

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 7712/05

בפני: כבוד השופטת א' פרוקצ'יה
כבוד השופטת מ' נאור
כבוד השופטת א' חיות

העותר: יונתן פולארד

נגד

המשיבה: ממשלת ישראל

עתירה למתן צו על תנאי

בשם העותר: עו"ד ניצנה דרשן-לייטנר

בשם המשיבה: עו"ד דני חורין

פסק-דין

השופטת א' פרוקצ'יה:

1. העותר, יונתן פולארד, הורשע בארצות הברית בעבירות של ריגול למען מדינת ישראל ונדון למאסר עולם. מאז שנת 1985 ועד היום מוחזק העותר בתנאים קשים בכלא האמריקאי, ונסיונות שונים להביא לשחרורו לא נשאו פרי.

2. בעתירתו, טוען העותר כי ממשלת ישראל כשלה בטיפול בעניינו בכך שלא דרשה מארצות הברית את שחרורו בנסיבות הבאות: לדבריו, הוא הורשע ונדון למאסר עולם לאחר שממשלת ישראל העבירה לארצות הברית מסמכים שהעביר קודם לכן לידיה במסגרת פעולתו לטובת המדינה. כנטען, העברת המסמכים לארה"ב היתה מלווה בהתחייבות מטעמה שלא לעשות שימוש במסמכים אלה בהליכים המשפטיים בעניינו של פולארד, אולם התחייבות זו הופרה, וגורמי התביעה האמריקאיים עשו בהם שימוש לצרכי משפטו, ובעקבות כך נגזר דינו למאסר עולם. העותר מבקש בעתירתו לחייב את

ממשלת ישראל לפנות לארה"ב בדרישה לשחררו ממאסרו, על רקע הפרת הבטחתה להימנע משימוש במסמכים האמורים לצורך ההליכים המשפטיים בעניינו.

3. ביתר פירוט, טוען העותר כי במסגרת פעולתו עבור ישראל, סיפק למדינה חומר שנשלל ממנה על ידי האמריקאים, תוך הפרת הסכם העברת מידע שנקשר בין שתי המדינות. הוא נעצר על ידי האמריקאים ב-1985, וסירב בתחילה להודות באשמה, ולשתף פעולה עם חוקריו. בידי ארה"ב לא היו אותה עת ראיות מספיקות כדי להפלילו, ובעקבות זאת, במענה לדרישה אמריקאית, העבירה ישראל לידי ארצות הברית מסמכים שפולארד העביר קודם לכן לידיה, אשר חרצו בסופו של דבר את גורלו. לתדהמתו, גילה כי ישראל, שכל העת בטח כי תסייע לשחרורו, העבירה לידי האמריקאים מסמכים שהוא מסר לה, ואז הבין כי לא נותרה בידו ברירה אלא להודות באשמה, ולשתף פעולה עם הרשויות, והגיע להסדר טיעון עם התביעה. חרף הסדר הטיעון ושיתוף הפעולה מצידו עם גורמי התביעה האמריקניים, נגזר עליו מאסר עולם בלתי קצוב, והוא מוחזק מאז בתנאים קשים ביותר, וזו לו השנה ה-20 שהוא כלוא בין סורג ובריח.

ממשיך העותר וטוען כי בשנת 2000 הגיע לידי דו"ח ועדת אבן, אשר מונתה בשנת 1987 לחקור את הפרשה הקשורה בעניינו. לדבריו, מדו"ח אבן עולים ממצאים וקביעות לפיהם ארה"ב התחייבה שלא לעשות שימוש במסמכים אותם קבלה מישראל לצורך הליכי החקירה והמשפט בעניינו, התחייבות אשר הופרה. לטענת העותר, מדינת ישראל הסבה לו עוול רב במסירת המסמכים לארה"ב שהיוו בסיס להרשעתו, ועליה לתקן עוול זה בדרך של פנייה לארה"ב והעמדתה על הפרת התחייבותה שלא לעשות שימוש משפטי במסמכים, כדי להביא בדרך זו לשחרורו.

4. המדינה טוענת כי דין העתירה להידחות, מהטעם שאין בית משפט זה נוהג להתערב בנושאים שהיבטם המרכזי הוא מדיני, והנוגעים למערכת היחסים המורכבת שבין ארה"ב לישראל. לדבריה, ישראל נוקטת צעדים שונים להביא לשחרורו של פולארד בערוצים שונים – בין גלויים ובין סמויים מעין, ואין מקום להתערבות שיפוטית בנושא זה. יתר על כן, פניית ישראל לארה"ב בדרך המבוקשת על ידי העותר, עלולה להסב לו נזק רב מן התועלת הצפויה ממנו. מוסיפה המדינה וטוענת לגופה של העתירה, כי אין אמת בטענה כי דו"ח אבן כולל קביעה פוזיטיבית בדבר קיומה של התחייבות אמריקאית שלא להשתמש במסמכים נגד פולארד. מאז עלתה בשנת 2000 טענתו של העותר בענין התחייבות כזו, נדרש הצוות המטפל בעניינו לנושא, וביצע בדיקות שונות לבירורו. בתום הבדיקה, לא נמצא יסוד עובדתי לקביעה בדבר קיומה של התחייבות אמריקאית, מלבד האמור בדו"ח אבן בענין זה, שאינו חד-משמעי. לאחר

הגשת העתירה, נערכה בדיקה נוספת בענין זה ברשויות הנוגעות בדבר, וכך מסכמת המדינה את הדברים בתשובתה:

“לאחר בדיקת כלל המסמכים, ולאחר קיומן של שיחות עם גורמים שונים שהיו מעורבים בנושא, ניתן לומר כי, אף שנמצאו אמירות מצד גורמים שונים המתייחסים להתניית מסירת המסמכים לארה"ב בהתחייבות אמריקאית שלא לעשות בהם שימוש כנגד העותר, הרי שלא נמצאה אמירה חותכת בענין, ובעיקר לא נמצא כל מסמך ובו התחייבות כנטען בעתירה”.

משכך, טוענת המדינה כי אין כל בסיס לפניית ישראל לממשל האמריקאי בדרך המבוקשת בעתירה.

הכרעה

5. עניינו של יונתן פולארד מעלה מזה שנים שאלות הומניטריות כבדות משקל המערבות, בראש וראשונה, את שאלת גורלו האישי הקשה בהינתן גזר הדין החמור של מאסר עולם בלתי קצוב שנגזר עליו בגין פעולתו למען ישראל, עם שאלת מחוייבותה של המדינה לדאוג לגורלו ולסייע לשחרורו, במסגרת יחסיה עם ארצות הברית. לאורך השנים ישראל הכירה במחוייבותה לדאוג לפולארד, ולעשות כל שניתן כדי לספק את צרכיו, ולפעול לשחרורו בנתיבים שונים, גלויים וסמויים כאחד (בג"צ 6029/99 פולארד נ' ראש הממשלה ושר הבטחון, פד"י נד(1) 241, 248) (להלן: "פרשת פולארד הראשונה").

6. עיקרה של העתירה בסעד שעניינו חיוב הממשלה לפעול למען פולארד בנתיב מסוים ומוגדר שהעותר מייחס לו משקל במסגרת הפעולות להקלה בעונשו. נתנו דעתנו לפרטי העתירה, ואף שאנו מודעים למצוקתו הקשה של פולארד בכלא, ולצורך האנושי לעשות כל שניתן כדי להקל על מצוקה זו, באנו לכלל דעה כי לא נוכל להיעתר לסעד המבוקש וכי דין העתירה להידחות.

7. הפעילות לקיצור עונש מאסרו של פולארד לאחר השנים המרובות בהן הוא כלוא נוגעת ביסודה לתחום המדיני והיא מעוגנת בתחום יחסי ישראל – ארצות הברית. משהפך גזר דינו של פולארד סופי במערכת המשפט האמריקאית, נתמזה בכך ההליך השיפוטי, ומבחינת ישראל, נותר הערוץ המדיני כפתח אפשרי לפעולה בעניינו, על מנת להביא להמתקת דינו. מתשובת המדינה עולה כי ישראל אכן פועלת מזה שנים במישור

זה, באמצעים שונים, סמויים וגלויים כאחד, אולם עד כה, פעילות זו לא נשאה פרי. בהליך שלפנינו, העותר מבקש כי נורה לממשלה לנקוט דרך פעולה מסוימת, מוגדרת, כדי להביא להקלה בעונשו.

8. הסעד המבוקש בעתירה נוגע כל כולו למישור המדיני בו פועלת הממשלה, ובמיוחד מישור יחסי החוץ שלה עם ארצות הברית. בקשת העותר כי הממשלה תפנה לארצות הברית ותתבע ממנה הקלה בעונשו בטענה שהיא הפרה, לכאורה, את התחייבותה שלא לעשות שימוש במסמכים שהועברו אליה מישראל במשפטו, הינה נתיב פעולה המעוגן כל כולו במדיניות החוץ של ישראל וביחסי שתי המדינות, הגם שיש לו, כמובן, השלכה ישירה על זכויותיו של פולארד כפרט, ועל חירותו האישית שנשללה ממנו לאורך שנים.

בית משפט זה כבר הבהיר לאורך שנים כי הוא אינו נוהג להתערב בשיקול דעתה של הרשות השלטונית בעניינים הקשורים במדיניות הממשלה, ובכלל זה ביחסי החוץ של המדינה. התייחס לכך בית המשפט בפרשת פולארד הראשונה, באומרו (שם, עמ' 248, מפי השופט זמיר):

”בית המשפט אינו חלק מן המינהל הציבורי ואין הוא נוהג לנהל את ענייני המדינה. התפקיד של בית המשפט מוגבל לביקורת החוקיות של החלטות ומעשים של רשויות המינהל, לרבות הממשלה. אך הסעד המבוקש על ידי העותר מערב את בית המשפט במינהל השוטף. הוא חורג מן התפקיד של בית המשפט, ומן הסעד שבית המשפט נוהג לתת. במיוחד כך בענין הנדון, בגלל מהות הענין. הענין הנדון מצוי בכל הנוגע לפעילות הממשלה המכוונת לשחרור העותר, בתחום מדיניות החוץ של ישראל. הוא מחייב מגעים עם ממשלת ארצות הברית ברמות שונות, לרבות הרמה של ראשי המדינות. בתחום זה, כידוע, שיקול הדעת של הממשלה רחב מאד, ובהתאם לכך הביקורת של בית המשפט מצומצמת מאד.”

(ראו בענין זה גם בג"צ 8666/99 תנועת נאמני הר הבית נ' היועץ המשפטי לממשלה, פד"י נד(1) 199; בג"צ 1661/05 המועצה האזורית חוף עזה נ' כנסת ישראל, פד"י נט(2) 481 בפסקה 73 ואילך לפסק דינו של הנשיא).

9. אין הכרח בענייננו לנקוט עמדה באשר לגישות השיפוטיות השונות העוסקות בתחום התערבותו של בית משפט זה בעניינים מדיניים שבתחום פעולתה של הממשלה.

על פי גישה אחת, תחום זה גורר אי שפיטות מוסדית, המוציאה מלכתחילה ענין מדיני מתחומיה של הרשות השיפוטית (בג"צ 8666/99 תנועת נאמני הר הבית נ' היועץ המשפטי לממשלה, פד"י נד(1) 199; בג"צ 4481/91 ברגיל נ' ממשלת ישראל, פד"י מז(4) 210). הגישה האחרת, שאני שותפה לה, גורסת כי בית המשפט אינו משולל סמכות להתערב גם בענין בעל אופי מדיני המובא בפניו, אלא שסמכות זו טעונה שיקול דעת שיפוטי, ומכח שיקול דעת זה, בית המשפט יימנע דרך כלל מלהתערב בעניינים בעלי אופי מדיני מובהק, אלא בנסיבות חריגות ביותר. ענייניה המדיניים ויחסי החוץ של המדינה מופקדים על פי מהותם בידי הממשלה, והיא הגוף המוסמך והראוי לעסוק בהם ולנהלם. בידיה מצויים מלוא המידע והמומחיות הנדרשים לקביעת המדיניות ודרכי הפעולה בתחום המדיני. בתנאים אלה, לא בנקל יחליט בית המשפט לבחון את פעולת השלטון בענין מדיני מובהק, ומכל מקום, התערבותו בדרכי פעולתה של הרשות המבצעת בעניינים אלה הינה מצומצמת ביותר (בג"צ 5167/00 וייס נ' ראש הממשלה, פד"י נה(2) 455, 481 (פסק דינו של השופט זמיר)). ואמנם, בית המשפט נמנע לאורך השנים באופן עיקבי מהתערבות בעניינים מדיניים מובהקים, ובהם הסכמי אוסלו, פיטורי שרים, ניהול משא ומתן מדיני על ידי ממשלת מעבר, ושחרור אסירים (בג"צ 5261/04 פוקס נ' ראש הממשלה; בג"צ 1993/03 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש הממשלה, פד"י נז(6), 817, 842; דנג"צ 8115/05 הרב ישי בר-חן נ' ראש ממשלת ישראל, תק-על 2005(3) 3140).

10. בענייננו, לצד ההיבט המדיני-מוסדי הנוגע ליחסי ישראל-ארה"ב בתחום המודיעין, קיים היבט אישי רב משקל הנוגע לחייו ולחירותו האישית של פולארד; נטען, כי בנסיבות אלה היבט זה הנוגע לזכויות אדם, מצדיק הרחבת נכונותו של בית המשפט להתערב בעמדת הרשות השלטונית, ופתיחת שערי בית המשפט למתן הסעד המבוקש.

יש משקל לטענה כי מקום שהתנהלותה של רשות שלטונית פוגעת בזכויות אדם, עשויה נכונות בית המשפט להתערב בפעולת השלטון להתרחב, גם מקום שמדובר בעניינים מדיניים מובהקים ובשיקולים הנוגעים ליחסי חוץ. עם זאת, יש הבדל ברור בין מצב שבו התערבות בית המשפט באמצעות הסעד הניתן עשויה לרפא באורח ישיר את הפגיעה בזכות האדם, ובכך הופך הענין לנושא בעל היבט משפטי דומיננטי (פרשת ברגיל, שם, עמ' 218; ופרשת המועצה האיזורית חוף עזה, שם), לבין מצב בו מתבקשת התערבות שיפוטית שכל מטרתה להורות לממשלה מהי הדרך המדינית אותה עליה לבור ביחסיה עם מדינות אחרות, מתוך מחשבה כי דרך מדינית זו תגשים את התכלית הרצויה. במצב דברים זה, ההיבט הדומיננטי של הענין הוא מדיני מובהק. בהפעלת

שיקול דעת שיפוטי בענין האחרון, יטה בית המשפט, דרך כלל, להימנע מהתערבות בדרכי פעולתה של הממשלה, גם מקום שהענין כרוך בזכויות אדם, ויותר לה את עצמאות שיקול הדעת להחליט מהי דרך הפעולה המדינית הנאותה, ומהו העיתוי שבו יש לפעול לצורך השגת התכלית הרצויה.

11. בעתירה זו, מתבקשת התערבות שיפוטית במדיניות ובמהלכי הפעולה של הממשלה בענייניו של פולארד. ענין זה הוא בעל אופי מדיני מובהק אף שנילווח לו היבט של זכויות אדם. לא ניתן במסגרת החלטה שיפוטית להשפיע במישרין על גורלו של פולארד. ההתערבות מתבקשת ביחס למהלכים מדיניים שמקיימת ישראל עם ארה"ב. התערבות שיפוטית בתחום זה אינה במקומה. הממשלה הביעה את מחוייבותה לדאוג לענייניו של פולארד; חזקה עליה כי תעשה כל שניתן כדי לעמוד במחוייבות מוסרית זו לעשות לשחרורו. הנתונים, האפשרויות, ומשמעותן של אופציות פעולה שונות - כל אלה מצויים ברשות הממשלה, והגורמים הנימנים עליה הם בעלי המומחיות להעריכם וליישמם בראייה כוללת. יש להניח כי הממשלה תמצה את אמצעי הפעולה הנתונים בידיה כדי לקדם את מאמצי שחרורו של פולארד מן המאסר לאחר שנים כה ארוכות של ישיבה בכלא.

12. אוסיף מעבר לנדרש, כי, גם לגופו של הסעד המבוקש, עולה קושי להיענות לו. אשר לטענה בדבר התחייבות אמריקאית שלא להשתמש במסמכים שהועברו לארה"ב מישראל במשפטו של פולארד, לא הונחה תשתית עובדתית ברורה בענין זה. מדו"ח ועדת אבן קשה להסיק קיומה של קביעה פוזיטיבית בענין זה, ומטיעוני המדינה עולה כי בדיקות נוספות שנעשו על ידה בנושא זה לא הניבו ממצא ברור, והוברר כי לא נמצא מסמך בכתב המעגן את ההתחייבות הנטענת. ב"כ העותר התנגדה בדיון להגשת חומר חסוי ביחס לבדיקות הנוספות שנעשו, ולפיכך לא עיינו בו; בנסיבות אלה, טענותיה של המדינה בענין הבדיקות שעשתה והמסקנות העולות מהן חוסות תחת חזקת החוקיות והתקינות שלא הופרכה (בר"מ 5237/05 משרד הפנים נ' טוביאס קרלסון, תק-על 7093/02 (2) 2006; בג"צ 1227/98 מלבסקי נ' שר הפנים, פד"י נב(4) 690; בג"צ 7093/02 טרי נ' לשכת העיתונות הממשלתית, תק-על 2002(3) 2831). מכאן, כי לא הונחה תשתית עובדתית לעצם מתן ההתחייבות האמריקאית, כנטען בעתירה.

13. ומעבר לכך: אין זה נהיר כי, אפילו ניתנה התחייבות שהופרה כנטען, היה זה ראוי לנקוט פעולה כמבוקש על ידי העותר להשגת התכלית הרצויה, שעליה אין חולק. אין זה ברור כלל ועיקר כי נקיטת פעולה בתחום המדיני ברוח בקשתו של העותר היתה מקדמת את עניינו, ואין לשלול אפשרות כי היתה עשויה אף להסב נזק. שנית, אין זה

ברור במסגרת הליך שיפוטי זה, מהן ההשלכות הכלליות העשויות להתלוות למהלך מדיני המבוקש על ידי העותר מבחינת האינטרס הציבורי הכללי. הוא שאמרנו: ענין זה נמנה על תחום העניינים המובהק הנתון לסמכות הממשלה, ועל בית המשפט להימנע מלהתערב בו.

14. דין העתירה להידחות, איפוא. עם סיום, נביע תקוה כי הממשלה לא תרפה מנסיונה העיקבי לעשות כל שניתן למען שחרור פולארד מן הכלא. חזקה עליה שתפעל בכל המישורים האפשריים להשגת תכלית חשובה זו – להחזיר לעותר את חירותו שנשללה ממנו למשך שנים כה רבות.

אין צו להוצאות.

ש ו פ ט ת

השופטת א' חיות:

אני מסכימה למסקנה אליה הגיעה חברתי השופטת פרוקצ'יה כי אין מקום להתערבותו של בית-משפט זה במדיניות בה נוקטת הממשלה במגעים עם ארצות-הברית לענין שחרורו של העותר.

סוגיות כלליות אחרות שעלו בפסק-דינה של חברתי באשר לגדר ההתערבות של בית-משפט זה בעניינים מדיניים מובהקים ובייחוד כאלה הקשורים ליחסי החוץ של ישראל עם מדינות אחרות, ראוי בעיני להותיר לעת מצוא.

ש ו פ ט ת

השופטת מ' נאור:

גם לדעתי אין מקום להתערבותו של בית משפט זה במדיניות בה נוקטת הממשלה במגעים עם ארצות הברית לענין שחרורו של העותר. כמו חברתי השופטת חיות מעדיפה גם אני להשאיר בצריך עיון שאלות כלליות אחרות שמעלה חברתנו השופטת פרוקצ'יה.

ש ו פ ט ת

לפיכך, העתירה נדחית, כאמור בפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה.

ניתן היום, י"ב בסיון תשס"ו (8.6.06).

שופטת

שופטת

שופטת