



16.08.2016

לכבוד,  
עו"ד אביחי מנדלבלית  
היועץ המשפטי לממשלה  
סלאח אלדין 29,  
ירושלים, 91010  
בפקס: 02-6467001

מר יעקב גנות  
מנכ"ל רשות שדות התעופה  
ת.ד. 137  
נמל התעופה בן גוריון, 7015001  
בפקס: 03-9712436

שלום רב,

**הנדון: היעדר חוקיותן של פרקטיקות הבידוק הביטחוני בשדות התעופה**

הרינו לפנות אליכם בדרישה כי תפעלו להפסקת הנקיטה בפרקטיקות בידוק בלתי חוקי בשדות התעופה, הן בנתב"ג והן בחו"ל, על ידי גורמי הביטחון הפועלים בשירות חברות התעופה הישראליות ובהוראות מטעם גורמי הביטחון הממלכתיים, וזאת בעקבות מקרים חוזרים ונשנים של שימוש בפרקטיקות אלה, כגון הפשטת נוסעים לשם החיפוש בגופם העירום והצמדת מאבטח-מלווה לנוסעים ברחבי שדה התעופה ועד לעלייה למטוס, והכול כמפורט להלן:

1. פרקטיקת ההפשטה של נוסעים וחיובם להתלוות למאבטחים ברחבי שדה התעופה לאחר תהליך הבידוק אינן חוקתיות, וזאת משום שהן נעדרות יסוד בחקיקה הרלבנטית, ועל כן נעשות בחוסר סמכות.

2. יודגש כי פנייה זו מתמקדת אך ורק בשתי פרקטיקות המשמשות את המערך הביטחוני בשדות התעופה. אין ללמוד מהתמקדות זו ביחס לכשרות ולתקפות יתר הפרקטיקות, לרבות פרקטיקת התיוג הגזעי שעודנה בשימוש על אף הכנסת השיפורים הטכנולוגיים שנטען כי יאינו אותה (ראו בג"ץ 4797/07 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' רשות שדות התעופה (פורסם בנבו, 10.03.2015)). שומרים אנו לעצמנו את הזכות להעלות טענותינו ביחס אליהן בבוא העת.

**הבידוק הביטחוני בשדות התעופה**

3. מזה שנים רבות, מערך הבידוק הביטחוני בחברות התעופה הישראליות, לרבות אל על נתיבי אויר לישראל בע"מ (להלן: **אל על**) נוקט בפרקטיקות בידוק העולות כדי פגיעה בזכויותיהם של נוסעים, בייחוד אלו הנמנים על האוכלוסייה הערבית. מסע ההשפלה שאותם נוסעים עוברים

P.O. Box 8921 Haifa 31090 Israel Tel: (972)-4-950-1610 Fax: (972)-4-950-3140

חיפה 31090, ص.ب. 8921 هاتف 04-9501610 فاكس 04-9503140

חיפה 31090, ת.ד. 8921 טלפון 04-9501610 פקס 04-9503140

Email: [adalah@adalah.org](mailto:adalah@adalah.org)

<http://www.adalah.org>

החל מבואם בשערי שדה התעופה ועד לעלייתם למטוס תואר רבות בשנים האחרונות הן בכתבות חדשותיות והן בהליכים משפטיים.

4. כך למשל, ביום 17.07.2016 פורסמה באתר החדשות נענע 10 כתבה המתארת את האופן בו תויגה הנוסעת מאריה ג'מאל על ידי המאבטחים של חברת אל על בנמל התעופה באתונה ונתבקשה על ידם לעבור בידוק ביטחוני יותר מדוקדק מיתר הנוסעים, שכלל בין היתר, דרישה לחיפוש גופני בעירום מלא. על פי הדיווח, משסירבה גבי ג'מאל לבידוק האמור, נמנעה עלייתה למטוס.

== העתק מהכתבה באתר החדשות נענע 10 מיום 17.07.2016 מצורף ומסומן כנספח א'

== העתקים משתי כתבות נוספות מאתר Ynet בעניין ד"ר חאלד פוראני שפורסמה ביום 24.7.2016 ובעניין האני עלמי שפורסמה ביום 21.11.2013 כנספחים ב' ו-ג', בהתאמה.

5. דוגמאות נוספות ניתן למצוא במקרים אשר הגיעו לפתחם של בתי המשפט. כך למשל היה בעניין חסניין (תא"מ (שלום בישראל) 2887-10-12 חסניין נ' אל על נתיבי אויר לישראל בע"מ (פורסם בנבו, 13.05.2013), בו נערך חיפוש על גופם העירום של שני נוסעים ערבים בנמל התעופה בסופיה; עניין שלבי (ת"א (שלום חי) 16528-07 שלבי נ' אל על נתיבי אויר לישראל בע"מ (פורסם בנבו, 06.04.2010)) בו עברו התובעים מסכת השפלה בנמל התעופה JFK בניו יורק לקראת טיסתם חזרה לישראל דרך חברת ישראיר שכללה בין היתר ליווי אישי על ידי מאבטחים; ועניין שדוד בו נערך חיפוש משפיל על גופה הכמעט עירום של התובעת בנמל התעופה שונפילד בגרמניה עת ביקשה לטוס חזרה לתל-אביב (ת"ק (שלום חי) 48058-07-15 שדוד נ' אל-על נתיבי אויר לישראל בע"מ (פורסם בנבו, 16.05.2016)).

6. כפי שיבואר להלן, פרקטיקות בידוק אלה, ובעיקר הפשטת נוסעים והצמדתם למלווה עובר לעלייתם למטוס, נעדרות כל יסוד חוקי ומשכך הן עולות כדי חריגה מסמכות באופן שמחייב את הפסקתן המיידית.

#### היקף סמכות הבידוק וגבולותיה

7. תחילה נזכיר כי ממושכלות ראשונים במשפט המינהלי הוא כי אין הרשות המינהלית קונה לעצמה סמכות לפעול אלא על פי חוק ובלעדי הסמכה כאמור אין היא רשאית לפעול (ראו: יצחק זמיר **הסמכות המנהלית חלק א'** 49-54 (1996); ברוך ברכה **משפט מינהלי כרך ראשון** 35 (1997); ברוך ברכה "זכויות אדם חוקתיות והמשפט המינהלי" **ספר יצחק זמיר - על משפט, ממשל וחברה** 161, 167 (יואב דותן ואריאל בנדור עורכים, 2005); בג"ץ 2887/04 **אבו מדיגס נ' מינהל מקרקעי ישראל**, סב(2) 57, פס' 9 לפסק דינה של השופטת ארבל (2007); ע"א 896/04 **עיריית חדרה נ' משאבי מים חדרה בע"מ**, פס' 14 לפסק הדין (פורסם בנבו, 16.1.2006); בג"ץ 36/51 **חת נ' מועצת עיריית חיפה**, פ"ד ה(2) 1553, 1557 (1951)). כלל זה חל ביתר שאת על רשויות הביטחון, ובייחוד כאשר במעשיהן קיים פוטנציאל לפגיעה בזכויות יסוד. כך הוא כשעסקינן בחקירות פליליות (ראו: בג"ץ 5100/94 **הוועד הציבורי נגד עינויים בישראל נ' ממשלת ישראל**, פד"יי נג(4) 817, 831-832 (1999)) וכך הוא כאשר מדובר בפעולות המופנות כלפי אזרחים מחוץ להקשר הפלילי.

8. מיותר הוא להכביר במילים אודות הפגיעות הכרוכות ברבות מן הפרקטיקות המשמשות את רשויות הביטחון בשדות התעופה על כל חלקיהם, החל מהצורך לחשוף בפני הבודקים את

תכולת הכבודה, עובר במענה על שאלות אישיות וכלה בפרקטיקות פולשניות יותר של חיפוש בעירום וליווי צמוד של מאבטח. פגיעות אלה העולות מהכפפת אזרחים לבידוק ביטחוני פולשני משתרעות על שורה של זכויות יסוד המוגנות בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. בין זכויות אלה ניתן למנות את הזכות לכבוד, לחופש תנועה, לשוויון ולפרטיות (ראו את הערותיו של השופט (כתוארו אז) רובינשטיין עת הדגיש את הצורך באיזון שבין צרכי הביטחון וכיבוד הזכות לכבוד בבג"ץ 4797/07 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' רשות שדות התעופה** (פורסם בנבו, 10.03.2015); ת"א (שלום חי) 16528-07 **שלבי נ' אל על נתיבי אויר לישראל בע"מ** (פורסם בנבו, 06.04.2010)).

9. פגיעות אלה, כצעד ראשון, אינן יכולות להיות מוצדקות, ככל שאכן ניתן להצדיקן, אם הסמכות לגורמן אינה ניתנת בחוק מסמך. חוק הטיס שעוסק בשמירה על ביטחון הטיסות והנוסעים, ולשם כך מונה רשימה של סמכויות שיש בהפעלתן כדי להגשים את התכלית שביסוד החוק, איננו מסמך את צוותי הביטחון בחברות התעופה הישראליות לערוך חיפוש בגופו העירום של נוסע או ללוותו עד לעלייה למטוס.

10. לסמכויות החיפוש בשדות התעופה, ניתן למצוא מספר מקורות חקיקתיים המעגנים אותן. חוק הטיס (בטחון בתעופה האזרחית), התשל"ז-1977, למשל, קובע בפרק ג' את הוראות הביטחון בהן מחויבים מפעילי כלי טיס, הכוללות סמכויות חיפוש. לפי החוק, איש ביטחון, שוטר, חייל או חבר הג"א רשאים לערוך חיפוש (סעיף 10). סעיף 9 מסדיר את הסמכויות שנתונות לבעלי תפקידים אלה:

(א) כל אחד מהמנויים בסעיף 10 רשאי לערוך חיפוש –  
"1) על גופו של אדם כאמור בסעיף 22 לפקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחיפוש) [נוסח חדש], תשכ"ט-1969, או בכלי רכב אגב כניסת האדם או כלי הרכב לשדה תעופה, למנחת או למיתקן תעופתי או אגב שהייתם שם;  
2) על גופו של אדם כאמור בסעיף 22 לפקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחיפוש) [נוסח חדש], תשכ"ט-1969 לפני עלייתו לכלי טיס, אגב שהייתו בכלי טיס או בסמוך לירידתו ממנו; ...

11. סעיף 22 לפקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחיפוש) [נוסח חדש], התשכ"ט-1969 (להלן: **פסד"פ חיפוש**), אליו מפנה סעיף 9 בחוק הטיס הנ"ל לעניין המונח "חיפוש על הגוף" קובע כך:

(א) שוטר העוצר אדם, או המקבל עצור או אסיר למשמורתו, רשאי לערוך חיפוש על גופו; בסעיף זה, "חיפוש על גוף האדם" – חיפוש על פני גופו של אדם, בבגדיו או בכליו, שאינו חיפוש חיצוני או פנימי כהגדרתם בחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – חיפוש בגוף ונטילת אמצעי זיהוי), תשנ"ו-1996.

12. חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – חיפוש בגוף ונטילת אמצעי זיהוי), תשנ"ו-1996 (להלן: **פסד"פ חיפוש**), אליו מפנה פסד"פ חיפוש, מגדיר את המונחים "חיפוש חיצוני" ו-"חיפוש פנימי" בסעיף ההגדרות. לענייננו, רלבנטית במיוחד הגדרת המונח "חיפוש חיצוני" שכוללת, בין היתר, "בחינה חזותית של גופו העירום של אדם, לרבות צילומו".

13. הנה כי כן, "חיפוש על הגוף" כמשמעותו בחוק הטיס הוא חיפוש שאינו חיפוש חיצוני, דהיינו חיפוש על פני גופו של אדם, בבגדיו או בכליו, שאינו כולל בחינה חזותית של גופו העירום של אדם. במילים אחרות, כפי שניתן להיווכח, חוק הטיס מגביל את סמכות החיפוש ביחס לגופו של הפרט אך ורק לחיפוש על הגוף, שלפי ההגדרה אינו כולל חיפוש בעירום.

14. חוק רלבנטי נוסף הוא חוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1988 (להלן: **חוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים**). החוק חל על גופים ציבוריים המנויים במפורש בתוספות. רשות שדות התעופה, חברות נמל, חברות תעופה, חברות ספנות וכיוצא באלה, נכללים בתוספות הראשונה והשנייה. סמכויות החיפוש הנתונות לפי חוק זה מעוגנות בסעיף 3 לחוק:

"(א) לשם ביצוע פעולות אבטחה יהיו לממונה ביטחון בגוף ציבורי הסמכויות המפורטות בפסקאות (1) עד (5) –  
(1) לערוך חיפוש ולתפוס חפץ לפי הוראות סעיפים 3 ו-4  
(2) לחוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור,  
התשס"ה-2005 (בחוק זה – חוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור); ...;

15. החוק מפנה במפורש לסמכויות המעוגנות בסעיפים 3 ו-4(2) לחוק סמכויות לשמירה על ביטחון הציבור. לענייננו רלבנטיות הסמכויות המעוגנות בסעיף 3, שקובע כדלקמן:

(א) לשם שמירה על ביטחון הציבור רשאי שוטר, חייל מוסמך או מאבטח, לערוך חיפוש בלא צו של שופט כמפורט להלן  
(1) על גופו של אדם, בכלי תחבורה, במטען, בטובין אחרין – בעת כניסה לנמל, לבנין או למרום מגודר;  
(2) על גופו של אדם, בכלי תחבורה, במטען ובטובין אחרים – בעת כניסה לאחד מהמקומות המפורטים בפסקה זו או בעת הימצאותם בהם:  
[...]  
(ד) נקודת בדיקה;  
[...]  
(3) על גופו של אדם, במטען ובטובין אחרים – בעת כניסה לרכב ציבורי, בעת היצאות בו או בעת יציאה ממנו.

[...]  
(ד) בסעיף זה, "חיפוש על גופו של אדם" – חיפוש על פני גופו של אדם, בבגדיו או בכליו שאינו חיפוש חיצוני או פנימי כהגדרתם בחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – חיפוש בגוף החשוד), התשנ"ו-1996" (ההדגשות הוספו).

16. יוצא אפוא שגם בהקשר של סמכויות החיפוש המוענקות בחוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים הסמכות תחומה אך ורק לחיפוש על הגוף, שכאמור אינו כולל חיפוש בעירום.

17. לבסוף, בכל הנוגע לנקודות גבול, חוק שירות הביטחון הכללי, התשס"ב-2002 (להלן: חוק השב"כ) קובע בסעיף 9:

"(א) לשם מילוי תפקידי השירות לפי סעיף 7(ב)(1), (2) או (6), רשאים בעלי תפקידים מבין עובדי השירות, שנקבעו בהוראות השירות, בתחנת גבול של ישראל, לערוך חיפוש על גופו של אדם, בכליו, במטענו, בכלי רכבו או בטובין אחרים שבידיו ולפוס חפץ או לאסוף מידע, הכל בנוכחותו של אותו אדם."

18. גם כאן עולה בבירור שסמכויות החיפוש של השב"כ בתחנות הגבול של ישראל, אם נתעלם מתכליתן המודיעינית שאינה בהכרח רלבנטית לתכלית שבבידוק הביטחוני בשדות התעופה כפי שזו עולה מחוק הטיס שהובא לעיל, חלות רק ביחס לחיפוש על הגוף, ואינן כוללות חיפוש בגוף, לרבות חיפוש בגופו הערום של אדם. החוק אינו מגדיר חיפוש בגוף מהו, ואך סביר כי משמעות המונח עולה בקנה אחד עם הגדרתו כפי שהיא מופיעה בדברי החקיקה שפורטו לעיל.

19. משמעות הדברים היא שהפרקטיקה הנהוגה בשדות התעופה בישראל ובחו"ל (שכן חוק הטיס חל על חברות התעופה הישראליות גם בשדות תעופה בחו"ל מכוח סעיף 22 שבו) על ידי עובדי הביטחון של חברות תעופה ישראליות ועל פי הנחיות רשויות וגורמי הביטחון הישראליים,

הכוללת לעיתים דרישה לחיפוש בעירום, הינה פרקטיקה בלתי חוקית העולה כדי חריגה מסמכות. גם הפרקטיקה של ליווי נוסעים מסוימים שאינה מופיעה באף אחד מהחוקים שנמנו לעיל הינה פרקטיקה בלתי חוקית שכן אינה נשענת על הסמכה בחוק, וזאת למרות הפגיעות הכרוכות בה. משכך, אין אלא לקבוע כי הנהגת פרקטיקה זו עולה אף היא כדי חריגה מסמכות.

20. פרקטיקות הבידוק הפוגעניות והפולשניות ביותר עולות כדי הפרה בוטה של זכויות יסוד חוקתיות של הפרטים הנתונים להן. כפי שהראינו לעיל, מדובר במקרה מובהק של **חריגה מסמכות**. היכולת של הפרט לסרב לפרקטיקות אלה מוגבלת היא, וזאת לנוכח הסברה של הפרט, בטעות, כי לפרקטיקות אלה קיים יסוד בחוק, וכן לנוכח התוצאות המוצהרות של סירוב כאמור, שגורר סנקציה בדמות האיסור להעלות אותו לטיסה. על כן ברבים מן המקרים, ההסכמה להתפשט לצורכי הבידוק הביטחוני או ההיכנות לדרישת הבודקים להתלוות למאבטח ברחבי שדה התעופה הינה הסכמה שמושגת בכפייה.

21. ברע"פ 10141/09 **בן חיים נ' מדינת ישראל** (פורסם בנבו, 06.03.2012) (להלן: **עניין בן חיים**), עסק בית המשפט העליון בשאלה האם הסכמה כשלעצמה יכולה להכשיר חיפוש משטרתי הנעדר סמכות בחוק. דעות השופטים נחלקו בשאלה עקרונית זו, עת חלק השופט דנציגר על עמדת הנשיאה (דאז) ביניש והשופטת ארבל שהסכמת מושא החיפוש יכולה לספק מקור הסמכה לחיפוש משטרתי שאינו נסמך על עילה חוקית או מקור חוקי. ואולם, שופטות הרוב שסברו כי הסכמה יכולה להכשיר חיפוש כאמור, הדגישו כי ההסכמה צריכה להיות **הסכמה מדעת** שנלווית לה האפשרות לסרב מבלי שתהיינה לכך השלכות משפטיות. לעניין טיבה של ההסכמה, הודגש שם הצורך להבטיח שההסכמה לחיפוש היא הסכמת אמת ואינה מבוססת אך על פערי הכוחות הטמונים במפגש בין שוטר לאזרח נדרש השוטר המבקש את הסכמת האזרח לעריכת החיפוש להבהיר לו, כאשר הדבר רלוונטי, כי נתונה לו הזכות לסרב לביצוע החיפוש וכי **הסירוב לא יפעל לחובתו** (עניין **בן חיים**, פס' 26 לפסק דינה של הנשיאה ביניש – ההדגשות הוספו).

22. כך הוא לעניין חיפוש משטרתי הנעדר סמכות בחוק, ועל אחת כמה וכמה כאשר עניינו בחיפושים נעדרי סמכות בהקשרים אחרים, לרבות בהקשר של התעופה האזרחית. **לא רק שיש להפסיק את פרקטיקות הבידוק הנעדרות הסמכה בחוק, אלא שבנוסף, אין לזקוף את הסירוב של נוסע לעבור חיפוש פולשני בעירום או לליווי צמוד לחובתו תוך האיום עליו שאם לא יסכים לחיפוש בעירום או הליווי תיאסר עלייתו לטיסה.**

23. היעדר החוקיות/חוקתיות של פרקטיקות בידוק אלה, בצירוף האיום הבלתי חוקי אף הוא לאסור עלייתו למטוס, והסירוב בפועל להעלאתו, של נוסע המסרב להיענות לדרישת המאבטחים ביחס לפרקטיקות אלה (כפי שקרה בעניינה של גב' גימאל שעניינה הובא בתחילת מכתב זה), עולים כדי הפרה בוטה של זכויות הנוסעים באופן שמחייב קביעת מנגנון פיצוי הולם למקרים שבהם התרחשו הפרות אלה בעבר.

24. נציין, כי מעמדן של חברות התעופה הישראליות כחברות פרטיות אינו משנה כלל ועיקר, שכן בכל הזדמנות אפשרית נטען על ידי חברות אלה, בין אם בכלי התקשורת ובין אם כנתבעות בהליכים אזרחיים שהוגשו על ידי נוסעים שעברו מסכת בידוק קשה במיוחד, כי פרקטיקות הבידוק בהן חברות אלה נוקטות נשענות על הנחיות גורמי הביטחון הממלכתיים.

על רק האמור לעיל, ולנוכח היעדר חוקיותן המובהקת של פרקטיקות הבידוק מושא פנייה זו, הנכם מתבקשים לפעול כדלקמן:

- א. לחדד נהלים ולהנחות את חברות התעופה ואת המאבטחים הפועלים בשורותיה לפעול במסגרת הסמכויות הנתונות להם בחוק הטיס.
- ב. לחדול באופן מיידי מנקיטה בפרקטיקות אלה, בייחוד החיפוש בגופו העירום של הנוסע והטלת החובה להתלוות למלווה צמוד בשטח שדה התעופה.
- ג. לקבוע מנגנון פיצוי הולם לנפגעי פרקטיקות אלה.

בכבוד רב,

---

פאדי ח'ורי, עו"ד

העתקים:

הלשכה המשפטית של רשות שדות התעופה, ת.ד. 137, נמל התעופה בן גוריון, 7015001, בפקס: 03-

9731819.

אל על נתיבי אוויר לישראל בע"מ, הגן הטכנולוגי, בניין המגדל, קומה 4, רחוב אגודת ספורט הפועל

2, מלחה, 9695102 ירושלים, בפקס: 02-6770255.

ארקיע קווי תעופה ישראליים בע"מ, שדה התעופה דב הוז, רח' לוי אשכול, תל אביב יפו 61392

ת.ד: 39301, בפקס: 03-6991512.

ישראייר תעופה ותיירות בע"מ, רח' המלאכה 3 בית ויקטוריה, ת.ד 51315, תל אביב 6721503,

בפקס: 03-7969213.