

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 4380/05

בפני: כבוד הנשיא א' ברק
כבוד השופט א' ריבלין
כבוד השופט ס' ג'ובראן

העותר: יהונתן פולארד

נ ג ד

המשיבה: הרשות לאסירי ציון

עתירה למתן צו על תנאי

תאריך הישיבה: א' באלול התשס"ה (05.09.2005)

בשם העותר: עו"ד ניצנה דרשן-לייטנר

בשם המשיבה: עו"ד דני חורין

פסק-דין

הנשיא א' ברק:

העותר נעצר בארצות הברית בחשד לעבירות של ריגול לטובת ישראל. הוא הורשע בהעברת מידע סודי למדינה זרה ונדון למאסר עולם בלתי קצוב, אותו הוא מרצה קרוב לעשרים שנה. האם העותר זכאי להכרה כאסיר ציון מכוח סעיף 1(א) לחוק תגמולים לאסירי ציון ולבני משפחותיהם, התשנ"ב-1992 (להלן – חוק התגמולים) – זו השאלה המונחת לפנינו בעתירה זו.

1. העותר נעצר בארצות הברית בשנת 1985, בחשד לביצוע עבירות ריגול לטובת ישראל. הוא הורשע – על פי הודאתו – בהעברת מידע סודי למדינה זרה ונדון למאסר עולם בלתי קצוב. העותר מרצה מאסר עולם בארצות הברית במשך קרוב לעשרים שנה. העותר, אשר פעל בשירות מדינת ישראל, קיבל (בשנת 1995) אזרחות ישראלית והוא כיום אזרח ישראלי. כן הוכר העותר כסוכן ישראלי. מדינת ישראל הכירה, איפוא, במחויבותה כלפיו ובאחריות הנובעת מכך. שילמה ישראל עבור ייצוג המשפטי. כן העמידה המדינה משאבים לצורך סיוע לצרכיו האישיים של העותר ושל רעייתו. גם כיום מצויים נציגים ישראלים בקשר עם העותר במקום מאסרו ופועלים לסייע בידו. יחד עם זאת, למרבה הצער, מאמציה של ישראל להביא לשחרורו של העותר לא הניבו פרי עד כה.

2. עם התמשכות מאסרו של העותר נעשתה פנייה מטעמו (ביום 10.5.2004) אל המשיבה – הרשות לאסירי ציון במשרד הקליטה – בבקשה כי לעותר יינתן מעמד של אסיר ציון. חוק התגמולים, שמכוחו פועלת המשיבה, מגדיר בסעיף 1(א) שבו את המונח "אסיר ציון":

"אסיר ציון" — כל אחד מאלה:

(1) מי שהיה במאסר או שהיה ששה חדשים לפחות במעצר או בהגליה בגלל פעילותו הציונית בארץ שבה פעילות זאת היתה אסורה, והכל אם הוא אזרח ישראלי מכוח שבות ותושב ישראל;

(2) מי שהיה במאסר או שהיה ששה חדשים לפחות במעצר או בהגליה בארץ אויב בגלל יהדותו או בגלל

יחסי האיבה של אותה ארץ כלפי ישראל, והכל אם הוא אזרח ישראלי מכוח שבות ותושב ישראל;

(3) מי שנמצא במאסר, במעצר או בהגליה בשל סיבה מהסיבות האמורות בפסקאות (1) ו-(2), או שהוא נאסר, נעצר או הוגלה כאמור ונעלמו עקבותיו וחלפו ששה חדשים מיום מעצרו, והכל אם חוק השבות, תש"י-1950, היה חל עליו;

ה

(4) מי שהיה תושב ארץ ישראל לפני הקמת המדינה, ובשל פעילותו למען הקמת המדינה היה במאסר או שהיה שישה חודשים לפחות במעצר או בהגליה, והכל אם הוא אזרח ישראלי ותושב ישראל;

3. הבקשה להכיר בעותר כ"אסיר ציון" מכוח חוק התגמולים נדחתה על ידי המשיבה (ביוני 2004). המשיבה מצאה כי על פי הוראות החוק, היא נאלצת להגיע למסקנה כי העותר אינו זכאי להכרה המבוקשת. עניינו אינו מקיים את החלופות הנדרשות להגדרת אסיר ציון, מכיוון שארצות הברית, בה פעל העותר, אינה מדינה בה אסורה פעילות ציונית ואינה מדינת אויב. וכך נכתב, בין היתר, בהחלטה:

"ועדה זו דנה בבקשה מכוחו של חוק התגמולים לאסירי ציון ולבני משפחותיהם, תשנ"ב-1992, ואין היא רשאית לחרוג מהאמור בחוק... בשקלנו את הבקשה, בנתון לסעיפי החוק, נאלצים אנו להגיע לצערנו למסקנה כי אף אחד מהתנאים איננו מזכה את [העותר] בהכרה המבוקשת...
אם כן, הרי לא נותר לנו עם כל הצער לדחות את הבקשה. יחד עם זאת אין אנו פטורים מלהביע את כאב הלב של כל אחד בוועדה זו למצבו של [העותר] והוועדה סבורה שמוסדות המדינה אכן עושים כמיטב יכולתם ועוד יוסיפו לעשות עד שנזכה לשחרורו של [העותר]."

4. על החלטה זו של המשיבה הוגש, ביום 26.7.2004, ערר לוועדת הערר שלפי חוק התגמולים (להלן – ועדת הערר). בערר נטען כי העותר ראוי להכרה כ"אסיר ציון". הבקשה נתמכה בטענה כי אסירי ציון רבים הם יוצאי ברית המועצות לשעבר. ברית המועצות לשעבר, כמוה כארצות הברית, מעולם לא הוגדרה כ"מדינת אויב". בברית המועצות לשעבר מעולם לא היו סאנקציות פורמאליות על קיום פעולות ציוניות. פעולתו של העותר, ככזו שתרמה לקיומה של מדינת ישראל, היא "פעולה ציונית". פעולה ציונית זו אסורה בארצות הברית. ועדת הערר סברה כי אין מנוס מדחיית הערר. בפתח החלטתה ציינה הוועדה כי: "ערר זה הוא מהקשים ביותר אם לא הקשה ביותר שהובא בפני הוועדה... הנושא הוא בעיקרו קושי רגשי אך פחות מכך משפטי. הוועדה כמו בוודאי גם הרשות חשבה כי יש לעשות כל שניתן על מנת ללכת לקראת איש יקר זה שהקריב ומקריב את מיטב שנותיו למענה של מדינתנו". לגוף העניין חזרה הוועדה על נימוקי המשיבה לדחות את ההכרה בעותר כ"אסיר ציון". נקבע, כי ארצות הברית איננה ארץ אויב. כן נדחתה הטענה שפעילות ריגול היא "פעילות ציונית". הוועדה קבעה כי "ספק אם לפעילות מסוג זה התכוון המחוקק". הוועדה ציינה כי גם אם פעילות ריגול עשויה להיחשב כפעילות ציונית, הרי שלא מתקיים התנאי כי באותה מדינה פעילות ציונית רגילה אסורה. זאת משום ש"פעילות ציונית רגילה (אך כמובן לא ריגול) מותרת גם מותרת בארצות הברית". על כן, קבעו חברי הוועדה כי "לצערנו ואולי לבושתנו... לא מצאנו דרך לקבוע [שהעותר] הוא 'אסיר ציון' לפי האמור בחוק". ועדת הערר הביעה תקוותה כי "המדינה תמצא דרך להעניק [לעותר] זכויות מה שלכל הדעות הוא זכאי להן". מכאן – העתירה שלפנינו.

עמדות בעלי הדין

5. העותר סבור כי הוא זכאי למעמד של אסיר ציון מכוח חוק התגמולים. העותר הבהיר כי המטרה המונחת ביסוד עתירתו אינה רק קבלת סעד כספי. לשיטתו, לקבלת מעמד של אסיר ציון נלווית משמעות ערכית. מעמד כזה יבטא את הקשר שבין העותר למדינת ישראל. סטטוס של אסיר ציון יעזור לו לעמוד על זכויותיו ממקום מאסרו. טענותיו של העותר באשר לקבלת מעמד "אסיר ציון"

מבוססות על היחס הקשה, לדבריו, של שלטונות ארצות הברית כלפיו. לטענתו, רשויות התביעה בארצות הברית הפרו את התחייבותם, במסגרת עסקת טיעון, שלא לעמוד על העונש המקסימאלי הקבוע בחוק. שלטונות ארצות הברית הפרו הסכם שהגיעו אליו עם ישראל, לפיו המסמכים שמסר העותר לישראל יועברו לשלטונות ארצות הברית אך לא ישמשו כנגד העותר במשפטו. לפי הנתונים שבידי העותר, הוטל עליו עונש יוצא דופן בחומרתו, בהשוואה למקרים דומים של ריגול לטובת מדינה ידיוותית. שלטונות ארצות הברית מסרבים לקצוב עונשו. הוא מוחזק כ"קלף מיקוח" למשא ומתן עתידי בין ארצות הברית לישראל. גם תנאי כליאתו קשים במיוחד. הוא מוחזק מבודד בצינוק בבתי הסוהר השמורים ביותר בארצות הברית. מוטלות מגבלות על יכולתו ליצור קשר עם קרוביו. נמנעה ממנו האפשרות להתייחד עם רעייתו. סוהריו מתעמרים בו, פיסית ונפשית. מצבו הבריאותי מתדרדר במהירות בשל השנים הארוכות בכלא. הוא אינו זוכה לטיפול רפואי ראוי.

6. העותר סבור כי הוא זכאי למעמד של אסיר ציון מכוח החלופה השלישית שבסעיף 1(א) לחוק התגמולים. לטענתו, תנאיה של חלופה זו מתקיימים בו במלואם: על העותר חל חוק השבות והוא נמצא במאסר בשל אחת מהסיבות המנויות בשתי החלופות הראשונות: סיבת המאסר לפי החלופה הראשונה מתקיימת בעותר, כיוון שהוא מצוי במאסר בשל פעילותו הציונית שנאסרה בארצות הברית. למונה "פעילות ציונית" המנוי בחלופה הראשונה, אין הגדרה משפטית מדויקת, לטענת העותר. העותר סבור כי ניתן להגדיר פעילות ציונית כפעילות אשר קשורה לתמיכה במדינת ישראל ובעצמאותה. מבחן זה מתקיים בעותר. הוא היה סוכן ישראלי בארצות הברית. ככזה, הוא העביר מידע יקר ערך החיוני לביטחונה של מדינת ישראל. פעולותיו בגדר "פעילות ציונית" שאסורה בארצות הברית. אמנם, פעילות ציונית "רגילה", כלשונה של ועדת הערר, מותרת בארצות הברית. ברם, חוק התגמולים אינו מבחין בין פעילויות ציוניות מסוגים שונים. חוק התגמולים אינו מבחין בין פעילות ציונית שמתבטאת במעשי ריגול לבין פעילות ציונית "רגילה". זאת ועוד: גם מדינות עוינות לא מגדירות פעילות ציונית מהי. אסירי ציון קודמים נאסרו במדינות עוינות בשל עבירות שעברו על החוק הפלילי באותה מדינה, כגון עבירות ריגול ובגידה. הם לא נאסרו בשל כך שביצעו "פעילות

ציונית" מוגדרת. על כן, יש לפרש את המונח "פעילות ציונית" לא באופן גורף וכללי, אלא באופן קונקרטי ובהתאם לנסיבות העניין. יש לפרש מושג זה בהתאם ליחס שמפגינה המדינה הזרה לפעילות הציונית. כך, יהודים שהואשמו באירן או ברוסיה הסובייטית בריגול לטובת ישראל הוענשו בצורה קשה יותר מאחרים שריגלו. יהודים במדינות עוינות זכו ליחס קשה יותר מאחרים דווקא בשל היותה של הפעילות שביצעו ציונית במהותה. העותר, לשיטתו, נמצא בקטיגוריה זו. הושת עליו עונש קשה יותר מכאלו שריגלו למען מדינות ידידותיות אחרות. תנאי מאסרו חמורים במיוחד. את היחס הקשה אליו מסביר העותר בפעילויות הציוניות שביצע. הוא נובע, לדעתו, מהיותו יהודי שעזר לביסוסה של המדינה היהודית.

7. לחלופין טוען העותר כי סיבת מעצרו תואמת לאמור בחלופה השנייה שבסעיף 1(א) לחוק. חלופה זו עניינה אדם ששהה במאסר בארץ אויב בגלל היותו יהודי או בגלל יחסי האיבה של ארץ האויב עם ישראל. ארץ אויב מוגדרת בחקיקה, בדרך כלל, כארץ שמקיימת מצב מלחמה עם ישראל. אמנם, ארצות הברית אינה נמצאת במצב מלחמה עם ישראל. עם זאת, לעניין חוק התגמולים סבור העותר כי יש לאמץ הגדרה רחבה יותר למונח "ארץ אויב". יש לתת למונח זה משמעות התואמת את מטרת החוק. לפי הפרשנות שמציע העותר, ארץ אויב תוגדר לפי היחס אותו היא מעניקה לאסיר ולמדינת ישראל במקרה הקונקרטי. פרשנות זו תומך העותר בכך שברית המועצות לשעבר, כמוה כארצות הברית, מעולם לא הייתה במצב מלחמה עם ישראל. עם זאת, הוכרו עשרות אסירי ציון יוצאי ברית המועצות לשעבר. יישום תיזה זו על עניינו של העותר יוביל, לשיטתו, להכרה בו כאסיר ציון. ארצות הברית היא אמנם ידידתה של ישראל. דא עקא, בעותר נוהגת היא כאויב שנשלח בידי מדינה אויבת. על העותר הוטל עונש מאסר גבוה, שתואם לעונש מאסר של מרגל לטובת ארץ אויב ולא לטובת מדינה ידידותית. כמפורט לעיל, תנאי מאסרו של העותר קשים. מכיוון שארצות הברית נוהגת בעותר כמי שבא ממדינת אויב, ניתן לראות בה ארץ אויב לעניין חוק התגמולים. יתר תנאי החלופה השנייה מתקיימים גם הם. המצב בו נמצא העותר נגרם עקב יהדותו או בגלל יחסי איבה של גורמים אמריקאיים לישראל. מקרהו של

העותר הוא ביטוי של רוח אנטישמית בקהילת המודיעין האמריקאית. הוא ביטוי לתפיסות אנטי-ישראליות שיש לגורמים מסוימים בממשל.

8. עוד טוען העותר כי החלטתה של המשיבה אינה סבירה. מדינת ישראל, ששלחה אותו למשימת ריגול בארצות הברית, לא דואגת לחילוצו ממאסר. מדינת ישראל סירבה להכיר בעותר כסוכן וכאזרח ישראלי, ועשתה כן רק לאחר מאבקים משפטיים שניהל העותר. מדינת ישראל מקשה על מצבו הכלכלי של העותר, בסירובה להעניק לו זכויות ותגמולים ובניהול מאבקים משפטיים כנגדו.

9. עמדת המשיבה היא כי אין להכיר בעותר כ"אסיר ציון". לשיטתה, תנאי מאסרו של העותר כפי שפורטו בעתירה – על אף היותם קשים ומכמירי לב – אינם רלוואנטיים לסעד המבוקש – מעמד של אסיר ציון מכוח חוק התגמולים. חוק השבות אמנם חל עליו, אך הוא אינו נמצא במאסרו מסיבה המנויה בשתי החלופות הראשונות. לעניין סיבת המאסר המנויה בחלופה הראשונה, סבורה המשיבה כי ריגול אינו בגדר פעולה ציונית "בארץ שבה פעילות זו היתה אסורה". פעילות ציונית מותרת בארצות הברית. הדין בכל מדינות העולם, לרבות ארצות הברית, אוסר על ריגול. אין בארצות הברית איסור מיוחד על ריגול לטובת ישראל. על כן, לא ניתן לראות בריגול לטובת ישראל פעילות ציונית אסורה. פרשנות זו, לפיה ריגול לטובת ישראל הוא פעילות ציונית, אינה משתלבת עם תכלית חוק התגמולים. החוק מבקש לתגמל את מי שנאסרו בגין פעילות ציונית במדינות בהן פעילות כזו אסורה. פעילות ציונית כזו עשויה להיות לימוד עברית, קיום הסברות על מדינת ישראל ועידוד עלייה. תכלית החוק אינה לתגמל סוכנים ישראלים. זכאותם של הסוכנים לתגמולים צריכה להיסמך על הוראות חוק אחרות.

10. באשר לסיבת המאסר המנויה בחלופה השנייה, שהייה במאסר בארץ אויב, טוענת המשיבה כי ארצות הברית אינה מדינת אויב. היא אינה מצויה במצב מלחמה עם ישראל. היא גדולת ידידותיה של ישראל. אין להרחיב, לעניין חוק התגמולים, את ההגדרה המקובלת בחוק לארץ אויב. גם אסירי ציון בברית המועצות לשעבר הוכרו ככאלה לא בשל היותה של ברית המועצות מדינת אויב אלא מכוח החלופה

הראשונה, דהיינו ביצוע פעילות ציונית במדינה בה פעילות כזו אסורה. מכל מקום, גם התנאי הנוסף בחלופה זו לא מתקיים. העותר לא נאסר בגלל יהדותו או בגלל יחסי איבה של ארצות הברית עם ישראל. העותר נאסר בשל ביצוע פעולות ריגול לטובת ישראל. אין יחסי איבה בין ארצות הברית לישראל. ארצות הברית לא פוגעת ביהודים בשל יהדותם. יהודים מכהנים בארצות הברית במשרות רמות דרג.

11. מעבר לכך, סבורה המשיבה כי ההחלטה ראויה. המדינה העניקה – ומוכנה להעניק בעתיד – תגמולים למשפחתו של העותר שלא מכוח חוק התגמולים. היא סייעה לו כלכלית בייצוגו המשפטי בארצות הברית. עם זאת, אין באפשרות המשיבה להעניק לעותר כספים מכוח חוק התגמולים דווקא. החלטה כזו תהיה מנוגדת להוראות החוק.

חוק התגמולים

12. בחוק התגמולים שלפנינו, כמו בחוקי תגמולים אחרים, ביקש המחוקק להיטיב עם קבוצת אנשים מסוימת, מוגדרת. החוק לא נועד להטיב עם כל מי שפעל למען ישראל ונכלא בשל כך. החוק מעניק תגמולים אך למי שהוגדר בו כ"אסיר ציון", בהתאם לקריטריונים מפורטים. אכן, תגמולים אלו הם "ביטוי של כבוד מצד מדינת ישראל לפועלם של אסירי ציון" (הצעת חוק תגמולים לאסירי ציון ולבני משפחותיהם, התשנ"ב-1992, ה"ח 2118 (להלן – הצעת חוק התגמולים)). הם ביטוי של הערכה "לפועלם ותרומתם של אסירי ציון למען הגשמת החזון הציוני והקמת מדינת ישראל" (דברי הכנסת, התשנ"ב 3406). מקורם ההיסטורי של תגמולים אלו בהסכם משנת 1975 בדבר מתן תגמולים לאסירי ציון ולבני משפחותיהם (ילקוט הפרסומים התשל"ו, 2151) הסכם זה, שנערך בין המוסד לביטוח לאומי לבין הנהלת הסוכנות היהודית לארץ ישראל, מגדיר אסירי ציון בשתי חלופות עיקריות, שמהן התפתחו הוראות החוק הנוגעות לענייננו בחוק התגמולים. חלופה ראשונה קבעה שאסיר ציון הוא מי "שנאסר...עקב פעילות ציונית או באשמת פעילות ציונית בארצות בהן פעילות זו אסורה". לפי החלופה השנייה אסיר ציון הוא מי "[ש]נעצר... בארץ אויב בשל פעילותו הציונית או עקב

האיבה שבין אותה ארץ אויב לבין ישראל". אסירי ציון זכו, לפי הסכם זה, לתגמולים בהתקיים קריטריונים מסוימים, שעניינם נכות או נצרכות. הסכם משנת 1981 – שהותיר ככלל את ההסדר הקודם על כנו – העביר את מימון התגמולים מהמוסד לביטוח לאומי לאוצר המדינה (ילקוט הפרסומים התשמ"ב, 2773). בשנת 1992 חוקק חוק התגמולים, שהסדיר את תשלום התגמולים בחקיקה ראשית. מטרתו – "לעגן מתן תגמולים לאסירי ציון ולבני משפחותיהם של הרוגי מלכות בחוק מיוחד" (הצעת חוק התגמולים)). וכך תוארו הדברים בפרוטוקול הכנסת, מפי מציעת החוק, ח"כ ש' ארבלי-אלמוזלינו:

"הצעת החוק באה לעגן את זכויותיהם של אסירי ציון... בחוק... כמי שלחמו ונאבקו בברית-המועצות למען תקומת ישראל, למען הגשמת החזון הציוני, ושילמו על כך מחיר יקר מאוד... לא מעט בזכותם זכינו בשנים האחרונות לפתיחת שערי ברית-המועצות.

גם בקרב יהדות ארצות ערב – עירק, אירן, צפון אפריקה, אתיופיה, מצרים וסוריה, שבהן הייתה הציונות אסורה, פעלו תנועות מחתרת, ויהודים סיכנו את חייהם ואת משפחותיהם ובילו את שנותיהם היפות בבתי הסוהר, במעצרים ובהגליות...

לשמחתנו, שערי מדינות מסוימות שהיו בהן אסירי ציון נפתחו לעלייה המונית לישראל, וחלק מאסירי ציון מימשו את חלומם ועלו ארצה" (דברי הכנסת, התשמ"ב 1423-1424).

13. חוק התגמולים יוצר, כאמור, שתי חלופות עיקריות להגדרת אסיר ציון. באשר לחלופה הראשונה, בדבר אדם שנאסר עקב פעילותו הציונית, הרי שהגדרה זו דורשת פעילות ציונית אקטיבית מצדו של אסיר הציון. החלופה השנייה אינה עוסקת בפעילות ציונית ואינה דורשת פעולה אקטיבית. היא מעניקה סטאטוס של אסיר ציון למי שנאסר במדינת אויב עקב יהדותו או בגלל יחסי איבה של אותה

ארץ כלפי ישראל. חלופה נוספת, שלישית, שהוספה לחוק מאוחר יותר, מגדירה אסיר ציון כמי שהיה תושב המדינה לפני הקמתה, ונאסר בגין פעילותו למען הקמת המדינה (סעיף 1(א)(4) לחוק התגמולים). גם חלופה זו, בדומה לחלופה הראשונה, היא חלופה שמותנית בפעילות ציונית אקטיבית מצד אסיר הציון. הנה כי כן, חוק התגמולים מבחין, ככלל, בין אסיר ציון שנאסר עקב פעולתו ובין אסיר ציון שנאסר עקב יהדותו. מסקנה זו עולה גם מהדיון בו אושר החוק בכנסת. "אבחנה אחת שעשינו, שלא היתה קיימת עד היום, היא בין אנשים שנאסרו רק בגלל היותם יהודים ובין אנשים שנאסרו בגין פעילות אקטיבית; כלומר חברות בארגון ציוני או איזו עשייה" (דברי הכנסת, התשנ"ב 3881-3882). הזכאות לתגמולים עקב נכות משתנה בין שתי קבוצות אסירי ציון אלו (ראו: סעיף 10 לחוק התגמולים). הזכאות לתגמולים של אסירי ציון "אקטיביים", רחבה יותר בהשוואה לאסירי ציון שנאסרו אך בשל יהדותם. "אותה אבחנה קיימת לכל אורך החוק: קטיגוריה אחת בגלל פעילות, קטיגוריה אחת, פאסיבית, בגלל יהדות" (דברי הכנסת, התשנ"ב 3881-3882).

14. קבלת סטאטוס "אסיר ציון" מכוח אחת מחלופות אלו מזכה במספר הטבות. כך, חוק התגמולים מעניק תגמולים לאסירי ציון להם נגרמה נכות בתקופת מאסרם. בנוסף, מוענקים תגמולים אחרים לבני משפחותיהם של אסירי ציון. עם השנים הוספו לחוק התגמולים כמה הטבות. כך, מעניק חוק התגמולים הטבות כלכליות לאסירי ציון מעוטי יכולת לפי רמת הכנסתם (סעיף 11 לחוק). הטבות אלו כוללות, בין היתר, הנחות באגרות ובתשלומי חובה שונים (סעיפים 17-ב-17ד לחוק התגמולים); הטבות אחרות אינן חומריות. אסיר ציון זכאי לעיטור מהמשיבה (סעיף 3 לחוק). כן קובע החוק יום מועד לציון פועלם של אסירי ציון (סעיף 25 לחוק).

"אסיר ציון" מיהו?

15. חוק התגמולים מגדיר אסיר ציון לפי מספר חלופות אפשריות. תחולתן של חלופות אלו על העותר נתונה במחלוקת בין בעלי הדין. על כן, עלינו להכריע בעתירה שלפנינו תוך פירושן של הגדרות אלו. פרשנות זו איננה פרשנות לשונית גרידא. את לשון החקיקה, ככל נורמה משפטית אחרת, יש לפרש באופן שיגשים את תכליתה (ראו: א' ברק, פרשנות החקיקה 79-94 (תשנ"ד)). את הנורמה המשפטית יש לבחון לאור הסביבה הנורמטיבית בה היא נמצאת והרקע החקיקתי שלה. בענייננו, השתכנעתי כי אין מנוס מן המסקנה שענייננו של העותר אינו נופל לגדר אחת מהחלופות להגדרת אסיר ציון בחוק התגמולים.

16. עניינה של החלופה הראשונה כליאה בגלל פעילות ציונית "בארץ שבה פעילות זאת היתה אסורה". לטענת העותר, כל פעילות התומכת במדינת ישראל תיחשב כפעילות ציונית לצורך סעיף זה. מכאן גוזר העותר כי החלופה הראשונה מסתפקת בפעילות תומכת במדינת ישראל ומאסר בגין היותה של הפעילות כזו. פרשנות זו אין בידינו לקבל. פירוש זה אינו מתיישב עם ההיסטוריה החקיקתית. פירוש זה אינו מתיישב עם לשון ההוראה עצמה. ברישא של חלופה זו, נדרש כי אדם יהיה במאסר. בסיפא של החלופה ביקש המחוקק כי הפעילות הציונית תהא אסורה בארץ בה נעשתה. הפירוש המוצע מייתר למעשה את הסיפא. כך, משום שניתן להניח שממילא אדם שוהה במאסר עקב פעילות שנאסרה ברגיל באותה מדינה (אם אדם נאסר אך בשל יהדותו, הרי שהוא נופל לגדר החלופה השנייה). הנה כי כן, משמעות הסיפא – "בארץ בה פעילות זאת היתה אסורה" – מוסיפה כי על אסיר הציון לבצע את פעילותו בארץ בה הפעילות הציונית הייתה אסורה, בניגוד לארצות אחרות בהן אותה פעילות מותרת. נמצא, איפוא, כי המחוקק ביקש להגביל את הזכאות לסטאטוס אסיר ציון לאותם אלו שנאסרו בעוון מה שנחשב כחוקי ולגיטימי ברוב מדינות העולם. פעילות ציונית טיפוסית בחלופה זו תהיה פעילות של הזדהות עם מדינת ישראל ועם תכניה התרבותיים, כגון, הוראת השפה העברית, עידוד עלייה ועוד. פעילות זו מותרת, על דרך שגרה, ברוב מדינות העולם. אך במדינות בהן היא אסורה, היא תהווה פעילות ציונית אסורה. תחום פרישתה של החלופה השנייה שונה. היא חלה על מקרים שאינם נכללים בחלופה

הראשונה. היא אינה דורשת פעילות ציונית אקטיבית. בניגוד לחלופה הראשונה, שעניינה בתוכן הפעילות הציונית, החלופה השנייה ממקדת מבטה לדרך בה מתייחסת המדינה הזרה לאסיר הציון. אין לה עניין בתוכן מעשיו של אסיר הציון. די בכך שפלוגי ישהה במאסר בארץ אויב עקב יהדותו, או עקב יחסי האיבה של אותה מדינה עם ישראל. אכן, חלופה זו אינה מותנית בכל עשייה ציונית מצד הטוען למעמד אסיר ציון. גם הזכאות לתגמולים מכוחה מצומצמת יותר.

מן הכלל אל הפרט

17. האם נתקיימו בעותר הקריטריונים בהגדרת "אסיר ציון" לצורך חוק התגמולים? בעותר לא התקיימו התנאים הרלוואנטיים בחלופה הראשונה. הוא נכלא בשל פעולת הריגול שביצע, פעולה של מסירת מידע סודי למדינה זרה. אין מחלוקת כי העותר פעל כסוכן בשליחותה של מדינת ישראל ולמענה. פעולותיו שירתו את מדינת ישראל. עם זאת, אי אפשר לקבוע כי פעולת הריגול שביצע לטובת ישראל הינה פעילות ציונית "בארץ שבה פעילות זאת היתה אסורה", כדרישת חוק התגמולים. פעולת הריגול, ובכלל זה ריגול לטובת ישראל, אסורה בארצות הברית כשם שהיא אסורה בכל מדינות העולם. משמע – ריגול אינו פעילות ציונית המקיימת את החלופה הראשונה בחוק התגמולים. בדומה, אין דרך להכליל את העותר בגדר החלופה השנייה. הכרה בעותר מכוח חלופה זו מותנית בקביעה כי ארצות הברית היא ארץ אויב וכי העותר נכלא בשל "יהדותו או בגלל יחסי האיבה" של ארצות הברית עם ישראל. לקביעות נטענות אלה אין כל יסוד. ארצות הברית אינה ארץ אויב. בין ארצות הברית וישראל אין יחסי איבה. מכל מקום, אין יסוד להניח כי העותר נכלא בשל יהדותו או בשל העובדה שריגל לטובת ישראל דווקא. זאת ועוד: מהחומר המונח בפנינו, לא עולה כי ארצות הברית הענישה את העותר עקב יהדותו או בשל אופייה הציוני של פעולתו. העותר נכלא משום שמסר מידע סודי. העוברים עבירה זו עומדים לדין בארצות הברית אף אם אינם יהודים, ואף אם המידע נמסר למדינה אחרת שאינה ישראל. נמצא, איפוא, כי עניינו של העותר אינו בא בגדר התנאים הקבועים בחוק התגמולים להכרה כ"אסיר

ציון". המשיבה, שבסמכותה לקבוע האם העותר הינו אסיר ציון לצורך חוק התגמולים, פעלה כדין. החלטתה סבירה. לא נפל בה פגם.

סיום

18. העותר מבקש כי מדינת ישראל תכיר בו כ"אסיר ציון" מכוח חוק התגמולים. משפטית, אין מנוס מדחיית בקשתו. חוסר האפשרות להכיר בעותר כ"אסיר ציון", אין בו כמובן כדי להפחית מן ההערכה לפועלו ולתרומתו של העותר למען מדינת ישראל. על רקע הערכה זו לפועלו של העותר בשירות מדינת ישראל, ונוכח המחיר האישי הכבד בו נושא העותר משך שנים ארוכות, דחיית הבקשה אינה פשוטה. על הקושי הכרוך בכך עמדה ועדת הערר:

"ערר זה הוא מהקשים ביותר אם לא הקשה ביותר שהובא בפני הוועדה שלנו. הנושא הוא בעיקרו קושי רגשי אך פחות מכך משפטי".

לצערנו ואולי לבושתנו... לא מצאנו דרך לקבוע [שהעותר] הוא 'אסיר ציון'... על אף רצוננו ושאפתנו לסייע לאיש... שהקריב ומקריב מה שלא עשו כל אלה שהוכרו על ידינו כאסירי ציון לטובת המדינה...

אנו רק מקווים שהמדינה תמצא דרך להעניק [לעותר] זכויות, מה שלכל הדעות הוא זכאי להן".

אין כל מחלוקת שהעותר פעל בשירות ישראל. על רקע זה – כך מסרה לנו המשיבה – מקבל העותר כספים מן המדינה. אך תשלומים אלה, כשהם לעצמם, אינם מענה הולם לכמיהתו של העותר למעמד של "אסיר ציון". העותר אינו מעוניין אך בקבלת טובות הנאה חומריות, כשם שמעמד "אסיר ציון" אינו עניין חומרי בלבד. העותר מבקש את ההכרה הסימלית, הפומבית, הנלווית למעמד אסיר ציון. כאדם שפעל בשליחות ישראל ולמענה, כאדם ששילם ומשלם על כך מחיר כבד, בקשתו של העותר מובנת. אך בחוק התגמולים, כנוסחו זהיום, אין מזור למצוקתו של העותר. אפשר, וטוב תעשה המדינה לו תפעל בנתיבים אחרים

להעניק לעותר את ההכרה הסימלית בפועלו למען המדינה, הכרה לה הוא מייחל.
אנו, מכל מקום, הפועלים במסגרת הנתונה של הוראות חוק התגמולים, איננו יכולים לפתור את מצוקת העותר.

לאור האמור לעיל, העתירה נדחית.

ה נ ש י א

השופט א' ריבלין:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופט ס' ג'ובראן:

אני מסכים.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינו של הנשיא א' ברק.

ניתן היום, ט"ז בטבת התשס"ו (16.1.2006).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ה נ ש י א

העותק כפוף לשינויי עריכה וניסוח.05043800_A04.doc /דו/
מרכז מידע, טל' 02-6593666 ; אתר אינטרנט, www.court.gov.il