

ממצאי הדוח מצביעים על כך, שחלק מהוראות תקנון המועצות המקומיות ותקנון המועצות האזוריות בתחום התקציב, עובדי הרשויות ונבחריהן, הלוואות וערבויות, לא קוימו. לעתים נמשך מצב זה מספר שנים, בלי שהממונה נקט פעולות ממשיות על מנת לשנותו.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הממונה להקפיד, כי כל הוראות התקנונים - אלו המתנות את ביצוע פעולותיהן של הרשויות המקומיות באישורו, ואלו המחייבות דיווח של הרשויות - יקוימו במלואן. אין להימנע ממילוי הוראות אלו גם במקרים שבהם מתעורר צורך שלא לעכב ביצוע של פעולות על ידי הרשויות, או מטעמים של מחסור בכוח אדם ביחידת הממונה. יודגש, כי חובתן של הרשויות המקומיות לקיים את הוראות התקנונים אינה גורעת מחובתו של הממונה.

מרבית תפקידיו של הממונה, כפי שנקבעו בתקנונים, נועדו להבטיח קיום של פיקוח ובקרה על פעילותן של הרשויות המקומיות באזור. לדעת משרד מבקר המדינה, על הגורמים המוסמכים לבחון את הוראות התקנונים בנושא זה, כדי להבטיח שיש בתפקידים שהוטלו על הממונה כדי לתרום ממשית לקיום בקרה המבטיחה תפקוד יעיל של הרשויות המקומיות באזור. בתוך כך על משרד הפנים לתת דעתו על הערותיו של הממונה בנוגע לחלק מהסמכויות שניתנו לו מכוח התקנונים, ולוודא, כי אין המדובר בהכבדה ביורוקרטית על הרשויות.

ממצאי הדוח בנוגע לחקיקת חוקי העזר מלמדים על הצורך להגביר את מעורבותו של הממונה בנושא זה, תוך הסתייעות בגורמים המקצועיים במשרד הפנים. מעורבות זו נדרשת הן על מנת להבטיח את תקינותו של הליך האישור והפרסום של החוקים, והן על מנת להבטיח, כי החוקים אושרו רק לאחר שקוימו הבדיקות המקצועיות הנחוצות. צורך זה מקבל משנה תוקף כאשר מדובר בחוקי עזר, אשר יש בהם כדי להטיל נטל כספי על הציבור.

## משטרת ישראל - מחוז שומרון ויהודה

בספטמבר 1994 הקימה משטרת ישראל את מחוז שומרון ויהודה (להלן - מחוז ש"י). מחוז ש"י מנוהל על ידי מפקדת המחוז שבירושלים; במחוז פועלות ארבע תחנות משטרה - מעלה אדומים, חברון, שומרון ובנימין - וארבע נקודות משטרה ביישובים: ורד יריחו, גבעת זאב, דותן וגריזים. בתשעה יישובים באזור מספקת משטרת מחוז ש"י שירותי משטרה באמצעות שוטרים קהילתיים. בנוסף על כך, פועלים במפקדת המחוז כוחות משטרה מיבצעיים ואחרים. בפברואר 2001 שירתו במחוז ש"י 1,107 שוטרים.

משטרת מחוז ש"י כפופה מקצועית למשטרת ישראל ומתוקצבת על ידיה; בתחום המיבצעי הפיקודי כפופה משטרת מחוז ש"י למפקד כוחות צה"ל באזור. ביולי 1967 הוציא מפקד כוחות צה"ל באזור צו בדבר כוחות משטרה הפועלים בשיתוף עם צה"ל (אזור יהודה ושומרון) (מס' 52), התשכ"ז-1967. על פי הצו, הוענקו לכל שוטר באזור, הנמנה עם כוחות משטרת ישראל, הסמכויות הנתונות לכל חייל על פי הצו בדבר הוראות ביטחון, ועל פי צו או מנשר, שניתנו או שיינתנו על ידי מפקד כוחות צה"ל באזור. כמו כן, ניתנו לשוטרים הסמכויות שהיו לכל שוטר באזור ביום כ"ח באייר תשכ"ז (7.6.67), על פי כל דין שחל באזור באותו יום.

בתקופה אוקטובר 2000 עד פברואר 2001, לסירוגין, ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על פעילותו של מחוז ש"י. נבדקו, בין היתר, אגף המיבצעים (להלן - אג"ם), אגף החקירות, אגף התנועה, בתי המעצר בחרון ובשומרון ומתקן המעצר שבתחנת בנימין. בדיקות משלימות נערכו אצל היועץ המשפטי למינהל האזרחי ביהודה והשומרון (להלן - היועמ"ש) ובתביעה הצבאית בשומרון, בית אל ואדוריים. ביקורת אחרונה של מבקר המדינה על פעילות המשטרה באזור פורסמה בדוח שנתי 35 (עמ' 1141).

## אגף החקירות במחוז ש"י

על תושבי יהודה והשומרון, שאינם אזרחים ישראליים (להלן - המקומיים), חלים החוקים הירדניים, שהיו תקפים באזור עד מלחמת ששת הימים, וכן החקיקה הצבאית. המקומיים נשפטים, על פי הצורך, בבתי המשפט הצבאיים באזור. ישראלים העוברים עבירה באזור מובאים לדין בבתי משפט ישראליים במדינת ישראל, בכל הקשור לתחום הפלילי בהתאם לחוק להארכת תוקפן של תקנות שעת חירום (יהודה והשומרון וחבל עזה - שיפוט בעבירות ועזרה משפטית), התשכ"ז-1967, הקובעות, בין היתר, כי "בנוסף לאמור בכל דין, יהיה בית משפט בישראל מוסמך לדון, לפי הדין החל בישראל, אדם הנמצא בישראל, על מעשהו או מחדלו שאירעו באזור, וכן ישראלי על מעשהו או מחדלו שאירעו בשטחי המועצה הפלסטינית, והכל אם המעשה או המחדל היו עבירות אילו אירעו בתחום השיפוט של בתי המשפט בישראל". כמו כן קובע החוק, כי "ל בית המשפט בישראל יהיו כל הסמכויות הנתונות לו על פי הדין החל בישראל בקשר לעבירות שהוא מוסמך לדון בהן על פי כל דין, גם לעניין צווים שיש לבצעם באזור, או שיש לבצעם בשטחי המועצה הפלסטינית לפי פרק ג' סימן ב'". בנוסף על כך, הדין המקומי ותחיקת הביטחון חלים על ישראלים באותם נושאים הנידונים בפני בתי משפט לעניינים מקומיים, שהוקמו על פי צווי אלוף בתחום הרשויות המקומיות הישראליות באזור.

אגף החקירות שבמחוז ש"י פועל מול שלושה גופי תביעה - התביעה הצבאית, יחידת התביעות המשטרתית של המחוז ותובעים בבתי משפט לעניינים מקומיים באזור. התביעה הצבאית מכינה כתבי אישום נגד מקומיים מהאזור על בסיס תיקי החקירה שהכינו חוקרי מחוז ש"י, והיא מייצגת את הצבא בבתי המשפט הצבאיים. יחידת התביעות של מחוז ש"י פועלת באמצעות תובעים משטרתיים בבתי משפט השלום, המעמידים לדין עבריינים ישראליים על בסיס תיקי החקירה שהכינו חוקרי מחוז ש"י.

### 1. התביעה הצבאית

(א) הופעת שוטרים למתן עדות בבית משפט צבאי - מבדיקה שערך משרד מבקר המדינה עלה, כי קיימת תופעה, שחוקרי משטרה, העוסקים בחקירת פעילות חבלנית עוינת (להלן - פח"ע), אינם מופיעים למתן עדות בבית משפט צבאי. להלן דוגמאות:

(1) ביוני 2000 כתב הממונה על התביעה בנפת יהודה אל קצין אגף החקירות במשטרת חברון על תופעה מדאיגה שחזרה, לטענתו, על עצמה זה כשלוש שנים, והיא אי-הופעתם של שוטרי חוליית הפח"ע של משטרת תחנת חברון למתן עדות בבית משפט. לדבריו, באחד התיקים לא הופיעו שוטרי חוליית הפח"ע פעמיים לעדות, ועקב כך נדרש בית המשפט לפסוק לתביעה תשלום הוצאות בסך

של 50,000 ש"ח. בהחלטתו קבע נשיא בית המשפט בעניין זה, בין היתר, כי התנהגותם של העדים חמורה עד מאוד, והיא מהווה זלזול בוטה במערכת המשפטית וקריאת תיגר על הוראות החוק.

(2) במקרה אחר זומן חוקר משטרה לעדות בבית המשפט ארבע פעמים, בארבעה מועדים שונים, אך לא הופיע למסירת עדות ואף לא נתן לבית המשפט או לתביעה כל הסבר להיעדרותו.

(ב) גביית הודאות בשפת הנאשם - פקודת קבע של משטרת ישראל בנושא "הודאות נאשמים, הודעות עדים - רישומן ותרגומן" קובעת, בין היתר, כי הודאת נאשם תירשם במלואה וכלשונה, כפי שיצאה מפי הנאשם ובשפה שבה ניתנה; נאשם או חשוד שאינו שולט בשפה העברית, ייחקר בשפתו הוא או בשפה זוהי אחרת המובנת לו, ואם החוקר אינו שולט באותה שפה - תנוהל החקירה באמצעות מתורגמן; הודאה או הודעה תירשם, ככל האפשר, בשפתו של הנחקר, על ידי החוקר או על ידי מתורגמן; ככלל, יש להעדיף מתרגם שהוא איש משטרה, אך אם לא נמצא איש משטרה השולט בשפת הנאשם, יכול החוקר להיעזר במתורגמן שאינו איש משטרה. בביקורת עלה, כי בכל תיקי החקירה באזור, למעט בתיקי חקירה של צוות חוקרי הפח"ע, נרשמו האמירות בעברית ולא בשפה בה ניתנו.

(ג) הצלבת נתוני חקירה - לעתים, חשודים שותפים לעבירה קושרים זה את זה לדבר העבירה ומפילים זה את זה בשלב החקירה. תופעה זו שכיחה בעבירות של גניבת רכב, שבהן מעורבים רבבות עבריינים. בביקורת עלה, כי ביחידות החקירה של מחוז ש"י אין תוכנת מחשב המאפשרת הצלבת מידע של שמות בתיקים שונים, וכך נפגעה יכולת החקירה של המשטרה, כשאין בפניה תמונה שלמה על כל עברייני והתיקים שנפתחו נגדו.

(ד) שלמות תיקי החקירה - עלה בביקורת, כי תיקי חקירה שהכינה המשטרה לתביעה הצבאית היו חסרים לעתים פרטים חיוניים. עקב כך ביקשה התביעה מהמשטרה במקרים רבים להשלים תיקי חקירה, דבר שגרם לעיכובים ממושכים. תקלות אלה קרו עקב העדר יועץ משפטי בתחנות המשטרה שסייע בהכנת כתבי אישום.

בהתייחסותה לממצאים שבפרק זה הודיעה משטרת ישראל למשרד מבקר המדינה ביוני 2001 כדלקמן:

1. קיימת בעיה עם זמינות החוקרים בעלי יכולת רישום בשפה הערבית. המשטרה ממשיכה במאמציה לגייס דוברי שפות זרות. עם זאת, יחודו ההנחיות לכלל יחידות החקירה כדי להביא לשיפור המצב.
2. מחוז ש"י פועל בתנאי מציאות המקשים על איסוף החומר הנדרש להשלמת תיקי החקירה.
3. המעקב אחרי פרטי החשודים נעשה ביחידות ההערכה שבמשרדי המודיעין, ואף לא באחת מיחידות החקירה של משטרת ישראל קיימת תוכנת מחשב המאפשרת הצלבת מידע של שמות חשודים בתיקים שונים. במהלך שנת 2002, אמורה להיכלל תוכנה לניתוח נתונים ולהצלבתם.
4. מתבצעת עבודת מטה בנושא העסקתו של קצין חקירות משפטן בכל תחנת משטרה באיו"ש. עמדת אגף החקירות היא, כי אכן יש צורך בהצבת משפטן בתחנות, כדי לסייע בהכנת כתבי אישום.

צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה ביוני 2001, כי בעקבות הביקורת חל שיפור בנושא הופעת שוטרים למתן עדות בבתי משפט. עם זאת עדיין קיימת בעיה בהגעה של השוטרים לבתי המשפט באזור, זאת בשל הסיכון הביטחוני הכרוך בכך. בנושא גביית עדות בשפת הנאשם, חל שיפור ביחידת התביעה בשומרון. עם זאת, עדיין נגבות עדויות שלא בשפת הנאשם באזור יהודה, וזאת עקב מחסור בחוקרים היודעים לכתוב בשפה הערבית.

## 2. יחידת התביעות המשטרתית

יחידת התביעות במחוז ש"י הוקמה ביוני 1995. ייעודה המקורי של היחידה, כפי שהוגדר בעת הקמתה, היה לנהל את הליכי התביעה בעבירות של הפרות סדר באזור מצד ישראלים ובסכסוכי

קרקעות, שכן סעיף 447 (א) לחוק העונשין, התשל"ז-1977 קובע, כי העושה אחת מאלה כדי להפחיד מחזיק בנכס, להעליבו, להקניטו או לעבור עבירה, דינו - מאסר שנתיים:

- (1) נכנס לנכס או על פניו;
  - (2) לאחר שנכנס כדין לנכס נשאר שם שלא כדין.
- נעברה עבירה לפי זה, כשהעבריין נושא נשק חם או קר, דינו - מאסר ארבע שנים.

מאמצע יוני 1996 החלה היחידה לטפל גם ביתר התיקים הפליליים בעבירות של ישראלים באזור. יחידת התביעות כפופה לקצין אגף החקירות שבמחוז ש"י, והיא פועלת באמצעות שתי שלוחות: שלוחת ירושלים, המנהלת את התביעות באזור יהודה, ושלוחת אריאל, המנהלת את התביעות באזור השומרון. בעת הביקורת, פברואר 2001, נמנו ביחידה עשרה שוטרים: ראש היחידה, שתי מזכירות, אחת בכל שלוחה, ושבעה תובעים. היחידה מטפלת בממוצע בכ-2,000 תיקים פליליים בשנה, מתוכם כ-200 תיקי הפרות סדר וסכסוכי קרקעות. היחידה מגישה לבתי המשפט שבתחום שיפוטת כ-800 כתבי אישום בשנה.

#### (א) הטיפול בתיקי הפרות סדר

בסקירתה של ראש היחידה מאוגוסט 1999 היא ציינה, כי "הניסיון מלמד, שתיקי הפרות סדר של ישראלים באיו"ש הם מסוג התיקים הצורך זמן תביעתי ושיפוטי רב, מאחר שאינם מסתיימים בהודאות ובעסקות טיעון בבית המשפט". "התיקים והאירועים הקשורים אליהם רגישים מאוד, וניהול לא נכון של התביעה עלול להסיט את הדיון מדיון משפטי פלילי לדיון פוליטי ציבורי". כמו כן, ציינה ראש היחידה, כי הטיפול באותם תיקים חייב להיעשות בדחיפות, ויש חשיבות רבה בהגשת כתבי אישום בעניינם במהירות, וברוב המקרים אף כשהחשודים עדיין במעצר; היחידה עומדת בקשר הדוק עם גורמים בכירים בפרקליטות המדינה.

משרד מבקר המדינה העלה כדלקמן:

- (1) מנתונים על תיקי הפרות סדר שהתקבלו ביחידת התביעות בשנים 1998-2000 עולה, כי למעלה מ-75% מתיקים אלה, שהיו פתוחים בשנים 1999 ו-2000, נסגרו בעיקר מחוסר ראיות ומחוסר עניין לציבור, בלי שהוגש בהם כתב אישום. כ-49% מתיקי החקירה הפתוחים בתקופה זו המתונו לייעוץ עם הגורמים המשפטיים בפרקליטות המדינה. יש לציין, כי לדברי ראש היחידה, מרבית תיקים אלו, העוסקים בסכסוכי קרקעות, נסגרים בסופו של דבר ובלי שמוגשים בהם כתבי אישום.

- (2) בביקורת נמצא, כי תובע מתחיל את הטיפול בתיק החקירה 6-18 חודשים לאחר שהתיק התקבל ביחידה; לכן, כאשר נדרשת המשטרה לבצע השלמת חקירה, היא נתקלת בקשיים רבים עקב הזמן שעבר מאז תחילת החקירה.

- (3) בשנים 1995-2000 נפתחו נגד ישראלים עשרות תיקי חקירה בנושא הסגות גבול ופגיעה במקרקעין, בעקבות תלונות של תושבים מקומיים. באוקטובר 2000, במהלך עריכת הביקורת, הנחה מפכ"ל המשטרה את מחלקת חקירות ותביעות במשטרת ישראל לעשות בדיקה ביחידה, וזאת עקב בעיות שהתגלו בטיפול בתיקי היחידה, במיוחד בתיקי הפרות סדר וסכסוכי קרקעות. בדיקה זו נערכה בהמשך לביקורת של קצין אגף החקירות שבמחוז ש"י, שהצביעה על ליקויים בתפקוד היחידה. הממצאים התייחסו בעיקר לליקויים בניהול היחידה, ובעבודת התובעים במיוחד, וציינו את השיעור הגבוה (כ-90%) של תיקי הפרות סדר שנסגרו עד אוקטובר 2000 מתוך כלל התיקים שנפתחו מתחילת השנה.

(4) משרד מבקר המדינה העלה, כי אף לא תיק חקירה אחד בנושא סכסוכי קרקעות הגיע לכדי הגשת כתב אישום. במאוס 2001 נמצאו במשרדי היחידה 52 תיקי חקירה העוסקים בסכסוכי קרקעות, שטרם הוחלט בעניינם.

המשטרה הודיעה למשרד מבקר המדינה ביוני 2001, כי הליקויים שנמצאו ביחידת התביעות בטיפול בהפרות סדר וסכסוכי קרקעות נובעים בעיקר: מאי-שיתוף פעולה מצד הנאשמים, שכן מדובר בעבירות על רקע אידאולוגי; ומבצעות משפטיות בהוכחת הבעלות על הקרקע, מאחר שחלק גדול מן המסמכים שמציגים המקומיים הם ישנים מאוד והבדיקות אורכות זמן רב.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי בהתחשב בקשיים בהעמדתם לדין של עבריינים כתוצאה מסכסוכי קרקעות, אין להתעלם מכך, כי היחידה הוקמה במיוחד לטפל גם בנושא זה, וכי עד מועד סיום הביקורת, לא הצליחה היחידה להעמיד לדין אף לא באחד מהתיקים.

#### (ב) תנאי העבודה ביחידה

בביקורת במשרדי היחידה עלו הממצאים הבאים:

(1) ביחידה חסרים אמצעים בסיסיים לביצוע עבודת התובעים. כך לדוגמה, אין החוק הירדני נמצא ברשות היחידה, ואין ברשותה ספרות מקצועית נוספת, הדרושה לתובעים.

(2) לרשות התובעים ביחידה לא היו מחשבים, בין היתר כדי להדפיס כתבי אישום וחומר חיוני אחר; כתבי אישום נכתבים ידנית ומועברים למזכירת היחידה להדפסה; המזכירה אינה מסוגלת לעמוד בעומס הרב של ההדפסות, וכתוצאה מכך מצטברים עשרות רבות של כתבי אישום הממתינים להדפסה זמן רב, והטיפול בהם מתעכב.

(3) יחידות התביעה של המשטרה בישראל משתמשות בתוכנה ממוחשבת לניהול תיקים ולאוסוף נתונים המאפשרים לה דיווח והפקת דוחות סטטיסטיים. במועד עריכת הביקורת, מאוס 2001, לא הייתה ליחידה תוכנה כזו.

משטרת ישראל הודיעה למשרד מבקר המדינה ביולי 2001, כי לאחרונה מונתה ראש יחידה חדשה, ולאחר כניסתה לתפקיד ערכה בחינה כוללת של תהליכי עבודת היחידה והוכנסו בהם שינויים ושיפורים.

#### בתי מעצר במחוז ש"י

תקנות סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - מעצרים) (תנאי החזקה במעצר), התשנ"ז-1997 (להלן - התקנות), קובעות, בין היתר, כי עצור זכאי במשך שעה מדי יום ביומו, בשעות היום, להליכה באוויר הפתוח במקום המעצר, אם תנאי מקום המעצר מאפשרים זאת; לא יוחזק עצור למעלה משבעה ימים במקום מעצר, שלא ניתן לממש בו זכות זו מטעמים הנוגעים לתנאי מקום המעצר, והוא יועבר למקום מעצר אחר, שתנאיו מאפשרים את מימוש הזכות, כאמור.

חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - מעצרים), התשנ"ו-1996, (להלן - חוק המעצרים) קובע, בין היתר, כי עצור זכאי להיפגש עם עורך דינו ולהיוועץ בו. פגישת העצור עם עורך הדין תיעשה ביחידות ובתנאים המבטיחים את סודיות השיחה, אולם באופן המאפשר פיקוח על תנועות העצור.

חוות הדעת של עוזרת היועץ המשפטי של משטרת ישראל מאפריל 1999 קובעת, כי בהיבט הפורמלי, הוראותיו של חוק המעצרים, ובכלל זה ההוראות הנוגעות לתנאי החזקה במעצר, אינם חלים על החזקת עצורים ישראלים באזור. עם זאת, נראה לה, כי בהיבט הענייני, אין כל מקום לאבחנה לעניין תנאי המעצר בין עצורים שנעצרו מכוח הדין הישראלי ומוחזקים באיו"ש לבין עצורים שנעצרו מכוח אותו דין עצמו ומוחזקים בישראל. לאור זאת אומרת העוזרת ליועץ המשפטי, כי "גם אם אין הדבר מתחייב מכוחו של חוק המעצרים, לגופו של עניין יש לאפשר לעצורים המוחזקים באיו"ש מכוח צווי מעצר שניתנו בישראל תנאים זהים לאלה שהיו מקבלים לו היו מוחזקים בישראל, קרי, תנאי החזקה שנקבעו בחוק המעצרים".

נוהלי משטרת ישראל קובעים, כי בבית מעצר שבו חצר טיולים, יש להוציא את העצורים לטיול יומי שלא יפחת מחצי שעה ביום. בנושא אמצעי חילוף והצלה בבתי המעצר נקבע, כי יש לצייד את בתי המעצר באמצעי מיגון מיוחדים לצורך חילוף והצלה, וזאת עקב חשש להצתת ציוד ומזרנים על ידי עצורים. בנושא פגישת עצור עם עורך דינו נקבע, כי המפגש ייערך בחדר נפרד, תוך כדי שמירה על הפרטיות ובתנאים נוחים לניהול שיחה בין העצור לבין עורך דינו. בנושא צילום עצורים בבתי המעצר, נקבע, כי כדי לסכל בריחת עצורים באמצעות החלפת זהויות בזמן שחורים מבית המעצר, יש לצלם את העצורים לפני כליאתם במצלמה המסופקת לכל בית מעצר מרחבי.

במחוז ש"י פעלו בעת הביקורת שני בתי מעצר ומתקן אחד עם שני תאי מעצר. בתי המעצר והמתקן מיועדים לאכלס 76 עצורים. להלן התייחסות לכל אחד מהם:

#### 1. בית המעצר שומרון

בית המעצר שומרון מיועד לאכלס 44 עצורים. ביום הביקור של עורכי הביקורת, היו בבית המעצר 20 עצורים: 13 מקומיים ו-7 ישראלים, שהוחזקו בנפרד. תקופות המעצר שהעצורים היו כלואים בעת הביקורת היו כדלהלן: שישה עצורים היו כלואים לתקופה שבין יום אחד לחודש ימים; שישה עצורים בין חודש וחצי לחודשיים; שבעה עצורים היו כלואים בין ארבעה חודשים לחמישה חודשים; עצור אחד היה כלוא 11 חודשים.

בביקורת עלו הממצאים הבאים:

(א) בבית המעצר אין חצר טיולים. למרות זאת, לא הועברו עצורים ששהו במתקן למעלה משבעה ימים, לבתי מעצר אחרים שבהם יש חצר טיולים, כדי לממש את זכותם להליכה יומית.

(ב) דלתות בתי השימוש עשויות מיריעות פוליאטילן, ואינן מונעות התפשטות ריחות מהשירותים לתאים. יש לציין בעניין זה, כי העצורים אוכלים את ארוחותיהם בתוך תאי המעצר.

(ג) בית המעצר מצויד במערכות מיוחדות נגד עשן ובאמצעים לכיבוי שריפות. אמצעים אלה מותקנים במקום שהגישה אליו עלולה להיות בלתי אפשרית במקרה של הצתה והתפשטות אש ועשן בתוך בית המעצר.

(ד) בבית המעצר לא הוקצה מקום מילוט מאובטח, לשם ניתן לפנות עצורים במקרה של הצתה.

(ה) המקום שהוקצה לפגישות בין העצורים לבין עורכי הדין הוא חדרון קטן אשר בקצהו עומד שוטר שנוכחותו אינה מאפשרת פרטיות, כפי שנדרש בחוק המעצרים ובנהלים.

## 2. בית המעצר חברון

בית המעצר חברון כולל חמישה תאים המיועדים לאכלס 26 עצורים. בפברואר 2001 הוחזק בו 14 עצורים, ביניהם שישה מקומיים ושמונה ישראלים. תקופות המעצר שהעצורים היו כלואים בתאריך דלעיל היו כדלקמן: חמישה עצורים - עד חודש יום; ארבעה עצורים - חודשיים עד שלושה חודשים; ארבעה עצורים - ארבעה חודשים עד שישה חודשים; ועצור אחד לתקופה של עשרה חודשים.

### בביקורת עלו הממצאים הבאים:

- (א) בבית המעצר אין חצר טיולים, והעצורים למעלה משבעה ימים לא הועברו לבית מעצר אחר, כדי לממש את זכותם להליכה יומית.
- (ב) בבית המעצר לא הייתה מצלמה, כפי שנקבע בנוהל, וממילא העצורים לא צולמו לפני כליאתם, כנדרש.

## 3. מתקן מעצר בנימין

מתקן מעצר בנימין נמצא בתחנת משטרת בנימין באזור בית-אל. במתקן שני תאי מעצר והוא מיועד לאכלס שישה עצורים; המתקן, נועד למעצר חשודים לימים אחדים בלבד; במועד עריכת הביקורת היו במתקן המעצר שישה עצורים.

בביקורת עלה, כי בינואר ובפברואר 2001 החזיקה המשטרה במתקן המעצר בין שבעה לתשעה עצורים במשך 20 יום, 10-14 עצורים במשך שישה ימים ו-15 עצורים ליום אחד.

ממסמכי המשטרה עלה, כי בדיון בנושא "הרחבת תאי המעצר בתחנת בנימין" שנערך באפריל 2000, בהשתתפות סגן מפקד מחוז ש"י, נאמר בין היתר, כי במחוז ש"י בכלל ובתחנת בנימין בפרט קיים מחסור חמור במקומות מעצר; שעה שבתחנת בנימין שישה מקומות מעצר, כאמור, הרי שתפוסת העצורים היומית היא בממוצע 10 - 11 עצורים; בכל המחוז יש חריגה של כ-15 עצורים מעל התקן; עקב כך נאלצה המשטרה לוותר על מעצר חשודים. באפריל 2000 הוגשו שלוש הצעות להרחבת בית המעצר, אך עד מועד סיום הביקורת במאוס 2001 לא התקבלה כל החלטה בנדון.

### בביקורת עלו הממצאים הבאים:

- (א) אף על פי שהמתקן מיועד להחזיק עצורים לימים אחדים בלבד, כלאה המשטרה במקום עצורים גם לתקופות של כחודש ימים.
- (ב) במקרים רבים כלאה המשטרה במתקן עצורים במספר גדול מהקיבולת האפשרית; אשר על כן, הצפיפות בתאי המעצר הייתה במקרים רבים בלתי נסבלת.
- (ג) בגג חדר המעצר הייתה רטיבות כתוצאה מדליפת מי גשמים.
- (ד) במתקן אין חצר טיולים.

(ה) המשטרה לא הציבה במתקן שוטרים-כלאים, ואת תפקיד הכלאים מילאו שוטרי התחנה, זאת בנוסף לתפקידים האחרים המוטלים עליהם; ראש לשכת סיור בתחנת בנימין אחראי למתקן המעצר, בנוסף לתפקידיו הקבועים.

(ו) במתקן המעצר לא נמצאו אמצעים לחילוף עצורים במקרה של שריפה והתפשטות עשן, ואין במתקן מקום שאליו ניתן לפנות עצורים במקרה כזה, כדי להבטיח את שלומם ולמנוע בריחה ממצור.

בתגובה מסרה משטרת ישראל למשרד מבקר המדינה ביוני 2001, כי חוק המעצרים לא חל על בתי המעצר האמורים. כמו כן מסרה, כי בתי המעצר בחברון ובשומרון אכן אינם עומדים בכל הנדרש על פי החוק, כאשר הבעיה העיקרית הינה העדר חצר טיולים. כן הוסיפה המשטרה בתגובתה, כי הוחלט על ביצוע עבודות שיפוצים בשנתיים הקרובות.

#### 4. ליווי עצורים

נוהל של משטרת ישראל בנושא עצורים קובע, כי עצור אחד ילווה על ידי שוטר אחד לפחות, בנוסף לנהג הרכב המשטרה; שני עצורים או יותר ילוו על ידי מספר שוטרים השווה למספר העצורים. לכל אחד ממפקדי בתי המעצר במחוז ש"י כפופה יחידה לליווי עצורים (להלן - יחידת הליווי), הכוללת שבעה מלווים; לכל יחידה שני כלי רכב מיוחדים להסעת עצורים; היחידה מלווה עצורים פליליים בלבד לבתי מעצר ולבתי משפט ברחבי ישראל ואיו"ש. מפקד מחוז ש"י החליט בנובמבר 2000, כי ככלל אין לבצע ליווי עצורים בלילה בצירי איו"ש.

להלן הממצאים שעלו בביקורת:

- (א) בדרך כלל, צוותי הליווי ליוו עצורים עם פחות שוטרים מהקבוע בנהלים.
- (ב) שוטרי הליווי נאלצו פעמים רבות לבצע מסלולי נסיעה ארוכים; הליווי התבצע גם בשעות החשיכה, בניגוד להוראת מפקד מחוז ש"י.
- (ג) כלי הרכב המשמשים לליווי עצירים אינם תקינים, ומרבים להתקלקל במהלך נסיעתם. בנוסף לכך, הם אינם ממוגני ירי, חרף העובדה שליווי העצורים מתקיים יום יום בצירי תנועה ברחבי איו"ש, שבהם קיימות סכנות של פיגועי ירי.
- (ד) משטרת מחוז ש"י נוהגת לצייד את שוטרי יחידת הליווי ברובי סער. נמצא, כי השוטרים אינם יכולים לתפעל נשק זה בעת הצורך מתוך תא הנהג בזמן נסיעה, וגם היציאה מתא הנהג לצורך מתן תגובה בנשק זה הינה איטית ומסורבלת.

משטרת ישראל מסרה למשרד מבקר המדינה ביוני 2001, כי היא הכירה בצורך בתוספת של כוח אדם לביצוע משימות ליווי העצורים. לאחרונה אושרה תוספת של חמישה תקנים למשך שלוש שנים.

## אגף התנועה

בסוף 1995, לאחר חתימת הסכמי אוסלו, חדל המינהל האזרחי לטפל בגביית קנסות בגין דוחות תנועה שניתנו למקומיים, ובית משפט השלום המקומי לא דן יותר בתיקי תעבורה. מצב זה יצר העדר אכיפה באזור בתחום התעבורה.

אגף התנועה של מחוז ש"י הוקם באוקטובר 1997 והוא מופקד על אכיפת חוקי התנועה באזור; אורך הכבישים הבין-עירוניים בתחום מחוז ש"י הינו כ-1,100 ק"מ; מטה אגף התנועה נמצא במפקדת המחוז, ואחראי משימתית ופיקודית על שתי לשכות התנועה באיו"ש. במסגרת התפקידים העיקריים של אגף התנועה נמנים: אכיפת חוקי התנועה, הכוונת תנועה, טיפול בתאונות דרכים, ניהול מערך תביעות בבית המשפט הצבאי ומתן שירות לאזרח.

באגף התנועה שבמחוז ש"י משרתים 78 שוטרים, מהם שישה קצינים, 49 סיירים, 12 בוחנים ו-11 רכזים. לרשות האגף 13 ניידות תנועה ושבעה מכשירי לייזר לבדיקת מהירות נסיעה.

אגף התנועה מטפל בכל תאונות הדרכים בשטח C<sup>8</sup> וכן בתאונות דרכים בשטחי A<sup>9</sup> ו-B<sup>10</sup> שבהן מעורבים ישראלים. האגף אוכף את חוקי התנועה כלפי שתי האוכלוסיות, הישראלית והפלסטינית. אכיפת דיני התנועה על נהגים ישראלים בשטחי C נעשית בהתאם לדיני תעבורה כתחולתם בישראל. תקנות שעת חירום (יהודה ושומרון וחבל עזה שיפוט בעבירות ועזרה משפטית) (התשל"ח-1977), קובעות, כי "הוראת הדין החל בישראל בנוגע לעבירות של ברירת משפט ולעבירות מינהליות יחולו, גם על עבירות כאמור שעבר ישראלי באזור או בשטחי המועצה הפלסטינית ושאליו היו נעברות בישראל היו עבירות כאמור". נהגים ישראלים נשפטים בבתי משפט בתחום מדינת ישראל, ואילו על נהגים מקומיים חלה תחיקת הביטחון והם נשפטים בבתי משפט צבאיים.

חוקי התנועה עוגנו בצווי אלוף פיקוד המרכז, בתוקף סמכותו כמפקד כוחות צה"ל באיו"ש, מתאריך 2.6.99, צו בדבר התעבורה (תיקון מס' 2) (יהודה ושומרון) (מס' 1465), התשנ"ט-1999; וצו בדבר תעבורה (הוראות שעה) (מס' 1467) (יהודה ושומרון), התשנ"ט-1999. בספטמבר 1999 החלה האכיפה באזור בהתאם לצווים אלו.

בתקופה ינאר עד יולי 2000 הגיש אגף התנועה נגד נהגים מקומיים 6,703 דוחות תנועה, עם הזמנות לבית משפט צבאי; מתוכם נשפטו 3,778 נהגים. באותה תקופה נרשמו לנהגים מקומיים 36,777 דוחות מסוג "ברירת משפט"; 12,430 מהדוחות (38%) שולמו. הסכום הכולל שהתקבל מדוחות אלו היה 2,292,398 ש"ח.

בשנת 2000 התקבלו במחוז ש"י דיווחים על 729 תאונות דרכים באזור, שבהן נפגעו 1,831 אנשים. קיימת באזור תשתית לא בטיחותית - נתיב נסיעה אחד, עקומות חדות ושוליים צרים ולא סלולים; תרבות הנהיגה במחוז מאופיינת בחוסר זהירות ובאי-ציות לחוקי התנועה, נהגים נוהגים ללא רישיון; וכלי רכב רבים אינם בטיחותיים וחסרי רישוי.

עד אירועי אוקטובר 2000 עשתה משטרת התנועה במחוז פעילות אכיפה בעיקר בשעות היום, ומאז מועד זה הצטמצמה פעילות לשכות התנועה לשעות היום בלבד; בשעות הערב והלילה מקיימות לשכות התנועה תורנות של בוחני תאונות.

8 שטח C - שטח בו שליטה ישראלית מלאה.  
9 שטח A - שטח שבו על פי הסכם הביניים תקבל על עצמה המועצה הפלסטינית כוחות ואחריות בענייני ביטחון פנים וסדר ציבורי.  
10 שטח B - שטח שבו על פי הסכם הביניים לרשות הפלסטינית אחריות לסדר הציבורי לפלסטינים ומלוא הסמכויות האזרחיות, ואילו ישראל מחזיקה באחריות לביטחון ישראלים ולמלחמה בטרור.

הביקורת העלתה, כי אגף התנועה סייר ופיקח בציר התנועה הראשיים בלבד; האגף לא ביצע את משימותיו בכבישים אחרים, ולא היו ברשותו כלי רכב ממוגני ירי. בעקבות אירועי אוקטובר 2000, נמנע משוטרי התנועה לנוע במספר צירים ראשיים, ובכך הצטמצמה פעילות האכיפה של האגף לכבישים בודדים בלבד.

## 1. אכיפת דוחות תנועה

### (א) דוחות מסוג "ברירת משפט"

דוח מסוג "ברירת משפט" ניתן לכל אותן עבירות תנועה אשר אינן מצריכות על פי דין הזמנה לבית משפט. תושב המקבל דוח "ברירת משפט", רשאי לשלם את הקנס בתוך 90 יום, או להגיש בקשה להישפט. כאשר מבקש נהג להישפט, הוא מוזמן לבית משפט צבאי. אם הנהג לא שילם את הקנס בתוך 90 יום ולא הגיש בקשה להישפט בפרק זמן זה, חל עליו כפל קנס, וכעבור כל שישה חודשים חל על סכום הקנס שטרם שולם תוספת פיגורים בשיעור של 50% מהקנס המקורי, וזאת בנוסף לפסילת רישיון הנהיגה שלו.

מחוז ש"י מעביר דוחות מסוג "ברירת משפט" למערכת עיבוד נתונים אוטומטי (להלן - מענ"א), כנהוג לגבי דוחות תנועה בישראל. מידע אודות אזרחים בישראל אשר לא שילמו קנס מסוג זה עובר למשרד התחבורה. מענ"א מדווחת למשרד התחבורה, באמצעות המערכות הממוחשבות, על גובה הקנס שעל האזרח לשלם. ניתן לאכוף את תשלום הקנס בעת חידוש רישיון הרכב או רישיון הנהיגה. רישיונות אלה מעוכבים עד לתשלום הקנס, כולל תוספת הפיגורים.

האכיפה של תשלום דוחות תנועה מסוג "ברירת משפט" נגד נהגים מקומיים נעשית בבדיקות שגריות של שוטרי אגף התנועה באמצעות קשר למאגרי המידע של משטרת ישראל. נהג שנמצא כי לא שילם קנסות שהוטחו עליו, מופנה לאגף התנועה כדי לשלם. בביקורת עלה, כי שוטרי אגף התנועה הם המחשבים את גובה הקנס, כולל הפיגורים (באופן ידני). משרד מבקר המדינה מעיר, כי לא על השוטרים לערוך חישוב זה, אשר גם עלול לגרום לטעויות, והוא צריך להיעשות במערכת ממוחשבת, כנהוג לגבי דוחות תנועה בישראל.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהמשטרה במחוז ש"י תעשה שימוש במערכת הממוחשבת של משטרת ישראל כדי לחשב את שיעור הקנסות ודמי הפיגורים, ובכך תיעל את הטיפול בעניין זה.

### (ב) דוחות מסוג הזמנה לדין

(1) בחלק מעבירות התנועה מקבלים התושבים המקומיים דוח "הזמנה לדין" לבית משפט צבאי. כמו כן, נידונות בבית משפט צבאי עבירות מסוג "ברירת משפט", כאשר הנהג מבקש להישפט. באזור פועלים שני בתי משפט צבאיים המטפלים בעבירות תנועה - האחד בבית-אל והשני בדותן. בכל אחד מבתי המשפט הצבאיים מתקיימים דיונים פעם אחת בשבוע. מהמסמכים עלה, כי כמות הדוחות מסוג "הזמנה לדין" מסתכמת בכ-500 דוחות בממוצע לשבוע. נמצא, כי לא נקבע תקן לתובע בבית המשפט הצבאי. עוד נמצא, כי בבתי המשפט הצבאיים בבית-אל ובדותן לא הוקצה מקום לתובע המשטרתי במבנה בית המשפט וכל פעולותיו לצורך עבודתו נעשות מחוץ למבנה.

(2) הביקורת העלתה, כי עד נובמבר 2000 לא הועברו למענ"א גורי דין בתיקי תעבורה שהסתיימו בבתי המשפט הצבאיים בנושא תעבורה. כתוצאה מכך, לא היה כל ערך לשלילת רישיון נהיגה של נהג, שהרי אף אם נתפס נהג ברכב לאחר שנגזרה עליו שלילת רישיון נהיגה בפועל, לא היה באפשרות אגף התנועה לדעת על כך.

יתר על כן, כתוצאה מאי-העברת המידע למענ"א, לא הייתה בידי התביעה יכולת לבחון מה העבר של הנהג מבחינת עבירות תנועה. מנובמבר 2000 החל אגף התנועה לדווח על גורי הדין למענ"א. הביקורת העלתה, כי הנתונים שהועברו למענ"א לא היו שלמים; כך, למשל, לא נרשמה במענ"א התקופה של שלילת הרישיון, והאם הקנס שולם.

(3) על פי תקנה 556 לתקנות התעבורה, תשכ"א-1961, בבתי המשפט בישראל, נהג שרישיונו נפסל מפקיד את רישיון הנהיגה שלו במזכירות בית המשפט. מזכיר בית המשפט מעביר את הרישיון לרשות הרישוי. באיו"ש אין כל גוף המקביל למזכירות בתי המשפט בישראל להפקדת רישיונות. נמצא, כי הרישיונות נמסרו במקרים בודדים לידי התובע המשטרתי, מרביתם נשארו בידי הנהגים.

(4) בחלק מתיקי התעבורה נגזר על נאשמים קנס כספי, שאותו ניתן לשלם במספר תשלומים. בביקורת עלה, כי לא קיים גוף שעושה בקרה כלשהי על תשלום הקנסות, ואם ננקטו צעדים כלשהם נגד מי שלא שילם את הקנס במועדו.

לדעת משרד מבקר המדינה, במצב המתואר לעיל, גזר הדין של בית המשפט הצבאי מרוקן מתוכן, ומלאכתן של המשטרה והתביעה יורדות לטמיון.

## 2. דוחות שגויים

דוחות תנועה הנרשמים על ידי שוטרי מחוז ש"י נבדקים באגף התנועה ואחר כך מוזנים למענ"א. נתוני הדוחות נבדקים במענ"א מבחינת הסבירות והתקינות, והיא מפיקה עבור מחלקת התנועה הארצית במשטרת ישראל נתונים על דוחות, אשר לפחות פרט אחד בהם שגוי (להלן - דוחות שגויים).

נמצא, כי בשנים 1998 ו-1999 הייתה כמות הדוחות השגויים במחוז ש"י גבוהה ביותר לעומת יתר המחוזות במשטרת ישראל, והגיעה עד כדי 20% מכלל הדוחות שרשמו שוטרי המחוז; שיעור הדוחות השגויים, שהגישו שוטרים אחדים במחוז ש"י, היה אף גבוה מ-50%. לטענת ראש מדור תעבורה במחלקת התנועה במשטרת ישראל, מרבית הדוחות השגויים במחוז ש"י נגרמו כתוצאה מרישום שגוי או חסר של השוטר, כגון: סמל יחידה, סכום קנס, או סמל סעיף.

ביולי 2000 קבעה מפקדת אגף התנועה, כי החל מיולי 2000 ירשמו שוטרי מחוז ש"י דוחות תנועה לעבירות מסוימות בלבד. ההנחיה ניתנה, לדבריה, כדי להפחית את הדוחות השגויים שנרשמו על ידי שוטרי המחוז. כמו כן, הודיעה משטרת ישראל ביוני 2001, כי הפתרון היה ששוטרים מסוימים, שהסתבר, כי הם אחראים למספר רב של דוחות שגויים, הונחו לא לרשום דוחות.

לדעת משרד מבקר המדינה, הפתרונות שצוינו אמנם מפחיתים את מספר הדוחות, אבל אינם נותנים מענה לאכיפת חוקי התנועה. על אגף התנועה לקיים הדרכות נוספות לשוטרי המחוז בנושא רישום נכון של דוחות תנועה. כמו כן, יש לבצע בקרה על הדוחות לפני העברתם למענ"א וזאת במטרה לצמצם את כמות הדוחות השגויים.

## 3. משאיות ירדניות

בעקבות הסכם השלום עם ירדן, החלו משאיות ירדניות להיכנס לישראל דרך גשר אלנבי. אגף התנועה מבצע בדיקות מדגמיות לבדיקת התקינות הבטיחותית של המשאיות הירדניות. הבדיקות נעשות רק מספר ימים בחודש. ב-1999 עשה אגף התנועה ש"י 26 מיבצעים, ובמהלכם נבדקו 448

משאיות: 363 מתוכן נפסלו להמשך תנועה, והן הוחזרו לירדן עקב ליקויים בעיקר במערכות ההיגוי, האוויר והבלימה.

לדעת משרד מבקר המדינה, התופעות החמורות שהתגלו, העלויות לסכן חיי אדם, מחייבות את הגדלת כמות כלי הרכב שבהם יבוצעו הבדיקות הבטיחותיות, אם לא ככולם, ואין להסתפק בבדיקות מדגמיות ובמיבצעים מיוחדים, כפי שנעשה היום.

#### 4. תקינות כלי רכב והובלת מטענים

יחידות התנועה במשטרת ישראל מבצעות, בשיתוף עם אגף ניידות ואכיפה שבאגף הרכב במשרד התחבורה, בדיקות תקינות של כלי רכב והובלת מטענים בעומס יתר. אגף התנועה במטה הארצי מפיק מדי תקופה תכנית לבדיקת כלי הרכב על פי תאריכים ומקומות בדיקה.

בביקורת נמצא, כי מחוז ש"י ערך בעבר בדיקות אלו בתדירות נמוכה לעומת מחוזות אחרים במשטרה, ומאז אוקטובר 2000 לא ביצע כלל בדיקות אלו בתחומו. מנתונים שהציג אגף התנועה למפקד המחוז בינואר 2001 עולה, כי במחוז ש"י נעים כלי רכב רבים בלתי תקינים.

לדעת משרד מבקר המדינה, חובה על המשטרה, בשיתוף משרד התחבורה, לשים דגש רב על בדיקות כלי הרכב במחוז ש"י, כדי לצמצם את מספר התאונות הנגרמות עקב אי-תקינות כלי הרכב ונסיעה במשקל עודף. הדבר יכול להיעשות בסמוך למחסומי צה"ל באזור, ובכך לצמצם את הסיכון הביטחוני.

#### 5. תכניות תנועה מאושרות באזור יהודה והשומרון

לקצין מטה תחבורה במינהל האזרחי באיו"ש (להלן - קמ"ט תחבורה) סמכות של רשות תמרור מרכזית. כל תכניות התמרור באזור טעונות אישור של הקמ"ט. נמצא, כי תושבים אחדים, אשר קיבלו דוחות עקב עבירות תנועה שביצעו באזור, טענו בבית המשפט, כי תכנית התמרור והשילוט במקום שנעברה העבירה לא אושרו על ידי הקמ"ט באזור, ובעקבות כך זוכו בדין.

בינואר 2001 העביר קמ"ט תחבורה לראש אגף התנועה במחוז ש"י רשימה של 53 קטעי כבישים וצמתים אשר אושרו על ידיו, ואשר ניתן לאכוף בהם את חוקי התנועה. הוא ציין במכתבו, כי על פי סיכום עם מהנדס מע"ץ במחוז ירושלים, תתחיל מע"ץ בתכנון תמרור ושילוט בכל כבישי איו"ש, והם יועברו לאישורו.

משרד מבקר המדינה מציין, כי יש לראות בחומרה מצב שבו תכניות תמרור ושילוט אינן מאושרות. לדעת משרד מבקר המדינה, על קמ"ט תחבורה ועל מע"ץ לבדוק לאלתר את כל תכניות התמרור והשילוט באיו"ש.

#### 6 ביטוח כלי רכב מקומיים

תושבים מקומיים באיו"ש, כמו גם חלק מתושבים ישראלים, מבטחים את כלי רכבם בפוליסות של חברות ביטוח מקומיות. מחיר הפוליסות באיו"ש נמוך בכ-50% ממחירן של פוליסות דומות בישראל.

הנחיית מחלקת התנועה במשטרת ישראל בנושא פוליסות ביטוח מ-15.4.96 קובעת בין היתר, כי ביטוח חובה הנעשה על ידי חברה פלסטינית לרכב הרשום שם יהיה תקף גם בישראל, אך לא יהיה תקף לרכב הרשום בישראל, והמבוטח בחברה פלסטינית דינו כרכב הנוסע ללא ביטוח תקף, באותם מקרים יש לזמן את נהג הרכב למשפט.

בינואר 1997 הוציא אגף התנועה מחוז ש"י הנחיה בנושא זה, והוסיף את רשימת חברות הביטוח הפלסטיניות המאושרות לבטח רכב פלסטיני בלבד.

משרד מבקר המדינה העלה, כי שוטרי מחוז ש"י אינם אוכפים את ההנחיה. במחוז נעים כלי רכב ישראליים (בבעלות תושבי מזרח ירושלים) אשר מבוטחים בחברות ביטוח פלסטיניות.

## 7. נהיגת רכב ישראלי על ידי נהג מקומי

עד חודש ספטמבר 2000 נהגו שוטרי התנועה במחוז ש"י לרשום דוח הזמנה לבית משפט צבאי לתעבורה בגין נהיגה ברכב ישראלי על ידי תושב מקומי, זאת על פי תקנה 568 א' לתקנות התעבורה, תשכ"א-1961, הקובעת בין היתר, כי תושב מקומי לא ינהג ברכב הרשום בישראל, אלא אם יש בידו היתר. באותה תקופה נרשמו בממוצע כ-20 דוחות ליום עקב העבירה הנ"ל. בחוות דעת מאוקטובר 1999 קבע הוועמ"ש של איו"ש, כי פלסטיני הנוהג בכלי רכב ישראלי באיו"ש ללא היתר, עובר עבירה על סעיף 3 להוראות בדבר תנועה ותעבורה (יהודה ושומרון), התשכ"ט-1968. כמו כן, קבע הוועמ"ש, כי מדובר בעבירה ביטחונית חמורה.

רק בספטמבר 2000 הנחתה מפקדת אגף התנועה במחוז ש"י את שוטרי המחוז, כי עבירה של נהיגה בכלי רכב ישראלי על ידי נהג מקומי ללא היתר, הינה עבירה ביטחונית ולא עבירת תעבורה; היינו, שוטר הנתקל בנהג מקומי הנוהג ברכב ישראלי ללא היתר, חייב להעבירו לחקירה במשטרה, שם יפתח נגדו תיק פלילי.

על פי נתוני המשטרה, תושבים מקומיים הנוהגים בכלי רכב של ישראלים נחלקים לשלוש קבוצות, כדלקמן:

- (א) תושבים מקומיים אשר קנו את הרכב מתושב ישראלי, אך הרכב לא רשום על שמם.
- (ב) תושבים מקומיים אשר נהגו ברכב של מעסיק ישראלי.
- (ג) תושבים מקומיים אשר נהגו ברכב של אחד מבני משפחתם הישראלי.

כלי רכב של ישראלים, הנקנים על ידי מקומיים, מזוהים ככלי רכב ישראלים, ועלולים לעבור ללא בדיקה במחסומים של הצבא והמשטרה באיו"ש. משרד מבקר המדינה מעיר, כי היקף התופעה מהווה סכנה ביטחונית חמורה, ועל המשטרה וכל הגורמים האחראים לתת את הדעת לבעיה זו.

בהתייחסות לממצאים בפרק הדין באגף התנועה, הודיעה משטרת ישראל למשרד מבקר המדינה כדלקמן:

- (א) (1) בנושא מחשוב דוחות התנועה הניתנים למקומיים - הדוחות למקומיים מוחשבו, אך לבית המשפט הצבאי אין עדיין מערכת ממוחשבת לעניין זה. (2) הרשות הפלסטינית אינה מעבירה למשטרת ישראל מידע מעודכן אודות רישיונות נהיגה, ביטוחים ודוחות כפי שהיא מחויבת על פי הסכמי אוסלו.
- (ב) בנושא ביצוע חישוב הקנס כולל הפיגורים במערכות הממוחשבות - המלצת משרד מבקר המדינה הועברה למענ"א לצורך בניית מערכת מתאימה.
- (ג) בנושא דוחות שגויים - דוחות שמולאו נכון נחשבו לשגויים עקב בעיה במערכות הממוחשבות במענ"א. תקלה זו תתוקן במערכת החדשה של המשטרה.
- (ד) אין ספק שביקורות בטיחותיות שוטפות ושגרתיות של המשאיות הירדניות יעילה יותר מבדיקות מדגמיות. אף שקיימת מגבלה של כוח אדם ומשאבים, ייעשה ככל שניתן בנושא.

ביוני 2001 מסר משרד התחבורה, כי נוכח המצב הביטחוני והסתייגות הקב"ט של המשרד להוצאת נידות לבדיקות רכב במחוז ש"י, משרד התחבורה מטפל בנושא מול המשטרה בתיאום עם הקב"ט.

ביוני 2000 מסרה מע"ץ למשרד מבקר המדינה, בנוגע לתכניות תנועה מאושרות באזור, כדלהלן:  
(א) רק בתחילת 1999 החלה מע"ץ מחוז ירושלים לטפל באופן שוטף בכ-1,300 ק"מ כבישי אי"ש.

(ב) במאי 2000 ערכה מע"ץ סקר בעניין תמרוך בצומתי אי"ש, עד יוני 2000 הסקר טרם אושר.  
(ג) נערכה רשימה של כבישים, שיש להכין עבורם תכניות תנועה, ושל צמתים אשר יש בהם בעיות תנועה בטיחותיות חמורות.

(ד) אין באפשרות מע"ץ להכין תכניות תנועה לכל הכבישים הנותרים באי"ש עקב המצב הביטחוני ועקב בעיות בתקציב.

ביוני 2001 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה בנושא נהיגת רכב ישראלי על ידי מקומיים, כי הממונה על התביעות הונחה לקיים עבודת מטה לבחינת כלל היבטי הסוגיה, תוך שיתוף משטרת מחוז ש"י.

## אבטחת מוסדות חינוך

מן המסמכים עלה, כי מוסדות חינוך באזור משמשים יעד אפשרי לפיגועים מצד גורמים עוינים. החלטת ממשלה מס' 5719 מ-25.6.95 קובעת, כי משטרת ישראל, במסגרת אחריותה הכוללת לביטחון הפנים, תקבל גם את האחריות המלאה לאבטחת מוסדות חינוך. מוסדות חינוך לעניין זה הם כל בתי הספר, גני הילדים ומעונות היום שבהם מתקיימת פעילות במשך היום. עקרונות שיטת האבטחה מפורטים בנחלי משטרת ישראל (להלן - הנהלים).

בעניין מוסדות חינוך קובעים נוהלי משטרת ישראל, כי "צה"ל הריבון לנושא הביטחון באי"ש וחבל עזה ומתפקידו לתת מענה, ופתרונות לסוגיית האבטחה". בהתאם לנוהל אג"ם ש"י בנושא אבטחת מוסדות חינוך נקבע בין היתר, כי "באי"ש האחריות הכוללת לביטחון מוטלת על צה"ל, וכנגזרת מחוז ש"י יסייע לצה"ל בפקוח, מעקב וקשר שוטף עם קב"ט של הרשויות". אבטחת מוסדות חינוך מתבצעת על ידי מאבטחים או שומרים אזרחים, ופעילות פיקוח מחוז ש"י מתבצעת באמצעות נידות הסיור של המחוז על ידי ביקורים, סיורים במוסדות חינוך וסביבתם וביצוע תרגילי עירנות וביקורות למאבטחים. על פי הנוהל, מסלולי הסיור ותדירותם ייקבעו על ידי ראש מחלקת סיור של התחנה. הנוהל מפרט את תחומי האחריות לגופים הנוגעים באבטחת מוסדות חינוך, כמו משטרת ישראל, צה"ל, משרד החינוך, הרשויות המקומיות ומוסדות החינוך.

באוקטובר 1995 כתב מפכ"ל המשטרה, כי החלטת הממשלה מטילה על משטרת ישראל, במסגרת אחריותה הכוללת לביטחון פנים, גם את האחריות הכוללת לאבטחת מוסדות חינוך החל מ-1.9.95. קבלת אחריות זו אינה באה לשנות, ולא שינתה, את תחומי האחריות הקבועים באי"ש, ושעל פיהם צה"ל הוא האחראי לביטחון.

בביקורת עלה, כי לאורך שנים קיימת מחלוקת בין צה"ל לבין המשטרה בנוגע לאחריות לאבטחת מוסדות החינוך באי"ש; עד מועד סיום הביקורת לא באה המחלוקת על פתרונה.

בינואר 1998 פנה היועץ המשפטי של אי"ש אל המשנה ליועץ המשפטי לממשלה בבקשה לבחון את תחולתה של החלטת הממשלה מס' 5719 על האזור.

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה השיב ליועמ"ש איו"ש, בין היתר, כי "מעיון בהחלטת הממשלה אינה עולה כוונה ברורה, מפורשת או משתמעת, להחלת ההחלטה גם באיו"ש. כך, למשל, ברור שאין למשטרת ישראל 'אחריות כוללת לביטחון הפנים', כלשון החלטת הממשלה, בכל הנוגע לאיו"ש... על כן, לא ניתן לקבוע, בדרך של פרשנות, כי ההחלטה חלה גם על מוסדות חינוך באיו"ש, אף כי אין כאן גם שלילה מפורשת". הוא הוסיף, כי אם העניין לא יוסדר בהסכמה בין מקבלי ההחלטות, "ניתן יהיה להביא את הנושא להכרעת הממשלה, בהמשך להחלטה הנ"ל".

בביקורת עלה, כי משטרת ישראל לא הקצתה למחוז ש"י כוח אדם ואמצעים לאבטחת מוסדות החינוך כפי שנעשה במחוזות אחרים של המשטרה. קצין אג"ם במחוז ש"י מסר לצוות הביקורת, כי המשטרה מסיירת ליד מוסדות החינוך באיו"ש באופן אקראי, פעם אחת בשבוע בממוצע.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי המצב המתואר לעיל, שלפיו קיימת מחלוקת בעניין אבטחת מוסדות החינוך בין המשרד לביטחון הפנים לבין צה"ל, שלא באה על פתרונה משך יותר מחמש שנים, מחייב פתרון מידי. על הדוגמים הבכירים במשרד הביטחון, במשרד לביטחון פנים ובמשרד החינוך והתרבות להגיע להסכמה בדבר האחריות של כל אחד מהם בנוגע לאבטחת מוסדות החינוך, הכל בהתאם להחלטת הממשלה.

## השלמת אמצעי לחימה ומיגון למחוז

1. בנובמבר 1998 הוציא אג"ם מטה מחוז ש"י פקודה, שעניינה היערכות מחוז ש"י למקרה של הסלמה בשטחים. הפקודה קבעה, בין היתר, לוח זמנים לריענון פקודות מיבצעיות, לאימון שוטרי המחוז, להצטיידות אישית וכללית, ולהשלמת דרישות מיגון תחנות משטרה. באפריל 2000 נעשתה עבודת מטה מחודשת בצה"ל ובמחוז ש"י על רקע החשש מפני הידרדרות המצב הביטחוני, שעלול להביא בזמן קצר להסלמה ולעימותים בין האוכלוסייה המקומית לבין כוחות צה"ל והיישוב היהודי. אג"ם מטה מחוז ש"י הכין תכנית, שמטרתה הייתה, בין היתר, הנעה מחדש של עבודת המטה במחוז תוך כדי תיאום מול גורמי צה"ל ושאר גורמי הביטחון הנוגעים בדבר, השלמת ההיערכות והמוכנות המיבצעית של כל שוטרי המחוז, השלמת ההצטיידות וההכשרה לכל הסד"כ המיבצעי המחוזי, ותכנית מיגון המטה ויחידות המחוז. יש לציין, כי המחוז הציג דרישות מזעריות לאמצעים אלו.

2. בעקבות אירועי אוקטובר 2000, הגיש אג"ם ש"י דרישות צרכים למיגון מתקנים, רכב, נשק ואמצעים אחרים הדרושים לשימושם של השוטרים, הן במהלך האירועים והן לצורכי הצטיידות למקרה של חחרפת האירועים. רשימת האמצעים שנדרשו למיגון אישי של השוטרים, כפי שעלו ממסמכי המחוז, כללו רובים, קסדות ואפודי מגן; בין האמצעים היחידתיים שנדרשו: תוספת של 17 כלי רכב ממוגני ירי. בנוסף עליהם, נדרשו אמצעי מיגון למתקני תחנות המשטרה במחוז וכן במטה המחוז. קצין אג"ם מחוז ש"י, ציין, כי "לאור הידרדרות המצב ביהודה ושומרון והסיכון הרב בו נתונים שוטרי מחוז ש"י, אבקש לבחון בדחיפות את דרישות המחוז ולהקצות את התקציבים הנדרשים לשימוש המידי". כן עולה מהמסמכים, כי המיגון שנדרש במכתבו של קצין אג"ם נבחן על ידי מחלקת אבטחה במטה הארצי, והמחלקה המליצה לבצעו. הביקורת העלתה, כי עד סיום הביקורת טרם סופקו האמצעים שדרש המחוז.

3. מחוז ש"י משתמש בצידוד קשר רב-גל לקשר ולדווח. המחוז פרוס על פני שטח גיאוגרפי נרחב באיו"ש ובבקעה. פריסה רחבה זו באזור הררי ומבוותר אינה מאפשרת כיסוי קשר מיטבי באמצעות

חמשת אתרי מסר הרב-הגל הקיימים ברחבי האזור. כתוצאה מכך, קיימים אזורים וצירי תנועה חשובים, שבהם אין קשר. מצב זה עלול לסכן שוטרים בעבודה השוטפת בשטח, ובאופן מיוחד בעתות חירום.

משטרת ישראל מסרה למשרד מבקר המדינה ביוני 2001, כי הוקצו אפודים מיוחדים לכשליש מהסדר"כ המיבצעי, וכן מספר ג'יפים ממוגנים. בנושא קשר, הוגשה דרישה מפורטת להתקנת אתרי רב-גל נוספים. מאחר שעלות האתרים גבוהה, הדבר טרם בוצע וכפי הנראה לא יבוצע בקרוב.



השוטרים במחוז ש"י מבצעים את עבודתם בתנאים קשים ומסוכנים. משטרת המחוז עושה מאמצים רבים למלא את משימותיה חרף הנסיבות שבהם היא פועלת, במיוחד מאז תחילת האירועים באוקטובר 2000. עם זאת, על המשטרה לשקוד על תיקון הליקויים שהועלו בדוח.

מן הראוי, שהמשטרה והגורמים הרלוונטיים יתנו את דעתם ויפעלו לתיקון מכלול הליקויים שהועלו בנושא אכיפת החוק, ובכלל זה חוקי התנועה.

הגורמים בצה"ל, במשרד לביטחון פנים ובמשרד החינוך צריכים לתת מענה מידי לסוגיית אבטחת מוסדות החינוך שבאזור.

יש לשקול הגדלת מספר כלי הרכב הממוגנים לשוטרי המחוז לביצוע הפעילות המשטרתית, כגון סיורים, אכיפת חוקי התנועה וליווי עצורים; וכן לצייד את השוטרים במיגון אישי בכלי נשק מתאימים ובאמצעים המתאימים לסוג הפעילות שהם מבצעים.