



סניצ חן כינור
הממונה על חוק חופש המידע
משטרת ישראל

הנדון: פרסום עדכון נהלים בדבר אכיפת מטרדי רעש וקיום הפגנה

לפני שבועות אחדים פורסמו שתי ידיעות תקשורתיות הנוגעות להתנהלות משטרת ישראל בנוגע להפגנות שהתקיימו. מידיעות אלו עולה חשש כי המשטרה אינה נוהגת בהתאם לנהלים הקבועים, ולחילופין, כי הנהלים עודכנו ואלה לא מפורסמים לציבור, כנדרש ובהתאם להוראות חוק חופש המידע, תשנ"ח-1998 (להלן: "החוק") וכן מהפסיקה בנושא. והכל כמתואר להלן:

נהלים בדבר אכיפת מפגעי רעש בהפגנות:

1. על פי פרסום של תאגיד השידור הציבורי מיום 01.08.2023 נעצרו שלושה מוחים בהפגנה שהתקיימה ליד מטה המשטרה בעיר תל אביב-יפו, בטענה כי הפרו את הסדר הציבורי (להלן: "הפרסום הראשון")¹. לעצורים נמסר כי הם הרעישו בצורה בלתי סבירה, "בעוצמה של יותר מ-83 דציבלים מעל המותר, ושיבשו את השירות שניתן במרכז השירות לאזרח שבמקום". (לשון הפרסום הראשון).
2. מפרסום נוסף של תאגיד השידור הציבורי עולה שבכוונת המשטרה לעדכן את נוהל אספות ותהלוכות שמספרו 221.110.19 (להלן: "נוהל אספות") המפורסם לציבור בדומה לנהלי משטרה אחרים על פי החוק וכפי שנקבע בפסק דינו של בית המשפט המחוזי בירושלים בעת"מ 65106-07-18 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משטרה**. כוונת העדכון האמור היא להכניס סעיף המאפשר אכיפה כנגד מפגינים בעילת "הקמת רעש בלתי סביר" וזאת באמצעות חקירה פלילית, הוספה של פיזור הפגנות בכוח בשל אי התקיימותם של תנאי בטיחות וסעיף המסדיר את אפשרות הסירוב לקיום מחאה הגם שאינה דורשת רישיון (להלן: "הפרסום השני")². בהמשך מכתבי אתייחס אל העדכונים האחרונים לנוהל.
3. ככל הידוע לח"מ, נוהל אספות המפורסם באתר המשטרה מתייחס בסעיף 13 בלבד בקצרה לאכיפה פלילית בהתקלה לוויות בשל רעש לא סביר לפי תקנות למניעת מפגעים (רעש בלתי סביר), התש"ן, 1990 (להלן: "תקנות רעש בלתי סביר"), לצד זה עולה מהפרסום הראשון, כי אכיפה מסוג זה נעשית בפועל כבר עתה.
4. באשר לאכיפת תקנות רעש בלתי סביר בהפגנות, עולה מהתייחסותו של השופט סולברג לדברי ב"כ הממשלה בפסק דינו של בית המשפט העליון בפרשת **רעננה**³ (להלן: "פסק דין רעננה") כי אכיפה כאמור וכפי שתוארה בפרסום הראשון לא תמיד התקיימה ככלל:

¹ [/https://www.kan.org.il/content/kan-news/politic/469561](https://www.kan.org.il/content/kan-news/politic/469561)

² [/https://www.kan.org.il/content/kan-news/local/469813](https://www.kan.org.il/content/kan-news/local/469813)

³ בג"ץ 5318/21 עיריית רעננה נ' משטרת ישראל, פסקאות 27 ו-74, התנועה לחופש המידע | בית העמותות, רח' סעדיה גאון 26, תל-אביב-יפו



התנועה לחופש המידע (ע"ד)

الحركة لحرية المعلومات

The Movement for Freedom of Information

"עוד ציינה ב"כ משיבי הממשלה, כי במקום שבו מושמע רעש בלתי-סביר, מבוצעת אכיפה על-ידי המשטרה... אמנם, לשיטתה, לא ניתן למדוד את רעש ההפגנות באותו אופן שבו מתבצעת מדידה של רעש הבוקע ממפעלים וכדומה, אך כאמור, אכיפה מתבצעת במידת הצורך, לפי שיקול דעת המשטרה, לאחר הפעלת אמות מידה של היגיון וסבירות"

"אמנם ככלל, הפרעה, כפועל יוצא של הפגנה, שמקור כוחה בחופש הביטוי – ראויה להכלה. ואולם, השמעת רעש בלתי-סביר, להבדיל מרעש 'רגיל', נאסרה על-פי הדין, מאז ומתמיד, וזאת גם בעת קיום מחאות והפגנות. ... קביעתנו עתה, אינה אלא הבהרה מתבקשת, כי נדרש לאכוף את האיסור הנ"ל בדרך אובייקטיבית, על-פי אמות המידה שנקבעו בתקנות למניעת רעש בלתי-סביר; ולא בדרך סובייקטיבית, תוך הסתמכות על שיקול דעת לא מוגדר של השוטר הנמצא בשטח." (ההדגשות אינן במקור).

5. אם כן, הגם כי דווח בפרסום השני על כוונה לעדכן את נוהל אספות ללא יעד משוער, נדמה כי מאז מתן פסק הדין קיימים הכלים למדידת רעש בידי המשטרה ומתבצעת אכיפת מדידה בשטח. לצד זאת, גרסתנו הנוכחית של הנוהל אינה מאפשרת להכריע – האם מתבצעת אכיפה אובייקטיבית של התקנות למניעת רעש בהפגנות, לצד הקביעה בפסק הדין, כי אל למשטרה להסתמך על שיקול דעתו של השוטר הנמצא בשטח.
6. ניקח כדוגמה את פרטי המקרה בפרסום הראשון, המעלה מספר שאלות על בסיס אותה האכיפה לבדה ובהיעדר התייחסות לסטנדרטים ברורים בנוהל אספות, כך שאין זה ברור אם פעילות השוטר נעשתה כדין. מבלי לקבוע רשימה סגורה של סעיפים הנחוצים לפרסום, ניתן לומר כי נוהל אספות הנוכחי אינו מסביר באירוע כמתואר לעיל את הדרישות האובייקטיביות בהפעלת סמכות השוטר, דוגמת: האם השוטר האמור מוסמך ככלל והוכשר בפרט לבצע מדידת קול; האם השתמש במכשיר תקני למדידה; האם יש תוקף לביצוע מדידה באוויר הפתוח גם בהיעדר אפשרות כזו בתקנה 2 לתקנות רעש בלתי סביר; למה התכוון השוטר באומרו כי הייתה חריגה של 83 דציבלים אם המדידה של רעש המפגינים לא נערכה בבניין; האם נתן התראה למפגינים או הפנה להגבלות שקבעה המשטרה וכן הלאה.
7. נוכח המתואר לעיל, דומה כי האכיפה המחודשת בפועל של מטרדי רעש בהפגנות הקדימה את כוונת המשטרה לעדכן את נוהל אספות. פעילות המשטרה בחסות נוהל אשר אינו משקף את המציאות בשטח כנגד ציבור המפגינים הרחב המנסה לממש את זכותו להתאגד ולמחות, משמעה כי האחרון אינו ער לגבולות האכיפה הפלילית כנגד רעש המהווה בעניינו תוצר לוואי של מימוש זכות יסוד.
8. בין אם הוחלט על שינוי מדיניות האכיפה בנושא זה או ובין אם לאו, אבקשכם לעדכן בהקדם האפשרי את נוהל אספות ולפרסמו לציבור כך שיכיל הוראות וסטנדרטים בדבר אכיפה אובייקטיבית כדין של מטרדי רעש בהפגנות, בנוסח התואם את אישורו, ככל שניתן על ידי המשטרה.



התנועה לחופש המידע (ע"ד)

الحركة لحرية المعلومات

The Movement for Freedom of Information

סירוב קיום מחאה ופיזור הפגנה בעילת בטיחות:

9. כפי שתואר לעיל, מהפרסום השני עולה כי בכוננת המשטרה לעדכן את נוהל האספות גם בנוגע למקרים שבהם תוכל המשטרה למנוע מחאה, אף אם זו אינה דורשת רישיון. במקרים מעין אלה בסמכות המשטרה להפעיל כוח סביר על מנת לפזר את המוחים, במקרה של התנגדות, אם לא מתקיימים בה תנאי הבטיחות הנדרשים.
10. לאחר מעבר על הנוהל הרלוונטי, נדמה שלא מפורסמים כל טעמים לסירוב כאמור, מלבד הוראה כללית ולפיה נתונה למשטרה הסמכות לסרב לקיים מחאה. זאת, בהתאם לסעיף 10.ב. לנוהל אשר מורה כי סירוב זה יתממש רק אם "קיום ההפגנה יגרום בהסתברות קרובה לוודאי לפגיעה ממשית בביטחון הציבור או בסדר הציבורי, ואין דרך סבירה למנוע סכנה זאת". גם לעניין פיזור תוך שימוש בכוח סביר ביחס להתנגדות בהפגנה שאינה בטוחה, קיימת הוראה בסעיף 15.ד. לנוהל אספות בדבר הוראה שיכול לתת קצין.
11. התייחסותי לעיל בדבר האכיפה הפלילית בדבר מפגעי רעש בהפגנות רלוונטיות גם כאן ברור כי אכיפה בשטח, אינה יכולה להתקיים בהעדר נהלים ברורים ועל הציבור להכירם, רק כך יוכל להישמר חופש הביטוי והסדר הציבורי כפי שמחייב הדין. על כן, אבקשכם לעדכן בהקדם האפשרי בנושאים אלו את נוהל אספות ולפרסמו לציבור בנוסח התואם את אישורו, ככל שניתן על ידי המשטרה.

לסיכום, אנו נמצאים בחודשים סוערים בהם כוחות משטרת ישראל פועלים בצורה אינטנסיבית ויום-יומית אל מול אזרחים המבקשים למחות כנגד הממשלה, חיכוך זה אינו פשוט לאף אחד מן הצדדים ומחייב את מעורבות המשטרה בד בבד עם עבודתה השוטפת. לצד זאת, קיים אינטרס ציבורי משמעותי ביותר בחשיפת המידע המלא בשינויים ועדכונים הנעשים בנוהל האמור, כפי שעשתה המשטרה בעבר והעלתה את השקיפות במעשיה, ובהקדם על מנת לקיים את הוראות הדין לצד הגברת אמון הציבור במשטרת ישראל.

בברכה,

עו"ד דן רונטל
התנועה לחופש המידע

מכותבים:

נצ"מ אלעזר כהנא, יועמ"ש משטרת ישראל
עו"ד עמית איסמן, פרקליט המדינה
עו"ד ענת מיסד-כנען, הסנגורית הציבורית הארצית