



בג"ץ 9482/11 - פלוני נ' שר הפנים ואח'

בג"ץ 9482/11 - פלוני נ' שר הפנים ואח'עליון

בג"ץ 9482/11

פלוני

נגד

1. שר הפנים

2. ועדת המאוימים

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

[07.01.2013]

כבוד השופט א' רובינשטיין

כבוד השופט י' דנציגר

כבוד השופט י' עמית

עתירה למתן צו על תנאי

בשם העותר - עו"ד סמדר בן נתן

בשם המשיבים - עו"ד מוריה פריימן

תאריך הישיבה: י"א באב התשע"ב (30.7.12); לאחר מכן הוגשו הודעות

פסק-דין

השופט א' רובינשטיין:

א. העותר מבקש להעניק לו היתרי שהיה ועבודה בישראל על רקע טענתו, כי נשקפת סכנה לחייו אם ישהה באזור יהודה ושומרון. הטענות בעתירה נחלקות לשני מישורי דיון: הראשון, טענות בדבר סמכות לוועדת המאוימים - שהכריעה שלא בחיוב באשר לבקשת העותר - להחליט בעניין היתרי שהיה, והשני, טענות בדבר ההחלטה הפרטנית בעניינו של העותר. הנה סדר הדיון: תחילה נסקור בתמצית את הרקע הרלבנטי, העתירה ותגובות המשיבים בעקבותיה; לאחר מכן נבחן את הטענות ברובד העקרוני, קרי סמכותה של ועדת המאוימים. לבסוף נעמוד על עניינו הפרטני של העותר. יצוין כבר עתה, כי לא מצאנו עילה להתערבות בהחלטת המשיבים; הנימוקים לכך יפורטו להלן. רקע

ב. העותר - בן כ-52 - הוא תושב אזור יהודה ושומרון, רשום במינהל האוכלוסין ברשות הפלסטינאית כתושב הרשות, נשוי ואב לעשרה ילדים (בעתירתו ציין העותר, כי הוא גרוש ואב ל-9 ילדים). על פי העולה מן העתירה, שהה העותר בישראל שלא כחוק במשך תקופות שונות מאז שנות ה-70 למאה הקודמת.



הפניות לוועדת המאוימים והעתירה הראשונה

ג. בחודש מארס 2006 פנה העותר לוועדת המאוימים (להלן גם הועדה) בבקשה "להיתר כניסה עבור מאוימים" בטענה כי נשקפת סכנה לחייו וכי סיבת האיום היא היותו משתף פעולה עם ישראל (מ/ש1); בסיפת הבקשה ציין העותר, כי הוא מבקש שמפקדת התיאום והקישור (מת"ק) בקלקיליה תנפיק בעבורו את אישורי השהיה. ביום 2.1.07 פנה העותר בעתירה לבית משפט זה (בג"ץ 67/07) לשם קבלת תעודת זהות ישראלית או היתרי שהיה בטענה דומה, לפיה בחזרתו לאזור טמונה סכנה לחייו. ביום 25.1.07 הגישו המשיבים תגובה מקדמית לעתירה בה צוין, כי עניינו של העותר צפוי לעלות לדיון בפני הועדה בקרוב. במסגרת התגובה הסכימו המשיבים למתן צו ארעי עד לעדכון בית המשפט בהחלטת הועדה.

ד. הודעה מעדכנת לאותה עתירה הוגשה ביום 11.6.07, ובה נתבקש פרק זמן נוסף להשלים את הליך הבדיקה הנדרש על ידי הועדה. ביום 27.8.08 עידכנו המשיבים, כי לאחר בדיקות נוספות נדחתה בקשתו של העותר. כעולה מהודעת המשיבים, עניינו של העותר נבחן לראשונה בחודש יוני 2006, וניתנה הוראה לגורמי הביטחון לערוך בדיקות נוספות. לאחר בדיקות אלה, שכללו - בין היתר - תחקור שנערך לעותר עצמו, התכנסה הועדה פעם נוספת באוגוסט 2008, והודיעה כי אין מקום ליתן לעותר היתרי שהיה בישראל (מ/ש4).

ה. ביום 2.9.08 התקבלה החלטת השופט לוי כי העתירה תיקבע לדיון בפני הרכב. ביום 7.12.09 נערך הדיון בעתירה זו (השופטות פרוקצ'יה ונאור, והשופט ג'ובראן) ונקבע:

"לאחר שמיעת טיעוני הצדדים, ובהמלצת בית המשפט, חזר בו העותר מעתירתו והיא נמחקה. הצו הארעי האוסר על הרחקתו של העותר מישראל יעמוד בתוקפו למשך 60 ימים נוספים ויפקע ביום 7.12.09." (בג"ץ 67/07; מ/ש5).
ו. ביום 1.2.10 וביום 19.7.10 שב בא כוחו של העותר ופנה לוועדה, בטענה כי קיימות אינדיקציות עדכניות לאיום הנשקף לחייו של העותר אשר לא היו ידועות לעותר בעת הגשת העתירה הראשונה (במכתבי הפניה נכללו מסמכים חדשים שלא נכללו בעתירה הראשונה, אליהם עוד נידרש). בעקבות פניות אלה התכנסה הועדה בפעם השלישית בחודש יוני 2011, והחליטה להעביר את הפניות לבדיקה נוספת של גורמי הביטחון.

ז. בחודש אוקטובר 2011 התכנסה הועדה ודנה שוב בעניינו של העותר, ולאחר קבלת התייחסות הגורמים הרלבנטיים ובחינת מכלול הטענות החדשות של העותר והמסמכים שהביא בפני הועדה, קבעה:
"בהמשך לדיונים קודמים שהתקיימו בעניינו של הנדון [העותר - א"ר] בחנה הועדה את כלל המידע העדכני ומצאה כי אין אינדיקציות למאוימות לחייו של הנדון בשטחי איו"ש. טענותיו הפרטניות של הנדון נבחנו אף הן ונמצא כי אין בהן לשנות מעמדתה זו של הועדה, על כן בקשת הנדון נדחית" (מ/ש6).



בעקבות החלטה זו הוגשה העתירה שבפנינו, ביום 21.12.11.
העתירה

ח. כאמור בראשית הדברים, העתירה נוגעת לשני מישורים - סמכות הועדה ונסיבות עניינו של העותר (החלטת הועדה מיום 14.8.08).

ט. בדבר הסמכות נטען בעתירה, כי הועדה היא גוף שהוקם שלא על פי חוק, לא הוסמך לבצע פעולה כלשהי, ולכן אינו מוסמך לקבל כל החלטה ביחס לשהייתו של מאן דהוא בישראל. נאמר, כי הסמכות היחידה ליתן היתרי שהיה בישראל על פי חוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952 וחוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), תשס"ג-2003 (להלן חוק הוראת השעה) היא של שר הפנים (המשיב 1). לפיכך:

"הסמכות היחידה שיכולה להיות לוועדת המאוימים הינה ליתן לשר המלצה ביחס לבקשות המוגשות לו, למתן היתרי שהיה, ואולם, למרות זאת, הרי שהרשויות מתייחסות להחלטתה כאילו היא הגורם המחליט על מתן היתרי שהיה בישראל, ולא כך היא. ככל הנראה בשל סיבה זו, בקשת העותר כלל לא הועברה לשר הפנים, למפקד האזור, או לגורם מוסמך כלשהוא במשרד הפנים, והמשיב מס' 1 או מי מטעמו כלל לא הפעילו את שיקול דעתם ביחס לבקשת העותר".

על כן נטען, כי הלכה למעשה לא קיבלה הרשות המוסמכת כל החלטה בעניינו של העותר.

י. בדבר ההחלטה הפרטנית בבקשת העותר נטען, כי זו נעדרת ביסוס עובדתי, בלתי מנומקת ובלתי סבירה; וכי המסמכים החדשים שהביא העותר מעידים שהחזרתו לאזור תסכן את חייו. כן נטען, כי המשיבים אינם מכחישים את סיוע העותר למשטרת ישראל ואת העובדה, שהמסמכים שהביא הם מסמכים אותנטיים שהופצו כנגדו. עוד נטען, כי העותר אינו גורם מסכן לציבור בישראל, ומשכך, גם נימוק זה אינו יכול לתמוך בעמדת המשיבים. תגובת המשיבים והתגובות בעקבותיה

יא. תגובה מקדמית לעתירה הוגשה ביום 11.1.12; למחרת אותו יום נדחתה הבקשה למתן צו ביניים (החלטת השופט (כתארו אז) גרוניס, 12.1.12) ונקבע, כי העתירה תובא לדיון בפני הרכב.

יב. בתגובתם התייחסו המשיבים לשאלת הסמכות באופן חלקי בלבד ונמסר, כי:

"הועדה מוסמכת להעניק היתרי שהיה זמניים המתחדשים מעת לעת, בהתאם להערכתה המקצועית את מידת הסכנה הנשקפת לפונה אליה באיו"ש או בעזה, ובכפוף להיעדרה של מניעה ביטחונית או פלילית ... בסיום בדיקותיה ... החליטה ועדת המאוימים כי אין מקום להמליץ על הענקת היתרי שהיה בישראל לעותר" (תגובת המשיבים מיום 11.1.12, פסקאות 23-25; ההדגשה הוספה - א"ר).

יג. אי-בהירות מסוימת עלתה מדברים אלה; לנקודה זו נדרשו המשיבים בהמשך הדרך. ביחס למישור הפרטני נטען, כי החלטת הועדה סבירה ומבוססת על תשתית עובדתית מספקת; וכי הועדה בחנה את עניינו של העותר מספר רב של פעמים, תוך התייחסות למכלול הטענות העדכניות. בנסיבות אלה - כך נטען - אין עילה להתערבות.

יד. הדיון בעתירה נקבע ליום 19.3.12. טרם הדיון הוגשה הודעה מעדכנת מטעם הועדה ובה נמסר, כי העותר הגיש שתי בקשות למתן היתר שהיה בישראל למשיב 1 (לפי סעיף 3 לחוק הוראת השעה) וליחידת הטיפול במבקשי המקלט במשרד הפנים. צוין, כי הבקשות מוגשות באופן חלופי להליך בפני הועדה, ואין בהן משום ויתור על טענותיו.

טו. בתגובתם מיום 15.3.12 (לפי החלטת הנשיא גרוניס, מיום 27.2.12) טענו המשיבים, כי הבסיס העובדתי להכרעה בבקשות הנזכרות בהודעה המעדכנת זהה לזה של העתירה שהוגשה, אף שהוגשו לאחריה. הוסבר, כי הועדה היא הגוף המקצועי האחראי על בחינת טענות מן הסוג שמעלה העותר בכל בקשותיו, קרי, קיום סכנה לחייו של מי ששיתף פעולה עם ישראל. המשיבים טענו, כי הועדה מוסמכת להמליץ להעניק היתרי שהיה זמניים.

טז. ביום 19.3.12 נערך דיון ראשון בעתירה, בו טען העותר, כי יש להחזיר את עניינו לדיון נוסף בפני הועדה (פרוטוקול הדיון מיום 21.3.12, עמ' 2, ש' 17). מנגד חזרו המשיבים על עמדתם, כי עניינו של העותר נבדק בצורה מעמיקה, ואין עילה להתערבות בהחלטה. הוחלט, כי על המשיבים להגיש הודעה מעדכנת נוספת, שתכלול פירוט נוסף על הכתוב בהחלטת הועדה.

יז. ביום 25.4.12 הוגשה הודעת המשיבים ובה נמסר, מטעם הועדה, כי אין בידי גורמי הביטחון כל מידע בדבר כוונה לפגוע בעותר או איום על חייו בשטחי האזור. עוד נמסר, כי על פי משטרת ישראל עמד העותר בקשר מינורי עמה בין השנים 2002-2005, והעביר ידיעות בודדות. לעומת זאת מאז 1986 נצטברו ידיעות בדבר פעילות העותר עצמו בתחומים פליליים שונים (סחיטה, סמים ואמצעי לחימה); ידיעה אחרונה בתחום הסמים התקבלה בשנת 2010. מפקדת התיאום בצה"ל מסרה, כי העותר החזיק בעבר בהיתרי מסחר לתקופות מצומצמות, ועידכן את פרטיו במשרד הפנים הפלסטינאי ביום 4.7.05.



- יח. התיק הוחזר לדיון בפני הרכב (החלטת המשנה לנשיא ריבלין מיום 2.5.12). ביום 27.6.12 הגיש העותר הודעה מעדכנת מטעמו לקראת הדיון השני בעתירה; בהודעה זו נטען, כי המסמכים שהעביר (שני מכתבים משנת 2009 לפיהם הוא דרוש לחקירה ברשות הפלסטינאית, וכרוז משנת 2010 המכריז על העותר כמשתף פעולה עם ישראל) הם בסיס ממשי לאישוש הסכנה הרובצת לפתחו אם ישוב לאזור; מול מסמכים אלה - כך נטען - אין די בנימוקי הועדה. עוד נטען, כי לא ברור מהו נטל ההוכחה הנדרש מן העותר.
- יט. ביחס למישור הסמכות חזר העותר לטענתו בעתירה, כי הועדה אינה מוסמכת לקבל החלטה בעניינו. העותר הדגיש שאף במהלך הדיון הראשון בעתירה (ביום 19.3.12) ביקש בית המשפט הבהרות לעניין מקור הסמכות, וכי אלה לא ניתנו.
- כ. ביום 25.7.12 הגישו המשיבים הודעה משלימה לקראת הדיון השני בעתירה. בתגובה זו חזרו על טענותיהם ביחס למישור הקונקרטי, ועל כן לא נפרטן בשנית; בדבר מישור הסמכות נטען, כי:
- "ועדת המאוימים היא גוף הפועל במסגרת מפקדת תיאום הפועלות בשטחים והיא המוסמכת לדון בבקשותיהם של פלסטינים תושבי איו"ש ועזה, אשר טוענים כי נשקפת סכנה לחייהם בתחומי האזור בשל טענתם בדבר שיתוף פעולה עם גורמי בטחון ישראליים או חשד לשיתוף פעולה כאמור. בוועדה חברים נציגים מטעם גורמי הבטחון, הצבא, המשטרה ומשרד המשפטים. יו"ר הועדה הינו ראש מחלקת תיאום אזרחי, בדרגת אלוף משנה בצה"ל שמונה לעמוד בראשה, מטעם מפקדת תיאום פעולות הממשלה בשטחים... הועדה מוסמכת להמליץ להעניק היתרי שהיה זמניים..." (עמ' 2-3 לתגובה מיום 25.7.12, פסקה 12; ההדגשה הוספה - א"ר).
- כא. המשיבים הפנו בדבריהם לפסיקת בית משפט זה במשך 15 השנים האחרונות בעשרות עתירות של פלסטינאים בדבר אי מתן היתרי שהיה בישראל. בין היתר, צוינו הדברים שנאמרו בבג"ץ 11090/07 פלוני נ' מדינת ישראל (לא פורסם, 6.4.08) ובבג"ץ 9343/11 פלוני נ' ועדת המאוימים (לא פורסם, 7.3.12; להלן: עניין פלוני) מן העת האחרונה.
- כב. עוד צוין, כי יו"ר הועדה, מתוקף תפקידו, במסגרת הגוף האחראי על תיאום פעולות הממשלה שבאחריותו, בין היתר, פעילות המת"קים - מפקדות התיאום והקישור - באזור יהודה ושומרון) הוא בעל סמכות להנפיק או לדחות בקשות להיתרי שהיה; וכך הוטעם:
- "כשם שבידיו להורות למת"ק הרלוונטי להנפיק היתר שהיה בישראל בשל חשש למאוימות, כך בדיו לדחות בקשה מעין זו - והכל בשים לב להחלטת הועדה בראשה הוא עומד, שהיא הועדה המקצועית הרלוונטית שלה הכלים המקצועיים לבחינת הבקשה".
- כג. עוד נטען, כי לאחר קבלת החלטת ועדת המאוימים, העשויה להיות חיובית או שלילית, ניתן לפנות למת"ק הרלבנטי המוסמך על ידי המפקד הצבאי לשם הנפקת היתר המבוקש.



כד. ביום 30.7.12 נערך דיון שני בעתירה ובו הדגיש העותר, כי המשיבים לא הצליחו להצביע על מקור חוקי לסמכות הועדה להחליט בעניין היתרי שהיה. עוד נטען, כי האצלת סמכות מידי המפקד הצבאי - המוסמך בחוק לקבל את ההחלטה - לועדה אינה אפשרית, נוכח הרכבה המקצועי הכולל נציגי משטרת ישראל ונציגי משרד המשפטים שאינם כפופים לו. מעבר לכך חזר העותר על טענותיו, כי המידע שהביא בפני הועדה מספק לצורך הוכחת הסכנה לחייו אם יוחזר לאזור, וכי כל עוד לא נטען שמדובר במסמכים שאינם מהימנים, אין לקבל את נימוקי הועדה. כה. המשיבים הבהירו לעניין סמכות הועדה, כי חוק הוראת השעה סעיף 3ג מעניק למפקד האזור סמכות להעניק היתרי שהיה. נאמר, כי "כיום לאחר חוק זה [חוק הוראת השעה - א"ר] הסמכות הרלבנטית הוא סעיף 3ג שמסמך את המפקד הצבאי להעניק היתרים. יושב ראש הועדה הוא מטעם המת"ק ויש למת"ק סמכות". כו. בתום הדיון סברנו, כי יש צורך בהבהרות בשני מישורי הדיון. לעניין הסמכות, ביקשנו מן המשיבים להבהיר את עמדתם בתגובה משלימה. שנית, לעניין המקרה הנוכחי ביקשנו להעמיק את הבדיקה במסמכים שהגיש העותר, ולהציג מידע עדכני מטעם גורמי הביטחון (החלטה מיום 30.7.12). כז. ביום 24.9.12, הוגשה חוות דעת משלימה מטעם המשיבים. לעניין סמכות הועדה נביא את התייחסותם במלואה, והיא ביסודה חזרה על דברים שנאמרו לפני כן:

"הועדה מוסמכת להמליץ למפקד הצבאי, אשר הוא המוסמך על פי תחיקת הבטחון, להעניק היתרים זמניים המאפשרים יציאה מהאזור לישראל, אשר יכול שיתחדשו מעת לעת, בהתאם להערכתה המקצועית של הועדה את מידת הסכנה הנשקפת לפונה אליה באזור, ובכפוף להיעדרה של מניעה בטחונית או פלילית, בדבר הסיכון לשלום הציבור מישראל מאותו מבקש ... יו"ר ועדת המאוימים הינו רמ"ח תיאום אזרחי קצין בדרגת אלוף-משנה העומד בראש הועדה מטעם מפקדת תיאום פעולות הממשלה בשטחים ובהתאם להחלטה על הקמת הועדה. מפקדת תיאום פעולות הממשלה בשטחים, הינה גוף האחראי, בין היתר, על פעילות המת"קים (מפקדות התיאום והקישור מטעם המפקד הצבאי) באזור יהודה ושומרון, אשר בסמכותם להעניק היתרים ביחס לכניסה/עבודה/שהיהבישראל לפי העניין, מטעמו של המפקד הצבאי ... מתוקף היותו של יו"ר הועדה קצין בכיר במפקדת תיאום פעולות הממשלה בשטחים, האחראי על המת"קים, כשם שבידי יו"ר הועדה להורות למת"ק הרלוונטי להנפיק היתר שהיה בישראל בשל חשש למאוימות, כך בידי לדחות בקשה מעין זו - והכל בשים לב להמלצת הועדה בראשה הוא עומד, שהיא הועדה המקצועית הרלבנטית שלה הכלים המקצועיים לבחינת הבקשה.

יוצא איפוא, כי החלטת ועדת המאוימים הינה החלטה שהינה בגדר המלצה למפקד הצבאי, בשאלת הנפקת היתרים, באמצעות מפקדת התיאום והקישור באזורים הרלבנטיים. בידי יו"ר הועדה קצין בכיר בגוף שהינו האחראי על פעילות המת"קים ... להורות למת"ק הרלבנטי להנפיק היתר שהיה בישראל" (הדגשות הוספו - א"ר).



כח. באשר לסמכותו של המפקד הצבאי נטען, כי זו קמה מכוח תחיקת הביטחון - הצו בדבר שטחים סגורים (אזור הגדה המערבית) (מס' 34), התשכ"ז-1967, בצירוף סעיף 90 לצו בדבר הוראות בטחון (יהודה ושומרון) (מס' 378), התש"ל 1970, ליתן היתרי יציאה מאזור יהודה ושומרון. עוד צוין, כי במחצית שנות התשעים למאה הקודמת, עם הקמת מפקדת התיאום והקישור, הואצלה הסמכות למתן היתרים מכוח תחיקת הביטחון לגורמים המוסמכים במת"קים.

כט. בדבר המישור הפרטני ציינו המשיבים, כי הערכת גורמי הביטחון העדכנית לאחר בדיקה מעמיקה של המסמכים החדשים שהביא העותר בפני הועדה, והם כרוזי התעמולה שלכאורה הופצו נגדו וכן "דרישות חקירה" מבית המשפט הפלסטינאי באזור - היא כי מדובר במסמכים שאינם אותנטיים. עוד צוין, כי מעבר לכך נערכה בדיקה עדכנית כללית לגבי מצב העותר, ולא נמצא כי נשקף איום לחייו באזור. המשיבים ציינו, כי בידיהם חומר חסוי המפרט את הערכת גורמי הביטחון, ולבקשת בית המשפט יעבירוהו לעיון. לאחר דין ודברים עם העותר נתקבלה הסכמתו (בהודעה מיום 31.11.12) ועיינו בחומר זה.

ל. ביום 28.10.12 העביר העותר תשובה משלימה להודעת המשיבים. בהודעה זו נטען, כי נימוק המשיבים שהמסמכים והכרוזים בפרט אינם אותנטיים אינו נהיר דיו, שכן הדבר משליך באופן ישיר על היקף הסכנה שבפני העותר עם שובו לאזור; אם אין מדובר בזיוף שנעשה על ידי העותר או מי מטעמו, אין זהות כותביו מעלה או מורידה, שכן עצם הפצתם באזור מגוריו של העותר היא מקור סכנה בפני עצמו. ביחס למישור הסמכות נטען, כי החוק הישראלי מסמיך את שר הפנים להעניק היתרי שהיה, ולא את הועדה. לא. עוד נטען, כי גם אם למפקד האזור סמכות להעניק היתרים מכוח תחיקת הביטחון - סמכות שכזו לא הוענקה לוועדה. לפיכך, כך נאמר, כל עוד החלטת הועדה לא אושרה על ידי הגורם המוסמך תוך הפעלת שיקול דעתו העצמאי, לוקה היא בחוסר סבירות. עוד חזר העותר על הטענה, כי עצם הרכבה של הועדה הכוללת אנשי צבא, משטרה ואזרחים אינו מאפשר את האצלת הסמכות לה על ידי המפקד הצבאי.

הכרעה

הסמכות

לב. נקודת המוצא לדיון בסוגיות אלה היא, כי על פי סעיף 1(א) לחוק הכניסה לישראל מי שאיננו אזרח ישראלי ואיננו בעל אשרת עולה אינו רשאי להיכנס ארצה, אלא אם קיבל אשרה לפי חוק זה. סעיף 2 לחוק הוראת השעה קובע: "בתקופת תוקפו של חוק זה, על אף האמור בכל דין לרבות סעיף 7 לחוק האזרחות, שר הפנים לא יעניק לתושב אזור או לאזרח או לתושב של מדינה המנויה בתוספת אזרחות לפי חוק האזרחות ולא ייתן לו רישיון לישיבה בישראל לפי חוק הכניסה לישראל, ומפקד האזור לא ייתן לתושב אזור היתר לשהיה בישראל לפי תחיקת הביטחון באזור (ההדגשה הוספה - א"ר).

לג. אין חולק על סמכותם של שר הפנים ומפקד האזור מכוח סעיף 3ג לחוק הוראת השעה להעניק היתר שהיה חריג; כך קובע הסעיף בלשון ברורה:



"על אף הוראות סעיף 2, רשאי שר הפנים להעניק אזרחות או לתת רישיון לישיבה בישראל, לתושב אזור או לאזרח או לתושב של מדינה המנויה בתוספת, ורשאי מפקד האזור לתת לתושב אזור היתר לשהיה בישראל, אם שוכנעו כי התושב או האזרח כאמור מזדהה עם מדינת ישראל ויעדיה וכי הוא או בן משפחתו פעלו פעולה של ממש לקידום הבטחון, הכלכלה או ענין חשוב אחר של המדינה, או שהענקת האזרחות, מתן הרישיון לישיבה בישראל או מתן ההיתר לשהיה בישראל, לפי הענין, הם מענינה המיוחד של המדינה; בפסקה זו, 'בן משפחה' - בן זוג, הורה, ילד" (ההדגשה הוספה - א"ר).

לד. מכאן, כי שאלת סמכותו של מפקד האזור בכלל, וסמכותו מכוח תחיקת הביטחון בפרט - אינה מתעוררת בנידון דידן; להבחנה בין הסמכות להעניק היתרי "יציאה" מן האזור לבין היתרי "כניסה" (היתרי שהיה) לישראל, ולמצב המשפטי לאחר חקיקת חוק הוראת שעה, ראו בג"ץ 4487/08 עמותת רופאים לזכויות אדם נ' מפקד כוחות צה"ל בעזה אלוף פיקוד דרום (לא פורסם, 4.9.08) פסקאות 5-8; בג"ץ 3397/08 איסמאעיל נ' המפקד הצבאי לאזור הגדה המערבית (לא פורסם, 30.4.09) פסקאות 25-26; בג"ץ 9366/10 אל סורחי נ' משרד המשפטים (לא פורסם, 29.1.12) פסקה 6. השאלה שבפנינו נוגעת רק לסמכות מפקד האזור מכוח סעיף 3ג לחוק הוראת השעה וליחס בינה לבין עבודת ועדת המאוימים.

לה. ועדת המאוימים - שאינה גוף סטטוטורי - הוקמה, בדומה במובן המהותי לוועדה ההומניטרית (הפועלת לפי סעיף 1א3 לחוק הוראת השעה), להוות גורם מקצועי המצויד בכלים לחוות דעה בדבר איום ממשי המופנה אל תושב פלוני של האזור, כדי להעניק לו אשרה כדי למנוע סכנה לחייו. לענין הקמתה ציינתי בבג"ץ 3870/12 פלוני נ' שר הפנים (לא פורסם, 2.7.12), כי:

"בגילוי נאות אציין, כי הייתי על ערישתה של ועדת המאוימים כיועץ משפטי לממשלה, לאחר שהוברר כי ההסדר שקבע בדין את מינהלת הסיוע לסייענים, לא כלל מי שסייעו ברמה נמוכה יותר, והיה צורך להידרש לענינים" (שם, פסקה ב').

הוועדה קמה כועדה מייעצת, כדי שענינים האנושי של מי ששיתפו פעולה בדרגה נמוכה יחסית ולא כ"סייענים מוכרים", שהם בטיפול שב"כ, לא "יפול בין הכיסאות". ועדה זו פועלת למעלה מעשור, והיא מספקת את התשתית העובדתית והמקצועית המחויבת על פי כללי המשפט המינהלי כדי לקבל החלטה בשאלה האם נשקפת לתושב האזור סכנה הנובעת מהיותו מי שסייע למדינת ישראל, או מי שכדברי סעיף 3ג לחוק הוראת השעה "מזדהה עם מדינת ישראל ויעדיה וכי הוא או בן משפחתו פעלו פעולה של ממש לקידום הבטחון...". אכן, בשונה מן הוועדה ההומניטרית עצמה, שקמה מכוח חוק הוראת השעה על בסיס סטטוטורי כאמור, קמה ועדת המאוימים בכורח המציאות והנסיבות. אך בדומה לחברתה הוועדה ההומניטרית עסקינן בגורם מקצועי, האוסף את כל המידע הרלבנטי לקבלת ההחלטה בדבר היתרי שהיה (כיום על פי חוק הוראת השעה, ובעבר לפי צרכים מובהקים).



לו. מהו אותו מידע רלבנטי שעל ועדת המאוימים לספק? סעיפים 3 ו-3ד לחוק הוראת השעה קובעים את מסגרת השיקולים העיקרית שעל בעל הסמכות לשקול: מחד גיסא, אישוש עצם פעולתו של המבקש בסיוע למדינת ישראל ו"עניינה המיוחד של המדינה" במתן היתרי שהיה; מאידך גיסא, התיחסות לשאלה אם יש מניעה בטחונית בהכנסתו של המבקש ארצה; ראו סעיף 3ד לחוק הוראת השעה - "בהתאם לחוות דעת מאת גורמי הביטחון המוסמכים, כי תושב האזור או המבקש האחר או בן משפחתם עלולים להוות סיכון ביטחוני למדינת ישראל". דברים אלה עלו גם בתשובת המשיבים השונות במהלך הטיפול בעתירה (הודעת המשיבים מיום 24.9.12). הועדה כוללת כאמור את הגורמים הרלבנטיים לאיסוף נתונים אלה ולעיבודם - גורמי הביטחון שבידם להביא מידע בדבר פעולתו (או אי פעולתו) של המבקש כמסייע, ועל הסכנה הנשקפת לו באזור; המשטרה המביאה את המידע בדבר שיתוף פעולה עמה, או עברו הפלילי של המבקש והערכת מסוכנותו לציבור; ונציגי משרד המשפטים (הפרקליטות) הבוחנים את הבקשה בראי הדין. הגורם הצבאי שבראש הועדה מייצג את הגוף המחליט.

לז. הועדה עצמה היא הפורום בו נדונות הבקשות ונאסף החומר הרלבנטי הנזכר, היא איננה הגוף המחליט בבקשה. כפי שתיאר זאת השופט פוגלמן:

"שאלת הסיכון לחיי העותר כתוצאה מהרחקתו לאזור - מסורה לוועדת האיומים, שהיא בבחינת גורם ממליץ למפקד האזור ... ועדה זו מרכזת את המידע מגורמי הביטחון והאכיפה וגופי המודיעין מעבדת אותו ומעריכה אותו לפי מיטב שיקול דעתה המקצועי" (עניין פלוני פסקה 4).

לח. כלומר הועדה היא בעלת סמכות מייעצת. עם קבלת המלצתה של הועדה יש לפנות למת"ק הרלבנטי (בענייננו נתבקש ההיתר ממת"ק קלקיליה כזכור). יו"ר הועדה, כגורם הצבאי האמון על עבודת מפקדות התיאום שאליו הוצלה הסמכות מידי מפקד האזור אמור להיות בעל הסמכות, ולא הועדה עצמה. אין מדובר איפוא בהאצלת סמכות לגורמים המייעצים חברי הועדה, והסמכות נותרת בתוך המערכת הצבאית. תפקידו הדואלי של יו"ר הועדה, מפקד בכיר בצה"ל האחראי על עבודת המת"קים, וכאמור יו"ר הועדה המקצועית המרכזת את איסוף המידע ועיבודו - מתאים והולם. המידע נאסף תחת ניהולו, וכאשר הוא רואה לנכון, בתום הדיון בועדה שכמובן יש להמלצתה משקל רב מכל בחינה, עשוי הוא להפעיל סמכות ולהורות להתיר למבקש פלוני שהיה בישראל. בהחלטתו מפעיל יו"ר הועדה את "השרשרת הצבאית", קרי מורה על הנפקת היתר באמצעות המת"ק הרלבנטי. במקרה ההפוך, כמו המקרה הנוכחי, אין נדרשת עוד פעולה; אין הוראה להנפיק היתר, קרי, מקום שההחלטה אינה חיובית, אין צורך בהפעלת השרשרת.



לט. אוסיף: ועדת המאוימים נועדה בשעתו - למיטב זכרוני - להיות הסדר זמני. אינני יודע אם בשלב מן השלבים היתה באופן פורמלי להסדר קבע, אך בפועל בודאי זו התמונה המעשית. לכן דומני שכל שאין הסמכה פורמלית ממפקד האיזור ליו"ר הועדה, על דעת מתאם הפעולה כמובן, ראוי לעשות כן ולהסבירה (גם אם התברר בדיעבד שהסמכות הפורמלית הואצלה דווקא לגורמים הכפופים ליו"ר). אין בכך כדי לפגום בהחלטות שניתנו עד הנה, ולוא במעין בטלות יחסית, והרי בית משפט זה נתן פעם אחר פעם תוקף להחלטות הועדה (לעניין הבטלות היחסית ראו בג"ץ 2918/93 עיריית קריית-גת נ' מדינת ישראל, פ"ד מז(5) 832 (1993); בג"ץ 2911/94 באקי נ' מנכ"ל משרד הפנים, פ"ד מח(5) 291 (1994); ע"פ 866/95 סוסן נ' מדינת ישראל, פ"ד נ(1) 793 (1996); בג"ץ 7505/98 קורנאלדי נ' לשכת עורכי הדין בישראל, פ"ד נג(1) 153 (1999); דפנה ברק-ארז המשפט המנהלי (התש"ע-2010) 815-822), הסדר הסמכה יעמיד את הנושא על מכונו הראוי הן פורמלית והן מהותית, שכן במהות המלצות הועדה חיוניות באשר לתמונה הכוללת של האדם בו מדובר, והסמכת העומד בראשה כמחליט תמלא את כל מצוות הסדר הטוב.

מ. ויטעם שוב במישור המהותי: במקרה, כמו במקרה הנוכחי, החומר שאספה הועדה הביא את העומד בראשה להחליט על דחיית הבקשה. הועדה כאמור היא תולדה של צורך מעשי, לאפשר לגורם המכריע החלטה נכונה, ואין פגם בכך שבעל הסמכות הצבאית נעזר בגורמי שב"כ, המשטרה, הפרקליטות האזרחית וצה"ל כדי להגיע למסקנתו. מא. ראינו צורך להבהיר את הדברים ולוא למען הסדר הפרוצדורלי הראוי, גם אם אין בכך חידוש (ראו עניין פלוני; בג"ץ 11295/03 פלונים נ' משטרת ישראל (לא פורסם, 5.9.07); בג"ץ 11090/07 פלוני נ' שר הבטחון (לא פורסם, 6.4.08); בג"ץ 3870/12 הנזכר מעלה).

מב. לפני חתימת הדין בסוגיה זו, שתי הערות: הראשונה, כעולה מן האמור, מצאתי - בכל זאת - טעם מסוים בטענת העותר, שאופן הצגת עבודתה של הועדה והצגת החלטת היו"ר הועדה מצריכים הפרדה, קרי, ראוי מכאן ואילך כי הועדה תמליץ, ובמסמך נפרד תבוא החלטת היו"ר. זאת כאמור בנוסף לאמור מעלה ביחס להסדר ההסמכה - ככל שזה נדרש.

מג. שנית, יש לברך על פועלה של הועדה, שהיא גוף הקיים על מנת להגן על האינטרס הברור במניעת טרור מחד גיסא, ומאידך גיסא להבטיח שלומם של מי שקשרו גורלם במידה זו או אחרת עם גורל המדינה. כיון שישנו חשש מובנה כי צוהר זה למתן היתרי שהיה ינוצל לרעה על ידי מי שמעוניין להתיישב קבע בישראל מסיבות אחרות, או אף מעוניין חלילה לפגוע בבטחון המדינה והציבור, ראוי קיומה של ועדה מקצועית המרכזת את המידע, ומציגה אותו לבעל הסמכות המחליט בעניין היתרי השהיה. על כך ראוי להוסיף, כפי שגם העלה בשעתו מבקר המדינה, כי יש להבטיח שעניינם של המסייעים לישראל בצורה זו או אחרת לא יוזנח (ראו דו"ח מבקר המדינה 57 לשנת 2006, עמ' 1082-1081 - לשנים 2004-2005 - שמתח ביקורת על היבטים מסוימים בפעולת הועדה, ויש לקוות כי אלה תוקנו עם השנים).

הכרעה בעניינו של העותר



מד. לבסוף באשר למישור הפרטני בעתירה זו, ולאחר שעיינו בחוות הדעת החסויה מטעם המשיבים נחה דעתנו, כי אין הצדקה להתערבותנו בהחלטת המשיבים. המשיבים הראו, כי נערכה בדיקה יסודית של מכלול טיעוני העותר, הכוללת את המסמכים העדכניים שהגיש. מן המידע שהובא בפנינו עולה כי העותר לא סייע באופן משמעותי לגורמי הביטחון, מעבר לאותן ידיעות בודדות שציינו הגורמים המשטורתיים בועדה; ולעומת זאת לפי המידע הקיים, בראיות המינהליות בהן עיינו, יש חשש של ממש כי העותר עצמו מעורב במידה מסוימת בפלילים. לדעת גורמי הביטחון המסמכים שהוגשו מטעם העותר אינם אותנטיים, ובכל מקרה מבדיקה כללית - ולפי מקורות מודיעיניים - אין מידע עדכני בדבר קיומם של איומים על חייו באזור. בשורה התחתונה, ובבחינת השיקולים שבבסיס כל החלטה על מתן היתר לפי סעיפים 3 ו-3ד לחוק הוראת השעה שנזכרו מעלה, לא מצאנו כי החלטת המשיבים סוטה באופן המצדיק את התערבותנו. יש לציין שוב, כי לא היתה מניעה שהעותר יפנה במקביל, כפי שעשה במקרה דנא, למשרד הפנים כבעל סמכות מקבילה לסמכות הצבאית; אולם אין לבוא בטרוניה על הסתמכות הגורמים הרלבנטיים שם על המלצת הועדה, שכן הבסיס העובדתי זהה, והשיקולים שעל בעל הסמכות לשקול זהים ביסודם.

מה. סוף דבר, בנתון לאמור איננו נעתרים לעתירה. בנסיבות אלו להוצאות.

ש ו פ ט

השופט י' דנציגר:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופט י' עמית:

אני מסכים.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט א' רובינשטיין.

ניתן היום, כ"ה בטבת התשע"ג (7.1.13).