

מעצר מינהלי והגבלות מינהליות : הכנה לקריאה השנייה והשלישית

**הצעת חוק לתיקון חוק סמכויות שעת חירום (מעצרים) –
סעיפים 115 ו-120 המפוצלים מהצעת חוק המאבק בטרור (מ-949)
נוסח לדיון הקבוע ליום 20.6.2017**

לפני שנה, חוקקה הכנסת את חוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016. במסגרת דיוניה בהצעת החוק הממשלתית (מ-949) החליטה ועדת החוקה לפצל את סעיף 120 להצעת החוק, שעניינו תיקון חוק סמכויות שעת חירום (מעצרים) בעניין מעצר מנהלי וצווי הגבלה וצמצום, ולהתעמק בנושא זה בנפרד.

בהצעת החוק, מוצע לקבוע, ראשית, כי הסמכות הקיימת להורות על מעצר מנהלי לפי חוק סמכויות שעת-חירום (מעצרים), התשל"ט-1979 (להלן – החוק, חוק המעצרים, או חוק המעצר המנהלי), ייקבע כהסדר קבע, ללא תלות בקיומו של מצב חירום; ושנית, מוצע לקבוע כי לשר הביטחון סמכות להורות בצו על הגבלות מינהליות, מטעמי ביטחון (כגון הגבלות על תנועה, על החזקת חפצים, על קיום קשר עם אנשים מסוימים ועוד). עד היום צווי הגבלה לא עוגנו בחקיקה ישראלית, והוצאתם נעשתה רק מכוח תקנות ההגנה (שעת חירום) מתקופת המנדט.

כפי שצינו במסמך רקע שהופץ לקראת הדיון שנערך בוועדה ביום 31 באוקטובר 2016 (מצ"ב), השאלה המרכזית שניצבת בפני המחוקק כעת דומה בשני חלקי ההצעה: כיצד אפשר לקבוע בחקיקה הסדר שמאזן באופן ראוי בין הפגיעה בזכויות הפרט לבין הסכנה הצפויה לביטחון המדינה? באילו מקרים ראוי לתת סמכות לגורם מינהלי לפגוע בזכויות הבסיסיות של האזרח (כבוד האדם, חופש התנועה, חופש העיסוק, הזכות לחירות, הזכות לקניין), ואיך מבטיחים כי השימוש בסמכות ייעשה רק במקרים המתאימים, החריגים, ואחרי הליך ראוי שמבטיח בחינה ביקורתית של שיקול הדעת המינהלי? **יש עוד לזכור כי ברוב המקרים, צו המעצר או צו ההגבלה ניתן על יסוד ראיות חסויות שאינן מוצגות לאותו אדם או לסנגורו.**

במסמך זה נביא בפניכם נוסח מוצע לדיון, והוא נועד להשלים את מסמך הרקע הכללי שהופץ, בו סקרנו את השאלות והדילמות שמעוררת ההצעה הממשלתית, ובהן התחילה הוועדה לדון. בנוסח זה נפרט גם את ההצעות שעלו בדיונים שנערכו בוועדה ביום 16.5.2017 ו-6.6.2017, בהם התחילה הוועדה לדון בהסדר של המעצר המנהלי, העילות שמצדיקות את השימוש בכלי זה, והגורם הרשאי לצוות על המעצר.

נוסח לדיון מטעם הייעוץ המשפטי לוועדה

1. צווי מעצר: עילת המעצר, טיב הראיות, תקופת המעצר, והגורם המצווה:

בהצעת הממשלתית, מוצע לתקן את שם החוק - במקום "חוק סמכויות שעת-חירום (מעצרים)", הוא ייקרא "חוק סמכויות מינהליות (מעצרים והגבלות)" - ולבטל את סעיף 1 לחוק שקובע כי:

"תחולה

1. חוק זה לא יחול אלא בתקופה שקיים במדינה מצב של חירום בתוקף אכרזה לפי סעיף 9 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח-1948. (ור' נוסח משולב של החוק בהתאם להצעה הממשלתית, מצ"ב.)

כלומר, לפי המוצע, הסמכות להורות על מעצר מנהלי לא תותנה עוד בקיומו של מצב חירום, ומעצר מנהלי יהיה חלק מ"ארגז הכלים" הרגיל של גורמי הביטחון, כפוף לעילות ולתנאים הקבועים בחוק ושהתפתחו בפסיקה.

ההצעה הממשלתית איננה מבקשת לשנות את ההסדר הקבוע היום לעניין כל אלה:

- העילה למעצר מנהלי, הקבועה בסעיף 2 לחוק ("שטעמי בטחון המדינה או בטחון הציבור מחייבים שאדם פלוני יוחזק במעצר");
- טיב הראיות הדרושות לצורך המעצר ("יסוד סביר להניח");
- הגורם המחליט על המעצר (שר הבטחון, באישור נשיא בית משפט מחוזי);
- תקופת המעצר (ששה חודשים עם אפשרות להארכה, ובדיקה תקופתית כל שלושה חודשים).

וזה נוסח הסעיף הקיים:

"צו מעצר

2. (א) היה לשר הבטחון יסוד סביר להניח שטעמי בטחון המדינה או בטחון הציבור מחייבים שאדם פלוני יוחזק במעצר, רשאי הוא, בצו בחתימת ידו, להורות על מעצרו של האדם לתקופה שתצויין בצו ושלא תעלה על ששה חדשים."

כפי שפורט במסמכי ההכנה הקודמים של הייעוץ המשפטי לוועדה, לאור הפגיעה החמורה בזכויות הפרט הגלומה במעצר המינהלי, נציע שהמחוקק יערוך שורה של שינויים במרכיבים השונים של ההסדר המוצע כדי להבטיח שהשימוש בו יהיה זהיר ומידתי. הוועדה כבר הסכימה למספר שינויים, אך יש עוד מספר נושאים העומדים על הפרק, הכל כמפורט להלן.

נוסח מוצע לדיון מטעם הייעוץ המשפטי לוועדה לסעיפים 1 ו-2:

* סעיף 1: סעיף מטרה

בדיון ביום 16.5.2017, הציע המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, עו"ד נזרי, להוסיף לחוק "סעיף מטרה", שיבהיר כי הסמכויות בחוק ניתנות לצורך סיכולי, וחייבים להיות מופעלים בצורה מידתית:

"מטרתו של חוק זה לקבוע סמכויות מינהליות להגבלתו של אדם או למעצרו כאשר נשקפת ממנו סכנה לביטחון המדינה או לביטחון הציבור בנסיבות בהן לא ניתן למנוע את הסכנה בדרך אחרת. השימוש בסמכויות לפי חוק זה ייעשה רק במידה הדרושה לצורך השגת מטרת הצו ובשים לב לחומרת הסכנה הנשקפת מאדם נגדו מוצע הצו – לטיב הראיות, ולטיבה של ההגבלה המוטלת עליו – הכול כמפורט בחוק זה."

נציע לוועדה לחזור ולדון בנוסח סעיף המטרה לאחר שהנוסח לסעיפי החוק השונים יתגבש סופית.

הגורם המחליט:

בדיון האחרון, דנו חברי הכנסת בשאלה – מי הוא הגורם שיחליט על מעצר מנהלי? חלק מחברי הכנסת הביעו את דעתם כי ראוי שהחלטה לעצור אדם במעצר מניעת/סיכולי תתקבל על ידי גורם שיפוטי, ולא על ידי גורם מינהלי; אחרים הציעו כי ההחלטה תתקבל על ידי שר הבטחון, כפי שקיים היום, אך באישורו של השר לבטחון הפנים או שר המשפטים, שיהווה בלם פנימי נוסף בתוך הרשות המבצעת. בדיון ביום 16.5.17, הסכימו נציגי משרד המשפטים כי הבקשה תוגש ע"י ראש השב"כ ובהסכמת היועץ המשפטי לממשלה או פרקליט המדינה. בדיון ביום 6.6.17, הוסכם כי הסמכות תואצל גם לאחד ממשניו.

גרסה א': מעצר לפי צו מינהלי:

"(א) **שר הבטחון**, [לדיון: באישור השר לבטחון הפנים/שר המשפטים], לבקשת ראש השב"כ ובהסכמת היועץ המשפטי לממשלה או משנהו שהסמיך לכך או פרקליט המדינה, או משנהו שהסמיך לכך, רשאי להורות על מעצרו של אדם, ...

גרסה ב' (הסתניגות של ח"כ סמוטריץ'): מעצר לפי צו שיפוטי:

"**נשיא בית משפט מחוזי**, לבקשת ראש השב"כ ובהסכמת היועץ המשפטי לממשלה או פרקליט המדינה, רשאי להורות על מעצרו של אדם, ...

העילה וטיב הראיות:

לטעמנו יש לשקול לצמצם את השימוש בכלי של מעצר מאחורי סורג ובריח רק למצבים בהם הפגיעה היא **קונקרטי** – קרי: יש אפשרות לביצוע עבירת טרור חמורה או עבירת ביטחון חמורה, **ואו** כאשר הנזק שעלול להיגרם הוא מהסוג **הכי חמור**, קרי: פגיעה בחיי אדם או סיכול מעשה טרור, ולא כדי לסכל פגיעה מופשטת במדינה ובריבונותה (חמורה ככל שתהייה). נזכיר עוד כי תיקון החוק המוצע גם מבסס ומרחיב את הסמכות להוציא צווי הגבלה – מה שיכול להוות מענה הולם לסיכול פגיעות מופשטות יותר.

גרסה א' (הצעת הממשלה):

אם שוכנע כי יש אפשרות קרובה לוודאי לפגיעה חמורה בביטחון המדינה או ביטחון הציבור....

גרסה ב' (צמצום המעצר לסיכול עבירות קונקרטיות):

אם שוכנע כי יש אפשרות קרובה לוודאי לביצוע עבירת טרור חמורה או עבירת ביטחון חמורה, בנסיבות שיש בהן כדי ליצור חשש לפגיעה חמורה בביטחון המדינה או ביטחון הציבור, אם לא יוחזק האדם במעצר...

גרסה ג' (צמצום המעצר לסיכול פגיעה מוחשית לחיי אדם או מעשה טרור):

אם שוכנע כי יש אפשרות קרובה לוודאי לפגיעה בחיי אדם, או לביצוע מעשה טרור, [בנסיבות שיש בהן כדי ליצור חשש לפגיעה בביטחון המדינה ובזיקה לפעילות טרור] אם לא יוחזק האדם במעצר

תקופת המעצר :

מוצע לדון בתקופת המעצר שמצוינת בצו הראשוני, וכן לדון בתקופה המרבית שאפשר להשאיר אדם במעצר מנהלי, לאחר הארכות :

לתקופה שתצוין בצו ושלא תעלה על X חדשים [ובמידה שלא תעלה על הנדרש לצורך השגת מטרת הצו].

עדיפות להליך פלילי :

(ב) עולה מחומר הראיות כי קיימת תשתית ראייתית להגשת כתב אישום כנגד האדם, לא יורה X כאמור בסעיף קטן (א), אלא אם פרקליט מחוז או פרקליט בכיר אחר שהוא הסמיכו לכך הודיע כי אין מקום להגיש כתב אישום נגדו בשל הנזק שייגרם [גרסה ב': הפגיעה החמורה שתיגרם] לביטחון המדינה או לביטחון הציבור מגילוי הראיות."

*סעיף 4: ביקורת שיפוטית על צו המעצר

סעיף 4 לחוק היום קובע כי אדם שנעצר על פי צו מעצר מנהלי יובא תוך 48 שעות ממעצרו בפני נשיא בית משפט מחוזי שיאשר את צו המעצר. בית המשפט פירש בהרחבה את סמכויותיו לעניין הביקורת על צו המעצר, ורואה את עצמו כחלק מהליך האישור של הצו.¹ בדיון הקודם הועלו שני נושאים שיש להשלים את הדיון בהם :

הראשון – האם יש לקצר את התקופה שבה נעצר אדם ללא שהובא בפני שופט, מ-48 שעות ל-24 שעות? השני – האם יש להבהיר כי הביקורת השיפוטית על צו המעצר אינה ביקורת מינהלית "רגילה", אלא שבית המשפט מהווה חלק מהליך אישור הצו, כפי שנקבע בפסיקה?

ביקורת שיפוטית על צו המעצר

4. (א) נעצר אדם על פי צו שר הבטחון לפי חוק זה, יובא תוך 48 שעות ממעצרו *לדיון: תוך 24 שעות ממעצרו, ואם היה בתכוף לפני כן במעצר על פי צו ראש המטה הכללי - תוך 48 שעות ממעצרו לפי צו ראש המטה הכללי, לפני נשיא בית משפט מחוזי והנשיא רשאי לאשר את צו המעצר, לבטלו או לקצר את תקופת המעצר שבו; לא הובא העציר לפני הנשיא ולא הוחל בדיון לפניו תוך 48 השעות כאמור, ישוחרר העציר, וזולת אם קיימת עילה אחרת למעצרו לפי כל דין.

*לדיון: "צו של שר הבטחון לפי חוק זה טעון אישור נשיא בית משפט מחוזי..."

¹ ר' לדוגמא עמ"מ 8788/03 פדרמן נ' שאול מופז, שר הבטחון [פורסם בנבו] (5.11.2003); בג"ץ 9441/07 פלוני (אגבר ואבו מטר) נ' מפקד כוחות צה"ל באיו"ש, פ"ד סב(4) 77; עממ 5302/14 מדינת ישראל נ' פלוני (07.08.2014); יצחק זמיר, "ביקורת בית המשפט על החלטות מינהליות בדרך של דיון מקורי", משפט וצבא 1, עמ' 6-8. יש לציין כי יש הטוענים שלמרות הסמכות להפעיל ביקורת שיפוטית מעמיקה, הביקורת אינה אפקטיבית במבחן המציאות Shiri Krebs, "Judicial Review of Administrative Detentions in the Israeli Supreme Court", Vanderbilt Journal - of Transitional Law, Vol. 45, No. 3, May 201

2. צווי הגבלה: עילות, טיב הראיות, תקופת ההגבלה והגורם המצווה:

לפי ההצעה הממשלתית, מוצע לתקן את חוק המעצרים המנהליים ולהוסיף כי לשר הבטחון סמכות להטיל על אדם רשימה פתוחה של הוראות או מגבלות "המתחייבת מטעמי ביטחון המדינה או ביטחון הציבור", וזאת באותן עילות רחבות ועמומות שבגינן רשאי הוא להורות על מעצר מנהלי (יצוין שהעילות הן מצומצמות יותר בהשוואה לעילות הקבועות היום בתקנות ההגנה (שעת חירום)). רשימת ההגבלות המוצעת על ידי המדינה כוללת, לדוגמא, הגבלת יציאה ממקום או מאזור מסוים, איסור יציאה מהארץ, איסור להחזיק חפצים מסוימים או להשתמש בשירותים מסוימים, איסור להתקשר עם אדם מסוים, הגבלות ביחס לעיסוק, ועוד. וזה נוסח הסעיף המוצע על ידי הממשלה (כתיקון לסעיף 2 לחוק):

"(א) היה לשר הבטחון יסוד סביר להניח שטעמי בטחון המדינה או בטחון הציבור מחייבים שאדם פלוני יוחזק במעצר או יוגבל באופן אחר, רשאי הוא, בצו בחתימת ידו, להורות על מעצרו של אותו אדם או להטיל עליו אחת או יותר מההגבלות המנויות להלן, הכל כפי שייקבע בצו ולתקופה שתיקבע בו לפי הוראות סעיף קטן (1א) ובמידה שלא תעלה על הנדרש לצורך השגת מטרת הצו: רשאי הוא, בצו בחתימת ידו, להורות על מעצרו של האדם לתקופה שתצויין בצו ושלא תעלה על ששה חדשים."

ברור כי הסמכות להגביל את חופש התנועה של אדם, את חופש העיסוק שלו, ולהתערב בכל פרט ופרט בחייו, היא מרחיקה לכת. ועל אף שצו הגבלה הוא "מידתי" יותר מאשר צו מעצר, שכן הגבלת החירות במעצר היא הפגיעה העוצמתית ביותר באדם, עדיין הפגיעה עקב הטלת צו הגבלה עלולה להיות חמורה ביותר. יש גם לקחת בחשבון את החשש שצווי הגבלה לא יוטלו כתחליף לצווי מעצר, אלא ירחיבו את המעגל של אנשים שמפוקחים על ידי רשויות הביטחון. לכן, ככל שהוועדה תחליט לאפשר את ההסדר המוצע, ברי כי הסמכות צריכה להיות מופעלת רק במקרים קיצוניים, בעילות ברורות ובהליך ברור שמותווה על ידי המחוקק, ותחת פיקוח הדוק של הרשות השופטת. בכלל זה:

- **העילה** שבגינה השר רשאי להוציא צו הגבלה – יש לדון בשאלת היחס בין צו למעצר מנהלי לבין צו הגבלה: האם יש לקבוע כי יש סמכות לעשות שימוש בשני הכלים **בעילות זהות**, או לחילופין, האם יש לייחד את הכלי הפוגעני יותר של מעצר מנהלי לפגיעה אנושה יותר בבטחון המדינה. לדוגמא, אפשר לקבוע כי יש להוציא צו **מעצר מנהלי** רק כאשר יש **אפשרות קרובה לוודאי לפגיעה בחיי אדם, או לביצוע מעשה טרור**, ולעומת זאת יש סמכות להוציא **צו הגבלה** כאשר יש **יסוד ממשי לחשש** (במקום "אפשרות קרובה לוודאי") **לפגיעה בחיי אדם, או לביצוע עבירת טרור חמורה או עבירת בטחון חמורה** (שלא עולה כדי ביצוע מעשה טרור).
- **הגורם המחליט** – על הוועדה לקבוע האם הגורם המחליט לעניין צווי הגבלה יהיה אותו גורם שמחליט על מעצר מנהלי. נציין כי יש אפשרות גם לעשות הבחנות בין הגבלות שונות שהשר יהיה רשאי להטיל, ולקבוע כי רק לגבי חלק מההגבלות יידרש אישור היועץ המשפטי לממשלה (או בא כוחו).
- **תקופת הצו** – מוצע לדון בתקופת הצו הראשוני. בהצעת החוק מוצע כי תקופת צו הגבלה לא תעלה על **שנה**. עוד מבקשת הצעת החוק לקבוע כי השר רשאי להאריך את צו ההגבלה מפעם לפעם לתקופה של עד **ששה חודשים**, ללא מגבלת זמן מרבית (בדומה לצו מעצר). נציין כי לא מוצע על ידי הממשלה לערוך עיון תקופתי בצו הגבלה, וזאת בשונה מצו מעצר, שם קובע סעיף 5 עיון תקופתי כל שלושה חודשים. **מוצע לדון בתקופות המוצעות.**

נוסח מוצע לדיון מטעם הייעוץ המשפטי לוועדה לסעיף 2א: צו הגבלה

הגורם המחליט:

"(א) שר הבטחון, באישור השר לבטחון הפנים/שר המשפטים, לבקשת ראש השב"כ ובהסכמת היועץ המשפטי לממשלה [או משנה ליועץ המשפטי לממשלה שהסמיכו לכך], רשאי להטיל על אדם אחת או יותר מההגבלות המנויות להלן,

העילה וטיב הראיות:

אם שוכנע כי יש אפשרות קרובה לוודאי [גרסה ב': חשש ממשני] לפגיעה בחיי אדם, או לביצוע מעשה טרור [גרסה ב': לביצוע עבירת טרור/עבירת בטחון חמורה], אם לא יוטל על האדם הגבלה כאמור

תקופת ההגבלה:

לתקופה שתצוין בצו ושלא תעלה על X חודשים [לדיון: משך ההארכה+ עיון תקופתי]

תנאי של מידתיות:

ובמידה שלא תעלה על הנדרש לצורך השגת מטרת הצו, ובלבד שאין הגבלה אחרת שפגיעתה באדם פחותה ויש בה כדי להשיג את מטרת הצו."

3. צווי הגבלה: הביקורת השיפוטית

בהצעה הממשלתית מוצע לקבוע כי הביקורת על צווי ההגבלה תיעשה על ידי בית המשפט המחוזי בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים. המשמעות היא שבית המשפט לא בוחן את ההצדקה לצו ההגבלה עצמו אלא רק את סבירות ההחלטה של הרשות המינהלית מבלי לשים את עצמו בנעלי הרשות. מנגד, במעצר מנהלי, בית המשפט פירש בהרחבה את סמכויותיו לעניין הביקורת על צו המעצר, ורואה את עצמו כחלק מהליך האישור של הצו. לכן על בית המשפט המחוזי לבחון את הראיות מחדש, כאילו הוא מקבל את ההחלטה.

לטעמנו, הביקורת השיפוטית על צווי הגבלה צריכה להיות דומה לזו של צווי המעצר (אף אם לא כאישור של הצו, אלא ביקורת במסגרת ערעור של האדם). הפגיעה בזכויות של הפרט עקב הוצאת צו הגבלה היא קשה – אף אם היא לא מגיעה לפגיעה המוחלטת בזכות לחירות – ולכן הביקורת צריכה להיות מקיפה ומשמעותית. יצוין כי גם בחוק המאבק בטרור, הביקורת השיפוטית בעניין הסדרי חילוט שנקבעו בחוק אינה ביקורת רגילה, אלא ביקורת de novo ("מורחבת"), למרות שהיא נעשית בבית משפט לעניינים מינהליים.² ראוי שגם הסדר החדש המוצע בעניין צווי הגבלה, ייבדק על ידי בית המשפט בצורה דומה. בנוסף, כיוון שמדובר ב"סל" של כלים מנהליים מרחיקי לכת, שעומדים על רצף לפי חומרתם, ראוי שגורם אחד יהיה זה שמכריע לגבי המגבלה המתאימה והמידתית ביותר באותו

² "64. ביקורת שיפוטית מינהלית מורחבת

בעתירה על החלטה של שר הביטחון לפי פרק זה רשאי בית משפט לעניינים מינהליים לאשר את החלטת השר, לשנותה, לבטלה או לקבל החלטה אחרת במקומה, ובלי לגרוע מכלליות האמור רשאי בית המשפט לשקול כל שיקול שהיה השר רשאי לשקול לשם כך."

מקרה, כאשר הוא רואה את מגוון ההגבלות האפשריות, מצווי הגבלה ועד צו מעצר, וכן יהיה רשאי לשנות את התנאים שנקבעו בצו.

לכן נציע כי הביקורת השיפוטית על צווי הגבלה תעשה גם היא על ידי בית המשפט המחוזי, בין בדרך של אישור כפי שקיים לגבי צווי מעצרו, ובין בדרך של ערעור (פנייה יזומה של המוגבל).

נוסח מוצע מטעם הייעוץ המשפטי לוועדה:

ההצעה הממשלתית: ביקורת על ידי עתירה לבית משפט לעניינים מנהליים

חלופה א': אישור על ידי נשיא בית משפט מחוזי (הליך זהה לאישור של צו מעצר מנהלי):

ביקורת שיפוטית על צו-המעצר או צו הגבלה

4. (א) נעצר אדם על פי צו שר הבטחון לפי חוק זה, **או הוצא לגבי צו הגבלה**, יובא תוך 48 שעות ממעצרו, ואם היה בתכוף לפני כן במעצר על פי צו ראש המטה הכללי - תוך 48 שעות ממעצרו לפי צו ראש המטה הכללי, לפני נשיא בית משפט מחוזי והנשיא רשאי לאשר את צו המעצר, לבטלו או לקצר את תקופת המעצר שבו; לא הובא העציר לפני הנשיא ולא הוחל בדיון לפניו תוך 48 השעות כאמור, ישוחרר העציר, זולת אם קיימת עילה אחרת למעצרו לפי כל דין.

חלופה ב': ערעור לבית המשפט:

"ביקורת שיפוטית על צו הגבלה"

4א. (א) הוטל על אדם הגבלות על פי צו שר הבטחון לפי חוק זה, רשאי הוא לערער עליו לפני נשיא בית משפט מחוזי, שיהיה מוסמך לאשרו, לבטלו או לשנות תנאים בו.

(ב) סעיף זה אינו גורע מסמכותו של שר הבטחון לבטל צו שנתן לפי חוק זה, בין לפני אישורו לפי סעיף זה ובין לאחריו."

4. צווי הגבלה: רשימת ההגבלות

במסגרת ההצעה מוצע לקבוע רשימה פתוחה של הגבלות שרשאי השר להטיל, שכן פריט (12) ברשימת ההגבלות היא מעין סמכות פתוחה: "כל הוראה או הגבלה אחרת המתחייבת מטעמי ביטחון המדינה או ביטחון הציבור" (וכנ"ל לגבי פריט (5)). ואולם, כאשר מדובר בסמכות מרחיקת לכת ופגיעה רצינית בזכויות יסוד, ראוי לטעמנו שהמחוקק יקבע את גבולות הסמכויות של השר, בחקיקה ראשית, ובפירוט. **לכן נציע לשקול למחוק את פריטים (5) ו-(12) המוצעים ולקבוע רשימה סגורה של הגבלות.** נעיר כי גם ההגבלות המפורטות שיישארו גם הן רחבות מאוד ומאפשרות לגורמי הבטחון גמישות רבה בהטלת המגבלות. לכן מוצע לקבל הסבר לגבי הצורך בכל אחת מההגבלות המוצעות.

נוסח מוצע:

...רשאי הוא, בצו בחתימת ידו, להורות על מעצרו של אותו אדם או להטיל עליו אחת או יותר מההגבלות המנויות להלן...

(1) הגבלת יציאתו ממקום או מאזור מסוים;

(2) איסור יציאה מהארץ;

(3) איסור להיכנס או להיות נוכח במקום או באזור מסוים;

(4) חובה לגור או להימצא במקום או באזור מסוים;

(5) הגבלה אחרת ביחס לתנועה במקום או באזור מסוים;

- (6) חובה לדוות מראש למשטרת ישראל או לגורם אחר שייקבע בצו על כוונה לצאת ממקום או להיכנס למקום מסוים ;
- (7) חובה להפקיד את הדרכון בידי משטרת ישראל או בידי גורם אחר שייקבע בצו ;
- (8) איסור להחזיק חפצים או חומרים מסוימים או להשתמש בהם ;
- (9) איסור להשתמש בשירותים מסוימים או לבצע פעולות מסוימות ;
- (10) איסור להתקשר עם אדם מסוים או עם קבוצת אנשים ;
- (11) הגבלה ביחס לעבודה או לעיסוק ;
- (12) כל הוראה או הגבלה אחרת המתחייבת מטעמי ביטחון המדינה או ביטחון הציבור ;

5. תיקונים נוספים

בנוסף להצעות המפורטות לעיל, נציע לדון במספר נושאים נוספים :

א. העברת תמצית לאדם שנפגע

הצעת החוק מבקשת לקבוע כי הדיון בהליכים לפי החוק (הן בצווי מעצר והן בצווי הגבלה) יתקיים, ככלל, בדלתיים פתוחות (בשונה מהקבוע היום בסעיף 9 לחוק). ואולם בית המשפט רשאי לסטות מדיני הראיות ולעיין בחומר החסוי אף שלא בנוכחות האדם ובא כוחו (ר' סעיף 6 לחוק המעצרים המינהליים). כפי שפירטנו במסמך הקודם, החומר החסוי נמצא בלב ליבו של ההסדר – מצד אחד, הוא זה שמצדיק את השימוש בכלי הלא פשוט של מעצר מנהלי, ומצד שני, הוא זה שגורם לפגיעה הקשה ביותר בעצור, שכן זה אינו יכול לראות את החומר הראייתי נגדו ולהתמודד עמו. ההליך ההוגן, כפי שאנחנו רגילים אליו מהמשפט הפלילי, אינו יכול להתקיים עם פגיעה כה קשה ביכולת העצור להתגונן, ויש לזכור זאת כאשר דנים בחוק המעצרים המינהליים. בסופו של דבר, מה שמבטיח את זכויותיו של העצור היא הביקורת השיפוטית, שכן השופט נחשף לחומר החסוי ובוחן אותו בעין נייטרלית, וזאת לצד האחריות שחלה על הרשות המנהלית לפעול בסבירות ולטובת הציבור.

בצד זה, יש להקפיד ככל האפשר על העברת מידע שאינו חסוי לאדם שנפגע מהצו, כדי להגביר את יכולתו להתמודד עם הראיות. לכן נציע לוועדה לעגן בסעיף 6, שעניינו השימוש בחומר חסוי, את החובה להעביר תמצית גלויה של המידע המודיעיני :

נוסח מוצע לתיקון סעיף 6 הקיים :

" (ג) בהליכים לפי סעיפים 4 ו-5 רשאי נשיא בית המשפט המחוזי לקבל ראייה אף שלא בנוכחות העציר או בא-כוחו או בלי לגלותה להם אם, אחרי שעיין בראיה או שמע טענות, אף שלא בנוכחות העציר ובא כוחו, שוכנע שגילוי הראיה לעציר או לבא כוחו עלול לפגוע בביטחון המדינה או בביטחון הציבור, וכי העניין שיש באי-גילוייה עדיף מהצורך לגלותה לשם בירור האמת ועשיית צדק (בסעיף זה – ראייה חסויה); הוראה זו אינה גורעת מכל זכות שלא למסור ראייה לפי פרק ג' לפקודת הראיות [נוסח חדש], תשל"א-1971. (*יוער שסעיף זה יתוקן בהתאם להחלטות הוועדה לעיל.)

(ד) החליט בית המשפט לקבל ראייה חסויה (כאמור בסעיף קטן (ג)), יודיע לצד השני על כוונתו לעשות כן, ויורה על העברת תמצית של הראיה החסויה לצד השני או לבא כוחו, ככל שניתן לעשות כן בלי לפגוע באינטרס שבשלו נקבע כי הראיה חסויה.

(ה) החליט בית המשפט שלא לקבל את הראיה שלא בנוכחות האדם או בא כוחו

כאמור בסעיף קטן (ג), רשאי בא כוח היועץ המשפטי לממשלה להודיע כי הוא חוזר בו מהגשת הראיה; הודיע בא כוח היועץ המשפטי לממשלה כאמור, לא יתחשב בית המשפט בראיה לשם קבלת החלטתו, והראיה לא תועבר לצד השני או לבא כוחו."

ב. תובע מיוחד

יש הטוענים כי מה שמבטיח את זכויותיו של העצור בהליך המנהלי היא הביקורת השיפוטית, שכן השופט נחשף לחומר החסוי ובוחן אותו בעין נייטרלית, וכן עצם האחריות שחלה על הרשות המנהלית לפעול בסבירות ולטובת הציבור.³ בדיונים הקודמים, נשמעו הצעות להקים מערך של "עורכי דין מיוחדים" שיבדקו את החומר החסוי ויטענו לטובת העצור, כדי להגביר את יכולת ההגנה של העצור תוך כדי שמירה על חסיון החומר המודיעיני.⁴

ואכן, יש במנגנון של "עורכי דין מיוחדים" כדי לעזור לעצור ואף לסייע לבית המשפט שכן אותו גורם אמור לבחון את הראיות מנקודת מבטו של העצור ולהביא את הטיעונים הרלבנטיים בפני השופט. ואולם, יש לשקול האם המחיר של מוסד חדש כזה עולה על התועלת שבו – הוא נותן תחושה שההליך הוא הליך "אדברסרי" כמו במשפט הפלילי, כאשר היכולת של עורך הדין המיוחד לתקשר עם העצור, ולבנות יחד אתו קו הגנה, היא מוגבלת עד מאוד. קיימת גם סכנה שהתחושה שמתקיים הליך אדברסרי תנמיך את תחושת האחריות, הן של השופט והן של רשויות הביטחון, להתחשב גם בטיעונים שהעצור היה יכול לטעון, לו היה רואה את הראיות.⁵

בנוסף, בניית מערך של "עורכי דין מיוחדים" מעלה שאלות מוסדיות שונות דוגמת השיוך ה"ארגוני" של עורך הדין – האם הוא יושב בתוך הסנגוריה הציבורית, בתוך הנהלת בתי המשפט, או בתוך הרשות המבצעת. לכל אחד מאלה יתרונות וחסרונות, וההכרעה ביניהם יכולה לתת למוסד הזה דגשים שונים.

בכל מקרה, לטעמנו, ככל שהוועדה תבקש לקבוע מוסד כזה, מומלץ לעשות כן בתחילה כתכנית פיילוט, בליווי מחקר מלווה מסודר כדי לבחון את ההשלכות של צעד זה.

ג. שימוש בדין אחר

כידוע, לגבי אזרחים ותושבים באזור יהודה ושומרון, חוק המעצרים המנהליים אינו דין ממצה, שכן חל גם הצו בדבר הוראות ביטחון [נוסח משולב] (יהודה ושומרון). בעבר, היו הצעות חוק (לדוגמא – 2417/17/פ) שביקשו לקבוע כי בְּק החוק הישראלי יחול על אזרחי ותושבי המדינה לעניין מעצר מינהלי: "על אף האמור בכל דין, לא ייעצר אזרח או תושב ישראלי מעצר מינהלי, אלא על פי הוראות חוק זה".

כידוע, החלת חקיקה ישראלית באזור יהודה ושומרון מעוררת שאלות שונות, ולרוב חקיקת הכנסת אינה מתייחסת בצורה ספציפית לאזור, והשאלה האם ראוי לחרוג מכך דווקא

³ לדיון ביתרונות וחסרונות של השיטה, ר' לדוגמא Daphne Barak-Erez & Matthew Waxman, "Secret Evidence (and the Due Process of Terrorist Detentions)", 48 COLUM. J. TRANSNAT'L L. 3, 5 (2009).

⁴ לסקירה משווה בעניין, ר' "עורכי דין מיוחדים – סקירה משווה" מאת ליאור בן דוד, תחום חקיקה ומחקר משפטי, הלשכה המשפטית של הכנסת, 11 פברואר 2016.

⁵ ר' לדוגמא ביקורות שנשמעו בקנדה, אנגליה וניו זילנד: Forcese, Craig and Waldman, Lorne, "Seeking Justice in an Unfair Process: Lessons from Canada, the United Kingdom and New Zealand on the Use of "Special Advocates" in National Security Proceedings, (August 1, 2007).

במקרה זה. מעבר לשיקולים הכלליים בעניין זה, בענייננו, יש לקחת בחשבון שהשימוש במעצרים מינהליים וצווי הגבלה באזור יכול להתבסס על שיקולים ביטחוניים הייחודיים לאזור שלא בהכרח חלים בתוך מדינת ישראל הריבונית. בנוסף, השימוש במעצר מינהלי וצווי הגבלה נעשה גם כלפי תושבי האזור שאינם אזרחי ישראל. לבסוף, יש לתת את הדעת לכך שצווי ההגבלה עשויים להיות בעלי אופי טריטוריאלי כשכל תחולתם תהיה באזור יהודה ושומרון.

ד. חובת שימוע לפני הארכת צו הגבלה

ההצעה הממשלתית מוסיפה לחוק את סעיף 2א שעניינו זכות שימוע לפני מתן צו הגבלה. נציע להוסיף כי חובה זו תחול גם לפני הארכת צו ההגבלה:
(הכחול – הנוסח הממשלתי המוצע; התוספת שלנו – באדום)

זכות שימוע

2א. שר הביטחון לא ייתן צו הגבלה, וכן לא יאריך את תקפו של הצו כאמור בסעיף 2(ב), אלא לאחר שנתן לאדם שלגביו ניתן הצו הזדמנות לטעון את טענותיו; נוכח שר הביטחון כי מתן זכות שימוע כאמור עלול לסכל את מטרת הצו, רשאי הוא ליתן את הצו אף בלא מתן זכות שימוע, ובלבד שייתן זכות כאמור לאדם שלגביו ניתן הצו, סמוך לאחר מכן ולא יאוחר מ-30 ימים לאחר מועד מתן הצו.

ה. סמכויות שוטר וסעיף העונשין

בהצעה הממשלתית מוצע להוסיף לחוק המעצרים המנהליים את סעיף קטן 3(ב), ולקבוע את הסמכויות שנתונות לשוטר לצורך ביצוע צווי הגבלה – כולל סמכות להיכנס לכל מקום, לערוך חיפוש בכל מקום, לדרוש מסמכים, וכן "לבצע כל פעולה סבירה אחרת הנדרשת לשם פיקוח על קיום ההגבלות המנויות בצו" (ור' נוסח, מצ"ב). **מוצע לדון בצורך בסעיף "סל" כזה לעניין סמכויות השוטר.**

בנוסף, מוצע לקבוע כי העונש על הפרת צו הגבלה יהיה מאסר של עד 4 שנים (הנוסח הממשלתי המקורי ביקש לקבוע עונש של עד שנתיים מאסר, וכעת הממשלה מבקשת לקבוע עונש של 4 שנים):

"עונשין

9א. הפר אדם שלגביו הוצא צו הגבלה הוראה מהוראות הצו, דינו – מאסר שנתיים".
*כעת מבקשת הממשלה לקבוע עונש של ארבע שנות מאסר.

עונש זה דומה לעונש הקבוע בסעיף 287 לחוק העונשין על הפרת הוראה חוקית:

"287. (א) המפר הוראה שניתנה כשורה מאת בית משפט או מאת פקיד או אדם הפועל בתפקיד רשמי ומוסמך לאותו ענין, דינו - מאסר שנתיים.
(ב) המפר הוראה מהוראות צו שניתן מאת בית משפט לשם הגנה על חייו, גופו או שלומו של אדם אחר מפני המפר, דינו – מאסר ארבע שנים."

נציע לוועדה לדון בעונש המתאים להפרת הצו, בהתחשב בכך שסעיף 287(ב) לחוק העונשין מתייחס לצו שניתן על ידי בית משפט, בעוד שצווי הגבלה הם צווים שניתנו על ידי גורם מינהלי.

ו. דיווח לוועדה

נציע לוועדה להוסיף לחוק סעיף דיווח שנתי לוועדת החוקה על הפעלת הסמכויות לפי החוק. בדיונים האחרונים בוועדה, נדונה האפשרות לבקש כי הדיווח יהיה לוועדה חסויה, אחת למספר חודשים, שתוכל לערוך פיקוח על השימוש בסמכויות הניתנות, ועל מדיניות גורמי האכיפה.

סעיף 4(ה) לחוק האזנת סתר, תשל"ט-1979 קובע הוראה דומה:

"שר ידווח, מדי שנה, לוועדה משותפת של ועדת החוקה חוק ומשפט ושל ועדת החוץ והביטחון של הכנסת (להלן – הוועדה המשותפת), על מספר ההיתרים שניתנו לפי פרק זה; הוועדה המשותפת תדון בנושא בדלתיים סגורות."

בהתחשב במגבלות המעשיות, נמליץ כי ככל שהוועדה תאמץ סעיף דומה במקרה זה, אזי הדיווח יהיה אחת לשנה ולא מדי מספר חודשים.

ז. התייחסות לקטינים

נציע לוועדה לדון בהתאמת החוק לצרכים של קטינים, בין אם בקיצור המועדים כאשר העצור או המוגבל הוא קטין, ובין אם על ידי אישור גורם נוסף לפני הוצאת צו מעצר או צו הגבלה. בדיון הוועדה מיום 6.6.17, הביע המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, עו"ד נזרי, את הסכמת הממשלה לקיצור התקופות כאשר מדובר בקטינים. נציע שהוועדה תדון בנושא זה לאחר שנוסח החוק יגובש לגבי בגירים.

נוסח משולב לדיון

תיקונים בכחול: לפי הצעת החוק הממשלתית

תיקונים באדום: נוסח מוצע מטעם הייעוץ המשפטי לוועדה

חוק סמכויות מינהליות (מעצרים והגבלות) סמכויות שנת-הירום (מעצרים), תשל"ט-1979

תחולה

1. חוק זה לא יחול אלא בתקופה שקיים במדינה מצב של חירום בתוקף אכרזה לפי סעיף 9 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח-1948. בטל.

*** לדיון: הוספת סעיף מטרה**

הצעת משרד המשפטים (כפי שהוצג בדיון ביום 16.5.2017):

"מטרתו של חוק זה לקבוע סמכויות מינהליות להגבלתו של אדם או למעצרו כאשר נשקפת ממנו סכנה לביטחון המדינה או לביטחון הציבור בנסיבות בהן לא ניתן למנוע את הסכנה בדרך אחרת. השימוש בסמכויות לפי חוק זה ייעשה רק במידה הדרושה לצורך השגת מטרת הצו ובשים לב לחומרת הסכנה הנשקפת מאדם נגדו מוצע הצו – לטיב הראיות, ולטיבה של ההגבלה המוטלת עליו – הכול כמפורט בחוק זה."

* נציע לוועדה לחזור ולדון בנוסח סעיף המטרה לאחר שהנוסח לסעיפי החוק השונים יתגבש סופית.

נוסח מוצע מטעם הייעוץ המשפטי לוועדה צו מעצר	ההצעה הממשלתית צו מעצר וצו הגבלה
<p>2. הגורם המחליט: גרסה א': מעצר לפי צו מינהלי: "שר הבטחון, באישור השר לבטחון הפנים/שר המשפטים, לבקשת ראש השב"כ ובהסכמת היועץ המשפטי לממשלה או משנהו שהסמך לכך או פרקליט המדינה, או משנהו שהסמך לכך,</p> <p>גרסה ב': מעצר לפי צו שיפוטי: "נשיא בית משפט מחוזי, לבקשת ראש השב"כ ובהסכמת היועץ המשפטי לממשלה או פרקליט המדינה, רשאי להורות על מעצרו של אדם,</p> <p>העילה: גרסה א' (צמצום המעצר לסיכול עבירות קונקרטיות): אם שוכנע כי יש אפשרות קרובה לוודאי לביצוע עבירת טרור חמורה או עבירת ביטחון חמורה, בנסיבות שיש בהן כדי ליצור חשש לפגיעה חמורה בביטחון המדינה או בביטחון הציבור, אם לא יוחזק האדם במעצר... גרסה ב' (צמצום המעצר לסיכול פגיעה מוחשית לחיי אדם או מעשה טרור): אם שוכנע כי יש אפשרות קרובה לוודאי לפגיעה בחיי אדם, או לביצוע מעשה טרור, [בנסיבות שיש בהן כדי ליצור חשש לפגיעה בביטחון</p>	<p>2. (א) היה לשר הבטחון יסוד סביר להניח שטעמי בטחון המדינה או בטחון הציבור מחייבים שאדם פלוני יוחזק במעצר או יוגבל באופן אחר, רשאי הוא, בצו כחתימת ידו, להורות על מעצרו של אותו אדם או להטיל עליו אחת או יותר מההגבלות המנויות להלן, הכל כפי שייקבע בצו ולתקופה שתיקבע בו לפי הוראות סעיף קטן (א) ובמידה שלא תעלה על הנדרש לצורך השגת מטרת הצו: רשאי הוא, בצו כחתימת ידו, להורות על מעצרו של האדם לתקופה שתצויין בצו ושלא תעלה על ששה חדשים.....</p> <p>* בדיון ביום 16.5.17, הסכימו נציגי משרד המשפטים לקבוע כי העילה למעצר המנהלי תהייה "אפשרות קרובה לוודאי לפגיעה חמורה בביטחון המדינה או בביטחון הציבור"</p>

<p>המדינה ובזיקה לפעילות טרור] אם לא יוחזק האדם במעצר...</p> <p>תקופת המעצר :</p> <p>לתקופה שתצוין בצו ושלא תעלה על X חדשים [ובמידה שלא תעלה על הנדרש לצורך השגת מטרת הצו].</p> <p>עדיפות להליך פלילי :</p> <p>(ב) עולה מחומר הראיות כי קיימת תשתית ראייתית להגשת כתב אישום כנגד האדם, לא יורה X כאמור בסעיף קטן (א), אלא אם פרקליט מחוז או פרקליט בכיר אחר שהוא הסמיכו לכך הודיע כי אין מקום להגיש כתב אישום נגדו בשל הנזק שייגרם [גרסה ב': הפגיעה החמורה שתגרם] לביטחון המדינה או לביטחון הציבור מגילוי הראיות.</p>	
<p>צו הגבלה</p> <p>2א. " (א) שר הבטחון, באישור השר לבטחון הפנים/שר המשפטים, לבקשת ראש השב"כ ובהסכמת היועץ המשפטי לממשלה [או פרקליט המדינה], רשאי להטיל על אדם אחת או יותר מההגבלות המנויות להלן, אם שוכנע כי יש אפשרות קרובה לוודאי [גרסה ב': חשש ממשי] לפגיעה בחיי אדם, או לביצוע מעשה טרור [גרסה ב': לביצוע עבירות טרור/עבירות בטחון חמורה], אם לא יוטל על האדם הגבלה כאמור</p> <p>לתקופה שתצוין בצו ושלא תעלה על X חדשים [+ הארכות + עיון תקופתי] ובמידה שלא תעלה על הנדרש לצורך השגת מטרת הצו, ובלבד שאין הגבלה אחרת שפגיעתה באדם פחותה ויש בה כדי להשיג את מטרת הצו :</p> <p>(1) הגבלת יציאתו ממקום או מאזור מסוים ; (2) איסור יציאה מהארץ ; (3) איסור להיכנס או להיות נוכח במקום או באזור מסוים ; (4) חובה לגור או להימצא במקום או באזור מסוים ; (5) הגבלה אחרת ביחס לתנועה במקום או באזור מסוים ; (6) חובה לדווח מראש למשטרת ישראל או לגורם אחר שייקבע בצו על כוונה לצאת ממקום או להיכנס למקום מסוים ; (7) חובה להפקיד את הדרכון בידי משטרת ישראל או בידי גורם אחר שייקבע בצו ; (8) איסור להחזיק חפצים או חומרים מסוימים או להשתמש בהם ; (9) איסור להשתמש בשירותים מסוימים או לבצע פעולות מסוימות ;</p>	<p>צו מעצר וצו הגבלה</p> <p>2. (א) היה לשר הבטחון יסוד סביר להניח שטעמי בטחון המדינה או בטחון הציבור מחייבים שאדם פלוני יוחזק במעצר או יוגבל באופן אחר, רשאי הוא, בצו בכתומת ידו, להורות על מעצרו של אותו אדם או להטיל עליו אחת או יותר מההגבלות המנויות להלן, הכל כפי שייקבע בצו ולתקופה שתיקבע בו לפי הוראות סעיף קטן (1א) ובמידה שלא תעלה על הנדרש לצורך השגת מטרת הצו: רשאי הוא, בצו בכתומת ידו, להורות על מעצרו של האדם לתקופה שתצוין בצו ושלא תעלה על ששה חדשים</p> <p>(1) הגבלת יציאתו ממקום או מאזור מסוים ; (2) איסור יציאה מהארץ ; (3) איסור להיכנס או להיות נוכח במקום או באזור מסוים ; (4) חובה לגור או להימצא במקום או באזור מסוים ; (5) הגבלה אחרת ביחס לתנועה במקום או באזור מסוים ; (6) חובה לדווח מראש למשטרת ישראל או לגורם אחר שייקבע בצו על כוונה לצאת ממקום או להיכנס למקום מסוים ; (7) חובה להפקיד את הדרכון בידי משטרת ישראל או בידי גורם אחר שייקבע בצו ; (8) איסור להחזיק חפצים או חומרים מסוימים או להשתמש בהם ; (9) איסור להשתמש בשירותים מסוימים או לבצע פעולות מסוימות ; (10) איסור להתקשר עם אדם מסוים או עם קבוצת אנשים ; (11) הגבלה ביחס לעבודה או לעיסוק ; (12) כל הוראה או הגבלה אחרת המתחייבת מטעמי ביטחון המדינה או ביטחון הציבור." ;</p>

<p>(10) איסור להתקשר עם אדם מסוים או עם קבוצת אנשים; (11) הגבלה ביחס לעבודה או לעיסוק; (12) כל הוראה או הגבלה אחרת המתחייבת מטעמי ביטחון המדינה או ביטחון הציבור;"</p>	<p>(1א) בצו לפי סעיף קטן (א) תיקבע תקופת תוקפו ובלבד שהתקופה האמורה לא תעלה, לעניין מעצר – על שישה חודשים, ולעניין הגבלה אחרת – על שנה.</p>
--	---

***סעיף חדש שהממשלה מבקשת כעת להוסיף לתיקון המוצע:**

(2א) על אף האמור בסעיף קטן (א), הוצאת צו כאמור בסעיף (א)(2), תהיה גם בחתימת ידו של שר הפנים; ואולם, נוכח שר הביטחון כי יש צורך דחוף בהוצאת צו כאמור ללא דיחוי, יוציא את הצו, והוא יובא לחתימת שר הפנים בתוך 48 שעות ממועד הוצאתו.

(ב) היה לשר הביטחון יסוד סביר להניח, ערב פקיעת תקפו של צו לפי סעיף קטן (א) (להלן **הצו המקורי** – **צו המעצר המקורי**), שטעמי בטחון המדינה או ביטחון הציבור עדיין מחייבים את החזקתו של האדם שלגביו הוצא הצו, במעצר, או את המשך הגבלתו כפי שנקבע בצואת החזקתו של העציר במעצר, רשאי הוא, בצו בחתימת ידו, להורות מפעם לפעם על הארכת תקפו של הצו המקורי **צו המעצר המקורי** לתקופה שלא תעלה על ששה חודשים, ודין צו ההארכה לכל דבר כדין **הצו המקורי** **צו המעצר המקורי**.

***לדיון: משך תקופת צו המעצר וצו ההגבלה, הן לעניין התקופה הראשונית והן לעניין הארכת הצו.**

(ג) היה לראש המטה הכללי יסוד סביר להניח שקיימים התנאים שבהם רשאי שר הביטחון לצוות על מעצרו של אדם לפי סעיף קטן (א), רשאי הוא, בצו בחתימת ידו, להורות על מעצרו של אותו אדם, לתקופה שלא תעלה על 48 שעות ולא תהא ניתנת להארכה על ידי צו של המטה הכללי.
(ד) **צו מעצר לפי סעיפים קטנים (א) או (ג) (להלן – צו מעצר) או צו המטיל הגבלה לפי סעיף קטן (א) (להלן – צו הגבלה) צו לפי סעיף זה יכול שיינתן שלא במעמד האדם שלגביו ששל מעצרו הוא חל.**

זכות שימוע

א. שר הביטחון לא ייתן צו הגבלה, וכן לא יאריך את תקפו של הצו כאמור בסעיף 2(ב), אלא לאחר שנתן לאדם שלגביו ניתן הצו הזדמנות לטעון את טענותיו; נוכח שר הביטחון כי מתן זכות שימוע כאמור עלול לסכל את מטרת הצו, רשאי הוא ליתן את הצו אף בלא מתן זכות שימוע, ובלבד שייתן זכות כאמור לאדם שלגביו ניתן הצו, סמוך לאחר מכן ולא יאוחר מ-30 ימים לאחר מועד מתן הצו.

ביצוע

3. **(א) צו מעצר לפי חוק זה יבוצע על ידי שוטר או חייל כמשמעותו בסעיף 1 לחוק השיפוט הצבאי, תשט"ו-1955, וישמש אסמכתה לחבישתו של העציר במקום מעצר שנקבע בצו המעצר או בצו מאוחר יותר, בתנאים שקבע שר המשפטים בתקנות בהתייעצות עם שר הפנים ובאישור ועדה משותפת של ועדת החוקה חוק ומשפט ושל ועדת החוץ והביטחון של הכנסת; בתקנות כאמור ניתן לקבוע בין השאר הוראות בדבר משמעת העצירים במקומות המעצר.**

(ב) לצורך ביצוע צו הגבלה יהיו נתונות לשוטר הסמכויות המפורטות להלן:

- (1) סמכות לדרוש מהאדם שלגביו הוצא הצו שיציג לפניו כל תעודה או מסמך אחר שבאמצעותו ניתן לוודא את קיום תנאי הצו;
- (2) סמכות לדרוש מכל אדם מידע או מסמך לעניין קיום תנאי הצו;
- (3) סמכות להיכנס לבית או למקום אחר שהאדם שלגביו הוצא הצו אמור להימצא בו על פי תנאי הצו, כדי לפקח על קיום תנאי הצו, וזאת לאחר שזיהה את עצמו לפני מחזיק הבית או המקום כאמור והודיע לו על המטרה שלשמה מתבקשת הכניסה; שוטר רשאי להשתמש בכוח סביר לשם הפעלת סמכותו לפי פסקה זו;
- (4) סמכות להיכנס לבית או למקום אחר שאסור לאדם שלגביו הוצא הצו להימצא בו על פי תנאי הצו, אם יש לו יסוד סביר להניח שאותו אדם נמצא בו, וזאת לאחר שזיהה את עצמו לפני מחזיק הבית או המקום כאמור והודיע לו על המטרה שלשמה מתבקשת הכניסה; שוטר רשאי להשתמש בכוח סביר לשם הפעלת סמכותו לפי פסקה זו;
- (5) סמכות לערוך חיפוש בבית או במקום אחר, או על גופו של האדם שלגביו הוצא הצו, אם יש לו יסוד סביר להניח שהאדם שלגביו הוצא הצו מחזיק או משתמש בחפצים או בחומרים מסוימים או עושה פעולה אחרת בניגוד לתנאי הצו; לעניין זה, "חיפוש על גופו של אדם" – חיפוש על פני

גופו של אדם, בבגדיו או בכליו, שאינו חיפוש חיצוני או חיפוש פנימי כהגדרתם בחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – חיפוש בגוף ונטילת אמצעי זיהוי), התשנ"ו-1996; סמכות לבצע כל פעולה סבירה אחרת הנדרשת לשם פיקוח על קיום ההגבלות המנויות בצו. (6)

***לדיון: האם יש צורך בסעיף "סל" לעניין סמכויות השוט.**

ביקורת שיפוטית על צו-המעצר-צו מעצר או צו הגבלה

4. (א) נעצר אדם על פי צו שר הבטחון לפי חוק זה, יובא תוך 48 שעות ממעצרו *לדיון: תוך 24 שעות ממעצרו, ואם היה בתכוף לפני כן במעצר על פי צו ראש המטה הכללי - תוך 48 שעות ממעצרו לפי צו ראש המטה הכללי, לפני נשיא בית משפט מחוזי והנשיא רשאי לאשר את צו המעצר, לבטלו או לקצר את תקופת המעצר שבו; לא הובא העציר לפני הנשיא ולא הוחל בדיון לפניו תוך 48 השעות כאמור, ישוחרר העציר, זולת אם קיימת עילה אחרת למעצרו לפי כל דין.

***לדיון: האם לתקן את החוק כך שיהיה ברור כי הביקורת השיפוטית אינה ביקורת מינהלית "רגילה", אלא בית המשפט מהווה חלק מהליך אישור הצו, כפי שנקבע בפסיקה. לדוגמא:**

"צו של שר הבטחון לפי חוק זה טעון אישור נשיא בית משפט מחוזי..."

(ב) לא יובאו במנין 48 השעות האמורות ימי מנוחה כמשמעותם בפקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח-1948, הנהוגים לגבי נשיא בית המשפט המחוזי.

(ג) נשיא בית המשפט המחוזי שהובא לפניו עציר לפי סעיף קטן (א), או שופט הדן בעתירה שהוגשה לבית המשפט לעניינים מינהליים, בעניין צו הגבלה יבטל את צו המעצר או את צו ההגבלה, לפי העניין אם הוכח לו שהטעמים שבגללם ניתן לא היו טעמים ענייניים של בטחון המדינה או של בטחון הציבור או שניתן שלא בתום לב או מתוך שיקולים שלא לענין.

(ד) סעיף זה אינו גורע מסמכותו של שר הבטחון לבטל צו מעצר או צו הגבלה שנתן לפי חוק זה, בין לפני אישורו לפי סעיף זה ובין לאחריו.

***לדיון: הביקורת השיפוטית על צו ההגבלה**

***ההצעה הממשלתית: ביקורת על ידי עתירה לבית משפט לעניינים מנהליים**

חלופה א': אישור על ידי נשיא בית משפט מחוזי (הליך זהה לאישור של צו מעצר):

ביקורת שיפוטית על צו-המעצר-צו מעצר או צו הגבלה

4. (א) נעצר אדם על פי צו שר הבטחון לפי חוק זה, **או הוצא לגביו צו הגבלה**, יובא תוך 48 שעות ממעצרו, ואם היה בתכוף לפני כן במעצר על פי צו ראש המטה הכללי - תוך 48 שעות ממעצרו לפי צו ראש המטה הכללי, לפני נשיא בית משפט מחוזי והנשיא רשאי לאשר את צו המעצר, לבטלו או לקצר את תקופת המעצר שבו; לא הובא העציר לפני הנשיא ולא הוחל בדיון לפניו תוך 48 השעות כאמור, ישוחרר העציר, זולת אם קיימת עילה אחרת למעצרו לפי כל דין.

חלופה ב': ערעור לית המשפט:

"ביקורת שיפוטית על צו הגבלה

4א. (א) הוטל על אדם הגבלות על פי צו שר הבטחון לפי חוק זה, רשאי הוא לערער עליו בפני נשיא בית משפט מחוזי, שיהיה מוסמך לאשרו, לבטלו או לשנות תנאים בו.

(ב) סעיף זה אינו גורע מסמכותו של שר הבטחון לבטל צו שנתן לפי

חוק זה, בין לפני אישורו לפי סעיף זה ובין לאחריו."

*אם יתקבלו אחת מהחלופות, יעשו התאמות בנוסח החוק בהתאם

עיון תקופתי מחדש בצו מעצר

5. אושר צו מעצר לפי חוק זה בשינוי או בלי שינוי, ידון נשיא בית המשפט המחוזי מחדש בענין המעצר לא יאוחר משלושה חדשים אחרי אישור המעצר לפי סעיף 4 או אחרי מתן החלטה לפי סעיף זה או תוך תקופה קצרה יותר שקבע הנשיא בהחלטתו, כל עוד לא שוחרר העציר; לא החל הדיון לפני הנשיא תוך התקופה האמורה, ישוחרר העציר, זולת אם קיימת עילה אחרת למעצרו לפי כל דין.

6. (א) בהליכים לפני נשיא בית המשפט המחוזי לפי סעיפים 4 ו-5 ובעתירה שהוגשה לבית משפט לעניינים מינהליים בעניין צו הגבלה בהליכים לפי סעיפים 4 ו-5 מותר לסטות מדיני הראיות, אם נשיא בית המשפט המחוזי או השופט הדין בעתירה כאמור, לפי העניין משוכנע שהדבר יועיל לגילוי האמת ולעשיית משפט צדק.

(ב) כל אימת שיוחלט לסטות מדיני הראיות, יירשמו הטעמים שהניעו למתן ההחלטה.

(ג) בהליכים לפני נשיא בית המשפט המחוזי לפי סעיפים 4 ו-5 ובעתירה כאמור בסעיף קטן (א) בהליכים לפי סעיפים 4 ו-5 רשאי נשיא בית המשפט המחוזי או השופט הדין בעתירה, לפי העניין, לקבל ראייה אף שלא בנוכחות האדם שלגביו הוצא הצו לקבל ראייה אף שלא בנוכחות העציר או בא-כוחו או בלי לגלותה להם אם, אחרי שעיין בראיה או שמע טענות, אף שלא בנוכחות אותו אדם שמע טענות, אף שלא בנוכחות העציר ובא כוחו, שוכנע שגילוי הראיה לעציר שגילוי הראיה לו או לבא כוחו עלול לפגוע בבטחון המדינה או בבטחון הציבור, וכי העניין שיש באי-גילוייה עדיף מהצורך לגלותה לשם בירור האמת ועשיית צדק (בסעיף זה – ראייה חסויה);
 הוראה זו אינה גורעת מכל זכות שלא למסור ראייה לפי פרק ג' לפקודת הראיות [נוסח חדש], תשל"א-1971.

(ד) החליט בית המשפט לקבל ראייה חסויה (כאמור בסעיף קטן (ג)), יודיע לצד השני על כוונתו לעשות כן, ויורה על העברת תמצית של הראיה החסויה לצד השני או לבא כוחו, ככל שניתן לעשות כן בלי לפגוע באינטרס שבשלו נקבע כי הראיה חסויה.

(ה) החליט בית המשפט שלא לקבל את הראיה שלא בנוכחות האדם או בא כוחו כאמור בסעיף קטן (ג), רשאי בא כוח היועץ המשפטי לממשלה להודיע כי הוא חוזר בו מהגשת הראיה; הודיע בא כוח היועץ המשפטי לממשלה כאמור, לא יתחשב בית המשפט בראיה לשם קבלת החלטתו, והראיה לא תועבר לצד השני או לבא כוחו."

ערעור

7. (א) החלטת נשיא בית המשפט המחוזי לאשר צו מעצר, בשינויים או בלי שינויים, לבטלו או לשנותו, וכן החלטתו לפי סעיף 5, ניתנת לערעור לפני בית המשפט העליון, שידון בערעור בשופט יחיד; לבית המשפט העליון בדיון בערעור לעניין צו מעצר לפי סעיף קטן זה ובדיון בערעור על החלטת בית משפט לעניינים מינהליים בעתירה שהוגשה בעניין צו הגבלה, יהיו כל הסמכויות לבית המשפט העליון יהיו כל הסמכויות שהוענקו לנשיא בית המשפט המחוזי או לשופט בית המשפט לעניינים מינהליים, לפי העניין לפי חוק זה.

(ב) הערעור לא יעכב את ביצוע הצו, אלא אם נשיא בית המשפט המחוזי או שופט בית המשפט לעניינים מינהליים, לפי העניין או נשיא בית המשפט העליון החליט אחרת.

נוכחות העציר וייצוג

8. (א) בכפוף לאמור בסעיף 6(ג) רשאי עציר להיות נוכח בכל דיון לפי סעיפים 4, 5 ו-7 ורשאי מי שהוצא לגביו צו הגבלה להיות נוכח בכל דיון לפני בית משפט לעניינים מינהליים או בית המשפט העליון בעתירה או בערעור, לפי העניין, לגבי צו כאמור.

(ב) שר המשפטים רשאי בצו להגביל את זכות הייצוג בהליכים לפי חוק זה או בהליכים לעניין צו הגבלה לפי חוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס-2000 למי שאושר לשמש סניגור בבתי הדין הצבאיים באישור בלתי מסווג כאמור בסעיף 318(ג) לחוק השיפוט הצבאי, תשט"ו-1955.

דלתיים סגורות

9. הדיון בהליכים לפי חוק זה יתקיים בדלתיים סגורות. בטל.

עונשין

9א. הפר אדם שלגביו הוצא צו הגבלה הוראה מהוראות הצו, דינו – מאסר שנתיים / *כעת מבקשת הממשלה לקבוע עונש של ארבע שנות מאסר.

*לדיון: מה העונש המתאים להפרת הצו?

נשיא תורן במקום נשיא

10. נבצר מסיבה כלשהי מנשיא בית משפט מחוזי למלא תפקידו לפי חוק זה, יבוא במקומו נשיא תורן של אותו בית משפט.

איסור אצילה

11. סמכויות שר הבטחון לפי חוק זה אינן ניתנות לאצילה.

ביטול

12. תקנות 85(1)(י) ו-111 עד 112ב לקנות ההגנה (שעת-חירום), 1945 – בטלות.

ביצוע ותקנות

13. שר המשפטים ממונה על ביצוע חוק זה והוא רשאי להתקין תקנות לביצועו, ובאישור ועדת החוקה חוק ומשפט – תקנות הקובעות את סדרי הדין בהליכים לפי חוק זה ואת המועד להגשת ערעור ולעשיית פעולה אחרת לפי חוק זה.

הוראות מעבר

14. (א) כל עוד לא הותקנו תקנות לפי סעיף 3, יחולו על המעצר במקומות המעצר כאמור באותו סעיף הצווים וההוראות שניתנו על פי תקנה 111(6) לתקנות ההגנה (שעת חירום), 1945, והם בתוקף בתכופך לפני תחילתו של חוק זה; ואלם עצירים לפי חוק זה יופרדו בכל מקרה מאסירים שפוטרים ומעצירים הממתינים למשפטם.

(ב) מי שהיה עציר בתכופך לפני תחילתו של חוק זה מכוח תקנה 111 האמורה, רואים אותו כאילו נעצר על פי חוק זה ביום תחילתו, לתקופה של ששה חדשים או לתקופה שתסתיים במועד שנקבע בצו שלפיו נעצר, הכל לפי המוקדם, וכאילו נשיא בית המשפט המחוזי אישר את המעצר.

תחילה

15. תחילתו של חוק זה ביום ה-90 לאחר פרסומו ברשומות.

* לדיון: 16. דיווח לוועדה

נציע לוועדה להוסיף לחוק סעיף דיווח שנתי לוועדת החוקה (או לוועדה חסויה משותפת) על הפעלת הסמכויות לפי החוק.

* לדיון: 17. התייחסות לקטינים

נציע לוועדה לדון בהתאמת החוק לצרכים של קטינים, בין אם בקיצור המועדים כאשר העצור או המוגבל הוא קטין, ובין אם על ידי אישור גורם נוסף לפני הוצאת צו מעצר או צו הגבלה.

תקנות-שעת-חירום (יציאה לחוץ לארץ), תש"ח-1948

יציאה על פי דרכון בלבד

1. היוצא לחוץ-לארץ יציג בשעת יציאתו לפני קצין בקורת הגבולות דרכון או תעודת מעבר בני-תוקף, או תעודה אחרת שהוצאה לו למטרה זו על ידי שר הפנים.

...

היתר ליציאה לארצות מסוימות

5. על אף האמור בכל דין לא יצא אדם לאחת הארצות המפורטות בסעיף 2א לחוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), תשי"ד-1954, אלא בהיתר משר הפנים או מראש הממשלה, ולא ייכנס אזרח ישראלי או תושב ישראל בכל דרך שהיא לאחת מארצות אלה אלא בהיתר כאמור^[1].

איסור יציאה מטעמי בטחון

6. שר הפנים רשאי לאסור את יציאתו של אדם מישראל, אם קיים יסוד לחשש שיציאתו עלולה לפגוע בבטחון המדינה - בטלה.

התנאות תנאים בהיתר

7. מקום ששר הפנים רשאי להתיר או לאסור לפי תקנות 5-6 לתקנה 5, רשאי הוא לתת את ההיתר או להתיר את האיסור בתנאים, בסייגים ובהגבלות שייראו לו.

...

פטור תיירים

12. תקנות אלה, למעט תקנה 1, לא יחולו על מי שנמצא בישראל מכוח רשיון לישיבת מעבר או לישיבת ביקור, כמשמעותן בחוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952.

אצילת סמכויות

13. שר הפנים רשאי לאצול מסמכויותיו לפי תקנות אלה, למעט ~~הסמכות לפי תקנה 6, ולמעט~~ הסמכות להתקין תקנה בת-פעל תחיקתי.

מקומות יציאה

14. (א) לא יצא אדם לחוץ לארץ אלא דרך אחד המקומות הבאים:
נמל חיפה,
שדה תעופה חיפה,
שדה תעופה תל-אביב.

(ב) שר העליה יהיה רשאי לקבוע, על ידי הודעה שתפורסם ברשומות, מקומות יציאה נוספים^[2].

שוטטות במים טריטוריאליים

15. לא ישוטט אדם במים הטריטוריאליים של מדינת ישראל אלא על פי רשיון, כללי או מיוחד, מטעם רשות בת סמך.

רשות כניסה לאניה, מטוס וכו'

16. כל פקיד עליה או שוטר רשאי בכל עת להיכנס לכל אניה, סירה או כלי שיט אחר, מטוס, רכבת, אוטובוס, מכונית או כלי רכב אחר, ולעצור או לחקור כל אדם אשר ביחס אליו קיים יסוד להניח שהוא עבר או מנסה לעבור על תקנה מתקנות אלה.

פיטורים

17. תקנות אלה אינן חלות על -

- (א) אדם הנהנה מחסינות דיפלומטית, ובכלל זה נציג האומות המאוחדות;
- (ב) אדם הנמנה עם החבר הקונסולרי הסדיר של מדינה זרה;
- (ג) (בוטלה).

עבירות וענשים

18. (א) העובר על הוראה מהוראות תקנות אלה;
(ב) המשיג היתר יציאה או יוצא לחוץ לארץ על ידי מתן ידיעות כוזבות או העלמת עובדות או בעזרת מסמכים מזויפים;
(ג) המשתמש בהיתר יציאה שלא לפי תנאיו;
(ד) המנסה לעשות מעשה מהמעשים המפורטים בתקנה זו או המסייע ביודעין לאדם אחר בעשייתו;
~~(ה) היוצא לחוץ לארץ בניגוד לאיסור לפי תקנה 6,~~
יאשם בעבירה, ובצאתו חייב בדין יהיה צפוי למאסר עד שנה אחת או לקנס עד אלף לירות או לשני הענשים כאחד.

סמכות

19. כל תביעה פלילית על פי תקנות אלה תחברר בפני בית-משפט השלום.

שם

20. תקנות אלה תיקראנה בשם "תקנות-שעת-חירום (יציאה לחוץ לארץ)", תש"ח-1948.

תקנות ההגנה (שעת-חירום), 1945

ביטול סעיפים 108 עד 113 :

חלק י'

צווי-צמצום, השגחת המשטרה, מעצר וגלות

מתי אפשר ליתן צווים לפי החלק הזה

108. לא יתנו שר הבטחון או מפקד צבאי צו לפי החלק הזה בגין כל אדם אלא-אם-כן סבורים שר הבטחון או המפקד הצבאי, הכל לפי הענין, כי נחוץ או מועיל ליתן את הצו לשם הבטחת שלומו של הציבור, הגנתה של ישראל, קיומו של הסדר הציבורי או דיכויים של התקוממות, מרד או מהומה.

צווי-צמצום

109. (1) מפקד צבאי רשאי לתת צו, בגין כל אדם, לכל התכליות הבאות או מקצתן, היינו –

(א) כדי להבטיח שהאדם ההוא לא ייצא בכל אחד מאותם השטחים בישראל שיינקבו כנ"ל, אלא במידה שהורשה לו הדבר בצו, או בידי אותם רשות או אדם שיהיו עשויים להינקב בצו;

(ב) כדי לדרוש ממנו שיודיע על תנועותיו, באותו אופן, באותם זמנים ולאותם רשות או אדם שיהיו עשויים להינקב בצו;

(ג) לאסור או לצמצם את חזקתו של האדם ההוא בכל חפצים נקובים או את שימושו בהם;

(ד) להטיל עליו אותם צמצומים שיינקבו בצו בדבר העבדתו או עסקיו, בדבר כוואו בקשרים או בחליפת-ידיעות עם בני-אדם אחרים, ובדבר פעולותיו ביחס להפצת חדשות או דעות.

(2) מפר כל אדם, שעליו ניתן צו כנ"ל, את דברי אותו הצו, יאשם בעבירה על התקנות האלה.

השגחת משטרה

110. (1) מפקד צבאי רשאי להורות בצו שיהיה אדם כל-שהוא נתון להשגחת משטרה במשך כל תקופה שלא תעלה על שנה אחת.

(2) כל אדם, שניתן בהשגחת משטרה בצו כנ"ל, יהיה כפוף לכל הצמצומים הבאים, או מקצתם, ככל אשר

יורה המפקד הצבאי, היינו –

(א) יהיה נדרש לגור בתחומיו של כל שטח בישראל, שיקוב אותו המפקד הצבאי בצו;

(ב) לא יורשה להעתיק את מקום-מגוריו לכל שטח אחר שבאותו מחוז-משטרה עצמו בלא הרשאה בכתב של מפקח המשטרה במחוז, או לכל מחוז-משטרה אחר בלא הרשאה בכתב של המפקח הכללי של המשטרה;

(ג) לא יעזוב את העיר, הכפר או הנפה, שבהם הוא גר, בלא הרשאה בכתב של מפקח המשטרה במחוז;

(ד) יודיע בכל זמן למפקח המשטרה במחוז, במחוז-המשטרה שבו הוא גר, את הבית או את המקום שבו הוא גר;

(ה) יהיה חייב, בכל זמן שידרוש ממנו הפקיד הממונה על המשטרה בשטח שבו הוא גר, לבוא אל תחנת-המשטרה הקרובה ביותר;

(ו) יישאר מאחורי דלתות ביתו למן שעה אחת לאחר שקיעת החמה ועד להנץ החמה, והמשטרה תהיה רשאית לבקר אותו במקום מושבו בכל זמן.

(3) כל שוטר או כל חבר לחילות הממשלה רשאים לאסור כל אדם שבגיננו ניתן צו לפי תקנות-משנה (1) ו-

(2), ולהובילו לשטח שהוא צריך להיות בו.

(4) מפר כל אדם שעליו ניתן צו כנ"ל, את דבריהם של הצו האמור או של התקנה הזאת, יאשם בעבירה על

התקנות האלה.

111. (בוטל).

111א. (בוטל).

112. עד 112ב. (בוטל).

עובדים ציבוריים

113. כשניתן צו לפי החלק הזה על עובד ציבורי, רשאי שר הבטחון לצוות כי יפוטר אותו עובד ממשרתו או כי תעוכב משכרתו, כולה או מקצתה, במשך הזמן שבו עומד הצו בתקפו.