



מרכז המידע הישראלי לזכויות האדם בשטחים (ע.ר.).

B'Tselem – The Israeli Information Center for Human Rights in the Occupied Territories

---

## שבויים של שלום

### מעצר מנהלי במהלך תהליך אוסלו

דו"ח מקיף, יוני 1997

מחקר וכתיבה: ג'סיקה מונטל

סיוע במחקר: שלי כהן, נסרין עליאן  
עריכה: יובל גינבר, שלי כהן  
עבודת שטח: פואד אבו חאמד, באסם עיד, נגיב אבו רקיייה  
תרגום: שלי כהן

תודה מיוחדת לעו"ד תמר פלג-שריק

תודות נוספות לאנשים הבאים:

-עו"ד אליהו אברם, המוקד להגנת הפרט

-ח'אלידה ג'ראר, Addameer Prisoners Support Association,

-עו"ד אלגרה פצ'קו,

LAW, Palestinian Society for the Defense of Human Rights and the Environment

-עו"ד לאה צמל

רחוב התעשייה 8 (קומה רביעית), ירושלים 93420, טלפון 6735599 (02), פקס 6749111 (02)

8 Hata'asiya St. (4th Floor), Talpiot, Jerusalem 93420, Tel. (02) 6735599, Fax (02) 6749111

e-mail: [mail@btselem.org](mailto:mail@btselem.org) <http://www.btselem.org>

## מבוא

### חלק ראשון: רקע משפטי

פרק ראשון: המשפט הישראלי

פרק שני: המשפט הבינלאומי

1. המשפט הבינלאומי העוסק בזכויות האדם
2. המשפט ההומניטרי הבינלאומי מסקנות

### חלק שני: מעצר מנהלי בשטחים

פרק שלישי: שיקולי בטחון

1. אמצעים מנהליים פחותים בחומרתם
2. מניעה או ענישה?
3. הגדרת ה"סכנה לבטחון"
4. התבטאויות והתארגנויות פוליטיות כ"סכנה לבטחון"
  - א. הגבלת חופש הדעה וחופש הביטוי
  - ב. הגבלת קבוצות אופוזיציה פוליטיות

פרק רביעי: בסיס אישי למעצר מנהלי

פרק חמישי: הליך משפטי הוגן

1. אי-סדרים פרוצדורליים
  2. מעצר לצורך חקירה
  3. ערעור על מעצר מנהלי
    - א. מועד הערעור
    - ב. חיסיון הראיות
    - ג. תוצאות הערעור
    - ד. ערעור לבית המשפט העליון
  4. הארכת צו המעצר
- המצב היום: החרמת הליך הערעור

פרק ששי: תנאי המעצר

1. העברה מחוץ לשטח הכבוש
  - א. ביקורים של עורכי דין
  - ב. ביקורי משפחות
2. תנאי המעצר
3. האפשרות לעבוד וללמוד
4. בטחונם של העצירים

פרק שביעי: השפעת המעצר המנהלי על העצירים ומשפחותיהם

### מסקנות והמלצות

#### נספחים:

- א. נתונים
- ב. תגובת דובר צה"ל

## מבוא

מעצר מנהלי מבוצע על סמך הוראה מנהלית בלבד, ללא הכרעה שיפוטית, ללא כתב אישום וללא משפט.

ב-13.9.93, יום החתימה על הצהרת העקרונות בין ישראל לאש"ף, החזיקה ישראל 277 פלסטינים במעצר מנהלי. מאז ועד היום הוחזקו במעצר מנהלי כ-800 פלסטינים לתקופות שנוו בין חודשיים לארבע שנים. בכל זמן נתון נע מספרם של העצירים בין 100 ל-430 לערך. בנוסף, תשעה אזרחים ישראלים המתגוררים בהתנחלויות בגדה המערבית נעצרו במעצר מנהלי לתקופות של עד שישה חודשים. כיום מוחזקים במעצר מנהלי 249 פלסטינים.

אדם הנעצר במעצר מנהלי אינו יודע מדוע נעצר ומהן ההאשמות הקיימות נגדו. הוא רשאי לערער על המעצר, אך הליך הערעור אינו עומד באמות המידה המינימליות של משפט הוגן. מרבית המידע הקיים כנגדו הוא חסוי, ולא ניתנת לו אפשרות לחקור עדים או לערער על אמיתות המידע בדרך כלשהי. במחאה על הליקויים בהליך הערעור, מחרימים כל העצירים הפלסטינים את הליך, והמעצרים המנהליים מתבצעים בלי כל פיקוח שיפוטי זה למעלה משישה חודשים.

מאז ספטמבר 1993, הוארכה באופן משמעותי תקופת המעצר. עצירים רבים יותר מוחזקים לתקופות מעצר ממושכות ורצופות. יותר מ-40% מהעצירים המנהליים המוחזקים במעצר היום עצורים כבר למעלה משנה. בתום תקופת ההארכות הנוכחית, 11 יהיו עצורים שלוש שנים רצופות ולא נראה כי ישראל מתכוונת לשחרר איש מהם בעתיד הקרוב.

הציפייה שיצר תהליך אוסלו לשיפור בתחום זה, לא התממשה. ישראל שיחררה במסגרת הסכמי אוסלו אסירים פלסטינים רבים שהורשעו בבת-משפט, אולם בה בעת היא ממשיכה להשתמש באמצעי המעצר המנהלי בקנה מידה נרחב. בהיבטים מסויימים, השימוש שעושה ישראל במעצר המנהלי לאחר הסכמי אוסלו טומן בחובו הפרות זכויות אדם תמורות יותר מאלה שהיו בתקופת האינתיפאדה, זאת בשל מעצרו של מתנגדים פוליטיים לתהליך אוסלו והשימוש הנרחב בהארכות המעצר.

הדו"ח בוחן את מדיניות ישראל בנושא המעצר המנהלי מאז החתימה על הצהרת העקרונות ב-13.9.93, ומהווה המשך לדו"ח קודם של **בצלם** בנושא<sup>1</sup>. מדיניות ישראל בנושא תיבחן אל מול עקרונות המשפט הבינלאומי בנוגע למעצר בכלל ומעצר מנהלי בפרט. הדו"ח מראה כי למרות הצהרות של דוברים רשמיים ושופטים, לפיהן ישראל דבקה בעקרונות אלה, למעשה מפרה ישראל באופן חמור כל אחד ואחד מהם.

---

<sup>1</sup> **בצלם, עצורים בלא משפט: מעצרים מנהליים בשטחים מתחילת האינתיפאדה, אוקטובר 1992** (להלן: עצורים בלא משפט).

## חלק ראשון: רקע משפטי

### פרק ראשון: המשפט הישראלי

המעצרים המנהליים בגדה המערבית מבוצעים היום לפי צו בדבר מעצרים מנהליים מס' 1229 משנת 1988.<sup>2</sup> לפי צו זה, מוסמכים מפקדים צבאיים בגדה המערבית לעצור אדם לתקופה מרבית של שישה חודשים, כאשר ישנו "יסוד סביר להניח שטעמי בטחון האזור או בטחון הציבור מחייבים שאדם פלוני יוחזק במעצר".<sup>3</sup> "המפקדים הצבאיים רשאים להאריך את תוקף צו המעצר לתקופה נוספת שלא תעלה על שישה חודשים, במקרה בו "היה למפקד צבאי יסוד סביר להניח ... שטעמי בטחון האזור או בטחון הציבור עדיין מחייבים את החזקתו של העצור במעצר".<sup>4</sup> "בצו לא נקבעה תקופה מצטברת מקסימלית להחזקת אדם במעצר מנהלי, ולפיכך ניתן להאריך את המעצר שוב ושוב. "בטחון האזור" ו"בטחון הציבור" אינם מוגדרים בצו, ופירושים הושארו למפקדים הצבאיים.

הצו אינו מחייב הבאה של העציר בפני שופט. עם זאת, העציר רשאי, אם רצונו בכך, לערער על המעצר או על הארכת המעצר בפני שופט-משפטי שבסמכותו להותיר את צו המעצר על כנו, לבטלו, או לקצר את תקופת המעצר.<sup>5</sup>

הצו הוצא בתחילת האינתיפאדה ונועד להחליף באופן זמני את הצו הקודם בנושא המעצרים המנהליים, "בשל הנסיבות המיוחדות הקיימות כיום באזור".<sup>6</sup> "בצו הקודם היתה חובה להביא את העציר בפני שופט-משפטי בתוך 96 שעות מעת המעצר, והביקורת השיפוטית לא היתה תלויה בהגשת ערעור על-ידי העציר. בנוסף, בצו הקודם רק מפקד כוחות צה"ל (בגדה המערבית או ברצועת עזה) היה מוסמך להוציא צו מעצר מנהלי. על-פי הצו התקף היום, כל מפקד צבאי מוסמך לעשות כן.

בין החודשים פברואר 1995 וספטמבר 1996, הוארכה תקופת המעצר המירבית שניתן לנקוב בצו המעצר משישה חודשים לשנה.<sup>7</sup> במקרה בו הוצא צו מעצר לתקופה שלמעלה משישה חודשים, היה המפקד הצבאי חייב לשקול מחדש את החלטתו כעבור שישה חודשים. אם המפקד הצבאי החליט לא לבטל את הצו, היתה חובה להביא את העציר, בתוך 21 יום ממתן ההחלטה, בפני שופט צבאי, שבסמכותו לאשר את הצו, לקצרו או לבטלו.

<sup>2</sup> צו בדבר מעצרים מנהליים (הוראת השעה)(יהודה והשומרון)(מס' 1229), התשמ"ח -1988) להלן: (הצו). בעזה, צו בדבר מעצרים מנהליים (הוראת השעה)(רצועת עזה)(מס' 941), התשמ"ח - 1988. מאז יציאת כוחות צה"ל מרוב שטחה של רצועת עזה במאי 1994, לא הוצאו צווי מעצר מנהלי כנגד תושבי הרצועה.

<sup>3</sup> סעיף 1(א) לצו.

<sup>4</sup> סעיף 1(ב) לצו.

<sup>5</sup> סעיף 4 לצו. שופט-משפטי הוא קצין בעל הכשרה משפטית בדרגת סרן ומעלה.

<sup>6</sup> פסקה 1 לצו. הצו הקודם היה צו בדבר הוראות בטחון (יהודה והשומרון)(מס' 378), תש"ל - 1970, פרק 1ה - מעצר מינהלי (תיקון: תשמ"א).

<sup>7</sup> צו בדבר מעצרים מנהליים (הוראת שעה)(תיקונים מס' 8, 11 ו-12)(יהודה והשומרון)(צוויים 1424, 1439, 1444), 1995 ו-1996. ברצועת עזה היה בתוקף צו בדבר מעצרים מנהליים (הוראת שעה)(תיקון מס' 6)(רצועת עזה)(צו 1115), 1995.

## נתונים

מאז החתימה על הצהרת העקרונות ב-13.9.93, הוחזקו כ-800 פלסטינים במעצר מנהלי לתקופות של חודשיים עד ארבע שנים<sup>8</sup>. לפחות שתי נשים ותשעה קטינים הוחזקו במעצר מנהלי.

תשעה אזרחים ישראלים הגרים בהתנחלויות בגדה המערבית הוחזקו במעצר מנהלי לתקופות שבין שלושה חודשים לחצי שנה. היום לא מוחזק אף אזרח ישראלי היום במעצר מנהלי על-פי הצו שבגדה המערבית<sup>9</sup>.

כל הפלסטינים המוחזקים היום במעצר מנהלי הם תושבי הגדה המערבית (כולל תושבי מזרח ירושלים). 40% מהם עצורים כבר למעלה משנה אחת. בתום תקופת ההארכות הנוכחית, לפחות 11 מהם יהיו עצורים שלוש שנים רצופות.

מעצר מנהלי של אנשים הנמצאים בתוך ישראל ובדרום לבנון, מבוצע לפי חוק סמכויות שעת-חירום (מעצרים), תשל"ט-1970<sup>10</sup>. חוק זה מסמיך את שר הביטחון לעצור אדם במעצר מנהלי לתקופה שלא תעלה על חצי שנה. שר הביטחון רשאי להאריך את הצו בחצי שנה נוספת בכל פעם, בלא הגבלה על מספר הפעמים שניתן להאריך את המעצר. בחוק זה ישנן הגנות שאינן נמצאות בצווים בדבר מעצר מנהלי החלים בשטחים. כך למשל, החוק מחייב הבאה של העציר בפני שופט בתוך 48 שעות מעת המעצר ובחינה של הצורך במעצר מדי שלושה חודשים לכל הפחות על-ידי נשיא בית משפט מחוזי<sup>11</sup>.

חוק סמכויות שעת-חירום (מעצרים) תקף רק לאחר שהכנסת הכריזה על מצב חירום<sup>12</sup>. מאז הקמת המדינה, מוכרז בישראל מצב חירום.

<sup>8</sup> הערכה זו מבוססת על הצלבתם של נתונים משני מקורות: רשימה של כל העצורים המנהליים בין 1993-1995 שהוכנה על-ידי ארגון "אל-חאק" ונתונים של דובר צה"ל.

<sup>9</sup> כמאל סמרה, פלסטיני אזרח ישראל המתגורר בלוד, מוחזק כיום במעצר מנהלי לחצי שנה.

<sup>10</sup> פלסטינים ממזרח ירושלים, בין אם הם תושבים או אזרחים של ישראל, יכולים להעצר במעצר מנהלי הן לפי החוק הישראלי והן לפי הצו בדבר מעצרים מנהליים.

<sup>11</sup> לרקע הסטורי בנושא התפתחות החקיקה והשימוש במעצר מנהלי בישראל ובשטחים, ר' **בצלם, עצורים ללא משפט**.

<sup>12</sup> מצב חירום הוכרז עד לפני כשנה לפי סעיף 9 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח-1948. החל מחודש יוני 1996 מוכרז מצב חירום לפי סעיף 49 לחוק-יסוד: הממשלה, הקובע כי הכנסת רשאית להכריז על שעת חירום לתקופה של עד שנה אחת.

## פרק שני: המשפט הבינלאומי

לכל אדם מוקנית הזכות לחירות והזכות שלא להיעצר באופן שרירותי. בהכרזה העולמית בדבר זכויות האדם נקבע כי "כל אדם יש לו הזכות לחיים, לחירות ולביטחון אישי" (סעיף 3) וכי "לא ייאסר אדם, לא ייעצר ולא יוגלה באופן שרירותי" (סעיף 9). מספר אמנות בינלאומיות, שישראל היא צד להן, קובעות אף הן שעל המדינות המצטרפות לאמנה לשמור על זכויות אלה.

### 1. המשפט הבינלאומי העוסק בזכויות האדם

ישראל אישרה את האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות בשנת 1991 ולפיכך היא מחויבת לכבד את הזכויות הקבועות בה, הן בישראל והן בשטחים<sup>13</sup>.

בסעיף 9 לאמנה נקבע כי :

1. לכל אדם שמורה הזכות לחירות אישית ולבטחון אישי. לא יהיה אדם נתון במעצר או במאסר שרירותיים. לא תשלל חירותו של אדם אלא מטעמים ובהתאם להליכים שנקבעו בחוק.
2. אדם שנעצר יודיעוהו, בעת מעצרו, על הנימוקים למעצרו, וכן יודיעוהו ללא דיחוי על כל אשמה המועלת נגדו.
- ...
4. אדם אשר חירותו נשללה באמצעות מאסר או מעצר יהיה זכאי לנקוט הליכים בבית משפט, כדי שבית משפט זה יוכל ללא דיחוי, להחליט בדבר חוקיות מעצרו, ולצוות על שיחרורו, אם המעצר אינו חוקי.

הוועדה לזכויות האדם של האו"ם, המפקחת על ביצוע האמנה, קבעה כי סעיף 9 אינו שולל שימוש במעצר מניעתי, אך זאת רק בתנאי שהמעצר אינו שרירותי, כלומר שהוא תואם את הסטנדרטים הבינלאומיים המינימליים; הוא מבוסס על הליכים הקבועים בחוק; לעציר נמסרת הסיבה למעצרו בעת המעצר; וחוקיות המעצר כפופה לביקורת שיפוטית<sup>14</sup>.

על-פי סעיף 14(1) של האמנה, רשאיות המדינות "לנקוט אמצעים הגורעים מ[חלק מ]התחייבויותיהן", בהן הזכות לחירות, "בשעת חירום כללית המאיימת על חיי אומה". עם זאת, ניתן לעשות זאת רק :

<sup>13</sup> ר' סעיף 12(1) לאמנה .

בדומה לכך, כאשר נבחן יישומה של האמנה האירופית לזכויות אדם בשטח הקפריסאי הנמצא תחת הכיבוש התורכי, קבע בית הדין האירופי לזכויות האדם כי: "מדינות שהן צד לאמנה, מחויבות להבטיח את הזכויות והחירויות האמורות לכל בני האדם שנמצאים תחת שלטונן ואחריותן, בין אם שלטון זה מתקיים בשטח ובין אם מחוצה לו". (תרגום **בצלם**)

**Cyprus v. Turkey, 18 Yearbook Eur. Conv. Human Rights 83 (1975).**

הסעיף היחיד באמנה לזכויות אזרחיות ופוליטיות המעניק זכויות לאזרחים בלבד הוא סעיף 25 לאמנה, העוסק בהשתתפות בחיים הפוליטיים .

14

Human Rights Committee, General Comment 8, Article 9 (sixteenth session, 1982) HRI\GEN\Rev.1 at 8 (1994).

...במידה הנדרשת במדוקדק מפאת חומרת המצב, ובלבד שאותם אמצעים לא יהיו בלתי מתיישבים עם התחייבויותיהן האחרות על-פי המשפט הבינלאומי ולא יגררו הפליה שתהא מבוססת אך ורק על טעמי גזע, צבע, מין, לשון, דת או מוצא חברתי .

בעת אשרור האמנה, הצהירה ישראל שמיום הקמתה היא נמצאת במצב ה"מהווה שעת חירום כללית כמשמעותה בסעיף 4(א) לאמנה". עוד נאמר כי:

ממשלת ישראל מצאה לנחוץ, בהתאם לסעיף 4 האמור, לנקוט אמצעים, אך ורק במידה הנדרשת מחמת צרכיו הדחופים של המצב... כולל הפעלת סמכויות מעצר ומאסר.

במידה שאמצעים כאלה אינם מתיישבים עם סעיף 9 לאמנה, הרי גורעת מדינת ישראל מהתחייבותה על-פי הוראה זו<sup>15</sup>.

ההיתר שבסעיף 4 לאמנה, המאפשר למדינה שלא לקיים חלק מהתחייבויותיה, אינו בלתי מוגבל. גם בזמני חירום, חייבת המדינה להגן ככל האפשר על זכויות האדם הבסיסיות וכל פגיעה בזכויות חייבת לעמוד במבחנים של צורך ויחסיות. למדינה מותר לנקוט רק באמצעים חיוניים, ורק "במידה הנדרשת במדוקדק מפאת חומרת המצב."

בית הדין האירופי הדגיש את הצורך בביקורת שיפוטית על צו המעצר, קרוב ככל הניתן למועד הוצאתו, גם בזמני חירום. בית הדין קבע כי בעוד שבזמן חירום מעצר בן שבעה ימים בלא ביקורת שיפוטית הוא סביר, הרי שלא ניתן להחזיק אדם במעצר לתקופה של 14 ימים בלא להביאו בפני שופט, גם בזמן חירום<sup>16</sup>.

מעצר מנהלי, כשהוא מבוצע בניגוד לכללי המשפט הבינלאומי, כמו למשל כאשר הוא נעשה לתקופה ממושכת או כשהוא משמש תחליף להליך פלילי, עומד גם בניגוד לאמור בסעיף 14 לאמנה בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות, הקובע סטנדרטים מינימליים להליך הוגן. בין השאר, נקבע בסעיף זה כי:

2. כל אדם שהואשם בעבירה פלילית יוחזק חף מפשע עד אשר תוכח אשמתו כדין .
3. כל אדם שהואשם בעבירה פלילית זכאי, תוך שוויון גמור, לערבויות מינימום אלו:
  - א. כי יודיעוהו מיד ובמפורט, בלשון שאותה הוא מבין, את מהותו ואת עילתו של האישום שהוגש נגדו;

- ...
- ג. כי יועמד לדין בלא השהייה יתרה;
  - ד. כי יהא נידון בנוכחותו ומתגונן בעצמו;...
  - ה. כי יחקור אישית או על-ידי אדם מטעמו את העדים שכנגדו;...

---

<sup>15</sup> כתבי אמנה, 1040 כרך 31.

<sup>16</sup> השווה:

**Brannigan and McBride v. United Kingdom**, paragraphs 55 and 60 **Aksoy v. Turkey**, paragraph 78.

## 2. המשפט ההומניטרי הבינלאומי

המעצר המנהלי בשטחים כפוף גם להוראות המשפט ההומניטרי הבינלאומי, וביחוד לאמנת ג'נבה הרביעית, שישראל חתומה עליה.<sup>17</sup> ישראל טוענת בעקביות כי השימוש שהיא עושה במעצר מנהלי הוא חוקי, לפי סעיף 78 של אמנת ג'נבה.<sup>18</sup> לפי סעיף זה:

היתה המעצמה הכובשת סבורה שיש צורך, מטעמי הכרח של בטחון, לנקוט אמצעי בטחון כלפי מוגנים, רשאית היא, לכל היותר, לייחד להם מקום מגורים או לעצרים.

לפי פרשנותו של ד"ר ז'אן פיקטט לאמנת ג'נבה :

סעיף 78 עוסק בטעמי ביטחון חיוניים. אסור להשתמש באמצעים קולקטיביים: יש לדון בכל מקרה בנפרד... בכל מקרה, יש להורות על שימוש באמצעים כאלה רק כאשר קיימים טעמי ביטחון ממשיים וחיוניים.<sup>19</sup>

פיקטט מציין כי מוגנים הנמצאים במעצר זכאים גם להגנה של סעיף 49, האוסר על "העברת כפיה של מוגנים, יחידים או המונים, וכן גירושם של מוגנים, משטח נכבש לשטחה של המעצמה הכובשת".<sup>20</sup> "מכאן, שמותר לעצור את תושבי השטח הכבוש רק בתחומי אותו שטח".<sup>21</sup>

ישנו ספק האם סעיף 78 חל היום בשטחים. בסעיף 6 של אמנת ג'נבה נקבע כי סעיף 78 הוא אחד מהסעיפים שתחולתם "בשטח כבוש תיפסק... שנה אחת לאחר הסיום הכללי של הפעולות הצבאיות". לפי פיקטט, הכוונה בסעיף היא שלאחר שנה מחוייב הכובש רק לסעיפים הקשורים לתפקידים השלטוניים שהוא ממשיך למלא :

משהסתיימו הפעולות הצבאיות, אמצעים חמורים כנגד האוכלוסייה האזרחית לא יהיו עוד מוצדקים... הסעיפים העוסקים במצבים הקשורים לפעולות צבאיות... כבר לא יחולו. כך גם הסעיפים העוסקים במעצר.<sup>22</sup>

<sup>17</sup> אמנת ג'נבה הרביעית בדבר הגנה על אזרחים בימי מלחמה משנת 1949. בנושא תחולתה של אמנת ג'נבה הרביעית בשטחים ר' **בצלם, ההתנחלות בשטחים כהפרת זכויות אדם: היבטים משפטיים עקרוניים**, מארס 1997.

<sup>18</sup> ר' למשל, תשובת ישראל על החלטת קבוצת העבודה של האו"ם בנושא מעצרים שרירותיים בעניינו של שהוואן ג'בארין, E/CN.4/1995/31Add.2 החלטה מסי' 16/1994, פסקה 8 ; Colonel David Yahav, ed. **Israel, The "Intifada" and the Rule of Law**, (Tel Aviv: Israel Ministry of Defence Publications, 1993), p. 111 (להלן: יתב).  
**Background Information on Administrative Detention: Administrative detention in Judea, Samaria and Gaza**, Israel Foreign Ministry, March 1995.

<sup>19</sup> Dr. Jean S. Pictet, ed. **Commentary: The Fourth Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War** (Geneva: ICRC, 1958). pp. 367-8, (ת' **בצלם**)(להלן: פיקטט)

<sup>20</sup> **שם**, עמ' 368.

<sup>21</sup> ר' להלן פרק ששי על החזקת העצורים בתחומי ישראל.



לפיכך, סעיף זה אינו יכול לשמש בסיס למעצרים המנהליים הנערכים היום בשטחים. עמדה דומה הושמעה על-ידי קבוצת העבודה של האו"ם בנושא מעצרים שרירותיים<sup>23</sup>.

למרות האמור לעיל, כל עוד ממשיכה ישראל להחזיק פלסטינים במעצר מנהלי, עליה להעניק להם את הזכויות המוקנות לעצירים באמנה. בין השאר, עליה להעניק לעצירים את הזכויות הבאות:

סעיף 80: עצירים יקיימו בידם את מלוא מעמדם האזרחי ואת זכויות הלוואי המתיישות עם מעמדם.

סעיף 81: המעצמה העוצרת תדאג לתמיכת התלויים בעצירים, אם התלויים בהם משוללים אמצעי קיום מספיקים או אם אין באפשרותם להתפרנס<sup>24</sup>.

#### אזרחים לבנונים: שנים של מעצר מנהלי

כיום מחזיקה ישראל במעצר מנהלי 19 אזרחים לבנונים. מרביתם נעצרו בשנים 1986-1987, ו-11 מהם ריצו עונשי מאסר לתקופות של שנה עד שמונה שנים בטרם מעצרים המנהלי. האזרחים הלבנונים מוחזקים במעצר מנהלים לתקופות של שלוש עד עשר שנים, כאשר מדי שלושה חודשים מוצא נגדם צו מעצר מנהלי חדש<sup>25</sup>.

#### מסקנות:

לפי המשפט הבינלאומי, ניתן להשתמש במעצר מנהלי בזמנים חירום. עם זאת, נקבעו מספר הגבלות על השימוש באמצעי זה. לפי המשפט הבינלאומי, מעצר מנהלי ייחשב לחוקי רק אם הוא יעמוד בתנאים הבאים:

1. **טעמי ביטחון חיוניים והכרחיים:** ניתן להשתמש במעצר מנהלי אך ורק כאמצעי למניעת מעשי אלימות או סכנה אחרת לביטחון. יש לנקוט בו רק לאחר שאמצעים פחותים בחומרתם הוכחו כלא יעילים. אין להשתמש בו כאמצעי ענישה.

2. **בסיס אישי למעצר:** לעולם אין להשתמש במעצר מנהלי באופן קולקטיבי.

<sup>22</sup> פיקטט, עמ' 63 (תרגום בצלם)

<sup>23</sup> קבוצת העבודה של האו"ם בנושא מעצרים שרירותיים בעניינו של שהוואן ג'בארין E/CN.4/1995/31Add.2, החלטה מס' 16/1994, פסקה 12.

<sup>24</sup> לפי פיקטט, חובה זו מוטלת על המדינה רק כאשר "התלויים בעציר נמצאים במצוקה או שאינם מסוגלים להרוויח למחייתם", "פיקטט, עמ' 379 (תרגום בצלם). למרות שישראל מכירה במחויבותה לקיים זכות זו (ר' יהב, עמ' 118), למיטב ידיעתנו, היא לא עשתה כן באף מקרה.

<sup>25</sup> ר' עתירה לבג"צ של ח"כ עזמי בשארה (בג"צ 983/97, בשארה נ' 'השר לבטחון פנים'), והארץ, 18.3.97.

- .3 **הליך משפטי הוגן**: יש לשמור על זכויותיו הבסיסיות של העציר, בהן הזכות לייצוג משפטי, הזכות להיות מובא בפני שופט מיד לאחר המעצר והזכות לערער על המעצר באופן מהותי.
  - .4 **איסור על העברה**: יש להחזיק את תושבי השטח הכבוש במעצר רק בתחומי אותו שטח.
  - .5 **תנאי מעצר נאותים**: יש לספק לעצירים מגורים, ביגוד ומזון ברמה נאותה, וביקורי משפחה סדירים. יש לאפשר להם להמשיך בעבודתם ולימודיהם בעת המעצר, עד כמה שניתן.
- השימוש שעושה ישראל במעצר מנהלי ייבחן להלן לנוכח עקרונות אלה. יש לציין כי ישראל אינה מתכחשת לחובתה לפעול לפיהם אלא טוענת כי היא פועלת לפיהם.

## חלק שני: מעצר מנהלי בשטחים

### פרק שלישי: "שיקולי בטחון"

ישראל טוענת כי מעצר מנהלי נעשה אך ורק כאמצעי בטחון הכרחי, "שמטרתו לקדם את הסדר הציבורי ואת ביטחון הציבור על ידי הרחקתו של האדם האמור ממקום בו צפוי או סביר שהוא יבצע מעשים פוגעים".<sup>26</sup> כמו כן טוענת ישראל כי ההחלטה לעצור אדם במעצר מנהלי תתקבל רק כאשר הליכים משפטיים רגילים או אמצעים מנהליים חמורים פחות לא ישיגו את המטרה, ואין כל דרך אחרת לשמור על הבטחון.

עם זאת, בפועל משתמשות הרשויות במעצר מנהלי מבלי שמיצו קודם אמצעים חמורים פחות ובדרך המטשטשת את ההבחנה בין אמצעים מניעתיים לאמצעים עונשיים.

#### 1. אמצעים מנהליים פחותים בחומרתם

לדברי אל"ם יהב, ניתן לעצור אדם במעצר מנהלי רק לאחר שנשקל השימוש באמצעים מנהליים חמורים פחות, כגון צו הגבלה. לדבריו:

מעצר מנהלי יוטל אם צו הגבלה או פיקוח ייחשבו כלא מועילים במניעת הסכנה או כבלתי ניתנים לאכיפה בנסיבות הקיימות.<sup>27</sup>

עם זאת, בחינה של השימוש שעושה ישראל במעצר מנהלי בשטחים, מעלה כי ברובם המכריע של המקרים, צו מעצר מנהלי מוצא מבלי שננקטו קודם לכן אמצעים חמורים פחות. באופן מפתיע, ישנם מקרים בהם הוצא צו הגבלה דווקא לאחר שהאדם שוחרר ממעצרו המנהלי. חיאלד דליישה היה במעצר מנהלי ממאוס 1989 למשך ארבע וחצי שנים ברציפות. עם שחרורו, בספטמבר 1993, הוצא נגדו צו הגבלה לפיו אסור לו לעזוב את אל-בירה, עיר מגוריו, במשך חצי שנה. כן נאסר עליו לצאת מביתו לאחר שקיעת השמש. כשפג תוקפו של צו ההגבלה, באפריל 1994, הוצא כנגדו צו מעצר מנהלי נוסף, ומאז הוא נמצא במעצר.

ישראל טוענת, בין השאר, כי היא ממעטת להשתמש בצווי הגבלה כי הם אינם יעילים וכי קיים קושי רב לאכפם.<sup>28</sup> כך למשל, לאחר פינוי צה"ל מרוב הערים בגדה המערבית, טענו הרשויות כי לא ניתן לנקוט כלפי תושביהן אמצעים חמורים פחות מהמעצר המנהלי, שכן צה"ל אינו שולט עוד על אזורים אלה.<sup>29</sup> עם זאת, גם בתקופת האינתיפאדה מיעט צה"ל להשתמש בצווי הגבלה, כאשר היתה לו שליטה מלאה על כל הגדה המערבית, וגם היום הוא ממעט להשתמש בהם כלפי פלסטינים מאזורי B ו-C, אשר נמצאים עדיין תחת שליטת צה"ל. צה"ל גם לא מוציא צווי הגבלה שניתן לאכפם, כמו צו שיאסור על אדם לצאת מאזור A לשאר הגדה.

<sup>26</sup> יהב, עמ' 104 (תרגום בצלם).

<sup>27</sup> שם, עמ' 106.

<sup>28</sup> שם, עמ' 106, 4-123.

<sup>29</sup> עמ"מ של ויסאם רפידי בפני שופט משפטאי בעתלית, 13.2.96.

לעומת זאת, ישראל עושה שימוש רב יותר בצווי הגבלה כנגד אזרחים ישראלים הגרים בשטחים<sup>30</sup>. כך למשל, ב- 28.2.94, הוצא כנגד אברהם שעאר, תושב קריית ארבע, צו הגבלה האוסר עליו להכנס לחברון. ב- 14 במארס נלקח ממנו נשקו. ב- 4 באפריל הוצא כנגדו צו מעצר מנהלי לתקופה של שלושה חודשים<sup>31</sup>. יצחק גינצבורג, המתגורר בישראל ומלמד בישיבה בשכם, קיבל צו הגבלה שאוסר עליו להכנס לגדה המערבית לתקופה של חצי שנה. צו מעצר מנהלי הוצא כנגדו רק מאוחר יותר. צווי הגבלה דומים הוצאו כנגד עשרות אזרחים ישראלים תושבי הגדה המערבית, שלא נעצרו במעצר מנהלי<sup>32</sup>.

## 2. מניעה או ענישה?

בית המשפט העליון קבע בעבר שמעצר מנהלי אמור להיות אמצעי מניעתי בלבד. כדברי השופט י. כהן:

מטרת המעצר המנהלי... איננה להטיל עונש על אדם עבור מעשים, שביצע בעבר, אלא למנוע את הסכנה הצפויה ממנו בעתיד<sup>33</sup>...

עם זאת, השימוש שעושה ישראל במעצר מנהלי מעיד על ההפך הגמור: מעצר מנהלי משמש חלופה מהירה ויעילה למשפט פלילי ונועד להעניש אדם על מעשי העבר ולא למנוע סכנה עתידית.

דוברים רשמיים מטעם ישראל מצדיקים שימוש כזה במעצר מנהלי, בטענה כי ישנם אנשים שלא ניתן לשפוט אותם, שכן כוחות הבטחון אינם רוצים לחשוף את הראיות המרשיעות הקיימות נגדם:

יש להשתמש במעצר מנהלי רק במקרים בהם לא ניתן לחשוף בבית משפט את המידע הקיים נגד האדם וכאשר ההגנה על העדים ועל מקורות מידע רגישים היא הסיבה לאי העמדתו לדין של האדם<sup>34</sup>.

בית המשפט העליון קיבל עמדה זו של ישראל, וקבע כי מעצר מנהלי יכול גם לשמש תחליף מתאים להליך פלילי:

---

<sup>30</sup> אזרחים ישראלים המתגוררים בהתנחלויות בשטחים כפופים לחוק התקף בשטחים ונעצרים במעצר מנהלי לפי צו בדבר מעצרים מנהליים.

<sup>31</sup> בג"ץ 2612/94, אברהם שעאר נ' 'מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה ושומרון ואח', תק-על, 94 (2), 102, 106.

<sup>32</sup> הארץ, 22.1.95 ו- 8.12.95. בעיתון הארץ מה- 8.11.96, פורסם כי לפי מקורות רשמיים, חתם אלוף פיקוד המרכז עוזי דיין ב- 27.12.95 על 23 צווי הגבלה כנגד ישראלים, בהם נאסר עליהם להכנס לשטחי גדה המערבית או לאתרים מסוימים בה. בנובמבר 1996 היו בתוקף שישה צוים כאלו. ב- 12.7.96 פורסם בג'רוזלם פוסט כי צה"ל הוציא בחודש יולי 1996, 70 צווי הגבלה כנגד אזרחים ישראלים שנחשדו כפעילי ימין קיצוני.

<sup>33</sup> עמ"מ 28/1, האזם מחמוד קואסמה נ' 'שר הביטחון, פ"ד לו(1) 666. קביעה זו הופיעה גם בהחלטות נוספות של בית המשפט העליון בערעורים על מעצר מנהלי. ר' למשל, עמ"מ 2/82, פלוני נ' 'שר הביטחון, פ"ד מא(2) 512.

<sup>34</sup>

**Background Information on Administrative Detention: Administrative Detention in Judea, Samaria and Gaza, Israel Foreign Ministry, March 1995 (תרגום בצלם).**

מעצר מנהלי ... מהווה ללא ספק פגיעה רצינית בזכותו של האזרח ... פגיעה כזו לא תהיה מוצדקת, אם נמצאות בידי השלטונות ראיות היכולות להביא להרשעה בפלילים וניתן לגלות ראיות אלה לעציר בלי לפגוע בבטחון המדינה או בבטחון הציבור.<sup>35</sup>

מוחמד חמדאן נחקר, תוך שימוש בעינויים, במשך שבעה שבועות. ב- 10.12.96 הוא הובא בפני בית משפט צבאי. בית המשפט האריך את מעצרו בשבוע נוסף, אך קבע שיש לשחררו אם לא יוגש נגדו כתב אישום עד ה- 24 בדצמבר. ב- 24 בדצמבר, לאחר 62 ימי חקירה, ולמרות החלטתו המפורשת של בית המשפט, הוצא נגד חמדאן צו מעצר מנהלי לתקופה של ארבעה חודשים.<sup>36</sup>

שימוש כזה במעצר מנהלי מטשטש לחלוטין את ההבחנה בין מעצר מניעתי ומעצר עונשי. ההצדקה המשפטית היחידה שיכולה להיות למעצר מנהלי היא כאשר ישנן נסיבות יוצאות דופן בהן אדם עלול להוות סכנה מיידית ואף אמצעי אחר לא הוכח כיעיל על-מנת למנוע זאת. לפיכך, מעשים שעשה אדם בעבר אינם רלוונטיים לצורך מעצרו המנהלי, למעט במידה בה הם מעידים על הסכנה העתידית הצפויה ממנו. לפיכך, הדיון בבעיות הקשורות לדיני הראיות אינו קשור לבחינת חוקיות המעצר המנהלי.

קבוצת העבודה של האו"ם בנושא מעצרים שרירותיים, אשר דנה במעצרו המנהלי של שהוואן ג'בארין, קבעה אף היא כי השימוש במעצר מנהלי בנסיבות כאלה הוא פסול:

ממשלת ישראל בחרה לעצור את מר ג'בארין רק מאחר והיא רואה בהעמדתו לדין דבר בלתי רצוי בשל חשש לחיי העדים. לא ניתן להקריב את חירות הפרט בשל אי יכולתה של הממשלה לאסוף ראיות או להציגן באופן הולם... אסור לממשלה להשתמש במעצר מנהלי לצורך השגת מטרותיה, ללא הליך משפטי. באופן זה, השימוש בסמכות למעצר מנהלי אינו מניעתי אלא ענישתי.<sup>37</sup>

#### **אחמד קטאמש: שלוש שנים ושבעה חודשים במעצר מנהלי**

אחמד קטאמש, בן 45, סופר, תושב אל-בירה, נשוי ואב לילדה בת שבע. הוא נעצר בספטמבר 1992 והוגש נגדו כתב אישום בבית משפט צבאי באשמת סיוע לארגון לא חוקי, החזקה של חומר לא חוקי וזיוף תעודת זהות. השופט הורה לשחררו, בשל העובדה שהוא היה עצור שנה שלמה לפני שהתחיל משפטו. החלטה זו אושרה בבית המשפט הצבאי לערעורים. באוקטובר 1993, לפני שחרורו, הוצא נגדו צו מעצר מנהלי לתקופה של חצי שנה. צו המעצר אושר על-ידי בית-המשפט הצבאי ועל-ידי בג"צ. השופט ברק כתב בפסק הדין:

מעצר מנהלי אינו תחליף למעצר עד תום ההליכים [המשפטיים]. כאשר בית-משפט מחליט לשחרר נאשם עד תום ההליכים נגדו, המפקד הצבאי אינו רשאי - על בסיס אותו חומר עצמו -

<sup>35</sup> עמ"מ 1/80, הרב מאיר כהנא נ' שר הביטחון, פ"ד לה(2) 253, בעמ' 260.

<sup>36</sup> ר' 'בצלם, לגיטימציה לעינויים: החלטות בג"צ בעניין בילביסי, חמדאן ומובארכ - מקורות והערות, ינואר 1997. ר' גם בפרק זה להלן, מסגרות בנוגע לאחמד קטאמש ולויסאם רפידי. בנושא חקירה, ר' פרק 5 להלן.

<sup>37</sup> E/CN.4/1995/31/Add.2 (תרגום בצלם). קבוצת העבודה של האו"ם הוציאה החלטות בעניינם של תשעה פלסטינים נוספים. בכל המקרים היא קבעה שהמעצר המנהלי הוא מעצר שרירותי משום שלא נשמרו ההוראות הבינלאומיות בנוגע לזכות למשפט הוגן. ר' E/CN.4/1997/4, E/CN.4/1997/4/Add.1 ו- E/CN.4/1994/27.

<sup>38</sup> בג"צ 6843/93, אחמד סלימן מוסא קטמש נ' מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה ושומרון, תק-על 94 (2) 2084, 2085. לפרטים נוספים בעניינו ר' 'בצלם, הפרות זכויות האדם בשטחים 1992/93. עמ' 108.

לעצור את הנאשם עד תום ההליכים ... עם זאת, אין מניעה לכך שנאשם ... יעצר במעצר מנהלי, ובלבד שהחומר הראייתי אשר שימש למעצר המנהלי שונה מהחומר הראייתי אשר שימש למעצר עד תום ההליכים. אכן, במשטר דמוקרטי, כאשר קיים נגד חשוד חומר ראיות לכאורה שחלקו ניתן לגילוי (ולשימוש במשפט פלילי) וחלקו חסוי (על כן לא ניתן לשימוש במשפט פלילי), מן הראוי הוא להגיש כנגד החשוד אישום פלילי בגדרי החומר הגלוי... במצב דברים זה אם החשוד יוצא זכאי מהאישום הפלילי, אין בכך כדי למנוע עשיית שימוש בתום לב בחומר החסוי בגדרי ההליך של המעצר המנהלי... אם כך לגבי זיכוי הנאשם, על אחת כמה וכמה שכך הם פני הדברים לעניין מעצר מנהלי, שעה שהמשפט הפלילי טרם הסתיים.<sup>38</sup>

מאז ועד היום מוחזק אהמד קטאמש במעצר מנהלי, והוא מרצה כעת את שנתו הרביעית במעצר. עד כה הוצאו נגדו שמונה צווי מעצר מנהלי ברציפות, כל אחד מהם לתקופה של שישה חודשים.

מעצר מנהלי משמש כתחליף לענישה גם כלפי אזרחים ישראלים. **בצלם** תיעד בעבר את יחסם הסלחני של השלטונות כלפי ישראלים שביצעו מעשי אלימות כלפי פלסטינים ורכושם לאורך השנים. בחלק מהמקרים, המשטרה, הצבא והמערכת המשפטית נמנעו מלנקוט צעדים משפטיים או שנגזרו עונשים קלים בלבד על אנשים, שמאוחר יותר הוציא נגדם הצבא צווי מעצר מנהלי.<sup>39</sup>

כך למשל, ב-4.4.94 הוצא נגד אברהם שעאר צו מעצר מנהלי לשלושה חודשים, זאת בשעה שאותה עת שעמד כנגדו עונש מאסר על-תנאי בגין ירי לעבר משאית פלסטינית.<sup>40</sup> אייל נוקד הורשע פעמיים בביצוע מעשי אלימות כלפי פלסטינים והשחתת רכוש. בכל אחת מהפעמים נגזר עליו לשלם קנס נמוך, ובהרשעתו השניה, במאסר 1994, הוא נידון גם לתקופת מאסר על תנאי. ב-2.3.94 הוצא כנגד נוקד צו מעצר מנהלי לשלושה חודשים.<sup>41</sup>

מקרים אלה מדגימים כי, מחד גיסא, נוקטת ישראל מדיניות מקלה וסלחנית כלפי מפרי חוק ונמנעת מלמצות עימם את הדין, ומאידך, היא נוקטת כלפיהם אמצעים לא-שיפוטיים נוקשים. **בצלם** סבור שבנסיבות אלה השימוש במעצר מנהלי הינו שרירותי ובלתי מוצדק.

### 3. הגדרת ה"סכנה לבטחון"

בצו בדבר מעצרים מנהליים נקבע כי ניתן להוציא צו מעצר כאשר ישנם "טעמים הקשורים לבטחון האזור או לבטחון הציבור". "בטחון האזור" ו"בטחון הציבור" אינם מוגדרים בצו, ולרוב נכשלים עורכי-הדין המייצגים עצירים מנהליים בנסיונותיהם להבין את משמעותם. בערעורו של ג'יהאד עוואדה, ניסתה ערכת-דינו, תמר פלג-שריק, להבין מהו "האזור" אליו מתייחס התובע סגן אלון בכר:

עו"ד: מה הכוונה "סיכון בטחון האזור?"  
תובע: האזור זה מעבר לאזור כפרו.  
עו"ד: הכוונה לכל הגדה?

<sup>39</sup> **בצלם, אכיפת החוק על אזרחים ישראלים בשטחים**, מארס 1994.

<sup>40</sup> בג"צ 2612/94, **אברהם שעאר נ' מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה ושומרון ואח**, 'תק-על, 94 (2), 102.

<sup>41</sup> **בצלם, אכיפת החוק על אזרחים ישראלים בשטחים**, עמ' 96. בדו"ח זה מופיעה עדותו של חייל מילואים, ממנה עולה כי ברוך מרזל תקף ילד פלסטיני כבן שלוש בעיר חברון (עמ' 124 בדו"ח). ככל הנראה, תקרית זו לא נחקרה ומרזל לא הועמד לדין על כך. מאוחר יותר אותו חודש הוצא נגד מרזל צו מעצר מנהלי לשלושה חודשים.

תובע: אני לא יכול לפרט בדיוק.  
עו"ד: אתה מתכוון לכל איו"ש?  
תובע: לא לכל איו"ש<sup>42</sup>.

בנוסף, בחינה של הדיונים בערעורים על מעצר מנהלי מצביעה על כך כי למונח "סכנה לבטחון" ניתן פירוש רחב ביותר. לא פעם, הטענה המכרעת בערעורים על הארכות מעצר היא כי העציר המנהלי "מסכן את בטחון האזור", גם בשעה שהוא עצור<sup>43</sup>. כך למשל, במקרה של ח'אלד דליישה, העצור מאז מארס 1994, הן בית-המשפט הצבאי והן בג"צ קיבלו את הטענה כי דליישה מסכן את בטחון האזור גם בעת מעצרו. בהחלטתו כתב השופט ברק:

מהחומר החסוי עולה כי העותר עוסק גם בעת מעצרו בפעילות עויינת, מעבר לפעולות הפוליטיות, המובילה או עלולה להוביל, לאלימות ולסיכון הבטחון במקום. בנסיבות אלה נחה דעתנו, כי דין העתירה להידחות<sup>44</sup>.

בערעור על מעצרו המנהלי של דראר אל-עזה, המוחזק במעצר מאז ה-31.5.95, אישר השופט סא"ל יוספזון את המעצר בציינו כי "אף בעת מעצרו המשיך בפעילות העויינת, כפי שהדבר בא לידי ביטוי מתוך המידע הסודי, הרי שהמסקנה הבלתי נמנעת היא כי אין כל חשיבות למקום המצאו של העורר - הוא יהווה סכנה לשלום הציבור ולבטחון האזור"<sup>45</sup>.

#### ויסאם רפידי: שנתיים ועשרה חודשים במעצר מנהלי

ויסאם רפידי, בן 37, רווק, תושב אל-בירה, עבד במשך תשע שנים כעורך, כותב, ומדפיס בבית הוצאה מחתרתי של ארגון החזית העממית, הנחשב ארגון בלתי חוקי לפי החוק הישראלי. באוגוסט 1991 הוא נעצר והורשע בשל פעילותו זו ונגזרו עליו 34 חודשי מאסר. ביוני 1994 סיים רפידי לרצות את עונשו ושוחרר. חודשיים לאחר שחרורו, הוא נעצר במעצר מנהלי וכעת הוא עצור מתוקף צו מעצר שישי ברציפות. רפידי סובל מאסטמה ושגרור.

הרשויות אף טענו כי אדם עלול "לסכן את האזור" גם בעת המצאו במדינה אחרת ולפיכך יש צורך לעצרו במעצר מנהלי. עימאד סבע, הנמצא במעצר מנהלי מאז דצמבר 1995, קיבל מלגה ללימודי תואר שני בהולנד. הלימודים היו אמורים להתחיל חודש לפני סיום צו המעצר השני שלו. סבע הגיש למפקד הצבאי בקשה לשחרור מוקדם ממעצרו על-מנת שיוכל לנסוע להולנד, ואף התחייב שלא יחזור לשטחים במשך 18 חודשי הלימודים. בקשתו נדחתה וכך אף עתירתו לבג"צ בעניין. השופט חשין כתב בפסק הדין:

הוסבר לנו...מדוע זה הסיכון הנשקף מן העותר בהיותו בחו"ל הוא כסיכון הנשקף ממנו בשהותו באזור, ובמובנים מסויימים אף סיכון רב יותר. שקלנו את הדברים ונחה דעתנו כי אין בידינו להתערב בשיקוליו של המפקד הצבאי. הטעמים שיש בהם כדי להצדיק את מעצרו המנהלי של העותר, אותם טעמים עצמם מזינים את סירובם של המשיבים לשחרר את העותר ממעצרו ולהתיר לו לצאת לחו"ל, ולא נמצאה לנו עילה ראויה להתערב בשיקול דעתם<sup>46</sup>.

<sup>42</sup> עמ"מ של ג'יהאד עוואדה בפני שופט משפטאי בקציעות, 27.6.94.

<sup>43</sup> על הארכות מעצר ר' להלן פרק חמישי.

<sup>44</sup> בג"צ 5978/95, חאלד דלאישה נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית, תק-על 95 (3), 1231.

<sup>45</sup> עמ"מ של דראר אל-עזה בפני שופט משפטאי במגידו, 8.7.96.

<sup>46</sup> בג"ץ 5920/96, עמאד סבע נ' מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה ושומרון ואח', תק-על 96 (3), 687, 688.

מאז האריך המפקד הצבאי את מעצרו של סבע שלוש פעמים נוספות. תקופת מעצרו הנוכחית תסתיים ב- 8.10.97 .

#### 4. התבטאויות והתארגנויות פוליטיות כ"סכנה לבטחון"

ישראל הדגישה מספר פעמים כי דעות פוליטיות אינן יכולות לשמש בסיס למעצר מנהלי. כפי שכתב אל"מ דב שפי, "איש לא נעצר על דעותיו הפוליטיות. הסיבה למעצר חייבת תמיד להיות חשד למעורבות ישירה בפעילות טרור או תמיכה בפעילות כזו".<sup>47</sup> "בית המשפט העליון אישר עקרון זה:

מוסכם על הכל כי דעותיו הפוליטיות של אדם, אף אם עומדות הן בניגוד מוחלט לדיעות הממשלה ולדיעות הרוב המכריע של הציבור, אינן יכולות להוות עילה לשלילת חירותו.<sup>48</sup>

עם זאת, מדיניותה של ישראל בשטחים בכל הקשור למעצר מנהלי, אינה עומדת בקנה אחד עם דברים אלה. אופן השימוש במעצר מנהלי מעיד דווקא כי ישראל רואה בהבעת דעות ופעילות פוליטית לא אלימה פעולות המסכנות את בטחון ישראל. מספר שופטים צבאיים אף ציינו, באשרם צווי מעצר מנהלי, כי "חתרנות מדינית שווה בסכנתה, אם לא יותר, לפעילות טרוריסטית מקובלת".<sup>49</sup>

#### א. הגבלת חופש הדעה וחופש הביטוי

מאחר שרוב המעצרים המנהליים מבוססים על חומר חסוי (ר' להלן פרק חמישי), אין אפשרות לקבוע בכל מקרה מה היה הבסיס למעצר. עם זאת, במקרים מסוימים מתקבל הרושם כי דעותיו של העציר או התבטאויותיו הן שהיו הבסיס להוצאת צו המעצר .

כך למשל, ג'מאל דאמוני, קיבל ב- 8.12.94 צו מעצר מנהלי לתקופה של חמישה חודשים, בשל היותו "פעיל חמאס בכיר בשומרון המסית כנגד הסכם השלום וכנגד כוחות צה"ל באיו"ש". בעת הדיון בערעור, הסכים השופט לוטשטיין עם עורכת הדין תמר פלג-שריק, שמעצר בשל "הסתה נגד הסכם השלום" הוא שיקול פוליטי, ולכן אסור:

47

Colonel Dov Shefi, "The Protection of Human Rights in Areas Administered by Israel: UN Findings and Realities", 3 *Israel Yearbook of Human Rights*, 1973. p. 350 (תרגום **בצלם**) .

<sup>48</sup> עמ"מ 2/94, **ברוך בן יוסף נ' שר הביטחון**, תק-על 94 (1), 56, 58. ר' גם עמ"מ 4/94 **מיכאל בן חורין נ' מדינת ישראל**, פ"ד 48(5) 329, בעמ' 336: "המערער, כאדם בן חורין במדינה המושתתת על ערכי יסוד של המשטר הדמוקרטי, חופשי להביע את דעותיו, וחופשי לנהל את עסקיו וענייניו כל עוד אין באלה משום ודאות קרובה לסיכון ביטחון המדינה וענייניה החיוניים. לכן, אין לשלול את חירותו של המערער בשל דיעות שהשמיע ויוזמות שנקט במישור האידיאולוגי גרידא..."

<sup>49</sup> כך נאמר בערעוריהם של עבד א-פתח אחמד קאסם דהב, 17.5.95, מחמוד סלאח עבד א-רחמן תושייה, 24.3.95, וסאמח עבדאללה חיליל זגיבי, 2.4.95, כולם בבית משפט צבאי קציעות. החלטות אלה מתבססות על פסיקת בית המשפט העליון בעמ"מ 1/87 (לא פורסם) ו-1-2/88, **רג'א מחמוד אגברייה ואח נ' מדינת ישראל**, פ"ד מב (1), 840.



מסכים אני כי לא היה מקום להוסיף בפירוט המידע הגלוי כי העורר מסית כנגד הסכם השלום. אין "הסתה" עילה למעצר מנהלי וטוב היו עושים נציגי התביעה אילו היו נמנעים מלכתחילה מכיתוב זה בצו המעצר המנהלי.<sup>50</sup>

למרות ביקורת זו, קבע השופט לוטשטיין שצו המעצר מוצדק ובמקום לבטלו החליט לקצר אותו בחודש .

בדומה לכך, בערעורו של ראג'יב באדר, טען התובע כי דעותיו הפוליטיות של באדר מהוות הסתה. גם הפעם נזף השופט לוטשטיין בתביעה וטען כי "טוב היו עושים המשיב ונציגיו אילו כלל לא היו מציינים אמרה זו [נגד הסכם השלום] בהציגם התבטאויות מסיתות של המערער". למרות זאת, אישר השופט את צו המעצר לכל התקופה הנקובה, באמרו כי "גם אם הבעת דברי ההסתה האמורים היתה העילה היחידה להחלטת המשיב לעצור את המערער במעצר מנהלי, הייתי משאיר החלטה זו על כנה בנסיבות המקרה דנן".<sup>51</sup>

לאחר הפריסה מחדש של צה"ל ברצועת עזה במאי 1994, שוחררו העצירים המנהליים תושבי רצועת עזה, אם בעקבות ערעור ואם בתום ריצוי תקופת המעצר שלהם. עצירים מנהליים רבים נדרשו להביע תמיכה בתהליך אוסלו כתנאי לשחרורם, בדיוק כפי שנדרשו האסירים ששוחררו במסגרת הסכמי אוסלו. וליד אל-ריו, תושב עזה, טען כי הוא נדרש לחתום על ההצהרה הבאה כתנאי לשחרורו ממעצר מנהלי :

אני מתחייב להמנע מכל פעילות חבלנית ואלימה. אני יודע שחתימתי על מסמך זה הוא תנאי לשחרורי מהכלא.

כן אני יודע שהשחרור יתבצע במסגרת משא ומתן של הסכם השלום שאני תומך בו בין ישראל ובין אש"ף לביצוע הצהרת העקרונות שנחתמה ביום 13.9.93.<sup>52</sup>

אל-ריו הסכים לחתום על הפסקה הראשונה אך סירב לחתום על השניה בטענה כי הוא מתנגד לתהליך אוסלו וכי מעולם לא הורשע בביצוע פשע כלשהו, ולכן לא ניתן להתנות את שחרורו בתהליך פוליטי. בהחלטתו קבע השופט איזקסון כי אמנם ניתן לדרוש מעציר להתחייב להמנע מפעולות אלימות. עם זאת :

הפסקה השניה של אותו מסמך, שעליו היו צריכים לחתום עצירים נוספים, פסקה זו משוללת כל הגיון, שכן לא ניתן לכפות על אדם התחייבות לתמוך פוליטית ברעיון זה או אחר נשגב ככל שיהא. לא רק שאין בכך הגיון, זהו אקט אנטי דמוקרטי ברור.<sup>53</sup>

השופט רמז כי אם הותנה השחרור מהמעצר בחתימה על מסמך זה, יכול הדבר להוות בסיס לביטול צו המעצר, אך נמנע מלהכריע האם זה היה המצב וטען כי קביעה כזו אינה בסמכותו. השופט אישר את צו המעצר, תוך קיצורו בחמישה שבועות .

<sup>50</sup> עמ"מ של ג'מאל דאמוני בפני שופט משפטאי בקציעות, 1.3.95 .

<sup>51</sup> עמ"מ של ראג'יב באדר בפני שופט משפטאי בקציעות, 6.2.95. בשני מקרים נוספים, היתה העילה למעצר מנהלי הסתה כנגד תהליך השלום והסתה לאלימות. ג'מאל אחמד נעצר על "היותו פעיל חמאס בכיר בשומרון המסית כנגד הסכם השלום וכנגד כוחות צה"ל באיו"ש. "לגבי סעיד מועטן נקבע כי הוא "נוהג לשאת דרשות הסתה במסגדים וברחובות כנגד תהליך השלום ולמלחמה באוייב הציוני. ר' עמ"מ של ג'מאל אחמד מה- 1.3.95, ושל סעיד מועטן בפני שופטים משפטאים בקציעות.

<sup>52</sup> צוטט בעמ"מ של וליד אל-ריו בפני שופט משפטאי בקציעות, 24.5.94. שלא כמו העצירים המנהליים תושבי רצועת עזה, לא שוחררו עצירים מנהליים תושבי הגדה המערבית במסגרת הסכמי אוסלו, ולפיכך אלה לא נדרשו לחתום על מסמך כזה .

## ב. הגבלת קבוצות אופוזיציה פוליטיות

ב- 31.1.96, מייד לאחר הבחירות לרשות הפלסטינית, נעצר בדראן ג'אבר, בן 50, במעצר מנהלי למשך שישה חודשים, בשל "היותו פעיל החזית העממית בעירו ובאזור חברון אשר פעילותו מסכנת את בטחון האזור". בערעורו, העיד ג'אבר כי:

אף פעם לא הייתי חבר בחזית העממית... אני איש ציבור, מורה, ראש מועצת המורים במגזר הפרטי של המורים באזור הגדה. אני חבר בוועדה בכירה, במרכז נגד האלימות הפלשתינית בין שני העמים, ואני תומך בהבנה ודו-שיח בין הצדדים. אני גם חבר במועדון ההשכלה בחברון, בו מרצים הרצאות על שלום בין העמים. הייתי חבר ביותר מארגון אחד נגד אלימות וזכויות האדם. בתקופת הבחירות למועצה הפלשתינית הייתי פעיל, היתה לי דיעה פוליטית משלי איך לשמור על דמוקרטיה... רציתי לשנות את חוק הבחירות. רציתי לתת שוויון לנשים. שוויון על-ידי שיריון, ולתקן את העיוותים שנובעים מהעובדה ששיטת הבחירות שנקבעה היא שיטה אזורית... הייתי מרצה בכפרים רבים בנושאים הללו... לא עשיתי שום פעילות בלתי חוקית. פעלתי בפוליטיקה בלבד. על-פי ההסכם, הפעילות הפוליטית מותרת. לפי דעתי נעצרתי בגלל פעילות פוליטית ולא פעילות אחרת.<sup>54</sup>

השופט זיכרמן קבע כי ג'אבר לא נעצר בשל פעילותו הפוליטית. עם זאת, הוא קיצר בחודש את תקופת מעצרו המנהלי, וג'אבר שוחרר ב- 1.7.96 ב- 28.4.97 הוא נעצר בשנית וכעת הוא מוחזק במעצר מנהלי לתקופה של שישה חודשים. עקב מצבו הרפואי, מוחזק ג'אבר במרפאה של השב"ס מאז מעצרו.

### נאסר ח'אלד איבראהים ג'ראר: שלוש שנים במעצר מנהלי

נאסר ג'ראר, בן 38, תושב הכפר בורקין שבנפת שכם, הוא מנהל מחלקת הצדקה של הוועדה האיסלאמית. ג'ראר נשוי ואב לשני בנים: סוהאב בכיתה ב', ואחמד שבגן ילדים. הוא נמצא במעצר מנהלי מאז מאי 1994. אמו ואחותו, הסובלת מפיגור, מתגוררות עם המשפחה.

ישראל הכריזה על מספר ארגונים בשטחים, חילוניים ואיסלמיים, כבלתי חוקיים<sup>55</sup>. לפיכך, לכאורה די בחברות באחד מארגונים אלו כדי להעמיד אדם לדין פלילי. עם זאת, ישראל עוצרת אנשים במעצר מנהלי רק בשל חברותם בארגונים אלה. זאת למרות שבת-המשפט הישראליים פסקו כי חברות כשלעצמה בארגון שנקבע כבלתי חוקי, אין בה כדי להצדיק מעצר מנהלי<sup>56</sup>.

ראוי לציין כי לארגונים אלה ישנם מפעלי צדקה ואגפים העוסקים בפעילות פוליטית וחברתית, בנוסף ל"זרועות צבאיות". לפיכך, עצם ההשתייכות לארגון שנקבע כבלתי חוקי, אינה מעידה בהכרח על כך שהאדם עצמו עוסק בפעילות אלימה. בנוסף, מאחר ולמעט זרועותיהם הצבאיות, ארגונים אלה הם חוקיים ברשות הפלסטינית, פלסטינים המתגוררים באזור A, עשויים להעצר מנהלית מחוץ לאזורם, בשל חברות בארגון הנחשב חוקי על-פי החוק החל במקום מגוריהם.

<sup>54</sup> עמ"מ של בדראן ג'אבר בפני שופט משפטאי באשמורת, 30.4.96.

<sup>55</sup> ארגונים אלה כוללים את החזית העממית לשחרור פלסטין, החזית הדמוקרטית לשחרור פלסטין, חמאס והג'יהאד האסלאמי. עד להסכם אוסלו, נחשב גם ארגון הפת"ח לארגון בלתי חוקי.

<sup>56</sup> מדינת ישראל נ' מיכאל בן חורין, ב"ש 161/94, בית המשפט המחוזי בנצרת, 20.3.94.

ברוב הערעורים במקרים אלה, מציין התובע כי העורר עסק גם בפעילות אלימה או בפעילות המעודדת לכך, בנוסף לחברותו בארגון הבלתי חוקי, אם כי הפרטים באשר לפעילות זו נותרים חסויים. עם זאת, ישנם פלסטינים הנעצרים במעצר מנהלי בשל פעילות לא אלימה בארגון שישראל קבעה שהוא בלתי חוקי.

כך למשל, בצו המעצר של ח'אלד ג'רדאת נכתב כי הוא "פעיל ג'יהאד אסלאמי בכיר". בערעור, אישר נציג השב"כ כי לא מיוחסת למערער פעילות אלימה. עם זאת, אישרה השופטת דוד את המעצר המנהלי, בציינה כי "הצו מושתת על מספר מקורות, ברמת מהימנות ראויה, ומייחס למערער פעילות שהינה מעבר לפעילות רגילה בארגון מסוים"<sup>57</sup>.

ראוי לציין כי יחסה של ישראל לארגוני האופוזיציה החילוניים אינו אחיד. מחד גיסא, התירה ישראל לחברים בכירים בחזית העממית ובחזית הדמוקרטית לשוב מחו"ל לשטחים, ומאידך גיסא, ממשיכה ישראל לעצור פלסטינים במעצר מנהלי בעילה של חברות בארגונים אלה.

מעטים מחברי החזית הדמוקרטית מוחזקים היום במעצר מנהלי, אך עשרות פלסטינים מוחזקים במעצר מנהלי בחשד לפעילות בחזית העממית, ועליהם נמנים רבים מהעצירים המוחזקים לתקופות ממושכות. בערעורו של ויסאם רפידי, שנעצר בעילה שהוא חבר בחזית העממית, העלתה עו"ד פלג-שריק טענות אלה בפני השופט זיכרמן. השופט קבע כי הוא לא קיבל תשובה מספקת מן התובע:

לאנשי החזית העממית ששהו בחו"ל הותרה הכניסה לאזור כך שאותם אנשי חזית עממית בכירים יכולים כיום ממקום מושבם בעזה וברמאללה לפגוע בבטחון האזור. לענין זה לא קיבלתי תשובה ממצה האם עובדה זו נודעה למפקד הצבאי טרם הוצאת הצו<sup>58</sup> ...

למרות זאת, השאיר השופט את הצו בתוקפו וניכה מתקופת המעצר רק את תקופת החקירה.

בערעור על מעצרו המנהלי של מוחמד ברכאת, בעילה של פעילות בחזית דמוקרטית, טענה עו"ד תמר פלג-שריק:

החזית הדמוקרטית, נכון להיום, הוא ארגון זניח, זעיר, חסר מעש. ולהפנות לתשובה של איש שב"כ שאינו יודע מתי בוצעו פעולות ארגון לאחרונה, חזקה עליו שאם היתה החזית הדמוקרטית פעילה כמו חמאס לא רק הוא היה יודע, אלא כולנו. אבל כאן אפילו הוא לא יודע. אני מבקשת לציין שהחזית הדמוקרטית נמנית עם ארגוני אש"פ גם זאת להבדיל מארגונים איסלמיים כמו חמאס וג'יהאד והיא נמצאת באופוזיציה פנימית, בדומה למשל, למולדת שלנו<sup>59</sup>.

בדחותו את הערעור, לא התייחס השופט זיכרמן לטענות אלה.

## מסקנות

ישראל טוענת כי היא משתמשת במעצר מנהלי רק כאמצעי אחרון לאחר שאמצעים אחרים לא הועילו, וגם אז - רק לצורך מניעת סכנה לבטחון. למעשה משתמשת ישראל באמצעי זה למגוון מטרות נרחב. מעצר מנהלי משמש לעיתים קרובות כחלופה נוחה למשפט פלילי, והמונח "בטחון" מוגדר במונחים רחבים מספיק על-מנת שיכלול גם עמדות פוליטיות מסויימות ופעילות פוליטית לא אלימה.

<sup>57</sup> עמ"מ של ח'אלד ג'רדאת בפני שופט משפטאי בקציעות, 19.12.93.

<sup>58</sup> עמ"מ של ויסאם רפידי בפני שופט משפטאי בכלא עתלית, 27.5.96.

<sup>59</sup> עמ"מ של מוחמד ברכאת בפני שופט משפטאי באשמורת, 27.5.96.

ב- 30.5.94 נעצרו מספר פלסטינים בעילה שהם חברים בחזית העממית. חלקם נעצרו מיד במעצר מנהלי; אחרים נלקחו ראשית לחקירה, ורק לאחר מכן קיבלו צווי מעצר מנהלי. שלושה מהם עדיין מצויים במעצר מנהלי:

\* **מוחמד עבד אל-חלים מוחמד רג'וב**, מהנדס מכונות בן 37, תושב דורא שבנפת חברון, רווק. עצור מאז אוקטובר 1994. כעת עצור מתוקף צו מעצר שישי ברציפות, כל אחד מהם לששה חודשים.

\* **חסן פטאפטה**, עובד סוציאלי בן 35, תושב אל-בירה שבנפת רמאללה, נשוי ואב לבן בגיל שש ולשתי בנות בנות ארבע ושלוש. כעת עצור מתוקף צו מעצר שמיני ברציפות.

\* **סמיר שלאדה**, עובד סוציאלי בן 37, תושב מזרח ירושלים, נשוי ואב לשני ילדים בני שש וארבע. כעת עצור מתוקף צו מעצר שישי ברציפות.

## פרק רביעי: בסיס אישי למעצר מנהלי

השופט קדמי, בהתייחסו לנסיבות שיש לשקול בעת הכרעה בערעור על מעצר מנהלי, קיבל את עקרון "האינדיווידואליות" הקבוע במשפט הבינלאומי:

כל עצור "שונה" מרעהו. השיקולים העומדים בבסיס מעצרו המנהלי של אדם, נעוצים בחשש שהוא יפגע בבטחון אם לא יעצר. חשש זה ניזון, לא רק מהשתייכותו האידיאולוגית ומדעותיו של העצור וכיוצא באלה גם, ובמיוחד, מאישיותו, כישוריו, הכשרתו ויכולתו, הנפשית והפיסית, לממש את החשש; ואלה - מיוחדים לו, ועומדים בבסיס ה"שוני" שבינו ולבין אחרים ה"מפליגים עמו באותה סירה"<sup>60</sup>.

עם זאת, מדיניותה של ישראל מצביעה דווקא על שימוש המוני, ולא אישי, במעצר מנהלי, בניגוד לקביעתו זו של השופט קדמי.

במרבית המעצרים המנהליים, עילת המעצר הניתנת בצו היא לאקונית ואחידה. ברוב הצווים הנוסח זהה: "בגין היותו פעיל חמאס [או החזית העממית וכו'] שפעילותו מסכנת את ביטחון האזור". בחלק מהמקרים מופיע הנוסח: "בגין היותו פעיל בכיר". במקרים ספורים נאמר גם "מסית נגד יהודים" וכד'. העילה המופיעה בצו היא, ברוב רובם של המקרים, המידע היחיד שנמסר לעציר באשר לסיבת מעצרו, וגם בעת הדיון בערעור על המעצר אין התייחסות לגורמים האישיים שפירט השופט קדמי.

גם הסיבות שניתנו למעצרים מנהליים של ישראלים המתגוררים בשטחים היו מעורפלות וכלליות. כך למשל, אברהם שעאר, תושב קריית ארבע, נעצר במעצר מנהלי בשל "היותו מעורב בפעילות אלימה נגד בטחון האזור ובטחון הציבור".

בנוסף, כל צווי המעצר המנהלי, ללא יוצא מן הכלל, מוצאים לתקופות של חודשים שלמים, ואף צו לא התייחס למועדים או אירועים ספציפיים. קשה ליישב את אחידות תקופות המעצר עם הכוונה המוצהרת להתאים אמצעי זה לנסיבות ספציפיות, בכדי לצמצם את הפגיעה בחירות<sup>61</sup>.

### אוסאמה ברהם, שלוש וחצי שנים במעצר מנהלי

אוסאמה ברהם, רווק בן 33, תושב הכפר רמין שבנפת טול-כרם. בנובמבר 1993, בעת שלמד לימודי תקשורת במכללת איבראהימי, נעצר במעצר מנהלי לתקופה של עשרה חודשים. הוא שוחרר ב-3.9.94, ולאחר 13 יום נעצר שנית במעצר מנהלי לתקופה של חצי שנה. קשה להאמין שבמשך 13 יום בהם היה משוחרר הצטבר נגדו מידע מספיק להצדקת מעצר מנהלי לחצי שנה. בערעורו, טענה עורכת-דינו, תמר פלג-שיריק, שמעצרו נעשה במסגרת גל המעצרים ההמוניים של פעילי חמאס באמצע ספטמבר, ולא על בסיס מידע ספציפי כנגדו. הערעור נדחה<sup>62</sup>. ברהם עצור במעצר מנהלי עד היום.

<sup>60</sup> עמ"מ 6/94, ברוך בן יוסף נ' מדינת ישראל, תק-על, 94 (2) 1851, 1854.

<sup>61</sup> בעיתונות פורסם כי מעצרו המנהלי של נעם פדרמן נועד למנוע מעשי אלימות הקשורים בהערכות מחדש בחברון (ר' למשל, הארץ 17.1.97) צו המעצר המנהלי נגדו הוצא ב-9.11.96 לתקופה של חודשיים בשל "היותו מסכן את ביטחון האזור וביטחון הציבור". בצו המעצר לא הוזכרה ההערכות מחדש. המעצר הוארך בשבועיים נוספים עד ל-22.1.97 והוא שוחרר בסיום תקופת הצו, שלושה ימים לאחר ההערכות מחדש בחברון שבוצעה ב-19.1.97.

בשנת 1987 הורה שר הביטחון לעצור במעצר מנהלי לפי החוק הישראלי, שני פלסטינים אזרחי ישראל מה-25.12.87 ועד 1.4.88, יום לאחר יום האדמה, בו היתה צפויה מחאה פלסטינית. עמ"מ 1,2/88, רג'א מחמוד אגברייה ואח' נ' מדינת ישראל, פ"ד מ"ב (1), 840.

<sup>62</sup> עמ"מ של אוסמה ברהם בפני שופט משפטאי בקציעות, 20.10.94.

אוסאמה ברהם סובל מבעיות בכליות ומאולקוס. ביוני 1995, נפטר אביו של אוסאמה, בשעה שאוסאמה היה במעצר. הוא עצור כעת מתוקף צו מעצר שמיני ברציפות.

### **מסקנות**

הנימוקים האחידים שבצווי המעצר המנהלי, תקופות המעצר האחידות והעובדה כי לא פעם מוצאים צווי מעצר לקבוצות, כל אלה מחזקים את החשש כי ההחלטה לעצור אדם במעצר מנהלי אינה מבוססת אך ורק על נסיבות הקשורות באופן אישי לאדם נגדו הוצא צו המעצר.

## פרק חמישי: הליך משפטי הוגן

הליך המעצר המנהלי מלווה באי-סדרים ובנהלים לא תקינים, העומדים בניגוד לעקרונות היסוד הנוגעים להליך משפטי הוגן. מרבית הבעיות בהליך, שיפורטו להלן, קיימות ברובם של המעצרים המנהליים המבוצעים בשטחים והן מהוות חלק ממדיניות ישראל בנושא זה.

### 1. אי-סדרים פרוצדורליים

במקרים רבים מועבר העציר המנהלי ישירות למתקן הכליאה, מבלי שיקבל לידי את צו המעצר במשך ימים, שבועות, ואף חודשים. כך למשל, האתם עבד א-ראזק נעצר ב-6.3.93. רק לאחר שישה ימים הוא קיבל את צו המעצר<sup>63</sup>. מהדי ענבתווי נעצר ב-23.1.95 וקיבל את צו המעצר רק לאחר שלושה חודשים<sup>64</sup>. מצב זה גורם לכך שעצירים נמצאים בחוסר וודאות לגבי מעמדם ולגבי תקופת המעצר שנקבעה להם.

אי סדרים אחרים נוגעים לטעויות שנפלו בצו המעצר עצמו. בתי-המשפט קבעו כי טעויות אנוש אין בהן כדי לבטל את הצו. במספר מקרים התגלו טעויות לגבי תקופת המעצר שצויינה בצו. כך למשל, נעים עיסא קיבל צו מעצר בו היתה נקובה תקופת מעצר של שבעה חודשים. מאוחר יותר תוקן הצו לתקופה של חצי שנה. עדנאן ג'אבר קיבל ב-31.5.95 צו מעצר מנהלי לחצי שנה בשל היותו "פעיל בכיר בחמאס". ב-13 ביולי, בעת שהיה במעצר, הוא קיבל צו מתוקן בו שונתה עילת המעצר ל"פעיל בכיר בחזית העממית". שגיאה מהותית כזו אמורה להיות בסיס מספיק לביטול צו המעצר, אך טעות זו אף לא הוזכרה בהחלטת השופט, שדחה את ערעורו של ג'אבר.

#### קטינים במעצר מנהלי

שלושה מבין אלו שנעצרו במעצר מנהלי בעקבות פיגועי ההתאבדות בחודשים פברואר-מארס 1996, היו קטינים. שלושתם תושבי מחנה הפליטים אל-פוואר, שם התגוררו מבצעי הפיגועים.

**מוחמד עיסא אחמד** נעצר ב-5.3.96 והוצא נגדו צו מעצר מנהלי לתקופה של ששה חודשים. בזמן מעצרו היה בן 16. בתום ששת החודשים, הוצא נגדו צו חדש לתקופה של חודשיים נוספים.

**אחסאן מחמוד אבו ורדה**, אחיו של אחד ממבצעי פיגועי ההתאבדות, נעצר ב-1.3.96 ונחקר במשך חודש. בזמן מעצרו היה בן 16. ב-1 באפריל הוצא נגדו צו מעצר מנהלי לתקופה של שלושה חודשים. הצו הוארך בשלושה חודשים נוספים. בערעור על הצו, ביטל השופט סא"ל אילן כץ את הצו ונתן למדינה 30 יום, במהלכם יוכלו לחקור את אבו ורדה ולהחליט האם להגיש נגדו כתב אישום. לאחר 30 יום, הוצא נגד אבו ורדה צו מעצר מנהלי שלישי לתקופה של ששה חודשים. בתום ששת החודשים הוצא נגדו צו מעצר נוסף לתקופה של ארבעה חודשים.

**אחמד אבו ורדה**, אחיו של מוחמד אבו ורדה שנחשד בגיוס מבצעי פיגועי ההתאבדות, נעצר ב-4.3.96 והוצא נגדו צו מעצר מנהלי לארבעה חודשים. הוא היה בן 15 בעת שנעצר. צו המעצר הוארך בארבעה חודשים.

באופן חריג, היה רוב המידע במקרים אלה גלוי, ולפיו נעצרו השלושה מסיבה אחת: תחת חקירה, אמר אחד מתושבי מחנה הפליטים אל-פוואר כי לאחר הפיגועים שמע את השלושה אומרים כי הם לא יהססו לבצע פיגוע התאבדות אם תינתן להם הזדמנות לכך. שלושתם הכחישו כי אמרו דברים אלה. אחמד אבו

<sup>63</sup> לפי עדותו שנגבתה על-ידי באסם עיד ב-26.5.96.

<sup>64</sup> לפי עדותו שנגבתה בידי באסם עיד ב-23.5.96.

ורדה גם גינה תחת שבועה את הפיגועים.

ערעורו של מוחמד אחמד נדחה בידי השופט יוספזון שקבע כי "משהתברר כי הובעה ע"י המערער כוונה לבצע פיגוע התאבדות, הרי ששיקול זה... הוא השיקול היחיד שעליי לשקול".<sup>65</sup> "השופט יוספזון דחה גם את ערעורו של אחמד אבו ורדה בקובעו כי "איני מעלה על הדעת, כי נוכח איומי מעשי ההתאבדות הנשמעים מדי יום וההתרעות בדבר הסכנה לבצוע מעשי התאבדות יוכל כל שופט אשר היה יושב בדין בתיק כגון זה לנוח על משכבו בשקט ולשחרר אדם דוגמת המערער אשר הביע כוונת התאבדות כזו".<sup>66</sup> ב- 11 ביוני, דחתה השופטת רחל טבת את ערעורו של אחסאן אבו ורדה .

שלושת נערים אלה נעצרו על סמך הצהרה יחידה, שמסר אדם שהיה נתון בחקירה ואשר לטענתם לא הכירו כלל.

<sup>65</sup> עמ"מ של מוחמד עיסא מוחמד אחמד בפני שופט משפטאי במגידו, 16.5.96. ערעורי שלושת הקטינים הוגשו בידי עורכי הדין ח'אלד קוזמר ותמר פלג-שריק מטעם הפרויקט המשותף של הסניפים הישראלי והפלסטיני של האגודה הבינלאומית להגנת הילד .

<sup>66</sup> עמ"מ של אחמד אבו ורדה בפני שופט משפטאי במגידו, 22.4.96 .



## 2. מעצר לצורך חקירה

עצירים מנהליים יכולים להלקח לחקירה לפני שהוצא נגדם צו מעצר או במהלך המעצר.<sup>67</sup> באופן תיאורטי, אם במהלך מעצרו המנהלי של אדם, מתגלות ראיות שיכולות להוות בסיס להעמדתו לדין, ישנה חובה לבדוק אותן במטרה למצוא חלופה למעצר המנהלי.<sup>68</sup> בעקבות החקירה, העציר יכול להיות מועמד לדין, להשתחרר או לקבל צו מעצר מנהלי חדש. במהלך החקירות, משתמש השב"כ באופן שגרתי בשיטות חקירה המהוות עינויים.<sup>69</sup>

למרות שישאל טוענת כי היא מעדיפה הליכים משפטיים על-פני מעצר מנהלי, הוצאת צו מעצר לאחר החקירה מעלה את החשש שהמניע להוצאת צו המעצר הוא כשלונם של החוקרים בהשגת הודאה עליה ניתן יהיה לבסס כתב אישום.

ב- 19.11.95 הוציא אלי"מ אילן הררי צו מעצר מנהלי לתקופה של תשעה חודשים כנגד עבד א-רחמן אל-אחמר. לאחר שלושה חודשים, בוטל צו המעצר והוא הועבר לחקירה. הוא נחקר במשך 47 יום, במהלכם עונה<sup>70</sup>. בתום החקירה, קיבל אל-אחמר צו מעצר מנהלי לתקופה של שנה. מקרה זה ממחיש את השימוש השרירותי במעצר המנהלי. הצו החדש שקיבל אל-אחמר היה לתקופה ארוכה יותר מהראשונה, למרות שנראה שבמהלך החקירה לא התגלה מידע שיכול היה להביא להעמדתו לדין.

ברוב המקרים לא מודיעות הרשויות למשפחות העצירים ולעורכי הדין שלהם כאשר העציר מועבר לחקירה, למרות חובתן לעשות כן<sup>71</sup>. לפיכך, העציר לא יכול להתלונן על עינויים והתעללות שהוא עובר במהלך החקירה ובני משפחתו אינם יכולים לבקרו. בדרך-כלל נודע לבני המשפחה ולעורכי הדין שהעציר הועבר לחקירה באמצעות מידע שמועבר להם על-ידי עצירים אחרים.

---

<sup>67</sup> על פי החוק הקיים בשטחים, ניתן לעצור אדם לתקופה של עד 11 יום למטרות חקירה ללא פיקוח שיפוטי. לאחר פרק זמן זה, יש להביאו בפני שופט, שיכול להאריך את תקופת החקירה עד לששה חודשים. ר' צו בדבר הוראות בטחון (יהודה והשומרון) (מס' 378), תש"ל - 1970, סעיף 78, תוקן בצו מס' 1391 ב- 24.3.93.

<sup>68</sup> במספר ערעורים, ביטל השופט צבאי את הצו או קיצר אותו משום שהעצור לא נחקר לפני מעצרו המנהלי. ר' למשל, עמ"מ של חמזה מסלח בפני שופט משפטאי בקציעות, 17.5.94.

<sup>69</sup> ר' למשל, דו"חות בצלם הבאים: חקירת פלסטינים בתקופת האינתיפאדה: התעללות, לחץ פיסי מתון, או עינויים?, מארס 1991; חקירת פלסטינים בתקופת האינתיפאדה - דו"ח מעקב, מארס 1992; עינויים בחקירה: עדויות נחקרים פלסטינים, עדויות חוקרים, נובמבר 1994.

70

Allegra Pacheco, **Torture by the Israeli Security Services: The Case of 'Abdel Rahman 'Abdel Ahmar**, Public Committee Against Torture in Israel, June 1996.

<sup>71</sup> ר' צו בדבר הוראות בטחון (יהודה והשומרון) (מס' 378), תש"ל - 1970, סעיף 78(א), תוקן בצו מס' 1222 מה- 25.2.88.

### 3. ערעור על מעצר מנהלי

על פי הצו בדבר מעצרים מנהליים, העציר רשאי לערער על צו המעצר בפני שופט צבאי. אם העציר אינו מגיש ערעור, אין כל פיקוח משפטי על המעצר. כאמור, ההוראות שקדמו לצו זה, חייבו הבאה של העציר בפני שופט צבאי תוך 96 שעות מהמעצר.

הערעורים נשמעים בדלתיים סגורות. השופט הצבאי אינו מחויב לפי הצו לקיים את הדיון בערעור בנוכחות העציר. במספר מקרים, עצירים לא הובאו לדיון בערעורם למרות שביקשו להיות נוכחים.

הביקורת השיפוטית בערעור מוגבלת לבחינת חוקיותם של השיקולים שהביאו את המפקד הצבאי להוציא את הצו. בערעורו של בן יוסף, הגדיר השופט קדמי את הדיון בערעור כדלקמן:

הליך האישיור אינו מכוון לבדיקת "אשמתו" של העצור... אלא לבדיקת חוקיות שיקוליו של שר הבטחון, כאמור לעיל; ועל כן - לא מהימנותה של התשתית העובדתית עומדת במרכז הביקורת, אלא כוחה לשמש בסיס מספיק להחזקת העצור במעצר מנהלי.<sup>72</sup>

בשל הליקויים הרבים בהליך הערעור, מחרימים כל העצירים המנהליים את ההליך מאז אוגוסט 1996.

#### א. מועד הערעור

ב- 1988 הדגיש בג"צ את חשיבותו של קיום הדיון בערעור במועד סמוך למעצר:

משך הזמן עד לשמיעת הערעור הוא, על כן, נושא חשוב ומהותי ביותר, שכן, כאמור, רק אז יכול העציר להעלות את השגותיו על מעצרו ואת טענותיו בזכות שחרורו... מעצר מנהלי ללא ביקורת שיפוטית אפקטיבית עלול לגרום לטעויות בעובדה או בשיקול דעת, שמשמעותן שלילת חירותו של אדם, מבלי שיהיה לכך ביסוס ענייני. חייבים, על כן, לעשות את כל שניתן כדי למנוע תופעות כאלה מעיקרן... מן הנכון יהיה, שהרשויות יפעלו באופן אפקטיבי לצמצומו של פער הזמן שבין המעצר והגשת הערעור לבין הביקורת השיפוטית. אם אין עדיין אפשרות לשוב לביקורת השיפוטית הצמודה לצו כפי שנהגה לפי פרק ה1 לפני תחילתו של צו מספר 1229, יש לפחות לודא כי הערעור ישמע תוך שבועיים שלושה לכל היותר ממועד הגשת הערעור הראשון על המעצר.<sup>73</sup>

ההצעה לשוב לביקורת שיפוטית אוטומטית, כפי שהיה לפני 1988, לא התקבלה. ראוי לציין כי ברוב המקרים, הערעורים אכן נשמעים תוך שבועיים עד שלושה שבועות מיום הגשת הערעור. אך מאחר והערעור אינו אוטומטי, הגשת הערעור עלולה להתעכב שבועות ואף חודשים עד שהעציר ישכור עורך-דין והערעור יוגש. בכמה מקרים, נמנעו עצירים מלערער על המעצר מסיבות כלכליות או אידיאולוגיות.

מחמוד מרעוב נעצר במעצר מנהלי לשנה ב- 10.3.96. בגלל העיכוב בהגשת הערעור, התקיים הדיון רק ב- 7.7.96. כנגד חסאם עומר הוצא צו מעצר מנהלי לשלושה חודשים ב- 12.2.96. ב- 4 באפריל הוא הגיש ערעור בלא עזרת עורך-דין. בדיון בערעור שהתקיים ב- 7 למאי, יומיים לפני תום תקופת הצו, נזף השופט איזקסון ברשויות:

<sup>72</sup> עמ"מ 6/94, ברוך בן יוסף נ' מדינת ישראל, תק-על, 94 (2), 1851, 1852. צו המעצר המנהלי כנגדו הוצא לפי החוק הישראלי בידי שר הביטחון.

<sup>73</sup> בג"צ 253/88, איברהים ע/חמיד סג'דיה ואחרים נ' שר הבטחון, פ"ד מב (3), 801,820 (להלן: בג"צ סג'דיה). פרק ה1 הוא פרק בצו בדבר הוראות בטחון מס' 378 משנת 1970, שהסדיר את השימוש במעצר מנהלי לפני צו 1229 משנת 1988.

צריך היה להיות ברור למי שאחראי על ויסות הדיונים שחלפו שני שליש מתקופת המעצר... על כן כדי שתהיה רלוונטיות כלשהי בדיון בעררו יש לקבוע דיון מוקדם ככל האפשר ואולי בתוך יום... ההליך שנקבע לשיבת היום מיותר לחלוטין אם לא מגוחך... מה נותר עוד להחליט?<sup>74</sup>

#### עלי ג'רדאת: שנתיים ותשעה חודשים במעצר מנהלי

עלי ג'רדאת, מנהל מרכז המחקר "ביסן" שברמאללה, בן 41, תושב רמאללה, נשוי ואב לשני ילדים בני שש ושלוש. ג'רדאת נעצר ב- 10.8.94, ומאז ספטמבר 1994 הוא נמצא במעצר מנהלי. כעת הוא עצור מתוקף צו המעצר החמישי ברציפות, כל אחד מהם לשישה חודשים.

#### ב. חיסיון הראיות

בניגוד להליך פלילי, התשתית העובדתית עליה מבוסס צו המעצר המנהלי אינה נקבעת באמצעות הבאת עדים לבית המשפט וחקירתם. ברובם המכריע של המקרים, אין בידי העצירים כל אפשרות להפריך את הטענות הקיימות נגדם מאחר ומרבית הראיות, אם לא כולן, חסויות, והעציר ועורך דינו אינם יודעים מהן. ברוב המקרים של המידע היחיד הניתן לעציר לגבי העילה למעצרו הם הדברים הכתובים בצו המעצר.

בית המשפט העליון הכיר בבעיות הקיימת בהטלת חיסיון על הראיות. בדיון בערעור על מעצר מנהלי ציין השופט בד:

מצד אחד נקבע [בחוק הישראלי]... שהשופט יבטל את צו המעצר אם "הוכח בפניו" שהצו ניתן על סמך טעמים או שיקולים לא כשרים או ענייניים, ומצד שני מונעים מהעציר השגת הכלים והאמצעים אשר בעזרתם אכן יוכל להוכיח את הדברים הטעונים הוכחה כאמור, שכן לא נותנים גישה לראיות המרכזיות עליהן מושתתת החלטת המשיב. בצדק מציין הנשיא הנכבד [של בית המשפט המחוזי בירושלים] ש"סיטואציה זו, הזרה כל כך לעיקרים הבסיסיים של הצדק הטבעי, מרחפת על פני ההליך כולו...". השופט זיילר מסיק מכאן, ושוב מסכים אני לדעתו, ראשית שיש להגביל את השימוש בסמכות זו למקרים בולטים ונדירים, ושנית שעל בית המשפט המבצע את הביקורת השיפוטית לעשות כל מאמץ כדי לבחון ולבדוק בעצמו אם המידע עליו הסתמך המשיב הינו אמין, ואם הוא מצדיק את מתן צו המעצר המנהלי.<sup>75</sup>

עם זאת, החיסיון על הראיות אינו מוטל רק במקרים "בולטים ונדירים", אלא ברובם. בעת הדיון, העצירים ועורכי-דינם נדרשים לצאת מאולם בית-המשפט בשעה שהשופט בוחן את המידע החסוי במטרה להחליט האם ניתן לגלות חלק ממנו. הליך זה הפך להליך פורמלי בלבד שכן, למיטב ידיעתנו, באף מקרה לא קבע בית-משפט צבאי או בית-המשפט העליון כי יש לחשוף ולו חלק מהראיות החסויות.<sup>76</sup>

<sup>74</sup> עמ"מ של חסאם עבד אל-עטף אחמד עומר בפני שופט משפטאי במגידו, 7.5.96.

<sup>75</sup> עמ"מ 2/94, ברוך בן יוסף נ' שר הביטחון, תק-על 94 (1) 56, 56.

<sup>76</sup> בערעור על מעצר מנהלי לפי החוק הישראלי, החליט נשיא בית המשפט המחוזי בירושלים, השופט זיילר, להסיר את החיסיון מחלק מהראיות. המדינה ערערה על כך לבית המשפט העליון, שקיבל את הערעור, וקבע כי כל המידע צריך להשאר חסוי. עמ"מ 2/96, מדינת ישראל נ' אריה פרידמן, תק-על 96 (1) 124.

כך למשל, בכל החלטותיה של השופטת סא"ל אורנה דוד בערעורים, היא קבעה כי :

תוך סטייה מדיני הראיות עיינתי בחומר החסוי, שלא בנוכחות המערער ובאת כוחו, על מנת שהדבר יוביל לגילוי האמת ולעשיית צדק. לאחר שעשיתי כן שוכנעתי, כי אין מקום לגלות למערער ולבאת כוחו, ראייה כלשהי, מהחומר שהוצג בפני, על מנת שלא לפגוע בבטחון האזור, בבטחון הציבור ובבטחון מקורות המידע החסוי.

העובדה כי פיסקה זו מופיעה בכל החלטותיה של השופטת דוד, מצביעה על כך שהחלטה זו היא אוטומטית ושרירותית. המידע החסוי שונה בהכרח בכל מקרה ומקרה, וכך גם ההצדקה להטלת החיסיון. קשה להאמין כי בכל המקרים לא ניתן היה לחשוף ולו חלק מהראיות, מכל שלושת הסיבות בהן נקבה השופטת. שופטים צבאיים אחרים עושים אף הם שימוש שגרתי בנוסחאות דומות בהחליטם להשאיר את החיסיון .

במקרים רבים טוענת התביעה כי המידע חייב להשאר חסוי כדי שלא תחשף זהותם של משתפי הפעולה הפלסטינים שסיפקו אותו. **בצלם** תיעד בעבר מקרים בהם סיפקו פלסטינים מידע לכוחות הביטחון בשל מניעים אישיים ובשל לחצים מצד השלטונות. כך למשל, לא פעם מאיים השב"כ בהגשת כתב אישום כנגד פלסטיני הנתון לחקירה, אם לא יספק מידע כנגד אדם אחר.<sup>77</sup> הטלת החיסיון על מקור זה, שוללת מהעציר את האפשרות להוכיח שמוסר המידע פעל מתוך מניעים אישיים, ומסר מידע שקרי .

מאחר והסיבות למעצר אינן ידועות לעציר ולעורך דינו, אין הם יכולים לערער אף על עצם הטלת החיסיון. לעיתים מצליח עורך הדין לקבל מידע מסוים מהתובע או נציג השב"כ. במקרים אחרים, אין זה ברור מדוע הוא מסרב לענות על שאלה מסויימת. נראה כי הטענה שמדובר ב"מידע חסוי" משמשת לא פעם כיסוי נוח להתחמקות מתשובה. כך עולה, למשל, מתשובותיו של התובע אלון בכר לשאלותיה של עו"ד לאה צמל, בעת דיון בערעורו של חסן פטאפטה :

עו"ד : מה החשדות נגדו?

התובע : בחסוי.

עו"ד : למה נתבקש מעצרו?

תובע : בחסוי.

עו"ד : מבקשת להשיב משהו.

תובע : לא אוכל לפרט. מה שרשום בצו<sup>78</sup>.

...

עו"ד : כמה פרטי אינפורמציה הוצגו בפני המפקד [הצבאי], כמה אירועים?

תובע : בחסוי.

עו"ד : אבקש לענות ב[מידע] גלוי.

תובע : אבקש בחסוי.

עו"ד : אבקש מאדוני להשיב.

תובע : פחות ממאה, לא יותר מחמישים .

[השופט פסנזון דוחה את בקשת עו"ד צמל לחשוף מידע מסוים]

...

עו"ד : מה האופי של הידיעות? אבקש בגלוי.

תובע : בחסוי.

<sup>77</sup> ר' **בצלם**, **משתפי-פעולה בשטחים בתקופת האינתיפאדה: הפרות ופגיעות בזכויות האדם**, ינואר 1994 .

<sup>78</sup> עילת המעצר בצו היא "היותו פעיל החזית העממית."

עו"ד : האם מדובר בפעילות אלימה או צבאית?  
תובע : לא אוכל להשיב.

...

עו"ד : האם הפעילות המיוחסת כרוכה באלימות?  
תובע : להשיב בחסוי ובאזור אשיב בחסוי לא אפרט [כך במקור].

עו"ד : איפה גר?

תובע : אל-בירה, לא אשיב אם הפעילות אם היא אל-בירה.

...

עו"ד : בין השאלות, האם ישנה אינפורמציה לגבי עתיד, למען השם?  
תובע : בחסוי.

עו"ד : האם כל הידיעות על ביצוע או תכנונים [של פעילות אלימה]?  
תובע : לא אענה, זה משליך על מקורות המידע.

עו"ד : למה נעצר במעצר מנהלי?

תובע : כיוון שהצטבר חב"ש [חומר בטחוני שלילי] שלדעתנו איפשר צו זה.

עו"ד : מאיזה בחינה זה איפשר?

תובע : ישנם טעמי ביטחון שבעקבותיהם מוציאים צו ונגד [המערער] הצטבר חומר שלילי שעל פיו הוא עמד בקריטריונים במעצרו המנהלי והקריטריונים הם טעמי בטחון החלטיים.

...

עו"ד : איזה פעילות פוליטית של חזית עממית תוכל למנות מיולי 1993?  
תובע : בחסוי.

עו"ד : אבקש תשובה ופה אין מניעה.

תובע : יש ... פעילות גלויה, יש פעילות ששייכת לחומר חסוי. בשלב זה לא זכור לי מה מביניהם נופל בגלוי מה בחסוי ואבקש בחסוי לעיין ולהציג המידע.<sup>79</sup>

החיסיון על מספר הידיעות הקיימות נגד החזית העממית או על מספר הפעילויות הפוליטיות שביצעה, נראה תמוה. נראה כי לשב"כ ניתן מרחב תמרון גדול בקביעת חיסיון, ובאפשרותו להחליט בשרירותיות על חיסיון של מידע. לעציר אין כל אפשרות לתקוף החלטות אלו או לערער עליהן.

ההסתמכות על מידע חסוי מעידה על אמון מוחלט של המערכת המשפטית בשב"כ ובשיקול דעתו. נראה כי אמון זה לא פחת גם לאחר שנודעו המקרים הרבים בהם הטעו חוקרי השב"כ שופטים ואף שיקרו להם. מתן עדויות שקר בידי השב"כ הביא להקמת ועדת חקירה ממשלתית בשנת 1987 (ועדת לנדוי). דו"ח הוועדה תאר את נוהגם של אנשי השב"כ למסור עדויות שקר בבתי-המשפט, במטרה למנוע פסילת עדויות שנמסרו בכפייה. על פי דו"ח זה, מתן עדויות שקר היה נוהג מקובל, והפך ל"נורמה שאיש לא עירער עליה" בין השנים 1971 ועד 1986 :

התמונה המצטיירת .. היא תמונה עגומה ומצערת : השירות ... נכשל כשלון חמור בכך שראה היתר לעצמו להפר בצורה שיטתית וממושכת את החוק על ידי הסכמה, אישור ואפילו עידוד של מתן עדויות שקר בבתי המשפט.<sup>80</sup>

לטענת ועדת לנדוי, החשיפה והגינוי הציבורי שבאו בעקבותיה, הביאו להפסקת מתן עדויות שקר בידי אנשי השב"כ. עם זאת, למרבה הצער תופעה זו עדיין קיימת, לפחות במקרים מסוימים. כך למשל, בערעור על מעצר מנהלי שנעשה לפי החוק הישראלי, האשים השופט זיילר את השב"כ כי שיקר לשר הבטחון דאז,

<sup>79</sup> עמ"מ של חסן פטאפה בפני שופט משפטאי בקציעות, 8.8.94.

<sup>80</sup> דו"ח ועדת החקירה לענין שיטות החקירה של שירות הבטחון הכללי בנושא פעילות חבלנית עויינת, פסקה 2.30 ופסקה 2.53 .

שמעון פרס, כדי שיחתום על צו מעצר מנהלי לחצי שנה לאמג'ד זרייר, תושב מזרח ירושלים. השופט זיילר קבע כי השב"כ הציג הערכות כעובדות, בתארו את הסכנה הנשקפת מזרייר. "זהו מעשה שלא יעשה... דוגמאות אלה מעלות חשש רציני שהשב"כ אימץ התנהגות בלתי נאותה"<sup>81</sup>.

#### רבחי קטאמש: שלוש שנים במעצר מנהלי

רבחי קטאמש הוא עורך דין ועיתונאי בן 41, תושב אל-בירה, נשוי ואב לשני בנים בני עשר ושמונה. קטאמש נעצר ב- 28.3.94. הוא נחקר במשך חודש וחצי, וב- 11 במאי הוצא נגדו צו מעצר מנהלי לששה חודשים. בתום התקופה, הוארך מעצרו פעמיים נוספות, בכל פעם לשישה חודשים.

לאחר שבית המשפט הצבאי אישר את צו המעצר השלישי ברציפות, עתר קטאמש לבג"צ. לדברי עורכת דינו, לאה צמל, הציע לו השב"כ עיסקה לפני הדיון בבג"צ: אם יבטל את עתירתו, לא יוצאו כנגדו צווי הארכה נוספים בתום תקופת הצו האמור. כל המידע כנגדו היה חסוי, למעט הגדרתו כפעיל בכיר בחזית העממית. קטאמש דחה את ההצעה, שכן הוא היה משוכנע שאין בידי השב"כ עדויות מרשיעות כנגדו. בג"צ אישר את מעצרו ב- 23.8.95, בהחלטה בת פסקה אחת: "מודעים אנו לכך כי העותר נתון במעצר מנהלי תקופה ארוכה... אך בנסיבות הענין אין צידוק להתערבותנו"<sup>82</sup>.

עד היום מוחזק רבחי קטאמש במעצר מנהלי. כעת הוא עצור בצו מעצר שביעי. הוא סובל מאולקוס ומבעיות לב. בפברואר 1997 הוא אושפז בבית חולים של כלא רמלה.

סוכן השב"כ המאמין בכנות בכך שאדם מסוים מסכן את הבטחון, עשוי להציג עובדות באופן מטעה. הפיתוי שלא לדבוק באמת גובר לנוכח הידיעה כי לא ניתן יהיה לערער על המידע שציג.

ההסתמכות הנרחבת והשיטתית על מידע חסוי היא אחד מההיבטים הבעייתיים ביותר בהליך המעצר המנהלי ועומדת בניגוד לעקרון בסיסי של הליך משפטי הוגן. סעיף 11 של "עקרונות היסוד להגנה על כל האנשים הנתונים למעצר או מאסר מכל סוג שהוא" של האו"ם קובע כי "אדם לא יוחזק במעצר מבלי שתנתן לו הזדמנות אפקטיבית להשמע בהקדם בידי רשות משפטית או אחרת"<sup>83</sup> כדי לעמוד בדרישה זו, חייבות הרשויות למסור לעציר מיד עם מעצרו את הסיבות המפורטות למעצרו והדיון חייב לבקר באופן מהותי את המעצר.<sup>84</sup> השימוש הנרחב במידע חסוי מפר באופן בוטה עקרונות אלו.

#### ג. תוצאות הערעור

לפי הצו בדבר מעצרים מנהלים, מוסמך השופט הצבאי לאשר, לקצר או לבטל את צו המעצר. לפי נתוני דובר צה"ל, ב- 60% מהערעורים שנשמעו בין החודשים נובמבר 1995 ואפריל 1997, אישרו השופטים הצבאיים את צו המעצר במלואו.

<sup>81</sup> ר' כל העיר, 27.1.95, וג'רוזלם פוסט, 24.2.95.

<sup>82</sup> בג"צ 3847/95, רבחי סלימן מוסא קטמש נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית, לא פורסם.

<sup>83</sup> תרגום בצלם.

<sup>84</sup>

בחמישה אחוזים מהערעורים ביטלו השופטים את צווי המעצר, כשבחלק ממקרים אלה הורו השופטים לשחרר את העציר ובאחרים הורו לכוחות הביטחון לחקור את העציר ואז להעריך מחדש האם עדיין יש צורך במעצר מנהלי<sup>85</sup>. ברובם המכריע של מקרים אלה, בוטל צו המעצר רק לאחר שהתובע הסכים לכך. כך היה למשל בשנת 1993, בעת הדיונים במעצריהם המנהליים של חברי פת"ח רבים, שצווי המעצר שלהם בוטלו על-ידי השופט, לאחר הסכמת התובע או נציג השב"כ<sup>86</sup>. אחד מהמקרים הבודדים בהם ביטל השופט את צו המעצר בלא הסכמת התובע הוא המקרה של טהא עדנאן, אשר סובל מפיגור שכלי (ר' מסגרת בפרק זה).

ב- 35% מהערעורים קוצרה תקופת המעצר: ב- 20% מהערעורים הגיעו הצדדים להסכמה בדבר קיצור המעצר וב- 15% קיצרו השופטים את המעצר לאחר שניכו את תקופת המעצר שקדם למעצר המנהלי או מסיבות מיוחדות הקשורות לעציר<sup>87</sup>. מאחר וברוב המקרים השופטים אינם מנמקים את החלטותיהם, השיקולים לקיצור תקופת המעצר אינם תמיד ברורים. עם זאת, נראה כי ישנם מספר שיקולים לקיצור תקופת המעצר:

1. **ניכוי תקופת החקירה:** השופט סא"ל לוטשטיין קבע כי יש לנכות באופן שגרתי את ימי המעצר לצורך חקירה מתקופת המעצר המנהלי<sup>88</sup>. במקרים מסוימים, ציינו הרשויות כי הן כבר הביאו בחשבון את ימי המעצר לצורך חקירה בעת הוצאת צו המעצר המנהלי<sup>89</sup>. במקרים בהם לא עשו כן, ניכו השופטים בעצמם את ימי המעצר לצורך חקירה מהתקופה שצויינה בצו המעצר.

2. **שיקולים הומניטריים,** כגון מצבו הבריאותי של העציר או נסיבות אישיות אחרות<sup>90</sup>.

3. **עברו של העציר:** השופטת אורנה דוד קיצרה בחודש את מעצרו של עבד אל-כרים ג'אנס, בציינה כי "נוכח כל האמור לעיל, ובהתחשב בעברו הנקי של המערער, במעמדו, בגילו ובמצבו המשפחתי,

---

<sup>85</sup> כך למשל, השופט סא"ל אילן כץ ביטל את מעצרו המנהלי של אחסאן אבו ורדה ונתן לרשויות 30 יום, במהלכם יוכלו לחקור אותו ולהחליט אם להעמידו לדין. בתום החקירה, הוצא כנגד אחסאן צו מעצר מנהלי לחצי שנה. לפרטים נוספים, ר' מסגרת בפרק זה.

<sup>86</sup> ר' למשל, עמ"מ של וליד רארי מה- 27.9.93, עמ"מ של אוסמה קרנו מה- 13.10.93, עמ"מ של כמאל שחאדה מה- 13.10.93, עמ"מ של מחמוד פואד מה- 16.12.93, ועמ"מ של זיאד סבאח מה- 16.12.93. כולם בפני שופטים משפטאים בקציעות.

<sup>87</sup> מכתב מה- 4.5.97 **לבצלם** מרס"ן אביטל מרגלית, לשכת דובר צה"ל. אלא אם מצויין אחרת, הנתונים נוגעים לתקופה שמחודש נובמבר 1995 עד חודש אפריל 1997.

<sup>88</sup> עמ"מ של חאמד אסעד חאמד אל-כוני בפני שופט משפטאי בקציעות, 17.1.95. בערעורו של סאהר טוויל בפני השופט סא"ל לוטשטיין בקציעות ב- 6.2.95, טען השופט כי העקרון מבוסס על החלטת בית המשפט המחוזי ירושלים (המ"מ 24/88).

<sup>89</sup> כך למשל, בעקבות מעצר לחקירה שנמשך חודשיים וחצי, הוציא אל"מ רן שמאי צו מעצר מנהלי לשלושה וחצי חודשים לאיבראהים א-שכארנה, כך שמשך מעצרו הכולל יהיה חצי שנה, מה- 26.3.96 עד ה- 25.9.96.

<sup>90</sup> ר' למשל, עמ"מ של מחמוד טמיזה בפני שופט משפטאי בקציעות, 4.4.94, ועמ"מ של בדראן ג'אבר בפני שופט משפטאי באשמורת, 30.4.96.

החלטתי כי יש מקום לקצר את תקופת הצו.<sup>91</sup> "השופט איזקסון ציין כי יש לגלות רגישות יתרה ו"לנהוג בכפפות משי" כלפי אדם שלא נעצר מעולם בעבר".<sup>92</sup>

קיצור תקופת המעצר מכל אחד מהשיקולים שפורטו לעיל, מפריך את הטענה שמעצר מנהלי נועד כדי למנוע סכנה הנשקפת מהאדם. צו המעצר אמור להיות מותאם לתקופת הזמן במהלכה אדם עלול להוות סכנה. העובדה כי לא פעם קובעים השופטים כי צו המעצר הוא מוצדק, אך בה בעת הם מקצרים את תקופת המעצר בכמה שבועות, מצביעה על כך שצווי המעצר אינם מותאמים לכל עציר באופן פרטני וכי תקופת המעצר הנקובה בצו אינה התקופה המינימלית הנחוצה.

טהא עדנאן, בן 21, נעצר ב- 14.11.94 במעצר מנהלי לחצי שנה. בדיון בערעורו הורה השופט הצבאי סא"ל יאיר לוטשטיין להעבירו לבדיקה פסיכיאטרית. בחוות הדעת כתב ד"ר שאול שטרייבר כי מר עדנאן סובל מ"פיגור בינוני ויותר" וכי הוא אינו מסוגל להבין את ההאשמות כנגדו ולפיכך אינו בר ענישה. עורכת דינו, תמר פלג-שריק, דרשה את שיחרורו המידי. התובע הצבאי, רס"ן מלול, טען כי אין לעדנאן בעיה רפואית שמחייבת אשפוז מיידי ולפיכך לא יהיה זה בלתי סביר להעבירו למתקן כליאה אחר, שם יוכל לקבל טיפול. השופט ביטל את צו המעצר באומרו: "תמוה בעיני כיצד אושר צו מעצר מנהלי לאדם עם אי-קיו 50".<sup>93</sup>

השימוש הגובר בהארכות של צווי מעצר מרוקן מתוכן את החלטת השופט לקצר את תקופת המעצר ולכן גם את הליך הערעור כולו. כך למשל, במארכס 1996 הוצא כנגד מחמוד מרעוב צו מעצר מנהלי לשנה אחת. השופט אל"מ פסנזון, ציין בערעורו של מרעוב: "איני רואה כל הצדקה בנסיבות הענין... להורות על מעצר מנהלי בן שנה אחת". הוא קיצר את המעצר בשבעה חודשים, כך שמרעוב ישוחרר ב- 10 באוגוסט. השופט פסנזון הוסיף בפסק הדין כי:

אין ההחלטה מפחיתה כהוא זה מחובתו של המפקד, ערב סיום מעצרו המנהלי של המערער [לשקול] האם לא יהיה בשחרורו משום סיכון לביטחון האזור ואם עדיין ימצא כך, קיימת בידיו הזכות ואף החובה להורות על הארכת מעצרו.<sup>94</sup>

לפני שחרורו, האריך המפקד הצבאי את מעצרו המנהלי של מרעוב בחצי שנה נוספת ולאחר מכן הוציא כנגדו צו הארכה נוסף לארבעה חודשים, עד ל- 7.6.97.<sup>95</sup> שותפות זו בין שופטים צבאיים, אנשי שב"כ ומפקדים צבאיים, מוסיפה לחוסר האמינות של הליך הערעור.

#### ד. ערעור לבית המשפט העליון

<sup>91</sup> עמ"מ של עבד אל-כרים ג'אנם בפני שופט משפטאי בקציעות, 27.5.95.

<sup>92</sup> עמ"מ של מוסטפא סאברי בפני שופט משפטאי בקציעות, 24.10.94. לעמדה מנוגדת ר' עמ"מ של מחמוד חושייה בפני השופטת המשפטאית שפירא בקציעות, ב- 23.3.95.

<sup>93</sup> עמ"מ של טהא עדנאן בפני שופט משפטאי בקציעות, 17.1.95. הערעור הוגש על-ידי האגודה לזכויות האזרח בישראל.

<sup>94</sup> עמ"מ של מחמוד מרעוב בפני שופט משפטאי במגידו, 7.7.96.

<sup>95</sup> מרעוב לא ערער על הארכות אלה בעקבות החרם שהוטל על הליכי הערעור.



לאחר אישור צו המעצר על-ידי שופט צבאי, רשאי העציר לערער לבית המשפט העליון<sup>96</sup>. ב-1980, קבע השופט י. כהן כי תפקידו של בית המשפט אינו לשקול את הראיות, אלא לקבוע אם הוצא הצו בתום לב או אם היו ליקויים פרוצדורליים בעת הוצאתו: "ברם, ברור שבית המשפט לא ישים את שיקוליו במקום שיקולי שר הביטחון"<sup>97</sup>.

בדיון על מעצר מנהלי לפי החוק הישראלי, תמך השופט בייסקי בביקורת שיפוטית נרחבת יותר:

החוק על-פי רוחו, מטרתו ולשונו יצר מערכת ביקורת שיפוטית תקופתית רצופה ומתמדת על-מנת לבחון לא רק את הצד החוקי של הצו אלא את היותו דרוש למטרות המפורטות בסעיף 2, כולל התקופה הנקובה... סמכותו [של בית המשפט] על-פי סעיף 4(א) היא לאשר את צו המעצר שהוציא שר הביטחון או לא לאשרו לפי שיקול דעתו הוא<sup>98</sup>...

למן החתימה על הסכמי אוסלו, נשמעו בבית המשפט העליון 22 ערעורים ועתירות לביטול צווי מעצר מנהליים. 11 מהם התייחסו לצווי מעצר מנהלי שהוצאו לפי הצו בדבר מעצרים מנהליים<sup>99</sup>, חמישה מהם כנגד פלסטינים ושישה כנגד אזרחים ישראלים. בכל 11 המקרים אישר בית המשפט העליון את צו המעצר המנהלי ובאף אחד מהם לא הסכים לבקשת העותר לחשוף את הראיות הקיימות כנגדו<sup>100</sup>.

ב-1996 ביטל בית המשפט העליון צו מעצר מנהלי לחודשיים, שהוצא לפי החוק הישראלי, כנגד יצחק גינצבורג, המתגורר בישראל ומלמד בישיבה "עוד יוסף חיי" בשכם. בפסק הדין כתבה השופטת דורנר:

בענייננו, לא נטען כי המערער יעשה מעשים המסכנים את בטחון הציבור. המערער נעצר בשל חשש כי בהשפעת דבריו יבצעו תלמידיו מעשים המסכנים את בטחון הציבור. השאלה היא איפוא אם יש בחומר שהציג בא-כוח המשיב יסוד לחשש כזה. עיינתי בחומר הגלוי והחסוי שבידי המשיב. המערער עצמו... לא הסתיר את השקפותיו. הוא הסביר כי אף שמלכתחילה אסר על מעשי נקמה בערבים, הרי שבדיעבד לא גינה מעשים אלה, ואף הביא בפני תלמידיו את ההשקפה כי יש הרואים במעשיו של ברוך גולדשטיין, מבצע הטבח במערת המכפלה, "קידוש השם".

השקפה זו אף העלה על הכתב. אפשר, ועל-כך איני מביעה דעה, כי יש בדברים אלה שאמר וכתב המערער עבירה. אך לעניין ההוכחה של השמעת הדברים אין חסרות למדינה ראיות ואין איפוא צורך באמצעי החריג של מעצר מנהלי.

על-כל-פנים, המערער דורש בפני תלמידיו מזה מספר שנים, אך אין טוען נגדו כי שידל למעשי עבירה קונקרטיים. גם לא הוכח כי דבריו עלולים - לא בוודאות קרובה, ואף לא במידת הסתברות ממשית הפחותה מכך - להביא את תלמידיו לפגוע בערבים. נגד המערער גם לא הוצא צו מנהלי עד

<sup>96</sup> בנוסף לערעור על המעצר, יכולים העצורים לעתור לבג"צ בעניינים שונים, בכללם הביאס קורפוס ועתירות אחרות לפסילת המעצר.

<sup>97</sup> עמ"מ 1/80 הרב מאיר כהנא ואח' נ' שר הביטחון, פ"ד לה(2) 253, בעמ' 257.

<sup>98</sup> עמ"מ 2/86 פלוני נ' שר הביטחון, פ"ד מא(2) 512, בעמ' 515.

<sup>99</sup> שבעה מבין 11 המקרים הנוספים עסקו בעצורים יהודים אזרחי ישראל שנעצרו במעצר מנהלי לפי החוק הישראלי, ומקרה אחד עסק בארבעה אזרחים לבנונים שנעצרו לפי החוק הישראלי. שלוש עתירות נוספות הוגשו בידי קבוצה של יהודים אזרחי ישראל אשר חלקם נעצרו לפי החוק הישראלי וחלקם לפי הצו החל בגדה המערבית.

<sup>100</sup> ר' הערה 76 לעיל.

לפיגועים האחרונים. אלא שמאז פיגועים אלה חלף זמן-מה, שאפשר להניח כי מקהה הוא את החשש מפני מעשי נקמה בעקבותיהם<sup>101</sup>.

זוהי הפעם היחידה בה ביטל בג"צ צו מעצר מנהלי מטעמים מהותיים<sup>102</sup>.

#### 4. הארכת צו המעצר

עודנו רבים, וצווי ההארכה (הבעיה העיקרית שלנו) עדיין מוצאים, והם מכוונים בעיקר כלפי קבוצה קטנה של 20-25 עצירים. נראה ש-30 [עצירים] נוספים צפויים להצטרף לשורות הקבוצה הראשונה, המוקדמת.

**מתוך מכתבו של עימאד סבע לבצלם, מה- 13.11.96 (תרגום בצלם).**

הצו בדבר מעצרים מנהליים מאפשר להאריך את צו המעצר אם "היה למפקד הצבאי יסוד סביר להניח, ערב פקיעת תוקפו של צו מעצר... שטעמי בטחון האזור או בטחון הציבור עדיין מחייבים את החזקתו של העצור במעצר<sup>103</sup>". צו ההארכה למעצר המנהלי זהה לצו הראשון: ניתן להוציאו לתקופה של עד ששה חודשים והעציר רשאי לערער עליו בפני שופט צבאי. אין הגבלה בצו על מספר הפעמים שניתן להאריך את צו המעצר המנהלי. לפי הצו, המפקד הצבאי "רשאי... להורות מפעם לפעם על הארכת תוקפו של צו המעצר המקורי<sup>104</sup>".

בחודש ינואר 1997, למעלה ממחצית העצירים קיבלו צו הארכה לפחות פעם אחת, ולמעלה מרבע מהם קיבלו צו הארכה פעמיים או יותר. כיום מוחזקים 11 פלסטינים במעצר מנהלי לתקופות של יותר משלוש שנים. מאז שנת 1967 לא היה שימוש נרחב כזה בהארכות מעצר.

#### מחמוד זייד: שנתיים ועשרה חודשים במעצר מנהלי

מחמוד זייד, רווק בן 28, תושב סילת א-ח'רתייה שבנפת ג'נין. ב-1993 הוא הגיש בקשה לאישור יציאה כדי ללמוד באוניברסיטת לייפציג בגרמניה, והתחייב לא לשוב לגדה המערבית במשך שלוש שנות לימודיו. במאי 1993, כאשר המתין לתשובה לבקשתו, הוא נעצר במעצר מנהלי לשלושה חודשים, ושחרר באוגוסט 1993. בספטמבר 1994 הוא נעצר שנית לשישה חודשים, בעילת היותו "פעיל הג'יהאד האיסלאמי". מאז מעצרו מוארך מדי שלושה חודשים, והוא עצור כעת מתוקף צו המעצר התשיעי ברציפות.

הארכות המעצר המרובות מעלות את החשש שאדם ישהה כל חייו במעצר מנהלי, ללא משפט. אפשרות זו נדונה בערעור על הארכת המעצר השלישית של נאסר ג'ראר. השופטת דוד קבעה כי "בהתחשב בעובדה,

<sup>101</sup> עמ"מ 4/96, הרב יצחק גינצבורג נ' שר הביטחון וראש הממשלה, תק-על 96 (1), 25, 26.

<sup>102</sup> ב-1982 ביטל בג"צ צו מעצר מנהלי נוסף מטעמים פרוצדורליים. צו המעצר המנהלי הוצא כנגד חזאם מחמוד קוואסמה עד להחלטה בערעור על זיכוי בבית משפט צבאי. עמ"מ 1/82 חזאם מחמוד קוואסמה נ' שר הביטחון, פ"ד, לו(1) 666.

<sup>103</sup> סעיף 1(ב), צו בדבר מעצרים מנהליים.

<sup>104</sup> ש.ס.

לפיה אחת לזמן מה נערכת ביקורת שיפוטית על החלטות המפקד הצבאי, נדמה, כי יש לסמוך על כך כי כל החלטה תהא עניינית ובמידת הצורך<sup>105</sup>. "עם זאת, כאמור לעיל, הביקורת השיפוטית על המעצרים המנהליים אינה מבקרת באופן מהותי את המעצר ואינה מגבילה את השימוש בהארכות המעצר. בנוסף, הביקורת השיפוטית אינה קיימת כלל אם העציר אינו מגיש ערעור בעצמו, ולפיכך לא בהכרח ישנה ביקורת שיפוטית על המעצרים.

ביחס להנחיות הצריכות לחול על הארכות המעצר קבע השופט הצבאי זיכרמן:

ככל שמתארכת תקופת המעצר צריך מצד אחד להביא לידיעת המערער פרטים רבים ככל שניתן כדי שיוכל להתייחס אליהם וכן הסיבות להצדקת הארכת המעצר צריכות להיות כבדות יותר... ככל שמתמשכת תקופת המעצר הארכת המעצר תהיה לתקופות קצרות יותר למעט מקרים בהם התקבל במהלך התקופה מידע נוסף שיש בו כשלעצמו הצדקה להארכה ארוכה יותר<sup>106</sup>.

נראה כי הן מפקדי הצבא והשופטים הצבאיים אינם פועלים לפי קריטריונים אלה.

המפקדים הצבאיים מאריכים שוב ושוב את המעצר, מבלי למסור לעציר כל מידע על השיקולים לכך, מעבר לעילת המעצר שהיתה כתובה בצו הראשון. ב- 11.5.94, הוצא כנגד רבחי קטאמש צו מעצר מנהלי לחצי שנה, אשר קוצר בערעור לארבעה וחצי חודשים, לאחר ניכוי ימי החקירה. כאשר תמה תקופת המעצר, הוצא נגדו צו נוסף לחצי שנה. בערעור נוכח חודש אחד מהמעצר. בתום תקופה זו, הוארך הצו בשנית לחצי שנה, ואושר במלואו בערעור. בכל צווי המעצר הללו המידע היחיד שניתן לקטאמש היה שהוא "פעיל בכיר בחזית העממית".

מקרה זה משקף את הקשר הבעייתי בין ערעורים להארכות מעצר. בערעורו של קטאמש, קבע השופט הצבאי רס"ן יורם חניאל שכאשר שופט מחליט לקצר את תקופת המעצר, חייב המפקד הצבאי להמנע מלהאריך את המעצר על בסיס אותו מידע עצמו. עם זאת, קבע השופט חניאל שההארכה במקרה זה התבססה על מידע חדש ולפיכך היתה מוצדקת<sup>107</sup>.

בחלק מהמקרים טענה התביעה במפורש שאין מידע חדש להצדקת ההארכה. כך למשל, בערעור על ההארכה הראשונה של מעצרו של חסן פטאפטה, ציין התובע כי "הצו מבוסס על המידע שהביא למעצר המנהלי הראשון, לא התקבלו ידיעות חדשות"<sup>108</sup>. "דברים אלה לא מנעו מהשופט לאשר את צו הארכת המעצר.

בחלק מהמקרים טענה התביעה כי צו ההארכה מבוסס על מידע חדש, אך מאחר והמידע חסוי, אין כל דרך להעריך את אמיתות המידע החדש. אלא אם המידע החדש נוגע למעשים מעברו של העציר שנודע רק בזמן מעצרו, המידע החדש חייב להתייחס לפעולות שעשה העציר בעת שהיה עצור. קשה להאמין כי מידע חדש הוא בעל משקל רב יותר מזה אשר שימוש בסיס לצו המעצר הראשון, כפי שקבע השופט זיכרמן. בערעור על הארכת מעצרו של ויסאם רפידי, ניסתה עו"ד תמר פלג-שריק לברר את מהותו של "המידע החדש":

עו"ד: [אני] מבינה שמייחסים למרשי פעילות בחזית העממית בהווה. נציג השב"כ: נכון.

<sup>105</sup> עמ"מ של נאסר ג'ראר בפני שופט משפטאי בקציעות, 17.5.95.

<sup>106</sup> עמ"מ של ויסאם רפידי בפני שופט משפטאי באשמורת, 27.5.96.

<sup>107</sup> עמ"מ רבחי קטאמש בפני שופט משפטאי בקציעות, 26.4.95.

<sup>108</sup> עמ"מ של חסן מוחמד אחמד פטאפטה בפני שופט משפטאי בקציעות, 15.2.95.

עו"ד: לכל הדעות הוא נמצא בכלא, זאת אומרת פעילותו היא מן הסוג שמתאפשר בכלא.  
נציג השב"כ: נכון.

...

עו"ד: [אתה] טוען שעל אף היותו כלוא בנסיבות, בתנאים כאמור הוא פעיל בגדה.  
נציג השב"כ: לא טענתי זאת.

עו"ד: איפה [הוא] פעיל?

נציג השב"כ: פיזית הוא כאן, אנחנו משוכנעים שהוא מסכן את בטחון האזור. שחרורו יסכן את בטחון האזור.

עו"ד: העילה של צו המעצר מטעה, כי כאן אינך אומר בגין העובדה ששחרורו יסכן בטחון איזור, כאן כתוב שהוא עכשיו מסכן את בטחון האזור. אנחנו מתייחסים למה הוא עושה עכשיו. אמרת שרק שחרורו בעתיד יסכן את בטחון האזור.

נציג השב"כ: מרשך כלוא בגין סיכון בטחון איזור גם עכשיו כשהוא בכלא.

...

עו"ד: אין לו ביקורי משפחה, הוא לא רואה אנשים מבחוץ. לפני ה-1 במאי, הרבה זמן הוא לא ראה אף אחד. איך נובעת ממנו סכנה בכלא? ... מה שהוא עושה היום הוא העילה בתשתית הצו?  
נציג השב"כ: כן<sup>109</sup>.

מאחר שכל המידע כנגד רפידי חסוי, לא ניתן לקבוע מה הבסיס להארכת המעצר. עם זאת, בהתחשב בכך שוויסאם רפידי מנותק מהגדה המערבית וממרבית העצירים המנהליים, המוחזקים במתקן כליאה מגידו, קשה להבין כיצד יכולה פעילותו הנוכחית להוות סכנה ממשית כלשהי.

מפקדים צבאיים מוציאים לא פעם צווי הארכה לתקופה הזוהה לתקופת המעצר הראשונה, ובחלק מהמקרים אף ארוכה ממנה. הטעמים לתקופת המעצר הנקובה בצו ההארכה לא ברורים, כשם שאינם ברורים בצו הראשון. כך למשל, לא נראה סביר כי רבחי קטאמש הפך מסוכן יותר אחרי תקופת מעצרו החמישית (כשמעצרו הוארך בארבעה חודשים) מאשר אחרי תקופת מעצרו הרביעית (כשמעצרו הוארך בשלושה חודשים).

### מסקנות

המעצר המנהלי בשטחים מהווה הפרה בוטה של הזכות להליך משפטי הוגן. ההפרות והפגיעות הקשות ביותר נובעות משלילתו של מידע חיוני בכל שלבי ההליך. העציר המנהלי אינו יודע את הסיבה למעצרו ולא מתי ישוחרר. אם הוא מערער הוא לא יכול לתקוף את המעצר כי המידע נגדו חסוי. גם אם שופט צבאי יורה על שחרורו, הוא אינו יודע אם הוא ישוחרר או אם מפקד צבאי יאריך את מעצרו פעמים נוספות.

<sup>109</sup> עמ"מ וויסאם רפידי בפני שופט משפטאי באשמורת, 27.5.96.

### המצב היום: החרמת הליך הערעור

ב- 4.8.96 החליטו העצירים המנהליים להחרים באופן קולקטיבי את הליך הערעור, בשל הבעיות הרבות הכרוכות בהליך זה שתוארו לעיל .

ב- 14.8.96 פנו העצירים המנהליים בכלא אשמורת לוועדת הערעורים הצבאית במכתב, בו נאמר, בין השאר, כי: "נסיוננו הקודם בערעורים ממחיש שהשב"כ השתלט על המנגנון המשפטי, והפך את הערעורים לחסרי אפקטיביות" (תרגום **בצלם**).

החרם על הליך הערעור ממשיך עד היום. מאחר שהביקורת השיפוטית תלויה בהגשת ערעור מטעם העציר ואינה חובה לפי הצו בדבר מעצרים מנהליים, אין כיום כל פיקוח שיפוטי על המעצרים המנהליים וכל הסמכויות הקשורות למעצרים אלה מצויות בידי המפקדים הצבאיים בלבד.

החרם נמשך מזה למעלה מששה חודשים, אך עד היום לא ננקטה כל פעולה מצד הרשויות בניסיון להפסיקו .

לדעת **בצלם**, על ישראל להחזיר את הליך ההבאה בפני שופט צבאי בסמוך למעצר, שהיה קיים לפני 1988, ולתקן את הליקויים הפרוצדורליים החמורים שתוארו לעיל בכדי להבטיח שהליכי המעצר המנהלי יעמדו בעקרונות הבסיסיים להליך משפטי הוגן .

## פרק ששי: תנאי המעצר

עצירים מנהליים לא הורשעו בביצוע עבירה כלשהי, ולפיכך הם זכאים להנות מתנאים טובים יותר מאלו של אסירים<sup>110</sup>. עם זאת, תנאי המעצר של עצירים מנהליים פלסטינים אינם עונים על הדרישות הקבועות במשפט הבינלאומי.

### 1. העברה מחוץ לשטח הכבוש

עצירים ואסירים פלסטינים, ובכללם העצירים המנהליים, מוחזקים במתקני כליאה בתוך ישראל. רוב העצירים המנהליים מוחזקים במתקן הכליאה מגידו, ואלו הסובלים מבעיות רפואיות מוחזקים בכלא שיקמה באשקלון. לכך יש השלכות משמעותיות הן בנוגע למשפט הבינלאומי והן בנוגע לתנאי המעצר.

החזקת עצירים תושבי השטחים בתחומי ישראל מהווה הפרה של אמנת ג'נבה הרביעית. בסעיף 76 לאמנה נקבע כי "מוגנים שנאשמו בעבירות ייעצרו בארץ הנכבשת, ואם נתחייבו בדין, ירצו את עונשם שם"<sup>111</sup>.

שאלת החזקתם של העצירים המנהליים בתוך ישראל נדונה בבג"צ בשנת 1988. בתשובה לעתירה שהוגשה בנושא, טענה המדינה כדלקמן:

1. מעצרים של פלסטינים בתוך ישראל מוסדר בחקיקה הישראלית, ולפיכך אין להזקק לעקרונות המשפט הבינלאומי.
2. אמנת ג'נבה הרביעית, שהיא אמנה הסכמית, איננה אכיפה בבית המשפט, כל עוד לא אומצה בחוק המקומי.
3. את הוראות האמנה יש לפרש בכפוף לחובת המפקד הצבאי לשמור על הסדר הציבורי ועל הבטחון, כפי שעולה בין היתר, מסעיף 43 לתקנות האג, 1907.
4. בהוראות האמנה אין איסור מפורש על העברת עצירים מנהליים למתקני כליאה בשטח ישראל.
5. ההוראות ההומניטריות שבאמנה אינן מהוות נורמות משפטיות מחייבות רק בשל העובדה שהמדינה החליטה לכבד אותן<sup>112</sup>.

סעיף 6(ב) לתוספת לחוק לתיקון ולהארכת תוקפן של תקנות שעת חירום (יהודה ושומרון וחבל עזה - שיפוט בעבירות ועזרה משפטית) התשמ"ח - 1987, קובע כי "מי שניתנו נגדו פקודת מעצר או צו מעצר באיזור מכוח סמכות שהוענקה על ידי מנשר או צו של מפקד צבאי, יהיו מעצרו והחזקתו במעצר ניתנים לביצוע בישראל, בדרך שמבצעים בישראל פקודת מעצר או צו מעצר." בג"צ פסק כי גם אם סעיף זה סותר הוראה כלשהי באמנת ג'נבה הרביעית, "הוראה מפורשת של החוק הישראלי הפנימי היא המכריעה בכגון דא"<sup>113</sup>.

עם זאת, נשיא בית המשפט העליון דאז, השופט שמגר, שלל את הטענה כי ישנה סתירה בין סעיף זה לבין אמנת ג'נבה. בית-המשפט התבסס על סעיף 79 לאמנה, לפיו "בעלי הסכסוך לא יעצרו מוגנים אלא בהתאם

<sup>110</sup> בסעיף 8 של "עקרונות היסוד להגנה על כל האנשים הנתונים למעצר או מאסר מכל סוג שהוא" של האו"ם נקבע כי: "אנשים במעצר יהיו נתונים לטיפול ההולם את מעמדם כלא מורשעים"  
UN General Assembly Resolution 43/173 of 9 December 1988.

<sup>111</sup> ר' גם פרק שני לעיל.

<sup>112</sup> בג"צ סג'דיה, עמ' 810.

<sup>113</sup> שם, עמ' 816.

להוראות הסעיפים 41, 42, 43, 68 ו-78. לטענת השופט שמגר, מאחר וסעיף 76 אינו מוזכר בסעיף 79, אין המדינה מחויבת להחזיק עצירים אך ורק בשטח הכבוש :

לא התעלמתי כמובן מן הפרשנות [של פיקטט] לסימן 78, לפיה יש לקרוא את הוראותיו של סימן 78 (מעצר מנהלי) בכפיפות להגבלה הנובעת מסימן 49 (גירוש), אך מסקנתו של המחבר המלומד איננה מעוגנת בנוסחו המפורש של סימן 78, אלא בקונסטרוקציה פרשנית פרי הגותו, אשר, עם כל הכבוד, איננה מקובלת עלי<sup>114</sup>.

פרשנותו של השופט שמגר לסעיף 49 עומדת בניגוד לדעת רוב המשפטנים העוסקים במשפט בינלאומי<sup>115</sup>. במהלך השנים התיר בג"צ גירוש של פלסטינים מהשטחים<sup>116</sup>, כולל גירוש המוני<sup>117</sup>. זאת, תוך הפרה בוטה של האיסור המפורש בסעיף 49 על "העברת-כפיה של מוגנים, יחידים או מונים, וכן גירושם של מוגנים, משטח נכבש לשטחה של המעצמה הכובשת ... ויהי המניע מה שיהיה". גירושים אלה מהווים "הפרה חמורה" של האמנה<sup>118</sup>.

החלטת בית המשפט אינה גורעת ממחויבות ישראל לפעול לפי אמנות גינבה. גם אם אמנת גינבה אינה אכיפה בבת-המשפט הישראליים, הרי שאין בכך כדי להשפיע על התחייבותה המשפטית של ישראל כלפי הקהילייה הבינלאומית לקיים את הוראות האמנה, ובכללן את ההוראה האוסרת להחזיק פלסטינים בתחומי ישראל.

#### א. ביקורים של עורכי דין

מאז שנת 1991 מוטל על השטחים סגר כללי, ורק מי שקיבל רישיון רשאי להכנס לישראל. מספר הרשיונות הניתן על-ידי ישראל משתנה מעת לעת, לפי חומרת הסגר<sup>119</sup>. החזקת העצירים המנהליים בישראל, שוללת מהם גישה חופשית לעורכי-דין פלסטינים מהשטחים, למעט עורכי דין ממזרח ירושלים שאינם זקוקים לרישיון .

עורך דין הרוצה להכנס לישראל צריך לעבור את אותם ההליכים שעוברים כל הפלסטינים הרוצים להכנס לישראל. לצורך קבלת רישיון, יש להגיש בקשה במנהלת התאום והקישור הפלסטינית שבאזורו, אשר מעבירה את הבקשה לשרותי הבטחון הישראליים. במספר מקרים, בשל הגבלות התנועה שמטילה ישראל,

<sup>114</sup> שם, עמ' 812.

<sup>115</sup> בנוגע לפרשנות השופט שמגר לסעיף 49, כתב פרופ' תאודור מרון כי היא "מנוגדת לכללי הפרשנות של אמנות, כפי שנקבעו באמנת וינה בדבר דיני אמנות... המחייבים שאמנה תפורש בתום לב לפי המשמעות רגילה שיש ליתן למונחי האמנה וכד" (תרגום **בצלם**). ר'

Meron Theodor, **Human Rights and Humanitarian Norms as Customary International Law** (Oxford: Clarendon, 1989), n. 131 at pp. 48-49.

<sup>116</sup> ר' למשל, בג"צ 698/80 קוואסמה ואח' נ' שר הביטחון ואח', פ"ד לה (1) 617.

<sup>117</sup> בג"צ 5973/92 האגודה לזכויות האזרח ואח' נ' שר הבטחון, פ"ד מז (1) 267. בנושא גירושים אלו ר' **בצלם**, גירוש פלסטינים מהשטחים והגירוש המוני בדצמבר 1992, יוני 1993 .

<sup>118</sup> ר' סעיף 147 באמנה .

<sup>119</sup> בנושא הסגר, ר' למשל, **בצלם**, ללא גבולות: פגיעה בזכויות אדם בצל הסגר, דף מידע אפריל 1996 ; **בצלם**, הסגר על הגדה המערבית ורצועת עזה - פגיעות ישירות ונלוות בתושבי השטחים, דף מידע אפריל 1993 .

לא יכלו עורכי דין להופיע לדיונים של לקוחותיהם. כתוצאה מכך, נגרם עיכוב ממושך בדיון והעדר ייצוג לעציר.

שעבאן ברהם, תושב רמאללה, נעצר בדצמבר 1995. משפחתו מינתה את עו"ד סמרה מרמאללה לייצגו. בגלל הסגר, לא יכול היה עו"ד סמרה להגיע לדיון. ברהם ייצג את עצמו וערעורו נדחה.<sup>120</sup> עורך-דינו של מוחמד עאידה לא יכול היה להגיע לדיון בערעורו. כאשר הוארך מעצרו המנהלי בשבעה חודשים, מינתה משפחתו את עו"ד אוסאמה עודה מבית-לחם כדי שייצגו בערעור. בגלל הסגר, לא יכול היה עו"ד עודה להגיע למתקן הכליאה מגידו לצורך הדיון בערעור. מר עאידה ייצג את עצמו, וערעורו נדחה.<sup>121</sup>

## ב. ביקורי משפחות

הסגר מונע גם מבני המשפחה של העצירים המנהליים לבקרם. התקנות הצבאיות מתירות לכל עציר מנהלי ביקור בן חצי שעה של משפחתו פעם בשבועיים.<sup>122</sup> עם זאת, בשל המכשולים הביורוקרטיים הרבים שמציבה ישראל בפני המשפחות, רוב העצירים המנהליים אינם יכולים להנות מזכות זו.

בקשה לביקור בן-משפחה במעצר, מוגשת דרך הצלב-האדום, המעביר אותה לרשויות הישראליות. רשיונות ניתנים רק לאלה הבאים בביקורים קבוצתיים שמארגן הצלב האדום. החל מחודש יולי 1996, רשיונות לביקור במתקני כליאה ניתנים לבני המשפחה שלהלן, בתנאי שעברו את הבדיקה הבטחונית: הורה, בן זוג, ילד או אחות של העציר, ללא קשר לגילם וכן אח של עציר מתחת לגיל 16 או מעל ל-30.<sup>123</sup>

ישראל מסרבת לתת רשיונות ביקור לבני-משפחות של רבים מהעצירים המנהליים העצורים תקופה ארוכה. סבאח דליישה נהגה לקבל רשיונות כדי לבקר את בעלה, ח'אלד דליישה, הנמצא במעצר מנהלי מאז אפריל 1994. החל מסוף 1996, בקשתה לרשיון סורבה, "מטעמים בטחוניים":

ביקרתי אותו רק בכלא עתלית, בפברואר 1996, ואחר כך, בגלל שהוטל הסגר, לא יכולתי לבקרו. יכולתי לבקר שוב רק ביולי 1996, כשבעלי היה בכלא כפר יונה. הפעם האחרונה בה ביקרתי אותו היתה בספטמבר 1996, גם אז בכלא בכפר יונה. בסך הכל ביקרתי אותו שלוש פעמים במשך שנת 1996. מתחילת אוקטובר ועד היום (ה-19.12.96), הגשתי שלוש בקשות לבקר את בעלי באשקלון, לי ולשלושת בנותי. בשלושת המקרים אישרו את הביקור רק לשלושת בנותינו, מג'ד, שהד ווהד. מוזר שאישרו להן לבקר אותו, משום שהגדולה היא בת תשע וחצי שנים, השניה בת שש והקטנה בת חמש.<sup>124</sup>

מאחר וסבאח דליישה לא קיבלה רשיון, נוסעות שלושת בנותיה לבדן באוטובוס של הצלב האדום לבקר את אביהן.

<sup>120</sup> לפי עדותו של שעבאן מוחמד סולימאן ברהם שנגבתה על-ידי באסם עיד ב-27.5.96.

<sup>121</sup> לפי עדותו של מוחמד איסא איבראהים עיאדה שנגבתה על-ידי באסם עיד ב-22.4.96.

<sup>122</sup> תקנות סמכויות שעת חירום (מעצרים)(תנאי החזקה במעצר מינהלי), תשמ"א - 1981, סעיף 11(א).

<sup>123</sup> מכתב מה-16.3.97 למוקד להגנת הפרט מסגן גבי בלוס, קצינת יעוץ בשם עוזר הפצ"ר לדיון בינלאומי.

<sup>124</sup> עדותה של סבאח נימר עלאן דליישה נגבתה על-ידי נגיב אבו רקייה ב-19.12.96.



סוהא ברגותי, אשתו של אחמד קטאמש העצור מאז אוגוסט 1992, לא קיבלה רישיון לבקר את בעלה מאז ספטמבר 1996, "מטעמים בטחוניים". בתה בת השבע של סוהא ברגותי נוסעת לבדה למגידו כדי לבקר את אביה<sup>125</sup>.

הנסיעה הארוכה באוטובוס למגידו ובחזרה, וההמתנה הממושכת במתקן הכליאה, אורכות כ- 14 שעות, זאת ללא השגחה של מבוגר המוכר לילדים. אלה נוספים ללחץ הנפשי שנגרם ממילא מביקור אצל הורה כלא. במארס 1997, עתרו דליישה וברגותי לבג"צ כדי לחייב את הרשויות לאפשר להן לבקר את בני זוגן<sup>126</sup>. העתירה טרם נדונה.

#### בקשה לביקור אב המאושפז בבית חולים

דראר אל-עזה, תושב מחנה הפליטים עזה שבאזור A, בסמוך לבית לחם, נעצר במעצר מנהלי לחצי שנה ב- 31.5.95, סמוך לאחר פטירת אמו. צו המעצר הוארך מדי שישה חודשים. בקיץ 1996, התגלה אצל אביו, אחמד אל-עזה, סרטן בקיבה. בערעורו על צו המעצר השלישי, ב- 17.6.96, ביקש דראר להשתחרר ליום אחד כדי שיוכל לבקר את אביו בבית-החולים אל-חוסייין. השופט פסנון כתב בהחלטתו: "אני רואה לעצמי כחובה במישור ההומאני גרידא לבקש כי תישקל בחיוב בקשתו זו<sup>127</sup>". "למרות שבית החולים ממוקם בכביש סיוור ישראלי-פלסטיני משותף, החליטו כוחות כי שיקולי בטחון מונעים את אישור בקשתו. אל-עזה כתב על כך מהכלא:

בא הקצין האחראי על המעצר והודיע לי שהם לא יכולים לקחת אותי לראות את אבי כי הם לוקחים סיכון, כי האזור שייך לרשות הפלשתינית וכי השב"כ מתנגד. הרגשתי אז במידת הקיפוח שעוברת עלי והרגשתי עד כמה האנשים האלה, שאינני יכול לתארם כבני אדם, שונאים אותי. נשברתי וחזרתי אל האוהל שבו אני עצור עם חוסר תקווה ולבי מלא כאב, כשאני מדמין לעצמי את פניה של אמי שנפטרה שבועיים לפני מעצרי ואת העובדה שאבי לא יחיה הרבה ועלול להצטרף בכל רגע לאמי ואז פרצתי בבכי... זה לא ארך הרבה כי אחרי חודש עם הסבל הנפשי שבו הייתי שרוי הגיעו החדשות הרעות והודיעו לי שאבי נפטר. נותר לי עוד זמן קצר לסיום תקופה ההארכה, כלומר צריך לשחרר אותי ב- 28.9.96, וכל דאגתי עכשיו זה להשתחרר ולחבק את אחיותי שלא נשאר להן אחר בעולם הזה חוץ ממני<sup>128</sup>.

מאז הוארך מעצרו של דראר אל-עזה פעמיים נוספות, וכעת הוא אמור להשתחרר בספטמבר 1997.

גם אלה שקיבלו רשיונות לבקר את קרוביהם בכלא, מאבדים את זכותם לביקור בכל פעם שישראל מטילה סגר מוחלט על השטחים. כך למשל, בעקבות הסגר בפברואר 1996, ביטלה ישראל את כל הביקורים למתקני כליאה בישראל, וחיידשה אותם רק בחודש יולי 1996. ב- 21.3.97, בעקבות הפיגוע בתל אביב, הטילה ישראל שוב סגר מוחלט שהיה בתוקף חמישה שבועות.

<sup>125</sup> אחמד קטאמש עצור במעצר מנהלי מזה למעלה משלוש שנים. לפרטים נוספים ר' לעיל מסגרת בפרק שלישי.

<sup>126</sup> בג"צ 1981/97, ג'מילה כנעאן ואח' נ' מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה ושומרון ואח'. בנוסף לסבאח דליישה ולסוהא ברגותי, עתרו גם ד"ר פייסל סבע שלא הותר לו לבקר את בנו, עימאד סבע, ולו פעם אחת למן מעצרו המנהלי בדצמבר 1995; פאטמה סאלם א-רדיידה שמאז ספטמבר 1996, לא הותר לה לבקר את בנה שאפיק שנעצר באוגוסט 1995; וג'מילה כנעאן שבעלה עצור וממתין למשפט. עתירה זו הוגשה על-ידי האגודה לזכויות האזרח ועו"ד תמר פלג-שריק.

<sup>127</sup> עמ"מ של דראר אל-עזה בפני שופט משפטאי במגידו, 17.6.96.

<sup>128</sup> מתוך כתבה של גדעון לוי ב"הארץ", 13.9.96.

הגבלות התנועה המוטלות בשטחים, אינן חלות על האזרחים הישראלים המתגוררים שם וגם בעת סגר מוחלט יכולים בני המשפחות לבקר את העצורים באופן סדיר. בנוסף, לעצירים מנהליים ישראלים ניתנות הקלות מיוחדות כדי שיוכלו לשמור על קשר עם משפחתם. כך למשל, התירה המדינה לברוך מרזל ולשמואל בן ישי להיות נוכחים בטקסי ברית מילה של בניהם.<sup>129</sup> למשפחתו של נועם פדרמן, שנעצר מנהלית לחודשיים ב-1996, הותר לבלות איתו שני סופי שבוע בכלא ניר. אין שום מקבילה לכך בתנאים של העצירים הפלסטינים, גם לא אלה המוחזקים במעצר מנהלי במשך שנים.

## 2. תנאי המעצר

עד שנת 1995, הוחזקו רוב העצירים המנהליים במתקן הכליאה קציעות (אנסאר 3), בתנאים קשים. העצירים היו חשופים לשינויי מזג אוויר קיצוניים, במקום היו תנאי הגיינה ירודים וצפיפות גדולה, וניתן להם מזון מועט ובאיכות ירודה.<sup>130</sup>

בחודש מאי 1995 נסגר מתקן הכליאה בקציעות, ורוב העצירים שהיו בו הועברו למתקן הכליאה מגידו. בעדותו ל**בצלם** מאפריל 1996, תאר אוסאמה ברהם את תנאי הכליאה במגידו:

אנו נמצאים באוהלים ששטחם 6 X 8 מטר. באוהל יותר מ-22 איש. כולנו ישנים על מיטות עץ עם מזרון ושמיכה. כל שלושה אוהלים נמצאים במכלאה. במחלקה ארבעה עד שישה אוהלים. במחלקה שלנו שישה אוהלים. יש לנו ארבע מקלחות ושירותים... כבר שבוע שאין מים חמים... בחודש ספטמבר 1995 הייתי בתאים. שם התנאים יותר קשים. מצב האוורור קשה מאוד. שטח התא שהייתי בו: 5 X 12 מטר. לכל תא שטח שונה. 36 אנשים חיים בתוך התא וצפוף מאוד. המיטות באוהלים הן בגובה 20 סנטימטר מעל הריצפה. בשרותים אין לנו חומרי נקוי לשרותים. תמיד יש ריח מסריח מהשרותים והפתחים שלהם גדולים. יש הרבה מאוד עכברים. ... היום מותר לנו להתפלל בקבוצה ... מכבדים אותנו בחגים שלנו. מתירים ספרי דת, חלקם מחרמיים... טלפונים אסורים. רק בסגר נתנו לכמה מאיתנו להתקשר למשפחות... מקבלים עיתונים כל כמה ימים. לא מקבלים את העיתון היומי באותו היום.<sup>131</sup>

בינואר 1997, הגישה LAW, האגודה הפלסטינית להגנה על זכויות האדם והסביבה עתירה לבג"צ בשם עבד אל-רחמן אל-אחמר באשר לתנאי הכליאה במגידו.<sup>132</sup> עו"ד אלגרה פצ'קו טענה כי 600 האסירים והעצירים המנהליים שבמתקן הכליאה מוחזקים במגידו באוהלי בד, בלי אמצעי חימום, וחשופים לגשם, רוח וקור שמגיע לעיתים עד לאפס מעלות. העתירה נדחתה. בית המשפט קיבל את טענת שר הבטחון כי שיקולי בטיחות ובטחון מונעים התקנת אמצעי חימום חשמליים באוהלים, זאת למרות שבכל אוהל יש טלויזיה ובאוהל הבישול יש מקרר. עם זאת, בית המשפט הקציב למדינה שבועיים להציע פתרון לבעייה.

ב-10.3.97 מסר שר הביטחון לבית המשפט כי אין במתקן הכליאה מגידו תאים פנויים וכי אין אפשרות לבנות מבנים זמניים לעצירים לתקופת החורף משיקולים כלכליים. שר הביטחון הוסיף כי בכוונת צה"ל לסגור את מתקן הכליאה במגידו ולהעביר את כל העצירים והאסירים למתקנים של שירות בתי הסוהר,

<sup>129</sup> ג'רוזלם פוסט, 20.4.94.

<sup>130</sup> לתיאור מפורט של תנאי הכליאה בקציעות ר' **בצלם**, **עצורים ללא משפט**.

<sup>131</sup> עדותו נגבתה על-ידי פואד אבו חאמד במתקן הכליאה מגידו ב-22.4.96.

<sup>132</sup> בג"צ 958/97, **עבד אל-רחמאן אל אחמר נ' שר הבטחון**, טרם פורסם.

אך דבר זה יהיה אפשרי רק כאשר יתפנה מקום, לאחר שחרור האסירים הבא במסגרת הסכמי אוסלו<sup>133</sup>. לפיכך, לעת עתה, העצירים והאסירים במתקן הכליאה מגידו נמצאים עדיין באוהלים.

העצירים המנהליים הסובלים מבעיות בריאות הוחזקו תחילה בכלא אשמורת בכפר יונה, שם היו התנאים אפילו גרועים יותר מאלה שבמתקן הכליאה מגידו. לאחר שהעצירים קיימו שביתת רעב, הם הועברו באופן זמני לכלא עתלית, ולאחר מכן לכלא שקמה באשקלון. התנאים בכלא שיקמה לקויים ביותר. 12-18 העצירים מוחזקים 19 שעות ביום בתא אחד שאינו מאוורר והשירותים בו אינם פועלים.

### 3. האפשרות לעבוד וללמוד

רבים מהעצירים בכלא השקמה מעוניינים להמשיך בעבודתם או בלימודיהם במהלך תקופת המעצר, אך לא תמיד התנאים בכלא מאפשרים קריאה או כתיבה<sup>134</sup>.

גם כאשר התנאים מאפשרים זאת, הרשויות לא מאפשרות לעצירים להמשיך בעבודתם. עימאד סבע, מתרגם ויועץ של תוכנית ללימודי נשים באוניברסיטת ביר זית המוחזק במגידו, ביקש להמשיך את עבודתו בכתיבת מילון בערבית למונחים במדעי החברה. למרות שהתוכנית ללימודי נשים פנתה לרשויות והצהירה כי אין להם התנגדות שהרשויות יעברו על החומר הכתוב, בקשתו נדחתה.

### 4. בטחונם של העצירים

בפברואר 1996, מתו שני עצירים מנהליים במגידו, ככל הנראה לאחר שעונו למוות בידי עצירים אחרים. עבד א-רחמן עומר סלים אל-כילאני, מת ב- 1.2.96, שלושה ימים לפני שחרורו. עאדל יוסוף א-שחאיתית מת ב- 11.2.96. במהלך 1995, בחודשים ספטמבר, אוקטובר ודצמבר, מתו שלושה פלסטינים נוספים בקציעות לאחר שעונו על-ידי עצירים פלסטינים אחרים.

**בצלם** תיעד מקרי עינויים קשים של עצירים על-ידי עצירים אחרים, לאחר שאלה נחשדו, ככל הנראה, בשיתוף פעולה עם ישראל. לפי העדויות שניתנו ל**בצלם**, שלטונות הכלא בקציעות לא התערבו ולא ניסו למנוע עינויים אלה. אדישות זו מצד השלטונות חמורה במיוחד לנוכח התקופה הארוכה במהלכה אירעו העינויים, ומספרם הגדול של העדים להם. מהעדויות עולה שרשויות הכלא ידעו על העינויים המתרחשים במתקן הכליאה, ובכל מקרה, בוודאי ידעו עליהם לאחר מותם של שניים מהעצירים.

על ישראל מוטלת האחריות לשמור על שלומם של העצירים. בתשובה לפניית **בצלם** ב- 20.12.96, נמסר מלשכת דובר צה"ל כי צה"ל מכיר באחריותו לשלומם של האנשים אותם הוא עוצר, וכי ננקטו מספר צעדים על-מנת להפסיק את האלימות הקיימת בין העצירים והאסירים.

### מסקנות

עצירים מנהליים אינם פושעים. מבחינה משפטית, הם חפים מפשע ולפי המשפט הבינלאומי התנאים בהם הם מוחזקים צריכים לשקף עובדה זו. החזקת העצירים המנהליים הפלסטינים בתחומי ישראל פוגעת קשות בזכויותיהם לביקורי משפחה ולהתייעצות עם עורכי דין. התנאים במתקני הכליאה קשים, ועבודה ולימודים אינם אפשריים, אם בשל תנאים אלה ואם בשל התנגדותה של ישראל. הרשויות נמנעו מלספק לעצירים הגנה מפני אלימות של עצירים אחרים, ומספר מקרים הסתיימו במותם של עצירים.

<sup>133</sup> בג"צ 958/97, הודעה שניה מטעם פרקליטות המדינה.

<sup>134</sup> מידע שמסרה **לצלם** עו"ד תמר פלג-שריק ב- 6.5.97.

## פרק שביעי: השפעת המעצר המנהלי על העצירים ומשפחותיהם

המעצרים המנהלים בכלל, והשימוש הנרחב בהארכות המעצר בפרט, משפיע הן על העצירים והן על בני משפחותיהם. כך כתב עימאד סבע במכתבו לבצלם:

לפני יומיים, יום חמישי, ה- 27 בפברואר, הודיעו ל- 18 עצירים מנהליים על קבלת צו הארכה נוסף. החייל חסר המזל שהודיע על כך לעצירים (שאנו קוראים לו "שליח המוות" או, בנימה פחות שיפוטית, "איש ההארכות") נתקל בהתפרצות (ספונטנית) של עלבונות וקללות. "זה לא אני" הוא התגונן, בניסיון להרגיע את העצירים. המתח היה עצום; שעות לאחר מכן כאשר העצירים המנהליים נאספו בשתי המחלקות שלהם, כדי לבצע מה שהפך למחאתם המסורתית נגד ההארכות, הכעס בקולותיהם היה ברור ביותר. 'מיטת' עץ נשרפה במחלקה ב- 2, אולי סימן מאיים להמשך<sup>135</sup>?

בהארכה הבאה, ב- 19.3.97, היתה המחאה של העצירים חריפה יותר, במהלכה נשרפו מספר אוהלים. המשטרה הצבאית ומשטרת ישראל שהוזעקו למקום, השתמשו בגז מדמיע. לפי דובר צה"ל, תשעה עצירים וארבעה חיילים נפגעו מהגז. כניסתם של עורכי דין ונציגי הצלב האדום למגידו נאסרה למשך שלושה ימים.

בחודש דצמבר 1996, הזמינו רשויות כלא מגידו קבוצה של פסיכולוגים מאוניברסיטת תל-אביב כדי שיעריכו את מצב העצירים ויעלו הצעות לשיפור תנאי המעצר, ככל הנראה מחשש למצבם הנפשי של העצירים המנהליים ולהשפעות השליליות העוללות להיות לכך על הבטחון במתקן הכליאה. בתחילת הפגישה בין הפסיכולוגים לקבוצה של העצירים, הצהירו העצירים כי הם מסרבים להשתתף במחקר זה ושהם יכולים להעביר את דרישותיהם בנוגע לתנאי המעצר ישירות לרשויות<sup>136</sup>.

חוסר הוודאות הנגרם על ידי הארכות המעצר פוגע קשות גם במשפחות העצירים. סוהא ברגותי, אשתו של העציר אחמד קטאמש, תיארה את השפעת הארכות המעצר בתה ועליה:

כמו 380 המשפחות האחרות, כל ששה חודשים, בתי ואני מתאמצות לשלוט בחרדתנו, בתקוותנו, ובציפייה שלנו שהפעם לא יחודש המעצר המנהלי ואחמד ישוחרר. המעצר המנהלי מכפיל את הכאב של העציר ומשפחתו בגלל שלכאב והכעס שגורם העדר הבעל והאב, נוסף הספק לגבי המועד בו יתאחד עם משפחתו. לעובדה שניתן לחדש את המעצר המנהלי נודעת השפעה נפשית קשה על המשפחה, על העציר ובעיקר על הילדים<sup>137</sup>.

ח'אלד דלאישה, מהנדס בן 38, תושב אל-בירה, נשוי ואב לשלוש בנות בגילאים תשע, שש וחמש. דלאישה היה עצור במעצר מנהלי מינואר 1992 עד אוקטובר 1993. אז שוחרר והושם במעצר בית. ב- 16.4.94 נעצר שוב, ומאז הוא נמצא במעצר מנהלי. כיום הוא עצור מתוקף צו ההארכה השביעי ברציפות. במכתב גלוי, תיארה בתו הבכורה, מג'ד, את השפעת המעצר עליה ועל משפחתה:

שמי מג'ד ואני בת עשר. כשהייתי בת חמש, אבא שלי נעצר במעצר מנהלי. הם אמרו לי שזה יהיה רק לחצי שנה. לא ידעתי אז שחצי השנה הזאת תמשך לחמש שנים. והדבר הקשה ביותר במעצר הזה הוא שכל ששה חודשים אני ואחיותי מתלבשות בבגדים החדשים שלנו ומחכות ומחכות, אבל הוא לא בא. ואנחנו שואלות את אמא שלנו: למה הוא לא בא הביתה? והיא אומרת: כי הם

<sup>135</sup> מכתב מעימאד סבע לבצלם מה- 1.3.97 (תרגום בצלם).

<sup>136</sup> מידע שהועבר לבצלם ב- 28.1.97 באמצעות ח'אלידה ג'ראר מאגודת א-דמיר לתמיכה באסירים. ר' גם הארץ, 8.1.97.

<sup>137</sup> הודעה פומבית מטעם סוהא ברגותי מה- 19.8.96 (תרגום בצלם).

האריכו לו בחצי שנה נוספת. אנחנו ממשיכות לשאול: אז מתי הוא יבוא הביתה? ואמא אומרת: זאת השאלה הקשה ביותר, הלוואי והיינו יודעות מתי הוא יחזור הביתה. ואנחנו מחכות עוד חצי שנה ועוד חצי שנה, ועכשיו עברו חמש שנים ואנחנו לא יודעות מתי המצב הקשה והכואב הזה יגמר... אין בעולם דבר שיכול לשמח אותי, לא בגדים חדשים, לא סוכריות ואפילו לא לונה פארק. כל מה שאני צריכה זה שאבא שלי יהיה איתי. אני צריכה שיחבק אותי, ירים אותי למעלה, יפנק אותי, יקח אותי לבית הספר כמו שאר החברות שלי. אני רוצה לקרוא לו: אבא, אבא. בבקשה תעזרו לי. אנחנו היינו משפחה מאושרת, אבל עכשיו אנחנו משפחה אומללה. מי, מי יעזור להחזיר את השמחה למשפחה? מי יענה על השאלה הקשה ביותר: מתי אבא שלי יחזור אלינו?<sup>138</sup>

למעצר המנהלי השפעה שלילית גם על העצירים המשוחררים. מאחר והשיקולים של שירותי הביטחון בכל הקשור למעצר מנהלי אינם ידועים, איש אינו יודע אם ייעצר, מתי ייעצר ואילו מעשים עלולים להביא לכך. חוסר ודאות זה גורם לכל הפלסטינים, ובעיקר לאלו שהיו במעצר מנהלי בעבר, לחיות בפחד תמידי מכך שייעצרו שוב.

ר'סאן ג'ראר, תושב רמאללה, היה עצור במעצר מנהלי במשך 28 חודשים במצטבר בתשע השנים האחרונות. הוא שוחרר ממעצרו המנהלי האחרון ב-11.3.96. בעדותו **לבצלם** מסר:

מאז אותו שחרור אינני עוזב את איזור A משום שאיני יודע מה מצפה לי כי אני לא יודע אם יש לישראלים עוד צורך במעצרי. אני למדתי באוניברסיטת ביר זית [שבאזור B] לתואר מוסמך. הפסקתי ללמוד מחשש שאעצר בדרך לאוניברסיטה או ממנה<sup>139</sup>...

---

138 תרגום **בצלם**.

139 עדותו של ר'סאן מוחמד סולימאן ג'ראר נגבתה על-ידי נגיב אבו רקייה ב-27.3.97.

## מסקנות

המשפט הבינלאומי מתיר לעצור אדם במעצר מנהלי כאשר אין כל תחליף אחר למעצר מניעתי. עם זאת, מאחר והליך זה כרוך בפגיעה קשה בזכות להליך משפטי הוגן, ובשל הסכנה הברורה לניצולו לרעה, נקבעו במשפט הבינלאומי הגבלות נוקשות בנוגע ליישומו.

השימוש שעושה ישראל במעצר מנהלי בשטחים עומד בניגוד מוחלט להוראות המשפט הבינלאומי בנושא זה ולפיכך הוא בלתי חוקי לפי המשפט הבינלאומי. ישראל משתמשת באמצעי זה באופן גורף ומחזיקה אנשים במעצר למשך שנים מבלי להעמידם לדין :

\* למרות שמעצר מנהלי נועד להיות אמצעי מניעתי, ישראל משתמשת בו כחלופה להליך פלילי, בעיקר כאשר אין בידה הוכחות לאשמה או כאשר היא אינה מעוניינת לחשוף בהליך פלילי את הראיות שברשותה .

\* ישראל משתמשת במעצר מנהלי בקנה מידה נרחב ובאופן סיטוני, מבלי להתאים את צו המעצר לנסיבותיו של כל מקרה, כפי שנדרש במשפט הבינלאומי. לפיכך, במרבית המקרים, תקופת המעצר אינה התקופה המינימאלית הנחוצה.

\* מעצר מנהלי נועד להיות אמצעי לטווח קצר לפי המשפט הבינלאומי. למרות זאת, ישראל מחזיקה פלסטינים במעצר מנהלי לתקופות של יותר משלוש שנים באמצעות הארכות מעצר חוזרות ונשנות. העצירים אינם יודעים האם ישוחררו ומתי, ולחוסר ודאות זה השפעות קשות עליהם ועל משפחותיהם .

\* לעצירים המנהליים לא נמסר כל מידע בנוגע לסיבה למעצרו ונשללים מהם העקרונות הבסיסיים של הליך הוגן. מאחר וכל המידע שבבסיס המעצר הוא חסוי, אין לעציר כל אפשרות לערער על אמיתות המידע ועל עצם המעצר באופן מהותי.

\* מעצר מנהלי משמש גם כנגד מתנגדים פוליטיים להסכמי אוסלו, ובתגובה להתבטאויות, דעות או פעולות לא אלימות, שלפי ישראל, מהוות "סכנה לבטחון". שימוש כזה מהווה הפרה בוטה של הזכות לחופש ביטוי והזכות לחופש דעה, המעוגנות במשפט הבינלאומי.

\* העצירים מוחזקים בתחומי מדינת ישראל, מחוץ לשטח הכבוש, בניגוד להוראות אמנת ג'נבה .

\* תנאי הכליאה של העצירים המנהליים אינם עומדים בתנאי המינימום שנקבעו במשפט הבינלאומי וזכויות רבות של העצירים נפגעות באופן קשה. בין היתר נפגעות זכויותיהם לתנאים פיזיים נאותים, לביקורי משפחות, להתייעצות עם עורכי דין, וזכותם לעבוד וללמוד.

## המלצות

- \* על ישראל לשחרר לאלתר את כל העצירים המנהליים או להעמידם לדין על עבירות פליליות שהם נחשדים בביצוען.
  - אם בעתיד יתקיימו נסיבות בהן יהיה ניתן למנוע סכנה חמורה רק באמצעות החזקת אדם במעצר מנהלי, יש להקפיד על הכללים הבאים:
  - \* יש להחזיק את העציר המנהלי בתנאי מעצר העומדים בכללים שנקבעו במשפט הבינלאומי.
  - \* יש להחזיק את העציר המנהלי בתחומי השטחים בלבד. יש לאפשר לעציר להפגש עם עורך דין ולאפשר לו לקבל ביקורים סדירים של בני משפחתו.
  - \* הפיקוח המשפטי על המעצר המנהלי צריך לעמוד באמות המידה הבינלאומיות המינימליות שנקבעו להליך משפטי הוגן. הרשויות חייבות למסור לעציר, מיד עם מעצרו, מידע מפורט על הסיבות למעצר, ולתת לו אפשרות משמעותית להגן על עצמו. פיקוח משפטי חייב להתבצע בין אם העציר מגיש ערעור ובין אם לאו.
- יש לבטל את הצו בדבר מעצרים מנהליים משנת 1988. צו זה נועד מלכתחילה להיות בתוקף זמן קצר, והיום אין כל הצדקה להמשך יישומו בשטחים. אם בעתיד יהיו צרכי בטחון חיוניים שיחייבו שימוש במעצר מנהלי, יש לאמץ את הנהלים שהיו בתוקף לפני 1988, אשר מגבילים את הסמכות להורות על מעצר מנהלי למפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית ומחייבים הבאה בפני שופט בסמוך למעצר.

## נספח א'

נתונים<sup>140</sup>

מעצר מנהלי של פלסטינים במהלך האינתיפאדה:

תאריך	מספר העצירים המנהליים
מדצמבר 1990 ועד אוקטובר 1991, היו 1,590 עצירים מנהליים	
ינואר 1991	1,500*
יולי 1991	580*
דצמבר 1991	390
מארס 1992	224
ינואר 1993	512
מאי 1993	312

מעצר מנהלי של פלסטינים במהלך תהליך אוסלו, למן החתימה על הסכם העקרונות ב- 13.9.93:

תאריך	מספר העצירים המנהליים
26.9.93	277
23.1.94	103
8.5.94	430
3.8.94	163
9.2.95	263
18.4.95	258
23.8.95	128
15.10.95	170
3.1.96	231
22.2.96	208
3.7.96	414
23.10.96	272
13.11.96	292
19.3.97	220
14.5.97	249

<sup>140</sup> נתוני דובר צה"ל, למעט נתונים המסומנים בכוכבית שמקורם בדיווחים בעיתונות.



יחידת דובר צה"ל  
ענף קשרי ציבור  
רח' איתמר בן אבי"ו 9  
תל - אביב 64736  
טל/פקס 5692129  
סל"מ: 00000821.DOC  
יד באייר תשנ"ז  
21 במאי 1997



דובר צה"ל  
I.D.F. SPOKESMAN

## תגובת דובר צה"ל לדו"ח "בצלם" בנושא המעצרים המנהליים

### הבסיס החוקי והמשפטי

צווי המעצר המנהליים מוצאים אך ורק מטעמים מניעתיים. רק לאחר שהמפקד הצבאי משתכנע כי נשקפת סכנה רצינית לביטחון האיזור, במידה והעציר יהיה חופשי, נשקלת האפשרות לנקוט נגדו צעדים מנהליים, שימנעו ממנו לממש סכנה זו.

צווי המעצר המנהלי מוצאים על בסיס פרסני, עפ"י החומר הבטחוני, העומד נגד העציר. כל מקרה נבחן לגופו וקיים מדרג של אמצעים מניעתיים, תוך ניסיון לנקוט באמצעי החמור פחות כדי להשיג אתהתוצאה הדרושה לשמירה על ביטחון האיזור, לעיתים, לא ניתן להסתפק באמצעים חמורים פחות ויש הכרח להוציא מעצר מנהלי דווקא.

כיום מוצאים צווי מעצר מנהליים עפ"י הצו בדבר מעצרים מנהליים (יוש' מס' 1229 התשמ"ח 1998). צו זה קובע כי תקופת המעצר המנהלי שניתן לקבוע בצו הינה שישה חודשים בלבד. זאת, להבדיל מהמצב שהיה בתוקף עד לאחרונה לפיו ניתן להוציא צו מעצר מנהלי לתקופה של שנה. קיצור התקופה הינו תוצאה של הערכה מחדש שנעשתה בפרקליטות הצבאית.

באשר לחוק הבינלאומי, הרי שסעיף 6 של אמנת ג'נבה הרביעית קובע שתחולת האמנה בנושאים שאינם שלטוניים, תפוג חוץ שנה מתום מעשי האיבה. ואולם כיוון שמעשי האיבה באיזור סדרם נסתיימו דהיינו נמשכים פיגועים רצחניים בשטחים ובישראל (לדוגמת אירועי ספטמבר 1996) הרי שהגבלת הזמן שבסעיף 6 לאמנה סדרם נכנסה לתוקף.

צווי המעצר המנהלי עוברים ביקורת שיפוטית מקצועית של שופט צבאי משפטי. על פי הצו בדבר הוראות בטחון, אין על השופט המשפטי מרות זולת מרותו של הדין. השופט עצמאי לחלוטין בהחלטותיו ולא פעם אף מבטל ומקצר צווי מעצר בניגוד לעמדת המפקד הצבאי.

קיימים מקרים נדירים ביותר בהם שופט מקצר את התקופה ואלוף הפיקוד מאריך צו מעצר מנהלי, בשל העובדה שמי שנושא באחריות לביטחון האיזור, הינו, בסופו של דבר, מפקד כוחות צה"ל. ומאחרי שעליו מוטלת האחריות, יש לו גם הסמכות לכך. גם במקרה זה דרכי הערעור פתוחות בפני העציר, לרבות עתירה לבג"צ.

מה 1 בינואר ועד 24 ביולי 96 הונשו 469 עררים מהם קוצרו 30 אחוז.

### תנאי הכליאה

במתקן הכליאה מגידו עצורים כיום 234 עצורים מנהליים, אשר מקצתם הועברו למיתקן בחדש מאי '96 עם סגירת מתקן הכליאה בקציעות.

נעשים מאמצים מדובים במתקן הכליאה בקציעות . נעשים מאמצים מדובים במתקן הכליאה לאפשר ניהול אורח חיים סביר ופגיעה מינימלית בעצורים . כך למשל, מנוהל מתקן הכליאה בדרך המאפשרת אוטונומיה של העצורים בכל הקשור לניהול החיים הפנימיים. העצורים מקבלים ספרים ועיתונים באופן שוטף , וזוהי כשנה מאפשרים לעצורים ללמוד ולהיבחן בבחינות הבגרות. כעיקרון, מתאפשרת גישה של עורכי הדין לייצוג לקוחותיהם בישראל . הרשויות המנפיקות את ההיתרים הונחו לעשות כל מאמץ כדי להעביר את ההיתרים במהירות המירבית. כמו כן, בעיתות סגר ניתנת עדיפות עליונה כדי לאפשר את כניסת עורכי הדין לצורך ייצוג לקוחותיהם. הצלב האדום מפעיל תוכנית ביקורים לבני המשפחות הן לעצורים המנהליים והן לכלואים . תוכנית זו פועלת הלכה למעשה ובאמצעותה נכנסים בני המשפחות לישראל ונפגשים עם העצורים. מעבר לכך נערכים ביקורים טונתיים לבדיקה ולביקורת של ארגונים הומניטריים שונים ושל נציגי הפרקליטות הצבאית. מתקן הכליאה במגידו זכה עד כה לחוות דעת חיוביות מצד נציגי הגופים המבקרים. כמו כן בשיחה תקופתית עם העצורים אין הם מלינים על תנאי החזקתם במתקן.