

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 6996/05

בפני :
כבוד הנשיא א' ברק
כבוד השופטת א' פרוקצ'יה
כבוד השופט ס' גיובראן

העותרים :
1. ד"ר יוסף דלין
2. פרופ' צבי אופיר
3. יוסי בן אהרון לשעבר מנכ"ל משרד ראש
הממשלה

נ ג ד

המשיבים :
1. ראש ממשלת ישראל
2. שר הבטחון
3. ממשלת ישראל

עתירה למתן צו על תנאי

תאריך הישיבה : ג' באב התשס"ה (08.08.2005)

בשם העותרים : ד"ר יוסף דלין

בשם המשיבים : עו"ד ענר הלמן ; עו"ד אבינעם סגל-אלעד

פסק-דין

הנשיא א' ברק:

בעתירה שלפנינו מבקשים העותרים כי נורה על דחיית ביצועה של תוכנית ההתנתקות בשלושה חודשים, כדי לאפשר הידברות עם המתיישבים להשגת פינוי בהסכמה.

הרקע

1. בחודש דצמבר 2003 הכריז ראש הממשלה, ח"כ א' שרון, על תוכנית מדינית-ביטחונית-לאומית להתנתקותה של מדינת ישראל מאזורי חבל עזה ומאזור צפון

השומרון. התוכנית לוותה בחליפת מכתבים (מיום 14.4.2004) בין ראש ממשלת ישראל לבין נשיא ארצות-הברית. התוכנית אושרה, בתיקונים מסויימים, על ידי ממשלת ישראל (החלטה מס' 1996 מיום 6.6.2004). הממשלה הקימה ועדת היגוי, מינהלת ביצוע וועדה לענייני פינוי-פיצוי והתיישבות חלופית. ועדת השרים לענייני חקיקה אישרה הצעת חוק ליישום תוכנית ההתנתקות (ביום 25.10.2004). חוק יישום תוכנית ההתנתקות, התשס"ה-2005 (להלן - חוק יישום ההתנתקות) התקבל בכנסת ביום 16.2.2005.

2. פינוי הישראלים ונכסיהם מהשטח המפונה הוסדר בפרק ד' לחוק יישום ההתנתקות. ראש הממשלה ושר הביטחון הוסמכו לקבוע, בצו, את השטחים שיפונו ולגבי כל שטח – את יום פינויו. ההוראה המרכזית לעניין זה מצוייה בסעיף 22(א) לחוק, אשר זו לשונו:

"לאחר שהממשלה תחליט על פינויה של כל אחת מקבוצות היישובים כאמור בסעיף 2(א)(2) לנספח א' של החלטת הממשלה מס' 1996, מיום י"ז בסיון התשס"ד (6 ביוני 2004), יקבעו ראש הממשלה ושר הביטחון, בצו, את השטחים שיפונו, ולגבי כל שטח - את יום פינויו; יום הפינוי שייקבע בצו יהיה בתום חמישה חודשים לפחות מיום פרסומו, אלא אם כן שוכנעה הממשלה שטעמים חיוניים מצדיקים קביעת יום פינוי קרוב יותר; צו הקובע יום פינוי קרוב יותר טעון אישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת; צו שהוצא לפי סעיף קטן זה יונח על שולחן ועדת החוץ והביטחון של הכנסת לידיעתה".

חוק יישום ההתנתקות קבע כי החל ביום הפינוי מתבטלות כל הזכויות של ישראלים לגבי מקרקעין המנוהלים על ידי הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש (סעיף 28), והוטלה על המפונים חובה למסור המקרקעין לממונה (סעיף 29). כן קובע החוק הסדרים בעניין פיצויים למפונים.

3. על פי הוראות החוק, נאסרה כניסתם ושהייתם של ישראלים בשטח המפונה החל ביום הפינוי, אלא בהיתר מאת המפקד הצבאי (סעיף 24(א) לחוק). המשימה של אכיפת צווי הפינוי הוטלה בחוק על כוחות הביטחון (המוגדרים כ"צבא הגנה לישראל, משטרת ישראל, שירות הביטחון הכללי ושירות בתי הסוהר" (סעיף 2(א) לחוק)). הדבר מצא ביטוי בסעיף 25 לחוק, לפיו:

"כוחות הביטחון ימנעו כניסה לשטח בניגוד להוראות סעיפים 23 ו-24, ויפעלו להוצאת מי ששוהה בו בניגוד לסעיפים האמורים ולהבאתו למקום יישוב בישראל, ורשאים הם להשתמש בכוח סביר לשם כך".

4. בעקבות קבלת החוק החליטה הממשלה (החלטה מס' 3281 מיום 20.2.2005) – כסמכותה בסעיף 22(א) לחוק – על פינויים של חבל עזה ושטח מסויים בצפון השומרון. בו ביום, בהמשך לאותה החלטה ובתוקף סמכותם לפי סעיף 22(א) לחוק, התקינו ראש הממשלה ושר הביטחון שני צווים (להלן - צווי הפינוי). הצו הראשון קובע כי השטח המפונה הוא כל שטח חבל עזה ויום הפינוי הוא י"ג בתמוז התשס"ה (20 ביולי 2005) (צו יישום תוכנית ההתנתקות (חבל עזה), התשס"ה-2005). הצו השני קובע את השטח המפונה בצפון השומרון, במועד פינוי זהה (צו יישום ההתנתקות (צפון השומרון), התשס"ה-2005). כעבור כשלושה חודשים (ביום 19.5.2005) תוקן מועד הפינוי ונקבע תחתיו יום פינוי חדש, הוא י' באב התשס"ה (15 באוגוסט 2005) (צו יישום תוכנית ההתנתקות (חבל עזה) (תיקון), התשס"ה-2005, וצו יישום תוכנית ההתנתקות (צפון השומרון) (תיקון), התשס"ה-2005).

טענות הצדדים

5. בעתירה (שהוגשה ביום 20.7.2005) התבקשה דחייתו של מועד ביצוע תכנית ההתנתקות, הוא יום הפינוי, כדי לפעול להשגת "התנתקות בהסכמה". העותרים טוענים כי יש להשהות את ביצוע תכנית ההתנתקות כדי לאפשר השגת פיתרון בהסכמה, שיבוצע מבלי להשתמש בצבא ובכוחות הביטחון כנגד אזרחי המדינה. העותרים מבקשים כי נעניק אורכה של שלושה חודשים לביצוע ההתנתקות; כי נמנה נציג מוסכם על הצדדים אשר ילווה משא ומתן להשגת פתרון מסמכים; וכי נודיע שאם תושג הסכמה על "פינוי מרצון" יידחה ביצוע ההתנתקות לתקופה הדרושה למימוש ההסכמה, היינו התקופה הדרושה להקמת יישובים, אמצעי ייצור ומבנים קהילתיים לקליטת המפונים. דחייה זו, כך מעריכים העותרים, תהיה לתקופה של כשנתיים. העותרים מתריעים מפני השימוש בצבא ובכוחות הביטחון ליישום ההתנתקות, שילווה ככל הנראה באלימות חמורה. לשימוש בצבא יש מקום - לשיטתם - רק במקרים חריגים ביותר, לאחר שמוצו כל האפשרויות האחרות. העותרים סבורים כי ביצוע ההתנתקות תוך שימוש בכוחות הביטחון מהווה פגיעה חמורה באושיות המשטר הדמוקרטי של מדינת ישראל. כמו כן, השימוש בצבא אינו עולה בקנה אחד עם הרוח והמטרה של חוק יסוד: הצבא.

6. לטענת העותרים, דבקות המשיבים במועד הפינני שקבעו עומדת בסתירה לעקרונות המשטר בישראל. המשיבים לא הוכיחו כי מועד הפינני שנקבע בצווי הפינני הוא מועד הכרחי ולא הוכחה דחיפות הפינני. לדבריהם, במצב המדיני כיום אפשר שאף יהיו יתרונות מדיניים וביטחוניים לדחיית ההתנתקות. לוח הזמנים שקבעו המשיבים אינו מאפשר קיום משא ומתן ענייני להשגת פתרון הולם למפונים והקטנת הפגיעה בזכויות האדם ובאשיות המשטר הדמוקרטי. העותרים מבהירים כי אינם מייצגים את המתיישבים או כל גורם רשמי אחר. יחד עם זאת, סבורים העותרים כי המתיישבים העומדים בפני הפינני הטמיעו את עובדת פינניים וניתן להגיע עימם להסדר של "העתקה מוסכמת". העותרים מודים, עם זאת, כי אין וודאות שאכן כל המתיישבים יסכימו להתפנות מרצון אך מחובתם של המשיבים לנסות את הפתרון המוצע. כסעד חלופי ביקשו העותרים כי נקבע כללים ונהלים לפעילות כוחות הביטחון במהלך הפינני.

7. בדיון שהתקיים בפנינו (ביום 8.8.2005) הופיעו בפנינו העותר 1 והעותר 3. העותר 1 הדגיש בפנינו כי תכנית הממשלה לפנות את היישובים הישראליים בחבל עזה לגיטימית בעיניו ואין הוא מתנגד לביצוע תוכנית ההתנתקות. השאלה היא אך כיצד יתבצע הפינני, כך שניתן יהיה למזער את הפגיעה במתיישבים. העותר 1 שב וטען כי ניתן לבצע את ההתנתקות על ידי פינני בהסכמה, לאחר שיוכנו האמצעים והתשתיות לקליטת המפונים. גם אם יידרשו לכך שנתיים ימים, הדבר מוצדק בעיניו. העותר 3 ציין בפנינו כי הוא מעריך שהדחייה לא תפגע בבטחון ישראל. הדבר יותיר לממשלה זמן להגיע להסכמים עם גורמים שונים, ובראשם הרשות הפלסטינית, מצרים והמתיישבים עצמם.

8. המשיבים, מצידם, טוענים כי אין כל עילה להידרש פעם נוספת לעניין מועד הפינני. הסוגיה הוכרעה אך לאחרונה בבית המשפט במסגרת פסק הדין בבג"ץ 166/05 המועצה האזורית חוף עזה ואח' נ' ממשלה ישראל (טרם פורסם) (להלן - פרשת המועצה האזורית חוף עזה). העותרים לא הצביעו על שינוי נסיבות כלשהו, המצדיק דיון מחודש בעניין שהוכרע לפני זמן קצר. כן מציינים המשיבים כי הממשלה והכנסת דחו לא מכבר שלוש הצעות חוק פרטיות לדחיית מועד ביצוע ההתנתקות. העותרים לא הציגו את הבסיס העובדתי והמשפטי לבקשתם לדחות את מועד יישום ההתנתקות ולא ברור מאין וכיצד הסיקו כי דחיית יישומה של התוכנית תוביל לנכונות של כלל המתיישבים להתפנות מרצון. העותרים אינם מייצגים ואף אינם מוסמכים לייצג את התושבים המפונים. מכל מקום, הפורום הנכון לדיון בהצעות העותרים הוא הפורום

הפוליטי, הכנסת והממשלה. פורום זה הוא שצריך לדון והחליט בתוכניות מדיניות ומועד מימושו.

9. המשיבים מוסיפים וטוענים כי אין כל פסול בשימוש בצבא לשם יישום תוכנית ההתנתקות, בהתחשב בהסדרה החוקית של הנושא במסגרת חוק יישום ההתנתקות ובהתחשב בתכליות הניצבות בבסיס התכנית, שחלקן בטחוניות. המשיבים מדגישים כי השימוש בכוחות הביטחון אינו נגד המתיישבים ואינו נגד איש מתושבי מדינת ישראל. השימוש בכוחות הביטחון נועד להבטיח את יישומה של התוכנית של ממשלת ישראל, שקיבלה אישור בחוק והתקבלה כדין על-ידי הכנסת. הוראות חוק יישום ההתנתקות אינן סותרות את "הקוד האתי" של צה"ל, לפיו "צה"ל פועל בכפיפות לרשויות השלטון האזרחי הדמוקרטי ולחוקי המדינה" או את חוק יסוד: הצבא.

ד"ר

10. סוגיית מועד ביצוע תכנית ההתנתקות אינה חדשה עימנו. עם חקיקתו של חוק יישום ההתנתקות הוגשה לבית משפט זה שורה ארוכה של עתירות, שעסקו בהיבט החוקתי של הוראות שונות בחוק ובהיבט המינהלי הכרוך ביישומן של החוק. מספר עתירות כונו כנגד חוקיות צווי הפינוי שהתקינו ראש הממשלה ושר הביטחון מכוח החוק (בג"ץ 1798/05 ; בג"ץ 2252/05 ; בג"ץ 3127/05). נטען בהן, בין היתר, כי מועד הפינוי שנקבע בצווים הנו קרוב ביותר, אינו מאפשר למפונים תקופת היערכות סבירה ומחמיר ללא צורך את הפגיעה בהם. באחת העתירות (בג"ץ 2252/05) נטען בהקשר זה כי המדינה מתרשלת במשימתה לקדם פתרון של "העתקה קהילתית" בדרך של הקמת ישובים חלופיים ישובים המפונים. נטען בפנינו כי לוח הזמנים שקבעו ראש הממשלה ושר הביטחון הוא בהול וחפוז, ונתבקשנו להורות על תקופות זמן ממושכות יותר לפינוי (בין שנה לשלוש שנים).

11. אותן עתירות, ככל שהן נגוע לחוקיות צווי הפינוי, נדחו בפרשת המועצה האיזורית חוף עזה. פסקנו שם (ברוב דעות) כי ראש הממשלה ושר הביטחון, בקובעם בצווי הפינוי תקופה בת כששה חודשים לפינוי, פעלו בתחומי סמכותם ובשיקול דעת ראוי. וכך כתבנו שם:

"הכנסת והממשלה קיבלו הכרעות מדיניות קשות, הכרעות הנושאות אופי לאומי-היסטורי ממש, לנתק את ישראל מחבל עזה ומשטח מסויים בצפון השומרון. הגשתה של מדיניות זו הלכה למעשה היא המצויה

בתשתית החלטתם של ראש הממשלה ושר הביטחון לקבוע את מועד הפינוי ליום 20 ביולי 2005. סימן מובהק לקיומם של שיקולי מדינה, שיקולי לאום ושיקולי וביטחון נעלים כשיקולים שהולכו את החלטת הממשלה ואת חוק הכנסת, יימצא לנו בהוראת סעיף 22(א) לחוק יישום ההתנתקות, שלפיו עשויה הממשלה לקצר את התקופה לפינוי, אם "שוכנעה ... שטעמים חיוניים מצדיקים קביעת יום פינוי קרוב יותר". כמו שלמדנו לדעת, הנחת העבודה של הממשלה היא כי יש לסיים את הפינוי עד לסופה של שנת 2005. הנחת עבודה זו נשענת הן על התחייבויות בינלאומיות שנטלה המדינה על עצמה והן על החשש כי הפרת ההבנות שנוצרו בקהיליה הבינלאומית וברשות הפלסטינית תפגע פגיעה אנושה בתהליך המדיני ותרע את היחסים עם הרשות הפלסטינית. על כל אלה מרחף החשש כי דחיית הפינוי כדרישת העותרים תוביל לסיכול יישומה של תוכנית ההתנתקות בכללותה וסופם של האירועים מי "שורם" (פסקה 448 לחוות דעת הרוב).

ובהמשך:

"מהלכים אלה [ליישום תכנית ההתנתקות] כולם, לא זו בלבד שנטועים הם עמוק בשיקולי מדינה וביטחון, אלא שבעצם קיומם נוצר מצג ברור, הן כלפי פנים הן כלפי חוץ, כי מדינת ישראל - בהנהגת ממשלת ישראל - נחושה בדעתה ליישם את תוכנית ההתנתקות ולהוציאה מן הכוח אל הפועל עד לסופה של שנת 2005. הפרת ציפיות אלו עלולה להוליך לנזקים קשים שקשה לשערם. ואמנם, המדינה טוענת כי השקט (היחסי) שנשתרר ומערכת היחסים העדינה שנקשרה בין ישראל לבין הרשות הפלסטינית עלולים להיפגע קשות אם יידחה המועד למימוש תוכנית ההתנתקות. ובנוסף לכל אלה ייפגע דימויה של ישראל ויחסיה עם מדינות זרות. וכך, כדי שתוכל המדינה לעמוד בהתחייבויות שנטלה על עצמה, הוחלט על היערכות אשר תוביל לכך שבסוף שנת 2005 תפנה ישראל את האזורים אותם התחייבה לפנות. בקביעת התאריך לפינוי סופי של האזורים המיועדים לפינוי נלקחו במנין הצורך לפנות את כל בסיסי הצבא והתשתיות הישראליות באזור; חגי ישראל שיהיו במהלך חודש אוקטובר; תחילת שנת הלימודים ביום 1.9.2005; והחשש כי אם תהא התנגדות לפינוי יידרש לכוחות הביטחון פרק זמן של שבועות מיספר לביצוע הפינוי. כל אלה ועוד, הולכו להחלטה כי יש לבצע הפינוי בקיץ 2005. ביני לביני, וכפי שפורסם, יידחה מועד הפינוי עד לאחר תשעה באב הנופל השנה ביום ראשון, 14.8.2005. למותר להוסיף כי שיקולים אלה שעמדו ברקע החלטתם של ראש הממשלה ושר הביטחון לקבוע את הפינוי ליום 15 באוגוסט 2005, שיקולי מדינה ולאום הם מן המעלה העליונה, שיקולים

הם העומדים על סף אי-השפיטות כנדרש מעקרון הפרדת
הרשויות וביזור הסמכויות" (פסקאות 451 - 452 לחוות
דעת הרוב).

12. לאחרונה נדרשה גם הכנסת לסוגיית מועד הפינוי על פי תכנית ההתנתקות. על שולחן הכנסת הונחו שלוש הצעות חוק פרטיות בהן הוצע לדחות את מועד ביצוע תוכנית ההתנתקות: הצעת חוק יישום תוכנית ההתנתקות (תיקון – יום הפינוי), התשס"ה-2005; הצעת חוק יישום תוכנית ההתנתקות (תיקון – השהיית ביצוע), התשס"ה-2005; הצעת חוק יישום תוכנית ההתנתקות (תיקון – דחיית ועד יישום תוכנית ההתנתקות), התשס"ה-2005. שלוש הצעות החוק נדונו בכנסת (ביום 20.7.2005) ונדחו.

13. בכל אלה לא היה כדי להניח את דעתם של העותרים שלפנינו והם עומדים על כך שנורה על השהיית ביצוע תכנית ההתנתקות. לא מצאנו עילה להיענות לבקשה זו. השיקולים שעמדו ביסוד החלטת ראש הממשלה ושר הביטחון לפינוי המתיישבים עד ליום 15.8.2005 הינם שיקולים מדיניים וביטחוניים. שיקולים מעין-אלה נתונים, ככלל, להכרעתן של הכנסת והממשלה. לא עלה בידי העותרים להצביע על עילה המחייבת התערבות במועד הפינוי שקבעו ראש הממשלה ושר הביטחון. קביעה זו, היונקת כוחה מהוראות חוק יישום תכנית ההתנתקות, מבטאת מדיניות מובהקת בנושאי חוץ וביטחון. אכן, מועד הפינוי, עניין הוא לראש הממשלה ולשריו, ולא לבית המשפט, להחליט בו. נתון להם מתחם סבירות רחב בעניין זה. בגדרי אותו מתחם לא יחליף בית המשפט את שיקול דעתם של ראש הממשלה ושר הביטחון בשיקול דעתו הוא. הפיקוח על הפעלת הסמכויות בעניין זה נתון בידי הכנסת. תפקידו של בית המשפט מוגבל אך לביקורת שיפוטית על חוקיות פעולותיהם. אכן, קיימת מחלוקת קשה בציבור הישראלי בשאלת ההתנתקות. הדיון במחלוקת הציבורית, אין מקומו בבית המשפט. בית המשפט לא יהפוך עצמו לחלק מן ההתמודדות הפוליטית.

14. לא עלה בידי העותרים להציג בפנינו שיקולים המחייבים שינוי בהחלטתנו הקודמת בפרשת מועצה איזורית חוף עזה. "החידוש" היחיד בעתירה הוא כמיהתם של העותרים להגיע לפינוי מרצון ללא שימוש בכוחות הביטחון. בעניין זה לא הונחה בפנינו כל תשתית עובדתית כי אמנם קיים בסיס להגיע לפינוי המתיישבים בהסכמה. מכל מקום, הסעדים המבוקשים על ידי העותרים מערבים את בית המשפט בניהול ענייני המדינה. בית המשפט אינו חלק מן המינהל הציבורי ואין הוא נוהג לנהל את ענייני הממשלה (השופט זמיר בבג"ץ 6029/99 פולארד נ' ראש הממשלה ושר הבטחון,

פ"ד נד(1), 241 246). תפקידנו מוגבל לביקורת החוקיות של החלטות ופעולות של רשויות המינהל. במקרה דנן, לאחר שהגורמים המוסמכים – ראש הממשלה ושר הביטחון – קבעו את מועד הפינוי כפי שקבעו, כשאין בפניהם שיקולים זרים או מטרה פסולה, אין מקום שבית משפט זה יתערב ויצווה עליהם לשנות מקביעתם. הסמכות והאחריות בעניין זה מוטלת עליהם וביכולתם לראות את הנושא בראייה כוללת.

15. גם בטענות בעניין שימוש בכוחות הביטחון לביצוע הפינוי לא מצאנו ממש. כוחות הביטחון, ובכללם צה"ל, הופקדו בחוק יישום ההתנתקות על אכיפת הוראותיו של החוק בכל הנוגע למניעת כניסה לשטח המפונה להוצאתם של השוהים בו בניגוד לחוק (סעיף 25 לחוק). העותרים הדגישו בפנינו כי אינם תוקפים את חוקתיות הוראות חוק יישום ההתנתקות. משכך, לא נמצאה עילה לשלול את השימוש בכוחות הביטחון מכוח הוראות החוק. עוד יצוין בהקשר זה, כי ההתיישבות הישראלית באיזורים המפונים נשלטת על ידי דיני התפיסה הלוחמתית. המשפט, השיפוט והמינהל של מדינת ישראל אינם חלים באזור זה (ראו פרשת המועצה האזורית חוף עזה, פסקאות 3 ו-13 לחוות דעת הרוב). חיי המתיישבים הישראליים מוסדרים, בעיקרם, על ידי חקיקת הביטחון של המפקד הצבאי. סמכותו של המפקד הצבאי "להבטיח את הסדר והבטחון הציבוריים" מכוונת כלפי כל מי שמצוי באזור הנתון לתפיסה לוחמתית. היא משתרעת גם על הישראלים המצויים באזור (ראו בג"ץ 2612/94 שעאר נ' מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה ושומרון, פ"ד מח(3) 675, 679; בג"ץ 1052/05 פדרמן נ' אלוף פיקוד המרכז (לא פורסם)). גם מטעם זה, לא נפל כל פגם בהטלת תפקיד האכיפה של פינוי המתיישבים בחוק יישום תכנית ההתנתקות על כוחות הביטחון.

סיכומי של דבר, לא מצאנו עילה להתערב בהחלטות ראש הממשלה ושר הביטחון ולצוות עליהם לדחות את מועד הפינוי.

אי לכך, העתירה נדחית.

ה נ ש י א

השופטת א' פרוקצ'יה:

אני מסכימה.

ש ו פ ט ת

השופט ס' ג'ובראן:

אני מסכים.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינו של הנשיא א' ברק.

ניתן היום, ו' אב, תשס"ה (11.8.2005).

ש ו פ ט

ש ו פ ט ת

ה נ ש י א