

המיקוש בצה"ל

מוקש הוא מטען חומר נפץ מרסק הנתון לרוב בתוך מיכל, ומופעל באמצעות מנגנון בקרה או מנגנון השהיה. מבחינים בין מוקש נגד אדם (להלן - מוקש נ"א), שנועד לפצוע או להרוג לוחם רגלי, לבין מוקש נגד טנקים (להלן - מוקש נ"ט), שנועד לגרום נזק מובהק לטנק או לכלי רכב אחרים.

בתקופה מארס-ספטמבר 1998 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא המיקוש בצה"ל. נבדקו בעיקר: היבטים לוגיסטיים - מצב המלאים בהשוואה ליעדי ההצטיידות ולתקנים; סדרי אחזקת שדות מוקשים; היקף פריסת שטחים ממוקשים וחשודים במיקוש ברחבי המדינה והשלכותיהם; המדיניות לגבי שדות מוקשים שאין עוד צורך ביטחוני בהם; וסדרי פינוי שדות מוקשים ושטחים חשודים במיקוש לפי בקשות מהמגור האזרחי.

הביקורת נערכה בצה"ל: באגפי המטה הכללי - אג"ת, אג"ם, אט"ל; במפח"ש, במפקדת חיל האוויר, במפקדת קצין המודיעין הראשי, במפקדת הפרקליט הצבאי הראשי (להלן - מפצ"ר) ובשלושת הפיקודים המרחביים; במשרד הביטחון: באגף אמרכלות, משק ונכסים (להלן - אגף אמו"ן), במינהל ההרכשה והייצור (להלן - מנה"ר) ובמינהל למחקר, פיתוח אמצעי לחימה ותשתית טכנולוגית (להלן - מפא"ת). בדיקות השלמה נעשו במרכז למיפוי ישראל, במינהל מקרקעי ישראל, בחברת "מקורות", בחברת החשמל, ברשות שמורות הטבע והגנים הלאומיים ובחברה להגנת הטבע.

בהתאם להצעת מבקר המדינה, החליטה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, שלא להניח פרק זה במלואו על שולחן הכנסת ולפרסם רק חלקים ממנו, לשם שמירה על ביטחון המדינה. זאת על פי סעיף 17(ב) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

הקצאת שטחים להנחת שדות מוקשים וסגירתם לתנועה חופשית

קבלת חזקה או הרשאה לשימוש בקרקע לצורך הנחת שדות מוקשים

בביקורת עלה, כי צה"ל אינו נוהג לבקש ממינהל מקרקעי ישראל הרשאה לשימוש בקרקע לצורך הנחת מוקשים. משרד מבקר המדינה הצביע על הצורך להסדיר עניין זה בנוהל, שיתייחס גם לשדות המוקשים שהונחו בעבר.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר מינהל מקרקעי ישראל, כי עד כה לא היו פניות אליו ממשרד הביטחון להקצאת קרקע לצורכי מיקוש, וכי יש צורך בהקצאה מסודרת של שטחים כאלו, כפי שנעשה לגבי יתר השטחים הדרושים לצורכי ביטחון. המינהל הוסיף, כי הדבר יחייב קביעת תנאים להקצאה, לרבות עניין התקופה ודמי החכירה, וכי מעבר לעניין ההקצאה יש חשיבות שהשטחים הללו יהיו רשומים ומסומנים במינהל, בכדי למנוע מצב של הקצאת שטחים אלה למטרות שימוש אזרחי. צה"ל מסר בתשובתו, כי הוא מקבל את ההמלצה בכל הקשור למיסוד הקצאת קרקע ממינהל מקרקעי ישראל, וכי הוחלט לציין בהוראת קבע אג"ם בנושא "סגירה קבועה של שטחים בתחומי מדינת ישראל", המצויה בעיצומה של עבודת מטה, כי סגירה קבועה של שטח ממוקש, או חשוד במיקוש, מחייבת את צה"ל לפעול לקבלת השטח בהקצאה מאת מינהל מקרקעי ישראל, למעט כאשר קיים צורך ביטחוני דחוף.

גידור ושילוט שדות מוקשים ושטחים חשודים במיקוש

בפקודת מטכ"ל בעניין "הנחת מוקשים ופירוקם" נאמר, בין השאר, כי כל שדה מוקשים, וכל שטח ממוקש או חשוד במיקוש, יגודר ויסומן בשלטי אזהרה. חלק מהשטחים החשודים במיקוש נוצרים לאחר שטפונות שבהם נסחפים מוקשים אל מחוץ לגבולות שדות המוקשים, ונודדים לאורכה ולרוחבה של מניפת הזרימה. לעתים, כתוצאה משטפונות, "נקרעים" קטעי שדות מוקשים באורך עשרות מטרים, המכילים עשרות רבות של מוקשים. הפעולה שנוקט צה"ל במקרים כנ"ל היא הכרזה על השטח הנגוע כ"שטח חשוד במיקוש", ביצוע סריקות לאיתור מוקשים שנסחפו - והשמדתם.

פקודת המטכ"ל שהוזכרה לעיל מטילה על אלופי הפיקודים אחריות לבדיקת מצב הגידור והסימון של שדות המוקשים והשטחים החשודים במיקוש במרחבם, לפחות אחת לשנה. הוראה של קהנ"ר אף מחייבת לבצע ביקורת חיצונית של שלמות הגידור והשילוט ותקינותם, אחת לחצי שנה, בשדות המוקשים הבאים: כאלו הגובלים בכבישים או נתיבים שהינם בשימוש אזרחי; הגובלים ביישובים; המצויים באתרי טיול ותיור מוכרזים של "רשות שמורות הטבע והגנים הלאומיים"; המקיפים מתקנים אזרחיים (כגון תחנות שאיבת מים ומתקני חשמל); המקיפים מוצבים מאוישים; והסמוכים למעברי גבול רשמיים.

1. (א) בביקורת שנערכה במפקדת פצ"ן באוגוסט 1998 עלה, כי שמונה שדות מוקשים ושטחים חשודים במיקוש ברמה ג' ולמרגלותיה (מיקוש סורי ישן) לא היו מגודרים. שישה מהשטחים דלעיל הם באזור פארק הירדן.

(ב) מקצת שדות המוקשים שבמרחב פצ"ן הם נ"א, והם מקיפים מתקנים של חברת "מקורות" (בנושא זה ראו בהמשך). המתקנים עצמם מוקפים גדר רשת של חברת "מקורות", ומעבר לגדר זו קבועים שדות המוקשים נ"א, אשר מגודרים ומשולטים באחריות צה"ל. קצין הביטחון של מחוז הצפון של חברת "מקורות" קבע בביקורת שערך בינואר וביולי 1997, כי בחלק מהמתקנים מצב הגדר החיצונית של שדות המוקשים והשילוט בהם אינו טוב.

2. אוגדה ברמת הגולן הייתה אמורה לבצע אחת לחצי שנה ביקורת חיצונית כללית בשדות מוקשים שבגזרת אחריותה. מנתונים הנוגעים ל- 76 מהשדות שנבדקו עלה, כי ב- 59 מהם (כ- 78%) לא נערכה ביקורת חיצונית בתוך חצי שנה מביקורת קודמת, כנדרש. ב- 36 שדות מוקשים (כ- 47%) לא נערכה ביקורת כזו אף במהלך השנה שקדמה לבדיקת משרד מבקר המדינה (יוני 1998).

עוד עלה בביקורת, כי באוגוסט 1997 הצביעה יחידת ההנדסה הפיקודית של פצ"ן בפני מקהנ"ר, כי שדות המוקשים שהונחו בצדה הצפוני של גדר המערכת בגזרת לבנון מצויים "במצב אחזקת גדרות גרוע ובשטחים בהם ביצוע ביקורת מהווה סיכון בטיחותי לכוח". מפקד ההנדסה של מפקדת פצ"ן (להלן - מהנ"פ צפון) ביקש אישור קהנ"ר שלא לבצע ביקורות גידור ושילוט באותם שדות, פרט לאלה מביניהם הסמוכים כדי 50 מ' מצירי תנועה, ולאלה אשר בשלוש השנים האחרונות לא בוצעה בהם ביקורת. יחידת ההנדסה הפיקודית של פצ"ן לא קיבלה כל התייחסות ממקהנ"ר לבקשתה זו, אף על פי כן היא החליטה שלא לבצע ביקורות גידור ושילוט כאמור.

בתשובתו לממצאי הביקורת מסר צה"ל, כי לאזרחי ישראל לא נשקפת סכנה משדות מוקשים אלה, שכן הם נמצאים בשטח לבנון צפונית לגדר המערכת.

משרד מבקר המדינה העיר, כי מטרת ביצוע ביקורות חיצוניות כנ"ל הינה, להביא לנקיטת צעדים שימנעו פגיעות בנפש וברכוש. אם מצבם של אותם שדות הגיע כדי דרגת חומרה המסכנת אף את כוחות ההנדסה האמורים לבצע את הביקורות הללו, הרי שיש בהם כדי לסכן את כוחותינו הפועלים באזור וגם את תושבי האזור. לכן, אין להשלים עם הפסקת הביקורות בהם, זאת בלי להתפשר על כללי הבטיחות והזהירות.

3. (א) בביקורת עלה, כי במרחב פיקוד הדרום קיימים שטחים רבים, בנוסף לשדות מוקשים מגודרים, שהוגדרו כחשודים במיקוש - בין היתר משום שאין ודאות כי כל המוקשים שנסחפו - אכן אותרו. חלק מהשטחים הנ"ל אינם מגודרים כלל או אינם מגודרים ומשולטים במלוא היקפם. ב-21.5.97 הצביע מהנ"פ דרום בפני מקהנ"ר, על כך, שההיקף המצטבר של השטחים החשודים במיקוש במרחב הפיקוד מגיע לכ-350 ק"מ, וכי נוכח מגבלות אמצעים וסד"כ, האמור בפקודת המטכ"ל לעיל, בדבר גידור ושילוט השטחים החשודים במיקוש, אינו ניתן לביצוע.

בפברואר 1998 הוצאה הוראת קהנ"ר בעניין "שטח חשוד במיקוש - הגדרה", ולפיה שטח חשוד במיקוש - במרחב פיקוד הדרום - יכול שיהיה מתוחם, ויכול שלא יהיה מתוחם. בסמכות מהנ"פ דרום, לאחר שהכריז על שטח כחשוד במיקוש, לקבוע אם דינו כדין שטח ממוקש, ואז אסורה כל תנועה בשטח, והוא יסומן בגידור ושילוט מלא; או שתאושר תנועה בו - רק על גבי צירים, והוא יסומן בגידור חלקי או על ידי שילוט בלבד. משרד מבקר המדינה העיר, כי הוראת קהנ"ר בעניין תיחום השטח החשוד במיקוש בשילוט בלבד אינה עולה בקנה אחד עם פקודת המטכ"ל הדנה בנושא.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר צה"ל, כי המציאות בפיקוד הדרום חייבה את קהנ"ר לפרסם הנחיה שונה ומתאימה יותר ליכולות, בלי לסכן חיי אדם; מדובר בשטחים נרחבים ומבודדים שהשילוט יספיק וימנע פגיעה בנפש.

(ב) בביקורת עלה, כי מאז שנת 1990 משלם משרד הביטחון מדי שנה פיצויים ליישובים "נוה אור" ו"בית יוסף" שבעמק בית שאן, ומאז 1994 לקיבוץ "חמדיה", בגין סגירת שטחים חקלאיים שלהם מחשש מוקשים שנסחפו אליהם. עד מאי 1998 הצטברו תשלומי הפיצויים ששילם משרד הביטחון ליישובים דלעיל לסכום של כ-1.1 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים).

בדצמבר 1997 פנה משרד הביטחון ליחידת ההנדסה במפקדת פיקוד המרכז וציין, בין היתר: "הנצחת המצב הקיים אינה מקובלת על מערכת הביטחון. ברצוננו למצוא פתרון שיביא לפינוי השטח החשוד במיקוש, ומתן אפשרות לעיבוד מלא של הקרקע, וממילא להפסקת התשלומים השנתיים ליישובים".

אגף אמו"ן במשרד הביטחון מסר בתשובתו מינואר 1999 למשרד מבקר המדינה, כי נבחנת אפשרות שצה"ל יפנה את חגורת המוקשים הגובלים עם השטחים החשודים במיקוש, וחברה אזרחית תפנה את השטח החשוד במיקוש, בכפוף לקבלת תקציב מאגף התקציבים במשרד הביטחון.

סימון שטחים ממוקשים על גבי מפות

מפות צבאיות

בפקודת המטכ"ל שהוזכרה לעיל, נאמר, בין השאר, כי כל שינוי אשר נעשה בשדה מוקשים, לרבות שינוי בגידור, מחייב דיווח, בין היתר, ליחידת ההנדסה הפיקודית. על יחידה זו לעדכן את "ארכיון המוקשים" שברשותה. "ארכיון מוקשים" מוגדר בפקודת המטכ"ל: "ריכוז כולל של דוחות הנחה והרמה [פינוי], מרשמים, מפות מיקוש וכל חומר נוסף הכרוך בהנחה או הרמה של מוקשים בשטח מוגדר". הוראת קהנ"ר בעניין "ארכיון מיקוש - ארגון, ניהול ואחזקה" קובעת, בין השאר, כי מפת מיקוש הינה מפה תקנית של צה"ל, שהוציא קצין המודיעין של הפיקוד, באישור יחידה ההנדסה הפיקודית, ושעליה מסומנים שדות מוקשים, שדות מוקשים סרק ושטחים חשודים במיקוש; על מפת המיקוש לשקף נכונה את מצב המיקוש כפי שהוא מופיע בארכיון המיקוש הפיקודי; עדכון המפה יבוצע על ידי על ידי יחידת ההנדסה הפיקודית.

משרד מבקר המדינה השווה בין שלוש מהדורות של מפות מיקוש, בגזרת רמה"ג. אותרו 21 שינויים שמהותם, בין היתר: שטח שלא היה מסומן כממוקש במהדורה מסוימת של המפה, סומן כשדה מוקשים במהדורה הבאה של מפה זו; שטח שסומן כשדה מוקשים במהדורה מסוימת של המפה, לא סומן ככזה במהדורה הבאה שלה; שטח שסומן כחשוד במיקוש במהדורה מסוימת של המפה, לא סומן כחשוד במיקוש במהדורה הבאה שלה. בארכיון המיקוש הפיקודי לא היה תיעוד המסביר את אופן היווצרות השינויים דלעיל ואת עיתוים.

משרד מבקר המדינה העיר, כי התיעוד הוא ערובה לכך שסימוני מיקוש במפות מבוססים על הפריסה האמיתית של המיקוש בשטח, לרבות כל השינויים החלים בה במהלך הזמן. שינויים בסימוני מיקוש, ממהדורה למהדורה, שאינם מגובים בתיעוד מוסמך, יש ספק לגבי מידת אחיזתם במציאות, ועלולים להגביל חופש תנועה בשטח או להוות סיכון. משרד מבקר המדינה המליץ לצה"ל לחבר נוהל מקצועי, שיבטיח ביסוסו בתיעוד מוסמך של כל שינוי שיש להטמיעו במפת מיקוש. על הנוהל לקבוע מהות ומתכונת של עזרים מוסמכים ושל פעולות שיש להפעיל בארכיון מיקוש פיקודי כתנאי מוקדם לפני מתן אישורה של יחידת הנדסה פיקודית לקצין המודיעין של הפיקוד להוציא מהדורה חדשה של מפת מיקוש. נוהל זה יש לחבר בכל ההקדם האפשרי, כדי להגיע למפות מיקוש שתשקפנה את המציאות, ותימנע הסכנה הנשקפת מהמצב הקיים.

מפות אזרחיות

בין תפקידיו של "המרכז למיפוי ישראל" - מיפוי בסיסי של מדינת ישראל, לרבות עריכה והדפסה של מפות מסוגים שונים ובקני-מידה שונים. לדברי סגן מנהל המרכז, המדיניות של המרכז הינה שיש להראות במפות את כל מה שמצוי על פני הקרקע. התברר, כי ככלל, אין סימון של שטחים ממוקשים במפות אזרחיות, למעט מפה חריגה אחת - "מפת טיולים וסימון שבילים" לאזור החרמון, הגולן ואצבע הגליל. אף במפה יוצאת דופן זו סומנו - מטעמי סודיות - רק חלק מהשטחים הממוקשים והחשודים במיקוש שבאזור האמור.

עוד התברר בביקורת, כי מאז 1985 פנתה "הוועדה לסימון שבילים", הפועלת במסגרת "החברה להגנת הטבע", אל צה"ל, כמה וכמה פעמים בבקשות לאשר לה לסמן על גבי "מפות טיולים וסימון שבילים" שטחים ממוקשים המצויים ליד שבילי טיול מסומנים, שמרביתם שטחי מיקוש

אויב (סורי או ירדני) ישנים; או שטחי מיקוש צה"ל שהונח סביב מתקנים נקודתיים. פניות הוועדה נענו בשלילה. ההתנגדות לסימון אף של מיקוש שאינו לאורך גבולות המדינה במפות ה"חברה להגנת הטבע", התבססה, בעיקרה, על עמדת מקהנ"ר, כדלקמן: "מקהנ"ר מתנגדת בתוקף לפרסום שדות המוקשים במפות החברה להגנת הטבע (תפוצתן המונית [והן] ניתנות להשגה בנקל) שכן זהו מידע העלול לשמש פעולות פח"ע ולהקל על הוצאת אמל"ח לשימוש פח"ע. מידע זה עלול לשמש צבאות אויב באיתור מדויק של שדות המוקשים".

במהלך הביקורת, ביולי 1998, מסרה מחלקת ביטחון שדה של צה"ל למשרד מבקר המדינה בהמשך לפנייתו בנידון, לאחר שבחנה את הנושא מול מקהנ"ר, בין השאר: "א. שדות המוקשים המהווים חלק ממכשול כוחותינו בקווי החזית... אין כל אפשרות לסמנם על גבי מפות אזרחיות; ב. שדות מוקשים שהונחו על ידי צבאות אויב... אין כל מניעה לסימון על גבי המפות; ג. מיקוש הנמצא בקרבת אתרים רגישים, כגון: תחנות כוח, משאבות מים וכד' - אין כל מניעה לסימונו על גבי מפות. מודגש כי עמדתנו כאן היא עקרונית, ובכל מקרה נצטרך לבחון הצעה ספציפית לגופה, וברגישות מיוחדת לגבי מיקוש סביב אתרים רגישים...".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 1998 מסר "המרכז למיפוי ישראל", בין השאר, כי הוא יזם פעילות בנושא זה מול אג"ת, ובספטמבר 1998 אושר עקרונית מעבר מידע מחיל ההנדסה למרכז בנוגע לשדות מוקשים ושטחי אש שאינם מיבצעיים.

כניסה לא מבוקרת לשדות מוקשים או לשטחים חשודים במיקוש

1. מנתוני צה"ל עולה, כי בתקופה ינואר 1997 עד מאי 1998 אירעו תשעה מקרים של עלייה על מוקשים כתוצאה מתקלות שנגרמו מאי-ציות או מאי הקפדה על כללים. בשניים מהמקרים נפגעו בני אדם: במקרה אחד, נכנסו שני בני מיעוטים לשדה מוקשים מסומן בדרום רמה"ג ואחד מהם נהרג; במקרה השני, פרצו חיילי או"ם גדר של שדה מוקשים באזור דרום לבנון במהלך עבודות להקמת עמדה. אחד מהם נפצע קשה וחמישה נוספים נפצעו קל. בשלושה מהמקרים נפגעו בעלי חיים; במקרה אחד נגרם נזק לנגמ"ש של צה"ל; שלושה מקרים נוספים הסתיימו, ככל הנראה, ללא נפגעים או נזק. על פי נתוני צה"ל, אירעו בתקופה האמורה גם תשעה מקרים של כניסה לא מבוקרת (אם מתוך טעות, אם מתוך התרשלות ואם מתוך התעלמות מאיסור) לשדות מוקשים או לשטחים חשודים במיקוש, שלא הסתיימו בעלייה על מוקשים. שישה מהמקרים נגעו ליחידות של צה"ל ושלושה לגורמים אזרחיים (עובדי "מקורות", "קק"ל ו"תה"ל").

בנוסף למקרים דלעיל, שבהם ניתן להצביע על אנשים מסוימים שחדרו, הצביע משרד מבקר המדינה על 19 שדות מוקשים (סוריים) ברמה"ג, שכוחות הנדסה - במהלך סיור למטרת מיפוי גבולות של שדות מוקשים ושטחים חשודים במיקוש, או במהלך ביצוע ביקורות גידור עתיות - הבחינו בסימני תנועה או בפעילות חקלאית שנעשתה (מרעה ועיבוד שטחים), למרות שהכניסה לשטחם אסורה.

2. בביקורת התברר, כי אין פקודה המחייבת את סגירתם של שדות מוקשים בצו סגירה. בתשובה לפניית משרד מבקר המדינה מסרה מפצ"ר, כי היא אינה רואה כל מניעה, שהרמטכ"ל או מפקד צבאי אחר יפעיל את סמכותו ויסגור בצו מטעמי ביטחון שטח ממוקש או החשוד במיקוש; המשמעות של צווים אלו היא, כי מוטל איסור כניסה לשטח הסגור (שדה מוקשים) ללא היתר, כמפורט בצו המסוים לשטח, כאשר הפרתו גוררת סנקציה פלילית; צווים בודדים כאלו אכן הוצאו בשנים 1993 ו-1994.

משרד מבקר המדינה המליץ, שצה"ל יכריז בצו על כל שדה מוקשים ושטח חשוד במיקוש כשטח סגור, כך שכנגד גורמים אזרחיים שיפרו את הצו, ניתן יהיה להגיש תלונות במשטרה. במקרים שבהם הכניסה הינה בעלת אופי מתמשך (כגון למטרות מרעה), המליץ משרד מבקר המדינה לצה"ל לבחון בעבודת מטה מיסוד דרכים לאיתורם של השוהים בשטחים אלה ולהרחקתם.

צה"ל מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות הביקורת הוחלט להוסיף להוראת קבע אג"ם, שהזכרה לעיל, סעיף שיקבע, כי שטח ממוקש או חשוד במיקוש חייב להיסגר בסגירה קבועה בצו, עד לפינויו.

הטיפול בשדות מוקשים שאינם נחוצים מבחינה ביטחונית

לשאלת משרד מבקר המדינה, אם כל שדות המוקשים בתחומי מדינת ישראל ובאזורי יהודה, השומרון וחבל עזה חיוניים עדיין לביטחון המדינה, מסרה מקהנ"ר, כי שדות מוקשים של האויב אשר נשארו בשטח לאחר המלחמות, וכן שדות מוקשי נ"א שצה"ל הניח בעבר מסביב למתקני חברת "מקורות", אינם חיוניים לביטחון המדינה. משרד מבקר המדינה מציין, כי מדובר בכ- 350 שדות כאלה. אשר לפינוי יזום של שדות מוקשים שנסחפו בחלקם בשטפונות, ציין קהנ"ר, כי כיוון שפעילות כזו כרוכה בסיכון רב לחיי אדם, עוסק צה"ל בפינויים במינון מצומצם מאוד. לדברי קהנ"ר, גם חלק משדות מוקשים נ"א נוספים שהניח צה"ל בבקעת הירדן ובערבה, אינם חיוניים עוד. משרד מבקר המדינה המליץ לצה"ל - נוכח חתימת הסכם השלום עם ירדן - לבחון מחדש את הנחיצות הביטחונית של שדות המוקשים לאורך גבול ירדן, ולהצביע באופן פרטני על אותם שדות שאינם דרושים יותר.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר צה"ל, כי הטעם להשארת שדות המוקשים לאורך הגבול עם ירדן אינו ביטחוני, אלא בטיחותי - נוכח הסיכון הגבוה הכרוך בפינוי המוקשים.

בהתייחסו לעניין זה, הודיע נציג היועץ המשפטי למערכת הביטחון למשרד מבקר המדינה, כי למיטב ידיעתו אין למערכת הביטחון מדיניות לפינוי יזום של שדות מוקשים שאינם נחוצים יותר מבחינה ביטחונית. לא נמצא, כי יש גורם ממשלתי אחר כלשהו, שרואה זאת מתחום תפקידו או אחריותו לעסוק בפינוי שדות מוקשים שאינם נחוצים יותר.

על חלק מההשלכות של אי פינוי מוקשים שנסחפו בשטפונות הצביע שר החקלאות במכתבו מיולי 1997 אל שר הביטחון: "... ישנן פעילויות (כמו פריצת דרכים, שיקום סוללות וכו') המחויבות להיעשות מיד עם שוך השיטפון. עיכוב מביא לחסר יכולת לכניסה לשטחים החקלאיים, המהווה פגיעה חמורה בחקלאים... שלטונות הצבא מושכים את ידם מטיפול בנושא, ומטילים אותו על הרשויות האזרחיות. יתרה מכך, הם מטילים מגבלות וחובות לעוסקים בפינוי, היוצרים מערכת בירוקרטית מתישה, ממושכת ומורכבת". שר החקלאות ביקש במכתבו, בין היתר, "במידת האפשר לפנות שדות מוקשי נעל [מוקשי נ"א] ידועים המצויים בתחומים השטפוניים".

נוכח העובדה ששדות מוקשים שאינם נחוצים עוד מבחינה ביטחונית מהווים סיכון פוטנציאלי ומגבילים פעילות חקלאית ופעילויות לבנייה ולפיתוח, המליץ משרד מבקר

המדינה למנות ועדה בין-משרדית בהרכב נציגי משרדים בעלי זיקה לנושא - כגון משרד הביטחון, המשרד לאיכות הסביבה, משרד החקלאות, משרד הפנים, מינהל מקרקעי ישראל, משרד הבריאות ומשרד האנרגיה והתשתיות הלאומיות - כדי לבחון את הנושא על כל היבטיו ולגבש מדיניות ממלכתית להסדרתו. אגף אמו"ן במשרד הביטחון מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי אין התנגדות למינוי ועדה בין-משרדית כמוצע על ידי משרד מבקר המדינה, ומומלץ שישתתף בה גם נציג צה"ל.

בקשות של המגזר האזרחי לפינוי שדות מוקשים

הוראת משרד הביטחון (להלן - המ"ב) מ-20.6.95 בעניין "פינוי שדות מוקשים" מסדירה את תהליך הטיפול בבקשות של המגזר האזרחי לפינוי שדות מוקשים. בהוראה נאמר, בין השאר, כי גוף אזרחי (להלן - יזם) יכול להגיש בקשה לאגף אמו"ן במשרד הביטחון (להלן - המשרד) לפנות שטח ממוקש (לרבות שטח חשוד במיקוש), תוך צירוף פרטים שונים, ובין השאר, הנמקת הצורך וציון מידת הדחיפות של הפינוי. אגף אמו"ן מפנה את הבקשה לאג"ת לבירורים שונים, וביניהם אם יש מניעה ביטחונית לביצוע הפינוי.

על פי ההמ"ב דלעיל, בקשה שאין מניעה ביטחונית להיענות לה - לא יוטל הפינוי על צה"ל, אלא ייערך הסכם בין המשרד, היזם והקבלן האזרחי שיבצע את הפינוי. על היזם תוטל אחריות מלאה לביצוע הפינוי, לביטוח ולנזיקין, על פי תנאים שיקבע המשרד במסגרת ההסכם, וכמו כן תידרש הצהרת היזם, כי מצויים בידי, או בידי הקבלן הפועל מטעמו, הידע והכלים החיוניים לביצוע הפינוי. בגמר הפינוי ימסור היזם למשרד הודעה בדבר הכרזת השטח כשטח פנוי. על סמך הודעה זו יבקש המשרד מצה"ל לבטל את צו הסגירה, להסיר את שלטי האזהרה, ולעדכן את רישומיו בנוגע לשדה המוקשים שפונה.

במקרים שבהם המיקוש הונח על ידי צה"ל בשטחו של היזם, ולא ניתן לו פיצוי בגין מיקוש שטחו, או במקרים שבהם, לדעת צה"ל, נסיבות המקרה מחייבות זאת - ייעשה הפינוי על ידי צה"ל. במקרים כאלה, יערוך המשרד הסכם עם היזם, ובו יוגדרו התנאים הכלליים לביצוע העבודה, אולם המשרד יישא באחריות לנזקים שעלולים להיגרם במהלך או עקב הפינוי (כאשר נסיבות המקרה מחייבות שצה"ל יבצע את הפינוי, ההסכם יכול גם התחייבות של היזם לשאת בכל הוצאות עלות העבודה, וכן באחריות ובהוצאות הביטוח והשיפוי בגין הפינוי).

1. מאז יוני 1995, מועד כניסתה לתוקף של ההמ"ב דלעיל, התקבלו באגף אמו"ן 57 בקשות מהמגזר האזרחי לפינוי מוקשים, 37 מהן נגעו לשדות מוקשים מסביב למתקנים של חברת "מקורות" ברחבי הארץ. מדובר בשדות של מוקשי נ"א, שהניח צה"ל בשנות הששים, נוכח צרכים ביטחוניים ששררו באותה עת. לטענת חברת "מקורות", שדות אלה, שהונחו מעל לתשתית הצנרת של המתקנים, מגבילים את החברה בביצוע עבודות תחזוקה נדרשות במתקנים ומונעים הרחבה ופיתוח שלהם. מטרת יתר הבקשות הייתה הכשרת קרקע להתיישבות ועיבוד חקלאי, בנייה, ופיתוח תיירותי ואחר. לגבי 51 מהבקשות הנ"ל, בהן 37 הבקשות הנוגעות למתקנים של חברת "מקורות", החלטת המשרד, לאחר קבלת עמדת צה"ל, הייתה, כי "אין מניעה ביטחונית - הפינוי באחריות היזם".

בביקורת עלה, כי חלק מהגופים האזרחיים אשר הגישו בקשות למשרד לפינוי שטחים ממוקשים, הסתייגו מעמדת המשרד להטיל עליהם את האחריות לביצוע (על ידי שכירת קבלנים פרטיים) ואת הנשיאה בהוצאות ביטוח ושיפוי בגין הפינוי. למשל, ב-15.8.95 פנה מנכ"ל "מקורות" אל

מנכ"ל משרד הביטחון וביקש שהמוקשים יפוננו ללא כל התחייבות מצד "מקורות": "היות שלא 'מקורות' היא זו שביקשה את הנחת המיקוש, ואינה הבעלים שלהם, אין כל הצדקה - ובוודאי שלא הצדקה משפטית - שנקבל על עצמנו את האחריות לנזקים אפשריים שעלולים להיגרם מהמוקשים, כאשר לא אנחנו הינחנו אותם ולא אנחנו פינינו אותם. על פי הדין האחריות לסכנות המיקוש חלה בלעדית על משרד הביטחון". ב-2.11.95 השיב ראש אגף אמו"ן למנכ"ל "מקורות", כי ההמ"ב שמיסדה את אופן הטיפול בבקשות המגזר האזרחי לפינוי שדות מוקשים קובעת, שלגבי שדות מוקשים ב"שטחים פתוחים" [וכאלה הם שדות המוקשים סביב מתקני "מקורות"] - על היזם, קרי: חברת "מקורות", לשאת במימון ובאחריות לפינוי. עקב מחלוקת זו טרם פונו שדות המוקשים סביב מתקני חברת "מקורות".

לדעת משרד מבקר המדינה, המצב בו מתעכבת לאורך זמן הסרתם של מפגעים מסוכנים, בשל ויכוח על תנאי ההסכם - איננו תקין. ראוי כי כל הנוגעים בדבר יגיעו לפתרון מוסכם, ובהיעדר פתרון כזה, מן הראוי לפעול לפי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה (60.121) בדבר אופן יישוב סכסוכים בין המדינה לבין תאגידים ציבוריים או חברות ממשלתיות.

2. (א) בביקורת עלה, שפקודת המטכ"ל בנושא "הנחת מוקשים ופירוקם", שהוזכרה לעיל, לא עודכנה עם הוצאת ההמ"ב ביוני 1995, והיא אינה מתייחסת לפינוי מוקשים על ידי גופים אזרחיים - אפשרות הנידונה בהמ"ב. התברר, כי בינואר 1998 הודיעה חטיבת המיבצעים במטכ"ל לאג"ת, שפקודת המטכ"ל דלעיל לא עודכנה זה זמן רב ויש לבטלה. בתגובה לכך מסר אג"ת, כי מקהנ"ר מכינה שתי הוראות שתשולבנה בקובץ הוראות מקהנ"ר, אשר נועדו להחליף את פקודת המטכ"ל, ועם פרסומן היא תבטל. עד מועד תום הביקורת, ספטמבר 1998, הדבר טרם נעשה.

(ב) על פי הוראות קהנ"ר, הכרזת שטח חשוד במיקוש, או שטח ממוקש, כשטח פנוי ממוקשים, נעשית במסמך החתום על ידי מהנ"פ, לאחר שבוצעו הפעולות ההנדסיות שהוא קבע. יוצא, אפוא, כי במקרים בהם הפינוי נעשה על ידי גורם אזרחי, עלולים המהנ"פים לשאת באחריות, נוכח העובדה שהם חותמים על ההכרזה הנ"ל, גם כאשר לא היו מעורבים כלל בפינוי.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר צה"ל, כי הוראת קבע אג"ם הנמצאת בעבודת מטה מסתמכת על ההמ"ב מיוני 1995. הוראת הקבע תקבע "את האפשרות לפנות שדות מוקשים עבור גורמים אזרחיים באמצעות קבלנים פרטיים. פקודה זו תבהיר, כי אלוף הפיקוד יבטל את צו הסגירה החל על שטח ממוקש על סמך הצהרת הקבלן הפרטי ואישור משרד הביטחון, כי השטח נקי ממוקשים, מבלי לערב בתהליך את גורמי ההנדסה של צה"ל. באופן זה תוטל האחריות (הפלילית והאזרחית) על הקבלן הפרטי, בהתאם לחוזה בינו ובין משרד הביטחון".

3. הוראת מנה"ר בעניין "ספקים מוכרים - אישור רישום ופסילה" קובעת, בין השאר, כי על מועמד לרישום כ"ספק מוכר" נותן-שירות, להציג תעודות מקצועיות, תעודות רשמיות על הכשרתו ועל הכשרת אנשיו לעסוק בתחום שצוין על ידיו, וכן רשימה של אמצעי התפעול שברשותו למתן השירות: כלי עבודה סטנדרטיים וייחודיים.

בביקורת עלה, כי אין בהוראות מנה"ר רשימה של דרישות מקצועיות שבהן צריך לעמוד מי שמבקש את הכרת המשרד כ"ספק מוכר" לעניין שירותי פינוי שדות מוקשים. כמו כן לא היה בידי מנה"ר תיעוד בעניין כשירותן של ארבע חברות

אזרחיות, שאושרו כ"ספקים מוכרים" לעניין שדות מוקשים - הן מבחינת ההכשרה של עובדיהן והן מבחינת התאמת ציודן - לספק את שירותי פינוי המוקשים.

במאוס 1998 פנה אג"ת למקנה"ר בבקשה להגדיר למשרד אמות-מידה-סף אשר על החברות יהא להוכיח קיומן, כתנאי לאישור העסקתן לצורך פינוי מוקשים, ואשר תשולבנה בחוזים שייחתמו בעתיד בין המשרד לבין היזם. עד מועד הביקורת, בסוף יולי 1998, לא נקבעו אמות המידה הדרושות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסוף אפריל 1999 מסר מנה"ר, כי רשימה של דרישות מקצועיות מסוימות, שבהן צריך לעמוד מי שמבקש את הכרת המשרד כ"ספק מוכר" לצורך פינוי מוקשים, תתפרסם בהוראות מנה"ר לאחר שצה"ל יגדיר למשרד אמות-מידה-סף, כאמור לעיל. דרישות אלה, לכשתוגדרנה, תוטמענה בחוזים בין המשרד לבין היזם.

אמנות בינלאומיות בנושא מוקשים שישראל היא צד להן

בשנת 1995 הצטרפה ישראל לאמנת כלי הנשק הקונוונציונלים משנת 1981, ולשניים מהפרוטוקולים הנספחים לאמנה (פרוטוקולים מס' 1 ו-2). פרוטוקול מס' 2 דן, בין השאר, באיסורים ובהגבלות על שימוש במיקוש נ"א ונ"ט שהוטמן בקרקע, ובמיקוש פזיר אווירי וארטילרי.

בביקורת עלה, כי הפרוטוקול לא שולב בפקודות הצבא ואף לא פורסם בצה"ל בעברית, למרות שקיים נוסח עברי שהונח בפני הממשלה. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהאמנה הבינלאומית שישראל הצטרפה אליה, תקבל ככל הדרוש ביטוי בפקודות צה"ל בכל תחום רלוונטי, תוכר ותילמד על ידי אנשי הצבא, ובעיקר על ידי גורמים העוסקים בהיבטים רלוונטיים של מיקוש - גורמי תכנון, פיתוח והפעלה, גורמים תורתיים, מיבצעיים ולוגיסטיים.

*

הדוח מעלה ממצאים שונים הטעונים שיפור. בין היתר עלה, כי בתחומי מדינת ישראל ובאזורי יהודה, השומרון וחבל עזה יש מאות אחדות של שדות מוקשים שאינם חיוניים עוד לביטחון המדינה. גם חלק משדות המוקשים נ"א, שהניח צה"ל בבקעת הירדן ובערבה, אינם חיוניים עוד. למרות ששדות אלה מהווים מוקדי סיכון וחלקם מונעים עבודות פיתוח שונות ועיבוד חקלאי, אין למערכת הביטחון או לגורמים ממלכתיים אחרים, מדיניות יזומה לפינויים. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי לקדם מאמץ ממלכתי לפינויים של שדות אלה.

פינוי שדות מוקשים בלתי חיוניים, במידה שמתבצע, נעשה בעקבות בקשות של גופים אזרחיים. פעילות זו אינה נעשית, בדרך כלל, על ידי צה"ל, אלא על ידי חברות אזרחיות, שמשרד הביטחון הכיר כ"ספקים מוכרים" לצורך פינוי שדות מוקשים. נוכח

המקצועיות הרבה הדרושה לפעילות זו והאחריות הכבדה הכרוכה בהכרזה שהשטח נקי ממוקשים, סבור משרד מבקר המדינה, כי יש לקבוע בכל ההקדם אמות מידה שתגדרנה סף מקצועי לחברות האזרחיות, שרק עמידה בהן תבטיח ביצוע פינוי שדות המוקשים באיכות הנדרשת.