

8 באוגוסט, 2011
מספרנו: D1003

בפקס: 03-6976218

לכבוד
מר אהוד ברק
שר הביטחון

שלום רב,

הנדון: הכנה ראויה של כוחות הביטחון לתהלוכות מחאה הצפויות בספטמבר

אנו פונים אליך, כמי שאחראי על הפיקוח והבקרה על כוחות הביטחון במילוי תפקידם, בבקשה כי תפעל להתוויית מדיניות ראויה להתמודדות כוחות הביטחון עם תהלוכות ואירועי מחאה בשטחים הכבושים ובסמוך לגבולות המדינה ולמתן הנחיות בהתאם. כמי ששימש כראש הממשלה בתקופת אירועי אוקטובר 2000 הינך מכיר היטב את המורכבות של טיפול כוחות הביטחון בסיטואציה שכזו, ואת חיוניותה של היערכות מתאימה מראש.

מבוא

1. לצד הדיווחים על כוונתה של הרשות הפלסטינית לפנות למוסדות האו"ם לצורך השגת הכרה במדינה פלסטינית, התקשורת מדווחת גם על התארגנותה של תנועה עממית רחבה שתכלול, בין היתר, הפגנות ותהלוכות עממיות לא אלימות בשטחים הכבושים ובישראל, כמו גם צעדות לכיוון גבולותיה של ישראל, בהן ישתתפו פלסטינים, אזרחים ישראלים, אזרחים זרים, ופעילים בינלאומיים.
2. במקביל, אנו עדים לדיווחים על היערכות כוחות הביטחון להתמודדות עם תרחישים שונים שעשויים לקרות בספטמבר. כך, למשל, דווח בתקשורת על קיום אימונים של כוחות הביטחון בפיזור הפגנות המוניות¹, על הכנת אמצעי אל הרג ומכשולים הנדסיים, שיעשה בהם שימוש במהלך האירועים הצפויים, כמו גם על הדרכת הכוחות לגביהם².
3. היערכות כוחות הביטחון להתמודדות נכונה עם האירועים שיתרחשו היא אכן ראויה וחיונית. ואולם, נוכח התנהלותם הלקויה של כוחות הביטחון במהלך השנים האחרונות אל מול הפגנות ואירועי מחאה שמקיימים פלסטינים בשטחים³, ונוכח התוצאות החמורות והפגיעה הקשה בחיי אדם שנגרמו מהטיפול הלקוי באירועי הנכבה והנכסה, שהתרחשו בחודשים מאי

¹ <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1231127.html?more=1>

² <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4083874,00.html>

³ לעניין זה, ר' פנייתנו למפקד כוחות מג"ב באיר"ש בנוגע לטיפול הכוחות הלקוי שכלל שימוש מופרז באלימות ובאמצעים לפיזור הפגנות במהלך הפגנה לא אלימה בכפר א-נבי סאלח – בקישור הבא:

ויוני השנה בגבול עם סוריה, בהם היו מעורבים אזרחים זרים לא תמושים⁴, התעורר בנו חשש ממשי באשר למדיניות שהותוותה ולהנחיות שניתנו.

4. חשד זה התחזק במיוחד נוכח הצהרות של בכירים במערכת הביטחון, שפורסמו בתקשורת בתקופה האחרונה, מהן מתקבל הרושם של אי-הכרה גורפת בזכותם של תושבי השטחים להפגין ולמחות ולממש את זכותם לחופש הביטוי⁵.
5. לפיכך, מטרתה של פניה זו היא להבטיח, כי היערכות זו תיעשה בהתאם לחובותיה של ישראל על-פי המשפט הבינלאומי והמשפט הישראלי, ובהתאם ללקחים שנלמדו מאירועים קודמים, ובראשם הלקחים וההמלצות, עליהם עמדה ועדת החקירה הממלכתית לבירור התנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראליים בחודש אוקטובר 2000 (להלן: "ועדת אור").
6. נוכח התוצאות החמורות שהיו לחוסר הכנה מתאים לאירועים ממין אלה בעבר, אנו מקווים כי פניה זו תזכה למלוא תשומת הלב הראויה, על מנת להבטיח, כי המדיניות וההנחיות הניתנות לכוחות תואמות את חובותיה של ישראל כלפי האוכלוסייה האזרחית בשטחים, וכן כאשר מדובר בהתמודדות עם ניסיונות של אזרחים זרים לחדור לשטח ישראל, כפי שיפורט להלן.

זכות ההפגנה והמחאה בשטחים הכבושים

7. הזכות להפגין היא חלק בלתי-נפרד מחופש הביטוי. מעבר לחשיבות של חופש הביטוי לאדם המבקש לבטא דעה, ולמעמדו כזכות יסוד מרכזית על פי המשפט הבינלאומי והישראלי, להגבלה על חופש הביטוי יש השלכות מרחיקות לכת גם על זכויות אדם אחרות שכוללות בביטוי אותו מגבילים, ועל ההגנה והקידום של אותן זכויות.
8. לאור המעמד המיוחד של חופש הביטוי והזכות להפגין, ברי כי מחובתה של מדינת ישראל, ושל כוחות הביטחון הפועלים מטעמה, לכבד ולהגן על זכותם לחופש הביטוי וההפגנה של התושבים הפלסטיניים כמו גם על זכותם של הפעילים הישראליים והבינלאומיים המבקשים להשתתף בהפגנות ובפעולות מחאה בשטחים הכבושים.
9. ס' 21 לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות, שישראל חתומה עליה, מעגן את חופש ההפגנה ואוסר להטיל הגבלות עליה למעט "...למען הביטחון הלאומי או בטחון הציבור, הסדר הציבורי (תקנת הציבור), שמירתם של בריאות הציבור או המוסר הציבורי, או שמירת זכויותיו וחירויותיו של הזולת."
10. ואולם, נכון להיום זכויות אלה האמורות להיות מוקנות לתושבי השטחים אינן מוכרות, ונשללות מהם על-ידי הרשויות הישראליות. שלילה זו נעשית הן בחקיקה הצבאית הקיימת

⁴ אנשיל פפר "הרוגים בעימותים בגבולות סוריה ולבנון; מפגינים חדרו לשטח ישראל" הארץ Online, 15.5.2011, <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1227957.html> וגם - אנשיל פפר "מאות פלסטינים ניסו לחצות את הגבול; בסוריה מדווחים על 22 הרוגים" הארץ Online, 5.6.2011, <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1230237.html>

⁵ לעניין זה, ר' דיווח באתר ויינט על הופעת הרמטכ"ל גנץ בוועדת חוץ וביטחון בכנסת, שם התייחס להפגנות האפשריות כ"קשת איומים חדשה". לינק לכתבה: <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4076298,00.html>

בגדה המערבית⁶ והן באופן התנהלות כוחות הביטחון אל מול הפגנות ופעולות מחאה של פלסטינים בשטחים.

11. מצב דברים זה, של שלילתו הלכה למעשה של חופש המחאה, מהווה הפרה של חובותיה של ישראל על פי המשפט הבינלאומי, לכיבוד והגנה על הזכות לחופש ביטוי והמחאה ובכללה הזכות להפגין, כמו גם הזכויות לביטחון אישי ולשלמות הגוף.

12. גישה זו חייבת להשתנות – הכלל הוא שעל ישראל, ככוח הכובש, לאפשר מימוש מלא של חופש הביטוי והזכות להפגין ואין להגביל אותם או לפגוע בהם, אלא כאשר הפגיעה הצפויה באינטרס הביטחוני של המדינה היא קשה וממשית, והסתברותה היא ברמה של ודאות קרובה.

13. יישום ראוי של הכלל הזה חשוב במיוחד בשטחים הכבושים, בהם לאזרחים הפלסטינים אין כל נגישות למוקדי הכוח השלטוניים של הכוח הכובש. שם ההפגנה היא דרך מרכזית בה יכולים הם להשמיע את קולם.

פיזור מחאה בכוח – המסגרת המשפטית

14. הנה כי כן, נקודת המוצא על פיה על כוחות הביטחון לפעול הינה – כי יש לאפשר מחאה אזרחית גם בשטח הכבוש. זאת עליהם לעשות תוך מתן מרחב רחב ככל הניתן לחופש המחאה.

15. במקרים בהם חורגת המחאה מגבולותיה של פעולת מחאה מוגנת, הרי שכוחות הביטחון רשאים אומנם לפעול לפיזור ההפגנה באמצעות שימוש בכוח, ואולם, זאת עליהם לעשות **בהתאם לכללים של אכיפת חוק ואלה בלבד**. זאת, להבדיל מהכללים המסדירים את השימוש בכוח במסגרת סכסוך חמוש. מחאה אזרחית איננה מלחמה או סכסוך חמוש, והמשתתפים בה אינם יכולים להיחשב לוחמים או אזרחים המשתתפים בלחימה⁷.

16. כללי אכיפת החוק האמורים מגבילים את השימוש בכוח קטלני אך ורק למקרים של **מניעת סכנה ממשית ומיידידת לחיי אדם וכאשר מוצו כל האפשרויות האחרות הפוגעניות פחות**⁸. משמע – יש להבהיר לכל הכוחות הנוגעים בדבר, כי ירי לעברם של מפגינים לא חמושים הינו אסור באיסור חמור. דברים אלה נכונים גם כאשר מדובר במעשים המאתגרים אינטרסים ביטחוניים של ישראל (כדוגמת הפגנות במהלכן נעשים ניסיונות לחצות את גדר ההפרדה או לחבל בה; משטים ימיים הקוראים תיגר על המצור הימי על עזה; חציית הגבול על-ידי פליטים אפריקאים או תהלוכות מחאה).

⁶ צו מס' 101 - הצו בדבר איסור פעולות הסתה ותעמולה עויינת, בקישור הבא:

<http://nolegalfrontiers.org/he/military-orders/mil06>

⁷ לעניין זה ר' מאמרו של פרופ' יובל שני – "הפרות סדר – לא מלחמה" -

<http://www.idi.org.il/BreakingNews/Pages/396.aspx>

⁸ Art. 9 of the Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials Adopted by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, Cuba, 27 August to 7 September 1990,

<http://www.seesac.org/uploads/documents/Basic%20Principles%20on%20the%20Use%20of%20Force%20and%20Firearms%20by%20Law%20Enforcement%20Officials.htm.pdf>

17. נוכח זאת שהכללים החלים בענייננו הינם כלליי אכיפת חוק וסדר, הרי שהכללים שפותחו הן בדין הבינלאומי והן בדין ובפרקטיקה הישראלים בנוגע לפעולת המשטרה, יפים ורלבנטיים לענייננו.

דו"ח ועדת אור⁹ – יישום מסקנותיה במסגרת ההכנות לאירועי ספטמבר הקרוב

18. לאור החשיבות של הפקת לקחים מאירועי העבר ועל מנת למנוע הישנותם, ראינו לנכון לעמוד על עיקר המלצותיה של **ועדת אור**, ויישומם על האירועים הצפויים בספטמבר.

19. דו"ח ועדת אור התייחס אמנם לאירועים שהתרחשו בתוך גבולותיה של מדינת ישראל, ואולם, בהינתן העובדה שמדובר היה בבחינת התנהלותן של רשויות הביטחון לגבי מחאה אזרחית המונית, מסקנותיה יפות ומחייבות אף באשר למחאה אזרחית בשטחים, ולכל סיטואציה של הפרות סדר, שאינה חלק מאירוע מלחמתי או סכסוך חמוש, הגם שמדובר בהתרחשויות בזירה צבאית רגישה ו/או המערבות אזרחים זרים:

א. המטרה – מניעת קורבנות בנפש

20. העיקרון המנחה של המדיניות צריך לעמוד על החובה הבסיסית החלה על כוחות הביטחון לכבד ולהגן על הזכות לחיים ולשלמות הגוף. יפים לענייננו הדברים שכתבה ועדת אור בפתיחת פרק מסקנותיה:

"התוצאה הקשה של האירועים הינה המספר הרב של הרוגים ופצועים במהלכם של העימותים בין המשטרה והמתפרעים. תוצאה כזו צריך למנוע, לאורה של קדושת חיי האדם, ולעשות לשם כך את כל האפשר. חובתה של המשטרה הינה למצות כל דרך אפשרית, בהתחשב בנסיבות, כדי למנוע קורבנות בנפש. המלצותינו בהמשך הדברים מכוונות, בין היתר, להשגת מטרה זו בעתיד¹⁰."

ב. הצורך בהתוויית מדיניות ברורה, הכשרה מתאימה והצטיידות

21. הכשל העיקרי של כוחות הביטחון בהתמודדות עם אירועי אוקטובר נבע בעיקר מהעדר הכנה ראויה והכשרה מתאימה לכוחות, ובהיעדר הצטיידות מספקת, זאת למרות צפיית התרחשות האירועים מראש. עמדה על כך ועדת אור באומרה:

"..הכשל התבטא בהיעדר מדיניות ברורה לטיפול באירועים שפרצו במהלך שתי היממות הראשונות והקריטיות. הוא התבטא בהיעדר הכשרה קודמת מספקת, מבצעית ופסיכולוגית, של כוחות המשטרה לאירועים של הפרות סדר בכלל, ולאירועים מן הסוג שהתרחש בפרט. הוא התבטא בהיעדר הצטיידות מספקת של המשטרה באמצעים מתאימים לפיזור הפרות סדר. הוא התבטא בהטלת מרכז הכובד של הטיפול המשטרתי בהפרות סדר על אמצעי בעייתי ביותר, גלילוני גומי, אשר סיכוניו הרבים לא היו נהירים די הצורך למי שהשתמש בו ולמי שהחליט על העמדתו כאמצעי עיקרי, ולעתים בלעדי, לטיפול בהפרות סדר. בתוך כך, לא נעשה די כדי להטמיע את הצורך להימנע ככל האפשר מפגיעות בגוף ובנפש, גם של מפרי סדר."¹¹

⁹ דו"ח ועדת החקירה הממלכתית לבירור התנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים בחודש אוקטובר 2000 (אוגוסט 2003). הדו"ח ניתן לעיון בכתובת: <http://breitman.homestead.com/vaadat-or/>

¹⁰ שם, שער שיש, ס' 2.

¹¹ שם, ס' 7.

22. במסגרת ההתייחסות לנושא, עמדה ועדת אור על ההיבטים החשובים של הכנת הכוחות הראויה שהייתה עשויה למזער את ההיקף, העוצמה והתוצאות החמורות של אירועי אוקטובר. עיקרי הדגשים של הוועדה:

ג. הבהרת הנהלים שבתוקף, הטמעתם ופיקוח על יישומם

23. הוועדה סברה כי אין די בקביעת נהלים והנחיות חדשים, אלא שיש חשיבות רבה ומכרעת גם לתיאום ההנחיות החדשות, ביטול הנחיות קודמות, הטמעת הנהלים וההנחיות לתודעת הכוחות והדרכתם הראויה לגביהם, וכמובן, פיקוח על הפרקטיקה של השימוש בנהלים ובהנחיות בדרך של תיעוד ראוי ונכון לפעולת הכוחות בשטח¹².

ד. הקצאת משאבים

24. ועדת אור התייחסה לאורך הדו"ח למחסור הגדול במשאבים ובתקציב אשר הוביל גם למחסור עצום בכוח אדם, ולקושי שיצר מחסור זה בהתמודדות הכוחות עם הפרות הסדר. הוועדה מסכמת את הנושא באומרה כך:

"... העמדת המשטרה במצב בו תהיה מצוידת כהלכה, בכוח אדם ובמשאבים, לצורך טיפול במלוא הפוטנציאל של הפרות הסדר אשר עימן היא עלולה להתמודד, מחייבת הקצאת תקציבים מתאימה.¹³"

ה. הכנה נפשית ופסיכולוגית של הכוחות

25. אחד הנושאים החשובים והבעייתיים שוועדת אור עסקה בהם במסגרת הדו"ח היה ההכשרה הנפשית והפסיכולוגית של הכוחות, ובלשון הוועדה:

"היבט אחר של הטיפול בהפרות סדר נוגע לצורך בתורת הפעלה מסודרת בתחום זה ובאימונים אשר יספקו הכשרה מספקת ואימון ממשי לכוחות המופקדים על ההתמודדות עם הפרות סדר. הדברים נוגעים גם לצד הפסיכולוגי... אין די באמירה שלפיה על השוטרים לגלות איפוק. יש להבהיר להם מהם הגורמים העלולים למנוע מהם איפוק ולהקשות עליהם לגלות ריסון עצמי במצבים כאלה. יש לחשוף אותם לאימונים, לסימולציות ולמשובים, אשר יאפשרו להם להבין, הבנת אמת, את הגורמים הללו ואת השפעותיהם על פעילותם.¹⁴"

26. נוסף להכשרה הנפשית הקונקרטית, הוועדה עמדה גם על הקשר הישיר בין האימון הפיזי של השוטר ומיומנותו לטפל בהפגנות ותהלוכות המוניות, לבין רמת החרדה שלו במהלך האירועים והאיפוק בשימוש בכוח כלפי מפגינים¹⁵.

27. הוועדה אף חידדה את ההבחנה בין פיזור הפגנות לבין פעולה לוחמתית כלשהי, ועמדה על הקושי הרב וההשלכות החמורות שכרוכות בגישה הקרבית/לוחמתית של השוטרים לפעולת הפיזור¹⁶.

¹² שם, שער שישי, ס' 23.

¹³ שם, שער שישי, ס' 30.

¹⁴ שם, שער שישי, ס' 33.

¹⁵ שם, פרק ד', ס' 233.

¹⁶ שם, פרק ד', ס' 227.

1. השימוש הראוי בכוח ובאמצעים לפיזור הפגנות

28. ועדת אור מתחה ביקורת חריפה על השימוש המופרז בכוח במהלך אירועי אוקטובר, ובמיוחד השימוש הרב, הבלתי נחוץ והבלתי חוקי בכדורי גומי ובאמצעים בעלי פוטנציאל קטלני¹⁷.

29. בסעיף 32 לשער השישי לדו"ח מפרטת הוועדה את הצעדים שיש לנקוט, בהקשר של אמצעים לפיזור הפגנות, על מנת להימנע מכשל דומה בעתיד, בזו הלשון:

"לעיצומם של דברים, הוועדה סבורה כי יש להבהיר, באופן חד-משמעי, כי ירי של אש חיה, לרבות ירי על ידי צלפים, אינו אמצעי לפיזור המון על ידי המשטרה. ירי חי הוא אמצעי לטיפול במצבים מיוחדים, כמו מצב של סכנת חיים ממשית ומיידית, או של חילוץ בני ערובה... הכלל המנחה חייב להיות, כי אמצעי בעל פוטנציאל קטלני יוכל לשמש רק במצבים של סכנת חיים ממשית ומיידית, ורק במקרה שמדובר באמצעי אשר רמת הדיוק שלו מאפשרת פגיעה רק - ואך ורק - במי שיוצר סכנת חיים כאמור. בכל המצבים האחרים על המשטרה לעשות שימוש באמצעים לא-קטלניים."

30. בנוסף לאיסור על השימוש באש חיה, הוועדה אף המליצה למשטרה באופן מפורש על הוצאת גלילוני הגומי משימוש כאמצעי לפיזור ההמון:

"... אשר לגלילוני גומי, הרי שאמצעי זה אינו ראוי לשימוש בשל הסיכונים עליהם עמדנו בהרחבה, ועל המשטרה להוציאו משימוש... הכלל המנחה חייב להיות, כי אמצעי בעל פוטנציאל קטלני יוכל לשמש רק במצבים של סכנת חיים ממשית ומיידית, ורק במקרה שמדובר באמצעי אשר רמת הדיוק שלו מאפשרת פגיעה רק - ואך ורק - במי שיוצר סכנת חיים כאמור. בכל המצבים האחרים על המשטרה לעשות שימוש באמצעים לא-קטלניים"¹⁸.

31. בנוסף על הכשל בבחירת האמצעים לפיזור הפגנות, הוועדה מתחה גם ביקורת חריפה על ההדרכה הלקויה לשימוש באמצעים, ובמיוחד מדידת מרחקי ירייה חוקיים¹⁹.

32. בפרק הסיכום לדו"ח עמדה הוועדה על ההשלכות מרחיקות הלכת של האמצעים לפיזור הפגנות, שנעשה בהם שימוש ע"י כוחות הביטחון, על יחסי הכוחות עם הקהל איתו היא מתמודדת ועל העוצמה וחומרת הפגיעות בגוף ובנפש שעלולות להתרחש כתוצאה מהשימוש באותם אמצעים²⁰.

33. הוועדה מגיעה לכלל מסקנה, כי "על המשטרה לפעול כדי להטמיע את הצורך לעשות שימוש באמצעים שאינם קטלניים, באופן שאלה יהוו כלים מעשיים, אשר כוחות המשטרה יודעים להפעילם, הם מצוידיים כהלכה על מנת להפעילם, והם מודעים לחובה למצות את השימוש בהם בטרם יעברו לאמצעים חמורים יותר"²¹.

¹⁷ שם, פרק ד' ס' 227 ו-248.

¹⁸ שם, שער שישי, ס' 32.

¹⁹ שם, פרק ד', ס' 232.

²⁰ שם, פרק שישי, ס' 31.

²¹ שם, פרק שישי, ס' 34.

סיכום

34. כמו כל מחאה ציבורית, גם את ההפגנות שיתרחשו אם יתרחשו בשטחים הכבושים לא ניתן ולא ראוי להשתיק בכוח. חופש ההפגנה וחופש הביטוי הם זכויות אדם מוכרות במשפט הישראלי ובדין הבינלאומי. פיזור בכוח של הפגנות צריך שייעשה אך ורק ככל שההפגנה מייצרת סכנה מוחשית וקרובה לוודאי לביטחון הציבור.

35. היערכותם של כוחות הביטחון בכל ההיבטים שנמנו לעיל לטיפול ראוי באירועי מחאה אזרחית, בין שיתרחשו בשטחים ובין שיתרחשו בסמוך לגבולות המדינה, תמזער את הסכנה הנשקפת מאירועי העתיד, ותבטיח שמירה על חיי אדם ועל זכויות האדם במהלך הטיפול באירועים אלה.

36. לנוכח האמור לעיל אנו פונים אליך בדרישה לפעול להתוויית של מדיניות ראויה להתמודדות כוחות הביטחון עם תהלוכות ואירועי מחאה בשטחים הכבושים ובסמוך לגבולות מדינת ישראל, ולדאוג לביצועה של ההיערכות הנדרשת. בראש ההנחיות שיצאו לכלל הכוחות חייבת לעמוד ההוראה, כי חל איסור חמור לירות לעברם של מפגינים לא חמושים, וכי על הכוחות לעשות כל שביכולתם כדי למנוע פגיעות בנפש.

37. כמו כן נבקשך לעדכננו בדבר המדיניות שתקבע על ידך והאמצעים שיוקצו ליישומה ולאכיפתה.

בכבוד רב,

דן יקיר, עו"ד
היועץ המשפטי

רגד ג'ראיסי, עו"ד