

בעניין

1. ג'וואד סיאם
2. סלים סיאם
3. מוסה חליל עבאטי
4. אחמד לוטפי סיאם
5. מוסטפא סיאם
6. סאלח חסן דיאב
7. מאזן עודה
8. נדאל אבו דיאב
9. אברהים שח'שיר
10. האגודה לזכויות האזרח בישראל  
כולם ע"י ב"כ עוה"ד קרן צפירי או דן יקיר  
ואח' מהאגודה לזכויות האזרח בישראל  
ת"ד 34510, ירושלים 91000 טל': 02-6521218;  
פקס': 02-6521219

העותרים

- נגד -

1. ממשלת ישראל
2. שר הבינוי והשיכון, מר אריאל אטיאס
3. השר לביטחון פנים, מר יצחק אהרונוביץ
4. משרתת ישראל  
כולם ע"י ב"כ עו"ד אורי קידר ואח'  
מפרקליטות המדינה, רח' צלאח א-דין 29,  
ירושלים טל': 02-6466590, 02-6466701;  
פקס': 02-6467011
5. הרב יצחק כהן, נושא ת"ז מספר [REDACTED]
6. רות סער, נושאת ת"ז מספר [REDACTED]
7. ד"ר יונתן אדלר, נושא ת"ז מספר [REDACTED]
8. ד"ר דוד שטריק, נושא ת"ז מספר [REDACTED]
9. אפרת סקעת, נושאת ת"ז מספר [REDACTED]
10. בועז תנעמי, נושא ת"ז מספר [REDACTED]
11. ברוריה קפרובסקי, נושאת ת"ז מספר [REDACTED]  
כולם ע"י ב"כ עוה"ד צבי אגמון או אלעזר  
נחלון או דרור וגשל ואח' מאגמון ושות'  
משרד עורכי דין, הגן הטכנולוגי, בנין 1,  
כניסה ג', דרך אגודת ספורט תפועל 1,  
מלחה, ירושלים טל': 02-5607607; פקס':  
02-5639948

תמשיבים

תגובה מקדמית לעתירה מטעם משיבים 5-11

## תגובה מקדמית לעתירה מטעם משיבים 11-5

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד מיום 27.12.2011, מתכבדים משיבים 11-5 (להלן: המשיבים) להגיש את תגובתם המקדמית לעתירה.

### תוכן עניינים

1. תמצית הדברים
2. המשיבים והמניע להצטרפותם לעתירה
3. העובדות
  - 3.1 אבטחה על ידי חברות אבטחה אזרחיות והתשתית הנורמטיבית שלה
  - 3.2 הצורך באבטחת בתי תושבים יהודיים במזרח ירושלים והסדרת האחריות על פעילות השמירה והאבטחה
  - 3.3 נוהל משטרת ישראל "הנחיית היחידה לאבטחת מתחמים במזרח ירושלים" משנת 2009
  - 3.4 הסמכת המאבטחים מכוח חוק שמירה על ביטחון הציבור
  - 3.5 פעילות השמירה והאבטחה בפועל
4. הטיעון המשפטי
  - 4.1 אין כל "פגיעה בשוויון" כתוצאה מביצוע פעילות השמירה והאבטחה נשוא העתירה
  - 4.2 שיהוי
  - 4.3 אין כל מניעה לביצוע פעילות השמירה והאבטחה באמצעות חברת אבטחה אזרחית
  - 4.4 ביצוע פעילות השמירה והאבטחה נשוא העתירה שלא על ידי משטרת ישראל אינו מהווה "הפרטה אסורה", ואינו פוגע ב"זכות לכבוד" שלא כדין
  - 4.5 הממשלה מוסמכת להמשיך להטיל את האחריות על פעילות השמירה והאבטחה על משרד הבינוי והשיכון
  - 4.6 הטענה בדבר אי מתן הודעה לכנסת
5. סיכום

## 1. תמצית הדברים

1. העתירה שכאן מנסה ליצור מסך עשן, רחב וסמיך, על מנת לכסות על השאלות האמיתיות שעומדות על הפרק, ועל העובדות הפשוטות המאפשרות להכריע בהן באופן ברור וחד משמעי.
2. מה אין בעתירה? "אוכלוסיה פלסטינית" מול "התנחלויות יהודיות"; "התנגשויות אלימות" ו"נשק תם"; זכויות יסוד כמו "הזכות לחיים ולשלמות הגוף", "הזכות לשוויון ואיסור אפליה" ו"חזכות לכבוד" – הכל בכל מכל כל.
3. אולם כאשר חודדים מבעד לאותו מסך עשן, ומביטים על העניין נכוחה, מחברר כי למעשה עולות בעתירה שתי שאלות משפטיות שבתן יש לדון:  
  
האחת, האם פעילות השמירה והאבטחה נשוא העתירה צריכה להתבצע על ידי משטרת ישראל בעצמה, או שניתן לבצע אותה באמצעות חברת אבטחה אזרחית;  
  
והשנייה, האם ממשלת ישראל מוסמכת להוסיף ולהודות, בהתאם למצב הנוהג מזה עשרות שנים, כי משרד הבינוי והשיכון (להלן: משרד השיכון) הוא שיהיה אחראי על ההתקשרות עם אותה חברת אבטחה ועל פעילותה - כאשר ההנחיה המקצועית והפיקוח העליון ביתס לפעילות יתיו של המשטרה - או שהאחריות הכוללת בעניין צריכה לעבור למשטרה או למשרד לביטחון פנים.
4. על מנת להתייחס לשתי שאלות אלה, יש להכיר הן את העובדות – העובדות כהווייתן, ולא כפי שמציגים אותן העותרים - והן את התשתית הנורמטיבית הרלוונטית. כאשר מתוודעים אל אלה, המסקנה בדבר דחיית העתירה עולה כמעט מאליה.
5. אשר לעובדות, הרי שאלה מגלות כי פעילות השמירה והאבטחה נשוא העתירה, שמבוצעת במתכונת הקיימת מזה שנים ארוכות, דומה במהותה לפעילויות אבטחה רבות אחרות המבוצעות, כבדרך שגרה, על ידי חברות אבטחה אזרחיות בכל דחבי הארץ. אדרבה: בפועל, במסגרת הפעילות נשוא העתירה מופעלות, אם בכלל, פחות סמכויות מאשר אלו שמופעלות במסגרת פעילויות אבטחה אחרות.

6. כך, בפועל עיקרה של הפעילות נשוא העתירה הוא שמירה והגנה פסיבית על בתים שבהם מתגוררות ושוהות משפחות יהודיות (לעיתים לצד משפחות ערביות שגם הן נהנות מאותה הגנה), וזאת מקום שבו המשטרה סבורת כי שמירה כזו נדרשת; וכן היא כוללת שמירה והגנה פסיבית על היציאה והכניסה לאותם בתים, מקום שבו המשטרה סבורה כי כניסה ויציאה כזו מסוכנות.
7. במסגרת הפעילות לא נעשה שימוש בפועל בסמכויות כלפי אחרים, למעט במקרה של סיכון ממשי לפגיעה בחייהם או בשלומם של המאובטחים. זאת, למרות שעל פי הדין ניתן לעשות שימוש בסמכויות כאלה, ולשיטת המשיבים אכן ראוי לעשותו, כדי להקטין את הסיכון לפגיעה בשלומם ובשלום בני משפחותיהם.
8. ממילא, נוכח האמור, ברור מדוע משטרת ישראל עצמה סבורה כי אין זה מתפקידה ואין זה מיכולותיה לבצע את הפעילות נשוא העתירה, כעולה מפורשות גם מהמסמכים שנכתבו בעניין בזמן אמת וגם מתגובתם המקדמית של משיבים 1-4 (להלן: תגובת המדינה).
9. אשר לתשתית הנורמטיבית, הרי שמקור ההסמכה לפעילות השמירה והאבטחה נשוא העתירה מצוי כיום בתוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור התשס"ה-2005 (להלן: חוק שמירה על ביטחון הציבור). העותרים מצהירים כי חוקתיותו של חוק זה אינה עומדת לבחינה במסגרת העתירה שכאן, וכפי שנגאָה בפירוט להלן מהווה התוק מקור סמכות חד, פשוט וברור לפעילות הנזכרת, כמו גם לפעילויות אבטחה רבות אחרות המבוצעות ברבגי הארץ.
10. גם מקור ההסמכה לאחריותו של משרד השיכון על ההתקשרות עם חברת השמירה והאבטחה (להבדיל מהפיקוח המקצועי העליון על הפעילות, שהוא כאמור משטרת) הוא פשוט וברור. מקור הסמכה זה מצוי הן בפרקטיקה של שנים הקיימת בעניין, והן בהחלטות ממשלה מפורשות, ובפרט החלטה משנת 2007 שהסמיכה את משרד השיכון לטפל בנושא בשם המדינה, כחלק מסמכות הממשלה לחלק את תפקידיה בין המשרדים השונים. החלטות אלה התקבלו במסגרת שיקול דעתה הרגיל של הממשלה בכלל, ובענייני ביטחון בפרט, ואין כל עילה משפטית להתערב בהן.

11. מעבר לטענות לגופו של עניין, הרי שאת העתירה שכאן יש לסלק על הסף, בין היתר, נוכח השיהוי העצום שבו היא הוגשה - למעלה מתמש עשרה שנה לאתר תחילת פעילות השמירה והאבטחה במתכונת הנוכחית, וכחמש שנים לאתר החלטת הממשלה משנת 2007, ששבה והסמיכה את משרד השיכון להיות אתראי עליה.

12. המסקנה היא, אפוא, כפולה:

13. ראשית, העתירה שכאן אינה מבוססת בדיון, ויש לדחות אותה, הן על הסף והן לגופה.

14. שנית, אם תלילה תתקבל העתירה, וזהיה לכך השלכת רוחב משמעותית ביחס לפעילויות אבטחה רבות המבוצעות ברחבי ישראל שלא על ידי המשטרה. המשטרה תיאלץ לבצע בעצמה את אותן פעילויות - שהיקפן עצום - וזאת בלא שיש לה את הבלים המקצועיים או את כוח האדם הדרוש. קבלת העתירה גם תהפוך את חוק שמירה על ביטחון הציבור, שנועד בדיוק כדי להסדיר ביצוע פעולות כאלה שלא על ידי המשטרה, לאות מתה.

15. הילוך דברינו בתגובה יהיה כדלקמן: תחילה נציג את המשיבים, ואת המניע לבקשתם להפוך חלק מההליך שכאן. בהמשך נפרט את העובדות הדרושות לצורך הכרעה בעתירה, ולאחר מכן נחייחם לנימוקים המשפטיים המצדיקים לדחות אותה.

16. בטרם נתחיל, הערה מקדמית אחת חשובה.

17. מבחינתם של המשיבים, האבטחה המוענקת להם היא כורת וצורך, ורחוקה מלהיות "פריבילגיה" או הנאה (כגרמו בעתירה).

18. אכן, קשה לרצות לעמוד במקומו של משיב 10, מר בועז תנעמי, אשר הוא, רעייתו ושלושת ילדיהם הקטנים אינם רשאים להגיע לביתם או לצאת ממנו לבדם בלא אבטחה (שזמינוחה מוגבלת);

אין זה עונג גדול לחיות, כמו כל המשיבים, תחת השגחה תמידית, כאשר "עינינו של האת הגדול" צופיה עליהם במשך 24 שעות ביממה;

ולא רבים היו מתחלפים עם משיבה 6 גברת סער, משיב 7 ד"ר אדלר, ומשיבה 11 גברת קפרובסקי, אשר ילדיהם הקטנים אינם יכולים לצאת ולשחק באופן חופשי ברחוב בהעדר הגנה, ושגם משחק על גג ביתם טומן בחובו חשש מפגיעת בקבוקי תבערה.

19. אכן, המשיבים היו שמחים אילו יכלו לחיות בבתיהם - המצויים בשטחה הריבוני של מדינת ישראל ובשטחה המוניציפאלי של בירתה ירושלים - באותו אופן שבו זכאי לחיות כל אדם, באותו אופן שבו חי כל תושב אחר במדינה ובשכונות אחרות בעיר, וכפי שחיים שכניהם הערבים: בלא צורך באבטחה כלשהי, המכבידה על שגרת חייהם, ותוך שמירה על יחסי שכונות טובים.

20. אלא שלמרבח הצער, זהו אינו המצב. משטרת ישראל - שהיא האחראית על "קיום הסדר הציבורי ובטחון הנפש והרכוש" של כלל אזרחי המדינה ותושביה (סעיף 3 לפקודת המשטרה [נוסח חדש], תשל"א-1971) - קבעה כי חיי המשיבים וחיי יתר התושבים היהודים המתגוררים בשכונתם מצויים תחת איום מתמיד (להבדיל מחיי תושבים ערבים המתגוררים שם). הערכה זו רק מתחזקת נוכח היסטוריית הפיגועים שבוצעו שם, פיגועים שחלק מתמשיבים אף חוו אותם על בשרם.

21. נוכח איום זה, ועל מנת להקטין את הסיכון לכך שהמשיבים או מי מבני ביתם ייפגע, חלילה, הם נאלצים להשלים עם פעילות השמירה והאבטחה נשוא העתירה, למרות חוסר הנותות הרב הכרוך בה. הנאק גדולה וודאי שפעילות זו אינה מסבה להם.

22. נוסף כי מקומם במיוחד שחלק מן העותרים ומצהיריהם, המציגים את פעילות האבטחה כהנאה או כ"פריבילגיה" עבור המשיבים ומליגים על קיומה, מהווים חלק מן הגורמים שבגינם פעילות כזו נדרשת, כמי שמעורבים לכאורה, ובאופן אישי ממש, במעשי אלימות ובריונות כלפי תושבי השכונה, יהודים וערבים, וכלפי שוטרים, מעשים שחלק מהם הובילו לפתיחת הליכים פליליים.

## 2. המשיבים והמניע להצטרפותם לעתירה

23. משיב 5, הרב יצחק כהן, יליד שנת 1959, הוא רב המתגורר בעיר העתיקה בירושלים מזה עשרים ושמונה שנים. הרב כהן הוא אב לשנים עשר ילדים, שאחד מהם, נריה ז"ל, נרצח בפיגוע טרור

- שבוצע בישיבת מרכז הרב לפני כשלוש שנים. הרב כהן עצמו נפל גם הוא קורבן לפיגוע טרור בסמוך לביתו שבעיר העתיקה, כאשר בשנת 1995 הוא נדקר בעת שצעד בעיר העתיקה ונפצע באורת קשה.
24. משיבה 6, גברת רות סער, ילידת שנת 1984, היא מנהלת גן חינוך מיוחד, ומתגוררת בעיר דוד מזה שש שנים. גברת סער היא אם לארבעה ילדים קטנים, ולעיתים קרובות נמצאת עמם לבדה, לרבות בשעות הלילה, שכן אישה הוא רופא במחלקת נשים ויולדות בבית החולים הדסה.
25. משיב 7, ד"ר יונתן אדלר, יליד שנת 1976, הוא מרצה בתוג לארכיאולוגיה באוניברסיטת בן גוריון שבנגב, ומתגורר בעיר דוד מזה כשלוש עשרה שנה. ד"ר אדלר הוא אב לששה ילדים קטנים, ובנו הבכור הותקף פעמיים במהלך השנתיים האחרונות. ביתו של ד"ר אדלר הותקף גם הוא במשך תקופה ארוכה באמצעות אבנים, בקבוקי תבערה וירי קלע.
26. משיב 8, ד"ר דוד שטריך, יליד שנת 1959, הוא רופא ילדים בכיר במחלקה האנדוקרינולוגית בבית החולים ביקור תולים, ומתגורר בעיר דוד מזה 7 שנים. ד"ר שטריך הוא אב לתמישה ילדים שחלקם עודם מתגוררים עמו ועם רעייתו בביתם.
27. משיבה 9, גברת אפרת סקעת, ילידת שנת 1967, היא רואת חשבון, המתגוררת בעיר העתיקה מזה כחמש עשרה שנים. גברת סקעת היא אם לתמישה, מרביתם מתגוררים עדיין עמה ועם אישה.
28. משיב 10, מר בועז תנעמי, יליד שנת 1981, הוא מהנדס בחברת הזנק גדולה בירושלים, המתגורר ב"בית הדבש" בכפר השילות (סילוואן) מזה כשבע שנים. מר תנעמי הוא אב לשלושה ילדים קטנים המתגוררים עמו ועם רעייתו.
29. משיבה 11, גברת ברוריה קפרובסקי, ילידת שנת 1980 היא אדריכלית המתגוררת בעיר דוד מזה כשבע שנים. גברת קפרובסקי היא אם לארבע בנות קטנות, המתגוררות עמה ועם אישה בביתם.
30. הסיבה שהמשיבים ביקשו להצטרף להליך שכאן היא אחת ויחידה: למנוע את סיכון חייהם וחי משפחתיהם כתוצאה משינוי בלתי נדרש של מתכונת האבטחה.

31. המשיבים חוששים כי שינוי מתכונת האבטחה כמבוקש בעתירה, ישפיע על ביטחונם באופן ישיר. זאת, נוכח העובדה שמהנספחים שצורפו לעתירה עולה כי המשטרה עצמה סבורה שאופי משימותיה אינו מאפשר לה לספק את סוג השמירה והאבטחה שלו זקוקים המשיבים, ובוודאי שהיא לא תוכל לעשות כן במסגרת התקציב הקיים (ראו עמודים 13 ו-27 לנספח ע/3). גם תגובת המדינה לעתירה מלמדת כי כן סבורה המשטרה.

32. על כן, מבקשים המשיבים לוודא כי שלומם ושלום משפחותיהם לא ייפגע בשום קונסטלציה. הא ותו לא. ככל שכתוצאה מהעתירה תוגבר הנוכחות המשטרתית בשכונה, בנוסף לפעילות האבטחה הנדרשת לצורך הגנה על שלומם של המשיבים ומשפחותיהם, הרי שהמשיבים רק יברכו על כך.

33. נוכח האמור, יש להצר על כן שהעותרים בחרו שלא לצרף מראש את המשיבים ואת שכמותם, כמי שהחליך שכאן נוגע ישירות אליהם וכמי שיכולים להאיר את הסוגיות העולות בו מן הזווית שלהם. מכל מקום, משנודע למשיבים על קיומו של ההליך בדרך עקיפה, ומשקיבל בית המשפט אח בקשתם להצטרף אליו, נרפא פגם זה, לכל הפחות בדיעבד.

### 3. העובדות

34. בטרם ניכנס לעובדות הרלוונטיות ביחס לפעילות השמירה והאבטחה נשוא העתירה, ראוי להקדים ולסקור כ"מבט על" את סוגיית ביצוען של פעילויות אבטחה על ידי חברות אבטחה אזרחיות בישראל. זאת, שכן כפי שכבר צוין, פעילות השמירה והאבטחה נשוא העתירה אינה שונה במהותה מאותן פעילויות ואף מצומצמת מהן, שכן שבמסגרתה לא נעשה שימוש בפועל בסמכויות שונות המשמשות בפעילויות אבטחה אחרות.

#### 3.1 אבטחה על ידי חברות אבטחה אזרחיות והתשתית הנורמטיבית שלת

35. צורכי הביטחון הייחודיים במדינת ישראל, מחייבים להשקיע משאבים רבים וכוח אדם משמעותי בפעילויות שונות של אבטחה. משטרת ישראל אינה מסוגלת, ולפי תפיסתה גם אינה אמורה, לבצע את כל פעילות האבטחה הנדרשת. על כן, במקרים רבים – לרבות כאשר האבטחה היא



מטעם רשויות השלטון השונות או עבדון - מבוצעת פעילות זאת בידי תברות אבטחה אזרחיות, הפועלות תחת הנחייתם המקצועית של גורמי הביטחון המוסמכים, ובכללם המשטרה.

36. כך, למשל, מתבצעת האבטחה של משרדי הממשלה; אבטחת רובם ככולם של שרי הממשלה; האבטחה של רשויות מקומיות שונות; אבטחת לשכת נשיא המדינה; האבטחה ברשות שדות התעופה ובחברות התעופה; האבטחה ברכבת ישראל ובתחנות הסעף של תחבורה ציבורית; האבטחה בסניפי הדואר; באוניברסיטאות ובמוסדות חינוך; בקניונים ובמסעדות; אבטחת תחנות המשטרה; ועוד. כך גם מתבצעת האבטחה במרחב "עוטף ירושלים" של גדר ההפרדה ובמקומות רבים אחרים. בכל אותם מקומות פועלות חברות אבטחה אזרחיות, תוך שימוש באמצעי אבטחה שונים ומגוונים, כדי להבטיח את שלומם ואת ביטחונם של המצויים בהם.

37. התגברות צורכי האבטחה, לצד המודעות והרגישות הגוברות לזכויות ולחירויות היסוד של הפרט, הביאו את בנסת ישראל להסדיר, בחקיקה ראשית, את נושא האבטחה באמצעות מי שאינם עובדי ציבור או אנשי משטרה.

38. כלשון דברי ההסבר להצעת חוק שמירה על ביטחון הציבור משנת 2002:

האיום המתמיד על ביטחונם של תושבי מדינת ישראל מצד גורמים עוינים והתגברות תופעות האלימות במקומות ציבוריים, מצדיק חקיקת חוק שלא יהיה מותנה בהכרזה על מצב חירום ובו ייקבעו הסמכויות הנדרשות לשם שמירה על בטחון הציבור והתנאים להענקת הסמכויות, תוך שמירה על האיזון המתחייב בין הענקת סמכויות אלה לבין תירויות היסוד של הפרט שבלפיו מופעלות הסמכויות

(דברי ההסבר להצעת חוק סמכויות תיפוש לשם שמירה על ביטחון הציבור, התשס"ב-2002, ס"ח 3118, 27.5.2002).

39. כך, בשלב הראשון, נחקק חוק להסדרת הבטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998 (להלן: חוק הביטחון בגופים ציבוריים). חוק זה חל על שורה של גופים בעלי חשיבות לאומית, וביניהם

רשויות שלטון (כגון משרדי ממשלה, בנק ישראל ועוד); על גופים ציבוריים אחרים (כגון הסוכנות, בזק ורכבת ישראל); וכן על גופים פרטיים בעלי דגישות ביטחונית מיוחדת כמו בתי הזיקוק, האוניברסיטאות ותברות הסלולאר.

40. החוק כולל הוראות שונות לגבי מינוי ממוני ביטחון באותם גופים, וכן לגבי דרכי הכשרתם וסמכויותיהם. הוא גם מאפשר למנות מאבטחים, ומקנה להם סמכויות חיפוש ותפיסת תפצים וכן סמכות לדרוש הצגת תעודה מזהה (ראו סעיפים 3 ו-13 לחוק). חוק הביטחון בגופים ציבוריים אף קובע כי המשטרה ושירות הביטחון הכללי ינחו את מערכי האבטחה שמוקמים מכוחו בגופים הרלוונטיים, ויפקחו עליהם (סעיפים 10 ו-15 לחוק).

41. שבע שנים לאחר תקיפת חוק הביטחון בגופים ציבוריים, בשנת 2005, תוקקה כנסת ישראל את תוק שמירה על בטחון הציבור, שהוא בעל תחולה כללית יותר מזו של הראשון.

42. סעיף 1 לחוק מגדיר את תכליתו, שהיא לתבטח

שמירה על ביטחון הציבור מפני פעילות חבלנית  
עוינת ומפני אלימות, וזאת במקום ובדרך  
שיבטחו שמירה מרבית על כבוד האדם, פרטיותו  
וזכויותיו.

43. על מנת להגשים את התכלית האמורה, מקנה תוק שמירה על ביטחון הציבור סמכויות שונות לאנשי ביטחון, לרבות למאבטחים שאינם אנשי משטרה או עובדי ציבור, ושהוסמכו לשם כך על ידי השר לביטחון פנים (סעיף 7(א) לחוק). זאת, תוך שמירה על האיזון המתחייב בין המטרה של הגנה על ביטחון הציבור מפני פעילות חבלנית עוינת, לבין זכויות היסוד של הפרט.

44. כך, החוק מעניק לאותם מאבטחים, בתנאים הקבועים בו, סמכות לעריכת חיפוש על אדם ולתפיסת תפצים מסוימים שהתגלו במסגרת החיפוש (סעיפים 3 ו-4 לחוק); הוא מעניק להם סמכות לדרוש מאדם להזדהות (סעיף 4 לחוק) ולעיתים גם סמכות עיכוב (סעיף 6 לחוק); וכן סמכויות נלוות להפעלת הסמכויות הנזכרות (סעיף 5 לחוק).

45. תוק שמירה על ביטחון הציבור הוא החוק שמכוחו מבוצעות מרבית פעילויות האבטחה הנזכרות לעיל, לרבות כאלה המבוצעות מטעם רשויות שלטוניות או עבורן: כך למשל, הוסמכו מכוחו מאבטחי מוסדות חינוך (י"פ 5544); מאבטחי דיסקוטקים, קניונים ובתי מלון (י"פ 5544); מאבטחי הכותל המערבי (י"פ 5547); קציני ביטחון במועצות אזוריות (י"פ 5593); מאבטחי שגרירויות זרות (י"פ 6019); מאבטחי מעברי "עוטף ירושלים" (י"פ 5661); מאבטחי הרכבת הקלה בירושלים (י"פ 6235) ונהגי האוטובוסים (י"פ 5544); ובן מאבטחי החנות משטרה ברחבי הארץ (י"פ 5749). מכוח תוק זה גם הוסמכו המאבטחים המבצעים את פעילות השמירה והאבטחה נשוא העתירה, ועל כן עוד נשוב אליו ואל הוראותיו בהמשך, וביתר פירוט.

46. לאתר מבט כולל זה, גפנה להתייחסות אל פעילות השמירה והאבטחה נשוא העתירה. כפי שנקראה, המגמה הכללית של השנים האחרונות, בדבר הסדרה תוקית גוברת והולכת של פעילויות האבטחה המבוצעות בישראל, לא פסחה גם על פעילות השמירה והאבטחה נשוא העתירה.

### 3.2 הצורך באבטחת בתי תושבים יהודיים במזרח ירושלים והסדרת האחריות על פעילות השמירה

#### והאבטחה

47. הצורך באבטחת בתי תושבים יהודיים המתגוררים במזרח ירושלים היה ברור מאליו עוד מתחילת ההתיישבות היהודית באזור (תכתובות בעניין, מימי היישוב בשנות השלושים של המאה הקודמת, מצ"ב כנספח משיבים/1).

48. כבר בשנת 1884 החלו להתיישב יהודים מדרום לעיר העתיקה, והקימו את "כפר השילוח". הם אמנם ניצלו מפרעות תרפ"ט, שבמהלכן חלק מתושבי הכפר אף סייעו להם, אולם במאורעות תרצ"ו-תרצ"ט כוחם לא עמד, וההתיישבות היהודית במקום תוסלה.

49. לאחר מלחמת ששת הימים, ומשתודשה ההתיישבות היהודית באזור, נוצר מחדש הצורך באבטחת התושבים היהודים, צורך שעם השנים רק הלך וגבר.

50. משטרת ישראל סברה, לאורך כל השנים, כי אין זה מתפקידה לבצע פעילות אבטחה כגון זו. ובלשון דו"ח וועדת אור שהוקמה על ידי שר השיכון לשם בחינת הנושא:

משטרת ישראל התנגדה מאז ומתמיד לנהל את הפרויקט באופן ישיר, מאחר ולטענתה היא אחראית מרחבית בדגש על ניידות וגמישות ואינה מתכוונת לשנות את תפיסתה המקצועית בתחום זה ולספק אבטחה אישית למתיישבים

(עמ' 13 לדו"ח ועדת אור, נספח ע/3 לעתירה)

51. יצוין כי תפיסה זו של המשטרה זכתה לגיבוי, לחיזוק ולתמיכה של המחוקק, עם תיקת חוק בטחון בגופים ציבוריים וחוק שמירה על בטחון הציבור, כאמור לעיל, והיא עודנה תקפה כיום, כעולה גם מתגובת המדינה (וראו סעיפים 46-54 לתגובה).

52. ואכן, לאורך השנים לא המשטרה היא שביצעה את פעילות השמירה והאבטחה של בתי התושבים במזרח ירושלים. האחריות בעניין זה הוטלה לפתחו של משרד השיכון, ועל מנת לממש אותה הוא התקשר עם גופים שונים. עם זאת, המשטרה חייתה מאז ומעולם האחראית המקצועית העליונה על הפעילות, והיא זו שהגדירה את משימות האבטחה ואת ההנחיות לביצוען.

53. כך עולה מפורשות מדברי ועדת אור ולפיהם:

הקשר עם משטרת ישראל רצוף ומשמעותי: מערך האבטחה נתפס בעיני המשטרה כמכפלת כוח, והיא נוטלת חלק עיקרי בהגדרת התקנים ותחומי האחריות של המערכת (שם, עמוד 19)

54. יצוין, אמנם, כי ועדת אור עצמה המליצה להעביר את כלל האחריות על פעילות השמירה והאבטחה ממשרד השיכון אל המשטרה, ואף התקבלה החלטת ממשלה ברוח זו (החלטה צורפה כנספח ע/24 לעתירה), אולם עד מהרה החליטה הממשלה לחזור בה מאותה החלטה, ולהותיר את האחריות בעניין בידי משרד השיכון, בהתאם למתכונת שנהגה לאורך שנים ארוכות (החלטה 1073, נספח ע/25 לעתירה).

55. ובלשונו של החלטה של 1073, משנת 2007:

הסדרת האחריות על אבטחת מתתמים במזרח  
ירושלים

מתליטים:

1. לבטל את החלטת הממשלה מס. 498 מיום 12.9.2006, ולקבוע כי אבטחת המתתמים של היישוב היהודי במזרח ירושלים תישאר בתחום הפעילות של משרד הבינוי והשיכון כפי שתיח הדבר עד כה.

...

3. צוות בראשות המנהל הכללי של משרד הבינוי והשיכון יקיים עבודת מטה על הסדרת נושא האבטחה במזרח ירושלים ובכלל זה יקבע קריטריונים ברורים, שוויוניים ושקופים ונוהל עבודה מסודר....

56. בהתאם לסעיף 3 להחלטה הנ"ל, וכחלק מהמגמה הגוברת והולכת להסדרת הנושא של אבטחה בכלל, והאבטחה נשוא העתירה בפרט, אכן גובשו קריטריונים כאמור. לאחרונה אף הוציא מנכ"ל משרד השיכון "נוהל עבודה מסודר" בעניין (ראו: "נוהל הסדרת אבטחת מתתמים במזרח ירושלים" נספח מש/2 לתגובת המדינה).

57. הנוהל קובע, בין היתר, את התחום הגיאוגרפי שלגביו תתקבלנה בקשות לאבטחה; את מהותם של שירותי האבטחה שיינתנו בהתאם להוראות המשטרה; את אופן הגשת בקשה לאבטחה; את הצורך בקבלת אישור עיריית ירושלים לגבי חוקיות בנייתו של הנכס וחוקיות השימוש בו לפני שקילת הבקשה; את הצורך בקבלת הנחיית המשטרה ביחס לעצם מתן האבטחה והיקפה; וכן את הצורך בעריכת בחינה חוזרת של הצורך האבטחתי מדי שנה.

58. להשלמת החמונה, וכמפורט בתגובת המדינה, נציין כי בשנת 2009 החליטה הממשלה לשוב ולהטיל על משרד השיכון גם את האחריות לאבטחת בית העלמין היהודי בהר הזיתים (החלטת ממשלה מס' 1095, מיום 20.12.2009).

3.3 נוהל משטרת ישראל "הנחיית היחידה לאבטחת מתחמים במזרח ירושלים" משנת 2009

59. כפי שכבר צוין, מאז חידוש ההתיישבות בעשורים האחרונים הייתה משטרת ישראל האחריות העליונה על פעילות השמירה והאבטחה נשוא העתירה מבחינה מקצועית, הנחתה אותה ופיקחה עליה.

60. עם זאת, על מנת לשפר את ההנחיה והפיקוח; כדי להגדיר טוב יותר את תלוקת האחריות בעניין לאור החלטת הממשלה משנת 2007; וכחלק מהמגמה להסדיר באופן מפורט יותר את המקורות הנורמטיביים לפעילויות השמירה והאבטחה בכלל, ולא לה נשוא העתירה בפרט – לשם מימוש כל אלה גיבשה משטרת ישראל בשנת 2009 את נוהל "הנחיית היחידה לאבטחת מתחמים במזרח ירושלים" (להלן: נוהל משטרת ישראל או הנוהל, צורף לעתירה כנספח ע/8).

61. סעיף 1 לנוהל קובע כי המשטרה תפעל על מנת

לסייע למשרד השיכון לממש את האבטחה במתחמי ההתיישבות היהודית במזרח ירושלים וזאת על דרך של מתן הנחייה מקצועית לגורמי האבטחה. בעניין זה גיבשה המשטרה, בשיתוף עם משרד השיכון הסדרי עבודה שעיקריהם יופיעו בנוהל זה.

62. סעיף 5 לנוהל מוסיף וקובע את מטרתו, שהיא

הסדרת דרכי פעולה למתן הנחיה מקצועית מטעמה של משטרת ישראל... באמצעות גורמי משרד השיכון

63. ואכן, פירוט חלוקת התפקידים שבין משטרת ישראל לבין משרד השיכון מופיע בסעיף 11 לנוהל. על פי הסעיף, הרי שכחלק מתפקידה של המשטרה לפקח על פעילות השמירה והאבטחה מבחינה מקצועית, היא אמורה לקבוע את "תפיסת האבטחה וחמיגון"; "גחלים ופקודות"; "עקרונות

תפיסת הפעולה הביטחונית"; "איום הייחוס"<sup>1</sup>; "קביעת קריטריונים לגיוס כ"א, הכשרחו ושמירה על כשירותו"; "בדיקה ואישור של אמצעים טכנולוגיים לביצוע המשימה"; "פיקוח בקרה וביקורת על ביצוע המשימות"; ועוד.

64. המשטרה היא גם זו שקובעת את "עקרונות תפיסת הפעולה הביטחונית... שיטות פעולה ואמצעים מול סוגים של איומים"; היא האמורה לתת "הנחיות קונקרטיים בעקבות התראה לפיגוע אפשרי" וכן "פתרונות לבעיות חריגות ובלתי צפויות"; וכמו כן היא המפקדת על "תיאום הפעילות המבצעית השוטפת ובאירועים מיוחדים" (ראו: סעיף 11(א)-(ב) לנוהל).

65. משרד השיכון, לעומת זאת, נושא באחריות הישירה לאבטחת המתחמים (באמצעות חברת אבטחה אזרחית שעמה התקשר במכרז) ובתוך כך אתראי הוא על פעילות השמירה והאבטחה מבחינה מנהלית ועל יישום הנחיותיה המקצועיות של המשטרה (סעיפים 11(ג)-(ד) שם; ראו גם סעיף 13 לחגובת המדינה).

66. הנוהל מוסיף וקובע כי פעילות השמירה והאבטחה "נעשית בממשקים עם פעילות המשטרה ומהווה מכפיל כח למניעת פח"ע", אך כמובן אינה במקומה (סעיף 4(ב) לנוהל). זאת, כחלק מתפיסתה של המשטרה בדבר האבחנה בין תפקידיה המסורתיים והאתריות המרחבית שלה לבין אופייה של פעילות השמירה והאבטחה, תפיסה שעוגנה כאמור בחוקי הכנסת.

#### 3.4 תסמכת המאבטחים מכוח חוק שמירה על ביטחון הציבור

67. המגמה הכללית עליה עמדנו, הן של הרשות המחוקקת והן של הרשות המבצעת, להסדרת סמכויות מאבטחים שאינם אנשי משטרה או עובדי ציבור לבצע פעילויות אבטחה שונות במסגרות שונות, לרבות פעילויות אבטחה מטעם רשויות השלטון, תקפה כאמור גם ביחס לפעילות השמירה והאבטחה נשוא העתירה.

---

<sup>1</sup> "האיום הנגזר ממכלול האיומים האסטרטגיים, הנכללים בהערכת המודיעין כחלק מהערכת המצב בתחום" (ראו אתר משטרת ישראל בכתובת: <http://police.gov.il/mehozot/agafshitor/pages/inilonmusagim.aspx>)

68. כך, ומכות סמכותו בסעיף 7(א) לחוק שמירה על ביטחון הציבור, הסמיך השר לביטחון פנים את המאבטחים המגנים על בתי המשיבים ושכמותם, כמאבטחים על פי אותו חוק, וממילא הקנה להם את הסמכויות המפורטות בו.

69. וזו לשון כתב ההסמכה:

בתוקף סמכותי לפי סעיף 7 לחוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור, התשס"ה-2005 (להלן- התוק), אני מסמיך כל מאבטח המועסק באבטחת מחתמים במזרח ירושלים המאובטחים מכות החלטת ממשלה מס' 1073, מיום ב' בשבט התשס"ז (21 בינואר 2007) (להלן- מתתס מאובטח), והנוהל שהוצא מכותה, למאבטח לעניין התוק (להלן- מאבטח), ובלבד שקצין מוסמך אישר את כשירותו.

סמכויות המאבטח לערוך חיפוש בלא צו שופט לפי סעיף 3 לחוק, יהיו כמפורט להלן:

(1) בעת כניסה למקום מאובטח - על גופו של אדם, בכלי תחבורה, במטען או בטובין אחרים;

(2) במתחם המאובטח ובסביבתו הקרובה - על גופו של אדם או בכלי תחבורה, אם היה למאבטח תשד סביר שהאדם נושא עמו שלא כדין נשק, או עומד לעשות שימוש שלא כדין בנשק, או שהנשק המותזק שלא כדין נמצא בכלי תחבורה.

(י"פ 6094, נספח ע/10 לעתירה)

70. הנה כי כן: פעילות השמירה והאבטחה נשוא העתירה נעשית מכות חוק שמירה על בטחון הציבור, ובהתאם לאמור בו.

71. יצוין כי גם במכרז האבטחה שפרסם משרד השיכון בשנת 2007 - שמכותו בוצעה פעילות השמירה והאבטחה במועד הגשת העתירה - נאמר כי "אבטחת התושבים בפני פעילות חבלנית



והגנה עליהם [תיעשה] במסגרת חסמכויות המוקנות לחב' אבטחה ושמירה בתוספת סמכויות כאלה שיתקבלו בניוחז, אם יתקבלו" (נספת א למכרז נספח ע/9 לעתירה, סעיף 3(ב) לפרק "משימות ותפקידים").

### 3.5 פעילות השמירה והאבטחה בפועל

72. נוהל משטרת ישראל מגדיר את המשימות הכלולות בפעילות השמירה והאבטחה, ובין היתר הוא מתייחס ל"אבטחת המתתמים ובתי המגורים של האוכלוסייה היהודית במזרח ירושלים", לרבות "פעוטונים, גני ילדים, מוסדות חינוך וחשכלה", וכן ל"ביצוע ליווים רכובים ורגליים של התושבים, אל מתחמי המגורים ומהם". זאת, יש להניח, נוכח "איום הייחוס" שאותו קבעה המשטרה על פי סמכותה ותפקידה, שהוא החשש מפני פיגועי טרור כלפי אותם תושבים יהודיים (חשש שאינו קיים ביתס לתושבים הערביים המתגוררים באזור, וודאי לא באותה עוצמה, כמפורט גם בסעיף 30-31 ו-63 לתגובת המדינה).

73. ואכן, כפי שכבר צוין, פעילות השמירה והאבטחה נשוא העתירה היא מוגדרת ומצומצמת, וכוללת שמירה והגנה פסיבית בלבד, על מנת למנוע פגיעה פיזית בתושבים היהודיים (וראו גם סעיפים 36-39 לתגובת המדינה):

74. כך, המאבטחים יושבים בכניסות לבתים ולבניינים או בסמוך להם, ובמקומות מסוימים בכניסה למתחמים מגודרים הכוללים מספר בתים בעלי חצר משותפת, ומוודאים כי לא נכנס אליהם אדם שיש חשד שינסה לפגוע בתושבים ובבני משפחותיהם;

75. הם יושבים בכניסות לבתים ולבניינים שבהם מופעלים פעוטונים, גני ילדים וכדומה, או בסמוך אליהם, ומוודאים כי לא נכנס אדם שיש חשד שינסח לפגוע בילדים תשוחים שם;

76. וחם מלווים את התושבים ובני משפחותיהם בעת שאלה נכנסים אל בתיהם ויוצאים מהם, בתתאם לצורך ולפי הנחיות המשטרה, פשוט באמצעות הליכה על ידם או הסעתם.

77. כמו כן, כחלק ממעורך האבטחה וההגנה, קיימת מערכת מצלמות המאפשרת למאבטחים לצפות אל סביבתם הקרובה של בתים שעליהם הם מגנים, על מנת לזהות אם נשקף איום על חיי

המשפחות המתגוררות בו או על שלומן. בכל שהמאבטחים מזהים חשד לאיום כזה, בין אם באמצעות תמצלמות ובין אם בעין, הרי שתם מזעיקים את המשטרת.

78. במצב היומיומי ובהתנהלות השגרתית, המאבטחים אינם עושים שימוש בסמכויות הקנויות להם מנח חוק שמירה על בטחון הציבור בלפי כלל האוכלוסייה, ותם ממוקדים אך ורק בתגנה פסיבית על התושבים ובתיחם: הם אינם עורבים חיפוש על עובדי אורח ואינם תופסים חפצים שלתם; אינם דורשים מהם להזדהות; ובוודאי אינם מעכבים איש.

79. לפיכך, כל עוד לא מתקיימת פעילות חבלנית עוינת, המסכנה את שלומם של התושבים היהודיים ובני משפחותיהם, הרי שבפועל אין כמעט כל אינטראקציה בין המאבטחים לבין התושבים הערבים. אינטראקציה כזו קיימת רק כאשר נשקפת סכנה קונקרטית לשלומם של התושבים היהודיים כתוצאה ממתקפות נגדם או חשש למתקפות כאלה, וכדי למנוע את אותה סכנה (מניעה שהיא, בסופו של יום, מטרתה של פעילות השמירה והאבטחה).

80. ויודגש: אופייה הפסיבי של האבטחה באזור מזרח ירושלים נובע מן המדיניות הברורה והחד-משמעית של משטרת ישראל ושל משרד השיכון. מדיניות זו – שהמשיבים חיים אותה מדי יום ביומו – מתבטאת בהגובת המדינה, אולם היא מחבטאת גם במסמכים של הגורמים הדלוונטיים "מזמן אמת", שצורפו כנספחים לעתירה עצמה.

81. כך, במכתב משרד השיכון לעותרת 10 מיום 1.8.10 (נספח ע/13 לעתירה) נאמר כי:

...המאבטחים נמנעים, ומונחים להימנע ככל האפשר ממגע עם התושבים המקומיים (סעיף 3);

וכן:

היחידה אינה יוזמת אירועים ולא מקיימת פעילות יזומה כלשהי. מתוקף הגדרת המשימה, מאבטחי היחידה מגיבים לאירועים שבהם מושאי האבטחה ו/או המאבטחים מותקפים... (סעיף 6);

ובהמשך:

מטרת המאבטחים היא להרחיק את התושבים מההתרחשות על מנת לשמור על ביטחונם ולא להשליט סדר או לאכוף חוק (סעיף 8).

82. גם דווח אירועים לחודש דצמבר, שאותו צירפו העותרים לעתירתם כנספח ע/12, מוביל למסקנה דומה. הרי כמעט בכל האירועים שדווחו בו, לרבות במקרים רבים של זריקות אבנים וגם באשר הזורקים זוהו, התגובה של המאבטחים הייתה לכל היותר "הזמנת משטרה" – הא ותו לא (ראו אירועים מיום 30.11, 2.12, 3.12, 4.12, 14.12, 16.12, 17.12, 18.12, 23.12, 24.12, 25.12, 26.12, 28.12, 29.12, 30.12, 31.12, 1.1, 2.1, 4.1). המקרה המשמעותי היחיד שבו היה מגע בין המאבטחים לבין תושב ערבי היה כאשר תושב כזה חדר לאחד הבתים, ואז הם תחקרו אותו על מנת לוודא שהוא אינו מסכן את תושבי הבית או מתכוון לפגוע בהם. ברי כי פעולה כזו מתבקשת לאור תפקידם של המאבטחים, ועולה בקנה אחד עם סמכויותיהם.

83. יתר על כן: תמונה דומה ביתס לפעילות השמירה והאבטחה עולה מהתצהיר שצירפו העותרים עצמם לתמיכה בעתירה (תצהירו של מר אליקים ניצני, נספח ת/1).<sup>2</sup>

84. בתצהיר זה, המתייחס למצב הדברים בשנת 2006, מתאר ניצני את פעילות השמירה והאבטחה הכוללת "שמירה בעמדה סטטית" על בתי התושבים, וכן ליוויים שלהם אל בתיהם והחוצה ככל שהדבר דרוש על מנת להגן עליהם מפני פגיעה אפשרית בתייהם ובשלומם. ניצני מציין בעצמו כי "כאשר מדובר ויכוח שכנים שאינו מעלה חשש לפגיעה במתנתלים, תמאבטחים לא אמורים להתערב", אלא רק כאשר יש "חשש לפגיעה" בתושבים, וגם זאת עד להגעת המשטרה (סעיף 6 לתצהיר).

---

<sup>2</sup> אגב, על פניו בולל התצהיר סתירות מחותיות, המלמדות על מגמתיותו. כך, למשל, טוען ניצני כי "לתחושתי" המשטרה לא הייתה מעורבת בביקוח (ס' 7), אולם בפועל הוא מתייחס לכך שמוקד האבטחה נמצא בחוף תנת המשטרה ובסמוך למוקד המשטרה, ושם חית מתנהל תדריך בתחילת כל משמרת (ס' 14). עם "תחושה" קשה להתמודד, אולם גם האמור בעמוד 19 לד"ת וועדת אור, נספח ע/3, סותר לחלוטין תחושה זו, וודאי שאין לח כל הצדקה כיום, לאור הנוהל המפורט שנקבע בעניין.

סתירות קשות מצויות גם בתצהירי יתר העותרים, העומדים בניגוד גם למציאות הפשוטה עליה יכולים להעיד המשיבים ושכמותם. עם זאת, המשיבים סבורים כי לא זהו תהליך המתאים לברר את העובדות תמדיקות, ובירור זה אף לא נדרש לצורך הכרעה בעתירה, ועל כן לא התייחסו לעניין בתגובה.

85. ניצני מוסיף כי בהדרגה שעבר ביחס לסמכות הנתונה למאבטחים

הסבירו לנו כי אנחנו לא חלק מכוחות הביטחון, אין לנו שום סמכויות שיטור... אנו לא יכולים לעכב אף אחד בלי סיבה טובה, וסמכות העיכוב הנתונה בידינו זהה לזו הנתונה לכל אזרח רגיל (עיכוב אזרחי) ולא מעבר לכך... למעשה אנחנו כמו אזרחים רגילים ואף אחד לא חייב להציג בפנינו את תעודת הזהות שברשותו

(ס' 11 לתצהיר)

86. המצב הנורמטיבי אותו מתאר ניצני אינו תקף היום, לאור הסמכויות שתוקנו למאבטחים מכוח חוק שמירה על בטחון הציבור. עם זאת, ההתנהלות בפועל לא שונתה, וגם כיום המאבטחים אינם עושים שימוש בסמכויותיהם מכוח אותו חוק, כאמור, אלא ממוקדים בהגנה פסיבית על התושבים מפני פגיעה בחייהם ובשלומם.

#### 4. הטיעון המשפטי

87. כפי שכבר צוין, העתירה שכאן מעלה שתי שאלות משפטיות שאליהן יש להתייחס: הראשונה, האם את פעילות השמירה והאבטחה נשוא העתירה ניתן לבצע שלא באמצעות המשטרה אלא באמצעות חברת אבטחה אזרחית המפוקחת על ידה; והשנייה, האם את האחזיות על ההתקשרות עם אותה חברה ועל פעילותה ושאיית הממשלה להקנות למשרד השיכון, שהוא זה שהיה אחראי על העניין לאורך שנים ארוכות.

88. לשתי שאלות אלה, ולשיחוי הרב שבו הועלו, נתייחס להלן. אולם, בטרם נעשה כן יש לחסיר מעל הפרק טענה אחת מקוממת במיוחד שהעלו העותרים. כוונתנו לטענה בדבר "פגיעה בשוויון", כביכול, הנובעת לטענתם מן העובדה שפעילות השמירה והאבטחה מיועדת להגן אך ורק על התושבים היהודים ולא עליהם.

#### 4.1 אין כל "פגיעה בשוויון" כתוצאה מביצוע פעילות השמירה והאבטחה נשוא העתירה

89. הטענה בדבר "פגיעה שוויון" היא לא פחות מאבסורד מוחלט.

90. כפי שכבר צוין בתחילת, השמירה והאבטחה אינן "פריבילגיה", אלא עול ונטל. התושבים היהודיים החיים באזורים הרלוונטיים מוכנים לשאת את אותו נטל, כדי להמשיך ולהתגורר בבתיהם תוך שמירה על שלומם, אולם הם וודאי היו שמחים אילו לא היה צורך באבטחה כלשהי עבורם.
91. מי שהגדיר את מטרתה של פעילות השמירה והאבטחה לא היו התושבים. הייתה זו משטרת ישראל, מתוקף אחריותה הכללית על "קיום הסדר הציבורי ובטחון הנפש והרכוש" של כלל אזרחי המדינה ותושביה (סעיף 3 לפקודת המשטרה [נוסח חדש], תשל"א-1971).
92. תרי את אחריותה זו על המשטרה לפרוט לפרוט בנסיבות ספציפיות, בהתאם להערכות הביטחוניות והמודיעיניות שיש לה ביחס לאותן נסיבות. בנסיבות נשוא העתירה, הייתה זו המשטרה שקבעה לאורך כל השנים כי תיי המשיבים וחיי יתר התושבים היהודים המתגוררים באזור מצויים תחת איום חמור ומתמיד, להבדיל מחיי תושבים ערבים המתגוררים שם, ועל כן הם אלה הזקוקים להגנת ולאבטחה צמודות (וראו גם סעיף 11(א)(3) לנוהל משטרת ישראל נמפח ע/9 ה"ל, לפיו היא הקובעת כאמור את "איום הייחוס").
93. קביעה זו נראית יותר מסבירה, נוכח היסטוריית הפיגועים שבוצעו באזור כנגד יהודים. אפילו דיווח האירועים שעליו נסמכו העותרים עצמם (נספח ע/12 לעתירה) תומך בה, נוכח אירועי הירי וזריקות האבנים הנזכרים בו כמעט כעניין של יומיום.
94. בהקשר זה ראו גם האמור בסעיפים 31-30 ו-63 לתגובת המדינה; וכן את תיאורי המצב הביטחוני הקשה והסכנות שלתם חשופים תמתיישיבים היהודיים שבמכתב סמנ"ל משרד השיכון מיום 29.7.10 (נספח ע/17 לעתירה); ובמכתבו המשרד לביטחון פנים מיום 11.7.10 (נספח ע/20 לעתירה).
95. ראו גם את התמונות המצורפות להגובה זו, ומסומנות כנספח משיבים/2.
96. אשר לעותרים, הרי שאין חולק כי חם זכאים להגנה על חייהם, גופם וכבודם, ככל אדם אחר, לרבות משיבים. אלא שמשטרת ישראל סבורה כי הגנה זו יכולה להינתן לעותרים על ידה, כמו שהיא ניתנת לכל אדם אחר במדינה. במילים אחרות: ביתס לעותרים לא קיים אותו צורך

ביטחוני ייחודי הקיים, למרבה הצער, ביחס למשיבים ולשכמותם, לאבטת באופן מתמיד את בתיהם והמקומות שבהם הם שוהים (וכאמור, המשיבים היו שמחים אילולא היה קיים צורך כזה).

97. במילים אחרות: אם ניתן לדבר על "פגיעה בשוויון" כלשהי בקשר לעתירה, הרי שפגיעה כזו תיגרם דווקא אם תתקבל העתירה, חלילה, שכן הדבר עשוי להביא לכך שבניגוד לעותרים, חייהם גופם וכבודם של המשיבים לא יזכו להגנה מספקת.

98. נוסף כי הסעד לו עתרו העותרים – להעביר את פעילות השמירה והאבטחה למשטרה עצמה – כלל לא היה משנה מצב זה. הלוא ניתוח צרפי ההגנה השונים ממילא נעשה על ידי המשטרה, כאמור, והוא לא היה משתנה, כך שגם הצורך לקיים את פעילות השמירה והאבטחה של התושבים היהודים לא היה משתנה. השוני היחיד היה שאת אותה פעילות מפלה, כביכול, היו מבצעים שוטרים. גם מטעם זה אין לטענה כל מקום.

99. בשולי דברינו בהקשר זה נבקש להזכיר נשכחות: היה זה בתחילת שנות התשעים של המאה הקודמת, כאשר משטרת ישראל ביקשה למנוע מאזרחים יהודים להתגורר בבתים שנרכשו במזרח ירושלים, בטענה כי הדבר מסכן את חייהם ואת שלמות גופם באופן ברור, קשה, ויומיומי. בעקבות עתירה שהוגשה לבית משפט זה (בג"ץ 4747/91 אלע"ד – אל עיר דוד נ' המפקח הכללי של משטרת ישראל), החליטה ממשלת ישראל כי אותם אזרחים זכאים לממש את זכויותיהם הקנייניות בבירת ישראל כמו כל אזרח אחר, ועל מנת להגן עליהם ועל משפחותיהם החליטה להעניק את האבטחה נשוא העתירה. בלא אבטחה זו, היה גורלם ברור.

100. נוכח האמור, האם יעלה על הדעת כי כעת יוכלו העותרים לטעון שאותה אבטחה – שהייתה תנאי בלעדיו אין למימוש זכות יסוד בסיסית של התושבים תוך שמירה על שלמות גופם ועל חייהם – פוגעת בזכותם לשוויון? לא לשם כך נועדו זכויות היסוד (וראו: בש"פ 6352/05 פלוניס נ' מדינת ישראל (לא פורסם, 21.7.2005)).

4.2 בהגשת העתירה נפל שיהוי כבד

101. מתכונת האבטחה הקיימת נוהגת מזה שנים ארוכות, כאמור, והעותרים יודעים עליה כבר מראשיתה.

102. גם החלטת הממשלה, שעליה מלינים העותרים, ניתנה בשנת 2007, לפני כחמש שנים.

103. לכל אורך התקופה, איש מבין העותרים לא הלין על המצב.

104. רק כעת, לאחר שנהלי העבודה כבר התגבשו והוטמעו, והאבטחה מבוצעת בפועל במתכונת הקיימת, "התעוררו" העותרים, והם מבקשים לשנות סדרי בראשית.

105. העותרים אף לא טרחו לנסות ולהסביר מדוע השתהו זמן כה רב.

106. במקרה דומה, שבו ביקשו עותרים לפנות מתיישבים ממבנה בו התגוררו כעשרים שנה, דחה בית משפט זה את העתירה, בקבעו כי

... מתיישבים ישראלים החלו להתגורר במקום לפני כעשרים שנה. תמונת מצב זו הייתה ידועה לכל... הגשת העתירה בנקודת הזמן הנוכחית לוקה, אפוא, בשיהוי כבד (בג"ץ 6492/08 עמותת ש.ע.ל. מפעלים חינוכיים נ' אלוף פיקוד מרכז (פורסם בגבו 14/1/10)).

107. מעבר לשיהוי ברמה הסובייקטיבית, ברי כי במקרה שכאן קיים גם "שיהוי אובייקטיבי" משמעותי. הרי החלפת מתכונת האבטחה הנוכחית במתכונת חדשה תוריד לטמיון כסף ומשאבים רבים, ובעיקר היא עשויה לגרום לפגיעה ממשית ברמת האבטחה הקיימת, לכל הפחות עד שהמתכונת החדשה תגיע לרמת המיומנות והאינרציה של חמתכונת הנוכחית (זאת, בהנחה שהגעה לרמה כזו אפשרית בכלל, הנחה המוטלת בספק לאור עמדת משטרת ישראל עצמה, כמפורט לעיל).

108. כבר נקבע כי

בדרך כלל השיהוי משמש לדחיית עתירה על הסף, על-אף הטענה שהחלטה המינהלית לוקה בפגם משפטי. רק במקרים מיוחדים עשויה הטענה בדבר פגם משפטי להגיע לדרגת חומרה הגוברת על הנזק הנובע מן השיהוי

(בג"ץ 2285/93 נחום נ' ראש עיריית פתח-תקווה, פ"ד מח(5) 630, 642 (1994)).

109. כפי שנראה להלן, במקרה שכאן לא קיים כל פגם משפטי בהחלטה, וודאי לא כזה שתומרתו שקולה לנזק שייגרם כתוצאה מקבלת העתירה. לפיכך, גם מטעם זה יש לדחותה.

#### 4.3 אין כל מניעה לבצע את פעילות השמירה והאבטחה באמצעות חברת אבטחה אזרחית

110. העובדות שפורטו מגלות בבירור כי אין כל מניעה לבצע את פעילות השמירה והאבטחה על ידי חברת אבטחה אזרחית.

111. הלוא כפי שכבר פורט, פעילות השמירה והאבטחה נשוא העתירה היא מצומצמת ביותר, וכוללת שמירה והגנה פסיבית בלבד, על מנת למנוע פגיעה בשלומן ובחייהן של המשפחות והתושבים היהודים במזרח ירושלים.

112. ככזו, סבורים המשיבים כי ניתן היה לבצע אותה ללא צורך בחסמכת בלשהי, למעט רישיון לחברת האבטחה מכוח חוק חוקרים פרטיים ושירותי שמירה, התשל"ב-1972. חוק זה מאפשר בפועל לכל אדם להסתייע בחברת שמירה כדי להגן על גופו או רכושו, באמצעות הצבת שומר בפתח מקום סגור ובמקרים מסוימים אף באמצעות אבטחה המושה נידת (ראו: ע"מ 9187/07 לוזון נ' שר הפנים, פיסקה 29 למסק-דיגו של השופט דנציגר (פורסם בגבו, 24/7/2008)).

113. יחד עם זאת, החליט השר לביטחון פנים להסמיך את המאבטחים מכוח חוק שמירה על ביטחון הציבור, ולהקנות להם סמכויות שונות מכוח אותו חוק, לרבות סמכויות חיפוש, דרישת הזדחות, עיכוב וסמכויות נלוות.

114. המקור הנורמטיבי לאותה הסמכה הוא סעיף 7(א) לחוק, שזו לשונו:



השר רשאי להסמיך אדם בסמכויות הקבועות בחוק זה, אם שוכנע כי הסמכות נחוצה לשם ביצוע פעולות אבטחה ושמירה על ביטחון הציבור במקום מהמקומות המפורטים בסעיף 3(א) שיש לציבור גישה אליהם או שלגביהם יש רגישות מבחינת ביטחון הציבור או ביטחון המדינה; לצורך כך רשאי השר להסמיך אף מי שאינו עובד ציבור; בהסמכה לפי סעיף קטן זה יקבע השר את סוג המקום שבו ניתן למי שהוסמך לפי סעיף זה להפעיל סמכות לפי הוראות סעיף 3.

115. סעיף 7(א) מתיר, אפוא, לשר לביטחון פגיס להסמיך אדם, לרבות מי שאינו עובד ציבור, בסמכויות שנקבעו בחוק, בהתקיים שני תנאים: האחד, נחיצות ביטחונית; השני, כי סוג המקום יהיה מהמקומות המפורטים בסעיף 3(א) לחוק, שיש לציבור גישה אליהם או שיש לגביהם רגישות ביטחונית.

116. וזו לשון סעיף 3(א) לחוק שמירה על ביטחון הציבור, המונה כאמור את סוגי המקומות שלגביהם ניתן להעניק סמכויות מכוח החוק:

לשם שמירה על ביטחון הציבור רשאי שוטר, חייל מוסמך או מאבטח, לערוך חיפוש בלא צו של שופט כמפורט להלן:

(1) על גופו של אדם, בכלי תחבורה, במטען, בטובין אחרים - בעת כניסה לנמל, לבנין או למקום מגודר;

(2) על גופו של אדם, בכלי תחבורה, במטען ובטובין אחרים - בעת כניסה לאחד מהמקומות המפורטים בפסקה זו או בעת הימצאותם בהם:

(א) תחנת הסעה לרכב ציבורי;

(ב) תחנת הסעה לחיילים;

(ג) מקום לצורך הסעת חיילים - שקבע ראש אגף מבצעים של צה"ל ושתוחם על ידי סימון או שילוט;

(ד) נקודת בדיקה;

(ה) סביבתם הקרובה של כל אחד מהמקומות המפורטים בפסקה זו;

(3) על גופו של אדם, במטען ובטובין אחרים – בעת כניסה לרכב ציבורי, בעת הימצאות בו או בעת יציאה ממנו.

117. יצוין כי סעיף 3(ב) לחוק מוסיף ומקנה למאבטח מוסמך סמכות חיפוש, שאינה מוגבלת לאחד מתמקומות הנזכרים, וזאת במצב של חשד לנשיאת או שימוש בנשק שלא כדין:

היה לשוטר, לחייל מוסמך או למאבטח חשד סביר שאדם נושא עמו שלא כדין נשק, או עומד לעשות שימוש שלא כדין בנשק, או שנשק המוחזק שלא כדין נמצא בבלי תחבורה, רשאי הוא לערוך חיפוש על גופו של האדם או בכלי התחבורה

118. תנה כי כן, השר רשאי להסמיך מאבטח בסמכויות הקבועות בחוק (גם בהעדר חשד לנשיאת נשק או שימוש בנשק שלא כדין), בין היתר, ביחס לבניין או למקום מגורד.

119. ואכן, בהתאם להוראות החוק קבע השר לביטחון פנים בצו ההסמכה שצוטט לעיל (וצורף כנספח ע/10) כי המאבטחים יפעילו את סמכויותיהם בעת כניסת "למתחם מאובטח", המופיע ברשימה שנקבעה מכוח נוהל משטרת ישראל. מתחמים אלה מהווים בניינים או מקומות מגורים, במשמעותם הפשוטה והבסיסית ביותר, כפי שגם פורט בפרק 3.5 לעיל; המאבטחים מוצבים בסמוך לפתחי אותם מבנים, או בחוכם, וסמכויותיהם מופעלות, אם בכלל, רק כלפי המבקשים להיכנס או לאיים על יושבי אותו מבנה. כעולה מאותו צו הסמכה, הרי שאפילו את סמכות החיפוש במצב של חשד לנשיאת נשק או שימוש בו שלא כדין, שהחוק לא הגביל דווקא למקום מסוים, הגביל השר רק "למתחם המאובטח ולסביבתו הקרובה".

120. תנה כי כן: המצב העובדתי הפשוט והברור הוא שהסמכויות שהוקנו למאבטחים מתייחסות רק למבנים או למתחמים מגודרים, בהתאם לחוק שמירה על ביטחון הציבור. אם למצב עובדתי זה דרושה תמיכה מן המסמכים שבפני בית המשפט הנכבד, הרי שניתן למצוא אותה בנוהל "הסדרת אבטחת מתחמים במזרח ירושלים", נספח מש/2 הנ"ל. נוהל זה מפרט את אמות המידה להוספת מתחמים להסדר האבטחה הנוהג, כאמור, וקובע כי בבקשת האבטחה יש לפרט, בין היתר, את

"כתובת המתחם/הבניין"; ואת "תיאור הנכס (כולל שטח ומס' קומות...)" – קטגוריות האופייניות למבנים ובניינים ולא לשטחים פתוחים.

121. מן האמור עולה, אפוא, בפירושו, כי ככל שפעילות השמירה והאבטחה נשוא העתירה דורשת הסמכה כלשהי, למרות הפסיביות שלה, הרי שהסמכה כזו מצויה בתוק שמירה על ביטחון חציבור ובצו שהוצא מכוחו. פעילות זו אינה שונה מפעילויות אבטחה רבות אחרות המבוצעות מכות אותו תוק, כגון אבטחת מוסדות חינוך, שגרירויות זרות, הרכבת הקלה והתתבורה הציבורית ועוד, ובמסגרתה אף מופעלות פחות סמכויות כלפי אזרחים ותושבים. המחוקק סבר כי האיזון בין הצרכים הביטחוניים, והשיקולים האחרים שיש לשקול בעניין, מצדיק לאפשר לחברות אבטחה אזרחיות לבצע את אותה פעילות, גם מקום שבו הן עושות זאת מטעם רשויות שלטון. בהתאם לחוראות חוק אלה פועלים גורמי הרשות המבצעת, הן בכלל, והן בפעילות נשוא העתירה בפרט.

122. העותרים מבינים היטב כי תוק שמירה על ביטחון הציבור גוזר את דינה של עתירתם להידחות. על כן, רק בשולי העתירה הם מנסים לטעון כי התוק אינו יכול לחול על פעילות השמירה והאבטחה נשוא העתירה, ומעלים מספר טענות בעניין (עמודים 51-53 לעתירה).

123. הטענה הראשונה היא כי סמכויות המאבטחים מופעלות "במרחב בלתי-מוגדר". כפי שהראינו לעיל, טענה זו פשוט אינה נכונה מבחינה עובדתית, והאבטחה מבוצעת ביחס לבניינים ומתחמים מגודרים בלבד.

124. הטענה השנייה היא שפעילות השמירה והאבטחה כוללת לעיתים גם ליווי של מתיישבים יהודיים בעת כניסתם לבתיהם ויציאתם מהם, מקום שבו סבורה המשטרה כי אבטחה כזו הכרחית, ואילו התוק אינו מאפשר להקנות למאבטחים סמכויות כלשהן במסגרת פעילות זו.

125. ובכן, גם בטענה זו אין כל ממש: ראשית חוק שמירה על ביטחון הציבור מאפשר למאבטחים להפעיל את סמכויותיהם "בעת כניסה לנמל, לבניין או למקום מגודר". לשונו של החוק אינה מגבילה עצמה להפעלת הסמכויות רק כלפי מי שנכנס לבניין או למקום המגודר, וכוללת גם את

האפשרות להפעלת הסמכויות כלפי גורמים אחרים, בעת כניסתם של המאובטחים לבנין או למקום המגודר.

126. שנית, וכפי שכבר צוין, סעיף 3(ב) לחוק שמירה על ביטחון הציבור מאפשר למאבטחים להפעיל את סמכויותיהם בכל מקום, במצב של חשד סביר לגשיאת נשק או שימוש בו שלא כדין. אמנם, צו ההסמכה שהעניק השר מגביל את סמכותם זו של המאבטחים רק לסביבתם הקרובה של המתחמים המאובטחים, אולם אין כל ספק שסביבה זו כוללת גם את דרכי הגישה לאותם מתחמים.

127. לפיכך, אין כל ספק כי על מנת להבטיח את כניסתם של התושבים היהודיים לבתיהם ויציאתם מהם מפני שימוש בנשק שלא כדין, ונוכח הסכנה המוכחת בהקשר זה,<sup>3</sup> מוסמכים המאבטחים לפעול, כמאבטחים, בסביבתם הקרובה של המתחמים, לרבות באמצעות ליווי התושבים בדרכי הגישה אליהם. ככל שכתוצאה מפעילותם זו מתעורר אצל המאבטחים חשד סביר לגשיאת נשק או לשימוש בו שלא כדין, הם גם יכולים לעשות שימוש בסמכויות שהוקנו להם מכוח החוק.

128. שלישית, ומעבר לדרוש, המדינה הבהירה בתגובתה כי לשיטתה בעת אבטחת הכניסה לבתים והיציאה מהם מוקנות למאבטחים סמכויות נמו לכל אזרח רגיל (לרבות לביצוע פעולות של הגנה עצמית). במילים אחרות: לשיטת המדינה, הפסיביות של פעילות השמירה והאבטחה בפועל - שאינה הכרחית בכל הנוגע לאבטחת המתחמים עצמם, לאור הסמכויות המוקנות למאבטחים מכוח חוק שמירה על ביטחון הציבור - הופכת הכרחית מבחינה נודמיטיבית בעת אבטחת הכניסה למתחמים והיציאה מהם. המשיבים תולקים על עמדה זו מכל וכל, כאמור, אך לפיה בכל מקרה אין כל מקום לטענת העותרים. אדרבה: עמדת המדינה רק מדגישה עד כמה מוגבלת פעילות השמירה והאבטחה נשוא העתירה, וכמה רחוקים תיאוריהם של העותרים מן המציאות.

---

<sup>3</sup> יצוין כי המונח "נשק" מוגדר בסעיף 2 לחוק ככולל גם "כל חומר נפיק" שבכוונו להזיק לאדם (ובקטגוריה זו ניתן לכלול בקבוק חבערת); "סכין או אולר"; וכן כל "חפץ או חומר אחר שיש בו או בשימוש בו כדי לפגוע בביטחון הציבור" (ובקטגוריה זו ניתן לכלול אבן מושלכת; ראו גם: ע"פ 5225/03 חבאס נ' מדינת ישראל, פ"ד נח(2) 25, 32-33 (2003); ע"פ 371/08 מדינת ישראל נ' ביטאו (פורסם בנבו, 27.10.2008).

129. מכל מקום, גם לאור עמדת המדינה, ברי כי המאבטחים רשאים ללוות את התושבים הטעונים ליווי, ולהגן עליהם באופן פסיבי, מקום שבו סבורה משטרת ישראל כי הגנה כזו נדרשת.

130. טענה נוספת שטוענים העותרים היא כי תוק שמירה על ביטחון הציבור אינו מתאים לתול על פעילות האבטחה. נשוא העתירה משום שהוא נועד לחול בעיתות חירום בלבד. גם טענה זו היא חסרת כל יסוד, בכל הכבוד.

131. ראשית, טענה זו סותרת תזיחת את האמור בדברי ההסבר של הצעת התוק. על פי האמור שם, חעוברה שחוק שמירה על ביטחון הציבור מחליף תוק שבמקורו. נועד לשמש בעת מצב חירום נובעת דווקא מכך ש

האיום המתמיד על ביטחונם של תושבי מדינת ישראל... מצדיק חקיקת חוק שלא יהיה מותנה בהכרזת על מצב חירום... תוך שמירה על האיזון המתחייב בין הענקת סמכויות אלה לבין תירויות היסוד של הפרט שבלפיו מופעלות הסמכויות (ט"ח 3118, 27.5.2002, החדגשות הוספו).

132. לאור דברים אלה, ברי כי תוק שמירה על ביטחון הציבור נועד לתת מענה למצב המתמשך שבו אנו מצויים, ולא לשמש כלי ל"מצבי חירום תריגים" בלבד.

133. שנית, עותרת 10 כבר העלתה טענה דומה בעת הליכי חקיקה התוק, בעת שביקשה לאשרו כהוראת שעה בלבד. בקשתה נדחתה על ידי הכנסת, והחוק אושר כחוק רגיל לכל דבר ועניין. בהקשר זה ציינה נציגת המשרד לביטחון פנים מפורשות כי

האיום של פיגועי טרור והעימות שאנתנו נמצאים בו הוא לא דבר לתוראת שעה. צריך לבדוק את הצעת התוק הזאת במצב הקיים, שהוא מצב שנמשך הרבה מאוד שנים. אנחנו לא רואים שהוא ייגמר תוך שנה או שנתיים. אם הוא ייגמר, אפשר יהיה לשנות את האיזונים. כרגע אין מקום לחוקק את זה כהוראת שעה

(פרוטוקול וועדת הפנים והגנת הסביבה של  
הכנסת מיום 19.5.2005, עמ' 3).

134. שלישית, יישומו הנרחב של החוק, עליו עמדנו לעיל, מלמד גם הוא על כך שהרשויות השונות תופסות אותו כמקור נורמטיבי ראוי להסמכת גורמי אבטחה באופן רחב ומתמשך.

135. מן המקובץ עולה, אפוא, כי פעילות השמירה והאבטחה נשוא העתירה בלל אינה צריכה מקור הסמכה חוקי, אך ככל שנדרש לה מקור הסמכה כזה הוא מצוי בתוראותיו המפורשות של חוק שמירה על ביטחון הציבור. חוק זה נועד לאפשר הענקת סמכויות אבטחה שונות לגופים אזרחיים, לרבות לצורך ביצוע אבטחה מטעם רשויות השלטון ועבורן, ובמסגרתו נערכו האיזונים הדרושים בין כל השיקולים הצריכים לעניין ובכלל זה הפגיעה האפשרית בזכויות הפרט.

136. העותרים טוענים כי הם אינם משיגים על חוקיותו של חוק שמירה על ביטחון הציבור, אלא על יישומו במקרה שכאן. אולם בפי שהראינו, פעילות השמירה והאבטחה במקרה שכאן נמצאת בלב ליבו של החוק, והוא נתקק בדיוק כדי לאפשר אותה ואת שבמותה. קביעה כי פעילות זו אינה חוקית תשליך ישירות על שורה ארוכה של פעילויות אבטחה המבוצעות ברחבי ישראל מכותו של חוק שמירה על ביטחון הציבור.

4.4 ביצוע פעילות השמירה והאבטחה נשוא העתירה שלא על ידי משטרת ישראל אינו מהווה

"הפרטה אסורה", ואינו פוגע ב"זכות לכבוד" שלא כדין

137. מן האמור לעיל עולה גם כי אין כל בסיס לטענת העותרים בדבר "הפרטה אסורה", או "פגיעה בזכות לכבוד". אדרבה:

לא מדובר כלל ב"הפרטה", אלא בפעילויות אבטחה שונות שמאז ומעולם לא בוצעו על ידי משטרת ישראל או גורמים דומים לה (וביתס להבדל שבין פעילויות והאבטחה השונות לפעילויות המשטרה ראו גם האמור בסעיף 46-52 לתגובת המדינה);

ובכל מקרה היא לא "אסורה", נובת תוראותיו הברורות של חוק שמירה על ביטחון הציבור המאפשר להסמך מי שאינם שוטרים ואף אינם עובדי ציבור לבצע את פעילויות האבטחה שמורטו בו.

138. למעשה, מנסים העותרים לאתוז את החבל משתי קצותיו: מצד אחד, להעלות טענות בדבר "הפרטה אסורה" ו"פגיעה בזכות לכבוד", שלמעשה מערערות על עיקרי ההסדרים שנקבעו בחוק שמירה על ביטחון הציבור, ומצד שני להכחיש כי הם תוקפים את החוק. זאת, על מנת להימנע מהצורך להרים את הנטל הכבד המוטל עליהם לצורך תקיפה כזו, נטל שהם עצמם יודעים כי לא יעמדו בו.

139. למעלה מן הדרוש, נשוב ונבהיר כי בניגוד למצג שמנסים העותרים להציג, פעילות השמירה והאבטחה נשוא העתירה אינה פעילות משטרתית, והמאבטחים לא נועדו להחליף את שוטרי משטרת ישראל. משימתם של המאבטחים היא ממוקדת ביותר, ופעילותם פסיבית בעיקרה (ואולי פסיבית מדי). הסמכויות שהוענקו למאבטחים מכוח חוק שמירה על ביטחון הציבור הוענקו במשורה, ותוך איזון שערך המחוקק עצמו, "לשם שמירה על ביטחון הציבור מפני פעילות חבלנית עוינת ומפני אלימות... במקום ובדרך שיבטיחו שמירה מרבית על כבוד האדם, פרטיותו וחכיותו" (סעיף 1 לחוק).

#### 4.4.1 המקרה שנידון בבג"ץ בית הסוהר אינו דומה בכהוא זה למקרה שכאן

140. העותרים מנסים לגייס לצרכיהם את פסק דינו של בית משפט נכבד זה בבג"ץ 2605/05 המרבו האקדמי למשפט ולעסקים נ' שר האוצר (פורסם בנבו, 19/11/2009) (להלן: בג"ץ בית הסוהר), אולם מתעלמים מהשוני העצום שבין שני המקרים.

141. אכן, בעניין בג"ץ בית הסוהר אָפְּשֶׁר החוק, שבית המשפט קבע כי הוא אינו חוקחי, להעביר לגורם פרטי סוג סמכויות "הכולל רביבים משמעותיים ומתמשכים של שימוש בכוח כופת, הנתונים למדינה כריבון", כלשונו של כבוד השופטת ארבל (פיסקה 3 לפסק-דינה); או "סמכות לאכיפת החוק הפלילי ולשמירה על הסדר הציבורי בשלב הבליאה, כאשר עסקינן בסמכות בעלת מרביב דומיננטי של שיקול דעת לשימוש בכוח מרות", כלשונו של השופטת נאור (פיסקה 13 לפסק דינה). אולם כיצד ניתן להשוות בין סמכויות כגון החזקת אסיר בהפרדה מינהלית, ביצוע בחינה חזותית של גופו העירום, לקיחת דגימת שתן וסמכות שיפוט בעבירות על כללי ביח הסוהר, המופעלות כלפי מי שנתונים באופן מלא למרותם של שלטונות בית הסוהר, או סמכויות כגון ניהול חקירה פלילית ועגישה שגם אליהן מתייחסים העותרים, לבין הסמכויות המוגבלות

שמעניק למאבטחים חוק שמירה על ביטחון הציבור? מדובר הלוא בסמכויות תחומות כגון חיפוש ודרישת הזדהות; המופעלות כלפי בני חורין; למטרה מוגדרת וברורה; וביחס למתחם מסוים ומוגדר הטעון אבטחה. כל קשר בין המקרים פשוט אינו קיים.

142. לא בכדי, שלא כמו בעניין בג"ץ בית הסוהר, במקרה שכאן נמנעו העותרים מלתקוף את חוקתיותו של חוק שמירה על ביטחון הציבור. הימנעות זו - די בה כדי ללמד על ההבדל העצום בין שני המקרים.

4.4.2 פסקי דין נוספים שמזכירים העותרים, ותווית דעת היועץ שהם מצטטים, אינם תומכים בטענתם

143. פסקי דין נוספים עליהם מבקשים העותרים להיסמך, בג"ץ 5009/97 חברת מולטימדיה בע"מ נ' משטרת ישראל, פ"ד נב(3) 673 (1998) ובג"ץ 2557/05 מטח הרוב נ' משטרת ישראל (פורסם בנבו, 12.12.2006), גם הם אינם רלוונטיים לענייננו. באותם מקרים עמדה על הפרק השאלה, האם מוסמכת משטרת ישראל, כגורם הרלוונטי מטעם המדינה, לדרוש תשלום עבור אבטחת אירועים שונים שהיא מתבקשת לאבטח. בית המשפט לא התייחס כלל לשאלה האם יכולה המדינה להחליט כי אבטחה של פעילות מסוימת תיעשה שלא על ידי המשטרה אלא על ידי גורם אחר שיפעל, מטעם המדינה, שהיא השאלה שאותה מעלים העותרים בעתירה שבאן. בכל מקרה, בשאלה זו הכריע בינתיים המחוקק, במסגרת חוק שמירה על ביטחון הציבור, כאמור.

144. זהו בדיוק המצב בכל הנוגע לחוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה משנת 1991, שממנה מצטטים העותרים בסעיף 25 לעתירתם.

145. חוות הדעת ניתנה על רקע העתירה שהגישה באותה שנה עמותת אלע"ד - אל עיר דוד, נגד גורמי שלטון שונים, בגין הסירוב לאפשר לה לממש את זכויותיה הקנייניות בבתים במזרח ירושלים, בנימוק של קיום סכנה ממשית לשלמות החיים והגוף של אנשיה (בג"ץ 4747/91 הנ"ל). בקטע שאותו מביאים העותרים מתוך אותה חוות דעת דחה היועץ, מר יוסף חריש, הצעה שהציעה אלע"ד בשעתו להעסיק חברת אבטחה מטעמה. בבסיס עמדתו של היועץ עמדה ההנחה כי אבטחה של מגורי יהודים במזרח ירושלים היא עניין ציבורי, המצוי באחריות המדינה עצמה, ועל כן היא לא אמורה להיות מבוצעת במימון של גורם פרטי. יתר על כן, לשיטת היועץ, אבטחה



המבוצעת במימונו ובאחריותו של גורם שהוא צד ישיר לעימות עלולה הייתה ליצור תסיסה מיוחדת.

146. אולם באותה חוות דעת לא נתן כלל היועץ המשפטי לממשלה את דעתו על האפשרות שהמדינה היא שתממן את פעילות השמירה והאבטחה ותהיה אתראית עליה, אך הפעילות לא תבוצע ישירות על ידי משטרת ישראל, אלא על ידי גורם אחר מטעם המדינה (שיפעל תחת הנחייתה המקצועית של המשטרה ובאופן משלים לפעילות שממילא היא עורכת באזור).

147. מדובר כמובן במתכונת שונה לחלוטין מזו שאותה דחה היועץ המשפטי בתווך זעתו, כאמור, והחששות שהעלה אינם מתקיימים בה. לא בכדי זו הייתה המתכונת שאומצה בסופו של דבר, כאשר האחריות לפעילות השמירה והאבטחה מטעם המדינה הוטלה על משרד השיכון, יש להניח שבידיעתו ובאישורו חמלא של היועץ המשפטי לממשלה שהיה מעורב בעניין כאמור.

148. אם זו הייתה המסקנה עוד טרם תקיקתו של חוק שמירה על ביטחון הציבור, על אחת כמה וכמה שזו צריכה להיות המסקנה לאחר תקיקתו של החוק, המסדיר מפורשות את האפשרות לפעילות אבטחה במתכונת מעין זו, ומכוחו נקבעו הסדרי אבטחה רחבים כאלה בכל רחבי המדינה.

#### 4.4.3 גם "תוק השיטור העירוני" אינו דלונטי למקרה שכאן

149. בעתירה מזכירים העותרים תוק נוסף, הוא תוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה), התשע"א-2011 (להלן: חוק השיטור העירוני). העותרים טוענים כי חוק השיטור העירוני הוגדר כהוראת שעה בלבד, והוא מיושם באופן ניסיוני, תוך מתן זיוות תצי שנתית לוועדת הפנים, ומכאן ניתן ללמוד על הרגישות שבהעברת סמכויות אבטחה שונות לגורמים לא משטרתיים.

150. אלא שטענת העותרים בהקשר זה היא תרב פיפיות מבתנתם: הרי אותו המתוקק שהגביל את תחולת חוק השיטור העירוני, הוא שסבר כי אין כל קושי בחוק שמירה על ביטחון הציבור, וניתן להחיל אותו באופן קבוע וללא מגבלה. זאת, בשל ההבדל העצום שבין שני החוקים.

151. ראשית, בניגוד לחוק שמירה על בטחון הציבור, תוק השיטור העירוני מאפשר למעשה להקים גוף שיטורי עירוני, הפועל במרחבי העיר כולה, ולא באזורים מוגדרים ותחומים.
152. כך, המטרה של אותו גוף שיטורי, כפי שעמדה לנגד עיני הממשלה ביוזמה את החוק, היא "לחזק באופן מהותי את יכולת ההרתעה והאכיפה ברמה המקומית-מוניציפאלית וזאת על ידי הקמת מערך אכיפה עירוני, שתכליתו להפחית באופן ניכר את רמת האלימות, העבריינות וההתנהגות האנטי חברתית, תוך דגש ברור על עבירות שבתחום איכות החיים, כדרך מרכזית לשיפור איכות החיים של התושבים ברשות המקומית הרלבנטית" (פיסקה 1 להחלטת ממשלה מספר 1848 מיום 24.6.2010, מצ"ב כנספת משיבים/3).
153. תפקירי אותו גוף שיטור שעמדו לנגד עיני הממשלה היו, בין היתר, "לפעול ליישום המדיניות העירונית ולהשלטת החוק והסדר וחיזוק הביטחון האישי ותחושת הביטחון האישי בתחומי הרשות וזאת על ידי הגברה משמעותית של רמת הנוכחות והבולטות של כוחות אכיפה משטרתיים ואזרחיים וביצוע פעולות מניעה, הרתעה ואכיפה" (פיסקה 11(ב)).
154. ואכן, גם בהוראות החוק עצמו נקבע כי מטרתו היא, בין היתר "לסייע למשטרת ישראל בפעולות למגיעת אלימות" (סעיף 1 לחוק), כאשר "אלימות" כוללת כל הפעלת כוח על גופו של אדם, במישרין או בעקיפין, ולא רק כזו היוצרת סכנה לשלמות החיים או הגוף (סעיף 13).
155. בהתאם, הפקחים המוסמכים מכוח אותו תוק רשאים להפעיל את סמכויותיהם גם בשטחים שאינם סגורים ומתוחמים, כגון גנים ציבוריים, אזורי מסחר, מקומות שבהם מתקיימים אירועים תחת כיפת השמיים ואזורי בילוי (ראו סעיף 15 לחוק והתוספת השנייה לו).
156. אין ספק כי הקמת גוף שיטור עירוני מעין זה, שנועד להיות מופעל ומודרך על ידי הרשות המקומית, מעלה שאלות חוקתיות כבדות-משקל. אין היא דומה, ולו במקצת, לפעילות האבטחה המתוחמת והמוגדרת המתאפשרת מכוח תוק שמירה על ביטחון הציבור.
157. זאת ועוד אחרת: אחד החששות המרכזיים שהועלו ביחס לחוק השיטור העירוני נבע מכך שהסמכויות המוקנות מכוח החוק מופקדות בידי מי שכפופים באופן ישיר לגורמי שלטון מקומי.

על חשש זך עמד כבר בית משפט זה, בעת שהתייחס ליוזמתה של אחת הרשויות המקומיות לחקמת גוף דומה עוד בטרם חקיקת החוק:

ברי כי גם לפתחה של סירת וגם לפתח "המשטרה המקומית" רובצות סכנות... אחת מהן היא פוליטיזציה ושימוש לא נאות במערכת מקומית פנימית, ופעמים "רחוק מן העין רחוק מן הלב", והחשש לשימוש לרעה אינו יכול לחמוק מן הלב; די לחבימא ברמיזא.

(בג"ץ 7186/06 מלינובסקי נ' עיריית חולון, פס"ע"ה (טרם פורסם, 29/12/09))

ובהמשך:

יתכן; גם אוסיף כאן, כי בנסיבות הישראליות רובצות לפתחו של גוף כזה סכנות של פוליטיזציה, שעליהן יש ליתן את הדעת. פשיטא, כי גוף העוסק בבטחון הציבור ופוליטיזציה הם תרתי דסתרי ופוטנציאל למצב ממאיר.

(שם, פס"ע"ח; וראו גם: פנחס יחזקאלי "בין משטרה לאומית" ל"משטרה עירונית" – אינטרסים, דרכי פעולה וביוני התפתחות" משפט וחברה 5, 71 (2001)).

158. ברי, כי חשש משמעותי זה לא קיים ביחס לפעילות האבטחה מכוח חוק שמירה על בטחון הציבור – לא בכלל, ולא במקרה שכאן. מדובר בפעילות נקודתית ומוגבלת יותר; הכפופה לאנשי מקצוע בקרב גורמי השלטון המרכזי; ומונחית ומבוקרת באופן צמוד על ידי משטרת ישראל.

#### 4.4.4 הטענה בדבר העדר פיקוח על פעילות המאבטחים חסרת יסוד

159. בשולי חלק זה נבקש להתייחס לטענת העותרים, לפיה ביצוע פעילות השמירה והאבטחה באמצעות מי שאינם אנשי משטרה גורר רמת פיקוח נמוכה יותר על הפעילות. גם כאן מדובר

בטענה בעלמא הנטענת ללא כל בסיס. אדרבה: בעניינים מסוימים קיימת יכולת פיקוח הדוקה ואפקטיבית יותר, דווקא נוכח העובדה שהאבטחה אינה מבוצעת באמצעות המשטרה עצמה.

160. דאשית, המדינה בתגובתה עמדה על "מערך הפיקוח ההדוק" הקיים, מצד גורמי הביטחון הדלווגטיים במשרד השיכון, וזאת כמובן בנוסף ומעבר לפיקוח הפנימי הקיים מטעם הגורמים האחראיים בחברת האבטחה. כך, איש הביטחון במשרד השיכון "מפקח באופן יום יומי" על הפעילות; נמצא "בשטח" מספר פעמים בשבוע, בביקורות קבועות ובביקורות פתע; מקיים מדי שבוע ישיבות הנתיח והערכת מצב עם האחזרים על האבטחה; מיודע על כל אירוע חריג ומגייע אליו בעת הצורך; וככל שמדובר באירוע הכולל שימוש בנשק (גם בהעדר ירי) הוא אף עורך מיידית תחקיר מקיף (סעיפים 18 ו-42 לתגובה).

161. שנית, גם המשטרה מפקחת באופן הדוק על פעילות השמירה והאבטחה: כפי שכבר צוין, על פי נוהל משטרת ישראל המשטרה לא רק קובעת את "תפיסת האבטחה והמיגון", "נהלים ופקודות", "עקרונות תפיסת הפעולה הביטחונית", ה"קריטריונים לגיוס כ"א, הכשרתו ושמירה על כשירותו", את האמצעים הטכנולוגיים ועוד, אלא גם אתראית על "פיקוח בקרה וביקורת על ביצוע המשימות".

162. מעבר לכך: בתגובת המדינה מפורט עוד כי המשטרה היא המפקחת על הכשרת המאבטחים, וכי היא מעורבת בתחקיר במקרה של ירי (סעיפים 35 ו-42 לתגובה).

163. העותרים טוענים כי המאבטחים, כמי שאינם שוטרים, אינם כפופים לנהלי המשטרה ולדין המשמעתי. הצדק עם העותרים בעניין זה, אולם הם מתעלמים מן העובדה שמן העבר השני המאבטחים גם אינם זוכים להגנות הניתנות לשוטרים, כך שבפועל, נראה שהם חשופים יותר לסנקציות תריפות משמעותית, לרבות פיטורין (ובעניין זה ראו: סעיף 44 לתגובת המדינה; מכתבי משרד השיכון לעותרת, נספח ע/20 לעתירה סעיף 9 ונספח ע/37 לעתירה סעיף 7).

164. מן המקובץ עד כה עולה, אפוא, כי במתן סמכויות אבטחה מצומצמות למי שאינם שוטרים, כפי שנעשה במסגרת פעילות השמירה והאבטחה נשוא העתירה, אין משום "הפרטה אסורה". מדובר בהסתיעות של המדינה בגורמים פרטיים לצורך ביצוע פעולות שונות מטעמה, שהמחוקק הוא

שאפשר אותה. זאת, ככל הנראה, גם על רקע ההבנה שהסתייעות בזו היא מחויבת המציאות נוכח המצב הביטחוני שבו מצויה ישראל לאורך השנים.

165. קבלת העתירה משמעה בפועל ביטול חוק של הכנסת, ומיניה וביה היא תביא לכך שמשטרת ישראל תצטרך לבוא תחת אלפי מאבטחים המועסקים במקומות שונים ברחבי ישראל (כגון ברכבת, בתחנות האוטובוס, במרתבי עוטף ירושלים, במשרדי הממשלה ועוד) – אפשרות בלתי ישימה בעתיד הנראה לעין.

4.5 הממשלה מנסמכת להחליט כי משרד השיכון הוא שיחיה אחראי על פעילות השמירה והאבטחה

166. נותר לדון עוד בטענה השנייה העומדת בבסיס העתירה, והיא הטענה לפיה גם אם ניתן לבצע את פעילות השמירה והאבטחה באמצעות חברת אבטחה, מי שאמור להיות אחראי על עניין זה הוא המשרד לביטחון פנים או משטרת ישראל. זאת, להבדיל מן המצב הנוהג מזה עשרות שנים, לפיו משרד השיכון אחראי על ההתקשרות עם אותה חברת אבטחה ועל פעילותה, ואילו ההנחיה המקצועית והפיקוח העליון ביחס לפעילות השמירה והאבטחה הם בידי המשטרה.

167. דומה כי טענה זו של העותרים היא פורמאלית במהותה: הרי לשאלה איזה משרד יהיה אחראי על ההתקשרות עם חברת האבטחה ויהיה המפקח הישיר עליה אין תשיבות מבחינת אופייה של האבטחה עצמה: בשני המקרים מי שיבצע את האבטחה בפועל הם אותם עובדי חברת אבטחה שיוסמבו על ידי השר לביטחון פנים מכוח חוק שמירה על ביטחון הציבור; ובשני המקרים המשטרה תהיה מעורבת בפיקוח ובהנחיה של גורמי האבטחה, אך לא תבצע אותה בעצמה (זאת נוכח עמדתה הברורה בדבר אופי פעילותה, המשתקפת גם בגישתו של המחוקק בחוק שמירה על ביטחון הציבור).

168. השאלה מיהו המשרד שישא באחריות האמורה היא, אפוא, שאלה פנים-ניהולית של הממשלה, שאין, ולא אמורות להיות לה, השלכות ישירות על אופן ביצוע פעילות השמירה והאבטחה בפועל ועל הגורמים שיבצעו אותה.

169. יתר על כן, ההחלטה בעניין נמצאת בלב ליבו של מתחם שיקול דעתה של הממשלה, שיקול דעת שאין כל עילה להתערב בו.

170. כבר נקבע כי מרחב שיקול הדעת של הממשלה הוא רחב ביותר, וכי נוכח היותה של הממשלה "הרשות המינהלית הבכירה במדינה", "בית המשפט יגלה זהירות יתרה" מהתערבות בהחלטותיה (בג"ץ 5853/07 אמונה תנועת האישה הדתית לאומית נ' ראש הממשלה (פורסם בנבו, 6/12/2007)). ובמקום אתר נאמר כי "בבחינת שיקול-דעתם של הממשלה, ראשה ושריה על בית- המשפט להתחשב במעמדם המיוחד של אלה כמי שעומדים בגדבך העליון של הרשות המבצעת" (בג"ץ 1993/03 התנועה למען איכות השלטון נ' ראש הממשלה, פ"ד נז(6) 817, 841-840 (2003) וראו גם עמודים 837-836 שם).

171. כך בכלל בהחלטות ממשלה, וכך על אחת כמה וכמה בעניינים של ביטחון והגנה, כמו במקרה שכאן. כבר נקבע כי

בית המשפט נמנע, בדרך כלל, מהתערבות במדיניות ממשלה בתחומים השונים, למעט בנסיבות חריגות ביותר...

מבין החלטות המדיניות הממשלתית המחייבות ריסון שיפוטי מיוחד בולטות אלה העוסקות בענייני בטחון, החולשות גם על קביעת מדיניות בעניינים הנוגעים למערכת ההתגוננות האזרחית של תושבים באיזורי סיכון, בסוגיות של בטחון והגנה, סמכות הממשלה רחבה עד מאד. דרכי הפעלת סמכות זו עומדות בעיקרון לפיקוח הכנסת והציבור. ממילא, התערבות שיפוטית בתחום פעילות זה הינה מצומצמת ביותר... בנושאי בטחון, המצויים בגדר סמכותה הרחבה של הממשלה בקביעת מדיניות, לא יחליף בית המשפט את שיקול דעת הממשלה בשיקול דעתו שלו, אלא במצב של אי חוקיות, או חריגה קיצונית ממתחם הסבירות.

(בג"ץ 7844/07 כהן נ' ממשלת ישראל, פיס' 21-22 (פורסם בנבו, 14/4/2008); ראו גם בג"ץ 1993/03 חנ"ל, עמ' 842; בג"ץ 5167/00 וייס נ' ראש- הממשלה, פ"ד נה(2) 455, 471 (2001); בג"ץ 8666/99 תנועת נאמני חר-הבית נ' היועץ

המשפטי לממשלה, פ"ד (1) 199, 206-202  
((2000)).

172. נכון הוא, כי ממספר תכתובות שצורפו לעתירה עולה שבשלבים שונים היו גורמים במשרד השיכון שהעדיפו, מגימוקיהם, כי המשרד לא יוסיף לשאת באתריות על פעילות השמירה והאבטחה. יחד עם זאת, עמדתו הרשמית והמעודכנת של שד השיכון, שהוא אחד מן המשיבים לעתירה, נמסרה במסגרת תגובת המדינה, והיא ברורה ותד משמעית.

173. יתר על כן, מן המסמכים שצורפו לעתירה (כגון דו"ח וועדת אור נספת ע/3 לעתירה) עולה כי גורמים שונים במשטרה ובמשרד לביטחון פנים סברו דווקא שיש להותיר את המצב הקיים על כנו, ולא לתעביר את האחריות הכוללת על פעילות השמירה והאבטחה אליהם.

174. על מצב דברים כגון זה שהיה כאן כבר אמר בית משפט נכבד זה כי:

אך מובן הוא כי תילוקי הדעות שבין שני תשרים אינם עניין לבית המשפט לענות בו, ועל-פי המינהל התקין הכרעתם מטורה לממשלה, שאלה אמנם הועברה להכרעה.

(בג"ץ 185/86 ורדים חברה לגידול ויצוא פרחים בע"מ נ' הרשות המוסמכת לדישיונות ייצוא, משרד החקלאות, פ"ד מ(4) 580, 575 (1986))

175. ואכן, הממשלה עצמה דנה בעניין, שקלה את הדברים ואת העמדות השונות שהובעו, ובמסגרת התלטה 1073 תנ"ל משנת 2007, הכריעה, תד משמעית ובאופן פוזיטיבי (בגיגוד לטענת העותרים לפיה מדובר בהתלטה מבטלת בלבד), כי האחריות הכוללת על פעילות השמירה והאבטחה תישאר בידי משרד השיכון (להבדיל מהאתריות ומההנחיה המקצועית כאמור, שהייתה ונותרה בידי המשטרה).

176. וכלשון ההחלטה, שהובאה גם לעיל, "מתליטים לבטל את התלטת הממשלה מס. 498 מיום 12.9.2006, ולקבוע כי אבטחת המתחמים של תיישוב היהודי במזרח ירושלים תישאר בתחום הפעילות של משרד הבינוי והשיכון כפי שהיה הדבר עד כה".

177. בהחלטה זו אין כאמור כל עילה להתערב.
178. בשולי הדברים נציין כי פעילות השמירה והאבטחה כוללת, לצד אבטחת בנייני המגורים, גם אבטחת מתממים אחרים שבאופן רגיל מצויה באחריותם של משרדים שונים.
179. כך, למשל, מאובטחים מוסדות תינוך, שברגיל האחריות לאבטחתם היא של הרשות המקומית ומשרד התינוך; בית עלמין, שהגורם האתראי עליו הוא המשרד לשירותי דת; אתרי מורשת, שהגורם האתראי עליהם הוא משרד התיירות; וכדומה.
180. העותרים אינם מלינים על כך שאבטחת אותם מתחמים - שאינה ייחודית למזרח העיר ומצויה גם במקומות דומים להם בכל רחבי הארץ - אינה באחריותו הישירה של המשרד לביטחון פנים. לפיכך, קבלת עתירתם ביתס להעברת האחריות לאבטחת מתחמי תמגורים למשרד לביטחון פנים, תביא לכך שהאחריות לפעילות השמירה והאבטחה תפוצל בין משרדים שונים.
181. בדי כי פיצול כזה, מעבר לעלויותיו המיותרות, יביא לסרבול רב ויפגע באינטגרטיביות האבטחתית הנדרשת, וגם מטעם זה אין להתערב בשיקול דעתה של הממשלה בעניין.

#### 4.6 תטענה בדבר אי מתו הודעה לכנסת

182. העותרים טוענים כי יש לראות בהתלטת ממשלה 1073 כהחלטה שהתקבלה מכוח סעיף 31(ד) לתוק יסוד: הממשלה, בדבר "העברת שטחי פעולה ממשרד למשרד", וכי בהחלטה זו נפל פגם בהעדר הודעה לכנסת. גם כאן מדובר בטענה תסרת שחר, בכל הנכבוד.
183. ראשית, בניגוד לטענת העותרים, התלטה 1073 לא נתקבלה כלל מכוח סעיף 31(ד), והיא אינה מעבירה שטחי פעולה ממשרד למשרד אחר.
184. הלוא תדין אינו מטיל על גוף, משרד, או שר קונקרטי את האחריות על פעילות השמירה והאבטחה הייחודית נשוא העתירה. משכך, מי שאתראית עליה היא הממשלה, מכוח סמכותה תשיודית שבסעיף 32 לתוק יסוד: הממשלה ("הממשלה מוסמכת לעשות בשם המדינה, בכפוף לכל דין, כל פעולה שעשייתה אינה מוטלת בדין על רשות אתרת"); וראו גם: בג"ץ 11163/03 ועדת



המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל, פס' 23 (פורסם בנבו, 27/2/2006).

185. ואכן, בהתאם לסמכותה זו החליטה הממשלה כי משרד השיכון או מי מטעמו יישא באחריות על פעילות השמירה והאבטחה נשוא העתירה. בשנים הראשונות לפעילות מדובר היה לכל הפחות בתחלטה מכללא, שהייתה בידיעת כל הגורמים הרלוונטיים, ואילו בהמשך עוגנה האחריות בהחלטה ברורה ומפורשת, היא החלטה 1073 הנ"ל.

186. אם ניהן, אפוא, לדבר במקרה שכאן על כוונה להעביר שטח פעולה ממשרד למשרד אחר, הרי שחיא השחקפה לא בהחלטה 1073 הנ"ל, שהותירה את המצב הקיים על כנו, אלא דווקא בהחלטה הקודמת, להעביר את האחריות למשרד לביטחון פנים, החלטה שעד מחרה בוטלה. נוכח ביטול ההחלטה, ממילא לא הייתה רלוונטיות לעובדה שלא חודע עליה לכנסת.<sup>4</sup>

187. שנית, אפילו לשיטת העותרים לפיה מדובר בהחלטה להעביר שטחי פעולה ממשרד למשרד, שהיה צריך להודיע עליה לכנסת, בהחלט ניתן לטעון שהודעה כזו נמסרת, למעשה, או לפחות שמטרת ההודעה הושגה בדרך אחרת. הרי מדובר בהחלטה המותירה על כנו מצב פומבי לחלוטין, הנותג מזה עשרות שנים, והיא אף פורסמה בדרכים שונות, לרבות באתר האינטרנט שבו מפורסמות החלטות הממשלה.<sup>5</sup> גם הצו המסמיך את המאבטחים מכוח חוק שמירה על ביטחון הציבור, שפורסם ברשומות, מתייחס להחלטה הנזכרת, ועל כן יש להניח שהמטרה של יידוע הכנסת הושגה (והשוו: דע"א 2837/97 ארד נ' בזק תהברת הישראלית לתקשורת בע"מ, פ"ד נד(1) 600, 609-610 (2000), שם קבע בית המשפט העליון כי אי פרסום ברשומות אינו מצדיק לבטל פעולה שהתבססה על המידע שלא פורסם, בין היתר משום שמטרת הפרסום הושגה בדרך אחרת).

<sup>4</sup> למען חסר ספק נבחר, כי אפילו היינו מניחים כי הטלה האחריות לפעילות השמירה והאבטחה על משרד השיכון שיקפה העברה של תפקיד שמצוי בגודי סמכותו של המשרד לביטחון פנים, הרי שלא היה צורך להודיע על כך לכנסת שכן חדבר נעשה בחחילת שנות התשעים, ואילו חובת ההודעה נקבעה רק בחוק הממשלה התשס"א-2001.

<sup>5</sup> <http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2007/01/des1073.html>

188. שלישית, אפילו נגית כי היה על הממשלה להודיע על החלטתה לכנסת, ואפילו נגית כי הודעה כזו לא ניתנה, ברי כי אין בכך כדי לאיין את החלטתה, אלא לכל היותר כדי לחייב את הממשלה ליתן הודעה כעת. כך אפילו אם היה צורך באישור הכנסת להחלטה, וכך על אחת כמה וכמה כאשר אין צורך באישור כזה, אלא ביידוע בלבד (וראו: ע"א 22/68 ורנר נ' עיריית נתניה, פ"ד כה(2) 201 (1968), שם נקבע כי אין הצדקה לבטל החלטה שלא נמסרה עליה הודעה כנדרש, כאשר למקבל ההודעה ממילא לא הייתה דרך לשנות את החלטתה. לטענה הכוללת יותר כי פיקוח של הכנסת על החלטה להעברת שטחי פעולה ממשרד למשרד אינו כה חשוב, וממילא אין לראות בכך פגם משמעותי, ראו: ברוך ברכה משפט מנהלי 116 (כרך א', תשמ"ז)).

## 5. סיכום

189. כפי שאמרנו כבר בתחילה, העותרים מנסים ליצור מסך של עשן כדי להסתיר את השאלות המשפטיות האמיתיות שבהן יש לדון, וזאת נוכח חולשתן הרבה של טענותיהם.

190. ואכן, הראינו לעיל כי את פעילות השמירה והאבטחה נשוא העתירה מוסמכת המדינה לבצע שלא באמצעות המשטרה עצמה, וזאת הן מכוח חוק חוקרים פרטיים ושירותי שמירה, התשל"ב-1972, נוכח אופייה הפסיבי, והן מכוח חוק שמירה על ביטחון הציבור. חוק זה מאפשר לשר לביטחון פנים להסמיך מאבטחים שאינם עובדי ציבור בסמכויות הקבועות בחוק, ופעילות השמירה והאבטחה נשוא העתירה, שבה בפועל לא מופעלות אפילו סמכויות אלה, וודאי יכולה לבוא בגדריו.

191. עוד ציינו כי קבלת העתירה משמעה, למעשה, הפיכתו של חוק שמירה על ביטחון הציבור לאות מתה, וחיובה של המשטרה להחליף בעצמה אלפי מאבטחים הפועלים מכוחו בכל רחבי הארץ - תוצאה שהיא בלתי ישימה בפועל.

192. יתר על כן: לתמיסת המשטרה עצמה, קבלת העתירה תדרוש ממנה לבצע פעילות שהיא אינה מיועדת לבצעה ואינה מיומנת בה, כך שהדבר עשוי לסכן את ביטחונם של המשיבים ושל יתר התושבים היהודים במזרח ירושלים, ובאופן ממשי.

193. הראינו בגוסף כי אין כל עילה להתערב בהחלטה שקיבלה הממשלה, מכוח שיקול דעתה הרחב בכלל, ובענייני ביטחון בפרט, להטיל את האחריות על פעילות השמירה והאבטחה על משרד השיכון (כאשר הפיקוח העליון והאחריות להנחיה המקצועית בעניין מצויים בידי המשטרה). כך בייחוד נוכח השיהוי הרב שנפל בעתירה, שהוא כשלעצמו מצדיק לסלק אותה על הסף.

194. ובטרם סיום, נבקש להעיר, ובקצרה, הערה אחת אחרונה. לכאורה, הערה לגופם של העותרים – או עותרת 10 - אך למעשה, הערה לגופם של דברים:

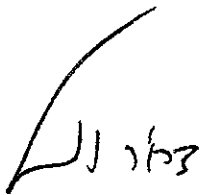
195. לפני כשנתיים פנה אחד מתושבי השכונה היהודים לעותרת 10, "האגודה לזכויות האזרח בישראל", וביקש ממנה לסייע לו ולתושבים כמותו לממש את זכויותיהם הבסיסיות לחיים, לשלמות הגוף ולחופש תנועה, כפי שמממש אותן כל אזרח החי בישראל בלא צורך באבטחה מתמדת. העותרת ציינה כי היא אינה מתכוונת לטפל בפנייה, שכן היא אינה מגלה כל תלונה על "הפרה קונקרטיית של זכויות אדם" (המכתב ותשובת העותרת מצ"ב כנספח משיבים/4).

196. והנה, בעוד שבפגיעה המתמשכת ביכולתם של המשיבים ושכמותם, לממש את זכויותיהם הלגיטימית לחיים ולשלמות הגוף בבירת המדינה, לא מצאה עותרת 10 עניין לטפל, בהעדר "הפרה קונקרטיית", כביכול, הרי שהיא מסייעת בשמחה לעותרים, המבקשים להביא לביטול פעילות השמירה והאבטחה האמורה להגן על המשיבים מפני אותה פגיעה בזכויותיהם. זאת, על אף שבכל הנוגע לעותרים ודאי וודאי שלא ניתן להצביע על "הפרה קונקרטיית של זכויות אדם".

197. על התנהלות זו יש להצר.

198. בגין כל האמור, מתבקש בית המשפט לדחות את העתירה, על הסף ולגופה, ולחייב את העותרים בהוצאות המשיבים ובשכר-טרוחת עורך-דינם.

199. העובדות המפורטות בתגובה זו נתמכות בתצהירו של מר דוד שטריך.

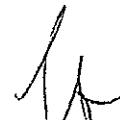


דרור וגשל, עו"ד



אלעזר נחלון, עו"ד

ב"כ המשיבים



אבי אגמון, עו"ד

## תצהיר

אני החתום מטה דוד שטריך, נושא/ת ת"ז מס' [REDACTED] לאתר שהוזהרתי כי עלי לומר את האמת כולה ואת האמת בלבד, וכי אם לא אעשה כן אהיה צפוי/ה לעונשים הקבועים בחוק, מצהיר/ה בזה לאמור:

1. אני מתגורר/ת בשכונת עיר דוד שבמזרח ירושלים החל משנת תשס"ד (2004) ועד יום זה.

2. תצהירי זה ניתן לתמיכה בתגובת המשיבים 5-11 לעתירה בבג"ץ 8001/11 סיאם נ' ממשלת ישראל (להלן: התגובה).

3. האמור בחלק העובדתי של התגובה הוא למיטב ידיעתי ואמונתי.

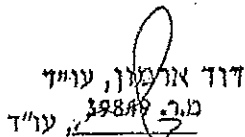
4. האמור בחלק המשפטי של התגובה הוא נכון לפי ייעוץ משפטי שקיבלתי.

אני מצהיר/ה כי השם דלעיל הוא שמי, תחתימה דלמטה היא חתימתי, וכי תוכן תצהירי זה אמת.



## אישור

אני החתום מטה דוד שטריך, עורך דין, מאשר בזה כי ביום ~~15.11.11~~ <sup>29.3.2012</sup> הופיע בפני מר/שטריך, העודדני זהות מס' [REDACTED] ולאחר שהוזהרתי/ה כי עלי/ה לומר את האמת כולה ואת האמת בלבד, וכי ת/יהיה צפוי/ה לעונשים הקבועים בחוק אם לא ת/יעשה כן, אישר/ה נכונות הצהרתו/ה דלעיל וחתמ/ה עליה בפני.

  
דוד אורמון, עו"ד  
מ.ר. 38849, עו"ד

## תוכן עניינים לנספחים

עמוד	תוכן	סימון נספח
7-1	העתק תכתובות בעניין הצורך באבטחת בתי המתיישבים היהודים במזרח ירושלים מימי היישוב בשנות השלושים של המאה הקודמת	משיבים/1
14-8	תמונות של אירועי פח"ע כנגד תושבים יהודים במזרח ירושלים	משיבים/2
24-15	העתק התלטת ממשלה מספר 1848 מיום 24.6.2010	משיבים/3
28-25	העתק מכתב בקשת סיוע שנשלח לעותרת 10 והעתק תגובתו	משיבים/4

## משיבים/1

תכתובות בעניין הצורך באבטחת  
בתי המתיישבים היהודים במזרח  
ירושלים מימי היישוב בשנות  
השלושים של המאה הקודמת;

עמ' 1-7

ט"ו מנ"אב תרצ"ח  
12.8.38

4013/7

לכבוד  
מושל ירושלים  
כאן.

א. נ.

באי-כח כפוי השלוח שעל יד ירושלים פנו אלינו היום  
והודיעו לנו כי המספר הבריטי אשר חנה בכפר בלקח אמש, והם  
נשארו בלי כל מספר שאפשר לסמוך עליו. יחד עם זה מסרו לנו  
כאלו קבלו הודעה מהשלטונות שעליהם לעזוב את הכפר.

הבנו מבקשים את כב" לחזור את המספר הבריטי לכפר,  
ולברר לנו אם בכונה ההודעה שנמסרה להם לעזוב את הכפר, כי  
האנשים האלה עניים מרודים ואין להם שום יכולת לעזוב את הכפר  
ולסבור דירה במקום אחר. אולם אם ההודעה נמסרה להם בשם  
השלטונות, נא להודיענו בחוזר שהממשלה מקבלת על עצמה את  
ההוצאות לסדורם וקיומם של אנשים אלה במשך כל הזמן שישארו  
מחוץ לכפרם.

בכבוד רב



הנהלת הוועד הלאומי

כנסת ישראל  
ועד הקהלה העברית ירושלים  
KNESSETH ISRAEL  
COMMITTEE OF THE JEWISH COMMUNITY JERUSALEM

בהשגחה נא להוכיח  
R484/21-2/3-13/08

ירושלים  
ת.ד. 13  
טלפון 203  
16.8.38  
Jerusalem  
P.O. B. 13  
TELEPHONE 203



בול הקהילה  
נעשה על כל מכתב  
של יחיד ומסוג

16 AUG. 1938  
5081/244

החוקה

לכבוד  
סעלה מושל המחוז,  
מחוז ירושלים,  
ב א

רוחם,

למי דרישה כבאם סאחנו לחעהיר, מטעםל בטחון, את  
תושבי כטר השלוח תיחודים למקום אחר בעיר, נאלצנו לצערנו  
ולסודת רוחנו, לתת לתושבים האלה לפנוח את מקום מושבם  
המקיים זה דורות רבים מתוך יחסי ידידות עם שכניהם, לחרות  
זה שדעחנו אשר נסרח לכשם במסחבנו מיום 8.8.38 ויחח להצביר  
אח חשמירה על המקום עמי תוספה של שוטרים מוסמים יחודים.

כרצוננו לחודיע לכב' כי הצבור העברי בירושלים נרנז  
מאז מחסווי הזה, כיון שאין הוא מסכים לסגול ישובים מטעמים של  
קטייה בשמירה ולאחר עייב את החומי היטוב היחודי.

אנו מבקשים עיב מכב' לדאוג לכך שיעשו כל הצעדיה  
הדרושים בכדי לתבטיח את החזרתם של היחודים הללו בהקדם למקומם  
ובינחיהם לחעמיד במקום מספר שוטרים אשר ישמור על חרטוש שנטאר  
סם.

נכיר חודה לכבאם אם יואיל כטובו לחעביר אח חכן מסחבנו  
זה למפכירות חראטיה

בכבוד רב

הנשיאות

אחיליץ חוואס  
היכונת

י/ק



111

GOVERNMENT OF PALESTINE

DISTRICT COMMISSIONER'S OFFICES,  
JERUSALEM DISTRICT,  
JERUSALEM.

IN REPLY PLEASE QUOTE  
No. 7/106/10

26 AUG. 1938	ק"מ
4/43/7	021

21 August, 1938.

Gentlemen,

I have the honour to acknowledge the receipt of your letter of the 12th August, 1938, on the subject of the evacuation of the Jewish community from Silwan and to inform you that Government is considering the question of payment of the expenses of transport and rent incurred during the period until the refugees are able to return to their homes.

I have the honour to be  
Gentlemen,  
Your obedient servant,

*[Handwritten Signature]*  
Acting District Commissioner  
Jerusalem District.

General Council (Vaad Leumi)  
of the Jewish Community of Palestine,  
P.O. Box 471,  
Jerusalem.

F/B/ET

PHONE 526155  
FAX 527029

CENTRAL ZIONIST ARCHIVES

527029 DR9

כנסת ישראל  
ועד הקהלה העברית ירושלים

KNESSETH ISRAEL

COMMITTEE OF THE JEWISH COMMUNITY JERUSALEM

כתובת או לחיבור  
Ref. No. 1848/14-6

ירושלים ת"ב באול, תרצ"ט  
Jerusalem P. O. B. 13 20.8.39  
טלפון 4403 TELEPHONE 4403



ה ע ת ק

כול הקהיל  
הולדת על כל סמך  
של יחיד ומספר

לכבוד  
מושל המנדט,  
מחוז ירושלים,  
ב. א. י.

א.נ.י.  
מזועזעים אנו מאד ממעשי התועבה וחלול הקודש  
אשר נעשה בכפר השלוח ע"י התפרצות לבית הכנסת וחלול סמרי הורה  
וקדשי ישראל.  
אנשי כמר השלוח עזבו את בתיהם בחפזת עמ"י דרישת  
הממשלה. לא היה ביכולתם וחזמן לא ספק להם לקחת את כל חפציהם  
וכתבי הקודש אהם. ועל הממשלה היה לשמור על הבתים וחרכוש אשר  
נשאר שם.  
אנו מוחים נמרצות נגד מעשי בליעל אלה ותובעים מאח  
הממשלה שתכריז מי הם עושי התועבה ותעניש אותם בהתאם למעולתם חרעה.

בכבוד רב, כנסת ישראל  
הקהלה העברית ירושלים  
בשם העשיאות

POSTAL ADDRESS: P.O.B. 72  
JERUSALEM 91920  
PHONE 526155  
FAX 527029

מרכז ארכיוני  
CENTRAL ZIONIST ARCHIVES

מחלקת ארכיון  
92 ת.ד. 72  
ירושלים 91920  
526155 1972  
527029 029

JEWISH COMMUNITY  
J E M E N I T E

JERUSALEM (Palestine)

P. O. B. ....

התעוד הכפרה  
לעדת החיוביים  
בירושלים ת"ז

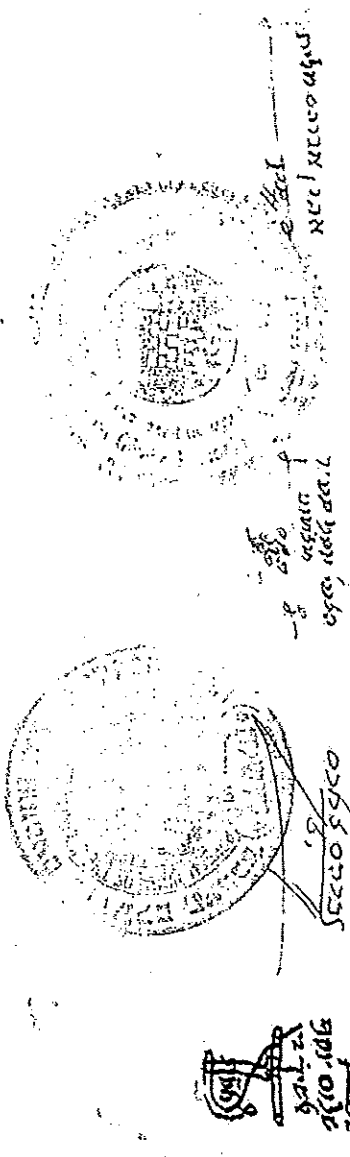
ת.ד. ....

בית ירושלים יום..... תד"ש..... שנת תרצ"ב

אתים, התרמה היא שייכה לכלל ישראל ועל מוסדותינו הלאומיים וקרן הקיימת  
בראשם להחיש לסכם עצה אחר וכמה להציל נקודה ישובית בה 48 שנה מלפנול ביד  
זר'ים הפוערים פיהם לכלנו אותם בחודמות ראשונה שמהיה לפנייהם.  
במקום שדברינו אלה ישאו חז בלבנו אחינו בשרנו להתעורר ביופה עצה אחר קודם  
ולתתם ל בפעולה מיידית להצלה כבוד הלאום כולו, הננו מתבים להתחבר בהשונה חיובית  
לאסור הננו לעזרתכם.

בכל הכבוד בשם ועד הקהלה החיובית בירושלים  
וועד המפר המברי השלוח.

ארגון אנטי סמליות  
מלגת קופת עמיל  
מכשירים  
8-1  
255555  
מזכיר  
עלום יוסף  
12-1988  
1988



תעודת סוד נשלחה לחנהלה הועד הלאומי ומסוכנות היהודית בא"י.

JEWISH COMMUNITY

JERUSALEM

JERUSALEM (Palestine)

P. O. B.

הוועדה הכוללת

לעדת החימונים

בירושלים ת"צ

ת.ד. 100

בית ירושלים ויהודה, תרש"ט

לכבוד הנחלת הקרן היהודית לת"ר ישראל

מאן, שלום ו

ת.נ.

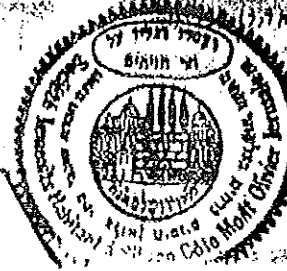
בקרוב עם הסתגף ששלחנו אל הנחלת הקרן הקיימת לישראל ממאריך י"ח אדר שני תרש"ט ושאר העסקים שלחנו לבב' עם בקשה מצדכם מאוחר מאריך להעניין במאלה כתר השלח, ומתוכבירוח הנמצאת שלכם אשר את קבלת החוב' ממאריך כ"ה אדר בחוד' העשירי עתה לה לחסנו.

ובחינו שמצב הכסף נעשה בימים אלה כ"כ חסור ומפנה ערביה מרומה עלינו ככל מר במבואר במכתבנו הנ"ל ובחינו שיאוש נורא חקר את אינו החימונים תיכונים בבני השלח ומחוצה לו למראה אי התחשבות הנמשכה מצד מוסדותינו לתלומדיהם זה השנה חרשים מידם שליחה הסכתב שלנו שלא נקפו אפילו באצבע קטנה לחלוק המטר המוצר לתרש"ט על ידיהם על ממש.

עצם הננו ממנים שוב את השומה לבבכם לקודמת כי אם לא תהיה לעזרה נקודת עזרה חסובה בואם בתקום הכסף המסור המשיח התקופה הסובבת או המטר הנלוו נחשב לאבוד, והאחריות לא עלינו החול' ראו' לענין הזה כי ישנם אחי'ם המושג' חסר שלא שבו אלינו עם חיוס בראותם בכליון רכושם סיוס' לישראל' המושג' מנחלים הם בחינם שש ומחן עם חוג ערביה השואפים לבבוס את הנחלה המוחלטת והנחלת הראשונה שחבוא לידם, ומאין ברירה ביד' אינו אלה מסודים אנו שן מעט' עתן זה יאליה ואז קטח כמובן אחרי כן לעקור את העץ הקרב הכסף כי שאום מהיר לא יבאו המושגים ממנו. עד חיוס הנחנו עוצרים בעד הוצאת המטר חוץ אל המועד המבטיח לנו לאחינו אלה שחענין ימודר, ובחלוננו את סבת דמייה הסדור הוא ועכנו כמבואר שונות וביחוד במקרה המעציב של האסון שקרה לחסנו חקר דיר' המרלוורוב וכל נביצא, ומבין שהחלחל הסוכנות חוסתה מחדש ע"י אנשים חסובים שלכם עד לכל עניני' השום שש' חגש היא ביחוד לפתרון המאלה החשובה הזאת ביחד עם אהלת הוועד הלאומי, ושני' המסודות האלה יעללו יחד על הנחלת הקרן הקיימת לישראל ועל עוד מוסדות אחי'ם שש' עם שן, וזהו אל הענין הזה לתציל את הכסף הזה בכליון חרש'.

הננו ממנים לקווח ולהאמין כי הפעם חוסן לפתרון המאלה הזאת בתקומה לב ראוי' וחכומה ומעולתכם זו חסבה ברבתי ימי תשובה בכלל ואחי'ם החימונים בפרט.

בכל הכבוד  
הנחלת ועד הכללי לקהילת החימונים בירושלים ועד כתר השלח



Handwritten signature and date: 20/12/29

משיבים/2

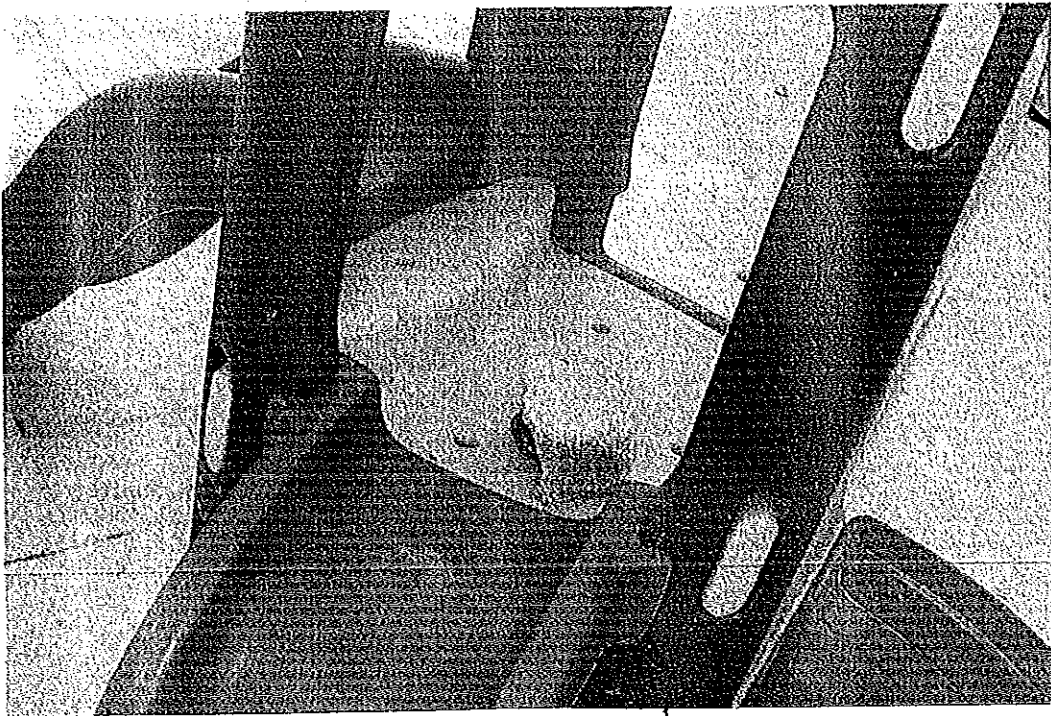
תמונות ;

עמ' 8-14

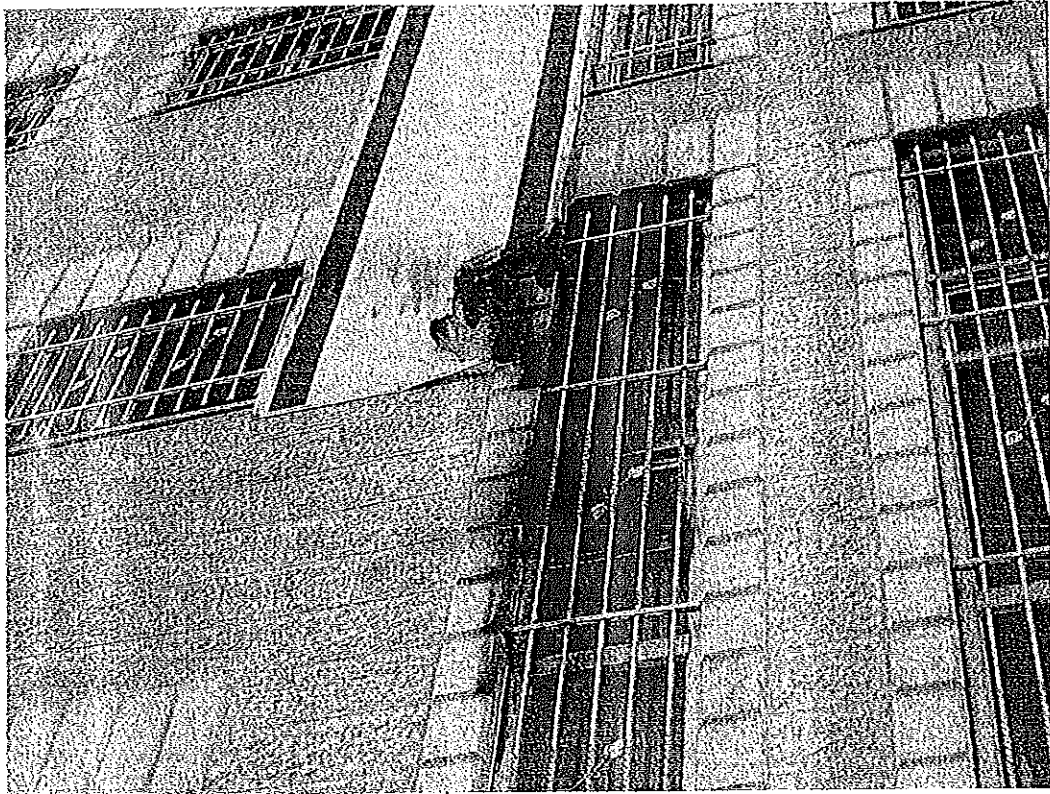
תמונות מבית יהונתן



שרידי בקבוק תבערה שהתלקח על גג הבית



אבן על מתקני המשחקים בגג הבית

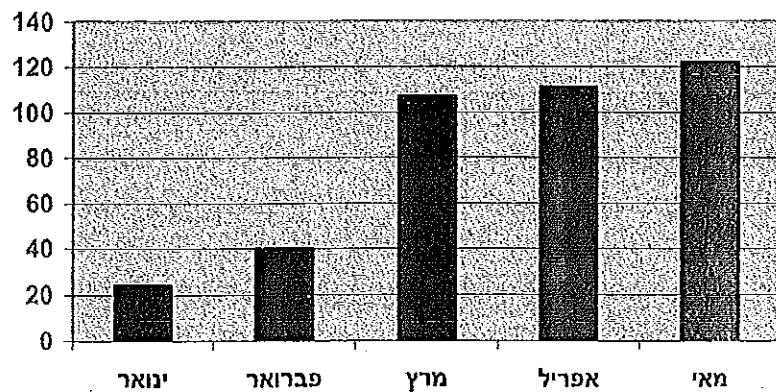


בקבוקי תבערה על הבית



אבן שנזרקה לעבר חלונות הבית

## התקפות אבנים ובקבוקי תבערה בדרכי הגישה לבית יהונתן



## תמונות של הרכבים הממוגנים להסעת התושבים

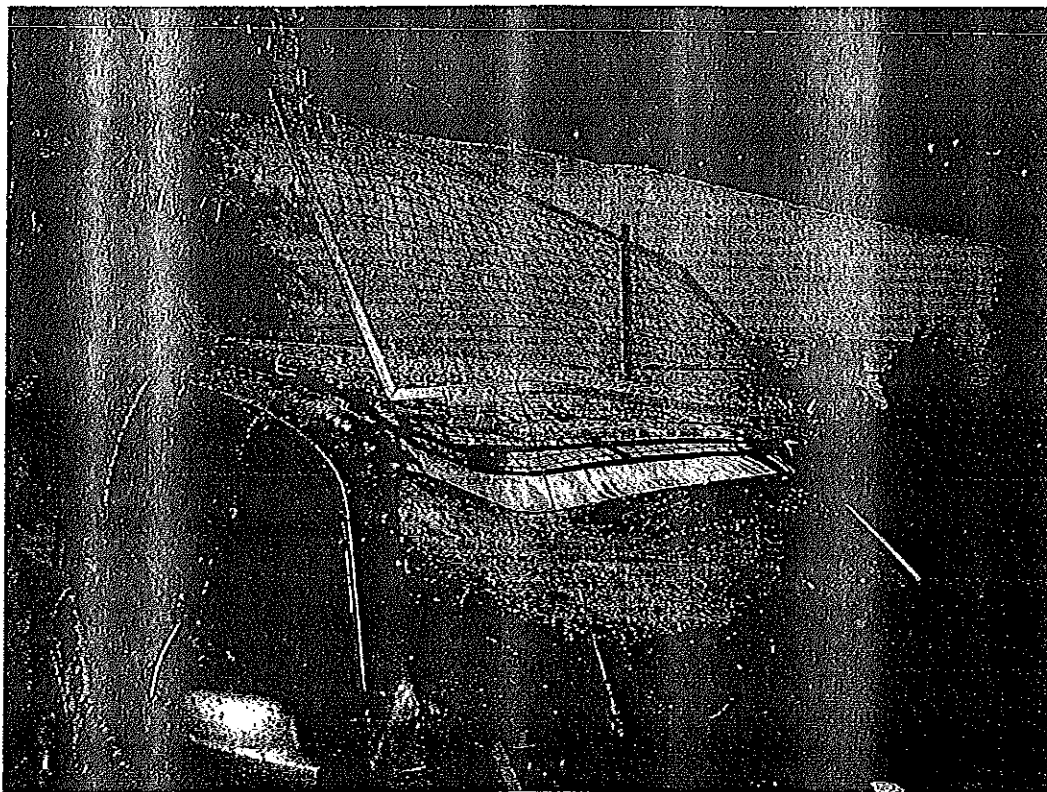


מראה הג'יפ לאחר התקפה וניסיון לינוץ

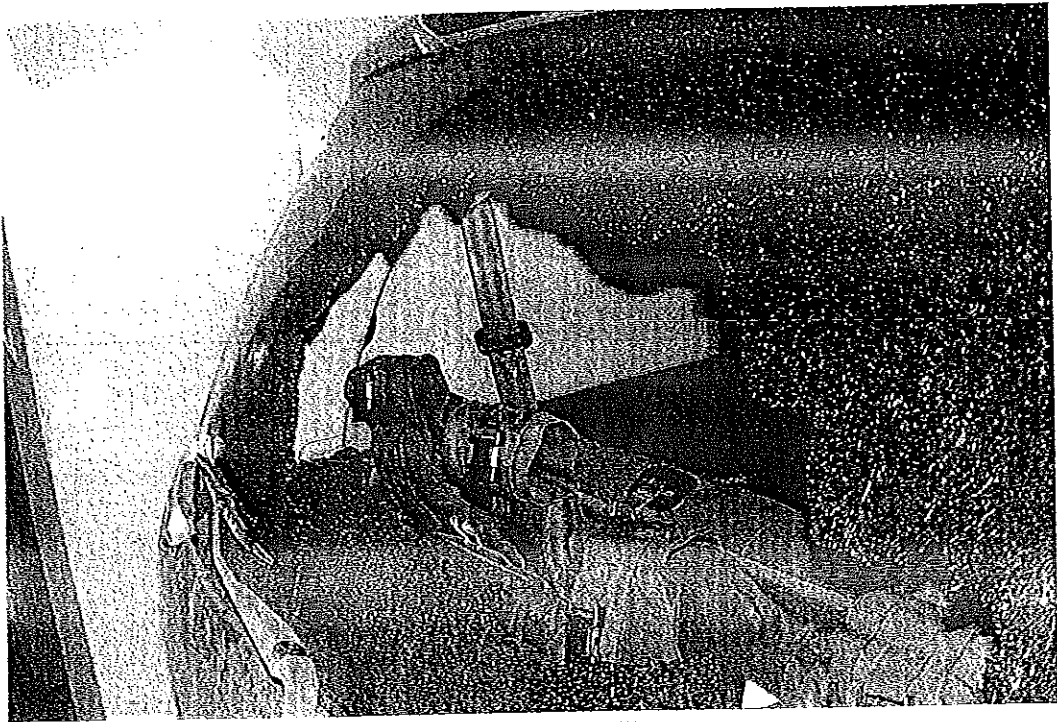




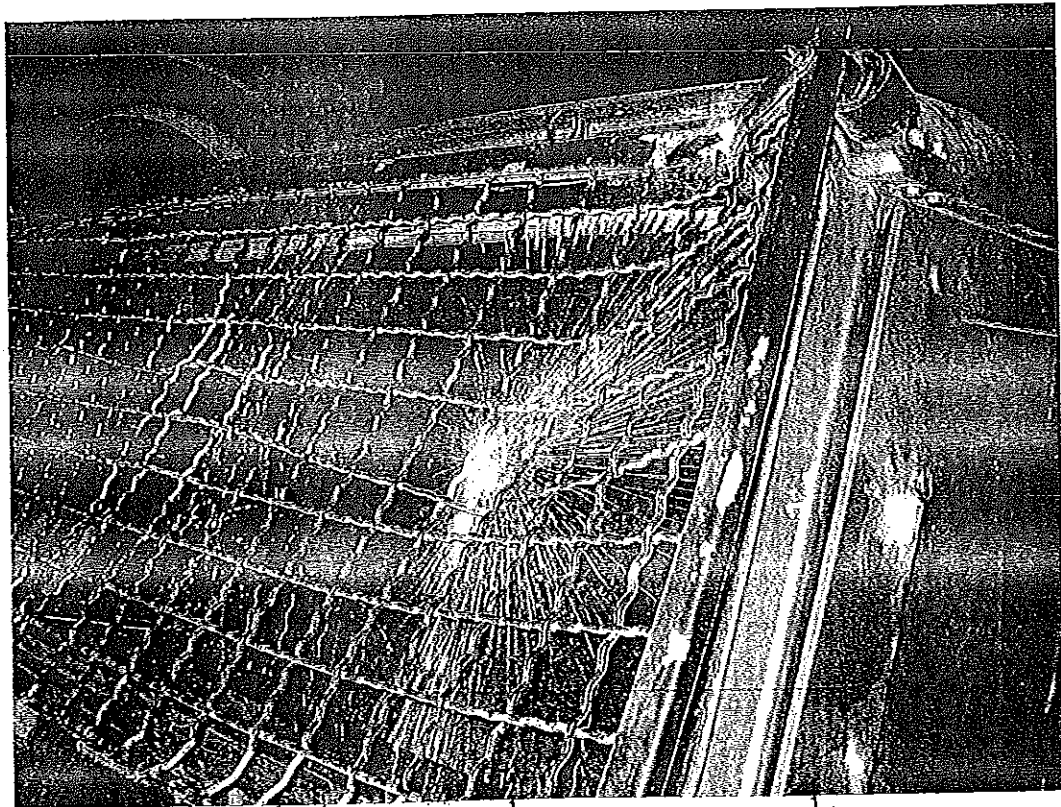
פגיעות הכדורים בארוע הירו



מראה הג'יפ לאחר שרוסק על ידי זריקת חפץ כבד



שמש שושברה



חלון ממוגן ירי שושבר על ידי זריקה של סלעים

משיבים/3

החלטת ממשלה מספר 1848 מיום

; 24.6.2010

עמ' 15-24



## מתכונת להפעלת שיטור עירוני בישראל - רפורמה בתחום הביטחון האישי

### מזכירות הממשלה

החלטה מס. שטע/4 של ועדת השרים לבחינת הקמתו של מערך השיטור העירוני מיום 08.06.2010 אשר צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 24.06.2010 ומספרה הוא 1848(שטע/4).  
הממשלה ה-32 בנימין נתניהו

נושא ההחלטה: מתכונת להפעלת שיטור עירוני בישראל - רפורמה בתחום הביטחון האישי

מחליטים: על מנת לאפשר רפורמה מהותית ויסודית, שתגביר במידה משמעותית את הביטחון האישי ואת תחושת הביטחון האישי של אזרחי ותושבי המדינה, כדרך מרכזית וכמנוף לשיפור כולל באיכות החיים במדינת ישראל, לפעול כדלקמן:

1. לחזק באופן מהותי את יכולת ההרתעה והאכיפה ברמה המקומית-מוניציפאלית וזאת על ידי הקמת מערך אכיפה עירוני, שתכליתו להפחית באופן ניכר את רמת האלימות, העבריינות וההתנהגות האנטי חברתית, תוך דגש ברור על עבירות שבתחום איכות החיים, כדרך מרכזית לשיפור איכות החיים של התושבים ברשות המקומית הרלבנטית.

2. החזון: יצירת סביבת חיים מוגנת ואיכותית שמעניקה רמה גבוהה של ביטחון אישי וקהילתי במרחב המוניציפאלי.

3. ייעוד מערך האכיפה העירוני: להוות מערך אכיפה עירוני אשר ירתיע, ימנע ויאכף בתחום של עבירות איכות החיים, האלימות וההתנהגות האנטי חברתית.

4. ראש הרשות המקומית יעמוד בראש יוביל את מערך "האכיפה העירוני". ראש הרשות יעמוד בראש "מועצה לאכיפה עירונית" (להלן: המועצה העירונית) שתפקידה יהיה להתוות את המדיניות בתחומי העיסוק של מערך האכיפה העירוני ברמה המוניציפאלית (ראה פירוט בהמשך).

5. מערך האכיפה העירוני יפעל בתחומי הרשות המקומית ולצרכיה מתחת ההנחה כי הרשות המקומית מהווה את לבנת היסוד ויחידת השינוי הבסיסית, אשר בכוחה ובכוח מנהיגיה ניתן יהיה ליצור שינוי עמוק ויסודי ברמה המקומית.

6. מערך האכיפה העירוני אמור לאפשר מענה שלם, יעיל, מגוון ומהיר לשורה של בעיות וצרכים רלוונטיים ברמה המקומית ולתת כלי אפקטיבי בידי ראש הרשות להוציא מן הכוח אל הפועל את מדיניותו בכלל ואת סדר עדיפותו בפרט.

7. מערך האכיפה העירוני מהווה חלק מתפישה רחבה יותר אשר משלבת בחוכה מאמץ אזרחי רחב ומשמעותי לטיפול באלימות, עבריינות והתנהגות אנטי חברתית ברמה המוניציפאלית, תוך שילוב מאמץ במקרים הרלוונטיים עם התוכנית הלאומית "עיר ללא אלימות".

8. מערך האכיפה העירוני ברשות המקומית יורכב משתי מסגרות - משטרתית ואזרחית - והן:

- כוח שיטור עירוני ייעודי במשטרת ישראל.  
- כוח פיקוח ייעודי ברשות המקומית.

9. כוח השיטור העירוני הייעודי מהווה כוח אורגני של משטרת ישראל והוא חלק מסד"כ התחנה המקומית (ראה פירוט בהמשך); כוח הפקחים הייעודי הינו יחידה מובחנת בתוך מערך הפיקוח העירוני, אשר יפעל על פי סמכויות כחוק. הכוח יוכל לבצע משימות פיקוח עירוני רגילות, אך ינתנו לו גם סמכויות בתחום מניעת אלימות כמפורט בהמשך בסעיף 13(n)(2). בנוסף, ינתנו לכלל הפקחים סמכויות ייחודיות לצורך פיקוח ואכיפה של חוקי עזר עירוניים, כמפורט בהמשך בסעיף 13(n)(4).

10. מערך האכיפה העירוני יוקם ויפעל כפילוט לתקופה של שנתיים (כמפורט בהמשך) בלא יותר מ-15 רשויות מקומיות.

11. תפקידי מערך האכיפה העירוני:

א. מתן יכולת אפקטיבית בידי ראש הרשות ובשיתוף משטרת ישראל על מנת לממש את היעדים בתחום של מניעת אלימות, עברות איכות חיים והתנהגות אנטי חברתית.  
ב. לפעול ליישום המדיניות העירונית ולהשלטת החוק והסדר וחיזוק הביטחון האישי ותחושת הביטחון האישי בתחומי הרשות וזאת על ידי הגברת משמעותיות של רמת הנוכחות והבולטות של כוחות אכיפה משטרתיים ואזרחיים וביצוע פעולות מניעה, הרטעה ואכיפה.

ג. שיפור הזמינות והתגובה של כוחות אכיפה ומתן מענה שירותי מתקדם ויעיל לאזרח בתחומי הרשות המקומית.

12. עיקרי מודל מערך האכיפה העירוני:

א. יוקם מערך "אכיפה עירוני" בכל אחת מהרשויות המקומיות אשר ישתתפו בשלב הראשון של יישום התכנית.  
ב. מערך זה מהווה מסגרת אב אשר תכלול בתוכה את המרכיבים הבאים: "מועצה לאכיפה עירונית" וועדות אשר יפעלו מטעמה (ראה פירוט בהמשך); כוח "השיטור העירוני הייעודי" המקומי של משטרת ישראל; כוח "הפיקוח העירוני הייעודי" של הרשות המקומית ומערך טכנולוגי.  
ג. מערך זה יקבע את מדיניות האכיפה ברמה המקומית ויפעל באופן מתואם ומשולב עם כל יתר הגורמים במערך כדי לממש את היעדים העירוניים כפי שייקבעו.  
ד. למען הסר ספק, קביעת משימות כוח השיטור העירוני הייעודי וכל החלטה בעניין זה נתונה בידי מפקדי המשטרה בלבד.

13. מבנים ומנגנוני ניהול:

א. ועדת היגוי לאומית בנושא שיטור ואכיפה עירונית (להלן: ועדת ההיגוי הלאומית) - תוקם ועדת היגוי לאומית שתשמש כפורום שקובע את המדיניות וסדרי העדיפויות ברמה הלאומית בראשות הוועדה יעמוד מנכ"ל המשרד לבט"פ והיו תברים בה מנכ"ל משרד הפנים, הממונה על התקציבים, נציג היועץ המשפטי לממשלה, נציג משרד ראש הממשלה ונציג בכיר ממשטרת ישראל. הוועדה ותכנס אחת לשלושה חודשים.  
ב. מינהלה ארצית לשיטור ואכיפה עירונית במשרד לביטחון הפנים - תהווה יחידה מיוחדת המשרד לבט"פ הכפופות למנכ"ל המשרד לביטחון הפנים. המינהלה הינה הגוף המסדיר, המתכנן והמנהל ברמה האזרחית של התוכנית ברמה הלאומית. תוקם כיחידה במשרד לביטחון הפנים.

תפקידי המינהלה:

(א) פיתוח מדיניות לאומית כוללת בנושא מערך האכיפה העירוני ואישורה בוועדת ההיגוי הלאומית.  
(ב) גיבוש סדרי העדיפויות ברמה הלאומית ואישורם בוועדת ההיגוי הלאומית.  
(ג) ניהול התכנית ברמה הלאומית.  
(ד) תכנון וניהול כולל של משאבי התכנית.  
(ה) גיבוש מחקר הערכה וקביעת יעדים ומדדי תפוקה ותוצאה של התוכנית ואישורם בוועדת ההיגוי הלאומית.  
(ו) הסדרת המשקים בין השותפים בכלל, ועם הרשויות המקומיות בפרט, לרבות מחלוקות עקרוניות.

(ז) תכנון וביצוע תכנית מעקב, פיקוח ובקרה ברמות השונות הן לגבי כוח השיטור העירוני והן לגבי כוח הפיקוח העירוני הייעודי.  
 (ח) פיתוח הידע ברמה הלאומית והמקומית וניהול מחקרים מלווים.  
 (ט) הובלת תהליכי חקיקה נדרשים.  
 (י) בקרה ופיקוח על משאבי התכנית, כולל עמידה בתקנים ומצבות כוח אדם הן לגבי כוח השיטור העירוני והן לגבי כוח הפיקוח העירוני הייעודי.

ג. מועצה לאכיפה עירונית (להלן: המועצה העירונית) - הפורום המרכזי ברמה המקומית, בראשות ראש הרשות המקומית. המועצה העירונית תגבש את המדיניות הכוללת ברמה המוניציפאלית ואת סדר העדיפות ברמה העירונית בתאום עם משטרת ישראל.

חברים במועצה יהיו: ראש העירייה, סגני ראש העירייה, מנכ"ל הרשות המקומית, נציג מינהלת השיטור הארצית, מנהל מחלקות חינוך, רווחה, ביטחון, ברשות המקומית, מנהל מערך הפיקוח העירוני, מפקד העירוני הייעודי בתחנה ושני נציגי ציבור אשר יסכמו במשותף על ידי ראש הרשות והמינהלה הארצית. בעיר בה פועלת לצד השיטור העירוני, תכנית "עיר ללא אלימות" יצורף נציג מטעמה כחבר במועצה העירונית. ל"ז הישיבות יעברו למינהלה הארצית, אשר תהיה רשאית לשלוח משקיף לפורום המועצה.

תפקידי המועצה העירונית:

(א) התווית המדיניות במגוון התחומים הנוגעים לטיפול בתופעות עבירות איכות החיים ותופעות אלימות, בריונות, ונדליזם התנהגות אנטי חברתית קביעת קווים מנחים וסדרי העדיפות בתחום השיטור העירוני במרחב הרשות המקומית.  
 (ב) קביעת המטרות והיעדים ברמה העירונית וביצוע מעקב ובקרה אחר מימוש היעדים והשגת המטרות העירוניות.  
 (ג) הפקת דו"חות תכנון מול ביצוע ודיווח למינהלה הארצית.

ד. ועדת המשנה העירונית לאכיפה - מהווה את הפורום הפועל ליישום מדיניות האכיפה העירונית, כפי שנקבע במנהלת האכיפה העירונית, ומתרגמת אותה לתוכנית אופרטיבית מתואמת. מדיניות האכיפה העירונית מתייחסת לכלל הפעילות של כוח השיטור העירוני הייעודי ושל כוח הפקחים הייעודי.

ועדת המשנה תורכב מראש עיר/מנכ"ל הרשות המקומית, מפקד כוח השיטור העירוני המשטרת, מנהל יחידת הפיקוח הייעודית ברשות המקומית וממונה הביטחון ברשות המקומית.

תפקידי ועדת המשנה:

(א) הגדרת סדרי עדיפות קונקרטיים ומתואמים וגיבוש תכנית עבודה עקרונית של כוחות האכיפה העירוניים.  
 (ב) תיאום הפעילות ושיתופי הפעולה בין כוח השיטור העירוני המשטרת יחידת הפיקוח העירוני הייעודית וגורמי האכיפה העירוניים ולוונטיים נוספים כנגזרת מתכנית האכיפה הכוללת.  
 (ג) זיהוי ומיפוי פערים וקשיים ברמה השוטפת.  
 (ד) הפקת דו"חות ביצוע מול התוכנית ודיווח למועצה העירונית.

ה. יחידת שיטור עירוני במטה הארצי במשטרת ישראל שתהיה אחראית בין היתר על בניין הכוח, תורת הפעלה, מתן הנחיות, הכשרות, רכש, פיקוח ובקרה ופעולות תיאום בנוגע ליחידות השיטור העירוני.

ו. חילוקי דעות ומחלוקות: סוגיות לגביהן קיימות חילוקי דעות ואי הסכמות בין הפיקוד המשטרת המוקומי לבין ראש הרשות המקומית באשר להפעלת כוח השיטור העירוני המשטרת, יובאו להכרעתו של מפקד המרחב המשטרת הרלוונטי. במידת הצורך ראש הרשות יוכל לפנות למפקד המחוז או לנציגו.  
 במקרים של מחלוקות עקרוניות יוכל ראש הרשות המקומית להעלות הנושא לדיון במינהלה הארצית.  
 ז. הפסקת הפיילוט:

1) במקרים בהם לא ביצע כוח השיטור הייעודי את תפקידי, הדבר הובא בפני המינהלה הארצית אך לא בא על פתרון, ראשי ראש הרשות המקומית להודיע בכתב שלושה חודשים מראש על הפסקת

פעילות מערך האכיפה העירוני ברשות המקומית שבראשותו לרבות הפסקת מימון חלקו בפעילות המערך ואז תופסק פעילות המערך באותה רשות מקומית.  
 (2) במקרים בהם לא ענדה הרשות המקומית במחויבותה כמפורט בהחלטה או קיים חשש לכאורה שהרשות משתמשת בכוח לצרכים שאינם ראויים, והדבר נידון ואושר על ידי המינהלה הארצית בהשתתפות ראש הרשות המקומית המדוברת, אזי תהיה רשאית המינהלה הארצית להודיע בכתב, שלושה חודשים מראש, על הפסקת פעילות מערך האכיפה העירוני, לרבות הפסקת מימון הממשלה במערך.

כפי הממשלה לפעילות מערך האכיפה העירוני יועברו למימון פעילות מערך אכיפה עירוני ברשות מקומית אחרת, כפי שיוחלט על ידי המינהלה הארצית ובתיאום עם משטרת ישראל.

ה. כוח השיטור העירוני הייעודי:

- (1) בתחנות המשטרה המצויות בתחום הרשויות עירוני ייעודי. כוחות אלו יאוישו בשוטרים של משטרת ישראל (סיווגם והרכבם יפורטו בהמשך).
- (2) כוח זה יהווה יחידה נפרדת בתוך תחנת המשטרה הרלוונטית והוא יוכפף ישירות למפקד התחנה ויפעל על ידו בלבד.
- (3) כוח השיטור העירוני הייעודי יפעל, על בסיס סדר הכוחות הייעוד שהוקצה לו ברמת התחנה ועל בסיס כלל האמצעים שיקבעו וינתנו לו לשם כך, בכדי לממש את מדיניות ההרתעה, המניעה והאכיפה המקומית ואת יעדי האכיפה העירוניים כפי שנקבעו במועצה העירונית.
- (4) כוח זה יפעל אך ורק בתחום המוניציפאלי של הרשות המקומית, ולטובת ביצוע התפקידים והמשימות אשר לשמן נועד למעט במקרים חריגים המפורטים בסעיפים 6-7 כולהלן כך גם לגבי האמצעים שיינתנו לו לשם מילוי משימה זו ואשר יופעלו אך ורק לשם ביצוע התפקידים והמשימות של כוח השיטור העירוני הייעודי.
- (5) יחד עם זאת, במקרה של אירועי תגובה המחייבים תגובה מיידית מצד השוטרים ביחידות השיטור העירוני מתוקף מעמדו ותפקידו כשוטר במשטרת ישראל יגיב השוטר כנדרש.
- (6) במצבי חירום לאומיים, כגון: מלחמה, אירוע אסון המוני וכיוצא בזה ניתן יהיה להסיט את כוח השיטור הייעודי מהתחום המוניציפאלי או מתחום משימותיו כפי שהן מוגדרות בהחלטה זו.
- (7) במצבי קיצון מבצעיים, כגון אירוע טרור, ניתן יהיה להסיט הכוח ממשיחותיו לשם מתן מענה מידי וראשוני בלבד.
- (8) כל החלטה להפעיל את הכוח מחוץ לתחום המוניציפאלי או להפעילו מחוץ למשימות כאמור בסעיפים 6 ו-7 תעשה באישור המפקד בלבד, בהתאם לקריטריונים שיקבעו מראש ע"י השר לביטחון הפנים בתאום עם ראש הממשלה ויוצגו לוועדת השרים.
- (9) המשטרה לא תפחית את המאמץ המשטירתי הקיים בתחנות אשר במסגרתן יוקם מערך השיטור העירוני ולא תפחית מהיקף מד"כ השוטרים והיקף הפעילות הקיים רק בשל הקמת כוח השיטור העירוני וזאת בהתאם למיפוי פריסת הכוחות הרלוונטיים שיוצג לוועדת ההיגוי בתוך 60 יום מיוח קבלת החלטת הממשלה.
- (10) כל חריגה מהתדניויות כאמור בסעיף 9, קרי שינוי בסד"כ התחנה, תיעשה רק בנסיבות מיוחדות, לאחר שמוצו כלל האפשרויות הנוספות, באישור מראש של השר לביטחון הפנים ולאחר תיאום מלא עם המינהלה הארצית והרשות התקומית.
- (11) ככלל, כוח השיטור העירוני הייעודי יפעל מבצעית באופן שנגזר מהמאפיינים והצרכים ברמה העירונית; ניתן יהיה להפעיל את הכוח על בסיס משמרות, ריכוזי מאמץ, חיקוד גיאוגרפי, תפיסות מבצעיות שונות ועוד.

בהקשר זה המינהלה הארצית תוכל להציע מודלים נוספים אשר

יהיו חלק מהפיילוט ברמה הלאומית, כגון: שוטרים אשר יוקצו לרבעים/איזור גיאוגרפי נתון בתחומי הרשות; מודל שמשלב ריכוז כוח עם שוטרים מוקצים; מודל שמשלב חלוקת עבודה יותר ממוקדת וברורה בין כוח שיטור עירוני ייעודי ובין כוח פקחים ייעודי וכך הלאה.

12) כוח השיטור העירוני הייעודי יצויד במערכות ואמצעים טכנולוגיים מתקדמים, אשר יקנו לו יכולות למתן שירות איכותי, יעיל ומהיר.

13) תפקידים עיקריים של כוח השיטור העירוני הייעודי:

א. פעילות בתחום המאבק בתופעות בריונות, אלימות ונדל"זם כגון:

- נוכחות וסיוע למינעת בריונות רחוב ונדל"זם במקומות מועדים, במוקדי אלימות, בריכוזי קהל, במרחב הציבורי תוך שימת דגש על גנים ציבוריים, פארקים ומתקנים ציבוריים/עירוניים ומתל"סים לרבות בתי ספר.  
- נוכחות וסיוע רגליים במוקדי בילוי, "מאתרים", פיצוציות, שוקים, חופי רחצה וקניונים.  
- סיוע ונוכחות באזורים של מוסדות ומשרדים עירוניים לשם הרתעה מפני אלימות כלפי עובדי הרשות, בהתאם להערכת סיכונים, או במקומות רגישים בהם מתבצעת פעילות פיקוח של פקחי הרשות המקומית לפי חוק או ליווי משימות פיקוח כאמור כאשר קיים צפי לאלימות או להפרת הסדר הציבורי.  
ב. בפעילות בתחום המאבק בעבירות איכות החיים כגון:

- טיפול מניעה ותגובתי למטרדי רעש והפרעת המנוחה.  
ג. סיוע בתחום אכיפת עבירות רישוי בניה וביצוע צווי בימ"ש עירוניים כגון:

- סיוע לפקחי הרשות המקומית בעת מילוי תפקידם ובפרט בכל הנוגע לאכיפת חוק רישוי עסקים וחוק תכנון ובניה בעת שנדרשת נוכחות של שוטרים  
- ביצוע צווי הבאה של בתי משפט עירוניים.  
ד. בתחום המאבק בשכרות ואכיפת עבירות הקשורות לאלכוהול כגון:

- אכיפה וטיפול בכל הנוגע למאבק בשכרות והפרות הסדר הציבורי הנובעת ממנה.  
- אכיפת עבירות המתבצעות אגב מכירת אלכוהול.  
ה. פעילות בתחום התנועה כגון:

- סיוע באכיפת עבירות בתחום התנועה, לרבות עבירות הנייה וגרירת כלי רכב.  
- טיפול באכיפה ובהזרמה של התנועה.  
ו. פעילות בתחום אבטחת אירועים כגון:

- סיוע באבטחת אירועי סדר ואירועים תחת כיפת השמיים רחבי היקף של הרשות המקומית.  
ז. בנוסף, ראש הרשות המקומית יוכל להציע כי מערך האכיפה העירוני הייעודי יבצע תפקידים נוספים בתחום מניעת האלימות ואכיפת החוק כנגזרת מצרכים מקומיים ייחודיים ובתנאי שיעמדו בהלימה עם ייעוד מערך האכיפה העירוני ויאושרו על ידי המינהלה הארצית בתיאום עם משטרת ישראל.

14) שיטור עירוני ייעודי - מבנה הכוח והרכבו:

ככלל, כוח השיטור העירוני הייעודי יופעל באופן מרוכז ובמסגרת צוותים אורגניים, אשר ימנו 10 שוטרים בכל צוות. צוות זה יהווה את לבנת היסוד במערך השיטור העירוני. תיתכן הפעלת מודלים נוספים בהם שוטרים יופעלו שלא במרוכז ושלא בצוותים אורגניים (ראה פירוט בהמשך). בנוסף, במקרים מסוימים ניתן יהיה להקצות צוותים בעלי סד"כ שונה (גדול או קטן יותר).

כל צוות יורכב מתמהיל שוטרים בעלי ותק שונה ההולם את המשימות שעל המערך להתמודד עימן. 25% מכלל שוטרי השיטור העירוני יהיו שוטרים מנוסים (קבע מובהק) 75%- מהם יהיו שוטרים צעירים (קבע ראשוני).



סד"כ זה יפעל באופן רגלי ורכוב, על בסיס אמצעים כפי שייקבעו בהמשך.

דגש רב יינתן למערכות ואמצעים טכנולוגיים מתקדמים בהם יצויד כוח השיטור העירוני. הכוונה היא לאפשר שירות, יעיל, מהיר ומדויק לאזרח ומתן מענה מבצעי מתקדם. סוג המערכות והאמצעים, הדרך בה ישולבו בפילוט והמשאבים שיוקצו לשם כך, יסוכמו בהמשך בין המינהלה הארצית שבמשרד לביטחון הפנים ובין משרתת ישראל.

סד"כ השיטור העירוני בכל רשות ייקבע כנגזרת מהפרמטרים הבאים:

- גודל האוכלוסייה
- אתוז הנוער מכלל האוכלוסייה ברשות - מספר הפקחים ברשות
- הרמה הסוציו-כלכלית של הרשות עפ"י הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה
- שיעור הפשיעה בה (תיקים ל-1,000 תושבים).

המפתחות הסופיים יפותחו על ידי מנהלת השיטור העירוני בתיאום עם משרתת ישראל ויובאו לאישור ועדת ההיגוי הלאומית. המשרד לביטחון הפנים יפרסם תזכיר חוק שיגדיר את תפקידי השיטור העירוני וימנע את היכולת להסיטו משימויו בהתאם לאמור בהחלטה זו. עם זאת, במידה יוסכם בין המשרד לבט"פ למשרד האוצר על אמצעי אחר לעיגון הסוגיה אזי לא תידרש חקיקה. כוח הפיקוח העירוני הייעודי:

- 1) כאמור, תוקם יחידת פיקוח עירונית ייעודית. יחידה זו תהווה יחידה מובחנת ונפרדת בתוך מערך הפקחים העירוני הרגיל. יחידה זו תפעל בכפיפות לראש הרשות המקומית או מי מטעמו.
- 2) רשות מקומית שתצטרף לתוכנית לא תפחית את מאמץ הפיקוח העירוני לו תתמייב במענה לקול הקורא, אשר במסגרתו יוקם בה מערך השיטור העירוני. כמו כן, לא תפחית הרשות את היקף סד"כ הפקחים העירוניים הקיים ואת היקף הפעילות הקיים, בשל הקמת כוח הפיקוח העירוני הייעודי, וזאת בהתאם למיפוי מערך הפיקוח העירוני הקיים, שיוצג במסגרת תהליך בחירת הערים. מנגנון להריגה ממדיניות זו יסוכם בהמשך ע"י המינהלה הארצית ויאושר ע"י ועדת ההיגוי הלאומית.
- 3) בנוסף לסמכויות הקיימות לפקחים על פי חוק, יוענקו לפקחי כוח הפיקוח העירוני הייעודי, שיהיו עובדי הרשות המקומית, סמכויות ייחודיות נוספות בכל הקשור למימית אלימות כמפורט בהצעת החוק הממשלתית לתיקון חוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור (הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני תקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010) - פרק ט' ביטחון פנים, ה"ח 436 מ-16.6.09) ובהצעה לתיקון חוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור (מסכויות למאבטחים באירועי אלימות), התש"ע 2010. מתן סמכויות אלו לכוח הפיקוח העירוני הייעודי יהווה תנאי להתחלת הפיילוט. למען הסר ספק, סמכויות אלו לא יוענקו לפקחים בערים שמתוץ לפיילוט.
- 4) בנוסף, כוח הפיקוח הייעודי יוכשר ויוסמך להכונת תנועה בהתאם לתקנה 23 לתקנות התעבורה.
- 5) בנוסף, יוקם צוות משותף בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה ובהשתתפות נציגי משרד הפנים, משרד האוצר, המשרד לביטחון הפנים ומשרתת ישראל להעצמת סמכויות כלל הפקחים העירוניים (ולא רק כוח הפיקוח הייעודי), לצורך פיקוח ואכיפה של הוראות פקודת העיריות (נוסח חדש) וחוקי עזר שהותקנו לפיה, וכן של הוראות חוק התכנון והבניה, התשכ"ה 1965- וחוק רישוי עסקים, התשכ"ח 1968. הצוות יגיש תזכיר חוק בנושא בתוך 30 יום מיום קבלת החלטת הממשלה.
- 6) פקחים אלה יאותרו, יוכשרו ויאמונו על בסיס קריטריונים ותוכנית הכשרות שתאושר על ידי המינהלה הארצית במשרד לבט"פ ובהתאם לדרישות החוקים הרלוונטיים. הסמכת הפקחים הייחודית לנושא המאבק באלימות תעשה על ידי השר לביטחון הפנים/משרתת ישראל, לאחר בדיקה, אישור והמלצה חיובית של המינהלה הארצית.
- 7) תפקידים ומשימות עיקריות של כוח הפיקוח העירוני הייעודי:

א. תפקידי פיקוח ואכיפה בתחום סמכותם ובייחוד:

- בתחום המאבק בעבירות איכות חיים  
 - טיפול מניעתי ותגובתי למטרדי רעש והפרעת המנוחה  
 - טיפול בתחום עבירות התכנון הבנייה  
 ב. סיוע למשטרת ישראל בכלל משימות השיטור העירוני בתיאום  
 ובשיתוף עולה עם משטרת ישראל, בהתאם למפורט בסעיף 13 לעיל  
 את בהתאם לסמכויות מוקנות להם על פי החוק.  
 ג. באירוע אסון המוני כוח הפיקוח העירוני יוכל להיות מוכפף למשטרת  
 ישראל כאמור בסעיף 90 לפקודת המשטרה לשם ביצוע תפקידו  
 על פי דין ולביצוע כל הנחיה סבירה אמרת של משטרת ישראל ובכלל  
 זה נקיטת כל אמצעי הנדרש לשם הערכות או לצמצום נזק של  
 האירוע, הכוננת תנועה ועוד.  
 יא. מערך טכנולוגי עירוני:

1) ברשויות המקומיות שישתתפו בפילוט יוקם מערך טכנולוגי  
 מתקדם אשר יכלול מוקד עירוני ופריסת מערך מצלמות, סנסורים ועוד  
 ב"נקודות חמות" (SPOTS HOT).  
 2) המטרות המרכזיות של המערך הטכנולוגי העירוני הינן:

- יצירת הרתעה;  
 - יצירת כלי פיקוח, בקרה ואכיפה לגורמי הביטחון העירוניים וגורמי  
 משטרת ישראל;  
 - יצירת תשתית למערכת שו"ב (שליטה ובקרה) שתאפשר איסוף  
 מידע, תחקור, ניתוח, אחזור והפצתו לגורמי אכיפת החוק הנוגעים  
 בדבר. המערכת לא תפגע בצנעת הפרט ובדרישות החוק;  
 - יצירת יכולת התערבות בזמן אמת לצורך סיכול ומניעת אלימות,  
 עבריינות והפרות סדר ציבורי.  
 3) בכל רשות מקומית שתכנס לפילוט יתבצע תהליך מיפוי, בהובלת  
 המינהלה הארצית, שיבחן את הצרכים ויקבע את אופן הקמת /או  
 חיזוק המערך הטכנולוגי בכל רשות. בהקשר זה, יצוין כי יתכן מצב בו  
 תהליך המיפוי יוביל למסקנה כי המערך הטכנולוגי הקיים הינו מספק.  
 4) מודל מפורט של המענה הטכנולוגי כאמור לעיל לרבות  
 קריטריונים להפעלת מערך המצלמות יגובש על ידי המשרד לביטחון  
 הפנים בתוך 90 יום מיום וקבלת ההחלטה ויאושר על ידי ועדת ההיגוי  
 הלאומית.  
 5) המשרד לביטחון הפנים יקבע הנחיות לעניין הצבה ושימוש  
 במצלמות שיובאו לאישור ועדת ההיגוי הלאומית.

14. על מנת להיערך ליישום הפילוט יוקמו המנגנונים הבאים  
 באופן מיידי:

א. ועדת היגוי לאומית בנושא שיטור ואכיפה עירונית בראשות  
 מנכ"ל המשרד לביטחון פנים, כאמור לעיל.  
 ב. המינהלה ארצית לשיטור ואכיפה עירונית כתידה במשרד  
 לביטחון הפנים, כאמור לעיל. מבנה והיקף היחידה יסוכמו בין  
 המשרד לביטחון הפנים ומשרד האוצר בתוך 14 יום מיום קבלת  
 החלטת הממשלה. מנהל המינהלה ייבחר בוועדת איתור, שבראשה  
 יעמוד מנכ"ל המשרד לביטחון הפנים ואשר הרכבה הסופי ייקבע  
 בהמשך.  
 ג. יחידת שיטור עירוני במשטרת ישראל כאמור לעיל. מבנה והיקף  
 היחידה יסוכמו בין המשרד לביטחון הפנים ומשרד האוצר בתוך 14  
 יום מיום קבלת החלטת הממשלה.  
 ד. בחסף, הערכות מלאה של משטרת ישראל, על פי מתכונת ולוחות  
 זמנים אשר ייקבעו על ידי ועדת ההיגוי הלאומית.

15. גיוס והכשרה:

א. משטרת ישראל תיערך לגיוס הכשרה והפעלה של כוחות השיטור  
 העירוני, ככל שיידרש, על פי מתכונת ולוחות זמנים אשר ייקבעו בנפרד.  
 ב. רשויות מקומיות שיכללו בתוכנית ייערכו לגיוס, הכשרה והפעלה  
 של כוחות הפיקוח העירוני, ככל שיידרש, על פי מתכונת ולוחות  
 זמנים אשר ייקבעו בנפרד.

16. הפעלת התוכנית ברשויות תבוצע בהדרגה, כאשר כוחות שיטור  
 עירוני יעודים ראשונים יוכנסו לתחנות משטרה ברשויות המקומיות  
 הרלוונטיות בנובמבר 2010, עד סוף יולי 2011 יוכנסו סך"כ מלא  
 לרשויות המקומיות.

17. האפשרות להשתתף בתוכנית תהיה פתוחה לכלל הרשויות,

בהתאם לקריטריונים שיקבעו ע"י המינהלה הארצית ואשר יוצגו לוועדת ההיגוי הלאומית ויאושרו על ידי ועדת השרים למאבק באלימות. במסגרת הקריטריונים שיפותחו תינתן הדעת לכניסה לתוכנית של רשויות מקומיות בעלות מאפיינים שונים (כגון: גודל העיר, פריפריה - מרכז, מצב סוציו-אקונומי, מגזרים ייחודיים וכו'). הקריטריונים לבחירת הרשויות המקומיות שיכנסו לתוכנית יתבססו, בין היתר, על אמות המידה הבאות: מחויבות והיערכות הרשות המקומית להקמת והפעלת המערך ובכלל זה הנכונות להקצות לכך משאבים מתקציבה, רמת האלימות והעבריינות ברשות והפעלת תוכניות תומכות ברשות המקומית להתמודדות עם עבירות אלימות ואיכות חיים. בכל מקרה, צירופה של רשות מקומית לפילוט תותנה באישור משרד הפנים בדבר יכולתה של הרשות לעמוד בהתחייבויות הנדרשות ממנה במסגרת ההשתתפות בפילוט. תהליך הרשויות המקומיות המשתתפות בפילוט יסתיים בתוך 60 ימים מיום הקמת המינהלה הארצית. רשימת הרשויות המקומיות אשר ישתתפו בפילוט תאושר על ידי ועדת שרים למאבק באלימות.

18. המינהלה הארצית, בתיאום עם המשטרה, תכין תוכנית יישום להקמת מערכי האכיפה העירוני, בהתייחס לרשויות שייבחרו להשתתף בתוכנית כאמור לעיל. תוכנית היישום תגובש בתוך 30 יום מיום סיום תהליך קביעת הרשויות המשתתפות בתוכנית.

19. יישום התוכנית ילווה בקביעת מדדי תפוקה ותוצאה ובמחקר הערכה על תוצאותיה והשלכותיה. גיבוש והובלת מחקר ההערכה יעשה על-ידי המינהלה הארצית. גיבוש מחקר ההערכה יבוצע בתוך 60 יום מיום הקמת המינהלה הארצית, המחקר יוצג לוועדת ההיגוי הלאומית ויאושר על ידי ועדת השרים למאבק באלימות.

20. תקצוב התוכנית:

א. העלות הכוללת של הפילוט, שיארך 24 חודשים כאמור לעיל, תסוכם כחלק מדיוני התקציב לשנים 2011-2012 ותכלול את כל תקורות הצדדים.

ב. מתוך העלות הכוללת יוקצה תקציב, אשר היקפו הסופי ייקבע בהמשך, למשרד לביטחון הפנים לטובת:

- 1) הקמת המינהלה הארצית, כאמור בסעיף 14(ב).
- 2) הקמת יחידת שיטור עירוני במשטרת ישראל כאמור בסעיף 14(ג).
- 3) מחקר מלווה - הסכום הסופי ואופן הפריסה ייקבעו בהמשך.
- 4) הקמת מערכי הטכנולוגיות ברשויות המקומיות כאמור בסעיף 13(א), כאשר הסכום הסופי שיוקצה לטובת הקמת המערכים הטכנולוגיים ואופן פריסתם ייקבעו בהמשך.
- ג. מתוך התקציב המוקצה לפילוט כאמור בסעיף 20(א) ולאחר הפחתת העלויות הנדרשות כאמור בסעיף 20(ב) יוקצה 40% מהתקציב עבור מימון כוח הפקחים הייעודי, ו-60% למימון כוח השיטור העירוני.

ד. תקצוב התוכנית יעשה במשותף ע"י המדינה והרשויות המקומיות המשתתפות בתוכנית כך שסך חלקה של המדינה לא יעלה על 50% עם זאת, ועל מנת לעודד את כלל הרשויות המקומיות להשתתף בתוכנית ללא תלות ביכולתן הכלכלית, ייקבעו שיעורי השתתפות דיפרנציאליים לרשויות המקומיות השונות. שיעורי ההשתתפות של הרשויות המקומיות ינועו בין 20% ל-80%. מעבר לכך, תינתן לרשות מקומית האפשרות להציע הגדלת שיעור ההשתתפות הקבוע לה באופן שיעניק לה ניקוד עודף בדירוג הכניסה לתוכנית.

ה. ועדת ההיגוי הלאומית, באישור שר האוצר ושר הפנים, תהיה רשאית לשנות את שיעורי ההשתתפות הדיפרנציאליים כאמור וזאת על מנת לעמוד במגבלה של חלקה של המדינה במימון התוכנית או בכפוף לעמידה בחלקה של המדינה כאמור.

ו. חלקה של המדינה במימון המערך ימומן 60% מתקציב תוספתי ו-40% מתקציב המשרד לביטחון הפנים. האוצר יקצה למשטרה תוספת שיאי כוח אדם ורכב כנדרש.

ז. המינהלה הארצית תעביר למשטרת ישראל מדי חודש את החלק היוסי הנדרש להפעלת התוכנית, ע"פ הפעלת התוכנית בפועל ברשויות מקומיות העברה זו תתבצע עד ה-15 בכל חודש. העברה זו תכלול את חלקה של המדינה וחלקן של הרשויות המקומיות בהן תפעל התוכנית (ככל שחלקן של הרשויות המקומיות הגיע עד מועד זה). ח. רשות מקומית שתשתתף בתוכנית תעביר התחייבות בלתי

חוזרת למשך כל תקופת הפיילוט למימון חלקה בתוכנית כפי שייקבע. ט.חלקה של הרשות המקומית בפרויקט ייקבע ע"י המינהלה הארצית, כאמור לעיל. הרשות המקומית תעביר למינהלה הארצית שבמשרד לבט"פ עד ה-10 בכל חודש את חלקה היחסי עבור אותו חודש. המינהלה הארצית תדאג להעברת התשלום למשטרת ישראל.

במקרים בהם שיעורי ההשתתפות הדיפרנציאליים ייצרו מצב בו המדינה מממנת תוספת לכוח הפיקוח העירוני הייעודי, תעביר המינהלה הארצית לרשות המקומית את התשלום הנדרש לרשות המקומית בהתאם למנגנון שייקבע בהמשך.

י.במידה ולא תעביר הרשות המקומית את חלקה בחודש נתון, יקוז החשב הכללי מסך ההעברות מכל סוג שהוא המגיעות לרשות המקומית את חלקה זה, ויעבירו ישירות למינהלה במשרד לביטחון הפנים בתוך 30 יום ממועד התשלום המקורי. העברה שכזו תיעשה לאחר שפנה החשב הכללי לרשות המקומית והודיע לה על כוונתו לעשות כך ולאחר שלא העבירה חלקה כאמור. אי העברת חלקה של רשות בחודש נתון תהווה עילה להפסקת הפיילוט, כאמור בסעיף 13(ו) לעיל.

יא.הסדרת המנגנון להעברת מימון זה יסוכם תוך 60 יום מיום קבלת ההחלטה בין המשרד לביטחון הפנים, משרד הפנים והמרכז לשלטון מקומי.

21. המשרד לביטחון הפנים יעביר דיווח שנתי לממשלה אודות סטאטוס התוכנית.

הנוסח המחייב של החלטות הממשלה הינו הנוסח השמור במזכירות הממשלה. הנוסח המחייב של הצעות חוק ודברי חקיקה הנזכרים בהחלטות הינו הנוסח המתפרסם ברשומות. החלטות תקציביות כפופות לחוק התקציב השנתי. הנוסח המחייב של הצעות חוק ודברי חקיקה הנזכרים בהחלטות הינו הנוסח המתפרסם ברשומות.

החלטות תקציביות כפופות לחוק התקציב השנתי.

משיבים/4

מכתב בקשת סיוע שנשלח לעותרת

10 ותגובתה ;

עמ' 25-28

בס"ד

יא' אב התש"ע

23.7.10

לכבוד

עו"ד טלי ניר, האגודה לזכויות האזרח.

ג.ג.

הנדון: פגיעה בזכויות הטבעיות של המתיישבים בשילוח וילדיהם.

אני מתכבד לפנות אליך, לבקשתך, כהמשך לדין שנערך בהשתתפותנו בוועדה לזכויות הילד בתאריך ח' אב התש"ע (19.7.10).

ברצוני להציג בפניך את תמונת המצב הקשה ביחס לזכות לחיים ולחיים בכבוד ללא פחד בהתייחס לתושבי "בית יהונתן" ו"בית הדבשי".

החל מחודש טבת התשס"ט (ינואר 2009) מתרחשים מדי יום אירועים ביטחוניים חמורים, לאומניים ופליילים, כלפי האזרחים היהודים בשכונת השילוח. אירועים אלו כוללים ידויי אבנים, מכשירים חשמליים כבדים ובקבוקי תבערה כלפי התושבים היהודים, רכביהם ובתיהם. בחג פורים האחרון (10.3.09) אף התרחש אירוע ירי כנגד תושב יהודי ששב לביתו בלילה.

כתוצאה מאירועים אלו ומהאימים התמידיים נאלצים אנו, התושבים היהודים, להיכנס ולצאת מבתינו אך ורק ברכבי בטחון מיוחדים, מלווים באנשי אבטחה ומשטרה. דבר זה מגביל מאוד את חופש התנועה שלנו והיכולת לנהל את סדר יומנו כרצוננו. מעבר לזאת ישנם אזורים הסמוכים לבתינו אשר על פי הערכות המשטרה הגיעו לרמת מסוכנות גבוהה ביותר. על פי הנחית המשטרה, במקום לטפל בפורעים, על מנת שלא נעבור במקומות אלו אנו נאלצים לנסוע בדרכים עוקפות. דבר זה מהאריך את משך ההגעה מביתנו ואליו באופן ניכר.

מעבר לכל זה, כפי שאת וודאי יודעת, לא סביר ולא יתכן שאזרחים, בוגרים וקטינים, יאלצו על לא עוול בכפם לספוג אכנים, קללות וביזיונות מבלי שיש בידם יכולת להתגונן. אזרח לא אמור להיות בפתח מתמיד מאבנים, בקתביים ושאר מרעין בישין.

משטרת ישראל, באשר ידיה ככולות, לא מסוגלת לעשות מספיק על מנת למגר את התופעה. ממשלת ישראל מתוך חשש ופחד לא מובן נמנעת מלנקוט קו ברור ותקיף בהוראותיה למשטרה. כתוצאה מזאת, אנו כאזרחים עומדים כמעט הסרי אונים אל מול מתקפות חוזרות ונשנות על חיינו, כבודנו ורכושנו.

ברצוני לפנות אליך ולבקש את עזרתך, כגוף האמון על זכויות האזרח, לפעולה בכל הכלים העומדים לרשותך ליצירת מאזן כוח מול הגופים המדיניים והמשטרה על מנת שאחת ולתמיד יינתנו הוראות ברורות ויבצעו את הפעולות הנדרשות בנושאות מספקת להפסקת הפגיעה בזכויותינו כאזרחים.

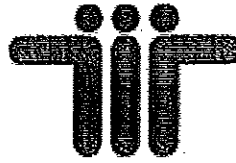
אם תראי לנכון, נשמח לקבוע פגישה אשר בה נוכל להראות לך את מכלול המסמכים הנוגעים לפגיעה בזכויותינו ולהפקרות במצב הביטחוני, ולחשוב כיצד אנו יכולים להיעזר אחדדי ובייחוד בנושא של זכויותינו הנרמסות בידי המשטרה, הפרקליטות והמוסדות האחרים.

בכבוד רב,

אלדד רבינוביץ' 0546615885  
עיר דוד 62 ירושלים 97106  
[eldad.rab@gmail.com](mailto:eldad.rab@gmail.com)

העתק:

מר זני דנון, יו"ר הוועדה לזכויות הילד בכנסת ישראל.



באוגוסט 2010 3

לכבוד

אלדד רבינוביץ

עיר דוד 62

ירושלים

במייל: [eldad.rab@gmail.com](mailto:eldad.rab@gmail.com)

א.נ.

הנדון: פנייתך לאגודה לזכויות האזרח

אני מאשרת בתודה את קבלת פנייתך לאגודה לזכויות האזרח. קראתי בעיון את מכתבך בעניין המצב הביטחוני הקיים היום בשכונת סילוואן.

בפנייתך, על פניה, לא עלתה תלונה על הפרה קונקרטיה של זכויות אדם. לגבי כל טענה על מקרה ספציפי, שבו המשטרה לא מלאה את תפקידה, התרשלה או לא חקרה חשוד בעבירת אלימות, בודאי שיש מקום להגיש תלונה על כך לגורמים הרשמיים האמונים על עבודת המשטרה. במידת והדבר אינו מסתייע מסיבה כלשהי או אינו מביא לתוצאות ראויות, אני מבקשת לעודד אותך להפנות את תלונתך בעניין למחלקת פניות הציבור של האגודה לזכויות האזרח. אנו מפעילים קו חם לפניות ציבור, אליו ניתן לפנות בתלונות על הפרת זכויות אדם קונקרטיות, שלא כדון, על ידי הרשויות. מספר הטלפון הוא 02-6521218.

בכבוד רב,

טלי ניר, עו"ד