

מדינת ישראל

משרד המשפטים

ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מינהלי)

ירושלים : ו' תשרי תשפ"ב
12 בספטמבר 2021
תיקנו : 803-04-2021-001278
סימוכין : 803-99-2021-055771

לכבוד
כנרת הדר, עו"ד
היועצת המשפטית
עיריית עכו

באמצעות דוא"ל : kinereth@akko.muni.il

שלום רב,

הנדון : הגבלות על הגישה לחוף ארגמן בעיר עכו

סמך : מכתב עמותת 'עדאלה' אל היועץ המשפטי לממשלה מיום 5.8.2021 ; מכתבך לעמותת 'עדאלה' מיום 10.8.2021 ; מכתבם של עמותת 'עדאלה' אליך מיום 10.8.2021 ; מכתבנו לעמותת עדאלה מיום 11.8.2021 ; מכתבם של עמותת 'עדאלה' אלינו מיום 21.8.2021

1. ביום 5.8.2021 נשלח אלינו מכתב מטעם עמותת 'עדאלה', במסגרתו העלו הפונים טענות שונות בנוגע להחלטתה של עיריית עכו בדבר הגבלות שהוטלו על הכניסה לחוף ארגמן שבתחומי העיר, בשעות מסוימות, למי שאיננו מחוסן כנגד נגיף הקורונה וחילופין אינו בעל אישור על תוצאה שלילית בבדיקה רפואית. כמענה ראשוני, השבנו לעמותה, שפנתה במקביל גם אליכם ישירות כי הכתובת הראשונית לפנייתם היא הייעוץ המשפטי לעירייה אשר מלווה את פעולותיה באופן שוטף ובידיו התשתית העובדתית למענה לשאלות העולות מהפניה.
2. בהמשך לכך, ביום 10.8.2021 נשלח מענה מטעמכם לעמותת 'עדאלה' במסגרתו הסברתם מדוע העירייה החליטה לנקוט בהגבלת הכניסה לחופיה בשעות מסוימות, בפני מי שאינו מחוסן או אינו בעל אישור על תוצאה שלילית בבדיקה רפואית. כן הסברתם מדוע לשיטתכם אין מדובר באפליה כטענת הפונים. בתגובה לכך, נשלח באותו יום מכתב מענה מטעם עמותת 'עדאלה' ובו נטען, בין היתר, כי הטלת המגבלות על ידי העירייה עודנה עומדת בניגוד למתווה הנורמטיבי שנקבע בחוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), התש"ף – 2020. כן ביקשו הפונים כי תודיעו האם הנכם עומדים על הטענות בדבר הסמכות להטלת המגבלות, לאור פרסומים לפיהם עיריית עכו החליטה להסיר את המגבלות.
3. לאור החלטת עיריית עכו שלא לבטל את המגבלות שהטילה, פנתה אלינו בשנית עמותת 'עדאלה' בטענה כי החלטת העירייה אינה חוקית.
4. כחלק מאחריותנו לליווי ההיבטים המשפטיים הנגזרים מנושא השלטון המקומי, בהמשך לפניה האמורה ובמסגרת השיח שנערך בין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי, אבקש

להציג בפניכם, על דעתם של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט חוקתי), עו"ד רז נזרי, והמשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי), ד"ר גיל לימון, את עמדתנו המשפטית בשאלה העקרונית המתעוררת בהקשר הנדון.

5. בפתח הדברים נדגיש כי איננו מקלים ראש באתגרים הרבים העומדים לפתחן של הרשויות המקומיות - אשר פועלות ומסייעות רבות בהתמודדות עם מגפת הקורונה, ואנו עומדים לרשותכם לצורך קיום שיח וחשיבה משותפת על מנת לגבש כלים משפטיים להתמודדות עם תקופה מורכבת זו. ואולם, נקודת המוצא המשפטית היא כי גם אל מול איום זה, נדרשות רשויות המדינה לפעול בגדרי סמכויותיהן (ראו, לדוגמא, את דבריו של כבוד השופט עמית בבג"ץ 2491/20 **המנהל הקהילתי רמות אלון נ' ממשלת ישראל**).

6. נציין בקשר לכך, כי על פני הדברים, לאור המידע שעולה מן התכתובת שבסימוכין, לאחר ליבון משפטי שנערך, בין השאר, עם משרד הפנים, עמדתנו היא כי אין בנמצא מקור חוקי המאפשר לרשות המקומית - בשונה מהסמכות הקיימת לממשלה - להגביל או למנוע תנועה במרחב הציבורי הפתוח לכל, כמו רחובה של עיר או חוף הים, וביתר שאת, אין במצב המשפטי הקיים מקור חוקי להפעלת סמכות של דרישה מצד עוברי אורח במקומות כאלה להציג תעודת זהות מתחסן (או "תו ירוק"), תוצאת בדיקה רפואית או מסירת מידע רפואי אחר.

7. יוער כי במכתבך אשר נשלח לארגון 'עדאלה' ציינת כי פעולת העירייה מתבססת על סעיף 249(29) לפקודת העיריות אשר מקנה לעירייה סמכות "לעשות בדרך כלל, כל מעשה הדרוש לשם שמירה על תחום העיריה, בריאות הציבור והבטחון בו". אולם, קשה לראות בסעיף זה כמקנה סמכות לאיסור הכניסה לחוף בפני מי שאינו נושא "תו ירוק" או אישור של בדיקה רפואית. זאת, מכיוון שמדובר בהסמכה כללית לפעולות בתחום המוניציפלי, ואין מדובר על סעיף הסמכה פרטנית כנדרש במקרה דנן, הסמכה שכן קיימת לממשלה בחוק הקורונה. בהקשר זה יוזכר כי מניעת הכניסה לחוף מפני מי שאינו נושא 'תו ירוק', או אישור על בדיקה רפואית, כמו כל מגבלה המוטלת על האזרח, מהווה פגיעה מסוימת בזכויות יסוד של אלו שכניסתם נמנעת. מובן כי מול זכות זו, קיימות זכויות חוקתיות חשובות לא פחות כמו הזכות לחיים ולבריאות של הסביבה, חופש הקניין שעלול להיפגע אם יהיה סגר ועוד. ועל כן מוצדק יהיה לעתים לנקוט בצעד זה, אך לשם כך נדרשת הסמכה בחקיקה לצורך פעולה זו, ואילו הסמכות הכללית הקבועה בפקודת העיריות שהוזכרה לעיל אינה עומדת בנסיבות הענין בדרישה זו, וזאת כאמור גם בהתחשב בהוראות חוק סמכויות מיוחדות במסגרתו נקבע ההסדר המאפשר קביעת מגבלות בכגון דא.

8. נציין בהקשר האמור, כי הסתמכות העירייה על פסיקת ביהמ"ש המחוזי בעניין רמת גן (עת"מ 62411-07-20 עו"ד גיא בית און נ. מדינת ישראל ואח'), אינה מספקת, ואין הנדון דומה לראיה, שכן שם דובר, כפי שהודגש לא אחת, אך בשינוי שעות פתיחת הפארק הציבורי וסגירתו עפ"י חוק העזר הרלוונטי.

9. כן יצוין כי חוק הסדרת מקומות רחצה, תשכ"ד-1964 (להלן – חוק הסדרת רחצה), מקנה סמכויות שונות, הן לשר הפנים והן לרשות המקומית בדבר הגבלת הרחצה בחופי הים (ראי לעניין זה סעיף 1 וסעיף 6 לחוק הסדרת רחצה, וכן סעיף 17 ל צו הסדרת מקומות רחצה

(סדרים ואיסורים במקומות רחצה מוכרזים), תשע"ו-2016)). ואולם, במקרים אלו מדובר בהגבלת הרחצה, ולא נמצא אזכור להגבלת הכניסה לחוף עצמו. כמו-כן, ממילא אף הטלת מגבלות כאמור על הרחצה בים, כפופות לנסיבות הקבועות בחוק או בצו כאמור ואין בהן מקור סמכות לדרוש מידע רפואי מאדם.

10. עוד יוזכר כי הזכות למעבר חופשי על חוף הים, באופן ספציפי, אף מעוגנת בסעיף 5 לחוק שמירת הסביבה החופית, תשס"ד-2004, אשר קובע בס"ק (א) כי "תחום חוף הים יהיה פתוח להליכה רגלית לכל אורכו, בכפוף להוראות סעיף זה".

ויפים לענייננו גם דבריה של השופטת (דאז) ביניש בפסק הדין בע"א 1054/98 חוף הכרמל נופש ותיירות (1989) בע"מ נ' עמותת אדם טבע ודין אגודה ישראלית להגנת הסביבה, פ"ד נו(3) 385, 409 (2002):

"ראוי להדגיש כי התכלית של שמירה על חופי הים לתועלת הציבור ולשימושו הינה נורמה משפטית מקובלת מימים ימימה. שורשיה נטועים במשפט הרומי העתיק, ונוסחו עוד בחוק היוסטיניאני שבו נקבע, כי:

"על פי המשפט הטבעי משותפים לכל אדם: האויר והמים הנוזלים, הים וביחד עמו גם חופי-הים."

[ההדגשה אינה במקור]

11. לסיכום הדברים, עמדתנו המשפטית העקרונית כאמור היא כי אין בנמצא מקור חוקי המאפשר לרשות המקומית לדרוש מצד עוברי אורח במרחב הציבורי הפתוח לכל, כמו רחובה של עיר או חוף הים, להציג תעודת מתחסן (או "תו ירוק"), תוצאת בדיקה רפואית או מסירת מידע רפואי אחר. זאת, להבדיל מהסמכות הקיימת לממשלת ישראל בחוק הקורונה, מכוחה הוחלט על הטלת מגבלות של תו ירוק במקומות שונים.

בברכה,


נעמה רוט, עו"ד

המחלקה למשפט ציבורי-מינהלי

ייעוץ וחקיקה

העתק:

מר רז נזרי, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט חוקתי)
ד"ר גיל לימון, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי)
מר אורן פונו, ראש אשכול עבודת הממשלה, ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מינהלי)
מר איל זנדברג, ראש אשכול משפט ציבורי, ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-חוקתי)
מר יהודה זמרת, היועץ המשפטי למשרד הפנים
גב' דנה נויפלד, היועצת המשפטית למשרד הבריאות (בפועל)