

בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים

- העותרים :
1. אחמד פארוק קרעין ת.ז. -----
  2. סלים סיאם ת.ז. -----
  3. ג'ואד סיאם ת.ז. -----
  4. מוראד מוחמד גווילס ת.ז. -----
  5. האגודה לזכויות האזרח בישראל

ע"י ב"כ עוה"ד קרן צפריר ו/או דן יקיר ו/או דנה אלכסנדר ו/או אבנר פינצ'וק ו/או מיכל פינצ'וק ו/או עאוני בנא ו/או לילה מרגלית ו/או לימור יהודה ו/או אשרת מימון ו/או עודד פלר ו/או טלי ניר ו/או גיל גן-מור ו/או נסרין עליאן ו/או ראוייה אבורביעה ו/או משכית בנדל ו/או רגד ג'ראיסי

**מהאגודה לזכויות האזרח בישראל**

ת"ד 34510, ירושלים 91000

טל : 02-6521218 פקס : 02-6521219

**נ ג ד**

המשיבה : **משטרת ישראל - הממונה על חוק חופש המידע**

ע"י פרקליטות מחוז ירושלים  
רח' מח"ל 7, מעלות דפנה, ירושלים

**עתירה לפי חוק חופש המידע**

מוגשת בזאת עתירה לפי סעיף 17 לחוק חופש המידע, התשנ"ח 1998 (להלן : **חוק חופש המידע**).  
בית המשפט הנכבד מתבקש להורות למשיבה למסור לעותרים עותק מהנוהל המשטרתי "**הנחיית היחידה לאבטחת מתחמים במזרח ירושלים**".

## תוכן עניינים

מבוא .....	2
הצדדים לעתירה .....	3
הרקע העובדתי .....	3
א. האבטחה בירושלים המזרחית .....	3
ב. העימותים בין חברת האבטחה לתושבים הפלסטינים בירושלים המזרחית .....	6
ג. סמכויות המאבטחים והפיקוח עליהם .....	9
ד. השתלשלות העניינים קודם להגשת הבקשה לפי חוק חופש המידע .....	12
ה. נוהל "הנחיית היחידה לאבטחת מתחמים במזרח ירושלים" והבקשה לפי חוק חופש המידע .....	14
הטיעון המשפטי .....	16
א. חובת הרשות למסור את המידע המבוקש .....	16
ב. חובת פרסום נהלים .....	19
ג. חובה מוגברת לפרסם נהלים העוסקים בהפרטת כוח שיטור .....	21
ד. עילות הסירוב למסירת המידע .....	22
סעיף 9(א)(1): חשש לפגיעה בביטחון המדינה .....	23
סעיף 9(ב)(1): מידע אשר גילוייו עלול לשבש את התפקוד התקין של הרשות .....	24
ה. חובות הרשות לשקול את עניין המבקשת במידע ולפעול במידתיות .....	26
ו. נטל ההוכחה .....	27

## מבוא

עניינה של עתירה זו בבקשתם של העותרים לקבל לידיהם את נוהל משטרת ישראל, המסדיר את פעילות חברת האבטחה, המאבטחת את המתנחלים בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית, ואת פיקוח המשטרה על פעילות החברה.

המאבטחים, אשר אינם שוטרים, אלא עובדי חברת אבטחה פרטית, שנשכרה לשם אבטחת המתחמים היהודיים באזור זה, מבצעים פעולות אבטחה רבות ומגוונות ונמצאים במגע אינטנסיבי עם האוכלוסייה הפלסטינית בירושלים המזרחית. הצבתם בתוך הרחובות הצפופים של ירושלים המזרחית, משפיעה על התנהלותם היומיומית של התושבים הערבים בדרכים רבות, ובין היתר - מגבילה את חופש התנועה שלהם ופוגעת בפרטיות התושבים באמצעות הצבת מצלמות אבטחה המופנות לתוך המרחבים הפרטיים שלהם, כפי שיפורט בהרחבה להלן. בשנה האחרונה אירעו מספר רב של תקריות אלימות בין התושבים הערבים למאבטחים, שבמסגרתן עשו המאבטחים שימוש בירי בנשק חי, והביאו לפציעתם של מספר תושבים ולהריגתו של תושב שכונת סילוואן, מר סאמר סרחאן.

מידע רב הקשור לפעילות מאבטחים אלה, הפועלים כסוג של משטרה פרטית של המתנחלים, נותר נסתר לחלוטין מעיני הציבור בכלל ומתושביה הערבים של ירושלים המזרחית בפרט. כך, לא ידוע

מהן הסמכויות שרשאים המאבטחים להפעיל, מהם הגבולות הגיאוגרפיים בהם הם רשאים לפעול, מהם אמצעי ההגנה העומדים לרשותם ובאילו נסיבות מותרת הפעלתם, מיהו הגורם המקצועי המפקח על פעילות המאבטחים ובאיזה אופן מתבצע הפיקוח, בפני מי ניתן להתלונן על חריגה מסמכות או התנהלות בלתי חוקית מצד המאבטחים ועוד.

המידע המבוקש במסגרת עתירה זו נועד, בראש ובראשונה, להבטיח את יכולתם של התושבים הפלסטינים להגן על זכויותיהם ולוודא כי התנהלותם של המאבטחים ביחס לתושבים איננה חורגת מהסמכויות שניתנו להם. בנוסף, המידע יאפשר לבצע ביקורת ציבורית על התנהלותם של המאבטחים ועל השימוש בסמכויות שניתנו להם.

### **הצדדים לעתירה**

1. העותרים 1 עד 4 הם תושבי שכונת ואדי חילוה בסילוואן וחברי ועד נציגי השכונה. העותרים נבחרו על ידי תושבי השכונה באופן דמוקרטי והם מייצגים את תושביה. בשכונה זו מרוכזים חלק גדול ממאבטחי היהודים המתנחלים, העומדים במרכז של עתירה זו.
2. העותרת 5, האגודה לזכויות האזרח בישראל (להלן גם: "האגודה לזכויות האזרח"), הינה עמותה הפועלת להגנת זכויות האדם בישראל ובשטחים הכבושים. בין היתר, מפעילה האגודה פרויקט לקידום זכויות תושבי ירושלים המזרחית, במסגרתו היא פועלת להביא לשיפור בהיקף ובאיכות השירותים הממשלתיים והעירוניים הניתנים לאוכלוסיית ירושלים המזרחית, ולמניעת הפרת זכויות תושבי האזור.
3. המשיבה, משטרת ישראל, הינה הגוף האחראי על הסדר והאבטחה במדינת ישראל, ובכלל זה בירושלים המזרחית. משטרת ישראל אחראית על ההנחיה המקצועית של היחידה לאבטחת מתחמים במזרח ירושלים, שבמשרד השיכון.

### **הרקע העובדתי**

#### **א. האבטחה בירושלים המזרחית**

4. החל מאמצע שנות ה-80, וביתר שאת החל מאמצע שנות ה-90, חל גידול משמעותי בהתיישבות יהודים בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית. התיישבות זו מאופיינת באכלוס משפחות יהודיות-דתיות באופן ספוראדי בלבן של שכונות המאוכלסות בצפיפות על ידי תושבים ערבים. מתחמים שכאלה מרוכזים בין השאר בתוך הרובע המוסלמי בעיר העתיקה ובשכונת ואדי חילוה בסילוואן. בשנים האחרונות התרחבה ההתנחלות היהודית גם לשכונות נוספות בירושלים המזרחית ובהן שיח ג'ראח, ראס אל עמוד, א-טור וג'יבל מוכבר. כיום, מתגוררים

בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית כ-2,000 יהודים (האגודה לזכויות האזרח, דו"ח מרחב לא מוגן, עמ' 27-30, ספטמבר 2010).

העתק העמודים הרלוונטיים מדו"ח האגודה לזכויות האזרח, "מרחב לא מוגן", מצ"ב ומסומן **ע/1**.

5. בשל רגישותו הגדולה של האזור, החליטה הממשלה על הסדרת אבטחה קבועה עבור המתנחלים בשכונות הפלסטיניות בירושלים כבר בראשית שנות התשעים. אבטחה זו בוצעה בתחילה על ידי חברת עמידר, במימון משרד הבינוי והשיכון, והחל משנת 1997 עברה האחריות הישירה לפעילות האבטחה לידי משרד הבינוי והשיכון.

6. **האחריות לאבטחת המתחמים היהודיים בירושלים המזרחית מחולקת בין משרד השיכון ומשטרת ישראל:** משרד השיכון נושא בסמכות המנהלתית ובאחריות לתפעול הישיר של האבטחה באמצעות נותן שירותים חיצוני, חברת "מודיעין אזרחי", ואילו הסמכות המקצועית והמבצעית להנחיית הגורמים בשטח ולפיקוח עליהם נתונה בידי משטרת ישראל (סעיף 3 למכתב עו"ד נועם פלקוביץ, ס' היועצת המשפטית במשרד הבינוי והשיכון, לעו"ד נטע פטריק, ב"כ תנועת "שלום עכשיו", מיום 21.7.2010). כלומר, משטרת ישראל נושאת בסמכות המקצועית לפעילות יחידת האבטחה והיא זו אשר אמורה לקבוע עבור יחידת האבטחה את הדרישות השונות לפעילותם ואת תקני האבטחה.

העתק מכתב משרד השיכון מיום 21.7.2010 מצ"ב ומסומן **ע/2**.

7. **במקביל להתרחבות ההתנחלויות בשכונות הפלסטיניות, השתנה גם אופי והיקף הפעילות של המאבטחים.** בעוד שבתחילה היתה זו פעילות שמירה נקודתית המוגבלת לאבטחה צמודה של מספר מצומצם של בתי מגורים, הרי שכיום משימות האבטחה מבוצעות בידי מאות מאבטחים הפרושים בכ- 70 מתחמים ברחבי ירושלים המזרחית, כאמור במכתבו של עו"ד נועם פלקוביץ, נספח ע/2 לעיל.

8. כך תוארה ההתרחבות בהיקף פעילות המאבטחים בירושלים המזרחית בדו"ח הוועדה הציבורית לבדיקת השמירה ואבטחת מתחמים במזרח ירושלים בראשות האלוף (מיל') אורי אור, שפורסם בשנת 2005 (להלן: **דו"ח ועדת אור**):

"בשנת 1993 בעת שהחלה הפעילות, כלל מערך האבטחה מתחם אחד בלבד ומספר מצומצם של מאבטחים. בשנת 2005 אחראי משרד השיכון והבינוי לאבטחת 11 מתחמים בהם כ- 2000 תושבים ב- 56 אתרים, ומפעיל לשם כך 350 מאבטחים ב- 220 תקנים" (עמ' 14 לדו"ח).

העתק העמודים הרלוונטיים מדו"ח הוועדה הציבורית לבדיקת השמירה ואבטחת מתחמים במזרח ירושלים מצ"ב ומסומן **ע/3**.

9. במהלך השנים התרחבה גם פעילות המאבטחים לכדי מגוון רחב מאד של פעולות, הכולל:

"אבטחת פעוטונים, גני ילדים, מוסדות חינוך והשכלה; אבטחה ניידת וצמודה של תנועות התושבים, אל וממתחמי מגוריהם; אבטחת חלקות ומבקרים בהר הזיתים; אבטחה מרחבית על שלומם של מטיילים, מבקרים ותיירים בגזרת הפעילות של היחידה; מתן סיוע רפואי מיידי לכל אדם הנזקק לכך, בגזרת הפעילות של היחידה; ליווי רכוב ורגלי של התושבים ממתחמי המגורים ואליהם" (עמ' 14 לדו"ח ועדת אור).

10. החל משנת 2005 אחראית חברת האבטחה גם על האבטחה בבית העלמין שבהר הזיתים, הכוללת הן את ההגנה על מתחם בית העלמין מפני חבלה בקברים, והן את ההגנה על המבקרים בו.

11. התרחבותה של פעילות השמירה והאבטחה חייבה גם גידול משמעותי בתקציב הנדרש למימון האבטחה. התקציב גדל מכ- 14 מיליון שקל בשנת 1995 54 מיליון שקל בשנת 2010 (תקציב משרד השיכון, סעיף 706414).

12. אם כן, המצב הקיים כיום הוא שמאות מאבטחים פרטיים מועסקים לצורך אבטחת האוכלוסייה היהודית בלבד בשטחים המאוכלסים בצפיפות באוכלוסייה פלסטינית. המאבטחים מבצעים פעולות של אבטחת מתחמים סגורים, ליווי ואבטחה מרחבית, וכן אבטחת אתר התיירות בעיר דוד וסביבתו. כתוצאה מכך, נוכחותם מורגשת היטב בשכונות בהן הם פועלים והם באים במגע מתמיד עם האוכלוסייה המקורית.

13. בינואר 2005 מינה שר השיכון ועדה בראשות האלוף (מיל') אורי אור לבדיקת סוגיית השמירה ואבטחת המתחמים והשכונות בירושלים המזרחית באמצעות משרד השיכון. תפקיד הוועדה היה לבחון את הסעיף התקציבי הרלבנטי למימון יחידת האבטחה ועלויותיה השונות של האבטחה, להתייחס למסגרת הנאותה להפעלת מערכת האבטחה במתחמים, ולהמליץ מהי המסגרת הממשלתית הראויה לכך. הוועדה מונתה בעקבות ביקורת מצד שרי השיכון וביטחון הפנים על הפעלת מערך האבטחה באמצעות משרד השיכון ודרישה לבחון את העברת הפעילות לאחרייתה של משטרת ישראל "מתוך מחשבה כי מקומו הטבעי והסביר ביותר ראוי שיהיה במשרד לביטחון פנים/משטרת ישראל" (עמ' 4 לדו"ח ועדת אור, נספח ע/3 לעיל).

14. לאחר שמיעת עדים ומומחים רבים בנושא, הגיעה הוועדה למסקנה חד משמעית, כי מן הראוי להעביר את האחריות והביצוע בפועל של אבטחת מזרח ירושלים למשרד לביטחון פנים או למשטרת ישראל, וכי אין מקום להפריד את האחריות והסמכות לאבטחת האתרים במזרח ירושלים בין גורמים שונים (עמ' 5 לדו"ח ועדת אור, נספח ע/3 לעיל).

15. בעקבות מסקנות ועדת אור החליטה הממשלה בספטמבר 2006 להשיב את האחריות על האבטחה למשטרת ישראל, במסגרת אחריותה הכוללת לאבטחת האזור במתכונת אבטחה סביבתית.

העתק החלטה מס' 498 של הממשלה מיום 12.9.2006 בעניין הסדרת האחריות על אבטחת מזרח ירושלים מצ"ב ומסומן ע/4.

16. למרות המסקנות החד משמעיות של ועדת אור ועל אף החלטת הממשלה מספטמבר 2006, ביטלה הממשלה ביום 21.1.2007 את החלטתה וקבעה כי אבטחת המתחמים במזרח ירושלים תישאר בתחום האחריות של משרד השיכון, כפי שהיה הדבר עד אז.

העתק החלטה מס' 1073 של הממשלה מיום 21.1.2007 בעניין הסדרת האחריות על אבטחת מתחמים במזרח ירושלים מצ"ב ומסומן ע/5.

17. מאז ועד עתה, **נותרה האחריות על אבטחת המתחמים היהודיים בירושלים המזרחית בידי משרד השיכון.**

18. למרות שחברת האבטחה הפרטית פועלת בירושלים המזרחית זה למעלה מ-15 שנים, פעילות המאבטחים לא קיבלה כל הסמכה חוקית, והם פעלו בלא סמכות עד ליום 28.4.2010, אז הסמיך השר לביטחון הפנים את המאבטחים לפי חוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור, התשס"ה-2005. זאת, ככל הנראה, בעקבות מכתבה של תנועת "שלום עכשיו" למשרד השיכון, שביקשה לברר מהו המקור החוקי לסמכויות של מאבטחי ירושלים המזרחית.

העתק מכתב "שלום עכשיו" למשרד השיכון מיום 27.1.2010 מצ"ב ומסומן ע/6.

העתק הסמכת מאבטח לפי חוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור, התשס"ה-2005 מיום 28.4.2010 מצ"ב ומסומן ע/7.

### **ב. העימותים בין חברת האבטחה לתושבים הפלסטיניים בירושלים המזרחית**

19. ההתנחלות בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית הביאה לשינוי דרמטי בחיי היומיום של בשכונות התושבים הפלסטינים. לעצם הנוכחות היהודית בלב השכונות הערביות, הצטרפה נוכחותו של כוח אבטחה חמוש בהיקף גדול, שמטרתו הגנה על היהודים בלבד.

20. תפקידה של חברת האבטחה הפרטית כולל נוכחות מאסיבית בתוך השכונות הפלסטיניות הצפופות, מגע יומיומי של מאות מאבטחים פרטיים עם התושבים המקומיים ושימוש נרחב באמצעי לחימה. **מסגרת פעילות זו מחייבת הפעלת שיקול דעת לעתים תכופות מצד המאבטחים, כאשר היכולת שלהם לשימוש בכוח טומנת בחובה פוטנציאל נרחב להפרת זכויות אדם ושימוש בלתי חוקי בכוח.**

21. התושבים הפלסטינים המתגוררים בשכונות מתלוננים כי המאבטחים מגבילים פעמים רבות את חופש התנועה שלהם לצורך אבטחת המתנחלים, בכך שהם עוצרים את התנועה כדי לאפשר לרכבים של המתנחלים לעבור ברחובות הצרים, מגבילים את המעבר של התושבים הערבים ברחובות במהלך יציאתם של המתנחלים מהמתחמים, מונעים מילדים לשחק בשטחים ציבוריים הנמצאים בקרבת המתחמים היהודים ועוד. בנוסף, מתלוננים התושבים כי המאבטחים פוגעים בפרטיותם באמצעות הצבת מצלמות אבטחה המופנות לתוך המרחבים הפרטיים שלהם וכי הם מגבילים את התנהלותם היום-יומית בדרכים רבות נוספות.

22. כך, למשל, עולה מעדותו של תושב שכונת סילוואן שהובאה בדו"ח "מרחב לא מוגן" (נספח ע/1 לעיל):

"אני לא מרשה לילדים שלי לצאת מהבית ולשחק בשכונה לעיתים קרובות, כי הבית שלי קרוב לבתי המתנחלים ומתחם 'עיר דוד'. לבן שלי יש חברים ערבים שמתגוררים בתוך מתחם 'עיר דוד', ובכל פעם שהוא מבקש ללכת לבקר אותם, הוא צריך לעבור בדיקה וזיהוי על ידי המאבטחים בכניסה, ואלו לפעמים גם מונעים את כניסתו. לפני כשבוע בערך הוא פחד להיכנס אל תוך המתחם עד לבית חברו, ולכן המתין לו בפתח הכניסה למתחם. בזמן ההמתנה הוא נשען עם רגלו על אחד העציצים. השומר בכניסה ניגש אליו, החזיק אותו בעוצמה בחולצתו ודחף אותו הצדה. הילד הגיע הביתה בוכה..." (עמ' 14 לדו"ח "מרחב לא מוגן").

על היחסים המתוחים בין המאבטחים לבין תושבי השכונה סיפר גם ילד בן 14 מסילוואן בעדות שהובאה בדו"ח:

"בכל פעם שאנו משחקים בכדור וזה מגיע לאזור המאבטחים, הם מונעים מאתנו לשחק. הם לוקחים את הכדור וזורקים אותו לתחתית הוואדי... הבעיה שאין לנו, הילדים של סילוואן, איפה לשחק... אני הולך לשחק מול הבית שלנו עם ילדי השכונה, אך המתנחלים לא אוהבים את זה, וכך גם המאבטחים הנמצאים במקום. הם תמיד מאשימים את הילדים הקטנים שבשכונה בוריקת אבנים לעבר הבית של המתנחלים, אך זה לא נכון." (עמ' 14 לדו"ח "מרחב לא מוגן").

23. יודגש, כי פעילות המאבטחים אינה מוגבלת לאבטחת הכניסה לבתיהם של המתנחלים אלא **מדובר באבטחת התושבים עצמם בכל מקום אליו ילכו ברחבי ירושלים המזרחית**. כך לדברי קצין תיאום ובקרה במשרד השיכון במכתבו מיום 21.6.2005: "שרותי האבטחה ניתנים לתושבים ולא לבתים" (נספח ה' לדו"ח ועדת אור, נספח ע/3 לעיל) (ההדגשה במקור).

24. בשנה האחרונה חלה הסלמה משמעותית בעימותים בשכונות הפלסטיניות, ועמה חל גידול ניכר בשימוש של המאבטחים באלימות כלפי התושבים הפלסטינים, כולל שימוש בנשק חי. בסוף חודש מאי 2010 ארעה סדרה של אירועים אלימים בין מאבטחי "בית הדבש" בשכונת סילוואן

- לבין התושבים. באחד העימותים, נחנקו אישה בהריון מתקדם וילדה בת שנתיים מתרסים לכיבוי אש שפוזר לכל עבר (עמ' 15 לדו"ח "מרחב לא מוגן", נספח ע/1 לעיל).
25. במהלך העימותים ביום 29.5.2010 ירו המאבטחים אש חיה לעבר התושבים ופצעו אחדים מהם, והמשטרה הפעילה גז מדמיע ורימוני הלם. ביום 2.6.2010 אירע עימות נוסף במהלכו נורה אחד התושבים ברגלו מירי באש חיה מצד אחד המאבטחים.
26. ביום 27.6.2010 התחדשו העימותים על רקע כוונת המתנחלים בסילואן להשתלט על בית אבו-נאב שבשכונה. בשיאם של עימותים אלה פתחו מאבטחים בירי אש חיה לעבר התושבים הערבים ובהמשך כוח מג"ב שהגיע למקום ירה גז מדמיע ורימוני הלם גם לתוך בתי תושבים. עשרות תושבים, ובהם ילדים ונשים, נפגעו מהגז ואחדים נפצעו מהירי (שמוליק גרוסמן ורונן מדזיני, "האש בסילואן: מתעמרים בדיירי בית אבו-נאב", ynet, 28.6.2010; אוהד חמו, "שוב עימותים בסילואן: 50 פצועים", המהדורה המרכזית, חדשות ערוץ 2, 28.6.2010).
27. באירוע נוסף ביום 22.9.2010 נורה למוות תושב שכונת סילואן, מר סאמר סרחאן, על פי החשד בידי אחד מהמאבטחים המוצבים בשכונה.
28. **ביחס לכל האירועים המתוארים לעיל, לא פורסם עד עתה האם נחקרו המאבטחים שלקחו חלק באלימות ואם כן - מה העלתה החקירה; כמו כן, לא ברור לתושבים בפני מי ניתן להגיש תלונה במקרים כגון אלו המתוארים לעיל, ומהו הליך החקירה שיינקט כלפי המאבטחים; ועל אחת כמה וכמה, אין כל בהירות לגבי סמכויות המאבטחים והגדרת תפקידם, והאם הפעולות שביצעו נעשו בסמכות ובהתאם לנהלים החלים עליהם.**
29. על פי עדויות התושבים, מאפיין בולט המשותף לאירועים האלימים הוא כי **במרבית המקרים הפתיחה באש חיה נעשית על ידי המאבטחים ולא על ידי השוטרים, אף אם אלו נוכחים בשטח. עובדה זו מצביעה לכאורה, על כך שנוהלי הפתיחה באש החלים על המאבטחים, וכן הפיקוח והתחקור לאחר אירועי אלימות או ירי, אינם מחמירים כאלו של המשטרה.**
30. משמעות הדברים מרחיקת לכת: במקום שהמשטרה, שהיא בעלת המונופול על הפעלת כח כלפי אוכלוסייה אזרחית, תהווה את הכח המרכזי בשטח העוסק בשמירת החוק ובפתרון סכסוכים אלימים, הועבר למאבטחים הפרטיים תפקיד זה, והמשטרה נדחקה למעמד של מעין "כח מסייע" למאבטחים. ברי, כי מצב זה איננו תקין.
31. בהקשר זה יודגש, כי קבלת נהלי העבודה החלים על המאבטחים תסייע בהבנת מגבלות התפקיד החלות על המאבטחים ובחלוקת הסמכויות בינם לבין המשטרה, ובכך תאפשר לעותרים לעמוד על אכיפת נהלים אלו במקרה של חריגה מהם.



### ג. סמכויות המאבטחים והפיקוח עליהם

32. למרות היקף פעילותה של יחידת האבטחה, קיימת אי בהירות רבה בעניין הסמכויות המוקנות למאבטחים, המגבלות על הפעלת כוח והפיקוח על פעילותם. כמו כן, לא ברורה חלוקת התפקידים בין המשטרה ליחידת האבטחה: מהו גבול האחריות של המאבטחים ומתי עוברת האחריות לידי המשטרה?

יוזכר, כי בניגוד לכוחות המשטרה הפועלים בשכונות ירושלים המזרחית, והמחויבים להגן באופן זהה ושוויוני על חייהם ושלומו של כל התושבים, תפקידם של המאבטחים מוגדר ומתמצה באבטחת שלום וביטחונם של המתנחלים בלבד. כנגזרת של הגדרה זו של תפקידם, המאבטחים מתייחסים לאוכלוסייה הערבית כולה כאויב וכסיכון פוטנציאלי ולא כאוכלוסייה אזרחית, והתנהגותם ויחסם לתושבים הערבים נעשים בהתאם לזאת, כפי שעולה מתיאור האירועים שלעיל.

33. בניגוד לשוטרים הכפופים לחוקים ולפקודות המשטרה, המאבטחים הפרטיים אינם כפופים לחוקים אלה ואף אינם מחויבים לכללים הבסיסיים, שאמורים להנחות את המשטרה מתוקף תפקידה והיותה גוף ציבורי, אשר נועד לשרת את כלל הציבור ולא סקטור אחד בלבד. כמו כן, ככל הידוע לעותרים, אין למחלקה לחקירות שוטרים או לכל גוף מפקח אחר סמכויות פיקוח על עבודת המאבטחים, זולת הפיקוח המנהלי המתבצע על ידי משרד השיכון, פיקוח שנוגע לפן הלוגיסטי והחוזי ואינו נוגע בהיבטים המבצעיים, כמוסבר להלן בסעיף 35ג'. הרצון להבין כיצד מתבצע הפיקוח המקצועי עומד במרכזה של עתירה זו.

34. לאור זאת, ועל רקע התגברות העימותים האלימים בהם מעורבים מאבטחים בירושלים המזרחית, בולט הערפל המוחלט באשר למגבלות החלות על פעילות המאבטחים, הסמכויות הנתונות בידם, הגוף המפקח על פעילותם, והגורם אליו בפניו הם יכולים להגיש תלונה נגד התנהלות המאבטחים.

35. בשל הצטברות המקרים בהם היו מעורבים המאבטחים בהפעלת כלי נשק שונים כלפי תושבי ירושלים המזרחית ולאור הצטברות השאלות בקשר להיקף הסמכויות הנתונות למאבטחים ואופן הפיקוח והבקרה על התנהלותם, ביקשה האגודה לזכויות האזרח לקבל מידע זה מהרשויות הרלוונטיות. מטרתו של מידע זה הוא, בראש ובראשונה, ליידע את התושבים אודות שלוש סוגיות מהותיות:

#### א. סמכויות המאבטחים הפועלים בשכונות בירושלים המזרחית

כאמור, המאבטחים הפועלים בירושלים המזרחית מפעילים סמכויות נרחבות ומגוונות הכוללות חיפוש, הגבלות תנועה, ליווי רכוב ורגלי, הצבת מצלמות ועוד. חוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור, התשס"ה-2005, אשר מכוחו הוסמכו בסופו של דבר

המאבטחים הפועלים בירושלים המזרחית, אינו נותן מענה מספק לגבי היקף הסמכויות שרשאים המאבטחים להפעיל במסגרת תפקידם והנהלים המסדירים את פעולתם.

יודגש בהקשר זה, כי המאבטחים בירושלים המזרחית מפעילים סמכויות שונות ונרחבות בהרבה מאלה המופעלות על ידי מאבטחים בכניסה לקניונים ולמסעדות - ואשר לשמם חוקק החוק מלכתחילה. ראשית, המאבטחים בירושלים המזרחית מוצבים לשם שמירה על קבוצה לאומית אחת מפני קבוצה לאומית אחרת. שנית, כאמור לעיל, המאבטחים מפעילים מגוון רחב של סמכויות ובכלל זה שימוש באלימות פיזית וירי בנשק חם. שליטת, תפקידי המאבטחים אינם מוגבלים למתחם מגודר ספציפי, כפי שמגביל סעיף 3 לחוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור, והם נדרשים בין היתר גם ללוות את התושבים היהודים ברחבי השכונות ולאבטח את המבקרים המגיעים לבית העלמין בהר הזיתים בדרכם לבית העלמין וממנו.

משום כך, עולות שאלות רבות הנוגעות לסמכויות אותן רשאים המאבטחים להפעיל ביחס לתושבים הפלסטינים, וכן שאלות הנוגעות למרחב בו הם רשאים לפעול, כגון:

**הפרישה הגיאוגרפית של סמכויותיהם:** האם המאבטחים הם בעלי סמכויות בכל רחבי ירושלים המזרחית? ואם לא - מהם האזורים או המתחמים בהם הם פועלים? האם סמכויות המאבטחים משתנות בהתאם לתפקידיהם (אבטחת מתחם עיר דוד, אבטחת מתחם בית העלמין, אבטחת מתחמי מגורים וכדומה)?

**היקף סמכויותיהם ותפקידם של המאבטחים:** האם תפקידם של המאבטחים מתמצה בהגנה על חייהם של המתנחלים, או שהם אמונים גם על הגנה על קניינם? על אילו אינטרסים של התושבים היהודים מגנים המאבטחים ובאילו נסיבות הם מוסמכים להפעיל אלימות פיזית, שימוש בנשק או אמצעים אחרים?

כך, לדוגמה, מאבטחים מתערבים בויכוחים הפורצים בין התושבים הפלסטינים למתנחלים, אף אם ויכוחים אלה אינם פורצים בתוך מתחם המגורים אלא ברחוב הציבורי, ואינם מעלים חשש לחייהם של התושבים היהודים (ראו לדוגמה את תיאור המקרה בעמ' 8 לדו"ח שטח לא מוגן, נספח ע/1 לעיל).

**חלוקת הסמכויות בין המאבטחים למשטרה:** חלוקת האחריות והתפקידים בין המאבטחים למשטרה אינה ברורה ובמקרים רבים פועלים המאבטחים כשוטרים לכל דבר. גם במקרים בהם מגיעה המשטרה לטפל באירוע, ממשיכים המאבטחים לפעול וההבחנה בין המאבטחים לשוטרים אינה ברורה. כך, לדוגמה, באירוע האלים שהתרחש ביום 27.6.2010 המשיכו המאבטחים לעשות שימוש בירי חי גם לאחר הגעת כוחות מג"ב ומשטרה למקום (סעיף 26 לעיל).

יובהר, כי לשאלות אלו השלכות בעלות משמעות יום יומית על חיי התושבים, אשר כאמור, לא יודעים כיום באופן ברור וודאי מהן סמכויות המאבטחים ביחס אליהם.

ב. המגבלות הקיימות על פעילות המאבטחים והשימוש המותר באמצעים

נוהל מס' 90.222.106 "הוראות שימוש בכלי ירייה בגופים מאובטחים" של משטרת ישראל, אליו הופנתה האגודה לזכויות האזרח על ידי משרד השיכון בתשובתה מיום 29.7.2010, מסדיר אמנם את העקרונות לשימוש בכלי ירייה, אולם אין בנוהל זה כל מידע לגבי סוג כלי הנשק המותר לשימוש בידי המאבטחים, הנסיבות בהן יופעל כל סוג נשק, גבולות התפקיד של המאבטחים, וכן מתי מסתיים תפקיד המאבטחים ועוברת האחריות לידי המשטרה. כפי שתואר לעיל, המאבטחים עושים שימוש נרחב בנשק חי. כך, לדוגמה, דיווח תושב סילוואן על האירועים האלימים שהתרחשו ב-22.9.2010: "צעירים פלסטינים השליכו אבנים לעבר רכבי המתנחלים... בתגובה ירו המאבטחים שלהם אש חיה לעבר הפלסטינים והרגו אחד מהם." (ניר יחב, "תושבי סילוואן: המאבטחים ירו אש חיה לעבר הפלסטינים" וואלה!, 22.9.2010).

העתק תשובת משרד השיכון מיום 29.7.2010, המפנה לנוהל זה, מצ"ב ומסומן ע/8.

כמו כן, נוהל זה עוסק רק בשימוש בכלי ירייה, ואיננו עוסק באמצעים נוספים הנקטים ביחס לתושבים, כגון שימוש נרחב באלימות פיזית שמהווה כלי להתמודדות מול עימות פיזי אלים עם מקומיים (המופיעה בכינוי "נוהל ידיים" בדו"ח ועדת אור, עמ' א-42), עיכובים ועזרה במעצרים המתבצעים על ידי המשטרה, ועוד. מלבד האירועים בהם פתחו מאבטחים באש, אירעו מקרים רבים של אלימות פיזית כלפי ילדים ומבוגרים מצד המאבטחים. כך, לדוגמה, במרץ 2009 פרץ עימות בין ילדי המתנחלים לילדים פלסטינים בשכונת ואדי חילוה שבסילוואן, וכשביקש אחד האבות לחלץ את בן אחיו מהמקום, הכו אותו ואת בני משפחתו עשרות מאבטחים (עדותו של מר תאמר קראין בעמ' 8-9 לדו"ח מרחב לא מוגן, נספח ע/1 לעיל).

ג. סמכויות הפיקוח על התנהלות המאבטחים והגורם בפניו ניתן להתלונן על חריגה מסמכות

משטרת ישראל אחראית לפן המבצעי והמקצועי של פעילות המאבטחים ואילו משרד השיכון אחראי לפן המנהלי:

"בדיון בלשכת מנכ"ל המשרד לביטחון פנים שהתקיים בשנת 1998, מועד הקמת יחידת האבטחה של משרד השיכון, סוכם כי האחריות להפעלת כוח האבטחה תחולק, ו"האחריות המבצעית והמקצועית תהיה של המשטרה באופן בלעדי" (דוח שנתי 60 לשנת 2009 ולחשבונות שנת הכספים 2008, עמ' 101) (להלן: דו"ח מבקר המדינה).

העתק העמודים הרלוונטיים בדו"ח מבקר המדינה מצ"ב ומסומן ע/9.

גם בתשובת משרד השיכון לתנועת "שלום עכשיו" מיום 21.7.2010, נספח ע/2 לעיל, הבהיר המשרד את חלוקת התפקידים בין המשרד לבין המשטרה:

"משטרת ישראל מנחה ומפקחת על היחידה מבחינה מבצעית ומשרד הבינוי והשיכון - מבחינה מנהלתית".

משכך, משרד השיכון אחראי רק לפיקוח המנהלי על עבודת המאבטחים ואילו המשטרה אמורה לפקח על יתר ההיבטים של פעילות המאבטחים ובכלל זה השימוש בכלי נשק, חריגה מסמכות והתנהלותם המבצעית. מהמסמך של אגף הביטחון במשרד השיכון שצורף כנספח לדו"ח אור עולה, כי הפיקוח של משרד השיכון עוסק רק בעמידת המאבטחים בדרישות המכרז ובביצוע האבטחה כלפי התושבים היהודיים בלבד הכולל. הפיקוח המופעל על ידי משרד השיכון כולל "ביקורות, בקורות, תרגילים, אימונים, דרישות סף, ציוד, בדיקות נוכחות בעמדות, וכיו"ב" (מכתב מיום 21.6.05, נספח לדו"ח ועדת אור, נספח ע/3 לעיל).

משום כך, לא ברור מיהו הגורם המוסמך לקבל תלונות על פעולות המאבטחים, מיהו הגוף הבודק תלונות אלו ולפי אילו כללים ונורמות הם נבחנים. כל אלו מקשים ומונעים למעשה את האפשרות להתלונן על מאבטחים אשר חרגו מתפקידם, ובכך מאפשרים התעמרות של המאבטחים באוכלוסייה הפלסטינית.

דוגמא לכך ניתן למצוא בהתכתבויות האגודה לזכויות האזרח עם המשרד לביטחון פנים ומשרד השיכון, בהן ניכר בבירור, כי אף אחד מהגורמים הממונים איננו נוטל על עצמו את האחריות המלאה לפעולות המאבטחים, אלא רק להיבט הספציפי לגביו הוא רואה עצמו אחראי: סעיף 3 למכתב המשרד לביטחון פנים מיום 11.7.2010 מציינן, כי משרד הבינוי והשיכון הוא הכתובת לפניות בנושא פעילות המאבטחים. מאידך, סעיף 6 למכתב המשרד לביטחון פנים מיום 29.7.2010 (נספח ע/8 לעיל), מפנה לנהלי המשטרה לעניין ההגבלות על השימוש בכח על-ידי המאבטחים ונהלי הפתיחה באש, וכן מפנה למשטרה לעניין הביקורת את התנהלות המאבטחים ובחינת שיקול דעתם.

העתק מכתב המשרד לביטחון פנים מיום 11.7.2010 מצ"ב ומסומן כנספח ע/10.

36. כל המידע המפורט לעיל נחוץ לעותרים לשם הכרתה של הסוגיה לעומקה והבנת אופן הפיקוח על פעולות המאבטחים, ולשם המשך הפעילות המשפטית והציבורית בנושאים אלה.

#### ד. השתלשלות העניינים קודם להגשת הבקשה לפי חוק חופש המידע

37. העותרת 5 ניהלה מספר התכתבויות עם המשרד לביטחון פנים, משרד השיכון ומשטרת ישראל, בעניין פעילות המאבטחים בירושלים המזרחית, סמכויותיהם והפיקוח על פעילותם. ואולם, פניות העותרת 5 לא קיבלו מענה מספק ולא נמסר כל מידע שעשוי היה להבהיר את הסוגיות

שהוצגו לעיל. מההתכתבויות שניהלה העותרת 5 עם המשרד לביטחון פנים ועם משרד השיכון עולה, כי הם מעבירים את האחריות זה לזה, וכי הם נמנעים להבהיר את חלוקת האחריות והתפקידים בין כל הגורמים המעורבים.

38. כבר ביום 27.1.2010 פנתה תנועת "שלום עכשיו" למשרד השיכון בבקשה לקבל, בין היתר, מידע באשר לסמכויות בהן מחזיקים המאבטחים ולגבי זהות הגורם המפקח על הפעלת הסמכויות כדון, במכתב המצורף כנספח 6/ע לעיל. בתשובת הלשכה המשפטית במשרד השיכון נמסר, כי משטרת ישראל מנחה ומפקחת על היחידה מבחינה מבצעית ומשרד הבינוי והשיכון - מבחינה מנהלתית (נספח 2/ע לעיל).

39. בעקבות מעורבות המאבטחים באירועים האלימים בסילוואן, פנתה העותרת 5 ביום 6.6.2010 לשר השיכון וכן לשר לביטחון פנים בבקשה לבדוק את התנהלותם של המאבטחים ולקבל תשובה בעניין הפיקוח והבקרה על התנהלותם והמגבלות המוטלות עליהם לעניין השימוש בכח והיקף פעילותם. במכתב ביקשה האגודה לזכויות האזרח לקבל מענה לשאלות הבאות:

א. מכח אילו חוקים ניתנו למאבטחים הפועלים בירושלים המזרחית מטעם ובמימון משרד השיכון סמכויות שימוש בכח כלפי התושבים.

ב. מיהו הגוף המנהלי המבקר את התנהלות המאבטחים ובוחר את שיקול דעתם באופן שוטף?

ג. מהי דרך ההעסקה של המאבטחים? באמצעות איזו חברה הם מועסקים? האם קיים פיקוח או בקרה על זהות האנשים המועסקים בתפקיד רגיש זה?

ד. האם המאבטחים מקבלים הדרכות עם תחילת עבודתם, המדגישות את רגישות המקום ואת ההשלכות המיידיות של פעולותיהם?

ה. האם קיימות הגבלות לשימוש בכח, לרבות הוראות פיתה באש, להן כפופים המאבטחים? ואם כן, ביקשה האגודה לזכויות האזרח לקבל את פירוטם. כן ביקשה האגודה לזכויות האזרח לקבל התייחסות לשאלה כיצד במצב בו נהלי המשטרה אינם מתירים שימוש באש חיה, נהלי המאבטחים (ככל שקיימים נהלים כאלה) מתירים זאת.

העתק מכתב האגודה לזכויות האזרח מיום 6.6.2010 והתזכורת מיום 12.7.2010 מצ"ב ומסומנים 11/ע.

40. תשובתו של מר משה סברנו, סמנכ"ל בכיר למינהל ומשאבי אנוש במשרד השיכון, לא ענתה באופן מספק לשאלות שהועלו ועיקר האחריות לפעילות המאבטחים הופנה לפתחה של המשיבה. בתשובתו ציין, כי המאבטחים פועלים במסגרת חוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור, התשס"ה-2005; יחידת האבטחה מונחית באופן מקצועי על ידי משטרת ישראל; המאבטחים מקבלים הדרכות מקיפות עם תחילת עבודתם במשך 3 ימים תמימים; ולענין השימוש בכח התייחס מכתבו של מר סברנו אך ורק לשימוש בנשק חי, וציין כי המאבטחים

פועלים עפ"י נוהל משטרת ישראל מס' 90.223.106 (מאוחר יותר התברר כי הכוונה לנוהל מס' 90.222.106 "הוראות שימוש בכלי ירייה בגופים מאובטחים"). המכתב צורף לעתירה כנספח ע/8 לעיל.

41. בתשובתו של עו"ד אריאל סיזל, ממונה יעוץ משפטי במשרד לביטחון פנים, מיום 11.7.2010 נכתב כי משטרת ישראל משמשת "אך כגורם מנחה של מערך זה" (דהיינו: מערך האבטחה) וכי משרד השיכון הנושא באחריות לפעילות יחידת האבטחה הוא זה שצריך להשיב לטענות. עוד ציין הממונה כי כל אירוע ירי מתוחקר על ידי משרד השיכון והממצאים מועברים לבדיקת המשטרה ובמידת הצורך נפתחת חקירה משטרתית. המכתב צורף לעתירה כנספח ע/10 לעיל.

42. בעקבות המקרה בו נורה למוות מר סאמר סרחאן, תושב סילוואן, מירי של מאבטח ביום 22.9.2010, פנתה העותרת 5 ביום 26.10.2010 לעו"ד רוני ליבוביץ', היועץ המשפטי של משטרת מחוז ירושלים, בבקשה לבדוק את פעולות החקירה שבוצעו במקרה זה. במענה למכתב זה נמסר ביום 8.11.2010, כי בעניין זה נפתח תיק חקירה וכי האירוע בחקירה ולכן לא ניתן למסור פרטים הנוגעים לה.

העתק מכתב העותרת 5 ליועמ"ש משטרת מחוז ירושלים מיום 26.10.2010 מצ"ב ומסומן ע/12.

העתק מכתב יועמ"ש מחוז ירושלים מיום 8.11.2010 מצ"ב ומסומן ע/13.

43. ביום 18.10.2010 פנתה העותרת 5 שוב למשרד השיכון בבקשה לקיים פגישה בנושא המאבטחים במטרה לקבל מענה לשאלות, בין היתר, באשר להגדרות התפקיד ונהלי העבודה של המאבטחים וזהות הגורמים המפקחים על עבודת המאבטחים והמתחקרים אירועים אלימים. עד למועד הגשת עתירה זו, לא התקבל מענה גם לפנייה זו.

העתק מכתב העותרת 5 למשרד השיכון מיום 18.10.2010 מצ"ב ומסומן ע/14.

#### **ה. נוהל "הנחיית היחידה לאבטחת מתחמים במזרח ירושלים" והבקשה לפי חוק חופש המידע**

44. כפי שתואר לעיל, ניסיונות העותרת 5 לקבל מידע מהמשרד לביטחון פנים וממשרד השיכון באשר לנהלי העבודה של יחידה האבטחה והפיקוח המופעל עליה העלו חרס. מעיון בדו"ח מבקר המדינה (נספח ע/9 לעיל) שעסק בשיקום בית העלמין היהודי בהר הזיתים, פיתוחו ואבטחתו (עמ' 81-110) עלה, כי קיים נוהל "הנחיית היחידה לאבטחת מתחמים במזרח ירושלים", שאושר בפברואר 2009 על ידי חטיבת האבטחה במטה הארצי של משטרת ישראל שמטרתו "הסדרת דרכי פעולה למתן הנחיה מקצועית מטעמה של משטרת ישראל לפעילות היחידה לאבטחת מזרח ירושלים, באמצעות גורמי משרד השיכון" (עמ' 102 לדו"ח מבקר המדינה).

45. מדו"ח מבקר המדינה ניתן ללמוד, כי הנוהל עוסק בהגדרת תפקיד משטרת ישראל כגוף מנחה לפעילות המבצעית של יחידת האבטחה בירושלים המזרחית וכי הנוהל כולל הגדרה של הסמכויות והמשאבים הנדרשים לניהול יחידת האבטחה. כמו כן, כולל הנוהל את רשימת מתחמי ההתיישבות היהודית בירושלים המזרחית שעליהם תחול הנחיית חטיבת האבטחה. על חשיבותו ומרכזיותו של הנוהל ניתן ללמוד מההתייחסות בדו"ח מבקר המדינה נספח 9/ע לעיל, בעמ' 102-103 :

"בפברואר 2009 אישרה חטיבת האבטחה במטה הארצי של משטרת ישראל (להלן - חטיבת האבטחה) נוהל שמטרתו 'הסדרת דרכי פעולה למתן הנחיה מקצועית מטעמה של משטרת ישראל לפעילות היחידה לאבטחת מזרח ירושלים, באמצעות גורמי משרד השיכון'. בנוהל מצוין שהיחידה פועלת בתחום זה בכפופות למשרד השיכון ללא הנחיה מקצועית סדורה, והמשטרה תפעל להנחיית גורמי משרד השיכון בנושא. נספח ג' לנוהל מפרט את רשימת מתחמי ההתיישבות היהודית במזרח ירושלים שעליהם תחול הנחיית חטיבת האבטחה... משרד מבקר המדינה העלה כי ההנחיות בנוהל מסדירות ... את הפעולות לאבטחה של מתיישבים ומתחמי מגורים יהודיים במזרח ירושלים ולשמירה עליהם, שכאמור מתבצעות משנת 1997, וכן את ליווי המבקרים בבית העלמין... "

46. גם מעיון בתפקידיה ויעדיה של חטיבת האבטחה במשטרת ישראל, אשר הוציאה את הנוהל, ניתן ללמוד על תוכנו של הנוהל. ייעודה של חטיבת האבטחה הוא גיבוש תפיסת האבטחה הפיזית והחמושה, הנחיה מקצועית ופיקוח ובקרה בהתאמה לרמות האיום, התפקיד והמשימות של כלל הגופים המונחים ע"פ חוק, תקנות והחלטות ממשלה לצורך מניעה וצמצום הפגיעה בנפש וברכוש. לאור זאת, נראה כי הנוהל כולל הגדרה של תפקידי המאבטחים ומשימותיהם, וכן התייחסות לתפקיד הפיקוח והבקרה של המשטרה על תפקוד יחידת האבטחה בירושלים המזרחית.

העתק תדפיס מאתר משטרת ישראל מצ"ב ומסומן ע/15.

47. נוכח כל האמור לעיל, סבורים העותרים כי נוהל זה כולל את המידע ההכרחי כדי לענות על השאלות המתעוררות סביב פעילות המאבטחים. למיטב הבנת העותרים, ההסדר שגובש בנוהל המשטרה מגדיר את סמכויות חברת האבטחה ואת אחריות המשטרה להנחיית היחידה, ועל כן הוא חיוני לצורך הבהרת גבולות פעילות המאבטחים, המגבלות על הפעלת האמצעים שבידם, מעורבות המשטרה בפעילות המאבטחים והביקורת שמפעילה המשטרה על התנהלות המאבטחים.

48. יודגש, כי אף אם הנוהל אינו כולל מידע לגבי סמכויות המאבטחים, הפיקוח עליהם ומגבלות השימוש בנשק, פרסום הנוהל חיוני לצורך בחינת התנהלות הרשויות וחשיפת הפגמים המנהליים בהפעלת מערך האבטחה בירושלים המזרחית.

49. ביום 1.9.2010<sup>1</sup> פנתה העותרת 5 לממונה על חופש המידע במשטרת ישראל בבקשה לפי חוק חופש המידע לקבל את נוהל "הנחיית היחידה לאבטחת מתחמים במזרח ירושלים" ולאחר התזכורת מיום 8.11.2010 התקבלה תשובת היחידה לחופש המידע במשטרת ישראל כי לא ניתן למסור את הנוהל לעיון האגודה לזכויות האזרח היות ובגילוי קיים חשש לפגיעה בביטחון המדינה (סעיף 9(א)(1) לחוק) וכך כי גילוי המידע עלול לשבש את התפקוד התקין של הרשות הציבורית או את יכולתה לבצע את תפקידיה (סעיף 9(ב)(1) לחוק).

העתק מכתבי העותרת 5 מיום 1.9.2010 ומיום 8.11.2010 מצ"ב ומסומן ע/16.

העתק מכתב התשובה מיום 7.11.2010, שהתקבל אצל העותרת 5 ביום 17.11.2010, מצ"ב ומסומן ע/17.

## הטיעון המשפטי

### א. חובת הרשות למסור את המידע המבוקש

50. עם חקיקתו של חוק חופש המידע קיבלה הזכות לקבל מידע עיגון חוקי בישראל. סעיף 1 לחוק הכיר בזכות כללית ורחבה לקבל מידע, והוא קובע כי "לכל אזרח ישראלי או תושב הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית בהתאם להוראות חוק זה".

51. זכות חוקית זו מגלמת בחובה ערכים חוקתיים. בדברי ההסבר להצעת חוק חופש המידע נאמר, כי הזכות לקבל מידע מרשויות ציבוריות היא אחת מזכויות היסוד במשטר דמוקרטי. אף בדיון בקריאה ראשונה בהצעת חוק חופש המידע, ציין שר המשפטים כי "מדובר בזכות למידע שהינה זכות יסודית שמשקלה נכבד, כזכות חברתית ופוליטית וככלי שמאפשר הגשמתן של זכויות אחרות כמו חופש הביטוי, שיוויון ושלטון החוק". (ראו: פרוטוקול ישיבה קט"ו של הכנסת מיום 1.7.1991 בעמ' 203).

52. על חשיבותו של חופש המידע ועל הרציונאלים העומדים בבסיסו ניתן ללמוד מדבריה של השופטת ארבל בפסק הדין בעע"מ 9341/05 התנועה לחופש המידע נ' רשות החברות הממשלתיות (טרם פורסם) (2009):

"בראש ובראשונה הזכות למידע נתפשת כתנאי הכרחי למימושה ולהגשמתה של הזכות החוקתית לחופש הביטוי. היא תנאי להגשמת זכות הציבור לדעת וליכולתו של הציבור לגבש עמדות ולבטאן. בנוסף נגישות למידע המוחזק אצל רשויות

<sup>1</sup> הפניה הראשונה מיום 8.11.10 התייחסה לנוהל משטרת ישראל שמספרו 90.223.106. העותרת 5 הופנתה לנוהל זה במכתב ממשרד השיכון מיום 29.7.10. לאחר שהתברר כי משרד השיכון טעה במספר הנוהל וכי הכוונה היתה לנוהל מס' 90.222.106, שאינו עוסק בהנחיית יחידת האבטחה בירושלים המזרחית אלא ב"הוראות שימוש בכלי ירייה בגופים מאובטחים", תיקנה העותרת את בקשתה לממונה על חוק חופש המידע במשטרת ישראל וביקשה לקבל את הנוהל "הנחיית היחידה לאבטחת מתחמים במזרח ירושלים".



השלטון מאפשרת לציבור להפעיל פיקוח ובקרה על רשויות השלטון, לגלות מעורבות בעשייה השלטונית ולקחת חלק בכינונה ובעיצובה של תרבות שלטונית ראויה, כמו כן מאפשרת לו לתכנן התנהלותו אל מול הרשות ולקבל החלטות מושכלות בתחומים שונים.

53. בשל מעמדה המיוחד של הזכות למידע מציין פרופ' זאב סגל בספרו, המנתח את סוגיית חופש המידע בישראל, כי פרשנות ראויה להוראת חוק מגבילת-מידע היא זו שלפיה ייסוג חופש המידע רק נוכח סכנה ברורה ומוחשית לפגיעה קשה, רצינית וחמורה באינטרס אחר בעל עוצמה, בנסיבות יוצאות דופן של מקרה מסוים (זאב סגל, זכות הציבור לדעת באור חופש המידע (2000) 116; להלן - סגל).

54. גישה זו התקבלה והודגשה בפסיקה, בה נקבע כי **רק במקום בו קיימת "ודאות קרובה" לפגיעה באינטרס ציבורי ניתן להגביל את חופש המידע**. הטיב לנסח זאת השופט ריבלין:

"אכן, קיים אינטרס ציבורי חשוב בשמירה על תקינות פעולתה של הרשות הציבורית, אולם רק מקום בו קיימת ודאות קרובה לפגיעה באינטרס זה – תקום עילה מספקת להגבלת חופש המידע, כמרכיב של חופש הביטוי. ודוק: מקום בו ניתן להפחית את הפגיעה בתקינות פעולתה של הרשות, מבלי לאיין את חופש המידע – מוטב וראוי לעשות כן. ההגבלה על חופש המידע היא בבחינת אמצעי אחרון, וחובה היא על הרשות הציבורית, בטרם תחליט שלא למסור מידע שגילוי מתבקש, לבחון אמצעים שפגיעתם בחופש המידע – פחותה" (עע"מ 3013/04 משרד התחבורה נ' חברת החדשות (טרם פורסם), פסקה 22 לפסק דינו של השופט ריבלין (2006)) (להלן - עניין חברת החדשות).

55. כך גם סבור פרופ' אהרן ברק, אשר הדגיש, כי יש להגביל מסירה של המידע רק כאשר הפגיעה בביטחון המדינה או שלום הציבור הינה **קשה ורצינית, וחומרת הסתברותה היא קרובה לוודאי** (אהרן ברק "חופש המידע ובית המשפט" קריית המשפט ג (2003) 95, 103-101) (להלן - ברק).

56. חובתה של הרשות למסור מידע איננה מותנית בטעם מיוחד שיש למבקש (סעיף 7א לחוק). הוראה זו מבטאת את ההשקפה, שהמידע הציבורי אינו בבחינת נכס של הרשות הציבורית, וכי הוא שייך לכלל הציבור, וכפי שמציין פרופ' סגל: "עקרון החוק הוא בגילוי מידע לכל אזרח או תושב, בלא שהרשות הציבורית תתהה על קנקנו ועל מניעיו" (סגל, בעמ' 160).

ראו גם: בג"ץ 10271/02 פריד נ' משטרת ישראל (טרם פורסם), פסקה 6 לפסק דינו של השופט עדיאל (2006); עע"מ 7024/03 גבע נ' גרמן (טרם פורסם), פסקה 11 לפסק דינה של השופטת ארבל (2006).

57. כפי שנראה בפסקות 64-71 להלן, חוק חופש המידע מבטא עמדה ערכית הקובעת ברירת מחדל של פרסום אקטיבי ומיידי של נהלי הרשות הציבורית. בעוד שבדרך כלל מתממש עקרון השקיפות במענה לשאלה שמפנה האזרח לרשות, כאשר מדובר בנהלים קבע המחוקק, כי אל לה לרשות להמתין שתוגש לה בקשה לפרסום הנוהל, אלא עליה לפעול בעצמה לחשיפת נהליה בפני הציבור.

58. חובה זו חלה מקל וחומר, כאשר הפונה יכול להצביע על אינטרס כבד משקל לקבלת המידע. משקל זה יגבר במיוחד, כאשר יש במידע המבוקש כדי להשליך על מימושו של זכויות אדם. ברי, כי לנהלים ולכללים החלים על פעילות המאבטחים בירושלים המזרחית חשיבות והשפעה על זכויות אדם של עשרות אלפי התושבים הערבים בירושלים המזרחית הבאים עמם במגע יומיומי, וביניהם העותרים 1-4 בעתירה זו, כפי שהוסבר בחלק העובדתי בעתירה.

59. כמו כן, בענייננו באים השיקולים העומדים ביסוד חופש המידע לידי ביטוי מובהק. גילוי של נוהל משטרת ישראל המסדיר את אבטחתם של מתחמי ההתיישבות היהודית בירושלים המזרחית על ידי מאבטחים פרטיים, מגשים את מהותו של עקרון חופש המידע: חשיפתו של גוף ציבורי לביקורת ופיקוח ציבורי; זכות הציבור לקבל מידע הנוגע לזכויותיו; עקרון שקיפות פעולות השלטון. מדובר במידע ציבורי במובנו המובהק של ביטוי זה שכן פומביות המידע הכרחית לצורך הבטחת יכולתם של התושבים לכלכל את צעדיהם, להגן על זכויותיהם ולדעת מהן הסמכויות שרשאים המאבטחים להפעיל כלפיהם.

כיצד יוכל אזרח להתלונן על חריגה מסמכות בלא שיש בידיו מידע בדבר מסגרת הסמכות שבידי המאבטחים, האמצעים שמותר לנקוט כלפיו וזהות הגורם שבפניו הוא רשאי להתלונן?

60. ברי, כי אילו היו שירותי האבטחה הללו נתונים בידיה של משטרת ישראל ולא בידי מאבטחים פרטיים, היה הציבור זכאי לדעת מהן מגבלות כוחה של המשטרה ביחס אליו. מכאן, שעצם ההחלטה על הפרטת שירותי האבטחה והפעלתם באמצעות גורם חיצוני למשטרה, איננו יכול להצדיק את הסתרתו של מידע בסיסי וחיוני זה.

61. כמוסבר לעיל, פעילות המאבטחים כוללת עיכובים, סגירת רחובות וכבישים לתנועה, חיפושים בגוף, ברכב ובבית, הרחקת ילדים משטחים ציבוריים, הפעלת כוח בדרכים שונות כלפי האוכלוסייה האזרחית וכיו"ב. כל האמצעים הללו שמפעילים המאבטחים כלפי תושביה הערבים בלבד של ירושלים המזרחית עשויים לפגוע בשלל זכויות אדם: הזכות לחיים, הזכות לכבוד, הזכות לפרטיות, חופש התנועה, הזכות לפרנסה, הזכות בריאות, הזכות להליך הוגן ועוד.

62. בהתמודדות היומיומית הזו מוצאים עצמם תושבי ירושלים המזרחית נתונים למרות כוחות האבטחה, לרוב מבלי שברורות להם הסמכויות שרשאים המאבטחים להפעיל כלפיהם, מהם הנהלים לגבי מה מותר ומה אסור למאבטחים לעשות ולדרוש מהם ומהי מעורבות המשטרה בפיקוח על המאבטחים.

63. המידע המבוקש במסגרת עתירה זו נחוץ לציבור בכלל ולתושבי ירושלים המזרחית בפרט על מנת שידעו כיצד להתמודד עם פעולות האבטחה המבוצעות על ידי מאבטחים פרטיים תוך הגבלת זכויותיהם הבסיסיות, כמפורט לעיל. המידע נחוץ אף לאגודה לזכויות האזרח ולארגוני זכויות אדם נוספים הפועלים למנוע הפרות זכויות אדם, המבקשים לבחון את חוקיות פעולות המאבטחים.

### **ג. חובת פרסום נהלים**

64. מעיון בדו"ח מבקר המדינה למדנו, כי פעולות המאבטחים מוסדרות בנוהל של המשיבה אותו ביקשה העותרת 5 לקבל לידיה במסגרת חוק חופש המידע. סעיף 6(א) לחוק חופש המידע עיגן את החובה לפרסם הנחיות מינהליות כחלק מכללי המינהל התקין בקובעו, כי "רשות ציבורית תעמיד לעיון הציבור את ההנחיות המנהליות הכתובות שעל-פיהן היא פועלת ושיש להן נגיעה או חשיבות לציבור".

65. הנחיות מינהליות הן "כללים נורמטיביים שהמינהל הציבורי קובע כדי להדריך עצמו במילוי תפקידו. להנחיות אלה שמות שונים כגון: נוהל, הנחיות, מדיניות, קווי פעולה, הוראות ועוד. לשמות השונים אין חשיבות ויש לבחון את המהות והעיקר- מדובר בכללים גמישים המתווים את פעילות הרשות במילוי תפקידה על פי חוק" (מ-י-ם) 530/07 האגודה לזכויות האזרח נ' משרד הפנים (טרם פורסם) פסקה 14 לפסק הדין (2009).

66. שני הטעמים המרכזיים עליהם מושתתת החובה לפרסום נהלים של הרשות הם:

**"הטעם המתמקד בפרט, שורשו בהכרה בזכותו של הפרט לדעת את הנורמות העשויות להשפיע על מהלך חייו...בפרסום בא לידי ביטוי משטר חופשי ודמוקרטי המבטיח את יכולתו של האדם לתכנן את חייו כרצונו..."**

הטעם השני המצדיק פרסומן של הנחיות פנימיות נוגע בעיקר לתקינותו של השלטון. לתקינות זו שני פנים: ראשית, יש בפרסומם של הכללים אשר לפיהן פועלת הרשות המינהלית כדי להוות מחסום כנגד שרירות לב שלטונית, ואף כנגד הפליה נסתרת... שנית, פרסומם של הכללים חושף אותם, ובכך את הרשות, לביקורת ציבורית ואף שיפוטית, אשר יכולה להוביל לשיפור מתמיד בדרך

תפקודה של זו האחרונה... (בג"צ 1477/96 נמרודטקס בע"מ נ' משרד התעשייה והמסחר, פ"ד נג(5) 193, 199 (1998) (ההדגשה הוספה, ק' צ')

ראו גם: בג"ץ 5537/91 אפרתי נ' אוסטפלד, פ"ד מו(3) 501, 513 (1992); בג"ץ 7139/02 עבאס בצה נ' שר הפנים, פ"ד נו(3) 481, 491 (2003).

67. בדברי ההסבר לסעיף 6 לחוק נקבע כי "על הרשות הציבורית להביא לידיעת הציבור מידע על ההנחיות שלפיהן היא פועלת." סעיף זה נועד לשים קץ למצב לפיו "הנהלים הפנימיים, ההנחיות והחלטות בדבר מדיניות, הם במקרים רבים בגדר "תורת הנסתר" בפני הציבור, חרף השפעתם הרבה על זכויותיו ועל האופן שבו פועלת הרשות. נהלים פנימיים והנחיות הם למעשה בבחינת דין המחייב את הרשות, ויש הצדקה רבה לכך שהרשות תפעל מיוזמתה לפרסומם ברבים, כפי שפסק גם בית המשפט העליון." (דברי ההסבר להצעת חוק חופש המידע, התשנ"ז-1997, הצעות חוק תשנ"ז, 25.6.1997, עמ' 400).

68. לאור חשיבות פרסומם של נהלים, ראה המחוקק לנכון לקבוע בסעיף 3 לתקנות חופש המידע, התשנ"ט-1999 חובה להעמיד הנחיות מנהליות לעיון הציבור במשרדיה על מנת לאפשר את נגישות הציבור למידע זה. הנוהל המבוקש בענייננו הנו חלק מהמידע שצריך להיות נגיש ופתוח בפני הציבור ואין הוא אמור להיות כפוף להליך של הגשת בקשה מיוחדת לפי חוק חופש המידע.

69. חשוב להדגיש כי מדובר בנוהל שיש לו "נגיעה וחשיבות לציבור" (כלשון סעיף 6 לחוק) והוא בעל השלכות ישירות על אורח החיים של תושבי ירושלים המזרחית לאור המעורבות הנרחבת של המאבטחים בחיי היומיום שלהם. הדעת נותנת שהאזרחים שחיהם מושפעים מפעילות זו, יוכלו לדעת על קיומו ועל תוכנו של הנוהל המסדיר את פעילות המאבטחים. פרסום הנוהל יאפשר לתושבים לתכנן את צעדיהם, לבקר ולהתלונן על פעילות המאבטחים כשזו חורגת מהגדרות תפקידם ולפזר את הערפל סביב המותר והאסור בפעילות המאבטחים.

70. בהקשר זה נפסק, כי מגמת החוק היא לאפשר מסירה מירבית של המידע, וכשהנחיות פנימיות עשויות להשפיע על זכויות הפרט, תנאי מוקדם לקביעתן והחלתן הוא הבאתן לידיעת המעוניינים. כן נפסק, כי הלכה זו חלה גם על פרסום הנחיות משטרה (עע"מ 9187/07 לוזון נ' משרד הפנים (טרם פורסם), פסקה 60 לפסק דינו של השופט דנציגר (2008)). הלכה זו שיושמה לעניין חובת המשטרה להביא לידיעת המעוניינים הנחיה העוסקת בקריטריונים לאישור בקשות למתן היתר לאבטחה חמושה של אדם פרטי, יפה מקל וחומר למקרה שלפנינו שבו הנוהל עוסק בהפעלת סמכויות נרחבות מצד מאבטחים כלפי תושבים ובוודאי שיש בנוהל כדי להשפיע על זכויות הפרט.

71. כמו כן, פרסום הנוהל חיוני כדי לאפשר ביקורת ציבורית על התאמתו של הנוהל המשטרתי לסמכויות שהוענקו למאבטחים הפרטיים בחוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור, החוק שמתוקפו הוסמכו המאבטחים בירושלים המזרחית.

### ג. חובה מוגברת לפרסם נהלים העוסקים בהפרטת כוח שיטור

72. המידע המבוקש בעתירה זו עוסק בסוגיה רגישה מאין כמותה של הפרטת סמכויות שיטור ואבטחה. שירותי האבטחה הניתנים לתושבים היהודים בירושלים המזרחית בידי מאבטחים פרטיים מהווים **מיקור חוץ של תפקידי הליבה של המשטרה**. המאבטחים מפעילים אבטחה מרחבית באזור גיאוגרפי נרחב המתפרש על פני חלקים שונים של ירושלים המזרחית, בהם מתגוררים מאות אלפי ערבים תושבי ירושלים. כפי שהוסבר בפסקה 20 לעיל, המאבטחים נדרשים להפעיל במסגרת תפקידם שיקול דעת נרחב.

73. משטרת ישראל היא המופקדת על קיום הסדר הציבורי ועל שמירת שלומם וביטחונם של אזרחי ישראל. במקרה שלפנינו נראה, כי הסמכות הייחודית הנתונה למשטרה להפעלת אמצעי כפייה וכח כלפי התושבים, הועברה - במידה חלקית - לידי המאבטחים. בעניין זה ראוי להזכיר את הערתו של השופט חשין כי "טרם הגענו להפרטתה של המשטרה. יש לקוות כי אף לא נגיע לכך" (בג"צ 5009/97 חברת מולטימדיה בע"מ נ' משטרת ישראל נב(3) 679, 689 (1998)).

74. על מעמדה הציבורי הרם של המשטרה והחשיבות של תפקידיה, ניתן ללמוד מפסק הדין בבג"צ 2557/05 מטה הרוב נ' משטרת ישראל, פסק 16 לפסק דינו של הנשיא ברק (לא פורסם) (2005), אשר הדגיש את:

"...ההכרה במרכזיותה של משטרת ישראל כגוף הבלעדי המופקד על שמירת החוק והסדר הציבוריים, ועל ההגנה על אופי המשטר. תפיסה זו משקפת את ההכרה במרכזיותן של זכויות היסוד החוקתיות. יש בה כדי להבטיח הגנה רחבה, מקצועית, ושוויונית, על מימושן של זכויות האזרח. יש בה כדי להבטיח הגנה על אופייה הדמוקרטי של מדינת ישראל."

כן ראו את דבריה של השופטת פרוקצ'יה בבג"צ 671/04 גרין נ' מדינת ישראל, פ"ד נט(5) 827, 833 (2005):

"המשטרה הינה מערכת המופקדת על שירות חיוני לציבור; ככזו היא אחראית לביצוע משימות נרחבות בעלות חשיבות עליונה לחברה"

75. כפי שתואר לעיל, המאבטחים מפעילים סמכויות שהשימוש בהן כרוך פגיעה קשה בזכויות יסוד של התושבים הערבים וכל זאת מבלי שהם כפופים לפיקוח המוגבר הקיים בשירות הציבורי. בהקשר זה, קבע רנ"צ (בדימ') אהרונישקי בהופעתו בפני ועדת אור, כי יש "להעביר [את סמכויות המאבטחים - ק' צ'] לאחריות משטרת ישראל, **אין לאפשר הקמת "משטרה פרטית"**" (עמ' 27 לדו"ח ועדת אור, נספח ע/3 לעיל).

76. בלא להיכנס לשאלת חוקיות הפרטת סמכויות האבטחה בירושלים המזרחית, ברי כי אילו היו שירותי האבטחה הללו נתונים בידיה של משטרת ישראל, כפי שנעשה במרבית חלקי מדינת ישראל, היה הציבור זכאי לדעת מהן מגבלות כוחה של המשטרה ביחס אליו. מכאן, שעצם

ההחלטה על הפרטת שירותי האבטחה והפעלתם באמצעות גורם חיצוני למשטרה, איננו יכול להצדיק את הסתרתו של מידע בסיסי וחיוני זה. הפרטה מסוג זה, הכרוכה בהענקת סמכויות ייחודיות ורגישות אלה, מגבירה את חובת השקיפות ביחס לסמכויות שהוענקו לגופים הפרטיים, וביחס לאופן בו הם עושים שימוש בסמכויות אלו, נוכח פוטנציאל הפגיעה בפרט הצפוי בהפרטה מסוג זה.

77. על הרגישות המוגברת של הסוגיות המוסדרות בנוהל המבוקש בעתירה זו ניתן ללמוד מפסק הדין בבג"צ 2605/05 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' שר האוצר, פסקה 2 לפסק דינה של השופטת ארבל (2009) (ההדגשה הוספה, ק' צ'), אשר עסק בהפרטת בתי הסוהר. הדברים שנאמרו בפסק הדין לעניין הפעלת כח מרות שלטוני במסגרת בית סוהר פרטי, יפים גם לעניין הפעלת סמכויות שיטור בידי גורם פרטי:

**"... אלמלא הפעלת כוח זו הייתה נעשית על ידי מוסדותיה המוסמכים של המדינה, בהתאם לסמכויות הנתונות להם ולשם קידום האינטרס הציבורי הכללי ולא אינטרס פרטי זה או אחר, לא הייתה הפעלת הכוח האמורה זוכה ללגיטימיות דמוקרטית, ומדובר היה למעשה בהפעלה פסולה ושרירותית של אלימות. במישור האחר, העובדה שמי שמפעילים את הכוח המאורגן פועלים במסגרת המדינה וכפופים לדינים ולנורמות החלים על מי שפועל במסגרת גופי המדינה ואף לאתוס של השירות הציבורי הממלכתי במובנו הרחב של מושג זה, יש בה כדי להפחית משמעותית את הסכנה כי הכוח הרב הנתון לאותם גופים ינוצל לרעה, וכי הסמכויות הפוגעניות הנתונות להם יופעלו באופן שרירותי או לקידומן של מטרות זרות."**

78. פסק הדין בעניין הפרטת בתי הסוהר המצוטט לעיל קבע כי בהפרטה מעין זו טבועה פגיעה אינהרנטית בזכויות אדם. דברים אלה מחדדים את החשיבות המוגברת שבהבטחת ביקורת ציבורית על פעולות שנעשות במסגרת הפרטת סמכויות שלטוניות הכוללות הפעלת כח, כמו זו העומדת במרכז עתירה זו. ביקורת ציבורית תלויה בראש ובראשונה בחופש המידע הרלוונטי ועל כן קיים הכרח בפרסום הנוהל המבוקש.

#### **ד. עילות הסירוב למסירת המידע**

79. בתשובת המשיבה לבקשה למסירת המידע, נספח **ע/17** לעיל, הועלו שתי עילות שונות המצדיקות את הסירוב למסור את הנוהל המבוקש, מכוח הסייגים בסעיפים 9(א) ו-9(ב) (1) לחוק. יחד עם זאת, לא נמסר כל פירוט נוסף מעבר להפניה לסעיפי החוק, שיש בו כדי להבהיר את טענותיה או לתמוך בטענה זו, שנטענה בסתמיות ובכלליות. בנסיבות אלה, ובהיעדר מידע קונקרטי על תוכנו של הנוהל המבוקש, יכולתם של העותרים להתייחס לטענות המשיבה הינה מוגבלת ביותר.

80. ואולם על פניו, מעיון בסייגים אליהם הפנתה המשיבה להצדקת הסיור לקבלת המידע לא עולה כל טעם ענייני לסירובה של הרשות למסור את המידע.

81. אך יודגש: נוכח העובדה, כי המשיבה מבקשת להסתמך על סייגים שבחוק, נטל ההוכחה להתקיימותם של הסייגים ולהצדקת הסיור מוטל עליה (ראה סעיפים 106-108 להלן).

82. נבחן את הסייגים, אליהם הפנתה המשיבה ביחס לנוהל המבוקש בבקשת המידע.

### **סעיף 9(א)(1): חשש לפגיעה בביטחון המדינה**

83. סעיף זה קובע כי רשות ציבורית לא תמסור מידע, אשר בגילוי יש חשש לפגיעה בביטחון המדינה, ביחסי החוץ שלה, בביטחון הציבור או בביטחון או שלומו של אדם. דעת העותרים הינה, כי במסירת המידע המבוקש אין חשש לגרימת פגיעה בביטחון המדינה.

84. המידע המבוקש במסגרת עתירה זו נוגע לנוהל העוסק בהגדרת תפקידי יחידת האבטחה הפרטית הפועלת בירושלים המזרחית, סמכויותיה והפיקוח עליה. טענת המשיבה, כי המידע המבוקש נופל במסגרת הסייג שבסעיף 9(א)(1) לחוק, נראית על פניה, כחסרת שחר.

85. ראשית, המידע המבוקש אינו נוגע כהוא זה לביטחון המדינה, אלא ליחידה פרטית המאבטחת כ- 2000 תושבים יהודים בלבד המתגוררים במספר שכונות בירושלים המזרחית. תפקיד המאבטחים אינו נוגע לביטחון המדינה אלא לענייני סדר ציבורי ואבטחה בחלק מסוים של ירושלים.

86. שנית, המידע המבוקש נוגע ליחידת אבטחה שפעולתה גלויה וחשופה לציבור. המאבטחים הפרטיים בירושלים המזרחית פועלים במהלך כל שעות היום באופן גלוי. יש לזכור, כי אין המדובר ביחידת מודיעין חשאית צבאית או משטרתית, אלא במאבטחים פרטיים שהוסמכו בסמכויות הדומות לאלה של מאבטחים בקניון או בכניסה לבתי עסק.

87. בהתחשב בחשיבותה ובמעמדה הנורמטיבי של הזכות לחופש מידע, לא ניתן להסתפק בהערכה כוללת וגורפת של סיכון לביטחון המדינה, אלא נדרשת בדיקה קונקרטית ופרטנית של נסיבות העניין על מנת להכריע אם מתקיימת הצדקה לסטייה מהכלל בדבר חשיפת נהלים. ויוזכר, **נוסחת האיזון שאומצה בפסיקה מחייבת כי הפגיעה הצפויה בביטחון המדינה תהייה קשה, רצינית וחמורה ובנוסף כי ההסתברות להתרחשותה תהייה ברמה של ודאות קרובה** (בג"צ 680/88 שניצר נ' הצנזור הצבאי הראשי, פ"ד מב(4), 622, 634-633 (1989)).

88. אף אם יוכח, מסיבות שלעותרים קשה לצפותן, כי המידע המבוקש עלול לפגוע בביטחון המדינה או בתפקוד הרשות, הרי שעדיין יש לשקול את מסירת המידע, שכן נפסק שאין מדובר בהסדר שלילי, המונע כל אפשרות לקבל מידע מגופים אלה, אלא שיש לערוך איזון בין הזכויות והאינטרסים המתנגשים על מנת להגיע להחלטה סבירה וצודקת (בג"צ 10271/02 פריד נ')

משטרת ישראל (טרם פורסם), פסקאות 6-7 לפסק דינו של השופט עדיאל וכן בפסק דינו של הנשיא ברק (2006).

89. גם אם ישנם אינטרסים נוגדים, הרי שהאינטרס בגילוי המידע גובר על האינטרס בהסתרתו, בשל היותו רלוונטי לשמירה על זכויות יסוד של אנשים רבים, בעלי עניין אישי במידע. האיזון בהתנגשות בין חופש המידע לערכים ציבוריים אחרים הינו איזון אנכי. לדעת פרופ' סגל, בהתנגשות בין חופש המידע לבין אינטרסים נוגדי חופש מידע, למשל החשש לפגיעה בביטחון המדינה, חופש המידע ייסוג רק כאשר ישנה **סכנה ברורה ומיידית לפגיעה חמורה באינטרס נוגד (סגל, בעמ' 176-177)**.

90. **המשיבה לא הראתה, כי ישנה סכנה ברורה ומיידית או למצער הסתברות קרובה לוודאי לפגיעה באינטרסים ציבוריים נוגדים, ולפיכך יש למסור את המידע המבוקש בעתירה זו.**

#### **סעיף 9(ב)(1): מידע אשר גילוי עלול לשבש את התפקוד התקין של הרשות**

91. רשימת הנושאים בסעיף 9(ב) לחוק נוגעת למידע שרשות ציבורית אינה חייבת למסור. פרופ' זאב סגל מציין בספרו כי השיקול המרכזי שעל הרשות לשקול, בהקשר זה, הוא מידת העניין הציבורי שבגילוי המידע. בהמשך מציין פרופ' סגל כי פרשנות הסעיף צריכה להיעשות בהתאם להוראת התשתית של החוק בסעיף 1, בדבר הזכות לקבל מידע.

92. סעיף 9(ב)(1) קובע כי רשות ציבורית אינה חייבת למסור מידע אשר גילוי עלול לשבש את התפקוד התקין של הרשות הציבורית או את יכולתה לבצע את תפקידה. נוכח העובדה, כי תשובת המשיבה לסרב ליתן את המידע לא נומקה ולא פורטה, אין באפשרות העותרות לשער באיזה אופן עשויה מסירת המידע האמור לפגוע בתפקוד המשיבה. להבנת העותרים, וזו אף הנחה שביסוד חובתה של הרשות לגלות נהלים על פיהם היא עובדת - חשיפתם של נהלי עבודה מיטיבה ומשפרת את תפקודה התקין של הרשות, מונעת שרירות ומגבירה את אמון הציבור ברשות ובעבודתה.

93. ויובהר: סעיף 9(ב)(1) לחוק, עליו נסמכת המשיבה בהחלטתה לסרב למסור מידע, קובע כך:

”(ב) רשות ציבורית אינה חייבת למסור מידע שהוא אחד מאלה:

(1) מידע אשר גילוי עלול לשבש את התפקוד התקין של הרשות הציבורית או את יכולתה לבצע את תפקידה”

94. דהיינו, החריג בסעיף 9(ב)(1) עוסק בחשש מפני שיבוש התפקוד של **הרשות הציבורית** עצמה. בהנחה כי תפקיד המשטרה, על פי טענתה היא, מסתכם בהנחיה של מערך האבטחה ופיקוח עליו, לא ברור כיצד פרסום הנוהל עשוי לפגוע בתפקידים אלו. במידה וכוונת המשיבה הוא



למנוע שיבוש בתפקודה של חברת האבטחה הפרטית באמצעות החסיון, הרי שלא זו מטרתו של החריג שבסעיף זה.

95. לא זו אף זו, אף אם מסירת המידע עלולה לגרום לשיבוש בתפקוד הרשות (ולא זהו המקרה בענייננו, לטעמם של העותרים), אין בכך די כדי להכריע את הכף. יפים לעניין זה דבריו של פרופ' סגל, בעמ' 199 בספרו שהוזכר לעיל:

"נוכח תכלית החוק להביא לחשיפת פעולת הרשויות הציבוריות, צריכה להיות כזו שרק סכנה בדרגת ודאות גבוהה לשיבוש חמור ורציני תוכל להצדיק אי גילוי".

96. עמד על כך גם פרופ' א' ברק, בעמ' 103 בספרו שהוזכר לעיל בצינו:

"... האם כל שיבוש בתפקידה של הרשות מצדיק מניעת מסירתו של מידע? דומה שהתשובה הינה כי בגדרי האיזון החיצוני ועל רקע תכליתו של החוק, רק שיבוש קשה, רציני וחמור אשר הסתברות התרחשותו היא ודאות קרובה, מאפשר מניעת מידע".

97. זאת ועוד. הטענה, כי גילוי של המידע ישבש את תפקודה של המשטרה, אינה עולה בקנה אחד עם פרסומם של נהלים אחרים העוסקים בהפעלת סמכויות שונות. כך, למשל, בעתירה שהגישה העותרת 5 נגד המשיבה בדרישה לחשוף עותקי הנהלים המשטרתיים המסדירים את נושא החיפוש בכלי רכב במעברים שבין ישראל לגדה וכן את הנהלים המתייחסים לשוהים בלתי חוקיים, העלתה המשיבה טענות בדבר חיסיון הנהלים בשל הפגיעה שחשיפתם תגרום לביטחון המדינה ולתפקוד המשטרה (עת"מ 8713/08 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משטרת ישראל (לא פורסם. החלטה מיום 8.3.2009)). למרות זאת, בעקבות הגשת העתירה העבירה המשיבה את עותקי הנהלים המשטרתיים המסדירים את הטיפול בשוהים בלתי חוקיים. וכן, למרות טענות ב"כ המשיבה בדיון מיום 8.3.2009, כי חשיפת הנהלים תפגע ביכולתה של המשטרה לסכל פיגועים, החליטה השופטת ארד לאחר עיון בנהלים, שיש לחשוף את תמצית הדברים המופיעים בנהלים המבוקשים.

העתק פרוטוקול הדיון וההחלטה בעת"מ 8713/08 מיום 8.3.2009 מצ"ב ומסומן ע/18.

98. ודוק: המחוקק נתן דעתו לצרכי המשטרה להותיר יחידות מסוימות מחוץ לתחולת החוק. בצו חופש המידע (יחידות במשטרת ישראל שהחוק לא יחול עליהן), תשנ"ט-1999 נקבע כי הוראות חוק חופש המידע לא יחולו על היחידה המיוחדת ללוחמה בטרור, היחידה למשא ומתן ומערך החבלה. החלטת המחוקק שלא לכלול בצו גם את יחידת האבטחה, שהוציאה את הנוהל המבוקש, מעידה על כוונה כי יחידה זו תהייה חשופה לעקרונות חופש המידע.

99. עוד יש להזכיר בעניין זה את מעורבותן הרבה של עמותות המתנחלים, שמיישבות בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית, בתהליך הגיבוש של מערך האבטחה. כך, לדוגמה, בדו"ח מבקר המדינה בנושא האבטחה בהר הזיתים מוזכרת שוב ושוב "עמותה" עלומה כלשהי, כשותפה לדיונים השונים שקדמו הן לעצם גיבושה של תכנית הביטחון לאבטחת הר הזיתים, והן לאימוץ הנוהל המבוקש על ידי המשטרה. וכך, נאמר בדו"ח מבקר המדינה:

"עוד במאי 2006, בדיון על הסדרי ביטחון בהר הזיתים בהשתתפות היועץ לניהול ופיתוח, יועץ הביטחון ונציג העמותה סוכם כי 'פרויקט הביטחון הינו פרויקט בעדיפות עליונה'. עוד הוער כי באמצעות הסדרי הביטחון יהיה אפשר לקדם את שאר הנושאים הנוגעים לשיקום ההר ולפיתוחו. הסדרי הביטחון בתכנית הביטחון להר הזיתים מבוססים על בקרה ושליטה באמצעות מערכת טכנולוגית ומצלמות שיותקנו בבית העלמין ובסביבותיו, שמטרתם לזהות אירועים חריגים על מנת שבעת הצורך יהיה אפשר להפעיל כוח אבטחה משולב - משטרה ואזרחי. על פי תכנית הביטחון שהתגבשה, תהיה האבטחה של בית העלמין חלק מאבטחתו של רכס הר הזיתים." (דו"ח מבקר המדינה, עמ' 99-100. נספח 9/ לעיל) (ההדגשה הוספה, ק' צ').

100. גם בדו"ח ועדת אור היו עמותות המתנחלים בין הגורמים שהופיעו בפני הוועדה וזאת בעוד שקולם של התושבים הפלסטינים כלל לא נשמע (נספח א' לדו"ח ועדת אור, נספח 3/ לעיל). לאור זאת, נראה כי בעוד התושבים היהודים מכירים את נהלי עבודת המאבטחים, ובוודאי חשובים למידע באשר לסמכויותיהם, המידע נותר חסוי בפני התושבים הפלסטינים. הסירוב למסור את המידע לחלק אוכלוסיה אחד תוך מסירת אותו מידע לחלק אחר מהציבור מייתר את טענת הצורך בחסיון על המידע ויכול להוות עילה לטענת אפליה, במידה ואכן כך היה.

#### **ה. חובות הרשות לשקול את עניין המבקשת במידע ולפעול במידתיות**

101. גם אם תתקבל טענתה של המשיבה, לפיה גילוי המידע עלול לפגוע באחד מן האינטרסים המוגנים בסעיפים 9(א)(1) או 9(ב)(1) לחוק, אין בכך כדי לשלול בהכרח את זכותם של העותרים לקבל לידיהם את הנוהל המבוקש אלא שעל המשיבה לעבור שתי משוכות נוספות.

102. ראשית, היה על המשיבה לתת דעתה לשיקולים המיוחדים כאמור בסעיף 10 לחוק. סעיף 10 לחוק מוסיף שני שיקולים בעלי משקל מיוחד במסירת המידע המבוקש. אחד השיקולים הוא עניינו של המבקש במסירת המידע. שיקול זה מהווה חיזוק לבקשה לגילוי מידע, שכן אם ישנה זיקה מיוחדת של המבקש למידע, הרי שיש לו אינטרס אישי מיוחד בבקשתו. יפים לעניין זה דבריה של השופטת נאור:

"מקובל עלי, כי כאשר יש לפונה אינטרס מיוחד במידע, העובדה שחל אחד החסיונות הקבועים בסעיף 9(ב) איננה סוף פסוק. על הרשות לערוך במסגרת סעיף 10 איזון אינטרסים" (עני"מ 1825/02 מדינת ישראל - משרד הבריאות נ' איגוד בתי אבות-א.ב.א, פ"ד נט(3) 726, 738 (2005)).

103. העותרים 1-4 במקרה זה מייצגים אינטרסים של עשרות אלפי תושבי ירושלים המזרחית, להם עניין אישי ופרטי במידע, ואשר יש לו השלכה ישירה על זכויות אדם רבות העומדות להם. גם לעותרת 5 זיקה מיוחדת למידע בשל היותה עמותה, המגנה על זכויות האדם ופועלת זה זמן רב מול הרשויות לבחון את סמכויות המאבטחים ותקינות התנהלותם.

104. שנית, אפילו אם מתקיים חשש לפגיעה בתפקודה של הרשות או בביטחון המדינה, סירובה הגורף של המשיבה לגלות את הנוהל עומד בסתירה להוראות החוק ולתכליתו. על המשיבה להביא בחשבון גם את סעיף 11 לחוק, הקובע כי גם בהתקיים הסייגים המנויים בסעיף 9, על הרשות הציבורית לבחון את סבירות **האפשרות לגילוי מידע חלקי** ולהעדיף זאת על פני דחייה מוחלטת של הבקשה:

"מקום שבו ניתן להפחית את הפגיעה בתקינות פעולתה של הרשות בלי לאיין את חופש המידע - מוטב וראוי לעשות כן. ההגבלה על חופש המידע היא בבחינת אמצעי אחרון, וחובה היא על הרשות הציבורית, בטרם תחליט שלא למסור מידע שגילויו מתבקש, לבחון אמצעים שפגיעתם בחופש המידע פחותה." (עניין חברת החדשות, עמ' 87)

105. ככל שתוכיח המשיבה שמתקיימות העילות לחיסוי המידע, וכאמור יש לבצע בדיקה פרטנית ומדוקדקת באשר לטענות אלה, ראוי כי תחשוף המשיבה את הנוהל תוך השמטתם של פרטים מסוימים או קטעים בנוהל. סעיף 11 לחוק מטיל על הרשות חובה משפטית שלא לסרב סירוב מוחלט לבקשה למסירת מידע, כל עוד ניתן להענות לבקשה באופן חלקי או תוך קביעת תנאים המתחייבים לפי העניין (סגל, עמ' 225).

#### ג. נטל ההוכחה

106. על המשיבה מוטל נטל השכנוע, כי החלטתה לדחות את בקשת המידע בדין היא. המשיבה טוענת לחיסיון על-פי הסייגים שבחוק. לפיכך עליה להוכיח את קיום הנסיבות, הכלולות בסייגים הן מבחינה עובדתית והן מבחינה משפטית. יפים לעניין זה דבריו של השופט מודריק:

"...אם מושמעת כפירה עובדתית בכך שנסיבות העניין מעוגנות בסייג שבדין... מוטל על הרשות להוכיח את הדבר. שהרי הרשות היא הטוענת לחיסיון על-פי הסייג שבחוק. עליה להוכיח את קיום הנסיבות הכלולות בסייג... "ת"א (ת"א) 99/2060 לשכת עורכי הדין נ' שר המשפטים, פ"מ נ"ח(3) 385, 399 (1999).

ראו גם: סגל, בעמ' 97; עע"מ 7024/03 גבע נ' גרמן (טרם פורסם), פסקה 17 לפסק דינה של השופטת ארבל (2006); עניין חברת החדשות, פסקה 31 לפסק דינו של השופט ריבלין.

107. גם בעימות בין האינטרסים התומכים בגילוי המידע לבין אינטרסים שלא לחשוף אותו, מוטל נטל השכנוע על המשיבה, כי הטעם שלא לגלות את המידע עדיף (ראו: ת"א (ת"א) 2060/99 לשכת עורכי הדין נגד שר המשפטים, פ"מ נ"ח(3), 385, 399-400 (1999); עניין חברת החדשות, פסקה 31 לפסק דינו של השופט ריבלין).

108. **המשיבה לא הרימה את נטל השכנוע המוטל עליה להוכיח, כי הנימוקים עליהם היא סומכת גוברים על העניין האישי והציבורי הקיים בגילוי המידע.**

לאור האמור לעיל מתבקש בית המשפט הנכבד לחייב את המשיבה למסור את המידע כמבוקש בפתח עתירה זו.

**היום, 19 דצמבר 2010**

---

**קרן צפיר, עו"ד**  
**ב"כ העותרים**