

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 5784/03

בג"ץ 6024/03

בג"ץ 6025/03

בפני : כבוד הנשיא א' ברק
כבוד השופט י' טירקל
כבוד השופט א' ריבלין

העותר בבג"ץ 5784/03 : _____ סלאמה

העותר בבג"ץ 6024/03 : _____ פארג

העותר בבג"ץ 6025/03 : _____ אבו חסן

נ ג ד

1. מפקד כוחות צה"ל באיו"ש , המשיבים בבג"ץ 5784/03,
2. שופט בית המשפט הצבאי לערעורים בבג"ץ 6024/03
ובבג"ץ 6025/03 :

עתירות למתן צו על תנאי

תאריך הישיבה : י"ג בתמוז התשס"ג (13.07.2003)

בשם העותר בבג"ץ 5784/03,
בבג"ץ 6024/03 ובבג"ץ
6025/03 :

עו"ד תמר פלג-שריק

בשם המשיבים בבג"ץ
5784/03,
בבג"ץ 6024/03
ובבג"ץ 6025/03 :

עו"ד ענר הלמן ; עו"ד יובל רויטמן

פסק-דין

הנשיא א' ברק:

שלושת העתירות שלפנינו עוסקות בשאלה האם הארכת מעצרו המינהלי של העותרים היא כדין.

הרקע וההליכים

1. העותר בבג"ץ 5784/03 (להלן – העותר 1) התגורר ברמאללה ועבד במשרד לאיכות הסביבה של הרשות הפלסטינית. בשנת 1998 ריצה עונש מאסר בגין פעילותו בארגון הטרור של ג'יבריל. העותר נעצר ברמאללה (ביום 12.3.2002). הוא מוחזק במעצר מינהלי (מיום 18.3.2002) על פי צו שהוציא מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה ושומרון (להלן – המשיב). מעצרו המינהלי הוארך בשישה חודשים (עד ליום 16.3.2003) ולאחר מכן הוציא המשיב (ביום 4.3.2003) צו המאריך בפעם שנייה בשישה חודשים נוספים את מעצרו המינהלי של העותר 1 (עד ליום 15.9.2003). בית המשפט הצבאי בקציעות דן (ביום 17.3.2003) בצו המאריך. במהלך הדיון, בו היה העותר מיוצג על-ידי עורכת דין, נמסר לעותר ולבאת כוחו, כי המידע החסוי בעניינו קושר אותו לפעילות ארגון הטרור של ג'יבריל. לאחר ששמע את החומר החסוי בעניינו של העותר, אישר בית המשפט הצבאי את הארכת צו המעצר המינהלי. בית המשפט הצבאי ציין כי העציר עצור במעצר מינהלי במשך פרק זמן לא מבוטל, וכי עובדה זו מחייבת "הקפדה יתרה בבדיקת החומר המודיעיני אשר הוביל למעצרו". יחד עם זאת נקבע כי הלכה למעשה החומר החסוי שהוצג מבסס קיומה של סכנה ממשית לביטחון האזור והציבור אם ישוחרר העותר 1. בית המשפט הצבאי לערעורים דחה (ביום 4.5.2003) את הערעור שהגיש העותר. נקבע כי החומר החסוי מתפרש על פני תקופת זמן לא קצרה, והתמונה העולה ממנו מצדיקה את הארכת מעצרו המינהלי של העותר.

2. העותר בבג"ץ 6024/03 (להלן – העותר 2) התגורר במחנה ג'לזון שברמאללה. בגין החשד לפעילותו בחזית העממית הוא היה עצור במעצר מינהלי בין השנים 1994 – 1996. העותר 2 נעצר (ביום 9.4.2002) ונחקר על-ידי כוחות הביטחון. המשיב הורה (ביום 24.4.2002) על מעצרו המינהלי. מעצרו הוארך בפעם הראשונה (עד ליום 7.4.2003). המשיב הורה על הארכת מעצרו המינהלי בפעם השנייה (עד ליום

6.10.2003). בית המשפט הצבאי בקציעות אישר (ביום 13.4.2003), לאחר ששמע את טענות באת כוחו של העותר, את הארכת המעצר המינהלי. הוא קבע כי החומר החסוי בעניינו הינו מהימן ומגוון וקושר את העותר 2 לארגון החזית העממית. נקבע כי חומר זה מצביע על סכנה מוחשית הנובעת מהעותר לביטחון האזור. בית המשפט הצבאי לערעורים דחה (ביום 16.6.2003) את הערעור שהגיש העותר 2. נקבע כי העותר הינו פעיל מרכזי וחשוב בארגון החזית העממית, והחומר החסוי שנאסף כנגדו מצדיק את הארכת מעצרו המינהלי.

3. העותר בבג"ץ 6025/03 (להלן – העותר 3) התגורר בנפת ג'נין, ולא היה לו עבר פלילי או בטחוני. הוא נעצר (ביום 5.10.2001) ונשפט לארבעים וחמישה ימי מאסר בגין כניסה לישראל שלא כדין. לפני תום תקופת מאסרו הוציא המשיב כנגדו (ביום 25.10.2001) צו מעצר מינהלי. מעצר זה הוארך על-ידי המשיב בפעם השלישית (ביום 16.4.2003) עד ליום 27.10.2003. צו זה הוצא לאור החשד כי העותר הינו פעיל חמאס. בית המשפט הצבאי בקציעות אישר (ביום 29.4.2003), לאחר ששמע את טענות באת כוחו של העותר, את הצו המאריך. בית המשפט ציין כי הוא ער לכך שהמשיב עצור במעצר מינהלי מזה תקופה ממושכת, אך לאור החומר החסוי שהוצג בעניינו עדיין צפויה ממנו סכנה לביטחון האזור המצדיקה את הארכת מעצרו. בית המשפט הצבאי לערעורים דחה (ביום 4.6.2003) את ערעורו של העותר 3. נקבע כי החומר החסוי הוא אמין ומבסס את מסוכנות העותר 3, באופן המצדיק את הארכת מעצרו המינהלי.

כנגד הארכות מעצרים אלה מכוונות העתירות שלפנינו.

טענות הצדדים

4. העותרים טוענים כי אין הצדקה להאריך את מעצרו המינהלי, וכי הארכתו אינה כדין. הם מצביעים על הפגיעה הברורה שפוגע מעצרו המינהלי בזכויות היסוד שלהם. לכן, אין לנקוט באפיק של מעצר מינהלי מקום בו ניתן להעמיד לדין את העותרים למשפט פלילי. לטענתם, לא נעשה מאמץ ממשי לחקור את החשדות המיוחסים להם, ולא נצבר חומר מודיעיני חדש בעניינם, ועל כן עם חלוף הזמן יש לשחררם. העותרים טוענים כי היה על בתי המשפט הצבאיים לחייב את רשויות הביטחון לבסס את החשדות כנגדם בהמשך חקירה כאמור, ולהתנות את אישור צווי ההארכה בחקירה. בכך ניתן היה להמיר את האפיק של המעצר המינהלי בהליך פלילי ראוי. מוסיף העותר 3 ומצביע על כך כי אין לו עבר של חשדות לפעילות עוינת

המיוחסת לו, ועל כן אין הצדקה למעצרו המינהלי המתמשך. המשיב טוען כי הארכת המעצרים המינהליים היא כדין. לטענתו, אין בית משפט זה, בשבתו כבית משפט גבוה לצדק, צריך לשמש כערכאת ערעור נוספת על בתי המשפט הצבאיים, וכי טענות העותרים הינן ערעוריות במהותן. לגופם של דברים, טוען המשיב כי חומר הראיות בעניינם של כל אחד מהעותרים הצדיק את הארכת מעצרו המינהלי, זאת גם בהתחשב בעובדה כי מדובר בתקופות מעצר שאינן קצרות. אשר לחובה לחקור את חומר הראיות מסביר המשיב כי חומר הראיות שנצבר כנגד המשיבים הינו חומר מודיעיני, מגוון ואמין, אלא שבמסגרת החקירות שמקיימים גורמי הביטחון לא נצבר חומר מידע גלוי שניתן לעשות בו שימוש בהליך הפלילי.

המסגרת הנורמטיבית

5. סמכותו של המשיב להורות על מעצרים מינהליים מוסדרת בצו בדבר מעצרים מינהליים (הוראת שעה) (יהודה והשומרון) (מס' 1226), התשמ"ח-1988 (להלן – הצו) כפי שתוקן מעת לעת. המשיב יכול להורות על מעצר מינהלי אם ישנו "יסוד סביר להניח שטעמי בטחון האזור או בטחון הציבור מחייבים שאדם פלוני יוחזק במעצר" (סעיף 1(א) לצו). את סמכותו לפי הצו לא יפעיל המשיב "אלא אם הוא סבור כי הדבר הכרחי בגלל טעמי בטחון החלטיים" (סעיף 3 לצו). תקופת המעצר אינה צריכה לעלות על שישה חודשים. המשיב רשאי להורות "מפעם לפעם על הארכת תוקפו של צו המעצר המקורי שתוקפה שלא תעלה על שישה חודשים" (סעיף 1(ב) לצו). סמכותו זו של המשיב כפופה לביקורת שיפוטית. מי שנעצר לפי הצו צריך להיות מובא לפני שופט משפטאי תוך 18 ימים מעת מעצרו. השופט המשפטאי רשאי לאשר את צו המעצר לבטלו או לקצר את תקופת המעצר שבו (סעיף 4 לצו). החלטת השופט המשפטאי ניתנת לערעור לפני שופט של בית המשפט הצבאי לערעורים (סעיף 5א. לצו). הוראות אלה יפות גם לגבי החלטות בדבר הארכת המעצר המנהלי (סעיף 1(א) לצו). במסגרת הליכים אלה רשאי הנעצר במעצר מינהלי להיות מיוצג בפני בתי המשפט הצבאיים.

6. טענתם העקרונית של העותרים היא כי חוקיות הארכת מעצרו המינהלי מותנית בקיומה של הקירה שיטתית של גורמי הביטחון, שמטרתה לאסוף חומר ראיות שיוכל להחליף את ההליך של המעצר המינהלי בהליך פלילי שינוהל כנגד העצור, ויאפשר לו להתמודד עם חומר הראיות כנגדו. לטענתם, לא ניתן להאריך את המעצר המינהלי שעה שלא נערכת הקירה שכזו. אכן קיומה של אפשרות לנקוט בהליך פלילי כנגד השוד בפעילות עוינת על רקע ביטחוני צריכה לזכות בעדיפות על פני מהלך מינהלי הננקט

כלפיו (בג"ץ 7015/02 עג'ורי נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית, פ"ד נו(6) 352, 373). בהליך הפלילי יוכל הנאשם בפעילות טרור או בסיוע לה להתמודד עם חומר הראיות כנגדו, דבר שלעיתים נמנע ממנו בהליך המינהלי. יחד עם זאת, חשוב לזכור כי לא תמיד ניתן, מטעמים של הגנה על מקורות המידע, לנקוט בהליך הפלילי. אין לשכוח כי המעצר המינהלי וההליך הפלילי פועלים במישורים שונים ונפרדים. נקודת המוצא היא כי עניינו של המעצר המינהלי במניעת סכנה עתידה לביטחון המדינה או לביטחון הציבור. אין המעצר המינהלי בא להוות אמצעי ענישה על דברים שאירעו בעבר, או לשמש כתחליף לאמצעי הפלילי (עע"מ 2/82 לרנר נ' שר הביטחון, פ"ד מב(3) 529, 531). בידי הרשויות יכולות להצטבר ראיות אמינות היכולות להצדיק את מעצרו המינהלי של אדם "מבלי שתהיה אפשרות להביא את העדים, כדי שיעידו על מה שחזו בעיניהם או שמעו באוזניהם" (בג"ץ 554/81 בראנסה נ' אלוף פיקוד המרכז, פ"ד לו(4) 247, 251). על כן, אין להתנות את המשכה של היכולת לפעול באפיק המעצר המינהלי בחקירה שיכולות להיות לה השלכות במישור הפלילי.

7. יחד עם זאת, אין בדברים אלה כדי להוות סוף פסוק בסוגיה שלפנינו. בית משפט זה עמד על כך כי תכליתו של חוק חוק סמכויות שעת-חירום (מעצרים), התשל"ט – 1979 הינה לשמור על ביטחון המדינה אך בה בעת לשמור על כבודו ועל חירותו של האדם (דנ"פ 7048/97 פלוני נ' שר הביטחון, פ"ד נד(1) 721, 740). דברים אלה יפים גם לגבי צו המעצרים שלפנינו. אכן, הצו בא לשמור על ביטחון הציבור וביטחון האזור (סעיף 1(א) לצו). יחד עם זאת, ברור כי המעצר המינהלי מכוחו פוגע פגיעה קשה בחירותו של העצור. הצו בא להבטיח כי פגיעה זו תעמוד באמות מידה חוקתיות וחוקיות. על כן הצו מסדיר קיומה של ביקורת שיפוטית על ההחלטה להורות על מעצר מינהלי או על ההחלטה להאריכו. יש לבחון את המידע והראיות שמציגים גורמי הביטחון "תוך בדיקה זהירה וקפדנית" (דברי השופט דב לוין בעע"מ 4/94 בן חורין נ' מדינת ישראל, פ"ד מח(5) 329, 335). הביקורת השיפוטית על הליך המעצר היא מהותית. במסגרתה זכאי העצור המינהלי לייצוג. בית המשפט הצבאי ובית המשפט הצבאי לערעורים יכולים להידרש לשאלת המהימנות של חומר הראיות ולא רק לבחון האם רשות סבירה הייתה מחליטה את החלטתה על בסיס החומר האמור (בג"ץ 4400/98 ברהם נ' שופט משפטאי אל"מ שפי, פ"ד נב(5) 337, 346). ביקורת שיפוטית זו היא חלק פנימי מגיבוש חוקיותו של צו המעצר המינהלי או מגיבושה של חוקיות הארכתו (עע"מ 2/86 פלוני נ' שר הביטחון, פ"ד מא(2) 508, 515 – 516; בג"ץ 3239/02 מרעב נ' מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה ושומרון, פ"ד נז(2) 349, 368 – 369). בנוסף, החלטתו של המשיב להורות על מעצרו המינהלי של אדם או להאריך מעצר זה כפופה גם לביקורתו של בית המשפט הגבוה לצדק. בית משפט זה אמנם אינו

יושב כערכאת ערעור על בית המשפט הצבאי ועל בית המשפט הצבאי לערעורים. יחד עם זאת, בהפעילו את ביקורתו השיפוטית מתחשב בית משפט זה בפגיעה החמורה שנפגעות זכויות האדם של העצורים המינהליים, ומעניק לכך משקל נכבד שעה שהוא בוחן את התשתית שהניעה את רשויות הביטחון לנקוט בצעד של מעצר מינהלי, ואת שיקול דעתם של בתי המשפט הצבאיים.

8. הצורך לקיים איזון ראוי בין בטחון המדינה לבין שמירה על זכויות האדם של העצורים אינו בא לידי ביטוי רק בקיומו של אפיק ביקורת שיפוטית. הוא בא לידי ביטוי גם בהתנהלותם השוטפת של רשויות הביטחון הקשורה להחלטה לעצור אדם במעצר מינהלי או להאריכו. הדברים נוגעים במיוחד לחומר הראיות המינהלי המשמש בסיס להחלטה לנקוט בהליך המעצר המינהלי. חומר הראיות הביטחוני אינו עשוי כולו מקשה אחת. כפי שציין השופט מצא לאחרונה:

“לא הרי מידע המתייחס למספר אירועים כהרי מידע המתייחס לאירוע בודד; לא הרי מידע ממקור אחד כהרי מידע ממקורות שונים; ולא הרי מידע המבוסס, כל-כולו, על דברי סוכנים ומודיעים בלבד כהרי מידע שנמצא לו ביסוס או חיזוק גם במסמכים שהושגו על-ידי שירותי הביטחון או במודיעין הניזון מהפעלת אמצעים מיוחדים” (בג”ץ 5994/03 טדר נ’ מפקד כוחות צה”ל בגדה המערבית (טרם פורסם), בפסקה 6 לפסק דינו של השופט מצא)).

חוזק חומר הראיות שנדרש על מנת להצדיק את המעצר המינהלי יכול שישתנה עם חלוף הזמן. חומר הראיות שיצדיק את הוצאת צו המעצר המינהלי ייתכן שלא יהיה בו די על מנת להצדיק את הארכת אותו מעצר. וחומר הראיות שיצדיק הארכה של צו המעצר המינהלי ייתכן שלא יצדיק הארכה נוספת שלו. על גורמי הביטחון לבדוק האם יש בחומר הראיות המינהלי כנגד העצור כדי להצדיק את המשך מעצרו. מוטלת עליהם החובה לקחת בחשבון חומר רלוואנטי חדש, שניתן להשיגו באמצעים סבירים (ראו בבג”ץ 297/82 ברגר נ’ שר הפנים, פ”ד לז(3) 29, 44). יחד עם זאת, אין לומר כי אי השגת חומר ראיות עדכני תצדיק, ככזו, את אי הארכת צו המעצר המינהלי. הכול תלוי בנסיבות המקרה. בכל מקרה יש לבחון האם יש בחומר הראיות שניצב בפני גורמי הביטחון כדי לבסס את מידת המסוכנות הנשקפת מהעצור באופן שתצדיק את המשך מעצרו. יש לקחת בחשבון למשל את טיב החשדות המיוחסים לעצור, את עוצמת הראיות הקיימות כנגדו וכיוצא בזה. יהיו מקרים בהם אי השגת חומר ראיות עדכני לגבי העצור במעצר מינהלי תעמוד בעוכרי המשיב שעה שיבקש להאריך את המעצר

המינהלי. במקרים אלה נאמר כי התשתית הראייתית העומדת לרשות גורמי הביטחון לא תוכל להצדיק עוד את הארכת המעצר המינהלי (ב' ברכה משפט מינהלי 304 (כרך שני, תשנ"ו)).

מן הכלל אל הפרט

9. העותרים שלפנינו מצויים בשלב בו מתבקשת הארכת מעצרו המינהלי. לגבי העותר 1 והעותר 2 מדובר בהארכה שנייה, ואילו לגבי העותר 3 מדובר בהארכה שלישית. מצב דברים זה מחייב אותנו לבחון בקפידה את חומר הראיות העומד בבסיס ההחלטה להאריך את מעצרו המינהלי של העותרים. העותרים ובאת כוחם הופיעו לפנינו. בהסכמתם נחשפנו לחומר הראיות שעמד בבסיס ההחלטה להאריך את מעצרו. באי כוחם של המשיבים הציגו את החומר שנוסף והצטבר בעניינם של העותרים בנוסף לזה שהיה קיים עת הוחלט על מעצרו המינהלי. התמונה העולה מעניינם של העותרים הוא כי אין גורמי הביטחון קופאים על השמרים בכל הנוגע לחומר כנגדם וזה נמשך ונאסף. לאור חומר ראיות זה השתכנענו כי לא נפל פגם בשיקול דעתו של המשיב להאריך את מעצרו המינהלי או בשיקול דעתם של בתי המשפט הצבאיים לאשר הארכה זו באופן המצדיק את התערבותנו. כמו בית המשפט הצבאי לערעורים גם אנו התרשמנו כי חומר הראיות הקיים כיום כנגד העותר 1 מבסס תמונה "שלמה, אמינה ומצטלבת" המצדיקה את הארכת מעצרו (ראו בעמ' 2 להחלטת בית המשפט הצבאי לערעורים (מיום 4.5.2003)). כן מקובלים עלינו דבריו של בית המשפט הצבאי בעניינו של העותר 2 לפיהם חומר הראיות כנגדו הינו "מהימן ביותר" הקושר אותו לאירגון החזית העממית (ראו בעמ' 3 להחלטת בית המשפט הצבאי (מיום 13.4.2003)). אלה הם פני הדברים גם ביחס לעותר 3 שאכן עברו הביטחוני נופל בחומרתו מזה של שני העותרים האחרים. בית המשפט הצבאי הדריך עצמו לנקוט בזהירות לגבי העותר 3 לאור משך הזמן בו הוא עצור במעצר מינהלי (ראו בעמ' 1 להחלטת בית המשפט הצבאי (מיום 29.4.2003)). אולם, בהינתן חומר הראיות שהוצג לנו לא מצאנו עילה להתערבותנו במסקנתו של בית המשפט הצבאי לערעורים לפיה "המעצר המינהלי הינו האמצעי היחיד בכדי לנטרל את מסוכנותו של המערער." (עמ' 2 להחלטת בית המשפט הצבאי לערעורים (מיום 4.6.2003)).

לאור כל אלה דין העתירות להידחות.

השופט י' טירקל:

אני מסכים.

שופט

השופט א' ריבלין:

אני מסכים.

שופט

הוחלט כאמור בפסק דינו של הנשיא א' ברק.

ניתן היום, י"ג באב התשס"ג (11.8.2003).

שופט

שופט

הנשיא