

הכנסת העשרים וחמש

יוזמות: חברי הכנסת

//כ

הצעת חוק לתיקון פקודת העיריות (תיקון מס' 152), התשפ"ה-2025

תיקון חוק העונשין (1)	בסעיף 249(29) לפקודת העיריות [נוסח חדש], לאחר המילים "ולסייע בהם"; יבוא –
(1)	אין באמור בסעיף זה ובסעיפים 235(3), 242(1), 246 ו-251 כדי להגביל תהלוכה, אסיפה, משמרת מחאה או הפגנה בתחומה של עיריה.

דברי הסבר

הצעת חוק זו נוסחה על ידי מכון זולת לשוויון וזכויות אדם.

פעילות מחאה היא מרכיב חשוב ומרכזי בחברה דמוקרטית, בעיקר כזו המכוונת נגד השלטון והחלטותיו. מדובר בחלק חשוב מהשיח הציבורי ומהאיזונים והבלמים הקיימים בכל משטר דמוקרטי. הפגנות, אסיפות, תהלוכות ומשמרות מחאה נועדו להגשים את חופש הביטוי והדעה, להפיץ השקפות ודעות ולהשפיע על השיח הציבורי.¹

המחאה בישראל היא יצירה של פסיקת בג"ץ, כנגזרת של חופש הביטוי (שטרם עוגן במפורש בחוק יסוד).² בפסיקה נקבע שניתן להגביל אותה רק כאשר מתקיימת ודאות קרובה לפגיעה קשה ורצינית בסדר הציבורי או בשלום הציבור, ורק במידה הנדרשת כדי למנוע פגיעה כאמור. עוד נפסק כי על המשטרה לכבד את הזכות להפגין, ולא זו בלבד שאין היא רשאית להגביל אותה שלא לצורך, היא גם מחויבת לסייע במימושה.

¹ בג"ץ 17/1983 מני נפתלי נ' היועץ המשפטי לממשלה (פורסם בנבו, 27.4.2017).

² בג"ץ 148/79 צבי סער, עו"ד נ' שר הפנים והמשטרה (פורסם בנבו, 31.5.1979).

עם חקיקת חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו התחזק מעמדה של הזכות, וכך כתב הנשיא (בדימוס) אהרון ברק אחד מפסקי דינו: "נראה כי כיום ניתן לגזור זכות זו מחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, המעמיד על בסיס חוקתי חקוק את זכותו שלאדם לכבוד ולחירות. החופש להתבטא – במילים בלבד או במעשים מבטאים – הוא ביטוי מובהק לכבוד האדם ולחירותו."³ חירויות הביטוי וההפגנה מעוגנות גם באמנות בין-לאומיות מרכזיות שישראל חברה בהן (בפרט, הוראות האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות (1966) וההכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם (1948)).

על רקע הסמכויות הנרחבות בפקודת העיריות [נוסח חדש]⁴ ובחוקי העזר שהותקנו מכוחה, כיום ניתן לעשות שימוש בפקודה ובתקנות העזר כדי למנוע מראש, להגביל ולהפריע להפגנות תחת תירוץ של מילוי חובות הרשות המקומית כלפי תושביה – כשבפועל מדובר בטעמים פוליטיים. במיוחד קיימת סכנה שיוגבלו ויופרעו הפגנות ביישובים בהן השלטון המקומי נמצא בשליטת נבחרים מטעם מפלגות הקואליציה, או שתושבים יפנו לעירייה בתחומה הם מתגוררים כדי להגביל או למנוע מראש הפגנה שהם מתנגדים לדעות הפוליטיות של המשתתפים בה.

בהקשר של חוסר הנוחות העלול להיגרם לתושבים בעירייה מסוימת, הרי שלנוכח מעמדן הרם של הזכויות לחופש הביטוי וההפגנה, נפסק כי אין די בכך שהפגנה גורמת לאי נוחות, אפילו אי נוחות רבה, כדי לאסור על קיומה. כפי שכתבה הנשיאה אסתר חיות באחד מפסקי דינה, ככל שהציבור בישראל חפץ חיים בדמוקרטיה, עליו לסגל לעצמו, כבכל מדינה מתוקנת, רמת סיבולת ויכולת הכלה של הפגנות, על אף הפגיעה בשגרת החיים ואי-הנוחות הכרוכה בהן לעיתים.⁵

הזכות להצבת אמצעי מחאה פיזיים, כגון אוהל, סככה או שלט, היא נגזרת של חירויות הביטוי וההפגנה. עם זאת, לרשויות מקומיות ישנן סמכויות נרחבות שמעוגנות בפקודת העיריות ובחוקי העזר שהותקנו מכוחה המאפשרות להן להגביל ולפגוע בזכות המחאה. למשל, עירייה יכולה לקבוע כי הצבת אוהל מחאה או שילוט זמניים יהיו טעונים בקבלת היתר מטעמן.

סמכויות אלה נובעות לכאורה מהוראות הסעיפים הבאים – סעיף 235(3) לפקודת העיריות המטיל על הרשות חובה להבטיח שתנועת תושביה במרחב הציבורי תהא בטוחה ונוחה; סעיף 242(1) לפקודת העיריות שמסמין ומטיל חובה על העירייה לנקוט אמצעים להסרת כל מטרד או למניעתו, ולדאוג לבדיקות שמטרתן לברר מה הם המטרדים הקיימים; סעיף 235 לפקודת העיריות, הקובע את חובת העירייה למנוע הסגת גבול ברחוב ולהסיר מכשולים בתחומו; סעיף 251 לפקודת העיריות המסמין את העירייה לדרוש תשלום של אגרות או דמי השתתפות לצורך ביצוע הפעולות להסרת המטרדים והסרת הגבול; סעיף 246 לפקודה קובע שהעירייה 'תפקח על הצגת מודעות... או תאסור הצגתם'; וסעיף 249(29) מעניק סמכות

³ בגץ 2481/93 יוסף דיין נ' ניצב יהודה וילק, מפקד מחוז ירושלים (פורסם ב**בנב**, 9.2.1994).

⁴ **פקודת העיריות [נוסח חדש]**.

⁵ בגץ 6536/17 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' משטרת ישראל (פורסם ב**בנב**, 8.10.2017).

כללית לעירייה לעשות כל מעשה הדרוש לשם שמירה על תחומה, בריאות הציבור והבטחון בו.

בהתאם, הוראות סעיפים 39(א)1, 44(א) ו-58 בחוק העזר לתל-אביב-יפו (שמירת הסדר והניקיון),⁶ והוראות סעיפים 39, 44 ו-63 לחוק העזר ירושלים (שמירת הסדר והניקיון),⁷ אוסרות על הנחת דבר ברחוב ללא קבלת אישור בכתב מאת ראש העיר ומסמיכות את העיריות להסיר מכשולים בתחומן.

במסגרת הדיון בערעור בבית המשפט העליון, נגד פינוי עיריית תל אביב מאהל של המחאה החברתית, היועמ"ש לממשלה הגיש את עמדתו בעניין השיקולים המנחים של רשויות מקומיות בעניין פעולות מחאה.⁸ בתמצית, לפי העמדה שהוגשה נקודת המוצא בהתאם לפקודת העיריות היא שהרשות המקומית היא נאמן הציבור. לפיכך, מוטלת על הרשות המקומית החובה, ולצידה הסמכות, לנהל את המרחב הציבורי לטובת כלל הציבור, על-פי קריטריונים שוויוניים וענייניים, ותוך איזון בין כלל האינטרסים והשיקולים הצריכים לעניין. בין אלה, יש ליתן את המשקל הראוי לעקרונות יסוד חוקתיים, ולא לפגוע מעבר לנדרש בזכויות חוקתיות, כדוגמת חופש הביטוי וחירות ההכפנה. כלומר, לא נקבעה עדיפות עליונה לחירויות הביטוי וההכפנה.

על רקע הסמכויות הנרחבות בפקודת העיריות ובחוקי העזר, לעיתים גם באישור בתי המשפט שדחו עתירות שהגישו מפגינים, עיריית תל אביב פינתה את מאהל המחאה החברתית שפרצה ב-2011⁹ ומאהל נוסף של המחאה החברתית ב-2012,¹⁰ את מאהלי המחאה של נשים ואימהות חד הוריות שהוקמו בשכונת התקווה ב-2012¹¹ ובגן ציבורי ביפו ב-2021;¹² עיריית ירושלים פינתה את מאהל "כיכר הלחם" למען המאבק בעוני שהוקם בקריית הממשלה ב-2004,¹³ את מאהל המחאה מול מעון ראש הממשלה בירושלים שהקימו יוצאי אתיופיה נגד האפליה והגזענות ב-2012,¹⁴ ואת מאהלי "מחאת בלפור" מול מעון ראש הממשלה בירושלים ב-2020 (פינוי שכלל אלימות ומעצרים מצד השוטרים)¹⁵ וב-2021.¹⁶

עיריית ירושלים אף קבעה נוהל דרקוני שאסר על הקמת אוהל מחאה או סככה קבועים מול סמלי שלטון, אשר בוטל בחלקו בהוראת היועמ"ש לממשלה.¹⁷ כך גם עיריית ירושלים ניצלה את סמכויותיה לרעה,

⁶ [חוק עזר לתל-אביב-יפו \(שמירת הסדר והניקיון\), תש"ם-1980.](#)

⁷ [חוק העזר ירושלים \(שמירת הסדר והניקיון\), תשל"ח-1978.](#)

⁸ [עמדת היועמ"ש לממשלה שהוגשה ביום 9.2.2014 בעע"מ 8408/12 תמיד דוד חצב ואח' נ' עיריית תל אביב-יפו.](#)

⁹ עת"מ 18742-09-11 שפיר ואח' נ' רון חולדאי, ראש עיריית תל אביב יפו (פורסם ב**נבו**, 18.11.2011).

¹⁰ עת"מ 12-07-6095 חצב ואח' נ' עיריית תל אביב (פורסם ב**נבו**, 23.7.2012).

¹¹ גלעד מורג, [פונה מאהל התקווה בת"א: "יחס כמו למחבלים"](#), Ynet (15.1.2012).

¹² רן שמעוני, [עיריית תל אביב פירקה מאהל של משפחות חד-הוריות ביפו: "אין לי לאן ללכת"](#), הארץ (23.11.2021); [לאפשר קיומו של](#)

[מאהל מחאה בגן ציבורי ביפו](#), האגודה לזכויות האזרח (21.11.2021).

¹³ עע"מ 3829/04 טויטו, יו"ר עמותת "מכל הלב" נ' עיריית ירושלים (פורסם ב**נבו**, 6.12.2004).

¹⁴ עת"מ (י-ם) 56360-02-12 פרדה אלמיתו נ' עיריית ירושלים (פורסם ב**נבו**, 1.4.2012).

¹⁵ [פינוי אלים מול בלפור: העירייה פירקה את מאהל המחאה, פצועים ועצורים במקום](#), המקום הכי חם בניהנום (13.7.2020).

¹⁶ עת"מ 14921-11-20 השכל ואח' נ' פדידה ואח' (פורסם ב**נבו**, 9.2.2021).

¹⁷ ניר חסון, [היועמ"ש אסר על עיריית ירושלים להגביל את קיומן של הפגנות בעיר](#), הארץ (19.2.2017).

כשביצעה אכיפה מוגברת על חניה של המשתתפים ב"מחאת בבלפור" בשנת 2020¹⁸ (בעקבות מאבק ציבורי חלק מהדו"חות בוטלו¹⁹), וכן כאשר דרשה הוצאת היתר לשלטי מחאה שנתלו באופן ארעי במהלך ההפגנות והטילה קנסות על מי שלא קיבלו אותו מראש²⁰ (בהתאם לסעיף 3(א) לחוק העזר העירוני בעניין שילוט).²¹ השופט אלכסנדר רון קבע כי "חוק העזר לשילוט שניתן להגדירו כשילוט שנועד למטרות מסחריות ועסקיות. אין בחוק העזר דבר וחצי דבר, שעשוי לרמוז, ולו גם בעקיפין או במשתמע, על כך, שנועד חוק עזר זה לשלטים הנתלים לצורך הפגנות... כל יישום של חוק העזר להקשרן של הפגנות, אינו לעניין, אינו ממן העניין, ויש בו אי חוקתיות מובנת וברורה. לא לכך נועד חוק עזר זה."²²

לנוכח המעמד החוקתי של חירויות הביטוי וההפגנה, הרי שאין מקום להעניק לעיריות סמכויות אכיפה לגבי מימושן. סמכויות אלה אמורות להיות נתונות למשטרה ולהיות מופעלות על ידיה במקרים חריגים בלבד (כפי שנקבעו בדין ובפסיקת בג"ץ). יצוין עוד שלא מוכרת עירייה כלשהי בישראל המקיימת הכשרה לעובדיה בנושא חירויות אלה והאכיפה בהפגנות (להבדיל מהמשטרה שטוענת שהיא כן מקיימת הכשרות לשוטרים).

לכן, מוצע לחסום את המסלול שנוצר בדרך פרשנית לפקודת העיריות להתערבות עיריות במימוש חירויות הביטוי וההפגנה. בהתאם, מוצע להוסיף בסעיף 249(29) לפקודת העיריות שאין באמור בסעיף זה לגבי הסמכות הכללית של עירייה, וכן בסעיפים 235(3), 242(1), 246 ו-251 העוסקים בסמכויות ספציפיות, כדי להגביל תהלוכה, אכיפה, משמרת מחאה או הפגנה בתחומה של עירייה; כמובן, אין בכך כדי למנוע מעירייה כלשהי להתלונן למשטרה, כמו כל תושב בה, בנוגע להפגנה בתחומה שנעשית בה הפרה של הדין הרלוונטי, והמשטרה תצטרך לבחון את התלונה ולבצע אכיפה כלפי המפגינים בהתאם לסמכויותיה.

¹⁸ אלון לוי, מחזיק תיק החניה בעירייה: "דו"חות למפגינים בבלפור ניתנים שלא כחוק", Mynet ירושלים (11.11.2020).

¹⁹ אלון לוי, העירייה התקפלה: בוטלו הדו"חות למפגיני בלפור Mynet ירושלים (12.11.2020).

²⁰ התנכלות עיריית ירושלים למפגינים התולים שלטי מחאה ארעיים, האגודה לזכויות האזרח (5.12.2021).

²¹ חוק עזר לירושלים (שילוט), תש"ף-2019.

²² עתמ (י-ם) 44961-06-21 זהבה לייב נ' עיריית ירושלים (פורסם בנב), (5.12.2021).