



"מظاهرة ضد ترحيل المهاجرين، تل أبيب، إسرائيل؛ ٢٨ شباط/فبراير ٢٠١٣."
صورة لـ آكتف ستلز

إسرائئيل

هذه المراجعة لحرية التجمع حسب الدولة جزء من دراسة أكبر حول حرية التجمع في دول المنطقة الأوروبية-المتوسطية في الوقت الحاضر. وتتألف الدراسة من جزئين. الأول: الإطار القانوني. والثاني: ممارسة حرية التجمع. نشر الجزء الأول من الدراسة الإقليمية في شهر أيلول/سبتمبر ٢٠١٣. وسينشر الجزء الثاني في عام ٢٠١٤.

النسخة الكاملة من الدراسة حول حرية التجمع في المنطقة الأوروبية-المتوسطية يمكن الحصول عليها هنا. وتضم الدراسة المعايير الدولية لحماية الحريات الأساسية، ثم تحلل الأطر القانونية ومدى التزامها بمعايير حقوق الإنسان الدولية في ثلاث عشرة دولة في المنطقة الأوروبية-المتوسطية والاتحاد الأوروبي، وهي: الاتحاد الأوروبي ككل، إسبانيا، المملكة المتحدة، الجزائر، مصر، إسرائيل، الأردن، لبنان، ليبيا، المغرب، فلسطين، سورية، تونس، وتركيا.

ومن أجل تطوير التقييم للقوانين على مستوى الدولة مع المعايير الدولية والمضامين العملية للأحكام القانونية المتعلقة بحرية التجمع، تم استخدام مؤشرات موضوعية كمرجعية في كل فصول الدراسة، جنباً إلى جنب مع مقارنة حساسة جندرياً، أي تراعي الفوارق بين الرجال والنساء، لاستكشاف ما إذا كانت النساء يتمتعن بحرية التجمع بنفس القدر الذي يتمتع به الرجال، وما إذا كانت النساء يتأثرن بالقيود أكثر من الرجال.

واستندت هذه الدراسة إلى عملية مشاورات مع المنظمات الأعضاء في الشبكة الأوروبية-المتوسطية لحقوق الإنسان، وبمشاركات منها. وشملت العملية ثمانين منظمة ومؤسسة تدافع عن حقوق الإنسان موجودة في ثلاثين دولة، إضافة إلى أفراد أعضاء في الشبكة. وبناء على ذلك، تعكس الدراسة جهود باحث/ة كلف/ت في الدول المشمولة بالدراسة، وبمساعدة من مجموعات العمل التابعة للشبكة، المختصة بحرية تكوين الجمعيات والتجمع والحركة، وبمشاركة فعالة من منظمات مجتمع مدني وخبراء.

وبناء على ذلك، فإن هدف هذه الدراسة أن توفر للمدافعين عن حقوق الإنسان، ومنظمات المجتمع المدني، ومؤسسات الدول تحليلاً يمكّنها من تقييم السياسات على مستوى الدولة ومقارنتها بدول أخرى والمواثيق الدولية من أجل السعي إلى إصلاحات ذات صلة، وبمساعدة على تحسين وضع حرية التجمع في دول المنطقة الأوروبية-المتوسطية.

يتناول هذا الفصل الإطار القانوني الذي ينظم حرية التجمع في إسرائيل، التي أعلن عن وجودها كدولة مستقلة في ١٤ أيار/مايو ١٩٤٨، بعد سلسلة من الأحداث السياسية التي أدت إلى توصية الجمعية العامة للأمم المتحدة بتقسيم فلسطين التاريخية بموجب القرار ١٨١ لعام ١٩٤٧، الذي يعرف أيضاً بمخطط تقسيم فلسطين لعام ١٩٤٧.

وفي شهر حزيران/يونيو عام ١٩٦٧، احتلت إسرائيل الضفة الغربية، بما فيها القدس الشرقية، وقطاع غزة.^١ وعزلت إسرائيل القدس الشرقية عن بقية الأراضي المحتلة من خلال ضمها إلى أراضيها ضمًا غير قانوني، وأكدت منذ ذلك الحين على ديمومة الضم، وبالتالي رفض الاعتراف بأنها أرض محتلة.^٢

وعلى نحو مماثل، ضمت إسرائيل في عام ١٩٨١ مرتفعات الجولان السورية التي احتلتها عام ١٩٦٧. وأقر الكنيست الإسرائيلي (البرلمان) قرار الضم رغم قرار مجلس الأمن الدولي رقم ٤٩٧ الذي اعتبر ضم إسرائيل لمرتفعات الجولان السورية لاغياً وباطلاً ومخالفاً للقانون الدولي.^٣

ووسع الكنيست الإسرائيلي نطاق القانون المدني والإداري ليشمل سكان مرتفعات الجولان، وحل هذا محل السلطة العسكرية التي حكمت المنطقة منذ ١٩٦٧.

ووفقاً لأحدث الأرقام الصادرة عن مكتب الإحصاءات المركزي الإسرائيلي، فإن المواطنين الفلسطينيين في إسرائيل يشكلون ٢٠ في المئة من مجموع السكان البالغ ٧,٦ مليون نسمة^٤، ويصنف وضعهم كأقلية قومية وعرقية ولغوية ودينية، بموجب الصكوك الدولية لحقوق الإنسان التي تشكل إسرائيل دولة طرفاً فيها.

رغم هذا التصنيف، لا يعترف القانون الإسرائيلي بالأقلية الفلسطينية بأنها أقلية قومية.

وعدم المساواة بين المواطنين الفلسطينيين واليهود في إسرائيل يشمل كل مجالات الحياة العامة، ومستمر. والتمييز المباشر وغير المباشر ضد المواطنين الفلسطينيين في إسرائيل متأصل في النظام القانوني الإسرائيلي والممارسة الحكومية.^٥

ومنذ الهجوم الإسرائيلي على قطاع غزة عام ٢٠٠٩، في العملية التي سميت «الرصاص المسكوب» نشأ تحول يتمثل في أن إسرائيل بدأت استهداف النشطاء اليهود والمدافعين عن حقوق الإنسان الذين انضموا لنشطاء حقوق الإنسان الفلسطينيين في الاحتجاج على هذه العملية.^٦

وطرح الكنيست مبادرات تشريعية تهدف إلى الحد من حرية تكوين الجمعيات، وحرية التعبير لمنظمات المجتمع المدني، وخاصة استهداف المنظمات اليهودية التي تدين احتلال الأراضي الفلسطينية المحتلة، أو العمل التضامني مع الفلسطينيين والعرب المواطنين في إسرائيل.

١ انظر الفصل المتعلق بفلسطين في هذا التقرير.

٢ وضع القدس الشرقية بموجب القانون الدولي واضح، فإسرائيل احتلتها بالقوة مع بقية الضفة الغربية وقطاع غزة، ولا تزال محتلة حتى الآن. هذا الوضع لا جدال فيه من الناحية القانونية، وتم تأكيده مراراً دولياً، ومن الأمم المتحدة، والأطراف السامية المتعاقدة على اتفاقيات جنيف، ومحكمة العدل الدولية واللجنة الدولية للصليب الأحمر.

٣ الأمم المتحدة قرار مجلس الأمن ٤٩٧ (١٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨١) وثيقة الأمم المتحدة (S/RES/497).

٤ المكتب المركزي الإسرائيلي للإحصاءات، «ملخص إحصائية لإسرائيل ٢٠١١» ص ٨٦. شوهد بتاريخ ٦ نيسان/إبريل ٢٠١٣.

٥ للاطلاع على لمحة عامة عن السياسات والممارسات التمييزية ضد المواطنين الفلسطينيين في إسرائيل، انظر عدالة، «تقرير عدم المساواة: الأقلية العربية الفلسطينية في إسرائيل» (آذار/مارس ٢٠١١).

٦ انظر تقرير عدالة الاحتجاج المحظور، ٢٠٠٩.

من بين مبادرات الكنيست «قانون مكافحة المقاطعة»^٧ والقوانين التي تستهدف منظمات حقوق الإنسان على أساس أنها منظمات «سياسية»، والسعي إلى الحد من حصولها على تمويل أجنبي.^٨

تم في إسرائيل الاعتراف بالحق في حرية التجمع والنص عليه، وأيدته المحكمة العليا، التي فصلت التوازن المطلوب بين المصالح المتنافسة والحقوق. وأوضحت توجيهات وقوانين منفصلة العديد من المسائل العملية الناشئة عن قرارات بارزة أصدرتها المحكمة العليا.

ومع ذلك، فإن ممارسة هذا الحق تتعرض مراراً للقيود، ويستمر التمييز ضد المواطنين الفلسطينيين في إسرائيل، الذين لا يتمتعون بحرية التجمع على قدم المساواة مع اليهود الإسرائيليين.

يتناول هذا الجزء الإطار القانوني لإسرائيل ضمن حدودها قبل ٥ حزيران/ يونيو ١٩٦٧. أما الإطار القانوني المتعلق بالأراضي الفلسطينية المحتلة فهو مشروع في الفصل المتعلق بفلسطين.

وتجدر الإشارة أيضاً إلى أن القوانين المدنية الإسرائيلية تطبق على المواطنين الإسرائيليين المقيمين في مستوطنات أقيمت على الأراضي الفلسطينية، خارج ما يعرف بالخط الأخضر. أما المواطنون الفلسطينيون في الأراضي الفلسطينية المحتلة فتطبق عليهم أوامر عسكرية إسرائيلية.

١. الإطار القانوني العام

الالتزامات الدولية

صادقت إسرائيل على جميع اتفاقيات حقوق الإنسان الدولية الأساسية المتعلقة بحرية التجمع، بما في ذلك العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لسنة ١٩٦٦، الذي تعتبر مادته رقم ٢١ المرجح في شأن حماية حرية التجمع.^٩

وفقاً للمادة ٤ من هذا العهد، فإن الحق في حرية التجمع ليس حقاً مطلقاً، إذ يجوز «في حالات الطوارئ الاستثنائية والمعلن قيامها رسمياً، اتخاذ تدابير لا تتقيد بالالتزامات المترتبة عليها بمقتضى هذا العهد، ولكن يجب أن تكون التدابير في أضيق الحدود».

وكانت إسرائيل أعلنت نفسها في حالة طوارئ في ١٩ أيار/مايو ١٩٤٨،^{١٠} أي بعد أربعة أيام من ظهورها كدولة، ودأب الكنيست على تجديد العمل بحالة الطوارئ سنوياً منذ عام ١٩٩٧ وحتى اليوم.^{١١}

٧ انظر الشبكة الأوروبية-المتوسطية، قانون مكافحة المقاطعة ينتهك حقوق الإنسان ويقوض الديمقراطية الإسرائيلية: يجب على الاتحاد الأوروبي أن يدين القانون إدانة صريحة، ١٥ تموز/يوليو ٢٠١١

٨ انظر الشبكة الأوروبية-المتوسطية، رسالة مفتوحة إلى الكنيست الإسرائيلي، ١٦ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١.

٩ يعرّف التجمع بأنه «تجمع متعمد ومؤقت في حيز خاص أو عام لغرض محدد»، ويمكن أن يشمل ذلك «المظاهرات، والاجتماعات الداخلية، والإضرابات، والمسيرات، والمهرجانات، وحتى الاعتصامات»، وفقاً لمقرر التجمع السلمي. مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة، تقرير ماينا كياي، مقرر التجمع السلمي (٢١ أيار/مايو ٢٠٠٢)، مجلس حقوق الإنسان، الدورة ٢٠، وثيقة الأمم المتحدة رقم (A/HRC/20/27)، الملخص، الفقرة ٢٤.

١٠ بموجب القانون الأساسي لعام ٢٠٠١ الخاص بالحكومة: يجوز للكنيست إعلان حالة الطوارئ لفترة تبلغ سنة. أقر هذا القانون في ٧ آذار/مارس ٢٠٠١، ونشر في سفر ها-شكيم، العدد ١٧٨٠، ١٥٨. نشر القانون والملاحظة التفسيرية في هتزاوت شوك، العدد ٢٧٥٦، ص ٧٢. بموجب القانون الأساسي لعام ٢٠٠١ الخاص بالحكومة: يجوز للكنيست إعلان حالة الطوارئ لفترة تبلغ سنة. أقر هذا القانون في ٧ آذار/مارس ٢٠٠١، ونشر في سفر ها-شكيم، العدد ١٧٨٠، ص ١٥٨. نشر القانون والملاحظة التفسيرية في هتزاوت شوك، العدد ٢٧٥٦، ص ٧٢.

١١ «النظر في التقارير المقدمة من الدول الأطراف بموجب المادة ٤٠ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، الملاحظات الختامية للجنة حقوق الإنسان: التقرير الدوري الثالث للدول الأطراف المقرر تقديمها في عام ٢٠٠٧: إسرائيل» (٢١ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨) وثيقة الأمم المتحدة رقم (CCPR/C/ISR/3)، الفقرة ١٥٧.

تحاول إسرائيل من خلال إدامة حالة الطوارئ تجاوز التزاماتها القانونية الدولية، وذلك باستخدام ذريعة «الأمن القومي».

وكانت لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة قد أعربت في مراجعتها لتقرير إسرائيل الدوري لعام ٢٠٠٣ عن القلق مما وصفته بـ «الطبيعة التعميمية» للإجراءات التي يجوز فرضها بموجب العهد الدولي في حالات الطوارئ.

وذكر مجلس حقوق الإنسان في الأمم المتحدة أن الإجراءات الإسرائيلية تتجاوز ما يجيزه العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية من قيود على الحق في حرية التجمع.^{١٢}

التشريعات المحلية الإسرائيلية

ونظر لعدم وجود دستور رسمي، يتم تحديد الحقوق والواجبات في قوانين مختلفة. هناك مجموعة من القوانين الأساسية وضعت لتكون جزءاً من دستور إسرائيلي في المستقبل، وتحدد المؤسسات الرئيسية للدولة والحقوق الأساسية لمواطنيها.

وتعتبر القوانين الأساسية ذات مرتبة أعلى من القوانين العادية وتتمتع بمنزلة دستورية. ومن أهم القوانين الأساسية القانون الأساسي المتعلق بكرامة الإنسان وحرية التجمع والحق في حرية العمل (١٩٩٢).^{١٣} والقانون الأساسي المتعلق بحرية العمل (١٩٩٤).^{١٤}

اعتبرت المحكمة العليا الإسرائيلية هذين القانونين الأساسيين ثورة دستورية وصفتهما بأنها «القائمة المصغرة للحقوق في إسرائيل»، مع أنهما خاليان من الحق في حرية التجمع والأحكام العامة الخاصة بالمساواة وعدم التمييز.^{١٥}

ورغم غياب الحماية الدستورية لحق التجمع السلمي، إلا أن السلطات القضائية تعترف به وتؤيده كحق أساسي يجب على الدولة أن تضمنه لجميع سكان إسرائيل.^{١٦}

أهم القضايا التي مثلت نقطة تحول بالنسبة لممارسة حرية التجمع كانت قضية سار مقابل وزارة الداخلية والشرطة (١٩٧٩)،^{١٧} التي أكد فيها القاضي باراك، الرئيس السابق للمحكمة العليا، أن حرية التجمع حق أساسي يعترف به القانون الإسرائيلي.

١٢ النظر في التقارير المقدمة من الدول الأطراف بموجب المادة ٤٠ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، الملاحظات الختامية للجنة حقوق الإنسان، الدورة ٨، وثيقة الأمم المتحدة رقم (CCPR/CO/78/ISR)، ٢١ آب/أغسطس ٢٠٠٣، الفقرة ١٢. انظر أيضاً لجنة حقوق الإنسان، الدورة ٩٩، وثيقة الأمم المتحدة رقم (CCPR/C/ISR/CO/3)، ٣ أيلول/سبتمبر ٢٠١٠، الفقرة ٧.

١٣ القانون الأساسي لسنة ١٩٩٢ المسمى كرامة الإنسان وحرية التجمع يهدف إلى حماية حقوق الإنسان في إسرائيل. أقره الكنيست في ١٧ آذار/مارس ١٩٩٢، وعدل في ٩ آذار/مارس ١٩٩٤. نشر القانون المعدل في سفر ها-شوكيم، العدد ١٤٥٤ بتاريخ ١٠ آذار/مارس ١٩٩٠، ص ٩٠. نشر القانون والملاحظة التفسيرية في هتزاوت شوك، العدد ٢٢٥٠، ص ٢٨٩.

١٤ القانون الأساسي: حرية العمل (١٩٩٤) يضمن لكل مواطن أو مقيم في إسرائيل «الحق في الانخراط في وظيفة، أو مهنة، أو حرفة». أقره الكنيست في ١٢ شباط/فبراير ١٩٥٨، ونشر في سفر ها-شوكيم، العدد ٢٤٤ (٢٠ شباط/فبراير ١٩٥٨)، ص ٦٩. نشر القانون والملاحظة التفسيرية في هتزاوت شوك، العدد ١٨٠، ص ١٨.

١٥ تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية الحق في حرية الرأي والتعبير، فرانك لا رو. (حزيران/يونيو ٢٠١٢) مجلس حقوق الإنسان الدورة ٢٠، الفقرة ١٥.

١٦ محكمة العدل العليا ٠٦/٨٩٨٨، قضية يهودا ميشي زهاف مقابل إلمان فرانكو، منطقة القدس (بتاريخ ٢٧ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٦. حكم غير منشور)؛ محكمة العدل العليا ٠٥/٢٥٥٧، قضية ماتح هاروف وآخرين مقابل الشرطة الإسرائيلية وآخرين (بتاريخ ١٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٦. حكم غير منشور)؛ محكمة العدل العليا ٩٣/٦٦٥٨، قضية كلافي مقابل مخفر القدس، ١٩٩٤. محكمة العدل العليا ٩٣/٢٤٨١، قضية دايان مقابل منطقة القدس (١٩٩٤). محكمة العدل العليا ٨٤/٣٧٢، قضية كلوبفيلر-نافيه مقابل وزير التربية والتعليم والثقافة (١٩٨٤). محكمة العدل العليا ٨٣/١٥٣، ليفي مقابل المنطقة الجنوبية، شرطة إسرائيل (١٩٨٤). المصدر الأصلي: تقرير مركز عدالة، «الاحتجاج المحظور: سلطات أجهزة تطبيق القانون تقيد حرية تعبير المحتجين على الهجوم العسكري في غزة» (أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩)، الملاحظة ٣ في الهامش، ص ٨.

١٧ قضية سار ضد وزير الداخلية والشرطة (١٩٧٩).

بعد الحكم في هذه القضية، والعديد من توضيحات المحكمة العليا الأخرى للحق في حرية التجمع^{١٨}، أصدرت الحكومة توجيهات ملزمة قانوناً لتحديد إطار هذا الحق، مثل التوجيهات في شأن حرية التظاهر^{١٩}، الذي أكد من جديد قبول الدولة بهذا الحق الأساسي، وأوضح طبيعة ونطاق سلطات الشرطة عند التدخل في مثل هذه الحالات^{٢٠}.

وقد ذكرت المحكمة العليا كذلك أن: «حرية التعبير والاحتجاج يهدفان ليس فقط لحماية الذين يحملون الآراء المقبولة والشعبية، ولكن أيضاً -وهنا يكمن الاختبار الرئيسي لحرية التعبير- حماية الآراء التي يمكن أن تكون مثيرة للاستفزاز أو الإزعاج»^{٢١}.

ورغم أن المحكمة العليا قد أكدت على أهمية حماية هذا الحق حتى في حالات التعبير عن آراء أقلية، فإن القيود المفروضة على ممارسة الحق في حرية التجمع في الممارسة تؤثر بشدة على الأقليات، بما في ذلك المواطنون الفلسطينيون في إسرائيل وسكان القدس الشرقية ومرتفعات الجولان السورية.

٢. الإجراءات

يحتوي قانون الشرطة (١٩٧١) وقانون العقوبات (١٩٧٧) على المتطلبات الأساسية لتنظيم مظاهرة. وينظم القانونان سلطات منتسبي أجهزة تطبيق الأمن في هذه الحالات.

هذان القانونان لا ينصان على وجوب الحصول على ترخيص أو تقدم إشعار مسبق لإقامة مظاهرة ليس فيها خطابات أو مسيرة، بصرف النظر عن عدد المشاركين، باستثناء المظاهرات في منطقة الكنيسة فهذه تتطلب إذنًا دائماً.

يجب الحصول على تصريح من الشرطة الإسرائيلية في حال اجتماع الشروط الثلاثة التالية:

١. عندما يكون مرجحاً أن يشارك في المظاهرة أكثر من ٥٠ شخصاً؛
٢. وعندما تقام في الهواء الطلق؛
٣. وعندما تتضمن مسيرة و/أو خطاباً سياسية.

في هذه الحالة، يجب طلب تصريح من قائد شرطة المنطقة قبل خمسة أيام من المظاهرة.

٣. القيود

لا يجوز فرض القيود على حرية التجمع إلا في ظروف استثنائية، وكما ذكرنا في السابق.

وكما ذكرنا مقرر التجمع السلمي في تقريره الأول: «يمكن فرض قيود معينة فقط، الأمر الذي يعني بوضوح أن ممارسة الحرية هي الأصل، والقيود عليها هي الاستثناء»^{٢٢}.

١٨ انظر أيضاً قضية محكمة العدل العليا رقم ٨٣/١٥٣، قضية ليفي مقابل قائد الشرطة الإسرائيلية في المنطقة الجنوبية؛ والقضية رقم ٥٦/٤٦٦١، قضية أمناء جبل الهيكل مقابل قائد الشرطة في القدس. انظر كذلك، د. شارفمان، العيش بدون دستور: الحقوق المدنية في إسرائيل. ش م ي شارب، أرمونك، نيويورك، ١٩٩٣، ص ص ١٣١-١٣٣.

١٩ صدر في ١ نيسان/أبريل ١٩٨٣.

٢٠ انظر كذلك، د. شارفمان، العيش بدون دستور: الحقوق المدنية في إسرائيل. ش م ي شارب، أرمونك، نيويورك، ١٩٩٣، ص ص ١٢٧-١٣٦.

٢١ بتسليم، «المظاهرات: القانون الإسرائيلي» (أيلول/سبتمبر ٢٠١١).

٢٢ تقرير مقرر التجمع السلمي، مجلس حقوق الإنسان، الدورة ٢٠، وثيقة رقم (A/HRC/20/27)، ٢٠١٢، الفقرة ١٦. انظر المبادئ التوجيهية لمكتب المؤسسات الديمقراطية/ منظمة الأمن والتعاون، بشأن حرية التجمع السلمي، ٢٠١٠، وارسو، ط ٢.



وعلى هذا الأساس، من الضروري النظر في جميع التدابير البديلة التي تضمن النظام العام والأمن، قبل وضع أي قيود على حرية التجمع أو التظاهر.

يمكن للشرطة أن ترفض السماح بمظاهرة أو احتجاج على أساس «قلق على النظام العام»، ويمكن وضع قيود إضافية على «وقت ومكان وطريقة» المظاهرة.^{٢٣}

وأوضحت المحكمة العليا أن الاختبار بشأن تقييد الحق في حرية التجمع هو أن يكون الإخلال بالنظام العام «شبه مؤكد».^{٢٤}

ولذا، مجرد القلق من احتمال أن تؤدي مظاهرة إلى أعمال شغب واضطراب في السلام ليس كافية لفرض قيود على حرية التجمع، بل يجب أن يكون القلق معززاً بدليل ملموس وواضح ومقنع، من قبيل معلومات عن خطط للإخلال بالنظام العام أو للتحريض على العنف.^{٢٥}

وتنص التوجيهات أيضاً أن الشرطة لا يمكن أن ترفض إعطاء تصريح لمجرد حاجة المظاهرة لموارد شرطية لا مبرر لها، أو لأن بعض المظاهر الروتينية في المدن سوف تتعطل، أو نتيجة الاعتراض على أيديولوجية المتظاهرين أو وجهات النظر التي قد يعبرون عنها.

على الشرطة واجب حماية حق الناس في التظاهر، والحصول على إذن من الشرطة يجب ألا يعتبر جملياً/معرفياً، بل ممارسة للحق في حرية التجمع، بغض النظر عن الرسالة التي يتم إيصالها، أو ما سيقع من أعباء على موارد الشرطة.

٤. الحماية

لا يتوقف الحق في الاحتجاج على الموضوع أو الغرض من المظاهرة. وتتحمل الشرطة مسؤولية السماح لكل شخص بالتظاهر، بغض النظر عن السبب.^{٢٦}

ولكي لا تسيء الشرطة استخدام سلطاتها في منح تصاريح للمظاهرات، يوفر القانون آلية استئناف لدى المحكمة العليا في حالات رفض الشرطة لمنح تصريح.

ولكن لا يمكن الاستئناف إلا بعد أن تصدر الشرطة قراراً قبل موعد المظاهرة، الأمر الذي أسفر عن معضلة في هذا الصدد.^{٢٧}

وينص القانون أيضاً على توفير حماية للذين يرغبون في المشاركة في مظاهرة. ولكن لجأت الشرطة في الآونة الأخيرة إلى ممارستين تنتهكان حرية التجمع، وجذباً انتباه جماعات حقوق الإنسان، وتم الاعتراض عليهما في المحاكم.

٢٣ على سبيل المثال، تعتبر المحكمة العليا تقييد مدة المظاهرة، أو تغيير موقعها، إجراءات ملائمة. محكمة العدل العليا ٥٢٧/٠٧، قضية باروخ مارزيل ضد القائد العام لشرطة القدس، إيلان فرانكو؛ محكمة العدل العليا ٥٣٨٠/٠٧، قضية جمعية كوخاف إيهاد ضد القائد العام لشرطة القدس، إيلان فرانكو. شاهد «النظر في التقارير المقدمة من الدول الأطراف بموجب المادة ٤٠ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية: التقرير الدوري الثالث للدول الأطراف المقرر تقديمها في عام ٢٠٠٧: إسرائيل» (٢١ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨) وثيقة الأمم المتحدة رقم (CCPR/C/ISR/3)، الفقرات ٤٠٧-٤١٢.

٢٤ محكمة العدل العليا ٥٢٧/٧٣، قضية كول هعام ضد وزير الداخلية (١٩٥٣). محكمة العدل العليا ٩٦/٤٧١٢، قضية ميرتس فاكشن مقابل منطقة القدس (١٩٩٦). محكمة العدل العليا ٨٣٧/١٥٣، قضية ليفي ضد منطقة الجنوبية، شرطة إسرائيل (١٩٨٤). المصدر الأصلي: تقرير مركز عدالة، «الاحتجاج المحظور: السلطات أجهزة تطبيق القانون تقييد حرية تعبير المحتجين على الهجوم العسكري في غزة» (أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩)، الملاحظة ٥ في الهامش، ص ٨.

٢٥ عدالة، «الاحتجاج المحظور: سلطات تطبيق القانون تقييد حرية تعبير المحتجين على الهجوم العسكري في غزة» (أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩) ص ٨.

٢٦ قضية دولة إسرائيل مقابل بيننغا. صدر القرار بشأنها في ١٦ شباط/فبراير ٢٠١١. المصدر الأصلي: جمعية الحقوق المدنية إسرائيل «وضع حقوق الإنسان في إسرائيل والأراضي الفلسطينية المحتلة عام ٢٠١١» (كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١) ص ٤٢.

٢٧ مقرر التجمع السلمي يذكر أن «منظمي التجمع ينبغي أن يمنحوا إمكانية الاستئناف العاجل بهدف الحصول على قرار قضائي من قبل محكمة مستقلة ومحيدة قبل حلول تاريخ التجمع المذكور في الإخطار». التقرير الثاني، مجلس حقوق الإنسان، الدورة ٢٣، وثيقة رقم (A/HRC/23/39)، الفقرة ٦٤.



الممارسة الأولى مخالفة التعليمات الخاصة بالشرطة التي تلزم أفرادها أثناء الحفاظ على النظام العام بتعليق شارات تحمل أسماءهم، وبأن تكون وجوههم مكشوفة، وتقديم هوية بصورة إذا طلب منهم ذلك أي مواطن.^{٢٨}

والممارسة الثانية، وضع شروط على الكثير من المحتجين المحتجزين كشرط لإطلاق سراحهم، من قبيل قبول قيود متنوعة تشمل الابتعاد عن موقع الاحتجاجات، أو تقديم وعود بعدم المشاركة في المستقبل.

وقد عارضت بضع محاكم سياسة الإفراج بشروط مسبقة تتضمن الحصول على ضمانات من المحتجين، ففي هذا انتهاك واضح لحق الفرد في حرية التجمع.^{٢٩}

استخدام القوة

لأفراد الشرطة بموجب المادة ١٥٣ من قانون العقوبات سلطة تفريق تجمع «بعد الإعلان عن وجودهم من خلال بوق أو صفارة أو بوسائل مشابهة أو بإطلاق طلقات إنارة» (المادة ١٥٣ من قانون العقوبات). ويمكن أن يصدر الأمر بالتفرق عن ضابط عالي الرتبة فقط في الحالات التالية:

٤. مظاهره بدون التصريح المطلوب؛
٥. تجاهل الشروط التي حددتها للمظاهرة سلطات تطبيق القانون؛
٦. تشكيل المظاهرة خطراً على الشعب؛
٧. لجوء المتظاهرين إلى العنف وعندما يكون هناك خوف حقيقي على سلامة الجمهور.

ووفق المادة ١٥٥ من قانون العقوبات، يمكن الحكم بالحبس خمس سنوات على كل شخص يشارك، أو يواصل المشاركة، في تجمع محظور، بعد توجيه أمر إلى المشاغبين أو الأشخاص المتجمعين من أجل الشعب، وبعد مرور وقت معقول من إصدار الأمر.

ويجوز للشرطة، في بعض الحالات، استخدام القوة عند تفريق المظاهرة (المادتان ١٥٤ و١٥٥ من قانون العقوبات) أو اعتقال المتظاهرين. وينص القانون على أنه يجوز لضابط شرطة استخدام القوة في الحالات التالية:^{٣٠}

١. عند إلقاء القبض على متظاهر ويحاول مقاومة الاعتقال أو الفرار؛
٢. لتفريق تجمع فوضوي يهدد الشعب؛
٣. عندما يتعرض الشرطي لهجوم أو يحاول منع جريمة.

٢٨ رابطة الحقوق المدنية في إسرائيل، «حقوق المتظاهرين» (تموز/يوليو ٢٠١١) ص ٥.

٢٩ قضية فاردي وآخرون ضد دولة إسرائيل، القرار الصادر في ٢٧ آذار/مارس ٢٠١١ (باللغة العبرية)؛ قضية دولة إسرائيل مقابل نيسان. صدر القرار في ٨ أيلول/سبتمبر ٢٠١١. قضية موساري مقابل الشرطة الإسرائيلية، منطقة أيالون. صدر القرار في ١٣ أيلول/سبتمبر ٢٠١١. المصدر الأصلي: رابطة الحقوق المدنية في إسرائيل. تقرير «وضع حقوق الإنسان في إسرائيل والأراضي الفلسطينية المحتلة عام ٢٠١١» (كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١) ص ٤٤.

٣٠ رابطة الحقوق المدنية في إسرائيل، «حقوق المتظاهرين» (تموز/يوليو ٢٠١١) ص ٥.



٥. العقوبات

وفقاً للمادة ١٥١ من قانون العقوبات، يعتبر تجمع ما محظوراً «إذا تجمع ثلاثة أشخاص أو أكثر لغرض مشترك، حتى لو كان قانونياً، وتصرفوا بطريقة تعطي الأشخاص القريبين أساساً معقولاً للاشتباه بأن المتجمعين سينتهكون السلام، أو أن مجرد تجمعهم سيستفز الآخرين بدون مبرر، ودون وجود سبب معقول لانتهاك السلام».

في هذه الحالات، سوف يتم اعتبار هذه المظاهرة بأنها «تجمع غير قانوني» ويعتبر جميع المشاركين (وليس فقط المنظمين) مخالفين للقانون.

والشخص الذي يشارك في تجمع محظور حسب تعريف المادة ١٥١، معرض للحبس سنة واحدة. أما الشخص الذي شارك في أعمال شغب حسب تعريف المادة ١٥٢ من قانون العقوبات فمعرض للحبس لمدة سنتين.

تجدر الإشارة إلى أن الهيئات الدولية لحقوق الإنسان نبهت إلى أن العقوبات غير المتناسبة، والجزاءات يمكن أن ترقى إلى اعتبارها قيوداً غير قانوني، إذا تم على سبيل المثال فرض عقوبات على مشاركين ظلوا سلميين، بمحاسبتهم على وسائل أو نيات العنف لدى الآخرين.^{٣١}

٦. المواطنون الفلسطينيون في إسرائيل

رغم الاعتراف بوجود الأحكام القانونية والممارسات الحكومية المذكورة أعلاه، تجب الإشارة إلى أنها تطبق بشكل رئيسي على مظاهرات اليهود الإسرائيليين. أما إذا كانت المظاهرات للفلسطينيين في إسرائيل فإن عوامل أخرى تدخل في الحساب.

فمع أن ٢٠٪ من مواطني إسرائيل فلسطينيون، ويتمتعون وفق القانون بحقوق متساوية، إلا أنهم يواجهون تمييزاً مباشراً وغير مباشر في جميع جوانب الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية في إسرائيل.

وقد ذكر فرانك لارو، مقرر الأمم المتحدة الخاص المعني بإعلاء شأن وحماية الحق في حريتي الرأي والتعبير، في تقرير له صدر في الآونة الأخيرة: «يعتبر الفلسطينيون المواطنون في إسرائيل مراراً ويعاملون كعدو داخلي» نظراً لصلاتهم العرقية والدينية مع الفلسطينيين في الأراضي الفلسطينية، والدول العربية والمسلمة المحيطة بإسرائيل. ونتيجة لذلك، يعانون من سياسات وممارسات تمييزية.^{٣٢}

ووفقاً لجماعات حقوق الإنسان، تلقي الشرطة القبض بشكل روتيني على فلسطينيين، وتستخدم قوة مفرطة ضدهم كرداع لهم عن التظاهر.

ويقال إن سلطات تطبيق الأمن في إسرائيل تطبق معاملة مختلفة على المتظاهرين المحتجزين إذا كانت أصولهم فلسطينية.

على سبيل المثال، كثيراً ما يحرم الفلسطينيون المواطنون في إسرائيل من الكفالة أو الإفراج عنهم بموجب قانون الإجراءات الجنائية (صلاحيات التطبيق والاحتجاز) لسنة ١٩٩٦.

٣١ انظر القرار في قضية ازيلين مقابل فرنسا، الصادر عن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، ٢٦ نيسان/أبريل ١٩٩١، الفقرة ٥٣: «تعتبر المحكمة أن حرية المشاركة في تجمع سلمي -- في هذه الحالة مظاهرة لم تحظر -- من الأهمية بحيث أنه لا يمكن تقييدها بأي حال من الأحوال، حتى بالنسبة لمحام، طالما أن الشخص المعني لم يرتكب بنفسه أي فعل مستهجن في حالة كهذه». انظر أيضاً التقرير الأول لمقرر التجمع السلمي، الفقرة ٢٩.

٣٢ تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية الحق في حرية الرأي والتعبير، فرانك لارو، «بعثة إلى إسرائيل والأراضي الفلسطينية المحتلة» (١١ حزيران/يونيو ٢٠١٢) مجلس حقوق الإنسان الدورة ٢٠ وثيقة الأمم المتحدة رقم (A/HRC/20/17/Add.2)، الفقرة ٤٣.

السبب الذي تتعلل به السلطات عادة أنه إذ أفرج عنهم، يمكن أن يعرضوا أمن الدولة أو السلامة العامة للخطر، وتعطيل التحقيق أو التأثير على الشهود.

وجاءت محاولة أخرى لتقليص المساحة المتاحة لاحتجاج الفلسطينيين المواطنين في إسرائيل من قبل جهاز الأمن العام (الشاباك)، الذي يواصل استخدام تكتيكات التهيب، التي تشمل مكالمات هاتفية تحذيرية وتهديدات بالملاحقة القضائية إذا لم يوقف النشاطات نشاطاتهم.

هذا النوع من التحرش والتهيب الذي تحميه الدولة وموجّه للقادة السياسيين الفلسطينيين والنشطاء في إسرائيل يناقض بشكل صارخ المعاملة المقدمة للمتظاهرين الإسرائيليين اليهود أثناء ممارستهم حقهم في حرية التجمع.^{٣٣}

في ٢٢ آذار/مارس ٢٠١١، اعتمد الكنيست «قانون النكبة»، الذي يمكّن وزير المالية من فرض غرامة مالية على الهيئات العامة التي تتلقى تمويلًا عامًا، مثل المدارس والجامعات والسلطات المحلية، إذا أقامت نشاطات تعتبر يوم استقلال إسرائيل أو تأسيسها يوم حداد.

ويمكن أيضاً أن تفرض غرامات إذا أقامت هذه المؤسسات نشاطات تهدف إلى إلغاء «وجود إسرائيل كدولة يهودية وديمقراطية».

وقد أثار هذا القانون قلق المقرر الخاص المعني بحرية الرأي والتعبير الذي اعتبره قانوناً تمييزياً تجاه المواطنين الفلسطينيين في إسرائيل، الذين يشيرون إلى يوم استقلال إسرائيل بلقب «النكبة»، نظراً لما لحق بشعبهم من معاناة عام ١٩٤٨.^{٣٤}

وتجدر الإشارة أيضاً إلى أن مقرر التجمع السلمي أعرب في تقريره الأخير عن القلق من ممارسة حظر أو قمع التجمعات عندما لا تروق رسالتها للسلطات.^{٣٥}

٧. المساواة بين الجنسين وحرية التجمع

بعد ثلاث سنوات من إعلان دولة إسرائيل، صدر قانون مساواة المرأة في الحقوق، القانون رقم ٥٧١١-١٩٥١، الذي يضمن للمرأة الحق في العيش بكرامة من خلال توفير المساواة في العمل والتعليم، والصحة، والرعاية الاجتماعية. وفي عام ١٩٩٢ عزز القانون الأساسي المسمى الكرامة الإنسانية والحرية حماية المساواة بين الجنسين، واعتبرها مشمولة في حدود الحق في الكرامة الإنسانية.

ورسخ تعديل القانون الصادر في عام ٢٠٠٠ مبادئ تكافؤ الفرص، والإجراءات الإيجابية لتحقيق المساواة، والإقامة، وهي المبادئ المعترف بها في قضايا قضائية، وبعض القوانين، كمبادئ أساسية في النظام القانوني.

وتم في عام ٢٠٠٥ تعديل ملحوظ آخر على قانون الحقوق المتساوية للمرأة، وكان التعديل نتيجة نص في قرار مجلس الأمن الدولي رقم ١٣٢٥ (صدر في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٠) الذي تناول تمثيل النساء في مفاوضات السلام، والحماية الإضافية للنساء والأطفال من العنف في حالات الصراع.

قضى التعديل بمشاركة نسوية متنوعة في الهيئات العامة التي تؤسسها الحكومة من أجل قضايا ذات أهمية وطنية، بما في ذلك مفاوضات السلام.

ورغم هذا الإنجاز، بقي القانون إعلاناً رسمياً، يفتقر إلى تنفيذ جدي.

٣٣ عدالة، «تقرير عدم المساواة: الأقلية العربية الفلسطينية في إسرائيل» (آذار/مارس ٢٠١١) ص ٥٥-٥٧.

٣٤ تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية الحق في حرية الرأي والتعبير، فرانك لا رو، «بعثة إلى إسرائيل والأراضي الفلسطينية المحتلة»، (١١ حزيران/يونيو ٢٠١٢)، مجلس حقوق الإنسان الدورة ٢٠ وثيقة الأمم المتحدة رقم (A/HRC/20/17/Add.2)، الفقرات ٢٨-٣١.

٣٥ التقرير الثاني لمقرر التجمع السلمي، الفقرة ٦١.

وحذرت جماعات حقوق الإنسان من أن «قمع حرية العمل المدني (على سبيل المثال من خلال القوانين التمييزية مثل «قانون النكبة» و «قانون مكافحة المقاطعة» الهادفين إلى قمع مبادرات المجتمع المدني) يبطل الإنجازات النسوية الساعية إلى تحقيق المساواة في التمثيل، المرتبطة بقرار مجلس الأمن الدولي رقم ١٣٢٥».^{٣٦}

لا تزال النساء يواجهن ما يسمى «السقف الزجاجي»، أي العقبات الاجتماعية والسياسية التي تمنع الصعود إلى مناصب أعلى في المجال العام، وحصص مشاركتهن في الساحة السياسية للمجتمع المدني، ومجالات السلام، ومنظمات حقوق الإنسان. ولذا، فإن محاولة عرقلة عمل هذه المنظمات يشكل خطوة إضافية نحو استبعاد النساء من المشاركة في النظام السياسي.^{٣٧}

٣٦ تحالف النساء من أجل السلام، «حرب شاملة: إسرائيل ضد الديمقراطية» (تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠) ص ٦.

٣٧ المرجع السابق.



التوصيات

١. يجب تعديل القانون الأساسي المسمى قانون الكرامة الإنسانية والحرية لسنة ١٩٩٢ ليشمل مبادئ عدم التمييز والمساواة والحق في حرية التجمع والرأي والتعبير، مثلما أوصت باستمرار هيئات الأمم المتحدة التي أنشئت بموجب معاهدات؛
٢. التخلي عن ممارسات الشرطة التي تنتهك الحق في حرية التجمع، مثل إخفاء هوية الشرطة، والإفراج عن المتظاهرين بشروط، وحجب التصريح بمظاهرات على أساس رسالة المظاهرة؛
٣. إلغاء المصادقة التلقائية على وجود حالة الطوارئ، التي تسمح بتقييد الحق في حرية التجمع، ففي هذا انتهاك للقواعد القانونية الدولية، والقوانين الأساسية في إسرائيل؛
٤. وجوب أن تضمن الحكومة الإسرائيلية ممارسة الفلسطينيين المواطنين في إسرائيل حقوقهم في التجمع بشكل كامل، بما في ذلك تمكينهم من ممارسة حقوقهم على قدم المساواة مع اليهود المواطنين في إسرائيل؛
٥. وجوب محاسبة حكومة إسرائيل لمنتسبي أجهزة تطبيق القانون في حالات انتهاك حق فلسطيني في إسرائيل في التجمع؛
٦. وجوب أن تضع حكومة إسرائيل آليات مشاركة فعالة لمواجهة السياسات والقوانين التمييزية، وخاصة في ظل غياب الحماية الدستورية التي تعلي شأن المساواة، وأعراف عدم التمييز لينتفع من ذلك الفلسطينيون المواطنون في إسرائيل؛
٧. إلغاء «قانون النكبة»، الذي منح وزير المالية صلاحية اتخاذ إجراءات عقابية لمنع المواطنين الفلسطينيين في إسرائيل من إحياء ذكرى يوم استقلال إسرائيل أو إقامة دولة إسرائيل كيوم حداد.