



**הנדון: הצעת חוק סמכויות שעת חירום (מעצרים) (תיקון – מעצרים מנהליים),
השתפ"ב-2021**

לקראת הדיון ביום ראשון הקרוב (6.2.2022) בוועדת השרים לענייני חקיקה, אנו מתכבדים להגיש חוות דעת זו. בתמצית, אנו קוראים לכם **לאשר** את ההצעה. זאת, כדי לקדם את המאמץ החשוב לביטול ההכרזה המתמדת על מצב חירום, הנמצאת בתוקף מאז קום המדינה.

כידוע, חוק שעת חירום (מעצרים), התשל"ט-1979, המעגן היום את סמכות המעצר המינהלי, חל רק כאשר נמצאת בתוקף הכרזה על מצב חירום לפי חוק-יסוד: הממשלה. החוק המוצע מבקש לבטל קביעה זו ולאפשר את השימוש במעצרים מינהליים גם כאשר מצב החירום אינו בתוקף. לצד זאת, הוא מבקש להכניס לחוק תיקונים שונים, ובין היתר לעגן בו את הסמכות להטיל על אנשים מגבלות שהינן פחותות ממעצר (צווי הגבלה), אשר קבועה היום בתקנות ההגנה (שעת חירום), 1945.

הסמכות החריגה לעצור אנשים במעצר מינהלי – לרוב על סמך ראיות סודיות - מעוררת קשים ניכרים; ואולם, בהנחה שאין בדעת הממשלה לפעול לביטולו של כלי זה בעתיד הנראה לעין, מן הראוי להשלים את מהלך החקיקה הנדרש כדי לנתק את החוק ממצב החירום. בתוך כך, יש לתקן את ההסדר כדי לרכך את הפגיעה בזכויות האדם הטמונה בו ולהבטיח זכותו של אדם להליך הוגן.

כידוע, אחת האנומליות של המשפט החוקתי הישראלי היא שבישראל מוכרז מצב חירום מתמיד מאז קום המדינה. כפי שנוכחנו לדעת במשבר הקורונה, מצב זה – המעניק לממשלה גם את הסמכות הקיצונית להתקין תקנות שעת חירום – מעורר **בעייתיות** רבה מבחינת השמירה על שלטון החוק. המחסום העיקרי המעכב היום את ביטול מצב החירום הוא שלל החוקים שעדיין תלויים בו. במסגרת עבודת המטה רבת השנים, אותה מקיימים הממשלה והכנסת לטיפול בחקיקה זו, קודמה בעבר גם הצעה ממשלתית לתיקון חוק

אמיר אלשטיין

יו"ר הוועד המנהל

הנשיא העשירי ראובן ריבלין

יו"ר של כבוד

יוחנן פלסנר

נשיא

ברנרד מרכוס

יו"ר בינלאומי

חברי הוועד המנהל

אלי גרוני

פרופ' ורד וניצקי-סרוסי

חן ליכטנשטיין

מול מעלם

שריר לשעבר שלי מרידור

פרופ' פאדיה נאסר אבו-אלהיג'א

עו"ד אבי פישר

ד"ר מיכל צור

יוסי קוציץ

המועצה הבינלאומית

פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר

השופטת רוזלי סילברמן אבליה, קנדה

אליזא אברמס, ארה"ב

שריר לשעבר מרטיין אינדיק, ארה"ב

אן אפלבוואם, ארה"ב

פרופ' ורנון בוגדנוב, בריטניה

השופטת דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן בריר, ארה"ב

השופט סלים ג'ובראן, ישראל

ד"ר ג'וזף ג'ופה, גרמניה

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב

פרופ' רוברט מנוקין, ארה"ב

פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה

השופט אברהם סופר, ארה"ב

ברט סטפנס, ארה"ב

פרופ' ארווין קוטלר, קנדה

פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב

פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב

פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

סגני נשיא

פרופ' קרנית פלוג, מחקר

ד"ר ישי ג'סיין פרס, אסטרטגיה

עמיתים בכירים

פרופ' איסמעיל אבו סעד

פרופ' יתמר הרמן

פרופ' נתן זוסמן (אורח)

פרופ' עמיהי כהן

פרופ' יותם מרגלית

מר אבי ניסנקורן (אורח)

פרופ' דניאל סטמן

פרופ' בני פורת

פרופ' יובל פלמן

פרופ' מרדכי קרמיצר

פרופ' גדעון רהט

ד"ר תהילה שורץ אלטשולר

פרופ' יובל שני

מייסדים

ד"ר אריק כרמון

מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ (1920-2021)



המכון הישראלי לדמוקרטיה

המעצרים המינהליים (ההצעה נכללה במקור בהצעת חוק המאבק בטרור, אך בהמשך פוצלה ממנה). במהלך השנים 2016-2017 התקיימו מספר דיונים בהצעה בוועדת החוקה של הכנסת, ואולם מאז הופסק הטיפול בו הלכה למעשה. ביום שני הקרוב עתידה ועדת המשנה למעקב אחר הטיפול בחקיקה התלויה במצב החירום (של הוועדה המשותפת להכרזה על מצב חירום של ועדת החוץ והביטחון וועדת החוקה) לקיים דיון מעקב אחר עבודת הממשלה בנושא זה.

ברי כי גם לניתוק חוק המעצרים המינהליים ממצב החירום יש מחירים לא פשוטים. קיים חשש שמהלך כזה יביא ל"נרמול" סמכות בעייתית זו או להרחבת השימוש בו. ואולם, אין בכך כדי להצדיק את המשך המצב הקיים, בו בשל הרצון לשמור על תוקפו של החוק מוכרז שוב ושוב מצב חירום כללי בלתי נחוץ, על כלל ההשלכות החוקתיות הכרוכות בכך. לכן, בבחירה שבין האופציות השונות המונחות על השולחן, אני סבורים כי קידום התיקון לחוק – תוך שיפור ההסדרים הקבועים בו - הוא האפשרות העדיפה.

עם זאת, פעולה לעיגון סמכות המעצר המינהלי בחקיקה הקבועה של מדינת ישראל צריכה להיות מלווה בתיקון החוק כדי לעגן בו ערובות משמעותיות שבכוחן למנוע את נרמול השימוש בכלי קיצוני זה, ולאפשר למי שצו המעצר המנהלי הוצא כנגדו להתמודד בצורה מינימלית עם הטענות נגדו. בין היתר, אנו סבורים שמן הראוי לעגן בהצעה:

- סעיף מטרה המבהיר שהסמכויות על פי החוק נועדו אך ורק להתמודד עם האתגרים הביטחוניים הייחודיים הנובעים מהתמשכות הסכסוך האלים באזורנו.
- מנגנון מינוי "עורך דין מיוחד" לריכוך הפגיעה בזכות להליך הוגן הטמונה בשימוש במידע חסוי. מעצרו של אדם על סמך ראיות סודיות פוגע בצורה עמוקה בזכויות האדם ומגביר עד מאד את הסכנה לביצוע מעצרי שווא. הניסיון במדינות אחרות מעלה, כי מינוי עורך דין מיוחד, אשר מעיין במידע הסודי מטעם העצור או המוגבל ומגן על האינטרסים שלו מבלי לגלות לו את המידע, עשוי לשפר – ולו במעט – את הגינותם של הליכים מינהליים הנסמכים על מידע חסוי. מעצר מינהלי מהסוג המעוגן בחוק הוא חריג מאד בעולם הדמוקרטי – אבל גם במקומות בהם ישנם הסדרים מינהליים להטלת צווי הגבלה, מינוי עורך דין מיוחד נתפס כערובה חשובה להגנה מינימלית על זכויות העצור.



המכון הישראלי לדמוקרטיה

- עיגון חובה בסיסית להעביר לעצור בכל מקרה גרעין מינימלי של מידע ביחס לטעמים למעצרו. גם כאשר מסתמכים על חומר חסוי, אין לקבל מצב בדמוקרטיה בו אדם נעצר מבלי שהוא יודע מדוע.
- הגבלה על משך הזמן המירבי שניתן להחזיק אדם במעצר מינהלי.

בנוסף אנו סבורים שמן הראוי להגביל את תוקף החוק לתקופות בהן נקבע – על סמך הכרזה פורמלית של הממשלה, באישור הכנסת – שישנו הכרח ביטחוני מיוחד לכך, בשל צרכי הביטחון המיוחדים הנוגעים להמשך הסכסוך האלים. מובן, כי בעתיד הנראה לעין הכרזה כזאת צפויה להיות מוארכת שוב ושוב; ואולם, יש במנגנון זה כדי להבהיר את האופן החריג והקיצוני של הסמכות, ולאותת כי בבוא היום השאיפה תהיה לבטלה.

רשימה זו איננה ממצה, ואין בחוות דעתנו זו כדי להביע תמיכה בכלל ההוראות הפרטניות הכלולות בהצעה הנוכחית. במהלך הדיונים על החוק יהיה צורך לחשוב היטב על המודל הרצוי, תוך מתן משקל משמעותי להגנה על זכויות האדם.

בברכה

פרופ' יובל שני

עמית בכיר

עו"ד לילה מרגלית

חוקרת בכירה