

אזור יהודה והשומרון - פעילות יחידת הפיקוח והאכיפה והיבטים בהסדרת מקרקעין

תקציר

רקע כללי

בשנת 1981 הוציא מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה והשומרון (להלן - איו"ש או האזור) צו בדבר הקמת מינהל אזרחי¹ (להלן - המנהל) באיו"ש. בצו נקבע, כי המנהל י"ינהל את העניינים האזרחיים באזור בהתאם להוראות צו זה, לרווחתה ולטובתה של האוכלוסייה ולשם הספקת השירותים הציבוריים והפעלתם, ובהתחשב בצורך לקיים מינהל תקין וסדר ציבורי באזור".

המנהל יז פועל בכפיפות מקצועית למפקדת תיאום פעולות הממשלה בשטחים (להלן - מתפ"ש)². במנהל משרתים קציני צה"ל וחיילים העוסקים בהיבטים ביטחוניים ואזרחיים של פעילות ישראל באיו"ש וכן אזרחים בתפקידי קציני מטה (להלן - קמ"טים) ובתפקידים אחרים, המהווים את הנציגות המקצועית של משרדי הממשלה באיו"ש.

בשנת 1983 הוקמה במנהל היחידה המרכזית לפיקוח (להלן - יחידת הפיקוח או היחידה). משרדי היחידה שוכנים במנהל בבית אל, והיא פועלת בשלושה אזורים בשטחי C באיו"ש: אזור יהודה, אזור שומרון ואזור בנימין. האחריות של היחידה כוללת פיקוח ואכיפה בשטחי C בתחומי התכנון והבנייה, המקרקעין, הגנת הסביבה, המים, התקשורת, החשמל ועוד, והיא אחראית גם לביצוע פיקוח ואכיפה של החוקים שעניינם מחצבות, חופי רחצה ושטחי אש.

בנוסף לכך, היחידה מפעילה את "הצוות לבדיקת איתורים באדמות סקר" (להלן - צוות "אדמות סקר"), שמטרתו לאתר ולסמן מקרקעין באיו"ש שעליהם ניתן להכריז כרכוש ממשלתי, ואת "הצוות לתיחום אדמות מדינה באיו"ש" המכונה צוות "קו כחול" (להלן - צוות "קו כחול"), שתפקידו העיקרי הוא לבדוק בהכרזות ישנות על אדמות מדינה (להלן - הכרזות היסטוריות) את התאמת גבולות אדמות המדינה על פי מפת ההכרזה ההיסטורית, למצב בשטח, ולתקנם בהתאם לכוונה המקורית של ההכרזה ההיסטורית.

1 צו בדבר הקמת מינהל אזרחי (יהודה והשומרון) (מס' 947), התשמ"ב-1981.
2 בראש מתפ"ש עומד קצין צה"ל בדרגת אלוף, הכפוף לשר הביטחון.

פעולות הביקורת

מינואר 2014 עד דצמבר 2014 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בפעילות יחידת הפיקוח והיבטים בהסדרת מקרקעין. נבדקו, בין היתר, עניינים הנוגעים לניהול הליכי פיקוח ואכיפה נגד בינוי בלתי חוקי (להלן - בב"ח) ולפעילות של צוות "אדמות סקר" וצוות "קן כחול". כמו כן נבדקו סדרי העבודה ביחידת הפיקוח ותחומי כוח אדם ומינהל. הביקורת נערכה במנהא"י וביקורות השלמה נערכו במתפ"ש, באוגדת איו"ש וביחידת היועץ המשפטי לאיו"ש (להלן - יועמ"ש איו"ש או היועמ"ש). בדיקות השלמה לצורך סיכום הביקורת נערכו עד דצמבר 2015.

הליקויים העיקריים

פעילות היחידה נגד בינוי בלתי חוקי

תכניות העבודה לפיקוח ולאכיפה

1. תכניות העבודה של המנהא"י לשנים 2012-2015 אינן כוללות יעדים מדידים בנוגע לחלק מתחומי הפיקוח והאכיפה, ועקב כך עולה חשש שהמנהא"י ויחידת הפיקוח אינם יכולים לבחון את אכיפת החוק בעניינם באופן ראוי.
2. היחידה לא הכינה בשנים שנבדקו, 2012-2014, תכניות עבודה שנתיות לפעילותה, ומדוחות סיכום השנה של היחידה לא ניתן לקבל תמונה שלמה על ביצועי היחידה והם אינם כוללים התייחסות למשאבים שהועמדו לרשותה ולאופן ניצולם. ללא דיווח על ניצול משאבים ובלי שהם נבחנו אל מול תכנית העבודה של המנהא"י נפגעת יכולת המנהא"י לבחון באופן מיטבי את ביצועי היחידה ואת אופן ניצול המשאבים שהועמדו לרשותה; וזאת, בין היתר, כדי לפעול לשיפורים הנדרשים ממנה.

תהליכי העבודה לאיתור בב"ח ולהריסתו

המנהא"י לא קבע ליחידת הפיקוח נוהלי עבודה בנוגע לרישום ומעקב אחר מקרי הבב"ח, ולא קבע תקני זמן (יעדים) לטיפול בהם על ידי היחידה או על ידי גורמים אחרים השותפים לתהליך מורכב זה. משכך, אין למנהא"י יכולת לקיים בקרה ולהעריך את יעילות הטיפול בבב"ח על ידי כל אחד מהגורמים המעורבים בתהליך, ואת השפעתם על יכולתה של יחידת הפיקוח לממש את ייעודה ביעילות.

מערכות ניהול המידע, הבקרה והמעקב על הבב"ח

1. הזנת נתונים - לצוות מימוש ואכיפה הפועל ביחידת הפיקוח אין נוהלי העבודה המסדירים את שיטת הזנת הנתונים ואת בקרת האכיות על הזנתם למערכת הממוחשבת שביחידה, המשמשת לניהול מעקב ובקרה אחר טיפול בבב"חים. משכך, המידע הקיים במערכת הממוחשבת הוא חלקי ולעתים אינו מהימן ומעודכן דיו.

2. פערי מידע - קיימים פערי מידע בין הנתונים הקיימים במערכת הממוחשבת ובין הנתונים הידועים לעובדי הפיקוח על מקרי בב"ח מפעילותם בשטח. משכך המערכת הממוחשבת אינה מאפשרת ליחידה ולמנהא"י להפיק ממנה נתונים חשובים בתהליך קבלת ההחלטות הנוגעות לפעילות הפיקוח והאכיפה בעניין אותם מקרים של בב"ח.

3. מעקב אחר משכי הטיפול בבב"ח - המערכת הממוחשבת אינה כוללת מידע בנוגע למשך הזמן שבו מטופל הבב"ח על ידי הגורמים המעורבים בהליכי התכנון ובהליכים המשפטיים. לכן, לא ניתן לקיים מעקב אחר משך הטיפול הכולל בכל בב"ח, ומשכך אין המערכת הממוחשבת יכולה להתריע בפני מנהל היחידה ובפני גורמים בכירים במנהא"י על מקרים חריגים, כמו למשל, על בב"ח הנמצא בסדר עדיפות גבוה להריסה ואשר הטיפול בו מתעכב.

אכיפת החוק נגד בב"ח בשנים 2008-2013

1. מנתוני המערכת הממוחשבת וגם מנתוני דוחות סיכום השנה של היחידה עולה, כי מרבית מקרי הבב"ח שאיתרה יחידת הפיקוח בשנים 2008-2013, לא נהרסו. שיעור האכיפה הנמוך נגד מקרי הבב"ח באיו"ש מהווה פגיעה קשה בשלטון החוק ובשוויוניות כלפי החוק. הדבר גם מעלה חשש כבד של פגיעה משמעותית בהרתעת מפרי חוק בתחום זה בפרט ובאכיפת החוק באיו"ש בכלל.

2. הטיפול בלשכת התכנון במנהא"י בבקשות להיתר בנייה למקרי בב"ח שהוצאו להם צווי הריסה נמשך זמן רב, דבר המכביד על מערכת אכיפת החוק באיו"ש ומעכב את פעילותה.

3. לבג"ץ הוגשו עתירות רבות נגד ביצוע צווי הריסה, אשר חלקן נוגעות גם לבב"ח שאינו בסדר עדיפויות גבוה להריסה, והדבר מטיל עומס ניכר על המערכת המשפטית. כתוצאה מכך, בספטמבר 2013 העלה יועמ"ש איו"ש בפני ראש המנהא"י את הצורך בתעדוף מחודש של טיפול בעתירות בענייני הבב"ח, והיערכות מתאימה של המנהא"י ליצירת סדרי עדיפויות לטיפול בעתירות מול המערכת המשפטית, וזאת כדי לזרז את הטיפול בעברות הבנייה הנמצאות בחשיבות גבוהה לאכיפה. נכון למועד סיום הביקורת, טרם קבע המנהא"י סדרי עדיפויות חדשים לטיפול בעתירות כנגד צווי הריסות בב"ח, הנדרשים לשם אכיפה יעילה יותר נגד עברות של בב"ח באיו"ש.

4. המנהא"י אינו הורס חלק ממקרי הבב"ח הנמצאים בסדר עדיפויות גבוה להריסה. זאת בניגוד למדיניות האכיפה המוצהרת, שאותה אישרו הרמות הממונות, ובלי שנערך על כך דיון אצל הגורמים המוסמכים. המנהא"י והיחידה גם אינם מקיימים בקרה נאותה על קידום רישומם במערכת הממוחשבת של מקרי הבב"ח הנמצאים בסדר עדיפויות גבוה לאכיפה למעמד המאפשר את הריסתם, וכן אינם מקיימים בקרה נאותה על העיכובים במימוש הריסות.

אזורים שבהם אין אכיפה כלל

המנהא"י אינו מקיים פעולות פיקוח ואכיפה בשטחי C על הבנייה הפלסטינית בשטחים שבהם יש תכניות מתאר מאושרות. המנהא"י אינו מקיים פיקוח לאורך תקופה ארוכה על חלק מהבנייה הישראלית שבמסגרת תכניות מתאר מאושרות, ואינו מקיים פיקוח ואכיפה על בתים רבים אשר נבנו במרוצת השנים במספר יישובים ישראליים באיו"ש באופן בלתי חוקי, חלקם על אדמות פרטיות ללא היתר בנייה ואף ללא תכניות מתאר מאושרות.

חקירות פליליות בעברות תכנון ובנייה

באיו"ש אין גוף המופקד על חקירת עברות של תכנון ובנייה במישור הפלילי. על אף החלטת שר הביטחון מדצמבר 2013 על הקמתה של יחידה לניהול חקירות פליליות של עברות על דיני התכנון והבנייה באיו"ש, הרי שבמועד סיכום הביקורת יחידה כזו טרם הוקמה.

אכיפת החוק בנושאים נוספים

פיקוח ואכיפה על חופי רחצה מוכרזים באיו"ש

הפיקוח של המנהא"י בחופי הרחצה בים המלח באמצעות פקחי יחידת הפיקוח, לוקה בחסר ועלול לסכן את שלום הציבור. זה שנים שהמנהא"י מנסה להסדיר את העברת האחריות בתחום הפיקוח והאכיפה על אתרי הרחצה המורשים למשרד הפנים, אך עד מועד סיום הביקורת הדבר לא צלח.

פיקוח ואכיפה על תחנות דלק

בשטח C באיו"ש קיימות 118 תחנות דלק, מתוכן 17 מוסדרות כחוק, 25 בהליכי הסדרה ו-76 בעלות תיקי ב"ח ביחידת הפיקוח. אף שהמנהא"י התחייב בפני משרד מבקר המדינה כבר בשנת 2004 לטפל בנושא הפיקוח והאכיפה על תחנות הדלק, הוא טרם הפעיל פעילות אכיפה, וזאת חרף הסכנות המרובות הנובעות מפעילותן הבלתי חוקית של תחנות דלק באיו"ש.

תחום הסדרת מקרקעין

תהליך ההכרזה על אדמות מדינה

הליך ההכרזה על אדמות מדינה הוא הליך פומבי, שנועד להביא לידיעת הציבור את כוונת הרשויות לתפוס חזקה במקרקעין כרכוש ממשלתי. הצורך בביצוע ההכרזה נובע מכך שמרבית הקרקעות בשטחי איו"ש אינן מוסדרות. הליך ההכרזה על אדמות מדינה נעשה לפי הצו בדבר רכוש ממשלתי, (יהודה והשומרון) (מס' 59) התשכ"ז-1967 (להלן - הצו בדבר רכוש ממשלתי), והוא נושא אופי הצהרתי, דהיינו

המקרקעין נחשבים כרכוש ממשלתי כל עוד לא הוכח אחרת. זכות המדינה במקרקעין מוכרזים אינה "מבוצרת" באופן ובמידה הדומים לזכות שנרשמה במסגרת הסדר מקרקעין. כפי הנהוג באיו"ש זה שנים, תהליך ההכרזה על אדמות מדינה אינו מסתיים, בדרך כלל, בהסדר בספרי המקרקעין שבמנהא"ז, שהוא רישום מוסדר וסופי.

בסוף שנות ה-70 ועד ראשית שנות ה-90 חתם הממונה על תעודות הכרזה על אדמות מדינה, שלהן צורפו מפות (להלן - מפות ההכרזה ההיסטוריות). בשנות ה-90 התברר, כי קביעת הגבולות של אדמות המדינה לא התבססה על סימון בשטח ועל מיפוי מדויק בסמוך למועד ההכרזה, ועובדה זו יצרה פערים ניכרים וחוסר התאמה בין מפות ההכרזה ההיסטוריות לבין השטח. בהסתמך על מפות הכרזה ותעודות ההכרזה ההיסטוריות אישר המנהא"ז תכניות מתאר אשר על בסיסן ניתנו היתרי בנייה ונבנו מבנים בתחומי ההתיישבות הישראלית באיו"ש, והממונה הקצה את המקרקעין הנמצאים בתחומי מפות ההכרזה ההיסטוריות, לרבות מקרקעין פרטיים שנכללו בהם, בין היתר לגופים העוסקים בהתיישבות באיו"ש.

שאלת הסדר המקרקעין לאדמות המדינה נדונה כבר בשנות ה-90 על ידי ראש המנהא"ז ומנהל רשות מקרקעי ישראל. מאז ועד ספטמבר 2015 לא חל שינוי מהותי במצב של הסדר אדמות המדינה באיו"ש, וההכרזות אינן מסתיימות בהסדר מקרקעין, על כל ההשלכות המשתמעות מכך.

הצוות לתיחום אדמות מדינה באיו"ש (צוות "קו כחול")

כתוצאה מהטעויות בסימון מפות ההכרזה ההיסטוריות נפגעו זכויות הקניין של בעלי מקרקעין פרטיים, שעל חלקם נבנו ואוכלסו יישובים ישראלים באיו"ש ללא תמורה לבעלי הקרקע או ללא קבלת רשות מהם. כעת, משהחל צוות "קו כחול" לתקן את הטעויות שנעשו בסימון מפות ההכרזה, כאמור, נפגעת זכות הקניין של תושבים ישראלים, שבתום לב רכשו בתים או זכויות במקרקעין באותם שטחים שבתחומי היישובים הישראלים, שנגרעו מגבולות ההכרזה ההיסטוריים.

המתפ"ש והמנהא"ז לא טיפלו בממצאי צוות "קו כחול" כראוי, ולא גיבשו, בנפרד או במשותף, דרכים כיצד לטפל בכל המשמעויות הנובעות מתוצרי העבודה של צוות "קו כחול", ובפרט בנוגע לזכויותיהם של פלסטינים וישראלים באיו"ש. בכך, למעשה, מונצח המצב הקיים והוא אף מחריף.

המנהא"ז מעביר את מפות ההכרזה המתוקנות לידיעת הרשויות המקומיות באיו"ש, אך אינו מביא את דבר התיקונים שנעשו בגבולות ההכרזה על אדמות מדינה לידיעת כל מי שהתיקון במפות רלוונטי לגביו. בכך יש משום פגיעה בחובת ההגנות מצד הרשות המנהלית האחראית באיו"ש.

הבנייה ביישובים שהקימה ההסתדרות הציונית העולמית

המנהא"ז אינו נכלל בין הגורמים אשר אישורם נדרש לבקשות להיתרי בנייה ביישובים שמקימה ומיישבת החטיבה להתיישבות, הפועלת במסגרת ההסתדרות הציונית העולמית (להלן - החטיבה להתיישבות) להבדיל מיישובים אחרים. שעה שאין הכרעה משפטית בסוגיית הזכויות העומדות לרוכשים של מקרקעין שנגרעו מתחום גבולות ההכרזה כתוצאה מעבודת צוות "קו כחול", נוצרה מדיניות

דה-פקטו שונה בנוגע לפרשנות לתחומי ההכרזות שניתנה על ידי צוות "קו כחול", בין יישובים שהקימה החטיבה להתיישבות לבין יישובים שהקים משרד הבינוי והשיכון, וזאת בלי שהנושא נדון ונבחן.

תחומי כוח אדם ומינהל

תקינה והעסקת עובדים

המנהל"ז מעסיק חלק מעובדי היחידה שלא בהתאם לתחומי העיסוק המפורטים במשרות המופיעות בדוח "תקן ומצבת עובדים" של משרד הפנים ממרץ 2014 המתייחס ליחידת הפיקוח. מציאות זו של ניהול כוח אדם ביחידת הפיקוח נוגדת את הוראות התקשי"ר (תקנון שירות המדינה) ואת כללי המינהל התקין, והיא עלולה לפגוע במימוש יעדי היחידה.

בטיחות בעבודה

באיו"ש אין הוראות חוק, צווים או נהלים פנימיים העוסקים בנושא בטיחות וגיהות בעבודה של היחידות האזרחיות, ובכלל זאת של יחידת הפיקוח, ובין היתר בתחום של הריסת בב"ח ופינוי מבנים מתושביהם ומתכולתם.

ההמלצות העיקריות

פעילות היחידה נגד בב"ח

1. על המנהל"ז להנחות את יחידת הפיקוח להכין תכנית עבודה שנתית מפורטת, אשר תשמש לה בסיס למימוש יעיל של ייעודה ומשימותיה, ושעל פיה יוכל המנהל"ז לקיים פיקוח ובקרה נאותים על ביצועיה. על המנהל"ז לקבוע בכל אחד מהתחומים שבהם עוסקת היחידה יעדים מוגדרים, מדידים ובני-השגה אשר יופיעו בתכנית העבודה של היחידה וגם בדוח של סיכום הפעילות השנתית שלה.
2. על המנהל"ז לקבוע נוהלי עבודה בנוגע למכלול פעילויות הפיקוח והאכיפה הכרוכות בנושא הבב"ח, אשר יתבססו על מיפוי הפעילויות ותהליכי העבודה המרכזיים בתחום ההריסה של בב"ח, על יחסי הגומלין בין כל הגורמים השותפים לפעילות זו, ועל קביעתם של תקני זמן הנדרשים לביצוע.
3. על המנהל"ז לגבש ולעגן בנהלים ובהוראות את אופן הזנת הנתונים הנוגעים לבב"ח, לרבות את הכללים בתחום בקרת האיכות, כדי שישמשו את היחידה ואת גורמי הבקרה באופן אמין ומלא, וזאת בנוגע לכלל הרישומים של בב"ח ובהתאמה לפעולות היחידה בשטח; על ראש המנהל"ז לזרז את הקמתה של מערכת ממוחשבת מהימנה לרישום, ניהול, בקרה ומעקב אחר הטיפול בבב"חים.

4. על מתאם פעולות הממשלה בשטחים ועל ראש המנהא"י לשפר את הבקרה על כלל מקרי הבב"ח הכשירים להריסה, ואשר נמצאים בסדר עדיפויות גבוה, אך עדיין לא נהרסו, ובהתאם לצורך - להחיש את הריסתם. נוכח ההיקף הרחב של מקרי הבב"ח והזמן הרב שחלף ללא נקיטת הליכי אכיפה נגד רובם, על מתאם פעולות הממשלה בשטחים ועל ראש המנהא"י לגבש מדיניות סדורה לטיפול כולל בתופעה, ולהכין תכנית מפורטת לאכיפת החוק כנגד מקרי הבב"ח ולהעלות להחלטת הדרג המדיני.
5. באזורים שבהם קיימת בנייה פלסטינית בתחום תכניות מתאר מאושרות, ראוי כי מתאם פעולות הממשלה בשטחים וראש המנהא"י, יחד עם גורמי הייעוץ המשפטי באיו"ש ובמשרד המשפטים, ועל פי הצורך גם במעורבות מפקד פיקוד המרכז (להלן - פקמ"ז), יבחנו דרכים לקיים פיקוח ואכיפה על בנייה זו. בתוך כך ניתן לשקול מציאת דרך לשיתוף הפלסטינים בפעולות הפיקוח והאכיפה באזורים אלה באיו"ש.
6. על המנהא"י למלא את תפקידו כסמכות אזורית בתחום התכנון והבנייה, ולאכוף את קיומו של הצו בדבר תכנון ערים, וזאת כדי להבטיח שהבנייה בהתיישבות הישראלית באיו"ש תיעשה בהתאם לחוק ולתכניות המתאר שקיבלו תוקף.
7. על משרד הביטחון (להלן - משהב"ט) ועל משרד האוצר לנקוט במשותף את כל הצעדים הנדרשים להקמתה של יחידה לחקירת עברות של תכנון ובנייה במישור הפלילי באיו"ש, ולמצוא את פניית שר הביטחון לראש הממשלה, כדי להביא את סוגיית המשאבים לכלל סיכום.

פיקוח ואכיפה על חופי רחצה מוכרזים באיו"ש

על ראש המנהא"י להידרש בהקדם לסוגיה של הפיקוח והאכיפה על חופי רחצה מוכרזים באיו"ש, ועל פי הצורך לפעול במשותף עם משרד הפנים ועם מתאם פעולות הממשלה בשטחים כדי להסדיר אותה כנדרש. על יועמ"ש איו"ש לפעול לתיקונה של התשתית הנורמטיבית בתחום זה, ולהחלתן של נורמות ועקרונות שיסדירו את הפיקוח והאכיפה בחופי הרחצה המוכרזים באיו"ש בדומה לאלו שנקבעו בנושא זה בישראל.

תחום הסדרת מקרקעין

1. ראוי ששר הביטחון ישתף בנושא הסדרת המקרקעין את שר המשפטים ואת שר הבינוי והשיכון, כדי לבחון דרכים שיבטיחו ככל הניתן הסדרה מיטבית של רישום אדמות מדינה, באופן שיצמצם את הפגיעה בזכויות הקניין של תושבי איו"ש, פלסטינים וישראלים, ואת הנזקים הכספיים העלולים להיגרם לקופת המדינה.
2. ראוי שהמנהא"י יבחן באופן שוטף את פעילותו של צוות "קו כחול" ויקיים תהליך של הפקת לקחים ממצה בנוגע לבעיות המתגלות כתוצאה מעבודת הצוות, במטרה לבחון דרכים נוספות לשיפור עבודת הצוות והסדרת מעמד המדינה בקרקעות הנוספות לתחומי ההכרזות. בנוסף לכך, נוכח המשמעויות החשובות הנובעות מממצאי הצוות, הנוגעות לקניין הפרטי של ישראלים

ופלסטינים באיו"ש, מן הראוי שהיועמ"ש לממשלה יתערב בנושא זה בהקדם בשיתוף הגורמים המעורבים - מתאם פעולות הממשלה בשטחים וראש המנהא"ז, ועל פי הצורך גם ישתף את הדרגים הבכירים במשהב"ט ובמשרד המשפטים, במטרה לגבש ולקבוע את דרכי הפעולה הנדרשות לפתרון הבעיה.

3. על ראש המנהא"ז לבחון עריכת שיפורים בנושאים המקצועיים של צוות "קו כחול" ובקביעת שיטות עבודה ונהלים, ולפעול בהתאם לתוצאות הבחינה, ועל פי הצורך להעלות נושאים אלה להכרעת מתאם פעולות הממשלה בשטחים, ובהתאם לשיקול דעתו להביאם גם להכרעת שר הביטחון.
4. לדעת משרד מבקר המדינה, המצב שלפיו נוצרה מדיניות שונה בנוגע לפרשנות לתחומי ההכרזות שניתנה על ידי צוות "קו כחול", בין היישובים שהקימה החטיבה להתיישבות לבין יישובים שהקים משרד הבינוי והשיכון, הוא בעייתי, ולפיכך ראוי שמששהב"ט בתיאום עם היועמ"ש לממשלה יבחנו סוגיה זו ויפעלו להסדרת העניין.

תחומי כוח אדם ומינהל

1. על המנהא"ז בשיתוף משרד הפנים ונש"ם לפעול להתאמה בין המשרות המופיעות בדוח "תקן ומצבת עובדים" ובין המשרות שאותן ממלאים בפועל עובדי היחידה, ובכלל זאת לעדכן ולאשר את דוח "תקן ומצבת עובדים" ביחידת הפיקוח ואת הגדרות התפקיד של עובדיה.
2. על מפקד פקמ"ז ועל ראש המנהא"ז לבחון דרכים כדי לקדם הסדרה של נושא הבטיחות והגהות באיו"ש באופן שהדברים יתייחסו גם להריסת מבנים ולעבודות באתרי בנייה, וכן לבחון את האפשרות להסמיך את יחידת הפיקוח במנהא"ז או גופים אחרים להפעיל סמכויות של פיקוח ואכיפה בעניין זה. ראוי גם שהיחידה תחזק את הידע ואת המודעות של עובדיה בתחום הבטיחות בעבודה, תגבש לשם כך הוראות מתאימות, ותטמיע אותן בעבודת היחידה.

סיכום

יחידת הפיקוח במנהא"ז היא מגופי הפיקוח והאכיפה החשובים הפועלים באזור יהודה והשומרון, ואחריותה כוללת פיקוח ואכיפה בשטחי C בעיקר בתחומי התכנון והבנייה, המקרקעין, הגנת הסביבה, המים, התקשורת והחשמל. ליחידה תפקיד משמעותי גם בנושא רישומם של גבולות ההכרזה על אדמות מדינה בנוגע ליישובים הישראליים בשטחי איו"ש. לפעילות יחידת הפיקוח בתחומים אלו באיו"ש נודעו השפעות ביטחוניות, מדיניות וכלכליות חשובות, ובכלל זה השפעה חשובה ביותר על מרקם החיים של האוכלוסיות הישראליות והפלסטיניות המתגוררות באזור.

הביקורת העלתה ליקויים, חלקם משמעותיים, בפעילותה של יחידת הפיקוח, ובעיקר בתחומים של הפיקוח והאכיפה על בבי"ח, על חופי רחצה מוכרזים בים המלח ועל תחנות דלק, וכן הועלו ליקויים בתחומי כוח אדם ומינהל של היחידה. הליקויים בתחום הפיקוח והאכיפה על הבבי"ח נובעים במהותם מכשלים בתהליכי העבודה של היחידה ומהיעדר בקרה ראויה על פעילותה.

הליקויים בתחום הבב"ח מצביעים, בין היתר, על מקרים שבהם המנהא"ז אינו מממש את הליכי האכיפה נגד מקרים של בב"ח שיחידת הפיקוח מאתרת, ואשר הוגדרו בסדר עדיפות גבוה לאכיפה; על היעדר לאורך שנים של פיקוח על הבנייה הפלסטינית בשטחים בעלי תכניות מתאר מאושרות ועל בנייה ישראלית בשטחים ללא תכניות מתאר; על פיקוח לקוי ביישובים ישראלים בעלי תכנית מתאר; ועל פיקוח לקוי על הבנייה שמחוץ לגבולות תכנית בניין עיר מאושרת ביישובים ישראלים באיו"ש.

התופעה של בינוי בלתי חוקי באיו"ש, הן בקרב המגזר הישראלי והן בקרב המגזר הפלסטיני, והבעיות בתחום הפיקוח והאכיפה בנושא זה קיימות זה שנים רבות, והגיעה העת לטפל בהן ביסודיות ובנחישות כדי לעקור מן השורש ולהבטיח את שלטון החוק באזור ואת הסדר הציבורי ושלומו הציבורי. אשר על כן, על מתאם פעולות הממשלה בשטחים ועל ראש המנהא"ז לבחון לעומק את כל הליקויים בנושאים אלו כדי לפעול לתיקון המצב, וככל שהדבר מחייב יש להעלות את הסוגיות הנדרשות לטיפול הדרג הצבאי הבכיר והדרג המדיני הבכיר, על פי העניין.

להסדר המקרקעין תכליות רבות וחשובות כדי למנוע, בין היתר, מעשי תרמית ופגיעה אפשרית בזכות הקניין. משרד מבקר המדינה ער לעובדה כי סוגיית שיטת רישום זכויות המדינה במקרקעין שברשותה באיו"ש היא בעלת היבטים מדיניים, ביטחוניים וכלכליים רגישים. נוכח הבעייתיות הנובעת משיטת רישום זכויות המדינה במקרקעין שברשותה, וההשלכות כבדות המשקל על תחום זכויות הפרט, כפי שעלה בדוח זה, מן הראוי, כי הדרג המדיני הבכיר, ובראשו שר הביטחון, שר המשפטים ושר הבינוי והשיכון, יבחן במשותף את כל מרכיבי הנושא של רישום אדמות מדינה באיו"ש, וינסה לקדם דרכים שיבטיחו ככל הניתן הסדרה מיטבית של רישום אדמות מדינה. זאת, בין היתר, כדי לצמצם את הפגיעה בזכויות הקניין של תושבי איו"ש, פלסטינים וישראלים, ואת הנזקים הכספיים לקופת המדינה העלולים להיווצר כתוצאה מכך.

לדרך הטיפול בליקויים שהועלו בדוח זה, שחלקם קיימים כבר שנים רבות, הנוגעים לתחומים החשובים של שמירת שלטון החוק באיו"ש, יש השפעות משמעותיות לאומיות מהמעלה הראשונה - ביטחוניות, מדיניות וכלכליות. אשר על כן, מחובתו של ראש המנהא"ז, במשותף עם מתאם פעולות הממשלה בשטחים והגורמים הבכירים בדרג הצבאי, להידרש בהקדם לתיקון הליקויים הרבים והמשמעותיים שעלו בדוח זה. על הדרג המדיני הבכיר - שר הביטחון וראש הממשלה - לגלות מעורבות, ולוודא שהליקויים שפורטו בדוח יתוקנו ויביאו לשיפור בשמירת שלטון החוק באיו"ש.



מבוא

ב-7.6.67 (להלן - 1967) פרסם מפקד כוחות צה"ל באיו"ש, שהוא גם מפקד פקמ"ז, מנשר בדבר נטילת השלטון על ידי צה"ל, ובו כתב כי "צבא הגנה לישראל נכנס היום לאזור ונטל לידי את השליטה וקיום הביטחון והסדר הציבורי באזור". כמו כן, באותו מועד הוא פרסם מנשר נוסף בדבר סדרי השלטון והמשפט, הקובע, כי המשפט שהיה קיים באזור ב-7.6.67 יעמוד בתוקפו, עד כמה שאין בו סתירה למנשר זה או לכל מנשר או צו שיינתנו על ידי מפקד כוחות צה"ל באיו"ש, ובשינויים הנובעים מכינונו של שלטון צה"ל באזור. על פי המנשר, הועברו כל סמכויות השלטון, החקיקה, המינוי והמינהל הנוגעים לאיו"ש או לתושביו, למפקד כוחות צה"ל באיו"ש, והוא הנושא באחריות הביטחונית והצבאית הכוללת באיו"ש.

המשפט שהיה קיים באיו"ש לפני 1967 התבסס על הדין העותומאני ועל שינויים שנערכו בו בתקופת המנדט הבריטי ובתקופת השלטון הירדני. על המשפט הקיים התווספה עם השנים תחיקת ביטחון³ ענפה. ישראל מחזיקה בשטחי איו"ש בדרך של "תפיסה לוחמתית", שמשמעותה המשפטיות הן, בין היתר, שהמשפט הישראלי אינו חל על שטחי איו"ש, ושהמשטר המשפטי החל באיו"ש נקבע על ידי כללי המשפט הבין-לאומי הפומבי⁴. החוק בענייני תכנון ובנייה, שהיה קיים באיו"ש ב-1967, הינו חוק תכנון ערים, כפרים ובניינים (חוק זמני מס' 79) לשנת 1966 (להלן - חוק תכנון ערים). נוכח הצורך לקיים פעולות תכנון ובנייה וכמתחייב מכללי המשפט הבין-לאומי, נחקק הצו בדבר תכנון ערים, כפרים ובניינים (יהודה והשומרון) (מס' 418), התשל"א-1971 (להלן - הצו בדבר תכנון ערים) אשר תיקן את הוראות חוק תכנון ערים והתאימו למציאות שבשטחי איו"ש. חוק תכנון ערים יוצר מדרג של שלוש רמות תכנון אשר אחראיות, בין היתר, על הכנת תכניות תכנון, טיפול בבקשות להיתרי בנייה ופיקוח ואכיפה על קיום החוק.

בשנת 1981 הוציא מפקד כוחות צה"ל באיו"ש צו בדבר הקמת המנהא"ז. בצו נקבע, כי המנהא"ז ינהל את העניינים האזרחיים באזור בהתאם להוראות צו זה, לרווחתה ולטובתה של האוכלוסייה ולשם הספקת השירותים הציבוריים והפעלתם, ובהתחשב בצורך לקיים מינהל תקין וסדר ציבורי באזור. בפקודת הארגון (להלן - פק"א) של המנהא"ז מפרברואר 2004 נקבע, בין היתר, שיעוד המנהא"ז הוא: "ליישם מדיניות הממשלה בשטחי יהודה ושומרון ולקדמה בתחומים האזרחיים בשיתוף הקמ"טים ובתיאום עם צה"ל ומערכת הביטחון בשגרה וחירום... להוות זרוע ביצועית לסמכויות התשתית, התכנון והבניה בשטח C, לרבות הטיפול בישובים הישראליים".

המנהא"ז פועל בכפיפות מקצועית למתפ"ש, ובראשו עומד קצין צה"ל בדרגת תת-אלוף. במנהא"ז משרתים קציני צה"ל וחיילים העוסקים בהיבטים ביטחוניים ואזרחיים של פעילות ישראל באיו"ש, וכן אזרחים בתפקידי קמ"טים ובתפקידים אחרים, המהווים את הנציגות המקצועית של משרדי הממשלה באיו"ש.

בשנת 1983 הוקמה במנהא"ז היחידה המרכזית לפיקוח. משרדי היחידה שוכנים במפקדת המנהא"ז בבית אל, והיא פועלת בשלושה אזורים בשטחי C באיו"ש: אזור יהודה, אזור שומרון ואזור בנימין. בראש כל אזור עומד ממונה, המפעיל באזור שעליו הוא מופקד צוות עובדים. האחריות של היחידה כוללת פיקוח ואכיפה בשטחי C בתחומי התכנון והבנייה, המקרקעין, הגנת הסביבה, המים, התקשורת, החשמל ועוד, וכן בתחומים כגון מחצבות, חופי רחצה ושטחי אש.

משהופסקה הסדרת הקרקעות באיו"ש⁵, פעל המנהא"ז החל מסוף שנות ה-70 בהליך המכונה "הכרזה על אדמות מדינה". הליך ההכרזה על אדמות מדינה הוא הליך פומבי שנועד להביא לידיעת

- 3 תחיקת ביטחון היא חקיקה (באמצעות צווים) שחקק צה"ל על אזורי הממשל הצבאי שצה"ל מחזיק בהם באיו"ש.
- 4 ראו בג"ץ 1661/05, המועצה האזורית חוף עזה נ' כנסת ישראל, פ"ד נט(2), 481 (2005).
- 5 בהתאם לצו בדבר הסדר קרקעות ומים (יהודה והשומרון) (מס' 291), התשכ"ט-1968.

הציבור את כוונת הרשויות לתפוס חזקה במקרקעין כרכוש ממשלתי. הליך ההכרזה נעשה לפי הצו בדבר רכוש ממשלתי, וביצועו מהווה תנאי לנטילת החזקה באדמות המדינה על ידי הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש באיו"ש (להלן - הממונה) ולניהולן על ידיו. בהקשר זה, היחידה מפעילה את צוות "אדמות סקר", שמטרתו לאתר ולסמן מקרקעין באיו"ש שעליהם ניתן להכריז כרכוש ממשלתי, ואת צוות "קו כחול", שתפקידו העיקרי הוא לבדוק בהכרזות היסטוריות את התאמת גבולות אדמות המדינה על פי מפת ההכרזה ההיסטורית, למצב בשטח, ולתקנם בהתאם לכוונה המקורית של ההכרזה ההיסטורית. בנוסף לכך, היחידה אחראית לביצוע "התכנית להסדרת הבדואים באיו"ש", שמטרתה הסדרה של מגורי קבע לבדואים באיו"ש.

עיקר פעולות הפיקוח והאכיפה שמקיימים פקחי היחידה נעשות מתוקף כתבי הסמכה שהעניקו להם מפקד פקמ"ז וראש המנהא"ז. כתבי ההסמכה מקנים לעובדי היחידה, ששמן מופיע בהם, סמכויות של פקח לאכיפת הדינים המפורטים בכתבי ההסמכה, וכל דבר חקיקה שהוצא מכוח אותם חקיקים.

יצוין, כי כתב ההסמכה מקנה לפקחים סמכות לערוך חקירות פליליות על ביצוע עברות לפי הצו בדבר הוראות ביטחון [נוסח משולב] (יהודה והשומרון) (מס' 1651), התש"ע-2009. כמו כן נתונות לפקחי היחידה סמכויות עזר, הנלוות לסמכויות שהוצעו להם, שמטרתן לסייע להם במילוי סמכויותיהם לפי דין.

עובדי יחידת הפיקוח הם עובדי משרד הפנים המנחה אותם בתחומי מינהל. משרד הפנים אחראי, בין היתר, לתחומי כוח אדם של היחידה, לתשלומי שכר ולתשלום שעות נוספות. יחידת הפיקוח כפופה פיקודית לראש המנהא"ז ולראש "תחום תשתית" במנהא"ז (להלן - רת"ח תשתית) שנקבע כקצין המתאם את פעילותה.

בשנת 2014 מנתה היחידה 57 עובדים, ותקציבה לשנת 2014 עמד על כ-17.5 מיליון ש"ח.

פעולות הביקורת

בתקופה מינואר 2014 עד דצמבר 2014 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בפעילות יחידת הפיקוח. נבדקו, בין היתר, עניינים הנוגעים לניהול הליכי פיקוח ואכיפה נגד ב"ח ולפעילות של צוות "אדמות סקר" וצוות "קו כחול". כמו כן נבדקו סדרי העבודה ביחידת הפיקוח ותחומי כוח אדם ומינהל. הביקורת נערכה במנהא"ז: ביחידת הפיקוח, ביחידת הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש באיו"ש, בלשכת התכנון המרכזית ובתחום תשתית. ביקורות השלמה נערכו במתפ"ש, באוגדת איו"ש וביועמ"ש איו"ש. בדיקות השלמה לצורך סיכום הביקורת נערכו עד דצמבר 2015.

כדי לקיים בדיקה מקיפה של פעילות צוות "אדמות סקר" וצוות "קו כחול", הפועלים באחריותה של יחידת הפיקוח, נבדקו גם היבטים מרכזיים בסוגיית הסדר המקרקעין ובנושא הכרזה על אדמות מדינה באיו"ש, והטיפול של הגורמים הרלוונטיים במנהא"ז בנוגע אליהם.

ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם נתונים בודדים מפרק זה כדי למנוע פגיעה ביחסי החוץ של המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

פעילות היחידה נגד בינוי בלתי חוקי (בב"ח)

משרד מבקר המדינה בחן תחומים מרכזיים בנוגע לטיפול של היחידה ושל גופים נוספים במנהא"ז בסוגיה של אכיפת החוק נגד הבב"ח באיו"ש. בבחינה עלו הממצאים הבאים:

תכניות העבודה לפיקוח ולאכיפה

תכנית עבודה מגדירה את המשימות שארגון מתכנן לבצע לפי סדרי עדיפויות בטווח הזמן של השנה הקרובה ולעתים בראייה של מספר שנים קדימה, והיא כוללת צבר של פעילויות המצריכות ניהול מתואם בין כל חלקי הארגון לשם השגת המשימות שהוגדרו. תכנית העבודה משמשת גם ככלי לבקרה וללימוד לשם הפקת לקחים ולצורך שיפור ההישגים. חשיבות התכנון מתמצה בכלל הידוע - "סוף מעשה במחשבה תחילה".

על החשיבות של תכנית עבודה ככלי ניהולי ניתן ללמוד מ"מדריך התכנון הממשלתי להכנת תכנית עבודה שנתית"⁶ (להלן - מדריך התכנון הממשלתי או המדריך) אשר נועד לחזק את עבודת המטה, וליצור בסיס לניהול איכותי ומעמיק על ידי יצירת שפת תכנון אחידה ומשותפת בקרב היחידות הפנימיות במשרדי הממשלה ובין כל משרדי הממשלה. בין היתר, נכתב במדריך, כי היעד הנקבע בתכנית העבודה של המשרד הממשלתי יוגדר באופן ממוקד, מדיד, אתגרי ובר-ביצוע בלוח זמנים ריאלי המחייב את כלל הגורמים המעורבים בהשגתו; כי המדידה מהווה כלי ניהולי אפקטיבי רב-שנתי למעקב ולבקרה, ומשמשת אמצעי להצגת ההישגים ובסיס להערכה וללימוד לצורך שינוי והתאמה.

תכנית העבודה של המנהא"ז

המנהא"ז מפרסם בתחילת כל שנה תכנית עבודה שנתית המשמשת את כלל הגורמים הפועלים במסגרת המנהא"ז, והיא מורכבת מפרקים הנוגעים לענפי הפעילות השונים של המנהא"ז, ובכלל זה תחום תשתית, שבו נכללות, בין היתר, המשימות העיקריות של יחידת הפיקוח. בכל אחת מהשנים 2012 ו-2013 פרסם המנהא"ז תכנית עבודה שנתית, ובתחילת 2014 פרסם תכנית עבודה דו-שנתית לשנים 2014 ו-2015.

פעילות אכיפת החוק שמקיימת היחידה בכל התחומים שהיא מופקדת עליהם היא מלאכה מורכבת, המחייבת שילוב ותיאום בין היחידה ובין גורמי תכנון, קציני מטה רבים וגורמים מחוץ למנהא"ז (כמו צה"ל, יועמ"ש איו"ש ומשטרת ישראל) תחת אילוצים של סדרי עדיפויות לביצוע ולהקצאת משאבים. לפיכך, תכנון נכון וכולל של פעילות זו הוא חיוני לעמידה מיטבית במשימות השנתיות המוכתבות ליחידה מהרמות הבכירות במנהא"ז.

על אף האמור לעיל, היחידה לא הכינה בשנים שנבדקו, 2012-2014, תכניות עבודה שנתיות לפעילותה (ראו הרחבה בהמשך).

משכך, בדקה הביקורת את ההנחיות שהוציא המנהא"ז ליחידה בעניין המשימות שעליה לבצע, וזאת במסגרת תכניות העבודה של המנהא"ז לשנים 2012-2015, וכיצד הציג המנהא"ז את הפעילות ואת עמידת היחידה במשימות אלה בדוחות הסיכום שלו לשנים 2012 ו-2013. להלן הממצאים:

6 המדריך הוכן על ידי האגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה - גרסה מעודכנת פורסמה בספטמבר 2010.

1. תכניות העבודה של תחום תשתית במנהא"ז לשנים 2012-2015 ודוחות הסיכום לשנים 2012 ו-2013, בפרק הנוגע גם לפעילות היחידה, כוללים משימות במספר מצומצם של נושאים, ואינם כוללים את המסגרת התקציבית של כלל התשומות הנדרשות לשם מימוש הפעילויות של היחידה ולאופן ניצולן (כמו שעות עבודה של עובדי היחידה ועלות העסקת קבלני חוץ בביצוע הריסות של ב"ח). כתוצאה מכך, מתכניות העבודה של המנהא"ז ודוחות הסיכום של אותן שנים לא ניתן לקבל תמונה שלמה על נתוני הביצוע מול התכנון של היחידה.
2. בדוחות התקציב של המנהא"ז, שאותם מנהל סגן ראש המנהא"ז, מפורטים התקציבים המיועדים לפעילות היחידה, אך נתוני הניצול התקציבי של היחידה, כלומר הביצוע בפועל מול התקציב שתוכנן, אינם באים לידי ביטוי בדוחות הסיכום השנתיים של המנהא"ז בפרק הנוגע לפעילות היחידה בשנים 2012 ו-2013.
3. תכניות העבודה של תחום תשתית במנהא"ז לשנים 2012-2015 אינן מתייחסות לכלל מרכיבי הפעילות המוטלים על היחידה מכוח הדין החל באזור. לעניין זה משמעות יתרה נוכח העובדה שיחידת הפיקוח לא הכינה, כאמור, תכנית עבודה למגוון תחומי אחריותה.
4. לחלק מתחומי העיסוק של היחידה, אשר נכללו בתכנית העבודה של המנהא"ז, לא נקבעו יעדים מדידים וברורים להשגה, אשר יכולים לאפשר למנהא"ז פיקוח ובקרה נאותים על עמידה במשימות שהוטלו על היחידה.

משרד מבקר המדינה מעיר למנהא"ז, כי היעדר יעדים מדידים וברורים בתכנית העבודה שלו בנוגע לחלק מתחומי הפיקוח והאכיפה שעליהם מופקדת היחידה, יוצר קושי לבחון אם נושאים אלה זוכים להתייחסות הראויה וקושי לקיים בקרה על יישומם, דבר העלול לפגוע באכיפת החוק באיו"ש. על המנהא"ז לקבוע יעדים מדידים, ברורים ובני-השגה בתחומים המופיעים בתכנית העבודה שלו והנוגעים גם לפעילות היחידה, להקפיד לעמוד בהם ולקיים בקרה נאותה על כך.

בספטמבר 2015 מסר המנהא"ז למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "עד היום הייתה הפרדה בין הניהול התקציבי של היחידה ובין תוכנית העבודה המשימתית. הערות צוות הביקורת בהקשר זה יילמדו לעומקן, ובמסגרת הכנת תכנית העבודה [של המנהא"ז] לשנה"ע [לשנת העבודה] 2016 תוטמע [ה]מסגרת התקציבית בסעיפי התוכנית הרלוונטיים". עוד מסר המנהא"ז, כי "לקראת גיבוש תוכנית העבודה לשנת 2016 הנחה רמ"א [ראש המנהא"ז] כי 'מדריך התכנון הממשלתי להכנת תוכנית עבודה שנתית' יופץ לכלל הקמ"טים במנהא"ז, ובכלל זה ליחידת הפיקוח, ויערכו פגישות עבודה בנושא, בכדי שתוכנית העבודה של היחידה [ת]גובש בהתאם למדריך התכנון הממשלתי להכנת תוכנית עבודה שנתית", וכי "במסגרת גיבוש תוכנית העבודה לשנת 2016, יוטמעו כלל מרכיבי הפעילות, כולל יעדים מדידים לביצוע הפעילות וסדרי עדיפויות".

5. בביקורת עלה, כי משימות שהמנהא"ז דירג בסדר עדיפות גבוה לאכיפה, לא היו מוכרות לפקחים ולממונים עליהם, הפועלים בשניים מבין שלושת האזורים בשטחי C שבהם פועלת יחידת הפיקוח - שומרון ובנימין.

בדצמבר 2013 מסר ממונה אזור בנימין ביחידה לצוות הביקורת, כי "לא מוכרות ההנחיות המופיעות בתכנית העבודה [של ענף תשתית במנהא"ז] והנוגעות לניהול מעקב [אחר] בנייה בלתי חוקית במאחזים [בלתי מורשים] חדשים ואיתור פלישה לשטחי אש", וכי "הרכזים [פקחים] המבצעים את סיורי הפיקוח בשטח הפסיקו לפני כשנתיים להעביר לממונה על האזור דיווחים על האתרים בהם הם סיירו, אלא אם כן נמצאו בהם עברות בנייה. אין כיום דוחות בקרה (יומיים או אחרים) על פעילות הפקחים".

משרד מבקר המדינה מעיר למנהל"ז, כי בהתאם לכללי מינהל תקין עליו לוודא, כי עובדי היחידה מבצעים את משימותיהם במועדים שקבע להם. בהיעדר בקרה כזו יש כדי לפגוע במימוש האחריות המוטלת על המנהל"ז ובהשגת המשימות של היחידה בתחום אכיפת החוק באיו"ש. יתר על כן, העובדה שהיחידה אינה מדווחת לדרג הממונה במנהל"ז על אופן יישום המשימות שהוצבו לה, גורמת לכך שלמנהל"ז אין תמונת מצב מלאה ואמינה על המתרחש בפועל בשטח, והיא אינה מאפשרת בחינה של הצעדים הנדרשים לשם שיפור פעילותה של היחידה והתאמתה ליכולותיה. על ראש המנהל"ז להידרש לנושא זה בהקדם ולתקנו כנדרש.

בספטמבר 2015 מסר המנהל"ז למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "אי היכרותם של חלק מעובדי יחידת הפיקוח את סעיפי תכנית העבודה של המנהל"ז הנוגעים לפעילות היחידה אינה תקינה, והמנהל"ז יפעל לתיקון ליקוי זה... ליקוי זה נוצר עקב העובדה שליחידת הפיקוח בשנים המדוברות, לא הייתה תכנית עבודה מסודרת, שנגזרה מתכנית העבודה של המנהל"ז, עובדה המהווה ליקוי בפני עצמו... תכניות העבודה של יחידת הפיקוח יכללו את כלל המשימות המוטלות על היחידה... וכמו כן התכנית תובא לידיעת כלל עובדי היחידה".

תכנית העבודה של יחידת הפיקוח

משרד מבקר המדינה בדק גם את האופן שבו היחידה מתכננת את פעילותה השנתית ואת הדיווח על פעילותה בדוחות הסיכום השנתיים שלה, ולהלן הממצאים:

1. היחידה אינה מכינה תכנית עבודה שנתית, והמנהל"ז אינו דורש ממנה להכין זאת. ביוני 2014 מסר מנהל היחידה לצוות הביקורת בעניין זה, כי "מנהל יחידת הפיקוח, מפרסם מדי שנה מסמך יעדים מרכזיים המשמשים את הממונים על המרחבים [האזוריים] כדגשים לפעילותם בתחום הפיקוח והאכיפה והם כתוספת למשימות הליבה השגרתיות. לא מפורסמת תכנית עבודה מפורטת הכוללת יעדים ומדדים... לכלל פעילות היחידה (גורמי מטה ושטח)".
 2. בתחילת כל שנה מציגה היחידה דוח סיכום שנתי בנוגע לשנה שחלפה, ובו היא מפרטת את פעילותה במספר רב של תחומים תוך ציון ביצועיה בהשוואה לנתוני הביצוע של שנת העבודה הקודמת באותם תחומים. בפרק המבוא לדוח מתייחס מנהל היחידה לנושאים מרכזיים שבהם פעלה היחידה באותה שנה, כגון: שמירה על אדמות מדינה, טיפול בבכ"ח, הגנת הסביבה, גנבות מים והסדרת מגורי הקבע של הבדואים באיו"ש. כפי שעלה, במסגרת דוח הסיכום השנתי לשנים 2012 ו-2013 לא דיווחה היחידה על הפיקוח שהיא מקיימת במספר תחומים (כגון תחום תחנות הדלק ותחום הארכיאולוגיה) שעליהם היא מופקדת מכוח הדין החל באזור, ולא הסבירה מדוע לא דיווחה עליהם.
 3. דוחות הסיכום השנתיים של היחידה בשנים 2012 ו-2013 גם אינם כוללים התייחסות ליעדי היחידה, למשאבים שהועמדו לרשותה ולאופן ניצולם. מכאן עולה, כי למנהל"ז אין מידע שממנו ניתן לקבוע האם היחידה שיפרה את ביצועיה בהשוואה לשנה הקודמת, אם לא, ולעמוד על הסיבות לכך.
- בעניין זה מסר ביולי 2014 מנהל היחידה לצוות הביקורת, כי "יחידת הפיקוח אינה מודדת את עצמה על ניצול משאביה התקציביים ולכן הדבר אינו בא לידי ביטוי בדוח הסיכום השנתי של היחידה".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי אין זה תקין שהיחידה אינה מכינה תכנית עבודה שנתית ושהמנהא"ז אינו מחייב את היחידה למסור לו תכנית עבודה מסודרת לפני תחילת כל שנה. תכנית עבודה שנתית המתבססת, בין היתר, על כל המשימות שנקבעו ליחידה בכל התחומים שעליהם היא מופקדת מכוח הדין ועל המשאבים שהועמדו לצורך כך, היא בסיס חשוב לפעילות מיטבית של היחידה, האמורה לתרגם את יעדיה מתכנית העבודה של המנהא"ז לכדי תכנית ביצוע, ולאפשר לגורמים האחראים על כך במנהא"ז לקיים פיקוח ובקרה נאותים. משכך על ראש המנהא"ז להנחות את יחידת הפיקוח להכין תכנית עבודה שנתית מפורטת, אשר תשמש לה בסיס למימוש יעיל של ייעודה ומשימותיה, ושעל פיה יוכל המנהא"ז לקיים פיקוח ובקרה נאותים על ביצועיה באמצעות דוח סיכום הפעילות השנתי.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המנהא"ז לקבוע ליחידה בתכנית העבודה השנתית שלו יעדים ברורים למימוש, מדידים ובני-השגה, עד כמה שהדבר ניתן בנסיבות המיוחדות של כל משימה, ולהנחות שיעדים אלו יופיעו גם בתכנית העבודה של היחידה וגם בדוח של סיכום הפעילות השנתי שלה.

בספטמבר 2015 מסר המנהא"ז למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "הפערים הקשורים בהליך הכנת תכנית עבודה ליחידת הפיקוח מוכרים למנהא"ז ואף החל תהליך תיקון פער זה... תהליך שבא לידי ביטוי באופן חלקי, בתכנית העבודה של יחידת הפיקוח לשנה"ע 2015 וצפוי לבוא לידי ביטוי באופן מלא בתכנית העבודה של היחידה לשנה"ע 2016, כאשר תכנית העבודה תיגזר מתכנית העבודה של המנהא"ז ותכלול יעדים ומדידים מדידים". עוד מסר כי "במטרה ליצור הליך בקרה יעיל ואפקטיבי אחר עמידת היחידה ביעדים שהוגדרו לה... יבנה פורמט לדוח סיכום רבעוני וחציוני ליחידת הפיקוח, שיביא לידי ביטוי את העמידה בתכנית העבודה". כמו כן מסר המנהא"ז, כי "במסגרת הכנת תכנית העבודה של היחידה לשנת 2016 תוטמע המסגרת התקציבית בסעיפי התכנית הרלוונטיים ולאחר מכן ניתן יהיה לבחון את הביצוע בפועל למול התכנון, גם בהיבטי הניצול התקציבי".

תהליכי העבודה לאיתור בב"ח ולהריסתו

זה שנים שבאיו"ש רווחת תופעה רחבה של בב"ח של מבנים למגורים ולשימושים אחרים, הן במגזר הפלסטיני והן במגזר הישראלי. בשל ההיקף הנרחב של הפרות החוק בתחום הבב"ח באיו"ש, ועקב מחסור בכוח אדם ובמשאבים למימוש צווי הריסה, ובמטרה לשפר את יעילות פעולות המנהא"ז במישור האכיפה, קבע המנהא"ז ליחידת הפיקוח סדרי עדיפויות בביצוע אכיפה (מימוש צווי הריסה) נגד בב"ח.

סדרי העדיפויות מביאים לידי ביטוי את עמדתו של המנהא"ז בנוגע לסיווגם של מקרי הבב"ח, ככאלו שאכיפתם חיונית ורחופה, ושיש אינטרס ציבורי מיוחד להקדמת הטיפול בהם על פני מקרי בב"ח אחרים. לפי סיווגם של מקרי הבב"ח, המנהא"ז קובע את אופן האכיפה, את עיתויה ואת היקפה.

בג"ץ⁷ בהתייחסותו לנושא סדרי עדיפויות למימוש צווי הריסה שהוצאו במקרים של בב"ח באיו"ש בהחלטות שנתן בעתירות שונות, ציין, כי "אכיפת החוק היא אחד התפקידים העיקריים של כל שלטון. הרשויות המוסמכות אינן רשאיות להתנער מתפקיד זה", וכי בידיהן "מופקדים המשאבים

7 ראו בג"ץ 551/99 שקם בע"מ נ' מנהל המכס ומע"מ, פ"ד נד (1) 112, עמוד 125 (2000); בג"ץ 1161/06 תנועת "אנחנו על המפה" נ' שר הביטחון (פורסם במאגר ממוחשב מ-14.10.07).

הנדרשים לאכיפת החוק. משאבים אלה לעולם אינם מספיקים לצורך אכיפה מלאה של כל החוקים". משכך, ציין בג"ץ, כי "שומה על הרשויות המוסמכות לכלכל את צעדי האכיפה במסגרת המשאבים, בהתאם למדיניות אכיפה ולפי סדרי עדיפויות המשתנים עם הנסיבות".

ב-5.12.13 כתב שר הביטחון, מר משה (בוגי) יעלון, ליועץ המשפטי לממשלה, מר יהודה וינשטיין, כי הוא מבקש להדגיש, כי "המדיניות הברורה והחד-משמעית שלי ושל הגופים הכפופים לי הינה אפס-סובלנות לבנייה בלתי חוקית חדשה על קרקע בבעלות פלסטינית פרטית".

כפי שעלה ממסמכי המנהל⁸ להלן סדרי העדיפויות לאכיפת החוק נגד ב"ח באיו"ש:

במגזר הישראלי -

1. צווי הריסה אשר עניינם מקבצי בנייה בלתי חוקית חדשה מתוך כוונה למנוע את הקמתם וביסוסם של מאחזים חדשים.
2. צווי הריסה למבנים אשר נבנו לאחר 5.12.13 על קרקע פרטית.
3. צווי הריסה העוסקים בבנייה בשלבים התחלתיים.
4. צווי הריסה למבנים אשר נבנו על קרקע פרטית לפני 5.12.13 אם הפונה הוכיח זיקה למקרקעין.
5. צווי הריסה למבנים אשר מהווים סכנה לביטחון האזור ו/או לשלום הציבור ו/או לסדר הציבורי ו/או צווי הריסה למבנים שמשמשים אכסניה לפעילות שגורמת לסכנה כאמור.
6. צווי הריסה למבנים אשר נבנו על קרקע פרטית.
7. צווי הריסה למבנים המצויים על אדמות מדינה מחוץ לתכנית מתאר מפורטות בתוקף.
8. יתר המבנים.

במגזר הפלסטיני -

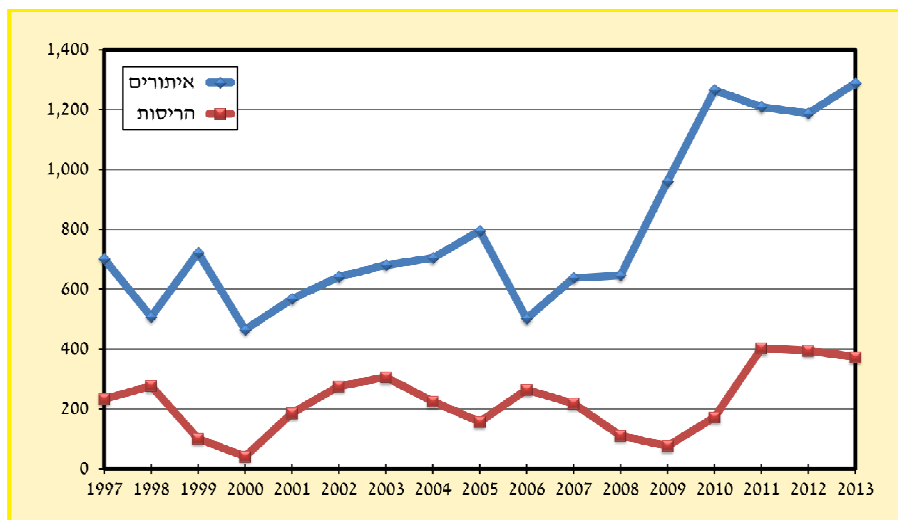
1. צווי הריסה למבנים במקומות אסטרטגיים בהתאם להחלטת הדרג המדיני.
2. צווי הריסה למבנים אשר מהווים סכנה לביטחון האזור, לשלום הציבור או לסדר הציבורי, או צווי הריסה למבנים שמשמשים אכסניה לפעילות שגורמת לסכנה כאמור.
3. צווי הריסה למבנים על אדמות מדינה.
4. צווי הריסה למבנים על קרקע פרטית.
5. יתר המבנים.

מנתוני דוח סיכום של שנת 2013 של יחידת הפיקוח עלה, כי בשנים 1997-2013 איתרה היחידה 13,481 מקרים של ב"ח במגזר הפלסטיני ו-6,605 מקרים של ב"ח במגזר הישראלי, ומתוכם הרסה היחידה במרוצת אותן שנים 3,813 מקרי ב"ח במגזר הפלסטיני (28%) ו-1,807 מקרי ב"ח במגזר הישראלי (27%).

8 סדרי עדיפויות אלו פורטו במכתבו של רת"ח תשתית לראש המנהל² מאפריל 2014. בפברואר 2015 כתב רת"ח תשתית לצוות הביקורת, כי סדרי עדיפויות אלו תוקפו על ידי ראש המנהל².

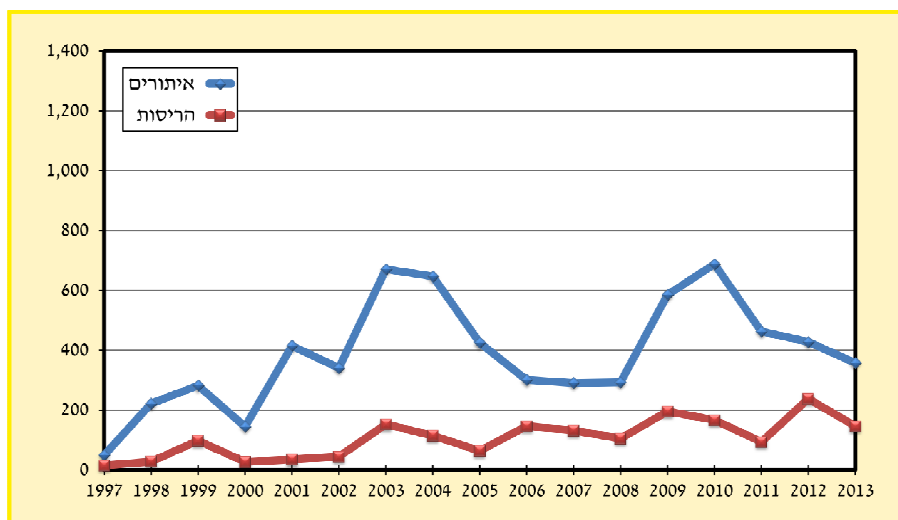
תרשים 1

היקף איתורים והריסות כנגד ב"ח פלסטיני, 1997-2013



תרשים 2

היקף איתורים והריסות כנגד ב"ח ישראלי, 1997-2013



לצורך פעילות הפיקוח והאכיפה בנושא הבב"ח במגזר הישראלי ובמגזר הפלסטיני, מסיירים עובדי יחידת הפיקוח בשטחים הנתונים לפיקוחם. לאחר איתור מקרה של בב"ח הם מתעדים זאת, בין היתר, באמצעות סימון מיקומו במפה ובתצלום אוויר, צילומו והוצאת צו הפסקת עבודה לבעל הנכס או למחזיק בו או למנהל העבודה במקרקעין שבו ממוקם הבב"ח. צוות מימוש ואכיפה הפועל ביחידת הפיקוח (להלן - הצוות) מכין בגין כל איתור של מקרה בב"ח תיק מסמכים רלוונטיים

הכולל, בין היתר, צו הפסקת עבודה, פרטי מיקום של הבב"ח ותמונות של הבב"ח (להלן - תיק בב"ח).

הצוות אחראי לניהול ולעדכון מערכות המידע הממוחשבות התומכות ברישום תיקי הבב"ח, על פי סטטוס הטיפול בכל בב"ח. בנוסף לכך, הצוות מתאם את עבודת ועדת המשנה לפיקוח על הבנייה (להלן - ועדת המשנה לפיקוח) בין הנהלת יחידת הפיקוח ובין גורמים פנימיים ביחידת הפיקוח וגורמים אחרים במנהא"ז.

חוק תכנון ערים מאפשר לבעל הבב"ח שהוצא נגדו צו הריסה, להגיש ללשכת התכנון בקשה להיתר תכנוני. אם הבקשה להיתר תכנוני נדחת על ידי לשכת התכנון במנהא"ז, שמורה לבעל הבב"ח הזכות לערער על ההחלטה לוועדת ערר של המנהא"ז או לעתור לבג"ץ לשם עיכוב או ביטול צו ההריסה.

על פי נוהל הריסות בב"ח של המנהא"ז, מעביר מנהל היחידה את תיקי הבב"ח המיועדים להריסה לסבב אישורים מינהלי, הכולל את חתימת ראש המנהא"ז ומפקד פקמ"ז (להלן - שני המפקדים) על גבי טפסים המיועדים לכך. במקרים מיוחדים⁹ יובאו תיקי בב"ח לאישור הרמטכ"ל ושר הביטחון. בחתימתם מאשרים שני המפקדים את הריסת הבב"ח, ובכך משתנה מעמדם של אותם מקרי בב"ח ברישומי היחידה ל"מוכן להריסה - לביצוע".

כל מקרי הבב"ח אשר הריסתם אושרה על ידי שני המפקדים וטרם מומשה, אמורים להיכלל ברישומי המנהא"ז ברשימה הקרויה "רשימת הסטטוס" או על פי נוהל הריסות הבב"ח - "בנק הבב"ח".

יצוין, כי כל עוד מתקיימים הליכים בנוגע לביטול צו הריסה לבב"ח בלשכת התכנון במנהא"ז או בערכאות שיפוטיות, לאחר שהבב"ח נכלל ב"רשימת הסטטוס", אזי מושהה ביצוע צו ההריסה נגדו, והצוות משנה את רישומו של אותו בב"ח ברישומי היחידה ובמערכת הממוחשבת מ"מוכן להריסה" - לביצוע" למעמד של בב"ח שאינו כשיר להריסה. מקרה בב"ח שלגביו הליכים אלו מסתיימים בדחיית הבקשה לביטול צו ההריסה, מוגדר על ידי הצוות ברישומי היחידה ובמערכת הממוחשבת של היחידה ככשיר להריסה.

אחת לשבוע מציגה יחידת הפיקוח את "רשימת הסטטוס" לאישור ראש המנהא"ז, ובה היא ממליצה על מקרי הבב"ח המיועדים להריסה בשבוע שלאחר מכן. ראש המנהא"ז מאשר תכנית להריסת בב"חים (להלן - פקודת הריסת הבב"חים) המבוססת על המלצת היחידה וגורמים משפיעים שונים, כגון: הנחיות של גורמים מדיניים, בקשות והערות של מפקדי החטיבות המרחביות בגזרת איו"ש בנוגע לבב"חים הכשירים להריסה, ואילוצים הקשורים למועד ההריסה המתוכנן. גורמי האג"ם (אגף המבצעים) במנהא"ז אחראים להעברה ולתיאום של פקודת הריסת הבב"חים עם כוחות האבטחה של צה"ל או של משטרת ישראל, ויחידת הפיקוח אחראית לביצוע פקודת הריסת הבב"ח באמצעות קבלן הריסות פרטי.

9 על פי "נוהל הריסות מבנים בלתי חוקיים" מקרים מיוחדים יהיו, בין היתר, הריסת בניית קבע פלסטינית מעל קומה אחת (בשטח של 60-80 מ"ר), פינוי מאחז ברשימת המאחזים, הריסת מבני ציבור כמו מסגר, בית כנסת, בית ספר וכד'.

בביקורת על תהליכי העבודה במנהא"ז משלב איתור הבב"ח על ידי יחידת הפיקוח ועד לשלב שבו הוא אושר להריסה העלה משרד מבקר המדינה את הממצאים הבאים:

א. המנהא"ז לא קבע נוהלי עבודה לצוות בנוגע לרישום ולמעקב אחר מקרי הבב"ח, כדי שישמשו בסיס לפעילותו. משכך, אין ביחידה בקרה על איכות המידע הנרשם ברישומיה, והדבר עלול לפגוע ביעילות עבודת הצוות.

ב. המנהא"ז לא קבע בתכנון המשימות השנתיות תקני זמן (יעדים) לטיפול בבב"ח על ידי היחידה או על ידי הגורמים הרלוונטיים השותפים בתהליך זה, ובכלל זה: לשכת התכנון, הוועדות השונות ויועמ"ש איו"ש. משכך, אין למנהא"ז יכולת לקיים בקרה ולהעריך את יעילות הטיפול בבב"ח על ידי כל אחד מהגורמים המעורבים בתהליך, ואת השפעתם על יכולתה של יחידת הפיקוח לממש את ייעודה ביעילות.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי תהליך אכיפת החוק נגד בב"ח באיו"ש הוא תהליך מורכב, המשלב בין מספר רב של גורמים ובין תהליכי עבודה שונים, אשר כל אחד מהם משפיע על יעילות אכיפת החוק. ראוי אפוא, שהמנהא"ז יקבע נוהלי עבודה בנוגע למכלול פעילויות הפיקוח והאכיפה הכרוכות בנושא הבב"ח, אשר יתבססו על מיפוי הפעילויות ותהליכי העבודה המרכזיים בתחום ההריסה של בב"ח, על יחסי הגומלין בין כל הגורמים השותפים לפעילות זו ועל קביעתם של תקני זמן הנדרשים לביצוע. על פי נתונים אלה יוכל המנהא"ז לקבוע גם אמות מידה לבחינת יעילות תפקודם של הגופים השותפים בתהליך אכיפת החוק נגד הבב"ח באיו"ש.

בספטמבר 2015 מסר המנהא"ז למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "ביחס לתקני הזמן לטיפול בבב"חים מרגע איתורם ועד להריסתם, ונהלים המסדירים את יחסי הגומלין בין הגופים השונים העוסקים בנושא... ישנו צוואר בקבוק, שיוצר קושי משמעותי בטיפול יעיל ואפקטיבי בתכניות רישוי מפורטות ועררים. המנהא"ז עוסק בנושא זה בשנים האחרונות, אולם טרם הצליח לממש פיתרון... ולכן ימשיך לעסוק בנושא ולחפש דרכים להתמודדות עם הנושא".

מערכות ניהול המידע, הבקרה והמעקב על בב"ח

במנהא"ז קיימות שתי מערכות מחשוב מרכזיות: מערכת מידע גיאוגרפי G.I.S ומערכת לניהול המידע הנוגע לבב"ח, הנקראת "מערכת ניהול הבב"ח" (להלן - המערכת או המערכת הממוחשבת). הצוות מזין למערכת המידע הגיאוגרפי את הנתונים הגיאוגרפיים של כל בב"ח שעובדי היחידה מאתרים, ורושם אותם גם במערכת הממוחשבת. במערכת הממוחשבת אמורים להיות מוגנים נתוני רקע הנוגעים לבב"ח, ובהם מספר התיק של הבב"ח, סוג המבנה, שלב הבנייה של המבנה, מעמד הקרקע שעליה בנוי הבב"ח (אדמה פרטית או אדמת מדינה או שטח אש), ומצבו העדכני של התיק. נתוני המערכת הממוחשבת אמורים להתעדכן בהתאם לכל שינוי הנוגע לטיפול בתיק הבב"ח.

בביקורת על מערכות ניהול המידע ותהליכי הבקרה והמעקב ביחידת הפיקוח בנוגע לטיפול בבב"ח עלו הליקויים הבאים:

1. הזנת נתונים - לצוות אין נוהלי עבודה המסדירים את שיטת הזנת הנתונים ואת בקרת האיכות על הזנתם למערכת הממוחשבת. משכך, המידע הקיים במערכת הממוחשבת שביחידה לניהול מעקב ובקרה אחר טיפול בבב"חים, הוא חלקי ולעתים אינו מהימן ומעורבן דיו.

בספטמבר 2015 מסר המנהל למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "נכון להיום אין נהלים ספציפיים המסדירים את שיטת הזנת הנתונים, אולם... במסגרת הטמעת המערכת החדשה [מערכת בב"ח חדשה] ייכתבו נהלים שיעסקו באופן הזנת הנתונים למערכת וביצוע בקרת האיכות על הנתונים המוזנים". עוד מסר המנהל, כי "נתוני מערכת הבב"ח אינם מהימנים ומעודכנים דיים".

2. פערי מידע - קיימים פערי מידע בין הנתונים הקיימים במערכת הממוחשבת ובין הנתונים הידועים לעובדי הפיקוח בנושא זה מפעילותם בשטח. בביקורת עלה, כי מידע שהיה ידוע לעובדי יחידת הפיקוח בשטח בנוגע לבב"ח לא נרשם במערכת הממוחשבת¹⁰. משכך המערכת הממוחשבת אינה מאפשרת ליחידה ולמנהל להפיק ממונה נתונים חשובים בתהליך קבלת ההחלטות הנוגעות לפעילות הפיקוח והאכיפה בעניין אותם מקרים של בב"ח.

במרץ 2014 מסר ממונה אזור השומרון ביחידה לצוות הביקורת, כי "לרכזי הפיקוח הפועלים במרחב שומרון אין תמונה עדכנית בנוגע לסטטוס (הליכים תכנוניים, משפטיים ואחרים) של כל הבב"ח שבגזרת אחריותם. מידע כולל ועדכני על סטטוס הטיפול בבב"ח נמצא בוועדת המשנה לפיקוח בבית-אל והוא זמין עפ"י הצורך".

בספטמבר 2015 מסר המנהל למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "המידע שקיים במערכת ביחס לתיקי הבב"ח נשען על הזנה שוטפת... אולם כך [רק] משנת 2004 הוזנו כלל האירועים המופיעים בתיק הבב"ח למערכת בצורה רציפה ומבוקרת. כך שתיקים ישנים יותר אינם מכילים מידע מלא ומהימן... גם בתיקים חדשים יותר, אשר ביחס אליהם מבוצעת הזנת נתונים רציפה ומבוקרת, לא ניתן להתבסס על המידע הקיים במערכת לקבלת החלטות בתיק ספציפי, שכן קיים פער מובנה בין שלב האירוע בתיק... לבין שלב הזנת הנתון במערכת... שמגיע אליהם להזנה רק מספר ימים לאחר התרחשותו בפועל". עוד מסר המנהל, כי "מערכת הבב"ח אינה משמשת כמקור המידע עליו מתבססת היחידה בעת קבלת החלטות... עד הטמעת מערכת הבב"ח החדשה, תמשיך יחידת הפיקוח להסתמך על נתונים המגובשים על ידי ומרוכזים, שלא ע"ב [על בסיס] המערכת, אלא ע"ב דיווחים של רכזי הפיקוח והממונים האזוריים, וזאת כדי למנוע טיפול שגוי או לקוי בבב"ח בפועל", וכי "בטרם ביצע פעולות אכיפה בשטח, נבדק סטטוס התיק וכשירותו לאכיפה מול ועדת המשנה לפיקוח, מול יועמ"ש איו"ש... ומול צוות מימוש ואכיפה... בזמן אמת" (ההדגשה במקור).

לדעת משרד מבקר המדינה, אין זה ראוי שהמנהל ינהל מערכת עתירת מידע בתחום הבב"ח, הניכר ברגישות ביטחונית ומדינית כה גבוהה, ברישומים שאינם מרוכזים במערכת מחשב מרכזית וללא נוהלי רישום המוסדרים בפקודות, ויפעל בשיטות עבודה בלתי יעילות.

עד להטמעת מערכת ממוחשבת חדשה על ראש המנהל ועל מנהל היחידה לגבש ולעגן ללא דיחוי בנהלים ובהוראות את אופן הזנת הנתונים הנוגעים לרישומי הבב"ח במערכת הקיימת, לרבות בעניין הכללים בתחום בקרת האיכות, כדי שישמשו את היחידה ואת גורמי הבקרה באופן אמין ומלא, וזאת בנוגע לכלל הרישומים של בב"ח ובהתאמה לפעולות היחידה בשטח.

3. מעקב אחר משכי הטיפול בבב"ח - בביקורת עלה, כי המערכת הממוחשבת אינה כוללת מידע בנוגע למשך הטיפול בבב"ח על ידי הגורמים המעורבים בהליכים השונים (הליכי תכנון או

10 בביקורת נמצאו פערים בין דוחות ביצוע של הריסות בב"ח שמפרסמת היחידה בנוגע למעמד המקרקעין (אדמה פרטית או אדמת מדינה או שטח אש) או בקשר לרישום על סטטוס האכלוס של הבב"ח ובין המידע הרשום במערכת הממוחשבת.

הליכים משפטיים) והמשפיעים על היכולת להתקדם בתהליך האישור עד לשלב ההריסה המיועד. לכן, לא ניתן לקיים מעקב אחר משך הטיפול הכולל בכל בב"ח, ומשכך אין המערכת הממוחשבת יכולה להתריע בפני מנהל היחידה וגורמים בכירים במנהא"ז על צווארי בקבוק ועל מקרים חריגים, כמו למשל, על בב"ח הנמצא בסדר עדיפות גבוה ואשר הטיפול בו מתעכב.

משרד מבקר המדינה מעיר למנהא"ז, כי בהיעדר מידע כזה, אין ביכולתו של המנהא"ז לקיים בקרה שוטפת על אופן מימוש סדר העדיפויות של היחידה בהריסת בב"ח במסגרת פעילות האכיפה שלה, בדגש על משך זמן הטיפול בבב"ח שנקבע כי חשוב לטפל בו בסדר עדיפויות גבוה. על ראש המנהא"ז לפעול כדי לשפר את כלי המעקב והבקרה בנושא זה, ולמנות גורם האחראי ליישומם.

בתגובתו מספטמבר 2015 מסר המנהא"ז, כי "הערת צוות הביקורת... נכונה מאוד. יחד עם זאת, אין זה אומר שלא מתבצעת בקרה שוטפת או מימוש סדרי עדיפויות בכלים אחרים, כגון דוחות ביצוע החודשיים ורבעוניים, דיונים בנושא מימוש סדרי עדיפות וכדומה. ללא ספק מהימנות המידע במערכת הממוחשבת, בנוסף ליכולת המערכת לבצע ניטור מידע בהתאם לקבועי זמן מוגדרים מראש, יכלו לסייע רבות לביצוע הבקרה והמעקב בתחום הפיקוח והאכיפה בכלל ובתחום מימוש סדרי העדיפות בפרט".

משרד מבקר המדינה מדגיש, כי תכלית המערכת הממוחשבת היא לייעל את מלאכת ניהול המידע הרב הנוגע לבב"ח, וכי המשך השימוש במערכת הממוחשבת במשך זמן רב בלי שהנתונים המוזנים לתוכה ישמשו את העוסקים במלאכת האכיפה ואת הגורמים האמורים לבקר אותה, משקף חוסר יעילות ובזבוז משאבים. התבססות על דוחות הנערכים ידנית ללא כל מערכת בקרה נפרדת ובלתי תלויה אף מעלה חשש לטיפול לקוי וחסר, שאינו מכסה את כל אלפי מקרי הבב"ח הרשומים ביחידה. יתר על כן, היעדר התאמה בין הרישומים הממוחשבים ביחידה ובין המידע הידוע לעובדי היחידה בשטח, מקשה על הממונים במנהא"ז ובמתפ"ש, כמו על הדרג הצבאי והדרג המדיני, לקיים פיקוח ובקרה ראויים על תחום הבב"ח והטיפול בו, והדבר אף עלול לגרום לתקלות באכיפת החוק.

משרד מבקר המדינה סבור, כי על ראש המנהא"ז לזרז את הקמתה של מערכת ממוחשבת מהימנה לרישום, ניהול, בקרה ומעקב אחר הטיפול בבב"ח.

בספטמבר 2015 מסר המנהא"ז למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "לאחרונה (ב-20/7/15) ועדת החריגים של משרד האוצר אישרה יציאה למכרז לפיתוח מערכת הבב"ח החדשה ובימים אלו עוסק המנהא"ז בכתיבת המכרז".

אכיפת החוק נגד בב"ח בשנים 2008-2013

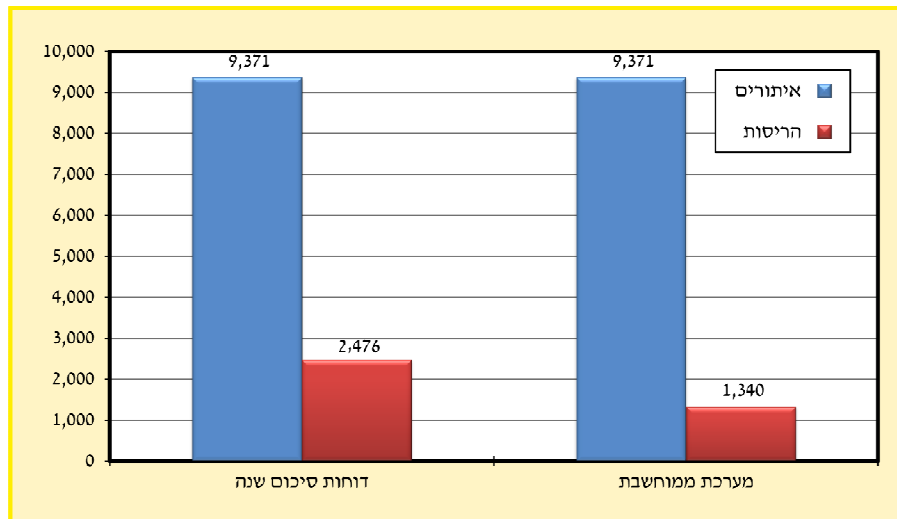
בתאריך 13.3.14 ערך משרד מבקר המדינה בדיקה של נתונים הנוגעים לבב"ח הרשומים במערכת הממוחשבת של היחידה. מהמידע הקיים במערכת הממוחשבת של היחידה עולה, כי בשנים 2013-2008 איתרה היחידה 9,371¹¹ מקרי בב"ח במגזר הישראלי ובמגזר הפלסטיני יחדיו, ומתוכם נהרסו

11 מתוכם 6,547 בב"ח פלסטינים ו-2,824 בב"ח ישראלים.

12,340 מקרי בב"ח בלבד: (כ-14% מסך כל מקרי הבב"ח שאותרו באותן שנים). לעומת זאת, על פי נתונים מדוחות סיכום השנה של היחידה, עלה כי היחידה אכן איתרה 9,371 מקרי בב"ח במגזר הישראלי ובמגזר הפלסטיני יחדיו, אולם ההריסות באותן שנים הסתכמו ב-2,476 הריסות (כ-26% מסך כל מקרי הבב"ח שאותרו).

תרשים 3

**אכיפת החוק כנגד בב"ח באיו"ש בשנים 2008-2013
(פלסטיני וישראלי)**



משרד מבקר המדינה מציין, כי קיימת אי-התאמה בין נתוני המערכת הממוחשבת ובין הנתונים שנמסרו בדוחות סיכום השנה של היחידה. מנתוני המערכת הממוחשבת וגם מנתוני דוחות סיכום השנה של היחידה עולה, כי הרוב המכריע של מקרי הבב"ח שאותרה יחידת הפיקוח, לא נהרסו כלל. משרד מבקר המדינה מעיר, כי שיעור האכיפה הנמוך נגד הבב"ח באיו"ש מהווה פגיעה קשה בשלטון החוק ובשוויוניות כלפי החוק. הדבר גם מעלה חשש כבד של פגיעה משמעותית בהרתעת מפרי חוק בתחום זה בפרט ובאכיפת החוק באיו"ש בכלל.

בדצמבר 2015 מסר המנהל¹² למשרד מבקר המדינה בתגובה נוספת לממצאי הביקורת, כי "ההבדלים נובעים מהריסות חוזרות"¹³ אשר גם אינן נרשמות במערכת המחשב הקיימת כאיתור, וכי "בעניין זה תצא הבהרה מהמנהל האזרחי המסבירה כיצד גובשו הנתונים משנת 2008 ועד סוף 2013 וכיצד מבוצעת גזירת הנתונים היום (החל מסוף שנת 2014)". יצוין כי נכון למועד סיום הביקורת לא ניתנה הבהרה כזו.

12 מתוכם 925 בב"חים פלסטינים ו-415 בב"חים ישראלים.

13 הריסות חוזרות של בב"ח אשר נהרס ולאחר מכן נבנה שוב באותו המקום.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי מההסבר של המנהל"ז לפער בין נתוני המערכת הממוחשבת לבין נתוני דוחות סיכום השנה של היחידה עולה, שהוא נובע בעיקרו מרישום של כל ההריסות החוזרות מחד גיסא, בלי לרשום את הבב"חיים הנהרסים בהריסות חוזרות כאיתור חדש, מאידך גיסא. בכך יש משום הטיית שיעור ההריסה הנובעים מדוחות הסיכום כלפי מעלה, וזאת בלי שניתן לכך כל ביטוי מפורש בהסבר הנתונים בדוחות אלה. על ראש המנהל"ז לפעול לתיקון הצגת הנתונים לגבי האיתור וההריסה של הבב"חיים בדוחות סיכום השנה.

משרד מבקר המדינה בחן את הסיבות להיקף הנמוך של הריסת הבב"ח בשנים 2008-2013, כפי שעלה מנתוני המערכת הממוחשבת. בבחינה עלו הממצאים הבאים:

הטיפול של מוסדות התכנון בבב"ח

כאמור, לאחר קבלת צו הריסה יכול בעל המבנה להגיש בקשה להיתר בנייה. בקשה כזו מטופלת על ידי לשכת התכנון המרכזית שבמנהל"ז, ועקב כך היא משהה את פעילות אכיפת החוק נגד אותו בב"ח. במרץ 2014 נמצאו בטיפול של לשכת התכנון כ-1,900 תיקי בב"ח במגזר הישראלי ובמגזר הפלסטיני (כ-24% מסך כלל תיקי הבב"ח שאותרו בשנים 2008-2013). בבדיקה שערך צוות הביקורת בנוגע לטיפול של לשכת התכנון בבקשות להיתר בנייה עלו הליקויים הבאים:

בלשכת התכנון מועסק עובד אחד בלבד כמרכז הרישוי במגזר הפלסטיני¹⁴, אשר תפקידו כולל, בין היתר, את בדיקת הבקשות של פלסטינים להיתרי בנייה. בדצמבר 2013 מסר מרכז הרישוי במגזר הפלסטיני לצוות הביקורת, כי "מספר הבקשות [להיתרי בנייה] הממתינות [אצלן] לדיון בוועדת המשנה לפיקוח בשנים: 2011-2013 - בין 100 ל-150 בקשות... משך הזמן המשוער לטיפול בבקשות המתעכבות הוא כשלושה חודשים".

משנדחת הבקשה להיתר עקב היעדר תכנית בניין עיר (להלן - תב"ע), יכול, כאמור, בעל הבב"ח לערער בפני ועדת ערר על דחיית בקשתו. בביקורת עלה, כי הטיפול בעררים מעכב את הריסתם של מקרי בב"ח רבים. בעניין זה מסר בדצמבר 2013 מרכז תכנון פלסטיני בלשכת התכנון לצוות הביקורת, כי "כיום ישנם יותר מ-1,000 תיקי ערר הממתינים לדיון", וכי "לטובת הטיפול בעררים מתכנסת ועדת עררים רק פעמיים בחודש וזאת עקב מחסור ומצוקת כ"א (בעבר התכנסו ארבע ועדות בחודש)... בדרך כלל, הטיפול בערר יכול להימשך גם עד שנתיים אלא אם הופעל לחץ מצד יחידת הפיקוח או מצד הדרג המדיני לזירוז הטיפול בו". ממונה מימוש ואכיפה ביחידה מסר בעניין זה בינואר 2014, כי "הטיפול בבקשה להיתר המגיעה לוועדת הערר יכול להימשך בממוצע בין שנתיים לשלוש שנים".

ביולי 2014 מסר ראש המנהל"ז לצוות הביקורת, כי ידוע לו "על העומס המוטל על ועדות התכנון [והערר] במנהל"ז ועל קיומו של צוואר בקבוק בוועדות אלה", וכי "הטיפול בעומס זה צריך להיעשות מול נציבות שירות המדינה. רמ"א [ראש המנהל"ז] טרם העלה את מצוקת כוח האדם האמורה של ועדות התכנון בפני נציבות שירות המדינה והמתפ"ש".

14 בקשות להיתרי בנייה במגזר הישראלי מטופלות בעיקר בוועדות התכנון המקומיות.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי מהאמור לעיל עולה, כי הטיפול בלשכת התכנון בבקשות להיתרי בנייה למקרי בב"ח שהוצאו להם צווי הריסה נמשך זמן רב, דבר המכביד על מערכת אכיפת החוק בתחום הבב"ח באיו"ש ומעכב את פעילותה. על ראש המנהא"ז לבחון דרכים לטיפול בבעיה, ובהתאם להחלטתו יפנה למתפ"ש ולנציבות שירות המדינה כדי לקדם את פתרון הבעיה.

בתגובתו לממצאי הביקורת מסר המנהא"ז, כי "פער וצוואר בקבוק זה מוכר לגורמי המנהא"ז העוסקים בנושא ובראשם ראש המנהא"ז... הפתרונות שניתנו לטיפול במקרי בב"ח המתעכבים עקב צוואר הבקבוק, היו פתרונות נקודתיים וזמניים שכן פער כוח האדם בהקשר זה הוא קריטי". עוד מסר המנהא"ז, כי "יחידת יועמ"ש איו"ש המצויה בפערי כוח אדם משמעותיים, צמצמה משמעותית את השתתפותה בוועדות הסטאטוטוריות השונות של המנהא"ז, ביניהן גם ועדת תכנון ורישוי, כך שכמות הוועדות הצטמצמה מארבע ועדות בחודש ל-2 בלבד". המנהא"ז הוסיף ומסר, כי "בשנה האחרונה החלה עמ"ט [עבודת מטה] נרחבת לבחינת מבנה וארגון האגף האזרחי במנהא"ז, במטרה לבחון ולהתאים את היקפי כוח האדם בכל משרדי הקמ"טים, ובכלל זה בלשכת התכנון וביחידת הפיקוח... כלל הבחינות והדיונים שנעשו עד כה בנושא זה, בנוסף לעבודת המטה... נותנים מענה בפועל להמלצת צוות הביקורת"; "לאחר מציאת ומימוש פתרון לצוואר הבקבוק, ניתן יהיה לגבש נהלים המסדירים את העיסוק בנושא, ואת יחסי הגומלין בין הגופים השונים העוסקים בכך, כולל קבועי זמן".

עִיכּוּב בְּטִיפּוּל בְּבִ"ח עִקֵּב הַלִּיכִים מִשְׁפִּטִּים

המנהא"ז נוהג, בדרך כלל, להוציא צווי הריסה נגד כל מקרי הבב"ח שהוא מאתר, הן למקרי בב"ח הנמצא בסדר עדיפויות גבוה להריסה והן למקרי בב"ח הנמצאים בסדר עדיפויות נמוך, שספק אם צווי ההריסה בנוגע אליהם ימומשו.

כאמור, אם הבקשה להיתר תכנוני נדחת על ידי לשכת התכנון ועל ידי ועדת הערר של המנהא"ז, שמורה לבעל הבב"ח הזכות לערער על ההחלטה או לעתור לבג"ץ (להלן - עתירות הבב"ח) לשם עיכוב או ביטול צו ההריסה. לבג"ץ הוגשו עתירות רבות נגד ביצוע צווי הריסה, אשר חלקן נוגעות גם לבב"חים שאינם בסדר עדיפויות גבוה להריסה.

על פי נתוני המערכת הממוחשבת, ממרץ 2014, היחידה לא הרסה 1,079 מקרים של בב"ח שאותרו בשנים 2008-2013, וזאת מאחר שעניינם נמצא תקופה ארוכה בטיפול משפטי במסגרת עתירות לבג"ץ (כ-12% מסך כל מקרי הבב"ח שאותרו באותן השנים).

במרץ 2011 מסרה מנהלת מחלקת בג"צים בפרקליטות המדינה לראש המנהא"ז דאז, תת-אלוף מוטי אלמוז, כי "בבית המשפט העליון תלויות ועומדות כיום עשרות עתירות שהוגשו על ידי עותרים פלסטינים כנגד צווי הריסה שאושרו על ידי ועדת הפיקוח על הבניה ומועצת התכנון העליונה... בחלק לא מבוטל מן העתירות פונה הייעוץ המשפטי במינהל האזרחי לפרקליט המטפל בעתירה על מנת שתוגש בקשה למחיקת העתירה... הטעם לבקשה נובע ממדיניות תיעדוף האכיפה והיות צו ההריסה הספציפי ממוקם במיקום נמוך בסדרי עדיפויות... משמעות מיקום זה היא כי צו ההריסה לא ימומש בעתיד הנראה לעין... מובן, כי אין במכתב זה בכדי לנקוט עמדה בנוגע לחוקיות אמות המידה המהותיות המגדירות את מדיניות תיעדוף האכיפה שכן מתוך פגישות שקיימתי בנושא זה התרשמתי כי לא נתגבשה משנה סדורה בסוגיה זו".

בספטמבר 2013 מסר יועמ"ש איו"ש לראש תחום תשתיות ולמנהל יחידת הפיקוח במנהא"ז, כי "בחינה מעמיקה של נתוני פיקוח והאכיפה מלמדת, שכיום מספר הצווים המחולקים לא מצוי בהלימה עם מספר המבנים הבלתי חוקיים, שכלל המערכות יכולות לממש, בשם לב למשימותיהם

האחרות... למרות עובדה זו המינהל האזרחי ויחידת יועמ"ש אי"ש ממשיכים להשקיע משאבים מרובים בפעולות הפיקוח בתחום התכנון והבנייה, אשר תוחלתן הינה מוגבלת ביותר. יתר על כן, במקרים רבים... לאחר הגשת עתירה לבג"ץ מוחלט להקפיד את פעולת האכיפה תוך מתן התראה מוקדמת בעתיד עובר למימוש צו ההריסה... יש ליעל את התהליך המפורט לעיל כבר בשלב הוצאת הצווים כך שמספרם יצומצם באופן משמעותי לכ- 800 צווים [בשנה] לכל היותר (ההדגשה במקור).

עוד ציין יועמ"ש אי"ש, כי "התמונה המצטיירת בפני בית המשפט העליון הינה, כי הרשויות עדיין לא גמרו אומר בליבם ליצור תערוך אמיתי, משמעותי וריאלי של העתירות התלויות ועומדות... מאות רבות של עתירות נמחקות בעקבות הודעה של יחידת הפיקוח תוך שמירת הזכות לחדש את פעולות האכיפה בכפוף למתן התראה מוקדמת למחזיק במבנה הבלתי חוקי. ברם, חלק אחר, אשר עדיין עולה כדי מאות עתירות, נשאר תלוי ועומד נוכח הצהרת יחידת הפיקוח כי יש להמשיך בהליכים המשפטיים... אין זה ריאלי לצפות מבית המשפט ליתן פסקי דין תוך זמן סביר במאות העתירות, אשר תלויות ועומדות, אלא שמצב זה פוגע קשות, לטעמנו, ביכולת המדינה לבוא בפני בית המשפט ולבקש את קידומן הדחוף של עתירות מסוימות, כדוגמת עתירות שטחי אש, אשר חשיבות מימושם... עולה עשרות מונים על עתירות 'רגילות' אחרות... במצב הדברים הקיים אנו סבורים שיש לרבוך בסדר עדיפות האמור לעיל שגיבש ראש המנהל"ז הקודם [ביוני 2010] ולממש תחילה את הריסת בב"ח בשטחי אש, בתחום מגבלות הבניה בקו התפר בשטח C... ולאחר מכן את הבב"ח בצירים ראשיים ע"פ איסורי הבנייה התכנוניים... יש לתעדף ולסנן את העתירות התלויות ועומדות כך שיקודם תחילה עניינן של העתירות, אשר במרכזן הבב"ח העומדים בראש סדר עדיפות כמפורט לעיל" (ההדגשות במקור).

בעקבות הדברים שהעלה יועמ"ש אי"ש, והמלצתו לערוך תערוך מחודש של טיפול בעתירות הבב"ח, ערך ראש המנהל"ז באוקטובר 2013 דיון בנושא צווי הריסה באי"ש. בסיכום הדיון ציין ראש המנהל"ז, כי "אחת הבעיות המשמעותיות בהן לא עסקנו בדיון הינה העובדה שיש לא מעט עברות תכנון ובנייה אליהן אנו כלל לא נחשפים... ישנם מקרים רבים בהם 'העבריינות משתלמת' ואין באמת אכיפה מאסיבית ומספקת, ומכאן הקושי לקבל החלטות בהן ניתן למעשה 'הקלות' כלפי עבריינות". עוד ציין, כי "כפי שניתן לראות בנתונים שהוצגו בדיון, את מרבית תיקי הבב"ח והצווים אנחנו לא מצליחים לממש בפועל, כך שמושקעים משאבים רבים ללא תוצאות אפקטיביות".

נכון למועד סיום הביקורת, טרם קבע המנהל"ז סדרי עדיפויות חדשים לטיפול בעתירות כנגד צווי הריסת בב"ח, הנדרשים לשם אכיפה יעילה יותר נגד עברות של בב"ח באי"ש.

בספטמבר 2015 מסר המנהל"ז בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "באופן עקרוני אנו מקבלים את הערת צוות הביקורת, המציין כי ישנו צורך בקביעת סדרי עדיפות לפיקוח, ואנו עוסקים בסוגייה, במטרה לגבש המלצות שיוצגו לדרג המוסמך... יחד עם זאת, לאור מורכבות הנושא, השפעותיו והשלכותיו, כולל בהיבטים מדיניים, טרם סוכם סדר העדיפות לפיקוח, והנושא עדיין בטיפול גורמי המנהל"ז". בדצמבר 2015 מסר המנהל"ז בהקשר זה בתגובה נוספת לממצאי הביקורת, כי "בכוונתנו ליצור סדרי עדיפויות לטיפול בעתירות, לפיהם המנהל"ז יודיע לבג"ץ היכן ההריסה [הריסת בב"ח שאינו בסדר עדיפות גבוה לאכיפה] תתעכב ובכך תתאפשר מחיקת העתירה בהסכמת שני הצדדים וביטול הצורך בדיון משפטי".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי המצב שעליו מצביע יועמ"ש איו"ש, הנובע מהגשת עתירות רבות נגד ביצוע צווי הריסה לבב"חים, ובהם כאלו שאינם בסדר עדיפויות גבוה להריסה, מטיל עומס ניכר על המערכת המשפטית. על ראש המנהא"ז ועל יועמ"ש איו"ש לבחון בהקדם את הצעדים הנדרשים לשם טיפול יעיל בבעיות אלה, ולבחון קביעת סדרי עדיפויות לטיפול בעתירות הבב"ח, ולהציגם בפני מתאם פעולות הממשלה בשטחים ובפני הדרג המדיני.

מימוש הריסות בב"ח בהתאם לסדרי עדיפויות :

מהמידע הקיים במערכת הממוחשבת ניתן ללמוד על מעמדו של מקרה הבב"ח לפי סדרי העדיפויות להריסה בעיקר מהנתונים הנוגעים למעמד הקרקע. כלומר, האם מקרה הבב"ח ממוקם על אדמה פרטית, על אדמת מדינה או על שטח אש. בב"ח הממוקם על אדמה פרטית או על שטח אש נמצא, כאמור, בסדר עדיפויות גבוה לאכיפה לעומת יתר הבב"חים. על פי המידע הקיים במערכת הממוחשבת בנוגע לשנים 2008-2013 (נכון למרץ 2014), 221 מקרי בב"ח במגזר הישראלי היו ממוקמים על אדמות פרטיות (חלקם העיקרי אותרו להריסה בשנים 2008-2012) ו-26 מקרי בב"ח במגזר הפלסטיני אותרו בתחום שטחי אש. למקרי בב"ח אלה הוצאו צווי הריסה, ולפי רישומי המערכת אין מניעה להריסתם שכן לא הוגשו בעניינם עתירות או בקשות להסדרת הבנייה. נכון למרץ 2014, בב"חים אלה, הנמצאים בסדר עדיפויות גבוה לאכיפה, לפי רישומי המערכת, טרם נהרסו. יצוין, כי מבין 221 בב"חים ישראליים אלה שטרם נהרסו והבנויים על אדמות פרטיות, 161 מתוכם מסווגים על פי רישומי המערכת במעמד שאינו מאפשר את הריסתם.

בדצמבר 2014 מסר מתאם פעולות הממשלה בשטחים לצוות הביקורת, כי "הבקרה והשליטה על פעולות יחידת הפיקוח והאכיפה, לרבות בנושא הבנייה הבלתי חוקית, נעשות ברמת המנהא"ז באמצעות ראש תחום תשתית במנהא"ז".

ביולי 2014 מסר רת"ח תשתית לצוות הביקורת, כי "רת"ח תשתית מוגדר כמתאם של יחידת הפיקוח ולא כממונה עליה ואין לו יכולת לבצע בקרה ופיקוח על עבודת יחידת הפיקוח".

אשר למקרים אלה, מסר מנהל יחידת הפיקוח לצוות הביקורת בנובמבר 2014, כי "ע"פ המצב הקיים שנים רבות אין אפשרות מעשית למימוש כלל הצווים [צווי הריסה], ועל כן אין מנוס מלקבוע סדר עדיפות משני גם בתוך סדרי העדיפויות שהוגדרו. יודגש, כי אין ולו מקרה אחד שבו נדרשנו להכין מקצים [של בב"ח להריסה] לביצוע, הן במגזר הפלסטיני והן בישראלי, מצד גורמי המנהא"ז והפיקוח, שלא הוכן והוצג".

יש לציין, כי בביקורת לא נמצאו סימוכין המעידים על כך שנקבעו אמות המידה ששימשו בסיס לסדר עדיפות משני שאותו עורך מנהל יחידת הפיקוח, כאמור, ואף לא נמצאו מסמכים המעידים כי סדר עדיפות כזה נקבע ואושר על ידי הרמות הממונות במנהא"ז. במצב דברים זה היחידה אינה מקדמת במערכת הממוחשבת למעמד המאפשר את הריסתם חלק ממקרי הבב"ח הנמצאים בסדר עדיפויות גבוה לאכיפה.

בספטמבר 2015 מסר המנהא"ז למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "על מנת למנוע אי בהירויות וספקות בנושא, תובהר סוגייה זו ביחידת הפיקוח, כך שלא ייווצר מצב בו מבוצע תערוך משני ע"י יחידת הפיקוח, ללא אישור מפורש ומפורט כנדרש".

בנובמבר 2015 מסר המנהא"ז הסבר מפורט ל-161 מקרי הבב"ח שצוינו לעיל. מההסבר עולה, כי המידע שהופק מהמערכת הממוחשבת במרץ 2014, כאמור, כולל נתונים שגויים, וכי לאחר "בדיקה מדוקדקת ויסודית" שערך המנהא"ז בנוגע למקרי בב"ח אלו עולה, כי בניכוי הרישום השגוי, יותר ממחצית מקרי הבב"ח הנמצאים בסדר עדיפויות גבוה לאכיפה, טרם נהרסו, והיחידה אף לא קידמה

את רישומם במערכת הממוחשבת למעמד המאפשר את הריסתם. בהקשר זה מסר המנהא"ז בדצמבר 2015, כי "ביחס לנתונים שנגזרו מהמערכת הממוחשבת במרץ 2014 אין אנו חולקים באופן משמעותי על הנתונים שהתקבלו ממערכת הבב"ח. סטטוס תיקי הבב"ח הינו נושא דינמי ומשתנה, ולפיכך מעמדם של הבב"חים האלה היום שונה מהותית ממעמדם במועד חיתוך הנתונים".

משרד מבקר המדינה מעיר למנהא"ז, כי הוא אינו הורס חלק ממקרי הבב"ח הנמצאים בסדר עדיפויות גבוה להריסה. זאת, בניגוד למדיניות האכיפה המוצהרת, שאותה אישרו הרמות הממונות, וכלי שנערך על כך דיון אצל הגורמים המוסמכים. המנהא"ז והיחידה גם אינם מקיימים בקרה נאותה על קידום רישומם במערכת הממוחשבת של מקרי הבב"ח הנמצאים בסדר עדיפויות גבוה לאכיפה למעמד המאפשר את הריסתם, ועל העיכובים במימוש הריסות. במצב דברים זה, אפילו חלק ממקרי הבב"ח הנמצאים בסדר עדיפות גבוה להריסה אינם מטופלים, לעתים במשך שנים.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח המקרים שבהם המנהא"ז אינו מממש את צעדי האכיפה נגד מקרי הבב"ח המאותרים על ידי יחידת הפיקוח ואשר הוגדרו בסדר עדיפות גבוה לאכיפה, על מתאם פעולות הממשלה בשטחים ועל ראש המנהא"ז לשפר את הבקרה על כלל מקרי הבב"ח הכשירים להריסה, ואשר נמצאים בסדר עדיפויות גבוה, אך עדיין לא נהרסו, ובהתאם לצורך - להחיש את הריסתם.

משרד מבקר המדינה מעיר עוד, כי הימשכות פעילות הפיקוח והאכיפה על בסיס סדרי עדיפויות לאורך שנים רבות, יש בה פגיעה בשוויוניות ובשלטון החוק המחייבים אכיפה מלאה. לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח ההיקף הרחב של מקרי הבב"ח והזמן הרב שחלף ללא נקיטת הליכי אכיפה נגד רובם, על מתאם פעולות הממשלה בשטחים ועל ראש המנהא"ז לגבש מדיניות סדורה לטיפול כולל בתופעה, ולהכין תכנית מפורטת לאכיפת החוק כנגד מקרי הבב"ח, ולהעלותן להחלטת הדרג המדיני.

אזורים שבהם אין אכיפה כלל

בנייה ללא רישיון מטעם הרשויות המוסמכות היא מנוגדת לחוק, ויש בה כדי לגרום לנזקים משמעותיים, כגון פגיעה בתכנון ארוך הטווח של שימושי קרקע לטובת רווחת הציבור, פגיעה ביכולת לפתח תשתיות מקומיות (דרכים, צנרות מים וביוב) והכבדה על התשתיות הקיימות, יצירת מטרדי זיהום ופגיעה קשה בקרקע. בנייה על פי היתר בנייה מחייבת הקפדה על נורמות ותקנות מקצועיות, כדי להשלימה בהצלחה וכדי למנוע כשל הנדסי העלול להוביל גם לפגיעה בחיי אדם.

בעניין זה יש לציין, כי בית המשפט העליון קבע כי חוקי תכנון ובנייה "נועדו למטרה הגיונית וברורה, היינו: למנוע הקמת מבנים העלולים לסכן את חיי הציבור ובריאותו, או העלולים לפגוע באחד משאר האינטרסים המוצדקים שלו"¹⁵.

בדוח ועדת החקירה הממלכתית בראשות השופט (בדימוס) ורדימוס זילר¹⁶ (להלן - ועדת זילר) לעניין בדיקת בטיחות מבנים ומקומות המשמשים את הציבור, נכתב, בין היתר, כלהלן: "מוצר

15 ע"פ 31/50 מלצקי נ' היועץ המשפטי, פד"י ד 557, 555 (1950).

16 ועדת זילר - ועדת חקירה ממלכתית שהוקמה על פי החלטת ממשלה מס' 198 מ-29.5.01 בעקבות התמוטטותה של רצפת אולם השמחות "ורסאי" אשר גרמה למותם של 23 בני אדם ופציעתם של 380 אנשים. ב-15.2.04 החליטה הממשלה (מס' 1515) על הקמת ועדת היגוי מצומצמת כדי לגבש בתוך שישה חודשים הצעות לדרכים ליישום המלצות הוועדה ותכנית פעולה ליישומה.

הבנייה הוא מהחיוניים שבמוצרים... במצב דברים כזה הסיכונים שיכולים לנבוע מכשל או מפגם בתכנון או בביצוע של בניין, יכולים בהתממשם להיות קטלניים... על התכנון, וגם הביצוע, להביא עובדה זו בחשבון, ולוודא שיושקעו בבניין התשומות הדרושות כדי לאפשר לו לעמוד בפגעי טבע, עומסים בלתי צפויים, שחיקה ובליה וכל כיוצא בזה, בכל מהלך קיומו".

במסקנות ועדת זילר נקבע, בין היתר, כי אחת החוליות המרכזיות בהבטחת האיכות והבטיחות בבנייה היא "החוליה הנוגעת לפיקוח ובקרה על כל שלבי הבנייה, החל מבקרת התכנון, עבור דרך בקרת הביצוע, וכלה בבקרה לקראת הגמר". עוד קבעה ועדת זילר, כי "אכיפת חוקי הבנייה במובן הרחב... חייבת להיות ב'כוננות' מתמדת, כדי לאפשר תגובה על אירועים המתרחשים חדשות לבקרים. בין עברות הבנייה יש שמקפלות בהן סכנה לשלום הציבור... לא ניתן לאכוף את החוק כאשר קיימות 'מסות' ענקיות של הפרות חוק... אנו חוזרים ואומרים זאת גם פה, כדי להבהיר, להסביר וגם להזהיר, שהצעתנו בתחום האכיפה מבוססת על ההנחה שיינקטו הצעדים בלתימת המשך סיבובו של 'המעגל השוטף' [הכשלים בתהליכי הבטחת האיכות והבטיחות בבנייה]".

בספטמבר 2015 מסר המנהל¹⁷ למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "חשיבות הפיקוח והבקרה על הבנייה והבטחת האיכות והבטיחות בבנייה ברורה. הנושא אף נבחן ע"י יועמ"ש איו"ש, ובשנת 2014 הופצה חו"ד משפטית בעניין אכיפה כנגד מפגעים בטיחותיים, בה פורטו ההליכים הנדרשים לשם הסדרת האכיפה נגד בנייה המגלמת מפגע בטיחותי". עוד מסר המנהל¹⁸, כי "בכדי להתאים את פעילות הפיקוח במנהל¹⁹ לסטנדרטים שנקבעו בוועדת זילר, נדרשת עבודת מטה נרחבת וכן משאבים משמעותיים. כמו כן, התאמת הנחיות ועדת זילר לאיו"ש מחייבת תיקון חקיקה, ועל כן יש לבחון אם יש להכניס תיקון חקיקה זה לעבודת מטה בשנים הקרובות".

בחוק תכנון ערים נקבע בנוגע לשימוש במקרקעין, בין היתר, כי עבודות תכנון ובנייה על קרקע אינן מותרות, אלא לאחר קבלת רישיון מתאים, וכי "אין להוציא רישיון כזה אלא כשהוא תואם להוראות חוק זה". בצו בדבר תכנון ערים נקבע, כי במקרים בהם הפיתוח של קרקע כלשהי או בנייה של בניין, נעשים ללא היתר בנייה או בניגוד לו או בניגוד לתקנות הצווים וההוראות שהם בתוקף, או בניגוד לכל תכנית מאושרת כלשהי לתכנון או לפיתוח, תוציא הוועדה הנוגעת בדבר צו הפסקת עבודה או צו הריסה, נגד הבעלים והמחזיק, הקבלן ומנהל העבודה. יצוין, כי התכלית המרכזית של תקנות הבנייה היא הבטחת בנייה איכותית ובטיחותית למשתמש במבנה.

בית המשפט העליון קבע¹⁷, כי "מראשית דרכו עמד בית משפט זה, והדבר הוא בגדר מושכלות יסוד, על חיוניותה של אכיפה אפקטיבית לשם שמירה על שלטון החוק, ולשם מניעת מצב בו איש הישר בעיניו יעשה". בית המשפט ציטט מפסיקה אחרת בנוגע לאכיפה על פי סדרי עדיפויות, כי "התערבות בסדרי העדיפות במדיניות אכיפה של רשות מוסמכת עשויה להתרחש מקום בו הוכחה התנערות מלאה או הימנעות בלתי-סבירה מאכיפת החוק, או כאשר סדרי העדיפויות שגיבשה הרשות לצורך האכיפה נגועים בפגם של אי סבירות קיצוני, או בפגם אחר הפוגם בחוקיותם"; כן אמר בית המשפט כי "אכן איננו מתעלמים הן מייחודו של האזור כמובן המשפטי והן מן המורכבות שבו כמובן המעשי. ואולם, חוק הוא חוק וסדרי עדיפויות אינה מלת קסם, ועל הרשות האחראית לבדיקה עצמית מתמדת הן של סדרי העדיפויות והן של מימושם"; "גם אם קיימים סדרי עדיפויות מוצדקים, אסור שהללו יהיו - ולוא בלי משים ושללא במכוון - כסות להפקרות בבניה... חובת המפקד הצבאי היא לאכוף את החוק באזור, ולא למותר להזכיר כי דיני התכנון - בישראל ובאזור - נועדו להבטיח בניה ופתוח נאותים בהווה ובמבט צופה פני עתיד".

17 בג"ץ 5377/09 רגבים נ' שר הביטחון (פורסם במאגר ממוחשב מ-10.8.11).

בביקורת עלה, כי המנהא"ז אינו מקיים פיקוח ואכיפה לאורך תקופה ארוכה על חלק מהבנייה הפלסטינית והבנייה הישראלית; וכי המנהא"ז טרם פרסם את כל התקנות שאותן חובה להתקין לצורך ביצוע הוראות חוק תכנון ערים. להלן דוגמאות:

הפיקוח על הבנייה הפלסטינית בשטחים בעלי תכניות מתאר מאושרות

בחוק תכנון ערים נקבע, כי בנוסף לכל סמכויותיה ותפקידיה נתונות לוועדה המחוזית כל הסמכויות והתפקידים של הוועדה המקומית - בקשר למקום תכנון אזורי והכפרים הנמצאים במחוז שבו הוקמה הוועדה המחוזית; וכי באחריותה להוציא "צווים והתראות-ביצוע כשהוועדה המחוזית מפעילה את סמכויות הוועדה המקומית על פי החוק". בהתאם לצו בדבר תכנון ערים, הועברו סמכויותיה של הוועדות המחוזיות למועצת התכנון העליונה (להלן - מת"ע) אשר הוסמכה למנות ועדות משנה שלהן היא רשאית להאציל מסמכויותיה. בנוהל של המנהא"ז "ועדת משנה לפיקוח" נקבע, כי "בהתאם לכך, מונתה ועדת המשנה לפיקוח (מינוי מס' 40/91 התשנ"א - 1991) והואצלו לידי ועדה זו כל סמכויות ועדה מקומית לפי סעיף 38 לחוק הירדני [חוק תכנון ערים]".

יצוין, כי על פי חוק תכנון ערים, נדרש הריבון להתקין תקנות לשם ביצוע הוראות החוק, בין היתר כדי להבטיח את "שלומם של המשתמשים בבניינים - וכל האנשים הבאים אליהם". בפברואר 2015 מסר בעניין זה סגן מנהל אגף (תכנון) בלשכת התכנון המרכזית במנהא"ז לצוות הביקורת, כי תקנות רישוי ובנייה בשטחים שבאחריות המנהא"ז במגזר הפלסטיני ובמגזר הישראלי "טרם פורסמו".

בביקורת עלה, כי המנהא"ז אינו מקיים פעולות פיקוח ואכיפה בשטחי C בנוגע לבנייה פלסטינית בשטחים שבהם יש תכניות מתאר מאושרות וגם בנוגע למבנים פלסטיניים שנבנו בכלל שטח C לפני שיחידת הפיקוח החלה בפעילותה, דהיינו בשנים 1967-1983; וכי אין כל גורם אחר, ישראלי או פלסטיני, המקיים בנוגע לבנייה זו פעילות של פיקוח ואכיפה. על פי נתוני המנהא"ז, מדובר בכ- 0.6% משטחי C (כ-20,845 דונם) הנכללים בתכניות מתאר פלסטיניות (חלקן נמצאות עדיין בתהליכי אישור). על פי אומדן של המנהא"ז מיוני 2014 בשטחים אלה נמצאים כ-20,000 מבנים (בתי מגורים ומבני ציבור).

ממסמכי המנהא"ז עלה, כי היעדר הפיקוח והאכיפה בשטחים הפלסטיניים מתבסס על מסמך שעליו חתום ראש מטה (רמ"ט) פקמ"ז מ-1.9.98 (להלן - מסמך המדיניות). במסמך המדיניות נקבע, בין היתר, כי "יחידת הפיקוח של המנהל האזרחי לא תבצע פעולות אכיפה כלפי בניה בלתי חוקית של פלסטינים בשטחי C... הנופלת בתחום תכנית תכנון חדשה בתוקף (דהיינו תכנית שהוכנה אחרי יוני 1967)... למרות האמור יחידת הפיקוח תבצע פעולות אכיפה כלפי בניה בלתי חוקית המצויה בסעיף זה מקום שרשויות האזור יקבעו מעת לעת שקיים אינטרס בטחוני, צבאי או אחר לעשות כן". עוד עלה, כי בשנת 2005 קבע ראש המנהא"ז בביקורו ביחידת הפיקוח, כי "החלת פיקוח זה על תוכניות מתאר פלסטיניות אינו הכרחי" ובשנת 2008 קבע מפקד פקמ"ז, כי "א" הפיקוח בתוך תוכניות יעשה רק במקרים חריגים מאוד. ב" הפיקוח בתוך תוכניות יעשה בכפוף למשאבים ויכולות. ג" הפיקוח יעשה בהתאם לסדר העדיפויות כפי שמופיע בהמשך".

ביולי 2014 מסר ראש המנהא"ז לצוות הביקורת, כי "פיקוח על הבנייה הבלתי חוקית נעשה על ידי יחידת הפיקוח היכן שאין תכניות בניין עיר מאושרות. על היחידה לפעול בכל שטחי C באיו"ש".

במאי 2014 מסר ראש המחלקה האזרחית במתפ"ש לצוות הביקורת, כי "הבנייה הפלסטינית בשטחי תכניות מתאר... אינה מבוקרת או מפוקחת", וכי "עד כה לא ניתנה הדעת ע"י מפקדת המתפ"ש למשמעויות האזרחיות הנובעות מבניה ללא היתר או פיקוח ע"י מדינת ישראל. אין ספק שבמקרה אסון בו יקרוס מבנה על יושביו לאחר שנבנה ללא היתר, אישורים ועמידה בתקנים, תופנה אצבע מאשימה גם למדינת ישראל האחראית באזור".

באוקטובר 2014 מסר בעניין זה מנהל יחידת הפיקוח לצוות הביקורת, כי ל"יחידת הפיקוח אין רישום בנוגע לבנייה בלתי חוקית שנבנתה בשטח C בין השנים 1967 עד מחצית שנות ה-80".

ביוני 2015 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "תופעת הבנייה הבלתי חוקית במגזר הפלסטיני באיו"ש היא נרחבת... החומרה בבניה מחוץ לתחום תכניות המתאר היא ככלל רבה יותר ועל כן ראוי שהמשאבים המוקדשים לפיקוח ואכיפה כנגד בנייה בלתי חוקית יופנו תחילה למקומות הללו".

בביקורת עלה, כי מאז שפרסם רמ"ט פקמ"ז את מסמך המדיניות בשנת 1998, ומאז ההתניות שקבע מפקד פקמ"ז בשנת 2008, לא בחן המנהא"ז את המשמעויות ואת הסיכונים הכרוכים בהיעדר פיקוח ואכיפה על הבנייה הפלסטינית שבמסגרת תכניות מתאר מאושרות, ובכלל זה גם את המסקנות שעלו בדוח ועדת זילר, כאמור. במסגרת בחינה כזו ראוי שהמנהא"ז ישקול את מכלול הבעיות הכרוכות בנושא זה, ובין היתר את הצורך בקביעת סדרי עדיפויות הנדרשים כדי לפתור בעיות אלה ובקביעת המשאבים הנדרשים לשם כך.

בבג"ץ¹⁸ נדונה עתירה שעניינה, בין היתר, דרישה של מועצת הכפר דיראת לשר הביטחון לשתף את האוכלוסייה הפלסטינית שבשטחי C במוסדות התכנון והבנייה המקומיים על ידי השבת פעילות ועדות התכנון המחוזיות והמקומיות בכפרים הפלסטינים, וזאת כפי שהיה נהוג לפני כניסת כוחות צה"ל לאיו"ש ביוני 1967. באפריל 2014 ציין שופט בית המשפט העליון, מר אליקים רובינשטיין, בדיון שהתקיים באותה עתירה, כי "לטעמנו ראוי, בלא שנקבע מסמרות, כי המשיבים יחפשו דרך לשדרוג מסוים - כל עוד לא הושג ההסדר המדיני המיוחל - של מעורבות האוכלוסייה הפלסטינית בשטח C' בנושאי תכנון... אנו ערים כמובן לרגישות הנושא ולמורכבות הנושאים המדיניים, אך בין המצב הקיים לבין קבלת עמדתם של העותרים ישנו מנעד, שניתן להיות בו יצירתי".

ביוני 2015 דחה בג"ץ את העתירה. במהלך הדיון בעתירה הציג המנהא"ז בפני בית המשפט נוהל חדש "נוהל לשיתופם של תושבי האזור בהליכי התכנון (יהודה ושומרון) התשע"ד - 2014" (להלן - הנוהל). בג"ץ ציין, כי "עינינו הרואות, כי הנוהל מבקש ליצור מסגרת מסודרת שבה יתאפשר לאוכלוסייה הפלסטינית להיות שותפה בהליך התכנוני... בטרם התגבשו החלטות, מתוך ניסיון ליצור איוון בין הצרכים הביטחוניים מזה והאינטרסים של האוכלוסייה המקומית מזה". עוד ציין בג"ץ, כי "סוף דבר: המשיבים [המנהא"ז] ימשיכו לפעול לפי הנוהל שנכנס לתוקף כבר בספטמבר 2014, ועל סמך ניסיון שיירכש יתכן מקום לתיקונים ולהשלמות בהסדר שנקבע בו; הכל כמובן בכפוף להסדר מדיני. לקראת תום תקופה של שלוש שנים מן המועד שבו נכנס הנוהל לתוקף, יובא לבחינתם של שר הביטחון והיועץ המשפטי לממשלה, לנוכח הניסיון שנצבר עם יישומו".

משרד מבקר המדינה מעיר למפקד פקמ"ז, למתאם הפעולות בשטחים ולראש המנהא"ז, כי על אף שבסמכותם לקבוע סדרי עדיפויות, הרי שההחלטה שלא לקיים פעולות פיקוח ואכיפה על בנייה פלסטינית שבמסגרת תכניות מתאר מאושרות, מנוגדת לשלטון החוק, והיא עלולה להעמיק את התופעה של הפרה מתמשכת של חוקי התכנון והבנייה. החלטה שכזו טומנת בחובה אי-מניעת סכנות לחיי אדם כתוצאה מבנייה בלתי חוקית ואף אחריות, לכאורה, שעלולה להיות מוטלת על המנהא"ז ועל מדינת ישראל במקרה של התמוטטות מבנה על יושביו.

18 בג"ץ 5667/11, מועצת הכפר דיראת-רפעה נ' שר הביטחון (פורסם במאגר ממוחשב מ-9.6.15).

לדעת משרד מבקר המדינה, על מתאם פעולות הממשלה בשטחים וראש המנהא"ז, יחד עם גורמי הייעוץ המשפטי באיו"ש ובמשרד המשפטים, ועל פי הצורך גם במעורבות מפקד פקמ"ז, לבחון דרכים לביצוע פיקוח ואכיפה על הבנייה הפלסטינית בשטחים שבהם אושרו תכניות מתאר. בתוך כך ניתן לשקול גם מציאת דרך לשיתוף הפלסטינים בפעולות הפיקוח והאכיפה באזורים אלה באיו"ש.

באוגוסט 2015 מסר משרד המשפטים למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת, כי בכוונת שרת המשפטים לבחון את הנושא ביחד עם שר הביטחון ולגבש דרכי עבודה והתמודדות עם הסוגיה.

הפיקוח על הבנייה הישראלית בשטחים בעלי תכניות מתאר מאושרות

בשנת 2005 תיקן מפקד האזור את הצו בדבר תכנון ערים. ממסמך של יועמ"ש איו"ש מפברואר 2005 עלה, כי תיקון החקיקה נועד "ליצור מנגנון פיקוח ובקרה של השלטון המרכזי על פעילויות הרשויות המקומיות באזור. זאת, בין השאר, לנוכח העובדה, כי חלק מרשויות אלה מעורבות בהקמת מאחזים". בתיקון נקבע, בין היתר, כי "אחת לחודש ידווח יושב ראש ועדה מקומית לתכנון ויושב ראש ועדת תכנון מיוחדת ליושב ראש מועצת התכנון העליונה, על בנייה ללא רישיון או בניגוד לקבוע ברישיון או בניגוד לתקנות או לצווים ולהוראות שבתוקף או בניגוד לכל תכנית תכנון ו/או בינוי מאושרות (להלן: 'בנייה שלא כדין')", שנעשתה באזור תכנון מסוים, [שבין] מוסמכות ועדות אלה להפעיל סמכויותיהן". יצוין, כי התיקון לא כלל הוראת עונשין כלפי מי שאינו עומד בחובת הדיווח, ולא נקבעו בו הכלים החוקיים העומדים לרשות יו"ר מת"ע, כנציג המדינה באיו"ש, כדי לאכוף על הרשויות את מילוי חובותיהן.

במסמך המדיניות מ-1998 נקבע בין היתר, כי "יחידת הפיקוח של המנהל האזרחי לא תבצע פעולות אכיפה... כלפי בניה בלתי חוקית של ההתיישבות הישראלית (מקום שהוקמה ועדה תכנונית שהוקנו לה סמכויות של ועדה מקומית לתכנון ובניה בשטח זה) הנופלת בתחום תכנית תכנון חדשה בתוקף (דהיינו תכנית שהוכנה אחרי יוני 1967)... למרות האמור, יחידת הפיקוח תבצע פעולות אכיפה כלפי בניה בלתי חוקית המצוינת בסעיף זה מקום שרשויות האזור, יקבעו מעת לעת שקיים אינטרס בטחוני, צבאי או אחר לעשות כן".

בנובמבר 2013 מסר יועמ"ש איו"ש לעוזר ראש המנהא"ז, כי "בכל הנוגע לפיקוח על הבנייה ורישוי הבנייה במרחבי התכנון של רשויות מקומיות, קיימת סמכות מקבילה למוסדות התכנון המרכזיים, דהיינו מועצת התכנון העליונה על מערך ועדות המשנה מטעמה... על רקע שקלול האינטרסים העומדים על הפרק, נוהגים מוסדות התכנון המרכזיים להפעיל את סמכויות הפיקוח שבידיהם רק במצב בו מוסדות התכנון המקומיים ממאנים למלא חובתם לפי דין או מפרים חובה זו, באופן הפוגע בגישה של ממש באינטרסים הציבוריים או הפרטיים" (ההדגשות במקור).

באוגוסט 2011 כתב גורם בכיר בלשכת התכנון במנהא"ז, כי "לפני למעלה משנה, דיווחתי לרמ"א [ראש המנהא"ז]... מרבית המועצות, כלל לא מילאו את ההוראות [הצו בדבר תכנון ערים]... ביתר המועצות שאינן מדווחות... האכיפה סלקטיבית ובעצם... מרבית הבנייה הפרטית שאינה נזקקת לטופס 4 [אישור מטעם ועדת תכנון מקומית/המיוחדת/רשות הרישוי לחיבור מבנה לחשמל ומים], כלל אינה מפקחת".

בביקורת עלה, כי מרבית הרשויות המקומיות עדיין אינן מדווחות למנהא"ז על פעולות אכיפה כנדרש על פי הצו. בעניין זה מסרה ביוני 2014 מנהלת לשכת התכנון במנהא"ז לצוות הביקורת, כי "בשנים האחרונות מרבית המועצות כלל לא מילאו את ההוראות [הצו בדבר תכנון ערים] למעט גבעת זאב".

ראש המנהל מסר ביולי 2014 בפגישה עם צוות הביקורת, כי בכוונתו לפעול "לתיקון הדרוש בנוגע להוראות צו 418 [הצו בדבר תכנון ערים] המורות לראשי הרשויות לדווח על הבנייה הבלתי חוקית בתחומי ההתיישבות".

עד מועד סיום הביקורת, דצמבר 2014, לא נמצאו תימוכין לכך שהמנהל שיפר את הפיקוח והאכיפה ביישובים הישראליים בהתאם להוראות הצו בדבר תכנון ערים.

משרד מבקר המדינה פנה ל-23 רשויות מקומיות ישראליות באיו"ש לקבלת תגובתן בנושא זה. בתקופה ממאי עד אוגוסט 2015 התקבלו תגובותיהן של 21 רשויות מקומיות, רק שש רשויות מתוכן התייחסו עניינית לנושא והודיעו כי בכוונתן לפעול בהתאם להוראות הצו בדבר תכנון ערים, המחייבת אותן להעביר דיווח חודשי ליושב ראש מת"ע על כל בנייה שלא שנעשתה באזור תכנון שבו הן מוסמכות להפעיל את סמכויותיהן.

משרד מבקר המדינה מעיר למנהל, כי היעדר האכיפה של הצו בדבר תכנון ערים ביישובים הישראליים לאורך זמן כה רב מצד המנהל, יוצר מצב של היעדר בקרה ופיקוח מספקים בתחום התכנון והבנייה באיו"ש. שומה על המנהל למלא את תפקידו כסמכות אוטוריטתית בתחום התכנון והבנייה, ולאכוף את קיומו של הצו בדבר תכנון ערים, וזאת כדי להבטיח שהבנייה בהתיישבות הישראלית באיו"ש תיעשה בהתאם לחוק ועל פי תכניות המתאר שקיבלו תוקף.

בתגובתו לממצאי הביקורת מסר המנהל בספטמבר 2015, כי "בכוונת המנהל לבחון את הנושא לעומק ולהמליץ בפני הדרגים המוסמכים על דרכי הפעולה האפשריות להתמודדות עם הנושא, בין אם ע"ב [על בסיס] תיקון וביטול חובה זו בצו או בין אם שינוי ההתנהלות למול המועצות בנושא וידידא עמידתן בהוראות החוק".

הפיקוח ביישובים ישראלים שבהם אין תכנית מתאר

בביקורת עלה, כי במספר יישובים באיו"ש נבנו בתים רבים באופן בלתי חוקי, חלקם על אדמות פרטיות ללא היתר בנייה ואף ללא תכניות מתאר מאושרות לחלק מהיישובים. יצוין, כי יישובים אלה הוקמו באישורה של ממשלת ישראל. עוד עלה בביקורת, כי אף שמדובר בבנייה בלתי חוקית על אדמות פרטיות הידועה למנהל, ביישובים אלה לא נעשת כל פעילות של פיקוח ואכיפה מצד המנהל או מצד הרשות המקומית הרלוונטית.

בתגובתו לממצאי הביקורת מסר המנהל בספטמבר 2015, כי "נושא זה נדון בעבר על ידי רמ"א [ראש המנהל] והמתאם [פעולת הממשלה בשטחים], במסגרת עמ"ט [עבודת מטה] לאישור קווי ייחוס לפיקוח (פוליוגונים¹⁹) בהתיישבות ליישובים אלו, פוליוגונים אשר בתחומם קיבלה יחידת הפיקוח הנחיה שלא לבצע בשגרה פיקוח ואכיפה, וזאת מטעמי סדרי עדיפויות".

19 בנייה מחוץ לגבולות התב"ע המאושרת, אך בצמוד למבנים שנבנו בתוך התב"ע המאושרת, קרויה במסמכי המנהל "בנייה בתחום הפוליוגונים" או בנייה ב"קווי הייחוס בהתיישבות" (להלן - תחומי הפוליוגונים).

משרד מבקר המדינה מעיר למנהא"ז ולמתפ"ש, כי היעדר פיקוח ואכיפה בשטחים נרחבים במסגרת ההתיישבות הישראלית באיו"ש, הכוללים בחלקם בב"ח על אדמות פרטיות, מעמיק את התופעה של הפרה מתמשכת של חוקי התכנון והבנייה תוך אי-עמידה בסדרי העדיפויות המוצהרים של המנהא"ז. על מתאם פעולות הממשלה בשטחים ועל ראש המנהא"ז לדון בנושא זה במשותף, כדי למצוא דרכים כיצד ראוי להסדיר את הפיקוח והאכיפה הנדרשים באותם יישובים. ככל שהדבר מחייב את מעורבות הדרג המדיני, על מתאם פעולות הממשלה בשטחים להעלות סוגיה זו לשר הביטחון.

הפיקוח ביישובים ישראלים על הבנייה שמחוץ לגבולות תב"ע מאושרת

הבנייה בתחומי הפוליוגונים המצויה, כאמור, מחוץ לגבולות התב"ע היא בלתי חוקית, ועל המנהא"ז לפקח על כך ולאכוף את חוקי התכנון והבנייה. בביקורת עלה, שפעילות הפיקוח והאכיפה של המנהא"ז בשנים 2010-2014 על בב"ח בשטחים אלה הייתה בחלק מהתקופה לקויה, כמפורט להלן:

בנובמבר 2010 ניתנה הנחיה ליחידת הפיקוח לקיים פיקוח ואכיפה בתחומי הפוליוגונים במקרים של החלטות שיפוטיות ותלונות נקודתיות בלבד, וזאת משיקולים של קביעת סדר עדיפות.

במרץ 2012 הנחה ראש המנהא"ז דאז, תת-אלוף מוטי אלמוז, את מנהל יחידת הפיקוח לחזור ולקיים באותם שטחים פיקוח ואכיפה, בקובעו, כי "בכל מקרה הפיקוח יבוצע לפי קו תב"ע, ראשית, ולפי סדר העדיפויות שנקבעו בהמשך (בעלות פרטית, אילוף משפטי וכו')". בפברואר 2015 מסר לצוות הביקורת בעניין זה תא"ל מוטי אלמוז, בהתייחסו לתקופה שבה כיהן כראש המנהא"ז, כי "סוגיית הפיקוח והאכיפה של המנהא"ז בנוגע לבנייה הבלתי חוקית בשטחי ההתיישבות הישראלית באיו"ש, הנמצאים בשטחי השיפוט של היישובים אך אינם נמצאים בתחום שבו קיימת תב"ע מאושרת (המכונה 'בנייה בתחום הפוליוגונים')", היא חשובה מאוד מבחינת הנראות בנוגע לקיומו של שלטון החוק באיו"ש. לכן ביטל בזמנו את החלטת קודמו שלא לפקח בעניין זה, והנחה את יחידת הפיקוח לחדש את הפיקוח והאכיפה ביישובים הישראליים גם בתחום הפוליוגונים וזאת בכל פעם שהוקם מבנה מחוץ לגבולות התב"ע של יישוב ישראלי".

באוקטובר 2013 קבע ראש המנהא"ז, תת-אלוף דוד מנחם, כי "פיקוח יימשך בכל מקום, למעט בתוך תכניות בתוקף. לעניין 'קו ייחוס לפיקוח' (פוליוגונים) יערך דיון יעודי בראשות רמ"א, בו יוחלט האם יבוצע פיקוח בהתאם לפוליוגונים או לאו".

בפברואר 2014 קבע ראש המנהא"ז בעניין אכיפה בתחומי הפוליוגונים, כי "יש לבצע רענון של העבודה ולהציג מחדש למתאם ולדרג המדיני במטרה לעבוד על-פיה, בהתאם לכללים הבאים: יש לסמן אדמות פרטיות ולהציג את המשמעות של הוצאתם מחוץ לפוליוגונים... יש לוודא סימון הפוליוגונים תוך הצמדות לבינוי הקיים... במסגרת הליך האשור של העמ"ט [עבודת מטה] יש לבצע תהליך אישור מלא, כולל של הדרג המדיני".

ביולי 2014 קבע ראש המנהא"ז, תת-אלוף דוד מנחם, כי הוא "מאשר לחזור ולעבוד ע"פ הפוליוגונים בהתיישבות, המשמשים לקביעת סדרי עדיפות לפיקוח... הפוליוגונים לא יכללו אדמות פרטיות... ביחס לפוליוגונים סביב מאחזים - יש להציגם לאישור פרטני של רמ"א, ועד אז הפוליוגונים של המאחזים אינם בתוקף ויש לבצע פיקוח גם בתחומם". כתוצאה מכך, יחידת הפיקוח

מקיימת פיקוח ואכיפה על בנייה בלתי חוקית בהתיישבות הישראלית רק בשטחים הידועים כאדמה פרטית.

בתגובתו לממצאי הביקורת מסר המנהא"ז בספטמבר 2015, כי "ההחלטה לעשות שימוש בפוליוגונים בהתיישבות נועדה, בתכליתה, ליצור סדר עדיפויות סביר והגיוני, המתיישב עם העובדות והמציאות שנקבעה [באיו"ש]".

משרד מבקר המדינה מעיר למנהא"ז, כי ההחלטה שלא לפקח בשטחי הפוליוגונים יוצרת מצב מתמשך של היעדר אכיפת החוק באזורים רבים בתחומי ההתיישבות הישראלית באיו"ש, והיא פוגעת קשות בנורמות חשוכות של שמירה על שלטון החוק ועל שלום הציבור. לא זו אף זו, שינוי העמדות התכופ בין ראשי המנהא"ז השונים, כאמור, עלול להעביר מסר שיפגע בפיקוח ובאכיפה של החוק בתחום היישובים הישראליים באיו"ש. על מתאם פעולות הממשלה בשטחים לדון בסוגיה זו בהקדם, וראוי שאף יציגה לשר הביטחון, כדי לגבש מדיניות מוסכמת בנושא זה, במטרה לקדם את אכיפת שלטון החוק באיו"ש.

הטיפול בתיקי בב"ח מתקופת התליית הבנייה

בנובמבר 2009 החליטה ועדת שרים לענייני ביטחון לאומי (הקבינט המדיני-ביטחוני) להטיל על שר הביטחון להנחות את מפקד האזור להוציא צו אשר יבטא את מדיניות הממשלה באותה העת, ולפיה הבנייה הישראלית ביהודה והשומרון תושעה למשך עשרה חודשים (להלן - התליית הליכי בנייה).

ב-26.11.09 חתם מפקד האזור על הצו בדבר התליית הליכי בנייה (הוראת שעה) (יהודה והשומרון) (מס' 1653), התש"ע-2009 (להלן - צו ההתליה). החל ממועד חתימת צו ההתליה ועד תום תוקפו ב-26.9.10, נשללה סמכותם של כלל מוסדות התכנון הפועלים באיו"ש לתת היתרי בנייה בתחום מרחבי התכנון של הרשויות המקומיות הישראליות באיו"ש, וכמו כן הותלה תוקפם של היתרי בנייה שניתנו לפני כניסת הצו לתוקף, עד לתום תוקפו.

לשם מימוש החלטת הקבינט המדיני-ביטחוני תוגברה יחידת הפיקוח ב-25 משרות.

במסגרת הפעולות לאכיפת צו ההתליה מסרו פקחי היחידה צווי הפסקת עבודה לפי הוראות חוק תכנון ערים לכל מי שקיים פעולות בנייה בניגוד להוראות צו ההתליה, ופתחו תיקי בב"ח עבור כל צו הפסקת עבודה שמסרו (להלן - תיקי התליית הבנייה). תיקי התליית הבנייה נדונו בפני ועדת המשנה לפיקוח של מת"ע, אשר היא הגורם המוסמך על פי חוק תכנון ערים לדון בכלל התיקים שעניינם בינוי בלתי חוקי, ולחלקם הוציאה צווי הריסה של הבינוי.

בנובמבר 2010, כחודשיים לאחר פקיעת תוקף צו ההתליה, שלח יועמ"ש איו"ש לראש המנהא"ז מסמך המפרט את המשמעויות המשפטיות של פקיעת תוקפו של צו ההתליה, והתייחס למעמדם ולעיתידם של תיקי התליית הבנייה אשר טרם הסתיימו בהם הליכי האכיפה. היועמ"ש המליץ, כי תיקים אלו יובאו לדיון בפני ועדת המשנה לפיקוח של מת"ע, אשר תבחן את המשך הליכי האכיפה, כל מקרה לגופו, לצורך קבלת החלטות פרטניות בכל תיק ותיק ובהתאם לקריטריונים שפירט במסמך. היועמ"ש קבע, כי "לא ניתן לקבל החלטה גורפת על סגירת תיקי בב"ח מסוג זה או אחר, אלא יש לקיים בחינה פרטנית של כל תיק ותיק, על ידי הגורם המוסמך - ועדת המשנה לפיקוח של מועצת התכנון העליונה" (ההדגשה במקור). היועמ"ש הדגיש את חשיבות המשך הליכי האכיפה בתיקים שבהם לא ניתן להסדיר את מעמדו התכנוני של הבב"ח, ללא קשר לצו ההתליה,

וציין, כי "אין כלל משמעות לתום תקופת תוקפו של צו ההתליה, שכן גם ללא צו ההתליה, המדובר היה בבינוי בלתי חוקי"^[20].

העתק ממכתבו האמור של יועמ"ש איו"ש מנובמבר 2010 נשלח גם למנהל לשכת התכנון המרכזית במנהא"ז מתוקף תפקידו כיושב ראש מת"ע. יצוין, כי ועדת המשנה לפיקוח פועלת לצדה של מת"ע מכוח סמכויותיה.

ממסמכי יחידת הפיקוח עלה, כי לאחר תום תקופת ההתליה ניתנה הנחיה לסגור את תיקי התליית הבנייה אשר נפתחו נגדם הליכי בב"ח בזמן ההתליה. על פי נתוני המנהא"ז, כתוצאה מהנחיה זו נסגרו חלק מתיקי הבב"ח, והמנהא"ז לא מיצה את הליכי האכיפה בנוגע אליהם, וזאת בלי שהגורם המוסמך, ועדת המשנה לפיקוח של מת"ע, בחנה עניין זה כמתבקש.

בביקורת לא נמצא שראש המנהא"ז הגיב למכתבו האמור של יועמ"ש איו"ש, ועד מועד סיום הביקורת, דצמבר 2014, המנהא"ז לא דן בהמלצת היועמ"ש בדבר הצורך לקיים בחינה פרטנית של כל תיק - המלצה שעליה חזר יועמ"ש איו"ש במכתב ששלח באוגוסט 2011 אל ראש תחום תשתית, שהוא הקצין המתאם את פעילות יחידת הפיקוח וגם יו"ר ועדת המשנה לפיקוח, ולא הנחה את ועדת המשנה לפיקוח לנהוג בהתאם לחוות הדעת של יועמ"ש איו"ש.

בביקורת גם לא נמצא, כי מת"ע, אשר ועדת המשנה לפיקוח כפופה אליה, דנה בהמלצת היועמ"ש, והיא גם לא ביקשה הנחיות מרמ"א כיצד עליה לפעול לאור חוות הדעת המשפטית שהייתה מודעת לקיומה.

ביולי 2014 מסר יועמ"ש איו"ש לצוות לביקורת, כי "יועמ"ש איו"ש הוא המנחה המקצועי בשאלות משפטיות ובפרשנות של הדין, בין היתר, של פקמ"ז והמנהא"ז לרבות של היחידות החוץ צבאיות שלו (יחידת הפיקוח, יחידת התכנון, הקמ"טים ועוד). מחלקת יועמ"ש איו"ש הנחתה מקצועית במהלך שנת 2011 את גורמי המנהא"ז, וביניהם את תחום תשתית ואת יחידת הפיקוח בדרכי הטיפול בתיקי בב"ח שנפתחו בתקופת צו התליית הבנייה. הגורמים הנ"ל לא פעלו בהתאם להנחיה המקצועית המחייבת אותם ויועמ"ש איו"ש מגדיר זאת כ'תקלה'".

בפברואר 2015 מסר גורם בכיר לצוות הביקורת, "כי לאחר פקיעת תוקפו של צו ההתליה באיו"ש [הוא] החליט בנוגע לתיקי בנייה בלתי חוקית שנפתחו עקב הפרת הוראות צו התליית הבנייה ושטרם הסתיימו בהם הליכי האכיפה, כי יחידת הפיקוח לא תממש את הליכי האכיפה בתיקים אלו בשל סדרי עדיפויות, ולכן העדיף לרכז את המאמץ לכיוון האכיפה ולא לבזבז זמן בעבודות פחות דחופות".

משרד מבקר המדינה מעיר למנהא"ז, כי הימנעותו ממיצוי הליכי האכיפה המתחייבים בעניינם של חלק מתיקי התליית הבנייה שנפתחו נגד מי שקיים פעולות בנייה בניגוד להוראות צו ההתליה, הינה בניגוד לדין, ובפועל אף אינה עולה בקנה אחד עם החלטת הקבינט המדיני-ביטחוני מ-2009. הימנעות כזו מאכיפה עלולה ליצור מצב שבו "העבריינין יוצא נשכר", ולהשפיע על פעולותיהם של אחרים במקרים דומים בעתיד. על ראש המנהא"ז בהתייעצות עם יועמ"ש איו"ש לבחון מהו הטיפול הראוי בתיקים אלו, ולהנחות במפורט ובבהירות את גורמי האכיפה כיצד לפעול.

20 בקטגוריה זו כלולים, לדוגמה, מבנה שאינו כלול בתוך תכנית מפורטת תקפה או מבנה שהשימוש שנעשה בו אינו תואם את הייעוד הקבוע בתכנית.

ביולי 2015 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "בכוונת יועמ"ש איו"ש לשוב ולפנות לראש המינהל האזרחי ולמתפ"ש, על מנת שהתיקים שנפתחו בעת תקופת התליית הבנייה יובאו לבחינה של ועדת המשנה לפיקוח לצורך הכרעה בדבר אופן הטיפול בעניינם".

בתגובתו לממצאי הביקורת מסר המנהל צה"ל בספטמבר 2015, כי נוכח הערת משרד מבקר המדינה, "הנושא יידון מחדש ע"י רמ"א [ראש המנהל צה"ל], במטרה לקבוע מהו אופן הטיפול הנכון בתיקים אלו".

חקירות פליליות בעברות תכנון ובנייה

בביקורת קודמת של משרד מבקר המדינה שנערכה בשנים 2011 ו-2012 בנושא "סוגיות בתיאום בין גופי אכיפת החוק באזור יהודה והשומרון"²¹ (להלן - הביקורת הקודמת) נכתב, כי המשטרה ויחידת הפיקוח מסרבות מסיבות שונות לטפל במישור הפלילי בעברות של תכנון ובנייה באיו"ש ולפעול נגד מפרי חוק ישראלים ופלסטינים בתחום זה, בטענה שהנושא אינו באחריותם. כפי שעלה, בדצמבר 2013 החליט שר הביטחון, משה (בוגי) יעלון, על הקמתה של יחידה לניהול חקירות פליליות של עברות על דיני התכנון והבנייה באיו"ש, והנחה את מתפ"ש לערוך עבודת מטה בנושא. במאי 2014 אישר מתאם פעולות הממשלה בשטחים את עבודת המטה שערכה מתפ"ש, ולפיה היחידה שתוקם במנהל צה"ל תפעל בנפרד מיחידת הפיקוח, ולפקחי היחידה החדשה יהיו סמכויות שיטור מלאות - החל בניהול חקירות וכלה במעצרים.

נכון לאוקטובר 2015 טרם הוקמה היחידה. בפועל משמעות הדברים היא, כי אין באיו"ש גוף המופקד על חקירת עברות של תכנון ובנייה במישור הפלילי, ועברות אלה נותרו בלתי מטופלות.

באוקטובר 2012 הודיע משרד המשפטים למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת הקודמת, כי בספטמבר 2012 שב ופנה היועץ המשפטי לממשלה לשר הביטחון בבקשה לקדם את הנושא של חקירות פליליות בעברות תכנון ובנייה, וציין כי בשלב הראשון על יחידת הפיקוח לקחת על עצמה לחקור את התיקים הפרטניים שלגביהם קיימים תיקי בג"ץ תלויים ועומדים. עוד מסר משרד המשפטים בתגובתו, כי בעקבות פנייתו האמורה של היועץ המשפטי לממשלה, שב ופנה בספטמבר 2012 היועץ המשפטי למערכת הביטחון למתאם פעולות הממשלה בשטחים וביקשו לקדם את הנושא.

משרד מבקר המדינה העיר בביקורת הקודמת בנוגע לנושא האכיפה הפלילית בעברות התכנון והבנייה באיו"ש, כי "חשוב שהשרים הנוגעים בדבר - שר הביטחון, השר לביטחון הפנים ושר המשפטים - יורו על נקיטת צעדים".

מתאם פעולות הממשלה בשטחים, אלוף יואב (פולי) מרדכי, מסר בנושא זה לצוות הביקורת בדצמבר 2014, כי "אכיפה פלילית בתחום של עברות תכנון ובנייה באיו"ש חשובה והכרחית, שכן כיום אין הרתעה נגד העבריינים בתחום זה, וזו מציאות קשה מאוד. עבודת המטה להקמתה של

21 מבקר המדינה, דוח שנתי 2015: 63 (2013), בפרק "סוגיות בתיאום בין גופי אכיפת החוק באזור יהודה והשומרון", עמ' 139-141.

יחידת חקירות במנהא"ז, שהיא חיונית וחסרה, אושרה ב-28.9.14 על ידי שר הביטחון, והפעלתה מותנית בהקצאת תקני כוח אדם".

ב-15.1.15 הודיעה פרקליטות המדינה לבג"ץ²² כלהלן: "ביום 8.1.15 פנה היועץ המשפטי לממשלה לשר הביטחון בסוגיית התמשכות ההליכים להקמתה של יחידת אכיפה החדשה. היועץ המשפטי לממשלה ציין בפנייתו, כי... בחלוף שנה מאז החלטתו של שר הביטחון על הקמת היחידה החדשה נראה שהדברים אינם מתקדמים בקצב הראוי, וכי סופו של ההליך אינו נראה באופק".

ב-5.3.15 עדכנה פרקליטות המדינה את בג"ץ כלהלן: "ביום 9.2.15 העביר ראש מטה שר הביטחון לנציב שירות המדינה ולראש אגף התקציבים במשרד האוצר פניה מסודרת ובה פורטו המשאבים הנדרשים, בתקציב ובכוח אדם, להקמתה של יחידת האכיפה החדשה ולהפעלתה השוטפת לאחר מכן". עוד עדכנה, כי בשל אי-השלמת חקירתו של חוק התקציב לשנת 2015, "לא ניתן להקים את יחידת האכיפה החדשה בטרם שיאושר תקציב המדינה לשנת 2015", וכי "מוצע לאפשר למדינה להגיש הודעת עדכון נוספת וזאת לאחר אישורו של תקציב המדינה לשנת 2015".

בספטמבר 2015 מסר המנהא"ז למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "הקמתה של יחידה חדשה במנהא"ז דורשת השקעת משאבים משמעותיים שאינם ברשות המתפ"ש או המנהא"ז".

ביוני 2015 מסר שר הביטחון למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת, כי בפברואר 2015 הוא אישר את עבודת המטה והנחה לפעול להקמת היחידה "בכפוף לקבלת המשאבים הנדרשים", וכי ביוני 2015 כתב ראש מטה שר הביטחון לנציב שירות המדינה ולממונה על התקציבים כי מאז פנייתו אליהם מפברואר 2015 בבקשה להקצאת המשאבים הנדרשים להקמתה של היחידה, "לא נעשתה כל התקדמות ממשית בנושא הקצאת המשאבים" (ההדגשה במקור). עוד מסר שר הביטחון, כי "גם לפניו זו לא היה כל מענה, כל ניסיונותינו להניע את הגופים הרלוונטיים (נש"מ [נציבות שירות המדינה], אגף התקציבים) לפעולה בנושא - לא צלחו", וכי "לא ניתן להקים את היחידה טרם הקצאת המשאבים הנדרשים".

באוקטובר 2015 עדכן אגף התקציבים את משרד מבקר המדינה, כי בסוף יוני 2015 התקיים דיון בנושא, ובו נטלו חלק נציגים ממתפ"ש וממשהב"ט, ובסיכומו התבקש משהב"ט "להעביר את עמדתו ואישורו לתקצוב ותקנון התקנים הנדרשים בצה"ל כפי שנדרש בעבודת המטה, ובנוסף להעביר את התייחסותו להסדרת והכנת התשתית המשפטית הנדרשת בנושא". עוד מסר אגף התקציבים, כי "ראוי לציין כי התייחסות משרד הביטחון טרם התקבלה".

בדצמבר 2015 מסר ראש מטה שר הביטחון למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת, כי ב-8 בנובמבר 2015 פנה שר הביטחון לראש הממשלה בבקשה להתערבותו האישית ולמתן הנחיה להקצאת המשאבים הדרושים".

22 ההודעה נמסרה במסגרת בג"ץ 5528/12, נרדי מילר נגד היועץ המשפטי לממשלה (ההליך טרם הסתיים).

משרד מבקר המדינה מעיר, כי העיכוב הממושך בהקמתה של היחידה לחקירת עברות של תכנון ובנייה במישור הפלילי באיו"ש, אינו ראוי ופוגע ביעילות אכיפת החוק בתחום זה. משעה ששר הביטחון החליט על הקמת היחידה ומשניתנה הודעה על כך לבג"ץ, שומה על משהב"ט ועל משרד האוצר לנקוט במשותף את כל הצעדים הנדרשים להוצאתה לפועל של החלטה זו ולמצות את פניית שר הביטחון לראש הממשלה, כדי להביא את סוגיית המשאבים לכלל סיכום. משרד מבקר המדינה העיר בביקורת הקודמת, כי "היעדר אכיפה פלילית בתחום עברות התכנון והבנייה באיו"ש תורם להנצחת המצב הקיים באיו"ש של 'איש הישר בעיניו יעשה'". מצב דברים זה נותר בעינו גם במועד סיום ביקורת זו.

אכיפת החוק בנושאים נוספים

פיקוח ואכיפה על חופי רחצה מוכרזים באיו"ש

פיקוח ואכיפה בתחומי מדינת ישראל²³:

בתחומי מדינת ישראל פועלים 136 חופי רחצה מוכרזים, הפרוסים ב-27 רשויות מקומיות. חופי הרחצה מופעלים על ידי הרשויות המקומיות בפיקוח משרד הפנים, האחראי לפיתוח, הכרזה, הפעלה, בטיחות, ביטחון ותברואה בכל האתרים.

בתחומי מדינת ישראל מוסמך שר הפנים לקבוע בצו מקום רחצה מוכרז שבו הרחצה מותרת, וכן לאסור בצו את הרחצה בחלק של חוף, אם לדעתו עלולה הרחצה באותו חלק לסכן את חייהם של בני אדם. השר מוסמך גם לקבוע בצו הוראות בדבר אמצעים לשמירת הבטיחות במקום הרחצה, סדרים ואיסורים החלים על השימוש בו ודרכים לפיקוח על סדרים ואיסורים אלו. יש לציין, כי משרד הפנים נדרש לפקח על קיום הוראות החוק²⁴ והצווים שהוצאו מכוחו בנוגע לחופים האסורים לרחצה. הוא נדרש לפקח גם על קיום הוראות הדין בידי הרשויות המקומיות.

הפיקוח על חופי רחצה נועד לממש מטרות חשובות, שעיקרן שמירה על חיי אדם ועל הסדר הציבורי, כמתחייב מהשימוש הנעשה באתרים אלו על פי אופיים. ובין היתר בנוגע לנושאים כלהלן: הפעלה והנחיה של מערכת פיקוח, שמירה וקיום של הצווים, התקנות, הנהלים וההוראות; ריכוז ממצאי ביקורות שעל משרד הפנים לערוך בעניין הפעלת חופי הרחצה וטיפול בתיקון הליקויים שהתגלו; עריכת השתלמויות והכשרות לבעלי תפקידים באתרים; הפצת חומרי הדרכה ונהלים; הסברה לקהל הרחב בענייני בטיחות וסדר ציבורי ועוד.²⁵

פיקוח ואכיפה על חופי רחצה באיו"ש

ברצועת החוף הצפונית של ים המלח הנמצאת באיו"ש פועלים ארבעה חופי רחצה מוכרזים השוכנים בתחום המוניציפאלי של המועצה האזורית מגילות (להלן - חופי הרחצה המוכרזים). הפיקוח על חופי הרחצה המוכרזים מוסדר בצו שהוציא מפקד אזור יהודה והשומרון הנקרא "צו

23 בעניין זה ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 65ג (2015), בפרק "הפיקוח על חופי רחצה בישראל", עמ' 1065.

24 חוק הסדרת מקומות רחצה, התשכ"ד-1964.

25 הנתונים בנוגע לחופי רחצה מוכרזים בישראל והפיקוח עליהם מושתתים בעיקרם על המידע מתוך אתר משרד הפנים במרשתת, נכון ל-27.2.15.

בדבר הסדרת מקומות רחצה ציבוריים (יהודה והשומרון) (מס' 280), התשכ"ח-1968" (להלן - הצו בדבר הסדרת מקומות רחצה ציבוריים).

הצו בדבר הסדרת מקומות רחצה ציבוריים מטיל איסור על כל אדם להתרחץ אלא באתרי הרחצה הציבוריים המורשים שנקבעו בצו על ידי הגורם המוסמך (להלן - הרשות המוסמכת). הרשות המוסמכת רשאית, בין היתר, להתנות את הרחצה באתרי הרחצה המורשים בתנאים שייצאו לה, למנות מצילים ופקחים וכן רשאית לאצול כל סמכות מסמכויותיה למצילים, לפקחים ולמגישי עזרה ראשונה, זולת הסמכות להתקין תקנות. הצו בדבר הסדרת מקומות רחצה ציבוריים מסמיך את הרשות המוסמכת להתקין תקנות המסדירות את רוב התחומים החיוניים לניהול ולהחזקה של אתרי הרחצה המורשים, ובהם בטיחות, תברואה, ניקיון, שמירה על הסדר, סמכויותיהם וחובותיהם של בעלי תפקידים (כגון פקחים, מצילים ומגישי עזרה ראשונה) וקביעת דמי כניסה.

כפי שעלה, ממועד חקיקת הצו בשנת 1968 הוטלה על המנהא"ז האחריות לקיום פעילות הפיקוח והאכיפה בחופי הרחצה המוכרזים. עד פברואר 2005 טיפלו בנושא זה יחידות שונות במנהא"ז, ומאותה עת מינה ראש המנהא"ז את מנהל יחידת הפיקוח לשמש כרשות מוסמכת לעניין הצו. באותו מועד, מינה מנהל יחידת הפיקוח מתוקף סמכותו כרשות מוסמכת, את פקחי היחידה לשמש כפקחים לעניין הצו. יחידת הפיקוח אחראית אפוא לפיקוח ולאכיפה על חופי הרחצה המוכרזים באיו"ש.

בביקורת עלה, כי התשתית הנורמטיבית בתחום הפיקוח והאכיפה על חופי רחצה מוכרזים באיו"ש אינה מקיפה כמו זו הקיימת בתחומי מדינת ישראל, וכי מאז שנחקק הצו בדבר הסדרת מקומות רחצה ציבוריים בשנת 1968, לא עשה המנהא"ז שימוש בסמכותו להתקין מכוחו תקנות כדי להבטיח פיקוח ואכיפה מיטביים בתחום זה. עוד עלה, כי הפיקוח של המנהא"ז בחופים אלו באמצעות פקחי יחידת הפיקוח שהוסמכו לכך מכוח הצו, לוקה בחסר במספר תחומים, ובעיקר עקב בעיה של היעדר כוח אדם מקצועי לביצוע המשימה, ואינו נותן מענה מיטבי לטיפול הנדרש בסוגיה זו. עוד עלה, כי זה שנים שהמנהא"ז מנסה להסדיר את העברת האחריות בתחום הפיקוח והאכיפה על אתרי הרחצה המורשים לרשות המקומית הישראלית באיו"ש שבתחומה נמצאים חופי הרחצה - מועצה אזורית מגילות ים המלח - בפיקוחו של משרד הפנים, אך עד מועד סיום הביקורת, דצמבר 2014, הדבר לא צלח. להלן הפרטים:

ממסמכי יועמ"ש איו"ש מינואר 2006 עלה כי "ההסדרים של הצו [הצו בדבר הסדרת מקומות רחצה ציבוריים] שונים באופן ניכר מהחקיקה המקבילה בישראל [והצו] אינו עונה על הדרישות המינימאליות להפעלת מקומות רחצה ציבוריים". בפברואר 2009 כתב יועמ"ש איו"ש לסגן ראש המנהא"ז בנושא המתווה הראוי להסדרת הפיקוח על אתרי הרחצה המורשים באיו"ש, בין היתר, כלהלן: "נושא הפיקוח על אתרי רחצה ציבוריים הוא נושא מורכב ורגיש, המחייב מומחיות ייחודית והקצאת משאבים לא מבוטלת. מטבע הדברים העיסוק בתחום שלא בהתאם לסטנדרטים המחמירים, בהיעדר 'תו'ל' [הכוונה לספר הנחיות ונהלים] מסודר ובהיעדר משאבים נאותים, טומן בחובו סיכונים אדירים, המגיעים לכדי סכנת נפשות ממש. מסיבות היסטוריות... הוטלה משימת ההסדרה של אתרי רחצה על המנהא"ז. לאורך כל השנים, ובמזב של היעדר משאבים נאותים לכך, לא הוקם במנהא"ז מנגנון ייעודי לטיפול במשימה, והמשימה טופלה כמשימת 'נע"ת' [נוסף על תפקידו], תחילה על ידי קמ"ט פנים, לאחר מכן על ידי תחום תשתית, ולאחר מכן על ידי יחידת הפיקוח... לאף אחד מגופים אלה... איז כלים מקצועיים בסיסיים לטיפול במשימה בהיקף הכלל-אזורי" (ההדגשה במקור).

עוד ציין יועמ"ש איו"ש באותו מכתב, כי "על אף המאמץ שננקט מצד יחידת הפיקוח ללמוד את התחום (גם בלי שנתקבלו, למיטב ידיעתנו, התקציבים הייעודיים לכך), לא ניתן לומר כי התפתחה במנהא"ז תורה מסודרת בכל הנוגע להסדרת אתרי רחצה... במצב הדברים הקיים, ניתן להעריך בוודאות די גבוהה, כי במקרה של תביעה נזיקית הקשורה בתאונה באתר רחצה ציבורי, עלול עיסוקן של המנהא"ז בתחום להצטייר כעיסוק לא-מקצועי, וכתוצאה מכך, עלול המנהא"ז

להימצא כמי שהתרשל בפיקוחו בתחום, ולהיות צפוי להטלת אחריות כספית כבדה" (ההדגשה במקור).

בביקורת עלה, כי בעיית הפיקוח והאכיפה על חופי הרחצה המוכרזים באיו"ש באה לידי ביטוי גם בנושא של קביעת התעריפים עבור כניסה לאותם חופים. כאמור, הצו מסמך את הרשות המוסמכת, כמחוקק משנה, להתקין תקנות המסדירות את רוב התחומים החיוניים לניהול ולהחזקה של חופי הרחצה המוכרזים, ובהם קביעת דמי כניסה לחופים. ברם, כפי שעלה, הרשות המוסמכת לא התקינה בעניין זה תקנה המאפשרת לה לפקח על נושא זה, ובפועל גביית התשלום כדמי כניסה לחופי הרחצה המוכרזים נעשית על ידי היישובים עצמם. מהמסמכים במנהא"ז עלה, כי בשנים 2009-2014 התקבלו אצלו בעניין זה תלונות על גביית תשלום מופרז בחופי הרחצה המוכרזים, אך המנהא"ז לא ראה עצמו מוסמך לטפל בכך בהיעדר תשתית נורמטיבית המאפשרת זאת, לטענתו.

בעניין זה כתבה בינואר 2009 היועצת המשפטית במשרד הפנים לראש מדור פנים במנהא"ז איו"ש, בין היתר, כלהלן: "סעיף 8 לחוק הסדרת מקומות רחצה, התשכ"ד-1964, כפי שתוקן בשנת התשס"ד... גיבש הסדר ראוי לנושא גביית תשלומים ע"י מפעילי חופי הרחצה... הסדר זה נקבע בעקבות ממצאי דו"ח מבקר המדינה^[26] בדבר גביית דמי כניסה מופרזים בחופים באופן הפוגע בזכות הנגישות של הציבור לחופים... פסק הדין בבג"ץ 5824/05 אדם טבע ודין נ' שר הפנים ואח.^[27] מדגיש את הצורך לאזן בין ההכרה בחוף הים כמשאב לאומי בעל ערך לפרט ולכלל והצורך בשמירת נגישות חופשית של הציבור לחוף הים, בצד קיומה של סמכות לרשות המקומית לגבות בתנאים מסוימים תשלום עבור השימוש בחוף... פסה"ד וכל ההליכים... עניינם בחופי הים התיכון וים כינרת, אולם דומני שאין חולק על כך שראוי ונכון להחיל את אותם הסדרים גם לגבי חופי ים המלח בכלל והמוא"ז מגילות [מועצה אזורית מגילות ים המלח] בפרט".

עוד היא ציינה באותה פנייה, כי בהיות המנהא"ז הגורם המוסמך הבלעדי להתקין צווים באיו"ש, ולאור פסיקת בג"ץ בנדון, "עמדנו היא שעליכם לפעול לתיקונו של [הצו בדבר הסדרת מקומות רחצה ציבוריים] באופן שיקבעו בו הסדרים דומים להסדרים שנקבעו בחוק הסדרת מקומות רחצה וחקיקת המשנה והוראות המינהל מכוחו לרבות הקניית סמכויות פיקוח ואכיפה בתחום גביית תשלומים ע"י מפעילי חופי הרחצה בתחום המוא"ז מגילות ים המלח".

ממסמכי המנהא"ז עלה, כי בשנים 2009-2014 פעל יועמ"ש איו"ש כדי לבצע הסדרה חקיקתית כוללת של סוגיית אתרי רחצה ציבוריים באיו"ש, ואולם ללא הצלחה. ביולי 2014 כתב בעניין זה קצין ייעוץ מדור פנים, בשם יועמ"ש איו"ש, לעמותת "אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה", כי "לאחרונה, ולאחר שסוכמו רוב הסוגיות העקרוניות בנושא, עודכנו, כי עבודת מטה הנערכת בתחומי מדינת ישראל, במסגרתה עתיד להיות מוחל צו אשר יחליף את כלל החקיקה בתחום חופי הרחצה, עתידה להסתיים בתקופה הקרובה... נכון יהיה להמתין להחלת הצו החדש במדינת ישראל ומיד לאחר מכן להחילו באזור... ככל שהצו האמור לא יוחל במדינת ישראל עד אמצע חודש ספטמבר השנה, נפעל להחלת הנורמות החלות במדינת ישראל כיום בהתאם לטיטות עליהן עבדנו עד לאחרונה" (ההדגשות במקור).

כאמור, במועד סיום הביקורת לא חל שינוי במצב החקיקתי בנושא. הצו החדש טרם נחקק בישראל, ובאיו"ש טרם הוחלו הנורמות החלות בישראל, ונושא הפיקוח והאכיפה בחופי הרחצה המוכרזים באיו"ש טרם בא על פתרונו.

- 26 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 2015 (2004), בפרק "ניהול מקרקעין לאורך חופי הכינרת ושימוש בהם", עמ' 799-802.
- 27 פורסם במאגר ממוחשב מיום 10.12.09.

ביוני 2015 מסר משרד הפנים למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת, כי עמדת משרד הפנים היא, כי אין להכפיף חופים אלו לפיקוחו, בין היתר, בשל כך ש"חופים אלו אינם מוסדרים מהיבטים רבים ושונים, כגון: היבטי תכנון ובניה, היבטי ההכרזה על החופים לרבות מיפוי החופים, הסדרה של היבטי הבטיחות... ומוכנות הרשות [המקומית] לקחת אחריות על הפעלת החופים". עוד מסר משרד הפנים, כי "רוב החופים מופעלים ומנוהלים על ידי גורמים פרטיים והכניסה אליהם כרוכה בתשלום דמי כניסה... למועצה האזורית אין שליטה עליהם והם אינם עומדים באמות המידה לגביית דמי כניסה לחופי הרחצה המעוגנים בחוזר מנכ"ל 4/2007".

ביוני 2015 מסר ראש המועצה האזורית מגילות ים המלח למשרד מבקר המדינה בתגובה לממצאי הביקורת, כי "יש להשאיר את המצב הקיים על כנו ולחזק את יחידת הפיקוח של המנהל האזורי בכח אדם שיבצע את מלאכת הפיקוח באופן שוטף ומקצועי", וכי "יירדת מפלס ים המלח בקצב של 1.3 מ' בשנה גורמת לנסיגת קו המים בחוף ומאלצת את מפעלי החופים לבצע פעולות הסדרה, והסרה של מפגעי בטיחות תוך השקעת משאבים כספיים גדולים מאוד. למועצה האזורית מגילות אין את המשאבים הכספיים ואת היכולת להתמודד עם הבעייתיות הייחודית הזו של חופי הרחצה בצפון ים המלח. באזור צפון ים המלח יש פוטנציאל גבוה להתפתחות בולענים, ואין אף חברת ביטוח שמוכנה לתת כיסוי ביטוחי לסיכון זה". עוד כתב, כי "הניסיון לגלגל את 'תפוח האדמה הלוהט' אל עבר הרשות המקומית לא ראוי, מקומם, ומוטב שלא היה בא לעולם".

בספטמבר 2015 מסר המנהל למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "עמדתנו העקרונית הינה כי משרד הפנים, המפקח על כל 136 חופי הרחצה המוכרזים בישראל, צריך לקבל לאחריותו את הפיקוח גם בארבעת החופים המוכרזים באיו"ש". עוד הוסיף, כי יש צורך להסדיר את התשתית הנורמטיבית בנושא הפיקוח והאכיפה בתחום חופי הרחצה המוכרזים באיו"ש, "אולם הסדרת הנושא מחייבת קיום עמ"ט מול גופים רבים ובהם המועצות האזוריות, משרד הפנים משרד המשפטים ועוד. עבודת מטה זו נמשכת כבר מספר שנים, אולם טרם סוכמה, ולכן תיבחן האפשרות להוסיף נושא זה לתוכנית העבודה לשנת 2016, תוך התחשבות בשאר הנושאים העומדים על הפרק וסדרי העדיפויות".

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למנהל על הסתבכות בטיפול בנושא זה. חופי הרחצה המוכרזים באיו"ש הנמצאים באחריות המנהל הם משאב ציבורי ייחודי המשמש זה שנים הרבה לנופש עממי ולתיירות מרפא להמוני מתרחצים מהארץ ומחו"ל בכל עונות השנה. העיסוק בפעילות הפיקוח והאכיפה בחופי הרחצה על מגוון התחומים הקשורים בכך קשור במהותו להצלת חיים, והוא מחייב התמחות מיוחדת והשקעה מתמשכת כדי לקיים בחופי הרחצה הללו את התנאים החיוניים להפעלה בטוחה, נוחה ויעילה לכלל הציבור, והעובדה שדבר זה אינו נעשה כנדרש, מחייבת טיפול דחוף. מאחר שהטיפול בכך נמשך שנים רבות ללא תוצאות, על ראש המנהל להידרש לסוגיה זו בהקדם, ועל פי הצורך לפעול במשותף עם משרד הפנים, הרשות המקומית ועם מתפ"ש, ולהסדיר אותה כנדרש. בנוסף לכך, על יועמ"ש איו"ש לפעול להסדרתה של התשתית הנורמטיבית בתחום זה, ולפעול להחלתם של נורמות ועקרונות שיסדירו כראוי את הפיקוח והאכיפה בחופי הרחצה המוכרזים באיו"ש בדומה לאלו שנקבעו בנושא זה בתחום מדינת ישראל.

פיקוח ואכיפה על תחנות דלק

הפיקוח והאכיפה של הרשויות הממלכתיות על תחנות דלק הם חיוניים בהיבטים שונים, וביניהם ביטחון, בטיחות, כיבוי אש והגנת הסביבה. מרבית פעולות הפיקוח והאכיפה בנושא תחנות הדלק בשטחי C באיו"ש נמצאות בתחום האחריות של יחידת הפיקוח.

בביקורת קודמת של משרד מבקר המדינה שנערכה בשנים 2003 ו-2004 ושפורסמה בשנת 2005²⁸ בנושא "פעולות המינהל האזרחי ביהודה והשומרון", בנוגע לפיקוח על 49 תחנות דלק שהיו פעילות אז בשטחי C באיו"ש, העיר משרד מבקר המדינה כי העובדות מצביעות על "תמונת מצב קשה, ולפיה חלק ניכר מתחנות הדלק בשטחי C באיו"ש הוקמו בניגוד לחוק וללא כל הליך תכנוני; חלק מהתחנות פועלות בניגוד לתנאי ההיתר שקיבלו... למרות זאת לא נקט המינהל משך שנים את האמצעים העומדים לרשותו לאכיפת החוק". משרד מבקר המדינה העיר באותו דוח, כי העובדה שהמינהל אינו אוכף את החוק בעניין תחנות הדלק ה"פיראטיות", אף שבסמכותו לעשות כן, היא חמורה.

בדוח האמור צוין, כי בעקבות ממצאי הביקורת הודיע המנהל למשרד מבקר המדינה, כי בספטמבר 2004 החליט ראש המנהל "להלן: לגבי תחנות דלק שלא ניתן להכשירן, תבוצע פעילות מיידית לסגירתן; לגבי תחנות שניתן להכשירן, ישלח המנהל אל בעלי התחנות מכתב המפרט את כל הפעולות שעליהם לעשות בתוך שנה על מנת להכשירן. בתום שנה תיסגרנה כל התחנות שלא תוכשרנה, ויינקטו נגד בעליהן צעדים משפטיים. סגן ראש המנהל כתב בנושא זה למשרד מבקר המדינה במאי 2014, כי "הצפי לסיום הסדרת הנושא בכללותו הינו לכל הפחות תום שנת 2014. נבקש ארכה עד לתאריך זה, לשם השלמתו כיאות ובאופן מלא וממוקד".

מנתוני המנהל מספטמבר 2015 עלה, כי בשטחי C באיו"ש פעלו 118 תחנות דלק, חלקן בבעלות ישראלית וחלקן בבעלות פלסטינית, אך רק 17 מתוכן פעלו כחוק ועל בסיס כל האישורים הנדרשים להפעלתן. זאת חרף הבטחת הודעת המנהל האמורה משנת 2004 להשלים את הטיפול בעניין הפיקוח והאכיפה על כל תחנות הדלק. מצב דברים זה לא השתנה גם במועד סיום ביקורת זו.

מנהל היחידה מסר לצוות הביקורת ביולי 2014, כי "כנגד תחנות הדלק הפועלות בשטח C ללא רישיון וללא היתר בנייה ננקטים הליכים לטיפול כבב"ח. יחידת הפיקוח תיכנס לפעילות של אכיפת החוק כנגד תחנות דלק בלתי חוקיות כאשר הן עומדות בסדרן העדיפות שהוכתבו לאכיפה... ככלל אכיפת החוק כנגד תחנות הדלק הבלתי חוקיות אינו נמצא בסדר העדיפות לאכיפה".

בתגובתו לממצאי הביקורת מסר המנהל בספטמבר 2015, כי בשטחי C באיו"ש קיימות 118 תחנות דלק מתוכן 17 מוסדרות, 25 בהליכי הסדרה ונגד 76 נפתחו תיקי בב"ח ביחידת הפיקוח, וכי "אנו ממשיכים ומקדמים את עבודת המטה בסוגיה זו... לא זו בלבד שהסוגיה שלפנינו מחייבת מומחיות ומקצועיות בתחומים ממוקדים, היא גם מחייבת פיתוחם של מנגנונים חדשים אשר אינם קיימים לעת הזו. הסדרה מחודשת זו... היא בעלת משמעויות מקצועיות ותקציביות רחבות היקף. בשל הצורך בגורמים בעלי מומחיות בתחום הפיקוח והבדיקות הסביבתיות ביחס לתחנות דלק, המינהל האזרחי ערך מכרז להתקשרות עם חברה חיצונית... והוא מפורסם בימים אלו". עוד מסר המנהל בתגובתו, כי "לצורך הטיפול בסוגייה בתקופת הביניים... נקבעה מסגרת ראשונית לקביעת קריטריונים, לצורך אכיפה... וכן מופו 13 תחנות דלק המתועדפות להריסה".

משרד מבקר המדינה שב ומעיר בחומרה למנהל, כי אף שהמנהל התחייב בפני משרד מבקר המדינה כבר בשנת 2004, כאמור, לטפל בנושא הפיקוח והאכיפה על תחנות הדלק הפועלות באופן בלתי חוקי, הרי שנכון לספטמבר 2015 טרם הושלמה הסדרתו של הנושא בכללותו, לרבות פעילות אכיפה משמעותית, וזאת חרף הסכנות המרובות הנובעות מפעילות הבלתי חוקית של תחנות הדלק באיו"ש.

28 מבקר המדינה, דוח שנתי 56א (2005), בפרק "פעולות המינהל האזרחי באזור יהודה והשומרון", עמ' 230-232.

פינוי פסולת שמקורה בהריסות בב"ח

מפרסומי המשרד להגנת הסביבה²⁹ עולה, כי חלק נכבד מפסולת בנייה, שאינה מפונה לאתרים מוסדרים לסילוק פסולת, מוצא את דרכו לשטחים פתוחים ולצדדי דרכים, ועקב כך גורם למטרדים רבים: מפגעי תברואה, פגיעה בנוף, פגיעה במי התהום לרבות במי השתייה, זיהום הקרקע, פליטה לאוויר של חומרים רעילים ומסרטנים עקב בעירת חומרים דליקים שבפסולת הבנייה ופגיעה בשימוש של כלל הציבור בקרקע.

ה"צו בדבר שמירת הניקיון (יהודה והשומרון) (מס' 1160), התשמ"ו-1986" (להלן - צו שמירת הניקיון), קובע, כי "לא ישליך אדם פסולת, פסולת בנין... ברשות הרבים או מרשות הרבים לרשות היחיד ולא יכלוך את רשות הרבים". עוד נקבע בצו שמירת הניקיון, כי לא יפנה אדם פסולת בניין אלא לאתר לסילוק פסולת בניין. הממונה על ביצוע הצו הוא הקמ"ט לענייני איכות הסביבה במנהא"ז, שמונה לשמש כ"רשות המוסמכת" לפי הצו, והוא רשאי להתקין תקנות בכל עניין הנוגע לביצועו. עובדי יחידת הפיקוח מונו להיות פקחים לעניין אכיפת הצו וכל דבר חקיקה שהוצא מכוחו, והוקנתה להם הסמכות לערוך חקירות פליליות בעברות על הוראות הצו.

כאמור, עובדי יחידת הפיקוח משמשים גם כפקחים מתוקף חוק תכנון ערים, שמכוחו הם נוקטים הליכי פיקוח ואכיפה נגד בב"ח באיו"ש. כמו כן, בהסתמך על חוק זה, מוציאה, כאמור, ועדת המשנה לפיקוח של מת"ע באמצעות יחידת הפיקוח צו הריסה, שבו נכתב, כי על המחזיק להרוס את הבב"ח ולהחזיר את המצב לקדמותו, ואם לא יעשה כן יינקטו נגדו כל האמצעים החוקיים, לרבות הריסת המבנה, וייעשה כל הנחוץ כדי להחזיר את המצב לקדמותו על חשבון המחזיק. במקרים שבהם נמנע המחזיק מלקיים את הוראות הצו, באות רשויות האכיפה בנעליו, ומממשות את הוראות צו ההריסה באמצעות יחידת הפיקוח.

"נוהל הריסות מבנים בלתי חוקיים" של המנהא"ז מדצמבר 2012 קובע, כי "יש להשלים את פעולות ההריסה עד הסוף, אין להשאיר את הריסות המבנה באופן חלקי או היכול לסכן אנשים, אין להשאיר חללים שאליהם יכולים להיכנס בני אדם ובכך לסכן את חייהם". יצוין, כי בנוהל לא נקבע על מי חלה חובת פינוי ההריסות. בעניין זה מסר בספטמבר 2015 המנהא"ז למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "ככל שאנו מבינים שההריסה מייצרת מפגע בטיחותי, אנו פועלים להסירו, או להתריע מפניו".

בביקורת עלה, כי יחידת הפיקוח נוהגת להשאיר בשטחי ההריסה של מבנים בלתי חוקיים את פסולת הבניין שמקורה בהריסת המבנים, בלי לדאוג שתפונה, אם בדרך של חיוב המחזיק לעשות כן ואם בעצמה. עוד עלה בביקורת, כי בחוזה של היחידה עם החברה להספקת שירותי הריסה לבב"ח (להלן - החברה), אין כל התייחסות לעניין פינוי פסולת הבניין הנוצרת מפעולת ההריסה של יחידת הפיקוח הנעשות באמצעות החברה. להלן דוגמה בנושא זה:

בשנים 2003 ו-2004 הרסה יחידת הפיקוח כ-31 מבנים של בב"ח באזור השוק ה"ישן" של העיר באקה אל גרבייה (בחלק הנמצא בתחום איו"ש), אך ההריסות נותרו במקום משך שנים בלי שפוננו. ביוני 2012, בחלוף כשמונה שנים מאז ביצוע ההריסות, פנה בנושא זה ראש העיר באקה אל גרבייה בתלונה אל המנהא"ז לאחר אירוע של נפילת קטין במקום, "דבר שגרם לו לסכנת חיים ממשית". ראש העיר קבל על כך שכוחות הביטחון הותירו בעירו פסולת בינוי שמקורה בהריסות של בב"ח לצורך הקמת מכשול התפר, וביקש מהמנהא"ז לדאוג לסילוק הפסולת. הוא ציין, כי מדובר ב"מפגע סביבתי ותברואי וגם חממה לגידול זוחלים מסוכנים לחיי בני אדם ואף [מפגע] בטיחותי... מדובר בסכנת חיים של ממש ובמיוחד לקטינים שמתגוררים בשכונה ובקרבת מקום".

29 אתר המרשתת של המשרד להגנת הסביבה (נכון ל-14.10.6.10).

ביולי 2015 מסרה עיריית באקה אל גרבייה למשרד מבקר המדינה בתגובתה לממצאי הביקורת, כי ההריסות האמורות בבאקה אל גרבייה טרם פונו.

יצוין, כי כבר ביוני 2006 כתב קמ"ט איכות הסביבה לראש המנהא"ז, לסגנו ולמנהל יחידת הפיקוח, כי "במקרים מסוימים, הריסת מבנים בלתי חוקיים מתבצעת תוך השארת הריסות המבנים ע"פ השטח ללא טיפול. הריסות המבנים נחשבות כפסולת... ללא פינוי ההריסות והותרתם על פני השטח נהיה צפויים לנזק סביבתי מחד ומאידך לנזק תקשורתי. אבקש את היערכותכם לפינוי ההריסות כנגזרת שלמה לתכנית הפעולה המתגבשת".

ביולי 2014 מסר מנהל יחידת הפיקוח לצוות הביקורת, כי "ככלל יחידת הפיקוח אינה מפנה הריסות של ב"ח אלא במקרים מיוחדים. כמו למשל בחוות גלעד... שם בית המשפט חייב זאת או בהוראה מיוחדת מטעם רמ"א [ראש המנהא"ז]... הצבא וכוחות האבטחה אינם ערוכים לאבטח עבודות פינוי של הריסות ב"ח הדורשות זמן רב מעבר לזה המוקצה לטובת ההריסה. מסיבה זו היחידה אינה מטפלת בפינוי פסולת בנין הנותרת לאחר ביצוען של הריסות".

ביולי 2014 כתב יועמ"ש איו"ש לנציג היחידה לענייני איכות הסביבה באיו"ש, כי החובה הראשונית לפינוי הריסות הב"ח באיו"ש מוטלת על המחזיק במבנה, וכי במקרים שבהם לא פונה המחזיק בבינוי את פסולת ההריסות "לא מופרך לקבוע כי קמה חובה על הרשות למנוע פגיעות סביבתיות וסיכונים בטיחותיים לתושבי האזור", העלולים להיגרם אם ההריסות יישארו במקומם, ועל כן על הרשות לפעול לפינוי ההריסות למקומות מוסדרים. עוד כתב יועמ"ש איו"ש, כי יקדם תיקון חקיקתי של הצו בדבר שמירת הניקיון, כך שיאומצו ההוראות המקבילות בדין הישראלי המאפשרות הוצאת צווי ניקיון נגד משליכי פסולת (המחזיק במבנה הבלתי חוקי), וככל שלא יוכבדו הצווים, הרשות תפנה את הפסולת תוך גביית ההוצאות ממשליך הפסולת. באוגוסט 2014 כתב יועמ"ש איו"ש למנהא"ז, כי "חובת פינוי ההריסות אינה חייבת להתבצע בעת הליך ההריסה עצמו ויכולה להיות מאוחרת לו". זאת ועוד, קביעה גורפת, כי כל פינוי הריסות יהיה מסוכן מבצעית אפרירית אינה סבירה והדבר ראוי שיתברר באופן פרטני... עצם העובדה, כי יחידת הפיקוח של המינהל האזורי מותירה אחריה הריסות של בינוי אשר עלולות ברבות הימים להפוך למפגע שיסכן את הפרטים מסביב, בלי שהיא פועלת להסרת ההריסות, בין אם מול המחזיק בבינוי ובין אם בעצמה - עלולה להקים כנגדה את החיוב בנויקין" (ההדגשה במקור).

בתגובתו לממצאי הביקורת מסר המנהא"ז בספטמבר 2015, כי "כבר בחוזה הנוכחי עם הקבלן [המספק למנהא"ז שירותי הריסה]... הוטמע סעיף הקובע כי 'פינוי הריסות ופסולת מכל סוג שהוא יבוצע ע"י דרישת המזמין למטמנה מורשית'". עוד מסר המנהא"ז, כי "נושא פינוי פסולת הריסות הוצג לרמ"א [ראש המנהא"ז] במספר מקרים בהם דרש היועמ"ש כי יבוצע פינוי שכזה, אולם רמ"א שקל את הנושא והשלכות הרוחב שלו וקבע כי לא יבוצע פינוי פסולת הריסות אלא במקרים חריגים". עוד הוא מסר, כי "הסיבה המרכזית שבגינה לא מבוצע פינוי פסולת ההריסות הינה הסיכון הביטחוני לכוחותינו הנובע מהארכת השהות בשטח".

משרד מבקר המדינה מעיר למנהא"ז, כי יש טעם לפגם בנוהג הקיים ביחידת הפיקוח זה שנים להשאיר בשטחי ההריסה פסולת בניין שמקורה בהריסת ב"ח, בלי לפעול לפינויה. הדבר מקבל משנה חומרה בהתחשב בכך שיחידת הפיקוח עצמה היא הגוף האחראי לאכוף את החוק הקיים בנושא זה באיו"ש, ועל רקע עמדתו של יועמ"ש איו"ש. משרד מבקר המדינה ער לאילוצים המבצעיים הכרוכים בפינוי פסולת בניין בשטחים שבהם יש צורך באבטחה צמודה. מנגד עלולים להיגרם מפגעים רבים כתוצאה מהשארת פסולת בניין בשטח. ראוי כי המנהא"ז, ובראשו יחידת הפיקוח ויחידת קמ"ט איכות הסביבה בשיתוף יועמ"ש איו"ש, יערכו בדיקה מחודשת של נושא זה, ובמהלכה יבחנו דרכים ראויות לפינוי פסולת בניין שמקורה בהריסות ב"ח, ויתקנו את החקיקה בהתאם.

ביולי 2015 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת, כי המלצת משרד מבקר המדינה מקובלת עליו.

תחום הסדרת מקרקעין

תהליך ההכרזה על אדמות מדינה

הסוגיה של הסדרי המקרקעין ושל אדמות מדינה באזור יהודה והשומרון היא בעלת רגישות מיוחדת מבחינה מדינית וביטחונית, ונודעו לה גם משמעויות כלכליות וחברתיות. אשר על כן, העיסוק של יחידות המנהל"ז בעניין זה על מכלול היבטיו הוא בעל חשיבות מרובה.

הליך ההכרזה על אדמות מדינה הוא הליך פומבי שנועד להביא לידיעת הציבור את כוונת הרשויות לתפוס חזקה במקרקעין כרכוש ממשלתי. הצורך בביצוע ההכרזה נובע מכך שמרבית הקרקעות בשטחי איו"ש אינן מוסדרות. הליך ההכרזה על אדמות מדינה נעשה לפי הצו בדבר רכוש ממשלתי, והוא נושא אופי הצהרתי, דהיינו המקרקעין נחשבים כרכוש ממשלתי כל עוד לא הוכח אחרת.

ראוי לציין בעניין זה דברים מתוך פרסומי הפרקליטות הצבאית³⁰ כלהלן: "לסימון המדויק של אדמות המדינה חשיבות עקרונית, שאינה טכנית בלבד, שכן בכוחן להשפיע הן במישור השמירה על קניין הפרט והן במישור מימוש חובות המפקד הצבאי בשמירה על אדמות המדינה באזור, חובות הקבועות במשפט הבינלאומי". בנוסף לכך, להכרזה על מקרקעין באיו"ש כעל אדמות מדינה נודעת חשיבות רבה גם נוכח החלטת ממשלה (מס' 145) מ-11.11.79, שבה נקבע, בין היתר, כי הקמת יישובים ישראליים נוספים באיו"ש תהיה על קרקע שבבעלות המדינה.

בתום תהליך של איתור "אדמות סקר"³¹ ולאחר קבלת האישורים המשפטיים ואישור הדרג המדיני חותם הממונה על תעודות המכריות על מקרקעין כרכוש ממשלתי (להלן - תעודות הכרזה או הכרזה) בהתאם לסמכותו בצו בדבר רכוש ממשלתי. תעודות ההכרזה על מקרקעין שהוכרו כרכוש ממשלתי הן הבסיס לכלל ההליכים הקרקעיים (הקצאות מקרקעין) והתכנוניים (קידום תכנון) שמאשר המנהל"ז בנוגע למקרקעין שהוכרו כרכוש ממשלתי והן בגדר אדמות מדינה.

תעודת ההכרזה כוללת מפה אשר מסומנים בה גבולות תחום ההכרזה של המקרקעין אשר ייחשבו כאדמות מדינה. בנוהלי העבודה של צוות "אדמות סקר" מפורטים, בין היתר, דרכי פרסומה של תעודת ההכרזה ודרכי הטיפול בערר אשר רשאי להגיש לוועדת העררים הצבאית כל הרואה עצמו נפגע על ידי החלטת הממונה, ובפרט מי שטוען להכללת מקרקעין בבעלות פרטית בתחום ההכרזה.

כפי הנהוג באיו"ש זה שנים, על אף ההליך הפומבי³² הכלול בתהליך ההכרזה על אדמות מדינה, התהליך אינו מסתיים, בדרך כלל, בהסדר בספרי המקרקעין שבמנהל"ז, שהוא רישום מוסדר וסופי (להלן - הסדר מקרקעין). כלומר, זכות המדינה במקרקעין מוכרזים אינה "מבוצרת" באופן ובמידה הדומים להגנה שהייתה ניתנת בעבר באיו"ש, לפני כניסת כוחות צה"ל לאזור, לזכות שנרשמה במסגרת הסדר מקרקעין.

30 אתר הפרקליטות הצבאית במרשתת, נכון ל-1.10.14.

31 אדמות סקר הן מקרקעין שהממונה רשאי לתפוס בהם חזקה בהיותן רכוש ממשלתי, ושטרם החלו לגביהם הליכי הוצאת תעודת הכרזה או שלא הסתיימו הליכים אלה. מדובר באדמות שניתן לסווגן כרכוש ממשלתי לפי חוק הקרקעות העות'מאני ותחיקת הביטחון החלה באזור.

32 תהליך ההכרזה כולל הליך של פרסום המופנה לציבור הרחב, והוא נועד לאפשר למי שרואה עצמו נפגע מההכרזה להגיש עליה ערר לוועדת העררים. גבולות ההכרזה נקבעים סופית לאחר שמיעת העררים.

להסדר המקרקעין תכליות רבות, אחת מהחשובות שביניהן היא לבסס מרשם מקרקעין מסודר, סופי ונגיש המאפשר ודאות בביצוע עסקאות במקרקעין כדי למנוע מעשי תרמית ופגיעה אפשרית בזכות הקניין. לעומת זאת, תהליך ההכרזה על אדמות מדינה באיו"ש הוא הליך הצהרתי, אשר לא נועד לקבוע זכויות במקרקעין אלא רק לברר את מעמדם נכון למועד ההכרזה. לפיכך, שמירה על השטחים שהוכרוזו כאדמות מדינה מחייבת מאמץ מתמיד של רשויות הפיקוח והאכיפה של המנהא"ז למניעת פלישות ולסילוק מי שעשויים בעתיד לטעון לבעלות על אותם מקרקעין עקב היעדרו של הסדר מקרקעין המונע התיישנות³³ במקרים אלו.

הליך ההכרזה נועד, כאמור, לברר את מעמדם של המקרקעין והסרת ספק לגבי היותם רכוש מדינה, והוא מאפשר לממונה נטילת חזקה באדמות המדינה וניהולן על ידיו. יצוין, כי כל מי שרואה עצמו נפגע כתוצאה מתהליך ההכרזה יכול להגיש ערר לוועדת העררים הצבאית הפועלת באיו"ש, ולתבוע את זכויותיו על ידי הוכחת בעלותו על הקרקע. במקרה שבעלותו תוכח, ייגרע השטח הפרטי מתחום ההכרזה, ועל פי החלטת ראש המנהא"ז תתוקן ההכרזה בהתאם. הערר על פעולת ההכרזה ותביעת זכות הבעלות יכולים להיעשות גם לאחר השלמת הדיונים בפני ועדת הערר ותפיסת החזקה על ידי הממונה. הליך של הכרזה, בשונה מהסדר מקרקעין, אינו סופי, ותוצאותיו אינן מבטלות זכויות שקדמו לו והוא אינו יוצר זכויות חדשות.

בספטמבר 2015 מסר המנהא"ז למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "אומנם אין אנו נוהגים לרשום את זכויות המדינה בהליך סקר, אולם ישנם מקרים בהם נרשמו קרקעות בספרים כחלק מהליך הסקר, כדוגמת גבעת התול"ר בגבעת זאב, חורשות אפרת וחופי ים המלח". עוד מסר המנהא"ז בתגובתו, כי "אין חולק על כך שרישום בספרים הינו מדויק יותר וחזק יותר משפטית מהליך הכרזה, אולם לביצוע רישום ראשון לכל אדמות המדינה השלכות מדיניות, ביטחוניות, משפטיות וכלכליות, אותן נדרשים הדרגים המוסמכים לשקול בעת קבלת החלטות בנושא".

משמעות הדברים היא, כי בניגוד למצב של הסדר מקרקעין, גם מי שלא ערער על ההכרזה במסגרת הליך ההכרזה יכול לאחר מכן ובכל עת להגיש ערר על תהליך ההכרזה, ועל הפעולות שנקט הממונה בעקבותיה. לעובדה זו משמעות חשובה בנוגע להשקעות של המדינה בהתיישבות באיו"ש - בהכנת תכניות מתאר ובהקמת תשתיות ומבנים, ובנוגע למקרים שבהם מתברר שאדמות פרטיות, בעיקר של תושבים פלסטיניים באיו"ש, נכללו בתוך שטחים שהוכרוזו כאדמות מדינה ואשר בתחומם הוקמו יישובים ישראלים. להלן הפירוט:

ממסמכי המנהא"ז עלה, כי בסוף שנות ה-70 ועד ראשית שנות ה-90 קיים המנהא"ז פעילות לאיתור ולסימון אדמות הראויות להיחשב כרכוש ממשלתי, ועל בסיס העבודה שנערכה בנושא זה חתם הממונה על מפות ההכרזה ההיסטוריות. בשנות ה-90 התברר, כי קביעת הגבולות של אדמות המדינה לא התבססה על סימון בשטח ועל מיפוי מדויק בסמוך למועד ההכרזה, ועובדה זו יצרה פערים ניכרים וחוסר התאמה בין המפה לבין השטח. בנוסף לכך התברר, ששטחים רבים כללו בתוכם גם אדמות פרטיות, ודבר זה חייב את גריעתן מהשטחים שהוכרוזו כאדמות מדינה.

בעניין זה ראוי לציין את פנייתו מאוקטובר 1998 של יועמ"ש איו"ש דאז לפרקליט הצבאי הראשי (להלן - פצ"ר)³⁴ שבה נאמר, כי "המיפוי שנילווה להליכי ההכרזה [ההיסטורית] אינו מדויק ולעיתים אף אינו ראוי להיקרא 'מיפוי' כלל ועיקר. כתוצאה מכך נוצרות סתירות רבות בין המפה לבין המציאות בשטח... הסתירה הנ"ל [באה] לידי ביטוי בשתי סיטואציות טיפוסיות: בקבוצת

33 על פי סעיף 78 לחוק הקרקעות העותומאני החל בשטחי איו"ש למחזיק בקרקע "מירי" (אדמת מדינה, גם אם לא הוכרזה ככזו) או "הקדש" למשך עשר שנים רצופות ללא ערעור מצד מאן דהוא, נוצרת זכות חזקה בין אם היה לו שטר טאבו (קושאן) ובין שלא.

34 הפצ"ר משמש כיועצם של הרמטכ"ל ושאר שלטונות הצבא בכל ענייני חוק ומשפט, והוא גם המפקח והמנחה המקצועי של מערך המשפטים בצה"ל. קביעות הפצ"ר בנושאים הנמצאים בתחום סמכותו מחייבות את כל רשויות הצבא.

המקרים הראשונה נכללו אדמות, שלפי טיבן המשפטי והפיזי הן קרקעות פרטיות מובהקות בתחום ההכרזה; בקבוצת המקרים השנייה המצב הפוך - אדמות מדינה אשר מבחינה טופוגרפית מהווים חלק בלתי נפרד מהשטח המוכרז אינן כלולות בתחום ההכרזה. באותה פנייה ציין עוד יועמ"ש אי"ש, כי "באופן כללי ניתן לומר שהשאלה הקרדינלית החייבת הכרעה בהקשר דנן היא קביעת גדר המותר והאסור ב'פרשנות' של הכרזות. הנני סבור כי 'פרשנות' כאמור היא הכרח בל-יגונה במציאות הקיימת באזור... בעיניי, הדרך הראויה לעניין זה היא הסמכת גופים מסוימים במערכת המשפטית והממשלית לפעול ל'תרגומן' של הכרזות למציאות השוררת בשטח הלכה למעשה" (ההדגשה במקור).

אי-הדיוק בסימון של מפות ההכרזה ההיסטוריות נבע, בין היתר, מהיעדר אמצעים טכנולוגיים בסיסיים אשר הביאו את הממונה לחתום על תעודות הכרזה שהתבססו על מפות בקנה מידה גדול מאוד (של 1:20,000 או 1:50,000), שבהן שורטט תחום ההכרזה בקו עבה ובכתב יד.

יצוין, כי בהסתמך על אותן מפות הכרזה ותעודות הכרזה היסטוריות אישר המנהא"ז תכניות מתאר אשר על בסיסן ניתנו היתרי בנייה ונבנו מבנים בתחומי ההתיישבות הישראלית באיו"ש; והממונה הקצה את המקרקעין הנמצאים בתחומי מפות ההכרזה ההיסטוריות, לרבות מקרקעין פרטיים שנכללו בהן, בין היתר לגופים העוסקים בהתיישבות באיו"ש (להלן - הגופים המיישבים).

אחת הדוגמאות למקרים הרבים באיו"ש, שבהם נכללו מקרקעין פרטיים בתחומי מפות ההכרזה ההיסטוריות על אדמות מדינה, היא היישוב אלפי מנשה. בשנת 2003 כתב בעניין זה עוזר יועמ"ש אי"ש לממונה, כי "במסגרת הליך ההכרזה על אדמות מדינה בשטח בו הוקם מאוחר יותר היישוב אלפי מנשה בשנת 1980 נכלל במפת ההכרזה... שטח מוסדר מאדמות הכפר חבלה, בבעלות פרטית. מפת הכרזה זו שימשה מאוחר יותר בסיס להקצאת הקרקע לגורמים מיישבים. ברבות הימים הוכנה תכנית המייעדת את השטח לאזור תעשייה. התכנית נכנסה לתוקף, נחתמו חוזים עם יזמים, ובמקום הוקמו מספר מפעלים, בהשקעה של מיליוני שקלים הן מכספי ציבור והן מכספי היזמים... במקרה דנן העיסקות [בין הממונה לבין היזמים] הושלמו במישור החוזי וביטולן משמעותו הגשה מיידית של תביעות ענק על ידי היזמים... הפרשה נשוא התייחסותנו הינה פרשה חמורה מאוד. דא עקא, חומרתה אינה מעידה על חריגות. יש לפעול באופן מידי למניעת הישנות מקרים דומים בעתיד, על ידי אימוץ דפוסי ונוהלי עבודה השוללים הסתמכות על קביעות בלתי מדויקות ובלתי מקצועיות והשרשת המודעות לחשיבות בדיקת הרישומים שבספרי המקרקעין עובר לכל פעולה בקרקע".

על מחיר הטעות של הכרזה שגויה על אדמות מדינה ניתן ללמוד מתשלום פיצויים בסך 244,607 ש"ח ששילם המנהא"ז באוקטובר 2011 למועצה האזורית גוש עציון ולמועצה המקומית אפרתה בגין ביטול תב"ע להכשרת בית עלמין משותף לשתי המועצות. ביטול התב"ע נבע עקב תביעת בעלות של פלסטיני אשר הציג רישום בעלות על מקרקעין, המתייחס לחלק משטח בית העלמין המתוכנן באפרת, ואשר בעקבותיה הודיעה באוקטובר 2011 מרכזת תכנון מיפוי ומדידות שבמשרד הממונה, כי "הכרזת המדינה באפרת שבגינה עודכן קו כחול [גבול ההכרזה על אדמות מדינה] של אדמות המדינה במכתבי שבסימוכין מ-26/5/2005 מבוטלת".

בעניין זה מסר בדצמבר 2014 קמ"ט רישום מקרקעין במנהא"ז לצוות הביקורת, כי "הקושי הקיים בבדיקה מדויקת ומהימנה של הבעלויות במסגרת הליך ההכרזה נוגע לכל רישום מקרקעין (תורכי, מנדטורי או ערבי) אשר לגביו, הרישום המקורי לא לוה כלל במפת מדידה ואי לכך לא ניתן למקמו בשטח באופן וודאי. הליך ההכרזה אינו הפורום הנאות והמתאים לבירור זה ולפיכך על מנת לקבוע בוודאות מיקום המקרקעין וגבולותיה, יש לפנות לקמ"ט רישום מקרקעין ולהגיש בקשה מתאימה לתיקון שטח וגבולות במסגרתה יציג הטוען לבעלות במקרקעין מפת מדידה מדויקת של המקרקעין כאשר היא חתומה על ידי השכנים הנוכחיים ורישומים בספרי המקרקעין הגובלים בחלקה מארבע רוחות שמים". עוד מסר קמ"ט רישום מקרקעין, כי "מהבחינה המשפטית דינה של הכרזה אינו כדינה של החלטת הוועדה לרישום ראשון ובמיוחד בכל הנוגע למקרקעין אשר טרם נרשמו. כך יוצא אפוא כי אף אם התקיימה הכרזה לגבי מקרקעין כלשהם ובמסגרתם לא הוגשה התנגדות,

עדיין פתוחה בשלב מאוחר יותר בפני מאן שהוא האפשרות להוכיח את זכותו במקרקעין האמורים במסגרת הליך הרישום הראשון או כהתנגדות לעבודות פיתוח ובנייה המבוצעות לטענתו על המקרקעין שלו".

הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש בגזרת יהודה מסר בעניין זה בדצמבר 2014 לצוות הביקורת, כי "היה ונגזר עלינו לקיים משטר מקרקעין פרימיטיבי התקוע בחקיקה העות'מאנית בת מאה וחמישים שנה במקום שיטת ההסדר יש למצות כל אפשרות לשדרג את הרישומים... באמצעות רישום ראשון... רישומים אלו יהיו גם מדרגה חשובה אם וכאשר יערך הסדר... המדינה תוכל להעניק למשתמש היהודי או הערבי זכות חכירה רשומה בטאבן ולא כפי שמקובל כיום רישום בפנקסים פנימיים של הממונה או רשות מקרקעי ישראל. המדינה תוכל להקצות מקרקעין ביתר ביטחון והגופים המקבלים, הפרט או החטיבה להתיישבות וכו' יוכלו לתכנן ביתר קלות וביטחון". הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש בגזרת יהודה מסר עוד, כי "התליית ההסדר באזור (בהתאם לצו 291...) טעונה חשיבה מחדש על ידי ועדת מומחים מחוץ למינהל האזרחי שתורכב מאנשי מקצוע ממשרד המשפטים, מהשטח, ממורדים... מאנשי אקדמיה וגם מאנשי המנהל... הנזקים לתושב ולמדינה, ליהודים ולערבים כאחד גדולים על המשוער" (ההדגשות במקור).

כפי שעלה, שאלת הסדר המקרקעין לאדמות המדינה נדונה כבר בשנות ה-90 על ידי ראש המנהל ומנהל רשות מקרקעי ישראל. מאז ועד ספטמבר 2015 לא חל שינוי מהותי במצב של הסדר אדמות המדינה באיו"ש, וההכרזות אינן מסתיימות בהסדר מקרקעין במנהל"ז, על כל ההשלכות המשתמעות מכך.

בהקשר זה כתב בדצמבר 1994 מנהל מינהל מקרקעי ישראל לראש המנהל"ז בנושא "רישום הכרזות אדמות מדינה ב[א]יו"ש בלשכת רישום מקרקעין", בין היתר, כלהלן: "קיים צורך דחוף ברישום הכרזות המדינה לגבי אתרים מאוכלסים, בלשכת רישום המקרקעין... רישום הכרזות המדינה יאפשר רישום זכויות המשתכנים (מגורים, מסחר ותעשייה)... כידוע לרישום חשיבות רבה ולכך השלכות במישורים שונים ובכלל זה, הבטחת הזכויות של רוכשי הנכסים, אפשרות העברת זכויות בנכסים, קבלת הלוואות כנגד שעבודי הנכסים וכיו"ב... לאור חשיבות הנושא אנו מבקשים כי תשקול שוב את עמדתך ותורה על ביצוע הרישום כמבוקש".

בספטמבר 2002 כתב יועמ"ש איו"ש לסגן ראש המנהל"ז בנושא רישום אדמות מדינה מוכרזות באיו"ש כי "בטיפול בנושא הרישום יש לקחת בחשבון שני היבטים: ראשית, אין לזלזל בחשיבות רישום הזכויות במקרקעין בספרי הרישום, הן במישור המשפטי הטהור והן במישור המינהל הציבורי התקין; שנית, ההחלטה שנתקבלה בזמנו בדבר עצירת ההליכים החלטה של מדיניות היא, ולפיכך בחינתה מחדש חייבת להיעשות על ידי הדרגים המתאימים, תוך התייחסות למידת הרלוונטיות של השיקולים שעמדו ביסוד ההחלטה במציאות העכשווית" (ההדגשות במקור).

ביוני 2015 מסר שר הביטחון למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת, כי ב-22.6.15 התקיים דיון ובו הוצגה פעילות הצוות לתחום אדמות המדינה ('קו כחול') ותהליכי קבלת ההחלטות הקשורות בפעילות הצוות. במסגרת הדיון התייחס שר הביטחון לסוגיית רישום ראשון של אדמות מדינה וקבע כי "הגם שהליך רישום ראשון יגביר את ההגנה על קביעותינו בעניין המקרקעין, הרי שלאור ההמלצות שהוצגו במהלך הדיון... בשלב זה יש להמשיך בהכרזות על אדמות מדינה ולא בהליך רישום ראשון".

נוכח הבעייתיות הנובעת משיטת רישום זכויות המדינה במקרקעין שברשותה, ראוי שמתפ"ש תבחן מפעם לפעם את סוגיית הסדרת המקרקעין באיו"ש על היתרונות והחסרונות הגלומים במצב הקיים ובחלופות האפשריות. וזאת, במסגרת עבודת מטה מקיפה, שלמה ומעודכנת, בשיתוף כל הגורמים הנוגעים בדבר, ובראשם משהב"ט וצה"ל, ושתוצאת עבודה זו תוצג בפני שר הביטחון.

מן הראוי ששר הביטחון אף ישתף בנושא את שר המשפטים וגם את שר הבינוי והשיכון, כדי לבחון דרכים שיבטיחו ככל הניתן הסדרה מיטבית של רישום אדמות מדינה באופן שיצמצם את הפגיעה בזכויות הקניין של תושבי איו"ש, פלסטינים וישראלים, ואת הנזקים הכספיים העלולים להיגרם לקופת המדינה.

הצוות לתיחום אדמות מדינה באיו"ש (צוות "קו כחול")

כפי שעלה, הנושא של תהליך ההכרזה נבדק במרוצת 1998 בלשכת יועמ"ש איו"ש דאז, כדי לגבש חוות דעת והמלצות לפתרון הבעיות שנבעו ממנו. לפנייתו, כאמור, של יועמ"ש איו"ש לפצ"ר מאוקטובר 1998 צורפה חוות דעת משפטית שהוכנה בלשכת יועמ"ש איו"ש (להלן - חוות הדעת), אשר סקרה, בין היתר, את הסוגיות המשפטיות הנוגעות לבעיית אי-הדיוק של ההכרזות על אדמות מדינה. באותה חוות דעת הוצעה דרך חלופית שנועדה להתמודד עם הבעיות הקיימות בנושא אי-הדיוק בהכרזות ההיסטוריות על אדמות מדינה. בין היתר צוין כלהלן: "בבסיס שיטת העבודה המוצעת עומדת ההנחה - שהיא הגיונית ואף הכרחית לנוכח המציאות העגומה אותה תיארו לעיל - בדבר הצורך בבחינה חוזרת מעמיקה ככל הניתן, של מעמד הקרקע ומצבה הפיזי, לשם קביעת גבול מדויק של אדמות המדינה [להלן - הפרשנות לתחומי ההכרזות ההיסטוריים], **בטרם** יוחלל בביצוע הליכי תכנון לגבי אותו שטח, או **במהלך** ההליך התכנוני. משמעות הדברים היא שבמסגרת הכנת תכניות לפיתוח הקרקע ייעשה מאמץ לתקן את הפגמים והעיוותים שנפלו במיפוי של אדמות מדינה מוכרזות, במגמה ליצור התאמה בין מעמד המקרקעין להלכה לבין מצבם למעשה" (ההדגשות במקור).

הדרך החלופית שהוצעה בחוות הדעת של יועמ"ש איו"ש הייתה להקים צוות מקצועי [ש]יוסמך ליתן פרשנות לתחומי הכרזות ולקבוע את גבולם המדויק של המקרקעין המוכרזים. השיטה התבססה על ארבעה מרכיבים: עריכת "מפת מדידה מצבית"³⁵ של השטח שתשמש בסיס לתיחום גבולות המקרקעין בהתאם למצב התבליט והתכנית בשטח ומהווה "כלי פרשני ראשון במעלה... [נ]תשתית לעריכת מפת התכנית שתחול על הקרקע"; בחינת תצלומי אוויר נכון למועד ההכרזה, נכון למועד הבדיקה ונכון לזמן ביניים ביניהם; בדיקה של מסמכי ההכרזה (לרבות מסמכי ערר על ההכרזה); וסירוב בשטח ש"יערך במידת הצורך, מקום בו מתעוררים ספקות באשר למיקומו של הגבול המדויק".

לאחר אותה בדיקה של יועמ"ש איו"ש ולאור חוות הדעת שלו, הקים המנהא"ז ביולי 1999 את צוות "קו כחול" אשר פועל באחריותה של יחידת הפיקוח. צוות "קו כחול" נועד לבחון את ההכרזות של אדמות המדינה אשר נעשו בעבר (ההכרזות ההיסטוריות) כדי לוודא, כי קידום הליכים תכנוניים (אישור תכניות מתאר) והליכים קרקעיים (הקצאת מקרקעין) ייעשו אך ורק במקרקעין שהם בגדר רכוש ממשלתי. מרכז הצוות הוא מנהל יחידת הפיקוח, או נציגו, וחברי הצוות הם: נציג הממונה, נציג לשכת התכנון, נציג קמ"ט רישום מקרקעין, נציג יועמ"ש איו"ש, נציג קמ"ט מדידות ונציג תחום תשתית במנהא"ז. שמונה מעובדי יחידת הפיקוח מבצעים את העבודה הטכנית שנעשית כהכנה לפעילות צוות "קו כחול" (להלן - עובדי צוות "קו כחול"). תפקיד עובדי צוות "קו כחול" הוא, בין היתר, לערוך את הבדיקות הטכניות של המפות שצורפו לתעודות ההכרזות ההיסטוריות³⁶ עד לחתימת צוות "קו כחול" על מפת הכרזה מתוקנת, עיבוד הנתונים במערכות המידע

35 "מפה מצבית" - מפה טופוגרפית (מפה ערוכה, בקנה מידה נקוב, המראה את התכנית, התבליט והתשתית הגאודטית בשטח קרקע, בגבולות אותה מפה) ללא תבליט, שנערכה על ידי מודד על פי תקנות מודדים (מדידות ומיפוי), התשנ"ח-1998.

36 הבדיקות הטכניות כוללות, בין היתר, התאמת המפות שצורפו לתעודות ההכרזות ההיסטוריות למפות ולתצלומי אוויר עדכניים והשוואתם לתצלומי אוויר מתקופות שונות.

הגיאוגרפיות של המנהא"ז והכנת תשתית לחוות דעת מקצועיות, הגשת תצהירים ועדויות מומחה לבתי המשפט.

הקמת צוות "קו כחול" נועדה, כאמור, לקיים בירור מחודש, ועל פי הצורך להצביע על התיקונים הנדרשים, בנוגע לתחומי ההכרזות על אדמות המדינה. ברם, יש להדגיש כי אין בפעולות הבירור והתיקונים של מפות ההכרזה ההיסטוריות על ידי צוות "קו כחול" כדי לשנות את המצב המשפטי המהותי של רישום אדמות מדינה באיו"ש במסגרת הסדר מקרקעין ובאופן שיבטיח את סופיות התהליך, וזאת על כל המשמעויות הנובעות מכך.

בביקורת עלה, כי המנהא"ז לא קבע אמות מידה סדורות וכתובות לאופן ביצוע הפרשנות והבירור לגבולות ההכרזה ההיסטוריים ולקריטריונים שיש לבחון, במיוחד בכל הנוגע להוספת שטחים במפות ההכרזה המתוקנות. אשר על כן, כתוצאה מהפרשנות שניתנה על ידי צוות "קו כחול", ייתכן שהורחב תחומן של אדמות המדינה מעבר לתחום ההכרזה ההיסטורית, בלי שצוות "קו כחול" ערך בירור מעמיק וממצה הנוגע לאפשרות קיומן של זכויות בעלים על הקרקע שנתווספה לגבול ההכרזה, ואשר מבוסס על הליך פומבי. בעניין זה נכתב בחוות הדעת של יועמ"ש איו"ש, כי "לעתים עשוי קו הגבול בין 'תוספת' להכרזה (המחייבת ביצוע נוהל אדמות סקר) לבין 'פרשנות' ההכרזה (שאינה מצריכה יישום נוהל זה) להיטשטש עד מאוד", ובשל כך על הצוות לקבל החלטות בנושא זה על פי קריטריונים מקצועיים.

בתגובתו לממצאי הביקורת מסר המנהא"ז בספטמבר 2015, כי "אכן אין אמות מידה לגבול הפרשנות... על פי ניסיון של למעלה מ-100 פרויקטים אין דרך לקבוע קריטריונים לגבי פרשנות. כל פרשנות היא על פי המקרה הספציפי והמיוחד לה מהסיבה שבסיס המידע רחב ומורכב מאוד ואין פרויקט אחד הדומה למשנהו".

בביקורת לא נמצאו סימוכין לעבודת המטה ולתהליך קבלת ההחלטות במנהא"ז אשר הובילו לאימוץ דרך הפעולה ונוהל צוות "קו כחול", כעולה מחוות הדעת של יועמ"ש איו"ש שהוגשה בשנת 1998, לרבות בנוגע לפרשנות שהצוות נותן לגבולות ההכרזה. יתרה מכך, לא נמצא כי במרוצת כ-15 השנים שחלפו מאז החליט המנהא"ז לנקוט דרך פעולה זו, ערך המנהא"ז תהליך של הפקת לקחים בנושא, שהיה יכול להוביל לבדיקה מחודשת שתיקח בחשבון את התוצרים של הפקת הלקחים.

ביולי 2015 מסר שר הביטחון למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת, כי ב-22.6.15 התקיים דיון בו הוצגה פעילות הצוות לתחום אדמות המדינה ("קו כחול"). שר הביטחון סיכם, כי "הליך בדיקת 'צוות קו כחול' ובדיקת גבולות הכרזות אדמות המדינה שבוצע הינו הליך הכרחי ויש להמשיך ולבצע אותו". בסיכום הדיון האמור הדגיש שר הביטחון, כי "יש להקפיד הקפדה יתירה על עבודת הצוות שהכרחי שתעשה בקפדנות ובדייקנות על מנת למנוע טעויות שחווינו בעבר" (ההדגשה במקור).

משרד מבקר המדינה סבור, שמאחר שלתוצאות העבודה של צוות "קו כחול" נודעות משמעויות כבדות משקל בתחום המשפטי והכלכלי הנוגעות לזכויות התושבים באיו"ש, ישראלים ופלסטינים, הרי שראוי שצוות "קו כחול" יגבש אמות מידה שיאשרו על ידי הרמות הבכירות, וכי המנהא"ז יבחן באופן שוטף את הדברים ויקיים תהליך של הפקת לקחים ממצה בנוגע לבעיות המתגלות כתוצאה מעבודת הצוות, במטרה לבחון דרכים נוספות לשיפור עבודת הצוות והסדרת מעמד המדינה בקרקעות שנוספות לתחומי ההכרזות.

ביולי 2015 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "סוגיית עבודת צוות 'קו כחול' נידונה בימים אלו בבית המשפט העליון, במסגרת תיק בג"ץ 7986/14, במקום - מתכננים

למען זכויות תכנון נגד שר הביטחון. פסיקת בית המשפט העליון בעתירה זאת עשויה להשפיע על המשך עבודת הצוות ועל אופן הסדרת הנושא בכללותו.

כפי שעלה, נוהלי העבודה של צוות "קו כחול" אינם קובעים, כי הצוות יעשה את עבודתו ברמת דיוק גבוהה כפי שהיא נדרשת ממפות מדידה לצורכי הסדר מקרקעין ורישום הזכויות בספרי המקרקעין. משכך, עובדי צוות "קו כחול" אינם נדרשים לעמוד בדרישות מקצועיות של מודדים מוסמכים, ואינם מחויבים בשימוש בעזרי מיפוי ומדידה מתקדמים.

באפריל 2005 הנחה ראש המנהל דאז, כי "לא תוצג תכנית [תב"ע] ו/או הרשאה [לתכנון] לרמ"א [לראש המנהל] ולא תקודם, אלא אם עברה בדיקה צוות קו כחול". בעקבות ההנחיה, החלו עובדי הצוות לבחון את המעמד של כל מקרקעין באיו"ש שעליהם יש כוונה לתכנן תב"ע חדשה, ובהתאם לממצאי הבחינה הם עורכים מפת הכרזה מתוקנת בנוגע לשטחים הרלוונטיים.

ממסמכי המנהל עלה, כי בין ממצאי הבחינות שערך צוות "קו כחול" בנוגע לחלק מתעודות ההכרזה ההיסטוריות נאמר כי בתחומי הכרזה אלו נכללו מקרקעין בבעלות פרטית, רובם של פלסטינים, אשר על חלקים מהם נבנו במהלך השנים, בתחומי תכניות מתאר מאושרות של יישובים ישראליים, מבנים ובתי מגורים שמספרם נאמד על ידי המנהל במאות עד אלפי יחידות דיור.³⁷

בעקבות הממצאים שהעלה צוות "קו כחול" ובהתאם לנוהל העבודה של הצוות, חותם הממונה על מפות הכרזה מתוקנות, שמהן, בין היתר, נגרעו גם בתי מגורים מתחום השיפוט של הרשות המקומית שאליה הם היו שייכים טרם חתימת הממונה על מפות הכרזה מתוקנות, שנבנו על מקרקעין שבבעלות פרטית. הממונה מפיץ את המפות המתוקנות, בין היתר, למהנדסי המועצות אשר בתחומן היישוב שבו השתנו גבולות ההכרזה, ודואג לתיקון מפות הסכמי ההרשאה לגופים המיישבים בהתאם. כתוצאה מכך, המנהל, באמצעות הממונה, חדל מלאשר לרוכשים להשלים את תהליכי רישום הזכויות שלהם על אותם נכסים, והוא אף אינו מאשר להם לממש את זכויות הבנייה הקיימות עליהם על פי התב"ע המאושרת. יש לציין, כי מצב דברים זה פוגע בסחירות של הנכסים ובשיווי הזכויות שלהם, היות שבין היתר לא ניתן להעביר את רישום הזכויות בהם לאחרים.

כלומר, ממצאי הצוות מצביעים, כי כתוצאה מהטעויות בסימון מפות ההכרזה ההיסטוריות נפגעו זכויות הקניין של בעלי מקרקעין פרטיים, שעל חלקם נבנו ואוכלסו יישובים ישראליים באיו"ש ללא תמורה לבעלי הקרקע או ללא קבלת רשות מהם. כעת, עם תיקון הטעויות שנעשו, נפגעת זכות הקניין של תושבים ישראליים, שבתום לב רכשו בתים או זכויות במקרקעין באותם שטחים שבתחומי היישובים הישראליים, שנגרעו מגבולות ההכרזה ההיסטוריים.

במאי 2015 מסרה המועצה המקומית קרני שומרון למשרד מבקר המדינה בתגובה לממצאי הביקורת, כי "לפני כ-5 שנים... הוצאו כ-16 בתים בנויים מתוך הקו הכחול, ובכך למעשה גרמו נזק אדיר למשפחות אלו. הן אינן יכולות למכור או להעביר את הזכויות בנכס... לא יכולות לקבל היתר לשינויים ועוד... מצב חסר היגיון ובעייתי המעמיד את המועצה חשופה בפני תביעות ענק מצד התושבים. גריעת הבתים ממפת הרשות אף פותחת פתח לאי תשלומי ארנונה, אספקת שרותי איסוף אשפה וכד'".

37 דוגמאות: בעיר מודיעין עילית נגרעו 235 מבנים (רוב המבנים בנויים על בסיס תב"ע מאושרת כדין), רובם מבנים בבנייה רוויה המכילים מספר רב של יחידות דיור כל אחד וחלקם מבני ציבור. וביישוב תפוח נגרעו 24 בתים פרטיים הבנויים אף הם על בסיס תב"ע מאושרת כדין.

לממצאי צוות "קו כחול" משמעויות רבות בתחומים מדיניים, משפטיים וכלכליים בכלל, ובנוגע לזכויותיהם של פלסטינים וישראלים באיו"ש בפרט, ומשמעויות אלו ידועות זה שנים רבות למתפ"ש ולמנהא"ז. משרד מבקר המדינה מעיר, כי חרף זאת, מתפ"ש והמנהא"ז לא טיפלו בנושא זה כראוי, ולא גיבשו, בנפרד או במשותף, דרכים כיצד לטפל בכל המשמעויות הנובעות מכך. בכך למעשה מונצח המצב הקיים, והוא אף מחריף.

להלן פירוט חלקי של אירועים ומקרים בנוגע לממצאי צוות "קו כחול": במאי 2011 התקיים במחוז יהודה והשומרון של רשות מקרקעי ישראל דיון בנושא "בתים שנגרעו מתוך אדמות מדינה בעקבות החלטות צוות קו כחול". בדיון ציין יועמ"ש איו"ש את החשיבות בגיבוש מסמך משפטי, המחייב אישור של משרד המשפטים, בנוגע לסוגיה של גריעת מקרקעין מתחום אדמות מדינה בעקבות ממצאי צוות "קו כחול". בדיון הוחלט, כי יועמ"ש איו"ש יעלה את הסוגיה האמורה בפני משרד המשפטים לאחר קבלת עמדתו של ראש המנהא"ז.

באוגוסט 2011 קיים רת"ח תשתית דיון בסוגיה האמורה כדי "לגבש המלצות שיועברו לרמ"א [לראש המנהא"ז] בכל הקשור להתייחסות המערכת למקרים אלה". רת"ח תשתית ציין בדיון, כי "לבתיים אלה נשמט באחת בסיס הבעלות על הקרקע והמשמעות הינה כי לא יוכלו בעתיד לבצע כל שינוי, על כל המשתמע מכך". בעקבות הדיון פנה רת"ח תשתית לנציג יועמ"ש איו"ש וביקשו להציג בפניו חוות דעת בנושא שבנדון בתוך "חודשיים ימים".

יש לציין, כי בדצמבר 2011 כתבה נציגת הממונה לרת"ח תשתית ולעזור ראש המנהא"ז בעניין גריעת בתים מתחום ההכרזה ההיסטורית של אדמות מדינה בתחום השיפוט של היישוב אדם כתוצאה מממצאי צוות "קו כחול", כלהלן: "למרות פניות מ-25.8.11 ומ-26.10.11 עדיין לא התקיים דיון בסוגיה זו, יתרה מזאת, גם כאשר נקבע דיון הוא נדחה מסיבות לא ברורות. בינתיים המצוקה קיימת וכעת יש 3 פניות של חוכרים הממתינים לקבלת תכניות בנייה. אין צורך להזכיר כי החוכרים מילאו את כל דרישות הממונה".

בביקורת עלה, כי רק באפריל 2014, שנתיים וחצי לאחר בקשתו של רת"ח תשתית, העביר יועמ"ש איו"ש לאישור הפצ"ר טיוטה של חוות דעת שערך בנושא גריעת שטחים בעקבות ממצאי צוות "קו כחול", וכי עד לאישורה של הטיוטה "מדיניות יועמ"ש איו"ש היא להציע פתרונות אפשריים לכל מקרה פרטני".

במאי 2014 מסר ראש המחלקה האזרחית במתפ"ש לצוות הביקורת, כי "המשמעות להחרגת בתי תושבים (לעיתים שכונות שלמות...) מתחום יישובים ישראלים עקב קביעת צוות כחול על היותם על אדמות פרטיות היא בעיה... למרות שיש טיוטת חוות דעת של יועמ"ש איו"ש, המפקדים והדרג המדיני לא נתנו את הדעת על מכלול המשמעויות מהקביעות של צוות קו כחול".

בדצמבר 2014 סמוך למועד סיום הביקורת ויותר משלוש שנים מאז ביקש רת"ח תשתית מיועמ"ש איו"ש להכין חוות דעת בנושא המשמעויות של גריעת בתים בעקבות ממצאי צוות "קו כחול", העביר יועמ"ש איו"ש, "על דעת הפצ"ר ועל דעת יועמ"ש מעהב"ט [מערכת הביטחון]", חוות דעת בנושא "מעמדם המשפטי של המבנים שנגרעו מאדמות מדינה לאחר בדיקות של הצוות לתיחום אדמות מדינה" (להלן - חוות הדעת החדשה) למשנה ליועמ"ש לממשלה (ייעוץ). יועמ"ש איו"ש ציין בחוות הדעת החדשה, כי "נוכח מורכבותה ורגישותה של חוות דעת זו, נבקש להעבירה לעיון ולערוך דיון בעניין טרם העברתה ליועמ"ש לממשלה". בחוות הדעת החדשה הציע יועמ"ש איו"ש, בין היתר, שלוש חלופות כיצד להתייחס לנושא הנדון.

יועמ"ש איו"ש ציין בחוות הדעת החדשה, כי "לאור מעמדה המיוחד של זכות הקניין של הפרט לפי המשפט הבינלאומי ההומניטארי, יש לנהוג בהקפדה יתרה טרם פגיעה בזכות הקניין של הפרט מעתה והלאה". עוד ציין יועמ"ש איו"ש, כי חוות הדעת החדשה "נועדה להעלות אל פני השטח את

הסוגיה שבנדון... ברי כי חוות דעת זו הינה תחילת התהליך לאיתור פתרון לסוגיה הסבוכה שבנדון ולא סופו.

ביוני 2015 מסר משרד הבינוי והשיכון למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "במהלך השנים הושקעו ע"י המשרד כספים בתכנון ובפיתוח יישובים עירוניים וכפריים ביו"ש. בשנים האחרונות שינה המינהל האזרחי ב[א]י"ש את מדיניות בחינת מעמד הקרקע תוך שהוא בודק מחדש מקרקעין שהוקצו בעבר למשרד או לגורמים מיישבים אחרים... ביישוב 'תפוח' בו בנה המשרד בתים בבניה תקציבית בשנות ה-90 הוחלט לאחרונה לגרוע כ-20 בתים מאוכלסים, המצויים על קרקעות המדינה".

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח המשמעויות החשובות הנובעות מממצאי צוות "קו כחול" הנוגעות לקניין הפרטי של ישראלים ופלסטינים באי"ש, מן הראוי שהיועמ"ש לממשלה יתערב בנושא זה בהקדם כדי להבטיח את מיצוי הבדיקה הנדרשת, וכדי לגבש מסקנות והמלצות בנושא בשיתוף הגורמים המעורבים - מתאם פעולות הממשלה בשטחים וראש המנהא"ז, וכן הדרגים הבכירים במשהב"ט ובמשרד המשפטים - במטרה לגבש ולקבוע את דרכי הפעולה הנדרשות לפתרון הבעיה.

באוגוסט 2015 מסר משרד המשפטים למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "לאחרונה קיימה המשנה ליועמ"ש (ייעוץ) דיון עקרוני ראשון בנושא, בהתבסס על חוות הדעת של יועמ"ש אי"ש". כמו כן, נמסר כי "ביום 19.7.15 הורה ראש הממשלה על הקמת צוות מקצועי לצורך גיבוש מתווה להסדרת מבנים ושכונות ביישובים יהודיים ביהודה ושומרון שהוקמו תוך מעורבות של הרשויות".

אי-פרסום מפות ההכרזה לידיעת הציבור

כבוד השופט יצחק זמיר³⁸ קבע, כי "אבן פינה בדיני המינהל הציבורי שהרשות המינהלית, בהיותה נאמן הציבור, חייבת לנהוג בהגינות", כן נקבע כי "חובת ההגינות היא גם מקור החובה לגלות מידע מהותי לפי העניין הנדון. חובה זאת מוטלת, בראש ובראשונה, על הרשות המינהלית כלפי האזרח".

יש לציין, כי בחוות הדעת החדשה של יועמ"ש אי"ש נקבע, בין היתר, כי "תקנה 46 לתקנות האג קובעת... כי יש לכבד זכויות ברכוש הפרטי, וכי לא ניתן להחרים רכוש פרטי... למרות החובה לכבד את רכוש הפרט, ולהימנע מפגיעה בקניינו, המשפט הבינלאומי מכיר באפשרות לפגוע בזכויות הקניין של הפרט באזור הנתון לתפיסה לוחמתית, וזאת על פי הדין המקומי טרם כניסת הכובש לשטח... לא די לה שתיעשה [הפגיעה בזכות הקניין] על פי כללי הדין המקומי, אלא חייבת היא לעלות בקנה אחד עם כללי המשפט המנהלי הישראלי ועם כללי המשפט הבינלאומי, שעניינם תפיסה לוחמתית".

מפסיקת בג"ץ האמורה ומחוות הדעת של יועמ"ש אי"ש עולה, כי מטעמים של חובת ההגינות של רשות שלטונית כלפי התושבים ועל פי כללי הדין הבין-לאומי והמשפט המינהלי הישראלי, על המנהא"ז ליידע בפרטים את כל מי שתוצאת עבודת צוות "קו כחול" רלוונטית לגביו, ולאפשר לו להשמיע את טיעונו, וזאת כדי לצמצם עד כמה שניתן את הפגיעה בזכויות התושבים באי"ש - פלסטינים וישראלים.

38 ראו בג"ץ 164/97 קונטרם בע"מ נ' משרד האוצר, פ"ד נב(1) 323, 319 (1998).

בביקורת עלה, כי המנהא"ז מעביר את מפות ההכרזה המתוקנות לידיעת הרשויות המקומיות באיו"ש, אך אינו מביא את דבר התיקונים שנעשו בגבולות ההכרזה על אדמות מדינה לידיעת כל מי שהתיקונים רלוונטיים לגביו. לדעת משרד מבקר המדינה על המנהא"ז, שהוא הגוף באיו"ש המופקד על ניהול ענייני המקרקעין ועל חוקי התכנון והבנייה באיו"ש, לפרסם ברבים מידע מהותי הנוגע לקניינו של הפרט. משרד מבקר המדינה מעיר למנהא"ז, כי במצב דברים זה יש משום פגיעה בחובת ההגיינות מצד הרשות המינהלית האחראית באיו"ש. עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי ראוי שכל תיקון מהותי בסימון גבולות ההכרזה ילווה בהליך פומבי.

יש לציין, כי נושא זה נדון בשנים עברו במנהא"ז, אך לא חל שינוי במצב הדברים. כפי שעלה, בפברואר 2014 סיכם ראש המנהא"ז בנושא הנדון, כי "הקווים הכחולים, לאחר חתימתם יועברו רק למועצות, בדיוק כפי שבוצע עד היום". כלומר, הסיכום של ראש המנהא"ז משמעו, כי מפות ההכרזה המתוקנות תימסרנה לרשויות המקומיות באיו"ש בלבד, וכי המנהא"ז לא ייזום פרסום מידע זה.

כפי שעלה ממסמכי המנהא"ז, בשנת 2014 התגלו מקרים אחדים, שבהם החלה בנייה בהתאם לתכניות בניין עיר בתוקף גם על מקרקעין שצוות "קו כחול" מצא, כי הם כוללים שטחים שאינם בגדר אדמות מדינה, וכי עבודות הבינוי באותם מקרקעין מתקיימות על פי התכנון המקורי שקדם לעבודת צוות "קו כחול". משמעות הדבר היא, כי רשויות האזור עלולות להיחשף עקב כך לתביעות כספיות כתוצאה מנקיטת צעדים משפטיים מצד מי שימצא עצמו נפגע עקב הפגיעה ברכושו הפרטי. בדצמבר 2014 דיווח נציג הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש באיו"ש לצוות הביקורת בנוגע לפעולות בינוי בשטחים שנגרעו מגבולות ההכרזה על אדמות מדינה ואשר החלו לאחר שנחתמה מפת ההכרזה המתוקנת, כי מדובר במספר יישובים שהקימה ההסתדרות הציונית העולמית (ראו הרחבה בהמשך).

על חומרת הדברים ניתן לעמוד ממסמך פנימי שבו צוין, בין היתר, כלהלן: "הקמת בינוי זה מחוץ לאדמות המדינה כפי פרשנותם המדויקת, על ידי הצוות המקצועי והמוסמך הוא צוות 'קו כחול', אינה תואמת את העקרונות המשפטיים היסודיים נוכח הספק הממשי במצבם הקנייני של המקרקעין עליהם נבנה הבינוי. יתר על כן, פעולה זו חושפת את מקים הבינוי לסיכון משפטי ממשי וחמור מכך, חושפת את רשויות האזור לתביעות כספיות בהיקפים משמעותיים העלולים לעלות כדי מיליוני ש"ח. זאת, נוכח הידיעה הברורה, כי מדובר בכל הנראה באדמות שאינן אדמות מדינה והמהדל במניעת המשך הבנייה שם". עוד צוין במסמך, כי "המשך קידום הליכי תכנון והקצאת קרקעות באותם שטחים אשר הרשות היתה מודעת כי אינם מהווים עוד אדמות מדינה נוכח עבודת צוות 'קו כחול' עומדת בניגוד לחובותיה. יתרה מכך, יהיה קושי של ממש להגן על רשויות האזור שעה שלמרות מודעותן למצב הקרקעי... לא מנעו את המשך הבניה במקרקעין פרטיים שטרם נבנו" (ההדגשות במקור).

באוגוסט 2015 מסר משרד המשפטים למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "בתגובת המדינה לעתירה זו, [בג"ץ 7986/14] שהוגשה ביום 29/4/15, נכתב כי מכאן ואילך יפורסמו תוצרי עבודת 'צוות קו כחול' ברבים, בדומה לאופן שבו מתפרסמים [מתפרסמים] צווים שמוציא מפקד האזור".

בספטמבר 2015 מסר המנהא"ז למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "שאלת פרסום מפות ההכרזה לידיעת הציבור נדונה אך לאחרונה ע"י כלל הגורמים העוסקים בנושא במנהא"ז, במתפ"ש, ביועמ"ש איו"ש, במשהב"ט ובמשרד המשפטים, וזאת לאור בג"ץ 7986/14 (בג"צ העוסק בקו הכחול ליישוב עלי). במסגרת הטיפול בנושא, סוכם ואושר נוהל לפרסום מפות הקו הכחול, כולל הסדרת אופן הגשת השגות על המפה".

בדצמבר 2015 מסר המנהא"ז למשרד מבקר המדינה בעניין זה, כי "לפני מספר חודשים פורסמה לציבור מפת 'קו כחול'... בימים אלה אנו מטפלים בתרגום לערבית של נוסח הודעת הפרסום הסופי ועם סיום התרגום נפעל לפרסומן של 7 המפות הנותרות שנחתמו וטרם פורסמו".

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שמפות ההכרזה המתוקנות של צוות "קו כחול" עלולות לגרום לפגיעות משמעותיות בזכויותיהם של ישראלים ופלסטינים באיו"ש ולנזקים כספיים גדולים למדינת ישראל, על המנהא"ז להפעיל את השינוי במדיניות שעליה סוכם בבג"ץ ולהודיע לכל מי שתיקון המפות רלוונטי לגביו את המידע המהותי הנוגע להחלטה, על מנת לאפשר לו לתקוף את ההחלטה בערכאות.

שיטות עבודה ונהלים של צוות "קו כחול"

תב"ע מאושרת היא תכנית המשמשת כבסיס החוקי להכנת תכנון מפורט, המשמש בסיס להוצאת היתר בנייה שמכוחו מוקמים מבנים ותשתיות בהשקעה של משאבים רבים. כדי שמלאכת התכנון והביצוע יעמדו בהוראות התב"ע ובהלימה לבעלות על הקרקע, קיימת חשיבות גבוהה לכך שהתב"ע תתבסס על מפת מדידה שנערכה על ידי מודד מוסמך, דבר המבטיח את רמת הדיוק בה, כפי שדורש חוק תכנון ערים, הקובע ש"טרם הכנתה של תכנית תכנון כלשהי תוכן מפה טופוגרפית בסיסית" המחייבת חתימה של מודד מוסמך.

באפריל 2005 הנחה ראש המנהא"ז דאז, כי "לא תוצג תכנית [תב"ע] ו/או הרשאה [לתכנון] לרמ"א [לראש המנהא"ז] ולא תקודם, אלא אם עברה בדיקת צוות קו כחול". בעקבות ההנחיה, החלו עובדי הצוות לבחון את המעמד של כל מקרקעין באיו"ש שעליהם יש כוונה לתכנן תב"ע חדשה, ובהתאם לממצאי הבחינה הם עורכים מפת הכרזה מתוקנת בנוגע לשטחים הרלוונטיים.

החלטת ראש המנהא"ז שהורה לבדוק כל תכנית או הרשאה לתכנון תוקפה על ידי משרד המשפטים בפברואר 2011. במרץ 2014 אישר מתאם פעולות הממשלה בשטחים קריטריונים למקרים בהם נדרשת בדיקת צוות "קו כחול" מתוך ראייה מקצועית הנותנת מענה לחובת הרשויות בבדיקה מקצועית של בעלויות המקרקעין מחד גיסא ומתן הקלות בהתאם לשכל הישר מאידך גיסא.

כאמור, תעודות ההכרזה על מקרקעין הן, בין היתר, הבסיס לכלל ההליכים התכנוניים בנוגע למקרקעין (קידום תכניות תכנון). כלומר, מפות ההכרזה המתוקנות שערך צוות "קו כחול" משמשות בסיס להכנת תב"עות המוגשות לאישור מוסדות התכנון באיו"ש. ברם, מפות ההכרזה המתוקנות אינן מפות המבוססות על מפות מדידה מצביות כפי שהומלץ, כאמור, בחוות הדעת של יועצ"מ איו"ש. כלומר הן אינן ערוכות וחתומות על ידי מודד מוסמך, ועובדי צוות "קו כחול" אינם נדרשים, כאמור, לעמוד בדרישות מקצועיות של מודדים מוסמכים, ואינם מחויבים בשימוש בעזרי מיפוי ומדידה מתקדמים המתאימים למטרת רישום מוסדר. יוצא מכך, שאישור תב"עות על ידי מוסדות התכנון באיו"ש בהסתמך על מפות ההכרזה, נעשה על בסיס מפות שאינן עומדות ברמת הדיוק הנדרשת ממפת מדידה.

בעניין זה מסר בספטמבר 2014 קמ"ט מדידות לצוות הביקורת, כי "המפה המשמשת רקע לתב"ע עפ"י חוק התכנון והבנייה [חוק תכנון ערים] חייבת בחתימה של מודד מוסמך. באיו"ש איש לא בודק באם המפה הוכנה ע"י מודד בעל רישיון", וכי "רמת האי-דיוק של תוצרי צוות 'קו כחול' היא כזו שכל תכנית תכנון (תב"ע) הנקבעת ביחס לקו הכחול ששורטט עלולה לעבור שינויים עקב כך". יצוין, כי שינוי בגבולות תב"ע מאושרת, אשר בגינה ניתנו הרשאות לתכנון ואישור בנייה, עלול לגרום לנזקים כספיים ובעקבותיהם לתביעות כספיות נגד המנהא"ז, בין אם בגין הוצאה לתיקון תב"ע מאושרת או לתכנון של תב"ע חדשה ובין אם בגין תשלום פיצויים למי שנפגע עקב שינוי בגבולות התב"ע.

בביקורת עלה, כי מפות ההכרזה המתוקנות שערכו עובדי צוות "קו כחול" לוקות באי-דיוק של מספר מטרים בחלקות המקרקעין הנבדקות. בעניין זה מסר מרכז צוות "קו כחול" בספטמבר 2014 לצוות הביקורת, כלהלן: "שיטת העבודה והכלים המקצועיים העומדים לרשות רכזי [עובדי] צוות קו כחול' מביאים את תוצרי עבודת הצוות לכדי רמת דיוק של שלושה-ארבעה מטרים פלוס מינוס, כפי שנטען גם בעדויות מומחה שניתנו ע"י הצוות בפני ערכאות שיפוטיות. שיפור רמת הדיוק מחייב שימוש בעזרי מיפוי מדויקים יותר כמו בעזרת מיפוי פוטוגרמטרי וביצוע מדידות בשטח של פרטי תכנית בעזרת מודדים מוסמכים... לנ"ל עלויות משמעותיות".

יש לציין, כי סטייה של כ-3 או 4 מטרים במפות ההכרזה המתוקנות עלולה להוביל לגריעה בלתי מוצדקת של שטחים, לרבות המבנים שהוקמו בהם, מתחום אדמות מדינה. לחלופין, סטייה שכזו עלולה לכלול אדמות פרטיות במקרקעין המוכרזים כאדמות מדינה.

במאי 2014 מסר קמ"ט מדידות ליועמ"ש איו"ש, כי "טענתי בעבר והנני חוזר וטוען כי השיטה הזאת של קביעת גבולות [על ידי צוות "קו כחול"]... ע"פ עזרים טכניים שונים [הכוונה לשיטה והעזרים הטכניים הקיימים שבעזרתם קובע צוות "קו כחול" את גבולות ההכרזה] מנציחה את הארעיות של הגבולות. גבול אמור להיות סופי ומוסכם על היושבים משני צידיו".

בספטמבר 2015 מסר המנהא"ז למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "כיום כלל תוכניות המתאר המאושרות באיו"ש מתבססות על פוטוגרמטריה [מיפוי ומדידה באמצעות תצלומי אוויר] המתארת מצב קיים, אכן קיים פער בין איכות הקו הכחול שעומד כיום על $3-4$ +/- מטר ובין הדרישות של לשכת התכנון".

עוד מסר המנהא"ז, כי "לאור הניסיון שנצבר לאחר ביצוע עשרות פרויקטים התברר כי הדרך הנכונה הינה לבצע פענוח יסודי על בסיס תצלומי אוויר בטווחי זמן משתנים, ורק בשלב הסופי לאחר קביעת בסיס המידע ניתן לדרוש פוטוגרמטריה של השנה הנבחרת... [נ]מתוך מטרה לשפר את רמת הדיוק [של מפות צוות כחול] תתבצע בחינה מול מפ"י [המרכז למיפוי ישראל] והצגת המשמעויות כולל עיכוב בביצוע פרויקטים, עלויות וכו'".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי מן הדברים עולה כי מוסדות התכנון באיו"ש מאשרים תב"עות בהתבסס על מפות ההכרזה המתוקנות, שאינן ערוכות וחתומות על ידי מודד מוסמך, על כל המשתמע מכך.

בביקורת לא נמצא, כי המנהא"ז בחן את הצורך בהעסקת מודדים מוסמכים ואת האפשרות לשפר את עזרי המיפוי הקיימים לרשות עובדי צוות "קו כחול", וזאת כחלק מעבודת מטה כוללת הבוחנת את מטרות הקמת צוות "קו כחול" והשימושים הנעשים בתוצריו, ואשר מביאה בחשבון גם עלויות ותועלות. יתר על כן, גם לאחר היוודע המשמעויות והנזקים העולים כתוצאה מעבודת צוות "קו כחול", לא נקט המנהא"ז פעולות כדי לפתור את הבעיות בנושא זה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המנהא"ז לבחון ביסודיות את סוגיית ההעסקה של מודדים מוסמכים ושל רכישת עזרי מיפוי הנדרשים לצורך שיפור רמת הדיוק בהכנת מפות ההכרזה המתוקנות, וזאת, בין היתר, בהסתמך על דרישות החוק להכנת תכניות מתאר ונוכח הנזקים העלולים להיגרם עקב המצב הקיים. אי-הקפדה על רמת דיוק מרבית עלולה לגרום לפגיעה אפשרית בזכויות קנייניות של תושבים ישראליים ופלסטינים באיו"ש, ולגרום לסיכון שמדינת ישראל תיתבע בגין פגמים אפשריים ברמת הדיוק של מפות ההכרזה המתוקנות בנוגע לאדמות מדינה.

עבודת רכזי צוות "קו כחול" מתבססת על רכישת מיומנות מקצועית גבוהה ועל שליטה בעזרים טכנולוגיים מתקדמים לטיפול במגוון סוגים של תצלומי אוויר ומפות מתקופות שונות.

בביקורת עלה, כי נוהלי העבודה של רכזי הצוות אינם כוללים פירוט מלא של שיטת העבודה הטכנית, שעל פיה יש לבדוק את מפות ההכרזה ההיסטוריות ואת אופן השוואתן למפות ולתצלומי אוויר עדכניים של תחום השטח של יישובים אלה עד השלב שבו, לפי הצורך, מכינים מפה הכרזה חדשה לחתימה.

בספטמבר 2014 מסר בעניין זה מרכז צוות "קו כחול" לצוות הביקורת, כי "בכוונתנו להרחיב את החלק הטכני [בנוהל הקיים], בין היתר, בכל הקשור לשיטת העיגון של מפות ישנות [שצורפו לתעודות ההכרזה ההיסטוריות], שיטת יישור תצלומי אוויר, שיטת פענוח ושיטת הפעלת ציוד וכלי ניווט לסימון וקליטת פרטי תכנית בשטח".

משרד מבקר המדינה מעיר למנהל³⁹, כי תחומי העיסוק הרבים של עובדי צוות "קו כחול" דורשים רמת מקצועיות גבוהה ושיטות עבודה המבוססות על נהלים שלמים ומפורטים. על ראש המנהל⁴⁰ לבחון עריכת שיפורים בנושאים המקצועיים ובקביעת שיטות העבודה והנהלים של הצוות, ולפעול בהתאם לתוצאות הבחינה. על פי הצורך, יש להעלות נושאים אלה להכרעת מתאם פעולות הממשלה בשטחים, ואף להביאם במקרה הצורך להכרעת שר הביטחון.

בספטמבר 2015 מסר המנהל⁴¹, כי "צוות קו כחול מגבש מספר נהלים פנימיים שיאשרו על ידי מנהל יחידת הפיקוח ותחום תשתית בהיבטים המקצועיים. במקביל נעשה מאמץ גדול לאשר 2 קורסים מקצועיים בשלב ראשון אל מול משרד החינוך, בשלב זה לא אושרו הקורסים לאור העובדה שטרם אושר תקציב המדינה".

עומס פעילות

בביקורת עלה, כי עובדי צוות "קו כחול" נדרשים לטפל, בנוסף למשימות שהוגדרו בנוהלי העבודה של הצוות, בין היתר, גם בנושאים כגון: חוות דעת בנוגע לסכסוכי קרקעות בין תושבים, מתן חוות דעת ותצהירים לוועדת העררים הצבאית בנוגע לעררים שהוגשו נגד אכיפתם של צווי פינוי שהוציאה יחידת הפיקוח³⁹, ומתן עדויות ותצהירים בדיונים בבתי הדין. בנוסף לכך, רכזי צוות "קו כחול" מקיימים גם את העבודה הטכנית הנעשית כהכנה לפעילות צוות "אדמות סקר".

זאת ועוד, במרוצת השנים הטיל ראש המנהל⁴⁰ על יחידת הפיקוח לטפל באמצעות צוות "קו כחול" בנושאים כגון טיפול בצווי תפיסה⁴⁰ ובצווי הפקעה, שאינם נכללים במשימות הקבועות של הצוות, וזאת בלי לבחון את השפעתם על תפקוד הצוות במסגרת כוח האדם הקיים, וכי עובדה זו מקשה על יכולתם לקיים כנדרש את משימת הליכה שלהם, שהיא בחינת ההכרזות ההיסטוריות על אדמות מדינה והפעילות לבדיקת איתורים ב"אדמות סקר". להלן הפירוט:

ביולי 2012 פנה מרכז צוות "קו כחול" לעוזר ראש המנהל⁴¹ בבקשה לעגן בנוהל עבודה את פעילותם של עובדי צוות "קו כחול" בנושאים הנוספים שהטיל עליהם המנהל⁴¹, וכתב כלהלן: "עם השנים נוצרה מציאות... [ש] צוות קו כחול עוסק ללא הרף בכלל סוגיות המקרקעין... [וכי] חלק נכבד מהנושאים שאיתם הצוות מתעסק לא מעוגנים בנוהל מסודר... בשנים האחרונות נדחתה עבודתנו על ידי מס' גורמים כאשר עמדה למולם המציאות בה אנו דנים בנושאים שלא הוסמכנו

39 צווי פינוי שהוציאה יחידת הפיקוח נגד מי שפלש לטענתה לאדמות מדינה.

40 צו תפיסה של מקרקעין בשטחי איו"ש לצרכים צבאיים.

לדון ב... מכורח הנסיבות נכון יהיה לשלב הנדון [פעילות הצוות בנושאים הנוספים הנ"ל] בנוהלי הצוות".

בפברואר 2014 מסר מרכז צוות "קו כחול" לצוות הביקורת בנוגע לעבודת עובדי צוות "קו כחול" בנושאים שאינם מגובים בנוהלי עבודה, כי "העיסוק בנושאים רגישים אלה [טיפול בצוותי תפיסה וצוותי הפקעה] מחייב נהלים המסדירים אחריות ברורה לגורמים במערכת, [וכן] לא נכון לעסוק בנושאים בעלי השפעה ללא תשתית ברורה של תחומי אחריות בדמות נהלים. יצוין כי בכל הנושאים הנ"ל טרם גובשו נהלים, כאמור".

באוגוסט 2013 כתב מנהל יחידת הפיקוח לראש המנהל"ז כי "לא סוד הוא כי בשנתיים האחרונות חלק ניכר מזמנו היקר של צוות [עובדי] קו כחול מושקע בסוגיות חשובות אם כי לא כאלה שהינן בתחולת הליכה של הצוות... תוך הפקרת הייעוד העיקרי [במסגרת הגדרת תפקידיו] שנקבע לצוות קו כחול - תיחום מדויק של הכרזות אדמות מדינה... לנוכח כל אלה... אנו על סף העמידה לפני 'שוקת שבורה'... חובה לבחון אפשרות לתגבר אותו [את עובדי הצוות] באופן שייתן מענה ראוי והולם לכלל המשימות".

נכון למועד סיום הביקורת, דצמבר 2014, טרם עיגן המנהל"ז בנוהלי עבודה את פעילותם של עובדי צוות "קו כחול" בנושאים הנוספים שפורטו לעיל, והסוגיה של היקף הפעילות של עובדי צוות "קו כחול" טרם נדונה אצל ראש המנהל"ז. משכך, הבעיה שעליה הצביע מנהל יחידת הפיקוח באוגוסט 2013, טרם באה על פתרונה.

משרד מבקר המדינה מעיר למנהל"ז, כי מדברי מנהל יחידת הפיקוח ומדברי מרכז הצוות עלה, כי בפעילותם של עובדי צוות "קו כחול" נכללים נושאים אשר אינם חלק ממשימות הליכה שלהם, והם אף לא הוגדרו בנוהלי העבודה של הצוות, דבר הפוגע בביצוע המשימות של הצוות ובעיקר במשימות הליכה שלו. לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח החשיבות של עבודת הצוות, על ראש המנהל"ז לבחון אפוא בהקדם את היקפי הפעילות של עובדי צוות "קו כחול" ואת התפוקות הנדרשות מהם, ובהתאם לתוצאות הבחינה לעגן את פעילותם בנוהלי עבודה אשר יסדירו את מכלול העיסוקים הנדרשים מהם לפי סדרי עדיפויות שיקבע.

בספטמבר 2015 מסר המנהל"ז לצוות הביקורת בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "מתקיימת עבודת מטה במנהל"ז וביועמ"ש איו"ש לבחינת היקף המשימות [של עובדי צוות "קו כחול"], בסיום עבודת המטה יוצגו דרישות כוח האדם והמשאבים הנדרשים לביצוע המשימות כולל בחינת השימוש במיקור חוץ".

הבנייה ביישובים שהקימה ההסתדרות הציונית העולמית

החטיבה להתיישבות הפועלת במסגרת ההסתדרות הציונית העולמית משמשת גוף ביצועי ליישום החלטות הממשלה בתחום ההתיישבות לרבות באיו"ש, ובכלל זה: תכנון, הקמה, אכלוס, פיתוח וביסוס התיישבות. במשך השנים חתם הממונה על הסכמי הרשאה עם החטיבה להתיישבות, שלפיהם הקצה לה כ-450,000 דונם בשטחי C לצורך הקמת יישובים כפריים (קהילתיים וחקלאיים) ויישובים. בשטחי C באיו"ש קיימים 120 יישובים, 87 מהם הקימה ויישבה החטיבה להתיישבות, ובהם כ-100,000 תושבים (כ-25,000 בתי אב).

מבקר המדינה העיר בדוחות קודמים על כך שהממונה לא חתם עם תושבי היישובים שהקימה החטיבה להתיישבות על חוץ חכירה ולא גבה מהם דמי חכירה. למצב זה, שבו אין התקשרות חוזית

בין תושבי יישובים אלה ובין הממונה, משמעויות כבדות משקל⁴¹, ותושבי יישובים אלה אינם נדרשים לקבל את אישור הממונה על בקשות להיתרי בנייה.

יוצא אפוא, שייתכן מצב שבו ייבנו מבני מגורים על שטחים שנגרעו מתחום ההכרזה, כלומר על קרקעות פרטיות, לאחר סיום עבודת הצוות והוצאת מפת הכרזה מתוקנת על ידי הממונה, בלי שהמנהא"ז יהיה מודע לכך ויוכל למנוע זאת.

בפברואר 2011 כתב ראש המנהא"ז דאז, תא"ל מוטי אלמוז, למתאם פעולות הממשלה בשטחים, למנכ"ל מינהל מקרקעי ישראל, למפקד פקמ"ז, לעוזר שר הביטחון להתיישבות, למשנה ליועמ"ש לממשלה (ייעוץ) ולאחרים בנוגע לבנייה ביישובים שהקימה החטיבה להתיישבות, בין היתר, כלהלן: "בנייה ביישובי ההסתדרות הציונית מתבצעת... ללא כל אישור/שליטה של מערכת הביטחון... אין למינהל האזרחי את האמצעים המשאבים ואת המדיניות הברורה על מנת לפעול אל מול ההסתדרות הציונית לביצוע הפיקוח המתחייב. למעשה המצב הנוכחי מאפשר ליישוב/רשות השייך להסתדרות הציונית להיות 'פטור' מהחוק [חוק תכנון ערים]."

בעניין זה העיר כבר מבקר המדינה בדוח קודם בשנת 2013⁴², כי עובדה זו אינה מאפשרת ליחידות המנהא"ז, ובראשן יחידת הממונה, ניהול ופיקוח ראויים על אדמות המדינה בהתייחס ליישובים שהקימה החטיבה להתיישבות⁴³.

בביקורת הנוכחית עלה, כי לא חל שינוי בדבר, וכי המנהא"ז אינו בודק את הבקשות להיתרי בנייה באותם יישובים שמקימה ומיישבת החטיבה להתיישבות כפי שהוא עושה ביישובים אחרים. משמעות הדבר היא, בין היתר, כי אף על פי שצוות "קו כחול" הכין מפות הכרזה מתוקנות בנוגע למקרקעין ביישובים שהקימה ויישבה החטיבה להתיישבות, הרי שבהיעדר ניהול ופיקוח של המנהא"ז באותם יישובים, אין ודאות כי הבנייה בשטחים נעשית בהתאם למפות ההכרזה המתוקנות, וכי הבנייה אינה חורגת מתחום אדמות מדינה. מדובר במספר יישובים שהקימה החטיבה להתיישבות.

ממסמכים שהוכנו כמצע לדיון פנימי שנערך במנהא"ז בנובמבר 2014 בנושא זה, עולה כי הוצעו מספר דרכי פעולה למנהא"ז כלהלן:

1. המישור המנהלי - לחייב את המועצות לקבל אישור סדור מהמנהא"ז בכל האמור לבנייה ביישובי היסטצ"י [ההסתדרות הציונית העולמית] כפי או בדומה למבוצע ביישובי משרד הבינוי והשיכון.
2. המישור החוזי - להגביל את הסת"צי באפשרות ליתן חוזים לגורמים שלישיים רק בכפוף לאישור המנהא"ז.
3. המישור התכנוני - עם חתימת 'קו כחול' [גבול הכרזה מתוקן] על ידי לשכת התכנון ביחס לתכניות מאושרות תוכן רשימה של כל אותם מגרשים שנגרעו מ'הקו הכחול' אשר מופיעים בתב"ע המאושרת. לאחר מכן תימסר הודעה לרשות הרלוונטית על הקפאת מגרשים אלה ועל האיסור להנפיק בגינם היתרי בנייה.

41 בעניין זה ראו: מבקר המדינה, דוח שנתי 56 א (2005), בפרק "פעולות המינהל האזרחי באזור יהודה והשומרון", עמ' 217; מבקר המדינה, דוח שנתי 63 ב (2013), בפרק "היבטים בפעילות יחידת הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש באזור יהודה והשומרון", עמ' 160.

42 ראו הערה 41, מבקר המדינה, דוח שנתי 63 ב (2013).

43 בדצמבר 2015 מסר המנהא"ז כי מתוך 29 יישובים שבהם נגרעו שטחים בעקבות החלטת צוות "קו כחול", 19 יישובים ויישוב נוסף באופן חלקי הינם בתחום אחריות הטיפול של ההסתדרות הציונית כגורם מיישב.

במאי 2015 מסרה החטיבה להתיישבות למשרד מבקר המדינה בהתייחסותה לממצאי הביקורת, כי "בשטחים אשר נגרעו בעקבות עבודת צוות קו כחול ובהם הוקצו/נרשמו, לפני התיקון, זכויות במגרשים וגם נבנו בתים, המיישבת מאפשרת להעביר זכויות בין קונים למוכרים ו/או על פי דין (ירושות, צוואות וכו')". עוד נמסר, כי "מקום בו נערך תיקון מפות ההכרזה על אדמות מדינה, על ידי 'צוות קו כחול', איננו מאשרים הקצאה/רישום זכויות חדשים... קיימים מקרים בהם מפות ההכרזה תוקנו כאשר שטחים בתחום הסכמי ההרשאה כבר נבנו ו/או נרשמו לגביהם זכויות לצדדים שלישיים. במקרים כאלה אין לביקורת להליך אלא, הן על האיחור בבדיקת המקרקעין... והן על האיחור בעדכון המיישבת".

בתגובה לממצאי הביקורת מסר המנהל² בספטמבר 2015, כי "שאלת ההתקשרות החוזית והנפקת ההיתרים ביישובי הסתצ" טומנת בחובה סוגיות הקשורות במדיניות, שההחלטה ביחס אליהן איננה בסמכות המנהל² ובודאי שלא בסמכות יחידת הפיקוח".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי שעה שאין הכרעה משפטית בסוגיית הזכויות העומדות לרוכשים של מקרקעין שנגרעו מתחום גבולות ההכרזה, נוצרה מדיניות דה-פקטו שונה בנוגע לפרשנות לתחומי ההכרזה שנתן צוות "קו כחול" בין יישובים שהקימה החטיבה להתיישבות לבין יישובים שהקים משרד הבינוי והשיכון, בלי שהנושא נדון ונבחן.

לדעת משרד מבקר המדינה המצב שנוצר הוא בעייתי, ולפיכך ראוי שמשבח"ט בתיאום עם היועמ"ש לממשלה יבחנו סוגיה זו ויפעלו להסדרת העניין.

בדצמבר 2015 מסר שר הביטחון למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "הסוגייה נמצאת בבחינה של צוות ההסדרה בראשות מזכיר הממשלה. עם סיום עבודת צוות ההסדרה, יוצגו המלצותיו ליועץ המשפטי לממשלה".

תחומי כוח אדם ומינהל

תקינה והעסקת עובדים

נציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם) היא הגוף האחראי לקבוע מדיניות לניהול ענייני כוח האדם בשירות המדינה ולפקח על ביצועה. תפקידה הם, בין היתר, להגדיר ולאשר את המבנה הארגוני של משרדי הממשלה ושל יחידות הסמך שלהם, את תקני כוח האדם, המשרות והדרגות שלהם. הגדרת תפקיד של משרה בשירות המדינה מביאה לידי ביטוי את צורכי הארגון, וקובעת לבעל תפקיד את משימות הליבה המוטלות עליו, את הכשירות והיכולות הנדרשות ממנו, ואת הגדרת גבולות הסמכות והאחריות בינו לבין בעלי תפקידים אחרים, ומכאן שהיא גם משפיעה על תהליך האיתור והמיון של בחירת המועמד המתאים למילוי התפקיד.

תקן כוח אדם מציג, בין היתר, את משרות הארגון, את הדרגות הצמודות להן ואת הממונה על כל משרה, והוא מייצג את המבנה הארגוני שלו. דוח "תקן ומצבת עובדים" של יחידה ארגונית במשרד ממשלתי מאושר על ידי נש"ם, והוא מפרט את המשרות שבתקן ואת המצבה של כוח האדם, לרבות פרטי העובד המועסק במשרה.

כאמור, עובדי יחידת הפיקוח הם עובדי משרד הפנים, ומעמדם הוא של עובדי מדינה, ומשכך חלים על היחידה ועובדיה, בין היתר, הוראות נש"ם והוראות התקשי"ר. בפסקה 04.33 לתקשי"ר "המרת משרה מאוישת (לתחום עיסוק שונה)" מפורטים התנאים לביצוע המרה שכזו שמשמעותה "יצירת

משרה חדשה על חשבון משרה קיימת ומאוישת אחרת, בתחום עיסוק שונה". המרת משרה לתחום עיסוק שונה תיעשה בהתאם למדיניות הנוהגת בשירות המדינה והיא טעונה את אישור נש"ם.

בביקורת עלה, כי המנהא"ז מעסיק חלק מעובדי היחידה שלא בהתאם לתחומי העיסוק המפורטים במשרות המופיעות בדוח "תקן ומצבת עובדים" של משרד הפנים ממרץ 2014 המתייחס ליחידת הפיקוח (להלן - דוח "תקן ומצבת עובדים"), ולא נמצא כי נש"ם אישרה זאת. בנוסף לכך, הגדרות התפקיד של חלק מהמשרות הקיימות ביחידת הפיקוח, המפורטות ב"דוח תיאור התפקיד" של כל משרה ומשרה, כוללות רק חלק מהמשימות של התפקיד, ואינן כוללות פירוט של משימות נוספות ועיקריות של התפקיד.

משרד מבקר המדינה מעיר למנהא"ז, למשרד הפנים ולנש"ם על כך שחלק מעובדי היחידה שמעסיק המנהא"ז מועסקים בתפקיד שאינו תואם את תחומי העיסוק המפורטים במשרות המופיעות בדוח "תקן ומצבת עובדים" של היחידה. כמו כן, חלק מבעלי התפקידים ביחידה מועסקים במשימות שאינן כלולות בהגדרת תפקידם. מציאות זו של ניהול כוח אדם ביחידת הפיקוח נוגדת את הוראות התקשי"ר ואת כללי המינהל התקין, והיא עלולה לפגוע במימוש יעדי היחידה.

ביוני 2015 מסר נציב שירות המדינה למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת, כי פנה לגורמים המקצועיים בנציבות שירות המדינה "על מנת שיבחנו את העיסוקים של עובדי יחידת הפיקוח ולהתאמתם לתפקיד אותו הם מבצעים".

ביוני 2015 מסר משרד הפנים, כי "בכוונת יחידת מינהל ומשאבי אנוש להעביר בימים אלה למנהלי המינהלים והיחידות את תיאורי התפקיד של כלל עובדי היחידה לאימות המטלות ולביצוע שינויים בהתאם לקיים בפועל".

בספטמבר 2015 מסר המנהא"ז, כי "היחידה, בשיתוף עם קמ"ט [קצין מטה במנהא"ז] מנגנון, נציבות שירות המדינה ואמרכלות משרד הפנים, פועלת להגדרת תקינת עובדים באופן שתתאים לתחום עיסוקם ובאופן שלא תוגבל סמכותו של מנהל היחידה להניע עובדים".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי על המנהא"ז בשיתוף משרד הפנים ונש"ם לפעול להתאמה בין המשרות המופיעות בדוח "תקן ומצבת עובדים" ובין המשרות שאותן ממלאים בפועל עובדי היחידה, וזאת כדי להבטיח מינהל תקין ופעילות יעילה של היחידה ועובדיה, ובכלל זאת לעדכן ולאשר את דוח "תקן ומצבת עובדים" ביחידת הפיקוח ואת הגדרות התפקיד של עובדיה.

התקשרות לביצוע הריסות של בב"ח

החל משנת 2006 מתקשר המנהא"ז בחוזי התקשרות עם החברה להספקת שירותי הריסה לבב"ח. בחירת החברה באותן שנים נעשתה באמצעות שלושה מכרזים, שהאחרון שבהם "הספקת ציוד מכני הנדסי וכוח אדם" התקיים בדצמבר 2011.

על פי החוזה שנחתם בדצמבר 2011 בין המנהא"ז לחברה, ההתקשרות היא לשנה אחת עם אפשרות להארכת החוזה לשתי תקופות נוספות של שנה כל אחת. ואמנם בשנים 2012 ו-2013 החליטה ועדת המכרזים של המנהא"ז להאריך את תוקף החוזה בשנה נוספת בכל פעם. בשנים אלו עמד היקף התשלומים השנתי של התקשרות זו על 4.67 מיליון ש"ח ו-4.13 מיליון ש"ח, בהתאמה.

פעילות הריסת בב"ח על ידי יחידת הפיקוח באיו"ש מתאפיינת בחיכוך עם תושבי האזור ובאילוץ זמן המחייבים פעילות מהירה של החברה בביצוע העבודות. אילוצים אלה נובעים מהשאיפה לצמצם את החיכוך עם האוכלוסייה המקומית של כלל הכוחות המשתתפים בביצוע הריסה של הבב"ח, ולהשלים את המשימה בביטחון, במהירות וביעילות.

כאמור, יחידת הפיקוח במנהא"ז מונחית מקצועית על ידי משרד הפנים. יש לציין, כי היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה של משרד הפנים (להלן - היחידה הארצית), האחראית לאכיפה בתחום הבנייה הבלתי חוקית בתחום מדינת ישראל, ובעיקר בשטחים גליליים⁴⁴, פועלת גם היא בתחום הריסת מבנים בלתי חוקיים במאפייני פעילות הדומים לאלו של יחידת הפיקוח באיו"ש, והתקשרה בנפרד לצורך כך עם אותה חברה כקבלן להריסת מבנים.

בביקורת עלה, כי יחידת הפיקוח התקשרה בחוזה עם החברה בתנאים פחות טובים מאלו שנקבעו בחוזה בין היחידה הארצית שבאחריות משרד הפנים לבין החברה בנוגע למאפייני פעילות דומים.

בביקורת לא נמצאו סימוכין לכך שהמנהא"ז בחן לפני ההתקשרות עם החברה מהם תנאי ההתקשרות של היחידה הארצית לפיקוח עם החברה שמבצעת עבורה הריסת בב"ח בתחומי מדינת ישראל. בחינה כזו עשויה לאפשר למנהא"ז וליחידה להפיק לקחים לשיפור תנאי ההתקשרות שלה עם המתמודדים במכרזים בעתיד, ובכך אולי להביא לחיסכון בעלויות הכרוכות בביצוע העבודות.

אשר על כן, לדעת משרד מבקר המדינה מן הראוי כי בעתיד, בטרם יחתום המנהא"ז על הסכם חדש לביצוע הריסת מבנים בלתי חוקיים, יבחן נושא זה, בשיתוף היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה של משרד הפנים, ויפעל לנסות לשפר את תנאי ההתקשרות שלו עם ספקים של שירותי הריסה לבב"ח.

בספטמבר 2015 מסר המנהא"ז למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "בטרם ייבנה חוזה ומכרז להעסקת קבלן הריסת, אנו נבחן את החוזה של היחידה הארצית לפיקוח ונסה להפיק ממנו לקחים ותובנות שישפיעו על החוזה של המנהא"ז". עוד מסר המנהא"ז כי "ועדת המכרזים, חשבות המנהא"ז ויחידת הפיקוח, ערכו שינוי מרחיק לכת במכרז לקבלן הריסת והפכו אותו ל"מכרז מחירון ... המחירים שהתקבלו [במכרז החדש אותו ערך המנהא"ז] נמוכים באופן משמעותי ביחס למחירים שהיו ובפועל נחסכו לקופת המדינה מאות אלפי שקלים".

בטיחות בעבודה

בטיחות וגיהות בעבודה הן מרכיב חשוב בשמירה על איכות החיים ובתרומה לכלכלה על ידי מניעה וצמצום של תאונות עבודה. הנחלת ערכים ונורמות בתחומי הבטיחות והגיהות בעבודה נועדה להבטיח שמירה על חיי אדם ומניעה של פגיעות בקרב העובדים והציבור הרחב באתרי עבודה ובסביבתם.

באיו"ש אין הוראות חוק, צווים או נהלים פנימיים העוסקים בנושא בטיחות וגיהות בעבודה של היחידות האזוריות, ובכלל זה בעבודתה של יחידת הפיקוח, ובין היתר בתחום של הריסת בב"ח ופינוי מבנים מתושביהם ומתכולתם. זאת בשונה מתחומי מדינת ישראל שבה נחקקו חוקים, הותקנו תקנות ונקבעו נהלים בתחומי בטיחות שונים במקומות עבודה ובין היתר גם בתחום העבודה באתרי בנייה ובתחום ההריסה. תשתית נורמטיבית זו מאפשרת פיקוח ואכיפה בתחומי מדינת ישראל מצד

44 שטחים גליליים הם שטחים שאינם בתחום השיפוט של הרשויות המקומיות.

הגורמים שהופקדו לבצע משימה זו, החל מרמת הבדיקות בשטח וכלה בנקיטת צעדים משפטיים נגד העוברים על החוקים.

בחווה בין המנהא"ז לבין החברה נקבע, בין היתר, כי "הקבלן מתחייב להקפיד על מילוי כל הוראות הבטיחות הנדרשות על פי דין, מצידו ו/או מצד מועסקיו ו/או מצד מי מטעמו". הוראות אלה אמנם מחייבות מכוח דיני החוזים, אך ליחידה או לכל גוף אחר מטעם המנהא"ז אין כלים ויכולת לפקח על מילוי חובות אלה.

באפריל 2014 צפה מנהל הביקורת של משרד מבקר המדינה בפעילות של המנהא"ז להריסת בב"ח להלן הפרטים:

במהלך הפעילות נהרסו שני מבנים ומכולת מגורים הועמסה על משאית כדי לפנותה. פעילות היחידה נעשתה בגזרת האחראיות של חטיבת שומרון, והיא אובטחה על ידי שוטרי מג"ב הפועלים באיו"ש תחת פיקוד צה"ל. במהלך היציאה של עובדי היחידה ועובדי החברה מהמתחם שבו נעשתה הפעילות, נרגמו כלי רכבם באבנים. במהלך פינוי המכולה מהמאחז נפגע רכז יחידת הפיקוח מצינור שהיה מחובר למכולה.

הממונה על אזור השומרון ביחידה מסר לצוות הביקורת במאי 2014, כי "אירוע זה חידר את הצורך בהעמקת הידע והגברת המודעות בתחום הבטיחות בעבודת היחידה".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי על מפקד פקמ"ז ועל ראש המנהא"ז לבחון דרכים כדי לקדם הסדרה של נושא הבטיחות והגהות באיו"ש באופן שהדברים יתייחסו גם להריסת מבנים ולעבודות באתרי בנייה, וכן לבחון את האפשרות להסמיך את יחידת הפיקוח במנהא"ז או גופים אחרים להפעיל סמכויות של פיקוח ואכיפה בעניין זה. בהקשר זה ראוי גם שהיחידה תחזק את הידע ואת המודעות של עובדיה בתחום הבטיחות בעבודה, תגבש לשם כך הוראות מתאימות, ותטמיע אותן בעבודת היחידה.

בספטמבר 2015 מסר המנהא"ז למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "חודדו ביחידה נוהלי הבטיחות. לפני יציאה לפעילות כחלק מהתהליך הכללי שמתייחס לאספקט המבצעי של הפעילות יש גם תהליך בטיחות המדגיש את כל הנושאים של הבטיחות במהלך ביצוע פעילות מימוש ואכיפה". עוד נמסר שם, כי "המנהא"ז הוציא עובד מיחידת הפיקוח לקורס ממוני בטיחות... כבר כיום שוקד העובד על כתיבת תכנית בטיחות לאירועי הריסת מבנים... בכוונתנו להכשיר בשלבים את כל רכזי הפקוח כנאמני בטיחות".

ביוני 2015 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "נושא דיני הבטיחות והגהות בעבודה מקודם בתחום המועצות המקומיות והאזוריות באיו"ש. לאחר שתוסדר החקיקה בנושא, ניתן יהיה לבחון את האפשרות להורות, שיחידת הפיקוח והקבלנים הפועלים מטעמה יהיו כפופים אף הם לנהלים בנושא".

הוראת אגף המבצעים בצה"ל (אמ"ץ) קובעת, כי על כל מפקד בצה"ל מוטלת החובה להפיק לקחים אודות פעילותו ופעילותה של היחידה הכפופה לו, ליישם ולהטמיעם. בהוראה הדנה בתחקיר בטיחות מטעם מפקדת זרוע היבשה נקבע שמפקד יפעל להפקת לקחים, יישוםם והטמעתם, בין היתר, במקרה של תאונה או תקרית בטיחות ונושא שאותו כנקודת תורפה בטיחותית. עוד צוין בהוראה זו, כי "פיקוד ללא תרבות תחקיר הינו פיקוד חסר ביכולת למנוע תאונות ביחידות".

בביקורת עלה, כי למנהא"ז, שהוא אמנם גוף צבאי במהותו, אך אחראי גם לפעילות מינהלית ומקצועית של אזרחים הפועלים בשירותו ואשר אינם כפופים לפקודות והוראות צה"ל, אין נוהל דומה בדבר הצורך לערוך תחקירים במקרים שבהם נפגעים עובדי המינהל (שאינם חיילים) או שהיה סיכון לפגיעה בהם (מקרים הידועים בכינוי "כמעט ונפגע").

רכז הפיקוח שהיה אחראי לביצוע ההריסות האמורות, הפיץ למנהל היחידה ולוועדת המשנה לפיקוח דוח, ובו פירט את עיקרי הפעילות שנעשתה ואת הלקחים שהופקו לאחר הפעולה. בדוח צוין, אמנם, כי עובד היחידה נפגע במהלך הפעילות, אך פגיעה זו לא זכתה להתייחסות במסגרת הלקחים שהפיקה היחידה לאחר הפעולה.

בתגובתו לממצאי הביקורת מסר המנהל כי בספטמבר 2015, כי "הפגיעה בעובד לא זכתה להתייחסות כתובה, אך היא זכתה להתייחסות בשיבת צוות... הלקח העיקרי שהופק במקרה זה היה חידוד ענייני הבטיחות ומתן תשומת לב מרובה יותר בתדריך לכוחות, וכן הודגש עניין שמירת המרחק מסביבת העבודה של הכלים הכבדים".

יש לציין, כי על אף החבלות שנגרמו לרכבי היחידה ולרכבי החברה, וחרף העובדה שכלי הרכב נרגמו באבנים, נכון למועד סיום הביקורת, דצמבר 2014, לא נמצא שהחטיבה ערכה תחקיר על פעילותה באותו אירוע, וזאת למרות האחריות המבצעית הכוללת שיש לה על כלל הכוחות שהשתתפו בהריסת הבכ"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי על המנהל לקבוע הוראה בדבר הצורך לערוך תחקירים במקרים שבהם מתרחשות תאונות או "כמעט תאונות" גם במסגרת פעילותה של יחידה אזרחית כדוגמת יחידת הפיקוח, וזאת כדי להפיק לקחים מכל אירוע כזה וכדי למנוע תאונות בעתיד. כמו כן, על פקמ"ז לנקוט את הצעדים הדרושים כדי להבטיח שמפקדי החטיבות, שבתחומי אחריותן נעשית פעילות צבאית מבצעית, ובין היתר בתחום של הריסת בכ"ח, יקפידו על עריכת תחקירים על פי הכללים שנקבעו בהוראת אמ"ץ שבצה"ל.

סיכום

יחידת הפיקוח במנהל"ז היא מגופי הפיקוח והאכיפה החשובים הפועלים באזור יהודה והשומרון, ואחריותה כוללת פיקוח ואכיפה בשטחי C בעיקר בתחומי התכנון והבנייה, המקרקעין, הגנת הסביבה, המים, התקשורת והחשמל. ליחידה תפקיד משמעותי גם בנושא רישומם של גבולות ההכרזה על אדמות מדינה בנוגע ליישובים הישראליים בשטחי איו"ש. לפעילות יחידת הפיקוח בתחומים אלו באיו"ש נודעו השפעות ביטחוניות, מדיניות וכלכליות חשובות, ובכלל זה השפעה חשובה ביותר על מרקם החיים של האוכלוסיות הישראלית והפלסטינית המתגוררות באזור.

הביקורת העלתה ליקויים, חלקם משמעותיים, בפעילותה של יחידת הפיקוח, ובעיקר בתחומים של הפיקוח והאכיפה על בינוי בלתי חוקי (בכ"ח), על חופי רחצה מוכרזים בים המלח ועל תחנות דלק, וכן הועלו ליקויים בתחומי כוח אדם ומינהל של היחידה. הליקויים בתחום הפיקוח והאכיפה על הבכ"ח נובעים במהותם מכשלים בתהליכי העבודה של היחידה ומהיעדר בקרה ראויה על פעילותה.

הליקויים בתחום הבכ"ח מצביעים, בין היתר, על מקרים שבהם המנהל"ז אינו מממש את הליכי האכיפה נגד מקרי הבכ"ח שיחידת הפיקוח מאתרת, ואשר הוגדרו בסדר עדיפות גבוה לאכיפה; על היעדר פיקוח על הבנייה הפלסטינית בשטחים בעלי תכנית מתאר מאושרות ועל בנייה ישראלית בשטחים ללא תכנית מתאר; על פיקוח לקוי ביישובים ישראלים בעלי תכנית מתאר; ועל פיקוח לקוי על הבנייה שמחוץ לגבולות תכנית בניין עיר מאושרת ביישובים ישראלים באיו"ש.

התופעה של בינוי בלתי חוקי באיו"ש, הן בקרב המגזר הישראלי והן בקרב המגזר הפלסטיני, והבעיות בתחום הפיקוח והאכיפה בנושא זה קיימות זה שנים רבות, והגיעה העת לטפל בהן ביסודיות ובנחישות כדי לעקרן מן השורש ולהבטיח את שלטון החוק באזור ואת הסדר הציבורי ושלום הציבור. אשר על כן, על מתאם פעולות הממשלה בשטחים ועל ראש המנהא"ז לבחון לעומק את כל הליקויים בנושאים אלו כדי לפעול לתיקון המצב, וככל שהדבר מחייב יש להעלות את הסוגיות הנדרשות לטיפול הדרג הצבאי הבכיר והדרג המדיני הבכיר, על פי העניין.

להסדר המקרקעין תכליות רבות וחשובות כדי למנוע, בין היתר, מעשי תרמית ופגיעה אפשרית בזכות הקניין. משרד מבקר המדינה ער לעובדה כי סוגיית שיטת רישום זכויות המדינה במקרקעין שברשותה באיו"ש היא בעלת היבטים מדיניים, ביטחוניים וכלכליים רגישים. נוכח הבעייתיות הנובעת משיטת רישום זכויות המדינה במקרקעין שברשותה, וההשלכות כבדות המשקל על תחום זכויות הפרט, כפי שעלה בדוח זה, מן הראוי, כי הדרג המדיני הבכיר, ובראשו שר הביטחון, שר המשפטים ושר הבינוי והשיכון, יבחן במשותף את כל מרכיבי הנושא של רישום אדמות מדינה באיו"ש, וינסה לקדם דרכים שיבטיחו ככל הניתן הסדרה מיטבית של רישום אדמות מדינה. זאת, בין היתר, כדי לצמצם את הפגיעה בזכויות הקניין של תושבי איו"ש, פלסטינים וישראלים, ואת הנזקים הכספיים לקופת המדינה העלולים להיווצר כתוצאה מכך.

לדרך הטיפול בליקויים שהועלו בדוח זה, שחלקם קיימים כבר שנים רבות, הנוגעים לתחומים החשובים של שמירת שלטון החוק באיו"ש, יש השפעות משמעותיות לאומיות מהמעלה הראשונה - ביטחוניות, מדיניות וכלכליות. אשר על כן, מחובתו של ראש המנהא"ז, במשותף עם מתאם פעולות הממשלה בשטחים, והגורמים הבכירים בדרג הצבאי להידרש בהקדם לתיקון הליקויים הרבים והמשמעותיים שעלו בדוח. על הדרג המדיני הבכיר - שר הביטחון וראש הממשלה - לגלות מעורבות ולוודא שהליקויים שפורטו בדוח יתוקנו ויביאו לשיפור בשמירת שלטון החוק באיו"ש.

