

זאלת
לשוויון וזכויות אדם

# בולמים את אלימות המשטרה, שומרים על חופש המחאה


**מאת:**

**אייל לוריא-פרדס, רכז מדיניות זולת**

**עינת עובדיה, מנכ"לית זולת**



HEINRICH BÖLL STIFTUNG TEL AVIV

**נייר מדיניות מס' 1**

**ישראל, יולי 2020**


צילום: שתיל סטוק, יוסי זמיר

# תקציר

בעקבות אירועי המחאה האחרונים בכלל הארץ, התגלתה פעם נוספת המדיניות הבעייתית של משטרת ישראל בכל הנוגע לפינוי מפגינים. אנו עדים לכך שהפרקטיקות אשר נעשה בהם שימוש נגד אוכלוסיות מוחלשות בעבר, בהיחבא משיח "המיינסטרים" הישראלי, ואשר הביאו לביקורת רבה מצד ארגוני החברה האזרחית, מתבצעות כעת בריש גלי במרכז עיר הבירה של ישראל – ירושלים. בעקבות החשיבות של חופש הביטוי, חופש המחאה והזכות להפגין במשטר החוקתי והדמוקרטי של מדינתו – אנו מציעים במסמך זה את הצעדים האופרטיביים הבאים:

1. כינוס דיון מהיר בוועדת הפנים והגנת הסביבה בנוגע לשימוש לא-חוקתי ולא-מידתי באמצעים לפיזור הפגנות על ידי המשטרה.

2. הסדרה בחקיקה ראשית של סמכויות המשטרה בעת פיזור הפגנות, קביעת נוהל לפיקוח פרלמנטרי ומתן אפשרות נרחבת יותר לתביעות נזיקיות נגד המשטרה בגין הפרת הדין.

3. פנייה למשטרה בדרישה להרחבת מרחב ההפגנה בכיכר פריז בירושלים להמשך רחוב קינג ג'ורג' על מנת לספק מתחם גדול יותר לקיום המחאה.

4. הפקעת סמכות המלצה על המפכ"ל מידי השר לביטחון פנים והעברתה לוועדת איתור מקצועית-ממלכתית.

# רקע

בשבועות האחרונים אנו עדים למגמה של הפגנות הולכות וגדלות, היוצאות בקריאה לראש הממשלה בנימין נתניהו להתפטר עקב המשפט הפלילי המתנהל נגדו בימים אלו, הכישלון הבריאותי והכלכלי בניהול משבר הקורונה שהביא למעל מיליון מובטלים וההסתה המתמשכת נגד כל מי שמעז לצאת נגדו. המוקד המרכזי של ההפגנות הוא בכיכר פריז, מול בית ראש הממשלה ברחוב בלפור בירושלים. בשבועיים האחרונים, המשטרה מבצעת שימוש תכוף באמצעים כוחניים לא מידתיים – כגון מכונית התזה )להלן: מכת"זית( – על מנת לפזר את ההפגנות, באופן אשר סותר את הנחיות המשטרה עצמה ואת העקרונות החוקתיים שהתווה בית המשפט בעניין חופש המחאה ואמצעי פיזורן.

על רקע השימוש הלא מידתי כאמור בכוח משטרתי כדי לפזר הפגנות חוקיות, שקטות ולא-אלימות, השר לביטחון פנים, ח"כ אמיר אוחנה, יצא במספר אמירות כנגד המפגינים, בעד הגבלת חופש ההפגנה בצל מגפת הקורונה ותוך קריאה למשטרה לנהוג "בשוויון" באופן בו היא מפזרת הפגנות. בכך, השר אוחנה התכוון לשימוש התכוף שמבצעים גורמי אכיפת החוק באמצעים סמי-צבאיים כגון רימוני הלם, גז מדמיע, בואש ומכת"זיות כדי לפזר הפגנות של פלסטינים בגדה המערבית ובירושלים המזרחית, של חרדים ושל קבוצות מיעוט נוספות. מכון זולת מציג במסמך מדיניות זה את הבסיס החוקי והמשפטי בנוגע לזכות חופש ההפגנה ואת ההמלצות האופרטיביות שלנו לכנסת ישראל, לשימוש בכלים הפרלמנטריים לטובת חיזוק חופש ההפגנה – דווקא בימים אלו, כאשר היא מאוימת על ידי הממשלה והעומד בראשה.

# מיפוי הזכויות הנפגעות

הזכות לחופש הביטוי, והזכויות הנובעות ממנה כמו חופש המחאה והזכות להפגין, הן מהזכויות החוקתיות הראשונות שהוכרו במדינת ישראל. כבר בשנת 1953 אמר השופט אגרנט )כתוארו אז( בפסק דין בבג"ץ **קול העם** כי "חופש הביטוי הוא ציפור נפשה של הדמוקרטיה". הזכות להפגין הוכרה כזכות יסוד בבג"ץ **סער** )**1979**( וקיבלה מעמד חוקתי בשנת 1995. לקראת הדיון בנוגע להמלצותינו ביחס להפגנות הנוכחיות, בייחוד על רקע מגפת הקורונה העולמית והעלייה בתחלואה בישראל, נבקש לחלק את הצגת הרקע החוקתי-משפטי לשניים: תחילה נציג את הרקע ביחס לעצם קיום ההפגנה והאפשרות להגבלתה ולאחר מכן את הדין ביחס לאמצעים הלגיטימיים והסבירים לפיזור הפגנות.

ההוראות בדבר קיום ההפגנה ואפשרות הגבלתה מצויות בפקודת המשטרה, התשל"א - 1971 ובחוק העונשין, ועוסקות בעיקרן במתן סמכות למפקד המחוז המשטרתי להגביל את קיום ההפגנות למען שלום הציבור. לפי העקרונות החוקתיים של הדין בישראל, שיקול הדעת של מפקד המחוז בנוגע להגבלת ההפגנה כפוף לביקורת שיפוטית. בפסיקה נקבע כי אי מתן רישיון להפגנה יהא תקף במצבים בהם יש וודאות קרובה לפגיעה בשלום הציבור בלבד. יש לציין, כי לאור המשמעות הסמלית והפוליטית של בית ראש הממשלה ברחוב בלפור, נקבע עוד בבג"ץ **עם כלביא** כי יש להתיר הפגנות שם באופן חופשי יותר. למרות הפסיקה הברורה בהקשר זה, אשר נקבעה לפני למעלה מ-20 שנים, נשמעות התבטאויות של השר לביטחון פנים, ח"כ אוחנה, שבהן לחץ על צמרת המשטרה לאתגר את ההלכה הפסוקה מבג"ץ בהקשר זה ואמר: "אני מבקש לאתגר את אותה פסיקה של בית המשפט" )לפי פרסום של כאן 11 מתאריך 26.07.2020(.

בעניין האמצעים לפיזור ההפגנה, נקבע בהנחיות היועמ"ש )21.566( כי גם אם הוחלט על פינוי מפגינים כאמור, על המשטרה "להשתמש במידת כוח סבירה". בנוסף על הנחיות אלו, שורה של פסקי דין מבית המשפט העליון הרחיבו את ההגנה על המפגינים, וניתן לראות בהם אמירות כנגד פינוי לא הכרחי של הפגנות לא-אלימות. לדוגמא, רק לאחרונה פסקה הנשיאה חיות בג"ץ **התנועה לאיכות השלטון** בנוגע לחוקיות ההפגנות מול ביתו של היועמ"ש כי

"ככל שהציבור בישראל חפץ חיים בדמוקרטיה עליו לסגל לעצמו, כבכל מדינה מתוקנת, רמת סיבולת ויכולת הכלה של הפגנות, על אף הפגיעה בשגרת החיים ואי-הנוחות הכרוכה בהן לעיתים".

לאור השימוש הספציפי שנעשה במכת"זיות בשבועיים האחרונים, ראוי לציין כי מדובר בכלי אגרסיבי למדי מטעם משטרת ישראל, אשר משומש ביד נרחבת נגד פלסטינים בשטחים ובירושלים המזרחית ונגד מפגינים חרדים כבר שנים רבות. האגודה לזכויות האזרח פנתה מספר פעמים לבתי המשפט ולמשטרה בבקשה לפרסם הנחיות ברורות בדבר השימוש במכת"זיות. במסגרת נוהל מס' 90.221.111.004 של משטרת ישראל נקבע במפורש כי ככל שהמרחק בין המכת"זית למפגינים קטן מ-25 מטרים, אין להתיז בצורה ישירה על גופיהם של מפגינים, אלא רק על רגליהם או מעל ראשם. הכללים הללו הופרו במחאות האחרונות בבלפור, כאשר המשטרה השתמשה לזמן ארוך וממושך במכת"זיות, כולל מספר פעמים בכיוון מרכז גופם של מפגינים. חלק מהמפגינים והמפגינות הללו סובלים מנזקי גוף חמורים כתוצאה משימוש שלא כדין באמצעי זה.

# המלצות אופרטיביות

לאור האמור לעיל, מכון זולת – לשוויון וזכויות אדם, ממליץ על הצעדים הבאים:

- **כינוס דיון מהיר בוועדת הפנים והגנת הסביבה בנוגע לשימוש לא-חוקתי ולא-מידתי באמצעים לפיזור הפגנות על ידי המשטרה.** במסגרת זו, הוועדה יכולה לדרוש הסדרת מדיניות ביחס לשימוש במכת"זיות )ראו: נספח א'(.

- **הסדרה חוקית של סמכויות המשטרה בעת פיזור הפגנות** )ראו הצעה מפורטת בנספח ב'( - כיום, כפי שתואר לעיל, החוק מסדיר את התנאים לאישור ההפגנה, אך לא קובע כללים בדבר האופן בו המשטרה יכולה לפזר הפגנות. הסדרים אלו נקבעו במדרג נורמטיבי נמוך למדי: בהנחיות פנימיות של היועמ"ש והמשטרה. הסדרה חוקית שכזו בפקודת המשטרה תסייע בכמה אופנים. ראשית, הליך החקיקה הפומבי יעורר דיון ציבורי נרחב ונדרש בהקשר של הסמכויות שניתנות לשוטרים בעת פיזור ההפגנות. שנית, קביעת הנהלים בחקיקה ראשית תאפשר למפגינים לדעת ביתר קלות את זכויותיהם בעת שבאים להפגין. שלישית, הכנסת, כריבון מטעם העם, תוכל להכפיף את המשטרה לשיטת הפעולה הדמוקרטית הראויה, במקום שהמשטרה תקבע לעצמה את ההנחיות. כמו כן, ראוי להסדיר את האחריות הנזיקית של המשטרה כגוף כלפי האזרחים, בייחוד במקרים אלימים כמו שימוש ב-Kneeling )ריתוק מפגין לכביש באמצעות הנחת הברך של השוטר על צווארו של המפגין(.

- **פנייה למשטרה בדרישה להרחבת מרחב ההפגנה בכיכר פריז בירושלים** להמשך רחוב קינג ג'ורג' על מנת לספק מתחם גדול יותר לקיום המחאה )ראו פנייה לדוגמא בנספח ג'(, תוך הפחתת רמת הצפיפות. בהפגנות האחרונות משטרת ישראל חסמה את כיכר פריז מארבעת כיווניו, וגרמה לאלפי המפגינים והמפגינות להצטופף שלא כצורך. במקום ההצעה של השר אמיר אוחנה להגביל את מספר המפגינים כדי "להתאימו" לשטח האמור, הדבר הראוי מבחינת הדין החוקתי במדינה הוא להרחיב את מתחם המחאה כך שיכיל את כמות המפגינים והמפגינות הקיימת תוך שמירה, ככל האפשר, על הנחיות משרד הבריאות בעת הזו.

- **הפקעת סמכות המלצה על המפכ"ל מידי השר לביטחון פנים והעברתה לוועדת איתור מקצועית-ממלכתית** )ראו הצעת חוק רלוונטית בנספח ד'(. כיום, הליך מינוי מפכ"ל מתקיים בממשלה בהתאם למועמדים שמציג השר לביטחון פנים. אופן הטיפול במחאות האחרונות מול בית ראש הממשלה, כמו גם השיח המתלהם נגד גורמי אכיפת החוק מטעם ראש הממשלה ושלוחיו ממחיש את הקושי הקיים בהסדר הנוכחי, והכפיפות שעשוייה להיווצר מכך לראשי מערכת אכיפת החוק בגורמים הפוליטיים. בהתאם, על מנת להבטיח עצמאות מקצועית וממלכתית רבה ככל האפשר לגורמי אכיפת החוק, יש חשיבות בהקמת גוף עצמאי, ממלכתי ומקצועי אשר ייקח חלק בבחירת המפקח הכללי של המשטרה. הצעת החוק המפורטת בנספח ד' מבקשת להפקיע את סמכות ההמלצה על מועמדים למפכ"לות מידי השר לביטחון פנים והעברתה לוועדת איתור בלתי תלויה, בדומה לזו הקיימת ביחס לבחירת היועץ המשפטי לממשלה.

זולת
לשוויון וזכויות אדם

**זולת לשוויון וזכויות-אדם** הושק במאי 2020. זהו מכון ייחודי המשלב מחקר וניתוח יחד עם פעילות ברשתות החברתיות ובתקשורת הממוסדת, וממצב את עצמו כגשר בין הזירה הפוליטית לחברה האזרחית. המחקרים של זולת בוחנים את מציאות הפוליטית והציבורית, אבל העבודה שלנו מסתכמת לא רק בזה. כמכון מחקר, אנחנו נאבקים באמצעות הצגת סדר יום אלטרנטיבי, עיצוב השיח הציבורי וקידום מדיניות וחקיקה שתקדם את ערכי הדמוקרטיה וזכויות אדם. אנחנו מייצגים תפיסה רחבה של זכויות-אדם, המתייחסת אל זכויות אוניברסליות, זכויות אזרחיות פרטיות וקולקטיביות, וזכויות חברתיות - כמכלול. לגישתנו, הזכויות השונות תלויות זו בזו ומחייבות זו את זו.

קראו עוד בעמוד 'המשימה שלנו' באתר זולת


**מכון זולת לשוויון וזכויות אדם**
**נשיאה:** זהבה גלאון
**מנכ"לית:** עינת עובדיה

ליצירת קשר
לאתר זולת: zulat.org.il
תרמו לזולת


כל הזכויות שמורות ל**זולת - לשוויון וזכויות אדם ©**