

דוח מבקר המדינה | טבת התשפ"ו | דצמבר 2025

אפקטיביות מכשול קו התפר והמעברים בגזרת עוטף ירושלים

אפקטיביות מכשול קו התפר והמעברים בגזרת עוטף ירושלים

רקע

מכשול קו התפר והמעברים בגזרת עוטף ירושלים משמשים נדבך מרכזי בביטחונם של תושבי ירושלים, של היישובים שסביבה ושל מדינת ישראל כולה. פעילותם התקינה של המכשול והמעברים חיונית למניעת פיגועי טרור והסתננות למדינת ישראל וכן להבטחת מתן שירותים ראויים למשתמשים בהם, ובכלל זה אזרחים ישראלים, פלסטינים, תושבי מזרח ירושלים ותלמידים. נוכח אירועי 7.10.23 ומלחמת חרבות ברזל התעצמה חשיבות הבחינה של נושא ההגנה על גזרת עוטף ירושלים ומשרד מבקר המדינה שב ועשה ביקורת בנושא אפקטיביות המכשול והמעברים בעוטף ירושלים.

אורך תוואי קו התפר בעוטף ירושלים הוא כמה מאות ק"מ. ב- 61% מהתוואי קיים מכשול, ובשאר התוואי אין מכשול. האזורים בתוואי שאין בהם מכשול הם אלה: 11 ק"מ בתוואי אחד, 6 ק"מ בתוואי שני, כ-250 מ' בתוואי שלישי וכמה עשרות ק"מ בשני תוואים נוספים. תוואי המכשול בעוטף ירושלים אינו חופף במלואו לתחום השיפוט של העיר, וחלק ממנו עובר באזור יהודה ושומרון (איו"ש או יו"ש). ממזרח למכשול, כלומר מחוץ לתוואי, נותרו מרחבים הנמצאים בתחום השיפוט של ירושלים.

בפברואר 2025 נשלחה טיוטת הדוח, בין היתר, לראש הממשלה, לשר הביטחון, לשר לביטחון לאומי, לצה"ל ולמשטרת ישראל, לצורך קבלת התייחסותם לטיוטת הדוח. במאי ובאפריל 2025 התקבלו תגובות צה"ל והמשטרה, בהתאמה.

ביום 8.9.25, לאחר מועד סיום הביקורת, אירע פיגוע רצחני בצומת רמות בירושלים שבו נרצחו שישה ישראלים ונפצעו כעשרה. הפיגוע בוצע על ידי מחבלים תושבי כפרים פלסטיניים שבאזור רמאללה. בהמשך לממצאי הביקורת המפורטים בדוח זה ועל רקע הסיכונים הביטחוניים הנובעים מאירועי פעילות חבלנית עוינת (פח"ע) ממפגעים היוצאים משטחי איו"ש, בפרט לירושלים ולסביבתה, קיימת חשיבות ודחיפות לתיקון הליקויים שעלו בביקורת זו תוך בחינת יישום ההמלצות.

נתוני מפתח

27 פיגועים קטלניים בשנת 2023

לצד 10 אירועי ירי לעבר כוחותינו, 412 יידויי בקבוקי תבערה, 98 אירועי מטענים ו-1,031 יידויי אבנים לעבר כוחות הביטחון בעוטף ירושלים

בחלק משמעותי

מתוך כמה מאות ק"מ של תוואי קו התפר בעוטף ירושלים אין מכשול

8.3 מיליארד ש"ח

עלות הקמת המכשול בכל גזרת איו"ש ובכלל זה עלות הקמת מכשול עוטף ירושלים

135,000 הולכי רגל ביום

עברו במעברים בשנת 2022. בין השנים 2018 - 2022 חל גידול של 53% במספר זה

2,427 שב"חים

נתפסו בעוטף ירושלים ברבעון הראשון של שנת 2023, ו-1,233 נתפסו ברבעון הראשון של שנת 2024

קיים פער משמעותי

בין רישומי ההסתננות של חמ"לי התצפיות של צה"ל[1] בגזרת עוטף ירושלים ובין רישומי המשטרה בעקבות הכרזות של פקודת "פרש תורכי"[2] בתקופה שבין ינואר לבין מאי 2024. פער רישומי זה עלול להעיד על מענה מבצעי חלקי להגעת כוחות בט"ש (ביטחון שוטף) של מג"ב עוטף ירושלים

80 דקות

הוא זמן ההמתנה הממוצע של הולכי רגל במעבר קלנדיה. וזמן ההמתנה הממוצע של כלי רכב במעבר זה הוא 56 דקות

כ-20 שנים

מנהלת המשטרה את המעברים ללא תפיסת הפעלה, כמו כן ואף שעברו 20 שנים מאז אושרה על ידי ראש הממשלה תוכנית של המטה לביטחון לאומי (מל"ל) לאזרוח מעברי עוטף ירושלים. כך שמשנת 2005 לא הובאה תוכנית זו לדיון בממשלה, ועד לשנת 2024 לא אוזרח אף לא מעבר אחד בגזרת עוטף ירושלים, והאחריות להפעלת המעברים נותרה בידי המשטרה

בחלק מהמעברים

המופעלים על ידי המשטרה מתוך 16 המעברים שבעוטף ירושלים, הפיקוד על המעברים אינו קבוע ורק שניים מהמפקדים הוסמכו לתפקידם

1 חמ"לי התצפיות מופעלים על ידי תצפיתניות הצופות בעזרת אמצעי איסוף ומתעדות כל אירוע המעורר חשש לפעילות פח"עית במרחב, ובכלל זה הסתננות דרך המכשול ופגיעה בגדר האינדיקטיבית.

2 "פרש תורכי" הוא שם קוד לאירוע חדירה מהגבולות או משטחי הרשות הפלסטינית לשטח מדינת ישראל.

פעולות הביקורת

בחודשים ינואר 2024 ועד פברואר 2025 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא אפקטיביות מכשול קו התפר והמעברים בעוטף ירושלים. בביקורת נבחנו מגוון נושאים, ובהם: האחריות והסמכות של מג"ב עוטף ירושלים, איום הייחוס ותרחיש הייחוס, אפקטיביות המענה המבצעי במכשול קו התפר, הפתחות במכשול, תפיסת ההפעלה של המעברים, הטרוגניות הכוחות הפועלים במעברים, נושאי האבטחה והבידוק במעברים, התאמת תשתיות המעברים לגידול באוכלוסייה ואזרוח המעברים.

הביקורת נעשתה במשטרה: במטה הארצי (מטא"ר) באגפי המבצעים והתכנון, במשמר הגבול (מג"ב), במחוז ירושלים ובמחוז שומרון ויהודה (מחוז ש"י); בצה"ל: בפיקוד מרכז (פקמ"ז) ובמשטרה הצבאית; במשרד הביטחון (משהב"ט): בלשכת שר הביטחון, במינהלת גבולות ותפר, במיפקדת תיאום פעולות הממשלה בשטחים (מתפ"ש) וברשות המעברים היבשתיים (רמי"ם); במשרד לביטחון לאומי (המשרד לבל"ם); בשירות הביטחון הכללי (שב"כ); במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (משרד התחבורה); במשרד ראש הממשלה; במטה לביטחון לאומי (מל"ל); במזכירות הממשלה; וכן בעיריית ירושלים. עבודות השלמה לביקורת נעשו עד יולי 2025.

ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח דוח זה במלואו על שולחן הכנסת אלא לפרסם רק חלקים ממנו, לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

שער ראשון: מימוש החלטות הממשלה או ראש ממשלה

תמונת המצב העולה מן הביקורת

דיון בקבינט המדיני-ביטחוני - החלטות הממשלה שהתקבלו במשך השנים בנוגע למכשול ולמעברים בעוטף ירושלים, מתייחסות לשורה של נושאים: אזרוח המעברים בגזרת עוטף ירושלים; מימוש החלטה ב/43 בנוגע לגורם המנחה במעברי עוטף ירושלים בנושא הטיפול הביטחוני בנוסע; החלטת ממשלה 4784 העוסקת בין היתר בהעברת האחריות הביטחונית מצה"ל למשטרה במרחב מסוים בירושלים; והחלטת הממשלה 4783 ולפיה תוואי הגדר שבמרחב מסוים יועתק מזרחה, כך שיקיף מרחב מסוים ויותירו בצד הפלסטיני של התוואי. בביקורת עלה, כי הקבינט המדיני-ביטחוני לא דן בסטטוס מימושן של החלטות אלה, וזאת הגם שעברו כשני עשורים מאישורן.

לליקויים ולפערים המפורטים בדוח זה לגבי אי-קיום החלטות ממשלה בנוגע לעוטף ירושלים יש השפעות ביטחוניות ניכרות, השפעות מדיניות ואף השפעות כלכליות.

נוכח הזמן הרב שחלף מאז הקמת המכשול והפתחות שנותרו בו, המכשול אינו מספק את המענה הנדרש במניעת כניסת שב"חים או מפגעים לישראל. ליקוי זה מעצים את החשיבות שבדיון, בחינה ובקרה עתיים ברמת הדרג המדיני-ביטחוני, בפרט נוכח המציאות הביטחונית המשתנה והתגברות האיומים לאחר אירועי 7.10.23.

אי-מימוש החלטות ראש הממשלה לאזרוח המעברים בגזרת עוטף ירושלים

- במרץ 2005 אישר ראש הממשלה דאז אריאל שרון ז"ל את תוכנית המל"ל בנושא עוטף ירושלים. מטרת התוכנית הייתה בחינת התוואי שהיה קיים אז והשפעותיו, ונכללו בה המלצות להמשך הטיפול בעוטף ירושלים, בדגש על צמצום הפגיעה במרקם החיים של תושבי מזרח ירושלים. התוכנית כללה בין היתר את העברת האחריות להפעלת המעברים הקיימים לגופים אזרחיים.

- בנובמבר 2017 הכין המל"ל לקבינט המדיני-ביטחוני טיוטת הצעת מחליטים לאזרוח ארבעה מעברים - מעבר רחל, מעבר קלנדיה, מעבר ביתוניא ומעבר מצודת אדומים - על ידי העברת האחריות לניהולם ולתפעולם מהמשטרה לרמי"ם במשהב"ט. מהלך זה היה אמור להיות מושלם בתוך 12 חודשים מיום תקצוב ההחלטה והעמדת התקנים למשהב"ט. בתוכנית האזרוח הוסבר שיש צורך באזרוח המעברים בשל חוסר ההומוגניות של הגופים המפעילים אותם, דבר המקשה מאוד את תפעולם וגורם לליקויים רבים.

- בביקורת עלה, כי תוכנית האזרוח של המל"ל אשר אושרה על ידי ראש הממשלה בשנת 2005 לא הובאה לדיון בממשלה, הגם שעברו מאישור התוכנית שני עשורים.

- בפברואר 2023 הנחה ראש הממשלה את המל"ל לבצע עבודת מטה בין-משרדית לבחינת האחריות לאבטחה ולתפעול של המעברים הבין-לאומיים היבשתיים והמעברים הפנימיים, לרבות בחינת אזרוח מעברי עוטף ירושלים לפי תוכנית רב-שנתית.

- גם דוחות קודמים של מבקר המדינה שהתריעו על אי-יישום התוכנית וכן דיונים בהובלת המל"ל לא הביאו לשינוי, ועד לשנת 2024 לא אוזרח אף לא מעבר אחד בגזרת עוטף ירושלים, והאחריות להפעלת המעברים נותרה בידי המשטרה. עוד עלה, כי על פי הערכת רמי"ם (ממרץ 2024) התקציב החד-פעמי הנדרש לאזרוח כל מעברי עוטף ירושלים הוא כ-600 מיליון ש"ח, והתקציב השנתי השוטף הנדרש להפעלת כל המעברים (לאחר אזרוחם) בעוטף ירושלים הוא כ-500 מיליון ש"ח - אולם תקציב זה טרם הוקצה.

- אי-קבלת החלטה בנוגע לשאלת אזרוח המעברים הוא ליקוי חמור ומתמשך, העלול לסכן את הכוחות הפועלים במעברים, את האוכלוסייה הישראלית העוברת בהם ואת תושבי ירושלים ומדינת ישראל בכלל, וכן יש בו כדי לגרום לפגיעה חמורה במרקם החיים של העוברים במעברים. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שתוכנית האזרוח של מעברי עוטף ירושלים שגיבש המל"ל ושכבר אושרה על ידי ראש

הממשלה בשנת 2005 ואשר חשיבותה קיבלה תוקף מחודש בסיכום ראש הממשלה משנת 2014 לא הובאה במשך השנים לדיון בממשלה, ועקב כך גם הקבינט המדיני-ביטחוני לא דן בתוכנית אזרוח המעברים הגם שעברו שני עשורים מאישורה.

אי-מימוש החלטת הממשלה ב/43 בנוגע לגורם המנחה במעברי עוטף ירושלים בנושא הטיפול הביטחוני בנוסע

- החלטה ב/43 קובעת, כי בנושא הטיפול בנוסע וכבודתו - השב"כ הוא האחראי להנחיה המקצועית של כלל המעברים פרט למעברים שצה"ל אחראי להפעלתם. בביקורת עלה, כי גם כעבור יותר משני עשורים מקבלת החלטת ועדת השרים ב/43 השב"כ ממשיך שלא למלא אותה ואינו מנחה את המשטרה בהיבטי בידוק של הטיפול הביטחוני לנוסע. נוכח היעדר הנחיה של השב"כ, המשטרה קובעת לעצמה ובשים לב למכלול שיקולים, הנחיות בידוק ורמות בידוק לגבי מעברי עוטף ירושלים. השב"כ האמון על מתן הנחיות כאלו למעברים יבשתיים אחרים, מציב דרישות לאמצעים נוספים הנדרשים לצרכי הבידוק, אשר המשטרה לא משתמשת בהם, כך שלהיעדר הנחיות השב"כ בנושא עלולות להיות השפעות על אפקטיביות הבדיקות הביטחוניות במעברים.

- בביקורת עלה, כי בניגוד להחלטת סגן ראש המל"ל וראש אגף לוחמה בטרור (לוט"ר) במל"ל מיולי 2018 לגבש הצעה לתיקון החלטה ב/43 ולהביאה במהלך חציון ב' של שנת 2018 לוועדת השרים לענייני שב"כ[3] בהקדם, עד מועד סיום הביקורת לא הביא המל"ל לפני ועדת השרים לענייני שב"כ הצעה לתיקון החלטה ב/43. הדבר עלול לגרום לפערי בידוק ביטחוני במעברים ולהברחת אמל"ח לשטח מדינת ישראל שישמש לפעילות חבלנית עוינת. נוכח אי-הבאת ההחלטה לדיון ע"י המל"ל לוועדת השרים לענייני שב"כ, ועדת השרים לא דנה בה וממילא לא קיבלה החלטה בנושא, והשב"כ עדיין אינו פועל בהתאם להחלטה זו. אי-תיקון החלטת הקבינט המדיני ביטחוני עלול להביא לרמות בידוק שאינן אפקטיביות, לאי-מימוש ייעוד המעברים כמעברים ביטחוניים ולסיכון הכוחות הפועלים בהם.

אי-מימוש החלטת הממשלה 4784 בנושא העברת האחריות הביטחונית מצה"ל למשטרה במרחבים שונים בירושלים - בביקורת עלה, כי בניגוד להחלטת הממשלה 4784 משנת 2006 שקבעה כי האחריות הביטחונית במרחבים שונים בירושלים תושת על צה"ל, בפועל צה"ל והמשטרה העבירו בהחלטה משותפת את האחריות הביטחונית למשטרה וזאת ללא תיקון החלטת הממשלה.

נוכח היעדר חיץ בין מרחבים אלה בירושלים לכפרים פלסטיניים באיו"ש המשטרה מתקשה לממש את האחריות שהועברה אליה, ועקב כך מתאפשרים מעבר חופשי של פלסטינים מאיו"ש למרחבים בירושלים דרך הכפרים הפלסטיניים, זליגת אמל"ח, חדירת פעילי טרור, סחר בסמים והברחת סחורות המחויבות במס מאיו"ש למרחבים בירושלים (שטח מוניציפלי של ירושלים) ולמדינת ישראל.

3 בראשות ועדת השרים לענייני שב"כ עומד ראש הממשלה, וחברים בה בין היתר שר המשפטים, שר הביטחון והשר לבל"ם.

אי-מימוש החלטת הממשלה 4783 בנוגע לתוואי המכשול - תוואי המכשול שהוקם בסמוך למרחב אחד הותיר את המרחב כמובלעת בשטח "הכחול" (מצידו המערבי של המכשול). מצב זה הותיר פתחה באורך 11 ק"מ המאפשרת לבאים למרחב התוואי ולתושביו הפלסטינים תנועה חופשית לירושלים. עלה בביקורת, כי בניגוד להחלטת ממשלה 4783 ולהודעת המדינה לבג"ץ בעקבותיה ביוני 2006, ולפיה הוחלט לתקן את תוואי הגדר במרחב תוואי אחד ולהעתיקו מזרחה כך שיקיף את המרחב ויותירו בצידו "הפלסטיני" של הגדר, משהב"ט לא הקים את המכשול בתוואי המתוקן בהתאם להחלטת הממשלה. משרד מבקר המדינה מעיר למשהב"ט כי אי-קיום החלטת הממשלה 4783 מנציח את תוואי המכשול סביב מרחב אחד ומותיר פתחה המאפשרת תנועה חופשית, ללא בידוק של פלסטינים לשכונות ירושלים וסביבותיה ולשטח מדינת ישראל. מציאות זו מגבירה את הסיכון הביטחוני לתושבי היישובים הישראליים בסביבה ואף פוגעת במרקם החיים של האוכלוסייה האזרחית משני צדדיו של המכשול. הסיכון מתחדד ומתעצם נוכח אירועי 7.10.23 ונוכח מענה מבצעי נמוך של מג"ב.

עיקרי המלצות הביקורת

- על ראש ממשלת ישראל בשיתוף שר הביטחון והשר לביטחון לאומי לקדם הצעת החלטה בנוגע לתוכנית אזרוח המעברים בגזרת עוטף ירושלים, וכן, בכלל המעברים בגזרות השונות ולהביא את התוכנית לדיון ולהחלטה בממשלה.

- נוכח הנחיית ראש הממשלה משנת 2023 לבצע עבודת מטה (עמ"ט) בין-משרדית, בין היתר לבחינת אזרוח מעברי עוטף ירושלים לפי תוכנית רב-שנתית, על המל"ל להשלים בהקדם את העמ"ט שבה החל, לקבוע תוכנית המגובה בתקציב והכוללת לוחות זמנים ולהציגה לפני הממשלה, לשם קבלת החלטה בנושא.

- על המל"ל להביא לפני ועדת השרים לענייני שב"כ את הצעתו לתיקון החלטה ב/43, העוסקת באחריות לטיפול הביטחוני בנוסע ובכבודתו, כדי שהוועדה תדון ותכריע בנושא, אולם כל עוד לא תוקנה החלטה זו - על השב"כ להקפיד לפעול על פיה. בכל החלטה שתתקבל יש לקבוע מהם המשאבים הנדרשים ליישומה והמקורות שלהם כדי לשפר את יכולות המשטרה בתחום הבידוק של הנוסע וכבודתו.

- על המל"ל, משטרת ישראל וצה"ל להגדיר מחדש בתיאום עם עיריית ירושלים את חלוקת האחריות והסמכות בין צה"ל ובין המשטרה במרחבים בירושלים, ולקבוע מתווה פעולה ישים אשר יאפשר למשטרה ולצה"ל לפעול בצורה מיטבית משני צידי המכשול ובשטח המוניציפלי של ירושלים. כמו כן, עליהם לפעול למניעת מעבר אוכלוסייה פלסטינית מאיו"ש לשטחי ירושלים אשר נמצאים מחוץ למכשול. אם הדבר יידרש, על המל"ל להביא לתיקון את החלטת הממשלה 4784 כדי שהיא תסדיר את חלוקת האחריות בין צה"ל למשטרה, ולפעול ליישומה במרחבים הרלוונטיים, כדי לצמצם את הסיכון הביטחוני לאזרחי מדינת ישראל.

על שר הביטחון לדון במשמעויות הביטחוניות של אי-הקמת מכשול בתוואי אחד על בסיס איום הייחוס העדכני ונוכח אירועי 7.10.23 והצרכים הביטחוניים הנובעים מכך. לאחר מכן על ראש המל"ל להעלות את נושא הקמת המכשול בתוואי זה לדיון לפני הקבינט המדיני-ביטחוני, כדי שזה יחליט בנוגע לתוואי המכשול. כשתתקבל החלטה על שינוי התוואי הקיים, על המל"ל לעקוב אחר ביצועה.

שער שני: פיקוד ושליטה

תמונת המצב העולה מן הביקורת

היעדר תפיסת הפעלה של המעברים במשטרה - במשך כ-20 שנה, מהקמת מעברי עוטף ירושלים בשנת 2005, המשטרה מנהלת את המעברים ללא תפיסת הפעלה. תפיסת הפעלה כאמור אמורה לקבוע את הכללים, העקרונות, התהליכים ודרכי הפעולה הנדרשים למימוש ייעודו של כל מעבר. על התפיסה לתת מענה לעקרונות שלפיהם המשטרה פועלת במעברים בחלוקת הסמכות והאחריות לביצוע בין גופי המשטרה השונים ושאר מרכיבי בנין והפעלת הכוח הפועלים במעברים. תפיסת ההפעלה היא גם בסיס לתחקור, הכשרות והדרכה. היעדרה של תפיסת הפעלה מביא להיעדר הכוונה לגבי אופן הפעלת המעברים ולגבי המשאבים הנדרשים למענה המבצעי במכשול ובמעברים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד לבל"ם ולמשטרת ישראל כי היעדרה של תפיסת הפעלה מביא להיעדר הכוונה לגבי אופן הפעלת המעברים ולגבי המשאבים הנדרשים לטובת המענה המבצעי במכשול ובמעברים. מצב דברים זה עלול לגרום לכך שלא יינתן מענה להיבטים הנדרשים לתפעול המעברים ולביטחון בהם, ובכך ייפגע מילוי ייעודם של המעברים. נוסף על כך, בהיעדרה של תפיסת הפעלה אין ניתוח תקן מסודר ומלא לגבי היקף כוח האדם, התשתיות והאמצעים הנדרשים למעברים.

האחריות והסמכות של מג"ב עוטף ירושלים - בביקורת עלה כי בפקודת הארגון של המשטרה לגבי מרחב התפר בעוטף ירושלים וכן במסמך הרה-ארגון אין התייחסות לנושא הכפיפות של כוחות מג"ב עוטף ירושלים למחוז ש"י, שיש לו אחריות טריטוריאלית לחלק מקטעי המכשול. זאת הגם שלמפקד מג"ב עוטף ירושלים יש אחריות משימתית מלאה במרחב עוטף ירושלים. חוסר הבהירות בפקודות בנושא הכפיפות מקשה להפעיל את הכוחות בגזרת עוטף ירושלים, כפי שגם עלה בתחקיר הפיגוע במעבר מסוים[4]. המבנה הארגוני והפעילות של מג"ב עוטף ירושלים הפועל תחת ארבע זרועות של צה"ל והמשטרה

4 בינואר 2024 אירע פיגוע דריסה של לוחמי מג"ב על ידי רכב פלסטיני במעבר מסוים.

(פקמ"ז, מחוז ירושלים, מחוז ש"י ומפקד מג"ב), לא נבחנו זה 22 שנים, מאז הוקם מג"ב עוטף ירושלים בשנת 2002, למרות המורכבות בפעילותו. עוד עלה, כי בניגוד למסמך הרה-ארגון הקובע כי מפקדת מג"ב עוטף ירושלים אמונה על הפעלתם המבצעית של המעברים באמצעות יחידת המעברים במחוז ירושלים, בפועל יחידת מעברים זו מפעילה רק חלק מ-16 המעברים בעוטף ירושלים, ואילו יתר המעברים מופעלים ישירות על ידי מג"ב עוטף ירושלים.

- **אחריות המשטרה במרחב מסוים -** בביקורת עלה כי המשטרה אינה מצליחה לממש את אחריותה לכינון הסדר הציבורי במרחב מסוים, אשר נמצא באחריות המוניציפלית של עיריית ירושלים ובאחריות הביטחונית של צה"ל. אי-מימוש אחריותה של המשטרה מביא להיעדר משילות במרחב מסוים ובכלל זה להיעדר שירותים מוניציפליים. היעדר המשילות פוגע ביכולת המשטרה לאכוף ולפעול כאשר נדרשת התערבותה (באכיפת עבירות בנייה, התערבות במקרי אלימות במשפחה, טיפול בשריפות וכד'). זאת מכיוון שכדי לבצע פעילות מבצעית במרחב מסוים המשטרה נדרשת לאשר ולתאם את פעילותה עם צה"ל כדי לספק את המעטפת הביטחונית הנדרשת, נוכח העובדה שכניסת כוחות משטרה למרחב מסוים מלווה לעיתים קרובות בהפרות סדר, ויש סכנה של ביצוע ירי חי כלפי הכוחות. סכנה זו מתגברת בשל יכולת מעבר של פלסטינים מאיו"ש למרחב מסוים. נוסף על כך, מכיוון שתושבים ממרחב מסוים הם בעלי תעודות זהות כחולות, המאפשרות להם תנועה חופשית בשטחי מדינת ישראל, שניצלו אותן כדי לבצע פיגועים בשטח המדינה. נוכח זאת עולה החשש שאי-מתן מענה בסיסי בנוגע לשמירת החוק והסדר הציבורי במרחב מסוים מהווה סיכון ביטחוני לאזרחי מדינת ישראל.

- **ריבוי כוחות (הטרוגניות) במעברים -** בביקורת עלה, כי ריבוי הכוחות הפועלים במעברים בעוטף ירושלים - משטרת ישראל, מג"ב, צה"ל, מאבטחים אזרחיים והשונות ביניהם (בתרבות הארגונית, באופן הפעלתם ובהכשרה) יוצרים קושי גדול ואתגר לפיקוד ולשליטה, דבר המייצר פערים מבצעיים בפעילות כפי שעולה מהפקות לקחים בעקבות כמה אירועים ביטחוניים חמורים. הכוחות במעברים אלה הם כוחות הטרוגניים מגופים שונים (משטרה, מג"ב, צה"ל, מאבטחים אזרחיים). כך למשל, בתחקיר הפיגוע שהתרחש במעבר מסוים עלה, כי מפקד המעבר מתקשה לממש את סמכותו במידה הנדרשת כלפי הכוחות הפועלים תחת מרותו בשל הטרוגניות הכוחות. אי-הסדרתה של אורגניות הכוחות במעברים מגבירה את הסיכון לפערים בהפעלת הכוח ולירי דו-צדדי בעת אירוע ומסכנת את הכוחות.

- **פערים בפיקוד ובהכשרה במעברים -** הגם שהפיקוד על מעברי עוטף ירושלים מהווה אתגר ייחודי נוכח ריבוי הכוחות הפועלים במעברים אלה, אין נוהל המחייב העסקת מפקדי מעבר קבועים. בביקורת עלה, כי בחלק מהמעברים בעוטף ירושלים הנתונים לפיקוד מג"ב, מתוך 16 המעברים שבעוטף, הפיקוד על המעבר אינו קבוע ומופקד לעיתים בידי מפקד כיתה (מ"כ) או לוחם מג"ב. היעדר מפקדי מעבר קבועים ותחלופה תכופה, בכל משמרת, של מפקד הכוח הלוחם במעבר - יוצרים קושי ברציפות הפיקוד וההנחיות.

משרד מבקר המדינה מעיר למפקד מג"ב, כי ניהול מעברי עוטף ירושלים, על מורכבותם, מחייב הכשרה מתאימה. הפסקת קורס ההסמכה, מהווה סיכון לכל השוטרים הפועלים במעברים ולבאי המעברים. החומרה של מצב זה מקבלת משנה תוקף מכיוון שמפקדי המעברים שבפיקוד מג"ב עוטף ירושלים אינם קבועים, אולם הם נדרשים לתת מענה

להיקף הגדול של העוברים במעברים, לצד מילוי משימות רבות המוטלות עליהם וניהול של שלושה גורמי ביטחון שונים (שוטרים, מאבטחים וחיילים).

- **הנשק העומד לרשות הכוחות במעברים -** לכוחות משטרת ישראל במעברי עוטף ירושלים יש פערים בנשקים מסוימים.

- **היעדר גוף סטטוטורי לאומי למעברים -** במדינת ישראל אין גוף סטטוטורי מרכזי לטיפול בכלל המעברים היבשתיים שאינם בין-לאומיים, ובפועל יש שלושה גורמים העוסקים בניהול מעברים אלה (המשטרה, צה"ל ורמי"ם). כל אחד מהמעברים מנוהל בהתאם לתפיסת הפעלה, תשתיות ואמצעי בידוק שונים ועל בסיס תקציב נפרד, דבר הגורם לחוסר אחידות מבצעית ותפעולית במעברים. נוסף על כך, היעדר תוכנית מתאר ארצית (תמ"א) למעברים על רקע סביבה מתפתחת ודינמית עלולים לפגוע במענה ארוך-טווח לכלל הצרכים המבצעיים-ביטחוניים, הבטיחותיים והתפעוליים של המעברים. בליקויים מתמשכים אלו, שגם עלו בדוחות ביקורת קודמים, יש כדי ליצור נקודות תורפה, בייחוד במעברי עוטף ירושלים, לצד פגיעה במרקם החיים. מסתננים ומפגעים עלולים לנצל נקודות תורפה אלה כדי לבצע פח"ע בשטח ישראל ולפגוע בעוברים ובעובדים במעברים. יודגש, כי כבר בדוח ביקורת משנת 2017 ציין מבקר המדינה כי על המל"ל להציג לממשלה תוכנית להקמת גוף מרכזי לניהול כל המעברים בין ישראל לאיו"ש.

משרד מבקר המדינה שב ומעיר כי קביעת גוף מתכלל שיתאים את המענה לאתגר המתפתח במעברים במדינת ישראל בראייה עתידית ותחת תפיסה אחת, עשויה להביא לניהול אפקטיבי של המעברים ולחלוקה מיטבית של המשאבים, תוך בחינת הצרכים של כל מעבר והתייחסות לאיומים המתפתחים.

עיקרי המלצות הביקורת

- על מנכ"ל המשרד לבל"ם בשיתוף המפכ"ל לוודא את השלמת הליכי אישורה של תפיסת הפעלה למעברים ולמכשול בעוטף ירושלים. על המשטרה לגזור את כלל המשמעויות מתפיסה זו ולגבש על פיהן תוכנית פעולה סדורה כדי לאפשר ניהול אפקטיבי של המעברים.

- על אגף תכנון (אג"ת) במשטרה לפעול, בשיתוף מפקדת מג"ב, להתאמה בין מסמך הרה-ארגון ובין המציאות בשטח, וכן להסדיר במסמכי הארגון את נושא הכפיפות והאחריות ואת אופן הפעלת הכוחות, כדי לשפר את המענה המבצעי של מג"ב עוטף ירושלים בגזרת העוטף.

- על מפקד מג"ב עוטף ירושלים לקבוע למעברים, בשיתוף מפקדת מג"ב, מפקדים וסגני מפקדים קבועים אשר הוכשרו למשימתם, כדי לייצר שרשרת פיקוד קבועה במעברים. דבר זה יבטיח את הניהול המסודר של המעברים ואת שלומם וביטחונם של הכוחות הפועלים בהם ויתרום למימוש תפקידי מג"ב במעברים שבאחריותו. על מפקד מג"ב האחראי לבניין הכוח של מג"ב לוודא את קיומו של קורס הכשרה למפקדים ולוודא כי התפקיד של מפקדי

מעברי עוטף ירושלים מאויש במפקדים קבועים שעברו קורס הכשרה על בסיס תוכנית הכשרה. קורס זה יקנה למפקדי המעברים את הידע ואת הכלים למלא את משימתם באופן מיטבי.

על המל"ל לפעול לאלתר למימוש הנחיית ראש הממשלה ולסיים את העמ"ט בנושא המעברים שבה החל בשנת 2023, כדי שעם סיומה תגובש תוכנית רב-שנתית למעברים שתיתן מענה לאתגרים המתפתחים. זאת בתיאום עם כלל הארגונים המעורבים בניהול המעברים ובראיית מכלול הסוגיות הרלוונטיות - סוגיות מדיניות-ביטחוניות, צורכי האוכלוסייה בהתיישבות והיבטים כלכליים ודמוגרפיים. במסגרת זו חשוב שתינתן הדעת על קביעת גוף סטטוטורי אחד שישמש גוף מנחה ויקבע סטנדרטים אחידים להפעלת המעברים הפנימיים, כדי למנוע פח"ע בשטח ישראל, להביא לביטחון מירבי של העוברים והעובדים במעברים ולקיים מרקם חיים סביר. לאחר סיום העמ"ט על המל"ל להציגה לממשלה לצורך קבלת החלטות.

שער שלישי: המענה המבצעי לעוטף ירושלים

תמונת המצב העולה מן הביקורת

מוכנות המשטרה לתרחיש של אירוע מתפרץ בגזרת עוטף ירושלים - איום הייחוס ותרחיש הייחוס בגזרת עוטף ירושלים לפני אירועי 7.10.23 - בביקורת עלה כי עד 7.10.23 לא היה למחוז ירושלים איום ייחוס ותרחיש ייחוס שלפיהם ניתן היה להיערך באמצעות בניין כוח מתאים בגזרת עוטף ירושלים למניעת התפרצות המונים לשטח ישראל. מצב דברים זה היה עלול לפגוע בהיערכות של המחוז לאיומים משטחי יו"ש בתרחיש דומה לזה של 7.10.23, וכפועל יוצא מכך לפגוע ביכולת מג"ב עוטף ירושלים לעמוד במשימתו.

משרד מבקר המדינה מעיר לראש אג"ם במשטרה על אי-כתיבת פקודה המיועדת למרכז לפני אירועי 7.10.23. בהיעדרה של פקודה זו מחוז ירושלים ומג"ב עוטף ירושלים לא יכלו להכין פקודה נגזרת מחוזית ומרחבית ובכך נפגעה מוכנות מחוז ירושלים ומג"ב עוטף ירושלים לאירועי פח"ע מתפרצים.

היערכות מחוז ירושלים במשטרה לאחר אירועי 7.10.23 - רק בעקבות אירועי 7.10.23 הכינו מחוז ירושלים ומג"ב עוטף ירושלים פקודות היערכות לתרחיש המדמה אירועים כאלה, שהכנתן הסתיימה בחודש אוגוסט 2024. הפקודות שהוכנו לאחר אירועי 7.10.23 לא כללו פקודה אופרטיבית המגדירה כיצד יש להיערך לתרחיש של פריצה אלימה בכמה מוקדים זאת על אף הערכת השב"כ כי הפלסטינים חשים שיש להם יכולת לחצות בקלות וללא סיכון רב את המעברים ואת קו התפר. עוד עלה, כי התרגיל שביצע מג"ב עוטף

ירושלים בדצמבר 2023, לאחר אירועי שבעה באוקטובר, הדגיש את הצורך בהשלמת בניין הכוח של מג"ב עוטף ירושלים על ידי הגברת אימוני הלחימה בשטח בנוי, שיפור בחיילות הפרט והצוות בדגש על מתארי איום, ביצוע תרגילים עם כוחות שכנים והתעצמות בניין הכוח של המרחב בהצטיידות באמצעי לחימה צבאיים לצורך סיכול חוליות טרור מוגברות.

- **שיתוף מידע מודיעיני בין השב"כ, המשטרה וצה"ל (פקמ"ז) -** בביקורת עלה כי לדברי פקמ"ז (הקמ"ן והקמב"ץ), קציני המודיעין של פקמ"ז, של אוגדת איו"ש ושל החטיבות המרחביות (חטמ"רים) עציון ובנימין משתפים באופן מקוון ושוטף את משטרת ישראל במידע מודיעיני רלוונטי, ולדברי קצין אגף חקירות ומודיעין (לשעבר) במג"ב עוטף ירושלים לא קיימים פערים בהעברת מידע מודיעיני בין שב"כ וגורמי המודיעין בצה"ל למג"ב עוטף ירושלים. עם זאת, בביקורת עלה, כי קיים פער במערכת מקוונת אחודה להעברה ישירה של מידע מודיעיני ולשיתוף מידע מודיעיני בין פקמ"ז, שב"כ ומשטרת ישראל, בעקבות פער זה פקמ"ז מסתייע בכוח-אדם נוסף הנדרש להעברת המידע המודיעיני. הפער במערכת ממוחשבת אחודה עלול לגרום לתקלות ולקשיים בהעברה מהירה של מידע מודיעיני בין הגופים והדבר עלול לגרום גם לתקלות מבצעיות.

- **המענה המבצעי במכשול קו התפר בעוטף ירושלים -** בביקורת עלה כי הגם שלדברי פיקוד המרכז הוא פועל באופן שוטף לפינוי שפוכת עפר בסמוך למכשול בצד הפלסטיני, עדיין קיימים פרקי זמן בהם יש שפוכת עפר בצמוד למכשול בעוטף ירושלים או בנייה מעל גובה החומה מהצד הפלסטיני. תופעה זו מהווה סכנה ביטחונית לאוכלוסייה האזרחית המתגוררת והנעה בסמוך למכשול וכן לכוחות הביטחון. הסכנה כוללת, בין היתר, יכולת של מפגעים לזרוק אבנים, ליידות בקבוקי תבערה ולירות זיקוקים וכדומה לצד הישראלי, דבר הפוגע בביטחון התושבים ובייעודה של החומה במכשול עוטף ירושלים.

דוגמה לחיבור חומה ועפר באזורים מסוימים (מעודכן למאי 2024)





המקור: משטרת ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

- **הסטת כוחות מג"ב עוטף ירושלים ממשימות הביטחון השוטף (בט"ש) -** בביקורת עלה כי הסטת כוחות מג"ב עוטף ירושלים ממשימות הבט"ש בתוואי המכשול לטיפול באירועי הפרות סדר (הפס"ד) בצד האדום (שטח איו"ש), לתגבור בכוח-אדם במעברים, לליווי עצורים ושמירה עליהם ותגבור כוחות במרחב מחוז ירושלים פוגעת באפקטיביות המענה המבצעי בתוואי המכשול. ההערכה היא כי ב-30% מהזמן סד"כ (סדר כוחות) מג"ב עוטף ירושלים מוקצה למשימות אשר אינן נוגעות במישרין לבט"ש לאורך המכשול בעוטף ירושלים. עובדה זו, לצד הפער של 11.5% במצבת השוטרים לעומת התקן, מעלים חשש לגבי יכולתו של מג"ב עוטף ירושלים לעמוד במשימות המוטלות עליו במסגרת אחריותו למרחב עוטף ירושלים. אי-עמידה מתמשכת במשימות הבט"ש מסוג מסוים במרחב מג"ב עוטף ירושלים, אשר נועדו בין היתר לבדוק את תקינות המכשול ולשלול חדירת מפגעים, בייחוד בגזרות שבהן קיימות פתחות וכן בסמיכות ליישובים או שכונות יהודיים, יש בה כדי לסכן בראש ובראשונה את תושבי ירושלים והיישובים שבסמוך למכשול ולאפשר כניסת שב"חים או מפגעים לשטח ישראל. לדוגמה, פלוגות אשר אחראיות בין היתר לתוואי מסוים במכשול, לא ביצעו בשנת 2023 40% מהמשימות שלהן הנוגעות למשימות בט"ש מסוג מסוים, ובשנת 2024 לא ביצעו 24% מהמשימות שלהן.

- **מענה כוחות מג"ב לאירועי הסתננות במכשול -** בביקורת עלה כי בתקופה של ינואר עד מאי 2024 רישום ההכרזות של חמ"לי התצפיות של צה"ל על אירועי "פרש תורכי" בגזרת עוטף ירושלים היה גבוה באופן משמעותי מרישום ההכרזות של נתוני מג"ב. כך, עפ"י רישומי צה"ל, בתקופה זו נרשמו כמה מאות של הכרזות על אירועי "פרש תורכי", בעוד שעפ"י רישומי מג"ב נרשמו באותה התקופה עשרות הכרזות. פער רישומי זה עלול להעיד על מענה מבצעי חלקי של הגעת כוחות בט"ש של מג"ב עוטף ירושלים בקרות הכרזה על "פרש תורכי".

- **פערים בכיסוי מודיעיני-איסופי -** בביקורת עלה כי נוכח החשיבות של ההגנה המלאה על קו התפר בעוטף ירושלים והמורכבות בכיסוי האיסופי ועל אף הוספת אמצעי האיסוף, יש חשש שתמונת האיסוף המתקבלת אינה מיטבית. פערים בהקשר זה עלו מראש מינהלת קשת צבעים ותפר (קש"ץ)[5] שמסר ביוני 2024 כי שיעור הכיסוי האיסופי בגזרת עוטף ירושלים במכשול ובפתחות אינו מיטבי ומקצינת האג"ם של גדוד האיסוף שמסרה כי איכות אמצעי האיסוף היא גורם משמעותי בהיבט המבצעי, וכי אין אמצעים מנטרים איכותיים בעוטף ירושלים. מאידך, צה"ל מסר בתגובתו כי הכיסוי האיסופי הוא על בסיס אמצעי איסוף אשר מספקים כיסוי איסופי למרחב באופן מלא ועם זאת, מסר צה"ל כי הכיסוי האיסופי מורכב ונוכח זאת פרוסים אמצעי איסוף משלימים חשאיים, לצורך חיזוק האחיזה האיסופית במרחב ולכיסוי מיטבי.

- **פערים ברציפות התפקודית של אמצעי האיסוף -** בביקורת עלה ליקוי באמצעי האיסוף באחת מגזרות עוטף ירושלים באזור מסוים הפועלים ללא גיבוי לאספקת החשמל, דבר

5 בפקמ"ז פועלת מינהלת "קשת צבעים ותפר" בפיקודו של קצין בדרגת תת אלוף ובכפיפות למפקד הפיקוד. תפקידה הוא בין היתר לשמש גוף תכנון אסטרטגי-מרחבי בנוגע לתוכניות ותשתיות אזרחיות במרחב פקמ"ז בכלל ובמרחב התפר ועוטף ירושלים בפרט. במסגרת זו מינהלת קש"ץ אחראית, בין היתר להוביל עבודות מטה לתכנון תוואי מכשול קו התפר בהיבטים ביטחוניים, סטטוטוריים ומשפטיים, ולרכז ולייצג את הנושאים והסוגיות הנוגעים למכשול קו התפר, המעברים ומרחב התפר אל מול סגן הרמטכ"ל, הדרג המדיני, ערכאות משפטיות שונות, הכנסת ומשרדי הממשלה השונים.

העלול לפגוע ברציפות התפקודית של אמצעי האיסוף. במצב זה, אם יתרחש אירוע ביטחוני במרחב זה בעת הפסקת חשמל, תיפגע היכולת לזהות ולפענח את האירוע בזמן אמת וביצוע תחקור של האירוע בדיעבד. עקב כך עלולה להיפגע היכולת לתת מענה מבצעי לאירוע.

- **המענה המבצעי בפתחות -** בתוואי קו התפר בעוטף ירושלים קיימות פתחות אשר בהן משרד הביטחון לא בנה מכשול מסיבות שונות ועקב כך מתאפשרת כניסה חופשית וללא בקרה של פלסטינים לתוך שטח מדינת ישראל, ובהן: 11 ק"מ בתוואי אחד, 6 ק"מ בתוואי שני, כ-250 מ' בתוואי שלישי וכמה עשרות ק"מ בשני תוואים נוספים. ממכלול הליקויים בנושא הפתחות במכשול בגזרת עוטף ירושלים עולה תמונה מדאיגה ולפיה פלסטינים יכולים להיכנס לשטח ישראל ללא כל בקרה או בידוק תוך סיכון של תושבי ישראל. בשל היעדר הקמת המכשול, הסטת כוחות לטיפול באירועים באחד מהמעברים ופגיעה במשימות הבט"ש במכשול ובפתחות יש סכנה לאירועי פח"ע מכיוון שמפגעים יכולים להסתנן דרך הפתחות לשטח ישראל ולירושלים. הסיכון במצב דברים זה מתעצם נוכח אירועי 7.10.23. להלן הפתחות שנבדקו:
  - **תוואי אחד (11 ק"מ) -** פתחה זו מאפשרת תנועה חופשית של פלסטינים, תושבי ובאי המרחב, ללא בידוק למרחבים בירושלים וסביבותיה, ויש אירועי הברחות של שב"חים וסחורות דרך פתחה זו;
  - **תוואי שני (6 ק"מ) -** פתחה זו מאפשרת הסתננות של פלסטינים עקב הסטת כוחות מג"ב מפעילות בט"ש לטיפול באירועים באחד מהמעברים;
  - **תוואי שלישי (250 מ') -** עדיין קיימים פערים במימוש המענה הביטחוני ובמתן מענה משטרתי שאינו רצוף.
- **נקודות תורפה במכשול הפיזי -** אף שהמכשול בעוטף ירושלים הוקם כדי למנוע ולסכל הסתננות של שב"חים לישראל ושהייה בה באופן בלתי חוקי, בפועל המכשול אינו מצליח זמן רב לספק את המענה ההגנתי הנדרש, למשל ברבעון הראשון של השנים 2022 - 2024 חדרו לישראל מגזרת עוטף ירושלים כ-2,000, 2,400 ו-1,200 שב"חים בשנה, בהתאמה. מדובר בכשל חמור המאפשר הסתננות של מפגעים לישראל והמסכן את תושבי ישראל בכלל והשכונות הסמוכות למכשול בפרט.

נוסף על כך נמצא, כי באפריל 2022 שלח ממ"ז (מפקד מחוז) ירושלים (דאז) של המשטרה למפכ"ל המשטרה מסמך שכותרתו "פרצות במכשול עוטף ירושלים", ובו הדגיש כי פלסטינים מבצעים ניסיונות בלתי פוסקים לפגיעה במכשול, בדגש על הגדר האינדיקטיבית במרחבים מסוימים בתוואי המכשול וכן העלה במכתב זה נקודות חולשה במכשול.

כמו כן, בסיור שקיימו מינהלת גבולות ותפר ומג"ב עוטף ירושלים ביולי 2024 לאורך מכשול עוטף ירושלים עלו פערים במכשול.

יצוין כי בינואר 2025 מסר ראש מינהלת גבולות ותפר לצוות הביקורת בהקשר לפערים שעלו בסיור שנערך על ידי מינהלת גבולות ותפר ומג"ב עוטף ירושלים ביולי 2024, כי כל הפערים טופלו.

עוד עלה צורך בשדרוג נוסף של המכשול בהקמת חומת בטון גבוהה וכי אי-ההסכמה בין משרד הביטחון ובין המשרד לבל"ם בנוגע לגורם הנושא באחריות התקציבית לשדרוג המכשול מנציחה את הבעיה ובכך מסכנת את תושבי ישראל, בייחוד נוכח אירועי 7.10.23.

👎 **פערים בחיבור חשמל וברציפות תפקודית של אחד החמ"לים -** עולה חשש, שבעיתות חירום, הגם שלחמ"ל מסוים יש חיבור גנרטור בחירום - עלולה להיווצר בעיה ברציפות התפקודית הנדרשת של החמ"ל.

👎 **מיקום חמ"לי תצפיות -** בביקורת עלה, כי על אף האיום הקיים מגזרת איו"ש בשל השינוי שחל בתפיסת מיקום חמ"לי התצפיות של צה"ל בשאר הגזרות, ועל אף השינוי במערך ההגנה של מפקדות מג"ב, לא חל שינוי בתפיסת מיקום חמ"לי האיסוף הצה"ליים בגזרת עוטף ירושלים והם נותרו במיקומם בסמוך לקו התפר. מציאות זו לפיה מיקום החמ"לים בעת הזאת גם לאחר אירועי 7.10.23, בהם נרצחו ונחטפו תצפיתניות ששהו במוצב בקרבת גבול עזה, עלולה להעמיד את התצפיתניות בגזרת עוטף ירושלים בסיכון.

עיקרי המלצות הביקורת

💡 על שר הביטחון לדון בכל המשמעויות והסיכונים הביטחוניים בשל אי-הקמת מכשול בתוואי אחד ותוואי שני על בסיס איום הייחוס העדכני ותוך הבאה בחשבון של אירועי שבעה באוקטובר, ועל ראש המל"ל להעלות את הנושא לדיון לפני הקבינט המדיני-ביטחוני, כדי שזה יחליט לגבי תוואי המכשול בפתחות אלה. כשתתקבל החלטה על שינוי התוואי הקיים, על המל"ל לעקוב אחר ביצועה. על מפקד מג"ב עוטף ירושלים, בשיתוף מפקד פקמ"ז, מפקד אוגדת איו"ש ומפקדי החטיבות המרחביות, לשפר את המענה המבצעי באזור תוואי אחד ובתוואי השלישי ובכלל זה להציב בתוואי השלישי את שאר האמצעים שעליהם המליץ ראש קש"ץ כבר בספטמבר 2023. על ממ"ז ירושלים להתאים את סד"כ מג"ב עוטף ירושלים בכל הנוגע לכוח-אדם ולאמצעים כדי לאפשר זמינות והגעה של רכב סיור משטרתי לאזור התוואי השלישי - כל זאת כדי לצמצם את האפשרות לביצוע פח"ע ולהסתננות לשטחי מדינת ישראל דרך הפתחות, לאור איום הייחוס העדכני והצרכים הביטחוניים הנובעים ממנו.

💡 על מחוז ירושלים ומג"ב עוטף ירושלים לוודא כי ננקטו כל הפעולות הנדרשות להתאמת בניין הכוח, ובכלל זה כוח-אדם והאמצעים, למתן מענה לאירוע מתפרץ, דוגמת אירועי 7.10.23, בגזרת ירושלים. נוסף על כך על מחוז ירושלים ומג"ב עוטף ירושלים לעדכן את הפקודות ככל הנדרש בהתאמה לפקודה של פקמ"ז, כדי לאפשר שילוביות נכונה בין כוחות המשטרה לכוחות צה"ל ולהביא למיצוי מיטבי של הפעלת הכוח.

💡 על מפקד פקמ"ז, ממ"ז ירושלים של המשטרה וממ"ר (מפקד מרחב) מג"ב עוטף ירושלים יחד עם עיריית ירושלים לשפר את אופן המענה לפער המבצעי שנוצר עקב שפוכת העפר והבנייה הבלתי חוקית בצמידות למכשול קו התפר בגזרת עוטף ירושלים, בין באמצעות מענה אכיפתי ובין בבחינת הצורך בהחמרת נורמות הענישה כלפי מפירי החוק אם

באמצעות פרימטר[6] או כל החלטה אחרת שיבטיחו מענה מבצעי אפקטיבי של המכשול ושיספק הגנה לכוחות מג"ב הפועלים בסמיכות למכשול קו התפר בעוטף ירושלים וכן לאזרחים הנעים בסמיכות למכשול.

- על מפקד מג"ב עוטף ירושלים ומפקד גדוד האיסוף לבחון את הסיבות לפערים בין הרישום המשטרתי לבין נתוני גדוד האיסוף בנוגע לסך אירועי "פרש תורכי". לאחר בירור זה ואם ייוותרו פערים, על מפקד מג"ב עוטף ירושלים לבדוק את הסיבות לאי-הגעת כוחות מג"ב למקומות שבהם איתרו התצפיות חשד להסתננות ולפעול מול מחוז ירושלים כדי לתקן פער זה. נוסף על כך, על מפקד מג"ב עוטף ירושלים לוודא רישום משטרתי במערכת מוקד השליטה בנוגע לזמן ההכרזה על אירוע "פרש תורכי" על ידי מערך האיסוף, זאת כדי לאפשר למפקדת מג"ב לבצע בקרה על זמני ההגעה של הסיורים ולשפר את המענה.

- על אג"ת משטרת ישראל, מפקדת מג"ב ומחוז ירושלים להתאים את הסד"כ של מג"ב עוטף ירושלים לפעילות המוטלת עליו ולתחומי הליבה של האחריות שלו בהתאם לפק"אות (פקודות הארגון).

- על ראש אג"ת בצה"ל וראש אג"ת במשטרה לפעול על פי מסמך ההבנות ולהכריע בנוגע למתן מענה תקציבי לפעולות שדרוג במכשול, תוך יצירת מנגנון מוסדר עם מינהלת קש"ץ ומינהלת גבולות ותפר. לאחר שתתקבל החלטה בנוגע להיבטי שדרוג תשתיות במכשול ובמעברים בעוטף ירושלים על ראש אג"ת בצה"ל וראש אג"ת במשטרה לגבש תוכנית לביצוע השדרוג הנדרש לפי סדר עדיפות שיוסכם עליו. אם ראש אג"ת בצה"ל וראש אג"ת במשטרה לא יגיעו להסכמה, ניתן לפעול על פי האמור במסמך ההבנות - דהיינו, להביא את המחלוקת להכרעת הרמטכ"ל והמפכ"ל. אם גם הרמטכ"ל והמפכ"ל לא יגיעו להסכמה, יש להעביר את המחלוקת להכרעת שר הביטחון והשר לבל"ם, כדי שיגיעו להסכמות בנושא.

- על פקמ"ז, בשיתוף מינהלת גבולות ותפר, להציב בדחיפות את הגנרטורים לצורך גיבוי לאספקת החשמל לאמצעי האיסוף באזור מסוים. אי-מתן מענה מיידי בנושא זה עלול לפגוע במענה המבצעי של כוחות מג"ב עוטף ירושלים ולחדירת מפגעים לתחומי מדינת ישראל.

- על מפקד פקמ"ז בשיתוף מפקד זרוע היבשה בצה"ל ומשטרת ישראל, לבחון בהקדם את תפיסת מיקום חמ"לי האיסוף בסמיכות לקו התפר, זאת כדי לצמצם את הסיכון לחמ"לים ולשוהים בהם.

- מומלץ כי צה"ל והמשטרה יבחנו את נושא גיבוי נוסף לאספקת החשמל.

- נוכח החשיבות של ההגנה המלאה על קו התפר בעוטף ירושלים והמורכבות בכיסוי האיסופי ועל אף הוספת אמצעי איסוף, על פקמ"ז לוודא כיסוי איסופי מלא לשם זיהוי חדירת מפגעים ומסתננים לשטחי מדינת ישראל.

6 שטח סמוך לגדר המוגדר כמרחב חיץ שאותו אסור לאויב לעבור וחלות בו הנחיות צבאיות מיוחדות לרבות הוראות מיוחדות לפתיחה באש.

שער רביעי: בידוק ואבטחה של העוברים במעברים

תמונת המצב העולה מן הביקורת

בגזרת עוטף ירושלים קיימים 16 מעברים לשם פיקוח על מעבר הולכי רגל, כלי רכב וסחורות, ונוסף על כך ישנם מעברים חקלאיים ומעברי מרקם חיים. המעברים ממוקמים לכל אורך הגזרה. מעברי כלי הרכב לישראל מיועדים בעיקר לישראלים, מעברי הולכי הרגל משמשים בעיקר פלסטינים בעלי היתרי כניסה לישראל ואת תושבי מזרח ירושלים המתגוררים מחוץ למכשול. מעברי הסחורות מיועדים להעברת סחורות פלסטיניות מאיו"ש לישראל ולהעברת סחורות מישראל לאיו"ש. שני מעברים הם מעברי הולכי רגל: הזיתים ושיח' סעד, שמונה מעברים הם מעברי כלי רכב: עין יעל, המנהרות, א-זעיים, הטבעת, חיזמא, עופר, ראס בידו, מזמוריה, חמישה מעברים הם לכלי רכב ולהולכי רגל: רחל, סוואחרה, קלנדיה, שועפאט, אל-ג'יב, ומעבר סחורות אחד: ביתוניא. בשנים 2018 - 2022 חל גידול של 53% במספר הולכי הרגל שעברו במעברים ביום, ובשנת 2022 היה מספרם 135,000. כמו כן חל גידול של 23.4% במספר משאיות הסחורה שעברו במעברים, ובשנת 2022 היה מספרן כ-587,000. מינואר עד יוני 2024, בעת מלחמת חרבות ברזל הכניסה להולכי רגל במעברי עוטף ירושלים התאפשרה רק במעברים קלנדיה ורחל: במעבר קלנדיה עברו בפרק זמן זה 625,586 הולכי רגל, ובמעבר רחל - 264,037.

- **איוש חסר של סד"כ המאבטחים במעברי עוטף ירושלים -** המשרד לבל"ם והמשטרה לא נערכו לאיוש המערך החסר של המאבטחים האזרחיים במעברי עוטף ירושלים, ובפרוץ מלחמת חרבות ברזל חלק ניכר מהמאבטחים של מעברים אלה שהם לוחמים בצה"ל גויסו בצו 8. הדבר הביא להפחתה נוספת של סד"כ המאבטחים במעברים, ועקב כך לסגירת מעברים או מסלולים בהם, וכן לפגיעה בהיערכותם לשעת חירום.

- **הבידוק במעברים על ידי גדוד ארז של חיל המשטרה הצבאית -** צמצום מצבת הסד"כ בגדוד ארז ביוני 2023, עוד לפני מלחמת חרבות ברזל, הביא לכך שהגדוד היה מסוגל לבצע כ- 69% משימות בלבד, כך ש- 31% מהמשימות כלל לא בוצעו, ונפגעה מהותית הפעילות המבצעית של הגדוד. עוד עלה, כי מיוני 2023 חל צמצום נוסף במצבת סד"כ הגדוד דבר שהגדיל את חוסר ההלימה בין משימות הגדוד וצרכי המשטרה. היעדר מסגרת קבועה מינימלית של מצבת לוחמי גדוד משטרה צבאית אינו מאפשר עמידה קבועה בכל משימות הבידוק דבר המוביל לעיתים לצמצום מסלולי הבידוק במעברים הרכובים. סגירת מסלולי בידוק יוצרת עומסים, פקקים וצווארי בקבוק במעברים אחרים, העלולים לחשוף אותם לפיגועים.

- **פערים בבידוק ובאבטחת כלי רכב במעברי עוטף ירושלים -** נוכח היעדר תשתיות מתאימות ומחסור בכוח אדם המשטרה מתקשה בבידוק לכלי הרכב במעברים בגזרת עוטף ירושלים, ברמה הנדרשת בהתאם, וזאת כדי להימנע ככל האפשר מפקקי ענק שיסכנו את

הממתינים להיכנס לירושלים משטחי יו"ש. עוד עלה, כי הניסיון לאזן בין בידוק למרקם חיים פוגע ברמת הבידוק ומגביר את הסיכון, הן לגורמים הפועלים במעברים, ולעוברים בהם והן לכניסה של בלתי מורשים ובכללם מחבלים לשטח מדינת ישראל. נוהל הבידוק הביטחוני של חטיבת האבטחה והרישוי במשטרה - מקוים באופן חלקי. מצב זה עלול להגביר את רמת הסיכון הביטחוני.

פערים בבידוק בתקופת הרמדאן

- בביקורת עלה, כי אף שהחלטת הממשלה 4784 מאפריל 2006 הטילה את האחריות לביטחון הפנים, לסדר הציבורי ולתחום הפלילי לרבות במעברים בעוטף ירושלים על המשטרה - ההחלטות על המכסה המומלצת של היתרי הכניסה של פלסטינים בעיקר בחודשי הרמדאן התקבלו בדרג המדיני על ידי שר הביטחון ביחד עם המתפ"ש, ללא התחשבות ביכולותיה של המשטרה לעמוד בביצוע רמות הבדיקה והאבטחה הנדרשות. לדברי המשטרה היא שותפה לדיונים אך המלצותיה אינן מובאות בחשבון בקבלת ההחלטות בנוגע לקביעת המכסה של היתרי הכניסה לפלסטינים בתקופת הרמדאן.
- כמו כן, תשתית המעברים רחל, קלנדיה והזיתים אינה מאפשרת את הכנסת כלל המתפללים בטווח זמן של שש שעות. כך למשל, בשל ונוכח התשתיות הקיימות נוצרו ברמאדן 2023 עומסים עד כדי סכנת חיים, ובעת כניסת המתפללים במעברים נפצעו 280 אזרחים, כולל ילדים אשר נזקקו לטיפול רפואי. מציאות זו מסכנת את חיי העוברים במעברים, ועלולה להביא לפגיעה תדמיתית במדינת ישראל ככזו שכביכול אינה מאפשרת חופש פולחן בטוח בתחומה, וכן עלולה להביא לפגיעה ביטחונית חמורה, במיוחד בתקופת הרמדאן הרגישה.

עיקרי המלצות הביקורת

על שר הביטחון, השר לבל"ם ומפכ"ל המשטרה בשיתוף ראש המל"ל, לקבוע את התשתיות והמשאבים הנדרשים כדי להבטיח את האיזון הנדרש בין המענה הביטחוני לאתגרים ולאיומים העדכניים הנוגעים למעברים בעוטף ירושלים ובין שמירה על מרקם החיים, זאת, תוך גיבוש תוכנית ייעודית לכך שתהיה מגובה בתקציב הנדרש כדי לשפר את רמת השירות במעברי עוטף ירושלים.

על מנכ"ל המשרד לבל"ם ועל מפכ"ל המשטרה לוודא שנעשות כל הפעולות לאיוש תקן המאבטחים הנדרש לכל מעבר, כדי לספק מענה אבטחתי ראוי לכוחות הפועלים במעבר ולעוברים בו. נוסף על כך, עליהם לבחון את שינוי תנאי ההעסקה של המאבטחים, ובכלל זה שכרם ושעות עבודתם בכל משמרת, תוך שקלול המקובל בגופים אחרים, כגון ברמי"ם, וכן לחזק את מוכנות המעבר לשעת חירום בהיבטי כוח אדם. בהקשר זה על המשרד לבל"ם ועל המשטרה לוודא כי חברות האבטחה נשמעות לפקודות במעברים כחלק מתנאי החוזה וכי מבוצעת בקרה עיתית בנושא זה. וכן עליהם להיערך מראש לגיבוי ואיוש סד"כ המאבטחים בקרות אירוע חירום צבאי בו המאבטחים נדרשים להתגייס לצה"ל בצו 8. כל

אלה יועילו לשימור סד"כ המאבטחים ויאפשר מענה אבטחתי ראוי במעברי עוטף ירושלים הן בעת שגרה והן בעת חירום.

שער חמישי: התאמת תשתיות המעברים לגידול באוכלוסייה ביו"ש

תמונת המצב העולה מן הביקורת

- **שדרוג המעברים** - בביקורת עלה כי במשך כשני עשורים מהקמת המעברים משרד הביטחון וצה"ל שדרגו בשנים האחרונות ארבעה[7] מ-16 המעברים (25%) בעוטף ירושלים. משנת 2021 החלה השקעה בהרחבת ארבעה מעברים נוספים[8] כחלק מתר"ש מעברים. לאחר שתשתיות המעברים בעוטף ירושלים לא חוזקו במידה מספקת במשך השנים, החל משרד הביטחון לפעול להתאמת המעברים לגידול בשימוש בהם. ניכר כי העיכוב בפיתוח המעברים לעומת הגידול באוכלוסייה ב-20 השנים האחרונות (בשנת 2002 מנתה האוכלוסייה הישראלית באיו"ש כ-144,000 תושבים, ובסוף שנת 2022 כ- 500,000 תושבים), וגם לעומת הגידול הצפוי ב-15 השנים הבאות (האוכלוסייה הישראלית צפויה לגדול מ-500,000 תושבים ל-750,000, והפלסטינית מ-2.9 מיליון תושבים ל-4.2 מיליון תושבים), מחייב המשך השקעת משאבים כדי שניתן יהיה להיערך למתן מענה תחבורתי וביטחוני במעברים בהתאם לגידול זה באוכלוסייה.

- **הרחבת כביש בסמיכות למעברים** - משרד התחבורה החליט להרחיב את הכביש הסמוך למעבר המנהרות שבגזרת עוטף ירושלים ללא בחינת ההשפעה של הרחבה זו על המעבר ובלי שתואמה הוספת נתיבים למעבר. דבר שתרם ליצירת צווארי בקבוק במעבר, המהווים סיכון ביטחוני לכוחות הפועלים בו, לעוברים בו ולאוכלוסייה שבגזרת עוטף ירושלים, ופוגעים במרקם החיים התקין. יצוין, כי בדצמבר 2024 אירע פיגוע ירי על אוטובוס שהמתין במעבר המנהרות בו נרצח ילד בן עשר ונפצעו שלושה אנשים. קודם לכן, בנובמבר 2023 נפצעו מפיגוע ירי במעבר זה שישה אנשים, מהם אחד באורח אנוש. שני הפיגועים אירעו בעת שכלי רכב שהו בפקקים בציר התנועה של המעבר.

- משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה, כי גיבוש תוכניות להרחבת כבישים בגזרת עוטף ירושלים צריך להיעשות בתיאום עם הגורמים הפועלים במעברים, ובראשם המשטרה, האמונה על תפעול המעברים, ובהובלת משהב"ט וצה"ל ובליווי המל"ל.

7 המעברים: רחל, קלנדיה, ביתוניא ומזמוריה.

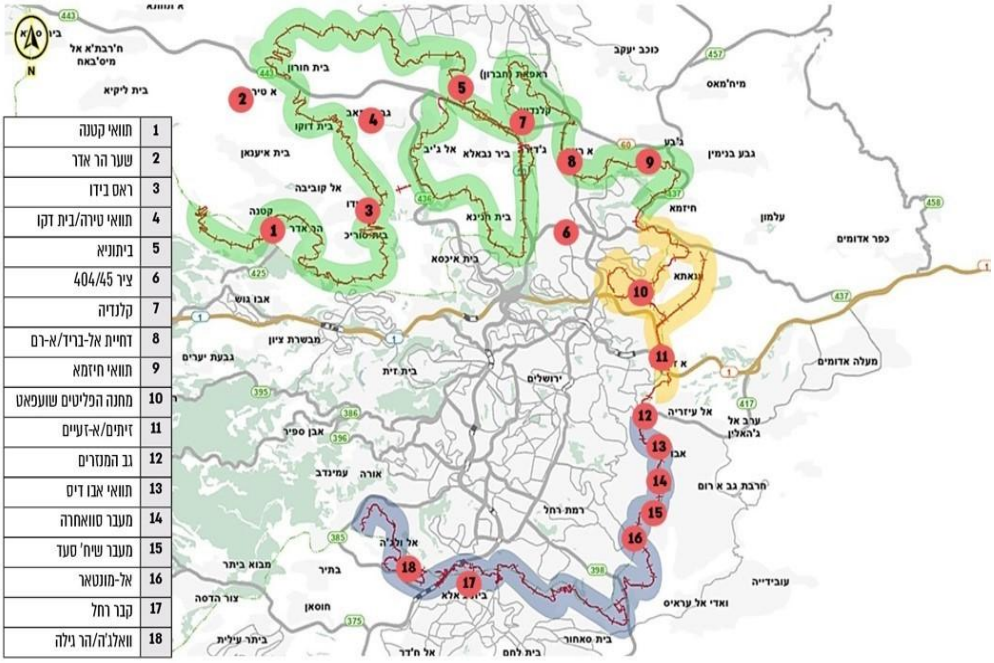
8 המעברים: המנהרות, קלנדיה -הכביש המשוקע, חיזמא וא-זעיים.

- **עבודות כביש השיקוע במעבר קלנדיה -** פתיחת כביש השיקוע בקלנדיה, שהוחל בהקמתו במאי 2021 ושהייתה צפויה להסתיים באוגוסט 2024, נדחתה כמה פעמים בשל מחלוקות בין החברה המבצעת ומשרד התחבורה ובין המשטרה לגבי עמידה בדרישותיה, ובהן דרישות הנוגעות לאבטחת ביצוע העבודות במקום ולחיבור לתשתיות. דחיית פתיחת הכביש המשוקע פוגעת בהשגת המטרות של מתן מענה לעומסים בפסגת זאב ושל יצירת חלופה עוקפת לבאים מיישובי בנימין למרכז הארץ. בביקורת עלה, כי בתשתיות המעבר בכביש השיקוע בקלנדיה הושקעו כ-95 מיליון ש"ח. עם זאת, עד לתחילת דצמבר 2024 לא קבעו משהב"ט, משרד התחבורה, המשרד לבל"ם, והמל"ל מי יהיה הגורם שיתפעל אותו (רמי"ם או המשטרה). מצב זה מביא לבזבוז משאבי ציבור ולפגיעה חמורה במינהל תקין.
- **פערים בתחזוקת המעברים -** בביקורת עלה כי לא מומש הסיכום שנקבע במסמך ההבנות מינואר 2007 בנוגע להעברת האחריות על התחזוקה במעברים מצה"ל למשטרה שהייתה אמורה להתחיל בינואר 2008, ונושא האחריות התקציבית למענה תחזוקתי במעברים נמצא במחלוקת בין צה"ל ובין המשטרה זה כ-16 שנים. עקב כך, אף שהמשטרה נושאת באחריות לתפעול המעברים, היא נאלצת לקבל תקציב ואמצעים הנתונים בידי צה"ל, וכפופה בעניין זה, לאישורו.

עיקרי המלצות הביקורת

- על משהב"ט, צה"ל בסיוע המל"ל להביא את תוכנית תר"ש מעברים לידי מימוש במעברי עוטף ירושלים, כדי להתאימם לגידול באוכלוסייה העוברת בהם. על המל"ל, שהתניע את עבודת המטה בעניין המעברים, לסיימה, ובשיתוף משרד התחבורה, צה"ל והמשטרה לעדכן את הכנת תוכנית התר"ש למעברים אשר מתייחסת להקמה ולהרחבה של תשתיות המעברים והכבישים הסמוכים להם, לרבות בעוטף ירושלים. במסגרת זו יש להביא בחשבון גם את האיומים הקיימים, תוך התייחסות לתרחיש הייחוס העדכני שכתבה המשטרה לאחר 7.10.23.
- על שר הביטחון ושר התחבורה להקפיד ולפעול בתאום כדי להבטיח שתשתית המעברים תתאים לספיקת העוברים בהם כדי לאפשר מחד מרקם חיים תקין, ומאידך להימנע מסיכון ביטחוני נוכח האיומים הנשקפים בגזרת עוטף ירושלים. על שר הביטחון לפעול להשלים את הרחבת מעברי עוטף ירושלים שהוחלט על קידומם (המנהרות וא-זעיים).
- על המל"ל לקבוע מבעוד מועד אמות מידה לקביעת גורם אחראי למעברים חדשים אשר יוחלט על הקמתם ולשלב גורם זה כבר בתכנון ובמהלך הביצוע של העבודות להקמת המעבר. נוסף על כך, על רמי"ם להיערך לקבלת האחריות על מעבר קלנדיה ולפתיחת המעבר.

מוקדי הפרות סדר בגזרת מג"ב עוטף ירושלים (מעודכן לדצמבר 2023)



על פי מסמכי מג"ב עוטף ירושלים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נתוני הפרות סדר ופח"ע בגזרת מג"ב עוטף ירושלים

סוג האירוע	כמות האירועים בשנת 2023	כמות האירועים בחציון הראשון של שנת 2024
זיקוקים	181	63
זריקות אבנים	1,031	300
אירועי מטענים	98	13
כמות המטענים	150	21
אירועי בקבוקי תבערה	412	161
אירועי ירי לעבר כוחותינו	10	1
פיגועים	27	4

על פי מסמכי מג"ב עוטף ירושלים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

סיכום

מכשול קו התפר והמעברים בגזרת עוטף ירושלים משמשים נדבך מרכזי בביטחונם של תושבי ירושלים ושל מדינת ישראל כולה. פעילותם התקינה של המכשול והמעברים חיונית למניעת פיגועי טרור והסתננות למדינת ישראל וכן להבטחת מתן שירותים ראויים למשתמשים בהם, ובכלל זה אזרחים ישראלים, פלסטינים, תושבי מזרח ירושלים ותלמידים. נוכח אירועי 7.10.23 ומלחמת חרבות ברזל הועצמה חשיבות הבחינה של נושא ההגנה על גזרת עוטף ירושלים.

הליקויים שצוינו בדוח זה נוגעים הן למכשול והן למעברים בעוטף ירושלים, ובכלל זה ליקויים במימוש האחריות והסמכות בין המשטרה, צה"ל והגופים השונים בתוך המשטרה; המשך קיומן של פתחות במכשול אשר מאפשרות כניסה של שב"חים משטחי איו"ש לירושלים; וליקויים בהיערכות המשטרה למענה על אירוע מתפרץ משטחי יו"ש לעבר ישראל, ובכלל זה בגזרת ירושלים, בייחוד נוכח אירועי 7.10.23.

עוד צוינו בדוח ליקויים רבים בנוגע להפעלת המעברים ומימוש ייעודם בגזרת עוטף ירושלים, ובכלל זה היעדרה של תפיסת הפעלה לגבי המעברים; ריבוי כוחות הפועלים במעברים (הטרוגניות הכוחות); היעדר פיקוד קבוע במרבית המעברים דבר אשר יוצר קושי ואתגר עצומים בהיבטי פיקוד ושליטה ופער בין אחריות המשטרה לתפעול המעברים לבין יכולתה לטפל בתחזוקתם, שדרוגם והתאמתם לגידול האוכלוסייה ביו"ש, דבר הפוגע באפקטיביות המעברים וביכולתם לעמוד במשימתם, תוך איזון בין צורכי הביטחון ובין שמירת מרקם החיים.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שתוכנית האזרוח של מעברי עוטף ירושלים שגיבש המל"ל ושכבר אושרה על ידי ראש הממשלה בשנת 2005 ואשר חשיבותה קיבלה תוקף מחודש בסיכום ראש הממשלה משנת 2014 לא הובאה במשך השנים לדיון בממשלה, אף שהאזרוח יכול להשפיע במידה ניכרת על אורח חייהם ועל ביטחונם של תושבי ישראל, ובהם תושבי מזרח ירושלים, ועל האוכלוסייה הפלסטינית.

החלטות הממשלה שהתקבלו לאורך השנים בנוגע למכשול ולמעברים בעוטף ירושלים, מתייחסות לשורה של נושאים: אזרוח המעברים בגזרת עוטף ירושלים; מימוש החלטה ב/43 בנוגע לגורם המנחה במעברי עוטף ירושלים בנושא הטיפול הביטחוני בנוסע; החלטת ממשלה 4784 העוסקת בין היתר בהעברת האחריות הביטחונית מצה"ל למשטרה במרחב מסוים בירושלים; והחלטת ממשלה 4783 לפיה תוואי הגדר במרחב תוואי אחד יועתק מזרחה כך שיקיף את מרחב זה ויותירו בצידה הפלסטיני של הגדר. בביקורת עלה כי הקבינט המדיני-ביטחוני לא דן בסטטוס מימושן של החלטות אלה הגם שעברו כשני עשורים מאישורן.

לליקויים ולפערים המפורטים בדוח זה לגבי לאי-קיום החלטות ממשלה בנוגע לעוטף ירושלים יש השפעות ביטחוניות ניכרות, השפעות מדיניות ואף השפעות כלכליות.

מהליקויים שצוינו בדוח עולה מסקנה כי נוכח הזמן הרב שעבר מהקמת המכשול בעוטף ירושלים ונוכח הפתחות שנותרו בו, המכשול אינו מספק את המענה הנדרש בנוגע למניעת כניסת שב"חים או מפגעים לישראל. ליקויים אלו מעצימים את החשיבות שבדיון, בחינה ובקרה עיתיים ברמת הדרג המדיני-בטחוני, בפרט נוכח המציאות הביטחונית המשתנה והתגברות האיומים לאחר אירועי 7.10.23.

על שר הביטחון והשר לבל"ם, בסיוע ראש המל"ל, להסדיר את הפערים בין האחריות של המשטרה, הגופים השונים בה וצה"ל לבין הסמכות שלהם לממש את אחריותם בגזרת עוטף ירושלים. זאת, כדי לתת מענה מיטבי לצרכים הביטחוניים במכשול ובמעברים בעוטף ירושלים, ולהתאימם להשתנות האיומים ולגידול בשימוש במעברים.

על ראש הממשלה בשיתוף שר הביטחון והשר לביטחון לאומי לקדם הצעת החלטה בנוגע לתוכנית אזרוח המעברים בגזרת עוטף ירושלים, ובכלל המעברים בגזרות השונות ולהביא את התוכנית לדיון ולהחלטה בממשלה. על המשטרה להאיץ את השלמת היערכותה לתרחיש ייחוס עדכני המביא בחשבון את האיומים הקיימים ואת התרחיש שהתקיים ב-7.10.23 ועליה לתת מענה לליקויים שצוינו בדוח זה כדי לשפר את יכולות מג"ב עוטף ירושלים בביצוע משימותיו.

האחריות לתיקון הליקויים המפורטים בדוח זה מונחת בעיקר לפתחם של ראש הממשלה, שר הביטחון, השר לביטחון לאומי; הרמטכ"ל, המפכ"ל, מפקד פקמ"ז, ממ"ז ירושלים ומפקד מג"ב - כל גורם ברמתו.