חוק מעצרים מנהליים לערבים בלבד: הוספת חטא על פשע

מאז הקמת ממשלת ישראל ה-37 בסוף 2022, מדינת ישראל נתונה במהפכה משטרית. בהנהגת ראש הממשלה נתניהו, הממשלה מכינה את התשתית למעבר למשטר דיקטטורי מלא. בין היתר, כוללת תשתית זו שורה ארוכה של הצעות חוק הפוגעות בדמוקרטיה, בזכויות האדם ובשוויון, אשר ממתינות לרגע שבו ראש הממשלה נתניהו יחליט להשלים את חקיקתן בכנסת שנשלטת על ידו. ביחס לחלק מהצעות החוק הללו, החלטה כזו משמעה מעבר למשטר סמכותני. בינתיים, הצעות החוק הממתינות לבוא יומן, וכן מהלכים נוספים שמבצעת ממשלה זו כדוגמת מינויים בלתי-מקצועיים, פגיעה בשירות הציבורי והשתלטות על המשטרה, הנצחת המלחמה ועוד, מעצבים את התודעה ומרגילים את הציבור לחיים תחת משטר דיקטטורי.

נייר עמדה זה נכתב בתגובה להצעת החוק של ח"כ שמחה רוטמן, העוסקת בתיקון לחוק סמכויות שעת החירום (מעצרים) התש"ך-1979, הנידונה בוועדת חוקה חוק ומשפט ב-1.1.2025.[1] הצעת החוק נועדה לקבע בחוק הישראלי מצב שבו ניתן לעצור אזרחים ישראליים באופן מנהלי רק אם הם פלסטינים. בכך היא מעמיקה את האפליה הגזעית שבבסיס מדיניות המעצרים המנהליים הנהוגה כבר עתה בישראל, שמביאה למעצרם ההמוני של פלסטינים באלפיהם (ברובם תושבי השטחים הכבושים שעליהם לא חלה הצעת חוק זו ממילא, שכן אינם אזרחי המדינה והם כפופים לחוק הצבאי), לצד מעצרם המנהלי של יהודים בודדים.

עמדת מכון זולת היא כי יש לבטל כליל את השימוש שעושה מדינת ישראל במעצר מנהלי, כלפי כלל האזרחים והתושבים בשליטתה. מדיניות השימוש במעצר מנהלי לא רק מתבצעת באופן מפלה כלפי פלסטינים באמתלה של צרכים ביטחוניים, אלא היא גם דרקונית ושוללת את זכויות האדם הבסיסיות ביותר לחירות ולהליך משפטי הוגן.

הצעת החוק האמורה מציעה להגביל את השימוש במעצרים מנהליים כשמדובר באזרחים ישראליים בלבד. על פי ההצעה, לא ניתן יהיה להטיל מעצר מנהלי על אזרחי מדינת ישראל, אלא אם יש לשר הביטחון "יסוד סביר להניח" כי מדובר בחבר בארגון טרור המנוי ברשימה המתעדכנת של ארגוני טרור המיועדים לפגוע בקיום מדינת ישראל או בביצוע פעולות טרור נגד אזרחיה. בנוסף, הצעת החוק מאפשרת לשר הביטחון להוסיף ארגונים לרשימה זו בהליך מהיר.

[1] הצעת חוק סמכויות שעת חירום (מעצרים) (תיקון - מעצרים מינהליים בגין חברות בארגון טרור), התשפ"ד-2024, מאגר החקיקה הלאומי – אתר הכנסת.

הדיונים בהצעת החוק נערכים על רקע הודעת שר הביטחון הטרי ישראל כץ, מיום 22.11.24, על החלטתו להפסיק את השימוש בצווי מעצר מנהליים כנגד יהודים תושבי השטחים.[2] הצהרה בוטה זו לא רק מתירה שימוש באמצעי פוגעני ודרקוני לשלילת חירותו של אדם על בסיס זהותו, אלא מאשררת את מדיניות האפרטהייד של הממשלה ואת תמיכתה בפשעי מתנחלים כלפי פלסטינים. זאת בפרט מאחר וההחלטה עוסקת בלעדית במתנחלים תושבי השטחים הכבושים: לא רק שהפלסטינים החיים בגדה המערבית אינם זוכים לכל הגנה מפני טרור המתנחלים, הם גם נעצרים במעצר מנהלי במאות ובאלפים (נכון לדצמבר 2024 מוחזקים 3,428 פלסטינים במעצר מנהלי),[3] וההחלטה להפסיק את השימוש במדיניות הקיצונית הזו כלל אינה עוסקת בהם ובזכויותיהם, אלא רק בזכויות המתנחלים שחיים לצידם באותו השטח.

כפי שמוסבר בהמשך מסמך זה, גם הצעת החוק האמורה שואפת להביא לכך שהשימוש בכלי האנטי-דמוקרטי של המעצר המנהלי יחול כלפי פלסטינים באופן נרחב, ובמקביל היא מגבילה כמעט לחלוטין את אפשרות השימוש בהם כלפי יהודים. בכך ההצעה אינה מתמודדת עם הבעייתיות המהותית של המעצר המנהלי, אלא רק משנה את מגבלות השימוש בו כך שיושת באופן שונה על אוכלוסיות שונות, והכל כמפורט להלן.

רקע: מעצרים מנהליים ככלי לדיכוי במשטרים דיקטטוריים

המעצר המנהלי – כליאתו של אדם ללא משפט וללא הגבלת זמן – מהווה אמצעי אנטי-דמוקרטי, שכן הוא מפר את עקרונות היסוד של כל חברה חופשית, ומאפשר את שלילתן של זכויות האדם הבסיסיות ביותר, ובראשן הזכות לחירות והזכות להליך הוגן. מעצרים מנהליים מהווים כלי שליטה מרכזי במשטרים דיקטטוריים, ונחשבים לאחד האמצעים הבעייתיים ביותר במערכת דמוקרטית, שכן הם כמעט משוללים לחלוטין ממעורבות מערכת המשפט. באמצעות השימוש בכלי זה, השלטון יכול להפעיל אמצעים חמורים של פיקוח ודיכוי ללא כל צורך להציג לחשוד את הראיות כנגדו, להעמידו לדין או לאפשר לו להיאבק בהאשמות, שכן המעצר מתבצע לעיתים על סמך "מידע מודיעני" חסוי, שאינו חשוף לעורך הדין של העצור ולבאי כוחו.

השימוש במעצרים מנהליים נעשה לעיתים קרובות על מנת להרתיע אוכלוסיות מסוימות, במיוחד אם הן נחשבות ל"עוינות" ומביעות התנגדות לשלטון, מבקרות את פעולתו או מעורבות בפעולות מחאה. כלפי אוכלוסיות אלו, המעצר המנהלי הופך לכלי המאפשר שליטה ודיכוי. הדבר הופך את הכלי הזה לנפוץ במשטרים דיקטטוריים, בהם הפיקוח המשפטי מינימלי והזכויות האזרחיות והפוליטיות של האוכלוסייה נפגעות באופן חמור.

בישראל, מאז 1967 השליטה הצבאית באוכלוסייה הפלסטינית בשטחים הכבושים כרוכה בהפרות שיטתיות ומתמשכות של זכויות האדם של הפלסטינים תחת כיבוש. בגדה המערבית (לא כולל מזרח

[2] יואב זיתון, אלישע בן קימון ועינב חלבי, השר כ"ץ החליט להפסיק את השימוש בצווי מעצר מנהליים נגד יהודים ביו"ש, Ynet (22.11.2024).
[3] המוקד להגנת הפרט, 10,154 כלואים "ביטחוניים" מוחזקים בבתי הכלא בישראל, **אתר המוקד להגנת הפרט** (נתונים מה-2.12.2024).

ירושלים), ישראל מבצעת שימוש קבוע ותדיר בצווי מעצר מנהלי כלפי פלסטינים הניתנים על ידי אלוף פיקוד המרכז (מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית) ומאושרים כדבר שבשגרה על ידי בתי המשפט הצבאיים. ישראל עצרה כך לאורך השנים אלפי פלסטינים לתקופות ממושכות.[4] לעומת זאת, מעצרם המנהלי של אזרחים ותושבים ישראלים (כולל תושבי מזרח ירושלים) נעשה מתוקף חוק סמכויות שעת חירום (מעצרים) שישראל עושה בו שימוש מועט יותר, כלפי פלסטינים אזרחי ותושבי ישראל וכן כלפי מתנחלים. כך למשל, נכון לחודש ספטמבר הוחזקו בבתי הסוהר הישראליים 43 ערבים אזרחי ישראל תחת צו מעצר מינהלי ו-26 תושבי מזרח ירושלים.[5] לעומת זאת, בפרק זמן של כשבעה חודשים, מתחילת המלחמה ב-7.10.23 ועד מאי 2024, עצרה ישראל עשרה מתנחלים באופן מנהלי.[6]

הסכנה: קיבוע בחוק של היישום המפלה של המעצר המנהלי כלפי פלסטינים

הצעת החוק האמורה חלה כאמור רק על אזרחי ותושבי ישראל, ולכן היא אינה משנה דבר בנוגע למציאות הקיצונית והאנטי-דמוקרטית שבה ישראל מחזיקה דרך קבע בין מאות לאלפי פלסטינים תושבי הגדה המערבית במעצר מנהלי ושוללת את חירותם באופן מתמשך, באמצעות צווי מעצר צבאיים. אך ההצעה מבקשת להקצין עוד יותר את הפגיעה בדמוקרטיה ובשוויון ולהעמיק את מדיניות האפרטהייד של הממשלה, בכך שהיא מבקשת להגביל את השימוש בכלי הדרקוני כלפי אזרחי ישראל (ולהותירו על כנו כלפי נתיניה הכבושים), וזאת באופן שימנע את מעצרם המנהלי של מתנחלים אך יאפשר להמשיך לעצור מנהלית פלסטינים אזרחי ישראל, וייתכן שאף יגביר את השימוש בכלי זה נגדם.

על פי הצעת החוק, כאשר מדובר באזרחי ישראל, לא ניתן יהיה להטיל עליהם מעצר מינהלי או צו הגבלה מינהלי, אלא אם הם משתייכים לארגון טרור המופיע ברשימה בתוספת לחוק, ושמטרת הארגון היא לפגוע בקיום מדינת ישראל או לבצע פעולות טרור נגד אזרחי המדינה. במילים אחרות, יישום הצעת החוק יביא לכך שאזרחי ישראל הערבים עשויים למצוא עצמם במעצר מנהלי, בעוד שקשה לחשוב על מצב בו כלי זה יוחל על אזרחיה היהודים, שפשעיהם כלפי פלסטינים בשטחים אינם מוגדרים כטרור על ידי המדינה.

בכך, הצעת החוק לא רק משמרת את מצב האפליה והדיכוי הקיים בשטחים של שתי מערכות חוק נפרדות, האחת למתנחלים היהודים והשנייה לתושבים הפלסטינים, אלא מבקשת להעמיק ולקבע בחוק גם את האפליה של אזרחי ותושבי ישראל הפלסטינים ביחס לאזרחיה היהודים. נוסח החוק מבטא, אמנם במילים מכובסות ובאמתלה של מאבק בטרור, מדיניות אפרטהייד המאפשרת לנקוט את הצעד הדרקוני ביותר של שלילת חירותו של אדם, וזאת על בסיס זהותו. בנוסף, הצעת החוק הזו מאותתת למתנחלים בשטחים שמבצעים מעשי אלימות ורדיפה כלפי הפלסטינים במטרה להפחידם ולגרשם, שהיא אינה רואה במעשיהם בגדר טרור שיש לפעול נגדו.

---

[4] בצלם, מעצר מנהלי, **אתר בצלם** (לנתונים בנושא ר' גרף המוקד להגנת הפרט בהערת שוליים 3 לעיל).
[5] הגר שיזף ויהונתן ליס, שר הביטחון כץ הודיע כי יפסיק את השימוש בצווי מעצר מינהליים נגד מתנחלים, **הארץ** (22.11.2024).
[6] נעה שפיגל, הכנסת אישרה בטרומית את החוק שנועד למנוע מעצרים מינהליים ליהודים, **הארץ** (3.7.2024);

הדבר עולה גם מהצהרת שר הביטחון כץ שמסר בנובמבר 2024, עת החליט להפסיק לעצור מתנחלים במעצר מנהלי, כי "במציאות שבה ההתיישבות היהודית ביהודה ושומרון נתונה לאיומי טרור פלסטיניים חמורים וננקטות סנקציות בינלאומיות לא מוצדקות נגד מתיישבים — לא ראוי שמדינת ישראל תפעיל צעד חמור מסוג זה נגד אנשי ההתיישבות".[7] זאת בשעה שמתרבות העדויות לכך שקהילות פלסטינים מגורשות ממקומות המגורים והפרנסה שלהן, בעקבות אלימות המתנחלים שאינה נאכפת.[8]

מעבר לכך, הצעת החוק האמורה אף עלולה להגביר את השימוש בכלי המעצר המנהלי כלפי אזרחי ותושבי ישראל הפלסטינים. ההצעה לא רק מאפשרת לבצע מעצר מנהלי במידה שיש לשר הביטחון "יסוד סביר להניח שאזרח מדינת ישראל הוא חבר בארגון טרור" המוגדר בתוספת לחוק, אלא אף מאפשרת לו להוסיף ארגונים לרשימה זו לפי הצורך. החוק אמנם מחייב אישור משר המשפטים ומוועדת חוקה, חוק ומשפט לשם תוספת כזו, אך גם מאפשר לבצע מעצר מנהלי בעקבות הגדרה מיידית של ארגון טרור חדש על ידי שר הביטחון, וזאת למשך 14 יום שבמהלכם תאושר הוספתו לרשימת הארגונים על ידי שר המשפטים וועדת החוקה.

לבסוף, קיים חשש כי בשל המשקל הרב שניתן בבתי המשפט בישראל לשיקולים ביטחוניים ולחשדות בגין עבירות טרור, והאפליה המובנית כנגד פלסטינים, הם יאשרו את המדיניות המפלה של מעצרים מנהליים של אזרחים פלסטיניים בלבד, על אף הפגיעה בזכות לשוויון, בנוסף לפגיעות בזכויות היסוד האחרות שכרוכות במעצרו המנהלי של אדם ללא משפט. כך למשל, בשני הליכים משפטיים שהתקיימו לאחר הצהרת כץ על הפסקת השימוש במעצר המנהלי כלפי יהודים, השתמשו באי כוחם של שני עצירים מנהליים (האחד פלסטיני ישראלי והשני פלסטיני תושב מזרח ירושלים) בטענה שמעצרם המנהלי מבטא אפליה ולכן אינו חוקי, אך בתי המשפט דחו טענה זו, לאחר שנציגי המדינה בתיקים טענו כי אין בכוונת שר הביטחון להפלות בין ערבים ליהודים באשר להוצאת צווים מנהליים, וכי כל מקרה ייבחן לגופו. השר כץ לא רק הצהיר על החלטה הפוכה ברישׁ גלי, אלא אף חזר פומבית על החלטתו זו לאחר שפורסמה עמדת המדינה לבית המשפט הטוענת להיעדר אפליה.[9]

עמדת מכון זולת: ביטול מוחלט של המעצרים המנהליים בישראל ובשטחים הכבושים

מכון זולת מתנגד באופן מוחלט להצעת חוק שמצמצמת באופן מפלה וברורני את השימוש בכלי הדרקוני של מעצרים מנהליים, כך שימשיך להיות מופעל על פלסטינים תושבי הגדה המערבית וכן על פלסטינים אזרחי ותושבי ישראל, באופן שמעמיק ומקבע את מדיניות האפרטהייד הגזענית של הממשלה.

עמדת מכון זולת היא כי יש להביא לביטול מוחלט של השימוש במעצר מנהלי בישראל, שהינו פרקטיקה קיצונית הפוגעת בצורה חמורה בזכויות האדם הבסיסיות ביותר, ובמיוחד בזכות לחירות ולהליך הוגן, ואינה תואמת את עקרונות היסוד של משטר דמוקרטי.

---

[7] ר' הערת שוליים 5 לעיל.
[8] אורן זיו, פרויקט מיפוי: עשרות קהילות רועים גורשו במהלך המלחמה, **שיחה מקומית** (7.11.24).
[9] הגר שיזף, כץ הצהיר שלא יעצור יהודים בצו מינהלי, אך בהודעותיו לביהמ"ש טען אחרת, **הארץ** (18.12.2024).

גם במציאות שבה קיימים איומים ביטחוניים, לא ניתן לקבל כל חוק המתיר שימוש במעצר מנהלי בישראל, לא באופן כללי ולא כלפי קבוצות מוגדרות, וגם לא אם הדבר יוגדר כאמצעי חירום קיצוני, שכן השימוש בסמכויות החירום שמתיר החוק בישראל נורמל לחלוטין באמתלות ביטחון ומאושר דרך קבע בכנסת ובבתי המשפט.

כדי לשמור על הדמוקרטיה הישראלית ועל ערכי זכויות האדם, יש לבטל את האפשרות למעצר שאינו מבוסס על ראיות ולהתמקד באכיפת חוק המבוססת על הליכים פליליים תקניים, המאפשרים שמירה על זכויות חשודים ונאשמים ובכלל זה הזכות האלמנטרית לדעת מהם האישומים נגדם ולהיאבק בהם בבית המשפט.

הצעת החוק של מכון זולת לביטול השימוש במעצרים מנהליים מצורפת לנייר מדיניות זה **כנספח א'**.

כתיבה וייעוץ משפטי: עו"ד טל הלל

נספח א'

מספר פנימי:

כנסת ישראל

יוזמות: חברי הכנסת

_____

פ//

הצעת חוק סמכויות שעת חירום (מעצרים) (ביטול מעצרים מנהליים), התשפ"ד – 2024

ביטול החוק	חוק סמכויות שעת-חירום (מעצרים), תשל"ט-1979 - בטל

דברי הסבר

הצעת חוק זו נוסחה מטעם מכון זולת – לשוויון ולזכויות אדם.

חוק סמכויות שעת-חירום (מעצרים), תשל"ט-1979, מסמיך את שר הביטחון להורות על מעצרו של אדם אם יש לו יסוד סביר להניח שטעמי ביטחון המדינה או ביטחון הציבור מחייבים זאת. הסמכה זו תקפה בשעת "מצב חירום" במדינה, שהוכרז על-פי פקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948, וממשיך להתקיים בישראל עד היום. החוק מאפשר פגיעה בחירותו של אדם ללא משפט וללא גישה מלאה לראיות.

אף שהחוק הבין-לאומי מתיר מעצרים מניעתיים בנסיבות ביטחוניות חריגות, מעצרים אלה סותרים את הזכות הבסיסית של כל אדם להליך הוגן, וכן את הזכויות לכבוד, לחירות ולשוויון. מעצר מינהלי הוא מעצר ללא אישום, ללא משפט, ללא משך מוגדר מראש וללא זכות ערעור או ביקורת שיפוטית. מדובר בכלי חריג וקיצוני, אשר בחלק מהמקרים הרשויות עושות בו שימוש כתחליף להליך הפלילי, ולא כדי למנוע סכנה עתידית, בעיקר כאשר אין בידיהן הוכחות לאשמה או כאשר הן אינן רוצות לחשוף את הראיות הנמצאות לכאורה ברשותן. כך, מדינת ישראל עושה שימוש בכלי המעצר המינהלי כדי להחזיק במעצר המוני פלסטינים, גברים, נשים ואף ילדים, מבלי שמנוהל הליך משפטי נגדם, מבלי שמוצגות ראיות ברף הנדרש, ומבלי שניתנת להם ולבאי כוחם הזדמנות ממשית להתגונן ולהגיב לראיות.

לאור האמור, מוצע לבטל את חוק סמכויות שעת-חירום (מעצרים), תשל"ט-1979.