

# מדינת ישראל

## משרד המשפטים

המשנה ליועצת המשפטית לממשלה

(ציבורי- חוקתי)

ירושלים: כ"ב בתמוז תשפ"ג

11 ביולי 2023

תיקנו: 803-98-2022-000055

סימוכין: 803-99-2023-040577

לכבוד  
עו"ד יוסי פוקס  
מזכיר הממשלה

שלום רב,

### הנדון: הפגנות בנמל התעופה בן גוריון

בסיכום ישיבת הממשלה שנערכה ביום 9.7.2023, התבקשה היועצת המשפטית לממשלה, בין היתר, "להעביר הנחיות עד ליום ג' 11.7.2023 ביחס לטיפול בחסימת נתב"ג".

בעקבות כך ביום 10.7.2023 דיון בראשותי ובראשות מנהל מערך יעוץ וחקיקה, עו"ד שרון אפק, שבו השתתפו כלל הגורמים המשפטיים הרלוונטיים ממשרד התחבורה, רשות שדות התעופה, משטרת ישראל ומערך ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים.

להלן אביא את עיקרי הדברים:

1. נקודת המוצא היא שנתב"ג הוא מרחב ציבורי - במקומות שבהם יש גישה לכל אחד מהציבור, ועל כן לכל אדם הזכות לחופש הביטוי וההפגנה גם במרחב זה. בצד האמור, יש לקחת בחשבון את הייחודיות של נתב"ג – בהיותו אזור ציבורי רגיש, בשל החשיבות להבטיח לציבור להיכנס ולצאת מישראל, ועל רקע הצרכים הביטחוניים והבטיחותיים המאפיינים את המקום.

מאפיינים ייחודיים אלה צריכים לבוא לידי ביטוי במסגרת האיזונים הקונקרטיים שיש לערוך ביחס לזמן, מיקום ואופן ההפגנות במקום.

2. התנאים שניתן לקבוע בהפגנות בנתב"ג מקורם בשני דברי חקיקה: האחד, פקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971, שבסעיפים 3 עד 5 מקנה למשטרה סמכויות לקבוע תנאים של זמן, מקום ואופן עריכת הפגנות כדי לשמור על שלום הציבור וביטחונו ולמנוע הפרת סדר, כמו גם למניעת הפרעות לקיום ההפגנה (ראו בג"ץ 6536/17 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' משטרת ישראל); השני, כללי רשות שדות התעופה (שמירה על הסדר בשדות תעופה), התשמ"ד-1984 שנקבעו מכוח חוק רשות שדות התעופה, התשל"ז-1977, המסמיכים את מנהל רשות שדות התעופה (אשר הסמיך לעניין זה את מנהל נתב"ג), לקבוע תנאים בכל הקשור להתקהלויות בשטח שדה התעופה (לרבות כאלה שיש בהן נאומים ונשיאת דגלים) (סעיף 12(ב) לכללים האמורים).

3. לפיכך כאשר עולה צורך לקבוע תנאים להפגנות בתחום שטח נתב"ג, תנאים כאמור מחייבים תיאום בין מנהל שדה התעופה לבין המשטרה, כפי שנעשה עד כה.
- בהתאם למערך החקיקה הקיים, למנהל רשות שדות התעופה או לגורם אחר אין סמכות על-פי דין למנוע כניסה של אנשים לתוך שדה התעופה רק על בסיס העובדה שאינם נושאים כרטיס טיסה לאותו יום.
4. בהתאם לפסיקה, הטלת תנאים ומגבלות על קיום הפגנה כרוכה בפגיעה בזכות להפגין, אך ברור שאין המדובר בזכות מוחלטת, ומולה עומדים אינטרסים ציבוריים וזכויות אחרות. בהתאם לפסיקה ולהנחיית היועצת המשפטית לממשלה על המשטרה לקבוע תנאים של זמן, מקום ואופן ההפגנה בכפוף לכך שהזכות להפגין תוגבל רק כשיש "הסתברות קרובה לוודאי לפגיעה קשה ורצינית בסדר הציבורי" (בג"ץ 4712/96 **סיעת מרצ נגד מפקד מחוז ירושלים**; בג"ץ 5078/20 **פדידה נ' משטרת ישראל**; הנחיית היועצת המשפטית לממשלה מספר 3.12001).
5. יש לאפשר למשטרה ולרשות שדות התעופה מרחב פעולה ליישם את האיזונים האמורים בשים לב לנסיבות הקונקרטיות, ולפעול בהתאם למיטב שיקול דעתם המקצועי והמבצעי, כפי שנעשה עד כה. הדבר נכון גם ביחס לטיפול במקרים של אי עמידה של המפגינים בתנאים שנקבעו להפגנה והפרות חוק אחרות ככל שיהיו, וזאת בשים לב לסמכויות של הגורמים המקצועיים בשטח ולהלכות שנקבעו בעניין זה.
- גורמי האכיפה מסרו כי בכוונת רשות שדות התעופה והמשטרה לקיים הערכת מצב, ולגבש את מתווה ההפגנה והתנאים לעריכתה בהתאם להערכת מצב ולמסגרת המשפטית האמורה לעיל.
6. לאור האמור, **סוכם כי על גורמי המקצוע ברשות שדות התעופה וגורמי האכיפה במשטרה להמשיך ולפעול בהתאם לשיקולים מקצועיים ומבצעיים בקביעת תנאים לעריכת הפגנה בשטח נתב"ג, ולאכיפת תנאים אלה. כל זאת, כדי להבטיח את מימוש הזכות להפגין, בשים לב למאפיינים הייחודיים של נתב"ג ולמבחנים שנקבעו בפסיקה.**

בברכה,



אביטל סומפולינסקי, עו"ד  
המשנה ליועצת המשפטית לממשלה  
(ציבורי-חוקתי)

**העתקים:**

היועצת המשפטית לממשלה  
פרקליט המדינה  
מנהל מערך ייעוץ וחקיקה  
היועץ המשפטי למשטרה  
היועצת המשפטית למשרד התחבורה  
היועץ המשפטי לרשות שדות התעופה