



י"ח בטבת התשע"ז  
16 בינואר 2017  
שת 2017-144

## הנדון: מדיניות משרד הפנים בחופי הרחצה

### מדיניות ניהול החופים בישראל

רוב רצועות חופי הים בישראל מהוות משאב טבע ציבורי. הפתוח בכל שעות היממה לפעילות פנאי ונופש למיליוני אנשים, וכפועל יוצא מכך הרשויות הנוגעות בדבר נוקטים בצעדים שונים כדי להבטיח שחופי הים יהיו נגישים לכל ויפעלו לשלומם וביטחונם ולרווחת הציבור הרחב, ככל שניתן, במגוון של אפשרויות, תוך מניעת פגיעה בים ובסביבה.

חוק שמירת הסביבה החופית, תשס"ד-2004 קובע, בין השאר, כי זכות הציבור בתחום חוף הים יהיה פתוח להליכה רגלית לכל אורכו למעבר חופשי להוציא מקומות כגון נמל, מקום רחצה מוכרז המשמש כחוף לשימוש בלעדי של אוכלוסייה מסוימת כגון מטעמי צנעת הפרט של אוכלוסייה דתית וכיו"ב וקיימת אף פסיקה תומכת בכך<sup>1</sup> כגון לפיה:

"אין לשום אדם, מועצה מקומית או גוף אחר לגדר את שפת הים ולמנוע גישה חופשית אליה... גידור שפת הים והחזקה בה אף לשנים רבות אינם עשויים לגרוע במאומה מזכותו המוחלטת של כל אחד מהציבור לגשת אל שפת הים... ובעת הצורך מותר גם להשתמש בכוח סביר כדי לאפשר את השימוש בזכות זו... אחרת תישאר זכות הגישה החופשית לשפת הים מילה שהתרוקנה מתוכנה".

כלומר, החופים שייכים לציבור הרחב ולמעשה לא ניתן למנוע את כניסת הציבור זה לחופים מטעמים בעיקר של חופש הפרט, מאידך גיסא, למדינה כולל הרשויות המקומיות שבה אחריות לאזרחיה במקומות ציבוריים והם נוקטים בפעילויות שונות להבטחת ביטחונם ובריאותם של האוכלוסייה המגיעה לחופים אף שמשאביהם מצומצמים מטבע הדברים, כך שנדרש איזון מסוים בין חופש הפרט וזכות הציבור הרחב לשימוש חופשי בחופי הרחצה, שהם משאבים ציבוריים, לבין הטלת סייגים ע"י המדינה והרשויות המקומיות לשמירתם בטחונם ובריאותם.

<sup>1</sup> ע"פ 851/60 פוטרמן נ' היועמ"ש

מדיניות מדינת ישראל לגבי השמירה על חיי אדם בחופי הים היא אקטיבית ביותר ביחס למדינות רבות בעולם המערבי שבחלקם אין כלל שירותי הצלה. הוראות חוק הסדרת מקומות רחצה והצווים שפורסמו מכוחו מבטאים את העמדה הערכית של המדינה ביחסה לביטחון הציבור שפוקד את חופי הים. יחד עם זאת, ולמותר לציין, שהמדינה והרשויות המקומיות פועלות במסגרת תקציב שנקבע ע"י הרשות המחוקקת, כמו גם ע"י הרשות המבצעת והרגולטור האמונים על הנושא, והם מנסים לעשות את המיטב באמצעות שירותי הצלה ופיקוח, שילוט, פרסום והסברה, לשם הקניית מודעות לציבור לגבי הסיכונים בחופים ובים והאמצעים למניעתם ובראשם רחצה בפיקוח מציל. זאת לעומת חלק גדול ממדינות בעולם המערבי שבהן אין כלל מערך הצלה מקצועי כמו בישראל ובחלקן מערך ההצלה המבוסס בעיקרו על מתנדבים<sup>2</sup>.

שיטת ההצלה הנהוגה בישראל היא שיטה של איוש תחנות הצלה מקומיות בחופים המוכרזים לרחצה בתקופות מסוימות של השנה ובשעות מסוימות. איוש תחנת ההצלה עם דגל שמתנופף בצבעים של לבן, אדום ושחור מהווה סימן מוסכם ידוע היטב לכל אזרח ישראלי. אי התנוססות הדגל, יחד עם שלטים בצדי תחנות ההצלה, מעידה כאלף עדים כי אין במקום שירותי הצלה פעילים.

מידי שנה לקראת עונת הרחצה ובמהלכה מפרסם המשרד באמצעי התקשורת האלקטרוניים והכתובה הוראות למתרחצים בשפות שונות ודואג באמצעות הדוברות להכניס כתבות רבות מונעות לאחר אירועי טביעה על מנת שיחדרו לתודעה הקולקטיבית של הציבור ויזהירו אותם, זאת בנוסף לפרוספקטים של הסברה המופצים לקהלים רחבים ביותר ובשפות שונות. אין לי כל ספק שתוצאות הסברה זו חלחלו לכל בית בישראל כך שכל אדם מודע לסכנות בים ובמיוחד לסכנה של רחצה ללא שירותי הצלה אם כי במקרה דנן ספק אם היה עוזר למניעת המקרה.

גם צוותי ההצלה והניהול של החופים זוכים מידי שנה לריענון והטמעת הנהלים והחוקים השונים בסדרת פעולות. המפקח הארצי לאתרי רחצה מקיים סדרת ימי עיון לרשויות המקומיות בשיתוף עם משרדי הממשלה הנוגעים בדבר וגורמים מקצועיים בכירים אחרים, הכוללים הפקת לקחים, הנחיות לפתיחת העונה, הצגת פסקי דין מובילים ועוד.

בנוסף לכך ראוי לציין כי בשנים האחרונות התבצעו על ידי המדינה מספר פרויקטים ייחודיים הראויים לדוגמה גם בהשוואה לרמה הבינ"ל.

• בשנים 2000-2002 נעשתה במשרד הפנים עבודת מטה מקיפה לתכנון שילוט מודרני של אתרי רחצה - שלטי הוריה, אזהרה, הנחיות בטיחות ועוד. העבודה התבצעה בשיתוף פעולה

<sup>2</sup> לדוגמה עפ"י דו"ח של העמותה לאומית להצלה בחופי הים באוסטרליה עולה כי מערך ההצלה מונה מעל 33,000 מצילים מתנדבים.

של צוות היגוי בן משרדי לאיגום כל הדרישות והניסיון שנרכש במשרדים השונים וכללה סקר ומיפוי חופים וצרכים, תוך הכנת נוהל מקיף וביצוע מעשי בשטח. כתוצאה מעבודה זו שולטו כל חופי הרחצה בישראל בשילוט אחיד וכן הופצה חוברת הדרכה לציבור הרחב.

- בשנת 2004 התבצע מיפוי מקיף של כלל החופים ברחבי הארץ בהתבסס על נתוני שטח עדכניים מצילומי אוויר ובדיקה ואימות עם הרשויות המקומיות והעלאת הנתונים ע"ג מערכת המידע הגיאוגרפי החדשה של מינהל התכנון.
- הכשרת מנהלי חופים בימי עיון פעמים בשנה ובתוכנית הכשרה מיוחדת לניהול חופים.
- בשנת 2005 התבצעה, על ידי משרד הפנים עבודה להערכת מאפיינים ומדדים להערכת סיכונים בחופי הים. העבודה כללה סקר ומיפוי סיכונים בחופי רחצה תוך בדיקת מודלים להערכת סיכונים בכל העולם תוך שיתוף פעולה עם גורמים מקצועיים במשרדי הממשלה השונים הנוגעים בדבר, רשויות מקומיות, אנשי אקדמיה ואחרים. ממצאי עבודת המחקר קבעו מאפיינים ומדדים כלליים להערכת סיכונים בחופי הים שאושרו בחוזר מנכ"ל משרד הפנים והועברו לביצוע מעשי בשטח.
- בשנת 2016 עודכן ופורסם צו הסדרת מקומות רחצה (סדרים ואיסורים במקומות רחצה מוכרזים) במקום שלושה צווים ישנים והתאמת למצב העכשווי.

### סיווג חופי הים בישראל

בסיס החקיקה להסדרת הרחצה בחופי מדינת ישראל הוא חוק הסדרת מקומות רחצה, תשכ"ד – 1964 (להלן החוק).  
החופים בישראל משתרעים על כ- 306 ק"מ, שמתוכם כ- 19 ק"מ הם חופים מוסדרים המוכרזים לרחצה, כ- 163 ק"מ מסווגים כאסורים לרחצה שלמרביתם יש אליהם גישה של הציבור הרחב. יתר רצועות החוף של כ- 124 ק"מ הינם חופים ללא סטאטוס (שאינם מוכרזים) שבהם לא נאסרה הרחצה אולם גם לא הוסדרה בהם הרחצה עם שירותי הצלה.  
עפ"י החקיקה הקיימת ניתן לציין כאמור שלושה סוגי סטאטוס עיקריים של חופים בישראל מבחינת אפשרויות הרחצה בהם:

- א. **חופים בסטאטוס של מקומות מוכרזים לרחצה** - בסעיף 3 לחוק הסדרת מקומות רחצה נקבע כמפורט להלן: "... שר הפנים רשאי לקבוע בצו שמקום פלוני, שגבולותיו מסוימים בצו, יהיה מקום רחצה מוכרז ...". בצו הסדרת מקומות רחצה (מקומות רחצה אסורים ומוכרזים בים התיכון, בים כנרת, בנהר הירדן, בים המלח ובים סוף), מצוינים חופים שהסטאטוס שלהם נקבע כמקומות המוכרזים לרחצה. מעיון בסעיפים הנ"ל ומסעיפים נוספים בחוק הסדרת מקומות רחצה והצווים הנלווים לו, משתמע שמקום רחצה מוכרז נועד להבטיח את נוחיותו, בטיחותו, בטחונו ובריאותו של הציבור הרחב המגיע אליו ועל הרשויות המקומיות, המתפעלות את החופים, נדרש לקיים את הוראות הדין ולעמוד בתנאי הסף של מתקנים ואמצעים שונים כגון שירותי הצלה ותברואה.
- ב. **חופים בסטאטוס של מקומות המוכרזים כאסורים לרחצה** - מקומות "אסורים לרחצה"

נקבעים ע"י שר הפנים עפ"י סעיף 1 לחוק הסדרת מקומות רחצה תשכ"ד 1964 הקובע בין השאר: "...שר הפנים רשאי לאסור בצו את הרחצה בחלק של חוף ים, נהר או אגם, שגבולותיו מצוינים בצו, אם הרחצה באותו חלק עלולה, לדעתו, לסכן חיייהם של בני אדם, וכן רשאי הוא לאסור, לאחר התייעצות עם שר הבריאות, רחצה כאמור אם היא עלולה לפגוע בבריאותם של בני אדם....". בישראל - עפ"י צו הסדרת מקומות רחצה (מקומות רחצה אסורים ומוכרזים בים התיכון, בים כנרת, בנהר הירדן, בים המלח ובים סוף) מצוינים כאמור חופים המוכרזים כ- "אסורים לרחצה", חופים אסורים לרחצה אמורים להיקבע עקב הימצאות של תנאים קבועים (אחד או כמה) היוצרים דרגת סיכון גבוהה שמחייבת את משרד הפנים תוך התייעצות עם הגורמים המקצועיים ברשויות המקומיות להכריז עליהם כאסורים לרחצה, על מנת להגן על ציבור המתרחצים.

ג. **חופים ללא סטאטוס** - מקומות שאינם מוכרזים כלל כמותרים לרחצה או אסורים לרחצה. מטבע הדברים רוב החופים בישראל אינם מוכרזים. החוק אינו נוקט עמדה לגבי מקומות רחצה שלא הוכרזו. המשתמע מכך הוא שכל עוד לא נאסרה הרחצה במקום פלוני, הרחצה בו אומנם מסוכנת, בהיעדר שירותי הצלה, אולם אינה אסורה והציבור אמור להיות מודע לכך שבמקום אין שירותי הצלה.