

עמית פרייז ואייל נון - "המעצר המנהלי במדינת ישראל ובאזור יהודה ושומרון: הבסיס העיוני, סדרי דין, מהות וסוגיות נלוות,

עמית פרייז ואייל נון "המעצר המנהלי במדינת ישראל ובאזור יהודה ושומרון: הבסיס העיוני, סדרי דין, מהות וסוגיות נלוות, הוצאת נבו, התש"פ-2019, 468 עמ'.

המעצר המנהלי הוא כלי אכיפתי שכל שיטות המשפט המודרניות היו מעדיפות להימנע ממנו. אלא שכולן מוצאות את עצמן משתמשות בו בדרך זו או אחרת. לא בשמחה אולי, אבל מחוסר ברירה טובה יותר. אפילו שמו בעייתי. למעצר מנהלי יש קונוטציה של החלטה פקידותית/מנהלית. זאת בניגוד לתפיסה ששלילת חירותו של אדם צריכה להתבצע על ידי רשות שיפוטית בלבד. יש לכן כאלו שביקשו לשנות את השם ולקרוא לו 'מעצר מניעתי'.

כעיקרון, המעצר המנהלי לא נועד להעניש את העצור/ה על מעשים שנעשו בעבר. עבירות שכבר בוצעו מטופלות אך ורק על ידי המשפט הפלילי. כלל יסוד הוא כי אם אין התביעה מוצאת ראיות מספקות, הרי הנאשם חף מפשע. מטרת המעצר המנהלי היא למנוע מהנאשם פגיעות עתידיות בביטחון הציבור והחברה. אלא שלא ניתן להעמידו לדין פלילי רגיל. בעיקר משום שלא ניתן לחשוף את הראיות והחומר המודיעיני. אם ייחשפו אלה והמקורות להם, לא ניתן יהיה להשיגם יותר. הקביעה היא כה חד-משמעית, עד שבמקרים שניתן לדעת בית המשפט להעמיד לדין את העצור



המנהלי, חייבת המדינה להעמידו לדין. ואם אין היא עושה כן, אין היא יכולה לבקש לעצרו מנהלית. ואכן, היו מקרים בהם שוחררו עצירים מנהליים משום שלדעת בית המשפט ניתן היה להעמידם לדין בדרך הרגילה.

נעיר כי בישראל יש למעשה שתי מערכות נפרדות העוסקות בכך. כשמדובר באזרחים ישראלים הרי מוציא הצו הוא שר הביטחון או הרמטכ"ל בהתאם לחוק סמכויות שעת-חירום (מעצרים), התשל"ט-1979. כשמדובר על תושבי איו"ש הרי חל עליהם המשפט הצבאי דרך הצו בדבר הוראות ביטחון [נוסח משולב] (יהודה והשומרון) (מס' 1651), התש"ע-2009 וסעיפיו הרלוונטיים.

הספר שלפנינו הוא מחקר מעמיק, הראשון מסוגו, שמנסה להציג את המעצר המנהלי על שלל היבטיו המשפטיים. הוא מתחיל בסקירה היסטורית ישראלית ועובר על כל השלבים במעצר המנהלי מראשיתו ועד סופו. החל במעצר והסיבות לו, הראיות הדרושות, הביקורת על הצו, חלופות, והליכי תקיפת הצו המנהלי (אם בערעור, ואפילו בפנייה לבג"ץ). דומנו שאין כל שאלה ושאלה שהספר איננו עוסק בה תוך כדי ניסיון להבהיר את ההלכה הקיימת. מבחינה זו הספר ממלא שני צרכים מקבילים. הוא יכול להוות ספר לימוד ומבוא לכל מי שרוצה להכיר את התחום. מצד שני הוא יכול לשמש כספר עזר ומראה מקום למי שעוסק בתחום ומבקש פתרון לשאלה ספציפית.

יתרון נוסף בספר הוא הכללתם של נתונים אמפיריים, מה שבדרך כלל לא נמצא בספרים משפטיים. נראה כי בכל רגע נתון מדובר על 400-500 איש עצורים במעצר מנהלי. האם כמות זו של עצורים נחשבת לרבה או למועטת? האם מדובר במספר מדאיג או סביר? זוהי כמובן שאלה של גישה.

הספר שלפנינו הוא מחקר מעמיק, הראשון מסוגו, שמנסה להציג את המעצר המנהלי על שלל היבטיו המשפטיים. הוא מתחיל בסקירה היסטורית ישראלית ועובר על כל השלבים במעצר המנהלי מראשיתו ועד סופו.

הספר גם כולל אוסף לא קצר של חוקים רלוונטיים, הנחיות הפרקליטות הצבאית והתביעה הצבאית, ולא מעט החלטות שיפוטיות שונות שניתנו במעצרים מנהליים. ממעבר על ההחלטות נראה שעצם המעצרים והערעורים עליהם יצרו עם השנים מערך פסיקתי נרחב שמהווה כיום את ההלכה בפועל.

המחברים מציינים את התרחבות הביקורת השיפוטית עם השנים (אולי כמו התרחבותה גם בתחומים אחרים). בעוד בתחילה כמעט ולא הייתה ביקורת על המעצרים המנהליים, הרי עם הזמן התרחבה זו עד שלמעשה הכפיפה את ההחלטה למדיניות שקבע הדרג השיפוטי. כאן גם המקום להזכיר את השינוי הראשי שמציעים המחברים. המצב כיום הוא שהדרג המינהלי מוציא את הצו (שר הביטחון, או קציני צה"ל). הביקורת השיפוטית נעשית רק אחרי הוצאת הצו ורק במקרה שהעצור מבקש לערור על הצו. הם מציעים כי צו מעצר מנהלי יינתן באותו אופן של צו מעצר רגיל. קרי, מבקש הצו יצטרך להגיע לבית המשפט ולבקש את הצו המנהלי. מי שלמעשה ייתן את הצו יהיה בית המשפט והוא יעשה זאת טרם ההליך. לטענתם, שינוי זה יתאים לגישה העקרונית הדורשת כי רק בית משפט שולל חירות. מעבר לכך, הם סוברים כי דרישה כזאת תגרום להתגבשות פסיקה עקבית וברורה שתתן קריטריונים ברורים יותר לשימוש במעצרים מינהליים, כולל טיבם ואורכם. על פניה נראית הצעתם הגיונית אם כי ייתכן ועלותה תהיה גבוהה ממה שמשערים המחברים.

בנקודה אחת לדעתנו היה ראוי להרחיב בספר והיא משפט משווה. אין בספר משפט משווה מספק לשיטות משפט אחרות, וחבל שכך. מעצרים מנהליים קיימים במדינות דמוקרטיות רבות החל מארה"ב ובריטניה וכלה ביפן. גם במדינות בהם שורר המשפט הקונטיננטלי, מצרפת ואיטליה ועד דרום אמריקה, קיימים מעצרים מנהליים. נכון הוא שכיום (נכון לסוף 2019) המעצרים המנהליים נוגעים בדרך כלל לענייני הגירה, ולא לענייני טרור. דהיינו, רוב החוקים מדברים על הסמכות לעצור מהגרים לא חוקיים לתקופות אלו או אחרות. אולם בכולן יש גם התייחסויות לטרור, וניתן היה ללמוד מהן. לכל הפחות היה ראוי לתת להם יותר מקום מאשר ניתן.

המחברים מציינים את התרחבות הביקורת השיפוטית עם השנים ... בעוד בתחילה כמעט ולא הייתה ביקורת על המעצרים המנהליים, הרי עם הזמן התרחבה זו עד שלמעשה הכפיפה את ההחלטה למדיניות שקבע הדרג השיפוטי.

הספר נכתב על ידי עמית פרייז ואייל נון, שניהם יוצאי הפרקליטות הצבאית ובעלי ניסיון רב בהליכים אלו. חלק מההחלטות המובאות אף נכתבו על ידיהם. ניסיונם המעשי נוכח בספר בבירור, ושילוב זה של תיאוריה ומעשה רק תורם לו.

מומלץ לכל מי שמתעניין במעצרים מינהליים, והכרחי לכל מי שעוסק בפועל בתחום.