

הכנסת העשרים וחמש

יוזמת: חברת הכנסת מרב מיכאלי

פ/25/4265

הצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (ביטול הצורך בקבלת רישיון להפגנה), התשפ"ד-2024

- ביטול סעיפים 83 עד 89. 1. בפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971¹ (להלן – הפקודה), סעיפים 83 עד 89 – בטלים.
- תיקון סעיף 90. 2. בסעיף 90 לפקודה, המילים "בכפוף לתנאיו ולסייגיו של רישיון שניתן לפי סעיף 85", – יימחקו.
- תיקון חוק הבטיחות במקומות ציבוריים. 3. בחוק הבטיחות במקומות ציבוריים, התשכ"ג-1962² –

(1) בסעיף 1 –

(א) בהגדרה "אסיפה", במקום "בני אדם" יבוא "חמישים בני אדם או יותר";

(ב) ההגדרה "עצרת עם" – תימחק;

(2) בכל מקום, למעט בסעיף 1 –

(א) במקום "עצרת עם" יבוא "אסיפה";

(ב) במקום "עצרת העם" יבוא "האסיפה";

(ג) במקום "בעצרת העם" יבוא "באסיפה";

(ד) במקום "בעצרת" יבוא "באסיפה".

¹ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 17, עמ' 390.
² ס"ח התשכ"ג, עמ' 2.

דברי הסבר

חופש הביטוי הוא נשמת אפה של הדמוקרטיה, וזכות ההפגנה היא חלק בלתי נפרד ממנו. ההפגנה מהווה כלי מרכזי להעלאת נושאים חברתיים על סדר היום הציבורי וכן להבעת תמיכה או ביקורת. בית המשפט העליון קבע בשורה של פסקי דין כי זכות ההפגנה היא "מזכויות היסוד של האדם בישראל. היא מוכרת, בצד חופש הביטוי או מכוחו, כשייכת לאותן חירויות המעצבות את אופיו של המשטר בישראל כמשטר דמוקרטי" (בג"ץ 153/83 לוי נ' מפקד המחוז הדרומי, פ"ד לח(2) 393, 398 (1984)). לפיכך, נפסק כי על משטרת ישראל לכבד את הזכות להפגין, ולא זו בלבד שהיא אינה רשאית להגבילה שלא לצורך, אלא שהיא מחויבת לסייע במימושה (בג"ץ 2557/05 מטה הרוב נ' משטרת ישראל, פ"ד סב(1) 200, 218-215 (2006)).

הזכות להפגין, ככל זכות יסוד אחרת, אינה זכות מוחלטת, ומשכך, בטרם קבלת ההחלטה אם להעניק רישיון להפגנה, יש צורך לאזן בינה ובין אינטרסים חשובים העשויים להתנגש עמה, ובהם, בין היתר, שלום הציבור ורכושו והצורך לשמור על הסדר והביטחון הציבורי. משימה זו מוטלת על כתפי המשטרה, האמונה על שמירת הסדר הציבורי ועל הביטחון האישי. לצורך ביצוע תפקידיה ניתנו למשטרה סמכויות כלליות, בסעיפים 3 עד 5 לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971 (להלן – פקודת המשטרה), המגדירים את תפקידיה של משטרת ישראל וקובעים את סמכויותיהם הכלליות של השוטרים. סמכויות אלה נגזרות מתפקידיה של המשטרה, לרבות קיום הסדר ומניעת הפרעות במרחב הציבורי, בדרכים וברחובות.

כמו כן, הוקנו למשטרה בחוק סמכויות נרחבות למדי ומכוחן היא רשאית לדרוש ממפגינים ומתקהלים להישמע להוראותיה (סעיף 23(א)(1) לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), התשנ"ו-1996); ולפזר כל התקהלות של שלושה אנשים או יותר שיש יסוד סביר לחשש כי תפר את השלום (סעיפים 151 עד 158 לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן – חוק העונשין)). נוסף על כך, סעיף 5 לחוק הבטיחות במקומות ציבוריים, התשכ"ג-1962 (להלן – חוק הבטיחות במקומות ציבוריים), קובע חובה לתת הודעה מוקדמת על קיום "עצרות עם" שמספר המשתתפים בהן עולה על 500.

מכאן, כי למשטרת ישראל נתונות סמכויות לשמור על שלום הציבור ועל הסדר הציבורי בכלל, נוכח הפגנות, אסיפות, התקהלויות ותהלוכות (להלן – הפגנות) בפרט. סמכויות אלה נתונות בידי המשטרה, בין אם ההפגנות טעונות רישיון ובין אם לאו.

לצד זאת, כוללת פקודת המשטרה פרק העוסק בסמכות המשטרה לדרוש ממארגני הפגנות, בתנאים מסוימים, לפנות מראש בבקשה לקבלת רישיון הפגנה. סעיף 83 לפקודת המשטרה מגדיר "אסיפה" כחמישים איש או יותר שהתקהלו כדי לשמוע נאום או הרצאה על נושא בעל עניין מדיני או כדי לדון בנושא כזה; ו"תהלוכה" כחמישים איש או יותר המהלכים יחד, או המתקהלים כדי להלך יחד ממקום למקום. סעיף 84 לפקודת המשטרה מסמך מפקדי מחוזות במשטרה להודיע, בהודעה כללית או מיוחדת, כי על מי שמבקש לארגן אסיפה או תהלוכה לפנות מראש בבקשה לקבלת רישיון לעריכת האסיפה או התהלוכה. אף שלשון החוק תוחמת את סמכות המשטרה לדרוש בקשת רישיון רק לאסיפות שבהן נישאים נאומים בנושא בעל עניין מדיני, בפועל מדיניותה הנוהגת של המשטרה לאורך השנים היא שכל הפגנה שבה צפויים להשתתף יותר מחמישים איש טעונה רישיון (בג"ץ 6536/17 התנועה למען איכות השלטון נ' משטרת ישראל (8.10.2017), פסקה 28 לפסק דינה של כבוד השופטת אסתר חיות (להלן: "עניין התנועה לאיכות השלטון").

התיבה "נושא בעל עניין מדיני" מאלצת את המשטרה לבחון את התכנים והמסרים שאמורים להינשא בהפגנה המיועדת. סמכות זו של המשטרה, לבחון רישוי הפגנה בהתאם לתכניה, היא סמכות דרקונית ומרחיקת לכת במשטר דמוקרטי, שכן כידוע "המשטרה אינה ממונה על האידיאולוגיה" (בג"ץ 148/79 סער נ' שר הפנים והמשטרה, פ"ד לד(2) 169, 179 (1979)). אין תימה בכך שמשטרות במדינות מערביות רבות ויתרו כמעט לחלוטין על הדרישה לקבלת רישיון מראש לצורך קיום הפגנה גם עמדתן של מועצת זכויות האדם של האו"ם, וכן של ועדת ונציה המייעצת למועצה האירופית, היא כי אין לדרוש קבלת רישיון מראש לצורך קיום הפגנות, ולכל היותר ניתן להתנות קיום הפגנות במתן הודעה מראש. בית המשפט העליון קבע כי עצם קיומה של הוראת החוק, שנותרה בספר החוקים הישראלי כשריד

מהחקיקה המנדטורית, ולפיה מוסמכת משטרת ישראל לתת רישיון להפגנה על פי אמת מידה הנוגעת לנושא ההפגנה, להבדיל מאמות מידה נייטרליות המיועדות לשמירה על הסדר הציבורי ועל שלום הציבור, היא כשלעצמה מרחיקת לכת ביותר (עניין התנועה לאיכות השלטון, פסקה 34 לפסק דינה של כב' השופטת א' חיות). אף שבעניין התנועה לאיכות השלטון נקבע כי עקרונות היסוד של השיטה מחייבים לפרש בצמצום את התיבה "נושא בעל עניין מדיני", בית המשפט קרא למחוקק לבחון את הסרתם מספר החוקים של הסעיפים המסמיכים את המשטרה לדרוש ממארגני הפגנות לבקש רישיון.

לפיכך, הצעת חוק זו נועדה ליצור איזון ראוי יותר בין הזכות להפגין ובין הצורך להגן על הסדר הציבורי ועל הביטחון האישי של כלל האזרחים במדינה. לפיכך, מוצע לבטל את סעיפים 83 עד 89 לפקודת המשטרה, העוסקים בסמכות המשטרה לדרוש ממארגני הפגנות לפנות בבקשה לקבלת רישיון עובר למועד ההפגנה. בד בבד, מוצע לתקן את הסעיפים הרלוונטיים בחוק הבטיחות במקומות ציבוריים, כך שחובת ההודעה המוקדמת למשטרה בדבר קיום הפגנה, תחול על הפגנות שבהן צפויים להשתתף 50 איש ויותר, במקום ההוראה הקבועה בחוק זה כיום, המחילה חובה זו על אסיפות בנות 500 איש ויותר.

יודגש, כי בהתאם לפסיקה בעניין התנועה לאיכות השלטון, הרי שבין אם מדובר בהפגנה שלגביה חלה חובת הודעה מוקדמת (אף בהתאם לדין כיום) ובין אם לאו, הרי שלמשטרה נתונות סמכויות כלליות, הן בפקודת המשטרה, הן בחוק הבטיחות במקומות ציבוריים והן בחוק העונשין, כמי שמופקדת על שמירת הסדר ועל שלום הציבור. ביטול מנגנון הרישוי, אין בו כדי לגרוע מסמכות המשטרה להטיל, מראש או בדיעבד, מגבלות על הפגנות ותהלוכות שלדעת המשטרה עשויות לסכן בהסתברות קרובה לוודאי את שלום הציבור (עניין התנועה לאיכות השלטון, פסקה 42 לפסק דינה של כב' השופטת א' חיות).

לסיכום, הדרישה לרישוי הפגנות, הקיימת בחוק היום, היא דרישה מיותרת. למשטרה יש כלים לבצע את תפקידיה ללא דרישה זאת. מדינות רבות בעולם, שבדומה לישראל רואות בזכות ההפגנה כזכות יסוד, ויתרו על דרישה זו, וכך מוצע שיפעל גם המחוקק הישראלי.

הצעת החוק הוכנה בסיוע משפטי התנועה לטוהר המידות (ע"ר).
הצעת חוק זהה הונחה של שולחן הכנסת העשרים על ידי חברי הכנסת מרב מיכאלי ומיקי רוזנטל (פ/4750/20).

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים
והונחה על שולחן הכנסת ביום
כ"ו בשבט התשפ"ד (05.02.2024)