



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 5517/17

לפני: כבוד המשנה לנשיאה ח' מלצר
כבוד השופטת ד' ברק-ארז
כבוד השופט ע' גרוסקופף

העותרים: פלוני ו-16 אלמונים אחרים

נגד

המשיבים: 1. ראש ממשלת ישראל
2. שר הביטחון
3. שירות הביטחון הכללי

עתירה למתן צו על תנאי וצו ביניים

בשם העותרים: עו"ד דפנה הולץ-לכנר; עו"ד עומר יעבץ

בשם המשיבים: עו"ד עומרי אפשטיין

פסק-דין

המשנה לנשיאה ח' מלצר:

1. העתירה למתן צו על-תנאי שלפנינו נסובה במקורה על שתי עילות עיקריות:

העילה האחת, עיקרה בדרישת העותרים להשוואת תנאי הפרישה שלהם כמגייסי סוכנים עבור המשיב 3 (בתקופה שישראל החזיקה ברצועת הביטחון בדרום לבנון) – לתנאי הפרישה של גורמים שעסקו בפעילות דומה עבור יחידות ביטחוניות אחרות בישראל.

העילה השנייה, נסובה על אי-סבירות שיעור הגמלה וההטבות שניתנו לעותרים לאחר שעברו להתגורר בישראל בעקבות נסיגת צה"ל מרצועת הביטחון בדרום לבנון.

לטענתם, היקף הסיוע שהוענק להם ותכניות השיקום שנערכו בעבורם, עומדים בניגוד להבטחות שלטוניות שניתנו להם, לגירסתם, על-ידי מפעיליהם בשירות הביטחון הכללי, בתקופה שקדמה ליציאה מדרום לבנון.

2. לאחר עיון בחומר סודי במעמד צד אחד, הורינו בהחלטה מתאריך 23.05.2018 על דחיית טענות העותרים בקשר להפלייתם בשיעור "תנאי הפרישה" שקיבלו, שכן הובהר לנו שמדובר באבחנה שיש לה ביסוס ענייני ומשפטי. עם זאת, ביחס לטענת העותרים להבטחה שלטונית שניתנה להם לשיטתם – הורינו למשיבים להגיש תצהירים מטעם הגורמים שהפעילו את העותרים בתקופה האמורה, או באו איתם בדברים, או היו אחראים עליהם (להלן: המפעילים), לשם בירור אופיין של ההבטחות לעותרים, ככל שאלה אכן ניתנו.

3. בתצהירים שהוגשו מטעם מפעילים, הוכחה טענת העותרים להבטחות שניתנו להם בדבר קבלת גמלה חודשית ותמיכה למשך כל ימי חייהם. בתצהירים אמנם צוין כי הובטח לעותרים שיוגש להם סיוע כלכלי וסוציאלי בישראל לאחר נסיגת צה"ל מדרום לבנון, אך הדבר נעשה, לטענת המשיבים, ברמת הפשטה גבוהה, ללא פירוט באשר לטיב ואופי הסיוע שיינתן. יודגש עוד כי כל אחד מהתצהירים הנ"ל, נתמך בתזכירים חסויים (בהם עיינו בהסכמת באי-כוח העותרים במעמד צד אחד), שנערכו על-ידי המפעילים בתקופה הרלבנטית. עיקרם של תזכירים אלה, בסיכום פגישות שערכו המפעילים עם חלק מהעותרים, ערב יציאת צה"ל מרצועת הביטחון בדרום לבנון.

4. המשיבים מוסיפים, כי במרוצת השנים גובשו תכניות שונות לסיוע ושיקום העותרים (בתוך שאר חיילי צד"ל לשעבר), אשר על ביצוען אמונה המנהלה הביטחונית לסיוע של המשיב 3 (להלן: המנהלה). בהתאם לנהלי המנהלה וכלליה, מרבית העותרים הועברו בינתיים לסטטוס של: "סיום טיפול", לאחר שקודם לכן ניתנה להם הטבת הוקרה כספית, מדי חודש, אשר פחתה באופן הדרגתי על-פני פרק זמן של שש שנים, עד להפסקה של תמיכה זו כליל מקץ תקופה זו.

5. בהתאם לאמור בתצהירים ובתזכירים החסויים, המשיבים סבורים כי לבד מאמירות כלליות, לכך שיינתן סיוע לעותרים במציאת קורת גג ואשרת שהיה בישראל וכי יוכלו להתגורר כאן עם משפחתם – אין כל ראיה לכך שהמפעילים נתנו הבטחה שלטונית הכוללת התייחסות לגמלה חודשית קבועה למשך כל ימי חייהם של העותרים. מכאן סבורים המשיבים כי העותרים, אשר זכו במרוצת השנים לסיוע ושיקום על-ידי המנהלה,

לא עמדו בנטל להראות כי ניתנה להם הבטחה שלטונית מהסוג הנטען על-ידם, ועל כן דין עתירתם להידחות.

6. העותרים ביקשו להגיב להודעת המשיבים, ובמסגרת זו הם טענו כי אין בתצהירי המפעילים כדי להביא לדחיית טענותיהם. בין היתר, הם גרסו כי התצהירים שהוגשו מטעם המפעילים אינם מכילים תוכן ממשי באשר לנסיבות הפרטניות של כל אחד ואחד מהם, וכי מלבד הכחשה המבוססת על "מיטב זכרונם" של המצהירים לכך שניתנה מטעמם הבטחה שלטונית כמו אלה המתוארות בעתירה – אין בתצהירים פרטים המעידים על האירועים שהתרחשו והדברים המדויקים שנאמרו לעותרים. לפיכך, העותרים סבורים כי התשתית העובדתית הנטענת הוכחה על-ידם, שכן העתירה מגובה בתצהירים מפורטים מטעמם, המציירים תמונה עובדתית מגובשת, שלפיה הובטחה להם גמלה חודשית למשך כל ימי חייהם. לצד האמור, העותרים ביקשו לעיין בתזכירים שנלוו לתצהירים שהוגשו מטעם המשיבים, וכן ביקשו כי נורה על חקירת המפעילים.

דיון והכרעה

7. לאחר עיון במכלול החומר שבתיק, לרבות הודעת המשיבים, התצהירים הנלווים וכן התזכירים החסויים שהוגשו לעיוננו במעמד צד אחד, ולאחר ששקלנו את טענות העותרים (לרבות האמור בתגובה שהגישו בעקבות הפראפרזה שנמסרה להם לגבי החומר החסוי) – הגענו למסקנה כי העותרים לא עמדו בנטל לבסס תשתית עובדתית מספקת להבטחות השלטוניות הנטענות, במתכונת שאותה הם הציגו, ועל כן דין העתירה להידחות. נפרט מסקנתנו זו להלן.

8. כידוע, תנאי ראשון והכרחי לכך שרשות ציבורית תחויב לקיים הבטחה שלטונית שנטלה על עצמה, הוא בכך שהעותר למימושה יניח תשתית עובדתית כי זו אכן ניתנה. בנוסף, בין יתר התנאים להוכחתה של הבטחה שלטונית-מינהלית, נדרש כי תוכן ה"הבטחה" שניתנה היה מפורש, ברור ומסוים, וכי גדריה אינם מוטלים בספק (ראו, למשל: ע"מ 7275/10 הועדה המיוחדת לפי חוק יישום תכנית ההתנתקות, התשס"ה-2005 נ' שקד (29.11.2011); וכן: דפנה ברק-ארז משפט מינהלי, 311-344 (כרך ג', 2013); אלכס שטיין "הבטחה מינהלית" משפטים י"ד 255 (1984)). נטל הראיה להוכחת קיומה של ההבטחה השלטונית וגדריה מוטל, איפוא, על כתפיו של הטוען לקיומה, ובנסיבות העניין דומה כי לא עלה בידי העותרים להרים נטל זה, כאמור.

9. כפי שצוין, המשיבים הביאו לעיוננו ראיות בדמות מזכרים חסויים שנערכו "בזמן אמת", או בסמוך מאוד לכך, בידי מפעיליהם של העותרים כמגייסי סוכנים (אלה אף נתנו תצהירים לאימות טענות המשיבים בעניין היקף ההטבות שניתנו לעותרים).

ממזכרים אלה עולה כי לא ניתנה הבטחה מפורשת מצידם לכך שמדינת ישראל תדאג להעניק להם סיוע וגמלה כספית "לכל החיים", הגם שדובר עמם כללית באשר לאופן הטיפול בהם לאחר נסיגת צה"ל מרצועת הביטחון. בהינתן ראיות אלה, שסותרות את גרסאות העותרים – דומה כי לא עלה בידי העותרים להוכיח את טענותיהם. למעשה, אף גישה מקילה מבחינת הרף הראייתי הטעון הוכחה, המעניקה משקל לנסיבות העניין וליחסי הכוחות בין המפעילים לבין העותרים (כפי מצבם באותה תקופה: בני מדינה זרה, אשר עלולים להפוך בין לילה לנרדפים במולדתם ותלויים באופן בלעדי על נציגי המשיב (3), מובילה למסקנה כי דין העתירה להידחות, בהינתן הראיות שהונחו בפנינו.

10. זאת ועוד – כפי שתואר בתגובת המשיבים, במרוצת השנים הוקמו מסגרות סיוע ושיקום ייחודיות לחיילי צד"ל, בכללן הוענקו להם מענקים, גמלות ותמיכות במשך תקופה ממושכת, וכן אשרות שהיה ואזרחות בישראל, מענקי הוקרה, וסיוע במציאת פתרונות דיור ותעסוקה (ראו: חוק אנשי צבא דרום לבנון ומשפחותיהם, התשס"ד-2004; החלטת ממשלה 720 (מתאריך 16.09.2001); החלטת ממשלה 2455 (מתאריך 11.08.2002); החלטת ממשלה מס' 414 (מתאריך 22.06.2003); החלטת ממשלה 3475 (מתאריך 04.05.2008); וראו גם: בג"ץ 10513/05 סעיד נ' ממשלת ישראל (28.01.2009)).

באופן פרטני, העותרים טופלו על-ידי המנהלה בהתאם לכלליה ולנהליה, וזכו במסגרת זו לסיוע וליווי שיקומי שוטף, באמצעות צוות מקצועי, ואף הוענק להם סכום משמעותי לצורך קליטתם בארץ ולשם רכישת דיור קבע. במסגרת זו, ובהתאם לנוהל שנקבע זה מכבר, ניתנת לעותרים "הטבת הוקרה" כספית, כאשר שיעור התמיכה שניתנה להם פחת בהדרגה על-פני תקופה של שש שנים, עד להפסקת התמיכה והעברתם לסטטוס של: "סיום טיפול".

11. בנסיבות הנ"ל, משהוצגו בפנינו ראיות לכך שלא ניתנה הבטחה שלטונית כנטען, ומשלא מתעוררת פגיעה מהותית בעקרונות הצדק וההגינות, העותרים לא עמדו בנטל ההוכחה המצדיק את התערבותנו, ועל כן אין בידינו לסתור, על דרך של ביקורת שיפוטית, את החלטתה של הרשות (על מתחם שיקול הדעת הרחב של המנהלה בהפעלת אמות המידה למתן הסיוע ויישומן בהתאם למקרה הפרטני, ראו: בג"ץ 7914/12 פלוני נ' ממשלת ישראל, בפסקה 11 (15.10.2013); בג"ץ 4458/03 פלוני נ' ראש ממשלת ישראל, בפסקה 7 (22.06.2005); בג"ץ 9820/08 פלוני נ' משרד ראש הממשלה – מזכירות הממשלה (08.11.2011), והפסיקה הנזכרת שם).

12. בשולי הדברים נציין כי העותרים בחרו להשיג על הפסקת הסיוע הצפויה כאשר הם מצויים כבר בעיצומו של פרק "סיום הטיפול" בעניינם (אף כי נהלי המנהלה היו ידועים להם עוד קודם לכן). אף בנתון זה יש כדי להביא לדחיית העתירה, ולמצער להעיד על חולשת טענות העותרים (השוו: בג"ץ 2188/12 שאהין נ' מדינת ישראל, בפיסקה 15 (26.06.2013)).

13. לפני סיום נעיר, כי אין בפסק דיננו כדי לגרוע כהוא זה מן ההערכה הרבה לפועלם של אנשי צד"ל לשעבר ושל גורמים מסייעים נוספים שם ולתרומתם לביטחון ישראל. כמו כן, אין בו כדי להטיל ספק בעצם זכאותם לסיוע ממדינת ישראל, או בהיות של סיוע זה ראוי. כל שאנו קובעים הוא כי אין בידינו להתערב בתוכנו הקונקרטי של הסיוע שניתן בהקשר זה לגורמים שונים, משלא מצאנו פגם בהליך המינהלי או בשיקול הדעת של גורמי הביטחון המצדיק התערבות.

14. נוכח כל האמור לעיל – העתירה נדחית.

ניתן היום, ט"ז בחשון התש"ף (14.11.2019).

ש ו פ ט

ש ו פ ט ת

המשנה לנשיאה