

1998 - בג"ץ 2320/98 אל-עמלה

נ' מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה ושומרון

מאת :

סגן עאדל פלאח, תובע צבאי בפרקליטות אזור יהודה ושומרון, התביעה הצבאית

מיכאל רבר, הממונה על התביעה בשומרון, פרקליטות אזור יהודה ושומרון, התביעה הצבאית

בחודש אוקטובר 1997, חתם מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה ושומרון על צו מעצר מנהלי כנגד עבד אל פתאח מחמוד אל עמלה לתקופה של שישה חודשים. אל עמלה ערער על משך המעצר בפני בית המשפט הצבאי לערעורים, אשר הורה על שחרורו שבועיים לפני מועד שחרורו הצפוי. יום טרם שחרורו, חתם המפקד הצבאי על צו שהאריך את תקופת המעצר המנהלי לתקופה של ארבעה חודשים נוספים. כנגד צו מעצר זה, הוגשה עתירה לבג"ץ, שעסקה בסמכותו של המפקד הצבאי להאריך מעצר מנהלי של אדם לאחר ששופט החליט לקצרו. בג"ץ קבע כי המפקד הצבאי רשאי להאריך את צו המעצר לאחר קיצורו, רק אם התקבל מידע חדש, או אם חל שינוי בנסיבות, שהיה בהם כדי לשנות באופן מהותי את המסוכנות הנשקפת מהעצור.

רקע עובדתי

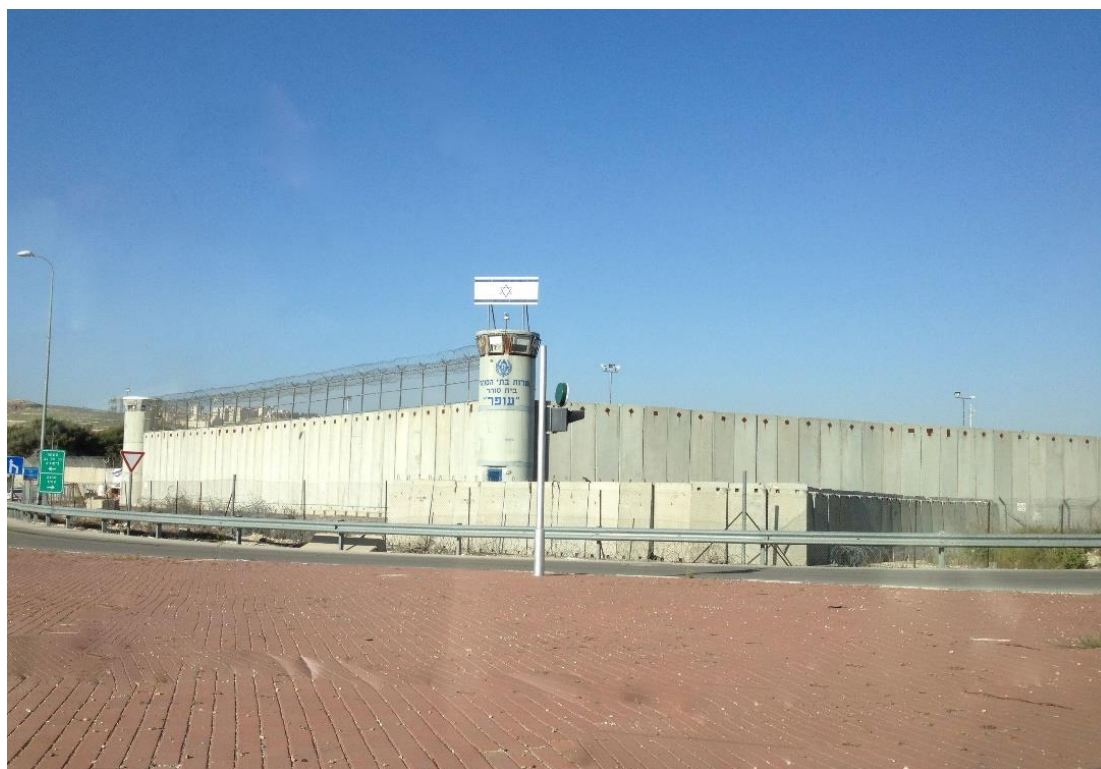
הסמכות להורות על מעצר מנהלי של אדם עוגנה בתקנות ההגנה (שעת חירום), 1945 - חקיקה מנדטורית שקדמה להקמת המדינה. עם הידרדרות המצב הביטחוני באזור יהודה ושומרון בסוף שנות ה-80, חוקק המפקד הצבאי את הצו בדבר מעצרים מנהליים (הוראת שעה) (יהודה ושומרון) (מס' 1229), התשמ"ח-1988. כלי זה נועד להיות זמני, אך בשל המצב הביטחוני הסבוך והמתוח באזור, הפך להסדר קבוע, עד לימים אלה.

במהלך השנים, חלו בדין שינויים בנוסח הצו, עד לנוסחו הנוכחי המצוי בסימן ב' לפרק ט' לצו בדבר הוראות ביטחון [נוסח משולב] (יהודה ושומרון) (מס' 1651), התש"ע-2009.

על פי הצו, כאשר יש למפקד צבאי "יסוד סביר להניח שטעמי ביטחון האזור או ביטחון הציבור מחייבים שאדם פלוני יוחזק במעצר, רשאי הוא, בצו בחתימת ידו, להורות על מעצרו של האדם לתקופה שתצוין בצו ושלא תעלה על ששה חדשים". העצור המנהלי יובא בפני שופט צבאי בתוך תקופה שאינה עולה על 96 שעות, וזה רשאי לאשר, לקצר או לבטל את צו המעצר, לאחר שעיון בחומר הסודי (לרוב - חומר מודיעיני) המבסס את מסוכנותו של העצור.

ההליך המשפטי

בחודש מאי 1997, השתחרר אל עמלה מהכלא לאחר ריצוי תקופת מאסר של שנתיים לאחר שהורשע בשורה של עבירות ביטחוניות. כארבעה חודשים לאחר מכן, ביום 1 באוקטובר 1997, חתם המפקד הצבאי על צו מעצר מנהלי כנגד אלעמלה לתקופה של שישה חודשים. אל עמלה הגיש ערעור על החלטה זו, אשר נדון בפני אל"ם משה שפי, נשיא בית המשפט הצבאי לערעורים דאז. לאחר שעיון בחומר הסודי החליט בית המשפט הצבאי, כי הראיות הקיימות מבססות את הפעלת סמכות המעצר המנהלי, אך לצד זאת הורה לקצר את תקופת המעצר המנהלי בשבועיים.



מתקן הכליאה המרכזי באזור יהודה ושומרון - "כלא עופר" (ויקיפדיה, 2012)

בהחלטתו, התייחס השופט למורכבות הרבה הטמונה בהחלטות מסוג זה ולכך שבמקרים רבים מידת הסיכון הנשקפת מהעצור היא ענין של הערכה בלבד, המוסקת מניתוח של נתונים - אשר המומחיות בהם נתונה לאנשי שב"כ ולמפקד הצבאי. עם זאת, הדגיש השופט בהחלטתו את הוראות תחיקת הביטחון, שהטילו במקרה זה את האחריות על השופט הצבאי, לבחון ולבקר את שיקוליו של המפקד צבאי, תוך איזון המתחשב בכלל החומר הקיים, וכן בזכותו של המערער להליך הוגן. באיזון זה, קבע בית המשפט הצבאי לערעורים, כי יש לקצר את תקופת המעצר המנהלי באותו מקרה.

ביום 15 במרץ 1998, יום טרם שחרורו של אל עמלה מהמעצר המנהלי, חתם מפקד כוחות צה"ל באזור על הארכה נוספת של צו המעצר המנהלי לתקופה של ארבעה חודשים נוספים. אל עמלה חזר והגיש ערעור לבית המשפט הצבאי לערעורים, בטענה כי הארכה שכזו מאיינת את הביקורת השיפוטית הקודמת על צו המעצר המנהלי וכי זוהי חובתו של מפקד צה"ל באזור לבצע את ההחלטה השיפוטית אשר ניתנה על ידי בית המשפט.

בית המשפט הצבאי דחה את ערעורו של אל עמלה וקבע כי המפקד הצבאי אינו כבול בהחלטת השופט, במקרים שבהם הוא סבור שקיימת מסוכנות רבה בשחרורו של העצור, ובפרט כאשר מתקבל מידע מודיעיני חדש אשר הגיע לידי המפקד הצבאי לאחר החלטת השופט.

עוד קבע בית המשפט הצבאי, כי בכל מקרה כזה, המפקד הצבאי חייב לנהוג כבוד בהחלטת השופט לקצר את תקופת המעצר, ולבחון בקפדנות ובהירות האם ראוי להאריך מעצר, לאחר שהשופט החליט לקצר את המעצר. במסגרת הדיון בערעור, בית המשפט בחן את החומר המודיעיני בעניינו של אל עמלה וקבע כי מטעמי בטחון האזור והציבור, ובהיעדר אמצעי שפגיעתו בעצור פחותה שיוכל להביא לקטיעת פעילותו המסוכנת, יש לאשר את תקופת המעצר כפי שנקבעה.

לצד זאת, העיר השופט כי המפקד הצבאי הסתמך על החומר המודיעיני הישן, ולכן יהיה ראוי לחזור ולקיים ביקורת שיפוטית נוספת, בתוך תקופת המעצר.

נוכח כך, עתר אלעמלה לבג"ץ וביקש שני סעדים. הראשון, שחרורו ממעצר מנהלי. השני, כי בית המשפט יקבע כי הצו האחרון ניתן בחוסר סמכות והוא בטל מעיקרו. בטרם התקיים הדיון, חזר בו המפקד הצבאי מהחלטתו ולא עמד על מעצרו של אל עמלה. בהתאם, האחרון השתחרר ממעצר מנהלי בטרם סיום תקופת מעצרו, והדיון בעתירה בפני בג"ץ הפך להיות דיון תיאורטי בלבד.

המחלוקת שנדונה בעתירה, התמקדה בשאלה, האם מפקד כוחות צה"ל באזור מוסמך להחליט על המשך מעצרו של עצור, לאחר ששופט צבאי קבע כי העצור ישוחרר.

החלטה כזו, נטען עלולה לפגוע ביעילותה של הביקורת השיפוטית והאמון בה. זוהי סיטואציה מורכבת שמניחה בכף המאזניים את מקומה של הביקורת השיפוטית מצד אחד, ואת הידע המקצועי המוגבר של מפקדי כוחות צה"ל באזור בתחום הערכת הסיכונים הביטחוניים העומדים בבסיס המעצר המנהלי מצד שני.

השופט יצחק זמיר, שהיה בעברו היועץ המשפטי לממשלה, ערך בהחלטתו הפרדה בין שני סוגים של מקרים. הסוג הראשון יכלול את המקרים שבהם חל שינוי מהותי לאחר החלטת השופט, במידע המודיעיני אשר מלמד על המסוכנות של העצור. בין אם במידע חדש שהתקבל, ובין אם שינוי נוסף במכלול הנסיבות המלמד על מסוכנותו של העצור. הסוג השני, נאמר בפסק הדין, יכלול את המקרים שבהם לא התקיים שינוי כזה, והמידע והנסיבות נשארו על כנם.

במקרים מהסוג הראשון, יהיה מפקד כוחות צה"ל באזור רשאי להאריך את המשך מעצרו של העצור, על אף שקיימת החלטה שיפוטית אחרת. נקבע, כי אין בכך פגיעה במעמדה של הביקורת השיפוטית, מאחר והחלטת השופט התבססה על מידע אשר אינו כולל את המידע החדש שהתקבל. עם זאת, על המפקד הצבאי לשקול את החלטתו בכובד ראש, תוך התייחסות להחלטת השופט שקדמה לכך.

את המקרים מהסוג השני, שבהם לא חל שינוי בנסיבות והמידע, לעומת זאת, ניתן לחלק לשני תת-סוגים: תת-סוג אחד עוסק במקרים בהם לא חל שינוי כלל במידע ובנסיבות. אז, דעת השופט והחלטתו צריכה לגבור על החלטת המפקד, וכנגד כך המפקד אינו יכול להאריך שוב את מעצרו. תת-סוג שני, עוסק במקרים שבהם חל שינוי במצב לאחר שהמפקד הצבאי הוציא את צו המעצר ולפני שהשופט החליט לקצר את תקופת המעצר. גם במקרים אלו, סבר השופט זמיר כי לא ניתן להאריך מחדש את הצו המינהלי, וזאת מפאת העובדה שבעת שבית המשפט בחן את ההחלטה של המפקד הצבאי – החומר החדש היה מונח (או היה אמור להיות מונח) בפניו. וכך נקבע:

"במחלוקת בין המפקד הצבאי לבין השופט בדבר המסוכנות של העצור, כאשר אותו חומר מונח בפני שניהם, גוברת דעתו של השופט. מפקד צבאי אינו רשאי להוציא צו מעצר חדש או להאריך צו מעצר קודם בניגוד להחלטת השופט, גם אם התקבל מידע חדש או חל שינוי בנסיבות מאז הוציא המפקד את הצו, אלא אם המידע או השינוי חלו לאחר החלטת השופט".

על יסוד פסיקה זו, הדגיש השופט זמיר, כי לצורך האיזון הראוי בין שיקולי הביטחון לחירות האדם, הביקורת השיפוטית על מעצרים מנהליים תהיה רחבת היקף. על כן, במחלוקת שבין המפקד הצבאי לבין השופט, כאשר אותם החומרים מונחים בפני שניהם, גוברת דעתו של השופט.

חשיבות הפרשה

פרשה זו העלתה סוגיה חוקתית חשובה, המתייחסת לאיזון הראוי שבין ביטחון המדינה לבין חירות האדם. על כן, למרות שהפכה העתירה לתיאורטית עם שחרורו של אל עמלה, בחר בג"ץ לדון בסוגייה המשפטית שהתעוררה בה. נקבע, כי קיים טעם מיוחד לדון בסוגיית סמכותו ומרחב שיקול הדעת שנתון למפקד הצבאי אל מול החלטותיהם של בתי המשפט הצבאיים בעניין מעצרו המנהלי של עצורי ביטחון, פן תישלל חירותם של אנשים שלא כדין. פסק הדין בפרשת אל עמלה הדגיש את ההגנה על זכויות העצורים, ובצד זאת אף חיזק את מעמד בתי המשפט הצבאיים והדגיש את עצמאותם ואת כובד משקלה של החלטתם.

למה בחרנו בנושא?

מתוקף תפקידנו כתובעים צבאיים באזור יהודה ושומרון, אנו נדרשים לטפל בתיקים ביטחוניים. רבים מאותם נאשמים בתיקים אלו שהו במעצר מנהלי או צפויים למעצר מנהלי לאחר סיום תקופת ריצוי מאסרם בהליך הפלילי, בשל שיקולי ביטחון.

אין מחלוקת כי הסמכות להורות על מעצר מנהלי היא סמכות חריגה וחשובה באזור יהודה ושומרון, אשר יש להכירה ולהתייחס לה בזהירות הנדרשת. בהתאם לכך, תפקידה של הרשות השופטת בהליך מנהלי זה לערוך ביקורת שיפוטית מתמדת ביחס לסמכותו של המפקד הצבאי וכוחות הביטחון. סוגייה זו מגלמת את השאיפה לאיזון הראוי בין המערכת השיפוטית לבין החלטת הגורמים הביטחוניים, ובין ביטחון המדינה לבין חירות הפרט.

להרחבה בנושא, ראו את המקורות הבאים:

- בג"ץ 2320/98 אל-עמלה נ' מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה ושומרון, פ"ד נב(3) 346 (1998);
- עמית פרייז ואייל נון המעצר המנהלי במדינת ישראל ובאזור יהודה ושומרון - הבסיס העיוני, מהות, סדרי דין וסוגיות נלוות (2019);
- עמנואל גרוס מאבקה של דמוקרטיה בטרור - היבטים מוסריים ומשפטיים (2004);
- יצחק זמיר הסמכות המנהלית (1996).