

### תוכן עניינים

- א. מבוא..... 3
- ב. מהו מעצר מנהלי (ההבדלים בין מעצר פלילי למנהלי)..... 4
- ג. הקריטריונים החוקיים למעצר מנהלי..... 5
- ג.1. רקע היסטורי למעצר מנהלי בישראל..... 5
- ג.2. רקע למעצר מנהלי בראי המשפט הבינלאומי..... 7
- ד. תשתית תיאורטית למעצר מנהלי בישראל: גישות המצדדות והמתנגדות למעצר מנהלי (בישראל)..... 8
- ד.1. המעצר המנהלי בראי זכויות האדם..... 8
- ד.2. ההצדקות הנורמטיביות למעצר מנהלי בישראל..... 9
- ד.3. הביקורת על מעצר מנהלי בישראל..... 10
- ה. סקירת מקרי בוחן והשימוש במתודולוגיה השוואתית..... 12
- ה.1. המתודולוגיה השוואתית..... 12
- ה.2. סקירת מקרי בוחן..... 14
- ה.2.1. בג"צ עברה..... 14
- ה.2.2. בג"צ ע'נאם..... 17
- ו. דיון, סיכום והסקת מסקנות..... 19
- ז. ביבליוגרפיה..... 22

#### א. מבוא

עבודה זו תתמקד בהליך המעצר המנהלי. באופן כללי, ניתן לומר שהמעצר מנהלי, מעצם הגדרתו, הוא כליאה של אדם ללא משפט, בטענה שבכוונתו לעבור על החוק בעתיד, מבלי שביצע עדיין עבירה כלשהי. מאחר שמדובר כביכול בצעד מניעתי הוא אינו מוגבל בזמן. המעצר המנהלי מבוצע ללא הליך משפטי על סמך הוראה של אלוף הפיקוד ומבוסס על ראיות חסויות שאינן נחשפות בפני העציר. יש הטוענים כי המעצר המנהלי הוא חריג בוטה לעיקרון המשפטי של ההליך ההוגן. הטעם לכך הוא שבמסגרת הליך כזה ניתן לשלול מאדם את חירותו לתקופות ארוכות וזאת מבלי שניתנה לו הזדמנות הוגנת להתגונן. לא זו בלבד שהרשות נמנעת מלמסור לעצור המנהלי את החשדות הקונקרטיים נגדו המצדיקים לטעמה את החזקתו במעצר ללא משפט, אלא שכדבר שבשגרה נמנע מהעצור המנהלי ובא כוחו להיחשף לחומר הראיות המבסס את החשדות כנגדו (לסקי, 2013, בעמ' 10).

כיום, לפי חוק סמכויות לשעת חירום או צו בדבר הוראות בטחון ניתן לעצור אדם במסגרת הליך של מעצר מנהלי ובלבד שיובא בפני בית המשפט עליו מוטלת החובה להפעיל ביקורת שיפוטית על הליך המעצר ואף לשמש כפה לעצור בהינתן העובדה שבהליך זה מוגשות ראיות שחסויות מפני העצור.

דברי חקיקה אלה שואבים את הלגיטימציה החוקית משורה של אמנות בינלאומיות המתירות להליך המעצר המנהלי להתקיים וביניהן כאמור לעיל האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות ואמנת ג'נבה הרביעית שגם היא מתייחסת לנושא.

בעבודה זו אדון במתח הקיים בין הצורך לקיומו של מעצר מנהלי והרוח הגבית שמעניק לו החוק – שמתיר לקיימו, אל מול הקשיים האינטרנטית העולים ממנו ביחס לפגיעה מהותית בזכויות אדם בסיסיות.

שאלת המחקר שתעמוד במוקד העבודה הינה מהן אמות המידה המאפשרות קיומו של מעצר מנהלי כהליך מידתי וחוקתי (כלומר עולה בקנה אחד עם פסקת ההגבלה שבחוק יסוד כבוד האדם וחירותו).

לצורך מענה על שאלת המחקר ראשית, אנסה להסביר מהו מעצר מנהלי ובתוך כך אשיב על השאלה מהם ההבדלים בין מעצר פלילי רגיל למעצר מנהלי. דיון זה חשוב על מנת לזקק את הייחודיות בהליך המעצר המנהלי. שנית, אדון בקריטריונים החוקיים לקיומו של מעצר מנהלי – הן בישראל והן במישור הבינלאומי. אסקור את הרקע החקיקתי בישראל לקיומו של מעצר מנהלי וכן את הרקע מבחינת המשפט הבינלאומי. שלישית, אסקור את התשתית התיאורטית הקיימת ביחס למעצר מנהלי ובתוך כך אדון בהצדקות ובביקורת על הליך מעצר זה כאשר דיון זה יעשה בראי זכויות

האדם. רביעית, אסקור שני מקרי בוחן עיקריים המדגימים את יחסו של בית המשפט להליך המעצר המנהלי, את הקריטריונים החוקיים להפעלתו ובמיוחד את הקריטריונים להפעלתו באופן שיהא מידתי. דיון זה ייעשה לאור המתודולוגיה ההשוואתית שבסיועה אנסה להסיק מסקנות ביחס למענה לשאלת המחקר העומדת במוקד הדיון.

## **ב. מהו מעצר מנהלי (ההבדלים בין מעצר פלילי למנהלי)**

מעצר מנהלי, מעצם הגדרתו, הוא כליאה של אדם ללא משפט, בטענה שבכוונתו לעבור על החוק בעתיד, מבלי שביצע עדיין עבירה כלשהי. מאחר שמדובר כביכול בצעד מניעתי הוא אינו מוגבל בזמן. המעצר המנהלי מבוצע ללא הליך משפטי על סמך הוראה של אלוף הפיקוד ומבוסס על ראיות חסויות שאינן נחשפות בפני העציר. יש הטוענים כי המעצר המנהלי הוא חריג בוטה לעיקרון המשפטי של ההליך ההוגן. הטעם לכך הוא שבמסגרת הליך כזה ניתן לשלול מאדם את חירותו לתקופות ארוכות וזאת מבלי שניתנה לו הזדמנות הוגנת להתגונן. לא זו בלבד שהרשות נמנעת מלמסור לעצור המנהלי את החשדות הקונקרטיים נגדו המצדיקים לטעמה את החזקתו במעצר ללא משפט, אלא שכדבר שבשגרה נמנע מהעצור המנהלי ובא כוחו להיחשף לחומר הראיות המבסס את החשדות כנגדו (לסקי, 2013, בעמ' 10).

ההבדל המהותי בין מעצר פלילי רגיל לבין מעצר מנהלי הוא החיסיון על חומר הראיות – שעה שבהליך פלילי רגיל לעצור יש זכות מכוח סעיף 74 לחוק סדר הדין הפלילי (נוסח משולב), תשמ"ב-1982 לקבל לידיו את כל חומר החקירה שנאסף נגדו עת הוגש נגדו כתב אישום ולעתים גם בקשה למעצר עד תום ההליכים, בהליך של מעצר מנהלי קיימת הוראת חוק המאפשרת לנהל הליך במשך תקופה ממושכת, שניתן להארכה מעת לעת, והכל תוך איפול וחיסיון על חומר החקירה והראיות המצוי כנגד העצור. במצב דברים שכזה נוצר קושי אינהרנטי של העצור להתגונן. ראוי לציין כי לפי חוק המעצרים לעצור ימים פלילי (עצור שטרם הוגש נגדו כתב אישום) אין זכות לראות את חומר החקירה שנאסף נגדו אולם הליך זה, של מעצר הימים, מוגבל לתקופה של עד 30 ימים בלבד שלאחריה או שייסגר התיק או שיוגש כתב אישום, וכאמור, אם הוגש כתב אישום החומר נמסר במלואו.