

מרחב התפר והמעברים בגזרת עוטף ירושלים

תקציר

רקע כללי

במרץ 2002 החליטה¹ ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (להלן - הקבינט הביטחוני) לאשר את תוכנית "עוטף ירושלים". התוכנית נועדה לקיים בגזרת עוטף ירושלים פעילות למניעת טרור ולסכל הסתננות של שוהים בלתי חוקיים (להלן - שב"חים) לישראל. התוכנית כללה הקמת מכשול פיזי (להלן - המכשול) והתקנת אמצעים טכנולוגיים לתצפית ולזיהוי בגזרת עוטף ירושלים, קיום פעילות ביטחון שוטפת לאורך המכשול, ובניית מעברים לשם פיקוח על מעבר הולכי רגל, מעבר כלי רכב ומעבר סחורות. אורכו של תוואי המכשול בגזרת עוטף ירושלים הוא 145 ק"מ, והוא מקיף את היישובים גבעת זאב, גבעון החדשה ובית חורון מצפון-מערב; את השכונות נווה יעקב ופסגת זאב ממזרח; ואת יישובי גוש עציון ובית"ר עילית מדרום.

תוואי המכשול שאושר בגזרת עוטף ירושלים אינו חופף במלואו לתחום השיפוט של ירושלים, שכן חלק ממנו עובר באזור יהודה ושומרון (להלן - איו"ש). יצוין כי ממזרח למכשול נותרו שכונות המצויות בתחום השיפוט של ירושלים. אחת הסוגיות המרכזיות והחשובות ביותר בתוכנית מרחב התפר² בכלל ובתוכנית עוטף ירושלים בפרט היא שמירת מרקם החיים הסביר של האוכלוסייה משני צידי המכשול בד בבד עם הקפדה על הביטחון.

החלטת הקבינט הביטחוני ב/43 מ-14.12.05 (להלן - החלטה ב/43) מסדירה את חלוקת האחריות בין הגופים השונים בנוגע לאבטחת המעברים ולהנחיה מקצועית ואת תפקידי הגופים הללו בכל הקשור לאבטחת המעברים ותפעולם. המטה ללוחמה בטרור (להלן - האגף ללוח"ר³) נקבע בהחלטה זו כגורם מסדיר לעניין אבטחת המעברים ותפעולם, האחראי לשפר את התיאום בין הגורמים הפועלים בתחום אבטחת המעברים ותפעולם מתוך ראייה לאומית.

ב-2009 פרסם מבקר המדינה דוח בנושא המכשול והמעברים בעוטף ירושלים, שבו הועלו ליקויים הנוגעים להקמת המכשול והפעלתו וכן לפעילות

1 החלטה ב/57 מ-13.3.02.

2 מרחב התפר הוא רצועה גיאוגרפית המשתרעת משני צידי הקו הירוק, שתכליתה מניעה וסיכול של פעילות חבלנית עוינת (פח"ע) מאזור יהודה ושומרון (איו"ש) לתוך מדינת ישראל.

3 מטה לוח"ר במל"ל הוקם באפריל 1996. תפקידי המטה היו, בין היתר, לייעל את דרכי המלחמה בטרור על ידי גיבוש המלצות לקביעת יעדים ויזום תוכניות פעולה, וכן להגביר את התיאום ושיתוף הפעולה בנושא המלחמה בטרור בין הגופים הביטחוניים. בשנת 2017 אוחדו מטה לוח"ר והאגף לביטחון פנים ועורף לאגף אחד - אגף ללוח"ר, ביטחון פנים ועורף.

המעברים בגזרה (להלן - הדוח מ-2009)⁴. ב-2011 פרסם משרד מבקר המדינה דוח בנושא פעילות המעברים בין ישראל ובין אזור יהודה ושומרון⁵ ובכלל זה מעברי עוטף ירושלים (להלן - הדוח מ-2011). ב-2017 פרסם משרד מבקר המדינה דוח מעקב אחר תיקון הליקויים המרכזיים שהועלו בביקורת מ-2011⁶ (להלן - הביקורת הקודמת או הדוח מ-2017), ובו נמצא כי חלק מהליקויים לא תוקנו כלל, וחלקם לא תוקנו במלואם. נוכח חשיבות המכשול כנדבך מרכזי בהגנה על ירושלים מחד גיסא, והצורך בשמירה על מרקם החיים הסביר של האוכלוסייה משני צידי המכשול מאידך גיסא, שב ועשה מבקר המדינה ביקורת בנושא זה.

פעולות הביקורת

בחדשים אוקטובר 2017 עד נובמבר 2018 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת על מרחב התפר והמעברים בגזרת עוטף ירושלים. בביקורת נבחנה הפעילות הביטחונית במכשול ובמעברים והשפעתה על מרקם החיים בגזרת עוטף ירושלים. כמו כן נבדק האם תוקנו הליקויים המרכזיים שהועלו בדוחות הקודמים הנוגעים לעוטף ירושלים. הביקורת נעשתה באגף ללוט"ר במטה לביטחון לאומי (להלן - המל"ל), במשרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"ם), במשרד הביטחון (להלן - משהב"ט), במשרד לביטחון הפנים (להלן - המשרד לבט"פ), במשטרת ישראל (להלן - המשטרה), בצה"ל, במינהל האזרחי, בשירות הביטחון הכללי (להלן - השב"כ), ברשות האוכלוסין וההגירה וברשות המעברים היבשתיים.

שיתוף הציבור: בחדשים אפריל ומאי 2018 בוצע עבור משרד מבקר המדינה הליך של שיתוף ציבור תושבי מזרח ירושלים בתהליך הביקורת (להלן - הליך שיתוף הציבור). מטרת שיתוף הציבור הייתה לקבל ממקור ראשון עמדות של תושבים בכל הנוגע לשירותים שהם מקבלים. בהליך, שבו השתתפו 42 תושבים בחמש קבוצות היועצות, נבחנו נושאים שונים ובהם הפעילות והתנאים במעברים.

4 מבקר המדינה, **דוח שנתי 59א** (2009), "המכשול והמעברים בעוטף ירושלים", עמ' 64.

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

6 מבקר המדינה, **דוח שנתי 67ב** (2017), "פעילות המעברים בין ישראל ובין אזור יהודה ושומרון - ממצאי מעקב", עמ' 1797.



לאורך תוואי
המכשול בגזרת
עוטף ירושלים נותרו
שתי פרצות
המאפשרות כניסה
של שב"חים משטחי
אי"ש לירושלים
ובכך מסכנות את
ביטחון תושבי
ישראל

הליקויים העיקריים

פרצות במכשול

בנובמבר 2018 (להלן - מועד סיום הביקורת) נותרו שתי פרצות לאורך תוואי המכשול בגזרת עוטף ירושלים. פרצות אלה מאפשרות כניסה של שב"חים משטחי אי"ש לירושלים ובכך מסכנות את ביטחון תושבי ישראל. חשוב לציין כי ב-7.2.19 חדר מחבל מחברון לירושלים דרך אחת הפרצות ורצח באכזריות ביער עין-יעל את אורי אנסבכר ז"ל, צעירה בת 19 מהיישוב תקוע.

פערים בתקשורת בין הכוחות הפועלים בגזרת עוטף ירושלים

בין כוחות הסיוור של חטיבת בנימין של צה"ל, כוחות הסיוור של משמר הגבול (להלן - מג"ב) של עוטף ירושלים ומשטרת ישראל קיימים פערי תקשורת הפוגעים בתיאום בין הכוחות וביעילות פעילותם.

אי-ביצוע החלטת ראש הממשלה בנוגע לאזור המעברים

בשנת 2005 החליט ראש הממשלה דאז אריאל שרון ז"ל לאשר את תוכנית המל"ל ולאזרח את מעברי עוטף ירושלים. מאז חלפו כ-13 שנים, ועד מועד סיום הביקורת לא אוזרח שום מעבר.

במועד סיום הביקורת חלפו ארבע שנים מאז קבע ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, כי יש לבחון לעומק את נושא האזרח, אולם ההצעות שהכין המל"ל בהתאם להנחיית ראש הממשלה עדיין לא נדונו בקבינט הביטחוני וממילא לא הוכרעו לגופם של דברים. עיכוב של שנים מספר בהבאת נושא כה חשוב לדיון ובהכרעת הדרג המדיני לגביו - גם כשמובא בחשבון הצורך בתיעודף נושאים אחרים - אינו סביר.

עיכוב בפתיחת מעבר מצודת אדומים

הקמתו של מעבר מצודת אדומים הושלמה במאי 2018. אולם, במועד סיום הביקורת המשרד לבט"פ ומשטרת ישראל עדיין לא היו ערוכים להפעלתו. נוסף לכך, אי-הפעלת המעבר במועד עיכבה את פתיחתו של כביש הטבעת



קיים מחסור
מתמשך וניכר
במאבטחים במעברי
עוטף ירושלים אשר
פוגע בביטחון
ובפעילות השוטפת
במעברים

המזרחי⁷, שבו הושקעו כ-220 מיליון ש"ח ואשר נועד לשפר את מרקם החיים של האוכלוסייה הישראלית והפלסטינית.

היעדר איוש המעברים בבוגרי קורס מפקדי מעברים

משטרת ישראל פיתחה וקיימה קורס ייעודי להכשרת מפקדי מעברים, אולם לא כל המפקדים במעברים הם בוגרי הקורס, ויכולה להיות לכך השפעה על מקצועיותם ובקיאותם בנוהלי הבידוק.

מחסור במאבטחים במעברי עוטף ירושלים ופערים בכשירותם המבצעית

קיים מחסור מתמשך וניכר במאבטחים במעברי עוטף ירושלים אשר פוגע בביטחון ובפעילות השוטפת במעברים. בשל מחסור זה, המאבטחים בעוטף ירושלים אינם משתתפים בימי ריענון הכשרה כנדרש בנוהל המשטרה, דבר הפוגע בכשירותם המבצעית.

התנגדות המשטרה ליישם את ההחלטה בנוגע להנחיית השב"כ במעברי עוטף ירושלים

חרף החלטה ב/43 ועל אף הערות קודמות של מבקר המדינה, המשטרה לא מיישמת את החלטה ב/43 וממשיכה להתנגד לקבל את הנחיות השב"כ, אשר לו הסמכות בתחום הטיפול הביטחוני בנוסע⁸, ומנגד היא אינה פועלת לשינוי ההחלטה. במצב הקיים יש משום פגיעה במינהל תקין.

אי-עמידה בנוהלי בידוק במעברי עוטף ירושלים

במעבר הסחורות ביתוניא מצאה המשטרה, כי בשניים מתוך ארבעה תרגילים שקיימה בשנים 2016 - 2017 לא ביצעו חיילי המשטרה הצבאית את התפקיד המוטל עליהם בהתאם לנוהלי הבידוק.

7 כביש המחבר בין כביש 437, סמוך לכניסה ליישוב ענתות, לבין כביש מס' 1, סמוך לצומת הכניסה לשכונת עיסאווייה. הכביש יאפשר תנועה דו-כיוונית של ישראלים ושל פלסטינים בשני נתיבים נפרדים.

8 תחום הטיפול הביטחוני בנוסע עוסק בבידוק אדם וכבודתו - מיטלטלין הנמצאים עליו או ברכבו.

אי-השלמת פיתוחה של המערכת הממוחשבת לרישום עוברים ותנועות - "רעו"ת"

המערכת הממוחשבת "רעו"ת" (להלן - מערכת רעו"ת או המערכת) נועדה לשמש מערכת אחודה לבקרה ולרישום העוברים והשבים הישראלים, בעלי דרכונים זרים, וכן לפלסטינים העוברים במעברים. במועד סיום הביקורת חלפו יותר מ-12 שנים מאז התקבלה ההחלטה על פיתוח המערכת, ואף שהושקעו בפיתוחה 28 מיליון ש"ח, הפיתוח טרם הושלם, ואין מועד צפוי לסימו.

ההמלצות העיקריות

נוכח הסיכון הקיים בשל הפרצות במכשול בגזרת עוטף ירושלים, על משהב"ט, המשטרה וצה"ל לוודא כי הם מספקים את המענה הביטחוני המיטבי לצמצום הסיכון.

על משטרת ישראל וצה"ל לוודא כי לאחר רכישת מכשירי הקשר החדשים תיפתר בעיית התקשורת בין הכוחות בשטח.

נוכח החלטת ראש הממשלה דאז בשנת 2005 והפעולות שנעשו מאז לקידום אזורי המעברים ונוכח סדר העדיפויות הביטחוני לעת הזו, ראוי שהמל"ל יביא את נושא אזורי מעברי עוטף ירושלים לדיון לפני ראש הממשלה בהקדם האפשרי כדי שישקול את כל השיקולים הרלוונטיים ויכריע סופית אם להנחות על אזורי המעברים וקביעת המקורות התקציביים לכך או לבטל את ההחלטה על אזורי המעברים ולהותיר את המצב על כנו.

נוכח הסיכום התקציבי שנקבע בין משרד האוצר למשרד לבט"פ בנושא המשאבים להפעלת מעבר מצודת אדומים, על המשרד לבט"פ לוודא כי מעבר מצודת אדומים, יפעל במתכונת מלאה בהקדם האפשרי.

נוכח הכישורים הניהוליים והפיקודיים הנדרשים ממפקדי המעברים, על המשטרה לאייש את מעברי עוטף ירושלים כדבר שבשגרה במפקדים שעברו קורס הכשרה ייעודי, ועליה להכין תוכנית הכשרה ושיבוץ לשם כך.

על המשטרה ועל המשרד לבט"פ לוודא כי למאבטחים במעברים הכשירות המבצעית הנדרשת ולמצוא פתרון למחסור במאבטחים לאלתר.

על השר לבט"פ להנחות את המשטרה למצוא - בתיאום עם השב"כ - את הדרך לקיים את החלטה ב/43, או לחלופין לפעול לשינויה.

על המשטרה, האחראית למעברים, ועל צה"ל לדאוג לכך שחיילי המשטרה הצבאית יבצעו את תפקידם תוך הקפדה על עמידה בנוהלי הבידוק, זאת כדי לשפר את איכות הבידוק במעברים.

על המל"ל, כגוף שמוביל את ועדת ההיגוי לפיתוח מערכת רעו"ת חדשה לפעול להשלמת פיתוחה בהקדם האפשרי ולקבוע עם הגופים השותפים

לפיתוחה גורם אחראי להמשך הפיתוח, תוך עמידה בזמנים מוגדרים וקביעת מנגנון לשיתוף תקציבי ביניהם.

סיכום

ירושלים היא בירתה של מדינת ישראל ומקום מושבם של מוסדות השלטון וסמליו. לעיר ירושלים זיקות רבות לאוכלוסיות מגוונות בהיבט הפוליטי, הדתי והלאומי. נוכח מעמדה המיוחד של ירושלים, להיערכות נאותה בגזרת עוטף ירושלים נודעת חשיבות ביטחונית ומדינית מהמעלה הראשונה. הצורך לשפר את רמת הביטחון האישי של תושבי ישראל בכלל ותושבי אזור עוטף ירושלים בפרט, הביא להקמת המכשול בגזרת עוטף ירושלים, המשמש נדבך מרכזי בהגנה על ירושלים. המעברים בגזרת עוטף ירושלים נועדו לפקח על מעבר הולכי רגל, כלי רכב וסחורות בין אי"ש לישראל ולמנוע פיגועי טרור בישראל והסתננות לתחומה.

הרכב האוכלוסייה המשתמשת במעברים כולל, בין היתר, אזרחים ישראלים, פלסטינים, תושבי מזרח ירושלים, דיפלומטים ותלמידים. הטיפול באוכלוסייה מגוונת זו במעברים מחייב מקצועיות, מיומנות, ויכולת פעולה ברגישות ובהתחשבות מחד גיסא, והקפדה על כללי זהירות וביטחון מאידך גיסא.

משרד מבקר המדינה מציין בחיוב את הפעולות שנקטו משרד הביטחון, צה"ל ומשטרת ישראל להשלמת מרבית תוואי המכשול בגזרת עוטף ירושלים ולשדרוג המעברים ושיפור השירות הניתן בהם ואת שיתוף פעולה הנבנה בין גורמי הביטחון, כדי להבטיח מענה מיטבי כנגד האיומים. עם זאת, במועד סיום הביקורת נותרו ליקויים משמעותיים בנוגע לעמידה בנוהלי האבטחה והבידוק הביטחוני ובנוגע להכשרה הנדרשת למפקדים ולכשירות המאבטחים במעברים. נוסף על כך, המשך קיומן של פרצות במכשול אשר מאפשרות כניסה של שב"חים משטחי אי"ש לירושלים מסכן את ביטחון תושבי ישראל.

נוכח חשיבותם של המכשול והמעברים לביטחון תושבי מדינת ישראל ולהבטחת מרקם חיים תקין של קבוצות האוכלוסייה השונות משני צידי המכשול, על ממשלת ישראל לממש את החלטותיה בנוגע להשלמת תוואי המכשול ולקבל החלטה בנוגע לאזרוח המעברים בגזרת עוטף ירושלים. על כלל הגופים העוסקים בביטחון השוטף במעברים ולאורך המכשול, ובכלל זה על צה"ל, משטרת ישראל והמשרד לבט"פ, להמשיך ולפעול לשיפור שיתוף הפעולה ביניהם, כדי לשפר את האבטחה ואת הבידוק הביטחוני במעברים. על משרד הביטחון, צה"ל ומשטרת ישראל לפעול ללא דיחוי לתיקון הליקויים שנתרו כדי לאפשר רמת ביטחון גבוהה ומרקם חיים תקין לתושבי ירושלים ולבאים בשעריה, זאת תוך שמירה על האיזון העדין בין צורכי הביטחון ובין רווחת האוכלוסייה הישראלית והפלסטינית.

מבוא

ביוני 2001 אישרה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (להלן - ועדת השרים) תוכנית מקיפה למרחב התפר⁹ (להלן - תוכנית מרחב התפר)¹⁰ במטרה לספק מענה לאיומים הביטחוניים על ישראל מאזור יהודה ושומרון (להלן - אי"ש). התוכנית נועדה לקיים פעילות למניעת טרור בכל המרחב ולסכל הסתננות של שוהים בלתי חוקיים (להלן - שב"חים) לתחומי ישראל, החודרים בשלוש דרכים: טיפוס על החומה באמצעות חבל, הברחה באמצעות כלי רכב והצגת תיעוד (היתר כניסה) מזויף במעבר. בדצמבר 2001 החליטה הממשלה על ביצוע תוכנית עוטף ירושלים כחלק מתוכנית מרחב התפר, ובמרץ 2002 אישר אותה הקבינט הביטחוני¹¹. התוכנית כללה, בין היתר, הקמת מכשול והתקנת אמצעים טכנולוגיים לתצפית ולזיהוי בגזרת עוטף ירושלים, קיום פעילות ביטחון שוטפת לאורך המכשול ובניית 16 מעברים לשם פיקוח על מעבר הולכי רגל, כלי רכב וסחורות. תוכנית מרחב התפר מנוהלת באמצעות מינהלת גבולות ותפר במשרד הביטחון (להלן - משהב"ט), האחראית בעיקר להתקשרויות הכספיות עם הקבלנים האחראים להקמתו ולתחזוקתו של המכשול ולפיקוח עליהם, ובאמצעות מינהלת "קשת צבעים" בפיקוד המרכז של צה"ל, האחראית לתכנון תוואי המכשול, לתכנון הקמתו ולאפיון מרכיביו.

תוואי המכשול בגזרת עוטף ירושלים שאושר, אינו חופף במלואו לתחום השיפוט של ירושלים, שכן חלק ממנו עובר באי"ש. יצוין כי ממזרח למכשול, כלומר מחוץ לתוואי, נותרו שכונות הנמצאות בתחום השיפוט של ירושלים. השכונות הגדולות ביותר הן מחנה הפליטים שועפאט ושכונת כפר עקב. לפי הערכות שונות, בשנת 2018 מתגוררים בשכונות שנותרו ממזרח למכשול 120,000 עד 140,000 תושבים, חלק ניכר מהם בעלי תעודת זהות פלסטינית (שב"חים)¹². אחת הסוגיות המרכזיות והחשובות ביותר בתוכנית מרחב התפר בכלל ובתוכנית עוטף ירושלים בפרט היא שמירת מרקם החיים הסביר של האוכלוסייה משני צידי המכשול, בד בבד עם הקפדה על הביטחון. סוגיית מרקם החיים נוגעת בעיקר לקבוצות האוכלוסייה האלה: תושבי ירושלים המתגוררים ממזרח למכשול המבקשים לעבור לצידו המערבי, ופלסטינים תושבי אי"ש המבקשים להיכנס לירושלים לצורכי תעסוקה, שירותים רפואיים וכד'.

כאמור, המעברים בגזרת עוטף ירושלים כוללים מעברים להולכי רגל, לכלי רכב ומעבר אחד לסחורות. מעברי כלי הרכב מיועדים לישראלים בלבד (לכלי רכב פלסטינים אסורה הכניסה לישראל למעט באישורים חריגים). מעבר הסחורות מיועד להעברת סחורות פלסטיניות מאי"ש לישראל ולהעברת סחורות מישראל ליעד פלסטיני באי"ש. המעברים להולכי הרגל משמשים בעיקר למעבר תושבים משכונות ירושלמיות שממזרח לתוואי התפר, למעבר של פלסטינים

9 מרחב התפר הוא רצועה גיאוגרפית המשתרעת משני צידי הקו הירוק, שתכליתה מניעה וסיכול של פעילות חבלנית עוינת (פח"ע) מאזור יהודה ושומרון (אי"ש) לתוך מדינת ישראל.

10 החלטה ב/24 מ-18.7.01, "תכנית מרחב התפר".

11 החלטה ב/57 מ-13.3.02.

12 על פי הערכת עיריית ירושלים 30% מתושבי השכונות שממזרח למכשול הם שב"חים; על פי הערכת המשרד לענייני ירושלים 50% מתושבי השכונות הללו הם שבח"ים.

בעלי היתרים מיוחדים (כגון היתרי עבודה), וכן למעבר של בעלי דרכונים זרים משטחי איו"ש לישראל. על פי נתוני מינהלת קשת צבעים מפברואר 2018, דרך מעברי עוטף ירושלים נכנסים לירושלים מדי יום כ-307,000 תושבים ואזרחים וכ-125,000 כלי רכב, ובכלל זה כ-13,000 פלסטינים בעלי היתרי עבודה בישראל.

הקבינט הביטחוני קבע בהחלטה ב/43 מ-14.12.05 (להלן - החלטה ב/43) כי המטה ללוחמה בטרור (להלן - האגף ללוט"ר)¹³ שבמטה לביטחון לאומי (להלן - המל"ל) הוא הגורם המסדיר לעניין אבטחת המעברים ותפעולם והוא האחראי לשפר את התיאום בין הגורמים השונים הפועלים בתחום אבטחת המעברים ותפעולם מתוך ראייה לאומית. תפקידו העיקרי של האגף ללוט"ר הוא להמליץ לממשלה על סדר הקדימויות הרצוי לחלוקת המשאבים המוקצים לאבטחת המעברים, לסייע בפתרון מחלוקות ולהגדיר גבולות גזרה בין הגורמים המשתתפים באבטחת המעברים. עוד נקבע בהחלטה, כי קבלת ההחלטות של הגורם המסדיר תיעשה בהתאם למנגנון שגובש בדצמבר 2005 בהחלטת השרים לענייני ביטחון לאומי מס' ב/144¹⁴, וכי מחלקת המעברים והתשתיות במשטרת ישראל (להלן - מחלקת מעברים) תשמש גורם מנחה בנוגע לאבטחה הפיזית במעברים ולטיפול הביטחוני במטען במעברי הסחורות, ושירות הביטחון הכללי (להלן - השב"כ) ישמש גורם מנחה בנוגע לבדיקת הנוסע וכבודתו.

החלטת ממשלה 4784 מ-30.4.06 קבעה את חלוקת האחריות הביטחונית בין צה"ל למשטרת ישראל, ולפיה יש "להטיל על משטרת ישראל את האחריות לביטחון הפנים ולסדר הציבורי בשטח עוטף ירושלים ואת האחריות לסדר הציבורי בשכונות השייכות לתחום המוניציפאלי של ירושלים, הנמצאות מחוץ לשטח עוטף ירושלים, ולהטיל על צה"ל את האחריות לביטחון הפנים שבמרחב התפר בשטח מדינת ישראל ובשכונות בשטח המוניציפלי של ירושלים הנמצאות מחוץ לשטח עוטף ירושלים".

צה"ל מממש את האחריות הביטחונית שהוטלה עליו בגזרת עוטף ירושלים באמצעות שתי חטיבות: חטיבה מרחבית (להלן - חטמ"ר) עציון, הנושאת באחריות הביטחונית ממזרח לתוואי המכשול, בחלקו הדרומי של עוטף ירושלים לכיוון גוש עציון; וחטמ"ר בנימין, הנושאת באחריות הביטחונית ממזרח לתוואי המכשול, בחלקו הצפוני של עוטף ירושלים, ובכלל זה בשכונת כפר עקב השייכת לשטח השיפוט של ירושלים.

האחריות לניהול המעברים הוטלה על משטרת ישראל והיא מממשת אחריות זו באמצעות יחידת המעברים ובאמצעות כוחות מג"ב של עוטף ירושלים שפועלים בכפיפות למפקדת מג"ב עוטף ירושלים ומחוז ירושלים של משטרת ישראל. כוחות מג"ב של עוטף ירושלים מפעילים את המעברים באמצעות גדוד משטרה

13 מטה לוט"ר במל"ל הוקם באפריל 1996. תפקידי המטה היו, בין היתר, לייעל את דרכי המלחמה בטרור על ידי גיבוש המלצות לקביעת יעדים ויזום תוכניות פעולה, וכן להגביר את התיאום ושיתוף הפעולה בנושא המלחמה בטרור בין הגופים הביטחוניים. בשנת 2017 אוחדו מטה לוט"ר והאגף לביטחון פנים ועורף לאגף אחד - אגף ללוט"ר, ביטחון פנים ועורף.

14 החלטה ב/44 קובעת כי בסמכותו של הגורם המסדיר לקבוע בידי מי האחריות לנושא מסוים, מה תכולתה של האחריות ומה הם קשרי הגומלין בין הגורמים השונים. הגורם המסדיר יפעל רק במקרים שבהם לא מונה אחראי לתחום מסוים, או כאשר יש ריבוי גורמים שעוסקים בתחום מסוים ואין ביניהם תיאום.

צבאית של צה"ל האחראי לבידוק של העוברים במעברים ובאמצעות העסקת מאבטחים מטעם חברה פרטית.

ב-2009 פרסם מבקר המדינה דוח בנושא המכשול והמעברים בעוטף ירושלים¹⁵, שבו הועלו ליקויים הנוגעים להקמת המכשול והפעלתו ולפעילות במעברים אלה (להלן - הדוח מ-2009). ב-2011 פרסם משרד מבקר המדינה דוח בנושא פעילות המעברים בין ישראל לאיו"ש¹⁶ ובכלל זה מעברי עוטף ירושלים (להלן - הדוח מ-2011). ב-2017 פרסם משרד מבקר המדינה דוח מעקב אחר תיקון הליקויים המרכזיים שהועלו בדוח מ-2011¹⁷ (להלן - הביקורת הקודמת או הדוח מ-2017), ובו נמצא כי חלק מהליקויים לא תוקנו, וחלקם לא תוקנו במלואם. נוכח חשיבות המכשול כנדבך מרכזי בהגנה על ירושלים מחד גיסא, והצורך בשמירה על מרקם החיים הסביר של האוכלוסייה משני צידי המכשול מאידך גיסא, שב ועשה מבקר המדינה ביקורת נוספת בנושא זה.

פעולות הביקורת

בחדשים אוקטובר 2017 עד נובמבר 2018 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת על מרחב התפר והמעברים בגזרת עוטף ירושלים. בביקורת נבדקה הפעילות הביטחונית במכשול ובמעברים והשפעתה על מרקם החיים בגזרת עוטף ירושלים. כן נבדק האם תוקנו הליקויים המרכזיים שהועלו בדוחות הקודמים הנוגעים לעוטף ירושלים. הביקורת נעשתה באגף ללוט"ר במל"ל, במשרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"ם), במשרד הביטחון (להלן - משהב"ט), במשרד לביטחון הפנים (להלן - המשרד לבט"פ), במשרד ישראל (להלן - המשטרה), בצה"ל, במינהל האזרחי (להלן - המנהא"ז), בשירות הביטחון הכללי (להלן - השב"כ), ברשות האוכלוסין וההגירה וברשות המעברים היבשתיים (להלן - רמי"ם).

שיתוף הציבור: בחדשים אפריל ומאי 2018 בוצע עבור משרד מבקר המדינה הליך של שיתוף ציבור תושבי מזרח ירושלים בתהליך הביקורת (להלן - הליך שיתוף הציבור). מטרת שיתוף הציבור הייתה לקבל ממקור ראשון עמדות של תושבים בכל הנוגע לשירותים שהם מקבלים. בהליך, שבו השתתפו 42 תושבים בחמש קבוצות היועצות, נבחנו נושאים שונים, ובהם הפעילות והתנאים במעברים.

15 מבקר המדינה, **דוח שנתי 59א** (2009), "המכשול והמעברים בעוטף ירושלים", עמ' 64.

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

17 מבקר המדינה, **דוח שנתי 67ב** (2017) "פעילות המעברים בין ישראל ובין אזור יהודה ושומרון-ממצאי מעקב", עמ' 1797.

פרצות במכשול בעוטף ירושלים

הקמת המכשול נועדה, כאמור, למנוע פעילות חבלנית עוינת והסתננות לתחומי ישראל. בהחלטת ממשלה 3873 מיולי 2005 נקבע, כי "ממשלת ישראל רואה חשיבות בהשלמה מיידית של גדר הביטחון באזור ירושלים, כדי לשפר את רמת הביטחון האישי של תושבי ישראל בכלל, ותושבי אזור עוטף ירושלים בפרט".

אורכו של תוואי המכשול בגזרת עוטף ירושלים הוא 145 ק"מ והוא מקיף את היישובים גבעת זאב, גבעון החדשה ובית חורון מצפון-מערב; את השכונות נווה יעקב ופסגת זאב ממזרח; ואת יישובי גוש עציון ובית"ר עילית מדרום.

בנובמבר 2018 (להלן - מועד סיום הביקורת) נותרו בגזרת עוטף ירושלים שתי פרצות.

במרץ 2016 דן הקבינט הביטחוני באישור הקמת מכשולים לאותה שנה. בדיון זה הציג ראש מינהלת גבולות ותפר במשהב"ט (להלן - המינהלה) את סטטוס הביצוע ואת התוכניות להקמת מכשולים, לשכלולם ולעיבויים בכל גבולות ישראל. ראש המינהלה הבהיר כי תוואי המכשול באזור נוסף אינו מיועד לביצוע בשלב זה עקב אילוצים משפטיים ואחרים. ראש הממשלה ציין בדיון זה, כי "גם אם ברור, שלאחר הפעילות שלנו ויוותרו עדיין פרצות (בשל בעיות משפטיות, פנימיות ותקציביות)... יהיה בכך משום צמצום משמעותי באיום". באותו דיון הנחה ראש הממשלה להכין תוך שישה שבועות תמונת מצב לגבי האפשרות להקמת המכשול גם באזור נוסף.

בנובמבר 2016 מסר משרד רה"ם למשרד מבקר המדינה בתשובתו על ממצאי הביקורת הקודמת כי "נושא הפרצות בגדר כרוך בבעיות פנימיות, משפטיות ותקציביות, **אך מטופל וידוע לדרג המדיני**", וכי "ביום 9 ביוני 2016 **התקיים דיון קבינט... שבמסגרתו אושרה התכנית והמקורות התקציבים לסגירת הפרצות בקו התפר ביהודה ושומרון [ונקבע כי] ב-2016 יוקצה סך של... לסגירת הפרצות בקו התפר (180 מיליון ש"ח)**" (ההדגשות במקור).

במסמך של מינהלת קשת צבעים משנת 2017 ציין ראש המינהלה כי דרך אחת הפרצות "עלולים להיכנס שב"חים ופעילי טרור הן לירושלים והן לעורף ישראל".

בתשובה שמסר צה"ל בינואר 2019 למשרד מבקר המדינה (להלן - תשובת צה"ל) ציין כי "צה"ל ומשטרת ישראל רואים צורך ביטחוני בסגירת אחת הפרצות כחלק מהשלמת תוואי גדר הביטחון בעוטף י-ם" (ההדגשה במקור). עם זאת, על פי החלטת הדרג המדיני וסדר עדיפויות תקציבי-ביטחוני הוחלט כי תוואי אחד הקטעים לא יושלם בעת הזו, וכי המענה המבצעי הקיים אל מול מרחב זה מתבסס על פעילות מבצעית שוטפת של כוחות משטרה וכוחות צה"ל הפועלים באופן שוטף בגזרה זו ועל מערך איסוף טכנולוגי בגזרה. בתשובתו הדגיש צה"ל כי "על אף שהשלמת תוואי הגדר שתוכננה למרחב זה הייתה מסייעת רבות לשיפור האפקטיביות הביטחונית במרחב, צה"ל ומשטרת ישראל פועלים בתיאום מלא ע"מ [על מנת] לצמצם ולסכל כל האיום על העיר ירושלים ממרחב זה".

הפרצות בעוטף
ירושלים מאפשרות
כניסה של שב"חים
משטחי איו"ש
לירושלים ובכך
מסכנות את ביטחון
תושבי ישראל

חשוב לציין כי ב-7.2.19 חדר מחבל מחברון לירושלים דרך אחת הפרצות ורצח באזרחיות ביער עין-יעל את אורי אנסבכר ז"ל, צעירה בת 19 מהיישוב תקוע.

במועד סיום הביקורת טרם נסגרו כל הפרצות בעוטף ירושלים אף על פי שהקבינט הביטחוני אישר ביוני 2016 תוכנית ומקורות תקציביים לסגירת הפרצות בעוטף ירושלים. הפרצות הן סיכון ביטחוני חמור כיוון שהן מאפשרות כניסה של שב"חים משטחי איו"ש לירושלים, ובכך מסכנות את ביטחון תושבי ישראל. נוכח הסיכון הקיים והתממשותו ברצח שתואר לעיל על משהב"ט, המשטרה וצה"ל לוודא כי ניתן המענה הביטחוני המיטבי לצמצום הסיכון הנובע מקיומן של פרצות אלה.

שיתוף פעולה בין הכוחות הפועלים בגזרת עוטף ירושלים

ממסמכי המל"ל עולה כי בשנים 2015 - 2016 אירעו 76 פיגועי טרור בירושלים, 47 מהם בוצעו על ידי מפגעים תושבי ירושלים ו-13 על ידי מפגעים שהתגוררו בשכונות שמחוץ לגדר, ממזרח למכשול.

כאמור, בגזרת עוטף ירושלים פועלים כוחות ביטחון רבים בתפקידים שונים. כל אחד מהם הוא נדבך חשוב בהגנה על ירושלים בגזרה שבאחריותו, ומשכך הכוחות נדרשים לפעול בשיתוף פעולה ובקשר הדוק ביניהם כדבר שבשגרה.

משימתה של חטמ"ר (חטיבה מרכזית) בנימין, המפורטת בפקודת התעסוקה המבצעית של החטיבה (להלן - פקודת התע"מ), היא: "חטיבת בנימין **תגן בגזרתה, תגן על ירושלים!** תמנע חדירה וטרור לעורף מדינת ישראל, תתקוף טרור, טרור עממי ופלילי, תאכוף חוק וסדר במרחב, תאפשר **איכות חיים** לישראלים ולפלסטינים ותהיה במוכנות מלאה לתרחישי הסלמה, כל זאת על מנת לקיים ביטחון לתושבי מדינת ישראל" (ההדגשות במקור). עוד נקבע בפקודה כי מאחר שבגזרת החטיבה פועלים גורמים רבים נוספים "יש לוודא כי קיימת יכולת חבירה לכל גוף בין ארגוני בבט"ש [ביטחון שוטף]/ אירוע מתפרץ".

מסמך התפיסה המבצעית של חטמ"ר בנימין מינואר 2017 קובע כי נדרש "חיזוק השת"פ [שיתוף פעולה] הבין ארגוני - חטיבה - שב"כ - מת"ק¹⁸ משטרה-מג"ב והתיישבות לטיוב האפקטיביות המבצעית".

משרד מבקר המדינה בחן את שיתוף הפעולה בין הכוחות הפועלים בגזרת עוטף ירושלים - צה"ל, מג"ב עוטף ירושלים ומשטרת ישראל. מהבחינה עלה כי הכוחות השונים פועלים להעמקת שיתוף הפעולה ביניהם.

18 מינהלת תיאום וקישור. מינהלה זו היא נציגות של יחידת תיאום פעולות הממשלה באיו"ש, ותפקידה לקשר בין עובדי הממשלה וצה"ל לבין נציגי הרשות הפלסטינית והתושבים הפלסטינים.

כך למשל, אחת לשבוע מקיימים הגופים מפגש עבודה משותף, בו נוכחים נציגי משטרת ישראל, מת"ק בית אל, מג"ב, נציגי מודיעין של מג"ב ושב"כ ונציגי חטיבת בנימין. בנוסף, מפקד מחוז ירושלים במשטרת ישראל מקיים אחת לחודש הערכת מצב בה משתתפים כל הגורמים ומתקיימים דיונים משותפים ייעודיים בהתאם לצרכים השונים מעת לעת. בנוסף, כדי לשפר את זמינות המידע המצוי בידי הגופים השונים ואת איכותו, הוקם במצודת אדומים חמ"ל (חדר מלחמה) אחד בו מוצבים קציני מודיעין של צה"ל, שב"כ ומג"ב, שנועד לאפשר זרימת מידע מהירה בין הגופים ולשפר את יכולת הפעולה והתגובה. עוד יצוין, כי חטיבת בנימין מסייעת למשטרת ישראל בהתמודדות עם תופעת השב"חים באמצעות איסוף מידע וליזוי לכוחות המשטרה בפעילותם בגזרה.

לשם קיום שיתוף פעולה מיטבי בין הכוחות השונים הפועלים בגזרת עוטף ירושלים נדרש כי התיאום בין הכוחות יעשה באמצעות תקשורת אפקטיבית.

בביקורת נמצא כי בניגוד לפקודת התע"מ, קיימים פערי תקשורת בין הכוחות הפוגעים ביעילות פעילותם. להלן דוגמא הממחישה את הפגיעה בתאום בין הכוחות:

ב-16.9.18 נכנסה בשוגג טיולית של כוחות צה"ל לכפר עקב. הטיולית נרגמה באבנים, ומפקד המחלקה, חייל ונהג הטיולית נפצעו. בתחקיר שעשה מח"ט בנימין בעקבות האירוע עלה כי כוח המשטרה וכוחות צה"ל שפעלו לחילוץ החיילים לא הצליחו לתקשר זה עם זה. במסקנות התחקיר לאירוע זה קבע מח"ט בנימין כי לגדוד המוצב בעוטף ירושלים לא היו מכשירי קשר משטריים (מוטורולות), דבר שיכל לשפר את הפיקוד והשליטה מול כוחות המשטרה.

באוקטובר 2018 מסר מח"ט (מפקד חטיבת) בנימין לצוות הביקורת, כי "אמנם אושר רכש של מכשירי קשר משטריים... אולם מכשירים אלו טרם התקבלו [בחטיבה]".

משרד מבקר המדינה מציין בחיוב את שיתוף הפעולה הנבנה בין חטמ"ר בנימין ובין משטרת ישראל ומג"ב עוטף ירושלים ואת התוכניות להרחיב את שיתוף הפעולה כדי לשפר את ההגנה על ירושלים. עם זאת, משרד מבקר המדינה מעיר לצה"ל ולמשטרת ישראל כי עליהם לטפל לאלתר בפערי התקשורת בין הכוחות בשטח אשר עלולים לסכן חיי אדם.

בתשובת המשטרה מינואר 2019 למשרד מבקר המדינה (להלן - תשובת המשטרה) צוין כי "בפריסה החדשה של חטיבת בנימין הוקצו 18 מכשירי קשר לרמות חטיבה, גדוד ופלוגה. בגזרות בנימין ועציון קיימים 120 מכשירי קשר נידים... בכל מכשירי קשר צה"לי מותקנים תדרי מ"י [משטרת ישראל], דבר המאפשר לכוחות לעבוד ברשת גזרתית אחת".

בתשובת צה"ל נקבע כי עד סוף חודש ינואר 2019 יופעלו ויושמשו כלל המכשירים שיאפשרו את השיח הישיר בין כוחות משטרת ישראל וצה"ל.

על המשטרה וצה"ל לוודא כי לאחר רכישת מכשירי הקשר בעיית התקשורת בין הכוחות בשטח תיפתר.

אזור המעברים

בדוחות קודמים של משרד מבקר המדינה נקבע כי אזור המעברים הוא פרויקט לאומי שיש לו השפעות מדיניות, ביטחוניות וכלכליות מהותיות והשפעה ניכרת על ביטחונם של תושבי מזרח ירושלים ועל אורח החיים של האוכלוסייה הפלסטינית. הפעלת מעברים להולכי רגל, לכלי רכב ולסחורות בין אי"ש לישראל כרוכה בטיפול בבעיות ביטחוניות, כלכליות ומינהליות ובמניעת פעילות פלילית. האוכלוסייה המשתמשת במעברים כוללת אזרחים ישראלים, לרבות תושבי אי"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. הטיפול באוכלוסייה כה מגוונת במעברים מחייב יכולת לפעול ברגישות ובהתחשבות מחד גיסא, והקפדה 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 שימוש באמצעים טכנולוגיים שונים.

על פי סעיף 2(4) לחוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008, על המל"ל¹⁹ "לרכז את עבודת המטה של הממשלה... להציע לראש הממשלה סדר יום לדיון לוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, ולכל ועדת שרים אחרת או הרכב שרים אחר בענייני חוץ וביטחון".

במרץ 2005 אישר ראש הממשלה דאז אריאל שרון ז"ל את תוכנית המל"ל בנושא עוטף ירושלים. מטרת התוכנית הייתה בחינת התוואי שהיה קיים אז והשפעותיו, ונכללו בה המלצות להמשך הטיפול בעוטף ירושלים, בדגש על צמצום הפגיעה במרקם החיים של תושבי מזרח ירושלים (להלן - תוכנית המל"ל). התוכנית כללה, בין היתר, את העברת האחריות להפעלת כל המעברים הקיימים באותה עת בגזרת עוטף ירושלים מצה"ל למשטרה, ובשלב מאוחר יותר להעביר את האחריות להפעלתם לגופים אזרחיים (להלן - אזור). כמו כן, התוכנית המליצה להפעיל מעברים חדשים שתוכננו להיבנות בגזרה זו באמצעות גופים אזרחיים. ההנחה שעמדה ביסוד תוכנית המל"ל היא כי הפעלת המעברים על ידי אזרחים ולא על ידי אנשי ביטחון לובשי מדים תפחית את החיכוך עם העוברים במעברים, וכי צמצום הגורמים הפועלים במעברים יביא לאחידות מבצעית, מינהלית, תפעולית וטכנולוגית ולשיפור באיכות השירות והבידוק.

19 על פי החלטת ממשלה משנת 1999 המל"ל אמור לשמש גוף מטה ליד ראש הממשלה והממשלה לנושאי ביטחון לאומי. המל"ל שואב את סמכותו מהממשלה, ופועל על פי הנחיות ראש הממשלה. ראש המל"ל כפוף במישרין לראש הממשלה, והוא משמש גם יועץ ראש הממשלה לביטחון לאומי.

הקבינט הביטחוני לא דן בנושא אזור מעברי עוטף ירושלים, וממילא לא אזור שום מעבר בגזרת עוטף ירושלים

בהליך שיתוף הציבור תיארו העוברים במעברים את בעיית החיכוך בין העוברים במעברים לחיילי צה"ל. להלן פירוט של חלק מהתשובות של המשתתפים בהליך שיתוף הציבור על שאלות שנשאלו על המעברים: "הסיוט הכי גדול שלנו זה המחסום!"; "משחקים באנשים ומזלזלים בהם"; "היום שאני בוגרת אני נמנעת מלהגיע למחסום, הלחץ, כמות האנשים, הרעש, הפחד מהחיילים שתמיד בדקו אותנו"; "כל בוקר יש לנו 'חוויות' חדשות במחסום..."

בדוח מ-2011 העיר מבקר המדינה כי תהליך קבלת ההחלטות בנוגע לאזור מעברי עוטף ירושלים, שהחל כאמור במרץ 2005, לא כלל תוכנית קבועה ומוסכמת המפרטת את המקורות התקציביים למימוש החלטת אזור המעברים. משרד רה"ם, משרד האוצר והגופים המרכזיים האחראים להקמת המעברים בין ישראל לאיו"ש ולתפעולם - משהב"ט, המשרד לבט"פ, המשטרה וצה"ל - לא קבעו תוכנית כוללת ומתוקצבת לאזור כל המעברים, ובכללם מעברי עוטף ירושלים, וממילא לא נקבע לוח זמנים לביצוע תוכנית כאמור.

במאי 2011 וביוני 2016 הכין המל"ל שתי הצעות מחליטים בנושא אזור המעברים בגזרת עוטף ירושלים לאחר קיום עבודות מטה עם משהב"ט, המשרד לבט"פ ומשרד האוצר. הצעות אלה לא נדונו בקבינט הביטחוני.

בדוח מ-2017 העיר משרד מבקר המדינה לאגף ללוט"ר כי עליו לפעול בדחיפות להבאת נושא אזור המעברים לדיון בקבינט הביטחוני.

בתשובה שמסר משרד רה"ם בנובמבר 2016 למשרד מבקר המדינה בעניין ממצאי הביקורת הקודמת צוין כי "הואיל ונושא אזור 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 החלטה של הלוט"ר לאזור 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). בעקבות הביקורת הקודמת מסר המל"ל למשרד מבקר המדינה במאי 2017 כי בכוונתו "להעלות את הנושא לדיון קבינט בהקדם על מנת לבחון את היכולת לקבל אישור של הדרג המדיני לתכנית מתוקצבת ותחילת ביצועה".

בביקורת הנוכחית עלה כי מאז הביקורת הקודמת המל"ל אומנם קיים דיונים בנושא האזור בהשתתפות הגופים הרלוונטיים, ואף הכין טיוטות של הצעות מחליטים בנושא, אך הקבינט הביטחוני לא דן בנושא אזור מעברי עוטף ירושלים, וממילא לא אזור שום מעבר בגזרת עוטף ירושלים. להלן הפרטים:

בשנת 2017 עשה המל"ל עבודת מטה נוספת לקידום נושא אזור מעברי עוטף ירושלים, ובה הוא בחן את עלויות האזור, ניתח את מקורות התקציב האפשריים ואת ההשפעות המשפטיות, המדיניות, הכלכליות והמבצעיות של האזור. בסוף עבודת המטה הציע המל"ל שתי חלופות: (א) תוכנית לאזור של כל המעברים בעוטף ירושלים (להלן - התוכנית הרחבה); (ב) תוכנית

לאזורו של ארבעה מעברים בלבד (להלן - התוכנית המצומצמת). על פי התוכנית הרחבה, לצורך התאמת התשתיות לאזורו כל מעברי עוטף ירושלים תידרש השקעה חד-פעמית של כ-264 מיליון ש"ח, והתהליך צפוי להימשך חמש שנים. על פי התוכנית המצומצמת, נדרש תקציב חד-פעמי של כ-104 מיליון ש"ח.

במאי 2017 התקיים דיון בראשות מנכ"ל משהב"ט, ובו ציין סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר כי הבעיה העיקרית באזורו המעברים היא הגדלת עלות תפעול המעברים בשוטף (מ-70 מיליון ש"ח ל-400 מיליון ש"ח), והדגיש כי הנושא לא תועדף במסגרת דיוני התקציב על ידי משרדי הביטחון והבט"פ ולכן הוא לא בר פתרון בשלב זה. באותו דיון סיכם מנכ"ל משהב"ט כי מימון האזור לא יהיה מתקציב הביטחון, וכי נוכח עמדת משרד האוצר, אין מנוס מקבלת החלטה על האזור בקבינט הביטחוני שאף יקבע את המקורות לכך.

בסיכום הדיון ביקש מנכ"ל משהב"ט כי "המל"ל יקדם דיון בקבינט בעניין אזור המעברים בדגש על סיכום המקורות למהלך".

בנובמבר 2017 הכין המל"ל לקבינט הביטחוני טיוטת הצעת מחליטים חדשה (להלן - הצעת המחליטים מ-2017) לאזורו של ארבעה מעברים בלבד - מעבר רחל, מעבר קלנדיה, מעבר ביתוניא ומעבר מצודת אדומים. בהצעת המל"ל צוין כי "חוסר הומוגניות של הגופים במעבר מקשה מאד על תפעולם וגורם לליקויים רבים".

בהצעת המחליטים מ-2017 נקבע כי לאזורו ארבעת המעברים האמורים נדרש תקציב חד-פעמי של כ-104 מיליון ש"ח לצורך התאמת התשתיות. לניהול המעברים, הפעלתם ותחזוקתם נדרש תקציב שנתי של כ-135 מיליון ש"ח. מימון התוכנית המצומצמת על פי הצעת המחליטים מתבסס על הכנסות עתידיות מדמי תפעול במעברי הסחורות בין איו"ש לישראל בהיקף של כ-130 מיליון ש"ח לשנה.

בנובמבר 2017 קבע ראש המל"ל כי "הסוגיה המונעת את ההתקדמות בנושא היא סוגיית התקציב... טרם מוצתה העבודה בסוגיה ואין סיבה להביאה בפני הקבינט".

ביולי 2018 כתב סגן ראש המל"ל ללוט"ר, בט"פ ועורף (להלן - סגן ראש המל"ל ללוט"ר) לצוות הביקורת, כי נושא אזורו המעברים מצוי באחריות המל"ל וכלול ברשימת הנושאים לדיון הקבינט לשנת 2019, וכן כי המל"ל ידאג להביאו לדיון במסגרת דיוני התוכנית הרב-שנתית הבאה.

ביולי 2018 ערך נשיא המדינה מר ראובן ריבלין ביקור במעברי עוטף ירושלים, והתלווה אליו שר האוצר דאז מר משה כחלון, אשר ביקש מנציגיו לבחון מציאת מקור תקציבי לקראת שנת 2019; הוא הנחה כי המקור התקציבי שייועד לכך יחולק בין המשרדים השונים ויפרס במודל רב-שנתי. שר האוצר הודיע כי בכוונתו לאפשר לגופים להתחיל בתהליך האזור כבר ב-2019, וכי אם לא יימצא תקציב בשנת 2019 ייקבע תקציב בתוכנית הרב-שנתית (להלן - תר"ש) 2020-2024.



העיכוב של שנים
מספר בהבאת נושא
אזרח המעברים לדיון
ולהכרעת הדרג
המדיני - גם כשמובא
בחשבון הצורך
בתיעודף נושאים
אחרים - אינו סביר

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת לא סוכם נושא התקציב ומקורות המימון לאזרח, ולו גם לתוכנית האזרח המצומצמת, וממילא לא נדונה תוכנית זו בקבינט הביטחוני.

בתשובה שמסר אגף התקציבים במשרד האוצר למשרד מבקר המדינה בינואר 2019 (להלן - תשובת משרד האוצר) צוין כי התקציב לשנת 2019 אושר, ולא הועמד מקור תקציבי לטובת אזרח המעברים ומשהב"ט והמשרד לבט"פ טרם הציגו את המקורות מתקציביהם לטובת קידום האזרח. משרד האוצר הדגיש בתשובתו כי "אם משרד הביטחון מזהה באזרח המעברים והעברת הפעלתם אליו משימה חשובה, על משרד הביטחון לערוך תעודף בין כלל משימותיו ולמצוא לכך מקורות תקציבים בתוך התר"ש".

בתשובה שמסר משרד רה"ם למשרד מבקר המדינה בינואר 2019 (להלן - תשובת משרד רה"ם), הוא חזר על תשובתו לממצאי הביקורת הקודמת²⁰ והודיע כי ראש הממשלה סיכם בנושא זה כבר בשנת 2014 כי "מדובר **בתכנית חשובה**, אך בטרם תאושר, יש לבחון לעומק את עלויותיה מול יתרונותיה וזאת גם בתעודף מול הצרכים הנדרשים לאבטחת ירושלים" (ההדגשות במקור). משרד רה"ם הדגיש כי סיכום דיון זה מ-2014 משקף את עמדתו הנוכחית של ראש הממשלה, ולפיה "אזרח מעברי עוטף ירושלים הוא עניין חשוב אך תקצובו וההחלטה לבצעו הם עניין לסדרי עדיפויות ככל החלטה אחרת" (ההדגשות במקור).

יוצא אפוא כי מאז הדיון בשנת 2014 שבו קבע ראש הממשלה כי יש לבחון לעומק את נושא האזרח ועד מועד סיום הביקורת חלפו כבר יותר מארבע שנים, ולמרות זאת ההצעות שהכין המל"ל בהתאם להנחיית ראש הממשלה עדיין לא נדונו בקבינט הביטחוני ולא הוכרעו לגופם של דברים.

משרד מבקר המדינה מעיר למל"ל כי נוכח החלטות קודמות על אזרח המעברים, העיכוב של שנים מספר בהבאת נושא חשוב זה לדיון ולהכרעת הדרג המדיני - גם כשמובא בחשבון הצורך בתיעודף נושאים אחרים - אינו סביר. משכך, ראוי שהמל"ל יביא את נושא אזרח מעברי עוטף ירושלים לדיון לפני ראש הממשלה בהקדם האפשרי כדי שישקול את כל השיקולים הרלוונטיים ויכריע סופית אם להנחות על אזרח המעברים תוך קביעת המקורות התקציביים לכך או לבטל את ההחלטה על אזרחם ולהותיר את המצב על כנו.

20 מבקר המדינה, דוח שנתי 67ב (2017) "פעילות המעברים בין ישראל ובין אזור יהודה ושומרון - ממצאי מעקב", עמ' 1809.

מעבר מצודת אדומים

מעבר מצודת אדומים הוא מעבר חדש בין אי"ש לירושלים. המעבר הוא חלק מפרויקט סלילת כביש הטבעת המזרחי (להלן - הכביש), שנסלל בשנת 2007, המחבר בין כביש 437, בסמוך לכניסה ליישוב ענתות, לבין כביש מס' 1, בסמוך לצומת הכניסה לעיסאווייה²¹. כביש זה תוכנן להיות דו-נתיבי ולאפשר תנועה דו-כיוונית של ישראלים ושל פלסטינים בשני נתיבים נפרדים. בצד הישראלי הכביש מתוכנן לאפשר כניסה נוספת של ישראלים לירושלים ממזרח, ולהקל על עומסי התנועה בכניסה לעיר מאזור זה, ובצד הפלסטיני אמור הכביש לאפשר לפלסטינים לנוע בחופשיות וללא מחסומים בין ענתא לא-זעים מצפון לדרום. בשנת 2015, משהתחילו עומסי תנועה רבים מאוד באזור פסגת זאב, פעל משרד התחבורה כדי לפתוח את הכביש לתנועת כלי רכב.

במאי 2016 התקיים דיון בנושא פתיחת הכביש בראשות המשנה למנכ"ל משרד רה"ם דאז, שבו נכחו נציג המשרד לבט"פ, ראש מטה לוט"ר במל"ל דאז ומנכ"ל משרד התחבורה דאז. בסיכום הדיון קבע המשנה למנכ"ל משרד רה"ם דאז כי "תוך מתן מענה מקצועי הולם לכל המשמעויות הביטחוניות והתחבורתיות... המשרד לבט"פ ייערך לתפעול המעבר במועד פתיחת הכביש, וישלים את בירור המשמעויות התקציביות והתפעוליות הנובעות מכך".

בפברואר 2017 הקצה משרד התחבורה כ-50 מיליון ש"ח לשיפוץ הכביש והכנתו לצורך פתיחתו ולבניית מעבר מצודת אדומים.

בביקורת עלה כי חרף העובדה שבמאי 2018 הסתיים שיפוץ הכביש והושלמה בנייתו של מעבר מצודת אדומים, הכביש והמעבר לא נפתחו לתנועה, והיערכות כל הגורמים הנוגעים בדבר לקתה בחסר. להלן הפירוט:

באוקטובר 2016 עשתה משטרת ישראל עבודת מטה לבחינת המשמעויות לפתיחת הכביש והמעבר האמורים. בסיכום העבודה נקבע כי "מאחר והכוונה היא לאזרח את כלל המעברים ולהפעילם על ידי רמ"ם תהיה טעות חמורה להקים את המעבר על בסיס הפעלה של משטרת ישראל וצה"ל. הפעלת המעבר על ידי רמ"ם תגביר את אפקטיביות המעבר באופן משמעותי, למימוש יעדו".

בפברואר 2017 התקיימה פגישת עבודה בין שר הביטחון דאז לשר לבט"פ, ובסיכומה נקבע כי רשות המעברים תתפעל מעבר רק בהינתן סכום תקצוב תוספתי לנושא ואישור הקבינט הביטחוני וכי המשרד לבט"פ ומשהב"ט יפנו לאגף תקציבים באוצר על מנת לסכם את המקור התקציבי להפעלת המעבר.

כאמור, בנובמבר 2017 הכין המל"ל טיוטת הצעת מחליטים לקבינט הביטחוני לאזרוח של ארבעה מעברים בלבד ובכלל זה מעבר מצודת אדומים, אולם

21 חברת מע"צ (נתיבי ישראל, כיום) ומשרד הביטחון השלימו את סלילת הכביש ב-2007, בעלות של כ-170 מיליון ש"ח אולם הוא טרם נפתח לתנועה.

הקבינט הביטחוני לא דן בנושא אזרח מעברי עוטף ירושלים. בשל העובדה שהמל"ל עסק בהיבטים השונים הנוגעים למעבר מצודת אדומים במסגרת בחינת ההצעות לאזרח, הוא החל לרכז את ההיערכות לפתיחת מעבר מצודת אדומים על פי המתווה שקבע כבר במאי 2016 המשנה למנכ"ל משרד רה"ם.

בדצמבר 2017 כתב ראש אגף התכנון במשטרת ישראל (להלן - אג"ת) לסגן ראש המל"ל כי "משטרת ישראל הציגה **עמדה חד משמעית כי המעבר יפתח ויופעל על ידי רשות מעברים יבשתיים במשרד הביטחון (רמי"ם)** ולא על ידי משטרת ישראל". ראש אגף התכנון הוסיף כי אם לא תתקבל עמדה זו, "פרק הזמן שנותר עד למועד הפתיחה המתוכנן בהיבטי בניין והפעלת הכוח **לא יאפשר את פתיחת המעבר באפריל 2018**" (ההדגשות במקור). בנספח למכתב זה צוין כי לצורך הפעלת המעבר דורשת משטרת ישראל תוספת תקציבית בסך כ-34 מיליון ש"ח.

באותו החדש כתב סגן ראש המל"ל ללוט"ר, לממלא מקום מנכ"ל המשרד לבט"פ ולראש אג"ת כי "החלטה על איש עמדות הבידוק [הפעלת מעבר מצודת אדומים] נקבעה כבר בדיון משנה מנכ"ל משרד ראש הממשלה... על המעבר להיות מוכן לפעילות ב-25.3.18... ועל כן על משטרת ישראל לבצע את כל הפעילות הנדרשת כדי לעמוד בלוחות הזמנים" (ההדגשות במקור).

בסיכום דיון מינואר 2018 צוין סגן ראש המל"ל וראש אגף לוט"ר כי עלתה האפשרות כי רמי"ם במשהב"ט תהיה אחראית להיערכות ותפעול מעבר מצודת אדומים. משרד התחבורה צוין באותו דיון כי "שינוי [הגורם שיפעיל את] המעבר כרוך בתוספת גבוהה לאין שיעור מעלות המעבר המתקצב למ"י [משטרת ישראל]. כמו כן... **צפויה דחיה במועד ההקמה בשנה וחצי** בשל הצורך בקבלת אישורי בניה חדשים מוועדות הבניה השונות (רישוי וסטטוטוריקה)" (ההדגשות במקור). בסיכום הדיון קבע סגן ראש המל"ל כי "אין שינוי מסיכום המשנה למנכ"ל משרד רה"מ... לפיו המשרד לבט"פ/משטרת ישראל אחראי להיערך לתפעול מעבר 'מצודת אדומים' במועד פתיחת הכביש".

באפריל 2018 קבע סגן ראש האגף ללוט"ר בסיכום²² דיון שקיים כי המשרד לבט"פ יקבל את האחריות להפעלת מעבר מצודת אדומים לא יאוחר מ-3.5.18, וכי הכביש והמעבר ייפתחו ב-28.5.18.

ב-26.4.18 כתב סמנכ"ל לתכנון, תקצוב ובקרה (את"ב) במשרד לבט"פ לסגן ראש אגף לוט"ר, כדלקמן: "אבקש להבהיר כי בהתאם לעמדת השר לביטחון הפנים, המשרד ומשטרת ישראל יהיו ערוכים לקבלת האחריות לאחר איש תכני כ"א שהוקצו לביצוע המשימה, וזאת לקראת סוף שנת 2018".

באוגוסט 2018 מסר רמ"ט מנכ"ל משרד רה"ם לצוות הביקורת כי "בעקבות פניית מנכ"ל משרד התחבורה קיים המשנה למנכ"ל [משרד רה"ם] דיון בנושא, שרובו נסוב על ההיבטים התחבורתיים של פתיחת הכביש ועל השפעת פתיחתו על עומסי התנועה באזור. בין היתר נדונה גם סוגיית הפעלת המעבר. החלטתו

22 סיכום הדיון הופץ למנכ"ל המשרד לבט"פ ולמזכיר הביטחוני של השר לבט"פ בלי שמי מנציגיהם השתתף בדיון שבו השתתפו נציגים ממשרד התחבורה, צה"ל, שב"כ, עיריית ירושלים וחברת מוריה.

של המשנה למנכ"ל ממאי 2016 שרטטה מתווה כולל לפתיחת הכביש הן בהיבטי תשתיות תחבורה והן בהיבטי הפעלת המעבר ע"י המשרד לבט"פ לכשייפתח הכביש. במהלך שנת 2017, הציג המשרד לבט"פ פערים בתקני כח אדם ובתקציב הנדרשים להפעלת המעבר, ולשם כך הפנה משרד ראש הממשלה את המשרד לבט"פ למשרד האוצר לתיאום תקציבי במסגרת דיוני התקציב שהתקיימו באותה עת. לאחר מכן נמסר למשרד רה"מ כי הסיכום התקציבי שנתחם בין המשרדים [משרד האוצר והמשרד לבט"פ] במרץ 2018 כולל משאבים להפעלת המעבר.

בתשובה שמסר המשרד לבט"פ למשרד מבקר המדינה בפברואר 2019 צוין כי "למשטרת ישראל הוקצו, במסגרת התקציב לשנת 2019 משאבים לטובת הפעלת מעבר מצודת אדומים ופתיחת כביש הטבעת המזרחית. לאחרונה, הכביש נפתח לתנועה עם הפעלת המעבר. בשלב זה מדובר בפתיחת הכביש בשעות העומס, ובהמשך באופן מלא".

במרץ 2019 מסרה משטרת ישראל בתשובה נוספת למשרד מבקר המדינה (להלן - התשובה הנוספת של המשטרה), כי "השלמת היבטי בנין הכוח לנושא מעבר מצודת אדומים צפויה החל מהרבעון השני של שנת 2019".

ממסמכי הביקורת אשר פורטו לעיל עולה כי המל"ל ראה את סיכום המשנה למנכ"ל משרד רה"ם כהחלטה בנוגע לזהות הגורם שנבחר להפעיל את מעבר מצודת אדומים עם פתיחתו של הכביש. משכך, החלטה זו הייתה הבסיס לדיונים שקיים המל"ל בשנת 2018 והבסיס לפניותיו והנחיותיו לכלל הגורמים הנוגעים בדבר, ובראשם המשרד לבט"פ, בניסיון לקדם את ההיערכות להפעלת המעבר.

בתשובה שמסר משרד רה"ם למשרד מבקר המדינה במרץ 2019 צוין כי "כל שעולה מתכתובת המל"ל הוא שנושא תפעול המעבר היה מסוכם בין הגורמים הרלוונטיים בדיון שהתקיים ברשות המשנה למנכ"ל המשרד ולכן, בהיעדר החלטה אחרת, אין בסיס לשינוי הגורם שאחראי על תפעול המעבר. זאת ועוד רב המרחק בין העובדה שסיכום הדיון משקף את הגורם (המוסכם) שיהיה אחראי על תפעול המעבר לבין הקביעה שהמשנה למנכ"ל המשרד צריך היה להגדיר עבור גורם זה לוחות זמנים".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד רה"ם כי אף על פי ששיפוץ הכביש והקמת מעבר מצודת אדומים הושלמו כבר במאי 2018, הרי במועד סיום הביקורת - נובמבר 2018 - המשרד לבט"פ ומשטרת ישראל עדיין לא היו ערוכים להפעלת המעבר. אי-הפעלת המעבר במועד שנקבע עיכבה את פתיחתו של כביש הטבעת המזרחי, שבו הושקעו כ-220 מיליון ש"ח ואשר נועד לשפר את מרקם החיים הן של האוכלוסייה הישראלית והן של האוכלוסייה הפלסטינית.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי העובדה שהמשרד לבט"פ סירב לקבל על עצמו את האחריות להפעלת המעבר מעידה כי נושא הפעלת המעבר לא היה מסוכם במלואו בין משרד האוצר והמשרד לבט"פ ומשכך, המתווה הכללי שקבע במאי 2016 המשנה למנכ"ל משרד רה"ם דאז לפתיחת הכביש ולהפעלת המעבר על ידי המשרד לבט"פ צריך היה להיות מלווה במסגרת זמנים ברורה להיערכות הגופים השונים. נוסף על כך, ראוי היה כי המשנה למנכ"ל משרד רה"ם, כמי שריכוז בדיון את הנושא או מי מטעמו, לוודא כי המשרדים הנוגעים בדבר יעמידו מקורות תקציביים כדי להבטיח שהמשרד לבט"פ יהיה ערוך במועד למימוש ההחלטה להפעלת המעבר החיוני לפתיחת הכביש.

היבטים במרקם החיים של העוברים במעברי עוטף ירושלים

סוגיית מרקם החיים של האוכלוסייה באזור מרחב התפר ליוותה את הקמת מרחב התפר מראשיתה. למעברים בגזרת עוטף ירושלים נודעת חשיבות מרובה לעניין השמירה על מרקם החיים של האוכלוסייה באזור. ברי, כי המתנה ממושכת של הולכי רגל ושל נוסעים בשל בידוק ופיקוח גורמת לפגיעה קשה בקיום אורח החיים התקין. גם בתי המשפט בישראל שנדרשו לעניין זה²³ קבעו כי עיכובים ממושכים במעברים הם בגדר פגיעה במרקם החיים.

בפברואר 2005 החליטה הממשלה, כי הקמת המכשול תיעשה "תוך הקפדה על צמצום, ככל הניתן, של השפעתו על אורח החיים של הפלסטינים בהתאם לאמות המידה שהותוו בפסיקות בג"ץ", וכי "במהלך התכנון המפורט ייעשה כל מאמץ לצמצום, ככל הניתן, הפרעות העלולות להיגרם לאורחות החיים של הפלסטינים בעקבות הקמת הגדר".

בביקורת נבחנו היבטים המשפיעים על מרקם החיים של העוברים במעברי עוטף ירושלים. להלן הפרטים:

תוכנית שדרוג המעברים

ממסמכי מינהלת קשת צבעים עולה כי "מעבר רחל נבנה בשנת 2004 ומעבר קלנדיה נבנה בשנת 2005 ולמעלה מעשור שבמעברים אלה לא בוצעו התאמות הנדרשות לכמות ספיקת הולכי רגל במעברים דבר אשר יצר **מציאות של**

23 **ראו לדוגמה וע (ת"א) 405/04** תושבי הכפר שועפאט ואח' נ' הרשות המוסמכת - משרד הביטחון. פורסם במאגר ממוחשב, 5.8.2008.

המתנה ממושכת ובלתי נסבלת של האוכלוסייה במעברים. (ההדגשה במקור).

בינואר 2017 הוצגו לראש מינהלת קשת צבעים סקרי תנועות של הולכי רגל ושל כלי רכב שנעשו במעברי עוטף ירושלים בחדשים מאי, יוני ונובמבר 2016. מסקרים אלו עולה כי "מדי יום נכנסים לירושלים כ-304,000 הולכי רגל ונוסעים במעברי העוטף [פלסטינים, ישראלים ותושבי מזרח ירושלים]. המעברים המרכזיים בהם יש את העיכוב הארוך ביותר ברגל וברכב הינם: (1). מעבר קלנדיה- (56 דקות לרכב, 1 שעה ברגל בימים א' ב'), (2). מעבר רחל- 34 דקות להולכי הרגל".

בהקשר זה, בהליך שיתוף הציבור ציינו המשתתפים כי "בעיית הבעיות היא הפקקים במחסומים. כל יום סיפור אחר"; "אני עובד בירושלים ויוצא כל יום לפני שש בבוקר על מנת להספיק להגיע עד 8:30 (והמרחק שלי הוא של 10 דקות, כמה ק"מ בלבד). כל יציאה נהיית נוראית"; "כל פעם שאני יוצאת מהבית זה 'מסע', הזמן שלוקח לי להגיע הוא ארוך והלחץ במחסום הוא לא נעים... החיים שלי מסתכמים בלצאת לעבודה ולחזור. אם אני מעוניינת להגיע לכל דבר, אפילו משפחה בירושלים, זה לא פשוט ולכן אני מוותרת".

ב-8.5.16 חתמו רמ"ם, אגף התקציבים במשהב"ט, משרד האוצר ומתפ"ש (מתאם פעולות הממשלה בשטחים) על מסמך הנקרא "תוכנית לשדרוג המעברים 2016-2017 - מסמך הבנות" (להלן - תוכנית השדרוג²⁴). בתוכנית השדרוג נקבע כי בשנים 2016-2017 יוקצו משאבים לשדרוג מעברי הסחורות והולכי הרגל לשם קיצור זמני ההמתנה במעברים, ייעול הבידוק הביטחוני, יצירת תנאים נאותים למעבר ואפשרות של מעבר סחורות בספיקה גבוהה יותר וביעילות רבה יותר. תוכנית זו כוללת שדרוג של שלושה מעברים "בעוטף ירושלים"²⁵ ומטרתה שיפור בתנאים של העוברים בהם על ידי הוספת עמדות בידוק²⁶ וייעול זיורח תהליך הבדיקה הביטחונית באמצעים טכנולוגיים.

בביקורת הנוכחית עלה כי בעקבות ההערות בביקורת הקודמת גובשה תוכנית השדרוג ואושרה על ידי כלל הגורמים המעורבים בתפעול המעברים, ובכלל זאת משטרת ישראל, אגף לוט"ר ורמ"ם והגופים השותפים לתוכנית השדרוג נערכים להפעלת המעברים במתכונתם המשודרגת בראשית שנת 2019. עוד עלה כי התשתיות שנבנות במעברים במסגרת השדרוג זהות לאלה הקיימות במעברי רמ"ם כדי שבעתיד, אם יוחלט על אזור המעברים, לא תידרש רמ"ם להתאמות נוספות כדי להפעילם.

בספטמבר 2018 מסר ראש מינהלת קשת צבעים לצוות הביקורת, כי "כתוצאה מפעולות השדרוג, עתיד להתקצר זמן ההמתנה של אדם העובר במעבר מ-40 דקות ל-10 דקות במוצא". עוד מסר כי לצורך הפעלת המעברים במתכונתם

24 נקראת גם תוכנית "המזרח הקרוב".

25 מעברים רחל, קלנדיה ומעבר סחורות בביתוניא. עלות שדרוגם של שלושת המעברים האלה הוערכה בספטמבר 2016 בכ-77,500 מיליון ש"ח.

26 במעבר רחל - הוספת 5 שרולים חדשים ו-27 עמדות בידוק מהירות ("ספיד גייט"26); במעבר קלנדיה - הוספת 3 שרולי בדיקה חדשים (כאשר באחד מהם יוצבו מגנומטר ומשקף חדשים), הקמת 27 עמדות "ספיד גייט".

משרד מבקר המדינה
רואה בחיוב את
הפעולות המתבצעות
לשדרוג המעברים,
נוכח הצורך לשפר
את מרקם החיים של
האוכלוסייה העוברת
בהם ואת רמת
הביטחון בירושלים

המשודרגת לא תידרש הקצאת כוח אדם נוספת, כי הפעלת המעברים תיעשה באמצעות ויסות כוח אדם מתוך הקיים בגדוד המשטרה הצבאית, וכי חיילי גדוד ארז של המשטרה הצבאית נערכים להפעלת המעברים במתכונתם המשודרגת.

בתשובת צה"ל צוין כי תהליך ההיערכות להפעלת המעברים המשודרגים נמצא לקראת סיום, וכי לא צפויה כל בעיה בהיערכות הכוחות להפעלת המעברים המשודרגים עם סיום עבודות התשתית בראשית שנת 2019.

משרד מבקר המדינה מציין בחיוב את מינהלת קשת צבעים, רמ"ם, אגף התקציבים במשהב"ט, משרד האוצר ומתפ"ש על פעולותיהם לצורך תיקון הליקויים שעלו בביקורת הקודמת ושיתוף של כלל הגורמים הרלוונטיים בתכנון השדרוג. משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הפעולות המתבצעות לשדרוג המעברים, נוכח הצורך לשפר את מרקם החיים של האוכלוסייה העוברת בהם ואת רמת הביטחון בירושלים. על צה"ל לוודא את השלמת היערכות המעברים המשודרגים להפעלה מלאה בהקדם.

משקף סחורות בביתוניה

מעבר ביתוניה הוא מעבר הסחורות היחיד בגזרת עוטף ירושלים. הוא מאפשר להעביר סחורות מאיו"ש לישראל ולהפך. בדיקת הסחורות במעבר זה מאיו"ש לישראל משלבת אמצעי בדיקה שונים. בביקורת הקודמת נקבע כי בדיקה באמצעות משקף סחורות - בדומה לבדיקה במעברי הסחורות שבאחריות רמ"ם - הייתה מקצרת משמעותית את זמן הבדיקה ומשפרת את איכותה.

במרץ 2016, במסגרת הביקורת הקודמת, מסר מפקד מג"ב עוטף ירושלים דאז לצוות הביקורת כי בהיעדר משקף במעבר ביתוניה, אורכת בדיקת משאית כ-40 דקות. הצבת משקף במעבר תקצר משמעותית את זמן הבדיקה עד כדי דקות ספורות בלבד.

בביקורת הנוכחית נמצא כי במרץ 2018 רכשה מינהלת קשת צבעים, באמצעות רמ"ם ובמסגרת תקציב תוכנית השדרוג, משקף סחורות חדש מחו"ל למעבר ביתוניה. המשקף הגיע לישראל ביולי 2018, אולם עד מועד סיום הביקורת הוא טרם הוצב והופעל במעבר עקב אי-השלמת התשתיות הנדרשות להפעלתו.

בדיון על תפיסת ההפעלה של המשקף ביוני 2018, שבו השתתפו נציגי משטרת ישראל, קבע ראש המנהל"ז, כי המנהל"ז יהיה אחראי לבניית מתקן השיקוף, הצבת המשקף ושכירת שני עובדים אזרחיים להפעלתו, וכי ההנחיה להפעלת המשקף וההכשרה של עובדי השיקוף יהיו באחריות מחלקת מעברים ותשתיות במשטרה. הפיקוד על המתקן והאחריות לתפעולו השוטף יוטלו על יחידת המעברים במשטרה.

ב-6.9.18 מסר ראש מינהלת קשת צבעים לצוות הביקורת, כי במרץ 2019 עתיד להיות מופעל המשקף במעבר ביתוניה.

המשטרה מסרה בתשובתה כי "בימים אלו הוחלט כי רשות המעברים, בשיתוף עם המינהל האזרחי, ישכרו את העובדים ויכשירו אותם על פי המתווה המוכר ברשות המעברים. הנחיה מקצועית שוטפת למן תחילת העבודה בפועל תתבצע ע"י מדור חבלה במעברים במשטרת ישראל". בתשובתה הנוספת מסרה המשטרה כי תפקידה הוא לתפעל את המשקף ולפקח על פעילותו הסדירה, וכי הצפי לתחילת פעילות משקף הסחורות הוא בחציון השני של שנת 2019.

יוצא אפוא שעל פי תחזית המשטרה, הפעלת המשקף תתאחר בשלושה עד תשעה חודשים בהשוואה לתחזית של ראש מנהלת קשת צבעים.

להפעלת משקף חשיבות רבה בהיבט הביטחוני של מניעת העברה של אמצעי לחימה לשטח ישראל ובמיוחד לירושלים. נוסף על כך המשקף יקצר את זמן הבידוק ויביא לשיפור במרקם החיים לעוברים בו. נוכח זאת, משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי עליה לנקוט את כל הצעדים הנדרשים כדי לוודא שהמשקף אכן יתחיל לפעול בצורה מלאה ללא עיכוב נוסף בחציון השני של שנת 2019, כפי שמסרה למשרד מבקר המדינה.

הכשרת מפקדי מעברים

ממסמכי הביקורת עולה כי במעברים שבאחריות רמ"ם מועסק מפקד מעבר קבוע, אשר אחראי, בין היתר, לניהול השוטף של המעבר, להפעלת כוח האדם, לאיוש תקין ולשימור הרמה המקצועית של כוח האדם, לטיפול במשברים ובאירועים מיוחדים, להיערכות המעבר בהתאם לאיומים ולהתרעות המודיעין. לעומת זאת במעברי עוטף ירושלים אין נוהל המחייב העסקת מפקדי מעבר קבועים, והפיקוד על המעברים מוטל על שוטרים המבצעים תפקידים אלה במשמרות, נוסף על תפקידיהם השונים.

בפברואר 2017 פיתחה משטרת ישראל קורס ייעודי להכשרת מפקדי מעברים (להלן - קורס מפקדי מעברים או הקורס). מסמך המשטרה קובע כי "לשם ביצוע המשימה המוטלת על יחידת השטח הכרחי לפתח תכנית הכשרה ייחודית. ובאמצעותה ניתן להגיש את ארגו הכלים למפקד האחראי במעבר בכדי להביאו לרמת מוכנות גבוהה דבר שיאפשר למפקד למלא את המשימה באפקטיביות... תפקיד מפקד המעבר הוא מורכב מאוד הדורש אוריינטציה ניהולית ופיקודית גם יחד".

בנובמבר 2017 קיימה המשטרה קורס להכשרת מפקדי מעברים לשוטרים, אשר נוסף על תפקידיהם השונים יועדו לשמש מפקדים במעברים של עוטף ירושלים.



אומנם משטרת
ישראל פיתחה וקיימה
קורס מפקדי מעברים,
אולם לא כל
המפקדים במעברים
הם בוגרי הקורס,
ויכולה להיות לכך
השפעה על
מקצועיותם

בביקורת נמצא כי אומנם משטרת ישראל פיתחה וקיימה קורס מפקדי מעברים, אולם לא כל המפקדים במעברים הם בוגרי הקורס, ויכולה להיות לכך השפעה על מקצועיותם.

ב-22.10.18 מסר קצין אגף המבצעים (להלן - קצין האג"ם) של מחוז ירושלים במשטרה לצוות הביקורת כי עד אותו מועד רק 28 שוטרים סיימו את קורס ההכשרה כמפקדי מעברים, וכי נוכח העובדה שמדובר במשימה שהוטלה על שוטרים אלה כמשימה נוספת על המשימות המוטלות עליהם כשוטרי מג"ב וכן נוכח העובדה שהעבודה במעברים נעשית במשמרות, אין היתכנות לכך שבכל משמרת יוצב בוגר הקורס כמפקד במעבר בפועל.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ניהול מעברים מורכבים כמו אלו שבעוטף ירושלים, הכוללים התמודדות עם היקף גדול של עוברים במעברים וניהול של שלושה גורמי ביטחון שונים (שוטרים, מאבטחים וחיללים), מחייב הכשרה מיוחדת. אומנם, משטרת ישראל פיתחה וקיימה קורס ייעודי להכשרת מפקדי מעברים. עם זאת, נוכח הכישורים הניהוליים והפיקודיים הנדרשים ממפקדי המעברים, על משטרת ישראל לאישר את מעברי עוטף ירושלים, כדבר שבשגרה, במפקדים שעברו קורס כאמור, ועליה להכין תוכנית הכשרה ושיבוץ, כך שיינתן המענה הנדרש למעברים.

המשטרה ציינה בתשובתה כי הערת הביקורת מקובלת. בתשובתה הנוספת ציינה המשטרה כי "בחודשים אפריל-מאי 2019 מתוכננות השתלמויות למפקדי מעברים (צפי לכ-30 שוטרים). בחודש יוני 2019 מתוכנן להיפתח קורס מעברים נוסף בו צפויים להשתתף כ-25 שוטרים".

העסקת מאבטחים במעברי עוטף ירושלים

כאמור, מאפריל 2006 משטרת ישראל היא האחראית להפעלת המעברים בגזרת עוטף ירושלים. עם קבלת האחריות למעברים התקשרה המשטרה עם חברות אבטחה אזרחיות לצורך העסקת מאבטחים לאבטחת המעברים והכוחות הפועלים בהם. מחלקת המעברים במשטרה, בתפקידה כמנחה המקצועית בתחום האבטחה הפיזית במעברים, אחראית גם לקביעת תוכניות האבטחה הנדרשות ולתקנים הנדרשים לביצועה.

בביקורת עלה כי באוגוסט 2018 איש המאבטחים בהתאמה לתקן הוא חלקי. מצב זה מביא לבעיות איוש, לעבודה במשמרות ארוכות, ולאי-יציאת אחראי משמרת לקורסים נדרשים - דברים הפוגעים בביטחון ובפעילות השוטפת במעברים. להלן הפרטים:

באוגוסט 2018 איוש
המאבטחים בהתאמה
לתקן היה חלקי.
המשטרה ממשיכה
להעסיק מאבטחים
בניגוד לנהליה, אף
שהם אינם ברמת
הכשירות הנדרשת

ביולי 2017 ביצע מדור ביטחון מעברים במחלקת מעברים במשטרה ביקורת במעברי העוטף. בביקורת נמצא כי בחלק מהמעברים שנבדקו היה מחסור במאבטחים בעת הביקורת. בסיכום הביקורת צוין כי "בחלק גדול מהמעברים שבוקרו נמצא כי יש חוסר במאבטחים ע"פ התקן. המצב לא תקין וזאת לאור כמות האירועים במעברים ולאור ההתרעות הרבות במחוז ירושלים ובפרט במעברים".

באוגוסט 2018 מסר ראש חוליית אג"ם ומחוזות אג"ת במשטרה לצוות הביקורת כי "לא ניתן לגשר על הפער [של מאה מאבטחים] באמצעות תנאי העסקה לאור כללי העסקה אשר כוללות הגבלות שונות". בעניין זה מסר סמנכ"ל בכיר לתכנון, תקצוב ובקרה במשרד לבט"פ, כי "הפתרון לסוגיית האבטחה טמונה באזרוח המעברים. כאשר רמי"ם תפעיל את המעברים, תהיה לה, לאור מספר הרב של מעברים באחריותה, יכולת לווסת מאבטחים משלה".

על פי הנחיות חטיבת האבטחה (להלן - הנוהל), מאבטח בעוטף ירושלים נדרש לעבור 20 ימי הכשרה לפני תחילת עבודתו כמאבטח ו-8 ימי ריענון של ההכשרה בשנה. על פי הנוהל, המשך העסקת איש האבטחה מותנה בשמירת הכשירות.

בביקורת עלה עוד כי המאבטחים בעוטף ירושלים אינם משתתפים בימי ריענון הכשרה כנדרש בנוהל, דבר הפוגע בכשירותם המבצעית.

באוקטובר 2018 מסר קצין האג"ם של מחוז ירושלים במשטרה לצוות הביקורת כי בשל העובדה שקיים מחסור במאבטחים, החליטה משטרת ישראל שלא לחייב מאבטחים להשתתף בריענוני הכשרה כנדרש על פי הנוהל. עוד מסר כי "בשנים האחרונות נעשה ניסיון לשפר את תנאי השכר של המאבטחים בעוטף ירושלים כדי להפוך עבודה זו ליותר כדאית. שכר המאבטחים הועלה והוא זהה לשכר המשולם ברמי"ם. למרות זאת, המחסור במאבטחים עדיין לא בא לידי פתרון. הסיבה לכך נעוצה גם בעובדה שבכלל ירושלים קיים מחסור כבד במאבטחים (כ-500 מאבטחים חסרים במגוון מוסדות ומתקנים בירושלים) וגם בעובדה שעבודת מאבטח בעוטף ירושלים היא מורכבת וקשה יותר הן מעצם ייעודם של מעברים אלה והאוכלוסייה העוברת בהם והן בשל תנאי העבודה שאינם פשוטים בהשוואה לתנאי העבודה ברמי"ם (צריך להשוות את שעות העבודה לשעות העבודה ברמי"ם ובכלל זה את שעות המנוחה בין המשמרות, על כל המשתמע מכך)".

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרת ישראל ולמשרד לבט"פ כי המשטרה ממשיכה להעסיק מאבטחים בניגוד לנהליה, אף שהם אינם ברמת הכשירות הנדרשת. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי נוכחות מלאה של מאבטחים במעברים וכשירותם המבצעית חיוניות לפעילות התקינה במעברים ולשמירה על חיי אדם. לפיכך, על המשטרה והמשרד לבט"פ לוודא כי למאבטחים במעברים הכשירות המבצעית הנדרשת ולמצוא פתרון למחסור במאבטחים לאלתר.

הנחיית השב"כ במעברי עוטף ירושלים

בהחלטה ב/43 נקבע כי השב"כ יהיה אחראי להנחיה המקצועית בתחום הטיפול הביטחוני בנוסע²⁷ בכלל המעברים - פרט למעברים שצה"ל אחראי להפעלתם. עוד נקבע בהחלטה כי במעבר שהאחריות לתפעולו עברה מצה"ל לגוף אחר, השב"כ יהיה אחראי להנחיה המקצועית בו. כמו כן נקבע כי על השב"כ למלא את תפקידיו כגוף מנחה בתחום הטיפול הביטחוני בנוסע בכל הנוגע להפעלה המבצעית, המודיעין, הטיפול בכוח אדם, הפיקוח והבקרה ועוד.

בדוח מ-2009 וכן בדוח מ-2017 עלה כי המשטרה מתנגדת לכך שהשב"כ יהיה אחראי להנחיה המקצועית של המשטרה במעברים בגזרת עוטף ירושלים בתחום הטיפול הביטחוני בנוסע.

בביקורת הנוכחית נמצא כי המשטרה ממשיכה להתנגד לקבל את הנחיות השב"כ בתחום הטיפול הביטחוני בנוסע.

ב-22.10.18 מסר קצין האג"ם של מחוז ירושלים במשטרה ישראל לצוות הביקורת, כי "ההתנגדות המתמשכת של המשטרה נובעת מכך שהמציאות הביטחונית המיוחדת הקיימת בירושלים מחייבת גמישות בהפעלת ההנחיות תוך מתן שיקול דעת פיקודי למשטרת ישראל כיצד להפעילן היות ולה האחריות הטריטוריאלית לגזרת עוטף ירושלים, והנחייה סדורה פוגעת בשיקול דעת זה". עוד ציין קצין האג"ם, כי הנחיות המשטרה בתחום הבדיקה הביטחונית של הנוסע וכבודתו זהה לזו של השב"כ. ההבדל היחיד הוא שמפקד מחוז ירושלים הוא בעל הסמכות לקבוע את מדרגי הבידוק במעברים בגזרת עוטף ירושלים בהתאם להערכות המצב של המשטרה. קצין האג"ם הדגיש כי "מחוז ירושלים עומד על כך שהפ"ש (פיקוד ושליטה) במעבר על כל שלוחותיו יהיה בכפוף לפיקוד המחוז בזמן אירוע".

יצוין כי בראשית שנת 2018 הכין השב"כ הצעה לתיקון החלטה ב/43 ולפיה השב"כ יהיה גורם מנחה רק במעברים הבין-לאומיים. על פי הצעה זו, במעברי עוטף ירושלים תהיה המשטרה אחראית להנחות גם בעניין הטיפול הביטחוני בנוסע, והאחריות להנחיה במעברי רמ"ם תעבור לרמ"ם (או גוף אחר במשרד הביטחון כדוגמת מלמ"ב²⁸) או למשטרת ישראל. עמדת השב"כ היא, כי מאחר שהמעברים שבאחריות רמ"ם מנוהלים בצורה מקצועית וטובה, לא נדרשת הנחיית השב"כ לגבי אופן הבידוק של האדם וכבודתו במעברים הפנימיים וכי לרמ"ם יש ידע, יכולות ואמצעים להנחות את עצמה בנושא זה.

ב-7.2.18 כתב ראש מינהלת קשת צבעים התייחסות להצעת השב"כ ולפיה עמדת צה"ל היא כי יש להתנגד להצעת ההחלטה כיוון שלדעת צה"ל "ראוי ונכון ביטחונית כי כלל המעברים יפעלו תחת מכנה משותף אחד ותחת הנחיות בידוק תואמות ככל הניתן בכלל המעברים". ראש המינהלה הציע כי יוקם צוות

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

28 הממונה על הביטחון במערכת הביטחון.

סירובה המתמשך של המשטרה לקבל את הנחיית השב"כ בהתאם להחלטה ב/43 פוגע במינהל תקין ואינו מכבד את החלטות הרשות המבצעת

היגוי בין-משרדי שיקבע את איומי הייחוס לכלל המעברים ובהתאם לכך את מדיניות הבידוק והאבטחה. לחלופין, הציע כי האחריות להנחיה הביטחונית תועבר במלואה לצה"ל (פיקוד מרכז). יצוין כי גם משרד הביטחון והמשטרה מתנגדים להצעה שהכין השב"כ לתיקון החלטה ב/43.

עמדת השב"כ הוצגה במרץ 2018 לשר לענייני מודיעין ויו"ר ועדת השרים לענייני שב"כ מר ישראל כץ במסגרת דיון בוועדת השרים, והוא הנחה את השב"כ, לגבש הצעה לתיקון החלטה ב/43 בשיתוף יתר הגופים הנוגעים בדבר עד לחדש יולי 2018.

ביוני 2018 מסר סגן ראש המל"ל וראש אגף לוט"ר, לצוות הביקורת כי "לאחר עמ"ט ממושך שהתקיים מראשית 2018 בהובלת סגן ראש המל"ל ללוט"ר בט"פ ועורף הוחלט כי הנושא יובא במהלך חציון ב' לוועדת השרים לענייני שב"כ בהקדם".

עד מועד סיום הביקורת לא התקבלה הכרעה בנושא על ידי ועדת השרים לענייני שב"כ.

המשטרה מסרה בתשובתה כי היא "המשטרה מוכנה לקבל את הנחיית השב"כ בתחום הטיפול הביטחוני בנוסע. עם זאת, קיימים פערים בין הגופים [השב"כ והמשטרה] בכל הנוגע למטרות ושיטת ההפעלה בשטח וכי לאור הפערים, נכנסת משטרת ישראל לדיונים עם השב"כ לצורך החרגת העוטף בהקשר שצוין לעיל. במקרה והשב"כ לא יקבל את עמדתה, מתעתדת המשטרה להעביר את הסוגיה למשרד לבט"פ כדי שהשר לבט"פ יפעל לשנות את החלטת הממשלה" (ההדגשה במקור).

המשרד לבט"פ מסר בתשובתו כי "למשטרה אין את היכולת המקצועית והאמצעים לממש את ההחלטה [החלטת ב/43 התקפה]. היכולות והאמצעים הנדרשים מהנחיית השב"כ משטרת ישראל מבצעת בעת הזו עבודת מטה משותפת בנושא מול שב"כ לצורך מיפוי הפערים... במסגרת עבודת המטה ייבחנו הסוגיות האמורות ופתרונות אפשריים, לרבות הצורך בתיקון החלטת הקבינט".

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרת ישראל, כי סירובה המתמשך לקבל את הנחיית השב"כ בהתאם להחלטה ב/43 פוגע במינהל תקין ואינו מכבד את החלטות הרשות המבצעת. משכך, על השר לבט"פ להנחות את המשטרה למצוא במסגרת עבודת המטה עליה מדווחת המשטרה, בתיאום עם השב"כ, את הדרך לקיים את החלטה ב/43 או לחלופין לפעול לשינוי ההחלטה.

אי-עמידה בנוהלי הבידוק במעברי עוטף ירושלים

בהתאם להסדר בין צה"ל למשטרה מינואר 2007²⁹, צה"ל מקצה למשטרה מאות חיילים מהמשטרה הצבאית לצורך הבידוק הביטחוני של העוברים במעברי עוטף ירושלים, וחיילים אלו כפופים לפיקוד המשטרה. צה"ל אחראי להכשרת חיילי המשטרה הצבאית לפעילות במעברים ולשמירה על כשירותם. כאמור, מחלקת המעברים במשטרה משמשת גורם מנחה לבידוק של סחורות וכן לבידוק הנוסע וכבודתו במקום השב"כ.

ב-1.5.18 מסר רמ"ד חבלה במחלקת המעברים לצוות הביקורת, כי "בכל אחד ממעברי העוטף פועלים שלושה גורמים: (1) המשטרה, באמצעות שוטרים כחולים ומג"ב אשר לה יש אחריות כוללת על המעבר; (2) חיילים ממשטרה צבאית, האחראים לבידוק של הרכבים והולכי הרגל; (3) מאבטחים אזרחיים, עליהם מוטלת האחריות לאבטחה הפיזית של מתחם המעבר. כל אחד מגורמים אלה כפוף מקצועית לגורם אחר (משטרה, צבא וחברת אבטחה, בהתאמה)... ריבוי הגורמים מקשה על ההתנהלות והפיקוד ושליטה במעבר".

מדור חבלה במחלקת מעברים במשטרת ישראל מבצע ביקורות שוטפות במעברים לבחינת האפשרות להסלקת אמל"ח דרכם לישראל. בשנים 2017-2016 ביצע מדור חבלה ארבע ביקורות במעבר הסחורות ביתוניא, ובשתיים מהן נמצא כי חיילי המשטרה הצבאית לא ביצעו את התפקיד המוטל עליהם בהתאם לנוהלי הבידוק, דבר שפגע באיכות הבידוק.

בתשובת צה"ל נמסר כי הליקויים המוצגים בבדיקת הסחורות נלמדו על ידי גדוד של המשטרה הצבאית וכלל הלקחים יושמו מיידית. עוד מסר בתשובה כי במסגרת שיפור המענה הביטחוני לבידוק סחורות במעבר ביתוניא יוצב כאמור במהלך החציון הראשון של שנת 2019 משקף סחורות אשר יופעל על ידי גורמים מקצועיים ויהיה זה שדרוג משמעותי באפקטיביות הבידוק והביטחון במעבר ביתוניא.

המשטרה ציינה בתשובתה כי האחריות להכשרת חיילי המשטרה הצבאית מוטלת על צה"ל וכי מתוך רצון לטייב את עבודתם של החיילים, המשטרה מבצעת תיקוף וריענונים להכשרת החיילים, בנוסף להכשרה שקיבלו מצה"ל.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרת ישראל, אשר לה אחריות כוללת למעברים, ומעיר לצה"ל כי נוכח הליקויים בבדיקת הסחורות במעבר ביתוניא, עליהם לוודא שחיילי המשטרה הצבאית הפועלים במעברים יבצעו את תפקידם תוך הקפדה על עמידה בנוהלי הבידוק, זאת כדי לשפר את איכות הבידוק במעברים.

29 מסמך ההבנות בין צה"ל למשטרת ישראל בעניין העברת האחריות לעוטף ירושלים מצה"ל למשטרה.

המערכת הממוחשבת "רעו"ת"

האמצעים הטכנולוגיים המשמשים לצורכי בידוק ובקרה במעברים כוללים, בין היתר, מערכת ממוחשבת לזיהוי ורישום של העוברים בהם ומערכת לזיהוי ביומטרי³⁰.

במאי 2006 החליט הקבינט הביטחוני (להלן - החלטה ב/2) להטיל על המשטרה את האחריות לפיתוח המערכת הממוחשבת רעו"ת (רישום עוברים ותנועות) לרישום עוברים ושבים במעברים בין ישראל לאיו"ש ואזור חבל עזה (להלן - מערכת רעו"ת או המערכת), מתוקף אחריותה לרישום היציאות והכניסות במעברי הגבול הבין-לאומיים של ישראל.

מערכת רעו"ת אמורה לשמש מערכת אחודה המאפשרת בקרה ורישום הן בנוגע לעוברים והשבים הישראלים ולבעלי דרכונים זרים, והן בנוגע לפלסטינים העוברים במעברים. המערכת אמורה הייתה לאפשר בקרה אמינה, מהירה ומדויקת על כל התנועות במעברים שבין ישראל לאיו"ש ואזור חבל עזה (להלן - אזח"ע). מערכת רעו"ת אמורה הייתה לפעול על בסיס מסד מקוון, המשותף לה ולשתי מערכות נוספות: מערכת מידע ורישום של עוברים ושבים הפועלת במעברים הבין-לאומיים של מדינת ישראל, ומערכת "אבן מתגלגלת" של המנהא"י, הכוללת מאגר נתונים של האוכלוסייה הפלסטינית, ומשמשת את המעברים לצורך בקרה ורישום של העוברים והשבים הפלסטינים.

במסמך של המל"ל ממרץ 2016 נקבע כי המערכת נועדה, בין היתר, לענות על הצורך במערכת מעברים אחת שתציג לכל המשתמשים בזמן אמת את מיקומו של העובר. עוד נקבע כי למערכת תהיה יכולת לזהות באופן אפקטיבי את העוברים למניעת כניסת מפגעים ושב"חים, לקבוע את סוג העובר ואופן הטיפול בו בהתאם לסוג המעבר, וכן יכולת לבדוק את כלי רכב במעברים, למניעת מעבר כלי רכב שיש התרעה לגביהם (פח"ע [פעילות חבלנית עוינת] ופלילי), מניעת מעבר של סחורות שיש התרעה לגביהן (פח"ע) והפחתת גניבות רכב לאיו"ש. במסמך צוין כי ריכוז המידע במערכת אחת כאמור, יביא לחיסכון בכוח אדם ובהדרכות, לחיסכון תפעולי ולחיסכון בעלויות התחזוקה והתפעול לטווח ארוך.

עוד נקבע בהחלטה ב/2, כי מנכ"ל משרד רה"ם יחליט על גובה התוספת התקציבית הנדרשת לפיתוח מערכת רעו"ת ויקבע את המקורות לאותם תקציבים. עוד נקבע כי עם גמר פיתוחה, באחריות משהב"ט, צה"ל והמשטרה להצטייד במערכת רעו"ת עבור כל המעברים שבין ישראל ובין איו"ש ואזח"ע. יצוין כי בהחלטה לא נקבע מועד לסיום הפיתוח.

הפיתוח וההקמה של מערכת רעו"ת 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.

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

ביולי 2010 סיכם מנכ"ל משרד רה"ם דאז כי "פיתוח שלבים ג-ד במערכת רעו"ת 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 משהב"ט/כ"ד... בכל מקרה הפיתוח יואץ ויקוצר ככל הניתן... אגף התקציבים והאגף הכלכלי במשרד רה"מ יוודאו העברת התקציב מהמשרדים למשרד לבט"פ". עוד נקבע בסיכום, כי מקורות המימון לתחזוקת המערכת בשלבים א' וב' המסתכמים בכ-15 מיליון ש"ח בשנים 2011-2015 יתחלקו בשנים 2011-2012 שווה בשווה בין המשרדים האמורים וכי בשנים 2013-2014 מקורות המימון יהיו "1/4 מכל משרד (ללא אוצר)".

בינואר 2011 קיבלה רשות האוכלוסין וההגירה (להלן - רשות האוכלוסין) את האחריות למערך ביקורת הגבולות ממשרתת ישראל. בהתאם לכך היא קיבלה מהמשרתה את האחריות להפעלת מערכות הביקורת על הגבולות והמעברים, ובכלל זה את האחריות על מערכת רעו"ת.

בביקורת הקודמת עלה, כי פיתוח שלבים א' וב' הושלם בעלות של 28 מיליון ש"ח, וכי פיתוחם של שלבים ג' ו-ד הופסק ולא הושלם בשל העובדה שחלק מהגופים לא העבירו את חלקם במימון הפיתוח, והן בשל העובדה שצה"ל לא איפשר את חיבורה של מערכת רעו"ת למערכת "אבן מתגלגלת".

בביקורת הנוכחית עלה כי חלק מהגופים השותפים לפיתוח מערכת רעו"ת עדיין לא העבירו לרשות האוכלוסין את התשלום בגין עלויות הפיתוח והתחזוקה של המערכת בהתאם לסיכום של מנכ"ל משרד רה"ם, וכי חובם הסתכם ביולי 2017 בכ-8.6 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה העיר בביקורת הקודמת, כי על מטה לוט"ר להביא - באמצעות המל"ל - את נושא מימוש החלטה ב/2 בהקדם האפשרי לדיון ולהחלטה בקבינט הביטחוני.

בתגובתו על ממצאי הביקורת הקודמת, מסר המל"ל במאי 2017 למשרד מבקר המדינה, כי "עמדת מל"ל הייתה שיש ליישם את החלטת הקבינט כלשונה, לסיים את פיתוחה של המערכת (כולל שלבים ג+ד) ולחייב את כלל הגורמים להצטייד... בכוונת המל"ל / מטה לוט"ר להביא את הנושא לידיעת הקבינט המדיני - ביטחוני, על פי סדר העדיפויות של הנושאים העומדים בפניו".

בביקורת הנוכחית עלה כי פיתוח מערכת רעו"ת עדיין לא הושלם. עוד עלה בביקורת כי האגף ללוט"ר לא העלה את נושא המערכת לדיון ולהחלטה בקבינט הביטחוני לצורך קבלת החלטה על עתידה.

בעקבות הביקורת הקודמת קיים אגף ללוט"ר כמה דיונים עם הגופים השותפים להקמת מערכת רעו"ת בנוגע לעתידה ולהמשך פיתוחה. להלן הפרטים:

ביולי 2017 החליט ממלא מקום רמ"ט (ראש מטה) לוט"ר, בתיאום עם הגופים, לשדרג את מערכת רעו"ת תוך התבססות על המערכת הקיימת (שלבים א' וב' ו-ג).

שפותחו) וקבע כי על הגופים לגבש את התפיסה המבצעית לפיתוח המערכת בתוך שישה חודשים (להלן - מערכת רעו"ת החדשה). עוד נקבע כי "נכון שהגופים ישתתפו בחלקם היחסי של עלויות הפיתוח ואחזקת המערכת. לאור זאת... מנכ"ל משרד הביטחון והבט"פ יעיינו בנתוני החוב שבאחריותם ויסייעו בחלקם היחסי שנצבר, זאת בהתאם להחלטות משנת 2010 [החלטה של מנכ"ל משרד רה"ם]."

בביקורת עלה כי אף שהמועד לגיבוש התפיסה המבצעית חלף, לא נמצאו אסמכתאות לכך, שעד מועד סיום הביקורת (נובמבר 2018), סיכמו כלל הגופים את התפיסה המבצעית. נוסף על כך, עד מועד סיום הביקורת לא קבע המל"ל תוכנית לסיום פיתוחה של מערכת רעו"ת החדשה.

בנואר 2018 התקיים דיון בראשות סגן ראש האגף ללוט"ר ובו נקבע כי "ימונה צוות מוביל לקביעת התפיסה המבצעית והארגונית בהובלת אגף לוט"ר, עם השב"כ, צה"ל, רמ"ם, משטרת ישראל ומשרד הפנים (רשות האוכלוסין וההגירה)". עוד נקבע בדיון כי מערכת רעו"ת החדשה תתבסס על נתונים וטכנולוגיות ממערכות שונות, ובהן מערכת רעו"ת הקיימת ומערכת "אבן מתגלגלת" על מנת שיתאפשרו זיהוי ורישום של כל סוגי האוכלוסיות העוברות במעברים.

במאי 2018 התקיים דיון נוסף בראשות סגן ראש האגף ללוט"ר בנוגע לעתידה של מערכת רעו"ת. בדיון נקבע כי "אנו לאחר שלב הבחינה והחלטה לפתח מערכת רעו"ת עתידית [מערכת רעו"ת החדשה]... שהתקבלה בשיתוף כלל הגורמים. מבין החלופות שעמדו על הפרק, לרבות ביטול הצורך במערכת רעו"ת, הוחלט לקדם ולפתח מערכת רעו"ת עתידית, כמערכת לשליטה מלאה, אפקטיבית מבצעית על כלל מעברי הגבול הפנימיים, תוך התאמה לתפיסה מבצעית של כלל הגופים... וועדת היגוי בהובלת המל"ל ובהשתתפות כלל הגופים הרלוונטיים תתכנס מעת לעת ותבחן את התקדמות הפרויקט, תבצע מעקב ובקרה לתוצרים". יצוין כי בדיון זה לא נקבע מועד לסיום פיתוח המערכת.

ב-6.8.18 מסר סמנכ"ל בכיר לתכנון תקצוב ובקרה במשרד לבט"פ לצוות הביקורת כי המשרד לבט"פ תומך בהקמתה של מערכת רעו"ת החדשה.

ב-6.9.18 מסר ראש מינהלת קשת צבעים לצוות הביקורת כי "עמדת צה"ל בנוגע למערכת רעו"ת היא שאין מניעה לכלול בתוכה נתונים ממערכת 'אבן מתגלגלת', אולם... למערכת זו אין תרומה ממשית לפעילות המעברים וכיוון שכל המערכות אותן היא עתידה לאגד פועלות במעברים זה מכבר אין הצדקה להשקיע 30 מיליון ש"ח בפיתוח מערכת חדשה".

ב-14.10.18 מסר ראש מינהל מעברי גבול ברשות האוכלוסין לצוות הביקורת כי רשות האוכלוסין וההגירה המליצה למל"ל שלא להתחיל בפיתוח של מערכת חדשה לגמרי, אלא ליצור ממשקים בין המערכות השונות ולרכזם למערכת אחודה.



אף שחלפו יותר מ-12 שנים מאז התקבלה החלטה על פיתוח מערכת רעו"ת, שנועדה לסייע במניעת כניסת מפגעים ושב"חים, טרם הושלם פיתוח המערכת ואין מועד צפוי לסיומו

יוצא אפוא כי אף שחלפו יותר מ-12 שנים מאז התקבלה החלטה ב/2 על פיתוח מערכת רעו"ת, אשר נועדה לסייע במניעת כניסת מפגעים ושב"חים ולהפחית את עלויות התפעול והתחזוקה של המעברים, ואף שהושקעו זה מכבר בפיתוחה 28 מיליון ש"ח, עד מועד סיום הביקורת טרם הושלם פיתוח המערכת, אין מועד צפוי לסיומו ולא ברור כיצד יקודם פיתוחה. יתרה מכך, הגופים השותפים לפיתוח מערכת רעו"ת לא הסדירו את חובותיהם בגין עלויות הפיתוח והתחזוקה שלה בהתאם לסיכום מנכ"ל משרד רה"ם מיולי 2010.

המשטרה ציינה בתשובתה כי "ככל שרשות האוכלוסין תקדם את הנושא ושאר הגופים יסכימו לממן את חלקם במערכת, תקדם המשטרה מצידה אף היא את הנושא".

משרד רה"ם ציין בתשובתו כי "החלטת קבינט ב/2 קבעה מי הגורמים שאחראים לפיתוח מערכת רעו"ת ומי הגורמים שאחראים להצטייד בה. המל"ל לא נמנה על הגורמים הללו... המל"ל פעל בצורה מיטבית לצורך יישום החלטת קבינט ב/2 בהתאם לסמכויות שהוענקו לו כגורם מסדיר בהחלטת קבינט ב/43... ועדת היגוי רעו"ת החדשה הוקמה בתיאום עם כלל הגורמים הרלוונטיים לצורך קידום פיתוח מערכת רעו"ת החדשה, אך אין לה כל סמכות פורמלית... כי אם סמכות תיאום וסיוע וכך פעלה... המל"ל ימשיך לפעול כגורם מסדיר ואף כחבר בוועדת היגוי מערכת רעו"ת החדשה במטרה להשלים את התפיסה המבצעית במהלך שנת 2019" (ההדגשות במקור).

משרד מבקר המדינה מעיר למל"ל, כי מכוח תפקידו כגורם מסדיר כפי שנקבע בהחלטה ב/43 ובהתאם להתחייבותו למבקר המדינה, היה עליו להעלות את נושא יישום החלטה ב/2 לדיון בקבינט הביטחוני. משלא עשה כן, ובחר להוביל ועדת היגוי לפיתוח מערכת רעו"ת חדשה, הרי שלכל הפחות מוטלת עליו האחריות להשלמת עבודת הוועדה. משכך, על המל"ל, כגוף שמוביל את ועדת ההיגוי לפיתוח מערכת רעו"ת חדשה, לפעול להשלמת פיתוחה בהקדם האפשרי ולקבוע עם הגופים השותפים לפיתוח את הגורם אחראי להמשך הפיתוח, תוך עמידה בזמנים מוגדרים וקביעת מנגנון לשיתוף תקציבי ביניהם.

סיכום

ירושלים היא בירתה של מדינת ישראל ומקום מושבם של מוסדות השלטון וסמליו. לעיר ירושלים זיקות רבות לאוכלוסיות מגוונות בהיבט הפוליטי, דתי ולאומי. נוכח מעמדה המיוחד של ירושלים, להיערכות נאותה בגזרת עוטף ירושלים נודעת חשיבות ביטחונית ומדינית מהמעלה הראשונה. הצורך לשפר את רמת הביטחון האישי של תושבי ישראל בכלל ותושבי אזור עוטף ירושלים בפרט הביא להקמת המכשול בגזרת עוטף ירושלים, המשמש נדבך מרכזי בהגנה על ירושלים. המעברים בגזרת עוטף ירושלים נועדו לפקח על מעבר הולכי רגל, כלי רכב וסחורות בין איז"ש לישראל ולמנוע פיגועי טרור בישראל והסתננות לתחומיה.

הרכב האוכלוסייה המשתמשת במעברים כולל, בין היתר, אזרחים ישראלים, פלסטינים, תושבי מזרח ירושלים, דיפלומטים ותלמידים. הטיפול באוכלוסייה מגוונת זו במעברים מחייב מקצועיות, מיומנות, ויכולת פעולה ברגישות ובהתחשבות מחד גיסא, והקפדה על כללי זהירות וביטחון מאידך גיסא.

משרד מבקר המדינה מציין בחיוב את הפעולות שנקטו משרד הביטחון, צה"ל ומשטרת ישראל להשלמת מרבית תוואי המכשול בגזרת עוטף ירושלים ולשדרוג המעברים ושיפור השירות הניתן בהם ואת שיתוף פעולה הנבנה בין גורמי הביטחון כדי להבטיח מענה מיטבי כנגד האיומים. עם זאת, במועד סיום הביקורת נותרו ליקויים משמעותיים בנוגע לעמידה בנוהלי האבטחה והבידוק הביטחוני ובנוגע להכשרה הנדרשת למפקדים ולכשירות המאבטחים במעברים. נוסף על כך, המשך קיומן של פרצות במכשול אשר מאפשרות כניסה של שב"חים משטחי איז"ש לירושלים מסכן את ביטחון תושבי ישראל.

נוכח חשיבותם של המכשול והמעברים לביטחון תושבי מדינת ישראל ולהבטחת מרקם חיים תקין של קבוצות האוכלוסייה השונות משני צדי המכשול, על ממשלת ישראל לממש את החלטותיה בנוגע להשלמת תוואי המכשול ולקבל החלטה סופית בנוגע לאזרוח המעברים בגזרת עוטף ירושלים. על כלל הגופים העוסקים בביטחון השוטף במעברים ולאורך המכשול ובכלל זה על צה"ל, משטרת ישראל והמשרד לבט"פ, להמשיך ולפעול לשיפור שיתוף הפעולה ביניהם, כדי לשפר את האבטחה והבידוק הביטחוני במעברים. על משרד הביטחון, צה"ל ומשטרת ישראל לפעול ללא דיחוי לתיקון הליקויים שנותרו כדי לאפשר רמת ביטחון גבוהה ומרקם חיים תקין לתושבי ירושלים ולבאים בשעריה, זאת תוך שמירה על האיזון העדין בין צורכי הביטחון ובין רווחת האוכלוסייה הישראלית והפלסטינית.

