

בג"צ 4797/07
קבוע ליום 19.3.09

בבית המשפט העליון
בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

האגודה לזכויות האזרח בישראל
ע"י ב"כ עוה"ד עאוני בנא ואחי
ת"ד 33709, חיפה 31336
טל': 04-8526333 פקס: 04-8526331

העותרת

נ ג ד

1. רשות שדות התעופה
2. שירות הביטחון הכללי
3. משרד התחבורה
על ידי פרקליטות המדינה,
משרד המשפטים ירושלים
טל': 02-6466681 ; פקס: 02-6467011

המשיבים

תגובה מקדמית מטעם המשיבים

לקראת הדיון בעתירה הקבוע ליום 19.3.08, מתכבדים המשיבים להגיש תגובתם לעתירה.

1. עניינה של העתירה בהליכי הבידוק הביטחוני של נוסעים וכבודתם בשדות התעופה בישראל. העותרת טוענת כי הליכי הבידוק הביטחוני פסולים בשל כך שהם מפלים לרעה את אזרחי ישראל הערבים, ומבקשת היא כי בית המשפט הנכבד יורה למשיבים להימנע מלקבוע את היקף ורמת הבידוק שעובר אזרחי ישראל בשדה התעופה בהתאם למוצאו הלאומי והאתני, ולבצע את הבדיקות הביטחוניות לכלל האזרחים "עפ"י קריטריונים שווים, ענייניים ואחידים".
2. עמדת המשיבים היא כי דין העתירה דן להדחות. להלן נפרט בתגובתנו את הרקע הרלוונטי להבנת הליכי הבידוק הביטחוני בשדות התעופה נוכח הסיכון לפיגוע המכוון נגד התעופה הישראלית, על כל המשמעויות הקשות הכרוכות בכך. לאחר-מכן נציין שיקולים מרכזיים המשפיעים על עיצוב מערך הבידוק הביטחוני בשדות התעופה, ונעמוד על העקרונות הכלליים של מערך הבידוק הביטחוני הקיים. על הרקע האמור, נתאר את הליכי הבחינה שמקיימים המשיבים באשר למערך הבידוק הביטחוני הנוהג כיום, כפי שהחלו עוד בטרם הגשת העתירה דנו, ואת השינויים המתוכננים בתחום רגיש זה. על יסוד כל האמור נטען כי אין עילה לקבלת העתירה.

הסיכון הביטחוני לפגיעה בתעופה הישראלית

3. בפתח דברנו נעמוד על מאפייני האיום הרלוונטי לנוהלי הבידוק נושא עתירה זו, הוא האיום על ביטחון התעופה הישראלית.
4. התעופה הישראלית הינה יעד קבוע לפיגוע מצד ארגוני הטרור החל מסוף שנות ה-60. במהלך השנים נערכו כנגד התעופה הישראלית מספר ניסיונות פיגוע באמצעות הנוסע וכבודתו. איומים אלה התגברו בשנים האחרונות, עם כניסת הטרור המופעל על-ידי ארגוני הגיהאד העולמי לזירה. פיגועים וניסיונות פיגוע כנגד התעופה הישראלית כללו בעבר החדרת מטעני חבלה לכבודת נוסעים תמימים/מנוצלים, חטיפת מטוסים, ירי טילי כתף על מטוסים, ותקיפות אלימות, כגון ירי והשלכת רימונים, מטעני חבלה ועוד, כנגד ריכוזי נוסעים בשדות תעופה. נדגיש, כי מרבית ניסיונות הפיגוע בוצעו באמצעות נוסעים תמימים-מנוצלים אשר נשלחו על-ידי גורמי טרור.
5. הערכת הסיכון של גורמי הביטחון מתמקדת בשני תרחישים מרכזיים לפגיעה בתעופה הישראלית, כאיום מרכזי, שהם: **פיצוץ מטוס באוויר על נוסעיו או חטיפתו לצורכי מיקוח או ריסוק על יעדי אוכלוסייה על הקרקע**. סדר עדיפויות זה נקבע על-ידי שירות הביטחון הכללי הוא חודד ביתר שאת לאחר הפיגועים וניסיונות הפיגועים בתעופה העולמית שאירעו בשנים האחרונות.
- תרחישים אלה עלולים להתממש על-ידי החדרת אמצעי לחימה למטוס באמצעות הנוסע וכבודתו, בין על-ידי נוסע תמים/מנוצל שבכבודתו הוטמן מטען חבלה, ובין על-ידי נוסע בעל כוונות חטיפה או התאבדות.
- יודגש, כי פיגוע במטוס באמצעות הנוסע או כבודתו ניתן למימוש על-ידי ארגוני טרור בדרכים שונות ומתוחכמות. אמצעי התקיפה עשויים להיות קטנים ובעלי חזות תמימה, המאפשרת הסתרתם והסוואתם בחפצים שגרתיים הנמצאים ברשות הנוסע או באזורים מוצנעים על גופו.
6. הניסיונות לתקוף יעדי תעופה לבשו בשנים האחרונות מימדים ותעוזה שלא נראו בעבר. הדבר מצביע על תפיסת ארגוני הטרור את התעופה האזרחית כיעד אסטרטגי, נגיש ואטרקטיבי ביותר. רק לשם המחשה נציין את פיגועי ה-11 בספטמבר 2001 בארה"ב, בהם נספו כ-3000 בני-אדם; את פיגוע הפיצוץ בו-זמנית של שני מטוסים רוסיים, על נוסעיהם, על-ידי שתי מתאבדות צ'צ'ניות באוגוסט 2004, אשר הביא למותם של כ-90 בני-אדם; ואת סיכול סדרת הפיגועים שתכליתם היה להפיל תשעה מטוסים, על נוסעיהם, בו-זמנית, עת היו בדרכם מלונדון לארצות-הברית, באוגוסט 2006.

7. מאפייניו של פיגוע בתעופה אזרחית הם ייחודיים ושונים מפיגועים ביעדים אזרחיים אחרים. פגיעה בתעופה האזרחית – פיצוץ מטוס באוויר על נוסעיו, חטיפתו לצרכי מיקוח או ריסוקו על יעדים מאוכלסים על הקרקע – עלולה להביא לפגיעה בחייהם של מאות ואף אלפי אזרחים בפיגוע טרור בודד. בנוסף לכך, פיגוע מסוג כאמור, אם חלילה יתממש, הינו בעל השלכות מרחיקות לכת על יסודות החברה המודרנית, בהם מבקשים ארגוני הטרור לפגוע, ובכלל זה חופש תנועה, מוביליות כלכלית ועוד. לפיגוע כאמור עלולות להיות השלכות אסטרטגיות על חוסנה הלאומי של מדינה, ויש לו פוטנציאל לפגיעה קשה - פסיכולוגית, מוראלית, כלכלית ותיירותית בחברה, אף שנים לאחר קרות האירוע.

8. על רקע האמור לעיל, פיגוע בתעופה נתפס כ"מגה פיגוע", המחייב היערכות מיוחדת של גורמי הביטחון למניעת התרחשותו.

מערך הבידוק הביטחוני בשדות התעופה - כללי:

9. נוהלי הבידוק הביטחוני של הנוסעים בתעופה האזרחית, הינם חלק ממערך האבטחה אשר נועד להתמודד עם האיום הקשה של פגיעה בביטחון הטיסה האזרחית.

10. שירות הביטחון הכללי מופקד על קביעת נוהלי האבטחה והקריטריונים לביצוע בידוק ביטחוני לנוסעים בתעופה הישראלית, וזאת מכוח הוראות חוק שירות הביטחון הכללי, התשס"ב – 2002, החוק להסדרת הביטחון בגופים הציבוריים, התשנ"ח – 1998 והחלטות ממשלה העוסקות באבטחת התעופה וחלוקת האחריות לביצועה. רשות שדות התעופה מופקדת על ביצוע בפועל של הנחיות האבטחה, ובין תפקידיה הקבועים בחוק רשות שדות התעופה, התשל"ז-1977 מוטל עליה "לנקוט אמצעים לביטחונם של שדות התעופה של הרשות, ושל בני האדם, הטובין, כלי הטיס, המבנים והמיתקנים והציוד שבהם, בהתאם להוראות שר התחבורה" (סעיף 5(א)(3) לחוק). נציין כי הוראות ספציפיות בנוגע לשמירת הביטחון בתעופה ובשדות התעופה מצויות גם בחוק הטיס (בטחון בתעופה האזרחית), התשל"ז-1977, ובחוק הטיס, 1927.

11. אופן הבניית מערך הבידוק הביטחוני של הנוסעים וכבודתם בשדה התעופה, מושפע משורה של גורמים ושיקולים שונים.

נעמוד להלן על המרכזיים שבהם:

(א). עוצמת ומהות האיום: כפי שפורט לעיל, הסיכון לביטחון התעופה בשל פעילות טרור, הינו בעל עוצמה ייחודית. היקף הפגיעה הפוטנציאלי של פיגוע תעופה, מבחינת מספר הנפגעים העצום אשר עלול להיגרם באירוע אחד, ההשלכות הנוספות מפיגוע טרור מסוג ובסדר גודל כזה על אורחות החיים במדינה, כמו גם על החוסן הלאומי ובהיבטים אסטרטגיים כוללים, מחייבים שיטת בידוק אפקטיבית ביותר המקטינה למינימום

האפשרי את הסיכון להתממשות "מגה פיגוע" מסוג זה. "שולי הביטחון" שניתן לנקוט בהם ביחס לסיכון מסדר גודל כאמור, הינם מצומצמים ביותר.

(ב). **מגבלות היכולות המודיעיניות:** היכולות המודיעיניות אשר יש בהן כדי לספק מידע קונקרטי אודות כוונה לביצוע פיגוע תעופה, הינן, מטבע הדברים, מוגבלות. לפיכך, אין כל אפשרות ריאלית לבסס מערך לבידוק ביטחוני אפקטיבי בשדה התעופה אשר יתבסס באופן בלעדי או עיקרי על מידע מודיעיני מוקדם אודות הנוסע, באשר אין בכך כדי לתת מענה סביר לאיום. במצב, דברים זה, הערכת פוטנציאל הסיכון הנשקף מנוסע מסוים מבוססת בהכרח על מאפיינים ונתונים אישיים שונים המוגדרים כרלוונטיים להערכת רמת הסיכון. הרלוונטיות נקבעת בין היתר בהתאם למתאם הסתברותי בין מאפיין מסוים או צירוף של מאפיינים, לבין מעורבות בפעולות טרור.

(ג) **סביבת העבודה והצורך בתפעול יעיל של שדה-התעופה:** מערך הבידוק הביטחוני מתבצע בתוך שדה התעופה ומשולב בו מבחינה תפעולית. שדה התעופה מהווה זירה דינאמית ומורכבת ביותר מבחינה תפעולית, שייעודה לספק שירות חשוב ואף חיוני לאזרח, ולעשות כן באופן יעיל וברמה גבוהה, ובכלל זה - בכל הנוגע למשך ההמתנה בתורים, עמידה בלוחות-זמנים עולמיים קבועים מראש של טיסות וכד'. מערך הבידוק הביטחוני משולב בתוך מערכת מורכבת זו, והוא מופעל בשים-לב למגבלות תפעוליות נתונות, כגון גודל השטח בו ניתן לעשות שימוש לצורך בידוק ביטחוני, ובהתחשב באילוצים אינהרנטיים לתהליך כמו מגבלות של זמן.

(ד) **שאיפה להמעיט בהכבדה על הנוסע ובפגיעה ברגשותיו;** במסגרת הבניית מערך הבידוק ותפעולו, קיימת שאיפה להקל על הפרט, ככל שהדבר ניתן, בשים-לב לצרכים הביטחוניים, ולהקטין ככל הניתן את אי-הנוחות היכולה להיגרם מהבידוק או מחלקים ממנו, את התחושה של פגיעה בפרטיות או תחושת אפליה לעומת בידוק של נוסעים אחרים וכד'.

12. שיקולים ואילוצים אלה אינם מתיישבים פעמים רבות אלה עם אלה, אלא מושכים לכיוונים שונים. במצב דברים זה, נדרש איזון בין השיקולים השונים, במגמה לרכז ככל הניתן את המתח או הניגוד ביניהם. כפי שנפרט לעיל, גורמי הביטחון ורשות שדות התעופה, מקיימים מזה זמן (עוד בטרם הוגשה העתירה) הליך של בדיקה והערכה מחודשת של הליכי הבידוק הביטחוני, בשים לב לשיקולים שפורטו לעיל, על מנת לעצב מערך בידוק ביטחוני שיבטיח רמה גבוהה של ביטחון לטיסה מחד-גיסא, ויקל במידת האפשר על הנוסעים וימעט את הפגיעה בהם, מאידך גיסא. על כך נעמוד בהמשך.

שיטת הבידוק הביטחוני הנוהגת:

13. להלן נעמוד בקצרה ובכלליות על עקרונות שיטת הבידוק הביטחוני הנוהגת.

14. הליך הבידוק הביטחוני בשדות-התעופה מורכב ממספר שלבים. נתייחס להלן בקצרה להליך הבידוק בנתב"ג, הוא שדה התעופה המרכזי בישראל בו עוברים מרבית הטסים מישראל.

במצב הקיים היום, הליך הבידוק הביטחוני בנתב"ג מקיף את הנקודות הבאות:

- (א) בידוק בשער כניסת כלי-רכב לנתב"ג.
- (ב) בידוק בשערי הכניסה לאולמות הנוסעים בנתב"ג.
- (ג) בידוק כבודת הנוסע המיועדת לבטן המטוס ("כבודת הבטן"), המתבצע בתוך הטרמינל עצמו באמצעות טכנולוגיית שיקוף ואמצעים נוספים לפי הצורך.
- (ד) בידוק גוף הנוסע וכבודתו המתלווה אליו עם עלייתו למטוס ("כבודת היד"), המתבצעים לאחר נקודת ה"צ'ק אין" ובטרם כניסה לאולם הנוסעים היוצאים, באמצעות טכנולוגיית שיקוף ואמצעים אחרים.

יובהר כי סוג ומהות הבידוק הנערך בנקודות השונות, הינו שונה בכל אחת מהנקודות הנ"ל.

15. כל אוכלוסיית הנוסעים, ללא יוצא מהכלל, נדרשת לעבור בידוק ביטחוני. עם-זאת, רמת הבידוק אותה יעברו הנוסעים, נגזרת מנתונים ומאפיינים שונים, בהתאם להערכת הסיכון הפוטנציאלי בהתייחס אליהם. הערכת מידת הסיכון הפוטנציאלי מתבססת על ניסיון והערכת סיכונים, ובמסגרת זאת מובאים בין היתר בחשבון נתונים ומאפיינים שונים, שהניסיון מוכיח כי קיים מתאם הסתברותי ביניהם לבין מעורבות בפעילות טרור. יודגש כי מדובר בנתונים מסוגים שונים הנלקחים בחשבון, ובמדרג של מספר רמות בידוק. במקרים נדירים יותר, קיימת הערכת סיכון פרטנית, המבוססת על מידע קונקרטי שקיים ביחס לנוסע.

16. עוד יצויין כי רשות שדות התעופה מפעילה בשנים האחרונות מנגנון, במסגרתו ניתן במקרים מסוימים, לפנות מראש לגורמי הביטחון ברשות, בטרם מועד הטיסה המתוכנן, על מנת לאשר בידוק ביטחוני "מקל" ביחס לאדם מסויים. מנגנון זה מכונה "מוקדן". הפלייה למנגנון זה איננה נעשית על-ידי הנוסע עצמו, אלא על-ידי גורם אשר הוסמך לכך מראש במקום העבודה של הנוסע. כפי שיצויין בהמשך, הכוונה היא להרחיב בתקופה הקרובה את השימוש במנגנון זה מעבר לקיים כיום.

17. מטבע הדברים, "איום הייחוס", הינו – רמת האיום הקונקרטי אליה מכוון עצמו מערך האבטחה, נוהלי הבידוק הביטחוני ואופן הפעלת מערך הבידוק, וכן היכולות הטכנולוגיות הקונקרטיות המשמשות את מערך האבטחה, הינם חסויים בשל החשש הממשי לפגיעה בבטיחותן עקב חשיפתם ברבים. לפיכך, הדברים הוצגו לעיל ברמה הכללית בלבד, ללא

פירוט באשר לתוכנם של הנהלים, מאפייני הסיכון כפי שנקבעו על-ידי גורמי הביטחון ומדרג הבידוק.

ככל שיימצא זאת בית המשפט הנכבד לנכון, יפרטו המשיבים במעמד צד אחד בלבד את נהלי הבידוק הביטחוני הקיימים, כמו גם את העמדה המקצועית של גורמי הביטחון העומדת ביסודם, ואת הטעמים לאי-חשיפתם.

18. נציין, כי סוגיית חשיפתם של נוהלי הבידוק הביטחוני והכללים החלים בתחום זה, נדונה בעבר בפני בית משפט נכבד זה, כמו גם בפני בית המשפט לעניינים מנהליים, ונקבע כי מדובר במידע שאין לחשוף אותו בפומבי. לעניין זה נפנה להחלטתו של כב' השופט רובינשטיין בבש"א 6763/06 סלים כיאט ואח' נ' רשות שדות התעופה ואח, תק-על 2006(4)), בעתירה לגילוי האיה על-פי סעיף 44 לפקודת הראיות (נוסח חדש), תשל"ח, שעניינה תעודת חיסיון שהוצאה ביחס למידע אודות נוהל הטיפול בנוסע של היחידה להכוונת אבטחת תעופה בשב"כ ולשיטות הפעולה ונוהלי העבודה של שב"כ בנושא אבטחת התעופה האזרחית. תעודת החיסיון הוגשה במסגרת תביעה אזרחית שהגישו נוסעים נגד רשות שדות התעופה, שעילתה הליכי הבידוק הביטחוני שעברו בנתב"ג. בהחלטתו קבע כב' השופט רובינשטיין כי **מסירת המידע המבוקש עלולה לפגוע בביטחון המדינה**, וכי התקיימו באותו מקרה יתר תנאי סעיף 44 לפקודה.

כן נפנה לפסק-דינו של בית המשפט לעניינים מנהליים בתל-אביב - יפו (כב' השופטת פלפל), אשר דחה עתירה לפי חוק חופש המידע, תשנ"ח-1998, במסגרתה התבקש מידע אודות אמות המידה המנחות לבידוק הביטחוני, לרבות האם מוצא לאומי או אתני נמנה על אמות מידה אלה (עת"מ (תל-אביב-יפו) 1555/06 התנועה לחופש המידע נ' רשות שדות התעופה, כב' השופטת ד' פלפל). נציין כי כנגד פסק-הדין הוגש ערעור התלוי ועומד בפני בית המשפט הנכבד.

19. לסיוכום – מטעמי ביטחון, אשר הובהרו בעבר לבתי המשפט שעסקו בנושא והתקבלו על-ידם, לא ניתן לפרט במסמך גלוי את נוהלי הבידוק הביטחוני ואת הנתונים שלפיהם נקבעת רמת הבידוק הביטחוני של הנוסעים. עם זאת, כאמור, ניתן יהיה להביא מידע זה בפירוט בפני בית המשפט הנכבד במעמד צד אחד.

השינויים במערך הבידוק:

השינויים שנערכו במערך הבידוק:

20. במרוצת השנים האחרונות נבחנה שיטת הבידוק הביטחוני על היבטיה השונים ובהתאם בוצעו שינויים שונים שעיקרם שינויים ברמת הבדיקה של רבדים שונים באוכלוסייה. זאת, על מנת לצמצם את ההכבדה העלולה להיגרם לנוסע בשל הבידוק הביטחוני ואת

תחושת אי השוויון בקרב קבוצות אוכלוסייה שונות. כפי שצויין לעיל, יהיה בידנו לפרט את השינויים במעמד צד אחד בלבד.

21. נוסף ונציין כי רשות שדות התעופה קיימה בשנים האחרונות שורה של פעולות שנועדו להקטין ככל הניתן את החיכוך בין אוכלוסיות הנוסעים השונות לבין חטיבת הביטחון בנתב"ג, שאנשיה מופקדים על ביצוע הבידוק הביטחוני. בכלל זה, מבוצעות הדרכות לבודקים המדגישות את החובה להקפיד על יחס נאות לנוסע במהלך הבידוק הביטחוני, תוך מגמה להקטין ככל הניתן את אי-הנעימות אשר עשויה להיות כרוכה בבידוק, ונכתב והושק "קוד אתי" לאנשי הביטחון המדגיש את המחויבות לשמירה על כבוד האדם בהליך הבידוק.

השינויים המתוכננים במערך הבידוק:

22. כפי שצינו, בנוסף, מקיימים המשיבים מזה זמן בחינה והערכה מחודשת של נוהלי הבידוק הביטחוני. להלן נעמוד על המהלכים שבוצעו בהקשר זה עד היום, ועל ההחלטות שהתקבלו בנושא לאחרונה.

23. החל מחודש נובמבר 2006 מבצע שירות הביטחון הכללי יחד עם רשות שדות התעופה, עבודת מטה רחבת היקף ביחס לשיטת הבידוק הביטחוני, על כל היבטיה.

24. בעקבות עבודת המטה שנערכה, הוחלט לאחרונה על מספר שינויים משמעותיים במערך הבידוק הביטחוני הקיים בנתב"ג. שינויים אלה יביאו לכך שבתוך שנים אחדות ישתנה באנרה מהותי הליך הבידוק הביטחוני של אזרחים ישראליים בנתב"ג. השינויים המתוכננים יבוצעו באופן הדרגתי, על-פי לוח-זמנים סביר שנקבע, וזאת בשל הצורך בעריכת התאמות ושינויים במערך הקיים מבחינת תוספות וניסוי של טכנולוגיות חדשות, ציוד, ארגון וכיוצ"ב. במקביל, ימשיכו המשיבים לבחון היבטים נוספים של הליכי הבידוק הביטחוני, אשר טרם מוצו עד כה, מתוך מגמה להגביר עוד יותר את השוויון ואת תחושת השוויון של כלל האזרחים במסגרת הליכי הבידוק הביטחוני.

25. השינויים המתוכננים במערך הבידוק הביטחוני משתרעים על כל שלבי הבידוק, עליהם עמדנו לעיל. נציין בקצרה ובכלליות את השינויים והיעדים עליהם כבר הוחלט. מטבע הדברים, את פרטי השינויים המתוכננים ואופן יישומם, נוכל לפרט בהרחבה בפני בית המשפט הנכבד במעמד צד אחד בלבד.

(א) הבידוק בשער כניסת כלי רכב לנתב"ג: ייערכו שינויים במערך הבידוק בשער הכניסה לנתב"ג כפי שהוא מתנהל כיום. השינויים יביאו לכך שבידוק כלל האזרחים הישראליים בשלב זה, ייעשה באופן שאיננו מכביד הכבדה ממשית על הנוסעים, וכן תוך הגברת שוויוניות הליך הבדיקה ביחס לכלל האזרחים הישראליים. השינויים הנדרשים בהיערכות יבוצעו עד לאוגוסט 2008.

(ב) הבידוק בשערי הכניסה לאולמות הנוסעים בנתב"ג: הוחלט על עריכת בידוק זהה לכלל אזרחי מדינת ישראל בנקודה זו. השינויים במערך זה יבוצעו עד לאוגוסט 2008.

(ג) בדיקת כבודת הבטן: מערך בידוק כבודת הבטן ישונה באופן מהותי ביחס לקיים כיום. זאת, באמצעות שינוי ושדרוג של האמצעים הטכנולוגיים הקיימים לבידוק כבודת הבטן. את אמצעי הבידוק הקיימים, הממוקמים באולם הנוסעים, מיועדת להחליף מערכת טכנולוגית חדשה ומתקדמת המכונה HBS (Hold Baggage Screening). בידוק כבודת הבטן של הנוסעים באמצעות המערכת החדשה, יבוצע באופן הבא: עם הגעת הנוסעים לנתב"ג, ולאחר עריכת תשאול קצר בפתח האולם אשר יערך באופן דומה לכלל הנוסעים, יימסרו הנוסעים את כבודת הבטן לבידוק, ויעברו לשלב ה"צ'ק-אין". כבודת הבטן של כלל הנוסעים תעבור לבידוק באמצעים טכנולוגיים, שיערך בהתאם לרמות סיכון שונות. הבידוק יתקיים באזור נפרד, שלא בנוכחות הנוסעים, ומבלי שיהיה בו כדי לעכב את הנוסעים בתהליך ה"צ'ק-אין". לאחר השלמת הבידוק הביטחוני, תועבר כבודת הבטן ישירות למטוס. **לפי שיטה זו, לא יתבצע בידוק ביטחוני כלשהו של הנוסע או כבודתו באולם הנוסעים המרכזי בנתב"ג, עד לאחר שלב ה"צ'ק-אין"** (למעט כמובן מקרים מיוחדים כמו – התנהגות חשודה, אלימה/וכד'). הנוסע ייפרד מכבודת הבטן מיד לאחר הגעתו לאולם ה"צ'ק-אין", וישוב ויקבלה לידי לאחר הנחיתה ביעד הטיסה.

שיטת בידוק זו, שהינה מהמתקדמות והחדשניות בעולם, תאפשר להימנע מפגיעה ברגשות הנוסעים בשל אי-הנעימות העשויה להיות כרוכה בבידוק כבודת הבטן באולם הנוסעים, כמו גם להימנע מעיכובים בהליך ה"צ'ק-אין" של נוסעים בשל הצורך להשלים לפני-כן הליכי בידוק ביטחוני של כבודת הבטן.

עלות הפרוייקט האמור הינה גבוהה ביותר, ומוערכת בכ-300 מיליון ₪ בתשתיות בלבד. שלב ראשון של הפעלת הטכנולוגיה האמורה, במסגרת פיילוט, מתוכנן להתבצע במהלך שנת 2009, ובמסגרת זו תופעל הטכנולוגיה, בשלב ראשון, במקטע אחד של אולם הנוסעים. בכפוף להצלחת המהלך הראשוני הניסיוני, בכוונת המשיבים לשלב הטכנולוגיה האמורה ביתר מקטעי בידוק כבודת הבטן במהלך 2010, באופן שעד ינואר 2011 ייושם הליך הבידוק האמור באופן מלא ביחס לכבודת היד של כלל הנוסעים בנתב"ג.

(ד) בדיקת גוף הנוסע וכבודת היד: הוחלט על שינויים גם באופן הבידוק של גוף הנוסע וכבודת היד, מתוך מגמה למעט ככל האפשר בהבחנות בין אזרחי המדינה גם בהליך הבידוק בשלב זה. שינויים אלה מתוכננים להתבצע במהלך 2009. פירוט של השינויים האמורים ניתן יהיה להציג בפני בית המשפט הנכבד במעמד צד אחד.

26. שינוי נוסף עליו הוחלט הינו הרחבה של מערך "המוקדן", עליו עמדנו בסעיף 16 לעיל. מנגנון זה הופעל עד עתה בעיקר ביחס לאזרחים זרים, וכוונה היא להרחיב במהלך שנת 2008 את השימוש בו ולהפעילו גם ביחס לאזרחים ישראלים רבים.

המשך עבודת מטה:

27. בנוסף לאמור לעיל, המשיבים ממשיכים בשלב זה לבחון אפשרויות לשינויים נוספים במערך הבידוק הביטחוני ואופן הפעלתו, לגביהם טרם הושלמה בשלב זה עבודת המטה. עוד נציין, כי עבודת המטה שבוצעה התרכזה בהליכי הבידוק הביטחוני בנתב"ג, וזאת נוכח העובדה כי מדובר בשדה התעופה המרכזי של המדינה המשרת את מרבית הטסים בטיסות האזרחיות בישראל. במקביל, נבחנים גם נהלי הבידוק הביטחוני בשדות התעופה האחרים בישראל, מתוך מגמה לבחון האפשרות ליישם גם בהם שינויים דומים במערך הבידוק.

28. כפי שצינו, מכלול הצעדים אשר פורטו לעיל, יביאו לשינוי מהותי במערך הבידוק הביטחוני הקיים כיום. ההחלטות בנושא זה נקבעו באופן המשמר, לפי עמדת גורמי הביטחון, רמת ביטחון גבוהה, כמתחייב לצורך שמירה על ביטחון הטיסה הישראלית. בה בעת, השינויים נקבעו בשים-לב לשאיפה להפחית במידת האפשר את ההכבדה הנגרמת לאזרחים בגין הליכי הבידוק הביטחוני, וכן את תחושת הפגיעה היכולה להיגרם בגין יישום הליכי בידוק השונים לחתכים שונים באוכלוסייה. השינויים מתוכננים להתבצע באופן מדורג, ותוך התחשבות במגבלות תפעוליות של נתב"ג, באופן שלא ייפגע השירות הניתן לנוסעים. יודגש, כי לא ניתן לבצע השינויים האמורים באופן מיידי או בטווח זמנים קצר יותר, שכן הדבר כרוך בהתארגנות לוגיסטית מבחינת מערכים טכנולוגיים, ציוד, נהלי עבודה וכד'.

מדובר באיזון זהיר בין שורה ארוכה של שיקולים ונתונים, לאחר הליך מדוקדק של בחינה והערכה, והמשיבים סבורים כי הוא מבטא איזון ראוי, ענייני וסביר בין מכלול השיקולים שעל הפרק.

עמדת המשיבים במענה לעתירה:

29. על רקע כל האמור לעיל, המשיבים יטענו כי אין עילה למתן הסעדים המבוקשים בעתירה.

30. כעולה מהמפורט לעיל, נהלי הבידוק הביטחוני נשוא העתירה, מצויים מזה זמן בהליך של בחינה והערכה מחודשת, והוחלט על שורה של צעדים ושינויים אשר יביאו בטווח זמן קצר יחסית, לשינוי מהותי במערך הבידוק הקיים. השינויים המתוכננים נועדו כולם להקל עם ציבור הנוסעים, ולהפחית במידת האפשר את ההכבדה הנגרמת לנוסעים בהליך הבידוק הביטחוני, כמו גם תחושות של אי-שוויון ביחס להליך הבידוק, וזאת מבלי להפחית את רמת הבידוק הנדרשת לצורך התמודדות עם הסיכון החמור של פגיעה בתעופה הישראלית.

31. המשיבים סבורים כי הצעדים עליהם הוחלט, מאזנים באופן ראוי ומידתי בין השיקולים השונים שיש להביאם בחשבון במסגרת הפעלת מערך הבידוק הביטחוני. יש לטעמנו לאפשר יישומם במסגרת של הליך הדרגתי, כמוצג לעיל, ולבחון את השפעתם בחיי המציאות. בשלב הדברים הנוכחי, ובשים לב למהלך עליו הוחלט, המשיבים סבורים כי אין מקום להתערבות שיפוטית למתן הסעדים המבוקשים בעתירה.
32. נשוב ונדגיש, כי המשימה העומדת לפתחם של גורמי הביטחון בתחום האיום על ביטחון התעופה האזרחית, הינה מורכבת ביותר, ובעלת חשיבות עליונה מבחינת החובה להגן על חיי האדם ועל ביטחון המדינה. המשמעות הדרמטית של התרחשות פיגוע תעופתי, מחייבת הפעלת מערך בידוק ביטחוני יעיל ואפקטיבי לסיכול האיום.
33. במסגרת זאת, פועלים גורמי הביטחון בתחום מומחיותם המובהקת, על יסוד ניסיון מצטבר ותובנות מודיעיניות ומקצועיות, תוך קיום הערכת סיכונים המושתתת בין היתר על מאפיינים שונים של הנוסעים, שניתוח סטטיסטי רציונאלי מוכיח כי הינם רלוונטיים להערכת עוצמת פוטנציאל הסיכון מהם, ובהתאמה נקבעת רמת הבידוק הביטחוני. מתכונת של הערכת סיכונים כאמור, בהתבסס על מאפיינים שונים של הפרט, הינה מתכונת פעולה מקובלת בתחום פעולתם של גורמי הביטחון בהתמודדות עם איומי טרור (השוו: בג"צ 11120/05 חמדאן ואח' אלוף פיקוד הדרום ואח', תק-על 2007(3) 2071, בדבר קביעת קבוצת סיכון פוטנציאלית בהסתמך על מאפיינים אישיים שונים). זוהי מתכונת פעולה יעילה ורציונאלית, מצד אחד, ובה בעת היא מאפשרת להימנע באופן מידתי מהחלת כללים גורפים על כלל האוכלוסייה.
34. יש אף לזכור כי עניינו בהליכי בדיקה, ולא במניעה, בהטלת איסור או בהגבלת חופש התנועה. מבלי להתעלם ממשמעות שעשויה להיות לבידוק הביטחוני עבור הפרט, מבחינת ההכבדה עליו או הפגיעה ברגשותיו, עדיין יש לזכור כי אין מדובר בהטלת איסור, אלא בהליכי בדיקה בלבד. עוצמת הפגיעה בפרט בהקשר זה, איננה שקולה לאיסור או מניעה מהפרט לממש זכויות, מה-גם שמנגד עומד אינטרס מובהק של מניעת סיכון ביטחוני בסדר-גודל חריג כפי שהדבר הוא ביחס לפיגוע תעופתי.
35. עם זאת, המשיבים ערים לקשיים הנובעים מהליך הבידוק הביטחוני, ופועלים – כמפורט בהרחבה לעיל – על מנת למזער ככל הניתן את ההכבדה והפגיעה העלולה להיגרם לנוסעים ולרגשותיהם. במיוחד הושם דגש על כך, שככל שמדובר בהליכי בדיקה הנראים לעין, יונהגו הסדרים שיגבירו את אחידות הליכי הבדיקה ואת חושת השוויון, באופן שתמנע או תופחת בצורה ניכרת תחושה של אפליה ופגיעה ברגשות. למטרה זו יושקעו משאבים משמעותיים, והיא תושג בתוך פרק זמן קצר יחסית.
36. הפעולות שבוצעו ואשר מתוכננות לביצוע בהקשר זה, מבטיחות, לטעמנו, יישום ראוי ומידתי של הליך הבידוק הביטחוני, באופן המאזן בין הצרכים הביטחוניים המובהקים

בתחום רגיש זה, לבין הצורך להמעיט ככל הניתן את הפגיעה באוכלוסיה בשל הליכי הבידוק.

37. בסיום התגובה נתייחס בקצרה לטענות הנוגעות לחלק מהמקרים פרטניים שנזכרו בעתירה. נתייחס לדברים בקצרה בלבד, מאחר שמוקד העתירה איננו מקרה פרטני כזה או אחר, ומאחר שביחס למרבית המקרים לא אותרו אצל המשיבים כל פניות או תלונות קונקרטיות, ולפיכך ביחס למרביתם גם אין תיעוד אודות המקרים הנטענים בעתירה.

נציין עם זאת, כי ביחס לחלק מהאנשים הנזכרים בעתירה, קיים מידע ספציפי שיש בו כדי להשליך על הצורך בקיום בדיקות ביטחוניות ממשיות, אף שאין וודאות כי זה עמד באופן קונקרטי ביסוד הבידוק באירועים הנטענים בעתירה, וחלקו אף מאוחר יותר.

אשר לטענה בעניינה של די"ר נאדרה קבורקיאן (סעיף 8 לעתירה); על-פי המידע שבידי המשיבים, במהלך הבדיקה הטכנולוגית שבוצעה לנוסעת במסגרת הליך הבידוק הביטחוני, נתקבלה התרעה על חשד להימצאות חומר נפץ או שרידיו בכבודת היד בה נמצא המחשב הנישא של הנוסעת. הדבר חייב בידוק נוסף ומחמיר של הכבודה. בכבודה היה מצוי גם מחשב נישא. בהתאם לנהלים, במקרה כאמור נדרש להטיס את המחשב בבטן המטוס, תוך הפרדתו מהנוסע, וזאת כדי למנוע אפשרות גישה למחשב והפעלתו על-ידי הנוסע במהלך הטיסה. הנוסעת סירבה להנחיית אנשי הביטחון להטיס את המחשב בכבודת הבטן, והחליטה שלא לעלות על הטיסה.

באשר לטענות בדבר מניעת עלייה למטוס, עקב סירוב של נוסע לחיפוש גופני (סעיף 6 לעתירה); כאמור, לא נוכל להתייחס לנסיבות המקרה הקונקרטי, בשל היעדר תלונה אודות האירוע, שנבדקה ותועדה. נפנה עם זאת להוראת סעיף 9 לחוק הטיס (בטחון בתעופה האזרחית), תשל"ז – 1977, המסמיך לבצע חיפוש על גופו של אדם אגב כניסה לשדה תעופה ובטרם עליה למטוס, ובמקרה של סירוב הנוסע לעריכת חיפוש – למנוע מהנוסע את הכניסה לשדה התעופה או לכלי הטיס.

אשר לטענות בעניין שדה התעופה בקריית שמונה (סעיף 5 לעתירה) נציין, כי לאחר שהתברר שבשדה התעופה לא מתקיימים כל הסדרי הביטחון הנדרשים, הורו גורמי הביטחון על הפסקה מוחלטת של הטיסות משדה תעופה זה.

38. לאור כל האמור לעיל, סבורים המשיבים כי דין העתירה להדחות.

39. הודעה זו נתמכת בתצהירים של:

מר זוהר גפן, ראש אגף בודקים בחטיבת הביטחון נתבי"ג ברשות שדות התעופה.

המכונה 'רס', ראש מחלקת תורה והנחייה מקצועית בחטיבה להכוונת האבטחה בשירות הביטחון הכללי.

היום: ה' אדר ב תשס"ח

12 מרץ 2008



עינב גולומב

סגנית בכירה א' לפרקליט המדינה



אסנת מנדל

מנהלת מחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה