# נושאים חוצי ארגונים

## פעילות המעברים בין ישראל
## לבין אזור יהודה והשומרון

ממצאי מעקב

**דוח שנתי 61א** (2011) "פעילות המעברים בין ישראל ובין אזור יהודה ושומרון"

# תקציר

## רקע כללי

ביולי 2001 אישרה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (להלן - הקבינט הביטחוני או הקבינט) תכנית מקיפה למרחב התפר[1] (להלן - תכנית מרחב התפר), כדי להקטין את יכולת החדירה של מְפגעים מאזור יהודה והשומרון (להלן - איו"ש) לישראל, ולמנוע מפלסטינים מאיו"ש להסתנן למדינת ישראל דרך מרחב התפר ולשהות בישראל שלא כחוק. תכנית מרחב התפר כללה, בין היתר, הקמת מכשול ואמצעים טכנולוגיים לזיהוי ולתצפית, קיום פעילות ביטחון שוטף לאורך המכשול, ובניית מעברים. המעברים נועדו לפקח על מעבר בני אדם, כלי רכב וסחורות בין איו"ש לישראל, לשמש מרכיב חיוני בהיערכות למניעתם של פיגועי טרור בישראל והסתננות לתחומיה, ולמתן השירותים הנדרשים לאוכלוסיית המשתמשים בהם, שיאפשרו להם לקיים אורח חיים ראוי.

החלטת הקבינט הביטחוני מס' ב/43 מיום 14.12.05 (להלן - החלטה ב/43) מסדירה את נושא חלוקת האחריות לאבטחת המעברים ולהנחיה מקצועית בין הגופים השונים ואת תפקידיהם. המטה ללוחמה בטרור (להלן - מטה לוט"ר) נקבע בהחלטה כגורם מסדיר לעניין אבטחת המעברים ותפעולם, האחראי לשפר את התיאום בין הגורמים השונים הפועלים בתחום אבטחת המעברים ותפעולם מתוך ראייה לאומית.

בין ישראל לאיו"ש פועלים 33 מעברים באמצעות שלושה גופים: רשות המעברים היבשתיים שבמשרד הביטחון (להלן - רמי"ם) המפעילה 13 מעברים, המשטרה באמצעות מחוז ירושלים מפעילה 16 מעברים בגזרת "עוטף ירושלים", וצה"ל שמפעיל ארבעה מעברים באמצעות המשטרה הצבאית.

בשנת 2011 פרסם משרד מבקר המדינה דוח בנושא פעילות המעברים בין ישראל ובין איו"ש[2] (להלן - הביקורת הקודמת), שבו עלו שורה של ליקויים, חלקם מהותיים, הנוגעים לפעילות המעברים.

1 החלטה מס' ב/24 מ-18.7.01, "תכנית מרחב התפר" (להלן - "מרחב התפר" או "קו התפר"). מדובר בתכנית שחלה על השטח שבין מדינת ישראל ובין אזור יהודה והשומרון, שרוחבו משתנה ומגיע עד קילומטרים אחדים. בתוך שטח זה נבנה המכשול, שהוא מערכת של אמצעים משולבים, כגון: גדרות אבן ותיל, תעלה למניעת מעבר כלי רכב, דרך פטרול ותצפיות, אשר מטרתם למנוע ולסכל פעילות חבלנית עוינת מאזור יהודה ושומרון לישראל.

2 מבקר המדינה, **דוח שנתי 61א (2011),** עמ' 13 "פעילות המעברים בין ישראל ובין אזור יהודה ושומרון".

# פעולות הביקורת

בחודשים דצמבר 2015 עד יולי 2016 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב מורחבת (להלן - הביקורת) אחר תיקון הליקויים המרכזיים שהועלו בביקורת הקודמת. הביקורת נערכה, בין היתר, במטה לוט"ר, במשרד הביטחון (להלן - משהב"ט), במשרד לביטחון הפנים (להלן - המשרד לבט"פ), במשטרת ישראל, בצה"ל, במפקדת תיאום פעולות הממשלה בשטחים (להלן - מתפ"ש), במינהל האזרחי באיו"ש (להלן - המנהא"ז), במשרד הפנים, במשרד האוצר, במשרד המשפטים, בשירות הביטחון הכללי (להלן - שב"כ) ובמשרד ראש הממשלה. בדיקות השלמה נערכו עד ינואר 2017.

# הליקויים העיקריים

## אזרוח המעברים

לאורך השנים חל גידול ניכר בהיקף הכניסות של הולכי רגל פלסטינים לשטחי ישראל, בלי שחל גידול במספר המעברים או שינוי מהותי בתשתיות המשמשות אותם. בשנים 2009-2015 חל גידול של 60% ו-171% במספר הולכי הרגל הפלסטינים שעברו במעברי "עוטף ירושלים"[3] ובמעברי רמי"ם, בהתאמה. מעברי "עוטף ירושלים" משמשים גם את תושבי מזרח ירושלים שהינם תושבי קבע בישראל, במעבר בין שכונות העיר אשר הופרדו כתוצאה מהקמת "מרחב התפר". מאז פרסום הביקורת הקודמת לא אוזרח אף לא אחד מהמעברים הקיימים בגזרת "עוטף ירושלים", וטרם אושרה תכנית מוסכמת מגובה במקורות תקציביים למימוש האזרוח. בנוסף לכך, לא הושלם הליך האזרוח של המעברים שבאחריות צה"ל. מצב זה מנציח את חוסר האחידות הביטחונית ואת ההבדלים באופן שבו מנוהלים מעברים אלה בהשוואה למעברים שמנהלת רמי"ם, והדבר מתבטא, בין היתר, גם ברמת השירות לעוברים בהם.

## תכנית שדרוג המעברים

גיבוש תכנית שדרוג המעברים ללא מעורבות כל גורמי המשטרה ומטה לוט"ר - אינו תקין, ומעלה חשש לעבודת מטה חלקית ולקויה העלולה להוביל להקצאת משאבים על פי סדר עדיפויות שגוי.

3 "עוטף ירושלים" - תוואי המכשול שהוקם בגזרת ירושלים ואורכו כ-165 ק"מ.

## גוף מרכזי לניהול המעברים

נכון למועד סיום הביקורת עדיין לא הוקם גוף מרכזי לניהול כל המעברים, ושלושה גופים שונים - רמי"ם, המשטרה וצה"ל - ניהלו כל אחד את המעברים שבאחריותו על בסיס תפיסת הפעלה שונה, תשתיות ואמצעי בידוק שונים, ועל בסיס תקציב נפרד. לכך השפעות כבדות משקל על היכולת המבצעית והשירות במעברים השונים.

## בקרה, אבטחה ובידוק ביטחוני במעברים

### הנחיית השב"כ במעברי "עוטף ירושלים"

המשטרה עודנה מתנגדת לקבל את הנחיות השב"כ בתחום הטיפול הביטחוני בנוסע, ולהביא ליישומה המלא של החלטה ב/43 בתחום זה. למצב זה עלולה להיות משמעות ביטחונית מהותית, והוא אינו עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין.

### כוח אדם ביחידת המעברים

נכון למועד סיום הביקורת, קיים מחסור בכוח אדם ביחידת המעברים של משטרת ישראל בגזרת "עוטף ירושלים". המחסור באיוש יחידת המעברים משפיע על תפקוד היחידה, ופוגע ביכולתו של מג"ב "עוטף ירושלים" לעמוד ביתר המשימות שעליהן הוא מופקד.

### בקרה על מועד חזרתם של פלסטינים השוהים בישראל

בכל המעברים בין ישראל לאיו"ש לא הופעל נוהל "סגירת מעגל", אשר נועד לאפשר רישום ובקרה ממוחשבים של מועדי יציאתם וחזרתם של פלסטינים שיצאו מאיו"ש לישראל, ולהגביר את יכולת ההרתעה של פלסטינים השוהים בישראל ללא היתר שהייה תקף (להלן - שב"חים). דיונים והחלטות שהתקבלו בנושא לא הגיעו לכדי מימוש. במצב דברים זה, שבו לא נעשית "סגירת מעגל", ונוכח קיומן של פרצות בגדר "קו התפר" אשר מאפשרות חדירה לשטחי ישראל ללא בקרה, הימצאותם של שוהים בלתי חוקיים בישראל היא בלתי נמנעת. מצב זה מהווה סיכון מתמשך לביטחון תושבי ישראל.

### מערכת ממוחשבת – "רעות"

בשנת 2006 החליט הקבינט הביטחוני (להלן - החלטת ממשלה ב/2) על פיתוח מערכת רעו"ת - רישום עוברים ותנועות (להלן – מערכת "רעות" או המערכת), שנועדה לשמש כמערכת אחודה שתאפשר קיום בקרה אמינה, מהירה ומדויקת על כל התנועות במעברים ורישומם. בשל העובדה שהגופים לא העבירו את חלקם במימון עלות פיתוח המערכת, הופסק פיתוחה. בנוסף לכך, צה"ל אינו מאפשר חיבור של מערכת "רעות" למערכת המחשב הצה"לית, כדי לאפשר קיום בקרה על מעבר פלסטינים במערכת מחשב אחודה. אי-קיום החלטת ממשלה, ובמיוחד

לאחר שהושקעו בהקמת המערכת סכומים נכבדים, הוא חמור בהיבטים של מינהל תקין ובזבוז כספי ציבור.

# ההמלצות העיקריות

משנקבע תקציב בתיאום ובהסכמת משרד האוצר לשדרוג חלק מהמעברים, על מטה לוט"ר לקיים בהקדם עבודת מטה עם כל הגופים המרכזיים הנוגעים לפעילות המעברים, ובראשם משהב"ט, המשרד לבט"פ והמשטרה, כדי לבחון את הניצול הנכון והמועיל של התקציב אל מול כלל הצרכים הנוגעים לשדרוג המעברים ותכנית האזרוח של מעברי "עוטף ירושלים" כפי שבאה לידי ביטוי בנוסח הצעת המחליטים האחרונה שמטה לוט"ר הכין. בסיום עבודת מטה זו על מטה לוט"ר להכין הצעת מחליטים מעודכנת, ולקבוע תכנית כוללת המבוססת על לוח זמנים ואבני דרך, שבה יפורטו המקורות התקציביים לשדרוג ולאזרוח כלל המעברים. על המל"ל להעלות הצעת מחליטים זו לדיון בקבינט הביטחוני להחלטה, ולאחר מכן לעקוב אחר מימושה.

על המל"ל באמצעות מטה לוט"ר להציג לממשלה תכנית להקמת גוף מרכזי להפעלת כל המעברים בין ישראל לבין איו"ש בהקדם האפשרי.

על השר לבט"פ להידרש בדחיפות לסירובה במשך שנים של המשטרה לקבל את הנחיות השב"כ על פי החלטה ב/43 בתחום הטיפול הביטחוני בנוסע, ולפעול לתיקון מצב זה.

על משהב"ט לפעול בשיתוף הגופים הנוגעים בדבר - רמי"ם, המשטרה וצה"ל - להשלמת ההיערכות למימוש נוהל "סגירת מעגל". בד בבד, נוכח חשיבותה של גדר "קו התפר" לביטחון תושבי ישראל, ראוי כי הממשלה תמשיך במאמציה להשלמת הגדר ולתיקונה בקטעים הנדרשים בהקדם האפשרי, על מנת שתמלא את ייעודה בהקטנת יכולת החדירה של מְפָגעים ובמניעת חדירת מסתננים מאיו"ש לישראל.

לאחר שנים רבות שבהן לא קוימה במלואה החלטת הממשלה ב/2 בדבר השלמת פיתוח מערכת "רעות", ונוכח הקושי בהחלטה מחייבת בנושא, על המל"ל להביא בהקדם האפשרי נושא זה לדיון ולהחלטה בקבינט הביטחוני, כדי שתוכרע המחלוקת המקצועית והתקציבית בין כלל הגורמים השותפים לפיתוח ולשימוש במערכת זו.

# סיכום

למעברים בין ישראל ובין איו"ש, המיועדים לפקח על מעבר בני אדם, כלי רכב וסחורות, יש השפעה ניכרת על הקשר בין ישראל לאיו"ש. הרכב האוכלוסייה המשתמשת במעברים הוא מגוון, וכולל בין היתר אזרחים ישראליים, פלסטינים, תושבי מזרח ירושלים, דיפלומטים ותלמידים. הטיפול באוכלוסייה זו במעברים, על שונותה הרבה, מחייב מקצועיות, מיומנות, ויכולת לפעול ברגישות ובהתחשבות מחד גיסא, והקפדה על כללי זהירות וביטחון מאידך גיסא. משכך, פעילותם התקינה של המעברים חיונית למניעת פיגועי טרור והסתננות למדינת ישראל ולהבטחת מתן שירותים ראויים לאוכלוסיית המשתמשים בהם, כדי שיתאפשר להם לקיים אורח חיים ראוי.

לאזרוח המעברים בין ישראל לבין איו"ש נודעות השפעות מדיניות, ביטחוניות וכלכליות משמעותיות, ויש בהן גם כדי להשפיע מהותית על אורח חייהם ועל ביטחונם של תושבי ישראל, ובהם תושבי מזרח ירושלים, ועל האוכלוסייה הפלסטינית. העובדה שכל מעברי "עוטף ירושלים" שמפעילה המשטרה וארבעת המעברים שמפעיל צה"ל לא אוזרחו, כמו גם העובדה שלא קיים גוף מרכזי לניהול המעברים בעל ראייה כוללת, מנציחה את המצב ולפיו המעברים השונים אינם פועלים על בסיס נהלים, הוראות, הכשרה ותרגולים אחידים, והשירותים הניתנים לאוכלוסייה העוברת בהם אינם ברמה אחידה. בנוסף לכך, קיומן של פרצות בגדר "קו התפר" מאפשר חדירה לשטחי ישראל ללא בקרה, והימצאותם של שב"חים בישראל היא בלתי נמנעת. מצב זה מהווה סיכון מתמשך לביטחון תושבי ישראל.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב פעולות ושיפורים שעשו המשטרה, רשות ההגירה והאוכלוסין במשרד הפנים והמנהא"ז בחלק מהנושאים, וביניהם: מאמצים לגיוס שוטרים להשלמת מצבת כוח אדם הנדרשת ביחידת המעברים ב"עוטף ירושלים", נושא הנחית המשטרה בטיפול בחומרים דו-שימושיים, הטיפול ב"חוקת המעברים", ונושא מניעת העברת פסולת מישראל לאיו"ש. עם זאת, נותרו ליקויים שעליהם הצביעה הביקורת הקודמת אשר לא תוקנו כלל או שלא תוקנו במלואם. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את הליקויים המשמעותיים בנושא האבטחה והבידוק הביטחוני, במיוחד בהתחשב בכך שלא קוימו החלטות ממשלה קודמות, ובכך שחלף פרק זמן רב בלי שנושאים אלה טופלו.

נוכח חשיבותם של המעברים לביטחון תושבי מדינת ישראל ולהבטחת מרקם חיים תקין לעוברים בהם, על מטה לוט"ר בשיתוף כל הגורמים הנוגעים בדבר לקיים בהקדם האפשרי עבודת מטה מקיפה ושלמה, ולהמליץ על פתרונות לתיקון הפערים הארגוניים והתפעוליים אשר נסקרו בדוח זה. לגדר "קו התפר" חשיבות רבה לביטחונם של תושבי ישראל, ועל כן על ממשלת ישראל להמשיך במאמציה להשלמת גדר זו ולתיקונה בקטעים הנדרשים, על מנת שתמלא את ייעודה בהקטנת יכולת החדירה של מְפגעים ובמניעת חדירת מסתננים מאיו"ש לישראל.

# מבוא

ביולי 2001 אישר הקבינט הביטחוני תכנית מקיפה למרחב התפר[4], כדי להקטין את יכולת החדירה של מְפגָעים מאזור יהודה והשומרון (להלן - איו"ש) לישראל, ולמנוע מפלסטינים מאיו"ש להסתנן למדינת ישראל דרך מרחב התפר ולשהות בישראל שלא כחוק. תכנית מרחב התפר כללה, בין היתר, הקמת מכשול ואמצעים טכנולוגיים לזיהוי ולתצפית, קיום פעילות ביטחון שוטף לאורך המכשול, ובניית מעברים לשם פיקוח על מעבר בני אדם, מעבר כלי רכב ומעבר סחורות בין איו"ש ובין ישראל. בדצמבר 2001 החליט הקבינט הביטחוני[5] לדון בהמלצות שר הביטחון והרמטכ"ל לבצע את התכנית להקמת מכשול ב"עוטף ירושלים"[6] , ובמרץ 2002 החליט הקבינט הביטחוני לאשר את התכנית[7].

החלטה ב/43 מסדירה את נושא חלוקת האחריות לאבטחת המעברים ולהנחיה מקצועית בין הגופים השונים ואת תפקידיהם. מטה לוט"ר נקבע בהחלטה זו כגורם מסדיר האחראי לשפר את התיאום בין הגורמים השונים הפועלים בתחום אבטחת המעברים ותפעולם מתוך ראייה לאומית. תפקידו העיקרי הוא להמליץ לממשלה על סדר הקדימויות הרצוי לחלוקת המשאבים המוקצים לאבטחת המעברים, לסייע בפתרון מחלוקות, ולהגדיר גבולות גזרה בין הגורמים הנוטלים חלק באבטחת המעברים. עוד נקבע בהחלטה, כי קבלת ההחלטות של הגורם המסדיר תיעשה בהתאם למנגנון שגובש בהחלטת השרים לענייני ביטחון לאומי מס' ב/44[8] מיום 14.12.05, ולפיה מחלקת המעברים ותשתיות במשטרת ישראל (להלן - מחלקת מעברים) משמשת כגורם מנחה בנוגע לאבטחה הפיזית במעברים ובתחום הטיפול הביטחוני במטען במעברי הסחורות, והשב"כ משמש כגורם מנחה בנוגע לבדיקת הנוסע וכבודתו (ראו הרחבה בהמשך).

בשנת 2011 פרסם משרד מבקר המדינה דוח בנושא פעילות המעברים בין ישראל ובין אזור יהודה והשומרון[9], ובו צוין, כי במסגרת תכנית מרחב התפר הוקמו מעברי הולכי רגל, מעברי רכב ומעברי סחורות (להלן - המעברים), וכן מעברים חקלאיים ומעברי מרקם חיים[10]. המעברים נועדו לפקח על מעבר בני אדם, כלי רכב וסחורות בין איו"ש לישראל, ולשמש מרכיב חיוני בהיערכות למניעת הסתננות לתחומי מדינת ישראל ולמניעת פיגועי טרור, ולמתן השירותים הנדרשים לאוכלוסיית המשתמשים בהם שיאפשרו להם לקיים אורח חיים ראוי.

4 ראו הערה 1.

5 החלטה מס' ב/43 מ-2.12.01.

6 ראו הערה 3.

7 החלטה מס' ב/57 מ-13.3.02.

8 החלטה ב/44 קובעת כי בסמכותו של גורם מסדיר היא לקבוע בידי מי האחריות לנושא מסוים, מה תכולתה של האחריות ומהם קשרי הגומלין בין הגורמים השונים. גורם מסדיר יפעל רק באותם מקרים בהם התגלה כי אין גורם אחראי לתחום מסוים או שקיים חוסר תאום בין ריבוי גורמים שעוסקים בתחום.

9 ראו הערה 2.

10 ה"מעברים החקלאיים" נועדו לאפשר לפלסטינים להגיע לאדמותיהם הנמצאות מעבר למכשול כדי לעבדן, ומעברי "מרקם חיים" נועדו לאפשר לפלסטינים גישה למוסדות ציבור הנמצאים מעבר למכשול.

מעברי הרכב מיועדים לישראלים בלבד (רכבים פלסטינים אסורים בכניסה לישראל למעט באישורים חריגים). מעברי הסחורות מיועדים להעברת סחורות פלסטיניות מאיו"ש לישראל בשיטת גב אל גב (הסחורה מאיו"ש נפרקת במעבר, נבדקת ומועמסת על משאית ישראלית בדרכה לישראל) ולהעברת סחורות מישראל ליעד פלסטיני באיו"ש (במקרה זה נדרשת הצגת תעודת משלוח של הסחורה, והסחורה נפרקת ונבדקת מדגמית) (ראו הרחבה בהמשך). מעברי הולכי הרגל משמשים בעיקר פלסטינים בעלי היתרים מיוחדים (כגון היתרי עבודה), וכן בעלי דרכונים זרים במעבר משטחי איו"ש לישראל. בנוסף לכך, משמשים מעברי "עוטף ירושלים" בעיקר את תושבי מזרח ירושלים שהינם תושבי קבע בישראל, במעבר בין שכונות העיר אשר הופרדו כתוצאה מהקמת גדר "קו התפר".

בין ישראל לאיו"ש פועלים 33 מעברים באמצעות שלושה גופים: רמי"ם המפעילה 13 מעברים, המשטרה המפעילה 16 מעברים בגזרת "עוטף ירושלים" וצה"ל המפעיל ארבעה מעברים:

תרשים 1: **מעברים באחריות רמי"ם**




* צה"ל אחראי על מעבר כלי הרכב במעבר מכבים. מעבר הולכי הרגל בנקודה זו אוזרח והועבר לאחריות רמי"ם.

### תרשים 2: **מעברים באחריות משטרת ישראל**

| | | | |
|---|---|---|---|
| ביתוניא | | מנהרות | |
| קלנדיה (עטרות) | | עין יעל | |
| חיזמה | | עופר | |
| שועפאט | | שיח סאעד | |
| זיתים | | סוואחרה | |
| אל-ג'יב | | ראס בידו | |
| רחל | | דוקרנים | |
| מזמוריה | | א-זעים | |

**ייעוד המעבר:** סחורות | כלי רכב | הולכי רגל

### תרשים 3: **מעברים באחריות צה"ל**

| **מיקום/ שם המעבר** | מצוקי דרגות | ביתר | רנטים | תאנים | מכבים (*) |
|---|---|---|---|---|---|
| **ייעוד המעבר** כלי רכב | | | | | |

כלי רכב

* צה"ל אחראי על מעבר כלי הרכב במעבר מכבים. מעבר הולכי הרגל בנקודה זו אוזרח והועבר לאחריות רמי"ם.

בביקורת הקודמת עלו ליקויים רבים, חלקם מהותיים, הנוגעים לפעילות המעברים.

# פעולות הביקורת

בחודשים דצמבר 2015 עד יולי 2016 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב מורחבת אחר תיקון הליקויים המרכזיים שהועלו בביקורת הקודמת. הביקורת נערכה בין היתר, במטה לוט"ר, במשהב"ט, במשרד לבט"פ, במשטרת ישראל, בצה"ל, במתפ"ש, במנהא"ז, במשרד הפנים, במשרד האוצר, במשרד המשפטים, בשב"כ ובמשרד ראש הממשלה. בדיקות השלמה נערכו עד ינואר 2017. בביקורת נמצא כי חלק ניכר מהליקויים לא תוקן כלל, וחלקם לא תוקן במלואו.

ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם מספר נתונים מפרק זה, לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. חיסיון נתונים אלה אינו מונע את הבנת מהות הביקורת. להלן עיקרי הממצאים:

## אזרוח המעברים בין ישראל לאיו"ש

בביקורת הקודמת צוין כי כבר במאי 2003 סיכמו שר הביטחון דאז, מר שאול מופז, ושר התחבורה דאז, מר אביגדור ליברמן, כי '"המסופים ב'מרחב התפר' צריכים להיות אזרחיים ומתופעלים על ידי 'רשות אזרחית'. העיקרון העומד ביסוד אזרוח המעברים הוא, שביצוע האבטחה במעברים על ידי אזרחים ולא על ידי אנשי ביטחון לובשי מדים, יפחית את החיכוך עם העוברים במעברים. אזרוח המעברים יביא לאחידות מבצעית, מנהלית, תפעולית וטכנולוגית; לקיצור זמן הטיפול במעבר ולשיפור רמת השירות והבידוק הביטחוני; לחיסכון בכוח אדם צבאי ולביטול כפיפותם של חיילים לפיקוד המשטרה במעברים שהיא מפעילה" (בעניין זה ראו בהמשך).

בביקורת הקודמת צוין עוד כי "אזרוח המעברים הוא פרויקט לאומי שנודעות לו השפעות מדיניות, ביטחוניות וכלכליות משמעותיות", וכי "הפעלת מעברים לבני אדם, כלי רכב וסחורות בין איו"ש ובין ישראל כרוכה בטיפול בבעיות ביטחוניות, כלכליות מנהליות ובמניעת פעילות פלילית. הרכב האוכלוסייה המשתמשת במעברים הוא מגוון: אזרחים ישראליים, לרבות אלו המתגוררים באיו"ש, פלסטינים בעלי היתר שהייה בישראל, תושבי מזרח ירושלים בעלי תעודות זהות ישראליות, דיפלומטים, נציגי ארגונים בין-לאומיים, עיתונאים, תיירים, רופאים, אנשי דת, מורים, תלמידים ועוד. אשר על כן, הטיפול במעברים באוכלוסייה זו, על שונותה הרבה, מחייב מקצועיות, מיומנות, ויכולת לפעול ברגישות ובהתחשבות מחד גיסא, ותוך הקפדה על כללי זהירות וביטחון מאידך גיסא. עובדי המעברים נדרשים גם לגלות מיומנות מקצועית גבוהה בכל הנוגע לביצוע בידוק ביטחוני לבני אדם, לכלי רכב ולסחורות, בין היתר על ידי הפעלת אמצעים טכנולוגיים שונים.

בביקורת הקודמת עלה, כי רק תשעה מ-36 המעברים אוזרחו במלואם, והאחריות להם עברה מצה"ל לרמי"ם. שמונה מעברים שצה"ל אחראי לתפעולם טרם אוזרחו, וכי ב-19[11] המעברים בגזרת "עוטף ירושלים", שהמשטרה אחראית לתפעולם, אוזרח

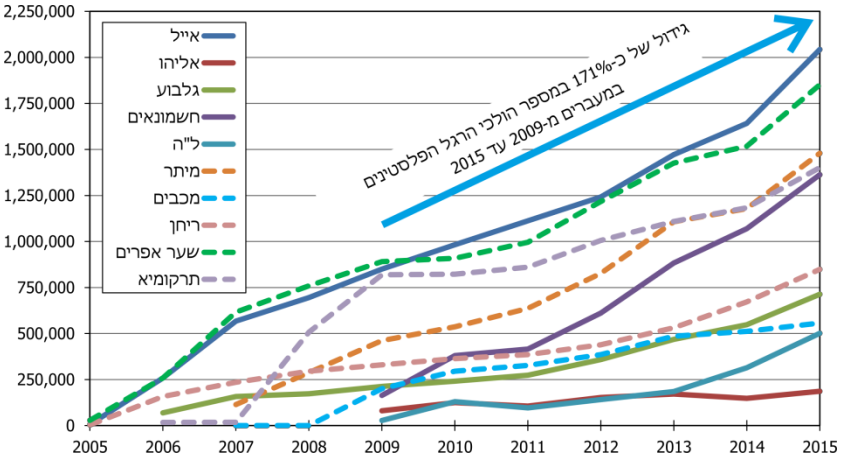
11 ב"עוטף ירושלים" פועלים 16 מעברים. בעבר פעלו 19 מעברים, אולם שלושה מתוכם נסגרו מסיבות של התייעלות.

תחום האבטחה הפיזית בלבד[12]. העיכובים בתהליך אזרוח המעברים בין ישראל לאיו"ש, שמקורם בעיקר בהיעדר תכנית כוללת ומתוקצבת, גורמים לליקויים משמעותיים בתחומים ביטחוניים וכלכליים.

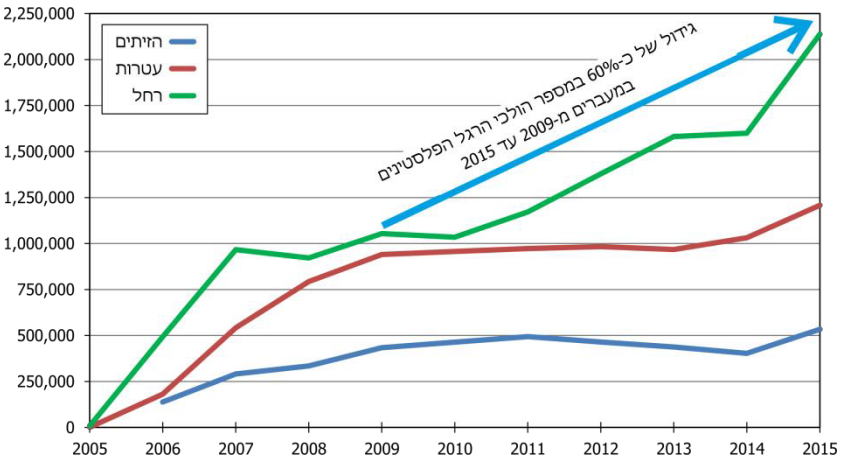
בביקורת עלה כי במהלך השנים גדל משמעותית מספר הולכי הרגל הפלסטינים העוברים במעברים בלי שחל גידול במספר המעברים או שינוי מהותי בתשתיות המשמשות אותם. להלן תמונת מצב המשקפת את הגידול במספר הולכי הרגל הפלסטינים[13] שעברו במעברים השונים לפי גורם מפעיל:

במהלך השנים גדל משמעותית מספר הולכי הרגל הפלסטינים העוברים במעברים בלי שחל גידול במספר המעברים או שינוי מהותי בתשתיות המשמשות אותם

תרשים 4: **הולכי הרגל הפלסטינים במעברי רמי"ם, 2005-2015**




תרשים 5: **הולכי הרגל הפלסטינים במעברי "עוטף ירושלים", 2005-2015**




12 האבטחה הפיזית במעברי "עוטף ירושלים" עברה לידי חברות אבטחה אזרחיות.

13 רוב הולכי הרגל הפלסטינים עוברים במעברים בין השעות 6:00 ל-8:00.

מהנתונים עולה, כי לאורך השנים חל גידול ניכר בהיקף הכניסות של הולכי רגל פלסטינים העוברים במעברים, וזאת, כאמור, בלי שחל גידול במספר המעברים או שינוי מהותי בתשתיות המשמשות אותם. משרד מבקר המדינה בחן את נושא אזרוח המעברים ולהלן הפרטים:

## אזרוח מעברי עוטף ירושלים

במרץ 2005 אישר ראש הממשלה דאז, מר אריאל שרון ז"ל, את תכנית המל"ל בנושא גזרת "עוטף ירושלים", שהומלץ בה, בין היתר, על העברת האחריות להפעלת כל המעברים שבגזרת "עוטף ירושלים" מצה"ל למשטרה ועל אזרוחם לאחר מכן, וכן על הפעלת המעברים החדשים המתוכננים להיבנות בגזרה זו באמצעות גופים אזרחיים.

בביקורת הקודמת עלה כי נכון ליוני 2010 לא אוזרח אף לא מעבר אחד מבין המעברים בגזרת "עוטף ירושלים" אשר המשטרה אחראית להפעלתם.

משרד מבקר המדינה העיר בביקורת הקודמת בחומרה, כי תהליך אזרוח המעברים היה לקוי, וכי אין להסכים לכך שנושא זה - שעל חשיבותו הרבה קיימת הסכמה של כל הגופים המטפלים בו - יהיה נתון לשיקול דעתם של משרדי ממשלה שונים ללא יד מכוונת במישור הלאומי. עוד נקבע בביקורת הקודמת, כי תהליך קבלת ההחלטות בנוגע לאזרוח מעברי "עוטף ירושלים", שהחל כאמור במרץ 2005, לא כלל תכנית קבועה ומוסכמת המפרטת את המקורות התקציביים למימוש אזרוח המעברים. משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר והגופים המרכזיים האחראים להקמת המעברים בין ישראל לאיו"ש ולתפעולם - משהב"ט, המשרד לביטחון הפנים, המשטרה וצה"ל - לא קבעו תכנית כוללת ומתוקצבת לאזרוח כל המעברים, ובהם מעברי "עוטף ירושלים", שבמסגרתה ייקבע גם לוח זמנים לביצועה.

> מאז פרסום הביקורת הקודמת, לא חל כל שינוי ואף לא אחד מהמעברים הקיימים בגזרת "עוטף ירושלים" אוזרח, וטרם נקבעה תכנית מוסכמת מגובה במקורות תקציביים למימוש האזרוח

בביקורת הנוכחית עלה כי מאז פרסום הביקורת הקודמת, לא חל כל שינוי ואף לא אחד מהמעברים הקיימים בגזרת "עוטף ירושלים" אוזרח, וטרם נקבעה תכנית מוסכמת מגובה במקורות תקציביים למימוש האזרוח. מצב דברים זה מנציח את חוסר האחידות הביטחונית ואת ההבדלים באופן שבו מנוהלים מעברים אלה בהשוואה למעברי רמי"ם, והדבר מתבטא, בין היתר, גם ברמת השירות לעוברים בהם. להלן הפרטים:

באפריל 2016 מסר ראש מטה לוט"ר לצוות הביקורת כי "במעברי גזרת 'עוטף ירושלים' מבצעים את הבדיקה חיילים של המשטרה הצבאית. לא רצוי שנושא הבידוק יעשה על ידי חיילים, אין זה מקצועם, וראוי היה שיעשה על ידי אזרחים שזה תפקידם ובו הם מתמקצעים, ומתוגמלים בשכר הוגן עבור פעולתם... רק אזרוח של יתרת המעברים ישפר את הביטחון, יתן רמת שירות טובה יותר לפלסטינים, וימנע בצורה יעילה וטובה יותר פעילות טרור שמקורה בשטחי איו"ש".

בתלונה שהועברה למבקר המדינה מטעם האגודה לזכויות האזרח הנוגעת למצב בשכונות במזרח ירושלים הנמצאות מחוץ לגדר "קו התפר", נטען בין היתר, כי "במעברים שועפט, קלנדיה וסווחארה הממוקמים בתוך שטחה המוניציפלי של

ירושלים נפגעת שגרת חייהם של העוברים בהם עקב זמני המתנה ארוכים ותנאים בלתי סבירים".

ביולי 2016 מסרה נציגת האגודה לזכויות האזרח לצוות הביקורת כי "עם הרגיעה במצב הביטחוני, חל בהדרגה בסוף דצמבר ובתחילת ינואר [2016] שיפור משמעותי בזמני המעבר במחסום של רכבים ושל הולכי רגל". עוד מסרה נציגת האגודה כי ב-14.2.16 נערכה פגישה בנוגע למעבר שועפט בין האגודה לזכויות האזרח לראש מינהלת קשת צבעים ותפר בפיקוד מרכז, ובה נכחו בצד נציגי מג"ב והמשטרה גם נציגים של תושבי השכונה, ובה התחייבו הרשויות, בין היתר, לפעול בדרכים שונות להקטנת העומס במעברים אלו.

בנובמבר 2016 מסר משרד ראש הממשלה למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת את דברי ההסבר לנוסח האחרון של הצעת החלטה שהכין מטה לוט"ר, בהם נכתב, בין היתר, כי "חוסר ההומוגניות של הגופים במעבר[ים] מקשה מאוד על תפעולם וגורם לליקויים רבים. למשל, [חוסר אחידות מבצעית]... בדו"ח מבקר המדינה 61א' ממרץ 2011 עמד המבקר על המצב וסיכונים אלו... מזה תקופה ארוכה מתנהלת עבודה מערכתית במטה לוט"ר שבמל"ל שתכליתה לאזרח את המעברים בעוטף ירושלים".

משרד מבקר המדינה בחן את הפעולות שנעשו מאז הביקורת הקודמת בנוגע לאזרוח המעברים בגזרת "עוטף ירושלים", ולהלן עיקרן:

במאי 2011 הכין המטה לביטחון לאומי (להלן - המל"ל) הצעת מחליטים בנושא אזרוח מעברי עוטף ירושלים, שאותה הציג משרד ראש הממשלה למשהב"ט, למשרד לבט"פ ולמשרד האוצר. בהצעה נקבע, בין היתר, כי "בהתאם להמלצות המל"ל ולהחלטת ראש הממשלה מ-13.3.2005, מחליטים... להטיל על המשרד לבט"פ להכין עד ליום 15.7.11 תכנית עדכנית לאזרוח המעברים בגזרת עוטף ירושלים... להטיל על המשרד לביטחון פנים לאזרח את המעברים יהושפט (שועפט), בחורים (חיזמה), זיתים, רחל (מחסום 300), עופר סחורות (ביתוניא) ועטרות (קלנדיה) באמצעות רשות המעברים (רמי"ם) במשהב"ט במהלך השנים 2011-2012". עוד נקבע בהצעת המחליטים כי אזרוח המעברים בהיקף של 132 מיליון ש"ח ימומן מתקציב המשרד לבט"פ, משהב"ט ומשרד האוצר בחלוקה שווה (44 מיליון ש"ח כל משרד) בפריסה על פני השנים 2011 ו-2012, וכי "המשך אזרוח המעברים, מקורות המימון לאזרוחם והגורם המאזרח יידונו בין נציגי משרדי הבט"פ, הביטחון והאוצר בדיון בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, במסגרת דיוני התקציב לשנת 2013".

בביקורת המעקב עלה כי הצעת מחליטים זו לא עלתה לדיון ולהחלטה בממשלה.

באוקטובר 2013 פנה רמ"ט לוט"ר למנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז, מר הראל לוקר, בבקשה "להעלות [את] הנושא [אזרוח מעברי עוטף ירושלים] לבחינה פעם נוספת ולהנחות בשנה"ע [בשנת עבודה] 2014 על תחילת ביצוע תהליך האזרוח במעברי עוטף ירושלים... תוך הגדרת מקור תקציבי מוסכם ליישום" .

בנובמבר 2014 קיים מטה לוט"ר דיון בנוגע לאזרוח מעברי "עוטף ירושלים" בהשתתפות המשרד לבט"פ, משהב"ט, משטרת ישראל, מתפ"ש ועוד. בדיון ציין נציג משרד האוצר כי "קיימות שתי בעיות מרכזיות באזרוח המעברים: בעיה תקציבית - מדובר בסכום של חצי מיליארד ש"ח. מחייב פתיחה מחודשת של תקציב המדינה שנסגר זה עתה על מנת לייעד מחדש את הכסף. הקצאה יעילה - הנושא לא עלה בתעדוף של אף אחד ממשרדי הממשלה, מכאן שאין אינדיקציה שהנושא נמצא בראש סדר העדיפויות של אף משרד. לאור האמור עמדת משרד האוצר מתנגדת לאזרוח המעברים".

בפגישת עבודה שהתקיימה בנובמבר 2014 בין שר הביטחון דאז לבין מנכ"ל משהב"ט דאז ציין שר הביטחון, כי "אין גיבוי תקציבי לכוונה להעביר את המעברים לאחריות רמי"ם ועל כן המהלך לא יקודם... **התנאי מבחינת משהב"ט לקבלת האחריות על המעברים הנוספים, הוא הקצאת תקציב נפרד להפעלתם"** (ההדגשה במקור).

בדצמבר 2014 התקיים דיון בנושא אזרוח מעברי "עוטף ירושלים" בראשות ראש הממשלה מר בנימין נתניהו. בדיון הציג המל"ל את המלצותיו, בין היתר, כלהלן: לאזרח את כל מעברי "עוטף ירושלים"; להטיל את האחריות לאזרוח על משרד הביטחון באמצעות רמי"ם...; לקבוע תכנית רב-שנתית לאזרוח ולהקצות תקציב ייעודי לפרויקט האזרוח[14]. בסיכום הדיון ציין ראש הממשלה כי "מדובר **בתכנית חשובה**, אך בטרם תאושר, יש **לבחון לעומק את עלויותיה מול יתרונותיה וזאת גם בתעדוף מול הצרכים הנוספים הנדרשים לאבטחת ירושלים**" (ההדגשות במקור). יצוין כי בסיכום הדיון לא התקבלה כל החלטה בדבר תקצוב אזרוח מעברי "עוטף ירושלים".

בספטמבר 2015 כתב ראש רמי"ם ללשכת מנכ"ל משהב"ט כי "הקמתה של רשות מעברים סטאטוטורית בכפיפות למשרד הביטחון (בעדיפות)... **תאפשר את המענה האזרחי והבטחוני הנדרש בהפעלת המעברים תוך קיום תפיסת הפעלה אחודה, רמת בטחון גבוהה ונורמת שירות איכותית ואחידה אשר תשרת את ביטחונה ותדמיתה של ישראל גם אם בשלביה הראשונים תצריך השקעה כספית לא מבוטלת"** (ההדגשה במקור).

במאי 2016 מסר סמנכ"ל תכנון תקצוב ובקרה במשרד לבט"פ לצוות הביקורת, כי "אזרוח המעברים לא החל בשנים האחרונות, בין היתר בשל פער תקציבי, אשר הממשלה לא החליטה מי יישא בו... המשרד לבט"פ רואה ברמ"ים את המסגרת הנכונה ביותר אשר צריכה לבצע את אזרוח המעברים שבגזרת עוטף ירושלים".

ביולי 2016 מסר ראש מטה לוט"ר לצוות הביקורת כי "עקב שיקולים של סדר עדיפויות הצעת החלטה זו לא הגיעה עד היום לדיון בקבינט הביטחוני... בימים אלה מכין מטה לוט"ר נוסח מעודכן להצעת המחליטים משנת 2011, המתבסס על תכנית אזרוח מעודכנת למעברי 'עוטף ירושלים'. נוסח זה מתבסס על בדיקות ואומדנים

14 בדיון זה הציג ראש מטה לוט"ר לראש הממשלה הערכה של העלויות התקציביות הכרוכות באזרוח 10 ממעברי "עוטף ירושלים" כדלקמן: הוצאות חד-פעמיות לבינוי חדש ורכש אמצעים בהיקף של 145 מיליון ש"ח, תקציב לתפעול שוטף בסך של 255 מיליון ש"ח, ותקצוב לאחזקת מערכות בסך של 8 מיליון ש"ח.

מעודכנים שערכו הגורמים המקצועיים ברמי"ם. הצעת המחליטים המעודכנת טרם הושלמה וטרם הופצה להתייחסות המשרדים השונים הנוגעים בדבר".

משרד מבקר המדינה מעיר למטה לוט"ר, כי העובדה שבמשך שנים ארוכות לא הגיע מטה לוט"ר יחד עם כל הגופים הנוגעים בדבר לכדי גיבוש תכנית מוסכמת ומתוקצבת לאזרוח המעברים, וכי טרם התקבלה בעניין החלטה בקבינט הביטחוני - אינה תקינה, במיוחד נוכח החשיבות הרבה וההשפעה שיש לאזרוח המעברים על ביטחון תושבי ישראל.

בנובמבר 2016 מסרה משטרת ישראל למשרד מבקר המדינה בתגובתה לממצאי הביקורת כי "בוצעה עמ"ט [עבודת מטה] שהובלה על ידי המשרד לבט"פ והלוט"ר בשת"פ [שיתוף פעולה] משרדי הביטחון והאוצר. בעמ"ט זו סוכמו המועדים, העלויות, האחריות ומקורות המימון, והיא מצויה בניהול ומעקב הלוט"ר".

בנובמבר 2016 מסר מתאם פעולות הממשלה בשטחים למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "קיימת הסכמה במתפ"ש כי **אזרוח המעברים בעוטף י-ם [ירושלים]... הינו כורח המציאות בהקשרי הביטחון ואיכות השירות לאוכלוסייה... כל עוד לא יוקצו משאבים,** ברמת ספר התקציב, לאזרוח המעברים, הרי **שקשה יהיה לקדם את הנושא"** (ההדגשות במקור).

בנובמבר 2016 מסר משרד ראש הממשלה למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת כי "העובדה שהקבינט הביטחוני טרם החליט לאזרח את מעברי עוטף ירושלים לא נובעת מכך שלא מונחת בפניו הצעת החלטה בנושא או מכך שטרם בוצעה עבודת מטה, אלא בשל כך שיש צורך בתעדוף של נושאים אחרים... זו החלטתה של הרשות המבצעת, שעליה מוטלת האחריות לבצע תעדוף ענייני ותקציבי לפי שיקול דעתה, ולשם כך הוקנו לה הסמכויות הרלוונטיות ... הואיל ונושא אזרוח המעברים הוכר כבעל חשיבות על ידי ראש הממשלה, נבקש להטעים כי הנושא ותקצובו נבחנים מעת לעת על ידי הגורמים הרלוונטיים ואף בימים אלו נעשית בחינה נוספת של הנושא. עבודת המטה והצעת ההחלטה של מטה לוט"ר לאזרוח המעברים הושלמו **ומתעדכנים באופן רציף על ידי מטה לוט"ר,** וכאשר הדרג המדיני יחליט לתעדף את הנושא על פני פרויקטים רלוונטיים אחרים, והוא יתוקצב בהתאם, לא יהיה כל עיכוב בקידומו" (ההדגשות במקור).

משרד מבקר המדינה מעיר למטה לוט"ר, כי משקבע ראש הממשלה כי מדובר בתכנית חשובה, אשר יש לבחון לעומק את עלויותיה מול יתרונותיה, וזאת גם בתעדוף מול הצרכים הנוספים הנדרשים לאבטחת ירושלים, ראוי היה לסיים את עבודת המטה הנדרשת לכך, ולהביא את הצעת המחליטים בנושא המעברים לדיון בפני הקבינט הביטחוני כדי שיכריע לגבי מיקומו של נושא זה בסדר העדיפויות הכולל. דיון כזה היה מאפשר לקבינט לבחון את חשיבות נושא אזרוח המעברים מול נושאים אחרים, ולהחליט בנושא זה שהוא ביטחוני ומהותי ונוגע לביטחון אזרחי מדינת ישראל, ולא להשאירו ללא הכרעה במשך שנים כה רבות.

משרד מבקר המדינה מעיר עוד בדומה להערות שעלו בביקורת הקודמת, כי לתפקוד מקצועי אחיד ונכון של הכוחות הפועלים במעברי "עוטף ירושלים" ישנה חשיבות גבוהה מאוד בכל הנוגע למניעת פעולות טרור ומתן שירות טוב לעוברים בהם, אשר חלקם הם תושבי קבע בישראל. העיכוב הרב בהשלמת תהליך אזרוח מעברי "עוטף ירושלים" יוצר חוסר אחידות תפעולית בין המעברים הפועלים בין איו"ש לבין ישראל, ומונע מתן שירותים ברמה אחידה לאוכלוסייה העוברת בהם. חמורה העובדה שאף על פי שחלפו 11 שנים מאז החלטת ראש הממשלה דאז, אריאל שרון, ועל אף הערות מבקר המדינה בביקורת הקודמת וקביעת ראש הממשלה בדצמבר 2014 בנוגע לחשיבות האזרוח, כאמור, טרם דן הקבינט הביטחוני בנוגע לאזרוח מעברי "עוטף ירושלים". אשר על כן, ראוי שמטה לוט"ר באמצעות המל"ל יפעל בדחיפות להעלאת נושא אזרוח המעברים לדיון בקבינט הביטחוני.

העיכוב הרב בהשלמת תהליך אזרוח מעברי "עוטף ירושלים" יוצר חוסר אחידות תפעולית בין המעברים הפועלים בין איו"ש לבין ישראל, ומונע מתן שירותים ברמה אחידה לאוכלוסייה העוברת בהם

## אזרוח המעברים שבאחריות צה"ל

בביקורת הקודמת עלה שבהוראת משהב"ט מינואר 2005[15] נקבע כי במרחב התפר ובאזור חבל עזה מוקמים מעברים קבועים לרווחת התושבים ולשימור מרקם חייהם, וכי הוחלט על אזרוח המעברים הקיימים והעתידיים. עוד נקבע כי משהב"ט יפעיל מטה שיופקד על תכנון והקמה של מעברים במרחב התפר ובאזור חבל עזה, על ניהול המעברים ותפעולם, לרבות מעבר בני אדם, סחורות, מטענים וכלי רכב, וכל זאת עד לקבלת החלטה על המסגרת הקבועה במדינת ישראל שייעודה יהיה ניהול המעברים. ביולי 2005 הקים משהב"ט את מינהלת המעברים - גוף מינהלי שמטרתו לאזרח את המעברים ולתאם את פעילות משהב"ט במעברים.

בביקורת הקודמת עלה עוד כי שמונה מעברים מתוך 17 מעברים שהיו באחריות צה"ל טרם אוזרחו, וצה"ל המשיך בהפעלתם. בדוח מבקר המדינה[16] שעסק במעברים ובמכשול שבמרחב התפר, שפורסם בשנת 2005, ציין מבקר המדינה כי "חיוני לסכם בהקדם את בחינת האפשרות להעביר את האחריות להפעלת המעברים הללו לגופים אזרחיים, שזה תחום התמחותם ועיסוקם המרכזי'. עוד צוין באותו דוח כי "צה"ל מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו ממאי 2005, כי 'המחדל העיקרי הוא אי-קיום החלטות הדרג המדיני לפיהן האחריות על המעברים ותפעולם תהיה על גורמים אזרחיים'".

ראוי לציין כי בביקורת הקודמת צוין כי "מנהל רמי"ם לשעבר, תא"ל (מיל') בצלאל טרייבר, התייחס לסדר העדיפויות שנקבע לאזרוח המעברים בישיבת ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת, שהתקיימה בנובמבר 2005, כלהלן: 'הכוונה היא שבסוף 2006 - 21 מעברים יאוזרחו, בעיקר המעברים שבהם יש חיכוך עם האוכלוסייה הפלסטינית, או מעברים של סחורות - אלה יאוזרחו בעדיפות ראשונה, כולל 'עוטף ירושלים', שגם הוא יאוזרח בעדיפות ראשונה. המעברים האחרונים הם

15 מטה תכנית המעברים - הוראת ארגון.

16 מבקר המדינה, **דוח שנתי 56א** (2005)**,** "שילוב אמצעים טכנולוגיים במעברים ובמכשול שבמרחב התפר", עמ' 126.

מעברים של תנועת ישראלים, שבהם החיכוך הוא קטן יותר, והצורך באזרוחם הוא פחות דחוף'".

בביקורת עלה, כי מאז הביקורת הקודמת אוזרחו ארבעה מעברים בלבד[17] שהיו באחריות צה"ל. נכון למועד סיום הביקורת ארבעה מעברים טרם אוזרחו[18], ומשכך צה"ל ממשיך בהפעלתם.

ביוני 2016 הודיעה רמי"ם לצוות משרד מבקר המדינה כי משהב"ט אישר תקציב לאזרוח מעבר נוסף, וכי לקראת סוף שנת 2016 תחל רמי"ם באזרוח מעבר "תאנים".

ביולי 2016 מסרה רמי"ם לצוות הביקורת תכנית לסיום אזרוח מעברי התפר. על פי התכנית בשנים 2017-2020 יאוזרחו שאר המעברים, מעבר אחד בכל שנה[19]. עוד נמסר כי משרד הביטחון טרם תקצב את התכנית.

משרד מבקר המדינה מעיר למשהב"ט, כי על אף ההתקדמות שחלה באזרוח המעברים שבאחריות צה"ל, ראוי כי בחלוף שנים כה רבות מאז קבלת ההחלטה על אזרוחם והודעת משהב"ט, כאמור, היה על משהב"ט לסיים את אזרוחם של כלל המעברים שבאחריות צה"ל.

במצב דברים זה, על מנכ"ל משרד הביטחון לוודא, כי יועמדו המשאבים הנדרשים למימוש תכנית האזרוח של כל המעברים שנותרו באחריות צה"ל, על מנת לקדם את אזרוחם ללא עיכובים נוספים.

## תכנית שדרוג המעברים

בביקורת עלה כי ב-8.5.16 חתמו רמי"ם, אגף התקציבים במשהב"ט, משרד האוצר ומתפ"ש על מסמך הנקרא "תכנית לשדרוג המעברים 2016-2017 - מסמך הבנות" (להלן - תכנית השדרוג). תכנית זו מתייחסת לחלק מהמעברים שבאחריות רמ"ים[20], חלק ממעברי "עוטף ירושלים"[21] ולאחד מארבעת המעברים שבאחריות צה"ל. התכנית כוללת, בין היתר, הוספת שרוולים למעבר הולכי רגל, הוספת עמדות זיהוי, הרחבת הטרמינל במעברים, הקמת חניונים ורכישת ציוד טכנולוגי[22]. כן הוחלט כי "תוספת של 52 מיליון ש"ח לבניית מעבר ביתר - מותנים בהחלטה עקרונית להקמת מעבר סחורות בנקודה". בתכנית השדרוג נקבע, כי "מתוך רצון להשיא את התועלות בשיתוף פעולה כלכלי בין ישראל והפלסטינים ומתוך ראייה כי שדרוג המעברים בין הצדדים הוא חשוב לשם מימוש מטרה זו, מוסכם כי בשנים 2016-2017 יוקצו

17 מעבר הל"ה, החשמונאים, אליהו ומכבים. מעבר מכבים אוזרח חלקית - רק בחלק של מעבר הולכי רגל, ואילו מעבר בידוק כלי הרכב נותר באחריות צה"ל.

18 מעבר שילה (רנטיס), ביתר, מצוקי דרגות ותאנים.

19 תכנית האזרוח: שנת 2017 - מעבר מכבים, שנת 2018 - מעבר ביתר, שנת 2019 - מעבר שילה, שנת 2020 - מעבר דרגות.

20 תכנית השדרוג מתייחסת לשמונה מעברים מתוך 13 המעברים שבאחריות רמי"ם.

21 תכנית השדרוג מתייחסת לשלושה מעברים מתוך 16 המעברים שבאחריות המשטרה.

22 מחשוב מעברי הסחורות ושילוב מערכות ביומטריה וזיהוי פנים.

משאבים לשדרוג מעברי הסחורות והולכי הרגל לשם קיצור זמני ההמתנה במעברים, ייעול הבידוק הביטחוני, יצירת תנאים נאותים למעבר ואפשור של מעבר סחורות בספיקה גבוהה יותר וביעילות רבה יותר... מוסכם בין הצדדים [לחתימה על מסמך ההבנות] כי יוקצו 304.1 מיליון ש"ח לטובת שדרוג מעברי איו"ש". תכנית השדרוג כוללת גם דגשים למימושה אשר כללו, בין היתר, את התנאי ש"משרד האוצר יתקצב [את התכנית] בהוצאה מותנית בהכנסה[23] את המנהל האזרחי בהתאם לפריסת התקציב המופיעה במסמך ההבנות".

בביקורת עלה כי גורמים מרכזיים בעלי נגיעה חשובה לפעילות במעברים, כמו המשטרה, שב"כ ומטה לוט"ר, לא היו שותפים בגיבוש התכנית. כן עלה כי בתקציב שסוכם לטובת תכנית השדרוג, בסך 304.1 מיליון ש"ח, לא נכללו עלויות האחזקה והתפעול השוטף הנובעות מתכנית השדרוג. עוד עלה בביקורת, כי תכנית השדרוג היא תכנית נפרדת להחלטה על אזרוח המעברים כפי שפורטה לעיל.

ביולי 2016 מסר בעניין זה סגן מפקד המתפ"ש, תא"ל גיא גולדשטיין, לצוות הביקורת כי "תכנית השדרוג כוללת מבין מעברי גזרת 'עוטף ירושלים' רק את המעברים: רחל, עטרות (קלנדיה), ובתוניה... הלוט"ר לא זומן לעבודת המטה מכיוון שלא עלו בעיות שחייבו את שילובו כגורם מסדיר... תקציב תכנית השדרוג כולל עלויות חד-פעמיות... תקציב לכיסוי עלויות שוטפות בגין תוספת כ"א, תקורה ותחזוקה שוטפת. התקציב אינו נותן מענה לאחזקה רב-שנתית הכוללת החלפת מערכות או תשתיות שיגיעו לסוף חייהם הכלכליים... תכנית השדרוג אינה קשורה לתכנית לאזרוח המעברים המטופלת על ידי הלוט"ר. יחד עם זאת הסטנדרטים לשדרוג... תואמים את הסטנדרט הנדרש בתכנית האזרוח... תכנית השדרוג כוללת גם שדרוג של... מערכות מחשב. היא אינה כוללת התייחסות לשילובה ופריסתה של מערכת מחשב 'רעות'... [היא] אינה כוללת כל התייחסות לפרויקט 'סגירת מעגל' אשר השלמתו הוקפאה על ידי שר הביטחון הקודם".

במאי 2016 סוכם בין נציג את"ק במשהב"ט לבין נציג צוות תקציבי ביטחון באגף התקציבים שבמשרד האוצר, כי עד שנת 2019 יישא משהב"ט בעלויות האחזקה השוטפת הנובעות מתכנית השדרוג[24], בסך 18 מיליון ש"ח, והחל משנת 2020 יישא בעלויות אלה משרד האוצר. עוד נקבע, כי משרד האוצר "יפעל כמיטב יכולתו... להקדים את מימונו [יישא בעלויות האחזקה] ל-2019".

ביולי 2016 מסר ראש מטה לוט"ר לצוות הביקורת בעניין זה כי "מטה לוט"ר לא היה שותף לגיבוש תכנית השדרוג של המעברים בהיקף של כ-304 מיליון ש"ח... העמדת סכום זה לשדרוג המעברים בלי לאזרח את מעברי 'עוטף ירושלים' עלולה לעכב מימוש החלטה עתידית לאזרוחם של מעברים אלה בהיבטי תקציב... מטה לוט"ר מתכוון לזמן דיון בנושא תכנית אזרוח המעברים, סדר העדיפויות לאזרוחם ותקצובם וכן לבחינת תכנית השדרוג".

23 הוצאה מותנית בהכנסה היא הוצאה אותה רשאי גוף להוציא בתנאי שהתקבלה כנגדה הכנסה (מגביית אגרות, קנסות וכדומה).

24 לצוות הביקורת נמסר, כי השתתפות זו תהיה מעבר לעלות תכנית השדרוג בסך 301.4 מיליון ש"ח.

ביולי 2016 מסר נציג צוות תקציבי ביטחון באגף התקציבים במשרד האוצר לצוות הביקורת, כי "המטרות העיקריות של תכנית השדרוג הן חיזוק שיתוף הפעולה בין הצד הישראלי לצד הפלסטיני ושיפור התשתיות והתנאים במעברים. לצורך השגת מטרות אלה, משהב"ט באמצעות רמי"ם ומתפ"ש, הציגו בפני משרד האוצר את פרטי התכנית ואת הצרכים השונים הנדרשים לכל מעבר ומעבר וכללו בתכנית גם מעברים מגזרת 'עוטף ירושלים'. תכנית השדרוג הינה תכנית נפרדת מתכנית האזרוח ואין בין שתי התכניות קשר כלל".

בנובמבר 2016 מסרה משטרת ישראל למשרד מבקר המדינה בתגובתה לממצאי הביקורת, כי "מתפ"ש יחד עם גורמים נוספים תיכלל תוכנית שדרוג למעברים בכלל ובהם מעברי העוטף וכל זאת ללא שיתוף גורמי ההנחיה (שב"כ - משטרה). מזה זמן שמנהלת קש"ץ (קשת צבעים) עובדת על תוכנית לשדרוג המעברים בעוטף [ירושלים] בדגש למעברים רחל, קלנדיה וביטוניה... תוכנית זו נקבעה תוך שיתוף נציגי עוטף י-ם ורמי"ם שהם הגורמים האופרטיביים אולם כאמור ללא שיתוף הגורמים המנחים - אג"מ/מטא"ר [אגף מבצעים במטה הארצי] ושב"כ. עד כה, טרם בוצע כל שת"פ [שיתוף פעולה] בנושא".

בנובמבר 2016 מסר מתאם פעולות הממשלה בשטחים למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "**כל פעולה בשדרוג המעברים תהיה מתואמת עם גורמי הביטחון** (שב"כ ומשטרה), והתשתיות והאמצעים יבנו וירכשו בהתאם להגדרות המקצועיות שלהם... מקורה של עבודת המטה [לשדרוג המעברים], **בפגישה בין שרי האוצר הישראלי והפלסטיני בהנחת העבודה למקסום התועלת הכלכלית במעברים.** בראייה זו נערכה **עבודת המטה ששמה דגש על איכות השירות והרחבת המענה בכלל סוגי המעברים לפלסטינים** (כולל לסחורות) ובה לקחו חלק הגורמים המפעילים את המעברים לפלסטינים (רמי"ם, עוטף י-ם, פקמ"ז, שב"כ ובהובלת מתפ"ש)" (ההדגשות במקור).

בנובמבר 2016 מסר משרד ראש הממשלה למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "כל תכנית לשדרוג המעברים צריכה להיעשות תוך ראיה כוללת, לרבות בנוגע לאזרוח המעברים, וכי תכנית מעין זו דורשת תיאום מול כלל הגורמים הרלוונטים ובהם מטה לוט"ר... העמדה המקצועית של מטה לוט"ר היא שיש להעדיף הקצאת תקציבים לצורך אזרוח מעברי עוטף ירושלים על-פני שדרוגם של מעברים אחרים, ככל שאין תקציב אשר מאפשר ביצוע של אזרוח ושדרוג המעברים במקביל. בהתאם לכך, הצעת ההחלטה של מטה לוט"ר מתייחסת לאזרוח מעברי עוטף ירושלים ולא לשדרוגם של מעברים אחרים".

בינואר 2017 מסר משרד האוצר למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "במהלך מספר חודשים... נערכה עבודת מטה מקצועית ומעמיקה... במסגרת התכנית [תכנית השדרוג], על מנת לעמוד במטרותיה, מוצגים יעדים כמותיים מדידים אשר יבטיחו כי מטרות התכנית, כפי שהוצג בטיוטת הדוח, יצאו לפועל - כגון קיצור זמן עמידה בתורים הן של הולכי רגל והן של סחורות".

משרד מבקר המדינה מעיר כי היה על הגורמים שגיבשו את תכנית השדרוג - רמי"ם, אגף התקציבים במשהב"ט, משרד האוצר ומתפ"ש - לשתף את כל גורמי המשטרה ומטה לוט"ר בגיבוש תכנית השדרוג. גיבוש תכנית לשדרוג המעברים ללא מעורבות גופים אלה אינו תקין, ומעלה חשש לעבודת מטה חלקית ולקויה העלולה להוביל להקצאת משאבים על פי סדר עדיפויות שגוי. יתרה מכך, היה על רמי"ם, אגף התקציבים במשהב"ט, משרד האוצר ומתפ"ש, לבחון האם ובאיזה אופן תשפיע תכנית השדרוג על מימוש ההחלטה לאזרח את המעברים, ולוודא כי תכנית השדרוג לא תעכב את אזרוח המעברים.

משנקבע תקציב בתיאום ובהסכמת משרד האוצר לשדרוג חלק מהמעברים, על מטה לוט"ר בשיתוף כל הגורמים המפורטים לעיל הנוגעים להפעלת המעברים לבחון את הניצול הנכון והמועיל של התקציב אל מול כלל הצרכים הנוגעים לשדרוג המעברים ותכנית האזרוח של מעברי "עוטף ירושלים" כפי שבאה לידי ביטוי בנוסח הצעת המחליטים האחרונה שמטה לוט"ר הכין.

> גיבוש תכנית לשדרוג המעברים ללא מעורבות כלל הגופים הנוגעים בדבר מעלה חשש לעבודת מטה חלקית ולקויה העלולה להוביל להקצאת משאבים על פי סדר עדיפויות שגוי

בנובמבר 2016 מסר משרד ראש הממשלה למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "בכוונת מטה לוט"ר לקיים עבודת מטה, בשיתוף עם כלל הגורמים הרלוונטיים, לצורך בחינת האפשרות לשדרוג מעברים, אף בטרם אזרוחם של מעברי "עוטף ירושלים".

☆

משרד מבקר המדינה חוזר ומדגיש כי להחלטות ראש הממשלה ושר הביטחון, כאמור, על אזרוח המעברים בין ישראל לאיו"ש נודעות השפעות מדיניות, ביטחוניות וכלכליות משמעותיות, ויש בהן גם כדי להשפיע מהותית על אורח חייהם ועל ביטחונם של תושבי ישראל, ובכלל זה תושבי מזרח ירושלים, ועל האוכלוסייה הפלסטינית. נוסף על כך, כל הגופים העוסקים בנושא המעברים בין ישראל לבין איו"ש תמימי דעים בנחיצות אזרוח המעברים, ובתועלת הרבה הצפויה מכך הן בהיבט הביטחוני והן בהיבט רווחתם של העוברים במעברים. נוכח זאת, משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שנושא זה עדיין מטופל ללא יד מכוונת ברמה הלאומית, במיוחד כאשר משרד הביטחון עורך עבודת מטה, מגבש ומתכוון להוציא לפועל תכנית עתירת משאבים, בלי שהגורם המסדיר על פי החלטת הממשלה משולב בה, ובלי שסוגיית הטיפול במעברים בכללותה תעלה לדיון מהותי בקבינט הביטחוני לצורך קבלת החלטה.

נוכח העיכוב במימוש ההחלטה על אזרוח המעברים ונוכח גיבושה של תכנית השדרוג, על מטה לוט"ר לקיים בהקדם עבודת מטה עם כל הגופים המרכזיים הנוגעים לפעילות המעברים ובראשם משהב"ט, המשרד לבט"פ והמשטרה. בסיום עבודת מטה זו על מטה לוט"ר להכין הצעת מחליטים מעודכנת, ולקבוע תכנית כוללת המבוססת על לוח זמנים ואבני דרך, שבה יפורטו המקורות התקציביים לשדרוג ואזרוח כלל המעברים. על המל"ל להעלות הצעת מחליטים זו לדיון בקבינט הביטחוני להחלטה, ולאחר מכן לעקוב אחר מימושה.

## גוף מרכזי לניהול המעברים

בביקורת הקודמת צוין, כי שלושה גופים הפעילו את המעברים בין איו"ש לישראל - המשטרה, רמי"ם וצה"ל - וכי בדיון שהתקיים בפברואר 2005 הציג המל"ל בפני ראש הממשלה דאז, מר אריאל שרון ז"ל, עבודת מטה שערך בשיתוף כל משרדי הממשלה הרלוונטיים, שכותרתה "גוף לאומי לניהול מעברים יבשתיים". בעבודה זו המליץ המל"ל , בין היתר, לאשר עקרונית הקמת גוף שיהיה אחראי לכל המעברים היבשתיים בישראל, ובהמלצותיו התייחס גם ללוח זמנים להקמתו. בסיכום הדיון אישר ראש הממשלה את המלצות המל"ל בדבר הקמת רשות מעברים יבשתיים (רמ"י).

משרד מבקר המדינה העיר בביקורת הקודמת, כי במועד סיכום הביקורת, יוני 2010, עדיין לא נקבע המשרד הממשלתי שבמסגרתו יוקם גוף ניהול מרכזי למעברים, אין גוף ניהול מרכזי אשר מתפקידו לבצע בחינה מרוכזת ומשולבת של סדרי העדיפויות בנושא המעברים כדי לאפשר הקצאה מבוקרת של משאבים בתחומי התקציב, כוח האדם והטכנולוגיה, וכדי ליצור שפה משותפת מהבחינה הארגונית והמקצועית בין הגופים השונים המטפלים בנושא. עקב כך כל אחד מהגופים האחראים לתפעול המעברים - המשטרה, רמי"ם וצה"ל - הפעיל בעצמו את המעברים שבאחריותו, בלי שגופים אלה פעלו בתיאום ובשיתוף בתחומים מרכזיים, כגון הפקת לקחים בעקבות אירועים ביטחוניים, חידושים טכנולוגיים בתחום הבידוק, הכשרת בודקים ביטחוניים וחילופי ידע מקצועי.

בביקורת עלה, כי נכון למועד סיום הביקורת עדיין לא הוקם גוף מרכזי לניהול כל המעברים, ושלושה גופים שונים - רמי"ם, המשטרה וצה"ל - ניהלו כל אחד את המעברים שבאחריותו על בסיס תפיסת הפעלה שונה, תשתיות ואמצעי בידוק שונים, ועל בסיס תקציב נפרד, ולכך השפעות כבדות המשקל על היכולת המבצעית והשירות במעברים. משרד מבקר המדינה בחן את הפערים הקיימים והמשמעויות מהיעדר גוף מרכזי, ולהלן הפרטים:

> לא הוקם גוף מרכזי לניהול כל המעברים, ושלושה גופים שונים ניהלו כל אחד את המעברים שבאחריותו על בסיס תפיסת הפעלה תשתיות ואמצעי בידוק שונים ותקציב נפרד, ולכך השפעות כבדות המשקל על היכולת המבצעית והשירות במעברים

## תחום הבינוי והאמצעים

בביקורת עלה כי אמצעי הבידוק העומדים לרשות הגורמים המפעילים את מעברי "עוטף ירושלים" אינם עומדים באמות המידה הנדרשות במעברי הסחורות, כך לדוגמה: במעבר סחורות בגזרת "עוטף ירושלים", שהמשטרה אחראית לתפעולו, אין אמצעי מסוים לבדיקת סחורות, שלא כביתר מעברי הסחורות שבאחריות רמי"ם שבהם פועלים אמצעים אלה. בדיקת סחורות שלא באמצעות אמצעי זה מאריכה משמעותית את זמן הבידוק, איכותה ירודה יותר, ומגבירה את האפשרות להעברת חומרים אסורים במעברים. במרץ 2016 מסר בהקשר זה מפקד מג"ב עוטף ירושלים, נצ"ם שוקי תחאוכה, לצוות הביקורת, כי הצבת אמצעי מסוים זה במעבר תקצר משמעותית את זמן הבדיקה עד כדי דקות ספורות בלבד.

בביקורת עלה עוד, כי במעברים שצה"ל והמשטרה אחראים לתפעולם ישנם פערים משמעותיים בתחום הבינוי והתשתית.

> אמצעי הבידוק העומדים לרשות הגורמים המפעילים את מעברי "עוטף ירושלים" אינם עומדים באמות המידה הנדרשות במעברי הסחורות. במעברים שצה"ל והמשטרה אחראים לתפעולם ישנם פערים משמעותיים בתחום הבינוי והתשתית

## פיקוד השליטה והכשרת הכוחות הפועלים במעברים

בביקורת עלה כי ריבוי הגורמים הפועלים במעברי עוטף ירושלים מקשה על ההתנהלות בהם, וכי מערך ההכשרה והתרגול של הכוחות השונים הפועלים במעברים אינו זהה. עוד עלה בביקורת, כי המשטרה לא כתבה במשך שנים נוהל בנושא מסוים למעברים שבתחום אחריותה, על אף שהיא מסרבת לקבל על עצמה את הנחיות השב"כ בנושא זה (ראו הרחבה בהמשך), וכי המשטרה הצבאית עורכת את הבידוק בהתאם להדרכה שהיא מקבלת מבסיס ההדרכה של המשטרה הצבאית. להלן הפרטים:

במרץ 2016 מסר בהקשר זה מפקד מג"ב עוטף ירושלים, נצ"ם שוקי תחאוכה, לצוות הביקורת, כי "המעברים מהווים את 'הפנים של המדינה', היות ועוברים בהם כ-20 מיליון איש מדי שנה. משכך, חשוב שיוצבו במעברים עובדים קבועים ושיהיה להם מפקד אחד... בכל אחד ממעברי העוטף פועלים שלושה גורמים... ריבוי הגורמים מקשה על ההתנהלות. זאת, בשונה מהמעברים שבאחריות רמי"ם המהווים דוגמה טובה לדרך שבה מעבר צריך להתנהל וזאת באמצעות גורם אחד האחראי על כל הפעילות במעבר. אזרוח מעברי העוטף יפתור קושי זה ויסייע לשיפור העבודה ותפקוד המעברים".

באפריל 2016 מסר סגן ראש אג"ם במשטרת ישראל, תנ"ץ שוקי זיסו, לצוות הביקורת, כי "תפיסת ההפעלה של משטרת ישראל מבוססת על כך שאחריות טריטוריאלית גוברת על אחריות משימתית או מקצועית. כלומר, יתכן מצב לפיו מפקד המחוז האחראי על המעברים יקבל החלטה הנוגעת לתפעול המעברים החורגת מנהלים והוראות מקצועיות של מחלקת מעברים... קיים גם הבדל בין נהלי ההפעלה וההכשרה של הכוחות הפועלים במעברי העוטף לבין אלו שפועלים במעברי רמי"ם... אין ספק שאזרוחם והעברתם לאחריות רמי"ם היה [פותר] את בעיית השוני בנהלים ויוצר אחידות בפעילות הכוחות השונים במעברים".

בנובמבר 2016 מסר משרד ראש הממשלה למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "העמדה המקצועית של מטה לוט"ר היא כי אזרוח מעברי עוטף

ירושלים שבאחריות המשטרה יביא לשיפור משמעותי בתפקודם, אך כי בעת הנוכחית הללו מתנהלים ברמה סבירה ולא מהווים בעיה תפקודית-מבצעית קשה... העובדה שבעת הנוכחית אין גוף אחד שמנהל את המעברים לא מהווה בעיה תפקודית-מבצעית קשה שדורשת מענה מידי ותעדוף על פני נושאים אחרים... עד לאזרוח המעברים לא ניתן למנות גוף אזרחי מרכזי מעין זה". לעומת זאת, מסר בנובמבר 2016 מתאם פעולות הממשלה בשטחים למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "קיים צורך מהותי להקמת גוף שכזה ושייצור קוהרנטיות בבידוק ובאיכות השירות **ורואים ברמי"ם את אותו גוף מרכזי לניהול כלל המעברים** (ההדגשה במקור).

בנובמבר 2016 מסרה משטרת ישראל למשרד מבקר המדינה בתגובתה לממצאי הביקורת, כי עמדת המשטרה היא כי אכן קיימת חשיבות שבאחידות כמפורט על ידי הביקורת, וכי אחידות הבידוק בכל המעברים תשפר את רמתו.

משרד מבקר המדינה מדגיש, כי במצב דברים שבו קיימת תמימות דעים כי קיימת אי-אחידות מבצעית ותפעולית, עולה החשש שהדבר יהווה סיכון ביטחוני.

משרד מבקר המדינה חוזר ומדגיש את החשיבות בהפעלתו של גוף מרכזי אחד לניהול המעברים להשגת יעילות מבצעית וארגונית תוך ראייה אחודה ומיקוד מאמץ להשגת יעד משותף. גוף כזה יפעיל את המעברים על בסיס נהלים, הוראות, הכשרה ותרגולים אחידים, ויפעל תוך ראייה כוללת של כלל הצרכים, לחלוקה נכונה ומושכלת של המשאבים, כל אלה כדי לשפר את רמת הבידוק ואת רמת השירות במעברים, ובכך אף להביא לחיסכון בכספי ציבור.

משרד מבקר המדינה מעיר עוד כי הקמת גוף מרכזי לתפעול המעברים יכול שתיעשה אף טרם אזרוח כל המעברים, ותועלתה עשויה להיות רבה בעצם הכוונת הפעילות המשותפת הנדרשת והמפורטת לעיל. אשר על כן, נוכח העיכוב הרב בהקמת גוף מרכזי והמשמעויות כבדות המשקל הנובעות מכך, על המל"ל באמצעות מטה לוט"ר להציג לממשלה תכנית להקמת גוף מרכזי להפעלת כל המעברים בין ישראל לבין איו"ש בהקדם האפשרי, שכן, כל עיכוב נוסף כאשר אין תכנית מתוקצבת לאזרוח המעברים, יש בו משום פגיעה באיכות הפעלת המעברים על הסיכון הגלום בכך.

## חיילים הפועלים במעברים בכפיפות למשטרת ישראל

באפריל 2006 קיבלה הממשלה החלטה בנושא אופן חלוקת האחריות בין המשטרה ובין צה"ל בנוגע לביטחון הפנים ולסדר הציבורי ב"עוטף ירושלים". בהתאם להחלטת הממשלה השלים צה"ל את העברת האחריות לגזרת "עוטף ירושלים" למשטרה, ובכלל זה האחריות להפעלת המעברים בגזרה זו. בינואר 2007 נחתם

"מסמך הבנות" בין המשטרה ובין צה"ל לעניין העברת האחריות בגזרת "עוטף ירושלים" למשטרה, ולעניין הסדרת שיתוף הפעולה ביניהם בכל הנוגע לתפעול המעברים שבגזרה. בהתאם להסדר זה מקצה צה"ל למשטרה מאות חיילים, בין השאר למשימות של בידוק במעברי גזרת "עוטף ירושלים", ואלו כפופים לפיקוד המשטרה.

בביקורת הקודמת עלה כי כפיפותם של חיילים במעברים לפיקוד המשטרה לא עוגנה בתשתית חוקית הולמת, וכי הטיפול בסוגיה זו, שנמשך זה שנים, טרם הושלם, וכי ספק אם הכפפת חיילים במישרין לפיקוד המשטרה מתיישבת עם האמור בחוק יסוד: הצבא, שבו נקבע כי הדרג הפיקודי העליון בצבא הוא הרמטכ"ל.

בביקורת המעקב עלה בהקשר זה כי עמדת משרד המשפטים היא כי אין צורך בעיגון ההסדרים הנוגעים לכפיפות חיילי צה"ל לפיקוד המשטרה בחקיקה.

בינואר 2017 מסר משרד המשפטים לצוות הביקורת כי "בעקבות פניית משרד מבקר המדינה התקיים ביום 15.11.16 דיון נוסף בנושא... אצל המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי) ובו הוכרע כי **אופן פעולתם המשותף של כוחות צה"ל ומשטרת ישראל במעברים אינו מחייב הסדרה חוקית**" (ההדגשה במקור). משרד המשפטים אף הוסיף את הנימוקים המבססים עמדה משפטית זו וביניהם: "אין סתירה בין המציאות הנוהגת בשטחי המעברים לבין העקרונות הקבועים בחוק יסוד: הצבא. החיילים במעברים כפופים למפקדיהם הצבאיים, אשר מצידם כפופים להמשך שרשרת הפיקוח באופן העולה בקנה אחד עם חוק יסוד: הצבא. העובדה כי גדוד המשטרה הצבאית מסייע למשמר הגבול במימוש אחריותו במעברים אינה עומדת בסתירה לעקרונות חוק היסוד... פרטי ההסדר של הפעלת כוחות צה"ל בכפיפות למשטרה נגזרים באופן ישיר מחלוקת תחומי האחריות בין הגופים אשר נעשתה עד כה בהחלטות ממשלה ולא בחקיקה, דבר שמושפע ככל הנראה גם במציאות הביטחונית המשתנה המחייבת גמישות בקביעת חלוקת התפקידים... פעילות משותפת בין גופי ביטחון שונים אינה ייחודית רק למשטרה ולצה"ל במעברים. קיימים שיתופי פעולה נוספים על בסיס קבוע בין גופים שונים שאינם מעוגנים בחקיקה ולא עלתה טענה שנדרש להסדירם בחקיקה".

משרד מבקר המדינה מצר על כך כי רק בעקבות פנייה נוספת של משרד מבקר המדינה נבחנה אך לאחרונה והגיעה לכלל סיכום סוגיית שיתוף הפעולה בין חיילי צה"ל לבין המשטרה על ידי הגורמים המוסמכים במשרד המשפטים, כפי שנדרש כבר בביקורת הקודמת בשנת 2011.

# אבטחה ובידוק ביטחוני במעברים

## הנחיית המשטרה במעברים

בהחלטה ב/43 נקבע כי המשטרה תהיה אחראית להנחיית המעברים בנושא האבטחה ובתחום הטיפול הביטחוני במטען, פרט למעברים שצה"ל אחראי

להפעלתם. במסגרת חובה זו, נדרשה המשטרה להנחות את המעברים בכל הנוגע לבדיקת אמצעים דו-שימושיים (להלן - חומרים או אמצעים דו-שימושיים)[25].

בביקורת הקודמת עלה כי המשטרה לא קיימה את החלטה ב/43 במלואה בדבר חובתה להנחות את המעברים בכל תחומי האמצעים הדו-שימושיים, וזאת מנימוקים של היעדר כוח אדם מיומן לביצוע המשימה.

משרד מבקר המדינה בחן את ההנחיות שנותנת המשטרה בנוגע לבדיקת סחורות העוברות במעברים ולהלן הפרטים:

## בדיקת סחורות המועברות מישראל לאיו"ש

בביקורת עלה, כי מאז הקמת המעברים נבדקו במעברי הסחורות רק סחורות המועברות מאיו"ש לישראל, וברוב המקרים לא נבדקו בהם סחורות המועברות מישראל לאיו"ש. בעניין זה יצוין כי בדוח מבקר המדינה[26] שעסק בטיפול המשטרה ומשרדי הממשלה בתופעת גנבות רכב שפורסם בשנת 2014, צוין כי "נציג רמי"ם מסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2013 כי ברובם של המעברים שבאחריות רמ"ים, ובכלל זה מעבר חוצה שומרון והמעברים בכביש 443 בין מודיעין לירושלים, מתבצע בידוק רק בכניסה לישראל, ולא בכניסה לאיו"ש".

במאי 2016 מסר ראש מדור (רמ"ד) חבלה במחלקת מעברים, שהוא האחראי הישיר להנחיית המעברים בנושא בדיקת סחורות ואשר לו הידע והמומחיות בנושא, לצוות הביקורת, כי "בניית תפיסת [ההפעלה] המעברים הכללית התבססה על מניעת פיגועים מאיו"ש לתוך שטחי ישראל ולכן מבנה המעבר ושיטות הבידוק מתמקדות בתנועת כלי הרכב והסחורה... מאיו"ש לישראל... בימים אלו מתחילה עבודת מטה להסדרת המעברים לבידוק בשני הכיוונים, להערכתי תהליך זה ימשך על פני תקופה ארוכה מאחר ודרושים תקציבים לשינויי תשתיות אך במקביל לתהליך זה יחודדו ההנחיות לבידוק [מישראל לאיו"ש]. במקומות שיאפשרו זאת".

באפריל 2016 מסר ראש מטה (רמ"ט) לוט"ר לצוות הביקורת כי "שלא כמו במעברים בין ישראל לעזה, המעברים בין ישראל לאיו"ש אינם מקיימים בידוק... הסיבה לכך נעוצה בעובדה שלישראל יש דריסת רגל באיו"ש ויש באפשרותה לפעול כנגד הטרור גם באמצעות מודיעין ופעילות סיכול של השב"כ וצה"ל".

בנובמבר 2016 מסרה משטרת ישראל למשרד מבקר המדינה בתגובתה לממצאי הביקורת, כי היא "מנחה את הגופים האחראים במעברים בנושא זה, ובמסגרת המגבלה הקיימת של כוח אדם מתבצעות מפעם לפעם בדיקות לסחורות המועברות מישראל לאיו"ש".

> מאז הקמת המעברים נבדקו במעברי הסחורות רק סחורות המועברות מאיו"ש לישראל, וברוב המקרים לא נבדקו בהם סחורות המועברות מישראל לאיו"ש

25 אמצעים דו-שימושיים - חומרים ואמצעים אזרחיים הקיימים בשוק החופשי אשר יכולים לשמש להכנת חומרי נפץ מסוגים שונים או לפגיעה בביטחון המדינה בדרך אחרת.

26 מבקר המדינה, **דוח שנתי 65א** (2014) **,** "טיפול המשטרה ומשרדי הממשלה בתופעת גנבות הרכב", עמ' 125.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי על המשטרה לבחון מדי פעם בפעם בהתאם לאיום הייחוס את הצורך בבדיקת סחורות המועברות גם מישראל לאיו"ש, כעולה מהחובה המוטלת עליה על פי החלטה ב/43, ולהנחות בהתאם את הגופים האחראים להפעלת המעברים.

## הנחיית המשטרה בנושא חומרים דו-שימושיים

בביקורת הקודמת עלה כי המשטרה הנחתה את הגופים המפעילים את המעברים רק בנוגע לאמצעים דו-שימושיים אשר מקורם בחומרים מסוימים (העלולים לשמש כאחד המרכיבים להכנת חומר נפץ), ולא הנחתה לגבי אמצעים דו-שימושיים אחרים.

משרד מבקר המדינה העיר בעניין זה בביקורת הקודמת, כי לעובדה שהמשטרה לא קיימה את החלטת הממשלה (החלטה ב/43) בנוגע להנחיה מקצועית בנושא הטיפול בכלל תחומי האמצעים הדו-שימושיים במעברים, יש השפעות משמעותיות מהבחינה הביטחונית. עוד העיר משרד מבקר המדינה, כי מצב שבו המשטרה אינה מקיימת זה שנים אחדות את החלטת הממשלה בידיעת מטה לוט"ר והדרג המדיני, והנושא נשאר ללא מענה הולם, הוא בלתי נסבל ומחייב התערבות של הדרג המדיני - השר לביטחון הפנים ועל פי הצורך ראש הממשלה.

בביקורת נמצא כי עד לראשית שנת 2015 לא חל כל שינוי, והמשטרה המשיכה שלא לקיים את החלטה ב/43 במלואה, ולא הנחתה את המעברים בנוגע לכל סוגי החומרים הדו-שימושיים, נוכח פערים ביכולות, בידע ובאמצעים העומדים לרשותם.

> עד לראשית שנת 2015 המשטרה המשיכה שלא לקיים את החלטת הממשלה במלואה, ולא הנחתה את המעברים בנוגע לכל סוגי החומרים הדו-שימושיים, נוכח פערים ביכולות, בידע ובאמצעים העומדים לרשותם

בהקשר זה יצוין כי בדיון שנערך בינואר 2015 בראשות ראש חטיבת מעברים (רח"ט מעברים) בלוט"ר בנושא "כרם שלום דו"ש [דו-שימושי] והברחות", הנחה רח"ט מעברים בלוט"ר את המשטרה לפעול למימוש האחריות שהוטלה עליה בהחלטה ב/43, וקבע כי "משטרת ישראל צריכה לממש את אחריותה בנושא באופן מידי על מנת לממש את סמכותה, כפי שקבועה בהחלטת הממשלה, בהנחיות הבידוק במעבר [כרם שלום]".

במרץ 2016 מסר רמ"ד חבלה במחלקת מעברים לצוות הביקורת, כי בעקבות הנחיית הלוט"ר בנוגע למעבר כרם שלום, החל מדור חבלה לערוך עבודת מטה בנושא, ובחן מהם הפערים המקשים על מימוש האחריות בהתאם להחלטת ממשלה ב/43 בכלל המעברים, וכי "לצורך כך מונה ראש תחום סחורות דו-שימושיות במדור חבלה. קבלת האחריות ותחילת ביצוע ההנחיה בפועל... מבוצעת על בסיס כ"א ואמצעים קיימים".

משרד מבקר המדינה בחן את הנחיות המשטרה לכלל סוגי החומרים הדו-שימושיים, ולהלן הפרטים:

1. הנחיית המשטרה בנוגע לחומרים דו-שימושיים אחרים - במסמך של מדור חבלה מינואר 2016 בנושא "עמ"ט יישום הנחיית מטה לוט"ר לקבלת אחריות על

אמצעים דו"ש" נכתב כי "במסגרת חוק הפיקוח על היצוא הביטחוני (2007) הוכנסו [אמצעים שונים] להגדרת אמצעים דו-שימושיים [אחרים]... וזאת בניגוד לעמדת משטרת ישראל. מדובר בעולם תוכן מקצועי רחב שלמשטרת ישראל/ אג"מ [אגף מבצעים]/ מח' מעברים אין כל ידע מקצועי או יתרון יחסי להנחיה מקצועית בתחום [זה]... לאור האמור נמנעה משטרת ישראל מהנחיית הגופים המונחים בנושא חומרים דו שימושיים למעט חומרים [מסוימים] שביכולתם ליצור חומרי נפץ". מטרת עבודת המטה שהוגדרה במסמך זה הייתה "היערכות מדור חבלה מעברים לקיום הנחיית מטה לוט"ר למימוש החלטה ב/43 באמור לפיקוח על אמצעים דו שימושיים".

במרץ 2016 מסר רמ"ד חבלה במחלקת מעברים לצוות הביקורת כי נוכח מגוון השימושים הרחב שניתן לעשות בחומרים דו-שימושיים אחרים, מתגבשים תהליכי שיתוף פעולה לצורך התמודדות עם הנושא.

משרד מבקר המדינה העיר למשטרה כי העובדה שהיא עדיין אינה מנחה ביחס לאמצעים דו-שימושיים אחרים ובכך אינה מקיימת את החלטה ב/43 במלואה - מהווה ליקוי, ועלולות להיות לכך השפעות משמעותיות מבחינה ביטחונית. חמורה העובדה כי גם בחלוף למעלה מ-10 שנים מאז התקבלה החלטה ב/43 ושש שנים מאז פרסום הביקורת הקודמת, רק לאחרונה החלה המשטרה בעבודת מטה למיפוי הפערים למימוש אחריותה בתחום זה לפי החלטה ב/43.

2. הנחיית המשטרה בנושא אמצעים דו-שימושיים מסוימים - בביקורת המעקב עלה כי גם בתחום זה הנחיית המשטרה אינה מלאה. במרץ 2016 מסר רמ"ד חבלה לצוות הביקורת כי הוחלט על שכירת מכשיר בידוק למספר חודשים והפעלתו על ידי ראש תחום סחורות דו-שימושיות במשטרה, במטרה להתגבר על [פערים הקיימים בהנחיה בתחום זה].

יצוין, כי במועד סיום הביקורת, מדור חבלה לא החיל את הפתרון שגיבש אלא רק על מעבר כרם-שלום שבין ישראל לרצועת עזה.

בנובמבר 2016 מסר משרד ראש הממשלה למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "האחריות שהוטלה על המשטרה בהחלטת הקבינט ב/43 בעניין הנחיית המעברים בנוגע לכל סוגי החומרים הדו-שימושיים מתייחסת, הלכה למעשה, למעבר אחד בלבד - מעבר 'כרם שלום' ברצועת עזה... מטה לוט"ר דרש מהמשטרה לקיים את החלטת הקבינט ב/43 במלואה... המשטרה נערכת עתה למימוש אחריותה בהתאם להחלטת קבינט ב/43" (ההדגשה במקור).

בנובמבר 2016 מסרה משטרת ישראל למשרד מבקר המדינה בתגובתה לממצאי הביקורת, כי "הנושא טופל וכיום משטרת ישראל מנחה גם בנושאים אלה. מונה ראש תחום לנושא והוקם צוות במדור מניעת הברחת אמל"ח. הוכנו אמצעי בידוק, נכתב תו"ל [תורה] והצוות עוסק בהנחיה ובהדרכה. הפער נוצר מכך שלא מתבצע בידוק באופן סדור מכיוון ישראל לאיו"ש".

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את המאמצים שהמשטרה עושה לשיפור האמצעים לטיפול ולגילוי חומרים דו-שימושים. על משטרת ישראל, בהיותה הגוף המנחה מכוח החלטה ב/43, להמשיך ולפעול למציאת פתרונות מתאימים לזיהוי ובידוק כל סוגי החומרים הדו-שימושיים, בדגש על חומרים מסוימים, ולהחילם בכלל המעברים.

## הנחיית השב"כ במעברי עוטף ירושלים

בהחלטה ב/43 נקבע כי השב"כ יהיה אחראי להנחיה המקצועית של כלל המעברים - פרט למעברים שצה"ל אחראי להפעלתם - בתחום הטיפול הביטחוני בנוסע[27]. עוד נקבע כי במעבר שהאחריות לתפעולו עברה מצה"ל לגוף אחר יהיה השב"כ אחראי להנחייתו המקצועית בתחום הטיפול הביטחוני בנוסע. כמו כן נקבע שם כי התחומים שבהם על השב"כ למלא את תפקידיו כגוף מנחה בתחום הטיפול הביטחוני בנוסע הם תחומי ההפעלה המבצעית, המודיעין, הטיפול בכוח אדם, הפיקוח והבקרה ועוד.

בביקורת הקודמת עלה כי בדומה לממצאים שעלו גם בדוח ביקורת משנת 2008[28] המשטרה ממשיכה להתנגד לקבל את הנחיות השב"כ בתחום הטיפול הביטחוני בנוסע, ומשכך השב"כ לא מימש את המוטל עליו מכוח החלטה ב/43.

משרד מבקר המדינה העיר בביקורת הקודמת, כי מאחר שהמשטרה אינה מאפשרת לשב"כ להנחות את מעברי "עוטף ירושלים", נוצרו פערים ביטחוניים רבים שעלולות להיות להם השפעות מהותיות מהבחינה הביטחונית.

משרד מבקר המדינה העיר כבר בביקורת הקודמת כי סירוב המשטרה, כאמור, אינו עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין, וכי התמשכות הבעיה במלוא חריפותה מחייבת התערבות דחופה של הדרג המדיני - השר לביטחון הפנים ובמידת הצורך ראש הממשלה - וזאת כדי למנוע את קיומה של בעיה ביטחונית מהותית.

בביקורת עלה כי הליקוי לא תוקן, והמשטרה עודנה מתנגדת לקבל את הנחיות השב"כ בתחום הטיפול הביטחוני בנוסע ולהביא ליישומה המלא של החלטה ב/43 בתחום זה. להלן הפרטים:

באפריל 2016 מסר בנושא זה ראש מטה לוט"ר לצוות הביקורת כי "באשר להעדר הנחיה של השב"כ במעברים של משטרת ישראל בנושא הטיפול באדם וכבודתו, הדבר נבע בתחילה מסירובה של המשטרה (שהתמחותה ופעילותה הן בין היתר בנושא האבטחה, והיא עצמה מנחה את המעברים בנושא אבטחת המעברים והטיפול הביטחוני במטענים), לקבל הנחיות בנושא זה מהשב"כ. המצב הרצוי הוא שגוף אחד בלבד ינחה את המעברים, וגוף אחד בלבד יעסוק בהפעלתם. סוגית אי-יישום ההנחיה של השב"כ בנוגע לנוסע וכבודתו במעברים שבאחריות המשטרה לא עלתה לדיון במטה לוט"ר".

> המשטרה עודנה מתנגדת לקבל את הנחיות השב"כ בתחום הטיפול הביטחוני בנוסע ולהביא ליישומה המלא של החלטת ממשלה

27 תחום הטיפול הביטחוני בנוסע עוסק בבידוק אדם וכבודתו - מטלטלין הנמצאים עליו או ברכבו.

28 מבקר המדינה, **דוח שנתי 59א** (2008), "המכשול והמעברים ב'עוטף ירושלים'", עמ' 83.

באפריל 2016 מסר סגן ראש אג"ם במטה הארצי (להלן - מטא"ר) לצוות הביקורת כי "משטרת ישראל סירבה לקבל את הנחיית השב"כ משתי סיבות: האחריות הטריטוריאלית שיש למפקד המחוז בגזרת אחריותו מאפשרת לו שלא לקבל הנחיות מגורמי חוץ, ומימוש הנחיות השב"כ חייב הצטיידות באמצעים שלא עומדים לרשות המשטרה".

במאי 2016 מסר סמנכ"ל תכנון תקצוב ובקרה במשרד לביטחון הפנים לצוות הביקורת כי "עמדת משטרת ישראל, לפיה אין מקום לקבל את הנחיית השב"כ בתחום הטיפול בנוסע במעברי העוטף על פי החלטה ב/43, מקובלת על המשרד לבט"פ. עמדת המשרד לבט"פ היא כי עד הסדרת כלל תחומי ההנחיה באופן רוחבי אצל כל הגופים המנחים והמונחים כאחד אין מקום להחיל את הנחיות השב"כ על המשטרה המשמשת על פי החלטה זו גם כגורם מנחה".

ביוני 2016 מסר ראש מחלקה בחטיבת הנחיית האבטחה בשב"כ לצוות הביקורת כי "עד לפני כשנה, לא היה תיאום בין השב"כ והמשטרה בכל הנוגע לנוהלי הבידוק בנוגע לאדם וכבודתו. נוכח ההבנה שמצב בו מוחלות במעברים נורמות שונות לבידוק והגורמים השונים הפועלים בהם אינם מדברים בשפה מקצועית אחידה הוא בעייתי, חטיבת הנחיית האבטחה בשב"כ ומדור חבלה במחלקת מעברים במשטרת ישראל החלו לפעול לכתיבת 'נוהל עבודה אחוד'... אשר עתיד להיות מאושר ולהיכנס לתוקף בחודשים הקרובים... יודגש, כי נוהל זה אינו משנה את תחומי האחריות להנחיה על פי החלטה ב/43 בין השב"כ ובין המשטרה".

במאי 2016 מסר עוד מר דני קריבו, סמנכ"ל תכנון, תקצוב ובקרה במשרד לביטחון הפנים לצוות הביקורת, כי "המשרד לבט"פ לא מתערב בשיקולים המבצעיים והמקצועיים הנוגעים לתחומי אחריות המשטרה. עם אזרוח המעברים תיפתר הבעיה ביישום החלטה ב/43 על כל היבטיה".

בספטמבר 2016 מסר השב"כ למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "מטרתו של 'נוהל העבודה האחוד'... הינה לצמצם פערים הנוגעים לאבטחה ולבידוק הביטחוני במעברים המופעלים על ידי רמי"ם בלבד. הנוהל האחוד אינו מתייחס למעברי עוטף ירושלים ועל כן לא בא לתקן פערים שנבעו מאי קבלת הנחיות שב"כ על ידי המשטרה במעברי עוטף ירושלים".

בנובמבר 2016 מסרה המשטרה למשרד מבקר המדינה בתגובתה לממצאי הביקורת, כי "השב"כ אינו מנחה את המשטרה בתחום זה [הטיפול בנוסע], ועל כן המשטרה מבצעת את ההנחיה בעוטף [ירושלים] גם בתחום הטב"ן (הטיפול בנוסע)".

בנובמבר 2016 מסר המשרד לבט"פ למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "סוגיית הנחיית השב"כ במעברי 'עוטף ירושלים' תמצא את פתרונה עם אזרוח המעברים". כן ציין, כי על רקע כתיבת נוהל עבודה אחוד בין משטרת ישראל לשב"כ, אין הוא רואה צורך להידרש לעניין הנחיית השב"כ את משטרת ישראל.

משרד מבקר המדינה מציין כי בכתיבת נוהל העבודה האחוד על ידי השב"כ והמשטרה יש משום התקדמות, ברם, נוהל זה אינו משנה את תחומי האחריות להנחיה על פי החלטה ב/43 בין השב"כ ובין המשטרה, והמשטרה עודנה מסרבת לקבל את הנחיות השב"כ בתחום הטיפול הביטחוני בנוסע במעברים שבאחריותה כנדרש בהחלטה ב/43.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למשרד לבט"פ כי מצב דברים זה, שבו המשטרה בגיבוי המשרד לבט"פ מסרבת במשך שנים לקבל את הנחיות השב"כ על פי החלטה ב/43 בתחום הטיפול הביטחוני בנוסע, אינו עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין, ועלולה להיות לו משמעות ביטחונית מהותית. נוכח העובדה שחלפו כשמונה שנים מאז פרסום דוח הביקורת משנת 2008 ושהליקוי טרם תוקן, על השר לבט"פ להידרש בדחיפות לעניין זה ולפעול לתיקונו.

## העסקת מאבטחים במעברי "עוטף ירושלים"

כאמור, באפריל 2006 השלים צה"ל את העברת האחריות לגזרת "עוטף ירושלים" למשטרה, ובכלל זה האחריות להפעלת המעברים בגזרה זו. עם קבלת האחריות למעברים התקשרה המשטרה עם חברות אבטחה אזרחיות לצורך העסקת אזרחים כמאבטחים בגזרת "עוטף ירושלים".

מחלקת המעברים במשטרה, בתפקידה כמנחה המקצועי בתחום האבטחה הפיזית של המעברים, אחראית לקביעת תכניות האבטחה הנדרשות והתקנים הנדרשים לביצוע האבטחה.

הביקורת הקודמת העלתה כי קיים פער משמעותי במספר המאבטחים האזרחיים שהועסקו במעברים בגזרת "עוטף ירושלים" בהתייחס לתקנים שקבעה מחלקת המעברים במשטרה.

משרד מבקר המדינה העיר בביקורת הקודמת כי יש בפער זה כדי לפגוע פגיעה ניכרת ברמת הביטחון במעברים, ולהגביר את הסיכון של כניסת מְפגעים מאיו"ש לישראל. בביקורת הקודמת נקבע כי ראוי כי הדרג הפיקודי העליון במשטרה יידרש לטיפול בסוגיה זו בהקדם.

בביקורת עלה כי המשטרה מעסיקה מאבטחים במספר העולה בקנה אחד עם דרישות התקן, אולם במתכונת העסקה שאינה תואמת את הנחיות המשטרה. להלן הפרטים:

ביוני 2016 מסרה מנהלת תחום פיקוח, מעקב ובקרה במשרד לביטחון הפנים לצוות הביקורת את עמדת משטרת ישראל, כי "מצבת אנשי האבטחה נותנת מענה לכלל משימות האבטחה בכל המעברים אם כי במשמרות שלדיות [משמרות של 12 שעות כל אחת]".

ביולי 2016 מסר ראש מחלקת מעברים ותשתיות במשטרה (להלן - רמ"ח מעברים) לצוות הביקורת, כי "במהלך השנים התברר כי התקציב המיועד לתשלום שכר

עבודתם של מאבטחים אלה עבור כל שעת עבודה, נופל משמעותית מהשכר המקובל במתקנים כמו משרדי ממשלה... כתוצאה מכך, חברות האבטחה מתקשות לגייס מאבטחים... חברות האבטחה מצאו דרך להעלות את שכרם החודשי של המאבטחים על ידי הגדלת היקף השעות בהן מועסקים המאבטחים ביממה משמונה שעות במשמרת ל-12 שעות בכל משמרת. מצב דברים זה מנוגד להנחיות המשטרה". עוד מסר כי "במקרים בהם חברת האבטחה לא הצליחה למלא את כל עמדות האבטחה עקב מחסור במאבטחים, שוטרי מג"ב היו אלה שמילאו את החסר על חשבון משימות שוטפות הקשורות לבט"פ בקו התפר... מנהלת המעברים במשטרה חיברה נוהל חדש להעסקת מאבטחים לפיו תתאפשר העסקת מאבטחים במשמרת של 12 שעות... תוך הוספת מאבטח לכל משמרת... נוהל זה טרם אושר ובפועל נמשכת העסקת המאבטחים במשמרות של 12 שעות [כאשר הנוהל הקיים כיום מאפשר העסקת מאבטחים רק במשמרות של 8 שעות]".

> מתכונת העסקתם של המאבטחים במעברי "עוטף ירושלים" מנוגדת להנחיות המשטרה

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי הגם שמספר המאבטחים המועסק על ידי חברת האבטחה נותן מענה לכלל משימות האבטחה במעברי "עוטף ירושלים", מתכונת העסקתם של המאבטחים במעברים אלה מנוגדת להנחיות המשטרה, ומשכך היא חייבת להיפסק לאלתר.

בנובמבר 2016 מסרה המשטרה למשרד מבקר המדינה בתגובתה לממצאי הביקורת, כי "חטיבת האבטחה [באג"ם במטה הארצי] אישרה... לקיים משמרות של 12 שעות במעברים הכוללים שעתיים מנוחה... מדור מסחר נערך לפרסום מכרז חדש עם שכר גבוה יותר וראוי לאופי המשימה של אבטחה במעברים. במכרז החדש תתאפשר העסקה של מאבטחים במשמרות של 12 שעות הכוללות שעתיים מנוחה. הצפי לתחילת העבודה על פי המכרז החדש הינו מחצית שניה של שנת 2017".

בנובמבר 2016 מסר המשרד לבט"פ למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "הביקוש למאבטחים בכלל הארץ, ובירושלים בפרט, עולה על ההיצע. הדבר בא לידי ביטוי במחסור במאבטחים וכתוצאה מכך לא ניתן לאייש את תקני המאבטחים במגוון מוסדות – מוסדות ממלכתיים מאובטחים, מוסדות חינוך, מעברי 'עוטף ירושלים' ועוד... יש לדעתנו להוסיף פתרונות רוחביים שיש בהם לתרום להגדלת היצע המאבטחים, בדגש על איזור ירושלים".

משרד מבקר המדינה מציין כי הפתרון שאליו הגיעה משטרת ישראל עשוי לתת מענה לבעיית המחסור במאבטחים. על המשרד לבט"פ ללוות מהלך זה כדי להבטיח את הצלחתו.

## איוש יחידת המעברים במג"ב "עוטף ירושלים"

כאמור, בעקבות העברת מעברי "עוטף ירושלים" לאחריות משטרת ישראל באפריל 2006, וכחלק מההיערכות להפעלת המעברים, הקימה המשטרה את יחידת המעברים, האחראית על פעולות הביטחון השוטף לאורך מרחב התפר, ובין היתר,

על פיקוד וניהול הכוחות הפועלים במעברים, על הפעלה מבצעית של הפעילות במעברים, ועל ריכוז ותיאום בין הגופים השונים הפועלים במעברים.

בביקורת הקודמת עלה כי נכון למרץ 2010 העסיקה המשטרה שוטרים ביחידת המעברים בפער ניכר מהתקן הנדרש, ועקב כך רק ארבעה ממעברי "עוטף ירושלים"[29] הופעלו על ידי יחידת המעברים (שוטרים "כחולים"), וכי שאר המעברים הופעלו על ידי שוטרי מג"ב (שוטרים "ירוקים") מיחידת מג"ב "עוטף ירושלים".

משרד מבקר המדינה העיר בביקורת הקודמת כי המחסור המשמעותי באיוש יחידת המעברים עלול להשפיע על תפקוד היחידה ועל יכולותיה לעמוד ביעדיה ולמלא את משימותיה, ובכלל זה לפגוע ברמת הבידוק במעברים ולהאריך את זמן ההמתנה בהם.

עוד העיר משרד מבקר המדינה בביקורת הקודמת, כי ראוי שמפכ"ל המשטרה יידרש בהקדם לסוגיה זו ויקבע כיצד ראוי לטפל בה.

בביקורת הנוכחית עלה כי נכון למועד סיומה, הועסקו שוטרים "כחולים" בארבעה מעברים בלבד, וכי קיים מחסור בכוח אדם ביחידת המעברים.

ביוני 2016 מסרה מנהלת תחום פיקוח, מעקב ובקרה במשרד לביטחון הפנים לצוות הביקורת כי "נושא גיוס שוטרים נוספים ליחידה [יחידת המעברים] מטופל מול פיקוד המחוז. מאמצי הגיוס נמשכים כל העת. יודגש כי מצבת שוטרי היחידה אינה פוגעת ברמת הבידוק ו/או השירות, שכן במשמרות שבהן מצבת היחידה חסרה - המשמרת מאוישת ע"י שוטרי מג"ב עוטף ירושלים".

ביולי 2016 מסר מפקד מג"ב עוטף ירושלים לצוות הביקורת, כי "בכדי לא לפגוע בפעילות המעברים, את התקנים החסרים ביחידת המעברים משלימים, לעת הזו, חיילי מג"ב עוטף ירושלים. יש להדגיש, כי השלמה זו פוגעת בתפקוד מג"ב במשימותיו השוטפות".

ביולי 2016 מסר רמ"ח מעברים לצוות הביקורת כי "לאחר שמשטרת ישראל קיבלה את האחריות להפעלת מעברי 'עוטף ירושלים' נקבע למחוז ירושלים האחראי פיקודית על המעברים... תקן [חסר של שוטרים]... כתוצאה מחוסר של תקנים אלה, שאר המעברים בגזרת 'עוטף ירושלים' מנוהלים על ידי שוטרי מג"ב אשר בחלק מהמקרים הם ממלאים תפקיד מקצועי של מפקד מעבר, קב"ט או מנהלן ללא ההכשרה המתאימה. מצב זה הנמשך כבר לאורך שנים פוגע בתפקוד הנכון והמקצועי הנדרש במעברים. יצוין כי ייעוד כוחות מג"ב בגזרת העוטף הוא הגנה ואבטחה של מכשול קו התפר ולא ניהול המעברים. מטלה זו הוטלה עליהם מכורח הנסיבות על חשבון משימות הבט"ש בגזרת קו התפר ומבלי שהם עברו הכשרה מתאימה לכך".

בנובמבר 2016 מסר המשרד לבט"פ למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "משטרת ישראל מתמודדת מזה שנים עם אתגרי גיוס כוח אדם לכל יחידותיה. כתוצאה, מאות תקני כוח אדם אינם מאוישים לרבות תקנים ביחידת המעברים של 'עוטף ירושלים'... במקביל, ועל רקע המצב הביטחוני, נוספו בשנים האחרונות תקנים רבים למחוז ירושלים, בדגש על מזרח העיר, לצורך חיזוק הביטחון

29 מעבר ביתוניא, מעבר קלנדיה, מעבר זיתים ומעבר רחל.

ושיפור שירותי המשטרה... משטרת ישראל ומחוז ירושלים פועלים נמרצות לגיוס שוטרים חדשים לכל התקנים הפנויים".

משרד מבקר המדינה שב ומעיר למשטרת ישראל, כי המחסור המתמשך באיוש יחידת המעברים משפיע על תפקודה, ופוגע ביכולתו של מג"ב "עוטף ירושלים" לעמוד ביתר המשימות שעליהן הוא מופקד. על המשטרה לפעול בנמרצות לאיוש מלא של יחידת המעברים בהתאם לתקן שנקבע, ובהקדם האפשרי.

המחסור המתמשך באיוש יחידת המעברים משפיע על תפקודה, ופוגע ביכולתו של מג"ב "עוטף ירושלים" לעמוד ביתר המשימות שעליהן הוא מופקד

## בקרה על מועד חזרתם של פלסטינים השוהים בישראל

בהתאם לחוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003 (תוקפה של הוראת השעה מוארך מפעם לפעם ולאחרונה בתוקף עד 30.6.17), יציאת תושבי האזור (פלסטינים) מאיו"ש לישראל תתאפשר למחזיקים בהיתרי שהייה בישראל שמנפיק מפקד האזור. היתר שהייה בישראל ניתן בעיקר לצורך עבודה בישראל ולצורך טיפול רפואי.

נוהל של פקמ"ז, המכונה נוהל "סגירת מעגל", נועד לאפשר ביצוע של רישום ובקרה ממוחשבים על מועדי יציאתם וחזרתם של פלסטינים שיצאו מאיו"ש לישראל. רישום נתונים אלה יאפשר לאתר פלסטינים שנכנסו לישראל מאיו"ש על פי היתר שניתן להם, אך לא שבו לשטחי איו"ש במועד שנקבע להם בהיתר[30], כך שהמנהא"ז יוכל לנקוט נגדם אמצעי הרתעה, עד כדי ביטול היתר היציאה האישי שניתן להם.

בביקורת הקודמת צוין כי נושא "סגירת מעגל" במעברים שבין איו"ש לישראל הוא בעל חשיבות רבה מבחינה ביטחונית, והוא עשוי לסייע רבות לקיום בקרה ולהגביר את יכולת ההרתעה של פלסטינים השוהים בישראל ללא היתר שהייה תקף (שב"חים).

בביקורת הקודמת עלה כי נוהל "סגירת מעגל" לא הופעל בכל המעברים, למעט במעבר רחל, והבודקים הביטחוניים המועסקים בהם קיימו רישום של פלסטינים הנכנסים לישראל מאיו"ש, אך לא נעשה כל רישום של פלסטינים העוברים מישראל לאיו"ש.

משרד מבקר המדינה העיר בביקורת הקודמת למשטרה, לרמי"ם ולצה"ל, כי כדי שנוהל "סגירת מעגל" ישיג את מטרתו במלואה, צריך לקיימו בכל המעברים באופן אחיד ומלא, וכך תירשם כל תנועה של פלסטינים במעבר, הן בכניסה והן ביציאה. אשר על כן, ראוי שכל הגופים המופקדים על ניהול המעברים יפעלו במשותף כדי לבצע את נוהל "סגירת מעגל" כנדרש.

בביקורת עלה, כי בכל המעברים בין ישראל לאיו"ש לא הופעל נוהל "סגירת מעגל", ודיונים והחלטות שהתקבלו בנושא לא הגיעו לכדי מימוש, כמפורט להלן:

30 היתר היציאה מאיו"ש לישראל יכול שיהיה יומי או לתקופה ארוכה יותר.

באוקטובר 2014 התקיים דיון בראשות ראש המינהל האזרחי, ובו נקבע כי תהליך "סגירת מעגל" יתקיים בשלושה שלבים: ביצוע פיילוט במשך שישה חודשים במעבר אייל החל מפברואר 2015 עד אוגוסט אותה שנה; במקרה של הצלחת הפיילוט יורחב נושא "סגירת מעגל" למעבר שער אפרים ותרקומיא; הפעלת סגירת מעגל בשאר המעברים ותחילת פיילוט בעוטף ירושלים בתחילת 2016. במסמך פורטו פריסת התשתיות והמשאבים הנדרשים לשם כך.

בדיון זה נקבעה ההיערכות הדרושה לקראת הפעלת הנוהל, ונקבעו הסנקציות שיופעלו כנגד פלסטינים שיחרגו מתנאי רישיון השהייה בישראל, החל מאזהרה למי שנתפס בפעם הראשונה ועד לשלילת כניסה לתקופה של עד חודש ימים למי שנתפס בפעם הרביעית, ובמקרים חריגים אף מעבר לחודש.

> בכל המעברים בין ישראל לאיו"ש לא הופעל נוהל לקיום בקרה על מועד חזרתם של פלסטינים השוהים בישראל

בינואר 2015 כתב ראש תחום מעברים ותפר במנהא"ז, בין היתר לראש המנהא"ז, כי "בהמשך להנחיית שר הביטחון מ-26.1.15, ובעקבות כך הנחיית מתפ"ש ופקמ"ז, בכוונתו להוציא לפועל את פיילוט סגירת מעגל".

כעולה ממכתבו של מנהל רמי"ם מפברואר 2015 למפקד פקמ"ז דאז, אלוף (במיל') ניצן אלון, הפיילוט לא נערך, ובפקמ"ז התנהל תחקיר בנושא זה, ובו נקבע כי אי-מימוש "סגירת מעגל" ואי-יישום הפיילוט נבע מהיעדר יכולת רמי"ם להיערך ל"סגירת מעגל" בכלל המעברים. מנהל רמי"ם ציין במכתבו, כי רמי"ם הייתה ערוכה לקיום הפיילוט כבר בספטמבר 2014, וכי "במידה ורמי"ם היתה מונחית להיערך לסגירת מעגל בכלל המעברים שבאחריותה בפברואר 2014... הדבר היה מתבצע עד סוף שנת העבודה... היעדר גורם מתכלל מסביר מדוע בין החודשים ינואר ליולי [2014] לא עסקו בנושא".

במאי 2015 הודיע מתאם פעולות הממשלה בשטחים למנכ"ל משהב"ט כי "בהתאם להנחיית שר הביטחון מיום ה-29 באפריל 2015 להפעלת שלב א' בתוכנית 'סגירת מעגל' במעברי יהודה ושומרון אנו נערכים להפעלת פיילוט בתאריך 22 במאי 2015" עוד הודיע מתאם פעולות הממשלה בשטחים כי "לצורך מימוש שלבים ב' ו-ג' בתכנית נדרש... אישור והתאמה תשתיתית במעברים. העלות הנדרשת הינה 11.760 מיליון ש"ח".

בדיון שהתקיים באוקטובר 2015 בראשות שר הביטחון ובהשתתפות, בין היתר, של אלוף פקמ"ז, מפקד מתפ"ש וראש אמ"ץ, קבע שר הביטחון כי הוא "מקבל את המלצת צה"ל שלא **להפעיל בעת הנוכחית** את 'סגירת מעגל' באופן חלקי, **אלא להמתין עד להשלמת** הכנת התשתית לביצוע המהלך [של "סגירת מעגל"] בו זמנית בכלל המעברים ואז לבחון את עיתוי ההפעלה" (ההדגשות במקור). הנימוקים לדחייה היו: הפעלה חלקית לא בהכרח תשפר את הפיקוח; הדבר יקשה על בעלי היתרים, ייצור תמריץ שלילי להתנהלות הנורמטיבית ויוביל להגדלת מעגל השב"חים; הפעלה חלקית לא תאפשר נקיטת סנקציות, ותהפוך את ההוראה ל'אות מתה'". השר הנחה כי "בשלב זה יש לקדם את התשתית במעברים כך שתהיה ערוכה להפעלת נוהל סגירת מעגל בכל המעברים בו - זמנית. יש **לפעול לתקצוב הפרויקט** במימון חיצוני, אך להיערך להקצאת התקציב ממקורות מעהב"ט [מערכת הביטחון] בהעדר מימון חוץ" (ההדגשה במקור). עוד נקבע כי מועד השלמת ההיערכות הוא ה-1.5.16.

באמצע מרץ 2016 כתב ראש רמי"ם למפקד פקמ"ז מכתב שנושאו "סגירת מעגל בכלל המעברים - משמעויות". במכתבו הוא ציין כי מאיו"ש לישראל עוברים במעברי רמי"ם כ-40,000 פלסטינים מדי יום ביומו, וכי "תהליך בקרת היתרים ורישום העוברים מתבצע במגמת כניסה בלבד באמצעות בקרים אנושיים. היציאה בחזרה לאיו"ש מתבצעת בצורה חופשית הן דרך מעברי הולכי הרגל והן דרך מעברי הרכב הישראלים" כן ציין, כי התקציב שיידרש לצורך רכש אמצעים ובינוי הוא 5.7 מיליון ש"ח, ותידרש תוספת שנתית של 3.8 מיליון ש"ח עבור תפעול תשתיות אלה. משך הזמן שיידרש לביצוע הרכש ופריסתו במעברי רמי"ם הוערך בכ-14 חודשים.

באפריל 2016 מסר בהקשר זה ראש מטה לוט"ר לצוות הביקורת כי "נושא זה [נוהל "סגירת מעגל"] שעניינו רישום כל הנכנסים לישראל והיוצאים ממנה, נועד בעיקר למנוע את תופעת השב"חים, לצורך כך נדרשת במעברים תוספת של אמצעים, תשתיות, ומערכות שכיום אינן בנמצא. לכן, המעברים במתכונתם כיום אינם ערוכים לבצע רישום של הפלסטינים החוזרים מישראל לאיו"ש... יתר על כן, קיימות פרצות בגדר ההפרדה [גדר "קו התפר"], ודרוש תקציב רב להשלמת הקטעים החסרים. כל עוד קיימות פרצות בגדר ההפרדה, וקיימת היכולת של פלסטינים לעבור דרכן לשטחי ישראל, מערכת 'סגירת מעגל' לא תענה על בעיית השב"חים. ההערכה היא שבישראל שוהים כל יום כ-50 אלף שב"חים".

באמצע מאי 2016 מסר ראש תחום מעברים ותפר במנהא"ז לצוות הביקורת, כי "שר הביטחון קיבל החלטה באוקטובר 2015 שהחל מ-1.6.16 יופעל נוהל 'סגירת מעגל' בכל המעברים. על פי נוהל זה, על כל הפלסטינים שעברו במעברים מאיו"ש לישראל להירשם גם בחזרתם לשטחי איו"ש. עלות מימוש ההנחיה כ-17 מיליון ש"ח. נכון לרגע זה אין במעברים תשתיות ליישום ההנחיה".

ביולי 2016 מסר ראש מנהלת קשת צבעים וקו התפר בפקמ"ז, אל"ם עופר הינדי, לצוות הביקורת כי לאורך גדר "קו התפר" קיימים מספר קטעים ללא גדר באורך כולל של כמה עשרות ק"מ. בשני קטעים העבודות יושלמו בתוך זמן של כשנה, ובשאר הקטעים המשך הטיפול בהם מוקפא מסיבות מדיניות או מסיבות ביטחוניות ותקציביות. יצוין כי פרצות אלה בגדר מאפשרות לפלסטינים לעבור משטח איו"ש לשטח ישראל ללא כל בקרה וללא בדיקה ביטחונית. בנסיבות אלה נפגעת משמעותית יעילותה של גדר "קו התפר" בכלל ויעילותם של המעברים בפרט.

בנובמבר 2016 מסר משרד ראש הממשלה למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "נושא הפרצות בגדר כרוך בבעיות פנימיות, משפטיות ותקציביות, **<u>אך מטופל וידוע לדרג המדיני...</u>** כך למשל, ביום 6 במרץ 2016 התקיים דיון בראשות ראש הממשלה בנושא 'תכנית להגנת גבולות ישראל - סדרי עדיפות ומשאבים' אותו סיכם ראש הממשלה כדלקמן: ... **סגירת ירושלים וקו התפר קריטית ובעדיפות עליונה**... להתחיל מידית בשתי פעילויות: 1. סגירת עוטף ירושלים [וקטע נוסף בגדר התפר]... **נדרש לכנס בהקדם את הקבינט**, על מנת להביא את ההחלטה לאישורו ולסכם את נושא המימון לשנת 2016" (ההדגשות במקור). עוד מסר משרד ראש הממשלה בהתייחסותו כי "<u>ביום 9 ביוני 2016</u> התקיים דיון קבינט בנושא 'הערכת מצב בעקבות הפיגוע בת"א' **<u>שבמסגרתו אושרה התכנית והמקורות התקציביים לסגירת הפרצות בקו התפר ביהודה והשומרון</u>**... ב-2016 יוקצה סך של... לסגירת הפרצות בקו התפר (180 מיליון ש"ח לעוטף ירושלים ו-85 מיליון ש"ח [לקטע נוסף]"(ההדגשות במקור).

בנובמבר 2016 מסר מתאם פעולות הממשלה בשטחים למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "ביסוד הדברים עומדת התפיסה כי התקדמות בהשלמת תוואי גדר הביטחון וסגירת 'הפרצות' המרכזיות מאפשרות את **<u>מימוש הרעיון והתפיסה המבצעית המלאה לאורך גדר הביטחון</u>**, אשר תכליתה 'תיעול' התנועות הישראליות והפלסטיניות למעברים מוסדרים... עם זאת, הרי **שכיום קיימות מספר פרצות משמעותיות בגדר הביטחון, דרכן עוברים מדי יום אלפי שבחי"ם,** בעיקר לתעסוקה לא חוקית בשטחי מדינת ישראל... עמדת **מתפ"ש הינה כי כל עוד לא הוסדרה סוגיית השב"חים** (מניעת כניסתם והטיפול האוחר בהם) **הרי שאין טעם להשית קשיים נוספים דווקא על הפועלים החוקיים,** בעלי רשיונות התעסוקה, היוצאים לעמל יומם ושבסופו של דבר הסנקציות בגין אי סגירת מעגל יושתו עליהם, בעוד אל מול השב"חים המנגנון לא מאפשר סנקציות כלשהן" (ההדגשות במקור).

משרד מבקר המדינה חוזר ומדגיש, כי נוהל "סגירת מעגל" במעברים הוא בעל חשיבות רבה, ויש בו כדי לסייע רבות בקיום בקרה על שוהים בלתי חוקיים בישראל ובהרתעתם, וכי לעיכוב בישום נוהל זה עלולות להיות משמעויות ביטחוניות כבדות משקל. העמדת התקציב לסגירת חלק מהפרצות בגדר "קו התפר" הינו צעד חשוב שיאפשר תיעול של כל מבקשי המעבר לישראל לעבר המעברים הקיימים. ברם, המשך קיומן של פרצות בגדר "קו התפר" מונע אפשרות ל"סגירת מעגל" שלמה, ומשכך רק אחרי סגירת כל הפרצות תושג יכולת פיקוח על הנכנסים מאיו"ש לישראל, ותימנע כניסתם לשטח ישראל של אלה שאין להם אישור לכך.

במצב דברים זה שבו לא קיימת "סגירת מעגל", ונוכח המשך קיומן של פרצות בגדר אשר מאפשרות חדירה לשטחי ישראל ללא בקרה, הימצאותם של שוהים בלתי חוקיים בישראל היא בלתי נמנעת. מצב זה מהווה סיכון מתמשך לביטחון תושבי ישראל.

משרד מבקר המדינה מעיר למשהב"ט כי אי מימוש הנחיית שר הביטחון, כאמור, להשלמת הערכות למימוש נוהל סגירת מעגל עד למועד 1.5.16 מעיד על משמעת אירגונית לקויה. נוכח זאת על משהב"ט לפעול בשיתוף הגופים הנוגעים בדבר - רמי"ם, המשטרה וצה"ל - להשלמת ההיערכות למימוש נוהל "סגירת מעגל". בד בבד, נוכח חשיבותה של גדר "קו התפר" לביטחון תושבי ישראל, ראוי כי הממשלה תמשיך במאמציה להשלמת גדר "קו התפר" ולתיקון הפרצות בהקדם האפשרי על מנת שהיא תמלא את ייעודה בהקטנת יכולת החדירה של מְפֻגעים ובמניעת חדירת מסתננים מאיו"ש לישראל, ותאפשר להפעיל ביעילות את נוהל "סגירת מעגל".

## מערכת ממוחשבת - "רעות"

האמצעים הטכנולוגיים המשמשים לצורכי בידוק ובקרה במעברים כוללים, בין היתר, מערכת ממוחשבת לזיהוי ורישום של העוברים בהם ומערכת לזיהוי ביומטרי[31].

בביקורת הקודמת נכתב כי במאי 2006 החליט הקבינט הביטחוני להטיל על המשטרה את האחריות לפיתוח מערכת רעו"ת (רישום עוברים ותנועות) לרישום עוברים ושבים במעברים בין ישראל לאיו"ש ואזח"ע, מתוקף אחריותה לרישום היציאות והכניסות במעברי הגבול הבין-לאומיים של ישראל. בהחלטה ב/2 נקבע עוד כי באחריות משהב"ט, צה"ל והמשטרה להצטייד במערכת "רעות" עבור כל המעברים שבין ישראל ובין איו"ש ואזח"ע עם סיום הפיתוח של המערכת, וכי מנכ"ל משרד ראש הממשלה יחליט על גובה התוספת התקציבית הנדרשת לפיתוח מערכת "רעות", ויקבע את המקורות לאותם תקציבים.

מערכת "רעות" אמורה לשמש כמערכת אחודה המאפשרת קיום בקרה ורישום הן על העוברים השבים הישראלים ועל בעלי דרכונים זרים, והן על פלסטינים העוברים במעברים. המערכת אמורה להתבסס, בין היתר, על הנחיה מקצועית שמשרד הפנים אמור לפרסם בנוגע למעברים הפנימיים שבין ישראל לאיו"ש בנוהל הנקרא "חוקת המעברים" (ראו הרחבה בהמשך). מערכת "רעות" אמורה הייתה לפעול על בסיס מסד נתונים משותף, באופן מקוון עם מערכת מידע ורישום של עוברים ושבים הפועלת במעברים הבין-לאומיים של מדינת ישראל, ועם מערכת "אבן מתגלגלת" של המנהא"ז, הכוללת מאגר נתונים של האוכלוסייה הפלסטינית, ואשר, בין היתר, משמשת את המעברים לצורך קיום בקרה ורישום העוברים והשבים הפלסטינים. מערכת "רעות" אמורה הייתה לאפשר בקרה אמינה, מהירה ומדויקת על כל התנועות במעברים שבין ישראל ובין איו"ש ואזח"ע.

באוגוסט 2006 קבע מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז, מר רענן דינור, כי במימון עלות הפיתוח וההקמה של שלב א' ושלב ב' של המערכת, המסתכמת ב-28 מיליון ש"ח, ישתתפו משרד האוצר, השב"כ, משרד הפנים, משהב"ט והמשרד לביטחון הפנים.

הפיתוח וההקמה של מערכת "רעות" כללו ארבעה שלבים עיקריים: שלב א' - בקרת מעבר ישראלים וזרים; שלב ב' - בקרת מעבר כלי רכב; שלב ג' - בקרת מעבר סחורות; שלב ד' - בקרת מעבר פלסטינים. בביקורת הקודמת נמצא כי הושלם פיתוח שלבים א' ו-ב' בלבד של המערכת.

הביקורת הקודמת העלתה כי השב"כ, משרד הפנים ומשהב"ט, שנדרשו להשתתף בעלות הפיתוח של המערכת, לא עשו כן, וכי בספטמבר 2009 הורה מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז, מר איל גבאי, למשרד האוצר לנכות מתקציבם של אותם גופים את סכומי ההשתתפות האמורים שלא שולמו, אשר הסתכמו ב-9 מיליון ש"ח.

בביקורת הקודמת העיר משרד מבקר המדינה כי בשל דרך פעילותם של הגורמים המעורבים בסוגיית התקציב של מערכת "רעות", נגרם עיכוב בהתקדמות הפרויקט

31 מערכת המבוססת על טכנולוגיה המאפשרת אימות כמעט ודאי של זיהוי אדם על פי המאפיינים הביומטריים שלו.

של מערכת מרכזית אחודה לביקורת הגבולות לעוברים בכל המעברים של מדינת ישראל, וכי על המשטרה להבטיח את המשך הפיתוח הפרויקט.

בביקורת עלה, כי מאז הביקורת הקודמת לא הושלם פיתוחה של מערכת "רעות", עקב אי-פיתוח שלבים ג' ו-ד', האמורים לאפשר בקרה על מעבר פלסטינים במעברים. הפיתוח הופסק הן בשל העובדה שהגופים לא העבירו את חלקם בפיתוח המערכת, והן עקב העובדה שצה"ל אינו מאפשר את חיבורה של המערכת למערכת "אבן מתגלגלת", ובכך נמנעת האפשרות לקיים בקרה על מעבר פלסטינים במעברים בעזרת מערכת מחשב אחודה. יצוין כי גם פריסתה של המערכת לא הושלמה[32], דבר המונע קיום בקרה על מעבר בעלי דרכונים זרים ועל ישראלים בכלל המעברים.

משרד מבקר המדינה בחן את המשך הפיתוח ופריסתה של מערכת "רעות", ולהלן הפרטים:

ביולי 2010 סיכם מנכ"ל משרד ראש הממשלה כי "פיתוח שלבים ג-ד במערכת רעות בהיקף תקציבי של עד 42 מיליון ש"ח יחל לאלתר באחריות צוות הפיתוח... מקורות המימון של עלות הפיתוח הסופית... 1/5 ביטחון, 1/5 בט"פ, 1/5 פנים, 1/5 אוצר, 1/5 שב"כ... בכל מקרה הפיתוח יואץ ויקוצר ככל הניתן... אגף התקציבים והאגף הכלכלי במשרד רה"מ יוודאו העברת התקציב מהמשרדים למשרד לבט"פ".

לאחר העברת האחריות על מערך ביקורת הגבולות ממשטרת ישראל לרשות האוכלוסין ההגירה ומעברי הגבול (להלן - רשות האוכלוסין) קיבלה רשות האוכלוסין בינואר 2011 ממשטרת ישראל את האחריות להפעלת מערכות הביקורת על הגבולות והמעברים, ובכלל זה את האחריות על מערכת "רעות".

באוקטובר 2013 כתב ראש מחלקת מעברים, נצ"ם יהודה פרץ, למנהל יחידת מחשוב רישום מערכת גבולות (להלן - רשב"ג) ברשות האוכלוסין כי "עיכוב פיתוח המערכת פוגע משמעותית ביכולת המעברים לאתר עוברים אשר עלולים להוות סכנה בטחונית או אחרת".

ממסמכי הביקורת עולה כי ביולי 2015 קיים רמ"ט לוט"ר, מר איתן בן דוד, דיון מעקב וסטטוס בנוגע לבחינת תהליך הפיתוח של מערכת "רעות" וקביעת תהליך יישום ועבודה להמשך. במהלך הדיון ציין ראש חטיבת מעברים במטה לוט"ר כי קיימת בעיה ביטחונית במעברים, ו"פיתוח המערכת יביא לשיתוף המידע בין כלל הגופים הביטחוניים וישפר את העבודה, הן בפאן הביטחוני המבצעי והן בשירות לאזרח". בדיון זה ציין ראש מינהלת קשת צבעים ותפר בפקמ"ז, כי "מערכת רעות הינה בסדר עדיפות אחרון, מבחינת צה"ל", וכי "המלצת פקמ"ז [היא] לשנות את החלטת הממשלה בנושא זה". בסיכום הדיון קבע רמ"ט לוט"ר, כי "הדיון מתכנס בשל אי יישום מלא של החלטת קבינט ב/2", וכי הוא "מדגיש את חובת הגופים לקיים החלטות קבינט שנקבעו". עוד סיכם רמ"ט לוט"ר, בין היתר, כי כל גוף יעביר "את עמדת הארגון לגבי נחיצות המערכת... ממליץ כי מנכ"ל רה"מ יזמן דיון שיציגו לו את הצרכים המבצעיים של המערכת להמשך התהליך... היות והוא זה שהחליט בנושא בעבר והוא סוברני להחליט בהווה".

32 המערכת הותקנה בחמישה ממעברי רמי"ם (גלבוע, מיתר, תרקומיא, בקעה ואליהו) ובשלושה ממעברי "עוטף ירושלים" (בקלנדיה (עטרות), זיתים ורחל).

באוגוסט 2015 פנה במכתב ממונה תפקידים מיוחדים ברמי"ם לרמ"ט לוט"ר והציג את עמדת רמ"ים בנוגע להמשך פיתוח מערכת "רעות", ולפיה "במציאות הנוכחית **השימוש והערך המוסף של מערכת רעו"ת** הוא **שולי ביותר**... מערכת רעות בתצורתה הנוכחית, **אינה מתאימה ואינה עונה לצרכים המבצעיים והתפעוליים במעברים בהם קיימת תנועת עוברים סואנת ואינטנסיבית דוגמת זו המתופעלת על ידנו**... כל עוד **מתקיים צורך בשתי מערכות נפרדות שאינן משולבות האחת בשנייה, איננו רואים יתרון למערכת** זו עבורנו" (ההדגשות במקור).

בינואר 2016 פנה רמ"ט לוט"ר למנכ"ל ראש הממשלה, מר אלי גרונר, במכתב שבו הוא חזר על עמדת לוט"ר ולפיה "עד כה הושקעו במערכת כ-28 מיליון ₪ ... חוסר שיתוף הפעולה של צה"ל לתיאום וסינכרון מערכת 'רעות' עם מערכת 'אבן מתגלגלת' הצה"לית מנע עד כה את השלמת הפיתוח מערכת 'רעות' לשלבים ג'+ד' והטמעתה בכלל המעברים... עמדת מטה לוט"ר הינה כי **נדרשת מערכת אחידה לכלל הארגונים הפועלים במעברים**, כפי שנקבע בהחלטת ממשלה ב/2", וכי "לאור האמור לעיל... אבקש את התערבותך לפעולה מתוקף מינויך כמוביל מטעם רה"מ כמצוין בהחלטה ב/2 למימוש ההחלטה ולחיוב כלל הארגונים ובדגש על צה"ל לקיים את ההחלטה כלשונה" (ההדגשה במקור).

בינואר 2016 השיב סמנכ"ל כלכלה ותשתיות במשרד ראש הממשלה, מר אמיר ברקן, לרמ"ט לוט"ר "על מנת לתת מענה למצב המתואר מוצע שהמל"ל יביא נושא זה לדיון בוע"ש [ועדת שרים] לביטחון לאומי, כך שתוכרע המחלוקת בעניין הצורך המבצעי ויינתן תוקף של החלטת ממשלה לסיכום התקציבי בנושא. סבורני כי דרך פעולה זו תשרת טוב יותר את טובת העניין ותמנע הישנות מקרים דומים בעתיד".

במאי 2016 ציין ראש מטה שר הביטחון, מר חיים בלומנבלט, במכתב לרמ"ט לוט"ר ולמזכ"ץ שר הביטחון, בין היתר, כי "מערכת 'רעות' אינה מספקת מענה הולם, להבנתנו, בהתמודדות מול 'פיק בוקר' [עומס של כמות עוברים בשעות הבוקר] במעברי הסגר (יציאת פועלים)... דבר הצפוי ליצור לחץ משמעותי במידה רבה יותר מהקיים כיום וכפתרון מתחייב, להבנתנו, יחייב הגדלה משמעותית של שרוולי הכניסה [שביל הכניסה והבדיקה של הולכי הרגל במעברים]... יידרש סכום נוסף של **<u>מעל 10 מש"ח</u>** לשנה לטובת הקמה ותחזוקת ממשק חדש בין מערכות המתפ"ש למערכת **רעו"ת**... סכום שלא נלקח בחשבון מלכתחילה, כל זאת ללא חישוב העלויות הגבוהות של הצטיידות במעברים עצמם באמצעים התומכים במערכת החדשה... בנוסף נדרשת התייחסות יועמ"ש באשר להעברת מאגר המרשם הפלסטיני בכלל, והמאגר הביומטרי בפרט, למשרד הפנים, כאשר הסטטוס המשפטי של המאגר כלל אינו ברור" (ההדגשות במקור). בסיכום מכתבו מציין ראש מטה שר הביטחון כי "ההמלצה הינה קיום חשיבה מחודשת למול מנכ"ל משרד ראה"מ [ראש הממשלה] והמלצה להשארת המצב הקיים לפיו: מערכת **מעברים פנימיים** [אבן מתגלגלת] תמשיך לטפל בכלל מעברי התפר... מול האוכלוסייה הפלסטינית; מערכת **רעו"ת** תמשיך לטפל במעברי ישראלים וזרים במעברים הרלוונטיים" (ההדגשה במקור).

במאי 2016 ציין מנהל יחידת מחשוב רשב"ג ברשות האוכלוסין וההגירה האחראי על פיתוח מערכת "רעות", בפגישה שקיים עם צוות הביקורת, כי "ביטול רעות היא פעולה כירורגית יקרה ביותר ומסוכנת ביותר לרותם[33]".

ביוני 2016 מסר ראש חטיבת מעברים בלוט"ר למשרד מבקר המדינה כי "אנו נמליץ להחזיר את הנושא לדיון קבינט או להכרעה תקציבית מחודשת של מנכ"ל משרד רה"מ".

ביולי 2016 פנה מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מר אלי גרונר, למ"מ ראש המל"ל, מר יעקב נגל, בבקשה "לאור העובדה שהחסם המרכזי להמשך פיתוח המערכת הינו מחלוקת מקצועית ולא תקציבית, מוצע כי המל"ל יביא את הנושא להכרעה מחודשת בקבינט בהקדם".

בנובמבר 2016 מסר מתאם פעולות הממשלה בשטחים למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת, כי רישום האוכלוסייה הפלסטינית מבוצע כיום באמצעות מערכת "אבן מתגלגלת", וכי "**מערכת זו נותנת מענה מיטבי לצרכי הרישום של האוכלוסייה הפלסטינית,** רישום שמהווה נדבך בבידוק בכניסה לישראל (בידוק=חיפוש גופני, זיהוי ורישום)... **מערכת "רעות" נועדה להשלים את הטיפול באזרחים ותושבים ישראלים, אם כי כיום אינה קיימת חובת רישום שכזו... כל עוד לא יוסדר בחקיקה כי כל אזרח ישראלי או תושב מחוייב בזיהוי ורישום בעת כניסתו ויציאתו מאיו"ש הרי שאין טעם להכניסה... המערכת אינה נותנת מענה מבצעי ותפעולי ראוי למעברי הרכב,** בהם עוברת עיקר האוכלוסייה הישראלית**"** (ההדגשות במקור).

בנובמבר 2016 מסרה רשות האוכלוסין וההגירה במשרד הפנים למשרד מבקר המדינה בתגובתה לממצאי הביקורת, כי "בשנת 2012, כאשר הובהר לכלל הגורמים כי משהב"ט אינו מתכוון להשלים את מימון חלקו בפיתוח, הופסק הפיתוח כליל, לרבות גביית התשלומים לפיתוח גם משאר המשרדים... הרשות פנתה בעניין זה מספר פעמים לראש לוט"ר, המתכלל ע"פ [על פי] החלטת מנכ"ל רוה"מ את מערכת רעות, והתריעה על אי פיתוחה של המערכת נוכח אי העברת המימון הנדרש ע"י כלל הגורמים השותפים... וכן על הנזק הצפוי כתוצאה מכך... נוכח אי תשלום מימון התחזוקה בשלבים א-ב ע"י משהב"ט, מאז 2014, ועל מנת להמשיך ולהפעיל את המערכת, שילמה הרשות מתקציבה במהלך השנים את חלקו של משהב"ט בתחזוקה. יצוין כי בשנת 2016 הודיעה משטרת ישראל אף היא על הפסקת העברת תשלום התחזוקות לרעות שלבים א-ב... הרשות פעלה כנדרש ממנה, ואף למעלה מכך, הן בהיבט המקצועי-טכני והן בהיבט המינהלי, לקידומה של פיתוח מערכת רעות, ולתחזוקתה השוטפת".

עוד מסרה רשות האוכלוסין וההגירה כי בנובמבר 2016 כתב שר הפנים, אריה מכלוף דרעי, לשר הביטחון אביגדור ליברמן, כי "החל מ 2013 משרד הביטחון לא שיתף פעולה באפיון דרישות המערכת ובכך עצר למעשה את המשך פיתוח המערכת... חוב משרד הביטחון בגין פיתוח שנעשה ותחזוקה עומד על סך של 4,195,000 ש"ח בגין שנים 2013 - 2016".

33 מערכת "רותם" היא מערכת מידע ורישום לעוברים במעברים הבין-לאומיים של מדינת ישראל. בתחילה כונתה מערכת זו בשם "רשב"ג - (רישום ביקורת גבולות) 2000".

בנובמבר 2016 מסרה משטרת ישראל למשרד מבקר המדינה בתגובתה לממצאי הביקורת, כי "משטרת ישראל היתה האחרונה להפסיק את תשלום חלקה בפיתוח המערכת, וזאת מאחר ולא היה טעם להמשיך ולהשקיע ללא שותפים. לדעת המשטרה יש צורך לחדש את הפיתוח ולסיים את העבודה".

משרד מבקר המדינה מציין כי מימוש החלטת הממשלה ב/2 בנוגע לפיתוח מערכת "רעות" נתקל בחוסר שיתוף פעולה מצד השותפים לפרויקט כבר בתחילת הדרך, עת נאלץ, כאמור, מנכ"ל משרד ראה"ם להורות את משרד האוצר לנכות מתקציבם של חלק מהגופים את סכומי השתתפותם שלא שולמו, אשר הסתכמו ב-9 מיליון ש"ח. חוסר שיתוף פעולה זה נמשך עד למועד סיום הביקורת, יולי 2016.

אי-קיום החלטת הממשלה בנוגע להמשך פיתוח מערכת "רעות" על ידי הגורמים השותפים, ובמיוחד לאחר שהושקעו בהקמת המערכת סכומים נכבדים, הוא חמור בהיבטים של מינהל תקין ובזבוז כספי ציבור.

אי-קיום החלטת הממשלה בנוגע להמשך פיתוח מערכת "רעות" על ידי הגורמים השותפים, ובמיוחד לאחר שהושקעו בהקמת המערכת סכומים נכבדים, הוא חמור בהיבטים של מינהל תקין ובזבוז כספי ציבור

בנובמבר 2016 מסר משרד ראש הממשלה למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "מנכ"ל המשרד [ראש הממשלה] מימש את האחריות שהוטלה עליו בהחלטת קבינט ב/2... הוא קבע את התוספות התקציביות הנדרשות ואת המקורות התקציביים לצורך פיתוח והקמה של שלב א' ו-ב' [ואת] התוספות התקציביות הנדרשות והמקורות לצורך פיתוח שלב ג' ו-ד' של מערכת 'רעות'. בין לבין, דאג מנכ"ל המשרד לכך שינוכו כספי ההשתתפות מתקציבם של השב"כ, משרד הביטחון ומשרד הפנים כאשר הללו לא הועברו בנוגע לשלב א' ו-ב' של פיתוח מערכת 'רעות'... **פיתוח שלב ג' ו-ד' של מערכת רעות' לא מיושם בשל מחלוקת שאינה תקציבית אלא מהותית/מבצעית**... החלטת הקבינט ב/2 לא הסמיכה את מנכ"ל המשרד לפתור את המחלוקת. בדיוק מסיבה זה הציע סמנכ"ל כלכלה ותשתיות של המשרד [משרד ראש הממשלה] לראש מטה לוט"ר, ובהמשך מנכ"ל המשרד למ"מ [ממלא מקום] ראש המל"ל, כי הנושא יובא להכרעת הקבינט... מטה לוט"ר פעל בצורה מיטבית לצורך יישום החלטת קבינט ב/2, לרבות דיון מעקב וסטטוס... ראש מטה לוט"ר אף פנה למנכ"ל המשרד בעניין זה, ומנכ"ל המשרד הציע לו לפנות לקבינט לצורך הכרעה במחלוקת המקצועית האמורה... בנסיבות העניין, מטה לוט"ר פעל כגורם מסדיר בהתאם להחלטת הקבינט ב/43 ועשה ככל שביכולתו על מנת לפתור את המחלוקת המקצועית בעניין מערכת 'רעות'... **החלטת קבינט ב/43 העניקה למטה לוט"ר סמכות תיאום וסיוע, אך לא הכרעה כאשר קיימת מחלוקת מקצועית מעין זו**... בכוונת מטה לוט"ר... להעלות בקבינט את המחלוקת, כפי שהוצע על ידי מנכ"ל המשרד" (ההדגשות במקור). עוד נמסר ממשרד ראש הממשלה כי סעיף 17 להחלטת קבינט ב/43 קובע כי תפקידי הגורם המסדיר כוללים, בין היתר, "סיוע בפתרון מחלוקות וכן מתן מענה למצבים בהם האינטרס של גורם אחד אינו תואם את האינטרס הכולל".

משרד מבקר המדינה מעיר כי משמונה מנכ"ל משרד ראש הממשלה בהחלטה ב/2 להחליט על גובה התוספת התקציבית הנדרשת לפיתוח מערכת "רעות", ולקבוע את המקורות לאותם תקציבים, ומתוקף כך אף הנחה את אגף התקציבים לוודא כי חלקם של המשרדים השונים במימון שלבים ג' ו-ד יועבר, היה עליו לוודא כי הדבר יעשה. מנכ"ל משרד ראש הממשלה אף יכול היה להפעיל את סמכותו ולהורות למשרד האוצר לנכות תקציבים אלה מתקציבי המשרדים בדומה להחלטתו, כאמור, לניכוי חלקם של המשרדים עבור שלבים א' ו-ב'. לא זו אף זו, משהתברר כי יש צורך להעלות את המשך פיתוח הפרויקט לדיון בממשלה, היה על מטה לוט"ר לפעול ביתר נמרצות לצורך זה. מהתייחסות משרד ראש הממשלה לממצאי הביקורת עולה אוזלת יד מצד הגורמים האחראיים למימוש החלטת ממשלה, שבוצעה באופן חלקי.

בינואר 2017 מסר משרד ראש הממשלה למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "אין למנכ"ל משרד ראש הממשלה סמכות חוקית לנכות תקציבים מתקציבי משרדי הממשלה... לכל היותר משרד ראש הממשלה **יכול היה לפנות למשרד האוצר** בבקשה לניכוי תקציבים אלה מתקציבי המשרדים בדומה להחלטתו, כאמור לניכוי חלקם של המשרדים עבור שלבים א' ו-ב'" (ההדגשה במקור).

לאחר שנים רבות שבהן לא קוימה במלואה החלטת הממשלה ב/2 בדבר פיתוח מערכת "רעות", שבה הושקעו עד כה 28 מיליון ש"ח, ונוכח הקושי בקבלת החלטה מחייבת בנושא, על מטה לוט"ר באמצעות המל"ל להביא נושא זה בהקדם האפשרי לדיון ולהחלטה בקבינט הביטחוני, כדי שתוכרע המחלוקת המקצועית והתקציבית.

## הנחיה מקצועית בתחום הביקורת במעברים

ביקורת על כניסה לישראל ויציאה ממנה נועדה לאפשר לגורמים האחראים על תהליך המעבר לוודא, בין היתר, שכל הנכנס אליה או היוצא ממנה מורשה לכך על פי החוק. הביקורת על הכניסה ועל היציאה נעשית מכוחם של חוקים ותקנות, ובהם חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 (להלן - חוק הכניסה לישראל), והתקנות שנקבעו על פיו.

באפריל 2008 קבע שר הפנים כי המעברים בין ישראל לאיו"ש הם נקודות בדיקה לפי חוק יישום הסכם הביניים בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה (סמכויות שיפוט והוראות אחרות) (תיקוני חקיקה), התשנ"ו-1996 (להלן - חוק היישום), ובעקבות כך הותרו הכניסה לישראל ולאיו"ש והיציאה מהם דרך אותן נקודות בדיקה.

בהחלטה ב/43 נקבע כי משרד הפנים אחראי להנחיה מקצועית בתחום הביקורת על הכניסה ועל היציאה במעברים הבין-לאומיים של ישראל, וכן במעברים הפנימיים שייקבעו כתחנות גבול על פי צו הכניסה לישראל (תחנות גבול), התשמ"ז-1987.

הגוף האחראי להנחיה המקצועית, כאמור, נדרש לקבוע במסגרת נוהל את הכללים והתנאים שלפיהם יותר המעבר במעברים שבהם הוא מנחה מקצועית.

בביקורת הקודמת עלה כי במועד סיום הביקורת, מרץ 2010, לא מילא משרד הפנים את חובתו על פי החלטה ב/43, ולא פרסם הנחיה מקצועית במעברים הפנימיים שבין ישראל לאיו"ש שנקבעו כנקודות בדיקה, וגם לא כתב עבורם את הנוהל. הגופים הקשורים להפעלת המעברים מכנים נוהל זה בשם "חוקת המעברים". בביקורת הקודמת עלה כי בהיעדר "חוקת מעברים", אין אחידות בתהליכי הבידוק במעברים, והדבר הוא בבחינת מפגע ביטחוני הפוגע ביכולתם של המעברים לתפקד כראוי.

משרד מבקר המדינה העיר בביקורת הקודמת כי על מנכ"ל משרד ראש הממשלה ועל המל"ל לפעול במשולב עם המשרד לבט"פ, משהב"ט ומשרד הפנים למציאת פתרון לסוגיה זו.

בתגובת מטה לוט"ר באוגוסט 2010 לדוח הביקורת הקודם נמסר, כי "מאחר ומשרד הפנים לא נענה לפניית מנכ"ל ראה"ם [לכתיבת 'חוקת המעברים'], נתבקש רמ"ט לוט"ר על ידי מנכ"ל ראה"ם (בפנייה מ-28.6.10) לרכז עבודת מטה בין משרדית לגיבוש המלצה ל'חוקת מעברים'. הנושא ממתין לאישור המשנה לראש המל"ל".

באפריל 2011 פרסם מטה לוט"ר טיוטה מס' 2 להנחיה מקצועית תחת הכותרת "חוקת מעברים הפנימיים". כאמור, מערכת רעות אמורה להתבסס גם על הוראות וכללים שייקבעו ב"חוקת המעברים הפנימיים", וליישמם בפועל במעברים. בביקורת עלה, כי נכון למועד סיום הביקורת טרם השלים מטה הלוט"ר את עבודת המטה לגיבוש נוסח סופי של חוקה זו.

> גם בחלוף למעלה מעשור מקבלת החלטה על ידי ממשלת ישראל, מטה לוט"ר ומשרד הפנים טרם השלימו את עבודת המטה לגיבוש הנחיה מקצועית בתחום הביקורת במעברים

משרד מבקר המדינה מעיר כי גם בחלוף למעלה מעשור מקבלת החלטה ב/43 על ידי ממשלת ישראל מטה לוט"ר ומשרד הפנים טרם השלימו את עבודת המטה לגיבוש הנחיה מקצועית בנושא זה. במצב דברים זה אין אחידות בתהליכי הבידוק במעברים, ובמקרה שיוחלט על המשך פיתוח שלבים ג' ו-ד' של מערכת "רעות", העדרה של "חוקת המעברים" עלול לעכב את פיתוח שלבים אלה כאמור.

בנובמבר 2016 מסר משרד ראש הממשלה למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "הפיתוח של מערכת 'רעות' נעצר בשל התנגדות צה"ל. במצב דברים זה, אין כל רלוונטיות למסמך חוקת המעברים שהוכן על ידי מטה לוט"ר ולכן הוא גם לא גובש לכדי מסמך סופי. יוער, כי בהיעדר מערכת ביקורת גבולות אחודה, לא ניתן לקבוע חוקת מעברים אחת לכלל המעברים, והמעברים השונים צריכים להמשיך לפעול בהתאם למערכת הכללים שרלוונטית למערכת ביקורת הגבולות הנוכחית שלהם, כפי שהדבר מתנהל כיום".

משרד מבקר המדינה מעיר למטה לוט"ר כי מערכת המחשוב המופעלת לצורך ביקורת על הנכנסים והיוצאים במעברים אמורה להיות מושתתת על כללים אחידים. קיומם של אלה יאפשר את הפעלתה של מערכת "רעות" או של כל מערכת מחשוב אחרת שתופעל במעברים.

בנובמבר 2016 מסרה רשות האוכלוסין וההגירה במשרד הפנים למשרד מבקר המדינה בתגובתה לממצאי הביקורת, כי "עם העברת מערך בקורת הגבולות ממשטרת ישראל לרשות [האוכלוסין וההגירה] בינואר 2011, הטיל רמ"ט [ראש מטה] לוט"ר (ע"פ הנחיית מנכ"ל רוה"מ מ-28.6.10) את כתיבת חוקת המעברים על הרשות. על מנת לעמוד במטלה זו, ביצעה הרשות פעולות רבות: הרשות קיימה מספר פגישות עם הגורמים הרלוונטיים (שב"כ, מתפ"ש, לוט"ר, בט"פ, משרד הפנים) להכנת החוקה... באפריל 2011 פרסם מטה לוט"ר לכלל הגורמים הרלוונטיים את טיוטה מספר 2 של חוקת המערכת... טיוטה זו הכילה את מלוא התיקונים והערות כלל הגופים הרלוונטיים... גרסה 2 של חוקת המעברים היא הגרסה המעודכנת האחרונה... ולצורך אישורה הסופי ופרסומה, נדרשת התייחסותם של כלל הגופים הרלוונטיים... למעט אישור משהב"ט, התקבל אישורם של כלל הגופים כאמור... יובהר כי אי קבלת התייחסות ואישור משהב"ט, אינו מאפשר ללוט"ר לפרסם את מסמך החוקה כמתחייב מהנחיית מנכ"ל רוה"מ".

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעולות רשות האוכלוסין וההגירה לקידום הכנתה של חוקת המעברים. ברם, בביקורת עלה כי נראה שמטה לוט"ר איננו מודע להתקדמות שהושגה, ומשכך אין הוא מקדם את פרסומה של חוקת המעברים החיונית, כאמור, גם להמשך פיתוחה של מערכת "רעות". על מטה לוט"ר להיכנס לעובי הקורה, ולפעול לאלתר לקבלת אישור משהב"ט לטיוטת חוקת המעברים שהועברה לו מטעם רשות האוכלוסין וההגירה, ולפעול לפרסומה של חוקת מעברים בהקדם האפשרי.

# סוגיות בתפעול המעברים

## העברת פסולת מישראל לאיו"ש

בצו בדבר העברת טובין (יהודה והשומרון) (מס' 1252), התשמ"ח-1988 (להלן - צו העברת טובין), נקבע כי "הבאת טובין לאזור [איו"ש] והוצאת טובין מהאזור טעונות היתר מאת מי שמונה לעניין צו זה על ידי מפקד כוחות צה"ל באיו"ש". בתוקף סמכותו לפי צו העברת טובין, פרסם ראש מנא"ז באיו"ש "היתר כללי להבאת טובין (יהודה ושומרון), התשס"ה-2005" (להלן - ההיתר), המתיר להכניס לאזור טובין מכל סוג, למעט טובין המפורטים באותו היתר. בהתאם לצו שלעיל ולהיתר, אסור להכניס לאיו"ש פסולת מכל סוג.

בביקורת הקודמת עלה כי האכיפה של צו העברת טובין במעברים שבאחריות צה"ל שאותם מאיישים חיילים היתה לקויה, ועקב כך משאיות עמוסות פסולת עברו באותם מעברים מישראל לאיו"ש ללא היתר לכך, והפסולת נפרקת באתרי פסולת פיראטיים באיו"ש, שפעילותם פוגעת באיכות הסביבה.

משרד מבקר המדינה העיר בביקורת הקודמת, כי הגם שנעשו פעולות חשובות לטיפול בנושא העברת הפסולת מישראל לאיו"ש, עדיין נמצאו כמה ליקויים בעניין

זה, שיש בהם משום פרצה המאפשרת ביצוע מתמשך של עבירות פליליות, כגון פריקת פסולת ממשאיות באתרים לא מורשים הגורמת לפגיעה חמורה באיכות הסביבה. ראוי כי צה"ל, המנהא"ז והמשטרה, בתיאום עם המשרד להגנת הסביבה, יפעלו לתיקון המצב כדי למנוע הכנסת פסולת מישראל לאיו"ש דרך המעברים ללא היתר.

בביקורת הנוכחית עלה, כי בהתאם לצו בדבר הסדרת סמכויות במעבר (הוראת שעה) (יהודה ושומרון) (מס' 1655) (התשע"א 2010), החלה בינואר 2014 עבודתה של יחידת "דוד"[34]. היחידה מקיימת פעילות אכיפה בכל המעברים בין ישראל לבין איו"ש במטרה למנוע מעבר פסולת מסוגים שונים ללא היתר, העלולה לגרום למפגעים סביבתיים בתחומי איו"ש. היחידה כפופה ניהולית ומקצועית לקצין מטה (קמ"ט) איכות הסביבה במנהא"ז.

מנתוני סיכום שנת העבודה של יחידת "דוד" לשנת 2015 עולה כי בשנים 2014 ו-2015 מנעה היחידה מ-310 משאיות הכנסת פסולת בלתי חוקית לשטחי איו"ש. עוד עולה מדוח זה כי "ישנו שינוי תודעתי בקרב עברייני הפסולת כי אזור יהודה ושומרון איננו ה'חצר האחורית' של שטחי ישראל... כמויות התפיסות פוחתות משנה לשנה עקב ההרתעה שנוצרת אצל עברייני הפסולת וההחמרה בטיפול בעברייני הפסולת... ממשיכה עלייה גדולה בבקשות ובמתן היתרי מעבר פסולת לאתרים מורשים באיו"ש".

משרד מבקר המדינה מציין בחיוב את הפעולות שנוקט המנהא"ז, שיש בהן כדי לצמצם משמעותית את העברת הפסולת מישראל לאיו"ש.

## העברת סחורות - "הלבנת סחורות"

כאמור, מעברי הסחורות מיועדים להעברת סחורות מאיו"ש לישראל בשיטת גב אל גב (הסחורה הפלסטינית מאיו"ש נפרקת במעבר, נבדקת ומועמסת על משאית ישראלית בדרכה לישראל) ולהעברת סחורות מישראל לאיו"ש (במקרה זה נדרשת הצגת תעודת משלוח של הסחורה, והסחורה נפרקת ונבדקת מדגמית).

בביקורת הקודמת צוין, כי הסדר זה הביא לתופעה שהייתה מוכרת לרשויות של שימוש בתוויות של סחורה ישראלית המיוצרת ב"יישוב ישראלי"[35] באיו"ש לצורך העברת סחורה פלסטינית מאיו"ש לישראל דרך המעברים ללא בידוק ביטחוני מלא. תופעה זו מכונה "גיור סחורות" או "הלבנת סחורות", ויש חשש כי יש בה משום פרצה ביטחונית לביצוע הברחות אמל"ח לישראל.

34 היחידה מונה 12 פקחים אשר עברו הכשרה והדרכה על ידי אנשי המשרד להגנת הסביבה במנהא"ז.

35 "יישוב ישראלי" - כל אחד מהיישובים המפורטים בתוספת לצו בדבר ניהול מועצות אזוריות (יהודה והשומרון) (מס' 783), התשל"ט-1979, ובתוספת לצו בדבר ניהול מועצות מקומיות (יהודה והשומרון) (מס' 892), התשמ"א-1981, שתוקף תחולתן מוארך מפעם לפעם, וכן אזורי התעשייה שבניהול ישראלי או מתקנים צבאיים שמפעילה ישראל.

ביוני 2009 חתם מפקד כוחות צה"ל באיו"ש על "צו בדבר סידורי ביטחון באזורי תעשייה מינוי נאמן ביטחון" (להלן - הצו למינוי נאמן ביטחון). בצו נקבע כי מפקד צבאי רשאי להורות לבעל מפעל למנות נאמן ביטחון שהוא אזרח ישראלי בעל ניסיון צבאי או ביטחוני מספק שעבר אבחון ביטחוני לפי דרישות הממונה. נאמן הביטחון יפקח על קיום הסדרי הביטחון הנדרשים מבעל מפעל, ישמש איש קשר של המפעל מול מערכת הביטחון, ויתריע בפניה על חריגות מנהלי הבידוק הביטחוני והסדרי הביטחון שנקבעו בצו. נאמן הביטחון "יוודא כי כל הכנסות למפעל מפוקחות ומבוקרות; ינהל רישום ומעקב אחר הנכנסים לשטח וימנע כניסת גורמים בלתי מורשים לשטחו; יקיים פיקוח קבוע על אזור העמסת הטובין על כלי הרכב במפעל ויוודא כי לא מועמסים על כלי הרכב חומרי נפץ, אמצעי לחימה או חומרים אחרים, זולת הטובין שמקורם במפעל; יוודא כי כלי הרכב היוצאים מהמפעל נבדקים".

נושא "הלבנת הסחורות" הועלה, בין היתר, בדוח בנושא המעברים של צוות בראשות סגן ראש המנהא"ז ובהשתתפות נציגים מיועמ"ש איו"ש, ממנהלת המעברים ומפקמ"ז, שהוגש למפקד פקמ"ז בספטמבר 2009. בדוח צוין כי מפעלים ובתי עסק הנמצאים ביישובים ישראליים באיו"ש, שתוצרתם העוברת לישראל אינה חייבת בבידוק ביטחוני במעברים, מוכרים תעודות משלוח למפעלים של פלסטינים, ובכך מאפשרים לפלסטינים להעביר סחורה שיוצרה בתחומי הרשות הפלסטינית ללא בידוק ביטחוני. כך מתאפשרת גם העברת סחורות אסורות מישראל לאיו"ש.

בדוח ביקורת שערך משרד מבקר המדינה[36] צוין כי "הולכת ומחמירה התופעה של העברת תוצרת חקלאית ממקורות פלסטיניים באיו"ש לבתי אריזה ישראליים באיו"ש ללא ידיעתם ובקרתם של הגורמים במשרד החקלאות ותוך הימנעות מעמידה בכללים ובתקנות הנוגעים לטיפול בתוצרת חקלאית שאינה ישראלית".

בביקורת עלה כי הצו למינוי נאמן ביטחון אינו מיושם במלואו. להלן הפרטים:

בנושא "הלבנת סחורות" מסר ראש תחום מעברים במנהא"ז לצוות הביקורת באמצע מאי 2016, כי "אין שינוי מהותי בטיפול בסוגיה זו. לפי צו נאמני ביטחון על נאמני הביטחון לערוך בדיקות במפעלים שמחוץ לתחום היישובים הישראליים. הצלחה בגילוי סחורות שגוירו [שהולבנו] נמוכה. לעומת זאת בכל הנוגע לסחורות הנוגעות למזון מן החי והצומח הבדיקות יותר קפדניות. הבעיה המרכזית בנושא זה היא בשכונות של עוטף ירושלים שממזרח למכשול התפר והמעברים. תושבי השכונות עין עקב ודומיהן יכולים להעביר סחורות במעבר קלנדיה למשל ללא בדיקה מעמיקה".

ראש תחום פיקוח ובקרה ותחום תיאום מבצעי ברמי"ם מסר ב-5.7.16 לצוות הביקורת, כי הצו האמור אינו מיושם, המפעלים הישראלים באיו"ש אינם מעסיקים נאמני ביטחון, והמינהל האזרחי אינו פועל ליישום צו זה.

36 מבקר המדינה, **דוח שנתי 63ב** (2013), "סוגיות בתיאום בין גופי אכיפת החוק באזור יהודה ושומרון" עמ' 144.

משרד מבקר המדינה מדגיש, כי בנסיבות אלה קיים חשש כי התופעה של מעבר תוצרת חקלאית פלסטינית או של סחורה שיוצרה באיו"ש על ידי פלסטינים תוך שימוש בתוויות של סחורה ישראלית ממפעלים ישראלים לישראל ללא בידוק ביטחוני נמשכת. קיומו של מצב זה מהווה סיכון לתושבי ישראל, עקב החשש של הברחת אמצעי לחימה מאיו"ש לישראל.

מפאת חשיבותו הביטחונית של הנושא, ומאחר שהוא גם בעל היבטים של מינהל תקין וטוהר מידות, על מפקד פקמ"ז ועל ראש המנהא"ז לפעול בדחיפות למניעת תופעה זו בין היתר, באמצעות אכיפת הצו למינוי נאמן ביטחון. כמו כן יש לקבוע את הגורם המוסמך לקיים פיקוח ובקרה על עמידתם של המפעלים בהוראת הצו למינוי נאמן ביטחון. ראוי כי המנהא"ז גם ינקוט פעולות הסברה והתראה בקרב מפעלים ישראליים, על מנת להדגיש בפניהם את הסכנה הביטחונית הקיימת במתן תעודות משלוח ותוויות של סחורה ישראלית לפלסטינים המבקשים להעביר את סחורתם שיוצרה בתחומי איו"ש לישראל תחת אצטלה של סחורה ישראלית.

> קיים חשש כי התופעה של מעבר לישראל של תוצרת חקלאית פלסטינית או של סחורה שיוצרה באיו"ש על ידי פלסטינים ממפעלים ישראליים תוך שימוש בתוויות של סחורה ישראלית ממפעלים ישראלים, וזאת ללא בידוק ביטחוני, נמשכת

## גביית דמי תפעול במעברי סחורות

המעברים בין ישראל ובין איו"ש משרתים צרכים חיוניים לקיום קשרי מסחר ולשמירה על מרקם חיים. אשר על כן, לשני הצדדים - הצד הנותן שירות והצד מקבל השירות - יש אינטרס להפעיל מעברים מתקדמים ברמת תחזוקה גבוהה. העברת הסחורות במעברים כרוכה בפעולות רבות, וביניהן - תיאום, בידוק הסחורה, פריקתה והעמסתה.

בביקורת הקודמת נמצא כי משהב"ט ורמי"ם פעלו משנת 2006 לקבלת היתר לגביית דמי תפעול במעברי הסחורות שבין ישראל לאיו"ש שבאחריותם מהיועץ המשפטי לממשלה, וכי המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) טיפל בנושא. לטענת גופים אלה, גביית דמי תפעול תמורת השימוש במעברי הסחורות ושימוש בכספים אלה לשם תפעולם תביא לשיפור משמעותי ברמת הבינוי, התחזוקה והשירות הניתן בהם. בשנת 2009 סיכם בדיון שהתקיים בנושא זה המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) כי הסוגיות המשפטיות בעניין זה רבות ומורכבות, והנחה בנוגע לכיוונים הדרושים לצורך המשך הפעילות של כל הגופים שהשתתפו בדיון כדי להביא לידי סיום את נושא גביית דמי התפעול במעברי איו"ש.

משרד מבקר המדינה העיר בביקורת הקודמת כי הסוגיה של גביית תשלום עבור העברת סחורה במעברים שבין ישראל לאיו"ש סבוכה מהבחינה המשפטית והמדינית ובעלת משמעויות נרחבות, וכי נוכח העובדה כי הטיפול בעניין על ידי היועץ המשפטי לממשלה נמצא בשלביו הראשונים, ראוי כי הנושא יועלה בפני הדרג המדיני כדי שהוא יקבל החלטות בעניין זה.

בביקורת המעקב נמצא כי משרד המשפטים טרם הכריע האם ניתן לגבות דמי תפעול במעברי הסחורות שבין ישראל לאיו"ש, ומשכך עדיין לא נגבים דמי תפעול והעברת הסחורות בהם נעשית ללא תשלום. משרד מבקר המדינה בחן את המשך הטיפול בנושא דמי התפעול במעברים ולהלן הפרטים:

באפריל ובמאי 2013 דנה מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים בנושא גביית דמי התפעול במעברים נוכח בקשת משהב"ט להסדיר את הנושא במסגרת חוק ההסדרים. מסיכום הדיון בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ), הגב' דינה זילבר, ממאי 2013 עולה כי התגלעו מחלוקות בין עמדות משרדי הממשלה הרלוונטיים בדבר ההיתכנות המשפטית לגביית דמי התפעול ובדבר הרגישות המדינית העשויה להיות למהלך בעיתוי הנוכחי, והחשיבות בשקילת שיקולים כגון אלו על ידי הדרג המדיני בטרם קבלת החלטה. כך לדוגמה, נציגי משרד החוץ העלו בדיון חשש כי "הטלת האגרה תפגע במסחר, וציינו כי להטלת אגרות עשויות להיות השלכות על מהלכים מדיניים מול הזירה הפלסטינית, והדבר עשוי להחריף הביקורת הבינלאומית על ישראל בכל הנוגע להכבדה על הכלכלה הפלסטינית והצבת חסמי סחר".

בסיכום הדיון קבעה המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) כי "לאחר ששקלנו את מכלול השיקולים הנוגעים בדבר, ולאחר שהדבר הובא גם בפני היועץ המשפטי לממשלה, סבר היועץ כי לא נכון לשלב נושא זה במסגרת חוק ההסדרים... **דרך המלך להסדרת הסוגיה היא באמצעות קידום הצעת חוק המעברים**... מוצע כי שר הביטחון יפעל לקדם את הצעת חוק המעברים שתסדיר באופן כללי את הפעילות הנעשית במעברים. קביעת האגרות בפועל - היקפן והגורם עליו תוטל חובת התשלום - יידונו בהרחבה לאחר שיוסמכו השרים הממונים על המעברים בחוק" (ההדגשה במקור).

ב-19.5.16 מסרה מחלקת ייעוץ וחקיקה (ייעוץ) במשרד המשפטים לצוות הביקורת כי ב-12.11.15 התקיים דיון נוסף בסוגיית גביית דמי התפעול במעברים בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ), והסוגיה טרם הוכרעה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי העובדה לפיה חלפו למעלה מעשר שנים מאז הונחה סוגיית גביית דמי התפעול במעברי הסחורות לפתחו של משרד המשפטים, והיא טרם הוכרעה, אינה תקינה. נוכח חשיבות הסוגיה ורגישותה, ראוי שמשרד המשפטים יגבש חוות דעתו בנושא בהקדם האפשרי, ויעבירה לשר הביטחון על מנת שיעלה את הנושא לדיון בממשלה.

## הכרזת המעברים כנקודות בדיקה

חוק יישום הסכם הביניים בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה (סמכויות שיפוט והוראות אחרות) (תיקוני חקיקה), התשנ"ו-1996 (להלן - חוק היישום), קובע כי שר הפנים רשאי, בהסכמת שר הביטחון והשר לביטחון הפנים, לקבוע בצו את מספרן ומקומן של נקודות הבדיקה לעוברים ולשבים בין איו"ש לישראל (המעברים). משקבע שר הפנים בצו את מספרם ומקומם של המעברים, יותר להיכנס לשני היעדים ולצאת מהם רק דרך המעברים.

בהחלטה ב/43 נקבע כי משרד הפנים אחראי לקבוע בצו את מספרן ומקומן של נקודות הבדיקה לנכנסים לישראל מאיו"ש וליוצאים מישראל לאיו"ש בהתאם לחוק

היישום. בחוק היישום נקבעו סמכויות הבדיקה והחיפוש של הבודקים במעברים וגם סמכויותיהם של המאבטחים האזרחיים במעברים, תוך הפניה לחוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור, התשס"ה-2005.

באפריל 2008 הוציא שר הפנים את צו יישום הסכם הביניים בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה (סמכויות שיפוט והוראות אחרות) (תיקוני חקיקה) (נקודות בדיקה), התשס"ח-2008 (להלן - צו היישום). בצו האמור מפורטים בין היתר, נקודות ציון (נ"צ) מדויקות של מקומו של כל מעבר, כדי שניתן יהיה להחיל את הכללים על המעבר במדויק.

בביקורת הקודמת נמצא כי ארבעה מעברים שהפעילה המשטרה לא הוכרזו עדיין כנקודות בדיקה בצו היישום (מעבר ראס חמיס - היציאה הצפונית במחנה פליטים שועפאט, המעבר באזור התעשייה עטרות, מעבר אל ג'יב ומעבר בידו באזור שכונת רמות). משרד מבקר המדינה העיר באותה ביקורת למשרד לבט"פ כי "הפעלת מעברים בין ישראל לאיו"ש עוד לפני ששר הפנים קבע אותם כנקודות בדיקה אינה מתיישבת עם מה שנקבע בחוק היישום. בנוסף על כך לבודקים ולמאבטחים האזרחיים במעברים אלו אין, לכאורה, סמכות לבצע חיפוש בגופם ובכליהם של אלה המסרבים לכך או למנוע מהם את המעבר... היה על המשרד לביטחון הפנים לפנות למשרד הפנים לבקשת ההכרזה, וראוי שעניין זה יוסדר בדחיפות".

במעקב אחר תיקון ליקוים שמקיים אגף המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה במשרד ראש הממשלה צוינה תשובת משרד הפנים כי "מאחר ומשרד הפנים אינו הגורם המפעיל והנוכח בשטח, מתקבלות הפניות בעניין זה ממשרדי הביטחון וביטחון הפנים על פי הצרכים בשטח... כיוון שלא התקבלו פניות כאמור, לא יכול היה שר הפנים להפעיל את סמכות ההכרזה על נקודות בדיקה אלו".

בביקורת נמצא כי שלושה מעברים מבין הארבעה עדיין לא הוכרזו כנקודות בדיקה, ומעבר אחד (ראס חמיד) נסגר.

בנובמבר 2016 מסרה רשות האוכלוסין וההגירה במשרד הפנים למשרד מבקר המדינה בתגובתה לממצאי הביקורת, כי "ההכרזה על מעברים פנימיים הוא נושא המטופל ע"י המשרד לביטחון פנים, ושר הפנים אינו יוזם צעדים בנושא האמור. בעבר התבקשו מהמשרד לביטחון פנים הבהרות לצורך ההכרזה על נקודות הבדיקה, ואלו טרם התקבלו עד היום. באם תתקבל פנייה מחודשת הכוללת את ההבהרות שנדרשו, הנושא יטופל ע"י הרשות".

משרד מבקר המדינה מעיר כי להכרזה של שר הפנים ישנה משמעות אופרטיבית הנוגעת לסמכויות המוקנות לגורמי הבדיקה הפועלים במעברים. נוכח זאת, עיכוב זה בהכרזה על המעברים האמורים אינו סביר, ועל המשרד לבט"פ לפעול בשיתוף פעולה עם משרד הפנים ומשרד הביטחון ולהסדיר נושא זה לאלתר.

שלושה מעברים שבאחריות המשטרה עדיין לא הוכרזו כנקודות בדיקה על ידי שר הפנים, ולעניין זה ישנה משמעות אופרטיבית הנוגעת לסמכויות המוקנות לגורמי הבדיקה הפועלים במעברים

# סיכום

למעברים בין ישראל ובין איו"ש, המיועדים לפקח על מעבר בני אדם, כלי רכב וסחורות, יש השפעה ניכרת על הקשר בין ישראל לאיו"ש. הרכב האוכלוסייה המשתמשת במעברים הוא מגוון, וכולל בין היתר אזרחים ישראליים, פלסטינים, תושבי מזרח ירושלים, דיפלומטים ותלמידים. הטיפול באוכלוסייה זו במעברים, על שונותה הרבה, מחייב מקצועיות, מיומנות, ויכולת לפעול ברגישות ובהתחשבות מחד גיסא, והקפדה על כללי זהירות וביטחון מאידך גיסא. משכך, פעילותם התקינה של המעברים חיונית למניעת פיגועי טרור והסתננות למדינת ישראל ולהבטחת מתן שירותים ראויים לאוכלוסיית המשתמשים בהם, כדי שיתאפשר להם לקיים אורח חיים ראוי.

לאזרוח המעברים בין ישראל לבין איו"ש נודעות השפעות מדיניות, ביטחוניות וכלכליות משמעותיות, ויש בהן גם כדי להשפיע מהותית על אורח חייהם ועל ביטחונם של תושבי ישראל, ובהם תושבי מזרח ירושלים, ועל האוכלוסייה הפלסטינית. העובדה שכל מעברי "עוטף ירושלים" שמפעילה המשטרה וארבעת המעברים שמפעיל צה"ל לא אוזרחו, כמו גם העובדה שלא קיים גוף מרכזי לניהול המעברים בעל ראייה כוללת, מנציחה את המצב ולפיו המעברים השונים אינם פועלים על בסיס נהלים, הוראות, הכשרה ותרגולים אחידים, והשירותים הניתנים לאוכלוסייה העוברת בהם אינם ברמה אחידה. בנוסף לכך, קיומן של פרצות בגדר "קו התפר" מאפשר חדירה לשטחי ישראל ללא בקרה, והימצאותם של שב"חים בישראל היא בלתי נמנעת. מצב זה מהווה סיכון מתמשך לביטחון תושבי ישראל.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב פעולות ושיפורים שעשו המשטרה, רשות האוכלוסין וההגירה במשרד הפנים והמנהא"ז בחלק מהנושאים, וביניהם: מאמצים לגיוס שוטרים להשלמת מצבת כוח אדם הנדרשת ביחידת המעברים ב"עוטף ירושלים", נושא הנחית המשטרה בטיפול בחומרים דו-שימושיים, הטיפול ב"חוקת המעברים", ונושא מניעת העברת פסולת מישראל לאיו"ש. עם זאת, נותרו ליקויים שעליהם הצביעה הביקורת הקודמת אשר לא תוקנו כלל או שלא תוקנו במלואם. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את הליקויים המשמעותיים בנושא האבטחה והבידוק הביטחוני, במיוחד בהתחשב בכך שלא קוימו החלטות ממשלה קודמות, ובכך שחלף פרק זמן רב בלי שנושאים אלה טופלו.

נוכח חשיבותם של המעברים לביטחון תושבי מדינת ישראל ולהבטחת מרקם חיים תקין לעוברים בהם, על מטה לוט"ר בשיתוף כל הגורמים הנוגעים בדבר לקיים בהקדם האפשרי עבודת מטה מקיפה ושלמה, ולהמליץ על פתרונות לתיקון הפערים הארגוניים והתפעוליים אשר נסקרו בדוח זה. לגדר "קו התפר" חשיבות רבה לביטחונם של תושבי ישראל, ועל כן על ממשלת ישראל להמשיך במאמציה להשלמת גדר זו ולתיקונה בקטעים הנדרשים, על מנת שתמלא את ייעודה בהקטנת יכולת החדירה של מְפגעים ובמניעת חדירת מסתננים מאיו"ש לישראל.