



רשומות

# הצעות חוק

ה מ מ ש ל ה

12 במאי 2009

425

י"ח באייר התשס"ט

עמוד

הצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (מס' 26) (רישוי הפגנות), התשס"ט-2009 ..... 284

## הצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (מס' 26) (רישוי הפגנות), התשס"ט-2009

1. תיקון כותרת פרק 1. בפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971 (להלן – הפקודה), בכותרת פרק שישי, במקום "התקלויות, אסיפות ותהלוכות" יבוא "התקלויות והפגנות".

### ד ב ר י ה ס ב ר

של אדם אחד או יותר בסמוך לבית מגורים ובנוגע לעניין ציבורי. השני, קביעת הוראה מיוחדת הקובעת סייגים ותנאים למתן רישיון לקיום משמרת מחאה או לקיום אסיפה או תהלוכה בסמוך לבית מגורים (להלן – הפגנה ליד בית מגורים).

הצעת החוק מבקשת לאזן בין מימוש חופש הביטוי בדרך של הפגנה, מצד אחד, לבין זכותו של אדם לפרטיות ולמניעת הטרדתו כאשר הוא בביתו, מן הצד האחר. על פי המוצע, תיקבע נוסחת איוון המאמצת את דעת הרוב בבג"ץ 2481/93 ד"ר נ' וילק (פורסם בפ"ד מח(2) 456), ואת הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 3.1200 ממרס 2003 המבוססת על פסק הדין. בהתאם לנוסחה זו, בהתקיים חלופה מתאימה לקיום הפגנה ליד בית מגורים, לא תותר קיומה של הפגנה כאמור שמטרתה למחות נגד מעשה של אדם המתגורר בבית המגורים או לגרום לו לעשות מעשה או להימנע מעשייתו בעניין הנוגע לביצוע תפקידו הציבורי או לשירות שהוא נתן לציבור. בנסיבות אלה, הפגיעה בחופש הביטוי לא תהיה חמורה, שכן יש מקום אחר שבו יכול האדם לבטא את דעתו. בהעדר חלופה מתאימה, יידרש מפקד מחוז המשטרה שבתחומו נועדה להתקיים ההפגנה, או סגנו, בעת שהוא קובע את תנאי הרישיון, לשקול את מידת הפגיעה בפרטיות בחופש התנועה ואת המטרד שנגרם כתוצאה מקיומה של הפגנה ליד בית מגורים.

ההסדר המוצע נועד לתת עדיפות לזכותו של אדם לפרטיותו בביתו, בנסיבות שבהן אין מניעה מוחלטת של חופש הביטוי אלא רק פגיעה מסוימת בחירות זו.

לפי המוצע, הגדרת המונח "משמרת מחאה" מתייחסת למחאה הנוגעת לעניינים ציבוריים בלבד, ויוצרת את האיוון בין פרטיותו של אדם לבין חופש הביטוי בתחום זה בלבד. סכסוכים פרטיים ימשיכו להיות מטופלים במישור של עבירות פליליות ועולות אזרחיות, ואין בהם מקום להסדרה במסגרת רישוי. אדם שפרטיותו בביתו נפגעת, עקב מחאה של אחר בעניין פרטי ביניהם, יכול למצוא סעד בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, ובחוק מניעת הטרדה מאיימת, התשס"ב-2001. היסוד בהגדרת "משמרת מחאה", המתייחס ל"ביצוע תפקיד ציבורי או מתן שירות לציבור" מכון לסוגי מקרים שבהם נערכות משמרות מחאה מול בתייהם של עובדי ציבור או נבחרים בציבור בקשר לעבודתם, או למקרים אחרים שבהם המחאה נוגעת לנושא ציבורי במובן הרחב, כגון ניסויים בבעלי חיים, מחאה כנגד גופים דומיהותיים וכדומה.

כללי חירות ההפגנה כחלק מחופש הביטוי היא בין חירויות היסוד הזוכות להגנה במשפט הישראלי. ככל זכות יסוד, גם חירות זו היא יחסית וכפופה למגבלות. ההסדרה העיקרית של נושא ההפגנות קיימת בפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971 (להלן – הפקודה). בהתאם להוראות לפי סימן ב' בפרק שישי לפקודה, קיימת חובה לקבל רישיון לאסיפה רק כאשר מדובר בהתקלויות של חמישים איש או יותר המתאספים כדי לשמוע נאום או הרצאה על נושא מדיני או כדי לדון בנושא כזה, וקיימת חובה לקבל רישיון לתהלוכה כאשר מדובר בחמישים איש או יותר המתאספים כדי להלך יחד ממקום למקום. כך, לפי הפקודה כנוסחה היום, אסיפה או תהלוכה של פחות מחמישים איש אינה טעונה רישיון. הוא הדין לגבי התקלויות שאינה תהלוכה ושאינה כרוכה בשמיעת נאומים או הרצאות על נושא מדיני, אף אם משתתפים בה למעלה מחמישים איש.

בצד חירות ההפגנה עומדת גם זכותו של אדם לפרטיותו בביתו. גם זכות זו הוכרה כזכות חוקתית חשובה, מתוך הכרה כי בביתו, ב"מקלטו האחרון", של אדם מן הראוי שלא יהיה מוכרח להאזין לדעותיהם של אחרים אם אין הוא חפץ בכך, וכי לאדם יש זכות "להיעזב לעצמו" בביתו הפרטי.

בשנים האחרונות אנו עדים להתגברות התופעה של עריכת הפגנות ומשמרות מחאה מול בתים הפרטי של עובדי ציבור. הפגנות אלה, שמטרתן היא השפעה על אותם אנשים לעשות מעשה או להימנע ממנו, מכוונות במקרים רבים גם כדי להטריד את אותם אנשים ובני משפחתם ולפגוע בפרטיותם. במקרים רבים כוונת המפגינים היא שהטרדה זו כשלעצמה תפעיל לחץ על האדם שכלפיו מכוונת ההפגנה ובדרך זו תגרום לו לעשות את המעשה או תשפיע על דרך מילוי תפקידו, כפי רצונם של המפגינים. כאשר מפגינים מבקשים לממש את חופש ההפגנה שלהם מול בית מגורים פרטי, ודאי שעה שאלו יכולים להיות ממומשים במקום אחר, מתחזק החשש כי מטרת ההפגנה אינה לממש את האינטרסים הלגיטימיים הגלומים בחופש הביטוי, אלא להפעיל לחץ בלתי לגיטימי ולגרום טרדה לאדם שהוא מושא ההפגנה. לא זו אף זו, הפגנות מן הסוג האמור פוגעות גם בפרטיותם של אנשים נוספים המתגוררים בבית המגורים או בסמוך לו ומהוות מטרד גם לגביהם.

בהצעת חוק זו מוצעים שני חידושים: האחד, קביעת חובת רישוי לקיומה של משמרת מחאה, שהיא מחאה

<sup>1</sup> דיני מדינת ישראל [נוסח חדש] עמ' 390; ס"ח התשס"ח, עמ' 540.  
<sup>2</sup> ס"ח התשל"ז, עמ' 226.

2. בכותרת סימן ב' בפרק שישי לפקודה, במקום "אסיפות ותהלוכות" יבוא "הפגנות". תיקון כותרת סימן ב' לפרק שישי
3. בסעיף 83 לפקודה –
- (1) בהגדרה "אסיפה", אחרי "שהתקהלו" יבוא "תחת כיפת השמים";
- (2) אחרי ההגדרה "אסיפה" יבוא:
- "הפגנה" – אסיפה, תהלוכה או משמרת מחאה;
- "מפקד המחוז" – מפקד מחוז המשטרה שבתחומו נועדה להתקיים הפגנה, או סגנו;
- "משמרת מחאה" – אדם אחד או יותר, השווה ליד בית מגורים כשהוא נושא שלט, קורא קריאות או מאזין לנאום או להרצאה, והכל במטרה למחות נגד מעשה של אדם המתגורר באותו בית מגורים או לגרום לו לעשות מעשה או להימנע מעשיית מעשה, בעניין הנוגע לביצוע תפקידו הציבורי או לשירות שהוא נותן לציבור";
- (3) ההגדרה "מחוז" – תימחוק.
4. במקום סעיף 84 לפקודה יבוא:
- "חובת רישוי 84. (א) לא יארגן אדם ולא יקיים הפגנה, אלא אם כן בידו רישיון לכך שניתן לו מאת מפקד המחוז, ובהתאם לתנאי הרישיון.
- החלפת סעיף 84

## ד ב ר י ה ס ב ר

יחד כ"הפגנה". לפי ההגדרה המוצעת, משמרת מחאה יכולה להיות של אדם אחד או יותר, השווה ליד בית המשמש למגורים של אדם אחר, כשהוא נושא שלט, קורא קריאות או מאזין לנאום או להרצאה, במטרה לגרום למתגורר באותו בית לעשות מעשה או להימנע מעשיית מעשה, והכל בעניין הנוגע לביצוע תפקידו הציבורי של האדם המתגורר באותו בית מגורים או לשירות שהוא נותן לציבור. עוד מוצע להגדיר "מפקד מחוז" כמפקד מחוז המשטרה שבתחומו נועדה להתקיים ההפגנה, או סגנו, שהוא הגורם המוסמך אף כיום לעניין מתן רישיונות לפי סעיף 85 לפקודה, ולמחוק בהתאמה את ההגדרה "מחוז". כן מוצע לתקן את ההגדרה "אסיפה" ולהבהיר כי הכוונה היא לאסיפה הנערכת תחת כיפת השמים, וזאת בהתאם למצב הנוהג כיום בהתאם להודעות המתפרסמות לפי סעיף 84 לפקודה (ר' דברי ההסבר להלן).

במקביל, מוצע להתאים את הכותרת של פרק שישי לפקודה ושל סימן ב' שבו לתיקונים המוצעים לעיל.

סעיף 4 סעיף 84 לפקודה קובע לאמור:

"הסדרת אסיפות"

84. (א) סבור מפקד משטרת המחוז כי קיום הביטחון הציבורי או הסדר הציבורי מחייבים זאת רשאי הוא לדרוש, בהודעה לציבור, כללית או מיוחדת, שכל הרוצה להועיד, לארגן או לקיים במחוז אסיפה או תהלוכה יבקש בכתב מאת הממונה רישיון לכך, לא פחות מחמישה ימים או זמן אחר שיפורש בהודעה, לפני היום שנועד לקיום האסיפה או התהלוכה.

יצוין כי קיימת חקיקה במדינות אחרות האוסרת או מגבילה קיום הפגנות מול בתים פרטיים. בארה"ב ובקנדה חקיקה כזו נשענת על פסיקה עקרונית ולפיה אין בהגבלת הפגנות הנערכות מול בתים פרטיים כדי להפר את הזכות החוקתית לחופש הביטוי.

לאחרונה ניתנו החלטות של בית המשפט העליון המפחיתות מהמעמד המיוחד שניתן לבית פרטי בעבר, ונותנות משקל יתר בהקשר זה לחופש הביטוי וההפגנה, גם במחיר של פגיעה בפרטיות של האדם בביתו (בג"ץ 2080/05 עמותת בצדק נ' המפכ"ל (פורסם בדינים עליון, כרך פא, 194), בג"ץ 729/07 ארגון "הלב היהודי" נ' ניצב צור (פורסם בדינים עליון, כרך פא, 599), בג"ץ 3845/05 בן גביר נ' משטרת ישראל (פורסם בתק"על 2005(3), 2581)). החלטות אלו אינן עולות בקנה אחד עם החלטות אחרות של בית המשפט העליון בסוגיה זו (בג"ץ 2481/93 דין נ' וילק, שהוזכר לעיל, בש"פ 813/05 ברוך מרזל נ' מדינת ישראל (פורסם בדינים עליון, כרך עא, 535). העדר אחידות דעים בסוגיה זו מחזק את הצורך באמירה ברורה וחד-משמעית של המחוקק בדבר סדרי העדיפות הראויים בעיניו בין הזכויות המתנגשות.

הצעת חוק זו פורסמה בהצעות חוק הממשלה – 414, מיום ו' בחשוון התשס"ט (4 בנובמבר 2008), עמ' 196, והיא מתפרסמת כעת בשנית.

סעיפים בסעיף 83 לפקודה מוגדרים, בין השאר, 1 עד 3 המונחים "אסיפה" ו"תהלוכה". על פי המוצע תיווסף לרשימת ההגדרות גם הגדרה של המונח "משמרת מחאה", ושלושת המונחים הללו יוגדרו

- (ב) בקשה לקבלת רישיון לפי סעיף קטן (א) תוגש למפקד המחוז, לא יאוחר מחמישה ימים לפני המועד שנועד לקיום ההפגנה.
- (ג) השר רשאי לפטור, בתקנות, סוגים של אסיפות או תהלוכות מחובת הרישוי כאמור בסעיף קטן (א)."

(1) במקום כותרת השוליים יבוא "החלטה בבקשה למתן רישיון";

(2) במקום הרישה יבוא "הוגשה בקשה לקבלת רישיון לפי סעיף 84, רשאי מפקד המחוז, לאחר שבחן את השפעת ההפגנה נושא הבקשה על ביטחון הציבור והסדר הציבורי –".

6. אחרי סעיף 85 לפקודה יבוא:

85א. (א) בסעיף זה, "הפגנה ליד בית מגורים" – אסיפה או תהלוכה ליד בית מגורים, שמטרתה היא למחות נגד מעשה של אדם המתגורר באותו בית מגורים או לגרום לו לעשות מעשה או להימנע מעשיית מעשה, בעניין הנוגע לביצוע תפקידו הציבורי או לשירות שהוא נותן לציבור, או משמרת מחאה.

(ב) מפקד המחוז לא ייתן רישיון לפי סעיף 85 לקיום הפגנה ליד בית מגורים, אלא אם כן נוכח כי לא ניתן לקיימה במקום מתאים אחר.

(ג) החליט מפקד המחוז לתת רישיון לפי סעיף 85, לקיום הפגנה ליד בית מגורים, יקבע תנאים ברישיון, ובין השאר תנאים בעניינים אלה:

## ד ב ר י ה ס ב ר

לקביעת חובת הרישוי הקבוע בסעיף 84 כנוסחו היום (ביטחון הציבור והסדר הציבורי), יישאר על כנו במסגרת שיקול הדעת של מפקד המחוז בנוגע למתן רישיון לקיום הפגנה. עוד מוצע להתאים את סעיפים 87 ו-88 לפקודה לתיקונים המוצעים בסעיף 85.

**סעיף 6** מוצע לקבוע הוראה מיוחדת שעניינה מתן רישיון לעריכת הפגנה (אסיפה, תהלוכה או משמרת מחאה) ליד בית מגורים. לפי המוצע, לא יינתן רישיון לקיום הפגנה ליד בית מגורים המכוונת כלפי אדם המתגורר באותו בית מגורים במטרה לחייבו לעשות מעשה או להימנע מעשיית מעשה, אם קיימת חלופה אפקטיבית לקיום המחאה, ובכלל זה קיומה במקום עבודתו של אותו אדם או במקום שבו הוא אמור לעשות את המעשה או להימנע מביצועו.

מוצע לקבוע כי משניתן רישיון לקיום הפגנה ליד בית מגורים, יקבע מפקד המחוז תנאים ברישיון, ובכלל זה תנאים הנוגעים למרחק מבית המגורים, שעות ההפגנה ומספר המשתתפים בה. תנאים אלה ייקבעו בהתחשב, בין השאר, במידת הפגיעה בפרטיות ובחופש התנועה של האדם שכלפיו מכוונת ההפגנה או בבני משפחתו והמטרד שייגרם להם כתוצאה מכך, וכן בהתחשב בקיומן

(ב) הודעה כללית יכול שתחול על המחוז כולו או מקצתו, הכל לפי שיפורש בה.

(ג) הודעה כללית או מיוחדת תעמוד בתוקפה כל עוד לא שונתה או בוטלה בהודעה אחרת שפורסמה על ידי מפקד משטרת המחוז.

בפועל, ניתנו בעבר הודעות כלליות מכוח סעיף 84, המתייחסות לכלל מחוזות משטרת ישראל, כך שבפועל תמיד חלה חובת רישוי לקיום אסיפה או תהלוכה. מוצע להחליף את ההסדר הקבוע בסעיף האמור בהסדר הקובע באופן מפורש חובה לבקש רישיון לשם עריכת הפגנה, ממפקד מחוז המשטרה שבתחומו נועדה להתקיים ההפגנה.

**סעיפים** סעיף 85 לפקודה מסמיך את הממונה (שהוא 5, 7 ו-8 בפועל מפקד המחוז) לתת רישיון לקיום אסיפה או תהלוכה, להתנותו בתנאים או לסרב לתת רישיון. מוצע להחיל את הסעיף האמור גם לגבי משמרת מחאה, כהגדרתה המוצעת. משמרת מחאה שאינה מכוונת כנגד אדם בבית מגוריו, או משמרת מחאה המתקיימת מול בית מגורים אך נושאת אופי פרטי ולא ציבורי, לא תהיה חייבת ברישיון, בדומה למצב החוקי הקיים כיום. לפי המוצע, הבסיס להפעלת שיקול הדעת

(1) מועד קיום ההפגנה ומשכה;

(2) המרחק מבית המגורים;

(3) מספר האנשים שישתתפו בהפגנה.

(ד) בקביעת תנאים ברישיון, כאמור בסעיף קטן (ג), ישקול מפקד המחוז, בין השאר, את אלה:

(1) מידת הפגיעה בפרטיות ובחופש התנועה של האדם שכלפיו מופנית ההפגנה ליד בית מגורים, ושל בני משפחתו, והמטרד שעשוי להיגרם לו ולבני משפחתו כתוצאה מקיום ההפגנה כאמור, וכן מידת הפגיעה והמטרד שעשויים להיגרם לאנשים אחרים המתגוררים באותו בית מגורים או בסמוך לו;

(2) קיומן של הפגנות ליד בית מגורים בסמוך לאותו בית מגורים, תדירותן, אופיין והיקפן.

7. בסעיף 87 לפקודה, במקום "הממונה" יבוא "מפקד המחוז". תיקון סעיף 87
8. בסעיף 88 לפקודה, ברישה, במקום "הממונה" יבוא "מפקד המחוז". תיקון סעיף 88
9. במקום סעיף 89 לפקודה יבוא: החלפת סעיף 89

"הפגנה שלא לפי רישיון – כדין התקהלות אסורה" 89. התקיימה הפגנה בלי שניתן עליה רישיון לפי סעיף 85 או תוך הפרה של תנאי מתנאי הרישיון, יראו אותה בהתקלות אסורה לפי סעיף 151 לחוק העונשין, התשל"ז-1977<sup>2</sup>, ואם היא משמרת מחאה – אף אם השתתפו בה פחות משלושה אנשים, והוראות סעיפים 152 עד 158 לחוק האמור יחולו לגביה כאילו היתה התקהלות אסורה."

## ד ב ר י ה ס ב ר

זו התקהלות אסורה, והמשתתף בה, דינו – מאסר שנה אחת. מוצע להתאים את הוראת הסעיף האמור לתיקונים המוצעים בהצעת חוק זו כך שהעבירה של התקהלות אסורה תחול גם לעניין משמרת מחאה שהתקיימה בלא רישיון, וזאת אף אם השתתפו בה פחות משלושה אנשים. כמו כן יחולו לעניין זה ההוראות האחרות בחוק העונשין המתנייחות להתקהלות אסורה, כגון סמכות פיזור במקרה של הפרעה לסדר הציבורי.

וזה נוסחו של סעיף 89 לפקודה, שמוצע לבטלו:

"אסיפה או תהלוכה שלא לפי רישיון – כדין התקהלות בלתי חוקית

89. פורסמה הודעה על ידי מפקד משטרת המחוז לפי סעיף 84 ונתקיימה אסיפה או תהלוכה שהודעה חלה עליה, בלי שניתן עליה רישיון לפי סעיף 85 או בלי למלא אחרי תנאיו וסייגיו של רישיון שניתן לפי אותו סעיף, רואים את האסיפה או התהלוכה בהתקהלות בלתי חוקית, וכל המשתתף בה דינו כדין משתתף בהתקהלות בלתי חוקית לפי כל חיקוק ברישיון אותה שעה.

של הפגנות מחאה אחרות בסמוך לאותו בית מגורים, תדירותן, אופיין והיקפן. פירוט השיקולים והתנאים כאמור נועד לצמצם למינימום ההכרחי את הפגיעה בפרטיותו של האדם שכלפיו מכוונת ההפגנה ובזכות הקניין שלו.

יצוין, כי החובה לקבוע תנאים ברישיון לקיום הפגנה ליד בית מגורים ופירוט התנאים שחובה לקבוע ברישיון כאמור אינם פוגעים בסמכותו של מפקד המחוז להתנות את מתן הרישיון בתנאים נוספים, בהתאם לסמכותו לפי סעיף 85(2) לפקודה, ובכלל זה תנאים לעניין שימוש באמצעים העלולים להקים רעש, לגרום מטרד או לפגוע בחופש התנועה.

סעיף 9 בהתאם לסעיף 89 לפקודה, אסיפה או תהלוכה החייבות ברישיון, אשר נערכו בלא רישיון או בניגוד לתנאיו, יראו אותן בהתקהלות בלתי חוקית לפי כל חיקוק ברישיון אותה שעה. הסעיף העונשי המשמש לאכיפת רישיון הרישיון ולטיפול בהתקהלות בלתי חוקית, הוא סעיף 151 לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן – חוק העונשין), הקובע כי התקהלות של שלושה אנשים לפחות לשם עבירה או למטרד משותפת, שיש עמה יסוד סביר לחשוד שהמתקהלים יעשו מעשה שיפר את השלום, הרי

## ד ב ר י ה ס ב ר

(2) להסדיר את מידת השימוש במוסיקה ברחוב ובשעת חגיגות וטקסים.

(ב) התאספות או הליכה בסך שאינה מצייתת או מסרבת לציית, להוראה שניתנה לפי סעיף קטן (א), רואים אותה כהתקהלות בלתי חוקית, וכל המשתתף בה לאחר מתן ההוראה דינו כדין השתתף בהתקהלות בלתי חוקית לפי כל חיקוק ברי־תוקף אותה שעה.

(ג) מי שאינו ממלא אחרי הוראה שניתנה על ידי מפקד משטרת המחוז בדבר מידת השימוש במוסיקה לפי סעיף קטן (א), דינו – קנס 300 לירות.

סעיף 10 סעיף 90 לפקודה עוסק בהוראות שרשאי מפקד משטרת המחוז לתת בשעת הצורך. כיוון שלא נעשה בו שימוש והוא חוזר על סמכויות הנתונות למפקד משטרת המחוז לפי סעיפים אחרים בפקודה, מוצע לבטלו. וזה נוסחו של סעיף 90 לפקודה, שמוצע לבטלו:

### “התאספות והליכה בסך

90. (א) מפקד משטרת המחוז רשאי, בשעת הצורך –

(1) להורות, בכפוף לתנאיו ולסייגיו של רישיון שניתן לפי סעיף 85, בדבר התנהגותה של כל התאספות והליכה בסך הדרכים הציבוריות וברחובות ובמעברים הציבוריים ולקבוע את המסלולים שבהם תעבור;