

27 במאי 2013

לכבוד

מר יגאל צרפתי

מנכ"ל משרד הפנים

בפקס: 02-5697989

שלום רב,

הנדון: רישוי אירועים ציבוריים במרחב הציבורי

אנו פונים אליך נוכח הישנות מקרים, בהם התנו המשטרה והרשויות המקומיות את מתן הרישיון לאירועים ציבוריים במרחב הציבורי בדרישות, שהכבידו על מארגני האירועים ואף מנעו מהם מלממש את חופש הביטוי שלהם.

נראה כי מקורם של מקרים אלו בהוראות חוק עמומות, אשר פותחות פתח לפרשנות שגויה של חלק מהרשויות המקומיות ותחנות המשטרה השונות באשר לדינים החלים על אירועים אלה. העובדה כי אופן ההתייחסות לאירועים השונים, והתנאים המוצגים למארגניהם, משתנים מרשות אחת לחברתה, ולעיתים אף בתוך אותה רשות מקומית עצמה, מחזקת מסקנה זו.

לפיכך, עולה הצורך להבהיר את המצב המשפטי בסוגיה המפורטת להלן, ולקבוע הנחיות מפורשות לרשויות המקומיות בעניין זה בנהלים של משרד הפנים.

מבוא

1. כידוע, שטחים ציבוריים ברשות מקומית, לרבות דרכים, כיכרות, רחובות, פארקים וגנים, הם מטבעם מקומות המתאימים לערוך בהם הפגנות ואירועים, המבטאים מסר לציבור בנושא פוליטי או חברתי: "שטחיה הציבוריים של רשות מקומית מהווים במה אפקטיבית לשם השמעת דעות והחלפת רעיונות ועל כן שלילת נגישותם בפני הביטוי הפוליטי עלולה לפגוע קשות בחופש הביטוי" (עע"ם 3307/04 קול אחר בגליל נ' המועצה האזורית משגב (נבו, 4.4.2005)).

2. במרחב הציבורי מתקיימים אירועים ציבוריים מסוגים שונים. רבים מן האירועים מתקיימים במסגרת עסק ונועדים לעינוג הציבור, כגון פסטיבל, הפנינג ומסיבת רחוב, אירועי מוזיקה בפארקים או בחופי הים, ואירועים למטרות מסחריות. אירועים אלה עשויים לכלול מופעי אומנים ובידור, ומסווגים על ידי הרשויות המקומיות ועל ידי תחנות המשטרה כאירוע המוני חד פעמי של "עינוג ציבורי", החייב ברישיון עסק. סיווג זה מצריך הגשת בקשה לרשות רישוי עסקים,

היא הרשות המקומית אשר בתחומה צפוי להיערך האירוע, בצירוף תוכנית בטיחות חתומה בידי מהנדס בטיחות, ועמידה בדרישות נוספות. לא באירועים מסוג זה עסקינן בפנייתנו זו.

3. לצד אירועים מסוג "עינוג ציבורי" מתקיימים במרחב הציבורי אירועים ציבוריים מסוג אחר, הכרוכים במימוש זכויות חוקתיות, כגון הפגנות, עצרות ואירועים אחרים, שמטרתם להביע מסר בנושא מדיני או חברתי. לעיתים כוללים אירועים אלה מופעי אומנים ובידור. כך, למשל, מתקיימים מידי שנה מצעד הגאווה ומצעד יום זכויות האדם, הכוללים לרוב גם הופעות אומנים. פעמים רבות, על אף שמדובר בסוג שונה של אירועים ציבוריים, אשר אינם מתנהלים דרך עסק ולא נועדו לעינוג הציבור או למטרות מסחריות, והנפלים באופן מובהק בליבת חופש הביטוי הפוליטי, מסווגות הרשויות המקומיות ותחנות המשטרה אירועים אלה כאירועים החייבים ברישיון עסק ומטילות דרישות זהות לאלה שהוזכרו לעיל על מארגני האירוע.

4. אירוע ציבורי המעביר מסר ציבורי-חברתי-פוליטי, גם אם הוא כולל הופעות של אמנים או דוכנים לממכר חולצות וכיו"ב, חוסה תחת הזכות להתבטא ולהביע דעה. כך קבע בית המשפט העליון בהתייחסו לאירוע "מצעד הדגלים" המתקיים מזה שנים ביום ירושלים: "המדובר באירוע שביסודו הוא בעל אופי ציבורי-פוליטי, גם אם נכללים בו סממני שירה וריקוד. לדעתנו, ככל שהמדובר באירוע מעין זה, הוא חוסה תחת כנפיו של חופש הביטוי כאמור בפסק הדין מטה הרוב." (בג"ץ 4846/08 עמותת עם כלביא נ' מפקד מחוז ירושלים (נבו), 1.6.08) פסקה ח(3) לפסה"ד של השופט רובינשטיין).

5. להלן שני מקרים לדוגמא, בהם דרשו הרשויות ממארגני אירועים ציבוריים, שנועדו לשדר מסר חברתי או מדיני, לעמוד בתנאים מכבידים על מנת לקבל רישיון לאירוע:

אירוע בתל אביב לתמיכה בקהילות הזרות בישראל

בשנתיים האחרונות, בעת חג השבועות, מקיימת ספריית גן לוינסקי בתל אביב אירוע תמיכה בקהילות הזרות בישראל. זה אינו אירוע פרטי, מסחרי או בידורי, אלא אירוע ציבורי שמטרתו חברתית גרידא: תמיכה באוכלוסייה שהחברה הישראלית אינה פותחת בפניה את שעריה, באמצעות מתן במה לתרבות העשירה של הקהילות השונות ובחשיפתה לקהל הישראלי. לצורך מימוש מטרה זו, מופיעים באירוע מספר אמנים ישראלים וזרים, מתוך כוונה ליצור שיתופי פעולה בין האמנים לבין הקהילות הזרות והמקומיות. האירוע מופעל על ידי מתנדבים, בתקציב דל, מתקיים בגינת לוינסקי הסמוכה לספרייה, ללא הקמת במה ושימוש בתפאורה אחרת, אינו נועד למטרות רווח, פתוח לקהל הרחב ולא נגבה כל תשלום מבאי האירוע.

לקראת עריכת האירוע בשנת 2012, העמידה עיריית תל אביב-יפו בפני מארגני האירוע דרישה להוציא רישיון עסק. זאת, בעוד שבשנה הקודמת, פטרה העירייה את מארגני האירוע מהוצאת רישיון עסק לאירוע דומה שהתקיים באותו מקום ובמתכונת דומה. לאחר דין ודברים עם מנהל אגף רישוי עסקים, הסכים הלה לוותר שוב על הדרישה להוצאת רישיון עסק לאירוע, בתנאי שמארגני האירוע יקבלו גם מתחנת המשטרה פטור מדרישה זו. קצין רישוי עסקים בתחנת המשטרה אליה פנו מארגני האירוע חזר על הדרישה להוציא רישיון עסק. הוצאת רישיון העסק

הטילה על הספרייה עלויות כספיות גבוהות עבור אישור מהנדס חשמל ובטיחות, אגרות רישוי, גידור השטח הנועד לאירוע ועוד.

אירועי יום הפליט הבינלאומי 2011 בתל אביב

אירועים אלה נועדו לציין 60 שנה לאמנת האו"ם בדבר מעמדם של פליטים אשר ישראל הייתה בין מנסחותיה ולמחות על מצבם של הפליטים החיים בישראל. במסגרת האירועים תוכננו נאומים של פליטים ופעילי זכויות אדם, מופע מוזיקלי, חלוקת חומר הסברה והפעלות לילדים. המארגנים פנו למשטרה על מנת להוציא רישיון לקיום האירוע. בתחילה דרשה המשטרה ממארגני האירוע להוציא רישיון עסק ולהציג אישור מעיריית תל אביב-יפו. לאחר התערבותנו, חזרה בה המשטרה מדרישות אלה. מאוחר יותר דרשה המשטרה ממארגני האירוע להציג תצהיר מהנדס בטיחות כתנאי למתן רישיון לאירועים, על סמך תקנה 8 לתקנות הבטיחות במקומות ציבוריים (אסיפות), התשמ"ט-1989. בעקבות פנייתנו, הודיעה המשטרה כי היא חוזרת בה מדרישה זו וכי תטפל בעניין זה בעצמה. דא עקא, יממה בלבד לפני מועד האירועים שלחה המשטרה למארגנים חוות דעת של מהנדס משטרה, שכללה דרישות שונות ונוספות לגבי אבטחתו הפיסית של האתר. נוכח המועד בו הועברו הדרישות, נאלצו מארגני האירועים לבטלם כ-12 שעות בלבד לפני המועד בו היו אמורים להתקיים.

בהקשר זה חשוב לציין, שבמקרים דומים אחרים לפחות חלק מהדרישות שהעמידה המשטרה כתנאי לקיום יום הפליט, הוסרו בעקבות פנייה למשטרה או לא הוצבו כתנאי לקיום האירוע מלכתחילה. כך, למשל, חזרה בה תחנת לב תל אביב מהדרישות להצגת תוכנית בטיחות ולהצגת אישור עקרוני מעיריית תל אביב-יפו כתנאי למתן רישיון למצעד 1 במאי 2010, בעקבות פניית מארגני התהלוכה. בהתאם לכך, בתנאי הרישיון שדרשה תחנת לב תל אביב מהאגודה לזכויות האזרח לקראת מצעד יום זכויות האדם בדצמבר 2010- לא חזרה המשטרה על דרישות אלה.

6. לצד החובה המוטלת על השלטון **שלא לפגוע** בחירות הביטוי, מוטלת על רשויות השלטון, במסגרת מילוי תפקידיהן הציבוריים ובגבולות סבירים, גם החובה **לאפשר** את מימוש חופש הביטוי על-ידי הקצאת המשאבים והשירותים הציבוריים הנדרשים. כך קבע בג"צ, למשל, כי משימת השמירה על הסדר הציבורי בעת אירועים ציבוריים, אשר יש בהם מימוש זכויות חוקתיות כגון הפגנות, היא מתפקידיה המובהקים של המשטרה, והמשטרה אינה מוסמכת להטיל מעמסה כספית על המבקש לממש את זכותו לחופש ביטוי והפגנה (בג"צ 2557/05 מטה הרוב נ' משטרת ישראל (נבו, 17.3.05) בפסקאות 15-16 לפסק דינו של הנשיא ברק).

7. לפיכך, סיווג אירוע ציבורי, שמטרתו המרכזית העברת מסר בנושא מדיני או חברתי, כ"אירוע המוני", וכפועל יוצא העמדת מארגניו בפני תנאים החלים על אירוע בעל אופי מסחרי או בידורי, עומדים בסתירה לפסיקתו המפורשת של בג"ץ ומהווים פגיעה אסורה בחופש הביטוי והמחאה. מציאות זו אף יוצרת תמריץ שלילי למארגני אירועים מסוג זה בכלל ולמארגנים דלי אמצעים בפרט, ומשכך היא מסבה פגיעה נוספת ועצמאית בחופש הביטוי והמחאה.

8. דומה כי המצב המתואר נובע בחלקו הגדול מעמימות הקיימת בחוקים הרלוונטיים בנוגע לרישוי אירועים ציבוריים. סוגיה זו מוסדרת במספר חוקים שונים, אשר מחד אינם מסדירים באופן ברור ומפורש את אופן הרישוי של אירועים ציבוריים על סוגיהם השונים, ומאידך יוצרים לעיתים חוסר התאמה בין הדינים הרלוונטיים וחוסר ודאות, הן בקרב רשויות הרישוי והפיקוח, והן בקרב מארגני האירועים עצמם, באשר לדין החל בכל אחד מסוגי האירועים השונים.

פקודת העיריות - סמכות הרשויות המקומיות להתנות קיום אירוע ציבורי באישורן מראש:

9. דומה שקיים בלבול רב בנושא בקרב הרשויות המקומיות השונות, אשר חלקן מסמיכות עצמן להתנות כל אירוע במרחב הציבורי באישורן מראש, ולא רק אירועים שבסמכותן לרשות, כגון אירועים מסוג "עינוג ציבורי" על פי חוק רישוי עסקים.

כך, למשל, התקינה לאחרונה עיריית תל אביב-יפו נוהל חדש, שכותרתו "נוהל אישור שימוש במרחב הציבורי לקיום אירוע". על פי הנוהל, כל בקשה לקיום אירוע במרחב הציבורי טעונה אישור של העירייה. סעיף 3 לנוהל קובע כי "אירוע" הוא: **הפגנה, עצרת, טקס, אירוע סולידריות, אירוע התרמה, אירועי חג וכל פעילות אחרת להבעת רעיון, דעה, ערך, אמונה או תפיסת עולם - פעילות שאינה נעשית בשיתוף פעולה עם העירייה.** אישור העירייה מותנה בעמידה בדרישות שונות כגון: תשלום החזר הוצאות כנדרש, הפקדת שיק עירבון, הצגת אישור בחתימת חברת ביטוח להכללת העירייה כמבוטחת, ועוד.

עיריית ירושלים התקינה אף היא נוהל אשר כותרתו: "נוהל עיריית ירושלים לקיום מחאות במרחב הציבורי בירושלים", שתוקפו מיום 24.06.12. הנוהל קובע, כי **כל מחאה או שימוש במרחב הציבורי** שכוללים הנחת מתקן כלשהו במרחב הציבורי (כגון, אך לא רק - אוהל, במה, סככה וכו') דורשים את אישור העירייה, בין אם מדובר בפעילות הדורשת אישור משטרתי ובין אם מדובר בפעילות אחרת. הנוהל מפנה לטופס "בקשה לקיום אירוע בשטח ציבורי".

10. העיריות, בקובען נהלים אלה, מתיימרות להסתמך על סמכויותיהן לפי פקודת העיריות לפקח על הצבת מיטלטלין ברחוב ולסלק מהרחוב כל "מכשול" אשר הוצב ללא היתר מראש, ועל חוקי עזר המסדירים אינטרסים ציבוריים כגון סדר, ניקיון ומניעת מפגעים.

11. עיון בחקיקה ובפסיקה, הנוגעות למתן היתרים ורישיונות לאירועים ציבוריים, מעלה שהרשות המקומית אינה מוסמכת להתיר או לסרב לקיים אירועים ציבוריים בשטחה, למעט אירועים המיועדים לשם "עינוג ציבורי" לפי חוק רישוי עסקים.

12. לעניין הפגנות, הרי שהסמכות לתת רישיון להפגנה או לסרב לתיתו נתונה בידי מפקד המשטרה, כקובע בסעיפים 84 ו-85 לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971. אך לאחרונה הביע היועץ המשפטי לממשלה את עמדתו, לפיה "אין מחלוקת שעיריית תל אביב-יפו או כל רשות מקומית אחרת, אינה גורם המוסמך על פי דין ברישוי הפגנות" (מתוך עמדת היועמ"ש שהוגשה בעע"מ 11174/08 התנועה למען איכות השלטון נ' עיריית תל אביב-יפו). החוק נוסף שמסדיר קיום אסיפות במרחב הציבורי (בדגש על אסיפות שאינן נופלות בגדר פקודת המשטרה או חוק רישוי

עסקים) הוא חוק הבטיחות במקומות ציבוריים, התשכ"ג-1962. חוק זה אינו מחייב הוצאת אישור של הרשות המקומית או המשטרה לאירוע, אלא במקרים בהם מתקיימות נסיבות מיוחדות הקבועות בחוק, הדורשות הוצאת אישור, או כאשר קיימת חובה לפי כל דין אחר (כגון חוק רישוי עסקים או פקודת המשטרה).

13. אין בפקודת העיריות או בכל חוק אחר הסמכה להתנות אירועים ציבוריים אחרים, שאינם נופלים בגדר חוק רישוי עסקים, באישור מראש מאת הרשות המקומית.

14. לאור מעמדו של חופש הביטוי, ולאור העיקרון הפרשני, לפיו פגיעה בזכות יסוד דורשת הסמכה מפורשת, אף אין לגזור את סמכותה של הרשות המקומית להתנות קיום אירוע ציבורי שאינו ענינו ציבורי באישורה מראש, מהסמכויות הכלליות הנתונות לה בפקודת העיריות (כגון הסמכות להסדיר את הפעילות בגנים ציבוריים, הנתונה לה בסעיף 249(8)). זאת, במיוחד לאור העובדה שדי בסמכות הרישוי הנתונה בידי המשטרה, במקרה בו החוק מחייב זאת, על מנת להגן על הסדר הציבורי או על מנת לדאוג, כי מתקיימים הסדרי בטיחות ותברואה הולמים במקום.

15. הדרישה לקבל אישור של הרשות המקומית לכל אירוע במרחב הציבורי פוגעת קשות בחופש הביטוי, הן של מארגנים של אירועים, הבאים לבטא מסרים חברתיים ופוליטיים, והן של כלל הציבור. עצם הדרישה להגיש בקשה לקיום האירוע ולעמוד בתנאים מתנאים שונים מרתיעה פעילים מלקיים פעילות ביטוי, שאמורה להיות בסיסית, פשוטה ונגישה לכל. משמעות הדרישה היא שבפועל, המימוש של חופש הביטוי והמחאה יוגבל לפעילים בעלי הנחישות, הפנאי, הידע והאמצעים כדי להיות נכונים להתמודד מול הביורוקרטיה העירונית ולצלוח אותה. וזאת, כאמור, ללא בסיס בחוק.

חוק רישוי עסקים - ההבחנה בין אירועים לשם "עינוג ציבורי" לבין אירועים הכוללים מרכיב של עינוג ציבורי:

16. חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 העניק לשר הפנים את הסמכות לקבוע אילו עסקים טעונים רישיון עסק. אחד מסוגי העסקים הקבועים בחוק הינו עסק מסוג "עינוג ציבורי" (כמפורט בפריט 7.7 לתוספת לצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשנ"ה-1995 [להלן צו רישוי עסקים]). על פי החוק, עסק של עינוג ציבורי מוגדר בחוק כ"הצגות של תיאטרון או קולנוע, קונצרט, דיסקוטק, מופעי מחול, ריקודים, קברט, קרקס, משחק או ספורט וכל עינוג כיוצא באלה" (סעיף 3(ב) לחוק רישוי עסקים).

17. במסגרת פריט 7.7 לתוספת מפורטים סוגי מקומות המוגדרים כעסק של עינוג ציבורי וביניהם: מקום לעריכת מופעים וירידים, קולנוע, תיאטרון, אמפיתיאטרון, מקום אחר לעריכת אירועי תרבות, בידור וספורט תחת כיפת השמיים, מקום לעריכת מופעים וירידים שיש בו בעלי חיים ועוד.

18. החוק אינו מבחין במפורש בין סוגי האירועים השונים, אולם ניתן ללמוד מלשונו כי מטרתם העיקרית של האירועים שעליהם הוא חל היא "עינוג" הציבור (כגון הצגות, מופעי מחול, ריקודים, קברט, קרקס ועוד). כאמור, ישנם אירועים אחרים, שעשויים לכלול אלמנטים של עינוג ציבורי – כמו הופעת אמנים – על אף שמטרתם אינה לענג את הציבור אלא להעביר מסר חברתי או מדיני. לעיתים מסווגות הרשות המקומית או המשטרה אירועים אלה, בטעות, כ"עינוג ציבורי" ומטילות על מארגניהם דרישות שונות וביניהן הוצאת רישיון עסק.

19. יתרה מכך, מאחר שהחוק אינו מתייחס מפורשות לאירועים מסוג זה, רשויות מקומיות שונות קובעות, על פי שיקול דעתן, אימתי אירוע מסוים הינו אירוע הטעון רישיון עסק, וכן אלו תנאים יש להציב בפני מארגני האירוע. הקריטריונים אינם אחידים ומשתנים מרשות לרשות.

כך למשל, פרסמה **עיריית תל אביב-יפו** לאחרונה, באתר האינטרנט שלה, רשימה של אירועים המוניים חד פעמיים שאינם טעונים רישיון עסק. ברשימה מופיעים בין היתר: תהלוכות שאינן נגמרות באתר שמחה פתוח; מצעד מחאה או הפגנה או כל מטרה אחרת שאינה מקהילה קהל רב מוזמן; עצרת מחאה או זיכרון שכוללת נאומים, לרבות זמר אחד או כמה שאינם מהווים את עיקר האירוע; תערוכה בתוך מבנה של קבע; אירוע המוני המאורגן על ידי הצבא או המדינה ומוסדותיה; דוכני החתמה, ועוד.

בעוד שעיריית תל אביב פטרה חלק מהאירועים ההמוניים מהחובה להוציא רישיון עסק, **עיריית ירושלים** מחייבת הוצאת רישיון עסק לכל אירוע המוני חד פעמי, אשר מוגדר כ"אירוע רב משתתפים של "עינוג ציבורי" הנערך במקום פתוח או סגור שלא יועד לכך ברישיון עסק תקף". העירייה דורשת הוצאת אישורים מהאגף לשיפור פני העיר ומאגף התברואה, אשר ישמשו כמסמך הסכמה של העירייה להשתמש בקרקע לצורך עריכת אירוע בשטח ציבורי.

עיריית ראשון לציון קבעה, באמצעות "החברה לביטחון וסדר ציבורי", נוהל תאום אירועים, לפיו יש להגיש בקשה לתיאום אירוע המוני, אולם מחייבת להגיש בקשה לקבלת רישיון עסק לאירוע רק אם הוחלט על ידי משטרת ישראל כי האירוע טעון רישיון עסק. לפני הגשת הבקשה לאגף רישוי עסקים, מחייבת העירייה קבלת אישורו של ממונה רישוי הנדסי באגף רישוי עסקים.

20. לעיתים, אותה רשות עצמה נוהגת בחוסר-אחידות, כפי שאירע בעניין אירוע התמיכה בקהילות הזרות שארגנה ספריית לוינסקי בתל אביב. בעוד ששנה אחת פטרה עיריית תל אביב את האירוע מרישיון עסק, בשנה שלאחר מכן, ומבלי שחל כל שינוי באופיו של האירוע, קבעה שהאירוע טעון רישיון עסק. היעדר קריטריונים ברורים לחובת רישיון עסק לאירועים אף יוצר חוסר תיאום בין הרשויות, כאשר לגבי אותו אירוע מוזכר, בעוד העירייה פוטרת את מארגני האירוע מהוצאת רישיון עסק, המשטרה דווקא סיווגה אותו כטעון רישיון.

21. כפי שהוסבר לעיל, אירועים ציבוריים, שמטרתם העיקרית אינה לענג את הציבור אלא להעביר מסר פוליטי או חברתי, אף אם הם כוללים מרכיבים של תרבות ובידור, אינם נופלים בהגדרת "עסק" והם אינם מחויבים ברישיון עסק. לרוב, אירועים אלה מאורגנים בידי גופים ציבוריים, ארגונים ותנועות חברתיים, קבוצות של פעילים וכיו"ב, הם מתקיימים ללא מטרות רווח,

מופעלים על ידי מתנדבים ופתוחים לקהל הרחב. כפי שחוק רישוי עסקים מוציא מגדרו באופן מפורש הרצאה או ויכוח למטרה חינוכית גם אם נכללים בהם סממנים של עינוג ציבורי (ס' 3(ב)), כך יש לפרש את החוק באופן שמוציא מתחולתו אף אירועים ציבוריים אחרים שמטרתם העברת מסר פוליטי או חברתי, שחוסים במובהק תחת כנפיו של חופש הביטוי הפוליטי.

22. יתרה מכך: ניתן להבטיח את התקיימותן של המטרות העומדות בבסיס הדרישה להוציא רישיון עסק לאירועים (מניעת סכנות לשלום הציבור, הבטחה מפני שוד או התפרצות ושמירה על בריאות הציבור (פריט 7.7 לתוספת)), אף ללא צורך ברישוי עסק, וזאת באמצעות מילוי הוראות חוק הבטיחות במקומות ציבוריים (כפי שיוסבר בהמשך).

23. לנוכח האמור לעיל, ועל מנת למנוע הטלת מגבלות שלא מן הדין על חופש הביטוי וליצור בהירות ואחידות בקרב הרשויות המקומיות, יש לקבוע הנחיות ברורות להבחנה בין אירועים ציבוריים הפטורים מהוצאת רישיון עסק ובין אירועים המחויבים בו.

24. ניתן להסתמך, בהנחיות כאלה, על אמות המידה שקבע בית המשפט העליון לצורך הבחנה בין אירועים שבהם חייבת המשטרה למלא את תפקידי השמירה והאבטחה שלה ללא שכר לבין כאלה שבהם היא רשאית לגבות שכר (בג"צ 5009/97 חברת מולטימדיה נ' משטרת ישראל (נבו, 13.8.98) פסקאות 14-16 לפסק דינו של השופט חשין). אמות מידה אלה אומצו על ידי המחוקק ונקבעו בסעיף 102א לחוק המשטרה (דין משמעתי, בירור קבילות שוטרים והוראות שונות), התשס"ו-2005:

- אופיו של הגוף המארגן את האירוע: האם מדובר בגוף פרטי או ציבורי;
- מטרת האירוע: האם מדובר באירוע למטרת חגיגה או עינוג ציבורי כהגדרתו בחוק, או אירוע ציבורי שכורך עצמו בזכויות הפרט, כגון אסיפת עם, הפגנה, אירוע בחירות וכיוצא באלה;
- האם האירוע מתקיים במקום פרטי או לא;
- האם האירוע פתוח לקהל הרחב או שמא ההשתתפות בו היא רק לפי הזמנה;
- האם האירוע נעשה דרך עסק או למען רווח או לא;
- עד כמה מכביד האירוע על הרשות המקומית מבחינת התדירות שלו: האם הוא חד-פעמי (או חד-שנתי) או שהוא נערך לעתים מזומנות.

25. עוד קבע בג"ץ, כי "בכל הכרעה והכרעה, יתפוס מקום השיקול הערכי, והוא האם האירוע או הפעולה שבהם מדובר ראויים הם מצד עצמם כי יועסקו בהם שוטרים בשכר". ובהשאלה לענייננו, ככל שהגוון הציבורי של האירוע הוא הדומיננטי, כך שהאירוע יותר קרוב לאירוע המממש את חופש הביטוי הפוליטי מאשר לאירוע שמטרתו רווח מסחרי ו/או עינוג ציבורי, כך על ההכרעה לנטות למתן פטור למארגניו מהוצאת רישיון עסק.

דרישות בטיחות על פי חוק הבטיחות במקומות ציבוריים, התשכ"ג-1962 ותקנותיו:

26. תכליתו של חוק הבטיחות במקומות ציבוריים היא לקבוע מסגרת להסדרי בטיחות נאותים לכל הנסיבות שבהן מתקיימות אסיפות במרחב הציבורי, תוך שמירה על חופש האזרח להתאסף לשם ויכוח או הבעת דעה בדרך אחרת. בעוד שחוק רישוי עסקים מסדיר אך ורק את בטיחות המבנה המשמש לעינוג ציבורי, וההוראות שבפקודת המשטרה מכוונות לביקורת על תהלוכות ועל אסיפות בעלות אופי פוליטי, "אין כל הסדר חוקי לבטיחות בכל שאר ההזדמנויות שבהן מתאסף קהל רב שלא בתחומי עסק או מקצוע, והעדרו מורגש בעצרות עם למיניהן ובהתקהלויות שאפיין מסחרי למחצה, כגון תערוכות וכיוצא באלה" (דברי ההסבר להצעת חוק הבטיחות במקומות ציבוריים, התשכ"ב-1961). החוק כולל הוראות, המתייחסות אל כלל סוגי האסיפות הפתוחות לציבור, לרבות אסיפות לשם עינוג ציבורי והפגנות. כן כולל החוק הוראות מיוחדות נוספות החלות על אסיפות המוגדרות כ"עצרות עם" אשר מספר המשתתפים בהן הוא 500 ומעלה והן אינן טעונות רישיון על פי חוק אחר (כלומר הן לא הפגנה טעונת רישיון או אסיפה לשם "עינוג ציבורי"). סוג נוסף של אסיפות שאינן מוגדרות כ"עצרות עם" הן אסיפות המתקיימות במקום אסיפות קבוע.

27. מכוח חוק הבטיחות הותקנו תקנות הבטיחות במקומות ציבוריים (אסיפות), התשמ"ט-1989, וכן תקנות הבטיחות במקומות ציבוריים (סדרנים באסיפות), התשמ"ט-1988, הקובעות דרישות וחובות שונות לצורך עריכת אסיפות במקומות ציבוריים, כגון מינוי סדרנים, הוצאת אישור מהנדס חשמל וקונסטרוקציה, הסדרת כיבוי אש ושירותי מד"א ועוד.

28. אחת הדרישות הקבועות בתקנות הבטיחות במקומות ציבוריים (אסיפות) היא החובה הקבועה בתקנה 8 להוציא אישור מהנדס בטיחות, במקום שבו קיימת סכנה לבני אדם ממפולת, ממים, מחשמל, מגזים, מריחות, מקור, מחומר נפץ, מבעלי חיים וכיוצא באלה (להלן: "תקנה 8 לתקנות"). במקרה כזה, יש צורך באישור מראש מאת מהנדס (שהינו מהנדס הרשות המקומית לפי התקנות), בתיאום עם מפקד המרחב של המשטרה ומנהל לשכת הבריאות המחוזית, ומילוי כל התנאים שהותנו באותו אישור.

29. בניגוד להוראות אחרות בתקנות, המטילות חובות באופן מפורש על "אחראי הבטיחות" (תקנות 4-7, 9), אשר זהותו משתנה בהתאם לסוג האסיפה, תקנה 8 לתקנות אינה קובעת מי הגורם המוסמך לקבוע האם נשקפת סכנה ממקום האירוע ועל מי מוטלת החובה להציג אישור מהנדס ולמלא אחר תנאיו. אומנם, על פי תקנה 1(ב), האחראיות לקיום חובה המוטלת בתקנות על האחראי לבטיחות כאמור בחוק, מוטלת גם על מארגן האסיפה, כשאינן כוונה אחרת משתמעת. אולם כאמור, התקנה לא מטילה את החובה באופן מפורש על מארגן האירוע. התקנה אף לא קובעת כי למשטרה יש סמכות להתנות את אישורה לאירוע בתצהיר של מהנדס בטיחות. כל שנאמר בתקנה הוא שאסיפה לא תיערך במקום שבו נשקפת סכנה קונקרטית, אלא אם ניתן אישור מהנדס כאמור, ובמילוי התנאים שהותנו באותו אישור.

30. כפי שתואר לעיל, לעיתים מסתמכת המשטרה על הוראת תקנה 8 לתקנות כמקור הסמכה להצבת דרישות בפני מארגני אירועים ציבוריים, כגון הצגת אישור מהנדס בטיחות לגבי מיקום האירוע וביצוע ההתאמות הנדרשות לצורך התאמת השטח לקיום האירוע.
31. לעמדתנו, כאשר מדובר באירוע ציבורי בעל אופי חברתי-פוליטי, מן הראוי הוא כי הדרישות לעניין בטיחות האירוע, הנוגעות לבדיקת התאמתו מבחינה פיסית של המקום המיועד לקיום האירוע על ידי מהנדס, וביצוע ההתאמות נדרשות, יוטלו על הרשות המקומית.
32. הרשות המקומית היא נאמנה של הציבור, וחובתה לתחזק את השטחים הציבוריים שבשטחה ממקורותיה התקציביים, ולאפשר לציבור את השימוש בהם לצרכי ביטוי ללא תשלום. "הרשות המקומית היא זו שאחראית על תחזוקתם של שטחי הציבור שבתחומה. בין השאר, מחויבת היא להכשיר שטחים אלה לשימוש של הציבור ולדאוג לתקינותם ולבטיחותם" (עניין מטה הרוב, פסקה 21 לפסק דינו של הנשיא ברק).
33. בטיחותם של מקומות ציבוריים אינה צורך של מארגני האירוע ומשתתפיו בלבד, אלא צורך ציבורי כללי, ואין מקום לגבות תשלום ממארגני אירועים עבור הוצאות בטיחות הנובעות מבעיות בטיחות הקיימות במקום ציבורי. הרשות המקומית היא איפוא האחראית לבטיחות המקום, מכוח היותה מחזיקה בפועל של שטחים ציבוריים בתחומה.
34. הרשות המקומית אינה רשאית איפוא להטיל על המבקשים לממש את זכותם לחופש הביטוי בשטח ציבורי את העלויות של בדיקת התאמתו של השטח המיועד לאירוע על ידי מהנדס הרשות. חובה זו מוטלת על הרשות המקומית במסגרת תפקידה לתחזק את השטחים הציבוריים שבשטחה לרווחת תושביה ולשימושם. מה שמוטל על מארגני האירוע הוא לייצע את הרשות המקומית בדבר הכוונה לעורכו, במקרים בהם לא מוטלת חובה בדין לפנות אל המשטרה (במקרה של הפגנה טעונת רישיון או עצרת עם המחייבת להודיע למשטרה על הכוונה לערוך אותה) כדי לאפשר לה לבצע את הבדיקות וההתאמות הנדרשות, ככל שהרשות רואה צורך בכך.
35. לאחר בדיקת בטיחות במקום האירוע, וככל שלדעת מהנדס הרשות המקומית נשקפת סכנה לבטיחותם של המשתתפים באירוע הנובעת מהמקום עצמו (למשל, סמיכות למקור מים או למבנה רעוע), אין להטיל את האחריות למניעת התרחשות הסכנה על המארגנים אלא על הרשות המקומית שהיא מחזיקת השטח בפועל. זאת, להבדיל ממצב שבו הסכנה הבטיחותית נובעת ממתקנים שבהם מבקשים המארגנים לעשות שימוש במהלך האירוע (למשל - הקמת במה, שימוש בכבלי חשמל, הצבת דוכנים, שילוט, תאורה, מערכת כריזה, מכירת מזון וכיו"ב). במקרה כזה, האחריות לבטיחות, ועלות הביצוע של ההתאמות הנדרשות, מוטלות על המארגנים ולא על הרשות המקומית.

סיכום

36. נוכח האמור לעיל, נבקשך לפעול להוצאת הנחיות מפורטות וברורות, אשר ינחו את כלל הרשויות המקומיות בישראל בדבר המצבים שבהם מותר להן להתנות קיום אירוע ציבורי בקבלת רישיון ואת הדרישות שהן מוסמכות לדרוש ממארגני אירועים. בין היתר ראוי לכלול בהנחיות את הדברים הבאים:

- 36.1 הבהרה כי אין להתנות כל אירוע המתקיים בשטח ציבורי באישור הרשות המקומית, אלא במקרה שהאירוע טעון רישיון עסק בהתאם לחוק רישוי עסקים. זאת, להבדיל מיידוע הרשות המקומית בדבר הכוונה לערוך אירוע, במקרה בו האירוע אינו טעון רישיון עסק או רישיון אחר, או מחייב מתן הודעה מוקדמת למשטרה.
- 36.2 הנחיות, המבוססות על הקריטריונים שנקבעו בפסיקה (ראה פסקה 24 לעיל), כיצד להבחין בין אירוע שהוא בגדר "עינוג ציבורי" הטעון רישיון עסק, לבין אירוע החוסה תחת חופש הביטוי הפוליטי, אף אם יש בו מרכיבים מסוימים של בידור או תרבות, שאינו טעון רישיון עסק.
- 36.3 הנחיה שלפיה אין לחייב מארגניו של אירוע ציבורי, שנועד לבטא מסר חברתי או מדיני, לדאוג לבדיקת מהנדס בטיחות מטעם הרשות המקומית בדבר התאמתו של המקום המיועד לקיום האירוע, אלא שזו חובה המוטלת על הרשות המקומית עצמה.
- 36.4 הנחיה שלפיה התאמות בטיחות נדרשות של השטח יבוצעו על-ידי הרשות המקומית, ואילו דרישות בטיחות הקשורות למתקנים וציוד שעושים בהם שימוש במסגרת האירוע יוטלו על מארגני האירוע.

בברכה,

שרונה אליהו-חי, עו"ד

העתקים:

מר יהודה זמרת, היועץ המשפטי, משרד הפנים, בפקס: 02-6701693

מר מרדכי כהן, מנהל המינהל לשלטון מקומי, משרד הפנים, בפקס: 02-6701491

מר שלמה בוחבוט, יו"ר המרכז לשלטון מקומי, בפקס: 03-6844201

תנ"צ שאול גורדון, היועץ המשפטי, משטרת ישראל, בפקס: 02-5898762