



13 באוגוסט 2014

לכבוד

עו"ד אורית קורן

עו"ד דינה זילבר

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה)

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ)

משרד המשפטים

משרד המשפטים

**באמצעות המייל**

שלום רב,

**הנדון: רישוי אירועים ציבוריים במרחב הציבורי - בקשה להוביל דיון וחשיבה בנושא**

סימוכין: פנייתנו מיום 7.7.14, תשובתכם מיום 23.7.14

1. אנחנו מברכים על תשובתכן לפיה מקובל עליכם כי סוגית רישוי אירועים ציבוריים מצריכה מהלך של דיון וחשיבה וכי התחלתם בעבודת מטה בנושא זה.
2. עמדתנו בסוגיה הובאה בהרחבה **בפנייתנו למשרד הפנים** בנושא, לרבות הצעותינו לתיקון המצב הקיים. עם זאת, מאז אותה פנייה (מאי 2013) בוצעו שינויים בחקיקה ובפסיקה הרלוונטית לסוגיה. לפיכך, נבקש לחדד את הדברים ואף להעלות הצעות ונקודות נוספות שלא הובאו בה:

**הדרישה להוציא רישיון עסק**

3. חוק רישוי אירועים קובע כי עסק מסוג "עינוג ציבורי" (כמפורט בפרט 7.7 לתוספת לצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשע"ג - 2013, טעון רישוי עסק. 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, 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 מסווגת הרשות המקומית או המשטרה אירועים אלה, בטעות, כ"עינוג ציבורי" ומטילות על מארגניהם דרישות שונות וביניהן הוצאת רישיון עסק. יתרה מכך, כפי שהומחש בפנייתנו בהרחבה, 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. לעיתים, אותה רשות עצמה נוהגת בחוסר אחידות, ופוטרת אירוע מסוים מן הדרישה להוציא רישיון עסק ובשנה שלאחר מכן, מבלי שחל כל שינוי באופיו של האירוע, דורשת שהאירוע טעון רישיון עסק. היעדר קריטריונים ברורים לחובת רישיון עסק לאירועים אף יוצר חוסר תיאום בין

הרשויות, כאשר הרשות המקומית פוטרת את מארגני האירוע מהוצאת רישיון עסק ואילו המשטרה מסווגת אותו כטעון רישיון.

4. בעוד שחוק רישוי עסקים עוסק בין השאר ב"עינוג ציבורי", קובע חוק הבטיחות במקומות ציבוריים כי "אסיפה" כוללת בין היתר גם עינוג ציבורי כהגדרתו בחוק רישוי עסקים. הכפל הבלט בין חוק רישוי עסקים לבין חוק הבטיחות במקומות ציבוריים יוצר אי ודאות והטלת אחריות וסמכות על גופים שונים בנושאים זהים. הסמכות לקבוע הוראות לפי חוק הבטיחות במקומות ציבוריים הוקנתה לשר הפנים בהתייעצות עם שר המשטרה, ואילו השר הממונה על חוק רישוי עסקים הוא שר הפנים, והסמכות לרכז את הליך הבקשה להענקת רישיון עסק הוקנתה לרשות המקומית, שתפקידה העיקרי הוא לרכז את עמדות הרשויות הרלוונטיות לכל עיסוק.

5. מוצע לתקן את חוק רישוי עסקים באופן שיוציא מתחולתו אירועים ציבוריים שמטרתם העברת מסר פוליטי או חברתי, שחוסים במובהק תחת כנפיו של חופש הביטוי הפוליטי (בדיוק כפי שהחוק מוציא מגדרו באופן מפורש הרצאה או ויכוח למטרה חינוכית אף אם נכללים בהם סממנים של עינוג ציבורי (ס' 3(ב)).

6. לצורך ההבחנה בין סוגי האירועים השונים ניתן להסתמך 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"ץ 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.

7. בשנה שעברה שונה צו רישוי עסקים ובנוסחו החדש נקבע כי מטרת הרישוי לעסק של "עינוג ציבורי" היא אחת: מניעת סכנות לשלום הציבור והבטחה מפני שוד והתפרצות. יצוין, כי ניתן להבטיח את התקיימותה של מטרה זו אף ללא צורך ברישוי עסק, זאת באמצעות מילוי הוראות חוק הבטיחות במקומות ציבוריים. לפיכך, מתייחד הצורך להכביד על מארגני אירועים אלה בהוצאות כספיות גדולות ובדרישות בירוקרטיות נוספות כגון הוצאת רישיון עסק על כך הכרוך בה.

#### דרישות להסדרי בטיחות באירועים:

8. **העדר וודאות לגבי הגורם האחראי על הבטיחות באירועים ציבוריים:** הגם שחוק הבטיחות במקומות ציבוריים מסמיך את המשטרה, במקרים מסוימים, לאסור או לפזר אסיפות שאינן עומדות בדרישות החוק ותקנותיו, ככלל, היא אינה הגוף המוסמך והמקצועי להציב דרישות בעניין. בפגישה שקיימה האגודה בשנת 2012 עם המפכ"ל וגורמים בכירים נוספים במשטרה, הודה היועץ המשפטי של המשטרה כי ההסדרה של סוגיית הבטיחות באירועי מחאה בישראל איננה מספקת ואינה פתורה, וכי כרגע אין גוף ממשלתי/ציבורי האמון על הבטיחות באירועים, וכי כיום האחריות הלכה למעשה מוטלת על המשטרה כגוף מנחה המחייב קבלת חוות דעת ממהנדס בטיחות. בהתכתבות מאוחרת

יותר עם הייעוץ המשפטי של המשטרה נמסר לנו כי: "למשטרת ישראל אין לא את האמצעים ולא את המיומנות המקצועית להתמודד עם היבטי בטיחות" וכי: "המשטרה אינה הגורם המוסמך לתחזוקם של שטחים ציבוריים ואינה אחראית לטיפול בסיכוני בטיחות במרחב הציבורי" (פסקה 3 לתשובה מיום 18.4.13), אולם מאחר והיא אחראית על שמירת הנפש והרכוש, היא לוקחת על עצמה את הטיפול בסוגיה זו (פסקה 1 לתשובה מיום 20.8.13). [התכתובות מצורפות].

9. **בנוסף, קיימת אי בהירות באשר לאחראי על מילוי חובות הבטיחות הקבועות בחוק:**

תקנה 8 לתקנות הבטיחות במקומות ציבוריים (אסיפות) מטילה חובה לקבל אישור מראש של מהנדס של רשות הרישוי באסיפות במקומות שבהם נשקפת סכנה למשתתפים. ברם, התקנה אינה קובעת מי הגורם המוסמך לקבוע האם נשקפת סכנה ממקום האירוע ועל מי מוטלת החובה להציג אישור מהנדס ולמלא אחר תנאיו. זאת, בניגוד להוראות אחרות בתקנות שמטילות חובות באופן מפורש על "אחראי הבטיחות".

10. התקנה אף לא קובעת כי למשטרה יש סמכות להתנות את אישורה לאירוע בתצהיר של מהנדס בטיחות. כל שנאמר בה הוא שאסיפה לא תיערך במקום שבו נשקפת סכנה קונקרטית, אלא אם ניתן אישור מהנדס כאמור, ובמילוי התנאים שהותנו באותו אישור.

11. 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.

12. לעמדתנו, הדרישה להציג תצהיר מהנדס בטיחות כתנאי למתן רישיון להפגנה או אירוע בעל מסר חברתי או פוליטי, כמו גם הטלת העלויות הכרוכות בהמצאת התצהיר ובמילוי התנאים שקבע המהנדס אינן חוקיות ולמצער גם אינן סבירות. בטיחותם של מקומות ציבוריים אינה צורך של מארגני אירוע זה או אחר אלא צורך ציבורי כללי. לפיכך אנו מציעים, כפי שהוסבר בהרחבה בפנייתנו למשרד הפנים, כי כאשר מדובר באירוע ציבורי בעל אופי חברתי-פוליטי, יוטלו הדרישות לעניין בטיחות האירוע, לרבות אלה הנוגעות לבדיקת התאמתו מבחינה פיסית של המקום המיועד לקיום האירוע על ידי מהנדס בטיחות, וביצוע התאמות נדרשות, על הרשות המקומית. זאת, לאור חובתה של הרשות לתחזק את השטחים הציבוריים בשטחה, להכשירם לשימוש של הציבור ולדאוג לתקינותם ולבטיחותם.

13. לאחר בדיקת הבטיחות במקום האירוע, וככל שלדעת מהנדס הבטיחות של הרשות המקומית נשקפת סכנה לבטיחותם של המשתתפים באירוע הנובעת מהמקום עצמו (למשל סמיכות ממקור 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, מערכת כריזה, מכירת מזון וכו'). במקרה כזה, האחריות לבטיחות ועלות הביצוע של ההתאמות הנדרשות, צריכות להיות מוטלות על המארגנים ולא על הרשות המקומית.

14. בהתאם, מוצע כי תתוקן תקנה 8 לתקנות הבטיחות במקומות ציבוריים (אסיפות) באופן שתקבע במפורש כי בדיקת התאמתו של השטח המיועד לקיום האירוע, חוות דעת לגבי הסכנה הנשקפת בו, וקביעת ההתאמות הנדרשות בשטח לצורך קיום האירוע יבוצעו על ידי מהנדס (שהינו מהנדס הרשות המקומית לפי התקנות), והרשות המקומית תישא בעלויות אלה לרבות ביצוע ההתאמות הנדרשות. ככל שידרשו התאמות בשטח הנובעות ממתקנים שבהם מבקשים המארגנים לעשות שימוש- הם יישאו בעלויות הביצוע.

#### סמכות הרשויות המקומיות להתנות קיום אירוע ציבורי באישורן מראש:

15. עיון בחקיקה (פקודת העיריות, פקודת המשטרה, חוק הבטיחות במקומות ציבוריים, חוק רישוי עסקים) ובפסיקה הנוגעות למתן היתרים ורישיונות לאירועים ציבוריים, מעלה כי הרשות המקומית אינה מוסמכת להתיר או לסרב לקיים אירועים ציבוריים בשטחה, למעט אירועים המיועדים לשם "עינוג הציבור" לפי חוק רישוי עסקים. למרות זאת, מבדיקה שערכנו התברר כי חלק מהרשויות המקומיות מסתמכות על פקודת העיריות ומסמיכות עצמן להתנות כל אירוע במרחב הציבורי באישורן מראש, ולא רק אירועים שבסמכותם לרשות, כגון אירועים מסוג "עינוג ציבורי" על פי חוק רישוי עסקים.

16. יצוין, כי בפני בית המשפט העליון תלוי ועומד ערעור שהגישה האגודה בעתירה נגד עיריית תל אביב בעניין סמכותה להתנות הקמת אוהלי מחאה בעיר בקבלת אישורה מראש. במהלך הדיון בערעור חזרה בה העירייה מהנוהל הכללי שמתנה קיומה של מחאה ופעילות ביטוי על כל צורותיה באישורה מראש והודיעה כי אינו תקף, ותחתיו ניסחה נוהל אשר מסדיר את סוגית הקמת אוהלי מחאה בלבד, בהתאם להחלטת בניינים של בית המשפט.

17. בדומה, בעקבות עתירה שהוגשה נגד עיריית תל אביב בעניין סמכותה לגבות תשלום עבור שימוש בשלושה אתרים מרכזיים בעיר, חזרה בה העירייה מהנוהל וקבעה נוהל חדש לפיו היא מוסמכת לגבות תשלום רק עבור שירותים נוספים שהתבקשה לתת ואין היא מחויבת לתת.

18. למיטב ידיעתנו, וכפי שפרטנו בפנייתנו למשרד הפנים, קיימות רשויות מקומיות נוספות אשר מסמיכות עצמן להתנות קיום אירוע במרחב הציבורי באישורן מראש, וקובעות תנאים נוספים לצורך קבלת האישור. יצוין, כי מארגני אירועים ציבוריים הנושאים אופי חברתי- פוליטי, הינם ברובם דלי אמצעים ואין באפשרותם לפנות אל בית המשפט כל אימת שרשות מקומית כזו או אחרת מצביה בפניהם סירוב לקיום האירוע או תנאים מחמירים. ברוב המקרים המארגנים יוותרו וכך ייפגע חופש הביטוי והמחאה.

19. לשם מניעת הישנות מקרים נוספים בהם מסמיכות עצמן הרשויות המקומיות להתנות כל אירוע במרחב הציבורי באישורן מראש, ולהציב דרישות שונות לקיום אירוע בשטחן, מוצע כי תתוקן פקודת העיריות באופן שייקבע בה במפורש כי הרשות המקומית מוסמכת להתנות קיום אירוע בשטח ציבורי בהתאם לחוק רישוי עסקים, וכי כל אירוע ציבורי שאינו טעון רישיון עסק או רישיון אחר - יש צורך ביידוע בלבד של העירייה אודות הכוונה לקיימו. לחילופין, ניתן לתקן את חוק הבטיחות במקומות ציבוריים ברוח דומה.

סמכות מגן דוד אדום לגבות תשלום עבור הצבת שירותים רפואיים באירועים ציבוריים:

20. על פי תקנה 9(א) לתקנות הבטיחות במקומות ציבוריים (אסיפות), תשמ"ט-1980, שהתקין שר הפנים, מד"א מהווה הלכה למעשה את הגורם המוסמך לקבוע, להגדיר ולאשר את סידורי העזרה הראשונה הנדרשת באירועים ציבוריים רבי משתתפים (אסיפות, מופעים, ירידים, אירועי ספורט ועוד), לרבות היקף הצוותים, אמצעי הפינוי הרפואי והציוד הרפואי הנדרשים להיות זמינים במקום האירוע. הגדרת סדר הכוחות הרפואי לאירוע מסוג זה הינו תנאי הכרחי לקבלת רישיון המשטרה לקיום האירוע.

21. לפי סעיף 7א לחוק מגן דוד אדום, התש"י-1950, מוסמכת מד"א לגבות תשלום מסוים בעד שירותים הניתנים על ידה שאינם שירותי חירום, בין היתר בעבור נוכחותה באירוע ציבורי או המוני (סעיף 7א(ד) לחוק). ברם, החוק אינו מגדיר מהו אירוע ציבורי או המוני שבגינו מוסמכת מד"א לגבות תשלום בעבור שירותיה.

22. יצוין, כי אין חובה לשכור את סידורי העזרה הראשונה באירועים אלה דווקא ממד"א, ולכאורה מד"א מתמודד על מתן שירותי אבטחה רפואית מול ספקי שירות אחרים. עם זאת, מד"א הוא "הספק הגדול ביותר של שירותי עזרה ראשונה לאירועים" (מדו"ח הועדה לבחינת דרכי ההפעלה והשליטה למענה ראשוני לשירותי עזרה ראשונה טרום בית חולים במערך שירותי הרפואה הדחופה, משרד הבריאות, ינואר 2014, בעמ' 98).

23. מטבע הדברים, גורם התשלום מהווה שיקול משמעותי בהחלטת מארגני אירועים ציבוריים, ולרוב יפנו אלה אל הספק הזול ביותר. יש לציין כי לאור היותה הספק הגדול ביותר של שירותי עזרה ראשונה בארץ, אשר חלק מתקציבו ממומן על ידי המדינה, ובכובעה כגוף הרגולטיבי של סידורי העזרה הראשונה באירועים, מד"א יכולה להציע תעריפים אטרקטיביים יותר למארגני האירועים, תעריפים, שחברות פרטיות יתקשו להתחרות בהם. עובדה זו מחדדת את השפעתה הייחודית של מד"א על קביעת המחיר המקובל בשוק עבור הצבת שירותים רפואיים באירועים ועל היותה הספק המרכזי בתחום. בנוסף, בהיותה ספקית השירות וגם הגורם המוסמך לקבוע את סידורי העזרה הראשונה הנדרשים, ברור כי קיים פה ניגוד עניינים מובהק, אשר יש צורך, לכל הפחות, לצמצם אותו למינימום האפשרי.

24. לעמדתנו, יש לערוך הבחנה בין סוגי האירועים השונים המתרחשים במרחב הציבורי. בעוד שדרישה לתשלום בגין שירותי מד"א באירועים ציבוריים המתקיימים דרך עסק ונועדו לשם עינוג הציבור סבירה והגיונית, יש להתייחס באופן שונה להפגנות ואירועים ציבוריים אחרים שמטרתם להעביר מסר מדיני או חברתי, מהסיבות שצוינו לעיל.

25. סעיף 7א(ד) לחוק מד"א קובע כי מנכל משרד הבריאות יקבע מהו התשלום המירבי שניתן לגבות בעד הצבת שירות רפואי באירועים ציבוריים או המוניים, והודעה עליו תפורסם באתר האינטרנט של משרד הבריאות ושל מד"א, ובכל דרך שהורה שר הבריאות. מאמצנו לאתר הודעה בעניין זה או מסמך אחר המפרט את התשלום המירבי לא צלחו.

26. סעיף 7א(ה) לחוק מד"א קובע כי במידה ומד"א קובעת הנחות או פטורים מתשלום עבור שירותים הקבועים בסעיף 7(ד) לחוק, הם יפורסמו באתר האינטרנט של משרד הבריאות ושל האגודה ובכל דרך אחרת שיורה שר הבריאות. גם ניסיון לאתר כללים בעניין לא צלח.
27. חוסר הבהירות חמור במיוחד בעת המדובר באירועים בעלי מסר חברתי פוליטי, שמאורגנים לרוב על ידי ארגונים לשינוי חברתי, פעילי זכויות אדם וכיוצ"ב, ופעמים רבות ממומנים על ידי תרומות ובתקציב דל. במקרים כאלה התשלום עבור שירותים רפואיים עלול לגרום למארגנים לבטלו בשל אי יכולת כלכלית לעמוד בו.
28. לפיכך יש לדרוש ממשרד הבריאות לפרסם באופן מיידי, כפי שנקבע בחוק, מהו התשלום המירבי שניתן לגבות בעד הצבת שירותים רפואיים באירועים ציבוריים. בדומה, יש לדרוש ממד"א למלא את חובתה על פי חוק ולפרסם קריטריונים באשר למתן פטור או הנחה מתשלום עבור שירותים באירועים ציבוריים.
29. שלישית, מוצע כי ייקבע שמארגני אירועי מחאה ואירועים ציבוריים נוספים אשר נועדו להעביר מסר חברתי-פוליטי יקבלו פטור מתשלום עבור שירותים רפואיים של מד"א, וזאת מהסיבות שצוינו לעיל. מתן פטור מתשלום עבור הצבת שירותי ליווי רפואי בהפגנות ובאירועי מחאה אחרים עשוי להתאפשר גם בשל הסמכות שניתנה למד"א בחוק להעניק הנחות או פטורים מתשלום אגרה בשל מצב כלכלי או בריאותי של מקבל השירות (סעיף 7א(ה9) לחוק מד"א).
30. נשמח לקבל טיוטה של עמדתכם בנושא כשזו תגובש, שתבטא מן הסתם שכלול גם של עמדות הגורמים הרלבנטיים האחרים, על מנת שנוכל להעביר לכם התייחסות שלנו.
31. לסיום, אנחנו חוזרים על בקשתנו לתאם פגישה, עם מי מהצוות שלכם שעובד על עניין זה, על מנת לפרט בהרחבה את עמדתנו בנושא בפניכם או בפני מי מטעמכם. צברנו בנושא זה מומחיות רבה ונשמח מאד לשתף בידע הרב שברשותנו.

בכבוד רב ובברכה,

שרונה אליהו-חי, עו"ד

דבי גילד-חיו, עו"ד

מקדמת מדיניות וחקיקה