

קריאה לפינוי כל המוקשים הבלתי מבצעים בישראל

עיקרי הדברים

מאות אלפי מוקשים שהוגדרו כבלתי מבצעים ע"י צה"ל ממשיכים לגבות קרבנות מדי שנה; השנה ימלאו 10 שנים לדו"ח מבקר המדינה המדגיש את חשיבות פינויים, ועדיין לא פונו 90% מהם. רוב מדינות העולם חתמו על האמנה הבינ"ל למניעת מוקשים ופינו את כל המוקשים משטחן. חברות ישראליות (למשל: חברת מעברים) מבצעות פינוי הומניטרי של מוקשים בחו"ל.

ישראל יכולה להשיג בטחון לתושביה ולאורחיה, כמו גם לשפר את תדמיתה הבינלאומית מן ההיבט הצבאי, התיירותי והאקולוגי, באמצעות החלטה לזרז ולתעדף את סיום פינוי הגולן והערבה ממוקשים תוך פחות מחמש שנים. בכך תצטרף למשפחה הגדולה של מדינות שניקו את אדמתן מ"מזכרות" מסוכנות ומיותרות אלו.

לשם כך, נדרש להעלות את הנושא מחדש על שולחן הכנסת¹, ולהוביל לחקיקה שתחייב את מערכת הביטחון, באמצעות חיל ההנדסה וחברות אזרחיות, לפנות את כל המוקשים הבלתי מבצעים תוך זמן קצוב.

רקע

ברחבי ישראל טמונים **מאות אלפי מוקשים בלתי מבצעים** בשדות הפרוסים בעיקר בגולן ובערבה, **בשטח כולל של למעלה מ-33,000 דונם**. חלק מהמוקשים הונחו עוד במלחמת העולם השנייה ועדיין פעילים, אחרים הונחו על ידי צבאות ערב לפני 1967 והיתר ע"י צה"ל מקום המדינה ועד השנים האחרונות.

מדי שנה נרשמים בישראל מקרים בודדים של כניסת אזרחים וחיילים לשדות מוקשים, כשחלק מהם מסתיימים בפציעה, אבדן גפיים ומוות. מלבדם, מתרחשות בין עשרות למאות כניסות בלתי מדווחות של חקלאים, רועים, טיילים, רוחצים וכד'. כמו כן, עשרות בעל חיים ממשקים בצפון ובדרום (בני בקר, גמלים) נפצעים ומומתים מדי שנה כתוצאה מעליה על מוקשים.

אתמול נפצעו שני ילדים ממוקש בזמן ששיחקו בשלג בגולן, **דניאל יובל בן ה-11 איבד את רגלו**². במהלך חודש אחד בשנה שערבה **נהרג תושב ואדי ערה כשדרך על מוקש** מזרחית לגלבע³, **עובד חקלאי מתאילנד איבד את רגלו** בשדה מוקשים בדרום הגולן⁴, **וצנחן רחיפה נפל לתוך שדה מוקשים** אחר בדרום הגולן⁵.

בניגוד לרוב המדינות מתועשות והמתפתחות (ביניהן: ירדן, תוניס, אלג'יר, תימן, אוגנדה, אנגולה, בוסניה, קניה, גינאה-ביסאו, מלזיה ואינדונזיה), אין ישראל חברה באמנה הבינלאומית למניעת מוקשים שנכנסה לתוקף ב-1999.

ישראל חתומה על האמנה בדבר איסורים והגבלות על השימוש בכלי נשק קונבנציונליים מסוימים ועל פרוטוקול II המתוקן בדבר מוקשים, מלכודות פתאים והתקנים אחרים משנת 1996⁶, לפיו היא מחויבת להפסיק לייצר מוקשים נגד אדם ולפקח על היצוא שלהם. החל משנת 1994 הכריזה ישראל מורטוריום על מכירה, העברה ויצוא של מוקשים נגד אדם, והוא מחדש מדי 3 שנים. בשנת 2004 דיווחה ישראל לוועדה העוקבת אחר יישום הפרוטוקול כי בתחילת

¹ פרוטוקול דיון ועדת המשנה לענייני צה"ל ומערכת הביטחון מ-31 בינואר 2002: <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/bikoret/2002-01-29.html>

² 5 פצועים מפיצוץ מוקש בגולן - בן 11 במצב קשה: <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3845034,00.html>

³ אזרח נהרג בשדה מוקשים באזור מעלה גלבע ב-11 במרץ 2009: <http://dover.idf.il/IDF/announcements/09/03/1102.htm>

⁴ פועל מתאילנד נפצע קשה מפיצוץ מוקש ב-1 במרץ 2009: <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3679238,00.html>

⁵ צנחן רחיפה נפל בשדה מוקשים ב-19 במרץ 2009: <http://news.walla.co.il/?w=/1/1454665&bigmaavaron=1>

⁶ Protocol on Prohibitions or Restrictions on the Use of Mines, Booby-Traps and Other Devices as Amended on 3 May 1996: <http://www.cwttreaty.com/KeyDocs/Amended-Protocol-II-E.pdf>

שנות ה-80 היא פירקה את פסי ייצור המוקשים נגד אדם.⁷

עם זאת, עדיין קיים ברשות ישראל מלאי של מוקשים. בפעם האחרונה שהמדינה אישרה שהניחה מוקשים הייתה במאי 2000, בעת שצה"ל הטמין מוקשים נגד אדם בעת נסיגת כוחותיו מדרום לבנון.

דו"ח של האו"ם קובע שבסתיו 2006, במהלך ניקוי פצצות מצרר שנורו בזמן מלחמת לבנון השנייה, התגלו מוקשים חדשים של צה"ל שהונחו אחרי הנסיגה מדרום לבנון.⁸ צה"ל לא אישר את הדיווחים.

דו"ח מבקר המדינה בנושא המיקוש בצה"ל משנת 1999

בחודשים מרץ-ספטמבר 1998 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא המיקוש בצה"ל. בין השאר נבדקו: 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 מהמגזר האזרחי.

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

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 נגד אדם, 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.**

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.

נוכח העובדה ששדות מוקשים שאינם נחוצים עוד מבחינה ביטחונית מהווים סיכון פוטנציאלי ומגבילים פעילות חקלאית ופעולות לבנייה ולפיתוח - המליץ מבקר המדינה למנות ועדה בין-משרדית בהרכב נציגי משרדים בעלי זיקה לנושא - משרד הביטחון, המשרד לאיכות הסביבה, משרד החקלאות, משרד הפנים, מינהל מקרקעי ישראל, משרד הבריאות ומשרד האנרגיה והתשתיות הלאומיות - כדי לבחון את הנושא ולגבש מדיניות ממלכתית להסדרתו.

לדעת מבקר המדינה, אין זה תקין כי לאורך זמן מתעכבת הסרתם של מפגעים מסוכנים כגון: פינוי שטחים ממוקשים, בשל ויכוח על תנאי הסכם בין משרד הביטחון לגופים אזרחיים אשר הגישו בקשות לפינוי מוקשים. ראוי כי כל הנוגעים בדבר יגיעו לפתרון מוסכם.

משרד מבקר המדינה המליץ לצה"ל - נוכח חתימת הסכם השלום עם ירדן - לבחון מחדש את הנחיצות הביטחונית

⁷ דו"חות שנתיים של ישראל למשרד האו"ם בגינה בנוגע ליישום פרוטוקול II המתוקן באמנה בדבר איסורים והגבלות על השימוש בכלי נשק קונבנציונליים מסוימים העשויים להיחשב כבעלי פגיעה קשה במיוחד או השפעות חסרות אבחנה: [http://www.unog.ch/80256EE600585943/\(httpPages\)/66F87A925AAEBCF4C12574830030A9CF?OpenDocument](http://www.unog.ch/80256EE600585943/(httpPages)/66F87A925AAEBCF4C12574830030A9CF?OpenDocument)

⁸ דו"ח מרכז האו"ם לניקוי מוקשים בדרום לבנון מנובמבר 2006: <http://www.maccsl.org/reports/Monthly%20Reports/Monthly%202006/Monthly%20Report%20Nov%2006.pdf>

של שדות המוקשים לאורך גבול ירדן, ולהצביע באופן פרטני על אותם שדות שאינם דרושים עוד.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי לקדם מאמץ ממלכתי לפינויים של שדות המוקשים שאינם חיוניים עוד⁹.

התפתחויות מאז דו"ח מבקר המדינה

בהחלטת הממשלה מיום 17.2.2000 נקבע, בין היתר, כי פינוי שדות מוקשים ופיקוח על הפינוי יבוצע ע"י גופים אזרחיים שייבחרו ויועסקו ע"י הגוף האזרחי יוזם הפינוי ועל חשבונות¹⁰. לעומת זאת, בדיון שנערך בצה"ל בראשות ראש היחידה לנכסים ופינוי מחנות צה"ל בתאריך 22.10.2001¹¹, נקבע כי לצה"ל יש מחויבות לפנות שדות מוקשים שהונחו על ידו ופינוי זה יבוצע ע"י צה"ל ולא ע"י גורמים אזרחיים¹².

וועדת הכנסת לענייני ביקורת המדינה דנה ביישום מסקנות דו"ח המבקר לגבי המיקוש בצה"ל ב-29 בינואר 2002. לוועדה נמסר, בין השאר, כי המרכז למיפוי ישראל השלים יחד עם צה"ל וגופים אחרים את מיפוי כל שדות המוקשים הבלתי מבצעים בישראל, כ-4,000 במספר.

במפות סימון שבילים 50000:1 של הגולן, הגליל המזרחי, הרי ירושלים והערבה שפורסמו בשנים 2003 - 2004 מסומנים חלק משדות המוקשים הבלתי מבצעים. כל המפות המצינות מוקשים הן בעברית, והמוקשים אינם מופיעים במפות בעברית, באנגלית או בשפות אחרות.

בנובמבר 2006 דיווחה ישראל לוועדה הדנה ביישום פרוטוקול II לאמנה בנוגע לנשק קונבנציונלי מסוים, כי מאז 2005 פינה צה"ל 40 שדות מוקשים נגד טנקים בצפון בקעת הירדן, בעלות של 5 מליון ש"ח.

חברה אזרחית פינתה בסוף 2005 שדה מוקשים ירדני בכפר צור באהר במזרח ירושלים לצורך הקמת בית ספר תיכון¹³, בעלות של כשני מיליון שקלים¹⁴ ובמימון עיריית ירושלים. הפינוי התאפשר הודות לאישור של היועץ המשפטי לממשלה להיעזר בקבלנים פרטיים באופן חד-פעמי, והסרת האחריות הפלילית מצה"ל - כל עוד הצבא יפקח על בחירת החברה ועל תכניות עבודתה, ויסיר את הצו רק לאחר שיתקבל אישור על פינוי מוחלט של השטח. באותה שנה פינתה אותה חברה שדה מוקשים סורי בצומת כוח ממערב לגולן¹⁵.

הניסיון המוצלח בירושלים הביא בתחילת 2008 לבחינה מחודשת בפיקוד של פינוי שדות מוקשים באזור הצפון ע"י חברות פרטיות¹⁶. גורמי הייעוץ המשפטי בפיקוד גיבשו חוות דעת בנושא, שתוגש לאישור אגף התכנון וגורמים רלוונטיים נוספים. אם אכן יוחלט על יישום התכנית, ישתתף הצבא בפינוי כגוף מפקח בלבד, ועם השלמת העבודות יבוטל צו סגירת השטח, מבלי שצה"ל יהיה אחראי לכל נזק עתידי שעלול להיגרם לרכוש או לנפש. היועצת המשפטית של פיקוד הצפון, רס"ן רוני יוסטמן, טוענת כי "מדובר בפתרון זמני בלבד, וכמובן שהמצב העדיף הוא פינוי המוקשים ופתיחת השטחים". לאחר שהתעורר ספק בנוגע לאיכות ביצוע פינוי ע"י חברה אזרחית בשדה ביישוב חד נס בגולן - סירב מפקד הפיקוד להסיר את צו סגירת השטח. הפרשה העלתה שאלות בנוגע לאחריות הפלילית בה נושאים נציגי הצבא, שרשאים להורות על ביטול הצווים ובכך לסכן את הנכנסים לשדות. עקב כך, הוקפא הליך פינוי שדות המוקשים על-ידי חברות חיצוניות, והצבא שב לעסוק במלאכה - רק במקרים בהם זוהתה בעיה ביטחונית או

⁹ סעיפים רלוונטיים לענייננו מדו"ח המבקר מופיעים בנספח א' למסמך זה.

¹⁰ ציטוטים רלוונטיים לענייננו מהחלטות הממשלה מופיעים בנספח ב' למסמך זה.

¹¹ דיווח מהדיון בצה"ל בנושא מופיע בנספח ג'.

¹² מסמך רקע של הכנסת לדיון בנושא המיקוש בצה"ל: www.knesset.gov.il/mmm/data/docs/moo0256.rtf

¹³ צה"ל התיר לפנות שדה מוקשים כדי להקים ביי"ס, יהונתן ליס, הארץ, 9.11.2005:

<http://www.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArtPE.jhtml?itemNo=643364&contrassID=2&subContrassID=21&sbSubContrassID=0>

¹⁴ רוצים לבנות בית ספר על שדה מוקשים?, סלוא עלינאט, ידיעות אחרונות, 8.12.2004:

<http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3014683,00.html>

¹⁵ לפי דו"ח ישראל לאו"ם משנת 2006:

[http://www.onug.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/AFBA68FF6EF3EBACC125722E0052CC12/\\$file/Israel.pdf](http://www.onug.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/AFBA68FF6EF3EBACC125722E0052CC12/$file/Israel.pdf)

¹⁶ יוזמה: קבלנים ישובו לפנות שדות מוקשים בצפו, שיר כהן, במחנה, 11.2.2008. http://dover.idf.il/IDF/News_Channels/bamahana/08/06/09.htm



בטיחותית.

תשובות לטיעונים נגד פינוי המוקשים הבלתי מבצעיים

העדר תקציב:

הרווח שיווצר מפיתוח השטחים המפונים ממוקשים עולה עשרות מונים על עלות הפינוי. ארה"ב, נורבגיה, יפן ומדינות נוספות ממנות פינוי מוקשים ברחבי העולם. בהשוואה לתקציב הביטחון – פינוי המוקשים בטל בשישים.

סיכון:

רמת הסיכון מפינוי מוקשים הופחתו משמעותית באמצעים טכנולוגיים, חלקם מיוצרים בישראל. בישראל פועלות חברות פרטיות לפינוי מוקשים העומדות בתקני בטיחות בינ"ל.

אחריות במקרה של נפגעים לאחר פינוי המוקשים:

בשנת 2005 פונו שדות מוקשים במזרח ירושלים ובצומת כוח¹⁷ ומאז משמשים השטחים המפונים אלפי תלמידי בית ספר ומטיילים.

גם כעת נושאת המדינה באחריות לפינוי אנשים משדות מוקשים, וטיפול ושיקום נפגעי מוקשים.

הגורמים המעורבים

משרד הביטחון וצה"ל:

אהוד ברק, שר הבטחון
אודי שני, מנכ"ל משרד הביטחון
תא"ל משה שלי, קצין הנדסה ראשי

משרד החוץ:

מחלקת בקרת נשק
מחלקת ביטחון אזורי
נציגות ישראל בוועדת האו"ם לבקרת נשק בגינבה

כנסת:

ועדת החוץ והביטחון
ועדה לענייני ביקורת המדינה

מבקר המדינה:

מיכה לינדנשטראוס

המרכז למיפוי ישראל:

חיים סרברו, מנכ"ל

¹⁷ לפי דו"ח ישראל לאו"ם משנת 2006:



נספח א': ציטוטים מתוך דו"ח שנתי 50א של מבקר המדינה לשנת 1999

הגדרה

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

גידור ושילוט שדות מוקשים ושטחים חשודים במיקוש

בפקודת מטכ"ל בעניין "הנחת מוקשים ופירווקם" נאמר, בין השאר, כי אלופי הפיקודים אחראים לבדיקת מצב הגידור והסימון של שדות המוקשים והשטחים החשודים במיקוש במרחבם, לפחות אחת לשנה. הוראה של קהני"ר (קצין הנדסה ראשי) 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 ובפארק הירדן (מיקוש סורי ישן) לא היו מגודרים.

(ב) קצין הביטחון של מחוז הצפון בחברת "מקורות" קבע בביקורת שערך בינואר וביולי 1997, כי חלק מהגדרות המקיפות שדות מוקשים נגד אדם סביב מתקנים של החברה והשילוט שלהם אינם במצב טוב.

2. אוגדה ברמת הגולן, שהייתה אמורה לבצע אחת לחצי שנה ביקורת חיצונית בשדות מוקשים שבגזרתה, לא ערכה ביקורת כזו בכ- 78% מהשדות בתוך חצי שנה מביקורת קודמת, כנדרש. ב- 47% מהשדות לא נערכה ביקורת כזו אף במהלך השנה שקדמה לבדיקת משרד מבקר המדינה (יוני 1998).

עוד עלה בביקורת, כי באוגוסט 1997 התריעה יחידת ההנדסה הפיקודית של פיקוד צפון 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 פיקוד צפון ביקש אישור קהני"ר שלא לבצע ביקורת 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 ממקהני"ר לבקשתה זו, אף על פי כן היא החליטה שלא לבצע ביקורת 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 ביקורת חיצונית כנ"ל היא להביא לנקיטת צעדים שימנעו פגיעות בנפש וברכוש. אם מצבם של אותם שדות הגיע כדי דרגת חומרה המסכנת אף את כוחות ההנדסה האמורים לבצע את הביקורת הללו, הרי שיש בהם כדי לסכן את כוחותינו הפועלים באזור וגם את תושבי האזור. לכן, אין להשלים עם הפסקת הביקורת בהם, זאת בלי להתפשר על כללי הבטיחות והזהירות.

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

(ב) 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 שנשחפו 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 לפנינו 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

באחריות יחידת ההנדסה הפיקודית לעדכן את "ארכיון המוקשים" שברשותה, המרכז דוחות הנחה ופינוי, מרשמים, מפות מיקוש וכל חומר נוסף הכרוך בהנחה או הרמה של מוקשים בשטח מוגדר".
מפת מיקוש הינה מפה תקנית של צה"ל, שהוציא קצין המודיעין של הפיקוד, באישור יחידת ההנדסה הפיקודית, ושעליה מסומנים שדות מוקשים, שדות מוקשים סרק ושטחים חשודים במיקוש בהתאם למידע בארכיון המיקוש הפיקודי.

משרד מבקר המדינה השווה בין שלוש מהדורות של מפות מיקוש, בגזרת רמה"ג ואיתר 21 מקרים של חוסר התאמה ביניהן ללא תיעוד המסביר את אופן היווצרות השינויים ועיתוים.

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"לי 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 מקהני"ר, כדלקמן: "מקהני"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".

ביולי 1998, מסרה מחלקת ביטחון שדה של צה"ל למשרד מבקר המדינה בהמשך לפנייתו בנידון, לאחר שבחנה את הנושא מול מקהני"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 לסימון 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 מבצעים.

כניסה לא מבוקרת לשדות מוקשים

מנתוני צה"ל עולה, כי בתקופה ינואר 1997 עד מאי 1998 אירעו תשעה מקרים של עלייה על מוקשים, ותשעה מקרים של כניסה לא מבוקרת לשדות מוקשים שלא הסתיימו בעלייה על מוקשים. משרד מבקר המדינה הצביע על 19 שדות מוקשים ברמה"ג, שכוחות הנדסה הבחינו בהם בסימני תנועה או בפעילות חקלאית שנעשתה (מרעה ועיבוד שטחים),



למרות שהכניסה לשטחם אסורה.

הטיפול בשדות מוקשים שאינם נחוצים מבחינה ביטחונית

350 שדות מוקשים שהונחו לפני 1967

לשאלת משרד מבקר המדינה, אם כל שדות המוקשים בתחומי מדינת ישראל ובאזורי יהודה, השומרון וחבל עזה חיוניים עדיין לביטחון המדינה, מסרה מכה"ר, כי שדות מוקשים של האויב אשר נשארו בשטח לאחר המלחמות, וכן שדות מוקשי נגד אדם שצה"ל הניח בעבר מסביב למתקני חברת "מקורות", אינם חיוניים לביטחון המדינה. משרד מבקר המדינה מציין, כי מדובר בכ- 350 שדות כאלה.

שדות מוקשי "סחף"

אשר לפינוי יזום של שדות מוקשים שנסחפו בחלקם בשטפונות, ציין קה"ר, כי כיוון שפעילות כזו כרוכה בסיכון רב לחיי אדם, עוסק צה"ל בפינויים במינון מצומצם מאוד.

שדות מוקשים לאורך גבול ירדן

לדברי קה"ר, גם חלק משדות מוקשים נגד אדם 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.

השלכות של אי פינוי מוקשים

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 נגד אדם] 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.

בקשות של המגזר האזרחי לפינוי שדות מוקשים

הוראת משרד הביטחון 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, קרי יזם, יכול להגיש בקשה לאגף אמו"ן במשרד הביטחון 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 לביירוים שונים, וביניהם אם יש מניעה ביטחונית לביצוע הפינוי. בקשה שאין מניעה ביטחונית להיענות לה - לא יוטל הפינוי על צה"ל, אלא ייערך הסכם בין משרד הביטחון, 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 בידו 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 משרד הבטחון 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 יכלול גם התחייבות של היזם לשאת בכל הוצאות עלות העבודה, וכן באחריות ובהוצאות הביטוח והשיפוי בגין הפינוי).

1. מאז יוני 1995, מועד כניסתה לתוקף של ההוראות 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 נגד אדם, 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 משרד הביטחון, 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". 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 הוראות משרד הביטחון ביוני 1995, והיא אינה מתייחסת לפינוי מוקשים על ידי גופים אזרחיים. 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 תבוטל. 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 מפקד הנדסה פיקודי, לאחר שבוצעו הפעולות ההנדסיות שהוא קבע. יוצא, אפוא, כי במקרים בהם הפינוי נעשה על ידי גורם אזרחי, עלולים מפקדי ההנדסה הפיקודיים 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 ההוראות 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 (הפעילית והאזרחית) על הקבלן הפרטי, בהתאם לחוזה בינו ובין משרד הביטחון".

בשנת 1995 הצטרפה ישראל לאמנת כלי הנשק הקונבנציונליים משנת 1981, ולשניים מהפרוטוקולים הנספחים לאמנה (פרוטוקולים מס' 1 ו-2). פרוטוקול מס' 2 דן, בין השאר, באיסורים ובהגבלות על שימוש במיקוש נגד אדם וני"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, מבצעיים ולוגיסטיים.

נספח ב': ציטוטים מתוך החלטת הממשלה בנושא המיקוש מיום 17.2.2000

החלטה מס. תמ/32 של ועדת השרים לענייני תיאום, מינהל וביקורת המדינה מיום 1.2.2000, אשר צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקיבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 17.2.2000 ומספרה הוא 1160 (תמ/32):

- א. הממשלה החליטה כי פינוי שדות מוקשים, לרבות שטחים חשודים במיקוש, יתבצע לאחר פנייה של מינהל מקרקעי ישראל, משרד ממשלתי או רשות מקומית – ולאחר בדיקה ואישור של צה"ל שאין מניעה, מבחינה צבאית, לפנות את שדה המוקשים המבוקש.
- ב. פינוי שדה המוקשים והפיקוח על הפינוי יבוצע ע"י גופים אזרחיים שייבחרו ויועסקו ע"י הגוף האזרחי יוזם הפינוי ועל חשבוננו.
- ג. משרד הביטחון יגבש בתוך 3 חודשים את הנוהל המחייב לפעילות פינוי שדות מוקשים, על סמך פניית גורמים אזרחיים.
- ד. צה"ל יעביר למרכז למיפוי ישראל תוך 3 חודשים את איתור שדות המוקשים שאינם חיוניים לביטחון המדינה. המרכז למיפוי ישראל יעלה את שדות המוקשים על גבי מפות אזרחיות.
- ה. המרכז למיפוי ישראל וצה"ל יכינו תוכנית עבודה למיפוי מדויק של שדות המוקשים.
- ה. משרד הביטחון וצה"ל יגבשו בתוך 3 חודשים את רשימת שדות המוקשים במקומות שאינם חיוניים. רשימה זו תימסר למינהל מקרקעי ישראל, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, משרד הבינוי והשיכון, אגף התקציבים במשרד האוצר והאגף לביקורת המדינה במשרד ראש הממשלה".

נספח ג': דיווח מזיון של צה"ל בנושא פינוי מוקשים מיום 22.10.2001

סא"ל יאיר דורנפלד, רע"ן ארגון ותקציבים, מוסר כי ב-22.10.2001, התקיים דיון בנושא: פינוי שד"מים, בראשות ראש היחידה לנכסים ופינוי מחנות צה"ל ובהשתתפות נציגי צה"ל ומשרד הביטחון.

1. בדיון זה סוכם כי:
 - א. לצה"ל יש מחויבות לפנות שד"מים (שדות מוקשים) שהונחו על ידו ופינוי זה יבוצע ע"י צה"ל ולא ע"י גורמים אזרחיים. ב. סדר העדיפות לפינוי השד"מים ייקבע ע"י משרד הביטחון. ג. על צה"ל לגבש תוכנית עבודה רב-שנתית לפינוי השד"מים שיתועדפו ע"י משרד הביטחון.
 2. בדיון הועברה לצה"ל ע"י גורמים אזרחיים רשימת שד"מים הנדרשים לפינוי. הרשימה הועברה כאסופה של פרטי שד"מים שנתקבלו מרשויות ניקוז ברחבי הארץ, כאשר אין תיעדוף ביניהן. רשימה זו מאפשרת לצה"ל להתחיל בתהליך בחינת המשמעויות לפינוי השד"מים הנדונים.
 3. חטיבת המבצעים, אמ"ץ, מטכ"ל, תתחיל בעבודת המטה לגיבוש תוכנית עבודה רב-שנתית לפינוי שד"מים. עבודת מטה זו דורשת בירור של הפיקודים לגבי המשמעויות הנגזרות מפינוי השד"מים שתועדפו ע"י משרד הביטחון. לעבודת המטה הנ"ל, שאמורה לגבש את נתוני הסד"כ והאמצעים הנדרשים, ובעיקר את אופן פינוי השד"מים, נדרש פרק זמן של כחודשיים. קרי, ב-1 בינואר 2002, תפרסם חטיבת המבצעים תוכנית עבודה רב-שנתית לפינוי שד"מים עבור גורמים אזרחיים.