מספר פנימי: 2144550

הכנסת העשרים ושלוש

**יוזם:**  **חבר הכנסת** **אריאל קלנר**

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

פ/2025/23

**הצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (רישוי הפגנות), התש"ף–2020**

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| תיקון כותרת פרק שישי | 1. | בפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א–1971[[1]](#footnote-2) (להלן – הפקודה), בכותרת פרק שישי, במקום "התקהלויות, אסיפות ותהלוכות" יבוא "התקהלויות והפגנות". | | | | | |
| תיקון כותרת סימן ב' לפרק השישי | 2. | בכותרת סימן ב' בפרק שישי לפקודה, במקום "אסיפות ותהלוכות" יבוא "הפגנות". | | | | | |
| תיקון סעיף 83 | 3. | בסעיף 83 לפקודה– | | | | | |
|  |  | (1) בהגדרה "אסיפה", אחרי "שהתקהלו" יבוא "תחת כיפת השמים"; | | | | | |
|  |  | (2) אחרי ההגדרה "אסיפה" יבוא: | | | | | |
|  |  |  | ""בית מגורים" – לרבות מעון מגורים רשמי, ובכלל זה משכן הנשיא ומעון ראש הממשלה; | | | | |
|  |  |  | "הפגנה" – אסיפה, תהלוכה או משמרת מחאה; | | | | |
|  |  |  | "מפקד המחוז" - מפקד מחוז המשטרה שבתחומו נועדה להתקיים הפגנה, או סגנו; | | | | |
|  |  |  | "משמרת מחאה" – אדם אחד או יותר, השוהה 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, או בנושא הקשור לביצוע תפקידו הציבורי או לשירות שהוא נותן לציבור;"; | | | | |
|  |  | (3) ההגדרה "מחוז" – תימחק. | | | | | |
| החלפת סעיף 84 | 4. | במקום סעיף 84 לפקודה יבוא: | | | | | |
|  |  | "חובת רישוי | | | 84. | (א) לא יארגן אדם ולא יקיים הפגנה, אלא אם כן יש בידו רישיון לכך שניתן לו מאת מפקד המחוז, ובהתאם לתנאי הרישיון. | |
|  |  |  |  |  |  | (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)". | |
| תיקון סעיף 85 | 5. | בסעיף 85 לפקודה: | | | | | |
|  |  | (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 הציבור". | | | | | |
| הוספת סעיף 85א | 6. | אחרי סעיף 85 לפקודה יבוא: | | | | | |
|  |  | "סייגים ותנאים למתן רישיון לקיום הפגנה ליד בית מגורים | | | 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 יוגבלו התנאים בעניינים אלה: | |
|  |  |  |  |  |  |  | (1) מועד קיום ההפגנה, ובלבד שלא תתקיים ולא תימשך לאחר השעה 21:00; |
|  |  |  |  |  |  |  | (2) משך ההפגנה ובלבד שלא יעלה על שעה וחצי; |
|  |  |  |  |  |  |  | (3) המרחק מבית המגורים; |
|  |  |  |  |  |  |  | (4) כמות המשתתפים בהפגנה ובלבד שלא תעלה על 500 איש. |
|  |  |  |  |  |  | (ד) בקביעת תנאים ברישיון, כאמור בסעיף קטן (ג) ישקול מפקד המחוז, בין השאר, את אלו: | |
|  |  |  |  |  |  |  | (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". |
| תיקון סעיף 87 | 7. | בסעיף 87 לפקודה במקום "הממונה יבוא "מפקד המחוז". | | | | | |
| תיקון סעיף 88 | 8. | בסעיף 88 לפקודה, ברישה, במקום "הממונה" יבוא "מפקד המחוז". | | | | | |
| החלפת סעיף 89 | 9. | במקום סעיף 89 לפקודה יבוא: | | | | | |
|  |  | "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 כהתקהלות ואם היא אסורה לפי סעיף 151 לחוק העונשין, התשל"ז–1977[[2]](#footnote-3), ואם היא משמרת מחאה – אף אם השתתפו בה פחות משלושה אנשים, והוראות סעיפים 152 עד 158 לחוק האמור יחולו לגביה כאילו הייתה התקהלות אסורה". | |

דברי הסבר

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 בהתקהלות 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 התקהלות 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 ביתם 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 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 איזון המאמצת את דעת הרוב בבג"ץ 2481/93 **דיין נ' ניצב יהודה וילק, מפקד מחוז ירושלים** (פ"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 נותן 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 ובחופש 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 האיזון בין פרטיותו של אדם לבין חופש הביטוי בתחום זה בלבד. סכסוכים פרטיים ימשיכו להיות מטופלים במישור של עבירות פליליות ועוולות 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" מכוון לסוגי מקרים שבהם נערכות משמרות מחאה מול בתיהם של עובדי ציבור או נבחרי ציבור בקשר לעבודתם, או למקרים אחרים שבהם המחאה נוגעת לנושא ציבורי במובן הרחב, כגון ניסויים בבעלי חיים, מחאה כנגד גופים דו–מהותיים וכדומה.

יצוין כי בבג"ץ 6658/93 **עם כלביא נ' מפקד משטרת ירושלים** (פ"ד מח(4) 793) – קבע השופט אהרון ברק בסיכום פסק הדין אשר נגע באיזון הזכות להפגין כי: ״הבקשה תידון ותאושר בתנאים שייקבעו. חמש מאות איש, מבין משתתפי האסיפה, יתכנסו מול מעונו של ראש הממשלה, במתחם רח' עזה – רח' בן-מימון. תוקם במה ליד הבית ברח' בן-מימון מס' 6. משך האסיפה יהא בין השעות 21.00-19.30. ניתן יהא להשתמש ברמקולים, כפי הנדרש להגברת קולו של נואם ל-500 משתתפים. מארגני האסיפה ימנו סדרנים אשר יפקחו על כך שמספר המשתתפים באסיפה ליד מעונו של ראש הממשלה לא יעלה על חמש מאות. כן יהיו המארגנים אחראים לפיזור המפגינים מן המתחם, ולפינוי הכביש מהבמה ומהאנשים, באופן שיאפשר חידוש התנועה״. בהתאם לפסק דין זה, מוצע לעגן קביעות אלו בחוק בתנאי הרישיון, ולקבוע כי בהפגנה מול בית מגורים לא ישתתפו יותר מ-500 איש, היא תימשך עד שעה וחצי ולא תימשך לאחר השעה 21:00.

הצעת החוק מבוססת על הצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (מס' 26) (רישוי הפגנות), התשס"ט–2009 (מ/425) שאושרה בקריאה הראשונה בכנסת השמונה-עשרה.

---------------------------------

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים

והונחה על שולחן הכנסת ביום

ד' באלול התש"ף – 24.8.20

1. דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 17, עמ' 390. [↑](#footnote-ref-2)
2. ס"ח התשל"ז, עמ' 226. [↑](#footnote-ref-3)