

לבאד אבו עמאש ואח'

ע"י עו"ד בנא ואח'

מהאגודה לזכויות האזרח בישראל, ירושלים

טל': 02-6521218; פקס': 02-6521219

העותרים

נגד

1. מפקד פיקוד העורף

2. שר הביטחון

ע"י פרקליטות המדינה

משרד המשפטים, ירושלים

טל': 02-6466157; פקס': 02-6467011

3. המועצה האזורית נווה מדבר

4. המועצה האזורית אל-קסום

ע"י עוה"ד חן אביטל ואח'

מרח' הנרייטה סולד 8ב', באר שבע 84894

טל': 08-6655655; פקס': 08-6655677

המשיבים

הודעה מעדכנת מטעם המשיבים 2-1

1. בהתאם להחלטות בית המשפט הנכבד, מתכבדים המשיבים 2-1 (להלן: **המשיבים**) להגיש הודעה מעדכנת מטעמם.

מבוא

2. בזכור, העתירה במקור עסקה בשני סעדים הנוגעים למיגון הפזורה הבדואית בנגב: **הסעד האחד**, בקשת העותרים לספק פתרונות מיגון מפני טילים, ובפרט להציב מיגוניות ניידות בהתאם לצרכי התושבים בכל כפר. **הסעד השני**, בקשת העותרים כי "ייקבעו ויפורסמו הנחיות ברורות ושוויוניות, אשר בהתאם להן יינתנו הנחיות לרשויות המקומיות הרלוונטיות, לעניין הקמתם של מרחבים מוגנים ואמצעי הגנה בכפרים".
3. העתירה הוגשה ביום 16.7.14, בעיצומו של מבצע צוק איתן, ובהתאם להחלטת כ"י השופט דנציגר, מועד הדיון נקבע למחרת בשעה 14:00, כאשר תגובת המשיבים לעתירה הוגשה בסמוך למועד הדיון. נזכיר כי במסגרת התגובה הביאו המשיבים בהרחבה את ההוראות הרלוונטיות השונות הקבועות בחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951, אשר מטילות חובות ביחס להקמת מקלטים החלות בעיקרן על בעלי נכסים, דיירים, ורשויות מקומיות, ולא על המדינה (ראו סעיפים 7-17 לתגובה).
4. ביום 20.7.14 ניתן פסק דין (חלקי) בו דחה בית המשפט הנכבד את הסעד הראשון שהתבקש בעתירה, תוך שקבע כי הגם שעל המדינה מוטלת החובה להגן על חייהם וגופם של תושביה, הרי שחובה זו ניתנת להגשמה "באמצעות מכלול רחב של אמצעים", כאשר ההחלטה על הקצאת האמצעים מצויה "בלibת שיקול דעתן של הרשויות המוסמכות", וכאשר התערבות בית המשפט תהיה "במשורה ובמקרים חריגים שבחריגים". עוד הוסיף בית המשפט הנכבד, כי מידת ההתערבות בהחלטות מבצעיות המתקבלות "תחת אש" תהיה מצומצמת במיוחד.

אשר לסעד השני שהתבקש - קביעה ופרסום הנחיות להקמת מרחבים מוגנים - בית המשפט הנכבד הורה למדינה להשיב לסעד המבוקש.

5. ביום 9.3.15 הגישו המשיבים תגובה משלימה, במסגרתה פורטה עמדתם לעניין הסעד השני המבוקש בעתירה. המשיבים הציגו בתגובתם חוות דעת מקצועית - אשר גובשה על ידי פיקוד העורף - לשיפור מוכנותה של האוכלוסייה הבדואית לחירום, אשר נועדה להציג המלצות לפתרונות או לאמצעים נוספים לשיפור מידת המיגון של אוכלוסיית הבדואים בנגב. התכנית אושרה על-ידי מפקד פיקוד העורף ועל-ידי ראש מטה שר הביטחון, ואף הוצגה ליועץ המשפטי לממשלה אשר הגיע למסקנה כי תכנית פיקוד העורף מצויה בתוך מתחם שיקול הדעת המקצועי הרחב המסור למשיבים בעניינים כגון דא.

התכנית לשיפור מיגון האוכלוסייה הבדואית צורפה כנספת מש/1 לתגובה המשלימה מטעם המשיבים מיום 9.3.15.

6. בתום דיון שהתקיים ביום 6.7.15, ניתנה החלטת בית המשפט הנכבד, המורה כדלקמן:

"הצענו למשיבי המדינה לשקול, בהמשך למדיניותם העקרונית, להציב אמצעי מיגון הנמצאים כיום בידי פיקוד העורף ליד מקומות ציבוריים כמו בתי ספר ומרפאות בפזורה הבדוית בה עסקינן. לדבר זה תיתכן חשיבות ציבורית לשם תיקוף נראה לעין של מדיניות המדינה בהקשר המיגון, ולצד זאת כמובן חשיבות מעשית בעת חרום ככל שתהא חלילה פגיעה במקום ציבורי כזה, שמטבעו מצויים בו בשעות הפעילות אנשים לא מעטים. ככל שניתן לשתף בכך, במקומות הרלבנטיים, את המועצות האזוריות (משיבות 3-4) מה טוב, אך עיקר פניה היא אל המדינה. ערים אנו לטיעונים שהשמיע בא כוח המדינה, אך עסקינן בשאלה של איזונים ומבקשים אנו כי הצעתנו תידון בכובד ראש. תשובת המדינה תוך 60 יום, ימי פגרה במניין. הצדדים האחרים יגיבו תוך 15 יום נוספים, בעקבות זאת יוחלט באשר להמשך הטיפול."

7. בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד שלעיל, המשיבים יבקשו לפרט את עמדתם בעניין.

עמדת המשיבים

8. החלטת בית המשפט הנכבד מיום 6.7.15 הועברה לכלל הגורמים הרלוונטיים. לאחר מכן, ביום 10.11.15, התקיימה ישיבה בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (יועוץ), הגבי דינה זילבר, ובהשתתפות נציגי פיקוד העורף, משרד הביטחון, המועצה לביטחון לאומי, משרד הפנים ומשרד המשפטים, לצורך גיבוש עמדת המשיבים.

9. במסגרת הישיבה הוצגה סקירה רחבה ומקיפה על ידי רמ"ח פיקוד העורף ביחס לפערי המיגון הקיימים במדינת ישראל. הסקירה עסקה, בין היתר, גם בפערי מיגון במרכזי שירות; בבתי ספר; בגני ילדים ובמרפאות. הסקירה כללה התייחסות אף לאזורים המצויים בסמוך לרצועת עזה ומצויים תחת איום גבוה יותר מאשר האזורים בהם מתגוררת הפזורה הבדואית.

הסקירה העלתה כי בדומה לתושבי הפזורה הבדואית, הרי שגם תושבי שכונות ומבנים רבים אחרים ברחבי מדינת ישראל נמצאים בפער מיגוני, ומונחים בשעת חירום לנהוג בהתאם להוראות פיקוד העורף.

נמסר כי כ-27% מתושבי המדינה - וביניהם לא מעט תושבים הנמצאים תחת איום גבוה יותר מאשר הפזורה הבדואית, בצפונה ובדרומה של הארץ - נמצאים אף הם במצב שבו אין באפשרותם להגיע למרחב מוגן במסגרת זמן ההתרעה.

עוד נמסר, כי פערי המיגון האמורים קיימים גם במוסדות ציבור: בתי ספר, גני ילדים, מרפאות ומרכזי שירות.

כלומר, ישנם אזורים בישראל - בדומה לאזורים בהם מתגוררת הפזורה הבדואית - בהם קיימים פערי מיגון, כאשר אזורים אלה מאוימים אף יותר מהאזורים בהם מתגוררת הפזורה הבדואית.

10. בהקשר זה נבקש לציין, כי מטבע הדברים לא ניתן לפרט במסגרת מסמך גלוי את כלל פערי המיגון במדינת ישראל, אולם ככל שנידרש ניתן יהיה להציג את הנתונים המדויקים - הכוללים גם פערי מיגון במוסדות ציבור, כדוגמת בתי ספר, גני ילדים ומרפאות - במעמד צד אחד.

בעניין זה, המשיבים אף יוכלו להיערך להגיש במעמד צד אחד בלבד חוות דעת חסויה בעניין לעיונו של בית המשפט הנכבד, ככל שהעותרים יסכימו לכך.

11. פיקוד העורף, ככלל, אינו מצביע מיגוניות במרחב האזרחי בשגרה. בעתות חירום, לאחר בחינת כלל האיומים והאמצעים העומדים בפני מערכת הביטחון, מתקבלת החלטה באשר למקומות בהם נדרשת הצבת המיגוניות.

12. לגופו של עניין, לאחר שהמשיבים שקלו בכובד ראש את הדברים בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד, ובשים לב למדיניות הנוהגת בעניין ולהשלכות הרותב האפשריות של חריגה ממדיניות זו, עמדתו המקצועית של פיקוד העורף היא שאין מקום להציב פיוס אמצעי מיגון ליד מקומות ציבוריים בפזורה הבדואית.

13. יודגש, כי בכלל אמצעים אלה להתמודדות עם האיומים, לצד המיגון הפסיבי, המדינה משקיעה מאמצים ומשאבים ניכרים לצורך פיתוח יכולות התקפיות וכן אמצעי הגנה אקטיביים, מהמתקדמים מסוגם בעולם. זאת ועוד, מאז מבצע "צוק איתן" הוגדל באופן ניכר מלאי המיגוניות המוחזק במערכת הביטחון, לשם הגנת העורף במצבי חירום.

12. יודגש, כי במערכת הביטחון מתקיימות דרך קבע הערכות מצב, הבוחנות את האיומים הנשקפים לעורף אל מול הצורך בנקיטת אמצעים להתמודדות עימם. ככל שיחמיר המצב הביטחוני בדרום, תשקול המדינה את הצורך בהצבתם של אמצעי מיגון בפזורה הבדואית, כמו גם ביחס לשטח האזור המאויים כולו. כאמור, עמדת המדינה היא שאין

מקום לחייבה להציב אמצעי מיגון בפזורה הבדואית **במצב השורר כיום**, נוכח האיומים הקיימים וההערכות המקצועיות של פיקוד העורף.

בהקשר זה נשוב ונזכיר, כי הסיכון שאליו חשופים תושבי הפזורה הבדואית - אשר מרביתם מתגוררים במרחק של יותר מ-40 ק"מ מגבול רצועת עזה - נמוך באופן משמעותי ביחס לסיכון שאליו חשופים ישובים הסמוכים יותר לרצועה; וברי כי למידת הסיכון השלכה ישירה ומשמעותית בכל הנוגע להערכות להתגוננות ומיגון האוכלוסייה.

כך, לעבר היישובים המצויים בטווח של עד 40 ק"מ מרצועת עזה שוגרו כ-94% מהרקטות ששוגרו לשטח ישראל במבצע צוק איתן, והם ספגו כ-97% מהנפילות שהיו בשטח ישראל. מעבר לכך, ביישובים אלה זמן ההתרעה קצר ביותר ונע בין 15 שניות לדקה בלבד לצורך הגעה למרחב מוגן.

13. עוד ראוי לציין - ונתונים אלה אף הם הובאו בסקירה של פיקוד העורף עובר לגיבוש עמדת המדינה - כי נוכח הערכות מצב מבצעיות שנערכו בעבר בזמן אירועים ביטחוניים, הוצבו אמצעי מיגון גם בישובים הבדואים. כך למשל, בעיר רהט וכן בכפר חורה הוצבו אמצעי מיגון במהלך מבצע עופרת יצוקה.

14. כאמור לעיל, כמצוות בית המשפט הנכבד בהחלטתו מיום 6.7.15 נשקלו האפשרויות השונות בכובד ראש על ידי המשיבים. עמדתם המקצועית של גורמי פיקוד העורף - בשים לב לכלל הנתונים שפורטו לעיל - היא שאין מקום להציב אמצעי מיגון **כיום** בפזורה הבדואית, וכי יש להותיר בידי הגורמים המקצועיים בפיקוד העורף את הגמישות הנדרשת להצבת אמצעי מיגון **בהתאם לרמת האיום ולהערכות המצב העיתיות שתתגבשנה**.

לצורך המחשה בלבד, ככל שתיפתח מערכה בצפון הארץ, אשר מטבע הדברים תוביל לרמת איום גבוהה לתושבי צפון מדינת ישראל, יהיה מקום להשקיע את עיקר התשומות באזור הצפון, ולהציב באזורים בצפון בעלי רמת הסיכון הגבוהה ביותר אמצעי מיגון לצורך מתן מענה לאיום הספציפי. בהתאם לתרחיש שכזה, הצבת אמצעי מיגון **כיום** דווקא בפזורה הבדואית - וזאת תרף העובדה שגם עתה קיימים אזורים המצויים תחת רמת איום גבוהה יותר - תוביל לכך שאותם אמצעי מיגון שחולקו לפזורה לא יהיו זמינים לאזורים המאוימים בצפון, אם וכאשר יזדקקו בדחיפות לאמצעים אלה.

15. הנתון בדבר מידת הסכנה הצפויה מירי טילים, אשר מתקבל תוך שקלול כלל הסכנות והאמצעים העומדים לרשות מערכת הביטחון, הוא השיקול המקצועי העיקרי והמרכזי לשם גיבוש תכנית למיגון האוכלוסייה, והמשיבים סבורים כי קבלת החלטות שלא על בסיס שיקול מרכזי זה עלולה לפגוע בסופו של יום במיגונה של האוכלוסייה בישראל בכללה.

בהקשר לכך, המשיבים סבורים כי הדבר אף עלול להעלות טענות לאפליה על-ידי תושבים המתגוררים באזורים מאוימים יותר שגם בהם לא מוצבים בעת שגרה מיגוניות ואמצעי מיגון. נוכח כל האמור לעיל - ובעיקר נוכח העובדה שמידת הסכנה היא השיקול המרכזי בהצבת אמצעי מיגון - הרי שיהיה קשה להשיב לטענה זו (ראו והשוו לדבריה של כבי המשנה לנשיא (כתוארה אז) השופטת נאור בבג"ץ 495/12 עזאת נ' שר הביטחון (ניתן ביום 24.9.12, טעיף 4 לחוות הדעת).

16. ככל שהערכת האיום הנשקף למגור הבדואי תשתנה בעתיד, הדבר עשוי להביא גם לשינוי בפתרונות המיגון המתאימים עבור מגור זה, וזאת תוך בחינת כלל השיקולים הצריכים לעניין. בעניין זה נשוב ונדגיש, כי המשיבים, כדבר שבשגרה, מקיימים הערכות מצב בדבר האיומים המופנים לעורף מדינת ישראל, ולאורך מתקבלות החלטות מבצעיות פרטניות.

בהקשר לכך, המשיבים יטענו כי האמור לעיל אף עולה בקנה אחד עם דבריו של בית המשפט הנכבד בפסק הדין החלקי מיום 20.7.14, שם נקבע כדלקמן:

7. בחינתה של החלטת המשיבים בעניין הקצאת המיגוניות אינה מגלה פגם המצדיק את התערבותנו. כאמור, שמיכת אמצעי המיגון הקיימים קצרה מלכסות את כל האזורים המצויים בטווח הרקטות. שמיכת השמיכה לאזור אחד תביא לחשיפתו של אזור אחר. החלטת המשיבים לפיה ראוי לכסות אזור כזה אך לא אחר מבוססת על שורה של נתונים והערכות, וביניהם מספר השיגורים המכוונים לכל אזור ומספרן של הנפילות בכל אזור, בהווה ובעבר, הערכות מודיעיניות בעניין רמות הסיכון באזורים שונים, מצב תשתיות המיגון המצויות בכל אזור ואזור, מידת יעילות המיגוניות בהתחשב בנתוני הפיסיים של הישוב בו מדובר וכן מספרן הכולל של המיגוניות הזמינות להצבה. עיני בנתונים ובהערכות שהוצגו לפנינו מגלה כי החלטת המשיבים מבוססת כדבעי ולא נפל בה פגם המצדיק התערבותו של בית משפט זה. אף לא מצאנו ממש בטענות העותרים בעניין הפגיעה בשוויון, ונחה דעתנו כי שיקולים עניינים בלבד עומדים בבסיס החלטות המשיבים בעניין המיגוניות. בהחלטתנו זו נתנו דעתנו לכך שהחלטת המשיבים נטועה בנסיבותיו המשתנות תדיר של העימות בו אנו מצויים ומקורה בהערכות מצב רציפות ותכופות אותן מקיימים המשיבים. אנו סמוכים ובטוחים כי באם ישתנו הנסיבות באופן שיצדיק עקירת מיגוניות ממוקומן הנוכחי והעברתן אל כפרי העותרים - יעדכנו המשיבים את החלטתם.

לסיכום

17. לאור כל אמור, המשיבים סבורים כי התכנית המקצועית שהוצגה על-ידי פיקוד העורף - אשר הובאה בפני היועץ המשפטי לממשלה, אשר מצא כי היא מצויה בתוך שיקול הדעת הרחב המסור לגורמי המקצוע בעניינים כגון דא - אינה מגלה כל עילה להתערבותו של בית המשפט הנכבד. המשיבים סבורים כי התכנית מאזנת כראוי בין כלל השיקולים הרלוונטיים לעניין, ואף מביאה בחשבון את המאפיינים הייחודיים של האוכלוסייה הבדואית ואת חובת המדינה להגן על כלל אזרחיה. משכך הדבר, המשיבים סבורים כי העתירה דנו מיצתה את עצמה.

כפי שפורט לעיל, עמדתם המקצועית של גורמי פיקוד העורף היא שאין להציב אמצעי מיגון בשגרה בפזורה הבדואית, כשם שהדבר אינו נעשה באזורים אחרים בארץ, מאוימים אף יותר.

18. לאור כל האמור, המשיבים יטענו כי אין עילה להתערבותו של בית המשפט הנכבד בעניין, וכי יש להורות על דחייתה של העתירה, בשים לב לתוכנית שהוצגה ולצעדים שנוקטים המשיבים לטובת שיפור מיגונה של הפזורה הבדואית.

19. לתמיכה בעובדות המפורטות בתגובה זו מצורף תצהירו של אלי"ם גולן ואך, ראש מחלקת מיגון בפיקוד העורף בצה"ל.

היום, ה' בטבת, תשע"ו

17 בדצמבר, 2015

ק/מז"א
אודי איתן, עו"ד
סגן בפרקליטות המדינה

ק/מז"א
אבינעם סגל אלעד, עו"ד
סגן בכיר בפרקליטות המדינה