

28 באוגוסט, 2011

לכבוד

מר בנימין נתניהו	מר יצחק אהרונוביץ	רב ניצב יוחנן דנינו
ראש הממשלה	השר לבטחון פנים	מפכ"ל המשטרה
בפקס : 02-5664838	בפקס : 02-5418083	בפקס : 02-5428118

שלום רב,

### הנדון: היערכות המשטרה להפגנות הצפויות בספטמבר בישראל

על רקע הפרסומים על היערכות המשטרה לקראת הפגנות המוניות, הצפויות להתקיים בספטמבר בישראל, הרינו לפנות אליכם ולבקשכם לפעול להתוויית מדיניות והנחיות ראויות להתמודדות כוחות המשטרה עם הפגנות ואירועי מחאה של פלסטינים אזרחי ישראל, העולות בקנה אחד עם מעמדם של חופש הביטוי וההפגנה כזכויות יסוד, והתואמות את המלצות ועדת החקירה הממלכתית לבירור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000 בראשות השופט אור (להלן: ועדת אור), כפי שיפורט להלן:

### מבוא

1. בנאום<sup>1</sup> שנשא בפני כנס מפקדי המשטרה, ביום 19.7.2011, בחר מפכ"ל המשטרה לסיים חתום את דבריו בהתייחסות לאירועים הצפויים בספטמבר הקרוב. הוא הבהיר, כי ההיערכות להכלת האירועים ולמתן מענה היא משימה לאומית שהוטלה על המשטרה, וקרא למפקדי המשטרה להכין את אנשיהם לאתגר הצפוי.
2. לנוכח התנהלותם הלקויה של כוחות הביטחון במהלך השנים האחרונות אל מול הפגנות ואירועי מחאה שמקיימים פלסטינים אזרחי ישראל, התעורר בנו חשש ממשי באשר להיערכות כוחות המשטרה לקראת אירועים של הפגנות המוניות של פלסטינים אזרחי ישראל בחודש ספטמבר.
3. חשד זה מתחזק במיוחד נוכח הצהרות של בכירים במשטרה ובמערכת הביטחון, שפורסמו בתקשורת בתקופה האחרונה, שחלקן אף נאמרו בטונים לוחמניים, ומהן מתקבל הרושם

<sup>1</sup> <http://147.237.77.161/FullSpeech.aspx?SpeechId=27>

שכוחות המשטרה נערכים "לתרחיש הגרוע מכלי".<sup>2</sup> בכלי תקשורת שונים דווח, כי משטרת ישראל אף הנחתה רכזי ביטחון של ישובים יהודיים להתכונן לאירועים אלימים מצד שכניהם הפלסטינים "בדומה למהומות אוקטובר 2000".<sup>3</sup> הניסיון המר של אירועי אוקטובר 2000 מלמד כי הקו המפריד בין "אזהרות" מעין אלה לבין התרת דם וקטל של מפגינים פלסטינים אזרחי ישראל הוא דק להחריד.

4. לפיכך, מטרתה של פניה זו היא להבטיח, כי היערכות המשטרה לספטמבר 2011 תעלה בקנה אחד עם מעמדו החוקתי של חופש הביטוי, ותאפשר את מימושו השווה על ידי כלל אזרחי ישראל, פלסטינים ויהודים, בהתאם ללקחים שנלמדו מאירועים קודמים ובראשם אירועי אוקטובר 2000, שבמהלכם נורו למאות 13 אזרחים ערבים בידי המשטרה, וכן בהתאם להמלצות ועדת אור, והכל כפי שיפורט בהמשך.

### חופש הביטוי

5. הזכות להפגין היא חלק בלתי-נפרד מחופש הביטוי. בשורה של פסקי דין קבע בית המשפט העליון שחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו כולל, במסגרת הזכויות והחירויות המוגנות על-ידו, גם את הביטוי הזכות להפגין.<sup>4</sup>

6. זכויות אלה מוקנות באופן שווה לכל אזרחי ישראל. דין מחאתם של חרדים בירושלים כדינה של מחאת האוהלים בתל אביב וכדין מחאתם של פלסטינים אזרחי ישראל, המוחים נגד הכיבוש והפעולות הצבאיות בישראל ובשטחים הכבושים. ברם, גם לאחר אוקטובר 2000, ואף לאחר פרסום דו"ח ועדת אור, נוכחנו לדעת, במקרים שונים, כי שוויון זה אינו מיושם הלכה למעשה. חוסר הסובלנות והאלימות שננקטה על ידי שוטרים כלפי מפגינים פלסטינים בישראל, כמו גם היקף המעצרים של מפגינים פלסטינים לעומת כמות המעצרים של מפגינים יהודים במהלך המחאה נגד מבצע עופרת יצוקה בינואר 2008, הינם הוכחה שמדיניות שיטור מפלה ממשכה להיות מיושמת בישראל.

7. מצב דברים זה, של הגבלתו עד כדי שלילתו הלכה למעשה של חופש המחאה, מהווה הפרה של חובותיה של ישראל כלפי אזרחיה לשוויון ולהגנה על הזכות לחופש ביטוי ובכללה הזכות להפגין.

8. גישה זו חייבת להשתנות. הכלל הוא שעל משטרת ישראל לאפשר מימוש מלא של חופש הביטוי והזכות להפגין ואין להגביל אותם או לפגוע בהם אלא כאשר הפגיעה הצפויה

<sup>2</sup> לעניין זה, ר' דיווח באתר ynet 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>

<sup>3</sup> <http://www.news1.co.il/Archive/001-D-273809-00.html>

<sup>4</sup> ר' בג"ץ 2481/93 יוסף דייך נ' ניצב יהודה וילק, מפקד מחוז ירושלים, פ"ד מח(2) 456, 468; רע"פ 5086/97 בן חור נ' עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד נא (4) 625, 645 (1997); בג"צ 2557/05 מטה הרוב נ' משטרת ישראל (פיסקה 13 סיפא) (פס"ד מיום 12.12.06);

באינטרסים ציבוריים (שלום הציבור או ביטחון המדינה) היא קשה וממשית, והסתברותה היא ברמה של וודאות קרובה.<sup>5</sup>

9. הנה כי כן, נקודת המוצא על פיה על כוחות המשטרה לפעול הינה, כי יש לאפשר מחאה אזרחית תוך מתן מרחב רחב ככל הניתן לפעולות המחאה. באותם מקרים בהם הפגיעה הצפויה לשלום הציבור או לביטחון הינה קשה וממשית, והסתברותה היא ברמה של וודאות קרובה על המשטרה לנהוג באופן שמבטיח קיום מרבי של זכויות אדם ובעיקר הזכויות לביטחון אישי, לשלמות הגוף ולהליך פלילי הוגן.

#### דו"ח ועדת אור<sup>6</sup> - יישום מסקנות הוועדה במסגרת ההכנות לאירועי ספטמבר הקרוב

10. לאור החשיבות של הפקת לקחים מאירועי העבר ועל מנת למנוע הישנותם, ראינו לנכון לעמוד על עיקרי ההמלצות והמסקנות של ועדת אור ועל יישומן על האירועים הצפויים בספטמבר.

#### א. היחס המשטרתי העוין כלפי הציבור הערבי

11. ועדת אור התייחסה להתמודדות המשטרה עם גילויי המחאה של הציבור הערבי בישראל באוקטובר 2000 וקבעה, כי התמודדות זו הוזנה מדעות קדומות ומתפיסת הערבים כאויבים ולא כאזרחים. לעניין זה קבעה הוועדה, כי:

"חשוב להטמיע, בכל דרגי המשטרה, את חשיבותה של התנהלות שקולה ומתונה ביחסים עם המגזר הערבי. בתוך כך, חשוב לפעול על מנת לעקר תופעות של דעות קדומות שליליות שנתגלו, גם אצל קציני משטרה ותיקים ומוערכים, כלפי המגזר הערבי. המשטרה חייבת להטמיע בקרב שוטריה את התובנה, כי הציבור הערבי בכללו אינו אויב שלהם, וכי אין לנהוג בו כאויב."<sup>7</sup>

12. כאמור, בחודשים האחרונים נשמעים קולות רבים בממשלה ובמשטרה "המזהירים" את הציבור מפני "התפרצות" אפשרית של הפלסטינים אזרחי ישראל בחודש ספטמבר, והמבטיחים תגובה הולמת להתפרצות שכזו. אמירות אלה אינן בבחינת טרמינולוגיה גרידא. דו"ח ועדת אור מלמדנו, כי תפיסת המשטרה את הציבור איתו היא מתמודדת משליכה באופן ישיר על האופן בו מתגשם כל תרחיש אפשרי. כפי שנקבע על ידי ועדת אור, היחס העוין כלפי האזרחים הערבים משפיע על האופן בו מתפקדת המשטרה, בין היתר, לעניין מידת מחויבותה לחופש הביטוי והמחאה של האזרחים הערבים. יחס זה הוביל באוקטובר 2000 ובאירועים שקדמו לו לתגובות משטריות החורגות מהנדרש ולשימוש בלתי מוצדק באמצעים קטלניים לפיזור הפגנות, וזאת גם כשאמצעים אחרים, לא קטלניים, היו זמינים ונגישים:

<sup>5</sup> בנ"ץ 6226/01, אינדור נ' ראש עיריית ירושלים, פ"ד נז(2), 157, 164 (2003).

<sup>6</sup> 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/>

<sup>7</sup> שם, שער שיש, ס' 15.

"במספר אירועים אותם בדקה הוועדה [...] הסלימה התגובה המשטרית, לא פעם, עד לשימוש בתחמושת קטלנית, כתגובה כמעט מיידיית לכך ששטר מן השוטרים או המפקדים במקום נפגע מיידוי אבנים מצד מפרי סדר. בכל אותם מקרים חרגה התגובה המשטרית במידה ניכרת מן הנדרש ומן המתחייב בנסיבות העניין, שכן לא נוצר בפועל סיכון מהסוג שחייב תגובה קטלנית."<sup>8</sup>

13. מכל האמור לעיל עולה, כי אם מבקשת משטרת ישראל למנוע "התלקחות", עליה לעצור באופן מיידי את השיח המלחמתי, בו מתוארים האירועים שעוד טרם באו לעולם, ולהטמיע בקרב השוטרים את המסר כי אזרחי ישראל המממשים את זכותם למחאה, אף כזו שעלולה לגלוש לכדי הפרת הסדר, אינם אויבי המדינה, וכי חובת המשטרה היא להגן על חופש הביטוי של כלל האזרחים.

#### **ב. הצורך בהתוויית מדיניות ברורה, הכשרה מתאימה, הצטיידות**

14. ועדת אור קבעה, כי אחד הכשלים של כוחות הביטחון בהתמודדות עם אירועי אוקטובר 2000 נבע בעיקר מהעדר הכנה ראויה והכשרה מתאימה לכוחות, וכן מהעדר הצטיידות מספקת, זאת למרות צפיית התרחשות האירועים מראש:

"[...] 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."<sup>9</sup>

15. במסגרת ההתייחסות לנושא, עמדה ועדת אור על ההיבטים החשובים של הכנה ראויה של כוחות המשטרה, שהייתה עשויה למזער את ההיקף, העוצמה והתוצאות הקטלניות של אירועי אוקטובר 2000.

<sup>8</sup> דו"ח ועדת החקירה הממלכתית לבידור התנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים בחודש אוקטובר 2000 (אוגוסט 2003), שער שישי, ס' 33.

<sup>9</sup> שם, שער שישי, ס' 7.

### ג. הטיפול בהפרות סדר והצורך בהכנה פסיכולוגית של הכוחות

16. ועדת אור חידדה את ההבחנה בין פיזור הפגנות לבין פעולה לוחמתית. הוועדה עמדה על ההשלכות החמורות שכרוכות בגישה הקרבית/לוחמתית בפעולת הפיזור<sup>10</sup>.

17. הוועדה קבעה, כי על המשטרה לכבד את עקרון קדושת החיים ולעשות כל הניתן כדי למנוע תוצאות קטלניות בפעולות לפיזור המון. בין היתר עמדה הוועדה על הצורך "בתורת הפעלה מסודרת בנושא הטיפול בהפרות סדר", וכן בהכשרה מתאימה של שוטרים שמוצבים בשטח.

18. אחד הנושאים החשובים והבעייתיים שוועדת אור עסקה בהם במסגרת הדו"ח היה ההכשרה הנפשית והפסיכולוגית של הכוחות. בין היתר היא קבעה, כי:

"אין די באמירה שלפיה על השוטרים לגלות איפוק. יש להבהיר להם מהם הגורמים העלולים למנוע מהם איפוק ולהקשות עליהם לגלות ריסון עצמי במצבים כאלה."<sup>11</sup>

19. מעבר לשאלות ולמסקנות הקונקרטיות באשר לשימוש באמצעים קטלניים כאלה או אחרים במהלך האירועים, הוועדה התייחסה לצורך הכללי בתורה סדורה שמטרתה "לחדד לשוטרים ולמפקדים בשטח את המשמעות החמורה של שימוש באמצעים אשר עלולה להיות להם תוצאה קטלנית", וכן להטמיע בקרב השוטרים את הצורך בעשיית שימוש באמצעים לא קטלניים ואת החובה למצות את השימוש באמצעים אלה בטרם יינקטו אמצעים חמורים יותר.

20. בהקשר זה התייחסה הוועדה גם לנושא **השליטה באנשי המשטרה** הפזורים בשטח והשליטה של מפקדים בכוחותיהם:

"[...] באירועי אוקטובר היו מקרים בהם שוטרים הגיבו באופן שאינו שקול, עשו שימוש בכוח מופרז ובלתי נחוץ והביאו להסלמה מיותרת ומזיקה באירועים. על רקע זה, בבואה לבחור את השוטרים המשמשים ביחידות המופקדות על נושא הסדר הציבורי, על המשטרה לתת משקל רב לקריטריון של שיקול דעת וריסון עצמי."<sup>12</sup>

21. **באשר לסוגיית טיפול המשטרה בחסימת צירי תנועה מרכזיים** במהלך אירועי אוקטובר 2000, קבעה הוועדה, כי על המשטרה לגלות איפוק, וכי אין לפעול לפתיחת צירי תנועה בכל מחיר:

"על המשטרה להיות דרוכה וקשובה לאפשרות כי במקום או במועד מסוים עלולות להיות הפרות סדר שיגרמו לחסימת כבישים, וליזום הידברות מבעוד מועד. דרך זו עשויה להפחית את הסיכון להפרות סדר, הגם שאין בה ערובה כי

<sup>10</sup> דו"ח ועדת החקירה הממלכתית לבירור התנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים בחודש אוקטובר 2000 (אוגוסט 2003), שער חמישי, ס' 227.

<sup>11</sup> שם, שער שישי, ס' 33.

<sup>12</sup> שם, שער שישי, ס' 34.

אלה יימנעו לחלוטין. במקרה כזה, כשהידברות אינה מועילה, עדיין יש לזכור כי מניעת פגיעות בנפש, לרבות פגיעה בעוברים בדרך, היא שיקול עליון בטיפול המדינה באירועים מסוג זה, שיקול המחייב איפוק".<sup>13</sup>

22. על כן, גם במקרים בהם חורגת המחאה מגבולותיה של פעולת מחאה חוקית, הרי שעל השוטרים, בבואם להשתמש בכוח או להפעיל אמצעים לפיזור המונים, חלה החובה לפעול בהתאם לחוק, קרי להימנע מפגיעות בנפש ולשמור על איפוק מרבי.

#### **ד. השימוש הראוי בכוח ובאמצעים לפיזור הפגנות**

23. ועדת אור מתחה ביקורת חריפה על השימוש המופרז בכוח במהלך אירועי אוקטובר 2000, ובמיוחד, השימוש הרב, הבלתי נחוץ והבלתי חוקי בכדורים מצופי גומי ובאמצעים בעלי פוטנציאל קטלני.<sup>14</sup>

24. 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" (ההדגשות לא במקור ע"ב)

25. בנוסף על הכשל בבחירת האמצעים לפיזור הפגנות, הוועדה מתחה גם ביקורת חריפה על ההדרכה הלקויה לשימוש באמצעים, ובמיוחד, מדידת מרחקי ירייה חוקיים.<sup>15</sup>

26. בפרק הסיכום לדו"ח, עמדה הוועדה על ההשלכות מרחיקות הלכת של האמצעים לפיזור הפגנות, שבהם נעשה שימוש במהלך אירועי אוקטובר, על יחסי המשטרה עם הקהל איתו היא מתמודדת ועל עוצמת הפגיעות בגוף ובנפש וחומרתן, שעלולות להתרחש כתוצאה מהשימוש באותם אמצעים.<sup>16</sup> 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

<sup>13</sup> דו"ח ועדת החקירה הממלכתית לבירור התנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים בחודש אוקטובר 2000 (אוגוסט 2003), שער שישי, ס' 39.

<sup>14</sup> שם, שער חמישי ס' 227 ו-248.

<sup>15</sup> שם, שער חמישי, ס' 232.

<sup>16</sup> שם, שער שישי, ס' 31.

יודעים להפעילם, הם מצוידים כהלכה על מנת להפעילם, והם מודעים לחובה למצות את השימוש בהם בטרם יעברו לאמצעים חמורים יותר<sup>17</sup>.

27. בהתאם לאמור לעיל יש להגביל את השימוש בכוח קטלני אך ורק למקרים של **מניעת סכנה ממשית ומיידית לחיי אדם וכאשר מוצו כל האפשרויות האחרות הפוגעניות פחות. משמע - יש להבהיר לכל הכוחות הנוגעים בדבר, כי ירי לעברם של מפגינים לא חמושים הינו אסור באיסור חמור.**

### סיכום

28. דו"ח ועדת אור הטיל אחריות רבה על מפכ"ל המשטרה ועל השר לביטחון פנים. הדו"ח קבע, כי על בעלי התפקידים הבכירים לפקח על פעולתם של הכוחות במילוי תפקידם וכי בידם החובה והסמכות לשמור על האיזון העדין שבין תפקידה של המשטרה כאוכפת חוק וסדר לבין תפקידה המרכזי בהבטחת מימושו של חופש הביטוי.

29. כמו כל מחאה ציבורית, גם את ההפגנות שיתרחשו, אם יתרחשו, בחודש ספטמבר 2011 אין להשתיק בכוח. פיזור בכוח של הפגנות צריך שיעשה רק, ואך ורק, ככל שההפגנה יוצרת, בהסתברות קרובה לוודאי, סכנה קשה וממשית לביטחון הציבור או לשלומם. למותר לציין שגם במצבים אלה מחויבת המשטרה לזכות לשלמות הגוף ולערך קדושת החיים ועליה לעשות שימוש בכוח המינימאלי הנדרש.

30. היערכותם של כוחות הביטחון, בכל ההיבטים שנמנו לעיל, לטיפול ראוי באירועי מחאה אזרחית, תמזער את הסכנה הנשקפת מאירועי העתיד, ותבטיח שמירה על זכויות אדם ואזרח במהלך הטיפול באירועים אלה.

31. לנוכח האמור לעיל אנו פונים אליכם בדרישה לפעול להתווייתה של מדיניות ראויה להתמודדות כוחות הביטחון עם תהלוכות ואירועי מחאה של פלסטינים אזרחי ישראל, ולדאוג לביצועה של ההיערכות הנדרשת. בראש ההנחיות שיצאו לכלל הכוחות, החל מהמפקדים והקצינים במטה הארצי ועד למפקדי התחנות ואחרון השוטרים בשטח, חייבות לעמוד ההבהרות וההוראות שלפיהן:

א. מתפקידה של המשטרה לאפשר מימושן של הזכויות החוקתיות של חופש הביטוי והמחאה;

ב. הפלסטינים אזרחי מדינת ישראל זכאים, כמו שאר אזרחי המדינה, שבחלקם מוחים בימים אלה על המדיניות הכלכלית-חברתית, למימוש שווה של זכות המחאה;

ב. חל איסור חמור לירות לעברם של מפגינים לא חמושים, להשתמש נגדם באמצעים קטלניים עליהם עמדה ועדת אור (צלפים וכדורים מצופי גומי מכל סוג), ועל הכוחות לעשות כל שביכולתם כדי למנוע פגיעות בנפש.

<sup>17</sup> דו"ח ועדת החקירה הממלכתית לבירור התנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים בחודש אוקטובר 2000 (אוגוסט 2003), שער שיש, ס' 34.

32. כמו כן, נבקשכם לעדכננו בדבר המדיניות שתיקבע על ידכם, לרבות ההנחיות לשוטרים, וכן בדבר האמצעים שהוקצו ויוקצו ליישומה ולאכיפתה.  
 נודה להתייחסותכם המהירה לפנייתנו.

בכבוד רב,

ארנה כהן, עו"ד  
 עדאלה - המרכז המשפטי  
 לזכויות המיעוט הערבי בישראל

עאוני בנא, עו"ד  
 האגודה לזכויות האזרח בישראל

העתקים -

שר המשפטים- מר יעקב נאמן בפקס: 02-6285438  
 היועמ"ש לממשלה- עו"ד יהודה וינשטיין בפקס: 02-6467001