

2000 - דנ"פ 7048/97 פלוניס נ' שר הביטחון:

פרשת קלפי המיקוח

סגן שרון גנץ, תובעת צבאית בפרקליטות לעניינים מבצעיים, תביעה הצבאית

בשנים 1994 - 2000 התרחשה בבתי המשפט בישראל פרשה משפטית בעניינים של 21 אזרחים לבנוניים שנעצרו ונכלאו בישראל. הפרשה נסובה סביב שאלת המשך החזקתם של אותם "קלפי המיקוח" בכלא בישראל, גם בתום התקופה לה נשפטו. לאחר הליך משפטי מורכב, קבע בית-המשפט העליון בדעת רוב, כי אין אפשרות להחזיק עצורים כ"קלפי מיקוח". בעקבות הפרשה נחקק חוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים, בשנת 2002.

רקע עובדתי

במהלך השנים 1986-1987, נעצרו בלבנון פעילי ארגונים עוינים, לרבות ארגון "החיזבאללה", שהשתתפו בפיגועים נגד כוחות צה"ל וצד"ל (להלן: "הפעילים"). הפעילים הועברו למדינת ישראל, הועמדו לדין והורשעו בביצוע עבירות ביטחוניות. בהמשך לכך, נידונו הפעילים למאסר בפועל. לאחר שסיימו לרצות את עונשם, הם לא שוחררו מהכלא. אחת מטענות המדינה להמשך מעצרים הייתה, כי הותרתם במעצר תספק למדינה "קלף מיקוח" במשא ומתן מול ארגון "החיזבאללה", לשם פדיון שבויים והחזרת נעדרים, וביניהם הנווט רון ארד.

תחילה, הוחזקו הפעילים במעצר, מכוח צווי גירוש שהוצאו נגדם. לאחר מכן, הוחזקו במעצר מנהלי, מכוח צווי שר הביטחון, שהוצאו בהתאם לחוק סמכויות שעת-חירום (מעצרים), התשל"ט-1979 ("חוק המעצרים").

מעצרים המנהלי של הפעילים הוארך מעת לעת, מכוח חוק המעצרים, לשישה חודשים נוספים. ביום 22 באוגוסט 1994, נתבקשה הארכה נוספת למעצר שאושרה ע"י סגן הנשיא של בית-המשפט המחוזי בתל-אביב-יפו. על החלטה זו הוגש ערעור, לבית-המשפט העליון.

בשנת 1997 דחה בית-המשפט העליון את הערעור. נקבע, כי שחרור הפעילים ממעצר יפגע בביטחון המדינה, בשל חיוניותם לקידום המשא ומתן להחזרת השבויים והנעדרים. נקבע, כי אלו שיקולים הנופלים בגדר "טעמי ביטחון המדינה", אשר בהתאם לחוק המעצרים, מחייבים את הותרת הפעילים במעצר. הפעילים לא השלימו עם החלטה זו, ופנו לבית-המשפט העליון בבקשה לדיון נוסף.



דוגמה לכותרת מעיתון "ידיעות אחרונות" המבשרת על חזרת חיילי צה"ל, כאשר במקביל לכך שוחררו אלפי מחבלים (1983)

ההלך המשפטי

הדיון הנוסף אושר, ונקבע להרכב מורחב של 9 שופטים בראשות נשיא בית-המשפט העליון, אהרן ברק.

דיון נוסף פלילי 7048 / 97

פלונים
נגד
שר הביטחון

בבית-המשפט העליון

[12.4.2000]

לפני הנשיא א' ברק, המשנה לנשיא ש' לוין והשופטים ת' אור, א' מצא, מ' חשין, י' קדמי, י' זמיר, ד' דורנר, י' טירקל

העותרים הם אזרחי לבנון המוחזקים במעצר מינהלי מכוח צווים של שר הביטחון שהוצאו לפי סעיף 2 לחוק סמכויות שעת-חירום (מעצרים), תשל"ט-1979 (להלן – חוק המעצרים או החוק). מעצר מינהלי זה הוארך מדי פעם, לפי אותו סעיף, בשישה חודשים נוספים. הארכה נוספת של המעצר אושרה על-ידי בית-המשפט המחוזי בתל-אביב-יפו ב-22.8.1994. על החלטה זו הוגש הערעור נושא הדיון הנוסף.

בין הצדדים לא הייתה מחלוקת, כי מהעותרים עצמם אין נשקפת סכנה לביטחון המדינה, וכי הם מוחזקים במעצר מינהלי כ"קלפי מיקוח" במשא ומתן, לצורך קידום שחרורם של שבויים ונעדרים מקרב כוחות הביטחון. טענתם של העותרים כי שר הביטחון אינו מוסמך להוציא צו מעצר מינהלי כאשר הטעם היחיד להוצאתו הינו שחרורם של שבויים ונעדרים מקרב כוחות הביטחון, ללא סיכון ספציפי מהעצורים עצמם, נדחתה בערעור ברוב דעות. על כך סב הדיון הנוסף.

בית-המשפט התמקד בשאלת חוקיות מעצרו המנהלי של אדם, שלא נשקפת ממנו סכנה אישית ואשר הטעם היחיד למעצרו הוא החזקתו בתור "קלף מיקוח", לשם ניהול משא ומתן לפדיון שבויים ולהחזרת נעדרים.

הפעילים עיגנו את טענותיהם בשלושה מישורים עיקריים. ראשית, בכל הנוגע לפרשנות החוק ותכליתו, נטען כי חוק המעצרים מאפשר את מעצרו של אדם רק כאשר נשקפת ממנו סכנה ישירה לביטחון המדינה. לטענת הפעילים, המונח "ביטחון המדינה" ראוי להתפרש באופן צר, אשר לא כולל מעצר מנהלי של אדם לשם החזקתו "כקלף מיקוח", דבר המנוגד לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, משנת 1992. שנית, נטען כי החזקתם במעצר מנהלי סותרת את כללי המשפט הבין-לאומי, הקובעים שבסיום העימות המזוין שבויי מלחמה משוחררים. ושלישית, לטענת הפעילים, אפקטיביות מעצרו לא הוכחה. כלומר, תקופת מעצרו הממושכת של הפעילים לא קידמה את המשא ומתן, ובכל מקרה, היו קיימים לטענתם אמצעים פוגעניים פחות להשגת המטרה.

המדינה טענה מנגד, כי חוק המעצרים נועד לספק מענה למצבים קיצוניים, שאין להם פתרון בדין הפלילי. בהתאם, יש לפרש את חוק המעצרים באופן רחב, כך שהמונח "ביטחון המדינה" יכול גם מקרים שבהם העצור לא מסכן בעצמו ממש את ביטחון המדינה. כך, מקרים שבהם מעצרו של אדם עשוי להשפיע על פעילותם של אחרים, שיש בה כדי לסכן את ביטחון המדינה, ראוי שייכנסו לגדר החוק. בנוסף, נטען שהדבר איננו עומד בסתירה לחוק היסוד, שכן הפגיעה בחירות הפעילים במקרה זה נעשית "לתכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש". כמו כן, המדינה הטעימה שהאיסור

במשפט הבין-לאומי ההסכמי, אליו הפנו הפעילים, לא רלוונטי במקרה זה. זאת, היות שהם פעילי טרור ולא לוחמים, ומשכך אינם זכאים למעמד שבויי מלחמה. מעבר לכך, נטען שהדין הבין-לאומי ההסכמי לא נקלט בחקיקת מדינת ישראל בצורה שמקנה לפעילים זכות כלשהי, ומכל מקום, חוקי מדינת ישראל (לרבות חוק המעצרים) "גוברים" במקרה של סתירה על הדין הבין-לאומי המנהגי.

לבסוף, לטענת המדינה, היא עמדה בפתחו של משא ומתן למציאת פתרון מדיני. נטען, כי שחרור הפעילים באותו שלב, היה מותיר את מדינת ישראל ללא אמצעי מיקוח לעניין החזרת השבויים והנעדרים.

בית המשפט העליון שקל את הטענות, וקבע ברוב דעות, כי האיזון בין הזכות לחירות לבין ביטחון מדינת ישראל, מוביל למסקנה שניתן להשתמש בכלי המעצר המנהלי רק כלפי אדם שנשקפת ממנו סכנה; כלומר, אין אפשרות להרחיב את השימוש בכלי המעצר המנהלי במקרים אחרים, ולא ניתן להחזיק אדם במעצר מנהלי בתור "קלף מיקוח". מעבר לכך, נקבע כי גם אם ניתן היה לאפשר החזקת אדם במעצר לצרכי מיקוח, היה נדרש לבחון את משך ההחזקה, כאשר לכך השלכה על בחינת מידתיות השימוש בכלי.

השופט חשין, בדעת המיעוט, סבר כי המונח "ביטחון לאומי" מאפשר החזקת אינדיבידואלים במעצר, גם כאשר לא נשקפת מהם סכנה, במקרים שבהם הדבר עשוי לסייע בהשבת חיילים שנשלחו לשדה הקרב.

בשורה התחתונה, נפסק כי אין אפשרות להחזיק עצורים בתור "קלפי מיקוח" וכי בכל מקרה, המעצר המנהלי במקרה הקונקרטי שהובא בפני בית-המשפט העליון חדל מלהיות אפקטיבי.

הפרקליטות הצבאית ליוותה את ההליכים לאורך כל שלביהם, והשתתפה בדיונים מורכבים בתוך צה"ל ומחוצה לו, בקשר להשפעת החלטותיו האפשריות של בית המשפט העליון על אפשרות החזקתם במעצר של העצירים הלבנונים, וכן של עצירים נוספים.

חשיבות הפרשה

פרשת "קלפי המיקוח" ופסיקת בית המשפט העליון, לפיה לא ניתן להחזיק אדם במעצר מנהלי כקלף מיקוח, תרמה באופן משמעותי לחקיקתו של חוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים, התשס"ב-2002.

העיסוק בפרשה זו לא תם עם מתן פסק הדין, ואף לא לאחר חקיקת החוק הנזכר, והיא שבה ומוזכרת גם בפרשות מהעת האחרונה, שבמרכזן עלתה שאלת מעצרו של בני אדם, כאשר עילת המעצר מנותקת מהמסוכנות שלהם עצמם. למשל, בבג"ץ בעניין אדם נפסק, כי הרתעה אינה יכולה להיות תכלית ראויה לפגיעה בזכותם של מסתננים לחירות באמצעות החזקתם במעצר.

בנוסף, בפסק הדין של בג"ץ בעניין עג'ורי נקבע, כי כדי לתחום מגוריו של אדם (להרחיקו משטח גיאוגרפי מסוים ולקבוע כי ישהה באזור גיאוגרפי אחר), תנאי הכרחי הוא קיום מסוכנות הנשקפת באופן אישי מאותו אדם, וכי אין די בהצבעה על תכלית הרתעתית.

מדוע בחרתי בנושא?

בחרתי לכתוב את חיבורי בנושא פרשת "קלפי המיקוח" ממספר סיבות.

ראשית, הפרשה נוגעת בשאלות בתחום הדין הבין-לאומי. חוליית הפרקליטות הצבאית בה אני משרתת, עוסקת במישור האכיפתי בעבירות שקשורות, בין היתר, לתחומי הדין הבין-לאומי. לכן, כתובעת בחולייה, חשוב לי לפתח הבנה והעמקה בתחום זה.

שנית, פרשת "קלפי המיקוח" היא פרשה מרכזית, שהובילה בסופו של דבר לשינוי הדין הקיים, ולחקיקת חוק מעצרים של לוחמים בלתי חוקיים. חוק זה בא לתת מענה לשאלה משפטית ובטחונית מורכבת, תוך איזון בין הזכות לחירות ובין אינטרסים ביטחוניים במובן הרחב.

לבסוף, תחום המשפט הבין-לאומי מעניין אותי מאוד ושמחתי על ההזדמנות להעמיק בפרשה הקשורה בו.

להרחבה בנושא, ראו את המקורות הבאים:

- עמ"מ 10/94 פלונים נ' שר הביטחון (פורסם במאגר "נבו", 13 בנובמבר 1997);
- דני"פ 7048/97 פלונים נ' שר הביטחון, פ"ד נד(1) 721 (2000);
- בג"ץ 7146/12 נג'ט אדם נ' הכנסת (פורסם במאגר "נבו", 16 בספטמבר 2013);
- בג"ץ 7015/02 עגורי נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית פ"ד נו (6) 352 (2002);
- עודד מודריק "החזקת 'מובאים' במעצר מנהלי כ'קלפי מיקוח' " משפט וצבא 16, 813 (2003).