



زولات

للمساواة وحقوق الإنسان

الأساس القانوني لقمع الاحتجاجات والمظاهرات في إسرائيل

المحامي إيتاي ماك

تشرين الأول / أكتوبر 2023

زولات

للمساواة وحقوق الإنسان

الأساس القانوني لقمع الاحتجاجات والمظاهرات في إسرائيل

كتابة

المحامي إيتاي ماك

تحرير

نوعا طل

طل هيليل

ترجمة

سوزن برهوم

التصميم الجرافيكي

نيتسان نيتسر

صورة الغلاف

بن كوهين

تشرين الأول / أكتوبر 2023

جميع الحقوق محفوظة لمعهد زولات للمساواة وحقوق الإنسان

ملخص

في جلسة استماع لجنة الداخلية وذلك في الكنيست بتاريخ 24 أغسطس 1971 بشأن سلوك الشرطة خلال مظاهرات الفهود السود في القدس، برّر مفوض الشرطة الإسرائيليّة بنحاس كوبيل عنف الشرطة ضدّ المتظاهرين الذين عبّروا عن رفضهم للتّمييز والقمع الذي يتعرّض له اليهود الشّرقيين، وقال "لقد نظرنا في الأمر. وقد سئنا من المظاهرات".¹ وبعد مرور حوالي 52 عامًا، في 5 تموز/ يوليو 2023، وصف قائد منطقة تل أبيب المعزول، عامي أشاد، ردّه على مطالب وزير الأمن القوميّ إيتمار بن غفير، والتي تعكس أيضاً اشمئزاز الحكومة من المظاهرات ضدّ الإصلاح القضائيّ "أخطأت لأنني لم أتمكّن من تلبية توقعات الفئة الوزاريّة، والتي تضمّنت انتهاك القواعد والإجراءات والهيكل التنظيمي والتّقاليد في صنع القرار وفي الاعتبارات التّفيذيّة... كان بإمكاننا إخلاء شارع الأيالون بغضون دقائق بكسر الرّؤوس وسحق العظام... كان بإمكاننا ملء غرفة الطّوارئ في مستشفى إبخيلوف في نهاية كلّ مظاهرة".²

يُظهر التقرير الكامل لمعهد زولات للمساواة وحقوق الإنسان، الذي تمّ كتابته بالتعاون مع اللّجنة العامّة لمناهضة التّعذيب في إسرائيل، أنّه على الرّغم من أهميّة حرّيّة التّعبير والاحتجاج لأيّ نظام ديمقراطيّ، فإن الاعتراف بها والحفاظ عليها في دولة إسرائيل تعتمد على نظام مرّقّ متهاك، يوفر حماية ضعيفة ومبهمّة لحقّ التّظاهر. بالإضافة إلى ذلك، مُنحت الشرطة صلاحيّات صارمة لفرض واستخدام القوّة ضدّ المتظاهرين. وقد تُرجمت هذه الصّلاحيّات جزئيّاً إلى إجراءات وأوامر تسمح بالإنفاذ الانتقائيّ واستخدام القوّة بطريقة تعسفيّة وسياسيّة وحتىّ عنصريّة، ضدّ المتظاهرين من الأقليات والفئات المستضعفة. هذا بالإضافة إلى القمع المفرط ضدّ المتظاهرين ذوي الآراء السياسيّة المعارضة للحكومة.

وكما يصف التقرير، فإنّ هذا النّظام المرّقّ المتهاك غير قابل للاستدامة. وهذا، خاصّة في حالة تعيين الشرطة من قبل وزير مثل وزير الأمن القوميّ إيتمار بن غفير، الذي يحمل رؤية معادية للديمقراطيّة وقد يسيء استخدامها ويضّر بشكل كبير بمبدأ المساواة وحرّيّة التّعبير والتّظاهر. وبعد التّعديل رقم 37 لقانون الشرطة الذي تمّ إجراؤه مع تشكيل الحكومة الحاليّة، تمّ منحه

¹ أرشيف الدولة، محضر رقم 90 من اجتماع لجنة الداخلية، الكنيست السابعة (24.8.1971)، موقع أرشيف الدولة (بالعبري).

² يهوشوا (جوش) برينر، عامي أشاد يستقيل: لقد تمّ إقالتني لأسباب سياسيّة، لقد دفعت ثمن خيارني لمنع حرب أهليّة، هارتس (05.07.23) (بالعبري).

صلاحيات تسمح له بالتدخل في عمل الشرطة وتنفيذ تطبيق انتقائي يفرض قيودًا على حرية الاحتجاج. ويعرض التقرير أمثلة مختلفة لحالات قام بها بالفعل بإساءة استخدام سلطته على الشرطة وحاول الحدّ أو منع المظاهرات ضدّ الحكومة.

وعلى الرغم من حكم المحكمة الذي أعطى تفسيرًا محدودًا للتشريعات الإلزامية وعزز حماية حرية التظاهر، فقد اتبعت الشرطة، حتى قبل تعيين الوزير بن غفير، سياسة إنفاذ غير متساوية وانتقائية وتعسفية. كذلك، حتى لو كان الحكم القانوني حاسمًا في كثير من الأحيان لصالح حرية التظاهر، فلا يمكن أن نتوقع من المتظاهرين الذين تنتهك الشرطة حقوقهم أن يلجأوا إلى المحاكم ليحصلوا من القضاة على تفسير للإطار التشريعي فيما يتعلق بالظروف الخاصة لكلّ مظاهرة تعرّضوا فيها للأذى.

إنّ المخاطر الكامنة في الوضع الذي يكون فيه تطبيق القانون على المتظاهرين تعسفيًا ويعتمد إلى حدّ كبير على سلوك قوّات الأمن في الموقع، أصبحت أكثر حدّة في الفترة التي تلت تشكيل الحكومة السابعة والثلاثين، والتي تعمل منذ اليوم الأوّل على تعزيز التشريعات لإضعاف النظام القضائي. وردًا على ذلك، منذ يناير/كانون الثاني 2023، كان هناك احتجاج غير مسبوق في إسرائيل من حيث نطاقه ومدّته ضدّ الخطوات التي اتخذتها الحكومة لتعزيز الإصلاح القضائي، وقد سُمعت مطالب وزراء الحكومة وكذلك رئيس الوزراء ننتياهو للحدّ من المظاهرات أكثر من مرّة، بالإضافة إلى افتراءاتهم على المتظاهرين.

ولا يهدف هذا التقرير إلى إجراء مراجعة كاملة وشاملة لتطور القيود المفروضة على حرية الاحتجاج في إسرائيل، ولا سيما في سياق تطبيقها على الأقليات. إنما يحاول التقرير تقديم صورة عامّة عن الأساس القانوني القائم لقمع المظاهرات والاحتجاجات في إسرائيل، مع الإشارة إلى الاحتجاج ضدّ الإصلاح القضائي مدعومة بأمثلة (بالأساس من السنوات العشرين الماضية) التي تُظهر كيف لعبت الأقليات والفئات المستضعفة دورًا هامًا في النضال المستمرّ من أجل ممارسة حرية التعبير والتظاهر في إسرائيل.

بالإضافة إلى ذلك، تُوضّح الأمثلة الواردة في التقرير كيف استخدمت الشرطة نفس "الأدوات" لقمع الاحتجاجات، سواء ضدّ الأقليات أو الفئات المستضعفة أو ضدّ أولئك الذين يُزعم أنهم ينتمون إلى الأغلبية في إسرائيل، عندما يحتجون ضدّ الحكومة.

فيما يلي ملخص لـ "الأدوات" القانونية التي تسمح بقمع المظاهرات في إسرائيل، والتي تم تفصيلها في التقرير الكامل مع أمثلة على استخدامها ضد الأقليات والفئات المستضعفة وكذلك ضد المتظاهرين المعارضين للحكومة:

- **نقطة البداية الإشكالية – لا يوجد ترسيخ صريح في القانون الأساسي لحق التظاهر.** وفي غياب ترسيخ صريح في القانون الأساسي، فإن الاعتراف بالحق في التظاهر وحمايته ليس مستقرًا وواضحًا بما فيه الكفاية، ويخضع لخلاف مستمر بين الجمهور المهتم بممارسة الحق في التظاهر والوزير المسؤول عن الشرطة، وضباط الشرطة المسؤولين عن المنطقة التي تجري فيها المظاهرة، والسلطات المحلية التي توجد على أراضيها رغبة في التظاهر. وهو نزاع غالبًا ما يؤدي إلى استخدام الشرطة للقوة ضد المتظاهرين في محاولة لتفريقهم. وبالإضافة إلى ذلك، فإن مدى الاعتراف بالحق وحمايته، وكذلك تطبيقه في حالات محددة، يعتمد على القاضي أو هيئة القضاة التي ستستمع إلى الالتماس المقدم حول هذا الموضوع.
- **هناك متطلبات ترخيص في القانون الإسرائيلي من فترة الانتداب البريطاني لعقد تجمع ومسيرة.** على مرّ السنين، أعطت محكمة العدل العليا والمحاكم الأخرى تفسيرًا ضيقًا لمتطلبات الترخيص هذه. لكنّ التفسير الوارد في الحكم لمتطلبات الترخيص المنصوص عليها في أمر الشرطة، محل نزاع مستمر بين قوات الشرطة التي تصل إلى المظاهرة والمتظاهرين. وعلى الرغم من انتقادات المحاكم، تقوم الشرطة بالتدخل في المظاهرات واستخدام القوة بشكل غير متناسب وغير قانوني، ويتم اعتقال المتظاهرين بشكل متكرر لمشاركتهم في مظاهرة دون ترخيص أو لمخالفات الاحتجاج المصاحبة لها.
- **هناك مخالفات احتجاج صارمة تنشأ أيضًا من تشريعات الانتداب.** ولسوء الحظ، وعلى الرغم من الانتقادات المتكررة من قبل المحاكم، فإن تطبيق الشرطة لهذه المخالفات تعسفي وانتقائي وسياسي، مما يتسبب في ضرر جسيم لثقة الجمهور في سلطات إنفاذ القانون. وبدلاً من أن تتولى الشرطة تنفيذ ومنع المخالفات الواضحة المنصوص عليها بالفعل في قانون العقوبات والقوانين الأخرى، فإنها تتعامل مع منع المخالفات المبهمة من فترة الانتداب "بحسب ذوقهم"، مثل التجمعات غير القانونية والإخلال بالنظام العام، ومن خلالها يمكنها الالتفاف على الحكم الذي يفرض من متطلبات الترخيص للمظاهرات.

- تُستخدم مخالفة عرقلة شرطي في أداء واجبه لتقييد المتظاهرين. على الرغم من أن الحكم فسر "عرقلة" شرطي بطريقة موسعة للغاية، فقد تقرر في عدة حالات أنه عندما يتعلق الأمر بالاحتجاج غير العنيف، بل وحتى المقاومة السلمية للاعتقال غير القانوني أو الإخلاء، فإن هذا السلوك لا يُشكل مخالفة عرقلة شرطي. وكما تشير الأمثلة الواردة في التقرير الكامل، يمكن إساءة استخدام هذه المخالفة المبهمة لقمع الاحتجاج.
- إن الشرطة لديها سلطة لحظر رفع العلم. هذه سلطة عفا عليها الزمن وتعود أصولها أيضًا إلى فترة الانتداب البريطاني، وتستخدمها الشرطة والسلطات في إسرائيل بشكل أساسي لمنع رفع العلم الفلسطيني. وذلك على الرغم من أن رفع العلم مرتبط بالحق في حرية التعبير ومعترف به في القانون وأحكام المحاكم الإسرائيلية والقانون الدولي. وبالإضافة إلى ذلك، وضع النائب العام سياسة مبدئية لعدم التنفيذ، ونادرًا أيضًا أن تُفتح قضايا جنائية أو تقدم لوائح اتهام.
- يتمتع الضابط المسؤول في المخفر بصلاحيات واسعة لتحديد شروط الإفراج من الاعتقال التي قد تحد من حرية التظاهر. لقد قامت الشرطة الإسرائيلية ببناء "طريق التفاف" لحكم يقلل من متطلبات الترخيص ويفرض قيودًا على عقد التجمعات والمسيرات. ويتم ذلك، من بين أمور أخرى، باستخدام سلطة ضابط الشرطة لتحديد شروط الإفراج عن المحتجزين، وهي شروط صارمة وهدفها الرئيسي هو منع الشخص من ممارسة حقه في التظاهر.
- هناك صلاحيات عامة واسعة النطاق للشرطة للحفاظ على "النظام العام". وتسمح هذه الصلاحيات العامة الواسعة للشرطة بأن تصف مسبقًا ("تتميطيًا") مظاهرات معينة بأنها تشكل خطرًا على السلامة العامة، وبالتالي تجاوز حكم المحكمة العليا بإلغاء شرط الحصول على ترخيص، وعمليًا تقييد حرية التعبير والاحتجاج بشكل تعسفي وسياسي.
- هناك صلاحيات واسعة لاستخدام القوة تم ترجمتها إلى إجراءات تسمح باستخدام المكثف لوسائل تفريق المظاهرات. نظرًا للمرونة الكبيرة في إجراءات استخدام القوة واستخدام وسائل تفريق المظاهرات، وكذلك نظرًا للصلاحيات العامة التي تتمتع بها الشرطة في الحفاظ على النظام العام، فمن الممكن أن يُساء استخدامها لقمع المظاهرات بالعنف، إما لأسباب سياسية أو لقمع احتجاج الأقليات والفئات المستضعفة.

- تُستخدم قوات شرطة حرس الحدود بشكل روتيني ضد المتظاهرين. في البلدان الديمقراطية، ليس من المعتاد استخدام القوات العسكرية أو شبه العسكرية ضد المدنيين، إلا في حالات استثنائية للغاية. وتستخدم الشرطة الإسرائيلية شرطة حرس الحدود، والتي تخضع لتدريب عسكري وتستخدم المعدات العسكرية، في المظاهرات دون تمييز بين العنيفة والسلمية واللاعنفية، التي يشارك فيها المواطنون والمقيمون في إسرائيل لممارسة حريتهم في التعبير والتظاهر. إن الاستخدام الروتيني للقوة شبه العسكرية لإنفاذ القانون ضد المتظاهرين له عواقب وخيمة.
- يتمتع ضباط الشرطة المتورطين في أعمال عنف غير قانونية ضد المتظاهرين بحصانة من الملاحقة التأديبية والجنائية. على الصعيد الجنائي، هناك اتجاه تصاعدي مثير للقلق في عدد الحالات التي فيها يفتح قسم التحقيق في الشرطة (ماحش) "تحقيقًا أوليًا"، بدلًا من تحقيق جنائي، فقط بعد تقديم شكوى. وكما يُوضَّح التقرير الكامل، فإن طريقة التحقيق الأولي قد تكون لها عواقب وخيمة على قدرة المتظاهرين على مقاضاة ضباط الشرطة العنيفين الذين ارتكبوا جرائم ضدّهم. وعلى المستوى التأديبي، يتضمّن القانون آلية خاصة لمحاكمة ضباط الشرطة بسبب استخدامهم غير القانوني وغير المبرر للقوة، مما يُعقّد الإجراءات ويُعدّ أحد أسباب عدم متابعة القضايا على المستوى التأديبي التي يتم إغلاقها على المستوى الجنائي.
- تستخدم السلطات المحلية صلاحيات واسعة للحدّ من المظاهرات ومنعها. إن الحقّ في وضع وسائل احتجاج مادية، كالخيمة أو السقيفة أو اللافتة، هو أحد مشتقات حرية التعبير والتظاهر. ولكن السلطات المحلية تتمتع بصلاحيات واسعة منصوص عليها في المرسوم البلدي واللوائح الداخلية، حيث يمكنها أن تطلب أن يكون وضع خيمة احتجاج أو لافتات خاضعًا للحصول على تصريح. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن لهذه السلطات إساءة استخدام الصلاحيات للحدّ من المظاهرات أو منعها مسبقًا.

مقترحات لتحسين حماية حرية التظاهر

يتضمّن التقرير الكامل توصيات صاغها معهد زولات للمساواة وحقوق الإنسان واللجنة العامة لمناهضة التعذيب في إسرائيل لمعالجة نقاط الضعف في التشريعات القائمة وتحسين سبل حماية

حرية التظاهر. وبالتالي، فإن حماية حرية التظاهر لسكان ومواطني إسرائيل لن تعتمد بالكامل على هوية الوزير المسؤول عن الشرطة وآرائه، ولا على تقدير ضباط الشرطة في الميدان فيما يتعلق باستخدام القوة وصلاحيات التنفيذ. وذلك لأن الوضع القانوني الحالي يسمح لتطبيق تعسفي وانتقائي قد يتأثر بانتماء المتظاهرين إلى الأقليات أو الفئات المستضعفة أو الجماعات المعارضة للحكومة.

◀ **لمنع إساءة استخدام متطلبات الترخيص من فترة الإنتداب البريطاني للتجمعات والمسيرات** – يُقترح إلغاء متطلبات الترخيص التي عفا عليها الزمن للتجمعات والمسيرات والمنصوص عليها في المواد 90 – 83 من قانون الشرطة [النسخة الجديدة]، 1971. إذ أن هذه ليست مناسبة لنظام ديمقراطي ومكانة حرية التعبير وحرية التظاهر في دولة إسرائيل.

◀ **لمنع إساءة استخدام مخالقات الاحتجاج القاسية** – يُقترح إلغاء مخالقات الاحتجاج التي عفا عليها الزمن والمنصوص عليها في المواد 158 - 151 من قانون العقوبات، 1977، بحيث تشارك الشرطة في إنفاذ ومنع المخالقات الواضحة المنصوص عليها بالفعل في قانون العقوبات والقوانين الأخرى، ولن تتعامل مع منع المخالقات المبهمة "بحسب ذوقهم" مثل التجمعات غير القانونية أو أعمال الشغب أو الإخلال بالنظام والسلامة العامة، وبناء على ذلك لن تتمكن من تجاوز حكم المحكمة العليا الذي يقلل من متطلبات الترخيص للتظاهر وأعمال احتجاجية.

◀ **لمنع إساءة استخدام مخالقات عرقلة شرطي في أداء واجبه** – يُقترح تعديل الحكم الوارد في المادة 275 من قانون العقوبات واشتراط موافقة كتابية من النائب العام للمقاضاة على هذه المخالفة إذا اشتبه في ارتكاب المخالفة أثناء ممارسة حرية التظاهر.

◀ **لمنع إساءة استخدام سلطة الشرطة لحظر رفع العلم** – يُقترح إلغاء صلاحية حظر رفع العلم المنصوص عليها في البند 82 من قانون الشرطة.

◀ **لمنع إساءة استخدام السلطة لتحديد شروط الإفراج من الاعتقال للحد من الحق في التظاهر** – يُقترح إضافة المادة 42 (ب 3) من قانون الإجراءات الجنائية (صلاحيات التنفيذ - الاعتقالات)، فيما يتعلق بشخص يشتبه في ارتكابه مخالفة تتعلق بالاشتراك في مسيرة، تجمّع، وقفة احتجاجية أو مظاهرة، ولا يجوز للضابط المسؤول أن يضع شروطاً تمسّ حرّيته

في المشاركة في مسيرة، تجمع، وقفة احتجاجية أو مظاهرة، إلا إذا حصل على إذن بذلك من المستشار القانوني لشرطة المنطقة لأسباب محددة يتم تسجيلها. وبالتالي فإن حرية التعبير والتظاهر لن يتم النظر فيها إلا في قاعة المحكمة.

◀ لمنع إساءة استخدام الشرطة لصلاحيات عامة للحفاظ على "النظام العام" بهدف تصنيف مظاهرات معينة مسبقاً ("تميطياً") بأنها تشكل خطراً على السلامة العامة – يُقترح تعديل أحكام القسم 3، 5، 81-78 من قانون الشرطة بحيث يتم تفويض الشرطة بالمشاركة فقط في إنفاذ ومنع المخالفات الواضحة المنصوص عليها بالفعل في قانون العقوبات والقوانين الأخرى، وليس في إنفاذ ومنع الضرر بشيء مبهم مثل "النظام العام". وكما ذكرنا، فإن هذه الصلاحيات العامة تسمح للشرطة بتجاوز حكم المحكمة العليا وعدم إلزامها بإصدار ترخيص للقيام بأعمال احتجاجية، وبالتالي تحدّ عملياً من حرية التعبير والاحتجاج بشكل تعسفي وسياسي.

◀ لمنع إساءة استخدام صلاحيات الشرطة وإجراءاتها المرنة للاستخدام غير المبرر للقوة ووسائل تفريق المظاهرات فقط بسبب هوية المشاركين فيها – يُقترح إلغاء الآلية المرهقة المنصوص عليها في حكم المادة 19(ب) من الملحق الأول لقانون الشرطة لعام 2006، والذي يمنح، كما هو مذكور، صلاحية القرار بشأن تطبيق البند 19(أ) للمستشار القانوني للحكومة أو للشخص المفوض نيابة عنه. وعلى وجه الخصوص، نظراً لانتساع ظاهرة عنف الشرطة، لا يوجد أي مبرر لاستبعاد تنفيذ المخالفة التأديبية بموجب المادة 19(أ) وإخضاعها لموافقة خاصة؛ وبالإضافة إلى ذلك، يُقترح تعديل مرسوم الشرطة وإضافة المادة 49ط(هـ) التي ستلزم قسم التحقيق في الشرطة (ماحش) بفتح تحقيق جنائي في كل مرة يعلم فيها القسم بحالة تسبب فيها شرطي في إصابة جسم شخص آخر أو إلحاق ضرر بصحة شخص آخر. وفي حال توجد أدلة على أنّ عنف الشرطة تسبب بضرر جسدي أو نفسي، تكون هناك مصلحة عامة طاغية في السعي لتحقيق العدالة ولا يوجد مجال للنظر في الاعتبارات السياسية التي لا تتعلق بأي مشاكل في البنية التحتية للأدلة. مثل الخوف من الردع المفرط لأعضاء الوحدة المذكورة في الشكوى، والتي حدّتها توجيهات النائب العام رقم 4.2204 بأنها تبرر تحقيق أولي.

◀ **لمنع إساءة استخدام الأنظمة البلدية** – يُقترح تعديل قانون البلديات والحدّ من تطبيق الأقسام ذات الصلة فيه (235(3)، 242(1)، 235، 251 و246) فيما يتعلق بالمظاهرات.

◀ **لمنع إساءة استخدام وحدة شرطة حرس الحدود في أعمال عنف جماعيّ ضدّ المتظاهرين** – يوصى بتحديد شروط تفعيل قوّة شرطة حرس الحدود في إجراءات الشرطة، فقط في حالات العنف الشّديد من جانب المتظاهرين وحظر استخدام الوحدة في المظاهرات غير العنيفة.

يعمل معهد زولات على تعزيز سياسة المساواة وحقوق الإنسان
واستعادة شرعية خطاب حقوق الإنسان في إسرائيل.

الرئيسة | زهافا جالون
المديرة العامة | عينات عوفاديا

جميع الحقوق محفوظة لزولات - للمساواة وحقوق الإنسان ©

zulat.org.il

تمت كتابة هذه الوثيقة كجزء من مشروع مشترك بين معهد زولات للمساواة وحقوق
الإنسان، واللجنة العامة لمناهضة التعذيب في إسرائيل ومعهد عكيفوت.

تم إعداد الوثيقة بدعم من الاتحاد الأوروبي.
تقع مسؤولية محتويات الوثيقة على عاتق زولات للمساواة وحقوق
الإنسان ولا تعكس مواقف الاتحاد الأوروبي.



زولات

للمساواة وحقوق الإنسان