

בג"ץ 3980/17
קבוע לדיון: 19.10.17

בבית משפט העליון
בשבתו כבית המשפט הגבוה לצדק

עיד אלאיובי ואח'
ע"י ב"כ עו"ד נסרין עליאן ו/או דן יקיר ואח'
מהאגודה לזכויות האזרח בישראל
ת"ד 34510, ירושלים 91000
טל': 08-6521218 ; פקס: 02-6521219

העותרים

נגד

משטרת מחוז ירושלים
על ידי פרקליטות המדינה,
משרד המשפטים ירושלים
טל': 02-6466246 ; פקס: 02-6467011

המשיבה

תגובה מטעם המשיבה

1. בהתאם להחלטת כב' השופט עמית מיום 15.5.17, ולקראת הדיון בעתירה, המשיבה מתכבדת להגיש את תגובתה לעתירה.
 2. עניינה של העתירה בבקשת העותרים להורות למשיבה "ליתן טעם מדוע לא תימנע מלהורות על סגירת חנויות ובתי עסק ועל סגירת התחנה המרכזית בירושלים המזרחית בתכוף לאחר התרחשות פיגועים או אירועי הפרת סדר".
 3. המשיבה תטען כי דין העתירה להידחות, בהעדר עילה להתערבות שיפוטית בפעולות המשיבה - הן בכל הנוגע לאירועים נושא העתירה, הן בנוגע למדיניות המשטרה בכל הנוגע לשימוש בסמכותה בהקשר זה.
- כפי שיובהר להלן, המשיבה עושה שימוש בסמכויות דנן באופן מדוד, ובשים לב לנסיבות האירועים המדוברים ולשיקול דעתו של מפקד הכוחות בשטח. והכל, לשם שמירה על שלום הציבור וביטחונו, לאחר פיגועים, בזירות אירוע מורכבות ביותר.

המסגרת הנורמטיבית

4. סעיף 3 לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשלי"א-1971 (להלן: הפקודה) קובע כדלקמן:

3. משטרת ישראל תעסוק במניעת עבירות ובגילויין, בתפיסת עבריינים ובתביעתם לדין, בשמירתם הבטוחה של אסירים, ובקיום הסדר הציבורי ובטחון הגפש והרכוש."

סעיף 4א לפקודה קובע, בין היתר, כדלקמן:

**"4א. (א) מצא שוטר כי קיים חשש ממשי לפגיעה חמורה
בביטחון הנפש או הרכוש, רשאי הוא -**

(1) להורות לכל אדם הנמצא באזור או במקום שבו קיים החשש האמור, הוראה סבירה הדרושה באופן חיוני לשם הצלת הנפש או הרכוש או למניעת הפגיעה, ובכלל זה להורות על מניעת גישה לאזור או למקום, או יציאה ממנו;

.....
(ב) שימוש בסמכויות כאמור בסעיף קטן (א) ייעשה, ככל שהנסיבות מאפשרות זאת, באישור קצין משטרה."

5. פקודת המשטרה מעניקה לשוטרי משטרת ישראל סמכות נרחבת להורות לכל אדם לבצע פעולה, וזאת בהתקיים "חשש ממשי לפגיעה חמורה בביטחון הנפש או הרכוש", ולשם "הצלת הנפש או הרכוש או למניעת הפגיעה".

6. בהתאם לכך, במסגרת טיפולה של משטרת ישראל באירועים חריגים, אשר בהם קיימת הערכה לפיה יש חשש ממשי לפגיעה בחיי אדם או לפגיעה חמורה ברכוש, נעשה שימוש בסמכות זו, לשם הרחקת גורמים בלתי מעורבים מזירת האירוע. במסגרת אירועים אלה ניתן למנות הן אירועים על רקע פלילי - דוגמת חשד להימצאות מטען, אמצעי לחימה או זירת רצח; והן אירועים על רקע ביטחוני - דוגמת זירות פיגוע, מרדף אחרי מפגע, ועוד.

במקרים אלה, ובהתאם לנסיבות הקיימות בשטח, מורה הקצין האחראי לשוטרים, בשים לב להוראות סעיף 4א(ב) לפקודה, להפעיל את הסמכות בהתאם לנדרש. לעתים מדובר אך ורק בסגירת איזורים מסויימים לתנועה, ואילו כאשר הנסיבות מצדיקות זאת, וכאשר מתעורר צורך מבצעי וחקירתי, ניתן להורות על סגירת בתי עסק או פתחי בתים באזור. יצוין כי תיחום האזור כרוך מטבעו גם באי מתן אפשרות לתושבים המתגוררים במקום להיכנס אליו, אולם ככל שמועברת פניה במקרה דחוף היא מטופלת בהתאם.

כלזאת כאמור, לשם קיום התכלית העומדת בבסיס הפעלת הסמכות - שמירה על חיי אדם ומניעת פגיעה חמורה ברכוש.

7. בשים לב לכך שסמכות זו פוגעת בשגרת החיים ובזכויותיהם של התושבים והאזרחים הנמצאים באזור (ובין היתר, בחופש התנועה, בזכות הקניין ובחופש העיסוק), הרי שהשימוש בה נעשה באופן שקול, בשים לב לנסיבות, לפרק זמן מינימלי ככל הניתן, ובמידה שאינה עולה על הנדרש. משכך, עם הסרת החשש אשר הצדיק את השימוש בסמכות מלכתחילה, מוסרת גם המניעה שהוטלה על האזור. אם כן מדובר בפגיעה, אשר על אף חומרתה, מוגבלת הן מבחינת היקפה הגיאוגרפי והן מבחינת משך הזמן אשר בו נעשה בה שימוש.

8. משאמרנו זאת, להלן נידרש בתמצית לפיגועים אשר מוזכרים בעתירה שבכותרת.

עיקרי העובדות הצריכות לעניין3.10.15 פיגוע בעיר העתיקה ביום

9. ביום 3.10.15 בשעות הערב מחבל ממוש בסכין תקף יהודי חרדי שהיה בדרכו לכותל לתפילת השבת, והביא למותו. בהמשך, המחבל חטף נשק מאזרח שניגש לתת סיוע לאזרח אחר שנפצע, והחל לירות לעבר קבוצת תיירים שעברה במקום. במהלך האירוע נכחו במקום תושבים מקומיים ובעלי חנויות, אשר היו בקשר עין עם האירוע, אולם לא הגישו עזרה, לא קראו לסיוע ולא נענו לזעקותיה של פצועה שהייתה במקום עם תינוק בעגלה.

בנסיבות העניין משטרת ישראל סגרה את ציר הגיא משער שכס עד צומת ההוספיס (זירת הפיגוע), אשר כללה גם סגירת עסקים, וזאת על מנת שלא לפגוע בפעילות המתחייבת לתחקור האירוע, איסוף הראיות ומניעת טשטושן כתוצאה מנוכחות קהל במקום. כמו כן, סגירת העסקים נועדה כדי לגבות עדויות מבעלי עסקים סמוכים למקום האירוע, איסוף צילומים ממצלמות במקום, ועוד.

10. ההחלטה על סגירת הציר התקבלה על ידי המפקד התורן באותה העת - פקד אילן גרנות - עד להגעת פיקוד המרחב ותיקוף ההחלטה על ידו, וזאת בהתאם לצורך המבצעי והחקירתי המיידים. מטרת הסגירה היתה לטפל בזירת הפיגוע בציר החקירתי והמבצעי, כאשר במקביל לכך עיריית ירושלים ניקתה את הזירה לאחר הפיגוע הרצחני (סמטה צפופה ועמוסת מבקרים).

11. עם סיום הטיפול בזירה בפן החקירתי והמבצעי, פינוי הפצועים וניקוי הזירה על ידי עיריית ירושלים - משך כשלוש שעות מקרות האירוע - הוחלט על פתיחת הצירים שנסגרו. יצוין כי במקביל לזמן הסגירה האמור, התאפשרה תנועה בצירים תלופיים - דרך ציר הבד וציר הוויה דלורוזה - כדי לאפשר אורח חיים תקין ככל הניתן במקום.

12. לעניין טענת העותרים כי ביום למחרת הפיגוע התבצעה "סגירה כמעט הרמטית מהכניסה של רחוב הגיא - אל ואד ועד הבית של ראש הממשלה לשעבר, אריאל שרון, וזאת בכדי לאפשר הקמת בית אבליים בזירת הפיגוע" (סעיף 16 לעתירה), מגורמי המשטרה נמסר כי לא התבצעה סגירה הרמטית של הציר, וכי נבנה מתחם מגודר על ידי משפחת המנות, שאפשר מעבר על ציר הגיא ושמירת מרקם חיים תקין. זאת בפיקוח ונוכחות כוחות משטרה באזור, אשר דאגו כי הסדר הציבורי ישמר על ידי כלל הצדדים, נוכח רגישות האירוע והמיקום.

13. לעניין טענת העותרים כי "כווננו נשקים לעבר גופם של הסוחרים שלא נענו להם מיידית. הם אפילו ירו אש חיה לכיוון הרגלים של מי שסירבו לסגור" (סעיף 15 לעתירה), מגורמי המשטרה נמסר שאש חיה הופעלה כנגד המפגע בלבד, כדי לנטרל את הסכנה שנשקפה ממנו.

פיגוע ביום 11.8.16 באזור א-טור

14. ביום 11.8.16 מחבל דקר בגבו אזור חרדי, אשר עשה את דרכו להילולה. המחבל נמלט מהמקום ונתפס לאחר מכן על ידי כוחות הביטחון.
15. לאחר הפיגוע משטרת ישראל סגרה לתנועת הולכי רגל וכלי רכב מקטע בן 100 מטרים, מרחוב סלמאן אל פרסי ועד "צומת החמור". הסגירה נעשתה בהוראת מפקד מרחב קדם, לטובת חקירת האירוע והזירה, גביית עדויות, בדיקת מצלמות, חיפוש ואיסוף ממצאים פורנזיים וחשש ממפגעים נוספים.
16. לאחר ביצוע הפעולות האמורות והפגת החשש בדבר קיומו של מחבל נוסף - משך כ-3 שעות לאחר הפיגוע - הציר נפתח לתנועה. יצוין כי בזמן סגירת הציר התאפשרה תנועה בצירים חלופיים, לאורך כל התוואי המוביל אל "דרך החמור" - צומת א'טור לכיוון שיח-ענבר, ציר הכהנים וכן הציר שמוביל לבתי החולים מוקאסד.
17. לעניין טענת העותרים כי משטרת ישראל הורתה על סגירת חנויות ובתי עסק (סעיף 9 לעתירה), מהמשטרה נמסר כי אין ממש בטענה וכי בפועל השוטרים ביקשו מבעלי העסקים הסמוכים לאפשר להם להיכנס כדי לבדוק אם קיימות מצלמות אשר תיעדו את האירוע.

פיגוע ביום 19.9.16 באזור שער הפרחים

18. לעניין זה התייחסו המשיבים במסגרת התגובה מיום 28.5.17 לעתירה בבג"ץ 1336/17, אשר לעניינה נידרש בהמשך. למען הסדר הטוב, נשוב על הדברים כפי שהובאו שם.
19. בבוקרו של יום שני, 19.9.16, דקר צעיר פלסטיני כבן 20 שוטר ושוטרת בקרבת שער הפרחים שבמזרח ירושלים, ופצע אותם פצעים בינוניים וקשים בהתאמה.
20. לאחר מכן החלה משטרת ישראל בפריסת כוחות מבצעיים באזור הפיגוע, תוך שהיא חוסמת מקטע מרחי' סולטאן סלימאן לתנועת הולכי רגל ורכבים, וכן מורה על סגירתם של בתי העסק באזור. בנוסף לכך, התחנה המרכזית הישנה נסגרה לתנועת הולכי רגל וכלי רכב. פעולה זו נעשתה בהוראתו של מפקד מרחב קדם, על דעתו של מפקד המחוז, לאחר שמצא כי נסיבות העניין מצדיקות זאת. התכלית אשר לשמה נעשה שימוש בסמכות היתה וידוא כי מדובר במפגע יחיד, וכן נקיטת שורה של פעולות מבצעיות אשר נועדו לחקור את נסיבות קרות הפיגוע, וכן למנוע הישנותם של פיגועים כאלה בעתיד.
21. לאחר ביצוע הפעולות האמורות והפגת החשש בדבר קיומו של מפגע נוסף - בחלוף מספר שעות, בשעות אחר הצהריים - הסירה המשטרה את החסימות, ואפשרה את פתיחת החנויות מחדש.

22. בהקשר לכך נוסיף כי בהמשך פנה ב"כ העותר בבג"ץ 1336/17 אל מפכ"ל המשטרה, בבקשה כי המשטרה תימנע משימוש בסמכותה האמורה. ביום 6.10.16 נמסר ממשטרת ישראל כדלקמן:

3. בתוקף אחריותה כבדת המשקל של משטרת ישראל לביטחון הנפש והרכוש, לשלום הציבור וביטחונו, נדרשת האחרונה לפרקים לערוך איזונים בין צורכי הביטחון ובין זכויות היסוד של הפרט, שעה שהללו מתנגשים. במסגרת האיזונים הללו, אשר תכליתם ראויה והשימוש בהם נעשה במידה הנחוצה בלבד, ייתכן וייפגעו זכויות יסוד של האזרח.

4. מן הכלל [אל] הפרט; גם במקרה נשוא פנייתך, פעלה משטרת ישראל מטעמים מבצעיים ומקצועיים ולא חלילה מטעמים זרים כנטען בפנייתך.

5. הצורך בטיפול במעגלים השונים של זירת פיגוע הינו צורך מבצעי מובהק ומכוחו התקבלו החלטות המשטרה. כך לדוג', כאשר פסק הצורך המבצעי, התאפשרה תנועת הולכי רגל באזור ובהמשך תנועת רכבים. החנויות גם הן נפתחו בדירוג, בהתאם לצרכים מבצעיים ולהחלטות מבצעיות."

23. לעניין טענות העותרים בדבר סגירת התחנה המרכזית לתנועה, מגורמי משטרת ישראל נמסר כי כאמור, התחנה נסגרה לצרכי חקירה בסולטן סולימאן בלבד, וכי שאר האוטובוסים הופנו לתחנה המרכזית הממוקמת בדרך שכם.

פיגוע בעיר העתיקה מיום 14.12.16

24. ביום 14.12.16 נכנס מחבל דרך שער שכם, צעד לאורך ציר הגיא עד לצומת ההוספיס, שם התנפל עם מברג על שני שוטרים שהוצבו במקום ודקר אותם.

25. לאחר מכן, מפקד מרחב דוד הורה על סגירת ציר הגיא משער שכם עד צומת ההוספיס (זירת הפיגוע). הציר היה סגור לתנועה למשך כשעתיים, לשם טיפול בזירה בפן החקירתי ושליטת הימצאות מעורבים נוספים, לרבות סייענים. נציין כי מדובר בזירה מורכבת, בסמטאות העיר העתיקה.

נוסיף שכפועל יוצא מפינוי הקהל מזירת הפיגוע ותיחום האזור, תוך הצורך בשמירת רכושם של הסותרים, נדרשה המשטרה להורות לסותרים על הכנסת דוכנים אל תוך העסק.

26. לאחר סיום הטיפול בזירה, פינוי כלל הפצועים, שלילת הימצאות מחבלים נוספים וניקיון הציר על ידי עיריית ירושלים - כשעתיים מקרות האירוע כאמור - הציר נפתח לתנועה.

פיגוע בעיר העתיקה מיום 1.4.17

27. ביום שבת ה-1.4.17 מחבל דקר בסכין שני אזרחים חרדים שהיו בדרכם לכותל המערבי, במבוא מגילס בעיר העתיקה. המחבל נמלט מהמקום ובהמשך אותר מסתתר בעיר העתיקה, במהלך סריקות שהתבצעו במקום. בעת מעצרו המחבל דקר שוטר ונוטרל.
28. לאחר הפיגוע משטרת ישראל סגרה את ציר הגיא, מצומת ההוספיס ועד צומת אלחנן, וכן מבואות מערביים לכיוון המגילס. נוסף לכך, שערי העיר העתיקה נסגרו ליציאה במטרה לאתר מעורבים נוספים וסייענים. בד בבד התאפשרה תנועה בצירים תלופיים, לצורך מרקם חיים. יצוין כי במהלך האירוע נתפסו תעודות זהות לשם זימון לחקירות.
29. ההחלטה על סגירת הצירים התקבלה תחילה על ידי המפקד התורן, בהנחיית מפקד מרחב דוד, וזאת עד הגעת הפיקוד לזירה. לאחר מכן תוקפה ההחלטה על ידי פיקוד המרחב. סגירת הצירים נועדה לאפשר טיפול בזירת הפיגוע בציר החקירתי והמבצעי, ושליטת הימצאות מעורבים נוספים לרבות סייענים.
- עם סיום הטיפול בזירה כאמור - כשעתיים מקרות האירוע - הצירים נפתחו לתנועה.
30. ביום 15.5.17 - למעלה משנה וחצי לאחר הפיגוע הראשון שלעיל, וכחודש וחצי לאחר הפיגוע האחרון שלעיל - הוגשה העתירה שלפנינו.
31. להשלמת הדברים נציין כי ביני לביני, ביום 9.2.17 הוגשה עתירה אשר תקפה את ההחלטה על סגירת חנויות ותיחום אזור לאחר הפיגוע ביום 19.9.16 (בג"ץ 1336/17). ביום 28.5.17 המשיבים הגישו את תגובתם המקדמית לעתירה, במסגרתה טענו כי דין העתירה להידחות על-הסף ולגופה.
- צילום התגובה לעתירה בבג"ץ 1336/17 מצורף ומסומן מ/ש1.

עמדת המשיבה

32. המשיבה תטען כי דין העתירה להידחות בהיעדר עילה להתערבות שיפוטית באופן הפעלת הסמכות הנתונה למשטרת ישראל בהקשרם של האירועים המפורטים לעיל.
33. מן האמור לעיל עולה בבירור כי המשטרה הפעילה את סמכויותיה במקרים שלעיל מטעמים של שמירה על ביטחון הציבור ועל חיי אדם, אשר במקרים דנן גוברים על הפגיעה בקניין, בחופש התנועה, ובחופש העיסוק של התושבים והאזרחים המצויים בקרבת זירת האירוע.

המדובר בפגיעה שהיא מעצם טבעה מוגבלת - הן מבחינת היקפה הגיאוגרפי והן מבחינת משך הזמן בו היא נדרשת - עד להסרת החשש הממשי לפגיעה בחיי אדם או ברכוש. בנסיבות אלה, המשיבה תטען כי מדובר בסמכות שאופן הפעלתה הוא מידתי, סביר, ואף מתבקש.

34. כאמור לעיל, במקרים הפרטניים דן ההחלטות על סגירת זירת האירוע למעבר הולכי רגל ורכבים, וכן על סגירת החנויות שבאזור, התקבלו על ידי מפקדים בדרגת קצין, לאחר ששוכנעו כי הדבר מתחייב לשם שמירה על ביטחון הציבור ושלומו, לתקופה מוגבלת. ואכן, לאחר ביצוע שורה של פעולות מבצעיות, נפתחו צירי התנועה באזור והתאפשרה פתיחה של בתי העסק מחדש. כאמור, במקרים בהם התאפשר הדבר, נפתחו צירים חלופיים בסמוך.

לעניין זה נציין כי מרבית הפיגועים שצוינו התרחשו בתוך סמטאות העיר העתיקה בירושלים - זירה קשה ומורכבת - וגם לכך השפעה על היקף תיחום האזור ומשכו.

35. כאמור לעיל, פעולות המשטרה נדרשו, בין היתר לשם וידוא כי אין מפגע נוסף בזירה. נבהיר כי אין מדובר בחשש בעלמא, אלא בחשש אשר מתבסס על נסיון העבר. כך למשל, ביום 3.2.16 ארע פיגוע בקרבת שער שכם, בו נהרגה השוטרת הדר כהן ז"ל. פיגוע זה החל בדקירתה של אחת מהשוטרות בזירה על-ידי אחד מהמפגעים, ורק לאחר ניטרול שנים מחברי החוליה, הגיע חבר חוליה נוסף והחל לירות לעבר השוטרים, והרג אחת מהן.

36. הנה כי כן, משטרת ישראל פועלת בזירות פיגוע לתכליות מבצעיות שונות, ובין היתר על מנת לוודא שאין באזור חברי חוליה נוספים, אשר עלולים לבצע פעולות נוספות אשר יש בהן כדי לסכן את ביטחון האוכלוסייה ושלומה. המדובר בפעולות סבירות ומתבקשות בנסיבות העניין, אשר ודאי שלא נפל בהם כל פגם אשר יצדיק את התערבות בית המשפט הנכבד.

בהקשר לכך, נבהיר כי אין ממש בטענות העותרים לפיהן מדובר ב-'מדיניות שמטרתה שיבוש שגרת החיים כמענה לאירוע דקירה או הפרות סדר' (סעיף 34 לעתירה) - ברי כי משטרת ישראל לא נקטה את הפעולות שצוינו לעיל כחלק ממדיניות נגד תושבי המקום, אלא לשם שמירה על שלום הציבור וביטחוננו, מיד לאחר קרות הפיגועים שצוינו. בהתאם לכך, משטרת ישראל פועלת להשיב את שגרת החיים על כנה מהר ככל הניתן, אולם ברי כי חקירת פיגוע - אירוע ברף הגבוה ביותר - מחייבת פעולות רבות ומורכבות.

37. אשר לטענות העותרים בנוגע לאפליית אוכלוסיית מזרח ירושלים, נציין כי בניגוד לנטען בעתירה, משטרת ישראל מפעילה את סמכותה בהקשרים אלה לאחר הפעלת שיקול דעת על בסיס פרטני, ובשים לב לנסיבות כל אירוע ואירוע.

כך, לפי הנמסר ממשטרת מחוז ירושלים, באירועים שונים, בגזרות שונות של המחוז, נעשה שימוש בסמכות זו. לשם הדוגמא נציין להלן מספר אירועים אשר הצדיקו סגירת מתחמים ואזורים שלמים לשם תפעול האירוע:

א. ביום 11.1.15 נסגר לתנועה רחוב בורלא שבשכונת ניות בירושלים בשל אירוע שעניינו קיומם של אמצעי לחימה באזור. חלק נכבד מהרחוב נסגר לתנועת רכבים והולכי רגל, לפרק זמן של כשעתיים.

ב. ביום 30.1.15 נסגרו לתנועה חלקים נרחבים מרחוב הנרייטה סולד שבשכונת קריית יובל, בשל אירוע שעניינו קיומם של אמצעי לחימה באזור, לפרק זמן של כחמש שעות.

ג. ביום 17.7.16 נעצרה התנועה של הרכבת הקלה בירושלים באזור רח' יפו לפרק זמן של כשלוש שעות וחצי. לאור מציאת מטען חבלה בתיקו של אדם, הוחלט על סגירת האזור, לרבות מניעת תנועת כלי רכב, הולכי רגל וכן סגירת תנויות ושטחי מסחר.

ד. ביום 11.12.16, בעקבות פיצוץ שנשמע בעיר בית שמש, הוחלט על סגירה הרמטית של מתחמי המגורים שבאזורם נשמע הפיצוץ, לפרק זמן של כשעה וחצי. במהלך זמן זה לא התאפשרה כל כניסה או יציאה מהמתחמים.

כאמור, המדובר במספר דוגמאות בהן נעשה שימוש בסמכות באופן הדומה לאירועים נושא העתירה דנן. המדובר באירועים אשר ארעו באזורים שונים בעיר ירושלים ובמחוז, ומהם עולה כי המשטרה מפעילה את סמכותה בהקשר זה בהתאם לנסיבות המקרה, ולא כלפי אוכלוסייה כזו או אחרת, בניגוד לטענת העותרים.


38. לעניין סגירת עסקים הסמוכים למקום פיגוע, נוסף כי לפי הנמסר ממשטרת ישראל, במקרים מסוימים בעלי עסקים שכאלה בוחרים לסגור את עסקם מרצונם ובאופן עצמאי, וזאת כנראה מתוך ההבנה שהמסחר לאחר פיגוע סמוך יתקיים, אם בכלל, בעצימות נמוכה.

39. אשר לטענת העותרים לפיה ניתן להבין מדברי מפקד מחוז ירושלים כי המדובר בענישה קולקטיבית (סעיף 44 לעתירה), הרי שדין טענות אלה להידחות אף הן.

העותרים מבקשים להיבנות מציטוט חלקי מראיון של מפקד המחוז מיום 19.9.16. ואולם, בחינת הראיון בכללותו - אשר תמלילו צורף כנספח מש/2 לתגובה בבג"ץ 1336/17 - מעלה תמונה שונה בתכלית. שכן, מדברי מפקד המחוז ניתן להבין כי אין מדובר בפעולה חריגה, כי אם במדיניות שנקטת לשם ביצוע היערכות ולשם טיפול באירוע, ללא קשר למיקומו הגיאוגרפי.

40. אשר לטענת העותרים בדבר קנסות ודו"חות מטעם פקחי העירייה (סעיפים 43-44 לעתירה), הרי שמטבע הדברים טענות כגון דא צריכות להיות מופנות לעיריית ירושלים, אשר לא צורפה כמשיבה לעתירה. יתרה מכך, מעיון בעתירה אף לא עולה כי העותרים פנו לעירייה בעניין זה, ואף בכך יש כדי ללמד כי אין כל מקום שבית המשפט הנכבד הוא שיידרש עתה לטענות אלה. מכל מקום, נבהיר כי מטבע הדברים משטרת ישראל לא נתנה כל 'הנחיה' לפקחים במקום בדבר מדיניות אכיפה רצויה לשיטתה.
41. להשלמת הדברים נשוב ונזכיר כי העתירה דן הוגשה רק ביום 15.5.17, בחלוף חודשים ארוכים ואף שנים לאחר קרות האירועים שעליהם מלינים העותרים. המשיבה סבורה כי אף לעניין זה יש משקל בעת בחינת הדברים.
42. לאור כל האמור לעיל, המשיבה תטען כי דין העתירה להידחות, תוך חיוב העותרים בהוצאות.
43. התגובה נתמת בתצהירו של תת ניצב דורון תורגימן, מפקד מרחב קדם במשטרת ישראל.

היום, י"ד בתשרי, תשע"ח
4 באוקטובר, 2017


אודי איתן, עו"ד
סגן במחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה

בג"ץ 1336/17

בבית משפט העליון

בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

אמין מוצטפא אבו זהרה, ת"ז 025900374

ע"י ב"כ עו"ד נסראת דכוור ואח'

מאגודת "סנט איב" המרכז הקתולי לזכויות אדם

רח' הפטריארכיה הלטינית 26, ת"ד 1244, ירושלים 91000

טל': 02-2747603; פקס: 02-2751026

העותר

נ ג ד

1. השר לביטחון פנים

2. מפכ"ל משטרת ישראל

3. מפקד מחוז ירושלים

על ידי פרקליטות המדינה,

משרד המשפטים ירושלים

טל': 02-6466246; פקס: 02-6467011; דואל: JonathanZM@Justice.gov.il ה מ ש י ב י םתגובה מקדמית מטעם המשיבים לעתירה ולבקשה למתן צו ביניים

בהתאם להחלטות בית המשפט הנכבד, מתכבדים המשיבים להגיש את תגובתם המקדמית לעתירה ולבקשת העותר למתן צו ביניים, כדלקמן.

1. עניינה של העתירה בבקשת העותר, כי בית המשפט הנכבד יוציא מלפניו צו על-תנאי המורה למשיבים:

1. לנמק מכוח איזה סמכות ובהתבסס על אילו ראיות הם הסתמכו כאשר הורו, על סגירה של חנויות, תוך שימוש בכוח ובאיומים, על מניעת תנועתם של הולכי רגל וכלי רכב באזור "באב א-זאהרה" (שער הפרחים) בירושלים המזרחית בתאריך 19/10/2016;

2. מדוע לא יימנעו מלהשתמש בכלי זה בעתיד (סגירת החנויות ומניעת תנועתם של הולכי רגל וכלי רכב)."

2. כמו כן, ביקש העותר כי בית המשפט הנכבד יתן צו ביניים, האוסר על המשיבים לסגור חנויות בירושלים המזרחית או לאסור תנועתם של הולכי רגל וכלי רכב בעקבות אירועים ביטחוניים, עד להכרעה בעתירה.

3. כפי שיפורט להלן, עמדת המשיבים היא כי דין העתירה להידחות על הסף, הן בשל היותה תיאורטית, והן בהעדר עילה להתערבות בפעולות המשיבים, הן בכל הנוגע למקרה

הפרטני מושא העתירה, והן בנוגע למדיניות המשטרה בכל הנוגע לשימוש בסמכותה בהקשר זה, אשר נעשה באופן מדוד, ובשים לב לנסיבות המקרה הפרטני ולשיקול דעתו של מפקד הכוחות בשטח.

המסגרת הנורמטיבית

4. סעיף 3 לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971 (להלן: "הפקודה") קובע כי:

3. משטרת ישראל תעסוק במניעת עבירות ובגילוי, בתפיסת עבריינים ובתביעתם לדין, בשמירתם הבטוחה של אסירים, ובקיום הסדר הציבורי ובטחון הנפש והרכוש. " (ההדגשות אינן במקור – יצ"מ)

סעיף 4 לפקודה קובע, בין היתר, כדלקמן:

4.א. מצא שוטר כי קיים חשש ממשי לפגיעה חמורה בביטחון הנפש או הרכוש, רשאי הוא –

(1) להורות לכל אדם הנמצא באזור או במקום שבו קיים החשש האמור, הוראה סבירה הדרושה באופן חיוני לשם הצלת הנפש או הרכוש או למניעת הפגיעה, ובכלל זה להורות על מניעת גישה לאזור או למקום, או יציאה ממנו;

(2) שימוש בסמכויות כאמור בסעיף קטן (א) ייעשה, ככל שהנסיבות מאפשרות זאת, באישור קצין משטרה. " (ההדגשות אינן במקור – יצ"מ)

5. פקודת המשטרה, אם כן, מעניקה לשוטרי משטרת ישראל, סמכות נרחבת להורות לכל אדם לבצע פעולה, וזאת בהתקיים "חשש ממשי לפגיעה חמורה בביטחון הנפש או הרכוש", ולשם "הצלת הנפש או הרכוש או למניעת הפגיעה".

6. בהתאם לכך, במסגרת טיפולה של משטרת ישראל באירועים חריגים, אשר בהם קיימת הערכה לפיה קיים חשש ממשי לפגיעה בחיי אדם או לפגיעה חמורה ברכוש, נעשה שימוש בסמכות זו, לשם הרחקת גורמים בלתי מעורבים מזירת האירוע. במסגרת אירועים אלה ניתן למנות הן אירועים על רקע פלילי – דוגמת חשד להימצאות מטען, אמצעי לחימה או זירת רצח – והן אירועים על רקע ביטחוני – דוגמת זירות פיגוע, מרדף אחרי מפגע, ועוד.

במקרים אלה, ובהתאם לנסיבות הקיימות בשטח, מורה הקצין האחראי, בשים לב להוראות סעיף 4א(ב) לפקודה, לשוטרים להפעיל את הסמכות בהתאם לנדרש. לעתים, המדובר אך ורק בסגירת איזורים מסויימים לתנועה, וכאשר הנסיבות מצדיקות זאת, אף להורות על סגירת בתי עסק או פתחי בתים באזור, וזאת כאמור, לשם קיום התכלית העומדת בבסיס הפעלת הסמכות – שמירה על חיי אדם או פגיעה חמורה ברכוש.

7. בשים לב לכך שסמכות זו פוגעת בשגרת החיים ובזכויותיהם של התושבים והאזרחים הנמצאים באזור (ובין היתר, בחופש התנועה, בזכות הקניין ובחופש העיסוק), הרי שהשימוש בה נעשה באופן שקול, בשים לב לנסיבות, לפרק זמן מינימלי ככל הניתן, ובמידה שאינה עולה על הנדרש. משכך, עם הסרת החשש אשר הצדיק את השימוש בסמכות מלכתחילה, מוסרת גם המניעה שהוטלה על האזור. מדובר, אם כן, בפגיעה, אשר הגם שהיא חמורה, היא מוגבלת הן מבחינת ההיקפה הגיאוגרפי והן מבחינת משך הזמן אשר בו נעשה בה שימוש.

העובדות הצריכות לענייננו

8. בבוקרו של יום שני, 19.9.16, דקר צעיר פלסטיני כבן 20 שוטר ושוטרת בקרבת שער הפרחים שבמזרח ירושלים, ופצע אותם פצעים בינוניים וקשים בהתאמה.

9. בהמשך לכך, החלה משטרת ישראל בפריסת כוחות מבצעיים באזור הפיגוע, תוך שהיא חוסמת מקטע מרחי' סולטאן סלימאן לתנועת הולכי רכב ורכבים, וכן מורה על סגירתם של בתי העסק באזור. יצוין, כי פעולה זו נעשתה בהוראתו של מפקד מרחב קדם, על דעתו של מפקד המחוז, לאחר שמצא כי נסיבות העניין מצדיקות זאת. התכלית אשר לשמה נעשה שימוש בסמכות היתה וידוא כי מדובר במפגע יחיד, וכן נקיטה שורה של פעולות מבצעיות אשר נועדו לחקור את נסיבות קרות הפיגוע, וכן למנוע הישנותם של פיגועים כאלה בעתיד.

יצוין, כי מטעמים של שמירה על שלום הציבור וביטחוננו, אין בידי המשיבים לפרט אל מעבר לכתוב לעיל בנוגע לטיבן של הפעולות שנקטו במעמד הצדדים. המשיבים נכונים להציג בפני בית המשפט הנכבד מידע מפורט בהקשר זה, במעמד צד אחד ובהסכמת העותר.

תצלום אוויר של אזור הפיגוע ועליו סימון החסימות מצורף ומסומן מש/1.

10. לאחר ביצוע הפעולות האמורות והפגת החשש בדבר קיומו של מפגע נוסף, בחלוף מספר שעות, בשעות אחר הצהריים, הסירה המשטרה את החסימות, ואפשרה את פתיחת החנויות מחדש.

11. ביום 20.9.16 פנה בא-כוח העותר אל מפכ"ל המשטרה, בבקשה כי המשטרה תימנע משימוש בסמכותה האמורה, וזאת הואיל ולטענתו "פעולות אלה של המשטרה ... מדיפים ריח של נקמה, רדיפה, התנכלות וענישה קולקטיבית של אוכלוסייה אזרחית".

צילום הפניה מיום 20.9.16 צורפה לעתירה כנספח ע/1.

12. ביום 6.10.16 השיב היועץ המשפטי של מחוז ירושלים במסגרת ישראל לפניה. במסגרת תשובה זו צוין, בין היתר, כדלקמן:

3. בתוקף אחריותה כבדת המשקל של משטרת ישראל לביטחון הנפש והרכוש, לשלום הציבור וביטחון, נדרשת האחרונה לפרקים לערוך איזונים בין צורכי הביטחון ובין זכויות היסוד של הפרט, שעה שהללו מתנגשים. במסגרת האיזונים הללו, אשר תכליתם ראויה והשימוש בהם נעשה במידה הנחוצה בלבד, ייתכן וייפגעו זכויות יסוד של האזרח.

4. מן הכלל [אל] הפרט; גם במקרה נשוא פנייתך, פעלה משטרת ישראל מטעמים מבצעיים ומקצועיים ולא חלילה מטעמים זרים כנטען בפנייתך.

5. הצורך בטיפול במעגלים השונים של זירת פיגוע הינו צורך מבצעי מובהק ומכוחו התקבלו החלטות המשטרה. כך לדוג', כאשר פסק הצורך המבצעי, התאפשרה תנועת הולכי רגל באזור ובהמשך תנועת רכבים. החנויות גם הן נפתחו בדירוג, בהתאם לצרכים מבצעיים ולהחלטות מבצעיות."

צילום מכתב התשובה מיום 6.10.16 צורך לעתירה כנספח ע/2.

13. ביום 9.2.17 הוגשה העתירה דנן.

14. להשלמת התמונה נציין, כי ביום 15.5.17 הוגשה עתירה נוספת, בגי' 3980/17 אל איובי נ' משטרת מחוז ירושלים, שעניינה דומה לעתירה דנן. ביום 15.5.17 ניתנה החלטת בית המשפט הנכבד (כב' השופט עמית), כי העתירה תקבע לדיון, וכי תגובת המשיבים תוגש 14 יום לפני מועד הדיון שיקבע.

עמדת המשיבים

15. כאמור לעיל, עמדת המשיבים היא כי דין העתירה להידחות על הסף, תוך חיוב העותרים בהוצאות.

16. כאמור, העתירה דנן הוגשה ביום 9.2.17, ואילו האירוע בו היא עוסקת הסתיים עוד ביום 19.9.16, כאשר כבר ביום 6.10.16 ניתן מענה לפניית העותר בעניין. בנסיבות אלה, בהן כיום לא מתקיימת בפועל כל מניעת תנועה באזור הפיגוע, דומה כי העתירה דנן תיאורטית, ויש להורות על דחייתה על הסף.

17. למעלה מן הצורך, סבורים המשיבים כי דין העתירה להידחות על הסף אף בהעדר עילה להתערבות באופן הפעלת הסמכות הנתונה למשטרת ישראל בהקשרם של אירועים דוגמת זה מושא העתירה דנן.

מן האמור לעיל עולה בבירור, כי המשטרה מודעת לפגיעה הנגרמת לזכויות יסוד כפועל יוצא מהפעלת הסמכות. עם זאת, קיימים מקרים בהם גובר האינטרס הציבורי שבשמירה על ביטחון הציבור ועל חיי אדם על זכותם של התושבים והאזרחים המצויים בקרבת זירת האירוע לחופש תנועה, לקניין ולחופש עיסוק. ודוק – המדובר בפגיעה שהיא מטיבה מוגבלת הן מבחינת היקפה הגיאוגרפי והן מבחינת משך הזמן בו היא נדרשת – עד להסרת החשש הממשי לפגיעה בחיי אדם או ברכוש. בנסיבות אלה, סבורים המשיבים כי מדובר בסמכות שאופן הפעלתה הוא מידתי, סביר, ואף מתבקש.

18. כאמור לעיל, בנסיבות המקרה הפרטני, ההחלטה על סגירת זירת האירוע למעבר הולכי רגל ורכבים, וכן על סגירת החנויות שבאזור, התקבלה על ידי מפקד מרחב קדם, על דעתו של מפקד המחוז, לאחר ששוכנע כי הדבר מתחייב לשם שמירה על ביטחון הציבור ושלומו, לתקופה מוגבלת. ואכן, לאחר ביצוע שורה של פעולות מבצעיות, נפתחו צירי התנועה באזור והתאפשרה פתיחה של בתי העסק מחדש.

כאמור לעיל, פעולות המשטרה נדרשו, בין היתר לשם וידוא כי אין מפגע נוסף בזירה. ודוק. אין מדובר בחשש בעלמא, אלא בחשש אשר מתבסס על נסיון העבר. כך, לדוגמא, ביום 3.2.16 ארע פיגוע בקרבת שער שכס, בו נהרגה השוטרת הדר כהן ז"ל. פיגוע זה החל בדקירתה של אחת מהשוטרות בזירה על-ידי אחד מהמפגעים, ורק לאחר ניטרול שנים מחברי החוליה, הגיע חבר חוליה נוסף והחל לירות לעבר השוטרים, והרג אחת מהן. בהתאם לכך, פועלת משטרת ישראל בזירות פיגוע לתכליות מבצעיות שונות, ובין היתר על מנת לוודא שאין באזור חברי חוליה נוספים, אשר עלולים לבצע פעולות נוספות אשר יש בהן כדי לסכן את ביטחון האוכלוסייה ושלומה. המדובר בפעולה סבירה ומתבקשת בנסיבות העניין, אשר ודאי שלא נפל בה כל פגם אשר יצדיק את התערבות בית המשפט הנכבד בה.

19. אשר לטענות העותר בנוגע לאפליית אוכלוסיית מזרח ירושלים נציין, כי בניגוד לנטען (ללא כל ביסוס) בעתירה, משטרת ישראל מפעילה את סמכותה בהקשרים אלה לאחר הפעלת שיקול דעת על בסיס פרטני, ובשים לב לנסיבות כל אירוע ואירוע.

כך, לפי הנמסר ממשטרת מחוז ירושלים, קיימים אירועים שונים, בגזרות שונות של המחוז, בהם נעשה שימוש בסמכות זו. לשם הדוגמא נציין להלן מספר אירועים אשר הצדיקו סגירת מתחמים ואזורים שלמים לשם תפעול האירוע:

א. ביום 11.1.15 נסגר לתנועה רחוב בורלא שבשכונת ניות בירושלים בשל אירוע שעניינו קיומם של אמצעי לחימה באזור. חלק נכבד מהרחוב נסגר לתנועת רכבים והולכי רגל, לפרק זמן של כשעתיים.

ב. ביום 30.1.15 נסגרו לתנועה חלקים נרחבים מרחוב הנרייטה סולד שבשכונת קריית יובל, בשל אירוע שעניינו קיומם של אמצעי לחימה באזור, לפרק זמן של כחמש שעות.

ג. ביום 17.7.16 נעצרה התנועה של הרכבת הקלה בירושלים באזור רח' יפו לפרק זמן של כשלוש שעות וחצי. לאור מציאת מטען חבלה בתיקו של אדם, הוחלט על סגירת האזור, לרבות מניעת תנועת כלי רכב, הולכי רגל וכן סגירת חנויות ושטחי מסחר.

ד. ביום 11.12.16, בעקבות פיצוץ שנשמע בעיר בית שמש, הוחלט על סגירת הרמטית של מתחמי המגורים שבאזורם נשמע הפיצוץ, לפרק זמן של כשעה וחצי. במהלך זמן זה, לא התאפשרה כל כניסה או יציאה מהמתחמים.

כאמור, המדובר במספר דוגמאות בהן נעשה שימוש בסמכות באופן הדומה לאירוע מושא העתירה דנן. המדובר באירועים אשר ארעו באזורים שונים בעיר ירושלים ובמחוז, ומהם עולה כי המשטרה מפעילה את סמכותה בהקשר זה בהתאם לנסיבות המקרה, ולא כלפי אוכלוסייה כזו או אחרת, כטענת העותר.

20. אשר לטענת העותר לפיה ניתן להבין מדברי מפקד מחוז ירושלים כי המדובר בענישה קולקטיבית, הרי שדין טענות אלה להידחות אף הן. העותר מבקש להיבנות מציטוט חלקי מראיון שנערך למפקד המחוז ביום 19.9.16. ואולם, בחינת הראיון בכללותו מעלה תמונה שונה בתכלית – מדברי מפקד המחוז ניתן להבין, כי אין מדובר בפעולה חריגה, כי אם במדיניות שנקטת לשם ביצוע היערכות ולשם טיפול באירוע, ללא קשר למיקומו הגיאוגרפי.

צילום תמלול הראיון מיום 19.9.16 מצורף ומסומן מש/2.

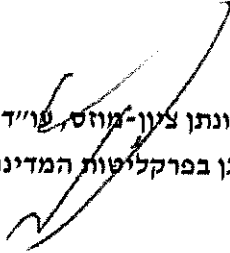
21. לאור כל האמור לעיל, סבורים המשיבים כי דין העתירה להידחות על הסף. כפועל יוצא מכך, סבורים המשיבים כי דין הבקשה למתן צו ביניים להידחות אף היא, מה גם שמדובר בבקשה לצו ביניים הכונף את הסעד המלא בעתירה (ראו: בג"ץ 2712/92 מרכז השלטון המקומי בישראל נ' ראש הממשלה (פורסם בנבו, החלטה מיום 3.6.92).

22. אשר על כן, יתבקש בית המשפט הנכבד לדחות את העתירה על הסף, תוך חיוב העותר בהוצאות.

23. האמור בתגובה זו נתמך בתצהירו של ניצב משנה חיים שמואלי, מפקד מרחב קדם במחוז ירושלים של משטרת ישראל.

היום, ג' בסיון תשע"ז
28 במאי 2017

יונתן ציון-מוזס, שו"ד
סגן בפרקליטות המדינה



תוכן עניינים נספחים

שם הנספח	נספח
תצלום אוויר של אזור הפיגוע ועליו סימון החסימות	מ/ש 1
צילום תמלול הראיון מיום 19.9.16	מ/ש 2

מש/1

תצלום אוויר של אזור הפיגוע
ועליו סימון החסימות

מש/2

צילום תמלול הראיון מיום

19.9.16

נוסבאום: "מה צפוי לנו בהמשך אנחנו ממשיכים עם ההסלמה או שאתם מבחינים באיזשהם סימני התמתנות?"

ממ"ז: "ראשית זה לא תגובה ראשונית שינוי במדיניות, הפעילות שאנחנו נוקטים בה זה בעקבות אירוע שבו נפגעים שוטרים, נמצאים בסכנת חיים אנחנו לטובת הערכות סוגרים את החנויות, סוגרים את הצירים על מנת שנוכל להיערך טוב יותר".

נוסבאום: "מה זה להיערך טוב יותר?"

ממ"ז: "זה אומר להציב עמדות טובות יותר להציב אמצעים טכנולוגיים טובים יותר שבשגרה כרגע הם לא נמצאים ואנחנו רוצים לשדרג ולתגבר את היכולת שלנו באזור. הדבר השני, יש פה אזרחים שחייבים להיות מעורבים באירועים הללו הם אזרחים שנמצאים פה, הם שותפים לכל מה שקורה ולא יכול להיות שיש אירוע כזה והחיים מתנהלים כאילו לא קרה כלום"

נוסבאום: "ולכן כך גם תמשיכו בפיגועים הבאים?"

ממ"ז: "מי שהיה במזרח ירושלים יכול לראות שלא יכול להיות שהחיים מתנהלים כאילו לא קרה כלום, שני שוטרים נפצעו והיו בסכנת חיים כך אנחנו ננהג בהמשך גם במזרח ירושלים גם במערב ירושלים, עשינו את זה בעבר נעשה זאת גם עכשיו."

נוסבאום: "ההסלמה הזו תמשך?"

ממ"ז: "אני לא מתעסק כרגע בהסלמה ולא בגל אני יודע להגיד כמפקד משטרה במשטרת ישראל אנחנו לא הורדנו לרגע את רמת הכוננות שלנו במהלך השנה האחרונה מאותו גל שאתה קורא לו גל הפיגועים, אנחנו ממשיכים בהיערכות המקסימלית, אתמול הייתה הערכת מצב של ראש הממשלה ולאחריו עם השר לביטחון הפנים והמפכ"ל כולם תגברו את ירושלים, כולם הבינו שזה המקום הרגיש ולכן אנחנו עם כל הכוחות שלנו נערכים טוב יותר על מנת לשרת את הציבור".

נוסבאום: "תודה רבה ניצב הלוי"