

פרק שלישי

אזור יהודה והשומרון

אזור יהודה והשומרון

פעולות הביקורת

נבדק התיאום שבין הגופים המופקדים על אכיפת החוק באזור יהודה והשומרון (איו"ש): צה"ל, משטרת ישראל והמינהל האזרחי. נבדקו הנושאים הבאים: הפיקוח על תוצרת חקלאית המיוצרת באיו"ש והמשווקת בתחומי איו"ש וישראל, הטיפול בגנבות מים ובקידוחים בלתי חוקיים, שהיית פלסטינים שלא כדין בתחום היישובים הישראליים באיו"ש, אכיפת חוקי התעבורה ואכיפת דיני הגנת הסביבה. הביקורת נערכה בצה"ל, במשטרת ישראל ובמינהל האזרחי. בדיקות השלמה נערכו במשרד המשפטים, במשרד החקלאות ופיתוח הכפר, במשרד הבריאות, בחברת "מקורות חברת המים בע"מ" וברשות המים.

נבדקו היבטים בפעילות יחידת הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש באזור יהודה והשומרון (איו"ש). הביקורת נערכה בעיקר במינהל האזרחי, ונבדקו בה עניינים הנוגעים לניהול אדמות מדינה ולניהול אדמות נפקדים באיו"ש. בדיקות השלמה נערכו בחטיבה להתיישבות שבהסתדרות הציונית (החטיבה להתיישבות), במינהל מקרקעי ישראל, במשרד הביטחון ובמשרד האוצר.

סוגיות בתיאום בין גופי אכיפת החוק באזור יהודה והשומרון

תקציר

אכיפת החוק באזור יהודה והשומרון (להלן - איו"ש או האזור) משתרעת על פני תחומים רבים, והיא בעלת השפעות ביטחוניות, מדיניות, כלכליות וחברתיות משמעותיות, ובכלל זה על מרקם החיים של האוכלוסייה הישראלית והפלסטינית המתגוררת באזור. גורמי אכיפת החוק העיקריים באיו"ש הם: צה"ל, המינהל האזרחי באיו"ש (להלן - המנהל"ז) ומשטרת ישראל.

פעולות הביקורת

בתקופה נובמבר 2011 עד יולי 2012 בדק משרד מבקר המדינה סוגיות בתיאום שבין הגופים המופקדים על אכיפת החוק באיו"ש בנושאים שלהלן: ההיערכות לשיתוף פעולה של גורמי אכיפת החוק, הפיקוח על תוצרת חקלאית המשווקת בתחומי היישובים הישראליים באיו"ש ועל תוצרת חקלאית המיוצרת על ידי חקלאים פלסטינים באיו"ש והמשווקת בישראל, הטיפול בגנבות מים ובקידוחי מים בלתי חוקיים, שהיית פלסטינים שלא כדין בתחום היישובים הישראליים באיו"ש, אכיפת חוקי התעבורה ואכיפת דיני הגנת הסביבה. הביקורת נערכה במנהל"ז¹, במשטרת ישראל ובצה"ל. בדיקות השלמה נערכו במשרד המשפטים, במשרד החקלאות ופיתוח הכפר, במשרד הבריאות, בחברת "מקורות חברת המים בע"מ", ברשות הממשלתית למים ולביוב (להלן - רשות המים) וברשות המעברים היבשתיים שבמשהב"ט (להלן - רמ"ם). להלן עיקרי הממצאים:

עיקרי הממצאים

התייחסות צה"ל לנושא אכיפת החוק באיו"ש

למפקד כוחות צה"ל באיו"ש הוקנו כל סמכויות השלטון, החקיקה, המינוי והמינהל הנוגעות לאיו"ש ולתושביו. אוגדת איו"ש היא הכוח הצבאי המרכזי הפועל באיו"ש². הפקודה לביצוע תעסוקה מבצעית (להלן - תע"ם) של אוגדת איו"ש כוללת, בין היתר, את הפעולות שנדרש לבצע הכוח הצבאי במסגרת התע"ם בגזרתו; הפעולות האמורות אינן כוללות התייחסות למשימה של שמירת החוק והסדר באזור. יתר על כן, אימון הכוחות לתע"ם אף אינו כולל תכנית הכשרה סדורה ומלאה המתייחסת לתחומים השונים של אכיפת החוק באיו"ש.

- 1 המנהל"ז כפוף למפקדת תיאום פעולות הממשלה בשטחים (להלן - המתפ"ש), שבראשה עומד מתאם פעולות הממשלה בשטחים, שהוא קצין צה"ל בדרגת אלוף, הכפוף לשר הביטחון.
- 2 בנוסף לאוגדת איו"ש פועלת באיו"ש חטיבה מרחבית נוספת המשתייכת לאוגדה המרחבית האחראית לגזרת בקעת הירדן וכוחות משמר הגבול (מג"ב) הפועלים תחת פיקוד צה"ל.

שמירה על זירת אירוע

לצה"ל פריסת כוחות רחבה באיו"ש, ולכן, על פי רוב, מגיעים חיילי צה"ל לזירת אירוע של פעילות חבלנית עוינת או של אירוע פלילי לפני המשטרה. נמצא, כי לעתים כוחות צה"ל לא קיימו את ההוראות שנקבעו בנוהל של אוגדת איו"ש העוסק בהתנהגות הנדרשת מכוחות צה"ל המגיעים לזירת אירוע. דבר זה בא לידי ביטוי בנטילת פריטים מזירת האירוע על ידי חיילי צה"ל לפני הגעת המשטרה לשטח ובאי-העברת פריטים שנתפסו על ידי צה"ל בזירות אירוע למשטרה או בהעברתם באיחור. התנהלות זו פוגעת בחקירת האירועים ובהליך הפלילי שיש לנהל נגד עבריינים.

הגדרה של תפקידי המשטרה באיו"ש

בהמלצות ועדת שמגר³ בנוגע לאכיפת החוק באיו"ש נקבע, כי מתחייבת הגדרה מדויקת של תפקידי המשטרה באיו"ש. למרות שחלפו יותר מ-18 שנה מפרסום המלצות אלה, במועד סיום הביקורת, יולי 2012, עדיין קיימים חילוקי דעות בין המשטרה לבין גורמי אכיפת החוק האחרים בנוגע לאחריותה של המשטרה לטפל בסוגיית האכיפה בתחום התכנון והבנייה ובתחום הגנת הסביבה באיו"ש.

אכיפה פלילית של עברות תכנון ובנייה

המשטרה ויחידת הפיקוח של המנהא"ז (להלן - יחידת הפיקוח) מסרבות לטפל במישור הפלילי בעברות של תכנון ובנייה באיו"ש ולפעול נגד עבריינים ישראלים ופלסטינים בתחום זה בטענה שהנושא אינו באחריותם. משמעות הדברים היא, כי אין באיו"ש גוף המופקד על חקירת עברות של תכנון ובנייה במישור הפלילי. הדבר תורם להנצחת המצב הקיים של "איש הישר בעיניו יעשה" בתחום זה באיו"ש.

אכיפה בתחום הגנת הסביבה

עקב מחלוקת בין משטרת ישראל למנהא"ז בנוגע לאחריות הטיפול בעברות פליליות בתחום הגנת הסביבה, נותר נושא זה ללא טיפול במישור הפלילי. משטרת ישראל אינה רואה עצמה, בדרך כלל, אחראית לטיפול בעברות אלה באיו"ש, ועל כן היא סירבה לטפל בחלק מתלונות שהוגשו לה בנושא זה.

3 ועדת החקירה לעניין הטבח במערת המכפלה בחברון התשנ"ד, בראשות נשיא בית המשפט העליון דאז, מר מאיר שמגר. בפברואר 1994 מינה ראש הממשלה דאז, מר יצחק רבין ז"ל, את ועדת החקירה, וביוני 1994 פרסמה הוועדה דין וחשבון ובו מסקנותיה והמלצותיה. ב-26.6.94 החליטה הממשלה (החלטה מס' 3445) לקבל את המלצות הוועדה.

הפיקוח על תוצרת חקלאית

א) משרד הבריאות אינו בודק הימצאות של שאריות חומרי הדברה בתוצרת חקלאית בנקודות השיווק הנמצאות בתחום היישובים הישראליים באיו"ש, כמתחייב מסיכום שנקבע בשנת 2000 בין משרד הבריאות ובין משרד החקלאות.

ב) ממסמכי המנהל⁴ עולה, כי הולכת ומחמירה התופעה של העברת תוצרת חקלאית ממקורות פלסטיניים באיו"ש לבתי אריזה ישראליים באיו"ש, תוך הימנעות מעמידה בכללים הנוגעים לטיפול בתוצרת שאינה ישראלית. תופעה זו מכונה "הלבנת" סחורות. בהסתמך על הערכת המנהל⁴ בנוגע להיקף התוצרת החקלאית ש"הולבנה" והברחה מאיו"ש לישראל בשנת 2011, התוצרת החקלאית שנתפסה במעברים בשנת 2011 כאסורה במעבר לישראל והושמדה מהווה כ-3% עד 4% בלבד ממנה.

אכיפת דיני המים

א) באכיפת החוק בנוגע לדיני המים באיו"ש משתתפים מספר רב של גופים אזרחיים, צבאיים ומשטריים. במועד סיום הביקורת אין גורם אחד שירכז, יתאם וינחה את הפעילות של כל הגופים העוסקים בנושא אכיפת דיני המים בתחומי איו"ש, זאת חרף התופעה הנמשכת של גנבות מים וקידוחי מים בלתי חוקיים בממדים גדולים.

ב) רשות המים קבעה כללים מקצועיים לדרך שבה יש להרוס ולאטום קידוחי מים בלתי חוקיים⁴, כדי להימנע מזיהום מי התהום. יחידת הפיקוח לא הייתה מודעת לכללים אלה בעת שפעלה נגד קידוחי מים בלתי חוקיים באיו"ש.

אכיפת החוק בנושא העסקת עובדים פלסטיניים

כוחות צה"ל הפועלים באיו"ש נדרשים לעתים להשתתף במבצעים לאיתור עובדים פלסטיניים המועסקים בניגוד לחוק בתחום היישובים הישראליים באיו"ש (להלן - מבצעי אכיפה). בחלק ממבצעי האכיפה שביצעו כוחות צה"ל בשנים 2008-2011 באיו"ש לא רשמו חיילי הכוחות את הפרטים של הפועלים הפלסטיניים שנתפסו בחשד לעברה של שהייה בלתי חוקית בתחום היישובים הישראליים, ואת פרטיהם של מעסיקיהם הישראליים, ולא הגישו תלונות במשטרה נגד המעסיקים הישראליים. עקב כך, למרות הסיכון הביטחוני הנובע מהעסקת עובדים פלסטיניים שלא כדיון, אין ביכולתו של קצין מטה (להלן - קמ"ט) תעסוקה במנהל⁴ לפעול נגד אותם מעסיקים ישראליים.

4 הכללים של רשות המים תקפים אמנם בשטחי מדינת ישראל בלבד, אך ניתן לראות בהם הוראות מקצועיות מנחות גם באיו"ש, לדרך שבה יש לאטום קידוחים בלתי חוקיים.

ניהול הליכי תביעה בעברות תנועה של פלסטינים

(א) החל משנת 2008 הפסיקה התביעה הצבאית באיו"ש - ללא תיאום עם המשטרה - לנהל את התביעה בתיקי תעבורה של נהגים פלסטינים, למעט בתיקים של תאונות דרכים קטלניות ותאונות דרכים מסוג "פגע וברח". מאז לא קבעו המשטרה והפרקליטות הצבאית נהלים המסדירים את חלוקת העבודה ביניהם בתחומי הטיפול בתיקי תעבורה של נהגים פלסטינים. במצב הקיים, תיקי חקירות רבים של תאונות דרכים שבהן היו מעורבים ישראלים ופלסטינים ושכללו המלצה של המשטרה להעמיד לדין את הנהג הפלסטיני⁵, לא טופלו במשך זמן רב, והמשטרה סגרה אותם מחמת התיישנות.

(ב) במועד סיום הביקורת, הנתונים שבידי מחוז שומרון ויהודה של המשטרה (מחוז ש"י) בדבר תוקפם של מסמכי הרישוי של נהגים פלסטינים⁶ לא היו מעודכנים, דבר המונע את יכולת האכיפה "בזמן אמת" נגד נהגים עבריינים. זאת אף שבאותו מועד היו בידי קמ"ט תחבורה במנהא"ז נתוני רישוי עדכניים של נהגים פלסטינים וכלי רכבם, אך בשל היעדר מנגנון עדכון של הנתונים הקיימים במערכת המחשוב של המנהא"ז למערכת המחשוב של המשטרה, לא הועברו נתונים אלה למשטרה.

סיכום והמלצות

אכיפת החוק באיו"ש מקיפה נושאים רבים בעלי השפעה גדולה על כל תחומי החיים של האוכלוסייה הישראלית והפלסטינית באיו"ש, ובכלל זה בתחומים הביטחוני, המדיני, הכלכלי והחברתי של מדינת ישראל. גורמי אכיפת החוק העיקריים באיו"ש הם: צה"ל, המנהא"ז ומשטרת ישראל, ופעילותם בתחום אכיפת החוק מחייבת, בין היתר, תיאום מיטבי ושיתוף פעולה הדוק ביניהם.

בביקורת נמצאו ליקויים משמעותיים, חלקם חמורים, בתיאום ובשיתוף הפעולה בין צה"ל, המשטרה והמנהא"ז ובין גופים אלה לגופים אחרים, כגון משרד החקלאות ורשות המים, בתחום אכיפת החוק בנושאים שנבדקו: עברות של תכנון ובנייה, גנבות מים וקידוחי מים בלתי חוקיים, פגיעה באיכות הסביבה, שהיית פלסטינים שלא כדן בתחומי היישובים הישראליים באיו"ש ובאכיפת דיני התעבורה. הליקויים נובעים, בין היתר, מהיעדר הגדרה ברורה של תחומי האחריות שבתחום סמכותם של הגורמים האחראים באיו"ש ומהיעדר פקודות ונהלים, אשר יבטיחו שיתוף פעולה הדוק, ויתרמו למיצוי יעיל של הכוחות הפועלים בתחום אכיפת החוק באזור ולהסדרת הסמכויות ביניהם.

משמעות הממצאים שעלו בדוח זה היא מציאות קשה ומתמשכת באיו"ש בתחום אכיפת החוק ושל "איש הישר בעיניו יעשה", בעיקר בתחומי התכנון והבנייה, המים והתעבורה. מדובר בכשל רב-מערכתי, שעל השרים הנוגעים בדבר לתת עליו את הדעת בהקדם.

5 נהגים ישראלים אמורים להישפט בבית משפט ישראלי.

6 בהתאם להסכמי הביניים, הועברו לרשות הפלסטינית הסמכויות להנפקת רישיון רכב ורישיון נהיגה לפלסטינים תושבי איו"ש, לרבות תושבי אזור C שבו הסמכויות הביטחוניות ומרבית הסמכויות האזרחיות בשטח זה נתונות בידי ישראל.

כדי שאכיפת דיני המים תהיה יעילה ומועילה, קיימת חשיבות רבה שגורם אחד ירכז, יתאם וינחה את פעולתם של הגורמים העוסקים באכיפת דינים אלה. על המתפ"ש לקבוע את הצעדים הנדרשים כדי שקמ"ט מים יוכל לבצע משימה זו בהתאם לקביעת היועץ המשפטי לאיו"ש.

על ראש המנהל"ז לבחון דרכים כיצד לשפר את פעילות יחידת הפיקוח בתחומי אכיפת החוק באיו"ש בנושאים האמורים, ולטפל במתואם ובמשותף עם צה"ל ומשטרת ישראל בכל הליקויים שהועלו בדוח זה, כדי לגבש חזית פעולה משותפת ומוסכמת על כל הנוגעים בדבר בכל תחומי האכיפה באזור. על גופים אלו לקבוע נהלים מתואמים ביניהם שיבטיחו שיתוף פעולה הדוק, ויפעלו לפיהם. כמו כן, עליהם לבחון אפשרות למסד פורומים משותפים קבועים, בהשתתפות כל גורמי האכיפה באיו"ש, כדי לדון בבעיות הקשורות בכך וכדי להחליט על הדרכים הנדרשות לפתרונן.

נוסף על כך, חשוב שהשרים הנוגעים בדבר, ובראשם שר הביטחון, השר לביטחון הפנים, ושר המשפטים יחליטו על הצעדים הנדרשים כדי להבטיח שהגופים העיקריים המופקדים על אכיפת החוק באזור - צה"ל, המנהל"ז והמשטרה - יפיקו את הלקחים הנדרשים, ויפעלו במתואם ובמשותף כדי להבטיח שיפור הכרחי בתחום השמירה על החוק והסדר באיו"ש, לרווחתה של כלל האוכלוסייה באזור.



מבוא

המשפט שבאיו"ש מתבסס על הדין הירדני, שהיה בתוקף ב-7.6.67, המושתת על הדין העותומאני ועל שינויים שנערכו בו בתקופת המנדט הבריטי ובתקופת השלטון הירדני וכן על תחיקת ביטחון⁷ ענפה שנוספה לאחר מלחמת ששת הימים. אכיפת החוק באזור יהודה והשומרון (להלן - איו"ש או האזור) משתרעת על-פני תחומים רבים והיא בעלת השפעות ביטחוניות, מדיניות, כלכליות וחברתיות משמעותיות, ובכלל זה השפעה על מרקם החיים של האוכלוסייה הישראלית והפלסטינית המתגוררות באזור. גורמי אכיפת החוק העיקריים באיו"ש הם:

א. צה"ל - למפקד פיקוד המרכז (להלן - פקמ"ז)⁸, שהוא מפקד כוחות צה"ל באיו"ש, יש את כל סמכויות השלטון, החקיקה, המינוי והמינהל הנוגעים לאיו"ש או לתושביו. הוא נושא באחריות הביטחונית והצבאית הכוללת באיו"ש ובאחריות למלא את צורכי האוכלוסייה האזרחית ולהשיב את הסדר הציבורי על כנו תוך הגנה על האינטרסים הביטחוניים של מדינת ישראל. אוגדת איו"ש (להלן - האוגדה) היא הכוח הצבאי המרכזי הפועל באיו"ש⁹.

- 7 תחיקת ביטחון - חקיקה שחוקק מפקד כוחות צה"ל שחלה על אזורי הממשל הצבאי שצה"ל מחזיק בהם.
- 8 מנשר בדבר סדרי השלטון והמשפט (יהודה והשומרון) (מס' 2), התשכ"ז-1967 קובע, כי הועברו כל סמכויות השלטון, החקיקה, המינוי והמינהל הנוגעים לאיו"ש או לתושביו, למפקד האזור.
- 9 בנוסף לאוגדת איו"ש פועלת באיו"ש חטיבה מרחבית נוספת המשתייכת לאוגדה המרחבית האחראית לגזרת בקעת הירדן וכוחות משמר הגבול (מג"ב) הפועלים תחת פיקודו של צה"ל.

על פי תקנות ההגנה (שעת-חירום), 1945, הנהוגות באיו"ש, כל חבר של חילות הממשלה¹⁰ וכל שוטר רשאים לאסור ללא פקודה כל אדם שהם ימצאו עובר או שהם חושדים בו חשד סביר כי עבר עברה על תקנות אלה. לפי צו בדבר הוראות ביטחון [נוסח משולב] (יהודה והשומרון) (מס' 1651), התש"ע-2009 (להלן - צו בדבר הוראות ביטחון), מוסמך חייל צה"ל להפעיל סמכויות שונות הנוגעות, בין היתר, להתמודדות עם חשד לביצוע עברה. מהמסמכים במנהא"ז עולה, כי חיילי צה"ל מחויבים לפעול בהתאם לחוות הדעת של היועץ המשפטי (להלן - יועמ"ש) איו"ש, ונוסף על כך הם אמורים לקבל הדרכה מגורמי מקצוע ולהתייעץ עימם בתחומים שבהם החיילים מפעילים את סמכויותיהם.

ב. המינהל האזרחי באיו"ש (להלן - המנהא"ז)¹¹ - כפוף למפקדת תיאום פעולות הממשלה בשטחים (להלן - המתפ"ש)¹², וייעודו לנהל את העניינים האזרחיים באיו"ש, לרווחתה ולטובתה של האוכלוסייה ולשם הספקת השירותים האזרחיים בשטחי איו"ש שבהם מחזיקה ישראל בסמכויות הביטחוניות והאזרחיות (אזור C)¹³. לצורך כך פועלים במנהא"ז קציני מטה (להלן - קמ"טים), המהווים את הנציגות המקצועית של משרדי הממשלה, כל קמ"ט בתחומו. קמ"טים אלה מוסמכים לבצע פעולות שונות לשם מילוי תפקידם בהתאם לדברי החקיקה באיו"ש. נוסף על כך, פועלת במנהא"ז היחידה המרכזית לפיקוח (להלן - יחידת הפיקוח), אשר אחראית, בין היתר, לאיתור בנייה בלתי חוקית, לחלוקת צווים למבנים בלתי חוקיים, לאכיפת דיני הגנת הסביבה ולטיפול בקידוחי מים בלתי חוקיים של בארות מים ומניעתם.

ג. משטרת ישראל - שואבת את סמכותה לפעול באיו"ש מכוח הצו בדבר כוחות משטרה הפועלים בשיתוף עם צה"ל (יהודה והשומרון) (מס' 52), התשכ"ז-1967. הצו מקנה לשוטריה סמכויות הנתונות לכל חייל, כפי שנקבעו בתחיקת הביטחון, וכאלו שהיו נתונות לכל שוטר באזור לפני 7.6.67, וקובע, כי השוטרים הפועלים באיו"ש יראו אותם כמי שהועמדו תחת פיקודו של מפקד כוחות צה"ל באיו"ש. יצוין, כי בספטמבר 1994 הקימה המשטרה מחוז ייעודי לאיו"ש - מחוז שומרון ויהודה (להלן - מחוז ש"י).

נוסף על גופים אלה, פועל צוות בין-משרדי בראשות המשנה לפרקליט המדינה (תפקידים מיוחדים), המורכב מנציגי צה"ל, המשטרה, שירות הביטחון הכללי (השב"כ) ופרקליטות המדינה (להלן - הצוות הבין-משרדי). מטרת הצוות היא להבטיח תיאום בין זרועות השלטון השונות, ולהגביר את שיתוף הפעולה ביניהן בכל הנוגע לטיפול בעבריינות אידיאולוגית של ישראלים באיו"ש. צוות זה עסק, בין היתר, במספר סוגיות הנדונות בדוח זה (ראו בהמשך).

אכיפת החוק ויעילותה תלויות, בין היתר, בשיתוף פעולה בין גורמי אכיפת החוק ובריכוז פעולותיהם במשולב ובמתואם. ועדת החקירה לעניין הטבח במערת המכפלה בחברון התשנ"ד¹⁴,

- 10 לפי התקנות האמורות, חילות הממשלה הם "כל אחד מחילות הממשלה בים, ביבשה או באויר, לרבות כל חלק מאותם חילות".
- 11 הבסיס הנורמטיבי לפעולות המנהא"ז הוא הצו בדבר הקמת מינהל אזרחי (יהודה והשומרון) (מס' 947), התשמ"ב-1981.
- 12 בראש המתפ"ש עומד מתאם פעולות הממשלה בשטחים, שהוא קצין צה"ל בדרגת אלוף, הכפוף לשר הביטחון.
- 13 על פי הסכם הביניים שנחתם בספטמבר 1995 בין ישראל לרשות הפלסטינית, קיבלה הרשות הפלסטינית את מלוא הסמכויות הביטחוניות והאזרחיות בשטח A באיו"ש ומרבית הסמכויות האזרחיות בשטח C. נותרו הסמכויות הביטחוניות ומרבית הסמכויות האזרחיות בידי ישראל. גודל שטח C הוא כ-3.4 מיליון דונם (כ-60% משטח איו"ש), ומתגוררים בו כ-342,000 ישראלים וכ-60,000 פלסטינים.
- 14 בטבח במערת המכפלה שאירע ב-25.2.94 נרצחו, לפי דוח הוועדה, 29 פלסטינים ונפצעו 125. בפברואר 1994 מינה ראש הממשלה דאז, מר יצחק רבין ז"ל, את ועדת החקירה, ובינוי 1994 פרסמה הוועדה דין וחשבון ובו מסקנותיה והמלצותיה. ב-26.6.94 החליטה הממשלה (החלטה מס' 3445) לקבל את המלצות הוועדה.

בראשות נשיא בית המשפט העליון דאז, מר מאיר שמגר (להלן - ועדת שמגר), התייחסה גם לנושא אכיפת החוק באיו"ש. ועדת שמגר ציינה, בין היתר, כי "בהיעדר אכיפת חוק יעילה אין גם שלטון יעיל. באווירה שבה איש הישר בעיניו יעשה, בלי ליטול על עצמו סיכון מוחשי שיישא באחריות אם יחרוג מכללי המותר, נפגעת תקינות פעולתן של הרשויות... בסוגיה של אכיפת החוק התחייבו מספר פעולות... יצירת תיאום שוטף ויעיל בין הגופים שיש להם נגיעה לנושא החקירות וההבאה לדין, היינו בין הצבא למשטרה".

בשנים 2011 ו-2012 הביעו גורמים שונים את חוסר שביעות רצונם ממצב אכיפת החוק באיו"ש. ראש המנהל "תא"ל מוטי אלמוז, מסר בינואר 2011 ולמתאם פעולות הממשלה בשטחים, אלוף איתן דנגוט ולרח"ט מבצעים, תא"ל יעקב (קובי) ברק, כי צה"ל אמון על שלטון החוק באיו"ש, אך "אנחנו רחוקים מאוד מביצוע תפקידנו". היועץ המשפטי לאיו"ש מסר בינואר 2012 למפקד פקמ"ז דאז, אלוף אבי מזרחי, ולמתאם פעולות הממשלה בשטחים, כי "התוצאה הסופית [של המאמצים להשליט את החוק באיו"ש] רחוקה מלהשביע רצון".

בתקופה מנובמבר 2011 עד יולי 2012 בדק משרד מבקר המדינה סוגיות בתיאום בין הגופים המופקדים על אכיפת החוק באיו"ש בנושאים כלהלן: ההיערכות לשיתוף פעולה של גורמי אכיפת החוק, הפיקוח על תוצרת חקלאית המשווקת בתחומי היישובים הישראליים באיו"ש ועל תוצרת חקלאית המיוצרת על ידי חקלאים פלסטינים באיו"ש והמשווקת בישראל, הטיפול בגנבות מים ובקידוחי מים בלתי חוקיים, שהיית פלסטינים שלא כדין בתחום היישובים הישראליים באיו"ש, אכיפת חוקי התעבורה ואכיפת דיני הגנת הסביבה. הביקורת נערכה במנהל "ז: ביחידת הפיקוח, ביחידת קמ"ט חקלאות, ביחידת קמ"ט מים, ביחידת קמ"ט איכות הסביבה וביחידת קמ"ט תחבורה; במשטרה: במחוז ש"י ובמטה הארצי (מט"ר); בצה"ל: בפקמ"ז ובפרקליטות הצבאית הראשית - ביחידת יועמ"ש איו"ש. בדיקות השלמה נערכו במשרד המשפטים, במשרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות), במשרד הבריאות, בחברת "מקורות חברת המים בע"מ" (להלן - "מקורות"), ברשות הממשלתית למים ולביוב (להלן - רשות המים) וברשות המעברים היבשתיים שבמשהב"ט (להלן - רמי"ם).

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

להלן הממצאים שעלו בביקורת:

סוגיות בהיערכות גורמי אכיפת החוק באיו"ש

1. כוחות בתעסוקה מבצעית - משימת פקמ"ז, המפורטת בתפיסת ההפעלה הפיקודית לביטחון השוטף (בט"ש), כוללת, בין היתר, שמירה על החוק והסדר והבטחת מרקם חיים אזרחי תקין. הפקודה לביצוע תעסוקה מבצעית (להלן - תע"ם) של האוגדה כוללת, בין היתר, את הפעולות הנדרשות שאמור לבצע הכוח הצבאי שמתחיל את התע"ם בגזרתו, ובכלל זה סיורים בגזרה ומפגשים עם רכזי ביטחון שוטף של היישובים. פעולות אלו תכליתן לאפשר לכוחות הנכנסים לתע"ם להכיר את משימותיהם ואת גזרת הפעולה. הפעולות האמורות אינן כוללות התייחסות למשימה של שמירת החוק והסדר באיו"ש. נוסף על כך, אימון הכוחות לתע"ם אינו כולל תכנית הכשרה סדורה ומלאה המתייחסת לתחומים השונים של אכיפת החוק באיו"ש.

בהתייחס למשימה הכוללת של שמירת החוק והסדר באיו"ש מסר באפריל 2012 קצין האג"ם של האוגדה לצוות הביקורת, כי "בפקודות הבט"ש אין התייחסות מפורשת לטיפול בשמירה על החוק.... לנושא השמירה על החוק אין מודעות עמוקה".

2. סיכומי פעילות שנתיים - בינואר ובפברואר 2012 קיים סגן מפקד האוגדה דיונים עם היחידות המשתייכות לאוגדה לסיכום פעילותן ופעילות האוגדה לשנת 2011. בדיונים אלה הוצגו, בין היתר, תמונת מצב מודיעינית ולקחים עיקריים שהופקו במפקדת האוגדה בשנת 2011 ביחס לפעולות של אותן יחידות. משרד מבקר המדינה בחן את סיכומי דיונים אלה שערכו מחצית מהחטיבות המרחביות המשתייכות לאוגדה. נוסף על כך, בחן משרד מבקר המדינה את סיכומי הדיונים שנערכו עם מטה האוגדה ועם יחידות משמר הגבול (להלן - מג"ב) באיו"ש. מהבחינה עלה, כי בסיכומים אלה לא הייתה התייחסות למשימת האוגדה בעניין השמירה על החוק והסדר באיו"ש: הנושא לא נדון, ולא נמצא שהופקו לקחים מאירועים הקשורים לכך.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי על כוחות צה"ל הפועלים באיו"ש ודרג המפקדים הבכיר באוגדה לבחון כיצד לתת ביטוי למשימה של שמירת החוק והסדר גם בסיכום שנת העבודה, וזאת, בין היתר, כדי לקיים תהליך של הפקת לקחים מאירועים הקשורים לאכיפת שלטון החוק באיו"ש.

3. התיאום בין כוחות צה"ל והמשטרה - בביקורת עלו ליקויים בתיאום בין כוחות צה"ל והמשטרה שיש בהם בכדי לפגוע באכיפת החוק באיו"ש. להלן דוגמה:

באחת ממסקנות ועדת שמגר נקבע, כי חיילי צה"ל הפועלים באיו"ש אינם מיומנים די הצורך בטיפול ראשוני הנדרש בזירת אירוע שבו מתרחשת עברה או פעילות פלילית טרם הופעת המשטרה למקום. בין היתר ציינה ועדת שמגר במסקנותיה, כי קיים "פער בין האירוע והתלונה לבין היכולת להוכיח את ביצוע העבירה בבית המשפט... היה אפוא מקום למצוא פתרון משותף בין צה"ל והמשטרה לבעיית חוסר המיומנות והידע של חיילים המטפלים טיפול ראשוני באירוע עד הגעת המשטרה, בנושאים מקצועיים-משטריים. זאת במיוחד בתחום הנצחת האירועים... באיסוף ראיות בזירת האירוע, וביכולת לקשור בין אדם שנעצר ובין סיבת מעצרו".

נוהל האוגדה העוסק בהתנהגות הנדרשת מכוח צה"ל המגיע לזירת אירוע של פעילות חבלנית עוינת (פח"ע) או של אירוע פלילי, קובע, בין היתר, כי על הכוח לעצור את המעורבים באירוע תוך הפרדה ביניהם; עליו לסגור את הזירה ואת זירות המשנה; ונאסר עליו להזיז חפצים או לגעת בהם. בביקורת עלו ליקויים בביצוע פקודה זו.

עוד נמצא, כי קיים קושי בהכשרת החיילים לנושא של שמירה על זירת אירוע, אשר אינה בתחום מקצועי ומומחיותם וכי לעתים קרובות מדובר בחיילי מילואים המתחלפים בתדירות גבוהה.

באוקטובר 2012 מסרה המשטרה למשרד מבקר המדינה בתגובתה לממצאי הביקורת, כי "הנושא באחריות צה"ל ומחייב את צה"ל להקצות זמן להדרכה. המשטרה מוכנה לסייע בנושא וקידומו מותנה בצה"ל. קצין זיהוי מחוז ש"י העביר הדרכות לקציני פיקוד מרכז. הבעיה הינה תחלופה בתדירות גבוהה של חיילי המילואים והסדיר בגזרות ש"י".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי נושא שמירת זירת האירוע על ידי חיילי צה"ל, שהוזכר כבר במסקנות ועדת שמגר משנת 1994, טרם הגיע אף במועד סיום הביקורת לכדי פתרון אף על פי שקיים נוהל בנושא. על צה"ל, בשיתוף המשטרה, למצוא מענה ראוי לבעיה זו.

4. חקירת עדים - לפי הצו בדבר הסמכת אנשים לערוך חקירה מוקדמת של עדים (יהודה והשומרון) (מס' 17), התשכ"ז-1967 (להלן - הצו), חוקר הוא כל קצין המשרת באזור וכן כל אדם אשר מוסמך לכך בידי מפקד כוחות צה"ל או בידי המפקד הצבאי. החוקר מוסמך לחקור בעל פה כל עד ולרשום בכתב כל הודעה שמוסר העד. ממסמכי המנהא"ז עלה, כי בספטמבר 1991 הוסמכו חלק מעובדי יחידת הפיקוח לערוך חקירות עדים בנוגע לביצוע עברות לפי חקיקים שונים המצוינים בכתב ההסמכה. מפעם לפעם חידש מפקד כוחות צה"ל באיו"ש את כתב ההסמכה האמור, ולאחרונה בפברואר 2010. השימוש בסמכות זו מאפשר לאנשי יחידת הפיקוח לבצע גם חקירות פליליות.

בביקורת עלה, כי עובדי יחידת הפיקוח כלל אינם מפעילים את סמכותם לביצוע חקירות פליליות, ככל שהיא נוגעת לחקיקים המוזכרים בכתב ההסמכה, ובכלל זה בנושא בנייה בלתי חוקית וחוקי איכות הסביבה (ראו בהמשך). בעניין זה מסר באפריל 2012 מנהל יחידת הפיקוח לצוות הביקורת, כי כתב ההסמכה אינו מיושם עקב היעדר הכשרה מתאימה למפקחי יחידת הפיקוח.

בנובמבר 2012 מסר המתפ"ש בתגובה לממצאי הביקורת, כי "חידוש כתיב ההסמכה מעת לעת, אין בכוחו לאפשר לעובדי היחידה, שאינם מקבלים את ההכשרה המתאימה המתחייבת, לבצע בפועל חקירות פליליות". עוד נמסר, כי הטלת ביצוע חקירות על יחידת הפיקוח "תחייב הקמת מערך חקירות עם משמעויות תקציביות וכ"א [כוח אדם] נדרש".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי על המתפ"ש והמנהא"ז, האמונים על אכיפת החוק באיו"ש, לבחון בהקדם את הצורך והתועלת בחידוש הסמכתם של אנשי יחידת הפיקוח לביצוע חקירות, ובהתאם לממצאי הבחינה, אם אמנם יתברר כי צריך לחדש את ההסמכה, לפעול לתיקון הליקוי ולהכשיר את אנשי יחידת הפיקוח בתחום החקירות הפליליות.

5. חילוקי דעות בעניין אחריות המשטרה - בהמלצות ועדת שמגר בנוגע לאכיפת החוק באיו"ש נקבע, בין היתר, כי "מתחייבת הגדרה מדויקת של תפקידי המשטרה לגבי כל התחומים בהם תעסוק [באיו"ש] וכן הקצאת כוח אדם מספקת". בביקורת עלה, כי למרות המלצות ועדת שמגר, שכאמור אומצו בהחלטת ממשלה מיוני 1994, עדיין קיימים חילוקי דעות בין המשטרה לבין שאר גורמי אכיפת החוק בנוגע לאחריותה של המשטרה לטפל במספר תחומים כלהלן:

א. תכנון ובנייה: בביקורת עלה, כי המשטרה ויחידת הפיקוח מסרבות מסיבות שונות לטפל במישור הפלילי בעברות של תכנון ובנייה באיו"ש ולפעול נגד עבריינים ישראלים ופלסטינים בתחום זה בטענה שהנושא אינו באחריותם. בפועל משמעות הדברים היא, כי אין באיו"ש גוף המופקד על חקירת עברות של תכנון ובנייה במישור הפלילי.

במאי 2010 כתב בעניין זה המשנה לפרקליט המדינה (תפקידים מיוחדים) ליועץ המשפטי לממשלה, עו"ד יהודה וינשטיין, כי "מזה זמן רב מתקיימים בלשכתי דיונים בניסיון לקדם את אכיפת החוק הפלילית בנושא הבנייה הבלתי חוקית באיו"ש... משטרת מחוז ש"י מתנגדת ליטול על עצמה את תפקיד החקירה בעברות תכנון ובנייה הן לאור מחסור בכוח אדם ובעיקר לאור הטענה שתחום זה מטופל בתחומי מדינת ישראל על ידי הרשויות המקומיות והן על ידי יחידת הפיקוח על הבנייה השייכת למשרד הפנים ולא על ידי המשטרה ולכן אין סיבה שבאיו"ש המצב יהיה שונה... מנגד מנהל יחידת הפיקוח במינהל האזרחי הודיע, כי לא יוכל לקחת על עצמו את הטיפול בעברות תכנון ובנייה במישור הפלילי לאור המחסור בכוח אדם ביחידתו בגינו מתקשה היחידה לעמוד במטלותיה השוטפות בתחום המינהלי... וכן מסר, כי פקחיו צפויים להתקל לעתים בהתנגדות עזה מצד מתיישבי איו"ש, אם יעסקו במישור הפלילי. יוצא אפוא כי אין כיום בתחומי איו"ש גוף חוקר המופקד על חקירת עברות תכנון ובנייה במישור הפלילי". עוד ציין המשנה לפרקליט המדינה (תפקידים מיוחדים), כי "עקב מורכבות הסוגיה ורגישותה, חוששני, כי אין מנוס מהתערבותך הישירה בנידון מול שר הביטחון והשר לביטחון פנים" (ההדגשה במקור).

במרץ 2011 כתב היועץ המשפטי לאיו"ש, אל"ם אלי בר-און, למפקד פקמ"ז דאז, אלוף אבי מזרחי, ולראש המנהל, תת-אלוף מוטי אלמוז, כי "בין הכלים העומדים לרשות הרשויות באיו"ש להתמודדות עם הבנייה הבלתי חוקית ניתן לבצע העמדה לדין פלילי של מבצעי הבינוי בבתי המשפט באזור ואלו מוסמכים לגזור עונשי מאסר ולהטיל קנסות... לשם מימוש הכלי הזה נדרש שיתוף פעולה בין פקחי המינהל האזרחי... לבין משטרת ישראל, האמונה על ביצוע חקירות פליליות והכנת התיק לצורך גיבוש כתב אישום, ובין משרד הביטחון, המעסיק עורכי דין שהוסמכו לשמש כתובעים כלליים פליליים לעניין זה. יצוין כי בפועל ישנה בעיה מערכתית קשה בקידום הליכים פליליים נגד בנייה בלתי חוקית, ובהתאם לבקשת רמ"א [ראש המנהל] עתיד אלוף הפיקוד [מפקד פקמ"ז] לקיים דיון בזמן הקרוב".

במרץ 2011 ערך מפקד פקמ"ז את הדיון האמור בנושא אכיפה פלילית על עברות תכנון ובנייה באיו"ש. בסיכום הדיון נכתב, בין היתר, כי למשטרה יש התנגדות נמרצת לביצוע חקירות פליליות בנושא עברות תכנון ובנייה באיו"ש. בסיכום אותו דיון לא נקבע כיצד תטופלנה חקירות פליליות בעניין עברות תכנון ובנייה באיו"ש.

בינואר 2012 כתב היועץ המשפטי לממשלה, עו"ד יהודה וינשטיין, לשר הביטחון דאז, מר אהוד ברק, כי "אין באיו"ש כמעט בכלל אכיפה פלילית של עברות תכנון ובנייה. הפרות הבנייה המעטות המטופלות על ידי הרשויות הן הפרות המתרחשות בתחומי השיפוט של ישובים ישראלים, כאשר לרשויות המקומיות יש עניין לטפל בנושא (כגון עקב תלונת תושב מקומי אחר)... אולם בשאר המקרים (והם רבים מאוד) אין כמעט אכיפה פלילית". עוד ציין, כי "ללא גוף ייעודי, המופקד על חקירת עברות תכנון ובנייה באיו"ש במישור הפלילי, אכיפת החוק בתחום זה אינה אפשרית, ונגרם לנושא נזק רב מבחינה הרתעתית... בנסיבות אלה אני סבור, כי יש מקום שהיחידה לפיקוח במינהל האזרחי, תיקח על עצמה את הטיפול החקירתי בתחום התכנון והבנייה באיו"ש בסיוע אנשי יועמ"ש איו"ש... אודה אם תידרש באופן אישי לעניין חשוב זה בהקדם" (ההדגשות במקור).

במרץ 2012 כתב היועץ המשפטי למערכת הביטחון, עו"ד אחז בן ארי, מכתב למתאם פעולות הממשלה בשטחים, אלוף איתן דנגוט, אליו צרף את מכתבו של היועץ המשפטי לממשלה. במכתבו ציין היועץ המשפטי למערכת הביטחון, כלהלן: "אכיפת דיני התכנון והבנייה באמצעות הגשת כתבי אישום... יש בה כדי לתת בידי המדינה אמצעי נוסף וחשוב לאכיפת החוק בתחומים אלה... אינני שותף למסקנתו [של היועץ המשפטי לממשלה] כי אין לחייב את המשטרה להיות מעורבת במשימה. במספר דיונים שהתקיימו בנושא, בראשותו של המשנה לפרקליט המדינה לשעבר, שי ניצן, הדגשתי כי אופי העברות והעבריינים במקרה שלנו מצריך סיוע של המשטרה בעקר בויהוי החשודים... יש בדעתי לבקש כי הנושא ידון בכל זאת על ידי היועץ המשפטי לממשלה. במקביל לכך, אני רואה לנכון לשוב ולבקש, כי יחידת הפיקוח של המינהל האזרחי תוגדל באופן שיתאפשר לה במקביל למשימת הפיקוח לעסוק גם בהכנת תיקי חקירה בסיוע המשטרה כאמור".

באוקטובר 2012 הודיע משרד המשפטים למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת, כי בספטמבר 2012 שב ופנה היועץ המשפטי לממשלה לשר הביטחון בבקשה לקידום הנושא, וציין כי בשלב הראשון על יחידת הפיקוח לקחת על עצמה לחקור את התיקים הפרטניים שלגביהם קיימים תיקי בג"צ תלויים ועומדים. "היועץ ציין במכתבו, כי כיום אנו נדרשים לתת תשובה לבית המשפט העליון, בעתירה בה נדרש סעד של חקירת עבירות תכנון ובנייה, ולמרבח הצער אין גוף חקירה שיתן לכך מענה". עוד מסר משרד המשפטים בתשובתו, כי בעקבות פנייתו האמורה של היועץ המשפטי לממשלה, שב ופנה בספטמבר 2012 היועץ המשפטי למערכת הביטחון למתאם פעולות הממשלה בשטחים וביקשו לקדם את הנושא.

בנובמבר 2012 הודיע המתפ"ש למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת בעניין ניהול חקירות פליליות בנושא הבנייה הבלתי חוקית באיו"ש, כי "בימים אלו מתבצע עמ"ט [עבודת מטה] בין יועמ"ש משרד הביטחון למתפ"ש לפני הבאת ההמלצות לשר הביטחון".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי בנובמבר 2012, לא היה גורם כלשהו שמנהל חקירות פליליות בנושא הבנייה הבלתי חוקית באיו"ש. היעדר אכיפה פלילית בתחום עברות התכנון והבנייה באיו"ש תורם להנצחת המצב הקיים באיו"ש של "איש הישר בעיניו יעשה". חשוב שהשרים הנוגעים בדבר - שר הביטחון, השר לביטחון הפנים ושר המשפטים יורו על נקיטת צעדים להסדירו.

ב. הגנת הסביבה: (1) באיו"ש פועלת יחידת הפיקוח נגד עברות בתחום הגנת הסביבה באמצעות אכיפה מינהלית¹⁵. ממסמכי המנהל"ז עלו מקרים שבהם עובדי יחידת הפיקוח הגישו תלונות במשטרה בגין עברות על חוקי הגנת הסביבה, אך המשטרה סירבה לטפל בתלונות.

באוקטובר 2012 מסרה המשטרה למשרד מבקר המדינה בתגובתה לממצאי הביקורת, כי "האכיפה במישור המנהלי מבוצעת על ידי המנהל האזרחי וצה"ל. במידה ועברה נמשכת תוגש תלונה ויפתחו הליכים פליליים". עוד מסרה המשטרה, כי סוכם בין המנהל"ז לבין המשטרה, כי יוגשו תלונות בעיקר נגד עבריינים המבצעים שוב ושוב עברות בתחום הגנת הסביבה "וזאת לפני משורת הדין כיוון... [ש] אין למשטרת ישראל אחריות בנדון".

בנובמבר 2012 מסר המתפ"ש למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "במספר מקרים שבהם הוגשו תלונות בנושא הגנת הסביבה, לא היה מענה משטרי שהביא להגשת כתבי אישום והעמדה לדין", וכי "פקחי יחידת הפיקוח אינם מורשים לערוך חקירות פליליות בתחום זה". עוד מסר המתפ"ש כי "יקודם דיון [בנושא הטיפול בעברות בנושא הגנת הסביבה] מול מחוז ש"י לצורך קביעת גבולות גזרה ותחומי אחריות".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי נוכח המחלוקות העקרוניות בשאלה על מי מוטל הטיפול בעברות בתחום של הגנת הסביבה באיו"ש, על ראש המנהל"ז לדון עם מפכ"ל המשטרה בנושא זה ולהגיע איתו להסכמות בעניין. במקרה שלא תושג הסכמה, יש להביא נושא זה, בתאום עם היועץ המשפטי לממשלה, להכרעת שר הביטחון והשר לביטחון הפנים.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי בהמלצות ועדת שמגר בנוגע לאכיפת החוק באיו"ש נקבע, כאמור, כי מתחייבת הגדרה מדויקת של תפקידי המשטרה. למרות שחלפו יותר מ-18 שנה מפרסום המלצות אלה, במועד סיום הביקורת, יולי 2012, עדיין קיימים חילוקי דעות בין המשטרה לבין גורמי אכיפת החוק האחרים בנוגע לאחריותה של המשטרה לטפל בסוגיית האכיפה בתחום התכנון והבנייה ובתחום הגנת הסביבה באיו"ש. מנגד, עובדי יחידת הפיקוח אינם עושים שימוש בסמכות שהוענקה להם לבצע חקירות בהתאם לצו שהסמיך אותם לכך. מציאות זו יש בה בכדי לפגוע בשלטון החוק. אשר על כן, חשוב ששר הביטחון, השר לביטחון הפנים ושר המשפטים ידונו בדחיפות בנושאים אלו, ויקבעו במשותף את חלוקת התפקידים בין גורמי האכיפה בתחומים אלו.

(2) בהתאם למפורט בתוספת השנייה להיתר הכללי להבאת טובין (יהודה והשומרון), התשס"ה-2005 (להלן - ההיתר הכללי), אשר ניתן מכוח הצו בדבר העברת טובין (יהודה והשומרון) (מס' 1252), התשמ"ח-1988, אסור להכניס לאיו"ש פסולת מכל סוג.

לפי מסמכי המנהל"ז, באזור צפון השומרון פועלות כ-400 מפחמות¹⁶ פלסטיניות (להלן - המפחמות). פעילות המפחמות גורמת לזיהום הקרקע והמים, לפגיעה בצמחייה ולזיהום האוויר, המתפשט עד ליישובי ואדי-ערה וחדרה. עוד עולה ממסמכי המנהל"ז, כי כ-90% מאמצעי הייצור

15 משמעות האכיפה המינהלית היא הוצאת צווים מינהליים, בלי לנקוט הליך פלילי נגד העברייני.

16 אתרים לייצור פחם באמצעות שרפה ממושכת של גזרי עץ. מרביתם בשטחי A ו-B.

(פסולת גזרי עץ) המשמשים את המפחמות לייצור פחם מגיעים אליהן מישראל, ובדרך כלל דרך המעברים הקבועים בין ישראל לאיו"ש, וזאת למרות מה שנקבע בהיתר הכללי.

בשנת 2010 נעשתה פעילות הריסה נרחבת של המפחמות באזור ג'נין בשטח C. גם לאחר פעולות אלה הודיע במרץ 2012 נציג הלשכה המשפטית של המשרד להגנת הסביבה למחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה¹⁷, כי הממצאים העולים מבדיקות שונות שערך המשרד להגנת הסביבה "מצביעים על מפגעי זיהום אוויר ומפגעי ריח קשים אשר נגרמים בעת הפעלת המפחמות ואשר עשויים לפגוע בכלל אוכלוסייה באזור" (ההדגשה במקור).

בנובמבר 2012 מסר המתפ"ש למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת, כי המנהא"ז באמצעות יחידת איכות הסביבה ויחידת הפיקוח החרימו ברחבי איו"ש משאיות שנתפסו שופכות פסולת או נעות עם פסולת ללא אישור של קמ"ט איכות הסביבה, וכי "הוזהרו עשרות עבריינים לשימור" בפני יחידת קמ"ט איכות הסביבה, לחלקם נשלל רישיונם להובלת אשפה. בנוסף לכך, "הוצא צו על ידי רמ"א, המורה על איסור הכנסת גזרי עץ מישראל לתחום איו"ש" (תיקון חקיקה בנושא גזרי עץ לאזור - פורסם באוג' 2010).

בנובמבר 2012 מסר צה"ל בתשובתו לממצאי הביקורת, כי "לבקשת הגורמים הרלוונטיים, הוסמכו בעלי תפקידים במשטרה הירוקה להפעיל סמכויות כדי לסייע במיגור התופעה המתוארת בטיוטת הדוח... כיום נותרו בשטח C מספר קטן מאוד של מפחמות".

באוקטובר 2012 מסרה המשטרה למשרד מבקר המדינה בתגובתה לממצאי הביקורת, כי משטרת ישראל מסייעת בביצוע האכיפה על פי דרישה וכי מחוז ש"י יפעל בהתאם להחלטות של אלוף הפיקוד שיתקבלו בנושא זה.

באוקטובר 2012 מסרה רשות המעברים היבשתיים שבמשהב"ט (להלן - רמ"ם) בתגובתה לממצאי הביקורת, כי במעברים של רשות המעברים, הן בארבעת מעברי הסחורות והן בשבעת המעברים לכלי רכב ישראליים מתקיימת אכיפה של ההיתר הכללי על העברת פסולת מכל סוג שהוא. אכיפה כזו מתבצעת באופן שוטף ורציף. במעברים אלה מאותרות מפעם לפעם משאיות עם פסולת ללא היתר.

לעומת זאת, בנובמבר 2012 מסר המתפ"ש למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת, "שהכניסה לשטחי איו"ש מישראל מתבצעת ללא בקרה ברוב המעברים, עובדה המקשה על האכיפה והפיקוח. לאור ההמלצה בטיוטת הדו"ח, יפעל המנהא"ז מול הגורמים הרלבנטיים לשיפור הפיקוח על מעבר טובין מישראל לאיו"ש. עם זאת, יודגש כי הדבר לא יתאפשר במצב בו לא מתקיימת בקרה ברוב המעברים בכיוון שמישראל לאיו"ש".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי כעולה ממסמכי המנהא"ז, מרבית חומרי הגלם להפעלת המפחמות המשמשים את המפחמות בשטחי איו"ש לייצור פחם מגיעים אליהן מישראל, עקב הנזק הנגרם לאיכות הסביבה, על צה"ל, המנהא"ז, רמ"ם והמשטרה לבחון במשותף דרכים לטיפול בנושא, ובכלל זה שיפור הפיקוח על מעבר טובין מישראל לאיו"ש, לרבות בנוגע לפסולת גזרי עץ, ויפעלו בתיאום ליישום תוצאות הבחינה, כמתחייב מההיתר הכללי.

17 חוות דעת זו נמסרה לפרקליטות המדינה בעת הכנת תשובת המדינה בעניין עתירתם של פלסטינים לבג"ץ שבה ביקשו לא לבצע את צווי ההריסה שהוצאו למפחמות שלהם. בג"ץ 7677/10 חסן זיד נ' מדינת ישראל.

הפיקוח על תוצרת חקלאית

חקלאים ישראלים ששדות הגידול שלהם באזור C, מחויבים לעמוד בביקורות מדגמיות של תוצרתם מצד פקחי משרד החקלאות, כמתחייב מתקנות בריאות הציבור (מזון) (שאריות חמרי הדברה), התשנ"א-1991 (להלן - התקנות) כמקובל בישראל.

קמ"ט חקלאות אחראי לתיאום ולקישור עם הרשות הפלסטינית באיו"ש ובאזור חבל עזה בתחומי הווטרנריה, הגנת הצומח והעברת ידע חקלאי. נוסף על כך, מפקח קמ"ט חקלאות על עמידת התוצרת של חקלאים פלסטינים, ששדותיהם נמצאים באיו"ש ואשר מעוניינים לשווק את תוצרתם לישראל, באותם התקנים שלהם מחויבים החקלאים הישראלים. קמ"ט חקלאות עושה זאת על ידי דגימות של התוצרת החקלאית בשדות עצמם לפני הקטיפה. לאחר קבלת אישורו של קמ"ט חקלאות ובתום הקטיפה עוברת התוצרת החקלאית בידוק ביטחוני במעברי הסחורות בין איו"ש לבין ישראל ובדיקה מדגמית נוספת על עמידתה בתקנים האמורים.

מדוח סיכום פעילות לשנת 2011 של יחידת קמ"ט חקלאות עולה, כי סך התוצרת החקלאית הצמחית (פירות וירקות) הפלסטינית שהועברה מאיו"ש לישראל באותה שנה עמד על כ-61,915 טון. על פי אותו הדוח, ריבוי מזיקים ומחלות בירקות גרם לשימוש בחומרי הדברה על ידי חקלאים פלסטינים בצורה לא מבוקרת בשטחי איו"ש. משרד מבקר המדינה מציין, כי בשל כך גדל הסיכון שתוצרת חקלאית שהועברה מאיו"ש לישראל לא עמדה בתקנים של משרד החקלאות.

בביקורת עלו ליקויים בעניין תהליכי הפיקוח על תוצרת חקלאית ישראלית ופלסטינית באיו"ש ואשר משווקת לישראל. להלן הפירוט:

1. בדיקת שאריות חומרי הדברה - בתקנות נקבע, כי "לא ייצר אדם לשם מכירה, לא ייבא ולא ישווק מזון המכיל או נושא עליו שארית [של חומרי הדברה] אלא אם כן שיעורה אינו עולה על השיעור המותר". עוד נקבע, כי אם "קבע המנהל¹⁸ כי מזון אינו עומד בדרישות תקנות אלה, יראו אותו מזון כבלתי ראוי למאכל אדם". תקנות אלה הוחלו בתחומי ההתיישבות הישראלית באיו"ש¹⁹. על פי סיכום של משרד הבריאות ושל משרד החקלאות משנת 2000, אמור מינהל שירות המזון של משרד הבריאות לבדוק את התוצרת החקלאית בנקודות השיווק.

בביקורת עלה, כי בנקודות השיווק הנמצאות בתחום היישובים הישראליים באיו"ש משרד הבריאות אינו מקיים בדיקות מדגמיות לאיתור שאריות חומרי הדברה בתוצרת חקלאית. באפריל 2012 מסרה הממונה על מזהמי מזון במשרד הבריאות לצוות הביקורת, כי הסיבות לאי-ביצוע הדגימות נעוצות בהיעדר כוח אדם ועקב קשיים בארגון לוגיסטי.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי על משרד הבריאות להקפיד על ביצוע הוראת החוק בעניין הפיקוח על תוצרת חקלאית, שנועד לשמור על בריאות הציבור, גם ביישובים הישראליים באיו"ש.

18 "המנהל" לפי התקנות הוא כל אחד מאלה המצוינים להלן או מי שהוא הסמיכו לכך, בכתב: ראש שירותי בריאות הציבור במשרד הבריאות; מנהל שירות המזון במשרד הבריאות; מנהל האגף להגנת הצומח ולביקורת במשרד החקלאות; ומנהל השירותים הווטרנריים במשרד החקלאות.

19 נספח מס' 5 שעניינו דיני בריאות, לתקנות שהוצא מכוח צו מס' 892 בדבר ניהול מועצות מקומיות (יהודה והשומרון), התשמ"א-1981, מחיל ביישובים הישראליים באיו"ש את פקודת בריאות הציבור (מזון) (נוסח חדש), התשמ"ג-1983 וכל תחיקת משנה מכוחם לפי תוקפם בישראל מעת לעת.

באוקטובר 2012 הודיע משרד הבריאות למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "לאור הערת המבקר, משרד הבריאות יקצה משאבים להסדרת הפיקוח גם בתחומי הישובים הישראליים באיו"ש".

2. "הלבנת" תוצרת חקלאית - יחידת הפיקוח על הצומח והחי במשרד החקלאות (להלן - יחידת הפיצו"ח) הוקמה כדי לפקח על יישום ההסכמים בין ישראל והרשות הפלסטינית בתחום החקלאי, ובכלל זה מניעת הברחות של תוצרת חקלאית משטחי הרשות הפלסטינית לישראל, פיקוח על ההיבטים הבריאותיים של תוצרת חקלאית המיובאת מאזורי הרשות הפלסטינית באיו"ש לישראל ומניעת מעבר של תוצרת חקלאית מתחום הרשות הפלסטינית שעלולה לסכן את בריאות הציבור בישראל. יחידת הפיצו"ח עורכת במעברי הסחורות בין הרשות הפלסטינית לישראל בדיקה מדגמית למציאת שאריות של חומרי הדברה מעל התקן המותר. נוסף על זאת רשאית יחידת הפיצו"ח לפעול בתחומי היישובים הישראליים באיו"ש.

בביקורת קודמת²⁰ של מבקר המדינה הועלתה בעיה נוספת הנוגעת להעברת סחורה מאיו"ש לישראל, לרבות תוצרת חקלאית. מדובר ב"התרחבותה של תופעה שבה סחורה שמקורה פלסטיני עוברת מאיו"ש לישראל דרך אזורי התעשייה שבניהול ישראלי כסחורה שמקורה ישראלי, שלא במעברי הסחורות (מעברי 'גב-אל-גב'²¹). תופעה זו מכונה 'הלבנת סחורה', ומהווה סיכון לשהיה באזורי התעשייה וכן לתושבי ישראל, עקב החשש של הברחת אמצעי לחימה מאיו"ש לישראל במסגרת העברת סחורה שלא באמצעות מעברי 'גב-אל-גב'. עוד ציין שם משרד מבקר המדינה, כי "מפאת חשיבותו הביטחונית של הנושא... על מפקד פקמ"ז וראש המנא"ז לתת דעתם לתופעה זו ולפעול למניעתה".

מדוח של קמ"ט חקלאות לסיכום שנת 2011 עולה, כי הולכת ומחמירה התופעה של העברת תוצרת חקלאית ממקורות פלסטיניים באיו"ש לבתי אריזה ישראליים באיו"ש, ללא ידיעתם ובקרתם של הגורמים המוסמכים במשרד החקלאות ותוך הימנעות מעמידה בכללים ובתקנות הנוגעים לטיפול בתוצרת חקלאית שאינה ישראלית. מהדוח עולה גם, כי בשנת 2011 (ובדומה לשנים האחרונות), מוברחת ו"מולבנת" תוצרת חקלאית פלסטינית לישראל בשיעור של כ-20% עד 25% מסך כל הסחורות שעברו במעברים²².

יצוין, כי בהחלטה שניתנה באוגוסט 2011 על ידי בית המשפט העליון בנוגע למעצר של חשוד, בין היתר במתן שוחד והברחת תוצרת חקלאית פלסטינית מאיו"ש לישראל²³, נאמר, כי "העברת משאיות [ובה תוצרת חקלאית משטחי הרשות הפלסטינית] ללא פיקוח יש בה למצער סיכון ביטחוני, נוסף לעשיית המעשה העלול להפיץ מחלה".

באוקטובר 2012 הודיע משרד החקלאות למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת, כי יחידת הפיצו"ח פועלת לסיכול "הלבנת" תוצרת חקלאית מאיו"ש לישראל, בין היתר, על ידי הגברת האכיפה בנקודות הביקורת, הגברת פעולות מודיעין, פעילות מבצעית למעצר חשודים, ביצוע חקירות, פתיחת תיקים משפטיים והשמדת תוצרת. עוד הוסיף, כי יחידת הפיצו"ח פועלת בתיאום ובשיתוף עם גורמי פקמ"ז, מנהא"ז, המשטרה ורמ"ם, וכי בשנת 2011 תפסה והשמדה יחידת הפיצו"ח כ-472 טון של תוצרת חקלאית שמקורה באיו"ש.

20 מבקר המדינה, דוח שנתי 62 חלק שני (מאי 2012), בנושא "אזורי תעשייה שבניהול ישראלי באזור יהודה והשומרון – היבטים באכיפת החוק", עמ' 1667, 1688.

21 מעבר "גב אל גב" - השיטה הנהוגה להעברת סחורות ובידוקן במעברי הסחורות שבין ישראל לבין איו"ש, ולפיה הסחורה המגיעה מצד אחד של המעבר נפרקת מהמשאית ועוברת בידוק ביטחוני במתחם הבידוק, ולאחריו מועמסת על משאית המגיעה מהצד השני של המעבר ומובלת ליעדה. בשיטה זו מנותק הקשר בין מוביל הסחורה לבין מקבל הסחורה.

22 היקף הסחורה שהועברה מאיו"ש לישראל היה בשנת 2011 61,915 טון. על כן היקף הסחורה המוברחת וה"מולבנת" מסתכם בין כ-12,000 טון לכ-15,000 טון.

23 בש"פ 6014/11, מדינת ישראל נגד שמעון אוהיון, תק-על 2011 (3) 2888, 2891.

בנובמבר 2012 הבהירה יועצת משפטית במשרד החקלאות לבקשת משרד מבקר המדינה, כי "למיטב ידיעתה, החקיקה הקיימת אינה מונעת ממפעלי תעשייה או בתי אריזה לטפל בתוצרת פלסטינית. יוצא מכך שסחורה ותוצרת פלסטינית יכולה להיכנס לשטחי המועצות האזוריות ומשם להגיע לשטחי מדינת ישראל כתוצרת חקלאית לכל דבר, ללא פיקוח ובקרה על עמידה בתקנים וסטנדרטים. פער בחקיקה זה פוגם, בין היתר, ביכולתה של יחידת הפיצו"ח למנוע כניסת תוצרת חקלאית 'מולבנת' לשטחי ישראל... ראוי שהטיפול בבעיה, לרבות השאלה אם נדרש שינוי בחקיקה לצורך הפתרון, יובל באמצעות עבודת מטה חוצת משרדי ממשלה ובשיתוף יועמ"ש איו"ש".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי בהסתמך על הערכת המנהא"ז בנוגע להיקף התוצרת החקלאית ש"הולבנה" והוברחה מאיו"ש לישראל בשנת 2011, התוצרת החקלאית שנתפסה במעברים בשנת 2011 כאסורה במעבר לישראל והושמדה מהווה כ-3% עד 4% בלבד ממנה. שיעור נמוך זה של התוצרת החקלאית המוברחת שנתפסה במעברים מדגיש את הצורך לשפר את אכיפת החוק בתחום זה, בין היתר על ידי גיבוש תכנית משולבת ומתואמת בין כל גורמי האכיפה, וביניהם פקמ"ז, המנהא"ז, משרד החקלאות ורמי"ם, ובחינת הצורך בשינוי בחקיקה הקיימת באיו"ש על ידי יועמ"ש איו"ש.

בנובמבר 2012 מסר המתפ"ש למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "קידום הטיפול בנושא, בשיתוף כלל הגורמים הרלבנטיים, יוכנס לתוכנית העבודה של שנת 2013 כאחד מיעדי הארגון. במטרה לשפר את תהליכי העבודה הקיימים ולהתמודד באופן טוב יותר עם התופעה... כמו כן, המנהא"ז יפעל מול יועמ"ש איו"ש ומשרת ישראל לשינוי בתחיקת הביטחון ובמקביל לאכיפה ע"י מש"י [מחוז ש"י] בבתי האריזה".

אכיפת דיני המים

בצו בדבר סמכויות לעניין דיני מים (יהודה והשומרון) (מס' 92), התשכ"ז-1967 נקבע, כי "כל סמכות הניתנת על פי דיני המים^[24] לאדם כל שהוא או לנושא משרה כל שהיא, תהיה מוקנית לממונה מיד לאחר פירסום צו מנז"ר". בצו לתיקון חוק הפיקוח על המים מס' 31 לשנת 1953 (יהודה והשומרון) (מס' 158), התשכ"ח-1967 (להלן - הצו) נקבע, כי "הקמתו והחזקתו של מכון מים^[25], לרבות הפקתם והספקתם של מים ממנו, ייעשו בהתאם להוראות סעיף זה". כן נקבע, כי "לא יקים, לא יתקין, לא יחזיק ולא יפעיל אדם מכון מים, אלא על פי רשיון מאת הממונה ובהתאם לתנאי הרשיון". באוגוסט 1982 מונה קמ"ט מים כ"ממונה" לעניין הצו בדבר סמכויות לעניין דיני המים באיו"ש.

באכיפת החוק בנוגע לדיני המים לוקחים חלק מספר גופים: קמ"ט מים במנהא"ז; יועמ"ש איו"ש המלווה את הפעילות ביעוץ ובהכוונה משפטית; יחידת הפיקוח המבצעת אכיפה מינהלית בנוגע לדיני המים החלים באיו"ש; רשות המים המפעילה צוותי פיקוח ואכיפה (להלן - צוותי צפ"א); חברת "מקורות" האחראית להספקת המים בקווי הצנרת שלה; יחידות צה"ל המבצעות באיו"ש

24 דיני המים: "כל הדינים... שהיו בתוקף באזור [איו"ש] ביום הקובע בקשר למים - הובלתם, הפקתם, הספקתם, צריכתם, מכירתם, וחלוקתם... שמירת מקורות מים... מניעת זיהום מים... קידוח בארות... וכל ענין אחר שלא הוזכר במפורש והדן בצורה כלשהי בנושאי מים".

25 כל מתקן או מבנה המיועדים להפקת מים עיליים או תת-קרקעיים, לרבות קידוח, או להטייתם של מים מכל מקור מים שהוא.

תע"ם במסגרת השמירה על הביטחון השוטף ועל החוק באזור; משטרת ישראל האמונה על מעצר עבריינים והגשת כתבי אישום נגדם; ובתי המשפט הצבאיים באיו"ש, הדנים בעברות של עבריינים פלסטינים. כדי שהגורמים האמורים יוכלו למלא את תפקידם כיאות ולאכוף את החוק בתחום דיני המים, עליהם לפעול במתואם ובמשולב ועל בסיס תכנית מוסכמת.

בהסכם הביניים שנחתם בשנת 1995 בין ישראל לבין הרשות הפלסטינית (להלן - ההסכם) נקבע, בין היתר, כי הרשות הפלסטינית קיבלה את האחריות על מקורות המים המשרתים אוכלוסייה פלסטינית בלבד וישראל אחראית על מקורות המים המשרתים ישראלים בלבד. האחריות על מקורות המים המשרתים את האוכלוסייה הישראלית והפלסטינית גם יחד הופקדה בידי ועדת מים משותפת (להלן - הו"מ). עוד נקבע בהסכם, כי הו"מ "אחראית לאישור מוקדם של תכניות להקמת מערכות מים וביוב חדשות או לשינוי מערכות קיימות באיו"ש, וכי "כל החלטות הו"מ יהיו בקונסנזוס". יו"ר הנציגות הישראלית בוועדה זו הוא מנהל רשות המים של מדינת ישראל. כמו כן הוקמו צוותי פיקוח ואכיפה משותפים לישראלים ולפלסטינים כדי להבטיח את ביצוע החלטותיה של הו"מ. בביקורת עלה, כי הצוותים המשותפים הפסיקו את פעילותם לאחר פרוץ האינתיפאדה השנייה בספטמבר 2000.

ברשות המים פועלת מינהלת המים ליש"ע (להלן - המינהלה) אשר תפקידיה כוללים, בין היתר, את ניהול מערך הישיבות של הו"מ, פיקוח על יישום ההסכם ועל החלטות הו"מ, וניטור (פיקוח על איכות המים) בארות מים באיו"ש באמצעות צוותי צפ"א. בנוסף עוסקים צוותי צפ"א בפעילות של פיקוח על גנבות מים ועל קידוחי מים בלתי חוקיים.

כפי שעלה ממסמכי חברת "מקורות" והמנהל, באיו"ש מתרחשות מדי שנה בשנה גנבות מים רבות, המסתכמות בהיקף של כ-5 מיליון קוב בשנה, באמצעות התחברות לצנרת של חברת "מקורות", המספקת מים לאוכלוסייה הישראלית והפלסטינית באיו"ש. יצוין, כי תופעה זו גורמת לנזקים חוזרים ונשנים לצנרת המים ולאי-הספקת מים סדירה לתושבי איו"ש.

בעניין גנבות המים באיו"ש יש לציין את חוות דעתו של אל"ם גיא חזות, מפקד חטיבת יהודה (חברון) לשעבר, שצורפה לתביעה שהוגשה ב-30.8.11, נגד חשוד בגניבת מים, בבית המשפט הצבאי יהודה²⁶. בחוות דעתו צוין, בין היתר, כי "החייבורים הלא חוקיים... המהווים הלכה למעשה גניבת מים, מתבצעים מתוך הקווים הראשים של החברה [מקורות]... אנו רואים בפגיעה בתשתיות המים פגיעה מהותית בתחושת הביטחון לתושבים".

להלן שני תצלומים אשר ממחישים כיצד נעשית גנבת מים באיו"ש:

26 תיק מס' 4390/11, התביעה הצבאית נגד מואפאן מחמוד שוקרי גאבר (טרם פורסם).



הכנה לגנבת מים בקו "מקורות" המספק מים ליישובים פני חבר ובית חגי.
ניתן להבחין בסימנים של גנבות קודמות (שנותקו באמצעות צוהי הניתוק שמפעיל
קמ"ט מים).



חשיפת קו מים של "מקורות" כהכנה לגנבת מים בסמוך לעמדת תצפית של צה"ל.

מהמסמכים במנהא"ז עלה, כי נוסף על התופעה של גנבות מים קיימת באיו"ש גם תופעה של קידוחי מים בלתי חוקיים. על פי הערכות יחידת הפיקוח, שאיבת המים מקידוחים בלתי חוקיים אלו בכל רחבי איו"ש מסתכמת ב-15 עד 25 מיליון קוב לשנה²⁷ (בעניין זה ראו להלן). יצוין, כי לקידוחי מים בלתי חוקיים אלה עלולות להיות השפעות חמורות על הכמות ועל האיכות של מי התהום שבאקוויפר ההר המשמשים את האוכלוסייה באיו"ש ובישראל. להלן פירוט הממצאים שעלו בביקורת בעניין גנבות מים וקידוחי מים בלתי חוקיים באיו"ש:

1. היעדר גורם מרכז ומנחה: כאמור, באכיפת החוק בנוגע לדיני המים באיו"ש לוקחים חלק מספר גופים אזרחיים וצבאיים והמשטרה. בביקורת עלה, כי אף שמספר רב של גורמים עוסקים בעניין גנבות מים וקידוחי מים בלתי חוקיים באיו"ש, לא נקבע גורם המתאם ומרכז את הפעילות של כל הגופים העוסקים בנושא זה בתחומי איו"ש והמנחה את פעילותם. פעילות זו אמורה להתבסס על הדין החל באזור ועל תכנית עבודה ונוהלי עבודה מוסכמים ומשותפים, המגדירים, בין היתר, את תפקידו של כל גוף ואת הדרכים לתיאום ולשיתוף פעולה בין כל הגופים העוסקים בכך. להלן הפירוט:

בחוות דעת מנובמבר 2006 של היועץ המשפטי באיו"ש בנושא הסמכויות של קמ"ט מים צוין, כי "סמכויות המים על פי כלל דיני המים באזור, לרבות החקיקה העות'מאנית, המנדטורית, הירדנית ותחיקת הביטחון, רוכזו כולם בידי קמ"ט מים". עוד נקבע בחוות הדעת, כי "יש לראות את קמ"ט מים כגורם מנחה, ואת פקחי יחידת הפיקוח כגורמי הביצוע, הסרים להנחיות קמ"ט מים".

בביקורת עלה, כי בפועל קמ"ט מים אינו משמש כגורם המנחה את יחידת הפיקוח בתחום אכיפת החוק בעניין דיני המים באזור, בהתאם לחוות דעתו של היועץ המשפטי באיו"ש וכי אין גורם אחר המנחה את פעילותה. ביוני 2012 מסר קמ"ט מים לצוות הביקורת, כי הגדרת תפקידו כ"מתאם מים באיו"ש"²⁸ מונעת ממנו את מילוי חובותיו באכיפת החוק כפי שהוגדרו, כאמור, בחוות הדעת של היועץ המשפטי של איו"ש, וכי "כדי למלא את תפקידו בצורה מלאה כקמ"ט מים, בעיקר בתחום האכיפה, כפי שעולה עם הגדרתו כממונה על דיני המים, חסר לו לשם כך, מעבר לשינוי הפורמאלי בפרסום נציבות המדינה בנוגע להגדרת תפקידו, גם אישור וגיבוי מצד רמ"א כדי שיוכל לרכז את הטיפול בנושא". לטענתו, "למעט ניתוק של גנבות מים [ניתוק מצנרת] [הוא] אינו מטפל בנושא אכיפת החוק בנוגע לעברות על דיני המים באיו"ש, ואין לו מידע על פעילות יחידת הפיקוח בנושא זה".

יש לציין, כי כבר בספטמבר 2008 מסר קמ"ט מים לראש המנהא"ז דאז, תת-אלוף יואב (פולי) מרדכי, כי "כיום, האחריות [לאכיפת החוק בנוגע למים] מחולקת בשירות בין מספר גורמים המתנערים לעתים מאחריות ברגעי משבר. ובאין גורם מרכזי שירכז את התחום, הנושא הולך ומחריף ולמעשה 'נופל בין הכיסאות'" (ההדגשה במקור).

נושא ריכוז פעולות האכיפה בתחום דיני המים באיו"ש עלה גם בדיון שקיים ראש המנהא"ז בנובמבר 2011. באותו דיון העלה נציג מרשות המים את הצורך במינוי "פורום בדיקת ביניים שיהווה צוות שיגדיר בפירוט את סדרי העדיפות לביצוע האכיפה - כולל הכנת כל הנדרש לדרג המבצע בהיבט המודיעין, ההידרולוגיה וההיבט המשפטי. כמו כן יבצע מעקב אחרי הביצועים ויהווה גורם לחץ קבוע על המערכת". יצוין, כי באותו דיון החליט ראש המנהא"ז לפעול לפרסום נוהל אכיפה בתחום המים, אך עד מועד סיום הביקורת, יולי 2012, טרם פרסם המנהא"ז את נוהל האכיפה האמור.

27 ההערכה של צפ"א היא 13 מיליון קוב מים לשנה.

28 במסמכי המנהא"ז מוגדרת התפקיד של קמ"ט מים - "מתאם מים באיו"ש". בתיאור העיסוק לא נקבע שהוא אחראי לאכיפת החוק בתחום גנבות מים וקידוחים בלתי חוקיים.

בנובמבר 2012 מסרה רשות המים למשרד מבקר המדינה בתגובתה לממצאי הביקורת, כי "אכן המצב כיום מחייב מינוי פונקציה בכירה במנהא"ז בתואר קמ"ט מים וכגורם מנחה". עוד מסרה רשות המים, כי "יישומן של הוראות הרגולציה השונות על איז"ש, לרבות על האוכלוסייה הישראלית, נתקל בקשיים בשל העדר סמכות משפטית ברורה. העדר בהירות באשר למצב המשפטי החל מבחינת 'דיני המים' על איז"ש, והעדרו של גורם מנחה, המהווה סמכות מחייבת בהיבט המשפטי והמקצועי, מביא לעמימות, מקשה ביותר על עבודת רשות המים והאפקטיביות של הרגולציה והאכיפה שלה ויוצר התדיינויות משפטיות רבות".

בביקורת עלה, כי בהיעדר הנחיה של קמ"ט מים ובהיעדר גורם מרכזי אחר לנושא "סמכויות מים", הגורמים העוסקים בתחום אכיפת דיני המים באיז"ש פועלים, בדרך כלל, עצמאית וללא תיאום ביניהם. לדוגמה: יחידת הפיקוח פועלת לאכיפת החוק בעניין קידוחי מים בלתי חוקיים על סמך סיורים של עובדיה בשטח ולא על סמך תכנית עבודה שגיבש קמ"ט מים, או על סמך דיווחים של צוותי צפ"א. נוסף על כך, כפי שעלה, פעילות יחידת הפיקוח אינה מתואמת עם צוותי צפ"א אלא מועברת לידיעתם לאחר ביצועה.

בנובמבר 2012 מסרה רשות המים למשרד מבקר המדינה בתגובתה לממצאי הביקורת, כי "לצערנו ועל אף ניסיונות חוזרים ונשנים של רשות המים לשנות מצב זה, יחידת הפיקוח המרכזית [במנהא"ז] פועלת ללא התיאום המתבקש עם הצפ"א, ולעיתים קרובות (כמו השבוע בהריסת 6 בארות בלתי חוקיות) [לא באזור C] ללא ידיעת קמ"ט מים או רע"ן ארב"ל [ראש ענף ארגונים בינלאומיים במנהא"ז], כל זאת בניגוד להנחיית המתפ"ש".

בנובמבר 2012 מסר המתפ"ש למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת, כי העבודה בתחום הפיקוח על המים מתבצעת על בסיס סדרי עדיפויות של הגורמים האחראים במנהא"ז, באמצעות יחידת הפיקוח וללא הנחיה מקצועית מקמ"ט מים. עוד מסר המתפ"ש בתשובתו, כי "בהתאם לחו"ד היועמ"ש, תעשה פניה נוספת ע"י הארגון [המנהא"ז] לנציבות שירות המדינה להסדרת נושא התקינה (שינוי הגדרת התפקיד לקמ"ט מים) והסדרת התפקיד של יחידת קמ"ט מים, במקביל, יוסדר נוהל פנימי למעורבות מתאם מים בתהליכי האכיפה הקיימים".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי נוכח חוות הדעת של יועמ"ש איז"ש, ולפיה כל סמכויות המים על פי דיני המים באיז"ש "רוכזו כולם בידי קמ"ט מים", על ראש המנהא"ז לבחון את הצעדים הנדרשים כדי שקמ"ט מים יוכל לרכז את הפעילות הכוללת בתחום זה באיז"ש, ולהנחות את כל הגופים העוסקים בנושא המים בהתאם לדין החל באזור. על קמ"ט מים לגבש תכנית עבודה ונוהלי עבודה, שיבטיחו תיאום מיטבי ושיתוף פעולה הדוק בין כל הגורמים המעורבים.

2. שיתוף פעולה לקוי: יכולת האכיפה של הגורמים העוסקים באכיפת דיני המים באיז"ש תלויה, בין היתר, בשיתוף פעולה בין כל הגופים המקצועיים בנושא המים, הכולל, בין היתר, שיתוף במידע העדכני ובהנחיות המקצועיות הנמצאים בידי הגופים הרלוונטיים בעניין גנבות מים וקידוחי מים בלתי חוקיים. בביקורת עלה, כי הנתונים אודות קידוחי מים בלתי חוקיים הנמצאים אצל רשות המים אינם זהים לאלה הנמצאים ביחידת הפיקוח וכי הנחיות מקצועיות של רשות המים אינן מבוצעות. להלן דוגמאות:

א) באוקטובר 2011 קיבלה יחידת הפיקוח דוח של המינהלת הנקרא "רשימת הקידוחים הפלסטיניים הבלתי חוקיים וסדר עדיפות לאכיפה". ביוני 2012 מסר מנהל יחידת הפיקוח לצוות הביקורת, כי הדוח האמור כלל, בין היתר, גם פירוט קידוחי מים בלתי חוקיים בין השנים 2000-2003, וכי דבר קיומם של קידוחים אלה כלל לא היה ידוע ליחידת הפיקוח עד למועד קבלת הדוח. מנהל יחידת הפיקוח הוסיף, כי הדוח לא כלל מידע על קידוחי מים בלתי חוקיים, בין היתר, בבקעת הירדן (נחל תרצה), שאותם איתרה יחידת הפיקוח ואשר לא היו ידועים לצוותי צפ"א. יצוין, כי דוח

זה כלל גם מידע המתייחס לקידוחי מים בלתי חוקיים שהרשות הפלסטינית נתנה את הסכמתה להריסתם כבר בדצמבר 2007, אך כיוון שליחידת הפיקוח לא היה ידוע על כך, היא נמנעה לבצע נגדם פעולות אכיפה.

ב) רשות המים קבעה כללים מקצועיים לדרך שבה יש להרוס ולאטום קידוחי מים בלתי חוקיים²⁹. ממסמכי רשות המים עולה, כי השבתת קידוחי מים בלתי חוקיים ללא הקפדה על כללים אלה עלולה לגרום לזיהום מי התהום. בעניין זה מסר ביוני 2012 מנהל יחידת הפיקוח לצוות הביקורת, כי יחידת הפיקוח לא קיבלה כל הסבר, כי השבתת של קידוח פיראטי והשאתו במצב של קידוח פתוח, עקב אי-ביצוע הריסה וסתימה, מהווה סכנה לזיהום מי התהום.

בביקורת עלה, כי ביוני 2012 פעלה יחידת הפיקוח של המנהל נגד שישה קידוחי מים בלתי חוקיים באיו"ש. הפעילות כללה בעיקר החרמה של משאבות מים, אך יחידת הפיקוח לא הרסה ולא אטמה קידוחים אלו, כמתחייב מהכללים המקצועיים של רשות המים. בעקבות פעילות זו הדגיש מנהל צפ"א לראש המינהלה בפנייה בכתב את הצורך בהריסתם של הקידוחים הפיראטים לפי ההנחיות של השירות ההידרולוגי³⁰ ואת הצורך בהסדרה "ללא דיחוי ובהקדם" של שיתוף פעולה בין יחידת הפיקוח ובין צוותי צפ"א.

בנובמבר 2012 מסרה רשות המים למשרד מבקר המדינה בתגובתה לממצאי הביקורת, כי "רשות המים/צפ"א הפיצו פעמים אחדות לקמ"ט מים וליחידת הפיקוח המרכזית [במנהל צפ"א] את רשימת הקידוחים הבלתי חוקיים... במכתב נוסף העברנו גם את רשימת העדיפויות בביצוע אכיפה (ע"פ שיקולים הידרולוגיים) וכן את הדרישות בכתב באשר לאופן אטימת הקידוחים". בתגובה נמסר עוד, כי יחידת הפיקוח "מודעת היטב לכך שהיא אינה מבצעת את הריסת הבארות ע"פ הדרישות המקצועיות... הדבר הובהר לראשיה פעמים רבות... כמו כן ערכנו ליחידת הפיקוח ולצפ"א יום השתלמות משותף בשירות ההידרולוגי" (ההדגשות במקור).

משרד מבקר המדינה מעיר, כי כדי שאכיפת החוק בעניין דיני המים תהיה יעילה ומועילה, קיימת חשיבות רבה בשיתוף פעולה מיטבי בין כל הגורמים המקצועיים העוסקים בנושא המים באיו"ש. שיתוף הפעולה חייב שיבוא לידי ביטוי, בין היתר, בהעברת מידע והנחיות מקצועיות בצורה קבועה וסדורה, יצירת בסיס נתונים אחיד ורחב, ופעילות המושתתת על כללים מקצועיים.

3. הכשרת יחידות צה"ל: כאמור, באימון של כוחות צה"ל לקראת תע"ס באיו"ש אין תכנית הכשרה סדורה ומלאה של הכוחות למילוי משימת האוגדה בנושא שמירת החוק והסדר באיו"ש. בעניין הכשרת כוחות צה"ל לאכיפת חוקי המים באיו"ש מסר ביוני 2012 קב"ט "מקורות" לצוות הביקורת, כי "לא מבוצעת הדרכה מספקת לכוחות צה"ל בדגש על כוחות מילואים לפני כניסתם לתעסוקה מבצעית בשטח. כוחות אלו יכולים לסייע בתפיסת גנבי מים ובדיווח וקריאה לצוותי הניתוק. הדבר עלה בדיונים מול צה"ל אך להוציא פעולות של מח"ט יהודה [בגזרת חטיבת יהודה נערכו מספר פעולות נגד גנבות מים בשנים 2010-2011]... הרבה לא קרה".

בנובמבר 2012 מסרה רשות המים למשרד מבקר המדינה בתגובתה לממצאי הביקורת, כי "הדרכת חיילי המילואים הינו נושא מתמשך לאור התחלופה הגבוהה והוא נעשה גם על ידי צוות צפ"א... לפני יציאה למשימה מתבצע תדריך לכוחות גם על ידי צפ"א".

29 הכללים של רשות המים תקפים אמנם בשטחי מדינת ישראל בלבד, אך ניתן לראות בהם הוראות מקצועיות מנחות גם באיו"ש, לדרך שבה יש לאטום קידוחים בלתי חוקיים.

30 השירות פועל במסגרת רשות המים, ועוסק, בין היתר, בניטור סדיר של מקורות המים הטבעיים במדינה, ובבדיקת קידוחי מים בהיבטים של כמות ואיכות מי התהום.

לדעת משרד מבקר המדינה, על פקמ"ז למצוא מענה ראוי לבעיה זו בהכשרת הכוחות, בכדי לסייע לגורמים המקצועיים הרלוונטיים בצמצום התופעה.

שהיית פלסטינים שלא כדין בתחום היישובים הישראליים באיו"ש

ביוני 2002 חתם מפקד כוחות צה"ל באיו"ש על ההכרזה בדבר סגירת שטח (יישובים ישראליים) (יהודה והשומרון), התשס"ב-2002 הקובעת, כי תחום היישובים הישראליים באיו"ש, לרבות אזורי תעשייה שבניהול ישראלי, הם שטח צבאי סגור, וכי "לא ייכנס אדם לשטח הסגור ולא ישהה בו, אלא בהיתר מאת מפקד צבאי או מי מטעמו ובהתאם לתנאי ההיתר כאמור". עוד נקבע בהכרזה, כי ההוראות אינן חלות על ישראלים. בעניין זה מסר ב-12.3.08 נציג היועץ המשפטי באיו"ש למחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה³¹, כי "נוכח המצב הביטחוני השורר באזור [באיו"ש] כניסה לא מבוקרת של פלסטינים ליישובים הישראליים מהווה סיכון ביטחוני לישראלים השוהים שם".

על פי הוראות צו בדבר העסקת עובדים במקומות מסוימים (יהודה והשומרון) (מס' 967), התשמ"ב-1982 (להלן - צו בדבר העסקת עובדים), נדרש המעסיק הישראלי של העובד הפלסטיני לקבל היתר תעסוקה על שם העובד הפלסטיני מלשכת התעסוקה במנהא"ו (להלן - היתר תעסוקה). היתר זה משמש גם כהיתר ביטחוני הנדרש לצורך כניסתו של העובד הפלסטיני ליישובים הישראליים והוא מונפק לעובד הפלסטיני לאחר קבלת התייחסותם של שירות הביטחון הכללי (שב"כ) והמשטרה על כך שאין מניעה ביטחונית ומשטרתית לכניסתו לתחום יישוב ישראלי.

בספטמבר 2007 כתב נציג היועץ המשפטי לאיו"ש חוות דעת למח"ט אפרים בנושא "אמצעי אכיפה כלפי אזורי תעשייה ישראליים". בחוות הדעת צוין, כי פלסטיני שנתפס כשהוא שוהה באזור תעשייה שבניהול ישראלי (או בתחום ההתיישבות הישראלית באיו"ש) כשאין ברשותו היתר מתאים, עובר עברה פלילית לפי הדין החל באיו"ש, ולכן כוחות צה"ל יכולים "לעכבו ולהעבירן לטיפול משטרת ישראל במטרה לפתוח נגדו בחקירה פלילית ולהגיש נגדו כתב אישום בבית משפט צבאי" (ההדגשה במקור). בחוות הדעת המליץ נציג היועץ המשפטי לאיו"ש, כי במקרים שבהם עלה חשד, כי ישראלי העסיק עובדים פלסטינים ללא היתר כדין, יגישו כוחות צה"ל תלונה במשטרה נגד המעסיק הישראלי כדי לפתוח נגדו בחקירה פלילית בחשד לביצוע עברות פליליות על פי הדין החל באיו"ש. בעניין זה מסרה באוקטובר 2012 המשטרה למשרד מבקר המדינה, כי "גובש הליך עבודה מול התובע הצבאי בנושא שב"חים [שוהים בלתי חוקיים]... בכל פניה למשטרה בנושא מבוצעת פעילות משטרתית".

כוחות צה"ל הפועלים באיו"ש נדרשים לעתים להשתתף במבצעים לאיתור עובדים פלסטינים המועסקים בניגוד לחוק בתחום היישובים הישראליים באיו"ש (להלן - מבצעי אכיפה). ממסמכים של חלק ממבצעי האכיפה, שביצעו בשנים 2008-2011 כוחות צה"ל באיו"ש, עלו הממצאים הבאים:

31 בעניין עתירתו של פלסטיני לבג"ץ שבה ביקש להתיר את כניסתו ליישובים הישראליים. בג"ץ 9828/07, ג'ברין נ' מפקד כוחות הצבא בגדה המערבית, לא פורסם.

1. במבצעי האכיפה נתפסו מאות עובדים פלסטינים המועסקים על ידי ישראלים ללא היתר כדין בתחומי היישובים הישראליים.³² פעילותם של חיילי צה"ל התבטאה בהרחקת הפלסטינים שנתפסו אל מחוץ לתחום היישוב הישראלי, באזהרת המעביד הישראלי כי הוא עובר על החוק ולעתים אף בסגירת בית העסק שלו לתקופה קצובה. צה"ל לא הגיש תלונות במשטרה נגד המעסיקים הישראליים; זאת בניגוד להמלצות של נציג היועץ המשפטי לאיו"ש, כאמור.
 2. בחלק ממבצעי האכיפה של צה"ל לא רשמו הכוחות המבצעים פרטים של העובדים הפלסטינים שנתפסו בחשד לעברה של שהייה בלתי חוקית בתחום היישובים הישראליים ואת פרטיהם של מעסיקיהם הישראליים.
 3. קמ"ט תעסוקה אחראי לפיקוח ולאכיפה של הוראות הצו בדבר העסקת עובדים מתוקף מינויו כממונה לעניין צו זה. מסיבה זו המידע בדבר פלסטינים הנתפסים בתחום היישובים הישראליים באיו"ש ללא היתר שהייה חוקי והמידע בדבר מעסיקיהם הישראליים חיוני לעבודתו. מאחר שכאמור צה"ל אינו עורך רישומים של פרטי העובדים הפלסטינים ומעסיקיהם הישראליים הנתפסים במבצעי האכיפה, אין ביכולתו של קמ"ט תעסוקה לפעול נגד אותם מעסיקים, כגון: להגיש תלונה נגדם במשטרה בגין הפרת הוראות הצו בדבר העסקת עובדים, לבטל את ההיתרים שהנפיק לאותם מעסיקים המתירים להם להעסיק עובדים פלסטינים או לא להאריכם.
- מבקר המדינה כבר התייחס לעניין אכיפת החוק בנושא שהיית פלסטינים ללא היתר בתחום היישובים באיו"ש בדוח משנת 2005,³³ שבו צוין, כי ביישובים ישראליים ובאזורי תעשייה באיו"ש הועסקו עובדים פלסטינים רבים ללא היתר תעסוקה, דבר המחייב תיקון.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי נוכח הסיכון הביטחוני הנובע מהעסקת עובדים פלסטינים ללא היתר תעסוקה כדין, הכרחי שהמנהא"ז, צה"ל והמשטרה ינקטו את כל הצעדים הנדרשים למיגור תופעה זו.

בנובמבר 2012 מסר המתפ"ש למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "המנהא"ז יפעל אל מול כוחות הבט"ש, פקמ"ז, אוגדת איו"ש, מג"ב ומש"י [מחוז ש"י של המשטרה] במטרה לקיים כנסים לצורך הסברה ותדריך אודות הסכנות הטמונות באי אכיפת סוגיה זו, לרבות התייחסות לצעדים הנדרשים מצידם של הכוחות כדי לאפשר נקיטת סנקציות ובהם רישום מסודר של כל השוהים הבלתי חוקיים שנתפסים בעת פעילות האכיפה... המנהא"ז בשיתוף קציני ההגמ"ר [הגנה מרחבית] של אוגדת איו"ש או פקמ"ז יקיימו כנס רבש"צים [רכזי ביטחון שוטף צבאיים]³⁴, שבו יחודדו נהלי תעסוקה בהתיישובות וכיו"ב".

32 להלן דוגמאות: ביולי 2008 תפסה חטיבת אפרים 118 עובדים פלסטינים שהועסקו על ידי ישראלים באזור התעשייה קרני שומרון בלי שהיה היתר חוקי להעסקתם או שתוקף ההיתר שלהם פג, ו-124 עובדים פלסטינים נתפסו באזור התעשייה עמנואל. בינואר 2011 תפסה חטיבת אפרים 21 עובדים פלסטינים ללא היתר באזור התעשייה עלי זהב.

33 מבקר המדינה, דוח שנתי 56 א (2005), "פעולות המינהל האזרחי באזור יהודה והשומרון", עמ' 246.

34 רבש"ץ - הממונה על ביטחון אזור ועל שמירתו בזמן רגיעה; באזור זה האחראיות לביטחון השוטף או לשמירה נתונה בידי צה"ל. המילון למונחי צה"ל, אג"ם - תוה"ד, התשנ"ח-1988.

אכיפת דיני תעבורה

מהמסמכים במחוז ש"י של המשטרה ומפרוטוקול ישיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת מ-8.11.10, שדנה בנושא תאונות דרכים ואכיפת חוקי התנועה באיו"ש עולה, כי מרבית תשתיות התחבורה באיו"ש אינן בטיחותיות, וכי תרבות הנהיגה בכבישי איו"ש מאופיינת בחוסר זהירות ובאי-ציות לחוקי התנועה³⁵. קמ"ט תחבורה ציין בעניין זה בפגישה עם צוות הביקורת בפברואר 2012, כי תאונות דרכים שבהן מעורבים נהגים פלסטינים ונהגים ישראלים הן בעלות פוטנציאל גבוה להפוך לגורם המחולל הפרות סדר בקנה מידה נרחב³⁶.

אגף התנועה של מחוז ש"י (להלן - אגף התנועה) מטפל בכל תאונות הדרכים באזור C, למעט אלו שבהן מעורבים פלסטינים בלבד. אכיפת דיני התנועה על נהגים ישראלים באיו"ש נעשית בהתאם לדיני התעבורה כתחולתם בישראל. האכיפה על נהגים פלסטינים נעשית לפי דיני התעבורה שהוחלו באיו"ש, שהראשי שבהם הוא צו בדבר התעבורה (יהודה והשומרון) (מס' 1310), התשנ"ב-1992 (להלן - הצו בדבר התעבורה).

1. לפי הצו בדבר התעבורה, נגד מי שעבר עברת תעבורה יוגש כתב אישום לבית המשפט הצבאי. לפי הצו בדבר הוראות ביטחון, התביעה לפני בית-משפט צבאי תנוהל בידי מי שנתמנה בידי מפקד כוחות צה"ל באזור כתובע צבאי. מהמסמכים עלה, כי החל משנת 2008 הפסיקה התביעה הצבאית באיו"ש לנהל את התביעה בתיקי תעבורה של נהגים פלסטינים, למעט בתיקים של תאונות דרכים קטלניות ושל תאונות דרכים מסוג "פגע וברח", בלי שהדבר תואם עם המשטרה.

בנובמבר 2009 כתב מפקד מחוז ש"י דאז, ניצב חגי דותן, למפקד פקמ"ז דאז, אלוף אבי מזרחי, בין היתר כי "בהחלטה חד-צדדית, הפסיקה התביעה הצבאית ביהודה (בכימ"ש עופר) לטפל בתיקי תעבורה, לרבות בתיקי תאונות דרכים חמורות ועברות תנועה הכוללות סיכון ממשי לחיי אדם... ותיקים אלו אינם מטופלים כלל... באין הפעלה אפקטיבית של מערך התביעה התחבורתית באזור כלפי פלסטינים נוצרות נורמות של זלזול בחוק אשר גורמות ועוד יגרמו לסיכון חיי אדם".

באוקטובר 2010 כתב בנושא זה מפקד המשטרה דאז, רב-ניצב דודי כהן, לרמטכ"ל דאז, רב-אלוף גבי אשכנזי, כי "התביעה הצבאית באיו"ש החליטה באופן חד צדדי שלא לטפל עוד בהגשת כתבי אישום לבתי המשפט הצבאיים נגד פלסטינים בעברות תנועה, לרבות תיקי תאונות דרכים חמורות ובעברות תנועה הכוללות סיכון ממשי לחיי אדם... כפועל יוצא, הצטברו בשנים האחרונות כ-100 תיקי תאונות דרכים, חלקן חמורות, אשר אינן מטופלות ואין האחראים להן מובאים לדין". עוד כתב, כי הלכה למעשה, זוכים פלסטינים הנוהגים באיו"ש בשטחים הנתונים לאחריות ישראלית, "לחסינות מפני העמדה לדין בעברות תנועה חמורות... מתקבל הרושם כי ה'רגל המסיימת' של תהליך אכיפת החוק, היינו העמדת העבריינים לדין וענישתם, כמעט ואינה מתפקדת, והניזוקים הם ציבור המשתמשים בדרך, פלסטינים וישראלים כאחד, ובהם אף כוחות צה"ל המרבים להשתמש בדרכים ואף הם נפגעים לא אחת בתאונות אלו".

באוקטובר 2010 כתב הרמטכ"ל בתשובה למפקד, כי הפרקליטות הצבאית היא הקובעת את מדיניות ההעמדה לדין בהתאם לסמכויותיה לפי חוק והיא עצמאית בהפעלתם. עוד כתב, כי הפרקליט הצבאי הראשי מסר לו, כי למחוז ש"י של המשטרה ולפרקליטות הצבאית "ישנם כללים סדורים לטיפול בתיקי תאונות דרכים".

35 על פי נתוני המשטרה, בשנת 2011 נרשמו באיו"ש 883 תאונות דרכים עם נפגעים (פלסטינים וישראלים) בהשוואה ל-773 תאונות בשנת 2007 (גידול של כ-14%).

36 ב-8.12.87 אירעה תאונת דרכים קטלנית בין משאית ישראלית לרכב פלסטיני וכתוצאה ממנה נהרגו ארבעה פלסטינים ואחדים נפצעו. תאונה זו גררה גל הסתה ומהומות של פלסטינים נגד ישראל שבעקבותיהם פרצה האינתיפאדה הראשונה (מתוך אתר דובר צה"ל).

בביקורת נמצא, שהמשטרה והפרקליטות הצבאית לא קבעו נהלים המסדירים את חלוקת העבודה ביניהם בתחומי הטיפול של תיקי תעבורה של נהגים פלסטינים.

פרקליט איו"ש מסר לצוות הביקורת ב-20.6.12 עמדה שונה מזו של המשטרה, ולפיה האחריות לניהול מערך התביעות בעברות תעבורה מוטלת על המשטרה באמצעות שוטרים שמונו כתובעים צבאיים, למעט ניהול התביעות בתיקי תאונות דרכים קטלניות שיכול להיעשות גם על ידי התביעה הצבאית. עוד ציין, כי חלוקת העבודה בין פרקליטות איו"ש לבין אגף התנועה של מחוז ש"י לעניין ניהול הליכי תביעה נגד פלסטינים המעורבים בתאונות דרכים לא הוסדרה בכתובים, אך התגבשה במהלך השנים על סמך התנהלות שוטפת, ולפיה התביעה הצבאית אמורה לטפל בעיקר בתיקי תאונות דרכים קטלניות והמשטרה אמורה לטפל ביתר התיקים.

2. אגף התנועה ניהל את התביעה בענייני תעבורה באיו"ש עד מאי 2011 באמצעות שלושה שוטרי תנועה האמורים לעסוק בפעילות שטח לאכיפת דיני התעבורה באזור, אך בפועל הם שימשו כתובעים לענייני תעבורה. בביקורת עלה, כי רק במאי 2011 הוחלף אחד משוטרים אלה בתובע לענייני תעבורה בעל השכלה משפטית. לטענת המשטרה, קיים הכרח לפעול כך, עקב העובדה שהתביעה הצבאית הפסיקה את הטיפול בתביעות בנושא תעבורה, ובשל הוראות הדין המחייבות כי התביעה בפני בית משפט צבאי תנוהל בידי תובע צבאי.

בנושא זה כתב בנובמבר 2009 מפקד מחוז ש"י דאז, ניצב חגי דותן, למפקד פקמ"ז דאז, האלוף אבי מזרחי, כי הטיפול בתיקי התעבורה "מצריך השכלה משפטית וניסיון בהופעה בבית משפט צבאי וזאת תוך ניהול תיקי הוכחות כאשר מנגד מייצגים את הנאשמים עורכי דין בעלי ניסיון מתחום התעבורה", וכי "הטיפול בתיקים אלו [תיקי תעבורה] בתחומי המדינה נעשה על ידי תובעים המוסמכים לעריכת דין ובעלי ניסיון בתחום ובמקרים החמורים [תאונות דרכים חמורות] אף על ידי פרקליטים מפרקליטות המדינה או המחוזות".

ממסמכי המשטרה עולה, כי התובעים המשטרתיים באיו"ש מטפלים בכ-5,000 תיקים בשנה³⁷, וכי העומס עליהם גדול מאוד. עקב כך, תיקי חקירות רבים של תאונות דרכים, שבהן היו מעורבים ישראלים ופלסטינים, ושכללו המלצה של המשטרה להעמיד לדין את הנהג הפלסטיני³⁸, לא טופלו במשך זמן רב, והמשטרה סגרה אותם מחמת התיישנות.

באוקטובר 2012 מסרה המשטרה למשרד מבקר המדינה בתגובתה לממצאי הביקורת, "שמסיבה שאינה ברורה, בחרה התביעה הצבאית להוציא מתחום אחריותה את הטיפול בתיקי תעבורה בקשר לנאשמים פלסטינים שעברו עברות תעבורה באיו"ש". עוד מסרה המשטרה, כי למעשה אגף התנועה הקצה תובעים לניהול תביעות נגד עברייני תנועה "בלית ברירה, ובמינום אמצעים ומשאבים וללא הכשרה מקצועית מתאימה לטיפול בעניין ואף הקצה כאמור משאבים ממחלקות אחרות שהינן ממילא מוגבלות בכוח אדם ונושאות במספר רב של מטלות בתחומן (תחום האכיפה והחקירה)... לא אחת פנה [אגף התנועה] לפרקליטות הצבאית בבקשה להסדיר את אחריות הטיפול בנושא התביעה התחבורתית הצבאית, ואולם הפרקליטות התנערה מהטיפול בנושא".

נכון למועד סיום הביקורת, יולי 2012, טרם יושבה המחלוקת בין המשטרה לבין הפרקליטות הצבאית בנוגע לגורם האחראי לניהול הליכי התביעה נגד נהגים פלסטינים באיו"ש.

בנובמבר 2012 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "חלוקת האחריות דהיום דומה לזו הנהוגה בין משטרת ישראל לפרקליטות בישראל. משטרת ישראל נתבקשה לפעול בהתאם לאחריותה ולמומחיותה... בכבישי איו"ש נוסעים כלי רכב ישראלים ופלסטיניים כאחד ואין הגיון לטעמנו בפיצול נוסף של האכיפה בין רשויות מדינה שונות בסוגיה זו של עברות תעבורה, אף אם ההעמדה לדין מבוצעת בבתי משפט אחרים... ראוי לטעמנו שמדיניות האכיפה

37 כמו תיקי תאונות דרכים והזמנה לדין.

38 נהגים ישראלים אמורים להישפט בבית משפט ישראלי.

וההעמדה לדין הכללית של משטרת ישראל המיושמת גם כלפי ישראלים בכבישי איו"ש, תונהג גם ביחס לעובדי דרך פלסטינים".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי יש לראות בחומרה את המצב הקיים, שבו נפגעת משמעותית האכיפה נגד עברייני תנועה פלסטינים באיו"ש. יש לשים קץ למצב לקוי זה מיידית. חשוב ששר הביטחון והשר לביטחון הפנים יקבעו בהקדם את חלוקת העבודה בין המשטרה לבין הפרקליטות בכל הנוגע לאחריות לטיפול בתביעות תעבורה באיו"ש. לאחר שתיקבע חלוקת הסמכות והאחריות, יהיה על צה"ל ועל המשטרה לעגן את חלוקת העבודה בנהלים כתובים.

3. בתקנות התעבורה (איסור שימוש ברכב) (יהודה והשומרון), התשע"א-2011 נקבע, כי קמ"ט תחבורה במנהא"ז יקבל מקצין אגף התנועה של מחוז ש"י העתק מההודעות על איסור שימוש בכלי רכב, ועליו להעבירו לרשות הפלסטינית במטרה לעדכן את הרשות הפלסטינית בדבר האיסור³⁹. בביקורת נמצא, כי קמ"ט תחבורה לא קיבל מהמשטרה העתקים כאמור.

4. שוטרי אגף התנועה אמורים לבחון את אמיתות מסמכי הרישוי שנהגים פלסטינים מציגים להם על סמך נתוני מערכת הרישוי הפלסטינית. במועד סיום הביקורת, הנתונים שבידי משטרת מחוז ש"י בדבר תוקפם של מסמכי הרישוי של נהגים פלסטינים לא היו מעודכנים (העדכון האחרון נערך בתחילת 2010). משמעות הדבר היא היעדר יכולת אכיפה "בזמן אמת" נגד נהגים עבריינים. בביקורת עלה, כי באותו מועד היו בידי קמ"ט תחבורה במנהא"ז נתוני רישוי עדכניים של נהגים פלסטינים וכלי רכבם, אך בשל היעדר מנגנון עדכון בין מערכת המחשוב של המנהא"ז והמשטרה, לא הועברו נתונים אלה למשטרה.

באוקטובר 2012 מסרה המשטרה למשרד מבקר המדינה בתגובתה לממצאי הביקורת, כי "בשנת 2010 החליפו במנהל האזרחי את מערכת [המחשב]... במערכת חדשה... ולא השמישו את מודול התחבורה במערכת לפחות לא בהיבט שקשור לדיווחים למשטרה... בתאריך 28.10.12 התקיימה ועדה בראשות הסמפכ"ל במסגרתה אושרה בקשת מחוז ש"י לקבלת מידע מהמנהל האזרחי".

בנובמבר 2012 מסר המתפ"ש למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת, כי "המנהא"ז רואה צורך וחשיבות גדולה בסנכרון העברת המידע בין כלל הגורמים הפועלים בשטח לרבות מש"י [מחוז ש"י של המשטרה]... אנו מצויים בעיצומו של טיפול לפתרון הסוגיה, בכפוף למגבלות הדין בנושא".

משרד מבקר המדינה מעיר למנהא"ז על הליקוי המתמשך בהעברת המידע החיוני לאכיפת החוק בתחום דיני התעבורה באיו"ש. פערי המידע הקיימים עלולים לסכן את כלל המשתמשים בדרכים. על כן, על המנהא"ז והמשטרה להחיש את פעילותם לשיפור פני הדברים בתחום זה ולהסדיר את העברת המידע בהתאם לדין.

בנובמבר 2012 מסר צה"ל בתשובתו לממצאי הביקורת, כי "רמ"ט פקמ"ז הנחה כי אחת לרבעון יתבצע פורום אינטגרטיבי הכולל את נציגי הגופים - יועמ"ש, מנהא"ז, מחוז ש"י ופקמ"ז על מנת לדון בנושאים העולים בטיטת הדוח ולקדםם".

39 בהתאם להסכם הביניים, הועברו לרשות הפלסטינית הסמכויות הנוגעות לרישוי כלי רכב ולהנפקת רישיון רכב ורישיון נהיגה לנהגים פלסטינים באיו"ש, לרבות לתושבי אזור C.

סיכום והמלצות

אכיפת החוק באיו"ש מקיפה נושאים רבים בעלי השפעה גדולה על כל תחומי החיים של האוכלוסייה הישראלית והפלסטינית באיו"ש ובכלל זה בתחומים הביטחוני, המדיני, הכלכלי והחברתי של מדינת ישראל. גורמי אכיפת החוק העיקריים באיו"ש הם: צה"ל, המנהא"ז ומשטרת ישראל, ופעילותם בתחום אכיפת החוק מחייבת, בין היתר, תיאום מיטבי ושיתוף פעולה הדוק ביניהם.

בביקורת נמצאו ליקויים משמעותיים, חלקם חמורים, בתיאום ובשיתוף הפעולה בין צה"ל, המשטרה והמנהא"ז ובין גופים אלה לגופים אחרים, כגון משרד החקלאות ורשות המים, בתחום אכיפת החוק בנושאים שנבדקו: עברות של תכנון ובנייה, גנבות מים וקידוחי מים בלתי חוקיים, פגיעה בהגנת הסביבה, שהיית פלסטינים שלא כדין בתחומי היישובים הישראליים באיו"ש ובאכיפת דיני התעבורה. הליקויים נובעים, בין היתר, מהיעדר הגדרה ברורה של תחומי האחריות שבתחום סמכותם של הגורמים האחראים באיו"ש ומהיעדר פקודות ונהלים, אשר יבטיחו שיתוף פעולה הדוק, ויתרמו למימוץ יעיל של הכוחות הפועלים בתחום אכיפת החוק באזור ולהסדרת הסמכויות ביניהם.

משמעות הממצאים שעלו בדוח זה היא מציאות קשה ומתמשכת באיו"ש בתחום אכיפת החוק ושל "איש הישר בעיניו יעשה", בעיקר בתחומי התכנון והבנייה, המים והתעבורה. מדובר בכשל רב-מערכתי, שעל השרים הנוגעים בדבר לתת עליו את הדעת בהקדם.

כדי שאכיפת דיני המים תהיה יעילה ומועילה, קיימת חשיבות רבה שגורם אחד ירכז, יתאם וינחה את פעולתם של הגורמים העוסקים באכיפת דינים אלה. על המתפ"ש לקבוע את הצעדים הנדרשים כדי שקמ"ט מים יוכל לבצע משימה זו בהתאם לקביעת היועץ המשפטי לאיו"ש.

על המתפ"ש לפעול להסדרת הצעדים הנדרשים כדי שקמ"ט מים יוכל לרכז ולהנחות את כל הגופים העוסקים בנושא זה. כדי שאכיפת החוק בעניין דיני המים תהיה יעילה ומועילה, קיימת חשיבות רבה בשיתוף פעולה מיטבי בין כל הגורמים המקצועיים העוסקים בנושא המים באיו"ש. שיתוף הפעולה חייב שיבוא לידי ביטוי, בין היתר, בהעברת מידע והנחיות מקצועיות בצורה קבועה וסדורה, יצירת בסיס נתונים אחיד ורחב, ופעילות המושתתת על כללים מקצועיים.

בתחומי מדינת ישראל פועלים גופים רבים לביצוע אכיפה מינהלית בנושאים שונים, כמו בנייה בלתי חוקית, הגנת הסביבה ופיקוח על תוצרת חקלאית. משימת האכיפה המינהלית בתחומים אלו באיו"ש הוטלה על יחידת הפיקוח במנהא"ז אשר מתקשה לעמוד במטלותיה השוטפות בתחום המינהלי.

על ראש המנהא"ז לבחון דרכים כיצד לשפר בהקדם את פעילות יחידת הפיקוח בתחומי אכיפת החוק באיו"ש בנושאים האמורים, ולטפל במתואם ובמשותף עם פקמ"ז ומשטרת ישראל בכל הליקויים שהועלו בדוח זה, כדי לגבש חזית פעולה משותפת ומוסכמת על כל הנוגעים בדבר בכל תחומי האכיפה באזור. על גופים אלו לקבוע נהלים מתואמים ביניהם שיבטיחו שיתוף פעולה הדוק, ויפעלו לפיהם. כמו כן, עליהם לבחון אפשרות למסד פורומים משותפים קבועים, בהשתתפות כל גורמי האכיפה באיו"ש, כדי לדון בבעיות הקשורות בכך וכדי להחליט על הדרכים הנדרשות לפתרונן.

נוסף על כך, חשוב שהשרים הנוגעים בדבר, ובראשם שר הביטחון, השר לביטחון הפנים ושר המשפטים יחליטו על הצעדים הנדרשים כדי להבטיח שהגופים העיקריים המפקדים על אכיפת החוק באזור - צה"ל, המנהא"ז והמשטרה - יפיקו את הלקחים הנדרשים, ויפעלו במתואם ובמשותף כדי להבטיח שיפור הכרחי בתחום השמירה על החוק והסדר באיו"ש, לרווחתה של כלל האוכלוסייה באזור.

