כתחנות גבול על פי צו הכניסה לישראל. יתרה מכך, אם המעבר נמצא בשטח איו"ש, הרי שלא מדובר בכניסה לישראל.

מבדיקה שערך צוות משרד מבקר המדינה במעברים במועד ביצוע הביקורת עלה, כי אין גורם המנחה מקצועית בנוגע למתן היתרי מעבר, ובפועל המשטרה היא שמתירה את המעבר.

המשטרה הודיעה למשרד מבקר המדינה במרס 2008, כי "על משרד הפנים לממש את אחריותו כגוף מנחה ולאפשר כתיבת חוקת מעבר, פעולה שתאפשר למשטרת ישראל להיערך להפעלת מערכת [לבידוק תעודות] במעברי העוטף".

שר הפנים, מר מאיר שטרית, הודיע למשרד מבקר המדינה במאי 2008, כלהלן: "בעקבות החלטת הממשלה בחודש אפריל 2008 שהתקבלה ביוזמתי, אנו עומדים לבצע רפורמה שהוחלט עליה בעבר פעמים אחדות ולצערי לא בוצעה עקב התנגדות משרד הפנים. על פי הרפורמה המוצעת תוקם רשות הגירה בראשות ראש מינהל האוכלוסין, אשר תהיה אחראית על כל מעברי הגבול כך שהבאים והיוצאים משערי הארץ יתקלו באזרח (ולא בשוטר) שיהיה עובד רשות ההגירה כמקובל בעולם... עם השלמת הרפורמה, הבעיות העולות מהביקורת יבואו על פתרונן על פי המלצות המבקר". שר הפנים ציין, כי הוא מקווה שהרפורמה תושלם בשנת 2009 וכי יפעל "להוצאת צו לקביעת נקודות הבדיקה כמוצע על ידי המבקר כבר בחודש הקרוב".

ביולי 2008, סמוך למועד סיכום הביקורת, שלח משרד הפנים למשרד מבקר המדינה עותק של צו לפי חוק יישום הסכם הביניים בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה (סמכויות שיפוט והוראות אחרות) (תיקוני חקיקה), התשנ"ו-1996, שבו קבע שר הפנים את המעברים כנקודות בדיקה. תחילתו של הצו ב-1.4.08.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי התמשכות התהליך שהיה כרוך בקביעת שר הפנים את המעברים כנקודות בדיקה על פי הצו, כאמור, גרמה לליקויים שפורטו בפרק הנ"ל. עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי משקבע שר הפנים את המעברים בגזרת "עוטף ירושלים" כנקודות בדיקה, כאמור בחוק היישום, יש להשלים את תיקון הליקוי בנושא בקרת הכניסה ובקרת היציאה במעברים, כאמור.

ג. הטיפול הביטחוני בנוסע

בהחלטה ב/43 נקבע, בין היתר, כי המשטרה תהיה גורם מנחה האחראי להנחיה מקצועית בתחום האבטחה הפיזית במעברים ולטיפול הביטחוני במטען וכן תהיה גורם מבצע לעניין האבטחה במעברים הפנימיים שלגביהם נקבעה אחריותה; השב"כ יהיה גורם מנחה האחראי להנחיה מקצועית בתחום הטיפול הביטחוני בנוסע; והמטה ללוחמה בטרור שבמל"ל (להלן - מטה לוט"ר) יהיה ה"גורם המסדיר".

בביקורת עלה, 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. לדעת המשטרה, כל עוד המעברים לא אוזרחו ופועלים בהם חיילים יש להתייחס אליהם כאל מחסום ולא כאל מעבר, ולכן אין צורך בהנחיה מקצועית של השב"כ. לטענת השב"כ, החל מאפריל 2006, המועד שבו קיבלה המשטרה את האחריות ל"עוטף ירושלים", התממש התנאי המאפשר את יישום החלטה ב/43 במעברים, ולכן מאותה עת אחראי השב"כ להנחיה המקצועית בתחום הטיפול הביטחוני בנוסע. גם המל"ל, בהיותה ה"גורם המסדיר", כאמור בהחלטה ב/43, קבעה במרס 2006, כי "מעברים שהועברו מצה"ל לגורם אחר... נכנסים לקטגוריה של הנחיית טיפול ביטחוני בנוסע באחריות שב"כ".

ראש השב"כ, מר יובל דיסקין, פנה בעניין זה ביולי 2006 אל השר לביטחון הפנים, מר אבי דיכטר, וכתב, כי כתוצאה מסירוב המשטרה לקבל את הנחיות השב"כ במעברי "עוטף ירושלים", "נמשך המצב הנוכחי... במצב דברים זה מהווים המעברים בעוטף ירושלים פרצה ביטחונית".

השב"כ הודיע למשרד מבקר המדינה במרס 2008, כי "חרף פנייתו של ראש השב"כ לשר לביטחון הפנים מיום 5.7.06 טרם הוסדרה הסוגייה. אנו מצטרפים לקריאה להסדיר העניין בהקדם האפשרי".

המל"ל הודיעה למשרד מבקר המדינה במאי 2008, כי "נעשו פניות רבות בכתב ובע"פ של מטה לוט"ר למשטרה והמשרד לביטחון הפנים לאפשר את מימוש האחריות של השב"כ במעברי עוטף ירושלים. חרף זאת, המשטרה ממאנת ליישם את הנחיות השב"כ בתחום הטיפול הביטחוני בנוסע". עוד הודיעה המל"ל, כי לאחרונה הגישה לראש הממשלה דוח של מטה לוט"ר העוסק "בעמידת הגופים בהחלטות ממשלה בנושאי הלחימה בטרור" ובו המלצה "לדרוש מהמשרד האחראי ליישם את החלטת הממשלה".

המשטרה הודיעה למשרד מבקר המדינה במרס 2008, כי "עם אזרוח המעברים ינחה השב"כ את הטיפול הביטחוני בנוסע בהתאם להחלטת הממשלה [ב/43]. בשלב זה משטרת ישראל עושה ככל שביכולתה לבידוק אדם וכבודתו".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי על ראש הממשלה ועל השר לביטחון הפנים ליישב בדחיפות את המחלוקת בין השב"כ למשטרה בעניין הטיפול הביטחוני בנוסע במעברי "עוטף ירושלים".

ד. פיקוד ושליטה

ריבוי גופים - במועד סיכום הביקורת, אוגוסט 2008, במעברים בגזרת "עוטף ירושלים" פועלים גופים רבים: מפקד של כל מעבר הוא קצין משטרה; המשטרה אחראית לתפעול ולהנחיה בתחום האבטחה; שוטרי מג"ב ומאבטחים של חברות פרטיות מבצעים את משימות האבטחה; חיילי צה"ל (מהמשטרה הצבאית) מבצעים בידוק של העוברים; וקציני צה"ל וחיילים המשרתים במעברים מטעם מינהלת התיאום והקישור של המינהל האזרחי באיו"ש (להלן - המת"ק) מטפלים בבקשות של האוכלוסייה הפלסטינית והם כפופים למפקד המינהל האזרחי באיו"ש. מצב זה של ריבוי הגופים המתפעלים את המעברים צפוי להימשך עד להשלמת התכנית לאזרוח המעברים, כפי שהמליצה, כאמור, המל"ל בתכניתה.

בנוסף לכך, פועלים במעברים נציגים של משרדי ממשלה המטפלים בענייני מיסוי וחקלאות, ובמעבר עטרות פועל מטעם עיריית ירושלים והחברה למתנ"סים המינהל הקהילתי "עוטף ירושלים" (להלן - המינהל הקהילתי) ופועלות בה גם שלוחות של משרדי ממשלה אחדים.

בביקורת עלה, כי העובדה שגופים רבים פועלים במעברים בגזרת "עוטף ירושלים" גורמת לעתים לבעיות של פיקוד ושליטה. להלן דוגמה:

במסמך שהכינה מחלקת המעברים במשטרה בנושא סטטוס ופערים במעברי "עוטף ירושלים" מספטמבר 2007 עולה, כי קיים "פער באחידות הפיקוד והניהול עקב ערב רב של כוחות: משטרה, מג"ב, צה"ל, מאבטחים אזרחיים".

בעניין הפיקוד והשליטה על הגופים הרבים הפועלים במעברים הודיעה המשטרה למשרד מבקר המדינה במרס 2008, כי "אזרוח המעברים ייתן מענה לריבוי גופים הפועלים במעברי העוטף... ויאפשר למשטרה להנחות גוף מבצעי אחד... בהתאם למתבצע בקו התפר באיו"ש ובעוטף עזה".

פיקוד משטרה על חיילים - בביקורת עלה, כי על פי מסמך ההבנות מקצה צה"ל למשטרה מאות חיילים וחיילות למשימות של בידוק במעברים ותצפיות והללו כפופים לפיקוד המשטרה. בחוות דעת של הפרקליט הצבאי הראשי מאפריל 2006, נכתב בעניין הכפפת חיילי צה"ל לפיקוד המשטרה, כי "לאור ההסדרים הממצים הקיימים בחוק שירות ביטחון 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".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי הפעלתם של חיילי צה"ל תחת פיקוד המשטרה לתכלית האמורה אינה מעוגנת בתשתית חוקית הולמת. משרד מבקר המדינה כבר העיר בעניין דומה של הפעלת שוטרי מג"ב תחת פיקוד צה"ל ושל חיילי צה"ל תחת פיקוד מג"ב בשטחי מדינת ישראל[10]. עוד מציין משרד מבקר המדינה, כי מכוח הוראות חוק יסוד: הצבא, הדרג הפיקודי העליון בצבא הוא הרמטכ"ל, ומשום כך ספק אם הכפפת חיילים במישרין לפיקוד של משטרה מתיישבת עם האמור בחוק היסוד[11]. על גורמי צה"ל לבחון את הסדרת הנושא בתיקוני חקיקה, כדי להסיר ספק בשאלות חוקתיות אלה, הכרוכות בהפעלת סמכויות שלטוניות על ידי חיילי צה"ל כלפי אוכלוסייה אזרחית, כעולה מדוח זה.

המשטרה הודיעה למשרד מבקר המדינה במרס 2008, כי "הקושי הנובע מהפעלה קבועה של חיילים תחת פיקוד משטרתי עלה בחוות דעת הפצ"ר... הפתרון לבעיה הוא לאזרח את ניהול המעבר". עוד הודיעה המשטרה בעניין זה, כי הכפיפות של חיילי צה"ל לפיקוד המשטרה היא "להפעלה מבצעית בלבד", וכי "הכפיפות הפיקודית והכפיפות לדין הצבאי, הייתה ונותרה בידי צה"ל".

צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה באפריל 2008 בעניין הפעלת חיילים תחת פיקוד המשטרה, כי "הנושא מצוי בעבודת מטה בפרקליטות הצבאית, הנוגעת לבחינת הצורך להסדרת נושא זה מבחינה משפטית". באוגוסט 2008 עדכן צה"ל בנושא האמור, כי "נערכה פנייה למשרד המשפטים על מנת שיכריע האם נדרשת הסדרה של הנושא בחקיקה או שמא ניתן להסתפק בהסדרה חוקית אחרת".

ה. כוח אדם

1) <u>פערי סד"כ</u>: ממסמך של המשטרה מאוגוסט 2008 עולה, כי קיים פער מבצעי של 14% בסדר הכוחות של המאבטחים האזרחיים.

כאמור, קיים פער בשוטרי מג"ב לטיפול במשימות המבצעיות של גזרת "עוטף ירושלים". בנוסף לכך, קיים במעברים פער של כ-71% בסדר הכוחות של שוטרים ("כחולים"). בפגישה שערך צוות הביקורת עם קצין האג"ם של יחידת המעברים ביולי 2007 נמסר, כי המחסור בשוטרים פוגע ביכולת הפיקוח של היחידה על ביצוע הנחיותיה בכל המעברים.

המשטרה הודיעה למשרד מבקר המדינה במרס 2008, כי "במהלך 2008 צפוי שכמות השוטרים תגדל משמעותית". עוד הודיעה המשטרה בסוף אוגוסט 2008, כי הפער בכוח אדם של שוטרים ("כחולים") "אכן קיים ופוגע באופן ממשי בפעילות המבצעית".

2) <u>פערים בהכשרה</u>:

<u>הכשרת חיילים ושוטרים הפועלים במעברים</u>: כאמור, במסמך ההבנות נקבע, כי צה"ל אחראי להקצאת חיילים עבור המשטרה למשימות של בידוק במעברים ולתצפיות בגזרת "עוטף ירושלים" וכן להכשרתם.

---

10 מבקר המדינה, **דוח שנתי 57א** (2006), בפרק על "כוחות מג"ב תחת פיקוד צה"ל", עמ' 84.

11 בעניין זה ראו גם בדוח מבקר המדינה על **היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה** (2007), עמ' 62, שם נכתב, בין היתר, כלהלן: "בתקופת המלחמה סיכמו ביניהם בעל-פה מפקד פיקוד העורף ומפקד המחוז הצפוני של המשטרה, כי האחריות לפיקוד ולשליטה לא תועבר מהמשטרה לפיקוד העורף, וכי כוחות פיקוד העורף במחוז צפון יהיו כפופים למחוז הצפוני של המשטרה. זאת, לכאורה, שלא בהתאם לחקיקה הקיימת".

ממסמכי המשטרה עולה, כי רמת ההכשרה של חיילי המשטרה הצבאית לא עמדה בדרישות מחלקת המעברים במשטרה, שנקבעה, כאמור, כאחראית להנחיה המקצועית בתחום האבטחה. לדוגמה: בביקורת של היחידה הארצית לביקורת במשטרה שנערכה בפברואר 2007 במעברי "עוטף ירושלים" עלה, כי "בודקי משטרה צבאית הינם לא מקצועיים ולא ממלאים את משימותיהם באופן מקצועי ומעמיק". יש לציין, כי רמת ההכשרה של החיילים מצביעה על ליקוי בשיתוף הפעולה בין צה"ל לבין המשטרה בתחום זה.

עוד עלה, כי גם רמת ההכשרה של שוטרי מג"ב העוסקים במשימות בתחום האבטחה לא עמדה בדרישות.

<u>הכשרת שוטרי יחידת המעברים</u>: יחידת המעברים במשטרה אחראית לפיקוד ולשליטה במעברים בגזרת "עוטף ירושלים" ותפקידיה הם: ניהול ותפעול המעבר, שמירת הסדר הציבורי ומתן מענה ראשוני לאירועים, אבטחת המעברים ואחריות מבצעית לבידוק ביטחוני ולבקרת עוברים שמבצעים בפועל חיילי צה"ל. נכון למועד סיכום הביקורת, אוגוסט 2008, שירתו ביחידת המעברים מספר שוטרים אשר מילאו בעבר תפקידים אחרים במשטרה בתחומים כמו סיור וחקירות. בביקורת לא נמצא, כי המשטרה הכשירה שוטרים אלה לפני הצבתם לתפקידם החדש במעברים, כפי שהיה צריך לעשות על פי קביעתה.

המשטרה הודיעה למשרד מבקר המדינה במרס 2008 בעניין הפערים בהכשרה של כוח האדם במעברים, כי ההכשרה של החיילים אינה מספקת, ולכן היא פועלת לשיפור הידע שלהם, וכי עבור השוטרים נבנית תכנית הדרכה והכשרה על פי ייעוד התפקיד להשלמת פערי ידע מקצועיים.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי העובדות שתוארו בפרק לעיל מצביעות על בעיה משמעותית, הן של מחסור בכוח אדם במשטרה והן של פערים בהכשרת חיילים ושוטרים הפועלים במעברים. במצב דברים זה לא ניתן לבצע ביעילות ובאופן מיטבי את המשימות המבצעיות שנועדו לשמור על חיי אדם. על המשטרה לבחון כיצד להשלים את פערי הסד"כ האמורים, ועל המשטרה וצה"ל להתאים בדחיפות את רמת ההכשרה של כוח האדם במעברים לדרישות של מחלקת המעברים במשטרה, המהווה את הגורם המנחה בתחום זה, בהתאם להחלטת הממשלה.

4. תשתיות

בניית המעברים ב"עוטף ירושלים" היא באחריות צה"ל. לאחר שהמשטרה קיבלה מצה"ל את המעברים לאחריותה, העלתה המשטרה בעיות רבות הקשורות לתכנון המעברים ועמדה על היעדר מרכיבים בתחום הבינוי, התשתיות וההצטיידות, שלתפיסתה חיוניים לביצוע המשימות במעברים.

בביקורת עלה, כי נדרש לשדרג חלק מהמעברים על פי מפרט שקבעה מחלקת האבטחה של המשטרה.

צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה באפריל 2008, כי "תכנון המעברים בוצע בצורה מתואמת בשיתוף כלל הגורמים המקצועיים בנושא מעברים: משטרת ישראל/מחוז ירושלים, מינהלת המעברים במשהב"ט, שב"כ ואף יעוץ מגורמים מקצועיים ברשות שדות התעופה"; שיקולים של סדר כוחות, לוח זמנים של הקמת המעברים והתקציב "חייבו הקמת מעברים בתצורה מבצעית... עם פערים מסוימים שבעתיד, עם הקצאת משאבים נוספים, ניתן יהיה לשדרגם"; "במהלך השנים 2006-2007, עם הפעלת המעברים על ידי משטרת ישראל נלמדו על-ידם לקחי ההפעלה של המעברים. במהלך זה, שעיקרו ב-2007 בוצעו מספר רב של שדרוגים ב'עוטף ירושלים'"; "כיום, בעקבות הפקת הלקחים האחרונה מבצעים תכנית עבודה משותפת עם משטרת ישראל לשנים 2008-2009".

המשטרה הודיעה למשרד מבקר המדינה במרס 2008 בעניין הפערים שנמצאו בתשתית המעברים כלהלן: "משטרת ישראל קיבלה את המעברים מצה"ל לאחר שנקבעו עובדות בשטח. המעברים נבנו במודל צבאי ובתפיסת הפעלה ואבטחה שונים משל משטרת ישראל; המשטרה הקימה ועדה שחברים בה, בין היתר, נציגי מפקדת העוטף וצה"ל והיא בוחנת את הפערים... ובסיום יוגשו המלצות ליישום".

מהמסמכים עולה, כי משקיבלה המשטרה את האחריות להפעלת המעברים לפי ההחלטה מאפריל 2006, היא העלתה דרישות מהותיות לשינויים במעברים. עד מועד זה וקודם לקבלת האחריות ובעת שצה"ל היה אחראי למעברים והקימם על פי תפיסתו, לא הייתה המשטרה מעורבת משמעותית בהקמת המעברים והיא לא השפיעה על ההחלטות שהתקבלו בעניין זה. זאת, אף על פי שכבר בפברואר 2005 העלתה המל"ל את תכניתה, שבה הציעה, כי בטרם אזרוח המעברים תועבר הפעלתם לאחריות המשטרה.

משרד מבקר המדינה מעיר בעניין תשתיות המעברים כלהלן: נדרש לשדרג חלק מהמעברים וזאת כדי שיבטיחו, בין היתר, מיגון הולם לחיילים, לשוטרים ולמאבטחים האזרחיים הפועלים בהם.

"מרקם חיים"

סוגיית מרקם החיים של האוכלוסייה באזור מרחב התפר ליוותה את הקמת מרחב התפר מראשיתה. הסוגיה עלתה לדיונים משפטיים רבים, שהשפיעו על תפיסת מרקם החיים של האוכלוסייה המתגוררת משני צדי המכשול, והשינויים בתוואי המכשול, שנבעו כתוצאה מפסיקת בתי המשפט, השפיעו על התקדמות העבודות. ממשלות ישראל ומערכת הביטחון הקדישו במרוצת השנים זמן רב ומאמצים תכופים בטיפול בסוגיות הכרוכות בנושא מרקם החיים של האוכלוסייה במרחב התפר בכלל ובגזרת "עוטף ירושלים" בפרט. כך, למשל, ניתן לציין את ההשקעה בסך של כ-10.5 מיליון ש"ח בהקמת מבנה משרדים חדש במעבר עטרות, שבו פועלות נציגויות של משרדי ממשלה המשרתות את האוכלוסייה הערבית. עם זאת, וכפי שיפורט בהמשך, הליקויים בטיפול של מדינת ישראל בענייני מרקם החיים של פלסטינים תושבי איו"ש ושל ערביי מזרח ירושלים שנותרו מחוץ למכשול גורמים לפגיעה מתמשכת באוכלוסייה והם מעוררים מחלוקות ודיונים רבים בציבור וממקדים התעניינות תקשורתית בארץ ובעולם.

בפברואר 2005 החליטה הממשלה, כי הקמת המכשול תיעשה "תוך הקפדה על צמצום, ככל הניתן, של השפעתו על אורח החיים של הפלסטינים בהתאם לאמות המידה שהותוו בפסיקות בג"ץ", וכי "במהלך התכנון המפורט ייעשה כל מאמץ לצמצם, ככל הניתן, הפרעות העלולות להיגרם לאורחות החיים של הפלסטינים בעקבות הקמת הגדר".

במרס 2005 אישר ראש הממשלה, מר אריאל שרון, את ההמלצות בתכנית המל"ל מפברואר 2005 בעניין "צמצום הפגיעה במרקם החיים של תושבי מזרח ירושלים". עיקר ההמלצות שאושרו, היו למנות ועדת מנכ"לים בכפיפות לשר שיפעל מטעם ראש הממשלה; להקים בעיריית ירושלים מינהל קהילתי שיטפל בשכונות שנותרו מחוץ למכשול; ולהקים עבורן גם מרכזי שירות ממשלתיים. כמו כן, מינה ראש הממשלה את ממלא מקומו ושר התמ"ת, מר אהוד אולמרט, כשר הממונה על ועדת המנכ"לים.

ביולי 2005 הטילה הממשלה (החלטה מס' 3873) על משרדי ממשלה ועל עיריית ירושלים משימות בעניין מרקם החיים של התושבים בגזרת "עוטף ירושלים". הממשלה הטילה על עיריית ירושלים

להקים מינהל קהילתי לטיפול בתושבי השכונות של העיר המתגוררים מעבר למכשול והסמיכה את שר התמ"ת דאז "לקיים מעקב ובקרה אחר ביצוע היערכות המשרדים".

בהתאם להחלטת הממשלה, כאמור, וכדי להבטיח מרקם חיים סביר לתושבי השכונות במזרח ירושלים שנותרו מעבר למכשול, הקימה עיריית ירושלים, באמצעות החברה למינהלים הקהילתיים בירושלים, מינהל קהילתי "עוטף ירושלים" הפועל במעבר עטרות. בנוסף לכך, במעבר עטרות נפתחו סניפים של משרד הפנים, המוסד לביטוח לאומי, רשות הדואר ושירות התעסוקה. עיריית ירושלים מספקת את שירותי התברואה בשכונות של ירושלים שמחוץ למכשול באמצעות קבלן פרטי והפיקוח העירוני פועל באותן שכונות רק על פי תיאום מוקדם עם המשטרה.

בינואר 2005 החלה לפעול מינהלת תיאום וקישור (מת"ק) "עוטף ירושלים" וזאת בהתאם להחלטת הרמטכ"ל ומפקדת מתפ"ש. המת"ק נועדה לספק "מענה הולם לתושבים [פלסטינים שאינם אזרחי מדינת ישראל] המתגוררים בגזרת עוטף ירושלים, מזרחית ומערבית לגדר הביטחונית המוקמת".

כאמור, ממשלת ישראל ומערכת הביטחון הקדישו במרוצת השנים זמן רב ומאמצים תכופים בטיפול בסוגיות הכרוכות בנושא מרקם החיים של האוכלוסייה במרחב התפר בכלל ובגזרת "עוטף ירושלים" בפרט. עם זאת, בבדיקת הנושא של מרקם החיים של האוכלוסייה בגזרת "עוטף ירושלים" עלו גם ליקויים מהותיים כלהלן:

1. תכנית "מרקם חיים"

הקמת המכשול משפיעה על מרקם החיים של האוכלוסייה המתגוררת משני צדיו. אשר על כן, לתוואי ההקמה של המכשול, להקמת המעברים בו ולאופן תפעולם יש השפעה מרובה על מרקם החיים של האוכלוסייה. סוגיית מרקם החיים מתייחסת לשלוש קבוצות אוכלוסין עיקריות: א. תושבי ירושלים - אזרחי ישראל ופלסטינים - שנותרו מחוץ למכשול. ב. פלסטינים שאינם תושבי ירושלים שנותרו במובלעות בתוך תחום המכשול. ג. פלסטינים שאינם תושבי ירושלים שנותרו מחוץ למכשול ואשר זקוקים להיכנס לירושלים מסיבות של קשרי משפחה, תעסוקה, בריאות וכדומה.

ברם, בתכנית המל"ל, שאת המלצותיה אישר כאמור ראש הממשלה, אין הגדרה למונח "מרקם חיים" ולא נקבע לאיזו אוכלוסייה הוא מתייחס. בביקורת נמצא, כי גם הגופים הממלכתיים לא הגדירו לאיזו אוכלוסייה מתייחס המונח "מרקם חיים" ואילו תכניות מפורטות יש לגזור מכך. כמו כן, לא נמצא שהגופים הממלכתיים שקלו כיצד תוואי המכשול והקמת המעברים לאורכו יתאימו לצורכי "מרקם חיים" שחובה לספקם ולא הגדירו לצורך כך נורמות שירות בנוגע לתחומים שיש לכלול בהגדרה של "מרקם חיים". בהחלטת בג"ץ[12] ביוני 2004 נקבע, כי "צורכי הביטחון עשויים לחייב פגיעה באדמותיהם של התושבים המקומיים וביכולת השימוש בהן. עם זאת, המשפט הבינלאומי ההומניטרי מזה ותפיסות היסוד של המשפט המינהלי הישראלי מזה, מחייבים לעשות כל מאמץ אפשרי שפגיעה זו תהא מידתית". בעקבות אותו בג"ץ, החליטה הממשלה (החלטה מס' 3283) בפברואר 2005 לאשר את המשך הקמת המכשול בגזרת "עוטף ירושלים" בהתאם לתוואי מתוקן אשר יצמצם, ככל הניתן, את הפגיעה במרקם החיים של הפלסטינים. ואולם, גם בהחלטה זו לא נקבע לאיזו אוכלוסייה מתייחס המונח "מרקם חיים", ואילו תכניות מפורטות יש לגזור מכך. בנוסף לכך, החלטת הממשלה מיולי 2005, שהטילה משימות על משרדי ממשלה ועל עיריית ירושלים בנוגע למרקם החיים ב"עוטף ירושלים", מתייחסת רובה ככולה למתן שירותים לתושבי העיר - אזרחים ישראלים ופלסטינים בעלי תעודות תושב.

---

12 בג"ץ 2056/04 **מועצת הכפר בית סוריק ואח' נ' ממשלת ישראל ואח'**, פ"ד נח(5) 807.

גם למי שמטפלים בביצוע תכנית "עוטף ירושלים" - המשנה לראש הממשלה, מנכ"ל משרד ראש הממשלה, צה"ל, המתפ"ש, המשטרה ועיריית ירושלים - אין הגדרה ברורה ואחידה למי מתייחס המונח "מרקם חיים", ולא נגזרו מכך תכניות מפורטות המתייחסות לכל ההיבטים של סוגיה זו לפי סוגי האוכלוסייה הרלוונטיים. בביקורת עלה, כי כל גוף מפרש את המונח "מרקם חיים" על פי הבנתו.

המשנה לראש הממשלה, השר חיים רמון, הודיע למשרד מבקר המדינה במרס 2008, כי הוא סבור "שאי-אפשר וגם אין זה הכרחי להגדיר בבירור ובפרוטרוט את המונח 'מרקם חיים'... בכל מקום שבו מתעוררת שאלת מרקם החיים, מדובר במציאות ובהוויה ייחודית".

משרד מבקר המדינה מעיר כלהלן: סוגיית "מרקם החיים" מתייחסת למציאות החיים היומיומית של תושבים רבים ב"עוטף ירושלים". ממשלת ישראל החליטה, כאמור, כי במהלך התכנון של הקמת המכשול "ייעשה כל מאמץ לצמצם, ככל הניתן, הפרעות העלולות להיגרם לאורחות החיים של הפלסטינים". בהתבסס על ההנחה שהמדיניות אודות "מרקם החיים" אמורה להתייחס לכל אורחות החיים של תושבים רבים, הרי שמדובר בתחומים רבים שיש צורך לקבוע לגביהם תכניות מפורטות הכוללות נורמות שירות מחייבות: נורמות אלה יכול שתשתנינה בהתאם למציאות הייחודית בכל אתר ואזור בגזרת "עוטף ירושלים", אך במהותן תוכלנה להבטיח רמה בסיסית מחייבת בתחומים רבים: שירותי בריאות, שירותי הצלה - מד"א וכיבוי אש, שירותי משטרה, שירותי רווחה, שירותי תברואה, פיקוח עירוני, אחזקה ושיקום תשתיות, חינוך ותרבות, שירותי תקשורת ועוד.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד ראש הממשלה לבחון סוגיה זו באמצעות הגוף המתאים כדי להמליץ בפני הממשלה בנוגע להגדרה שלמה וברורה עד כמה שניתן של סוגיית "מרקם החיים". על פי ההמלצות שתחליט הממשלה לאשר, יכינו הגופים המטפלים תכנית עבודה מפורטת לטיפול בכל התחומים של "מרקם החיים" ובכל סוגי האוכלוסייה הרלוונטית, כאמור, וזאת על פי סדר עדיפויות ועל סמך עקרונות כלליים להשגתם - והכל מתוך מטרה לצמצם עד כמה שניתן את הפגיעה במרקם החיים ולהקל על מצוקות האוכלוסייה.

2. מרקם החיים של תושבי מזרח ירושלים - מחוץ למכשול

בביקורת עלה, כי בעיות הקשורות להיבטים של "מרקם חיים" בגזרת "עוטף ירושלים", הנוגעות בעיקר לתושבים של השכונות במזרח ירושלים שנותרו מחוץ למכשול, אינן מטופלות כהלכה. מדובר בדרך כלל בבעיות קשות של תברואה, שירותי בריאות ושירותי רווחה, הזנחה חמורה של תשתיות כבישים, מים וביוב, היעדר תשתיות ספורט ומחסור בכיתות לימוד, דבר המחייב הסעת אלפי תלמידים בכל יום מבתיהם אל בתי ספר שבתוך "עוטף ירושלים" ובחזרה. עוד עלה בביקורת, כי בגזרת "עוטף ירושלים" אין מתקיימת פעילות של המשטרה בתחום האכיפה והשמירה על הסדר הציבורי - ובכלל זה אין אכיפה של חוקי התכנון והבנייה.

לדוגמה, ביולי 2007 פנה מנהל המינהל הקהילתי, מר קולין היימס, למשרד ראש הממשלה ופירט רשימת נושאים הנוגעים לטיפול בשכונות שמחוץ למכשול ואשר אינם זוכים למענה: "אין פעילות של פיקוח על הבנייה כך שבנייה בלתי חוקית משתוללת, שטחים שנועדו למבני ציבור נתפסים על ידי עבריינים; יש מחסור חמור במכולות אשפה בכל השכונות; מחסור בתאורת רחוב בכל השכונות; רווחה - מחסור חמור בתקנים למתן שירות לתושבי השכונות; אין תשתיות ספורט (מגרשים, אולמות) בכל העוטף כולל בבתי הספר; כיבוי אש - השירות ניתן בכפר עקב על ידי מנגנוני הביטחון הפלסטיניים; מעבר סוואחרה [קידרון] - הכביש המוביל למעבר עבור התושבים

הרוס ולא מאושר לשימוש על ידי מהנדס משטרתי; אין שירותי משטרה ממשיים בשכונות העוטף; באזור מחנה שועפאט לא נפתח טיפת חלב כי לא נמצא לכך תקציב".

המשנה לראש הממשלה, השר חיים רמון, הודיע למשרד מבקר המדינה במרס 2008 בנוגע לדוח זה, כי הוא משקף בעיקרו "את המציאות בכל הנוגע למכשול ולמעברים ב'עוטף ירושלים'". עוד הודיע המשנה לראש הממשלה, כי "ב-4 למרס 2008, כינסתי לישיבה את בעלי התפקידים הרלוונטיים מהמשרדים והרשויות השונים לדון בבעיות השוטפות העיקריות ב'עוטף ירושלים'. בישיבה התקבלו החלטות בנושא אזרוח המעברים, מרקם החיים ואיכות החיים, שירותי ממשלה ניידים, מטמנת האשפה, כביש מזמוריה ותוואי מרחב התפר".

מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מר רענן דינור, הודיע למשרד מבקר המדינה במרס 2008 בהתייחס לשירותים הניתנים לתושבי ירושלים המתגוררים מעבר למכשול, כי במסגרת הטיפול בסוגיית מרקם החיים הותקנו גם "מתקנים שונים (קיוסקי מחשוב, תיבות דואר וכדו') שהוצבו לנוחיות התושבים בשכונותיהם אשר נבזזו והושחתו בגסות". בנוגע לשירותי שיטור וכיבוי אש לאותם תושבים ציין הנ"ל, כי "אין לצפות כי נותן שירות זה או אחר אשר נרגם באבנים וקיימת סכנה ממשית לחייו בעת מתן השירות, ימשיך בעבודתו באופן סדיר".

המשטרה הודיעה למשרד מבקר המדינה במרס 2008, כי "מדובר בנושאים הקשורים לשיתוף הפעולה בין מחוז ירושלים ועיריית ירושלים וכן משרדי ממשלה נוספים", וכי "המשטרה פועלת לפתרון הבעיות ומתן מענה שוטף והולם".

ראש עיריית ירושלים, מר אורי לופוליאנסקי, הודיע למשרד מבקר המדינה במרס 2008, כי "רובו של תהליך הקמת גדר הביטחון ובכלל זה עוטף ירושלים, תוכנן ובוצע עד שלבים מתקדמים בלא היוועצות עם עיריית ירושלים. תפיסתו של המכשול היא ביטחונית... ניתן לראות כיצד השיקולים המבצעיים קדמו לשיקולים האזרחיים. המושג 'מרקם חיים' בא לעולם בשלב מתקדם של בניית הגדר"; "על פי הנחיות גורמי הביטחון... חלק עיקרי מהשירותים שאנו אמורים לקיים, מחייבים אותנו באבטחת אנשינו ובתיאום ביטחוני מסורבל"; "חלק לא מבוטל מדיירי אזורים אלה אינם תושבי ירושלים, אך זוכים, או יותר נכון נשענים, על השירותים המסופקים על ידינו באזורים אלה"; "יודגש, שאין בכוונתנו לאפשר לגורמי הממשלה להפחית מאחריותם ומחובת הביצוע שלהם ואיננו רואים אפשרות לקיים את שירותי הממשלה באמצעות המינהל הקהילתי".

מנהל המינהל הקהילתי "עוטף ירושלים", מר קולין היימס, הודיע למשרד מבקר המדינה בפברואר 2008 בעניין מצב השכונות שבהן מתגוררים תושבי ירושלים שנותרו מחוץ למכשול כלהלן: הדבר "נובע מתהליך הזנחה ארוכת שנים, הן של זרועות השלטון המרכזי, הן של ראשי הרשות המוניציפאלית לדורותיה והן של תושבי השכונות עצמם"; בשכונת כפר עקב "אין נוכחות שלטונית בשכונה לצורכי סדר ציבורי. עובדה זאת גררה גם את הדרת רגליהם של גורמי אכיפה עירוניים מהשכונה ומצב התשתיות והמצב החברתי בשכונה הולך ומדרדר... המצב אינו שונה בהרבה ביתר שכונות עוטף ירושלים"; "מאז הקמת המכשול והדרת רגלי גורמי האכיפה מהשכונות, השתנה אופי הבנייה... הדבר יוצר עומס הולך וגובר על התשתיות הלוקות בלאו הכי, אך גם יוצר הגירה בלתי מבוקרת של תושבי איו"ש אל תוך השטח המוניציפאלי של ירושלים בניגוד לחוק"; "הגופים הממשלתיים האמורים לתת שירותים לתושבי שכונות אלה אינם מגיעים כלל לשכונות והקמת חוות השירותים במעבר עטרות נותנת פתרון חלקי... עיריית ירושלים צריכה ורוצה לספק שירותים לתושבי שכונות העוטף, אך יכולתה לפעול בשכונות מוגבלת בגין היעדר נוכחות משטרתית... יחד עם זאת, במהלך השנה האחרונה פועלת העירייה בסיוע המינהל הקהילתי למצוא דרכים לשיפור תשתיות".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי מהביקורת וגם מהתגובות דלעיל של הגופים המטפלים עולה, כי חרף מאמצים שמדינת ישראל השקיעה בתחום זה הרי שעדיין מרקם החיים של עשרות אלפים מקרב אזרחי ישראל ובכלל זה תושבי ירושלים וכן של פלסטינים רבים המתגוררים מחוץ למכשול הוא בעייתי ביותר, ושומה על הדרג המדיני להחליט על דרכי טיפול לתיקון המצב ולפעול ליישומן. עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי קיים צורך להבהיר את תחומי האחריות שבין ממשלת ישראל לבין עיריית ירושלים בטיפול באוכלוסייה דנן ולהגביר את התיאום בעניין זה בין משרדי הממשלה לעירייה.

3. מרקם החיים במעברים

למעברים בגזרת "עוטף ירושלים" נודעת חשיבות מרובה לעניין השמירה על מרקם החיים של האוכלוסייה באזור. ברי, כי המתנה ממושכת של הולכי רגל ושל נוסעים בשל בידוק ופיקוח מהווה פגיעה קשה בכל התחומים הנוגעים לאורח החיים התקין. גם בתי המשפט בישראל שנדרשו לעניין זה קבעו, כי עיכובים ממושכים במעברים הם בגדר פגיעה במרקם החיים.

כך, בערעור כנגד צווי תפיסת מקרקעין בתוואי המכשול, שהגישו תושבי שועפאט ואחרים בשנת 2004[13], קבעה ועדת הערעור שליד בית משפט השלום בתל-אביב[14], כי "הפגיעה הכבדה היא עצם הצורך לעבור במעבר מבוקר, דבר הנמשך זמן רב מדי", ולכן יש לאפשר לתושבי ירושלים שנותרו מחוץ למכשול לעבור בצורה סבירה לתוך ירושלים. לפיכך נקבע בהחלטה זו, בין היתר, כי "לא יעלה על הדעת שמשך הזמן שימתינו במסוף המעבר על מנת לצאת משכונתם בין השעות 6:00 בבוקר ועד 8:00 בבוקר יארך יותר מ-20 עד 30 דקות".

נוכח האמור לעיל, תכננה מערכת הביטחון את הקמת המעברים בגזרת "עוטף ירושלים" כך שיתנו מענה לנפח התנועה הצפוי גם בשעות השיא ויספקו פתרונות למעבר מהיר של אוכלוסיות מיוחדות, כמו הסעות תלמידים, תחבורה ציבורית ואמבולנסים. כמו כן, המעברים הוקמו סמוך לריכוזי אוכלוסייה של שכונות מזרח ירושלים שנותרו מחוץ למכשול, וזאת על מנת להקל את הגישה אליהם.

מנכ"ל משרד ראש הממשלה הודיע בעניין זה למשרד מבקר המדינה במרס 2008, כי מספר המקרים שבהם יש חריגה מההנחיות לעניין זמן הבידוק הוא מועט מאוד, וכי "כל הקלה בלוח הזמנים ... פירושה בדרך כלל הגדלת הסיכון הביטחוני".

חרף זאת, בביקורת נמצאו מקרים שבהם הגופים המעורבים בתפעול המעברים אינם עומדים בדרישות המחייבות אותם. להלן דוגמאות:

א. באוגוסט 2006 קבע בג"ץ[15], כי על ממשלת ישראל לדאוג לכך שייקבעו הסדרי מעבר ומשטר נגישות סבירים של תושבי שכונת אבו מע'יר (סוואחרה) במזרח ירושלים שנותרו מחוץ למכשול, לתוך ירושלים. בג"ץ קבע עוד, בהתייחס למעבר קידרון, שנבנה בסמוך לבתי השכונה, כי: "על המשיבים לדאוג כי יקבעו הסדרי מעבר ונגישות סבירים של העותרים לירושלים... עמדתם העדכנית של המשיבים בעניין הסדרי המעבר... מקיימת דרישה זו... המעבר הרגלי יתאפשר בכל שעות היממה. מעבר כלי רכב יתאפשר לאורך שעות היום".

בדוח סטטוס של "עוטף ירושלים" מ-1.7.07 של משרד ראש הממשלה נכתב, כי "מדינת ישראל התחייבה בפני בג"ץ ב-6.8.06 לפתוח את המעבר לתנועת כלי רכב בשעות האור. עד עכשיו ההתחייבות לא מומשה".

---

13 וע (ת"א) 405/04 **תושבי הכפר שועפאט ואח' נ' הרשות המוסמכת - משרד הביטחון**, נבו.

14 ועדת הערעור פועלת לפי חוק להסדר תפיסת מקרקעין לשעת חירום, התש"י-1949, ליד בית משפט השלום בתל אביב.

15 בג"ץ 1073/04 **עומר סלאמה ואח' נ' אלוף פיקוד מרכז ואח'**, נבו.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי נכון לינואר 2008 לא נמצא שהוסדרה האפשרות למעבר כלי רכב במעבר קידרון, ובכך למעשה מדינת ישראל אינה מקיימת את ההתחייבות שניתנה בבג"ץ, כאמור.

ב. בהחלטת הממשלה מיולי 2005, נקבע, בין היתר, כי תינתן "עדיפות במעברים למעבר כלי הרכב המופעלים בקווי התחבורה הציבורית המורשית, על ידי... הכשרת נתיבי גישה לתחבורה ציבורית לפני המעברים ונתיבי תנועה בלעדיים".

בביקורת עלה, כי נכון לינואר 2008, לא מופעל נתיב לתחבורה ציבורית במעבר עטרות למרות החלטת הממשלה, כאמור.

✯

לסיכום, נושא ההיערכות הביטחונית של מדינת ישראל במרחב התפר כולו מהווה מרכיב משמעותי בלחימה בטרור. להיערכות בגזרת "עוטף ירושלים" נודעת חשיבות ביטחונית ומדינית מהמעלה הראשונה, בהיות ירושלים בירת ישראל ובהיותה אחד ממוקדי הסכסוך באזור ובעלת מאפיינים ייחודיים. מדינת ישראל הוציאה מתקציבה מיליארדי ש"ח לפרוייקט מרחב התפר, וגופי הביטחון השקיעו מאמצים גדולים בכל הנוגע להפעלת המכשול והמעברים שהוקמו בו ולאבטחתם.

ברם, נכון לאוגוסט 2008, מועד סיכום הביקורת, וכשבע שנים לאחר תחילת העבודות ב"עוטף ירושלים", ממשלת ישראל והגופים המטפלים בנושא "עוטף ירושלים" לא סיימו עדיין את הקמת המכשול והמעברים, ונותר עדיין פער משמעותי, וזאת עקב בעיות תקציב ובעיות בתוואי המכשול העומדות להכרעה משפטית. עיקר הליקויים שנתגלו בביקורת הם בתחומים שלהלן: איוש והכשרת הכוחות הפועלים בגזרת "עוטף ירושלים"; המעברים - השלמת אזרוחם, בקרת כניסה ויציאה, הנחיה בעניין הטיפול הביטחוני בנוסע, פיקוד ושליטה, ושדרוג מעברים קיימים; והטיפול בסוגיית מרקם חיים של תושבים בגזרה. במספר תחומים נמצא, כי יש לשפר משמעותית ובדחיפות את המענה המבצעי.

לפיכך, על משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, המשטרה וצה"ל לפעול בדחיפות לתיקון הליקויים שהועלו בדוח ובעיקר בנושאים שלהלן: יש להחליט מי הגורם המנחה מקצועית בנוגע למתן היתרי מעבר במעברים, ולהסדיר את המחלוקת בין השב"כ למשטרה בעניין ההנחיה בסוגיית הטיפול הביטחוני בנוסע; יש לעגן בתשתית חוקית הולמת את תחום הפיקוד והשליטה על הכוחות המשרתים במעברים; יש להשלים ולהסדיר את ענייני כוח האדם והתשתיות במעברים; יש להשלים את האזרוח של כל המעברים; ויש לטפל בסוגיית "מרקם החיים".

מאז הקמת המכשול במרחב התפר והתקדמות העבודות, בצד הפעילות המבצעית המתמשכת של כוחות הביטחון בתחומי איו"ש, חלה ירידה משמעותית בכמות אירועי הטרור בתחומי מדינת ישראל. משרד מבקר המדינה מציין בהערכה את המאמצים שמשקיעים המפקדות והכוחות בגזרת "עוטף ירושלים", ובמיוחד את מינהלת "דרך אחרת" בראשות תא"ל ערן אופיר ואת מפקדת מג"ב "עוטף ירושלים" בפיקודו של נצ"ם ניסים אדרי.