

כ"ב אדר תשפ"ו
11 מרץ 2026

לכבוד	לכבוד	לכבוד
מר משה ליאון	אלוף שי קלפר	עו"ד גלי בהרב מיארה
<u>ראש העיר ירושלים</u>	<u>מפקד פיקוד העורף</u>	<u>היועצת המשפטית לממשלה</u>

ב ה ו ל ! ! !

שלום רב,

הנדון: מלחמה עם איראן - העמדת פתרונות מיגון הולמים ומיידיים לתושבי מזרח ירושלים

סימוכין: מכתב האגודה לזכויות האזרח ובמקום אל ראש העיר ירושלים מיום 11.10.23

בשם המרכז לנפגעי גזענות, מיסודו של המרכז הרפורמי לדת ומדינה - הזרוע המשפטית והציבורית של התנועה הרפורמית - יהדות מתקדמת בישראל, בשם האגודה לזכויות האזרח בישראל ובשם במקום - תכנון וזכויות אדם,¹ הריני לפנות אליכם בנושא שבנדון, כדלקמן:

1. ביום 28.2.26 פתחו ארה"ב וישראל במתקפה על איראן, מצב חירום מיוחד הוכרז בעורף, והחלו מתקפות טילים איראניות הנמשכות כל העת ופוגעות פגיעה קשה ביותר ברכוש ובחיי אדם בעורף הישראלי (להלן: "**מבצע שאגת הארי**" או "**המבצע**"). במהלך הימים האחרונים הצטרף ארגון החיזבאללה ללחימה בישראל, וטילים וכטב"מים משוגרים אף על ידו לעבר ערי ישראל.

2. על פי הנחיות פיקוד העורף שפורסמו עם תחילת המבצע, מונחים אזרחי ותושבי ישראל כי בעת קבלת התרעה על ירי רקטות וטילים יש להיכנס למרחב מוגן מיטבי בהתאם למשך זמן ההתגוננות העומד לרשותם ולמיגון הקיים בסביבתם, לפי סדר העדיפויות הבא: ממ"ד (מרחב מוגן דירתי), ממ"ק (מרחב מוגן קומתי), ממ"מ (מרחב מוגן מוסדי דוגמת מוסד חינוכי או מתקן של הרשות), מקלט, מרחב מוגן במוסד ציבורי. בהעדר אמצעי מיגון אלה ההנחיה היא להיכנס לחדר מדרגות או לחלל פנימי בתוך המבנה.

3. דא עקא, בשונה מרוב רובם של תושבי מערב ירושלים שלרשותם עומד לפחות מרחב מוגן אחד מהמפורטים לעיל, הזמין עבורם בעת הצורך, עבור רוב רובם של כ-400 אלף תושבי מזרח ירושלים הפלסטינים המהווים כ-38% מאוכלוסיית העיר, כמעט ואין כל אמצעי מיגון זמין נגד מתקפות טילים וכטב"מים. כ-150 אלף תושבי מזרח ירושלים הפלסטינים המתגוררים בשכונות שמעבר לגדר ההפרדה, הכלולות בשטחה המוניציפלי של ירושלים, סובלים מהעדר מיגון מוחלט.

4. מנתונים שמפרסמת עיריית ירושלים עולה, כי **מתוך 551 המרחבים המוגנים הפזורים ברחבי העיר, בכללם מקלטים ציבוריים, מקלטים בבתי ספר וחניונים תת־קרקעיים ממוגנים² - 54 מקלטים בלבד**

¹ עיקר מימונה של עמותת במקום - תכנון וזכויות אדם מישויות מדיניות זרות.
² <https://www.jerusalem.muni.il/he/residents/security/spaces/list>



ממוקמים בשכונות פלסטיניות במזרח ירושלים, כולם בבתי ספר.³ זאת, כאשר רבים מתושבי מזרח העיר הפלסטינים מתגוררים במרחק גיאוגרפי שאינו מאפשר להם להגיע אליהם בזמן. זאת ועוד, אף לו היה ניתן להגיע ל-54 מקלטים אלה בזמן הנקוב בהנחיות פיקוד העורף, הרי שמדובר במעט מקלטים ביחס לגודל אוכלוסיית מזרח העיר וברי כי הם אינם יכולים להכילה. בנוסף, מרבית המבנים במזרח ירושלים נעדרי מרחבים מוגנים כגון ממי"ד או מקלט.

5. כך, תושבי מזרח ירושלים הפלסטינים נאלצים להתמודד עם מצב דברים בלתי מתקבל על הדעת של העדר מיגון כמעט מוחלט, ונוכח מתקפות טילים חוזרות ונשנות וסיכון ממשי לחייהם, הם מופקרים, הלכה למעשה, לגורלם.

6. ודוק: כבר בתחילת מלחמת חרבות ברזל, ב-11.10.2023, פנינו אליכם בדרישה לדאוג לאלתר לקיום מרחבים מוגנים בשכונות מזרח העיר, בין אם בפתירת כלל מוסדות החינוך ומבני הציבור שבהם יש מקלטים או מרחבים מוגנים, בין באמצעות הצבת אמצעי מיגון יבילים או בכל דרך אחרת (ראו: מכתב האגודה לזכויות האזרח ועמותת במקום לראש עיריית ירושלים ולפיקוד העורף מיום 11.10.2023, המצורף). שנתיים וחצי חלפו, דבר לא נעשה.

7. מצב הדברים החמור המתואר לעיל פוגע באופן עמוק בזכויות יסוד חוקתיות של תושבי מזרח העיר, לחיים לשלמות הגוף לכבוד ולשוויון, לוקה בחוסר סבירות קיצוני, ומחייב העמדת פתרונות מיגון מיידיים ראויים ומספקים עבורם. והכל כפי שיפורט להלן.

החובה להעמיד מיגון לתושבי מזרח ירושלים

8. חוק ההתגוננות האזרחית (התשי"א-1951) (להלן: "חוק ההתגוננות האזרחית") קובע, כי **הרשות המקומית היא האחראית להעמיד תשתיות מיגון לתושביה בשעת חירום**. בתוך כך, עליה להתקין מקלטים ציבוריים במספר, במקום ובזמן ההולם את גודל האוכלוסייה, ולהחזיקם במצב המאפשר את השימוש בהם בכל עת שמתעורר בכך הצורך. בין היתר, מוסמכת העירייה לאתר מבנים אשר ישמשו כמחסה ציבורי בשעת חירום, להכריז על כך, ולממן פעולות בנייה ופיתוח שיכשירו את הפיכתם לכאלה. על הרשות אף לכלול בתקציבה סכומים לכיסוי הוצאות ההתגוננות האזרחית בתחומה.

9. סעיף 3 לחוק ההתגוננות האזרחית קובע, כי פיקוד העורף הוא הגוף האחראי על תחום ההתגוננות האזרחית במדינת ישראל. סעיף 1 לחוק קובע כי התגוננות אזרחית תכלול את "האמצעים הנקוטים לשם התגוננות מפני כל התקפה או סכנת התקפה על האוכלוסייה האזרחית או לשם צמצום תוצאותיה של התקפה כזאת, להוציא אמצעי לחימה שלא להגנה עצמית". הגדרת "התקפה" בסעיף 1 לחוק כוללת גם: "הפצצה אווירית, הפגזה ארטילרית או רקטית וכל סוג אחר של ירי ארוך טווח מצד אויב".

10. כמו כן, פיקוד העורף, בכובעו כשירות ההתגוננות האזרחית (הג"א), רשאי להורות לרשות מקומית "להתקין מקלטים ציבוריים במספר, במקום ובזמן שייקבעו על ידי הרשות המוסמכת ולהחזיקם במצב המאפשר את השימוש בהם בכל עת שיהיה צורך בכך" (סעיף 12(א) לחוק ההתגוננות האזרחית). כך גם רשאי פיקוד העורף, בכובעו כהג"א, להורות לרשות מקומית שתמסור לגבי מקום פלוני הראוי לשמש מחסה ציבורי, הודעה בכתב לבעל המקום ולמחזיק בו, כי בדעתה להועיד אותו מקום למחסה

³ <https://www.jerusalem.muni.il/he/residents/security/spaces/list/?cats=a-tur,abu-tor,beit-hanina,beit-zafafa,jabel-mukber,vadi-guz,silwan,easwiah,tsur-baher-um-tuba,ras-el-amud,shufat,sheikh-jarrah>

ציבורי ושינויים ותיקונים, ככל שיידרשו בו, ייעשו על חשבונה (סעיף 13א לחוק). ככל שהרשות המקומית לא ממלאת את חובתה בזמן שנקבע לה על ידי הג"א, רשאי ראש הג"א לבצע זאת במקום הרשות המקומית והיא תחויב בהוצאות (סעיף 13א(ב) לחוק). כלומר, **ככל שהרשות המקומית לא ממלאת את חובתה, אזי על פיקוד העורף להיכנס בנעליה ולבצע זאת.**

11. נזכיר, כי בתגובה לעתירה שהוגשה לבית המשפט העליון באוגוסט 2024 על ידי תושבי הכפרים הבדואים הבלתי מוכרים בנגב (בג"ץ 71000-08-24) בעניין העדר מיגון ראוי והולם לתושבי הכפרים מפני ירי רקטות וטילים, הכירה המדינה בחובתה לדאוג לביטחון אזרחיה, בפרט בזמן חירום. אף בפסק הדין שניתן בעתירה עמד בית המשפט על חובתה העליונה של המדינה להגן על חייהם ושלמות גופם של אזרחיה ותושביה ואף ציין כי מדובר בחובה המועצמת בעת מלחמה.

12. ודוק, חרף הוראות הדין הברורות כמפורט לעיל, מבצע "שאגת הארי" המתנהל בימים אלה שוב העמיד את מרבית תושבי מזרח ירושלים הפלסטינים אל מול המחדל המתמשך של העדר אמצעי מיגון מספקים ואף בכלל בשכונות הפלסטיניות במזרח ירושלים. מצב דברים זה לוקה בחוסר סבירות קיצוני ואף עולה כדי התפרקות מוחלטת מסמכות והכל בניגוד גמור להוראות הדין.

הפגיעה בזכות לחיים ולשלמות הגוף

13. הזכות לחיים ולשלמות הגוף הינה זכות יסוד חוקתית המעוגנת הן בסעיף 5 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, לפיו: "כל אדם זכאי להגנה על חייו, על גופו ועל כבודו", והן בסעיף 1 לחוק היסוד העומד על ערך קדושת החיים: "זכויות היסוד של האדם בישראל מושתתות על ההכרה בערך האדם, בקדושת חייו ובהיותו בן חורין".

14. בית המשפט העליון קבע כי הזכות לחיים והזכות לשלמות הגוף הן "זכויות יסוד הראויות לעוצמת הגנה גבוהה", ואף קבע כי:

"חוק היסוד אינו מסתפק באיסור על פגיעה בהן (ראה סעיף 2 לחוק), אלא קובע גם את הזכות ל"הגנה" עליהן (ראה סעיף 4 לחוק). לכאורה, "השימוש בלשון 'הגנה' טומן בחובו משמעות אופרטיבית-אקטיבית, שהיא מעבר להכרה גרידא בקיומן ובמעמדן של זכויות היסוד" ... מכאן, ייתכן שבמקום שבו זכויות יסוד לחיים ולשלמות הגוף עלולות להיפגע, ובהיעדר דבר חקיקה מיוחד הקובע תרופה בגין פגיעה זו קמה עילת תביעה חוקתית למנוע את הפגיעה" (ע"א 9185/03 טננבוים נ' הוצאת עיתון הארץ בע"מ, פ"ד נח(1) 359, 365).

15. בפסק דין שניתן לא מכבר, ועסק בדרישת תושבי שכונות בדרום מזרח תל אביב-יפו לספק להם פתרונות מיגון ציבוריים מפני ירי טילים, התייחס בית המשפט לחובה המוגברת החלה על המדינה להגן על חייהם ושלמות גופים של אזרחיה ותושביה בעת מלחמה, בפרט באזורים בהם ישנם פערי מיגון:

"מאז מתקפת החמאס הרצחנית שהחלה ביום 7.10.23 מנהלת מדינת ישראל מערכה קשה בזירות שונות. מערכה זו מלווה בירי רקטי בתדירות משתנה לעבר ישובים רבים במדינה, לרבות יישובי גוש דן, המציב את ביטחונה ושלומה של האוכלוסייה בפני סכנה. **מציאות זו מדגישה את חובתה העליונה של המדינה להגן על חייהם ועל שלמות גופם של אזרחיה ותושביה, החלה ביתר שאת בעתות מלחמה וחירום. היא מעצימה את הצורך במציאת פתרונות מיגון משמעותיים ואפקטיביים. זאת בפרט באזורים בהם קיימים פערי מיגון, לגביהם מתחזק הצורך לשפר את אמצעי ההתגוננות הנתונים לאזרחים ואת תחושת**



הביטחון שלהם. על כך אין כל חולק. " (בג"ץ 8592/23 אורית כהן נ' מפקד פיקוד העורף, פורסם בנבו (29.1.2024)) (ההדגשות הוספו).

16. ודוק, כפי שפורט לעיל, תושבי מזרח ירושלים הפלסטינים נאלצים להתמודד מזה שנים עם מציאות קשה ומסוכנת של העדר מיגון כמעט מוחלט, וביחס ל-150 אלף תושבים - העדר המוחלט.

17. מצב דברים זה, בו עיריית ירושלים ופיקוד העורף נמנעים מלהציב מיגון ראוי ומספק לתושבי מזרח ירושלים הפלסטינים, וזאת חרף מתקפות טילים מסכנות חיים חוזרות ונשנות - עולה כדי פגיעה ממשית בזכויות היסוד החוקתיות של התושבים לחיים ולשלמות הגוף.

הפגיעה בזכות לכבוד ולשוויון

18. העדר כמעט מוחלט של מיגון לתושבי מזרח ירושלים אף עולה כדי פגיעה חמורה בזכות החוקתית לשוויון, שכן בעוד לתושבי מערב העיר ירושלים עומדות אפשרויות מיגון זמינות מפני פגיעת טילים - תושבי מזרח ירושלים הפלסטינים מופקרים לגורלם ללא מיגון הולם ומספק ואף ללא מיגון כלל.

19. עקרון השוויון הינו עיקרון יסוד בשיטתנו המשפטית, ועליו כבר נאמר:

"אין לך גורם הרסני יותר לחברה מאשר תחושת בניה ובנותיה, כי נוהגים בהם איפה ואיפה. תחושת חוסר השוויון היא מהקשה שבתחושות. היא פוגעת בכוחות המאחדים את החברה. היא פוגעת בזהותו העצמית של האדם". (בג"ץ פורז נ' ראש עיריית תל אביב יפו, פ"ד מב(2) 309, 332).

20. הפליה נוצרת כאשר גורמים השווים מבחינה רלוונטית מטופלים באופן שונה (ד"נ 10/69 בורונובסקי נ. הרבנים הראשיים לישראל, פ"ד כה(1) 7, 35),

21. כך נאמר על תפקידן המהותי של רשויות השלטון בהבטחת השוויון:

"עקרון השוויון מחייב כל גוף ציבורי במדינה. הוא מחייב, קודם כל, את המדינה עצמה. עקרון השוויון חל על כל התחומים בהם פועלת המדינה. הוא חל, בראש ובראשונה, על הקצאת משאבים של המדינה. המשאבים של המדינה, אם קרקע ואם כסף, וכן גם משאבים אחרים, שייכים לכל האזרחים, וכל האזרחים זכאים ליהנות מהם על פי עקרון השוויון, ללא הפליה מחמת דת, גזע, מין או שיקול פסול אחר." (בג"ץ 1113/99 עדאלה נ' השר לענייני דתות, פ"ד נד(2) 164, ראו גם בג"ץ 6698/95 קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד נד(1) 258).

22. המבחן לבדיקת קיומה או אי קיומה של הפליה הוא אובייקטיבי. לצורך קביעת קיומה של הפליה יש לבחון את התוצאה. אפליה אסורה יכולה להתקיים גם בהעדר כוונה להפלות של יוצרי הנורמה המפלה (ראו בג"ץ 104/87 נבו נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד מד(4) 749, 759-760; בג"ץ 2671/98 שדולת הנשים בישראל נ' שר העבודה והרווחה, פ"ד נב(3) 630, 658-659).

23. בענייננו, אין כל ספק כי במסגרת מימוש זכותם לשוויון של תושבי מזרח ירושלים הפלסטינים, הם זכאים למיגון מפני ירי טילים המכוון לעברם בדיוק כמו תושבי מערב העיר ירושלים.

24. דא עקא, מבחן התוצאה מעיד באופן מובהק כי זכות זו לשוויון של תושבי מזרח ירושלים הפלסטינים מופרת על ידי עיריית ירושלים ופיקוד העורף ברגל גסה.



25. נדגיש. אין כל שוני רלבנטי בין האוכלוסיות שיצדיק את יחסן השונה של הרשויות. כולם תושבי העיר ירושלים, אזרחי ותושבי מדינת ישראל, עליהם מחויבות עיריית ירושלים ומדינת ישראל להגן מפני ירי טילים המופנה לעברם, להציל את חייהם ולצמצם הפגיעה בהם. ואולם, חרף החובה לפעול באופן שוויוני כלפיהם, העירייה ופיקוד העורף אינם עושים דבר כדי לספק לתושבי ירושלים המזרחית אמצעי מיגון הולמים וזמינים. זאת הפליה אסורה ופסולה.

סיכום

26. נוכח פערי המיגון הדרמטיים הקיימים בשכונות הפלסטיניות במזרח העיר ירושלים יחסית לשכונות מערב העיר, ונוכח סכנת החיים הממשית והמיידית הנשקפת לתושבי ירושלים המזרחית הפלסטינים בשל פגיעת טילים באוכלוסייה אזרחית, על עיריית ירושלים ועל פיקוד העורף חלה חובה לפעול ללא דיחוי, ולנקוט בכל האמצעים הנדרשים, על מנת להעמיד מענה מיגוני הולם ובכמות מספקת לתושבים אלה.

27. לאור כל האמור לעיל, נבקש כי:

א. תוודאו כי כלל המקלטים הקיימים כיום בשכונות הפלסטיניות במזרח ירושלים פתוחים לציבור ושמישים.

ב. תפעלו להעמדת אמצעי מיגון בפריסה וכמות מספקת בשכונות הפלסטיניות במזרח ירושלים. נוכח צוק העיתים ומצב המלחמה המתמשך יש לפעול בלוח זמנים מהיר כאשר בטווח המידי יש לפעול להצבת מיגוניות ובמקביל לפעול להצבת אמצעי מיגון קבועים שיספקו הגנה מיטבית;

ג. תפרסמו מיפוי הן של כל המקלטים והן של כל המיגוניות הקיימים בשכונות הפלסטיניות במזרח ירושלים כדי לאפשר לתושביהן לאתר את המרחב המוגן הקרוב לבתיהם.

28. נוכח חומרת ודחיפות הדברים אודה להתייחסותכם הבהולה על מנת שנוכל לכלכל את המשך צעדינו.

בכבוד רב,



אורי נרוב, עו"ד

העתקים:

אריאלה רגוואן, מנכ"לית עיריית ירושלים
עו"ד חיים נרגסי, יועץ משפטי, עיריית ירושלים