



הסקופים

# ועדת החקירה הממלכתית לחקר אסון הר מירון

דין וחשבון

תשפ"ד - 2024



# **ועדת החקירה הממלכתית לחקר אסון הר מירון**

## **דין וחשבון**

**הרכב הוועדה:**

**נשיאת בית המשפט העליון בדימוס, מרים נאור ז"ל - יו"ר הוועדה עד יום 24.1.2022**

**נשיאת בית המשפט המחוזי ת"א-יפו בדימוס, דבורה ברלינר - יו"ר הוועדה**

**הרב מרדכי קרליץ - חבר הוועדה**

**אלוף במיל' שלמה ינאי - חבר הוועדה**

**מונתה על ידי נשיאת בית המשפט העליון, כבוד השופטת אסתר חיות**

**על פי החלטה 7 של ממשלת ישראל ה-36 מיום 20.6.2021**

**תשפ"ד - 2024**



פרק 1	הקדמה	11
פרק 2	"מבט על" על המציאות במירון	16
	א. הכתובת על הקיר	16
	ב. מדוע לא נמחקה הכתובת מהקיר	18
	1. ריבוי אינטרסים ומעורבות פוליטית	19
	2. דפוס הפעולה: הימנעות, דחיינות ועמימות מערכתית	21
	3. היעדר משילות	23
	4. קיבעון מחשבתי	23
	5. יצירת מראית עין	24
	ג. סיכום	26
פרק 3	קבר הרשב"י והילולת ל"ג בעומר	27
פרק 4	קבר הרשב"י וסביבתו - היכרות עם השטח	28
	א. מבנה הציון	28
	ב. מרפסת הכוהנים	29
	ג. גג ההדלקה	29
	ד. רחבות התקהלות	29
	ה. מעבר גשר דב	30
	ו. שטח ישיבת בני עקיבא	30
	ז. דרכי הגישה לאתר	30
	ח. מתחם הר יהויריב	30
	ט. מתחם 89	30
פרק 5	ההתנהלות באתר קבר הרשב"י לאורך השנים	33
	א. הסכסוכים על הבעלות בקרקע ועל ניהול המקום	33
	ב. הקמת "ועדת השניים"	34
	ג. הקמת "ועדת החמישה"	34
	ד. המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים	34
	ה. חוות דעת מבקר המדינה (2008)	35
	ו. החלטות ממשלה בעקבות חוות דעת מבקר המדינה	36
	ז. ממצאי מעקב של מבקר המדינה (2011)	36
	ח. החלטות ממשלה בעקבות ממצאי המעקב של מבקר המדינה	37
	ט. אי אכיפת דיני התכנון והבנייה	38
	י. הליכי הפקעה	39
	יא. המצב התכנוני	40
	יב. סיכום: אתר קבר הרשב"י ערב האסון	41



- פרק 6 **ההיערכות להילולת ל"ג בעומר בשנים האחרונות** 43.....  
א. הדינים החלים על הילולת ל"ג בעומר 43.....  
ב. המחלוקת בנוגע לאחריות הכוללת לניהול ההילולה וסוגיית המפיק 45.....

#### שער שני: הילולת התשפ"א והאסון

- פרק 7 **ההיערכות להילולת ל"ג בעומר התשפ"א (2021)** 50.....  
א. הקדמה 50.....  
ב. מאפייני ההיערכות להילולת ל"ג בעומר התשפ"א (2021) 51.....  
ג. הליך הרישוי 53.....  
1. דרישות המשטרה בהליך הרישוי 53.....  
2. תוכניות הבטיחות לאירוע 54.....  
3. תוכנית האבטחה לאירוע 56.....  
4. היבטי בטיחות ורישוי נוספים 57.....  
5. סיום הליך הרישוי ואישור האירוע 58.....  
ד. תוכנית המבצע המשטרתית 60.....  
1. תוכנית המבצע: כללי 60.....  
2. מענה מבצעי לסכנת הצפיפות 62.....  
2.1 גיבוש תוכנית ההדלקות 63.....  
2.2 התמודדות באמצעות אגף התנועה עם היווצרות צפיפות 65.....  
2.3 התמודדות עם מוקדי צפיפות נקודתיים 66.....  
3. תוכנית החירום וההיערכות לאירוע רב-נפגעים 66.....  
ה. הדיונים במתווה הקורונה 68.....

- פרק 8 **השתלשלות האירועים בליל האסון** 73.....  
א. נקודות הציון המרכזיות בליל האסון 73.....  
ב. תחילת האירוע והדלקת חסידות בויאן 74.....  
ג. הצבת סדרנים לקראת הדלקת תולדות אהרון 75.....  
ד. הצבת כוחות המשטרה בעמדות שבמעבר גשר דב 77.....  
ה. שחרור העמדה בתחתית מעבר גשר דב 78.....  
ו. חסימת סדרנים את מעבר גשר דב ופתיחתו לאחר מכן 78.....  
ז. תחילת ההדלקה במתחם תולדות אהרון 79.....  
ח. התרחשות האסון 81.....  
ט. מאמצי החילוץ ופינוי הפצועים 82.....

- פרק 9 **הגורמים הישירים לאסון** 85.....  
א. התשתית של מעבר גשר דב 85.....  
ב. היעדר תוכנית ושיטות פעולה לניהול קהל בהדלקת תולדות אהרון בכלל ובמעבר גשר דב בפרט 87.....  
ג. סיכום שרשרת הגורמים הישירים לאסון 90.....

## שער שלישי: המלצות רוחב



- פרק 10 **ניהול "מתחם מירון"**..... 92
- א. מינוי שר אחראי..... 92
- ב. ניהול המתחם באמצעות יחידה ממשלתית או תאגיד ציבורי..... 93
- ג. הסדרה בחוק..... 94
- ד. הבעלות בקרקע..... 94
1. המלצת יושבת ראש הוועדה, השופטת (בדימ') דבורה ברלינר, וחבר הוועדה אלוף (במיל') שלמה ינאי..... 95
2. חוות דעתו של חבר הוועדה הרב מרדכי קרליץ..... 97
- פרק 11 **ניהול ההילולה בל"ג בעומר**..... 110
- א. השר האחראי..... 110
- ב. הגוף המנהל..... 111
- ג. מתווה האירוע..... 111
1. קביעת מספר יעד מירבי וויסות קהל..... 111
2. הדלקות ואירועים נוספים במהלך ההילולה..... 111
3. הכנת מזון והסעדה..... 112
4. ניהול קהל בציון הקבר..... 112
- ד. הסדרה חוקית..... 113
- ה. הרחבת השטח הפנוי לתכנון ההילולה..... 113
- פרק 12 **היבטי תכנון**..... 115
- א. הרעיון המסדר..... 115
- ב. המעגל הראשון: מבנה הציון..... 116
- ג. המעגל השני: אתר קבר הרשב"י..... 117
- ד. המעגל השלישי: בני עקיבא ותא שטח 430 בתוכנית המתאר..... 117
- ה. המעגל הרביעי: שטחים עוטפים..... 119
- פרק 13 **הסדרה חוקית של אירועים רבי-משתתפים**..... 121
- א. התשתית החוקית לקיום אירועים רבי-משתתפים..... 121
1. חוק רישוי עסקים..... 121
2. חוק הבטיחות במקומות ציבוריים..... 122
- ב. האחריות לבטיחות לפי חוק רישוי עסקים..... 122
- ג. הבטיחות – מקצוע..... 124
- ד. אירועים שאינם טעוני רישוי..... 125

פרק 14	<b>משטרת ישראל</b>	128
א.	התפיסה המבצעית	128
ב.	מענה בלתי מספק לסוגיית הצפיפות	129
ג.	הליכי רישוי האירוע ואישורו	130
ד.	אי שילוב היבטי בטיחות ואבטחה בתוכנית המבצע	132
ה.	מוכנות מבצעית בלתי מספקת של הכוחות	133
ו.	תפקוד בלתי מספק של המטה הארצי בתור דרג ממונה	134
ז.	התמודדות המשטרה עם אירועים המוניים	135
ח.	הפקת לקחים לקויה	136
ט.	אי ביצוע תחקיר לאחר האסון	139
פרק 15	<b>המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים</b>	142
א.	אי מימוש אחריות המרכז לאחזקת אתר קבר הרשב"י ולפיתוחו	142
1.	אי פיתוח מספיק של האתר	145
2.	אי טיפול בבנייה הבלתי חוקית במקום	145
3.	אי מינוי ממונה ביטחון בהתאם לחוק	146
ב.	מימוש לקוי של תפקיד המרכז בהילולת ל"ג בעומר במירון	147
1.	סירוב המרכז לדרישה למנות מנהל או מפיק לאירוע	148
2.	ביצוע חלקי של דרישות המשטרה	149
3.	התעלמות מתוכנית הבטיחות וחריגה ממנה	150
ג.	היעדר מוסדות עמותה נדרשים והיעדר ניהול תקין	151
פרק 16	<b>המועצה האזורית מרום הגליל והוועדה המקומית לתכנון ובנייה מרום הגליל</b>	154
א.	התפיסה העקרונית: אתר קבר הרשב"י היה "אקס טריטוריה" למועצה האזורית	154
ב.	אי מימוש סמכויות בתחום התכנון והבנייה	155
ג.	היעדר אכיפה נגד מבנים מסוכנים	156
ד.	תפקוד לקוי בתחום רישוי העסקים	157
פרק 17	<b>ועדת החמישה</b>	160
א.	היעדר בעלות בקרקע	161
ב.	מחלוקות עקרוניות בין חברי ועדת החמישה	161
ג.	אי הסדרת מעמדה המשפטי של ועדת החמישה והיעדר מנגנון יעיל להכרעה במחלוקות	162
ד.	תלות במרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים	163
פרק 18	<b>הרשות לאכיפה במקרקעין</b>	165
פרק 19	<b>המשרד לשירותי דת</b>	169
א.	אי מינוי ועד מנהל במשך שנים	170
ב.	אי הכרה במרכז כב"זרוע ביצוע" של הממשלה והתקשרות עימו בפטור ממכרז	171
ג.	היעדר פיקוח על עבודת המרכז	171

173.....	פרק 20 רשות החברות הממשלתיות
176.....	פרק 21 רשם העמותות
178.....	פרק 22 רשות מקרקעי ישראל
180.....	פרק 23 המשרד לביטחון הפנים

- א. פעולות לא מספקות להסדרת האחריות והסמכויות באתר קבר הרשב"י  
 181 .....ובהילולת ל"ג בעומר באתר  
 ב. היעדר עבודת מטה עצמאית במשרד לביטחון הפנים  
 182 .....לקראת הילולת ל"ג בעומר התשפ"א  
 ג. אי מימוש ייעודו של דיון הצגת התוכניות לשר לביטחון הפנים  
 184 .....

186.....	פרק 24 משרד ראש הממשלה ועבודת הממשלה
186.....	א. מעורבות בלתי מספקת של משרד ראש הממשלה
191.....	ב. היעדר מעקב אחר יישום החלטות ממשלה
192.....	ג. הליך קבלת ההחלטות בנוגע למגבלות הקורונה בהילולת התשפ"א

#### שער חמישי: אחריות אישית

194.....	פרק 25 קביעת האחריות האישית
195.....	א. על אחריות נושא המשרה הציבורית
196.....	ב. סוגי האחריות
197.....	ג. כיצד לבחון את האחריות
197.....	ד. המישור הניהולי-מוסדי
198.....	ה. מישור קבלת ההחלטות
200.....	ו. המישור הערכי
200.....	ז. המישור המקצועי
201.....	ח. הערות נוספות

203.....	פרק 26 התייחסות לטענות מקדימות
203.....	א. הטענה ל"חוכמה לאחר מעשה"
204.....	ב. טענות על הצטברות כשלים מצד מעורבים שונים
205.....	ג. טענה על כלליות הודעות האזהרה ועמימותן
205.....	ד. בקשה להימנע מהמלצות אישיות

206.....	פרק 27 דיון בעניינים של מקבלי הודעות האזהרה
206.....	א. ראש הממשלה בנימין נתניהו
211.....	ב. השר אמיר אוחנה
214.....	ג. השר יעקב אביטן
217.....	ד. רב ניצב יעקב שבתאי



222	ה. ניצב שמעון לביא
229	ו. תנ"צ שלום אביטן
232	ז. תנ"צ מוריס חן
263	ח. סנ"צ אסף מנצור
240	ט. רפ"ק שמואל פיאמנטה
246	י. פקד אסף שייד
249	יא. מר עמית סופר
253	יב. מר עודד פלוס
256	יג. הרב יוסף שוינגר
260	יד. הרב שמואל רבינוביץ
263	טו. המהנדס עאמר ח'ליליה
267	טז. מר ראובן בן גל
270	יז. מר שמעון מלכה
272	יח. מר מאיר קרליבך

274..... סוף דבר

275	נספחים
	נספח א: החלטה 7 של הממשלה ה-36 "הקמת ועדת חקירה ממלכתית לעניין האסון שהתרחש בהילולת ל"ג בעומר בהר מירון" (20.6.2021).
277	
278	נספח ב: כתב מינוי חברי הוועדה (27.6.2021)
279	נספח ג: כתב מינוי כב' הש' ברלינר (1.2.2022)
280	נספח ד: החלטה מיום על משלוח הודעות האזהרה (30.8.2022)
283	נספח ה: הודעות האזהרה (30.8.2022)
293	נספח ו: רשימת העדים שהעידו בפני הוועדה ובפני אוספי החומר של הוועדה
301	נספח ז: המלצות ביניים לצורך היערכות להילולה בהתשפ"ב (נובמבר 2021)
314	נספח ח: המלצות ביניים לצורך היערכות להילולות הבאות (אוקטובר 2022)

# "עַל אֱלֹהֵי אֲנִי בּוֹכֶיָה"

ההרוגים באסון מירון\*



ליבוביץ שלמה זלמן זכרונו לברכה	אחדות אריאל זכרונו לברכה
מועלם ישי זכרונו לברכה	אלחדד יוסף דוד זכרונו לברכה
מוריס דניאל זכרונו לברכה	אלחדד משה מרדכי זכרונו לברכה
מטלון נתנאל שמעון זכרונו לברכה	אמבון אברהם דניאל זכרונו לברכה
מסטורוב יוסף זכרונו לברכה	אנגלרד יהושע זכרונו לברכה
סולד חנוך זכרונו לברכה	אנגלרד משה נתן זכרונו לברכה
סטרקובסקי יעקב אלחנן זכרונו לברכה	אנקאזה ישראל זכרונו לברכה
סלר חיים עוזר זכרונו לברכה	בן שלום משה זכרונו לברכה
פוגל ידידיה זכרונו לברכה	ברגמן משה זכרונו לברכה
פעקעטע מרדכי זכרונו לברכה	גולדברג ידלר אלעזר מרדכי זכרונו לברכה
צדיק אריאל זכרונו לברכה	גפנר אלעזר זכרונו לברכה
צרפתי משה זכרונו לברכה	גרינבוים יוסף זכרונו לברכה
קאהן יוסף יצחק זכרונו לברכה	גשטנר שרגא זכרונו לברכה
קולטאי אלעזר יצחק זכרונו לברכה	דורון חן זכרונו לברכה
קירשנבוים נחמן זכרונו לברכה	דיסקינד שמחה בונים זכרונו לברכה
קלאגסבאלד שמואל זכרונו לברכה	זקבך מנחם אשר זכרונו לברכה
קנובליץ' מנחם זכרונו לברכה	חברוני יהונתן יוסף זכרונו לברכה
קרואיס דוד זכרונו לברכה	חיות ידידיה משה זכרונו לברכה
ראק חיים זכרונו לברכה	טאובר יוסף עמרם זכרונו לברכה
רובין יהודה לייב זכרונו לברכה	יוזעף אליעזר צבי זכרונו לברכה
שטיינמץ דובי זכרונו לברכה	כהן שמואל אליהו זכרונו לברכה
שילה אלקנה זכרונו לברכה	לוי טנטאו יוסף יהודה זכרונו לברכה
	לוי משה זכרונו לברכה

תהא נשמתם צרורה בצרור החיים

\* השמות מופיעים כפי שנמסרו לוועדה מהביטוח הלאומי ומרשות האוכלוסין וההגירה.



## שער ראשון - רקע

### פרק 1: הקדמה

מי שלא ראה את שמחת ל"ג בעומר על קברו של רבי שמעון בר יוחאי במירון לא ראה שמחה מימיו, שישראל עולים לשם המוניות המוניות של חגיגה בשירים ובכל כלי שיר, ובאים מכל המקומות מערי אלקינו ומארצות אדום וישמעאל ועומדים שם לילה ויום ולומדים אידרא קדישא ושאר לימודים נאים ומתפללים ואומרים מזמורים.<sup>1</sup>

1. ב"ח באייר התשפ"א (30.4.2021), במהלך הילולת ל"ג בעומר, נגדעה השמחה הגדולה על קברו של רבי שמעון בר יוחאי ואסון כבד התרחש. ארבעים וחמישה גברים, נערים וילדים אשר הגיעו לשמחה בהילולה, נדחקו ונמחצו בתוך קהל צפוף ביותר עד אשר קיפחו את חייהם. רבים נוספים נפצעו בגוף ובנפש. זהו האסון האזרחי הגדול ביותר בתולדות מדינת ישראל.

2. ב-20.6.2021 החליטה ממשלת ישראל, בהתאם לסעיף 1 לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968, להקים ועדת חקירה ממלכתית לחקר האירוע ולשם מניעת הישנותם של אירועים דומים. כך נקבע בהחלטת הממשלה בנוגע לנושאים שיש להביא לפתחה של הוועדה:

הוועדה תחקור את השתלשלות האירוע ותקבע ממצאים ומסקנות בכל הנוגע למכלול ההיבטים של האירוע, ובכלל זה תתייחס לעניינים הבאים: מעגלי קבלת ההחלטות שהובילו לאישור האירוע וקביעת המתווה שאושר ותנאיו; מכלול השאלות המקצועיות והמשפטיות הנוגעות לבטיחות אירועים המוניים ובתוכם גם אירועי פולחן דתיים והמקומות המשמשים את הציבור לעריכתם, לרבות ובמיוחד מקומות המשמשים לקיום אירועים רבי משתתפים, וכן לניהול אירועים כאמור, לרבות הגדרת בעלי תפקידים ותחומי אחריותם וכן עמידה בנהלים קיימים בעניינים אלה; הכלים העומדים בפני רשויות המדינה וגורמים נוספים לאפשר הפעלה יעילה ותקינה של המתחם.

הוועדה תמליץ על הדרך הנכונה לעריכתם של אירועים המוניים בעיקר במקומות פולחן דתיים לרבות: הכרה לאומית בערכם וחשיבותם של האתרים תוך בחינת הצורך בקבלת אחריות המדינה על חלק מהאתרים ובשינוי הבעלות על האתרים כיאה לערכם וחשיבותם לכלל הציבור; הסדרת האחריות על ניהול טקסים ושגרת החיים במקומות הפולחן; יצירת מנגנון תקצוב ראוי ורישוי כחוק לקיומם הבטוח של האירועים. הוועדה תמליץ בפרט לגבי השינויים הנדרשים באתר הילולת ל"ג בעומר בהר מירון ובתשתיותיו לצורך בטיחות קיום אירועים בו בעתיד.<sup>2</sup>

3. ב-27.6.2021 על בסיס החלטת הממשלה ומכוח סמכותה לפי סעיף 4 לחוק ועדות חקירה, מינתה נשיאת בית המשפט העליון, השופטת אסתר חיות, את נשיאת בית המשפט העליון (בדימוס), השופטת מרים נאור ז"ל, ליו"ר הוועדה, ואת הרב מרדכי קרליץ ואלוף (במיל') שלמה ינאי לחברי

1 שמואל יוסף עגנון "ההדלקה" אלו ואלו, 372–373 (1998).

2 החלטה 7 של הממשלה ה-36 "הקמת ועדת חקירה ממלכתית לעניין האסון שהתרחש בהילולת ל"ג בעומר בהר מירון" (20.6.2021). מופיעה בנספח א.

הוועדה.<sup>3</sup>

למרבה הצער, ב-24.1.2022 נפטרה הנשיאה נאור ז"ל. עבודת הוועדה הייתה אז בעיצומה. זה המקום לומר כי הנשיאה נאור ז"ל ראתה בעבודת הוועדה שליחות מן המדרגה הראשונה, ועבדה לילות כימים כדי למצות את הדרוש בדיקה. היא הייתה מחויבת כל כולה למטרה של מניעת אסונות מסוג זה ותיקון הדרוש תיקון באתר קבר הרשב"י למען המבקרים במקום והאינטרס הציבורי בכללותו.

עקב פטירת הנשיאה נאור ז"ל ומכוח הסמכות הקבועה בסעיף 6(א) לחוק ועדות חקירה, ב-1.2.2022 מינתה הנשיאה חיות, את הנשיאה לשעבר של בית המשפט המחוזי תל אביב-יפו, השופטת (בדימוס) דבורה ברלינר, לעמוד בראש ועדת החקירה.<sup>4</sup> בהתאם לסעיף 6(ב) לחוק ועדות חקירה, החליטה הוועדה להמשיך בעבודה מן השלב שהגיעה אליו לפני השינוי בהרכבה.

4. מייד עם הקמת הוועדה החל איסוף חומרים, והוא נמשך לאורך כל תקופת העבודה. אספנו חומרי חקירה ממקורות שונים, אלה נבחנו ונותחו במהלך העבודה, ובמידת הצורך נתבקשו השלמות וחומרים נוספים. החומר הכולל שנאסף מכיל עשרות אלפי מסמכים. קיימנו גם מספר סיורים באתר קבר הרשב"י במירון, והתרשמנו מן המקום באופן בלתי אמצעי. נוסף על כך, הוועדה גבתה עדויות בשני שלבים. בשלב הראשון – גבייה פתוחה ונרחבת, שנועדה לסייע בגיבוש תמונה מלאה ומקיפה ככל הניתן. על בסיס בחינת כל המידע שהונח לפנינו, הגענו למסקנה כי גורמים שונים עלולים להיפגע מן החקירה או מתוצאותיה. לכן שלחנו הודעות אזהרה, לפי סעיף 15 לחוק ועדות חקירה, ל-18 מוזהרים.<sup>5</sup> לאחר משלוח הודעות האזהרה, ולאחר שהועמדו לרשות המוזהרים חומרים שהוועדה אספה, התקיים שלב נוסף של גביית עדויות. הוא התמקד בטיעונים שהמוזהרים ביקשו להביא במענה להודעות האזהרה. בסך הכול שמענו 213 עדויות מפי 162 עדים (חלקם העידו יותר מפעם אחת) ואוספי החומר גבו עדויות מ-27 עדים נוספים.<sup>6</sup>

5. ייחסנו חשיבות רבה לעקרון פומביות הדיון. כל דיוני הוועדה התקיימו בדלתיים פתוחות ורובם המכריע אף שודר בשידור חי. הקלטות הדיונים זמינות לצפייה בערוץ היוטיוב של הוועדה.

6. לצד תהליך העבודה שתואר לעיל, נדרשה הוועדה לגבש שני מסמכים שכללו המלצות ביניים ולהגישם. הצורך בכך נבע מן המאפיין הייחודי של הנושא שהובא לפתחנו: העובדה שהאסון שנחקר התרחש באירוע שחוזר מדי שנה.

נוכח האסון הכבד שהתרחש בהתשפ"א, ונוכח הצורך הדחוף לערוך שינויים כדי לצמצם את הסיכונים לשלום המשתתפים בהלילות שהתקיימו תוך כדי עבודת הוועדה, סברה הוועדה כי נכון להביא בהקדם האפשרי את המלצותיה העקרוניות להיערכות בטוחה להלילות אלה. לפיכך

3 כתב המינוי מופיע בנספח ב.

4 כתב המינוי מופיע בנספח ג.

5 החלטה מיום 30.8.2022 על משלוח הודעות האזהרה מופיעה בנספח ד. הודעות האזהרה מיום 30.8.2022 מופיעות בנספח ה.

6 רשימת העדים מופיעה בנספח ו.

בנובמבר 2021 הגישה הוועדה המלצות ביניים לצורך היערכות להילולה בהתשפ"ב,<sup>7</sup> ובאוקטובר 2022 הגישה הוועדה המלצות ביניים לצורך היערכות להילולות הבאות.<sup>8</sup> הממשלה אימצה את המלצות הביניים שהוגשו.<sup>9</sup>

7. שמנו דגש רב על בחינה של הדברים במבט צופה פני עתיד ועל מתן המלצות שמטרתן למנוע הישנותם של אסונות דומים. ראינו בכך מטרה עליונה, ואם אכן יהיה בהמלצותינו כדי לסייע במניעת אסונות ובהצלת חיים, נראה ברכה בעמלנו. בדוח הוועדה יובאו המלצות מערכתיות וכלליות שנועדו לכך.



8. לצד בחינת התנהלות המערכות השונות ומתן המלצות מערכתיות, בחלק מהמקרים עסקנו גם בפן האישי. אנו רואים להבהיר בהקשר זה כך: במהלך עבודת הוועדה נתגלו לפנינו כשלים מרובים והתנהלות שאינה מניחה את הדעת מצד גורמים שונים. לא נצא ידי חובתנו בלי להידרש לכך. מטעמי יעילות והתמקדות בעיקר, וכדי שנוכל להגיש לממשלת ישראל את המלצותינו בהקדם האפשרי, החלטנו שלא להידרש לכל מי שהייתה לו נגיעה לנושאים שנחקרו, שאחרת לא היה לדבר סוף. על כן כדי להכריע אם לשלוח הודעת אזהרה לאדם מסוים, בחנו את הכשלים שנתגלו לכאורה בתפקודו, את מידת חומרתם ואת מרכזיותם. הבאנו בחשבון גם את התפקיד שאותו אדם מילא במועד האסון ואת שאלת בכירותו.

ביקשנו להביא לידי ביטוי את תפיסתנו, ולפיה בעלי תפקידים ציבוריים בכירים, שמוענקות להם סמכויות נרחבות ומשמעותיות, נדרשים לשאת באחריות בהתאם. נוסף על כך, בכל הנוגע לנושאים בתפקידים ציבוריים בכירים, ראינו חשיבות יתרה בהבהרת נורמות ההתנהגות המצופות מהם, איש איש לפי תפקידו ולפי העניין. המטרה היא שנורמות אלה יעמדו לנגד עיניו של כל הנושא בתפקיד ציבורי. לצד זאת, סברנו כי נכון שנעסוק גם בגורמים נוספים אשר בתפקודם נפלו, לכאורה, כשלים חמורים ובעלי נגיעה ישירה לאירוע.

מאותם טעמים של יעילות והתמקדות בעיקר החלטנו לשלוח הודעות אזהרה רק למי ששימש בתפקיד נוגע לעניין בעת האסון. נבהיר כי אף שזיהינו לא אחת כשלים מתמשכים, לא מצאנו בכך עילה להפחית מחלקם ומאחריותם של אלה ששימשו, כאמור, בתפקיד נוגע לעניין בזמן האסון.

בסופו של תהליך זה נשלחו כאמור 18 הודעות אזהרה.

9. כדי להסיר ספק, הבהרנו כבר בשלב משלוח הודעות האזהרה כי מי שלא הוזהר אינו פטור בהכרח מאחריות. כאן המקום לציין כי קודם למינוי ועדת החקירה פתחו משטרת ישראל והמחלקה לחקירות שוטרים בחקירות פליליות של האסון. ב-11.7.2021 הודיע היועץ המשפטי לממשלה

7 המלצות ביניים לצורך היערכות להילולה בהתשפ"ב (נובמבר 2021) מופיעות בנספח ז.

8 המלצות ביניים לצורך היערכות להילולות הבאות (אוקטובר 2022) מופיעות בנספח ח (ללא נספח ב להן).

9 החלטה 828 של הממשלה ה-36 "אימוץ המלצות הביניים של ועדת החקירה הממלכתית לחקר אסון הר מירון והיערכות להילולת ל"ג בעומר התשפ"ב" (19.12.2021); החלטה 60 של הממשלה ה-37 "הקמת משרד ירושלים ומסורת ישראל; אימוץ המלצות הביניים של ועדת החקירה הממלכתית לחקר אסון הר מירון מחודש אוקטובר 2022; העברת שטח פעולה ממשרד למשרד; העברת סמכות הנתונה לפי חוק משר לשר; קביעת שר כממונה על חוק ותיקון החלטות ממשלה" (22.1.2023).

כי החליט להשהות לאותה שעה את המשך החקירות הפליליות. מעבר לגופי החקירה הפלילית, גם גופים אחרים, כגון אגף המשמעת במשטרת ישראל, גופי משמעת אחרים וגופים המסדירים תחומים מקצועיים, מוסמכים לבחון את עניינם של מעורבים שונים. בכל עת שהדבר נדרש הזכרנו כי אין בעבודת הוועדה כדי למנוע מהגופים הרלוונטיים לפעול, גוף גוף בהתאם לסמכותו ולפי שיקול דעתו.

עתה, כשנסתיימה עבודת הוועדה, אנו ממליצים כי הגופים הרלוונטיים יבחנו את הצורך בהפעלת סמכויותיהם. בפרט אנו ממליצים כי היועצת המשפטית לממשלה תידרש לשאלת חידוש החקירות הפליליות ומיצוין. עבודת הוועדה אינה הליך פלילי. היא בעלת כלים ומאפיינים אחרים, ואין לראות בה תחליף לעבודתם של גופי חקירה במישור הפלילי.

10. בדוח זה יובאו הממצאים, המסקנות וההמלצות של הוועדה. נפתח אותו בהתייחסות למציאות שנגלתה לפנינו במהלך עבודת הוועדה ב"מבט על". לאחר מכן יובא רקע כללי על אתר קבר הרשב"י במירון, על ניהולו במהלך השנים ועל הילולת ל"ג בעומר שנערכת בו מדי שנה. משם נעבור לבחינת אירוע האסון. תחילה נתמקד בשנת התשפ"א, שבה הוא התרחש, בהתייחס להיערכות להילולה באותה שנה ולהשתלשלות האירועים עד לאסון. לאחר מכן נביא המלצות רוחב ונסתכל על ההתנהלות ארוכת השנים שתרמה לאסון. הדוח יפרט בהקשר זה את הממצאים שמצאנו לגבי גופים שונים ואת המלצותינו בנושאים מערכתיים הקשורים אליהם. לבסוף, נדון באחריות האישית של אלה שנשלחו להם הודעות אזהרה.

11. אנו מבקשים להביע תודה והערכה לאלה שעזרו לנו בביצוע תפקידנו. ראוי לציון עבודתם המקצועית והיסודית של אוספי החומר של הוועדה, עו"ד רועי יאיר, עו"ד עמנואל הירשפלד טרכטינגוט, עו"ד מאיה שיקלר ברונרוט, עו"ד דבי שליט ועו"ד מיכאל קוסאשוילי. אוספי החומר טרחו ועמלו לא רק על איסוף החומר אלא אף על מינון, עריכתו והפרדת העיקר מהטפל. עבודתם סייעה לנו רבות לקראת גיבוש ממצאי הוועדה וכתיבת הדוח. תודתנו נתונה גם לעו"ד הראל וינברג אשר סייע בשלב כתיבת הדוח.

עוד נבקש להביע תודה לעו"ד נעמה שחר, דוברת הוועדה, אשר טיפלה במסירות, בממלכתיות ובמקצועיות בכל ההיבטים הנוגעים להבאת עבודת הוועדה לידיעת הציבור. עו"ד שחר גם השתתפה בעבודה המשפטית של הוועדה בתור אוספת חומר וטיפול בהיבטים מנהליים שונים.

תודה מיוחדת נתונה למרכזת הצוות המשפטי של הוועדה, עו"ד עדי מנחם באר, שהובילה את העבודה המשפטית ושניהלה את הצוות בכישרון, במקצועיות ובתבונה. עו"ד מנחם באר תרמה תרומה ייחודית לתהליך העבודה של הוועדה על כל שלביו ואנו מודים לה על הסיוע במיצוי החקירה, בגיבוש הממצאים והמסקנות ובכתיבת הדוח.

לבסוף, אנו מודים למנהל הוועדה אלירן עזרא ולצוות המנהלי של הוועדה: ג'ואנה חדר, כפיר רחמים ומנהלות הלשכה מיכל עטייה ואוסנת פנחסי, אשר נתנו את המענה לכל צורכי הלוגיסטיקה של הוועדה.

יבואו כולם על התודה והברכה.

12. בטרם נפנה להמשך הדוח, את המסקנה הפשוטה והמצערת מאוד יש לומר כבר עתה: את אסון מירון ניתן וצריך היה למנוע. הכתובת הייתה על הקיר הרבה קודם לקרות האסון. היא הייתה כתובה באותיות קידוש לבנה, בצורה חדה וברורה, אך נותרה שם בלא מענה.

13. ארבעים וחמישה בני אדם קיפחו את חייהם באסון הנורא, ורבים נוספים נפצעו בו בגוף ובנפש. ליבנו יוצא אל המשפחות שאיבדו את יקיריהן ואנו שולחים איחולי החלמה שלמה ומהירה לכל אלה שנפגעו. עשינו כל שביכולתנו כדי לזהות את הגורמים לאסון, הן הישירים הן העקיפים. ביקשנו להתמקד בגורמים שתרמו תרומה משמעותית לאסון, אך לא עצמנו עינינו גם מגורמים שתרמו תרומות מסוימות אחרות. בסוף התהליך הדוח כולל המלצות ממוקדות לאתר קבר הרשב"י ולהילולת ל"ג בעומר המתקיימת בו, לצד המלצות רחבות יותר. אנו תקווה כי הוא יוביל לשינויים במישורים נרחבים, בכלל זה גם בשינוי התרבות הארגונית של גופים ציבוריים במדינה ובביסוס נורמות ראויות של אחריות ציבורית. מי ייתן והדוח הזה יביא לשיפור ולתיקון.



## פרק 2: "מבט על" על המציאות במירון

### א. הכתובת על הקיר

1. כאמור, ולמרבית הצער, הכתובת הייתה על הקיר הרבה קודם לקרות האסון. רבים מהממצאים שיפורטו בהמשך הדוח היו גלויים וידועים לכול. גם התוצאה הקשה שהם עלולים להוביל אליה הייתה ידועה. כמו בטרגדיה יוונית, הסוף היה ידוע מראש. לא היה ידוע מתי זה יקרה, במשמרת של מי, או באיזה חלק באתר. לא ניתן היה לדעת איזה מחיר ייגבה, כמה חוגגים ישלמו בנפשם ובבריאותם, כמה משפחות ייוותרו שבורות. אך ברור היה שהאסון בוא יבוא. הדבר עלה שוב ושוב בחומרים ובעדויות. נצביע כאן רק על מעט מן המקומות שמלמדים על כך.

2. ב-2008 ערך מבקר המדינה חוות דעת על "מצב קבר רבי שמעון בר יוחאי (רשב"י) במירון וההיערכות לל"ג בעומר".<sup>10</sup> לא ניתן שלא לחוש תסכול רב מקריאת חוות הדעת, שכן היא מתארת במידה רבה את המצב גם ערב האסון, כמעט 13 שנים לאחר כתיבתה. על אף שינויים שהובילו לשיפור, רבים מהכשלים שמתוארים בחוות הדעת נתגלו גם לנו וביתר שאת. כך נכתב, בין השאר, בעיקרי הממצאים וההמלצות בחוות הדעת:

מתחם רשב"י אינו ערוך כנדרש לקליטת אלפי האנשים שמגיעים אליו מדי יום ובמיוחד באירועים המוניים שאליהם באים עשרות ומאות אלפי מבקרים. אין מקום לאפשר את המשך המצב הקיים ולהפקיר אתר בעל חשיבות רבה, הן לאומית והן דתית. יש צורך מידי בשינוי המצב הקיים, בהפסקת ההזנחה והפגיעה בקדושת המקום, במניעת הפגיעה במבנים ההיסטוריים ובהבטחת ביטחונם וחייהם של מאות אלפי המבקרים במקום.<sup>11</sup>

3. במהלך 2014 קיימו ועדות הכנסת מספר דיונים בעניין. כך פתחה ח"כ מירי רגב, יו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה, את אחד הדיונים:

למדינה, עד היום, היו מספר ליקויים, שבנס, כנראה גם בזכותו של הצדיק הגדול, לא קרה שם אסון. כמות האנשים שמגיעה להילולה במאי, היא כזו שמחייבת התארגנות אחרת של הממשלה.<sup>12</sup>

4. באותה שנה כתב אינג' אלכס ויז'ניצר, ששימש אז בתפקיד יושב ראש חברת קרן הרשב"י ומורשתו בע"מ (להלן: קרן הרשב"י), לראש הממשלה:

המדובר באירוע בסדר גודל יוצא מן הכלל ובהתקהלות של ציבור המונה למעלה מ-400,000 איש בו זמנית, ולנוכח מצב תחזוקתו הירודה של האתר, הליקויים הרבים המצויים בו, כמו גם דרכי הגישה והמילוט אליו וממנו - מהווה המתחם, במצבו הנוכחי, סכנה לציבור המבקרים בו.<sup>13</sup>

10 מבקר המדינה חוות דעת: מצב קבר רבי שמעון בר יוחאי (רשב"י) במירון וההיערכות לל"ג בעומר (2008).

11 שם, בעמ' 6.

12 פרוטוקול ישיבה 224 של ועדת הפנים והגנת הסביבה, הכנסת ה-19, 3 (17.2.2014).

13 מכתב מאינג' אלכס ויז'ניצר לראש הממשלה "קרן הרשב"י ומורשתו בע"מ – ניהול הילולת הרשב"י בל"ג בעומר" (19.3.2014).

על כן ומשום שקרן הרשב"י לא השלימה את הצעדים הנדרשים לצורך תפקודה התקין, כתב ויז'ניצר כי היא אינה רשאית לפעול לקיום הילולת ל"ג בעומר באותה שנה ואינה מסוגלת לשאת באחריות לכך מבחינה מעשית. הוא המליץ שאת ניהול האירוע וההיערכות לו יבצע באותה שנה המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים (להלן: המרכז), כפי שנעשה בשנים קודמות.

5. על אף דיונים ומכתבים בנושא לא השתנו המצב הבסיסי שבו התקיימה מדי שנה הילולת ל"ג בעומר והצפיפות הגבוהה של הקהל במהלכה. לאחר ההילולה ב-2016 הופץ במשטרה מכתב שכתב נצ"ם אילן מור מאגף התנועה. המכתב הגיע לדרגים הגבוהים ביותר במשטרה, לרבות למפקד מחוז הצפון ולמפק"ל. כותרתו של המכתב מדברת בעד עצמה: "הילולת מירון – מוחקים את הכתובת מהקיר". מור פתח את מכתבו בהתייחסות לאסון שהתרחש בפסטיבל ערד ב-1995, לכשלים שוועדות שונות מצאו שם, ולאחריות הפלילית שנקבעה באותו עניין לגבי מספר קציני משטרה. משם עבר מור להתייחס להילולת ל"ג בעומר במירון וציין כי נכון ל-2016, ובהתאם לספירה של משרד התחבורה, הגיעו אל ההר כ-223,000 מבקרים במהלך יומיים – פי 15 מהמותר על פי החוק. וכך כתב, בין השאר:

שטח ההר אינו תואם את האירוע, הציבור המגיע להר משולהב וכולל את כל הגילאים, בעת אסון יהיה קושי לשלוט וזאת אנו למדים מאירועי "כמעט אסון"..."<sup>14</sup>

בעדותו בפנינו סיפר מור כי כתב את המכתב לאחר שנכח לראשונה באירוע ההילולה ב-2016, ותיאר: "החשש שלי היה מאד, מאד גדול. אני ירדתי מההר בתחושה מאד קשה". עוד העיד מור על הרקע לכתיבת המכתב:

וכל הכוונה שלי היתה בכתיבת המסמך, היא לייצר זעזוע שלצערי לא הצלחתי לייצר וביוני 2016 אני כותב את המסמך כאשר אסון ערד עומד לנגד עיני שקרה ב-95... ראיתי הקבלות, להגיד מעניינות זה קצת מפחית מהעניין אבל ראיתי הקבלות שראוי לעשות בין אירוע מירון, הילולת מירון לבין אסון ערד... הרציו בכתיבת המסמך היתה, המטרה היחידה שלה היתה לזעזע. אני השתמשתי פה גם במספרים כדי שמישהו יעשה את מה שעושה כבודה ויעצור רגע וישאל את השאלות איך המספרים ואיך יורדים ואיך עולים ומה המספרים האמיתיים. ב-2016 ואני לא יודע להעיד על מה קרה באסון, אבל ב-2016 מה שאני ראיתי זה אירוע בלתי אפשרי. זה מה שאני, זה מה שאני ראיתי.<sup>15</sup>

6. הכתובת על הקיר הופיעה שוב גם בשנת האסון. היא קיבלה ביטוי ברור במיוחד בדיון הצגת התוכנית המבצעית של המשטרה להילולה, שהתקיים אצל השר לביטחון הפנים. בדיון הוצג סרטון שצולם באחד מאירועי ההילולה בעבר, ואחר כך התקיים השיח הבא:

**השר:** מתי פעם אחרונה היה אירוע אם בכלל, שאנשים נרמסו, נמחצו?

**דובר:** היינו קרובים לזה

14 מכתב מנצ"ם אילן מור, ראש הזרוע המבצעית באגף התנועה של המשטרה, לראש אגף התנועה "הילולת מירון – מוחקים את הכתובת מהקיר" (21.7.2016).

15 עדות נצ"ם (בדימי) אילן מור ב-3.10.2021.

דובר: כל שנה

דובר: לא היה

דובר: לא נרמסו, אבל היינו...

**המפכ"ל:** השר, יש פה אנשים שאיבדו הרבה קלוריות מהפחד ומההתמודדות של לשמור את הילדים באוויר או את הנשים.<sup>16</sup>

הדברים נאמרו, הסכנה הייתה ברורה, הישיבה המשיכה כסדרה, והסוף לצערנו ידוע.

## ב. מדוע לא נמחקה הכתובת מהקיר

7. נוכח האמור שאלנו את עצמנו מדוע לא נמחקה הכתובת מהקיר. מדוע הגורמים המעורבים לא פעלו לשנות את המציאות במירון ולתת מענה לסיכונים, אף שאלה היו ידועים לכול? שנה אחר שנה התקיימה הילולת ל"ג בעומר במציאות המתוארת. שנה אחר שנה חששו הגורמים המעורבים לקראת האירוע. שנה אחר שנה הם סיימו אותו באנחת רווחה, בתחושה שרק בנס לא נגרמו אבדות בנפש. כל שנה הביאה עימה הזדמנות לתיקון, ובכל שנה מחדש ההזדמנות לא נוצלה. עד שבהתשפ"א כלו ההזדמנויות. הרי לנו כרוניקה של "אסון ידוע מראש".

8. כדי לענות על השאלה האמורה נדרשת הסתכלות רחבה על המציאות שנחשפה לפנינו. התמקדות בממצאים פרטניים לגבי אדם או גוף זה או אחר, שנפרט בהמשך הדוח, עלולה להביא למצב שבו ליבת הדברים לא תבוא לידי ביטוי מספק, בבחינת "מרום עצים לא רואים את היער".

9. כדי להבין את התמונה הרחבה יותר, ניתן לחלק את הגורמים לאסון לשלושה סוגים: גורמים ישירים, גורמי שורש וגורמים תורמים.

**הגורם הישיר** לאסון הוא "תדחוקת קהל". במעבר ששימש יציאה מאחד מאירועי ההדלקה בהילולה הצטברה צפיפות קיצונית, ותנועת הקהל בו הואטה עד כדי עצירה מוחלטת. במקביל לכך קהל ממתחם ההדלקה המשיך לנסות לצאת דרך אותו מעבר יציאה צפוף. התוצאה הייתה לחץ פיזי עצום על הקהל שנותר כלוא במעבר, לחץ עד כדי חנק ומוות של 45 אנשים.

**גורמי השורש** לאסון קשורים לניהול האתר ולניהול ההילולה. אירוע ההילולה התקיים מדי שנה בתנאי צפיפות קהל חריגים ובהתעלמות מוחלטת מתוכניות הבטיחות לאירוע. נוסף על כך, נפלו כשלים בפעולת גורמים שונים בכל הרמות בנוגע לניהול האירוע. כל זאת בשטח שנתוניו הפיזיים הטבעיים מורכבים, שהוזנח שנים ארוכות ושהיה עמוס מפגעים ובנייה בלתי חוקית ומסוכנת.

על כל אלה נפרט בהמשך הדוח.

בפרק זה נבקש להתייחס למישור השלישי, **הגורמים התורמים** לאסון, אלו שמתגלים ב"מבט על".

16 תכתובת הקלטת ישיבה בראשות השר לביטחון הפנים בנושא "הצגת תוכניות מירון" (22.4.2021).

בהיבט זה האסון הוא גם תולדה עקיפה של תופעות מערכתיות ושורשיות מטרידות.

10. אוזלת היד במחיקת הכתובת מהקיר לא נוצרה בחלל ריק. לידתה לא בעצלות או בחוסר תשומת לב. אוזלת היד היא תוצר של הימנעות רבים מטיפול במקום רווי אינטרסים, בין השאר אינטרסים כלכליים ופוליטיים. היא תוצר של תרבות חברתית וארגונית של חלוקת סמכויות לא ברורה, הותרת מחלוקות ללא הכרעה, אי קבלת החלטות, אי קבלת אחריות והיעדר משילות. היא תוצר של מערכות שמתנהלות בקיבעון מחשבתי, שאינן עוצרות לשאול שאלות ושמשחזרות את עצמן משנה לשנה. היא תוצר של פערים קיצוניים בין המצב בשטח לנתונים ותהליכים שמתוארים במסמכים ושנשארים על הנייר בלבד.

11. בשל חשיבות הדברים ולפני שנעבור לממצאים הפרטניים שמצאנו בהתנהלות גורמים שונים, נבקש להצביע על תופעות הרוחב הלקויות שזיהינו, ושיש לעקור מן השורש.

### 1. ריבוי אינטרסים ומעורבות פוליטית

12. עדים רבים העידו בפנינו על אינטרסים שונים, לעיתים סותרים, של גורמים שפועלים באתר קבר הרשב"י, ושלחלקם כוח פוליטי בלתי מבוטל. נראה כי אין מחלוקת על כך שהמקום מעורר עניין פוליטי רב. בכך לבדו אין כמובן פסול כלשהו. אולם התרשמנו כי במקרה זה הלחצים והמעורבות הפוליטית המוגברת השפיעו לרעה על ההתנהלות באתר. גם אם קשה לקשור בין לחץ פרטי שהופעל כלפי גוף או אדם מסוים לבין החלטות שהתקבלו (או שלא התקבלו), הרי שלא נוכל להתעלם מן המציאות הפוליטית והחברתית שעמדה ברקע ההתנהלות במקום. מציאות זו הובילה, בין השאר, לכך שגורמים שונים נמנעו מלעסוק בנושא, ולכך שניסיונות שכן נעשו במטרה לשפר את המצב באתר קבר הרשב"י ולהסדיר את ניהולו, נכשלו שוב ושוב במהלך השנים.

לא בכדי נקטנו לשון "התרשמנו", בניגוד לאמירה מפורשת כי "נוכחנו". רבים מהעדים אשר העידו בפנינו על לחצים שהופעלו כלפיהם נמנעו במכוון מציון שמות מפורשים. ממילא, אין אנו מבקשים להתייחס בפרק זה לאדם זה או אחר אלא לתופעה רחבה, ובה לחצים פוליטיים השפיעו לרעה על הליך קבלת ההחלטות ועל טיבן.

13. האדריכל ערן מבל נבחר ב-2012 להכין תוכנית מתאר למתחם קבר הרשב"י וסביבתו. הוא תיאר בעדותו כי לאחר בחירתו הציעו לו גורמים שונים "להישמר לנפשו", וסיפרו לו על איומים וחרמות שהופעלו כלפי גורמים מתחום התכנון שעבדו במקום. עוד הוא תיאר:

אני ראיתי את הלחצים שהיו מופעלים כל הזמן... היו באים אלינו כאילו כשליחים של בעלי אינטרסים שם... לא שאלתם אבל אני חושב זה חשוב להגיד. היתה כל הזמן באוויר בתקופה שאנחנו עבדנו אווירה שלכל מי שמתנגד לפיתוח שם יש גיבוי. יש גיבוי פוליטי... כל הזמן נאמר לי, כמו שביטלנו את התוכנית הקודמת אצל אלי ישי, נבטל את התוכנית שלך אצל אריה דרעי. כלומר הקשר בין שרי הפנים למה שקורה שם, לאנשים הכוחניים במתחם הזה, הוא נוכח כל הזמן... זה לא תמים.<sup>17</sup>

14. גם שלמה לוי, ראש המועצה האזורית מרום הגליל לשעבר, תיאר את החיבור בין בעלי האינטרסים במקום לדרג הפוליטי ברמה הארצית. הוא העיד, לדוגמה, שכאשר עסק בתפקידו בבנייה הבלתי חוקית באתר קבר הרשב"י, היה מקבל "טלפונים מירושלים", היינו – כך הסביר – שיחות טלפון משליחים של פוליטיקאים ברמה הארצית שביקשו שלא יהרוס מבנה זה או אחר במקום. הוא אף תיאר מקרה אחד שבו ביקשה אישיות בכירה שהייתה קשורה לשר הפנים, לפגוש אותו באתר קבר הרשב"י. לוי הבין כי הרקע לבקשת הפגישה היה פעולותיו לסילוק גורמים שפלטו לאתר קבר הרשב"י ושהקימו בשטח אוהלים. כאשר פגש את אותה אישיות בכירה היא אמרה לו: "תראה איזה אנשים נחמדים. למה להרוס להם?". כך סיכם לוי בעדותו:

ההר הזה בנוי משני מבקרים, משני סוגי אוכלוסיות שמבקרות. אחת זה המתפלל הממוצע, הרגיל, שמגיע משדרות, מנתיבות ומרמת גן וממאה שערים. אלה אנשים תמימים שמגיעים לפעול לפי אמונתם ולקיים מצוות הילולה כזו או אחרת.

יש את האוכלוסייה השנייה, את הציבור השני, שההר הזה בשבילו הוא נכס. הוא נכס אלקטורלי, הוא נכס כספי, הוא נכס לקידום אינטרסים כאלה ואחרים מבחינת ג'ובים. אני מדבר באופן, לתאר את המצב בהר הזה. עכשיו אני לא יכול להתחיל להצביע על איש כזה או אחר, אני גם לא רוצה לעשות את זה, דרך אגב, על איש כזה או אחר. אבל ההתנהלות של ההר הזה בקטע הקרימינלי... אפילו מאפיה בצורה כזאת שמקבלת אפילו גיבוי מהממסד.<sup>18</sup>

15. בחלק מן העדויות הובהר גם הקשר בין האינטרסים והמעורבות הפוליטית להיערכות להילולה בל"ג בעומר. כך העיד למשל ח"כ לשעבר דוד צור, שעמד בראש ועדת משנה בכנסת לבחינת היערכות המדינה להילולת הרשב"י במירון:

אז בסוף אנחנו רואים פה **הימנעות**, והיא לא קשורה למשטרה, הימנעות של ממשלה לקבל החלטות... כי אני חושש שיש פה הרבה מאוד גם שיקולים פוליטיים. עכשיו כסף מניע את המקום. יש הרבה מאוד כסף שנכנס בתרומות... ולכן בסופו של דבר אתה מבין שלא רוצים לגעת בדבר הזה, כי משרד הדתות היה צריך לעשות בדבר הזה לדעתי, סדר ולומר קודם כל, כל המבנים הבלתי חוקיים האלה, להוריד אותם, אין פה שאלה... אני אומר לכם ששנים למשל... הפעילו לחץ גדול שגם מכונות פרטיות יגיעו להר. עמדנו בזה, אני אומר עמדנו, גם אני כחבר כנסת. והמשטרה עמדה בזה, כי היא ביקשה את העזרה שלנו להדוף את הלחצים האלה...<sup>19</sup>

16. וכך העיד מור, שכתב את אותו מכתב שכותרתו "הילולת מירון – מוחקים את הכתובת מהקיר":

ואני לא זוכר שום אירוע שבו קציני משטרה נקראו לכנסת יותר מאשר באירוע מירון... ואתה נשאל ומתבקש לתת הסברים, ברור לך הלחץ הגם שהוא סמוי והגם שהוא גלוי, הוא לא כמו אירוע רגיל... מיני משפטים ובקשות שקיבלנו מגורמים כאלה ואחרים... ותחושות מאד, מאד לא נוחות שהיו לנו בכנסת... ואי אפשר לנתק את זה לאותו קצין משטרה שמגיע לשטח וצריך לקבל החלטה כזאת או אחרת... כל צעד ושעל שלך נבחן על ידי... חברי כנסת כאלה ואחרים

18 עדות מר שלמה לוי ב-19.12.2021.

19 עדות ח"כ לשעבר דוד צור ב-31.5.2022 (החדגשה הוספה).

ואתה עולה ואתה מסביר ואתה... מייצר שיח שאנשי משטרה לא רגילים... בוודאי בדרגים שלי... ואז עושים פשרות כאלה ואחרות שלא היינו עושים באירועים אחרים... התחושה שלי, בטח ב-2016 כשעליתי להר היתה שאם זה היה אירוע משטרתי רגיל הוא לא היה מאושר... זה לא אירוע שמשטרת ישראל היתה מאשרת אם הוא היה עכשיו במקום אחר והנסיבות היו אחרות".<sup>20</sup>

17. גם רצף החלטות הממשלה בשנים 2009–2016 שעסקו באתר קבר הרשב"י מעיד על המורכבות הפוליטית וריבוי האינטרסים במקום. שוב ושוב הובא הטיפול הלקוי באתר קבר הרשב"י לפתחה של הממשלה, היא החליטה להעביר את האחריות מגוף אחד לאחר, אך שינוי מהותי במציאות לא התרחש. בדיון באחת מהחלטות הממשלה שאל ראש הממשלה אילו אינטרסים יש בעניין. היה מי שהשיב לו שאין שום אינטרס והייתה מי שהשיבה: "אתה ממש לא רוצה לדעת". בהמשך ציין ראש הממשלה כי ברור לו שיש פה אינטרסים וכי לא ראה נהירה כזאת לקבר, חשוב ככל שיהיה, והוסיף: "נער הייתי וגם זקנתי ולא ראיתי אינטרס נעזב". בשלב מסוים בדיון לחשה אחת הנוכחות על אוזנו של ראש הממשלה, והוא הסביר: "היא מלמדת אותי מה האינטרסים פה".<sup>21</sup>

18. אם כן, ריבוי האינטרסים והמעורבות הפוליטית המוגברת עמדו ברקע הניסיונות להסדיר את הטיפול באתר קבר הרשב"י לאורך השנים. הם השפיעו על נושאים שונים: אי אכיפת דיני התכנון והבנייה במקום, העיכוב בגיבוש תוכנית בניין עיר לאזור, היעדר הכרעה ברורה בעניין הגורמים האחראים לאתר קבר הרשב"י, כיצד התנהל אירוע ההילולה, ונושאים רבים נוספים.

## 2. דפוס הפעולה: הימנעות, דחיינות ועמימות מערכתית

19. נפרס לפנינו דפוס פעולה של הימנעות מקבלת החלטות, דחיית קבלת ההחלטות כאשר כבר היה צריך לקבלן, וניסוח החלטות בעמימות שמותירה את הבעיה או המחלוקת בעינה.

20. גורמים רבים עסקו באתר קבר הרשב"י במירון, הן במהלך כל השנה הן בהילולת ל"ג בעומר. עם הגורמים נמנים המועצה האזורית מרום הגליל, משרד הפנים, המשרד לשירותי דת, המרכז, ועדת החמישה, משטרת ישראל, הרשות הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה, משרד ראש הממשלה ואחרים. חלוקת הסמכויות והתפקידים העמומה בין הגופים השונים הייתה כר למחלוקות רבות והובילה לשיתוק ולהזנחת המקום בפועל.

21. תנאי מרכזי לפעילות תקינה של כל גוף הוא בהירות לגבי סמכויותיו ואחריותו, כמו גם לגבי הממשקים בינו לגופים אחרים. המציאות שנחשפה לעינינו הייתה שונה בתכלית. בעבודתנו זיהינו לא אחת עמימות מערכתית בהקשרים אלה. דוגמה אחת לכך, שכבר הוזכרה לעיל, היא החלטות הממשלה אשר דנו שוב ושוב בטיפול באתר אך לא פתרו בפועל את המחלוקות סביב זהות הגורמים האחראים, גדר תפקידיהם וסמכויותיהם.

20 עדות נצי"ם (בדימי) אילן מור ב-3.10.2021.

21 פרוטוקול הדיון בהחלטה 3886 של הממשלה ה-32 "הסדרת תשתיות קבועות והקמת חברה ייעודית מנהלת לאתר קבר רבי שמעון בר יוחאי בהר מירון" (27.11.2011).

22. דוגמה נוספת היא חלוקת התפקידים בקשר להילולה בל"ג בעומר. משטרת ישראל והמרכז פעלו יחד במשך שנים לקראת אירועי ההילולה בל"ג בעומר. דרישות המשטרה לקיום האירוע הועברו למרכז והוא פעל לקיימן. אולם דרישה מרכזית של המשטרה, כי המרכז ימנה מפיק להילולה, סורבה בכל שנה מחדש. המרכז סירב, בגיבוי המשרד לשירותי דת, לראות עצמו אחראי לניהול האירוע, ובינו למשטרה נפלה מחלוקת בסוגיה זו. ב-2016 פנה מפכ"ל המשטרה למנכ"ל משרד ראש הממשלה ולשר לביטחון הפנים בדרישה לקבוע את זהותו של מפיק ההילולה.<sup>22</sup> דרישה זו לא נענתה. על רקע האמור ובהיעדר הכרעה חתמו ב-2018 המשטרה והמרכז על "מסמך הבנות".<sup>23</sup> המסמך אומנם אפשר לגופים לפעול בתיאום רב יותר, אך הותיר עמימות באשר לאחריות לניהול האירוע. בדומה לכך וחרף פניות שונות בעניין, לא נקבעה זהותו של משרד ממשלתי אחד שירכז את ההיערכות לאירוע.<sup>24</sup>
23. על גופי שלטון להתנהל בבהירות, לחלק ולהגדיר סמכויות ואחריות בבירור ובמפורש, ולהטיל על גורמי הביצוע משימות שאינן מותרות מקום לפרשנות. לא בכדי כבר בתחילת עבודתנו המלצנו בהמלצות ביניים להיערכות להילולת התשפ"ב, המלצה פשוטה ומתבקשת: למנות שר אחראי להילולה במירון וממונה ("פרויקטור") מטעמו.<sup>25</sup>
24. נוסף על אותה עמימות מערכתית כללית ביחס לחלוקת הסמכויות, גם בנושאים פרטניים יותר נגלתה לנו מציאות של הימנעות מקבלת החלטות, דחייה של מועד קבלת ההחלטות ולבסוף מתן החלטות עמומות. דוגמה בולטת לכך מצאנו בכל הנוגע לסוגיית קיום ההילולה בהתשפ"א על רקע מגפת הקורונה. מספר דיונים התקיימו בנושא, אך רק ב-28.4.2021, ערב קודם להילולה, התקיים דיון שרים ובו התקבלה החלטה בעניין, וב-29.4.2021, בוקר ההילולה, נשלח מתווה בכתב להילולה.<sup>26</sup> מתווה לניהול אירוע המוני ומורכב שצפויים להשתתף בו עשרות אלפי משתתפים, התקבל בכתב רק בבוקר האירוע. החלטות מסוג זה היה צריך לקבל בשלב מוקדם בהרבה. מובן שערב האירוע כבר לא היה ניתן לשנות את התוכניות המבצעיות להילולה. יתרה מכך, תוכן מתווה ההילולה שנשלח בעקבות הדיון כלל סתירות פנימיות ולקה בעמימות ובמונחים כוללניים וגמישים. במקום לקבוע הוראות ברורות נכתב כי הגופים הרלוונטיים "יעשו ככל הניתן" ליישם את "המלצת" משרד הבריאות. לבסוף, לאחר קבלת הסיכום הכתוב הודיעה המשטרה בבוקר ההילולה כי חלק מן האמור בסיכום אינו משקף את ההסכמות וכי היא חולקת עליו.<sup>27</sup>
- 
22. מכתב מרנ"צ רוני אלשיך, מפכ"ל המשטרה, למנכ"ל משרד ראש הממשלה "אירועי ל"ג בעומר בקבר רבי שמעון בר יוחאי במירון" (31.3.2016); מכתב מרנ"צ רוני אלשיך, מפכ"ל המשטרה, לגלעד ארדן, השר לביטחון הפנים, "אירועי ל"ג בעומר בקבר רבי שמעון בר יוחאי במירון" (31.3.2016).
23. "מסמך ההבנות בנושא מירון בין המרכז הארצי למקומות הקדושים לבין משטרת ישראל/ מחוז צפון לשנת תשע"ח" (18.4.2018) (סומן וע/4).
24. מכתב מח"כ מירי רגב, יו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה, לראש הממשלה, לשר התיירות ולמזכיר הממשלה "הגורם האחראי לאתר קבר הרשב"י במירון" (20.2.2014); מכתב מח"כ מירי רגב, יו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה, למזכיר הממשלה "קביעת משרד אחראי על אירוע ההילולה בקבר הרשב"י בל"ג בעומר" (5.5.2014).
25. המלצות ביניים לצורך היערכות להילולת התשפ"ב (נובמבר 2021). ראו גם המלצות ביניים לצורך היערכות להילולות הבאות (אוקטובר 2022). נספח ז ונספח ח לדוח.
26. מכתב מפרופ' נחמן אש, מנהל "מגן ישראל" במשרד הבריאות, לשר הפנים, לשר לביטחון פנים, לשר הדתות, למנכ"ל משרד הבריאות, למפכ"ל המשטרה, למנכ"ל המקומות הקדושים ואח"י "מתווה הר מירון ל"ג בעומר תשפ"א" (29.4.2021).
27. התכתבות ווטסאפ בין ר' אג"ם למפכ"ל המשטרה, מפקד מחוז הצפון וראש מנהלת מירון (29.4.2021); התכתבויות ווטסאפ בין רמ"ד מבצעים, לפרופ' נחמן אש (סומן וע/279).

25. כך העיד בפנינו מפקד מחוז הצפון של המשטרה על ניסיונותיו לקבל מענה באשר להחלטת הדרג המדיני בהקשר לקורונה, ועל המשמעות של אי מתן החלטה בעניין:

אי הוודאות הייתה ממושכת לאורך זמן... אני פונה לכול העולם. מה קורה עם מירון? אני צריך הנחיות ברורות... בהיעדר קבלת החלטה ברמה הלאומית, אם אני לא מתחיל לעשות הכנות מידיות בהקשר לתשתיות קריטיות, כנראה שמירון מתנפץ עליי ב-29 לחודש מבלי שאני מוכן לכך. וב-13 לחודש כמדומני, אני מקיים סוג של חשיבה בין ארגונית. אני למעשה מכנס לשולחן אחד, שולחן משמעותי, כן? את כל משרדי הממשלה. ואני מבקש להגיע לאיזה שהוא פתרון, להמלצה לפתרון בהקשר האפידמיולוגי של תקנות הבריאות, כדי בסוף לקדם את העסק... ואני מבין שבלעדי הפעולות האלו, שהן פעולות קריטיות, מעכשיו לעכשיו, כנראה תהיה לנו בעיה ומירון יהיה בלתי נשלט. בסופו של דבר, אנחנו ממליצים על הצעה מסוימת... עם ההצעה הזאת אני מגיע כמובן למפכ"ל ובסופו של דבר, כמו שאתם מכירים, כמו שאני צפיתי מראש, לא היו שום הנחיות לגבי הקורונה. לא היו שום תקנות, גם לא ביום האחרון.<sup>28</sup>

### 3. היעדר משילות

26. על רקע האינטרסים והמעורבות הפוליטית במירון ועל רקע העמימות בחלוקת הסמכויות והאחריות על המקום, אתר קבר הרשב"י הפך בפועל לאי של "היעדר משילות".

27. היו שאמרו זאת בבירור ובישירות. כך, כאשר ביקשה יו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת להבין מי הגורם האחראי לארגון ההילולה, אמר לה בפשטות ויז'ניצר: "זה לא מקום שמתנהל לפי החוק".<sup>29</sup>

גם המועצה האזורית שבתחומה נמצא אתר קבר הרשב"י משכה ידה מטיפול בו, וראש המועצה העיד בפנינו כי מבחינת המועצה האתר היה "אקס טריטוריה".<sup>30</sup> בנייה בלתי חוקית ומסוכנת פשטה במקום, והמועצה האזורית והוועדה המקומית לתכנון ובנייה לא טיפלו בה. גם גורמים אחרים ברמה הארצית, כמו הרשות הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה, משרד הפנים והמרכז, לא פעלו לאכוף את החוק והסדר במקום, וכך "בימים ההם אין מלך בישראל איש הישר בעיניו יעשה".<sup>31</sup>

### 4. קיבעון מחשבתי

28. תופעת רוחב נוספת שנחשפה בפנינו, ואשר עשויה להסביר מדוע לא נמחקה הכתובת מהקיר, היא קיבעון מחשבתי – היצמדות שכלונית לתפיסה קיימת שאינה נבחנת מחדש ואינה מאתגרת, גם לא בשינוי נסיבות ותנאים, בבחינת "מַצֹּת אֲנָשִׁים מִלְמָדָה".<sup>32</sup>

29. דוגמה בולטת שמצאנו לאותו קיבעון מחשבתי מקורה בנקודת המוצא שהובילה את היערכות

28 עדות ניצב שמעון לביא ב-22.8.2021.

29 פרוטוקול 224 של ועדת הפנים והגנת הסביבה, הכנסת ה-19 (17.2.2014).

30 עדות מר עמית סופר, ראש מועצה אזורית מרום הגליל, ב-5.10.2021.

31 שופטים יז 6.

32 ישעיהו כט 13.



המשטרה להילולה. בהתאם לתפיסת המשטרה, לא ניתן היה להגביל את כמות הקהל באירוע. יש אשר התייחסו לקושי משפטי לכאורה להגבלת קהל. אך עיקר המשקל ניתן לתפיסה מבצעית, שהוצגה כעובדה של ממש, ולפיה להגביל את הקהל מסוכן יותר מאשר לא להגביל אותו. ניסיונותינו להבין על איזו תשתית נבנתה תפיסה מבצעית זו לא צלחו. התברר לנו כי מעולם לא נערכה עבודת מטה מקצועית וסדורה בעניין. למרות זאת גורמי משטרה התייחסו להיעדר אפשרות להגביל קהל כאל נתון שאין עליו עוררין. התפיסה לא נבחנה מחדש, גם לא בחלוף הזמן ולאחר שינויים באתר, ולא נבחנו במסודר חלופות אחרות שיאפשרו להתמודד עם הצפיפות במהלך ההילולה.

30. באופן כללי, הן המשטרה הן גורמים אחרים שנערכו להילולה, השתמשו מחדש במסמכי היערכות משנים קודמות, בלי לערוך בחינה מחודשת ואיכותית של הדברים. נבחר כי אין פסול בהסתמכות על ידע וניסיון קודמים. אדרבה, חשוב לעשות זאת ומי שמתעלם מניסיון העבר חוטא לתפקידו. אלא שבענייננו השתמשו מחדש במסמכי עבר כמעט כפי שהם, לעיתים בלי לעדכן נתונים בסיסיים ובלי לחשוב מחדש על תפיסות היסוד ועל התאמת ההיערכות לנתונים עדכניים. הדברים הגיעו עד כדי כך שלעיתים אפילו תאריכים ישנים הועתקו ממסמך למסמך ונשארו כמות שהם. אנשי מקצוע אשר הציגו מסמכים למראית עין בלבד כפי שיפורט להלן, נשכרו משנה לשנה.

התפיסות מקובעות, אנשי המקצוע קבועים, ואיש אינו מנסה לבצע בדיקה מחודשת שייתכן שהיה בכוחה להסיט את המערכת למסלול מונע אסון.

31. הציפייה מן העומדים בראש מערכות שלטון מרכזיות וחשובות במדינת ישראל היא לא לאמץ תפיסות מקצועיות, חברתיות ופיקודיות כנתון שאין עליו עוררין. הציפייה היא שהם יאתגרו את התפיסות הקיימות ויבחנו אותן לעומק ביחס לחלופות אחרות ובהתאם לנתונים מצטברים. גם אם יגיעו בסופו של דבר למסקנה דומה – יגיעו אליה בראייה מפוקחת לאחר תהליך סדור ומכוון של נטרול הקיבעון המחשבתי.

## 5. יצירת מראית עין

32. תופעה נוספת שנתקלנו בה לא אחת במהלך עבודתנו היא יצירת מראית עין – חזות שהיא לכאורה תקינה אך מסתירה מציאות לקויה ורוויית כשלים. בפי העם מכונה התופעה "ישראלוף"<sup>33</sup>. בכל הנוגע לאתר קבר הרשב"י, מסמכים רבים נכתבו ונחתמו בלי שהייתה שום כוונה ליישם את הכתוב בהם. רבים מן המעורבים בארגון ההילולה ובנעשה באתר ידעו שבמסמכים כתוב א' אך בפועל נוהגים ב', ושהנייר לא נועד אלא לעמידה מְכַדִּית (פיקטיבית) בכללים. לא נפרט את כל המקומות שבהם נתקלנו בתופעה, אלא נציין בשלב זה דוגמאות בוטות במיוחד.

33. דוגמה ראשונה היא תוכנית הבטיחות שמהנדס הבטיחות הכין בכל שנה לקראת ההילולה, כחלק מהדרישות שהציבה המשטרה. בתוכנית הבטיחות נקבעו הגבלות על כמות הקהל במתחמים שונים ובהר כולו, אך בה בעת צוין בה במפורש:

מובהר בזאת ובהמשך לדיונים שהתקיימו בשטח ההר כי קיים פער בין השטח המותר לקהל

33 הגשש החיוור "מר ברוך" אופסייד סטורי (1974).

עפ"י 1 מ"ר לאדם לבין כמות הקהל המגיע לשטח, הנושא מוכר וידוע למנכ"ל משרד התיירות,

מנהל האירוע, משטרת ישראל, שירותי כבאות ואף הועלה בדיון בכנסת קדם האירוע 2014.<sup>34</sup>

מעדויות המעורבים בארגון ההילולה עלה שלגורמים העוסקים בניהול ההילולה היה ברור כי הגבלות הקהל שקבועות בתוכנית הבטיחות לא תישמרנה.<sup>35</sup>

34. דוגמה נוספת עניינה מתווה ההילולה שהוצע לצורך התמודדות עם נגיף הקורונה. עוד נתייחס לעניין זה בהמשך ואנו מזכירים אותו כאן רק כדי להמחיש את התופעה האמורה. שבוע קודם להילולה, בדיון הצגת התוכנית המבצעית לשר לביטחון הפנים, נדון בין השאר המתווה שהחל להתגבש בכל הנוגע להגבלות קורונה. מן הדברים שנאמרו בדיון עולה בביורר כי לא הייתה שום כוונה לקיים את מתווה הקורונה המתוכנן. הדברים הגיעו עד כדי כך שבמהלך הדיון הציע השר להגדיל את כמות הקהל שמותרת בהדלקות לפי מתווה הקורונה, כדי לצמצם את הפער בין מה שייקבע במתווה למספר הבאים הצפוי בפועל.<sup>36</sup> ערב ההילולה התקיים דיון שרים לצורך סיכום מתווה הקורונה, ולאחריו שלח משרד הבריאות מכתב שמעגן את המתווה שחל כביכול על ההילולה באותה שנה.<sup>37</sup> דא עקא, שבין המתווה למציאות בשטח לא היה שום קשר. המשתתפים בדיון, ובהם השר לביטחון הפנים והמפכ"ל, שהכירו את תוכניות המשטרה, ידעו כבר במהלך הדיון כי כמויות הקהל שמופיעות במתווה קטנות משמעותית ממספר האנשים שצפויים להיות בהילולה בפועל. איש לא פעל לקיים את המתווה והוא אף לא הובא לידיעתו של מפקד מחוז הצפון במשטרה.<sup>38</sup> נראה כי המתווה נועד מלכתחילה לשם הצהרה בלבד וכי לכול היה ברור שהוא אינו אלא מראית עין.

35. דוגמה אחרת לתופעה זו מצאנו בהתנהלות סביב דרישות האבטחה לאירוע. בהתאם לדרישות שהציבה המשטרה למרכז, היה עליו למנות מנהל אבטחה ראשי לאירוע, להכין תוכנית אבטחה ולעמוד בדרישות נוספות בקשר לאבטחה. לכאורה, אכן מונה מנהל אבטחה ראשי והוכנה תוכנית אבטחה, אלא שבחינה מהותית של הדברים מגלה שוב את הפער מול המציאות. מנהל האבטחה הראשי של האירוע ידע, וגורמים מעורבים אחרים ידעו גם כן, שאין הוא מסוגל למלא את דרישות התפקיד ושבעל מצבו הרפואי אינו יכול להגיע לאתר במהלך ההילולה. מנהל האבטחה הראשי מינה אדם אחר למלא מקומו באופן בלתי מוסדר ובלתי תקין, ובפועל – לא היה מנהל אבטחה ראשי בהילולה. תוכנית האבטחה שהוכנה הייתה ברובה העתקה של תוכניות משנים קודמות וחסרו בה מרכיבים חיוניים. מרכיבים שכן הופיעו בתוכנית, ואף נחזו כאילו התקיימו, לא קיבלו ביטוי ממשי ויעיל בפועל. לדוגמה, חלק מהסדרנים שנשכרו לפי דרישות המשטרה, לא הוצבו ולא פעלו בתיאום עם המשטרה, בניגוד לאמור בתוכנית.

34. בי.סי.סי הנדסה ובטיחות בע"מ "תכנית בטיחות ל"הילולת רבי שמעון בר יוחאי שנת תשע"ט–2021" (22.4.2021).

35. עדות הרב ישראל דרעי מ-18.4.2023; עדות המהנדס עאמר ח'לילה מ-30.9.2021.

36. דיון הצגת התוכניות לשר לביטחון הפנים אמיר אוחנה ב-22.4.2021.

37. מכתב מפרופ' נחמן אש, מנהל "מגן ישראל" במשרד הבריאות, לשר הבריאות, שר הפנים, השר לביטחון הפנים, שר הדתות, מנכ"ל משרד הבריאות, מפכ"ל המשטרה, מנכ"ל המקומות הקדושים ואח' "מתווה הר מירון ל"ג בעומר תשפ"א" (29.4.2021).

38. עדות ניצב (בדימ') שמעון לביא ב-20.4.2023; עדות רני"צ יעקב שבתאי ב-14.5.2023.

36. גם בחינה של הליכי הרישוי שנערכו לקראת ההילולה מגלה תמונה דומה של יצירת מראית עין. במשך שנים רישיונות עסק לאירועים שונים בהילולה הונפקו בדיעבד ורק לאחר שהאירוע הסתיים.<sup>39</sup> הדבר אינו משרת כלל את מטרות הליכי הרישוי, ומבטא את העדפת הנראה כלפי חוץ על פני המהות.

## ג. סיכום

37. לתופעות רוחב לקויות הייתה תרומה משמעותית לנסיבות שהובילו בסופו של דבר לאסון. דפוסי הפעולה המתוארים לא אפיינו רק את השנה שבה התרחש האסון ולא היו נחלתו הבלעדית של אדם מסוים או גוף כלשהו. דפוסי פעולה אלה התקבעו בכל הנוגע לאתר קבר הרשב"י במשך שנים ארוכות והשפיעו על כל המעורבים בכל הדרגים. מכאן הגיעו גם כוחם הרע של דפוסי הפעולה והקושי הגדול לשנותם. לדאבון הלב, הכתובת אשר הופיעה על הקיר במשך שנים ארוכות, התממשה בהילולת התשפ"א באסון כבד.

חברה חפצת חיים שרוצה תיקון ושיפור, חייבת לבער את התופעות המתוארות לעיל, כאמור: **"וּבְצִרְתָּ הָרַע מִקִּרְבְּךָ"**.<sup>40</sup>

39 עדות גבי' דליה ממו ב-25.8.2023.

40 דברים יז 7.

### פרק 3: קבר הרשב"י והילולת ל"ג בעומר

1. קבר הרשב"י שבהר מירון הוא אתר דתי יהודי המושך אליו המוני מבקרים מדי שנה. על פי המסורת קבורים במקום התנא רבי שמעון בר יוחאי ובנו רבי אלעזר. לא ניתן להפריז בחשיבות קבר הרשב"י ובמשמעותו עבור הקהל הרב שפוקד את האתר. עולים אליו לרגל כמיליון וחצי מבקרים במהלך השנה, והוא מוקד משיכה משמעותי ביותר במועדים מיוחדים כגון ז' באדר (יום פטירתו של משה רבנו) וזאת חנוכה (היום השמיני של חנוכה), ובפרט בל"ג בעומר. במועד זה חל יום פטירתו של רשב"י, ועל פי המסורת, בל"ג בעומר נגלו לו קודם למותו רזי תורה רבים. הקבר מוכר בתור מקום קדוש לפי תקנות השמירה על מקומות קדושים ליהודים, התשמ"א–1981, אשר הותקנו מכוח חוק השמירה על המקומות הקדושים, התשכ"ז–1967.
2. העלייה לקבר הרשב"י מעוררת תחושת קדושה והתעלות מיוחדת אצל רבים. רשב"י הוא מהיחידים שנכתב עליהם בתלמוד שהיה מלומד בניסים.<sup>41</sup> כמו כן, נכתבו עליו פיוטים רבים, והם מתייחסים למעלותיו הרוחניות, לחוכמתו הרבה ולגדולתו בתורה. בין השאר נכתב:
 

אִישׁ אֱלֹהִים קָדוֹשׁ הוּא, אֲשֶׁרִי עֵין רְאֵתָהּ, לֵב חָכָם יִשְׁכֵּיל פִּיהוּ, אֲדוֹנָנוּ בֵּר יוֹחָאי... תוֹרָתוֹ מִגֵּן לָנוּ, הִיא מְאִירַת עֵינֵינוּ, הוּא יְמַלִּיץ טוֹב עֲלֵינוּ, אֲדוֹנָנוּ בֵּר יוֹחָאי.<sup>42</sup>
3. מנהג ההדלקה בל"ג בעומר (היום ה-33 לספירת העומר, שחל בי"ח באייר) מסמל את אור התורה המיוחד שרשב"י גילה. מאות אלפים מגיעים בל"ג בעומר להתפלל ולהשתתף בשמחת ההילולה בשירה ובריקודים. נוסף על כך, מנהג קדום הוא לקיים בל"ג בעומר אירועי "חלאקה" – תספורת ראשונה לילד בגיל שלוש, ומוזכר במקורות שהאר"י ז"ל לקח את בנו ל"חלאקה" במירון לפי מה שהיה נהוג מקדמת דנא. רבים רוצים להמשיך את המסורת במנהג זה.
4. ישנן עדויות לקיומה של הילולה בל"ג בעומר במירון כבר לפני יותר מ-400 שנה, ובמהלכה עלה קהל רב למתחם הבנוי מסביב לציון קבר הרשב"י לתפילות, לחגיגות, לריקודים ולהדלקת מדורה ("הדלקה"). במאתיים השנים האחרונות היה טקס ההדלקה בחזקת האדמו"ר רבי ישראל מרוז'ין ויורשיו וממשיכי דרכו, האדמו"רים מבויאן. האדמו"ר מבויאן או בא כוחו הדליק הדלקה שהוכנה על גג מבנה הקבר. ברוב השנים הדליקו את ההדלקה המסורתית רבני צפת בתור שליחי האדמו"ר. בשלושים השנים האחרונות מדליק את ההדלקה המסורתית האדמו"ר מבויאן, רבי נחום דוב בריאר, נין נכדו של האדמו"ר מרוז'ין.
5. בעשרים השנים האחרונות נוספו הדלקות במקומות שונים באתר, ועם השנים הלך מספרן וגדל. גם מספר המשתתפים בהילולה גדל. היא מושכת אליה מדי שנה מאות אלפי משתתפים לאירוע דתי המוני, מהגדולים בישראל.

41 בבלי, מעילה יז, ע"א–ע"ב.

42 מתוך הפיוט "ואמרתם כה לחי, רבי שמעון בר יוחאי".

## פרק 4: קבר הרשב"י וסביבתו - היכרות עם השטח

1. לשם היכרות כללית עם השטח, הנחוצה להמשך הקריאה, וכדי לבאר את המונחים שנשתמש בהם בהמשך הדוח, נציג בקצרה את קבר הרשב"י וסביבתו. אם לא צוין אחרת, תיאור הדברים הוא כפי שהיה עד מועד האסון. לפרק מצורפות מפות המסומנות לפי המפורט בפרק זה.<sup>43</sup>

2. ניתן להתייחס לארבעה מעגלים עקרוניים בשטח, מהמחצית לרחב.

**במעגל הראשון** נמצאים קבריהם של רבי שמעון בר יוחאי ושל בנו רבי אלעזר והמבנה שהוקם מעליהם, לרבות רחבת הכניסה, החצר הפנימית של המבנה, המדרגות היורדות מהמבנה, גג המבנה, המפלס התחתון של המבנה, מרפסת הכוהנים והשיבה שצמודה למבנה הציון.

**במעגל השני** נמצאים השטחים סביב מבנה הציון (להלן: האתר או אתר קבר הרשב"י). עיקר הפעילות בהילולת ל"ג בעומר במהלך השנים התרחשה בהם. האתר שוכן בתחומה המוניציפלי של המועצה האזורית מרום הגליל. הוא גובל במושב מירון, שנמצא מצפון-מזרח לאתר, ובשמות הטבע "הר מירון", שמקיפה אותו מיתר הכיוונים. נוסף על מבנה הציון נמצאות בשטח האתר, בין השאר, רחבות התקהלות במספר מפלסים שמחוברים ביניהם במעברים, כפי שיתואר בהמשך.

**במעגל השלישי** נמצאים השטח שמשמש את ישיבת בני עקיבא והשטח הסמוך לו ממזרח, וכן השטח שהוגדר "תא שטח 430" בתוכנית לבניין עיר העדכנית.<sup>44</sup> שטחים אלו צמודים לאתר קבר הרשב"י, ונביא את המלצותינו לגביהם בהמשך הדוח.

**במעגל הרביעי** נמצאים שטחים רחוקים יותר מהאתר, שגם לגביהם נמליץ בהמשך הדוח, כגון "מתחם הר יהוריק", שטחים מצפון לצומת מירון וכביש 89 (להלן: מתחם 89), וכל שטח שיוחלט בעתיד לצרפו למתחם (להלן: מתחם מירון).<sup>45</sup>

ארבעת המעגלים יחד הם כל השטח שקשור לעבודת הוועדה ולהמלצותיה.

3. נציג עתה נקודות ציון מרכזיות בשטח, מן המעגל המצומצם למעגלים המקיפים אותו. אין בכך כדי למצות את כל הכלול בשטח ואת כל שנתייחס אליו לאורך הדוח.

### א. מבנה הציון

4. מעל מערות הקבורה של רבי שמעון בר יוחאי ובנו רבי אלעזר הוקם במאה ה-16 מבנה, והוא משמש לתפילה של המבקרים באתר בשגרה ובמועדים מיוחדים, ובפרט בל"ג בעומר. למבנה מספר כניסות ויציאות. הכניסות הראשיות הן מכיוון מזרח דרך חצר מרכזית המחולקת לעזרת גברים ולעזרת נשים ולכניסות נפרדות למבנה בהתאם לכך. בחצר עצמה מתקיימים לעיתים

43 המפות לקוחות מאתר GovMap, אתר המפות הרשמי של מדינת ישראל (2023). הן מסומנות בסימון כללי שלא על בסיס מדידה, לצורך המחשה בלבד.

44 תוכנית מתאר 209-0263913 לאתר קבר הרשב"י.

45 ראו בפרק 12.

אירועים שונים ומנייני תפילה. הכניסות מן החצר המרכזית מובילות לאולמות תפילה נפרדים לנשים ולגברים, וניתן להתפלל בהם בקרבה לציון הקבר. היציאות המערביות מאולמות התפילה מובילות למדרגות אשר יורדות לרחבת תולדות אהרון, שנתייחס אליה בהמשך.

## ב. מרפסת הכוהנים

5. פתחים צרים מובילים מאולם התפילה של הגברים במבנה הציון למרפסת המכונה "מרפסת הכוהנים". המרפסת נועדה לאפשר לכוהנים להתפלל בסמוך ככל האפשר לציון הקבר בלי לעבור על האיסור ההלכתי שחל עליהם בנוגע לקרבה לקברים. במשך השנים הורחבה מרפסת האבן של המבנה המקורי באמצעות בנייה קלה, ועל תוספת הבנייה הוצבו חדרי לימוד ותפילה.

## ג. גג ההדלקה

6. מעל מבנה הציון נמצא גג שעליו מתקיימת ההדלקה המסורתית בהילולת ל"ג בעומר. במפלס העליון של מבנה הציון מצויים גם חדרים אשר שימשו במהלך השנים, בין השאר, לאירוח לא מוסדר.

## ד. רחבות התקהלות

7. ממערב למבנה הציון נמצאות רחבות שבהן מתקיימות מרבית ההתקהלויות באתר. הן בנויות בשלושה מפלסים עיקריים. עד שנת האסון התקיימו ברחבות אלו אירועי הדלקה במהלך ל"ג בעומר, והן מכונות לרוב על פי שמות החסידויות המרכזיות שנהגו לערוך בהן הדלקות.

8. במפלס העליון נמצאות שתי רחבות עיקריות: רחבת בויאן, הסמוכה לגג ההדלקה מכיוון צפון מערב, ורחבה שצמודה לה ממערב ושמכונה על שמו של השר רחבעם זאבי ז"ל, רחבת גנדי. בל"ג בעומר משמשות רחבות אלה, בין השאר, לצפייה של הקהל באירוע ההדלקה המסורתי של חסידות בויאן, שנערך על גג הציון ושפותח את ההילולה.

9. במפלס האמצעי, בתחתית גרם מדרגות שיורד ממבנה הציון מערבה, מצויה רחבת תולדות אהרון. עד שנת האסון, היא שימשה את הקהל בהילולה, בין השאר, לצפייה באירוע ההדלקה המסורתי של חסידות תולדות אהרון. בהילולת ל"ג בעומר התשפ"ג (2023) שימשה הרחבה לריקודי שמחה.

10. במפלס התחתון נמצאת רחבת תולדות אברהם יצחק (להלן: רחבת תולדות אברהם). לרחבה זו מגיע שביל "מהדרין" המאפשר לגברים שמעוניינים בכך להגיע לאתר בלי לעבור באזור שנמצאות בו נשים. בסמוך לשביל המהדרין נבנית בכל שנה לקראת ההילולה "דרך כוהנים" כדי שכוהנים יוכלו להגיע למתחם ללא חשש מעבר מעל קברים. ברחבה זו נמצאת גם מערת התנא הלל הזקן, שלפי המסורת נקבר בה עם תלמידיו.

**ה. מעבר גשר דב**

11. מעבר גשר דב הוא מעבר רגלי אשר חיבר בין רחבת תולדות אהרון למפלס התחתון של מתחם ההר. המעבר הורכב מכבש משופע שבסופו פנייה בת תשעים מעלות ולאחריה גרם מדרגות שמגיע לצומת קמץ ("צומת T"). במעבר גשר דב התרחש האסון בהילולת התשפ"א ונרחיב לגביו במקומות הנדרשים לכך בדוח. המעבר פורק לאחר האסון.

**ו. שטח ישיבת בני עקיבא**

12. בשטח שגובל באתר קבר הרשב"י, בסמוך לרחבות בויאן וגנדי שבמפלס העליון, שוכנת ישיבת "בני עקיבא מירון". השטח שמשמש את הישיבה כולל אזור בנוי ואזור פתוח. הוא גדול משמעותית משטח האתר כולו. הישיבה חכרה מהמדינה חלק מהשטח בהסכם שתוקפו פג.

**ז. דרכי הגישה לאתר**

13. הגישה העיקרית לאתר קבר הרשב"י ברכב וברגל היא דרך מושב מירון הסמוך. הדרך מתחילה במושב ומטפסת בתלילות עד למפלס העליון של האתר. ניתן להגיע ממנה גם למפלס התחתון באמצעות שביל המתפצל ממנה. מהמושב יוצאת דרך נוספת, המגיעה ישירות למפלס התחתון ולרחבת תולדות אברהם, והיא משמשת בהילולה דרך "מהדרין" לגברים בלבד.

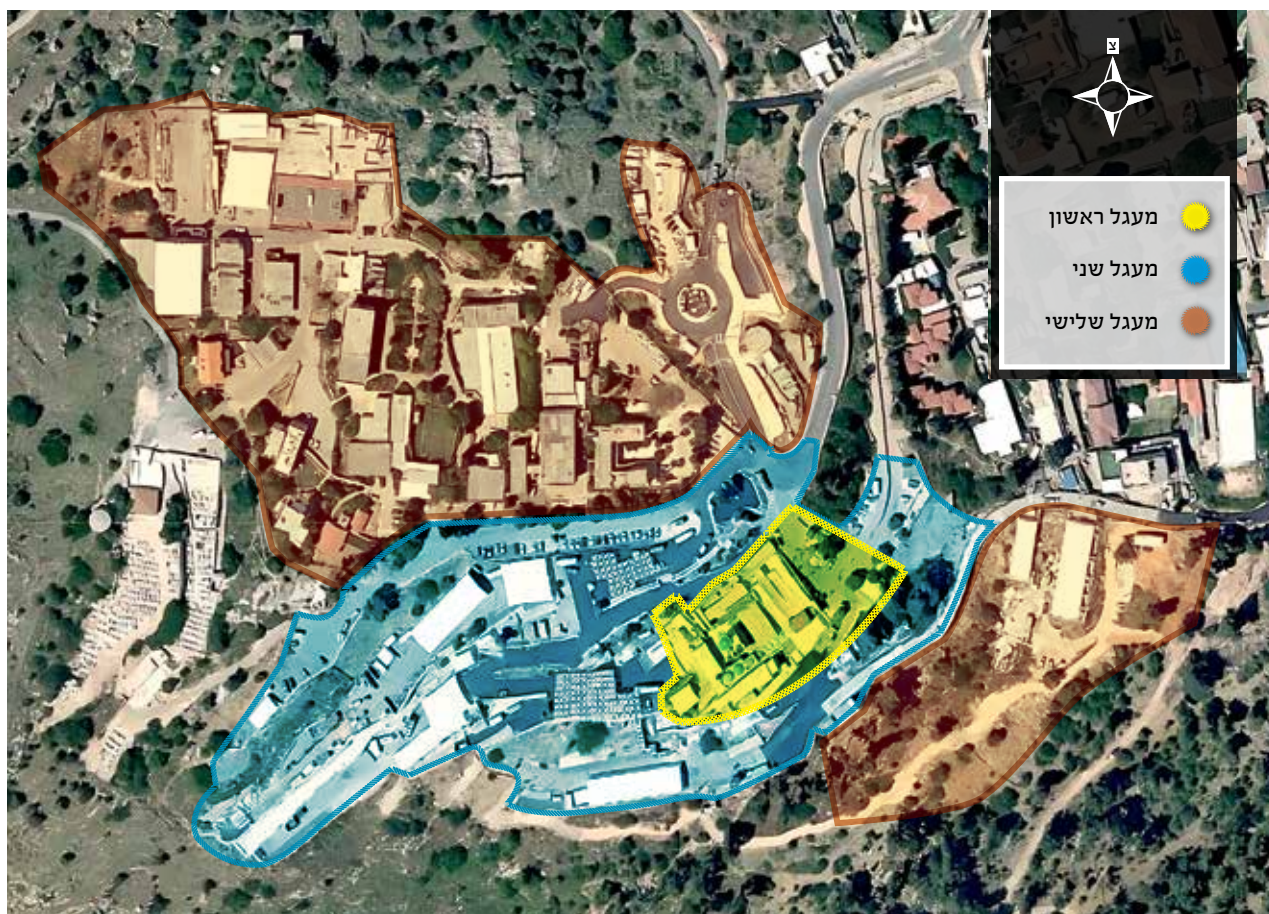
14. בעת ההילולה ציר הגישה מהמושב נחסם לתנועת רכבים ומשמש להולכי רגל בלבד. נסיעת רכבים מתאפשרת בשתי דרכי עפר צרות, המשמשות דרכי חירום ומכונות "בורמה א'" (מצפון לאתר) ו"בורמה ב'" (מדרום לאתר וממערב לו). בעת ההילולה מוגבלת התנועה בדרכים אלה לכלי רכב מורשים בלבד.

**ח. מתחם הר יהויריב**

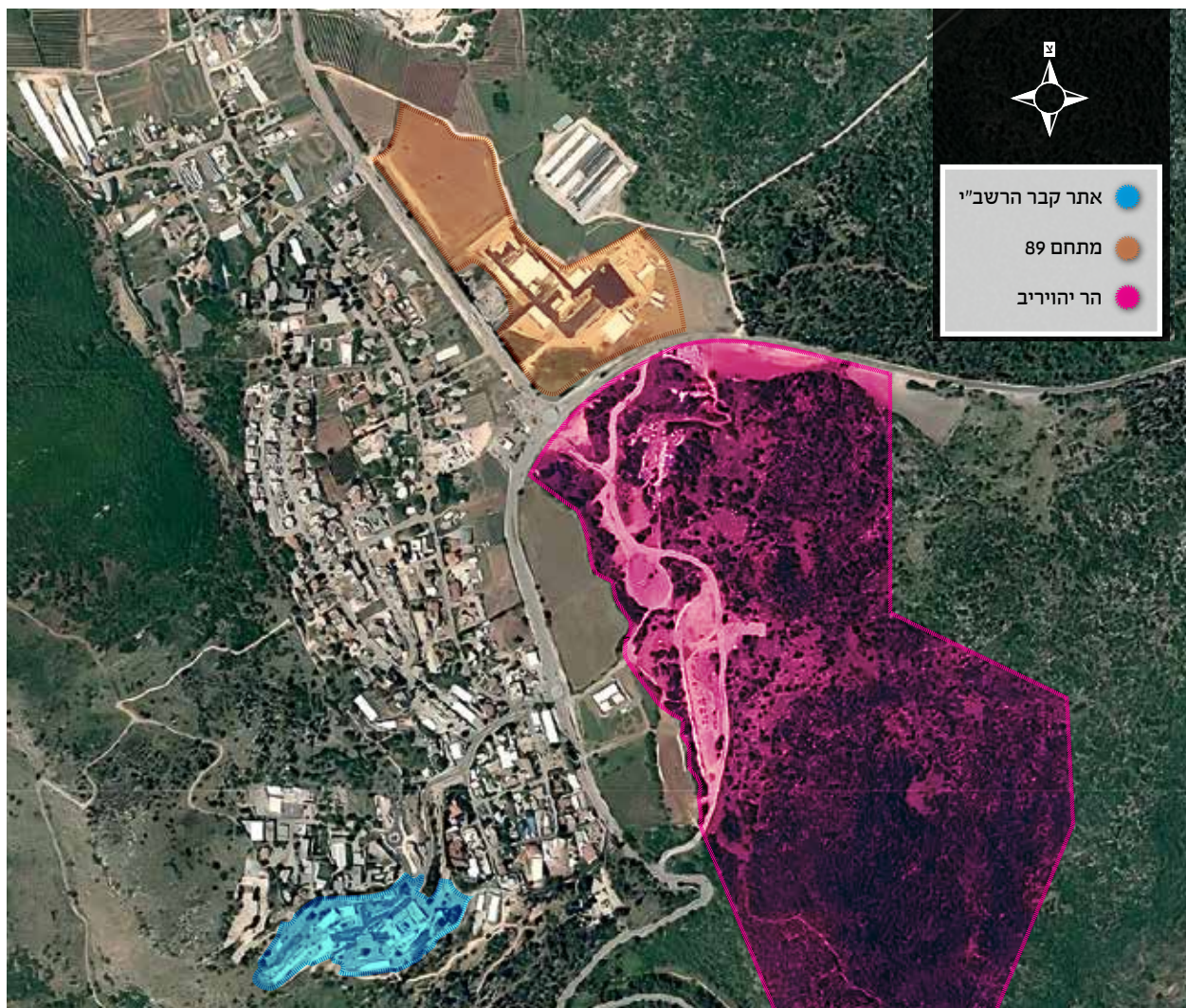
15. שטח שעליו חלה תוכנית מתאר ג/7438 והוא בבעלות רשות מקרקעי ישראל. כאמור, לגביו נמליץ בהמשך הדוח.

**ט. מתחם 89**

16. מתחם מצפון לצומת מירון וכביש 89. בהילולת ל"ג בעומר התשפ"ג הוסדרו תשתיות זמניות במתחם זה, בהן אוהלים להכנסת אורחים בהיקפים גדולים, כמות לאירועי הדלקה, טריבונוט ומתקנים נוספים.







## פרק 5: ההתנהלות באתר קבר הרשב"י לאורך השנים

1. ההתנהלות באתר קבר הרשב"י ובסביבתו העסיקה את רשויות המדינה כבר בראשית ימיה, וישנן עדויות לעיסוק בעניין אף קודם לכן. ההתנהלות קשורה בסוגיות בעלות במקום, תחזוקתו, ניהולו, פיתוחו והתאמתו לקהל המבקרים הגדול במהלך השנה כולה, בימים מיוחדים, ובל"ג בעומר בפרט. נביא כעת נתוני רקע באשר להתנהלות לאורך השנים. לא נפרט את כל המהלכים בעניין, אלא נתמקד בנקודות מרכזיות מההיסטוריה הקרובה יחסית.

### א. הסכסוכים על הבעלות בקרקע ועל ניהול המקום

2. שלוש חלקות באתר נרשמו במהלך השנים על שם הקדשות. החלקה שמבנה הקבר מצוי בה (חלקה 12),<sup>46</sup> נרשמה על שם נאמני ההקדשות של העדה הספרדית בעיר הקודש צפת ובמירון (להלן: ההקדש הספרדי). החלקה הצמודה לה (חלקה 70)<sup>47</sup> נרשמה על שם ועד ההקדשות (להלן: ההקדש האשכנזי). בנוגע לשתי חלקות אלו התעוררו סכסוכי בעלות. החלקה ש"ממשיכה" את חלקה 70 (חלקה 22) נרשמה גם כן על שם ועד ההקדשות.<sup>48</sup>

3. עוד בתחילת שנות החמישים של המאה העשרים התעוררו בעיות בניהול האתר ועלתה סוגיית התאמתו לקהל החוגגים הגדול בל"ג בעומר. ועדה שדנה בעניין המליצה ב-1956 להקטין במידה ניכרת את מספר המשתתפים בחגיגות ל"ג בעומר.<sup>49</sup> ואכן, באותה שנה החליטה המשטרה מטעמי ביטחון וסדר ציבורי להגביל את כמות הקהל בהילולת ל"ג בעומר. בעקבות זאת הוקמה ועדה בין-משרדית, וב-1957 היא המליצה ברוב דעות כי הממשלה תקבל לידיה את הקבר ותיצור רשות מיוחדת שתישא באחריות למקום.<sup>50</sup> באותה שנה המליצה ועדה נוספת ברוב דעות כי הממשלה תקבל לידיה את הקבר והשטח שסביבו ותיצור רשות מיוחדת שתישא באחריות למקום.<sup>51</sup> בשנת 1959 סברה ועדה אחרת כי לא רצוי שהבעלות במקום תופקע, וכי המסגרת הנאותה לבעלות במקום היא הקדש דתי. אותה ועדה המליצה להחליף את האפוסטרופסים שהיו אז ולמנות תחתם רשות של תשעה חברים שתהא מופקדת על ניהול המקום.<sup>52</sup>

4. בפועל, עד 1976 ניהלו את קבר הרשב"י נאמני ההקדשות של ההקדש הספרדי. באותה שנה נחתם הסכם בין ההקדש הספרדי למשרד לענייני דתות, ולפיו המשרד ישכור את מבנה הקבר מההקדש הספרדי וינהל אותו. בשנות השמונים של המאה העשרים פג תוקף ההסכם והמבנה חזר לניהול ההקדש הספרדי.<sup>53</sup>

46 חלקה 12 בגוש 13676.

47 חלקה 70 בגוש 13688.

48 חלקה 22 בגוש 13688.

49 מכתב ממאיר דה שליט, סמנכ"ל משרד ראש הממשלה, לעמוס בן גוריון, סמפכ"ל המשטרה (22.1.1956).

50 מסקנות הוועדה הבין משרדית למירון (1957).

51 מכתב מד"ר ש"ז כהנא, יושב ראש הוועד, וי' ברזילי, בא כח האוצר, למזכיר הממשלה ומשרד הדתות "שפורים במירון" (23.10.1957).

52 דין וחשבון של הוועדה הבינמשרדית לענין בירור האפוסטרופסות על ציון הרשב"י במירון וסביבתו הסמוכה (1959).

53 מבקר המדינה חוות דעת: מצב קבר רבי שמעון בר יוחאי (רשב"י) במירון וההיערכות לל"ג בעומר (2008).

5. מאז 1997 ועד היום תלויות ועומדות בבית המשפט המחוזי בנצרת תובענות שונות שעניינן הבעלות במקום וקביעת הגורם המוסמך לנהל אותו. במקביל, סוגיית ניהולו של אתר קבר הרשב"י נדונה במשך שנים רבות גם בבית הדין הרבני.

## ב. הקמת "ועדת השניים"

6. ב-1998 החליט בית הדין הרבני בירושלים כי את האתר ינהלו במשותף ההקדש הספרדי וועד ההקדשות. בית הדין הרבני הגדול דחה ערעור על כך. על החלטה זו הוגשה עתירה לבג"ץ. בהחלטת ביניים בעתירה נקבע הסכם זמני ולפיו הניהול והאחזקה השוטפים של האתר יבוצעו בהשגחה ובפיקוח של ועדה ובה שני חברים.<sup>54</sup>

## ג. הקמת "ועדת החמישה"

7. על רקע אי שביעות רצון מניהול האתר ומאחר שהתברר כי ההסדר להקמת "ועדת השניים" אינו מתפקד, ביקשה המדינה מבית המשפט המחוזי בנצרת סעד זמני בעתירות וקביעת הסדר לניהול האתר. הבקשה נדחתה והמדינה ביקשה רשות לערער בעניין לבית המשפט העליון.

8. בית המשפט העליון קיבל ב-14.5.2008 את ערעור המדינה וקבע הסדר ביניים חדש לניהול אתר קבר הרשב"י. נקבע כי תוקם ועדה חדשה אשר תמנה חמישה חברים: ארבעה נציגים של ההקדשות השונים ונציג מדינה שישמש יושב ראש הוועדה (להלן: ועדת החמישה). נקבע כי הוועדה תהיה מוסמכת להחליט בכל עניין הנוגע לניהול האתר, לרבות בנייה ושיפוץ, קופות צדקה, ניהול כספי התרומות והשימוש בהם.<sup>55</sup>

## ד. המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים

9. המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים הוא עמותה ממשלתית שהוקמה בשנת 1989 לשם ניהול המקומות הקדושים ליהודים, בהתאם להחלטת ממשלה.<sup>56</sup> לפי תקנון המרכז, בין מטרות העמותה "אחזקה ופיתוח של אתרי המקומות הקדושים בישראל".<sup>57</sup> המרכז מנהל כ-130 אתרים ברחבי הארץ.<sup>58</sup>

10. אתר קבר הרשב"י הוא אחד האתרים המצויים באחריות המרכז. אולם בביקורת שערך משרד מבקר המדינה ב-1997 עלה כי בפועל תחזוקת האתר וניהולו היו נתונים בידי ההקדש הספרדי, ואילו המרכז העסיק במקום עובד אחראי, שילם הוצאות שוטפות על מים וחשמל וארגן את ההילולה בל"ג בעומר. המבקר העיר כי על פי החוק והתקנות יש למדינה סמכויות פיקוח על אתר קבר הרשב"י, אך בעלות ההקדש על האתר מקשה על נציגי המדינה לממש סמכויות אלה בפועל. לפיכך

54 בג"ץ 5306/00 עמותת ישיבת התנא הקדוש רבי שמעון בר יוחאי נ' בית הדין הרבני הגדול (25.9.2000).

55 רע"א 10029/07 היועץ המשפטי לממשלה נ' הקדש העדה הספרדית בעיה"ק צפת ומירון (14.5.2008).

56 החלטה 1465 (כל/141) של הממשלה ה-21 (19.10.1988).

57 תקנון עמותת המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים.

58 אתר המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים במרשתת; עדות הרב יוסף שוינגר ב-30.8.2021.

סבר מבקר המדינה כי על המשרד לענייני דתות לפעול בהקדם כדי לדאוג שסמכויות המדינה בקבר הרשב"י ימומשו במלואן ובלא הפרעה.<sup>59</sup>

11. בשנים מאוחרות יותר קבעה הממשלה מספר החלטות על אחריות המרכז בנוגע לאתר קבר הרשב"י, כפי שיפורט להלן. בין השאר נקבע בהחלטת ממשלה כי המרכז ישמש גוף מתאם בין הגורמים המעורבים באירועי ל"ג בעומר ובהכנות לקראתו.<sup>60</sup>

## ה. חוות דעת מבקר המדינה (2008)

12. ב-8.4.2008 (מעט לפני החלטת בית המשפט העליון על הקמת ועדת החמישה) דנה הוועדה לענייני ביקורת המדינה בכנסת בהיערכות להילולה באתר קבר הרשב"י בל"ג בעומר. בהתאם לסעיף 21 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958, ביקשה הוועדה כי מבקר המדינה יערוך חוות דעת בנושא "מצב קבר רבי שמעון בר יוחאי (רשב"י) במירון וההיערכות לל"ג בעומר".

13. בדצמבר 2008 הגיש מבקר המדינה את חוות דעתו בעניין ומנה שורה ארוכה של ליקויים חמורים. הוא מצא, בין השאר, כי ריבוי המחלוקות והתביעות המשפטיות על הבעלות באתר קבר הרשב"י ועל ניהולו מונע זה שנים רבות הפעלה יעילה ותקינה של המקום ומקשה על פיתוחו. נמצא כי רמת התחזוקה של המבנה נמוכה ואינה הולמת את קדושתו. עוד מצא מבקר המדינה כי המועצה האזורית מרום הגליל אינה ממלאת את תפקידה על פי חוק בכל הקשור לאתר קבר הרשב"י. מדיניותה המוצהרת להימנע מהתערבות בנעשה במקום, כך נכתב, גורמת להזנחתו, להיעדר פיקוח ואכיפה על הבנייה הלא חוקית בו, ולהיעדר פעולות לתחזוקה ולפיתוח התשתיות בו ובסביבתו. כל אלה פוגעים ביכולת להבטיח את שלומם של המבקרים באתר ואת בריאותם. עוד נמצא כי במבנה קבר הרשב"י ובסביבתו נעשות פעולות הנוגדות את האיסורים בחוק על רוכלות, פשיטת יד, אכילה ולינה במקומות קדושים. נמצאו גם ליקויים במערך כיבוי האש ודרכי המילוט, שיוצרים סכנה לציבור.

14. כך סיכם מבקר המדינה את מצב הדברים באתר ואת המלצתו בעניין:

לדעת משרד מבקר המדינה, דרך ניהול מתחם רשב"י באמצעות גופים פרטיים, ופיקוח על ידי גופים ממלכתיים, נכשלה וגרמה לפגיעה במקום ובציבור. מתחם רשב"י אינו ערוך כנדרש לקליטת אלפי האנשים שמגיעים אליו מדי יום ובמיוחד באירועים המוניים שאלהם באים עשרות ומאות אלפי מבקרים. אין מקום לאפשר את המשך המצב הקיים ולהפקיר אתר בעל חשיבות רבה, הן לאומית והן דתית. יש צורך מידי בשינוי המצב הקיים, בהפסקת ההזנחה והפגיעה בקדושת המקום, במניעת הפגיעה במבנים ההיסטוריים ובהבטחת ביטחונם וחיייהם של מאות אלפי המבקרים במקום. יש לפתור את הבעיות באתר אחת ולתמיד כדי לשמור על שלום ציבור המבקרים בו, וכדי לשמר ולפתח את התיירות במקום כנדרש.

עמדת משרד מבקר המדינה היא כי לאור מעמדו וחשיבות של האתר לציבור בישראל, ולנוכח

59 מבקר המדינה דוח שנתי 47 לשנת 1996 ולחשבונות שנת 1995 311–325 (1997).

60 החלטה 4442 של הממשלה ה-31 "אירועי ל"ג בעומר בקבר רבי שמעון בר יוחאי במירון" (27.1.2009). ראו גם החלטה 4542 של הממשלה ה-31 "אירועי ל"ג בעומר בקבר רבי שמעון בר יוחאי במירון" (8.3.2009).

ממצאיה החמורים של חוות דעת זו, נדרשת בחינה מקיפה ומהירה של האפשרויות למסור את הניהול והתחזוקה של המתחם ושל השטחים מסביבו לידי גורם מרכזי אחד - מטעם המדינה או גורם אחר בפיקוחה.<sup>61</sup>

## 1. החלטות ממשלה בעקבות חוות דעת מבקר המדינה

15. בעקבות הממצאים וההמלצות בחוות דעת המבקר, החליטה הממשלה להקים צוות בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה לבחון אפשרות למסור את הניהול של אתר קבר הרשב"י והשטחים סביבו ואת תחזוקתם לגורם מרכזי אחד שיפעל מטעם המדינה ובפיקוחה.<sup>62</sup>

16. הצוות האמור המליץ להקים עמותה ממשלתית או חברה ממשלתית שתהיה אחראית על הטיפול הכולל באתר קבר הרשב"י ובשטחים סביבו. בהמשך לכך, החליטה הממשלה להטיל על מנהל רשות החברות הממשלתיות לבחון את המלצת הצוות ולהעביר את התייחסותו למנכ"ל משרד ראש הממשלה. נקבע כי אם יוחלט להקים עמותה או חברה ממשלתית הדבר יובא לאישור הממשלה, אך אם לא תאושר הקמת גוף חדש, תחליט הממשלה על גורם ממלכתי אחר שיישא באחריות כוללת לניהול האתר.<sup>63</sup> החלטה זו לא יושמה.<sup>64</sup>

## 2. ממצאי מעקב של מבקר המדינה (2011)

17. בדצמבר 2011 פרסם משרד מבקר המדינה ממצאי מעקב אחר תיקון הליקויים שנמצאו בחוות דעתו מ-2008.<sup>65</sup> בתמצית, נמצא כי על אף שיפורים מסוימים באתר קבר הרשב"י, עדיין ניכרות בו בעיות הנוגעות לניהול, לפיקוח ולאכיפת החוק. כמו כן נמצא כי החלטת הממשלה להקים גוף חדש או לקבוע גורם ממלכתי אחר שיישא באחריות כוללת לניהול האתר, לא יושמה.

18. בממצאי המעקב נמצא עוד כי על אף שיפור מסוים בתחזוקת המקום, סוגיות התחזוקה הנמוכה ופינוי רוכלים שפועלים במקום ללא רישיון, לא באו על פתרון. בנוגע לטיפול בבנייה הבלתי חוקית, נמצא כי תוספות בנייה בלתי חוקיות (בהן תוספת החיצונית למרפסת הכוהנים) לא נהרסו. גם לא נעשו פעולות להכשרתן, אף שמהנדסת קונסטרוקציה קבעה כי תוספת המבנים עלולה לסכן את יושביהם.

19. באשר להיערכות לל"ג בעומר, נמצא כי אומנם חל שיפור, אך הרשויות המוסמכות לא הטילו על גורם כלשהו את האחריות לארגון אירועי ל"ג בעומר ולא יוחדה תשומת לב מספקת לאירועים רבים אחרים המתקיימים במקום במשך השנה.

20. באשר לפעילות ועדת החמישה, נמצא כי זו פיקחה רק על חלק מן הכספים שעליהם נדרשה לפקח

61 מבקר המדינה חוות דעת: מצב קבר רבי שמעון בר יוחאי (רשב"י) במירון וההיערכות לל"ג בעומר (2008).

62 החלטה 4442 של הממשלה ה-31 "אירועי ל"ג בעומר בקבר רבי שמעון בר יוחאי במירון" (27.1.2009).

63 החלטה 4542 של הממשלה ה-31 "אירועי ל"ג בעומר בקבר רבי שמעון בר יוחאי במירון" (8.3.2009).

64 מבקר המדינה קובץ דוחות ביקורת לשנת 2011, התשע"ב 217 (2011).

65 מבקר המדינה קובץ דוחות ביקורת לשנת 2011, התשע"ב 211–231 (2011).

לפי החלטת בית המשפט העליון, וגם רישום ההכנסות וההוצאות של הכספים האלה לא תאם סדרי מנהל תקין.

21. באשר למרכז, מבקר המדינה הפנה לליקויים הרבים שנמצאו בפעילותו בדוח רואה חשבון ב-2009, ובהם היעדר גוף המפקח על פעולות הכספים והמנהלה של מנכ"ל המרכז, היעדר בקרה מתאימה ויעילה על פעולותיו הכספיות של המרכז והיעדר נוהלי עבודה מפורטים בכל תחומי הפעילות של המרכז. מבקר המדינה ציין כי לדירקטוריון המרכז מונו רק ארבעה מ-16 דירקטורים, כי היועץ המשפטי של המרכז הודיע למשרד מבקר המדינה שמוסדות העמותה חסרים ושאינן יכולה להתכנס, ועוד. מבקר המדינה העיר כי מאחר שדירקטוריון המרכז אינו מתפקד, ומפני שמשרד התיירות תיאר שבפועל המשרד מנהל את המרכז, ספק אם המרכז משרת את התכלית שהוקם למענה.

## ח. החלטות ממשלה בעקבות ממצאי המעקב של מבקר המדינה

22. על רקע פעולות המעקב של מבקר המדינה החליטה הממשלה בסוף נובמבר 2011 להקים חברה לתועלת הציבור – חברת "קרן הרשב"י ומורשתו" – בבעלות מלאה של המדינה ובאחריות שר התיירות, שתישא באחריות הכוללת לאתר. נקבע כי החברה תהיה זרוע ביצוע של הממשלה לעניין תקנות חובת המכרזים, התשנ"ב–1993, לצורך ניהול מתחם קבר הרשב"י עבור המדינה, כפוף לכל דין. בין מטרות החברה, כך נקבע, "ניהול, שימור, הפעלה, תחזוקה ואבטחה של מתחם קבר הרשב"י במירון באופן שוטף, תוך הבטחת גישה חופשית, רציפה ומלאה למבקרים במתחם קבר הרשב"י, בין השאר לשם קיום מוסדר של אירועים ציבוריים במתחם קבר הרשב"י בכלל ואירועי ל"ג בעומר בפרט". הוחלט להעביר תקציבים מסוימים מהמרכז לקרן הרשב"י, ונקבע כי לאחר חמש שנים תפורק החברה ותחומי אחריותה יעברו במלואם למרכז.<sup>66</sup>

23. אף שחברת "קרן הרשב"י ומורשתו" נרשמה, היא לא תפקדה בפועל. אינג' אלכס ויז'ניצר, יו"ר דירקטוריון החברה, התריע במכתב לראש הממשלה על כך שהחברה חסרת תקציבים בפועל ואינה יכולה להשלים את כל הצעדים הדרושים לצורך תפקודה התקין. על כן, כך כתב, החברה אינה יכולה לקבל אחריות לניהול ההילולה בל"ג בעומר.<sup>67</sup> במשך ארבע שנים שבהן קרן הרשב"י הייתה רשומה וצריכה לפעול בהתאם להחלטת הממשלה, היא לא תפקדה. מי שהמשיך לפעול באתר קבר הרשב"י, בכלל זה בקשר לאירועי ההילולה בל"ג בעומר, נשאר המרכז. ב-2016 החליטה הממשלה כי קרן הרשב"י תפורק ותחומי אחריותה יעברו במלואם למרכז.<sup>68</sup>

24. ב-2013–2014 התקבלו שתי החלטות ממשלה שעניינן המשרד הממשלתי שיהיה אחראי לאתר קבר הרשב"י. ב-2013 נקבע כי האחריות על המרכז תעבור ממשרד התיירות אל המשרד לשירותי דת, למעט הסמכויות הקשורות בטיפול באתר קבר הרשב"י. הטיפול באתר קבר הרשב"י הועבר

66 החלטה 3886 של הממשלה ה-32 "הסדרת תשתיות קבועות והקמת חברה ייעודית מנהלת לאתר קבר רבי שמעון בר יוחאי בהר מירון" (27.11.2011).

67 מכתב מאינג' אלכס ויז'ניצר לראש הממשלה (19.3.2014).

68 החלטה 1009 של הממשלה ה-34 "אתר קבר רבי שמעון בר יוחאי בהר מירון" (17.1.2016).

במפורש ולגביו נקבע כי בהמשך תיבחן השאלה לאיזה שר יעברו סמכויות הטיפול בו.<sup>69</sup> ב-2014 הועברו גם הסמכויות לטיפול באתר קבר הרשב"י לשר לשירותי דת.<sup>70</sup>

## ט. אי אכיפת דיני התכנון והבנייה

25. במשך שנים הלכה והתרחבה באתר קבר הרשב"י וסביבתו תופעה של בנייה בלתי חוקית ומסוכנת. אי אכיפת החוק בעניין הביאה להיעדר משילות ולכך ש"פְּיָמִים הָהֵם אֵין מְלָךְ בְּיִשְׂרָאֵל, אִישׁ הַיָּשָׁר בְּעֵינָיו יַעֲשֶׂה".<sup>71</sup>

26. בשל היקף המבנים הבלתי חוקיים שנבנו במקום, נסתפק במספר דוגמאות לשם המחשה:

- על גג הציון הוצב ללא היתר מבנה יביל שמשמש בית כנסת וישיבה (ישיבת יוסף טדגי);<sup>72</sup>
- למרפסת האבן של המבנה (מרפסת הכוהנים) הוסיפו גורמים פרטיים תוספות חיצוניות ללא היתר, בהן משטח עשוי לוחות מתכת שבנוי על כלונסאות ברזל ושמוקף קירות עשויים לוחות פח. למבנה גם הוצמדה סככה ולצורך הצבתה נחפרו בורות;<sup>73</sup>
- מתחת לקרקע בצמוד לציון הקבר ולרחבת תולדות אהרון, נבנה ללא היתר מתחם תת-קרקעי, ובו בין היתר אולם גדול וחדרי לינה. האולם משמש את עמותת "הכנסת אורחים" לצרכים שונים, לרבות אירועים ואירוח;<sup>74</sup>
- בשולי רחבת תולדות אהרון הציבה משפחת בוסקילה ללא היתר שתי מכולות ששימשו למגורים ולאירוח. ב-2016 נשרפו המכולות וועדת החמישה יזמה הליכים לפינוי. למרות צו מניעה שנתן בית משפט, משפחת בוסקילה שיפצה את המכולות ורק ב-2022, לאחר האסון, הסתיימו הליכים משפטיים בעניין והבנייה הבלתי חוקית פונתה;<sup>75</sup>
- בין המבנים הבלתי חוקיים באתר היו גם מבנים שגורמי מדינה היו שותפים לבנייתם, כגון מבנה ששימש תחנת משטרה, מעבר גשר דב וטריבונות.

27. תוספות הבנייה והשינויים באתר נעשו ללא אישור הוועדה המקומית או הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה. הגופים המקומיים נמנעו מלפקח ומלהוציא צווי הריסה בגין בנייה שנעשתה ללא אישור. מבקר המדינה העיר למועצה האזורית מרום הגליל על שלא נקטה פעולות אכיפה במקום,<sup>76</sup> אך לא היה בכך כדי להוביל לשינוי. בעדות בפנינו ציין ראש המועצה כי מבחינת המועצה אתר קבר

69 החלטה 104 של הממשלה ה-33 "העברת סמכויות ושטחי פעולה- המשרד לשירותי דת" (5.5.2013).

70 החלטה 2200 של הממשלה ה-22 "העברת סמכויות משר התיירות לשר לשירותי דת" (16.11.2014).

71 שופטים יז 6.

72 מבקר המדינה חוות דעת: מצב קבר רבי שמעון בר יוחאי (רשב"י) במירון וההיערכות לל"ג בעומר (2008); מבקר המדינה קובץ דוחות ביקורת לשנת 2011, התשע"ב 211–231 (2011).

73 מבקר המדינה חוות דעת: מצב קבר רבי שמעון בר יוחאי (רשב"י) במירון וההיערכות לל"ג בעומר (2008); מבקר המדינה קובץ דוחות ביקורת לשנת 2011, התשע"ב 211–231 (2011).

74 "הר מירון – ציון קבר רשב"י" (חוות דעת של יועץ בטיחות רמי שמש, רש"ד חברה להנדסה ובטיחות בע"מ) (12.8.2021) (וע/10).

75 רע"א 2997/21 רבינוביץ נ' בוסקילה (15.11.2021) וההליכים בערכאות למטה.

76 מבקר המדינה חוות דעת: מצב קבר רבי שמעון בר יוחאי (רשב"י) במירון וההיערכות לל"ג בעומר (2008).

הרשב"י נחשב "אקס טריטוריה".<sup>77</sup>

28. גם הרשות הארצית לאכיפה במקרקעין, שיש לה סמכות מקבילה למועצה בכל הנוגע לאכיפת דיני התכנון והבנייה, לא פעלה במקום. על אף פניות מצד משרד המשפטים, אשר הצביעו על הצורך בטיפול דחוף מטעם המדינה בעבירות התכנון והבנייה,<sup>78</sup> לא הפעילה הרשות את סמכויותיה, לפי הנטען בשל תערוף המשימות שקבעה, היעדר משאבים, וכיוון שסברה כי "אין היחידה בנויה לחקירות מורכבות וקשות של נושאי משרה ובעלי תפקידים המעורבים בקבר רשב"י".<sup>79</sup>

29. לסיכום, ערב האסון פשתה בכל האתר בנייה בלתי חוקית. מבנים שונים הוצבו, חלקם ממש בצמוד למבנה הקבר, עשויים ברזל ויריעות פח. חיבורי חשמל, מים, ניקוז ומיזוג הותקנו בצורה בלתי מוסדרת. הדבר פגע בצביונו הקדוש של המקום, פגם בו חזותית, הגביר את הצפיפות ויצר סכנה בטיחותית למבקרים. הוא גם מנע אפשרויות לפיתוח דרכי מעבר, יציאה ומילוט נוספות במקום. רק לאחר האסון חל שינוי חד במדיניות הטיפול בנושא והרשות הארצית לאכיפה במקרקעין פעלה לסקור את כל המבנים שנבנו ללא היתר, למפותם ולפרקם. אותרו 73 מבנים בלתי חוקיים וכבר בחודשים הראשונים לאחר האסון פורקו 20 מהם. בינואר 2024, לאחר שננקטו פעולות אכיפה נוספות, נותרו באתר שמונה מבנים בלתי חוקיים. חלק גדול מהמבנים פורק בהסכמה.<sup>80</sup>

## י. הליכי הפקעה

30. הרעיון להפקיע את אתר קבר הרשב"י ולהעבירו לשליטה מלאה של המדינה עלה כבר בראשית ימיה. חלק מן הוועדות שדנו בנושא ניהול האתר בשנות החמישים, כמתואר לעיל, המליצו להעביר לידי המדינה את הבעלות במקום ואת ניהולו. ההמלצות בעניין לא יושמו. במקומן בוצעו מהלכים אחרים, כמפורט לעיל, והם לא הביאו לשינוי מהותי במציאות הקשה במקום.

31. ב-2006 פנה משרד התיירות, שהטיפול באתר היה אז בסמכותו, לוועדה המייעצת במשרד האוצר וביקש להפקיע את האתר ולהעבירו לידי המדינה. בפנייה ציין משרד התיירות כי ישנו צורך דחוף להפקיע את השטח נוכח מצבו המזונוח של האתר והקשיים שהתגלעו לאורך השנים בניהולו. חשיבות האתר וקדושתו מחייבים, כך נכתב בפנייה, כי את האתר ינהל גוף ממלכתי שאינו מזוהה עם עמדה דתית או פוליטית.<sup>81</sup>

32. ב-14.11.2010 אישרה הוועדה המייעצת במשרד האוצר את בקשת משרד התיירות. ב-5.5.2011

77 עדות מר עמית סופר ב-5.10.2021.

78 מכתב מעו"ד שרית דנה, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (עניינים אזרחיים) לעו"ד חובב ארצי, מנהל היחידה לאכיפת דיני מקרקעין ותכנון ובנייה בפרקליטות המדינה (18.9.2008). בהתאם לאמור במכתב מעו"ד חובב ארצי לאבי דותן, מנהל היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה (26.10.2008), פניית המשנה ליועץ המשפטי לממשלה הועברה להתייחסות ממונה הפיקוח בחוץ צפון ברשות האכיפה.

79 מכתב מדוד אוהיון, מנהל תחום (פיקוח מחוזי) מחוז צפון ביחידה הארצית לפיקוח על הבנייה, ליוסי ברון, ממונה מחוז צפון "התייחסות לדוח מבקר המדינה בנושא קבר הרשב"י – מירון" (30.10.2008); עדות מר פבלו אספינו ב-14.5.2023.

80 הרשות לאכיפה במקרקעין, עדכון בדבר פעולות האכיפה במתחם קבר הרשב"י (10.1.2024); הרשות לאכיפה במקרקעין, פירוט המבנים לפירוק בשטח אתר קבר הרשב"י (22.8.2021).

81 מכתב מיצחק אהרנוביץ', שר התיירות, לוועדה המייעצת לשר האוצר לענייני הפקעות "אתר קבר רשב"י – הפקעה לצרכי ציבור" (8.7.2007).



אימץ שר האוצר את החלטת הוועדה המייעצת וחתם על הודעה המתירה את הפקעת המתחם.<sup>82</sup> בהתאם לדין, לאחר פרסום הודעת השר הגישו גורמים שונים התנגדויות להפקעה והוועדה המייעצת (ועדת שימוע) בחנה את הטענות. בין השאר הוצגה לה גם עמדת ועדת החמישה. ב-28.4.2013 החליטה הוועדה המייעצת (ועדת שימוע) ברוב קולות לדחות את ההתנגדויות ולהמשיך בהליכי ההפקעה.<sup>83</sup>

33. על החלטת ההפקעה הוגשו עתירות לבג"ץ. בעקבות זאת התקיים הליך גישור בין הצדדים בניסיון להגיע להסכמות שיגשימו את מטרות ההפקעה באמצעים אחרים. ב-27.1.2020 ניתן תוקף של פסק דין להסכם שנחתם בין הצדדים על הסדר זמני לשלוש שנים שיחליף בתקופה זו את ההפקעה. המדינה הבהירה כי היא שומרת על זכותה לחדש את הליכי ההפקעה אם יתברר שההסדר אינו מיושם במהלך התקופה.<sup>84</sup> לפי ההסדר הזמני, ועדת החמישה תמשיך לנהל את האתר, והיא שתפעל לתקן את הליקויים הרבים באתר. הצדדים הסכימו כי ועדת החמישה תפעל למנות מנהל כללי לאתר ולסלק פולשים מהמקום.

34. ב-12.9.2022, כשנה וחצי לאחר האסון ולפני שתמה התקופה שנקבעה להסדר הזמני, הודיעו מנכ"ל המשרד לשירותי דת ומנכ"ל משרד האוצר, על דעת גורמים ממשרד המשפטים, על כוונת המדינה לחדש את הליכי ההפקעה, וניתנה לחברי ועדת החמישה אפשרות לטעון בעניין טרם החלטה סופית.

35. ב-29.6.2023 גורמים משפטיים וגורמי מקצוע בממשלה שעסקו בנושא, המליצו לשר לשירותי דת ולשר האוצר לחדש את הליכי ההפקעה ולממשה.<sup>85</sup>

## יא. המצב התכנוני

36. ערב האסון חלה על אתר קבר הרשב"י תוכנית בניין עיר ארכאית שלא תאמה את צורכי המקום ושהגבילה את היכולת לבצע בו שיפורים ושינויים.<sup>86</sup> בעשרים השנים שקדמו לאסון נעשו ניסיונות שונים לקדם תוכנית בניין עיר למקום, אך הם לא הגיעו לכדי סיום.

37. ב-2000 גובשה תוכנית חדשה לשטח ביוזמת החברה הממשלתית לתיירות במשרד התיירות. מטרת התוכנית, כפי שהוגדר בה, הייתה "תכנון מחדש ומיצוב אתר קבר הרשב"י וסביבותיו (לא כולל הקבר עצמו) במגמה לשוות לו צביון התואם את מעמדו ואת מספר המבקרים ולהסדיר הפעילות במקום, הגישה והשירותים לקהל המבקרים ברגל וברכב". התוכנית פורסמה להפקדה ברשומות באוגוסט 2002. במשך שנים רבות נערכו תיקונים בתוכנית ונדונו התנגדויות לה.

82 הודעת שר האוצר על כוונה לרכוש זכויות בקרקע ולקנות חזקה בקרקע הדרושה באופן דחוף לצורך ציבורי (לפי סעיפים 5 ו-7 לפקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור) 1943 (5.5.2011).

83 החלטת הוועדה המייעצת להפקעות לשר האוצר לפי פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943 – ועדת השימוע, בעניין קבר הרשב"י במירון (28.4.2013).

84 בג"ץ 516/14 ב"כ הקדש הצדיק הרשב"י של העדה הספרדית בצפת ובמירון נ' שר האוצר (27.1.2020).

85 מכתב מעו"ד כרמית יוליס, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (עניינים אזרחיים), ועו"ד אורית קוטב, המשנה לפרקליט המדינה (עניינים אזרחיים), לשר לשירותי דת ולשר האוצר "חידוש הליכי הפקעת קבר רשב"י" (29.6.2023).

86 תוכנית 374 (פורסמה למתן תוקף ב-12.12.1974).

38. ב-2012 סירב שר הפנים, אלי ישי לאשר את התוכנית. בפרוטוקול הדיון בעניין נכתב כי "התכנית לא אושרה ע"י שר הפנים וזאת כיוון שזו התעלמה לחלוטין מתכנון הנדרש למתן שירותי הדת לאלפי מבקרים של האתר הקדוש"<sup>87</sup>. בעדותו בוועדה הסביר ישי כי לא אישר את התוכנית, כיוון שהיא לא נתנה מענה לצרכים שונים במקום, ובהם סוגיית הנגישות להר. ביוני 2014 פורסמה הודעה ברשומות על ביטול התוכנית.

39. בספטמבר 2012 החלו צעדים לגיבוש תוכנית חדשה לאתר. אדריכל ערן מבל נבחר להכין תוכנית לתכנון מחדש של מתחם הקבר וסביבתו כך שיינתן מענה לחשיבותו ולמעמדו הדתי, תוך החרגה של הסדרת חגיגות ל"ג בעומר במקום. בשלב הפקדת התוכנית התעורר קושי למצוא גורם שיחתום עליה לצורך הגשתה.<sup>88</sup> בסופו של דבר הגיש את התוכנית מנכ"ל המשרד לשירותי דת, עודד פלוס.<sup>89</sup> ב-2015 אישרה הוועדה המחוזית את הפקדתה בתנאים.<sup>90</sup>

40. הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה דנה בהתנגדויות שהוגשו לתוכנית וב-29.3.2018 החליטה לאשרה.<sup>91</sup> טענות נגד התוכנית נדונו בהליכים משפטיים. נוסף על כך, התוכנית דרשה לגרוע שטח משמורת טבע מוכרזת, והדבר חייב קבלת הסכמות מגורמים שונים.

41. רק לאחר האסון התקדמו והושלמו כל ההליכים הנדרשים לאישור התוכנית. לבקשת שרת הפנים איילת שקד, אישרה ועדת הפנים והגנת הסביבה לגרוע 145 דונם משמורת הטבע הר מירון לטובת התוכנית.<sup>92</sup> ב-25.1.2022 אישרה הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה את התוכנית, והיא התוכנית שחלה על המקום היום.<sup>93</sup>

## יב. סיכום: אתר קבר הרשב"י ערב האסון

42. ערב האסון סבל אתר קבר הרשב"י מקשיי ניהול משמעותיים על רקע סכסוכי בעלות בלתי מוכרעים ונוכח ריבוי גורמים מעורבים שאף אחד מהם לא קיבל על עצמו אחריות מלאה למקום. החוק לא נאכף ובנייה בלתי חוקית ומסוכנת פשטה בכל עבר. האתר סבל מהזנחה רבה, אשר פגעה בחזות המקום ובקדושתו. היא גם סיכנה את המבקרים בו, במיוחד במועדים מיוחדים, אז מגיע למקום קהל גדול.

43. חלוקת הסמכויות בין הגורמים הרבים שפעלו באתר: ועדת החמישה, המרכז, המועצה האזורית מרום הגליל, רשות האכיפה במקרקעין, משטרת ישראל וגורמים אחרים – לא הוכרעה בבירור, והייתה כר פורה לדיונים ולמחלוקות. גם מעורבות גורמים משפטיים והחלטות שניתנו בהליכים הרבים שהתנהלו, לא פתרו את המצב. מערכות היחסים בין הגורמים המעורבים היו מורכבות.

87 פרוטוקול ישיבת ועדת המשנה לתוכנית מתאר (22.10.2012).

88 עדות הרב אריה דרעי ב-2.6.2022.

89 עדות הרב אריה דרעי ב-2.6.2022; עדות מר אורי אילן ב-17.5.2022; עדות מר עודד פלוס ב-6.10.2021.

90 החלטת הוועדה המחוזית צפון ב-23.3.2015 שעניינה הפקדת התוכנית בכפוף לתנאים.

91 אישור הוועדה המחוזית צפון ב-29.3.2018 שעניינה אישור התוכנית בכפוף לתנאים.

92 אישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת (29.11.2021).

93 תוכנית 209-0263913 מרום הגליל "תוכנית מתאר מפורטת למתחם קרן הרשב"י – מירון" (25.1.2022).

44. בהנחיית המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (עניינים אזרחיים) ב-2008 נקבע כי התקציב שהמדינה תקצה לתפעול האתר ולתחזוקתו השוטפת, יועבר למרכז. המרכז יהיה אחראי לביצוע הפעולות בפועל ולמימון בהתאם להנחיות ועדת החמישה ובהתאם לכללי המשפט הציבורי ולגדרי התקציב שיתקבל. עוד נקבע כי אם ועדת החמישה תגייס סכומים נוספים, הם יועברו למרכז וינזלו באותו אופן.<sup>94</sup> למרות הניסיון לבסס מתווה לשיתוף פעולה של המרכז וועדת החמישה, מהעדויות והחומרים שהוצגו לנו עלה כי התעוררו קשיים בעניין, וכי היעדר גוף אחד אחראי לניהול האתר יצר מורכבות ותרם להזנחת האתר ופיתוחו.

45. בכל הנוגע להילולת ל"ג בעומר הוסכם כי לוועדת החמישה לא יהיה חלק פעיל. בעניין זה פעל המרכז מדי שנה עם משטרת ישראל, בין היתר על בסיס "מסמך הבנות" ביניהם כפי שיפורט בהמשך, ועם גורמים נוספים המעורבים באירוע, כגון המשרד לשירותי דת, משרד התחבורה, המועצה האזורית מרום הגליל וגופי כיבוי והצלה. במהלך השנים הפכה משטרת ישראל לגורם מרכזי ביותר בהיערכות לאירוע ההילולה ובניהולו, כפי שיפורט.

94 מכתב מעו"ד שרית דנה, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (עניינים אזרחיים), לרב שמואל רבינוביץ, הממונה על המקומות הקדושים ורב הכותל (30.7.2008).

## פרק 6: ההיערכות להילולת ל"ג בעומר בשנים האחרונות

1. הילולת ל"ג בעומר במירון היא האירוע ההמוני הגדול ביותר שמתקיים מדי שנה בישראל. כפי שכבר הוזכר, ניהול האירוע, מתווה קיומו והאתגר בהתמודדות עם כמות הקהל הגדולה במהלכו העסיקו את המדינה עוד משנות קיומה הראשונות. לאורך השנים הלכה וגדלה כמות הקהל בהילולה.
  2. על אף האמור לא הוסדרה תשתית משפטית ברורה לקיום ההילולה. מצאנו כי התפיסה לגבי הדינים שחלים על ההילולה לא הייתה אחידה, לא בין גורמי המשטרה ולא בקרב גורמים אחרים. כפועל יוצא מכך, גם לא הייתה אחידות בין הגורמים השונים באשר לאופן פעולתם.
  3. נוסף על כך, בין המשטרה מצד אחד למרכז והמשרד לשירותי דת מצד שני התגלעה מחלוקת עקרונית על הגדרת מנהל לאירוע ומינוי מפקד לאירוע. כתוצאה מכך ההיערכות והפעילות במהלך ההילולה התקיימו בהיעדר גורם אחד שנשא באחריות כוללת לניהול האירוע. הגורמים המעורבים פעלו כל אחד בגזרה שקיבל על עצמו, ללא גורם מנהל כאמור.
- נפרט את הדברים.

### א. הדינים החלים על הילולת ל"ג בעומר

4. מהחומרים והעדויות שאספנו עלה שמשטרת ישראל התייחסה להילולה כאל אירוע שחוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968, אינו חל עליו.<sup>95</sup> עם זאת, כחלק מההיערכות להילולה הציבה המשטרה תנאים למרכז. תנאים אלה גובשו ברוח התנאים שחלים על אירועים טעוני רישוי לפי פריט 7.7.ה בתוספת לצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשע"ג-2013 (להלן: צו רישוי עסקים), שעניינו אירועים המוניים תחת כיפת השמיים. התנאים בפריט זה מתייחסים, בין היתר, להיבטי בטיחות, תשתית ואבטחה, ונועדו להבטיח את ביטחונם ובטיחותם של הקהל באירוע רב-משתתפים.<sup>96</sup>
5. להבדיל מההילולה בכללותה, שכאמור המשטרה התייחסה אליה כאל אירוע שאינו טעון רישוי לפי החוק, הרי שלאירועים מסוימים בהילולה: אירועי ההדלקה ומתחמי הכנסת אורחים, ההתייחסות הייתה אחרת. בפועל, גורמי המשטרה והמועצה האזורית התנהלו לגבי אירועים אלה כמו לגבי אירועים טעוני רישוי. המשטרה הפנתה את הגורמים שביקשו לערוך את אותם אירועים לפתוח תיק רישוי במועצה האזורית, ולהמציא אישורים של הגורמים שאישורם נדרש בהתאם לצו רישוי עסקים.<sup>97</sup> אף שזו הייתה ההתייחסות בפועל, התברר לנו לתימהוננו שמבחינת התפיסה העקרונית

95 ראו למשל עדות ניצב שמעון לביא ב-22.8.2021; עדות ניצב (בדימו') אלון אסור ב-23.8.2021; עדות רפ"ק מיכאל טובול ב-1.9.2021; עדות רפ"ק שמואל פיאמנטה ב-1.9.2021; עדות סני"צ (בדימו') עו"ד משה ברקוביץ' ב-30.9.2021; עדות תנ"צ (בדימו') עו"ד איילת אלישר ב-28.11.2021; עדות תנ"צ מוריס חן ב-29.11.2021; עדות תנ"צ (בדימו') עו"ד שאול גורדון ב-19.12.2021. ראו גם הצוות הבינמשרדי בנושא אירועים המוניים **דין וחשבון** (1999).

96 אף שבפועל המשטרה דרשה לפי פריט 7.7.ה עמידה בתנאים הקשורים לבטיחות, קיימת מחלוקת ארוכת שנים בנוגע לאחריות בתחום זה. נתייחס לכך בפרק 13.

97 למשל, מנהלי ההדלקות נדרשו להגיש אישורים של משטרת ישראל ושל רשות הכבאות וההצלה, ומתחמי הכנסת האורחים נדרשו, בין היתר, לאישור משרד הבריאות. ראו פריטים 7.7.ה ו-7.7.י לתוספת לצו רישוי עסקים.

ושאלת היסוד החוקי להליכי רישוי העסקים, לא הייתה אחידות בין גורמים שונים מתחום רישוי העסקים במשטרה.<sup>98</sup>

6. מצאנו כי במשך השנים לא נערכה בחינה מסודרת של שאלת הדינים החלים על ההילולה, ושבהתאם לכך לא נקבעה דרך פעולה סדורה, ברורה וידועה לכול בקשר להיערכות לה. גם כשביקשנו לאחר האסון לקבל את תשובת היועץ המשפטי לממשלה בשאלת הדינים שחלים על ההילולה, לא זכינו למענה חד-משמעי.

7. היועץ המשפטי לממשלה הגיש לנו חוות דעת ומסמך השלמה בעניין.<sup>99</sup> בתמצית, היועץ המשפטי לממשלה כתב כי נראה שחוק רישוי עסקים אינו חל על ההילולה. עוד כתב כי על פני הדברים קיים קושי להתייחס לאירועי ההדלקה ולאירועי "חלאקה" כאל אירועים טעוני רישוי, אך ייתכן שבנסיבות מסוימות תהיה הצדקה לראות בפעילות של חלוקת מזון במהלך ההילולה אירוע טעון רישוי.

8. לפי חוות דעת היועץ המשפטי לממשלה, סביר שהוראותיו של חוק הבטיחות במקומות ציבוריים, התשכ"ג-1962 (להלן: חוק הבטיחות), הן שחולשות על ההילולה, וגם הוראות מכוח דינים כלליים יכול שיחולו. עם זאת, כיוון שבפועל לא נעשה שימוש בחוק הבטיחות, והמשטרה התנהלה על סמך התשתית של חוק רישוי עסקים (או לפחות ברוח תשתית זו), לא נתייחס כאן להוראותיו של חוק הבטיחות.<sup>100</sup>

9. כאמור, שאלת התשתית החוקית המלאה לאירוע לא נבחנה במסודר קודם לאסון. עם זאת, ב-2016 נתן היועץ המשפטי למחוז צפון במשטרה, סנ"צ עו"ד משה ברקוביץ', חוות דעת בנושא כמות המבקרים בהילולה והאפשרות להגבילה. ברקוביץ' קבע כי כיוון שההילולה היא אירוע דתי, "עדיף כי המשטרה לא תגביל באמירה את כמות הבאים". מנגד, כך צוין בחוות הדעת, על המשטרה חלה חובה לשמור על שלום הציבור ועל ביטחון הנפש והרכוש. כיוון שכך, עומדות לה סמכויות רחבות היקף לתת הנחיות והוראות גם באירוע זה. על כן הומלץ שם כי המשטרה לא תגביל את כמות החוגגים, אלא ש"במסגרת חובתה וסמכותה לנהל את האירוע, תשלוט בכמות הנכנסים בהתאם לכמות המכסימאלית בחוות דעת מהנדס הבטיחות".<sup>101</sup>

10. חוות הדעת הבחינה בין "הגבלת קהל" בקביעת כמות הבאים להילולה מראש, שעדיף שלא תיעשה, לשליטת המשטרה בכמות הקהל בהתאם לכמות מרבית שתקבע בחוות דעת מהנדס בטיחות, שעליה הומלץ. למעשה, חוות הדעת המליצה לווסת קהל על בסיס קביעת מספר יעד

98 השוו למשל את עדויות רפ"ק שמואל פיאמנטה ב-1.9.2021 וב-21.3.2023 ואת עדות רס"ב מיכאל בן שבת בפני אוספי החומר ב-20.6.2022, שהסבירו כי סברו שהחוק חל ישירות, לעדות תנ"צ מוריס חן ב-29.11.2021 ועדות סנ"צ (בדימי) עו"ד משה ברקוביץ' ב-30.9.2021, שסברו כי השימוש בחוק רישוי עסקים הוא רק פתרון מעשי להבטחת שלום הציבור בהיעדר מסד מתאים, אך אין לו יסוד חוקי (ברקוביץ' הגדיר את זה כהחלת החוק "בהסכמה" של מארגני האירועים). ראו גם את עדות נצ"ם אמיר קליין, שהעיד כי כלל לא הכיר את הפרקטיקה של דרישת הרישיון וכי היא נעשתה ללא "שום סמכות חוקית" (21.12.2021).

99 "חוות דעת משפטית בעניין מערכת הדינים החלה על ההילולה במירון" (29.8.2021); "בקשת השלמה לחוות דעת היועץ המשפטי לממשלה בעניין מערכת הדינים החלה על ההילולה במירון" (24.11.2021).

100 כפי שנפרט בפרק 13, מדובר בהסדר חוקי חסר וחלקי, שאינו נותן מענה להיבטי הבטיחות הנדרשים באירועים רבי-משתתפים.

101 מכתב מסנ"צ עו"ד משה ברקוביץ' "כמות מבקרים בהר מירון בזמן ההילולה" (22.8.2016) (וע/3).

מראש. מי שהיה היועץ המשפטי למשטרה בעת שנכתבה חוות הדעת, ציין בעדות בפנינו כי אילו הייתה מגיעה אליו דרישה להגביל את כמות הקהל בקביעת כמות הבאים להילולה מראש, הוא סבור שהיה מוצא את הדרך המשפטית לאפשרה.<sup>102</sup> אולם דרישה כזו לא הובאה לו.

## ב. המחלוקת בנוגע לאחריות הכוללת לניהול ההילולה וסוגיית המפיק

11. נוסף על הסוגיות המשפטיות, אשר השפיעו כאמור על היערכות המשטרה להילולה בשנים האחרונות, ליוותה את ההיערכות גם מחלוקת עקרונית בעלת השלכות ביצועיות. יסודה של המחלוקת בהיעדר גורם שקיבל על עצמו אחריות כוללת להילולה. היא באה לידי ביטוי מעשי, בין השאר, בקשר לדרישת המשטרה להגדיר מנהל או מפיק לאירוע.

12. אף על פי שהילולת ל"ג בעומר היא אירוע המוני גדול ביותר ומורכב, במשך שנים רבות שום גורם לא קיבל על עצמו אחריות כוללת לניהולה. בחוות דעת מבקר המדינה משנת 2008 צוין כי המרכז משמש מאז 1998 גוף "מארגן ומתאם" בין כל הגורמים הפועלים בהילולה ובהכנות לקראתה. עם זאת, מחוות הדעת עלה כי המרכז לא קיבל על עצמו אחריות כוללת לאירוע, בין היתר בשל עמדת המרכז שאין הוא יכול לשלוט בסידורי התנועה למקום, וכי בהיעדר גורם אחראי, המשטרה ביצעה פעולות שונות להבטחת שלום המבקרים במקום.<sup>103</sup>

13. כפי שכבר פורט, בעקבות הממצאים וההמלצות בחוות דעת מבקר המדינה הוקם צוות בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה. הצוות המליץ להקים עמותה או חברה ממשלתית שתישא באחריות כוללת לטיפול באתר קבר הרשב"י ובשטחים סביבו, ובכלל זה לאירוע ההילולה בל"ג בעומר. הממשלה החליטה להטיל על רשות החברות הממשלתיות לבחון את המלצת הצוות.<sup>104</sup> עוד החליטה הממשלה כי בהילולת ל"ג בעומר ב-2009 הגופים שהיו מעורבים בארגון ההילולה בל"ג בעומר ובביצועה בשנים קודמות, ימשיכו לשאת בתחומי הסמכות והאחריות שלהם, כפי שפורטו בהחלטת הממשלה. על סמכויות המרכז ואחריותו נכתב:

אחריות עליונה לתיאום בין הגורמים המטפלים באירוע ובהכנות לקראתו, שהם: משטרת ישראל, המועצה האזורית, ההקדשות הפועלות במקום, מגן דוד אדום, שירותי כיבוי אש, חסידויות שונות המארגנות הדלקות במקום וכל גורם אחר המעורב באירוע.

באשר לסמכויות המשרד לביטחון הפנים והמשטרה ואחריותם נכתב: "אחריות כוללת בנושא אבטחה וסדר ציבורי ותנועה לקראת ובמהלך האירוע".

14. לבסוף, באותה החלטה נקבע כי אם לא תאושר הקמת עמותה או חברה ממשלתית, תחליט

102 עדות תנ"צ (בדימי) עו"ד שאול גורדון ב-19.12.2021. לעומת זאת, במכתב מתנ"צ עו"ד אלעזר כהנא, יועמ"ש המשטרה "התייחסות המשטרה לנושאים עקרוניים ובעלי השלכות לעתיד הנדונים בפני ועדת החקירה לחקר אסון מירון" (12.2.2023), נכתב כי קיימים קשיים בשימוש בסמכויות כלליות של המשטרה לצורך הגבלת קהל באירוע, וכי הדבר דורש הסדרה פרטנית, אולם הודגש כי האפשרות ממילא לא עמדה על הפרק.

103 מבקר המדינה חוות דעת: מצב קבר רבי שמעון בר יוחאי (רשב"י) במירון וההיערכות לל"ג בעומר (2008).

104 החלטה 4442 של הממשלה ה-31 "אירועי ל"ג בעומר בקבר רבי שמעון בר יוחאי במירון" (27.1.2009); החלטה 4542 של הממשלה ה-31 "אירועי ל"ג בעומר בקבר רבי שמעון בר יוחאי במירון" (8.3.2009).

הממשלה על גורם ממלכתי אחר שיישא באחריות הכוללת לניהול האתר, לרבות תיאום כולל לקיום האירוע.<sup>105</sup>

15. ב-2011 פרסם מבקר המדינה ממצאי מעקב. הוא העיר כי החלטת הממשלה לא יושמה וכי לא הוקם גוף שיישא באחריות כוללת לניהול האתר, ובכלל זה להילולת ל"ג בעומר. מבקר המדינה קרא לראש הממשלה להיכנס בעובי הקורה ולהחיש את הטיפול בעניין. בעקבות זאת החליטה הממשלה להקים את "קרן הרשב"י ומורשתו", חברה לתועלת הציבור בבעלות מלאה של המדינה, שתישא באחריות כוללת לאתר. הוחלט כי בין מטרות החברה יהיו "ניהול, שימור, הפעלה, תחזוקה ואבטחה של מתחם קבר הרשב"י במירון באופן שוטף, תוך הבטחת גישה חופשית, רציפה ומלאה למבקרים במתחם קבר הרשב"י, בין השאר לשם קיום מוסדר של אירועים ציבוריים במתחם קבר הרשב"י בכלל ואירועי ל"ג בעומר בפרט".<sup>106</sup> כפי שתואר, חברת קרן הרשב"י ומורשתו לא תפקדה בפועל, ובינואר 2016 החליטה הממשלה לפרקה ולהעביר את כל תחומי אחריותה למרכז.<sup>107</sup> בדיון הממשלה שקדם להחלטה זו נאמר:

**מר י. הדר [יועמ"ש המשרד לביטחון הפנים]:**

אגב, ברור שכאשר יש את ההילולה של ל"ג בעומר זה לא שהמשרה עומדת בצד, היא צריכה לעשות כמו שהיא עשתה עד עכשיו, אבל האחריות על הנושא בכללותו תהיה על המרכז.

...

**השר ג. ארדן [השר לביטחון הפנים]:** מה המעמד המשפטי של המרכז הזה? עמותה?

**מר י. הדר:** זו עמותה ממשלתית, היא תהיה אחראית על האירוע, אבל המשרה כמובן היא מנחה בנושא של האבטחה וכמובן שהיא תהיה אחראית על הציבור.

**השר א. דרעי [שר הפנים]:** מי לוקח את האחריות על ההילולה?

**מר י. הדר:** המרכז יהיה אחראי.

**השר א. דרעי:** מה היה עד עכשיו?

**השר ג. ארדן:** עד עכשיו לא היה אחראי.

...

**מר י. הדר:** עד עכשיו היה משהו מאוד אמורפי. זה היה משהו שלא היה ברור והמשרה קצת נכנסה עכשיו לוואקום של הנושא הזה.

**השר א. דרעי:** אז עכשיו המשרה תצא מזה?

**מר י. הדר:** לא, היא לא יוצאת... אבל מי שיהיה אחראי על הניהול יהיה המרכז.<sup>108</sup>

105 החלטה 4542 של הממשלה ה-31 "אירועי ל"ג בעומר בקבר רבי שמעון בר יוחאי במירון" (8.3.2009).

106 החלטה 3886 של הממשלה ה-32 "הסדרת תשתיות קבועות והקמת חברה ייעודית מנהלת לאתר קבר רבי שמעון בר יוחאי בהר מירון" (27.11.2011).

107 החלטה 1009 של הממשלה ה-34 "אתר קבר רבי שמעון בר יוחאי בהר מירון" (17.1.2016).

108 פרוטוקול ישיבת הממשלה (17.1.2016).

16. אלא, שגם לאחר החלטה זו אף גוף לא קיבל על עצמו אחריות כוללת להילולה. כחודשיים לאחר החלטת הממשלה פנה מפכ"ל המשטרה, רב ניצב רוני אלשיך, למנכ"ל משרד ראש הממשלה והדגיש את הצורך לקבוע גורם אחראי אחד להילולה. מנכ"ל משרד ראש הממשלה הפנה את המפכ"ל להחלטת הממשלה שהתקבלה בעניין ולאמור בה על המרכז ועל המשרד לשירותי דת, וסיכם כי יש לפנות בעניין למשרד לשירותי דת.<sup>109</sup>

17. בפועל, כפי שתואר לעיל, במשך השנים הציבה המשטרה למרכז תנאים להילולה שמקורם בחוק רישוי עסקים; המרכז הוא שנדרש לעמוד בתנאים אלה; והוא ביצע פעולות שנדרשו לקיום התנאים באמצעות תקציב ממשלתי שיועד לכך. לכאורה, תפקידו היה דומה לזה של מנהל או מפיק באירועים טעוני רישוי.

18. דא עקא, המרכז מצידו סירב להיחשב למפיק האירוע או למנות גורם שיהיה מפיק האירוע מטעמו. מדי שנה הציבה המשטרה למרכז דרישה למנות מנהל לאירוע, ומדי שנה לא עמד המרכז בדרישה זו. מנכ"ל המרכז, הרב יוסף שוינגר, הסביר בעדותו:

אנחנו הרגשנו, ושהמשטרה כל הזמן מדברת על מפיק. הרי זה חזר על עצמו המוטיב הזה. ואנחנו שואלים את עצמנו הרי ממה נפשך? אתה מקיים את כל הדרישות שלהם... אין דרישה אחת שלהם שלא קיימנו... רק מה? אנחנו חששנו, ויכול להיות שטעיתי, שאם יתקע איזה אוטובוס בצומת אליפלט או בכדרים או בחנניה או בעין הוזים, יהיה טענות. יגידו טוב, יש מפיק... לנו הייתה הרגשה שמחפשים פה איזה כתובת להדיק עליה דברים שלא קשורים אלינו ברמה הניהולית היום יומית שקשורה להילולה. יכול וטעינו. זו הייתה הנחיה משפטית שקיבלתי, ולאורה הלכתי.

עוד התייחס בעדותו לתפיסת המרכז באשר למקומה המרכזי של המשטרה בכל הנוגע להילולה. לשיטתו, המשטרה היא מנהלת האירוע:

אנחנו חשבנו, ויש לי קצת היום יותר ניסיון. שהאירוע הוא פרופר פרופר משטרת. זה אירוע מבצעי קשה ביותר... אז אנחנו הסברנו שלדעתנו המשטרה היא מנהלת האירוע. ואנחנו עובדים איתה בצמוד וממלאים אחרי כל הוראותיה.

כשנשאל האין זה הפוך, השיב כי אינו יכול לתת הנחיות למשטרה, וכי "לא אנחנו היינו כאן הגורם שהמשטרה כל כך ספרה אותו".<sup>110</sup>

19. בהיעדר התקדמות בהגדרת מנהל או מפיק לאירוע, הגיעו במשטרה לכלל מסקנה כי –

המצב המשפטי והמצב בפועל מצביעים על המשך פעילות בנושא במתווה שהתקיים בשנים האחרונות - המקומות הקדושים מהווים גורם מתאם ומתכלל אל מול יתר גופי הממשלה

109 מכתב ממפכ"ל המשטרה למנכ"ל משרד רה"מ "אירועי ל"ג בעומר בקבר רבי שמעון בר יוחאי במירון" (31.3.2016) (וע/116); מכתב ממנכ"ל משרד רה"מ "אירועי ל"ג בעומר בקבר רבי שמעון בר יוחאי במירון" (10.4.2016) (וע/117).

110 עדות הרב יוסף שוינגר ב-30.8.2021.



וגורמים נוספים אך אינם מהווים 'מפיק' או מקור סמכות בפועל. בנסיבות אלה משטרת ישראל תישאב למקום הסמכות בפועל לקבלת החלטות במקומות הרגישים והצמתים הנדרשים. לפיכך ממליצים להשאיר את המצב על כנו ולשקול את המצב מדי שנה (משפטית וכתוצאה מלקחים).<sup>111</sup>

ואכן, נטען בפנינו כי המשטרה "נשאבה" ולקחה על עצמה תפקידים אשר בדרך כלל אינם תפקידיה ושאינם בתחום מומחיותה.<sup>112</sup>

20. בהמשך לכך החליטה המשטרה לוותר על הניסיונות להביא להגדרת מנהל או מפיק לאירוע, ובמקום זאת לקדם החלטת ממשלה שתקבע את גבולות האחריות להילולה בין המרכז למשטרה. הצעת מחליטים בעניין גובשה ונעשו צעדים לקדם אותה, אך בסופו של דבר היא לא הגיעה לאישור בהחלטת ממשלה.

21. במקביל, פעל מחוז הצפון במשטרת ישראל לעגן בכתב מערכת הסכמות בין המשטרה למרכז באשר לחלוקת העבודה בין הגופים עד שתתקבל החלטת ממשלה בעניין.<sup>113</sup> ב-18.4.2018 נערך בין מחוז הצפון במשטרה למרכז מסמך שכונה "מסמך הבנות" (להלן: מסמך ההבנות).<sup>114</sup> במסמך הובהר כי אחריות המשטרה היא "לפקד ולנהל בהיבט המבצעי את כלל גופי החירום והצלה, לרבות הנחיית המרכז הארצי למקומות קדושים ובכלל זה פעולות פיקוח ובקרה". באשר למרכז, הוא אחראי "לתאם ולתכלל את פעילות כלל הגופים הרלוונטיים לאירוע בכול ההיבטים למעט של גופי החירום ושל כל הקשור להסעות המבקרים והיבטי תנועה".

22. אף שמסמך ההבנות נערך לקראת ההילולה ב-2018 והתייחס להסכמות שנקבעו לקראתה, ואף שהצדדים לא האריכו אותו במסמך כתוב, בפועל המשיכו המרכז והמשטרה לפעול בהתאם לו. סוגיית האחריות הכוללת לאירוע והגדרת מנהל או מפיק לאירוע נותרה ללא הכרעה. וכך, אף שמדובר באירוע המוני ומורכב מאוד שמתקיים שנה בשנה, לא היה לו גורם אחראי אחד, יהיה כינויו אשר יהיה. רק לאחר האסון ובעקבות המלצות הביניים שהגשנו לממשלה נקבע שר אחראי להילולה, ובכפיפות לו מונה ממונה להילולה ונשכרה חברת הפקה.

23. השתלשלות הדברים שתוארה, כולל סירוב המרכז להיחשב למנהל האירוע ולבצע את שהוטל עליו, הותירה עמימות בחלוקת התפקידים בין הגופים הרבים שהיו מעורבים בהילולה, והובילה למציאות של היעדר אחראי להילולה. ובאין אחראי – אין אחריות.

111 מכתב מסנ"צ עו"ד משה ברקוביץ ורפ"ק מיכה טובול "עמדה מומלצת מירון – צפיפות ומפיק" (27.11.2016).

112 למשל עדות ניצב שמעון לביא ב-22.8.2021 ("זה שאני קובע את סדר ההדלקות, זה לא תקין. זה לא אמור לקרות, זה לא אמור להיות. למה אני קובע באופן שרירותי מי ידליק ומי לא? זה לא תפקיד של המשטרה. אבל אם אני לא אעשה את זה, אף אחד לא יעשה את זה").

113 עדות ניצב (בדימ') אלון אסור ב-23.8.2021.

114 "מסמך הבנות בנושא מירון בין המרכז הארצי למקומות קדושים לבין משטרת ישראל/מחוז צפון לשנת תשע"ח" (18.4.2018) (וע'4).

24. עתה, לאחר שהנחנו את הרקע: הכרנו את אתר קבר הרשב"י, את השטח שהוא נמצא בו ואת סביבתו, את ההתנהלות בו במשך השנים, ואת הסוגיות שעמדו על הפרק בנוגע להיערכות להילולה בשנים האחרונות, נפנה לבחון את שנת האסון, את ההיערכות להילולה באותה שנה, את השתלשלות האירועים בליל האסון ואת הגורמים הישירים לו.

## שער שני - הילולת התשפ"א והאסון

### פרק 7: ההיערכות להילולת ל"ג בעומר התשפ"א (2021)

#### א. הקדמה

1. בניגוד לאירועים המוניים אחרים, שבהם מוגדר מנהל לאירוע והמשטרה מתפקדת בעיקר בתור גורם מנחה, בהילולה המשטרה היא שהובילה את ההיערכות, כפי שפורט בפרקים הקודמים. המשטרה פעלה מול גורמים רבים, ובהם המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים, משרדי ממשלה רלוונטיים, נציגי החסידויות והקהילות שעורכות אירועים בהר, המועצה האזורית מרום הגליל, הרשות הארצית לכבאות והצלה, ארגוני עזרה ראשונה וגורמים אחרים. ההיערכות לאירוע נמשכה חודשים ארוכים והושקעו בה משאבים רבים. למשימה הוקצו כוח שיטור גדול – כ-4,500 שוטרים – ואמצעים רבים, לרבות אמצעים טכנולוגיים שונים.
2. ביסוד התפיסה המבצעית שהנחתה את המשטרה, ככל שנה, ניצב העיקרון של "הר פתוח", כלומר היעדר קביעה מראש בנוגע לכמות הקהל המרבית באירוע. תפיסה זו, שאחזו בה הדרגים הבכירים ביותר במשטרה, לרבות המפק"ל ומפקד מחוז הצפון, התבססה על הערכה שכל ניסיון להגביל את כמות הקהל יוביל לסיכונים גדולים יותר לשלום הציבור.

ואף זאת כפי שכבר נאמר: התברר לנו כי לא נערכה עבודת מטה מקצועית וסדורה קודם לגיבוש תפיסה מבצעית זו, וכי היא לא נבחנה מחדש מעת לעת, בחלוף הזמן ובשים לב לשינויים רלוונטיים.

3. מן החומרים והעדויות שאספנו עלה בבירור שגורמי המשטרה וגורמים נוספים הבינו כי גם לאחר כל המאמצים שנעשים מדי שנה, נותרה הצפיפות הרבה בהילולה מוחשית, ממשית ומסכנת חיים, וכי רק בנס לא התממשה הסכנה עד האסון.

למרות זאת המשיכה משטרת ישראל לפעול לפי אותה תפיסה של "הר פתוח" ובהיערכות מבצעית דומה בעיקרה משנה לשנה. די אם נפנה בהקשר זה לדבריו של מפקד מחוז הצפון בזמן האירוע, ניצב שמעון לביא. הוא העיד בפנינו כי אף שהיה מוטרד לקראת האירוע ב-2021, הוא היה משוכנע שכמו שהאירוע עבר בשלום בשלושים השנים האחרונות, כך הוא יעבור בשלום גם בשנה הזו. כשנדרש לשאלה כיצד עבר האירוע בשלום בשנים קודמות, הוא השיב: "איך זה עבר בשלום? אין, אין לי תשובה. אין לי תשובה. נראה לי שאצלי המזל לא ביקר כנראה".<sup>115</sup>

4. מישור מרכזי בהיערכות המשטרה היה קיום הליכים לרישוי האירוע ולאישורו. הליכים אלה התנהלו בנייתוק כמעט מוחלט מההליכים לגיבוש תוכנית המבצע. הניתוק היה חריף עד כדי כך שלא ניתן להימנע מהמסקנה שחלק מההליכי הרישוי התקיימו למראית עין בלבד. למשל, בהליכי הרישוי דרשה המשטרה כי מהנדס הבטיחות יקבע את תפוסת הקהל במתחם ההר כולו ובכל אחד ממתחמי ההדלקות, בסתירה לתפיסה המבצעית הבסיסית של "הר פתוח". בפועל, המפקדים האחראיים על

תוכנית המבצע כלל לא קראו את תוכניות הבטיחות שהמהנדס הכין, וגם לא את תוכניות האבטחה שהמשטרה דרשה. התוצאה הייתה שהליך שלם שמבוסס על דרישות ואמות מידה מקצועיות, ושנועד בין היתר לתת מענה לסוגיות של בטיחות הקהל, נותר על הנייר בלבד.

5. עוד עלה בפנינו כי על אף המשאבים הרבים שהמשטרה השקיעה באירוע, ובכלל זה הקצאת שוטרים רבים מאוד והקצאת אמצעים מתקדמים, לא נעשה במשאבים אלה שימוש מבצעי יעיל. השימוש באמצעים מתקדמים, כגון מסוק, רחפנים ואמצעי חוזי נוספים, נעשה ללא תוכנית סדורה מראש להצבת האמצעים בשטח ולשימוש בהם.

6. באשר להכנת הכוחות למשימה, התברר כי השוטרים – מרמת המפקדים ועד השוטר שהוצב בעמדה בשטח – לא קיבלו הכשרה ותדריכים מספקים להתמודדות עם האירוע ולא היו מוכנים לבצע את משימתם כנדרש. ההכשרה של המפקדים בנושא ההתנהלות והפיקוד באירועים המוניים לקתה בחסר. השוטרים בשטח קיבלו תדריכים עמומים וכלליים ולא הבינו את תפקידם. בפרט, אף שהיה ידוע שהצפיפות היא הסכנה המרכזית באירוע, שוטרים ומפקדים בשטח לא תודרכו כיצד לזהות צפיפות מסוכנת וכיצד להגיב במצבים של עומס חריג.

7. פתחנו במרכזיותה של המשטרה בהיערכות להילולה. ואכן, עיקר הממצאים שנתייחס אליהם בהקשר זה עניינם המשטרה. עם זאת, אין בכך כדי לומר שלגורמים נוספים לא הייתה תרומה משמעותית לדברים. בין היתר, המרכז, אשר בהתאם להחלטות ממסלה אחראי לניהול האתר, לתחזוקתו ולפיתוחו, ואשר הוטל עליו לשמש גוף מתאם בין הגורמים המעורבים באירועי ל"ג בעומר, היה שותף לליקויים בהיערכות לאירוע ולתופעה של קיום הליכים למראית עין. בעלי תפקידים במרכז שפועלים במקום עשרות שנים, היו מודעים לחריגות האירוע מתוכנית הבטיחות. על אף זאת הם התקשרו שנה אחר שנה עם אותו מהנדס בטיחות ולא ניסו אפילו לשנות את ההתנהלות. המרכז גם המשיך להתקשר עם אותו מנהל אבטחה ראשי אף שזה לא היה כשיר לתפקיד מטעמים רפואיים. נתייחס למעורבות המרכז ולמעורבותם של גופים נוספים בפרקים ייעודים בהמשך.

8. נרחיב עתה בממצאים שנגלו לנו בנוגע להיערכות להילולה בשנת האסון.

## ב. מאפייני ההיערכות להילולת ל"ג בעומר התשפ"א (2021)

9. ההיערכות להילולת ל"ג בעומר התשפ"א התקיימה על רקע שני היבטים ייחודיים.

היבט ייחודי אחד נבע ממגפת הקורונה. את ההיערכות להילולה ליווה לכל אורך הדרך חוסר ודאות לגבי מצב התחלואה שיהיה במועד האירוע ולגבי השאלה האם יחולו על האירוע מגבלות קורונה. היבט נוסף קשור לקורונה: ב-2020 הייתה המגיפה בשיאה ולכן בל"ג בעומר התש"ף לא התקיימה למעשה הילולה במירון, המתחם היה סגור לציבור הרחב, ובמקום זאת התקיימו טקסי הדלקה סמליים בנוכחות קהל מצומצם מאוד. על רקע האמור העריכו גורמים שונים שהציבור משתוקק לחזור להר ושאם לא ייקבעו הגבלות, כמות הקהל שיגיע עשויה להיות גדולה מהרגיל.

היבט ייחודי שני נבע מכך של"ג בעומר חל באותה שנה בימים חמישי ושישי בשבוע, לראשונה מאז 2008. המשמעות המעשית הייתה שהזמן הכולל לאירוע היה מצומצם. ב-2019 נפרסו אירועי ההדלקה על פני כ-26 שעות, ואילו ב-2021 הזמן היה קצר משמעותית עקב כניסת השבת.

10. עבודת המטה לקראת ההילולה החלה כחצי שנה לפניה, באוקטובר 2020. על רקע חוסר הוודאות בקשר לקורונה הוחלט כבר בתחילת הדרך להיערך להילולה במתכונת מלאה, ולערוך שינויים בתוכנית בהמשך ככל שיהיה בכך צורך. בהתאם לשיטת העבודה שנהגה במשטרה, התבססה עבודת המטה על ההיערכות ותוכנית המבצע של ההילולה הקודמת, תוך בחינת הלקחים שהופקו והטמעת שינויים בהתאם. כיוון שב-2020 התקיים כאמור אירוע מוגבל, הוחלט להתבסס על תוכנית האירוע שהתקיים ב-2019 ועל הלקחים ממנו.<sup>116</sup>

11. אולם בחינת מסמכי סיכום המבצע של 2019 מציגה דבר והיפוכו. מצד אחד, ההתייחסות לאירוע הייתה כאל אירוע מוצלח, וגורמים שונים חזרו על כך ושיבחו את כל המעורבים. מצד שני, אין ספק שגם באותה שנה נקלעו החוגגים בהר לצפיפות מסכנת חיים, ונתון זה היה ידוע והטריד את אנשי המשטרה ואת אנשי המרכז. הדברים עולים בבירור מסיכום הדיון בעניין ומהמצגת שהוצגה במהלכו. ניתן ללמוד מהם הן על הסכנה מצפיפות כללית בהר, הן על הסכנות מצפיפות במוקדים מסוימים, לרבות בהדלקת תולדות אהרון.

12. למשל, במהלך הדיון הציע תנ"צ שוקי תחאוכה, שפיקד על גזרת ההר בהילולה של 2019, "לקבל החלטה על כמות אנשים שיהיו בהר בו זמנית וכך לפעול". מפקד מחוז הצפון היוצא, ניצב אלון אסור, שפיקד על המבצע בשנת 2019, אמר: "סגירת ההר – דילמה אמיתית, ממליץ לא לקבוע מספרים ולקבל החלטה מתי לסגור את ההר פיקודית לא לפי מספרים". לביא, שנכנס אז לתפקיד מפקד מחוז הצפון, ציין כי אתגר מרכזי הוא "היכולת שלנו באמת להבין מה שקורה בהר ולייצר תמונת מצב שנוכל לקבל החלטות מבצעיות, ומה היכולת שלנו להגיב לתרחישים". במצגת שהוצגה בדיון נכתב כי בפרק זמן מסוים באירוע היה "עומס הדלקות ומבקרים מסוכן" בגזרת ההר, וכי "מבחינת כמות ההדלקות ביחס לכמות המתחמים, מדרוג ומרחב נשימה בין ההדלקות, הגענו לקצה גבול הקיבולת".

13. ההדלקה של חסידות תולדות אהרון וחוסר ההתאמה של המתחם לכמות הקהל בה זכתה להתייחסות פרטנית. הרב יוסף שוינגר, מנכ"ל המרכז, ציין בדבריו כי הרחבת המתחם לקראת האירוע הייתה "מחויבת להצלת חיי אדם". לצד זאת, במצגת שליוותה את הדיון נכתב לגבי המתחם כי "למרות הוספת טריבונוט נוספות ניכר כי הוא צר מלהכיל את כמות החוגגים". המסקנה שהופיעה במצגת היא כי יש להרחיב עוד את המתחם ו"להרחיב ולשרדג את היציאה / כניסה מגשר דב". על פי המצגת, הגורם שהיה אחראי לכך הוא המרכז, והיעד לביצוע היה בעבודת המטה להילולת התש"ף.<sup>117</sup> (2020).

116 מכתב "הקמת מינהלת מירון 2021 - מחוז צפון" (20.10.2020); סיכום ישיבת "מינהלת מירון ראשונה 2021 ויעוד טלפוני 28.10.20".

117 סיכום דיון "סיכום מבצע מירון 2019 בראשות ממ"ז 27.8.19" (28.8.2019); מצגת "מחוז צפון סיכום והפקת לקחים מבצע מירון 2019 הילולת רבי שמעון בר יוחאי".

14. לקחים אלו היו צריכים להילמד ולהיות מיושמים בעבודת המטה להילולה ב-2021. אי קיום הילולה ב-2020 אפשר פרק זמן ארוך מהרגיל לתיקון ליקויים לקראת ההילולה ב-2021. אלא שכפי שיפורט בהמשך, היערכות המשטרה לאירוע הייתה דומה ברובה לזו ב-2019 ולא חל שינוי משמעותי בעקבות הפקת הלקחים שנערכה.

15. בפרק זה נתמקד בהיערכות שהתקיימה בשלושה מישורים: הליך הרישוי, שכולל בתוכו גם את גיבוש תוכנית האבטחה ואת הכנת תוכניות הבטיחות לאירוע; ההליך המבצעי לגיבוש תוכנית המבצע המשטרית; והדיונים בנוגע להתמודדות עם היבטי קורונה.

## ג. הליך הרישוי

### 1. דרישות המשטרה בהליך הרישוי

16. כפי שפורט בפרק 6, עמדת המשטרה הייתה שאירוע ההילולה בכללותו אינו אירוע טעון רישוי, אך שבהיעדר הוראות מתאימות יותר, נכון יהיה להתייחס אליו כאל אירוע כזה. על כן אחד השלבים הראשונים בהיערכות להילולה היה גיבוש דרישות המשטרה לקיום האירוע. הן נקבעו ברוח דרישות הרישוי הקבועות בפריט 7.7.ה לתוספת לצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשע"ג-2013, בנוגע לאירועים המוניים תחת כיפת השמיים (להלן: פריט 7.7.ה). דרישות המשטרה הומצאו למרכז, והוא הגורם שהיה אמון על יישומן, בין השאר על בסיס "מסמך ההבנות" בין שני הגופים.

17. הגורם במשטרה שהיה אחראי לגבש את מסמך דרישות המשטרה ולהעבירו למרכז הוא ראש ענף האבטחה והרישוי במחוז הצפון. באוקטובר 2020, מעט לפני כתיבת מסמך הדרישות להילולת התשפ"א, מונה רפ"ק שמואל פיאמנטה לתפקיד זה לאחר מספר שנים שבהן שימש בתפקיד בכיר בענף. הוא החליף בתפקיד את רפ"ק מיכה טובול.

18. בחומרים שמחוז הצפון של משטרת ישראל העביר לוועדה, קיימות מספר גרסאות של מסמך דרישות המשטרה לקראת ההילולה ב-2021. גרסה אחת ערוכה בתבנית דומה לתבנית שבה השתמשו במשטרה במשך שנים. הדרישות שכלולות בגרסה זו זהות כמעט לחלוטין לדרישות שהוצבו לקראת ההילולה ב-2020 (שבסופו של דבר לא התקיימה). גרסה זו של המסמך כוללת דרישות רבות בנושאי בטיחות ותשתיות, ובהן דרישה מיוחדת להרחיב את הקטע התחתון של מעבר גשר דב, ודרישה להרחיב את מתחם תולדות אהרון, לרבות הכשרה של צירי כניסה ויציאה מהמתחם והרחבתם. דרישות אלו, שתואמות את הלקחים שהופקו מהאירוע ב-2019, הופיעו כאמור גם במסמך הדרישות שהומצא למרכז לקראת ההילולה ב-2020, אך לא בוצעו באותה שנה, שבה לא נערכה הילולה במתכונת הרגילה.

19. לטענת פיאמנטה, ב-2021 לא הומצא למרכז המסמך בגרסה האמורה, אלא גרסה אחרת שלו ובה רשימת דרישות מקוצרת, שהושמטו ממנה בין היתר דרישות בעניין פתחי כניסה ויציאה, מעברים, מדרגות, טריבונוט והרחבה של מתחמים שונים.<sup>118</sup> בפרט, הדרישות להרחבת מעבר גשר דב ומתחם

118 המסמך שבו רשימת הדרישות המקוצרת סומן וע/199, והמסמך שבו רשימת הדרישות הארוכה יותר – וע/15. בחומרי הוועדה קיימות מספר גרסאות של המסמך, והן דומות בעיקרן למסמכים אלו.

תולדות אהרון לא הופיעו במסמך שבו רשימת הדרישות המקוצרת, אף על פי שמדובר בדרישות שמקורן כאמור בהפקת הלקחים ב-2019. בעדותו של פיאמנטה לאחר שנשלחה לו הודעת אזהרה, הוא הסביר כי הדרישות שהשמיט כללו דברים שהיו "שגויים או לא רלבנטיים או לא בסמכותי בכלל לדרוש אותם או לא חוקיים".<sup>119</sup>

20. גם במסמך ובו רשימת הדרישות המקוצרת הופיעו דרישות משמעותיות, בין היתר לגבי מינוי בעלי תפקידים. למשל, נדרש מינוי מנהל אירוע, דרישה שמדי שנה נכללה אך לא יושמה.<sup>120</sup> עוד נדרש למנות מהנדס בטיחות ראשי, מהנדס בטיחות מלווה, מנהל אבטחה (מנב"ט) ראשי וארבעה "קב"טים" גזרתיים תחתיו. לפי מסמך הדרישות, מהנדס הבטיחות נדרש להכין סקר סיכונים ראשוני ולאחר מכן תוכנית בטיחות כוללת לאירוע. הוא נדרש לתת דעתו על המתחמים השונים, הקונסטרוקציות הרלוונטיות, פתחי המעבר, דרכי המילוט וצירי הפינוי. כמו כן, הוא נדרש במפורש לקבוע את תפוסת הקהל בכל מתחם. מהנדס הבטיחות המלווה נדרש, על פי המסמך, לבצע "בקרה מקדימה על כלל מתחמי האירוע כשבוע לפני ההילולה ובערב לפני ערב ההילולה" ולתת את דעתו המקצועית "על אישורי כלל המתחמים באתר". נקדים את המאוחר ונציין כי חלק משמעותי מדרישות אלו לא התממש.

21. לעומת אירוע ההילולה בכללותו, אשר המשטרה כאמור לא ראתה בו אירוע טעון רישוי לפי החוק, גורמי הרישוי במחוז הצפון של המשטרה סברו כי אירועי ההדלקה שמתקיימים במהלך ההילולה מחייבים רישיון עסק לפי החוק.<sup>121</sup> בהתאם לכך, המשטרה הפנתה את נציגי הקהילות שעורכות אירועי הדלקה לפתוח תיק רישוי במועצה האזורית. התיקים נפתחו רק באפריל, זמן קצר מאוד לפני ההילולה, אולם הפניות של נציגי הקהילות למשטרה כחלק מתהליך רישוי העסקים נערכו מוקדם יותר. מנהל ההדלקה בכל קהילה חתם לדרישת המשטרה על שלושה מסמכים והתחייב לעמוד בהם: מסמך דרישות לפי פריט 7.7; מסמך הנחיות כלליות שנמסר לכל הקהילות; ומסמך הנחיות פרטניות שנמסר לכל קהילה בהתאם למאפייני האירוע שהיא צפויה לערוך. שלושת המסמכים כללו דרישות בתחומים שונים, בהם תחום האבטחה ותחום הבטיחות.

## 2. תוכניות הבטיחות לאירוע

22. בהליך הרישוי נדרש מהנדס הבטיחות לערוך סקר סיכונים ולפקח על תיקוני התשתית הנדרשים בעקבותיו. כמו כן, נדרש מהנדס להגיש תוכניות בטיחות מפורטות לכל אחד מאירועי ההדלקה ותוכנית בטיחות כללית עבור המרכז. בתוכניות הבטיחות נדרש מהנדס להתייחס בין השאר, לשני נושאים מרכזיים: תפוסת הקהל המותרת; ופתחי הכניסה והיציאה. מהנדס הבטיחות שהמרכז התקשר איתו ב-2021, כמו בשנים קודמות, היה מהנדס עאמר ח'ליליה, והוא השלים את עריכת תוכניות הבטיחות כשבוע לפני ההילולה.

23. באשר לתפוסת הקהל, מהנדס הבטיחות קבע בתיק הבטיחות הכללי של האירוע תפוסת קהל

119 עדות רפ"ק שמואל פיאמנטה ב-21.3.2023.

120 את המחלוקת בין המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים למשטרה על האחריות לניהול האירוע תיארנו בפרק 6.

121 בדיונינו התברר לנו שלחטיבת האבטחה והרישוי במטה הארצי הייתה עמדה שונה, ולפיה גם אירועי ההדלקה אינם אירועים טעוני רישוי. הפער בתפיסה לא הוביל לשינוי שיטת העבודה.

מרבית של 16,819 בני אדם. עם זאת, מייד לאחר קביעה זו נכתב:

מובהר בזאת ובהמשך לדיונים שהתקיימו בשטח ההר כי קיים פער בין השטח המותר לקהל עפ"י 1 מ"ר לאדם לבין כמות הקהל המגיע לשטח, הנושא מוכר וידוע למנכ"ל משרד התיירות, מנהל האירוע, משטרת ישראל, שירותי כבאות ואף הועלה בדיון בכנסת קדם האירוע 2014.<sup>122</sup>

מההתייחסות למשרד התיירות ול-2014 ניתן להבין שמדובר בפסקה שהועתקה כלשונה לתוכנית הבטיחות משנה לשנה.

24. בתוכניות הבטיחות של ההדלקות השונות נקבעו הגבלות קהל בהתאם לגודל המתחם שההדלקה תוכננה להיערך בו. בהדלקת חסידות תולדות אהרן נקבעה כמות קהל מרבית של 4,364 בני אדם (כולל קהל בטריבונוס המצויות במתחמים אחרים), ובהדלקת חסידות בויאן נקבעה כמות קהל מרבית של 5,660 בני אדם.

25. למרבית האבסורד לא הייתה התאמה בין המסמכים השונים בנוגע לדרישות שעניינן הגבלת כמות הקהל. מסמך הדרישות לפי פריט 7.7.ה, שמנהל ההדלקה של כל אחת מן ההדלקות נדרש לחתום עליו, קבע כי התקן לתפוסת הקהל המותרת הוא לפי צפיפות ממוצעת של אדם אחד למ"ר. במסמך ההנחיות הפרטניות, שגם עליו נדרש מנהל ההדלקה של כל אחת מן ההדלקות לחתום, נקבעה כמות הקהל המותרת בהדלקה המסוימת. לא מפורט במסמך לפי איזה תקן חושבה כמות הקהל המרבית שצוינה בו, אולם היא לא עמדה בתקן של אדם אחד למ"ר (כנדרש לפי פריט 7.7.ה) אלא שיקפה צפיפות גבוהה יותר. באופן תמוה, נראה שגם לא היה קשר בין הקביעה בנוגע לתפוסת הקהל המרבית שהמשטרה קבעה במסמכי ההנחיות הפרטניות לכמות הקהל המותרת שנקבעה בתיקי הבטיחות. למשל, במסמך ההנחיות הפרטניות שנציג חסידות בויאן חתם עליו, קבעה המשטרה כמות קהל מותרת של 13,000 בני אדם – יותר מכפול מהמספר המרבי שהמהנדס קבע למתחם.<sup>123</sup>

26. שמענו טענה כי תפוסת הקהל שהופיעה במסמכי הדרישות הפרטניות התייחסה לקהל שהיה צפוי להגיע מהחסידות בלבד, ולא לכל הקהל הצפוי. אין היגיון בטיחותי בקביעת דרישה שמתייחסת רק לחלק מהקהל הצפוי. בסופו של דבר הקביעות במסמכים השונים בנוגע לתפוסת הקהל המותרת נותרו על הנייר בלבד. לא היה שום ניסיון להגביל את כמות הקהל בהדלקות או באירוע כולו.

27. באשר למספר הכניסות והיציאות נכתב בתוכנית הבטיחות הכללית:

שטח האירוע הכולל כניסות ויציאות לשטחו אינו עומד בקובץ תנאים לרישוי עסקים של משטרת ישראל בנוגע לאירועים תחת כיפת השמיים. המתחם כולל בתוכו בו זמנית עשרות אלפי בני אדם בשטח מצומצם הכולל דרכי כניסה ומילוט נמוכים באופן קיצוני מהרגיל. בסיוורם שבוצעו אצל מארגני האירוע וזיהו את הצרכים ותנועת הקהל עפ"י הערכות וידע משנים עברו שנצברו אצל מארגני האירוע חולק השטח למתחמים בהם קיימת שליטה מסוימת על כמויות קהל ועל ויסותו.

122 תוכנית בטיחות ל-"הילולת רבי שמעון בר-יוחאי שנת תשע"ט-2021, 5 (הטעות בשנה העברית – במקור).

123 על חלק מההדלקות נשמעה טענה שהכמויות במסמכי הדרישות הפרטניות צומצמו במהלך עבודת המטה, כחלק מהניסיון לצמצם את הצפיפות כדי להתמודד עם מגפת הקורונה. ראו למשל עדות רפ"ק שמואל פיאמנטה ב-1.9.2023.



עוד נכתב בתוכנית הבטיחות הכללית: "הכניסות משמשות גם כיציאות חירום בשל המגבלות שצוינו לעיל". זאת בניגוד לדרישה לפי פריט 7.7.ה להפרדה בין כניסות ליציאות.

28. תוכנית הבטיחות למתחם תולדות אהרון מנתה שישה פתחי כניסה ויציאה, ורוחבם הכולל לפי המדידה של מהנדס הבטיחות היה 32.5 מטרים. בחקירה הפלילית שמשרת ישראל פתחה בה לאחר האסון, הוזמנה חוות דעת מומחים, וערכו אותה גיא קדם וד"ר אבי גריפל. על פי המדידות בחוות הדעת, הרוחב הכולל של הפתחים ברחבת תולדות אהרון היה 23.5 מטרים בלבד – צר משמעותית מהרוחב שצוין בתוכנית הבטיחות. נוסף על כך, חלק ניכר מהפתחים היו בשיפועים משמעותיים, ובכלל זה מעבר גשר דב שבו התרחש האסון. מעבר לכך שהיה בשיפוע, מעבר גשר דב היה בנוי כ"צוואר בקבוק" שהולך וצר לקראת הירידה, והסתיים ביציאה דמוית צומת קמץ (צומת T). חלק משמעותי מהיציאות האחרות היו דרך שטחים גבוהים מהבמה, כך שניתן היה לצפות מהן בהדלקה. על כן צפוי היה שבמהלך האירוע יצטבר בהן קהל של צופים והן ייחסמו, כפי שקרה גם בשנים קודמות. כצפוי, כך קרה גם בהתשפ"א.

29. על פי עדותו של מהנדס הבטיחות, תוכניות הבטיחות נשלחו למרכז, למשרת ישראל ולגורמי הכבאות וההצלה. אף שמדובר בגורמים שמכירים את הנעשה בהר במשך שנים, ולכולם היה ברור שהמספרים שנקבעו בתוכניות אינם מעשיים למציאות בשטח, לא ידוע לנו על התייחסות כלשהי מצד מי מהגורמים האמורים או מצד הקהילות לקביעות בנוגע לכמויות הקהל המותרות באירוע.<sup>124</sup> לא בכדי במהלך העדויות חלק מהגורמים שהיו צריכים ליישם את תוכניות הבטיחות ולפעול לאורן, הודו שהם אפילו לא קראו אותן.<sup>125</sup>

### 3. תוכנית האבטחה לאירוע

30. בהליך הרישוי נדרש המרכז גם לשכור את שירותיו של מנהל אבטחה ראשי ושל ארבעה מנהלי אבטחה לגזרות שונות באירוע: גזרת התנועה והחניונים; גזרת המושב; גזרת ההדלקות הצפונית; וגזרת ההדלקות הדרומית. המנכ"ט הראשי נדרש להגיש תוכנית אבטחה כללית לאירוע, וכל קהילה שעורכת אירוע הדלקה נדרשה להגיש תוכנית אבטחה להדלקה שלה. בפועל, למרות הדרישה לכך, לא הוגשו תוכניות פרטניות לאירועי הדלקה, והוגשה רק התוכנית הכללית לאירוע.

31. במשך שנים מי ששימש המנכ"ט הראשי של האירוע ושערך את תוכנית האבטחה היה מר ראובן בן גל, קצין משטרה לשעבר שלאחר פרישתו מהמשטרה החל לעסוק בתחום האבטחה. ב-2018 עבר בן גל אירוע רפואי אשר הותירו מרותק לכיסא גלגלים, ושלפי המידע שהוצג לנו, היו לו השלכות מסוימות נוספות על תפקודו הגופני והקוגניטיבי.<sup>126</sup> מטעמי צנעת הפרט לא נרחיב מעבר לכך.

124 בשלב הדיונים באזהרות נחשפנו להודעת וואטסאפ ששלח רע"ן אבטחה ורישוי, רפ"ק שמואל פיאמנטה, למפקדו, נצ"ם ויקטור בוסקילה, בעניין תפוסת הקהל על פי מהנדס הבטיחות. כפי שנבהיר בהמשך הדוח, אין בהודעה זו משום התרעה ממשית על החריגה הצפויה או הפניה לכך שהנושא דורש תשומת לב מיוחדת.

125 למשל עדות מר צבי הלר ב-14.3.2023; עדות תנ"צ שלום אביטן ב-19.3.2023; עדות סנ"צ אסף מנצור ב-26.3.2023; עדות הרב ישראל דרעי ב-16.5.2023; עדות רפ"ק רומן ירמנקו ב-7.4.2022.

126 אסופת מסמכים רפואיים שנתפסו במשרדו של מר בן גל בחקירה הפלילית ומסמכים שהוגשו לוועדה מטעם מר ראובן בן גל לפני עדותו הראשונה.

32. למרות מצבו הרפואי ואף על פי שהיה ברור שהוא לא יוכל להגיע בעצמו לאירוע, נשכר בן גל לתפקיד המנב"ט הראשי גם בהתשפ"א. בן גל ערך את תוכנית האבטחה בשיטת "העתק-הדבק" משנים קודמות. בשל חוסר יכולתו להיות נוכח בעצמו באירוע, החליט למנות את מר שמעון מלכה, שהיה במשך שנים מנב"ט גזרת החניונים, גם ל"ממלא מקום המנב"ט הראשי". בן גל אף חתם על תוכנית האבטחה הראשית בשמו של מלכה. מלכה אמור היה לשמש לכאורה בשני תפקידים, מנב"ט גזרת החניונים וממלא מקום המנב"ט הראשי, אף שלא היה ניתן למלא שני תפקידים אלה במקביל. נוסף על כך, מלכה אינו בעל הכשרה מתאימה לשמש מנב"ט ראשי באירוע המוני בסדר גודל כזה. בפועל, מלכה שימש מנב"ט גזרת החניונים בלבד, והאירוע התקיים ללא מנב"ט ראשי.

33. תוכנית האבטחה שהגיש בן גל הייתה כללית, עמומה, חסרת בהירות ובעלת סתירות פנימיות בנושאים מהותיים כגון חלוקת ההר לגזרות והאחריות לשליטה בהן. המסמך דל ואינו עומד בדרישות של מערך הרישוי במשטרה לאירוע וגם לא בדרישות הרגילות לתוכניות אבטחה לאירועים המוניים. בין היתר, חסרים בתוכנית מרכיבים בסיסיים כגון התייחסות לכוחות, למשימות ולמקרים ותגובות. היא אינה מתייחסת לתוכנית הבטיחות, לכניסות וליציאות במתחמים השונים, לתפוסת הקהל בהם ולמשימות של הסדרנים בהקשר זה. למעשה, התוכנית לא כללה התייחסות למשימות פרטניות של הסדרנים, למעט אמירה כללית כי הם יצוו לשוטרים ויפעלו בפקודם. רס"ל מיכאל בן שבת, רכז הרישוי המחוזי במשטרה, כינה את התוכנית "די מינורית" וחסרה. כשנשאל כיצד מאושרת בענף הרישוי תוכנית כזאת, הוא לא ידע להשיב.<sup>127</sup>

#### 4. היבטי בטיחות ורישוי נוספים

34. לצד גיבוש מסמך הדרישות וליווי ההיערכות בתחום תוכניות הבטיחות והאבטחה, נדרשו במחוז הצפון לעסוק במספר היבטי רישוי ובטיחות פרטניים שעלו בשנה זו.

35. בדיון בענייני בטיחות ורישוי ב-10.3.2021 עלתה לראשונה דרישה מצידו של מפקד מחוז הצפון לקבל חוות דעת של מהנדס בטיחות נוסף. כפי שהובהר לנו, מדובר בדרישה עצמאית ונפרדת מהדרישה לחוות דעת של "מהנדס בטיחות מלווה" שנדרשה בדרישות הרישוי המקוריות ושתוארה בתחילת הפרק. מסיכום הדיון לא ברור הרקע לדרישה ומה נדרש שהמהנדס הנוסף יבדוק.<sup>128</sup>

36. בדיון המשך ביום 18.3.2021 דיווח פיאמנטה שהדרישה הועברה ושהעניין בטיפול, ומפקד המחוז הבהיר כי "ללא יועץ בטיחות נוסף לא יפתח מתחם המשפחות".<sup>129</sup> באותו יום העביר קצין האג"ם של מחוז הצפון דרישה כתובה למרכז לקבל חוות דעת נוספת של מהנדס בטיחות. בדרישה צוין במפורש שהעניינים שמהנדס הבטיחות הנוסף נדרש להתייחס אליהם הם "שטחי הכינוס בהר בדגש על מתחמי ההדלקות, מתחם המשפחות ודרכי מילוט".<sup>130</sup>

37. בעקבות הדרישה הזו פנה המרכז למהנדס שחר בר, שהיה יועץ הבטיחות של ההילולה ב-2011—

127 עדות רס"ל מיכאל בן שבת בפני אוספי החומר ב-20.6.2022.

128 דיון "סטטוס מבצע מירון" (10.3.2021).

129 דיון סטטוס מבצע מירון (18.3.2021).

130 מכתב מנצ"ם ויקטור בוסקילה למר יוסף שוינגר, מנכ"ל המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים (18.3.2021).

2014. בר הגיש הצעת מחיר והמרכז החליט שלא לשכור את שירותיו. לאחר מכן לא נעשו ניסיונות לפנות למהנדסים נוספים, ולא התקבלה חוות הדעת הנוספת שמפקד המחוז דרש.

38. במקביל, בערך באותם ימים הזמין מנכ"ל ועדת החמישה, עו"ד אלי פריינד, את המהנדס יוסף שולץ לבדוק את מצב מרפסת הכוהנים. בבדיקה ירד שולץ למפלסים התחתונים המשמשים את "הכנסת אורחים" ובחן את המצב ההנדסי של מתחם זה. הוא הגיש שני דוחות נפרדים: אחד בעניין מרפסת הכוהנים והשני בעניין המתחם התת-קרקעי של "הכנסת אורחים", שבבדיקה התברר שהוא מגיע עד מתחת למתחם ההדלקה של תולדות אהרון. הדוחות תיארו ליקויים חמורים ומסוכנים, תוצאה של בנייה שבוצעה "טלאי על טלאי", כפי שנכתב, ללא תכנון הנדסי ובחובבנות. לצד המלצות על תיקונים וחיזוקים נקודתיים המליץ שולץ לסגור את מרפסת הפלדה בל"ג בעומר (והתיר רק להשתמש במרפסת הבטון המקורית של המבנה). כמו כן המליץ על תכנון יסודי חדש של כל מתחם "הכנסת אורחים". עוד הוא המליץ להגביל עומסים על המרפסת ועל התקרה של המתחם התת-קרקעי של "הכנסת אורחים" ואסר להקים טריבונות או חניית מכוניות בשטח שמעל המתחם.<sup>131</sup>

39. הדוחות של שולץ התקבלו כשלושה שבועות לפני ההילולה והועברו למשטרה. ועדת החמישה החלה לטפל בתיקון הליקויים שנמצאו בהם. המהנדס שנבחר לפקח על התיקונים הוא המהנדס עלי שואהנה. שואהנה הוציא שני דוחות משלו בנוגע למרפסת הכוהנים ול"הכנסת אורחים". לאחר שפיקח על התיקונים שנערכו שם, התיר שימוש במרפסת הכוהנים במהלך ההילולה ואף אישר עומס של 800 ק"ג למ"ר (יותר מפי 2.5 מהעומס שאישר שולץ).<sup>132</sup>

40. הדוחות של שולץ התקבלו ללא כל קשר לדרישת מפקד המחוז לקבל חוות דעת של מהנדס בטיחות נוסף. אומנם הם עוסקים בבטיחות, אך בהיבטים ובנושאים שונים לגמרי מאלה שמפקד המחוז דרש לקבל עליהם חוות דעת. אין ספק שאנשי המרכז ורע"ן אבטחה ורישוי במחוז הצפון ידעו זאת, ולכל הפחות היו צריכים לדעת זאת. אף על פי כן תמונת המצב ששוקפה במעלה שרשרת הפיקוד, ושהגיעה עד מפקד המחוז, היא שהדוחות שערך שולץ הם חוות הדעת הנוספת שביקש מפקד המחוז, ושרישתו התמלאה.

41. מדובר בכשל חמור. לא מן הנמנע שחוות דעת מקצועית ועצמאית נוספת, כפי שמפקד המחוז ביקש, הייתה מצביעה על ליקויים, למשל בקשר לדרכי המילוט, ומעבר גשר דב בכלל זה, ומביאה לתיקונם או לשינוי בתוכנית המבצע.

## 5. סיום הליך הרישוי ואישור האירוע

42. אישורי מהנדס הבטיחות ותוכנית האבטחה הסופית התקבלו בימים האחרונים לפני האירוע. עם השלמת תיקי הרישוי במשטרה לכל אחד מאירועי ההדלקה וקבלת האישורים הנדרשים, הם עברו ממנהלת הרישוי בראשות פיאמנטה למפקד תחנת צפת, שהוא הגורם המשטרתי המוסמך לחתום

131 המהנדס יוסף שולץ, דו"ח הנדסי – מתחם "הכנסת אורחים" – מתחם קבר הרשב"י הר מירון (5.4.2021); המהנדס יוסף שולץ, דו"ח הנדסי – מרפסת כהנים – מתחם קבר הרשב"י הר מירון (5.4.2021).

132 המהנדס עלי שואהנה, אישור יציבות – מרפסת כהנים קבר הרשב"י הר מירון (20.4.2021).

על אישור המשטרה לרישיון עסק. כמו בכל שנה, מפקד התחנה חתם על אישורי המשטרה.

43. בשלב זה אמור התיק לעבור למועצה האזורית, והיא צריכה לוודא את קבלת האישורים מכל הגורמים ולהוציא רישיון עסק. בפועל, אף שהתיקים עברו מהמשטרה, לא הוצא רישיון עסק לאף אחת מההדלקות בהתשפ"א.

44. גב' דליה ממו, מנהלת תחום רישוי עסקים במועצה האזורית, טענה בעדותה הראשונה בפנינו שב-2016 התקבלה החלטה עקרונית במועצה שההדלקות אינן טעונות רישוי, ושמאז לא ניתנו להן רישיונות עסק. עוד הוסיפה שממילא מעולם לא הגישו לה את כל האישורים הנדרשים.<sup>133</sup> עם זאת, לאחר עדותה התברר שגם בשנים מאוחרות יותר נתנה המועצה רישיונות עסק, ושהם נחתמו למפרע ביום שלאחר סיום ההילולה. בעדותה השנייה טענה ממו כי הרישיונות נחתמו לבקשת המשטרה "למען הסדר הטוב", והיא עצמה לא ראתה בעיה בכך. היא טענה שאת החתימה על הרישיונות ב-2017 וב-2018, שנחזית להיות חתימתו של ראש המועצה עמית סופר, חתמה היא ללא ידיעתו.<sup>134</sup>

45. לגבי שנת 2021, היא שנת האסון, טענה ממו שסירבה לחתום על רישיונות העסק, כיוון שלא התקבלו כל האישורים הנדרשים לכך. לעומת זאת, גורמי רישוי במשטרה טענו שביום ההילולה ממו מסרה להם כי אינה יכולה לחתום על רישיונות העסק כיוון שהיא עסוקה, וכי בכוונתה לחתום עליהם ביום ראשון לאחר ההילולה – אך לאחר האסון סירבה לעשות זאת.<sup>135</sup>

46. נוסף בעניין זה בפרק 16. בשלב זה נאמר כי ממכלול החומרים והעדויות עולה שהליכי הרישוי שהתקיימו במועצה האזורית לקראת ההילולה היו הליכים למראית עין בלבד. גורמי המועצה אפשרו לאירוע ההילולה להתקיים אף שידעו שאינו עומד בדרישות בסיסיות של רישוי עסקים, ובכלל זה דרישות בעניין תפוסת הקהל המותרת. גם בשנת האסון, שבה לא נחתמו רישיונות העסק במועצה, ולטענת ממו הסיבה לכך הייתה אי קיום הדרישות, אפשרה המועצה לאירועים להתקיים ללא רישיון, לא התריעה ולא נקטה שום פעולה בעניין.

47. בדומה, אף שחלק מהדרישות שהציבה המשטרה למרכז במסמך הדרישות לא מולאו, אפשרה המשטרה את קיום האירוע. בין היתר, האירוע התקיים למרות אי עמידה בתנאים הקשורים למערך האבטחה, אף על פי שלא היו אישורים מרשות הכיבוי וההצלה, ועל אף הידיעה שכמות הקהל שתגיע חורגת בהרבה מהכמות שאושרה בתוכניות הבטיחות. האירוע התקיים גם למרות אי עמידה בדרישה משמעותית במיוחד מתוך דרישות המשטרה למרכז – הדרישה לקבל חוות דעת של "מהנדס בטיחות מלווה" עצמאי שאינו קשור בקשרי עבודה עם המהנדס הראשי של ההילולה.

48. תפקידו של מהנדס בטיחות מלווה, לפי מסמך הדרישות של המשטרה, הוא לבצע –

בקרה מקדימה על כלל מתחמי האירוע כשבוע לפני ההילולה, ובערב לפני ערב ההילולה

133 עדות גב' דליה ממו ב-5.10.2021.

134 עדות גב' דליה ממו ב-28.5.2023.

135 עדות סני"צ (בדימי) שלמה הרצוג ב-13.1.2022; מכתב רפ"ק שמואל פיאמנטה לוועדה (23.1.2022).

לבצע בקרה כוללת ולתת את דעתו המקצועית על אישורי כלל המתחמים באתר (מתחם הקבר, מתחמי הדלקות, מתחמי הכנסות אורחים, אוהלי אירועים, טריבונות, במות התקהלות, צירים, יציאות, כניסות וכיו"ב).<sup>136</sup>

לא מן הנמנע שחוות דעת עצמאית ורצינית על פי דרישות אלו הייתה מצביעה על ליקויים משמעותיים, כמו חוסר ההתאמה של המתחמים לכמות הקהל הצפויה וליקויים בנוגע ליציאות מהמתחמים ולמעברים.

49. אולם חוות דעת עצמאית כנדרש לא התקבלה. במקומה, כמו בשנים קודמות, הגיע ביום האירוע המהנדס קוצי אגבאריה, שיש לו קשרי עבודה עם ח'ליליה.<sup>137</sup> יתרה מכך, החריגה מדרישות המשטרה בעניין זה אינה מתמצה רק בקשרי העבודה בין המהנדסים, אלא יורדת למהות חוות הדעת הנוספת שהתקבלה. בחוות הדעת של אגבאריה, שמשתרעת על פני חצי עמוד, נכתב כי הוא ערך "בדיקת קונסטרוקציה למתקנים ארעיים". אגבאריה מנה את המתקנים השונים שבדק ובהם מספר במות, טריבונות ומסכים, וכתב, כפוף לשני תיקונים נקודתיים בטריבונות, כי "אין מניעה לשימוש במתקנים עפ"י חוק התכנון והבנייה". בחוות הדעת לא נכללה התייחסות לנושאים שנדרשו במסמך הדרישות ולאישורים שח'ליליה נתן ושאגבאריה היה צריך לבקר.<sup>138</sup>

50. ערב ההילולה התקיימה ישיבת סיכום "סטטוס בטיחות ורישוי" בראשות מפקד מחוז הצפון. ניתנו בה עדכונים, ומפקד המחוז סיכם: "ציר הרישוי הוא ציר מוביל במבצע".<sup>139</sup> דיון בפערים המשמעותיים שהתעוררו בהליך הרישוי, באי עמידה בדרישות המשטרה או בחריגה הצפויה מתפוסת הקהל שמהנדס הבטיחות קבע – לא התקיים. כולם התקדמו לעבר ההילולה.

## ד. תוכנית המבצע המשטרתית

### 1. תוכנית המבצע: כללי

51. המשטרה ביצעה היערכות מבצעית רחבה לקראת ההילולה. היא הגדירה את המבצע מבצע בפקוד מחוזי. כלומר, מפקד מחוז הצפון היה מפקד המבצע ואת עבודת המטה לקראת האירוע הוביל אגף המבצעים של מחוז הצפון.

52. תחילת העבודה על תוכנית המבצע במשטרה הייתה באישור מפקד המחוז ל"רעיון המבצעי". בהמשך התקיימו ישיבות רבות, סיורי שטח ואישורי תוכניות. לאחר אישור התוכניות המרכזי אצל מפקד המחוז, אושרו התוכניות הפרטניות לכל אחת מגזרות המבצע, ומפכ"ל המשטרה אישר את התוכנית הכוללת. לבסוף הוצגה התוכנית לשר לביטחון הפנים.

136 תיאור התפקיד מופיע הן במסמך הדרישות הארוך (וע/15), הן במסמך הדרישות הקצר (וע/199).

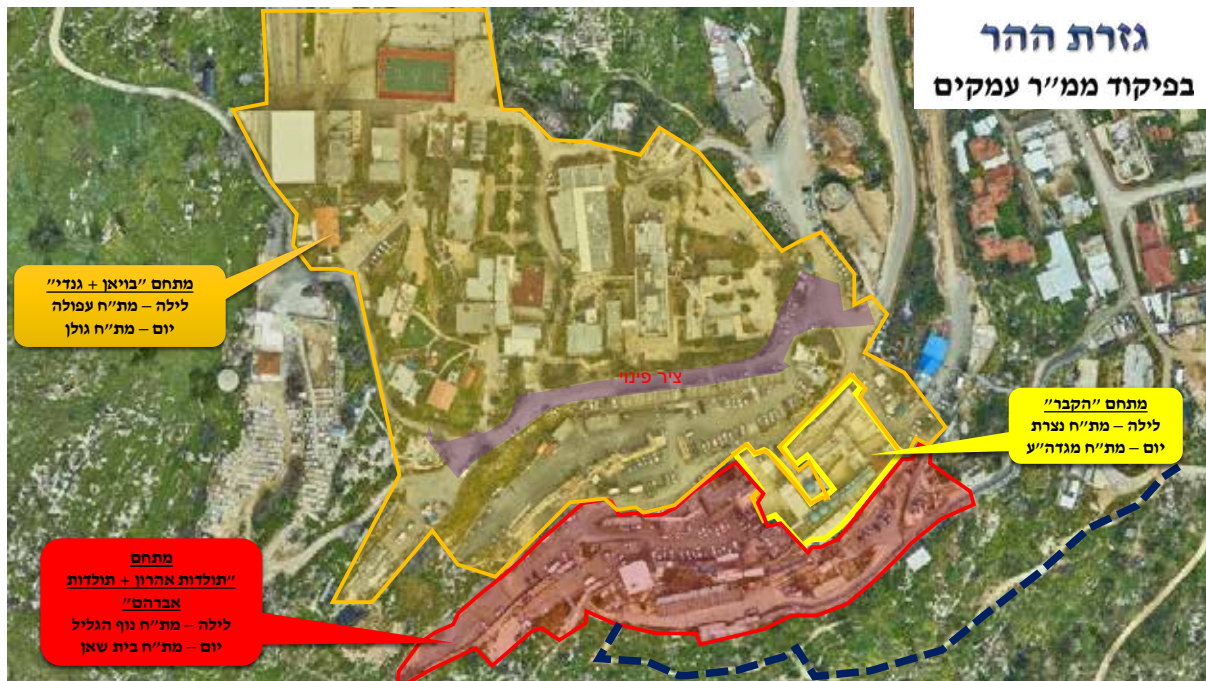
137 ח'ליליה העיד במשטרה כי אגבאריה "עובד אצלו" (10.5.2021), ובפנינו העיד שאגבאריה עצמאי ושהם "עובדים ביחד" (עדות המהנדס עאמר ח'ליליה ב-30.9.2021). עוד העיד בפני הוועדה כי "הם ביקשו ממני עוד מהנדס, הבאתי להם עוד מהנדס" (עדות המהנדס עאמר ח'ליליה ב-19.2.2023).

138 דוח בדיקת קונסטרוקציות הילולות הרשב"י (29.4.2021) (הטעות במקור).

139 סטטוס בטיחות ורישוי (28.4.2021).

53. המשאבים שמשטרת ישראל הקצתה למבצע היו משמעותיים ביותר. במבצע כולו השתתפו כ-4,500 שוטרים. לצורך האירוע הוצבו במקום מצלמות רבות, הוקמו חדרי בקרה ושליטה (חפ"קים) שצוידו באמצעים טכנולוגיים שונים, והופעלו מסוק משטרה ורחפנים. על פי העדויות ששמענו, לא עלו מהשטח טענות על פערים בכוח אדם או באמצעים שלא קיבלו מענה במהלך עבודת המטה.

54. התוכנית התבססה על חלוקה לגזרות ולמשימות. הגזרה העיקרית – גזרת ההר – הופקדה בידי תנ"צ שלום אביטן, מפקד מרחב העמקים. גזרה זו חולקה לשלוש תתי-גזרות: מתחם הקבר; מתחמי בויאן, גנדי ובני עקיבא; ומתחמי תולדות אהרון ותולדות אברהם. בליל האירוע פיקד על כל תת-גזרה אחד ממפקדי התחנות במרחב. גזרת ההר ותתי-הגזרות בה מסומנים במפה המצורפת.



בתמונה: גזרת ההר. מתוך מצגת "מירון אישור תוכניות ממ"ז למבצע מירון 2021"

55. משימה מרכזית נוספת הוטלה על אגף התנועה בראשות ניצב אלון אריה. האגף קיבל אחריות לנושא התחבורה וצירי התנועה, לרבות הסדרת חניוני האוטובוסים והרכבים הפרטיים ואבטחתם, ויסות האוטובוסים לאתר וממנו, ניהול מעגל התנועה מחוץ למושב וטיפול בהפרעות לסדר הציבורי בכל צירי התנועה. על גזרת מושב מירון וצירי החירום בשלב העיקרי של המבצע הופקד מפקד מרחב גליל, ועל האבטחה ההיקפית של ההר הופקד מפקד מג"ב צפון.

56. בכל גזרה אושרה תוכנית "כוחות ומשימות" שכללה תכנון של העמדות שיוצבו בהן שוטרים ושל המשימות שיוטלו עליהם. את התכנון בגזרת ההר ערכו מפקדי התחנות, מפקד מפקד וגזרת המשנה שלו, ואישר מפקד המרחב. התכנון כלל גם התייחסות למספר הסדרנים שיוצבו בעמדות ושיצוותו

לשוטרים. עם זאת, על פי העדויות ששמענו, המפקדים שהיו אחראים לתכנון הכוחות והמשימות, עשו זאת ללא שראו את תוכנית הבטיחות של מהנדס הבטיחות ואת תוכנית האבטחה, וללא שהיו בקשר משמעותי עם בעלי תפקידים אלו. המנב"טים ומנהלי חברות האבטחה שהיו אחראים על הסדרנים לא הכירו את התוכניות של התחנות ואת תוכניות המשטרה להצבת הסדרנים.

57. עיון בתכנון הכוחות והמשימות מלמד שתוכננה הצבת כוחות במרבית המעברים בין המתחמים, כך שנראה שהייתה הבנה מסוימת של חשיבותם של מעברים בנוגע לניהול קהל. אולם לא מצאנו בתוכנית התייחסות כללית לעקרונות של ניהול קהל והתייחסות פרטנית לניהול עומס קהל במעברים. התוכנית גם לא כללה הגדרת משימה ברורה לכוחות שהוצבו במעברי היציאה של מתחם תולדות אהרון בנוגע לשמירה על מעברי יציאה פתוחים. זאת אף שניתן היה לחזות מראש שהיציאות מהמתחם, שניתן היה לצפות מהן בהדלקה, יהפכו ל"שטח צפייה", ושהקהל יחסום אותן.

58. נושא נוסף שלא זכה להתייחסות מעמיקה בתכנון המבצע הוא השימוש באמצעי החוזי. אומנם הוקצו למבצע אמצעי חוזי רבים: מסוק, רחפנים ומערך מצלמות נרחב. במחוז התקיימו מספר "ישיבות תיאום חוזי" והוגדר אחראי לתחום החוזי במבצע. אולם מהעדויות ששמענו עלה שלא נערכה חשיבה מבצעית על הצבת האמצעים בשטח וכיצד להשתמש בהם. בפרט, לא ניתחו את השטח לצורך הצבת המצלמות, לא זיהו שטחים קריטיים לשליטה ולא מיפו את "השטחים המתים" של המצלמות הקיימות. מערך הרחפנים הופעל בלי שהוגדרו לו מראש צרכים מבצעיים (צ"ח<sup>140</sup>), אלא לפי דרישות נקודתיות במהלך האירוע.<sup>141</sup>

## 2. מענה מבצעי לסכנת הצפיפות

59. תוכנית המבצע כללה היערכות לתרחישי סיכון. מעדויות של מפקדי משטרה בפנינו עלה בבירור שצפיפות הקהל באירוע הייתה גורם הסיכון המרכזי שנערכו אליו. בלשונו של מפקד המחוז:

אני אומר שזה הדבר שהכי חשוב לי. בוא נאמר שסוגיית לחץ הקהל, הדוחק, הצפיפות, בראש סדרי העדיפויות. אין משהו יותר חשוב. לא התנועה, לא הפשיעה, לא איומים של ירי תלול מסלול... לא הפח"ע, עם כל הכבוד לפח"ע. האיום המרכזי זה סוגיית הקהל.<sup>142</sup>

60. המענה שנתנה המשטרה לסיכון של צפיפות הקהל באירוע נסמך על שני היבטים. האחד, פיזור הקהל בשטח האירוע באמצעות תכנון מראש של אירועי ההדלקה כך שיפוזרו בזמן ובמרחב. השני, היערכות לכך שהכוחות בשטח יתנו מענה בזמן אמת להיווצרות צפיפות מסוכנת, ובמידת הצורך – אגף התנועה יעצור את ההגעה להר. נפרט בקצרה לגבי שני ההיבטים של מענה המשטרה בעניין זה.

140 צ"ח - ציון ידיעות חיוניות

141 עדות רפ"ק שמעון מנטאל, ראש תחום כטב"ם של המערך האווירי, בפני אוספי החומר ב-13.3.2022.

142 עדות ניצב שמעון לביא ב-22.8.2021.

## 2.1 גיבוש תוכנית ההדלקות

61. ב-2020 ערך אגף המבצעים של מחוז הצפון מסמך שנועד להגדיר את העקרונות המבצעיים לקביעת מתווה ההדלקות באירוע ההילולה (להלן: מסמך העקרונות המבצעיים להדלקות). לפי העדויות הוא שימש גם לצורך עבודת המטה ב-2021.<sup>143</sup>
62. במסמך מתוארים המתחמים השונים בהר, ולגבי כל אחד מהם מצוינת כמות הקהל שהמתחם יכול להכיל. כמויות הקהל הנקובות במסמך גבוהות משמעותית מכמויות הקהל המרביות לפי תוכניות הבטיחות לאירוע. למשל, לפי מסמך העקרונות המבצעיים להדלקות, יכול מתחם תולדות אהרון להכיל עד 8,000 אנשים, ואילו לפי תוכניות הבטיחות יכול המתחם להכיל כ-2,900 אנשים בלבד.
63. מסמך העקרונות המבצעיים להדלקות סיווג את ההדלקות לחמש קטגוריות לפי גודל: מהדלקה "ענקית", שכמות הקהל בה היא בין 12,000 אנשים ל-20,000 אנשים ועד הדלקה "קטנה" שכמות הקהל בה היא 1,000 איש או פחות. ההדלקות היחידות שסווגו במסמך הדלקות "ענקיות" היו ההדלקה של חסידות בויאן וההדלקה של חסידות תולדות אהרון. סיווג ההדלקה משליך על תכנון הזמן שיוקצה לה, על בחירת המתחמים שהיא תיערך בהם ועל הזמן שיוקצה לארגון המתחמים לפני ההדלקה ואחריה.
64. לפי חלוקת העבודה בין המשטרה למרכז, המשטרה מגבשת תוכנית הדלקות כללית, מחליטה על המועד ועל המיקום שניתן לערוך בהם הדלקה מסוימת, ומעבירה את המתווה למרכז. המרכז קובע בהתאם איזו קהילה תמלא כל אחת מהמשבצות.
65. בתחילת פברואר 2021 קיים מפקד המחוז דיון ייעודי לגיבוש תוכנית ההדלקות להתשפ"א. בדיון השתתפו גורמי המשטרה הנוגעים בדבר, ח'ליליה ונציג המרכז. בדיון הציגו גורמים ממדור גיאוגרפיה באגף התכנון במשטרה ניתוח של השטח ושל רמות הצפיפות בו. על פי הנתונים שהציג אגף התכנון בדיון, "סף הקיבולת" באתר הוא ברמת צפיפות של כשלושה אנשים למ"ר. ככל שהצפיפות עולה מעבר לכך, קצב התנועה של הקהל יורד, נוצרים "צווארי בקבוק" והסכנה מתגברת. "תפוסת השיא" באתר היא קצת פחות מ-70,000 אנשים, לפי רמת צפיפות ממוצעת של חמישה אנשים למ"ר, שנחשבת לגבוהה מאוד ולמסוכנת. אגף התכנון התמקד בהצגת נתוני השטח ובתיאור רמות הצפיפות לפי כמות קהל, ולא בהשלכות על הבטיחות שנובעות מכך, נושא שאינו בתחום מומחיות האגף.
66. בסיכום הדיון ביקש מפקד המחוז לעדכן את הנתונים שהוצגו, שהתבססו על שנים קודמות. הוא ציין ש"על יועץ הבטיחות לבחון זאת לעומק", ושיהיה צורך לקבל החלטות לא פשוטות בעניין ההדלקות לשם "שמירה על חיי אדם".<sup>144</sup> ח'ליליה השתתף כאמור בדיון, אולם לא נרשמה התייחסות כלשהי מצידו, אף שמדובר בנושא שבתחום מומחיותו ואחריותו, ואף שכמות הקהל שדובר עליה בדיון הייתה גבוהה משמעותית מתפוסת הקהל המרבית לפי תוכניות הבטיחות שהוא

143 עקרונות מבצעיים הדלקות מירון תש"פ (8.1.2020) (וע/17).

144 מבצע מירון – דיון זוטא סדרי הדלקות (7.2.2021).



ערך. בכל אופן, הנתונים שהוצגו בדיון לא עודכנו כפי שנתבקש, ככל הנראה בשל היעדר כלים מתאימים לכך,<sup>145</sup> וכך נזנח הניסיון להתייחס לסוגיית הצפיפות מההיבט המקצועי במהלך עבודת המטה.

67. תוכנית ההדלקות שהוצגה בפברואר 2021 כללה 12 אירועי הדלקה. בהמשך הוחלט שלא לקיים את אחת ההדלקות, כך שהתוכנית כללה 11 אירועי הדלקה. כמות ההדלקות שנקבעה הביאה בחשבון שהזמן הכולל של ההילולה היה מצומצם, כזכור, עקב כניסת השבת, ואת הלקח מ-2019 שלפיו לא ניתן להגדיל את מספר אירועי ההדלקה. ב-2019 התקיימו 11 אירועי הדלקה בפרק הזמן המקביל לפרק הזמן שעמד לרשות ההילולה ב-2021.

68. אם כן, במשך רוב עבודת המטה נערכו לתוכנית של 11 הדלקות באתר. עם זאת, לאורך הדרך ניסו גורמים שונים להגדיל את מספר ההדלקות ולשנות את המתווה. בפרט, המרכז הביע במכתב למפקד המחוז את חוסר שביעות רצונו, שלא נומק, מהמתווה שהמשרה הציעה, והציע מתווה שונה.<sup>146</sup> בעדויות בפנינו טענו בעלי התפקידים במרכז שמאחורי ההצעה שלהם עמד העיקרון של עריכת הדלקות "במקביל ולא בטור" כדי שלא ליצור מצב שבזמן נתון נערכת בהר הדלקה אחת בלבד וכל הקהל מתנקז אליה.<sup>147</sup> עם זאת, בחקירתו השנייה של מנכ"ל המרכז, לאחר שלב האזהרות, הוא ציין שלצד השיקול של קיום ההדלקות במקביל עמד גם רצונם לאפשר לקהילות נוספות לקיים הדלקה.<sup>148</sup>

69. גם בהצגת התוכניות לשר לביטחון הפנים ב-22.4.2021 הוצג עדיין מתווה של 11 הדלקות. קצין האג"ם המחוזי הסביר את שיקולי המשרה בעניין זה:

הבחינה שלנו את ההדלקות זה אם אנחנו יכולים מבחינה מבצעית לעמוד בזה, גם מבחינה תנועתית לאפשר הגעה ויציאה של האנשים בבטחה ובמהירות להר וגם כמובן את הויסות והצפיפות על ההר עצמו בזמן ההדלקות.<sup>149</sup>

מפקד המחוז התייחס להצעת המרכז והבהיר שהיא "ממש לא ישימה",<sup>150</sup> אך הוסיף כי המשרה מחפשת פתרונות כדי לאפשר למספר חסידויות נוספות לקיים הדלקה. השר לבט"פ סיכם שהוא מגבה את המשרה ושאינן בכוונתו להתערב בסוגיה, אך הוא מקווה שיימצאו הפתרונות ושתהיה גמישות.<sup>151</sup>

70. בסופו של דבר אכן נוספו הדלקות במתחם בני עקיבא ובשעות הבוקר, כך שתוכנית ההדלקות

145 עדות מר יונתן אילן ב-6.10.2021.

146 מכתב מהרב יוסף שוינגר לניצב שמעון לביא "מועדי ומיקומי ההדלקות תשפ"א 2021" (20.4.2021).

147 עדות הרב יוסף שוינגר ב-30.8.2021; עדות מר ישראל דרעי ב-30.8.2021.

148 עדות הרב יוסף שוינגר ב-16.3.2023.

149 הקלטת דיון הצגת התוכניות לשר לביטחון הפנים (22.4.2021).

150 הקלטת דיון הצגת התוכניות לשר לביטחון הפנים (22.4.2021). לביא אף טען בדיון שהמכתב נשלח בעקבות לחצים וכי מנכ"ל המרכז התנצל לפניו על שליחתו. מנכ"ל המרכז הכחיש זאת בעדותו בפני הוועדה ב-16.3.2023.

151 הקלטת דיון הצגת התוכניות לשר לביטחון הפנים (22.4.2021).

כללה 15 אירועי הדלקה בהר על פני כ-14 שעות. שתי ההדלקות הגדולות ביותר (הדלקת בויאן והדלקת תולדות אהרון) תוכננו להתקיים כמעט ברצף בתחילת הלילה. נעבור לבחון את ההיבט השני במענה המשטרה לצפיפות הצפויה.

## 2.2 התמודדות באמצעות אגף התנועה עם היווצרות צפיפות

71. מעבר לתוכנית ההדלקות, הכלי המרכזי שנתן מבחינת המשטרה מענה לסוגיית הצפיפות בהר, נסמך על שימוש באגף התנועה ועל האפשרות לעצור את התנועה להר אם תזוהה צפיפות חריגה שתחייב זאת.

72. מערך התחבורה מאפשר שליטה בהגעת הקהל להר. בשעות ההילולה ניתן להגיע להר רק בתחבורה ציבורית. הִסְעִיּוֹת (שאטלים) ואוטובוסים יוצאים להר מחניונים שממוקמים במרחק מה ממנו. המשטרה יכלה לשלוט בקצב יציאתם, וכפועל יוצא מכך – בתזמון הגעת הקהל להר. על אף זאת, המשטרה לא ניסתה לקבוע מראש את כמות הקהל שתשהה בהר בזמן נתון ולהשתמש במערך התחבורה כדי לווסת מראש את הקהל לכמות זו. במקום זאת, הכלי שהוחלט להשתמש בו הוא כאמור עצירת התנועה רק בתגובה לזיהוי צפיפות חריגה שמחייבת זאת.

73. קציני המשטרה שהעידו בפנינו לא הבהירו מה היא צפיפות חריגה ולפי איזו אמת מידה יכלו להחליט אם לעצור את התנועה. העניין גם לא נדון בדינוי ההיערכות למבצע. מפקד המחוז העיד: המבחן שלי, שאני קבעתי אותו, בהיעדר אלטרנטיבה אחרת, בהיעדר אלטרנטיבה אחרת, זה הסיטואציה עצמה. איפה שיש עמידת קהל, איפה שיש לחץ במעברים. איפה שיש לחץ במקומות צרים. זה המקום שאנחנו חייבים להתערב. מחויב מאתנו להתערב.

כמו כן העיד שזו החלטה שיש בה "הרבה common sense הרבה היגיון, הרבה הבנה".<sup>152</sup>

מפקדים אחרים הפנו לניסיון הפיקודי וליכולת לזהות חזותית את הצורך לעצור את התנועה. בפועל, התמונה שהצטיירה מהעדויות היא שלא הייתה תורה סדורה או גישה מקצועית בנושא חשוב זה, והמפקדים הסתמכו למעשה על תחושה אישית (אינטואיציה).

74. עצירה ספונטנית של התנועה להר עשויה לגרור סכנות ובעיות משל עצמה. מעדותו של מר שלמה רוזנשטיין ממשרד התחבורה עלה כי המשרד לא היה שותף לתוכנית המשטרה בעניין זה. רוזנשטיין העיד כי מדובר ברעיון בעייתי מאוד, והסביר שניתן אולי לווסת נקודתית באמצעות עצירת התנועה למספר דקות, אולם לוויסות ארוך יש השלכות רוחב משמעותיות, כולל פגיעה בזמינות אוטובוסים והיסעויות להורדת מבקרים מההר ויצירת סכנה לירידה המונית של הולכי רגל לצירים, שעלולה להוביל לסכנות נוספות ולערכובים משמעותיים לתנועה. גם מפקד המחוז העיד שאין מדובר בפתרון שניתן ליישם לאורך זמן:

אני לוקח בחשבון שאם אני יותר מידי עוצר בצד, בסוף זה יתנפץ עליי. צריך לדעת איך לנהל

את זה. לא צריך, אי אפשר לעצור תנועה לשעות. בסוף אתה יכול לגרום ללחץ עתידי הרבה יותר גבוה.<sup>153</sup>

### 2.3 התמודדות עם מוקדי צפיפות נקודתיים

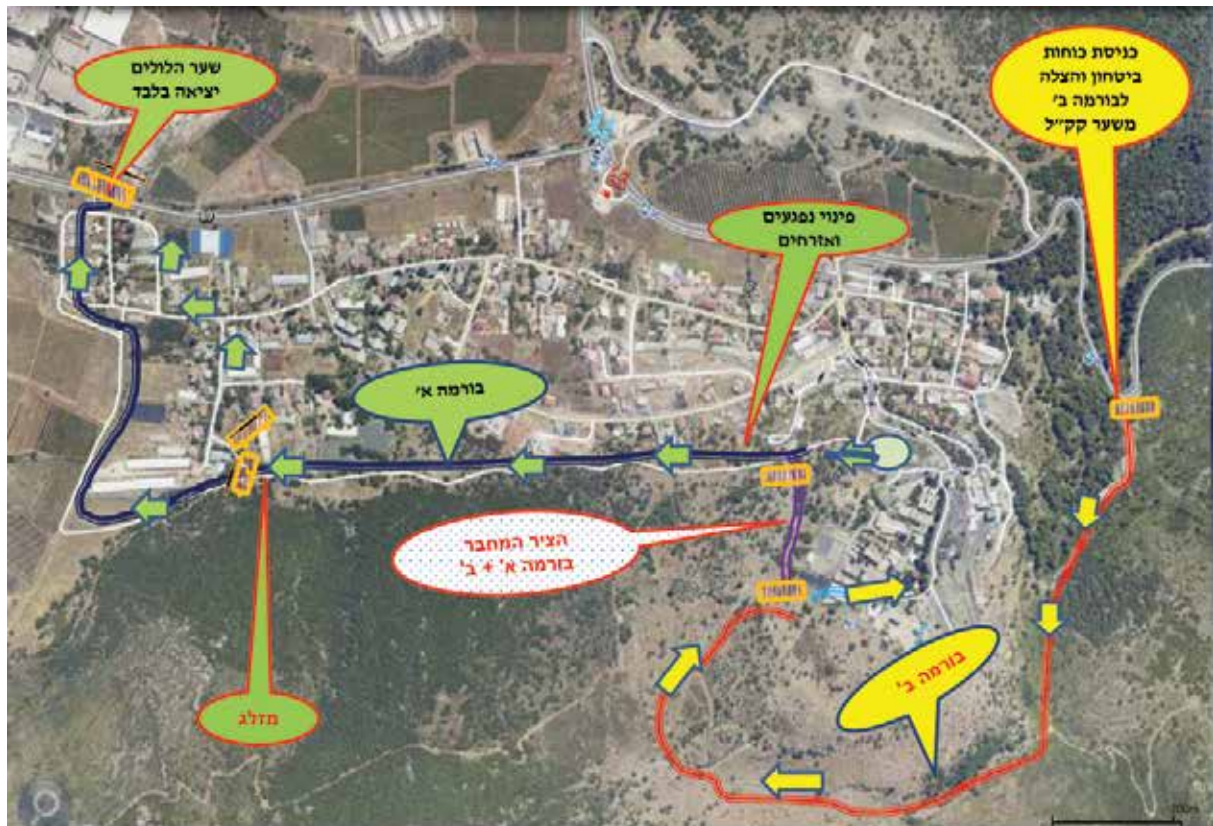
75. עצירת התנועה להר עשויה אולי לסייע במצבים של עומס קהל חריג בהר כולו. עם זאת, היא אינה נותנת מענה למקרים שבהם מצטברת צפיפות מסוכנת בנקודה מסוימת בהר ונדרש מענה מיידי וממוקד. הסכנה לכך חמורה במיוחד בתוך מבנה ציון הקבר. התפילה בציון או בסמוך לו היא נקודת המשיכה העיקרית של הקהל שמגיע להילולה במשך שנים רבות, ומבנה הציון צר מלהכיל את הרבבות שמבקשים להיכנס ולהתפלל בתוכו. על כן נוצר מדי שנה דוחק משמעותי באולמות התפילה, בחצר הציון ובכניסות לציון.

76. במשך שנים הטרידה את המשטרה בעיקר הצפיפות באזור הנשים בציון הקבר. לכן בהוראת המשטרה ובשיתוף מהנדס הבטיחות הוקמו מסלולים שגודרו במובילי קהל ושאפשרו בקרה מסוימת על מעבר הנשים בתוך הציון. למעשה, אזור הנשים בציון הקבר הוא האזור היחיד בהר שלגביו הייתה תוכנית לניהול תנועת הקהל. אחד הפתחים הוגדר פתח כניסה, הפתח השני הוגדר פתח יציאה, וביניהם שוטרות וסדרניות ניהלו את התנועה בכיוון חד-סטרי ובקצב מבוקר ולא אפשרו לנשים להתעכב יותר מפרק זמן קצר.

77. לגבי מקומות אחרים בהר, כולל באזור הגברים בציון הקבר ובמתחמי ההדלקה, לא הייתה תוכנית סדורה לניהול תנועת הקהל. במקום זאת התוכנית הייתה לזהות בזמן אמת את מוקדי הצפיפות שייווצרו ולהגיב להם. יכולת הזיהוי התבססה בעיקר על ה"עיניים בשטח" של המפקדים ושל השוטרים שהיו פרוסים בהר, ועל מערך החוזי שהתייחסו אליו. אפשרויות התגובה לצפיפות שזוהתה היו מבוססות על כוחות ייעודיים שהוקצו לכך. תפקיד הכוחות היה לתת מענה במגוון רחב של מצבים שעלולים להתעורר, בין היתר כאשר נדרש דילול ופינוי של קהל ממתחם מסוים. עם זאת, לא נעשתה לכוחות הכנה להתמודדות עם מצבים מסוג זה, ולא נערכה להם הדמיה (סימולציה) של מקרים ותגובות. נדמה שההנחה הייתה שהם יתמודדו כחוכמתם, בהתאם להוראת המפקדים בשטח ולניסיונם המבצעי.

### 3. תוכנית החירום וההיערכות לאירוע רב-נפגעים

78. בהיערכות המשטרה הושם דגש על התוכנית להתמודדות עם אירוע רב-נפגעים (אר"ץ). תוכנית הפינוי מהזירה במצב כזה נסמכה על שני צירים: ציר בורמה א' וציר בורמה ב'. שניהם כבישים לא סלולים ואינם מאפשרים תנועה דו-סטריית. לכן התוכנית למצב חירום הייתה להכניס את רכבי הפינוי להר דרך ציר בורמה ב' ולהוציא אותם מההר דרך ציר בורמה א' (לקראת התשפ"א הוכשרה תוספת לציר שנועדה להקל את הפינוי). תוכנית זו חייבה לשמור שהציר שמחבר בתוך מתחם ההר בין שני צירי הפינוי, יישאר פנוי. תמונה 2 מציגה זאת:



בתמונה: תוכנית הפינוי בחירום. מתוך מצגת "תוכנית פינוי מירון בחירום – 2021"

79. ב-21.4.2021 התקיים משחק מלחמה (מש"מ) בראשות מפקד המחוז. הועלו בו תרחישי חירום שונים והכוחות נדרשו להציג את סדר הפעולות להתמודדות איתם. חלק משמעותי מהתרחישים כלל גם התמודדות עם אר"ן, בהם תרחיש שעסק באירוע של צפיפות ורמיסת קהל שהובילה לפגיעה של עשרות אנשים. מפקד המחוז לא היה מרוצה מהתנהלות המש"מ ומהמענה שניתן בו לתרחישים השונים. בפרט, בהתייחס לתרחישים של אר"ן הוא ציין: "נדרשת גישה מקצועית יותר".<sup>154</sup> עוד סבר כי הוצגו תרחישים רבים מדי וכי חלקם לא סבירים, ולכן ביקש להתמקד בתרחישים המסוכנים יותר, ובפרט בסכנות בטיחות ובתרחיש שדורש פינוי קהל. לפיכך נקבע מש"מ נוסף ובו תרחיש בודד של כהלה המונית במהלך הדלקת בויאן. מפקד המחוז הביע שביעות רצון גבוהה יותר לאחר המש"מ השני, שהתקיים יומיים לפני ההילולה, אולם גם לאחריו הבהיר: "עלו לא מעט פערים, דילמות ומחשבות אותם נצטרך לדייק כל אחד בגזרתו".<sup>155</sup>

80. משחקי המלחמה מתקיימים במשרד בהשתתפות גורמים בכירים, ומטרתם לבדוק את תקפות התוכנית המבצעית באמצעות תרחישים שונים. לצד המש"מים, כחלק מההיערכות להילולה מתקיים מדי שנה גם תרגיל אר"ן בשטח, ומשתתפים בו כוחות מגזרת ההר, מגזרת המושב, מאגף

154 מש"מ מירון 2021 (21.4.2021).

155 מש"מ 2 מירון 2021 (27.4.2021).

התנועה וממערכים חבירים (מד"א, שירותי הכבאות וההצלה וכיו"ב). בשנים קודמות התקיים התרגיל בערב שלפני ההילולה, ובלקחי 2019 הומלץ במפורש לשמר דגם זה. אולם בשל אילוצים שלא התבררו עד תום, ב-2021 נדחה התרגיל לבוקר ההילולה.

81. התרחיש שנבחר לתרגיל האר"ן היה חילוץ ופינוי של פצועים ולכודים בעקבות קריסת טריבונה במתחם גנדי במהלך אחת ההדלקות. לפי סיכום התרגיל, הוא עבר היטב, ללא פצעים ולקחים משמעותיים. עם זאת, משמעות ההחלטה להעביר את התרגיל לבוקר ההילולה הייתה שהכוחות שתרגלו את התרחיש היו כוחות משמרת הבוקר, שהיו אז בשטח. לעומתם, הכוחות שהיו שייכים למשמרת הלילה, ובכלל זה מפקדי התחנות שהיו אחראים על מתחמי ההדלקות בזמן ההדלקות הגדולות ביותר, לא תורגלו.

## ה. הדיונים במתווה הקורונה

82. בחודש שלפני ההילולה התנהלו דיונים עצימים (אינטנסיביים) בניסיון לגבש מתווה לקיום האירוע שייתן מענה לחשש מהדבקה המונית בנגיף הקורונה. באותה תקופה שיעור התחלואה בקורונה ירד משמעותית, מבצע חיסון האוכלוסייה היה בעיצומו, והוחלט על הקלות שונות בהנחיות, בין היתר לגבי קיום אירועי תרבות וספורט ופתיחתם לקהל באופן מוגבל. עם זאת, עדיין עמדו בתוקף תקנות שאסרו על התקהלויות של יותר מ-100 אנשים בשטח פתוח ומ-20 אנשים בשטח סגור.

83. לפני שנתאר את השתלשלות הדיונים בעניין המתווה, נקדים את המאוחר ונפנה שוב לדברים שאמרנו בפרק 2. מצאנו כי, כמו הליך הרישוי, גם ההליך לגיבוש מתווה הקורונה היה במידה רבה הליך חסר מהות והתקיים על הנייר בלבד. ייתכן שבתחילת הדרך גורמים מסוימים אכן התכוונו להגיע למתווה שיאפשר קיום מוגבל של האירוע. עם זאת, משלב מסוים ברור שהכוונה הייתה להגיע למתווה לשם ההצהרה בלבד, ולא כדי לעמוד בו בפועל. אנו למדים על כך מדחיית ההחלטה לרגע האחרון, ליל האירוע, כשכבר לא ניתן לערוך שינויים משמעותיים בתוכנית ההיערכות; מאי קביעת גורם אחראי ליישום ההגבלות שנדונו; מעמימות המתווה שסוכם עליו וכלליותו; ומאמירות מפורשות בעניין, בין היתר בעדויות בפנינו.

84. הדיונים במתווה הקורונה החלו בתחילת אפריל בשיח בין שר הפנים אריה דרעי, שהיה השר האחראי על ההתמודדות עם הקורונה במגזר החרדי, למטה "מגן ישראל". נקודת המוצא באותו שלב הייתה שאין הצדקה אפידמיולוגית לביטול האירוע, אך בכל זאת יש צורך בהגבלות מסוימות לשם מניעת אפשרות להדבקה המונית. רעיונות פרטניים למתווה החלו לעלות לדיון בשתי ישיבות, הראשונה ב-7.4.2021 בראשות דרעי והשנייה למוחרת בראשות אלוף (במיל') רוני נומה, ראש דסק האוכלוסייה החרדית ב"מגן ישראל".

85. במצגת שהוצגה בדיון ב-8.4.2021 צוין כי "מטרת המתווה לאפשר עד 10,000 איש על ההר באותו הזמן ובסך הכל 30,000 איש במצטבר לכל אורך ההילולה".<sup>156</sup> המתווה שהועלה לדיון באותו שלב התייחס גם להגבלת האירוע לבעלי תו ירוק (מחוסנים ומחלימים). עם זאת, נומה לא הצליח להביא

156 "הילולה במירון – לג בעומר 2021" (מצגת).

להסכמות בין הגורמים שהשתתפו בדיון, והודיע לדרעי כי לא הגיע למתווה מוסכם. המחלוקת המרכזית, לדבריו, הייתה בשאלת הגורם שיהיה אחראי לבדוק תו ירוק.<sup>157</sup>

86. ב-10.4.2021, מוצאי שבת, השר דרעי והשר לביטחון הפנים אמיר אוחנה שוחחו בטלפון בעניין. לפי פרסומים בתקשורת, בשיחה זאת "השר דרעי הציג את משנתו לשר אוחנה", ואוחנה "נענה לדרישתו" שלא תוגבל הגעת המתפללים להר. עוד לפי הפרסומים, דרעי הוסיף בשיחה כי "צריך לאפשר לכל יהודי הגעה חופשית למירון, הגבלת מתפללים להגעה להילולת הרשב"י תפגע קשות באמון הציבור".<sup>158</sup> בעדותו בפנינו טען דרעי כי הוא מסגר כך את הדברים בתקשורת משיקולים פוליטיים, אך הוא לא התכוון שלא תהיינה כלל הגבלות על ההגעה לאזורי ההדלקות ולציון הקבר.<sup>159</sup>

87. למוחרת, ב-11.4.2021, כינס אוחנה ראשי ערים ורשויות מהמגזר החרדי ונציגים מחסידות בויאן לדיון שעסק בקורונה ושהתמקד כמעט כולו בהילולת ל"ג בעומר. ראשי הרשויות הביעו את הכמיהה הרבה של הציבור להגיע לאתר קבר הרשב"י בל"ג בעומר ודרשו מהשר לפעול בממשלה כדי לאפשר הילולה כסדרה. אוחנה הבהיר שהוא ממליץ לקיים את ההילולה בהגבלות קורונה מועטות ככל הניתן. עוד הוסיף שאם משרד הבריאות לא יקבל את המלצתו, הנושא יובא להכרעת ראש הממשלה.<sup>160</sup> מאוחר יותר באותו יום התקיים דיון טלפוני בראשות ראש הממשלה ובו נדון המתווה. הייתה הסכמה כללית על העיקרון של פתיחת ההר בהגבלות מסוימות, אולם לא הייתה התקדמות בנוגע לפרטי המתווה.<sup>161</sup> נקדים את המאוחר: גם בדיון טלפוני נוסף בראשות ראש הממשלה ב-20.4.2021 לא הגיעו להסכמה על מתווה.

88. ב-13.4.2021 התקיים דיון מקיף בסוגיית מתווה הקורונה בישיבה בראשות מפקד מחוז הצפון במשטרה. בדיון השתתפו נציגים מהמטה הארצי של המשטרה, ממחוז הצפון, מאגף התנועה, ממשרד הבריאות, ממשרד הפנים, ממשרד התחבורה ומהמרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים. מהמשרד לביטחון הפנים לא נשלח נציג. מפקד המחוז ביקש לגבש המלצה ברורה לדרג המדיני בנוגע למתווה במועד שיאפשר להיערך בהתאם לאירוע.

89. נקודת המוצא שהציג מפקד המחוז בדיון היא שקיים "מתח משמעותי" בין שיקולי הקורונה לשיקולי הבטיחות. מפקד המחוז סבר, כפי שהסביר לנו גם בעדותו, שכל ניסיון להגביל את הקהל או לעצור אותו עלול להוביל ללחץ, לעימותים ולסכנות. בהתאם לתפיסה זו הצהיר מפקד המחוז בישיבה:

**לאור ניתוח הנתונים, הניסיון המצטבר ואופי האירוע, המלצת משטרת ישראל בסדר עדיפויות**

157 עדות אלוף (במיל') רוני נומה ב-7.4.2022.

158 משה ויסברג "השר דרעי סיכם עם אוחנה: 'לא תוגבל הגעת מתפללים להר מירון'" **בחדרי חרדים** (10.4.2021). <https://www.bhol.co.il/news/1206917>; "השר אוחנה תומך בדרישה שלא להגביל את העלייה למירון" **כיכר השבת** (10.4.2021). <https://www.kikar.co.il/haredim-news/389359>.

159 עדות ח"כ אריה דרעי ב-2.6.2022.

160 המשרד לביטחון הפנים, המזכירות הבטחונית, סיכום פגישת השר לביטחון פנים עם ראשי רשויות בחברה החרדית בנושא היערכות ל"ג בעומר במירון (11.4.2021).

161 עדות ח"כ בנימין נתניהו ב-21.7.2022.

**עליון לקיים את האירוע במתכונתו המלאה** מתוך הבנה שדפ"א זו נותנת מענה גבוה לשמירה על שלום הציבור.<sup>162</sup>

עם זאת, בעקבות הדרישה של גורמי הבריאות להגביל את האירוע, המליץ מפקד המחוז בסיכום הדיון על מתווה דומה לזה שהציע נומה:

א. כל שטח ההר יהיה פתוח לקהל הרחב.

ב. מתחם ההדלקות - 10.000 איש בכל זמן נתון על בסיס סדר ההדלקות שנקבע בשלוש הדלקות במקביל בשלושה מפלסים שונים, תוך הקפדה על הנחיות משרד הבריאות והתאמת תשתיות: טריבונוט, מסכים וכו'. הקהל יגיע בהיסעים מסודרים שיתואמו מול החסידויות תוך הקפדה על תעודת מתחסן והתו הירוק.

ג. קבר הרשב"י מתחם הקבר לשיקול משרד הבריאות. המלצתי סינון - והסדרת הנכנסים יבוצע על ידי משטרת ישראל וכח סדרנות באופן שיאפשר את פתיחת הקבר באופן בטוח.<sup>163</sup>

90. המתווה שהוצע, מצד אחד כלל הגבלה על כמות הקהל במתחם ההדלקות, ומצד שני נקבע בו כי שטח ההר יהיה פתוח לקהל הרחב. שאלנו עדים רבים, בין שהשתתפו בדיון ובין ששמעו את ההמלצה בדיעבד, כיצד ניתן היה לממש אותו. שמענו תשובות שונות. מסקנתנו היא שלא הייתה כוונה לממש את המתווה שהוצע, ולכן גם לא נעשה ניסיון להתמודד עם האתגר שטמון בו.

91. ב-19.4.2021 התקיימה ישיבת אישור תוכניות אצל מפכ"ל המשטרה. בישיבה הציג מפקד המחוז את הצעתו למתווה הקורונה, אך הדגיש שמדובר במתווה פשרה בשל שיקולי הבריאות, ושהאפשרות העדיפה בעיניו היא לא להגביל את הקהל כלל. המפכ"ל הצטרף לכך ובסיכום הדיון קבע:

עמדת משטרת ישראל הינה כי ככל שיהיו הגבלות, משטרת ישראל לא תוכל לבצע פעילות אכיפה. יש להתיר כניסה מלאה של אזרחי המדינה להר מירון ולחילופין סגירת ההר למבקרים.<sup>164</sup>

בדיון אמר ראש אג"ם, ניצב אמנון אלקלעי, כי הגבלת קהל משיקולי קורונה תסייע גם בהיבטי בטיחות והתמודדות עם הצפיפות. עמדה זו השמיע גם רח"ט אבטחה ורישוי, תנ"צ מוריס חן (שייצג את ראש אג"ם), בדיון ב-13.4.2021. בכל מקרה, לא הוצגה באף אחד מהדיונים תוכנית קונקרטית ליישום ההגבלות שבמתווה.

92. למרות סיכום המפכ"ל, בדיון הצגת התוכניות לשר הבט"פ ב-22.4.2021 הוצג מתווה הקורונה שמפקד המחוז המליץ עליו. המתווה כלל כזכור הגבלה על כמות הקהל במתחמי ההדלקות. עם זאת, הדברים שנאמרו בדיון הצגת התוכניות לשר הבט"פ מלמדים בבירור שבשלב זה כבר לא הייתה כוונה לעמוד בהגבלות שבמתווה. השר שאל את מפקד מחוז הצפון אם יקל עליו אם

162 דיון בין משרדי - מירון 2021 (13.4.2021) (ההדגשה הוספה).

163 דיון בין משרדי - מירון 2021 (13.4.2021).

164 סיכום דיון בראשות מפכ"ל בנושא היערכות לקראת ל"ג בעומר ומבצע מירון (19.4.2021).

ההגבלה שתיקבע במתווה תעמוד על 20,000 אנשים במתחמי ההדלקות ולא על 10,000 אנשים. מפקד המחוז ענה שממילא הוא מעריך שיגיעו 50,000 אנשים. על כך השיב לו השר ש"הכל ברור וידוע", אך הוא מציע זאת כדי "לצמצם את הפער בין מה שמוצהר למה שבפועל". אם כן, לכל הגורמים בשיחה היה ברור כי המתווה המוצהר קיים על הנייר בלבד.

93. במקביל, יועצים משפטיים ממשרדי ממשלה נוגעים בדבר עשו באותה תקופה מאמצים לקדם התקנת תקנות למימוש המתווה שלכאורה הוסכם. עם זאת, הגורמים השונים – המשטרה, המרכז, המשרד לשירותי דת ומשרד התחבורה – סירבו לשאת באחריות ליישום המתווה. בהיעדר הכרעה בעניין הגורם שיישא באחריות, לא ניתן היה להתקדם להתקנת תקנות, והניסיון נזנח.

94. בליל 28.4.2021, כ-24 שעות לפני ההדלקה הראשונה בהילולה, כונס דיון טלפוני בהשתתפות שר הפנים, שר הבט"פ, השר לשירותי דת, שר הבריאות, המפכ"ל, ראש אג"ם, ראש "מגן ישראל", מנכ"ל המרכז וגורמים נוספים. הדיון נועד להגיע למתווה סופי, אם כי בסד הזמנים הקצר שהדיון תוכנן בו לא ברור איזו השפעה הייתה יכולה להיות להחלטה שתתקבל. יתר על כן, כפי שתואר לעיל, המפכ"ל ושר הבט"פ כבר ידעו בשלב זה שאין כוונה ליישם מתווה שכולל הגבלה.

95. למוחרת הדיון, בבוקר ההילולה, הופץ מסמך סיכום. לפי המסמך, הוחלט לא להגביל את ההגעה להר, אך לצד זאת "ברחבי ההר יחולו מגבלות ההתקהלות הקיימות – 20 איש בתוך חלל סגור ו-100 איש באזור פתוח". לגבי מתחמי ההדלקות הוחלט לערוך ארבעה סבבי הדלקה, ובכל אחד מהם יתקיימו שלוש הדלקות בהשתתפות 3,000 איש, כך שבכל המתחמים יחד יהיו לכל היותר 9,000 איש בזמן נתון. עוד סוכם, לפי המסמך, כי לאוטובוסים יוכלו לעלות רק בעלי תו ירוק ומי שיציג בדיקת קורונה שלילית, אולם התו הירוק לא ייבדק בכניסה לאירוע עצמו. בנוגע לציון נקבע כי תתאפשר כניסה ל"מעבר בלבד", ללא שהייה במבנה.

במסמך הסיכום אף אחד מהגופים לא הוגדר אחראי ליישום של ההגבלות שפורטו או לאכיפתן. כל שנכתב בהקשר זה הוא כי המרכז והמשטרה "יעשו ככל הניתן" לממש את "המלצת" משרד הבריאות בנוגע להגבלות.<sup>165</sup>

96. לאחר הוצאת המסמך טענו במשטרת ישראל שהוא אינו משקף את הסיכומים בדיון. ראש אג"ם, בתיאום עם היועצת המשפטית למשטרה, כתב לפרופ' נחמן אש, ראש "מגן ישראל", כי המשטרה מתנגדת בייחוד לאמירה כי היא תעשה כל שניתן כדי לאכוף את ההגבלות, לכך שבהר יחולו הגבלות ההתקהלות, ולכך שבקבר יתאפשר מעבר בלבד (מה שלעמדת ראש אג"ם "אינו ישים").<sup>166</sup>

97. בין שהמסמך שיקף את שסוכם בשיחה ובין שלא, לא הייתה לו השפעה אמיתית, והתרחשו שכל המעורבים ידעו שכך יהיה. ראשית, אי הטלת אחריות על אף גוף ושימוש במונחים עמומים כגון "המלצה" ו"יעשו ככל הניתן" מבהירים כי לא הייתה כוונה להוציא מתווה מחייב. שנית, אי

165 מכתב מפרופ' נחמן אש, מנהל "מגן ישראל" במשרד הבריאות, למשתתפי הדיון "מתווה הר מירון ל"ג בעומר תשפ"א" (29.4.2021) (וע/1).

166 התכתבות "וואטסאפ" בין ר' אג"ם למפכ"ל המשטרה, למפקד מחוז הצפון ולראש מנהלת מירון (29.4.2021); תצלומי התכתבויות "וואטסאפ" בין רמ"ד מבצעים לפרופ' נחמן אש (וע/279).



התקנת תקנות שתואמות את המתווה, מלמדת גם כן על מעמדו. למעשה, ההתקלויות במתחמי ההדלקה שהומלץ עליהן (3,000 איש בכל מתחם) היו בלתי חוקיות, בהינתן התקנות שהיו אז בתוקף. שלישית, כמתואר, השר לבט"פ והמפכ"ל, שהשתתפו בדיון, כבר ידעו מראש כי אין כוונה ליישם תוכנית להגבלת קהל, כפי שנאמר בדיון הצגת התוכניות אצל שר הבט"פ ב-22.4.2021. לבסוף, אנו מניחים שברור היה לכל המעורבים כי פחות מ-24 שעות לפני תחילת האירוע לא ניתן לשנות את כל סדר ההדלקות ולהפחית את כמות ההדלקות כפי שהמתווה דרש.

98. מה שממחיש אולי יותר מכול את היעדר המשמעות המעשית של המסמך, הוא שמפקד מחוז הצפון – כזכור, המפקד האחראי על המבצע – כלל לא קיבל אותו ולא עודכן בדבר השיחה שהתקיימה.<sup>167</sup> הווי אומר: מבחינת הגורמים בשטח, מתווה הקורונה שסוכם עליו, לא היה קיים. ההיערכות הייתה לאירוע מלא ופתוח, ללא הגבלות על כמות הקהל, על המעבר בציון ועל התו הירוק.

---

167 עדות ניצב שמעון לביא ב-22.8.2021.

## פרק 8: השתלשלות האירועים בליל האסון

### א. נקודות הציון המרכזיות בליל האסון

1. הילולת ל"ג בעומר התשפ"א החלה בערב יום חמישי, 29.4.2021. בשעה 00:45 ביום שישי, 30.4.2021, התרחש האסון. לשם הנוחות, נביא תחילה בתמצית את נקודות הציון המשמעותיות באירועי ליל האסון.

תחילת אירוע הדלקת חסידות בויאן במתחמים העליונים (תוכנן להתחיל ב-20:00)	20:40 לערך
תחילת אירוע הדלקת חסידות תולדות אברהם במתחם התחתון	מעט לאחר מכן
הפסקת אירוע הדלקת חסידות בויאן, בהוראת מפקד מחוז הצפון בשל צפיפות מסוכנת	22:00 לערך
מפקד מתחם תולדות אברהם משחרר להתרעננות ארבעה שוטרים שהוצבו בעמדה שבתחתית מעבר גשר דב	23:39
תחילת אירוע הדלקת חסידות תולדות אהרון	00:00 לערך
סדרנים חוסמים במחסום את תחתית מעבר גשר דב בניסיון למנוע עלייה לרחבת ההדלקה	00:00 לערך
לאחר שקהל פורץ את המחסום, המחסום מוזהב והסדרנים עוזבים את המקום	00:09
אדמו"ר חסידות תולדות אהרון מדליק את האבוקה	00:40
צפיפות במתחם תולדות אהרון. התנועה במעבר גשר דב עדיין זורמת	00:41
קהל גדול יוצא ממתחם תולדות אהרון, ומעבר גשר דב מתמלא	00:42
קריסת קהל במעבר גשר דב. התנועה בו עוצרת לחלוטין	00:45, שעת האסון
הגעת שוטרים ראשונים לזירה, תחילת ניסיונות חילוץ	00:47
חילוץ אנשים ראשונים מהזירה	00:47–01:00
כוחות חילוץ נוספים מגיעים לזירה	01:00
מפקד מחוז הצפון מכריז על אירוע רב-נפגעים	01:00
תחילת פינוי פצועים לבתי חולים	01:15–01:30
אין עוד לכודים בזירה, הפצועים יוצאים לבתי חולים	01:51
ההילולה נפסקת	

נפנה עתה לפירוט הדברים.

## ב. תחילת האירוע והדלקת חסידות בויאן

2. בצוהרי היום, לאחר סיום תרגיל האר"ן, קיבל מפקד מחוז הצפון את האחריות הכוללת למבצע. במהלך השעות הראשונות היה ההר דליל בקהל. לקראת הערב נרשמו עומסי תנועה משמעותיים בדרכים, וההערכה הייתה שלקראת ההדלקה הראשונה כמות הקהל במתחם תגדל במהירות.<sup>168</sup>

3. ב-18:30 בערך התחלפו המשמרות. התחנות שקיבלו את האחריות על משמרת הלילה החלו לתפוס את עמדותיהן בהר. באותה שעה הגיעו למקום השר לביטחון הפנים ומפכ"ל המשטרה. הם ביקרו במרכז השליטה והבקרה של המשטרה ושל כבאות והצלה וקיבלו סקירה ותמונת מצב ממפקדי המבצע. הם הגיעו להר לקראת הדלקת בויאן, אשר הייתה אמורה להתחיל ב-20:00. הם עזבו את המקום ב-21:30 לערך.

4. הדלקת בויאן החלה באיחור, ב-20:40 לערך. בשלב זה כבר הצטבר עומס משמעותי של קהל במתחמי ההדלקה – מתחם בויאן ומתחם גנדי. ברשתות הקשר וביומן המבצעים של המשטרה נרשמו הערכות שלפיהן בתחילת הדלקת בויאן נכחו (בשני המתחמים) כ-30,000 אנשים, וכשעה לאחר מכן, עדיין במהלך ההדלקה, המספר עלה ל-40,000 אנשים. על פי עדויות ששמענו, המספרים הנקובים הם פרי הערכה בלבד של המפקדים בשטח ואינם מבוססים על שיטות לאומדן קהל או על טכנולוגיות לספירת קהל. אף שהמספרים חורגים בהרבה מתפוסת הקהל המותרת לפי תיקי הבטיחות ולפי מסמך העקרונות המבצעיים להדלקות, לא נרשמה התייחסות מיוחדת לדיווחים האמורים על כמות הקהל. מעט לאחר מכן החלו גם ההדלקות של חסידות תולדות אברהם (במתחם התחתון) ושל חסידות קרלין (במתחם בני עקיבא).

5. לקראת 22:00 מפקד מחוז הצפון, שנכח בהדלקת בויאן, זיהה שהצפיפות במקום מצטברת והופכת למסוכנת. בעקבות זאת הוא החליט לעצור את ההדלקה ולנקוט פעולות לפיזור הקהל. כך הוא תיאר זאת בעדותו:

אני מזהה סיטואציה של לחץ במעברים. ואני מזהה תנועה מאוד איטית של קהל. האירוע בעיצומו... אני נותן הנחיה להפסיק את האירוע ולהיכנס לפקודה שתרגלנו אותה, שמצד אחד האירוע מופסק. אנחנו מודיעים לקהל לצאת החוצה, באמצעות האדמו"ר בעצמו. לקהל לצאת החוצה, בשיתוף פעולה יחד עם הסדרנים של בויאן. ובאותה נשימה אני מנחה את כל המעגלים שהתנועה תהיה חד סטרית החוצה. כולל באגף התנועה, שההנחיה שלי לעצור את כל התנועה מבחוף פנימה. זה המהלך... למעשה האירוע הופסק. דרך אגב, זו פעם ראשונה בהיסטוריה שזה קורה.

ועוד הוא העיד:

ברגע שהבחנתי שהתנועה עומדת עשינו מספר פעולות. זה היה בהנחיה שלי. אחד, זה פשוט הפסקת האירוע. בקשה באמצעות הכריזה מהקהל לפנות את המתחם. במקביל פתיחת כל השערים, חד סטרית, החוצה. עצירת הקהל שמגיע במקביל במעגלים, מעגל של מג"ב, מעגל היקפי. מעגל של התנועה, מעגל הרחב יותר. מעגל של המושב, מרחב גליל. וגם המעגלים הקרובים ביותר.<sup>169</sup>

6. מההערכות שדווחו בקשר ומיומן המבצעים עולה שהצעדים שננקטו אכן הביאו לכך שכמות הקהל ירדה משמעותית. עד 23:00 הסתיימו גם יתר ההדלקות במתחם ההר, ומוקד הצפיפות העיקרי עבר להיות ציון הקבר. לשם גם הופנתה תשומת הלב של המשטרה.

7. ב-00:00 התקיימה הערכת מצב של מפקד גזרת ההר, תנ"צ שלום אביטן, עם מפקדי גזרות המשנה לקראת הדלקת חסידות תולדות אהרון. אף שהפסקת הדלקת בויאן, כאמור בעדות מפקד מחוז הצפון, הייתה אירוע חריג מאוד, לא מצאנו עדות לכך שהגורמים בשטח הפיקו ממנה לקחים לקראת המשך האירועים בהילולה. על פי הדיווח שנרשם ביומן המבצעים, סיכום הערכת המצב הוא כי "אין חריגים" ונערכים להדלקת תולדות אהרון.<sup>170</sup>

### ג. הצבת סדרנים לקראת הדלקת תולדות אהרון

8. אירוע ההדלקה של תולדות אהרון החל מעט לאחר חצות, אולם ההיערכות במתחם החלה מספר שעות קודם לכן. כבר ב-19:00 לערך הגיעו להר סדרנים מטעם חברת האבטחה "פרוטקט", שהחסידות שכרה את שירותיה בהתאם לתנאי הרישוי ותוכנית האבטחה. על פי פקודת המבצע, בחלק מהעמדות היו אמורים סדרנים להצטרף לשוטרים, בהתאם לחלוקה שנקבעה בפקודה מראש. למדנו כי, בפועל, מי שקבע את הצבות הסדרנים הוא מר יעקב הלר, בנו של מר צבי הלר, מנהל ההדלקה מטעם החסידות. למר יעקב הלר אין הכשרה בתחום האבטחה. בעדותו סיפר כי הציב את הסדרנים בהתאם למסמך הצבות ישן שכתב מנב"ט שהיה בעבר מנהל אבטחה מטעם החסידות. הלר העיד גם כי במהלך הערב הורה מדי פעם לשלוח סדרנים לנקודות שנראו לו חשובות, אך לא עקב אחר הביצוע וממילא אינו יודע אם הסדרנים נשארו בעמדות או נשלחו למשימות אחרות.<sup>171</sup>

9. מי שהציב את הסדרנים בעמדות בהתאם להוראות של הלר ושתדרך אותם לקראת הפעילות, הוא מר מאיר אפללו, המפקח האחראי מטעם חברת "פרוטקט". מר רומי חי-עמי, שהיה המנב"ט האחראי על ההר, העיד בפנינו שתכנן לתדרך אותם בעצמו, אך עקב העומס בהר באותן שעות לא הצליח לממש זאת. חי-עמי גם העיד כי הורה לסגנו של אפללו לחבור למשטרה, אך לא וידא שכך אכן קרה.<sup>172</sup>

10. קציני המשטרה מצידם לא התעקשו שהסדרנים יוצבו כפי שהופיע בפקודת המבצע – לא במתחם תולדות אהרון ולא במתחם תולדות אברהם (שבו כבר החלה ההדלקה באותן שעות). קצין האג"ם

169 עדות ניצב שמעון לביא ב-22.8.2021.

170 יומן מבצעים מרחב עמקים – דיווח מ-02:00.

171 עדות מר יעקב הלר ב-5.10.2021.

172 עדות מר רומי חי-עמי ב-7.10.2021.

של התחנה, רפ"ק רומן ירמנקו, התייחס לכך בעדותו:

**אלוף שלמה ינאי:** עכשיו אני שואל, האם לקראת, לקראת המשימה שלך שנקראת הדלקת תולדות אהרון, התייצבו 55 סדרנים.

**רפ"ק רומן ירמנקו:** לא התייצב אף אחד.

...

**אלוף שלמה ינאי:** מה אתה עושה עם זה? זה כוח משמעותי, אתה כתבת פקודה שנשענת על זה שיהיה לך, יש שם יותר סדרנים משוטרים, או כמעט אותו מספר שוטרים ואותו מספר סדרנים.

לא מגיעים הסדרנים, צריך אותם.

למי אתה פונה, אם פנית?

**רפ"ק רומן ירמנקו:** אני אם אני לא טועה, עוד הפעם, אני מעדכן את החפ"ק ופה זה נגמר. שלא הגיעו בפניי הסדרנים.

**אלוף שלמה ינאי:** ונכנס לאירוע בלי 55 איש? זה לא נראה לך דבר דרמטי שחסר לך כוח כל כך משמעותי?

**רפ"ק רומן ירמנקו:** בסופו של דבר, בכל מקום יש לי שוטרים.<sup>173</sup>

11. פקד אסף שייך, שהיה אחראי על גזרת תולדות אברהם התייחס לניסיון שלו להציב את הסדרנים בעמדות בגזרתו:

הסדרנים שאני, לאחר שסיימתי להציג את כלל העמדות שלי, קצין אג"מ אמר לי הגיעו הסדרנים בוא תדרך אותם ותציב אותם. תדרכתי את הסדרנים. התחלתי להציב אותם בשתי עמדות. ואז הגיע חסיד כלשהו ואמר לי "עצור, עצור, למה אתה לוקח לי את הסדרנים? זה סדרנים שאני, שאנחנו שילמנו עליהם ואנחנו רוצים להציב אותם איפה שאנחנו רוצים". אמרתי לו "לא". קראתי לקצין אג"מ רומן, והוא דיבר עם אותו, הוא דיבר עם אותו אברך, עם אותו חסיד. ואמר לי "הם שילמו עליהם, שייקחו אותם. שיציבו אותם איפה שהם רואים לנכון".

...

ברגע שאמר לי שהם יציבו אותם, אני מבחינתי הלאה. תציב אותם איפה שאתה רוצה, שיהיה לך המשך יום נעים.<sup>174</sup>

12. סנ"צ אסף מנצור, מפקד תחנת נוף הגליל, שהיה אחראי על גזרת תולדות אהרון ותולדות אברהם, הסביר בעדותו כי הסדרנים ששייך ביקש להציב היו סדרנים של חסידות תולדות אהרון. ולכן הוא נאלץ להסכים להחזיר אותם לחסידות ששילמה עבורם, ולא להציבם במתחם תולדות אברהם.<sup>175</sup> כך או כך, התוצאה זהה: העמדות נותרו ללא סדרנים, בניגוד לתכנון הכוחות והמשימות בפקודת המבצע.

173 עדות רפ"ק רומן ירמנקו ב-7.4.2022.

174 עדות פקד אסף שייך ב-30.8.2021.

175 עדות סנ"צ אסף מנצור ב-26.3.2023.

## ד. הצבת כוחות המשטרה בעמדות שבמעבר גשר דב

13. מעבר גשר דב סומן בתוכנית הבטיחות של הדלקת תולדות אהרון בתור אחד מפתחי הכניסה והיציאה של מתחם ההדלקה. הגשר בנוי מכבש תלול שמוביל לאחר פנייה חדה ימינה למדרגות. המדרגות מגיעות עד צומת קמץ (צומת T) שבו ניתן לפנות לכיוון מתחם תולדות אברהם או לכיוון ציר המהדירין. על פי תוכנית המבצע של המשטרה, במעבר גשר דב תוכננו להיות מוצבים כוחות בשתי עמדות. הכוח בכל עמדה הורכב משוטר מהתחנה האחראית, תחנת נוף הגליל, ואליו צוותו שוטרים מיחידות אחרות שהגיעו להילולה בתור כוח מתגבר.

14. כוח אחד, באחריות רס"ל אלירן מימרן, הוצב בכניסה העליונה למעבר גשר דב והוכפף למפקד האחראי על מתחם תולדות אהרון, פקד מתן אשרף. לכוח זה תוכננה תוספת של חמישה סדרנים, אולם, כפי שצוין, הסדרנים כלל לא חברו לכוח. כוח שני, באחריות רס"ר צליל חנוני, הוצב על מעבר גשר דב עצמו בפניה שנפגשים בה הכבש והמדרגות, והוכפף למפקד אחר – מפקד מתחם תולדות אברהם, פקד אסף שיין.

15. הכוחות האמורים הוצבו בעמדות. את כל אחד מהם תדרך המפקד האחראי עליו – אשרף את הכוח של מימרן, ושיין את הכוח של חנוני. כל אחד מהכוחות קיבל תדריך כללי על משימתו. כך תיאר שיין את התדריך שהעביר לכוח שהוצב על מעבר גשר דב:

אמרתי לו שהמשימה שלו... זה מניעת סדר ציבורי. זאת אומרת כל סדר ציבורי שיש שם הוא מטפל בו. התפקיד שלו זה מניעת הדלקת נרות והזרמת האנשים. למה מניעת הדלקת נרות? כי בהר הרבה פעמים עוצרים בכל מיני מקומות, מדליקים נרות ונעמדים, מתחילים להתפלל. הוא התפקיד שלו זה לכבות את הנרות ולהזרים את הכוחות, את, את האנשים בעצם. לשמור כל פעם, כל הזמן על תנועה זורמת. שאנשים לא יתקעו לנו.<sup>176</sup>

גם הכוח של מימרן קיבל תדריך דומה – כללי ועמום – שנאמר בו כי המשימה היא "שמירת הסדר הציבורי", בלי לפרט מעבר לכך.<sup>177</sup>

16. על פי העדויות ששמענו, השוטרים בכל אחת מהעמדות היו מודעים באופן כללי לכוח בעמדה השכנה, אך לא תודרכו לעבוד יחד כדי לנהל את המעבר ולא תודרכו בעניין התגובה הנדרשת במצב של צפיפות. בנושא זה העיד חנוני:

אמרו לנו שאם יש צפיפות אז לעדכן, כאילו שיידעו. אבל לא, לא מעבר לזה כאילו. כי בעקרון אמרו לנו שיש סדרנים שהם אמורים לטפל בכל העניין של ההזרמה של האנשים.<sup>178</sup>

17. נקודה חשובה, שנראה שלא עלתה בתדריכים, נגעה לקשר בין העמדות ולקשר בגזרה בכלל. אף על פי שבפקודת המבצע נכתב שלכל אחד מהכוחות של תחנת נוף הגליל יהיה מכשיר קשר, בפועל

176 עדות פקד אסף שיין ב-30.8.2021.

177 עדות רס"ל אלירן מימרן ב-10.10.2021.

178 עדות רס"ר צליל חנוני בפני אוספי החומר ב-26.5.2022.

לכוח של חנוני לא היה מכשיר קשר והוא נסמך על קשר עם מפקדו באמצעות הטלפון האישי שלו.<sup>179</sup> למימון היה מכשיר קשר אך הוא לא תודרך על השימוש בו, ובמהלך המבצע שידר ברשת הקשר הלא נכונה. במקום להגיע לשוטרים ולקצינים של תחנת נוף הגליל, השידורים שלו הגיעו לרשת הקשר של מרחב עמקים (שמרבית הכוחות שהשתמשו בה לא הכירו אותו ואת משימתו). מימון ומפקדו אשרף טענו בעדויותיהם כי ניתן היה לתקשר עם העמדה שבתחתית מעבר גשר דב באמצעות אותו מכשיר קשר, בלי לדעת שבעמדה זו כלל לא היה מכשיר קשר ושכשיר הקשר של מימון כוון לרשת הלא נכונה.

## ה. שחרור העמדה בתחתית מעבר גשר דב

18. לקראת 23:00 הסתיימה ההדלקה של חסידות תולדות אברהם. בשלב זה החליט שייך, שהיה כאמור אחראי על ההצבות במתחם, להוציא את השוטרים בעמדות ל"רענון". בעדותו הוא סיפר כי החל לשחרר את השוטרים להפסקות בהדרגה. בחלק מהעמדות הוא שחרר בכל פעם מחצית מהשוטרים בעמדה, ובעמדות שמספר השוטרים בהן היה קטן הוא שחרר את כולם. בשעה 23:32, לאחר שהאדמו"ר של חסידות תולדות אברהם עזב את ההר, קצין האג"ם של תחנת נוף הגליל אמר ברשת הקשר שהכוחות יכולים לנוח אך "בכל מקרה, לא להפקיר עמדות". איננו יודעים אם שייך קיבל את ההודעה.

19. ב-23:39 הגיע שייך לעמדה של חנוני במעבר גשר דב ושחרר את כל השוטרים בעמדה זו להפסקה. שייך לא אמר לשוטרים מתי עליהם לשוב ולאייש את העמדה. ב-00:00 הייתה צפויה להתחיל הדלקת חסידות תולדות אהרון, ומעבר גשר דב שימש מעבר משמעותי לכניסת קהל להדלקה וליציאה ממנה. אולם כיוון שמתחם תולדות אהרון לא היה בתחום המשימה של שייך, הוא החליט על דעת עצמו לשחרר את הכוח שבתחתית מעבר גשר דב, שכן ההדלקה הבאה בגזרתו תוכננה רק ל-03:30.

20. בפועל, חנוני ושאר השוטרים ששחררו לא שבו לעמדתם קודם לאסון. בכל הזמן הזה העמדה במעבר גשר דב נותרה בלתי מאוישת, ואף כוח אחר לא הופנה אליה או גיבה את הכוח ששחרר. הכוח של מימון בקצה העליון של מעבר גשר דב לא קיבל דיווח על שחרור הכוח של חנוני, וכאמור ממילא לא היה עימו בקשר רציף במהלך האירוע. השוטרים בכוח של חנוני התפצלו, וחלקם, בהם חנוני עצמו, הלכו לנוח בחפ"ק של תחנת נוף הגליל במרחק קצר מהעמדה. הם חזרו למעבר גשר דב רק עם התרחשות האסון, למעלה משעה לאחר שעזבו את העמדה.

## 1. חסימת סדרנים את מעבר גשר דב ופתיחתו לאחר מכן

21. ב-00:00, זמן קצר לפני תחילת ההדלקה של תולדות אהרון, הגיעו לתחתית מעבר גשר דב שלושה סדרנים מחברת "פרוטקט". הסדרנים, שירדו ממתחם ההדלקה של תולדות אהרון, לקחו שני מחסומים שהוצבו במקום מבעוד מועד והחלו לנסות לחסום את המעבר. תוך זמן קצר מאוד

179 עדות רס"ר עומאר עפאן ב-30.5.2022; עדות רס"ב אחמד רחאיל בפני אוספי החומר ב-6.6.2022. גם לשוטרים בחלק מהעמדות האחרות לא היו מכשירי קשר.

הצטבר קהל גדול מול המחסומים והחל להתעמת עם הסדרנים. מדובר בעיקר באנשים שהגיעו מכיוון דרך המהדריין (ממזרח) ורצו לעלות בגשר למתחם ההדלקה. היות שהמעבר בגשר דב דו-סטרי, מול המחסום הצטבר גם קהל שהגיע מהכיוון ההפוך – יצא מהמתחם וירד במעבר גשר דב.

22. לאחר מספר דקות נפרץ המחסום והקהל שב לעבור במעבר גשר דב. ב-09:00 עזבו הסדרנים את המקום ולא חזרו לתחתית מעבר גשר דב עד התרחשות האסון. עוברי אורח הזיזו את המחסומים והלחץ שהצטבר במקום השתחרר. אחד המחסומים הושב למקום שהונח בו מלכתחילה, נשען על קיר של בניין איחוד הצלה, ושם נותר עד האסון. המחסום השני נלקח במעלה המדרגות והושאר שם עד שאדם מן הקהל הרים אותו ולקח אותו במעלה מעבר גשר דב.

23. כשהמחסום הוצב, כבר לא היו שוטרים בעמדה שבתחתית מעבר גשר דב ולא היו שוטרים אחרים באזור. אף שהאחריות לניהול המבצעי של האירוע היא בידי המשטרה, לא היא החליטה להציב את המחסום, ואף אחד מהקצינים הנוגעים בדבר לא היה מודע לה.

24. אנו מוצאים לנכון להדגיש כי בעת האסון, כ-45 דקות לאחר שהסדרנים עזבו את המקום והמחסום הוסר, לא הוצב מחסום או מכשול אחר שחסם את המעבר בגשר דב. לאירוע חסימת המעבר שתואר לא הייתה השפעה על התרחשות האסון ואין קשר בין האירועים.

אנו מדגישים זאת על רקע טענות שונות ולפיהן האסון נגרם בשל חסימה יזומה של מעבר גשר דב – טענות שנשמעו בציבור, בתקשורת, ברשתות החברתיות וגם בחלק מהעדויות ששמענו. הטענות לא היו עקביות בנוגע למיקום המחסום לכאורה, ולא היו להן תימוכין בחומר המצולם מהאסון – הן זה שמקורו במצלמות אבטחה והן זה שאזרחים צילמו במהלך האירוע. לפיכך בחנו את הדברים בדקדוק והגענו כאמור לכלל מסקנה כי בשעת האסון אף מחסום או מכשול אחר לא חסם את מעבר גשר דב.

## ז. תחילת ההדלקה במתחם תולדות אהרון

25. מעט לאחר חצות התחיל טקס ההדלקה של חסידות תולדות אהרון. לפי יומן המבצעים, הערכת כמות הקהל באירוע הייתה כ-25,000 אנשים. כמו בהדלקת חסידות בויאן, גם מספר זה חרג מתפוסת הקהל שנקבעה בתיק הבטיחות ומהמגבלה שנקבעה במסמך העקרונות המבצעיים להדלקות. למרות זאת ההדלקה המשיכה כסדרה והעניין לא זכה להתייחסות. מפקד מחוז הצפון לא נכח בשלב זה בהר, אלא יצא לכיוון חפ"ק המחוז. המפקד הבכיר בהר היה מפקד מרחב עמקים, אביטן. אביטן התמקם על גג הציון וצפה ברחבה. מפקד גזרת תולדות אהרון ותולדות אברהם, מנצור, התמקם על במה סמוכה לבמת ההדלקה עם קצין האג"ם שלו ירמנקו.

26. בחינה וניתוח של צילומי המצלמות מהאירוע מלמדים כי כבר מתחילת טקס ההדלקה רמת הצפיפות במתחם הייתה גבוהה. קהל רב הצטבר בשתיים מהיציאות המרכזיות ממתחם ההדלקה: הכביש המשופע לכיוון מתחם המשפחות (בצידו המערבי של מתחם ההדלקה) והמדרגות הרחבות המובילות לציון (בצידו המזרחי של המתחם). גובהן היחסי של שתי היציאות האלה הפך אותן



למתחם צפייה מועדף לקהל. הן נחסמו והפכו למעשה בלתי שמישות לייעודן. ניתן לראות זאת בתמונות האלה:



בתמונה: היציאות המערביות ממתחם ההדלקה<sup>180</sup>



בתמונה: המדרגות ממתחם תולדות אהרון לציון ב-00:20<sup>181</sup>

<sup>180</sup> התמונה מתוך "חוות דעת עד מומחה: הגורמים לאסון הילולת הר מירון 2021" שנערכה לבקשת המשטרה בחקירה הפלילית שנפתחה.

<sup>181</sup> תמונה ממצלמה ptz 70.

27. כבר בשלבים המוקדמים של ההדלקה ניתן להבחין בסימנים מדאיגים באזור הכניסה למעבר גשר דב. ב-14: 00 ושוב ב-21: 00 דיווח מימין ברשת הקשר על עומס קשה באזור העמדה שלו (בכניסה העליונה למעבר גשר דב) וביקש תגבורת. אולם מימין שידר כאמור ברשת הקשר המרחבית ולא קיבל מענה. העומס שתואר ניכר היטב גם במצלמות שכוונו לאזור, ולעיתים נראים בהן גלים של תנועה ספורדית ובלתי נשלטת. חלק מהאנשים בקהל נעו לכיוון מעבר גשר דב ועזבו דרכו את המתחם. אך במקביל קהל רב עשה את הדרך ההפוכה והגיע למתחם ההדלקה באמצעות מעבר גשר דב, כך שהצפיפות במקום לא פחתה.

## ח. התרחשות האסון

28. ב-40: 00 הדליק האדמו"ר של חסידות תולדות אהרן את האבוקה. הקהל שנכח במתחם החל לקפוץ בהתלהבות. על פי קציני משטרה שונים, העובדה שהקהל הצליח לקפוץ, ובנקודות מסוימות גם לרקוד, מעידה שרמת הצפיפות הייתה סבירה.<sup>182</sup> עם זאת, מצפייה בצילומי מצלמות נראה שנוצרו בקהל גלים של תנועה בלתי נשלטת, אשר מעידים על רמת צפיפות מסוכנת. על הצפיפות הקשה ששררה באותם רגעים במתחם ניתן ללמוד גם מהעדויות שהמשטרה גבתה מאנשים ששהו במקום ושראו את האסון או נפגעו בו.<sup>183</sup>

29. צילומי המצלמות מהמשך האירוע מלמדים שהאזור שקרוב למעבר גשר דב המשיך להיות מוקד צפיפות מדאיג במתחם. ניתן לזהות את גלי התנועה הבלתי נשלטת כבר ב-41: 00 באזור הקצה של במת התזמורת ולראותם מתפשטים לכיוון היציאה. מעדויות שהמשטרה גבתה מייד לאחר האסון, ניתן ללמוד כי חלק מהחוגגים במתחם פשוט נדחפו למעבר גשר דב בידי ההמון, בלי יכולת לשלוט בכיוון תנועתם.<sup>184</sup> אחרים העידו שפנו למעבר גשר דב כדי לנסות להיחלץ מהצפיפות הקשה במתחם.<sup>185</sup>

30. מצילומי המצלמה שהוצבה ממש מעל מעבר גשר דב ניתן להבחין שב-41: 00 התנועה במעבר גשר דב עצמו עדיין זרמה ושקהל רב המשיך לעלות דרכו לכיוון מתחם ההדלקה העמוס. מ-42: 00 התחיל במעבר גשר דב גל יציאה גדול ממתחם ההדלקה, ומהר מאוד מעבר גשר דב התמלא קהל. עד 44: 00 עוד ניסו אנשים לעלות בכיוון הנגדי, אך כמות הקהל שיצאה ממתחם ההדלקה המשיכה לגדול. קצב התנועה במעבר גשר דב ירד ככל שהצפיפות בו עלתה. בשלב זה התנועה במעלה גשר דב הפכה לבלתי אפשרית.

31. ב-30: 44: 00 כבר ניכרו בקרב הקהל במעבר גשר דב סימני מצוקה של ממש. קצב היציאה בתחתית המעבר היה נמוך משמעותית מקצב כניסת הקהל בפתחו העליון. הנוכחים במקום איבדו את יכולת השליטה בתנועתם. קריסת הקהל הראשונה התרחשה ב-20: 45: 00 באזור המדרגות. מישהו בקהל

182 למשל עדות ניצב שמעון לביא ב-22.8.2021; עדות ניצב אלון אסור ב-23.8.2021; עדות סני"צ אסף מנצור ב-25.8.2021.

183 לדוגמה העדויות במשטרה של יוסף אמסלם, של יוסף לזנובסקי, של יעקב דוידאן, של ישראל יעקב מוסלי, של מאיר לוי, של מיכאל שמעון פרידמן ושל מנחם עונרי.

184 למשל העדויות במשטרה של אלחנן הרצוג, של נתנאל כהן ושל מיכאל שמעון פרידמן.

185 למשל העדויות במשטרה של אליהו הומינר, של אלישמע סנקר, של יוסף אמסלם ושל משה נתנאל רייך.

נפל כתוצאה מהלחץ הגדול ומהשיפוע התלול של המעבר. על כך יש להוסיף כי במעבר הייתה זרוקה גם פסולת רבה, לרבות בקבוקי מים ושמן משאריות מזון שהושלכו. בעקבות זאת אנשים רבים נוספים מעדו ונפלו כך שהיכולת להתקדם נחסמה. התנועה במעבר גשר דב עצמו נעצרה עתה לחלוטין, אך קהל רב המשיך להגיע מכיוון מתחם ההדלקה. התוצאה הייתה שהופעל לחץ פיזי אדיר על הנוכחים במעבר גשר דב ונוצרו שני מוקדים של הימחצות קהל נוראית: האחד במדרגות והשני בקצה הכבש. האנשים נפלו זה על זה בלי יכולת לזוז ונלכדו במלכודת מוות.

### ט. מאמצי החילוץ ופינוי הפצועים

32. גורם המוות העיקרי באירועי תדחוקת קהל הוא חנק מהלחץ הפיזי הקיצוני שמופעל על איברי הנשימה ושמונע את פעולתם.<sup>186</sup> באירועים אלה זמן החילוץ הוא קריטי, שכן לאחר דקות בודדות ייגרם לאדם במצב חנק נזק בלתי הפיך. אם כן, עם קריסת הקהל במעבר גשר דב החל מרוץ נגד הזמן להצלת חיים.

33. בעת התרחשות האסון המפקדים הבכירים במתחם ההר – מנצור שהיה על כמת המטרה ואביטן שהיה על גג מבנה הציון – היו מרוכזים בהדלקה שנמשכה כרגיל, וממילא לא יכלו לראות ממיקומם את המתרחש במעבר גשר דב. ב-00:47, כדקה וחצי לאחר קריסת הקהל, הגיעו השוטרים הראשונים לזירה עם שייך. השוטרים, שהיו בחפ"ק ושהגיעו לאחר ששמעו צעקות ומהומה, החלו מיד בניסיונות למשוך את הקהל ולחלצו, אולם הלחץ שהופעל על הקהל הלכוד היה גדול ומספר השוטרים בזירה – מועט.

34. בדקות שלאחר מכן החלו חלק מהשוטרים, בתושייה רבה, לפרק את ה"איסכורית", יריעת פח מגולוון שתחמה את מעבר גשר דב, ולפנות מרחב לקהל. שייך הזעיק שוטרים נוספים מגזרת תולדות אברהם וב-00:49 החל להעביר דיווחים ברשת הקשר של תחנת נוף הגליל. שייך דיווח בקשר כי "אנשים נמחצים". הכוחות במתחם תולדות אהרון התבקשו למשוך את הקהל אחורה מהכניסה העליונה למעבר גשר דב. עם זאת, היה קשה לקבל מהדיווחים תמונת מצב ברורה, וניכר כי במשך דקות ארוכות המפקדים האחרים לא הצליחו להבין את המתרחש ואת חומרת האירוע.

35. הדיווחים של שייך דווחו ברשת הקשר של התחנה ולא הגיעו לחפ"ק המרחב.<sup>187</sup> עם זאת, במקביל לדיווחים אלה גם הכוח של מימין בקצה העליון של הגשר דיווח על עומס קשה (בלי שהיה מודע להתרחשות האסון מטרים ספורים תחתיו), ובשל טעות ברשת הקשר הועבר הדיווח ישירות לחפ"ק המרחב.

36. הדיווחים מהכוח של מימין התחילו ב-00:45 ונמשכו עד 01:00. פעם, פעמיים ושלוש הכוח ביקש, במצוקה ניכרת, תגבורת וסיוע. רפ"ק אופיר עשור, קצין המבצעים של מרחב עמקים שניהל את החפ"ק, קיבל את הדיווחים וניסה להכווין לאזור כוח סיוע. עם זאת, הוא לא הצליח להבין ולזהות

186 Dirk Oberhagemann, Static and Dynamic Crowd Densities at Major Public Events 12 (Technical Report vfdB TB 13-01, 2012). גורם נוסף הוא פגיעה באיברים בעקבות הלחץ הפיזי הישיר.

187 בחפ"ק ניתן לקלוט את השידורים ברשת התחנה, אולם ככל הנראה הקשב לא הופנה לכך.

איזה כוח מדווח על העומס והיכן הוא נמצא. כתוצאה מכך ההכוונה של כוח הסיוע הייתה שגויה ובלתי יעילה.

37. במקביל לניסיון להכווין את כוח הסיוע, התקבלו בחפ"ק המרחבי דיווחים ממד"א על האירוע ועל פצועים. בהתחלה סבר עשור, שלא היה מודע לאירוע בתחתית מעבר גשר דב, שהפצועים שמד"א דיווח עליהם קשורים לדיווח של מימרן. רק ב-1:00, ככל הנראה בעקבות קבלת דיווח מפורט יותר ממד"א, הבין עשור את המיקום המדויק של האירוע והתחיל לחלק הוראות לכוחות המתאימים. הוא הנחה לחסום את ההגעה למתחם תולדות אהרון ולאפשר את פינוי הקהל משם.

38. מכשול משמעותי בגיבוש תמונת המצב בשלבים הראשונים של האסון, נוסף על כך שהמפקדים בחפ"ק ובשטח לא הבינו היכן בדיוק האירוע, היה היעדר שימוש מושכל באמצעי החוזה. מצלמה מעל מעבר גשר דב צילמה בבירור את האירוע, אולם היא מצלמה פרטית של עמותת "הכנסת אורחים", והשידור ממנה לא הועבר לחפ"ק המשטרה. למשטרה הייתה לכל הפחות מצלמה אחת שהזירה הייתה בטווח שליטתה, אולם מדובר במצלמה ממונעת, והיא כוונה לרחבת ההדלקה ולפרקים התמקדה בכניסה העליונה למעבר גשר דב. רק ב-1:10, כ-25 דקות לאחר קריסת הקהל, הופנתה המצלמה להתמקד ישירות במעבר גשר דב ובמדרגות. מעבר לכך, למיטב בדיקתנו, לא הופעלו או הופנו למקום אמצעי חוזה עילי לפני האירוע ובמהלכו.

39. ב-1:00 מפקד מחוז הצפון, שכאמור לא היה בהר, קיבל את הדיווחים השונים. על סמך המידע שהגיע אליו הכריז ניצב לביא על אירוע רב-נפגעים. מפקד המחוז הורה לפתוח את צירי הפינוי לטובת אמבולנסים, להפסיק את התנועה להר, להזרים את הקהל במתחם החוצה, ולעצור את אירוע ההדלקה. עם זאת, ביצוע הוראותיו ארך זמן. הכרוז ביקש מהקהל לפנות דרך לכוחות החירום ולהשאיר ציר פתוח, אך ברקע המשיכה להתנגן מוזיקה, והגישה ממתחם תולדות אהרון הצפוף למעבר גשר דב הייתה כמעט בלתי אפשרית.

40. במקביל לניסיון המפקדים לגבש תמונת מצב ברורה, המשיכו השוטרים מגזרת תולדות אברהם וכוחות ההצלה בפעולות החילוץ. ב-00:52 הצליחו לחלץ את ראשוני האנשים שנלכדו בתחתית המדרגות, אולם הגישה לאלה שנלכדו בתחתית הכבש הייתה עדיין חסומה. ב-00:55, לאחר פירוק האיסכורית, נפתח נתיב גישה לקהל הלכוד בתחתית הכבש, אך כוחות ההצלה לא הצליחו למשוך את האנשים הלכודים ולשחררם. חילוץם התחיל רק ב-1:00 לערך, ועקב הצפיפות והדוחק הוא התקדם באיטיות רבה. בתיעוד ממצלמת הגוף של אחד השוטרים שהשתתפו בפינוי ניתן לראות כי גם ב-1:15 – כחצי שעה לאחר קריסת הקהל – עדיין גררו פצועים מתחתית הכבש וביצעו פעולות החייה בזירה וסמוך לה.

41. נוסף על כך, התחיל פינוי הפצועים לבתי החולים. על פי תוכנית הפינוי בחירום, גזרת ההר (באחריות מרחב עמקים) הייתה אמונה על בידוד הזירה ועל חילוץ הפצועים, ואילו גזרת המושב (באחריות מרחב גליל) נדרשה לדאוג לסטריליזציה של צירי הפינוי ולמוכנות לפינוי הרכוב. עם ההכרזה על אירוע רב-נפגעים פנה מפקד המחוז למפקד מרחב גליל, נצ"ם מעוז בן שבו, והצביע על כך שצירי הפינוי חסום ושיש לפנות אותו לאמבולנסים.

42. ב-14:1 דיווח ממ"ר גליל שהוא נמצא בנקודת הפינוי (שנמצאת ליד ישיבת בני עקיבא), ושהאמבולנסים ממתינים בה לפצועים ומוכנים ליציאה, אך פצועים אינם מגיעים. כפי שלמדנו מעדותו של מפקד מרחב ירדן במד"א, תמ"ג אורן אביטן, הסיבה לכך הייתה שהדרך לישיבת בני עקיבא הייתה חסומה, ולכן רוב הפצועים פונו לכיוון המרפאה המשנית במושב (שם המתונו אמבולנסים נוספים).<sup>188</sup>

43. ב-30:1, כ-45 דקות לאחר קריסת הקהל, התקבל דיווח של מד"א ולפיו פונו מההר עשרה פצועים בלבד. לא ברור מה גרם לקצב הפינוי האיטי, שכן לכאורה האמבולנסים היו מוכנים ובשלב זה הצירים כבר היו פנויים. ניתן להניח שהעיכוב נבע משילוב של העומס בהר והצורך להעניק טיפול ראשוני בזירה ולבצע במקום החייאה במקרים הקשים. על כל פנים, לאחר הדיווח התגבר קצב הפינוי. ב-1:51 דיווח מפקד המחוז לאחר הערכת מצב כי אין עוד לכודים בזירה, וכי כל הפצועים יצאו מההר ונמצאים בדרכם לבתי החולים, חלקם ברכב וחלקם במסוק.<sup>189</sup>

44. בשלב זה הוחלט להפסיק את אירוע ההילולה, לבטל את שאר ההדלקות שתוכננו לערב, ולפזר את הקהל. הקהל הרב בהר הופנה למושב ומשם לאוטובוסים, ומשרד התחבורה ואגף התנועה קיבלו אחריות על המשך הפיזור.

45. זה היה סופה של הילולת התשפ"א אך תחילתו של מסע ארוך וקשה עבור עשרות משפחות שיקריהן נהרגו ועבור מאות פצועים בגוף ובנפש. זיהוי הקורבנות ארך זמן רב ונמשך עד כניסת השבת, ונוצר לחץ רב לקיום ההלוויות. איננו יכולים לדמיין את שעבר על המשפחות באותו לילה וביום המחרת, ואת שעובר על מי שנושא עימו את פציעות הגוף והנפש מאותו לילה ולתמיד. אין לנו אלא לסיים את תיאור קרות האסון בהבעת תנחומים ובהשתתפות בצערם.

188 עדות תמ"ג אורן אביטן ב-7.4.2022.

189 ממסמכים שקיבלנו ממד"א עולה כי היו פינויים מאוחרים יותר, אולם ייתכן שמדובר במקרים לא דחופים.

## פרק 9: הגורמים הישירים לאסון

1. במהלך עבודתנו ועם התקדמותה התגלו לנו כשלים וליקויים רבים. כמעט בכל היבט שחקרנו ושקשור לניהול אתר קבר הרשב"י והילולת ל"ג בעומר בו, מצאנו רצף של ליקויים אשר נמשך שנים, התקבע, הלך והחמיר. במציאות זו התרחשות אסון באתר קבר הרשב"י הייתה במידה מסוימת רק שאלה של זמן. כפי שפירטנו בפרק 2, הכתובת הייתה על הקיר. האסון לא היה רק תוצאה של ליקוי או כשל נקודתיים והתנאים להתרחשותו התקיימו שנים רבות.
2. לצד זאת, לאסון הכבד היו מאפיינים פרטניים וגורמים ישירים שהובילו להתרחשותו במקום, במועד ובאופן שבהם התרחש. נפנה עתה לממצאים בעניין זה. יש לראות בהם חלק מהתמונה הכללית והממצאים שיפורטו בהמשך הדוח.
3. כפי שתיארנו בפרק 8, האסון קרה בעיצומו של טקס ההדלקה של חסידות תולדות אהרון. בעקבות צפיפות רבה במתחם ההדלקה החלה תנועה של קהל רב לכיוון היציאה דרך מעבר גשר דב. כמות הקהל שניסה לצאת ממתחם ההדלקה דרך המעבר עלתה בהרבה על יכולת הספיקה שלו, ובתוך זמן קצר נוצרה בו צפיפות אדירה. אנשים נוספים המשיכו לנסות לצאת דרכו ממתחם ההדלקה, אך התנועה במעבר גשר דב הואטה ונעצרה עד שבשלב מסוים התרחשה קריסת הקהל.
4. בתמצית, מצאנו כי שני גורמים הובילו לאסון במישירי: התשתית של מעבר גשר דב; והיעדר ניהול קהל באירוע ההדלקה בכלל, ובמעבר בפרט. נפרט בנפרד לגבי כל אחד מהגורמים.

### א. התשתית של מעבר גשר דב

5. מעבר גשר דב הוא מעבר רגלי שחיבר בין רחבת תולדות אהרון (במפלס האמצעי של האתר) למפלס התחתון של האתר (שם נמצאת רחבת תולדות אברהם). המעבר הורכב משלושה חלקים: גשר בטון שנבנה בראשית שנות ה-2000; הרחבה לגשר המקורי שנוספה ב-2012 לערך והיא עשויה פח מרוג; ומדרגות בטון שחיברו את הגשר למפלס התחתון ושהסתיימו בצומת קמץ (T). מול תחתית גרם המדרגות ניצב מבנה של עמותת "איחוד הצלה"<sup>190</sup>.
6. גשר הבטון נבנה במקור כתור המשך של דרך המהדרין שמגיעה למפלס התחתון של מתחם ההר. הוא נועד לאפשר לחסידי תולדות אהרון להגיע למתחם תולדות אהרון בהפרדה מנשים. הרחבת הפח של הגשר נבנתה בעקבות דרישת המשטרה להרחיב את המעבר משיקולי בטיחות. זאת לאחר שאירועי ההדלקה במהלך ההילולה הלכו ורבו וכמות הקהל גדלה. ההרחבה בוצעה במימון המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים. כמו מבנים רבים באתר קבר הרשב"י, ההרחבה נבנתה ללא היתר בנייה.
7. בתוכנית הבטיחות שערך המהנדס ח'ליליה לאירוע ההדלקה של חסידות תולדות אהרון, מעבר גשר דב סומן בתור אחד משישה מעברים לכניסת הקהל ממתחם תולדות אהרון וליציאתו משם.

190 התיאור נכון למועד האסון. לאחר האסון פורק מעבר גשר דב.

- מהנדס הבטיחות בדק את המעבר ואישר אותו לשימוש מדי שנה.
8. אלא שכמה מאפיינים של תשתית מעבר גשר דב, שאינו עונה לדרישות התקן ממעבר יציאה, הביאו בהצטברם לסכנות משמעותיות בשימוש בו במהלך ההילולה:<sup>191</sup>
- א. המעבר בנוי כ"משפך" (צוואר בקבוק) – כלומר, הוא הולך והופך לצר מהכניסה העליונה (שרוחבה 4.46 מטרים) עד המדרגות בתחתיתו (שרוחבן 3.60 מטרים).
- ב. המעבר בנוי בשיפוע תלול וחד של כ-15%.
- ג. נתיב התנועה של הקהל במעבר כולל פנייה חדה של כ-90 מעלות בין קצה הכבש למדרגות. פניות חדות אינן מסוכנות כשלעצמן במהלך תנועה שגרתית. אולם הן מגדילות את הסיכון במצבי צפיפות, אז הן מועדות ללחץ בצד הפנימי של הפנייה.<sup>192</sup>
- ד. מעדויות שונות ומצפייה במצלמות האבטחה ניתן ללמוד שמשטח ההליכה על המעבר היה חלק, בין היתר בעקבות פסולת מזון שומני ("קיגל"), בקבוקי פלסטיק, מים ושמן שהצטברו עליו במהלך ההילולה. הדבר החמיר את הסיכון לנפילה.
- ה. המדרגות בקצה המעבר היו לא תקניות הן מבחינת מידות הרום והשלח שלהן,<sup>193</sup> הן מבחינת מאחזי היד, שלא עמדו בתקינה הרלוונטית ושקרו בעומסים נמוכים מהנדרש.
- ו. הקצה התחתון של המעבר הסתיים בצומת T והמבנה של איחוד הצלה שהוצב במקום – גם הוא ללא היתר – צמצם את שטח היציאה מהמדרגות.

191 הנתונים מתוך "חוות דעת עד מומחה: הגורמים לאסון הילולת הר מירון 2021" שנערכה לבקשת המשטרה בחקירה הפלילית שנפתחה, עמ' 100.

192 Dirk Helbing et al., Saving Human Lives: What Complexity Science and Information Systems Can Contribute, 158 (J. Statistical Physics 735, 741 (2015).

193 רום – גובה המדרגה; שלח – עומק המדרגה.





בתמונה: מעבר גשר דב סמוך לאחר האסון,  
צולם בידי רשות האכיפה במקרקעין (הסימונים הוספו).

9. המאפיינים האמורים היו נתוני השטח של מעבר גשר דב, והם הביאו כאמור לסכנות משמעותיות בעת השימוש בו בהילולה. על אף זאת הגורמים הרלוונטיים, ובהם מהנדס הבטיחות שאישר את השימוש במעבר, גורמי המשטרה ומנהלי האבטחה, לא הצביעו על הסכנות האמורות ועל הצורך לתת להן מענה, למשל באמצעות ניהול מבוקר של תנועת הקהל במתחם ההדלקה של חסידות תולדות אהרון ובמעבר גשר דב. כפי שנפרט בחלק הבא, לא נעשה שום ניסיון לנהל את תנועת הקהל בהדלקה וביציאה ממנה.

## ב. היעדר תוכנית ושיטות פעולה לניהול קהל בהדלקת תולדות אהרון בכלל ובמעבר גשר דב בפרט

10. לא נערך ניסיון לתכנן את תנועת הקהל או לנהל את הקהל בהדלקת תולדות אהרון בכלל, וביציאה דרך מעבר גשר דב בפרט. תוכנית המשטרה בהקשר זה התמצתה בהצבת שוטרים בנקודות רבות בשטח, בין השאר לצורך זיהוי סכנות שקשורות בעצירה של הקהל ותגובה להן. הצבת השוטרים לא לוותה בתדרוך מעמיק, הכנה או הכשרה מתאימים. גם מנהלי האבטחה והסדרנים לא פעלו לפי תוכנית מסודרת בעניין. חלקם אף לא הוכפפו לכוחות המשטרה בשטח. מהנדס הבטיחות לא התייחס באופן משמעותי לסכנות הכרוכות בעומסי הקהל הצפויים ובתנועת הקהל, ולצורך לתת להן מענה באמצעות ניהול הקהל – לא בתוכנית הבטיחות ולא בזמן האירוע.



11. היעדר ניהול כלשהו של הקהל בא לידי ביטוי בשלושה היבטים שהצטברו לכדי אסון: האחד, כמות הקהל באירוע לא הוגבלה; השני, קהל שצפה באירוע חסם יציאות ממתחם ההדלקה; והשלישי, היעדר שליטה במעבר גשר דב. נתייחס לכל אחד מהם בנפרד.
12. הגבלת כמות הקהל היא בדרך כלל צעד ראשון בהיערכות לניהול קהל באירוע. על פי פרופ' קית' סטיל (Keith Still), הגורם הנפוץ ביותר לאסונות קהל הוא חריגה מכמות הקהל המתוכננת או אי קביעת כמות כזו מלכתחילה.<sup>194</sup> כפי שתואר, בתיק הבטיחות שערך מהנדס הבטיחות לאירוע ההדלקה של חסידות תולדות אהרון, אומנם נקבעה תפוסת קהל של 4,364 בני אדם. אולם כל הגורמים המעורבים בניהול האירוע (לרבות מהנדס הבטיחות עצמו) ידעו שאין שום כוונה להגביל את כמות הקהל בהדלקה, ושכפועל תהיה במתחם ההדלקה כמות קהל גדולה בהרבה. ואכן, על פי הערכות המשטרה, נכחו בהדלקה כ-25,000 איש.
13. כזכור, ההחלטה שלא להגביל את כמות הקהל באירוע, התבססה ברובה על העמדה המבצעית שהובילה את המשטרה במשך שנים, ושגם מפקד מחוז הצפון ומפכ"ל המשטרה אימצו לקראת אירוע ההילולה בשנת האסון. לפי עמדה זו, בניסיון להגביל את הקהל טמונות סכנות ודאיות וגדולות יותר מאשר בקיום האירוע ללא הגבלות קהל.
14. התפיסה המבצעית שהנחתה את ההערכות להילולת התשפ"א היא תוצאה של קיבעון מחשבות. היא לא התבססה על עבודת מטה סדורה, ולא נעשה במשטרה ניסיון לבחון דפוסי פעולה אחרים ולגבש דפוסים כאלו. בין השאר, לא נערכה בחינה סדורה של אפשרות פעולה הכוללת הגבלת קהל. וכך משנה לשנה, ואף שהתנאים השתנו, נותרה אותה תפיסה מבצעית.
15. לא זו אף זו, גם לאחר שהמשטרה החליטה, על בסיס התפיסה האמורה, שלא תהיה הגבלת קהל בהילולה, לא נעשה ניתוח מספק של הסכנות לקהל ולא תוכנן מענה מספק לצמצום הסכנות הצפויות מעומסי קהל. במילים אחרות, גם אם הוחלט שלא להגביל את הקהל באירוע, היה על הגורמים המעורבים לחשוב לעומק ולגבש תוכנית כיצד לתכנן את תנועת הקהל באירוע ולנהל אותה, כך שיינתן מענה לסכנות הצפויות עקב עומס הקהל. תהליך חשיבה כזה לא נערך, ותוכנית כאמור לא גובשה.
16. ביטוי מובהק במיוחד לכך שלא ניתנה תשומת הלב הנדרשת לסיכון הצפיפות ולניהול הקהל, הוא שמרבית היציאות ממתחם תולדות אהרון (אשר שימשו גם כניסות למתחם) נחסמו במהלך אירוע ההדלקה. בין היתר, נחסמו שתי יציאות משמעותיות במיוחד: היציאה מהמתחם מערבה לכיוון "מתחם המשפחות" והיציאה מהמתחם מזרחה דרך המדרגות שמובילות לציון הקבר. בשתי היציאות יש שיפוע שאפשר צפייה נוחה בבמת ההדלקה, והן הפכו למעשה לשטח צפייה עבור קהל שהתקבץ בהן וביקש לצפות באירוע. זאת, במקום שהן יישארו פנויות למעבר קהל כפי שנדרש בכל אירוע המוני, על אחת כמה וכמה באירוע שמתקיים בצפיפות גבוהה וללא הגבלה של כמות הקהל. חסימת היציאות הייתה ידועה וצפויה והתרחשה גם בשנים קודמות. לכן היה צריך

---

194 Keith Still, Introduction to Crowd Science 70 (2014).

- לתת את הדעת לעניין קריטי זה ולהיערך אליו מראש כדי למנוע את החסימה. כך לא נעשה.
17. כך נותר מעבר גשר דב אפשרות היציאה המעשית היחידה של מי שרצה לצאת ממתחם תולדות אהרון במהלך ההדלקה. כשגברה הצפיפות בתוך מתחם תולדות אהרון, נוצר עומס קהל משמעותי במעבר גשר דב.
18. במעבר גשר דב הוצבו שתי עמדות של כוחות משטרה, בכניסה וביציאה. לאחת העמדות תוכנן תגבור של סדרנים, אולם הסדרנים לא הגיעו להצבתם. אילו נערכו תוכנית סדורה והדרכה מתאימה ובהתנהלות אחרת, כוחות אלה יכלו להיות משמעותיים בניהול הקהל במעבר. למרבה הצער, כפי שיפורט, בזמן אמת לא הייתה שליטה כלשהי במעבר גשר דב.
19. מפקד מחוז הצפון נשאל בעדותו כיצד הייתה צריכה להתקיים השליטה במעברים וכיצד עקרונית נדרש שוטר בשטח לפעול במקרה של עומס קהל. וכך הוא השיב:
- קודם כל, הוא לא לבד השוטר הזה... יש, יש פיקוד, גם על שטח מצומצם כמו לדוגמה המדרגות או מסדרון או, יש מפקד שאחראי על האזור הזה. ויש כנראה שוטרים גם בחלק העליון וגם בחלק התחתון... בסוף הם אמורים לעבוד ביחד... אין מצב שאחד עובד בנפרד. הזיהוי של הלחץ אמור להיות מלמעלה והפתרון צריך להיות למטה... מי שנמצא למעלה אמור לזהות את הלחץ הזה. אמור להתריע ולזהות. ולהשתמש במאבטחים. להבין קודם כל מה קרה שם. ואם מזהים שם לחץ, אז עצירת הקהל לכיוון המדרגות ואולי הכוונה של הקהל לכיוון היציאות הנוספות, יש יציאות הרבה יותר רחבות. שנמצאות במרחק של בערך 200 מטר משם. דבר נוסף, דבר נוסף, צריך לוודא שמי שנמצא למטה מוודא שאף אחד לא עולה. דיברתי על העיקרון הזה. אסור שתהיה תנועה דו סטרית. במידה ויש לחץ, זאת אומרת שאין דבר כזה שיש עליה מתולדות אברהם לתולדות אהרן. מי שמבין שיש לחץ מלמעלה למטה, ה-א'-ב' לא לעלות... מלמטה למעלה. וכמובן לנסות להבין מה לעשות.
- וכשנשאל על התקשורת בין העמדות השונות השיב:
- בעיקרון יש מכשירי קשר במשטרה. אני לא יודע אם ספציפית להוא שהיה למטה ולהוא שהיה למטה [צ"ל - למעלה] היה מכשיר קשר או רק למפקד שהיה אחראי על שניהם יש מכשיר קשר.<sup>195</sup>
20. עדות מפקד המחוז מתארת את שאמור היה לקרות. בעדותו מתוארת שיטת פעולה סדורה, ובה מוצבים בקצוות המעבר שני כוחות שכפופים לאותו מפקד ושפועלים ביחד להבטיח את השליטה במעבר באמצעות ניהול התנועה והכוונתה. לשם כך הם נמצאים בקשר, מפעילים סדרנים ובמידת הצורך עוצרים כניסת קהל למעבר ומכוונים את התנועה למעברים אחרים. אלא שבפועל, כל זה לא התקיים ולא קרה.
21. בפועל, אומנם הוצבו שני כוחות, בחלק העליון של המעבר ובחלק התחתון שלו, אך כל אחד

מהכוחות היה כפוף לגזרת משנה אחרת ולמפקד אחר. כפועל יוצא מכך, גם תשומת הלב של כל אחד מהכוחות הייתה נתונה למקום אחר. מפקד הכוח שהוצב בתחתית המעבר, פקד אסף שייך, היה אחראי על גזרת תולדות אברהם. כשהסתיימה ההדלקה בגזרה זו, הוא שחרר את הכוח בתחתית המעבר להתרעננות, בלי להביא בחשבון שבאותה שעה נערכת הדלקה גדולה במתחם תולדות אהרון שבמעלה המעבר. לכן בשעת האסון לא היו שוטרים בעמדה התחתונה. גם הסדרנים שתוכנן שיצטרפו לכוח בעמדה העליונה, כלל לא הוצבו בעמדתם.

22. לא הייתה תקשורת בין הכוחות. הכוח בעמדה התחתונה לא צויד במכשיר קשר (גם כשנכח בעמדה), והכוח בעמדה העליונה אומנם צויד במכשיר קשר, אך שידר ברשת הקשר הלא נכונה, כמתואר בפרק 8. השוטרים בשני צידי המעבר לא הבינו את משימת השליטה במעבר גשר דב ולא תודרכו לעבודה משותפת.

23. אף אחד מהכוחות גם לא תודרך כיצד להתמודד עם מצבי עומס וצפיפות. בעת שהצטבר עומס קהל במעבר, לא נעשו פעולות לעצור כניסה של קהל נוסף ולהכווין את התנועה למעברים אחרים, בהתאם לדרכי הפעולה שמפקד המחוז התייחס אליהן בעדותו. נזכיר כי ממילא מעברים אחרים שהיו צריכים לאפשר יציאה ממתחם ההדלקה היו חסומים.

## ג. סיכום שרשרת הגורמים הישירים לאסון

24. אם כן, מצאנו כי בהיעדר הגבלה על כמות הקהל במתחם תולדות אהרון נוצרה בו במהלך אירוע ההדלקה צפיפות קיצונית שהייתה גבוהה פי חמישה לערך מהתפוסה המותרת שקבע המהנדס בתיק הבטיחות. בעקבות זאת ניסה חלק מהקהל לצאת ממתחם ההדלקה, וחלק נוסף נדחף בעל כורחו לכיוון היציאה.

25. בהיעדר תשומת לב כמתבקש וכנדרש לניהול הקהל, איש לא מנע מהקהל להתקבץ ביציאות מרכזיות ממתחם ההדלקה. הן הפכו לשטח צפייה ונחסמו. מסיבה זו ומסיבות נוספות שקשורות לתנאי השטח, כמות גדולה של קהל ניסתה לצאת מהמתחם דרך מעבר גשר דב. הקהל נכנס למעבר כניסה בלתי מבוקרת, והשוטרים שהוצבו בכניסה אליו לא תודרכו כיצד לנהוג במצב כזה. הם דיווחו ברשת הקשר המרחבית אך לבד מכך לא נתנו מענה יעיל בשטח. השוטרים שהוצבו בעמדה התחתונה של המעבר כלל לא היו בעמדה וממילא לא יכלו לסייע בניהול הקהל, למנוע את קריסתו או לדווח על המתרחש במקום.

26. תשתית המעבר לא התאימה בעליל לכמות הקהל שביקשה לעבור בו.<sup>196</sup> צוואר הבקבוק שבגשר הוביל להאטה של הקהל במעבר. הירידה במעבר הייתה קשה במיוחד עקב השיפוע התלול, הלחץ הגדול של הקהל מאחור, הפנייה החדה בתוך המעבר, המשטח המחליק והפניות בצומת ה-T ביציאה ממנו. ההאטה בו הוחמרה גם משום שבתחילה אנשים עוד ניסו לעלות בו בכיוון ההפוך (לתוך מתחם ההדלקה). בעקבות כל זאת התרחשה בשלב מסוים קריסת קהל, ואנשים נפלו זה על

196 ואומנם, הצורך להרחיב את המעבר בגשר דב ולשדרג אותו, היה אחד הלקחים בעקבות ההילולה ב-2019, אולם ההרחבה הנדרשת לא בוצעה.

זה ונלכדו.

27. לבסוף, חילוץ הלכודים ארך זמן רב. למותר לציין שמדובר בזמן קריטי באירועים מסוג זה. התארכות החילוץ נבעה, בין היתר, מכך שכוחות המשטרה לא הבינו בתחילה היכן האירוע, ומקושי להגיע למקום מכיוון מתחם תולדות אהרון שעה שכל המעברים האחרים חסומים.

28. אם כן, הצטברות של שני גורמים ישירים: היעדר ניהול קהל ותשתית לקויה, הובילה לאסון. עם זאת, נדגיש שוב שהגורמים הישירים אינם עומדים לבדם. הם התחברו לגורמי שורש ולתופעות מערכתיות רחבות, ואלו תרמו למציאות המסוכנת שבה התקיימה ההילולה באתר קבר הרשב"י.

29. עוד נדגיש כי בדקנו השערות וטענות אחרות שעלו בנוגע לגורמים הישירים לאסון. מצאנו כי אין בהן ממש. כך קבענו לגבי הטענה כי האסון נגרם בעקבות מחסום שהוצב במעבר גשר דב.<sup>197</sup> כך אנו קובעים לגבי הטענה כי האסון נגרם בעקבות התנהגות הקהל.<sup>198</sup> כיוון שהנטייה להאשים את הקהל בעקבות אסונות באירועים המוניים היא נטייה רווחת,<sup>199</sup> ראינו חשיבות להבהיר את הדברים ולומר מפורשות כי התנהגות הקהל לא הייתה אחד הגורמים לאסון. הקהל אינו אשם במה שקרה.

30. בהמשך הדוח נביא את ממצאינו בנוגע לגורמי השורש לאסון ובנוגע לגופים השונים שהיו מעורבים בעניין במהלך השנים. תחילה, נביא בפרקים הבאים המלצות רוחב בעניין ניהול מתחם מירון, ניהול ההילולה, היבטי תכנון והסדרה חוקית של אירועים רבי משתתפים.

197 ראו הרחבה בפרק 8.

198 השערה זו הועלתה, למשל, בעדות המהנדס עאמר ח'ליליה ב-30.9.2021 ובסיכומים מטעם רנ"צ יעקב שבתאי.

199 Keith Still, Introduction to Crowd Science 27–30 (2014). ראו גם Tracy H. Pearl, Crowd Crush: How the Law Leaves American Crowds Unprotected, 104 Ky. L.J. 1, 30–33 (2015).

## שער שלישי - המלצות רוחב

### פרק 10: ניהול "מתחם מירון"

1. כמפורט בפרק 5, האתר סבל במשך שנים מקשיי ניהול על רקע סכסוכי בעלות בלתי מוכרעים ונוכח ריבוי גורמים מעורבים שאף אחד מהם לא קיבל על עצמו אחריות מלאה למקום. ריבוי השחקנים המעורבים, ריבוי האינטרסים וריבוי המחלוקות, לצד היעדרם של מנגנוני הכרעה ומנגנוני פיקוח נאותים, יצרו מצב של שיתוק בניהול האתר. אנו סבורים כי פיצול האחריות לטיפול במקום בין גורמים שונים, ובין כל ימות השנה להילולת ל"ג בעומר, הייתה לרועץ ופגעה ביעילות ובאיכות ניהול האתר.

2. בפרק זה נביא את המלצותינו בנוגע לניהול מתחם מירון, כהגדרתו בפרק 4. המלצותינו מתייחסות לכל ארבעת המעגלים העקרוניים במתחם, כפי שהוגדרו שם, ולכל שטח נוסף שיוחלט בעתיד לצרפו לשטחים הנחוצים למתחם.

3. בתמצית, אנו ממליצים לקבוע שר שיישא באחריות כוללת לטיפול במתחם ושתחתיו יפעלו יחידה ממשלתית או תאגיד ציבורי שיופקדו על כל היבטי ניהול המתחם לאורך כל ימות השנה. אנו ממליצים להגדיר בבירור את האחריות והסמכויות בנוגע למתחם מירון ולהסדירם בחקיקה ייעודית לכך.

נוסף על כך, יושבת ראש הוועדה, השופטת (בדימ') דבורה ברלינר, וחבר הוועדה אלוף (במיל') שלמה ינאי ממליצים להשלים את הליך הפקעת הקרקע, אשר נדרשת לעמדתם לניהול מיטבי של מתחם מירון ובשל חשיבות האתר עבור כל הציבור היהודי. חבר הוועדה הרב מרדכי קרליץ סבור כי ניתן להשיג את אותן תכליות בהצלחה רבה יותר ללא הפקעת הקרקע, ולכן ממליץ לפעול אחרת.

נפרט את הדברים.

#### א. מינוי שר אחראי

קיימת חשיבות רבה לקבוע גורם אחד מטעם המדינה שיישא באחריות כוללת לטיפול במתחם ושיקבל את מלוא הסמכויות הנחוצות לשם כך. לפיכך אנו ממליצים כי שר משרי הממשלה ייקבע לאחראי על מתחם מירון לאורך כל ימות השנה, ובכלל זה יהיה אחראי גם להילולת ל"ג בעומר במתחם.

4. המלצה זו באה בהמשך להמלצה שהמלצנו בהמלצות הביניים שהגשנו לצורך היערכות להילולות ל"ג בעומר תוך כדי עבודת הוועדה. בהילולות שהתקיימו תוך יישום המלצות הביניים, ניכרה החשיבות הרבה שיש למינוי שר אשר נושא באחריות כוללת, ובכלל זה אחראי להליכי קבלת ההחלטות, לתיאום בין כל הגורמים המעורבים ולשיתוף פעולה ביניהם. אנו ממליצים כי השר

שימונה יהיה אחראי על מתחם מירון בכל ימות השנה.

5. בין היתר, יהיה השר אחראי לתקציב אשר יועמד לצורך הניהול השוטף של המתחם, לרבות התקציב המיועד להילולת ל"ג בעומר. עוד אנו ממליצים כי השר יהיה מעורב גם בתוכנית התכנון (פרוגרמה) של מתחם מירון ובהליכי תכנון נוספים בקשר למתחם, שלגביהם נמליץ בהמשך.<sup>200</sup>

## ב. ניהול המתחם באמצעות יחידה ממשלתית או תאגיד ציבורי

אנו ממליצים לנהל את המתחם באחת משתי אפשרויות. אפשרות אחת היא להקים תאגיד ציבורי.<sup>201</sup> אפשרות שנייה היא להקים יחידה או אגף במשרד הממשלתי שהשר האחראי עומד בראשו. התכליות והעקרונות בבסיס שתי האפשרויות זהים: יצירת גוף שיופקד על ניהול כל המתחם לאורך כל השנה; קביעת סמכויות ביצוע ברורות לגוף זה; מתן כלים מעשיים שיאפשרו לגוף לממש את ייעודו; ושילוב נציגי ציבור שיתנו ביטוי למאפיינים הייחודיים של מתחם מירון ושל ציבור המבקרים בו בקביעת מדיניות הגוף ובפיקוח על פעילותו.

6. בשתי האפשרויות התאגיד הציבורי או האגף הממשלתי יופקד על ניהול מתחם מירון, על כל ההיבטים הנוגעים לכך, ובהם שימור, הפעלה שוטפת, תחזוקה ופיתוח. התאגיד הציבורי או האגף הממשלתי יקבל את האחריות ואת הסמכויות הנדרשות להגשמת ייעודו. הוא יוסמך לבצע פעולות לניהול שוטף לאורך כל ימות השנה ויהיה מופקד על פיתוח המתחם וקידומו בראייה ארוכת טווח. נוסף על כך, התאגיד הציבורי או האגף הממשלתי יהיה אחראי לתכנון ההילולה בל"ג בעומר ולניהולה, כמו גם לתכנון אירועים מרובי משתתפים אחרים במועדים שונים באתר ולניהולם.

7. כפי שנפרט בפרק 16, אנו ממליצים לבחון את האפשרות להוציא את הסמכויות הקשורות באתר קבר הרשב"י מידי המועצה האזורית והוועדה המקומית לתכנון ובנייה. בהמשך לכך אנו ממליצים לבחון את העברת סמכויות המועצה לידי התאגיד הציבורי או האגף הממשלתי שיוקם. לשם כך יש לערוך בחינה פרטנית של הסמכויות השונות שבידי המועצה.

8. כדי לתת ביטוי למאפיינים הייחודיים של מתחם מירון ושל ציבור המבקרים בו, יש לשלב נציגי ציבור מתאימים בהליכים לקביעת המדיניות של ניהול מתחם מירון ובפיקוח על פעילות הגוף שיופקד על כך. בתאגיד ציבורי ניתן לשלבם בתפקידים המאפיינים בדרך כלל מועצת תאגיד ציבורי,<sup>202</sup> ובאגף ממשלתי ניתן לשלבם בוועדה מייעצת<sup>203</sup> או בדרך אחרת. בכל מקרה, הם ישולבו כך שיוכלו לסייע בקביעת המדיניות של התאגיד הציבורי או האגף הממשלתי, לעקוב אחר ביצוע

200 ראו בפרק 12.

201 "המונח 'תאגיד ציבורי' אינו מוגדר בדין הישראלי. תאגיד ציבורי הוא ישות משפטית עצמאית, שהוקם בחוק או בחיקוק המטיל עליו למלא תפקידים ציבוריים וקובע את ההסדרים המהותיים והפרוצדורליים החלים עליו" (מבקר המדינה **דוח שנתי 71א** 29 (2020)). "תאגיד ציבורי" זכה לשמות שונים, כמו "תאגיד חיקוק", "תאגיד סטטוטורי" ו"רשות סטטוטורית". תאגידים ציבוריים בישראל הם למשל רשות שדות התעופה, מגן דוד אדום, רשות הטבע והגנים, מכון התקנים הישראלי והביטוח הלאומי.

202 לדוגמה פרק ב' לחוק רשות שדות התעופה, התשל"ז-1977.

203 לדוגמה הוועדה המייעצת לנציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, הפועלת מכוח סעיף 26 לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998.

המדיניות שתיקבע, ולפקח על הפעילות של התאגיד הציבורי או האגף הממשלתי ועל התנהלותו התקינה. את ההרכב של הגוף שנציגי הציבור ישולבו בו, יש לקבוע תוך מתן ביטוי למשרדי ממשלה ולגופים ציבוריים נוגעים בדבר ולציבור המבקרים באתר על גווניו ומאפייניו השונים.

9. נוכח הממצאים המפורטים בדוח זה ודחיפות השיפור הנדרש בניהול המתחם, אנו ממליצים לפעול להסדרת ניהול המתחם כמפורט מוקדם ככל הניתן.

### ג. הסדרה בחוק

אנו ממליצים להסדיר את כל היבטי ניהול המתחם, בהתאם לפירוט שהבאנו, בחקיקה ייעודית אשר תכלול, בין השאר, את ההוראות הנדרשות בנוגע להקמת התאגיד הציבורי או האגף הממשלתי ולפעילותו, ואת ההוראות בנוגע לניהול הילולת ל"ג בעומר, כפי שיפורט בפרק 11.

נוסף על כך, אנו ממליצים לתקן את התוספת לתקנות השמירה על המקומות הקדושים ליהודים, התשמ"א-1981, ולהגדיר בבירור את גבולות השטח שהגדרת "מקום קדוש" חלה עליו. לעמדתנו, השטח שצריך להיות מוכר בתור "מקום קדוש" הוא השטח שהוגדר בדוח זה בשם "אתר קבר רשב"י", קרי: מבנה הציון והשטחים שסביבו, שבהם הייתה עיקר הפעילות בהילולת ל"ג בעומר במהלך השנים. זאת בשונה מהפרשנות שניתנה בעבר בהליך משפטי, ולפיה בהגדרת המקום הקדוש בתקנות נכלל ציון הקבר בלבד.<sup>204</sup>

### ד. הבעלות בקרקע

יושבת ראש הוועדה, השופטת (בדימ') דבורה ברלינר, וחבר הוועדה אלוף (במיל') שלמה ינאי ממליצים להפקיע את חלקות הקרקע 12, 70 ו-22, שרשומות כיום בבעלות ההקדשות ושכפועל מנהלים אותן נציגי ההקדשות, כך שהמדינה תהיה בעלת הקרקע בשטח המתחם כולו. לעמדתם, הפקעת הקרקע הכרחית לניהול תקין של המתחם. במשך שנים רבות כשלו מתווים שונים להסדרת האתר. ההפקעה נדרשת כדי לפתור אחת ולתמיד את הכשלים החמורים בניהולו לאורך השנים. זאת ועוד, כיוון שמדובר באתר קדוש בעל חשיבות לכל הציבור היהודי, וכיוון שהמדינה משקיעה בו משאבים רבים מאוד, ראוי שיהיה בבעלות המדינה.

10. חבר הוועדה הרב מרדכי קרליץ סבור כי את אותן תכליות בעניין ניהולו התקין של המתחם ניתן להשיג בהצלחה רבה יותר ללא הפקעת הקרקע, כפי שיפורט בהמשך. הרב קרליץ מוצא כי בהפקעה טמונים חסרונות מהותיים, כמו החלשת שיתוף הפעולה עם ציבור המשתמשים באתר. לכן הרב קרליץ מציע מתכונת שונה לתיקון הליקויים שנפלו בניהול האתר עד כה, כך שהקרקע תישאר בבעלות הקדש ייעודי חדש שיבוא במקום ההקדשות הקיימים.

204 ת"א (שלום טב') 1264/92 טדגי נ' הקדש העדה הספרדית (1.4.1993).

## 1. המלצת יושבת ראש הוועדה, השופטת (בדימ') דבורה ברלינר, וחבר הוועדה אלוף (במיל') שלמה ינאי

11. כפי שתואר בהרחבה בפרק 5, האפשרות להפקיע את הקרקע ולהעביר את האתר כולו לשליטה מלאה של המדינה עלתה על הפרק כבר בראשית ימיה של המדינה. מאז שבה סוגיה זו מדי פעם לדיון ועמדה ברקע הטיפול באתר לאורך השנים. ב-2013 החליט שר האוצר להפקיע את הקרקע, אך בדיון בעתירה לבג"ץ נגד החלטה זו נקבע הסדר זמני לשלוש שנים, שיבוא בפרק זמן זה חלף הליך ההפקעה, ולפיו ועדת החמישה תמשיך לנהל את האתר כפי שנקבע שם. המדינה שמרה לעצמה את הזכות לחדש את הליך ההפקעה אם יתברר שההסדר אינו מיושם במהלך התקופה.

12. ב-12.9.2022, כשנה וחצי לאחר האסון ועוד קודם שחלפה התקופה שנקבעה להסדר הזמני, הודיעו מנכ"ל המשרד לשירותי דת ומנכ"ל משרד האוצר, על דעת גורמים במשרד המשפטים, כי המדינה מתכוונת לחדש את הליכי ההפקעה. לחברי ועדת החמישה ניתנה אפשרות לטעון בעניין טרם החלטה סופית. בינואר 2023, תוך כדי הליכים אלה, חלפו שלוש השנים שנקבעו בהסדר הזמני.

13. ביוני 2023 הונחה לפני השר לשירותי דת ושר האוצר המלצה לחדש את הליכי ההפקעה ולממשם. המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט אזרחי), עו"ד כרמית יוליס, והמשנה לפרקליט המדינה (עניינים אזרחיים), עו"ד אורית קוטב, כתבו כי התקיימו בעניין דיונים בהשתתפות דרגים בכירים וגורמי המקצוע הנוגעים בדבר. בדיונים אלה ובבחינה שנערכה, כך נכתב, כל גורמי הממשלה המקצועיים שעסקו בנושא סברו שהדרך הנכונה לנהל את האתר היא באמצעות חידוש הליך ההפקעה ומימושו כך שהבעלות תעבור למדינה, והיא תתפוס את החזקה בו ותנהל אותו בהתאם לסמכותה.<sup>205</sup>

14. עמדה דומה הביעו בפנינו בעדויותיהם גורמים שונים שעסקו בנושא במהלך השנים. למשל, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי) לשעבר, עו"ד ארז קמיניץ, העיד:

לטענתנו לפחות, רוב חברי הוועדה, אחרי השימוע מאד רחב שנעשה, רוב חברי הוועדה סברו שנכון יהיה להפקיע את המתחם. אני חושב שהנימוקים המרכזיים אפשר כמובן לרדת לעומק, אבל שני הנימוקים המרכזיים אני יודע שלפחות אלה הנימוקים שאני סברתי שהם אקוטיים. הראשון בהם, שאתר בסדר גודל כזה שהוא לא השני בחשיבותו אולי. אבל השני בהתעניינות של הציבור בו, אחרי הכותל שהציבור גם בארץ וגם בתפוצות הציבור היהודי, נושא עיניו לאתר הזה. אני חשבתי שהאתר בסדר גודל כזה חייב להיות בבעלות מדינה בעניין קניין שבהגדרה. קניין של התנהלות נכונה מוסדית... סברנו, שהיכולת של ועדת החמישה להגיע לתוצאות ניהוליות נכונות מתאימות לאתר בסדר גודל כזה, הוא יכולת לא מספקת. ושנכון יהיה שהמדינה כגוף אחד, כגוף שאמון על מתן שירותי דת בין היתר, הוא זה שיאחז בבעלות, ינהג מנהל בעלים וכך למשל יוכל לנהל טוב יותר את השיח התכנוני שהתקיים באותה עת כי הוגשה תכנית באותה עת תכנית לשינוי של שימושי הקרקע במתחם. שאפשר יהיה כמנהל בעלים לנהוג בצורה נכונה יותר ביחס לרוכלים שהיו במתחם, ביחס לשיפוצים למיניהם

205 מכתב מכרמית יוליס, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט אזרחי), ואורית קוטב, המשנה לפרקליט המדינה (עניינים אזרחיים), לשר לשירותי דת ושר האוצר "חידוש הליכי הפקעת קבר הרשב"י" (29.6.2023).



שצריך לעשות, לשיפור השימושים הציבוריים... למשל בהקשר הזה של שימושים ציבוריים, עלו טענות בפני ועדת ההפקעות על קושי בקבלת החלטות... הצורך לייצר קואליציות כדי לקבל החלטות, הקשה לא מעט על קבלת החלטות אפילו על פעולות יחסית פשוטות. ולכן חשבנו שנכון יהיה שהמדינה תנהג מנהג בעלים ואז יהיה קל יותר.<sup>206</sup>

וכך העיד מנכ"ל משרד הדתות לשעבר, מר עודד פלוס:

**העד, מר עודד פלוס:** לא, אני יכול, אני חושב, לטעמי זה מאוד, מאוד ברור, זאת אומרת שאתה ברגע שאתה הבעלים אז אתה יכול לעשות כל פעולה בשטח, מה שאתה לא יכול לעשות אם אתה לא בעלים...

**כ.ה. מרים נאור:** אתה קשרת בין האירוע הנורא לכל הדעות שקרה שם לבין היעדר הפקעה?

**העד, מר עודד פלוס:** אני קשרתי לא רק את האירוע, גברתי אני קשרתי, **כ.ה. מרים נאור:** לא,

**העד, מר עודד פלוס:** את הכל, את כל הניהול, כל המקום הזה מתנהל, יתנהל יותר טוב בסדרי גודל,

**כ.ה. מרים נאור:** זה אני מבינה ככלל אבל אתה בכל זאת דיברת שהאירוע הוא המוכיח את זה שצריך הפקעה ואת זה אני,

**העד, מר עודד פלוס:** לא זה לא רק האירוע גברתי, זה לא רק האירוע, זה גם כל הדברים שנחשפים בפניכם על מה שקורה, לא, האירוע זה, איך אומרים מלא צער מהעניין הזה אבל כבודכם שומעים דברים כן, זאת אומרת יש כאן משהו שמעיד על דבר שמחייב שינוי זה בכלל לא קשור להילולה.<sup>207</sup>

גם ח"כ אריה דרעי עמד על נחיצות ההפקעה כדי לממש את סמכויות הניהול באתר. כשנשאל לגבי הגוף המתאים לנהל את האתר ולגבי ההפקעה השיב:

זה חייב להיות אחד עם השני. אתה לא יכול להקים גוף סטטוטורי חדש שינהל, אם אין לו את הסמכויות גם. אם הוא תלוי בוועדת החמישה, או תלוי בהקדשות, אז אין לו, לא שווה שום דבר. אז זה ברור שזה מתחבר אחד ביחד.<sup>208</sup>

15. בדיון בפנינו הודיעו באי כוחו של ראש הממשלה בנימין נתניהו, לאחר ששוחחו עימו, כי הוא יקבל את כל ההחלטות הנחוצות לקידום הליך ההפקעה, כפוף לייעוץ המשפטי והמקצועי המתאים.<sup>209</sup>

206 עדות עו"ד ארז קמיניץ ב-29.12.2021.

207 עדות מר עודד פלוס ב-6.10.2021.

208 עדות ח"כ אריה דרעי ב-2.6.2022.

209 דיון הוועדה ב-7.9.2023.

16. כאמור, יושבת ראש הוועדה, השופטת (בדימ') דבורה ברלינר, וחבר הוועדה אלוף (במיל') שלמה ינאי ממליצים להפקיע את הקרקע כדי להבטיח ניהול תקין של מתחם מירון. לאחר שנים של ניסיונות למצוא דרכים אחרות לניהול האתר על אף המלצות להפקעה במהלך השנים, עמדתם היא שיש לסיים את הניסיונות שלא צלחו ולממש את ההפקעה. רק כך ניתן יהיה להתמודד עם הליקויים הרבים שיש לתקן במקום ולמנוע את חזרתם בעתיד. מעורבותם של ההקדשות באתר וריבוי האינטרסים שנבע מכך הביאו לסרבול ולמחלוקות רבות. הן מנעו בפועל את ניהול השוטף של האתר ואת פיתוחו במידה שמתאימה לאתר דתי מקודש המושך אליו מבקרים רבים מאוד. בשים לב לכל האמור, לעמדת רוב חברי הוועדה, הליך ההפקעה נדרש מן הבחינה המעשית. שיקול נוסף לעמדת רוב חברי הוועדה הוא החשיבות הערכית בכך שאתר קדוש ומוקד משיכה עצום למבקרים יהיה בבעלות המדינה ובניהולה, ולא בידי הקדשות.

17. יובהר: הפקעה אינה מטרה העומדת בפני עצמה. חברי הוועדה שבדעת הרוב הביאו בחשבון את הפגיעה שיש בה באלו שטוענים לבעלות במקום במשך דורות ולציבור שהם מייצגים. אך חברי הוועדה שבדעת הרוב הגיעו לכלל מסקנה כי ההפקעה היא אמצעי הכרחי לניהול תקין של המתחם ולשמירה על חיי אדם.

## 2. חוות דעתו של חבר הוועדה הרב מרדכי קרליץ

18. מבטא של הוועדה, מעצם טיבה וטבעה, צופה פני עתיד, ובכך מתאפיינות גם המלצותיה. עם זאת, מאפייניה של הסוגיה שעל הפרק מחייבים לסקור תחילה בקיצור את עיקרי השתלשלות העניינים העובדתית-משפטית בנוגע להפקעת אתר קבר הרשב"י (וליתר דיוק, חלקות 12 ו-70 באתר).

19. מבנה הציון הופקד בידי נאמני ה"הקדשות של העדה הספרדית בעיר הקודש צפת ובמירון", והם ניהלו אותו מאז התקופה העות'מאנית ועד 1976. באותה שנה חתמו ההקדש הספרדי ומשרד הדתות על הסכם שכירות ולפיו המשרד ישכור את המבנה מההקדש הספרדי וינהל אותו לפרק זמן מסוים. תוקפו של הסכם השכירות פג בשנות ה-80 של המאה הקודמת, וכפועל יוצא מכך הושב המבנה לניהול ההקדש הספרדי (אם כי בפסק דינו של בית הדין הרבני האזורי באחת הפרשות הנוגעות למתחם, צוין כי משרד הדתות המשיך לנהל את המקום בפועל עד 1992, אף שההסכם לא חודש רשמית; וכי מעורבותו של משרד הדתות בניהול האתר נותרה אף לאחר מכך<sup>210</sup>). מאחר שבמהלך תקופת השכירות תפסו ארגונים פרטיים שונים חזקה בחלקים מהמתחם וסירבו לפנותם, בשנות ה-90 של המאה הקודמת הגיש ההקדש הספרדי הליך לבית הדין הרבני האזורי בירושלים נגד אותם ארגונים במטרה להשיב לידי אחריותו של המתחם כולו. ב-1998 קבע בית הדין הרבני האזורי בירושלים כי את המתחם ינהלו במשותף ההקדש הספרדי וועד ההקדשות האשכנזי. בית הדין הרבני הגדול דחה ערעור על פסק הדין.<sup>211</sup>

20. זמן קצר קודם לכן, ב-1997, הוגשה לבית המשפט המחוזי בנצרת תובענה שעניינה קיומם של ההקדשות השונים וזכויותיהם במתחם. בתמצית, ארבעה גופים פרטיים – שניים שביקשו לייצג

210 בשערי בית הדין: אוסף פסקי דין בנושאי הקדשות ומוסדות ציבור חלק א 348–349 (ירוחם פישל אדלר עורך התשנ"ט).

211 מבקר המדינה חוות דעת: מצב קבר רבי שמעון בר יוחאי (רשב"י) במירון וההיערכות לל"ג בעומר 8 (2008).

את ועד ההקדש הספרדי ושניים אחרים שביקשו לייצג את ועד ההקדש האשכנזי – טענו לזכויות בעלות וניהול בחלקים שונים של המתחם. המקטע הדיוני החשוב לענייננו אירע ב-2005, אז ביקשה המדינה מבית המשפט המחוזי בנצרת סעד זמני שעניינו קביעת הסדר ניהול זמני לאתר. בית המשפט המחוזי (השופטת גבריאלה דה-ליאו לוי) דחה את הבקשה ב-21.10.2007.

21. ביני וביני, ב-2006 קיבל בית המשפט העליון (הנשיאה דורית ביניש והשופטות מרים נאור ואסתר חיות) את ערעור המדינה על החלטת בית המשפט המחוזי מ-10.10.2005, שלפיה הסמכות לדון בסכסוך האמור אינה מוקנית לו אלא לבית הדין הרבני. בתמצית, בית המשפט העליון קבע כי אין ראיות לכך שההקדש הוקם לכתחילה בפני בית הדין הרבני, ועל כן, בהתאם להוראות סעיף 17(ג) לחוק הנאמנות, התשל"ט-1979, הסמכות להצהיר על קיומו של הקדש נתונה לבית המשפט המחוזי.<sup>212</sup> ב-23.4.2006 הגישה המדינה לבית המשפט המחוזי בנצרת תביעה נגד ההקדשות ובה עתרה להצהיר כי מקרקעי האתר אינם נכסי הקדש; ולחלופין, אם יימצא שמדובר בנכסי הקדש, להצהיר על מטרות ההקדש ולמנות לנאמנים את בעלי התפקידים שהמדינה תציע.<sup>213</sup>

22. ב-2008 נעתר בית המשפט העליון (השופט אשר גרוניס והשופטות נאור וחיות) לבקשת רשות לערער שהמדינה הגישה על החלטת בית המשפט המחוזי בעניין הסעד הזמני. בית המשפט העליון הורה בפסק דינו כי את המתחם תנהל זמנית ועדה שתמנה חמישה חברים: נציג המדינה, שיהיה יושב ראש הוועדה, וארבעה נציגים מארבעת ההקדשות הפועלים במתחם (להלן: ועדת החמישה). עוד נקבע:

במקרה שההצבעה תהא שקולה תוכרע היא על פי עמדתו של נציג המדינה. הוועדה תהיה מוסמכת להחליט בכל עניין הנוגע לניהולו של האתר לרבות, בין היתר, בתחומים של בנייה ושיפוץ, קופות הצדקה, ניהול כספי התרומות והשימוש בהם. במילים אחרות, סמכויותיה של הוועדה לא יוגבלו לסמכויות פיקוח.<sup>214</sup>

23. בעקבות פסק דינו האמור של בית המשפט העליון מונה הממונה על המקומות הקדושים ורב הכותל, הרב שמואל רבינוביץ, ליושב ראש ועדת החמישה. היא התכנסה לראשונה ביולי 2008.

24. ביולי 2007, במקביל לבירור ההליכים המשפטיים האמורים, ביקש משרד התיירות להפקיע את הבעלות באתר כדי לנהל את האתר, לפתחו, לשמור עליו ולקיים אחזקה נאותה שלו.

25. ב-8.4.2008 דנה הוועדה לענייני ביקורת המדינה בכנסת במצבו של האתר. נוכח התרשמות הוועדה מתמונת המצב שהוצגה, היא פנתה למבקר המדינה בבקשה שיבדוק את ההתנהלות באתר.

26. ב-7.12.2008 פרסם מבקר המדינה את חוות דעתו בעניין "מצב קבר רבי שמעון בר יוחאי (רשב"י) במירון וההערכות לל"ג בעומר". מבקר המדינה התריע מפני שורה של ליקויים מערכתיים בניהול האתר וציין כי הם מגיעים עד כדי פגיעה בבטיחות ציבור המתפללים. על כן המליץ המבקר למסור

212 ע"א 11593/05 היועץ המשפטי לממשלה נ' הקדש העדה הספרדית במירון (17.10.2006).

213 ת"א 599/06 היועץ המשפטי לממשלה נ' הרב מרדכי אליהו.

214 רע"א 10029/07 היועץ המשפטי לממשלה נ' הקדש העדה הספרדית בעיה"ק צפת ומירון, פסקה 6 (14.5.2008).

את ניהול האתר ושטחו לידי גורם מרכזי אחד – המדינה או גורם אחר שבפיקוחה. וכך קבע בחוות דעתו:

לדעת משרד מבקר המדינה דרך פעולתה של הממשלה על זרועותיה בנוגע למתחם קבר רשב"י אינה יכולה להישאר בעינה. לא זו בלבד שהיא גורמת לפגיעה באתר, שחשיבותו הלאומית והדתית ליהודים רבה מאוד, היא גם מסכנת את מאות אלפי המבקרים בו ופוגעת באופן חמור בסביבה. על משרד התיירות, משרד המדע, התרבות והספורט, משרדי המשפטים והבריאות, המועצה האזורית מרום הגליל, המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים, הממונה על המקומות הקדושים, מע"ץ והמשטרה לשתף פעולה ולנקוט את כל הצעדים הנדרשים כדי לשנות את המצב באתר. בנוסף, נדרשת בחינה מקיפה ומהירה של האפשרות למסור את הניהול והתחזוקה של המתחם ושל השטחים מסביבו לידי גורם מרכזי אחד - מטעם המדינה או גורם אחר בפיקוחה.<sup>215</sup>

27. בנסיבות אלה התקבלה ב-27.1.2009, החלטה 4442 של הממשלה. היא הורתה להקים צוות של מנהלים כלליים של משרדי ממשלה שונים לבחון את האפשרות למסור את הניהול והתחזוקה של המתחם לגורם מרכזי אחד שיפעל מטעם המדינה ובפיקוחה.

28. ב-10.6.2009, התכנסה הוועדה המייעצת לשר האוצר בענייני הפקעות (להלן: הוועדה המייעצת) לדון בבקשה שהוגשה כאמור להפקיע את המתחם. ב-17.8.2009 החליטה הוועדה המייעצת להמליץ לשר האוצר להפקיע את זכויות הבעלות במתחם ולפרסם הודעות מתאימות לפי סעיפים 5 ו-7 לפקודת הקרקעות (רכישה לצרכי הצבור), 1943 (מטעמים טכניים, הוועדה המייעצת שבה על המלצתה זו ב-14.11.2010).

29. מאוקטובר 2010 לפברואר 2011 ערך מבקר המדינה מעקב באשר לטיפול בליקויים שפורטו בחוות דעתו מ-2008, שמקצת ממסקנותיה הובאו לעיל. מבקר המדינה ציין:

מאז פרסום חוות הדעת של מבקר המדינה בשנת 2008 חלו בו שיפורים, אולם עדיין ניכרות בו בעיות הנוגעות לניהול, לפיקוח ולאכיפת החוק. לדעת משרד מבקר המדינה, פיקוח מדוקדק מצד ועדת החמישה - שהוסמכה על פי החלטת בית המשפט העליון, לנהל את אתר הקבר ולפקח על הפעולות הנעשות בו - וכן מימוש סמכויות אכיפה על ידי המועצה האזורית מרום הגליל, מינהל מקרקעי ישראל, המשטרה והממונה על המקומות הקדושים ורב הכותל, והשלמת מהלך הפקעת המתחם עשויים לסייע להשלט סדר במקום... על ועדת החמישה לעודד שיתוף פעולה בין מוסדות המדינה ובין ארגוני החסד והדת הפועלים במקום, כדי לנצל את היתרונות של המגזר הממשלתי ושל הארגונים הפועלים ללא כוונת רווח לניהול אפקטיבי ולפתרון הבעיות הקיימות. כך יתאפשר מתן שירות ראוי לציבור המבקרים הגדול באתר דתי זה.<sup>216</sup>

30. ב-20.11.2011 וב-27.11.2011 התקיימו דיונים בהתנגדויות שהוגשו להפקעת האתר. ב-2.4.2012.

215 מבקר המדינה חוות דעת: מצב קבר רבי שמעון בר יוחאי (רשב"י) במירון וההיערכות לל"ג בעומר 27 (2008).

216 מבקר המדינה קובץ דוחות ביקורת לשנת 2011, התשע"ב 231 (2011).

נפגשה הוועדה המייעצת עם חברי ועדת החמישה.

31. ב-27.6.2012 החליטה הוועדה המייעצת ברוב דעות, כנגד דעתה החולקת של פרופ' יפעת הולצמן-גזית, להמליץ לשר האוצר לדחות את ההתנגדויות השונות ולהפקיע את האתר.
32. ב-13.11.2013 אישר שר האוצר את המלצתה של הוועדה המייעצת – לדחות את ההתנגדויות השונות ולהורות על הפקעת האתר.
33. בראשית 2014 הוגשו לבית המשפט העליון בשבתו כבג"ץ ארבע עתירות שונות נגד החלטת שר האוצר מ-13.11.2013 להפקיע את המתחם.
34. ב-18.4.2016 התקיים בבית המשפט העליון דיון בעתירות (השופטת חיות, השופט עוזי פוגלמן והשופטת דפנה ברק-ארז). בעקבות הערות בית המשפט עלתה אפשרות לקדם הידברות בין הצדדים כדי לנסות ליצור דגם ניהול ניסיוני חלף מימוש ההפקעה. בהתאם לכך, בהסכמת הצדדים, הועברו העתירות לגישור בפני המגשר עו"ד יעקב כהן.
35. הצדדים לא הגיעו להסכמות בהליך הגישור. ב-27.1.2020 קיים בית המשפט דיון תזכורת בעתירות. בסופו הסכימו הצדדים להצעת המגשר (בתיקונים קלים). למוחרת נתן בית המשפט העליון להסכמה זו תוקף של פסק דין:

העתירות שלפנינו כווננו להפקעת חטיבת קרקע באזור מירון עליה ממוקם, בין היתר, אתר קבר רבי שמעון בר יוחאי וישיבה המנוהלת על ידי המשיבה 6 בבג"ץ 1021/14. נציין ברקע הדברים, כי ההחלטה על ההפקעה נועדה לאפשר הסדרה ראויה של הפעילות באתר הקדוש. לאחר שמיעת הטיעונים, התקיימו הליכי גישור ממושכים וממציים לפני המגשר, עו"ד יעקב כהן. משהצדדים לא הגיעו לידי הסכמה סופית בהליכי הגישור קיימנו ביום 27.1.2020 דיון תזכורת נוסף, בסיכומי ניאותו המדינה והעותרים לקבל את הצעת המגשר (בתיקונים קלים שהוצעו על ידינו והועלו על הכתב). הנוסח המתוקן מסומן א' ואנו נותנים לו תוקף של פסק דין. הוסכם על הסדר זמני לתקופה של שלוש שנים שיבוא בשלב זה חלף ההפקעה, תוך שהמדינה הבהירה כי היא שומרת על זכותה לחדש את ההפקעה אם יתברר שההסדר אינו מיושם במהלך התקופה האמורה.

אין צו להוצאות.<sup>217</sup>

36. ב-22.11.2021 פנו גורמי משרד המשפטים לוועדת החמישה וציינו כי אם לא תקוימנה התחייבויות שונות שנכללו בהסכם הפשרה, תממש המדינה את הודעות ההפקעה התלויות ועומדות ביחס לאתר. לאחר פניות נוספות לחברי ועדת החמישה ולאחר שאלה התנגדו לחידוש הליכי ההפקעה – ב-29.6.2023 המליץ משרד המשפטים לשר האוצר ולשר לשירותי דת לחדש בהקדם האפשרי את הליכי ההפקעה ולממש את ההפקעה כך שהבעלות באתר תועבר לידי המדינה, לצד קביעת מתווה ההפעלה והניהול של האתר לאחר ההפקעה. להבנתי, סוגיית ההפקעה מצויה כעת בנקודה שבה שר האוצר והשר לשירותי דת אמורים להחליט בשאלת חידוש הליכי הפקעת האתר.

217 בג"ץ 48/14 ישיבת התנא הקדוש רבי שמעון בר יוחאי זיע"א שליד הקדשות הספרדים בצפת ובמירון נ' שר האוצר (28.1.2020).

37. ומכאן – לבחינת הסוגיה לגופה.
38. תחילה, אשוב בקצרה על מושכלות יסוד. הפקעה היא רכישה כפויה של זכויות פרטיות במקרקעין בידי המדינה או מטעמה לשם מטרה ציבורית, ולרוב בתשלום פיצויים.<sup>218</sup> דיני ההפקעה מגלמים מאבק בין שני אינטרסים מנוגדים: מחד גיסא, זכות הקניין של הפרט, שזכתה למעמד חוקתי רם במשפט הישראלי; ומאידך גיסא, האינטרס הציבורי והצורך להשתמש במקרקעין לטובת הציבור ולרווחתו, דוגמת סלילת כבישים, הקמת גנים והקמת מבני ציבור.<sup>219</sup> לפיכך בדרך כלל נוקטים הליך הפקעה רק אם ברור שזו הדרך שתביא למימושה של מטרה ציבורית; וכי אין אמצעים להשיג את אותה מטרה שפגיעתם בקניין פחותה.<sup>220</sup>
39. אני סבור כי טרם קבלת החלטה על ההמלצות המתאימות שעלינו להציג בסוגיה זו, יש להשיב על שתי שאלות הכרחיות: האחת, האם הפקעת האתר היא פעולה הכרחית להשגת המטרות שלשמן היא נתבקשה; והאחרת, האם הפקעת האתר עשויה להקים חסרונות מסוימים, ואם כן – מהו משקלם של החסרונות האמורים במכלול השיקולים הרלוונטיים.
40. בדיונים שקיים בית המשפט העליון בעתירות, הבהירו שופטי ההרכב כי נקיטת הליך של הפקעת האתר אינה תואמת את מאפייניו. למשל, בדיון ב-18.4.2016 ציינה השופטת חיות, שעמדה בראש ההרכב:
- אנו מוטרדים מהפתרון שבחרתם לנקוט בו, דהיינו אמצעי ההפקעה... אנו תוהים אם יש קשר רציונלי בין האמצעי שנקטתם לבין האמצעי שאתם רוצים להגיש, והאם זה האמצעי שפגיעתו פחותה. מציעים לייצר הידברות...
- האם אין דרך להשיב או לחזק את האפקטיביות של גורם מנהל, באופן שיהיו לו יותר סמכויות, יותר כוח...
- ברור לנו שאנו רוצים ללכת לפתרון שהוא פחות דרסטי מהפקעה. אנו רוצים שתדברו ותגיעו למודל שיניח את דעתכם ותגיעו למודל שלמדינה יש סיי.<sup>221</sup>
- דברים דומים אמרו גם חברי ההרכב האחרים.<sup>222</sup>
41. ואכן, בסופו של דבר נתן בית המשפט העליון תוקף של פסק דין להסכמות הצדדים על הסדר זמני לתקופה של שלוש שנים שיבוא חלף הליך ההפקעה, בקובעו: "ההחלטה על ההפקעה נועדה לאפשר הסדרה ראויה של הפעילות באתר הקדוש".<sup>223</sup>
42. מטרת ההפקעה, כפי שצוינה בהודעת ההפקעה (וכאמור, גם בפסק דינו של בית המשפט העליון),

218 אהרן נמדר **הפקעת מקרקעין** 116 (2011); אריה קמר **דיני הפקעת מקרקעין** 27–28 (מהדורה שמינית 2013).

219 בג"ץ 3100/05 שטוקלמן נ' מינהל מקרקעי ישראל (17.8.2009); ע"א 3159/09 רכבת ישראל נ' בית עדה (28.4.2013).

220 דג"ץ 4466/94 נוסייבה נ' שר האוצר, פ"ד מט(4) 68, 86 (1995).

221 עמודים 17, 19 לפרוטוקול.

222 למשל דברי השופט פוגלמן, בעמוד 17 לפרוטוקול.

223 בג"ץ 48/14 ישיבת התנא הקדוש רבי שמעון בר יוחאי זע"א שלייד הקדשות הספרדים בצפת ובמירון נ' שר האוצר (28.1.2020).

היא הסדרה ראויה של הפעילות באתר ובטיחות המבקרים בו. מן המסמכים השונים שהועברו לעיוננו עולה כי ליקויי הניהול שבגינם המליץ לאחרונה משרד המשפטים לחדש את הליכי הפקעתו של האתר, על אף השיפור שחל בפן הניהולי עם הקמתה של ועדת החמישה, באים לידי ביטוי, בין היתר, בהיעדר שיתוף פעולה בין חברי ועדת החמישה.

43. בהקשר אחרון זה נטען לא אחת, למשל מפי גורמים שונים במשרד המשפטים ומנכ"ל המשרד לשירותי דת,<sup>224</sup> כי ההסדר שבית המשפט העליון אישר ב-2020 אינו מיושם, ולפחות אינו מקוים באופן מניח את הדעת.

44. אזכיר כי מינויה של ועדת החמישה הביא לשיפור בניהול האתר בהיבטים שונים. השיפור האמור בא לידי ביטוי, בין היתר, בדוח הוועדה המייעצת<sup>225</sup> ובממצאי המעקב של מבקר המדינה מ-2011;<sup>226</sup> ועלה גם בעדויות שנשמעו בפנינו.<sup>227</sup>

45. עם זאת, ועדת החמישה – שעומדת במוקד המלצתו של משרד המשפטים לחדש את הליכי הפקעת האתר – היא מאולצת, "יצירת פשרה". היא נעדרת ממשל תאגידי כלשהו, מה שהעלה טענות כי לכל פעולה, קטנה כגדולה, נדרשת הסכמת כל חבריה וחתימתם על מסמכים מתאימים (ואם אחד מחבריה בוחר להימנע מכך, הרי שלא ניתן לבצע את אותה פעולה אף אם ארבעת החברים הנותרים מעוניינים בביצועה).<sup>228</sup> מן העדויות בפנינו עלה כי ועדת החמישה אף אינה בעליו של האתר או של חלקים בו, על כל הנובע מכך מבחינת היכולת לפעול בחופשיות וביסודיות מבחינה ניהולית.<sup>229</sup> היא תלויה במרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים בהקשרי תקצוב, ולכן נותרת, הלכה למעשה, חסרת סמכות ניהולית-תקציבית. מאפיינים אלה של ועדת החמישה, הרכבה האנושי והפערים בין חבריה, הקשו עליה לפעול בהיבטים שונים של ניהול המתחם.<sup>230</sup> בד בבד, יש לשוב ולציין כי קביעת בית המשפט העליון שלפיה ועדת החמישה תפעל לניהול המתחם, שיפרה את רמת הניהול של האתר.

46. על כל פנים ואף בלי להידרש לשאלה האם פעילות ועדת החמישה עמדה בהסכם הפשרה שהותווה בבית המשפט העליון – קיימת תמימות דעים כי ועדת החמישה אינה יכולה להמשיך לנהל את האתר, בשל הבעיות המתוארות. אולם אינני סבור כי הפקעת האתר והעברתו לבעלות המדינה תוביל, קל וחומר שלא "אוטומטית", לניהול תקין ובטוח של האתר. למעלה מכך, אני סבור כי

224 במכתב ממנכ"ל המשרד לשירותי דת לחברי ועדת החמישה (11.9.2022).

225 שם צוין: "קביעת ביהמ"ש שלפיה ועדת החמישה תפעל לניהול המתחם אכן שיפרה את רמת הניהול, התחזוקה ומתן השירותים במתחם".

226 מבקר המדינה קובץ דוחות ביקורת לשנת 2011, התשע"ב 212–214 (2011).

227 למשל עדות מר עודד פלוס ב-6.10.2021.

228 מלבד הוראה בפסק דינו של בית המשפט העליון משנת 2008, ולפיה "במקרה שההצבעה תהא שקולה תוכרע היא על פי עמדתו של נציג המדינה". רע"א 10029/07 היועץ המשפטי לממשלה נ' הקדש העדה הספרדית בעיה"ק צפת ומירון, פסקה 6 (14.5.2008).

229 למשל עדות מר עודד פלוס ב-6.10.2021, 33; עדות ארז קמיניץ ב-29.12.2021, 54 ו-56. ראו גם ע"א (מחוזי נצ') 32123-05-20 בוסקילה נ' רבינוביץ (1.3.2021) (להלן: עניין בוסקילה) (ועדת החמישה קיבלה לידיה את סמכויות הניהול השוטף של האתר, להבדיל מסמכויות ההגנה על קניין, ועל כן היא לא הייתה מוסמכת לפתוח בהליכי סילוק יד נגד פולשים). בית המשפט העליון ביטל פסק דין זה. רע"א 2997/21 רבינוביץ נ' בוסקילה (15.11.2021).

230 עדות מר עודד פלוס ב-6.10.2021; עדות הרב דוד דרלי ב-28.11.2021; עדות עו"ד ארז קמיניץ ב-29.12.2021; עדות עו"ד ארז קמיניץ ב-23.5.2023, 47; עדות עו"ד אורית קוטב ב-29.12.2021; עדות מר סולי אליאב ב-14.3.2023.

בצידו של מתווה ההפקעה ישנו חיסרון מהותי שעשוי להשפיע על בטיחותם של המבקרים באתר באירועים מרכזיים במהלך השנה, ולא דווקא לטובה, כפי שאפרט.

47. **אשר לניהול השוטף:** אני סבור כי מרבית בעיות הניהול שתומכי ההפקעה לאורך השנים עמדו עליהן, אינן נובעות מכך שהאתר אינו מצוי בבעלות המדינה (כי אם בבעלות גופים אחרים). הפתרון לרובם ככולם של ליקויי הניהול שהועלו, ושאינן זה המקום לפרטם שנית, מחייב ביצוע פעולות שונות לשמירת הסדר הציבורי ולאכיפת החוק באתר. פעולות אלה, כידוע, מצויות בסמכותה של המדינה באמצעות רשויות אכיפת החוק, ובהן משטרת ישראל והרשות לאכיפה במקרקעין, וביצוען אינו תלוי בזהות בעלי האתר.

48. הדין מסמיך את המדינה, על זרועותיה ושלוחותיה השונות, לטפל בעניינים אלה – בין שהאתר מצוי בבעלותה ובין שלא.<sup>231</sup> אי מימוש סמכויות אלה אין בו, כשלעצמו, כדי להוביל לנקיטת הליך קיצוני של הפקעת האתר, מאחר שלא הוברר כי זהו האמצעי המתאים והמידתי ביותר להשגת המטרה היעודה.

49. יתר על כן, שימוש לא מספק ולא יעיל בסמכויות שונות הקיימות כיום והיעדר אכיפה מספקת בנושאים אלה ואחרים, אינם מובילים דווקא לשימוש בכלי של הפקעה, גם מבחינה מעשית. תופעות שונות ש"קיימות בשטח" ושמצריכות טיפול כאמור, לא יפתרו כבמטה קסם אך בשל הפקעת זכות הבעלות במקרקעין. במידה מסוימת, ולפחות לגבי חלק מהנושאים הנדונים, אף יש יסוד לסבור כי דווקא היפוכו של דבר הוא הנכון.

50. **אשר לניהול ההילולה ולביטחון המשתתפים בה ובאירועים דומים המתקיימים במתחם במהלך השנה:** ראשית, נראה לכאורה ששאלת ההפקעה אינה אמורה להשליך, כשלעצמה, על אופן ניהולם של ההילולה והאירועים השונים באתר. הטעם לכך הוא שבפועל מנהלים זה שנים רבות את האירועים האלה המדינה ורשויות אכיפת החוק (ולא חברי ועדת החמישה, שעוסקים בניהול השגרתי של האתר), בלא תלות בזהות בעלי הזכויות באתר.<sup>232</sup> מכל מקום, אתיחס אף אני לנושא זה, שלא ניתן להפריז בחשיבותו.

51. סעיף 3 לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א–1971, שכותרתו "תפקידי המשטרה", קובע: "משטרת ישראל תעסוק במניעת עבירות ובגילויין, בתפיסת עבריינים ובתביעתם לדין, בשמירתם הבטוחה של אסירים, ובקיום הסדר הציבורי ובטחון הנפש והרכוש". בית המשפט העליון קבע כי סעיף 3 לפקודת המשטרה הוא הבסיס לגדור באמצעותו את סמכויותיהם של שוטרים, הפזרות בהוראות חוק שונות; וכי הוא מאפשר למשטרה לקדם את האינטרס הציבורי הרחב בהגנה על הסדר הציבורי והביטחון האישי של הציבור כולו.<sup>233</sup> נוכח מספר המתפללים הפוקדים את המתחם

231 מבקר המדינה קובץ דוחות ביקורת לשנת 2011, התשע"ב 211–231 (2011).

232 דברי הרב יוסף שוינגר, מנכ"ל המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים, בוועדה המייעצת להפקעות לשר האוצר (6.7.2009); פסקה 35 לחוות דעת המייעוט של הולצמן-גזית; עדות עו"ד ארז קמיניץ ב-23.5.2023, 18 (תפקידה של ועדת החמישה תחום לימות השנה הרגילים, ו"בהילולה יש אחראים אחרים"); עדות מר עודד פלוס ב-6.10.2021 ("בהילולה ועדת החמישה לא מעורבת").

233 למשל רע"פ 10141/09 בן חיים נ' מדינת ישראל, פ"ד ס"ה(3) 305, 328, 338 (2012); בג"ץ 4455/19 עמותת טבקה – צדק ושוויון ליוצאי אתיופיה נ' משטרת ישראל, פסקה 29 (25.1.2021); בג"ץ 5318/21 עיריית רעננה נ' משטרת ישראל, פסקה 47 (18.5.2022).



בהילולת ל"ג בעומר (ובמועדים אחרים) – ברור כי מוטל על משטרת ישראל ליטול חלק מהותי במטלת השמירה על מבקרי האתר, כחלק מקידום האינטרס הציבורי שעניינו בהגנה על הסדר הציבורי ועל הביטחון האישי של הציבור (ולא נעלם מעיניי כי, בהתאם לגישה הרווחת, יש להעניק למשטרה הסמכה מפורשת לעשות כן).

52. הדברים האמורים יפים ביתר שאת בשנתיים האחרונות בשל ההסמכה המיוחדת שניתנה למשטרה בנוגע לאירוע ההילולה. בנובמבר 2021 פרסמנו דוח ביניים לצורך ההיערכות להילולת התשפ"ב. בדוח האמור המלצנו למנות שר אחראי שימנה גורם ביצוע בעל ידע וניסיון מתאימים לניהול ההילולה; לשפר תשתיות ולהסיר מפגעי בטיחות; לנקוט צעדים שונים למניעת צפיפות ולוויסות הקהל; וציינו לוחות זמנים רלוונטיים.

53. ההמלצות האמורות אומצו בהחלטת ממשלה.<sup>234</sup> תזכיר חוק פורסם להערות הציבור.<sup>235</sup> לבסוף תוקנו תקנות מתאימות, ותוקפן פקע עם תום הילולת התשפ"ב.<sup>236</sup> באוקטובר 2022 פרסמנו דוח ביניים נוסף בעניין המלצות ביניים לצורך היערכות ההילולות הבאות. בעיקרו של דבר, שבנו בו על ההמלצות בדוח מ-2021, תוך הרחבה במספר עניינים נוספים. הממשלה אימצה גם המלצות ביניים אלה, ובעקבות זאת נחקק חוק להסדרת אירוע הילולת רבי שמעון בר יוחאי בהר מירון (הוראת שעה), התשפ"ג-2023. תוקפו פקע ב-24.5.2023.

54. די שאציין כי בחוק האמור הוענקו למשטרת ישראל שורה של סמכויות הנוגעות לביצוע פעולות הקשורות להילולה, ובכלל זה מניעה, תוך שימוש בכוח סביר, של כניסת אדם או רכב למתחם; הפסקת הדלקה ואירועי הדלקה; והוצאת אמצעי עזר לאירועים או חפצים המשמשים לפעילות אסורה מגבולות המתחם.<sup>237</sup> בפרק 11 נמליץ להסדיר במתכונת של חקיקת קבע את ההיבטים המשפטיים הקשורים בהילולה בל"ג בעומר.

55. משמעות הדבר היא כי בין שתתבצע הפקעה ובין שלא (ובלי קשר לגורם המנהל את האתר, בפרט מאחר שוועדת החמישה מעולם לא עסקה בניהול ההילולה) – המשטרה מוסמכת לבצע באתר כל פעולה שנחוצה לצורך שמירה על בטיחות המשתתפים בהילולה ובאירועים אחרים המתקיימים באתר. זאת ביתר שאת נוכח החקיקה המיוחדת שצפויה להסמיך את המשטרה לעשות כן.<sup>238</sup> כך נעשה מימים ימימה.

56. לאחר בחינת שני ההיבטים שעל הפרק: הניהול השוטף ובטיחות המתפללים – הגעתי למסקנה כי הכף נוטה לעבר אי חידוש הליך ההפקעה, שכן ניתן לטפל בליקויים הקיימים באמצעים אחרים שאינם כה קיצוניים (אעמוד עליהם להלן) כהליך של הפקעת האתר מידי בעליו. על כך יש להוסיף,

234 החלטה 828 של הממשלה ה-36 "אימוץ המלצות הביניים של ועדת החקירה הממלכתית לחקר אסון הר מירון והיערכות להילולת ל"ג בעומר התשפ"ב" (19.12.2021).

235 תזכיר חוק להסדרת אירוע הילולת הר מירון (הוראת שעה), התשפ"ב-2022.

236 תקנות הבטיחות במקומות ציבוריים (הסדרת אירוע הילולת רבי שמעון בר יוחאי בהר מירון) (הוראת שעה), התשפ"ב-2022.

237 סעיף 7 לחוק זה, שכותרתו "סמכויות".

238 הוראות נורמטיביות נוספות שגורמי המדינה יכולים להשתמש בהן בהקשר זה, נזכרו בפסקה 64 לדוח המלצות הביניים מנובמבר 2021.

בבחינת "הצד השני של המשוואה", כי ספק רב אם הפקעה תתרום לפתרון הבעיות האמורות.

57. אני סבור כי צעד של הפקעה אינו מתאים בנסיבות העניין, אף נוכח המאפיינים הייחודיים של האתר ושל המשתמשים בו. באתר מתקיים פולחן דתי שלם (להבדיל ממקומות קדושים אחרים), ודרושות רגישות מיוחדת והיכרות עם הניואנסים השונים הנוגעים לאתר ולצרכים הייחודיים של הקהילות הנוהגות לפקוד אותו. קיים חשש כי המדינה, בתור הריבון באתר, לא תהיה רגישה דיה להבין את הדקויות הנוגעות להיבט הדתי של ניהול האתר וליישם אותן; מה גם שחלק מחברי הקהילות המשתמשים באתר מתנגדים להפקעה, וחלק ממנהיגיהם אף קראו בעבר למחות נגדה.<sup>239</sup> בנסיבותיו הקונקרטיות של העניין ובהינתן שמקום קדוש אמור מטבעו להיות מנוהל על פי הכללים הדתיים המנחים את עדת מאמיניו ובשיתוף פעולה עימם – יש מקום להעניק משקל גם לנתון זה, שבא לידי ביטוי כבר ב-2011, עם פרסום ממצאי המעקב של מבקר המדינה.<sup>240</sup> נוסף על כך, הפקעה תחתור תחת המטרה שלשמה הוקדשו קרקעות האתר.

58. בנקודה זו ניתן להשיב לשאלה הראשונה שהעליתי – האם הפקעת האתר הכרחית להשגת המטרות שלשמן היא נתבקשה. נוכח המקובץ, התשובה לשאלה זו היא בשלילה. ניתן לשפר את בטיחות מתפללי האתר באמצעות הכלים החקיקתיים השונים המסמיכים את המדינה ושלוחותיה לפעול כראוי בהיבטים אלה, בלא תלות בזהות בעליו של האתר; ובנוגע לניהול השוטף – גם באמצעות המלצותיי שיפורטו.

59. מעבר לכך, אני סבור כי בצידו של מתווה ההפקעה ישנו חיסרון לא מבוטל שעשוי להשפיע על בטיחותם של המבקרים באתר באירועים מרכזיים במהלך השנה. בכך אני מגיע לבחינת השאלה השנייה.

60. לאחר עיון בחומר הרב שהונח לפנינו, הגעתי לכלל מסקנה כי החיסרון העיקרי שעשוי לצמוח מהפקעת האתר, הוא החלשת שיתוף הפעולה בין המשטרה וגופי המדינה לציבור המשתמשים באתר, שיתוף פעולה שיש בו חשיבות רבה להקטנת הסיכון לבטיחות המתפללים. ואילו הפעולה ההפוכה, אי חידוש הליכי ההפקעה, תוביל ממילא למצב דברים מבורך שבו נציגי המתפללים ימשיכו ליטול חלק פעיל בשמירת הסדר והביטחון באתר, ואף יגבירו את שיתוף הפעולה בעניין זה. אין חולק על כך ששיתוף הפעולה האמור בין נציגי הקהלים החרדים-דתיים השונים שמשתמשים באתר לגורמי הביטחון תורם משמעותית לבטיחות המתפללים והמבקרים באתר. יש לשמרו ואף להעצימו.

61. ודוקו: אין מדובר ב"כניעה ללחצים פסולים", אלא דווקא בהתחשבות בפן החיובי של ההיבט האמור. יש להביא בחשבון את השיקול שלפיו פתרון אשר לא יכלול הפקעת בעלות במקרקעין, יוביל לשיתוף פעולה אקטיבי ופורה מצד הגורמים השונים הרלוונטיים בציבור החרדי, ושיתוף הפעולה האמור יתרום, לרבות לבטיחות הציבור ולשלומו.

239 פסקה 63 לחוות דעת המיעוט של הולצמן-גזית.

240 מבקר המדינה **קובץ דוחות ביקורת לשנת 2011, התשע"ב** 220 (2011). השוו למשל לאהרן ברק "חופש הביטוי ומיגבלותיו" **הפרקליט** מ 5, 16–17 (1991), והאסמכתאות שם.

62. ואכן, בדוח המלצות הביניים שפרסמנו בנובמבר 2021, המלצנו גם כי כדי לאפשר כניסה לציון לכל מי שמבקש לעשות כן, יש לעודד תחלופת קהל בשעות העומס. בהקשר זה המלצנו להסתייע בסדרניות ובסדרנים מקרב העדה החרדית, ולתת להם הדרכה מתאימה מבעוד מועד.

63. כאמור, הממשלה אימצה את המלצות הביניים ומינתה את השר לשירותי דת מתן כהנא לשר הממונה על ההילולה. כהנא מינה את ניצב (בדימ') ותא"ל (במיל') צביקי טסלר לפרויקטור לארגון ההילולה וניהולה. מדוח האירוע שהוגש לעיוננו לאחר ההילולה שהתקיימה באותה שנה, עלה כי המלצותינו מומשו כמעט במלואן. אולם נגרמו כשלים באירוע מפערים שונים, ובהם שמירה על שולי בטיחות רחבים ונוקשים יתר על המידה; עצירה תכופה של תנועת האוטובוסים בידי המשטרה; ועימותים צורמים בין המבקרים באתר לכוחות הביטחון.

64. כאמור, בהמלצות שביקשנו לחדד בדוח הביניים שפרסמנו באוקטובר 2022, נכללה גם ההמלצה הזו:

אנו שבים וממליצים כי ניהול זרימת הקהל בציון יעשה על-ידי סדרנים וסדרניות מהמגזר החרדי שיעברו הכשרה מתאימה, וזאת על מנת לצמצם ככל האפשר את הצורך בהתערבויות אחרות. עוד אנו ממליצים כי מחויבותה של חברת הפקות ליישום המלצה זו תוסדר במסגרת התקשרות עמה.<sup>241</sup>

הממשלה אימצה גם המלצות אלה ומינתה את השר מאיר פרוש לשר הממונה על ההילולה. מאוחר יותר מונה מר יוסי דייטש לפרויקטור לניהול ההילולה.

65. ב-26.12.2022 התקיים באתר אירוע "זאת חנוכה". אומנם מדובר באירוע שכמות הקהל בו אינה דומה לכמות הקהל באירוע הילולת ל"ג בעומר. עם זאת, באירוע מסוג זה פוקדים את האתר כ-30,000 מתפללים, וקיימים בסביבותיו עומסי תנועה כבדים. בדוח סיכום האירוע שערכה תחנת משטרת צפת ושהועבר לעיוננו, צוין: "לראשונה בוצע שימוש בסדרנים חרדים ממגזר הקנאים. הנושא הוכיח את עצמו כיעיל באירועים בהם ההגעה ממגזר זה היא משמעותית. הציבור החרדי נשמע לסדרנים אלו ושימוש בהם מייעל את העבודה מול ציבור זה."<sup>242</sup>

66. וכך צוין בהקשר זה בדוח הילולת הרשב"י במירון מילולי 2023:

כניסת הקהל לציון הוכוונה באמצעות מערך סדרנות מהמגזר החרדי. המערך כלל נציגות של כלל הזרמים בציבור החרדי ועורר הזדהות ומשמעת בקרב קהל המשתתפים. מערך זה אשר פעל במסגרת יישום המתווה בפועל הוכיח עצמו כיעיל ומתאים לאופי ניהול האירוע, והתנהלותו ראויה לכל שבח. שיתוף פעולה הדוק עם כלל הגורמים הביא לתוצאה מרשימה של תור מסודר וניהול קל בכניסה לתפילה זריזה או מתונה בתוך היכל הציון הקדוש. יש לשמר את מערך הסדרנות החרדי והמשמשים בקודש ואף להרחיבו, לדאוג למיתוג הולם ולשלב את ראשי המערך בצמתי ההחלטה. רואי להעמיק את משך ההכשרה הניתנת לאותם הסדרנים.

241 ועדת החקירה הממלכתית לחקר אסון הר מירון המלצות ביניים לצורך היערכות להילולות הבאות 6 (2022).

242 בפרק "סיכום והמלצות".

יש לכלול בהיערכות התקציבית את העלויות של מערך הסדרנות החרדית. בנוסף, יש לפעול לגיוס מתוך הקהילות בעלי השפעה וסמכות המוכרים לקהל בכלל ההדלקות ובמתחמים השונים, למנות מנהלי צוותים בעלי יכולת מוכחת בניהול קהל ולציידם במערכות כריזה.<sup>243</sup>

67. בדוח סיכום האירוע שחיבר מרחב עמקים במשטרה, צוינו דברים דומים בנוגע למערך הסדרנות החרדי. על "שיטת העבודה והנוסחה החדשה של הכוונה אזרחית מותאמת קהילה" נאמר:

יש להמשיך ולייעל את המתכונת החדשה של שיטת העבודה אשר פעלה באופן יעיל, חכם ומותאם לצרכים של הקהילה המגיעה לציון תוך מינימום חיכוך בין שוטרים. צמצום דרמטי בכוחות התגבור לאור הצלחת פעילות המכווינים ודגש על עתודות רחוקות של יסמ"ג למענה בחירום.<sup>244</sup>

בדומה, במסמך "סיכום והפקת לקחים מירון תשפ"ג – 2023" (שערכו גורמים בלשכת מפקד מחוז הצפון במשטרת ישראל), צוין כי נוכחותם של הסדרנים החרדים תרמה מאוד, וכי בעתיד יישקל להפחית את כוחות השיטור ולהעמיד תחתם סדרנים נוספים.<sup>245</sup>

68. אם כן, אין חולק על כך ששיתוף הפעולה האמור בין נציגי הקהלים החרדים-דתיים השונים אשר משתמשים באתר לגורמי הביטחון, תורם משמעותית לבטיחות המתפללים והמבקרים באתר. בנסיבות אלה חשיבותו של שיתוף הפעולה האמור והעצמתו – ברורה ורבה.

69. מכל מקום, נראה כי המתווה של שילוב סדרנים וסדרניות חרדים, לעיתים על חשבון כוחות משטרה, באירועים גדולים המתקיימים באתר, ובראשם ההילולה – אינו יכול להתקיים באותה עוצמה אם הפקעת האתר תצא אל הפועל. תחושת השייכות שהסדרנים והסדרניות החרדים מעניקים למבקרים באתר, מובילה במישרין לשיפור רמת הבטיחות באירועים הומי האדם שמתקיימים באתר, משום שציבור המתפללים נשמע, באופן טבעי, להוראותיהם של הסדרנים המשתייכים לאותו ציבור (מצב שאגב, עשוי לאפיין ציבורים נוספים, ולא רק את הציבור החרדי). יש לשמר את מצב העניינים המתואר ואף לחזקו, ודאי נוכח קרות האסון הנורא.

70. די בכך כדי להשיב לשאלה השנייה שהוצבה בתחילת הדרך: האם הפקעת האתר עשויה להקים חסרונות מסוימים; ואם כן – מהו משקלם של החסרונות האמורים בבחינה כוללת של העניין. התשובה לשאלה זו היא כי נקיטת דרך שלא תכלול הפקעה, עשויה להביא למצב דברים שבו יורחב שיתוף הפעולה בין הגורמים המנהלים את האתר לציבור המשתמשים בו, בין היתר, בהגדלת היקפו של מערך הסדרנות החרדי ובשיפור רמת הבטיחות השוררת באתר. אין צורך להכביר מילים על משקלו המופלג של השיקול שעניינו בבטיחות המתפללים באתר, ודי שאזכיר כי זהו למעשה השיקול שבגיניו יושבת ועדה זו על המדוכה.

71. מסקנתי היא – וממילא זו גם המלצתי – כי אין מקום לחדש את הליך הפקעתו של האתר. ניתן

243 בפסקה 13 לפרק "עיקרי הלקחים וההמלצות".

244 בפרק "לקחים".

245 בעמוד 9.

להשיג את רובן ככולן של מטרותיה באמצעות הכלים החקיקתיים השונים המסמיכים את המדינה ושלוחותיה לפעול כראוי בהיבטים אלה, בלי תלות בזוהות בעליו של האתר. נוסף על כך, אי הפקעת האתר עשויה לשמור, ואף להגביר, את מידת שיתוף הפעולה מצד ציבור המתפללים ואת עוצמתו, והניסיון מלמד כי שיתוף הפעולה האמור תורם בבירור להקטנת הסיכון לפגיעה בביטחוננו של הציבור ובשלומו. ובאשר לניהול השוטף – אפרט להלן.

72. ומכאן – להמלצותיי.

73. תחילה, אין בדעתי להידרש לשאלה האם ועדת החמישה עמדה בהסכם הפשרה שבית המשפט העליון אישר. די בכך שזו אינה האכסניה המתאימה לעשות זאת.

74. מכל מקום, אני סבור כי המתכונת הנוכחית שבה פועלת ועדת החמישה, על אף השיפור שהביאה עימה לניהול האתר, אינה יכולה להתקיים עוד. מתכונת זו לוקה בארבע בעיות עיקריות, ובגינן היא אינה יכולה להתקיים עוד: (א) ועדת החמישה נעדרת מבנה וממשל תאגידי סדורים, במובן זה שחברי הוועדה יכולים לבחור להימנע מלבצע פעולות הכרחיות, ואין כלים יעילים להתמודד עם מצב דברים זה; (ב) הרכבה האנושי של ועדת החמישה והפערים בין חבריה מקשים עליה לנהל ביעילות את האתר, בהתחשב במתח הפנימי ובניגוד העניינים המובנים בין חבריה, לרבות בנושאים מהותיים; (ג) האתר אינו מצוי בבעלות ועדת החמישה (להבדיל מזכויות הניהול), על ההשלכות הנובעות מכך מבחינת היכולת לפעול בחופשיות וביסודיות בפן הניהול (ובית המשפט המחוזי קבע זאת בעניין בוסקילה); (ד) מבחינת תקציבית ועדת החמישה תלויה במרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים, מה שמותיר אותה מבחינה מעשית חסרת סמכות ניהולית-תקציבית.

75. את חלקה 22 במתחם, ש"ממשיכה" את חלקה 70 (שתיהן מצויות בגוש 13688), לא תכננו להפקיע, למרות מאפייניה ואף שהיא רשומה על שם ההקדשות.

76. בצד האמור, אני סבור כי האמצעי הנכון להתמודד עם בעיות הניהול האמורות הוא דווקא הפקעת האתר. אין בה, כשלעצמה, כדי להוביל לפתרון הבעיות האמורות ולחזק את בטיחות המתפללים באתר. אני סבור כי מצד אחד ניתן לפעול לשיפור בטיחות המתפללים באתר באמצעות הכלים החקיקתיים השונים המסמיכים את המדינה ושלוחותיה לפעול כראוי בהיבטים אלה, בלי תלות בזוהות בעליו של המתחם; ובכל הנוגע לניהול השוטף – גם באמצעות המלצות נוספות. מצד שני, הליך של הפקעה עלול דווקא להיות חיסרון בכך שהוא יפחית את שיתוף הפעולה מצד הגורמים המשתמשים באתר, ובטיחות הציבור דווקא תצא נפסדת.

77. מעבר לכך, ההפקעה אינה מתאימה בענייננו גם בהינתן מאפייניו הייחודיים של האתר ושל המשתמשים בו, אשר דורשים רגישות מיוחדת והיכרות עם הניואנסים השונים הנוגעים לאתר ולצרכים הייחודיים של הקהילות הנוהגות לפקוד אותו. אף במובן זה יש בחיזוק שיתוף הפעולה בין מנהלי האתר בפועל לציבור המשתמשים בו כדי לסייע. מובן כי שיתוף פעולה כאמור ייטיב עם ניהולו השוטף של האתר ויועיל לקידום תהליכים וקבלת החלטות שונות, וכאמור גם לבטיחות הציבור (להבדיל מהפקעתו – שתוביל גם בהיבט זה לפגיעה בשיתוף הפעולה, וכפועל יוצא מכך –

## לליקויי ניהול שונים).

78. אם כן, המלצותיי נועדו לשפר את ניהולו של האתר וכך לתת מענה לכל אחת מארבע הבעיות האמורות – שהפקעת האתר אינה פותרת; לחזק את בטיחות המתפללים באתר ולשפר אותה; ולהתאים את הפתרונות למאפייניו הייחודיים של האתר ושל המשתמשים בו:

א. אני ממליץ להצהיר על קיום הקדש בחלקות 12 (בגוש 13676), 22 ו-70 (בגוש 13688) במתחם הר מירון, בהתאם להוראת סעיף 17(ג) לחוק הנאמנות, אשר מאפשר לבית המשפט המחוזי להצהיר על קיום הקדש כאשר נמצאו נכסים המשמשים בפועל הקדש, בהיעדר כתב הקדש.<sup>246</sup>

ב. ההקדש שיוקם יפעל בהתאם לתקנון שיכלול, בין היתר, מבנה תאגידי וממשל תאגידי שיתאימו למאפייניו; רשימת מטרות ההקדש ותפקידיו; מינוי מנהל מקצועי; ואמות המידה למינוי נאמני ההקדש והוועד המנהל אותו.

ג. לנאמני ההקדש שיוקם ימונו, בין היתר, ממשיכים ישירים של ההקדשות הקיימים; נציגים המשקפים את ציבור המשתמשים באתר; ונציגים מטעם המדינה. יושב ראש הוועד המנהל של ההקדש יהיה נציג מטעם מדינה והוא יתמנה, ככל נציגי המדינה, בהתייעצות עם הרבנים הראשיים לישראל.

ד. ההקדש יתוקצב באמצעות הסכם מתאים עם הגוף הממונה (מנהלת שתוקם בהתאם להמלצתנו) בנוגע למגוון תחומים (אחזקה, ניקיון, אבטחה וכ"ב).

79. בכך יישמר – ואף יתחזק – שיתוף הפעולה בין הגורמים המנהלים את האתר למשתמשים בו, וממילא אף בטיחות המתפללים וניהולו השוטף של האתר. הניהול עשוי להשתפר גם משום שההקדש יוכל לנהוג בו מנהג בעלים, על כל הנובע מכך; ובהינתן הממשל התאגידי המסודר, שיאפשר לקבל החלטות ולבצע פעולות ניהול שונות (שלא ניתן היה להשלימן במתכונת הנוכחית).

<sup>246</sup> "נמצאו נכסים המשמשים הקדש, אלא שאין על כך כתב הקדש, רשאי בית המשפט להצהיר על קיום הקדש ולהגדיר מטרותיו, נכסיו, תנאיו ותחילתו". ראו ע"א 11593/05 היועץ המשפטי לממשלה נ' הקדש העדה הספרדית (17.10.2006).

## פרק 11: ניהול ההילולה בל"ג בעומר

1. ההילולה בל"ג בעומר נערכת באתר קבר הרשב"י מדי שנה. נוכח האסון שאירע והצורך הדחוף לערוך שינויים כדי להבטיח את בטיחות המשתתפים בהילולות שנערכו במהלך עבודת הוועדה, הגשנו לממשלה המלצות ביניים בעניין. בנובמבר 2021 הגשנו המלצות ביניים לצורך היערכות להילולה בשנת התשפ"ב, ובאוקטובר 2022 הגשנו המלצות ביניים לצורך היערכות להילולות הבאות. הממשלה אימצה את המלצות הביניים,<sup>247</sup> ועל בסיסן גובשו המתווים לשתי ההילולות שנערכו לאחר האסון ועד הגשת דוח זה.
2. במהלך עבודתנו אספנו גם חומרים ועדויות בנוגע להילולות שהתקיימו לפי המלצות הביניים. התרשמנו כי יישום המלצות הביניים שיפר משמעותית את ניהול אירועי ההילולה ואת השמירה על בטיחות המשתתפים בהם. שתי ההילולות אשר התקיימו לאחר האסון, אף שתוכננו בהסתמך על המלצות דומות בעיקרן, היו שונות זו מזו באופיין ובמידת ההצלחה של יישום ההמלצות לגביהן. אנו סבורים כי מקור חלק מן ההבדלים הללו הוא ב"חבלי לידה" ובצורך של הגורמים המעורבים לצבור ניסיון בנוגע לאירוע במתכונת שלאחר האסון. מכאן שעבודה מתמשכת בעניין זה, צבירת ידע וניסיון מצד גורמים שיעסקו בכך בקביעות, תחקור ויישום לקחים משנה לשנה יוכלו להוביל לשיפור נוסף בניהול ההילולות בעתיד.

על בסיס כל האמור אנו ממליצים כי מכאן והלאה ההילולות ינוהלו על פי העקרונות שבבסיס המלצות הביניים, ובהתאם למפורט להלן. אנו ממליצים כי גם אירועים נוספים המתקיימים באתר קבר הרשב"י במהלך השנה (כמו ז' באדר וזאת חנוכה) ינוהלו בשים לב לאותם עקרונות, בהתאמות הנדרשות.

### א. השר האחראי

בפרק 10 המלצנו למנות שר משרי הממשלה להיות אחראי על מתחם מירון לאורך כל ימות השנה. כפי שהובהר שם, אנו ממליצים כי אותו שר יהיה אחראי גם לניהול ההילולה בל"ג בעומר ולניהול אירועים נוספים הנערכים באתר במהלך השנה. זאת, נוכח החשיבות הרבה בקביעת גורם אחד מטעם המדינה אשר יישא באחריות כוללת לטיפול במתחם מירון.

3. בקשר לניהול הילולת ל"ג בעומר אנו ממליצים כי השר יהיה אחראי, בין השאר, על אלה:
  - א. קביעת מתווה ההילולה.
  - ב. קביעת תוכנית ההיערכות להילולה ולוחות זמנים שיאפשרו לעמוד בביצוע כל המשימות.
  - ג. טיפול בכל העניינים הנוגעים להיבט הכלכלי והתקציבי של האירוע.
  - ד. הנחיית כל הגורמים השותפים להיערכות ותיאום ביניהם.

247 החלטת ממשלה מס' 828 של הממשלה ה-36 מיום 19.12.2021; החלטת ממשלה מס' 60 של הממשלה ה-37, מיום 22.01.2023

- ה. ביצוע מעקב וביקורת על יישום הנחיות והתקדמות כל הגורמים בהכנות לאירוע.
- ו. הכרעה במחלוקות בין גורמים שונים, אם יתעוררו.

## ב. הגוף המנהל

כאמור בפרק 10, אנו ממליצים כי הגוף שיופקד על ניהול המתחם יפעל תחת השר האחראי ויהיה אחראי גם על ההילולה בל"ג בעומר, כמו גם על אירועים מרובי משתתפים אחרים המתקיימים במועדים שונים באתר. גוף זה הוא שיישא באחריות הביצועית לכל האירועים במתחם מירון, הכול בכפוף להנחיית השר ולהוראותיו.

אנו ממליצים כי לארגון ההילולה ולניהולה ימנה הגוף המנהל גורם מקצועי המנוסה בניהול אירועים רבי-משתתפים, לממונה ("פרויקטור"). הממונה יפעל בכפיפות לגוף המנהל.

## ג. מתווה האירוע

4. אנו ממליצים כי מתווה ההילולה יגובש בשים לב לעקרונות שנפרט.

### 1. קביעת מספר יעד מרבי וויסות קהל

אנו ממליצים כי בכל שנה ייקבעו מספרי יעד מרביים לתפוסת הקהל באתר קבר הרשב"י בעת ההילולה. תכנון ההילולה וניהולה יהיו בהתאם למספרי היעד שייקבעו. מספרי היעד יקבעו על בסיס הוראות הבטיחות ותקני הבטיחות המתאימים בנוגע לתפוסת קהל ולתנאי התשתית במקום.

אנו ממליצים להמשיך את השימוש בתכנון מערך התחבורה לשם ויסות כמות הקהל במתחם מירון ושליטה בה. תכנון הוויסות והשליטה צריך להיעשות מראש ולא בדיעבד. כלומר, יש להשתמש במערך התחבורה כדי לווסת את הגעת הקהל למתחם כך שכמות הקהל באירוע לא תעלה בכל רגע נתון על מספרי היעד שייקבעו לפי דרישות הבטיחות. השימוש באפשרות של עצירת התנועה כדי לצמצם את כמות הקהל ייעשה במקרים חריגים בלבד, ולאחר שמוצו כל אפשרויות הפעולה האחרות.

## 2. הדלקות ואירועים נוספים במהלך ההילולה

אנו ממליצים כי, כפי שהיה בשנתיים האחרונות, בהילולה בל"ג בעומר באתר קבר הרשב"י תתקיים הדלקה מרכזית קצרה אחת בלבד, על גג הציון, בידי האדמו"ר מבויאן.

5. כדי להביא לפיזור בטיחותי של הקהל ולמנוע צפיפות, את קיום ההדלקות הנוספות ואת מיקומן יקבע הממונה (פרויקטור) בתיאום עם הגורמים המתאימים ובהתאם לכמות הקהל הצפויה בהן,



לפי הפירוט הזה:<sup>248</sup>

- א. במעגל הראשון ובמעגל השני לא יתקיימו הדלקות נוספות.
- ב. במעגל השלישי יתקיימו הדלקות בסדר גודל קטן עד בינוני בלבד.
- ג. במעגל הרביעי יתקיימו יתר ההדלקות.

אנו ממליצים כי המעגל הראשון והשני, קרי: אתר קבר הרשב"י (ציון הקבר והשטחים שצמודים לו), יוקדשו לצורכי תפילה ולימוד, תוך הכשרת תנאי השטח לכך באמצעות תוספת אוהלים המיועדים לתפילה, מצללות וכיו"ב.

6. טקסי "חלאקה" וריקודי שמחה יוכלו להתקיים במעגל השני. יתר האירועים יתקיימו במעגל השלישי והרביעי.

### 3. הכנת מזון והסעדה

כדי לשמור על בטיחות הקהל בהילולה ועל קדושת המקום, אנו ממליצים כי בכל שטח האתר (המעגלים הראשון והשני) לא תתאפשר הכנת מזון או הסעדה לאורך כל השנה.

7. במהלך ההילולה הכנת מזון וחלוקתו יתאפשרו רק במעגל הרביעי. ביתר השנה יתאפשרו הכנת מזון וחלוקתו גם במעגל השלישי.

### 4. ניהול קהל בציון הקבר

8. ציון הקבר מעמיד אתגר בטיחותי המחייב לנהל את הקהל תוך הקפדה על כמות הקהל במבנה הציון בכל זמן נתון, הכול בהתאם לשיקולי בטיחות שיקבע מהנדס בטיחות. אנו ממליצים להמשיך לבחון חלופות לאופן ניהול הקהל בציון, תוך שמירה על הגבלת כמות הקהל בזמן נתון בהתאם לשיקולי הבטיחות כאמור ועידוד תחלופה של הקהל כך שיתאפשר לכל הציבור המבקש להיכנס לציון לעשות זאת.

אנו ממליצים לקיים הסברה מקדימה ונרחבת באשר לחשיבות שיתוף הפעולה של הציבור בנוגע לזרימת הקהל בציון. אנו ממליצים לשתף בה את מנהיגי הציבור, ובמיוחד את מנהיגי הציבור החרדי, תוך הדגשת המסר בדבר הרצון לאפשר לכל המעוניין בכך לפקוד את הציון למשך זמן סביר, תוך שמירה על שלום הציבור. כשם שאדם אחד מבקש להתפלל בציון, כך מבקשים לעשות רבבות נוספים. צמצום משך השהות בציון, תוך התחשבות באחר, הם בבחינת מצוות "ואהבת לרעך כמוך" ויאפשרו לכל מי שחפץ בכך להשתתף בהילולה תוך שמירה על בטיחות.

אנו חוזרים על המלצתנו בהמלצות הביניים כי ניהול הקהל בציון יעשה באמצעות סדרנים

248 ראו בפרק 4 את הגדרת המעגלים.

וסדרניות מן המגזר החרדי אשר יוכשרו ויתודרכו למשימה זו. נוכחנו כי יישום המלצה זו הפחית את חיכוכי העבר בין קהל המתפללים לסדרנים ולסדרניות והגביר את שיתוף הפעולה של קהל המבקרים בציון. אנו ממליצים לפעול כך גם בעתיד.

#### ד. הסדרה חוקית

9. בפרק 10 המלצנו כי כל היבטי ניהול המתחם יוסדרו בחקיקה ייעודית. המלצנו גם להסדיר את ההיבטים המשפטיים הקשורים בהילולה בל"ג בעומר.

החקיקה הנוגעת להיערכות לקראת ההילולה היא דחופה ויש להחיש. נוכח הדחיפות יש לפעול במידת הצורך לחוקק הוראת שעה לניהול ההילולה, עוד קודם להשלמת הליך החקיקה הכולל, כפי שנעשה לקראת ההילולות שהתקיימו לפי המלצות הביניים.

#### ה. הרחבת השטח הפנוי לתכנון ההילולה

הגדלה מרבית של השטח הפנוי לשימוש הקהל בהילולה תיצור אפשרויות חדשות לתכנון ההילולה ולניהול בטוח, מסודר ושמח שלה. אנו ממליצים לנקוט את כל הצעדים הנדרשים לשם כך, ובכלל זה הצעדים שנפרט. ההמלצות בפרקי הדוח הנוגעות לשטחים אחרים, משלימות פרק זה.

10. לאחר האסון הכבד נעשו מאמצים משמעותיים להסיר מפגעי בטיחות בשטח האתר. הוסרו ופנו 65 מבנים אשר נבנו באופן בלתי חוקי, ועשרות אלמנטים נוספים אשר היו בשטח ואשר סיכנו את הקהל וצמצמו את השטח הפנוי. גורמי האכיפה נדרשים לפעול נמרצות כדי להביא פעולות אלו לכדי סיום ולפנות כל מי שמחזיק בשטחים או מבנים באתר שלא כדין, לטובת בטיחות המבקרים בהילולה ובימי שגרה. כעולה מדיווח של רשות האכיפה במקרקעין, ב-10.1.2024 נותרו במקום שמונה מבנים בלתי חוקיים.<sup>249</sup>

11. נוסף על כך, אנו שבים וממליצים כי, בהתאם להמלצתנו בהמלצות הביניים ולהמלצות שנביא בפרק 12, במהלך כל השנה, וביתר שאת בהילולת ל"ג בעומר, לא תתאפשר שום שהייה הכוללת לינה ומגורים, לרבות באוהלים זמניים, במעגל הראשון (ציון הקבר) ובמעגל השני.

12. למדנו כי בעקבות המלצות הביניים של הוועדה, בהילולה בהתשפ"ג צורף "מתחם 89" הסמוך למושב מירון לשטח שעמד לרשות ההילולה, וכי הדבר סייע בתכנון האירוע ותרם לפיזור צפיפות הקהל במהלכו. אנו שבים וממליצים כי תיבחנה כל האפשרויות להגדיל את השטח שעומד לרשות האירוע, כגון "מתחם 89", מתחם השטח של הר יהויריב וכל שטח אחר אשר תומך במטרת הגדלת השטח העומד לרשות ביצוע ההילולה. בהקשר זה אנו ממליצים גם להקים תשתיות קבועות חלף

249 מכתב ממר פבלו אספינו, מנהל מחוז צפון ברשות האכיפה במקרקעין, בנושא פעולות האכיפה במתחם קבר הרשב"י (10.1.2024).

תשתיות זמניות, במידת האפשר.

13. נוסף על כך, אנו חוזרים על ההמלצה לפעול לצירוף השטח ישיבת "בני עקיבא מירון" פועלת בו כיום, שצמוד לאתר קבר הרשב"י ושגדול ממנו משמעותית, לשטח שמשמשים בו בהילולה. בכוחו של שטח זה להגדיל רבות את השטח העומד לרשות מארגני האירוע כדי לקיים הילולה בטוחה ושמחה. אנו ממליצים כי שטח זה ישמש לצרכים הקשורים לאתר קבר הרשב"י במהלך השנה כולה, וכי ישיבת "בני עקיבא" תפונה לשם כך מהמקום, כפי שנפרט בפרק 12.

## פרק 12: היבטי תכנון

1. ב-24.1.2022, כחצי שנה לאחר האסון, פורסמה לתוקף ברשומות תוכנית מתאר מקומית מספר 209-0263913 לאתר קבר הרשב"י (להלן: תוכנית המתאר או התוכנית).<sup>250</sup> כפי שפורט בפרק 5, התוכנית קיבלה תוקף לאחר שנים ארוכות של ניסיונות להסדיר תכנונית את האתר.
2. אישור התוכנית ופרסומה הם צעד משמעותי ביותר אשר מאפשר לתת מענה לצרכים קריטיים בפיתוח האתר ובשיפורו, בשים לב למעמדו בתור מקום קדוש ולקהל הרב מאוד שמגיע אליו. לאחר תקופה ארוכה שבה מצב האתר היה קשה ביותר, נדרשת עתה פעילות נמרצת להביאו למצב ראוי.
3. לצד זאת אנו סבורים שבמספר נקודות התוכנית שאושרה אינה נותנת פתרון מספק לאתגרים הקשורים בניהול האתר. בראש ובראשונה, אנו מתייחסים לכך שהתוכנית לא תוכננה כדי לתת מענה להילולת ל"ג בעומר, כמפורט בדברי ההסבר לתוכנית. אנו סבורים גם שבמספר נקודות פרטניות נדרשים בתוכנית שינויים המתחייבים מאופיו של המקום ומהפעילויות שיש להתיר בו.
4. נוסף על מספר תיקונים בתוכנית הקיימת, אנו סבורים כי יש לחבר לאתר מבחינה רעיונית ותכנונית שטחים נוספים שאינם מצויים בתחום התוכנית, והם ישמשו אותו במהלך השנה כולה, ובפרט בל"ג בעומר.

לכן אנו ממליצים לקדם בדחיפות את מימוש התוכנית התקפה, בכל מקום שאינו סותר את המלצותינו שיובאו להלן. במיוחד אנו ממליצים לקדם בדחיפות את התקצוב, התכנון והביצוע של חלקי התוכנית שהמלצנו לגביהם כבר בהמלצות הביניים מאוקטובר 2022: דרך הגישה הצפונית; דרך הגישה הדרומית; שביל הכוהנים הקבוע; מרפסת הכוהנים החדשה; ורחבת הכניסה לציון. למותר לציין כי אין לאפשר מימוש של חלקים בתוכנית שאינם עולים בקנה אחד עם ההמלצות שיובאו.

כמו כן, אנו ממליצים לפעול לעדכן את התוכנית (במקביל למימוש החלקים המתיישבים עם המלצותינו) ולהוסיף שטחים, בהתאם להמלצות שלהלן.

5. נפתח בהצגת התפיסה העקרונית שלנו בקשר לתכנון האתר והרעיון המסדר שהנחה אותנו בגיבוש ההמלצות בפרק זה. לאחר מכן נציג את ההמלצות הפרטניות.

### א. הרעיון המסדר

6. קבר הרשב"י הוא מקום קדוש. יש לו חשיבות דתית ומשמעות רוחנית עמוקה עבור רבים. על כן תכנון האתר ועיצובו צריך שיעשו באופן שהולם את צרכיו בתור אתר דתי שמושך אליו המוני מבקרים. עיקר פעילות האתר היא דתית, להבדיל מתיירות, וגם בתכנון שלו יש להביא זאת בחשבון.

250 הודעה בדבר אישור תוכנית מתאר מקומית מס' 209-0263913, י"פ התשפ"ב 2973.

7. נתון מרכזי הוא מספר המבקרים הרב מאוד שמגיע לאתר בימי שגרה, בימים מיוחדים, ובאירועים המוניים שונים, שהגדול בהם הוא הילולת ל"ג בעומר. מספר המבקרים גדל עם השנים וניתן להניח שהוא צפוי לגדול עוד. כדי שניתן יהיה לאפשר לקהל הרב לבקר במקום בבטחה, יש לפעול להרחיב ככל הניתן את השטח כולו, ובפרט השטח שמשמש ללב הפעילות הרוחנית, ולהתאים אותו לצורכי הציבור.

8. בפרק 4 חילקנו את השטח לארבעה מעגלים עקרוניים. אנו ממליצים כי התכנון יעשה בהתייחס לפעילות המתאימה בכל אחד מהמעגלים, כפי שנפרט.

## ב. המעגל הראשון: מבנה הציון

9. במעגל הראשון נמצא כזכור מבנה הציון, לרבות רחבת הכניסה, החצר הפנימית של המבנה, המדרגות היורדות מהמבנה, גג המבנה, המפלס התחתון של המבנה, מרפסת הכוהנים והישיבה הצמודה למבנה הציון.

10. מבנה הציון הוא מוקד המשיכה המרכזי באתר והלב הפועם של הפעילות הדתית בו. שטח המבנה מוגבל וגם השטחים שצמודים לו אינם גדולים ביחס לכמות הקהל שמגיע למקום. פעמים רבות נוצר עומס קהל המבקש להיכנס לציון, במיוחד במהלך אירועים המוניים. בל"ג בעומר האחרון (התשפ"ג), למשל, המתינו מאות אנשים בתור להיכנס לציון וההמתנה ארכה לעיתים שעה ויותר.

11. נוכח זאת על מבנה הציון לשמש לתפילה וללימודי דת בלבד. פעילויות שאינן מסוג זה, כמו התכנסויות ואירועים שונים, הסעדה ואירוח, אינן מתאימות להתקיים במעגל הראשון והמצומצם, אלא במעגלים רחוקים יותר.

אנו ממליצים כי תוכנית המתאר תעודכן כך שלא יותר במעגל הראשון שימוש שאינו נועד לתפילה או ללימוד. בכלל זה אנו ממליצים להסיר מתאי השטח שנוגעים בדבר שימושים המותרים בתוכנית היום, כגון חדר אוכל, מטבח ומוסדות חינוך.<sup>251</sup>

אנו ממליצים לפנות את החדרים בגג מבנה הציון המשמשים ללינה, לאירוח ולשימושים פרטיים אחרים. את ניהול החדרים ואת הקביעה כיצד הם יוכלו לשמש לתפילה וללימודי דת, יש להפקיד בידי הגוף שינהל את המתחם, לפי המלצתנו בפרק 10.

עוד אנו ממליצים לפנות כל שטח במעגל הראשון שמשמש להסעדה ולהכנסת אורחים, ולהסיר כל תוספת שנבנתה על מבנה הציון המקורי.

251 סעיף 4.1 בתקנון תוכנית המתאר.

## ג. המעגל השני: אתר קבר הרשב"י

12. במעגל השני נמצאים כזכור השטחים שסביב מבנה הציון ואשר בהם הייתה בעבר עיקר הפעילות בהילולת ל"ג בעומר במהלך השנים, לרבות רחבות ההתקהלות: רחבת בויאן; רחבת גנדי; רחבת תולדות אהרון; מתחם המדרון והטרסות המערביות;<sup>252</sup> ורחבת תולדות אברהם.
13. המעגל השני הוא במידה רבה מעגל תומך לתפילה וללימודי הדת שמרוכזים במבנה הציון עצמו. בשל קרבתו למעגל הראשון ומאחר שאין מדובר בשטח גדול, על המעגל השני לשמש, חוץ מתפילה ומלימוד, רק לפעילויות דתיות-רוחניות. בתוך כך ניתן לקיים במעגל זה חגיגות "חלאקה" וריקודי שמחה ספונטניים, כפוף להוראות הגוף שינהל את המתחם ואת ההילולה בל"ג בעומר ולאישורו.

אנו ממליצים כי ממעגל זה יורחק כל גורם מצופף קהל. אנו ממליצים לעדכן את תוכנית המתאר כך שלא יתאפשר לבנות יציעים (טריבונות) קבועים או זמניים בכל שטח המעגל השני.<sup>253</sup>

אנו ממליצים לא לאפשר במעגל השני אירוח ולינה, ושתוכנית המתאר לא תאפשר להקים בו "מתחם משפחות". יש לעדכן את השימושים בתא שטח 560 בתוכנית, שמצוי בהמשך ישיר לרחבות ההתקהלות ממערב, בהתאם להמלצה זו.<sup>254</sup>

אנו ממליצים לעדכן את תוכנית המתאר כך שלא יתאפשרו במעגל השני שימושים שאינם עולים בקנה אחד עם ייעודו האמור של המעגל, כגון חדרי אוכל ומחסנים.<sup>255</sup>

אנו ממליצים כי גם שימושים שתואמים את ייעוד המעגל השני, כמו תפילה ולימוד, יתאפשרו רק במבנים ארעיים, כך שהשטח יהיה פנוי במהלך הילולת ל"ג בעומר. אנו ממליצים לעדכן את תוכנית המתאר בהתאם.

## ד. המעגל השלישי: בני עקיבא ותא שטח 430 בתוכנית המתאר

14. במעגל השלישי נמצאים כזכור השטח שמשמש את ישיבת בני עקיבא והשטח הסמוך לו ממזרח וכן תא שטח 430 בתוכנית המתאר העדכנית. שטחים אלה צמודים לאתר קבר הרשב"י והשימוש בהם צריך להיות בהתאם לקרבתם לאתר ולצורכי הקהל הרב המבקר במקום. מעבר להמלצות שנפרט, נדגיש כי כל תכנון במעגל צריך להיות בזיקה למתחם הציון.<sup>256</sup>
15. גם לאחר פינוי השטחים בשני המעגלים הראשונים כפי שהמלצנו, שטח אתר קבר הרשב"י אינו יכול לספק מענה מלא לקהל הרב שמגיע למקום במשך כל ימות השנה, בימים מיוחדים, ובל"ג

252 תא שטח 560 בתוכנית המתאר.

253 סעיף 4.3 וההוראות על "מתחם 04" בנספח ההוראות המחייב למתחמים (בעמ' 36) לתקנון תוכנית המתאר.

254 סעיף 4.11.2 וההוראות על "מתחם 08" בנספח ההוראות המחייב למתחמים (בעמ' 38) לתקנון תוכנית המתאר.

255 סעיף 4.3.1 לתקנון תוכנית המתאר.

256 כאמור, לדוגמה, בסעיף 4.4.1 לתקנון תוכנית המתאר.

בעומר בפרט. כפי שציינו, מספר המבקרים באתר גדל עם השנים וניתן להניח שהוא צפוי לגדול עוד. יש להיערך כבר עתה למתן מענה מלא וראוי לקהל המבקרים – הן הנוכחיים הן אלה הצפויים בעתיד – ולצרכיו.

על כן אנו ממליצים לצרף לאתר קבר הרשב"י, כפי שכבר המלצנו בהמלצות הביניים מאוקטובר 2022, את כל השטח שמשמש כיום את ישיבת בני עקיבא, הן האזור הבנוי הן האזור הפתוח.

שטח זה צמוד לאתר קבר הרשב"י וגודלו כ-34,000 מ"ר. הוא גדול בערך פי 1.5 משטח אתר קבר הרשב"י כולו כפי שהוא היום. חלקו של השטח הוחכר בזמנו לישיבת בני עקיבא והותאם לצרכיה לפי הסכם שתוקפו פג. אנו סבורים כי נכון להשתמש בשטח גדול זה, שנמצא כאמור בצמוד לאתר, לטובת הקהל שמגיע למקום ולצרכים שנובעים מכך.

16. ראשית, יש להכשיר בשטח זה אולמות נוספים לתפילה. שנית, בשטח זה ניתן לאפשר פעילויות הסעדה והכנסת אורחים (לרבות הכשרת מטבחים וחדרי אוכל) ולהכשיר מתקנים להתכנסויות ואירועים קטנים, בהתאם לכל דין ולכללים שיקבע הגוף שינהל את המתחם. עם זאת, בהתאם לאמור בפרק 11, אנו ממליצים כי במועדי הילולת ל"ג בעומר לא תתאפשר פעילות במטבחים, בחדרי האוכל ובמתחמי ההסעדה שיוקמו בשטח זה.

17. נוסף על כך, שטח זה יכול לשמש לצורכי ניהול האתר, להקמת תחנת משטרה, לפעילות של ארגוני עזרה ראשונה והצלה, לאזורי תפעול וכיו"ב.

נדגיש בהקשר זה כי המלצתנו נובעת אך ורק מתנאי השטח ומצורכי אתר קבר הרשב"י. היא אינה קשורה לממצאים שנפרט בפרק 22.

אשר לתא שטח 430, אנו ממליצים לשנות את ייעודו ולעדכן את תוכנית המתאר כך שלא תותר בו פעילות "תיירות". בתוך כך, אנו ממליצים כי מתחם המלונאות שמתוכנן במקום יועבר למיקום רחוק יותר מהאתר, מחוץ לשלושת המעגלים הראשונים.

אומנם אירוח ולינה הם שימושים המשרתים את המבקרים, אולם אין הצדקה לקיים אותם בסמיכות כה קרובה ללב האתר. יש להשאיר את השטח הקרוב כעתודה לצרכים שקשורים יותר לליבת הפעילות באתר, שהיא כאמור פעילות דתית ורוחנית. אנו סבורים כי החשיבות הדתית של אתר קבר הרשב"י וקדושתו אינם מתיישבים עם קיום מתחם נופש ותיירות במקום שבו הוא מתוכנן.

18. על פי התוכנית, לצד מבני מלונאות ונופש ניתן יהיה להקים במתחם גם מבנים נלווים כגון בתי תפילה, מקוואות ומבנים להתכנסות ציבורית ולאירועים. שימושים אלו עולים בקנה אחד עם ייעוד המעגל השלישי, שלפי המלצתנו ישמש לפעילויות תומכות או נלוות לפעילות הדתית והרוחנית באתר. אך כאמור אין להתיר לינה, אירוח ונופש במקום.

אנו ממליצים להכשיר בשטחים שמתפנים באתר או נוספים לו בשלושת המעגלים הראשונים, מקומות נוספים שיוכלו לשמש את הקהל לצורכי תפילה ולימוד.

אנו ממליצים לעדכן את תוכנית המתאר כך שבמעגל השלישי יותרו רק שימושים שהם בזיקה לאתר קבר הרשב"י ויבוטלו כל השימושים האחרים.

## ה. המעגל הרביעי: שטחים עוטפים

19. צרכים נוספים שנובעים מאופי הפעילות באתר, ושלא ניתן לספק להם מענה מלא בשלושת המעגלים הראשונים, נכון שיקבלו מענה בשטחים מרוחקים יותר.
20. למשל, צורך מרכזי שעולה בעיקר באירועים המוניים באתר, קשור להקצאת שטחים לתפעול מערך התחבורה. בין השאר, מדובר בשטחים רחוקים המשמשים חניוני ביניים בהילולה בל"ג בעומר, ושטחים סמוכים למושב מירון המשמשים את מפעילי התחבורה הציבורית. בשנים האחרונות שימשו לכך שטחים ממזרח למושב ולכביש 866.
21. בהילולת ל"ג בעומר התשפ"ג הוכשר לשימוש מתחם הנמצא מצפון לצומת מירון ולכביש 89 (להלן: מתחם 89). במתחם זה הוסדרו תשתיות זמניות, לרבות אוהלים להכנסת אורחים בהיקפים גדולים, במות לאירועי הדלקה, יציעים ומתקנים נוספים. על פי הפקת הלקחים והמסקנות מהאירוע – כפי שהוצגו לנו – המתחם תרם רבות להצלחת ההילולה ולהקטנת צפיפות הקהל.
22. השטחים המשמשים את מערך התחבורה מדי שנה ומתחם 89 בשנה שעברה הוכשרו על בסיס זמני. הדבר כרוך בעלויות גבוהות ומונע תכנון לטווח ארוך.

אנו ממליצים לנקוט את הצעדים הנדרשים כדי לשייך לאתר קבר הרשב"י מבחינה תכנונית שטחים לשימושים מסוג זה. השטחים יכולים להיות אותם שטחים ששימשו לכך בשנה שעברה, אם יינקטו הפעולות הנדרשות בהתאם לכל דין, או שטחים אחרים במעגל הרביעי שיימצאו מתאימים לכך.

23. פרט לשימוש בשטחים אלה לצורך אירוע ההילולה בל"ג בעומר, אנו ממליצים כי הם ישמשו במהלך השנה לפעילויות שהמלצנו להרחיק מהאתר עצמו. בפרט, אנו מתייחסים לפעילויות שקשורות לתיירות, לנופש וללינה. ניתן, למשל, לאתר באותם שטחים מקום מתאים למתחם המלונאות שהתייחסנו אליו. ניתן להתיר בשטחים אלה פעילויות נוספות, כגון מסחר ורוכלות. מומלץ לתכנן את השטחים הללו כך שהציבור כולו יוכל להשתמש בהם במהלך השנה (לאו דווקא רק בזיקה לאתר קבר הרשב"י). יש לבצע את התכנון במעורבות הגוף שינהל את המתחם, לפי המלצתנו בפרק 10.
24. אנו מותירים את מלאכת איתורם של שטחים נוספים מסוג זה לגורמי השטח ולגורמי המקצוע. נזכיר רק כי בהמלצות הביניים מאוקטובר 2022 התייחסנו לשטח שחלה עליו תוכנית מתאר ג/7438 ושנמצא בבעלות רשות מקרקעי ישראל (מתחם הר יהורייב). על פני הדברים, שטח זה



מיועד בתוכנית המתאר לייעודים דומים לאלו שייחדנו למעגל הרביעי: לינה, מסחר ופעילות תרבות ותיירות. תוכנית ג/7438 לא מומשה, ואנו מציעים כי הגורמים הרלוונטיים ישקלו לערוך בה שינויים ולהתאימה לצרכים שנדונו בחלק זה, בתור שטח עוטף לאתר קבר הרשב"י.

## פרק 13: הסדרה חוקית של אירועים רבי-משתתפים

1. האסון שהתרחש בהילולת ל"ג בעומר בהתשפ"א היה האסון האזרחי הגדול ביותר שידעה מדינת ישראל. אולם לדאבון הלב הוא לא היה האסון הראשון, ואף לא האחרון, שהתרחש באירוע רבי-משתתפים בישראל. קדמו לו, בין היתר, אסון פסטיבל ערד ב-1995, שבו נמחצו למוות שלושה בני נוער; אסון המכביה ב-1997, שבו נהרגו ארבעה ספורטאים בהתמוטטות גשר; אסון אולם ורסאי ב-2001, שבו נהרגו 23 בני אדם בקריסת רצפה; ואסון הר הרצל ב-2012, שבו נהרגה קצינת צה"ל בעקבות התמוטטות מבנה תאורה. שבועות ספורים לאחר האסון בהילולה נהרגו שלושה בני אדם בהתמוטטות טריבונה באירוע שהתקיים בערב חג השבועות בבית כנסת בגבעת זאב.

2. בעקבות חלק מהאירועים מונו ועדות חקירה או בדיקה שונות. בפרט, בעקבות אסון ערד מונו שלוש ועדות שונות, בהן ועדה בין-משרדית שהתבקשה להמליץ על הסדרה מקיפה של תחום האירועים רבי-המשתתפים. המלצותיה של הוועדה, שכללו הצעה לנוסח חקיקה מפורט, הוגשו ב-1999, והממשלה החליטה "לקדם בדחיפות את הליכי החקיקה בהתאם להמלצות בדו"ח".<sup>257</sup> החלטה זו לא יושמה, וניסיונות חוזרים ונשנים להסדיר את התחום לא צלחו.

3. למרות המלצות, דיונים והחלטות – במשך כשלושה עשורים נותר התחום בלתי מוסדר. תהליכים שהתחילו בשנות ה-90 של המאה הקודמת טרם הגיעו לסיומם ומחלוקות שנפרסות על פני עשורים טרם הוכרעו. אפילו ביחס לתחומים אחרים שבהם נתקלנו בדפוסים של הימנעות מקבלת החלטות, דחינות ועמימות מערכתית – מדובר בפרק זמן קיצוני וחריג.

4. נעמוד על עיקרי הדברים.

### א. התשתית החוקית לקיום אירועים רבי-משתתפים

5. כפי שעולה מחוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה שהתייחסנו אליה בפרק 6, התשתית החוקית לקיום אירועים רבי-משתתפים מוסדרת בשני חוקים עיקריים: חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968, וחוק הבטיחות במקומות ציבוריים, התשכ"ג-1962.<sup>258</sup> נוסף על כך, הוראות חוק שונות חלות לפי העניין, כגון הוראות פקודת המשטרה בעניין "אספות ותהלוכות",<sup>259</sup> הוראות בעניין סמכויותיה הכלליות של המשטרה לשמור על שלום הציבור<sup>260</sup> והוראות מתאימות בידי התכנון והבנייה.<sup>261</sup>

### 1. חוק רישוי עסקים

6. ההסדר בחוק רישוי עסקים הוא המקיף מבין שני ההסדרים, אולם הוא מוגבל בתחולתו רק לאירועים רבי-משתתפים שהם בגדר "עסק" על פי החוק.<sup>262</sup> בלי להיכנס לפרטי ההגדרה, שאינם

<sup>257</sup> החלטה 482 של הממשלה ה-29 "דו"ח צוות בינמשרדי לנושא אירועים המוניים מספטמבר 1999" (22.7.2001).

<sup>258</sup> חוות דעת של היועץ המשפטי לממשלה "מערכת הדינים החלה על ההילולה במירון" (29.8.2021).

<sup>259</sup> סימן ב' בפרק ששי לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971.

<sup>260</sup> למשל סעיפים 3–5 לפקודת המשטרה.

<sup>261</sup> למשל פרק ט' לתקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), התש"ל-1970.

<sup>262</sup> החוק אינו מגדיר במפורש מהו עסק. רע"פ 4270/03 מדינת ישראל נ' תנובה, מרכז שיתופי לשיווק תוצרת חקלאית בישראל בע"מ, פ"ד נט(3) 673 (2004).

נחוצים לעניין, נציין כי בכך מוציא החוק מתחולתו אירועים שונים שאינם בגדר עסק, כגון סוגים שונים של אירועים דתיים,<sup>263</sup> טקסים שונים ואירועי מחאה למיניהם.

7. כיום כדי לקבל רישיון עסק לקיום אירוע רב-משתתפים תחת כיפת השמיים, נדרש מבקש הרישיון לעמוד בתנאי פריט 7.7.ה של המשטרה. הפריט כולל רשימה ארוכה של תנאים, ובהם תנאים בעניין תפוסת קהל, דרכי מילוט, מעברים ונושאים אחרים הקשורים בבטיחות. תנאי מרכזי הוא קבלת אישור של "בעל מקצוע" ולפיו מקום האירוע "אינו מהווה סיכון בטיחותי למשתמשים בו" והוא עומד בכל הדרישות הקבועות בפריט 7.7.ה ובדיני התכנון והבנייה. בעל המקצוע יכול להיות מתחומים שונים, ואינו חייב להיות בעל ניסיון או השכלה רלוונטיים בתחום האירועים רבי-המשתתפים.<sup>264</sup>

## 2. חוק הבטיחות במקומות ציבוריים

8. חוק הבטיחות מתייחס פרטנית לאירועים רבי-משתתפים מסוגים שונים. נקודת המוצא בחוק היא "אסדרה עצמית". כלומר, החובה לדאוג לבטיחות חלה בראש ובראשונה על מארגן האירוע, ורק לאחר מכן ובמידה מוגבלת על הרשויות השונות.
9. נוסח החוק מסורבל וארכאי, והוא מסדיר תחומים מסוימים בלבד. החוק מטיל בנסיבות מסוימות חובה למנות "אחראי בטיחות". אולם אין דרישת ניסיון או ידע מקצועי, וכל תושב ישראל בגיר יכול לשמש בתפקיד. אחראי הבטיחות נדרש, למשל, לקבוע את תפוסת הקהל באירוע ולמנוע מהמשתתפים "להצטופף... באופן העלול לסכן את הבטיחות".
10. החוק מקנה למשטרה סמכות להתערב במקרה שבו מופרות הוראות החוק או התקנות. אולם סמכות זו מוגבלת, וממילא, כאמור, ההסדרה בחוק חלקית.

## ב. האחריות לבטיחות לפי חוק רישוי עסקים

11. חוק רישוי עסקים נמצא באחריותו של שר הפנים, אולם החוק מטיל אחריות לתחומים מסוימים על שרים שונים. בהתאם לחוק, שר העבודה אחראי על "בטיחות של הנמצאים במקום העסק או בסביבתו", והשר לביטחון הפנים אחראי על "מניעת סכנות לשלום הציבור והבטחה מפני שוד והתפרצות".<sup>265</sup> האחריות של כל שר לתחומו היא רק ביחס לעסקים מסוג מסוים ששר הפנים קבע בצו כי לשרים אלו תהיה אחריות עליהם.
12. לאחר אסון פסטיבל ערד התעוררה מחלוקת בין המשטרה למשרד העבודה בעניין האחריות לבטיחות בעסקים על פי החוק. משרד העבודה טען שאחריותו חלה רק על בטיחותם של העובדים בעסק, ושהמשטרה אחראית לבטיחות בהיבטים אחרים מתוקף אחריותה למניעת סכנות לשלום הציבור. המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ), עו"ד מני מזוז, דחה עמדה זו וקבע כי משרד

<sup>263</sup> ראו את הדיון בפרק 6 בנושא תחולת חוק רישוי עסקים על ההילולה.

<sup>264</sup> סעיף 1(יד) לדרישות המשטרה לפי פריט 7.7.ה.

<sup>265</sup> סעיף 1(א) (3) ו-1(ב) (3), (א) (2) ו-2(ב) (2) לחוק רישוי עסקים.

העבודה אחראי לבטיחות כל הנמצאים במקום העסק, ולא רק לבטיחות העובדים. עוד נקבע כי מתוקף כך אחראי משרד העבודה להבטיח את תקינותם של מתקנים במקום העסק.<sup>266</sup>

13. עם זאת, על רקע התנגדות משרד העבודה לא נקבע בצו רישוי עסקים<sup>267</sup> כי קבלת רישיון עסק לעריכת אירוע רב-משתתפים טעונה אישור של שר העבודה לשם הבטחת בטיחות הנמצאים במקום. בפועל, כפי שצינו לעיל, בפריט 7.7.ה המשטרה דורשת מבעל עסק תנאים שקשורים בבטיחות, ובכלל זה בתקינותם של מבנים, אף שלפי חוות הדעת של מזוז, העניין היה צריך להיות בתחום אחריותו של משרד העבודה.

14. בינואר 2022 פנינו למשרד העבודה (אז משרד הכלכלה) בבקשה לקבל פירוט בעניין הצעדים שנקט למימוש אחריותו כפי שנקבעה בחוות הדעת. במענה תיאר משרד העבודה שנים ארוכות של דיונים, עבודות מטה, תכתובות, ועדות והצעות שונות. בשורה התחתונה, **במשך כמעט 30 שנה עשה משרד העבודה כל שאל ידו כדי להרחיק עצמו מהנושא וסירב לממש את אחריותו.**

15. החסר בהגדרת האחריות על תחום הבטיחות ובמימוש אחריות זו הועלה פעם אחר פעם ולא קיבל מענה. הוא נדון בהמלצות הצוות הבין-משרדי לאירועים רבי-משתתפים שהוקם בעקבות אסון ערד. הצוות בחן המלצות של שתי ועדות בדיקה בעניין ושל ועדה שבדקה את אסון המכביה, והמלצותיו אומצו בהחלטת ממשלה.<sup>268</sup> הנושא הגיע לשולחנו של מנכ"ל משרד ראש הממשלה ושל גורמים בכירים אחרים במשרד ראש הממשלה פעמים רבות. הוא הודגש במכתבה של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ), עו"ד דינה זילבר, למנכ"ל משרד ראש הממשלה, הראל לוקר, שנושא את הכותרת "צורך בהכרעה דחופה..." ושמפורטים בו המחלוקת בין המשרדים והצורך להכריע בה. במכתב צוין כי הנושא אינו נוגע רק לאירועים רבי-משתתפים, אלא לסוגי עסקים נוספים, וכי מדובר בעניין של שמירה על חיי אדם.<sup>269</sup> ועדיין, הנושא לא הוסדר.

אנו ממליצים כי האחריות לבטיחות על פי חוק רישוי עסקים תוסדר, על כל המשתמע מכך. בפרט, יש לבחון אם נדרש להגדיר ש"בטיחות של הנמצאים במקום העסק או בסביבתו" היא מטרת רישוי של סוגי עסק נוספים. המצב שבו גוף ממשלתי מסרב לממש את אחריותו כפי שהגורמים המוסמכים קבעו אותה, וכתוצאה מכך תחום שעניינו חיי אדם נותר יתום ובלתי מוסדר – בלתי מתקבל על הדעת.

266 חוות דעת של המשנה ליועמ"ש (ייעוץ) מני מזוז "שלום הציבור" לבטיחות במקום עסק – תיחום הסמכויות בין המשטרה למשרד העבודה והרווחה לעניין עסקים טעוני רישוי" (15.7.1996); חוות דעת של המשנה ליועמ"ש (ייעוץ) מני מזוז "צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי) (תיקון), התשנ"ח-1998" (10.6.1998).

267 צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשע"ג-2013.

268 החלטה 482 של הממשלה ה-29 "דו"ח צוות בינמשרדי לנושא אירועים המוניים מספטמבר 1999" (22.7.2001).

269 מכתב מעו"ד דינה זילבר, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ), להראל לוקר, מנכ"ל משרד רה"מ (4.6.2013).

## ג. הבטיחות - מקצוע

16. כפי שצוין, כדי לשמור על בטיחות הקהל באירועים רבי-משתתפים, דורשת המשטרה ממבקש הרישיון להמציא אישור של "בעל מקצוע" בנושא בטיחות האתר. בעל המקצוע נדרש להגיש חוות דעת בעניין תפוסת הקהל באתר בהתחשב בשטחו ובמספר היציאות בו, עמידתו בדרישות פריט הרישוי והיותו בטוח לשימוש. נדרש גם שבעל המקצוע יספק אישורי בטיחות פרטניים לגבי תקינות המבנים הארעיים והחשמל באתר.

17. סיכוני הבטיחות באירוע רב-משתתפים הם מתחומי מקצוע שונים. חלקם קשורים בתנועת קהל ובתוואי השטח, ואחרים קשורים בתשתיות שונות: מבנים, חשמל, גז וכיו"ב. האחריות לבטיחות דורשת הבנה של תחומים שונים ויכולת לתכלל עבודה של מומחים מתחומים אלה.

18. כיום אין נדרשים הכשרה ייעודית או רישיון ייעודי כדי לשמש "בעל מקצוע". בתפקיד יכולים לשמש הנדסאי בניין ואדריכלות, מהנדסים ואדריכלים מסוגים שונים וממוני בטיחות בעבודה שמוסמכים על פי חוק ארגון הפיקוח על העבודה, התשי"ד-1954, והתקנות שהותקנו מכוחו. במכתב ששלחה המשטרה למשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ), עו"ד מייק בלס, בדצמבר 2010 צוין:

[תנאי ההכשרה] איננו מספיק בהיבט המקצועי. תחום הבטיחות הינו תחום רחב, חוצה דיסציפלינות, הנוגע במגוון רחב של תחומים - החל מקונסטרוקציה, מתקני הרמה, דרך דרכי גישה לרכבי הצלה ומילוט, כבאות, תאורה, מערכת כריזה ושילוט, יציאות חירום וכלה בתפוסת קהל. העיסוק בו מחייב השכלה בתחום ההנדסה הרלבנטי וכן ניסיון מקצועי מוכח. אין ספק כי חלק מהקריטריונים דלעיל אינם מבטיחים זאת.<sup>270</sup>

19. במהלך דיוני הוועדה נשמע בהקשרים שונים, ובין היתר בהקשרים של פריט 7.7.ה, הביטוי "מהנדס בטיחות". למען הסר ספק, מהנדס בטיחות הוא מי שרשום במדור הנדסת בטיחות ברשם המהנדסים והאדריכלים. אין קשר בין רישום זה להכשרה שנדרשת כדי לשמש "בעל מקצוע" בתחום הבטיחות באירועים רבי-משתתפים. מונחים שונים ששמענו הם "ממונה בטיחות", "יועץ בטיחות" ו"אחראי בטיחות". ריבוי המונחים והשימוש בהם בהקשרים שונים, ובפרט בהקשרי פריט 7.7.ה, הוא מטעה.

20. ב-19.7.2018 התקבל חוק רישוי עסקים (תיקון מס' 34), התשע"ח-2018. הוא הוסיף את סעיף 3(א) (2) לחוק רישוי עסקים, ולפיו "לא יינתן רישיון או היתר זמני לעסק של עינוג ציבורי שהוא אירוע מרובה קהל... אלא אם כן אישרה המשטרה כי לאירוע ניתן אישור לעניין קיום סידורי הבטיחות הדרושים לקיומו, מאת מורשה בטיחות שהרשה לעניין זה שר העבודה...". תיקון זה מטיל על משרד העבודה את האחריות להסדיר את ההכשרה המקצועית של מקצוע "מורשה הבטיחות" באירועים רבי-משתתפים, ומותיר את המשטרה הגורם האחראי על קבלת האישור מטעמו. התיקון

270 מכתב מעו"ד פקד תמר ליברטי לעו"ד מייק בלאס (7.12.2010). באותה עת אפשרה המשטרה גם ל"ממונה מניעת דליקות" מטעם רשות הכבאות ולמהנדסים הרשומים בכל המדורים לתתם על "אישור בעל מקצוע".

התקבל בתור פתרון חלקי למחלוקת בין הגופים בעניין האחריות לבטיחות.<sup>271</sup>

21. דא עקא, נקבע כי התיקון ייכנס לתוקף "שלוש שנים מיום התחילה או במועד שבו הורשה מורשה בטיחות... לפי המאוחר". משרד העבודה טרם הסדיר את התנאים לאסדרת המקצוע, ואף "מורשה בטיחות" עוד לא הוסמך.<sup>272</sup> הוזה אומר, חמש שנים וחצי חלפו, התיקון טרם נכנס לתוקף, והאסדרה המקצועית של תחום הבטיחות באירועים רב-משתתפים נותרה בריק.

22. יתר על כן, התיקון, אם ייכנס לתוקף, יחול אך ורק על אירועים לפי חוק רישוי עסקים. כפי שצינו, באירועים על פי חוק הבטיחות במקומות ציבוריים יכול כל תושב ישראל מעל גיל 18 לשמש "אחראי בטיחות".

23. אין לנו אלא לחזור על מה שוועדת החקירה הממלכתית שהוקמה בעקבות אסון ורסאי, קבעה כבר לפני למעלה מ-20 שנים:

מצב שבו בפועל העוסקים בו עלולים להיות הדיוטות, הוא שילוב הרסני שיש בו פוטנציאל לכשלים בטיחותיים. הדברים קשים שבעתיים נוכח חוסר הבקאות של רבות מהרשויות הרלוונטיות בנושאים אלו, ונוכח הסתמכותן על אישור תקינות של יועצי בטיחות שיכולים להיות חסרי ידע והכשרה מתאימים. אין לך המחשה טובה יותר למצב של "המלך עירום".

...

נקל לשער את ערכו של אישור הניתן על-ידי מי שאין יודע מהי הכשרתו והבנתו, כשהאישור מתיימר לאשר שהמצב תקין.<sup>273</sup>

אנו ממליצים לסיים בהקדם האפשרי את ההליכים להסדרת ההסמכה של "מורשה בטיחות" באירועים רבי-משתתפים ולהביא לכניסתו לתוקף של תיקון 34 לחוק רישוי עסקים. בין השאר, יש לפתח אמות מידה מקצועיות להתנהלות של בעל מקצוע זה, ולהבטיח שהוא מוכשר בניהול קהל ובתכלול עבודת הבטיחות הנדרשת לקראת קיום אירוע רב-משתתפים.

## ד. אירועים שאינם טעוני רישוי

24. על אף כל החסרונות שתוארו, מצב ההסדרה של אירועים טעוני רישוי הוא ככלל טוב בהרבה מאשר מצב ההסדרה של אירועים שאינם טעוני רישוי ושמסדרים רק בחוק הבטיחות במקומות ציבוריים.<sup>274</sup>

271 במקור היה התיקון אמור להיות "צעד ראשון" לקראת העברת הסמכות למשרד העבודה. כיום משרד העבודה רואה בו, על פי המכתב שקיבלנו, הכרעה סופית בעניין. המשטרה אינה רואה בו פתרון, אלא רק שיפור מסוים.

272 תזכיר חוק אסדרת העיסוק במקצוע מורשה בטיחות באירועים מרובי קהל, התשפ"ב-2022, הופץ בסוף ינואר 2022.

273 דברים אלו נאמרו בהקשר לנוהג הכללי של הסתמכות על אישור "יועצי בטיחות" לא מוסמכים בענף הבנייה, ולאחר מכן בהתייחסות פרטנית לאישורים שניתנים בתחום האירועים רבי-המשתתפים. ועדת החקירה הממלכתית לעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים ציבור **דין וחשבון** פסקאות 9.19 (בהקשר הכללי), 11.71 (בהקשר של אירועים רב משתתפים) (2003).

274 למעט אירועים המוגדרים "אסיפות" או "תהלוכות" לפי פקודת המשטרה, שלגביהם יש הסדרה פרטנית.

25. הקושי בהסדרת אירועים אלו נובע מכמה גורמים. ראשית, היקף הנושאים המוסדרים בחוק הבטיחות ובתקנות על פיו נמוך משמעותית מהיקף הנושאים המוסדרים בדרישות לפי פריט 7.7.ה, והגדרת בעלי התפקידים ואחריותם עמומה יותר. כפי שתיאר היועץ המשפטי למשטרה במכתב לוועדה: "מדובר בחוק ישן, עמום וחסר, שכלל הידוע לנו הרשויות לא פועלות על פיו, ההגדרות שקבועות בו קשות להבנה וספק האם הן מתאימות למציאות כיום".<sup>275</sup>

26. קושי נוסף הוא שלעיתים אין "מארגן" לאירוע ואין גורם שניתן לדרוש ממנו לעמוד בתנאים לשם קיום האירוע. נוסף על כך, מדובר בדרך כלל באירועים ללא עלות, מה שעשוי להקשות על הערכת כמות הקהל שתגיע. לבסוף, במקרים רבים יש בקיום האירועים משום מימוש של זכויות יסוד כגון חופש הדת והפולחן או חופש הביטוי. הגבלה של זכויות יסוד באמצעות הטלת תנאים שונים צריכה להיעשות בזהירות ובמידה הנדרשת לשמירה על חיי אדם.

27. הצוות הבין-משרדי להסדרת תחום האירועים רבי-המשתתפים שהוקם בעקבות אסון ערד, עמד על מה שחסר בחוק הבטיחות, והמליץ לבטלו ולתקן את חוק רישוי עסקים כך שיחול גם על אירועים מתוכננים שאינם בגדר "עסק".<sup>276</sup> ועדת החקירה הממלכתית שהוקמה בעקבות אסון ורסאי עמדה גם היא על הבעיות בהסדר הקיים: "אי-ודאות ומצבים מעורפלים כאלו משליכים על האחריות של היזם, ועל זהות הגוף האוכף וסמכויותיו, והם מקור לתסכול ולאי-השלטת החוק על-ידי הרשויות. לא זו אף זו, מצבים מעורפלים כאלו מאפשרים ליזמים ולמעורבים אחרים לתמרן בין הרשויות ולחמוק מביצוע חובותיהם".<sup>277</sup> גם ועדה זו המליצה לבטל את חוק הבטיחות במקומות ציבוריים, ולהסדיר את הנושא בחוק רישוי עסקים או בחוק ייעודי. אולם ההמלצות לא יושמו, והאירועים שאינם טעוני רישוי נותרו ללא הסדרה מספקת.

28. בפועל, המשטרה נוהגת להטיל דרישות על אירועים שאינם טעוני רישוי, ובכלל זה דרישה לאישור "בעל מקצוע" בעניין בטיחות האתר. כפי שלמדנו לגבי ההלולה, בהיעדר הסדרה והסמכה ברורות, המשטרה פועלת באירועים מסוג זה ברוח הדרישות שבפריט 7.7.ה. דרך פעולה זו אינה חפה מקשיים, והיא תלויה במידה רבה באיתור גורם שניתן לפעול מולו ולחייבו לעמוד בתנאים. כאמור, באירועים שאינם טעוני רישוי זהות הגורם הזה עשויה להיות עמומה. לעמדת המשטרה, יש לתקן את החוק תיקון נרחב, ובין היתר לקבוע כי הרשות המקומית תהיה המאסדר של אירועים מסוג זה.<sup>278</sup>

275 מכתב מהיועץ המשפטי למשטרה "התייחסות לנושאים עקרוניים ובעלי השלכות לעתיד הנדונים בפני ועדת החקירה לחקר אסון הר מירון" (12.2.2023).

276 צוות בינמשרדי בנושא אירועים המוניים **דין וחשבון** 12 (1999).

277 ועדת החקירה הממלכתית לעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים ציבור **דין וחשבון** פסקה 11.70 (2003).

278 מכתב מהיועץ המשפטי למשטרה "התייחסות לנושאים עקרוניים ובעלי השלכות לעתיד הנדונים בפני ועדת החקירה לחקר אסון הר מירון" פסקה 10 (12.2.2023).

הצורך בהסדרה חוקית מקיפה של תחום האירועים רבי-המשתתפים ידוע לכול זה 30 שנה. אסונות מתרחשים, ועדות ממליצות, אך גלגלי השינוי מסרבים לנוע. יש לשים לדבר סוף.

אנו ממליצים לקדם הסדרה מקיפה של תחום האירועים רבי-המשתתפים על כל סוגיהם. בתוך כך, יש לקבוע בחוק גורם מאסדר שיהיה אחראי לאישור אירועים אלו, ולהיבטי בטיחות בפרט, ובכלל זה לקבוע תנאים לקיום האירוע, לרבות בעניין תפוסת קהל.

אנו ממליצים שבשל חשיבות הנושא ונוכח היותו נתון במחלוקת בין-משרדית כבר עשרות שנים, משרד ראש הממשלה ייכנס לעובי הקורה ויביא להסדרת הנושא בהקדם האפשרי, בהתאם לכל ההמלצות בפרק זה.

היות שבחיי אדם עסקינן, אנו ממליצים שהיועצת המשפטית לממשלה תפעל לקדם בדחיפות הנדרשת את ההסדרה החוקית, ולהביא מייד לפתרון ביניים שיכלול הנחיות ברורות בעניין האחריות של הגופים השונים.



## שער רביעי - ממצאים והמלצות לפי גופים

### פרק 14: משטרת ישראל

1. כפי שפירטנו בפרקים הקודמים, המשטרה הפכה להיות האחראית בפועל על אירוע ההילולה. משנה לשנה הלכה והתקבעה המציאות כי המשטרה היא שמניעה את ההיערכות לאירוע, היא שמציבה את הדרישות לקיומו, היא שקובעת את מתווה ההילולה, והיא שאחראית לבצעו.
2. עדים רבים הסבירו כי המצב נוצר כתוצאה מכך שהמרכז לא ביצע את המוטל עליו. המשטרה, כך נטען, נשאבה לחלל שנוצר מתוך דאגה לשלום הציבור ותפיסת עולם שלפיה "במקום שאין אנשים, השתדל להיות איש".<sup>279</sup> איננו מקלים בכך ראש, והממצאים בעניין התנהלותם של המרכז ושל גופים אחרים יפורטו בהמשך הדוח. עם זאת, נוכח התפקידים המוגדרים למשטרה בחוק<sup>280</sup> ומשעה שקיבלה על עצמה את המשימה – קיבלה על עצמה המשטרה את האחריות ועליה לממש אותה במלואה.
3. ליבת ממצאינו היא כי משטרת ישראל לא עמדה בחובות הנגזרות מאחריותה, ובפרט בחובה לשמור על שלום הציבור בהילולה. אין מדובר בממצאים מיוחדים להתשפ"א, אלא בהתנהלות שנמשכת שנים ארוכות. קיבעון מחשבתי שהוביל לחזרה על תוכניות משנה לשנה ולהנצחה של כשלים; הליכים שונים שהתקיימו למראית עין בלבד, בנייתוק מהמציאות בשטח; תחקור שטחי שהוביל להכרזה מדי שנה שהאירוע היה "מוצלח", חרף הסכנה הגלויה לכול; ועוד. נפרט את הדברים.

#### א. התפיסה המבצעית

4. סכנת הצפיפות בהילולה הייתה גלויה וידועה ועמדה במוקד היערכות המשטרה לאירוע מדי שנה.
5. בכל הילולה מאז 2016 סוגיית הצפיפות התעוררה בהפקת הלקחים, והוזכר כך או אחרת הצורך להגביל את תפוסת הקהל.<sup>281</sup> על אף הסכנה הצפויה והלקחים החוזרים ונשנים בעניין, המשטרה נערכה להילולה מדי שנה וביסוד התפיסה המבצעית עמד הרעיון של "הר פתוח", שנשמך בין היתר על הנחה שכל ניסיון להגביל את הקהל יהיה מסוכן יותר מאשר קיום ההילולה ללא הגבלות קהל. תפיסה זו מעולם לא נבחנה בעבודת מטה מסודרת על אף חשיבות העניין.
6. עבודת המטה לקראת מבצע היא תהליך מובנה שנועד להביא לקבלת החלטות מושכלת שאינה נסמכת על אינטואיציה וניסיון בלבד. היא מחייבת את המפקד המתכנן לקיים הערכת מצב על בסיס הגורמים המשפיעים על המשימה, והוא נדרש לגבש מספר דרכי פעולה חלופיות לביצועה.<sup>282</sup> החשיבה על חלופות היא חלק הכרחי בתהליך ומטרתה להבטיח גמישות מחשבתית שתשרת את

279 משנה, אבות ב, ה.

280 ראו למשל סעיף 3 לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971.

281 ראו הרחבה בסעיף ח בפרק זה. עניין תפוסת הקהל לא התעורר רק ב-2020, אז התקיימה הילולה סגורה בעקבות מגפת הקורונה.

282 משטרת ישראל **תורת עבודת המטה לקראת מבצע** 49 (2019).

השגת המשימה בהתאם למטרה.<sup>283</sup> לאחר שגיבש את החלופות (דפא"ות<sup>284</sup>) השונות והעריכן, על המפקד לבחור בחלופה המיטבית (דפ"ן<sup>285</sup>) ולגבש את תוכנית המבצע על בסיסה. בגיבוש התוכנית על המפקד לערוך תהליך של שיפור החלופה שנבחרה, על סמך תובנות מהחלופות הנוספות שנשקלו.

7. אף על פי שעבודת המטה לקראת ההילולה נפרסה על פני חודשים ארוכים מדי שנה, התהליך שתיארנו לא התקיים. המשטרה לא בחנה דרכים אפשריות שונות להגביל את תפוסת הקהל באתר או לווסת אותה, ובפרט לא ניתחה את הצפיפות הצפויה ואת היקף הסיכון הנגזר ממנה לעומת סיכונים אחרים.

8. הקיבעון המחשבתי של המשטרה הוביל לשימור תפיסה מבצעית לקויה ולהתעלמות מדרישות הבטיחות בנושא הצפיפות שנה אחר שנה, אף שהתנאים משתנים.

## ב. מענה בלתי מספק לסוגיית הצפיפות

9. גורמי המשטרה, לרבות הבכירים שבהם, היו מודעים היטב לכך שהילולת ל"ג בעומר נערכת שנה בשנה בצפיפות מסכנת חיים. לפיכך גם לאחר שאימצה את תפיסת "הר פתוח", היה על המשטרה לגבש דרכי פעולה להתמודד עם סכנת הצפיפות הצפויה בהילולה ולצמצמה.

10. במשך שנים המענה המרכזי של המשטרה לסכנת הצפיפות התבסס על האפשרות לדלל את כמות הקהל באירוע באמצעות עצירת התנועה לאתר. לא נעשה ניסיון לאמוד את רמת הצפיפות בזמן נתון ולא נקבע מראש "מספר יעד" שבו הצפיפות הופכת למסוכנת ומחייבת התערבות. "כלל האצבע" שהוצג לנו היה שכל עוד הקהל באתר נמצא בתנועה, המצב תקין ואין צורך להתערב. אין די במענה זה.

11. ראשית, מדובר במענה מגיב שמופעל לאחר שכבר זוהתה צפיפות מסוכנת, ומובן כי אין בו מניעה של הסכנה שכבר שנוצרה. שנית, המענה נסמך כמעט לחלוטין על יכולתם של מפקדים בשטח להבחין בין צפיפות שניתן לפזר ולפתור במקום, לצפיפות חמורה יותר שדורשת לעצור את התנועה, אולם לא ניתנו למפקדים כלים שיסייעו להם לקבל החלטה מתאימה. לא ניתן להסתמך רק על תחושות אישיות של מפקדים בשטח לזיהוי צפיפות מסוכנת. שלישית, יעילות המענה מוגבלת. הוא אינו מביא בחשבון את הקהל שנמצא במרחק הליכה מהאתר (במושב מירון ובשבילי הגישה), וממילא חולף זמן עד שהחלטה לעצור את התנועה לאתר מביאה להפחתה בצפיפות במקום. לבסוף, עצירת התנועה היא כלי מוגבל בזמן, שכן עצירת תנועה ממושכת עלולה ליצור לחץ במקומות אחרים ולהביא סכנות משל עצמה.<sup>286</sup>

283 משטרת ישראל תורת עבודת המטה לקראת מבצע 68 (2019).

284 דפ"א – דרך פעולה אפשרית

285 דפ"ן – דרך פעולה נבחרת

286 ראו פרק 7.

12. מענה מקצועי לצפיפות בתא שטח מסוים חייב לכלול תכנון מראש של ויסות קהל על סמך אמות מידה בטיחותיות ומבוססות נתונים. היה על המשטרה להידרש לנתונים באשר לתפוסת הקהל בשטח, להסתמך על מומחי בטיחות, לקבוע מספר יעד ולווסת את הקהל בהתאם למספר שנקבע.
13. מעבר לוויסות הקהל באמצעות עצירת התנועה היה על המשטרה להיערך להתמודדות עם מוקדי צפיפות נקודתיים, ובהם מתחמי ההדלקה ומבנה הציון. דגש מיוחד היה צריך לתת לשמירה שהכניסות והיציאות ממתחמים אלו פנויות. בפועל, אף שמפקדים שונים ומהנדס הבטיחות הזכירו את העניין בהיערכות לאירוע, המשטרה לא נקטה צעדים ממשיים להבטיח שהכניסות והיציאות אכן יישארו פנויות. התוצאה בשטח הייתה שיציאות מרכזיות ממתחם תולדות אהרון הפכו לשטח צפייה בהדלקה ונחסמו למעבר.
14. מתמונות שצולמו בשנים קודמות ניתן ללמוד שגם אז מעברים אלה נחסמו כיוון ששימשו שטחי צפייה. למרות זאת הלקחים לא הופקו ולא נעשו שיפורים בתוכנית המבצעית כדי לתת מענה ליציאת הקהל, ובפרט ליציאת חירום.
15. כלי נוסף שנועד לסייע לשלוט באירוע, וגם להתמודד עם הצפיפות, אך לא נוצל דיו הוא מערך החוזי. המשטרה לא ערכה תוכנית מפורטת לשימוש באמצעי החוזי שהוקצו למבצע, מפעילי החוזי לא קיבלו מראש צי"חים ברורים וממוקדים, ולא נערך תיאום בין מפעילי האמצעים לדרג המבצעי בשטח. התוצאה הייתה שהשימוש של מפקדי המשטרה באמצעים שיכלו לסייע רבות באיתור מוקדם ובשליטה במוקדי צפיפות ובניהול הקהל, היה מוגבל ולא מיטבי.

אנו ממליצים כי משטרת ישראל תגבש נוהל סדור לשילוב אמצעים טכנולוגיים בכלל, ואמצעי חוזי בפרט, באירועים המוניים, על בסיס ניתוח הצרכים המבצעיים, הגדרת נקודות העניין למפעילי החוזי (צי"ח) ותיאום הדוק וישיר בין המפעילים למשתמשי הקצה המבצעיים.

## ג. הליכי רישוי האירוע ואישורו

16. הליך הרישוי היה צריך להיות חלק מהותי במתכונת ההיערכות לאירוע. החלטת המשטרה להיערך לאירוע על בסיס פריט רישוי 7.7.ה יצרה מסגרת ברורה ומחייבת לגורמים השונים. מסגרת זו הייתה צריכה להיות גם אבן יסוד בהכנת התוכנית המבצעית של המשטרה, ובוודאי בכל הנדרש בתחומי הבטיחות.
17. עם זאת, לאורך השנים, ובפרט בשנת האסון, הליכי הרישוי והאישור של האירוע התקיימו במידה רבה כמצוות אנשים מלומדה ולמראית עין בלבד. דרישות שנדרשו מהמרכז, לרבות בעניין תשתיות ובטיחות, לא בוצעו. בעלי תפקיד שנדרשו לא התמנו. תוכניות האבטחה שהוגשו ושהמשטרה אישרה היו חסרות מאוד. תוכניות הבטיחות שנערכו לדרישת המשטרה התייחסו לאירוע שמתבסס על הגבלת קהל, בניתוק מוחלט מהמציאות בשטח. לכל אלה לא הייתה השפעה על קיום ההילולה ועל רישוי אירועי ההדלקה, ובכל שנה אותם תנאים שלא התקיימו בשנה הקודמת הופיעו מחדש במסמכי דרישות ענף הרישוי, וחוזר חלילה. נעמוד על עיקרי הדברים.

18. כזכור, בתחילת ההיערכות להילולה ענף הרישוי במחוז הצפון במשטרה העביר למרכז רשימת דרישות לקיום האירוע. לאורך השנים דרשה המשטרה דרישות רבות בעניין תשתיות ובטיחות אך הן לא בוצעו. בולטות במיוחד הדרישה שנוספה לקראת האירוע ב-2019 להרחיב את צירי המילוט ברחבת תולדות אהרון, והדרישה המפורשת שנוספה ב-2020<sup>287</sup> להרחיב את מעבר גשר דב ואת מדרגות הגישה אליו, דרישה שמקורה בלקח מפורש מהילולת 2019. דרישות אלו נזנחו לקראת ההילולה ב-2021, שהסתיימה באסון הקשה במקום זה ממש.

19. דרישות בטיחות נוספות שלא בוצעו במשך שנים היו דרישה להסדיר בטיחותית את גרמי המדרגות באתר, דרישה להוסיף לטריבונות מעקות ומדרגות בטיחותיות, ודרישות בעניין הרחבת מתחמי ההדלקה, שנדרשו מדי שנה מאז 2015 ושכוצעו בחלקן בלבד.

20. גם בנוגע למינוי בעלי תפקידים באירוע לא בוצעו חלק מדרישות המשטרה. למשל, במשך שנים לא התמנה "מנהל אירוע", על רקע המחלוקת הנמשכת עם המרכז בעניין זה.<sup>288</sup> גם לא מונה "מהנדס בטיחות מלווה" לערוך בקרה מקדימה עצמאית על כל מתחמי האירוע, כפי שנדרש בכל שנה מאז 2017. במקום זאת המשטרה הסתפקה בכל שנה במינוי מהנדס קוציי אגבאריה (שמהנדס הבטיחות הראשי, המהנדס עאמר ח'ליליה, המליץ עליו) לבצע בדיקת קונסטרוקציה של מתקנים ארעיים שהוצבו באתר.<sup>289</sup> ב-2021 דרש מפקד המחוז לקבל חוות דעת נוספת של מהנדס בטיחות (בנפרד מהדרישה ל"מהנדס בטיחות מלווה"), אך גם דרישה זו לא התקיימה. הדבר לא הובא לידיעת מפקד המחוז, והוא הוטעה לחשוב שדרישתו קיבלה מענה.<sup>290</sup>

21. גם דרישות שהציבה המשטרה לנציגי הקהילות שקיימו אירועי הדלקה שונים לא התקיימו. הנציגים הוחתמו על התחייבות לעמוד בדרישות פריט 7.7.ה, לרבות דרישות בעניין הגבלת תפוסת הקהל והסדרה של פתחי כניסה ויציאה, בידיעה שהדרישות לא יתקיימו בשטח. אף על פי כן אישרה המשטרה מדי שנה לתת רישיון עסק לקהילות השונות.

22. תוכנית האבטחה להילולה לא עמדה גם היא בדרישות המשטרה ולא באמות מידה מקובלות. התוכנית, שנכתבה בכל שנה בשיטת "העתק-הדבק" מהשנה הקודמת (עד כדי העתקת תאריכים שגויים), הייתה כללית מאוד ולא התייחסה לנושאים פרטניים שהמשטרה דרשה. לא היו בה טבלת כוחות ומשימות, הצבות של מאבטחים (למעט במתחם הקבר) או מענה לתרחישי סיכון. בהתשפ"א מספר מנהלי האבטחה אשר מונו בהתאם לנדרש בה, היה נמוך משמעותית מהמספר שנדרש. נוסף על כך, מי שנשכר לשמש מנהל האבטחה הראשי של ההילולה היה בלתי כשיר מבחינה רפואית, ולא יכול היה להגיע בעצמו לאירוע. הדבר היה ידוע ובכל זאת אישרה המשטרה את התוכנית.

23. ההתנהלות בעניין תוכניות הבטיחות בוטה בחומרתה. המשטרה דרשה למנות מהנדס בטיחות שיערוך תוכניות בטיחות להילולה כולה ולכל אירועי ההדלקה. המהנדס נדרש לקבוע בכל אחת

287 ההילולה לא התקיימה ב-2020 בעקבות מגפת הקורונה.

288 ראו בפרק 7.

289 ראו בפרק 7.

290 ראו בפרק 7.

מהתוכניות תפוסת קהל מרבית. אולם כל הגורמים המעורבים ידעו כי אין שום כוונה להתייחס למספר שהמהנדס קבע וכי תפוסת הקהל בשטח תהיה גדולה פי כמה וכמה. אף על פי כן איש לא עימת את המהנדס עם הקושי הטמון בכך ולא עורר את הצורך למצוא פתרונות אחרים לסיכון שייווצר. תוכניות הבטיחות נשארו על הנייר כאילו נכתבו לאירוע אחר מזה שהתקיים.

24. האמור בחלק זה מתמקד בהתנהלות המשטרה. מובן כי אין בכך כדי להסיר אחריות מגורמים אחרים, כגון מהנדס הבטיחות, מנהל האבטחה הראשי והמרכז, ונתייחס לכך במקומות המתאימים בדוח.

#### ד. אי שילוב היבטי בטיחות ואבטחה בתוכנית המבצע

25. גיבוש תוכנית המבצע חייב להתייחס להיבטים הקשורים בתא השטח, בתשתית ובניהול קהל. כפי שצינו בחלק הקודם, בהליך הרישוי דרשה המשטרה מהמרכז לשכור בעלי מקצוע מתאימים לתחומים אלה: מהנדס בטיחות ומנהל אבטחה ראשי. בהתאם לדרישת המשטרה, גורמים אלו ערכו תוכניות בטיחות ואבטחה, והן היו אמורות לכלול התייחסות לנושאים האמורים.

26. על אף חשיבות תוכניות הבטיחות והאבטחה, במשטרה ראו בהן מסמכים שקשורים להליך הרישוי בלבד, ולא התייחסו אליהן כאל גורמים שמשפיעים על גיבוש תוכנית המבצע. קציני משטרה שהיו אחראים על מתחמים שונים באירוע העידו בפנינו כי לא הכירו כלל את התוכניות הללו או שלא קראו אותן.

27. הניתוק בין תוכנית המבצע לתוכניות הבטיחות והאבטחה הוביל במידה רבה לממצאים אחרים שהתייחסנו אליהם, ובהם לתכנון מבצעי שלא נסמך על נתונים בנוגע לתפוסת קהל, להיעדר דגש מספיק למעברים בין מתחמי ההדלקה, ולנתק בין כוח המשטרה לכוח האבטחה, כוח שלא נוצל מיטבית.

28. בייחוד, ההתעלמות מהיבטי האבטחה הביאה לנתק בין המשטרה לסדרנים. לאירוע הובאו סדרנים שלא עמדו בדרישות תוכנית האבטחה. חלקם לא חברו כלל לקציני המשטרה, ואלה שחברו לא שולבו כראוי בפעילות בשטח. בפועל, כוח של מאות סדרנים לא תרם לביצוע המשימה, אף שהיה חלק מהכוחות שמשטרת ישראל ייעדה לכאורה לאירוע ואף שנזכר בפירוט בתוכנית המבצע של המשטרה.

אנו ממליצים כי המשטרה תגבש דרכי פעולה, נהלים ומנגנוני בקרה שיבטיחו כי דרישות תוכניות הבטיחות והאבטחה יוטמעו בעבודת המטה לגיבוש תוכנית המבצע לאירוע, וכי האירוע ייערך וינהל בהתאם לדרישות אלו.

## ה. מוכנות מבצעית בלתי מספקת של הכוחות

29. מצאנו כי הפיקוד הזוטרי והשוטרים שהוצבו בעמדות בשטח לא היו מוכנים דיים לביצוע המשימות שהוטלו עליהם.

30. מן העדויות ששמענו עלה שהשוטרים שהוצבו בעמדות בשטח קיבלו תדריך חסר ולקוי שכלל הוראה כללית "למנוע הפרות של הסדר הציבורי". חלקם אמנם קיבלו הוראות מפורטות מעט יותר, כמו למנוע הדלקה של נרות ועמידה במעברים, אך הם לא תודרכו בפירוט הנדרש ולא הוסברה להם מהות משימתם. לא דובר איתם על מקרים ותגובות ועל דרכי התמודדות עם מצבים אפשריים.<sup>291</sup> בפרט, שוטרים שהוצבו במעברים, לרבות במעבר גשר דב, שם התרחש האסון, לא תודרכו כיצד להתמודד עם היווצרות עומס במעבר ולא קיבלו הנחיות למצב בסיסי זה.

31. חלק מהשוטרים לא הכירו את הסביבה של העמדה שהוצבו בה, את העמדות שהיו סביבם ואת דרכי יצירת הקשר עם עמדות אלה. לפי הפקודה היו צריכים להיות מכשירי קשר בכל עמדה. אולם מתוך ארבע עמדות שבדקנו בגזרת תולדות אהרון ותולדות אברהם, רק בעמדה אחת היה מכשיר קשר. במהלך האירוע השתמשו במכשיר קשר זה ברשת הקשר הלא נכונה, כפי שתארנו בפרקים קודמים.

32. גם חלק מהקצינים שפיקדו על מתחמי משנה בגזרות השונות לא היו ערוכים דיים למשימה. בחלק מהמקרים הם לא הבינו את חשיבות הממשק בין מתחמים סמוכים, את התמונה הכוללת וכיצד פעולות בגזרתם עשויות להשפיע על הגזרה הסמוכה. הדבר בלט בעיקר בנוגע למעבר בין רחבת תולדות אהרון למרפסת הכוהנים ובנוגע למעבר גשר דב, שהשליטה בו פוצלה בין כוחות בפיקוד מפקדים שונים.

33. עוד מצאנו כי הקצינים בחפ"ק לא הכירו די את אמצעי החוזי ואת השפה המשותפת בגזרה. דוגמה מובהקת לכך, אשר היו לה תוצאות קשות באירוע, הייתה הניסיון של חפ"ק מרחב עמקים להכווין כוחות לעמדה שהוצבה בחלק העליון של מעבר גשר דב. השוטרים בעמדה זו דיווחו בקשר בשעה 00:45 (במקביל להתרחשות האסון) על עומס קיצוני. אולם הקצין בחפ"ק לא הבין את מיקום העמדה ולא הצליח לזהות אותה באמצעות עזרי השפה המשותפת שהיו ברשותו או באמצעות אמצעי החוזי. כתוצאה מכך החפ"ק לא הצליח להכווין כוח התערבות לעבר העמדה במשך למעלה מ-15 דקות. גם לאחר מכן נדרשו לקציני המשטרה יותר מעשר דקות נוספות להכווין את המצלמה המתאימה למקום התרחשות האסון, שכבר היה ידוע בשלב זה. תמונת החוזי הראשונה מהזירה הגיעה לחפ"ק רק כ-25 דקות לאחר קרות האסון.<sup>292</sup>

34. פינוי הנפגעים מזירת האסון ארך זמן רב. פקד שייך היה קצין המשטרה הראשון שהגיע לזירה, דקות ספורות לאחר קריסת הקהל. הוא קרא ברשת הקשר של התחנה לסיוע והחל במקביל לנסות

291 למשל עדות רס"ל ראמי עלוואן ב-25.8.2021; עדות פקד אסף שייך ב-30.8.2021; עדות פקד מתן אשרף ב-21.12.2021; עדות רס"ר עומאר עפאן בפני אוספי החומר ב-30.5.2022.

292 ממצאים אלו מתקשרים במידה רבה להיעדר תוכנית מפורטת לשימוש בחוזי על יסוד הכוונה מבצעית, כפי שתארנו.

לחלץ פצועים. בשלב זה עוד לא התגבשה תמונת מצב וקציני משטרה אחרים לא הבינו את מהות האירוע. לאחר שהתקבלו ממד"א דיווחים על פצועים, הצליחו בחפ"ק המחוזי להבין את מיקום האירוע. אך המידע לא עבר במהירות לחפ"ק המרחבי, שהיה אחראי על גזרת ההר, ולא עבר ממנו מטה לכוחות שהיו במתחמים הקרובים למקום האירוע. רק ב-1:00 לערך, כרבע שעה לאחר שהאסון החל, החלה להתגבש הבנה של היקף האסון וחומרתו. עד שלב זה המשיכה ההדלקה במתחם תולדות אהרון תוך כדי פינוי הפצועים וניסיונות כוחות ההצלה להגיע לזירה. ב-1:00 הכריז מפקד המחוז על אירוע רב-נפגעים והורה לעצור את ההדלקה. גם ביצוע הוראה זו ארך זמן, ולפחות שמונה דקות לאחר מכן עוד נשמעה מוזיקה באתר.

## 1. תפקוד בלתי מספק של המטה הארצי בתור דרג ממונה

35. בכל מבצע של המשטרה קיים דרג ממונה. תפקידו לפקח על עבודת המטה, לאשר את תוכנית המבצע לאחר בחינה ביקורתית, ולוודא שמתקיימת היערכות מיטבית בתחומי המטה המקצועיים. היקף המעורבות של הדרג הממונה בעבודת המטה לקראת מבצע משתנה בהתאם לצורך, לאילוצי הזמן, למורכבות המבצע ולגורמים נוספים. ככלל, ככל שעומד זמן רב יותר להכנות, הרמות השונות יכולות להעמיק את מידת מעורבותן ואת תרומתן להכנה מיטבית יותר של התוכנית ושל הכוחות שיבצעו את המשימה.

36. המשטרה הגדירה את המבצע המלווה את הילולת ל"ג בעומר באתר קבר הרשב"י, מבצע מחוזי. הדרג הממונה הוא המטה הארצי, ובראשו המפק"ל. ההיערכות למבצע נפרסת על פני זמן רב, ולכן ראוי היה לקיים "נוהל קרב ארוך": הליך עבודת מטה סדור, מלא ומפורט, תוך מעורבות ובקרה מלאה של הדרג הממונה. מעורבות הדרג הממונה צריכה הייתה להיות משמעותית ומעמיקה במיוחד, משום שמדובר באחד האירועים הגדולים והמורכבים ביותר שהמשטרה מתמודדת עימם.

מצאנו כי בהתשפ"א המטה הארצי לא מימש באופן מספק את תפקיד הדרג הממונה – לא בציר המבצעי ולא בציר המקצועי.

37. המטה הארצי לא הוציא פקודת התראה להילולה.<sup>293</sup> אישור התוכניות שהתקיים אצל המפק"ל לא היה מעמיק דיו, ולא הייתה בו בחינה ביקורתית כנדרש של תוכנית המבצע. חלק משמעותי מדיון אישור התוכניות עסק במתווה הקורונה להגבלת כמות הקהל בהדלקות.<sup>294</sup> לא הוצג כיצד ליישמו, ולא הייתה כוונה כזו, כפי שפירטנו בפרקים קודמים.

38. אומנם באישור התוכניות הוצגו סכנת הצפיפות והמענה שנבחר לה – עצירת התנועה באמצעות המנגנון שתואר – אולם לא ירדו לפרטים ולא ניסו לאתגר את התוכנית בהקשר זה. מפקד המחוז

<sup>293</sup> "פקודת התראה היא פקודה שמוסר מפקד לכפופים לו כדי לאפשר להם להתחיל בהכנות נדרשות למבצע קודם שתימסר פקודת המבצע המלאה". משטרת ישראל **תורת עבודת המטה לקראת מבצע** 25 (2019). אגף המבצעים הוציא ב-4.4.2021 פקודת התראה להיערכות משטרת ישראל לכל אירועי ל"ג בעומר ברחבי הארץ, אך היא אינה עולה כדי פקודת התראה לאירוע הילולת ל"ג בעומר באתר קבר הרשב"י.

<sup>294</sup> עדות ניצב שמעון לביא ב-22.8.2021 ("אני חושב שהסוגיה המרכזית באישור תכנית מפכ"ל נסבה סביב הסיפור של ההיבט הבריאותי. סביב ההגבלה עבור ההיבט הבריאותי... זה היה הנושא המרכזי").

לא נדרש, למשל, לספק תשובות לשאלות בנוגע לסימנים המקדימים לכך שהצפיפות מחייבת התערבות, לגורמים שאחראים לזהות סימנים אלה, ולכלים שניתנו להם לשם כך. הוא גם לא נדרש להתייחס למצב שבו תידרש הפסקת תנועה ממושכת. לא ניתן לראות בכך דיון מספק בסוגיית הצפיפות, שכל הגורמים המעורבים ראו בה הסוגיה המרכזית באירוע.

39. אישור התוכניות התקיים עשרה ימים בלבד לפני ההילולה. היכולת להטמיע שינויים בתוכנית המבצע בשלב זה מוגבלת ביותר. לא ניתן היה לערוך ביקורת יעילה על יסודות התוכנית, אלא לכל היותר לשפר היבטים נקודתיים בלבד.

40. היבט נוסף שמצאנו כי המטה הארצי לא מימש בו את תפקיד הדרג ממונה, הוא ליווי המבצע בצירי המטה המקצועיים, ובפרט בתחום הרישוי. הדבר בא לידי ביטוי בהיעדר מדיניות מגובשת בעניין ההתייחסות להילולה ולאירועים השונים בה (הדלקות, הכנסות אורחים וכיו"ב). זאת ועוד, התברר כי היחס של גורמים שונים במערך הרישוי לאירועי ההדלקה היה שונה. גורמי הרישוי במחוז הצפון התייחסו לאירועי ההדלקה כאל אירועים טעוני רישוי, ואילו עמדת חטיבת האבטחה והרישוי במטה הארצי הייתה שהם אינם טעוני רישוי. ראש החטיבה, תנ"צ מוריס חן, העיד כי אומנם ידע שמתקיימים הליכי רישוי לאירועי ההדלקה, אך סבר שהדבר הוא כלי מעשי להסדיר את האירוע ככל הניתן, אף שהאירועים אינם טעוני רישוי לפי החוק.<sup>295</sup> לעומתו, ראש מחלקת אבטחה במטה הארצי, נצ"ם אמיר קליין (שסיים את תפקידו מעט לפני ההילולה), כלל לא ידע שבמחוז הצפון נהגו לדרוש רישיונות עסק לאירועי ההדלקה. הוא העיד בפנינו כי כששמע זאת לראשונה בעדויות בוועדה, "נפלה לי הלסת".<sup>296</sup> פערים מהותיים בין הדרג המקצועי הממונה לדרג המקצועי הכפוף אינם מתקבלים על הדעת.

41. יתר על כן, מצאנו שבתחום הרישוי לא התקיימה הצגת תוכניות מקצועית כנדרש בעבודת מטה לקראת מבצע,<sup>297</sup> ושענף הרישוי במחוז צפון פעל ללא הכוונה והנחיה מקצועית מהחטיבה במטה הארצי. מעורבותה של החטיבה בהיערכות למבצע הסתכמה בעיקר בנוכחות קצינים ממדור הרישוי בהצגת תוכניות מקצועית אצל ראש אג"ם שנדונו בה גם היבטי רישוי. הצגת התוכניות האמורה התקיימה ב-21.4.2021 – יומיים לאחר שהמפק"ל אישר את התוכניות וכשכבר לא ניתן היה לשנות מהותית את ההיערכות להילולה.

## ז. התמודדות המשטרה עם אירועים המוניים

42. מצאנו כי במשטרת ישראל אין תורה מקצועית להתנהלות באירועים המוניים. ערב האסון היו באגף המבצעים מחלוקות בנוגע לגורם הנושא באחריות המקצועית לתחום. מחלוקות אלה לא נפתרו, והאחריות לתחום נותרה בלתי ממומשת. כתוצאה מכך לא גובשה תפיסת הפעלה וגורמי השטח לא קיבלו הכשרה מספקת לתחום.

295 עדות תנ"צ מוריס חן ב-29.11.2021.

296 עדות נצ"ם אמיר קליין ב-21.12.2021.

297 משטרת ישראל תורת עבודת המטה לקראת מבצע 34 (2019).



43. זמן קצר לאחר האסון הקים סגן המפכ"ל, ניצב דוד ביתן, צוות שמטרתו "גיבוש תובנות והמלצות מערכתיות ל'בניין הכוח' המבצעי בהיערכות משטרת ישראל לאירועים המוניים". בראש הצוות עמד תנ"צ מוריס חן, שאז כבר סיים לשרת בתפקיד ראש חטיבת האבטחה והרישוי ושימש סגן ראש אג"ם.

44. הצוות הגיש את מסקנותיו ב-15.7.2021. שניים מהפערים המרכזיים שמצא היו היעדר הכשרה ותרגול והיעדר גורם מנחה ותורת עבודה מסודרת בתחום. בסיכומם של דברים ציין הצוות: להבנתנו, "מצוקת" המפקדים אינה התשתית המשפטית וגם לא הוואקום הבטיחותי אליו הם "נשאבים", כאמור, אלא הפערים בתחום תפיסת הפעלה והנהלים ובעיקר היעדר אימון ותרגול הנושא.<sup>298</sup>

45. מסקנות הצוות הועברו אלינו בצירוף הסתייגות המציינת כי מדובר בטיוטה וכי העבודה טרם אושרה בדרג הפיקודי הבכיר, ובכלל זה ראש אג"ם והסמפכ"ל. בפרט צוין: הסמפכ"ל ופיקוד המשטרה אינם מקבלים באופן מלא את מסקנות עבודת המטה, הממקדות את הפער הארגוני בתחום ניהול אירועים המוניים (ככל שקיים) בהכשרות וברמה המקצועית ולא בסוגיה הרגולטורית והנהלית.<sup>299</sup>

46. בלי להידרש לשאלת היחס בין החסר החוקי לחסר המקצועי במשטרה, מצאנו כי אכן חסרה במשטרה תורת הפעלה מסודרת לטיפול באירועים המוניים, ובפרט באירועים המוניים שאינם טעוני רישוי, וכי חסרה תוכנית להכשרה והדרכה של מפקדים ושוטרים בתחום זה. לא ניתן להשלים עם מצב זה וראוי לתקן את החסר בהקדם האפשרי.

אנו ממליצים כי משטרת ישראל תקבע בבירור גורם מטה שאחראי לתחום האירועים ההמוניים. אנו ממליצים כי אותו גורם יקיים עבודת מטה סדורה לגיבוש תורת הפעלה ולהטמעתה בקרב כל גורמי המטה, גורמי ההכשרה וההדרכה וגורמי השטח הנוגעים בדבר. על הגורם האחראי לפתח את תחום ניהול הקהל במשטרה ולהבטיח כי המפקדים והשוטרים ערוכים להתמודד עם הכנת תוכניות לניהול קהל באירוע המוני, לעבוד לצד גורמי בטיחות ואבטחה ולתת מענים לסכנות הנובעות מצפיפות קהל. נוסף על כך, אנו ממליצים כי מערך ההכשרה וההדרכה במשטרה יכניס נושא זה לתוכניות הלימוד וההכשרה של מפקדים ושוטרים.

## ח. הפקת לקחים לקויה

47. עבודתנו התמקדה בבחינת האסון שהתרחש בהילולת ל"ג בעומר התשפ"א. עם זאת, כפי שכבר ציינו, מהחומרים והעדויות שהוצגו לנו עלה שהיערכות המשטרה להילולה בשנה זו הייתה דומה בעיקרה להיערכות בשנים קודמות, וכי היקף הקהל והצפיפות באתר בעבר היו דומים. הגענו

298 טיוטה: היערכות משטרת ישראל ל"בניין הכוח" באירועים המוניים – תובנות, לקחים והמלצות (15.7.2021).

299 מכתב מהיועץ המשפטי למשטרה "עבודת מטה – צוות אירועים המוניים" (27.12.2021).

למסקנה שתחקור והפקת לקחים איכותיים משנים קודמות יכלו לאתר לפחות חלק מהממצאים שעלו בבדיקה שערכנו, ולהביא לתיקונם עוד קודם לאסון.

48. מעיון בסיכומי ההילולה שהמשטרה הוציאה בשנים קודמות מתקבל הרושם כי, מבחינת מפקדי המשטרה, אירוע שהסתיים ללא אבדות בנפש הוא "אירוע מוצלח". ההתייחסות לסכנות באירוע ולחשש מאסון שקרב לבוא היא רפה, ועניין מרכזי ומהותי זה נזכר בסיכומים רק בתור אחת מגי נקודות רבות לשיפור. הסיכומים עמוסים נקודות לשימור ושיפור, ללא הבחנה מהותית בין עיקר לטפל ובין עניינים קריטיים שכרוכים בסיכון לחיי אדם לעניינים שוליים. התרשמנו גם כי לא התקיים מעקב מספק אחר יישום הלקחים שעלו, שהיה חלקי בלבד.

49. ב-2016 הצפיפות המסוכנת שהצטברה בהר הובילה לכתיבת המסמך "הילולת מירון – מוחקים את הכתובת מהקיר". נכתב בו כי שטח האתר אינו מתאים לכמות הקהל בהילולה, והודגשו מאפיינים דומים לאלה שהובילו לאסון ערד. המסמך הגיע לדרגים הגבוהים ביותר במשטרה, לרבות מפקד מחוז הצפון ומפקד<sup>300</sup> המשטרה.

50. ניתן היה לצפות כי נושא מהותי זה יעלה גם בסיכום האירוע ובהפקת הלקחים שמחוז הצפון ערך באותה שנה, אולם לא כך היה. בדיון הסיכום עלתה רשימה ארוכה של נקודות לשימור ושיפור, וכך סיכם מפקד המחוז:

מודה לכולם, מפקדים, שוטרים, מחוז, את"ן, מג"ב, זרוע את"ן, אג"מ, את"ל, טכנולוגיות, לגורמי חבירה, מקומות קדושים. מדובר במבצע מורכב עם תרחישי ייחוס לא פשוטים תחת סכנת חיים. עמדנו במטרות של המבצע, תחילה, כי אף אחד לא נפגע, צמצמנו סיכונים ויש להמשיך במגמה זו כולל נושאים שלא חשבנו עליהם.<sup>301</sup>

אומנם מפקד המחוז ציין בדיון כי לקראת האירוע ב-2017 יש לבחון את ההיתכנות של הגבלת קהל, אולם הסכנה החמורה והדחיפות שבדבר לא קיבלו ביטוי ראוי בסיכום.

51. לקראת ההילולה ב-2017 ערך היועץ המשפטי של מחוז הצפון במשטרה, סג"צ משה ברקוביץ', חוות דעת שאפשרה בפועל להגביל קהל בהילולה. ברקוביץ' הגיע למסקנה כי:

אין לקבוע כי המשטרה תגביל את כמות החוגגים, אלא לקבוע כי המשטרה במסגרת חובתה וסמכותה לנהל את האירוע תשלט בכמות הנכנסים בהתאם לכמות המכסימאלית בחוות דעת מהנדס הבטיחות.<sup>302</sup>

למרות חוות הדעת המאפשרת זאת, לא נערכה עבודת מטה מקיפה לבחינת הסוגיה הקריטית.

52. בסיכום ההילולה באותה שנה עלה הנושא, מפי קצין האג"ם של המחוז: "להר יש קיבולת מסוימת – נתון שלא בשליטתנו ולא ניתן לשנות ומשפיע על הכל".<sup>303</sup> שלא במפתיע, גם בשנה

300 ראו בפרק 2.

301 הפקת לקחים מירון (20.7.2016).

302 "כמות מבקרים בהר מירון בזמן ההילולה" (22.8.2016).

303 "תחקיר והפקת לקחים מבצע מירון 2017" (2.8.2017).

זו הערתו הייתה אחת מבין הערות רבות לשיפור ולשימור, והתמונה הכוללת הייתה של מבצע שהתנהל באופן תקין.

53. גם הילולת 2018 סוכמה ברוח דומה: הערות נקודתיות על הצפיפות ועל הצורך להגביל קהל מצאו מקום בין מאות נקודות הסיכום. בין היתר, נרשמו הערות על כך שמתחמי תולדות אהרון ותולדות אברהם "צרים מלהכיל את כמות החוגגים, ורע"ן אבטחה ורישוי הוסיף: "יש צורך לבחון את המקום מול קליטת המבקרים... כמות רבה של מבקרים והמקום לא יכול להכיל את כולם". גם קצין האג"ם של המחוז ציין: "המקום בו מתנהל האירוע, צר מלהכיל את כל הקהל הגדול הזה. יש לשקול אפשרויות אחרות לגבי בטיחות המקום". כל זאת לצד מחמאות רבות על הצלחת האירוע.<sup>304</sup>

54. סיכום הילולת 2019 לא הביא עימו שינוי. שוב הוזכר הצורך "לקבל החלטה על כמות אנשים שיהיו בהר בו זמנית וכך לפעול", אך מפקד המחוז היוצא העיר: "סגירת ההר – דילמה אמיתית, ממליץ לא לקבוע מספרים ולקבל החלטה מתי לסגור את ההר פיקודית לא לפי מספרים".<sup>305</sup> בכך מוצה הדיון בהגבלת הקהל, והוא לא חודש לקראת ההילולות הבאות. יתר על כן, גם לקח מפורש שנלמד באותה שנה לגבי הצפיפות במתחם תולדות אהרון והצורך להרחיב את מעבר גשר דב – המקום שבו התרחש אחר כך האסון – נבלע בין מאות נקודות לשיפור ולשימור ולא יושם. האירוע הוגדר שוב הצלחה.

55. אנו מדגישים כי הייתה מודעות הן לסכנת הצפיפות, הן לחומרתה. כאמור, עניין זה עלה לא אחת במהלך השנים ונדון בפורומים שונים. אולם התמונה שהצטיירה לנו היא שהייתה השלמה עם הסכנה הזו – קבלה שלה כמציאות בלתי ניתנת לשינוי, בבחינת גזירת גורל. הדברים באו לידי ביטוי בעדותו של קצין האג"ם של המחוז, נצ"מ ויקטור בוסקילה:

**העד, נצ"מ ויקטור בוסקילה:** ...שיטת הפעולה שנקטנו ב-2021 היא מבוססת על שנים רבות של ניסיון מצטבר של מאות קצינים.

**כ.ה. מרים נאור:** סליחה לא היו לכם כמעט אסונות בשנים עברו?

**העד, נצ"מ ויקטור בוסקילה:** אני מניח שכל דקה יש שם כמעט אסון... לדעתי שם זה כל שנייה כמעט אסון, כל דקה כמעט אסון. במקומות שיש הצטברות של קהל שלא נע ובתוך הציון הם בקושי נעים זה כמעט אסון.

**כ.ה. מרים נאור:** אז אין לך בעצם תשובה מה היית עושה אחרת?

**העד, נצ"מ ויקטור בוסקילה:** אני לא מוצא משהו שיכולנו לעשות אחרת.<sup>306</sup>

56. המחשה נוספת להשלמה זו ניתנה בדיון לאישור תוכניות אצל השר לביטחון הפנים כשבוע לפני האסון. לאחר שצפה בסרטון שמתעד את אחד מאירועי ההדלקה משנים עברו, שאל השר מתי

304 "סיכום מבצע מירון 2018" (1.8.2018).

305 "סיכום מבצע מירון 2019 בראשות ממ"ז" (28.8.2019).

306 עדות נצ"מ ויקטור בוסקילה ב-11.10.2021.

בפעם האחרונה היה אירוע שבו אנשים נרמסו ונמחצו. בכירי המשטרה השיבו לו: "היינו קרובים לזה... כל שנה".<sup>307</sup>

57. לא ניתן לקבל גישה הרואה בסיכון ודאי וחמור לחיי אדם משום גזירת גורל. היה על המשטרה לבחון דרכים למנוע את הסכנה, ואם לא למנוע אותה כליל לפחות לנקוט צעדים לצמצומה, ולא להשלים עם קיומה.

#### ט. אי ביצוע תחקיר לאחר האסון

58. במהלך דיוני הוועדה נוכחנו לדעת כי לא נערך תחקיר במשטרה בנוגע לאסון שהתרחש בהתשפ"א. גם לאחר ששבנו והדגשנו את הצורך לערוך תחקיר משטרי בעניין ואת חשיבותו להצלת חיי אדם, וקראנו לעורכו בהקדם האפשרי, הדבר לא נעשה.

59. התחקיר הוא כלי מרכזי לביקורת עצמית וללמידה ארגונית. חשיבותו מודגשת בפקודת המטה הארצי של המשטרה בעניין "תחקיר פעילות של המשטרה וחיסיון חומר תחקיר":

על משטרת ישראל מוטלת חובה לקיים למידה והפקת לקחים מתוך פעילויות אשר על פי טיבן וטבען יש בהן סיכון חיים, במטרה לצמצם בעתיד את הסיכון הנשקף מהן, לשוטרים ולאזרחים כאחד.<sup>308</sup>

60. סעיף 102 לחוק המשטרה, התשס"ו–2006, ופקודת המטא"ר האמורה קובעים הוראות בעניין חסיון חומר תחקירים. הוא חל על תחקירים של "פעילות מבצעית"<sup>309</sup> מתוך הכרה בחשיבות התחקיר ובצורך לאפשר למשתתפים בו למסור באופן גלוי ואמין את המידע הנדרש, בלי חשש שמא הם או עמיתיהם ייפגעו מכך.<sup>310</sup>

61. התחקיר הוא כלי חיוני לפעילות המשטרה, ותכליתו היא להפיק לקחים ולהציל חיי אדם, פשוטו כמשמעו. הוא חייב להיות נוקב וגלוי ולהתקיים סמוך ככל הניתן לאירוע המתוחקר. חשיבות התחקיר היא דרמטית במיוחד באירועים שחוזרים על עצמם שנה בשנה, כמו ההילולה, ועל אחת כמה וכמה לאחר אסון נורא כפי שהתרחש.

62. כאשר קיים חשש להתנגשות בין עריכת תחקיר לחקירה פלילית של אותו אירוע, נקבע בפקודת המטה הארצי הסדר מיוחד. "אין להתיר את ניהולו של תחקיר בנסיבות שבהן יש חשד כי שוטר שהשתתף בפעילות עבר במהלכה עבירה פלילית", אלא לאחר קבלת אישור הגורם החוקר הרלוונטי (לרוב מח"ש), כמפורט בהרחבה בסעיף 5 לפקודה.

307 דיון הצגת תוכניות לשר לביטחון הפנים (22.4.2021).

308 פקודת מטא"ר 10.05.01 "תחקיר פעילות של המשטרה וחיסיון חומר התחקיר" (3.3.2021) (ההדגשה הוספה).

309 המונח מוגדר בסעיף 102(א) לחוק המשטרה, התשס"ו–2006.

310 הוראות דומות נקבעו בחוק לגבי תחקירים של גופים שונים. למשל סעיף 539א לחוק השיפוט הצבאי, התשט"ו–1955; סעיפים 67–72 לחוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב–2012; סעיפים 128–128סא לפקודת שירות בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב–1971; ההוראות הנוגעות ל"חקירה בטיחותית" בחוק הטיס, התשע"ט–2011 (בעיקר סעיפים 121–127); סעיף 27 לחוק להגנה על עדים, התשס"ט–2008.

63. ואומנם, לאחר האסון נפתחה חקירה של מח"ש (לצד חקירה של משטרת ישראל). בשלב זה החליטה משטרת ישראל שלא לבצע תחקיר של האירוע. בהמשך הוחלט להקים את ועדת החקירה, והיועץ המשפטי לממשלה החליט להשהות את המשך החקירות הפליליות בעניין. גם בשלב זה לא החלה המשטרה לערוך תחקיר.
64. המשטרה ביקשה מהיועץ המשפטי לממשלה לבחון אפשרות לערוך תחקיר, וב-3.8.2021 נענתה מלשכתו כי בשל הקמת ועדת החקירה יש לפנות לוועדה ולקבל את עמדתה. אך בשלב זה נמנעה המשטרה מלפנות לוועדה בעניין. רק כארבעה חודשים מאוחר יותר, לאחר שהנושא עלה שוב בדיונינו, ולאחר שהבענו תמיהה על כך שלא נערך תחקיר, ביקשה המשטרה מאיתנו אישור לערוך תחקיר.<sup>311</sup> אישרנו לקיים תחקיר כאמור. בהזדמנויות שונות במהלך עבודתנו אף הבענו את דעתנו בדבר החשיבות שיש לקיום תחקיר בהקדם האפשרי. אף על פי כן התברר לנו בסופו של דבר כי המשטרה החליטה שלא לערוך תחקיר.
65. על פי ההסבר שקיבלנו מהיועץ המשפטי לממשלה, הוחלט שלא לערוך תחקיר, בין היתר מחשש לפגוע בחקירת מח"ש (שהחלה לפני הקמת הוועדה ושהושהתה כאמור) ובעבודתנו. נימוק נוסף שהוצג היה החשש שעל רקע הליכי חקירה אלה, התחקיר יהיה לא מועיל, שכן שיתוף הפעולה והפתירות של הגורמים הנדונים יהיו מוגבלים, במיוחד מאחר שלעמדת המשטרה, על פי ההסדר הקיים לא יוטל חיסיון על חומר התחקיר.<sup>312</sup> היועצת המשפטית לממשלה הבהירה במענה לפנייתנו בעניין, כי נימוקיו של היועץ המשפטי לממשלה מקובלים עליה במלואם.<sup>313</sup>
66. איננו מקבלים את הנימוקים להימנע מלערוך תחקיר. אנו סבורים שנכון וחשוב היה לערוך תחקיר על האירוע מוקדם ככל הניתן. יש להצר על כך שהדבר לא קרה. לא יעלה על הדעת שבאירוע רב-נפגעים כמו האסון במירון, שהלקחים ממנו נדרשים כדי למנוע פגיעה בחיי אדם באירועים בעתיד – אירועי הילולת ל"ג בעומר הנערכים מדי שנה ואירועים המוניים אחרים – לא יתקיים תחקיר.
67. זאת ועוד, טענת משטרת ישראל כי "לא ניתן לצפות מהגורמים אשר אמורים ליטול חלק בתחקיר לפתיחות ולגילוי הלב הנדרש",<sup>314</sup> בתחקיר שנועד להציל חיי אדם, מקוממת ואינה עולה בקנה אחד עם ערכי המשטרה.<sup>315</sup> ועדת אור דחתה במפורש טענה דומה והוסיפה:
- החובה לקיים תחקירי אמת נובעת ממעמד המשטרה כנאמן של הציבור, ויש לה חשיבות רבה להבטחת רמת התפקוד והשירות של המשטרה... על פיקוד המשטרה לפעול, ללא פשרות, על מנת להפוך את המשטרה לגוף המתחקר את עצמו ומתעד את פעילותו באופן אמיתי וככל האפשר - גם בשלמות.<sup>316</sup>
- 
- 311 מכתב מהיועץ המשפטי לממשלה "ביצוע תחקיר מבצעי לאירוע מירון תשפ"א" (6.12.2021).
- 312 מכתב מהיועץ המשפטי לממשלה "ביצוע תחקיר ביחס לגורמים שהביאו להתרחשותו של האסון בהר מירון" (26.4.2022).
- 313 מכתב מהיועצת המשפטית לממשלה (12.6.2022).
- 314 פסקה 6 למכתב מהיועץ המשפטי לממשלה "ביצוע תחקיר מבצעי לאירוע מירון תשפ"א" (6.12.2021).
- 315 ערכי משטרת ישראל מופיעים באתר המשטרה. למשל, ערך "יושר וטוהר המידות": "אנו השוטרים נקפיד על אמינות, ניקיון כפיים וטוהר המידות... נפעל בכל הליכותינו כך שנתפרש באופן טבעי כמופת לשמירה על היושר, היושרה וטוהר המידות... נתנהל באמינות, נשמור על הלימה בין האמת להצגתה, בין הכוונה למימושה ובין המטרה להגשמתה, בכל הנסיבות".
- 316 ועדת החקירה הממלכתית לבירור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000 **דין וחשבון** שער שישי, פסקה 27 (2003).

68. אין לנו אלא לחזור על דברים נכוחים אלה ולהצר על כך שאנו צריכים להידרש לנושא שוב.

69. מייד לאחר האסון היה על משטרת ישראל לפעול במהירות, ולגבש עם היועץ המשפטי לממשלה ועם מח"ש מתווה שיאפשר לבצע תחקיר רציני ומקיף תוך מתן מענה לחשש מפני פגיעה בחקירה הפלילית. זאת בדומה למתווה הקיים בצה"ל<sup>317</sup> ולמתווה הקבוע בסעיף 5 לפקודת מטא"ר שהוזכרה. הדברים התחזקו עוד יותר לאחר שהושהו החקירות הפליליות, והבענו פעם, פעמיים ושלוש את עמדתנו כי התחקיר לא יפגע בעבודת הוועדה וכי אנו רואים חשיבות יתרה בעריכתו בהקדם האפשרי. תחקיר נוקב ומעמיק הכרחי לאיכות הארגון, לשיפור ארגוני ולהצלת חיי אדם.

אנו ממליצים כי המשטרה תפעל נמרצות לשפר את תרבות התחקיר בארגון. עוד אנו ממליצים למשטרה וליועץ המשפטי לממשלה לפעול יחדיו בהקדם האפשרי כדי לקבוע הסדרים מעשיים לקיום תחקירים משטריים על אירועים חריגים, בעיקר אירועי אסון, תוך מתן מענה לחשש מפני פגיעה בחקירות פליליות, ובמידת הצורך לפעול להסדרה חוקית מתאימה לשם כך.

317 יפעת תומר-ירושלמי ורון פוליאק "חסיון התחקיר הצבאי" ספר מנחם פינקלשטיין: משפט, ביטחון וספר 169, 194 (שרון אפק, עופר גרוסקופף, שחר ליפשיץ ואלעד שפיגלמן עורכים 2020).

## פרק 15: המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים

1. המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים הוא עמותה ממשלתית שהוקמה ב-1989 כדי לנהל את המקומות הקדושים ליהודים, בהתאם להחלטת ממשלה.<sup>318</sup> לפי תקנון המרכז, בין מטרות העמותה "אחזקה ופיתוח של אתרי המקומות הקדושים בישראל".<sup>319</sup> המרכז אחראי לכ-130 אתרים המוכרים כקדושים ליהודים, ובהם קבר רבי שמעון בר יוחאי במירון.<sup>320</sup>
2. ב-2009 החליטה הממשלה כי המרכז ישמש גוף מתאם בין הגורמים המעורבים באירועי ל"ג בעומר ובהכנות לקראתו. באותה החלטה גם הוטל על המרכז להכין בדחיפות תוכנית לשיפור דרכי הגישה למתחם הרשב"י וממנו בשעת חירום.<sup>321</sup>
3. בסוף 2011 החליטה הממשלה להקים חברה לתועלת הציבור – חברת "קרן הרשב"י ומורשתו" – שבין מטרותיה "ניהול, שימור, הפעלה תחזוקה ואבטחה של מתחם קרן הרשב"י במירון באופן שוטף, תוך הבטחת גישה חופשית, רציפה ומלאה למבקרים במתחם קבר הרשב"י, בין השאר לשם קיום מוסדר של אירועים ציבוריים במתחם קבר הרשב"י בכלל ואירועי ל"ג בעומר בפרט".<sup>322</sup> חברה זו מעולם לא החלה לפעול, והמרכז המשיך לפעול באתר קבר הרשב"י. ב-2016 הוחלט לפרק את קרן הרשב"י ולהעביר למרכז את מלוא תחומי אחריותה.<sup>323</sup>
4. בחקירתנו התמקדנו בתפקוד המרכז בקשר לאתר קבר הרשב"י, ובעניין זה יעסקו עיקר הממצאים להלן. עם זאת, יובאו גם ממצאים שנגלו לנו ושנוגעים לתפקוד המרכז בכלל, כגון בהיבטי ניהול ומנהל תקין.

נפרט עתה את הדברים.

### א. אי מימוש אחריות המרכז לאחזקת אתר קבר הרשב"י ולפיתוחו

5. אחריות המרכז לאחזקת המקומות הקדושים בישראל ולפיתוחם, היא אחת ממטרות העמותה שקבועות בתקנונה. בנוגע לאתר קבר הרשב"י קבועה אחריות המרכז גם בהחלטות הממשלה שנזכרו.
6. המדינה העבירה למרכז מדי שנה תקציב לצורך ניהול שוטף ותחזוקה של אתר קבר הרשב"י. התקציב שיועד למימוש תפקידי המרכז בנוגע לאתר קבר הרשב"י היה חלק משמעותי מאוד מהתקציב הכולל של המרכז. גם לאחר הקמת ועדת החמישה ב-2008 נותר המרכז מעורב בניהול

318 החלטה 1465 (כל/141) של הממשלה ה-22 (19.10.1988).

319 תקנון עמותת המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים (21.1.2015).

320 אתר המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים; עדות הרב יוסף שוינגר ב-30.8.2021.

321 החלטה 4442 של הממשלה ה-31 "אירועי ל"ג בעומר בקבר רבי שמעון בר יוחאי במירון" (27.1.2009). ראו גם החלטה 4542 של הממשלה ה-31 "אירועי ל"ג בעומר בקבר רבי שמעון בר יוחאי במירון" (8.3.2009).

322 החלטה 3886 של הממשלה ה-32 "הסדרת תשתיות קבועות והקמת חברה ייעודית מנהלת לאתר קבר רבי שמעון בר יוחאי בהר מירון" (27.11.2011).

323 החלטה 1009 של הממשלה ה-34 "אתר קבר רבי שמעון בר יוחאי בהר מירון" (17.1.2016).

השוטף של האתר, בין היתר בהעברת תקציבים שיועדו לכך לוועדת החמישה, בפרסום מכרזים ובהתקשרויות עם ספקים שונים עבור ועדת החמישה. זאת, בהתאם למתווה שגיבש משרד המשפטים כדי להתמודד עם כך שוועדת החמישה אינה גוף מטעם המדינה ואין לה אישיות משפטית. במתווה נקבע שהמדינה תעביר תקציב למרכז, וועדת החמישה תוכל להנחות את המרכז לגבי הפעולות שברצונה לבצע באתר באמצעות הסכום שהוקצה עבורה. עוד סוכם כי אם יתקבלו תרומות עבור המקום, יועברו גם הן לידי המרכז וינהלו באותו אופן. המרכז הוא שיבצע את ההתקשרויות עם ספקים ונותני שירותים עבור ועדת החמישה.<sup>324</sup>

7. נטען בפנינו כי מאז הקמת ועדת החמישה המרכז נעדר אחריות על הניהול השוטף, האחזקה והפיתוח באתר קבר הרשב"י, והוא אינו אלא "צינור" להעברת כספים ולהוצאה לפועל של החלטות ועדת החמישה.<sup>325</sup>

### אנו דוחים טענה זו מכול וכול.

8. החלטת בית המשפט העליון להקים את ועדת החמישה לא כללה הוראה על שינוי באחריות המרכז, שנקבעה כאמור במספר החלטות ממשלה ושעוגנה במטרות העמותה בתקנון. חובות המרכז לממש את אחריותו הן עצמאיות והוא אינו יכול להתנער מהן על בסיס החלטת בית המשפט העליון או המתווה שגורמי היעוץ המשפטי לממשלה קבעו לשם מימוש ההחלטה.

9. די אם נציין כי גם לאחר הקמת ועדת החמישה ניתנו החלטות ממשלה המלמדות על תפיסת המדינה בנוגע לאחריות לאחזקת האתר ולפיתוחו.

10. כאמור, ב-2011 החליטה הממשלה להקים את חברת קרן הרשב"י, שבין מטרותיה "ניהול, שימור, הפעלה, תחזוקה ואבטחה של מתחם קבר הרשב"י במירון באופן שוטף, תוך הבטחת גישה חופשית, רציפה ומלאה למבקרים במתחם קבר רשב"י, בין השאר לשם קיום מוסדר של אירועים ציבוריים במתחם קבר הרשב"י בכלל ואירועי "ג בעומר בפרט". בהחלטה זו נקבע כי קרן הרשב"י תחתום עם משרד התיירות על הסכם למתן שירותים לניהול קבר הרשב"י עבור המדינה, ובהסכם זה תיכלל "התייחסות מתאימה לקביעות בית המשפט העליון בדבר מנגנון ועדת החמישה... ובכלל זה סמכותה של ועדת החמישה להחליט בכל עניין הנוגע לניהול קבר הרשב"י ומעמדה של החברה כזרוע הביצועית של הוועדה".<sup>326</sup> ללמדנו, שהממשלה סברה שהאחריות שהוטלה על קרן הרשב"י קיימת גם בהינתן החלטת בית המשפט העליון לגבי ועדת החמישה, והורתה רק להסדיר את היחסים בין שני הגופים. נזכיר כי גם בתקופה שבה קרן הרשב"י הייתה צריכה לפעול, זו לא ביצעה פעולות והמרכז הוא שהמשיך לפעול ברציפות במקום.

11. עם פירוקה של חברת קרן הרשב"י ב-2016 החליטה הממשלה להעביר את האחריות שהוטלה

324 מכתב מעו"ד שרית דנה, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (עניינים אזרחיים), לרב שמואל רבינוביץ, הממונה על המקומות הקדושים ורב הכותל (30.7.2008).

325 עדות הרב יוסף שוינגר ב-30.8.2021; עדות הרב ישראל דרעי ב-30.8.2021.

326 החלטה 3886 של הממשלה ה-32 "הסדרת תשתיות קבועות והקמת חברה ייעודית מנהלת לאתר קבר רבי שמעון בר יוחאי בהר מירון" (27.11.2011).



עליה למרכז.<sup>327</sup> גם מדברי ההסבר להחלטה זו עולה שהממשלה סברה שאחריות המרכז לניהול האתר מטעם המדינה קיימת לצד הסמכויות של ועדת החמישה:

כיוון שבשנים האחרונות נוהלה הפעילות באתר על ידי המרכז... סבורים הגורמים המקצועיים בממשלה כי הדרך הטובה ביותר לעת הזאת לניהול האתר בידי המדינה היא באמצעות העמותה הממשלתית הקיימת - המרכז.

...

בהתאם להחלטת בית המשפט... יפעל המרכז, בהתאם להנחיות ועדת החמישה בכל עניין הנוגע לניהולו של האתר, וזאת באופן זמני עד להחלטה אחרת של בית המשפט בעניין או עד להכרעה בשאלה הקניינית באתר, לרבות דחיית העתירות שהוגשו נגד הפקעת האתר. בתקופת הביניים כאמור יפעל המרכז לפי הנחיות ועדת החמישה.

12. אכן, פעילות שני הגופים, כל אחד מהם לפי האחריות שהוטלה עליו, האחד בהחלטות ממשלה והשני בהחלטת בית המשפט העליון, יצרה קשיים מעשיים וצורך בשיתופי פעולה. ישנה גם חפיפה בין תחומי האחריות של שני הגופים. אולם אין ללמוד מכך שאחריות הגוף האחד שוללת את אחריות הגוף השני. בהקשר זה יש להזכיר גם כי אחריות ועדת החמישה נגזרת מהטענות לבעלות הקדשות על חלקה 12 וחלקה 70 באתר. אחריות המרכז, כפי שעולה מהחלטות הממשלה שנוגעות בעניין, רחבה הרבה יותר ונוגעת לאתר כולו, וכך תפס אותה גם המרכז.

13. מנכ"ל המרכז עצמו, אף שטען כי ועדת החמישה היא הריבון בשטח, העיד שאת התקציב של ועדת החמישה הכין המרכז, בשיתוף פעולה עם מנכ"ל ועדת החמישה.<sup>328</sup> עולה מכך שמעורבות המרכז לא הייתה טכנית, "צינור" בלבד. מנכ"ל ועדת החמישה העיד על התקציב כך:

המרכז הארצי הוא לא צינור שלנו... הם יש להם שיקול דעת על כול דבר ועניין האם לאשר את ההוצאה או לא לאשר את ההוצאה. אני אומר את האמת שברוב הפעמים שאני מבקש, אני משכנע... אבל יש לא מעט פעמים שגם בתוך חלקות 12 ו-70, הם לא מאשרים... הם מתערבים בכל החלטה והחלטה... קודם כול איפה שלא 12 ו-70 ברור שאין לי אמירה כול כך. גם האמירה בתוך 12 ו-70, היא עוברת שיקול דעת ועוברת את המסננת המהותית... לא הפורמאלית של המרכז הארצי...

14. מנכ"ל ועדת החמישה הוסיף כי העובדה שההתקשרות עם ספקים והעברת התשלום להם נעשו באמצעות המרכז, פגעה ביכולתה של ועדת החמישה להפעיל את הספקים בשטח, שכן הגורמים המעורבים נשמעו להוראות המרכז, משום שהבינו ש"בעל המאה הוא בעל הדעה".<sup>329</sup>

15. עדותו של מנכ"ל ועדת החמישה בעניין זה מהימנה בעינינו. היא מתיישבת עם השכל הישר ועם חומרים שהוגשו לנו. מכל מקום, ואף בלי שנכריע כיצד התנהלו הדברים בשטח, הרי שהמרכז לא היה יכול להתפרק מהאחריות שהוטלה עליו. גם אם בקשר לחלק מהשטח ובהיבטים מסוימים

327 החלטה 1009 של הממשלה ה-34 "אתר קבר רבי שמעון בר יוחאי בחר מירון" (17.1.2016).

328 עדות הרב יוסף שוינגר ב-30.8.2021.

329 עדות עו"ד אלי פריינד ב-24.8.2021.

הייתה חפיפה בין התפקידים שהוטלו על המרכז לאלה שהוטלו על ועדת החמישה, היה על המרכז לפעול למימוש אחריותו בנסיבות שנוצרו, במיוחד בהינתן שהוא הגורם הפועל מטעם המדינה בניהול השוטף של המקום.

16. אם כן, מצאנו שאחריות המרכז לניהול השוטף של אתר קבר הרשב"י, לאחזקתו ולפיתוחו הייתה שרירה וקיימת. נעבור לבחון כיצד מימש אחריות זו. לאחר שבחנו את מכלול החומרים והעדויות שהובאו לנו בעניין, מצאנו כי המרכז לא פעל כמצופה ממנו למימוש אחריותו לאחזקת אתר קבר הרשב"י ולפיתוחו, כפי שנפרט.

## 1. אי פיתוח מספיק של האתר

17. כפי שתואר בפרק 5, ערב האסון היה מצב התחזוקה, הפיתוח והתשתיות באתר גרוע.<sup>330</sup> אומנם לאורך השנים טיפל המרכז בענייני תשתית ופיתוח מסוימים, ובין היתר דאג לשיפור שבילי הגישה לאתר וממנו ולהרחבת חלק ממתחמי ההדלקות. אין להקל ראש בפעולות הפיתוח שבוצעו. לחלקן חשיבות רבה ליכולת המקום לקלוט את הקהל הרב שהגיע אליו במהלך השנה, ובפרט בל"ג בעומר. עם זאת, לא ניתן להסתפק במה שבוצע, שהוא בבחינת "טיפה בים" ביחס לפעולות הרבות מאוד שנדרשו בתחום זה.

18. המרכז לא טיפל, למשל, בפינוי מפגעי בטיחות שהלכו והתרבו במקום, לא טיפל בפיתוח יציאות מילוט ופתחי כניסה ויציאה מהמתחם ובהרחבתם, והשאיר במקום מדרגות ויציעים (טריבונות) לא תקינים.<sup>331</sup>

19. טענות שנשמעו מטעם עובדי המרכז בדבר היעדר תקציב מספק לביצוע פעולות תחזוקה ופיתוח באתר קבר הרשב"י אינן מקובלות עלינו.<sup>332</sup> התרשמנו כי סוגיית התקציב אינה הגורם, לא כל שכן הגורם העיקרי, לכך שהמרכז לא מימש כראוי את תפקידו לנהל את אתר קבר הרשב"י ולתחזק אותו.

## 2. אי טיפול בבנייה הבלתי חוקית במקום

20. המרכז לא פעל בשיתוף פעולה עם גופי אכיפה רלוונטיים למגר את הבנייה הבלתי חוקית והמסוכנת שרוותה במקום. נבהיר, גם אם אין למרכז עצמו סמכויות אכיפה בתחום זה, היה עליו לפעול בעניין אצל הגופים המתאימים ולדרוש מהם להפעיל את סמכויותיהם בנדון, כדי שיוכל לממש את אחריותו במלואה. אי טיפול בבנייה הבלתי חוקית והמסוכנת השליך במישרין על יכולת המרכז למלא את תפקידו בנוגע לתחזוקת המקום ולפיתוחו.

21. יתרה מזו, המרכז עצמו השתתף בבנייה בלתי חוקית, ובכלל זה מעבר גשר דב שבו התרחש האסון, ובכך תרם להתרחבות התופעה בפועל ונתן לה אישור במקום לפעול למגרה.

330 "הר מירון – ציון קבר רשב"י" (חוות דעת של יועץ בטיחות רמי שמש, רשג"ד חברה להנדסה ובטיחות בע"מ) (12.8.2021) (וע/10). ראו גם את יתר ההפניות בפרק 5.

331 "הר מירון – ציון קבר רשב"י" (חוות דעת של יועץ בטיחות רמי שמש, רשג"ד חברה להנדסה ובטיחות בע"מ) (12.8.2021) (וע/10).

332 עדות הרב יוסף שוינגר ב-30.8.2021.

**3. אי מינוי ממונה ביטחון בהתאם לחוק**

22. סעיף 2(א) לחוק להסדרת הבטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998 (להלן: חוק הביטחון), קובע: "גוף ציבורי ימנה ממונה בטחון, שיהיה כפוף במישרין למנהל הגוף הציבורי או לסגנו". ב-2016 תוקן החוק, והמרכז הוגדר בתוספת השלישית "גוף ציבורי" אשר חייב למנות ממונה ביטחון כאמור. הסיבה העיקרית להוספת המרכז לרשימת הגופים החייבים במינוי ממונה ביטחון הייתה פעילות המרכז והיקף אחריותו באתר קבר הרשב"י.<sup>333</sup> בניגוד להוראת החוק המפורשת, המרכז לא מינה ממונה ביטחון.

23. ניצבת (בדימי) עינת גיל-צובארי, לשעבר ראש חטיבת אבטחה ורישוי במשטרה, תיארה בעדותה כי בפגישה שערכה המשטרה עם מנכ"ל המרכז סוכם כי עד 15.12.2016 המרכז ימנה ממונה ביטחון כנדרש.<sup>334</sup> המרכז לא עמד בסיכום זה ולא מינה ממונה ביטחון גם לאחר ניסיונות נוספים לקדם את הנושא, בין היתר במעורבות גורמים בכירים במשטרה ובפניות למשרד לשירותי דת ולמשרד לביטחון הפנים.<sup>335</sup> במקום זאת פעל המרכז לבטל את הכללתו בתוספת השלישית לחוק, כדי שהחובה החוקית למנות ממונה ביטחון לא תחול עליו.<sup>336</sup>

24. מנכ"ל המרכז טען כי המרכז נכלל ברשימה שבתוספת ללא היועצות עם השר לשירותי דת כנדרש על פי החוק, וכי השר הביע התנגדות למינוי ממונה ביטחון. כך הוא העיד בעניין:

הוא אמר לי מפורש, אני זוכר את זה. כי הוא מאוד כעס בטלפון. והוא אמר שלא התייעצו איתו ושהוא ביקש שיתיעצו איתו. אמרו לו שיקיימו איתו הליך של היועצות. לא התקיים. והוא אמר לי ברגע כזה, עם כל הכבוד, אם הם עובדים חד צדדי אני לא מוכן להשתתף בזה.<sup>337</sup>

25. עדותו בעניין אינה עולה בקנה אחד עם מכתבו של השר לשירותי דת, מר דוד אזולאי (שהלך בינתיים לעולמו), שאישר להוסיף את המרכז לתוספת לחוק, לאחר שבוצעה עימו היועצות כנדרש. להלן תוכן המכתב במלואו:<sup>338</sup>

לאחר שקיימת עמי את חובת היועצות בהתאם לחובתך לעשות כן, הריני מאשר את הוספת המרכז הארצי לתוספת השלישית שעניינה הנחיית משטרת ישראל בכל הקשור לפעולות אבטחה.

26. מכל מקום, גם אם היו למרכז טענות על שהחילו עליו את החובה החוקית האמורה, אין בכך כדי להצדיק אי עמידה בהוראת החוק. הוא היה יכול להביא את טענותיו לפני הגורמים המתאימים,

333 עדות ניצבת (בדימי) עינת גיל-צובארי ב-13.1.2022.

334 עדות ניצבת (בדימי) עינת גיל-צובארי ב-13.1.2022; מכתב מסנ"צ עופר יצחק, קמ"ד אבטחת גופ"צ, לע" ראש אג"ם מ"אבטחת קבר רשב"י – מינוי מנכ"ט" (10.1.2017); מכתב מסנ"צ עופר יצחק, קמ"ד אבטחת גופ"צ, לע" ראש אג"ם "אבטחת קבר רשב"י – מינוי מנכ"ט" (26.12.2016).

335 מכתב מניצבת עינת גיל צובארי לראש אג"ם "המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים – מינוי מנכ"ט" (18.1.2017); מכתב מסנ"צ עופר יצחק, רמ"ד אבטחת גופ"צ, לרמ"ט אבטחה "המרכז לפיתוח המקומות הקדושים – מינוי ממונה ביטחון ארצי" (18.1.2017).

336 עדות ניצבת (בדימי) עינת גיל-צובארי ב-13.1.2022.

337 עדות הרב יוסף שוינגר, מנכ"ל המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים, ב-16.3.2023.

338 מכתב מח"כ דוד אזולאי, השר לשירותי דת, לח"כ גלעד ארדן, השר לביטחון פנים "צירוף העמותה הממשלתית – 'המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים' לתוספת השלישית לחוק הסדרת הביטחון בגופים ציבוריים" (17.3.2016).

ואף לנסות לשנות את הקבוע בחוק. אך כל עוד נותר החוק בעינו, ברור שיש לקיים את הקבוע בו.

## ב. מימוש לקוי של תפקיד המרכז בהילולת ל"ג בעומר במירון

27. כפי שפורט, ב-2009 הטילה הממשלה על המרכז "לשמש גוף מתאם בין הגורמים המטפלים

באירועי ל"ג בעומר במירון ובהכנות לקראתו".<sup>339</sup>

28. כפי שפורט בפרק 6, בניסיון למסד את חלוקת התפקידים בין המרכז למשטרה בקשר להילולה,

נחתם ב-2018 "מסמך הבנות" בין שני הגופים. נקבע בו כי באחריות המרכז "לתאם ולתכלל את

פעילות כלל הגופים הרלוונטיים לאירוע בכל ההיבטים למעט של גופי החירום ושל כל הקשור

להסעות המבקרים והיבטי התנועה".<sup>340</sup>

29. בעלי תפקידים במרכז ניסו לצייר לנו את המרכז בתור גוף משני בכל הנוגע להילולה, שכל תפקידו

הוא ביצוע הוראות המשטרה. נטען לפנינו כי אין למרכז אחריות ניהולית בהילולה, ואף אין לו

הידע והמומחיות המקצועיים והמבצעיים הדרושים לניהול אירוע בסדר גודל כזה.<sup>341</sup>

**איננו מקבלים את ניסיון המרכז להקטין את אחריותו להילולת ל"ג בעומר או לייתרה.**

30. ראשית, ניסיון זה אינו עולה בקנה אחד עם התנהלות הדברים בזמן אמת. המרכז פעל גם פעל

בקשר לניהול הילולת ל"ג בעומר. הוא ראה בעצמו אחראי בהקשר זה וכך גם הציג עצמו. למשל,

בתיק האירוע שהוכן ביוזמת המשרד לשירותי דת עבור הילולת ל"ג בעומר, נכללו דברי פתיחה

מטעם מנכ"ל המרכז:

הגוף האחראי על קיום האירוע הינו המשרד לשירותי דת באמצעות המרכז הארצי לפיתוח

המקומות הקדושים, ועמו משטרת ישראל מחוז צפון בסיוע אגף התנועה של משטרת

ישראל.<sup>342</sup>

הינה כי כן, מנכ"ל המרכז עצמו הגדיר את המרכז בתור גורם שאחראי על קיום האירוע, לצד

משטרת ישראל.

31. עדים רבים העידו בפנינו על הפעילות הרבה של המרכז בקשר להילולה. אין מחלוקת כי המרכז

היה אחראי לביצוע דרישות המשטרה לקראתה. אך פעילות המרכז מול המשטרה לא התמצתה

בקבלת דרישות וביצוען. נציגי המרכז השתתפו בפגישות ובדיונים עם משטרת ישראל, בהיערכות

להילולה ובהפקות הלקחים מדי שנה. מעבר לכך, מן העדויות והחומרים עלה שהרב ישראל דרעי,

סמנכ"ל מחוז הצפון במרכז, היה גורם מרכזי בהכנות להילולה והשקיע בכך רבות מזמנו, ממרצו

ומניסיונו. גם מנכ"ל המרכז היה מעורב בהכנות מדי שנה והוא התבטא ציבורית בעניין לא אחת.

339 החלטה 4442 של הממשלה ה-31 "אירועי ל"ג בעומר בקבר רבי שמעון בר יוחאי במירון" (27.1.2009). ראו גם החלטה 4542 של הממשלה ה-31 "אירועי ל"ג בעומר בקבר רבי שמעון בר יוחאי במירון" (8.3.2009).

340 "מסמך הבנות בנושא מירון בין המרכז הארצי למקומות קדושים לבין משטרת ישראל / מחוז צפון לשנת תשע"ח" (18.4.2018) (וע/4).

341 עדות הרב יוסף שוינגר, מנכ"ל המרכז, ב-30.8.2021; עדות הרב ישראל דרעי ב-30.8.2021; עדות עו"ד ארז בן דוד ב-14.12.2021.

342 המשרד לשירותי דת, אגף הסדרה, פיקוח ובקרה, תיק אירוע, הילולת רשב"י, ל"ג בעומר מירון, עמ' 2.

32. שנית, ניסיון המרכז להתנער מאחריות להילולה, תוך היצמדות דווקנית לביטוי "גוף מתאם" המופיע בהחלטת הממשלה ומתן פרשנות מצמצמת לו, מבטא תפיסה שאין לקבל בנוגע לגוף בעל אחריות ציבורית. מגוף הפועל מטעם המדינה ובעל אחריות ציבורית מצופה ליישם את המוטל עליו בדין בראייה רחבה, המפרשת את הסמכות שניתנה לו גם בשים לב למהות ולתכלית.

33. בענייננו, לפי הקבוע בהחלטת הממשלה היה על המרכז לשאת באחריות לתיאום ההכנות לקראת ההילולה בין כל הגורמים המעורבים. משמעות הדברים כפשוטם היא שהיה עליו להיות הגורם שאחראי לניהול ההילולה. בתוך כך, היה על המרכז לקבוע את מתווה האירוע, לפנות למשטרה כדי לקבל ממנה את הדרישות לקיום האירוע, ולדאוג לקיימן. היה עליו להיות מוביל ויוזם ולא לחכות להובלת המשטרה. מובן כי המרכז עצמו אינו בעל ידע ומומחיות בכל הנושאים שנוגעים לקיום ההילולה ואין הוא נדרש להיות גוף מומחה בבטיחות, בשיטור או בתנועה למשל. כמו בכל עבודת ניהול אחרת, היה על המרכז להיעזר בגורמי מקצוע, בין אלה שפועלים במערכות האחרות ובין גורמי מקצוע שיגייס בעצמו, ככל הנדרש.

34. בפועל, אף שהמרכז היה גורם פעיל ומרכזי כאמור בהיערכות להילולה, הוא לא מימש את אחריותו הכוללת לניהול ונפלו ליקויים נוספים בהתנהלותו. נפרט את ההיבטים המרכזיים שהדבר התבטא בהם.

## 1. סירוב המרכז לדרישה למנות מנהל או מפיק לאירוע

35. בראש רשימת דרישות המשטרה מהמרכז לקראת ההילולה בכל שנה הופיעה הדרישה למנות מנהל לאירוע. שנה אחר שנה סירב המרכז לעמוד בדרישה החיונית והמתבקשת מהחלטת הממשלה ומהתפקיד שביצע המרכז בפועל. בין השאר, המרכז הוא שהיה אחראי לביצוע דרישות המשטרה לקראת האירוע, להתקשרות עם נותני שירות מרכזיים כמו מהנדס הבטיחות ומנהל האבטחה הראשי, ולהיבטי התקציב של האירוע. הוא היה כתובת לעניינים הקשורים בהכנות להילולה.

36. מנכ"ל המרכז הסביר שלא הייתה משמעות מעשית להגדרת המרכז בתור מפיק כי ממילא המרכז מילא את כל דרישות המשטרה, וסירובו נבע מן החשש ש"פילו" עליו אחריות אם יקרה משהו שאינו קשור אליו.<sup>343</sup>

**טוב היה לו להסבר זה שלא היה נשמע.** אם אכן לא הייתה משמעות מעשית להגדרה בתור מפיק, כלומר המרכז ביצע את כל מה שהיה מבצע אם היה מוגדר בתור מפיק, היה על המרכז להכיר הכרה רשמית וברורה בתפקיד שנשא, ולא להתחמק ממנו בשל החשש שייאלץ לשאת באחריות לתקלות. מי שהוא בעל תפקיד משמעותי, צריך גם לשאת באחריות הנלווית לכך ולהתמודד עם החשש שיקרו תקלות שאינן בתחום אחריותו ושהוא יצטרך להסביר זאת.

## 2. ביצוע חלקי של דרישות המשטרה

37. כאמור, כחלק מההיערכות להילולה בכל שנה הציבה המשטרה למרכז רשימת דרישות לקראת האירוע. הדרישות שאבו השראה מהתנאים המנויים בפריט 7.7.ה לתוספת לצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשע"ג–2013.

38. מן החומרים שאספנו ומעדויות שונות של גורמי משטרה ושל בעלי תפקידים במרכז, עלה כי התקיים שיתוף פעולה בין המשטרה למרכז בהכנות להילולה, וכי ככלל המרכז ביצע את הדרישות שהציבה לו המשטרה.<sup>344</sup> על אף זאת, ובלי להפחית מערכן של הפעולות שהמרכז נקט כדי לעמוד בדרישות המשטרה, לא כל דרישות המשטרה בוצעו במועד, וחלקן לא בוצעו כלל. פירטנו על כך בפרק 14, ונפנה כאן לעיקרי הדברים.

39. **אי עמידה בדרישות לשיפורי בטיחות, ובפרט בדרישה להרחיב כניסות למעבר גשר דב ויציאות ממנו**— חלק מדרישות המשטרה במשך השנים לשיפורי בטיחות באתר לקראת ההילולה לא מולאו, כגון להסדיר גרמי מדרגות לפי מידות מקובלות, להוסיף מעקות ומדרגות לטריבונוט, ולהרחיב את צירי המילוט ברחבת תולדות אהרון. בהפקת הלקחים לאחר ההילולה ב-2019, שנציגי המרכז נכחו בה, נכתב כי המרכז אחראי להרחיב את מתחם תולדות אהרון, ובכלל זה להרחיב את הכניסה או היציאה ממעבר גשר דב ולשדרג אותה.<sup>345</sup> דרישה בנוגע למעבר גשר דב נכללה במסמך הדרישות שהועבר למרכז לקראת ההילולה ב-2020, שבסופו של דבר התקיימה במתכונת מצומצמת בשל נגיף הקורונה. אומנם הדרישה לא נכללה, ככל הנראה, ברשימת הדרישות שהעבירה המשטרה למרכז לקראת ההילולה ב-2021, אך בעלי התפקידים במרכז הכירו אותה, שכן כאמור האחריות לביצועה הוטלה על המרכז כשנתיים קודם לכן. למרות זאת העבודות הנדרשות במעבר גשר דב לא בוצעו, ובסופו של דבר שם התרחש האסון ב-2021.

40. **אי עמידה בדרישה למנות מהנדס בטיחות מלווה**— דרישה נוספת של המשטרה מהמרכז הייתה למנות מהנדס בטיחות מלווה שלא יהיה קשור בקשרי עבודה עם מהנדס הבטיחות הקבוע של ההילולה, המהנדס עאמר ח'ליליה, ושיבצע בקרה כוללת על אישורי כל המתחמים באתר.<sup>346</sup> בפועל לא מינה המרכז מהנדס מלווה כנדרש. במקום זאת פנה המרכז למהנדס קוציי אגבאריה, שהיה מצוי בקשרי עבודה עם ח'ליליה. חמור מכך, חוות הדעת שערך אגבאריה אינה זו שהתבקשה. חוות הדעת הנוספת עסקה ב"בדיקת קונסטרוקציה למתקנים ארעיים" ותו לא, ואין בה כדי לענות על דרישת המשטרה בעניין זה.

41. **כשלים במילוי דרישות תוכנית האבטחה**— המרכז שכר את מר ראובן בן גל לתפקיד מנהל האבטחה הראשי של ההילולה. זאת אף שבעלי תפקידים במרכז ידעו שכן גל לא יכול היה למלא את התפקיד מבחינה רפואית, ולא יכול היה להגיע לשטח במהלך ההילולה, כנדרש מתפקידו. נוסף על כך,

344 עדות הרב יוסף שוינגר ב-30.8.2021; עדות הרב ישראל דרעי ב-30.8.2021; עדות רפ"ק מיכאל טובול ב-1.9.2021; עדות רפ"ק שמואל פיאמנטה ב-1.9.2021.

345 מחוז צפון "מצגת סיכום והפקת לקחים 'מבצע מירון 2019' הילולת רבי שמעון בר יוחאי".

346 רפ"ק פיאמנטה, רע"ן אבטחה ורישוי מחוז צפון, לרב שוינגר ולרב דרעי "הילולת רשב"י תשפ"א 2021/ דרישות ותנאי רישוי ואבטחה מ"י מחוז צפון" סעיף 3(8) (4.11.2020) (וע' 199).

מספר מנהלי האבטחה אשר מונו בפועל היה נמוך משמעותית מן המספר שנדרש לפי תוכנית האבטחה. כפועל יוצא מכך חלק מהגזרות הושארו ללא מנהל אבטחה, וגזרות אחרות אוחדו כך שהאחריות לגזרה גדולה הוטלה על מנהל אבטחה אחד, בניגוד לדרישה בעניין זה.

### 3. התעלמות מתוכנית הבטיחות וחריגה ממנה

42. בהתאם לדרישות המשטרה מהמרכז, הכין ח'ליליה תוכנית בטיחות לאירוע. היא כללה הגבלות בנוגע לתפוסת הקהל המותרת באתר כולו ובכל אחד ממתחמי ההדלקה.<sup>347</sup> בין ההגבלות שנקבעו בתוכנית הבטיחות למציאות בשטח היה פער דרמטי. המרכז לא עשה דבר בעניין. בפועל, הגבלת הקהל הקבועה בתוכנית הבטיחות הייתה אות מתה בעיני המרכז.

43. מנכ"ל המרכז טען כי לא ידע על קיומן של הגבלות לגבי תפוסת הקהל בתוכנית הבטיחות. הוא טען כי מהנדס הבטיחות עמד בקשר ישיר עם המשטרה, ללא מעורבות המרכז. כאשר עומת עם העובדה שתוכנית הבטיחות נמצאה במשרדי המרכז, השיב כי הם מקבלים את התוכנית אחרי האירוע.<sup>348</sup>

### איננו מקבלים גרסה זו.

44. כאמור, המרכז היה גורם מרכזי בהכנות להילולה מדי שנה והיה מצוי ובקיא בהן. בפרט, המרכז הוא ששכר את שירותיו של מהנדס הבטיחות כדי שיכתוב את תוכנית הבטיחות וששילם עבור עבודתו. בנסיבות אלה קשה לקבל את הטענה כי מנכ"ל המרכז לא הכיר את תוכניות הבטיחות כלל ולא ידע שהן כוללות הגבלות על תפוסת הקהל.

45. בסופו של דבר הרב ישראל דרעי גם אמר את הדברים מפורשות. לאורך מרבית שלב העדויות טענו בעלי תפקידים במרכז שהם לא הכירו את תיק הבטיחות. אולם כשבא כוחו של ח'ליליה חקר אותו, אישר דרעי כי "כולם" ידעו שקיימת הגבלה על כמות הקהל המותרת, ושאינה נשמרת:

**עו"ד כרמל:** הלקוח שלי מדי שנה כתב דוחות בטיחות שמגבילים את כמות הקהל שמותר שיגיעו לאירוע הזה. ומדי שנה משטרת ישראל אמרה נכניס כל מי שרוצה. את זה לא ידעת? שכל שנה הוא אומר צריך להיכנס איקס אנשים, ובפועל משטרת ישראל למרות ההמלצה שלו של מהנדס בטיחות מכניסה כמה אנשים שרוצים.

**העד, ישראל דרעי:** כן, אכן זה קרה, זה היה שגרה.

**עו"ד כרמל:** אתה ידעת את זה?

**העד, ישראל דרעי:** כן.

**עו"ד כרמל:** למה נתת לזה יד?

**העד, ישראל דרעי:** כולם ידעו את זה.<sup>349</sup>

347 בי.סי.סי הנדסה ובטיחות בע"מ "תכנית בטיחות להילולת רבי שמעון בר יוחאי שנת תשע"ט–2021" (22.4.2021).

348 עדות הרב יוסף שוינגר ב-16.3.2023.

349 עדות הרב ישראל דרעי ב-18.4.2023.

46. אם כן, בעלי תפקידים במרכז היו מודעים לפער הדרמטי בין הגבלות הבטיחות על תפוסת הקהל למציאות בשטח. למרות הפער הקיצוני בין ההגבלה על כמות הקהל בתוכנית הבטיחות לכמות האנשים שהגיעה להילולה שנה אחר שנה, אנשי המרכז לא עשו דבר בעניין. איש מבעלי התפקידים במרכז לא ביקש ממהנדס הבטיחות להתייחס לפער ולתת לו מענה מבחינה בטיחותית. איש מבעלי התפקידים גם לא ביקש מהמשטרה להתאים את תוכניות המבצע לקבוע בתוכנית הבטיחות או להתמודד אחרת עם הפער האמור. המרכז לא השכיל לממש את תפקידו בתור גורם מתכלל ולא התריע על הסכנות הגלומות בפער המהותי שנמשך שנים, בין תוכניות הבטיחות למצב בשטח. המרכז השלים עם הצפיפות החריגה והמסוכנת שהתקיימה בהילולה מדי שנה, אשר הובילה בסופו של דבר לאסון.

### ג. היעדר מוסדות עמותה נדרשים והיעדר ניהול תקין

47. במהלך עבודתנו נגלו לנו ממצאים קשים בנוגע למרכז, שהוא כזכור עמותה ממשלתית, בהיבטים של ניהול תקין וממשל תאגידי. אף שמדובר בממצאים שאינם ממוקדים בתפקוד המרכז באתר קבר הרשב"י, אלא בתפקודו בתור עמותה ממשלתית, לא נוכל שלא להתייחס אליהם. הדברים אינם מנותקים זה מזה.

48. במשך שנים רבות במהלך תקופת הפעילות של המרכז לא היה לעמותה אישור ניהול תקין. הדבר לא מנע מהמשרד לשירותי דת להתקשר עם המרכז בכל שנה מחדש בהליך של פטור ממכרז.

49. במשך תקופות ארוכות במהלך שנות פעילותו לא היה למרכז ועד מנהל כלל. ב-2019 מונו שלושה חברים לוועד המנהל, ואילו לפי החלטת הממשלה ותקנון העמותה, הוועד המנהל של העמותה צריך למנות שבעה חברים.<sup>350</sup> הוועד המנהל נותר בהרכב חסר גם כיום, לאחר האסון.

50. אין מדובר בעניין טכני. ועד מנהל נדרש, בין השאר, לקבוע את המדיניות הכללית של העמותה בתחום מטרותיה ואת פעולותיה הפיננסיות; לקבוע את תקציבה השנתי וכיצד יבוצע ואת השימוש במקורות העומדים לרשותה; לקבוע מדי שנה את תוכנית הפעולה של העמותה לאותה שנה ואת תוכניותיה לטווח ארוך; לעקוב ברציפות אחר הגשמת המדיניות, התוכניות והתקציבים של העמותה, ועוד.<sup>351</sup> לוועד המנהל יש תפקיד בעל היבטים של פיקוח ובקרה על בעלי התפקידים בעמותה.

51. לאור האמור היה מצופה מבעלי תפקידים במרכז לפנות לשרים הנוגעים בדבר, ובמידת הצורך לגורמים נוספים, ולעמוד על כך שמוסדות העמותה יוקמו כנדרש ויתפקדו, לשם פעילותה התקינה.

52. ביקורות שונות שנערכו לעמותה במהלך השנים העלו ליקויים, חלקם חמורים, בהתנהלותה. ביקורת שערך מבקר המדינה לעמותה בשנת 1997 העלה חשש למינויים משיקולים פוליטיים, לקבלת כספים שלא על פי כללי מנהל כספי תקין, ועוד. בסיכום נכתב:

350 החלטה 1394 (חכ/22) של הממשלה ה-33 "המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים" (26.2.2014); תקנון עמותת המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים (21.1.2015).

351 סעיף 32 לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975.



מהממצאים עולה שחלק נכבד מהמטרות שלשמן הוקם המרכז לא הושגו במלואן. לאחר תקופת פעילות ארוכה יחסית של המרכז, מן הראוי שהמשרד יחזור ויבחן האם היתרונות שנראו לו לניהול המקומות הקדושים באמצעות המרכז אכן באו לידי ביטוי במציאות. עוד יש לחזור ולשקול האם היתרונות שהושגו מצדיקים את המשך פעילותו של המרכז במתכונתו הנוכחית.<sup>352</sup>

53. גם ביקורות מאוחרות יותר העלו ליקויים בהתנהלות המרכז. בממצאי המעקב של מבקר המדינה בעניין "מצב קבר רבי שמעון בר יוחאי (רשב"י) במירון וההיערכות לל"ג בעומר" מ-2011 נכתב:

דוח רואה חשבון משנת 2009, שהוכן עבור משרד התיירות, העלה ליקויים בפעילות המרכז: היעדר גוף המפקח על פעולותיו הכספיות והמינהליות של מנכ"ל המרכז; היעדר בקרה מתאימה ויעילה על פעולותיו הכספיות של המרכז; היעדר יכולת של המרכז לגייס גיוס אפקטיבי של תרומות; ליקויים בבקרה ובפיקוח על כספי הצדקה הנאספים מהקופות המוצבות באתרים השונים; ליקויים הנוגעים לתשלומי שכר לעובדי המרכז; היעדר נוהלי עבודה מפורטים בכל תחומי הפעילות של המרכז.

ובהמשך אותה חוות דעת כתב מבקר המדינה:

משרד מבקר המדינה מעיר כי לנוכח היעדר תפקוד דירקטוריון המרכז ולנוכח הפיקוח ההדוק והשוטף של משרד התיירות כמתואר בתשובתו - שמשמעותו היא כי אף שהמרכז הוא ישות סטטוטורית עצמאית, בפועל המשרד מנהל אותו - ספק אם המרכז משרת את התכלית שלמענה הוקם.<sup>353</sup>

54. ב-2018 פורסמה ביקורת של רשות החברות הממשלתיות לעמותה. הוזכרו בה, בין היתר, היעדרו של ועד מנהל לעמותה וליקויים בנושאי עמידה באסדרה בנושאי פיקוח ובקרה.<sup>354</sup> בבדיקות של חברה חיצונית ביוזמת המשרד לשירותי דת בנוגע לפעילות המרכז בקשר להילולה ב-2019 וב-2020, נמצאה בעייתיות בהתנהלות המרכז בהתקשרויות עם ספקים ובניהול מכרזים.<sup>355</sup> ב-2019 ערכה גם מבקרת פנים של העמותה ביקורת מקיפה והוציאה סקר סיכונים לעמותה. גם בביקורת זו נמצאו כשלים וליקויים שונים, כגון היעדר ועדת ביקורת או גוף מבקר לעמותה בהתאם לחוק, ליקויים בפיקוח על כוח אדם, ליקויים בתחום ביטחון ובטיחות ועוד.<sup>356</sup>

55. לא הוצג לנו מידע על פעולות שננקטו בעקבות הממצאים בביקורות השונות. הרושם שמתקבל מקריאת כל הדוחות והביקורות שנערכו לגבי המרכז הוא כי המרכז התנהל במשך שנים באופן בעייתי וללא עמידה בכללי מנהל תקין, וכי ליקויים רבים נפלו בפעילותו ולכאורה לא טופלו כיאות.

352 מבקר המדינה דוח שנתי 47 לשנת 1996 ולחשבונות שנת 1995 325 (1997).

353 מבקר המדינה קובץ דוחות ביקורת לשנת 2011, התשע"ב 218, 219 (2011).

354 רשות החברות הממשלתיות "ממצאי בדיקה שוטפת המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים" (28.8.2018).

355 פי.גי.אל הנדסה ותכנון תחבורה בע"מ, המשרד לשירותי דת "הילולת רשב"י 2019: דו"ח ביקורת והמלצות" (12.2019); פי.גי.אל הנדסה ותכנון תחבורה בע"מ, המשרד לשירותי דת "הילולת רשב"י 2020: דו"ח ביקורת והמלצות" (11.2020).

356 המרכז הארצי לפיקוח על המקומות הקדושים (ע"ר) סקר סיכונים (4.2019).

נוכח הממצאים שפירטנו, אנו ממליצים לממשלה לבחון את המשך קיומו של המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים בתור עמותה ממשלתית.

## פרק 16: המועצה האזורית מרום הגליל והוועדה המקומית לתכנון ובנייה מרום הגליל

1. הר מירון ואתר קבר הרשב"י שעליו, מצויים בשטחה המוניציפלי של המועצה האזורית מרום הגליל. המועצה משתרעת על פני כ-200,000 דונם. מתגוררים בה כ-16,000 תושבים הפזורים במושבים, ביישובים קהילתיים ובכפרים.
  2. דיני השלטון המקומי מגדירים את הסמכויות והחובות של המועצה האזורית מרום הגליל. בין השאר, תפקיד המועצה לפעול בשטחה בתחומי תשתיות מקומיות, ביוב ומים, רישוי עסקים, חינוך ורווחה. סעיף 63(א) לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958, שכותרתו "סמכויות המועצה", מונה שורה של סמכויות הנתונות למועצה לצורך ביצוע תפקידיה. בין השאר קבועה בסעיף הסמכות לפעול בתחום רישוי עסקים – להסדיר הקמתם של עסקים ולהגביל אותה.<sup>357</sup> לעניין זה חלות גם הוראות חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968.
  3. נוסף על כך, למועצה האזורית ולוועדה המקומית לתכנון ובנייה מסורות סמכויות בתחום התכנון והבנייה, גוף גוף וסמכויותיו על פי הקבוע בחוק. בין השאר מדובר בקביעת השימושים המותרים בקרקע, בבינוי שניתן לעשות בהתאם לשימושים אלה, במתן היתרים ובאכיפה נגד בנייה בלתי חוקית ובנייה מסוכנת.<sup>358</sup>
  4. נגלתה לעינינו תמונה קשה ביותר בנוגע לתפקוד הגופים המקומיים באתר קבר הרשב"י. המועצה האזורית והוועדה המקומית לתכנון ובנייה, שבראשות שתיהן עומד ראש המועצה, התנערו מאחריותן בנוגע לאתר וככלל נמנעו מלהפעיל שם את סמכויותיהן. במעט המקרים שבהם פעלה המועצה האזורית בקשר לאתר, הייתה התנהלותה רצופה ליקויים.
- למועצה האזורית מרום הגליל ולוועדה המקומית לתכנון ובנייה מרום הגליל הייתה תרומה מכרעת להיעדר המשילות באתר קבר הרשב"י. הן הותירו את המקום בבחינת "איש הישר בעיניו יעשה".
- נפרט את הדברים.

### א. התפיסה העקרונית: אתר קבר הרשב"י היה "אקס טריטוריה" למועצה האזורית

5. ראש המועצה האזורית, מר עמית סופר, פתח את עדותו הראשונה בפנינו בהצגה של המועצה האזורית מרום הגליל והתייחס לשטחה, ליישובים שכלולים בה ועוד. בתוך כך, ועוד בטרם נשאל שאלה מהותית אחת, הבהיר ראש המועצה: "בתוך המועצה הזאת יש את מתחם קבר הרשב"י שמבחינת המועצה הוא שטח אקס טריטוריה". בהמשך עדותו הסביר: "אני לא עושה שם כלום... הם כמו טריטוריה בפני עצמה שהם מתנהלים... יש שמה מערכת שלמה שמתנהלת בפני עצמה".<sup>359</sup>

357 סעיף 63(א)(7) לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958.

358 חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965. על אכיפה נגד בנייה מסוכנת ראו סעיף 63(א)(8) לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958.

359 עדות מר עמית סופר ב-5.10.2021.

6. הינה כי כן, ראש המועצה הצהיר ברורות וחד-משמעית כי המועצה האזורית התנערה מאחריות לפעול באתר קבר הרשב"י. לעומת זאת, בעדותו השנייה בפנינו, במסגרת זכותו להתגונן מפני האזהרה שניתנה לו, טען ראש המועצה כי התכוון שהמועצה הרגישה שגורמים אחרים התייחסו אליה כאילו אתר קבר הרשב"י אינו באחריותה, ואילו המועצה עצמה פעלה והפעילה את כל סמכויותיה במקום.<sup>360</sup> אין בידינו לקבל הסבר מאוחר זה. עדיפה בעינינו עדותו הראשונה של ראש המועצה, שם העיד בבירור ומיוזמתו כי המועצה עצמה התייחסה למקום כאל "אקס טריטוריה". עדות זו עולה בקנה אחד עם חומרי חקירה ועם עדויות אחרות.

#### התנערות המועצה האזורית מאחריותה לאתר אינה מקובלת, ואנו דוחים אותה מכול וכול.

7. כבר ב-2008 העיר מבקר המדינה על הימנעות המועצה מהפעלת סמכויותיה בנוגע להיבטים שונים באתר קבר הרשב"י:

המועצה האזורית מרום הגליל אינה ממלאת את תפקידיה על פי חוק בכל הקשור למתחם רשב"י. מדיניותה המוצהרת להימנע מהתערבות בנעשה במתחם גורמת להזנחתו, להיעדר פיקוח ואכיפה על הבנייה הלא חוקית, להיעדר פעולות לתחזוקת המתחם ולפיתוח התשתיות בו ובסביבתו ופוגעת ביכולת להבטיח את שלומם ובריאותם של המבקרים בו.<sup>361</sup>

8. גם בממצאי המעקב שפרסם מבקר המדינה ב-2011 נמצא כי המועצה האזורית נמנעת מלהפעיל את סמכויותיה בהיבטים שונים. מבקר המדינה סיכם בעניין זה:

על הממשלה לקבוע את מידת מחויבותה לסייע למועצה האזורית לטפל באתר ולחלופין לאכוף על המועצה האזורית, באמצעות משרד הפנים, למלא את תפקידה.<sup>362</sup>

9. מן החומרים שאספנו ומן העדויות ששמענו עלה שגם לאחר דברי הביקורת הברורים של מבקר המדינה המשיכה המועצה האזורית שלא להפעיל את סמכויותיה באתר, ותפיסתה, כפי שהיא משתקפת בעדותו הראשונה של ראש המועצה, נותרה בעינה והכתיבה את התנהלותה בפועל. למותר לציין שאין להשלים עם עמדה זו.

נתייחס לשלושה תחומים בולטים שבהם באו הדברים לידי ביטוי.

#### ב. אי מימוש סמכויות בתחום התכנון והבנייה

10. כפי שפורט, באתר קבר הרשב"י הצטברה בנייה בלתי חוקית בהיקפים נרחבים.<sup>363</sup> חלק מן הבנייה הבלתי חוקית ביצעו גורמים פרטיים, וחלק אחר – גורמים שפעלו מטעם המדינה. עו"ד אסנת שחם, ששימשה בעבר תובעת מטעם הוועדה המקומית לתכנון ובנייה מרום הגליל, תיארה בעדותה בפני

360 עדות מר עמית סופר ב-30.3.2023.

361 מבקר המדינה דוח שנתי 47 לשנת 1996 ולחשבונות שנת 1995 6 (2008).

362 מבקר המדינה קובץ דוחות ביקורת לשנת 2011, התשע"ב 231 (2011).

363 ראו למשל עדות עו"ד אסנת שחם ב-16.4.2023; עדות מר פבלו אספיו ב-2.9.2021; הרשות לאכיפה במקרקעין "פירוט המבנים לפירוק בשטח אתר קבר הרשב"י" (22.8.2021).

הוועדה התנהלות שיטתית באתר קבר הרשב"י: הגורמים הפועלים באתר הגישו בקשה להיתר בנייה, הבקשה נדחתה או אושרה בתנאים, וכך או כך הבנייה בוצעה בניגוד להחלטה.<sup>364</sup> גם בנוגע למבנים זמניים שהמרכז בנה בכל שנה לקראת הילולת ל"ג בעומר, התקבע מצב שבו לא הושלמו בוועדה המקומית לתכנון ובנייה ההליכים הנדרשים לקבלת היתר בנייה או לקבלת היתר לשימוש חורג במבנים זמניים. על כך העידו גם ראש המועצה ומנהל מחוז צפון במרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים.<sup>365</sup>

11. לוועדה המקומית לתכנון ובנייה סמכויות על פי חוק לפעול נגד בנייה בלתי חוקית והיא לא מימשה אותן. המצב הקשה של הבנייה הבלתי חוקית באתר ערב האסון מעיד על כך עדות ברורה.

12. איננו מתעלמים מן הקשיים הרבים שניצבו בפני הוועדה המקומית לתכנון ובנייה. יש שסברו כי הוועדה המקומית לא הייתה מסוגלת להתמודד עם התופעה מסיבות שונות, כגון היעדר כוח אדם, יכולות מקצועיות לא מספיקות וחוסר יכולת לעמוד בלחצים פוליטיים.<sup>366</sup> גם היעדר תוכנית לבניין עיר מעודכנת לאתר הקשה את תפקוד הוועדה המקומית.

13. איננו מתעלמים גם מניסיונות עד סוף 2016 לקבל סיוע לפעילות הוועדה המקומית בתחום. שחם העידה בפנינו על פניות לגורמים מתאימים בפרקליטות המדינה, בוועדה המחוזית לתכנון ובנייה וברשות הארצית לאכיפה במקרקעין, כדי שייסיעו לאכיפה נגד הבנייה הבלתי חוקית במקום. הפניות נותרו ללא מענה יעיל. היא גם העידה בפנינו כי הופעלו עליה לחצים בנוגע לפעילותה במקום, כי קיימת בנושא מעורבות פוליטית, וכי להתרשמותה אף אחד לא רצה לגעת ב"תפוח אדמה הלוהט".<sup>367</sup> לא הוצגו לנו חומרים המעידים על ניסיונות לפעילות אכיפה כלשהי נגד עבירות תכנון ובנייה באתר לאחר תחילת 2017.

### מצאנו כי הוועדה המקומית ויתרה למעשה על מימוש סמכויותיה בתחום.

14. בשורה התחתונה, מצב הבנייה הבלתי חוקית באתר ערב האסון מדבר בעד עצמו, ומעיד יותר מכול על אי מימוש אחריותם של הגופים המקומיים בתחום זה.

## ג. היעדר אכיפה נגד מבנים מסוכנים

15. בחוות דעת מבקר המדינה מ-2008 נמצא – מעבר להתייחסות לעבירות הרבות בתחום התכנון והבנייה באתר – כי אין בידי המועצה האזורית מידע מפורט על מצב הקונסטרוקציה, היציבות מפני רעידות אדמה והעמידה בעומסים של מבנה הציון המקורי והתוספות שלו. מבקר המדינה העיר בהקשר זה כי היעדר פיקוח ומידע על יציבות המבנים עלול לגרום לסיכונים בטיחות עד כדי סיכון חייהם של המבקרים הרבים באתר.<sup>368</sup> בממצאי המעקב של מבקר המדינה מ-2011 צוין כי

364 עדות עו"ד אסנת שחם ב-16.4.2023.

365 עדות מר עמית סופר ב-30.3.2023; עדות הרב ישראל דרעי ב-17.4.2023.

366 עדות עו"ד חובב ארצי ב-26.3.2023; עדות עו"ד אסנת שחם ב-16.4.2023.

367 עדות עו"ד אסנת שחם ב-16.4.2023.

368 מבקר המדינה דוח שנתי 47 לשנת 1996 ולחשבונות שנת 1995 11 (2008).

מהנדסת קונסטרוקציה לא אישרה את יציבות המבנים הלא חוקיים, וקבעה כי הם עלולים לסכן את יושביהם. אישור לכאורה של קונסטרוקטור ליציבות המבנים שראש המועצה הציג למשרד מבקר המדינה, לא נבדק בידי הגורם המקצועי במועצה האזורית. עוד צוין בהתייחס לשאלת ההכרזה על מבנה הקבר כעל עתיקה לפי חוק העתיקות, התשל"ח-1978, כי מנהל רשות העתיקות אמר בישיבה בנושא שמדובר במבנה מסוכן.<sup>369</sup>

16. בנוגע לטיפול המועצה האזורית במבנים מסוכנים, לא הוצגה לנו פעילות כלשהי. בסיכומים מטעם ראש המועצה בתגובה לאזהרה שנשלחה אליו, נטען כי היעדר הפעילות בתחום נובע מכך שלמהנדס המועצה לא הגיעו ראיות לקיומם של מבנים מסוכנים באתר קבר הרשב"י. גם כאשר מהנדס נתן דוח כזה בסמוך להילולה ב-2021, הוא לא נשלח, כך נטען, למועצה האזורית ולוועדה המקומית לתכנון ובנייה. על כן, לטענת ראש המועצה, לא הייתה למועצה בכלל, ולמהנדס המועצה בפרט, עילה להפעיל את סמכותם בתחום.<sup>370</sup>

#### אנו דוחים מכול וכול את הטענות האמורות.

17. לא היה נדרש להציג למועצה האזורית ראיה מיוחדת לקיומם של מבנים מסוכנים באתר קבר הרשב"י כדי להביא אותה לכלל פעולה. עצם קיומה של בנייה בלתי חוקית בהיקפים כה משמעותיים, אשר הייתה ידועה לכול, הצדיק את בדיקת המועצה האזורית בנוגע למסוכנות המבנים. לכך יש להוסיף את התייחסויות מבקר המדינה לעניין שהובאו לעיל. יתרה מזו, כל המבקר באתר קבר הרשב"י מבין, גם ללא הכשרה מיוחדת בתחום המבנים המסוכנים, כי נדרשת לכל הפחות בדיקה בעניין. היעדר היוזמה והמעורבות של המועצה האזורית בתחום לא נבע מכך שלא הובאו לה ראיות, אלא מגישתה הכללית להסרת ידיה מהטיפול באתר.

לא ניתן לקבל את חוסר הפעילות המוחלט של המועצה במשך שנים ארוכות בתחום זה, שתכליתו שמירה על חיי אדם. אנו סבורים כי נכון היה שתהיה גם מעורבות של השלטון המרכזי בתחום זה, בהיעדר טיפול של המועצה האזורית בו.

#### ד. תפקוד לקוי בתחום רישוי העסקים

18. כפי שכבר פורט, המשטרה התייחסה לאירועים מסוימים שמתקיימים במהלך ההילולה, לרבות אירועי ההדלקה, כאל אירועים טעוני רישוי. על כן בכל שנה נפתחו לאירועים אלה תיקי רישוי במועצה האזורית. במקביל, המשטרה הציבה דרישות למבקשי הרישוי לאירועים ועמדה בקשר רציף עימם. לפי סדר הדברים הרגיל, לאחר שמבקש הרישוי קיבל את אישור הגורם המוסמך לכך במשטרה, צריכה הייתה המועצה האזורית לוודא כי בתיק הרישוי מצויים האישורים מכל הגורמים הרלוונטיים, ואם כן – להוציא רישיון עסק בהתאם.

19. סופר העיד כי בעבר הובאו תיקי הרישוי של אירועי ההדלקה לחתימתו בשעות הלילה המאוחרות,

369 מבקר המדינה קובץ דוחות ביקורת לשנת 2011, התשע"ב 213, 221, 222 (2011).

370 סעיפים 148–150 לסיכומים מטעם מר עמית סופר.

לעיתים לאחר חצות הלילה ולאחר שכבר התקיימו ההדלקות.<sup>371</sup> הוא העיד כי ב-2016 חל שינוי עקרוני בעמדת המועצה האזורית והיא הפסיקה לתת רישיונות עסק לאירועי ההדלקה בהילולה. סופר טען בפניו כי שינוי עקרוני זה נבע מכך שאופן ההתנהלות בנוגע לתיקי הרישוי להדלקות לא אפשר למועצה לוודא שהדרישות לרישוי התקיימו, וכיוון שממילא הגיעו במועצה לכלל מסקנה שההדלקות אינן אירועים טעוני רישוי.<sup>372</sup>

20. **טענה זו מעוררת תמיהות.** ראשית, לא הוצגה לנו חוות דעת משפטית כלשהי שראש המועצה ביסס עליה לכאורה את המסקנה, שסתרה את התנהלות המועצה בשנים קודמות, שההדלקות אינן אירועים טעוני רישוי. ראש המועצה גם לא טען שהביא את השגותיו באשר להגדרה המשפטית של אירועי ההדלקות לגורמים המתאימים במשטרה או לגורמים אחרים. לכך נוסף כי התנהלות המועצה בפועל לא תאמה את שטען, שכן המועצה האזורית המשיכה לחתום על רישיונות עסק גם לאחר 2016, כפי שיפורט.

21. במהלך עבודת הוועדה התברר כי גם ב-2017 וב-2018 ניתנו לאירועי ההדלקה בהילולה רישיונות עסק שנחתמו בדיעבד, ביום לאחר ההילולה. אומנם ב-2019 לא נחתמו רישיונות עסק להילולה, אך הוסבר שהסיבה לכך הייתה טכנית: תקלה במערכת המועצה. מנהלת תחום רישוי עסקים במועצה האזורית, גב' דליה ממו, טענה בפניו כי הרישיונות ניתנו בשנים אלה לבקשת המשטרה "למען הסדר הטוב", ושהיא לא ראתה בעיה בהוצאתם בדיעבד, כיוון שממילא האירוע הסתיים. ממו העידה עוד כי החתימה על רישיונות העסק מ-2017 ומ-2018, שנחזית להיות חתימתו של ראש המועצה, היא למעשה חתימתה, וכי חתמה על רישיונות העסק ללא ידיעתו של ראש המועצה.<sup>373</sup>

22. להשלמת התמונה יצוין כי ב-2021, היא שנת האסון, לא נחתמו רישיונות העסק להדלקות. ממו טענה שהיא סירבה לחתום עליהם כיוון שלא התקבלו כל האישורים הנדרשים לכך. לעומת זאת, גורמי רישוי במשטרה טענו שביום ההילולה ממו מסרה להם כי היא אינה יכולה לחתום על רישיונות העסק כיוון שהיא עסוקה, וכי כוונתה לחתום עליהם ביום ראשון לאחר ההילולה, אך לאחר האסון סירבה לעשות זאת.<sup>374</sup>

23. התמונה המצטיירת ממכלול החומרים והעדויות שהוצגו לנו היא כי הליכי הרישוי שהתקיימו במועצה האזורית לקראת ההילולה היו **הליכים למראית עין בלבד**. המועצה האזורית פתחה תיקי רישוי בכל שנה, קיבלה עבור זאת אגרה, ועד שנת האסון גם חתמה על תיקי הרישוי. אלא שמאחורי ההליך הטכני במועצה לא עמדה מהות. הליך הרישוי התנהל למעשה כולו בין המשטרה למבקשי הרישוי. לחתימת המועצה על הרישיון בסופו של התהליך לא הייתה משמעות מעשית. על כן אין להתפלג שרישיונות עסק נחתמו בדיעבד, ושהדבר לא מנע את קיום האירוע. גם בשנת האסון, שבה לא נחתמו רישיונות העסק, ולטענת ממו הסיבה הייתה אי קיום הדרישות לכך, אפשרה המועצה לאירועים להתקיים ללא רישיון, לא התריעה ולא נקטה שום פעולה בעניין.

371 עדות מר עמית סופר ב-5.10.2021.

372 עדות גב' דליה ממו ב-5.10.2021; עדות מר עמית סופר ב-5.10.2021.

373 עדות גב' דליה ממו ב-28.5.2023.

374 עדות סני"צ (בדימי) שלמה הרצוג ב-13.1.2022; מכתב מרפ"ק שמואל פיאמנטה לוועדה (23.1.2022).

24. כל זאת בנוגע להליכי הרישוי לקראת אירועי ההילולה בל"ג בעומר. נוסף על כך, במהלך עבודתנו מצאנו כי המועצה האזורית הוציאה רישיון עסק לעמותת "הכנסת אורחים" באתר קבר הרשב"י, אף שלא התקבלו מלוא האישורים הנדרשים לשם כך.

25. לסיכום, התגלה לנו חוסר תפקוד של המועצה האזורית ושל הוועדה המקומית לתכנון ובנייה באתר קבר הרשב"י. הוועדה המקומית הסירה ידיה מטיפול בבנייה הבלתי חוקית הנרחבת באתר, והמועצה האזורית לא טיפלה בבנייה המסוכנת. בתחום רישוי עסקים הייתה פעילות המועצה האזורית רצופה ליקויים ושיקפה התנהלות שאינה אלא למראית עין. בבסיס כל הממצאים האלה עמדה התפיסה העקרונית של המועצה האזורית והעומד בראשה כי אתר קבר הרשב"י הוא "אקס טריטוריה" שהמועצה האזורית אינה פועלת בה.

נוכח הממצאים החמורים שפירטנו, אנו ממליצים כי משרד הפנים יערוך בחינה מקיפה בנוגע לתפקוד המועצה האזורית והוועדה המקומית לתכנון ובנייה, יגביר את הפיקוח עליהן, ויעשה כל שנדרש כדי לוודא שהן יתפקדו תפקוד מלא ותקין בכל שטחן, במידת הצורך בסיוע גורמים מדינתיים.

אנו ממליצים כי סמכויות התכנון והבנייה במתחם מירון יוצאו מהוועדה המקומית לתכנון ובנייה ויועברו לוועדה המחוזית לתכנון ובנייה במחוז הצפון ולרשות לאכיפה במקרקעין.

עוד אנו ממליצים כי תיבחן האפשרות להוציא את כל הסמכויות הקשורות במתחם מירון, לרבות תחום רישוי עסקים, מידי המועצה האזורית. אנו מפנים בעניין זה גם להמלצותינו בפרק 10.

אנו מפנים את תשומת לב היועצת המשפטית לממשלה לממצאים החמורים על התנהלות המועצה האזורית בנוגע להוצאת רישיונות עסק לקראת הילולת ל"ג בעומר מדי שנה. אנו ממליצים כי היועצת המשפטית לממשלה תידרש לממצאים ולדרך המתאימה להמשך בדיקה או חקירה בעניינם.



## פרק 17: ועדת החמישה

1. כזכור, ב-2008 קבע בית משפט העליון הסדר ביניים לניהול אתר קבר הרשב"י בידי ועדה ובה חמישה חברים: ארבעה נציגים של ההקדשות השונים ונציג מדינה, שישמש יושב ראש הוועדה. נקבע כי הוועדה תהיה מוסמכת להחליט בכל עניין הנוגע לניהולו של האתר, לרבות בנייה ושיפוץ, קופות צדקה, ניהול כספי התרומות והשימוש בהם. כלומר, סמכויותיה לא הוגבלו לסמכויות פיקוח בלבד. עוד נקבע שם כי במקרה של הצבעה שקולה יכריע יושב ראש הוועדה.<sup>375</sup>
2. בממצאי המעקב של מבקר המדינה ב-2011 נמצא כי תחילת פעילותה של ועדת החמישה הביאה להתקדמות מסוימת באופן ניהול האתר. עם זאת בעיות הנוגעות לניהול, לפיקוח ולאכיפת החוק עדיין התקיימו. נכתב שם כי על ועדת החמישה לעודד שיתוף פעולה בין מוסדות המדינה לארגונים הפועלים במקום, כדי לאפשר שירות ראוי למבקרים באתר. עוד נמצא כי ועדת החמישה פיקחה רק על חלק מן הכספים שעליהם נדרשה לפקח לפי החלטת בית המשפט העליון, וגם רישום ההכנסות וההוצאות של הכספים האלה לא תאם סדרי מנהל תקין.<sup>376</sup>
3. במקביל, נוכח מצבו הקשה של האתר והקשיים שהתגלעו לאורך השנים בניהולו, ובשל חשיבות האתר וקדושתו התקיימו החל מ-2006 הליכים להפקעת הקרקע.<sup>377</sup> במהלך הדיון בעתירות נגד החלטת ההפקעה התקיים הליך גישור, וב-27.1.2020 ניתן תוקף של פסק דין להסכם בין הצדדים. ההסכם קבע הסדר זמני לשלוש שנים שיבוא בתקופה זו חלף ההפקעה, והמדינה הבהירה כי היא שומרת על זכותה לחדש את ההפקעה אם יתברר שההסדר אינו מיושם במהלך התקופה.<sup>378</sup> לפי ההסדר הזמני, ועדת החמישה תמשיך לנהל את האתר והיא שתפעל לתקן את הליקויים הרבים בו. ועדת החמישה תפעל למנות מנהל כללי לאתר בהליך פומבי תחרותי ושוויוני. הליכים לסילוק יד נגד מחזיקים באתר ולפינוי מבנים בלתי חוקיים יינקטו באמצעות יועץ משפטי חיצוני לוועדה החמישה, שיהיה כפוף למנכ"ל הנבחר ושיונחה מקצועית בידי פרקליטות המדינה.<sup>379</sup>
4. בשנים שלפני האסון עד היום, ובכלל זה במועד האסון, חברי ועדת החמישה היו הרב שמואל רבינוביץ, המשמש יושב ראש הוועדה מטעם המדינה; הרב דב הכהן קפלן; הרב מתתיה שרים; הרב אברהם ישראל פרויליך; והרב דוד דרלי. מנכ"ל ועדת החמישה, שמונה בעקבות ההסדר שנקבע ב-2020 בבית המשפט העליון, היה עו"ד אלי פריינד, עד התפטרותו ביוני 2022.
5. בתמצית, לאחר בחינת חומרי החקירה והעדויות שהובאו לפנינו, מצאנו כי על אף פעולות שנקטה, ועדת החמישה לא מילאה את ייעודה בניהול אתר קבר הרשב"י, ופעולותיה במקום היו רחוקות מלהיות מספקות.
6. עוד נאמר בתמצית כי ועדת החמישה היא תולדה של פשרה. לכן היא בעלת מאפיינים אשר מקשים

375 רע"א 10029/07 היועץ המשפטי לממשלה נ' הקדש העדה הספרדית בעיה"ק צפת ומירון (14.5.2008).

376 מבקר המדינה קובץ דוחות ביקורת לשנת 2011, התשע"ב 211–231 (2011).

377 ראו הרחבה בפרק 5.

378 בג"ץ 516/14 ב"כ הקדש הצדיק הרשב"י של העדה הספרדית בצפת ובמירון נ' שר האוצר (27.1.2020).

379 נספח א' להחלטה בבג"ץ 516/14 ב"כ הקדש הצדיק הרשב"י של העדה הספרדית בצפת ובמירון נ' שר האוצר (27.1.2020).

עליה למלא את ייעודה: היא אינה הבעלים בקרקע כי אם גוף שנועד לניהול האתר; היא מורכבת מחברים שיש ביניהם ניגוד אינטרסים; אין לה אישיות משפטית, ממשל תאגידי סדור או מנגנון יעיל לפתרון מחלוקות; והיא תלויה תקציבית ומעשית במרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים.

נפרט כעת את ממצאינו.

## א. היעדר בעלות בקרקע

7. כפי שהוסבר, על רקע טענות שונות לבעלות בחלקות מסוימות באתר קבר הרשב"י ניתנו לוועדת החמישה בהסדר זמני סמכויות לניהול האתר. סמכויות הניהול לא הפכו את ועדת החמישה לבעלים בקרקע, גם לא בחלקות שעלו טענות לבעלות בהן. כלומר, ועדת החמישה היא גורם מנהל ולא בעלי הקרקע.

8. להבחנה בין הגורם המנהל לבעלי הקרקע השלכות מבחינת הסמכויות שבידי ועדת החמישה. היא אינה יכולה לנהוג בקרקע כפי שהיו נוהגים בו בעלים, ובמקום זאת היא מוגבלת לסמכויות הניהול שניתנו לה.<sup>380</sup> על רקע זה עלו במהלך השנים שאלות בנוגע לסמכותה לנקוט צעדים מסוימים הנובעים מהגנה על קניין, למשל בנוגע להליכים בדרישה לסילוק יד ולפינוי מבנים בלתי חוקיים מהקרקע.<sup>381</sup>

## ב. מחלוקות עקרוניות בין חברי ועדת החמישה

9. למעט יושב ראש ועדת החמישה, חברי הוועדה מייצגים את ההקדשות הטוענים לבעלות בקרקע. לכן את כל אחד מהם מנחה מערכת שיקולים, תפיסות, ואינטרסים אחרת. במהלך עבודתנו נחשפנו באמצעות מסמכים ועדויות לחלק מועט מהמחלוקות שליוו בקביעות את עבודת ועדת החמישה.

10. למשל, חברי ועדת החמישה הציגו עמדה לא אחידה ליועץ המשפטי שנבחר לפעול בשם הוועדה בהליכים לסילוק יד ופינוי מבנים בלתי חוקיים. כל אחד מהם החליט בעצמו אם להסכים לחתום לאותו יועץ משפטי על ייפוי כוח לניהול הליכים מסוימים בתחום זה.<sup>382</sup>

11. הבדל נוסף בין חברי ועדת החמישה נגע לשאלת סמכויותיה בנוגע להילולת ל"ג בעומר. על רוב החברים היה מקובל כי בשים לב למאפיינים המיוחדים של האירוע, שהוא אירוע המוני מורכב שמעורבים בו גורמים רבים, ובשים לב להחלטות הממשלה שהטילו על המרכז לתאם בין הגורמים המעורבים באירוע ובהכנות לקראתו, ועדת החמישה אינה אמורה לנהל את האירוע. עם זאת, שני חברים סברו שהוועדה מוסמכת ומסוגלת לנהל את אירועי ל"ג בעומר שלא באמצעות המרכז.<sup>383</sup> בפועל, לוועדת החמישה לא היה חלק ממשי בהיערכות להילולה ובניהולה.

380 ראו לדוגמה עדותו של מר עודד פלוס ב-6.10.2021 ועדותו של עו"ד ארז קמיניץ ב-29.12.2021.

381 ראו רע"א 2997/21 רבינוביץ' נ' בוסקילה (15.11.2021).

382 עדות עו"ד יעקב אמסטר ב-11.1.2022.

383 עדות הרב אברהם ישראל פרויליך ב-24.8.2021; עדות הרב דב הכהן קפלן ב-3.11.2021.

12. עיון בפרוטוקולים של ישיבות ועדת החמישה מלמד על מחלוקות רבות בין החברים, חלקן מחלוקות בסיסיות שמקורן בתפיסות עולם שונות. על בסיס העדויות והחומרים שהוגשו לנו, התרשמנו גם כי אחד מחברי ועדת החמישה הקשה בעקביות על קבלת החלטות ניהוליות. נראה כי השילוב בין ניגוד האינטרסים המובנה בין נציגי ההקדשות השונים להרכב האנושי המסוים של הוועדה, הקשה מאוד להגיע להסכמות לטובת אתר קבר הרשב"י והמבקרים בו.

### ג. אי הסדרת מעמדה המשפטי של ועדת החמישה והיעדר מנגנון יעיל להכרעה במחלוקות

13. הקמת ועדת החמישה בהחלטת בית המשפט העליון לא לוותה בהסדרת מעמדה המשפטי. לכן ארבעת הנציגים של ההקדשות הטוענים לבעלות בקרקע, ונציג המדינה שהוא יושב ראש הוועדה, הם חמישה גורמים נפרדים הנדרשים לנהל בלי שהם מאוגדים באישיות משפטית כלשהי. בשל מצב משפטי זה לא קיבלה ועדת החמישה תקציב מהמדינה, והיא נדרשה לשיתוף פעולה עם המרכז, ולכך נתייחס בהמשך. נוסף על כך, בהיעדר הסדרה משפטית כלשהי, לא היו בידי הוועדה מנגנונים יעילים להכרעה במחלוקות – וכאמור אלה היו רבות. אומנם בית המשפט העליון קבע כי במקרה של הצבעה שקולה בין חברי הוועדה יכריע יושב ראש הוועדה, אך מנגנון זה לא נתן מענה למקרים רבים שבהם נחלקו דעות חברי ועדת החמישה ולא הייתה "הצבעה שקולה".

14. עדים שונים התייחסו בעדויותיהם לקושי באי הסדרה משפטית של ועדת החמישה. למשל, המשנה לפרקליט המדינה לעניינים אזרחיים, עו"ד אורית קוטב, העידה:

הוקם פה גוף אגב הוא לא אישיות משפטית, הוא למעשה 5 חברים שמרכיבים אותו... האירוע של ועדת החמישה הוא ללא ספק אירוע פוליטי לא במובן המפלגתי, ברור שיש פה גורמים בעלי אינטרס. הסיפור של ועדת החמישה, זה נציגי הקדשות שכל אחד מהם מייצג אינטרס, אתה יכול לקרוא לזה פוליטיקה. פוליטיקה היא מילה רחבה.<sup>384</sup>

כך העידה בעניין גם עו"ד שרית דנה, לשעבר המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (עניינים אזרחיים):

אז בעצם יש לנו גוף שעל פי פסיקת בית המשפט אמור לנהל את האתר, אבל לגוף הזה אין, כאמור, בעלות בקרקע. הוא רק מייצג, כולל נציגים שטוענים לזכויות בקרקע. זה בוודאי לא גוף שיש לו אישיות משפטית, זאת ועדה. ולכן גם אין לה יכולות ביצועיות ישירות. היא לא יכולה להתקשר, היא לא יכולה לבצע פעולות... היה ברור לכל מי שענינו בראשו, שגוף שמורכב מחמישה אנשים, שארבעה מהם אינם עובדי מדינה, עם אינטרסים שגם אם לא ידענו קודם, כי אני לא הכרתי, מכל שיחה עם הרב רבינוביץ, והיו רבות כאלה, היה ברור בפני מה אנחנו עומדים.<sup>385</sup>

תמונה דומה עלתה גם מעדות מחליפה של דנה בתפקיד, עו"ד ארז קמיניץ, ולכן נראה שחלוף השנים לא שינה את מצב הדברים:

384 עדות עו"ד אורית קוטב ב-29.12.2021.

385 עדות עו"ד שרית דנה ב-23.3.2023.

יש אורגן משפטי, הוא לא אישיות משפטית יש איזה שהוא אורגן, ועדת החמישה שהיא בתוקף אמירות של בית המשפט הן בהליך האזרחי והן בהסכם הפרשה, יש לו תפקיד וצריך להישמע לאמירות שלו. אז יש מסגרת משפטית, יש מסגרת נורמטיבית שמאפשרת את ההתנהלות. אבל, בעיניי המסגרת הזאת נכה. המסגרת הזאת המשפטית היא לא מיטבית אין לה אישיות משפטיות, הקדשות הן לא אישיות משפטיות בוודאי שוועדת החמישה היא ללא אישיות משפטית... הם בקושי מצליחים להחליט על החלפה של מזגנים על כן איפה לעשות את שירותי נשים, פעולות בסיסיות קשה לקבל בהם החלטות.<sup>386</sup>

15. בשלב מסוים נשקלו אפשרויות שונות להפוך את ועדת החמישה לאישיות משפטית,<sup>387</sup> אך הדברים לא קרמו עור וגידים.

16. היעדר אישיות משפטית ברורה, ממשל תאגידי ומנגנון להכרעה במחלוקות, הוביל בין השאר לכך שלחברים בוועדה ניתן כוח לסכל בפועל החלטות לנקוט פעולות מסוימות, לעיתים פעולות הכרחיות לטובת ניהול האתר. לוועדת החמישה בתור גוף לא היו כלים יעילים להתמודד עם מצב זה על אף ההשלכות הקשות שלו.

#### ד. תלות במרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים

17. בסמוך לאחר הקמת ועדת החמישה בשנת 2008 נדרשה המדינה ליצור מתווה לניהול אתר קבר הרשב"י בידי הוועדה. המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (עניינים אזרחיים) הסבירה אז במכתב כי, בהתאם להחלטת בית המשפט העליון, סמכויות ועדת החמישה אינן מתמצות בסמכויות פיקוח על ניהול האתר, והיא מוסמכת להחליט בכל עניין הנוגע לניהול האתר, כאמור לעיל. עם זאת, כיוון שהוועדה אינה אישיות משפטית, אין היא יכולה לבצע התקשרויות, להעסיק עובדים וכדומה. נוסף על כך, הוחלט להקצות תקציב מדינה לצורך תפעול האתר ותחזוקתו השוטפת. אלא שהמדינה אינה יכולה להעביר לוועדת החמישה תקציב כלשהו במישרין, באשר אין לה אישיות משפטית ולא ניתן לוודא כי היא פועלת לפי הכללים המקובלים במנהל הציבורי.

18. לכן נקבע מתווה, ולפיו המדינה תעביר את התקציב למרכז, וועדת החמישה תנחה את המרכז לגבי הפעולות שברצונה לבצע באתר, השירותים שהיא מעוניינת בהם וטיב התחזוקה במקום, במסגרת הסכום שהוקצה עבורה. כמו כן סוכם כי אם יתקבלו תרומות עבור המקום, יועברו גם אלה לידי המרכז וינוהלו בדומה. המרכז הוא שיבצע את ההתקשרויות עם ספקים ונותני שירותים עבור ועדת החמישה.<sup>388</sup>

19. יישום המתווה בפועל היה מורכב והתלות במרכז הקשתה על ועדת החמישה לנהל את האתר. מנכ"ל ועדת החמישה העיד על מעורבות המרכז, שלא הייתה טכנית בלבד, בניהול התקציב של

386 עדות עו"ד ארז קמיניץ ב-29.12.2021.

387 מכתב מעו"ד איגי פז, מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט אזרחי) במשרד המשפטים, למר שאול בטיש, מרכז ועדת החמישה "המעמד המשפטי של ועדת החמישה כאישיות משפטית" (23.12.2020).

388 מכתב מעו"ד שרית דנה, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, לרב שמואל רבינוביץ בנושא ניהול אתר קבר הרשב"י (30.7.2008) (וע/100). ראו גם את עדות עו"ד שרית דנה ב-23.3.2023 ועדות עו"ד איגי פז ב-2.1.2022.

ועדת החמישה. הוא הוסיף כי העובדה שההתקשרות עם ספקים והעברת התשלום להם נעשו דרך המרכז, פגעה ביכולתו להפעיל את הספקים בשטח, שכן כולם הבינו ש"בעל המאה הוא בעל הדעה".<sup>389</sup> המתווה הותיר את ועדת החמישה חסרת סמכות ניהולית-תקציבית מבחינה מעשית.

20. כמפורט בפרק 15, למרכז הייתה אחריות עצמאית ונפרדת, מתוקף החלטות הממשלה בעניינו, לתחזוקת האתר ולפיתוחו בשטח רחב מן השטח שההקדשות המיוצגים בוועדת החמישה טענו לבעלות בו. פעילות מקבילה של שני הגופים יצרה הכרח בשיתוף פעולה וקושי מעשי בהשגתו.

21. לסיכום, הנסיבות המתוארות: היעדר בעלות בקרקע, חילוקי הדעות הפנימיים בוועדת החמישה והרכבה האנושי, היעדר מנגנונים יעילים להכרעה במחלוקות, אי הסדרת המעמד המשפטי של הוועדה ותלותה במרכז – הביאו לכך שתפקודה היה לא יעיל. אף שוועדת החמישה ביצעה פעולות שונות במהלך השנים ושיפרה היבטים מסוימים באתר (למשל בנתה שירותי נשים) הרי שניהול האתר בידי ועדת החמישה היה רחוק מלהיות מספק.

בסיכומם של דברים, ההסדר הזמני לא צלח.

המסקנה המתבקשת היא, וכך אנו ממליצים, כי ועדת החמישה תחדל מלפעול. הבאנו בפרק 10 את המלצותינו בנוגע לניהול אתר קבר הרשב"י מעתה ואילך.

## פרק 18: הרשות לאכיפה במקרקעין

1. הרשות לאכיפה במקרקעין (לשעבר היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה, להלן: הרשות) היא יחידה ארצית של המדינה וייעודה להיאבק בעבירות תכנון ובנייה. בשנים האחרונות יזמה ממשלת ישראל מהלך כולל לשיפור אכיפת דיני התכנון והבנייה בניסיון להתמודד עם ריבוי העבירות בתחום זה. בין השאר החליטה הממשלה על צעדים לחיזוק יכולת האכיפה הארצית ולהרחבת סמכויות הרשות לאכיפה במקרקעין.<sup>390</sup> נוסף על כך, נחקק חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 116), התשע"ז–2017, והותקנו תקנות העבירות המינהליות (קנס מינהלי – תכנון ובנייה), התשע"ח–2018.
2. לרשות האכיפה במקרקעין סמכות לפעול לאכיפת דיני התכנון והבנייה באתר קבר הרשב"י, במקביל לסמכות מערכת האכיפה המקומית. מהחומרים והעדויות שאספנו עולה כי היא נמנעה מלעשות כן עד לאחר האסון, כפי שיפורט.
3. ב-2008 בעקבות חוות דעת מבקר המדינה בעניין פנתה המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (עניינים אזרחיים), עו"ד שרית דנה, אל מנהל המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה, עו"ד חובב ארצי, ותיארה את עבירות הבנייה הרבות והפלישות באתר קבר הרשב"י ואת חוסר יכולתן של הוועדה המקומית לתכנון ובנייה והמועצה האזורית לבצע פעולות אכיפה. דנה סיכמה את מכתבה: "יש הכרח בטיפול דחוף מטעמה של המדינה בעבירות התכנון והבניה במקום".<sup>391</sup> הפנייה הועברה ליחידה הארצית לפיקוח על הבנייה ונתבקשה התייחסותה.<sup>392</sup>
4. תחילה השיב לפנייה מר דוד אוחיון, ששימש אז מנהל תחום (פיקוח מחוזי) במחוז צפון, כי כיוון שמדובר בהיקפים גדולים של בנייה ובשל עומס עבודה וסדר עדיפויות, הנושא ייבחן בסקר ראשוני ב-2009.<sup>393</sup> ארצי לא הסתפק בתשובה זו ופנה למנהל היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה, מר אבי דותן.<sup>394</sup> ממכתב שהוצג לנו עולה כי עמדת מנהל היחידה הייתה כי "אין היחידה בנויה לחקירות מורכבות וקשות של נושאי משרה ובעלי תפקידים המעורבים בקבר הרשב"י".<sup>395</sup>
5. אם כן, היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה החליטה שלא לטפל בבנייה הבלתי חוקית באתר קבר הרשב"י. כך העיד בעניין אוחיון:

כשאני רציתי להכניס את זה לתוכנית העבודה 2009 אני לקחתי את המצגת הזאת, יש מצגת... והיו שם כארבעים מבנים כאלה ואחרים מסוכנים, ומבנים שהם בלי היתרים, פשוט מצב כאוטי לחלוטין שם... אבי דותן, קיבל ממני את תמונת המצב של מירון, וזה חנה אצלו... הוא התייעץ

390 ראו: החלטה 1559 של הממשלה ה-34 "חיזוק אכיפת דיני תכנון ובנייה" (19.6.2016).

391 מכתב מעו"ד שרית דנה, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (עניינים אזרחיים) לעו"ד חובב ארצי, מנהל היחידה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה (18.9.2008) (וע/254).

392 דוא"ל מגב' אופירה דגן, מנהלת מחוז צפון ברשות האכיפה במקרקעין, אל מר דוד אוחיון (22.9.2008) (וע/268).

393 דוא"ל תשובה ממר דוד אוחיון לגב' אופירה דגן (3.10.2008) ופנייה באותו נושא של מר דוד אוחיון אל מר פבלו אספינו (5.10.2008) (וע/268א).

394 מכתב מעו"ד חובב ארצי למר אבי דותן, מנהל היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה (26.10.2008) (וע/269).

395 מכתב מדוד אוחיון ליוסף ברוך, ממונה מחוז צפון (30.10.2008) (וע/271).

אני מניח עם השר, עם המנכ"ל, עם המשנה למנכ"ל... אבי דותן, מנהל היחידה הארצית, הוא הבוס שלי, רק הוא אומר לי מה לעשות. הוא לא הכניס את זה לתוכנית העבודה 2009.<sup>396</sup>

6. ב-2011 בעקבות ממצאי המעקב של מבקר המדינה<sup>397</sup> התקיימה ישיבה בנושא "מצב קבר הרשב"י" בראשות שר הפנים (שתחת משרדו פעלה אותה עת היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה). בישיבה התייחסו להמלצות שהמשנה למנכ"ל המשרד גיבש לטיפול בליקויים שהמבקר הצביע עליהם, ובהן המלצה ש"הממונה על המחוז ינחה את הוועדה המקומית לתכנון ולבניה מרום הגליל בנוגע למבנים הבלתי חוקיים ולשימושים הבלתי חוקיים בקרקע ובמבנים שבאזור מתחם הקבר ויפנה את תשומת לב הוועדה לאחריותה בנושא על פי חוק".<sup>398</sup> אוחיון העיד כי משמעות ההחלטה מבחינתם הייתה שהאחריות לאכיפה באתר מוטלת על הוועדה המקומית לתכנון ובנייה.<sup>399</sup>

7. גם פניות נוספות לא הובילו למעורבות של הרשות לאכיפה במקרקעין באתר קבר הרשב"י.<sup>400</sup> אוחיון הדגיש בעדותו כי עד תיקון 116 לחוק התכנון והבנייה והסמכת הרשות לפעול על פיו ב-2018, לא היו בידי הרשות סמכויות אכיפה שונות מאלה של הוועדה המקומית לתכנון ובנייה. עוד העיד אוחיון, וכך עלה גם מעדותו של מר פבלו אספינו, כיום מנהל מחוז צפון ברשות, כי פעילות המחוז הייתה ממוקדת כל כולה בשטחים גליליים.<sup>401</sup>

8. אלא שגם לאחר תיקון 116 לחוק התכנון והבנייה לא פעלה הרשות בנוגע לבנייה הבלתי חוקית באתר קבר הרשב"י. אוחיון הסביר כי הנושא "לא היה במיקוד אצלנו, זה לא היה בתוכנית העבודה".<sup>402</sup>

9. רק בינואר 2021 החלה מעורבות של הרשות לאכיפה במקרקעין במקום. מן העדויות עלה כי יו"ר ועדת החמישה, הרב רבינוביץ, פנה למשנה ליועץ המשפטי לממשלה (עניינים אזרחיים), עו"ד ארז קמיניץ, בנוגע לחשד לעבודות בלתי חוקיות בשטח שעמותת "הכנסת אורחים" פועלת בו.<sup>403</sup> עמותת "הכנסת אורחים", שעסקה בחלוקת מזון ושתייה למבקרים באתר, פעלה במפלס התחתון של מבנה הציון ובמתחם תת-קרקעי שנבנה ללא היתר. במועד האסון היו בשטח הפעולה של העמותה, בין השאר, מטבח, חדר אוכל, חדרי לינה ואולם גדול. העמותה גם הציבה שלוש מכולות קירור ומכולה נוספת על הקרקע שנבנתה לרחבת תולדות אהרון.

396 עדות מר דוד אוחיון ב-16.4.2023.

397 מבקר המדינה קובץ דוחות ביקורת לשנת 2011, התשע"ב 211–231 (2011).

398 משרד הפנים "סיכום ישיבה בנושא מצב קבר רשב"י מיום 24.5.11" (25.5.2011), נמצא ב"תיק מירון אדום – רשות האכיפה במקרקעין", עמ' 42.

399 עדות מר דוד אוחיון ב-16.4.2023, 58.

400 ראו מענה ממר דוד אוחיון לעו"ד עופר גוט, היועץ המשפטי לוועדה המחוזית צפון (14.4.2013) (וע' 296); פניית עו"ד שחם אל מר דוד אוחיון בבקשה לסיוע בחקירה בתיקים הקשורים לאתר קבר הרשב"י (27.10.2015).

401 עדות מר דוד אוחיון ב-16.4.2023; עדות מר פבלו אספינו ב-18.4.2023. שטח גלילי - שטח שאינו שייך מבחינת מוניציפלית לאף רשות מקומית.

402 עדות מר דוד אוחיון ב-16.4.2023.

403 הכנסת אורחים ר' שמעון בר יוחאי זיע"א מירון (ע"ר).

קמיניץ פנה בעניין למנהל רשות האכיפה במקרקעין, מר אבי כהן, והוא הנחה לבדוק את הנושא. בעקבות הנחיה זו פעל אספינו לרכז מידע על הבנייה הבלתי חוקית באתר.<sup>404</sup> אספינו העיד בעניין זה:

לא היתה מחלוקת שצריך פה משאבים מיוחדים לאירוע כזה, הוא באמת מורכב, עם מעורבות של כל מיני גורמים מדינתיים רגישים, מסיבות דתיות, אנשים בכירים יותר, בכירים פחות, וזה אירוע שהמדינה היתה צריכה לתת לו מענה.<sup>405</sup>

10. לאחר האסון חל שינוי חד במדיניות הטיפול בנושא. הרשות הארצית לאכיפה במקרקעין החלה לפעול לפירוק מבנים בלתי חוקיים באתר. הרשות איתרה 73 מבנים בלתי חוקיים, וכבר בחודשים הראשונים לאחר האסון פורקו כעשרים מהם. בינואר 2024, לאחר שננקטו פעולות אכיפה נוספות, נותרו באתר שמונה מבנים בלתי חוקיים. חלק גדול מהמבנים פורק בהסכמה.<sup>406</sup>

11. סקירת האירועים ממחישה בבירור כי הרשות לאכיפה במקרקעין משכה ידיה מטיפול בבנייה הבלתי חוקית באתר קבר הרשב"י במשך שנים ארוכות. כל זאת על אף הממצאים הקשים של מבקר המדינה בעניין, אשר קרא למדינה לסייע למועצה האזורית מרום הגליל, ועל אף פניות מצד גורמים שונים שהצביעו לפני הרשות על חומרת המצב ועל הצורך הדחוף במעורבות המדינה בעניין.

12. בהתחשב בנתונים שהיו ידועים לרשות מן הפניות אליה ומן הממצאים של מבקר המדינה, ובהם היקף הבנייה הבלתי חוקית באתר והסכנה שהיא יצרה להמוני המבקרים במקום, הרי שהרשות לא עמדה בחובתה הציבורית, בכך שלא פעלה בעניין. היא הותירה ללא מענה את הבנייה הבלתי חוקית באתר ואת הסכנות שנוצרו ממנה.

13. ההנמקה שניתנה בעבר להחלטה זאת, שפעילות נגד הבנייה הבלתי חוקית במקום תצריך חקירות מורכבות וקשות של נושאי משרה ובעלי תפקידים המעורבים באתר, אינה יכולה לעמוד. אדרבה, היא מצביעה על הצורך בפעילות הרשות בעניין. הרי מורכבות הטיפול היא שהביאה, בין השאר, להיעדר אכיפה מצד הגורמים המקומיים ולצורך במעורבות גורם ארצי. גם ההסבר שעד תיקון 116 לחוק התכנון והבנייה לא היו בידי הרשות סמכויות אכיפה שונות מאלה של הוועדה המקומית לתכנון ובנייה, אינו מן העניין. לא היעדר סמכויות מנע מהוועדה המקומית לפעול באתר, כי אם יתר הנסיבות, והן אלה שדרשו מענה מצד הרשות.

14. בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה בעניין "הפעלת סמכות האכיפה של המדינה בעבירות תכנון ובנייה במרחבי תכנון מקומיים" נקבע כי הפעלת הסמכות המקבילה של המדינה לא נועדה לבוא במקום פעילות האכיפה השוטפת של הוועדה המקומית או לשמש לה תחליף. לכן ככלל השימוש בסמכות המקבילה יהיה נקודתי, בהתקיים נסיבות מיוחדות ולגבי מקרה מסוים או סוג מסוים של מקרים שבהם מתקיים עניין ציבורי חשוב המצדיק טיפול בידי מערכת האכיפה של המדינה.

404 עדות מר דוד אוהיון ב-16.4.2023.

405 עדות מר פבלו אספינו ב-18.4.2023.

406 הרשות לאכיפה במקרקעין "פירוט המבנים לפירוק בשטח אתר קבר הרשב"י" (22.8.2021); מכתב ממר פבלו אספינו, מנהל מחוז צפון "עדכון בדבר פעולות האכיפה במתחם קבר הרשב"י" (10.1.2024).



בהמשך לכך מובאות בהנחיה דוגמאות למקרים כאלה, ובהן שתי דוגמאות שנראה כאילו נכתבו על אתר קבר הרשב"י בדיוק:

א. הוועדה המקומית אינה מפעילה את סמכותה כלל או שאינה מפעילה אותה כראוי, ועל כן לא תטפל או לא תטפל בהצלחה או ביעילות הנדרשת במקרה המסויים או בסוג המסויים של המקרים כאמור;

ב. מערכת האכיפה המקומית מתקשה או תתקשה לבצע את האכיפה במקרה המסויים או בסוג מסויים של מקרים, מחמת מורכבות מיוחדת של המקרה המסויים או סוג המקרים המסויים.<sup>407</sup>

15. אי מעורבותה של הרשות בנעשה באתר בולטת במיוחד בשים לב לתוצאות של השינוי במדיניותה לאחר האסון. יש לברך על פעילותה הנמרצת של הרשות נגד הבנייה הבלתי חוקית באתר לאחר האסון, ואנו קוראים לה להשלים טיפול זה בהקדם האפשרי. למותר לציין כי פעילות נמרצת נדרשה גם קודם לאסון, בשנים הארוכות שבהן גורמים שונים התריעו בעניין הבנייה הבלתי חוקית באתר והביאו אותה לפתחה של הרשות, אך היא לא טיפלה בעניין.

407 סעיף ב(2) להנחיית היועץ המשפטי לממשלה 8.1101 בעניין "הפעלת סמכות האכיפה של המדינה בעבירות תכנון ובנייה במרחבי תכנון מקומיים" (4.2013).

## פרק 19: המשרד לשירותי דת

1. המשרד לשירותי דת הוא המשרד הממשלתי שאחראי על המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים.<sup>408</sup> כזכור, על המרכז הוטלה האחריות לאחזקה של אתר קבר הרשב"י ולפיתוחו, בתקנון העמותה ובהחלטת ממשלה.<sup>409</sup> כמו כן, הוטל על המרכז לשמש גוף מתאם בין הגורמים המטפלים באירועי ל"ג בעומר ובהכנות לקראתו. היה על המשרד לשירותי דת לפעול לכך שהמרכז ימלא את תפקידיו בהיבטים אלה.

2. עמותה (או חברה) ממשלתית קשורה בקשר הדוק לממשלה ולמשרד המופקד עליה. הזיקה בין העמותה הממשלתית למשרד הממשלתי נועדה לשמור על כספי הציבור המופקדים בידי העמותה ועל האינטרסים שהוקמה לשמם, שהרי בסופו של דבר עמותה ממשלתית היא כלי בידי המדינה למימוש מטרות ציבוריות.<sup>410</sup> זיקה זו קיבלה ביטוי בחוק החברות הממשלתיות באמצעות שליטת הממשלה על תקציבה של החברה הממשלתית, קיומם של מנגנוני פיקוח הדוקים של הממשלה על פעילות החברה וכפיפות החברה הממשלתית לביקורת מטעם הממשלה.

3. כמפורט בפרק 15, מצאנו כי המרכז לא פעל כמצופה ממנו למימוש אחריותו בכל הנוגע לאחזקת אתר קבר הרשב"י ולפיתוחו, וכי המרכז מימש באופן לקוי את תפקידו בנוגע להילולת ל"ג בעומר באתר. עוד מצאנו ליקויים בכל הנוגע למוסדות המרכז כעמותה ממשלתית ולסדרי הניהול התקין שלה.

**מכל החומרים והעדויות שהובאו לפנינו, מצאנו כי המשרד לשירותי דת לא מימש את אחריותו לפקח על פעילות המרכז.**

4. תחילה נציין כי פנינו למשרד לשירותי דת, כמו למשרדי ממשלה וגורמים נוספים, בדרישה להעביר לידינו חומרים הנוגעים ישירות למעורבות שרים ומנכ"לים בעניינים הנוגעים לאתר קבר הרשב"י ולאירועי ההילולה בל"ג בעומר החל מ-2008. בחומרים שהעביר המשרד לשירותי דת בתשובה לדרישה זו, לא נמצאו חומרים המעידים על מעורבות שרי המשרד בנושא. לבקשת הוועדה נערכה בדיקה נוספת בעניין. בעקבותיה מסר מנכ"ל המשרד לשירותי דת כי לא נמצאו חומרים כאמור במשרד לשירותי דת, בגנזך המדינה ובארכיב שבו מאוחסן חומר מהמשרד.<sup>411</sup>

**היעדר תיעוד על מעורבות של השרים לשירותי דת בתחום אומר דרשני.**

5. קבר הרשב"י מוכר בתור מקום קדוש לפי תקנות השמירה על מקומות קדושים ליהודים, ומספר המבקרים בו שני רק לכותל המערבי. עולים אליו לרגל כמיליון וחצי מבקרים במהלך השנה. בל"ג

408 העברות הסמכויות האחרונות בעניין בין משרדי הממשלה היו בהחלטה 104 של הממשלה ה-33 "העברת סמכויות ושטחי פעולה – המשרד לשירותי דת" (5.5.2013) ובהחלטה 2200 של הממשלה ה-33 "העברת סמכויות משר התיירות לשר לשירותי דת" (16.11.2014).

409 החלטת 1009 של הממשלה ה-34 "אתר קבר רבי שמעון בר יוחאי בהר מירון" (17.1.2016).

410 אברהם וינרוט **חברות ממשלתיות: תחולת המשפט המינהלי** 207 (1995); **דין וחשבון הוועדה להכנתה של הצעת חוק חברות ממשלתיות** (1970).

411 תשובת מנכ"ל המשרד לשירותי דת לוועדת החקירה (10.2.2022).

בעומר מתקיים בו מדי שנה אירוע דתי המוני. אין מדובר בנושא שולי או זניח בתחום שירותי הדת בישראל, כי אם בנושא מרכזי שצריך היה להיות בעדיפות ראויה של המשרד לשירותי דת. נביא להלן פירוט של הנושאים הקשורים למרכז, שבהם לא מימש המשרד לשירותי דת את אחריותו.

## א. אי מינוי ועד מנהל במשך שנים

6. בהתאם להוראות הקבועות בחוק החברות הממשלתיות, השר האחראי על המרכז, היינו השר לשירותי דת, עם שר האוצר, ימנה חברים לוועד המנהל של המרכז. ב-2014 נקבע בהחלטת ממשלה כי הוועד המנהל של המרכז ימנה שבעה חברים: שני חברים שהם עובדי המשרד לשירותי דת, שני חברים שהם עובדי משרד האוצר ושלושה חברים שהם נציגי ציבור.<sup>412</sup> האמור בהחלטת הממשלה קיבל ביטוי בתקנון העמותה ב-5.1.2015.<sup>413</sup>
7. רק ב-2019 מונו שלושה חברים (ולא שבעה כנדרש בהחלטת הממשלה) לוועד המנהל של המרכז. אין מדובר בעניין טכני. הוועד המנהל בעמותה ממשלתית נדרש, בין השאר, לקבוע את המדיניות הכללית של העמותה בתחום מטרותיה ואת פעולותיה הפיננסיות; לקבוע את תקציבה השנתי של העמותה ודרך ביצועו ואת השימוש במקורות העומדים לרשותה; לקבוע מדי שנה את תוכנית הפעולה של העמותה לאותה שנה ואת תוכניותיה לטווח ארוך; לעקוב ברציפות אחר הגשמת המדיניות, התוכניות והתקציבים של העמותה, ועוד.<sup>414</sup> לוועד המנהל תפקיד בעל היבטים של פיקוח ובקרה על בעלי התפקידים בעמותה.
8. נטען לפנינו לגבי אי מינוי ועד מנהל (או דירקטורים) כנדרש, כי מדובר בתופעה נרחבת שקיימת בחברות ממשלתיות רבות.<sup>415</sup> אין בכך כדי להפחית מעוצמת הכשל שבאי מינוי ועד מנהל למרכז. מהחומר שהובא לפנינו עולה כי משעה שמנכ"ל המשרד לשירותי דת החליט להיכנס לעובי הקורה ולטפל בעניין, עלה בידו להביא להתקדמות מסוימת, מינוי שלושה חברים לוועד המנהל (מתוך שבעה שנדרשו בהחלטת הממשלה). אלא שבמשך רוב השנים לא קידם המשרד לשירותי דת מינוי חברים לוועד המנהל של המרכז.
9. סופו של דבר, במשך תקופות ארוכות במהלך שנות פעילותו לא היה למרכז ועד מנהל כלל, או שהיה לו ועד מנהל בהרכב חלקי בלבד. האחריות לכך רובצת לפתחו של המשרד לשירותי דת, הוא המשרד האחראי על המרכז, שלא פעל כנדרש למינוי חברים לוועד המנהל.

412 החלטה 1394 (חכ/22) של הממשלה ה-33 "המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים" (26.2.2014).

413 המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים, פרטיכל מאסיפה הכללית של בעלי המניות מ-5.1.2015, אושר בידי רשם העמותות ב-21.1.2015.

414 חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975.

415 עדות מר זאב ליכטנפלד ב-23.12.2021; עדות מר עודד פלוס ב-16.3.2023.

## ב. אי הכרה במרכז כב"זרוע ביצוע" של הממשלה והתקשרות עימו בפטור ממכרז

10. בכל שנה מאז 2014 המליצה ועדת המכרזים של המשרד לשירותי דת, שבראשה עמד מנכ"ל המשרד, לאשר התקשרות עם המרכז בפטור ממכרז בהתאם לתקנה 3(4)(ב)(3) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, בכפוף לאישור ועדת הפטור המרכזית בחשכ"ל. המלצת ועדת המכרזים המשרדית עברה לוועדת הפטור המרכזית בחשכ"ל, וזו אישרה בכל שנה מחדש את ההתקשרות בפטור.

11. בהליכים האמורים הייתה ועדת המכרזים של המשרד לשירותי דת, שבראשה עמד כאמור מנכ"ל המשרד, מצהירה כי המשרד פועל לקדם את ההכרה במרכז כבזרוע ביצוע של הממשלה. בהתאם, אישורי ועדת הפטור המרכזית בחשכ"ל כללו כמעט בכל שנה התייחסות לנושא קידום ההכרה של המרכז כבזרוע ביצוע של הממשלה, ובנימוקים לאישור הפטור צוין כי המשרד לשירותי דת פועל לקדם את ההכרה בעמותה כבזרוע ביצוע.

12. המסקנה העולה מהאמור היא כי נושא ההכרה במרכז כבזרוע ביצוע של הממשלה הובא בחשבון בעת מתן האישור לפטור ממכרז מדי שנה. ב-2018 ועדת הפטור המרכזית אף ציינה כי בנסיבות אלה היה מצופה שהמשרד לשירותי דת יפעל להסדרת ההתקשרות עם המרכז לפי תקנה אחרת, מתאימה יותר, בתקנות חובת מכרזים, התשנ"ג-1993.<sup>416</sup> עם זאת, ועדת הפטור המרכזית המשיכה לאשר את ההתקשרות בפטור ממכרז על בסיס הצהרות המשרד לשירותי דת, שלפיהן מתקיים תהליך להסדרת ההכרה במרכז כבזרוע ביצוע.

לא ניתן להשלים עם ההתנהלות האמורה. התמשכות הליך ההכרה במרכז כבזרוע ביצוע במשך למעלה משש שנים, תוך שבכל שנה ניתנת הצהרה בעניין לוועדת הפטור המרכזית בחשכ"ל, עולה עד כדי הטעיה ועל פני הדברים הדבר מעיד על כך שלא הייתה כוונת אמת להכיר במרכז כבזרוע ביצוע.

13. לאחר האסון, ביולי 2022, החליטה הממשלה להכיר במרכז כבזרוע ביצוע של הממשלה.<sup>417</sup>

## ג. היעדר פיקוח על עבודת המרכז

14. המשרד לשירותי דת לא פיקח כראוי על פעילות המרכז. זאת אף שהמשרד לשירותי דת והשר העומד בראשו אחראים לכך, ואף שבהיעדר חברי ועד מנהל למרכז במשך תקופות ארוכות, הצורך בפיקוח פרטני וצמוד על פעילותו רק גבר.

15. היעדר פיקוח מצד המשרד לשירותי דת על פעילות המרכז אפשר למרכז לפעול באופן לקוי, לעיתים אף בניגוד לחוק ממש. הדוגמה הבולטת לכך היא סירוב המרכז למנות ממונה ביטחון, בניגוד להוראות החוק להסדרת הבטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998, ואף שהחל מ-2016

416 אישור ועדת הפטור המרכזית בחשכ"ל (13.5.2018).

417 החלטה 1732 של הממשלה ה-36 "הקמת רשות מקומות קדושים - תיקון החלטת ממשלה ותיקון תקנון העמותה" (1.7.2022).

המרכז הוא גוף שחייב במינוי ממונה ביטחון.<sup>418</sup> גם סירובו של המרכז להיחשב למנהל ההילולה, חרף דרישות המשטרה בעניין והקשיים הרבים שהדבר מעורר, זכה לגיבוי מטעם המשרד לשירותי דת.

16. גם כאשר ביקורות שונות העלו ליקויים משמעותיים בקשר להתנהלות המרכז, המשרד לשירותי דת לא פיקח על תיקון הליקויים.

17. ב-2018 ערכה רשות החברות הממשלתיות ביקורת למרכז. בביקורת זו נכללה התייחסות, בין היתר, להיעדר ועד מנהל לעמותה ולליקויים בנושאי עמידה באסדרה, בנושאי פיקוח ובקרה ועוד.<sup>419</sup> ביקורות נוספות הצביעו גם כן על ליקויים בהתנהלות המרכז. בביקורת שנערכה ביוזמת המשרד לשירותי דת בעניין התנהלות המרכז בנוגע להילולת ל"ג בעומר בשנים 2019 ו-2020, עלתה בעייתיות בהתנהלות המרכז בהתקשרויות עם ספקים ובניהול מכרזים.<sup>420</sup> נוסף על כך, מבקרת פנים של העמותה ערכה ביקורת מקיפה ב-2019 והוציאה סקר סיכונים לעמותה בנוגע לכל תחומי עיסוקה, וגם שם נמצאו כשלים וליקויים שונים.<sup>421</sup>

18. נציין כי ליקויים בנוגע לפעילות המרכז, ובכלל זה בנוגע להיעדר בקרה מתאימה ויעילה על פעולותיו הכספיות, הזכיר גם מבקר המדינה כבר ב-2011, אז היה המרכז באחריות משרד התיירות.<sup>422</sup>

19. על אף רצף הליקויים שנמצא בהתנהלות המרכז לאורך השנים בביקורות שגופים שונים ביצעו, לרבות ביקורות ביוזמת המשרד לשירותי דת, לא הוצג לנו מידע המלמד על פעולות תיקון שנקטו בעקבות זאת.

נוכח כל האמור ובשים לב גם לממצאים שיפורטו בפרק 20 ובפרק 21, אנו ממליצים כי מבקר המדינה יידרש לשאלת הפיקוח של גופי המדינה השונים על המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים, ועל עמותות וחברות ממשלתיות בכלל.

418 להרחבה בעניין זה ראו פרק 15.

419 רשות החברות הממשלתיות "ממצאי בדיקה שוטפת המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים" (28.8.2018).

420 פי.גי.אל הנדסה ותכנון תחבורה בע"מ, המשרד לשירותי דת "הילולת רשב"י 2019: דו"ח ביקורת והמלצות" (12.2019); פי.גי.אל הנדסה ותכנון תחבורה בע"מ, המשרד לשירותי דת "הילולת רשב"י 2020: דו"ח ביקורת והמלצות" (11.2020).

421 המרכז הארצי לפיקוח על המקומות הקדושים (ע"ר) סקר סיכונים (4.2019).

422 מבקר המדינה קובץ דוחות ביקורת לשנת 2011, התשע"ב 231–211 (2011).

## פרק 20: רשות החברות הממשלתיות

1. רשות החברות הממשלתיות (להלן: הרשות) היא גורם המטה הממשלתי לעניין הטיפול בחברות הממשלתיות, ובהן העמותות הממשלתיות. לפי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, תפקידיה כוללים, בין השאר, ייעוץ לממשלה ולשרים בעניינים הנוגעים לחברות ממשלתיות; מעקב אחר מילוי המלצות מבקר המדינה בנוגע לחברות ממשלתיות וסיוע למילוי; ייעוץ וסיוע לחברות ממשלתיות בניהול עסקיהן; מעקב רציף אחר הפעילות של כל אחת מן החברות הממשלתיות, הגשמת מטרותיה, מהלך עסקיה, מצבה הכספי ומדיניות השכר שלה, והודעה על הממצאים לשרים; בדיקת הדוחות המוגשים לה מאת חברה ממשלתית והחומר שהם מבוססים עליו, והערת הערות עליהם לחברה ולשרים.<sup>423</sup> פעם אחת לפחות בשנה על הרשות לתת דוח על פעולותיה.<sup>424</sup>
2. במהלך עבודתנו אספנו מסמכים שונים בנוגע לעבודת הרשות בקשר לעמותה הממשלתית המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים. העיד בפנינו מר זאב ליכטנפלד, רכז חברות ברשות החברות הממשלתיות, אשר החל מ-2015 היה אחראי על טיפול הרשות במרכז.

**מן המידע שאספנו עלה כי הרשות לא ביצעה את תפקידה בנוגע למרכז כראוי ובהתאם לקבוע בחוק החברות הממשלתיות.**

3. ראשית, בניגוד לקבוע בחוק החברות הממשלתיות, הרשות לא קיימה מעקב רציף אחר פעילות המרכז. אומנם הוצגה לנו ביקורת שהרשות ערכה על המרכז ב-2018, וליכטנפלד העיד על פעולות נוספות שביצע לפיקוח עליו.<sup>425</sup> אולם בנסיבות העניין לא ניתן לראות בכך פעולות מספיקות, בוודאי בהינתן שמוסדות העמותה, האמונים על פיקוח ובקרה על עבודתה, לא תפקדו באופן תקין לאורך שנות פעילותה.
4. שנית, לא הוצגו לנו חומרים המעידים על מעקב הרשות אחר יישום המלצות מבקר המדינה בנוגע למרכז וסיוע ליישומן, כנדרש ממנה בחוק. זאת אף שמבקר המדינה כלל ממצאים והמלצות בקשר למרכז בחוות דעתו ב-2008 ובממצאי המעקב ב-2011. בממצאי המעקב אף נכתב כי "ספק אם המרכז משרת את התכלית שלמענה הוקם".<sup>426</sup>
5. שלישית, הרשות לא פעלה להביא לתפקוד רציף ותקין של מוסדות המרכז: אספה כללית, ועד מנהל וגוף ביקורת.
6. אשר לאספה הכללית, היא התכנסה פעמים ספורות בלבד במהלך השנים.<sup>427</sup> במשך שנים ארוכות לא אושרו הדוחות הכספיים והמילוליים של העמותה. לעמותה גם לא היה אישור ניהול תקין

423 סעיף 54 לחוק החברות הממשלתיות.

424 סעיף 56 לחוק החברות הממשלתיות.

425 רשות החברות הממשלתיות "ממצאי בדיקה שוטפת המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים" (28.8.2018); עדות מר זאב ליכטנפלד ב-23.12.2021.

426 מבקר המדינה קובץ דוחות ביקורת לשנת 2011, התשע"ב 219 (2011).

427 עדות מר זאב ליכטנפלד ב-23.12.2021.

במשך שנים רבות. ליכטנפלד נדרש בעדותו לנסיבות שהביאו לכך:

אין להם ניהול אישור תקין בגלל שהאסיפה הכללית לא התכנסה ולא אישרה את הדוחות הכספיים שלהם. מה שקורה, ליד רשות החברות הממשלתיות עובדת וועדה מינוי רואה חשבון לחברות הממשלתיות, זה וועדה שמוקמת בהתאם לחוק ותקנות שנקבעו בעניין. בתקנות האלו נקבע שרואה חשבון מבקר יכול לכהן בחברה עד 7 שנים. אחרי 7 שנים צריך להחליף אותו. הוועדה שאמונה על ההחלפה של הרואה חשבון, זה וועדה מייעצת לרשות החברות והיא קובעת מי יהיה הרואה חשבון החדש של כל חברה. היא לא מתכנסת כבר כמה שנים ולכן אנחנו לא מאפשרים כינוס של האסיפות השנתיות של כמעט כל החברות הממשלתיות, כי במינוי האחרון של הרואה חשבון נכתב שמה שהמינוי של הרואה חשבון הוא עד האסיפה השנתית הבאה. זאת אומרת, ברגע שתתכנס האסיפה השנתית, תפקע כהונה של הרואה חשבון.

...

זה כמעט כל החברות נמצאות בסיטואציה הזו כי זה כבר משהו שמתמשך כ-5 שנים.<sup>428</sup>

7. באשר לוועד מנהל, מצאנו כי במשך תקופות ארוכות במהלך שנות פעילות המרכז לא היה לו ועד מנהל כלל או שהוועד המנהל פעל בהרכב חלקי. ב-2014 ניתנה החלטת ממשלה שעסקה, בין השאר, במספר חברי הוועד המנהל שיש למנות לעמותה ובהרכבו.<sup>429</sup> על אף זאת רק ב-2019 מונו לוועד המנהל של העמותה שלושה חברים מתוך שבעה חברי ועד כנדרש בהחלטת הממשלה. הוועד המנהל של העמותה עודנו בהרכב חסר גם כיום, לאחר האסון.
8. התנהלות המרכז לאורך שנים ללא ועד מנהל, או בוועד מנהל בהרכב חסר, בעייתית ביותר. ועד מנהל נדרש, בין השאר, לקבוע את המדיניות הכללית של העמותה בתחום מטרותיה ואת פעולותיה הפיננסיות; לקבוע את תקציבה השנתי של העמותה, את דרך ביצועו ואת השימוש במקורות העומדים לרשותה; לקבוע מדי שנה את תוכנית הפעולה של העמותה לאותה שנה ואת תוכניותיה לטווח ארוך; לעקוב ברציפות אחר הגשמת המדיניות, התוכניות והתקציבים של העמותה, ועוד.<sup>430</sup> לתפקידי הוועד המנהל היבטים של פיקוח ובקרה על בעלי התפקידים בעמותה. גם על כך, כמו בנוגע לאי כינוס האספה הכללית, נטען לפנינו שמדובר בתופעה נרחבת שקיימת בחברות ממשלתיות רבות.<sup>431</sup>
9. התשובות של נציג הרשות על כך שברוב החברות הממשלתיות האספה הכללית אינה מתכנסת זה מספר שנים, ושקיימת תופעה נרחבת של אי מינוי ועד מנהל בחברות ממשלתיות – אינן מספקות. לא העמקנו חקר בעניין, החורג מן התחומים שנתבקשנו לחקור, אך התרשמנו כי נדרש להמשיך לבחון עניין מהותי זה, שנוגע לחברות ועמותות ממשלתיות רבות, ולטפל בו.

428 עדות מר זאב ליכטנפלד ב-23.12.2021.

429 החלטה 1394 (חכ/22) של הממשלה ה-33 "המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים" (26.2.2014).

430 סעיף 32(א) לחוק החברות הממשלתיות.

431 עדות מר זאב ליכטנפלד ב-23.12.2021; עדות מר עודד פלוס ב-16.3.2023.

כדי להמשיך את בחינת העניינים האמורים ולטפל בהם, אנו ממליצים שהיועצת המשפטית לממשלה וראש רשות החברות הממשלתיות יידרשו למציאות בעייתית זו.

כמפורט בפרק 19, אנו ממליצים כי מבקר המדינה יידרש לשאלת הפיקוח של גופי המדינה השונים, ובהם רשות החברות הממשלתיות, על המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים ועל עמותות וחברות ממשלתיות בכלל.



## פרק 21: רשם העמותות

1. רשם העמותות והחברות לתועלת הציבור (להלן: רשם העמותות) הוא יחידה ברשות התאגידים שבמשרד המשפטים. הרשם אמון על הטיפול ברישום עמותות וחברות לתועלת הציבור, על הפיקוח עליהן ועל הבקרה עליהן, בהתאם לחוק העמותות, התש"ס-1980, והתקנות שהותקנו מכוחו. רשם העמותות מוסמך לסייע לעמותות, להנחותן בניהול ענייניהן ולפקח כדי לבדוק אם עמותה עומדת בהוראות החוק, בהוראות תקנונה ובמטרותיה.<sup>432</sup> עוד נתונה לרשם סמכות לבצע חקירה לעמותה אם היה לו יסוד סביר להניח כי העמותה אינה מקיימת את הוראות החוק, את תקנונה או את מטרותיה.<sup>433</sup>
2. כחלק מתפקידו, מבצע רשם העמותות ביקורות עומק בעמותות בהתאם למדיניות ביקורת שקבע. ככלל, ביקורות העומק נערכות בעמותות בעלות מחזור כספי העולה על מיליון ש"ח, אך ייתכן שתיערך ביקורת עומק גם בעמותות שמחזורן הכספי נמוך יותר. הביקורות נערכות לעיתים כחלק מהטיפול השוטף בעמותות ולעיתים בעקבות מידע המעלה חשש להתנהלות בלתי תקינה.<sup>434</sup>
3. בדצמבר 2021 פנינו לרשם העמותות בדרישה להעביר לידנו דוחות ביקורת מכל סוג שביצע על פעילות עמותת המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים מאז 2008.<sup>435</sup> במענה לדרישה זו העביר רשם העמותות שני דוחות ביקורת, שניהם קודמים ל-2008, שלא כפי שנתבקש. דוח אחד הגישה ר"ח אורלי אושר ב-1.12.2002, ודוח שני הגיש משרד רו"ח בן דוד ושות' ב-29.4.2007.<sup>436</sup> מהמסמכים ניתן ללמוד כי מאז 2007 ועד דרישת הוועדה לקבל מסמכים, לא ביצע רשם העמותות ביקורת מכל סוג שהוא על פעילות המרכז.
4. בביקורות שביצע רשם העמותות עלו ממצאים לא תקינים וליקויים משמעותיים ביחס למרכז, בפרט בנוגע להיעדר חלק ממוסדות העמותה. הדוח מ-2002 מנה שורה ארוכה של כשלים בהתנהלות העמותה, בהם אי מינוי חברי אסיפה כללית כנדרש, אי מינוי ועדת ביקורת, אי קיום הוראות ופעילות שלא בהתאם למטרות העמותה.<sup>437</sup> הדוח מ-2007, אשר עסק בביקורת על הדוחות הכספיים של העמותה לשנת 2005, ערך בדיקה כללית ובדיקת הגשת מסמכים לפי הוראות החוק. רבים מן העניינים שנבדקו נמצאו לא תקינים, ובסיכום הדוח נכתב "המלצה: ליקוי מהותי".<sup>438</sup> נוסף על כך, בחינת תיק העמותה המלא העלתה כי דוחות כספיים ומילוליים של העמותה הוגשו לעיתים באופן בלתי תקין ולעיתים לא הוגשו. בחלק מן השנים לא נתן רשם העמותות אישור ניהול תקין לעמותה.

432 פרק ה'1 לחוק העמותות.

433 פרק ו' לחוק העמותות.

434 רשם העמותות וחל"צ "ביקורת עומק בעמותה או בחברה לתועלת הציבור (חל"צ)" **רשות התאגידים** (28.10.2018). [https://www.gov.il/he/Departments/policies/depth\\_review](https://www.gov.il/he/Departments/policies/depth_review)

435 מכתב מוועדת החקירה לעו"ד קארן שוורץ, רשמת העמותות "דרישה להמצאת מסמכים" (12.12.2021).

436 דוא"ל מעו"ד נעמה שחל, מנהלת חטיבת דת, תרבות וספורט, רשם העמותות, לוועדת החקירה "דרישה להמצאת מסמכים על ידי ועדת החקירה הממלכתית לחקר אסון הר מירון" (15.12.2021).

437 ר"ח אורלי אושר "דו"ח מסכם לרשם העמותות – המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים (ע"ר)" (1.12.2002).

438 בן דוד ושות' רואי חשבון "דוח סיום בדיקה שוטפת – המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים" (29.4.2007).

5. חרף ליקויים חמורים אלה ועל אף הממצאים המפורטים בדוחות הביקורת הישנים שנערכו לבקשתו, לא ביצע רשם העמותות בדיקה או חקירה נוספת לעמותה במשך 14 שנים.

6. אם כן, הממצאים שהובאו לרשם העמותות הצביעו על ליקויים מהותיים בפעילות המרכז, וחלף למעלה מעשור מאז בוצעה הביקורת האחרונה על פעילותו. בנסיבות אלה היה מצופה כי רשם העמותות ישתמש בסמכויותיו על פי חוק ויפקח משמעותית על פעילות המרכז.

כמפורט בפרק 19, אנו ממליצים כי מבקר המדינה יידרש לשאלת הפיקוח של גופי המדינה השונים, ובהם רשם העמותות, על המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים ועל עמותות וחברות ממשלתיות בכלל.

## פרק 22: רשות מקרקעי ישראל

1. כפי שהוצג בפרק 4, בסמוך לאתר קבר הרשב"י שוכנת ישיבת "בני עקיבא מירון" (להלן: הישיבה או בני עקיבא). הישיבה נמצאת על שטח שאת חלקו חכרה מהמדינה ללא תמורה, כיוון שהוא מוגדר אזור עדיפות לאומית. תוקף חוזה החכירה הסתיים בסוף 2020 ומאז לא חודש.
2. במהלך עבודתנו למדנו כי הישיבה משכירה את מתקניה לגורמים המבקשים לשהות בקרבת הציון במהלך השנה, ובל"ג בעומר בפרט. בין השאר, חדרים בישיבה הושכרו לגורמים פרטיים ללינה או לעריכת אירועים. כמו כן, גופים שונים מטעם המדינה, לרבות משטרת ישראל, שכרו מהישיבה מתקנים לצורך מילוי תפקידיהם בהילולה בל"ג בעומר. כל זאת נעשה בניגוד לשימוש המותר בקרקע לפי הסכם החכירה, וללא קבלת אישור לכך מרשות מקרקעי ישראל.
3. בעדותו בפנינו העריך מנכ"ל הישיבה את הכנסותיה מהשכרה כאמור בשני מיליון ש"ח לערך בשנה, מהם חצי מיליון ש"ח בקירוב רק מהשכרה בימי ל"ג בעומר, בין השאר למשטרה ולגופים נוספים שנדרשים למתקני הישיבה כדי לבצע את תפקידם בהילולה.<sup>439</sup>
4. מעדויות ששמענו למדנו שרשות מקרקעי ישראל הייתה מודעת לחריגה מתנאי חוזה החכירה, גם אם לא להיקף החריגה, אך לא פעלה בעניין. כך השיב תמיר ברקין, מנהל מחוז הצפון ברשות מקרקעי ישראל, לשאלות הוועדה בנושא:

**תמיר ברקין:** אנחנו יודעים שיש השכרה, בתקופות מסוימות יותר, בתקופות מסוימות פחות, אין לנו את המידע של ההיקף, אבל אנחנו יודעים שמשכירים בתקופות כמו שאמרתי, שהתלמידים לא נמצאים.

...

**אלוף שלמה ינאי:** כמה אתה, אתה יכול להעריך ככה מדמיון סכום כלשהו שאתה חושב שהדבר הזה מכניס להם?

**תמיר ברקין:** ממש לא, ואף פעם לא נכנסתי לעובי הקורה של הדבר הזה.<sup>440</sup>

5. מעיון בתכתובות דוא"ל פנימיות ברשות מקרקעי ישראל עלה כי הוחלט ביועצין שלא לנקוט צעדים כלפי בני עקיבא. הסיבות לכך הן סדר עדיפויות והעובדה כי נקיטת צעדים במקרה זה תחייב את רשות מקרקעי ישראל לטפל רוחבית בסוגיה, כלומר גם בנעשה במוסדות דומים ברחבי הארץ.<sup>441</sup>
6. לא ניתן להשלים עם היעדר הטיפול של רשות מקרקעי ישראל בנושא ועם התוצאה האבסורדית. קרקע של המדינה הוחכרה לישיבה ללא תמורה מצידה, ורשות מקרקעי ישראל אפשרה ביועצין לישיבה לעשות רווח כלכלי משמעותי מאותה קרקע, בין השאר בגביית סכומי כסף בלתי מבוטלים מגופי המדינה עצמה. הכול – תוך חריגה מתנאי חוזה החכירה.

439 עדות מר צחי סעדה ב-5.1.2022.

440 עדות מר תמיר ברקין ב-5.1.2022.

441 דוא"ל מיועמ"ש החטיבה לשמירה על הקרקע "השכרת חדרים ללינה בישיבות ופנימיות" (29.4.2019) (וע' 118).

כפי שסיכם ברקין בפשטות בעדותו:

**אלוף שלמה ינאי:** חלק מההשכרות זה למדינה, כלומר כשהמשטרה או גורמים מדינתיים צריכים לעשות שם שימוש ב"ג בעומר, אז המדינה משלמת להם. אתה מבין את המעגל המוזר הזה?

**תמיר ברקין:** כן. מבין.

**אלוף שלמה ינאי:** כלומר, אנחנו משלמים להם על משהו שהוא שלנו. אתה יכול קצת להביע את דעתך בנושא?

**תמיר ברקין:** תשמע, נשמע רע.<sup>442</sup>

7. מצאנו כי בהחלטת רשות מקרקעי ישראל שלא לטפל בהפרה הבוטה של הסכם החכירה עם ישיבת בני עקיבא, יש משום אי מילוי תפקידה בתור נאמנת הציבור בקרקעות המדינה.

כדי להמשיך את בחינת העניינים האמורים ולטפל בהם, אנו ממליצים שהיועצת המשפטית לממשלה ומנהל רשות מקרקעי ישראל יידרשו למציאות בעייתית זו.

## פרק 23: המשרד לביטחון הפנים

1. המשרד לביטחון הפנים (בשמו היום: המשרד לביטחון לאומי) הוא המשרד הממשלתי הממונה, בין השאר, על משטרת ישראל. באחריות המשרד נמצאים נושאים הקשורים לאכיפת החוק, לביטחון הפנים ולשמירת הסדר הציבורי.
2. טרם שנפנה לממצאים בקשר למשרד לביטחון הפנים, נתייחס בקצרה ובלי למצות את הנושא, לשאלת הסמכויות הנתונות לשר לביטחון הפנים ביחס למשטרת ישראל. בחנו את הנושא בהתאם להוראות החוק שהיו בתוקף במועדים הרלוונטיים. לכן לא נידרש לחוק לתיקון פקודת המשטרה (מס' 37), התשפ"ג–2022, אשר התקבל לאחר האירועים שבחנו. עתירות נגד התיקון האמור תלויות ועומדות בבג"ץ.
3. התפיסה העקבית לאורך השנים, לפי המצב החוקי שקדם לאותו תיקון, היא שבנושאים שאינם קשורים לחקירות, השר לביטחון הפנים רשאי להתערב בהחלטות אסטרטגיות של המשטרה, לתת לה הנחיות כלליות, להתוות את מדיניותה ולפקח עליה בעניינים בעלי חשיבות עקרונית. אולם אין הוא רשאי להתערב בפרטים הנוגעים לביצוע האופרטיבי. תפיסה זו הביעו, בין השאר, ועדות קודמות שנדרשו לעניין.<sup>443</sup> בעניין זה כתבה ועדת אור:
 

הקושי הוא, כמובן, ביישום ההבחנה, שעליה עמדנו, במקרים גבוליים. לא תמיד קל לקבוע מתי מדובר בהחלטה אסטרטגית, בהנחיה כללית או במדיניות, ואלה מצויות כאמור בסמכות השר ובאחריותו, ומתי מדובר בהתערבות בלתי קבילה בפרטי הביצוע האופרטיבי של משימה זו או אחרת.<sup>444</sup>
4. כדי לסייע לו לממש את סמכויותיו אלה, פועלת במשרד לביטחון הפנים המזכירות הביטחונית לשר לביטחון הפנים, ובראשה המזכיר הביטחוני לשר לביטחון הפנים. נתייחס אליהם בהמשך.
5. התפיסה העקרונית האמורה הנחתה אותנו בקביעת הממצאים הנוגעים למשרד לביטחון הפנים ונדרשנו ליישמה בנסיבות המקרה.
6. מעורבותו של המשרד לביטחון הפנים בנושאים שחקרנו באה לידי ביטוי בשני היבטים עיקריים. ההיבט הראשון עניינו בניסיונות שנעשו לאורך השנים להסדיר את האחריות לאתר קבר הרשב"י ואת חלוקת הסמכויות בין הגופים שפעלו במקום, במיוחד בנוגע לניהול ההילולה בל"ג בעומר. ההיבט השני עניינו בהיערכות המשטרה להילולת ל"ג בעומר התשפ"א.

443 דו"ח הוועדה הציבורית לחוק משטרה חדש (1999) ("ועדת צדוקי"); ועדת החקירה הממלכתית לבירור התנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000 **דין וחשבון** (2003) ("ועדת אורי"); ועדת הבירור לבדיקת האירועים בהר-הבית ביום ב, י"ט בתשרי תשנ"א, 8 באוקטובר 1990 **דין וחשבון** (1990) ("ועדת זמיר").

444 ועדת החקירה הממלכתית לבירור התנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000 **דין וחשבון** (2003).

## א. פעולות לא מספקות להסדרת האחריות והסמכויות באתר קבר הרשב"י ובהילולת ל"ג בעומר באתר

7. כפי שפורט, נוכח היעדר הסדרה חוקית ובשל מחלוקות בנוגע לקביעת מנהל או מפיק לאירוע, משטרת ישראל הפכה בפועל להיות הגורם המוביל בהיערכות לאירוע ובניהולו. במהלך השנים ניסתה המשטרה לשנות מצב זה. המשטרה הבהירה פעם אחר פעם שבמצב הנתון היא נדרשת לבצע משימות שאינן בתחום אחריותה ומומחיותה, ודרשה כי ייקבע גורם שיהל את האירוע ושיפעל בכפיפות למשרד ממשלתי אחד. דרישה דומה העלו גורמים נוספים, ובהם מספר חברי כנסת שעסקו בנושא במהלך השנים.<sup>445</sup>

8. המשרד לביטחון הפנים היה מודע לדרישות המשטרה בעניין. למשל, השר לביטחון הפנים והמזכיר הביטחוני היו מכותבים ב-2016 למכתב של מפכ"ל המשטרה למנכ"ל משרד ראש הממשלה. מפכ"ל המשטרה כתב שם:

במצב הדברים הנוכחי, בדגש להיעדר מפיק לאירוע הכפוף למשרד ממשלתי אחד, לא תוכל משטרת ישראל לראות עצמה אחראית באופן בלעדי לשלום הציבור של רבבות החוגגים באירוע, כאשר ביצוע המשימות אשר אינן בתחום אחריותה פוגע ביכולתה להיערך כנדרש לאירוע.<sup>446</sup>

יתרה מכך, לאחר שמנכ"ל משרד ראש הממשלה הפנה את המפכ"ל אל המשרד לשירותי דת, פנה המפכ"ל במכתב לשר לביטחון הפנים וביקש את סיועו בקידום הטיפול בנושא בהקדם האפשרי אצל השר לשירותי דת.<sup>447</sup> גם מכתבים נוספים בעניין, כמו מכתבו יו"ר ועדת משנה בכנסת לנושא הילולת הרשב"י במירון מ-3.3.2015, ומכתבו של יו"ר ועדת הפנים והסביבה של הכנסת מ-9.5.2017, הופנו בין השאר לשר לביטחון הפנים.<sup>448</sup>

9. כזכור, לאחר פרסום חוות דעת מבקר המדינה ב-2008 בקשר לאתר קבר הרשב"י ולניהול ההילולה, קיבלה הממשלה ארבע החלטות שונות בנושא האחריות להילולה. אולם החלטות לחוד וביצוע לחוד. בפועל, אף גורם לא קיבל על עצמו אחריות מלאה לניהול הילולת ל"ג בעומר באתר קבר הרשב"י, וחלקה של המשטרה בנוגע להילולה נותר כשהיה. כל זאת שעה שהיקף האירוע ומספר המבקרים גדלו, מה שרק הגביר את הצורך בגורם אחד שיהיה אחראי לניהול האירוע.

בהיותו המשרד הממשלתי שאחראי על המשטרה, היה על המשרד לביטחון הפנים להיות פעיל ויוזם כדי להביא לפתרון הסוגיה. זאת במיוחד בשים לב לכך שמדובר בעניין שדרש טיפול בתיאום

445 למשל מכתב מיור"ר ועדת המשנה לנושא הילולת הרשב"י במירון לראש הממשלה ולשרים נוספים "היערכות המדינה להילולה במירון" (3.3.2015); מכתב מיור"ר ועדת הפנים והסביבה של הכנסת לראש הממשלה ולשרים נוספים "היערכות הגורמים האחראים להילולת רבי שמעון בר יוחאי במירון" (9.5.2017).

446 מכתב ממפכ"ל המשטרה למנכ"ל משרד ראש הממשלה "אירועי ל"ג בעומר בקבר רבי שמעון בר יוחאי במירון" (31.3.2016) (וע/116).

447 מכתב ממפכ"ל המשטרה לשר לביטחון הפנים "אירועי ל"ג בעומר בקבר רבי שמעון בר יוחאי במירון" (2.5.2016).

448 מכתב מיור"ר ועדת המשנה לנושא הילולת הרשב"י במירון לראש הממשלה ולשרים נוספים "היערכות המדינה להילולה במירון" (3.3.2015); מכתב מיור"ר ועדת הפנים והסביבה של הכנסת לראש הממשלה ולשרים נוספים "היערכות הגורמים האחראים להילולת רבי שמעון בר יוחאי במירון" (9.5.2017).

עם משרדי ממשלה אחרים, לרבות משרד ראש הממשלה. התרשמנו כי המשרד לביטחון הפנים לא פעל בנמרצות וביעילות להביא להסדרה ולפתרון המצב, שהיה כאמור ידוע לו.

10. גם בעניין אחר לא פעל המשרד לביטחון הפנים ביעילות מספקת לפתרון מחלוקת בין המשטרה לגוף במשרד ממשלתי אחר, זרוע העבודה במשרד הכלכלה. אותו עניין הוא האחריות לבטיחות באירועים המוניים לפי חוק רישוי עסקים. המחלוקת לגביה נמשכת כבר למעלה משלושים שנה וטרם באה על פתרונה המלא והסופי. הרחבנו בנושא זה בפרק 13.

## ב. היעדר עבודת מטה עצמאית במשרד לביטחון הפנים לקראת הילולת ל"ג בעומר התשפ"א

11. הילולת ל"ג בעומר באתר קבר הרשב"י היא אחד האירועים המבצעיים הגדולים ביותר של משטרת ישראל מדי שנה. התוכנית המבצעית של המשטרה להילולה מוצגת בדרך כלל לשר לביטחון הפנים, וכך נעשה גם בהתשפ"א (2021).

12. אומנם השר אינו גורם מבצעי או פיקודי ואינו נדרש לאשר את התוכנית המבצעית. עם זאת, המשטרה הציגה לו את התוכנית. לקראת הצגתה נערכה עבודת הכנה של המזכירות הביטחונית, וזו העבירה לשר לביטחון הפנים דגשים לדיון.

13. המזכירות הביטחונית (לשעבר: המטה המבצעי של השר לביטחון הפנים) הוקמה במשרד לביטחון הפנים בעקבות המלצות ועדת זמיר, שעסקה באירועים שהתרחשו בהר הבית בשנת 1990. ועדת זמיר קבעה:

אין די בכך שהשר יקבל דיווח מהמפכ"ל; בהתייעצויות בין השר והמפכ"ל; בביקור ביחידות וכדומה, לדעתנו יש צורך בפיתוח עבודת מטה מיוחדת לצורך תפקודו של שר המשטרה על ידי יחידה קטנה ואיכותית שתעמוד לרשותו כדי שהשר יוכל להתוות מדיניות, לבחון אלטרנטיבות, לקיים בקרה משלו על הצעות המוגשות לו, לקיים תיאומים ברמה המיניסטריאלית, לנתח דיווחים ולפתח מעקב על קיום הנחיותיו המיניסטריאליות.<sup>449</sup>

14. ועדת אור, שעסקה בבירור התנגשויות בין כוחות הביטחון לאזרחים ישראלים באוקטובר 2000, נדרשה גם היא לתפקידה של המזכירות הביטחונית. וכך כתבה:

תפקידו של המטה המבצעי במשרד לבטחון פנים הוא לתת בידי השר לבטחון פנים כלים לפקח על עבודת המשטרה. השר לבטחון פנים אינו גורם מקצועי. בתור שכזה, הוא זקוק לעצה מקצועית, בלתי תלויה, אשר תסייע לו במילוי תפקידו בפקוח על הגורמים השייכים למשרדו, ובמרכזם המשטרה.<sup>450</sup>

15. כדי לממש את ייעודה בקשר לתוכנית המבצעית להילולת ל"ג בעומר באתר קבר הרשב"י, היה על המזכירות הביטחונית לבחון לעומק את הרעיון המבצעי שבבסיס התוכנית ולאתגר אותו. היא

449 ועדת הבירור לבדיקת האירועים בהר-הבית ביום ב, י"ט בתשרי תשנ"א, 8 באוקטובר 1990 **דין וחשבון** 21 (1990).

450 ועדת החקירה הממלכתית לבירור התנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000 **דין וחשבון** 383 (2003).

נדרשה לחפש נקודות הדורשות תשומת לב נוספת ומענה. כל זאת כדי להכין את השר לביטחון הפנים לדיון יעיל בתוכנית. מצאנו כי, בפועל, עבודת ההכנה שנערכה במזכירות הביטחונית בעניין הייתה במידה רבה שיקוף של עבודת המטה שנערכה במשטרה, וקשה לראות בה עבודת מטה עצמאית.

16. המזכירות הביטחונית נדרשה לתוכנית המבצעית של המשטרה לקראת ההילולה רק לאחר שמפכ"ל המשטרה אישר אותה ובסמוך למועד שנקבע להצגתה לשר לביטחון הפנים. ב-19.4.2021 אישר מפכ"ל המשטרה את התוכנית המבצעית ולמוחרת, ב-20.4.2021, הועבר תקציר שלה למזכירות הביטחונית. במזכירות הביטחונית קראו את התקציר והכינו מסמך דגשים לשר לביטחון הפנים לקראת דיון הצגת התוכניות שהתקיים אצלו ב-22.4.2021.<sup>451</sup> עיון במסמך הדגשים שהוכן לשר לביטחון הפנים לקראת הדיון מלמד כי תוכנו כמעט זהה לדגשים שניתנו לשרים בשנים קודמות.

17. בהתאם לתפקידה ולייעודה, היה על המזכירות הביטחונית להכיר את עבודת המטה שנערכת במשטרה לקראת ההילולה, בשלבים מוקדמים הרבה יותר, בעת הגדרת הרעיון המבצעי של המשטרה ובהליכי גיבוש התוכנית המבצעית. היה על המזכירות הביטחונית לבחון את התוכנית המבצעית בעבודת מטה עצמאית, נפרדת משל המשטרה. כך לא נעשה.

18. בהקשר זה נציין כי המזכיר הביטחוני, ניצב אלי כורי, שימש בתפקידו בעודו קצין במשטרה. תחתיו עבדו במזכירות הביטחונית ארבעה קציני משטרה נוספים.<sup>452</sup> זאת, בניגוד להמלצת ועדת אור להימנע מלהעסיק קציני משטרה במזכירות הביטחונית, בשל ניגוד העניינים המובנה שנוצר:

מצב בו עומד בראש המטה המבצעי קצין משטרה פעיל, אשר נמצא בעיצומו של מסלול הקידום שלו, יוצר ניגוד עניינים מובנה בתפקיד זה. זאת, מהטעם הפשוט שראש המטה המבצעי עלול למצוא עצמו במצב בו מילוי חובותיו כלפי השר בביקורת על פעולת המשטרה, עלול לעמוד לו לרועץ בקידומו העתידי בתוך המשטרה. בכך יש כדי לפגוע ביכולתו של המטה המבצעי לבצע באופן מיטבי את תפקידו. בשל כך ראוי, כי לתפקיד זה ימונו אנשים אשר אינם משרתים שירות פעיל במשטרה, ואשר אינם צפויים עוד לקידום במסגרת המשטרה. דברים אלה יפים גם לגבי תפקידים בכירים נוספים במשרד לביטחון פנים. מתברר, כי בתפקידים כאלה נושאים לא-אחת אנשים בעלי דרגות קצונה בכירות במשטרה. יהיו השיקולים העומדים ביסוד מצב זה אשר יהיו, מצב זה יוצר ניגוד עניינים טבוע, ויש להפסיקו.<sup>453</sup>

19. ממשלת ישראל לא אימצה פוזיטיבית את המלצת ועדת אור בעניין, אך גם לא דחתה אותה. בג"ץ נדרש בעבר לנושא זה והבהיר:

במצב דברים זה, אין לראות את המלצתה המערכתית של הוועדה בכללותה כמחייבת את הממשלה. עם זאת, המלצה זו בודאי נושאת משקל ערכי משמעותי שלא ניתן להתעלם ממנו. קשה לחלוק על התפיסה האומרת כי בגוף ממשלתי עליון שתפקידו לגבש מדיניות כוללת

451 עדות ניצב אלי כורי ב-11.1.2022.

452 ולצידם קצין שב"ס וקצין כב"א. עדות ניצב אלי כורי ב-11.1.2022.

453 ועדת החקירה הממלכתית לבירור התנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000 **דין וחשבון** 383 (2003).



לפעולת מערכות בטחון הפנים, ולפקח על אופן ביצוע מדיניות זו אין זה ראוי להעסיק בעלי תפקידים בכירים הנמנים על המערכות המפוקחות, בעודם בעלי ציפייה להתקדם בסולם הדרגות והתפקידים באותן מערכות.<sup>454</sup>

20. למרות המלצת ועדת אור בעניין, הדברים שהוסיף בג"ץ, וההיגיון הרב שעומד ביסוד אלה, את המזכירות הביטחונית עדיין מאיישים קציני משטרה, ובראשה עומד קצין משטרה בכיר. אנו רואים טעם לפגם בכך שוועדת חקירה נוספת נדרשת לעניין זה.

### ג. אי מימוש ייעודו של דיון הצגת התוכניות לשר לביטחון הפנים

21. אומנם סכנת הצפיפות בהילולה הוזכרה במהלך הצגת התוכניות לשרים לביטחון הפנים במשך השנים. אולם הדיונים לא הובילו לניסיון לאתגר את התפיסה המבצעית הבסיסית בנוגע להתמודדות עם סכנה זו. כך קרה גם בשנת האסון.

22. ב-22.4.2021 נערך דיון להצגת התוכנית המבצעית של המשטרה אצל השר לביטחון הפנים. אף שסוגיית הצפיפות עלתה במהלכו, לא ניתן לה המשקל הראוי. המענה שהמשטרה הציגה לסכנת הצפיפות לא היה מספק. למרות זאת השר לביטחון הפנים לא אתגר את המשטרה בעניין.

23. נדגיש: השר לביטחון הפנים אינו נדרש להתערב בפרטי התוכנית המבצעית. הקדמנו ואמרנו שלפי התפיסה שהנחתה אותנו השר אף אינו רשאי לעשות כן. עם זאת, במקרה שלפנינו נכון וצריך היה שהשר לביטחון הפנים יעורר שאלות על התפיסה המבצעית הבסיסית באירוע המוני דתי שהמשטרה נדרשת לו מדי שנה. כך בכלל, וכך במיוחד נוכח דברים קשים וברורים שנאמרו במהלך הדיון שנערך בהתשפ"א.

24. כבר בתחילת הדיון להצגת התוכנית המבצעית לשר לביטחון הפנים, לאחר שהוצג לשר סרטון מאירוע הילולה שנערך בעבר, שאל השר לביטחון הפנים את השאלה שהתבקשה ככל הנראה מצפייה בסרטון: "מתי פעם אחרונה היה אירוע אם בכלל, שאנשים נרמסו, נמחצו?"<sup>455</sup> בתשובה לכך אמרו בכירי משטרת ישראל לשר לביטחון הפנים:

**דובר:** היינו קרובים לזה...

**דובר:** כל שנה.

**דובר:** לא היה.

**דובר:** לא נרמסו, אבל היינו...

**המפכ"ל:** השר, יש פה אנשים שאיבדו הרבה קלוריות מהפחד ומההתמודדות של

לשמור את הילדים באוויר או את הנשים.<sup>456</sup>

454 בג"ץ 4585/06 ועד משפחות הרוגי אוקטובר 2000 נ' השר לביטחון פנים, פסקה 26 לפסק הדין של השופטת פרוקציה (24.10.2006).

455 המשרד לביטחון פנים, מזכירות ביטחונית, הצגת תוכניות מירון (22.4.2021) (וע/315 נספח 4).

456 המשרד לביטחון פנים, מזכירות ביטחונית, הצגת תוכניות מירון (22.4.2021) (וע/315 נספח 4).

25. דברים אלה שנאמרו בדיון הם בבחינת הנפת דגל אדום. היה מצופה שהם יביאו את השר לביטחון הפנים לחקור בעניין. אם בכל שנה האירוע מתקיים במצב של "כמעט אסון", היו צריכות לעלות השאלות מה יהיה שונה השנה וכיצד מבטיחה המשטרה שלא נהיה קרובים לאסון. היה על השר לביטחון הפנים להסיק מתוך הדברים כי נדרשת חשיבה מחודשת על התפיסה המבצעית ועל היערכות המשטרה לאירוע. נדגיש: אין מדובר בהתערבות בפרטי תוכנית מבצעית, והשר לביטחון הפנים לא נדרש לקבוע כיצד על המשטרה לפעול, אלא רק לאתגר תפיסת מדיניות מבצעית שהמשטרה נתפסה לגביה ב"קביעון מחשבותי". אולם השאלות האמורות לא נשאלו והדיון המשיך כסדרו.

26. כאמור, הצגת התוכניות לשר לביטחון הפנים אמורה להתמקד בתפיסה המבצעית ולא בפרטים המבצעיים. לכן נכון היה לקיימה מוקדם יותר כדי לאפשר למשטרה לערוך שינויים בתוכנית ככל הנדרש. הצגת התוכנית במועד מאוחר ולאחר שהמשטרה סיימה את הכנת התוכנית ואת קבוצות הפקודות, לא אפשרה למעשה קיום דיון ענייני והשפעה על התפיסה המבצעית.

27. בסופו של דבר התרשמנו כי הצגת התוכניות לשר לביטחון הפנים וההכנה שנערכה לקראתה במשרד לביטחון הפנים, לא מימשו את ייעודן.

נוכח כל האמור אנו ממליצים לאמץ את המלצות ועדת אור מ-2003, הן באשר לאיוש המזכירות הביטחונית שלא בקציני משטרה בשירות פעיל, הן באשר לעבודת המטה הנדרשת מן המזכירות הביטחונית כדי שתמלא את ייעודה ותאתגר את המשטרה.

עוד אנו ממליצים שהצגת התוכניות לשר לביטחון הפנים תיקבע למועד שיאפשר למשטרה לערוך שינויים ככל הנדרש.

## פרק 24: משרד ראש הממשלה ועבודת הממשלה

1. גורמים רבים עסקו באתר קבר הרשב"י במהלך השנים. בכלל זה ניתן למנות משרדי ממשלה שונים כמו משרד התיירות, המשרד לשירותי דת, משרד הפנים, משרד התחבורה והמשרד לביטחון הפנים; גופים מדינתיים נוספים כמו משטרת ישראל, המועצה האזורית מרום הגליל והמרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים; וגורמים לא מדינתיים כמו ועדת החמישה. חלוקת הסמכויות והתפקידים בין הגופים השונים הייתה כר למחלוקות רבות והותירה נושאים מסוימים ללא טיפול בכלל, או ללא טיפול מספק.
2. על רקע האמור ובניסיון לפתור קשיים ומחלוקות שהתעוררו ולתקן את המצב הקשה שאתר קבר הרשב"י הגיע אליו, עניינים הקשורים לניהול האתר ולהיערכות להילולת ל"ג בעומר, הובאו במהלך השנים לפתחו של משרד ראש הממשלה ולשולחן הממשלה.
3. הפנייה לא נעשתה בחלל הריק. למשרד ראש הממשלה ולעומד בראשו תפקיד חשוב בתכלול עבודת משרדי הממשלה ובפתרון מחלוקות ביניהם במידת הצורך.<sup>457</sup> מפניות רבות למשרד ראש הממשלה במהלך השנים עלה בבירור שקיימות מחלוקות בסיסיות בין משרדי הממשלה העוסקים בנושא, ושארף משרד ממשלתי אינו מקבל על עצמו אחריות מלאה עליו. על אף זאת לא נכנס משרד ראש הממשלה בעובי הקורה. גם כאשר התקבלו החלטות ממשלה, לא התקיים מעקב אחר יישומן ולא ניתנה תשומת הלב המתבקשת לכך שגם לאחר החלטות הממשלה לא נפתרו המחלוקות. בסופו של דבר, משרד ראש הממשלה לא נתן לעניין מענה יעיל, והמצב הקשה נותר בעינו.
4. מידע רב הגיע לפתחו של משרד ראש הממשלה במהלך השנים: בחוות הדעת של מבקר המדינה, בהחלטות ממשלה ובאמצעות פניות רבות מצד גורמים בכירים שביקשו ממשרד ראש הממשלה להתערב בנושא. בחינת המידע מלמדת כי התמונה הכוללת הייתה מונחת לפני משרד ראש הממשלה. אלא שאיש לא השכיל לראות את חומרתה ולטפל בה. לא ניתנה הדעת לרצף הדברים, להתמשכותם ולמסקנה המתבקשת מהם: הבעיות, שהפונים למשרד ראש הממשלה ציינו בבירור לעיתים שהן מסכנות חיים, לא נפתרו. נפרט את הדברים.

### א. מעורבות בלתי מספקת של משרד ראש הממשלה

5. כאמור, מידע על הכשלים בניהול אתר קבר הרשב"י בימי שגרה ובאירועי הילולת ל"ג בעומר, הגיע לפתחו של משרד ראש הממשלה פעמים רבות במהלך השנים. נפנה בקצרה למקורות שדרכם הגיע מידע זה למשרד ראש הממשלה. אל חלקם התייחסנו בהקשרים אחרים בפרקים נוספים בדוח. עדיין אנו רואים לנכון לשוב ולהזכירם בהקשר הנוכחי.

457 עדות מר אלי גרונר ב-5.11.2022; עדות ח"כ בנימין נתניהו ב-21.7.2022. ראו גם מבקר המדינה דוח שנתי 61 לשנת 2010 ולחשבונות שנת הכספים 2009 כרך ראשון 26-3 (2011) ("הטיפול במחלוקות בין-משרדיות מתמשכות"); סעיף 6 לתקנון הממשלה.

6. ב-2008 נתן מבקר המדינה חוות דעת בעניין "מצב קבר רבי שמעון בר יוחאי (רשב"י) במירון וההיערכות לל"ג בעומר". חוות הדעת פירטה שורה ארוכה של ליקויים חמורים. נכתב בה כי, לדעת מבקר המדינה, יש לבחון במהירות את האפשרות למסור את הניהול והתחזוקה של האתר ושל השטחים סביבו לידי גורם מרכזי אחד מטעם המדינה או גורם אחר בפיקוחה.<sup>458</sup>

7. בעקבות חוות הדעת של מבקר המדינה ניתנו בשנת 2009 שתי החלטות ממשלה. בהחלטה 4442 הוחלט להקים צוות בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה לבחון אפשרות למסור את הניהול והתחזוקה של אתר קבר הרשב"י והשטחים סביבו לגורם מרכזי אחד שיפעל מטעם המדינה ובפיקוחה.<sup>459</sup> הצוות המליץ להקים עמותה ממשלתית או חברה ממשלתית שתהיה אחראית על הטיפול הכולל באתר קבר הרשב"י ובשטחים סביבו. בהחלטה 4542 הוחלט להטיל על מנהל רשות החברות הממשלתיות לבחון את המלצת הצוות ולהעביר את התייחסותו למנכ"ל משרד ראש הממשלה. נקבע כי אם יוחלט להקים עמותה או חברה ממשלתית, הדבר יובא לאישור הממשלה, אך אם לא תאושר הקמת גוף חדש, תחליט הממשלה על גורם ממלכתי אחר שיישא באחריות כוללת לניהול האתר.<sup>460</sup>

8. ב-2011 פרסם מבקר המדינה ממצאי מעקב אחר תיקון הליקויים, ואחד הגופים המבוקרים היה משרד ראש הממשלה. בממצאי המעקב נמצא כי על אף שיפורים מסוימים באתר קבר הרשב"י ובהיערכות לל"ג בעומר, עדיין ניכרות באתר בעיות הנוגעות לניהול, לפיקוח ולאכיפת החוק, ועדיין הרשויות המוסמכות לא הטילו על גורם כלשהו את האחריות לארגון אירוע ההילולה. על משרד ראש הממשלה העיר מבקר המדינה שהחלטת הממשלה להקים גוף חדש או לקבוע גורם ממלכתי אחר שיישא באחריות כוללת לניהול האתר (החלטה 4542), לא יושמה. הוא הוסיף: "לדעת משרד מבקר המדינה, על ראש הממשלה להיכנס בעובי הקורה ולהחיש את הטיפול בהצעת ההחלטה".<sup>461</sup>

9. בעקבות ממצאי המעקב של מבקר המדינה ניתנה בנובמבר 2011 החלטת ממשלה 3886. הוחלט בה להקים חברה ממשלתית לתועלת הציבור שתיקרא "קרן הרשב"י ומורשתו" ואשר תישא באחריות כוללת לאתר, הן במהלך השנה הן באירועי ל"ג בעומר. נקבע כי לאחר חמש שנים תפורק החברה ותחומי אחריותה יעברו במלואם למרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים.<sup>462</sup> נקדים את המאוחר ונזכיר כי על אף החלטת הממשלה חברת "קרן הרשב"י ומורשתו" מעולם לא פעלה.

10. מפרברואר למאי 2014 נשלחו למשרד ראש הממשלה מכתבים ובהם בקשות שהמשרד יתערב בנוגע להיערכות להילולת ל"ג בעומר באתר. יו"ר חברת קרן הרשב"י ומורשתו פנה בעניין לראש

458 מבקר המדינה חוות דעת: מצב קבר רבי שמעון בר יוחאי (רשב"י) במירון וההיערכות לל"ג בעומר (2008).

459 החלטה 4442 של הממשלה ה-31 "אירועי ל"ג בעומר בקבר רבי שמעון בר יוחאי במירון" (27.1.2009).

460 החלטה 4542 של הממשלה ה-31 "אירועי ל"ג בעומר בקבר רבי שמעון בר יוחאי במירון" (8.3.2009).

461 מבקר המדינה קובץ דוחות ביקורת לשנת 2011, התשע"ב 231–211 (2011).

462 החלטה 3886 של הממשלה ה-32 "הסדרת תשתיות קבועות והקמת חברה ייעודית מנהלת לאתר קבר רבי שמעון בר יוחאי בהר מירון" (27.11.2011).

הממשלה,<sup>463</sup> ויושבת ראש ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, ח"כ מירי רגב, שלחה שלושה מכתבים לראש הממשלה ולמזכיר הממשלה (ועוד).<sup>464</sup>

11. במכתביה ציינה רגב כי הוועדה שבראשותה קיימה דיונים רבים בנושא הילולת ל"ג בעומר באתר קבר הרשב"י, והסתבר לה שאין גורם אחד שאחראי לארגון ההילולה. כך כתבה בסיום המכתב המאוחר מבין השלושה:

אני מבקשת להתריע בפניך כי העובדה שלא קיים שר אחראי אחד הממונה על תיכנון ניהול האירוע עלולה לגרום, מעבר לקשיים הלוגיסטיים והסבל לחוגגים... אף לאסון כבד שיכלול הרוגים ופצועים רבים.

אני קוראת לממשלה להתכנס בהקדם האפשרי, ולהחליט מיהו הגורם האחראי על ניהול האירוע, הן בהיבטים האירגוניים והן בהיבטים הבטיחותיים, תוך הענקת הסמכויות הנדרשות לניהול כאמור.<sup>465</sup>

12. מזכיר הממשלה השיב למכתב האחרון. הוא פירט את שסגן שר הדתות ושר התיירות מסרו לו בקשר להיערכות ההילולה, וסיכם כי על בסיס שיחותיו נראה שכל הגורמים הנוגעים בדבר נרתמים להבטיח בשיתוף פעולה כי אירועי ל"ג בעומר התשע"ד במירון יטופלו על הצד הטוב ביותר.<sup>466</sup>

13. בהמשך הקיימה יושבת ראש ועדת הפנים והגנת הסביבה ועדת משנה לנושא הילולת ל"ג בעומר באתר קבר הרשב"י, בראשותו של ח"כ דוד צור. ב-2015 פנה צור במכתב לשרים הרלוונטיים ולראש הממשלה, ובין השאר כתב בו:

הוועדה קוראת לראש הממשלה להקים גוף אחראי אחד אשר יקשור בין כל הגופים הממשלתיים והוא יהיה המפיק הראשי של האירוע שיסנכרן בין כולם וזאת כדי למנוע פערים שמעיבים על הצלחת האירוע שהוא מטבעו אירוע מורכב ונע על ציר זמן מאוד קצר ומצומצם ועל שטח קטן מלהכיל את עשרות אלפי האנשים שמגיעים אליו מדי שנה.<sup>467</sup>

צור העיד בפנינו כי לא קיבל מענה למכתב זה וכי ועדת המשנה בראשותו פוזרה עם התפזרות הכנסת.<sup>468</sup>

14. המכתבים האמורים נשלחו למשרד ראש הממשלה שעה שלפי החלטה 3886 צריכה הייתה קרן הרשב"י לשאת באחריות כוללת לאתר, הן במהלך השנה הן באירועי ל"ג בעומר. אלא שכאמור החברה מעולם לא פעלה, והדבר השתקף היטב במכתבים.

463 מכתב מיו"ר קרן הרשב"י ומורשתו לראש הממשלה "קרן הרשב"י ומורשתו בע"מ – ניהול הילולת הרשב"י בל"ג בעומר" (19.03.2014).

464 מכתב מיו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה למזכיר הממשלה "ניהול אתר קבר רשב"י במירון" (17.2.2014); מכתב מיו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה לראש הממשלה, שר התיירות ומזכיר הממשלה (20.2.2014); מכתב מיו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה למזכיר הממשלה (5.5.2014).

465 מכתב מיו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה למזכיר הממשלה (5.5.2014) (ההדגשה במקור).

466 מכתב ממזכיר הממשלה ליו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה (8.5.2014). ראו גם מכתב משר התיירות ליו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה (30.4.2014).

467 מכתב מיו"ר ועדת המשנה לנושא הילולת הרשב"י במירון לראש הממשלה ולשרים נוספים (3.3.2015).

468 עדות ניצב (בדימ') דוד צור ב-31.5.2022.

15. בינואר 2016 התקבלה החלטת ממשלה 1009. הוחלט לפרק את חברת "קרן הרשב"י ומורשתו" ולהעביר את כל תחומי אחריותה, סמכויותיה והמטלות המוטלות עליה למרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים.<sup>469</sup>

16. במרץ 2016, כחודשיים וחצי בלבד לאחר החלטת הממשלה האחרונה בעניין, פנה מפכ"ל המשטרה, רב ניצב רוני אלשיך, למנכ"ל משרד ראש הממשלה, אלי גרונר. מפכ"ל המשטרה ציין במכתבו ארבע סוגיות מרכזיות שמחייבות טיפול והכרעה: הטלת משימת תכלול האירוע על משרד ממשלתי אחד; מינוי חברה אזרחית (מפיק לאירוע) שתהיה כפופה למשרד הממשלתי המתכלל; שיתוף פעולה חלקי של גורמי מדינה נוספים; ותקצוב מוסדר לקיומו של האירוע. וכך סיים את מכתבו:

במצב הדברים הנוכחי, בדגש להיעדר מפיק לאירוע הכפוף למשרד ממשלתי אחד, לא תוכל משטרת ישראל לראות עצמה אחראית באופן בלעדי לשלום הציבור של רבבות החוגגים באירוע, כאשר ביצוע המשימות אשר אינן בתחום אחריותה פוגע ביכולתה להיערך כנדרש לאירוע.<sup>470</sup>

17. ב-10.4.2016 השיב מנכ"ל משרד ראש הממשלה למפכ"ל. מנכ"ל משרד ראש הממשלה הפנה להחלטת הממשלה האחרונה שהתקבלה בעניין. הוא סיכם כי הנושא אינו בסמכות משרד ראש הממשלה וכי יש לפנות למשרד לשירותי דת בבקשה לקדם את הטיפול בו.<sup>471</sup> בעדותו בפנינו העיד גרונר כי בדיעבד תמוה בעיניו שחודשיים וחצי אחרי החלטת ממשלה שמגדירה את הסמכויות באופן ברור וחד, מתקבל מכתב כזה.<sup>472</sup> אלא שתמיהה זו, שהובעה בדיון בפנינו, לא הניעה את משרד ראש הממשלה לחקור בדבר בשעת אמת.

18. שנה לאחר מכן שוב נשלח מכתב בעניין לראש הממשלה ולשרים הרלוונטיים. יושב ראש ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, ח"כ דוד אמסלם, כתב ב-9.5.2017:

הוועדה רואה בחומרה את העובדה שאירוע בסדר גודל של 400 אלף איש שחוזר על עצמו מדי שנה והוא בבחינת "מגה" אירוע של המשרד לשירותי [צ"ל - דת] יוגדר כאירוע ספונטני ולא יהיה גורם פורמלי האמור לסנכרן.

המשרד לשירותי דת, כמי שאחראי על הנושא חייב לקחת אחריות ולהיות הגורם המתכלל שמנהל את האירוע מול כל שאר הגורמים.<sup>473</sup>

19. נוסף על המכתבים למשרד ראש הממשלה, ביוני 2017 קיימה ועדת הכספים של הכנסת דיון על הילולת ל"ג בעומר באתר קבר הרשב"י. הדיון התמקד בתחבורה הציבורית ואגב זאת עסק גם

469 החלטה 1009 של הממשלה ה-34 "אתר קבר רבי שמעון בר יוחאי בהר מירון" (17.01.2016).

470 מכתב ממפכ"ל המשטרה למנכ"ל משרד ראש הממשלה "אירועי ל"ג בעומר בקבר רבי שמעון בר יוחאי במירון" (31.3.2016) (וע/116).

471 מכתב ממנכ"ל משרד ראש הממשלה למפכ"ל המשטרה "אירועי ל"ג בעומר בקבר רבי שמעון בר יוחאי במירון" (10.4.2016) (וע/117).

472 עדות מר אלי גרונר ב-5.1.2022.

473 מכתבו מי"ר ועדת הפנים והסביבה של הכנסת לראש הממשלה ולשרים נוספים "היערכות הגורמים האחראים להילולת רבי שמעון בר יוחאי במירון" (9.5.2017).

בעניינים נוספים הקשורים להילולה. בסופו של הדיון הוחלט להקים ועדה בין-משרדית, שישתתף בה גם מנכ"ל משרד ראש הממשלה, כדי "לפתור את הבעיות התשתיות שזה גם התחבורה, גם המסלולים, גם האתר וכל מה שנלווה לעניין בטרם יהיה אסון".<sup>474</sup>

20. על רקע חוות הדעת של מבקר המדינה, החלטות הממשלה והפניות בעניין לראש הממשלה ולמשרד ראש הממשלה שפורטו לעיל ניתן להיווכח בקלות כי נדרשה מעורבות מהותית ופעילה יותר של משרד ראש הממשלה בעניין. כך במיוחד כשמתברר שהחלטות ממשלה בנושא לא יושמו.

אם בנושא מסוים פונים גורמים שונים – חלקם גורמים בכירים ביותר כמו מבקר המדינה, יושבי ראש ועדות בכנסת ומפכ"ל המשטרה – ומבקשים שמשרד ראש הממשלה יתערב, נדרשות התייחסות ובדיקה מעמיקות. אם באותו נושא ניתנו החלטות ממשלה שלכאורה אמורות ליתן מענה לדברים, ובכל זאת הפניות ממשיכות להגיע – משמע שלא די להפנות לאותן החלטות ממשלה. כך בכלל, וכך עוד יותר בנושא שקשור לחיי אדם ושהיעדר טיפול בו עלול להביא לאסון, כפי שהודגש היטב בפניות.

21. במהלך העדויות שמענו על שיטת העבודה בנוגע לפניות המתקבלות במשרד ראש הממשלה ולסינון הפניות שיועברו לידיעתו של ראש הממשלה עצמו ולטיפולו.<sup>475</sup> שיטת העבודה לא הצליחה לאתר שהנושא שלנו דורש טיפול מהותי מצד גורם כלשהו במשרד או מצד ראש הממשלה עצמו. זאת על אף כל המידע שהובא למשרד ראש הממשלה. בעדותו בפנינו אמר ראש הממשלה כי לא תפסו אותו ב"דש מעילו" ולא התריעו בפניו שעלול להתרחש אסון נורא, אחרת היה מטפל בעניין.<sup>476</sup> לאי האיתור שהנושא דורש טיפול מהותי במשרד ראש הממשלה הייתה תוצאה קשה: בעיות שהיו קיימות נותרו בעינן ולמרבית הצער, כידוע, האסון שחזרו והתריעו עליו אכן התרחש בסופו של דבר.

22. נציין כי כבר נכתב בעבר, בהקשר אחר, על המשמעויות כבדות המשקל שיש להיעדר הכרעה במחלוקות מתמשכות בין משרדי ממשלה בעניינים של חיי אדם. מבקר המדינה כתב בדוח בעניין אסון הכרמל:

ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, נושא מתוקף תפקידו ומעמדו באחריות כוללת לפעולות הממשלה. אל שולחנו התנקזו במשך זמן רב הטענות והמחלוקות שבין משרד הפנים ומשרד האוצר והיה עליו להכריע בעניינן. אולם, במשך תקופה ארוכה מדי נמנע ראש הממשלה מלהטיל את כובד משקלו לצורך הסדרת מחלוקת זו, עיכוב שהיו לו משמעויות כבדות משקל באשר לרמת ההיערכות של מערך הכבאות ערב פרוץ השריפה.<sup>477</sup>

474 פרוטוקול ישיבה 720, 721 של ועדת הכספים, הכנסת ה-20 (7.6.2017).

475 למשל עדות מר צחי ברורמן, ראש הסגל של ראש הממשלה, ב-4.6.2023.

476 עדות ח"כ בנימין נתניהו ב-21.7.2022.

477 מבקר המדינה דוח ביקורת על השרפה בכרמל – דצמבר 2010: מחזלים, כשלים ומסקנות 505 (2012).

## ב. היעדר מעקב אחר יישום החלטות ממשלה

23. מהשתלשלות הדברים שתובא להלן, עולה שלא התקיים מעקב אחר יישום החלטות הממשלה שעסקו באתר קבר הרשב"י.

24. למשל, החלטה 4542 מ-2009, שבה נקבע כי יוקם גוף חדש או שתתקבל החלטה על גורם ממלכתי אחר שיישא באחריות כוללת לניהול האתר, לא יושמה עד היום.

25. כבר בממצאי המעקב שלו ב-2011 העיר המבקר המדינה על כך שההחלטה האמורה לא יושמה, וקרא לראש הממשלה להחיש את הטיפול בעניין. אומנם בעקבות קריאה זו של מבקר המדינה אכן הוחש הטיפול וכבר ב-2011 התקבלה החלטת ממשלה על הקמת חברה לתועלת הציבור שתישא באחריות כוללת לאתר (החלטה 3886). אלא שפעם נוספת החלטת הממשלה לא יושמה, ומעבר לרישום החברה שהוחלט להקים, היא לא תפקדה ומובן מאליו שגם לא מימשה את ייעודה.

26. ב-2016 התקבלה החלטה 1009, והפעם הוחלט לפרק את החברה שמעולם לא תפקדה ולהעביר את כל תחומי אחריותה, סמכויותיה והמטלות המוטלות עליה למרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים. אף שהחלטה זו ניתנה על רקע החלטה קודמת שלא יושמה במשך חמש שנים, גם אחרי יישום ההחלטה החדשה לא נערך מעקב. בפועל, המרכז פירש בצמצום את החלטה 1009 ואת האחריות שהוטלה עליו מכוחה ומכוח החלטות ממשלה אחרות, ולא ביצע חלק מהן.<sup>478</sup> לא זו בלבד שלא נערך מעקב אחר יישום החלטה זו, אלא שגם כאשר התקבל מכתב ממפק"ל המשטרה אשר הצביע על קושי ביישום החלטת הממשלה חודשיים וחצי בלבד לאחר שניתנה, לא התבצעה בדיקה אם החלטת הממשלה מפורשת נכון ואם היא מיושמת במלואה.

27. מעדויות בפנינו למדנו כי קיימת בעיה מוכרת ורחבה של אי ביצוע החלטות ממשלה. גרונר העיד כי כשנכנס לתפקיד מנכ"ל משרד ראש הממשלה הוא הזדעזע לגלות שרק כ-20% מהחלטות הממשלה מבוצעות ושאינן מעקב בעניין. לכן יזם מנגנון לעקוב אחר החלטות ממשלה ולפרסם לציבור את תוצאות המעקב. הוא העיד שבעקבות זאת ובעקבות מספר צעדים נוספים, היקף הביצוע של החלטות ממשלה עלה לכ-70% או יותר.<sup>479</sup>

28. ראש הממשלה העיד בפנינו דברים דומים. לפי עדותו, לא התקיים בעבר מעקב שיטתי אחר ביצוע החלטות ממשלה והיקף הביצוע שלהן עמד על כ-30%. לכן הוא ביקש ליצור מנגנון מעקב אחר ביצוע החלטות ממשלה, ובעקבותיו עלה היקף הביצוע לכ-75%.<sup>480</sup>

29. למותר להכביר מילים על החשיבות שבביצוע החלטות ממשלה. לא ניתן להשלים עם מציאות שבה כרבע מהחלטות הממשלה אינן מבוצעות. מדובר באחוזים גבוהים ביותר. הכלל הגורף צריך להיות שהחלטות ממשלה יש לבצע.

478 ראו פירוט בפרק 15.

479 עדות מר אלי גרונר ב-5.1.2022.

480 עדות ראש הממשלה בנימין נתניהו ב-21.7.2022.



## ג. הליך קבלת ההחלטות בנוגע למגבלות הקורונה בהילולת התשפ"א

30. נציין תחילה כי הליך קבלת ההחלטות בנוגע למגבלות הקורונה בהילולת התשפ"א לא רוכז במשרד ראש הממשלה, אך הוא שילב מספר משרדי ממשלה ועסק בו גם ראש הממשלה עצמו.<sup>481</sup> הממצאים שנביא כאן נוגעים להליך כולו.

31. כפי שכבר הוזכר, הילולת ל"ג בעומר התשפ"א התקיימה בתקופת מגפת הקורונה. תקנות הקורונה הכלליות שחלו אז קבעו הגבלות על התקהלויות. בשטח פתוח היו מותרות התקהלויות של עד 100 אנשים, ובמבנה סגור – התקהלויות של עד 20 אנשים. ההילולה היא אירוע המוני. כמות הקהל שמגיע אליה מדי שנה גבוהה עשרות מונים ממספרים אלה, והצפיפות באזורים שונים בה גבוהה. לכן נדרש הדרג המדיני לשאלת מגבלות הקורונה שיחולו, או לא יחולו, על ההילולה.

32. במהלך עבודתנו הוצגו לנו עניינים הנוגעים לגיבוש מתווה הקורונה להילולה. לא עסקנו בהרחבה בטיפול הממשלה בהיבטי קורונה, אלא התמקדנו בממשק של עניין זה עם הנושאים שנתבקשו לחקור. האסון שהתרחש בהילולה לא נגרם מהידבקות המונית של קהל בקורונה, אלא מצפיפות ומתדחוקת קהל. בכל זאת, להליך קבלת ההחלטות בנוגע למגבלות הקורונה הייתה השפעה רבה על ההיערכות להילולה, ואנו מוצאים להביא את ממצאינו לגביו.

33. כפי שצינו בפרק 2, הטיפול בהיבטי הקורונה התאפיין בהימנעות מקבלת החלטה, בדחינות ובעמימות מערכתית. דיונים רבים התקיימו בנושא, אך רק ערב קודם להילולה התקיים דיון שרים והתקבלה בו החלטה בעניין, ורק בבוקר ההילולה נשלח מתווה קורונה בכתב.<sup>482</sup> עסקינן באירוע המוני ומורכב, ובו עשרות אלפי משתתפים, ולכן במועד שבו התקבלה ההחלטה על מתווה הקורונה כבר לא ניתן היה לשנות מהתוכנית המבצעית להילולה. גם כשמביאים בחשבון את טבען של החלטות בעניין קורונה, אשר צריכות להיות עדכניות למצב התחלואה בזמן נתון, הרי שצריך היה לקבל החלטה על המתווה בשלב מוקדם יותר. כפי שניסח זאת שר הפנים לשעבר אריה דרעי בעדותו: "זו פשלה גדולה מאוד שהגענו ל-28 לחודש ללא תקנות".<sup>483</sup>

34. בשלב זה במקום להתקין תקנות קורונה מתאימות לגבי ההילולה, בדרך המלך, הפיץ מנכ"ל משרד הבריאות, פרופ' נחמן אש, סיכום דיון שנוסח בעמימות ובמונחים כוללניים וגמישים, ושהוא למעשה המלצה בלבד. במקום לקבוע הוראות ברורות נכתב כי הגופים המתאימים "יעשו ככל הניתן" ליישם את "המלצת" משרד הבריאות. גם לאחר קבלת הסיכום הכתוב, בבוקר ההילולה ממש, הודיעה המשטרה כי חלק מן האמור בסיכום אינו משקף את ההסכמות וכי היא חולקת עליו.<sup>484</sup>

481 ראש הממשלה קיים דיונים טלפוניים בעניין ב-11.4.2021 וב-20.4.2021.

482 מכתב מפרופ' נחמן אש לשר הבריאות, שר הפנים, השר לבטחון פנים, שר הדתות, מנכ"ל משרד הבריאות, מפכ"ל המשטרה, מנכ"ל המקומות הקדושים ואח"י "מתווה הר מירון ל"ג בעומר תשפ"א" (29.4.2021).

483 עדות ח"כ אריה דרעי ב-2.6.2022.

484 צילומי התכתבות "וואטסאפ" בין ר' אג"ם לשעבר למפכ"ל המשטרה, מפדק המחוז הצפון וראש מנהלת מירון (29.4.2021); צילומי התכתבויות "וואטסאפ" בין רמ"ד מבצעים, לפרופ' נחמן אש (27/9/2021).

35. עמימות המתווה לא הייתה מקרית, היא שיקפה את היעדר הנכונות של הגורמים המעורבים לקבל על עצמם אחריות על יישומו. כך העיד בעניין אש:

הוחלט שלא להביא את זה לתקנות גם אני חושב שטכנית כבר אי אפשר היה להביא את זה לתקנות שמרגע שהם מאושרות לוקח זמן להוציא אותם לפועל... אבל גם החלטה של הפורום הייתה של לקיים את האירוע הזה... על פי המתווה המוסכם... אבל לא להכניס לתקנות, בין השאר בגלל שגם בשיחה הזאת לא סוכם מי הגורם האחראי שאפשר לכתוב אותו בתקנות והוא הגורם האחראי.<sup>485</sup>

36. באין גורם אחראי, איש לא פעל לקיים את המתווה,<sup>486</sup> שנראה כי נועד לשם ההצהרה בלבד. הדברים הגיעו עד כדי כך ששבוע קודם לסיכום סופי של המתווה הציע השר לביטחון הפנים להגדיל את כמות הקהל שמותרת בהדלקות לפי המתווה, כדי לצמצם את הפער בין המתווה למה שיתרחש בפועל.<sup>487</sup> לכול היה ברור שיגיעו לאתר עשרות אלפי אנשים, הרבה מעבר לכמות שנקבעה במתווה. כך העיד בעניין השר לביטחון הפנים לשעבר, אמיר אוחנה:

אני יודע את זה מתחילת הדרך אדוני והמשטרה יודעת את זה מתחילת הדרך... וגם משרד הבריאות יודע את זה מתחילת הדרך... הדיבור על עשרת אלפים זה לא - שמישהו מעלה על דעתו שיהיו רק עשרת אלפים אנשים על ההר, אף אחד לא העלה את זה על דעתו, הדיון הוא כמו שאדוני אמר על האופטיקה, מה אנחנו משדרים כלפי החוץ... האם אנחנו רוצים לשדר שהגבולות נפרצו, תשובה לא. או שאנחנו רוצים לשדר שיש עדיין גבולות, שיש עדיין מגבלות. זה היה הדיון... היה ברור לכל המשתתפים בדיון זה היה פשיטא זה בכלל לא היה - לא הייתה שאלה. אין אף אחד שהשתתף בדיון הזה... שחשב שבאירוע מירון יהיו רק עשרת אלפים איש, או עשרים אלף איש, אף אחד לא חשב כך, זה ברור.<sup>488</sup>

37. בסופו של דבר, אירוע ההלולה בל"ג בעומר התקיים, על דעת הדרג המדיני, בניגוד לדין שהיה בתוקף אז.

אנו ממליצים כי משרד ראש הממשלה יקבע נוהלי עבודה שיאתרו – ויתעדפו – נושאים שטמונה בהם אפשרות לסיכון חיי אדם ושדורשים התערבות מהותית של משרד ראש הממשלה.

אנו ממליצים כי משרד ראש הממשלה יתערב במחלוקות בין משרדים הדורשות הכרעה בנושאים שכרוך בהם סיכון לחיי אדם, ויקבע את הגורם האחראי לנושא שבמחלוקת.

אנו ממליצים לשפר בדרך מבנית או בנהלים את הפיקוח והמעקב על ביצוע כל החלטות הממשלה ועל יישומן, במיוחד החלטות ממשלה שאי ביצוען או יישומן עלול להביא לסיכון חיי אדם.

485 עדות פרופ' נחמן אש ב-1.9.2021.

486 עדות ניצב (בדימ') שמעון לביא ב-20.4.2023; עדות רנ"צ יעקב שבתאי ב-14.5.2023.

487 דיון הצגת התוכניות לשר לביטחון הפנים (22.4.2021).

488 עדות ח"כ אמיר אוחנה ב-14.5.2023.

## שער חמישי - אחריות אישית

### פרק 25: קביעת האחריות האישית

למושג "אחריות" אין שום מובן אם אינו מהודק היטב למילה "אני". אין אחריות בלי "אני".  
אחריות מתחילה ב"אני" ... היא נובעת מנכונותו לשאת באחריות. כשנמצא אדם לשאת  
באחריות, יש אחריות.<sup>489</sup>

1. ב-30 באוגוסט 2022 שלחנו הודעות אזהרה לפי סעיף 15 לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968, ל-18 בעלי תפקיד לאחר שמצאנו כי הם עלולים להיפגע מהחקירה או מתוצאותיה. מקצת המוזהרים לא נשאו במועד האסון בתפקיד רשמי מטעם מדינת ישראל. יתר המוזהרים מילאו בזמן האסון תפקידים רשמיים ברשות המבצעת, בין בדרג המדיני ובין בדרג המבצע, והאחריות המיוחסת להם נוגעת לאופן מילוי תפקידם האמור. ציינו בהחלטתנו:

על מנת להכריע אם לשלוח הודעת אזהרה לגורם מסוים, בחנו את הכשלים שנתגלו לכאורה בתפקודו, את מידת חומרתם ואת מרכזיותם. כן הבאנו בחשבון את התפקיד שמילא אותו גורם באסון ואת שאלת בכירותו.

ביקשנו להביא לידי ביטוי את תפיסתנו, לפיה בעלי תפקידים ציבוריים בכירים, להם מוענקות סמכויות נרחבות ומשמעותיות, נדרשים לשאת באחריות בהתאם. בנוסף, בכל הנוגע לנושאים בתפקידים ציבוריים בכירים, ראינו חשיבות יתרה בהבהרת נורמות ההתנהגות המצופות מהם, כל אחד לפי תפקידו ולפי העניין. זאת, על מנת שנורמות אלה יעמדו לנגד עיניו של כל הנושא בתפקיד ציבורי. לצד זאת, סברנו כי נכון שנעסוק גם בגורמים נוספים, אשר בתפקודם היו, לכאורה, כשלים חמורים ובעלי נגיעה ישירה לאירוע.<sup>490</sup>

2. לאחר זאת הציג לנו כל אחד מהמוזהרים את תגובתו להודעת האזהרה שנשלחה אליו ואת תפיסתו לגבי אחריותו לאירוע. הרוב המכריע של המוזהרים טען, מי בשפה רפה ומי בפה מלא, כי אחריותו היא לכל היותר כללית ובלתי מגובשת (אמורפית). חלק מהמוזהרים גלגלו את האחריות לגורם אחר. חלקם טענו כי הם לכל היותר "אחראים אך אינם אשמים".

3. ככלל, וכלי להתייחס למוזהר זה או אחר, אין בידינו לקבל את הגישה שעלתה מתפיסת האחריות שהוצגה לנו. האחריות היא ערך יסוד בדמותו הראויה של נושא משרה ציבורית. היא אבן הראשה המחזיקה יחדיו את ערכי השירות הציבורי. התגלתה לנו תמונה עגומה בנושא הנשיאה באחריות. נוכח זאת נבקש תחילה להבהיר את תפיסת האחריות הראויה בעניינו לנושאי משרה ציבורית, ובפרט לבכירים שבהם.

4. לשם כך נתייחס לתפיסתנו הערכית לגבי מהות האחריות המוטלת על נושאי משרה ציבורית ולבחינה הנדרשת לקביעת אחריות. נדגיש שני אדני יסוד בעניין: חובת הנאמנות של נושא המשרה הציבורית וחובת הזהירות שמוטלת עליו. רק לאחר שנעשה זאת, ניישם את הדברים בעניינו של כל

489 סי' יזהר "על האחריות" קריאה לחינוך 142 (1984).

490 החלטתנו מ-30.8.2022. שצורפה בנספח ד.

אחד מן המוזהרים.

5. אנו מתייחסים ל"אחריות" במובנה הערכי הרחב, ולא לאחריות כפי שהיא נקבעת בענף משפט זה או אחר. באחריות שאנו דנים בה מובאים בחשבון היבטים ערכיים וציבוריים. אנו סבורים בהקשר זה כי "האתיקה חשובה יותר מן המשפט",<sup>491</sup> וכי האחריות במובנה הציבורי היא כאמור ערך יסוד בהתנהלותה של חברה. גישה הבוחנת את תפקודם הכולל של נושאי משרה ציבורית רק במישור משפטי צר, "משקפת דווקא חולשה של המערכת".<sup>492</sup>
6. הדרך שהלכנו בה אינה חדשה. ועדות חקירה ובדיקה שקדמו לנו כבר סללו אותה. לכן אין אנו מבקשים אלא להדגיש את הדברים המקובלים ולהבהיר את הטעון הבהרה.

## א. על אחריות נושא המשרה הציבורית

- אחריות היא חובה מוסרית, חוקית ומקצועית המוטלת על ממלא-תפקיד על-מנת לעשות את המוטל עליו במסגרת תפקידו. עצם הנשיאה במשרה מסוימת או מילוי תפקיד מסוים הם היוצרים אחריות קבועה למימוש התפקידים הייעודים לאותם משרה או תפקיד.<sup>493</sup>
7. לכל אדם הנושא במשרה ציבורית קיימת אחריות כלפי שולחיו – הציבור כולו: "איש הציבור הוא נאמן הציבור. לא לעצמו הוא פועל, אלא למען האינטרס הציבורי הוא פועל".<sup>494</sup>
8. אחריות נושא משרה ציבורית נובעת מעצם הסכמתו לשאת בתפקידו. בקבלו על עצמו את הסמכויות הנובעות מהמשרה הציבורית, הרי שקיבל עימן גם את האחריות לשאת בתוצאות, החיוביות והשליליות, של פעולותיו. כמידת הסמכות והיקף השפעתה על חיהם של בני אדם, כך גם גדלה האחריות. בהיעדר אחריות, לא ראוי לתת סמכות.
9. תפיסה זו אינה חדשה. היא מוכרת היטב ממקורות היהדות, החל מהתפיסה שלפיה נשיאת משרה ציבורית היא מחויבות מלאה לפעולה למען הציבור ("כמדומין אתם ששררה אני נותן לכם, עבדות אני נותן לכם"),<sup>495</sup> ועד תפיסת אחריותם של ראשי העם למעשי עוולה שנעשו תחת שלטונם, הבאה לידי ביטוי בפרשת "עגלה ערופה". הפרשה מתייחסת למצב שבו "כי ימצא חלל... לא נודע מי הכהו... וענו ואמרו [זקני העיר] ידינו לא שפכו את הדם הזה ועינינו לא ראו".<sup>496</sup> רש"י פירש: "וכי עלתה על לב שזקני בית דין שופכי דמים הם! ? אלא לא ראינוהו ופטרנוהו בלא מזונות ובלא לווייה".<sup>497</sup> לענייננו זאת האחריות העקיפה במעשה או במחדל. דומה כי במכלול הדברים ניתן לומר

491 יצחק זמיר "הקדמה: אחריות ציבורית" אחריות ציבורית בישראל 7, 13 (רפאל כהן-אלמגור, אורי ארבל-גנץ ואסא כשר עורכים 2012).

492 הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006 דין וחשבון סופי 74 (2008).

493 צה"ל, אג"ם-תוה"ד אחריות וסמכות בצבא 3 (1999).

494 בג"ץ 1635/90 ז'רז'בסקי נ' ראש הממשלה, פ"ד מה(1) 749, 778-779 (1991). ראו גם בג"ץ 142/70 שפירא נ' הוועד המחוזי של לשכת עורכי-הדין, ירושלים, פ"ד כה(1) 325 (1971); יצחק זמיר הסמכות המינהלית כרך א 36-37 (מהדורה שנייה מורחבת 2010).

495 בבלי, הוריות י, ע"א וע"ב.

496 דברים כא 9-1.

497 רש"י, דברים כא 7.

שמושג האחריות, שנלווה למושג הסמכות, הוא היסוד המרכזי לפעולתו התקינה של נושא משרה ציבורית.

10. את האחריות של נושא משרה ציבורית יש לבחון בהשוואה לאמות המידה המצופות ממנו.<sup>498</sup> משמעות הדבר היא שאם ייקבע שאותו נושא משרה ציבורית סטה מהנורמה המקובלת "להערכת תפקוד אנשים במעמדו ובתפקידו, יכול ותיגזר מכך גם קביעה כי הוא אחראי אישית לכשל שנגרם בגין פעולתו".<sup>499</sup> נפרט עתה אילו סוגי אחריות עלינו לבחון; כיצד לבחון אחריות; ומה אמות המידה המצופות מנושאי משרה ציבורית.

## ב. סוגי האחריות

11. חשובים לענייננו שני סוגים של אחריות: האחריות האישית והאחריות המיניסטריאלית של נושא משרה ציבורית.

12. האחריות האישית דורשת קשר בין מעשיו של נושא המשרה או מחדליו לכשל שהתגלה, ומתוך כך יש באחריות האישית יסוד של אשם. אחריות מסוג זה יכולה להיות אחריות אישית ישירה – כאשר פעולתו האישית (או אי פעולתו האישית) של נושא משרה ציבורית היא שהובילה לכשל, והיא יכולה גם להיות אחריות אישית עקיפה – כאשר הכשל מיוחס לכפופים לנושא המשרה, אך ניתן לקושרו למעשה או אי מעשה של נושא המשרה עצמו.<sup>500</sup>

13. לעומתה, האחריות המיניסטריאלית היא אחריות של "ממלא התפקיד במובן המוסדי".<sup>501</sup> למעשה, היא מטילה על בעל המשרה אחריות "לכל משגה שנעשה בתחום אחריותו המיניסטריאלית", אף אם אין מדובר במעשה או מחדל שלו אישית ואף אם הוא "לא היה שותף להם, לא ידע, ואף לא היה יכול לדעת על אותו מעשה או מחדל".<sup>502</sup> אחריות זו ניתן לייחס לכל נושא משרה שיש לו אחריות על תחום מסוים, מעצם היותו נושא המשרה במועד המעשה או המחדל שקרה בתחום שהוא מופקד עליו, ואין בכינוי "אחריות מיניסטריאלית" כדי לייחדה לדרג המדיני בלבד.

14. בדומה לוועדות רבות שקדמו לנו, לא נתמקד באחריות המיניסטריאלית. זאת כיוון שאין באחריות מסוג זה כדי ללמד דבר על התנהלותו של נושא המשרה ואין היא משרתת את המטרה של ועדת החקירה לשיפור ולתיקון. במידה רבה היא תלויה ביד המקרה.<sup>503</sup> למעשה, השימוש הרווח כיום באחריות המיניסטריאלית נועד בעיקר "לאפשר לשר להתנער מאחריותו האישית לכל מעשה או

498 הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006 **דין וחשבון חלקי** 22 (2007). ראו גם יצחק זמיר "ועדת החקירה מן הבחינה המשפטית" **הפרקליט** לה 323 (1983).

499 הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006 **דין וחשבון חלקי** 23 (2007).

500 למשל שמעון שטרית **הממשלה: הרשות המבצעת** כרך א 271 (2018).

501 בג"ץ 6728/06 **עמותת "אומץ" (אזרחים למען מינהל תקין וצדק חברתי) נ' ראש ממשלת ישראל**, פסקה 43 לפסק הדין של השופטת פרוקציה (30.11.2006). השופטת פרוקציה הבחינה בין "אחריות מיניסטריאלית", שמובנה accountability, לאחריות האישית, שמובנה responsibility.

502 ועדת-החקירה לעניין ויסות מניות הבנקים **דין וחשבון** 234 (1986). ראו גם אביגדור קלגסבלד **ועדות חקירה ממלכתיות** 334 (2001).

503 ראו מרדכי קרמניצר "אחריות ציבורית בישראל: תם ולא נשלם" **המכון הישראלי לדמוקרטיה** (6.8.2013) <https://www.idi.org.il/articles/10053>.

מחדל שבתחום משרדו ולגלגל אותה ממנו והלאה – לדרג הכפוף לו, או לאחרים.<sup>504</sup> לפיכך את סוגיית אחריותו הכוללת (המיניסטריאלית) של נושא המשרה להצלחת המערכת שהוא מופקד עליה או לכישלונה – הותרנו לזירה הציבורית. אנו נתמקד באחריות האישית, ישירה או עקיפה.

### ג. כיצד לבחון את האחריות

15. אחריות אישית, ישירה או עקיפה, נבחנת בשים לב לשלושה היבטים. האחד, חוקיות התנהלותו של נושא המשרה, כלומר האם הוא פעל בהתאם להוראות הדין;<sup>505</sup> השני, ההליך שבו קיבל את החלטותיו, כלומר התהליך שקיים לקראת קבלת החלטה והשיקולים שהביא בחשבון; והשלישי, התנהלותו הערכית והמקצועית, כלומר האם התנהלותו בכללותה תאמה את המצופה מנושא משרה ציבורית.<sup>506</sup>

16. אכן הבוחן המרכזי לאחריותו האישית של נושא משרה ציבורית היא השוואת תפקודו ל"נושא המשרה הציבורית הסביר". כמו ועדות חקירה קודמות, גם אנו השתמשנו באבן בוחן זו בעת בחינת אחריותם האישית של המוזהרים.<sup>507</sup> לצד זאת, אנו מוצאים להעיר כי הציפייה היא שנושאי משרה ציבורית יהיו לא רק "סבירים", אלא שעליהם להיות ראויים לתפקיד שקיבלו על עצמם, למען ידע כל אדם בישראל כי הפקיד את ענייניו הציבוריים בידי נושאי משרה הראויים לכך.

17. ועדות שונות יצקו לאורך השנים תוכן ואמות מידה לקביעת אחריותו של נושא משרה ציבורית, בעיקר נושא משרה ציבורית בכיר. אמות מידה אלה מתייחסות לארבעה מישורים של תפקוד נושא המשרה: המישור הניהולי-מוסדי (מכונה גם המישור הפיקודי); מישור קבלת ההחלטות; המישור הערכי; והמישור המקצועי.

### ד. המישור הניהולי-מוסדי

18. לנושא משרה ציבורית שתחת סמכותו אנשים נוספים, קיימת אחריות במישור הניהולי-מוסדי לאופן פעילותם והתנהלותם. מאחר שמנושאי משרה בשירות הציבורי, בוודאי הבכירים שבהם, לא מצופה לעסוק בכל פרט ופרט באופן אישי, אלא במקרים חריגים המצדיקים זאת, מצופה מהם בעיקר לקיים פעולות של הנחיה, פיקוח ובקרה כלפי הכפופים להם. מנושא משרה ציבורית מצופה לוודא שקיימת מערכת שתביא לידיעתו את הנושאים המחייבים את ידיעתו והתייחסותו האישית, לקבל החלטות ולקבוע נוהלי בקרה ופיקוח סדורים למימוש החלטותיו. מוקדי פעילותו צריכים להיות אלה:<sup>508</sup>

504 מבקר המדינה דוח ביקורת על השרפה בכרמל, דצמבר 2010, מחדלים כשלים ומסקנות 501 (2012).  
 505 אריה נאור "על אחריותו של ראש הממשלה" אחריות ציבורית בישראל 161 (רפאל כהן-אלמגור, אורי ארבל-גנץ ואסא כשר עורכים (2012)).  
 506 יצחק זמיר "הקדמה: אחריות ציבורית" אחריות ציבורית בישראל 7, 10–11 (רפאל כהן-אלמגור, אורי ארבל-גנץ ואסא כשר עורכים (2012)).  
 507 למשל ועדת הבדיקה הממשלתית לאירוע בריחת האסירים הביטחוניים מבית הסוהר גלבע דין וחשבון 300 (2023).  
 508 לדוגמה יצחק זמיר "הקדמה: אחריות ציבורית" אחריות ציבורית בישראל 7, 8 (רפאל כהן-אלמגור, אורי ארבל-גנץ ואסא כשר עורכים (2012); אביגדור קלגסבלד ועדות חקירה ממלכתיות 333 (2001)).

א. לתת הנחיות, לקבוע מדיניות ולקבל החלטות בנושאים שנדרשות בהם החלטות של הממונה. זאת בראש ובראשונה בנוגע להערכה ולניהול של עניינים שטמונה בהם אפשרות לסיכון חיי אדם.<sup>509</sup> נדרש לקבל את ההנחיות וההחלטות האמורות במועד שיאפשר למבצעהן להיערך כנדרש. נוסח ההחלטות וההנחיות צריך להיות ברור כדי לצמצם אי הבנות וטעויות, וכדי שלא יהיה ספק על מי מוטלת האחריות לממשן.

ב. לקבוע נוהלי עבודה יעילים, ראויים ומתאימים,<sup>510</sup> לרבות נוהלי עבודה מפורטים המחייבים להביא את הנושאים המתאימים לידיעתו של נושא המשרה ולבחירתו האישית, כאמור.

ג. למנות או לשכץ אנשים בעלי הכשרה, הסמכה ויכולות מתאימות לתפקידם.

ד. לוודא שקיימים מנגנוני פיקוח ובקרה יעילים על מימוש נוהלי העבודה, החלטות הממונה והנחיותיו.<sup>511</sup> זאת תוך הדגשת המעקב והבקרה בנושאים שנדרשים בהם מעורבות רחבה של הממונה ופיקוח אישי על מימוש החלטותיו.<sup>512</sup>

19. נבחר כי עצם קיומם של הנחיות, נהלים ומנגנונים יעילים כאמור, אינו ערובה מפני תקלות. עם זאת, בעמידה בהם יש כדי להעיד על מידת מילוי חובת הזהירות של נושא המשרה הציבורית בנוגע לפעולות הכפופים לו. בהתאם, יש בכך גם כדי להעיד כיצד הוא מימש את אחריותו לפעילותם. בהקשר זה נדגיש כי מבחן התוצאה, כשהוא לעצמו, איננו הקובע.<sup>513</sup> איננו שוללים את האפשרות שיהיו מצבים שבהם קיים כשל בתפקודם של העובדים תחת הממונה, אך הדבר לא ייזקק לחובתו של הממונה, אם פעל לקבוע מדיניות, לגבש נהלים, למנות אנשים מתאימים, לפקח כראוי ולבקר כראוי.

## ה. מישור קבלת ההחלטות

20. נושאי המשרה הציבורית מחויבים מתוקף תפקידם לקבל החלטות המצויות בתחום עיסוקם. בהקשר זה צעדנו בדרכן של ועדות קודמות והבחנו בין טיבן של החלטות לתהליך קבלתן. בחרנו להתמקד בבחינה של תהליך קבלת ההחלטות בידי המוסמכים לכך, שהוא לטעמנו חלק מרכזי מחובת הזהירות שנושא משרה ציבורית חב. על תהליכים אלו נכתב בעבר:

תהליכים מסודרים של קבלת החלטות אמורים לתת למקבלי ההחלטות - וגם למי שמעריך את התנהלותם - אמצעים להבנייה ובקרה של שיקול דעת, שיסייעו לצמצם את הסכנות מהסתמכות בלתי מבוקרת על רגש, אינטואיציה, תגובה אימפולסיבית, או שיקולים אישיים ופוליטיים העלולים לקלקל את השורה. מקבלי החלטות הפועלים ללא מטה מסודר וללא

509 לדוגמה ועדת החקירה הממלכתית לבירור התנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000 **דין וחשבון** 383 (2003) (אחריות השר לביטחון הפנים).

510 ועדת החקירה לעניין ויסות מניות הבנקים **דין וחשבון** 233 (1986).

511 ועדת החקירה לעניין רצח ראש הממשלה מר יצחק רבין ז"ל **דין וחשבון** 142 (1996); ועדת הבדיקה הממשלתית לאירוע בריחת האסירים הביטחוניים מבית הסוהר גלבע **דין וחשבון** 301 (2023).

512 ועדת החקירה לעניין רצח ראש הממשלה מר יצחק רבין ז"ל **דין וחשבון** 143 (1996).

513 ועדת הבדיקה הממשלתית לאירוע בריחת האסירים הביטחוניים מבית הסוהר גלבע **דין וחשבון** 301 (2023).

תהליכי קבלת החלטות מובנים, מגדילים את החשש כי החלטות תתקבלנה על יסוד תשתית עובדתית חסרה, ומבלי שנשקלו במלואם, בצורה נכונה, כל השיקולים הרלוונטיים. זאת ועוד: בהיעדרו של הליך מובנה ישנה נטייה טבעית להגיע למסקנה בעיקר על סמך "תחושות בטן" ואינטואיציות, ללא שהועמדו בבחינה ביקורתית מסודרת של אחרים עם מטען שונה של ידע, ניסיון, תרבות או אידיאולוגיה... דרישות צורה ומהות כגון אלו יש בהן כדי לסייע מאד למקבלי ההחלטות, והן אף מאפשרות לבחון החלטות לאור אמות מידה מקצועיות.<sup>514</sup>

21. לא נפרט את כל התהליכים המרכזיים שכלולים בהליך קבלת החלטות סדור וראוי. ועדות חקירה בעבר כבר פירטו אותם, וכוחם של הדברים יפה גם היום. על יישומם בענייננו נעמוד בהמשך הדרך. נבקש רק להדגיש מספר נקודות.
22. על נושא משרה ציבורית להיות אקטיבי בפעילותו ולא להימנע מלקבל החלטות כאשר הן נדרשות. זוהי אחריותו הבסיסית, ולכך הוא התחייב בקבלת התפקיד.<sup>515</sup>
23. על נושא משרה ציבורית לוודא כי החלטותיו משרתות את טובת הציבור. אומנם אין מניעה שנושא משרה נבחר (בדרג הפוליטי) ישקול גם שיקולים אידאולוגיים או פוליטיים. אולם חובת הנאמנות שחלה עליו בהיותו שליח ציבור מחייבת ששיקולים אלה יהיו משניים לשיקולי טובת הציבור, בוודאי מקום שחיי אדם עומדים על הפרק.
24. על נושא משרה ציבורית לוודא כי החלטותיו יתקבלו "על סמך תשתית עובדתית והערכות אמינות, מפורטות ומנומקות", וכי הוא מכיר "היטב את תמונת הרקע ובכלל זה את ההיסטוריה של הנושא ואת האופן בו טופל בעבר".<sup>516</sup> כאשר נושא משרה ציבורית אינו בקיא דיו בתחום המקצועי הנדון, עליו לוודא כי הוא מסתמך על חוות דעתם של גורמים מקצועיים בקיאים ועל גופי מטה מקצועיים – שזו אחריותם. תפקידם של גופי המטה הוא לסייע בידי מקבלי ההחלטות במילוי תפקידיהם.<sup>517</sup>
25. קבלת החלטות ראויה מחייבת גם הליך סדור וברור של הערכת סיכונים, ובראשם סיכונים לחיי אדם. בהליך זה מאותרים הסיכונים המרכזיים, נבחנת הסתברותם ומשמעות התממשותם, ובהתאם לכך נקבעים פתרונות ודרכי התמודדות שתכליתם לצמצם את הסיכונים הנוגעים בדבר. הליך הערכת סיכונים וניהולם צריך לעמוד בליבת ניהול זמנו של נושא משרה ציבורית. מצופה מנושא המשרה לתת עדיפות להתמודדות עם האיומים המרכזיים, שהסתברות התרחשותם גבוהה ושהשלכותיהם הצפויות קשות במיוחד, ולהקדיש תשומת לב ראויה לכך. הליך הערכת סיכונים הוא הכרחי לשם כך ויש לקיימו מעת לעת.

514 הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006 **דין וחשבון חלקי** 105–106 (2007).

515 הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006 **דין וחשבון סופי** 43 (2008).

516 הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006 **דין וחשבון חלקי** 105–106 (2007).

517 הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006 **דין וחשבון סופי** 55 (2008).



## 1. המישור הערכי

26. מנושא משרה ציבורית מצופה לכוון את התנהלותו ואת החלטותיו לא רק במישורים המקצועיים שעמדו עליהם, אלא גם במישור הערכי. לא נעלם מעינינו כי הערכים שנתייחס אליהם עמומים במידת מה, וכי תוכנם משתנה בהתאם לנסיבות העניין. אולם ראוי להציבם, ולו כדי שיהיו נס ומצפן שנושא משרה ציבורית יכוון לפיהם את פעילותו.

27. לגישתנו, הערכים המרכזיים שיש לתת עליהם את הדעת נובעים מהיות נושא משרה ציבורית "נאמן ציבור" – שלוחו של הציבור – והם אדני היסוד שהזכרנו הנוגעים לחובת הנאמנות (duty of loyalty) ולחובת הזהירות (duty of care) של נושא משרה ציבורית.<sup>518</sup> מאדני יסוד אלו נובעים, בין היתר, הצורך והחובה לשקול שיקולים הנוגעים לטובת הציבור, החובה להימנע משיקולים זרים, החובה לפעול במקצועיות והחובה לפעול בתהליכי עבודה סדורים וברורים. למעשה, אדני יסוד אלה מכתיבים גם את החובות הנוגעות למישור הניהולי-מוסדי ולמישור קבלת ההחלטות. לאלה מצטרפים ערכי הבסיס שנוגעים לכל נושא משרה ציבורית בישראל. הם מפורטים בין היתר בקוד האתי לשירות המדינה: ערכי הממלכתיות, טוהר המידות, מערכתיות, שירותיות, אחריותיות, ומקצועיות.<sup>519</sup> לגבי האחרון נפרט בנפרד. ועדות חקירה ובדיקה שקדמו לנו עמדו על ערכים נוספים שצריכים להנחות נושאי משרה ציבורית שהם נבחר ציבור.<sup>520</sup>

## 2. המישור המקצועי

28. מלבד מישורים אלה, נושאי משרה ציבורית הממלאים תפקיד מקצועי (להבדיל מנושאי משרה ציבורית נבחרים), מחויבים גם לעמוד באמת המידה הנוגעת למישור המקצועי. אמת מידה זו נבחנת באמצעות השוואת תפקידם לאמות המידה המקצועיות המקובלות בתחום פעילותם. בדרך כלל מגדירה אותן המערכת עצמה, הבנויה בעיקרה ממומחים בתחום. היא קובעת מכלול של נורמות מקצועיות ואמות מידה לקבלת החלטות.<sup>521</sup>

29. המישור המקצועי של נושא המשרה נבחן בהסתמך על החוקים, התפיסות והנהלים המקצועיים שנקבעו לתפקידו. אם אין חוקים ונהלים מפורשים, נלמד קנה המידה מתוך התנהלותם של נושאי משרה מקצועיים באותו תחום. מקום שבו המישור המקצועי מחייב נורמות והן לא התקיימו, נידרש גם לשאלות בנוגע לאופן הטמעת הנורמות המקצועיות ולבקרה על כך.

30. מובן כי ניסיונו האישי של נושא משרה ויכולותיו האישיות עשויים להשפיע על רמתו המקצועית. אולם גם ניסיון מועט אינו פוטר מאחריות במישור המקצועי. על נושא משרה ציבורית חובה להיעזר במידת הצורך בגורמי מקצוע מיומנים.

518 השוו (בהבדלים נדרשים) לחובות המוטלות על דירקטורים בחברות. סעיפים 252–254 לחוק החברות, התשנ"ט–1999.

519 נציבות שירות המדינה, הוועדה להמלצה על קוד אתי לשירות המדינה חזון, ייעוד, ערכים וכללי האתיקה המקצועית של שירות המדינה (2017).

520 "מנהיגות, אחריות, זהירות, בחינת הרקע העובדתי, נחישות, בהירות, שיקול דעת ויכולת לראייה מתוכללת וארוכת-טווח" ו"ראייה אסטרטגית". הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006 דין וחשבון סופי 58, 61 (2008).

521 הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006 דין וחשבון חלקי 22 (2007).

31. היחס בין מישורי הבחינה שפירטנו משתנה לפי העניין. מוקד הבחינה של דרג מבצע יהיה בעיקר במישור המקצועי, ואילו מוקד הבחינה של דרג ניהול בכיר או דרג מדיני יהיה בעיקר במישור הניהולי, במישור קבלת ההחלטות ובמישור הערכי.

## ח. הערות נוספות

32. **מצופה מנושא משרה לנקוט גישה מרחיבה בנשיאה באחריות למעשיו ולפעילותו.** זאת הן לגבי נושאים שבהתאם להוראות הדין, ההחלטות או הנהלים הפנימיים הוא נושא באחריות ישירה להם, הן לגבי נושאים שמסיבה אחרת הוא שימש בפועל אחראי להם וכך התנהל אל מול אחרים.<sup>522</sup> יתר על כן, כאשר נושא משרה ציבורית מזהה חֶסֶר (לקונה) בכוח או בפועל כך שתחום מסוים נותר "יתום" ממנהל ואחראי, מצופה ממנו לוודא שאדם מסוים ימלא את החסר, או אפילו לקבל על עצמו את האחריות לאותו תחום, הכול בהתאם לדין<sup>523</sup> – בבחינת "ובמקום שאין אנשים השתדל להיות איש".<sup>524</sup> העובדה שפעילות נושא המשרה בתחום מסוים הייתה מעבר להגדרת תפקידו הרגיל, אומנם נזקפת לזכותו, אך אין בה כדי לפטור אותו מנשיאה באחריות בהתאם למעגלי הבחינה האמורים. יתר על כן, לעמדתנו, חלק מהאחריות המוטלת על כתפיו של נושא משרה היא להצביע על ליקויים הנחשפים לעיניו, אף אם אינם מצויים באחריותו הישירה. עמד על כך כבר התלמוד, שטבע את הביטוי "כל מי שאפשר למחות לאנשי ביתו ולא מיחה – נתפס על אנשי ביתו; באנשי עירו – נתפס על אנשי עירו; בכל העולם כולו – נתפס על כל העולם כולו".<sup>525</sup> זוהי גם גישתנו.

33. נוסף על כך, עמדנו על חובתו של נושא משרה ציבורית ללמוד את הנושאים הדורשים את הכרעתו, בעיקר נושאים שמערבים סיכון לחיי אדם. כחלק מכך נדרש נושא משרה ציבורית גם ללמוד את הפעולות שביצעו קודמיו בתפקיד ולהתייחס אליהן ולתוצאותיהן כחלק מהידע שנצבר בנושאים שעל הפרק. הדבר נכון בוודאי לאירועים חוזרים ונשנים, דוגמת ההילולה במירון. עם זאת, נדרש שנושא משרה ציבורית יבחן באופן עצמאי את ניהול הסיכונים הנוגעים בדבר. התחשבות במעשיהם של הקודמים לו בתפקיד והסתמכות על הנתונים והלקחים שהצטברו כתוצאה מהם, אין משמען אימוץ "עיוור" של דרך פעולה שנהגה בעבר. נושא משרה ציבורית לא יוכל לפטור עצמו מאחריות באמירה "פעלתי כשם שפעלו קודמיי", כל עוד לא קיים הליכי למידה והערכת סיכונים באופן מקצועי ועצמאי.

34. אנו מודעים היטב לכך שאמות המידה שפירטנו בנוגע למרבית המישורים (למעט המישור המקצועי), אינם ניתנים לתייחוס ולגידור במדויק. זהו אופייה של בחינה ציבורית.<sup>526</sup> זאת ועוד, יש שיטענו כי חלקן אינו מאפיין דווקא את נושא המשרה המצוי, כי אם את דמותו האידיאלית של נושא משרה שאינו מצוי. לכן הדרכנו את עצמנו, כפי שנהגו גם ועדות חקירה ובדיקה בעבר,

522 הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006 **דין וחשבון סופי** 61 (2008).

523 למשל בג"ץ 5128/94 **פדרמן נ' שר המשטרה**, פ"ד מח(5) 647 (1995).

524 משנה, אבות ב, ה.

525 בבלי, שבת נד, ע"ב.

526 ראו ביקורת על כך אצל אביגדור קלגסבלד **ועדות חקירה ממלכתיות** 327–328 (2001).

להתייחס אך ורק לכשלים ברורים וגלויים – בתחום המקצועי, הניהולי והערכי. במקרים שכך המאזניים לא נטתה בבירור לכיוון אחד, בחרנו שלא לייחס אחריות לנושא המשרה. נמנענו במידת האפשר מלהתייחס למבחן התוצאה, והזהרנו את עצמנו שלא לפעול ב"חוכמה בדיעבד" אלא לבדוק ולברר אילו נתונים עמדו לפני מקבל ההחלטה בזמן אמת ומה היה עליו לעשות אז בהתחשב בהם.<sup>527</sup> כמו כן, התייחסנו לנסיבות הפרטניות של כל אחד מהמוזהרים, ובכלל זה לפרק הזמן שבו שימש בתפקידו ולניסיונו.

35. כמקובל בוועדות חקירה, ובשים לב לכך שלמצאים ולמסקנות שלנו עשויות להיות השלכות אישיות משמעותיות, הנחינו עצמנו לבסס את הממצאים על ראיות משכנעות ומהימנות. בכל מקום שנותר ספק ממשי בעניין שעלול להוביל לפגיעה בלתי מוצדקת במי מהמוזהרים, הפעלנו את הספק לטובתו.

527 ועדת החקירה לעניין הטבח במערת המכפלה בחברון התשנ"ד דין-וחשבון 143–144 (1994).

## פרק 26: התייחסות לטענות מקדימות

1. חלק מן המוזהרים העלו טענות מקדימות על הודעות האזהרה שנשלחו אליהם ועל מאפיינים מסוימים בעבודתנו. טענות דומות עלו גם בוועדות בדיקה וחקירה אחרות.<sup>528</sup> הקו המוביל בטענות אלה מבטא חוסר הבנה באשר למהותן של ועדות חקירה ובדיקה, שהן ועדות ציבוריות, להבדיל מערכאות שיפוטיות. נתייחס בקצרה לטענות המרכזיות בהקשר זה בטרם נפנה לבחינת עניינו הפרטני של כל אחד מן המוזהרים.

### א. הטענה ל"חוכמה לאחר מעשה"

2. טענה שחזרה מפי מוזהרים שונים נוגעת לחשש מפני "חוכמה לאחר מעשה". לפי הטענה, ועדת החקירה תתקשה לבחון לאחר מעשה את התנהגותם של המוזהרים במונחי המידע שהיה בידיהם, או שצריך היה להיות בידיהם, בזמן אמת. זאת כיוון שהידיעה על ההתרחשות בפועל "צובעת" את ההסתכלות.<sup>529</sup>

### אנו דוחים את הטענה.

3. הממשלה הטילה עלינו לחקור אירוע אסון כבד שגבה קורבנות רבים. בכל שעה שנדרשת בחינה בדיעבד של אירוע שתוצאתו קשה, אכן עולה חשש שהידיעה על התוצאה שהתממשה תשפיע על הממצאים ועל המסקנות. היינו מודעים לחשש זה לכל אורך עבודתנו.

4. לצד זאת, דעתנו כדעה שהביעו ועדות קודמות: הזהירות המיוחדת שנדרשת שלא להיתפס לחוכמה שלאחר מעשה, אינה יכולה לשחרר אותנו מן החובה לבחון את האחריות לאירועים שקדמו לאסון, תוך שאנו מנחים עצמנו לבחון את הדברים לפי מה שהיה ידוע באותה עת. יפים בעניין זה הדברים הבאים, אשר מקובלים עלינו במלואם:

דעת הוועדה היא, כי יש לנהוג זהירות רבה בהסקת מסקנות לאחר מעשה, וכי על המבקר להיות מודע לסיכון שבהשלכה מן המאוחר אל המוקדם. ואולם אין פירושו של דבר שיש לשלול את תקפותה של חקירת אירוע מכל וכל רק בשל החשש להיכשל בחוכמה שלאחר המעשה. בתי המשפט עוסקים לא אחת בבדיקות כגון אלה, בבואם לקבוע סבירותו - בשעתו - של מעשה או מחדל, והם יודעים להבין בין מה שהתחייב "בעת ההיא" לבין מה שידוע "בעת הזאת". אין סיבה לכך שוועדת חקירה לא תוכל לנהוג באורח דומה. הקושי המתעורר בסוגיה כגון זו אינו מצדיק כשלעצמו את ההימנעות מבדיקת סבירותה של החלטה ברטרופקטיבה ומממצאי הפסיכולוגיה הקוגניטיבית בוודאי לא נובעת מסקנה כזו. הימנעות מחקירה עלולה

528 לדוגמה ועדת-החקירה לחקירת האירועים במחנות הפליטים בבירות התשנ"ג **דין-וחשבון** 69–70 (1983); ועדת החקירה לעניין הטבח במערת המכפלה בחברון התשנ"ד **דין-וחשבון** 141–144, 212–221 (1994); ועדת החקירה לעניין רצח ראש הממשלה מר יצחק רבין ז"ל **דין-וחשבון** 129–133 (1996); הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006 **דין וחשבון חלקי** 22–25, 113–115 (2007); הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006 **דין וחשבון סופי** 69–74 (2008); ועדת הבדיקה הממשלתית לאירוע בריחת האסירים הביטחוניים מבית הסוהר גלבע **דין וחשבון** 303–307 (2023).

529 הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006 **דין וחשבון סופי** 51 (2008); ועדת החקירה לעניין הטבח במערת המכפלה בחברון התשנ"ד **דין-וחשבון** 143–144 (1994); ועדת הבדיקה הממשלתית לאירוע בריחת האסירים הביטחוניים מבית הסוהר גלבע **דין וחשבון** 303 (2023). ראו גם אביגדור קלגסבלד **ועדות חקירה ממלכתיות** 338–340 (2001).

לסכל את בחינתם של מהלכים מן העבר לצורך הפקת לקחים לעתיד, ולשבש את תהליך הלימוד החיוני המבוסס על "הניסוי והטעות" ועל יישום לקחים.<sup>530</sup>

5. על כן, כאמור בפרק 25, הנחינו את עצמנו לבדוק ולברר אילו נתונים עמדו לפני מקבל ההחלטה בזמן אמת ומה היה עליו לעשות אז בהתחשב בהם. הקפדנו שלא לייחס למוזהרים את שנודע לאחר מעשה על האסון.

## ב. טענות על הצטברות כשלים מצד מעורבים שונים

6. טענה נוספת שחזרה מפי מוזהרים שונים היא שהם פעלו במציאות רוויה בכשלים ובליקויים. תמצית הטענה: ריבוי הכשלים אשר נפרסו על פני שנים רבות והצטברו יחדיו, מצידם של מעורבים שונים – אינו מאפשר להתייחס בנפרד לאחריותו הישירה של מוזהר מסוים ולזהות אותה. בהקשר זה גם נטען כי נכון היה להזהיר מעורבים נוספים, ובפרט נושאי משרה ובעלי תפקיד קודמים.

### אנו דוחים גם טענות אלה.

7. חקירתנו חשפה כשלים רבים מצידם של גורמים שונים ובמשך שנים. פירוט הממצאים מצא את מקומו בדוח. עם זאת, אין בריבוי הכשלים והגורמים המעורבים כדי למנוע בחינת אחריותו של מוזהר מסוים שמבוססת על הממצאים הקשורים אליו. הודעות האזהרה ששלחנו התייחסו לממצאים פרטניים, ולא להכללה כלל. איננו מייחסים למי מן המוזהרים ממצא שחורג מתחום אחריותו, ומוכן שאין אנו מייחסים לו את הצטברות הכשלים כולם. לא נדרשנו – ואי אפשר – לקבוע מה היה משקלו המדויק של כל ממצא בהשתלשלות האירועים שהובילה לאסון.

8. בהחלטה שנתנו עם משלוח הודעות האזהרה, הבהרנו כי מטעמים של יעילות והתמקדות בעיקר החלטנו לשלוח הודעות אזהרה רק למי ששימש בתפקיד נוגע לעניין בעת האסון. הבהרנו כי אף שזיהינו לא אחת כשלים מתמשכים, לא מצאנו בכך עילה להפחית מחלקם ומאחריותם של אלה ששימשו, כאמור, בתפקיד נוגע לעניין בזמן האסון. עוד ציינו שם כי החלטה שלא להזהיר אנשים מסוימים, אין בה כדי להסיר מהם אחריות במישור הפלילי, המשמעתי או הציבורי, וכי אין בעבודתנו כדי למנוע מהגופים המתאימים לפעול בעניינם, גוף גוף בהתאם לסמכותו ולשיקול דעתו.<sup>531</sup> אין לנו אלא לחזור על הדברים.

9. אנו מודעים היטב לכך שניתן היה לקבוע ממצאים ומסקנות אישיות גם בעניינם של מעורבים אחרים, ובכלל זה נושאי משרה ובעלי תפקיד קודמים. כאמור, הנחו אותנו שיקולי יעילות והתמקדות בעיקר ורצוננו למלא את ייעוד הוועדה להניח בידי הממשלה המלצות בנושא שנמצא בעל חשיבות ציבורית חיונית.

530 ועדת החקירה לעניין הטבח במערת המכפלה בחברון התשנ"ד **דין-וחשבון** 143–144 (1994). ראו גם ועדת הבדיקה הממשלתית לאירוע בריחת האסירים הביטחוניים מבית הסוהר גלבוע **דין וחשבון** 303–304 (2023); ועדת החקירה לעניין רצח ראש הממשלה מר יצחק רבין ז"ל **דין-וחשבון** 129–130 (1996); ועדת-החקירה לחקירת האירועים במחנות הפליטים בביירות התשמ"ג **דין-וחשבון** 69–70 (1983).

531 החלטתנו מ-30.8.2022, שצורפה בנספח ד.

10. לצד זאת, לא התעלמנו מטענות פרטניות של מוזהרים ולפיהן ממצא שמיוחס להם צריך להיות מיוחס לגורם אחר. נדרשנו אליהן במידת הצורך כדי לבחון את אחריותם האישית של המוזהרים.

### ג. טענה על כלליות הודעות האזהרה ועמימותן

11. חלק מן המוזהרים טענו כי נוסח הודעת האזהרה שנשלחה אליהם היה עמום, כללי ולא מפורט, וכי הדבר הקשה עליהם לעמוד במדויק על המיוחס להם ולהתגונן.

#### לא מצאנו שיש ממש בטענות אלה.

12. בהתחשב באופי ההליך בוועדת חקירה ממלכתית ובמהות הודעות האזהרה שהיא שולחת, כבר נקבע כי די בכך שהודעת אזהרה תכלול הצגה כללית של מהות הטענה.<sup>532</sup> הודעות האזהרה ששלחנו היו מפורטות בהרבה מכך. יתר על כן, לאחר משלוח הודעות האזהרה קיימנו הליך ובו נשמעו תגובות המוזהרים, נחקרו עדים מטעמם, והתקבלו סיכומים בעל פה ובכתב. ההליך אפשר לכל אחד מהמוזהרים למצות את הגנתו. עיון בסיכומים בכתב מטעם המוזהרים מעיד בבירור שהאזהרה שיוחסה לכל אחד מהם הייתה מובנת לו היטב.

### ד. בקשה להימנע מהמלצות אישיות

13. חלק מהמוזהרים טענו כי כיוון שעיקר עניינה של הוועדה צריך להיות הפקת לקחים לטובת מניעת אסונות דומים, הרי שעליה להימנע מלכלול המלצות אישיות.

#### אנו דוחים גם טענה זו.

14. הדגשנו בעבודתנו את בחינת הדברים במבט צופה פני עתיד וגייבש המלצות שמטרתן למנוע הישנותם של אסונות דומים. כפי שצינו בהקדמה לדוח – ראינו בכך מטרה עליונה. לצד זאת, סברנו שלא נצא ידי חובתנו בלי להידרש גם לממצאים בעניין אחריות אישית. לעמדתנו, אמון הציבור מחייב הידרשות לפן זה לצד הבחינה המערכתית וההמלצות לעתיד לבוא. במקומות המתאימים ובהתאם לנסיבות, קביעת הממצאים האישיים מחייבת גם מסקנה והמלצה אישית.

15. נפנה עתה לבחון את עניינו של כל אחד מן המוזהרים.

532 בג"ץ 381/85 בנק לאומי לישראל בע"מ נ' ועדת החקירה לעניין ויסות מניות הבנקים, פ"ד לט(4) 225, 245 (1985); אביגדור קלגסבלד ועדות חקירה ממלכתיות 286, ה"ש 171 (2001).

## פרק 27: דיון בעניינים של מקבלי הודעות האזהרה

### א. ראש הממשלה בנימין נתניהו

1. בהודעת האזהרה שנשלחה לראש הממשלה בנימין נתניהו נכתב כי הוא עלול להיפגע אם הוועדה תגיע לכלל מסקנה כי:

א. כמי שכהן כראש ממשלת ישראל משך למעלה משנים עשרה שנים רצופות בתקופה הרלוונטית (משנת 2009 ועד שנת 2021), ידע ראש הממשלה לשעבר נתניהו, או שהיה עליו לדעת, כי אתר קבר הרשב"י במירון מטופל משך שנים בצורה לקויה, שעלולה ליצור סיכון למשתתפים הרבים בהילולה המתקיימת מדי שנה בל"ג בעומר.

ב. ראש הממשלה לשעבר נתניהו לא פעל כמצופה מראש ממשלה לתיקון מצב דברים זה. זאת, על אף שהנושא עמד במוקד דוחות חמורים של מבקר המדינה, שהנושא מערב מספר משרדי ממשלה ושהוא הובא לשולחן הממשלה במספר הזדמנויות בשנים שונות. בתוך כך, ראש הממשלה לשעבר נתניהו לא דאג למעקב יעיל אחר טיפול הממשלה בעניין, גם לאחר שבמסגרת דיון בהחלטת ממשלה בשנת 2016 הובהר שהחלטות ממשלה קודמות בנושא לא יושמו.

2. כפי שתואר בהרחבה בפרקים הנוגעים בדבר, במשך שנים רבות אתר קבר הרשב"י לא טופל כהלכה. מ-2008 ועד האסון זכה הנושא להתייחסויות שונות והגיע לפתחו של משרד ראש הממשלה – בחוות דעת של מבקר המדינה, בהחלטות ממשלה, במכתבים בעקבות דיונים בוועדות הכנסת ובפניות נוספות בעניין. כ-12 שנים מתוך התקופה האמורה היה ראש ממשלת ישראל בנימין נתניהו.

3. על בסיס כל החומרים והעדויות שהוצגו לנו והתרשמותנו הישירה מהם, מסקנתנו היא שיש יסוד סביר לקבוע שנתניהו ידע כי אתר קבר הרשב"י מטופל במשך שנים טיפול לקוי, וכי הדבר עלול ליצור סיכון להמוני המבקרים במקום, בפרט בל"ג בעומר. גם אם, לשם הזהירות, נניח כי לנתניהו לא הייתה ידיעה של ממש בעניין, בנסיבות הדברים היה עליו לדעת זאת.

4. בפרק 24 התייחסנו למקורות שדרכם הגיע לפתחו של משרד ראש הממשלה מידע על הכשלים בניהול אתר קבר הרשב"י, בימי שגרה ובהילולת ל"ג בעומר, ועל הסכנות בכך. בחלק מהמקרים הייתה לנתניהו מעורבות ישירה בעניין, למשל בשתי החלטות ממשלה שהתקבלו בתקופת כהונתו, שעסקו באחריות לאתר קבר הרשב"י, ושקדם להן דיון בממשלה. נזכיר בקצרה את המקורות האמורים.

5. קודם לכניסת נתניהו לתפקיד, ב-2008, נתן מבקר המדינה חוות דעת בעניין "מצב קבר רבי שמעון בר יוחאי (רשב"י) במירון וההיערכות לל"ג בעומר". בעקבות חוות דעת המבקר התקבלו ב-2009, עדיין קודם לכניסת נתניהו לתפקיד, שתי החלטות ממשלה. בהחלטה 4442 הוחלט להקים צוות בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה שיבחן אפשרות למסור את הניהול והתחזוקה של אתר

קבר הרשב"י והשטחים סביבו לגורם מרכזי אחד שיפעל מטעם המדינה ובפיקוחה.<sup>532</sup> הצוות האמור המליץ להקים עמותה ממשלתית או חברה ממשלתית שתהיה אחראית על הטיפול הכולל באתר קבר הרשב"י ובשטחים סביבו. בהחלטה 4542 הוחלט להטיל על מנהל רשות החברות הממשלתיות לבחון את המלצת הצוות ולהעביר את התייחסותו למנכ"ל משרד ראש הממשלה. נקבע כי אם יוחלט להקים עמותה או חברה ממשלתית, הדבר יובא לאישור הממשלה, אך אם לא תאושר הקמת גוף חדש, תחליט הממשלה על גורם ממלכתי אחר שיישא באחריות כוללת לניהול האתר.<sup>533</sup>

6. ב-2011 פרסם משרד מבקר המדינה ממצאי מעקב בעניין.<sup>534</sup> בעקבות ממצאי המעקב קיבלה הממשלה ב-2011 את החלטה 3886, ובה הוחלט להקים חברה ממשלתית לתועלת הציבור שתיקרא "קרן הרשב"י ומורשתו" ואשר תישא באחריות כוללת לאתר, הן במהלך השנה הן באירועי ל"ג בעומר. נקבע כי לאחר חמש שנים תפורק החברה ותחומי אחריותה יעברו במלואם למרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים.<sup>535</sup> בדיון הממשלה שקדם לקבלת ההחלטה הציג שר התיירות סטס מיסז'ניקוב את הרקע והוסיף: "אני רוצה להודות על העבודה המאומצת שנעשתה במקרה הזה, לראש הממשלה, שגם היה מעורב בכך באופן אישי". במהלך הדיון שאל ראש הממשלה מה האינטרסים מאחורי ההחלטה, ואחת הנוכחות בדיון לחשה על אוזנו בעוד הוא מסביר: "היא מלמדת אותי מה האינטרסים פה".<sup>536</sup> החלטה זו לא יושמה. החברה הוקמה אך מעולם לא החלה לפעול.

7. מפברואר למאי 2014 נשלחו למשרד ראש הממשלה, ולראש הממשלה עצמו, מכתבים ובהם בקשות שהמשרד יתערב בנוגע להיערכות להילולת ל"ג בעומר באתר. יושב ראש חברת קרן הרשב"י ומורשתו, אינג' אלכס ויז'נצ'ר, פנה בעניין לראש הממשלה,<sup>537</sup> ויושבת ראש ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, ח"כ מירי רגב, שלחה שלושה מכתבים למשרד ראש הממשלה, ושניים מהם מוענו, בתור נמען ראשי או בהעתק, לראש הממשלה עצמו.<sup>538</sup> במכתבים הודגשו הסכנות החמורות שבקיום הילולת ל"ג בעומר באתר באין גורם אחראי אחד, ורגב אף כתבה שהיא מבקשת להתריע מפני אסון כבד שיביא להרוגים ופצועים רבים. מזכיר הממשלה השיב לרגב,<sup>539</sup> אך הדבר לא בא על פתרונו וב-2015 פנה ח"כ דוד צור במכתב נוסף בעניין, שמוען בין השאר לראש הממשלה.<sup>540</sup>

532 החלטה 4442 של הממשלה ה-31 "אירועי ל"ג בעומר בקבר רבי שמעון בר יוחאי במירון" (27.1.2009).

533 החלטה 4542 של הממשלה ה-31 "אירועי ל"ג בעומר בקבר רבי שמעון בר יוחאי במירון" (8.3.2009).

534 מבקר המדינה קובץ דוחות ביקורת לשנת 2011, התשע"ב 211–231 (2011).

535 החלטה 3886 של הממשלה ה-32 "הסדרת תשתיות קבועות והקמת חברה ייעודית מנהלת לאתר קבר רבי שמעון בר יוחאי בהר מירון" (27.11.2011).

536 פרוטוקול הדיון בהחלטה 3886 (27.11.2011).

537 מכתב מיו"ר קרן הרשב"י ומורשתו לראש הממשלה "קרן הרשב"י ומורשתו בע"מ – ניהול הילולת הרשב"י בל"ג בעומר" (19.3.2014).

538 מכתב מיו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה למזכיר הממשלה "ניהול אתר קבר רשב"י במירון" (17.2.2014); מכתב מיו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה לראש הממשלה, שר התיירות ומזכיר הממשלה (20.2.2014); מכתב מיו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה למזכיר הממשלה (5.5.2014).

539 מכתב ממזכיר הממשלה ליו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה (8.5.2014). ראו גם תשובת שר התיירות ליו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה (30.4.2014).

540 מכתב מיו"ר ועדת המשנה לנושא הילולת הרשב"י במירון לראש הממשלה ולשרים נוספים (3.3.2015).



מטעמו של ראש הממשלה נטען שהמכתבים שהופנו אליו טופלו במשרדו ולא הגיעו אליו אישית.

8. בינואר 2016 קיבלה הממשלה את החלטה 1009. הוחלט בה לפרק את חברת "קרן הרשב"י ומורשתו", אשר כלל לא פעלה מאז הוחלט על הקמתה, ולהעביר את כל תחומי אחריותה, סמכויותיה והמטלות שהוטלו עליה למרכז.<sup>541</sup>

9. במרץ 2016, כחודשיים וחצי בלבד לאחר החלטת הממשלה האחרונה בעניין, פנה מפכ"ל המשטרה למנכ"ל משרד ראש הממשלה וביקש כי הוא יידרש לסוגיות שמחייבות טיפול והכרעה, ובפרט ציין שאין לאירוע מפיק שכפוף למשרד ממשלתי אחד.<sup>542</sup> במענה לכך הפנה מנכ"ל משרד ראש הממשלה את המפכ"ל למשרד לשירותי דת.<sup>543</sup> שנה לאחר מכן שלח יושב ראש ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, ח"כ דוד אמסלם, מכתב נוסף בעניין לשרים נוגעים בדבר ולראש הממשלה.<sup>544</sup> כאמור, מטעמו של ראש הממשלה נטען שהמכתבים לא הגיעו אליו אישית.

10. נוסף על מכתבים שהופנו למשרד ראש הממשלה ולראש הממשלה עצמו, ביוני 2017 קיימה ועדת הכספים של הכנסת דיון ובו נדונה בין השאר הילולת ל"ג בעומר באתר קבר הרשב"י. הדיון התמקד בתחבורה הציבורית, אך אגב זה עסק גם בעניינים נוספים הקשורים להילולה. בסופו של הדיון הוחלט להקים ועדה בין-משרדית, בה ישתתף גם מנכ"ל משרד ראש הממשלה, כדי "לפתור את הבעיות התשתיות שזה גם התחבורה, גם המסלולים, גם האתר וכל מה שגלווה לעניין בטרם יהיה אסון".<sup>545</sup>

11. בטרם נמשיך ונידרש לקביעת הממצאים, נציין כי ראש הממשלה העיד בפנינו בשלב הראשון, ובהמשך, לאחר שהוזהר, בחר שלא להעיד שנית.

12. בחנו את הדברים על בסיס מכלול החומרים והעדויות שהובאו לנו. לאחר שעשינו זאת, הגענו כאמור לכלל מסקנה כי מכל המפורט עולה שיש יסוד סביר לכך שנתניהו ידע שאתר קבר הרשב"י מטופל במשך שנים טיפול לקוי, ושהליקויים עלולים ליצור סיכון להמוני המשתתפים בהילולה שנערכת במקום בל"ג בעומר. לכל הפחות, בנסיבות העניין היה עליו לדעת על כך לאחר שהנושא הגיע למשרדו פעמים רבות, ולאחר שהוא עצמו נדרש לו מספר פעמים בדיוני הממשלה. על כן אין לקבל את טענת נתניהו שלפיה לא תפסו אותו בדש מעילו.<sup>546</sup>

13. על ראש הממשלה מוטלת אחריות לאתר באופן יזום, בעצמו או באמצעות מנגנונים מטעמו, נושאים המחייבים את טיפול משרדו ובמידת הצורך את התערבותו, בפרט כאלה הקשורים לסיכון

541 החלטה 1009 של הממשלה ה-34 "אתר קבר רבי שמעון בר יוחאי בהר מירון" (17.1.2016).

542 מכתב ממפכ"ל המשטרה למנכ"ל משרד ראש הממשלה "אירועי ל"ג בעומר בקבר רבי שמעון בר יוחאי במירון" (31.3.2016) (וע/116).

543 מכתב ממנכ"ל משרד ראש הממשלה למפכ"ל המשטרה "אירועי ל"ג בעומר בקבר רבי שמעון בר יוחאי במירון" (10.4.2016) (וע/117).

544 מכתב מיו"ר ועדת הפנים והסביבה של הכנסת לראש הממשלה ולשרים נוספים "היערכות הגורמים האחראים להילולת רבי שמעון בר יוחאי במירון" (9.5.2017).

545 פרוטוקול ישיבה 720, 721 של ועדת הכספים, הכנסת ה-20 (7.6.2017).

546 עדות ח"כ בנימין נתניהו ב-21.7.2022.

חיי אדם. ודאי שחובה זו מתבקשת לאחר אסון הכרמל והאמור לגביו בדוח מבקר המדינה.<sup>547</sup> בנסיבות המתוארות היה על ראש הממשלה לאתר את הצורך לטפל באתר קבר הרשב"י, בהיותו נושא מסוג זה; אם לא מלכתחילה, בוודאי לאחר שהנושא עלה שוב ושוב באופן המעיד בבירור על כך שהבעיות הקשורות אליו אינן נפתרות ושהן ממשיכות לסכן חיי אדם.

14. מאחר שהגענו לכלל מסקנה כי נתניהו ידע, או לכל הפחות היה עליו לדעת, על הטיפול הלקוי באתר קבר הרשב"י ועל הסיכונים שטמונים בכך למבקרים במקום, הרי שהיה עליו לפעול לתיקון הדברים. הצעדים שנקט בהקשר זה לא היו מספקים. כך במיוחד בהתחשב בכך שהיה ידוע לו שהחלטות ממשלה שהתקבלו בעניין לא יושמו. בדיון שקדם להחלטה 1009 ב-2016 צוין מפורשות כי חברת קרן הרשב"י (שעל הקמתה הוחלט בהחלטה 3886 ב-2011) מעולם לא התחילה לעבוד. הדבר לא זכה לתשומת לב מיוחדת, ולא ננקטו הצעדים הנדרשים לוודא שבפעם הזו החלטת הממשלה תיושם במלואה ושיינתן מענה ראוי לאתר קבר הרשב"י. בפועל, גם החלטת הממשלה מ-2016 לא פתרה את הבעיות הקשורות בנוגע לאתר קבר הרשב"י.

15. באשר לפעולות של נתניהו בעניין, נטען מטעמו כי יש להבחין בין סוגיות שקשורות לשיפור הניהול של האתר לסוגיית הבטיחות.

#### אין בדינו לקבל את הטענה.

16. למצבו הקשה של אתר קבר הרשב"י ולבעיות בניהולו, שגורמים שונים הצביעו עליהם במהלך השנים, קשר ישיר לסכנות הבטיחות במקום. עוד נטען כי ממצאי המעקב של מבקר המדינה מ-2011 טופלו בהחלטת הממשלה שהתקבלה לאחריהם.<sup>548</sup> אלא שכאמור, ההחלטה האמורה לא יושמה, הפניות בנוגע למצבו הקשה של האתר והסכנות הקיימות בו המשיכו להגיע למשרד ראש הממשלה, נדרשה החלטת ממשלה חדשה, וגם היא לא נתנה מענה לדרוש תיקון.

17. לסיכומים שהוגשו מטעמו של נתניהו צורפה חוות דעת של פרופ' אריאל בנדור "בדבר היבטים משפטיים עקרוניים" של הודעת האזהרה.<sup>549</sup> עיינו בחוות הדעת ואין בה כדי לשנות את הממצאים והמסקנות שפורטו על ידינו.

18. לבסוף, חלק נכבד מהסיכומים שהוגשו מטעמו של נתניהו הוקדש לטענה כי הפקעת האתר נעצרה בשל הליכים משפטיים. איננו רואים מקום להתייחס בהרחבה לטענה זו, שכן העובדה שהפקעת האתר לא הושלמה בסופו של דבר, לא יוחסה לנתניהו בהודעת האזהרה, ואי הפקעת האתר לא מנעה את המשך הטיפול בכל הנדרש מבחינת ניהול האתר ושיפור מצבו. נהפוך הוא: העובדה שהפקעת האתר לא הושלמה – חייבה טיפול ופיקוח הדוק ונחרץ יותר על ניהול האתר.

547 מבקר המדינה דוח ביקורת על השרפה בכרמל – דצמבר 2010: מחזלים, כשלים ומסקנות 500–506 (2012) (האחריות של דרג השרים בממשלה).

548 החלטה 3886 של הממשלה ה-32 "הסדרת תשתיות קבועות והקמת חברה ייעודית מנהלת לאתר קבר רבי שמעון בר יוחאי בהר מירון" (27.11.2011).

549 פרופ' אריאל בנדור הודעת האזהרה מיום 30.8.2022 שניתנה למר בנימין נתניהו על-ידי ועדת החקירה הממלכתית לחקר אסון הר מירון – חוות-דעת בדבר היבטים משפטיים עקרוניים (20.7.2023).

19. נוכח כל האמור הגענו לכלל מסקנה כי ראש הממשלה בנימין נתניהו נושא באחריות אישית בהתאם לממצאים שפורטו.

החלטנו שלא להמליץ המלצה אופרטיבית בעניינו של ראש הממשלה בנימין נתניהו. תפקיד ראש הממשלה הוא במהותו תפקיד נבחר, בעל מאפיינים ייחודיים, ועל כן כאמור איננו באים בהמלצה בעניינו.

## ב. השר אמיר אוחנה

1. ח"כ אמיר אוחנה כיהן בתפקיד השר לביטחון הפנים ממאי 2020 עד יוני 2021. בהודעת האזהרה שנשלחה לו נכתב כי הוא עלול להיפגע אם הוועדה תגיע לכלל מסקנה כי:

א. השר לביטחון הפנים לשעבר אוחנה לא פעל כמצופה משר לביטחון פנים כשיגיש את דעתו באשר לקיום ההילולה במירון בל"ג בעומר ללא הגבלת קהל, ואף נתן לכך ביטוי פומבי, מבלי שהדבר נבחן בעבודת מטה מסודרת בנוגע למכלול המשמעויות, לרבות בחינת חלופות שונות באשר לאופן קיום ההילולה.

ב. בהמשך, כשהיה בפני השר לביטחון הפנים לשעבר אוחנה מידע בנוגע לסכנות הצפויות במהלך ההילולה, ובפרט לסכנות הנובעות מרמת הצפיפות שהייתה צפויה במקום, לא פעל כמצופה מתפקידו ביחס למידע זה. השר לביטחון הפנים לשעבר אוחנה לא נתן משקל ראוי לחומרת הסכנות, לא שאל שאלות מספיקות בעניין, ולא ביקש לבחון מחדש את ההחלטה שלא להגביל קהל. משנותרה על כנה החלטה זו, לא ביקש מהמשטרה לבחון ולהציג לו דרכי פעולה אחרות להפחתת הסכנות.

2. אוחנה שימש השר לביטחון הפנים, שממונה על המשטרה. כפי שפירטנו בפרק 7 ובפרק 14, המשטרה הובילה את ההיערכות להילולה והפכה להיות אחראית עליה בפועל.

3. ב-10.4.2021, מוצאי שבת, שוחחו השר דרעי והשר אוחנה בטלפון בנוגע למתווה הקורונה להילולה. במועד זה טרם הוצגה לאוחנה התוכנית המבצעית של המשטרה, שאף טרם אושרה בידי המפכ"ל. לפי פרסומים בתקשורת, במהלך השיחה אוחנה "נענה לדרישתו" של דרעי שלא להגביל הגעת מתפללים להר במהלך ההילולה.<sup>550</sup> למוחרת, ב-11.4.2021, בדיון עם ראשי ערים ורשויות מהמגזר החרדי ועם נציגים מחסידות בויאן הבהיר אוחנה שהמלצתו היא לקיים את ההילולה בהגבלות קורונה מועטות ככל הניתן. עוד הוסיף שאם משרד הבריאות לא יקבל את המלצתו, הנושא יובא להכרעת ראש הממשלה.<sup>551</sup>

4. הינה כי כן, כבר ב-10.4.2021–11, בטרם ערך דיון עם גורמי המשטרה הרלוונטיים בנוגע לתוכנית המבצע, הביע אוחנה את עמדתו נגד הגבלת כמות הקהל בהילולה בהקשר למגפת הקורונה.

5. אוחנה טען כי גיבש את עמדתו לאחר שקיבל עדכונים על עבודת המטה שנערכה בקבינט הקורונה, במשרד הבריאות ובמשרד הפנים, ועל עבודת המטה שנערכה במשטרה. עוד טען אוחנה כי לא היה מדובר בעמדה מגובשת, אלא בהערכה ובכיוונים על בסיס הנתונים שהובאו לפניו אז, ואילו את עמדתו הסופית גיבש רק לאחר ישיבת הצגת התוכניות ב-22.4.2021. לבסוף טען כי לא נתן ביטוי פומבי לדעתו באותה שעה, שכן הפרסומים בתקשורת הובאו מטעמו של דרעי, ללא תיאום עימו

550 משה ויסברג "השר דרעי סיכם עם אוחנה: 'לא תוגבל הגעת מתפללים להר מירון'" **בחדרי חרדים** (10.4.2021). <https://www.bhol.co.il/news/1206917>; "השר אוחנה תומך בדרישה שלא להגביל את העלייה למירון" **כיכר השבת** (10.4.2021). <https://www.kikar.co.il/haredim-news/389359>

551 המשרד לביטחון הפנים, המזכירות הביטחונית, סיכום פגישת השר לביטחון פנים עם ראשי רשויות בחברה החרדית בנושא היערכות לל"ג בעומר במירון (11.4.2021).

או עם לשכתו, והפגישה עם ראשי הרשויות הייתה ישיבה סגורה בלשכתו.

6. מעדויות מפכ"ל המשטרה, מפקד מחוז הצפון במשטרה ושר הפנים לשעבר עלה כי אוחנה אכן קיבל עדכונים באשר לעבודת המטה שנערכה במשרדי הממשלה הנוגעים בדבר בנוגע לקורונה, ובאשר לעבודת המטה שנערכה במשטרה כחלק מההיערכות המבצעית להילולה. עם זאת, מדובר בעדכונים שוטפים, בשיחות טלפון או בפגישות כלליות. עדכונים מסוג זה אינם מפורטים, מסודרים ומקיפים דיים כדי להקים בסיס מספיק לגיבוש עמדה בסוגיית הגבלת הקהל בהילולה.

7. מצופה מהשר לביטחון הפנים כי כאשר מובאת לו סוגיה משמעותית ומורכבת מסוג זה בשיחת טלפון במוצאי שבת, בטרם יגבש ויביע את עמדתו, הוא יקיים דיון ייעודי עם הגורמים המתאימים במשטרת ישראל וייתיעץ עם המזכירות הביטחונית, שנועדה לסייע לו לגבש עמדה מקצועית. בתהליך זה היה עליו לבחון את כל השיקולים, ולא רק את אלה הקשורים בקורונה. דרעי פנה אל אוחנה משום שהוא היה השר האחראי על משטרת ישראל, אשר באותה עת נערכה להיבט המבצעי של ההילולה. לא ניתן לנתק את סוגיית הקורונה מיתר ההיבטים של היערכות המשטרה להילולה, ובפרט מסוגיית הצפיפות, גם אם העניין הובא בשלב זה לפתחו של אוחנה בהיבטי קורונה.

8. מעדות דרעי בפנינו עלה כי הפרסומים בתקשורת בנוגע לשיחה היו אכן מטעמו. עם זאת, למחרת היום הביע אוחנה את עמדתו בעניין בפורום רחב של ראשי ערים ורשויות מהמגזר החרדי ושל נציגי חסידות בויאן. גם אם היה מדובר בישיבה בלשכתו, הרי שהבעת עמדתו בפורום רחב הקשור לעניין היא מתן ביטוי פומבי לה.

9. באשר לתוכנית המבצעית של המשטרה, אוחנה טען כי היה מודע לסוגיית הצפיפות בהילולה, ובהתאם היה זה נושא מרכזי במהלך הצגת התוכנית המבצעית בפניו. אוחנה טען שקיבל מהמשטרה תשובות שהניחו את דעתו באשר למענה שיש בידיה כדי להתמודד עם הצפיפות, ובשום שלב לא הניפו בפניו דגלים אדומים בהקשר זה – לא המשטרה ולא המזכירות הביטחונית.

### אין בידינו לקבל את הטענות.

10. מהאזנה לדיון הצגת התוכנית שקיים אוחנה, שהוקלט במלואו, התרשמנו כי אף שסוגיית הצפיפות עלתה במהלכו, לא ניתן לה המשקל הראוי ולא ניתן לה מענה מספק מטעם המשטרה. התוכנית המבצעית שהוצגה לו התבססה על אותו מענה שניתן בשנים קודמות, הגם שכבר בפתח הישיבה הובהר שסכנת הצפיפות עולה כדי "כמעט אסון" בכל שנה. ניתן היה לצפות שבעקבות אמירה כזו יינתן הסבר מדויק כיצד מונעים "כמעט אסון" בהילולה הקרבה וכיצד מבטיחים אירוע בטוח. זאת לא נעשה.

11. מצאנו כי ההכנה שהמזכירות הביטחונית ערכה לאוחנה לקראת הדיון לא הייתה מספקת. נדרשנו לסוגיות שנוגעות למזכירות הביטחונית ולתפקידיה בפרק 23. עם זאת, "דגל אדום" הונף גם הונף בפני אוחנה כבר בתחילת הדיון. לאחר שצפה בסרטון של אירוע הדלקה שנערך בהילולה בעבר ונוכח בעיניו ברמת הצפיפות הגבוהה ובמסוכנות שעלתה ממנה, שאל אוחנה מתי בפעם האחרונה נרמסו ונמחצו שם אנשים. במענה לכך נאמרו הדברים הבאים, שציטטנו לא אחת ברוח:

דובר: היינו קרובים לזה כל שנה.

דובר: לא היה.

דובר: לא נרמסו, אבל היינו..

המפכ"ל: השר, יש פה אנשים שאיבדו הרבה קלוריות מהפחד ומההתמודדות של

לשמור את הילדים באוויר או את הנשים.<sup>552</sup>

12. דברים מפורשים יותר קשה להעלות על הדעת. יש לראות בהם הנפת דגל אדום ובוהק, והוא לא זכה להתייחסות הנדרשת. אוחנה שמע את אמירת הגורמים הבכירים במשטרה לגבי רמת הסיכון הגבוהה שמתקיימת בהילולה שנה אחר שנה, אך לא התעכב על כך ולא דרש תשובות לשאלות קשות שהיה צריך לשאול. הוא לא העמיק חקר בעניין ולא ביקש הבהרות בנוגע להחלטה המבצעית שלא להגביל קהל בהילולה וכיצד להפחית את הסכנות שנובעות ממנה. בהקשר זה נעיר גם כי דיון הצגת התוכניות התקיים פחות משבוע לפני ההילולה. עיתוי זה צמצם את יכולתו של אוחנה להשפיע על מהלך הדברים, אם היה מבקש לעשות כן.

13. לא נעלמה מעינינו טענתו של אוחנה בדבר מערכת היחסים בין השר לביטחון הפנים למשטרה. כפי שפירטנו בפרק 23, התפיסה שהנחתה אותנו בעניין היא התפיסה שהובעה בעקביות לאורך השנים, בין השאר בוועדות חקירה קודמות, ולא נדרש מאוחנה לפעול בניגוד אליה.<sup>553</sup>

14. באירוע הנוכחי היה על אוחנה לברר את התפיסה הבסיסית של ההיערכות להילולה ולהתייחס אליה, תוך שהצפיפות והסיכונים שנובעים ממנה עומדים לנגד עיניו ("המה"). אלה לא דרשו התערבות בפרטי הביצוע המבצעי ("האיך"). כל שנדרש הוא לשאול את השאלות הנכונות ולדרוש מענה המבוסס על עבודת מטה מסודרת. גם אם במצב רגיל ניתן היה לקבל שהשר לביטחון הפנים אינו נדרש לשקולים שעומדים מאחורי תפיסה מבצעית לקראת אירוע מסוים, בענייננו, לאחר שעלתה במהלך הדיון סכנת הצפיפות בחדות רבה כל כך, ולאחר שהובהר החשש הממשי לחיי אדם בהילולה גם לאחר המענה שהמשטרה מתכננת, לא היה אוחנה יכול להישאר "משקיף מן הצד".

15. נוכח כל האמור הגענו לכלל מסקנה כי ח"כ אמיר אוחנה נושא באחריות אישית בהתאם לממצאים שפורטו.

ח"כ אמיר אוחנה כבר אינו משמש שר לביטחון הפנים, ואנו ממליצים כי הוא לא ימונה בעתיד לתפקיד זה.<sup>554</sup>

552 המשרד לביטחון הפנים, מזכירות ביטחונית, הצגת תוכניות מירון (22.4.2021).

553 בהתאם לתפיסה זו, בנושאים שאינם קשורים לחקירות, השר לביטחון הפנים רשאי להתערב בהחלטות אסטרטגיות של המשטרה, לתת הנחיות כלליות, להתוות מדיניות ולפקח עליה בעניינים בעלי חשיבות עקרונית. אולם אין הוא רשאי להתערב בפרטים הנוגעים לביצוע המבצעי. ראו בפרק 23 ובהפניות שם.

554 שמו של המשרד לביטחון הפנים שונה, והוא נקרא היום המשרד לביטחון לאומי.

## ג. השר יעקב אביטן

1. הרב יעקב אביטן כיהן בתפקיד השר לשירותי דת ממאי 2020 עד יוני 2021. בהודעת האזהרה שנשלחה לו נכתב כי הוא עלול להיפגע אם הוועדה תגיע לכלל מסקנה כי:

א. השר לשירותי דת לשעבר אביטן לא מילא את תפקידו כשר לשירותי דת בכל הנוגע לניהול והסדרת אתר קבר הרשב"י במירון, וזאת על אף שמדובר בנושא מרכזי, בעל חשיבות רבה המצוי בתחום אחריותו של המשרד בראשותו עמד.

ב. השר לשירותי דת לשעבר אביטן לא מילא את תפקידו כשר לשירותי דת בכל הנוגע להיערכות משרדו לקראת ההילולה במירון בל"ג בעומר, וזאת על אף שמדובר באירוע מרכזי, בעל חשיבות רבה, המצוי בתחום אחריותו של המשרד בראשו עמד. השר לשירותי דת לשעבר אביטן לא גילה מעורבות בהכנות להילולה, הסתפק בעצם קיומם של גופים שעוסקים בכך, מבלי שבדק את פעילותם ומבלי שפיקח עליהם.

2. נפתח ונאמר כי מצאנו, על בסיס מכלול החומרים והעדויות שהוצגו לנו, שמעורבותו של אביטן בכל הנוגע לניהול אתר קבר הרשב"י ולהסדרתו ובכל הנוגע להיערכות להילולת ל"ג בעומר באתר הייתה מזערית ובלתי מספקת. ודאי שלא ניתן לראות בה משום מימוש אחריותו בתור השר הממונה.

3. אביטן הודיע בסיכומים שהוגשו מטעמו, כי הוא מקבל על עצמו אחריות מלאה לאסון הנורא, אשר התרחש "במשמרת שלו" בתפקיד השר לשירותי דת.<sup>555</sup> גם בעדותו לאחר שהוזהר התייחס לדברים:

אני אומר לכבודו ולא אכחד. אתה בראש מערכת, אתה אחראי. בין באונס, בין שוגג, בין מזיד, בין רצון, בין יודע ובין לא ידעתי, אני האחראי. האחריות היא עליי.<sup>556</sup>

נראה כי אביטן כיוון בדברים אלה לאחריותו המיניסטריאלית לתחומים שבסמכות משרדו.<sup>557</sup>

4. לצד ההכרה באחריותו המיניסטריאלית, אביטן טען בסיכומים שהוגשו מטעמו כי הוא דוחה את המיוחס לו בהודעת האזהרה על שני חלקיה. לטענתו, בנסיבות העניין הוא פעל כמצופה מהשר לשירותי דת. לפי הנטען, הוא היה מודע לכך שניהול אתר קבר הרשב"י והסדרתו הם נושאים מרכזיים בעלי חשיבות רבה המצויים בתחום אחריות משרדו, ובהתאם טיפל בהם וקיבל עדכונים לגביהם ממנכ"ל המשרד. לפי העדכונים שקיבל, הסדר הביניים שנקבע בקשר ל"ועדת החמישה" התקדם כנדרש. אביטן טען שלא הועלו לפניו קשיים בניהול האתר ועל כן נחה דעתו שהאתר התנהל כראוי. באשר להיערכות להילולת ל"ג בעומר טען אביטן כי הוא גילה מעורבות בהכנות ובדק את פעילותם של הגופים העוסקים בהילולה, עד שנחה דעתו כי הם מוכנים להילולה כנדרש.

5. כאמור בפרק 25, לא נתמקד באחריות מיניסטריאלית כי אם נבחן את אחריותו האישית של אביטן.

555 סעיף 3 לסיכומים מטעמו.

556 עדות הרב יעקב אביטן ב-23.3.2023.

557 ראו גם סעיף 23 לסיכומים מטעמו.

6. טענות אביטן אינן עולות בקנה אחד עם מכלול החומרים והעדויות שהוצגו לנו, ובכלל זה הן אינן עולות בקנה אחד עם עדותו של אביטן עצמו קודם שנשלחה לו הודעת אזהרה. קיים פער מהותי בין גרסתו של אביטן והצגתו את הדברים בעדותו לפני שנשלחה לו הודעת אזהרה, להצגתו את הדברים בתור מוזהר, בעדות שלאחר הודעת האזהרה ובסיכומים שהוגשו מטעמו. לא ניתן להסביר פער זה, כפי שטען אביטן, בכך שהעדויות הראשונה שלו הייתה כוללנית ואילו בעדות השנייה ירד יותר לפרטים. הפער בין שתי העדויות יורד לשורשם של דברים. התרשמנו כי עדותו הראשונה של אביטן בפנינו משקפת נכונה יותר את הדברים. היא מתיישבת עם חומרים ועם עדויות אחרות שהוצגו לנו.

7. בעדות הראשונה סיפר אביטן כי מונה לתפקיד השר לשירותי דת לאחר שנשא בתפקידי רבנות ולאחר שהיה סגן ראש עיריית אשקלון. קודם לכך לא היה חבר כנסת או שר. גם בסיכומים מטעמו הודגש כי לא היה לו ניסיון ברמה הארצית.

8. בתגובה להודעת האזהרה לא חלק אביטן על כך שהנושאים בהם עסקינן מצויים בסמכותו של השר לשירותי דת, והם בליבת תחומי אחריותו. לכן לא נרחיב בכך.

9. כשנשאל אביטן על מעורבותו בניהול אתר קבר הרשב"י והסדרתו, הוא מסר בעדות הראשונה כי מעולם לא נאמר לו שהוא צריך לטפל בכך ושהעניין מצוי בתחום סמכותו. להבנתו, כך העיד, הוא היה צינור שהעביר כסף למרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים. עוד מסר אביטן במענה לשאלותינו כי לא קיבל חומר רקע כלשהו על האתר, ובכלל זה לא קרא את חוות הדעת של מבקר המדינה בעניין ולא הכיר את דיוני ועדות הכנסת שעסקו בנושא. לדבריו:

אני, כשאני בא למשרד, אומרים לי אתה מטפל בכל הדברים האלו, ולגבי מירון מעולם, מעולם לא בא משהו ואמר לי תשמע אתה צריך לקרוא.

...

לאורך השנה הזו, לא התמקדתי בנושא של מירון.

...

בזה אף אחד לא בא ואמר תשמע, זה נורה אדומה, בוא תשמע, צריך מהר לעסוק במירון, תלמד את מירון, תבין את מירון... פעם ראשונה שאני נתקל זה כשמגיעה ההילולה.<sup>558</sup>

10. גם כאשר נשאל על מעורבותו בטיפול בנושאים פרטניים הקשורים לניהול האתר והסדרתו, ניכר חוסר מעורבותו. כך עלו הדברים בעדותו:

**כבוד השופטת דבורה ברלינר:** וחשבת שתפקידך הוא לקדם משהו את ההסדרה של שטח ההר?

מה אני קשור למירון?

**יעקב אביטן:**

מה אני קשור להסדרה לעניינים של תכנון ובנייה?

זה לא... אני משרד דתות, אני במועצות דתיות, בקבורות,



בתי כנסת, רבנים.

היו לי דברים של, דברים כאלה.

אני לא קשור להסדרות, לדברים של תכנון ובנייה.<sup>559</sup>

11. הדברים מדברים בעד עצמם. אביטן לא פעל על פי אמות המידה המצופות מנושא משרה בכיר ולא מילא את תפקיד השר לשירותי דת בכל הנוגע לניהול אתר קבר הרשב"י והסדרתו, אף שדובר בנושא מרכזי בעל חשיבות רבה בתחום אחריותו של המשרד שבראשו עמד. למותר לציין כי, בניגוד לטענותיו בתור מוזהר, בנוגע לעדכונים שלכאורה קיבל, הרי שכפי שפירטנו בפרק 17, בתקופת כהונתו של אביטן ועדת החמישה לא מילאה את ייעודה בניהול האתר, ופעולותיה במקום היו רחוקות מלהיות מספקות. את אתר קבר הרשב"י לא ניהלו כראוי – לא היא, לא המרכז, ולא גורם אחר.

12. גם בנוגע למעורבות בהיערכות להילולת ל"ג בעומר התשפ"א מצאנו כי אביטן לא מילא את תפקידו. מעורבותו בעניין הייתה מעטה וחסרת משמעות של ממש. בעדותו הראשונה העיד כי פרט להעברת תקציב למרכז לצורך ההילולה, נאמר לו שהמרכז הוא שמתפעל את האירוע וש"הם יודעים את העבודה, עושים את הכל". כך הוא העיד:

אני, את כל מה שהראו לי סמכתי בעיקר והבנתי שיש לי גורמי מקצוע מהימנים, טובים,

ששנים הם עושים את הדברים, ותפקידי לבוא לעזור להם. איפה שצריך אני כאן.<sup>560</sup>

13. בסיכומים שהוגשו מטעמו מנה אביטן פגישות וסיורים שקיים בשלבי ההיערכות להילולת ל"ג בעומר. אלא שבחינת הדברים מלמדת שמעורבותו במהלך אותם פגישות וסיורים הייתה שטחית. היא כללה קבלת עדכונים מאנשי המשרה ואנשי המרכז באשר להתקדמות ההכנות, ולא מעבר לכך. כך עלה בבירור גם מעדותו הראשונה.

14. בפרק 19 פירטנו ממצאים הקשורים להתנהלות המשרד לשירותי דת. לא חזרנו על ממצאים אלה כאן. די לנו בקביעה שאביטן לא מילא את תפקיד השר לשירותי דת בקשר לאתר קבר הרשב"י ובקשר להילולת ל"ג בעומר באתר, כדי לקבוע שהוא אחראי לממצאים שקשורים בעניין זה למשרדו, ככל שהם נוגעים לתקופה שבה כיהן בתפקיד.

15. נוכח כל האמור הגענו לכלל מסקנה כי יש להטיל על הרב יעקב אביטן אחריות אישית לפי הממצאים שפורטו.

הרב יעקב אביטן כבר אינו נושא בתפקיד שר בממשלה. נוכח תפקודו כפי שפורט, אנו ממליצים שלא ימונה בעתיד לתפקיד שר בממשלת ישראל.

559 עדות הרב יעקב אביטן ב-24.5.2022.

560 עדות הרב יעקב אביטן מיום 24.5.2022.

## ד. רב ניצב יעקב שבתאי

1. רב ניצב יעקב שבתאי משמש המפקח הכללי של משטרת ישראל החל מינואר 2021. בהודעת האזהרה שנשלחה לו נכתב כי הוא עלול להיפגע אם הוועדה תגיע לכלל מסקנה כי:

א. רנ"צ שבתאי אישר את תוכנית המבצע שגובשה במחוז צפון של המשטרה, וזאת על אף שידע שמתחם ההר, והמתחמים המשמשים בו להדלקות, אינם יכולים להכיל בבטחה את כמות המבקרים הצפויה במקום במהלך ההילולה, ותוך התעלמות מהסכנות הנלוות לכך. תוכנית המבצע שאישר רנ"צ שבתאי התבססה על אותם עקרונות עליהם התבססה המשטרה בשנים קודמות, מבלי שנסקלו לעומק דרכי פעולה חלופיות, וזאת למרות שהיה על רנ"צ שבתאי לדעת כי המענים שניתנו בשנים קודמות לסכנות אינם מספקים. בפרט, לא נשקלה אפשרות להגביל את כמות הקהל באתר משיקולי בטיחות. אף כשעלתה האפשרות להגביל את כמות הקהל באתר עקב מגפת הקורונה, דחה אותה רנ"צ שבתאי וקבע עמדה נחרצת, לפיה מתווה הכולל הגבלה של כמות המבקרים בזמן נתון הוא מסוכן יותר מאשר קיום ההילולה ללא הגבלה. עמדה זו נקבעה מבלי שנעשתה עבודת מטה מסודרת לבססה, ומבלי שנבחנו חלופות ודרכים פרטניות ליצירת הגבלה של כמות המשתתפים באירוע.

ב. רנ"צ שבתאי אישר את תוכנית המבצע כאמור, על אף שלא נתנה מענה ישים להתמודדות עם כמות הקהל והצפיפות המסוכנת שהיו צפויות בהילולה, ועל אף שלא כללה מנגנון יעיל לניהול הקהל או ויסות הקהל על סמך שיקולי בטיחות. המענים לסכנת הצפיפות שנכללו בתוכנית היו תגובתיים ולא מניעתיים, והתוכנית נסמכה באופן בלתי סביר על יכולת המפקדים בשטח לזהות מוקדי צפיפות מסוכנים באופן חזותי. זאת, בהסתמך על ניסיונם המבצעי בלבד, מבלי שהוכשרו לכך.

ג. הכשלים המנויים לעיל היו מבין הגורמים שהובילו להצטברות קהל ברמת צפיפות קיצונית ומסוכנת במוקדים שונים בהילולה, ובכלל זה במהלך אירוע ההדלקה של חסידות תולדות אהרון, ולכך שהסכנה לא זוהתה מבעוד מועד ולא ניתן לה מענה.

2. שבתאי נכנס לתפקידו לאחר שעבודת המטה של מחוז הצפון לקראת המבצע כבר החלה. מעורבותו המרכזית הייתה באישור התוכניות שהתקיים ב-19.4.2021 ובדיונים בנוגע למתווה הקורונה להילולה.<sup>561</sup> המבצע הוגדר במשטרה מבצע מחוזי ואת תוכנית המבצע גיבש מחוז הצפון במשטרה. אולם בשים לב למאפייני המבצע, ובכלל זה מורכבותו, שילוב אגף התנועה בו, היקף המעורבות של גורמים אזרחיים וממשלתיים והזמן הרב שעל פניו נפרסה עבודת המטה לקראתו, התבקשה מעורבות משמעותית של הדרג הממונה – המטה הארצי של משטרת ישראל.<sup>562</sup>

3. שבתאי היה מודע לכך שסכנת הצפיפות בהילולה, כפי שהתנהלה במשך שנים, עולה כדי סכנת חיים חמורה וממשיית לחיי אדם. בדיון לאישור התוכניות שקיים הוא התייחס למוחשיות הסכנה, וכך נכתב בסיכום הדיון:

561 ראו בפרק 7.

562 ראו בפרק 14.

סוגיית התנועה וסוגיית הבטיחות במתחם ובצירי הגישה להר: סוגיות אלה מחייבות ריכוז מאמץ וקשב במסגרת היערכות, לאור ריבוי המשתתפים בתא שטח קטן ומוגבל והסכנה המוחשית לחיי אדם.<sup>563</sup>

כמו יתר סיכומי הדיון של המשטרה, הדברים נכתבו בתמצית, אולם מעדויות משתתפים בדיון אישור התוכנית למדנו כי הסכנה לחיי אדם קיבלה בו מקום מרכזי.<sup>564</sup>

4. לאחר זאת, בדיון להצגת התוכנית המבצעית לשר לביטחון הפנים שהתקיים כשבוע לפני ההילולה, בתשובה לשאלת השר מתי בפעם האחרונה התרחש אירוע של רמיסה או הימחצות קהל, ענו לו בכירי משטרת ישראל: "היינו קרובים לזה... כל שנה". שבתאי הוסיף: "השר, יש פה אנשים שאיבדו הרבה קלוריות מהפחד ומההתמודדות של לשמור את הילדים באוויר או את הנשים".<sup>565</sup>

5. שבתאי טען כי תוכנית המבצע ודרכי ההתמודדות של המשטרה עם הצפיפות הצפויה סיפקו מענה הולם לסכנה. ייתכן, לטענתו, שהתוכנית לא בוצעה בשטח באופן הולם – אולם אין להטיל את האחריות לכשל זה עליו. בתוך כך, שבתאי הדגיש את חשיבות הכלי של ויסות הקהל באמצעות מנגנון עצירת התנועה בידי אגף התנועה, וטען שיש בו משום מענה טוב לא פחות מאשר הגבלת קהל.

#### איננו מקבלים את הטענה.

6. הממצאים בנוגע לתוכנית המבצע ששבתאי אישר פורטו בהרחבה בפרק 7 ובפרק 14. אין לתלות את הדברים רק באופן ביצוע התוכנית בשטח. התוכנית עצמה לא כללה מענה מספק לסכנת הצפיפות שהייתה צפויה בהילולה.

7. הרעיון שוויסות קהל ישמש פתרון לסוגיית הצפיפות נכון.<sup>566</sup> עם זאת, הכלי שהמשטרה נסמכה עליו לא היה ויסות קהל מתוכנן מראש, כי אם עצירת התנועה להר אחרי שכבר מזוהה צפיפות מסוכנת. זוהי גישה מגיבה, שמופעלת לאחר שכבר זוהתה סכנה של ממש, ושנסמכת כמעט לחלוטין על יכולת המפקדים בשטח לזהות צפיפות מסוכנת ולהגדיר אותה כך.<sup>567</sup>

8. אישור התוכנית לא ירד לפרטי הביצוע של ויסות הקהל. גישה ביקורתית, המצופה מהדרג המאשר, הייתה מזוהה כי תוכנית הוויסות שהוצגה אינה נותנת מענה לסוגיית הצפיפות.

9. שבתאי ייחס משקל רב בטענותיו לכך שהתוכנית שאישר התבססה על תוכניות משנים קודמות, וטען שלא הייתה לו סיבה לסטות ממנה. בין היתר טען שבתאי כי התוכנית עמדה "במבחן התוצאה"

563 סיכום דיון בראשות מפכ"ל בנושא היערכות לקראת ל"ג בעומר ומבצע מירון (19.4.2021) (ההדגשה הוספה).

564 עדות ניצב אמנון אלקלעי ב-14.10.2021; עדות תנ"צ שמעון נחמני ב-9.1.2022.

565 תכתובת הקלטת ישיבת "הצגת תוכניות מירון" בראשות השר לביטחון הפנים (22.4.2021).

566 המלצות ביניים לצורך היערכות להילולה בהתשפ"ב (נובמבר 2021). המלצות ביניים לצורך היערכות להילולות הבאות (אוקטובר 2022). נספח ח ונספח ח לדוח.

567 לשימוש בכלי יש בעיות נוספות. ראו הרחבה בפרק 14.

בשנים קודמות וכי התחקירים שנערכו מדי שנה לא העלו לקחים שמחייבים לשנותה.

### אנו דוחים טענה זאת על שני ראשיה.

10. העובדה שההילולה הסתיימה בעבר ללא אבדות בנפש, אינה הופכת אותה לאירוע מוצלח. מעבר לכך, כפי שפירטנו, שבתאי ידע שהאירוע כרוך בסכנת חיים ממשית מדי שנה, ומידע זה כשלעצמו חייב אותו לבחון מחדש את ההנחות שביסוד תוכנית המבצע.

11. שבתאי טען כי, בניגוד לאמור בהודעת האזהרה, ההר יכול היה להכיל בבטחה את כמות הקהל שהייתה צפויה ואת כמות הקהל שנכחה בפועל בעת האסון. סימוכין לטענה זו מצא במצגת שנערכה באגף התכנון במשטרה ושהוצגה בדיון בעניין סדר ההדלקות.<sup>568</sup> אולם המצגת לא זו בלבד שאינה תומכת בטענתו של שבתאי, אלא שיש בה משום דגל אדום בנוגע ליכולת של ההר להכיל את כמות הקהל הצפויה.<sup>569</sup>

12. לעמדתו של שבתאי, הטלת האחריות עליו אינה מתיישבת עם מהות תפקיד המפקד ועם מהותה של ישיבת אישור תוכניות. לשיטתו, לא ניתן לצפות ממפקד המשטרה למעורבות עמוקה בפרטי התוכנית המבצעית, בין היתר מאחר שמדובר בתוכנית ש"דומות לה כבר נוהלו ואושרו בעבר במשטרה".<sup>570</sup> הטלת אחריות עליו, טען שבתאי, עלולה לשנות את מהות ישיבת אישור התוכניות ואת מהות תפקידו של המפקד.

### אנו דוחים טענה זו מכול וכול.

13. מושכלות יסוד באשר לתפקיד הדרג הממונה ותורת עבודת המטה במשטרה חייבו את המפקד ללדת לעומקם של מרכיבי היסוד של התוכנית המבצעית בשלב אישור התוכניות. כך בוודאי כאשר מדובר במבצע מורכב שמעורבים בו מחוז הצפון, אגף התנועה ואלפי שוטרים, ושיש בו סכנת חיים. לא נאריך באמירת הברור מאליו. נפנה רק לכתוב בתורת עבודת המטה במשטרה:

בעת הצגת השיקולים העיקריים יסביר המפקד או קצין האג"ם את השיקולים שהשפיעו על ההחלטות בקביעת התכנית... הצגת השיקולים העיקריים נועדה לאפשר למפקד להציג את תהליך התכנון שביצע ואת תוצריו ולהסבירם. בכך מבקש המפקד לשכנע את המפקד הממונה כי התכנית מאפשרת להשיג את המשימה.<sup>571</sup>

למותר לציין כי גם המפקד, בהיותו הדרג הממונה, מחויב בתורת עבודת המטה במשטרה.

14. לא ניתן גם לקבל את הטענה שבמבצע שמתנהל באופן מסוים במשך שנים, תפקיד הדרג הממונה משמעותי פחות וניתן לוותר בו על בחינה מעמיקה של יסודות תוכנית המבצע. כך בדיוק נוצר קיבעון מחשבותי. הניסיון הנצבר ממבצעים דומים בעבר אינו מיתר את החובה לבחון את הדברים

568 "דיון זוטא – מבצע מירון 2021" (מצגת 7.2.2021).

569 ראו פירוט בפרק 7.

570 פסקה 49 לסיכומים מטעמו של רנ"צ יעקב שבתאי.

571 תורת עבודת המטה למבצע 36 (2019).

מחדש. ניתן להיעזר בניסיון הנצבר, אך הוא אינו תחליף להערכת מצב ולבחינה עניינית כנדרש בתורת עבודת המטה.

15. בהודעת האזהרה התייחסנו לכך שגם כאשר עלתה בדיונים במתווה הקורונה אפשרות להגביל קהל, העמדה ששבתאי נקט היא כי עצם ההגבלה מסוכנת יותר מאשר קיום אירוע ללא הגבלת קהל. שבתאי טען שעמדה זו התבססה על עבודת מטה, והפנה לעדויות של שוטרים אחרים שהעידו כי סברו כך. אלא שלא הוצגה לנו עבודת מטה בעניין. מצאנו, כפי שפירטנו במקומות המתאימים לכך בדוח, כי עמדה זו לא התבססה על עבודת מטה.

16. לטענתו של שבתאי, האזהרה בעניין זה מבוססת על הנחה שגויה ולפיה הוצגה לו אפשרות להגביל קהל והוא דחה אותה. בסיכומיו טען: "בסיום עבודת המטה התוכנית שגיבש מחזו צפון הייתה כי במתחמי ההדלקות יחולו מגבלות התקהלות של עד 10,000 איש, בעוד שההגעה למתחם ההר כולו לא תוגבל".<sup>572</sup> הוא הסביר שמתווה זה נבע משיקולים שונים, ובהם ההבנה שניסיון להגביל את ההגעה להר כולו עלול להיות מסוכן.

17. יש קושי רב בנטען בעניין זה, שכן אין היתכנות להגבלת קהל בחלקים שונים בהר בעוד ההגעה להר כולו אינה מוגבלת. יתר על כן, עמדנו כבר על כך שהמתווה של הגבלת קהל בהדלקות התקיים על הנייר בלבד ולא היו כוונה או ניסיון לפעול על פיו.<sup>573</sup>

18. לטענת שבתאי, גם אם יידחו כל טענותיו האמורות, עדיין אין לקבוע כי קיים קשר סיבתי בין הכשלים שנמנו בהודעת האזהרה להתרחשות האסון: רמת הצפיפות בהדלקת תולדות אהרון הייתה סבירה, שכן ניתן היה לראות בקהל ריקודים, ולשיטתו הגורם לאסון היה כשל הנדסי במעבר גשר דב. נוסף על כך, הפנה לגורמים אחרים, ובכלל זה למצב הנתון שהמשטרה נדרשה לפעול בו עקב "החידלון שנקטה המדינה במשך שנים ביחס למתחם ההר".<sup>574</sup>

#### איננו מקבלים את ההיגיון בטענה זו.

19. בהודעת האזהרה צוין במפורש שהכשלים שפורטו בה היו "מבין הגורמים" שהובילו לתוצאה הקשה. אין מחלוקת כי לצידם תרמו תרומה משמעותית גם גורמים אחרים, לרבות גורמים הקשורים בבטיחות ובתשתית מעבר גשר דב, שאכן מצאנו כי היא אחד הגורמים הישירים לאסון.<sup>575</sup> מקובל עלינו כי גם להתנהלות ארוכת השנים במתחם, לרבות התנהלות הדרג המדיני כפי שפורט בפרקים המתאימים בדוח, הייתה תרומה עקיפה לכך. אין בכך כדי לכרסם במשקל הכשלים המיוחסים לשבתאי.

572 פסקה 160(ו) לסיכומים מטעמו של רנ"צ יעקב שבתאי.

573 ראו בפרק 7.

574 פסקה 241 לסיכומים מטעמו של רנ"צ יעקב שבתאי.

575 ראו בפרק 9.

20. נוכח כל האמור הגענו לכלל מסקנה כי רנ"צ יעקב שבתאי נושא באחריות אישית בהתאם לממצאים שפורטו.

לכאורה, הממצאים שפורטו היו מביאים אותנו להמליץ לסיים את תפקידו של רנ"צ יעקב שבתאי. ב-17.1.2024 בצוק העיתים על רקע המלחמה הוארכה כהונתנו כמפכ"ל בחצי שנה. בהתחשב בנסיבות מיוחדות אלה אנו מותירים לממשלה לקבוע את המועד הנכון לסיום תפקידו.

## ה. ניצב שמעון לביא

1. ניצב שמעון לביא היה במועדים הרלוונטיים מפקד מחוז הצפון במשטרה. בהודעת האזהרה שנשלחה לו נכתב כי הוא עלול להיפגע אם הוועדה תגיע לכלל מסקנה כי:

א. ניצב לביא, מפקד המבצע והאחראי על היערכות משטרת ישראל להילולה במירון בל"ג בעומר, אישר את תוכנית המבצע שגובשה במחוז צפון שעליו פיקד, וזאת על אף שידע שמתחם ההר, והמתחמים המשמשים בו להדלקות, אינם יכולים להכיל בבטחה את כמות המבקרים הצפויה במקום במהלך ההילולה, ותוך התעלמות מהסכנות הנלוות לכך. תוכנית המבצע אושרה אף בהתעלם מתוכניות הבטיחות שנערכו על ידי מהנדס הבטיחות במסגרת הליך הרישוי, אשר כללו הגבלה על כמות הקהל במתחם ההר כולו ובכל אחד מאירועי ההדלקה. תוכנית המבצע שאישר ניצב לביא התבססה על אותם עקרונות עליהם התבססה המשטרה בשנים קודמות, מבלי שנשקלו לעומק דרכי פעולה חלופיות, וזאת למרות שהיה על ניצב לביא לדעת כי המענים שניתנו בשנים קודמות לסכנות אינם מספקים. בפרט, לא נשקלה אפשרות להגביל את כמות הקהל באתר משיקולי בטיחות. אף כשעלתה האפשרות להגביל את כמות הקהל באתר עקב מגפת הקורונה, הציג ניצב לביא עמדה נחרצת, לפיה מתווה הכולל הגבלה של כמות המבקרים בזמן נתון הוא מסוכן יותר מאשר קיום ההילולה ללא הגבלה. עמדה זו נקבעה מבלי שנעשתה עבודת מטה מסודרת לבססה, ומבלי שנבחנו חלופות ודרכים פרטניות ליצירת הגבלה של כמות המשתתפים באירוע.

ב. ניצב לביא אישר את תוכנית המבצע על אף שלא סיפקה מענה ישיר להתמודדות עם כמות הקהל והצפיפות המסוכנת שהיו צפויות בהילולה, ובפרט לצורך הקריטי בשמירה על המעברים ועל היציאות מהמתחמים המשמשים להדלקה פנויים, ועל אף שלא כללה מנגנון יעיל לניהול הקהל או ויסות הקהל על סמך שיקולי בטיחות. המענים לסכנת הצפיפות שנכללו בתוכנית היו תגובתיים ולא מניעתיים, והתוכנית נסמכה באופן בלתי סביר על יכולת המפקדים בשטח לזהות מוקדי צפיפות מסוכנים באופן חזותי. זאת, בהסתמך על ניסיונם המבצעי בלבד, מבלי שהוכשרו לכך. גם לאחר שליקויים אלו באו לידי ביטוי במהלך ההדלקה של חסידות בויאן, שהופסקה בעקבות הצטברות צפיפות קיצונית ומסכנת חיים, לא הסיק ניצב לביא מסקנות ולא ביצע שינויים נדרשים בתוכנית בזמן אמת על מנת למנוע את הישנות הסכנה בהדלקה של חסידות תולדות אהרון.

ג. היערכותם ומוכנותם של הכוחות תחת פיקודו של ניצב לביא לביצוע המשימה לקו בחסר, בין היתר בעקבות ליקויים בתדרוך ובתרגול, לרבות היעדר תרגול אר"ן לכוחות שהיו בשטח בשעות שבהן נערכו ההדלקות המרכזיות.

ד. הכשלים המנויים לעיל היו מבין הגורמים שהובילו להצטברות קהל ברמת צפיפות קיצונית ומסוכנת במוקדים שונים בהילולה, ובכלל זה במהלך אירוע ההדלקה של חסידות תולדות אהרון, ולכך שהסכנה לא זוהתה מבעוד מועד ולא ניתן לה מענה.

2. לביא היה מפקד המבצע המשטרתי להילולת ל"ג בעומר התשפ"א. מתוקף תפקידו היה אחראי

על תכנון המבצע, על הכנות המשטרה, ועל הפיקוד והשליטה באירוע. בהתחשב בתפקיד המרכזי של המשטרה בהילולה, כפי שפורט בפרקים קודמים, קשה להפריז בכובד האחריות שהונחה על כתפיו.

3. הממצאים הנדרשים לבחינת אחריותו של לביא, שעמדו בבסיס הודעת האזהרה שנשלחה אליו, פורטו בהרחבה לאורך הדוח ובפרט בפרק 7, בפרק 8, בפרק 9 ובפרק 14. לא נחזור על כל המפורט שם. אולם לפני שנתייחס לתשובתו של לביא להודעת האזהרה, אין מנוס מסקירה קצרה של עיקרי הממצאים שנוגעים לעניין.

4. לכל הגורמים שעסקו בהיערכות להילולה היה מוכר וידוע שסכנת הצפיפות היא סכנה משמעותית וממשית. לביא עצמו העיד שסכנת הצפיפות הטרידה אותו יותר מכל סכנה אחרת ושההתמודדות עימה עמדה במרכז ההיערכות לאירוע:

אני אומר שזה הדבר שהכי חשוב לי. בוא נאמר שסוגיית לחץ הקהל, הדוחק, הצפיפות, בראש סדרי העדיפויות. אין משהו יותר חשוב. לא התנועה, לא הפשיעה, לא איומים של ירי תלול מסלול... לא הפח"ע, עם כל הכבוד לפח"ע. האיום המרכזי זה סוגיית הקהל.<sup>576</sup>

5. אם לא די בציטטה זו מפיו של לביא, נזכיר כי שבוע לפני האירוע, בהצגת התוכניות המבצעיות לשר לביטחון הפנים, שאל השר מתי בפעם האחרונה התרחש אירוע של רמיסת קהל או הימחצות. בתשובה ענו לו בכירי משטרת ישראל כי "היינו קרובים לזה... כל שנה".<sup>577</sup>

6. על אף ההבנה בנוגע לחומרת הסכנה, לא נשקלה לעומק וביסודיות האפשרות להגביל את כמות הקהל משיקולי בטיחות. זאת אף שבהליכי הרישוי לאירוע דרשה המשטרה חוות דעת של מהנדס בטיחות, שבהן הוא התבקש לקבוע תפוסת קהל מרבית לאירוע כולו ולכל אחד מאירועי ההדלקה.

7. בדיון ב-13.4.2021 הביע מפקד המחוז עמדה חד-משמעית ולפיה מבחינה בטיחותית הגבלת קהל היא מסוכנת. לפי העמדה שהביע, שיקולי בטיחות תומכים בקיום אירוע פתוח לכול ללא הגבלת קהל. עמדה זו נקבעה בלי שנעשתה עבודת מטה בעניין, לא נבחן כיצד ניתן להגביל את הגעת הקהל להר, ולא נערך ניתוח סדור של הסיכונים הטמונים בהגבלה כזו אל מול הסיכונים הטמונים בצפיפות שתיווצר ללא הגבלת קהל.

8. זאת ועוד – חרף ההחלטה לא להגביל קהל, לא ניתן בתוכנית המבצע מענה מספק אחר להקטנת סכנת הצפיפות. לביא הסתמך על התוכנית המבצעית לאירוע משנים קודמות. המענה המרכזי שהוצע לסכנת הצפיפות היה לעצור את התנועה להר לאחר שכבר זוהתה צפיפות חריגה. ההסתמכות על התוכנית המבצעית משנים קודמות נעשתה חרף הסכנות הממשיות שהתעוררו בשנים אלו במהלך האירוע.<sup>578</sup> למרות שהמענה המרכזי היה עצירת התנועה, לא נקבעה תוכנית מפורטת לעניין זה. לא הוקדשה מחשבה מתי להשתמש בכלי זה, ולא נקבעו כללים בעניין. ההנחה הייתה שהשוטרים

576 עדות ניצב שמעון לביא ב-22.8.2021.

577 תכתובת הקלטת ישיבת "הצגת תוכניות מירון" בראשות השר לביטחון הפנים (22.4.2021).

578 ראו בפרק 14.



- בשטח יזהו את הצורך על בסיס ניסיונם המבצעי, אף על פי שלא הוכשרו לכך או תודרכו לכך.<sup>579</sup>
9. נוכח הידיעה על סכנת הצפיפות החמורה ועל הסיכון הממשי שנוצר בהיבט זה בשנים קודמות, היה על לביא לקיים עבודת מטה מסודרת ומעמיקה לבחינת דרכים אחרות להתמודד עם סכנת הצפיפות, ולפחות לשיפור המתווה הקיים. בעבודת המטה האמורה נכון היה לשלב את גורמי המקצוע המתאימים (ובהם מהנדס בטיחות וגורמי אבטחה).<sup>580</sup> כמו כן, בעבודת המטה האמורה נכון היה למפות את האתגרים המרכזיים ולהציג מענה שיקטין את הסיכון. למשל, מן הראוי היה להתייחס ולתכנן כיצד למנוע מקהל לחסום כניסות ויציאות ממתחמי ההדלקה, כפי שקרה בשנים קודמות, ולמרבית הצער, גם בהתשפ"א, בהדלקת תולדות אהרון. דבר זה לא נעשה.
10. לאחר שהפסיק את הדלקת בויאן בגלל צפיפות קיצונית, מצופה היה מלביא, כמו גם מגורמים נוספים בשטח, להפיק לקחים מדגל אדום זה שהורם בזמן אמת, לקראת הדלקת תולדות אהרון.<sup>581</sup>
11. ככלל, העובדה שהתוכנית המבצעית לא כללה שיטת פעולה מפורטת לניהול צפיפות הקהל, הייתה אחד הגורמים הישירים לאסון.<sup>582</sup>
12. באשר לניהול האירוע בפועל, מסקנתנו היא כי המפקדים והשוטרים שהיו בשטח לא היו מוכנים לביצוע המשימות שהוטלו עליהם. בפרקים קודמים התייחסנו לתדריכים הכלליים והעמומים שקיבלו הכוחות, לחוסר ההיכרות של גורמים רלוונטיים עם הגזרה ולשימוש הבלתי יעיל באמצעי החוזי.<sup>583</sup>
13. לביא טען כי, בניגוד לאמור באזהרה, הוא לא ידע שמתחם ההר ומתחמי ההדלקות אינם יכולים להכיל באופן בטיחותי את מספר המבקרים הצפוי. עוד טען כי לא הכיר את חוות הדעת של מהנדס הבטיחות ולכן לא ניתן לקבוע כי תוכנית המבצע התקבלה "בהתעלם" מההגבלות שהמהנדס קבע.
14. לביא הבהיר כי בהיערכות לאירוע הוא הסתמך על סיכום האירוע שהתקיים ב-2019 ועל הלקחים שהופקו ממנו. לביא עצמו נכח בדיון הפקת הלקחים, והסיכום שהופץ היה רווי במחמאות והתהדר בהצלחת האירוע. בנסיבות אלה, טען לביא, לא זו בלבד שלא ידע על הסכנה, אלא שהייתה לו הצדקה משמעותית להסתמך על תוכנית המבצע של 2019 (תוך הטמעת הלקחים).
15. גם אם נקבל טענה זו, סיכום הילולת 2019 מציב סימני שאלה משמעותיים לגבי מידת ההצלחה של האירוע, ואלה היו צריכים להדליק נורות אדומות. מוזכרת בו סכנת החיים בהדלקת תולדות אהרון. מסיכום הדיון עולה שדובר בו על הצפיפות הקיצונית בהדלקת הרב בידרמן במתחם תולדות אברהם, ובמצגת שליוותה את הדיון אף מוזכרת במפורש החריגה הקיצונית מההגבלה

579 ראו בפרק 7 ובפרק 14.

580 ראו בפרק 14.

581 ראו בפרק 8.

582 ראו בפרק 9.

583 ראו בפרק 14.

**שקבע מהנדס הבטיחות להדלקה זו.**<sup>584</sup> עוד עולה מסיכום הדיון שנדונה במהלכו האפשרות להגביל את הקהל בהר בשל הצפיפות החמורה.<sup>585</sup>

16. מעבר לאמור בסיכום האירוע ב-2019, מקורות אחרים, לרבות התנהלות לביא עצמו, מצביעים על מודעותו לכך שההר ומתחמי ההדלקה בו אינם יכולים להכיל בבטחה את כמות הקהל. הזכרנו כבר כי בדיון הצגת התוכנית המבצעית לשר לביטחון הפנים צוין כי הצפיפות כמעט שהובילה לאסון בכל שנה. קודם לכן קיים לביא דיון ונציגי אגף אסטרטגיה במשטרה הציגו לו בו ניתוח של שטח ההר והתייחסות לכמות הקהל ברמות צפיפות שונות. בסופו קבע לביא: "יועץ הבטיחות חייב לבחון זאת לעומק".<sup>586</sup> לביא גם דרש לקבל חוות דעת של מהנדס בטיחות נוסף על מהנדס הבטיחות של האירוע, אולם חוות דעת זו לא התקבלה (אם כי נראה שללביא הוצגה תמונה כאילו חוות הדעת שביקש התקבלה).<sup>587</sup>

17. התמונה העולה מכל האמור לעיל היא כי לביא ידע את חומרת סכנת הצפיפות והבין אותה, וכי היה ברור לו ששטח ההילולה ומתחמי ההדלקה אינם יכולים להכיל בבטחה את מספר המבקרים הצפויים במקום במהלך ההילולה.

18. באשר למודעות להגבלת הקהל שנקבעה בחוות הדעת של מהנדס הבטיחות, איננו מקבלים את ניסיונו של לביא להרחיק עצמו מהנושא. מעדותו של לביא עצמו עלה שהיה ידוע לו שלצורך ההילולה משתמשים בכלים מתחום רישוי עסקים, ושכלים אלה דורשים התייחסות להגבלת קהל.<sup>588</sup> העובדה שחוות דעת שמצורפת לאירוע לפי פריט רישוי 7.7 הכוללת הגבלה של כמות הקהל היא בחזקת ידע בסיסי של מפקדים מבצעיים במשטרה.<sup>589</sup> נוכח ידיעה זו היה עליו לדרוש לברר את העניין אצל מהנדס הבטיחות.

19. יתר על כן, בהינתן שסכנת הצפיפות עמדה כאמור במרכז ההיערכות להילולה, הנתונים הראשוניים שמתבקש היה לברר הם כמות הקהל הצפויה ואם ההר והמתחמים בו יכולים להכילה בצורה בטיחותית. הכתובת המתבקשת לבירור נתונים אלה היא בעל המקצוע הרלוונטי לנושא – מהנדס הבטיחות. בלתי מתקבל על הדעת שההיערכות לאירוע תיעשה בהתעלם מהנתונים האמורים, גם אם נניח שהעניין לא הועלה בידי אף גורם ולא עלה בשום דיון.<sup>590</sup>

20. לביא טען כי לא התעלם מסכנת הצפיפות. אדרבה, הוא שם אותה במרכז ההיערכות לאירוע ובראש סדר העדיפויות שלו. איננו חולקים, כאמור, על כך שלביא הכיר את סכנת הצפיפות ושהיא עמדה

584 "סיכום והפקת לקחים מבצע מירון 2019" (מצגת).

585 ראו בפרק 7.

586 מבצע מירון – דיון זוטא סדרי הדלקות (7.2.2021).

587 ראו בפרק 7.

588 עדות ניצב שמעון לביא ב-22.8.2021. בעדותו השנייה ב-20.4.2023, לאחר משלוח הודעת האזהרה, הוא חזר בו מחלק מאמירותיו בהקשר זה. הוא טען שלא ידע על כך בזמן אמת, אלא שהדבר נודע לו בין האסון לעדותו. בהינתן מכלול הנסיבות והתרשמותו, אנו מעדיפים את גרסתו הראשונה בהיותו עד על פני גרסתו בהיותו מוזהר.

589 למשל עדות ניצב אמנון אלקלעי ב-14.10.2021.

590 וכאמור, מפקד המחוז היה מודע לסוגיה ועסק (שלא עם מהנדס הבטיחות) בסוגיית כמות הקהל במקומות שהוזכרו, אך לא היה לכך ביטוי בתוכנית המבצע עצמה.

במוקד ההיערכות שלו ושל כל מחוז הצפון. אנו ערים לכך שכחלק מהיערכות המשטרה נעשו מאמצים שונים להתמודד עם הצפיפות החמורה שהייתה צפויה ולהפחיתה במידה מסוימת.<sup>591</sup> עם זאת, אנו סבורים שבהינתן המודעות של לביא לסכנת הצפיפות שנמשכת שנים רבות ולמשמעותה, ההחלטה להמשיך לפעול על פי תוכנית המבצע שנסמכה על מתווה משנים קודמות, תוך ביצוע שינויים זעירים, מבטאת קיבעון מחשבתי וחוסר התמודדות ממשי עם הבעיה.

21. באשר לתשתית שעמדה ביסוד גישתו הנחרצת כי הגבלת קהל מסוכנת יותר מאשר אי הגבלה, הפנה לביא לדבריו של מפקד מחוז הצפון הקודם, ניצב אלון אסור, בסיכום האירוע מ-2019. אסור חלק אז על ההמלצה של מפקד מרחב עמקים להגביל את כמות הקהל. כך הובאו דבריו בסיכום הדיון: "סגירת ההר – דילמה אמיתית, ממליץ לא לקבוע מספרים ולקבל החלטה מתי לסגור את ההר פיקודית לא לפי מספרים. קשה לדעת מה כמות הקהל על ההר".<sup>592</sup> לביא טען כי אסור ערך עבודת מטה בעניין והגיע למסקנה שאין למשטרה סמכות משפטית להגביל קהל, וממילא לא רצוי מבחינה מבצעית להגבילו. לטענתו אסור אמר לו זאת בחפיפה שערך לו עם כניסתו לתפקיד.

22. על אף מספר בקשות מצידנו לא הוצגה לנו עבודה מטה מסודרת שנערכה בסוגיה. לביא הפנה לחוות דעת שערך היועץ המשפטי של מחוז הצפון, סנ"צ משה ברקוביץ', שלדבריו סיכמה עבודה של צוות שבדק את הנושא.<sup>593</sup> בחוות הדעת לא נקבע כי אסור להגביל קהל. להיפך, ברקוביץ' סיפק בה את הכלי המשפטי להגבלת קהל. מעבר לכך, הדברים נאמרו בחוות דעת משפטית בלבד, ואין לראות בה עבודת מטה לכל היבטי סוגיה חשובה זו.<sup>594</sup>

23. עוד טען לביא, כי תוכנית המבצע כללה מספר מענים מתאימים לסכנת הצפיפות, בהם מענים "מניעתיים" ולא רק "תגובתיים". הוא הזכיר את המאמצים הרבים שהושקעו בתכנון סדר ההדלקות. עוד הזכיר צעדים נוספים שננקטו, כגון הגדלת כמות השוטרים בהר, הצבת מסכים לקהל בחניונים ובקשתו לחוות דעת נוספת של מהנדס בטיחות.

### אין בידנו לקבל את הטענות.

24. התייחסנו לתכנון ההדלקות בפרק 7. נזכיר בקצרה, כי ב-2021 נפרסה ההילולה על פני יום אחד בלבד עקב כניסת השבת. במתחם ההר תוכננו לא פחות הדלקות מאלה שהיו בזמן המקביל ב-2019. לגביה נכתב בהפקת הלקחים כי עקב ריבוי ההדלקות בהר נוצר "עומס מסוכן", כי ההר הגיע "לקצה גבול הקיבולת", וכי יש לעמוד על כך שמספר ההדלקות לא יגדל "בשום מצב".<sup>595</sup> חשוב מכך, ב-2021 שתי ההדלקות היחידות שהמשטרה הגדירה "הדלקות ענק"<sup>596</sup> (הדלקת בויאן והדלקת תולדות אהרון) תוכננו להתקיים אחת אחרי השנייה. כפי שהיה בשנים קודמות, עדיין הייתה צפויה

591 ראו בפרק 7.

592 סיכום מבצע מירון 2019 בראשות מפקד מחוז הצפון (28.8.2019).

593 עדות ניצב שמעון לביא ב-20.4.2023; סיכומים בעל פה של בא כוחו של ניצב שמעון לביא ב-5.9.2023. לביא הבהיר בעדותו שלא הכיר את המסמך בזמן אמת.

594 מכתב מסנ"צ עו"ד משה ברקוביץ' "כמות מבקרים בהר מירון בזמן ההילולה" (22.8.2016) (3/וע).

595 "סיכום והפקת לקחים – מבצע מירון 2019" (מצגת).

596 מסמך העקרונות המבצעיים להדלקות (17/וע).

צפיפות מסוכנת. המסקנה שהתבקשה היא כי תוכנית ההדלקות ושאר הצעדים שהוזכרו לא צמצמו את סכנת הצפיפות. זו נותרה ברמה גבוהה והמענה שניתן לכך היה זיהוי הצפיפות בשטח על ידי שוטרים, תגובה נקודתית של הכוחות במקום, ושימוש במנגנון עצירת התנועה לאחר שכבר זוהתה צפיפות חריגה.

25. לביא טען כי ההסתמכות בתוכנית על כך שהשוטרים בשטח יזהו את הצפיפות, הייתה סבירה ולא נדרשה מהם הכשרה מיוחדת לשם כך. לטענתו, כל אדם סביר יכול היה לזהות את הצפיפות שהצטברה בדקות הבודדות לפני האסון, ואילו כוח השוטרים שהוצב בנקודה היה נמצא במקומו – היה בידיהם לזהותה בעצמם.

#### אנו דוחים טענה זו.

26. אומנם ייתכן שאילו כוח השיטור היה נמצא בעמדה שבתחתית מעבר גשר דב, היו שוטרים מזהים שהצפיפות בדקות שקדמו לאסון חריגה, וייתכן אף שהיה בידיהם להגיב לכך ולנקוט פעולות מסוימות לפיזור הקהל לפני האסון. נידרש לעניין זה בדיון באחריות של פקד שייך. עדיין אין די בכך כדי להצדיק את הסתמכות תוכנית המבצע כמעט לחלוטין על היכולת של שוטרים בודדים לזהות צפיפות בפרק זמן קצר, להגיב נכון, ולמנוע אסון – בכל מקום בהר.

27. ניהול קהל הוא תחום ידע מקצועי. למדנו במהלך עבודתנו כי מעבר לזיהוי הצפיפות החריגה בסמוך מאוד להתרחשות אסון, קיימים דפוסים וסימנים מקדימים שמעידים על כך שסכנה מתקרבת, מה שמאפשר זמן תגובה משמעותי יותר. לצורך כך נדרשות הכשרה, ולכל הפחות תדריך מעמיק לחיפוש הסימנים הנכונים בזמן אמת, והכוונה של הגורמים השונים, ובכלל זה הגורמים האחראיים על הצפייה באמצעי החוץ, לעקוב אחר אזורים רלוונטיים בזמנים רלוונטיים. דברים אלו לא קיבלו ביטוי בתוכנית המבצעית.

28. טענה נוספת של לביא היא כי הצורך הקריטי לשמור על המעברים בין מתחמי ההדלקה פנויים, הודגש במקומות שונים בתוכנית המבצע, וכי אין בסיס לקביעתנו שהתוכנית לא נתנה מענה ישים לצורך זה. לביא הדגיש כי גם אם חלק זה בתוכנית לא בוצע, אין לזקוף זאת לחובתו שכן הוא אינו יכול לדקדק במעקב אחרי ביצוע כל פרט בתוכנית.

#### אנו דוחים גם טענה זו.

29. מרגע שהוחלט לקיים את האירוע ללא הגבלת קהל, השמירה על מעברים פתוחים הייתה צריכה להיות מוגדרת משימה בחשיבות עליונה, והיה צריך לתדרך את מפקדי הכוחות בהתאם. לא ניתן להסתפק באמירה כללית במסמכים שונים ובהוראות "לשמור את הקהל בתנועה". נדרשת בנושא תוכנית סדורה ובה שיטות פעולה קונקרטיות וסיוע באמצעים לביצוע המשימה: כיצד שומרים על המעברים פתוחים בצפיפות כזו, איך מונעים מהקהל להתקבץ במעברים שהם שטח צפייה מועדף, כיצד מנהלים את תנועת הקהל – האם כל המעברים דו-סטריים או שקיימת הפרדה בין כניסות

ליציאות.<sup>597</sup> תוכנית המבצע לא התייחסה לשאלות בסיסיות אלה. מעבר לכך, מצאנו שככלל, המפקדים לא ידעו שזו משימה בעלת עדיפות.

30. לביא טען כי עשה כל שביכולתו להבטיח את מוכנות הכוחות למשימה, ובכלל זה תדרך מפקדים ודאג שיקיימו סיורי שטח. לצערנו, המציאות שנחשפנו אליה אינה מתיישבת עם טענה זו. היה על לביא לוודא שפקודותיו והנחיותיו מתמלאות כראוי.

31. לבסוף, לביא טען כי לא ניתן להצביע על קשר סיבתי בין הממצאים בעניינו לצפיפות הקיצונית והמסוכנת במוקדים שונים באירוע, לרבות באירוע ההדלקה של תולדות אהרון, שלא זוהתה מבעוד מועד ושלא ניתן לה מענה. לטענתו, הכשלים במירון הם רבים ומתמשכים, וההכרעה בעניין הקשר הסיבתי היא סבוכה ומורכבת עד כדי כך ש"ספק אם ניתן לענות עליה במידת הוודאות הדרושה בהליך זה ואולי בכלל".<sup>598</sup> עוד נטען כי ההכרעה בשאלות אלה אינה דרושה כדי לממש את המטרות שהוועדה הוקמה לשמן.

#### גם בעניין זה אין בדינו לקבל את הטענות.

32. הקביעה בדבר הגורמים שהובילו לאסון הנורא – ישירים ועקיפים – היא בלב עבודתנו. אכן, מצאנו כשלים רבים וממושכים הקשורים לאתר קבר הרשב"י ולהילולת ל"ג בעומר שנערכת בו, ופירטנו אותם בדוח זה. עם זאת, לביא פיקד על המבצע המשטרתי להילולת ל"ג בעומר התשפ"א בהינתן מצב נתון בהר. לפי הממצאים שפירטנו, הכשלים בהיערכות המשטרה להילולה בפיקודו היו בין הגורמים הישירים להצטברות הצפיפות החריגה ולאי מתן מענה לה. אין בכך כדי לומר שלא היו גורמים ישירים נוספים, כגון התשתית במעבר גשר דב.<sup>599</sup> ודאי שאין בכך לומר שלא היו גורמי שורש וגורמים תורמים משמעותיים, ואין בכך גם כדי להפחית מאחריותם של אחרים, גופים או אנשים, גורם גורם והממצאים והמסקנות שנקבעו בעניינו.

33. נוכח כל האמור הגענו לכלל מסקנה כי ניצב שמעון לביא נושא באחריות אישית בהתאם לממצאים שפורטו.

ניצב שמעון לביא קיבל על עצמו אחריות מייד לאחר האירוע. בהמשך אף הסיק מסקנות אישיות והתפטר מתפקידו. בכך נהג כמצופה ממפקד ועל פי ערכי הפיקוד של המשטרה. מאז 30.6.2023 הוא כבר אינו משרת במשטרה. לכן נסתפק בעניינו בקביעת הממצאים והמסקנות כמפורט.

597 במתחם הנשים בקבר, ובו בלבד, הייתה תוכנית כזאת. ראו בפרק 7.

598 פסקה 203 לסיכומים בכתב מטעם ניצב שמעון לביא.

599 ראו בפרק 9.

## ו. תנ"צ שלום אביטן

1. תנ"צ שלום אביטן היה במועדים הרלוונטיים מפקד מרחב עמקים במשטרת ישראל ובהילולת ל"ג בעומר התשפ"א פיקד על "גזרת ההר". בהודעת האזהרה שנשלחה לו נכתב שהוא עלול להיפגע אם הוועדה תגיע לכלל מסקנה כי:

א. תנ"צ (בדימוס) אביטן, מפקד הגזרה המרכזית באירוע ("גזרת ההר"), אישר תוכנית מבצעית שלא סיפקה מענה ישים להתמודדות עם כמות הקהל והצפיפות המסוכנת שהיו צפויות בגזרת ההר, ובפרט לצורך הקריטי בשמירה על המעברים ועל היציאות מהמתחמים המשמשים להדלקה פנויים. התוכנית אושרה על אף שהיא לא כללה מנגנון יעיל לניהול הקהל על סמך שיקולי בטיחות. המענים לסכנת הצפיפות שנכללו בה היו תגובתיים ולא מניעתיים, והיא נסמכה באופן בלתי סביר על יכולת המפקדים בשטח לזהות מוקדי צפיפות מסוכנים באופן חזותי. זאת, בהסתמך על ניסיונם המבצעי בלבד, מבלי שהוכשרו לכך. גם לאחר שליקויים אלו באו לידי ביטוי במהלך ההדלקה של חסידות בויאן, שהופסקה בעקבות הצטברות צפיפות קיצונית ומסכנת חיים, לא הסיק תנ"צ (בדימוס) אביטן מסקנות ולא ביצע שינויים נדרשים בתוכנית בזמן אמת על מנת למנוע את הישנות הסכנה בהדלקה של חסידות תולדות אהרון.

ב. היערכותם ומוכנותם של הכוחות תחת פיקודו של תנ"צ (בדימוס) אביטן לביצוע המשימה לקו בחסר, בין היתר בעקבות פערים בתדרוך ובתרגול.

ג. תנ"צ (בדימוס) אביטן כשל בכך שלא זיהה בזמן אמת כי הצפיפות במתחם ההדלקה של חסידות תולדות אהרון הגיעה לרמה מסוכנת, וכי מרבית היציאות ממתחם ההדלקה חסומות באופן שמחייב התערבות מיידית. זאת, בפרט לאחר שההדלקה של חסידות בויאן הופסקה בעקבות צפיפות קיצונית ומסכנת חיים כאמור.

2. אביטן פיקד במהלך הילולת ל"ג בעומר התשפ"א על הגזרה המרכזית, שכללה את ציון הקבר ואת מתחמי ההדלקות. הוא אישר את התוכנית המבצעית לגזרה. אביטן היה כפוף ישירות למפקד מחוז הצפון, ובלייל ההילולה הוא היה המפקד הבכיר ביותר שנכח כל העת באתר.

3. אביטן אישר בעדותו כי הסכנות הנובעות מצפיפות הקהל עמדו במרכז ההיערכות למבצע.<sup>600</sup> המענה לסכנות אלה, לפי התוכנית שאישר אביטן, היה מגיב ולא מונע. הוא נסמך כמעט לחלוטין על יכולת המפקדים בשטח לזהות חזותית צפיפות חריגה, ועל אפשרות המשטרה לעצור באמצעות אגף התנועה את התנועה להר לאחר שכבר זוהתה צפיפות חריגה כאמור. הסתמכות על מענה מסוג זה משמעה התערבות רק בשלב מאוחר ביותר, כשהצפיפות גבוהה במיוחד. יכולת מניעת הסכנה בשלב זה נמוכה ביותר, כמפורט בפרק 7 ובפרק 14.

4. נוסף על כך, כדי להשתמש בכלי של עצירת התנועה להר, נדרש זיהוי חזותי של רמת צפיפות חריגה בידי המפקדים בשטח, אשר לא קיבלו הדרכה או הכשרה מתאימות לכך. כפי שפורט בפרק 7, השימוש של המשטרה באמצעי החוזי שעמדו לרשותה לא היה יעיל ולא קדמו לו תכנון והגדרת

600 עדות תנ"צ שלום אביטן ב-2.9.2021. ראו גם פסקה 15 לסיכומים מטעמו של תנ"צ שלום אביטן.

צרכים מבצעיים. הדברים נכונים במיוחד לגזרת ההר. התמונה הכוללת היא כי המענה לסכנת הצפיפות שנקבע בתוכנית שאביטן אישר, היה בלתי מספק. הדברים עולים בבירור מעדותו של אביטן עצמו:

באמצעות התנועה ואגף התנועה, אנחנו יצרנו תוכנית וויסות... שהמפקד מחוז מחליט, אני עוצר את התנועה להר, אז יש לו אפשרות לעשות את זה, יש לו אפשרות לקחת את האוטובוסים, לעכב אותם בחניונים, וכך למעשה אתה מעכב את התנועה... אז התוכנית הזאת למעשה יכולה לשמש אותך במקרה בו אתה כבר מאתר את הבעיה, ואז אתה מונע מהאנשים, מה זה מאתר את הבעיה? אתה מאתר כשיש לך צפיפות יתר, אתה מאתר שההר כבר עבר את הקיבולת שלו... אתה רואה בעיניים, כשאתה רואה בעיה זאת אומרת תנועה עומדת, צוואר בקבוק, דוחק של אנשים שבאים ואומרים **אני לא נושם**, תעזור או דברים כאלה, אז אתה נותן לזה פתרון.

ובהמשך העדות:

**מרים נאור:** מסתבר שאתה לא יכול.

**שלום אביטן:** אם אתה לא מאתר.

**מרים נאור:** מסתבר שאתה לא יכול.

**שלום אביטן:** מה? לא יכול מה?

**מרים נאור:** סוף מעשה מעיד על תחילתו, סופו המצער.

**שלום אביטן:** במקרה הזה כן, לצערי כן.<sup>601</sup>

5. התוכנית המבצעית שאביטן אישר גם לא נתנה מענה מספק לדרישות הבטיחות, כגון הצורך הקריטי לשמור שהמעברים, המשמשים בין השאר יציאות ממתחמי ההדלקה, יישארו פנויים למעבר. אומנם עיון בתוכנית מלמד כי ברוב המעברים בין המתחמים הוצבו כוחות משטרה, אלא שמעבר לכך התוכנית לא התייחסה לשמירת המעברים פנויים ולהתמודדות עם מצבי עומס בהם. הדבר בא לידי ביטוי, למשל, בנוגע לשמירה שהיציאות ממתחם תולדות אהרון פנויות. נוכח הניסיון משנים קודמות ניתן היה לצפות כי יציאות מרכזיות ממתחם תולדות אהרון יהפכו לשטח צפייה בפועל וייחסמו בידי קהל. זאת בשים לב לכמות הקהל הצפויה בהדלקת תולדות אהרון ולכך שאותן יציאות גבוהות יחסית, מה שמאפשר לצפות מהן בנוחות בבמת ההדלקה. למרות האמור לא הובהר בתוכנית המבצעית מה היא שיטת הפעולה להתמודד עם מצב כזה. בפועל, היציאות אכן נחסמו והשוטרים במעברים לא מנעו זאת. גם במעברים נוספים הצטברו עומסים כבדים והכוחות בשטח לא מנעו אותם. כך ב"גשר הכחול", שחיבר בין רחבת תולדות אהרון למרפסת הכוהנים, וכך גם במעבר גשר דב, מקום האסון. גם בהפעלת מערך החוזי לא ניתן דגש מיוחד למעברים. קמב"ץ הגזרה, למשל, כלל לא ידע שהייתה מצלמה שניתן לצפות בה במעבר גשר דב.<sup>602</sup>

601 עדות תנ"צ שלום אביטן ב-5.9.2021.

602 עדות רפ"ק אופיר עשור בפני אוספי החומר ב-19.6.2022.

6. במענה להודעת האזהרה שנשלחה לו, טען אביטן כי ההחלטה שלא להגביל קהל בהילולה לא הייתה בידיו. עוד טען אביטן כי השפעתו על הצפיפות בגזרת ההר הייתה מקומית ומגיבה מטבעה כיוון שוויסות הקהל נעשה מחוץ לגזרת ההר בעזרת מערך התנועה. לבסוף, אביטן טען שהתוכנית המבצעית שאישר נסמכה על התוכניות המבצעיות שהיו נהוגות במשטרה במשך שנים ארוכות.
7. גם אם נקבל את טענותיו של אביטן, אין בכך כדי להפחית מאחריותו. אכן, לא הוא החליט שלא להגביל קהל בהילולה, והוא נדרש להכין את תוכנית המבצע בגזרתו בהינתן מדיניות "הר פתוח". אלא שאין בכך כדי לפטור אותו מאחריות לספק מענה הולם לסכנות הצפיפות בגזרתו. גם הסתמכותו על תוכניות מבצעיות משנים קודמות אינה יכולה לסייע לו. זו דוגמה נוספת לקיבעון מחשבתי שאפיין את היערכות המשטרה כולה. ממפקד בכיר שמקבל על עצמו את האחריות לגזרה המרכזית בהילולה, מצופה שלא יסמוך באופן גורף על תוכניות משנים קודמות, אלא יבחן אותן לגופן ואף יאתגר אותן ככל שמתבקש.
8. נוסף על כך, מעדויות של מפקדים ושוטרים שהוצבו בגזרת ההר עלה שהיערכותם ומוכנותם הייתה לקויה. השוטרים שהוצבו בעמדות קיבלו תדריכים כלליים ביותר לשמירה על סדר ציבורי ותנועת קהל, ללא התייחסות פרטנית ומפורטת למשימתם, למקרים ותגובות, לאתגרים בגזרה ולממשק בין עמדות ובין גזרות משנה שונות בגזרת ההר.<sup>603</sup> מידת מוכנות הכוחות נפגעה גם משום ששוטרי משמרת הלילה לא השתתפו בתרגיל האר"ן.<sup>604</sup> גם בעניין תדריך הכוחות והכנתם טען אביטן שהוא פעל כפי שהיה נהוג במשטרה בשנים קודמות. כפי שכבר ציינו, אין בכך כדי להפחית מאחריותו.
9. לבסוף, אביטן לא זיהה בזמן אמת כי הצפיפות במתחם ההדלקה של חסידות תולדות אהרון הגיעה לרמה מסוכנת וכי מרבית היציאות ממתחם ההדלקה חסומות באופן שמחייב התערבות מיידית. אביטן היה המפקד הבכיר ביותר בשטח בעת התרחשות האסון. הוא עמד בגג מבנה הציון וצפה במתחם ההדלקה. העובדה שאביטן לא זיהה את רמת הצפיפות המסוכנת במתחם תולדות אהרון, בולטת במיוחד בשים לב לכך שמספר שעות קודם לכן הופסקה הדלקת חסידות בויאן ונעצרה התנועה להר בשל צפיפות מסוכנת. מפקד המחוז העיד כי היה זה אירוע חריג ביותר.<sup>605</sup> למרות זאת בעת שקיים אביטן הערכת מצב לקראת הדלקת תולדות אהרון, הוא לא התייחס במיוחד לצפיפות החריגה שזוהתה בהדלקה קודמת, להפסקתה ולהפסקת התנועה להר. הלקח לא נלמד ולא יושם בהמשך, והדלקת תולדות אהרון התנהלה לפי התוכנית המקורית.
10. נוכח כל האמור הגענו לכלל מסקנה כי יש להטיל על תנ"צ שלום אביטן אחריות אישית לפי הממצאים שפורטו.

לכאורה, הממצאים שפורטו היו מביאים אותנו להמליץ על סיום כהונתו של תנ"צ שלום אביטן בתפקיד מפקד מרחב עמקים. לפי הנמסר לנו, ב-31.1.2022 פרש תנ"צ שלום אביטן מהמשטרה. על כן ההמלצה התייתרה, ונסתפק בקביעת הממצאים והמסקנות שפירטנו.

603 ראו למשל עדות רס"ל ראמי עלוואן ב-25.8.2021; עדות פקד אסף שייך ב-30.8.2021; עדות רס"ל אלירן מימרן ב-10.10.2021; עדות פקד מתן אשרף ב-21.12.2021; עדות רס"ר עומאר עפאן בפני אוספי החומר ב-30.5.2022.

604 התרגיל התקיים למשמרת היום בלבד. ראו בפרק 7.

605 עדות ניצב שמעון לביא ב-22.8.2021.



## ז. תנ"צ מוריס חן

1. תנ"צ מוריס חן היה בתקופה הרלוונטית ראש חטיבת אבטחה ורישוי במשטרת ישראל. בהודעת האזהרה שנשלחה לו נכתב כי הוא עלול להיפגע אם הוועדה תגיע לכלל מסקנה כי:

א. תנ"צ חן, וחטיבת האבטחה והרישוי בראשותו, לא היו מעורבים במידה מספקת בהליכי הרישוי שנערכו במחוז צפון לקראת ההילולה במירון בל"ג בעומר, ולא פיקחו עליהם באופן הולם. זאת, על אף שמדובר באירוע המוני גדול ומורכב, שהוחלט להתייחס אליו כאירוע הדורש עמידה בתנאים לפי פריט 7.7' בצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשע"ג-2013.

ב. תנ"צ חן לא פעל דיו לגיבוש תורה ברורה ומוסדרת להתמודדות המשטרה עם תכנון ושליטה באירועים המוניים דוגמת ההילולה במירון בל"ג בעומר, ולא פעל להטמעת תורה כאמור בקרב הגורמים הרלוונטיים במשטרה, בין היתר באמצעות הנחיית גורמי ההכשרה וההדרכה של משטרת ישראל.

2. מערך הרישוי הוא מערך מרכזי ביותר בהיערכות המשטרה להילולת ל"ג בעומר, ומפקד מחוז הצפון ראה בו "ציר מוביל במבצע".<sup>606</sup> במקומות אחרים בדוח הצבענו על כך שבמידה רבה הליכי הרישוי בהיערכות להילולה נותרו על הנייר בלבד. כן הצבענו במקומות אחרים בדוח על ליקויים שונים שמצאנו בקשר להליכי הרישוי.

3. מבצע ההיערכות של המשטרה להילולת ל"ג בעומר הוגדר מבצע מחוזי והגורם המקצועי שהיה אחראי בו על תחום הרישוי היה רפ"ק שמואל פיאמנטה, ראש ענף אבטחה ורישוי במחוז הצפון. פיאמנטה עמד בראש "מנהלת רישוי ואבטחה" של מחוז הצפון להילולה. חן היה הגורם המקצועי הבכיר במטה הארצי של משטרת ישראל שמופקד על אבטחה ורישוי. הוא שימש מנחה מקצועי של פיאמנטה.

4. מתוקף תפקידו ובהתחשב במורכבות האירוע ובמרכזיותו של ציר הרישוי בהיערכות לו, היה על חן להיות מעורב בפעילות ענף האבטחה והרישוי של מחוז הצפון לקראת ההילולה, ללוות אותה ולפקח עליה.<sup>607</sup> במשטרת ישראל הוחלט להשתמש בכלים מתחום הרישוי בהיערכות להילולה וחן הוא שכתב: "האירוע אינו טעון רישוי מתוקף היותו אירוע דתי למרות זאת ההתייחסות הינה עפ"י פריט 7.7. ה לכל דבר!"<sup>608</sup>.

5. חן עצמו אינו חולק על כך שהאחריות להנחיית גורמי המחוז בעניין השימוש בכלים אשר בפריט רישוי 7.7.ה, גם אם האירוע לא היה טעון רישוי, הייתה מוטלת על החטיבה שהוא עמד בראשה. לטענת חן, הוא והחטיבה בראשותו ביצעו את המוטל עליהם והנחו את ענף האבטחה והרישוי של מחוז הצפון בתחום אחריותם ומקצועיותם. אין בידינו לקבל את הטענה האחרונה.

606 סטטוס בטיחות ורישוי (28.4.2021).

607 ראו פירוט בפרק 14.

608 "דיון ממ"ז צפון – הערכות לאירוע לג בעומר במירון – תקציר רח"ט אבטחה ורישוי" (13.4.2021).

6. על בסיס החומרים והעדויות שהוצגו לנו מצאנו כי מעורבותו של חן בנוגע לפעילות ענף האבטחה והרישוי המחוזי בהיערכות להילולה הייתה מזערית ולא מספקת. בחינת הדברים מלמדת כי הוא לא קיים פיקוח ובקרה מספקים על העבודה המקצועית בענף. חן לא ערך אישור תוכניות מקצועיות בתחום האבטחה והרישוי לאירוע. אמנם בדיון אחר נערכה הצגה מסוימת לראש אג"ם של תוכניות האבטחה והרישוי להילולה בנוכחות גורמים מחטיבת האבטחה והרישוי. אך אין לראות בדיון זה תחליף לאישור תוכניות מקצועיות כנדרש. חן לא נכח באותו דיון,<sup>609</sup> לא נערך פרוטוקול לדיון, והוא התקיים כשבוע בלבד לפני ההילולה, כשחלק משמעותי מעבודת ענף הרישוי כבר נעשתה, ולאחר אישור התוכנית המבצעית אצל המפכ"ל.<sup>610</sup>

7. התפקיד הבסיסי של גורם מקצועי מנחה הוא לספק מענה מקצועי ישים לאתגרים שהדרג הכפוף מתמודד איתם. בענייננו חן היה צריך להתוות את דרך ההתנהלות בתחום הרישוי ולהנחות את פיאמנטה כיצד לפעול. כפי שפורט לעיל, חן הורה להתייחס להילולה לפי פריט רישוי 7.7. ה לכל דבר ועניין. לכן היה עליו להנחות כיצד לעשות זאת באירוע פתוח שלא הוגדר בו מנהל אירוע, ולתת מענה לסוגיות שונות שנובעות ממאפייניו המיוחדים של האירוע. חן לא מילא את תפקידו בהקשר זה ולא קבע דרך פעולה ברורה ואחידה לגורמים השונים. הדברים באו לידי ביטוי, בין היתר, בכך שלא הייתה תפיסה אחידה לגבי המסגרת החוקית. במחוז הצפון ראו באירועי ההדלקה אירועים שחל עליהם חוק רישוי עסקים, ואילו בחטיבה שהייתה כפופה לחן סברו שהחוק אינו חל על אירועים אלה.<sup>611</sup>

8. בניסיון להראות שהוא היה מעורב במידה מספקת בהליכי הרישוי שהתקיימו במחוז הצפון, הפנה חן לעדויות על כך שהיה מעורב יותר מקודמיו בתפקיד ולעדויות וראיות על כך שהדיווח שקיבל היה ש"אין פערים" בהיערכות ענף האבטחה והרישוי במחוז הצפון להילולה. חן טען עוד כי מעורבותו בהיערכות להילולה בהיבט הרישוי שיפרה בפועל את ההיערכות. לחיזוק טענה זו הפנה לעמדה שהביע בדיון ולפיה הגבלת קהל (שנשקלה מטעמי קורונה) תתרום בהיבטי בטיחות. הוא טען שבעקבות המעורבות שלו ביקש מפקד המחוז לקבל חוות דעת נוספת של מהנדס בטיחות.

9. אנו דוחים את טענותיו של חן על כל פרטיהן. תחילה נבהיר כי אחריותו של חן אינה נלמדת מהשוואה לראשי חטיבה קודמים, ולכן איננו רואים צורך להידרש לטענותיו המכוונות לכך. גם הטענה כי נאמר לחן ש"אין פערים" בהיערכות ענף האבטחה והרישוי לאירוע, אין בה כדי לסייע לו. תפקידו בתור גורם מטה היא לבחון את הדיווח שניתן לו בחינה יסודית ומקיפה, בוודאי באירוע כה גדול ומורכב שציר הרישוי בו מרכזי. בפועל, היו גם היו פערים בהליכי הרישוי באירוע, והם היו כה גלויים וברורים עד שאפילו בדיקה שטחית מצידו של חן הייתה אמורה לזהות אותם.<sup>612</sup>

10. דרישת מפקד המחוז לקבל חוות דעת של מהנדס בטיחות נוסף, שלדברי חן באה לאחר המלצתו מ-12.4.2021, באה בפועל כחודש לפני כן. הדרישה לא בוצעה בסופו של דבר וחוות דעת מהנדס

609 עדות תנ"צ מוריס חן ב-29.11.2021.

610 ראו הרחבה בפרק 14.

611 ראו הרחבה בפרק 14.

612 ראו הרחבה בפרק 14.

בטיחות נוסף לא הוצגה.<sup>613</sup> לא ניתן גם לראות בהתערבות ישירה ונקודתית מול מפקד המחוז משום מעורבות בפעילות ענף האבטחה והרישוי. נזכיר כי גם הדרישה ל"מהנדס בטיחות מלווה", שנדרשה בנפרד בהליכי הרישוי, לא בוצעה.<sup>614</sup> עמדתו של חן בסוגיית מתווה הקורונה, גם אם סבר שיש במתווה כדי לסייע בהיבטי בטיחות, אינה תחליף למעורבותו בפעילות הרישוי של ענף האבטחה והרישוי.

11. מתוקף תפקידו בתור מנחה מקצועי צריך היה חן להיות מעורב בסוגיית הקריטיות של צפיפות הקהל בהילולה, ולהציע מענה מקצועי המתמודד עם הפער שבין הגבלת הקהל שנובעת מהדרישות בהליך הרישוי למציאות הצפויה של חריגת יתר מדרישות אלה. לא מצאנו מעורבות שלו בעניין זה.

12. חלק משמעותי מהמענה של חן להודעת האזהרה שנשלחה לו התמקד בחלוקת הסמכויות הפנימית במשטרה. הוא ביקש להדגיש כי חטיבת האבטחה והרישוי אינה אחראית להיערכות המקצועית לאירוע הילולת ל"ג בעומר בכללותו, להבדיל מאחריות בהיבטי האבטחה והרישוי של האירוע. בעדויותיו בפנינו ביקש חן להטיל את האחריות הכוללת להיערכות המשטרה לאירוע על חטיבות אחרות. בעדותו הראשונה טען כי החטיבה שאחראית לאירועים המוניים שאינם חוסים תחת חוק רישוי עסקים היא חטיבת השיטור.<sup>615</sup> בסיכומים שהוגשו מטעמו נטען כי בין שהאחריות לאירועים המוניים הוטלה על חטיבת השיטור בהנחיה תקפה ובין שלא, הרי שמפקדו של חן אישר את חלוקת הסמכויות בין שתי החטיבות, ובהתאם לה פעל חן. עוד הוא טען כי האחריות המרכזית להיערכות לאירוע הייתה של חטיבת המבצעים.

13. אין בכוונתנו להרחיב בהתייחסות לטענות אלה. האחריות שאנו מייחסים לחן נוגעת רק להיערכות להילולה בשנת התשפ"א בתחום האבטחה והרישוי. לעניין זה אנו מפנים לעדותה של ניצב סיגל בר-צבי, ראש אג"ם במשטרה: "אנשי חטיבת הרישוי והאבטחה, בהיעדר מישהו שמתאים יותר, או מכיר יותר את התחום הזה, הם אלה שליוו את התהליכים שקשורים לאירועים המוניים תחת כיפת השמיים".<sup>616</sup> מובן כי אין זה ציר ההיערכות היחיד להילולה, אולם בהחלט מדובר בציר מרכזי ביותר, וגם לשיטתו של חן צריך היה לפעול בהנחייתו ובפיקוחו. לא מצאנו בטיעונו של חן מענה לשאלה כיצד ההנחיה והפיקוח שלטענתו ניתנו בתחום האבטחה והרישוי, לא הצליחו למנוע את הליקויים החמורים שמצאנו בהליכים בתחום זה. מסקנתנו היא שהמעורבות מצידו בתחום זה לא הייתה מספקת.

14. בפרק 14 הצבענו על כך שלא הייתה במשטרה תורת הפעלה ברורה להתמודדות המשטרה עם תכנון ושליטה באירועים המוניים דוגמת ההילולה, ושלא היו הכשרות מספיקות בתחום. עם זאת, מקובלת עלינו גישתו של חן כי הטיפול באירועים מסוג זה במשטרה הוא רחב יותר מהטיפול בהם בהיבטי אבטחה ורישוי, ונדרש שיהיו מעורבים בהם גורמי מטה מקצועיים נוספים, ובפרט חטיבת המבצעים. לאחר שבחנו את טענות חן הנוגעות לנושא של היעדר תורה והדרכה מתאימות

613 ראו בפרק 7.

614 ראו בפרק 7.

615 עדות תנ"צ מוריס חן ב-29.11.2021.

616 עדות ניצב סיגל בר-צבי ב-23.1.2021.

במשטרה, הגענו לכלל מסקנה שהממצאים בתחום זה הם בעיקרם מערכתיים. על כן אין אנו קובעים ממצאים לחובתו של חן לפי סעיף ב' להודעת האזהרה.

15. נוכח כל האמור הגענו לכלל מסקנה כי יש להטיל על תנ"צ מוריס חן אחריות אישית לפי הממצאים שפורטו.

אנו ממליצים כי הממצאים והמסקנות בעניינו של תנ"צ מוריס חן יובאו בחשבון בכל דיון על קידום בדרגה או על שיבוץ לתפקידים בהמשך שירותו במשטרה.

## ח. סנ"צ אסף מנצור

1. סנ"צ אסף מנצור היה במועדים הרלוונטיים מפקד תחנת נוף הגליל במשטרת ישראל. בהילולת ל"ג בעומר התשפ"א הוא פיקד על גזרת תולדות אהרון ותולדות אברהם. בהודעת האזהרה שנשלחה לו נכתב כי הוא עלול להיפגע אם הוועדה תגיע לכלל מסקנה כי:

א. סנ"צ מנצור, מפקד "גזרת תולדות אהרון ותולדות אברהם" באירוע, הכין תוכנית מבצעת שלא סיפקה מענה הולם לכמות הקהל ולצפיפות המסוכנת שהייתה צפויה באירוע ההדלקה של חסידות תולדות אהרון. בפרט, לא ניתן בתוכנית מענה הולם לצורך הקריטי בשליטה ובשמירה על היציאות ממתחם ההדלקה פנויות למעבר. ביטוי מובהק לכך היה בגשר דב, שהפיקוד עליו פוצל בין שני מפקדים שונים, והכוחות שהוצבו בשני חלקיו לא הבינו את תפקידם באופן מלא ואת חשיבות הקשר והתיאום בין שתי העמדות.

ב. היערכותם ומוכנותם של הכוחות תחת פיקודו של סנ"צ מנצור לביצוע המשימה לקו בחסר, בין היתר בעקבות ליקויים בתדרוך ובתרגול.

ג. סנ"צ מנצור לא וידא שכוח הסדרנים, שעל פי תוכנית המבצע צריך היה להיות מצוות לשוטרים בגזרתו, אכן הגיע להצבות המתוכננות והוכפף לפיקודם של השוטרים האחראים. בפועל, כוח הסדרנים שיועד לסייע לתחנת נוף הגליל בהדלקה של חסידות תולדות אהרון הוצב ונוהל על ידי נציג החסידות ולא על ידי המשטרה כמתחייב מהפקודה.

ד. סנ"צ מנצור כשל בכך שלא זיהה בזמן אמת כי הצפיפות במהלך ההדלקה של חסידות תולדות אהרון הגיעה לרמה מסוכנת, וכי מרבית היציאות ממתחם ההדלקה חסומות באופן שמחייב התערבות מיידית.

2. הגזרה שמנצור פיקד עליה במהלך ההילולה כללה את רחבת תולדות אהרון, את רחבת תולדות אברהם ואת מעבר גשר דב שחיבר ביניהן. הגזרה חולקה לשתי גזרות משנה בהתאם לרחבות ההדלקה. על גזרת תולדות אהרון פיקד פקד מתן אשרף ועל גזרת תולדות אברהם פיקד פקד אסף שייך. בשתי הרחבות היו צפויים להיערך אירועי הדלקה בהילולה. הגבול בין הגזרות עבר במרכזו של מעבר גשר דב. חלקו העליון של המעבר היה בגזרת תולדות אהרון בפיקודו של אשרף, וחלקו התחתון של המעבר היה בגזרת תולדות אברהם בפיקודו של שייך.

3. בסיכומים שהוגשו מטעמו של מנצור הועלו בהרחבה טענות מקדמיות בנוגע לסכנה שבחוכמה בדיעבד ולנוסח הודעת האזהרה שנשלחה לו, אשר נטען שהוא עמום. איננו מקבלים את הטענות ואנו מפנים בעניין זה לפרק 26.

4. לגוף הודעת האזהרה, טענתו המרכזית של מנצור הייתה כי בשל האילוצים שפעל בהם לא הייתה לו אפשרות לייצר מענה טוב יותר לניהול הקהל באירוע. בין האילוצים שמנצור התייחס אליהם בהקשר זה היו התנאים הטופוגרפיים של מתחם ההר, התוכנית המבצעית הכללית של ההילולה, היעדר הגבלת קהל בהילולה, כמות הכוחות שהוקצו לו למשימה והיעדר ידע והכשרה בניהול קהל. בהינתן האילוצים, כך נטען, לא היה בידו אלא לבסס את התוכנית שלו על עקרון הזרימה המתמדת של הקהל בגזרתו.

**אנו דוחים טענה זו.**

5. מקובל עלינו שהמענה בתוכנית המבצעית הכללית לסכנות ושהכשרת הכוחות היו בלתי מספקים.<sup>617</sup> אולם גם באילוצים שמנצור הזכיר, היה עליו לתת מענה הולם באמצעים שהיו קיימים ברשותו לאתגרים בגזרתו, ובכלל זה לאתגר הצפיפות וניהול הקהל. זאת לא נעשה.

6. התוכנית שמנצור גיבש לגזרתו לא נתנה מענה לסיכון, בעיקר בנוגע לשמירה שהיציאות ממתחם ההדלקה פנויות למעבר. כפי שכבר צוין, שתי יציאות מרכזיות ממתחם ההדלקה של תולדות אהרון הפכו בפועל לשטח שקהל התקבץ בו לצפות באירוע ההדלקה ונחסמו למעבר. מנצור היה צריך לצפות מראש תרחיש זה בשים לב לכמה נתונים: כמות הקהל הגבוהה שהייתה צפויה להיות בהדלקת תולדות אהרון, היציאות האמורות היו בגובה יחסי שהפך אותן לשטח צפייה מועדף עבור הקהל, וגם בשנים קודמות יציאות אלה נחסמו בקהל. לכן מנצור צריך היה ליתן מענה הולם לאפשרות האמורה.

7. על אף זאת, התוכנית שמנצור הכין לא כללה התייחסות מיוחדת לצורך לשמור שהיציאות ממתחם ההדלקה יהיו פנויות. הוא הסתפק בהצבת שוטרים וסדרנים במקום כחלק מתוכנית ההצבות הכוללת לגזרתו ובהגדרת משימה כללית של "מניעת סד"צ" ו"הזרמת תנועה רגלית".<sup>618</sup> גם מתגובת מנצור להודעת האזהרה עלה שהמענה שנתן לעניין הסתכם בהצבת שוטרים במעברים ובהגדרת המשימה שלהם: לוודא שהתנועה במעבר אינה עוצרת, ובמקביל להימנע מחיכוך עם הקהל. בנסיבות העניין לא די בכך. היה על מנצור להדגיש במיוחד את חשיבות השמירה על היציאות מהמתחם פתוחות במהלך ההדלקה, בפרט בהתחשב בכך שבתוכנית הבטיחות שהוכנה להדלקה הן הוגדרו פתחי מילוט. היה עליו לגבש תוכנית הנותנת לכך מענה, בין באמצעות הקצאת כוח ייעודי לשמירת המעברים פתוחים ובין בדרך באחרת. לא לנו להציע את הדרכים המבצעיות המסוימות. אם לאחר שנדרש לעניין, היה מנצור מוצא כי באמצעים ובכוחות שהוקצו לו אין ביכולתו לשמור שהיציאות מהמתחם פתוחות, היה עליו להתריע על כך בבירור.

8. ביטוי מובהק לכך שהתוכנית שמנצור גיבש לא נתנה מענה הולם לחשיבות המעברים, היה שמשמית השליטה במעבר גשר דב פוצלה בין שני כוחות, שלכל אחד מהם מפקד אחר. מנצור טען שמעבר גשר דב לא הוגדר נקודת תורפה ולכן לא הייתה מניעה מבצעית להעביר בו את הגבול בין גזרות המשנה. עוד טען כי הוא היה מפקד הגזרה כולה ועמד בקשר ישיר עם שני מפקדי גזרות המשנה.

**איננו מקבלים את הטענות.**

9. מנצור, בהיותו מפקד על הגזרה, צריך היה לבחון ביסודיות את תנאי השטח, לאתר בעצמו נקודות תורפה אפשריות, ולתת להן מענה בתוכנית המבצעית שלו. היה עליו להבין את חשיבות השמירה על המעברים פתוחים, בכלל ובנוגע למעבר גשר דב בפרט. קביעת מפקד אחד למעבר צריכה להיות מובנת מאליה בנסיבות אלה ונשענת על מושכלות יסוד מבצעיים ופיקודיים.

617 ראו בפרק 14.

618 מצגת "היערכות תחנת נוף הגליל להילולת הרשב"י: מירון 2021 – ל"ג בעומר תשפ"א".

10. בנסיבות העניין לא די בכך שמנצור היה מפקד הגזרה כולה, כדי לתת מענה לצורך ההכרחי לשלוט במעבר. מפקודת המבצע ומיתר החומרים והעדויות עולה שמפקדי המשנה בגזרה התייחסו כל אחד לגזרתו ולעמדות שבה בנפרד, בלי להבין את התמונה הכוללת ובלי שעמדו על משמעות הממשק בין גזרות המשנה, בפרט בכל הנוגע לעמדות במעבר גשר דב. נוכח האמור לא ניתן לקבל את טענתו של מנצור כי השוטרים והמפקדים הבינו היטב את משימתם העיקרית. האירועים הקשורים בשחרור העמדה שבתחתית מעבר גשר דב להתרענונות מבהירים היטב שלא כך הוא. נזכיר בקצרה כי שייך, שפיקד על העמדה בתחתית מעבר גשר דב, שחרר את כל השוטרים בעמדה לאחר שהסתיימה ההדלקה שהתקיימה בגזרתו (במתחם תולדות אברהם), ולא קבע להם זמן ברור לחזור לעמדתם. זאת אף שסמוך לאחר מכן תוכננה להתחיל הדלקה במתחם תולדות אהרון. יש בכך כדי להעיד בבירור על אי הבנת חשיבות הממשק שבין שתי גזרות המשנה.

11. באופן כללי מצאנו כי היערכותם של הכוחות בפיקודו של מנצור ומוכנותם לקו בחסר. מנצור טען בעניין זה כי השוטרים תודרכו על כך שמשימתם העיקרית היא שמירה על סדר ציבורי ועל תנועת הקהל, ושבעקבות אילוצים שאינם קשורים אליו, לא הייתה לו שהות לערוך תרגול בגזרתו.

לא ניתן לקבל הסבר זה. כפי שכבר ציינו במקומות אחרים בדוח, השוטרים אכן קיבלו תדרוך כללי ועמום על הצורך לשמור על סדר ציבורי ועל תנועת קהל, אך ללא התייחסות פרטנית ומפורטת לאופן השמירה שהמעברים פתוחים, לאתגרים בגזרה ולממשק הנדרש בין עמדות המשרות משימה משותפת.

12. באשר לאי חבירת כוח הסדרנים לשוטרים בעמדות טען מנצור כי, כפי שתוכנן ותואם איתו מראש, נציגי החסידויות הם שהציבו את הסדרנים והפעילו אותם בשטח ולטענתו יש לכך יתרונות מבצעיים.

אין בידינו לקבל את הטענה. היא אינה עולה בקנה אחד עם תוכנית המבצע שמנצור עצמו ערך. בתוכנית מופיע מספר הסדרנים שמתוכנן להיות מצוות לכל עמדה. כלומר, תוכנית המבצע נסמכה בין היתר על חבירת כוחות סדרנים לעמדות שונות. הטענה גם אינה עולה בקנה אחד עם עדותו של שייך על כך שהוא תדרך את הסדרנים והתכוון להציב אותם בעמדות, ורק לאחר מכן הגיע נציג של אחת החסידויות ואמר לו שהם שילמו על הסדרנים והוא רוצה להציב אותם.<sup>619</sup> אם הצבת הסדרנים בידי החסידויות תוכננה במקור ותואמה עם מנצור, עולה השאלה מדוע לא ידע על כך שייך ומדוע תדרך אותם מתוך כוונה להציב אותם עם השוטרים בעמדות שבגזרת המשנה שלו.

13. לבסוף, מנצור טען כי לא ניתן לייחס לו כשל בכך שלא זיהה בזמן אמת כי הצפיפות בהדלקה של תולדות אהרון הגיעה לרמה מסוכנת וכי מרבית היציאות ממתחם ההדלקה חסומות באופן שמחייב התערבות מיידית. זאת בשם לב לנוסח הודעות האזהרה שנשלחו לגורמים אחרים במשטרה.

איננו מקבלים טענה זו. גם אם לא היה בידו לזהות שהצפיפות הגיעה לרמה מסוכנת, משראה שהמעברים חסומים היה עליו להתערב מייד ולפעול לפתיחתם.

619 עדות פקד אסף שייך מיום 30.08.21; ראו הרחבה בפרק 8.

14. נוכח כל האמור הגענו לכלל מסקנה כי יש להטיל על סנ"צ אסף מנצור אחריות אישית לפי הממצאים שפורטו.

לכאורה, הממצאים שפורטו לעיל היו מביאים אותנו להמליץ על סיום כהונתו של סנ"צ אסף מנצור בתפקיד מפקד תחנת נוף הגליל. לפי הנמסר לנו, ב-30.9.2023 פרש סנ"צ אסף מנצור מהמשטרה. על כן ההמלצה התייתרה ונסתפק בקביעת הממצאים והמסקנות שפירטנו.



## ט. רפ"ק שמואל פיאמנטה

1. רפ"ק שמואל פיאמנטה היה בתקופה הרלוונטית ראש ענף אבטחה ורישוי במחוז הצפון במשטרה. בהודעת האזהרה שנשלחה לו נכתב כי הוא עלול להיפגע אם הוועדה תגיע לכלל מסקנה כי:

א. אירועי ההדלקה במתחם ההר אושרו על ידי ענף הרישוי בראשותו של רפ"ק פיאמנטה, חרף ידיעתו שמספר המבקרים הצפוי במתחמים המשמשים להדלקות ובמתחם ההר בכללותו עולה בהרבה על המספר שכל אחד מהאזורים יכול להכיל בבטחה. האישור אף ניתן בניגוד לתוכניות הבטיחות שנחתמו על ידי מהנדס הבטיחות וכללו הגבלה על כמות הקהל במתחם ההר כולו ובכל אחד מאירועי ההדלקה.

ב. תוכנית האבטחה האזרחית של האירוע קיבלה את אישור ענף הרישוי בראשותו של רפ"ק פיאמנטה, על אף ידיעתו שמנהל האבטחה הראשי אינו מסוגל למלא את כל דרישות התפקיד, ובפרט שלא יוכל להגיע לאתר במהלך ההילולה. כמו כן, התוכנית אושרה על אף שמספר מנהלי האבטחה הגזרתיים שמונו על פיה היה נמוך מהמספר הנדרש, על אף שהייתה רצופה ליקויים וחוסרים, ועל אף שלא עמדה בדרישות הקבועות לתוכנית אבטחה לאירוע המוני לפי פריט 7.7' בצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשע"ג-2013 אשר נקבע כסטנדרט הנדרש להילולה. יתרה מכך, התוכנית אושרה אף שלא עמדה בתנאים שענף הרישוי בראשותו של רפ"ק פיאמנטה הציב למרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים.

ג. אף על פי שרבים מהתנאים לקיום האירוע שהוא עצמו הציב למרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים לא התקיימו, לא התריע רפ"ק פיאמנטה על הסכנה שבקיום ההילולה במתכונתה המלאה, ואף אישר כאמור מתן רישיון עסק לאירועי ההדלקה השונים. בין התנאים שלא התקיימו ניתן למנות את הדרישות לגבי מינוי בעלי תפקידים שונים, דרישות בטיחות, לרבות דרישות לגבי פתחי כניסה ויציאה ומעברים בין מתחמים, דרישות ממערך האבטחה האזרחית, ודרישות לגבי הרחבת גשר דב שבו התרחש האסון.

2. מערך הרישוי הוא מערך מרכזי ביותר בהיערכות המשטרה להילולת ל"ג בעומר. מפקד מחוז הצפון ראה בו "ציר מוביל במבצע".<sup>620</sup> לכן כחלק מההיערכות להילולה הוקמה במשטרה "מנהלת רישוי ואבטחה" מחוזית לאירוע. בראשה עמד פיאמנטה, ראש ענף אבטחה ורישוי במחוז הצפון. מטרת המנהלת הייתה "תכלול כלל פעילויות הרישוי והאבטחה בהילולה במתחמי ההדלקות, במושב ובמורשה המעבר".<sup>621</sup>

3. בפרק 14 פירטנו את הממצאים בנוגע להליך רישוי האירוע ואישורו. כפי שצינו שם, חלק משמעותי מהליכי הרישוי והאישור התקיימו על הנייר בלבד, בנייתו מהמציאות הצפויה והקיימת בשטח. זו אחת הדוגמאות המובהקות לאותה תופעה של "יצירת מראית עין", שעמדנו עליה בפרק 2. בתור מי שעמד בראש מערך הרישוי המשטרת הלהילולה, לפיאמנטה אחריות לממצאים בעניין זה. נחזור על הדברים בקצרה.

620 סטטוס בטיחות ורישוי (28.4.2021).

621 פקודת הקמת מנהלת רישוי ואבטחה – מירון 2021 (14.3.2021).

4. הליך רישוי האירוע ואישורו התקיים בשני משורים: האחד עניינו באירועי ההדלקה הפרטניים, והשני עניינו באירוע ההילולה בכללותו. מנהלת הרישוי ראתה באירועי ההדלקה הפרטניים אירועים טעוני רישוי לפי חוק רישוי עסקים, ומנהלי ההדלקה הוחתמו, לדרישת ענף הרישוי, על התחייבות לעמוד בדרישות פריט רישוי 7.7.ה ובדרישות פרטניות וכלליות נוספות. אירוע ההילולה בכללותו נתפס בתור אירוע שאינו טעון רישוי לפי החוק, אך עבודת ענף הרישוי התבססה על הצבת דרישות למרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים, על בסיס פריט רישוי 7.7.ה, לצורך קיום האירוע תוך שמירה על שלום הציבור.

5. התהליך בשני המישורים – הן התהליך עם נציגי אירועי ההדלקה, הן התהליך עם המרכז בקשר לאירוע בכללותו – התקיימו במידה רבה על הנייר בלבד, בפער משמעותי מהמציאות הצפויה בשטח. ביטוי מובהק לפער זה היה בעניין תוכניות הבטיחות של מהנדס הבטיחות, ובפרט באשר להגבלות שנקבעו בהן על תפוסת הקהל.

6. ענף הרישוי, בראשותו של פיאמנטה, הוא הגורם שדרש מהמרכז ומנציגי אירועי ההדלקה להזמין חוות דעת של מהנדס בטיחות שיתייחסו, בין היתר, לתפוסת הקהל במתחמים השונים ובהר כולו. מהנדס הבטיחות שנשכר לשם כך קבע הגבלות על תפוסת הקהל על בסיס תקן של אדם אחד למ"ר. אלא שלכל הגורמים היה ברור שאין כוונה לעמוד בתקן זה ושכמות הקהל שתהיה באירועים בפועל גבוהה פי כמה וכמה. מהנדס הבטיחות עצמו אף כתב במפורש בתוכנית הבטיחות הכללית שקיים פער בעניין. לגבי דרכי המילוט כתב מהנדס הבטיחות כי מספרן נמוך "באופן קיצוני מהרגיל".<sup>622</sup> על אף האמור אישר ענף הרישוי בראשותו של פיאמנטה את אירועי ההדלקה.

7. נוסף לכך, חלק מדרישות הרישוי של הענף בראשותו של פיאמנטה לא התקיימו. לא נחזור על הממצאים המפורטים בפרק 7 ובפרק 14. עם זאת נזכיר כי נוסף על חוות הדעת של מהנדס הבטיחות התבקשו בשתי הזדמנויות שונות חוות דעת נוספות של מהנדסי בטיחות אחרים. דרישה אחת הופיעה במסמך הדרישות שהוגש למרכז, ובו דרש ענף הרישוי כי ימונה "מהנדס בטיחות מלווה" שיבצע בקרה על אישור הבטיחות של כל המתחמים באתר, לרבות בעניין הכניסות והיציאות.<sup>623</sup> דרישה זו לא קוימה. דרישה נוספת ונפרדת הועברה למרכז בעקבות הוראה ישירה של מפקד המחוז. גם דרישה זו לא מולאה, אך מפקד המחוז הוטעה לחשוב שהיא אכן מולאה.<sup>624</sup>

8. גם בתחום האבטחה, שמצוי באחריותו של פיאמנטה, נמצאו פערים משמעותיים. תוכנית האבטחה הייתה כללית מאוד וחסרה ולא עמדה בדרישות שענף האבטחה והרישוי עצמו הציב ובדרישות פריט רישוי 7.7.ה. מספר מנהלי האבטחה שמונו על פיה לאירוע היה נמוך מהמספר הנדרש. נוסף על כך, מי שנשכר לשמש מנהל האבטחה הראשי של האירוע היה בלתי כשיר מבחינה רפואית ולא

622 סעיף 3.1 לתכנית בטיחות להילולת רבי שמעון בר יוחאי שנת תשע"ט–2021 (22.4.2021).

623 ו/ע 199.

624 את הדרישה העביר תחילה פיאמנטה בעל-פה, ובהמשך – מפקדו נצ"ם ויקטור בוסקילה במכתב. עם זאת האחריות לנושא הוטלה על פיאמנטה, כפי שעולה מסיכומי הדיונים בנושא בראשות מפקד המחוז (דיוני "סטאטוס מבצע מירון" ב-10.3.2021 וב-18.3.2021). הרחבנו על כך בפרק 7.

יכול היה להגיע בעצמו לאתר.<sup>625</sup>

9. במענה להודעת האזהרה טען פיאמנטה כי לא ידע שמספר המבקרים הצפוי גדול מהמספר שהאתר ומתחמי ההדלקה יכולים להכיל בבטחה. לדבריו, מגבלות הקהל שקבע מהנדס הבטיחות בתוכניות הבטיחות נקבעו בהתאם לחישוב לפי תקן של חוק רישוי עסקים (אדם אחד למ"ר) שאינו חל על האירוע בכללותו. מגבלות קהל אלה אינן מתייחסות, לפי הטענה, למספר המבקרים שההר יכול להכיל בבטחה. עוד טען כי כמות הקהל שהייתה באירוע בפועל, הן במתחמי ההדלקה הן באירוע בכללותו, תאמה באופן כללי את מסמך העקרונות המבצעיים של המשטרה לקביעת מתווה ההדלקות<sup>626</sup> ואת החישובים שהוצגו במצגת של אגף אסטרטגיה במשטרה בעניין הצפיפות.<sup>627</sup>

### איננו מקבלים את הטענה.

10. מהנדס הבטיחות הוא הגורם המקצועי שנשכר, לפי דרישות ענף האבטחה והרישוי עצמו בראשות פיאמנטה, להכין את תוכנית הבטיחות לאירוע. הוא הגורם בעל המומחיות לקבוע את התנאים שמאפשרים לקיים את האירוע בצורה בטיחותית. המסמכים האחרים שפיאמנטה הפנה אליהם אינם עונים על דרישות אלה; הרקע להם ומטרותיהם אחרים. אם פיאמנטה סבר שהתקן שמהנדס הבטיחות קבע מחמיר מדי, היה עליו להציף את הנושא, ולא להתעלם מההגבלות שנקבעו. נדגיש בהיבט זה כי חוסר ההתאמה בין גודל המתחמים לכמות הקהל עולה בבירור גם מהלקחים של ענף האבטחה והרישוי מהלולת ל"ג בעומר 2019, לקחים שהיו הבסיס להיערכות המשטרה בהתשפ"א. נכתב שם, למשל, לגבי מתחם תולדות אהרון כי "למרות הוספת טריבונוט נוספות ניכר כי הוא צר מלהכיל את כמות החוגגים".<sup>628</sup>

11. פיאמנטה טען עוד כי את האישור לאירועי ההדלקה נתן לא הוא כי אם מפקד תחנת צפת, סנ"צ שלומי הרצוג. לטענתו, הגורם במשטרה שמאשר אירועים לפי חוק רישוי עסקים הוא מפקד התחנה שהאירוע מתקיים בשטח אחריותה, ולפיאמנטה אין מעורבות בשרשרת הפיקוד של אישור האירועים.

12. אכן, מי שחתם בפועל על האישורים הוא מפקד התחנה. הדברים עלו בעדותו של הרצוג בפנינו<sup>629</sup> והאישור שעליו חתם נמצא בחומרים שאספנו.<sup>630</sup> אולם בניסיון של פיאמנטה להרחיק את עצמו מהאחריות לאישור האירועים יש משום היתממות שאינה במקומה. מבצע ההיערכות של המשטרה להלולת ל"ג בעומר הוגדר מבצע מחוזי. זהו אחד המבצעים הגדולים של המשטרה ופיאמנטה היה ראש מנהלת הרישוי של המחוז לצורך כל היבטי הרישוי באירוע. כאמור, מטרת המנהלת הייתה "תכלול כלל פעילויות הרישוי והאבטחה בהלולה במתחמי ההדלקות, במושב ובמורשי

625 ראו בפרק 7.

626 על המסמך והמספרים שנקבעו בו ראו בפרק 7.

627 "דיון זוטא – מבצע מירון 2021" (מצגת 7.2.2021).

628 "מחוז צפון סיכום והפקת לקחים" מבצע מירון 2019, הלולת רבי שמעון בר יוחאי" (מצגת).

629 עדות סנ"צ שלומי הרצוג ב-13.1.2022.

630 וע' 136.

המעבר".<sup>631</sup> כפי שהסביר הרצוג בעדותו, החתימה שלו על האישורים מתבצעת בהתאם להסבר ולהנחיה של מנהלת הרישוי ושל פיאמנטה עצמו.<sup>632</sup> הדברים עלו גם בעדותו של חן, ראש חטיבת אבטחה ורישוי, שהיה המנחה המקצועי של פיאמנטה: "נכון שבסוף חותם על האישור כן מפקד מבצעים, מפקד טריטוריאלי, אבל זה אכן מול הציר הרישוי והמקום שלו מאד דומיננטי".<sup>633</sup>

13. טענה מרכזית של פיאמנטה נוגעת לתוכן מסמך דרישות הרישוי שנשלח למרכז. המסמך שהודעת האזהרה נסמכה עליו, כלל רשימה ארוכה של דרישות, ובהן דרישות רבות בנושאי בטיחות ואבטחה (סומן וע/15). פיאמנטה טען כי לא זה המסמך שנשלח בפועל למרכז. לטענתו, המסמך שנשלח למרכז קצר בהרבה (וע/199) וכל הדרישות בו התקיימו במלואן.

14. לא קיבלנו הסברים משכנעים לשאלה כיצד קרה שבענף הרישוי היה קיים מסמך נוסף, מעבר למסמך שלטענת פיאמנטה נשלח למרכז, הנושא את שמו של פיאמנטה, ואשר נראה כי שימש בסיס לעבודתם של לפחות חלק מגורמי הרישוי.<sup>634</sup> אולם גם אם נקבל את גרסתו של פיאמנטה שהמסמך שנשלח למרכז הוא המסמך המקוצר (וע/199), אין בכך כדי לשלול את אחריותו.

15. ראשית, ובניגוד לטענת פיאמנטה, דרישות משמעותיות שנדרשו מהמרכז לפי מסמך וע/199 לא בוצעו. כך למשל הדרישה הראשונה במסמך – למנות מנהל אירוע.<sup>635</sup> גם הדרישה לקבל חוות דעת של "מהנדס בטיחות מלווה", כהגדרתו במסמך, לא בוצעה.<sup>636</sup> דרישות נוספות שלא בוצעו הן הדרישה שלכל אירוע הדלקה תיערך תוכנית אבטחה פרטנית, והדרישה שלכל אירוע יינתן אישור מטעם רשות הכבאות וההצלה.<sup>637</sup>

16. שנית, נסיבות עריכת המסמך המקוצר (וע/199) לא הובהרו עד תום. פיאמנטה לא סיפק הסברים משכנעים בשאלה מדוע ערך רשימת דרישות מקוצרת ביחס למסמך וע/15, שלדבריו שימש נקודת מוצא לעבודה.<sup>638</sup> בפרט, לא הצלחנו להבין מדוע ויתר פיאמנטה מיוזמתו על דרישות בטיחות, ובכלל זה הוריד דרישות שהסתמכו על לקחים, לרבות לקחים של ענף האבטחה והרישוי עצמו, משנים קודמות. הושמטה גם הדרישה להרחיב את מעבר גשר דב – המעבר שבו התרחש האסון.

17. פיאמנטה טען כי הסעיפים שהורדו הם "שגויים או לא רלבנטיים או לא בסמכותי בכלל לדרוש אותם או לא חוקיים". לגבי מעבר גשר דב הסביר:

631 מירון 2021 – הקמת מנהלת רישוי ואבטחה (14.3.2021).

632 עדות סני"צ שלומי הרצוג ב-13.1.2022.

633 עדות תנ"צ מוריס חן ב-4.9.2023.

634 מסמך וע/15 הוצג לרפ"ק מיכאל טובול בעדותו (ב-1.9.2021) והוא אישר שזה היה מסמך הדרישות למרכז; אוספי החומר חקרו ארוכות את רס"ב מיכאל בן שבת, רכז הרישוי המחוזי, על המסמך (ב-20.6.2022) והוא העיד שעבד בעזרתו במהלך ההיערכות להילולה.

635 רפ"ק שמואל פיאמנטה טען כי הרב ישראל דרעי היה "מנהל האירוע" מטעם המרכז. אולם דרעי לא הכיר בהגדרתו מנהל אירוע, והמשטרה מציינת במשך שנים (שבהן תפקידו של דרעי באירוע היה זהה) שאין מנהל אירוע.

636 ראו בהרחבה בפרק 7.

637 בעניין אישור רשות הכבאות ציינו באי כוחו של רפ"ק שמואל פיאמנטה כי "המשטרה כרגולטור אינה מתנה מתן אישורים בהסכמה של רגולטור אחר" – אולם לא הסבירו מדוע מלכתחילה נכללה הדרישה הזו במסמך הדרישות.

638 השלמה בכתב מטעם רפ"ק שמואל פיאמנטה 5 (18.9.2023).

דרשתי דרישות כלליות לתת מענה הנדסי לכל הפתחים לכל היציאות ולא להתמקד בנקודה כזאת או אחרת... גשר דוב הוא מבנה לא חוקי, אני לא יכול לדרוש ועל פי רוב, רוב הדרישות שמשרתת ישראל דורשת, המקומות הקדושים מיישמים. אני לא יכול לתת גושפנקא לעבירות בנייה בלתי חוקיות.<sup>639</sup>

18. **איננו מקבלים את ההסברים האמורים.** יש בהם משום היפוך היוצרות. לקחי ענף הרישוי מהלולת ל"ג בעומר 2019 העלו כי מתחם תולדות אהרון צר מלהכיל את מספר החוגגים, וכי יש להרחיב בפרט את מעבר גשר דב. מדובר בלקח בטיחות שהוביל לדרישה מפורשת מהמרכז לטפל בעניין. על כן היה צריך למצוא את הדרך החוקית לבצע את הדרישה, ואם הדבר עורר קשיים משפטיים או אחרים, היה על פיאמנטה למצוא דרך אחרת לתת מענה לסכנות הבטיחות. לא מתקבל על הדעת שה"פתרון" שניתן היה להתעלם מלקח בטיחות ולוותר על יישומו.

19. בעניין תוכנית האבטחה, פיאמנטה טען כי מדובר ב"טעות טרמינולוגית" וכי התוכנית היא למעשה תוכנית סדרנות. לדבריו, הסדרנים הם "כוח עזר זוטרי שמשמש לשמירה על חפצים ועל רכוש, הפרדה בין נשים לגברים, ליווי אנשים, [ו]סדר ותנועה בחניונים".<sup>640</sup> עוד טען פיאמנטה כי התוכנית עמדה בדרישות שהוצבו למרכז (במסמך וע/199) וכי, בניגוד לאמור בהודעת האזהרה, לא נקבע שפריט 7.7 ה הוא התקן שחל על ההילולה.

20. באותו הקשר נטען גם כי על אף הנסיבות הרפואיות החזיק מר ראובן בן גל בתעודת הסמכה בתוקף והיה מסוגל למלא את דרישות התפקיד. היות שפריט 7.7 ה לא חל על האירוע, לפי פיאמנטה, לא נדרשה נוכחותו של מנהל האבטחה הראשי באירוע. עוד נטען כי ממילא במסמכי התוכנית הוגדר מר שמעון מלכה מ"מ מנהל האבטחה הראשי, וכי "השאלה אם שמעון מלכה מילא או לא מילא בפועל במהלך ההילולה את תפקידו כממלא מקום איננה רלוונטית לרפ"ק פיאמנטה".<sup>641</sup>

### אין בדינו לקבל את הטענות.

21. אנו רואים לנכון להדגיש כי אחד ממקורות ה"טרמינולוגיה" בנושא האבטחה של האירוע הוא דרישות המשטרה שחתום עליהן פיאמנטה עצמו. בדרישות אלה נקבע כי לאירוע תיערך תוכנית אבטחה, ולא תוכנית סדרנות. נקבע בהן מספר המנב"טים הנדרש בחלוקה לפי גזרות והוגדר כי מנהלי האבטחה "יישאו באחריות לכל נושא ביטחון והסדר הציבורי".<sup>642</sup> אכן, שוטרי משטרת ישראל ביצעו בפועל חלק מהתפקידים האמורים, אך אין בכך כדי להפחית מאי קיום הדרישות שפיאמנטה עצמו הציב. זו דוגמה נוספת לכך שחלק מהדרישות שדרש פיאמנטה התקיימו על הנייר בלבד.

22. את השימוש בפריט רישוי 7.7 ה בתור תקן להילולת ל"ג בעומר קבעה המשטרה עצמה. אירועי ההדלקה הפרטניים, גם לשיטת פיאמנטה, היו כפופים לפריט רישוי 7.7 ה וכך נהגה לגביהם

639 עדות רפ"ק שמואל פיאמנטה ב-21.3.2023.

640 פסקה 93 לסיכומי רפ"ק שמואל פיאמנטה.

641 פסקה 103 לסיכומי רפ"ק שמואל פיאמנטה.

642 וע/199 סעיפים 3(א), 3(ד).

המשטרה. לכן הייתה צריכה להיערך לכל אחד מהם תוכנית אבטחה פרטנית, וזאת לא נעשה. והאירוע בכללותו – הוחלט במשטרה לקבוע לגביו תנאים לפי פריט 7.7.ה. ראש חטיבת אבטחה ורישוי במטה הארצי, המנחה המקצועי של פיאמנטה, הנחה מפורשות כי "האירוע אינו טעון רישוי מתוקף היותו אירוע דתי למרות זאת ההתייחסות הינה עפ"י פריט 7.7.ה לכל דבר!"<sup>643</sup>

23. לבסוף, באשר לשאלה האם פיאמנטה התריע על הסכנה שבקיום הילולת ל"ג בעומר במתכונתה המלאה, ב-29.5.2023 הגיש לנו פיאמנטה צילום מסך של הודעת וואטסאפ ששלח לכאורה לנצי"ם ויקטור בוסקילה, אז קצין האג"ם של מחוז צפון. לפי צילום המסך, ההודעה נשלחה ב-13.4.2021 ונכתב בה: "ע"פ ממונה הבטיחות 1 מ"ר לאדם. יש לנו באופן גס בכל החר 15 דונם ברוטו, משמע מקסימום 15000 איש, שוב ברוטו. לפי התוכניות והמדידות יש כ-10 דונם לצפייה"<sup>644</sup>.

24. אין בהודעה האמורה (שהוגשה לנו לאחר שכבר נשמעו עדויות פיאמנטה ובוסקילה) כדי להוציא את פיאמנטה ידי חובתו בעניין התרעה על הסכנות. ראשית, נוכח חשיבות הנושא מצופה מראש מנהלת הרישוי להעלות אותו במסודר במהלך הכנת התוכנית המבצעית, אישורי התוכנית, דיונים ייעודיים אצל מפקד המחוז בנושא הרישוי וכיו"ב. שנית, פיאמנטה לא מסר פרטים בנוגע להקשר שבו נשלחה ההודעה ולא צירף את תשובתו של בוסקילה. בשליחת הודעת וואטסאפ סתמית ודאי שאין כדי להסביר ולהכשיר את קיום ההילולה בניגוד לדרישות שקבועות בתוכנית הבטיחות.

25. נוכח כל האמור הגענו לכלל מסקנה כי יש להטיל על רפ"ק שמואל פיאמנטה אחריות אישית לפי הממצאים שפורטו.

אנו סבורים כי הממצאים והמסקנות בעניינו של רפ"ק שמואל פיאמנטה חמורים במיוחד. לפיכך אנו ממליצים שרפ"ק שמואל פיאמנטה יסיים מייד את שרותו במשטרה. עוד אנו ממליצים כי רפ"ק שמואל פיאמנטה לא יועסק בשום תפקיד הנוגע להילולה או למתחם מירון, כמוגדר בפרק 4 ובפרק 10.

אנו ממליצים כי היועצת המשפטית לממשלה תידרש לממצאים שנוגעים להתנהלות שקשורה ברישוי האירוע וכיצד להמשיך בדיקה או חקירה בעניינם.

<sup>643</sup> "דיון ממ"ז צפון – הערכות לאירוע לג בעומר במירון – תקציר רח"ט אבטחה ורישוי" (13.4.2021).

<sup>644</sup> צילום משיחת וואטסאפ בין רפ"ק שמואל פיאמנטה לנצי"ם ויקטור בוסקילה, הועבר לוועדה במכתב מב"כ רפ"ק שמואל פיאמנטה (29.5.2023).

## י. פקד אסף שיין

1. פקד אסף שיין שימש במועדים הרלוונטיים קצין המודיעין והבילוש של תחנת נוף הגליל במשטרת ישראל. בהילולת ל"ג בעומר התשפ"א הוא פיקד על גזרת תולדות אברהם, שכללה את רחבת תולדות אברהם ואת חלקו התחתון של מעבר גשר דב, ששימש מעבר בין רחבה זו לרחבת תולדות אהרון. בהודעת האזהרה שנשלחה לו נכתב כי הוא עלול להיפגע אם הוועדה תגיע לכלל מסקנה כי:

א. במהלך ההילולה, בשעה 23:39, שחרר פקד שיין את ארבעת השוטרים שהוצבו בעמדה שבתחתית גשר דב, במיקום שבו התרחש מאוחר יותר האסון. השוטרים שוחררו מבלי שניתנו להם הוראות לגבי השעה שבה עליהם לחזור לעמדה, שנותרה בלתי מאוישת, מבלי שהוחלפו במשימתם על ידי שוטרים אחרים, ומבלי שהשוטרים בעמדות הקרובות עודכנו בדבר עזיבתם.

ב. פקד שיין לא דאג לכך שהשוטרים ישובו לעמדתם, חרף העובדה שבשעה 00:15 לערך החל אירוע ההדלקה של חסידות תולדות אהרון, ושגשר דב היה אחד מפתחי היציאה שנועדו לשמש את הקהל במתחם ההדלקה. כתוצאה מכך, בשעה 00:45, עת התרחש האסון, לא נמצאו השוטרים שהיו תחת פיקודו של פקד שיין בעמדה, שבשלב זה לא אוישה למעלה משעה.

ג. שחרור העמדה במלואה, ללא הגדרת זמן קצוב, וללא הגדרת עמדה מגבה, כאשר ברקע ההדלקה של חסידות תולדות אהרון, היה בין הגורמים המשמעותיים להיעדר שליטה במעבר.

2. השתלשלות האירועים בליל האסון פורטה בהרחבה בפרק 8. לענייננו נזכיר בקצרה כי לאחר שהסתיימה ההדלקה של חסידות תולדות אברהם, שהייתה אירוע ההדלקה המרכזי בגזרה, החל שיין לשחרר את השוטרים בגזרתו להפסקות התרעננות. ב-23:39 שחרר שיין את כל השוטרים שהוצבו בעמדה שבתחתית הכבש במעבר גשר דב – המקום שבו התרחש האסון כשעה לאחר מכן.

3. השוטרים שוחררו אף על פי שמעבר גשר דב היה מעבר כניסה ויציאה חשוב למתחם תולדות אהרון, שם צפויה הייתה להתחיל הדלקת חסידות תולדות אהרון. יתר על כן, השוטרים שוחררו מהעמדה כולם יחד, ולא בדירוג כמו בעמדות אחרות, אף שדקות ספורות לפני כן הועברה ברשת הקשר של תחנת נוף הגליל הוראה מקצין האג"ם של התחנה, רפ"ק רומן ירמנקו, כי ניתן לנוח אך "בכל מקרה, לא להפקיר עמדות".<sup>645</sup> כאמור בהודעת האזהרה, השוטרים לא שבו לעמדתם ולא היו בה בשעת האסון, שהתרחש למעלה משעה לאחר ששוחררו.

4. בעקבות שחרור השוטרים מהעמדה שבתחתית הכבש לא הייתה נוכחות משטרה במקום במהלך ההדלקה של חסידות תולדות אהרון ולא הייתה למשטרה שליטה בתנועה במעבר. ביטוי לחוסר השליטה ניתן למצוא בכך שבחצות, סמוך לתחילת ההדלקה, הגיעו סדרנים וחסמו לחלוטין את

645 תמלול רשת קשר 2034, תחנת נוף הגליל, שעה 32: 23.

תחתית המעבר באמצעות מחסומים. שום גורם משטרתי לא הורה לבצע את החסימה ואף לא היה מודע לה. החסימה הובילה לעומס קהל משמעותי ולעימותים של הקהל עם הסדרנים, עד שהיא נפרצה בכוח והסדרנים עזבו את המקום (כפי שהדגשנו בפרק 8, אירוע זה היה מנותק מן האסון ולא השפיע עליו).

5. המעבר בגשר דב המשיך להיות ללא נוכחות שוטרים וללא שליטה במשך כל הדלקת תולדות אהרון. בנקודות זמן שונות במהלך ההדלקה הצטברה במעבר גשר דב צפיפות משמעותית. לעיתים הוא אף נחסם כמעט לחלוטין לתנועה.<sup>646</sup> אלא שבהיעדר שוטרים במקום לא דווח העומס הכבד. ב-42:00, כשלוש דקות לפני האסון, שוב הצטבר במעבר עומס משמעותי, והוא הלך וגבר עד התרחשות האסון ב-45:00. גם אז בהיעדר שוטרים במקום לא הועבר דיווח על המתרחש במעבר. הדיווח המשטרתי הראשון על האסון היה של שייך, אשר הגיע למקום בתוך דקות מהתרחשותו בעקבות צעקות.

6. שייך לא חלק על השתלשלות האירועים העובדתית, אלא בנקודה אחת. לטענתו, בניגוד לאמור בהודעת האזהרה, הוא לא שחרר את השוטרים בעמדה ללא הגדרת זמן. הוא טען כי קבע להם הפסקה בת חצי שעה אך הם לא שבו לעמדה בזמן שהוגדר.

#### אין בידינו לקבל את הטענה.

7. רס"ר צליל חנוני, אחד מן השוטרים ששייך שחרר מהעמדה, נחקר בידי בא כוחו של שייך ומסר כי שייך אמר להם לצאת "לכמה דקות הפסקה". לפי עדותו, שייך לא הגדיר את פרק הזמן שניתן להם להפסקה ולא הנחה אותם לחזור לעמדה בשעה מסוימת. חנוני לא ידע מתי עליו לחזור לעמדה. ואכן, השוטרים לא חזרו לעמדה במשך למעלה משעה כאמור. לא הוצג הסבר מניח את הדעת לכך שכל השוטרים בעמדה שוחררו להפסקה יחדיו (ולא במדורג), לכך שעמדות אחרות לא עודכנו על שחרורה של עמדה זו, ולכך ששייך לא וידא את חזרת השוטרים לעמדה.

8. עיקר טענותיו של שייך נגע לחלק האחרון של הודעת האזהרה שנשלחה אליו (בסעיף ג'), ולפיו שחרור העמדה היה "מבין הגורמים המשמעותיים לאבדן השליטה במעבר". שייך טען כי אי נוכחותם של השוטרים בעמדה שבמעבר גשר דב בשעת האסון היה למעשה חסר משמעות. לפי הטענה, גם אם היו שוטרים נוכחים בעמדה, לא היה בכוחם להשפיע על קרות האירועים בעת האסון.

#### איננו מקבלים טענה זו.

9. שייך הציג חוות דעת של פרופ' קית' סטיל, מומחה בתחום ניהול קהל, לתמיכה בטענתו. הניתוח שמופיע בחוות הדעת בדבר הגורמים הישירים לאסון עולה בעיקרו בקנה אחד עם הגורמים הישירים לאסון כפי שאנו מצאנו אותם.<sup>647</sup> באשר להשפעה של אי נוכחות השוטרים בעמדה על

646 עומס קשה הצטבר במקום, למשל, ב-22:00, כ-20 דקות לפני האסון.

647 ראו בפרק 9, בפרט ההתייחסות שם להיעדר תוכנית לניהול קהל ולתשתית במעבר גשר דב.



השליטה בגשר, הרי שמעבר לשכל הישר, גם חוות הדעת אינה תומכת בטענה הגורפת של שייך בעניין, ולפיה "בין אם השוטרים היו נוכחים בעמדה, בין אם לאו, נוכחותם לא הייתה תורמת לשליטה במעבר כלל ועיקר".<sup>648</sup>

10. השוטרים הוצבו בעמדה שבתחתית מעבר גשר דב וקיבלו משימה אשר נסמכה על יכולתם להשפיע על זרימת הקהל במעבר, גם אם יכולת זו מוגבלת בנסיבות שונות. אף אם שוטרים בתחתית מעבר גשר דב לא יכלו לראות את הקהל הרב שעמד להיכנס לגשר מכיוון רחבת תולדות אהרון, הרי שהצפיפות בגשר התחילה להתגבר מספר דקות לפני האסון. אין מדובר בזמן רב, אך לא ניתן לומר כי פרק זמן כזה הוא חסר משמעות לחלוטין. בכל מקרה, כפי שפירטנו, אובדן השליטה במעבר גשר דב התבטא לכל אורך ההדלקה של תולדות אהרון, ולא רק בדקות הספורות שלפני האסון.

11. אין מחלוקת כי נפלו ליקויים נוספים בקשר לניהול הקהל בידי שוטרים באירוע. לשוטרים ניתן תדריך עמום וכללי, לא הייתה להם הכשרה בניהול קהל, לא הייתה תוכנית מקיפה לניהול קהל באירוע, והתשתית במעבר גשר דב הייתה לקויה. פירטנו ממצאים בעניינים אלה במקומות שונים בדוח. עם זאת, אין באמור כדי לשנות מן העובדה שבעקבות שחרור העמדה על ידי שייך, כפי שנעשה, גם האפשרות הבסיסית ביותר שהייתה לניהול קהל לא יכלה להתקיים. גם אם השוטרים בעמדה לא יכלו למנוע לחלוטין את זרימת הקהל הגדולה למעבר גשר דב בדקות שקדמו לאסון, לא מן הנמנע שבפעולות פשוטות יחסית, שאינן דורשות מומחיות או הכשרה, כגון דיווח בנקודות זמן שונות או דרישה מקהל שהתקבץ בתחתית המעבר להתקדם משם, יכלו השוטרים להשפיע באופן מסוים על השליטה במעבר גשר דב ועל קרות האירועים. ייתכן שנוכחותם ודיווח שלהם על מיקום האירוע היו יכולים גם לסייע בהליכי הפינוי של הפצועים מהאסון ולקצר את זמן הפינוי.

12. לאחר שבחנו את הטענות בעניין ואת חוות הדעת של פרופ' סטיל, ובהביאנו בחשבון את הגורמים הישירים לאסון שפורטו בפרק 9, אנו מוצאים כי נטישת העמדה לא הייתה בין הגורמים המשמעותיים להיעדר שליטה במעבר, אולם שהיא תרמה תרומה מסוימת לאובדן השליטה בו.

13. בסופם של דברים נאמר: אין להשלים עם אי ביצועה של המשימה שהוטלה על שייך, אשר לא פעל כמצופה ממפקד ומקצין במשטרה שקיבל משימה ואחריות.

14. נוכח כל האמור הגענו לכלל מסקנה כי יש להטיל על פקד אסף שייך אחריות אישית לפי הממצאים שפורטו.

לפי הנמסר לנו, ב-1.8.2021 קודם פקד שייך לדרגת רפ"ק. אנו ממליצים כי הוא לא יקודם בדרגה או בתפקיד במשך 4 שנים ממועד הגשת דוח זה. עוד אנו ממליצים כי בכל דיון על קידום בדרגה או שיבוץ לתפקידים במשטרה לאחר פרק הזמן האמור יובאו בחשבון הממצאים והמסקנות שפורטו.

648 סיכומים מטעמו של פקד אסף שייך, עמ' 15.

## יא. מר עמית סופר

1. מר עמית סופר הוא ראש המועצה האזורית מרום הגליל ויושב ראש הוועדה המקומית לתכנון ובנייה מרום הגליל מ-2009. בהודעת האזהרה שנשלחה לו נכתב כי הוא עלול להיפגע אם הוועדה תגיע לכלל מסקנה כי:

א. מר סופר פעל, כראש המועצה האזורית, על פי תפיסה הרואה בקבר הרשב"י במירון מעין שטח שהוא מחוץ לתחום השיפוט של המועצה, ובכך תרם תרומה משמעותית להיעדר משילות במקום. המועצה האזורית והוועדה המקומית לתכנון ובנייה, אשר מר סופר עמד בראשן, לא פעלו כנדרש מהן בתחום הטיפול בבנייה הבלתי חוקית ובבנייה המסוכנת במקום. בין היתר, משכו המועצה האזורית והוועדה המקומית לתכנון ובנייה את ידיהן, הלכה למעשה, מביצוע אכיפה מנהלית של דיני התכנון והבנייה. כן משכו את ידיהן מביצוע פעולות אחרות המצויות בסמכותן ובאחריותן, ובסמכות ואחריות מר סופר כעומד בראשן, שיש בהן כדי להבטיח את הסדר הציבורי ואת שלום הציבור ובטחונו. מר סופר אף לא שיקף את היעדר הפעילות שלו ושל הגופים תחתיו לגורמים הרלוונטיים, ולא התריע בפניהם על הסכנות הנובעות מכך.

ב. הליכי רישוי העסקים שביצעה המועצה האזורית בראשותו של מר סופר לעסקים בהר מירון היו בלתי תקינים. בתוך כך, הליך רישוי העסקים לפני ההילולה בל"ג בעומר היה חלקי ובלתי סדור, וגם כאשר לא הושלמו הליכי הרישוי שהחלו בהם, המועצה האזורית לא טיפלה בעניין, חרף הידיעה שההילולה תתקיים מבלי שמולאו התנאים שנדרשו. בנוסף, המועצה האזורית בראשותו של מר סופר העניקה רישיון עסק לעמותת "הכנסת אורחים", אשר פועלת בהר משך כל השנה, בין היתר בהכנה ובחלוקת מזון, מבלי שהתקבלו האישורים הנדרשים מרשות הכבאות וההצלה וממשרד הבריאות.

2. סופר עמד בראש הגופים המקומיים האמורים כ-12 שנים עד האסון. לכן אין תמה בכך שהמועצה האזורית והוועדה המקומית שיקפו את תפיסתו באשר לאתר קבר הרשב"י. בנסיבות אלה קיימת זהות כמעט מוחלטת בין הממצאים שמצאנו בקשר לגופים המקומיים, לממצאים הנוגעים אליו.

3. אנו מפנים לממצאים הקשים שפירטנו בפרק 16. המועצה האזורית והוועדה המקומית, שבראשות שתיהן עמד סופר, התנערו מאחריותן בנוגע לאתר ונמנעו בדרך כלל מלהפעיל שם את סמכויותיהן. הוועדה המקומית הסירה ידיה מטיפול בבנייה הבלתי חוקית הנרחבת באתר, והמועצה האזורית לא טיפלה בבנייה המסוכנת. בתחום רישוי עסקים הייתה פעילות המועצה האזורית רצופה ליקויים חמורים ושיקפה התנהלות שהייתה ברובה למראית עין בלבד. סיכמנו שם כי לאי תפקוד הגופים המקומיים הייתה תרומה מכרעת להיעדר המשילות באתר קבר הרשב"י וכי הן הותירו את המקום "ללא דין וללא דיין".

4. בבסיס הממצאים עמדה התפיסה העקרונית שהוביל סופר. לפי תפיסה זו, אתר קבר הרשב"י הוא "אקס טריטוריה" שהגופים המקומיים אינם פועלים בה. סופר העיד על כך באופן ברור וחד-

משמעי בעדותו הראשונה בפני הוועדה, קודם שנשלחה לו הודעת אזהרה.<sup>649</sup> בתור מוזהר הציגו הוא (בעדותו השנייה) ובאי כוחו (בסיכומים) עמדה שונה לחלוטין: בדברו על אקס טריטוריה, התכוון לכך שהמועצה "הרגישה" שגורמים אחרים התייחסו אליה כאילו אתר קבר הרשב"י אינו באחריותה, ואילו למעשה המועצה עצמה פעלה והפעילה את כל סמכויותיה במקום.<sup>650</sup> אין בידינו לקבל הסבר מאוחר זה ואנו מאמצים את עדותו הראשונה. סופר העיד בבירור ומיוזמתו כי המועצה, ולא אחרים, התייחסה למקום כאל "אקס טריטוריה". עדות זו משקפת היטב גם את התרשמותנו מהמצב באתר קבר הרשב"י ועולה בקנה אחד עם חומרי חקירה ועדויות אחרות.

5. בסיכומים מטעמו פירט סופר פעולות שנקט במהלך כהונתו בתפקיד בעניין הבנייה הבלתי חוקית באתר. מקובל עלינו כי סופר אכן נקט בשלבים מסוימים של כהונתו פעולות בנושא. עם זאת, הפעולות שביצעו הוא והגופים המקומיים הכפופים לו לא ענו על הנדרש מהם. גם בשנים שנקטו בהן פעולות מסוימות, הן לא הבשילו לכדי פעולה משמעותית לאכיפה נגד בנייה בלתי חוקית, ובפועל באתר קבר הרשב"י נותרה בנייה בלתי חוקית בהיקפים גדולים. זאת ועוד, סופר לא הצביע על פעילות מצידו בתחום לאחר תחילת 2017. במילים אחרות, גם אם בשלבים מוקדמים יותר של כהונתו ניסה סופר להפעיל את סמכויותיו בנוגע לתכנון ובנייה במקום, משלב מסוים הוא ויתר על כך והחליט למשוך את ידיו מטיפול בנושא.

6. סופר טען כי גורמים שעסקו בניהול האתר, רבים מהם גורמים ממלכתיים, פעלו בהתעלמות מוחלטת מהמועצה האזורית. דיונים בדבר גורלו של האתר והגורם שצריך לנהל אותו נעשו ללא שיתוף של המועצה וללא ידיעתה, גם כשהדברים נגעו לנושאים שבתחום סמכותה. סוגיות הקשורות בבנייה, במצבם הבטיחותי של מבנים, בהילולה עצמה ובהכנות לה, נדונו ללא שיתוף של המועצה והוכרעו מעל ראשה בידי משרדי הממשלה השונים שפעלו במקום. חלק מהבנייה הבלתי חוקית באתר אף בוצעה בידי גופים ממלכתיים שונים. עוד טען כי גורמים בשלטון המרכזי הפעילו עליו לחצים במקרים מסוימים שבהם ניסה לפעול בעניין הבנייה הבלתי חוקית. כל אלה, לפי הטענה, נתנו לו את התחושה כי המדינה מתייחסת לאתר קבר הרשב"י כאל אזור הנמצא מחוץ לתחום השיפוט של המועצה.

7. גם אם יש מידה של אמת בתיאור של סופר את מצב הדברים, אין בכך כדי לצמצם את אחריותו לנעשה בתחומי המועצה האזורית שהוא עומד בראשה. אחריות המועצה על אתר קבר הרשב"י נקבעה על פי המיקום הגאוגרפי והגבולות הקבועים למועצה, ולא לפי התייחסותו של גורם זה או אחר לאתר. גם אם נניח שכל מה שסופר תיאר מדויק לחלוטין, אין בכך כדי להצדיק את אימוץ התפיסה שמסירה מעל המועצה האזורית את האחריות לנעשה באתר. להפך – בהיותו אחראי על המועצה האזורית היה על סופר לסרב לקבל את פני הדברים ולא להשלים עם מציאות של היעדר משילות באתר, בבחינת "איש הישר בעיניו יעשה".

8. סופר לא הזדעק לנוכח המציאות במקום. הוא לא הודיע בצורה ברורה וחד-משמעית לגורמים

649 עדות מר עמית סופר ב-5.10.2021. ראו הציטוטים המובאים ממנה בפרק 16.

650 עדות מר עמית סופר ב-30.3.2023.

הרלוונטיים, כגון משרד הפנים, שהוא והגופים המקומיים אינם פועלים ואינם מתכוונים לפעול באתר קבר הרשב"י. הוא לא התריע על הסכנות הנובעות מכך בעוצמה הראויה. מקובל עלינו כי גורמים רלוונטיים היו מודעים לעניין. אין בכך כדי להפחית מאחריותו של סופר.

9. באשר לבנייה המסוכנת טען סופר כי היעדר הפעילות בתחום נובע מכך שלמהנדס המועצה לא הגיעו פניות ולא היו בידיו ראיות לקיומם של מבנים מסוכנים באתר. גם כאשר ניתן דוח כזה בסמוך להילולה ב-2021, הוא לא נשלח למועצה האזורית ולוועדה המקומית לתכנון ובנייה. משכך, לטענת סופר, לא הייתה למועצה בכלל, ולמהנדס המועצה בפרט, עילה להפעיל את סמכותם בתחום.<sup>651</sup>

10. דחינו טענה זו מכול וכול בפרק 16. ציינו שם כי לא היה צורך להביא למועצה האזורית ראיה מיוחדת לקיומם של מבנים מסוכנים באתר קבר הרשב"י כדי להניע אותה לפעול. קיומה של בנייה בלתי חוקית בהיקפים כה משמעותיים היה ידוע לכול. לכן היה על המועצה האזורית לערוך בדיקה באשר למסוכנות המבנים. לכך יש להוסיף את התייחסויות מבקר המדינה לנושא ואת העובדה שכל המגיע לאתר קבר הרשב"י, גם ללא הכשרה מיוחדת בתחום המבנים המסוכנים, מבין כי נדרשת בדיקה בעניין בטיחות המבנים במקום.

11. בעניין הליכי הרישוי שהתקיימו במועצה האזורית לקראת הילולת ל"ג בעומר טען סופר כי אירוע ההילולה אינו אירוע טעון רישוי, ולכן המועצה כלל לא הייתה מוסמכת לפעול להוצאת רישיונות עסק.

אין בדינו לקבל את הטענה. מן החומרים והעדויות שהוצגו לנו עלה שהמועצה האזורית קיימה בפועל הליכי רישוי לאירועי ההדלקה שבהילולה. היא פתחה תיקי רישוי בכל שנה, קיבלה אגרה ועד שנת האסון גם חתמה על רישיונות העסק.

12. סופר טען כי החליט ב-2016 שלא לקיים הליכי רישוי לקראת ההילולה. האחריות לרישוי במועצה, גב' דליה ממו, העידה שב-2017 וב-2018 התקיימו הליכי רישוי להילולה והיא חתמה על רישיונות העסק בחתימתו של ראש המועצה ללא ידיעתו. לא מצאנו לקבוע ממצאים לגבי מהימנות העדות בעניין זה, אך גם אם נניח שהיא נכונה, אין בכך כדי לגרוע מאחריותו של סופר. היה על סופר לוודא שגורמי המועצה תחתיו פועלים בהתאם להחלטתו. ועוד, החלטה שמשנה באופן כה חד את המדיניות שהייתה נהוגה במועצה בקשר לאירוע הגדול והמורכב ביותר בשטחה, חובה לעדכן בה את המשטרה והמרכז. בנסיבות אלה לא היה די במתן הנחיה בעניין, אם אכן ניתנה, ללא בדיקה ומעקב בנוגע ליישומה.

13. באשר להוצאת רישיון העסק לעמותת "הכנסת אורחים", סופר טען כי לא היה ידוע לו שלא התקבלו כל האישורים הנדרשים לשם מתן רישיון העסק. בהיעדר הוכחה ישירה למודעותו של סופר בעניין זה, ובשים לב לרף שהנחה אותנו בקביעת ממצאים אישיים כפי שפירטנו בפרק 25, לא נקבע ממצאים לחובתו בנושא זה.

651 סעיפים 148–150 לסיכומים מטעמו של מר עמית סופר.

14. נוכח כל האמור הגענו לכלל מסקנה כי יש להטיל על מר עמית סופר אחריות אישית לפי הממצאים שפורטו.

אנו סבורים כי הממצאים והמסקנות בעניינו של מר עמית סופר חמורים במיוחד. מאחר שמדובר בנבחר ציבור, לא נבוא בהמלצה אופרטיבית בעניינו ואנו משאירים את העניין לצו מצפוננו ולמבחן הציבור.

## יב. מר עודד פלוס

1. מר עודד פלוס שימש מנכ"ל המשרד לשירותי דת מיוני 2015 עד יוני 2021. בהודעת האזהרה שנשלחה לו נכתב כי הוא עלול להיפגע אם הוועדה תגיע לכלל מסקנה כי:

א. מר פלוס לא נקט בצעדים מספיקים כדי לוודא שהמרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים ממלא באופן הנדרש את תפקידו כגורם האחראי לניהול, שימור, הפעלה, פיתוח ותחזוקה ראויה של אתר קבר הרשב"י במירון באופן שוטף, ואת אחריותו בכל הנוגע להילולה במירון בל"ג בעומר, הכל בהתאם לקבוע בהחלטות הממשלה שהתקבלו בנושא.

ב. מר פלוס לא פעל דיו להסדרת מוסדות עמותות המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים ולקיום מנגנוני פיקוח ובקרה נאותים על פעילותה של העמותה, בכלל זה למינוי חברים לוועד המנהל שלה.

ג. מר פלוס לא פעל דיו להסדרת המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים כזרוע ביצועית של המשרד לשירותי דת, וזאת חרף המצג שהוצג במשך השנים בפני ועדת המכרזים במשרד לשירותי דת ובפני ועדת הפטור ממכרזים בחשב הכללי במשרד האוצר.

2. בפרק 19 פירטנו את הממצאים הנוגעים למשרד לשירותי דת. בתמצית, התייחסנו לאי מינוי חברי ועד מנהל למרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים במשך שנים; לאי הכרה במרכז כב"זרוע ביצוע" של הממשלה ולהתקשרות עימו בפטור ממכרז בכל שנה; ולאי פיקוח ראוי על עבודת המרכז.

3. פלוס שימש מנכ"ל המשרד כשש שנים. מן החומרים שהוצגו לנו ומן העדויות ששמענו עלה כי הוא היה גורם דומיננטי בעבודת המשרד. בתקופה מסוימת בשל מצבו הרפואי של השר דוד אזולאי ז"ל היו כוחו של פלוס ומעמדו במשרד משמעותיים במיוחד, אף שלא קיבל רשמית את סמכויות השר.

4. טענתו המרכזית של פלוס בתגובה להודעת האזהרה שנשלחה אליו, היא שלמנכ"ל המשרד אין סמכות לפקח על המרכז. לטענתו, תאגידים ממשלתיים אינם כפופים במישרין לשרים האחראים עליהם ואין לשר – קל וחומר למנכ"ל – הכלים וסמכויות הניהול להנחות את התאגיד ולפקח עליו. באשר למינוי חברים לוועד המנהל של המרכז, נטען שעניין זה מסור על פי הדין לשר. עוד נטען כי אף שסמכויות הפיקוח לא היו נתונות לו, פלוס פעל מעבר למצופה ממנו ואף הצליח להביא לשיפור בהתנהלות המרכז, הודות לניסיונו הרב ולקשרי האמון שיצר עם בעלי תפקידים במרכז ובמשרדי ממשלה.

5. בהתייחס לפרטי הודעת האזהרה, טען פלוס כי למרכז לא הייתה סמכות לבצע פעולות באתר קבר הרשב"י ובסביבתו הקרובה. הסמכות, לטענתו, הייתה נתונה לוועדת החמישה בלבד. באשר לפיתוח של תשתיות בהר מירון מחוץ לאתר ולתחזוקן, פלוס טען כי המרכז ביצע את המוטל עליו וכי הוא עצמו דאג לקדם את פיתוח התשתיות ולתחזוקן. בנוגע להילולה טען פלוס כי המרכז אינו

הגורם האחראי לניהולה. כללית, טען כי הוא הוביל תהליכי שינוי ושיפור בהתנהלות המרכז ופעל לקיים בקרה נאותה על פעילות המרכז הן בשגרה הן ביחס להילולה, בין היתר באמצעות חברות ביקורת חיצוניות שהמשרד לשירותי דת שכר.

6. על הסדרת מוסדות העמותה ומינוי ועד מנהל נטען כאמור כי העניין אינו מצוי בסמכותו של מנכ"ל המשרד ובאחריותו, אלא נתון בלעדית לאחריות השר. נטען כי למרות זאת בתקופה שהשר אזולאי ז"ל היה חולה, נכנס פלוס לנעליו ופעל במרץ בעניין, וכך הביא למינויים של שלושה חברים לוועד המנהל של העמותה. יתר מוסדות העמותה היו קיימים. אי כינוס האספה הכללית כנדרש נבע מטעמים הקשורים בהתנהלות רשות החברות הממשלתיות. עוד נטען כי בהיעדר מינוי ועד מנהל, לא ניתן היה להכיר במרכז כבזרוע ביצוע. לבסוף נטען כי ההצהרות שניתנו לוועדת הפטור בעניין קידום ההכרה במרכז כבזרוע ביצוע, שיקפו במדויק את המאמצים שננקטו בנושא זה.

7. מנכ"ל משרד ממשלתי נושא בתפקיד הניהול הבכיר ביותר במשרדו ויש לו אחריות רחבה לגבי התנהלות המשרד. כך נכתב בפסיקה בעניין תפקידו של מנכ"ל משרד ממשלתי:

מנהל כללי של משרד ממשלתי עומד בראש המערכת ההיררכית של המשרד, והוא כפוף לשר, האחראי כלפי הממשלה על פעילות משרדו... הוא מהווה הגורם הניהולי הבכיר ביותר בשירות המדינה, האחראי על מערכת תפקודית רחבת-היקף, שלה רבדים רבים ומגוונים.<sup>652</sup>

8. מצופה ממנכ"ל משרד ממשלתי לפעול בשקידה ובמקצועיות כדי להביא לכך שמשרדו יממש את האחריות המוטלת עליו ויבצע מיטבית את משימותיו. האחריות לאתר קבר הרשב"י היא בליבת העשייה של המשרד לשירותי דת שפלוס ניהל. התרשמנו כי פלוס אכן פעל מתוקף תפקידו למען שיפור מצבו הגשמי של האתר והתשתיות בו. מצאנו כי הוא פעל אישית להשיג תקציבים מתאימים עבור פעילות המרכז, סייע למרכז לגבש תוכניות עבודה, פעל לבצע בקורות שונות על התנהלותו ובסופו של דבר הביא לשיפור מסוים בהתנהלות המרכז. גם ביחס לקידום תוכנית מתאר עדכנית לאתר מצאנו כי פלוס היה גורם יוזם ומשמעותי.

9. איננו מקבלים את הטענה כי המנכ"ל נעדר סמכות בנוגע לפעילות חברה או עמותה ממשלתית, לא כטענה כללית ובוודאי לא בנסיבות מקרה זה. חוק החברות הממשלתיות משקף איזון בין הבטחת עצמאותה של חברה ממשלתית לשימוש באמצעי בקרה מצד המדינה ופיקוח מטעמה, כדי לשמור על האינטרס הציבורי.<sup>653</sup> מהחומר שהונח לפנינו עלה כי פלוס גילה מעורבות רבה בעניינים שונים הקשורים במרכז וכי הייתה לו השפעה על התנהלות המרכז. בדיון בוועדה בכנסת כינה מנכ"ל המרכז את פלוס "בוס" שלו, ולא בכדי.<sup>654</sup>

10. כפי שצינו בפרק 25, מצופה מנושא משרה לגלות אחריות לאורך כל הדרך. כך לגבי נושאים שבהתאם להוראות הדין, ההחלטות או הנהלים הפנימיים הוא נושא באחריות ישירה להם, וכך

652 בג"ץ 5657/09 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל (24.11.2009).

653 להרחבה בנושא: דוח הוועדה להכנתה של הצעת חוק חברות ממשלתיות (1970) ("וועדת ברק"); הצעת חוק החברות הממשלתיות.

654 ישיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת (30.07.17)

לגבי נושאים שמסיבה אחרת הוא משמש בפועל אחראי עליהם.<sup>655</sup>

11. בפרק 15 דחינו בהרחבה את הטענות הנוגעות להגדרת סמכויות המרכז בקשר לניהול האתר, פיתוחו ותחזוקתו, ולניהול ההילולה בל"ג בעומר. כפי שפירטנו שם, המרכז לא מילא את תפקידו בתור הגוף האחראי מטעם המדינה על אתר קבר הרשב"י ועל ההילולה בל"ג בעומר, ונמצאו ליקויים משמעותיים בהתנהלותו. מצאנו כי על אף הצעדים שפלוס נקט בקשר למרכז, אשר הביאו לשיפורים מסוימים כאמור, נותרו ליקויים משמעותיים כמפורט בפרק 15.
12. לדוגמה, אף שמינוי חברים לוועד המנהל של המרכז לא היה בסמכותו לפי החוק, פלוס פעל בנושא והביא למינוי שלושה חברי ועד מנהל לעמותה לאחר שבמשך שנים רבות לא כיהן בה ועד מנהל כלל. אנו סבורים כי כפי שעלה בידו להביא למינוי שלושה חברים לוועד המנהל של המרכז, היה עליו לפעול בנחישות רבה יותר כדי להביא למינוי חברים נוספים לוועד המנהל, ומוקדם יותר.
13. כך גם בנוגע לפיקוח על המרכז ולשיפור התנהלותו. אומנם פלוס דאג לשכור חברת בקרה על פעילות העמותה, אך כשלים משמעותיים שנמצאו בדוחות ביקורת על העמותה חזרו שנה אחרי שנה. גם אם לא היה בכוחו להביא לתיקון כל הליקויים, היה עליו לנקוט צעדים משמעותיים כדי לוודא כי ממצאי הביקורות מטופלים.
14. אשר להכרה במרכז כבזרוע ביצוע של הממשלה, לא ניתן להשלים עם מצב שבו פלוס מצהיר בשם ועדת המכרזים המשרדית שנה אחר שנה על צעדים שנעשים לשם כך, ובפועל אין התקדמות משמעותית בנושא. מינוי חברי ועד מנהל למרכז הכרחי כדי לקבל אישור ניהול תקין, תנאי בסיסי להכרה במרכז כבזרוע ביצוע. על כן היה עליו לנקוט את כל האמצעים להשלמת המינויים.
15. סוף דבר: בנושאים המפורטים בהודעת האזהרה לפלוס, היו אכן ליקויים מערכתיים משמעותיים שאינם לפתחו. לכך נוסף כי פלוס פעל למען שיפור מצבו הגשמי של האתר והתשתיות בו, הוא פעל להשיג תקציבים עבור פעילות המרכז, סייע למרכז לגבש תוכניות עבודה, פעל לבצע בקורות שונות על התנהלות המרכז והביא לשיפור מסוים בהתנהלותו. הוא הביא למינוי שלושה חברים לוועד המנהל של המרכז וכן היה גורם יוזם ומשמעותי בקידום תוכנית מתאר עדכנית לאתר. אנו סבורים כי הוא עצמו יכול וצריך היה לנקוט צעדים נוספים וכך מצופה ממנו "למשרד ממשלתי לפעול. עם זאת, איננו מתעלמים מהפעולות בהן נקט, כמפורט.
16. בחנו את הדברים בשם לב למכלול הנסיבות ולאיוון הראוי בין הצעדים שמר עודד פלוס נקט בנוגע למרכז, ושהביאו לשיפור, לפער שנוותר. הבאנו בחשבון גם שהיו ליקויים מערכתיים שאינם לפתחו. על בסיס הגישה שאימצנו, ולפיה במקום שבו נותר ספק ממשי שעלול להוביל לפגיעה לא מוצדקת במוזהר, יפעל הספק לטובתו,<sup>656</sup> החלטנו להסתפק בדברים שפירטנו ולא להטיל על מר עודד פלוס אחריות אישית.

<sup>655</sup> להרחבה ראו בפרק 25.

<sup>656</sup> ראו בפרק 25.



## יג. הרב יוסף שוינגר

1. הרב יוסף שוינגר מכהן בתפקיד מנכ"ל המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים החל מ-2001. בהודעת האזהרה שנשלחה לו נכתב כי הוא עלול להיפגע אם הוועדה תגיע לכלל מסקנה כי:
  - א. הרב שוינגר, המכהן בתפקיד מנכ"ל המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים למעלה מעשרים שנה, לא עשה די על מנת שהמרכז ימלא באופן הנדרש את תפקידו כגורם האחראי לניהול, שימור, הפעלה, פיתוח ותחזוקה ראויה של אתר קבר הרשב"י במירון. כך בפרט בכל הנוגע לבטיחות בהר ולשלום המבקרים במקום.
  - ב. הרב שוינגר, העומד בראש גוף בעל אחריות להילולה ולקיומן של דרישות המשטרה וגורמי הרישוי לקיום האירוע, היה מודע לכך שהאירוע מתקיים שנים רבות, לרבות בשנת תשפ"א, בחריגות משמעותיות מתוכניות הבטיחות והאבטחה, תוך סיכון הקהל במקום. בפרט, הרב שוינגר היה מודע לכך שהאירוע מתקיים שנה אחר שנה בחריגה משמעותית מהגבלת הקהל הקבועה בתוכנית הבטיחות ולא עשה די על מנת לשנות זאת. בנוסף, הרב שוינגר לא מנע את העסקתו של מנהל האבטחה הראשי של האירוע, על אף שהאחרון לא היה מסוגל למלא את כל דרישות התפקיד, ובפרט להגיע לאתר במהלך ההילולה.
  - ג. הרב שוינגר לא פעל כמצופה וכנדרש ממנו, במסגרת תפקידו, למיגור תופעת הבנייה הבלתי חוקית והמבנים המסוכנים בהר, חרף הסכנות הטמונות בכך למבקרים במקום, בייחוד במהלך ההילולה בל"ג בעומר. יתרה מכך, המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים, שבראשו עומד הרב שוינגר, אף נטל בעצמו חלק בבנייה בלתי חוקית בהר, בפרט בהרחבת גשר דב, כך שמבנה זה לא נבדק לפי התקנים הנדרשים ולא קיבל היתר בנייה. בכך תרם המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים, שבראשו עומד הרב שוינגר, לסיכון קהל המבקרים.
2. כזכור, המרכז הוא עמותה ממשלתית שהוקמה לשם ניהול המקומות הקדושים ליהודים. אחד האתרים באחריותה הוא אתר קבר הרשב"י.
3. שוינגר עומד בראש המרכז פרק זמן ארוך מאוד, כעשרים שנים עד האסון. פרק זמן ארוך זה הוא מהותי ובעל משקל של ממש בהערכת מעשיו והתנהלותו. מכל החומרים והעדויות שהוצגו לנו עלה כי שוינגר הוא הדמות המשמעותית ביותר בהנהלת המרכז. נזכיר גם את שפורט בפרק 15 ובפרקים 19–21: מוסדות העמותה לא תפקדו וגופים שונים שתפקידם לפקח על עמותות ממשלתיות, לא ביצעו את המוטל עליהם בקשר למרכז. בנסיבות אלה לא היה פיקוח יעיל על תפקודו של המרכז בכלל, ועל שוינגר בתפקיד המנכ"ל בפרט.
4. המרכז בראשות שוינגר ביקש להפחית מאוד מן האחריות שהוטלה עליו בקשר לאתר קבר הרשב"י, בין השאר במתן פרשנויות מצמצמות ודחוקות לסעיפים מסוימים בהחלטות הממשלה הרלוונטיות ובמסמכים אחרים. כך נעשה במידה מסוימת במהלך השנים וכך נעשה ביתר שאת בעדותו של שוינגר בפנינו ובטענות מטעמו במענה להודעת האזהרה. ליבת טענותיו היא שלא הייתה על המרכז אחריות כלשהי לניהול האתר ולניהול הילולת ל"ג בעומר במקום.

## אנו רואים בחומרה ניסיון זה להתנער מאחריות.

5. כמפורט בפרק 15, ניסיון זה אינו עולה בקנה אחד עם האופן שבו התנהלו הדברים בזמן אמת. במהלך השנים הציג המרכז את אתר קבר הרשב"י בתור אתר מרכזי בניהולו,<sup>657</sup> שוינגר התייחס בוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת לקיומה של תוכנית פיתוח לאתר,<sup>658</sup> והמרכז בראשותו ערך תוכנית חומש לפיתוח האתר, תוכנית לפיתוח תשתיות קבע באתר ותוכנית להסדרת חניונים.<sup>659</sup> המרכז פעל גם פעל בקשר לניהול הילולת ל"ג בעומר. הוא ראה בעצמו אחראי בהקשר זה וכך גם הציג עצמו. למשל, בתיק האירוע שהוכן ביוזמת המשרד לשירותי דת עבור הילולת ל"ג בעומר, נכללו דברי פתיחה של שוינגר עצמו:

הגוף האחראי על קיום האירוע הינו המשרד לשירותי דת באמצעות המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים, ועמו משטרת ישראל מחוז צפון בסיוע אגף התנועה של משטרת ישראל...<sup>660</sup>

6. עדים רבים העידו בפנינו על הפעילות הרבה של המרכז בקשר להילולה. מעבר לביצוע (חלקי) של דרישות המשטרה, נציגי המרכז השתתפו בפגישות ובדיונים, בהיערכות להילולה ובהפקות הלקחים מדי שנה. שוינגר היה מעורב בהכנות מדי שנה והתבטא ציבורית בעניין לא אחת.

7. ניסיון שוינגר והמרכז בראשותו להתנער מאחריות משקף נורמה ציבורית פסולה. מצופה היה משוינגר, שנושא במשרה ציבורית, לפעול ליישום המוטל על המרכז בראייה רחבה המפרשת את הסמכות שניתנה לו גם בשים לב למהות ולתכלית. היתפסות לקוצו של יוד בהחלטות הממשלה או במסמכים אחרים אינה יכולה לשנות את הברור: על המרכז הוטלה אחריות לניהול השוטף, לאחזקה ולפיתוח באתר קבר הרשב"י ולניהול הילולת ל"ג בעומר שמתקיימת בו. למי שיעיין בהחלטות הממשלה הרלוונטיות לא יהיה ספק בכך. כך גם לגורמים שהיו מעורבים באתר במהלך השנים ושהכירו את התנהלות המרכז בפועל.

8. לאחר שדחינו את הטענה שלא הייתה למרכז אחריות לניהול האתר או לניהול הילולת ל"ג בעומר במקום, נפרט את יתר הממצאים בעניינו של שוינגר.

9. מצאנו, כי שוינגר לא עשה די כדי שהמרכז ימלא כנדרש את תפקיד הגורם האחראי לניהול אתר קבר הרשב"י, לשימורו, להפעלתו, לפיתוחו ולתחזוקתו הראויה. כך בפרט בנוגע לבטיחות האתר ולשלום המבקרים במקום. שוינגר טען כאמור שכלל לא היו למרכז סמכויות ניהול, שימור, הפעלה, פיתוח ותחזוקה באתר, ושכל הסמכויות האלה היו מסורות בלעדית לוועדת החמישה.

10. התייחסנו לטענה זו בהרחבה ודחינו אותה בפרק 15. לא נחזור על הדברים, ונציין רק שהחלטת בית המשפט העליון להקים את ועדת החמישה לא כללה הוראה על שינוי באחריות המרכז. חובות

657 ראו למשל את דף הבית של אתר המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים.

658 ישיבה 474 של ועדת הפנים והגנת הסביבה, הכנסת ה-20 (30.7.2017).

659 "קלסר ירוק – תכנית חומש הרשב"י חניונים תשתיות קבע" (המשטרה תפסה את הקלסר במשרדי מחוז צפון של המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים במהלך החקירה הפלילית).

660 המשרד לשירותי דת אגף הסדרה, פיקוח ובקרה "תיק אירוע, הילולת רשב"י, ל"ג בעומר מירון" 2.

המרכז לממש את אחריותו עומדות על רגליים עצמאיות והוא אינו יכול להתנער מהן.

11. לכך נוסיף כי שוינגר כיהן בתפקיד מנכ"ל המרכז כשבע שנים לפני הקמת ועדת החמישה, ולגבי תקופה זו ודאי אינו יכול לטעון את הטענה האמורה. בעת הקמת ועדת החמישה ב-2008 היה מצבו של אתר קבר הרשב"י קשה ביותר.<sup>661</sup> ועוד, גם אם הייתה לכאורה חפיפה מסוימת או אי בהירות בין התפקידים שהוטלו על המרכז לאלה שהוטלו על ועדת החמישה, אין בכך כדי לפטור את המרכז מאחריותו. היה על המרכז לפעול להבהרת תחומי האחריות ולמימוש אחריותו בנסיבות שנוצרו, במיוחד בהינתן שהוא הגורם הפועל מטעם המדינה בניהול השוטף של המקום. כפי שפורט, ממכלול החומרים והעדויות עולה שהוא היה מעורב בניהול האתר בפועל.
12. בפעילותו של שוינגר לא היה כדי לממש את אחריותו. ערב האסון מצב התחזוקה, הפיתוח והתשתיות באתר היה גרוע. המרכז לא טיפל בפינוי מפגעי בטיחות שהלכו והתרבו במקום, לא טיפל דיו בפיתוח שנדרש לשמירה על הבטיחות, הותיר מתקנים לא תקינים במקום ולא טיפל בבנייה הבלתי חוקית. המרכז עצמו בראשות שוינגר אף השתתף בבנייה הבלתי חוקית באתר, בפרט בהרחבת מעבר גשר דב.
13. אין בידינו לקבל את טענת שוינגר כי האחריות לטיפול בבנייה הבלתי חוקית באתר ולפינוי פולשים הייתה של גורמים אחרים. גם אם אין למרכז עצמו סמכויות אכיפה בתחום, היה עליו לפעול בעניין אצל הגופים המתאימים ולדרוש מהם להפעיל את סמכויותיהם כדי שיוכל לממש במלואה את אחריותו לתחזוקת המקום ולפיתוחו. ודאי שטענה זו אינה יכולה להישמע בנוגע לבנייה בלתי חוקית שהמרכז עצמו השתתף בה.
14. שוינגר אישר כי אכן המרכז ביצע בנייה ללא היתר. הוא הסביר זאת בכך שהרשויות המקומיות מנעו קבלת היתרים ובהמתנה לפרסום תב"ע עדכנית לאתר. הוא ציין גם כי הרחבת מעבר גשר דב נעשתה לבקשת המשטרה. אין בכך כדי להצדיק את החלק של המרכז בראשות שוינגר בבנייה הבלתי חוקית באתר, שהוא עצמו היה צריך לפעול למיגורה. הבנייה הבלתי חוקית שביצע המרכז, במעבר גשר דב למשל, יצרה סכנות בטיחות לקהל המבקרים.<sup>662</sup>
15. היעדר הפעילות של המרכז בראשות שוינגר למימוש האחריות שהוטלה עליו בקשר לניהול האתר, בא לידי ביטוי בוטה באי מינוי ממונה ביטחון, כנדרש בחוק הביטחון במקומות ציבוריים.
16. נוסף על כך, מצאנו כי שוינגר והמרכז בראשותו מימשו באופן לקוי את תפקידם בכל הנוגע להילולת ל"ג בעומר. המרכז בראשותו לא מימש את אחריותו הכוללת לניהול ההילולה וסירב מדי שנה למנות מנהל או מפקד להילולה. הוא גם ביצע באופן חלקי את דרישות המשטרה. עוד מצאנו כי שוינגר לא עשה די לשנות את העובדה שמשנה לשנה התקיימה הילולת ל"ג בעומר בחריגות משמעותיות מתוכניות הבטיחות והאבטחה, ובפרט בחריגה משמעותית מהגבלת הקהל הקבועה בתוכנית הבטיחות. בלי שנדרש להכריע אם שוינגר קרא את תוכניות הבטיחות והאבטחה

661 מבקר המדינה חוות דעת: מצב קבר רבי שמעון בר יוחאי במירון (רשב"י) וההיערכות לל"ג בעומר (2008).

662 "הר מירון – ציון קבר הרשב"י" (חוות דעת של אינג' רמי שמש 12.8.2021 (10/ע)).

של האירוע עצמן, מצאנו שהוא בהחלט היה מודע לכך שהאירוע מתקיים בחריגה משמעותית מתפוסת הקהל הבטיחותית. הנושא עלה במהלך השנים הרבות שניהן בהן בתפקיד מנכ"ל המרכז. נפנה, למשל, למכתבו של רפ"ק מיכה טובול, ראש ענף אבטחה ורישוי במחוז הצפון במשטרה, מ-11.4.2019, אשר הופנה בין השאר לשוינגר.<sup>663</sup> המכתב התייחס לסכנה הנשקפת מהעלייה המשמעותית בכמות הקהל שמשותף בהדלקות, תוך ציון תפוסת הקהל שמהנדס הבטיחות אישר לאירוע. לא מתקבל על הדעת ששוינגר לא היה מודע למאפיין כה בסיסי של האירוע ושהוא לא נדרש כלל לנושאי בטיחות ואבטחה במהלך השנים.

17. באשר לסוגיית העסקתו של מנהל האבטחה הראשי של האירוע אף שלא היה מסוגל למלא את כל דרישות התפקיד, שוינגר טען שהוא לא היה מודע למצבו הרפואי של מנהל האבטחה הראשי. אנו דוחים טענה זו. שוינגר היה מעורה ובקיא בפרטים הנוגעים להילולה ובפרטים הקשורים לאבטחה. בעדותו בפנינו התייחס שוינגר למספר מנהלי האבטחה שהיו באירוע ומסר את שמותיהם. הוא גם נכח בהילולה עצמה משנה לשנה, ולכן סביר להניח שהיה מודע למשל לכך שב-2019 סיפק המרכז קראוון למנהל האבטחה הראשי בשל מצבו הרפואי. מצב רפואי זה היה ברור לעין ולא היה טעון תעודות רפואיות.

18. נוכח כל האמור הגענו לכלל מסקנה כי יש להטיל על הרב יוסף שוינגר אחריות אישית לפי הממצאים שפורטו.

אנו סבורים כי הממצאים והמסקנות בעניינו של הרב יוסף שוינגר חמורים במיוחד. לפיכך אנו ממליצים שהרב יוסף שוינגר יסיים מייד את כהונתו בתפקיד מנכ"ל המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים. עוד אנו ממליצים כי הרב שוינגר לא יועסק בשום תפקיד הנוגע להילולה או למתחם מירון, כמוגדר בפרק 4 ובפרק 10.

663 מכתב מרפ"ק מיכה טובול למנכ"ל המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים וסמנכ"ל המרכז "מירון 2019 – מתחמי הדלקות תולדות אהרון ותולדות אברהם – הנחיית מ"י להסדרי שימוש" (11.4.2019).

## יד. הרב שמואל רבינוביץ

1. הרב שמואל רבינוביץ משמש במשך שנים רבות נציג המדינה בוועדת החמישה ויושב הראש שלה. בהודעת האזהרה שנשלחה לו נכתב כי הוא עלול להיפגע אם הוועדה תגיע לכלל מסקנה כי:
  - א. כמי שמכהן מזה שנים רבות כיו"ר ועדת החמישה מטעם המדינה וכממונה על המקומות הקדושים, הרב רבינוביץ לא עשה די על מנת להבטיח ניהול ראוי של אתר קבר הרשב"י במירון, ובפרט בכל הנוגע לטיפול בהסדרת מפגעי הבטיחות המסכנים את שלום הבאים למקום.
  - ב. הרב רבינוביץ השלים עם הפעילות הבלתי מספקת של ועדת החמישה במילוי תפקידה ולא עשה די על מנת לשפר את תפקודה.
  - ג. הרב רבינוביץ לא פעל דיו לקידום פעילות משותפת ותורמת של הגופים האחראים על חלקים שונים והיבטים שונים באתר, ובפרט עם המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים. שיתוף הפעולה החסר הביא, בין השאר, לסכנה לציבור המבקרים במקום.
2. כפי שפורט בפרק 17 ובפרקים נוספים, ב-2008 קבע בית משפט העליון הסדר ביניים לניהול אתר קבר הרשב"י בידי ועדה של חמישה חברים: ארבעה נציגים של ההקדשות השונים ונציג מדינה שישמש יושב ראש הוועדה. בית המשפט קבע כי הוועדה תהיה מוסמכת להחליט בכל עניין הנוגע לניהולו של האתר, לרבות בתחומים של בנייה ושיפוץ, קופות צדקה, ניהול כספי התרומות והשימוש בהם. כלומר, סמכויותיה לא יוגבלו לסמכויות פיקוח בלבד. עוד נקבע שם כי במקרה של הצבעה שקולה, תכריע דעת יושב ראש הוועדה.<sup>664</sup>
3. בסמוך לאחר הקמת ועדת החמישה נדרשה המדינה ליצור מתווה לניהול אתר קבר הרשב"י בידיה. המדינה החליטה להקצות תקציב לתפעול האתר ותחזוקתו השוטפת, והוחלט שהתקציב יועבר למרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים. נקבע כי ועדת החמישה תוכל להנחות את המרכז לגבי הפעולות שברצונה לבצע באתר, השירותים שהיא מעוניינת בהם וטיב התחזוקה במקום, בהתאם לסכום שהוקצה עבורה. כמו כן סוכם כי אם יתקבלו תרומות עבור המקום, יועברו גם הן לידי המרכז וינהלו באותו אופן. המרכז הוא שיבצע את ההתקשרויות עם ספקים ונותני שירותים עבור ועדת החמישה.<sup>665</sup>
4. ב-27.1.2020 בדיון בעתירות שהוגשו נגד החלטת המדינה להפקיע את הקרקע באתר, ניתן תוקף של פסק דין להסכם שנחתם בין הצדדים. ההסכם קבע הסדר זמני לשלוש שנים (שיבוא בתקופה זו חלף ההפקעה, והמדינה הבהירה כי היא שומרת על זכותה לחדש את ההפקעה אם יתברר שההסדר אינו מיושם במהלך התקופה).<sup>666</sup> לפי ההסדר הזמני, ועדת החמישה תמשיך לנהל את האתר והיא אשר תפעל לתיקון הליקויים הרבים בו. הצדדים הסכימו כי ועדת החמישה תפעל למנות מנהל

664 רע"א 10029/07 היועץ המשפטי לממשלה נ' הקדש העדה הספרדית בעיה"ק צפת ומירון (14.5.2008).

665 מכתב מהממשלה ליועץ המשפטי לממשלה (עניינים אזרחיים) לרב רבינוביץ בנושא ניהול אתר קבר הרשב"י (30.7.2008) (וע' 100). ראו גם את עדות עו"ד שרית דנה ב-23.3.2023 ואת עדות עו"ד יגאל-עם פז ב-2.1.2022.

666 בג"ץ 516/14 ב"כ הקדש הצדיק הרשב"י של העדה הספרדית בצפת ובמירון נ' שר האוצר (27.1.2020).

כללי לאתר בהליך פומבי, תחרותי ושוויוני, וכי יינקטו הליכי סילוק יד נגד מחזיקים באתר ופינוי מבנים בלתי חוקיים באמצעות יועץ משפטי חיצוני לוועדת החמישה, שיהיה כפוף למנכ"ל שייבחר ויונחה מקצועית בידי פרקליטות המדינה.<sup>667</sup>

5. רבינוביץ כיהן בתפקיד יושב ראש ועדת החמישה מ-13.8.2008 עד 18.9.2009 ומ-16.11.2015 עד היום,<sup>668</sup> כשש וחצי שנים במצטבר עד האסון.

6. בפתח הדברים נבחר כי מקובל עלינו שאין קשר בין המיוחס לרבינוביץ בהודעת האזהרה לתפקידו בתור הממונה על המקומות הקדושים. נדרשנו רק לשאלת מילוי את תפקיד יושב ראש ועדת החמישה.

7. לגבי ועדת החמישה מצאנו, כפי שפורט בפרק 17, כי על אף פעולות מסוימות שננקטו, היא לא מילאה את ייעודה בניהול אתר קבר הרשב"י ופעולותיה במקום היו רחוקות מלהיות מספקות. במהלך שנות כהונתו של רבינוביץ בתפקיד יושב ראש ועדת החמישה מצב אתר קבר הרשב"י היה קשה והיו בו ליקויים רבים, לרבות בנייה מסוכנת ובלתי חוקית. רבינוביץ עצמו לא חלק על כך, ובסיכומים שהוגשו מטעמו נכתב כי "ניכרים גם כישלונות של ועדת החמישה במימוש תפקידה".<sup>669</sup>

8. רבינוביץ ביקש לייחס את הכישלונות של ועדת החמישה במימוש תפקידה בתקופת כהונתו בראשה לנסיבות שפעל בהן. רבינוביץ טען בעניין זה כי ועדת החמישה אינה ישות בעלת מעמד משפטי. המבנה שלה התבסס, במודע ובמכוון, על שיקוף מגוון האינטרסים והעמדות בקשר לניהול האתר. למעשה, כך טען, מלידתה אפיינו את הוועדה ניגוד עניינים טבוע ומגבלות הנובעות מהיעדר מעמד משפטי ומהיעדר יכולת לנהוג מנהג בעלים באתר. הוא הוסיף וטען כי מיום הקמת הוועדה חייבה הפעלתה ניסיונות לגבש הסכמות ו"קואליציות", בלי שהיה בידו של רבינוביץ להכתיב מדיניות והחלטות ולחייב את חבריה. מלידתה היו סמכויותיה, עצמאותה התקציבית ויכולותיה לפעול מוגבלות מהותית. עוד התייחס רבינוביץ לכך שלא הייתה תוכנית מתאר מאושרת לאתר.

9. נוסף על כך, טען רבינוביץ – ובכך מיקד את תגובתו להודעת האזהרה – כי על אף הנסיבות שתוארו ועל אף הקשיים והמגבלות שנבעו מהן, הוא פעל בעקביות וללא לאות לשיפור פני האתר ותרם תרומה חיובית לקידום של נושאים חשובים. הוא ציין, בין היתר, את הפעולות שנקט לתיקון ליקויי בטיחות באתר בהתאם לסקר סיכונים; בניית מבנה שירותים; הקמת נקודת משטרה; פיתוח כביש גישה לאתר; נקיטת צעדים משפטיים לסילוק יד ממבנה בלתי חוקי ב"עניין בוסקילה"; וקיום קשר רציף עם נציגי משרד המשפטים לקידום אכיפה נגד בנייה בלתי חוקית במקום.

10. אם כן, רבינוביץ עצמו אישר כי במבחן התוצאה ההסדר שוועדת החמישה פעלה לפיו נכשל, אך הוא טען כי עשה ככל יכולתו ליישום המלא וכי אין לבחון אותו במבחן התוצאה.

667 נספח א' לבג"ץ 516/14 ב"כ הקדש הצדיק הרשב"י של העדה הספרדית בצפת ובמירון נ' שר האוצר (27.1.2020).

668 כמפורט בסיכומים שהוגשו בכתב מטעמו של הרב רבינוביץ.

669 עמ' 2 לסיכומים.

11. רבינוביץ, בהיותו יושב ראש ועדת החמישה ונציג המדינה בה, נדרש לפעול בנסיבות מורכבות ביותר. חלק ניכר מן הנסיבות שרבינוביץ התייחס אליהן בטיעוניו, פירטנו בפרק 17. כפי שתיארנו שם, ועדת החמישה היא תולדה של פשרה, וכך היא בעלת מאפיינים אשר הקשו עליה למלא את ייעודה: היא אינה הבעלים בקרקע כי אם גוף שנועד לניהול האתר; היא מורכבת מחברים שיש ביניהם ניגוד אינטרסים; אין לה אישיות משפטית, ממשל תאגידי סדור או מנגנון יעיל לפתרון מחלוקות; והיא תלויה תקציבית ומעשית במרכז.
12. אלא שרבינוביץ היה מודע היטב למורכבות המשימה שקיבל על עצמו, במיוחד בשים לב לכך שהוא נשא בתפקיד בשתי תקופות שונות. התרשמנו כי רבינוביץ ניסה במהלך השנים להביא לשיפור במצב האתר. חלק מן הפעולות שנקט הביאו לשיפור בפועל, אך גם רבינוביץ עצמו הסכים כי במבחן התוצאה לא היה בכך די.
13. כשקיבל רבינוביץ על עצמו את התפקיד בפעם השנייה הוא הכיר היטב את הנתונים ואת המורכבות. בנכונותו לקבל את התפקיד על עצמו הרי שהביע דעתו שיוכל לבצע את המשימה למרות כל אלה.
14. על אף האמור, בבחינת הדברים במכלול הנסיבות הבאנו בחשבון את התרשמותנו כי מצבו הקשה של אתר קבר הרשב"י והבעייתיות בתפקוד של ועדת החמישה היו ידועים לגורמים רלוונטיים רבים, לרבות לגורמים ממשרד המשפטים שהיה בידם לעדכן את בית המשפט בנוגע לקשיים שהתעוררו.
15. בנוסף, לאחר שבחנו את טענות רבינוביץ בעניין, הגענו לכלל מסקנה כי בנוגע לאמור בסעיף ג' לאזהרה, פעילות רבינוביץ לקידום שיתוף פעולה עם גופים רלוונטיים נוספים הייתה מספקת.
16. לסיכום הדברים, בשים לב למכלול הנסיבות ולפעולות שהרב שמואל רבינוביץ נקט לשיפור המצב כפי שפורט, ובהתאם לגישה שבמקום שבו נותר ספק ממשי בעניין שעלול להוביל לפגיעה בלתי מוצדקת במוזהר יפעל הספק לטובתו,<sup>670</sup> החלטנו להסתפק בדברים שפירטנו ולא להטיל על הרב רבינוביץ אחריות אישית.

## טו. המהנדס עאמר ח'ליליה

1. המהנדס עאמר ח'ליליה היה מהנדס הבטיחות של הילולת ל"ג בעומר בהתשפ"א ובשנים קודמות. בהודעת האזהרה שנשלחה לו נכתב כי הוא עלול להיפגע אם הוועדה תגיע לכלל מסקנה כי:

א. משנה לשנה, לרבות בשנת תשפ"א, חתם אינג' חליליה על תוכניות בטיחות הכוללות הגבלה של כמות הקהל במתחם ההר כולו ובכל אחד מאירועי ההדלקה. זאת, בידיעה כי ההגבלות לא צפויות להישמר, ומבלי שתכנן אמצעים או תוכנית לוויסות קהל אשר יאפשרו את מימוש ההגבלות.

ב. אינג' חליליה חתם על תוכנית הבטיחות להדלקה של חסידות תולדות אהרון, מבלי להגדיר או לסמן במדויק את שטח הצפייה המתוכנן. שטח הצפייה הוגדר באופן כללי בלבד, בידיעה שהשטח שעליו יתפרס הקהל בפועל יהיה גדול מהשטח שהוגדר, ומבלי לתת כל מענה לאפשרות הסבירה שפתחי היציאה ממתחם ההדלקה יישמשו בפועל כשטחי צפייה וכתוצאה מכך יחסמו.

ג. תוכנית הבטיחות שערך אינג' חליליה לא נתנה מענה הולם לסכנות הנובעות מתנועת קהל ומעומסי הקהל הצפויים, ובכלל זה לסכנות הנובעות מתנועה בפתחים של מתחמי ההדלקה, אשר שימשו הן כפתחי כניסה והן כפתחי יציאה, בשגרה ובחירום. בפרט, לא נתנה התוכנית מענה הולם לסכנה שבשימוש בגשר דב כפתח מילוט חרף השיפוע התלול שבו, התנועה הדו סטרית שהתאפשרה בו, והעובדה שהוא בנוי כ"צוואר בקבוק" ההולך ונהיה צר יותר.

ד. אינג' חליליה אישר לשימוש את הטריבונוט במתחמי ההדלקה השונים, על אף שלא היו בטוחות לשימוש.

ה. על אף שנכח במקום, כנדרש בתנאי הרישוי, אינג' חליליה לא התריע בזמן אמת על כך שכמות הקהל בהדלקה של חסידות תולדות אהרון חרגה באופן קיצוני מהכמות שאושרה בתוכנית הבטיחות, על כך שמרבית פתחי היציאה ממתחם ההדלקה נחסמו, ועל הסכנות הנובעות מכך.

2. בטרם נפרט את הממצאים בעניינו של ח'ליליה, נקדים ונאמר כי מצאנו חומרה יתרה במעשיו ובדרך התנהלותו. הם משקפים הפרה בוטה של דרישות המקצוע שלו ואי עמידה בוטה באחריות שהוטלה עליו בתור מהנדס הבטיחות של אירוע המוני מורכב שמגיעים אליו עשרות אלפי מבקרים בו זמנית.

מעשיו הם דוגמה בוטה במיוחד לתופעה של עריכת מסמכים למראית עין בלבד, המכונה בפי העם "ישראלוף". תופעה זו באה לידי ביטוי חריף וחמור בהתנהלותו של ח'ליליה, אשר תפקידו היה להבטיח שמתקיימים תנאים בטיחותיים להגעתם של המוני המבקרים לאתר. מצאנו כי ח'ליליה מעל בתפקיד זה.

חומרה יתרה יש בכך שדפוס התנהלותו של ח'ליליה חזר על עצמו שנה אחר שנה. גישתו הבסיסית של ח'ליליה – שהשתקפה בתשובה שנתן לנו במהלך עדותו כי אם לא היה פועל כפי שפעל היו



מביאים מישוהו אחר במקומו<sup>671</sup> – מקוממת במיוחד.

3. ח'ליליה העלה שורה של טענות מקדימות. בין השאר הוא ביקש להטיל אחריות על גורמים אחרים וטען כי שילוב גורמים שלא בשליטתו הביא לאסון, וכי למעשיו שלו אין קשר סיבתי לאסון. נפנה במענה לכך לפרק 26. עוד טען ח'ליליה טענה מקדמית כי ההילולה היא אירוע שאינו מחויב רישוי ועל כן אין לבחון את מעשיו בהתייחס לפריט רישוי 7.7.ה.

### אין בדינו לקבל את הטענה.

4. ראשית יש להבהיר כי ח'ליליה לא הוזהר על אי עמידה בתנאים הקבועים בפריט רישוי 7.7.ה. טענתו בהקשר זה אינה עונה למיוחס לו בהודעת האזהרה. שנית, ח'ליליה הוא שכתב בתוכנית הבטיחות שערך כי הנחיות הבטיחות לאירוע יהיו תואמות את ההוראות הקבועות בפריט רישוי 7.7.ה. בין שפריט רישוי זה חל על האירוע לפי חוק ובין שלא, הרי שבהסתמכות ח'ליליה עצמו עליו יש כדי להעיד שהוא סבר שהדרישות הקבועות בפריט רישוי זה הן דרישות הבטיחות המתאימות לאירוע. אין הוא יכול היום להתנער מכך בטענה שהחוק אינו חל על האירוע.

5. תוכניות הבטיחות שח'ליליה הכין כללו הגבלות על תפוסת הקהל המותרת במתחמים שונים ובהר כולו. כל זאת אף שח'ליליה היה מודע היטב לכך שהגבלות אלה לא יישמרו ושבפועל צפויות להיות חריגות מהותיות מתוכניות הבטיחות שכתב ומהדרישות לפי פריט רישוי 7.7.ה. ח'ליליה אישר זאת בפנינו מפורשות, וגם בתוכנית הבטיחות עצמה הובהר כי קיים פער בין השטח המותר לקהל על פי 1 מ"ר לאדם (הוא התקן לפי פריט רישוי 7.7.ה) לכמות הקהל שמגיע לשטח. ח'ליליה גם אישר שלא תכנן אמצעים או תוכנית לוויסות קהל שיאפשרו לממש את ההגבלות.

6. ח'ליליה טען בהקשר זה כי לא ניתן לפי החוק להגביל כניסת קהל או למנוע אותה, וכי האחריות לוויסות הקהל הייתה של גורמי המשטרה, והם אמרו לו שהם יודעים לעצור את הקהל רחוק מההר במקרה של צפיפות גבוהה מדי.

כששאלנו אם עלה בדעתו לסרב לחתום על תוכנית הבטיחות, השיב, כפי שצוין לעיל, כי "היו מביאים מישוהו אחר במקומי".<sup>672</sup> אין לך אמירה בוטה יותר מכך. היא משקפת זלזול בתפקיד שהוטל עליו ובמשמעות השמירה על הוראות בטיחות שנועדו להגן על חיי אדם.

7. אם כן, הדברים מדברים בעד עצמם וחומרתם מובהקת. ח'ליליה אישר שהיה מודע לכך שהגבלות הקהל שקבע בתוכניות הבטיחות הן חסרות משמעות במציאות. הוא לא גיבש תוכנית שתאפשר לשמור על ההגבלות באמצעים שונים, כגון ויסות הקהל. בכך למעשה קיבל את העובדה שהאירוע יחרוג מהוראות הבטיחות. טענתו כי לא ניתן לפי החוק להגביל את הקהל שמגיע לאירוע, בין שהיא נכונה ובין שלא, אינה רלוונטית. גם טענתו כי המשטרה היא שאחראית לווסת את הקהל בשטח אינה מן העניין. בתור מהנדס הבטיחות של האירוע היה עליו להציג תוכנית שמאפשרת

671 עדות המהנדס עאמר ח'ליליה ב-30.9.2021.

672 עדות המהנדס עאמר ח'ליליה ב-30.9.2021.

לקיים את האירוע בבטיחות, או לומר בבירור שלא ניתן לקיים אירוע בטיחותי באתר.

8. עיון בתוכנית הבטיחות שח'ליליה הכין לאירוע ההדלקה של חסידות תולדות אהרון מלמד שאין בה הגדרה או סימון מדויקים של "שטח הצפייה" המתוכנן באירוע. זאת אף שבהתאם לפריט רישוי 7.7.ה, את מספר המשתתפים המרבי באירוע יש לקבוע בהתייחס לשטח הצפייה, ומהנדס הבטיחות נדרש לסמנו בתוכנית הבטיחות במדויק. ח'ליליה טען כי שטח הצפייה סומן במדויק אך לא הפנה למסמך המצביע על כך.

#### מדובר בטענה שנטענה בעלמא ואיננו מקבלים אותה.

9. ח'ליליה היה מודע לאפשרות שהקהל שיצפה באירוע ההדלקה יתפרס על פני שטח הכולל גם אזורים שתוכננו להיות יציאות מן המתחם ויחסום אותן, ולא נתן לכך שום מענה. הטענה של ח'ליליה כי האחריות לשמור שפתחי היציאה פתוחים הייתה של המשטרה ושל חברת האבטחה, אינה רלוונטית. לא נטען כי היה עליו לדאוג לפינוי היציאות בפועל, אלא שתפקידו לתכנן את תוכנית הבטיחות על סמך הניסיון שצבר בשנים קודמות.

10. נוסף על כך, תוכנית הבטיחות שח'ליליה ערך לא נתנה מענה הולם לסכנות הנובעות מתנועת קהל ומעומסי קהל צפויים, ובכלל זה לסכנות המיוחדות שיש במעברים באתר. בפרט, היא לא נתנה מענה הולם לסכנה שבשימוש במעבר גשר דב ככפתח מילוט, בשים לב למאפייניו, שפירטנו בפרק 9.

11. היעדר התייחסות מצידו של ח'ליליה לסוגיות האמורות, אשר יש להן השפעה רבה על בטיחות האירוע, הוא כשל חמור. בנוגע למעבר גשר דב טען ח'ליליה כי הוא לא הועלה בתור נקודת תורפה בעבר וכי לא ניתנה אזהרה לגביו או לגבי מאפייניו.

טענה זו טוב היה לה אילו לא הייתה נשמעת. מי אם לא מהנדס הבטיחות של האירוע צריך לזהות נקודות תורפה בטיחותיות באתר? ח'ליליה אינו יכול להיתלות בכך שלא הצביעו לפניו על בעיות הבטיחות בקשר לשימוש במעבר גשר דב. הרי הוא שצריך להתריע על בעיות כאלה. נציין גם שהצורך להרחיב את מעבר גשר דב, דווקא עלה בעבר בהפקות לקחים של המשטרה ובדרישות שהמשטרה העבירה למרכז.

12. מן החומרים והעדויות שהוצגו לנו עלה כי השימוש במעבר גשר דב במהלך ההילולה לא תאם את התשתית שלו, והיה זה אחד מן הגורמים הישירים לאסון.<sup>673</sup>

13. נוסף על כל זאת, מצאנו שח'ליליה אישר לשימוש את הטריבונוט במתחמי ההדלקה השונים אף שלא היו בטוחות לשימוש.<sup>674</sup> בהתייחס לכך טען ח'ליליה, בין היתר, שאף אחד לא נפגע מהשימוש

673 ראו פירוט בפרק 9. כן ראו: "חוות דעת עד מומחה: הגורמים לאסון הילולת הר מירון 2021" שנערכה לבקשת המשטרה בחקירה הפלילית, עמ' 50; עדות המהנדס רמי שמש ב-10.10.2021 ("הוא בעצם הפך להיות אזור עם צוואר בקבוק. שזה משהו שלא עושים ביציאת מילוט בשום אופן... היות וכל הדבר הזה בשיפוע, אז בצד אחד הכניסה הפכה להיות ישרה, אבל היציאה הפכה להיות עם השיפוע").

674 "הר מירון – ציון קבר הרשב"י" (חוות דעת של המהנדס רמי שמש 12.8.2021).

בטריבונות ושאר קשר סיבתי בין אישורן לאסון.

איננו מקבלים קו טיעון זה. נדרשנו למכלול מעשיו של ח'ליליה, המלמד כאמור על הפרה בוטה של דרישות התפקיד שלו ושל דרישות הבטיחות. הדברים אינם מנותקים זה מזה ונשקפת מהם החומרה הרבה שהתייחסנו אליה בפתח הדברים. ממילא, אין בטענות ח'ליליה בעניין זה שום מענה לממצאים.

14. לבסוף, מצאנו שח'ליליה, אשר נכח באתר במהלך ההילולה, לא התריע בזמן אמת על כך שכמות הקהל בהדלקה של חסידות תולדות אהרון חרגה קיצונית מהכמות שאישר בתוכנית הבטיחות, על כך שמרבית פתחי היציאה ממתחם ההדלקה נחסמו, ועל הסכנות שנובעות מכך. ח'ליליה טען בעדותו שהוא דיבר עם קצין משטרה שהיה ברחבת תולדות אהרון ואמר לו שצפוף ושצריך להתחיל לדלל. הוא לא ידע מי הקצין ומה תפקידו.

15. עדותו של ח'ליליה בעניין זה אינה מהימנה בעינינו. אך גם אם נניח שהדברים התרחשו כפי שתיאר, אין בכך כדי להוציא את ח'ליליה ידי חובתו. בנסיבות העניין לא היה די בשיחה קצרה וכללית עם קצין משטרה כלשהו שזהותו ותפקידו אינם ברורים. מהנדס הבטיחות של אירוע המוני נדרש להיות במקום בעת האירוע, ולא בכדי. מתוקף תפקידו מצופה היה מח'ליליה להתריע בבירור ובחדות בפני גורמים בכירים על אי העמידה בתוכנית הבטיחות ועל הסכנות שנובעות מכך. לא מפתיע שהדבר לא נעשה, שהרי כפי שכבר מצאנו, היה ידוע לח'ליליה מראש שמגבלות הקהל לא יישמרו, והוא לא ציפה לראות באירוע משהו אחר ממה שראה בפועל.

16. נוכח כל האמור הגענו לכלל מסקנה כי יש להטיל על המהנדס עאמר ח'ליליה אחריות אישית לפי הממצאים שפורטו.

אנו סבורים כי הממצאים והמסקנות בעניינו של המהנדס עאמר ח'ליליה חמורים במיוחד. לפיכך אנו ממליצים כי המהנדס עאמר ח'ליליה לא יוכל למלא בעתיד תפקיד של מהנדס בטיחות או יועץ בטיחות, וכי הגופים המתאימים יפעלו ככל הנדרש לשם כך.

אנו ממליצים כי רשם המהנדסים והאדריכלים יבחן את המשך זכאותו של המהנדס עאמר ח'ליליה לרישוי מהנדס.

אנו ממליצים כי היועצת המשפטית לממשלה תידרש לממצאים הנוגעים למהנדס עאמר ח'ליליה ולשאלת חידוש החקירה הפלילית בעניינו.

## טז. מר ראובן בן גל

1. מר ראובן בן גל נשכר לתפקיד מנהל האבטחה הראשי של הילולת ל"ג בעומר התשפ"א על ידי המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים, לפי דרישת המשטרה. בהודעת האזהרה שנשלחה לו נכתב כי הוא עלול להיפגע אם הוועדה תגיע לכלל מסקנה כי:

א. מר בן גל הסכים להתמנות לתפקיד מנהל האבטחה הראשי, אף על פי שידע כי אינו מסוגל למלא את כל דרישות התפקיד, ובפרט להגיע לאתר במהלך ההילולה.

ב. ביודעו כי לא יגיע לאתר במהלך ההילולה, העביר מר בן גל את תפקידו ואת סמכויותיו באופן לא ראוי. מר בן גל הגדיר את מר שמעון מלכה, מנהל האבטחה בגזרת החניונים, כממלא מקומו בתפקיד מנהל האבטחה הראשי, וזאת על אף שמר מלכה אינו נושא בהכשרה הנדרשת לתפקיד זה, מבלי שהעביר לו את התפקיד בצורה רשמית ומסודרת, ומבלי שמינה מנהל אבטחה אחר לגזרת החניונים. מר בן גל עשה כן על אף שידע כי לא ניתן למלא את שני התפקידים במקביל, שכן הם דורשים נוכחות במקומות שונים בו זמנית. כתוצאה מכך, לא היה בפועל מנהל אבטחה ראשי בהילולה ומר מלכה תפקד כמנהל האבטחה בגזרת החניונים בלבד.

ג. תוכנית האבטחה שערך מר בן גל להילולה הייתה לקויה, וחסרה מרכיבים חיוניים שנדרשו לפי פריט 7.7ה' בצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשע"ג-2013 ולפי דרישות המשטרה. לרבות, מענה לתרחישי חירום, התייחסות לפתחי כניסה ויציאה באתר, מינוי מספר מנהלי האבטחה הנדרש וחלוקתם לגזרות. כתוצאה ממחדלים אלו, הפעלת כוח האבטחה האזרחית ותרומתו לשמירת הסדר באירוע לקו בחסר.

2. בן גל הוא קצין משטרה לשעבר. קודם לפרישתו מהמשטרה שימש בין השאר בתפקיד קצין אבטחה ורישוי במרחב עמקים. לאחר פרישתו עסק בתחום האבטחה. החל מ-2012 המרכז שכר מדי שנה את שירותיו כדי לשמש מנהל האבטחה הראשי של הילולת ל"ג בעומר. כך היה גם בהתשפ"א.

3. בתפקידו היה על בן גל לערוך תוכנית אבטחה לאירוע בהתאם לדרישות המשטרה מהמרכז ולדרישות פריט רישוי 7.7ה. כמו כן, בהיותו מנהל אבטחה ראשי, נדרש בן גל להיות נוכח באתר במהלך ההילולה.

4. בטרם נפנה לפירוט הממצאים בעניינו של בן גל נציין כי, כמו ליתר המוזהרים, ובהתאם להוראות סעיף 15 לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1969, לאחר שנשלחה לבן גל הודעת האזהרה, הועברו אליו חומרי חקירה וניתנה לו האפשרות להביא את דבריו לפני הוועדה. בן גל בחר שלא להעיד בשלב זה ולא להגיב להודעת האזהרה, אם כי חלק מבאי כוחם של המוזהרים האחרים חקרו אותו. בן גל גם לא הגיש סיכומים בכתב או בעל פה.

5. בחירתו של בן גל שלא להתעמת עם תוכן האזהרה שנשלחה לו עשויה להצביע על כך שהוא מקבל את האמור בה. לא הסתפקנו בכך, וקודם לקביעת הממצאים בעניינו בחנו את מכלול החומרים והעדויות שהוגשו לנו ונדרשנו לטענות המשתמעות מעדויותיו של בן גל (לפני משלוח הודעת

- האזהרה וכאשר נחקר בידי באי כוחם של מוזהרים אחרים). נפנה לכך כעת.
6. ב-2018 עבר בן גל אירוע מוחי. היו לכך השלכות על תפקודו הגופני והקוגניטיבי.<sup>675</sup> מטעמי צנעת הפרט לא נרחיב מעבר לכך. מטעם זה לא היה בן גל יכול להגיע בעצמו לאתר במהלך ההילולה.
7. על אף המגבלות הרפואיות ואי יכולתו להגיע לאתר במהלך ההילולה, בניגוד לנדרש, קיבל על עצמו בן גל את תפקיד מנהל האבטחה הראשי של האירוע בהתשפ"א. בן גל מסר בעדויותיו כי הוא בעל ניסיון רב שנים בתחום, כי נכח בשנים קודמות באתר במהלך ההילולה, וכי היה כשיר לערוך את תוכנית האבטחה הראשית. עוד הוא ציין כי כל הגורמים המעורבים בארגון ההילולה ידעו שבשל מצב בריאותו הוא לא יוכל להיות נוכח במהלכה באתר. אין בדבריו בן גל כדי להפחית מאחריותו.
8. איננו נדרשים לניסיון של בן גל, אשר אין מחלוקת שעסק בתחום במשך שנים רבות. אין גם משמעות לטענה שהוא היה כשיר להכין את תוכנית האבטחה, אם לא היה כשיר לבצע דרישות אחרות של תפקיד מנהל האבטחה הראשי, ובפרט להגיע לאתר בזמן ההילולה. לבסוף, אומנם אנו מקבלים את הטענה כי הגורמים הרלוונטיים ידעו על מצבו של בן גל. נדרשנו לכך כשדנו בעניינם של גורמים שונים. אולם אין בכך כדי להפחית מאחריותו של בן גל, שהיה צריך להציב לעצמו את השאלה האם הוא עומד בדרישות התפקיד – תפקיד שמהותו שמירה על רבבות המבקרים בהילולה.
9. בידעו כי לא יגיע לאתר במהלך ההילולה, קבע בן גל שמר שמעון מלכה הוא ממלא מקומו. זאת באופן בלתי מוסדר ובלתי תקין. ראשית, מלכה לא היה בעל הכשרה נדרשת לתפקיד מנהל האבטחה הראשי של הילולת ל"ג בעומר. שנית, מלכה תוכנן לשמש באירוע מנהל האבטחה בגזרת החניונים, הממוקמת מחוץ לאתר קבר הרשב"י עצמו, ועל כן נדרש להיות נוכח שם. מלכה לא היה יכול מבחינה מעשית לשמש בשני התפקידים, שדורשים נוכחות במקביל במקומות שונים. שלישי, לא התקיים הליך מסודר של מינוי מלכה, חפיפה שלו והודעה על כך לגורמים המעורבים באירוע. ממילא גם לא נחתם מסמך מינוי רשמי כלשהו.
10. בן גל העיד כי בפגישה שנערכה בביתו כשבועיים לפני ההילולה ושעסקה בהכנת תוכנית האבטחה לאירוע, הסכים מלכה להתמנות לממלא מקום מנהל האבטחה הראשי. בהתאם להסכמה זו נשלחה בסיום הפגישה תוכנית האבטחה לגורמים רלוונטיים, ושמו של מלכה הופיע בה בתור ממלא מקום מנהל האבטחה הראשי.
11. איננו רואים צורך להידרש כאן לסתירה בין הגרסה של בן גל לגרסתו של מלכה, שטען כי הוא מעולם לא הסכים למלא את תפקיד ממלא מקום מנהל האבטחה הראשי. זאת כיוון שגם אם נקבל את תיאור הדברים שמסר בן גל במלואם, לא ניתן לראות בכך הליך מסודר למינוי ממלא מקום לתפקיד מרכזי באירוע המוני כה מורכב. לכן אין להתפלל שעדים רבים ציינו את בן גל בתור מנהל האבטחה הראשי של האירוע. כתוצאה מהשתלשלות הדברים והתנהלותו של בן גל, לא היה בפועל

675 אסופת מסמכים רפואיים שנתפסו במשרדו של מר ראובן בן גל בחקירה הפלילית, ומסמכים שהוגשו לוועדה מטעם מר ראובן בן גל לפני עדותו הראשונה.

מנהל אבטחה ראשי במהלך ההילולה.

12. נוסף על כל האמור, וכפי שפורט בפרק 7, תוכנית האבטחה הראשית שערך בן גל הייתה כללית, עמומה, חסרת בהירות ובעלת סתירות פנימיות ביחס לנושאים מהותיים כגון חלוקת ההר לגזרות והאחריות לשליטה בהן. התוכנית לא עמדה בדרישות של מערך הרישוי במשטרה בנוגע לאירוע וגם לא בדרישות הרגילות מתוכניות אבטחה לאירועים המוניים.

13. בן גל מסר בעדותו כי תוכנית האבטחה אינה אלא "תוכנית סדרנות". אנחנו דוחים מכול וכול את הניסיון להפחית מחשיבות תוכנית האבטחה ומחשיבות תפקידו של מנהל האבטחה הראשי באירוע המוני כה גדול ומורכב. גם העובדה, שבן גל הפנה אליה, כי תוכנית האבטחה אושרה במשטרה, אין בה כדי להפחית מאחריותו לחסרים ולליקויים שנמצאו בה.

14. נוכח כל האמור הגענו לכלל מסקנה כי יש להטיל על מר ראובן בן גל אחריות אישית לפי הממצאים שפורטו.

אנו ממליצים כי מר ראובן בן גל לא יוכל למלא בעתיד תפקיד של מנהל אבטחה באירועים המוניים, וכי הגופים המתאימים יפעלו ככל הנדרש לשם כך.

אנו ממליצים כי היועצת המשפטית לממשלה תידרש לממצאים שנוגעים להתנהלות שקשורה באבטחה באירוע וכיצד להמשיך בדיקה או חקירה בעניינם.

## יז. מר שמעון מלכה

1. מר שמעון מלכה שימש בתפקיד מנהל האבטחה של גזרת החניונים בהילולת ל"ג בעומר התשפ"א. בהודעת האזהרה שנשלחה לו נכתב כי הוא עלול להיפגע אם הוועדה תגיע לכלל מסקנה כי:

א. מר מלכה הסכים בפועל להגדרתו כממלא מקום מנהל האבטחה הראשי, וזאת על אף שאינו נושא בהכשרה הנדרשת לתפקיד זה, וביודעו כי בהיותו מנהל האבטחה של גזרת החניונים אין ביכולתו לבצע את שני התפקידים במקביל, שכן הם דורשים נוכחות במקומות שונים בו זמנית. במהלך ההילולה, נכח מר מלכה בגזרת החניונים ושימש כמנהל אבטחה של גזרה זו, כך שבפועל לא היה בהילולה מנהל אבטחה ראשי כנדרש.

ב. מר מלכה אישר את תוכנית האבטחה הלקויה שהוכנה על ידי מר ראובן בן גל, שחסרה מרכיבים חיוניים שנדרשו לפי פריט 7.7' בצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשע"ג-2013 ולפי דרישות המשטרה. לרבות, מענה לתרחישי חירום, התייחסות לפתחי כניסה ויציאה באתר, מינוי מספר מנהלי האבטחה הנדרש וחלוקתם לגזרות. כתוצאה ממחדלים אלו, הפעלת כוח האבטחה האזרחית ותרומתו לשמירת הסדר באירוע לקו בחסר.

2. כמפורט בדיון באחריותו של מר ראובן בן גל ובחלקים קודמים בדוח, המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים שכר את שירותיו של בן גל לתפקיד מנהל האבטחה של הילולת ל"ג בעומר התשפ"א. מטעמים רפואיים לא היה בן גל יכול להגיע לאתר במהלך ההילולה, כנדרש ממנהל האבטחה הראשי של האירוע. מטעם זה הופיע בתוכנית האבטחה שמו של מלכה בתור ממלא מקום מנהל האבטחה הראשי.

3. מלכה אינו בעל הכשרה מתאימה לשמש מנהל אבטחה ראשי בהילולת ל"ג בעומר. לפי תעודת ההסמכה שלו, הוא רשאי לשמש מנהל אבטחה ראשי באירועים המוניים של עד 7,000 אנשים. נוסף על כך, מלכה שימש בהילולה מנהל האבטחה של גזרת החניונים. לא ניתן לשמש בשני התפקידים, שדורשים נוכחות במקביל במקומות שונים. בפועל, במהלך ההילולה שימש מלכה מנהל האבטחה בגזרת החניונים בלבד.

4. טענתו העיקרית של מלכה הייתה כי הוא לא הסכים לשמש ממלא מקום מנהל האבטחה הראשי. מלכה טען כי בפגישה שהתקיימה בביתו של בן גל כשבועיים לפני ההילולה, הוא אמר מפורשות שאינו רוצה לקבל על עצמו את התפקיד, אך הסכים לכך ששמו יופיע בתוכנית האבטחה בשל "תמימותו". מלכה טען כי לא הבין את משמעות הוצאת תוכנית האבטחה תחת שמו וכי הנעשה באתר קבר הרשב"י לא היה מעניינו.

**אנו דוחים מכול וכול את הטענות האמורות.**

5. איננו רואים צורך להידרש לסתירה בין הגרסה של בן גל לגרסתו של מלכה. זאת כיוון שגם אם נקבל במלואו את תיאור הדברים שמסר מלכה, הרי שהוא ידע והסכים לכך ששמו יופיע בתוכנית האבטחה בתור ממלא מקום מנהל האבטחה הראשי. הדעת נותנת כי מי שיש לו הסמכה לשמש

מנהל אבטחה ראשי באירועים המוניים של עד 7,000 אנשים, צריך היה להבין ולהיות ער למשמעות הסכמה זו.

6. מלכה טען עוד כי הוא לא היה מעורב בהכנת תוכנית האבטחה, לא נכח בישיבות ההכנה לקראת ההילולה ומעולם לא הזדהה בעל פה או בכתב בתור ממלא מקום מנהל האבטחה הראשי. בהתאם, איש גם לא התייחס אליו כך. בעניין זה הפנה מלכה לעדויות של גורמים שונים שאישרו כי הם לא ראו במלכה מנהל האבטחה הראשי. אין בטענות אלה אלא כדי להחמיר את משמעות הסכמתו של מלכה כי שמו יופיע בתוכנית האבטחה בתור ממלא מקום מנהל האבטחה הראשי, אף שלא הייתה לכך משמעות במציאות. זו היא אחת הדוגמאות לתופעה של יצירת מסמכים למראית עין בלבד.

7. תוכנית האבטחה לאירוע, ששמו של מלכה הופיע בה בתור ממלא מקום מנהל האבטחה הראשי, הייתה לקויה וחסרה מרכיבים חיוניים לפי דרישות מערך הרישוי במשטרה ודרישות פריט 7.7.ה בצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשע"ג–2013.

8. מלכה טען בעניין זה כי הוא לא כתב את התוכנית, לא ערך אותה ולא אישר אותה. הוא גם הפנה לכך שהתוכנית קיבלה את אישור הגורם המוסמך במשטרה. נוסף על כך, כמו בן גל, גם מלכה ביקש להפחית מחשיבותה של תוכנית האבטחה והתייחס אליה כאילו מדובר ב"תוכנית סדרנות" בלבד. לשיטתו של מלכה, תפקידו באירוע התמצה בכך שיוודא שהסדרנים הגיעו למקום ושהם ערים. אין לנו אלא לדחות שוב מכול וכול את הניסיון להפחית מחשיבות מערך האבטחה באירוע המוני כה גדול ומורכב. לרוע המזל, נראה שתפיסה זו הכתיבה, בין היתר, את ההתנהלות הבלתי תקינה בעניין.

9. שעה שמלכה הסכים בפועל ששמו יופיע בתוכנית בתור ממלא מקום מנהל האבטחה הראשי, יש לו אחריות, במשותף עם בן גל, לליקויים שנמצאו בה.

10. נוכח כל האמור הגענו לכלל מסקנה כי יש להטיל על מר שמעון מלכה אחריות אישית לפי הממצאים שפורטו.

אנו ממליצים כי מר שמעון מלכה לא יוכל למלא בעתיד תפקיד של מנהל אבטחה באירועים המוניים וכי הגופים המתאימים יפעלו ככל הנדרש לשם כך.

אנו ממליצים כי היועצת המשפטית לממשלה תידרש לממצאים שנוגעים להתנהלות שקשורה באבטחה באירוע וכיצד להמשיך בדיקה או חקירה בעניינם.



## יח. מר מאיר קרליבך

1. מר מאיר קרליבך ניהל בפועל את פעילות עמותת "הכנסת אורחים"<sup>676</sup> בהודעת האזהרה שנשלחה לו נכתב כי הוא עלול להיפגע אם הוועדה תגיע לכלל מסקנה כי:

במסגרת פעילותו בעמותה היה מר קרליבך אחראי לבנייה בלתי חוקית ולבנייה מסוכנת, בהיקפים חריגים, בסמיכות רבה לציון קבר הרשב"י, ובמתחם "תולדות אהרון". הבנייה האמורה יצרה סכנות בטיחותיות חמורות לציבור המבקרים, הן כשלעצמה והן בשל העובדה שקיומה מנע אפשרויות פיתוח שונות, לרבות אפשרויות פיתוח של דרכי יציאה נוספות מ"מתחם תולדות אהרון" ושל מעברים בטיחותיים בין מתחם זה למתחמים אחרים.

2. העמותה פעלה במפלס התחתון של מבנה הציון וחילקה מזון ושתייה למבקרים באתר. השטח שבו פעלה נמצא בסמיכות גדולה לציון. במועד האסון הוא כלל בין השאר מטבח, חדר אוכל, חדרי לינה, מחסן ואולם גדול. חלק מהשטח נמצא במתחם תת-קרקעי שהגיע עד מתחת לרחבת תולדות אהרון, ושנבנה ללא היתר. נוסף על כך, בשימוש העמותה היו שלוש מכולות קירור ומכולה אחת נוספת, והן מוקמו במשטח שבקצה הצד הדרומי של רחבת תולדות אהרון. בהלולת ל"ג בעומר נהגה העמותה להקים מבנים ארעיים נוספים באתר.

3. עיקר הטענות מטעמו של קרליבך בהתייחס להודעת האזהרה הוא שאת המבנים הבלתי חוקיים ששימשו את העמותה לא היא בנתה, אלא גורמים שונים, וכי הם לא יצרו סיכונים לציבור המבקרים ולא מנעו אפשרויות פיתוח. לבסוף נטען כי המבנים הבלתי חוקיים שהעמותה השתמשה בהם אינם שונים ממבנים בלתי חוקיים רבים באתר קבר הרשב"י. יצוין כי קרליבך העיד בפנינו בשלב הראשון, טרם נשלחה לו הודעת אזהרה. לאחר מכן הועברו לוועדה מסמכים רפואיים בעניינו, ונוכח המפורט בהם יוצג קרליבך בשלב שלאחר משלוח הודעת האזהרה בידי בנו ועורך דין מטעמו.

4. בחנו את הטענות מטעמו של קרליבך. אכן, באתר קבר הרשב"י פשטה בנייה מסוכנת ובלתי חוקית רבה. התייחסנו לכך בפרקים קודמים בדוח. עם זאת, אין באמור כדי לפטור את קרליבך ואת העמותה מאחריות למעשיהם. החלטתנו לשלוח לקרליבך הודעת אזהרה הביאה בחשבון את ההיקף החריג של הבנייה הבלתי חוקית והמסוכנת שבשימוש העמותה, את המיקום של בנייה בלתי חוקית ומסוכנת זו בלב ליבו של האתר, במבנה ציון הקבר עצמו וצמוד למתחם תולדות אהרון, ואת ההשפעה שהייתה לבנייה הבלתי חוקית על סיכון הציבור, כפי שהוזכר בהודעת האזהרה. בכך נבדל עניינו של קרליבך ממקרים אחרים של בנייה מסוכנת ובלתי חוקית באתר.

5. אין בכוונתנו להעמיק חקר בשאלת הגורמים שביצעו בפועל את הבנייה במתחם הכנסת אורחים. העמותה עשתה שימוש נרחב במבנים, תחזקה אותם וביצעה בהם עבודות. גם לפי המתואר בסיכומים מטעמו של קרליבך, לפחות חלק מהמבנים הבלתי חוקיים במתחם נבנו מתוך כוונה מראש שהם יעמדו לשימוש העמותה. יתר על כן, העמותה היא שפעלה בערכאות משפטיות נגד פעולותיהן של הרשויות להרוס מבנים מסוכנים ובלתי חוקיים אלה. על אחד מניסיונותיה של

676 הכנסת אורחים ר' שמעון בר יוחאי זיע"א מירון (ע"ר).

## העמותה קבע בית המשפט העליון:

[בקשת העמותה] מנוגדת - באופן מובהק - לאינטרס הציבורי. משקבעו הערכאות קמא כי המבנים מקימים "סיכון בטיחותי ממשי"... ומשהובהר כי פעילות האכיפה נעשית כחלק מלקחי האסון הנורא שארע, בו קיפחו את חייהם 45 בני אדם; ונוכח האינטרס המובהק בשמירה על הסדר הציבורי במקום, בין היתר לצורך היערכות להילולה העתידה להתקיים בל"ג בעומר הקרוב - קיים בהחלט "עניין ציבורי מיוחד" במתן הצווים שהתבקשו.<sup>677</sup>

די בכך כדי לראות בעמותה, ובקרליבך נציגה, אחראים לבנייה הבלתי חוקית.

6. באשר לסיכון בבנייה הבלתי חוקית הונחו לפנינו חוות דעת שונות שהצביעו על ליקויי בטיחות חמורים במבנים.<sup>678</sup> נוסף על כך, כפי שמפורט בהודעת האזהרה, חלק ממבני העמותה מנעו אפשרויות פיתוח שונות ברחבי ההר, ובכלל זה האפשרות להקים דרכי יציאה נוספות ממתחם תולדות אהרון. גם בלי להצביע על תוכנית פיתוח מסוימת שנעצרה בשל המבנים הבלתי חוקיים, קיומם של המבנים במקומות שהוצבו בהם, ובפרט מכולות הקירור בקצה הצד הדרומי של רחבת תולדות אהרון, השליך על אפשרויות הפיתוח. התרשמנו כך באופן ישיר ובלתי אמצעי בסיורים שערכנו באתר.

7. נוסף על כך, בהפקות הלקחים שערכה המשטרה לאחר אירועי ל"ג בעומר בשנים קודמות, למשל 2019, נכלל בנקודות לשיפור הצורך להרחיב את מתחם תולדות אהרון כיוון שהוא צר מלהכיל את כמות הקהל המגיע אליו במהלך ההילולה.<sup>679</sup> ברי כי אפשרויות הרחבת מתחם תולדות אהרון היו מוגבלות יותר בהינתן מיקומן של מכולות הקירור של העמותה, כפי שעלה בין השאר מעדותו של רפ"ק מיכה טובול:

בין תולדות אהרון לגב טריבונה של תולדות אברהם ישנו קיר מאוד גדול והמרחק בין הקיר הזה יש שם מין תהום כזה מצוק בין הקיר למתחם תולדות אהרון, עליו אגב ישבו במת האדמו"ר וכל הקרואנים למיניהם שפוננו בתקופה האחרונה וכל החשיבה שלנו הייתה שכל הקטע הזה להרחיב עד הקיר הזה עד גב טריבונת תולדות אברהם.<sup>680</sup>

8. נוכח כל האמור הגענו לכלל מסקנה כי יש להטיל על מר מאיר קרליבך, בתור מנהל בפועל של עמותת הכנסת אורחים, אחריות אישית לפי הממצאים שפורטו.

נוכח מצבו הרפואי של מר מאיר קרליבך אנו יוצאים מהנחה שהוא לא יהיה פעיל יותר באתר קבר הרשב"י. בנסיבות אלה לא מצאנו לנכון להוסיף מעבר לקביעת הממצאים והמסקנות בעניינו כאמור.

677 רע"פ 2118/22 הכנסת אורחים נ' מדינת ישראל, פסקה 14 (28.3.2022).

678 למשל המהנדס יוסף שולץ "מתחם 'הכנסת אורחים' – מתחם קבר הרשב"י מירון" (5.4.2021); "הר מירון – ציון קבר הרשב"י" (חוות דעת של המהנדס רמי שמש 12.8.2021). ראו גם את קביעות בית המשפט ברע"פ 2118/22 הכנסת אורחים נ' מדינת ישראל, פסקה 14 (28.3.2022).

679 "סיכום מבצע מירון 2019 בראשות ממ"ז 27.8.19" (28.8.2019); מצגת "מחוז צפון סיכום והפקת לקחים 'מבצע מירון 2019' הילולת רבי שמעון בר יוחאי".

680 עדות רפ"ק מיכה טובול ב-21.3.2023.

## סוף דבר

ואמר ר' יוחנן משום ר' שמעון בן יוחי:

קשה תרבות רעה בתוך ביתו של אדם יותר ממלחמת גוג ומגוג.<sup>532</sup>

1. תרבות רעה מצאנו בתוך ביתנו. בתוך גופים ציבוריים, ברשויות שלטוניות ובקרב שליחי ציבור – נבחרים וממונים, שהציבור הפקיד בידיהם את שלומו ואת ביטחונו. מצאנו תרבות רעה של הצגת דברים למראית עין בלבד, של התעלמות מהתרעות חוזרות ונשנות, של שאננות ושל קיבעון מחשבתי בעניינים משמעותיים הנוגעים לבטיחות הציבור ולשמירה על חיי אדם. תרבות רעה של היעדר משילות ושלטון החוק ודפוס פעולה של דחיינות ושל הימנעות מקבלת החלטות. מציאות של התנהלות המושפעת לרעה מאינטרסים פוליטיים ומשיקולים זרים. תרבות רעה של "ראש קטן", של מזעור האחריות ושל התחמקות ממנה.
2. תרבות רעה זו הובילה לאסון הנורא בהר מירון בל"ג בעומר התשפ"א. "הכתובת הייתה על הקיר", ידועה לרבים במשך שנים רבות. את האסון הזה ניתן היה למנוע, וחובה הייתה למונעו.
3. כדי למנוע את האסון נדרשה תרבות מתוקנת. נדרשו נושאי משרה וגופים הפועלים בראש ובראשונה מתוך חובת נאמנות להיותם שליחי ציבור – באחריות ובמקצועיות, נושאי משרה הנוהגים לפי הכלל הבסיסי ש"במקום שאין איש – השתדל להיות איש". נושאי משרה הפועלים בחרדת קודש כדי לממש כראוי את האחריות ואת הסמכות שניתנו בידם לטובת הציבור ולשלומו.
4. זוהי עת לחשבון נפש, אך גם שעת רצון והזדמנות לתיקון ולשיפור. אל לנו להחמיצה! כך, בנוגע לאתר קבר הרשב"י וכך בנוגע למקומות אחרים ולנושאים אחרים שהדברים בדוח זה נכונים להם.
5. ארבעים וחמישה גברים, נערים וילדים קיפחו את חייהם. רבים אחרים נפצעו. משפחותיהם שילמו מחיר כבד מנשוא. לא נוכל להקל על כאבן. אך החובה המוסרית המונחת לפתחנו היא לעשות כל שבידנו כדי למנוע אובדן חיי אדם. אנו תקווה שהדוח שיצא תחת ידינו יביא לתרומה ניכרת לבניינה של חברה מתוקנת וישמש מצפן ומפת דרכים לגופי השלטון השונים, לנושאי משרה ציבורית – ולנושאי משרה בכירים בפרט – באשר להתנהלות המצופה מהם בהיותם נאמני הציבור ושליחיו.

לא תשים דמים בביתך,<sup>533</sup> סור מרע ועשה טוב.<sup>534</sup>



אלוף במיל' שלמה ינאי  
חבר הוועדה



הרב מרדכי קרליץ  
חבר הוועדה



דבורה ברלינר  
יושבת ראש ועדת החקירה  
נשיאת בית המשפט המחוזי ת"א-יפו (בדימוס)

<sup>532</sup> בבלי, ברכות, ז ע"ב.

<sup>533</sup> דברים כב 8.

<sup>534</sup> תהלים לד 5.

## נספחים



החלטות ממשלה

## הקמת ועדת חקירה ממלכתית בעניין האסון שהתרחש בהילולת ל"ג בעומר בהר מירון

מספר החלטה: 7

יחידה: מזכירות הממשלה

ממשלה: הממשלה ה-36, גפתי בנט

תאריך פרסום: 20.06.2021

תאריך תחולת: 20.06.2021

החלטה מספר 7 של הממשלה מיום 20.06.2021

### נושא ההחלטה:

הקמת ועדת חקירה ממלכתית בעניין האסון שהתרחש בהילולת ל"ג בעומר בהר מירון

### מחליטים:

1. לקבוע כי האסון שהתרחש בעת קיימת של הילולת ל"ג בעומר השנתית בהר מירון, ביזם י"ח בא"ר התשפ"א (30.4.2021), שבו נהרגו 45 משתתפים ונפצעו למעלה מ-150 משתתפים נוספים (להלן: "האירוע"), לרבות הסיכונים הקיימים באירועים דומים, הוא נושא בעל חשיבות ציבורית חיונית בעת זו, הסיכון בירור.
  2. בהתאם לכך:
    - (א) להקים ועדת חקירה בהתאם לסעיף 1 לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968 (להלן: "החוק") לגבי האירוע ולשם מניעת הישנותם של אירועים דומים (להלן: "הוועדה").
    - (ב) הוועדה תחקור את השתלשלות האירוע ותקבע ממצאים ומסקנות בכל המגע למכלול ההיבטים של האירוע, ובכלל זה תתייחס גם לעניינים הבאים: מעגלי קבלת ההחלטות שהובילו לאישור האירוע וקביעת המתווה שאושר ותנאיו; מכלול השאלות המקצועיות והמשפטיות המגעות לבטיחות אירועים המוניים ובתוכם גם אירועי פולחן דתיים והמקומות המשמשים את הציבור לעריכתם, לרבות ובמיוחד מקומות המשמשים לקיום אירועים רבי משתתפים, וכן לניהול אירועים כאמור, לרבות הגדרת בעלי תפקידים ותחומי אחריותם וכן עמידה בנהלים קיימים בעניינים אלה; הכלים העומדים בפני רשויות המדינה ונורמים נוספים לאפשר הפעלה יעילה ותקינה של המתחם.
    - (ג) הוועדה תמליץ על הדרך הנכונה לעריכתם של אירועים המוניים בעיקר במקומות פולחן דתיים לרבות: הכרה לאומית בערכם וחשיבותם של האתרים תוך בחינת הצורך בקבלת אחריות המדינה על חלק מהאתרים ובשניי תבעלות על האתרים כיאה לערכם וחשיבותם לכלל הציבור; הסדרת האחריות על ניהול סקסים ושגרת החיים במקומות הפולחן; יצירת מנגנון תקצוב ראוי ורישוי חזק לקיומם הבטוח של האירועים.
    - הוועדה תמליץ בפרט לגבי השינויים הנדרשים באתר הילולת ל"ג בעומר בהר מירון ובתשתיותיו לצורך בטיחות קיום אירועים בו בעתיד.
    - (ד) נוכח קיומם המקיף של חקירה פלילית על ידי משטרת ישראל וחקירת המחלקה לחקירות שוטרים בנוגע לאירוע, ייערך תיאום עם היועץ המשפטי לממשלה ביחס לאמור.
    - (ה) הוועדה תערוך דין וחשבון על תוצאות חקירתה והמלצותיה, ככל שתמצא לנכון להוסיף המלצות, ותגיש את הדין וחשבון לממשלה.
    - במידת הצורך תשקול הוועדה לפרסם דוח ביניים כדי לאפשר הערכות מתאימה לאירוע ההילולה הבא.
  3. להודיע על החלטה זו לנשיאת בית המשפט העליון.
  4. להקצות להנהלת בתי המשפט 6 מיליון ש"ח באופן חד פעמי ו-5 תקני כוח אדם זמניים שישימושו להוצאות ועדת החקירה.
  5. עד לאישורו בבכנסת של תקציב המדינה לשנת 2021, הקצאת התקציב לפי החלטה זו כפופה להוראות סעיף 33 לחוק יסוד: משק המדינה ולהוראות סעיף 49 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.
  - בהתאם לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, לאורך מימון פעולה מאוחרת, יופחתו 2.2 מיליון ש"ח בשנת 2021 מהתקציב שהוקצה למשרד לחינוך וקידום קהילתי ו-3.8 מיליון ש"ח מהתקציב שהוקצה למשרד לנשאים אסטרטגיים בתכנית המפרטת שמוגשת לפי סעיף 33(ב) לחוק יסוד: משק המדינה וכן יופחתו 5 מהתקנים שהוקצו למשרד לנשאים אסטרטגיים לפי החלטת הממשלה מס' 27 מיום 31.5.2020 שעניינה הקצאת תקנים למשרדי הממשלה החדשים ושניו סדר עדיפות ממשלתית.
- הנוסח המחייב של החלטות הממשלה הינו הנוסח השמור במזכירות הממשלה.
- הנוסח המחייב של הצעות חוק ודברי חקיקה הנזכרים בהחלטות הינו הנוסח המתפרסם ברשומות.
- החלטות תקציביות כפופות לחוק התקציב השנתי.

דף זה עודכן לאחרונה בתאריך 20.06.2021



בית המשפט העליון  
المحكمة العليا

THE SUPREME COURT OF ISRAEL

JUSTICE ESTHER HAYUT  
PRESIDENT

القاضية استر حيوت  
رئيسة المحكمة العليا

השופטת אסתר חיות  
נשיאת בית המשפט העליון

## כתב מינוי

מכוח סמכותי לפי סעיף 4 לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968, ועל יסוד החלטה מס' 7 של הממשלה ה-36 מיום י' בתמוז התשפ"א, 20.6.2021, בדבר מינוי ועדת חקירה ממלכתית בעניין חקירת האסון שהתרחש בהילולת ל"ג בעומר בהר מירון, הנני ממנה בזה את יושבת-ראש הוועדה ואת חבריה, בהסכמתם, ואלו הם:

נשיאת בית המשפט העליון (בדימוס), השופטת מרים נאור – יושבת-ראש הוועדה;  
הרב מרדכי קרליץ – חבר הוועדה;  
האלוף (במיל') שלמה ינאי – חבר הוועדה.

אסתר חיות  
נשיאת בית המשפט העליון

ירושלים, י"ז בתמוז התשפ"א  
27 ביוני 2021

4700-2007-2021-007815

רחוב שערי משפט, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים, 9195001  
شارع شعري مشباط، كريات دافيد بن جوريون، القدس 9195001  
Shaarey Mishpat St. Kiryat David Ben -Gurion Jerusalem 9195001, Israel  
טלפון - هاتف: 074-7480701 Tel: פקס - فاكس: 074-7480703 Fax:



## **מינוי יושבת ראש לוועדת החקירה הממלכתית לחקר אסון הר מירון לפי חוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968**

מכוח סמכותי לפי סעיף 6(א) לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968, ועל יסוד החלטה מס' 7 של הממשלה ה-36 מיום י' בתמוז התשפ"א, 20.6.2021 בדבר מינוי ועדת החקירה הממלכתית לחקר אסון הר מירון, בהמשך לכתב מינוי חברי הוועדה מיום י"ז בתמוז התשפ"א (27.06.2021), ובעקבות פטירתה של יושבת-ראש הוועדה, נשיאת בית המשפט העליון (בדימוס), השופטת מרים נאור ע"ה, הנני ממנה בזה את נשיאת בית המשפט המחוזי תל אביב-יפו (בדימוס), השופטת דבורה ברלינר, בהסכמתה, ליושבת ראש הוועדה.

אסתר חיות

נשיאת בית המשפט העליון

ירושלים, ל' בשבט התשפ"ב  
01 בפברואר 2022

4700-2007-2022-002093





ועדת החקירה הממלכתית לחקר אסון הר מירון

**החלטה לפי סעיף 15 לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968**

1. במהלך הילולת רבי שמעון בר יוחאי במירון בשנת תשפ"א התרחש אסון כבד. באסון קיפחו את חייהם ארבעים וחמישה גברים, נערים וילדים, ונפצעו למעלה ממאה חמישים בני אדם נוספים. בפתח הדברים, אנו משתתפים בצערן הכבד של משפחות ההרוגים על אובדן יקיריהן ושולחים איחולי רפואה שלמה לנפגעים בגוף ובנפש.
2. בעקבות האסון החליטה הממשלה, בחודש יוני 2021, על הקמת ועדת חקירה ממלכתית. בשנה האחרונה שמעה הוועדה את עדויותיהם של מאה ארבעים וארבעה עדים. אוספי החומרים של הוועדה גבו עדויות מעשרים וחמישה עדים נוספים. כן אספה הוועדה חומרי חקירה רבים ממקורות שונים ואלה נבחנו ונותחו. בנוסף, קיימה הוועדה מספר סיורים באתר קבר הרשב"י במירון.
3. בשים לב לצורך הדחוף בשינויים שיקטינו סיכונים לשלום המשתתפים בהילולה, הגישה הוועדה, בחודש נובמבר 2021, המלצות ביניים להיערכות בטוחה להילולה שהתקיימה השנה. ההמלצות אומצו על ידי הממשלה. בהמשך לכך, נציגים מצוות הוועדה נכחו בהילולה השנה והתרשמו באופן ישיר מהתנהלותה, והוועדה שמעה את עדותו של תא"ל במיל' וניצב בדימוס צבי טסלר, ממונה ההילולה בשנת תשפ"ב, באשר להתנהלות האירוע והפקת הלקחים ממנו.
4. לאחר בחינת כלל המידע שהונח בפנינו, הגענו למסקנה כי ישנם גורמים שעלולים להיפגע מן החקירה או מתוצאותיה. על כן החלטנו לשלוח להם הודעות אזהרה בהתאם לסעיף 15 לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968 (להלן: **החוק**), הקובע כך:

15". (א) ראתה ועדת חקירה שפלוני עלול להיפגע מן החקירה או מתוצאותיה, יודיע לו יושב-ראש הוועדה כמה הוא עלול להיפגע ויעמיד לרשותו, בדרך שימצא לנכון, את חומר הראיות הנוגע לאותה פגיעה והנמצא בידי הוועדה או בידי מי שהוטל עליו לאסוף חומר לפי סעיף 13; נפטר אותו אדם או שמחמת סיבה אחרת לא ניתן למסור לו את ההודעה, רשאית ועדת החקירה, אם ראתה שהדבר דרוש לעשיית צדק, להחליט כי ההודעה תימסר לקרוב משפחתו כפי שתקבע הוועדה, ויושב ראש הוועדה יעמיד לרשותו את חומר הראיות כאמור.

(ב) אדם שהודע לו כאמור בסעיף קטן (א) רשאי להתייצב לפני הוועדה, אם בעצמו ואם על ידי עורך דין, להשמיע דברו ולחקור עדים, אף אם כבר העידו לפני הוועדה, ורשאית הוועדה להתיר לו להביא ראיות, והכל בענין הפגיעה כאמור.

(ג) מי שהועמד לרשותו חומר ראיות כאמור בסעיף קטן (א) לא יפרסם דבר מתוך החומר, אלא באישור מוקדם מאת הוועדה.



ועדת החקירה הממלכתית לחקר אסון הר מירון

(ד) על אף האמור בסעיף קטן (א) רשאית ועדת חקירה שלא להודיע לפלוני כאמור שם, ובלבד ששוכנעה שאין במהלך החקירה כדי לפגוע בו ושכדין וחשבון שלה לא תקבע לגביו ממצאים או מסקנות ולא תמליץ לגביו המלצות.

5. סעיף 15 לחוק נועד להעניק למי שעלול להיפגע מעבודת הוועדה או ממסקנותיה הזדמנות להשמיע את דברו. במתן זכות טיעון לאותם גורמים, יש גם כדי לסייע לוועדה להגיע לחקר האמת. יודגש, כי מדובר בשלב ביניים בלבד, ואין במשלוח הודעת אזהרה לאדם מסוים כדי לקבוע האם ומה יהיו המסקנות וההמלצות הסופיות בעניינו.
6. הודעות האזהרה ניתנות בהתאם למידע שנאסף על ידי הוועדה עד כה. על כן, ייתכן שבהמשך עבודת הוועדה יימצא שיש לכלול בהודעות נושאים שלא נכללו בהן בשלב זה, או שיעלה צורך במשלוח הודעות אזהרה לגורמים נוספים.
7. אנו מוצאים לציין כי לאתר קבר הרשב"י במירון בכלל, ולהילולה המתקיימת בו בל"ג בעומר בפרט, היסטוריה ארוכת שנים ובעלת היבטים שונים. במהלך עבודת הוועדה נחשפו בפנינו כשלים מרובים והתנהלות שאינה מניחה את הדעת מצד גורמים שעסקו בנושא לאורך השנים. מטעמי יעילות והתמקדות בעיקר, ועל מנת שנוכל להביא בפני הממשלה את מסקנותינו והמלצותינו בהקדם האפשרי, לא נידרש לכל מי שהייתה לו נגיעה לנושאים שנחקרו.
8. על מנת להכריע אם לשלוח הודעת אזהרה לגורם מסוים, בחנו את הכשלים שנתגלו לכאורה בתפקודו, את מידת חומרתם ואת מרכזיותם. כן הבאנו בחשבון את התפקיד שמילא אותו גורם באסון ואת שאלת בכירותו.
9. ביקשנו להביא לידי ביטוי את תפיסתנו, לפיה בעלי תפקידים ציבוריים בכירים, להם מוענקות סמכויות נרחבות ומשמעותיות, נדרשים לשאת באחריות בהתאם. בנוסף, ככל הנוגע לנושאים בתפקידים ציבוריים בכירים, ראינו חשיבות יתרה בהבהרת נורמות ההתנהגות המצופות מהם, כל אחד לפי תפקידו ולפי העניין. זאת, על מנת שנוקמות אלה יעמדו לנגד עיניו של כל הנושא בתפקיד ציבורי. לצד זאת, סברנו כי נכון שנעסוק גם בגורמים נוספים, אשר בתפקודם היו, לכאורה, כשלים חמורים ובעלי נגיעה ישירה לאירוע.
10. בנוסף, מאותם טעמים של יעילות והתמקדות בעיקר, החלטנו לשלוח הודעות אזהרה רק למי ששימש בתפקיד רלוונטי בעת האסון. נבהיר בהקשר זה, כי על אף שזיהינו לא אחת כשלים מתמשכים, לא מצאנו בכך עילה המצדיקה להפחית מחלקם ומאחריותם של מי ששימשו, כאמור, בתפקיד רלוונטי בזמן האסון.
11. כדי להסיר כל ספק, אין משמעות הדברים כי מי שלא נשלחה לו הודעת אזהרה על ידי הוועדה אינו נושא באחריות. נזכיר כי ביחס לאסון נפתחו חקירות פליליות במשטרת ישראל ובמחלקה לחקירות שוטרים, אשר הושהו בהחלטת היועץ המשפטי לממשלה. בנוסף, גופים אחרים, כגון אגף המשמעת במשטרת ישראל, גופי משמעת אחרים או גופים המסדירים ענפים מקצועיים, מוסמכים לבחון את עניינם של מעורבים שונים. אין בעבודת הוועדה כדי למנוע מהגופים הרלוונטיים לפעול, כל אחד בהתאם לסמכותו ולשיקול דעתו.



### ועדת החקירה הממלכתית לחקר אסון הר מירון

12. עוד נבהיר כי הכלול בהודעות האזהרה אינו ממצא את כלל הנושאים שאליהם נידרש ברוח הסופי של הוועדה. היבטים מערכתיים וכלליים הקשורים לנושאים שנבחנו, אשר אינם מיוחסים לאדם מסוים, ידונו במסגרת הרוח הסופי.

13. הודעת אזהרה מפורטת, בצירוף החלטה זו, נשלחה לכל מי שהחלטנו כך לגביו. הוועדה תעמיד עתה לרשות מי שהוחלט לשלוח לו הודעת אזהרה חומרי חקירה כמצוות החוק.

14. החלטה על סדרי הדין ולוחות הזמנים לעבודת הוועדה מכאן והלאה תינתן בהמשך.

ניתנה ביום ג' אלול התשפ"ב, 30 באוגוסט 2022.

אלוף במיל' שלמה ינאי  
חבר הוועדה

הרב מרדכי קרליץ  
חבר הוועדה

דבורה ברלינר  
יושבת ראש ועדת החקירה

נשיאת בית המשפט המחוזי ת"א-יפו (בדימוס)



## ועדת החקירה הממלכתית לחקר אסון הר מירון

### הודעות אזהרה לפי סעיף 15 לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968

בהמשך להחלטתנו בנוגע למשלוח הודעות אזהרה לפי סעיף 15 לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968, יובא להלן פירוט הודעות האזהרה שנשלחו.

יודגש, כי אין ללמוד מסדר הבאת הודעות האזהרה על מדרג כלשהו, ובפרט אין ללמוד ממנו על מדרג חומרה או על מדרג של מרכזיות ביחס לנושאים שנבחנו על ידי הוועדה.

**ראש האופוזיציה, חבר הכנסת בנימין נתניהו, ראש הממשלה לשעבר, עלול להיפגע אם תגיע הוועדה לכלל מסקנה כי:**

א. כמי שכהן כראש ממשלת ישראל משך למעלה משנים עשרה שנים רצופות בתקופה הרלוונטית (משנת 2009 ועד שנת 2021), ידע ראש הממשלה לשעבר נתניהו, או שהיה עליו לדעת, כי אתר קבר הרשב"י במירון מטופל משך שנים בצורה לקויה, שעלולה ליצור סיכון למשתתפים הרבים בהילולה המתקיימת מדי שנה בל"ג בעומר.

ב. ראש הממשלה לשעבר נתניהו לא פעל כמצופה מראש ממשלה לתיקון מצב דברים זה. זאת, על אף שהנושא עמד במוקד דוחות חמורים של מבקר המדינה, שהנושא מערב מספר משרדי ממשלה ושהוא הובא לשולחן הממשלה במספר הזדמנויות בשנים שונות. בתוך כך, ראש הממשלה לשעבר נתניהו לא דאג למעקב יעיל אחר טיפול הממשלה בעניין, גם לאחר שבמסגרת דיון בהחלטת ממשלה בשנת 2016 הובהר שהחלטות ממשלה קודמות בנושא לא יושמו.

**חבר הכנסת אמיר אוחנה, השר לביטחון הפנים לשעבר, עלול להיפגע אם תגיע הוועדה לכלל מסקנה כי:**

א. השר לביטחון הפנים לשעבר אוחנה לא פעל כמצופה משר לביטחון הפנים כשגיבש את דעתו באשר לקיום ההילולה במירון בל"ג בעומר ללא הגבלת קהל, ואף נתן לכך ביטוי פומבי, מבלי שהדבר נבחן בעבודת מטה מסודרת בנוגע למכלול המשמעויות, לרבות בחינת חלופות שונות באשר לאופן קיום ההילולה.

ב. בהמשך, כשהיה בפני השר לביטחון הפנים לשעבר אוחנה מידע בנוגע לסכנות הצפויות במהלך ההילולה, ובפרט לסכנות הנובעות מרמת הצפיפות שהייתה צפויה במקום, לא פעל כמצופה מתפקידו ביחס למידע זה. השר לביטחון הפנים לשעבר אוחנה לא נתן משקל ראוי לחומרת הסכנות, לא שאל שאלות מספיקות בעניין, ולא ביקש לבחון מחדש את ההחלטה שלא להגביל קהל. משנותרה על כנה החלטה זו, לא ביקש מהמשרטה לבחון ולהציג לו דרכי פעולה אחרות להפחתת הסכנות.



## ועדת החקירה הממלכתית לחקר אסון הר מירון

**הרב יעקב אביטן, השר לשירותי דת לשעבר, עלול להיפגע אם תגיע הוועדה לכלל מסקנה כי:**

א. השר לשירותי דת לשעבר אביטן לא מילא את תפקידו כשר לשירותי דת בכל הנוגע לניהול והסדרת אתר קבר הרשב"י במירון, וזאת על אף שמדובר בנושא מרכזי, בעל חשיבות רבה, המצוי בתחום אחריותו של המשרד בראשו עמד.

ב. השר לשירותי דת לשעבר אביטן לא מילא את תפקידו כשר לשירותי דת בכל הנוגע להיערכות משרדו לקראת ההילולה במירון בל"ג בעומר, וזאת על אף שמדובר באירוע מרכזי, בעל חשיבות רבה, המצוי בתחום אחריותו של המשרד בראשו עמד. השר לשירותי דת לשעבר אביטן לא גילה מעורבות בהכנות להילולה והסתפק בעצם קיומם של גופים שעוסקים בכך, מבלי שבדק את פעילותם בפועל ומבלי שפיקח עליהם.

**רב-ניצב יעקב שבתאי, המפקח הכללי של משטרת ישראל, עלול להיפגע אם תגיע הוועדה לכלל מסקנה כי:**

א. רנ"צ שבתאי אישר את תוכנית המבצע שגובשה במחוז צפון של המשטרה, וזאת על אף שידע שמתחם ההר, והמתחמים המשמשים בו להדלקות, אינם יכולים להכיל בבטחה את כמות המבקרים הצפויה במקום במהלך ההילולה, ותוך התעלמות מהסכנות הנלוות לכך. תוכנית המבצע שאישר רנ"צ שבתאי התבססה על אותם עקרונות עליהם התבססה המשטרה בשנים קודמות, מבלי שנשקלו לעומק דרכי פעולה חלופיות, וזאת למרות שהיה על רנ"צ שבתאי לדעת כי המענים שניתנו בשנים קודמות לסכנות אינם מספקים. בפרט, לא נשקלה אפשרות להגביל את כמות הקהל באתר משיקולי בטיחות. אף כשעלתה האפשרות להגביל את כמות הקהל באתר עקב מגפת הקורונה, דחה אותה רנ"צ שבתאי וקבע עמדה נחרצת, לפיה מתווה הכולל הגבלה של כמות המבקרים בזמן נתון הוא מסוכן יותר מאשר קיום ההילולה ללא הגבלה. עמדה זו נקבעה מבלי שנעשתה עבודת מטה מסודרת לבססה, ומבלי שנבחנו חלופות ודרכים פרטניות ליצירת הגבלה של כמות המשתתפים באירוע.

ב. רנ"צ שבתאי אישר את תוכנית המבצע כאמור, על אף שלא נתנה מענה ישים להתמודדות עם כמות הקהל והצפיפות המסוכנת שהיו צפויות בהילולה, ועל אף שלא כללה מנגנון יעיל לניהול הקהל או ויסות הקהל על סמך שיקולי בטיחות. המענים לסכנת הצפיפות שנכללו בתוכנית היו תגובתיים ולא מניעתיים, והתוכנית נסמכה באופן בלתי סביר על יכולת המפקדים בשטח לזהות מוקדי צפיפות מסוכנים באופן חזותי. זאת, בהסתמך על ניסיונם המבצעי בלבד, מבלי שהוכשרו לכך.

ג. הכשלים המנויים לעיל היו מבין הגורמים שהובילו להצטברות קהל ברמת צפיפות קיצונית ומסוכנת במוקדים שונים בהילולה, ובכלל זה במהלך אירוע ההדלקה של חסידות תולדות אהרן, ולכן שהסכנה לא זוהתה מבעוד מועד ולא ניתן לה מענה.



## ועדת החקירה הממלכתית לחקר אסון הר מירון

**ניצב שמעון לביא, מפקד מחוז צפון במשטרת ישראל, עלול להיפגע אם תגיע הוועדה לכלל מסקנה כי:**

א. ניצב לביא, מפקד המבצע והאחראי על היערכות משטרת ישראל להילולה במירון בל"ג בעומר, אישר את תוכנית המבצע שגובשה במחוז צפון שעליו פיקד, וזאת על אף שידע שמתחם ההר, והמתחמים המשמשים בו להדלקות, אינם יכולים להכיל בבטחה את כמות המבקרים הצפויה במקום במהלך ההילולה, ותוך התעלמות מהסכנות הנלוות לכך. תוכנית המבצע אושרה אף בהתעלם מתוכניות הבטיחות שנערכו על ידי מהנדס הבטיחות במסגרת הליך הרישוי, אשר כללו הגבלה על כמות הקהל במתחם ההר כולו ובכל אחד מאירועי ההדלקה. תוכנית המבצע שאישר ניצב לביא התבססה על אותם עקרונות עליהם התבססה המשטרה בשנים קודמות, מבלי שנשקלו לעומק דרכי פעולה חלופיות, וזאת למרות שהיה על ניצב לביא לדעת כי המענים שניתנו בשנים קודמות לסכנות אינם מספקים. בפרט, לא נשקלה אפשרות להגביל את כמות הקהל באתר משיקולי בטיחות. אף כשעלתה האפשרות להגביל את כמות הקהל באתר עקב מגפת הקורונה, הציג ניצב לביא עמדה נחרצת, לפיה מתווה הכולל הגבלה של כמות המבקרים בזמן נתון הוא מסוכן יותר מאשר קיום ההילולה ללא הגבלה. עמדה זו נקבעה מבלי שנעשתה עבודת מטה מסודרת לבססה, ומבלי שנבחנו חלופות ודרכים פרטניות ליצירת הגבלה של כמות המשתתפים באירוע.

ב. ניצב לביא אישר את תוכנית המבצע על אף שלא סיפקה מענה ישים להתמודדות עם כמות הקהל והצפיפות המסוכנת שהיו צפויות בהילולה, ובפרט לצורך הקריטי בשמירה על המעברים ועל היציאות מהמתחמים המשמשים להדלקה פנויים, ועל אף שלא כללה מנגנון יעיל לניהול הקהל או ויסות הקהל על סמך שיקולי בטיחות. המענים לסכנת הצפיפות שנכללו בתוכנית היו תגובתיים ולא מניעתיים, והתוכנית נסמכה באופן בלתי סביר על יכולת המפקדים בשטח לזהות מוקדי צפיפות מסוכנים באופן חזותי. זאת, בהסתמך על ניסיונם המבצעי בלבד, מבלי שהוכשרו לכך. גם לאחר שליקויים אלו באו לידי ביטוי במהלך ההדלקה של חסידות בויאן, שהופסקה בעקבות הצטברות צפיפות קיצונית ומסכנת חיים, לא הסיק ניצב לביא מסקנות ולא ביצע שינויים נדרשים בתוכנית בזמן אמת על מנת למנוע את הישנות הסכנה בהדלקה של חסידות תולדות אהרון.

ג. היערכותם ומוכנותם של הכוחות תחת פיקודו של ניצב לביא לביצוע המשימה לקו בחסר, בין היתר בעקבות ליקויים בתדרוך ובתרגול, לרבות העדר תרגול אר"ן לכוחות שהיו בשטח בשעות שבהן נערכו ההדלקות המרכזיות.

ד. הכשלים המנויים לעיל היו מבין הגורמים שהובילו להצטברות קהל ברמת צפיפות קיצונית ומסוכנת במקומות שונים בהילולה, ובכלל זה במהלך אירוע ההדלקה של חסידות תולדות אהרון, ולכן שהסכנה לא זוהתה מבעוד מועד ולא ניתן לה מענה.



## ועדת החקירה הממלכתית לחקר אסון הר מירון

**תת-ניצב (בדימוס) שלום אביטן, מפקד מרחב עמקים במשטרת ישראל לשעבר,** עלול להיפגע אם תגיע הוועדה לכלל מסקנה כי:

א. תנ"צ (בדימוס) אביטן, מפקד הגזרה המרכזית באירוע ("גזרת הר"), אישר תוכנית מבצעית שלא סיפקה מענה ישים להתמודדות עם כמות הקהל והצפיפות המסוכנת שהיו צפויות בגזרת הר, ובפרט לצורך הקריטי בשמירה על המעברים ועל היציאות מהמתחמים המשמשים להדלקה פנויים. התוכנית אושרה על אף שלא כללה מנגנון יעיל לניהול הקהל על סמך שיקולי בטיחות. המענים לסכנת הצפיפות שנכללו בה היו תגובתיים ולא מניעתיים, והיא נסמכה באופן בלתי סביר על יכולת המפקדים בשטח לזהות מוקדי צפיפות מסוכנים באופן חזותי. זאת, בהסתמך על ניסיונם המבצעי בלבד, מבלי שהוכשרו לכך. גם לאחר שליקויים אלו באו לידי ביטוי במהלך ההדלקה של חסידות בויאן, שהופסקה בעקבות הצטברות צפיפות קיצונית ומסכנת חיים, לא הסיק תנ"צ (בדימוס) אביטן מסקנות ולא ביצע שינויים נדרשים בתוכנית בזמן אמת על מנת למנוע את הישנות הסכנה בהדלקה של חסידות תולדות אהרן.

ב. היערכותם ומוכנותם של הכוחות תחת פיקודו של תנ"צ (בדימוס) אביטן לביצוע המשימה לקו בחסר, בין היתר בעקבות ליקויים בתדרוך ובתרגול.

ג. תנ"צ (בדימוס) אביטן כשל בכך שלא זיהה בזמן אמת כי הצפיפות במהלך ההדלקה של חסידות תולדות אהרן הגיעה לרמה מסוכנת, וכי מרבית היציאות ממתחם ההדלקה חסומות באופן שמחייב התערבות מיידית. זאת, בפרט לאחר שההדלקה של חסידות בויאן הופסקה בעקבות צפיפות קיצונית ומסכנת חיים כאמור.

**תת-ניצב מוריס חן, ראש חטיבת אבטחה ורישוי במשטרת ישראל לשעבר,** עלול להיפגע אם תגיע הוועדה לכלל מסקנה כי:

א. תנ"צ חן, וחטיבת האבטחה והרישוי בראשותו, לא היו מעורבים במידה מספקת בהליכי הרישוי שנערכו במחוז צפון לקראת ההילולה במירון בל"ג בעומר, ולא פיקחו עליהם באופן הולם. זאת, על אף שמדובר באירוע המוני גדול ומורכב, שהוחלט להתייחס אליו כאירוע הדורש עמידה בתנאים לפי פריט 7.7' בצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשע"ג-2013.

ב. תנ"צ חן לא פעל דיו לגיבוש תורה ברורה ומוסדרת להתמודדות המשטרה עם תכנון ושליטה באירועים המוניים דוגמת ההילולה במירון בל"ג בעומר, ולא פעל להטמעת תורה כאמור בקרב הגורמים הרלוונטיים במשטרה, בין היתר באמצעות הנחיית גורמי ההכשרה וההדרכה של משטרת ישראל.



## ועדת החקירה הממלכתית לחקר אסון הר מירון

**סגן-ניצב אסף מנצור, מפקד תחנת נוף הגליל במשטרת ישראל, עלול להיפגע אם תגיע הוועדה לכלל מסקנה כי:**

- א. סנ"צ מנצור, מפקד "גזרת תולדות אהרון ותולדות אברהם" באירוע, הכין תוכנית מבצעית שלא סיפקה מענה הולם לכמות הקהל ולצפיפות המסוכנת שהייתה צפויה באירוע ההדלקה של חסידות תולדות אהרון. בפרט, לא ניתן בתוכנית מענה הולם לצורך הקריטי בשליטה ובשמירה על היציאות ממתחם ההדלקה פנויות למעבר. ביטוי מובהק לכך היה בגשר דב, שהפיקוד עליו פוצל בין שני מפקדים שונים, והכוחות שהוצבו בשני חלקיו לא הבינו את תפקידם באופן מלא ואת חשיבות הקשר והתיאום בין שתי העמדות.
- ב. היערכותם ומוכנותם של הכוחות תחת פיקודו של סנ"צ מנצור לביצוע המשימה לקו בחסר, בין היתר בעקבות ליקויים בתדרוך ובתרגול.
- ג. סנ"צ מנצור לא וידא שכוח הסדרנים, שעל פי תוכנית המבצע צריך היה להיות מצוות לשוטרים בגזרתו, אכן הגיע להצבות המתוכננות והוכפף לפיקודם של השוטרים האחראים. בפועל, כוח הסדרנים שיועד לסייע לתחנת נוף הגליל בהדלקה של חסידות תולדות אהרון הוצב ונוהל על ידי נציג החסידות ולא על ידי המשטרה כמתחייב מהפקודה.
- ד. סנ"צ מנצור כשל בכך שלא זיהה בזמן אמת כי הצפיפות במהלך ההדלקה של חסידות תולדות אהרון הגיעה לרמה מסוכנת, וכי מרבית היציאות ממתחם ההדלקה חסומות באופן שמחייב התערבות מיידית.

**רב-פקד שמואל פיאמנטה, ראש ענף אבטחה ורישוי במחוז צפון במשטרת ישראל, עלול להיפגע אם תגיע הוועדה לכלל מסקנה כי:**

- א. אירועי ההדלקה במתחם ההר אושרו על ידי ענף הרישוי בראשותו של רפ"ק פיאמנטה, חרף ידיעתו שמספר המבקרים הצפוי במתחמים המשמשים להדלקות ובמתחם ההר בכללותו עולה בהרבה על המספר שכל אחד מהאזורים יכול להכיל בבטחה. האישור אף ניתן בניגוד לתוכניות הבטיחות שנחתמו על ידי מהנדס הבטיחות וכללו הגבלה על כמות הקהל במתחם ההר כולו ובכל אחד מאירועי ההדלקה.
- ב. תוכנית האבטחה האזורית של האירוע קיבלה את אישור ענף הרישוי בראשותו של רפ"ק פיאמנטה, על אף ידיעתו שמנהל האבטחה הראשי אינו מסוגל למלא את כל דרישות התפקיד, ובפרט שלא יוכל להגיע לאתר במהלך ההילולה. כמו כן, התוכנית אושרה על אף שמספר מנהלי האבטחה הגזרתיים שמונו על פיה היה נמוך מהמספר הנדרש, על אף שהייתה רצופה ליקויים וחוסרים, ועל אף שלא עמדה בדרישות הקבועות לתוכנית אבטחה לאירוע המוני לפי פריט 7.7' בצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשע"ג-2013, אשר נקבע כסטנדרט הנדרש להילולה. יתרה מכך, התוכנית אושרה אף שלא עמדה בתנאים שענף הרישוי בראשותו של רפ"ק פיאמנטה הציב למרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים.





### ועדת החקירה הממלכתית לחקר אסון הר מירון

ג. אף על פי שרבים מהתנאים לקיום האירוע שהוא עצמו הציב למרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים לא התקיימו, לא התריע רפ"ק פיאמנטה על הסכנה שבקיום ההילולה במתכונתה המלאה, ואף אישר כאמור מתן רישיון עסק לאירועי ההדלקה השונים. בין התנאים שלא התקיימו ניתן למנות את הדרישות לגבי מינוי בעלי תפקידים שונים, דרישות בטיחות, לרבות דרישות לגבי פתחי כניסה ויציאה ומעברים בין מתחמים, דרישות ממערך האבטחה האזרחית, ודרישות לגבי הרחבת גשר דב שבו התרחש האסון.

**פקד אסף שייך, קצין המודיעין והבילוש של תחנת נוף הגליל במשטרת ישראל,** עלול להיפגע אם תגיע הוועדה לכלל מסקנה כי:

א. במהלך ההילולה, בשעה 23:39, שחרר פקד שייך את ארבעת השוטרים שהוצבו בעמדה שבתחתית גשר דב, במיקום שבו התרחש מאוחר יותר האסון. השוטרים שוחררו מבלי שניתנו להם הוראות לגבי השעה שבה עליהם לחזור לעמדה, שנותרה בלתי מאוישת, מבלי שהוחלפו במשימתם על ידי שוטרים אחרים, ומבלי שהשוטרים בעמדות הקרובות עודכנו בדבר עזיבתם.

ב. פקד שייך לא דאג לכך שהשוטרים ישובו לעמדתם, חרף העובדה שבשעה 00:15 לערך החל אירוע ההדלקה של חסידות תולדות אהרן, ושגשר דב היה אחד מפתחי היציאה שנועדו לשמש את הקהל במתחם ההדלקה. כתוצאה מכך, בשעה 00:45, עת התרחש האסון, לא נמצאו השוטרים שהיו תחת פיקודו של פקד שייך בעמדה, שבשלב זה לא אוישה למעלה משעה.

ג. שחרור העמדה במלואה, ללא הגדרת זמן קצוב, וללא הגדרת עמדה מגבה, כאשר ברקע ההדלקה של חסידות תולדות אהרן, היה בין הגורמים המשמעותיים להעדר שליטה במעבר.

**מר עמית סופר, ראש המועצה האזורית מרום הגליל,** עלול להיפגע אם תגיע הוועדה לכלל מסקנה כי:

א. מר סופר פעל, כראש המועצה האזורית, על פי תפיסה הרואה באתר קבר הרשב"י במירון מעין שטח שהוא מחוץ לתחום השיפוט של המועצה, ובכך תרם תרומה משמעותית להעדר משילות במקום. המועצה האזורית והוועדה המקומית לתכנון ובנייה, אשר מר סופר עמד בראשן, לא פעלו כנדרש מהן בתחום הטיפול בבנייה הבלתי חוקית ובבנייה המסוכנת במקום. בין היתר, משכו המועצה האזורית והוועדה המקומית לתכנון ובנייה את ידיהן, הלכה למעשה, מביצוע אכיפה מנהלית של דיני התכנון והבנייה. כן משכו את ידיהן מביצוע פעולות אחרות המצויות בסמכותן ובאחריותן, ובסמכות ואחריות מר סופר עצמו כעומד בראשן, שיש בהן כדי להבטיח את הסדר הציבורי ואת שלום הציבור וביטחונם. מר סופר אף לא שיקף את העדר הפעילות שלו ושל הגופים תחתיו לגורמים הרלוונטיים, ולא התריע בפניהם על הסכנות הנובעות מכך.



## ועדת החקירה הממלכתית לחקר אסון הר מירון

ב. הליכי רישוי העסקים שביצעה המועצה האזורית בראשותו של מר סופר לעסקים בהר מירון היו בלתי תקינים. בתוך כך, הליך רישוי העסקים לפני ההילולה בל"ג בעומר היה חלקי ובלתי סדור, וגם כאשר לא הושלמו הליכי הרישוי שהחלו בהם, המועצה האזורית לא טיפלה בעניין, חרף הידיעה שההילולה תתקיים מבלי שמולאו התנאים שנדרשו. בנוסף, המועצה האזורית בראשותו של מר סופר העניקה רישיון עסק לעמותת "הכנסת אורחים", אשר פועלת בהר משך כל השנה, בין היתר בהכנה ובחלוקת מזון, מבלי שהתקבלו האישורים הנדרשים מרשות הכבאות וההצלה וממשרד הבריאות.

**מר עוזר פלוס, מנכ"ל המשרד לשירותי דת לשעבר, עלול להיפגע אם תגיע הוועדה לכלל מסקנה כי :**

א. מר פלוס לא נקט בצעדים מספיקים כדי לוודא שהמרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים ממלא באופן הנדרש את תפקידו כגורם האחראי לניהול, שימור, הפעלה, פיתוח ותחזוקה ראוייה של אתר קבר הרשב"י במירון באופן שוטף, ואת אחריותו בכל הנוגע להילולה במירון בל"ג בעומר, הכל בהתאם לקבוע בהחלטות הממשלה שהתקבלו בנושא.

ב. מר פלוס לא פעל דיו להסדרת מוסדות עמותת המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים ולקיום מנגנוני פיקוח ובקרה נאותים על פעילותה של העמותה, בכלל זה למיני חברים לוועד המנהל שלה.

ג. מר פלוס לא פעל דיו להסדרת המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים כזרוע ביצועית של המשרד לשירותי דת, וזאת חרף המצג שהוצג במשך השנים בפני ועדת המכרזים במשרד לשירותי דת ובפני ועדת הפטור ממכרזים בחשב הכללי במשרד האוצר.

**הרב יוסף שוינגר, מנכ"ל המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים, עלול להיפגע אם תגיע הוועדה לכלל מסקנה כי:**

א. הרב שוינגר, המכהן בתפקיד מנכ"ל המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים למעלה מעשרים שנה, לא עשה די על מנת שהמרכז ימלא באופן הנדרש את תפקידו כגורם האחראי לניהול, שימור, הפעלה, פיתוח ותחזוקה ראוייה של אתר קבר הרשב"י במירון. כך בפרט בכל הנוגע לבטיחות בהר ולשלום המבקרים במקום.

ב. הרב שוינגר, העומד בראש גוף בעל אחריות להילולה ולקיומן של דרישות המשטרה וגורמי הרישוי לקיום האירוע, היה מודע לכך שהאירוע מתקיים שנים רבות, לרבות בשנת תשפ"א, בחריגות משמעותיות מתוכניות הבטיחות והאבטחה, תוך סיכון הקהל במקום. בפרט, הרב שוינגר היה מודע לכך שהאירוע מתקיים שנה אחר שנה בחריגה משמעותית מהגבלת הקהל הקבועה בתוכנית הבטיחות ולא עשה די על מנת לשנות זאת. בנוסף, הרב שוינגר לא מנע את העסקתו של מנהל האבטחה הראשי של האירוע, על אף שהאחרון לא היה מסוגל למלא את כל דרישות התפקיד, ובפרט להגיע לאתר במהלך ההילולה.



### ועדת החקירה הממלכתית לחקר אסון הר מירון

ג. הרב שוינגר לא פעל כמצופה וכנדרש ממנו, במסגרת תפקידו, למיגור תופעת הבנייה הבלתי חוקית והמכניס המסוכנים בהר, חרף הסכנות הטמונות בכך למבקרים במקום, בייחוד במהלך ההילולה בל"ג בעומר. יתרה מכך, המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים, שבראשו עומד הרב שוינגר, אף נטל בעצמו חלק בבנייה בלתי חוקית בהר, בפרט בהרחבת גשר דב, כך שמבנה זה לא נבדק לפי התקנים הנדרשים ולא קיבל היתר בנייה. בכך תרם המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים, שבראשו עומד הרב שוינגר, לסיכון קהל המבקרים.

**הרב שמואל רבינוביץ, יו"ר ועדת החמישה והממונה על המקומות הקדושים, עלול להיפגע אם תגיע הוועדה לכלל מסקנה כי:**

א. כמי שמכהן מזה שנים רבות כיו"ר ועדת החמישה מטעם המדינה וכממונה על המקומות הקדושים, הרב רבינוביץ לא עשה די על מנת להבטיח ניהול ראוי של אתר קבר הרשב"י במירון, ובפרט בכל הנוגע לטיפול בהסרת מפגעי הבטיחות המסכנים את שלום הבאים למקום.

ב. הרב רבינוביץ השלים עם הפעילות הבלתי מספקת של ועדת החמישה במילוי תפקידה ולא עשה די על מנת לשפר את תפקודה.

ג. הרב רבינוביץ לא פעל די לקידום פעילות משותפת ותורמת של הגופים האחראים על חלקים שונים והיבטים שונים באתר, ובפרט עם המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים. שיתוף הפעולה החסר הביא, בין השאר, לסכנה לציבור המבקרים במקום.

**אינג' עאמר חליליה, מהנדס הבטיחות של הילולת הרשב"י במירון תשפ"א, עלול להיפגע אם תגיע הוועדה לכלל מסקנה כי:**

א. משנה לשנה, לרבות בשנת תשפ"א, חתם אינג' חליליה על תוכניות בטיחות הכוללות הגבלה של כמות הקהל במתחם ההר כולו ובכל אחד מאירועי ההדלקה. זאת, בידיעה כי ההגבלות לא צפויות להישמר, ומבלי שתכנן אמצעים או תוכנית לוויסות קהל אשר יאפשרו את מימוש ההגבלות.

ב. אינג' חליליה חתם על תוכנית הבטיחות להדלקה של חסידות תולדות אהרן, מבלי להגדיר או לסמן במדויק את שטח הצפייה המתוכנן. שטח הצפייה הוגדר באופן כללי בלבד, בידיעה שהשטח שעליו יתפרס הקהל בפועל יהיה גדול מהשטח שהוגדר, ומבלי לתת כל מענה לאפשרות הסבירה שפתחי היציאה ממתחם ההדלקה יישמשו בפועל כשטחי צפייה כתוצאה מכך יחסמו.



### ועדת החקירה הממלכתית לחקר אסון הר מירון

ג. תוכנית הבטיחות שערך אינג' חליליה לא נתנה מענה הולם לסכנות הנובעות מתנועת קהל ומעומסי הקהל הצפויים, ובכלל זה לסכנות הנובעות מתנועה בפתחים של מתחמי ההדלקה, אשר שימשו הן כפתחי כניסה והן כפתחי יציאה, בשגרה ובחירום. בפרט, לא נתנה התוכנית מענה הולם לסכנה שבשימוש בגשר דב כפתח מילוט חרף השיפוע התלול שבו, התנועה הדרו סטרית שהתאפשרה בו, והעובדה שהוא בנוי כ"צוואר בקבוק" ההולך ונהיה צר יותר.

ד. אינג' חליליה אישר לשימוש את הטריבונוט במתחמי ההדלקה השונים, על אף שלא היו בטוחות לשימוש.

ה. על אף שנכח במקום, כנדרש בתנאי הרישוי, אינג' חליליה לא התריע בזמן אמת על כך שכמות הקהל בהדלקה של חסידות תולדות אהרן חרגה באופן קיצוני מהכמות שאושרה בתוכנית הבטיחות, על כך שמרבית פתחי היציאה ממתחם ההדלקה נחסמו, ועל הסכנות הנובעות מכך.

**מר ראובן בן גל, מנהל האבטחה הראשי של הילולת הרשב"י במירון תשפ"א, עלול להיפגע אם תגיע הוועדה לכלל מסקנה כי:**

א. מר בן גל הסכים להתמנות לתפקיד מנהל האבטחה הראשי, אף על פי שידע כי אינו מסוגל למלא את כל דרישות התפקיד, ובפרט להגיע לאתר במהלך ההילולה.

ב. ביודעו כי לא יגיע לאתר במהלך ההילולה, העביר מר בן גל את תפקידו ואת סמכויותיו באופן לא ראוי. מר בן גל הגדיר את מר שמעון מלכה, מנהל האבטחה בגזרת החניונים, כממלא מקומו בתפקיד מנהל האבטחה הראשי, וזאת על אף שמר מלכה אינו נושא בהכשרה הנדרשת לתפקיד זה, מבלי שהעביר לו את התפקיד בצורה רשמית ומסודרת, ומבלי שמינה מנהל אבטחה אחר לגזרת החניונים. מר בן גל עשה כן על אף שידע כי לא ניתן למלא את שני התפקידים במקביל, שכן הם דורשים נוכחות במקומות שונים בו זמנית. כתוצאה מכך, לא היה בפועל מנהל אבטחה ראשי בהילולה ומר מלכה תפקד כמנהל האבטחה בגזרת החניונים בלבד.

ג. תוכנית האבטחה שערך מר בן גל להילולה הייתה לקויה, וחסרה מרכיבים חיוניים שנדרשו לפי פריט 7.7'ה' בצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשע"ג-2013 ולפי דרישות המשטרה. לרבות, מענה לתרחישי חירום, התייחסות לפתחי כניסה ויציאה באתר, מינוי מספר מנהלי האבטחה הנדרש וחלוקתם לגזרות. כתוצאה ממחדלים אלו, הפעלת כוח האבטחה האזרחית ותרומתו לשמירת הסדר באירוע לקו בחסר.



### ועדת החקירה הממלכתית לחקר אסון הר מירון

**מר שמעון מלכה, מנהל אבטחה בהילולת הרשב"י במירון תשפ"א, עלול להיפגע אם תגיע הוועדה לכלל מסקנה כי:**

א. מר מלכה הסכים בפועל להגדרתו כממלא מקום מנהל האבטחה הראשי, וזאת על אף שאינו נושא בהכשרה הנדרשת לתפקיד זה, וביודעו כי בהיותו מנהל האבטחה של גזרת החניונים אין ביכולתו לבצע את שני התפקידים במקביל, שכן הם דורשים נוכחות במקומות שונים בו זמנית. במהלך ההילולה, נכח מר מלכה בגזרת החניונים ושימש כמנהל אבטחה של גזרה זו, כך שבפועל לא היה בהילולה מנהל אבטחה ראשי כנדרש.

ב. מר מלכה אישר את תוכנית האבטחה הלקויה שהוכנה על ידי מר ראובן בן גל, שחסרה מרכיבים חיוניים שנדרשו לפי פריט 7.7' בצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשע"ג-2013 ולפי דרישות המשטרה. לרבות, מענה לתרחישי חירום, התייחסות לפתחי כניסה ויציאה באתר, מינוי מספר מנהלי האבטחה הנדרש וחלוקתם לגזרות. כתוצאה ממחדלים אלו, הפעלת כוח האבטחה האזרחית ותרומתו לשמירת הסדר באירוע לקו בחסר.

**מר מאיר קרליבך, מנהל בפועל של פעילות עמותת "הכנסת אורחים", עלול להיפגע אם תגיע הוועדה לכלל מסקנה כי:**

במסגרת פעילותו בעמותה היה מר קרליבך אחראי לבנייה בלתי חוקית ולבנייה מסוכנת, בהיקפים חריגים, בסמיכות רבה לציון קבר הרשב"י, וב"מתחם תולדות אהרון". הבנייה האמורה יצרה סכנות בטיחותיות חמורות לציבור המבקרים, הן כשלעצמה והן בשל העובדה שקיומה מנע אפשרויות פיתוח שונות, לרבות אפשרויות פיתוח של דרכי יציאה נוספות מ"מתחם תולדות אהרון" ושל מעברים בטיחותיים בין מתחם זה למתחמים אחרים.

ניתנה ביום ג' אלול התשפ"ב, 30 באוגוסט 2022.

אלוף במיל' שלמה ינאי  
חבר הוועדה

הרב מרדכי קרליבך  
חבר הוועדה

דבורה ברלינר  
יושבת ראש ועדת החקירה

נשיאת בית המשפט המחוזי ת"א-יפו (בדימוס)

## רשימת העדים שהעידו בפני הוועדה

1. ניצב (בדימוס) שמעון לביא, לשעבר מפקד מחוז הצפון, משטרת ישראל (22.8.2022, 20.4.2023).
2. הרב שמואל רבינוביץ, יושב ראש ועדת החמישה והממונה על המקומות הקדושים (23.8.2021, 23.3.2023).
3. ניצב (בדימוס) אלון אסור, לשעבר מפקד מחוז הצפון, משטרת ישראל (23.8.2021, 16.5.2023).
4. עו"ד אלי פריינד, לשעבר מנכ"ל אתר קבר הרשב"י (24.8.2021, 19.3.2023).
5. הרב אברהם פרויליך, חבר ועדת החמישה (24.8.2021).
6. מר נחמן שמואל כהן, עד ראייה (24.8.2021).
7. סנ"צ אסף מנצור, מפקד תחנת נוף הגליל, משטרת ישראל (25.8.2021, 26.3.2023).
8. רס"ל רמי עלוואן, תחנת זבולון, משטרת ישראל (25.8.2021).
9. מר יחיאל שובקס, עד ראייה (25.8.2021).
10. הרב יוסף שוינגר, מנכ"ל המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים (30.8.2021, 16.3.2023).
11. הרב ישראל דרעי, הממונה על המקומות הקדושים במחוז הצפון (30.8.2021, 18.4.2023, 16.5.2023).
12. רפ"ק אסף שייד, קצין מודיעין ובילוש, תחנת נוף הגליל, משטרת ישראל (30.8.2021, 19.3.2023).
13. פרופ' נחמן אש, לשעבר מנכ"ל משרד הבריאות (1.9.2021, 28.5.2023).
14. רפ"ק מיכה טובול, סגן קצין את"ן, משטרת ישראל (1.9.2021, 21.3.2023).
15. רפ"ק שמואל פיאמנטה, ראש ענף רישוי ואבטחה, מחוז הצפון, משטרת ישראל (1.9.2021, 21.3.2023).
16. תנ"צ (בדימוס) שלום אביטן, לשעבר מפקד מרחב עמקים, משטרת ישראל (2.9.2021, 19.3.2023).
17. מר פבלו אספינו, מנהל מחוז הצפון, הרשות לאכיפה במקרקעין (2.9.2021, 18.4.2023).
18. המהנדס עאמר ח'ליליה (חברת בי.סי.ס הנדסה), מהנדס הבטיחות בהילולת ל"ג בעומר התשפ"א (30.9.2021, 19.2.2023).
19. מר פנחס אזרור, עובד חברת בי.סי.ס הנדסה (30.9.2021, 19.2.2023).
20. סנ"צ (בדימוס) משה ברקוביץ, לשעבר היועץ המשפטי למחוז הצפון, משטרת ישראל (30.9.2021, 26.3.2023).
21. נצ"ם (בדימוס) אילן מור, לשעבר ראש הזרוע המבצעית באגף התנועה, משטרת ישראל (3.10.2021).
22. אדריכל ערן מבל, עורך תוכנית המתאר למתחם קבר הרשב"י (3.10.2021, 18.4.2023).

23. עו"ד דרור לביא-אפרת, היועץ המשפטי לוועדה המחוזית צפון במנהל התכנון (3.10.2021).
24. ניצב אלון אריה, ראש אגף התנועה, משטרת ישראל (4.10.2021).
25. הרב שלמה רוזנשטיין, יועץ לענייני המגזר החרדי, הרשות לתחבורה ציבורית, משרד התחבורה (4.10.2021).
26. גב' נעה אבירם, מנהלת אגף בכיר ברשות לתחבורה ציבורית, משרד התחבורה (4.10.2021).
27. מר יעקב נתניהו, ראש הרשות הארצית לתחבורה ציבורית, משרד התחבורה (4.10.2021).
28. מר עמית סופר, ראש המועצה האזורית מרום הגליל (5.10.2021, 30.3.2023).
29. גב' דליה ממו, מחלקת רישוי עסקים, המועצה האזורית מרום הגליל (5.10.2021, 28.5.2023).
30. מר צבי היר, חסידות תולדות אהרן (5.10.2021, 14.3.2023).
31. מר יעקב היר, חסידות תולדות אהרן (5.10.2021).
32. מר עודד פלוס, לשעבר מנכ"ל משרד הדתות (6.10.2021, 16.3.2023, 30.3.2023).
33. מר יונתן אילן, לשעבר רמ"ד ניתוח גאוגרפי, מחלקת אסטרטגיה, אגף תכנון וארגון, משטרת ישראל (6.10.2021, 21.2.2023).
34. מר רן סולובי, מנתח מערכות אסטרטגיה, מחלקת אסטרטגיה, אגף תכנון וארגון, משטרת ישראל (6.10.2021).
35. הרב מתתיה שרים, חבר ועדת החמישה (6.10.2021).
36. מר דביר שמואל כהן, עד ראייה (6.10.2021).
37. מר ראובן בן גל, מנהל האבטחה הראשי בהילולת ל"ג בעומר התשפ"א (7.10.2021, 16.2.2023).
38. מר רומי חי עמי, מנהל אבטחה גזרת ההר בהילולת ל"ג בעומר התשפ"א (7.10.2021, 16.2.2023).
39. מר שמעון מלכה, מנהל אבטחה גזרת החניונים בהילולת ל"ג בעומר התשפ"א (7.10.2021, 16.2.2023).
40. המהנדס רמי שמש, יועץ בטיחות (10.10.2021, 18.4.2023).
41. רס"ל אליהו מימרן, תחנת נוף הגליל, משטרת ישראל (10.10.2021, 4.6.2023).
42. המהנדס עלי שואהנה, מהנדס קונסטרוקציה (10.10.2021, 21.2.2023).
43. מר אליהו הומינר, עד ראייה (10.10.2021).
44. מר מיכאל שמעון פרידמן, עד ראייה (10.10.2021).
45. רפ"ק לירז אמנו, עוזרת מפקד מחוז הצפון, משטרת ישראל (11.10.2021).
46. סנ"צ אופיר שמול, מפקד תחנת כנא, משטרת ישראל (11.10.2021).
47. נצ"ם ויקטור בוסקילה, מפקד מרחב גליל, משטרת ישראל (11.10.2021, 16.5.2023).

48. ניצב (בדימוס) אמנון אלקלעי, לשעבר ראש אגף המבצעים, משטרת ישראל (14.10.2021, 30.3.2023).
49. המהנדס יוסף שולץ, מהנדס קונסטרוקציה (21.2.2023, 14.10.2021).
50. סנ"צ סימון בורוס, קצין טכנולוגיות, מחוז הצפון, משטרת ישראל (14.10.2021).
51. סגן טפסר דורון קדוש, רע"ן מבצעים במחוז הצפון, רשות הכבאות וההצלה (14.10.2021).
52. טפסר משנה אבינועם בירן, מבקר כבאות והצלה לישראל (14.10.2021).
53. רב רשף יוסי כהן, ראש מדור הגנה מאש, תחנת גליל גולן, רשות הכבאות וההצלה (3.11.2021, 21.2.2023).
54. הרב דב קפלן, חבר ועדת החמישה (3.11.2021).
55. מר יצחק ברים, חסידות בויאן (3.11.2021).
56. הרב מאיר קרליבך, עמותת הכנסת אורחים (3.11.2021).
57. הרב יוסף קרליבך, עמותת הכנסת אורחים (3.11.2021).
58. תנ"צ (בדימוס) איילת אלישר, לשעבר היועצת המשפטית למשטרת ישראל (28.11.2021).
59. הרב דוד דרלי, חבר ועדת החמישה (28.11.2021).
60. מר יעקב חיים מילר, אחראי לוגיסטיקה מטעם חסידויות שונות (28.5.2023, 28.11.2021).
61. תנ"צ מוריס חן, סגן מפקד מחוז ש"י, משטרת ישראל (26.3.2023, 29.11.2021).
62. רס"ם תאמר סעד, מרחב כרמל, משטרת ישראל (29.11.2021).
63. מר דניאל בן הרוש, תחנת טירת הכרמל, משטרת ישראל (29.11.2021).
64. מר יוסי חזן, מנכ"ל חברת האבטחה "כחול לבן" (19.2.2023, 29.11.2021).
65. מר ג'יהאד גיטאן, סדרן, חברת האבטחה "פרוטקט" (1.12.2021).
66. מר מאיר אפללו, מנהל אבטחה, חברת האבטחה "פרוטקט" (14.3.2023, 1.12.2021).
67. מר שי בן לולו, מפקח, חברת האבטחה "פרוטקט" (19.2.2023, 1.12.2021).
68. עו"ד גליה קליין, היועצת המשפטית למשרד לשירותי דת (14.12.2021).
69. עו"ד ארז בן-דוד, היועץ המשפטי למרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים (14.12.2021, 19.3.2023).
70. מר יורם אביטבול, מנהל אבטחה בגזרת ההר בהילולת ל"ג בעומר התשפ"א (14.12.2021, 16.2.2023).
71. מר אלחנן משי, יועץ רישוי עסקים (14.12.2021).
72. מר מנדי צדיק, עד ראייה ובן שכול (19.12.2021).



73. תנ"צ (בדימוס) שאול גורדון, לשעבר היועץ המשפטי משטרת ישראל (19.12.2021, 28.5.2023).
74. טפסר ניזאר פארס, מפקד מחוז הצפון, רשות הכבאות וההצלה (19.12.2021).
75. רס"ר יעקב אדרי, מפקח הגנה מאש בתחנת הכיבוי גליל גולן, רשות הכבאות וההצלה (19.12.2021).
76. מר שלמה לוי, לשעבר ראש המועצה האזורית מרום הגליל (19.12.2021).
77. נצ"ם אמיר קליין, לשעבר ראש מחלקת אבטחה, משטרת ישראל (21.12.2021).
78. פקד מתן אשרף, תחנת נוף הגליל, משטרת ישראל (21.12.2021).
79. רס"ם צחי זכאי, מרחב כרמל, משטרת ישראל (21.12.2021).
80. מר ראמי מחאמיד, סדרן מטעם חברת האבטחה "פרוטקט" (21.12.2021).
81. מר אחמד מחאמיד, סדרן מטעם חברת האבטחה "פרוטקט" (21.12.2021).
82. גב' אושרית אברמוביץ', חשבת המשרד לשירותי דת (23.12.2021).
83. גב' יעל לינדנברג, רכזת שיכון ודתות, אגף התקציבים, משרד האוצר (23.12.2021).
84. מר עמרם קלעג'י, חבר הוועד המנהל של המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים, לשעבר מנכ"ל משרד הפנים (23.12.2021).
85. מר זאב ליכטנפלד, רפרנט המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים, רשות החברות הממשלתיות (23.12.2021).
86. רפ"ק בועז ליבנה, חטיבת אבטחה ורישוי, משטרת ישראל (23.12.2021).
87. עו"ד איתן לדרר, פרקליט מחוז צפון (אזרחי) (29.12.2021).
88. עו"ד אורית קוטב, המשנה לפרקליט המדינה לעניינים אזרחיים (29.12.2021).
89. עו"ד ארז קמיניץ, לשעבר המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (עניינים אזרחיים) (29.12.2021, 23.5.2023).
90. ניצב (בדימוס) אריק יקואל, לשעבר ראש הצוות המייעץ לשר לביטחון הפנים בענייני המגזר החרדי (2.1.2022).
91. עו"ד יגאל עם (איגי) פז, ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים (2.1.2022).
92. עו"ד יואל הדר, לשעבר היועץ המשפטי למשרד לביטחון הפנים (2.1.2022).
93. סנ"צ דרור כרמון, המזכירות הביטחונית במשרד לביטחון הפנים (2.1.2022).
94. הרב מאיר אלאחד, אב שכול ועד ראייה (4.1.2022).
95. גב' קרן פטל, מנכ"לית המועצה האזורית מרום הגליל (4.1.2022, 16.5.2023).
96. הרב מרדכי הלפרין, לשעבר יושב ראש ועד מירון (4.1.2022).
97. מר דוד קליין, יושב ראש ועד מירון (4.1.2022).

98. תנ"צ אנה בן מרדכי, רח"ט שיטור, קהילה ומתנדבים באגף המבצעים, משטרת ישראל (5.1.2022).
99. מר אלי גרונר, לשעבר מנכ"ל משרד ראש הממשלה (5.1.2022).
100. מר יצחק סעדה, מנכ"ל ישיבת בני עקיבא מירון (5.1.2022).
101. מר תמיר ברקין, מנהל מרחב הצפון, רשות מקרקעי ישראל (5.1.2022, 16.5.2023).
102. תנ"צ שמעון נחמני, ראש חטיבת מבצעים, משטרת ישראל (9.1.2022).
103. רו"ח מיכאל ג'ובאני, מנהל אגף א' הסדרה, פיקוח ובקרה, המשרד לשירותי דת (9.1.2022).
104. רנ"צ (בדימוס) רוני אלשיך, לשעבר מפכ"ל המשטרה (11.1.2022).
105. עו"ד יעקב אמסטר, היועץ המשפטי לוועדת החמישה (11.1.2022).
106. ניצב (בדימוס) אלי כזרי, לשעבר המזכיר הביטחוני לשר, המשרד לביטחון הפנים (11.1.2022, 21.5.2023).
107. ניצב (בדימוס) עינת גיל-צובארי, לשעבר ראש חטיבת אבטחה ורישוי, משטרת ישראל (13.1.2022).
108. סנ"צ (בדימוס) שלומי הרצוג, לשעבר מפקד תחנת צפת, משטרת ישראל (13.1.2022).
109. סנ"צ אבי תובל, רמ"ד סיוור, משטרת ישראל (13.1.2022).
110. המהנדס ישראל קצנלנבוגן, האיגוד הישראלי להנדסת בטיחות (13.1.2022).
111. ניצב (בדימוס) מוטי כהן, לשעבר מ"מ מפכ"ל המשטרה (23.1.2022).
112. ניצב סיגל בר צבי, ראש אגף המבצעים והשיטור, משטרת ישראל (23.1.2022).
113. תנ"צ כורש ברנור, מפקד המכללה לשוטרים, משטרת ישראל (23.1.2022).
114. ניצב אבשלום פלד, ראש אגף הדרכה, משטרת ישראל (23.1.2022).
115. תנ"צ שועאע (שוקי) תחאוכה, סגן מפקד מחוז הצפון, משטרת ישראל (24.3.2022).
116. סנ"צ רמי חורי, מפקד תחנת עפולה, משטרת ישראל (24.3.2022).
117. נצ"ם אלי סילוק, מפקד תחנת נצרת, משטרת ישראל (24.3.2022).
118. מר יצחק אהרנוביץ', לשעבר השר לביטחון הפנים ושר התיירות (27.3.2022).
119. מר עמית קצין, עוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת (27.3.2022).
120. מר דב הופמן, מנכ"ל חברת (PGL 27.3.2022, 14.3.2023).
121. ניצב בועז גולדברג, ראש אגף משאבי אנוש, משטרת ישראל (3.4.2022).
122. נצ"ם רועי ולדמן, עוזר מפכ"ל המשטרה (3.4.2022).
123. רפ"ק ינון בנימין, ראש לשכת מפכ"ל המשטרה (3.4.2022).

124. תנ"צ עירן פיינמסר, יועץ אסטרטגי למפכ"ל המשטרה (3.4.2022).
125. אלוף (במיל') רוני נומה, שימש ממונה הקורונה בחברה החרדית במטה "מגן ישראל" (7.4.2022).
126. רפ"ק רומן ירמנקו, קצין אג"ם, תחנת נוף הגליל, משטרת ישראל (7.4.2022).
127. מר משה מוסקוביץ', קצין מבצעים, איחוד הצלה (7.4.2022).
128. תמ"ג אורן אביטן, מנהל מרחב ירון, מד"א (7.4.2022).
129. רנ"צ יעקב שבתאי, מפכ"ל המשטרה (11.4.2022, 14.5.2023).
130. מר אלי ישי, לשעבר שר הפנים (17.5.2022).
131. מר אורי אילן, יושב ראש הוועדה המחוזית צפון, מנהל התכנון והבנייה (17.5.2022).
132. ח"כ דוד אמסלם, לשעבר יושב ראש ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת (17.3.2022).
133. מר יוני משריקי, לשעבר יועץ שר הפנים אריה דרעי (17.5.2022).
134. מר ישראל אוזן, לשעבר ראש מטה שר הפנים אריה דרעי (24.5.2022).
135. ח"כ מירי רגב, לשעבר שרת התחבורה ויושבת ראש ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת (24.5.2022).
136. הרב יעקב אביטן, לשעבר השר לשירותי דת (23.3.2023, 24.5.2022).
137. מר אלכס שפול, לשעבר מתכנן מחוז הצפון (24.5.2022).
138. ח"כ אמיר אוחנה, יושב ראש הכנסת, לשעבר השר לביטחון הפנים (14.5.2023, 31.5.2022).
139. מר גלעד ארדן, לשעבר שר הפנים והשר לביטחון הפנים (31.5.2022).
140. ניצב (בדימוס), ח"כ לשעבר דוד צור, לשעבר יושב ראש ועדת המשנה לבחינת היערכות המדינה להילולת ל"ג בעומר במירון (31.5.2022).
141. ח"כ אריה דרעי, לשעבר שר הפנים והשר לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל (2.6.2022).
142. ניצב (בדימוס), תא"ל (במיל') צבי טסלר, ממונה הילולת ל"ג בעומר בהתשפ"ב (10.7.2022).
143. מר מאיר בן שבת, לשעבר ראש המטה לביטחון לאומי (10.7.2022).
144. ח"כ בנימין נתניהו, ראש האופוזיציה וראש הממשלה לשעבר (21.7.2022).
145. מר אליעזר קרליבך, עמותת הכנסת אורחים (14.3.2023).
146. מר מרדכי אליאב, מנכ"ל הקרן למורשת הכותל המערבי (14.3.2023).
147. מר ליאור חזן, לשעבר מנהל אתר מנהרות הכותל (14.3.2023).
148. עו"ד שרית דנה, לשעבר המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (עניינים אזרחיים) (23.3.2023).
149. עו"ד חובב ארצי, לשעבר מנהל המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה (26.3.2023).

150. סנ"צ עו"ד מאיה וינקלר, היועצת המשפטית למחוז תל אביב, משטרת ישראל (26.3.2023).
151. אינג' אלכס ויז'ניצר, לשעבר יושב ראש ועדת החמישה ויו"ר חברת קרן הרשב"י ומורשתו (16.4.2023).
152. רס"ר צליל חנוני, תחנת נוף הגליל, משטרת ישראל (16.4.2023).
153. מר דויד אוהיון, לשעבר מנהל תחום (פיקוח מחוזי), מחוז הצפון, היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה (16.4.2023).
154. עו"ד אסנת שחם, לשעבר תובעת הוועדה המקומית לתכנון ובנייה של המועצה האזורית מרום הגליל (16.4.2023).
155. מר גיא קדם, מחבר חוות דעת מומחה בנושא הגורמים לאסון הילולת מירון 2021 שנערכה לבקשת המשטרה בחקירה הפלילית (30.5.2023, 27.4.2023).
156. ד"ר אבי גריפל, מחבר חוות דעת מומחה בנושא הגורמים לאסון הילולת מירון 2021 שנערכה לבקשת המשטרה בחקירה הפלילית (27.4.2023).
157. רפ"ק אלדד כתפי, רע"ן אבטחה ורישוי, מחוז המרכז, משטרת ישראל (21.5.2023).
158. סנ"צ אבי טוויטו, ראש מדור תשתיות, חטיבת אבטחה ורישוי, משטרת ישראל (21.5.2023).
159. רפ"ק שלמה כהן, ראש תחום תשתיות, חטיבת אבטחה ורישוי, משטרת ישראל (21.5.2023).
160. פרופ' עו"ד אביחי מנדלבלוט, לשעבר היועץ המשפטי לממשלה (23.5.2023).
161. מר צחי ברוורמן, ראש סגל ראש הממשלה בנימין נתניהו (4.6.2023).
162. רפ"ק אברהם צימבר, ראש תחום אירועים, חטיבת רישוי ואבטחה, משטרת ישראל (4.6.2023).

## רשימת העדים שהעידו בפני אוספי החומר של הוועדה

1. מר ישראל דיסקינד, אח שכול (8.12.2021).
2. נצ"ם אבשלום אלמליח, רמ"ח שיטור וסיוור, משטרת ישראל (13.3.2022).
3. רס"ל שרון אביה מלכה, לוחמת משמר הגבול, משטרת ישראל (13.3.2022).
4. רפ"ק שמעון מנטל, ראש תחום כתב"ם (רחפנים) במערך האווירי, משטרת ישראל (13.3.2022).
5. נצ"ם דורית גרינברג ליס, ראש מדור תיאום, בקרה ולוגיסטיקה, לשכת מפכ"ל המשטרה (14.3.2022).
6. עו"ד אליהו ליפשיץ, לשעבר ייעוץ משפטי, משרד הדתות ומשרד התיירות (14.3.2022).
7. רפ"ק לימור מזרחי, קצינת בטיחות, מחוז הצפון, משטרת ישראל (21.3.2022).
8. פקד ערן זהורי, קצין אג"מ תחנת מג"ד אל-כרום, אחראי חוזי בהילולת ל"ג בעומר התשפ"א, משטרת ישראל (21.3.2022).
9. רפ"ק נח סגס, קצין מבצעים, מחוז הצפון, משטרת ישראל (21.3.2022).
10. תנ"צ מעוז בן שבו, לשעבר מפקד מרחב הגליל, משטרת ישראל (21.3.2022).
11. אדריכל ערן מבל, עורך תוכנית המתאר למתחם קבר הרשב"י (29.3.2022).
12. גב' סיגלית שפילמן, ראש צוות תכנון מזרחי, לשכת התכנון, מחוז הצפון (9.5.2022).
13. נצ"ם יוסי שרביט, קצין אג"ם, אגף התנועה, משטרת ישראל (22.5.2022).
14. רס"ר צליל חנוני, תחנת נוף הגליל, משטרת ישראל (26.5.2022).
15. פקד אלירן נחמני, תחנת נצרת, משטרת ישראל (30.5.2022).
16. רס"ר עומר עפאן, תחנת נוף הגליל, משטרת ישראל (30.5.2022).
17. פקד אייל גרינשפן, קצין רישוי מחוזי, מחוז הצפון, משטרת ישראל (6.6.2022).
18. רס"ב אחמד רחייל, תחנת נוף הגליל, משטרת ישראל (6.6.2022).
19. רפ"ק אייל גביש, קצין חירום, מחוז הצפון, משטרת ישראל (6.6.2022).
20. רפ"ק סלבה בונצ'וק, קצין מבצעים מרחב עמקים, משטרת ישראל (13.6.2022).
21. רפ"ק אופיר עשור, קצין את"ל, מרחב עמקים, משטרת ישראל (19.6.2022).
22. רס"ב מיכאל בן שבת, בקר רישוי מחוזי, משטרת ישראל (20.6.2022, 2.4.2023).
23. רפ"ק דוד שושני, ראש לשכת חקירות מרחב עמקים, משטרת ישראל (20.6.2022).
24. עו"ד אורי שוורץ, לשעבר היועץ המשפטי למשרד הבריאות (4.7.2022).
25. עו"ד נינא כהן קרן, הייעוץ המשפטי, משרד הבריאות (14.8.2022).
26. מר אהרון שלמה יפרח, יושב ראש עמותת תפארת יהדות ספרד (19.9.2022).
27. אינג' גל סמדר, מהנדס בטיחות (1.6.2023).



## **ועדת החקירה הממלכתית לחקר אסון הר מירון**

### **המלצות ביניים לצורך היערכות להילולה בשנת תשפ"ב**

#### **הרכב הוועדה:**

נשיאת בית המשפט העליון בדימוס, השופטת מרים נאור - יושבת ראש הוועדה  
הרב מרדכי קרליץ - חבר הוועדה  
אלוף במיל' שלמה ינאי - חבר הוועדה

מונתה על ידי נשיאת בית המשפט העליון, כבוד השופטת אסתר חיות  
על פי החלטת ממשלת ישראל מספר 7 מיום 20.06.2021

ירושלים  
כסלו תשפ"ב - נובמבר 2021

## ועדת החקירה הממלכתית לחקר אסון הר מירון

### המלצות ביניים לצורך היערכות להילולה בשנת תשפ"ב

## תוכן העניינים

5	מבוא
6	רקע: קבר הרשב"י והילולת ל"ג בעומר במירון
7	הסוגיות שעל הפרק
8	המלצות הביניים:
8	א. מינוי שר אחראי
8	ב. שיפור תשתיות והסרת מפגעי בטיחות
9	ג. מניעת צפיפות חריגה בהילולה
9	ג(1) - הגדלה מרבית של השטח הפנוי לקהל
9	ג(2) - ויסות הקהל בהילולה
11	ג(3) - עידוד תחלופה של הקהל בשטח ההר
11	ד. פיזור הקהל בהר ומניעת מוקדי צפיפות ובטיחות חריגים
11	ד(1) בתוך ציון קבר הרשב"י
12	ד(2) הדלקות
12	ד(3) טקסי "חלאקה"
12	ד(4) חלוקת מזון ושתייה
13	ה. לוחות זמנים
15	הערות לסיום
16	נספחים

## מבוא

1. במהלך הילולת ל"ג בעומר, ביום י"ח באייר תשפ"א (30.4.2021), התרחש אסון כבד באתר קבר רבי שמעון בר יוחאי. האסון גבה את חייהם של ארבעים וחמישה גברים וילדים, והוביל לפציעת למעלה מ-150 בני אדם נוספים. בפתח הדברים, ברצוננו להביע שוב את השתתפותנו בצערן של משפחות ההרוגים ולאחל החלמה מלאה לנפגעים.
2. ביום 20.6.2021 החליטה ממשלת ישראל, בהתאם לסעיף 1 לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968 (להלן: "**חוק ועדות חקירה**"), להקים ועדת חקירה ממלכתית לחקר האירוע ולשם מניעת הישנותם של אירועים דומים<sup>1</sup>.
3. ביום 27.6.2021, על יסוד החלטת הממשלה ומכוח סמכותה לפי סעיף 4 לחוק ועדות חקירה, מינתה נשיאת בית המשפט העליון, כב' השופטת אסתר חיות, את חברי ועדת החקירה<sup>2</sup>.
4. בהחלטת הממשלה על הקמת הוועדה נקבע, בין השאר, כי "במידת הצורך תשקול הוועדה לפרסם דוח ביניים כדי לאפשר היערכות מתאימה לאירוע ההילולה הבא"<sup>3</sup>. הנוסח האמור מניח כי תתקיים הילולה באתר קבר הרשב"י בל"ג בעומר הקרוב, שנת תשפ"ב. בהקשר זה, אנו ממליצים לשקול את אופיו של האירוע ביום השנה הראשון לאסון.
5. נוכח האסון הכבד שהתרחש בשנת תשפ"א והצורך הדחוף בשינויים שיקטינו סיכונים לשלום המשתתפים, אנו מגישים לעת הזאת **המלצות עקרוניות להיערכות בטוחה להילולה בשנת תשפ"ב**. מציאנו חשיבות בפרסום ההמלצות בהקדם האפשרי, כדי להשאיר לגורמי הביצוע זמן מספיק להיערכות.
6. בחודשים הספורים שחלפו מאז הוקמה הוועדה, אספנו חומר רב מגורמים שונים, ניתחנו אותו וכן דרשנו וקיבלנו השלמות לו. כמו כן ערכנו שני סיורים בשטח ושמענו את עדותם של יותר מחמישים עדים שהופיעו בפני הוועדה. אף שעבודת הוועדה נמצאת בעיצומה, כבר עתה ברור כי ההילולה היא אירוע מורכב, עתיר פרטים, הכולל מעורבותם של גורמים רבים. עדים שונים העידו בפנינו כי התכנון וההכנות לאירוע מתחילים חודשים רבים לפני מועדו.
7. המלצות הביניים נוסחו בהתאם לשלב שבו אנו נמצאים. בהקשר זה קיים מתח מובנה בין הצורך לפרט ולנמק את ההמלצות לבין החובה לתת למי שעלול להיפגע מעבודת הוועדה את יומו בהתאם לדין. בחרנו בידעין ליתן בשלב זה עדיפות לחובה המוטלת עלינו לתת הזדמנות להתגונן למי שעלול להיפגע מן החקירה או מתוצאותיה. על כן, המלצותינו תהיינה קצרות וממוקדות, והן תעסוקנה בעיקר בעתיד הקרוב. אין בהמלצות כדי ללמד על אחריותו של איש לאסון ואין להסיק ממה שנציע כי מי שפעל אחרת בעבר - שגה. שאלת אחריותם של הגורמים השונים, בין אלה שכבר העידו בפני הוועדה ובין אלה שעוד עתידים להעיד בפניה, תתברר בהמשך. במידת הצורך, תינתנה אזהרות למי שעלולים להיפגע ותינתן להם האפשרות להתגונן כמצוות סעיף 15 לחוק ועדות חקירה. נידרש לכל אלה, כמו גם להמלצות לעתיד הרחוק יותר, בהמשך עבודת הוועדה.
8. לעת הזאת אנו מגישים כאמור אך ורק המלצות באשר לנדרש לצורך היערכות להילולה בשנת תשפ"ב. מטבע הדברים אין בהמלצות כדי למצות את כלל הנושאים בהם תעסוק הוועדה בהמשך, או את ממצאי הוועדה, מסקנותיה והמלצותיה.

<sup>1</sup> החלטה 7 של הממשלה ה-36 "הקמת ועדת חקירה ממלכתית לעניין האסון שהתרחש בהילולת ל"ג בעומר בהר מירון" (20.6.2021)

<sup>2</sup> כתב מינוי מיום 27.6.2021.

<sup>3</sup> בסעיף 2(ה) להחלטת הממשלה



## רקע - קבר הרשב"י והילולת ל"ג בעומר במירון

9. קבר הרשב"י שבהר מירון הוא אתר דתי יהודי המושך אליו המוני מבקרים מדי שנה. על פי המסורת קבורים במקום התנא רבי שמעון בר יוחאי וכן בנו רבי אלעזר. נראה כי לא ניתן להפריז בחשיבות ובמשמעות קבר הרשב"י עבור העולים למירון, במשך כל השנה ובל"ג בעומר בפרט. במועד זה חל יום פטירתו של הרשב"י, ועל פי המסורת, בל"ג בעומר נגלו לו, קודם למותו, רזי תורה רבים.
10. הרשב"י הוא מהיחידים שנכתב עליהם בתלמוד שהיה מלומד בניסים. העלייה לקברו מעוררת תחושת קדושה והתעלות מיוחדת אצל רבים, וכבר נכתב "במערות צורים שעמדת שם קנית הודך והדרך" <sup>4</sup> וכן "תורתו מגן לנו, היא מאירת עינינו, הוא ימליץ טוב בעדנו, אדוננו בר יוחאי" <sup>5</sup>.
11. מנהג ההדלקה בל"ג בעומר מסמל את אור התורה המיוחד שנתגלה על ידי הרשב"י, ומאות אלפים מגיעים בל"ג בעומר להתפלל ולהשתתף בשמחת ההילולה בשירה ובריקודים. בנוסף, מנהג קדום הוא לקיים בל"ג בעומר אירועי "חלאקה" - תספורת ראשונה לילד בגיל שלוש, ומוזכר במקורות שהאר"י ז"ל לקח את בנו ל"חלאקה" במירון לפי מה שהיה נהוג מקדמת דנא. רבים רוצים להמשיך את המסורת במנהג זה.
12. יש עדויות לקיומה של הילולה בל"ג בעומר במירון כבר לפני יותר מ-400 שנה, אשר במהלכה עלה קהל רב למתחם הבנוי מסביב לציון קבר הרשב"י לתפילות, חגיגות, ריקודים והדלקה. טקס ההדלקה במאתיים השנים האחרונות היה בחזקת האדמו"ר רבי ישראל מרוז'ין וירושין וממשיכי דרכו, האדמו"רים מבויאן. האדמו"ר מבויאן או בא כוחו הדליק הדלקה שהוכנה על גג מבנה הקבר <sup>6</sup>.
13. ברוב השנים נעשתה ההדלקה המסורתית על ידי רבני צפת כשליחי האדמו"ר, ובשלושים השנים האחרונות מדליק את ההדלקה המסורתית האדמו"ר מבויאן, רבי נחום דוב ברייאר, נין נכדו של האדמו"ר מרוז'ין. בעשרים השנים האחרונות נוספו עוד הדלקות ועם השנים הלך מספרן וגדל.
14. קבר הרשב"י מוכר כמקום קדוש לפי תקנות השמירה על מקומות קדושים ליהודים, התשמ"א-1981, אשר הותקנו מכוח חוק השמירה על המקומות הקדושים, התשכ"ז-1967.
15. מסורת ארוכת שנים זו, כמו גם חשיבותה ומשמעותה עבור העולים למירון, עמדו לנגד עינינו בבואנו לגבש את המלצות להילולה הקרובה. עם זה עמד לנגד עינינו כל הזמן המחיר הכבד מנשוא שגבה האסון שהתרחש בהילולה תשפ"א.

<sup>4</sup> מתוך פיוט בר-יוחאי

<sup>5</sup> מתוך פיוט ואמרתם כה לחי, רבי שמעון בר-יוחאי

<sup>6</sup> עודד בר "בין מסורת לחידוש: יום השנה לשחרור צפת וההילולה במירון, תש"ט" עיונים בתקומת ישראל (סדרת נושא, כרך 7) מעבר להלכה, 284 (2014)

## הסוגיות שעל הפרק

16. מעבודת הוועדה עד כה עולה שכדי לקיים בבטחה הילולה בשנת תשפ"ב יש להתמודד עם מספר סוגיות מרכזיות.

ראשית, מדובר באירוע מורכב ובו מעורבים גורמים רבים מאוד, לרבות גורמי ממשלה, משטרת ישראל, הרשות הארצית לכבאות והצלה, המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים, ועדת החמישה, החסידיות השונות, ארגוני עזרה ראשונה ואחרים. ההיערכות לאירוע מצריכה ראייה כוללת, תוך תיאום ושיתוף פעולה בין כלל המעורבים.

שנית, בשטח המשמש להילולה יש מפגעים המסכנים את בטיחות המבקרים באתר, הן בשגרה והן במהלך ההילולה, כאשר מגיע למקום קהל רב.

שלישית, אירוע ההילולה מושך אליו קהל רב מאוד ונוצרת במהלכו צפיפות של הקהל בשטח ההר כולו ובמיוחד בנקודות זמן ובמוקדי עניין מסוימים.

17. ההמלצות שיובאו להלן נועדו לתת מענה לסוגיות האמורות בכל הנוגע לאירוע ההילולה בשנת תשפ"ב בלי שיהיה בכך כדי לקבוע מסמרות לשנים הבאות. נציין שוב ונדגיש, מצאנו לנכון להביא המלצות ביניים אך ורק כדי לאפשר היערכות מתאימה להילולה בשנת תשפ"ב, שהרי לוחות הזמנים אינם מאפשרים להמתין בעניין זה להשלמת חוות דעת של מומחים, להשלמת בירורים נוספים או לסיום עבודת הוועדה. אין ללמוד מההמלצות יותר ממה שיש בהן, ועבודת הוועדה נמשכת גם לאחריהן.

18. משאמרנו כל זאת, נפנה להמלצות עצמן.

## המלצות

### א. מינוי שר אחראי

19. כאמור, ממכלול החומר שהונח בפני הוועדה עולה כי גורמים רבים ושונים לוקחים חלק בתכנון, בהיערכות ובתפעול ההילולה בכל שנה.
20. בשים לב לריבוי הגורמים המעורבים בו ולמאפייני האירוע ומורכבותו, אנו ממליצים כי ממשלת ישראל תמנה את אחד משרי הממשלה שיהיה אחראי לאירוע ההילולה הקרוב.
21. אנו ממליצים כי השר האחראי ימנה גורם ביצועי בעל ידע וניסיון מתאימים, שיארגן וינהל את ההילולה תחת הנחייתו ובכפוף להוראותיו.
22. אנו ממליצים כי השר האחראי יגדיר, עם תחילת ההיערכות לאירוע, את התפקידים ואת תחומי האחריות של משרדי הממשלה הרלוונטיים ושל יתר הגורמים המעורבים, כמו גם את ממשקי העבודה ביניהם.
23. עוד אנו ממליצים כי על סמכויות השר האחראי ימנו:
  - א. קביעת מתווה ההילולה, הכל בהתאם להמלצות ביניים אלה;
  - ב. קביעת תוכנית ההיערכות להילולה;
  - ג. קביעת לוחות זמנים להיערכות להילולה;
  - ד. שימוש בתקציב הייעודי להילולה;
  - ה. הנחיית כלל הגורמים בכל הנדרש להיערכות להילולה;
  - ו. מעקב וביקורת על יישום הנחיותיו והתקדמות ההכנות;
  - ז. הכרעה במחלוקות בין הגורמים השונים, ככל שיתעוררו;

### ב. שיפור תשתיות והסרת מפגעי בטיחות

24. למדנו מדוחות ומחוות דעת של מומחי בטיחות על קיומם של מתקנים מסוכנים ומפגעי בטיחות רבים בשטח ההר. ככל הידוע לנו, מאז האסון התבצעה פעילות להסרת חלק ממפגעי הבטיחות ולשיפור התשתיות, אך המלאכה לא הושלמה.
25. נדרש לערוך מיד סקר בטיחות עדכני, המביא בחשבון גם את השינויים האחרונים שנעשו בשטח. יש להסיר ולסלק את כל המפגעים והמתקנים המסוכנים בשטח ההר. אם קיימת מניעה משפטית לכך, יש לגדר היטב את מקום הסכנה ולמנוע גישה אליו.
26. כמו כן, על מומחי הבטיחות להכין תוכנית לשיפור התשתיות בהיבטי בטיחות, הניתנת ליישום עד למועד שייקבע על ידי השר האחראי, באופן שיבטיח את השלמותה זמן מספיק לפני ל"ג בעומר תשפ"ב. אפשר לכלול בתוכנית אמצעים ארעיים, כגון מדרגות זמניות, מעברי חירום, גדרות בטיחות וכד', הכל לפי סקר בטיחות עדכני והנחיות מומחי בטיחות ובכפוף לקבלת אישורים מתאימים ולהוראות כל דין.
27. בסמוך למועד ההילולה יש לערוך בדיקת בטיחות נוספת, כדי לוודא שכל אמצעי שהוקם עומד בתנאי

הבטיחות, שאין עוד מפגעי בטיחות, ושהשטח כולו עומד בדרישות הבטיחות. בבדיקת הבטיחות צריך להתחשב במאפייני האירוע ובתנועת הקהל הצפויה בו.

## ג. מניעת צפיפות חריגה בהילולה

28. מעבודת הוועדה עד כה עולה כי אחד האתגרים המרכזיים בהילולה הוא גודש וצפיפות הקהל. כדי לקיים את ההילולה בבטחה, יש לנקוט צעדים שיבטיחו כי לא תיווצר צפיפות חריגה בשטח ההר ובמוקדי עניין מסוימים בתוכו. לשם כך אנו ממליצים על:

- (1) הגדלה מרבית של השטח הפנוי לקהל במהלך ההילולה;
  - (2) ויסות הקהל בהילולה, באופן שבזמן נתון לא תיווצר צפיפות חריגה ודוחק;
  - (3) עידוד תחלופה של הקהל בשטח ההר.
- בסופו של דבר, צעדים אלה נועדו להביא לכך שכל מי שיבקש להגיע להר בל"ג בעומר ולשהות בו זמן סביר, יוכל לעשות זאת.

### ג(1). הגדלה מרבית של השטח הפנוי לקהל

29. כדי לוודא שלא נוצרת צפיפות חריגה של קהל בהילולה, יש להגדיל קודם כל וככל הניתן את השטח הפנוי בהר לשימוש הקהל.

30. אנו ממליצים לפנות את כל מי שמחזיק בשטחים מההר בלא זכות שבדין. לא נציין מקרים פרטניים שכן אין אנו בית משפט והנוגעים בדבר לא השמיעו טענות בפנינו. על כן נסתפק בהמלצה כללית לנקוט את כל האמצעים החוקיים הדרושים כדי לפנות מי שמחזיק בשטחים בהר שלא כדין, ולעשות כן בהקדם האפשרי, למען יוכלו השטחים שיתפנו לשמש את הקהל כבר בל"ג בעומר תשפ"ב.

31. בנוסף, אנו ממליצים שלא לאפשר הקמת אוהלים, מבנים ולינה בהר במהלך ההילולה הקרובה, ושלא להקצות שטחים ל"מתחם משפחות". שטח ההר הוא מוגבל ומסירת חלקים ממנו למגורים זמניים מקטינה את השטח העומד לרשות הציבור כולו, וכפועל יוצא מכך תורמת לצפיפות. בהקשר זה נציין כי עתירה שבמסגרתה טענו עותרים לקיומה של זכות חוקית להחזיק בקרקע נדחתה לאחרונה בבית המשפט הגבוה לצדק, לאחר שהעותרים חזרו בהם מהעתירה בהצעת בית המשפט.<sup>7</sup> בתגובת המדינה לעתירה שם צוין במפורש כי בעקבות האסון בל"ג בעומר תשפ"א, לא מן הנמנע כי ישונה ההסדר שנקבע ב"נוהל הקצאת שטח למשפחות באירוע ל"ג בעומר באתר קבר רשב" במירון" שפרסם המרכז הארצי למקומות הקדושים בפברואר 2021. אכן אנו ממליצים שלא לפעול לפי נוהל זה בהילולה הקרובה, ושלא להקצות שטחים ל"מתחם משפחות".

### ג(2). ויסות הקהל בהילולה

32. מלבד הגדלה מרבית של שטח ההר הפנוי לשימוש הקהל בהילולה, אנו ממליצים לנקוט צעדים שיווסתו את הגעת הקהל לשטח ההילולה, כדי שבכל זמן נתון לא יעלה היקף הקהל בהר על מספר המשתתפים

<sup>7</sup> בג"ץ 2538/21 עמותת תפארת יהדות ספרד נ' המרכז הארצי למקומות הקדושים (11.10.21).

ששטח ההר יכול להכיל בבטחה. לשם כך אנו ממליצים לקבוע "מספר יעד" מרבי העונה לדרישות הבטיחות ולווסת את ההגעה להר בהתאם למספר היעד שייקבע. הוויסות יבוצע באמצעות שליטה בהיסעים, כפי שיפורט בהמשך.

33. כאמור, אנו ממליצים לקבוע "מספר יעד" מספר האנשים המרבי שניתן להכיל בשטח ההר בבת אחת בדרך בטיחותית. מספר היעד נגזר מהשטח הפנוי לשימוש הקהל בהר ומהוראות הבטיחות הרלוונטיות בנוגע לתפוסת קהל, לרבות הוראות בקשר ליציאות ופתחי מילוט.

34. אין ביכולתנו לקבוע עתה את "מספר היעד". לשם כך, יש להשלים את פינוי השטח כאמור, לבצע בדיקות ומדידות בשטח ולחשב את תפוסת הקהל המרבית בשם לב לכל דרישות הבטיחות. נציין כי מהחומרים שהובאו בפני הוועדה, ומעדויות שנשמעו בפניה, עלה כי מספר האנשים המרבי שניתן להכיל בו זמנית בשטח בצורה בטיחותית הוא 20,000 בקירוב.

35. את מספר היעד העדכני יש לקבוע כאמור על ידי מומחי בטיחות, לאחר ביצוע הפעולות הנדרשות להגדלת השטח הפנוי, ולאחר מדידות וחישובים מעודכנים ובהתחשב גם במספר יציאות החירום הנדרש על ידי מומחי בטיחות.

36. לבקשתנו, ביצע אגף תכנון וארגון במשטרת ישראל הערכות (בקירוב) של השטח הפנוי בהר ומדידות שלו. מן המדידות עלה כי השטח הפנוי, בקירוב ראשוני, לשימוש הקהל, עומד על 22,900 מ"ר. בנוסף, שטח צירי כניסות הקהל להר עומד על 6,900 מ"ר<sup>8</sup>. יודגש, כי קביעה סופית של השטח הפנוי תעשה על ידי מהנדסי בטיחות, שיביאו בחשבון מאפיינים טופוגרפיים, הנדסיים, ואילוצים אחרים בשטח ההר.

37. אנו ממליצים כי חישוב תפוסת הקהל בשטח הפתוח יערך ברוח הקריטריונים שקבעה חטיבת אבטחה ורישוי של משטרת ישראל לפי פריט 7.7 ה' בצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשע"ג-2013: (אמפיתיאטרון, מקום אחר לעריכת אירוע תרבות, בידור וספורט תחת כיפת השמיים שנועדו ל-500 משתתפים או יותר). אנו מסבים את תשומת הלב לקריטריון לפיו מקדם התפוסה בשטח צפייה בעמידה יחושב לפי יחס של מטר רבוע לאדם ולקריטריונים בעניין מעברים, פתחי יציאה ודרכי מילוט במקום פתוח.

38. לקראת מועד הילולה ובמהלכה, אנו ממליצים לנקוט בצעדים שיבטיחו שהקהל בהר בכל זמן נתון לא יעלה על "מספר היעד" שייקבע. לשם כך, אנו ממליצים לווסת את הגעת הקהל לשטח ההר, באמצעות תוכנית תחבורה והיסעים ארצית שתווסת את מספר המבקרים לאורך כל שעות הילולה. רעיון הוויסות באמצעות תחבורה, ככלי מרכזי לשליטה על מספר השוהים בהר בבת אחת, אינו חדש ועלה ממסמכים שהוצגו בפנינו ומעדויות ששמענו.

39. אנו ממליצים שההגעה ברכב להילולה בהר מירון תהיה באוטובוסים ובהסעות מחניונים מוסדרים למטרה זו בלבד (כפי שהיה נהוג בשנים האחרונות).

40. ממה שלמדנו, בידי הרשויות נתונים באשר למספרי האוטובוסים, ההסעות וכלי הרכב שמגיעים לאזור. הנתונים מתקבלים לא רק בנוגע למועד הילולה עצמה, אלא גם בנוגע לפרק זמן מסוים שקודם לה. נתונים אלה, בצירוף נתוני התחבורה היוצאת מההר, מאפשרים לאמוד בקירוב את מספר השוהים בהר בכל זמן נתון. הנתונים, הידע והניסיון שהצטבר מהשנים האחרונות בתחום התחבורה וההיסעים מאפשרים להכין מראש תוכנית היסעים ארצית שתאפשר לווסת את ההגעה להר כך שמספר השוהים בו יעמוד במספר היעד שייקבע.

<sup>8</sup> מפות מיום 8.11.2021 מצורפות כנספח להמלצותינו. הובהר לנו שמדובר במדידה גאוגרפית, שאינה מתייחסת לנתונים הנדסיים, כגון שיפועים.

41. לפי הנתונים שהובאו בפני הוועדה ומעדויות שנשמעו בפניה עולה כי בשנת 2019 הגיעו להילולה בהר כ-125 אלף משתתפים באמצעות התחבורה הציבורית, כ-40 אלף בהסעות מאורגנות פרטיות וכ-35 אלף ברכבים פרטיים<sup>9</sup>. כאמור, הנתונים מאפשרים לבנות תוכנית היסעים שתפזר את המבקרים על פני כל שעות הילולה, באופן שכל המעוניין יוכל להגיע.

42. הדבר יתאפשר באמצעות מכירת כרטיסים מראש בהתאמה ליעדי התוכנית ובחובת תיאום שעת ההגעה של ההיסעים הפרטיים לחניונים, שמהם יוצאים להר מירון. הגעת כלי רכב פרטיים לחניונים המיועדים לכך תתאפשר רק החל משעה 22:00 (או שעה מאוחרת אחרת שתקבע).

43. משרד התחבורה ומשטרת ישראל יפקדו על הכנת תוכנית התחבורה וההיסעים להר, ביצועה ושליטה בה. אין צריך לומר שהוצאה לפועל של תוכנית מורכבת ובהיקפים גדולים אלו מחייבת הפעלת שיקול דעת והתאמות בזמן אמת (כגון עיכוב זמני של היסעים בדרך להר).

44. אנו ממליצים לשקול שילוב אמצעים טכנולוגיים שיסייעו לאמוד בצורה מיטבית את מספר השוהים בשטח ההר בזמן נתון.

45. בנוסף להגעה באמצעות תחבורה והסעות מהחניונים, מגיעים ברגל גם מבקרים מהיישוב מירון ואף מיישובים סמוכים. בהקשר זה נעיר, כי על הרשויות המתאימות לפקח על כך שהאירוח והשהייה ביישובים אלו יהיה אך ורק במקומות המיועדים למגורים ואירוח ועל פי חוק בלבד.

### ג(3). עידוד תחלופה של הקהל בשטח ההר

46. מספר המבקשים להגיע להילולה גדול בהרבה ממספר המשתתפים שההר יכול להכיל בבטחה בבת אחת. כדי לאפשר לכל מי שחפצה נפשו להגיע להילולה, וכצעד משלים להמלצות בעניין ויסות ההגעה של הקהל, אנו ממליצים לעודד תחלופה של המבקרים בשטח ההר.

47. בהקשר זה אנו ממליצים לקצר את משך השהייה בהר, הן באמצעות מכירת כרטיסי נסיעה הלוך ושוב להר, המוגבלים בזמן, והן באמצעות קציבת זמן השהייה בהר להסעות הפרטיות. אנו ממליצים להביא לידיעת הציבור מבעוד מועד את תוכנית התחבורה וההיסעים, על מנת לאפשר לו להיערך בהתאם. בנוסף אנו ממליצים לנקוט פעולות הסברה נרחבות על כך שהתוכנית נועדה לאפשר לציבור נרחב ככל הניתן לממש את רצונו להגיע למירון ולשהות בהר זמן סביר.

### ד. פיזור הקהל בהר ומניעת מוקדי צפיפות ובטיחות חריגים

48. אנו ממליצים לנקוט צעדים לפיזור הקהל בתוך שטח ההר, למניעת מוקדי צפיפות ובטיחות חריגים. לשם כך, אנו ממליצים לנקוט בשיטות לניהוג קהל. בנוסף, נתנו דעתנו למוקדי העניין העיקריים בהילולה: ציון קבר הרשב"י, הדלקות, "חלאקה" וחלוקת מזון, ואלה המלצותינו לגביהם.

#### ד(1). ציון קבר הרשב"י

49. מוקד צפיפות מרכזי במהלך ההילולה הוא ציון הקבר וסביבתו. קהל רב מבקש לבוא בשערי המבנה

<sup>9</sup> הצעת משרד התחבורה, לבקשתנו, לתוכנית עקרונית לניהול מערך ההיסעים להר מירון במועד הילולת הרשב"י מיום 9.11.21.

ולתפלל בציון. נתון זה, יחד עם מאפייניו הייחודיים של המבנה, יוצרים אתגר בטיחותי משמעותי, הדורש התייחסות מיוחדת. לכן אנו ממליצים על ויסות הקהל הנמצא בציון בכל זמן נתון.

50. לשם כך, יש לקבוע בעזרת מומחים את תפוסת הקהל המרבית במבנה הציון, בחלוקה למתחם הנשים ומתחם הגברים, בהתחשב בשטח הפנוי בכל מתחם, בפתחי היציאה, ובהתאם להוראות כל דין. בהתאם לכך, יש לפקח על מספר השוהים בציון ולוודא כי הוא אינו עולה על תפוסת הקהל המרבית בכל זמן נתון.

כדי לאפשר כניסה לציון לכל מי שמבקש לעשות כן, יש לעודד תחלופת קהל בשעות העומס. מן העדויות שנשמעו בפנינו למדנו, כי לצורך זה נעשה במתחם הנשים שימוש בנתיב הליכה מוסדר אשר הביא לתנועה ותחלופה של המתפללות. אנו מציעים לשקול יצירת נתיב דומה גם במתחם הגברים. מומלץ להסתייע בסדרניות ובסדרנים מקרב העדה החרדית, ולתת להם הדרכה מתאימה בעוד מועד.

51. כמו כן, אנו ממליצים להכשיר מספר מקומות קרובים לציון, שיהיו מוצלים ונוחים, הן לנשים והן לגברים, ובהם יוכלו להתפלל במשך זמן ארוך יותר.

## ד(2). הדלקות

52. אנו ממליצים כי בשנת תשפ"ב תיערך במהלך ההילולה הדלקה מרכזית אחת בלבד, על גג הציון, על ידי האדמו"ר מבויאן. עוד אנו ממליצים כי טקס ההדלקה שיערך יהיה קצר, כפי שהיה נהוג בעבר.

53. נדגיש, וכאן פנינו לעתיד הרחוק יותר, כי אנו מכבדים את רצונם של אנשים רבים, מקבוצות שונות, לקיים הדלקות נוספות. כבר עמדנו לעיל על חשיבות המקום לעולים אליו ועל ריבוי ההדלקות בשני העשורים האחרונים. נידרש לכך בהמשך עבודת הוועדה, אך להערכתנו קיום הדלקות נוספות מחוץ לשטח ההר הוא דבר המחייב הכשרת מתחמים מתאימים והסכמות של צד ג', ואינו ניתן לביצוע לפני ל"ג בעומר תשפ"ב. אנו ממליצים, כאמור, לערוך השנה הדלקה מרכזית אחת בלבד.

## ד(3). "חלאקה"

54. אנו ממליצים להכשיר מקומות עבור אירועי "חלאקה" בשטח ההר. מדובר באירועים מצומצמים יחסית בזמן ובמקום, שאפשר לקיימם במקומות שאינם במוקדי הצפיפות, כגון במתחם 4 או במתחם 7 במפה המצורפת להמלצותינו.

## ד(4). חלוקת מזון ושתייה

55. אנו ממליצים שלא לאפשר השנה חלוקת מזון (למעט שתייה) בשטח ההר במהלך ההילולה. הדבר לא רק יגדיל את השטח העומד לרשות הקהל בהר ויצמצם את משך השהייה שם, אלא גם יצמצם את הסכנה מנפילה והחלקה על אשפה.

## ה. לוחות זמנים

56. עמידה בלוח הזמנים שייקבע היא תנאי הכרחי להיערכות נכונה ובטוחה לאירוע ההילולה הקרוב, מתוך ידיעה שהזמן קצר והמלאכה מרובה. יש להניח, כי רוב התהליכים וההכנות יבוצעו במקביל.
57. אנו ממליצים כי השר האחראי ימונה באופן מיידי.
58. אנו ממליצים כי הממשלה תתקצב את אירוע ההילולה תשפ"ב בהקדם האפשרי, זאת כדי לאפשר תחילת ביצוע שיפורי תשתיות והסרת מפגעים מוקדם ככל הניתן.
59. אנו ממליצים כי מתווה האירוע ודרישות הבטיחות יסוכמו לכל המאוחר תוך חודש מפרסום המלצותינו, כדי לאפשר פרק זמן מרבי להכנות ולביצוע בפועל.
60. עוד אנו ממליצים לסיים את יישום דרישות הבטיחות, ובכלל זה פינוי הנדרש ותיקון הליקויים הבטיחותיים, עד כחודש עובר לאירוע.
61. אנו ממליצים לסיים גם את אישורי התוכניות המבצעיות עד לחודש עובר לאירוע.
62. לבסוף אנו ממליצים לסיים את כלל ההכנות לאירועי ל"ג בעומר תשפ"ב עד עשרה ימים לפני ההילולה.



## הערות לסיום

63. לקראת סיום נבקש להדגיש, כי אין בכל האמור כדי לגרוע מן החובות הכלליות המוטלות על הגורמים השונים לפעול, כל אחד בגזרתו, להיערכות לאירוע ולהבטחת שלום המשתתפים וביטחונם. גם אין באמור כדי לפגוע בסמכויות על פי דין להוציא הוראות להתמודדות עם נגיף הקורונה, אם יתעורר הצורך בדבר.

64. אף שניסיונות להסדרה חוקית בעניין אירועים המוניים לא נשאו עד כה פרי, אין זה אומר שעלינו "להמציא את הגלגל". הזכרנו לעיל את הקריטריונים שקבעה חטיבת אבטחה ורישוי של משטרת ישראל לפי פריט 7.7. בצו רישוי עסקים (אמפיתיאטרון, מקום אחר לעריכת אירוע תרבות, בידור וספורט תחת כיפת השמיים שנועדו ל-500 משתתפים או יותר). קיימים מקורות נורמטיביים נוספים שנכון יהיה לפעול ברוחם, ובכלל זה נציין את תקן ישראלי 5688 - בטיחות באירועים המוניים (אף שאינו מחייב). שהתקנת שניים מתוך שלושת חלקיו הושלמה זה מכבר, וכן את "נוהל היערכות מבצעית באירועים המוניים" של אגף המבצעים במשטרה<sup>10</sup> ואת חוק הבטיחות במקומות ציבוריים, התשכ"ג-1962 והתקנות מכוחו.

65. למדנו לדעת, כי הגורמים המעורבים שוקדים זמן רב לפני האירוע על בדיקות בטיחות, הכנת תוכניות מבצעיות, תרגול מקרי חירום ועוד. החובה לעשות כל זאת בעינה עומדת והמלצות הביניים אינן מפחיתות מחשיבות ההיערכות הכוללת לאירוע.

66. אנו מודעים לכך שהמוצע על ידינו מהווה שינוי משמעותי עבור הנוהגים לעלות להר מדי שנה בשנה. לכן יש צורך בפעולות הסברה נרחבות ואנו ממליצים לשתף בהן את מנהיגי הציבור, ובמיוחד את מנהיגי הציבור החרדי. השינויים והצעדים המומלצים על ידינו נועדו לשמור על ביטחון הציבור ושלמו, בבחינת "ונשמרתם מאוד לנפשותיכם", כמו גם לאפשר לכל המעוניין בכך להגיע להר מירון בל"ג בעומר. כשם שאדם אחד מבקש לעלות להר ולהתפלל בציון - כך מבקשים לעשות מאות אלפים אחרים. פיזור הקהל בכל שעות הילולה וצמצום משך השהות בהר, תוך התחשבות באחרים, יאפשרו לכל מי שחפצה נפשו להגיע להילולה ולשהות בה זמן סביר. יש בכך בבחינת מצוות "ואהבת לרעך כמוך".

67. זוהי, ככל הנראה, שעת רצון של כלל הגורמים המעורבים בארגון האירוע ושל המשתתפים בו, ובכללם ראשי הציבור החרדי, ראשי החסידות, והמשתתפים אשר פוקדים את האירוע ברבבותיהם. אנו מקווים שהממשלה תזכה לשיתוף פעולה מלא ביישום המלצות לאלתר, כבר בל"ג בעומר הקרוב.



**אלוף במיל' שלמה ינאי**  
חבר הוועדה



**הרב מרדכי קרליץ**  
חבר הוועדה



**מרים נאור**  
יושבת ראש הוועדה  
נשיאת בית המשפט העליון  
(בדימוס)

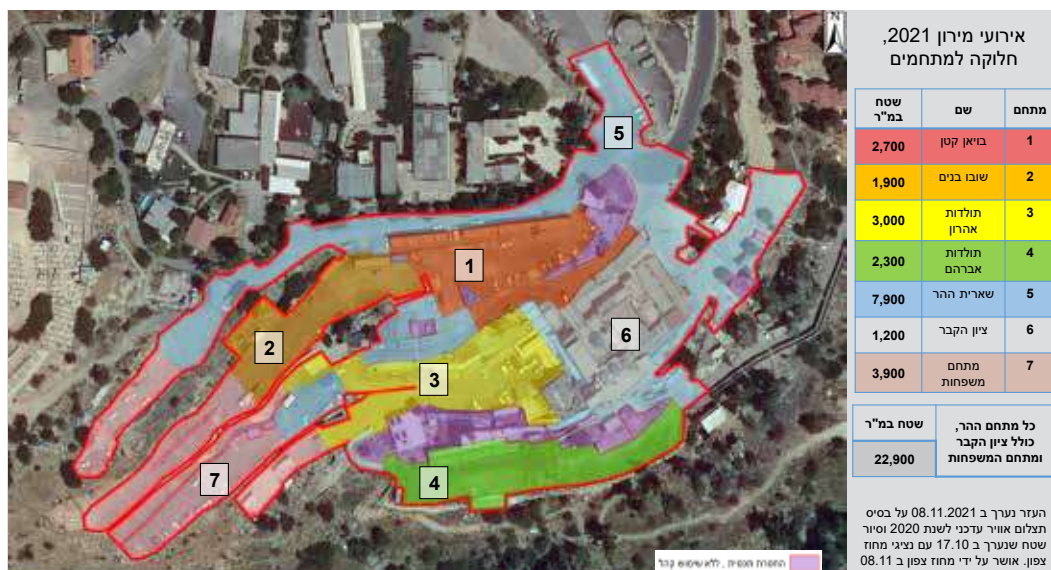
ירושלים,

**כסלו תשפ"ב**  
**נובמבר 2021**

<sup>10</sup> נוהל אג"מ מספר 221.110.03 "היערכות מבצעית באירועים המוניים" (29.7.2020).

## נספחים

### נספח א' - חלוקה למתחמים



### נספח ב' - ציר כניסת קהל המסומן באדום





## **ועדת החקירה הממלכתית לחקר אסון הר מירון**

### **המלצות ביניים לצורך היערכות להילולות הבאות**

#### **הרכב הוועדה:**

נשיאת בית המשפט המחוזי ת"א-יפו בדימוס, השופטת דבורה ברלינר - יושבת ראש הוועדה  
הרב מרדכי קרליץ - חבר הוועדה  
אלוף במיל' שלמה ינאי - חבר הוועדה

מונתה על ידי נשיאת בית המשפט העליון, כבוד השופטת אסתר חיות  
על פי החלטת ממשלת ישראל מספר 7 מיום 20.06.2021

ירושלים  
תשרי תשפ"ג - אוקטובר 2022

## ועדת החקירה הממלכתית לחקר אסון הר מירון

### המלצות ביניים לצורך היערכות להילולות הבאות

#### תוכן העניינים

5	מבוא
6	התבססות על המלצות הביניים להילולת תשפ"ב
6	מתווה ההילולה
7	שיפור התשתיות
7	הרחבת השטח המשמש להילולה
8	אחרית דבר
9	נספחים - נספח א' מפת התמצאות
10	נספח ב' המלצות הביניים תשפ"ב

## מבוא

1. ביום 20.6.2021 החליטה ממשלת ישראל על הקמת ועדת חקירה ממלכתית בעקבות האסון הנורא שהתרחש בהילולת הרשב"י במירון בל"ג בעומר תשפ"א, אסון בו קיפחו את חייהם ארבעים וחמישה גברים, נערים וילדים. אנו מביעים בזאת את השתתפותנו בצערן הכבד של משפחות ההרוגים ומאחלים רפואה שלמה לפצועים.
2. בחודש נובמבר 2021 פרסמה הוועדה המלצות ביניים לצורך היערכות להילולה בשנת תשפ"ב. ההמלצות עסקו בשינויים שנדרשו בדחיפות לצורך קיום ההילולה באופן בטיחותי. בפרט התייחסו ההמלצות לארבעה נושאים מרכזיים: האחריות לניהול ההילולה; שיפור התשתיות והסרת מפגעי בטיחות; ויסות קהל ומניעת צפיפות בשטח ההר בכללותו; ומניעת מוקדי צפיפות נקודתיים במתחם המשמש להילולה (להלן: "מתחם הרשב"י"). ההמלצות אומצו על ידי ממשלת ישראל והיוו את הבסיס להיערכות להילולה בשנת תשפ"ב.
3. לאחר הילולת תשפ"ב, שמענו את עדותו של ממונה ההילולה, תא"ל (במיל') וניצב (בדימוס) צבי טסלר, וכן אספנו חומרים בנוגע להיערכות לאירוע ולהפקות הלקחים שנעשו בעקבותיו. עתה, לאור החשיבות הרבה שאנו מוצאים בעריכת שינויים שיאפשרו את קיום הילולת תשפ"ג ואת ההילולות הבאות באופן בטוח ומיטבי, אנו רואים לנכון לפרסם המלצות ביניים נוספות שיובאו להלן.
4. ראינו חשיבות בפרסום המלצות אלו בהקדם האפשרי, ולפני השלמת הדו"ח הסופי של הוועדה, על מנת לתת לעוסקים במלאכה את פרק הזמן הדרוש לביצוען ולהשלמת ההיערכות להילולת תשפ"ג באופן מיטבי. יתר על כן, חלק מההמלצות עוסקות בשיפור התשתיות ועריכת שינויים בשטח. יישומן עשוי לקחת זמן מה, והדעת נותנת שחלק מן העבודות לא ניתן יהיה לסיים לפני ההילולה הקרובה. אולם, משהתגבשה דעתנו בנושאים אלו, ראינו לנכון לפרסם את המלצותינו בעניין כבר בשלב זה, על מנת שניתן יהיה להתחיל לפעול על-פיהן באופן מיידי וליישמן מוקדם ככל הניתן. מטבע הדברים, החלטה זו אינה ממצה את מלוא מסקנותינו והמלצותינו, ונדרש לנושאים נוספים בדו"ח הסופי.

## התבססות על המלצות הביניים

### להילולת תשפ"ב

5. אנו ממליצים להמשיך ולפעול לקיום ההילולות הבאות על בסיס המלצות הביניים של הוועדה מחודש נובמבר 2021, המצורפות כנספח, תוך הפקת הלקחים מיישומן בהילולת תשפ"ב והכנסת שינויים בהתאם.
6. נבהיר, כי אנו מודעים לקשיים שהתעוררו ביישום המתווה שגובש בהילולת תשפ"ב על סמך המלצות הביניים, ובהשפעת השינויים שנערכו השנה על האווירה בהילולה ועל השירות שניתן במהלכה לציבור. עם זאת, לאחר בחינת הדברים אנו סבורים כי חלק ניכר מן הקשיים מקורו ב"חבלי לידה" בהטמעת השינויים, וכי אלה יבואו על פתרונם, במידה רבה, על ידי לימוד מן הניסיון שנצבר ויישום לקחים. לצד זאת, בעניינים מסוימים מצאנו לנכון להדגיש ולהבהיר את ההמלצות שנתנו בעבר, וכן לצרף המלצות נוספות, כפי שיפורט.

7. אנו חוזרים על ההמלצה למנות שר משרי הממשלה שיהיה אחראי לאירוע ההילולה. כן אנו חוזרים על ההמלצה שהשר האחראי ימנה גורם ביצועי בעל ידע וניסיון מתאימים, שיארגן וינהל את ההילולה תחת הנחייתו של השר ובכפוף להוראותיו (להלן: "ממונה ההילולה"). אנו ממליצים כי גורמים אלו ימונו בהקדם האפשרי, על מנת שניתן יהיה להיערך להילולה הבאה בצורה מיטבית ובלוחות זמנים מתאימים.

## מתווה ההילולה

8. המטרה העומדת לנגד עינינו בדברים הבאים היא גיבוש מתווה שיאפשר לאירוע ההילולה להתנהל באופן בטיחותי, זורם ורציף.

9. אנו רואים בוויסות הקהל בהר, באמצעות תכנון מערך התחבורה וניהולו בזרימה מתמדת, מרכיב בעל חשיבות מכרעת להצלחת האירוע. בעניין זה, יש ללמוד היטב את הלקחים מהילולת תשפ"ב ולפעול ליישומם ולתיקון כל אשר טעון תיקון. בפרט, אנו ממליצים לוודא שעצירת התנועה להר תתבצע רק במצבים חריגים בהם עלול להיגרם סיכון, ובמידה הנדרשת בלבד. החלטה על עצירת התנועה יש לקבל, ככל הניתן, לאחר התייעצות עם ממונה ההילולה ועם הגורמים הרלוונטיים.

10. עוד אנו ממליצים, כי תגובשנה חלופות נוספות להתמודדות עם מקרים של הצטברות צפיפות במוקדים נקודתיים ועם הפרות של הסדר הציבורי, אשר אינן מחייבות את עצירת התנועה.

11. אנו שבים וממליצים כי במתחם הרשב"י תיערך הדלקה מרכזית קצרה אחת בלבד, על גג הציון, על ידי האדמו"ר מבויאן. מעבר לטקס ההדלקה, יש לייעד את מתחם הרשב"י לתפילות, אירועי חלאקה, ניגונים וריקודים, ולתכנן את המתחם ואת הפעילות בו במהלך ההילולה באופן שיוביל לפיזור הקהל בכל שטחו.

12. לשם פיזור הקהל במתחם הרשב"י, אנו ממליצים למקם את מוקדי השמחה, התזמורת והריקודים במרחק מה מהציון, וממליצים שהשטח הסמוך לציון ישמש לתפילות, תוך הכשרת מתחמים מוצלים לנשים ולגברים לצורך זה. את כלל המתחמים יש להכשיר בהתאם לצרכים השונים, לרבות הכשרת מעברים בין המתחמים ודרכי מילוט, הכול בהתאם לחוות דעת של מהנדס בטיחות.

13. בנוסף, קיום אירועים נוספים מחוץ למתחם הרשב"י, ובכלל זה הכנסות אורחים והתכנסויות למטרות שונות, יתרום לפיזור בטיחותי של הקהל במוקדים שונים. אנו ממליצים לנקוט בכל הצעדים הנדרשים כדי לאפשר את קיומם של אירועים כאלו, לרבות ייעול ופישוט של הליכי הרישוי, באופן שיאפשר למגישי הבקשות להיערך בזמן בהתאם לנדרש.

14. אנו ממליצים לקיים בחינה יסודית, תוך שקילת חלופות שונות, באשר לאופן ניהול הקהל בציון קבר הרשב"י. במסגרת זאת, יש לשמור על העקרונות המרכזיים שעליהם המלצנו בהמלצות הביניים להילולת תשפ"ב: הגבלת כמות הקהל בציון בזמן נתון בהתאם לשיקולי הבטיחות ועידוד תחלופה של הקהל באופן שיאפשר לכלל הציבור המבקש להיכנס לציון לעשות זאת.

15. אנו שבים וממליצים כי ניהול זרימת הקהל בציון יעשה על-ידי סדרנים וסדרניות מהמגזר החרדי שיעברו הכשרה מתאימה, וזאת על מנת לצמצם ככל האפשר את הצורך בהתערבויות אחרות. עוד אנו ממליצים כי מחיובותה של חברת ההפקה ליישום המלצה זו תוסדר במסגרת ההתקשרות עמה.

## שיפור התשתיות

16. אנו סבורים שיש לערוך שינויים בתשתיות המשמשות את האירוע ובפריסת האירוע, וזאת על מנת לתת מענה מיטבי ובטיחותי לרובבות המבקרים המבקשים להשתתף בהילולה.
17. בראשית שנת 2022 אושרה תוכנית מתאר מפורטת למתחם קבר הרשב"י (תוכנית 0263913-209, להלן: "תוכנית המתאר", או "התוכנית"). בתוכנית קיימים רכיבים שונים אשר ביצועם עשוי לשפר באופן משמעותי את היכולת להיערך להילולה ולנהל אותה באופן בטיחותי ויעיל, ואף להגדיל את מספר המבקרים היכולים לשהות במתחם הרשב"י בו זמנית בבטחה. התייחסותנו המלאה לתוכנית בכללותה, לרבות נושא המענה להילולה, תינתן בדו"ח הסופי. עם זאת, אנו ממליצים כבר עתה לפעול לתקצוב, תכנון וביצוע הרכיבים שנפרט להלן.
18. אנו ממליצים לסלול את דרך הגישה הצפונית למתחם (תא שטח 913 בתוכנית המתאר), אשר תשפר באופן משמעותי את המענה לצרכי הבטיחות של ההילולה, ובפרט את אפשרות הפינוי במקרי חירום. על כן אנו ממליצים לפעול בהקדם האפשרי לסלילת דרך זו.
19. אנו ממליצים לקדם גם את סלילת דרך הגישה הדרומית (תא שטח 900 בתוכנית המתאר), אשר תרחיב אף יותר את אפשרויות הגישה לאתר ואפשרויות הפינוי בעת חירום.
20. עוד אנו ממליצים להקים את שביל הכהנים הקבוע (תא שטח 950 בתוכנית המתאר). שביל הכהנים הקבוע יאפשר גישה נוספת לרכב חירום וייתן מענה אפשרי לגישת אנשים עם מוגבלות לאתר, כמפורט בסעיף 4.10 בתקנון התוכנית.
21. אנו ממליצים בנוסף לקדם את הקמת מרפסת הכהנים החדשה (מתחם 03 בתוכנית המתאר). הקמת המרפסת בהתאם לתוכנית תאפשר שימוש בטיחותי בה, תגדיל את שטח הציון, ובכך תאפשר גמישות רבה יותר בתכנון ניהול הקהל בציון הקבר באירוע.
22. לבסוף, אנו ממליצים לבצע את האמור בתוכנית המתאר ביחס לרחבת הכניסה לציון (מתחם 02 בתוכנית המתאר). הרחבת הכניסה תיתן מענה להתכנסות המבקרים הרבים בהילולה ותאפשר גמישות רבה יותר למתכנני האירוע בכל הנוגע לניהול הקהל בכניסה לציון.

## הרחבת השטח המשמש להילולה

23. כפי שציינו בהמלצות הביניים לשנת תשפ"ב, יש להגדיל ככל הניתן את השטח הפנוי לשימוש הקהל במתחם הרשב"י. ראשית, אנו ממליצים כי יושלמו ההליכים לפינוי מבנים בלתי חוקיים במתחם ולפינוי כל מי שמחזיק בשטחים בהר ללא זכות שבדין. יש לפעול לשם כך בהקדם האפשרי.
24. מעבר לכך, אנו ממליצים לאתר ולהכשיר שטחים נוספים שיוכלו לשמש את הקהל בהילולה. לשם כך, אנו ממליצים לפעול לצירוף שני מתחמים עיקריים לשטח שעל פניו נערכת ההילולה: המתחם המשמש את ישיבת בני עקיבא וסביבתו ומתחם הר יהויריב. מפת התמצאות ובה סימון עקרוני של המתחמים הרלוונטיים מצורפת כנספח.
25. המתחם המשמש את ישיבת בני עקיבא וסביבתו (מתחם 07 בתוכנית המתאר) נמצא בצמוד למתחם הרשב"י וגדול ממנו באופן משמעותי. חלק משטח המתחם הוחקר לישיבה על-ידי רשות

מקרקעי ישראל לתקופה שהסתיימה ביום 31.3.2020. אנו ממליצים לנקוט בצעדים הנדרשים לתכנון והכשרת מתחם זה כך שישמש חלק בלתי נפרד מהאתר. אנו בדעה כי איחוד המתחמים מתבקש מנתוני השטח ויפתח אפשרויות חדשות לניהול, תכנון והרחבת אתר קבר הרשב"י.

26. מתחם נוסף אשר אנו ממליצים לפעול לצירופו לשטח המשמש להילולה הוא הר יהויריב, אשר נמצא סמוך למושב מירון, מצדו המזרחי של כביש 866. בשנת 2001 אושרה למתחם זה תוכנית מתאר מקומית ג/7438 אך תוכנית זו לא מומשה.

27. אנו סבורים כי נכון לראות במתחם חלק אינטגרלי מהתשתית העתידית לקיום אירוע ההילולה, ואנו ממליצים שתכנונו המפורט ייעשה באופן שיאפשר שימוש בשטח לקיום אירועי הדלקה נוספים ולשימושים אחרים התומכים במתחם הרשב"י.

## אחרית דבר

28. ההיערכות להילולת הרשב"י במירון נפרסת על פני חודשים רבים ודורשת תכנון ותיאום מורכב בין גופים שונים. הילולת תשפ"ג מתקרבת - הזמן קצר והמלאכה מרובה. יש לפעול בהקדם האפשרי על מנת לתת לכלל הגופים העוסקים בדבר את מרבית הזמן להיערך לאירוע באופן מיטבי, שעל כן ניתנות כאמור ההמלצות הנוכחיות.



אלוף במיל שלמה ינאי  
חבר הוועדה



הרב מרדכי קרליץ  
חבר הוועדה



דבורה ברלינר  
יושבת ראש הוועדה  
נשיאת בית המשפט המחוזי  
ת"א-יפו (בדימוס)

ירושלים  
תשרי תשפ"ג - אוקטובר 2022



## נספחים

### נספח א' - מפת התמצאות



