

תוכן עניינים

2.....	מבוא
4.....	מעצר מנהלי : הגדרות, מטרות ובעלי הסמכות
7.....	דילמות דמוקרטיות (זכויות אדם וביטחון) בעקבות שימוש במעצר מנהלי
10.....	התפתחות המעצר המנהלי בישראל
14.....	שימושים במעצרים מנהליים בישראל ובעולם – פלילי ולאומני
17.....	השפעת השימוש המעצר המנהלי על עקרונות הדמוקרטיה והביטחון הלאומי בישראל וארה"ב
17.....	מקרה מבחן - קלפי המיקוח הלבנוניים 1990-2000
21.....	מקרה מבחן - עבד אל פתאח מחמוד אל-עמלה 1998
	מקרה מבחן - מעצר מנהלי של עצירים חשודים בטרור, המקרה האמריקאי במפרץ גואנטנמו
23.....	
26.....	סיכום
28.....	ביבליוגרפיה

מבוא

מעצר מנהלי הינה שיטת פעולה המאפשרת למוסדות הביטחון לעצור אדם לתקופה ממושכת כאשר מתגבש החשש לפיו הפרט עתיד לפגוע בביטחון המדינה ותושביה. מדובר על אחד הכלים הבעייתיים המצויים במסגרת המדינה ושמאפשרים להגביל את חירותו של הפרט, שכן בניגוד למעצר פלילי המבוסס על ראיות, הרי שהמעצר המנהלי מבוסס על כוונות עתידיות לכאורה (גיל, תובל, לוי, קרמניצר, ושני, 2010: 25). למרות כי מעצר מנהלי עשוי להתאים בעיקר למדינות סמכותיות יותר, מעצר מנהלי תקף גם במדינות דמוקרטיות רבות כמו אוסטרליה, ארה"ב, דנמרק, צרפת, שווייץ וישראל. ההבדל בין המדינות נעוץ באופי המעצר, מגבלותיו ושכיחות השימוש בו (צדוק, 2005: 4-8).

המעצר המנהלי, למרות כי הוא יכול לעזור למוסדות הביטחון להתמודד עם אימים על ביטחון המדינה, המעצר פוגע בעקרונות הדמוקרטיה וזכויות האדם כמו הזכות לחופש וחירות, הזכות למשפט הוגן, חופש התנועה, וחופש ההתאגדות והכל מתוך כוונה להגשים יעדים ביטחוניים (Kitai-Sangero, 2009: 924). מצב זה על פניו איננו אמור להפתיע שכן לרוב כאשר נוצרת התנגשות בין צרכי הביטחון לבין זכויות האדם, לרוב צרכי הביטחון גוברים על זכויות האדם, אך אין הדבר רומז כי לא ניתן ליישב ביניהם (זמיר, 1989: 556).

הניסיון ליישב בין צרכי הביטחון לזכויות האדם הובילו ברבות השנים לשינויים בחוק צו המעצר המנהלי. כך למשל בישראל צו המעצר המנהלי הישן שהיווה חלק מתקנות ההגנה לשעת חירום (1945) אפשר למפקדים צבאיים לעצור אנשים למשך תקופה ממושכת ולמנוע מהם נגישות לביקורת שיפוטית. מצב זה היווה אתגר מהותי על עקרונות הדמוקרטיה והוחלט להביא לשינוי סמכות צו המעצר במסגרת חוק המעצרים 1979. חוק זה לא רק שמגביל את משך תקופת המעצר והסמכות שרשאית להשתמש בצו המעצר, אלא שכעת החוק החדש מחייב מעורבות משפטית לאחר 48 שעות מיישום הצו (נון, 1992: 179-191). למרות המגבלות החדשות של צווי המעצר המנהליים, על פניו ניתן לזהות כי הצו עדיין פוגע במידה רבה בעקרונות הדמוקרטיה, ורק מעורבות של ביקורת שיפוטית או לחץ ציבורי הובילו לשינויים באופן שימוש הצווים המנהליים – הן בישראל והן מחוץ לארץ (גיל, תובל, לוי, קרמניצר, ושני, 2010).

שאלת המחקר: באיזו מידה השימוש בצווי המעצר המנהליים מתנגשים עם ערכי החוק המקומי והבינלאומי, עקרונות הדמוקרטיה וזכויות האדם, וכיצד ניתן ליישב התנגשויות אלה במידה והן מתרחשות?

מטרת המחקר: המחקר נועד לבחון את השפעת המעצרים המנהליים על ביטחון המדינה והשפעתם על האיזון הדמוקרטי במדינה. חשיבות המחקר נובעת מהעובדה כי בשנים האחרונות מתפתחים ומתרחבים חוקים למלחמה בטרור במסגרת מדינות דמוקרטיות. חוקים אלה, כדוגמת הסמכות להפעיל מעצר מנהלי על חשודים, מאפשרים להגביל בצורה משמעותית את הזכויות הדמוקרטיות הניתנות לאדם כדוגמת זכות לחופש וחירות. מאידך שיקולי ביטחון ושמירה על חיי אדם עולים על עקרונות דמוקרטיים מתוך כוונה להבטיח את שלום האזרחים (גיל, תובל, לוי, קרמניצר, ושני, 2010; זמיר, 1989). בהתאם לכך ישנו צורך לבחון כיצד המעצרים המנהליים משפיעים על ביטחון המדינה, וכיצד הם מתאזנים או פוגעים בעקרונות הדמוקרטיים.

השערת המחקר: מעצרים מנהליים עשויים לתרום לביטחון המדינה, אך הם פוגעים בערכי הדמוקרטיה וזכויות האדם.

מתודולוגיה: המחקר הנוכחי הינו מחקר עיוני המבוסס כולו על סקירה ספרותית של מחקרים אקדמיים, החלטות ממשלה מקומיות ובינלאומיות, פסקי דין וחוקים בינלאומיים ומקומיים המתמקדים בנושא המעצרים המנהליים. מכיוון שהשימוש במעצרים מנהליים הינה תופעה חובקת עולם גם במדינות דמוקרטיות (גיל, תובל, לוי, קרמניצר, ושני, 2010), מתגבשת הנטייה לבחון באילו נסיבות ומאפיינים השימוש במעצר מנהלי הינו דומה בין המדינות ובאילו נסיבות ומאפיינים הוא שונה. לצורך בחינת השפעת המעצרים המנהליים על האיזון של ביטחון מול דמוקרטיה, יבחנו שלושה מקרי מבחן, שני מקרים ישראלים: מקרה קלפי המיקוח הלבנוניים 1990-2000; מקרה עבד אל פתאח מחמוד אל-עמלה (1998); והמקרה האמריקאי -מעצרים של האסירים במתקן המעצר בגואנטנמו (2002). מקרי מבחן אלה יפורטו בהרחבה בהמשך העבודה במסגרת פרקי המבחן.

השימוש בשלושת מקרי המבחן ראשית מאפשר לבחון את אופי השימוש במעצרים מנהליים בישראל והאם נוצרת התנגשות בין צרכים ביטחוניים לבין עקרונות הדמוקרטיה, וכיצד ניתן ליישב את ההתנגשות (אם זאת מתרחשת) בין הצרכים הביטחוניים לבין החובה לשמור על עקרונות הדמוקרטיה וזכויות האדם. שנית בחינת המקרה האמריקאי תאפשר לבחון כיצד האמריקאים עושים שימוש במעצרים מנהליים, כיצד הם מאזנים בין צרכי ביטחון לבין עקרונות הדמוקרטיה, ומהם המאפיינים הדומים והשונים בין המקרה הישראלי לבין זה האמריקאי. הבנת המאפיינים הדומים והשונים בין מקרי המבחן, תאפשר לגבש תובנות בנוגע לאופי השימוש במעצרים מנהליים בקרב שתי מדינות דמוקרטיות. בהתאם לכך תבוצע השוואה לפי הקריטריונים הבאים: עמידה במסגרת החוקים הבינלאומיים וזכויות האדם כדוגמת הזכות למשפט הוגן, וכיצד המדינות מצליחות ליישב התנגשויות בין צרכי ביטחון לבין זכויות האדם החלוטות.

בחינת שלושת האירועים תעשה על בסיס מחקרים קודמים ופסיקות בתי משפט בנוגע לדילמה של קיום הביטחון אל מול הצורך של האיזון הדמוקרטי וזכויות אדם. בהתאם לכך העבודה הנוכחית תבחן תחילה את המעצר המנהלי – הגדרותיו, מטרותיו ובעלי הסמכות באמצעות סקירה משווה; לאחר מכן יבחנו הדילמות הדמוקרטיות והאם מעצר מנהלי פוגע בזכויות אדם ובאיזון הדמוקרטי; הפרק השלישי יבחן את התפתחות המעצר המנהלי בישראל; אופי השימוש במעצר מנהלי בישראל, ולבסוף יבחנו שלושה מקרי מבחן אמורים.