

בג"ץ 8001/11

**בבית המשפט העליון
בשבתו כבית משפט גבוה לצדק**

ג'וואד סיאם ואח'

על ידי ב"כ עוה"ד קרן צפריר
מהאגודה לזכויות האזרח בישראל
ת.ד 34510, ירושלים 91000
טלפון: 02-6521218; פקסי: 02-6521219

העותרים

נ ג ד

1. ממשלת ישראל

2. שר הבינוי והשיכון

3. השר לביטחון פנים

4. משטרת ישראל

על ידי פרקליטות המדינה,
משרד המשפטים, ירושלים
טלפון: 02-6466590 02-6466701 02-6466701; פקסי: 02-6467011

5. הרב יצחק כהן ואח'

על ידי עו"ד צבי אגמון או אלעזר נחלון ואח'
הגן הטכנולוגי, בניין 1, כניסה ג', מלחה, ירושלים
טלפון: 02-5607607 פקס: 025639948

המשיבים

תשובה לצו על תנאי מטעם המדינה

משיבי המדינה מתכבדים בזאת להגיש תשובה לצו על תנאי מטעמם, כדלקמן:

חלק ראשון: רקע עובדתי וכללי

א. כללי

1. עניינה של העתירה בהסדרי אבטחה של מתחמי יהודים במזרח ירושלים.

2. בגדרי העתירה דורשים העותרים כי תבוטל החלטת ממשלה 1073 משנת 2007, וכי תושב על כנה החלטת ממשלה 498 משנת 2006, כך שהסמכויות לאבטחת המתחמים היהודיים במזרח ירושלים יועברו ממשדד הבינוי והשיכון בחזרה למשטרת ישראל. כן מבקשים העותרים כי יבוטל מכרז 9/2011 של משרד הבינוי והשיכון לבחירתה של חברת אבטחה אשר תבצע את תפקידי אבטחת המתחמים היהודיים בירושלים (להלן: "המכרז").

3. ביום 12.12.12 הוצא צו על תנאי בעתירה, כדלקמן:

"מוצא בזה צו על-תנאי המורה למשיבים לבוא ולנמק מדוע לא תבוטל החלטת הממשלה מספר 1073 מיום 21.01.2007, כך שהסמכויות לאבטחת המתחמים היהודיים במזרח ירושלים יועברו ממשדד הבינוי והשיכון למשרד לביטחון פנים; כמו כן יש לנמק מדוע המשרד הממשלתי האחראי לא ישקול שוב את הגדרת סמכויותיהם של המאבטחים".

4. נעיר כבר כעת, כי הצו על תנאי שהוצא מצמצם מן הסעדים שהתבקשו בעתירה, ונתייחס לכך בהמשך. נבהיר כבר כעת, כי ככל שיש בתשובה זו התייחסות החורגת מגדרי הצו על תנאי שהוצא, הרי הדבר נעשה למען הזהירות בלבד, ואין בכך משום הסכמה להרחבת חזית הדין (ומכל מקום, ולמען הזהירות, נפנה לאמור בתגובה המקדמית).

5. כפי שיוסבר, עמדתנו הינה כי דין העתירה להידחות ודין הצו על תנאי להתבטל. בכל הנוגע לחלק הראשון שבצו על תנאי, עמדתנו הינה כי אין כל עילה להתערב בהחלטת הממשלה לפיה האחזיות בכל הנוגע לאבטחת המתחמים היהודיים במזרח ירושלים תהיה של משרד הבינוי והשיכון. בכל הנוגע לחלק השני שבצו על תנאי, עמדתנו הינה כי אין כל פגם חוקי בהסדרי האבטחה הנוהגים במזרח ירושלים, לרבות בנוגע לסמכויות המסורות למאבטחים ולפעילות יחידת האבטחה.

ב. רקע

6. לאורך שנים רבות מתקיים גרעין גדל והולך של תושבים יהודים המתגוררים במזרח ירושלים, בין בתחומי העיר העתיקה, בין מחוץ לה. בשל הרגישות הרבה באזור המאוכלס ברובו באוכלוסיה ערבית, ובשל האיומים השונים במרחב זה, נדרשים התושבים לאבטחה הן על חייהם והן של רכושם. זאת, על רקע הערכת המצב הביטחונית לפיה רמת הסיכון שאוכלוסיה זו חשופה אליה, שונה מזו אליה חשופות אוכלוסיות אחרות במדינה (ונרחיב על כך בהמשך).

7. נכון להיום, כוללים המתחמים המאובטחים 27 מתחמים בעיר העתיקה (לא כולל הרובע היהודי בו אין מתחמים מאובטחים); 19 מתחמים בעיר דוד; ו- 9 מתחמים ברכס (במקומות כדוגמת א-טור; אבו-דיס; שכונת שמעון הצדיק; ראס-אל-עמוד; אזור

אוגוסט ויקטוריה ועוד). במתחמים המאובטחים מתגוררים ולומדים כ-2500 יהודים לערך.

8. מבחינה כרונולוגית, ראשיתה של אבטחת ההתיישבות היהודית במזרח ירושלים בראשית שנות ה-90. מטעמים היסטוריים שונים, בוצעה האבטחה באמצעות משרד הבינוי והשיכון (הרקע ההיסטורי נסקר, בין היתר, בדוח ועדת אורי אור, אליו נתייחס להלן – ראו בפרק ג(א) לדוח).

9. בשנת 1995 נתקבלה החלטת ממשלה 6057 בה הוחלט "להסמיך את ראש הממשלה ואת שרי המשטרה והאוצר לבדוק את עניין העברת האחריות לאבטחה במזרח ירושלים למשטרת ישראל, במקביל להעברת תקציב של 7.4 מיליון ₪ למטרה זו ממשרד הבינוי והשיכון".

העתק החלטת ממשלה 6057 צורף לתגובה המקדמית וסומן מ/ש1.

10. במהלך שנת 1997, בעקבות אירועים בטחוניים חמורים של פגיעה בתושבים יהודיים בירושלים המזרחית, ובתוכם שני מקרי רצח שאירעו ברובע המוסלמי, החלה עבודת מטה בראשות מנכ"ל המשרד לביטחון פנים, מר אמי פלנט, ובמעורבות משרד הבינוי והשיכון ומשרד האוצר, שמטרתה חיזוק מערך אבטחת המתיישבים בעיר העתיקה, מתוך רצון לאפשר קיום אורח חיים תקין לתושבים היהודיים. בשנת 1999, בסיומה של עבודת המטה, פרסם משרד הבינוי והשיכון מכרז אבטחה המאגד בתוכו את אבטחת כלל המתחמים היהודיים במזרח ירושלים.

11. בשנת 2005 הורה שר הבינוי והשיכון דאז על הקמת ועדה בראשות האלוף (במיל') אורי אור לבדיקת סוגיית השמירה ואבטחת המתחמים היהודיים במזרח ירושלים (להלן: "ועדת אורי אורי"). הוועדה ישרה על המדוכה ופרסמה דוח מסכם (נספח 3 לעתירה). בתמצית, הוועדה סברה כי על הסמכות לאבטחת המתחמים היהודיים במזרח ירושלים להיות נתונה למשרד לביטחון פנים ולמשטרת ישראל. בצד זה, ציינה הוועדה כי "אבטחת המתחמים שבאחריות משרד הבינוי והשיכון מבוצעת כהלכה, וברמה מקצועית גבוהה ביותר במסגרת האמצעים העומדים לרשותה" (פסקה 9 לתצהיר המנהלים).

12. בעקבות מסקנות הוועדה נתקבלה ביום 12.9.06 החלטת ממשלה 498 בעניין הסדרת האחריות על אבטחת מזרח ירושלים, בה נקבע כך (נספח ע/24):

"עם סיום מועד ההתקשרות בין משרד הבינוי והשיכון לבין חברות האבטחה לביצוע פעילות האבטחה במזרח ירושלים תופסק מתכונת האבטחה שנהוגה במקום. מאותו מועד ואילך, משטרת ישראל, במסגרת אחריותה הכוללת, תפעל לאבטחת האיזור במתכונת אבטחה סביבתית בהתאם לשיקוליה המקצועיים

והמבצעים.
 בהתאם לכך יועברו 16 מיליוני ש"ח מבסיס תקציב
 משרד הבינוי והשיכון לבסיס תקציבה של משטרת
 ישראל. משנת 2008 ואילך יועבר תקציב של 32 מיליוני
 ש"ח מבסיס תקציבו של משרד הבינוי והשיכון לבסיס
 התקציב של משטרת ישראל".

13. ביום 21.1.07 נתקבלה החלטת ממשלה 1073 המבטלת את החלטה 498 ובה נקבע כך
 (ע/25):

"1. לבטל את החלטת הממשלה מס. 498 מיום 12.9.2006,
 ולקבוע, כי אבטחת המתחמים של הישוב היהודי
 במזרח ירושלים תישאר בתחום הפעילות של משרד
 הבינוי והשיכון כפי שהיה הדבר עד כה.
 2. בהתאם לכך, יוחזרו 16 מיליוני ש"ח - אשר הועברו
 לבסיס תקציב משטרת ישראל למטרה זו - לבסיס
 תקציב משרד הבינוי והשיכון.
 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. הצוות
 יציג את מסקנותיו והמלצותיו לוועדת השרים לענייני
 ירושלים רבתי בתוך 90 יום".

14. ביום 20.12.09 התקבלה החלטת ממשלה 1095 בה הוחלט להעביר את האחריות לאבטחה
 הכוללת של בית העלמין בהר הזיתים לתחום אחריותו של משרד הבינוי והשיכון (ע/27):

"בהמשך להחלטת הממשלה מס. 4090 מיום 9.8.2005
 בעניין חיזוק העיר ירושלים ולהחלטת הממשלה מס.
 1073 מיום 21.1.2007 בעניין הסדרת האחריות על
 אבטחת מתחמים במזרח ירושלים:
 א. להטיל על משרד הבינוי והשיכון, במסגרת פעילותו
 בתחום האבטחה במזרח העיר ירושלים, את האחריות
 על אבטחת בית העלמין היהודי בהר הזיתים, לרבות
 דרכי הגישה להר באמצעות מערך אבטחה מוסכם עם
 הרשות לפיתוח ירושלים, באישור משרד ראש הממשלה,
 ובהתאם להנחיות משטרת ישראל, לרבות הפעלת מערך
 בקרה טכנולוגי ומצלמות מעקב.
 ב. משרד הבינוי והשיכון, בתיאום עם משרד המשפטים,
 משרד ראש הממשלה ומשטרת ישראל, יקבע בתוך
 שלושה חודשים נהלים באשר לשימוש במערך
 הבקרה האלקטרוני ובמצלמות המעקב ובמידע הנאגר
 באמצעים אלו.
 ג. לביצוע החלטה זו יוקצו עד שלושה מיליון ש"ח
 מתוך התקציב הייעודי שנקבע בסעיף 1 להחלטת
 הממשלה מס. 4090 מיום 9.8.2005, בכל אחת מן
 השנים 2010-2013, ולא ממקורות משרד הבינוי
 והשיכון".

יצויין, כי אבטחת מתחם בית העלמין הועברה לאחריות משרד הבינוי והשיכון עוד בשנת 2005 (בגדרי החלטת הממשלה 4090 הנ"ל) ברם בפועל עסקה יחידת האבטחה רק בליווי משפחות ומבקרים בשטח בית העלמין. נכון להיום, אבטחת בית העלמין כוללת, בין השאר, שירות ליוויים הניתן חנים לאנשים המגיעים למתחם בית העלמין, הצבת עמדות אבטחה, סיורים והפעלת מערך בקרה אלקטרוני ומצלמות מעקב. יצויין, כי להוספת האחריות לאבטחת מתחם בית העלמין עלות תקציבית משמעותית ביותר שהובילה לעלייה משמעותית בעלות התקציבית הכוללת של מכרז האבטחה.

במאמר מוסגר נציין, כי הגם שהעתירה מתייחסת גם להיבט זה של פעילות יחידת האבטחה, הלכה למעשה אין בעתירה כל טענה של ממש בעניין זה, והטענות בעתירה מכוונות למעשה אך נגד פעילות יחידת האבטחה באזורי מגורים במזרח ירושלים.

15. עוד נציין, כי במסגרת תפקידה אחראית יחידת האבטחה אף על אבטחת מנהרות הכותל, ובמסגרת זו מלווים מבקרים ותיירים מקצה המנהרות הנמצא ברובע המוסלמי חזרה עד נקודת המוצא של הסיור (בסמוך לכותל המערבי).

נוסיף, כי בניגוד לנטען בעתירה, היחידה אינה מאבטחת את מתחם קבר שמעון הצדיק אלא מתחמי מגורים הסמוכים אליו. בנוסף, וגם זאת בשונה מהנטען בעתירה, האבטחה אינה כוללת מוסדות חינוך (למעט מוסדות חינוך הנמצאים בתוך מתחמי המגורים המאובטחים ממילא, או מספר ספור של מוסדות לימוד כגון ישיבות, בהם מתגוררים הלומדים או שוהים באורח קבע).

ג. הצורך באבטחת המתחמים היהודיים במזרח ירושלים

16. שכונות מזרח ירושלים ואיזור העיר העתיקה מתאפיינים ברגישות רבה, ודומה כי אין צורך להרחיב בעניין זה. למעשה, מעיון בעתירה דומה כי הדברים אינם שנויים במחלוקת. המתחמים בהם מתגוררים תושבים יהודיים באזורים אלה מהווים מוקדי חיכוך מתמיד וקבוע בין האוכלוסיות השונות. כך, זריקות אבנים ובקבוקי תבערה כנגד מתחמי האבטחה או כנגד רכבי הליווי הינם אירועים שבשיגרה, המתרחשים באופן יום יומי או קרוב לכך. להמחשת העצימות הגבוהה של החיכוך ותכיפותו, נציין כי במהלך שנת 2012 נרשמו קרוב ל-100 אירועי זריקת בקבוקי תבערה על המתחמים. עוד נוסיף, כי לעיתים תכופות מתרחשים אירועי זריקת אבנים ובלוקים לכיוון עמדות האבטחה והמתחמים.

17. להמחשת המציאות הביטחונית באזור מזרח ירושלים, נפנה לדוחות אירועים חריגים של יחידת האבטחה מן החודשים האחרונים (ינואר – מאי 2013). כפי שניתן להתרשם, במרבית הימים מתרחשים אירועים חריגים, כאשר מרבית האירועים הינם של זריקות

אבנים, אך ישנם גם אירועים של זריקות בקבוקי תבערה, זריקות בקבוקים, ואירועי אלימות שונים.

(על מנת שלא להכביד במסמכים, לא מצורפים דוחות משנת 2012, אך נציין כי המציאות שעולה מהם דומה ביותר).

העתק דוחות אירועים חריגים לחודשים ינואר – מאי 2013 מצורף ומסומן מ/ש/5. (שמות המאבטחים הושמטו).

18. כן נבקש להפנות למקבץ סרטונים שצולמו, הממחישים היטב את שגרת היום יום והאיומים בהם נתונים תושבי מזרח ירושלים היהודים, החשופים תדיר לאירועים של זריקות אבנים, השלכת בקבוקי תבערה וכיוצא באלו.

למען הנוחות, נפרט כאן בקצרה את הסרטונים המצולמים בתקליטור המצורף:

סרטון 1

- 00:00 – 01:02: תיעוד משנת 2012 של השלכת בקבוקי תבערה על מתחם מגורים (מתחם מיוחס בעיר דוד) זאת באמצעות מצלמות אבטחה המוצבות במתחם עצמו.
- 01:03 - סוף: תיעוד משנת 2012 תהלוכה ברחוב הגיא ברובע המוסלמי בעיר העתיקה במהלכה נשמעו קריאות המעודדות אלימות (הסרטון צולם מתוך בית מגורים של יהודים).

סרטון 2

- רצף תמונות ממצלמות "סטילס" המתעדות רכבים ובתים שניזוקו כתוצאה מאירועי אלימות והפרות סדר.

סרטון 3

- צילומים משנת 2012 של אירועי אלימות המכוונים כלפי מתחם מגורים מאובטח בסילוואן (בית יהונתן), ובכללם השלכת בקבוקי תבערה, ירי זיקוקים ויידויי אבנים. הצילומים באמצעות מצלמות שפוזרו בכפר סילוואן על ידי תושביו הערביים, המשדרות לאתר האינטרנט "סילוואן-נט".

סרטון 4

- תיעוד נסיעה ברכב אבטחה בדרך לכפר התימנים (צולמה מתוך הרכב) אשר במהלכה מיודות אבנים ברכב על יושביו.

דיסק ועליו הסרטון האמור מצורף ומסומן מ/ש/6.

19. מציאות תיים זו מקימה צורך ייחודי באבטחה סטאטית, צמודה, ומתמדת של המתחמים בהם מתגוררת אוכלוסייה יהודית במזרח ירושלים, אשר מהווה מיעוט ניכר באזור זה וכן של ביצוע ליוויים של התושבים בחלק מן האזורים. המדובר בנסיבות ייחודיות המצריכות מתן מענה ייחודי. מענה זה ניתן באמצעות יחידת האבטחה.
20. חשוב להדגיש כבר כעת, כי בשונה מן התמונה שייתכן ומצטיירת מן העתירה, גורמי המדינה היו מברכים לו היו הנסיבות מאפשרות לוותר על נוכחות יחידת האבטחה במזרח ירושלים ולמצער – לצמצמה. אלא, שתמונת המצב הקיימת הופכת את פעילותה של יחידת האבטחה להכרח.

ד. תחומי אחריותו ופעילותו של משרד הבינוי והשיכון

21. על פי החלטות הממשלה המפורטות לעיל, משרד הבינוי והשיכון הוא הנושא באחריות הישירה לאבטחת המתחמים היהודיים במזרח ירושלים, ובתוכם בית העלמין היהודי בהר הזיתים וכאשר המשטרה נושאת באחריות להנחייה מקצועית של מערך האבטחה.
22. בתמצית, האבטחה עצמה נעשית באמצעות חברות שמירה שנבחרו במכרז. בנוסף, לצורך ניהול המערך ופיקוח עליו, נעזר משרד הבינוי והשיכון בחברת ניהול ופיקוח, שאף היא חברת שמירה שנבחרה במכרז. נפרט על כך להלן.

ד(1) משרד הבינוי והשיכון

23. מנהל אגף הביטחון במשרד הבינוי והשיכון – שהוא הגורם המקצועי הבכיר והמומחה לעניינים אלה במשרד – הוא העומד בראש מערך האבטחה ותחתיו פועל ממונה ביטחון מזרח ירושלים שהינו האתראי הישיר על יחידת האבטחה והוא המקיים את הפיקוח השוטף על תפקודה. כן מעורב בנושא סמנכ"ל בכיר למינהל במשרד, בהיבטים המינהלתיים בלבד. בנוסף, נעזר המשרד בחברת שמירה המעניקה שירותי פיקוח, ומטעמה פועלים, בין היתר, שלושה מפקחים אזוריים, ונרחיב על כך בהמשך.

העתק עץ מבנה מערך האבטחה (מתוך מכרז 21/2012) מצורף ומסומן מש/7.

24. מנב"ט מזרח ירושלים מפקח באופן יום יומי על פעילות היחידה. כך, קצין התיאום והבקרה נמצא "בשטח" מספר פעמים בשבוע, עורך ביקורות קבועות וביקורות פתע, מקיים ישיבות הנחיה והערכות מצב שבועיות בשיתוף מפקחי חברת הניהול, ונוסף לכך, מיודע על כל אירוע חריג "ומוקפץ" לאירועים ככל שישנו צורך בכך.
25. להדגמת נושא זה נציין, כי תנאי המכרז קובעים כי "אחת ליום תעביר החברה לנציגי משרד הבינוי והשיכון ומשטרת ישראל, פירוט פעילות לרבות הפעלת מאבטחים באירועים חריגים – פח"ע, שריפה, התפרצות, חבלה, סידור עבודה, אי איוש תקני

אבטחה וכן כל מידע הקשור למתן שירותי האבטחה וכדו' [...]” (ראו פרק 4, נספח א' סעיף 5 לחוברת המכרז). ואכן, דיווחים כאמור, הן בהתייחס לאירועים חריגים, הן בהתייחס לסידורי העבודה ואי איוש תקני האבטחה, מועברים באופן יומיומי למשרד.

26. עוד נוסף, כי הבקרה המופעלת מטעם המשרד על יחידת האבטחה מתבצעת בהתאם לתוכנית עבודה המחייבת כי בכל אחת מיחידות המשנה כפי שיפורטו להלן, יתקיים מערך בקרה, ביקורת ותרגול על ידי הקב"ט ואחראי המשמרות בתדירות יומית וידווח לקצין התיאום והבקרה באופן שוטף. בהתאם לתוכנית העבודה אף מתבצע בכל שנה בוחן יחידה על ידי גורמי המטה ובו נבדקים תפקודי היחידה בהתאם ליעדים שהוגדרו לה.

27. נוסף לאלה, מתקיים רובד פיקוח נוסף מטעם חברת הניהול, כפי שיפורט כעת.

ד(2) חברת הניהול

28. החל מחודש דצמבר 2012, מפעיל משרד הבינוי והשיכון חברת שמירה המעניקה שירותי ניהול ופיקוח לפרויקט.

29. ביום 1.11.12, פרסם משרד הבינוי והשיכון את מכרז 22/2012 למתן שירותי ניהול פיקוח, הנתייה ובקרה אחר מערך האבטחה והשמירה באזור מזרח י-ם. מכרז זה פורסם כדי לייעל את הפיקוח וההנחיה על יחידת האבטחה במזרח ירושלים, וכן כדי להבטיח מניעת ניגוד עניינים אפשרי במצב בו החברה המבצעת את שירותי האבטחה גם מפקחת על עבודתה. במכרז זה זכתה חברת "ע.מ.י.ש.ב בע"מ" והיא החלה לפעול ביום 2.12.12 (לעניין זה ראו גם ההודעה המעדכנת מיום 10.12.12).

30. תפקידי חברת הניהול ומטרות ההתקשרות עימה הוגדרו במסמכי המכרז, וכך, בין היתר הוצגו הדברים בפסקה 2 לפרק 1 למכרז:

”ה) חברת הניהול אמורה לוודא כי שירותים אלה [שירותי האבטחה והשמירה] יבוצעו ברמת איכותית גבוהה בהיבט המבצעי והארגוני, תוך שימת הדגש על תחום כוח האדם והציוד, וביצוע כלל המשימות בהתאם למוגדר במסמך זה ובהתאם להנחיות המבצעיות והמנהליות של מנהל אגף הביטחון ומנב"ט המשרד שיינתנו מעת לעת.
ו) חברת הניהול תפקח ותוודא כי חברות האבטחה ישמרו על תקינותן ושלמותן של רכוש המשרד שהועמד לרשותם באזור ובמתקנים שבהם מקוימת האבטחה. על חברת הניהול הזוכה יהיה לבחון באופן מיטבי ויעיל כי אכן נקטו כל האמצעים ונעשה כל הנדרש למניעת סיכון לפגיעה בגוף או ברכוש.
ז) לחברת הניהול קיימת הסמכות לתעדף חלוקת אמצעים, בהתאם להנחיות המשרד.

...

(יא) מטרת מכרז הניהול הינה לאפשר ניהול אופטימאלי ללא משוא פנים של מערך האבטחה הכולל במזרח ירושלים.
 (יב) חברת הניהול תפקח על מינוי בעלי התפקידים במערך האבטחה בהתאם להנחיה ואישור המשרד".

לפירוט רחב יותר של תפקידי חברת הניהול נפנה גם בפסקה ו' לפרק 2 למכרז.

העתק קטעים רלוונטיים ממסמכי מכרז 22/2012 מצורף ומסומן מש/8.

(העתק מסמכי המכרז נמצא באתר האינטרנט של משרד הבינוי והשיכון בכתובת הבאה :

http://iframe.gov.il/Templates/Purchasing/TendersSearch/Display_SingleTenderY.aspx?idnichraz=536203&sourceid=1

31. בהתאם לתנאי המכרז, חברת הניהול מעסיקה תשעה בעלי תפקידים (ראו עץ מבנה בפסקה ב' לפרק 2 למכרז) ובין אלה: מנהל משימה, הנושא באחריות כוללת לניהול, תיאום ופיקוח של מערך האבטחה; שלושה מפקחי אבטחה אזוריים, האחראים על הטמעת נהלי עבודה, החלת הנחיות משרד ישראל ואגף הביטחון של המשרד, ואחראים על פיקוח על הפן המבצעי בשטח; ורכז פרויקט, המשמש זרוע מנהלתית המפעילה ומתחזקת את הקשר בין האגף הביטחון לגופים השונים הפועלים לצד יחידת האבטחה.
32. לחברת הניהול ישנה תוכנית עבודה הכוללת ביקורות, בקורות, תרגילים, בכל ימות השבוע ובכל שעות היממה, בהתאם לתוכנית עבודה מפורטת. פיקוח זה מתייחס הן לפן המבצעי, הן לפן מנהלתי, והן פיקוח על תשלום שכר ותנאים סוציאליים למאבטחים על ידי חברות האבטחה.
33. חברת הניהול מפעילה מנהל משימה ומפקח בכל גזרה (עיר דוד, רכס והעיר העתיקה) וכן רכו פרויקט המתכלל את עבודת המפקחים. לכל מפקח מטעם חברת הניהול מוגדרת תוכנית עבודה מפורטת (יומית), לפיה מקיים המפקח את הבקורות, הביקורות והתרגילים במתחמים השונים.
34. לצורך קיום מיטבי של פעילות הפיקוח מפעיל משרד השיכון מערכת ניהול ממוחשבת אשר, בין היתר, באמצעותה מפקחת ומתועדת כלל עבודת חברת הניהול, ויחידת האבטחה. כך, מידי יום מזינים המפקחים דוחות סיכום ביקורת על כל אחת מפעולות הפיקוח אותן הם מבצעים. המדובר על בין שניים לשלושה דוחות בקרה המוזנים למערכת מדי יום, על ידי כל אחד ממפקחי חברת הניהול.

עוד יצויין, כי לתוכנת ניהול זו מוזנים אף דוחות בקרה מטעם קציני הביטחון של יחידת האבטחה המועסקים על ידי חברת השמירה.

בכך מושגת בקרה ושליטה אפקטיבית יום יומית, של מנב"ט מזרח ירושלים הן על יחידת האבטחה, הן על חברת הניהול.

העתק דוגמאות דוחות של חברת הניהול מצורף ומסומן מש/9.

ד(3) חברות האבטחה

35. לצורך ביצוע משימות האבטחה עצמן נקשר משרד הבינוי והשיכון בהסכמים עם חברות שמירה, אשר עובדיהן הם המועסקים כמאבטחי יחידת האבטחה. נכון לעת הזו, המכרז האחרון שפורסם למתן השירותים הינו מכרז 21/2012 למתן שירותי אבטחה במזרח ירושלים (שהינו המכרז החלופי למכרז הנתקף בגדרי עתירה זו – לרקע לפרסום מכרז זה נפנה לאמור בהודעה מעדכנת מיום 10.12.12).

העתק קטעים רלוונטיים ממכרז 21/2012 מצורף ומסומן מש/10.

(העתק מסמכי המכרז נמצא באתר האינטרנט של משרד הבינוי והשיכון בכתובת הבאה:

http://iframc.gov.il/Templates/Purchasing/TendersSearch/Display_SingleTenderY.aspx?idmichraz=535361&sourceid=1

36. בהתאם לתוצאות ההליך המכרזי, הזוכה בהפעלת מערך האבטחה במתחמים "עיר דוד" ו – "הרכס" היא חברת "מודיעין אזרחי". נוסף לכך, הזוכה בהפעלת מערך האבטחה במתחם "העיר העתיקה" הינה חברת "סער ביטחון בע"מ". ביום 2.12.12 החלו חברות אלה לפעול. תוקף ההתקשרות הינו לשנה עם אפשרות להארכות עד שלוש שנים נוספות.

37. יחידת האבטחה מונה כיום כ-370 מאבטחים העובדים במשמרות, ומחולקת לשלוש יחידות משנה: עיר דוד, העיר העתיקה והפריפריה. בסך הכל מאבטחת היחידה כ-70 מתחמים (לא כולל בית העלמין בהר הזיתים). ליחידה יש ארבעה מוקדים מאוישים: מוקד עיר דוד (מתחם "טירה"); מועד העיר העתיקה הממוקם בקישלה, ושני מוקדים בהר הזיתים (יד אבשלום והר הזיתים).

38. מאבטחי היחידה הם לוחמים וקצינים קרביים (רובאי 07 ומעלה), אחרי שירות צבאי מלא, ללא רקע פלילי, המסוגלים לעמוד במדדי הכשירות הנדרשים ביחידה (ראו בפרק 2 למכרז). נוסף לאבטחה הסטטית, בחלק מן המתחמים (המאוימים במיוחד), עוסקים מאבטחי היחידה בליווי התושבים בצאתם ובבואם.

39. המתחמים מאובטחים, בהתאם להנחיות המשטרה, על ידי מאבטח אחד או שניים. בנוסף, ישנם מתחמים בהם אין נוכחות של מאבטח באופן רצוף, אלא אבטחה בשעות מסוימות בלבד. נוסף לכך, ישנם מתחמים בהם אין אבטחה קבועה אלא נערכים סיורים עיתיים על ידי מאבטחים או בהתאם להתראה אלקטרונית (וכך גם במתחמים בהם ישנה אבטחה רק בחלק משעות היממה).

יצוין, כי, במידת הצורך, מוקפים המתחמים אף באמצעי מיגון פיזיים ואלקטרוניים וביניהם מצלמות אבטחה. כפי שפורט בתגובה המקדמית מצלמות אלה, שאינן ניתנות לשליטה מרחוק מכוונות לכניסות למתחמים, לסביבתן הקרובה, ולפאות המבנים המקיפות את המתחם כך שהן מצלמות את המטרים הבודדים הסמוכים למתחם. בעניין זה נבקש לעדכן כי מעת הגשת התגובה המקדמית נוספו מספר מצלמות אשר ניתן לכוון מרחוק, המשמשות לצפייה במתרחש בצירי התנועה, טרם ובעת הנסיעה בליווי הרכוב, מתוך מטרה למנוע חיכוך באמצעות צפיית המתרחש בציר התנועה עוד קודם להגעת רכב הליווי למקום. כן נוספו מספר ספור של מצלמות הצופות ציר תנועה רגלי יחיד בעיר דוד המכונה "ציר הזכוכית" אשר מטרתן צמצום מספר הליוויים הנדרשים באזור זה.

40. תקציבה השנתי של היחידה לשנת 2012 עמד על סך של כ-58 מליון ש"ח, לא כולל סכום נוסף של 9 מליון ש"ח בגין הסכם קיבוצי חדש שנחתם. מתוך זה 32 מלש"ח הם בבסיס התקציב והיתר מתקציב הפיתוח.

41. להשלמת הרקע נוסף, כי מאבטחי היחידה מוסמכים מכוח חוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור, התשס"ה – 2005, ונרחיב על כך בהמשך.

ד(4) הוספת מתחמים להסדר האבטחה הנוהג

42. בשלהי שנת 2011 נכנס לתוקפו נוהל מסודר, אשר גובש בתיאום עם משרד המשפטים, המסדיר את תפקידו של משרד הבינוי והשיכון בכל הקשור לאמות המידה לחוספת מתחמים להסדר האבטחה הנוהג. הנוהל קובע את הדרך ואת הקריטריונים לקבלת הזכאות לאבטחה.

43. בין היתר, מגדיר הנוהל את הזכאים לבקש שירותי אבטחה כפונים המבקשים לממש זכויותיהם למגורים בנכסים המצויים ביישוב היהודי במזרח ירושלים הממלאים אחר תנאי הנוהל. בנוהל נקבע התחום הגאוגרפי בגדריו ניתן יהא לקבל אבטחה. עוד נקבע כי על המבקש להגיש את טופס בקשת האבטחה לא יאוחר מ – 60 יום טרם האכלוס המתוכנן, וכי עליו להמציא את מלוא הפרטים הנדרשים בטופס, ובהם מסמכים המעידים על חוקיות המבנה וטיב הזכויות בנכס. כן נקבע בנוהל כי תערך פנייה לעיריית ירושלים לקבלת מידע לגבי ייעודו התכנוני של הנכס לגביו מבוקשת אבטחה. נוסף לכך,

בנוהל נקבע כי תוקם ועדה בהרכב שנקבע שתדון בבקשות לקבלת אבטחה, וכן נקבע כי אחת לשנה תיערך בחינה חוזרת בדבר הצורך בשירותי אבטחה.

העתק נוהל משרד הבינוי והשיכון צורף לתגובה המקדמית כנספח מש/2.

44. יודגש, כי בניגוד לנטען בעתירה, לא קיימים מתחמים ריקים המאובטחים על ידי היחידה. מאידך, קיימים מתחמים שעל אף הצורך באבטחה, אינם מאובטחים מאילוצים תקציביים.

ה. תחומי אחריותה ופעילותה של משטרת ישראל

45. נעמוד כעת אל מאפייני פעילותה של משטרת ישראל במזרח ירושלים, ועל היחס בינה לבין משרד הבינוי והשיכון ויחידת האבטחה.

ה(1) פעילות המשטרה במזרח ירושלים – כללי

46. משטרת ישראל הינה האחראית הבלעדית לביטחון הפנים במזרח ירושלים, באופן זהה לחלוטין לכל מקום אחר בו מסורה לה האחריות על בטחון הפנים, והיא פועלת למימוש אחריותה באופן מלא.

47. באזור מזרח ירושלים, פועלת משטרת ישראל באמצעות המרחבים והתחנות הבאים:

א. מרחב דוד – באזור העיר העתיקה.

ב. מרחב ציון – מרחב זה פועל באמצעות שתי תחנות. תחנת שפט, האחראית על חלקה הצפוני של ירושלים (באזורים שאינם קשורים לעתירה) ותחנת שלם, האחראית על אזור עוטף העיר העתיקה ממזרח, כולל שכונות בהם ממוקמים מתחמים רלוונטיים, כדוגמת שיח גיראת, סילוואן, ראס אל עמוד ועוד. תחנה זו מפעילה גם נקודת משטרה בהר הזיתים.

ג. מרחב מוריה – מרחב זה פועל באמצעות תחנות עוז ומוריה (באזורים שרובם אינם קשורים לעתירה, למעט מתחם מגורים אחד המצוי בתחום מרחב זה).

48. נוסף על כך, פועלות באזור מזרח ירושלים מספר פלוגות מג"ב, לרבות באזורים הרלוונטיים לעתירה.

49. פעילות המשטרה באזור מזרח ירושלים, בדומה לפעילותה בשאר אזורי המדינה, כוללת, בין היתר, ביצוע פעולות של סיורים רכובים; טיפול באירועים על פי קריאות למוקד 100; רישוי אירועים והפגנות; אכיפת התנועה והסדרתה; קבלת תלונות וחקירתן, וסיוע לגורמי אכיפה ולרשויות.

50. בנוסף על פעילותה השגרתית הרגילה, במסגרת מאפייניו המיוחדים של מחוז ירושלים, כוללת פעילות המשטרה במזרח ירושלים היבטים מיוחדים. כך, בהתאם לצורך, מבצעת המשטרה הידברות עם נכבדי העדה להם השפעה על האוכלוסייה; קיים במחוז יועץ לענייני ערבים, אשר תפקידו, בין השאר, לסייע בתקשורת ובהידברות עם האוכלוסייה הערבית במחוז ירושלים. בנוסף, במסגרת מחוז ירושלים, ובעיקר בתחנות הנותנות שירות לאוכלוסייה במזרח ירושלים, משרתים מספר רב של שוטרים דוברי ערבית.

ה(2) ההנחייה המקצועית של משטרת ישראל את משרד הבינוי והשיכון לגבי מערך האבטחה

51. במהלך שנת 2009 עוגנה חלוקת תחומי האחריות בין משרד השיכון למשטרת ישראל בסוגיית האבטחה במזרח ירושלים בנוהל עבודה סדור (נוהל אג"מ/אבטחה/מדור גופים ציבוריים 90.029.284 "הנחיית היחידה לאבטחת מתחמים במזרח ירושלים" – צורף כנספח 8/ע לעתירה – להלן: "הנוהל" או "הנוהל המשטרתית").

52. בתמצית, על פי נוהל זה משרד השיכון הינו האחראי להפעלת מערך המאבטחים באמצעות ממונה ביטחון מטעמו, להצבת האמצעים הדרושים למערך האבטחה, לקביעת הנחלים ליחידת המאבטחים, לעריכת פיקוח ובקורות על פעילות המאבטחים ועוד.

53. מטרת הנוהל הוגדרה כך:

5.5. המטרה:

'הסדרת דרכי פעולה למתן הנחיה מקצועית מטעמה של משטרת ישראל לפעילות היחידה לאבטחת מזרח ירושלים, באמצעות גורמי משרד השיכון'.

54. למשטרת ישראל, על פי הנוהל, האחריות להנחייה המקצועית של מערך האבטחה. במסגרת זו אחראית המשטרה על הגדרת תפיסת האבטחה, הגדרת איום הייחוס, אישור אמצעים טכנולוגיים, קביעת קריטריונים לגיוס כ"א, הכשרתו, שמירה על כשירותו, פיקוח ובקרה על הגורם המבצע.

55. כך, נקבע בנוהל כי "במסגרת אחריותה של משטרת ישראל לשמירת הנפש והרכוש תפעל המשטרה על מנת לסייע למשרד השיכון לממש את האבטחה במתחמי ההתיישבות היהודית במזרח ירושלים וזאת על דרך של מתן הנחייה מקצועית לגורמי האבטחה" (סעיף 1(ד) לנוהל).

56. הנוהל מפרט ומגדיר את דרכי העבודה של יחידת האבטחה אל מול משטרת ישראל וזאת בדומה לפעילות המשטרה אל מול גופים שונים מכוח סמכויותיה לפי החוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים תשנ"ח – 1998. כך, גם בענייננו, הנוהל קובע הנחיות הן בנוגע לדרישות בניין הכוח והן בנוגע להפעלת הכוח. בנוהל מוגדרות, בין השאר, דרישות הבסיס למאבטח ולהכשרתו וכן מוגדרת הסמכות לקביעת עקרונות תפיסת ההפעלה הבטחונית.

57. נוסף על כך לאחרונה, בגדרי עבודת מטה הנערכת במשטרת ישראל, נמצא כי יש מקום להעמיק את שיתוף הפעולה וממשקי העבודה של המשטרה עם משרד השיכון, ובתוך כך להעמיק את הפיקוח והבקרה המשטרתיים על עבודת המאבטחים. נמצא כי לצורך כך, יש למנות גורם משטרה שיתכלל את כלל הפעילות בהיבט המבצעי אל מול משרד השיכון וחברות האבטחה. תפקידו של אותו גורם הוא מחד להנחות ולפקח מקרוב על פעילויות המאבטחים בשטח ומאידך, לשמש כגורם מקשר ומתאם את פעילות כוחות המשטרה במקום בראייה מחוזית ועליו יהיה לדאוג לקשר ישיר בין פעילות המשטרה ופעילות המאבטחים באותו תא שטח. בשלב הנוכחי, הנחה מפכ"ל המשטרה את גורמי המשטרה להגיש בקשה למשרד לביטחון פנים לצורך תיקנון קצין מטה ייעודי שיעסוק בהנחייה, ביקורת ופיקוח בנושא האבטחה במזרח ירושלים. לשלב ביניים ועד להסדרת התקינה, הוחלט כי בנושא זה יעסוק קצין המתקנים של מחוז ירושלים, בנוסף על תפקידו זה.

ה(3) על ההבחנה בין פעילות אבטחה לפעילות משטרתית

58. חשוב עוד להדגיש כי אין כל זהות בין דרכי עבודת המשטרה, מטרותיה, משימותיה, הסמכויות המסורות לה, ושיטות עבודתה, לבין עבודת האבטחה. כפי שעולה מן המתואר, עניינה של יחידת האבטחה בפעילות אבטחה בלבד והיא כלל אינה עוסקת בפעילות משטרתית. נבקש לעמוד כעת בקצרה על ההבחנה בין פעילות מסוג זה, לבין פעילות משטרתית.

59. בתוקף אחריותה של המשטרה לביטחון הפנים ולשמירה על הסדר הציבורי, פועלת המשטרה במרחב הציבורי לשמירה על שלומו וביטחונו של כלל הציבור במגבלת הכוחות והמשאבים העומדים לרשותה. המשאבים המשטרתיים מושקעים במשימות שונות, באופן גמיש, בהתאם לסיכונים המשתנים, כפי שהם עולים בהערכות המצב המתקיימות מעת לעת.

60. תפיסת ההפעלה המשטרתית בנויה ככלל על אבטחה מרחבית שמשמעותה נוכחות משתנה (דינאמית) של הכוחות במרחב הציבורי בהתאם להערכת הסיכונים. כך למשל בדרך של עריכת סיורים, רגליים או רכובים, או בדרך של תגובה לאירועים.

יודגש, כי אף במקום בו קיים חשש ספיציפי לקיומו של סיכון, המשטרה תפעל לאבטחת המקום במסגרת דינאמית. אבטחה סטטית, צמודת מקום או אדם, תינתן על ידי המשטרה רק במקרים חריגים ולפרקי זמן קצרים בלבד.

61. ככלל, אבטחה סטטית עניינה בעיקר בפקוח על הנכנסים והיוצאים ממתחם מסוים ועל המתרחש בסביבתו. אבטחה מסוג זה הינה בצמידות למקום או לגורם המאובטח.

62. ככל שיש מקום לאבטחה נקודתית צמודה לאורך זמן היא נעשית באמצעות חברות אבטחה פרטיות וכתוספת לפעילות המשטרה במסגרת האבטחה המרחבית. יובהר, כי משטרת ישראל אינה מבצעת כיום כל פעילות אבטחה סטטית קבועה, למעט במקרים חריגים ולפרקי זמן קצרים. יתירה מזאת, אף מתקני המשטרה עצמה, כמו גם מרבית המתקנים השלטוניים ברחבי המדינה, מאובטחים על ידי חברות אבטחה פרטיות. מכאן שטענת העותרים ולפיה קיומו של מערך האבטחה עומד בסתירה לתפקידי המשטרה אינה נכונה כלל ועיקר. ונהפוך הוא – מערך האבטחה מהווה נדבך נוסף למאמץ המשטרה.

63. במקרים רבים בהם קיים אינטרס ציבורי כבד משקל בקיומה של אבטחה צמודה, המשטרה מעורבת כגורם מנחה ומפקח (בין אם מדובר באבטחה המוסדרת לפי חוק שמירה על ביטחון הציבור, או המוסדרת לפי החוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח – 1998). כך הדבר מקום שמושאי האבטחה הינם מתקנים השייכים לגופים ציבוריים או גופים בעלי רגישות אבטחתית מיוחדת (כגון מתקני חברות התקשורת הסלולארית, מתקני חברת מקורות) או כאשר מדובר באבטחה בבתי עסק שונים הפתוחים לקהל, דוגמת קניונים.

ה(4) סיכום ביניים – על היחס בין המשטרה לבין יחידת האבטחה

64. מכלל האמור לעיל עולה, כי המשטרה ממלאת את כלל תפקידיה במרחב מזרח ירושלים, ואין ביחידת האבטחה הפועלת תחת משרד הבינוי והשיכון ובהנחיה מקצועית של המשטרה – כדי לשנות מעניין זה.

65. כמבואר לעיל, משטרת ישראל הינה האחראית הבלעדית לביטחון הפנים במזרח ירושלים, באופן זהה לחלוטין לאחריותה על כלל שטחי המדינה, והיא פועלת למימוש אחריותה באופן מלא. אין בעובדה שמתחמים מסויימים מאובטחים על ידי יחידת האבטחה כדי לשנות מאחריות זאת או כדי לגרוע ממנה.

66. סמכות המשטרה ופעולתה, וסמכות יחידת האבטחה ופעולתה, דרות זו לצד זו, ואין האחת מוציאה את השנייה. חובת המשטרה לשמור על הסדר הציבורי בהתאם לסמכויותיה על פי כל דין, קיימת במזרח ירושלים, כפי שהיא קיימת בכל מקום ומקום

ברחבי המדינה והמשטרה רואה עצמה מחוייבת לפעול לשמירה על בטחון הציבור במזרח ירושלים בלא תלות בפעילותה של יחידת האבטחה ומאפייני פעילותה של משטרת ישראל באזור מזרח ירושלים זומים, כאמור, למאפייני פעילותה בשאר האיזורים ולמעשה, במזרח ירושלים אף ישנה נוכחות מוגברת של המשטרה, ביחס לאזורים אחרים.

67. ואכן, כפי שפורט, ברחבי ירושלים המזרחית מתבצעת דרך קבע פעילות משטרתית עניפה. משטרת ישראל מפעילה בשכונות אלה כוחות על פי הנדרש, בהתאם לצרכים ולהערכות המצב ובכפוף למגבלת המשאבים הקיימת. הכל מתוך החובה להגן על כלל התושבים ועל הסדר הציבורי.

68. לאלה נוסף, כי כפי שהוסבר, פעילות האבטחה בה עוסקת היחידה אינה בבחינת פעילות "שיטור" בה עוסקת המשטרה, ואשר מבוצעת ככלל באופן דינאמי, המבטיח גמישות בין המשימות השונות. למותר עוד לציין בהקשר זה, כפי שנסביר בהמשך, כי המאבטחים אינם מחזיקים בסמכויות הדומות לסמכויות הנתונות לשוטרים על פי חוק.

69. נוסף לכך, ואף בעניין זה נרחיב בהמשך, הרי שמאבטחי יחידת האבטחה מונחים להימנע, ככל הניתן, מחיכוך עם התושבים הפלסטיניים. כך, מקום בו מזהה מאבטח זריקת אבנים, זריקת בקבוקי תבערה, הפרות סדר ועוד, אסורה עליו כל התערבות שאינה לצורך הגנת המתחם המאובטח, המאובטחים, או לצורך הגנה עצמית, ומשימתו מסתכמת בדיווח מידי למשטרה. תפיסת הפעלה זו של יחידת האבטחה **מנוגדת בצורה מובהקת לתפיסת הפעלה של המשטרה**, כאשר תפקידו של השוטר הינו, בין היתר, לחתור למגע עם מפירי הסדר.

משמעות הדברים הינה כי במידה ומושלכים בקבוקי תבערה או אבנים על מתחם מאובטח - וזכיר כי המדובר באירועים כמעט יומיומיים - **הרי שתפקיד המאבטחים הינו אך מניעת פגיעה במאובטחים**, להבדיל מממרדף ותפיסה של גורמי האיום – אשר הוא תפקידה של המשטרה.

70. בפעילות היומיומית, כפי שיוסבר בהרחבה בהמשך, כאשר מתרחש אירוע בו מעורבים מאבטחים ומוזמנת המשטרה, הרי שעם הגעת השוטרים לאירוע הם מקבלים אחריות על תפעול האירוע, ויודגש כי זמינות המשטרה במרחב היא גבוהה ביותר ומורכבת הן ממשטרה "כחולה" והן משוטרי מג"ב הפזורים במרחב.

חלק שני: עמדת המשיבים

1. עמדת המשיבים - כללי

71. עמדת המשיבים הינה כי דין העתירה להידחות ודין הצו על תנאי להתבטל, בהיעדר עילה להתערבות בהחלטות המשיבים, כמו גם בדרך יישומן בפועל.
72. כמבואר, הצו על-תנאי אשר ניתן ביום 12.12.12, מוסב על שני ראשים ובהם נבקש להתמקד. האחד, "מדוע לא תבוטל החלטת הממשלה מספר 1073 מיום 21.01.2007, כך שהסמכויות לאבטחת המתחמים היהודיים במזרח ירושלים יועברו ממשד הבינוי והשיכון למשרד לביטחון פנים"; השני, מדוע "המשרד הממשלתי האחראי לא ישקול שוב את הגדרת סמכויותיהם של המאבטחים".
73. בתמצית, וכפי שיוסבר בהרחבה להלן, אבטחת המתחמים היהודיים במזרח ירושלים נעשית על פי חוק ומכוח החלטות ממשלה. המשיבים יטענו, כי ההחלטה להטיל את האחריות המנהלית להפעלה השוטפת על משרד הבינוי והשיכון הינה החלטה סבירה, המצויה בתחום סמכותה של הממשלה, ומשכך אינה מגלה כל עילת התערבות. באשר לסמכויות המאבטחים יטענו המשיבים כי המדובר בסמכויות מוגדרות ותחומות אשר הוענקו בהתאם לחוק. עוד יטענו המשיבים בעניין זה, כי בשים לב לצורך הבטחוני הקיים, בשים לב לנהלי היחידה ומטרותיה, ולאור השוני המהותי בין תפקידי היחידה לתפקידי המשטרה אין כל עילה לשנות מן ההגדרה המצומצמת של סמכויות המאבטחים, והכל כפי שיפורט להלן.

ז. לראש הראשון של הצו על תנאי – בהתייחס להחלטת ממשלה 1073

74. בגדרי העתירה הועלו טענות שונות בהתייחס להחלטת ממשלה 1073 ונטען כי יש לבטל את ההחלטה ולהעביר את האחריות למשטרת ישראל. בצו על תנאי שהוצא נוסחו הדברים באופן שונה והמשיבים התבקשו לנמק "מדוע לא תבוטל החלטת הממשלה מספר 1073 מיום 21.01.2007, כך שהסמכויות לאבטחת המתחמים היהודיים במזרח ירושלים יועברו ממשד הבינוי והשיכון למשרד לביטחון פנים".
75. על רקע זה אנו למדים כי עיקר טענות העותרת בהתייחס להחלטה 1073 נדחו. בין אלה, נזכיר, הטענה כי החלטה זו התקבלה בהתאם לסמכות הממשלה לפי סעיף 31 לחוק יסוד: הממשלה ומבלי שנמסרה הודעה לכנסת, כמו גם הטענה כי נדרשת החלטה "פוזיטיבית" או כי יש מקום להעביר את האחריות למשטרת ישראל (בהבחנה מלמשד ממשלתי אחר). נוכח זאת, לא נרחיב בעניין זה, ולמען הזהירות בלבד, נפנה את בית המשפט הנכבד לאמור בתגובה המקדמית ונבקש לראות בה כחלק מתשובה זו.

76. למיטב הבנתנו, על רקע הצו על תנאי, הסוגייה היחידה העומדת לדיון הינה השאלה מדוע לא תבוטל ההחלטה, כך שהסמכויות יועברו ממשרד הבינוי והשיכון למשרד לביטחון פנים.

77. עמדת המדינה הינה, כי בכל הנוגע להחלטה כי האחריות לאבטחת המתחמים תוטל על משרד הבינוי והשיכון ולא על משרד ממשלתי אחר, אין העתירה מגלה כל עילה.

78. כפי שהוסבר, העובדה כי משרד הבינוי והשיכון אחראי על נושא האבטחה יסודה בטעמים היסטוריים שונים. אמנם, שרי שיכון שונים הביעו עמדתם בעבר כי נכון שהנושא ייצא מאחריותו של המשרד, ויכול ותבוא הטענה כי המשרד אינו "המקום הטבעי" לכך. אולם, יש לזכור כי למעשה, זהו ההסדר הנוהג מאז שנות ה-90 וכי בתקופה הארוכה בה המשרד אחראי על פעילות זו נרכשה מיומנות ומקצועיות בביצועה. נוסף כי לאחרונה, הוצג הנושא בפני שר הבינוי והשיכון הנכנס, מר אורי אריאל, אשר לא סבר שיש מקום לשנות ממנו, ואשר מצא את נושא האבטחה כתואם פעילויות אחרות המבוצעות על ידי משרד הבינוי והשיכון לאורך השנים.

79. מכל מקום, סמכות הממשלה הינה סמכות רחבה, וגם אם ניתן לסבור כי ניתן היה לנהוג אחרת, או להטיל את האחריות על משרד אחר, הרי אין בכך לפגום בהחלטה בהיבט של אי סבירות. זאת בפרט, בשים לב לשיקול הדעת הרחב המוקנה לממשלה ולהיקף ההתערבות במוגבל בהחלטותיה. לעניין זה נפנה לפסק דינו בבג"צ 5853/07 **אמונה נ' ראש הממשלה** (תק-על 4)2007, (5189) בפסקה 3, ולאסמכתאות, **שם** :

"... 'הממשלה היא הרשות המבצעת של המדינה' (סעיף 1 לחוק יסוד: הממשלה). הממשלה הינה הרשות המינהלית הבכירה במדינה. אכן, באופן עקרוני חלים הכללים הנוהגים לעניין ביקורת שיפוטית על החלטות של רשויות המינהל אף לגבי החלטות של הממשלה. יחד עם זאת, בית המשפט יגלה זהירות יתר במקרה של התערבות בהחלטת ממשלה (ראו, בג"ץ 1993/03 התנועה למען איכות השלטון נ' ראש הממשלה, פ"ד נז(6) 817, בעיקר עמודים 836-837, 840-841 (השופט א' ריבלין), עמודים 867-868 (השופט ת' אור) (2003); יצחק זמיר הסמכות המנהלית כרך א 89-91 (1996))."

80. חשוב להדגיש בהקשר זה, כי ההחלטה על המשרד שיהיה אמון על מערך האבטחה הינה, בראש ובראשונה, שאלה של **ניהול פנימי** של הממשלה. למיטב העיון בעתירה, לא הועלתה כל טענה מצד העותרים כי הם נפגעים בצורה כזו או אחרת מכך שהאחריות לנושא מצויה במשרד הבינוי והשיכון ולא במשרד לביטחון פנים (ולמעשה, הסעד אותו ביקשו העותרים היה כי הנושא יעבור לאחריות משטרת ישראל, וכאמור, סעד זה למעשה נדחה, שכן בהיבט זה לא ניתן צו על תנאי).

81. במבט רחב יותר נציין, כי מקרה זה אינו מקרה חריג, שכן במסגרת סמכותה, פעמים שהממשלה מחליטה כי האחריות על יחידה מסוימת או על תחום פעילות מסוים, תעבור ממשד ממשלתי אחד למשנהו, שאינו, לכאורה, "המשרד הטבעי" (או "הטבעי ביותר") לעניין זה. כך קורה לא פעם, לעיתים מסיבות היסטוריות, לעיתים מסיבות פוליטיות ועוד. כך לדוגמא, אך לאחרונה הועברה מנהלת השירות האזרחי ממשד המדע לאחריותו של משרד הכלכלה (החלטת ממשלה מס' 29 מיום 14.4.13), כאשר ניתן לשאול האם משרדים אלה הינם "המקום הטבעי" לכך. אם כן, אף אם נסקיף על המקרה הנוכחי ככזה, אין הדבר מגלה עילת התערבות בנסיבות מקרה זה.

העתק החלטת ממשלה מס' 29 מצורף ומסומן מ/ש 11.

82. מכל מקום, מבחינה מעשית, נראה כי העברת האחריות לאבטחת המתחמים היהודיים במזרח ירושלים למשרד לביטחון פנים לא תביא לשינוי משמעותי בדרך הפעלת מערך האבטחה. יודגש, כי המשרד לביטחון פנים הינו משרד מטה אשר השר העומד בראשו נושא באחריות מיניסטריאלית לגופים המופקדים על תחומי ביטחון הפנים, אך המשרד אינו הגורם האחראי להנחייה מבצעית של הגורמים המאבטחים, וזו מסורה לשירות הביטחון הכללי או למשטרת ישראל.

משכך, זומה כי באופן מעשי יוסיף המשרד לביטחון פנים, ככל שתועבר האחריות לאבטחת המתחמים תחת אחריותו, להפעיל את יחידת האבטחה באמצעות מכרזים, תוך קיום מערכי הבקרה הנדרשים, כשהאבטחה תבוצע על ידי מאבטחים אזרחיים, שיוסמכו מכוח חוק שמירה על בטחון הציבור, וכאשר ההנחייה המבצעית תהיה מטעמה של משטרת ישראל. זאת, יש להניח, באופן הזהה במהותו לאופן בו מפעיל משרד הבינוי והשיכון את מערך האבטחה כבר כיום.

נוסיף, כי נוכח כפיפותה של המשטרה – כגוף הנושא באחריות לביטחון הפנים – לשר לביטחון פנים, הרי בשים לב למאפייניו של פרויקט האבטחה, ישנו קושי מסוים בכך שהמשטרה תנחה את המשרד לביטחון פנים בענייני אבטחה, ובכך תיווצר מעין כפיפות "נוגדת".

83. לכך נוסיף, כי אבטחת מתקני משרדי הממשלה מצויה באחריות המשרדים עצמם, ודבר זה נכון לא רק לגבי "בנייני ההנהלה" של אותו משרד ממשלתי, אלא לכלל מתקניו – כדוגמת בתי המשפט, הנמצאים באחריות הנהלת בתי המשפט. משימות אלה מבוצעות, ככלל, באמצעות חברות שמירה אזרחיות. יוצא כי בפועל, משרד ממשלתי אמון על ביצוע פעולות אבטחה. אמנם, ערים אנו לכך כי במקרה זה מדובר באבטחה בהיקף ניכר יחסית, ואין המדובר רק במצב בו משרד ממשלתי מאבטח את מתקניו. עם זאת, ראינו לנוכח להציג הדברים, שכן מהם עולה כי אין המדובר בפעילות שהינה "זרה לחלוטין" למשרד.

84. העולה מן האמור הוא, כי אף בהיבט זה אין העתירה מגלה עילה.
85. לכל אלה נוסף, כי עוסקים אנו בהחלטת ממשלה שהתקבלה בשנת 2007, מעל 4 שנים קודם להגשת העתירה. בנסיבות אלה, וככל שעוסקים אנו בשאלה איזה משרד יהיה אחראי על הפעילות האמורה – לוקה העתירה בשיהוי, וגם בכך יש כדי לתמוך במסקנתנו לפיה דין העתירה להידחות.

ח. לראש השני של הצו על תנאי – הסמכת המאבטחים

86. בגדרי הצו על תנאי, נקבע עוד כי "יש לנמק מדוע המשרד הממשלתי האחראי לא ישקול שוב את הגדרת סמכויותיהם של המאבטחים". נתייחס לעניין זה כעת. ראשית, נעמוד באופן כללי על ההסמכה של המאבטחים. בהמשך, נתייחס לנושא סמכויות המאבטחים בכל הנוגע לאבטחה סטטית, לליוויים, ולמתחם בית העלמין בהר הזיתים.

ח(1) הסמכת המאבטחים – כללי

87. ביום 28.4.10 הסמיך השר לבטחון פנים את מערך האבטחה הפועל לאבטחת המתחמים היהודיים במזרח ירושלים, לפי סעיף 7(א)(1) לחוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור, התשס"ה – 2005 (להלן ולעיל: "חוק שמירה על ביטחון הציבור"), הקובע כך:

"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".

88. נוסח ההסמכה, כפי שפורסם בילקוט הפרסומים (י"פ 6094 מיום 6.6.10 – נספח ע/10 לעתירה) הינו כדלקמן:

"בתוקף סמכותי לפי סעיף 7 לחוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור, התשס"ה – 2005 (להלן – החוק), אני מסמיך כל מאבטח המועסק באבטחת מתחמים במזרח ירושלים המאובטחים מכוח החלטת ממשלה מס' 1073, מיום ב' בשבט התשס"ז (21 בינואר 2007) (להלן – מתחם מאובטח), והגוהל שהוצא מכוחה, למאבטח לעניין החוק (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 חשד סביר שהאדם נושא עימו נשק שלא כדין, או עומד לעשות שימוש שלא כדין בנשק, או שהנשק המוחזק שלא כדין נמצא בכלי תחבורה.
תוקף הסמכה זו כל עוד המאבטח משמש בתפקידו האמור ויש בידו תעודת מאבטח תקפה".

89. **וידגש, בבחינת המובן מאליו, כי בנוסף לסמכויות המוקנות לכל אדם פרטי (עליהן נעמוד להלן), לאנשי יחידת האבטחה ישנן הסמכויות המנויות בחוק שמירה על בטחון הציבור ואלו בלבד.** מדובר בסמכויות דוגמת סמכות חיפוש בלא צו (סעיף 3 לחוק שמירה על בטחון הציבור); סמכות לדרוש מאדם להזדהות וסמכות תפיסה (סעיף 4 לחוק); סמכות עיכוב (סעיף 6 לחוק) וסמכויות נלוות למקרה בו מסרב אדם לביצוע אחת מהפעולות שלעיל (סעיף 5 לחוק). יוער כי בהתאם לחוק ולהסמכה, **סמכויות אלה מסורות למאבטח אך ביחס למתחם המאובטח וסביבתו הקרובה.**

בנוסף, למאבטחים עומדות הסמכויות הנתונות לכל אדם פרטי כדוגמת סמכות העיכוב בהתאם לסעיף 75 לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), התשנ"ו – 1996. בנוסף, יכול ותעמוד למאבטחים טענת ההגנה העצמית מכוח סעיף 34 לחוק העונשין, התשל"ז – 1977.

ח(2) פעילות המאבטחים – אבטחה סטטית

90. עיקר פעולת המאבטחים הינו אבטחתם של מתחמים בהם מתגוררים יהודים.
91. פעילות זו כוללת שמירה סטטית בעמדת אבטחה, בדיקה של זהות הנכנסים בשערי המתחם (אך לא נבדקת כבודתם של הנכנסים), סריקות באזור **הצמוד** למתחם לאיתור חפצים חשודים וכו'.
92. על רקע זה, אנו סבורים כי אין כל פגם בהסמכת המאבטחים בהיבט זה. עוסקים אנו במציאות המחייבת קיומה של אבטחה סטטית, וזאת לדעתם של גורמי המקצוע המוסמכים במשטרת ישראל. למאבטחים מוקנית הסמכות מכוח חוק השמירה על ביטחון הציבור ופעילותם נמצאת בדלת אמות החוק המסמיך. בנסיבות אלה, אין עילה לעתירה בהיבט זה. דברים אלה מתחדדים על רקע מערך הפיקוח הקיים, אשר אוזכר לעיל, ועוד נרחיב לגביו בהמשך.

ח(3) פעילות המאבטחים – ליוויים

93. כחלק מפעילות יחידת האבטחה, המאבטחים מלווים את תושבי חלק מן המתחמים בצאתם ובבואם, מתוך למתחם המאובטח. מדובר בנדבך התופס בין שליש ל-40% מהיקף פעילותה של היחידה. יודגש, כי משימת הליווי מבוצעת בהתאם להנחייה משטרתית מפורשת אשר היא הקובעת את הצורך בקיום ליוויים, לאחר ניתוח האיומים הרלוונטיים ומידת פוטנציאל החיכוך ביחס לכל מתחם ומתחם, ולאור ניסיון העבר.

94. בהתאם להנחיות משטרת ישראל, פעילות הליווי אינה מתבצעת בכלל המתחמים המאובטחים, אלא רק בהתייחס למתחמים לגביהם קיימת רמת איום גבוהה המחייבת זאת. לכך נוסיף, כי קיימים מתחמים בהם ההנחיות קובעות כי ישנו צורך בליווי רגלי בעוד ביחס למתחמים אחרים ההנחיה המשטרתית קובעת כי כלל הליוויים יבוצעו באמצעות רכבים אשר חלקם מוגנים כנגד ירי וחלקם כנגד אבנים.

95. כך למשל, לגבי מתחם המכונה "כפר התימנים" שבסילוואן, התקבלה החלטה בשנת 2010 כי כל התנועות על הציר המוביל אל המבנים תתבצענה ברכב ממוגן ירי, וזאת לאחר החמרה בנסיגות התקיפה של הדיירים היהודיים וצוות האבטחה, ביצוע ירי חי, ופגיעת מאבטח בצומת סמוכה באירוע בחג פורים בשנת 2010.

96. טרם פירוט הליוויים אותם מפעילה יחידת האבטחה יובהר כי הליוויים מתבצעים בצירים מוגדרים הנקבעים על ידי משטרת ישראל, ובהם בלבד, עד להגעה אל "נקודה בטוחה", ממנה יכול התושב להמשיך באופן עצמאי ובטוח, ולא מעבר לכך (זאת, בניגוד לאמור בסעיף 4 לתצהיר התמיכה אשר צורף לעתירה וסומן ת/1) או בכיוון ההפוך.

97. **נכון להיום, הליוויים מתנהלים באתרים הבאים:**

עיר דוד: בעיר דוד ישנם שלושה ליוויים רכובים; שניים מהם מתבצעים על ידי רכבים ממוגני ירי ואתד על ידי רכב ממוגן אבנים. מדובר על כ-25 ליוויים רכובים ביום, הנוסעים משער האשפות – נקודה אותה הגדירה משטרת ישראל כ"נקודה בטוחה" במקרה זה – אל מתחם כפר התימנים וחזרה (ברכבים ממוגני הירי). בנוסף כ-40 ליוויים רכובים ביום עבור מתחמים אחרים בעיר דוד. מרחקי הליוויים נעים בין 150 מטרים לקילומטר.

בנוסף, יש בעיר דוד כ-30 ליוויים רגליים ביממה. הליוויים מתבצעים מן המתחם המאובטח ועד לנקודה בטוחה (בד"כ שער האשפות) למרחקים שנעים, בד"כ, בין עשרות למאות מטרים בודדים. בנוסף ישנם ליוויים רגליים בין שני המתחמים בכפר התימנים (בית הדבש ובית יהונתן, המרוחקים ביניהם מרחק של עשרות מטרים בודדים).

בעיר העתיקה ישנם כ-80 ליוויים רגליים מתוכננים ביממה. הליוויים מתבצעים מן המתחם המאובטח ועד ל"נקודה בטוחה" (הרובע היהודי; שער יפו; שער האשפות; השער

החדש). מדובר במרחקי ליווי של מאות מטרים ספורים בד"כ. נבהיר, כי הליוויים, כמו כלל מערך האבטחה בעיר העתיקה, מתקיימים אך בתחומי הרובע המוסלמי והנוצרי.

בנוסף בעיר העתיקה מתבצע ליווי רכוב אחד, בצירי המעטפת הסובבים את העיר העתיקה, משערי היציאה מן הרובע המוסלמי (שער הפרחים ושער שכם) אל נקודות בטוחות (שער האשפות ושער יפו). בליווי רכוב זה מלווים כ- 16 תושבים בכל נסיעה, ומטרתו הפחתת מספר הליוויים הרגליים המבוצעים בתחומי הרובע המוסלמי.

בנוסף, כפי שפורט לעיל, עוסקת היחידה באבטחת אתר מנהרות הכותל. בעניין זה לא הוצגו טענות של ממש בעתירה, אך למען שלמות התמונה נסביר כדלקמן. במסגרת זו, עוסקים המאבטחים באבטחת האתר עצמו, ובליווי מבקרים (כולל תיירים) באתר מנהרות הכותל בעת הסיור במנהרה, וכן מן היציאה מהמנהרה (ברובע המוסלמי) ועד חזרה סמוך לנקודת הכניסה (ליד הכותל המערבי).

ברכס: ישנם כ-50 ליוויים רכובים ביממה. הליוויים מתבצעים מן המתחמים (מדובר במתחמי מגורים במקומות כדוגמת אבו-דיס, חושן, מעלה הזיתים) ועד לנקודה בטוחה, בד"כ שער האשפות או חניון גבעתי. בנוסף, ישנו ליווי רגלי מכיכר ראס אל עמוד אל מעלה הזיתים ובחזרה.

נעיר כי למספרי הליוויים שצוינו לעיל יש להוסיף עוד כ-10% - 15% ליוויים לא מתוכננים.

98. עמדתה של משטרת ישראל, אשר שבה ונבחנה עובר להגשת תשובה זו, הינה כי פעילות הליווי הינה הכרחית לאור האיומים במרחב, וזאת כדי לאפשר לתושבים המתגוררים באזורים היותר רגישים לשמור על שגרת חיים בטוחה. על מידת האיום בה נתונים צירי ההגעה למתחמים ניתן ללמוד מן העובדה, כי במצב הקיים כיום, רכבים המגיעים למתחמים המאובטחים בהם נקבע צורך בליווי רכוב, לא אחת סופגים אבנים והגעה למתחמים אלה ברכב שאינו מאובטח, משמעותה סכנת חיים.

99. חשוב להסביר בהקשר זה, כי האיום אליו חשוף תושב יהודי המתגורר דרך קבע במזרח ירושלים (באזורים הנדונים) שונה מזה אליו חשוף מבקר אקראי באזורים אלה. התושבים היהודיים המתגוררים במרחב מזוהים ומוכרים בד"כ, ודעתם של חלקים מן האוכלוסייה הערבית אינה נוחה מנוכחותם במרחב, ומשכך מדובר ביעדים קבועים להתנכלויות ולאיומים. זאת, לעומת מבקרים אקראיים שאינם מזוהים על ידי האוכלוסייה הערבית המקומית, ואשר נוכחותם במקום – כתיירים ומבקרים – נתפסת כחיובית.

100. במישור הסמכות, בעת ביצוע פעילות הליווי, לא נתונה למאבטח כל סמכות עודפת על פני אזרח רגיל. בהתאם לכך, כל שמותר למאבטח בהיותו מלווה, הן פעולות הגנה עצמית או סמכויות עיכוב המותרות לכל אדם, על פי דין, בעוד הסמכויות המסורות לו בגדרי

המתחם המאובטח על פי חוק שמירה על ביטחון הציבור, אשר על עיקרון עמדנו לעיל, אינן נתונות לו.

101. יודגש, כי התפיסה המבצעית של הליוויים, כמו גם של כלל פעילות יחידת האבטחה הינה "הימנעות ממגע". בפועל, מונחים המאבטחים כי במידה והם נתקלים באירוע אלימות או חשש לאלימות מכל סוג, עליהם לפעול למניעת החיכוך על דרך של "ניתוק מגע" ונסיגה תוך הגנה על מושאי האבטחה.

102. באופן קונקרטי, בהתאם להוראות למאבטחים הכלולות, בין היתר, ב"נוהל חילוץ מסכנה", מקום בו מותקפים מאבטחים או מאובטחים פיזית ובאופן אלים, על המאבטחים לפעול ליצירת איפוק והרגעה, ליצירת חציצה בין המותקף לבין התוקף, ולחילוץו של המותקף למקום מבטחים. מודגש כי בהתאם להוראות האמורות, על המאבטחים לדווח למשטרה באופן מיידי על קרות אירוע, וכי עם הגעת כוחות משטרה יש להעביר את הפיקוד אליהם ועל המאבטחים לפעול לפי הנחיות השוטרים.

הנוהל מדגיש כי מטרת הכוח בנוהל חילוץ הינה לחלץ אדם מסכנה וכי אין לפגוע בשום אדם בין אם הוא מעורב באירוע ובין אם לא, אם אין בכך כדי לסייע לחילוץ המותקף.

ואכן, לשם הדוגמא, מקום בו רכב ליווי סופג זריקת אבנים וכיוב', משימתו הבלעדית של המאבטח הינה שמירת בטחון האדם אותו הוא מלווה באמצעות הסתלקות מן האזור המאויים, ככל שהדבר אפשרי כמובן. כאמור, בכל מקרה, המאבטח לא פועל לתפיסת גורם הסיכון, למרדף אחריו וכיוב'.

103. בנוסף, בהוראות למאבטחים בשנים האחרונות הם מונחים כי גם כאשר מתמלאים התנאים לפתיחה באש בהתאם להוראות הפתיחה באש, עדיין יש לנהוג בריסון, הבלגה וסובלנות, ולהימנע מכך ככל הניתן.

104. לאור ההנחיות וההוראות האמורות, הרי שדומה כי במסגרת הליוויים לא נדרשים המאבטחים לכל סמכות עודפת, נוסף על זו הקיימת לכל אדם. נשוב ונדגיש כי משימת העל של המאבטח הינה שמירה על שלום המאובטחים, וזאת באמצעות הימנעות מחיכוך ככל הניתן.

105. עוד נבקש להעיר, כי בשונה מן הרושם המצטייר בעתירה, השלכת הליוויים על מרקם החיים היומיומי באזור מזרח העיר היא מוגבלת ביותר, אם בכלל.

בכל הנוגע לליוויים הרכובים, מדובר בסופו של יום ברכב (גיפ או רכב הסעות ממוגן) הנוסע בצירי התנועה ככל רכב אחר. מדובר בצירים עליהם תנועה רבה של מכוניות, ולמעשה תנועת רכב הליווי לא אמורה לעורר כל עניין מיוחד (וזאת כמובן כל עוד לא מבקשים להתנכל לרכבים אלה). זאת בפרט, כאשר כמות התנועות שצוינה לעיל, הינה

בטלה בשישים לעומת כמות התנועות הכוללת במרחב הרלוונטי. נוסף על האמור, מטבע הדברים במהלך הליווי הרכוב לא נדרש המאבטח להפעלת כל סמכות כלפי מאן דהוא, וזאת אף מקום בו נזרקות אבנים וכד', שאז מונחים המאבטחים, כאמור, להימנע ממגע ולהתרחק בנסיעה מן המקום במידת האפשר.

בכל הנוגע לליווי הרגליים, הרי גם כאן, כפי שפורט, מדובר בכמות ליוויים הנטמעת במרבית המקרים בתוך תנועת הולכי הרגל הרבה באזורים הרלוונטיים. כך למשל, בעיר העתיקה בירושלים מדובר באלפי מבקרים ביממה, וזאת לצד תנועה ערה ביותר של תושבים ערביים. גם באזורים אחרים כדוגמת עיר דוד, מדובר באזורים אשר בחלקם קיימת תנועה ערה של תיירים, וכן תנועה של תושבים ערביים רבים, וגם בהם, תנועת המאבטחים נטמעת ובטלה ביחס לתנועה הכוללת במרחב.

כאמור, הסמכויות המסורות למאבטחים במצב דברים שכזה זהות לסמכויות ההגנה העצמית המסורות לכל אדם.

106. על רקע דברים אלה, אנו סבורים כי אין מקום להתערבות שיפוטית בכל הנוגע לתפקידה זה של יחידת האבטחה. כפי שהוסבר, מדובר בפעילות שהיא הכרחית לדעת גורמי המקצוע המוסמכים ומבוצעים רק מקום בו היא הכרחית להבטחת שלומם של מושאי האבטחה ושם בלבד. בעת ביצוע פעולות הליווי אין למאבטחים כל סמכות עודפת, ובנוסף, המאבטחים מונחים לפעול – ופועלים – במינימום חיכוך ככל הניתן עם האוכלוסייה המקומית, ומתוך מטרה לצמצם את המגע עימה, גם מקום בו חשופים המאבטחים והמאובטחים לאלימות ונסיונות פגיעה. דברים אלה מתחדדים על רקע מערך הפיקוח הקיים, בעניינו נוסף ונרחיב בהמשך.

107. העותרים מפנים לסעיפים שונים בנספח השירותים וטוענים כי יחידת האבטחה מבצעת סיורים יזומים. בהקשר זה נבקש להבהיר מספר נקודות, שכן התמונה אינה כפי שהעותרים מבקשים לצייר.

הסיורים היזומים שנערכים הינם **בתוך המתחמים המאובטחים**. סיורים אלה נערכים מדי פרק זמן, ביום ובלילה. הסיורים נועדו לאיתור חפצים חשודים, לסריקה וזיהוי של פריצה למתחם (חלון פרוץ, דלת פרוצה, קרע בגדר וכיוב').

נוסף על כך, וכפי שהוסבר לעיל, נערכים סיורים במתחמים שאינם מאובטחים. ההגעה למתחמים אלה הינה ברכב או ברגל (בתלות במיקום). **התנועה בין המתחמים הינה תנועה מנהלתית בלבד.**

יוצא אפוא, כי לא מתקיימים סיורים יזומים במרחב הציבורי.

108. ויודגש: למערך האבטחה אין אחריות ונגיעה לאירועים המתרחשים מחוץ למתחמים המאובטחים. למשל בזמן אירוע המתקיים שלא בתוך תחום האבטחה, מערך האבטחה לא מתערב. תפקיד מערך האבטחה בעת הליווי הינו להעביר תושב מנקודה אחת לשניה בדרך הבטוחה ביותר לחיי התושב והמאבטח. כל מה שמתרחש בין הנקודות (שלא במתחם האבטחה) ואינו מפריע לביצוע המשימה, מערך האבטחה לא יתערב בו. במידה והוא מפריע לביצוע המשימה, מערך האבטחה מתוודרך לחלץ את התושב מהנקודה ולא לחתור למגע וזאת, כאמור, בניגוד למקובל בגורמי הביטחון (משטרת ישראל וצבא ההגנה לישראל).

ח(4) בית העלמין היהודי בהר הזיתים

109. כפי שפורט לעיל, נכון להיום, עוסקת יחידת האבטחה באבטחת בית העלמין היהודי בהר הזיתים (הכולל כ-65 אלף קברים). משימה זו כוללת, בין השאר, שירות ליוויים הניתן חינם לאנשים המגיעים למתחם בית העלמין, הצבת עמדות אבטחה, סיורים והפעלת מערך בקרה אלקטרוני ומצלמות מעקב. בין היתר, עורכים המאבטחים סיור בבית העלמין לצורך איתור מעשי ונדליזם, השחתה, לכלוך והנחה של חפצים חשודים.

110. מבחינת מתכונת הליוויים, ישנו רכב ליוויים של שישה עשר מקומות ושלושה גיפים המסיירים בהר הזיתים ומבצעים ליוויים לכל מי שמתקשר למוקד האבטחה ומבקש ליווי לקברים בבית העלמין. ישנם כ-50 עד 60 ליוויים ביממה לשלושת הרכבים. הליווי יוצא מאזור קרית הממשלה במזרח ירושלים או מחניון גבעתי או שער האשפות, כאשר בתוך בית הקברות, כל ליווי נמשך 40-45 דקות – לאורך כל זמן הביקור בקבר ועד ליציאת האנשים מהמתחם.

111. כפי שציינו לעיל, הגם שהעתירה מתייחסת גם להיבט זה של פעילות יחידת האבטחה, הלכה למעשה אין בעתירה כל טענה של ממש בעניין זה, והטענות בעתירה מכוונות למעשה אך נגד פעילות יחידת האבטחה באזורי מגורים במזרח ירושלים. די בכך להביא לדחיית העתירה בחיבת זה.

112. למעלה מן הצורך נוסף, כי לעמדתנו אין כל קושי משפטי בפעילות זו של יחידת האבטחה ונפנה לדברינו לעיל. נוסף כי כעולה מן המתואר, עיקר פעילות יחידת האבטחה הינו בסיורים רכובים וליוויים במתחם בית העלמין, אשר מעצם טבעם אינם מייצרים כל חיכוך, ועל כן מרבית הטענות המוצגות בעתירה כלל אינן רלוונטיות לכאן.

ח(5) שגרת העבודה ומערך הרענון והפיקוח של יחידת האבטחה

113. נבקש להרחיב מעט בהתייחס לשגרת העבודה, מתכונת הרענונים והפיקוח ביחידה, שכן יש בה להשליך על סבירותו של ההסדר, ולחזק את מסקנתנו לפיה דין העתירה להידחות.
114. לדברים אלה חשיבות, שכן לעמדתנו, העותרים מציינים תמונה מסויימת של המציאות הקיימת במזרח ירושלים בכל הנוגע ליחסים מול מערך האבטחה והשלכתו על שגרת היום יום של התושבים. לעמדתנו, **תמונת הדברים הינה שונה בתכלית.**
115. ראשית נבקש להדגיש, כי כלל מאבטחי היחידה מוסמכים לאחר שעברו הכשרה המוגדרת על ידי משטרת ישראל, בבתי ספר למאבטחים שאושרו על ידי המשטרה. נוסף לכך על המאבטחים לבצע ימי אימון וריענון בכל חודשיים. נעיר כי בגדרי ההכשרה, עוברים המאבטחים גם הדרכה משפטית בדבר הסמכויות הספציפיות אותן מקנה להם חוק השמירה על ביטחון הציבור, ובמסגרת ימי האימון מבוצע רענון של נהלים אלה. מאבטח שלא עובר בהצלחה את ההכשרה או הרענונים לא מורשה להמשיך בעבודתו ביחידה.
116. בשגרה היומיומית, בפתיחת כל משמרת בגזרת האבטחה, מתקיים תדריך שעיקרו חזרה וחיודוד של נהלי הפעילות מול האזרחים, מקרים ותגובות, כללי זהירות וכללי פתיחה באש.
117. בכל הנוגע לאופי פעילות היחידה, בהתאם להיקף סמכויותיהם של המאבטחים, ומתוקף הגדרת משימתה, יחידת האבטחה אינה יוזמת אירועים ואינה מקיימת פעילות יזומה מכל סוג שהוא. כאמור, מאבטחי היחידה מונחים מפורשות להימנע ככל האפשר ממגע עם תושבי השכונה, ולהגיב אך לאירועים בהם מושאי האבטחה או הם עצמם מותקפים.
118. עוד נוסיף, בהתייחס לנטען בעתירה, כי יחידת האבטחה אינה מבצעת אימונים בשטחי השכונות. לא זו בלבד, אלא שאף ישנו איסור גורף לקיום אימונים שכאלה. כאמור, ככלל תוכנית ההכשרה ואימוני היחידה מתבצעים בבית ספר למאבטחים. יצוין, כי נוסף לכך, מתבצעת השלמה בשטח לצרכי היכרות ויישום החומר התיאורטי בתנאי אמת מול מורכבות המשימה ומושא האבטחה, וזאת בתוך המתחם המאובטח וסביבתו הקרובה תוך שימת לב שלא לעורר חשש ומתח בקרב התושבים הגרים בסמיכות.
119. יודגש, כי בכל מקום בו נדרשת פעולה החורגת מסמכויות המאבטחים, מועבר הטיפול למשטרת ישראל. ואכן, כפי שעולה מעיון בנספח ע/12 לעתירה "דו"ח אירועים חודש דצמבר" הרי שכל אירוע המצריך חריגה מסמכויות אלה מדווח ומועבר מיידית לטיפול הבלעדי של משטרת ישראל. עניינה של יחידת האבטחה מסתכם בשמירה על המתחם המוגדר לה ובמתן פתרון מיידית לאיום המיידית ככל שנוצר. בצד זה, לעיתים דורשים השוטרים מן המאבטחים לסייע להם בפעולתם, כפי שרשאים הם לדרוש מכל אזרח, בהתאם להוראת סעיף 20 לפקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחיפוש) [נוסח חדש]

התשכ"ט - 1969 הקובע כי "כל אדם חייב לעזור לשוטר או לאדם אחר הדורש באופן סביר את עזרתו לעצור אדם שהוא מוסמך לעצרו או למנוע בריחתו".

120. יובהר למען הסר ספק, כי המאבטחים מונחים כי עם הגעת כוחות שיטור למקום אירוע עוברת האחריות המלאה לטיפול בו למשטרת ישראל (כמקובל בכל אירוע פלילי או פחעי"י אחר). נעיר, כי בהתאם לכלל האמור לעיל, סיטואציה זו אפשרית אך במידה ומדובר באירוע בו לא עלה בידי המאבטחים לפעול בהתאם להנחיותיהם "ולנתק מגע" מן האירוע לצורך מניעת החיכוך, תוך מילוי משימת האבטחה.

121. מאבטחי מערך האבטחה במזרח ירושלים מקבלים מכנסיים (דגמ"ח) ונעליים לצורכי העבודה. הם לבושים "אזרחי" ללא מדים. הם עונדים על צווארם תג זיהוי שמי. במקרה של אירוע מחוייבים המאבטחים לחבוש כובע קסקט שכתוב עליו "ביטחון" לצרכי זיהוי מול עמיתים ליחידה וגורמי משטרה.

(נעיר במאמר מוסגר כי מאבטחים במנהרות הכותל לובשים מדים מלאים, אך מדובר באתר זה בלבד).

122. זאת ועוד. בשונה מן התמונה אותה מבקשים לצייר העותרים, המאבטחים אינם מתנכלים לתושבים או מתנהגים באופן פרובוקטיבי. ההיפך הוא הנכון. כאמור, המאבטחים נמנעים ומונחים להימנע, ככל האפשר ממגע עם התושבים המקומיים. מערך האבטחה מתודרך להימנע מחיכוך ומהלהטת רוחות, במיוחד בעיתות מתח וסערה, כאשר הגזרה הינה רגישה במיוחד. באופן דומה, המאבטחים לא משתמשים בכוח כלפי תושבי מזרח ירושלים, אלא רק כהגנה עצמית, במצבים קיצוניים ומסכני חיים.

123. נעיר, כי ככל שקיימת חריגה בעניין זה הרי שפתוחה בפני הנפגע הדרך לפנות לגורמי הפיקוח במשרד הבינוי והשיכון, ולחלופין, ובמידת הצורך ככל שהוא מוצא לנכון, להגיש תלונה במשטרה.

124. כאמור, המשיבים מפעילים מערך פיקוח הדוק על המאבטחים. מערך פיקוח זה מתנהל חן ברובד של פיקוח המשרד על יחידת האבטחה, הן באמצעות החברה המפקחת, והן בתוככי יחידת האבטחה עצמה, הפועלת כמערכת היררכית כאשר מבוצעת בקרה מתמדת של כל רמה את זו הכפופה לו. כאמור לעיל, מנב"ט מזרח ירושלים מקיים ביקורות בשטח וישיבות שוטפות לקבלת דוחות לגבי פעילות היחידה. מפקחי חברת הניהול מבצעים ביקורות, בקרות ותרגילים באופן יום יומי. נוסף לכך, מתקיים מערך ביקורת על בסיס יומי המנוהל על ידי הקב"טים ואחראי המשמרת בכל אחת מיחידות הפעילות על פני אחראי המשמרת בכל יחידה מבצעים ביקורות, בקרות ותרגילים לכל עמדה בכל משמרת.

125. אחת המטרות המושגות בהפעלת מערך פיקוח עצמאי ואפקטיבי מטעם משרד הבינוי והשיכון, הינה ניתוק מלא של מערך הפיקוח ממערך האבטחה. זאת, בניגוד לעבר בו, לכאורה, חלק משמעותי מהפיקוח על יחידת האבטחה בוצע על ידי עובדי יחידת האבטחה עצמם.
126. לגבי כל אירוע של שימוש בנשק, בין אם בוצע ירי בין אם לאו, מתבצע תחקיר מייד ומקיף של משרד הבינוי והשיכון. באם בוצע ירי, הרי שממצאי התחקיר מועברים למשטרת ישראל (לעניין זה נפנה גם לסעיף 13(א) לנוהל המשטרה, הקובע כי בעניין כל אירוע חריג בתחום האבטחה ייערך תחקיר).
- נוסיף כי בשנתיים האחרונות לא היו אירועים של שימוש באש חיה, בין היתר, כתוצאה מן ההוראות לנהוג באיפוק מירבי, באופן המחמיר יותר אף מנהלי הפתיחה באש.
- חריג לכך הינו אירוע בודד מן העת האחרונה שהתרחש ביום 4.6.13. באותו יום, התפתחה תגרה בין קבוצה מתלמידי הישיבה בבית אורות ותושבי המתחם לבין תושבים ערבים בסמוך לשער הכניסה למתחם. במהלך התגרה, שהסלימה, בין היתר, עקב התנהלות דרי המתחם, ניסתה קבוצת תושבים ערבים לפרוץ למתחם. עקב יציאתם של חלק מתושבי המתחם מחוץ לשטח המתחם נותר שער הכניסה למתחם פתוח. בנסיבות אלה, אחראי משמרת שהוזעק למקום ביצע ירי באוויר אשר הביא לפיזור ההתקהלות. בהמשך, כוחות משטרת ישראל הגיעו למקום.
- נעיר כי אירוע זה נמצא בחקירת משטרה כעת, וגם התחקירים הפנימיים ביחידת האבטחה לגבי טרם הסתיימו. בנסיבות אלה, התמונה העובדתית שתוארה לעיל הינה חלקית בלבד.
127. עוד נוסיף, בכל הנוגע לאמצעים המוקנים למאבטחים, כי בשנים האחרונות הותר למאבטחים (בכל הארץ) להשתמש בתרסיס פלפל. מאז שנת 2011 לכל מאבטח ביחידת האבטחה ישנו תרסיס גז פלפל, המאפשר להתמודד עם תקיפה אישית מטווח קרוב (מאז 2011 לא היו מקרים בהם נדרשו המאבטחים לעשות שימוש בתרסיס הפלפל).
128. עוד נדגיש, בבחינת המובן מאליו, כי אם הוגשה תלונה פלילית נגד מאבטח, הנושא מועבר לחקירת המשטרה.
129. מדובר אפוא במערך פיקוח אפקטיבי. מאבטח שאינו עומד בקריטריונים או בהנחיות מבצעיות מועבר מתפקידו. ואכן, בשנים 2012 – 2013 הועברו מתפקידם לפחות כ-30 מאבטחים, מסיבות מקצועיות ואחרות.
130. עוד נוסיף, כי נוכח דברינו עד כה, ולאור השוני המהותי בין התפקידים המסורים למאבטח מאלו המסורים לשוטר, כמו גם לאור השונות במסגרת הסמכויות המצומצמת

המסורה למאבטח ביחס לזו הנתונה לשוטר, הרי שמתיותר מאליו הצורך בכפיפות המאבטחים לנהלי המשטרה, לדין המשמעתי ולהכשרת השוטרים שאינה רלוונטית להם.

131. נתייחס עוד לטענות להתערבות של המאבטחים באירועים שאינם בעלי אופי בטחוני. טענה זו נטענת על רקע דיווחים מדו"ח האירועים של חודש דצמבר שהוזכר לעיל (נספת ע/12 לעתירה, פסקה 44 לעתירה). עיון בדו"ח, הן ככלל, כאמור לעיל, והן בפרט באירועים אליהם מפנים העותרים מעלה כי באירועים אלה המאבטחים אך מבצעים את תפקידם המתמחה באבטחת המתחם, ובמידת הצורך מועבר האירוע לטיפול משטרה.

עוד נוסיף כי העותרים מפנים למספר בודד של אירועים, ומבקשים ללמוד מהם על גישה כללית של יחידת האבטחה (פסקה 44 לעתירה). אולם, עיון בדוח האירועים ילמד, כי אירועים רבים הינם אירועים בעלי משמעות ביטחונית ברורה ומשמעותית. כך למשל, עיון באותו דוח אירועים מלמד על אירועים רבים של זריקת אבנים בימים הבאים (בחלק מהימים – יותר מאירוע אחד): 30.11, 2.12, 3.12, 4.12, 13.12, 14.12, 16.12, 18.12, 19.12, 20.12, 21.12, 23.12, 24.12, 25.12, 26.12, 27.12, 28.12, 29.12, 30.12, 31.12, 1.1, 2.1, 3.1, 4.1 וכן על אירוע של ירי מרכב חולף (מיום 5.12) ועל אירוע של ניסיון לתלישת מצלמת אבטחה (1.1).

עיון בדוחות חודשיים נוספים המצורפים מעלה תמונה דומה. כך, עיון בדוח חודש מרץ 2013 מעלה כי במרחב עיר דוד אירעו במהלך החודש אירעו 68 אירועי אלימות, במרחב הרכס (הר הזיתים) אירעו 36 אירועי אלימות, ובמרחב העיר העתיקה אירעו 11 אירועי אלימות – כולם על רקע לאומני.

מטעמים אלה, אנו גם סבורים כי אין ליתן משקל משמעותי לתצהירים השונים שצורפו מטעם העותרים, המעידים על אירועים נקודתיים, וזאת מבלי להביא בחשבון התמונה הכוללת, עליה עמדנו בהרחבה לעיל.

132. נוכח אלה, אנו סבורים כי גם במישור הסבירות, פעילות המאבטחים הינה תקינה וסבירה, ומדובר בסופו של יום בהכרח לקיום שגרת חיים סבירה ובטוחה של המתדיינים היהודיים במזרח ירושלים, עקב המציאות המורכבת השוררת באזור זה. על רקע זה, אנו סבורים כי אין מקום ליתן צו בכל הנוגע לסמכויות המאבטחים, ודין העתירה בהיבט זה להידחות.

חלק שלישי: סיכום

133. כללם של דברים: דין העתירה להיזחות ודין הצו על תנאי להתבטל, תוך חיוב העותרים בשכ"ט עו"ד והוצאות כחוק.

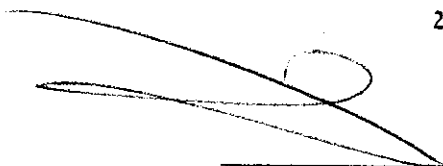
העובדות האמורות בתגובה זו נתמכות בתצהיריהם של מר מיכאל מרש, מנכ"ט מזרח ירושלים במשרד הבינוי והשיכון, של תת ניצב יובל ראובן, רע"ן אבטחה במחוז ירושלים במשטרת ישראל, ושל מר רתם פלג, מנכ"ל המשרד לביטחון פנים.

היום, י"ז תמוז תשע"ג

25 יוני 2013



אבישי קראוס, עו"ד
עוזר לפרקליט המדינה



אורי קידר, עו"ד
סגן בכיר בפרקליטות המדינה