



הנדון: הצעת חוק סמכויות שעת חירום (מעצרים) (תיקון) – מעצרים מינהליים

בגין חברות בארגון טרור), התשפ"ד-2024

לקראת הדיון ביום 6.11.24, אנו מבקשים להביע את התנגדותנו להצעת החוק. התיקון מבקש לבטל, באופן סלקטיבי, סמכויות למאבק בטרור שיש בידי רשויות הבטחון. משמעותה בפועל של הצעת החוק היא צמצום כלי השימוש במעצר מנהלי – צמצום מבורך כשלעצמו - באופן שתישלל מכוחות הביטחון סמכות משמעותית למאבק במעשי טרור בתחום מסוים: **טרור מצד יהודים, בין אם מאורגן ובין שלא, כנגד תושבי יהודה ושומרון שאינם אזרחי ישראל**. פגיעה בסמכות זו של כוחות הביטחון בעייתית משתי בחינות: היא מפחיתה את יכולתם של כוחות הביטחון למנוע מעשי אלימות ופגיעה בתושבים פלסטינים בשטחי יהודה ושומרון, שחובתה של ישראל להגן עליהם, והיא גם מהווה אכיפה לא שוויונית בכלי בעייתי מאוד של אכיפת חוק.

עיקרי התיקון

1. הצעת החוק מבקשת לשלול את סמכויות רשויות הבטחון לפי חוק סמכויות שעת חירום (להלן – חוק המעצרים המנהליים) וכן את הסמכויות לפי חלק י' בתקנות ההגנה (שעת חירום) 1945, קרי צווי הגבלה מנהליים, כנגד אזרחים ישראלים – אלא אם לשר הבטחון יסוד סביר להניח שהם חברים בארגון טרור המנוי בתוספת הראשונה אותה מוצע להוסיף לחוק. על פי ההצעה, שר הבטחון, בהסכמת שר המשפטים ובאישור ועדת חוקה, יוכל להוסיף ארגון לתוספת הראשונה אם קבע לגביו כי "ארגון הטרור מפעיל אזרחים של מדינת ישראל במטרה לפגוע בקיומה של מדינת ישראל או במטרה לבצע מעשי טרור כנגד אזרחיה".

מעצר מנהלי

2. אנו מסכימים כי יש לצמצם את השימוש במעצרים מנהליים בישראל. מעצר מנהלי הוא הליך קפקאי של שלילת חירות של העצור ללא שהואשם בדבר, על סמך ראיות חסויות, תוך שהעצור או עורכי דינו מודעים רק לתמצית החשדות נגדם, תמצית שבמקרים רבים חסרה פריטים חיוניים כגון זמן או מקום שיכולים לאפשר לחשוד

אמיר אלשטיין

יו"ר הוועד המנהל

הנשיא העשירי ראובן ריבלין

יו"ר של כבוד

יוחנן פלסנר

נשיא

ברנד מרכוס

יו"ר בינלאומי

חברי הוועד המנהל

- עו"ד ליאת אהרנסון
- אלי גרונר
- פרופ' ורד וניצקי-סרוסי
- ד"ר חו ליכטנשטיין
- מזל מועלם
- שגריר לשעבר סלי מרדור
- פרופ' מאריה נאסר אבו-אלהיג'א
- עו"ד אבי פיישר
- ד"ר מיכל צור
- יוסי קוצ'יק

המועצה הבינלאומית

פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר

- השופט רוזלי סילברמן אבלי, קנדה
- אן אמלבהאוס, ארה"ב
- פרופ' רונן בוגדנוב, בריטניה
- השופט דורית ביניש, ישראל
- השופט סטיבן בריי, ארה"ב
- ד"ר ג'וזף ג'וזפה, גרמניה
- פרופ' משה הלברטל, ישראל
- פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב
- פרופ' רוברט מנזוקין, ארה"ב
- פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה
- ד"ר שרון טריאן, ארה"ב
- 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' סוזי נבות, מחקר
- פרופ' קרנית פלוג, מחקר
- ד"ר ישי (ג'סי) פרס, אסטרטגיה

עמיתים בכירים

- פרופ' איתי אטר
- פרופ' תמר הרמן
- פרופ' נתן זוסמן (אורח)
- פרופ' עמית כהן
- מר תומס לוטן (אורח)
- פרופ' יותם מרגלית
- פרופ' דניאל סטטמן
- פרופ' בני פורת
- פרופ' מרדכי קרמיניצ'ר
- פרופ' ג'עון רהט
- ד"ר תהילה שורץ אלטשולר
- פרופ' יובל שני

מייסדים

- ד"ר אריק ברמון
- מכבי המדינה ג'ורג' שולץ (1920-2021)



המכון הישראלי לדמוקרטיה

להפריך את החשדות נגדו.¹ ברבות השנים הוצעו הצעות שונות לצמצום המעצר המנהלי. בין השאר, הועלו הצעות רבות בעת הדיונים בהכנה לקריאה שניה ושלישית של פרק המעצר המנהלי בחוק המאבק בטרור, דיונים שבסופו של דבר לא הבשילו לכלל חקיקה. למשל: בתמיכת חברי כנסת רבים, כולל ח"כ דאז בצלאל סמוטריץ', הועלה הרעיון לאפשר מינוי של "סנגור מיוחד" על מנת לבחון את התשתית הראייתית הסודית המוגשת לבית המשפט בהליכי המעצר המנהלי.² הצעות אלו ביקשו לאזן בין הצורך הבטחוני בשימוש בכלי המעצר המנהלי, לבין שלילת הזכויות הכרוכה בו. הצעות אלו עלו דווקא מכיוון שבעבירות מסוג אלו הכלולות בחוק המאבק בטרור רשויות הביטחון זקוקות לכלי **המניעה מראש**, ויש להן קושי ניכר להציג את הראיות בבית המשפט.

3. אלא שהצעת החוק שבפנינו אינה מבקשת להמשיך באיזון כזה. במקומו, היא מציעה אבחנה אחרת – בין הארגונים הפועלים כנגד מדינת ישראל או כנגד אזרחיה, שכנגד חבריהם יוכל שר הביטחון להוציא צווי מעצר מנהלי, לבין ארגונים אחרים שכלפיהם לא תהיה לו סמכות זו.

4. האבחנה בין מי שהוא אזרחי ישראלי ומי שאינו אזרחי ישראלי, לצורך מעצר מנהלי, היא אבחנה לגיטימית באשר להפעלת סמכויות חריגות במסגרת מלחמה בטרור. אך למרות שזו הנקודה המודגשת בדברי ההסבר, זו לא האבחנה המהותית שאותה מבקשת לקבוע הצעת החוק.

משמעות ההגדרה של ארגון טרור שיכול להיכלל בתוספת הראשונה – מתן פטור לטרור של יהודים כנגד תושבי יהודה ושומרון

5. חוק סמכויות שעת חרום (מעצרים) (1979) בנוסחו היום מעניק לשר הביטחון סמכויות רחבות לשימוש במעצר מנהלי, בכל מקום בו הוא סבור שטעמי ביטחון המדינה או ביטחון הציבור מחייבים זאת (סעי' 2(ב) לחוק). פרק י' בתקנות ההגנה (שעת חירום) (1945) מעניק סמכות להטלת צווי הגבלה שונים, והכל על מנת למנוע ביצוע של עבירות חמורות כנגד בטחון המדינה ובטחון הציבור. העובדה שהסמכות למעצר מנהלי ולהפעלת צווי הגבלה תופעל רק נגד מי ש"מפעיל אזרחים של מדינת

¹ אלעד גיל, יוגב תובל וענבר לוי, "אמצעים חריגים למלחמה בטרור", המכון הישראלי לדמוקרטיה.

² נתנאל בנישו ומאיר ויגיסר "ראיות חסויות וסנגורים מיוחדים בהליכי מעצר מנהלי בבתי המשפט הצבאיים באזור יהודה ושומרון" **שערי משפט** ט (תשע"ח) 61.



ישראל במטרה לפגוע בקיומה של מדינת ישראל או במטרה לבצע מעשי טרור כנגד אזרחיה" משמעותה שכל הסמכויות האלה לא יופעלו כנגד מעשי טרור מצד אזרחים ישראלים ביהודה ושומרון, הפועלים כנגד פלסטינים.

במילים אחרות, משמעות ההצעה היא שלילתה של סמכות חשובה וחיונית למאבק של רשויות הביטחון בטרור בצורה מפלה – תוך זניחת חובתה של המדינה לשמור על שלום של מי שאינם אזרחיה אך נתונים לשליטתה, קרי – של התושבים הפלסטינים ביהודה ושומרון המצויים תחת שליטתה של מדינת ישראל. אף כי דברי ההסבר של ההצעה מתמקדים בסוגיית המעצרים, למעשה תישלל מרשויות הבטחון קשת רחבה של אמצעים מנהליים הקבועים בחלק יי תקנות ההגנה, הגנות קריטיות במסגרת המאבק בטרור. ההצעה כלל איננה כוללת כל התייחסות לתוצאות ביטולם ולהערכת ההשפעות של שלילתם מרשויות הבטחון.

6. למעשה, ההצעה יוצרת הגנה מיוחדת מפני הגורמים המופקדים על המאבק בטרור לאזרחים ישראלים שעלולים לבצע מעשי טרור לפי חוק המאבק בטרור, וזאת רק משום שהם פועלים כנגד תושבי יהודה ושומרון הפלסטינים. היות וביהודה ושומרון תישמר סמכות המפקד הצבאי לפעול כנגד פלסטינים, בפועל מדובר על כך שסמכותו של שר הביטחון תישלל בפועל ביחס ליהודים החשודים בפעילות טרור כנגד פלסטינים בלבד. מכאן, שהתכלית הסמויה של החוק היא מניעת הפעלת הסמכויות הכלולות בחוק המעצרים ובתקנות ההגנה כנגד יהודים הפועלים כנגד פלסטינים. כזאת, היא הצעה הפוגעת במובהק בעקרון השוויון. היא תיצור משטר לפיו המדינה מפעילה אמצעים למלחמה בטרור רק כנגד ערבים ולא כנגד יהודים – מצב שלא מתקבל על הדעת במשטר דמוקרטי. יהיה בכך כתם משפטי ומוסרי בספר החוקים של מדינת ישראל, שהגדרת הטרור שלה מפלה בין טרור אותו מבצעים יהודים ובין טרור אותו מבצעים מי שאינם יהודים.

7. את הבעייתיות שבהצעת החוק המוצעת ניתן ללמוד גם מתוך השוואה להגדרת הטרור בחוק המאבק בטרור (2016) שהוא החוק המקיף בו רוכזו רוב סמכויות המדינה במאבק בטרור, ואשר נכנס לתוקף רק לפני שנים מעטות.

חוק המאבק בטרור מגדיר מעשה טרור בהתבסס על שלושה יסודות:

- (א) נעשה מתוך מניעה מדינית, דתית, לאומנית, או אידאולוגית
- (ב) מטרה לעורר פחד או בהלה בציבור, או לאלץ ממשלה לעשות מעשה
- (ג) סיכון ממשי לפגיעה ממשית בגוף, רכוש, קודשי הדת ותשתיות



אם כן, בחוק המאבק בטרור כללה הכנסת בפירוש הגדרה רחבה של טרור שאינה מבדילה בין טרור לטרור על בסיס אתני, מתוך תפיסה שכל מעשה העונה על הגדרת הטרור מהווה מעצם מהותו סיכון מובהק למדינה לערכיה ולמחויבות העליונה שלה להגן על ביטחונם ושלומם של כל תושביה. מבחינה זו, אין הבדל בין אזרחי המדינה, תושבים בה, עובדים זרים ואף תיירים. הגישה הזו מבוססת על הפסול המוסרי המובהק שמתקיים במעשי טרור, ומכאן גם אופיים המוסרי של האמצעים הננקטים למניעתו וענישתו. כאמור, הכוונה המקורית הייתה לכלול גם את הסמכות להטיל מעצר מנהלי ומגבלות אחרות בחוק המאבק בטרור. אלא שתוכנית זו לא התממשה דווקא כיוון שהיה חשש שהחוק הקיים אינו מחמיר דיו, ביחס לנושאים אלו.

והנה, הצעת החוק שבפנינו מבקשת להציב "רף" גבוה יותר לשימוש בסמכויות במאבק בטרור לפיה הסמכויות למאבק בטרור בכל הנוגע רק לקבוצה מסוימת, ורק אם כוונתה "לפגוע בקיומה של המדינה" הצעה זו מתעלמת מכך שכל מעשה הכלול בהגדרת הטרור "הרחבה" שבחוק המאבק בטרור, למעשה מסכן את עצם קיומה של המדינה כמדינת חוק, ללא קשר לשאלה אם המעשה נעשה על ידי יהודי או מי שאינו יהודי.

8. **ברור שאם יעמדו לרשות גורמי הביטחון פחות אמצעים למניעת טרור של יהודים נגד פלסטינים, יתבצעו מעשי טרור שאחרת (בהתקיים המצב החוקי ללא שינוי) היה ניתן למונעם. יתר-על-כן, עולה החשש כי הגבלת הסמכויות המנהליות ביחס למבצעי מעשה טרור כנגד אזרחים פלסטינים תתפרש כאיתות לכך שישראל אינה רואה בחומרה מעשים אלו, ובמשתמע דווקא עלול להיווצר מצב שבו הנטייה לביצוע פשעים אלו אף תגבר.**

9. לחשש זה יש לייחס משנה חומרה דווקא כיוון שגם במצב החוקי הקיים, גורמי הביטחון מתקשים למנוע מעשי טרור של יהודים נגד פלסטינים. אף נטען כי לא נעשה די בתחום זה עד כדי כך שמדינות ידידותיות לישראל מצאו לנכון להטיל סנקציות שלהן על חשודים בעיניהן בפעילות טרור. על הרקע זה ראוי להיזהר במיוחד בהעברת חקיקה העלולה להתפרש, אפילו אם לא זו הכוונה, כמפחיתה בחומרת מעשים אלו.

על חשיבות הצווים המנהליים במלחמה בטרור :

10. זה המקום להעיר כי גם המתנגדים למעצרים מנהליים באופן עקרוני, מסכימים כי בידי רשויות הביטחון צריכה להישמר סמכות להטיל מגבלות מנהליות מסוימות (כמו מניעת כניסה לאזורים גאוגרפיים קונקרטיים, מניעת שימוש בטלפון, או מניעת עיסוק בעיסוקים מסוימים). הצעת החוק שבפנינו אינה מבדילה כלל בין סמכויות



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

השר, ובפועל שוללת מרשויות הביטחון גם את הכלים הללו במאבק בפשיעה הלאומנית היהודית. שלילה זו של סמכויות מרשויות הביטחון, היא לא פחות מזניחה מוחלטת של חובתה של המדינה להגן על אנשים המצויים תחת שליטתה ונתונים להגנתה גם מכוח חובות המדינה לפי המשפט הבינלאומי.

מדרון חלקלק:

11. ככל שהצעה זו תאושר, ניתן יהיה לתהות באשר לכל האמצעים בהם עושות כיום רשויות הביטחון במאבק בטרור – מדוע לא לצמצם גם אותן רק לטרור "נגד המדינה" או אזרחיה? מה באשר להגדרת הטרור בחוק הטרור וכל העבירות הנגזרות ממנו והכלים הנגזרים ממנו? הצעה זו עלולה להיות רק צעד ראשון בדרך לשנות את כל ההגדרות, כך שלא יחולו על טרור של יהודים אזרחי ישראל כנגד תושבי יהודה ושומרון – ובכך למנוע פעולות מצד רשויות האכיפה נגד טרור מסוג זה.

לסיכום:

ראוי להתנגד להצעה זו. תוצאתו בפועל של התיקון המוצע לחוק תהיה צמצום הסמכות של רשויות הביטחון לנקוט בסמכויות מנהליות במאבק בטרור כלפי קבוצה אחת - אלו המבקשים לפגוע בשלטון החוק תוך פגיעה בתושבים פלסטינים ביהודה ושומרון. הגבלת הסמכויות באופן זה מהווה פגיעה חמורה בשוויון, וגם שלילה רחבה מאוד של סמכויות גורמי הביטחון על מנת לשמור על שלומם של כל מי שחובתה של מדינת ישראל להגן עליהם.

בברכה,

ד"ר עמיר פוקס

פרופ' עמיחי כהן

המכון הישראלי לדמוקרטיה