



מסמך רקע בנושא :

הזכות לאסיפה ולהפגנה

מוגש לוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת

מאת :

ד"ר הלל סומר
עידו ארליך
ערן שמואלי

כ"ז באדר א' תשס"ה
8 במרץ 2005

5.....	מבוא	
5.....	1. מטרת המסמך ומבנהו	
5.....	2. הגדרה	
7.....	חלק ב: הזכות לאסיפה ולהפגנה כזכות חוקתית במדינת ישראל	
7.....	1. החקיקה והפסיקה שקדמה לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו	
8.....	2. האם זכות האסיפה וההפגנה כלולה בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו?	
10.....	חלק ג: חופש האסיפה וההפגנה בהצעות חוקה בישראל	
10.....	1. הצעת החוקה של יהודה פנחס כהן (תש"ח-1948)	
10.....	2. הצעת חוק יסוד: מגילת הזכויות של האדם של פרופ' קלינגהופר (תשכ"ד-1963)	
10.....	3. הצעת החוקה של פרופ' אקצין (תשכ"ד-1964)	
11.....	4. הצעת חוק יסוד: זכויות האדם והאזרח - ועדת משנה בראשות בנימין הלוי משנת (הכנסת השביעית-1973):	
11.....	5. הצעת "חוקה לישראל" (בראשות פרופ' רייכמן) (1986)	
11.....	6. הצעת חוק יסוד: זכויות האדם (הכנסת ה-12, 1989) (קבוצת חברי כנסת בראשות שולמית אלוני)	
	7. הצעת חוק יסוד: זכויות היסוד של האדם (הכנסת ה-12, 1989) (הצעת חוק ממשלתית שהוגשה כפרטית על ידי פרופ' רובינשטיין)	
12.....	8. הצעת חוק יסוד: חופש הביטוי וההתאגדות (התשנ"ד - 1994)	
12.....	9. הצעת החוקה של פרופ' בנדור (2000)	
13.....	10. טיוטת הצעת המכון הישראלי לדמוקרטיה (2005)	
13.....	11. ניתוח ההצעות השונות בישראל לחופש האסיפה, התהלוכה וההפגנה	
14.....	חלק ד: חופש האסיפה וההפגנה במשפט המשווה	
14.....	1. אמנות בינלאומיות כלליות	
14.....	(א) ההכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם (האו"ם, 1948)	
14.....	(ב) האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות (1966)	
15.....	2. ארה"ב	
15.....	(א) המסגרת החוקתית	
16.....	(ב) היקף הזכות וההגנה עליה	
17.....	3. האיחוד האירופי	
17.....	(א) האמנה האירופית בדבר זכויות אדם (1950)	
18.....	(ב) הצ'רטר בדבר זכויות היסוד של האיחוד האירופי (2000)	
19.....	4. אנגליה	
19.....	5. איטליה (1947)	
20.....	6. גרמניה (1949)	

אסיפה והפגנה

21.....	קנדה (1982).....	.7
21.....	ברזיל (1988).....	.8
22.....	קרואטיה (1990).....	.9
22.....	סלובניה (1991).....	.10
22.....	אסטוניה (1992).....	.11
23.....	צ'כיה (1992).....	.12
23.....	פולין (1992).....	.13
23.....	ליטא (1992).....	.14
24.....	רוסיה (1993).....	.15
24.....	דרום אפריקה (1996).....	.16
25.....	אוקראינה (1996).....	.17
25.....	לטביה (1998).....	.18
26.....	ניתוח ומסקנות מן המשפט המשווה.....	.19

28..... **החקיקה הישראלית בנושא חופש האסיפה וההפגנה** חלק ה:

28.....	המסגרת הנורמטיבית – חרות יצירת פסיקה, ודרישת רישוי בפקודת המשטרה.....	.1
30.....	מגבלות נוספות בחקיקה.....	.2
30.....	איסור התקהלות לשם עבירה או לעשיית מעשה מפר שלום.....	(א)
30.....	חוק הבטיחות במקומות ציבוריים ותקנותיו.....	(ב)
31.....	מקומות שאין לערוך בהם הפגנות ללא אישור מיוחד.....	(ג)
31.....	הכנסת.....	(1)
32.....	נמלים.....	(2)
32.....	אנשים שיכולתם לארגן הפגנות או להשתתף בהן מוגבלת על פי דין.....	(ד)
32.....	חיילים.....	(1)
33.....	עובדי מדינה.....	(2)

34..... **חופש האסיפה וההפגנה בפסיקה הישראלית** חלק ו:

34.....	כללי.....	.1
34.....	זכות האסיפה וההפגנה מול "הסדר הציבורי".....	.2
37.....	זכות ההפגנה מול זכויותיהם של אחרים לפרטיות ולקניין.....	.3
40.....	זכות ההפגנה מול הזכות לחופש תנועה.....	.4
41.....	חובת המשטרה להגן על המפגינים מפני "קהל עוין".....	.5

43..... **שאלות ונושאים לדיון** חלק ז:

43.....	האם להגדיר את חופש האסיפה בלבד, או לכלול במפורש זכויות נוספות כחופש התהלוכה וההפגנה?.....	.1
43.....	האם להגדיר במפורש את הזכות כמחייבת פעולה "בדרכי שלום"?.....	.2
44.....	האם יש לקבוע ברמה החוקתית כי אסיפות מותרות רק למטרה חוקית?.....	.3
44.....	האם להעניק את הזכות לאזרחים בלבד או לכל אדם?.....	.4
44.....	כיצד מגבילים את חופש ההפגנה?.....	.5

אסיפה והפגנה

	רשימת מקורות	חלק ח:
46.....	חוקה ישראלית	.1
46.....	פסיקה ישראלית	.2
47.....	ספרות ומאמרים בישראל	.3
47.....	פסיקה זרה	.4
47.....	ארה"ב	(א)
47.....	גרמניה	(ב)
48.....	בית הדין האירופי	(ג)
48.....	ספרות ומאמרים זרים	.5
48.....	אינטרנט	.6

1. מטרת המסמך ומבנהו

מסמך זה הוכן כחומר רקע לקראת דיוני ועדת החוקה, חוק ומשפט בזכות החוקתית לאסיפה ולהפגנה.¹

מסמך זה מורכב משמונה חלקים. חלק א' של המסמך עוסק בהגדרתה של הזכות החוקתית לאסיפה ולהפגנה. חלק ב' מציג את הזכות החוקתית לאסיפה והפגנה כפי תוקפה במדינת ישראל, ומציג את השאלה אם הזכות כלולה במסגרת חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. חלק ג' מציג את ההתייחסות לזכות החוקתית לאסיפה והפגנה בהצעות חוקה בישראל, ומנתח את ההבדלים בין ההצעות השונות. חלק ד' סוקר את המשפט המשווה, ובוחר את זכות האסיפה וההפגנה בחוקותיהן של מדינות שונות ומסמכים בינלאומיים.² חלק זה מסתיים בניתוח הסוגיות העולות מהמשפט המשווה. חלק ה' סוקר את החקיקה הישראלית המסדירה את זכות האסיפה וההפגנה, או הפוגעת בזכות זו. חלק ו' סוקר את זכות ההפגנה בפסיקת בתי המשפט בישראל. חלק ז' הוא החלק האופרטיבי של המסמך, והוא מציג, בהסתמך על חלקי המסמך שקדמו לו, שאלות ונושאים לדיון שמוצע כי הוועדה תשקול בבואה לעצב את הזכות החוקתית לאסיפה ולהפגנה. חלק ח' הוא רשימת המקורות ששימשו אותנו בהכנת המסמך.

ממסמך זה הוכן תקציר, שכותרתו "מסמך רקע מקוצר" שהוגש לוועדה בנפרד.

2. הגדרה

הזכויות לאסיפה, הפגנה ותהלוכה הן קבוצת זכויות שקיימת בינן לבין עצמן חפיפה. האירועים נשוא זכויות אלו יכול שיתמזגו בארוע אחד (כגון אסיפה המהווה הפגנה, או תהלוכה המהווה הפגנה) ויכול שיתקיימו באופן עצמאי (כגון הפגנת-יחיד שאינה מהווה אסיפה או תהלוכה, או אסיפה שאיננה הפגנתית מבחינת תוכנה).

למרות ההכרה הקיימת בשיטת המשפט הישראלית בזכות האסיפה וההפגנה כזכויות יסוד,³ הרי שבשל היותן זכויות יצירות פסיקה, לא קיימת בחוקי היסוד ובחקיקה הישראלית הגדרה שלמה וברורה המנוסחת כזכות חוקתית. כפי שנראה להלן, הגדרתם של חלק מהמונחים נגזרת היום אך מדרישת החוק לרשיון עבור חלק מן האירועים.

בעניין **דיין נ' וילק**, מסביר השופט גולדברג, בהסתמכו על מאמר של פרופ' קרצמר, כדלקמן:

¹ כי שיוסבר להלן, בקבוצת זכויות זו כלולה גם הזכות לתהלוכה. במסמך זה נכנה את קבוצת הזכויות "זכות האסיפה וההפגנה" ובהתייחסנו לזכות ספציפית מקבוצת הזכויות, נתייחס אל אותה הזכות ביחידות.

² בניגוד למרבית המסמכים שהוכנו עבור הוועדה, במסמך זה לא הובאה התייחסות למשפט העברי, וזאת מכיוון שלא מצאנו כזו.

³ בג"צ 148/79 **צבי סער, עו"ד נ' שר הפנים והמשטרה**, פ"ד לד(2) 169.

אסיפה והפגנה

"אסיפה, שהיא מחיריות היסוד בישראל, באה לידי התגלמות, גם לפי הגדרתה בפקודת המשטרה, עם קיומם המצטבר של שני יסודות. היסוד האחד, והעיקרי, הוא עצם נוכחותם הפיזית של המפגינים במקום האסיפה, והיסוד השני הוא התבטאות מילולית מצד הנוכחים בנושא האסיפה. הנוכחות הפיזית אינה רק אמצעי הבא להכשיר את שמיעת הדברים שייאמרו באסיפה, אלא היא עצמה משמשת "כלי" ביטוי להעברת המסר אותו מבקשים הנאספים להעביר, ובכך ייחודה של האסיפה מדרכי ביטוי אחרות. הנוכחות מושכת תשומת לבו של הציבור, מעוררת את המודעות לנושא האסיפה, ובאה להמחיש את היקף התמיכה בו. זאת בצד הפנייה הבלתי אמצעית שיש בנוכחות, אל מי שהאסיפה מכוונת כלפיו.

יש על כן מקום לומר כי ההפגנה היא אחת הדרכים האפקטיביות שיש לנוכחים באסיפה להתבטא, כשהגישה הישירה אל אמצעי התקשורת האלקטרוניים אינה נתונה לכל אחד, והפנייה לאמצעי התקשורת הכתובים עלולה להיטמע במסת האינפורמציה הנמסרת בהם.⁴

מקובל לראות בזכות לאסיפה ולהפגנה חלק מחופש הביטוי, והיא מהווה, למעשה את אחת הדרכים שבהן יכול הציבור לבטא את דעתו. ואולם, במסמכים חוקתיים רבים שמור לזכות לאסיפה ולהפגנה מקום נפרד, וזאת בשל מאפייניה הייחודיים של זכות זו, המקימים צורך להכרה בזכות ההפגנה כזכות נפרדת מחופש הביטוי, והם **הזמן, המקום והצורה** בהם מבוצע הביטוי. פרופ' קרצמר מסביר כי בעוד שחופש הביטוי בא להגן על **תוכן הדברים** או הזכות להביע דברים ב"דרך טהורה",⁵ הרי שזכות ההפגנה באה להגן על יכולתו של הפרט ליתן ביטוי **פומבי ויעיל** לתוכן דבריו, ובמקרים רבים הדבר מתבצע אגב פגיעה בזכויות של אחרים כגון הזכות לפרטיות או חופש התנועה. יצוין כי במסמכים חוקתיים מסוימים הוצמדה זכות האסיפה לחופש ההתאגדות דווקא ולא לחופש הביטוי.

⁴ בג"צ 2481/93 דין נ' וילק, מפקד מחוז ירושלים, פ"ד מח (2) 468.

⁵ David Kretzmer "Demonstrations and the Law" 19 *Israel Law Review* (1984) 47, 50

חלק ב: הזכות לאסיפה ולהפגנה כזכות חוקתית במדינת ישראל

1. החקיקה והפסיקה שקדמה לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו⁶

פקודת המשטרה, חיקוק מנדטורי שנקלט במשפט הישראלי ולא הוחלף בחוק ישראלי מודרני, מחייבת את המבקש לערוך אסיפה או תהלוכה לקבל רשיון לצורך כך ממשטרת ישראל. הוראות פקודת המשטרה ייסקרו במפורט להלן בחלק ה.

בבג"צ סער נ' שר הפנים והמשטרה, נתן בית המשפט העליון לראשונה ביטוי למעמד המיוחד של הזכות להפגין, כזכות יסוד בקובעו:

"מן המפורסמות הוא, כי משפטה של מדינת ישראל מכיר בחירויות היסוד של האדם, כפי שהן מקובלות במדינות נאורות. בין חירויות אלה, נמנות אף חירות האסיפה והתהלוכה. בין אם נראה בחירויות אלה כחירויות העומדות בפני עצמן, ובין אם נראה בהן ביטוי לחופש הביטוי – ואין לנו צורך להכריע בשאלה זו – חשיבות רבה נודעת להן בעיצוב דמותו של משטרנו הדמוקרטי. קיומה של אסיפה ותהלוכה הוא אחד האמצעים העומדים לרשות בני הציבור כדי להביע את השקפותיהם בענייניה של המדינה, אמצעי שהוא לעתים יעיל יוצר וממשי יותר מאמצעי הביטוי האחרים"⁷.

עם זאת, ככל זכות יסוד, גם הזכות לאסיפה ולהפגנה היא חירות יחסית והיא כפופה למגבלות. ברוב המקרים המגיעים לדיון, נדרש בית המשפט לערוך איזון בין זכות היסוד להפגנה ותהלוכה לבין פגיעה אפשרית בסדר הציבורי ובשלום הציבור, או בזכותם של אחרים לפרטיות, לקניין ולחופש התנועה. בית-המשפט בוחן את אופן הפעלת שיקול הדעת של המשטרה, בהפעילה את סמכותה להגבלת זכות יסוד זו:⁸

"חירות האסיפה וחירות התהלוכה אינן בלתי מוגבלות. אלה הן חירויות יחסיות ולא מוחלטות. זכותי לקיים אסיפה לקיים אסיפה ותהלוכה אין פירושה שאני זכאי לעלות על רכושו של חברי בלא הסכמתו, או שאני

⁶ הסקירה בפרק זה מתבססת על המקורות הבאים: הנחיות היועץ המשפטי לממשלה: הנחיה מס' 3.1200 חירות ההפגנה, 1 באפריל 1983 (מופיעה באתר משרד המשפטים באינטרנט בכתובת <http://www.justice.gov.il/NR/rdonlyres/DC4F63FD-A4A2-4789-89D1-A1C7F18DF001/0/MicrosoftWord31200.pdf>) (להלן: "הנחיית היועץ המשפטי 3.1200"); הכנסת- מרכז מחקר ומידע, מסמך רקע לדיון בנושא: הזכות להפגין והטיפול המשטרתי (גרסת אינטרנט) (וי באב תשס"ב). המסמך פורסם באתר: <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/docs/m00328.doc> ודו"ח של האגודה לזכויות האזרח בישראל "זכויות האדם בישראל- תמונת מצב 1996" המסמך פורסם באתר: <http://www.acri.org.il/hebrew-acri/engine/story.asp?id=161>.

⁷ עניין סער, הערה 3 לעיל.

⁸ בג"צ 153/83 לוי נ' מפקד המחוז הדרומי של משטרת ישראל, פ"ד לח (2) 399-398; בג"צ 407/80 כהן נ' שר הפנים והמשטרה, פ"ד לד (4) 480; בג"צ 292/83 נאמני הר הבית נ' מפקד משטרת מרחב ירושלים, פ"ד לח (2) 454.

רשאי לגרום לאלימות ולהפרת שלום הציבור. בדומה לחירויות אחרות, אף כאן יש לאזן בין רצונו של היחיד – ורצונם של יחידים להביא את השקפותיהם בדרך של אסיפה ותהלוכה, לבין רצונו של היחיד לשמור על שלומו ורכושו, ורצונו של הציבור לשמור על הסדר והביטחון הציבורי. בלא סדר אין חירות. חופש האסיפה אין פירושו התפרקות מכל סדר ציבורי, וחופש התהלוכה אין פירושו חופש ההתפרעות".⁹

2. האם זכות האסיפה וההפגנה כלולה בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו?

כפי שפירטנו במזכרים קודמים, ובפרט במזכר על חופש הביטוי,¹⁰ מן הרקע ההיסטורי ברור כי חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו לא נועד להוות מגילת זכויות ישראלית שלמה. על-פי לשונו, חוק-היסוד נועד לעגן במעמד-על חוקתי כמה זכויות המנויות בו. זכות האסיפה וההפגנה, כמו חופש הביטוי, לא נועדו מלכתחילה להיכלל בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, אלא להיכלל בחוק-יסוד: חופש הביטוי וההתאגדות, חוק יסוד שקודם במקביל בשיטת האטומיזציה, ואשר כלל התייחסות מפורשת לזכות לאסיפה, תהלוכה והפגנה.¹¹

יתר על כן: בעת הדיון בכנסת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, צוין במפורש כי חופש ההפגנה אינו נכלל בו.¹²

ואולם, כידוע בבית המשפט העליון ובספרות המשפטית הצטברו אמרות רבות שלפיהן רוב הזכויות המוכרות (למעט הזכויות החברתיות) נכללות בגדרו של חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, בהיותן חלק מ"כבוד האדם".

ככל שמהווה זכות ההפגנה והאסיפה חלק מחופש הביטוי, הרי שמזכרנו בנושא חופש הביטוי כלל סקירה מפורטת של הפסיקה והספרות בשאלה אם חופש הביטוי מהווה זכות חוקתית-על-חוקית, סקירה שמצביעה על כי השאלה נשארה פתוחה ושנויה במחלוקת.

גם ספציפית לגבי חופש האסיפה וההפגנה הצטברו התבטאויות שיפוטיות לפיהן הוא נכלל כבר ב"כבוד האדם". כך, למשל, כתב המשנה לנשיא אהרן ברק (כתוארו אז), בעניין **דיין נ' וילק** כי:

"נראה כי כיום, ניתן לגזור זכות זו (לקיום אסיפה, תהלוכה או משמרת צמודה), מחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, המעמיד בסיס חוקתי חקוק את זכותו של אדם לכבוד ולחירות."¹³

⁹ עניין סער, הערה 3 לעיל, בעמוד 172.

¹⁰ הלל סומר, לטם בן בשט, גבריאלה שוורץ, **חופש הביטוי** (הוכן עבור ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, 2005).

¹¹ בסעיף 4 להצעת חוק יסוד: חופש ההתאגדות, ה"ח 101, הוצע לקבוע כך: "לכל אזרח או תושב של המדינה החופש לקיים אסיפות, תהלוכות והפגנות, בדרכי שלום".

¹² ד"כ תשנ"ב 1246 (ח"כ מיכאל בר-זוהר).

¹³ עניין **דיין נ' וילק**, הערה 4 לעיל.

אסיפה והפגנה

הנשיא ברק קבע זאת גם בכשירותו כמחבר ספרות משפטית:

"...כבוד האדם הוא חופש הרצון של האדם. זהו חופש הבחירה הניתן לו לפתח את אישיותו ולקבוע את גורלו.... החופש לפתח את האישיות, המונח ביסוד כבוד האדם, משמעו... חופש אסיפה, תהלוכה והפגנה".¹⁴

¹⁴ אהרן ברק "כבוד האדם כזכות חוקתית" הפרקליט מ"א, תשנ"ד, עמ' 279. ראו גם אהרן ברק פרשנות במשפט — כרך שלישי: פרשנות חוקתית (תשנ"ד).

חלק ג: חופש האסיפה וההפגנה בהצעות חוקה בישראל

1. הצעת החוקה של יהודה פנחס כהן (תש"ח-1948)

הצעה זו כללה את הזכות "להתאסף", והחריגה מן הזכות במפורש אסיפות "אשר תכליתן היא לדכא זכויות אדם וחירויות יסוד או למגר את השלטון הדמוקרטי".

סעיף 17:

אזרחי ישראל יהיו רשאים להתאסף יחד, בצורה שקטה ובלי נשיאת נשק, או להתאגד באגודת חברים, על פי הוראות סדר אשר יורו חוקי המדינה. לא תעשה כל הפליה בחוקים אלה מטעמי גזע, דת לשון או השקפה פוליטית. ערובה זו לא תחול על אסיפות ואגודות, אשר תכליתן היא לדכא זכויות אדם וחירויות יסוד או למגר את השלטון הדמוקרטי.

2. הצעת חוק יסוד: מגילת הזכויות של האדם של פרופ' קלינגהופר (תשכ"ד-1963)

הצעה זו הכירה בחופש ההתאספות, וכללה "פסקת הגבלה" בנוסח כללי, והיתר לאסור ולהגביל בחוק אסיפות "תחת כיפת השמיים".

סעיף 28:

- א. כל אזרח ישראלי זכות לו לחופש ההתאספות.
- ב. לא יגביל חוק זכות זו ולא ירשה להגבילה אלא במידה שיש צורך בכך, בתנאיו של המשטר הדמוקרטי, לביטחון המדינה או הציבור, למניעת עבריינות, או להגנה על בריאות העם או על זכויותיהם של אחרים.
- ג. על אסיפות תחת כיפת השמיים יחולו האיסורים וההגבלות שייקבעו בחוק או על פיו.

3. הצעת החוקה של פרופ' אקצין (תשכ"ד-1964)

הצעה זו נוקטת את הלשון המקראית היפה של "להתקהל" במקום "להיאסף". מגדריה של הזכות מוצאות במפורש מטרות בלתי-חוקיות, ונקבע כי הסדרי התקהלות התואמים את הסעיף ייקבעו בחוק.

סעיף 25:

אזרחי ישראל ללא הבדל גזע, דת, לאום, ארץ-מוצא, לשון, עדה, מפלגה, מעמד חברתי או מצב כלכלי, רשאים להתקהל בצורה שקטה וללא נשיאת נשק, ולהתאגד, לכל מטרה שאינה נוגדת את החוקה והחוקים, לרבות

אסיפה והפגנה

מטרות פוליטיות במידה שאין באלו משום התנכלות לקיום המדינה, ערעור שלמותה או ביטחונה, הסתה למיגור המשטר הדמוקרטי וזכויות היחיד בתוכה, או הסתה למעשי אלימות ועבירה. הסדרי התקהלות והתאגדות התואמים סעיף זה ייקבעו על-פי חוק.

4. הצעת חוק יסוד: זכויות האדם והאזרח - ועדת משנה בראשות בנימין הלוי משנת (הכנסת השביעית-1973):

ההצעה קובעת את קיום הזכות לקיים כל עוד המדובר באסיפות, תהלוכות או הפגנות בדרכי שלום ולמטרות חוקיות, ומצמצמת את הגבלת הזכות לסיבות של שלום הציבור והסדר הציבורי בלבד. סעיף 12:

- (א) הכל זכאים לקיים אסיפות, תהלוכות והפגנות בדרכי שלום למטרות חוקיות.
- (ב) אין מגבילים זכות זאת אלא על פי חוק הבא לקיים את שלום הציבור או למנוע הפרת הסדר הציבורי.

5. הצעת "חוקה לישראל" (בראשות פרופ' רייכמן) (1986)

ההצעה קובעת את הזכות לאסיפות, תהלוכות או הפגנות. בניגוד להצעות קודמות, היא אינה דורשת כי האירוע יהיה למטרה חוקית. ההצעה מצמצמת את הגבלת הזכות לסיבות של מניעת הרס המשטר הדמוקרטי, הגנה על בטחון המדינה, שלום הציבור ולשם הבטחת טוהר ההליך השיפוטי בלבד. סעיף 26:

- (א) לכל אדם הזכות ליזום ולהשתתף באסיפות, תהלוכות והפגנות בדרכי שלום.
- (ב) לא תוגבל זכות זו אלא בחוק לשם מניעת הרס המשטר הדמוקרטי, הגנה על בטחון המדינה, שלום הציבור ולשם הבטחת טוהר ההליך השיפוטי.

6. הצעת חוק יסוד: זכויות האדם (הכנסת ה-12, 1989) (קבוצת חברי כנסת בראשות שולמית אלוני)

גם הצעה זו קובעת את הזכות לאסיפות, תהלוכות או הפגנות ואינה דורשת כי האירוע יהיה למטרה חוקית. ההצעה מצמצמת מאד את הגבלת הזכות, ומותירה רק שתי סיבות להגבילה: שמירה על שלום הציבור וסדרי הממשל הדמוקרטי.

סעיף 24 :

- (א) הכול זכאים לקיים אסיפות, תהלוכות והפגנות בדרכי שלום.
- (ב) אין מגבילים זכות זו אלא מכח חוק הבא לשמור על שלום הציבור ועל סדרי הממשל הדמוקרטי.

7. הצעת חוק יסוד: זכויות היסוד של האדם (הכנסת ה-12, 1989) (הצעת חוק ממשלתית שהוגשה כפרטית על ידי פרופ' רובינשטיין)

ההצעה קובעת את הזכות לאסיפות, תהלוכות או הפגנות למטרות חוקיות ובדרכי שלום. הגבלת זכות זו נעשית על ידי פסקת ההגבלה הכללית בלבד, בלא התייחסות להגבלתה ברמת הזכות הבודדת.

סעיף 13 :

לכל תושב החופש לקיים אספות, תהלוכות והפגנות למטרות חוקיות ובדרכי שלום.

8. הצעת חוק יסוד: חופש הביטוי וההתאגדות (התשנ"ד-1994)

ההצעה קובעת את הזכות לאסיפות, תהלוכות או הפגנות בדרכי שלום. הדרישה לכך שהפעילות תהיה רק למטרות חוקיות, הושמטה בנוסח זה. הגבלת זכות זו נעשית על ידי פסקת הגבלה כללית.

סעיף 5 :

לכל אזרח או תושב של המדינה החופש לקיים אסיפות, תהלוכות והפגנות, בדרכי שלום.

9. הצעת החוקה של פרופ' בנדור (2000)

ההצעה מאמצת את נוסח הצעת חוק-יסוד: חופש הביטוי וההתאגדות.

לכל אזרח או תושב של המדינה החופש לקיים אסיפות, תהלוכות והפגנות, בדרכי שלום.

10. טיוטת הצעת המכון הישראלי לדמוקרטיה (2005)

סעיף 7 לטיוטת הצעת החוקה¹⁵ מאמץ אף הוא את הנוסח של הצעת חוק-יסוד: חופש הביטוי וההתאגדות, אולם הוא מעניק את הזכות "לכל אדם" ולא רק לאזרח או תושב.

לכל אדם החופש לקיים אסיפות, תהלוכות והפגנות, בדרכי שלום.

11. ניתוח ההצעות השונות בישראל לחופש האסיפה, התהלוכה וההפגנה

בחינת הצעות החוקה בישראל מעלה כי ההצעות הראשונות הזכירו אך ורק את חופש האסיפה,¹⁶ ולא עסקו, לפחות לא במפורש, בהפגנה או בתהלוכה. בכמה מקרים כרכו ההצעות את חופש האסיפה עם חופש ההתאגדות.¹⁷ משנת 1973 חל שינוי, וההצעות השונות הכירו במפורט בחופש האסיפה, התהלוכה וההפגנה כנדבך אחד.¹⁸

בהצעות החוקה המוקדמות בישראל, הוענקה הזכות לאזרחים בלבד.¹⁹ מספר הצעות, החל משנת 1973, נוקטות בלשון "הכל" או "לכל אדם" בהגדירן את בעל הזכות.²⁰ גישה נוספת מעניקה את הזכות לתושבים, ולא רק לאזרחים.²¹

כמעט כל ההצעות דורשות במפורש כי האסיפות, התהלוכות וההפגנות המוגנות על ידן יהיו "בדרכי שלום".²² זהו תרגום של peacefully המקובל בחוקות רבות. יצוין כי בהצעות מוקדמות תורגם ביטוי זה לביטוי "בצורה שקטה".²³

חלק מן ההצעות דורשות כי האספות המוגנות על ידן יהיו "למטרה חוקית".²⁴ אחרות מתעלמות מנושא זה.

כיצד מגבילים את חופש ההפגנה? הצעות החוקה שונות מאד זו מזו בעניין זה. יש בהן שקבעו סוגי אסיפות שעליהן הזכות לא תחול כלל, כגון "אסיפות ואגודות אשר תכליתן היא לדכא זכויות אדם וחירויות יסוד או למגר את השלטון הדמוקרטי".²⁵

¹⁵ טיוטה מיום 16 בפברואר 2005.

¹⁶ הצעת יהודה פנחס כהן; הצעת פרופ' קלינגהופר; הצעת פרופ' אקצין (תוך נקיטת לשון "להתקהל" במקום "להתאסף").

¹⁷ הצעת יהודה פנחס כהן; הצעת פרופ' אקצין.

¹⁸ הצעת בנימין הלוי; הצעת "חוקה לישראל"; הצעת שולמית אלוני הצעת חוק-יסוד: זכויות היסוד של האדם (פרופ' רובינשטיין); הצעת חוק-יסוד: חופש הביטוי וההתאגדות; הצעת פרופ' בנדור; הצעת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

¹⁹ הצעת יהודה פנחס כהן; הצעת פרופ' קלינגהופר; הצעת פרופ' אקצין;

²⁰ הצעת בנימין הלוי; הצעת "חוקה לישראל"; הצעת שולמית אלוני; הצעת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

²¹ הצעת חוק-יסוד: זכויות היסוד של האדם (פרופ' רובינשטיין); הצעת חוק-יסוד: חופש הביטוי וההתאגדות; הצעת פרופ' בנדור.

²² הצעת בנימין הלוי; הצעת "חוקה לישראל"; הצעת שולמית אלוני; הצעת חוק-יסוד: זכויות היסוד של האדם (פרופ' רובינשטיין); הצעת חוק-יסוד: חופש הביטוי וההתאגדות; הצעת פרופ' בנדור; הצעת המכון הישראלי לדמוקרטיה. רק הצעת פרופ' קלינגהופר מתעלמות מנושא זה

²³ הצעת יהודה פנחס כהן; הצעת פרופ' אקצין.

²⁴ הצעת פרופ' אקצין; הצעת בנימין הלוי; הצעת חוק-יסוד: זכויות היסוד של האדם (פרופ' רובינשטיין).

²⁵ הצעת יהודה פנחס כהן; הצעת פרופ' אקצין.

אסיפה והפגנה

חלק מההצעות כללו "פסקת הגבלה" פנימית שמנתה את העילות בגינן ניתן להגביל את הזכות. כך, למשל, מנתה הצעתו של פרופ' קלינגהופר את העילות: בטחון המדינה או הציבור, מניעת עבריינות, או הגנה על בריאות העם או על זכויותיהם של אחרים. הצעת חוקה לישראל התיירה הגבלה בחוק "לשם מניעת הרס המשטר הדמוקרטי, הגנה על בטחון המדינה, שלום הציבור ולשם הבטחת טוהר ההליך השיפוטי." הצעות אחרות מנו רשימה קצרה בהרבה. הצעת בנימין הלוי התיירה הגבלה של הזכות רק על פי חוק הבא לקיים את שלום הציבור או למנוע הפרת הסדר הציבורי. גישה נוספת היא פסקת הגבלה הדומה לזו הקיימת בחוקי היסוד החדשים.²⁶

בחלק מההצעות נקבע כי למדינה אפשרות "להסדיר" את האסיפות או את חלקן.²⁷ האפשרות ל"הסדיר" איננה באה במקום האפשרות להגביל את הזכות, ויש לראותה כפוגעת בזכות פחות מאשר הגבלתה.

חלק ד: חופש האסיפה וההפגנה במשפט המשווה

1. אמנות בינלאומיות כלליות

(א) ההכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם (האוו"ם, 1948)

ההכרזה כוללת זכות להתאסף בדרכי שלום בצמוד לחופש ההתאגדות.

Article 20.

(1) Everyone has the right to freedom of peaceful assembly and association.

(2)

(ב) האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות (1966)

ההכרזה כוללת זכות להתאסף בדרכי שלום. היא קובעת "רשימה סגורה" של עילות שרק בגינן מותר להגביל את חופש האסיפה, במידת הנחיצות בחברה דמוקרטית: בטחון לאומי, שלום הציבור, הסדר הציבורי, הגנת החיים והמוסר או להגנת זכויותיהם וחירויותיהם של אחרים.

Article 21

The right of peaceful assembly shall be recognized. No restrictions may be placed on the exercise of this right other than those imposed in conformity with the law and which are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, public order (order public), the

²⁶ הצעת חוק יסוד: חופש הביטוי וההתאגדות; הצעת פרופ' בנדור.

²⁷ הצעת יהודה פנחס כהן ("על פי הוראות סדר אשר יורו חוקי המדינה"); הצעת פרופ' אקצין ("הסדרי התקהלות והתאגדות התואמים סעיף זה ייקבעו על פי חוק").

אסיפה והפגנה

protection of public health or morals or the protection of the rights and freedoms of others.²⁸

מדינת ישראל חתמה על האמנה ב-19 ב-1966 ואשררה אותה ביום 18 באוגוסט 1991. האמנה נכנסה לתוקף לגבי ישראל ביום 3 בינואר 1992.²⁹ עם אשרור האמנה, פרסמה מדינת ישראל הצהרה והסתייגות לגבי מצב החירות הנהוג במדינה מאז 1948, אולם הסתייגות זו אינה רלוונטית לגבי חופש האסיפה וההפגנה.

2. ארה"ב

הסקירה להלן מבוססת על חומרים באתר האינטרנט <http://www.firstamendmentcenter.org> - אתר מכון מחקר המוקדש למחקר התיקון הראשון לחוקה האמריקנית הכולל, בין היתר, את זכות האסיפה.

(א) המסגרת החוקתית

חופש האסיפה הוכר בארה"ב כבר בשנת 1774 בהצהרת הקונגרס היבשתי הראשון:³⁰

"The inhabitants of the English colonies in North-America, by the immutable laws of nature, the principles of the English constitution, and the several charters or compacts, have the following RIGHTS: Resolved, N.C.D.8. That they have a right peaceably to assemble, consider their grievances, and petition the king; and that all prosecutions, prohibitory proclamations, and commitments for the same, are illegal."³¹

בשנת 1791, בעת שהוספה לחוקה האמריקנית מגילת הזכויות, כלל התיקון הראשון לחוקה, לצד חופש הביטוי והעיתונות וחופש הדת, גם את החופש לאסיפה בדרכי שלום:³²

Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; **or the right of the people peaceably to assemble**, and to petition the government for a redress of grievances. (ההדגשה הוספה)

בעניין *DeJonge v. Oregon* שנפסק בשנת 1937 קבע בית המשפט העליון הפדרלי כי חופש האסיפה הוא זכות שוות-מעמד לזו של חופש הדיבור וחופש העיתונות:

²⁸ International Covenant on Civil and Political Rights-16 December 1966: Article 21

²⁹ כ"א 31, ע' 269. ראו גם אדי קאופמן, **זכויות אדם במערכת הבינלאומית**, (משרד הביטחון- הוצאה לאור, תשס"א) 166.

³⁰ נוסח ההצהרה פורסמה באתר: <http://fact.trib.com/1st.assemble.html>

³¹ Declaration and Resolves of the First Continental Congress October 14, 1774: resolved 8

³² בנוסף, כלל הסעיף גם את הזכות לפנות לממשל לתיקונו של מעות.

אסיפה והפגנה

"The right to peaceable assembly is a right cognate to those of free speech and free press and is equally fundamental . . . one that cannot be denied without violating those fundamental principles which lie at the base of all civil and political institutions."³³

(ב) היקף הזכות וההגנה עליה

בית המשפט העליון הפדרלי הבהיר כי במסגרת חופש האסיפה המעוגן בתיקון הראשון לחוקה כלולות גם הזכויות להפגנה, לתהלכה ולשביתה,³⁴ כמו גם הזכות לקיים אסיפות של התאגדות עובדים.³⁵ בית המשפט אסר על קביעתה של השתתפות באסיפה כעבירה פלילית אלא אם באסיפה יעשה שימוש באלימות או שבאסיפה יתמכו בשימוש באמצעים אלימים.³⁶

התיקון הראשון מגן על אסיפה הנערכת בדרכי שלום ובאמצעים בלתי אלימים. נפסק, כי על מנת לפגוע בחופש האסיפה יש להראות שקיום האסיפה טומנת בחובה "סכנה ברורה ומיידית" או "הסתה ממשית להפרת החוק".³⁷ בנייתו המקרים הדנים בחופש האסיפה נעשה שימוש במבחני הפסיקה הדנים בחופש הביטוי, זאת לאור העובדה שחופש הביטוי עוסק גם בביטוי סימבולי וכן בביטוי על ידי התנהגות.

בית המשפט העליון פסק כי חופש האסיפה נועד להגן גם על ביטוי שנוי במחלוקת ציבורית, זאת לצורך שמירתו של דיון פוליטי חופשי ובמטרה שתישמענה דעות שונות והציבור יוכל להביא לשינוי על ידי אמצעים בלתי אלימים. כך, אושרו הפגנותיהם של צעירים שביקשו בשנות ה-60 של המאה העשרים להעלות לסדר היום הציבורי את אחת הבעיות הקשות של החברה בשנים אלו- ההפרדה הגזעית. בעניין *Edwards*³⁷ קבע בית המשפט העליון שהממשל לא יוכל להגביל ביטויים רק משום שתוכן הביטוי אינו פופולארי. דוגמא נוספת לקביעה זו ניתן לראות בפ"ד *Skokie*³⁸ שהכיר בזכותם של צועדים ניאון-נאצים לקיים תהלכה בפרבר יהודי של העיר שיקאגו.

בית המשפט העליון קבע שהרשות המבצעת אינה יכולה להטיל מגבלות על אסיפות או הפגנות לצורך צנזורה של ביטוי או השקפה, או משום שדעה מסוימת אינה נראית לה. ואולם, מותר לרשויות להגביל את חופש האסיפה בחקיקה כללית העוסקת בזמן, מקום וצורה בהם מותר לקיים הפגנות (time, place, manner) כל עוד ההגבלה היא למטרה לגיטימית כגון לצורך שמירת הסדר הציבורי ולהבטחת זכויותיהם של גורמים אחרים.

DeJonge v. Oregon, 299 U.S. 353 (1937)³³

Hague v. CIO, 307 U.S. 496 (1939)³⁴

Thomas v. Collins, 323 U.S. 516 (1945)³⁵

DeJonge v. Oregon, 299 U.S. 353 (1937)³⁶

Edwards v. South Carolina, 372 U.S. 229 (1963)³⁷

National Socialist Party v. Skokie, 432 U.S. 43 (1977)³⁸

אסיפה והפגנה

החוק האמריקני מתיר לקבוע כי קיום אסיפה או הפגנה יהא כרוך בתשלום היטל סביר. ואלם, בעניין Forsyth³⁹ בית המשפט העליון פסל חוק שהתיר לפקיד הממשל לקבוע את גובה דמי ההיתר בהתאם לציפייתו לפגיעה אפשרית של ההפגנה בסדר הציבורי. נקבע כי חוק זה אינו חוקתי הן בשל שיקול הדעת הרחב שניתן לפקיד והן בשל המנגנון בו החלטת הפקיד על גובה האגרה מתבססת בעיקרה על בחינה של תוכן ההפגנה, דבר שמביא להגבלה על תוכן, הנוגדת את התיקון הראשון.⁴⁰ לצורך הדיון בחופש האסיפה בית המשפט הבחין בין 3 קטגוריות של שטח ציבורי, ראשית ישנו שטח ציבורי בתכלית, הכולל רחובות, פארקים ושטחים ציבוריים נוספים שנועדו לשמש כמקום להתאספות ציבורית וכן לדיון פומבי.⁴¹ על מנת להגביל את חופש האסיפה בשטחים אלו על הממשל להראות שתתקיים "פגיעה ממשית" ב"אינטרס ציבורי לגיטימי". הקטגוריה השנייה היא שטח ציבורי מוגבל, קרי שטח שהממשל פתח לפעילות ציבורית תקשורתית, בשטח זה הממשל רשאי להגביל את השימוש לקבוצות מסוימות בלבד,⁴² או לדיון בנושאים מסוימים,⁴³ על מנת להגביל את חופש האסיפה בשטחים מסוג זה על הממשל לעמוד בסטנדרט נמוך יותר: עליו להראות שיש לו צורך להגן על אינטרס ציבורי אך הוא אינו צריך להוכיח את ממשות הפגיעה. הקטגוריה האחרונה דנה בשטחים שהממשל ייעד למטרות מסוימות כגון בתי כלא וכדומה.⁴⁴ בשטחים אלו, מרחב שיקול הדעת של הממשל בהגבלת הפגנות רחב ביותר, וכל שהממשל נדרש להראות הוא אך ורק שהחלטתו סבירה בנסיבות המקרה.

3. האיחוד האירופי

(א) האמנה האירופית בדבר זכויות אדם (1950)

האמנה מגדירה את הזכות להתאסף בדרכי שלום. הפגיעה בחופש האסיפה תיתכן אך ורק במידה וההגבלה תעמוד בדרישות סעיף 11(2) לאמנה, שבו יוצרת האמנה רשימה ארוכה יחסית (אך קצרה מהרשימה המקבילה לגבי חופש הביטוי) של אינטרסים שבגינם ניתן להגביל את חופש האסיפה, ובלבד שההגבלה הינה על פי חוק, והכרחית במשטר דמוקרטי. האינטרסים בגינם מותר להגביל את חופש הביטוי כוללים את בטחון המדינה, בטיחות הציבור, לשם מניעת הפרות סדר או פשע, לשם הגנה על בריאות הציבור ועל המוסר, להגנה על שמם הטוב והזכויות של אחרים.

³⁹ *Forsyth County v. Nationalist Movement*, 112 S. Ct. 2395, 2401 (1992)

⁴⁰ http://www.firstamendmentcenter.org/assembly/overview.aspx?topic=assembly_overview&SearchString=assembl

⁴¹ *Hague v. CIO*, 307 U.S. 496 (1939)

⁴² *Wider v. Vincent*, 454 U.S. 263 (1981)

⁴³ *City of Madison Joint School District v. Wisconsin Employment Relations Commission*, 429 U.S. 167 (1976)

⁴⁴ *Perry Educ. Ass'n v. Perry Local Educators' Ass'n*, 460 U.S. 37, 46 (1983)

ARTICLE 11

1. Everyone has the right to freedom of peaceful assembly and to freedom of association with others, including the right to form and to join trade unions for the protection of his interests.

2. No restrictions shall be placed on the exercise of these rights other than such as are prescribed by law and are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals or for the protection of the rights and freedoms of others. this article shall not prevent the imposition of lawful restrictions on the exercise of these rights by members of the armed forces, of the police or of the administration of the State.

בית המשפט האירופי לזכויות אדם דן בסוגיית חופש האסיפה מספר פעמים. בעניין Plattform "Arzte für das Leben"⁴⁵ קבע בית המשפט שבגדר חופש האסיפה נכללת גם הזכות להפגין; כי יש להבטיח את הזכות להפגין גם אם הביטוי באותה הפגנה הינו פוגעני; וכי על המדינה להבטיח כי משתתפי ההפגנה לא יפחדו מאלימות הן מידי השלטונות והן על ידי ציבור שמתנגד לדעות שמובעות בהפגנה. בית המשפט קבע שעל המדינות לנקוט בצעדים מתאימים על מנת לאפשר לציבור לממש את זכותו להתאסף ולהפגין, אולם נקבע כי בידי המדינות המתקשרות שיקול דעת רחב לקבוע תנאים בנוגע לקיום האסיפה.

(ב) הצ'רטר בדבר זכויות היסוד של האיחוד האירופי (2000)

הצ'רטר משנת 2000 (האמור להיכלל כחלק מהחוקה האירופית המצויה בהליכי אישור במדינות האיחוד האירופי השונות) כולל את הזכות לאסיפה בדרכי שלום בנוסח קצר יותר מזה שבאמנה האירופית. בניגוד לאמנה, הצ'רטר אינו מונה במפורש את העילות להגבלת חופש האסיפה, ומשאיר עניין זה להסדרה באמצעות מנגנוני ההגבלה הכלליים של הצ'רטר.

Article 12

1. Everyone has the right to freedom of peaceful assembly and to freedom of association at all levels, in particular in political, trade union and civic matters, which implies the right of everyone to form and to join trade unions for the protection of his or her interests.

2. . . .

21june, 1988Plattform "Arzte für das Leben" v. Austria,⁴⁵

4. אנגליה⁴⁶

חופש האסיפה באנגליה כולל את הזכות לאסיפות פומביות, תהלוכות והפגנות. עד לחקיקתו של ה-Human Rights Act ב-1998, החוק האנגלי ראה בזכויות אלה כחירויות המוגנות מכח פסיקה, ברם לאחר חקיקתו של חוק זכויות האדם החוק האנגלי רואה בזכויות אלו כזכויות המוגנות מכח חוק. עם זאת עדיין קיימות הגבלות רבות על זכויות אלו מכח חקיקה (The Public Order Act 1986). חוק זכויות האדם מ-1998 מכיר בחופש האסיפה בסעיף 11, המועתק מסעיף 11 של האמנה האירופית על זכויות אדם שנוסחה הובא לעיל

אדם המחזיק במקרקעין פרטיים רשאי לערוך במקום אסיפה או להעניק רישיון לאחר לערוך במקום אסיפה. אסיפה באתר פרטי אינה מונעת מהמשטרה להיכנס לאתר על מנת למנוע הפרת סדר ציבורי, והפסיקה לאחר חוק זכויות האדם הכירה בהגבלה זו כעומדת בדרישות החוק (והאמנה האירופית).

באנגליה, החוק מחייב את הציבור לקבל אישור בכתב מהרשות המוסמכת על מנת לערוך אסיפה, במידה ולא ניתן האישור האסיפה תהא בלתי חוקית.

5. איטליה (1947)

חוקת איטליה מעניקה לאזרחים את הזכות להיאסף בדרכי שלום וללא נשק. החוקה קובעת כי אין צורך בהודעה מוקדמת לשלטון לגבי מפגשים המתקיימים במקומות שלהם יש גישה לציבור הרחב. לגבי מפגשים במקומות ציבוריים אחרים, יש ליתן הודעה מראש לשלטונות, ואלו רשאים לאסור את המפגשים אך ורק על יסוד סיכון מוכח לביטחון או לבטיחות הציבור.

Article 17 [Right of Assembly]

- (1) All citizens have the right to assemble peaceably and unarmed.
- (2) For meetings, including those held in places to which the general public has access, no previous notice is required.
- (3) For meetings held in public places previous notice must be given to the authorities, who may prohibit them only on the ground of proven risks to security or public safety.

⁴⁶ סקירה זו מבוססת על הספר O. Hood Phillips, P. Jackson, P. Leopold *Constitutional and Administrative Law*

2001) 619-638 (London Sweet & Maxwell)

6. גרמניה (1949)⁴⁷

חופש האסיפה מוגן בסעיף 8 לחוקה. החוקה קובעת במפורש כי באסיפות הנערכות תחת כיפת השמיים, ניתן להגביל את הזכות על פי חוק.

Article 8 [Freedom of assembly]

(1) All Germans shall have the right to assemble peacefully and unarmed without prior notification or permission.

(2) In the case of outdoor assemblies, this right may be restricted by or pursuant to a law

פסק הדין הבולט הדין בסעיף 8 ובו נקבעו גבולותיהם של חופש האסיפה ושל הזכות להפגין הוא פסק הדין בעניין ברוקדורף (Brokdorf).⁴⁸ בפרשה זו, הוציאו השלטונות צו האוסר על כל התאספות בסמוך לאזור שבו עמדה לקום תחנת כח גרעינית, וזאת לאור מידע שלפיו יש בין המפגינים המוכנים להפעיל כוח ולפעול בניגוד לחוק על מנת להרוס את המבנים במקום.

בית המשפט החוקתי הפדראלי הפך את פסיקתו של בית המשפט המדינתי אשר אסר על קיום ההפגנות, תוך שהוא מכיר בחשיבות חופש האסיפה במדינה דמוקרטית, מבסס את החלטתו על כך שאסיפה היא כלי להצגת דעה קולקטיבית, ורואה בחופש ההפגנה כנגזרת מחופש האסיפה.

בפסק דין ברוקדורף בית המשפט קבע שאסיפה במובנה החוקתי מתאפיינת במימד תקשורתי, המקשר בין ציבור הנאספים; בהעדר קשר כזה, היות מספר אנשים שנמצאים באותו מקום ובאותו זמן איננו, כשלעצמו, מוגן לפי סעיף 8 לחוקה.

סעיף 8 מגן גם על החופש החיובי (הזכות לקחת חלק פעיל באסיפה) וגם על החופש השלילי (הזכות שלא לקחת חלק פעיל באסיפה). בפסק דין ברוקדורף אף נקבע שסעיף 8 מעניק לאדם חופש בבחירת המקום, זמן ותוכן האסיפה, בפסק דין בון הופגארטנויז⁴⁹ צומצמה הלכה זו ונקבע שהחופש הניתן בסעיף 8 כפוף להגבלות חוקתיות אחרות כגון הזכות לפרטיות ולקניין ואין גורמים פרטיים מחויבים להתיר להשתמש ברכושם כמקום לביצוע אסיפה. אף על פי כן, המדינה מחויבת לאפשר לציבור להתאסף במקומות ציבוריים כגון רחובות.

סעיף 8 לחוקה, העוסק במישרין בחופש האסיפה מתייחס אך ורק ל"גרמנים". ואולם, יתכן כי סעיף 2 לחוקה הדין בזכויות אדם הנתונות לכל אדם, מכיל בתוכו גם את חופש האסיפה.

⁴⁷ Sabine Michalowski & Lorna Woods *German constitutional Law- The protection of civil liberties* (Dartmouth 1999) 265-276.

⁴⁸ (1985). 315, 69, BVerfGE. תרגום לאנגלית של פסק הדין מצוי באתר

<http://www.iuscomp.org/gla/judgments/tgcm/v850514.htm>

⁴⁹ BVerfGE 73, (1986)

אסיפה והפגנה

שאלה נוספת היא הזכות להפגנת נגד, בפסק דין *Republikaner*⁵⁰ קבע בית המשפט שסעיף 8 מגן גם על אלו הרוצים להביע דעה נוגדת או דעה מבקרת כנגד הדעה המועלת באסיפה, ברם הגנה זו מסתיימת ברגע שלא מדובר בהבעת דעה אלא בניסיון למנוע את קיומה של האסיפה הראשונה. אסיפה תהא מוגנת לפי סעיף 8 אך ורק אם מדובר באסיפה המתנהלת בדרכי שלום וללא נשיאת נשק. בית המשפט נאלץ לפרש את המונח "בדרכי שלום" משום שבתי המשפט הנמוכים הרשיעו משתתפים באסיפות לאור החוק הפלילי בגין הפעלת אלימות. לדוגמא מקרים בהם האסיפה חסמה רחובות ומנעה תנועה של הולכי רגל ורכבים ליעדם בית המשפט גרס שמדובר בהפעלת אלימות פסיבית.⁵¹ בית המשפט החוקתי הפך פסיקה זו וקבע שחסימת רחובות מוגנת תחת סעיף 8 לחוקה, זאת באם האסיפה עונה לדרישת אי נשיאת נשק והאלימות אינה עוברת את האלימות הפסיבית.

7. קנדה (1982)

חופש האסיפה נמנה בצ'ארטר בקיצור נמרץ, כאחת הזכויות היסודיות הקבועות בו.⁵²

Everyone has the following fundamental freedoms

- (a) Freedom of conscience and religion;
- (b) Freedom of thought, belief, opinion and expression, including freedom of the press and other media of communication;
- (c) Freedom of peaceful assembly; and
- (d) Freedom of association.

8. ברזיל (1988)

חוקת ברזיל מתירה עריכת אסיפות בדרכי שלום, ללא נשק, במקומות הפתוחים לציבור ובלא דרישת רשיון מוקדם. החוקה קובעת כי לא ניתן לערוך אסיפה ששמה-לאל אסיפה קודמת שנקראה לאותו מקום. החוקה קובעת כי נדרש מתן הודעה מראש לשלטונות.

Title II Fundamental Rights and Guarantees

Chapter I Individual and Collective Rights and Duties

Article 5 [Equality]

XVI. all persons may hold peaceful meetings, without weapons, in places open to the public, regardless of authorization, provided that they do not

⁵⁰ BVerfGE 84, 203 (1991)

⁵¹ BVerfGE 73, 206 (1986)

⁵² Peter W. Hogg *Constitutional Law Of Canada* (Scarborough, Ontario: Carswell, 3rd Ed 1992) 2-41

אסיפה והפגנה

frustrate another meeting previously called for the same place, subject only to prior notice to the proper authority;

9. קרואטיה (1990)

חוקת קרואטיה קובעת כי לכל אחד הזכות לאסיפה פומבית ולמחאה בדרכי שלום, בהתאם להוראות החוק.

Article 42 [Assembly, Protest]

Everyone shall be guaranteed the right of public assembly and peaceful protest, in conformity with law.

10. סלובניה (1991)

החוקה מכירה בזכות לאסיפה בדרכי שלום ולמפגשים ציבוריים. החוקה מתירה הגבלות על זכות זו כאשר הדבר דרוש לצרכי הבטחון הלאומי, או בטיחות הציבור, ולהגנה כנגד התפשטות מחלות מדבקות.

Article 42

(Right of Assembly and Association)

1. The right of peaceful assembly and public meeting shall be guaranteed.
2. Everyone has the right to freedom of association with others.
3. Legal restrictions of these rights shall be permissible where so required for national security or public safety and for protection against the spread of infectious diseases.
4. ...

11. אסטוניה (1992)

החוקה קובעת כי מותר להתאסף בלא צורך ברשיון מוקדם, ולקיים מפגשים, אולם מכירה באפשרות להגביל את הזכות על פי דין, לצורך שמירה על הביטחון הלאומי, הסדר הציבורי, מוסר, בטיחות תחבורתי, ביטחון המשתתפים, או למניעת מחלות מדבקות.

§ 47. Everyone has the right, without prior permission, to assemble peacefully and to conduct meetings. This right may be restricted in the cases and pursuant to procedure provided by law to ensure national security, public order, morals, traffic safety, and the safety of participants in a meeting, or to prevent the spread of an infectious disease.

12. צ'כיה (1992)

הצ'רטר של זכויות היסוד והחרויות הבסיסיות, המהווה חלק מהחוקה, מבטיח את הזכות להתאסף בדרכי שלום, וקובע כי ניתן להגביל זכות זו בחוק במקרה של אסיפות הנערכות במקומות ציבוריים, אם נדרשים צעדים, הנחוצים בחברה דמוקרטית, להגנת הזכויות והחרויות של אחרים, הסדר הציבורי, הבריאות, המוסר, הרווחה או בטחון המדינה. כן נקבע כי אין להתנות קיומה של אסיפה בקבלת רשיון מן הממשל.

Article 19

(1) The right to assemble peacefully is guaranteed.

(2) This right may be limited by law in the case of assemblies held in public places, if measures are involved, which are essential in a democratic society for protecting the rights and freedoms of others, public order, health, morality, prosperity, or the security of the State. However, assembly shall not be made dependent on permission by an organ of public administration.

13. פולין (1992)

החוקה מכירה בזכות להתאסף בדרכי שלום ולהשתתפות באספות כאלו. עם זאת, החוקה קובעת כי ניתן להטיל מגבלות על חריות אלו באמצעות חקיקה.

Article 57

The freedom of peaceful assembly and participation in such assemblies shall be ensured to everyone. Limitations upon such freedoms may be imposed by statute.

14. ליטא (1992)

החוקה קובעת כי אין לאסור או להפריע לאזרחים מלהתאסף לא-חמושים במפגשים שבדרכי שלום. נקבע כי אין להגביל זכות זו אלא בחוק, וככל הנדרש להגנת בטחון המדינה או החברה, או לשמירה על הסדר הציבורי, הבריאות או המוסר של העם, או הזכויות והחירויות של אחרים.

אסיפה והפגנה

Article 36

Citizens may not be prohibited or hindered from assembling unarmed in peaceful meetings.

This right may not be restricted other than by law and only if it is necessary to protect the security of the State or society or to maintain public order, the health or morals of the people, or the rights and freedoms of other persons.

15. רוסיה (1993)

החוקה כוללת בזכות מספר רב של צורות אסיפה והפגנה: את הזכות להתאסף בדרכי שלום וללא נשק, וכן זכות לקיים תהלוכות, מפגשים, הפגנות, מצעדים ומשמרות מחאה. הזכות מוגבלת לאזרחי רוסיה בלבד.

Article 31

Citizens of the Russian Federation shall have the right to assemble peacefully, without weapons, hold rallies, meetings and demonstrations, marches and pickets

16. דרום אפריקה (1996)⁵³

בזמן שלטון האפרטהייד שחורים היו מנועים מלהתאסף או מלהפגין, שינוי המשטר בדרום אפריקה הביא יחד עמו גם שינוי ביחס לחופש האסיפה והזכות להפגין. בשנת 1996 כוננה חוקת דרום אפריקה אשר הכירה בחופש האסיפה ובזכות להפגין כחלק ממערך הזכויות המוגנות. לקביעה המקובלת כי הפגנות צריכות להיות "לדרכי שלום" נוספה הדרישה כי המפגינים לא יישאו נשק.

17. Assembly, demonstration, picket and petition

Everyone has the right, peacefully and unarmed, to assemble, to demonstrate, to picket and to present petitions.

במקביל לחוקה, נכנס לתוקפו חוק רגיל בדרום אפריקה המסדיר את נושא ההפגנות (The Regulation of Gatherings Act). חוק זה משקף את תוצאות עבודתה של ועדה ציבורית בראשות השופט ריצ'רד גולדסטין, שבחנה את הסיבות לאלימות הגועשת במדינה והציעה דרכים להפחתתה. חלק משמעותי

⁵³ הסקירה דלהן מבוססת על Neil Jarma & Dominic Bryan & Nathalie Caleyron &Ciro de Rosa *Politics In Public Freedom of Assembly and the Right to Protest A Comparative Analysis* (belfast 1998)

אסיפה והפגנה

מדיוני הוועדה עסק באלימות בזמן אסיפות והפגנות. בשנת 1994 הועדה הגישה את מסקנותיה בדו"ח: "Towards peaceful protest in south Africa", הוועדה גרסה כי על מנת שישירור שקט ברחובות יש ליצור שיתוף פעולה בין שלושה גופים, 1. נציגי המארגנים, 2. נציגי הממשל המקומי, 3. נציגי המשטרה, גופים אלו מכונים משולש הבטיחות. החוק מפרט את הזכות שעוצבה בחוקת המדינה ושוּפך אור על מגבלות הזכות.

17. אוקראינה (1996)

החוקה כוללת בגדרה של הזכות מספר רב של צורות אסיפה והפגנה: את הזכות להתאסף בדרכי שלום וללא נשק, וכן זכות לקיים מפגשים, תהלוכות, מצעדים, והפגנות. החוקה קובעת שיש צורך ב"יידוע מוקדם" של הרשות המבצעת.

נקבע כי הגבלות על השימוש בזכות זו יכולות להיקבע אך ורק בידי בית המשפט על פי החוק, ורק למען האינטרסים של בטחון לאומי וסדר ציבורי, במטרה למנוע הפרות סדר או פשעים, להגן על בריאות הציבור, או להגן על הזכויות והחירויות של אחרים.

Article 39

Citizens have the right to assemble peacefully without arms and to hold meetings, rallies, processions and demonstrations, upon notifying in advance the bodies of executive power or bodies of local self-government.

Restrictions on the exercise of this right may be established by a court in accordance with the law and only in the interests of national security and public order, with the purpose of preventing disturbances or crimes, protecting the health of the population, or protecting the rights and freedoms of other persons.

18. לטביה (1998)

חוקת לטביה קובעת כי המדינה תגן על החירות של אסיפות, תהלוכות ומשמרות מחאה שהודע עליהן מראש.

Article 103 [Meetings, Processions, Demonstrations]

The State shall protect the freedom of previously announced peaceful meetings, street processions, and pickets.

19. ניתוח ומסקנות מן המשפט המשווה

בחינת החוקות הזרות והמסמכים הבינלאומיים מלמדת כי המכנה המשותף הרחב ביותר הוא זכות לאסיפה בדרכי שלום (peaceful assembly) המופיעה בכל המסמכים.⁵⁴ חלק מן ההצעות דורשות במפורש ובנוסף כי המתאספים לא יהיו חמושים.⁵⁵ באחדים מהמסמכים המודרניים חל שינוי, והוזכרו סוגים שונים של הפגנות ותהלוכות בנוסף לאסיפה.⁵⁶

במסמכים רבים, הזכות מוזכרת בצמוד לחופש ההתאגדות והקשר ביניהן נראה הדוק.⁵⁷ המסמכים נחלקים בערך שווה בשווה בין מסמכים בהם הוענקה הזכות לאזרחים בלבד.⁵⁸ לבין מסמכים אחרים בהם מוענקה הזכות לכל אדם.⁵⁹ יש גם מסמכים המתעלמים מנושא זה על ידי הצהרה על הזכות מבלי להתייחס לשאלה מי זכאי לה, או שגישתם לנושא אינה ברורה.⁶⁰ כיצד מגבילים את חופש ההפגנה? המסמכים הבינלאומיים והזרים שונים מאד בעניין זה. חלק מההצעות כללו "פסקת הגבלה" פנימית שמנתה את העילות בגינן ניתן להגביל את הזכות. כך, למשל, האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות מתירה להגביל את חופש האסיפה במידת הנחיצות בחברה דמוקרטית למטרות בטחון לאומי, שלום הציבור, הסדר הציבורי, הגנת החיים והמוסר או להגנת זכויותיהם וחרויותיהם של אחרים. רשימות דומות (אם כי לא זהות) מופיעות במסמכים רבים אחרים.⁶¹ בחוקת סלובניה, הרשימה צרה הרבה יותר: בטחון לאומי, בטיחות הציבור, וההגנה כנגד התפשטות מחלות מדבקות. חוקת ברזיל קובעת כי המגבלה היחידה היא אי הפרעה לאסיפה אחרת שנקבעה מראש לאותו מקום. חוקת אוקראינה מחייבת מתן הודעה מראש לממשל על עריכת האסיפה. בחלק מהמסמכים נערכת אבחנה בין אסיפות הנערכות בשטחים ציבוריים, או תחת כיפת השמיים, ורק אותן מותר להגביל.⁶²

⁵⁴ לעיתים משתמשים בביטוי קרוב לזה.

⁵⁵ חוקת איטליה; חוקת ברזיל; חוקת ליטא; חוקת רוסיה; חוקת דרום-אפריקה; חוקת אוקראינה.

⁵⁶ חוקת קרואטיה; חוקת סלובניה; חוקת אסטוניה; חוקת רוסיה; חוקת לטביה; חוקת דרום-אפריקה; חוקת אוקראינה.

⁵⁷ האמנה האירופית בדבר זכויות אדם; הצ'רטר בדבר זכויות היסוד של האיחוד האירופי.

⁵⁸ חוקת איטליה; חוקת גרמניה; חוקת ליטא; חוקת רוסיה.

⁵⁹ ההכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם; האמנה האירופית בדבר זכויות אדם; הצ'רטר בדבר זכויות היסוד של האיחוד האירופי; הצ'רטר הקנדי; חוקת ברזיל; חוקת קרואטיה; חוקת אסטוניה; חוקת פולין.

⁶⁰ האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות; ארצות הברית ("the right of the people"); חוקת סלובניה; חוקת צ'כיה; חוקת לטביה.

⁶¹ האמנה האירופית בדבר זכויות אדם; חוקת אסטוניה; חוקת צ'כיה; חוקת ליטא.

⁶² חוקת איטליה (אסיפות במקומות ציבוריים מחייבות הודעה מראש לשלטונות היכולים אז להגבילם בעילות מצומצמות); חוקת גרמניה (תחת כיפת השמיים – ניתן להגביל על ידי חוק).

אסיפה והפגנה

חוקת קרואטיה קובעת כי את האסיפות יש לקיים "בהתאמה לחוק". חוקת פולין קובעת כי הזכות כפופה למגבלות שייקבעו בחוק.⁶³ גישה נוספת שניתן למצוא במסמכים הזרים היא הימנעות מיצירת הגבלות ספציפיות על חופש האסיפה וההפגנה, והכפפת הזכות ל"פיסקת הגבלה" כללית החלה לגבי מירב הזכויות באותו מסמך.⁶⁴

⁶³ חוקת פולין ;

⁶⁴ הצ'רטר בדבר זכויות היסוד של האיחוד האירופי ; הצ'רטר הקנדי.

חלק ה: החקיקה הישראלית בנושא חופש האסיפה וההפגנה⁶⁵

1. המסגרת הנורמטיבית – חרות יצירת פסיקה, ודרישת רישוי בפקודת המשטרה

העקרון הבסיסי בדין הישראלי הוא כי אסיפות והפגנות מותרות. הפסיקה הכירה בחופש האסיפה וההפגנה מאז פסק הדין בעניין סער, בו קיבלה זכות האסיפה וההפגנה מעמד של "זכות יסוד":

"מן המפורסמות הוא, כי משפטה של מדינת ישראל מכיר בחירויות היסוד של האדם, כפי שהן מקובלות במדינות נאורות. בין חירויות אלה נמנית אף חירות האסיפה (assembly) והתהלכה (procession)".⁶⁶

ואולם, פקודת המשטרה (נוסח חדש), תשל"א-1971 (להלן: "הפקודה"), הנהיגה מנגנון רישוי עבור סוגים מסויימים של הפגנות, "אסיפה" ו"תהלכה".

הפקודה מגדירה את המושגים "אסיפה" ו"תהלכה" כדלקמן:

83.בסימן זה

"אסיפה" - חמישים איש או יותר שהתקהלו כדי לשמוע נאום או הרצאה על נושא בעל ענין מדיני או כדי לדון בנושא כזה;

"תהלכה" — חמישים איש או יותר המהלכים יחד, או המתקהלים כדי להלך יחד, ממקום למקום, בין שהם בתנועה ממש ובין אם לאו, בין שהם ערוכים בצורה כלשהי ובין אם לאו;

כפי שניתן לראות, בפקודת המשטרה לא קיימת למעשה הגדרה למונח "הפגנה", ונראה כי השימוש במונח הפגנה נעשה בפועל ע"י הפסיקה בכדי לתאר את שתי צורות הביטוי (אסיפה ותהלכה) גם יחד ומבלי להבדיל ביניהן.

בכפוף למגבלות שבפקודת המשטרה ובחוקים אחרים, מוקנית זכות לכל אדם בישראל לארגן אסיפה או תהלכה או להשתתף בה, ומוטלת חובה על כל אדם לכבד זכות זאת.⁶⁷

מנגנון הרישוי של ההפגנות, נקבע בסעיפים 84, 85 ו-87 לפקודת המשטרה, ועל פי לשונו היבשה, שיקול הדעת בנושא זה הוא של המשטרה בלבד.

84.

(א) סבור מפקד משטרת המחוז כי קיום הביטחון הציבורי או הסדר הציבורי מחייבים זאת, רשאי הוא לדרוש, בהודעה לציבור, כללית או מיוחדת, שכל הרוצה להועיד, לארגן או לקיים במחוז אסיפה או

⁶⁵ חלקים מסקירה זו מבוססים על קלוד קליין, על חוק יסוד: זכויות האזרח, (תשל"ב) 265-275.

⁶⁶ עניין סער, הערה 3 לעיל.

⁶⁷ הנחיית היועמ"ש 3.1200, סעיף 5.

אסיפה והפגנה

תהלוכה יבקש בכתב מאת הממונה רשיון לכך, לא פחות מחמישה ימים או זמן אחר שיפורש בהודעה לפני היום שנועד לקיום האסיפה או התהלוכה.

(ב) הודעה כללית יכול שתחול על המחוז כולו או מקצתו, הכל לפי שיפורש בה.

(ג) הודעה כללית או מיוחדת תעמוד בתקפה כל עוד לא שונתה או בוטלה בהודעה אחרת שפורסמה על ידי מפקד משטרת המחוז.

מפקדי המחוזות במשטרת ישראל אכן פרסמו הודעות בהתאם לסעיף זה.⁶⁸ בהודעות הכלליות האמורות נקבע במפורש כי דרישת הרשיון מתייחסת רק ל"אסיפה מתחת לכיפת השמיים", ומכאן שלאסיפות במקומות סגורים לא נדרש רשיון בהתאם לפקודת המשטרה.

85. הוגשה בקשה לרשיון, בעקבות הודעה שפורסמה לפי סעיף 84, רשאי הממונה -

(1) ליתן את הרשיון ;

(2) ליתן את הרשיון בערובה או בתנאים או בסייגים אחרים שיראה לנכון לחייב בהם, והתנאים והסייגים יירשמו על גבי הרשיון ;

(3) לסרב ליתן את הרשיון.

87. הממונה רשאי, בכל עת, לבטל רשיון שנתן לפי סעיף 85.

במקרה של הפגנה ללא רשיון, המשטרה רשאית להתערב למניעתה. הפגנה כאמור מהווה גם עבירה פלילית.

89. פורסמה הודעה על ידי מפקד משטרת המחוז לפי סעיף 84 ונתקיימה אסיפה או תהלוכה שההודעה חלה עליה, בלי שניתן עליה רשיון לפי סעיף 85 או בלי למלא אחרי תנאיו וסייגיו של רשיון שניתן לפי אותו סעיף, רואים את האסיפה או התהלוכה כהתקהלות בלתי חוקית, וכל המשתתף בה דינו כדין משתתף בהתקהלות בלתי-חוקית לפי כל חיקוק בר תוקף אותה שעה.

בחינת מכלול ההוראות של פקודת המשטרה, ביחד עם ההודעות שפורסמו מתוכן, מלמדת כי ישנם מספר סוגים של הפגנות או התכנסויות אשר כדי לקיימן לא נדרש לקבל רשיון מאת המשטרה, כדלקמן:

⁶⁸ ראו למשל הודעה בדבר רישוי תהלוכות ואסיפות מתחת לכיפת השמיים במחוז הדרומי, י"ז פ, 1, 645 התש"ל, עמ' 2548.

אסיפה והפגנה

1. התאספות או תהלוכה של פחות מחמישים איש – מכיוון שהגדרות "אסיפה" ו"תהלוכה" בפקודה נוקבות במספר זה כמספר מינימלי לתחולתן.
2. התאספות במקום סגור – וזאת לאור הודעת מפקדי המחוזות שהוזכרה לעיל, שעסקה אך באסיפות תחת כיפת השמיים.
3. התאספות (שאינה תהלוכה) שאין בה נאום, הרצאה או דיון בעניין מדיני, מכיוון שהגדרת "אסיפה" כוללת רכיב זה. בהנחיות היועמ"ש הובהר כי לא נדרש רשיון גם למשמרת מחאה או הפגנה תחת כיפת השמיים, אף אם משתתפים בה יותר מחמישים איש, כאשר המשתתפים עומדים ומחזיקים כרזות, שמטרתן לבטא דעה בנושא מסוים, ואין בהן נאום או הרצאה על נושא מדיני או דיון בנושא כזה.⁶⁹

2. מגבלות נוספות בחקיקה

(א) איסור התקהלות לשם עבירה או לעשיית מעשה מפר שלום

סעיף 151 לחוק העונשין, התשל"ז – 1977 קובע עבירה פלילית של "התקהלות לשם עבירה" או של התקהלות לכל מטרה (לרבות מטרה כשרה) באופן העלול להפר את השלום. איסור זה הינו איסור עונשי, ובניגוד להוראות הדורשות רשיון מראש, הוא מהווה עבירה שעונשה בדיעבד.

שלושה אנשים לפחות שנתקהלו לשם עבירה, או שנתקהלו למטרה משותפת, ואפילו כשרה, ומתנהגים באופן הנותן לאנשים שבסביבה יסוד סביר לחשוש שהמתקהלים יעשו מעשה שיפר את השלום, או שבעצם התקהלותם יעוררו אנשים אחרים, ללא צורך וללא עילה מספקת, להפר את השלום, הרי זו התקהלות אסורה, והמשתתף בהתקהלות אסורה, דינו - מאסר שנה אחת.

(ב) חוק הבטיחות במקומות ציבוריים ותקנותיו

חוק הבטיחות במקומות ציבוריים, תשכ"ג-1962. (להלן – "חוק הבטיחות") ותקנותיו⁷⁰ קובעים חובה למסור מראש הודעות על עריכתן של "עצרות עם", המוגדרות כדלקמן:

"עצרת עם" - אחד מאלה:

(1) אסיפה שמספר המשתתפים בה 500 או יותר, למעט-

(א) עינוג ציבורי;

(ב) אסיפה שלעריכתה ניתן רשיון או היתר לפי חיקוק אחר;

⁶⁹ הנחיית היועמ"ש 3.1200, סעיף 8.

⁷⁰ תקנות הבטיחות במקומות ציבוריים (אסיפות), תשמ"ט-1989.

אסיפה והפגנה

(ג) אסיפה המתקיימת במקום אסיפות קבוע;

(2) אירוע ספורטיבי שמספר הצופים בו הוא 7,000 או יותר.

החוק קובע כי למשטרה סמכויות מסויימות לצוות על אי קיום אסיפה או על פיזור. להלן נוסח הסעיפים המרכזיים מתוך החוק:

(5) לא יאוחר מחמישה ימים לפני עצרת עם ימסור מארגן עצרת העם למי ששר הפנים ימנה אותו לכך, הודעה בכתב על מיקומה, מועדה וכן על תכניתה אם יש בה חשיבות לעניין בטיחות המשתתפים העצרת בשכונתה.

(7) עריכת עצרת עם שלא ניתנה עליה הודעה מוקדמת לפי סעיף 5 טעונה היתר מראש ממי ששר הפנים ימנה אותו לכך.

(8) נוכח קצין משטרה בדרגת פקד או מעלה במקום של אסיפה, בסמוך לפני התחלתה או במהלך האסיפה, ולא נתקיימו לגביה הוראות של תקנות לפי חוק זה, יתן הקצין לאחראי לבטיחות, ובהעדרו - למארגן האסיפה שבמקום, התראה לתקן את הליקויים תוך הזמן שיקבע; לא תוקנו הליקויים תוך אותו זמן או לא היה האחראי לבטיחות או המארגן במקום אותה שעה, רשאי הקצין כשהוא נוכח במקום האסיפה –

1. אם טרם התחילה - לצוות על אי קיומה;

2. אחרי שהתחילה - לצוות על פיזור, אם היה לו חשש סביר שעקב אי-קיום התקנות קיימת סכנת נפשות של ממש.

(9) נוכח קצין משטרה בדרגת פקד או מעלה במקום שבו מתקיימת אסיפה ויש לו יסוד סביר להניח כי המספר המקסימלי של בני-אדם שמותר להם להיות במקום לפי כל חיקוק כבר נמצאים בו, רשאי הוא לצוות על הפסקת הכניסה לאותו מקום.

(10) לשם ביצוע הצווים לפי סעיף 8 או 9 רשאי הקצין להורות לאחראי לבטיחות ולכל שוטר לאחוז באמצעים הדרושים כדי למנוע את קיום האסיפה או כדי לפזרה, או כדי למנוע כניסת אנשים נוספים, הכל לפי הענין, ואם תהא התנגדות לאמצעים אלה, רשאי השוטר להשתמש בכוח באופן סביר כדי להתגבר על התנגדות זו, מבלי להיות אחראי אחריות פלילית או אזרחית על פעולה זו.

(ג) מקומות שאין לערוך בהם הפגנות ללא אישור מיוחד

(1) הכנסת

סעיף 7 לחוק משכן הכנסת, רחבתו ומשמר הכנסת, תשכ"ח – 1968 קובע כדלקמן:

אסיפה והפגנה

(ב) במשכן הכנסת וברחבה לא תיערך כל אסיפה וכל תהלוכה אלא בהיתר, בין כללי ובין מיוחד, מאת יושב-ראש הכנסת.

(ד) בסעיף זה -

"אסיפה" - עשרה אנשים או יותר שנתאספו לפעול במשותף;

"תהלוכה" - עשרה אנשים או יותר ההולכים יחד, או מתקהלים לשם הליכה יחד, ממקום למקום לשם מטרה משותפת, בין שהסתדרו בסדר ובין שלא הסתדרו כך.

בנושא זה הותקנו גם תקנות מפורטות.⁷¹

(2) נמלים

תקנה 24 לתקנות הנמלים, תשל"א – 1971 קובעת כדלקמן:

(א) לא יערוך אדם הפגנה בנמל אלא ברשות מנהל הנמל ולא ישתתף אדם בהפגנה הנערכת ללא רשות כאמור; לא יגרום אדם להתקהלות אנשים בנמל ולא ישתתף בכל התקהלות אלא אם אישר אותה מנהל הנמל.

(ב) כל התקהלות אנשים בנמל תתפזר והאנשים שהתקהלו יעזבו את המקום מיד כשידרוש מהם מנהל הנמל לעשות כך.

(ג) הוראות תקנה זו באות להוסיף על כל דין אחר.

(ד) אנשים שיכולתם לארגן הפגנות או להשתתף בהן מוגבלת על פי דין

(1) חיילים

סעיפים 48-50 לחוק השיפוט הצבאי, תשט"ו – 1955 קובעים כדלקמן:

48. מרי

חייל שעשה מעשה בניגוד למשטר או למשמעת או לסדר הטוב בצבא, והתכוון במעשה זה לעורר או להפגין התנגדות או מחאה נגד הוראה המחייבת בצבא או נגד דין כל שהוא, וכן חייל שנתן יד למעשה כזה, דינו - מאסר שלוש שנים.

49. הפגנה הפוגעת במשמעת

חייל שעשה מעשה בניגוד למשטר או למשמעת או לסדר הטוב בצבא, והתכוון במעשה זה להפגין חוסר כבוד למפקד או הזדהות עם דרישה,

⁷¹ תקנות משכן הכנסת ורחבתו (הפגנות ותהלוכות). תשכ"ח – 1968.

אסיפה והפגנה

תרעומת או טענה של חייל אחר, וכן חייל שנתן יד למעשה כזה, דינו - מאסר שנתיים.

50. הסתה למרי

חייל אשר ביודעין גרם או ניסה לגרום לכך ששלושה חיילים או יותר יעברו על סעיף 48 או 49 דינו - מאסר שבע שנים.

(2) עובדי מדינה

חוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), תשי"ט – 1959 מטיל איסור כללי על עובדי מדינה לארגן הפגנות או תהלוכות בעלות אופי מדיני. החוק גם קובע כי לעובדים בכירים תיאסר גם ההשתתפות בהפגנות כאלו, ולא רק ארגון.

1. הממשלה תקבע, בהתייעצות עם ועדת העבודה של הכנסת ובהודעה שתפורסם ברשומות, סוגים של עובדים בשירות המדינה או נושאי משרות בשירות המדינה, שעליהם יחולו איסורים אלה, דרך כלל או לתקופה שתקבע:

(1) . . .

(2) לארגן אסיפה פומבית בעלת אופי מדיני, לשבת בשולחן הנשיאות של אסיפה כאמור ולנאום בה;

(3) להשתתף בהפגנה או בתהלוכה בעלת אופי מדיני;

4. לא יארגן עובד המדינה הפגנה או תהלוכה בעלת אופי מדיני.

חלק ו: חופש האסיפה וההפגנה בפסיקה הישראלית

1. כללי

בית המשפט העליון הכיר בזכות החוקתית לאסיפה ולהפגנה בפסק הדין **סער**,⁷² בין יתר בציטוט אותו הבאנו לעיל.⁷³ בעניין **לוי**, הוסיף בית המשפט את הדברים הבאים:

"בישראל טרם מצאה זכות זו ביטוי פורמאלי בחוק יסוד. עם זאת, מכוח פסיקתו של בית משפט זה הפכה היא לאחת מאותן "זכויות יסוד שאינן כתובות על ספר", אלא הן נובעות במישרין מאופייה של מדינתנו כמדינה דמוקרטית השוחרת חופש".⁷⁴

ואולם, בית המשפט קבע מייד כי אין המדובר בזכות מוחלטת:

" זכות ההפגנה והתהלכה היא זכות יסוד, אך אין היא זכות מוחלטת. היא זכות יחסית. היא מוגבלת על ידי זכויות אדם יסודיות אחרות, כגון חופש הקניין וחופש התנועה. היא מוגבלת גם על ידי הצורך לשמור על הסדר הציבורי של בטחון הציבור ועל מרקם החיים הדמוקרטיים. יחסיות הזכות מחייבת יצירת איזון בינה לבין הזכויות האחרות".⁷⁵

לאור קביעת הזכות החוקתית, החל בית המשפט למלא תפקיד משמעותי בקביעת גבולותיה של הזכות, שכן שיקול הדעת הנתון, לפי פקודת המשטרה, למשטרה אם ליתן רשיון הפגנה אם לאו הוכפף לביקורת שיפוטית. לבית המשפט מקום חשוב, שכן בהעדר פרמטרים ברורים בחוק לסיבות שבגינן מותר למשטרה להגביל את זכות היסוד, הפכו בתי המשפט לאמצעי הפיקוח המשמעותי היחידי המגן על הציבור מפני החלטות שרירותיות של גורמי המשטרה.

2. זכות האסיפה וההפגנה מול "הסדר הציבורי".

הזכות להפגין מתייחסת לזכות לקיים הפגנה שלווה (peaceful). לאזרח אין זכות לקיים הפגנה אלימה, או כזו המפרה את שלום הציבור. השמירה על הסדר הציבורי ובטחון הציבור הנם עקרונות בעלי מעמד עדיף מול זכויות היסוד של האדם, לרבות חופש הביטוי והזכות להפגין.⁷⁶

בנושא זה כתב פרופ' אהרון ברק:

"כאשר חופש הביטוי מתנגש עם שלום הציבור, ידו של הערך בדבר שלום

⁷² הערה 3 לעיל.

⁷³ הערה 7 לעיל.

⁷⁴ עניין **לוי**, הערה 8 לעיל.

⁷⁵ שם בעמ' 399.

⁷⁶ אמנון רובינשטיין וברק מדינה, המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל (מהד' חמישית, תשנ"ט) כרך ב 1099.

אסיפה והפגנה

הציבור על העליונה. נקודת המוצא הינה, כי לשם הגשמתן של זכויות אדם בכלל, ולשם קיומו של חופש הביטוי בפרט, נדרש קיומה של חברה מאורגנת. הבטחת קיומה, שלמותה, בטחונה, שלומה של המדינה ושל הציבור שבה, מחייבים הגבלה על חופש הביטוי... זכותי לקיים אסיפה ותהלוכה, אין פירושה, כי אני זכאי לגרום לאלימות ולהפרת שלום הציבור. בדומה לחירויות אחרות, אף כאן יש לאזן בין רצונם של יחידים להביע את השקפותיהם בדרך של אסיפה ותהלוכה, לבין רצונו של הציבור לשמור על הסדר והביטחון הציבורי".⁷⁷

בית המשפט העליון, אימץ לנושא זכות ההפגנה והאסיפה את נוסחת האיזון של "הפגיעה הקרובה והממשית" כפי שנקבעה בעניין **קול העם**⁷⁸ לעניין חופש הביטוי. כך כתב השופט ברק (כתוארו אז) בפס"ד לוי:

"לגיבושו של מבחן זה הגיע השופט אגרנט על יסוד נקודת המבט העקרונית כי מדינת ישראל היא מדינה שיסודותיה דמוקרטיים, אשר במסגרתה אין להשתמש באמצעים המונעים מראש את חופש הביטוי אלא במצבים בהם קיים "קירוב ממשי" לאפשרות קרות התוצאה המזיקה. נראה לי כי מבחן זה כוחו יפה גם לענין שלפנינו. מן הראוי הוא, על כן, כי אמת המידה של "ודאות קרובה" תוחל גם בפירוש סמכותו של מפקד המחוז במסגרת סעיפים 83 ו-84 לפקודת המשטרה".⁷⁹

בספרם על המשפט הקונסטיטוציוני, כותבים פרופ' אמנון רובינשטיין וד"ר ברק מדינה:

"נוסחת האיזון שנקבעה בפסיקה להגבלת חופש הביטוי, ואשר מיושמת גם ביחס למימוש הזכות להפגין, מורכבת משלושה מבחנים מצטברים: ראשית, יש לבחון את מידת הפגיעה הצפויה בשלום הציבור, בגין מימוש זכות היסוד; שנית, יש לבחון את ההסתברות להתרחשותה של פגיעה זו, אם זכות היסוד לא תוגבל. ושלישית, יש לבחון קיומם של אמצעים חלופיים פחות חמורים. הגבלה של חופש הביטוי והזכות להפגין תוצדק, רק אם הפגיעה הצפויה בשלום הציבור היא "קשה, רצינית וחמורה", וכן קיימת "קרבה לוודאות" כי אי הגבלתה של הזכות באופן שנבחר יביא לפגיעה זו".⁸⁰

⁷⁷ אהרון ברק, פרשנות במשפט (תשנ"ג), כרך ב' 461-462.

⁷⁸ בג"צ 73/53 קול העם" נ' שר הפנים, פ"ד ז, 871.

⁷⁹ עניין לוי, הערה 8 לעיל, בעמ' 409.

⁸⁰ הערה 76 לעיל.

אסיפה והפגנה

בפרקטיקה אחראי על יצירת האיזון בין זכות ההפגנה לסדר הציבורי, מפקד מחוז המשטרה אליו הוגשה בקשת רישיון ההפגנה. בהיעדר הנחיות ברורות בחוק כיצד על המשטרה לבצע איזון זה ובעקבות פסקי דין שניתנו בידי בית המשפט העליון, הוציא היועץ המשפטי לממשלה הנחיה בדבר חירות ההפגנה⁸¹ בה מפורטים השיקולים אותם מפקד המחוז צריך לבצע בבואו לדון בבקשת רישיון הפגנה:

11. המחוקק לא קבע במפורש את השיקולים שינחו את מפקד משטרת המחוז בבואו להחליט אם יש לתת רישיון ואילו תנאים או סייגים לצרף לרשיון. עם זאת, ברור כי מפקד המחוז, בהפעילו שיקול דעת בעניין זה, כפוף לכל המגבלות החלות בדר כלל על הפעלת שיקול דעת על ידי רשויות מנהליות, כגון, החובה לפעול על יסוד שיקולים ענייניים, באופן סביר וללא הפליה, וכן החובה לפעול להשגת אותה מטרה שעמדה לנגד עיני המחוקק. מטרת המחוקק בעניין זה היא, כפי שנקבע בסעיף 84 לפקודת המשטרה, "קיום הביטחון או הסדר הציבורי". מכאן שאם, לדעתו של מפקד המחוז, קיום ההפגנה יגרום סכנה ממשית לביטחון הציבור או לסדר הציבורי, ואין דרך סבירה למנוע סכנה זאת, רשאי הוא לסרב לתת את הרשיון. אולם, אם ניתן למנוע סכנה זאת באמצעות תנאים או סייגים לרשיון, בהתאם לסעיף 85 לפקודת המשטרה, מן הראוי שמפקד המחוז ייתן את הרשיון בתנאים או סייגים כפי שיידרש בנסיבות המקרה. כאשר דנים בשלילה או בצמצום כדין של זכות יסוד של האדם, על השלטון לבחור מבין שלל האמצעים שניתן לנקוט בהם כדי לשמור על ביטחון הציבור באותו אמצעי מגביל הפוגע במידה הפחותה בזכות היסוד. האיסור על ההפגנה או התהלכה צריך שיהא האמצעי האחרון שיש לנקוט בו נוכח פני הסכנה הצפויה.

היועץ מוסיף ומפרט שיקולים עיקריים שיש בה כדי להנחות את מפקד המחוז בעניין זה:

א. מימוש זכות יסוד

מפקד המחוז, במתן רישיון לקיים הפגנה, אינו עושה חסד עם מבקש הרשיון, אלא מאפשר לו לממש זכות יסוד, ולפיכך מן הראוי שהמפקד יתן רשיון כמבוקש, אלא אם שיקולים של בטחון הציבור או הסדר הציבורי מונעים מתן רשיון או מחייבים להגביל את הרשיון בתנאים וסייגים.

ב. על נושא ההפגנה

העניין בגינו מבוקש הרשיון לקיים הפגנה, או נושא ההרצאה או הנאום, או הרקע האידיאולוגי של המארגנים או המשתתפים בהפגנה, ככלל, אינו

⁸¹ הנחיית היועמ"ש 3.1200, הערה 6 לעיל.

אסיפה והפגנה

עניין למשטרה ואין בו שיקול כדי לסרב רשיון, וזאת בכפוף לאמור להלן. חירות ההפגנה נועדה, בין היתר, לאפשר למיעוט להביע דעות בלתי מקובלות, אם על הממשלה ואם על הציבור, לרבות ביקורת או מחאה על מדיניות או החלטות של רשויות ציבוריות.

ג. הפגנה הכרוכה בעבירה פלילית

עם זאת, המשטרה תהיה רשאית לסרב רשיון או להגביל רשיון, אם יש יסוד סביר לחשד כי ההפגנה תהיה כרוכה בעבירה פלילית, כגון, התפרעות, המרדה, הסתה של אנשים המשרתים בצבא לאי ציות לפקודה חוקית, או הסתה לעבירה אחרת. על שיקול הדעת בנושאים אלה להיות זהיר, והוא כפוף כמובן לביקורת שיפוטית.⁸²

3. זכות ההפגנה מול זכויותיהם של אחרים לפרטיות ולקניין

כאשר חופש האסיפה וההפגנה מתנגשים בזכויות אחרות, מבצע בית המשפט "איזון אופקיי", במטרה שהפגיעה בכל אחת מן הזכויות תהא קטנה ככל האפשר.

עיקר הפסיקה הדנה בסוגיית איזון הפגיעה בזכות לפרטיות נסבה סביב דרישת מפגינים להפגין מול ביתם של אישי ציבור, דבר שיש בו, בדרך-כלל, כדי להפריע לפרטיותו ומנוחתו של איש הציבור וכן לפרטיותם ומנוחתם של שכניו. נראה כי בית המשפט מבחין בפסיקה בין מגורים בעלי צביון ציבורי (כגון מעון-השרד של ראש הממשלה המועמד לרשותו על ידי המדינה ואשר משמש גם לעבודה ציבורית), מחד, ובין מגורים פרטיים של איש ציבור שהינם בבחינת "מקום מפלט ומנוחה", מאידך. ככלל, ככול שלבית-המגורים שלידו מבקשים להפגין יותר סממנים של מגורים פרטיים, כך תגבר ההגנה עליהם, ויצטמצם ויקטן היקף זכות ההפגנה. בעניין **כהנא**, בו נדונה הפגנה ליד בית מגורים בעל צביון פרטי, קבע בית המשפט:

"...חופש האסיפה וחופש הביטוי, שעליהם הסתמך העותר בעתירתו, אין פירושה מתן היתר לחדור לרשות היחיד של איש הממלא תפקיד ציבורי ולהטריד אותו ואת בני ביתו בחייהם הפרטיים, כדי להשפיע עליו, בדרך זו, על פעילותו הציבורית".⁸³

ולעומת זאת, בעניין **עם כלביא**, בו נדונה הפגנה מול מעונו הרשמי ראש הממשלה, שהוא בית מגורים בעל צביון ציבורי, נפסק:

⁸² סעיף 12 להנחיה (ההפניות לסעיפי חוק הושמטו).

⁸³ בג"צ 456/73 כהנא נ' מפקד המחוז הדרומי של המשטרה, (לא פורסם).

אסיפה והפגנה

"אין לסרב להתיר לקיים הפגנה מול בית ראש-הממשלה, רק משום שזה משמש גם למגורים. המעון הוא בעל אופי מיוחד ויש בו גם מסמליות השלטון".⁸⁴

בעניין **דיין נ' וילק** הוצגו ע"י שופטי ביהמ"ש שתי גישות שונות לצורך ביצוע האיזון בין זכות ההפגנה לזכות הפרטיות. השופט אהרון ברק התיר את ההפגנה ליד ביתו של איש הציבור, אולם הותיר בידי המשטרה מרחב ניכר לקביעת מגבלות שונות על הפגנה כזו:

"המשטרה רשאית לקבוע כי האסיפה לא תתקיים בשעות המנוחה. היא רשאית לקבוע כי האסיפה תיערך זמן קצר יחסית. היא רשאית לקבוע...את תדירות קיומן של הפגנות, באופן שזכות הפרטיות של איש הציבור ושכניו לא תיפגע באופן מהותי. כן רשאית היא להתחשב בתדירות קיום אסיפות או משמרות צמודות...המשטרה רשאית לקבוע כי האסיפה תתקיים במרחק מה מביתו של איש הציבור... המשטרה רשאית להגביל את מספר המשתתפים. היא רשאית לקבוע הסדרים באשר לשימוש ברמקולים, לרבות עצמתם ומספרם".⁸⁵

השופט גולדברג סבר, לעומתו, כי הדגש צריך להיות בחינת קיומה של חלופה יעילה, אשר בהתקיימה, אין צורך לאפשר הפגנה דווקא מול ביתו של איש הציבור:

"יש לראות את המקום האפקטיבי היחיד לקיום אסיפה ליד מעונו של איש הציבור, רק שעה שהוא מנהל שם את כל פעילותו, או את עיקר פעילותו, הציבורית. בכל מקרה אחר, אין סיבה שלא לראות כחלופה אפקטיבית את המקום שליד משרדו של איש הציבור".⁸⁶

דוגמא לצורך באיזון בין חופש ההפגנה לזכות לקניין ניתן למצוא בעניין **בן-חור נ' עיריית ת"א**,⁸⁷ שם נדרש ביהמ"ש לאזן בין דרישת העותרים, זוגות צעירים מחוסרי-דיור, להקים מאהל מחאה בנושא הנדון כנגד עיריית תל-אביב, לבין דרישת העירייה לפינוי המאהל אשר נבנה על קניין ציבורי של העירייה, בניגוד לחוק התכנון והבנייה.

ביהמ"ש דחה את בקשת העותרים ליתן צו-מניעה נגד ההריסה, וזאת לאחר שבחן את זכותם למימוש חופש ההפגנה למול הפגיעה בקניין הציבורי בפרמטרים שונים של: היקף הפגיעה, משך הפגיעה והיתכנותם של אמצעי מחאה אחרים, אשר היקף פגיעתם נמוך. השופט זמיר כתב:

"אמור מעתה, חופש ההפגנה אינו גובר על חובת הציות לחוק. הוא קיים ומוגן במסגרת החוק. החופש של המבקשים להפגין נגד מדיניות העירייה

⁸⁴ בג"צ 6658/93 עם כלביא נ' מפקד תחנת י-ם, פ"ד מח(4) 793.

⁸⁵ הערה 4 לעיל, בעמ' 482.

⁸⁶ שם בעמ' 490.

⁸⁷ רע"פ 5086/97 בן חור נ' עיריית תל אביב פ"ד נא(4) 625.

אסיפה והפגנה

קיים, אך הוא אינו כולל חופש להקים מבנים בניגוד לחוק התכנון והבניה. המבקשים רשאים גם כיום להפגין נגד העירייה בדרכם שונות, במסגרת החוק, אך אסור להם להפר את החוק, באופן הפגנתי, זה קרוב לחודשיים.⁸⁸

פסק דין זה זכה לאחרונה (דצמבר 2004) לאישור נוסף בפרשת "כיכר הלחם" בירושלים,⁸⁹ שם נדרש בית המשפט לאזן בין זכותם של מחוסרי דיור להקים מאהל מחאה בנושא, עקב פגיעה בקניין ציבורי של עיריית ירושלים, פגיעה בחופש התנועה של הולכי-רגל ופגיעה בממלכתיות ובסדר-הציבורי הנובעים ממוקום המאהל מול קריית הממשלה. גם בפרשה זו נדרש בית המשפט לבחינת פרמטרים שונים כגון: היקף הפגיעה, משך הפגיעה והיתכנותן של אלטרנטיבות אחרות למימוש חופש ההפגנה. לאחר איזון בין כל הפרמטרים לעיל, דחה בית המשפט כאמור את בקשת העותרים למנוע את צו-הפינוי, חרף הפגיעה המשתמעת בחופש ההפגנה, וזאת תוך יישום הלכת **בן-חור נ' עיריית ת"א**.⁹⁰ גם בתל אביב הביאה פרשת **כיכר הלחם** (שהוקמה בכיכר המדינה) לדיון באיזונה של הזכות להפגין מול הפעלת סמכויותיה של העירייה שתוצאתן, בפועל, הפסקת ההפגנה הממושכת. העירייה טענה כי השהות הממושכת של הקבוצה באתר הפכה את הכיכר למפגע אסתטי ולמטרד; כי חלקי רהיטים, חפצים שפוזרו בשטח, פסולת ולכלוך מצטבר נחזים לעין כל; העירייה גילתה תופעה חוזרת ונשנית של התחברות "פיראטית" לעמודי התאורה בכיכר (תוך שבירת בתי המנורות) לשם קבלת מקור זרם חשמלי, ולנוכח הסיכונים שבדבר נאלצה לנתק את אספקת החשמל לתחום הכיכר. כדי להסיר את המטרד הוציא מהנדס העירייה צו שהוא "דרישה לסילוק מכשול" הכולל הוראה לסילוק כל דבר שהונח בכיכר המדינה בלי היתר מראש העירייה, וזאת מכוח סעיפים 39 ו-44 לחוק עזר לתל אביב-יפו (שמירת הסדר והניקיון) תש"ס-1980.

העותרים טענו, בין היתר, כי –

הזכות להפגין היא זכות חוקתית על-חוקית שהיא עדיפה על כל אינטרס אחר ובמיוחד על אינטרס עמום ובלתי מוכח להסרת "מכשול" או "מטרד" שנגרם כביכול על ידי הקבוצה. העותר גורס שנוכחות הקבוצה והפגנת המחאה שלה מיטיבים עם הסביבה והחברה כולה ואין בה משום מכשול או מטרד. נוכחות הקבוצה במקום היא אבן שואבת למבקרים רבים, בני נוער ואחרים, הזוכים ל"שיעור" של מודעות לסוגיית הפערים הכלכליים והחברתיים בישראל.⁹¹

בדחתו את העתירה, פסק בית המשפט המחוזי בתל אביב:

⁸⁸ ש.ם.

⁸⁹ עע"מ 3829/04 ישראל טויטו נגד עיריית ירושלים (טרם פורסם, מופיע במאגר דינים ועוד).

⁹⁰ לעיל הערה 87.

⁹¹ עת"מ (ת"א) 1112/03 טויטו נ' עיריית תל אביב (טרם פורסם).

הקמת "שכונת אוהלים" למען מחאה הנמשכת חודשים רבים וקיצה אינו נראה באופק (לדברי העותר המחאה תפסק "כשיפתרו הבעיות החברתיות", אם כי הוא "מוכן", ברוב חסד, לפנות את השטחים הפרטיים שנתפסו על ידי הקבוצה כאשר הבעלים ירצו לממש את זכויות הבנייה שבידיהם), מפרה את האיזון בין הזכות להפגין לזכויות ולאינטרסים שמנגדה, שבודאי היו נדחים מפניה אילו היא היתה נתחמת למגבלות סבירות של זמן, מקום ואמצעים.

אמור מעתה, ענייננו הוא דוגמה בולטת לשימוש מוגזם ובלתי ראוי בזכות להפגין. הכמות הופכת לאיכות. ההפרעה המתמשכת לזכות הרבים לשימוש בחלק התפוס של שטח הכיכר, הפגיעה האסתטית, התברואתית המשליכה גם על ענייני בטיחות (חיבור "פיראטי" לפנסי הרחוב, פסולת המעה צחנה והיא מקור למחלות, ניצול ה"כסות" של קיום המאהל בידי עוברים ושבים לחנייה לא חוקית ומסוכנת על הכיכר) והתחושה של "יצירת עובדות" בלי דין ודיין; כל אלה, ביחד ולחוד, בחלוף זמן כה רב מסיגים מפניהם את זכות ההפגנה. הזכות להפגין אינה הזכות להשלטת רצון הפרט על הציבור.

עיריית ת"א הפגינה סבלנות רבה, חודשים רבים, כלפי ההשתלטות על הכיכר. משנחצה הגבול אין מקום לרומם הפקרות בשם רוממות הזכות להפגין.⁹²

4. זכות ההפגנה מול הזכות לחופש תנועה

חלק מהפסיקה הדנה בסוגיית האיזון בין זכות ההפגנה וחופש התנועה נסבה בעניין דרישות מפגינים להלך או לחסום ציר תנועה מרכזי. נראה כי גם כאן (כמו באיזון לעיל עם הזכות לפרטיות) מנסה ביהמ"ש לשלב בין ההכרה בזכותם של היחידים להפגין את השקפתם באופן יעיל (והרי לא ייתכן כי תכלית זו תושג באם יותר להם להלך בדרך צדדית בלבד) לבין זכות הציבור לחופש תנועה. דברים ברוח זו השמיע השופט ברק (כתוארו אז) בפס"ד סער:⁹³

"בהפעלתו של השיקול "התעבורתי", יש לאזן תמיד בין האינטרסים של האזרחים המבקשים לקיים אסיפה או תהלוכה לבין האינטרסים של האזרחים שזכות המעבר שלהם נפגעה בשל אסיפה או תהלוכה. כשם שזכותי להפגין ברחובה של עיר מוגבלת בזכותו של חברי למעבר חפשי

⁹² שם, בעמ' 7 לפסק הדין.

⁹³ עניין סער, הערה 3 לעיל, בעמ' 177

אסיפה והפגנה

באותו רחוב, כן מוגבלת זכותו של חברי להלך ברחובה של עיר בזכותי לקיים אסיפה או תהלוכה. הכבישים והרחובות נועדו להליכה ולנסיעה, אך אין זו מטרתם היחידה. הם אף נועדו לתהלוכות, למצעדים, להלוויות וכיוצא בהן אירועים".

וכך בפרשה זו נקבע הסדר פשרה, במסגרתו תאפשר המשטרה תהלוכה בצד אחד של הכביש וכך שתי הזכויות יוכלו להתממש באופן שכל אחת תפגענה באופן מינימאלי.

5. חובת המשטרה להגן על המפגינים מפני "קהל עוין"

אחד הנימוקים אשר שימש, לעיתים, את המשטרה בעת שסירבה ליתן רישיון הפגנה לקבוצה זו או אחרת, הינו החשש מפני פגיעה במפגינים עצמם בידי "קהל עוין". בית המשפט קבע כי על המשטרה לעשות ככל יכולתה, במסגרת מגבלות כוח אדם ותקציב, בכדי שלא תיפגע זכות ההפגנה, הווי אומר להקצות את כל המשאבים הנדרשים בכדי להגן על המפגינים, אחרת ייחשב הדבר כ "פרס לאלימות" ולפגיעה קשה בחופש הביטוי.

בעניין לוי נ' מפקד המחוז הדרומי, סירב מפקד המחוז לתת לתנועת "שלום עכשיו" רישיון לביצוע הפגנה במקום בו קיימה התנועה הפגנה קודמת, שבמהלכה הושלך על המפגינים רימון ונרצח אחד מהם, אמיל גרינצווייג ז"ל, במלאת 30 להירצחו. השופט ברק חייב את המשטרה להעניק את הרשיון המבוקש להפגין, וקבע כי:

"ההתחשבות בעוינות הקהל, כמוה בהענקת המפתח לשימוש בזכות ההפגנה והתהלוכה בידי המתנגדים לה. דבר זה יש למנוע. אין לתת וטו לאספסוף, ופרס לאלימות."⁹⁴

ובהתייחסו לחובת המשטרה:

"איסור ההפגנה או התהלוכה צריך להיעשות - כפי שנראה - לא כצעד ראשון אלא כצעד אחרון. רק לאחר שמוצו כל האמצעים הפיסיים העומדים לרשות המשטרה, ועל פי התחזיות הצפויות אז, ניתן לבחון את השאלה הנורמטיבית של מתן ההיתר או שלילתו."⁹⁵

עם זאת הפסיקה מכירה גם במגבלות כוח-האדם והתקציב של המשטרה, ובמקרה אחר קיבלה את טענת המשטרה לחשש מפני "קהל עוין" ואישרה את סירוב המשטרה למתן רישיון הפגנה:

"בחינת סבירותם של האמצעים שבידי המשטרה לנקוט, כדי להבטיח את הסדר הציבורי בעת התהלוכה, אינה נעשית על פי אמת מידה תיאורטית, אלא בהתחשב במכלול הנסיבות הקונקרטיות, ובכלל זה נסיבות של הזמן

⁹⁴ עניין לוי, הערה 8 לעיל, בעמ' 404.

⁹⁵ שם בעמ' 407.

אסיפה והפגנה

והמקום. שכן האמצעים העומדים לרשות המשטרה (בכח אדם ובציוד) כדי למלא אותה שעה את כל משימותיה, אינם בלתי נדלים, כשם שיש ותנאי המקום אינם מאפשרים למשטרה בכל מקרה, שליטה אפקטיבית בנעשה, ומניעת הסכנה הצפויה. מכאן המסקנה כי חברה דמוקרטית, המבקשת לשמור על כבוד האדם, נפשו וגופו, והדואגת לקיומם של סדרי ממשל דמוקרטיים, חייבת לעתים לשלול או להגביל את חופש הביטוי ואת זכות ההפגנה והתהלכה, גם אם המשמעות המעשית היא במתן וטו-דה-פקטו לקהל עוין ובריוניי".⁹⁶

נושא זה שב והגיע לדיון בשנת 1996 בעתירה נגד החלטת מפקד מחוז ירושלים במשטרה, אשר סירב ליתן רישיון תהלכה להפגנה ברחוב בר-אילן נגד החלטת העירייה לסגור את הרחוב בשעות התפילה בשבתות. סירוב המשטרה ליתן הרישיון נבע בעיקר מהחשש כי התהלכה צפויה לעורר את זעמם של תושביה החרדיים של השכונה, ובעקבות זאת להוביל לעימותים ולפגיעה בשלום המפגינים, כפי שכבר אירע בתהלכה קודמת.

בית המשפט קיבל את העתירה, בקובעו כי בנסיבות דנן יש להעדיף את חופש ההפגנה וכי סירוב למתן רישיון התהלכה כמוהו כ"פרס לאלימות". עוד קבע ביהמ"ש כי חובת המשטרה היא לשאוף ולעשות ככל הניתן בכדי שהתהלכה תתקיים, וכי הסירוב למתן רישיון תהלכה הינו אקט אשר שמור למקרים קיצוניים, בהם אין בידי המשטרה היכולת להבטיח את שלום הסדר הציבורי, אף על-ידי שימוש בכוח-אדם ואמצעים סבירים:

" אכן, יתכנו מצבים – נדירים מעצם מהותם- שבהם גם מאמצי המשטרה לא יועילו, ומימושה של הזכות להפגין יהיה כרוך בסכנת נפשות של ממש לא שוכנעתי שהמקרה בפנינו נמנה עם אותם מקרים נדירים. מאמץ ראוי של המשטרה – כנדרש לצורך הבטחת זכויות יסוד – יוכל לצמצם במידה רבה את מידת הפגיעה הצפויה בסדר הציבורי." ⁹⁷

⁹⁶ בג"צ 411/89 תנועת נאמני הר-הבית נ' מפקד משטרת מרחב י-ם, פ"ד מג (2) 17, 21.

⁹⁷ בג"צ 4712/96 סיעת מר"צ נ' מפקד משטרת מחוז י-ם, פ"ד נ(2) 822.

חלק ז: שאלות ונושאים לדיון

1. האם להגדיר את חופש האסיפה בלבד, או לכלול במפורש זכויות נוספות כחופש התהלכה וההפגנה?

נראה כי יש מקום להגדיר באופן ברור זכות ל"חופש האסיפה", המהווה מכנה משותף הן בהצעות הישראליות והן במסמכים הבינלאומיים. ואולם, בחינת ההצעות לחוקה בישראל והמסמכים הבינלאומיים מלמדת שבמקומות רבים הוצע לעגן את הזכות תוך שימוש במושגים נוספים ובהם: תהלכה, הפגנה, משמרת מחאה וכדומה.⁹⁸ יצויין שגם במדינות בהן נקבעה בחוקה באופן פורמלי רק הזכות לאסיפה, בית המשפט נתן למונח זה פירוש מרחיב וקבע שהיא כוללת בתוכה גם את זכות ההפגנה.⁹⁹

ייתכן שאזכור מפורש של הצורות השונות של הפעלת הזכות ייצור הרמוניה בפרשנות המשפטית, שכן כיום בתי המשפט משתמשים בערבוביה במונחים השונים. יתר על כן, המונח המרכזי בלשון הפופולרית, "הפגנה", כמעט ונעדר מן החקיקה הישראלית.

לבסוף, יש להזכיר את האפשרות לעשות שימוש בביטוי העברי היפה "התקהלות", כפי שעשתה אחת מהצעות החוקה הישנות יותר.

האפשרויות העומדות בפני הוועדה בנושא זה הינן:

- להסתפק בקביעת זכות כללית לחופש האסיפה (או ההתקהלות) בלא לפרט את הזכויות האחרות;
- להסתפק בקביעת זכות כללית לחופש האסיפה, ולקבוע כי ניתן לקיימה בכל דרך, או בכל דרך חוקית;
- לכלול בחוקה רשימה מפורטת יותר של צורות האסיפה וההפגנה, ובהן:
 - תהלכה
 - הפגנה
 - משמרת מחאה

2. האם להגדיר במפורש את הזכות כמחייבת פעולה "בדרכי שלום"?

כמעט כל הצעות החוקה הישראליות דורשות במפורש כי האסיפות, התהלכות וההפגנות המוגנות על ידן יהיו "בדרכי שלום",¹⁰⁰ או "בצורה שקטה".¹⁰¹ גם בכל המסמכים הבינלאומיים והזרים נקבע כי

⁹⁸ הצעת בנימין הלוי; הצעת "חוקה לישראל"; הצעת שולמית אלוני הצעת חוק-יסוד: זכויות היסוד של האדם (פרופ' רובינשטיין); הצעת חוק-יסוד: חופש הביטוי וההתאגדות; הצעת פרופ' בנדור; הצעת המכון הישראלי לדמוקרטיה. חוקת קרואטיה; חוקת סלובניה; חוקת אסטוניה; חוקת רוסיה; חוקת לטביה; חוקת דרום-אפריקה; חוקת אוקראינה.

⁹⁹ ראו סקירת התיקון הראשון לחוקת ארה"ב בעמ' 15 למסמך זה.

¹⁰⁰ הצעת בנימין הלוי; הצעת "חוקה לישראל"; הצעת שולמית אלוני; הצעת חוק-יסוד: זכויות היסוד של האדם (פרופ' רובינשטיין); הצעת חוק-יסוד: חופש הביטוי וההתאגדות; הצעת פרופ' בנדור; הצעת המכון הישראלי לדמוקרטיה. רק הצעת פרופ' קלינגהופר מתעלמות מנושא זה

¹⁰¹ הצעת יהודה פנחס כהן; הצעת פרופ' אקצין.

אסיפה והפגנה

האסיפה צריכה להיות peaceful.¹⁰² חלק מן ההצעות דורשות במפורש ובנוסף כי המתאספים לא יהיו חמושים.¹⁰³

האפשרויות העומדות בנושא זה בפני הוועדה:

- לקבוע כי האסיפה תהיה "בדרכי שלום";
- לקבוע כי האסיפה תהיה "בצורה שקטה";
- לקבוע בנוסף כי האסיפות תהיינה ללא נשק.

3. האם יש לקבוע ברמה החוקתית כי אסיפות מותרות רק למטרה חוקית?

חלק מן ההצעות בישראל דורשות כי האסיפות המוגנות על ידן יהיו "למטרה חוקית".¹⁰⁴ אחרות מתעלמות מנושא זה. במסמכים הזרים והבינלאומיים אין התייחסות משמעותית לנקודה זו. בהקשר זה יש להזכיר את סעיף 151 לחוק העונשין, הקובע עבירה פלילית של התקהלות בנסיבות מסוימות, כפי שפורט לעיל.¹⁰⁵

4. האם להעניק את הזכות לאזרחים בלבד או לכל אדם?

הן בהצעות החוקה בישראל, והן במסמכים הבינלאומיים יש שהעניקו את הזכות לאזרחים בלבד,¹⁰⁶ ויש שהעניקו אותה לכל אדם.¹⁰⁷ גישה נוספת בישראל מעניקה את הזכות לתושבים, ולא רק לאזרחים.¹⁰⁸

5. כיצד מגבילים את חופש ההפגנה?

הן הצעות החוקה בישראל והן המסמכים הזרים והבינלאומיים מבטאים גישות שונות מאד זו מזו בנושא זה. ניתן לחלק את הגישות למספר קבוצות עיקריות:

- החרגתן של סוגי אסיפות שעליהן הזכות לא תחול כלל, כגון "אסיפות ואגודות אשר תכליתן היא לדכא זכויות אדם וחירויות יסוד או למגר את השלטון הדמוקרטי".¹⁰⁹
- ניסוח "פסקת הגבלה" פנימית המונה את העילות בגינן ניתן להגביל את הזכות. גישה זו הייתה מקובלת הן בהצעות בישראל והן במסמכים זרים. כך, למשל, מנתה הצעתו של פרופ' קלינגהופר את העילות: בטחון המדינה או הציבור, מניעת עבריינות, או הגנה על בריאות העם

¹⁰² לעיתים משתמשים בביטוי קרוב לזה.

¹⁰³ חוקת איטליה; חוקת ברזיל; חוקת ליטא; חוקת רוסיה; חוקת דרום-אפריקה; חוקת אוקראינה.

¹⁰⁴ הצעת פרופ' אקצין; הצעת בנימין הלוי; הצעת חוק-יסוד: זכויות היסוד של האדם (פרופ' רובינשטיין).

¹⁰⁵ ראו עמוד 30 לעיל.

¹⁰⁶ הצעת יהודה פנחס כהן; הצעת פרופ' קלינגהופר; הצעת פרופ' אקצין; חוקת איטליה; חוקת גרמניה; חוקת ליטא; חוקת רוסיה

¹⁰⁷ הצעת בנימין הלוי; הצעת "חוקה לישראל"; הצעת שולמית אלוני; הצעת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

¹⁰⁸ הצעת חוק-יסוד: זכויות היסוד של האדם (פרופ' רובינשטיין); הצעת חוק-יסוד: חופש הביטוי וההתאגדות; הצעת פרופ' בנדור.

ההכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם; האמנה האירופית בדבר זכויות אדם; הצ'רטר בדבר זכויות היסוד של האיחוד האירופי; הצ'רטר הקנדי; חוקת ברזיל; חוקת קרואטיה; חוקת אסטוניה; חוקת פולין

¹⁰⁹ הצעת יהודה פנחס כהן; הצעת פרופ' אקצין.

אסיפה והפגנה

או על זכויותיהם של אחרים. הצעת חוקה לישראל התירה הגבלה בחוק "לשם מניעת הרס המשטר הדמוקרטי, הגנה על בטחון המדינה, שלום הציבור ולשם הבטחת טוהר ההליך השיפוטי." האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות מתירה להגביל את חופש האסיפה במידת הנחיצות בחברה דמוקרטית למטרות בטחון לאומי, שלום הציבור, הסדר הציבורי, הגנת החיים והמוסר או להגנת זכויותיהם וחירויותיהם של אחרים. רשימות דומות (אם כי לא זהות) מופיעות במסמכים רבים אחרים.¹¹⁰

יצויין כי הן בהצעות חוקה ישראליות והן במסמכים זרים קיימות גם רשימות קצרות בהרבה. הצעת בנימין הלוי התירה הגבלה של הזכות רק על פי חוק הבא לקיים את שלום הציבור או למנוע הפרת הסדר הציבורי. בחוקת סלובניה, הותר להגביל הפגנות רק בגין טעמים של בטחון לאומי, בטיחות הציבור, וההגנה כנגד התפשטות מחלות מדבקות. חוקת ברזיל קובעת כי המגבלה היחידה היא אי הפרעה לאסיפה אחרת שנקבעה מראש לאותו מקום.

▪ גישה נוספת היא פיסקת הגבלה הדומה לזו הקיימת בחוקי היסוד החדשים והותרת מלאכת האיזון וההגבלה בידי ביהמ"ש.¹¹¹ במקומות אחרים הסתפקה החוקה בקביעה כי את האסיפות יש לקיים "בהתאמה לחוק"¹¹² או כי הזכות כפופה למגבלות שייקבעו בחוק.

113

בנוסף, יש לשים לב לנקודות הבאות, שניתן לשלבן בדרך זו או אחרת:

- בחלק מההצעות בישראל נקבע כי למדינה אפשרות "להסדיר" את האסיפות או את חלקן.¹¹⁴ האפשרות ל"הסדיר" איננה באה במקום האפשרות להגביל את הזכות, ויש לראותה כפוגעת בזכות פחות מאשר הגבלתה.
- בחלק מהמסמכים נערכת אבחנה בין אסיפות הנערכות בשטחים ציבוריים, או תחת כיפת השמיים, ורק אותן מותר להגביל.¹¹⁵
- חוקת אוקראינה מחייבת מתן הודעה מראש לממשל על עריכת האסיפה.

¹¹⁰ האמנה האירופית בדבר זכויות אדם; חוקת אסטוניה; חוקת צ'כיה; חוקת ליטא;

¹¹¹ הצעת חוק יסוד: חופש הביטוי וההתאגדות; הצעת פרופ' בנדור; הצ'רטר בדבר זכויות היסוד של האיחוד האירופי; הצ'רטר הקנדי;

¹¹² חוקת קרואטיה.

¹¹³ חוקת פולין;

¹¹⁴ הצעת יהודה פנחס כהן ("על פי הוראות סדר אשר יורו חוקי המדינה"); הצעת פרופ' אקצין ("הסדרי התקהלות והתאגדות התואמים סעיף זה ייקבעו על פי חוק").

¹¹⁵ חוקת איטליה (אסיפות במקומות ציבוריים מחייבות הודעה מראש לשלטונות היכולים אז להגבילם בעילות מצומצמות); חוקת גרמניה (תחת כיפת השמיים – ניתן להגביל על ידי חוק);

חלק ח: רשימת מקורות

1. חקיקה ישראלית

- חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו
- פקודת המשטרה (נוסח חדש), התשל"א-1971
- חוק הבטיחות במקומות ציבוריים, התשכ"ג-1962
- תקנות הבטיחות במקומות ציבוריים (אסיפות), התשמ"ט-1989
- חוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט – 1959
- חוק משכן הכנסת, רחבתו ומשמר הכנסת, התשכ"ח – 1968
- תקנות משכן הכנסת ורחבתו (הפגנות ותהלוכות), התשכ"ח – 1968
- חוק העונשין, התשל"ז – 1977
- תקנות ההתגוננות האזרחית (התנהגות במקומות ציבוריים), התשי"ז-1956
- חוק השיפוט הצבאי, התשט"ו – 1955
- תקנות הנמלים, התשל"א – 1971
- חוק חופש המידע, התשנ"ח - 1998
- הנחיות היועץ המשפטי לממשלה: הנחיה מס' 3.1200 חירות ההפגנה

2. פסיקה ישראלית

- בג"צ 148/79 צבי סער, עו"ד נ' שר הפנים והמשטרה, פ"ד לד(2) 169
- בג"צ 407/80 כהן נ' שר הפנים והמשטרה, פ"ד לד (4) 480
- בג"צ 153/83 לוי נ' מפקד המחוז הדרומי של משטרת ישראל, פ"ד לח (2) 393
- בג"צ 292/83 נאמני הר הבית נ' מפקד משטרת מרחב י-ם, פ"ד לח (2), 454
- בג"צ 2481/93 דיין נ' מפקד מחוז י-ם, פ"ד מח (2) 468
- בג"צ 73/53 "קול העם" נ' שר הפנים, פ"ד ז 871
- בג"צ 456/73 כהנא נ' מפקד המחוז הדרומי של המשטרה, (לא פורסם)
- בג"צ 6658/93 עם כלביא נ' מפקד תחנת י-ם, פ"ד מח(4) 793
- בג"צ 411/89 תנועת נאמני הר-הבית נ' מפקד משטרת מרחב י-ם, פ"ד מג (2) 17
- בש"פ 537/95 גנימאת נ' מדינת ישראל, פ"ד מט(3) 355
- בג"צ 4712/96 סיעת מר"צ נ' מפקד מחוז י-ם פ"ד נ(2) 822
- רע"פ 5086/97 בן חור נ' עיריית תל אביב פ"ד נא(4) 625.
- עע"מ 3829/04 ישראל טויטו נגד עיריית ירושלים (טרם פורסם)

אסיפה והפגנה

- עע"מ 3829/04 ישראל טויטו נגד עיריית ירושלים (טרם פורסם, מופיע במאגר דינים ועוד).

3. ספרות ומאמרים בישראל

- אפרת אבן "הזכות להפגין וגבולותיה" פרלמנט 43 (תשס"ד)
- דוד קרצ'מר "הזכות להפגין" מתוך קבץ האגודה לזכויות האזרח בישראל 1988
- אהרון ברק "כבוד האדם כזכות חוקתית", הפרקליט מ"א, תשנ"ד
- קלוד קליין, על חוק יסוד: זכויות האזרח, (תשל"ב)
- הלל סומר "הזכויות הבלתי מנויות על היקפה של המהפכה החוקתית" משפטים כח (תשנ"ח) 257.
- אמנון רובינשטיין וברק מדינה, המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל מהד' חמישית, תשנ"ט) כרך ב
- אהרון ברק, פרשנות במשפט (תשנ"ג) כרך ב

4. פסיקה זרה

(א) ארה"ב

- *DeJonge v. Oregon*, 299 U.S. 353 (1937)
- *Hague v. CIO*, 307 U.S. 496 (1939)
- *Thomas v. Collins*, 323 U.S. 516 (1945)
- *Edwards v. South Carolina*, 372 U.S. 229 (1963)
- *National Socialist Party v. Skokie*, 432 U.S. 43 (1977)
- *Forsyth County v. Nationalist Movement*, 112 S. Ct. 2395, 2401 (1992)
- *Wider v. Vincent*, 454 U.S. 263 (1981)
- *City of Madison Joint School District v. Wisconsin Employment Relations Commission*, 429 U.S. 167 (1976)
- *Perry Educ. Ass'n v. Perry Local Educators' Ass'n*, 460 U.S. 37, 46 (1983)

(ב) גרמניה

- BVerfGE 69, 315 (1985).
- BVerfGE 73, (1986).
- BVerfGE 84, 203 (1991).
- BVerfGE 73, 206 (1986).

(ג) בית הדין האירופי

- 21 June, 1988, Plattform "Arzte für das Leben" v. Austria

5. ספרות ומאמרים זרים

- Neil Jarma & Dominic Bryan & Nathalie Caleyron &Ciro de Rosa *Politics In Public Freedom of Assembly and the Right to Protest A Comparative Analysis* (belfast 1998)
- Hogg, Peter W., *Constitutional Law Of Canada* (Scarborough, Ontario: Carswell, 3rd Ed 1992)
- S. Michalovvski, L. Woods, *German constitutional Law- The protection of civil liberties*, (Dartmouth 1999).

6. אינטרנט

- <http://www.acri.org.il/hebrew-acri/engine/story.asp?id=161>
- <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/docs/m00328.doc>
- <http://www.democraticdialogue.org/report8/report8.htm>
- <http://fact.trib.com/1st.assemble.html>
- http://www.firstamendmentcenter.org/assembly/overview.aspx?topic=assembly_overview&SearchString=assembl
- http://www.europarl.eu.int/comparl/libe/elsj/charter/art12/default_en.htm#5