

נספח א': הצעה לדיון מהיר בוועדת הפנים והגנת הסביבה

נושא: מדיניות פיזור ההפגנות של משטרת ישראל

דברי הסבר

אני מבקש/ת דיון בוועדה לאחר שבשבועיים האחרונים אנו עדים לשימוש אגרסיבי באמצעים לפיזור הפגנות על ידי המשטרה על מנת לפזר את ההפגנות נגד ראש הממשלה מול ביתו בירושלים. התמונות שמגיעות מהאירועים מצביעות על שימוש בכוח מופרז, לא מידתי ואלים, עצירת מפגינים והתזה ממכת"זיות, זאת תוך היעדר מוחלט של רציונל מסדר לקראת אפשרות של המשך המחאה לאורך הקיץ. ראוי שהוועדה תתכנס ותבטיח שהמדיניות המשטרית הולמת את ההגנה הנדרשת במדינה דמוקרטית על חופש המחאה והזכות להפגין.

נספח ב': הצעת חוק המסדירה הוראות לפיזור הפגנות בחקיקה ראשית

הצעת חוק פקודת המשטרה (תיקון: הוראות בדבר פיזור הפגנות), התש"פ-2020

לאחר סעיף 88 בפקודה יבוא:

הוספת
סעיף 89

- "89(א) פיזור הפגנה שאושרה כדין תתבצע תוך שימוש בכוח מידתי בניסיונות העניין.
(ב) על משטרת ישראל תוטל האחריות הנזיקית על הפרה של החובה האמורה בס"ק (א).
(ג) השר ייקבע את דרכי הביצוע של חוק זה, ובהתאם את השימוש המותר בכלים השונים בתקנות, אשר יובאו לאישור בפני וועדת הפנים והגנת הסביבה."

דברי הסבר

הצעת חוק זו באה לקבוע אמות מידה ראשוניות בדבר הפעלת כוח משטרתית בכדי לפזר הפגנה שאושרה באופן לגיטימי. פקודת המשטרה כוללת בתוכה מספר הוראות הקשורות בכללים הבסיסיים למתן אישור לקיום הפגנה או התקהלות ציבורית של מעל 50 איש. היעדר ההסדרה של הנושא בחקיקה ראשית הביאה לכך שההוראות בהקשר זה נקבעו במדרג נורמטיבי נמוך: הנחיות פנימיות של היועץ המשפטי לממשלה ושל המשטרה. בשנים האחרונות אנו עדים ועדות לשימוש תכוף בכלים לא-מידתיים לפיזור הפגנות, כאשר ברובו כוון נגד קבוצות מוחלשות ומיעוטים פוליטיים, חרף ההתנגדות המתמשכת מטעם ארגוני החברה האזרחית אשר הדגישו את הסכנה הפיזית והבריאותית ששנקפת למפגינים משימוש בכלים אלו. הצעת חוק זו מבקשת להידרש לנושא ולהציע מודל מדורג לטיפול בנושא, בשילוב של חקיקה ראשית ומשנית מוסדרת לפי הכללים הקבועים במדרג הנורמטיבי בדין הישראלי.

סעיף קטן (א) בהצעת החוק הנ"ל מבקש לקבע את אמת המידה הכללית אליה המשטרה צריכה להיות כפופה בעת פיזור הפגנה, זאת גם בהתאם לנקבע בנושא זה בבית המשפט העליון בשורה של פסקי דין. לאור המורכבות של הגדרת אמות מידה מדויקות אשר יתאימו לשלל המקרים השונים שמשטרת ישראל נדרשת להתמודד איתם בשגרת היום-יום, הנוסח המוצע נועד להבטיח כי שימוש לא-מידתי בכוח הרב הנמצא בידי גורמי אכיפת החוק לא ישמש נגד מפגינים אשר ממשים את זכותם הדמוקרטית והחוקתית לחופש הביטוי.

סעיף קטן (ב) קובע מפורשות כי הפרת ס"ק (א) תיחשב כהפרת חובה חקוקה בדיני הנזיקין, ובכך תאפשר למפגינים לתבוע את המשטרה על נזקים אשר נגרמו להם בעת הפעלה לא מידתית של כוח משטרתית. סעיף זה נועד לייצר הרתעה משמעותית אף יותר למשטרת ישראל כך שתחדל להפר את העקרונות החוקתיים של הפעלת הכוח שניתנה לה, במיוחד בהקשר של מימוש זכות המחאה. סביר, לאור הדין הנזיקי בישראל, כי הנזק אשר ייפסק לטובת המפגינים יקרה כאשר ההפרה היא משמעותית ביותר. חשוב להדגיש כי האחריות הנזיקית היא של המשטרה כאורגן ממלכתי, ולא של השוטרים כפרטים יחידים.

סעיף קטן (ג) קובע כי פירוט היישום של אמת המידה הקבועה וההשלכות שלה על השימוש בכלים השונים הנמצאת בידי המשטרה תיקבע בתקנות אשר השר יביא לוועדת הפנים והגנת הסביבה בכנסת. סעיף זה מגן למעשה מפני האפשרות כי על אף החקיקה הראשית, הנהלים המשטרתיים יעמדו על קנם ולא ישתנו. חיוב השר הרלוונטי להגיש תקנות לפיקוח ולאישור של הכנסת מבטחת כי הנהלים האמורים יקבעו בהליך מסודר ושקוף לציבור.

הצעת החוק כאמור חשובה בייחוד על רקע השימוש התדיר באמצעים לא חוקתיים על ידי המשטרה בהפגנות השונות ברחבי הארץ, באופן שהבליט את הצורך בעיגון הנושא בחקיקה ראשית. עצם העברת החוק האמור בהליך החקיקה המלא של הכנסת יעורר דיון ציבורי נרחב ונדרש בהקשר של הסמכויות שניתנות לשוטרים בעת פיזור הפגנות. בנוסף, קביעת הנושא בחקיקה ראשית ומשנית מסודרת תקל על הציבור לדעת את זכויותיו בעת מימוש חופש המחאה.

נספח ג': בקשה לדוגמה עבור משטרת ישראל בדרישה להרחבת מתחם המחאה

לכבוד:

1. השר לביטחון פנים, ח"כ אמיר אוחנה
2. שר המשפטים, ח"כ אבי ניסנקורן
3. מ"מ מפכ"ל המשטרה, ניצב מוטי כהן
4. מפקד מחוז ירושלים, ניצב דורון ידיד

הנדון: הרחבת מתחם המחאה מול בית ראש הממשלה לאור הגידול במספר המפגינים

אני הח"מ מבקש/ת ממפקד מחוז ירושלים, ומהגורמים הרלוונטיים הנוספים, להרחיב את מתחם המחאה מול בית ראש הממשלה לאור הגידול במספר המפגינים במחאות באזור. בשבועות האחרונים אנחנו עדים למגמת הרחבה של המחאות מול בית ראש הממשלה 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.

נוכח האמירות בתקשורת מצד גורמים שלטוניים בכירים בדבר אפשרות להגבלת ההפגנה למספר מצומצם של משתתפים או העברתה מהמקום הסימבולי האמור ועקב משבר הקורונה והצורך לשמור על ההמלצות וההנחיות של משרד הבריאות, אני מבקש/ת לבחון אפשרות חלופית של הרחבת מתחם המחאה. מדיניות זו שומרת על איזון מיטבי יותר בין שלום ציבור המפגינים ובין זכות היסוד החוקתית לחופש ביטוי ולחופש מחאה.

הזכות לחופש הביטוי וחופש המחאה זכתה להגנה חוקתית עוד בשנותיה הראשונות של מדינת ישראל. השופט אגרנט (כתוארו דאז) קבע בפסק דין קול העם כי "חופש הביטוי הוא ציפור נפשה של הדמוקרטיה". כנגזרת של כך, במהלך השנים הוכרו חופש המחאה והזכות להפגין כחלק מההגנה החוקתית כאמור. בהתאם, פסיקת בית המשפט העליון הגדירה כי רק בנסיבות של וודאות קרובה לפגיעה בשלום הציבור. יתרה מזו, המתחם ממול לביתו של ראש הממשלה בירושלים, כמעון רשמי, הוכר כאזור בו הגנת זכויות אלו מתקיימת אף ביתר שאת נוכח חשיבותו הסימבולי.

גם בימים אלו, כאשר אנו עומדים בפני מגפה עולמית שהביאה גם למשבר בריאותי וכלכלי במדינת ישראל, יש חשיבות בשמירה על היסודות הדמוקרטיים של השיטה הישראלית אשר ביניהם הזכות להפגין. יש להדגיש, כי ישנו ניסיון מתמשך מצד המפגינים והמפגינות להיענות, ככל האפשר, להנחיות משרד הבריאות מבחינת ריחוק חברתי וענידת מסכות. הבקשה הנ"ל נועדה על מנת לאפשר פיתרון מאוזן ככל האפשר השומר על כלל האינטרסים במצב האמור. דבר זה חשוב במיוחד נוכח העובדה שהמחאה צוברת תאוצה, ובהיעדר מדיניות מאוזנת אשר ייתן מענה באופן ארוך טווח, אין מנוס מקביעת פתרון מאוזן יותר כמוצע במסמך זה.

נספח ד': הצעת חוק לשינוי הליך המינוי של המפכ"ל

הצעת חוק פקודת המשטרה (תיקון: הצעת מועמדים לתפקיד המפקח הכללי של המשטרה בידי ועדת איתור מקצועית-ציבורית) התש"פ-2020

תיקון
סעיף 8א

במקום "המפקח הכללי של המשטרה יתמנה בידי הממשלה לפי המלצת השר", יבוא:

"(1) המועמדים לתפקיד המפקח הכללי של המשטרה יוצעו לממשלה בידי ועדת איתור מקצועית-ציבורית.

(2) ועדת האיתור תכלול 7 חברים אשר ביניהם השר לביטחון פנים, חבר-כנסת מהקואליציה, חבר כנסת מהאופוזיציה וארבעה חברים נוספים ייקבעו על ידי נשיא המדינה.

(3) הוראות נוספות לעניין הליך המינוי ועדת האיתור ייקבעו בתקנות.

דברי הסבר

הצעת חוק זו מבקשת להסדיר הליך מקצועי למינוי המפקח הכללי של המשטרה, אשר יבטיח בחירה של אדם על סמך שיקולים מקצועיים וציבוריים ככל האפשר. ההסדר הקיים כיום בפקודת המשטרה קובע כי המינוי ייקבע בממשלה לפי מועמדים שהביא השר לביטחון פנים. אקדמאים וחוקרים רבים הביעו את הסתייגותם מהליך המינוי הנוכחי, במיוחד נוכח הפוטנציאל הרב שיש בהשפעה עמוקה של שיקולים פוליטיים בעת מינוי מפכ"ל.

לאורך ההיסטוריה בישראל, פעמים רבות הייתה התנגשות אינטרסים בין הדרג הפוליטי ובין גורמי אכיפת החוק עקב חקירות פליליות, בין היתר בנושאי שחיתות. ההליך הקיים כיום אינו מונע מצב בו התנגשות האינטרסים הזו פוגמת בשיקול הדעת של הממשלה כגורם מציע וממנה ומביאה לחשש כבד לשיקולים לא-ענייניים בעת בחירת המועמד הסופי לתפקיד המפכ"ל.

הצעת החוק הנ"ל מבקשת להשאיר את סמכות האישור בידי הממשלה – כרשות המבצעת של ישראל – אך להבטיח כי המועמדים אשר יוצגו בפניהם יהיו אלו הראויים ביותר מבחינה מקצועית וציבורית. על כן, מוצע כי ועדת האיתור תורכב משבעה חברים, אשר בהם שלושה מהדרג הפוליטי וארבעה ייבחרו על ידי נשיא המדינה אשר מחזיק בתפקיד ממלכתי ולא פוליטי.

המודל המשולב של ועדת האיתור – הכולל גם נציגים של הדרג הפוליטי וגם נציגים מקצועיים-ממלכתיים – יביא לאיזון הראוי ביותר, באופן שישפר את אמון הציבור במשטרה ובגורמי אכיפת החוק וינתק את ההשפעה הרבה מדי שהייתה לשר לביטחון פנים על הליך המינוי.