

Paweł Sadowski¹

Wolność zgromadzeń w czasach pandemii. Doświadczenia izraelskie

Słowa kluczowe: prawa i wolności człowieka, wolność zgromadzeń, covid-19, pandemia, kryzys konstytucyjny, Izrael

Keywords: human rights and freedoms, freedom of assembly, covid-19, pandemic, constitutional crisis, Israel

Streszczenie

Wolność zgromadzeń i swobody z nią związane, stanowią immanentną cechę współczesnych demokracji, również w stanach nadzwyczajnych. Czas pandemii uzasadnia stosowanie różnych mechanizmów ograniczania wolności i praw. Doświadczenia Izraela w tej mierze są warte omówienia, gdyż walka państwa z zagrożeniami dla zdrowia i życia obywateli rozgrywa się tam w warunkach zbliżonych do sytuacji wielu współczesnych państw – wewnętrznych kryzysów politycznych i ekonomicznych, a zwłaszcza napięć między parlamentem a władzą wykonawczą w tworzeniu prawa.

Abstract

Freedom of assembly in times of a pandemic. Israeli experiences

Freedom of assembly is an essential element in modern democracies, also during emergency situations. The time of the pandemic is an example of the use of various restriction mechanisms of human rights. The Israeli case is worth discussing because as in

¹ ORCID ID: 0000-0002-9480-643X, doktor, Katedra Prawa Konstytucyjnego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. E-mail: pawel.sadowski@mail.umcs.pl.

other democratic states the political internal crises overlap with the pandemic emergency regulations and tensions between parliament and executive branch in law-making.

✱

We współczesnych demokracjach wolność zgromadzeń i jej gwarancje wpisują się w realizację zasady demokratycznego państwa prawa oraz urzeczywistniania kontroli obywateli wobec działań władzy publicznej. W doktrynie prawa i orzecznictwie konstytucyjnym państw respektujących zasadę rządów prawa, podziału władzy i ochrony praw człowieka i obywatela, wielokrotnie wskazuje się, że wolność zgromadzeń stanowi immanentny element składowy demokratycznego ustroju państwa, będąc bazą dla korzystania z innych praw człowieka, związanych ze sferą życia publicznego².

Przykład Izraela czasu pandemii COVID-19 obrazuje walkę państwa z zagrożeniem dla zdrowia i życia obywateli w okresie kryzysu politycznego, na tle typowych we współczesnych państwach relacji między prawodawstwem parlamentu (*primary legislation*) a narastającą falą regulacji (*secondary legislation*) władzy wykonawczej oraz niedostatków w kontroli parlamentu nad jej aktywnością, wkraczającą w sferę praw człowieka³.

Rok 2020 naznaczony był w Izraelu nie tylko pandemią COVID-19, ale także nasileniem bezprecedensowego kryzysu politycznego, trwającego już kilka lat. Na początku marca odbyły się trzecie wybory na przestrzeni kilku-

² Por. W. Brzozowski, A. Krzywoń, M. Wiącek, *Prawa człowieka*, Warszawa 2021; A. Barak, twórca izraelskiej koncepcji ochrony praw człowieka często podkreśla znaczenie kierowania się zasadami prawa, w tym także i szczególnie wolności i praw człowieka, w czasie walki państwa przeciwko terroryzmowi i innym zagrożeniom dla jego bezpieczeństwa, por. A. Barak, *A Judge on judging: Role of the Supreme Court in Democracy*, "Harvard Law Review" 2002, nr 16, s. 116–158.

³ O niebezpieczeństwie „abdykacji” parlamentu z ustalania zasad korzystania z praw człowieka i obywatela i postępującej autonomizacji regulacyjnej władzy wykonawczej w tej mierze przekonująco: Y. Roznai, N. Mordechai, *Access to Justice 2.0: Access to legislation and beyond*, "Hebrew University of Jerusalem Legal Studies Research Paper" 2015, nr 16–12, s. 3; N. Kosti, D. Levie-Faur, *The Co-Production of Primary and Secondary Legislations: Israel as a Case Study of Substitutive Relationships*, "Law and Policy" 2019, nr 4, s. 432–457.

nastu miesięcy, po których nowy izraelski rząd został zaprzysiężony dopiero 17 maja 2020 r. Określano go jako „rząd jedności”, a jego utworzenie było uzasadniane koniecznością działania państwa w obliczu wyzwań związanych z pandemią COVID-19.

Bardzo szybko stało się jasne, że nawet ten chimeryczny gabinet jest pełen sporów, niestabilny i nie funkcjonuje zgodnie z umową koalicyjną. Nie ustanowiono nawet mechanizmu podejmowania decyzji rządu i głosowania w czasie jego obrad. Netanjahu i Gantz nie osiągnęli porozumienia w głównych kwestiach, wzajemnie obarczając się winą za niewłaściwe działanie rządu. Ostatecznie 23 grudnia 2020 r., po nieuchwaleniu budżetu, zgodnie z wymogami wynikającymi z obowiązujących przepisów ustrojowych, Kneset zakończył swoją kadencję. Otworzyło to drogę do kolejnych wyborów, które odbyły się 23 marca 2021 r.

Pandemia COVID-19 zastała więc Izrael w czasie niestabilnego i silnie spolaryzowanego klimatu politycznego, który negatywnie wpływał na politykę państwa. Przede wszystkim przez cały okres kryzysu trudno było osiągnąć trwałe porozumienie, co do wymaganych działań – strategii przeciwdziałania pandemii. Podejmowano decyzje spóźnione, które były często determinowane względami politycznymi, a nie merytorycznymi.

Początkowe środki wdrożone w odpowiedzi na pandemię opierały się na dwóch głównych podstawach prawnych. Pierwszą podstawą był przede wszystkim art. 39 Ustawy zasadniczej: Rząd⁴, dający Radzie Ministrów kompetencję do wydawania przepisów nadzwyczajnych w czasie generalnego stanu wyjątkowego w celu obrony państwa, bezpieczeństwa publicznego oraz utrzymania dostaw i usług podstawowych. Wydane na jego podstawie przepisy nadzwyczajne mogą zmieniać wszelkie regulacje prawne, czasowo zawiesić ich działanie lub wprowadzić inne warunki obowiązywania, a także nakładać podatki lub inne obowiązki publiczno-prawne o charakterze finansowym. Stan nadzwyczajny dał zatem rządowi uprawnienia do uchwalania przepisów praktycznie zastępujących ustawodawstwo Knesetu.

Należy przypomnieć, że w Izraelu generalny stan wyjątkowy został wprowadzony kilkadziesiąt lat temu w 1948 r. i jest corocznie przedłużany. W oparciu

⁴ Ustawa zasadnicza: Rząd uchwalona przez VI Kneset 13 sierpnia 1968 r., tekst dostępny <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/izrael-5.html#ODS13> (20.03.2021).

o ogólne założenia ustawowe, na początku pandemii rząd stworzył regulację obecnego stanu wyjątkowego, któremu towarzyszy wprowadzanie do systemu prawnego wielu rozporządzeń wdrażających między innymi ograniczenia przemieszczania i gromadzenia się, środki nadzoru i inwigilacji, regulacje rynku pracy i systemu sądownictwa.

Drugą podstawą prawną było rozporządzenie w sprawie zdrowia publicznego z 1940 r.⁵, będące pozostałością nadal obowiązujących regulacji z zakresu mandatowego, upoważniające do podejmowania środków niezbędnych do zwalczania zagrożenia w przypadku chorób o skali powszechnej. W oparciu o ekspertyzy medyczne i prawne uznano, że COVID-19 stanowi takie ryzyko i wprowadzono specjalne środki zaradcze, które obejmują m.in. izolację i kwarantannę osób, obowiązek noszenia masek oraz ograniczenia gromadzenia się.

Zakazy związane z przemieszczaniem się były początkowo nakładane na podstawie zarządzeń wydanych w oparciu o rozporządzenie o zdrowiu publicznym. W lutym 2020 r. wprowadzono ograniczenia obejmujące nakazy izolacji domowej dla osób przybywających do Izrael oraz zwiększono restrykcje w zakresie zgromadzeń publicznych i funkcjonowania szkół. Od marca 2020 r. rząd wykorzystał swoje uprawnienia do limitowania obecności w przestrzeni publicznej, z zastrzeżeniem wąskich wyjątków, ograniczenia pracy, handlu i transportu publicznego oraz zdefiniował ich naruszenia jako wykroczenia. Ograniczenia te były na bieżąco aktualizowane, a ich zakres stale poszerzany.

Wskazane ograniczenia były wprowadzane ad hoc, na podstawie regulacji prawnych o zróżnicowanym charakterze i mocy prawnej. Rozróżnianie ich statusu, zakresu i hierarchii nie było łatwe. Odczuwalny był chaos regulacji prawnych – występowanie luk w przepisach i sprzeczności normowania⁶.

⁵ Rozporządzenie w sprawie zdrowia publicznego (Public Health Ordinance) z 1 stycznia 1940 r., Dinim vol. 05.

⁶ Szczegółową listę nieprawidłowości i błędów popełnionych w zwalczaniu pandemii zawiera raport Israel State Comptroller, który wskazuje na opóźnienia w procesie decyzyjnym rządu w stosunku do dynamiki pandemii, spóźnione reagowanie na postulaty płynące ze strony służby zdrowia, wpływające na efektywność działań rządu oraz brak koordynacji między władzami centralnymi i lokalnymi, brak szybkiego obiegu informacji, spóźnioną politykę informacyjną i edukacyjną, zob. *Investigating Complaints During the First Wave of the COVID-19 Pandemic*, Special Report no 1, <https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/>

Szerokie stosowanie przepisów nadzwyczajnych, do których zaliczyć należy ustawę o koronawirusie⁷ oraz regulacje upoważniające Ogólną Służbę Bezpieczeństwa Sherut ha-Bitachon ha-Klali (Szin Bet) do udziału w działaniach na rzecz zminimalizowania rozprzestrzeniania się nowego koronawirusa i promowania wykorzystania technologii cywilnej do śledzenia osób, które pozostawały w bliskim kontakcie z chorymi, wzbudziło gwałtowną krytykę publiczną. Do Sądu Najwyższego wpłynęły petycje zarówno przeciwko regulacjom upoważniającym Służbę Bezpieczeństwa Ogólnego do stosowania środków inwigilacji elektronicznej w celu namierzania kontaktów, jak i generalnie przeciwko stosowaniu wyjątkowych przepisów prawnych. Twierdzono, że wprawdzie stosowanie przepisów nadzwyczajnych może być uzasadnione, ale tylko przez krótki okres lub w przypadku braku funkcjonującego Knesetu. Tak więc pandemia może uzasadniać pewne ograniczenia praw jednostki, ale powinny być one wprowadzane jedynie przez ustawodawstwo pierwotne. W wyniku tej krytyki Kneset postanowił zastąpić rządowe regulacje nadzwyczajne przepisami ustawowymi przyjętymi przez parlament w zwykłej procedurze ustawodawczej. Dopiero więc ustawa o koronawirusie formalnie upoważniła rząd do ogłoszenia obecnego stanu nadzwyczajnego na okres 45 dni, z możliwością przedłużenia na kolejne 60 dni. Jej obowiązywanie zgodnie z klauzulą wygaśnięcia miało zakończyć się 30 czerwca 2021 r., ale zostało prolongowane. Ustawa zastąpiła dotychczasowe stosowanie ogólnych przepisów Ustawy Zasadniczej: Rząd jako głównego aktu (oprócz rozporządzenia mandatowego) upoważniającego egzekutywę do wprowadzania ograniczeń w celu powstrzymania rozprzestrzeniania się pandemii. Podczas, gdy Ustawa Zasadnicza: Rząd zezwoliła na wydawanie przepisów nadzwyczajnych bez określania celów lub środków, ustawa o koronawirusie zawiera zamkniętą listę możliwych działań⁸.

Documents/2020/Corona-NTZ/Corona_Report_ENG_Final_Spreads.pdf (21.03.2021); R. Tercatin, *State comptroller critiizes Netanyahu's government for COVID management*, "Jerusalem Post" 31 sierpnia 2021 r.; HCJ 2144/20 Movement for Quality Government in Israel v. Speaker of the Knesset.

⁷ Law Granting Government Special Authorities to Combat Novel Coronavirus (Temporary Provision), 5780–2020 oraz jej nowela, Nevo Legal Database 8402/2020.

⁸ Zdaniem niektórych członków Knesetu nie dawało to gwarancji kontroli parlamentu wobec działań gabinetu Netenyahu, zob. *Knesset passes „major corona law” granting the government special powers for dealing with pandemic*, „Knesset News” 23 lipiec 2020 r., <https://m.knesset.gov>.

Ustawa o koronawirusie była krytykowana za dopuszczanie szerokich ograniczeń oraz za brak dostatecznego mechanizmu parlamentarnej kontroli nad egzekutywą, bowiem ma ona raczej charakter *ex-post* niż *ex-ante*. Szczególnie zaniepokojenie wzbudziła nowelizacja tej ustawy, upoważniająca rząd do ogłoszenia „szczególnej sytuacji kryzysowej związanej z koronawirusem”, w konsekwencji ograniczającej prawo do zgromadzeń i demonstracji⁹. Ograniczenie demonstracji, które wprowadzono zostały uznane powszechnie za polityczne nadużycie argumentu pandemii i wzbudziły obawy kolejnych reglamentacji w życiu politycznym i społecznym.

Problematyczna była i jest nadal kontrola parlamentarna nad podejmowanymi działaniami wykonawczymi. Przepisy nadzwyczajne wydane na podstawie art. 39 Ustawy Zasadniczej: Rząd nie wymagały zgody na ich wprowadzanie nie tylko ze strony Knesetu *in pleno*, ale nawet komisji parlamentarnej. W połączeniu z faktem, że Izrael znajdował się w okresie przejściowym i bez funkcjonujących komisji parlamentarnych, kontrola nad podjętymi środkami była iluzoryczna już w pierwszych miesiącach pandemii. Po utworzeniu rządu jedności i powołaniu komisji parlamentarnych, w tym specjalnej komisji parlamentarnej COVID-19, kontrola parlamentarna nabrała nieco większego znaczenia. Po uchwaleniu ustawy o koronawirusie kontrola parlamentarna stała się również bardziej usystematyzowana. Mimo tego postępowanie sprawdzające i kontrolne parlamentu jest nadal dalekie od zadowalającego stanu.

Słabość kontroli parlamentarnej w naturalny sposób kieruje uwagę na izraelski Sąd Najwyższy, który od czasów rewolucji konstytucyjnej jest postrzegany jako aktywistyczny i nie stroniący od kontrowersyjnych orzeczeń krytykujących rząd. Z tego względu można było oczekiwać, że będzie on odgrywał znaczącą rolę w badaniu legalności i konstytucyjności środków podejmowanych przez egzekutywę, zwłaszcza stosowanych na mocy uprawnień nadzwyczajnych, obejmujących znaczne ograniczenia praw jed-

il/en/news/pressreleases/pages/press23720s.aspx (30.08.2021); podobnie A. Gross, N. Kosti, którzy stwierdzili, że w ustawa dostarcza rządowi nowe uprawnienia prawotwórcze, zamiast ograniczać jego arbitralności w prawnej regulacji restrykcji: *The Paradox of Israel's Coronavirus Law*, <https://verfassungsblog.de/the-paradox-of-israels-coronavirus-law> (30.08.2020).

⁹ Israel: Law Granting Government Special Authorities to Combat Novel Coronavirus passed the Special Authorities to Combat the Novel Coronavirus (Temporary Provision) Law, 5780–2020.

nostki. W praktyce Sąd Najwyższy okazał się powściągliwy w kwestionowaniu środków wdrażanych przez władze publiczne. W ciągu kilkunastu miesięcy wpłynęły do niego petycje poddające w wątpliwość legalność ograniczeń w wymiarze ogólnokrajowym, ale i wprowadzanych lokalnie blokad, limitowania ruchu, praktykowania kultu religijnego, zamykania granic, placówek edukacyjnych, a także braku odpowiednich środków zadośćuczynienia ekonomicznego. Zdecydowana większość petycji została odrzucona z uwagi na niezastosowanie przez skarżących zwykłych środków procesowych, przy tym w wielu przypadkach Sąd zaaprobował działania organów państwa odnośnie do konieczności wdrażania ograniczeń pandemicznych, które należałoby uznać w praktyce za pseudo-pandemiczne. Zauważyć należy, że Ustawa Zasadnicza: Godność i wolność człowieka, określająca konstytucyjne ramy wprowadzania ograniczeń praw obywatelskich dopuszcza ograniczenia spełniające kryterium proporcjonalności ingerencji władzy w wolności i prawa. Początkowo rozpoznając petycje dotyczące pandemii Sąd przyjmował zapewnienia organów państwa o adekwatności ograniczeń, bez szczegółowego badania podstaw ich wprowadzania. Z czasem kontrola sądowa stała się bardziej wnikliwa i w marcu 2021 r. Sąd ograniczył stosowanie wojskowej technologii nadzoru, ograniczając jej użycie jedynie w celu zapewnienia bezpieczeństwa państwa¹⁰ oraz orzekł, że niezgodności z regulacjami konstytucyjnymi przepisów nakładających ograniczenia powrotu obywateli Izraela do ojczyzny i ich bezterminowego przedłużania¹¹. W tym przypadku odnoszono to do ich ewentualnego wpływ na prawo do głosowania w izraelskich wyborach, które odbyły się 23 marca 2021 r. Zakwestionowano także konstytucyjność regulacji przewidującej możliwość uczestnictwa w demonstracjach w odległości do 1 km od miejsca zamieszkania¹². Orzeczenia te podjęto jednak z reguły poniewczasie, a uzyskany przez obywateli środek ochrony praw obywatelskich był spóźniony lub już nieadekwatny. Orzeczenia nie unieważniły regulacji dających podstawę do wprowadzania przez rząd ograniczeń demonstracji, a jedynie zakwestionowały nieobowiązujące już i tak unormowania. Pyrrusowym zwycięstwem było

¹⁰ HCJ 6732/20 ACRI v. the Knesset.

¹¹ HCJ 2109/20 Ben Meir v. Prime Minister.

¹² Zob. HCJ 2141/20 Adalah – The Legal Center for Arab Minority Rights in Israel vs. Prime Minister, Israeli Security Agency, Israel Police, Ministry of Health.

uznanie za nieważne, że limit 3000 Izraelczyków, którzy mogliby powrócić z zagranicy jest niezgodny z dorobkiem konstytucyjnym.

W całym okresie pandemii stale pojawiły się obawy dotyczące przestrzegania praw człowieka. W pierwszych miesiącach koncentrowano się na ograniczeniach, w tym demonstracji i modlitwy, środkach zadośćuczynienia gospodarczego i narzędziach do śledzenia oraz ograniczania kontaktów międzyludzkich. Wraz z rozwojem kryzysu pojawiły się kolejne związane z korzystaniem z praw człowieka dotyczące zamknięcia granic Izraela, stosowania kajdanek elektronicznych do monitorowania izolacji w domach oraz środków, które można podjąć, aby zachęcić ludzi do szczepień. Powszechne były też obawy odnoszące się do braku jasności i przejrzystości we wprowadzaniu przepisów dotyczących COVID-19. Zwrócić uwagę należy, że w okresie stanu nadzwyczajnego rzeczywiste i kluczowe znaczenie ma możliwość nadużywania uprawnień władzy publicznej w odniesieniu do warunków ograniczania praw, a transparentny i rzetelny proces wprowadzania ograniczeń ma pierwszorzędne znaczenie. W przypadku izraelskim wprowadzenie przepisów poważnie ograniczających prawa jednostki było nieprzejrzyste i często przypadkowe. Głosowania parlamentarne nad poważnymi ograniczeniami odbywały się za pośrednictwem wiadomości tekstowych rozsyłanych do deputowanych, bez przedstawiania ich uzasadnienia i argumentacji oraz odpowiedniej debaty. Regulacje były publikowane na kilka godzin przed wejściem w życie, a ich nieprecyzyjne wyjaśnienia były dość zdawkowo i lakonicznie przedstawiane w mediach, wzmagając niepewność co do obowiązującego prawa. W przypadku pandemii brak transparentności wywoływał spekulacje i nieufność opinii publicznej wobec stosowanych restrykcji.

Nie można pominąć kwestii praktyki egzekwowania przepisów dotyczących COVID-19., których różnicowanie zauważalne było między grupami społecznymi i sektorami gospodarki, co wzbudzało społeczny sprzeciw i niezadowolenie. Na uwagę zasługuje krytyka egzekwowania prawa w sektorze ultraortodoksyjnych Żydów, która pojawiła się po doniesieniach o dużej liczbie naruszeń ograniczeń gromadzenia się w korelacji z przepisami nakazującymi zamykanie szkół, gdy dość liberalnie traktowano szkoły rabinackie i jesziwy. Media zwróciły uwagę na niewielką liczbę grzywien nakładanych w sektorze ultraortodoksów za notoryczne wręcz łamanie obowiązujących przepisów, pomimo pojawiającej się przewagi takich naruszeń w tej grupie społecznej. Nie

można było oprzeć się wrażeniu, że bardziej liberalne podejście wobec przewinień zwolenników partii religijnych związane było z poparciem warunkującym utworzenie koalicji rządowej, a więc miało charakter stricte polityczny.

Z perspektywy praw obywatelskich ograniczenie publicznych demonstracji w czasie pandemii jest wyzwaniem dla demokracji. W Izraelu w związku z kumulacją kryzysu pandemicznego i politycznego, obywatele chcą korzystać z wolności zgromadzeń w ramach protestów przeciwko rządowi, używającego pandemii jako argumentu ograniczającego realizację podstawowych praw jednostki. Wolność zgromadzeń jako podstawowe prawo polityczne ma więc szczególne znaczenie dla mieszkańców Izraelu. Nie jest to jednak prawo bezwzględne i dopuszczalne są jego ograniczenia w celu ochrony bezpieczeństwa lub porządku publicznego. Do tej kategorii można zaliczyć zagrożenia zdrowotne jakie stwarza pandemia COVID-19. Kwestia rzeczywistych zagrożeń dla zdrowia publicznego, jakie stwarzają spontaniczne spotkania i zgromadzenia, nie została jednak jeszcze definitywnie rozstrzygnięta, a dotychczas wskazuje się, że nie są one głównym źródłem infekcji. Z tego powodu nie można nie zauważyć w państwach, w których obserwuje się zawirowania polityczne, że względy zdrowotne są nadużywane w celu ograniczenia możliwości kształtowania w przestrzeni publicznej poglądów, które nie egzemplifikują grupy rządzącej¹³. Istotne jest, że często demonstracje stanowią protesty przeciwko środkom związanym z COVID-19 narzuconym przez państwa oraz mają charakter polityczny, nie będąc bezpośrednio związanymi z pandemią lub w których odgrywa ona jedynie marginalną rolę. Tłem niestabilności politycznej, od pewnego momentu obecnym w Izraelu był proces Netanjahu, oskarżonego o przekupstwo i nadużycie władzy. Formalne uruchomienie procedur przed organami wymiaru sprawiedliwości zostało opóźnione z powodu pandemii, w czasie której kontynuowano zapoczątkowany już pewien czas temu atak na wymiar sprawiedliwości i system egzekwowania prawa¹⁴. Towarzyszyło temu uznanie oskarżenia premiera jako elementu

¹³ Zob. Israel: Temporary Restriction on the Right to Protest during Coronavirus Lockdown Adopted, *Library of Congress of United States*, <https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2020-10-09/israel-temporary-restriction-on-the-right-to-protest-during-coronavirus-lockdown-adopted> (29.08.2021).

¹⁴ Zob. D. Scheindlin, *The Assault on Israel's Judiciary*, The Century Foundation, World Report, 7 lipiec 2021 r., <https://tcf.org/content/report/assault-israels-judiciary/?agreed=1>

zamachu stanu i zakwestionowaniu przywództwa uzyskanego w demokratycznych wyborach. Napięcia zwiększał zamiar nominacji funkcjonariuszy organów ścigania, co wywołało to sprzeciw organizacji pozarządowych, argumentujących, że wobec udziału premiera w nominacjach zachodzi oczywisty konflikt interesów¹⁵.

Obywatelski sprzeciw wobec polityki Netanjahu wyrażał się w demonstracjach w kwietniu 2020 r., w których uczestnicy zachowywali dystans społeczny przestrzegając istniejących warunków gromadzenia się, a jednocześnie nie dając pretekstu do interwencji policji. Protesty te uznano za zgodne z obostrzeniami i jednocześnie stanowiące wzór dla przyszłych demonstracji. Podkreślano w nich zagrożenie dla demokracji jakie stanowiły rządy Netanjahu i domagano się jego dymisji. Oprócz organizacji politycznych w demonstracjach brały udział różne grupy, od właścicieli małych firm, żądających pomocy państwa, poprzez restauratorów protestujących przeciwko ograniczeniom epidemicznym, po Chasydów protestujących przeciwko zakazowi corocznej pielgrzymki na Ukrainę. Zwolennicy Netanjahu nieustannie określali demonstracje jako stanowią „centrum infekcji koronawirusem” i zagrożenie dla zdrowia publicznego.

Zauważyć należy, że wolność słowa i wolność zgromadzeń są uznawane przez izraelski Sąd Najwyższy za składnik praw podstawowych. Od przyjęcia Ustawy Zasadniczej: Godność człowieka i wolność przyznano im rangę konstytucyjną. Prawo do demonstracji może zostać ograniczone tylko wtedy, gdy istnieje duże prawdopodobieństwo rażącego naruszenia porządku lub bezpieczeństwa publicznego. Z uwagi na stale pojawiające się naruszenia reguł demokracji Sąd Najwyższy regularnie kontroluje ograniczenia odnoszące się do wolności zgromadzeń, kształtując na przestrzeni lat rozumienie i zakres tej wolności¹⁶. Wolność zgromadzeń jest konstytucyjnie chroniona, zarówno w zwykłym czasie, jak i w sytuacjach nadzwyczajnych,

(25.08.2021) oraz T. Staff, *Judiciary and rule of law are under assault, retiring justice warns*, „Times of Israel”, 29 kwietnia 2021 r.

¹⁵ Petycja Movement for Quality Government do Sądu Najwyższego dostępna <https://mqgisrael.org/2020/06/25/we-petitioned-the-high-court-of-justice-in-demand-of-a-full-investigation-regarding-the-submarines-affair> (29.08.2021).

¹⁶ Szczególnie znaczenie ma orzeczenie dotyczące demonstracji antykorupcyjnych odbywających się przed siedzibą Prokuratora Generalnego, w którym wskazano, że wbrew wieloletniej praktyce demonstracje generalnie nie wymagają udzielenia zezwolenia – por. HCJ

takich jak epidemia. Ponieważ nie jest to wolność absolutna, spór prawny koncentruje się wokół warunków i restrykcji, które można nałożyć wobec jej realizacji oraz ich egzekwowania. Z uwagi na fakt, że formalnie protesty są prawnie dozwolone, spory dotyczą sposobu, w jaki są one monitorowane. Z jednej strony argumentacja koncentrowała się wobec używania nadmiernej siły przez jednostki policji wobec demonstrujących, zatrzymywania za rzekome zakłócenie porządku publicznego, pozbawione realnych podstaw, a mające na celu jedynie zastraszenie demonstrantów. Z drugiej strony, zwłaszcza wśród członków Likudu, dominowało przeświadczenie o zbytnej pobłażliwości i wyrozumiałości dla protestów ze strony policji. Odnosząc się do tych kwestii zauważyć należy, że Sąd Najwyższy w sierpniu 2020 r. odrzucił wniosek mieszkańców okolic siedziby premiera (Beit Aghion) przeciwko demonstracjom o nakazanie organizowania demonstracji w innym miejscu, podkreślając priorytet wolności zgromadzeń¹⁷. Stanowisko Sądu doprowadziło do tolerowania czasowego zakłócania porządku publicznego, w tym spontanicznego i czasowego blokowania dróg oraz dopuściło interwencję służb porządkowych jedynie w przypadku naruszania warunków pokojowej demonstracji. Ten liberalizm wymiaru sprawiedliwości stał się jednak źródłem politycznych kontrowersji i co ciekawe – zakwestionowali go członkowie Likudu, określając je „zachętą do anarchii” i próbą obalenia rządu. Istotne jest, że w wyniku działania Sądu Najwyższego jak dotąd zagrożenia pandemią nie były używane w Izraelu jako uzasadnienie zakazu protestów. Niemniej przypadki upolitycznienia reżimu covidowego nie wykluczają niebezpieczeństwa wprowadzenia w przyszłości regulacji ograniczających swobody polityczne realizowane w celu kontrolowania polityki państwa. Perspektywa naruszeń zasad państwa prawa przez władzę wykonawczą pod pretekstem ochrony społeczeństwa przed skutkami pandemii wydaje się w Izraelu realna, zwłaszcza w korelacji z wprowadzeniem ograniczeń nieuzasadnionych bezpieczeństwem zdrowotnym i atakami na wymiar sprawiedliwości. Bez silnej, niezależnej władzy sądowniczej, prawa obywatelskie są bowiem zawsze zagrożone.

6536/17 *The Movement for Quality Government in Israel v. The Israel Police*, Sąd Najwyższy stwierdził, że demonstracje te są legalne i chronione w ramach prawa do wolności słowa.

¹⁷ HCJ 5078/20 *Fadida v. Israel Police*.

Literatura

- Barak A., *A Judge on judging: Role of the Supreme Court in Democracy*, „Harvard Law Review” 2002, nr 16.
- Brzozowski W., A. Krzywoń, M. Wiącek, *Prawa człowieka*, Warszawa 2021.
- Kosti N., Levie-Faur D., *The Co-Production of Primary and Secondary Legislations: Israel as a Case Study of Substitutive Relationships*, „Law and Policy” 2019, nr 4.
- Roznai Y., Mordechai N., *Access to Justice 2.0: Access to legislation and beyond*, „Hebrew University of Jerusalem Legal Studies Research Paper” 2015, nr 16–12.
- Tercatin R., *State comptroller critiizes Netanyahu’s government for COVID management*, „Jersuaem Post”, 31 sierpnia 2021 r.