



פקודות המטה הארצי		
מספר: 12.01.06	תת-פרק: סיוור	פרק: סיוור ומבצעים

פקודות משטרת ישראל של המפקח הכללי
תאריך פרסום: 30/12/1994
תאריך תחילה: 30/12/1994
תאריך ביטול:
נוסח: 1

שם פקודת המטה הארצי: רישוי אסיפות ותהלכות

12.01.06 - רישוי אסיפות ותהלכות

1. הגדרות
2. כללי
3. החובה לבקש רישיון להפגנה
4. אופן הגשת הבקשה
5. הטיפול בבקשה
6. אופן בדיקת הבקשה
7. אישור ההפגנה בידי מפקד המחוז
8. רישום ההחלטה בדבר מתן רישיון
9. אבטחת הפגנות

12.01.06 - רישוי אסיפות ותהלכות

1. הגדרות

בפקודה זו יהיו למונחים הבאים הפירושים שלצדם:

- א. **אסיפה** - 50 איש או יותר, המתקהלים תחת כיפת השמים, כדי לשמוע נאום או הרצאה על נושא בעל עניין מדיני או כדי לדון בנושא כזה (סעיף 83 לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א 1971).
- ב. **תהלכה** - 50 איש או יותר המהלכים יחד או המתקהלים כדי ללכת יחד ממקום למקום, בין שהם בתנועה ממש ובין אם לאו, בין שהם ערוכים בצורה כלשהי ובין אם לאו (סעיף 83 לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א - 1971).
- ג. **הפגנה** - אסיפה או תהלכה כהגדרתן בסעיף 83 לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א - 1971.
- ד. **יחידת משטרה** - מטה מחוז, מטה מרחב, תחנה.

2. כללי

- א. הזכות לקיים אסיפה או תהלכה היא מזכויות היסוד של האדם בישראל. היא נמנית, לצד הזכות לחופש הביטוי או מכוחה, עם הזכויות המעצבות את המשטר בישראל כמשטר דמוקרטי.
- ב. חירות האסיפה וחירות התהלכה אינן זכויות מוחלטות. בדומה לחרויות אחרות, אף כאן יש לאזן בין רצון משתפי האסיפה או התהלכה להביע את השקפותיהם, לבין רצונו של הציבור לשמור על הסדר והביטחון הציבורי ורצונו של היחיד לשמור על שלומו ועל רכושו.
- ג. מפקד המחוז יגבש את החלטתו אם לאשר עריכת אסיפה או תהלכה ואם לאו, ויקבע את התנאים לקיומה, תוך שקלול הצורך להבטיח את קיומה של הזכות החוקתית לקיים אסיפה ותהלכה מחד גיסא ואיזון הזכויות האחרות והבטחת קיום הביטחון והסדר הציבורי מאידך גיסא.

3. החובה לבקש רישיון להפגנה

- א. כל הרוצה לארגן או לקיים הפגנה תחת כיפת השמיים, חייב להגיש בקשה, בכתב, למפקד המחוז, שבתחומו מבקשים לקיים את ההפגנה.
- ב. את הבקשה יש להגיש לא יאוחר מ-5 ימים, לפני היום שנועד להפגנה.
- ג. על אף האמור לעיל, במקרים שבהם, מטעמים סבירים, נבצר ממגיש הבקשה להגיש את הבקשה במועד, ויש באי קיום ההפגנה, במועד המבוקש, משום פגיעה בזכות המבקש להפגין, יכול מפקד המחוז לאשר את ההפגנה, אם תוכל המשטרה להיערך כנדרש, בזמן שיעמוד לרשותה.

4. אופן הגשת הבקשה

- א. ניתן להגיש בקשה לקיום הפגנה בכל יחידת משטרה.
- ב. המבקש לקיים הפגנה בתחום יחידת משטרה המרוחקת ממקום מגוריו, יכול להגיש את הבקשה ביחידת המשטרה אשר בתחום מגוריו והבקשה תועבר ליחידה הנוגעת בדבר.

- ג. אם יש כוונה לקיים את ההפגנה בתחומו של יותר ממחוז אחד, יופנה המבקש להפגין, להגיש בקשה גם במחוז האחר.
- ד. יחידת המשטרה תנחה את המבקש לקבל רישיון להפגנה, להגיש בקשתו בטופס מ-4151 - "בקשת רישיון לעריכת אסיפה/תהלוכה", ב-4 העתקים.
- ה. התקבלה ביחידת משטרה בקשה לקיים הפגנה ברחבת הכנסת, כהגדרתה בחוק משכן הכנסת ורחבתו, התשכ"ח - 1968, תועבר הבקשה לקבלת היתר מאת יושב ראש הכנסת.
- ו. התקבלה ביחידת משטרה בקשה לקיים הפגנה במקומות הקדושים, כהגדרתם בתקנות השמירה על מקומות קדושים ליהודים, התשמ"א - 1981, תועבר הבקשה לקבלת היתר מאת הממונה, כקבוע בתקנות אלה.

5. הטיפול בבקשה

- א. התקבלה ביחידת משטרה בקשה לקיים הפגנה, תועבר הבקשה אל מפקד היחידה הטריטוריאלית, אשר בתחומה מתוכננת ההפגנה.
- ב. מפקד היחידה הטריטוריאלית יבדוק את הבקשה כמפורט בסעיף 6. להלן, וירשום הערותיו בטופס מ-4153 - "טופס סיכום הבדיקה וההמלצות", ב-3 העתקים. ההערות יכללו את עמדתו לגבי ההפגנה ואת המלצותיו לתנאים שיש לקבוע ברישיון ההפגנה.
- ג. במידה שנערך משא ומתן עם מגישי הבקשה, לשם קביעת התנאים והסייגים לעריכת ההפגנה, יתועד המשא ומתן, תוך פירוט הפתרונות החלופיים שהוצעו למבקשים ורישום תגובותיהם לעמדת המשטרה.
- ד. 2 העתקים מטופס הבקשה ו-2 העתקים מטופס הבדיקה וההמלצות, בצירוף פרוטוקול המשא ומתן במידה שנערך, יועברו למפקד המרחב, ובמחוז ירושלים לרעס"מ.
- ה. מפקד המרחב יבדוק את הבקשה ואת החומר הנלווה אליה וכן כל חומר אחר שברשותו. אם לא מצא לנכון להורות על עריכת בדיקה נוספת, ירשום את המלצותיו בטופס מ-4153 ויעביר למפקד המחוז עותק מטופס זה ואת כל החומר ששימש אותו לצורך כתיבת ההמלצות.
- ו. כאשר ההפגנה מיועדת להתקיים בתחום של שתי תחנות או שני מרחבים, ייעשה התיאום ברמת המרחב או המחוז, לפי העניין.

6. אופן בדיקת הבקשה

- א. במהלך בדיקת הבקשה, ייאסף מידע בשאלות הבאות:
- 1) האם יש בקיום ההפגנה משום עבירה על החוק.
 - 2) האם יש בקיום ההפגנה כדי לעורר חשש אמיתי, ברמת הסתברות של קרוב לודאי, שתגרם פגיעה בסדר הציבורי ובביטחון, והאם הנוזק שעלול להיגרם, יש בו כדי למנוע ממשתתפי ההפגנה להשתמש בזכותם להפגין ולהביע דעה.
 - 3) האם יש חשש או סכנה של ממש ליחיד כלשהו בשימוש סביר ברכושו.
- ב. המידע שנמסר על ידי המבקש ייבדק, תוך השוואה למידע המצוי במשטרה ואצל גורמים אחרים.
- ג. נושאי הבדיקה
- הנושאים המנויים להלן ייבדקו, לאור השאלות שבסעיף 6. א. לעיל:
- 1) האם מספר המשתתפים עולה על 50, שאם לא כן, ההפגנה אינה חייבת ברישיון.
 - 2) האם יינשאו נאום או הרצאה, שאם לא כן, ההפגנה אינה חייבת ברישיון.

3) יש לבדוק שהמבקשים אינם בגדר "התאחדות בלתי מותרת", כמשמעותה בסעיף 84 לתקנות ההגנה ושעת חירום, התש"ה - 1945, אינם בגדר "ארגון טרוריסטי", כמשמעותו בפקודת מניעת טרור, התש"ח - 1948 ואינם בגדר "התאגדות אסורה", כמשמעותה בסעיף 145 לחוק העונשין, התשל"ז - 1977.

4) חוקיות נושא ההפגנה ומטרתה

א) האם נושא ההפגנה ומטרתה אין בהם כדי "להמריד", כמשמעותו בסעיף 136 לחוק העונשין, התשל"ז - 1977 (יש לתת את הדעת לסעיף 138, המגדיר מהן ביקורת ותעמולה חוקיות).

ב) האם אין בנושא ובמטרה משום הסתה לאי ציות לפקודה חוקית, בניגוד לסעיף 110 לחוק העונשין.

ג) האם אין בנושא משום הסתה לגזענות כמשמעותה בסימון א' 1 לחוק העונשין.

ד) האם אין בנושא ובמטרה כדי לשדל ולהסית למעשה או למחדל שהם בניגוד לחוק - סעיף 34 לחוק העונשין.

5) האמצעים

א) יש לבדוק אם תוקם במה, שאם כן :

(1) יידרשו המארגנים להמציא אישור ממהנדס בניין מוסמך, שהבמה כשירה לשאת את עומס האנשים, ששטחה יכול להכיל.

(2) היחידה, שבאזורה תיערך ההפגנה, תבדוק את הצורך בגידור הבמה ואת הצורך באמצעים אחרים, לשם הבטחת ביטחון הציבור, וזאת בהתחשב באופי ההפגנה ובהיקפה.

ב) תיערך בדיקה, האם הרעש הצפוי אינו עלול להיות חזק באופן בלתי סביר והאם אין הרעש עלול להפריע לאנשים, המצויים בקרבת מקום, עד כדי פגיעה חמורה בזכותם למניעת רעש, כאמור בחוק למניעת מפגעים, התשכ"א - 1961, והאם אין בשימוש באמצעי עזר כדי לעבור על האיסור שבתקנה 3 לתקנות למניעת מפגעים (מניעת רעש), התשנ"ג - 1992.

ג) תיבדקנה הכרזות, אם אין במידותיהן כדי להוות סכנה לאנשים, לרכוש הפרט או לרכוש הציבור, לחוטי חשמל, טלפון וכדומה, וכן ייבדק תכנון, האם הוא חוקי בהתאם להנחיות הקבועות בסעיף 6. ג. 4 לעיל.

ד) תיערך בדיקה, האם אין באמצעים האחרים, המבוקשים על ידי מארגני ההפגנה, כדי לגרום נזקים לרכוש הציבור או לרכוש הפרט.

ה) אם מבקשים המפגינים להשתמש בלפידים, יש להנחותם להביא אישור ממכבי אש, הן באשר לעצם השימוש בלפידים והן לגבי הגבלות השימוש, אם ישנן.

ו) אמצעי הצלה וסיוע

(1) יש לבדוק אם תוכננו, על ידי מארגני ההפגנה, אמצעי הצלה וסיוע, המותאמים לאירוע הצפוי. אם יש צורך, יש לוודא הוספת תנאי ברישיון, שיחייב העמדת רכב ביטחון, אמבולנס, רכב מכבי אש, בהתאם להתפתחויות החזויות.

(2) אם מוזמן אמבולנס שלא מטעם מד"א, יש לחייב את מארגני האירוע להציג אישור תקף ממשד הבריאות, המאשר כי הגורם המוזמן רשאי ומוסמך להעניק שירותים רפואיים. ללא אישור כזה, אין לאשר את האירוע, אם נמצא שיש צורך באמבולנס.

6 מועד

- (א) יש לבדוק האם אין במועד בו מתקיימת ההפגנה, כדי לעורר התנגדות אצל רובו של הציבור המתגורר במקום או רובו של הציבור בארץ, עד כדי חשש ממשי, שהתנגדות זו תביא להפרה חמורה של הסדר הציבורי.
- (ב) האם אין בקיום ההפגנה במועד ובמקום המבוקש, כדי להוות "פגיעה ברגשי דת ומסורת", כמשמעותם בפרק ח' סימן ז' לחוק העונשין.
- (ג) האם אין בקיום ההפגנה בשעות הנקובות בבקשה, כדי עבירה על האיסור שבתקנות למניעת מפגעים (מניעת רעש), התשנ"ג - 1992, המתייחס להקמת רעש באזור מגורים.
- (ד) יש לבדוק אם לא הוגשה בקשה נוספת לקיים הפגנה, באותו המועד ובאותו המקום או באותו המסלול.
- (ה) יש לבדוק אם לא הוגשה בקשה נוספת לקיים הפגנה באותו המועד, ויש בקרבת המקום, בנושא ההפגנה או בזהות המפגינים כדי להעלות חשש ממשי להתנגשות בין שתי הקבוצות, עד כדי הפרה חמורה של הסדר הציבורי.
- (ו) אם הוגשה בקשה נוספת לקיים הפגנה באותו המועד, יש לבדוק האם יש די שוטרים לפיקוח הדרוש לכל ההפגנות.

7 מקום

(א) אם המקום או המסלול מצויים בתחום רשות הפרט, יש לדרוש ממגישי הבקשה את הסכמתו של בעל הזכות לשימוש המבוקש במקרקעין, בגדר "רשות הפרט" ייחשבו גם המקרקעין המפורטים להלן:

- (1) חצרות ומבנים של משרדי ממשלה או מגרשים של המדינה, שאינם פתוחים לשימושו של הציבור הרחב, אלא לשימוש של אנשי המשרד או של המוזמנים למשרד בעניינים הנוגעים למשרד. בעת הגשת הבקשה להפגנה במקרקעין המפורטים לעיל, יידרשו המבקשים להמציא אישור בדבר הסכמת המדינה או הסכמת המחזיק במקום מטעם המדינה לערוך שם הפגנה.
 - (2) מקרקעין שיש למוסד להשכלה גבוהה זכות משפטית כלשהי בהם.
 - (3) מקרקעין שהם בתחומיהם של שדות תעופה, כמשמעותם בחוק רשות שדות התעופה, התשל"ז - 1977.
 - (4) מקרקעין שהם נמל, לפי תקנות הנמלים, התשל"א - 1971.
 - (5) מקרקעין המשותפים למספר אנשים, כגון מקרקעין של בית משותף או אגודה שיתופית. בעת הגשת בקשה להפגנה במקרקעין המפורטים, יידרשו המבקשים להביא אישור מהנציגות החוקית והמוסכמת של הרכוש המשותף, בדבר הסכמה לערוך הפגנה. המציאו המבקשים אישור כאמור, אולם הגיעה למשטרה התנגדות של בעל זכויות ברכוש המשותף, יועבר הנושא לעיון והיעוץ המשפטי למשטרה.
- (ב) אין צורך בהסכמת הרשות הציבורית לקיום הפגנה שנועדה להתקיים במקרקעין הפתוחים לציבור הרחב ושהכניסה אליהם חופשית ואינה מוגבלת בתנאים.
- (ג) יש לבדוק, אם אין בשימוש במקום או במסלול, חשש שתיפגע זכותו של היחיד לעשות שימוש ברכושו, או חשש שההפגנה תסכן את רכושו או שלמות גופו של יחיד כלשהו.
- (ד) האם המקום או מסלול ההפגנה, מצויים באזור שבו עמדת רוב המתגוררים באשר לנושא או למטרת ההפגנה נוגדת את עמדת המפגינים, ויש חשש ממשי להתנגשות בין התושבים לבין המפגינים, עד כדי הפרה חמורה של הסדר הציבורי.
- (ה) האם אין בקיום ההפגנה, במקום או במסלול המבוקשים, כדי לפגוע ב"רגשי דת ומסורת", כמוגדר בסעיף ז' לפרק ח' לחוק העונשין (סעיפים 174 - 170).

ו) האם המקום או המסלול מתאימים מבחינת תנאיהם הפיזיים להכיל את מספר האנשים הצפויים להשתתף בהפגנה.

ז) זכות מעבר

אם לציבור או לחלק ממנו זכות מעבר במקום או במסלול בהם תתקיים הפגנה, יש לבדוק אם זכות זו של הציבור תיפגע ובאיזו מידה היא תיפגע, וזאת בהתחשב בנתונים הבאים:

- (1) מספר כלי הרכב העוברים, בדרך כלל, במקום או במסלול בשעה המיועדת.
- (2) קיומן של דרכים חלופיות סבירות למעבר כלי הרכב או למעבר הולכי רגל, עבור כלל הציבור.
- (3) הימצאותם באזור של מקומות עבודה, המעסיקים עובדים רבים, וזאת אם יש בעריכת ההפגנה במועד המבוקש כדי לחסום את פתחי הכניסה והיציאה למקומות עבודה אלה, במיוחד בזמן תחילת יום העבודה או בסיומו.
- (4) היכולת להעסיק את כוח האדם הדרוש לחסימת המקום או המסלול ולהכוונת כלי הרכב לדרכים אחרות.
- ח) היש בהפגנה כדי לגרום הפרעה משמעותית לעבודה או לפעילות של משרד ממשלתי או של מוסד ציבור.
- ט) האם המקום המבוקש מצוי ליד ביתו של אדם הממלא תפקיד ציבורי, כאשר ההפגנה מכוונת להביע דעה בקשר לאופן מילוי תפקידו, והאם אין במתן הרישיון כדי לחדור לרשות היחיד שלו ולהטריד אותו ואת בני ביתו ושכניו בחייהם הפרטיים ולפגוע בזכותם לפרטיות ולהנאה מהקניין.

7. אישור ההפגנה בידי מפקד המחוז

א. השיקולים לגיבוש ההחלטה

מפקד המחוז יבדוק את כל החומר שברשותו, ואם לא מצא לנכון, להורות על בדיקה נוספת, ידון בבקשה, על בסיס העקרונות האלה:

- (1) למבקש הרישיון הזכות לקיים הפגנה במקום, בזמן ובאופן הנראים לו ועל הממ"ז, כנציג המשטרה, מוטלת החובה לסייע בידו לממש את זכותו זו, אלא אם יש למשטרה נימוקים מכריעים, שלא לתת למבקש רישיון, בהתאם לבקשתו, או שלא לתת לו רישיון כלל.
- (2) הממ"ז י שקול את הבקשה בתום לב, שלא בחוסר סבירות ולא על דרך של אפליה, אם מבחינת מטרת ההפגנה והדעה שהיא מבקשת להביע, ואם מבחינת לאומיות המבקשים, מינם, דתם, מוצאם או כל תכונה אחרת הקשורה בזהות המבקשים וטיב דעותיהם.
- (3) אין לדחות בקשה לקיום הפגנה, מהטעם של העדר כוח אדם מספיק, אלא אם עריכת ההפגנה מצריכה כוח אדם בכמות כזו, שבריתוקו להפגנה יהא כדי לפגוע, במידה שמעבר לסביר, במילויין של חובות משטרה אחרות, שהן דחופות ביותר או חשובות ביותר.
- (4) לא תינתן הודעת סירוב, אלא אם נבחנו התנאים, הסייגים והפתרונות החלופיים, במגמה להסיר את המניעה ולתת את הרישיון להפגנה, תוך מציאת האיזון הראוי - מבחינת זמן, מקום ואמצעים לקיום ההפגנה.

ב. החלטת מפקד המחוז

לאחר ששקל את החלטתו על בסיס העקרונות המפורטים בסעיף 7. א. לעיל, רשאי מפקד המחוז להחליט אחת מאלה:

- 1) לתת את הרישיון להפגנה, בתנאים המפורטים בבקשה.
- 2) לתת את הרישיון להפגנה, בערובה או בתנאים או בסייגים, באשר לכללי התנהגותם של המשתתפים בהפגנה, באשר לשעות עריכתה, למינוי סדרנים למסלולים בהם תעבור התהלכה, לאופן צעידתה וכיוצא באלה.
- 3) לסרב לתת את הרישיון, אם הוא סבור כי קיום ההפגנה היא בניגוד לדין או לפסיקה של בתי המשפט, או אם הוא סבור כי קיימת וודאות קרובה בדבר הסכנה לפגיעה בשלום הציבור או ביטחונו.

8. רישום ההחלטה בדבר מתן רישיון

- א. החלטה בדבר מתן רישיון, או בדבר מתן רישיון בסייגים, תוך פירוט החלופות המוצעות על ידי המשטרה, תירשם ב-4 העתקים בטופס מ-4152 - "החלטה בדבר מתן רישיון אסיפה/תהלכה".
- ב. החלטה בדבר סירוב למתן רישיון תירשם ב-4 עותקים בטופס מ-4150 - "החלטה בדבר סירוב למתן רישיון לאסיפה/תהלכה".
- ג. העתקי טופס ההחלטה של מפקד המחוז יועברו למפקד המרחב ולמפקד היחידה שבאזור מתוכננת ההפגנה.
- ד. מפקד היחידה יעביר את החלטת מפקד המחוז, יחד עם טופס הבקשה, למגישי הבקשה, בהקדם האפשרי.
- ה. הודיעו המארגנים, לאחר שקיבלו את החלטת מפקד המחוז, כי בדעתם לפתוח בהליכים משפטיים באמצעות פנייה לבג"צ, יועבר מידע זה, בהקדם האפשרי, לידיעת היועץ המשפטי למשטרה.

9. אבטחת הפגנות

- ניתן רישיון לקיים הפגנה, ידאג מפקד המחוז לקביעת סידורים מתאימים לאבטחת קיום ההפגנה, בהתאם לתנאי הרישיון ולתנאים הנדרשים לאבטחת שלומם וביטחונם של המשתתפים בהפגנה.