



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 9223/10

בג"ץ 5256/12

בג"ץ 5420/12

לפני :

כבוד המשנה לנשיא מ' נאור
כבוד השופט ע' פוגלמן
כבוד השופט א' שהם

העותרים בבג"ץ 9223/10 :
1. התנועה למען איכות השלטון בישראל
2. דני רוזן
3. כרמית מלינה

העותרים בבג"ץ 5256/12 :
1. זאב אבן חן
2. עמית קליין

העותרת בבג"ץ 5420/12 :
עמותת "אומץ"

נגד

המשיבים :

1. ראש הממשלה
2. שר הפנים
3. שר הביטחון
4. שר האוצר
5. היועץ המשפטי לממשלה

עתירות למתן צו על תנאי

תאריך הישיבה : כ"ד בתשרי התשע"ג (10.10.2012)

בשם העותרים בבג"ץ :
9223/10 : עו"ד דפנה קירו-כהן

בשם העותרים בבג"ץ :
5256/12 : עו"ד משה שחל ; עו"ד רותי קמיני ; עו"ד גיא צוקר

בשם העותרת בבג"ץ :
5420/12 : עו"ד שמואל שנהר

בשם המשיבים : עו"ד דנה בריסקמן ; עו"ד צילי נאה

פסק-דין

השופט ע' פוגלמן:

שריפת הענק שפרצה בכרמל בחודש דצמבר 2010 השתוללה במשך שלושה ימים וחצי וגרמה לנזקים כבדים בחיי אדם וברכוש. שיאו הטראגי של אסון הכרמל הוא פרשת היקלעותו של אוטובוס צוערים של שירות בתי הסוהר לתוך מערבולת האש. שלושים ושבעה צוערים ומפקדים, נהג האוטובוס, שלושה קציני משטרה, שני כבאים ונער מתנדב (צופה אש) נספו באש הבוערת. ארבעים וארבעה איש ואישה קיפחו את חייהם בשריפה הנוראה. האם בעקבות אירועים אלו, ונוכח מסקנות מבקר המדינה המובאות בדו"ח הביקורת שפרסם בנושא, על בית משפט זה להורות לראש הממשלה להעביר את שר הפנים ושר האוצר מתפקידם? זו השאלה המרכזית העומדת לפנינו להכרעה.

אידועי השריפה בכרמל

1. ביום חמישי, 2.12.2010, א' חנוכה התשע"א, סמוך לשעה 11 בבוקר, פרצה שרפה בפאתי היישוב עוספייה השוכן על רכס הכרמל. דו"ח מבקר המדינה (דו"ח ביקורת על השרפה בכרמל – דצמבר 2010 – מחדלים, כשלים ומסקנות) (2012) (להלן: דו"ח מבקר המדינה)) מלמד כי בשל שילוב תנאי מזג האוויר ששררו באותו יום – חום ויובש חריגים יחסית לממוצע בעונה זו, יובש הצמחייה ומשטר רוחות מזרחיות חזקות, – וכן נוכח מאפייני האזור הכוללים ריכוז עצי אורן צפופים ודליקים ותוואי שטח הררי חרוץ ואדיות, התפשטה האש עד מהרה בשטחי היערות, והפכה בתוך זמן קצר לשרפת ענק, בעלת מאפייני "אסון המוני". האש, שפרצה במוקד אחד, התפשטה במהירות ודילגה מעץ לעץ. אצטרובלי האורן הנשרפים התפוצצו תוך כדי מעופם למרחקים, ובכך יצרו עוד ועוד מוקדי אש, שהלכו וכיסו את הכרמל – על יערותיו ויישוביו. להבות ענק בגובה עשרות מטרים, טמפרטורה של מאות מעלות ורוח הנשאבת לתוך מוקדי האש ומלבה אותה, גרמו להיווצרות סופת אש עזה והרסנית. השרפה הפכה לאסון חמור במיוחד כאשר להבות אש עצומות לכדו בהמשכו של אותו יום, בשעה 15:40 לערך, אוטובוס ובו צוערי שירות בתי הסוהר ומפקדיהם, שהיה בדרכו לסייע בחילוץ ובהצלה של אסירים מבית הסוהר דמון. באסון נהרגו ארבעים וארבעה איש ואישה, בדמי ימיהם.

2. השליטה באש הושגה רק לאחר שלושה ימי לחימה – ביום ראשון, 5.12.2010, סמוך לשעה 16:00. היחלשות הרוח המזרחית, כניסת רוח מכיוון הים ועמה עלייה

בלחות סייעו לכבאים להשתלט על האש, אולם פעולות הכיבוי הסופיות נמשכו עוד זמן רב. כוחות הכיבוי שהו בשטח כמאה שעות ברציפות, עד לכיבוי הסופי של השרפה. לצד אובדן חיי האדם, בשרפה נפגעו קיבוץ בית אורן, גבעת וולפסון, מלון יערות הכרמל, עין הוד, ניר עציון וכפר הנוער ימין אורד. האש הגיעה גם לקיבוץ החותרים, לקיבוץ מגדים ולטירת הכרמל. אלפי תושבים נאלצו להתפנות מבתיהם; 81 בתים נשרפו; נגרם נזק ל-173 בתים נוספים; ו-32 אלף דונם חורש טבעי עלו באש, ובהם כארבעה מיליון עצים.

העתיירות שלפנינו

3. בעקבות אסון הכרמל, הוגשו לבית משפט זה מספר עתירות הנוגעות לתפקוד הרשויות ולהפקת הלקחים מהאירוע. העותרת בעתירה הראשונה (בג"ץ 9223/10) היא התנועה למען איכות השלטון בישראל, אליה הצטרפו בהמשך כעותרים, לפי בקשתם, דני רוזן וכרמית מלינה, בני זוגם של אנשי משטרה אשר נספו באסון (תת-ניצב אהובה תומר ז"ל וסגן-ניצב יצחק מלינה ז"ל). במוקד העתירה הדרישה כי שר הפנים יתפטר מתפקידו, ולחלופין, כי ראש הממשלה יפעיל סמכותו ויעביר את שר הפנים מתפקידו. כן התבקשו בעתירה סעדים שונים הנוגעים למערך שירותי הכבאות, ובכלל זה באשר לתקציבים הנדרשים לו ולמשרד הממשלתי המופקד עליו. עוד נתבקש כי היועץ המשפטי לממשלה ינחה את הגורמים האמורים לפעול ברוח המבוקש בעתירה. עתירה שנייה בעניין השרפה בכרמל (בג"ץ 9388/10) עסקה בדרישה להקמת ועדת חקירה ממלכתית על-פי חוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968 (להלן: חוק ועדות חקירה) לחקר אירועי השרפה. עתירה זו אוחדה עם בג"ץ 9223/10 בהחלטה מיום 4.1.2011. בין לבין, בסוף חודש דצמבר 2010 הטילה הוועדה לענייני ביקורת המדינה בכנסת על מבקר המדינה לחקור את אירועי השריפה בכרמל. נוכח פתיחת חקירת מבקר המדינה בעניין, נמחקה העתירה הדורשת הקמתה של ועדת חקירה (בג"ץ 9388/10 עמוותת "אומץ" – אזרחים למען מינהל תקין וצדק חברתי ומשפטי נ' ראש ממשלת ישראל (לא פורסם, 12.12.2011)). המשך הדיון בבג"ץ 9223/10 עוכב עד לקבלת דו"ח המבקר הצפוי (החלטה מיום 4.6.2012).

4. ביום 20.6.2012 פורסם דו"ח מבקר המדינה, שעל עיקריו נעמוד בהמשך. לאחר פרסום הדו"ח הוגשו שתי עתירות נוספות (בג"ץ 5256/12 ובג"ץ 5420/12). העותרים בעתירה השלישית (בג"ץ 5256/12) הם ניצב בדימוס זאב אבן חן ופקד עמית קליין, אשר שכלו בשריפה את הבת והרעייה, טופז אבן חן-קליין ז"ל. בעתירה זו נתבקש ראש הממשלה להעביר מתפקידם את שר הפנים ושר האוצר, נוכח הממצאים

על אודות התנהלותם המפורטים בדו"ח מבקר המדינה. כן נתבקש השר לביטחון פנים להסיק מסקנות אישיות כלפי מפקדי המשטרה, שירות בתי הסוהר ומכבי האש אשר נמצאו אחראים בדו"ח המבקר לכשלים בניהול האירוע. ראש העתירה האחרון נמחק במעמד הדיון בעתירה בהסכמה, נוכח אי-צירופם של המפקדים האמורים כמשיבים לעתירה (פסק דין חלקי מיום 10.10.2012). העותרת בעתירה הרביעית (בג"ץ 5420/12) היא עמותת "אומץ". גם בעתירה זו נתבקש ראש הממשלה להעביר מתפקידם את שרי הפנים והאוצר, וכן נתבקש היועץ המשפטי לממשלה להמליץ לראש הממשלה לעשות כן. שתי העתירות נשמעו יחדיו עם בג"ץ 9223/10 (החלטה מיום 11.9.2012 והחלטה מיום 19.9.2012).

5. מאז שהונחו לפנינו העתירות קיימנו בהן (במותבים שונים) מספר דיונים (4.5.2011, 4.6.2012 ו-10.10.2012). המשיבים הגישו תגובה מקדמית ומספר הודעות עדכון, בהן נסקרו התפתחויות ביחס למערך שירותי הכבאות ולבדיקת אירועי השרפה בכרמל. בהודעות אלו עמדו המשיבים על הפקת הלקחים שבוצעה לאחר האירוע, וכן על האופן שבו יושמו החלטות הממשלה בעניין שירותי הכבאות. לאחר הגשת דו"ח המבקר הוגשה הודעת עדכון נוספת, שנגעה להפקת הלקחים בעקבות ממצאי הדו"ח ונוכח ממצאי תחקירים פנימיים שנערכו. זהו המקום לעמוד בתמצית על עיקרי דו"ח מבקר המדינה, הניצב במרכז העתירות שלפנינו.

דו"ח המבקר

6. דו"ח מבקר המדינה פורסם בחודש יוני 2012. בדו"ח, על מאות עמודיו, מפורטים ממצאי הביקורת על השרפה בכרמל. ממצאים אלו העלו ליקויים, כשלים ומחדלים חמורים הנוגעים למערך הכבאות וההצלה, למשטרת ישראל ולשירות בתי הסוהר. ליקויים וכשלים אלה התגלו בהיערכות המוקדמת של הכוחות, בפעולות שננקטו מיד לאחר פרוץ השרפה ובמהלך יומה הראשון, וכן בסדרי הפיקוד והשליטה של הארגונים האמורים וביכולת התיאום ושיתוף הפעולה ביניהם. בנוסף לביקורת המערכתית, עסק המבקר בהרחבה גם באחריות גורמי הממשלה ושריה לליקויים. בסיכום החלק העוסק באחריות דרג השרים בממשלה, מובאים הדברים הבאים ביחס לשר הפנים:

"שר הפנים, מר אליהו ישי, נושא במסגרת תפקידו באחריות על מערך הכבאות ולמצבו החמור ערב פרוץ השריפה. מצבו זה נחשף ביתר שאת במהלך מלחמת לבנון השנייה והוצג בפרוט בדוח מבקר המדינה בנושא זה בשנת 2007. דא עקא, שבשנים שחלפו מאז התברר

שלא זו בלבד שמצבם של שירותים אלה לא שופר, אלא שהוא החמיר עד כדי סכנת קריסה בעת חירום או בעת אירוע בקנה מידה החורג מהרגיל. שר הפנים ניסה, אמנם, להעלות את מצבו העגום של המערך על סדר היום של הממשלה ולהשיג עבורו תוספת תקציב, אולם לא די בפעולות אלה של מיקוד הבעיה בצורך בתוספת תקציב והעברת האחריות למתן הפיתרון לאחרים; כאשר נוכח שר, כי אינו מסוגל לממש את אחריותו על גוף מציל חיים הכפוף אליו עליו להיות מעורב באופן ממשי בנעשה באותו מערך, לעמוד על מסוגלותו למלא את תפקידו בעת אירועי חירום ולעשות כל שלאל ידו בכדי לתת מענה לבעיותיו, בכלל זה עליו גם לאתר את המקורות התקציביים האפשריים הנדרשים – אם מקורות פנים-משרדיים ואם כדרישה לתוספות מחוץ למשרד. על השר ללוות תהליך זה בהידברות הכרחית עם הגורמים המקצועיים בתוך משרדו ובמשרד האוצר וכן עם שר האוצר עצמו. כשל מתמשך זה מונח, אפוא, בראש ובראשונה לפתחו של שר הפנים" (דו"ח המבקר, בעמ' 504).

וביחס לשר האוצר נקבע כלהלן:

"שר האוצר, ד"ר יובל שטייניץ, שעד חודש מאי 2010 התנה את העברת התקציבים למערך הכבאות בעריכת רפורמה כוללת, שעה שברור לכל שביצועה הוא עניין מורכב ועשוי להימשך שנים ארוכות, מנע למעשה ממערך הכבאות לעמוד ברף המינימום הנדרש לצורך מוכנות מבצעית ומקצועית כגוף חירום מציל חיים. להתעלמות ארוכת השנים, ממצבו הרעוע של מערך הכבאות ומההכרח שהוא יוכל לספק לתושבי המדינה שירותי הצלה הייתה השפעה גורלית על מצבו ערב פרוץ השריפה. הנעשה לאחר מכן, לאחר שמבקר המדינה הצביע באמצע 2010 על הצורך הבהול בקידום הנושא, היה בבחינת מאוחר מדי ומעט מדי. עובדה היא שמיד לאחר אירוע השריפה נמצא בדחיפות פיתרון ובכלל זה: תוספות תקציב למילוי הצרכים הדחופים של מערך הכבאות, הקמת טייסת כיבוי אווירי חדשה, העברת המערך מאחריות משרד הפנים לאחריות המשרד לביטחון פנים, הקמת מוקד מבצעים בנציבות וקידום חוק חדש למערך הכבאות; כל זאת בלי שבפועל הושלמה הרפורמה הארגונית החיונית עליה עמד שר האוצר; פעולות אלו מחדדות את השאלה מדוע, נוכח ההתראות הרבות בעניין מוכנות מערך הכבאות, לא ניתן היה לפעול כך קודם לכן – לקדם את הרפורמה ובד בבד לבצע את אותן פעולות הכרחיות בכדי לשפר את מוכנותו המבצעית של מערך הכבאות" (דו"ח המבקר, בעמ' 505).

7. מבקר המדינה מצא כי חברי הממשלה כולם, נושאים באחריות כוללת למחדלים ולכישלונות שהובילו לתוצאות האסון. כל אחד משרי הממשלה נמצא אחראי מכוח עקרון האחריות המשותפת של הממשלה כלפי הכנסת, כמייצגת הציבור. השרים אשר המעשים והמחדלים שהתרחשו מצויים בתחום סמכותם נמצאו כנושאים, בנוסף לכך, באחריות כוללת-מיניסטריאלית. כל שר שמשרדו נוגע לעניין, סבר המבקר, עלול לשאת גם באחריות מיניסטריאלית אישית – ישירה או עקיפה. לבסוף קובע המבקר באופן פרטני כי שר הפנים ושר האוצר "נושאים באחריות מיוחדת למחדלים החמורים שהביאו לרמת המוכנות וההיערכות הנמוכה במיוחד של שירותי הכבאות וההצלה ערב פרוץ השריפה וכפי שבאה לידי ביטוי במהלכה" [ההדגשה הוספה – ע' פ' ח] (דו"ח המבקר, בעמ' 505). עם זאת, משרד מבקר המדינה לא מצא לנכון להביע דעה על מה שעשוי להשתמע מאחריותם של השרים כלפי הכנסת. לגישת המבקר, "זו במהותה שאלה פוליטית מובהקת, שיש להותירה בידי הכנסת והציבור" (שם). למען הסר ספק יובהר כי המבקר קבע באופן מפורש כי אין לייחס למי מבין המבוקרים את אשם אסון מותם של ארבעים וארבעה הקורבנות (דו"ח המבקר, בעמ' 501), וגם באת כוח העותרים בבג"ץ 9223/10 שללה במהלך הדיון קשר סיבתי ישיר בין התנהלות השרים לבין האסון הנורא.

טענות העותרים

8. הואיל וקיימת חפיפה רבה בין הטענות בעתירות השונות, יוצגו טענות העותרים במאוחד. כאמור, במרכזן של העתירות הדרישה כי ראש הממשלה יעביר מתפקידם את שרי הפנים והאוצר. העותרים מטילים יהבם על דו"ח המבקר, ומבקשים כי המונח "אחריות מיוחדת" הנקוב בו יפורש לפי רוחו ותכליתו של הדו"ח, וכי נראה בו שווה ערך ל"אחריות אישית". לדברי העותרים, מדובר באחריות כבדה ביותר שאף עולה ברמתה על האחריות האישית הרגילה, וכאשר זו מוטלת על שר – הוא אינו יכול להמשיך לכהן בתפקידו. העותרים מנמקים טענתם בכך שהבחנה המקובלת בין אחריות מיניסטריאלית לבין אחריות אישית מצויה, בעיקרה, ביסוד המודעות למעשים ולמחדלים הנתונים באחריות השר. בהקשר זה מציינים העותרים, כי לפי ממצאי דו"ח הביקורת השרים היו מודעים למעשים ולמחדלים, באופן שחורג חריגה של ממש מרמת אחריות מיניסטריאלית גרידא. כן נטען כי מדובר בהפרת חובת הנאמנות של השרים כלפי הציבור.

9. גישת העותרים היא כי משעה שהשרים אינם בוחרים להתפטר מתפקידם, לא נותר אלא לפעול להעברתם מתפקידם על-ידי ראש הממשלה, באמצעות הפעלת

סמכותו הקבועה בסעיף 22(ב) לחוק יסוד: הממשלה שלפיו "רשאי" ראש הממשלה להעביר שר מכהונתו. סמכות זו, לעמדת העותרים, היא סמכות שברשות – אלא שבנסיבות שלפנינו הופכת היא לסמכות שחובה להפעילה, שכן אי-הפעלתה עולה כדי אי-סבירות קיצונית. בהקשר זה מפנים העותרים לעניין דרעי (בג"ץ 3094/93 התנועה למען איכות השלטון נ' ממשלת ישראל, פ"ד מז(5) 404 (1993) (להלן: עניין דרעי)) ולעניין פנחסי (בג"ץ 4287/93 אמיתי – אזרחים למען מינהל תקין וטוהר המידות נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד מז(5) 441 (1993) (להלן: עניין פנחסי)), שבהם הורה בית משפט זה לראש הממשלה להפעיל סמכותו ולהעביר מכהונתם את השר (דאז) דרעי ואת סגן השר (דאז) פנחסי. על-אף שבמקרים אלה דובר על הגשת כתבי אישום נגד השר וסגן השר בגין עבירות פליליות שיוחסו להם, לשיטת העותרים – דין זהה חל על המקרה שלפנינו. טעם הדבר, לטענתם, הוא כי כשם שמעשיהם של דרעי ופנחסי היוו חריגה מהנורמה הפלילית – כך גם מעשיהם ומחדליהם של שרי הפנים והאוצר מהווים חריגה מהנורמה המינהלית-מקצועית המחייבת אותם כשרים. בשני המקרים, כך הטענה, נפגעו אמון הציבור והמינהל התקין, ועל כן יש מקום להתערבותו של בית המשפט.

10. אשר למעמדן של מסקנות המבקר – העותרים מתייחסים למבקר כאל גוף בעל סמכות מעין-שיפוטית. לדבריהם, יש להקביל בין מעמד מסקנותיו לבין מעמד מסקנותיהן של ועדות חקירה, ולהעניק להן משמעות אופרטיבית. בעניין זה אף מייחסים העותרים חשיבות לכך שבשל העברת הבדיקה למבקר המדינה, בחרה הוועדה לענייני ביקורת המדינה בכנסת שלא להקים ועדת חקירה לבדיקת אירועי השריפה.

11. העותרים מוסיפים וטוענים כי היועץ המשפטי לממשלה חייב להמליץ על העברת השרים מתפקידם נוכח הפרשנות המוצעת למונח "אחריות מיוחדת", בהיותו הגורם שקובע נורמות התנהגות המחייבות את גופי השלטון. עוד גורסים העותרים כי אמון הציבור ייפגע אם לא יועברו השרים מתפקידם, וכי זהו המקרה שבו על הנורמה הציבורית המתחייבת לעטות לבוש משפטי. על כן, לטעמם, אין להותיר את ההכרעה בעניין זה לשיח הציבורי.

12. סעדים נוספים התבקשו ביחס למערך הכבאות. העותרים בבג"ץ 9223/10 טענו כי יש לפעול להשלמת פערים במערך שירותי הכבאות, על דרך של איוש תקנים נוספים של משרות כבאות; הוספת רכבי כיבוי אש; שדרוג המערכת הממוחשבת לתחנות הכיבוי ומערכת הקשר בין רכבי הכיבוי והתחנות; וכן התאמת מתקן בית הספר לכבאות ולהצלה כך שיאפשר להכשיר את הכבאים בהתאם לתקנים בין לאומיים. עוד התבקשה

הקצאת תקציבים למערך הכבאות והקמתו של מערך כיבוי אווירי. לבסוף טענו העותרים כי יש להעביר את מערך שירותי הכבאות מאחריותו של משרד הפנים – לאחריותו של המשרד לביטחון פנים.

טענות המשיבים

13. לשיטת המשיבים, על-אף שאין חולק על היקפו של האסון ועל הצורך בהפקת הלקחים העולים מן הדו"ח לשם שיפור מערך הכבאות בישראל ומוכנותו להתמודד עם שריפות בסדרי גודל משמעותיים – דין העתירות להידחות.

14. במענה לטענת העותרים כי הממצאים בדו"ח מבקר המדינה מחייבים את הדחת שר הפנים ושר האוצר מתפקידם וכן הסקת מסקנות אישיות, טוענים המשיבים כי אף שממצאי הדו"ח חמורים – אין בדו"ח המבקר דרישה חד-משמעית להסקת מסקנות אישיות נגד מאן דהוא, בשונה מדו"חות אחרים שבהם מצא מבקר המדינה לנכון להמליץ באופן מפורש על הסקת מסקנות אישיות כלפי גורמים אשר עמדו תחת שבט ביקורתו. לדברי המשיבים, משמעות הדברים היא כי גם לשיטת המבקר עצמו אין הממצאים שבדו"ח מחייבים הסקת מסקנות אישיות נגד המבוקרים השונים.

15. לעניין אפיון האחריות שהוטלה על השרים גורסים המשיבים, כי לא ניתן למצוא ביסוס לעמדת העותרים שלפיה דין אחריות "מיוחדת" כדין כאחריות "אישית". להשקפת המשיבים, המבקר נמנע בכוונת מכוון מלקבוע כי על השרים מוטלת אחריות אישית, ובחר במונח אחר – "אחריות מיוחדת". במונח זה, טוענים המשיבים, ביקש המבקר לאפיין אחריות הנובעת מעצם תפקידו המיניסטריאלי של השר. אחריות זו, לשיטתם, נמצאת על הרצף שבין אחריות "מיניסטריאלית" לבין אחריות "אישית". המשיבים טוענים כי לו המבקר היה סבור כי ישנו מקום להטיל אחריות אישית על השרים המבוקרים ולתבוע את העברתם מכהונתם – חזקה עליו כי היה מציין זאת מפורשות.

16. המשיבים מוסיפים כי אפילו היה מבקר המדינה ממליץ המלצות אישיות לגבי המבוקרים, לא היה בכך כדי לחייבם לקבל המלצות אלה. לדבריהם, בדין הקיים אין כל חובה לקבל מסקנות אישיות המופיעות בדו"חות מבקר המדינה ביחס לגורמים המבוקרים. המשיבים עומדים על כך שהמבקר ציין מפורשות כי הסקת מסקנות מממצאי הדו"ח ביחס לשרי הממשלה הינה שאלה פוליטית, וככזו – היא מסורה

לשיקול דעתם של הכנסת ושל הציבור בישראל. המשיבים מציינים כי ראש הממשלה בחן את ממצאי הדו"ח, והגיע למסקנה כי אין מקום או הצדקה לפטר את שר האוצר או את שר הפנים, או להסיק נגדם מסקנות אישיות אחרות. עמדתו של ראש הממשלה היא כי דרך ההתמודדות הראויה עם ממצאי דו"ח מבקר המדינה היא בקבלת המלצותיו המערכתיות, בתיקון הליקויים במשרדי הממשלה הרלוונטיים, בשדרוג מערך הכבאות ובהעברת הסמכויות בתחום הכבאות ממשרד הפנים למשרד לביטחון פנים. בעקבות השריפה אכן הוחל בתהליכי שיפורים ותיקונים, ולאחר פרסום הדו"ח נלמדו מסקנותיו המקצועיות ונמשך הליך הפקת הלקחים ויישום המלצות הדו"ח, על-ידי כלל הגורמים הרלוונטיים. בנסיבות אלו סבורים המשיבים כי החלטת ראש הממשלה שלא להעביר את שרי הפנים והאוצר מכהונתם – אינה חורגת ממתחם הסבירות.

17. המשיבים מדגישים כי על-אף שסמכות הרשות של ראש הממשלה להעביר שר מכהונתו מחייבת לשקול הפעלתה בהתקיים נסיבות המצדיקות זאת, ועל-אף שסמכות זו עשויה להפוך לסמכות שבחובה, הרי ששיקול הדעת הנתון לראש הממשלה בעניין זה הינו רחב ביותר, ובהתאם – ממעט בית משפט זה להתערב בהחלטת ראש הממשלה. לאורך השנים, כך נטען, אכן התקבלו עתירות בודדות שביקשו לתקוף החלטות ראשי ממשלה שלא לפטר שרים – ואולם זאת נעשה בנסיבות חמורות שבהן הוטל דופי בטוהר המידות של השר, שעלה עד כדי הגשת כתב-אישום פלילי. בענייננו סבורים המשיבים כי לא עולה כל חשד להתנהלות שאינה עולה בקנה אחד עם טוהר המידות הנדרש. הביקורת המופיעה בדו"ח ביחס לשרים היא, לדברי המשיבים, ביקורת על תפקודם. כשלים בתפקוד המנהלי לא היו מעולם עילה להתערבות שיפוטית על דרך הדחת שר מתפקידו, נוכח הפררוגטיבה של ראש הממשלה בניהול הממשלה ועל רקע קיומה של ביקורת ציבורית במקרים שבהם קיים כשל מינהלי כאמור.

18. באשר לטענות העותרים ביחס למערך הכבאות הטעימו המשיבים כי מאז האסון חלו התפתחויות אשר שינו את פני מערך הכבאות מקצה לקצה בהיבטים רבים, ובכלל זה – הקמת מערך הכבאות הארצי וחקיקת חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב-2012 (להלן: חוק כבאות והצלה); גיוס כוח אדם למערך הכבאות; קיום אימונים והכשרות; קיום הליכי בינוי ורכש; וכך הקמתה ופעילותה של טייסת הכיבוי האווירי. המשיבים הדגישו כי דו"ח המבקר נלמד על-ידי הגורמים הרלוונטיים במשרד לביטחון פנים ובנציבות כבאות והצלה, ואלו פועלים ליישום המלצותיו. על כן סברו המשיבים כי הסעדים שאותם ביקשו העותרים התמלאו זה מכבר.

19. דו"ח מבקר המדינה מהווה את התשתית לשתי העתירות המאוחרות – העתירה שהוגשה על-ידי עמותת "אומץ" (בג"ץ 5420/12) והעתירה שהוגשה על-ידי בני משפחתה של טופז אבן חן-קליין ז"ל (בג"ץ 5256/12). נעמוד אפוא בפתח הדברים על התשתית הנורמטיבית הנוגעת לפעולת מבקר המדינה ולמעמד של דו"חות הביקורת המוגשים על-ידו. לאחר מכן, נבחן את השאלה המרכזית העומדת להכרעתנו – האם החלטת ראש הממשלה שלא להעביר את שרי הפנים והאוצר מכהונתם – על רקע ממצאי דו"ח מבקר המדינה – מקימה עילה להתערבותנו. בהמשך, נתייחס לסעדים הנוספים המבוקשים בעתירה, הנוגעים להתמודדות עם הליקויים בתפקוד הרשויות שנחשפו באסון הכרמל, ושעליהם גם עמד מבקר המדינה בדו"ח שהגיש.

מעמדו של דו"ח מבקר המדינה

20. מוסד מבקר המדינה הוא מוסד בעל מעמד חוקתי, והוא נתפס, לעיתים, כ"רשות הרביעית" – "הרשות המבקרת" (מרים בן-פורת חוק יסוד: מבקר המדינה – פירוש לחוקי היסוד 150 (יצחק זמיר עורך, 2005) (להלן: בן-פורת, חוק יסוד: מבקר המדינה)). תפקידו המרכזי של המבקר הוא לפקח על אופן פעולת המינהל הציבורי. המסגרת החוקית לפעולתו מותווית בחוק יסוד: מבקר המדינה ובחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (להלן: חוק מבקר המדינה). חוקים אלה מעניקים למבקר המדינה סמכויות נרחבות וכלליות לבדיקת כל עניין שהמבקר רואה צורך לבדוקו (סעיף 2 לחוק יסוד: מבקר המדינה; סעיף 10 לחוק מבקר המדינה). חוקים אלו אף מעגנים את אי-תלותו של המבקר ברשות המבצעת, על-ידי הקביעה כי במילוי תפקידו, מבקר המדינה אחראי בפני הכנסת בלבד (סעיף 6 לחוק יסוד: מבקר המדינה). כאשר מגלה הביקורת ליקויים בפעולות הגופים המבוקרים, מובאים אלה בראש ובראשונה לידיעת הגופים המבוקרים עצמם – ככלי ניהולי לתיקון ולשיפור תפקודם. נוסף על כך, מפורטים ליקויים אלה בדו"חות ביקורת, המונחים על שולחן הכנסת ומתפרסמים בציבור (מרים בן-פורת "מבקר-המדינה ופסיקת בית-המשפט העליון" ספר זיכרון לגד טדסקי – מסות במשפט אזרחי 93, 95 (יצחק אנגלרד, אהרן ברק, מרדכי ראבילו וגבריאלה שלו עורכים, 1995) (להלן: בן-פורת "מבקר המדינה")).

21. בפסיקתנו נקבע כי חוות דעתו של המבקר אינה כבחינת פסק דין והליך הביקורת אינו בגדר הליך שיפוטי או מעין-שיפוטי, ולפיכך להמלצות המובאות בחוות הדעת אין תוקף משפטי מחייב (בג"ץ 4870/10 בלוס-דוד נ' מבקר המדינה, פסקה 22

(לא פורסם, 23.6.2011)). מבקר המדינה אינו יכול לאכוף במישרין על הגוף המבוקר לעשות פעולה, להימנע מעשייה או לבטל החלטה שקיבל. כמו כן, אין בכוחו לאכוף על הגוף המבוקר פעולה על-פי נורמות התנהגות שנקבעו על-ידו (בן-פורת "מבקר המדינה", בעמ' 95).

על-אף שהמחוקק לא הקנה למבקר את הסמכות לצוות במישרין על הגורמים המבוקרים לתקן את הליקויים שהועלו ולנהוג על-פי הנורמות שקבע, אין להקל ראש במשקל ממצאיו והמלצותיו. דו"חותיו השנתיים של המבקר מוגשים לראש הממשלה, המעביר הערותיו למסקנות הביקורת תוך עשרה שבועות מיום קבלת הדו"ח. ההערות כוללות הן את החלטות ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה שהתקבלו בעקבות דברי המבקר, הן את תגובת המבוקרים לדו"ח. דו"ח המבקר – יחד עם הערות הממשלה, תגובות הגופים המבוקרים ודיווח על תיקון ליקויים שנתגלו בדו"חות קודמים – מונחים על שולחן הכנסת (סעיפים 15 ו-16 לחוק מבקר המדינה; ראו לדוגמה: הערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה 62, חלק ראשון (2012); דוח מעקב אחר תיקון ליקויים וביצוע החלטות ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה, כרך א' (2011)).

ויובהר: גם אם המלצות מבקר המדינה אינן מחייבות במישרין את הרשות לנהוג על-פיהן, הרי שהן משפיעות על האופן שבו עליה להפעיל את שיקול דעתה. אם הגוף המבוקר אינו מיישם את ההמלצות, רובץ עליו נטל לנמק את החלטתו בנימוקים בעלי משקל (השוו: בג"ץ 766/87 צוקר נ' ראש עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד מב(2) 610, 618-619 (1988); כן ראו בן-פורת "מבקר המדינה", בעמ' 95, 109). ברי כי התעלמות גורפת ובלתי מנומקת מהמלצות המבקר, לא תוכל להיחשב לסבירה. גם אי-מתן משקל מספק להמלצות המבקר עלול, בנסיבות מסוימות, לעלות כדי אי-סבירות. על הגוף השלטוני לבחון את ההמלצות לגופן, תוך שהוא מעניק להן את המשקל הראוי (השוו: בג"ץ 935/89 גנור נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מד(2) 485, 520-521 (1990); כן ראו בן-פורת, חוק יסוד: מבקר המדינה, בעמ' 13-14). שקילה ואיזון ראויים עשויים, בחלק מן המקרים, להצדיק אימוצן של מסקנות המבקר והמלצותיו, ובמקרים אחרים – להביא לתוצאה שונה.

22. העותרים שלפנינו ביקשו להקביל בין מעמד המלצותיו של מבקר המדינה לבין אלה של ועדת חקירה שהוקמה על-פי חוק ועדות חקירה. בספרות הושמעה הדעה כי להמלצות ועדת חקירה תוקף מחייב, בנימוק שלפיו עצם החלטת הממשלה להקים ועדת חקירה – כמוה כקבלה מראש של מרות הוועדה; למצער כאשר מדובר בהמלצות הנוגעות לאחריות אישית. משכך, לשיטה זו, הממשלה מחויבת לשקול את ההמלצות

לגופן, ורק מקרים נדירים וטעמים יוצאים מן הכלל עשויים להצדיק דחיית ההמלצה (יצחק זמיר "ועדת חקירה מן הבחינה המשפטית" הפרקליט לה 323, 329-330 (1983)). העותרים מבקשים להחיל את הדעה שהביע פרופ' זמיר ביחס לתוקפן של המלצות ועדת חקירה, גם על המלצות מבקר המדינה.

נציין כי לצד דעתו של פרופ' זמיר, מופיעה בספרות גם דעה מנוגדת, שלפיה אין הממשלה מחויבת לקבל המלצות ועדת חקירה ממלכתית (אביגדור קלגסבלד ועדות חקירה ממלכתיות (2001) (להלן: קלגסבלד)). לפי טיעון זה, הממשלה אינה חייבת לנקוט פעולה כלשהי בעניין לשמו הוקמה הוועדה, כשם שהיא אינה חייבת להקים ועדת חקירה מלכתחילה. למעשה, נטען כי אף אין זה רצוי כי הממשלה תחויב לאמץ מסקנותיה והמלצותיה של ועדה, הן מפני שלוועדת חקירה אין כל עדיפות במומחיות ובמעמד על-פני הממשלה בהסקת מסקנות לגבי הטיפול בפרטים ובמוסדות הרשות המבצעת; הן משום שאין זה נכון כי הממשלה תישא באחריות משותפת להחלטות ולפעולות הנכפות עליה (קלגסבלד, בעמ' 309-320).

הכרעה במחלוקת זו אינה נדרשת בענייננו, שכן לפנינו המלצה של מבקר המדינה ולא של ועדת חקירה. בשולי הדברים נציין כי קיימים הבדלים בין אופן פעולתו של מבקר המדינה לבין פעולת ועדת חקירה לפי חוק ועדות חקירה (בייחוד בהיקף הזכויות הדיוניות של המבוקר) שעשויים להביא לתוצאה שונה ביחס לנפקותן של "המלצות אישיות" של כל אחד מהגופים. כאמור, במקרה שלפנינו דו"ח מבקר המדינה ממילא אינו כולל "המלצות אישיות" בעניינם של שרי הפנים והאוצר, ולכן שאלת תוקפן המחייב של אלה אינה נדרשת להכרעה בענייננו.

נעבור עתה לבחון את אופן הפעלת שיקול הדעת של ראש הממשלה בהחלטתו שלא להעביר את שרי הפנים והאוצר מכהונתם, על רקע ממצאי דו"ח מבקר המדינה והמלצותיו.

גדרי שיקול הדעת של ראש הממשלה בהעברת שר מתפקידו

23. העותרים מבקשים כאמור כי נורה לראש הממשלה להפעיל את סמכותו לפי סעיף 22 לחוק יסוד: הממשלה ולהעביר את שרי הפנים ושר האוצר מתפקידם, נוכח הכשלים בתפקוד שעליהם הצביע מבקר המדינה בדו"ח. סעיף 22(ב) לחוק יסוד: הממשלה, העוסק בסמכותו של ראש הממשלה להעביר שר מתפקידו, קובע כי "ראש הממשלה רשאי, לאחר שהודיע לממשלה על כוונתו לעשות כן, להעביר שר מכהונתו".

בפסיקתנו נקבע כי שיקול דעתו של ראש הממשלה בהפעלת סמכות זו הוא שיקול דעת רחב ביותר (ראו: עניין פנחסי, בעמ' 460; עניין דרעי, בעמ' 419; בג"ץ 5261/04 פוקס נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד נט(2) 446, 469 (2004) (להלן: עניין פוקס); בג"ץ 2533/97 התנועה למען איכות השלטון נ' ממשלת ישראל, פ"ד נא(3) 46, 60 (1997) (להלן: עניין הנגבי (1)); בג"ץ 1993/03 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש הממשלה, פ"ד נז(6) 817, 846 (2003) (להלן: עניין הנגבי (2)). עם זאת, שיקול דעת רחב אין פירושו שיקול דעת מוחלט, וגם ראש הממשלה כפוף לעקרונות המשפט המינהלי. בהפעלת סמכותו האמורה – "עליו לפעול בסבירות ובמידתיות; עליו לשקול שיקולים ענייניים בלבד; עליו לנהוג ללא משוא פנים או שרירות; עליו לנהוג בתום לב ובשוויון" (עניין פוקס, בעמ' 463; ראו גם: עניין דרעי, בעמ' 419; עניין פנחסי, בעמ' 461). בצד האמור, משיקול הדעת הרחב של ראש הממשלה בהפעלת סמכותו להעביר שר מכהונתו, נגזר היקפה המצומצם של ההתערבות השיפוטית בהחלטותיו בנדון. כפי שציין הנשיא א' ברק בעניין פוקס, "היקף רחב זה של שיקול הדעת שבחוק היסוד קובע גם את היקף התערבותו של בית משפט זה בהחלטתו של ראש הממשלה להעביר שר מתפקידו או שלא לעשות כן. ודוק: היקף הביקורת השיפוטית על החלטותיו של ראש הממשלה בעניין העברה מכהונה של שר הוא תמונת ראי של היקף סמכותו של ראש הממשלה. הביקורת השיפוטית היא צרה באופייה בשל הקשת הרחבה של שיקולים שרשאי ראש הממשלה להביא בחשבון במסגרת שיקול הדעת המסור לו בהחלטה על העברה מכהונה. קשת רחבה זו היא התוחמת את השאלה אימתי העברה מכהונה תהא כדין ומתי תהא שלא כדין. רוחבה הוא המצמצם את היקף הביקורת השיפוטית. במובן זה נכון הוא כי 'כרוחב הסמכות כן רוחבו של מיתחם הסבירות'" (שם, בעמ' 469).

24. מתחם שיקול הדעת הרחב נובע מאופייה של סמכות ראש הממשלה לקבוע את הרכב הממשלה, כסמכות "מיוחדת במינה, הן בשל המעמד של ראש הממשלה בנוגע להרכב הממשלה והן בשל האופי הפוליטי של הממשלה. היא חובקת מגוון רב של שיקולים, ומשתרעת על מיתחם רחב של סבירות" (עניין הנגבי (1), בעמ' 58). כפי שציינה השופטת א' פרוקצ'יה באחת הפרשות: "סמכותו המיוחדת של ראש הממשלה בנוגע למינויי שרים והפסקת כהונתם נועדה להבטיח את יכולת התפקוד והביצוע של הממשלה, והיא קשורה קשר הדוק למהלכים הפוליטיים המובנים בתשתית המשטר הדמוקרטי, שאותם ממעט בית המשפט להעמיד במבחן הביקורת השיפוטית [...] מתחם רחב זה נועד לקדם את יכולת הממשלה לתפקד כראוי כרשות מבצעת של המדינה, ולהגשים את יעדי המדיניות הניצבים בפניה [...] ביסוד שיקול הדעת הרחב עומד האינטרס הציבורי להבטיח את יציבותה של הממשלה ואת יכולתה לעמוד במשימותיה" (בג"ץ 5853/07 אמונה נ' ראש הממשלה, פסקה 22 (לא פורסם,

6.12.2007) (להלן: עניין רמון)). נפסק כי במסגרת הפעלת סמכותו למנות שר או להעבירו מכהונתו רשאי ראש הממשלה לשקול קשת רחבה של שיקולים, לרבות שיקולים פוליטיים ופרלמנטאריים (עניין הנגבי (1), עמ' 58; עניין פוקס, בעמ' 467-466; עניין רמון, פסקה 22 לפסק-דינה של השופטת א' פרוקצ'יה; והשוו: בג"ץ 4566/90 דקל נ' שר האוצר, פ"ד מה(1) 28 (1990)). גם לנתון זה השפעה רבה על רוחבו של מתחם הסבירות מחד גיסא, ועל היקף הביקורת השיפוטית מאידך גיסא.

25. שיקול נוסף התומך בגישה מצמצמת להתערבות בית המשפט בהחלטות ראש הממשלה בנוגע להרכב ממשלתו בכלל, ובהחלטה שלא להעביר שר מכהונתו בפרט, הוא דבר קיומם של אמצעי ביקורת חלופיים (השוו: אמנון רובינשטיין וברק מדינה המשפט החוקתי של מדינת ישראל כרך א: עקרונות יסוד 191-202 (2005) (להלן: רובינשטיין ומדינה)). אמצעי ביקורת ראשון הוא הביקורת הפרלמנטארי (ראו עניין פוקס, בעמ' 469). כידוע, הממשלה מכהנת מכוח אמון הכנסת (סעיף 3 לחוק יסוד: הממשלה) ואחראית כלפיה אחריות משותפת (סעיף 4 לחוק היסוד). הכנסת יכולה להביא לסיום כהונת הממשלה בהצבעת אי-אמון (סעיף 28 לחוק היסוד). הכנסת יכולה אפוא להפעיל את סמכויותיה על-פי דין ולהשפיע על החלטת ראש הממשלה בנדון. עם זאת, ברור כי כוחו של אמצעי פיקוח זה מוגבל. בניגוד למצב ששרר בעידן הבחירה הישירה לראשות הממשלה, הכנסת אינה יכולה היום להעביר מתפקידו שר פלוני (השוו לסעיף 35(ג) לחוק יסוד: הממשלה בנוסחו הקודם כפי שהיה בתוקף בכנסת ה-14 וה-15, שמכוחו ניתן היה להעביר שר מכהונתו ברוב של שבעים חברי כנסת; ראו גם עניין פוקס, בעמ' 462). בהיעדר סמכות "ישירה" להעביר שר מכהונתו, יכולת הפיקוח האפקטיבית של הכנסת על החלטת ראש הממשלה בנדון, באמצעות הפעלת סמכויותיה על-פי דין, היא מוגבלת למדי. אמצעי פיקוח נוסף וחשוב לא פחות הוא הביקורת הציבורית. ראשית, דעת הקהל יכולה להשפיע על מערך השיקולים הפוליטיים של ראש הממשלה בהחלטה אם להפעיל את סמכותו לפי סעיף 22(ב) לחוק היסוד. שנית, דעת הקהל יכולה להשפיע על מערך שיקוליהם של שחקנים אחרים בזירה הפוליטית ועל עמדתם, ולהשפיע בעקיפין על החלטת ראש הממשלה. לבסוף, הציבור יכול להביע את דעתו על תפקודו של שר ועל החלטת ראש הממשלה שלא להעביר אותו מכהונתו – לשלילה או לחיוב – בבואו לממש את זכותו הדמוקרטית לבחור את נציגיו בבחירות לכנסת.

26. בית המשפט יתערב אפוא בהחלטת ראש הממשלה להעביר שר מכהונתו רק כאשר מדובר בהחלטה החורגת ממתחם הסבירות, שהוא רחב עד מאד (עניין הנגבי (2),

בעמ' 847). כך הוא הדין גם לגבי הימנעות מהפעלת הסמכות, שכן "סמכות הרשות הופכת לסמכות שבחובה, כאשר הנסיבות העובדתיות הן כאלה שערכי היסוד של השיטה החוקתית והמשפטית שלנו הופכים את אי-הפעלתה של הסמכות לבלתי סבירה באופן היורד לשורשו של עניין" (עניין דרעי, בעמ' 421; עניין הנגבי (1), בעמ' 54).

27. מן הפסיקה עולה כי בית משפט זה ניאות לקבוע כי הדין מחייב את ראש הממשלה להפעיל את סמכותו להעביר שר מכהונתו, רק מקום בו התגבשה תשתית של ראיות מינהליות לכך שנפל דופי חמור בטוהר מידותיו של אותו שר, אגב חשדות לביצוע מעשים פליליים. כך, בעניין דרעי נפסק כי על ראש הממשלה להפעיל את סמכותו זו ביחס לשר שהוגש נגדו כתב-אישום ש"מכיל טענות בדבר מעשי שחיתות שהם מפליגים בחומרתם" (שס, בעמ' 422). בדומה, בעניין פנחסי, חויב ראש הממשלה להעביר מכהונתו סגן שר שהוגש נגדו כתב-אישום בעבירות שמלמדות על "פגם מוסרי" בהתנהגותו, ויש בהן לכאורה קלון. בפרשות דרעי ופנחסי, נפסק אפוא כי הגשת כתב-אישום בעבירה חמורה נגד שר או סגן שר עשויה להקים, ככלל, חובה על ראש-הממשלה להעבירו מכהונתו. התפיסה היא שהגשת כתב-אישום בעבירה חמורה נגד שר או סגן שר נושאת עמה "משקל סגולי" מספיק, כדי לפגוע באמון הציבור ובטוהר השירות הציבורי במידה המחייבת את ראש הממשלה להעבירו מכהונה. עם זאת, נקבע בפסיקה כי אין מדובר במבחן טכני בלבד – קרי: אם הוגש כתב-אישום אם לאו. ייתכנו מצבים שבהם על אף הגשת כתב-אישום נגד שר, לא יהיה ראש הממשלה חייב להעבירו מכהונתו, וכן מצבים שבהם ראש הממשלה יהיה חייב להעביר שר מכהונתו, גם לפני שהוגש נגדו כתב-אישום (עניין פנחסי, בעמ' 474; בג"ץ 1400/06 התנועה למען איכות השלטון נ' ממלא מקום ראש הממשלה, פסקה 12 (לא פורסם, 6.3.2006) (להלן: עניין הנגבי (3))). בנוסף, לא נשללה בפסיקה האפשרות ש"התנהגות של שר או סגן שר במקרה מסוים, אף אם אינה מגיעה כדי עבירה פלילית, תהיה חמורה במידה קיצונית כל כך, עד שיהיה זה בלתי-סביר באופן קיצוני לאפשר לו להמשיך בכהונה" (עניין הנגבי (1), בעמ' 63-64). בצד האמור, בית המשפט שלל במפורש קביעת הלכה רחבה הפוסלת שר או סגן שר מכהונה בכל מקרה של התנהגות החורגת מן הנורמה של התנהגות תקינה (שס). כפי שציין השופט (כתארו אז) א' ריבלין באחת הפרשות: "עד שתבוא התנהגות בלתי-תקינה, שאינה עולה כדי התנהגות פלילית, אל תוככי המשפט, ולא זו בלבד, אלא שתקים חובה לראש-הממשלה, מכוח עילת הסבירות, להעביר שר מכהונתו – רבה הדרך. מדובר בהתנהגות חמורה במידה קיצונית כל כך, עד שיהיה זה בלתי סביר באופן קיצוני לאפשר לו להמשיך בכהונה". הנסיבות שבהן ימצא בית המשפט, כי אין מנוס אלא להורות לראש-הממשלה להעביר שר מכהונתו, על אף שהאחרון לא הורשע ולא הוגש כנגדו כתב-אישום, הן חריגות וקיצוניות" (עניין הנגבי

(3), (פסקה 13). נחתום כאן בדברי השופט י' זמיר בעניין הנגבי (1) המלמדים על רוחב היריעה של הסמכות, ועל היריעה הקצרה של הביקורת השיפוטית כפועל יוצא:

”אין ספק כי ראש-הממשלה רשאי להעביר מן הכהונה שר שהתנהגותו חרגה מן הנורמה של התנהגות תקינה. אכן, כפי שהנשיא שמגר ציין בפרשת דרעי [...] הסעיף המקנה לראש-הממשלה את הסמכות להעביר שר מן הכהונה, נועד בעיקר לצורך מניעת 'קלקולים' בפעולת הממשלה. לצורך זה הקנה החוק לראש-הממשלה שיקול-דעת רחב עד כדי כך שהחלטה של ראש-הממשלה להעביר מן הכהונה שר שהתנהגותו חרגה מן הנורמה של התנהגות תקינה תימצא, בדרך-כלל, בתוך מתחם הסבירות. אם כך, בית-המשפט לא יתערב בה. בדומה לכך, גם החלטה של ראש-הממשלה שלא להעביר שר זה מן הכהונה, אף היא תימצא, בדרך-כלל, בתוך מתחם הסבירות. אם כך, בית-המשפט לא יתערב אף בהחלטה זאת. האחריות להחלטה זאת או זאת הופקדה לפי החוק בידי ראש-הממשלה, ולא בידי בית-המשפט, וראש-הממשלה נושא באחריות להחלטה כלפי הכנסת וכלפי הציבור, והם יגיבו, אם ירצו להגיב, בדרכים שהחוק פותח בפניהם” (שם, בעמ' 59-60).

28. בענייננו, להבדיל מהפרשות שאליהן התייחסנו לעיל, אין מדובר בחשדות למעשים פליליים, ואין אף כל טענה לליקוי ערכי או פסול מוסרי שנפל בהתנהלות השרים. טענותיהם של העותרים מתייחסות לביקורת על תפקודם של השרים, ולקביעות בדו"ח מבקר המדינה בעניין אחריותם למחדלים. להשקפתי, לא ניתן לגזור גזירה שווה מפסיקתו של בית משפט זה ביחס לחובת הפעלת הסמכות ביחס לשר שהוגש נגדו כתב-אישום, למצב שבו שר נושא באחריות למחדלים בתחום המקצועי של הפעלת סמכותו. זאת, משום שהחלטה אם להעביר שר מכהונתו מטעמים מקצועיים – גם אם נניח כי הוא כשל בתפקידו – ניצבת בלב סמכותו של ראש הממשלה כחלק מהפררוגטיבה שלו בניהול הממשלה. נוכח שיקול הדעת הרחב המסור לראש הממשלה בהחלטה אם להעביר שר מכהונתו, ומגוון השיקולים שהוא רשאי לשקול בנדון, קשה להלום מצב שבו בית משפט זה יתערב בהחלטה מעין זו. זאת ועוד, גם אם לא נשלול קטגורית את האפשרות להתערבות שיפוטית בכגון דא במקרי קיצון, נסיבות המקרה שלפנינו אינן מצדיקות התערבות כאמור.

29. כפי שעולה מתגובת המשיבים, ראש הממשלה בחן את דו"ח המבקר והחליט כי אין הצדקה לגזור ממנו מסקנות אישיות ביחס לשרי הפנים והאוצר, וכי אין מקום להפעלת סמכותו להעבירם מכהונתם. ראש הממשלה סבר כי הדרך הראויה להתמודד

עם ממצאי דו"ח המבקר היא לקבל את המלצותיו המערכתיות ולתקן את הליקויים שנתגלו במשרדי הממשלה הרלוונטיים. בהקשר זה עמדו המשיבים על שורה ארוכה של פעולות שבוצעו בעקבות האסון, וביתר שאת לאחר פרסום הדו"ח. כך, בין היתר, ציינו המשיבים כי בשירות בתי הסוהר הושלמה הצטיידות במערכות לשליטה ניידת בפריסה ארצית, פותח יומן מבצעים ממוחשב ונכתב נוהל אב לשיתוף פעולה עם גופי החירום וההצלה; במשטרת ישראל מונו צוותי עבודה למימוש הלקחים, והמרכזיים שבהם שולבו בתוכניות העבודה הארגוניות. בנוסף, הוקמה ועדה מטעם מפכ"ל המשטרה, שתפקידה לבחון את הדו"ח ולהמליץ על פעילויות נוספות; ולבסוף, במערך הכבאות חלו שינויים נרחבים, ובראשם חקיקתו של חוק כבאות והצלה שתכליתו להסדיר את קיומם של שירותי הכבאות בישראל. במסגרת זו אף הוקמה רשות ארצית לכבאות והצלה במשרד לביטחון פנים. המשיבים דיווחו כי למשרד לביטחון פנים הועברו תקציבים בסכום כולל של 350 מיליון ש"ח. במישור כוח האדם התבשרנו כי מאז שנת 2010 גויסו למערך הכבאות, כעובדי מדינה, למעלה מ-300 לוחמי אש. עם עובדי מערך הכבאות נחתם הסכם קיבוצי חדש, המעגן את תנאי העסקתם לאחר הקמת נציבות הכבאות וההצלה. עוד נמסר לנו כי הושלמה אספקתם של 88 רכבי כיבוי חדשים, וכי מכרזים נוספים לרכש רכבי כיבוי מצויים בהליכי סיום. טייסת כיבוי אווירי החלה פעולתה בחודש מאי 2011, תחת אחריותו של חיל האוויר, ובה שמונה מטוסים. כן שמענו כי מלאי אסטרטגי גדול של חומרים מעכבי בעירה, לחירום ולשגרה, נרכש והגיע לישראל, וכי בחומרים אלו נעשה שימוש שוטף. גם בנושא המחשוב חל שיפור ניכר עם השלמת פיתוחה של מערכת "שלהבת" – מערכת מחשוב מבצעית של כלל מערך הכבאות וההצלה שהוטמעה בפריסה ארצית מלאה. על כן, אין לומר כי הדו"ח לא נשקל וכי מסקנותיו לא הופנמו.

30. על-פי אמות המידה שעליהן עמדנו, אין אפוא עילה להתערב בהחלטת ראש הממשלה שלא להעביר את שרי הפנים והאוצר מכהונתם על רקע הביקורת על תפקודם שהובאה בדו"ח מבקר המדינה, ותחת זאת – לפעול להפקת לקחים מערכתית. הדברים אמורים ביתר שאת שעה שמבקר המדינה עצמו – שדו"ח הביקורת שלו משמש תשתית לדרישת העותרים להעביר את שרי האוצר והפנים מכהונתם – קבע כי שר האוצר ושר הפנים נושאים ב"אחריות מיוחדת" למחדלים, אך ציין במפורש בפרק ההמלצות, ברחל בתך הקטנה, כי הוא "לא מצא לנכון להביע דעה על מה שעשוי להשתמע מאחריותם כלפי הכנסת", שכן לדבריו "זו במהותה שאלה פוליטית מובהקת שיש להותירה בידי הכנסת והציבור". ניכר אפוא כי המבקר ביכר שלא לקבוע מסמרות בשאלת הנפקות הנודעת לאחריותם ה"מיוחדת" של השרים, ולא ליתן בעניינם "המלצות אישיות" להעברה מתפקיד. כל שקבע המבקר הוא את אופי אחריותם של השרים – ובלשונו:

אחריות "מיוחדת". הצדדים שלפנינו נחלקו בשאלת הפרשנות הנכונה להגדרה זו. אכן, על-פני הדברים דומה כי האחריות ה"מיוחדת" יכולה להתפרש כאחריות במדרג מעט גבוה יותר מ"אחריות מיניסטריאלית". ואולם, משעה שגם המבקר עצמו לא יצק תוכן ברור למונח זה, וממילא לא קבע כי אחריות מסוג זה מחייבת הסקת מסקנות אישיות – נראה כי איננו נדרשים להעמיק בו חקר.

על התערבות שיפוטית ומשפט הציבור

31. בעניין הנגבי (3) ציין השופט א' ריבלין כי "הימנעות מהתערבות שיפוטית אין בה משום מתן גושפנקא מוסרית-ציבורית לבחירה של ראש הממשלה להותיר בתפקיד שר שהתנהגותו חרגה מן הראוי" (שם, פסקה 10). הדברים נאמרו אמנם ביחס להפרה לכאורה של חובות אתיות, אך כוחם יפה בשינויים המחויבים גם לענייננו. דחיית העתירה דנן, הנובעת מיישום ההלכה הפסוקה ביחס להיקף ההתערבות השיפוטית בהפעלת סמכותו של ראש הממשלה בקביעת הרכב הממשלה, אין בה משום נקיטת עמדה – לא לחיוב ולא לשלילה – ביחס למשמעויות הציבוריות שנושא עימו דו"ח המבקר. שאלות אלה – כפי שגם ציין המבקר כאשר נמנע מלהמליץ המלצות אישיות בנדון – תתבררנה במישור הציבורי והפוליטי.

32. בשולי הדברים יש לציין כי אנו מצויים ערב בחירות לכנסת ה-19 שעתידות להתקיים בעוד כחודשיים ימים, וגם לנתון זה יש משקל בהיקף ההתערבות השיפוטית בהחלטות הנוגעות להרכב הממשלה (השוו: עניין הנגבי (3), בפסקה 17). זאת, שכן הממשלה הנוכחית – על כל שריה – עתידה ממילא לסיים את תפקידה עם השבעתה של הממשלה ה-33 שתוקם לאחר הבחירות. החלטתו של ראש הממשלה שלא להעביר את שרי הפנים והאוצר מכהונתם, כמו גם שאר הנושאים שאליהם התייחס מבקר המדינה בדו"ח, יעמדו בתוך זמן קצר – יחד עם נושאים מרכזיים אחרים – למבחן הציבור. נבהיר כי ההכרעה שאליה הגענו בהליך זה עומדת על רגליה גם במנותק משיקול אחרון זה.

הסעדים הנוספים

33. העותרים בבג"ץ 9223/10, שהוגש עובר לעריכת דו"ח מבקר המדינה, דרשו שורה של סעדים הנוגעים לתפקוד מערך שירותי הכבאות, ובכללם, כאמור, איוש תקני משרות כבאות; הוספת רכבי כיבוי אש; שדרוג המערכות הממוחשבות; הקצאת תקציבים; הקמת מערך כיבוי אווירי; והעברת מערך שירותי הכבאות לאחריות המשרד

לביטחון פנים. כפי שציינו, מבקר המדינה עמד בהרחבה על הצורך בביצוע רפורמות במערך הכבאות נוכח הליקויים שנתגלו. הודעות העדכון שהגישו המשיבים התייחסו להתפתחויות רבות בהקשר זה, שחלקן עונות במישרין לבקשות העותרים. כך, נתבשרנו כי גויס כוח אדם; כי הוקצו למערך הכבאות מאות מיליוני שקלים, ששימשו, בין היתר, לרכישת רכבי כיבוי ושיפוץ בית הספר לכבאות; כי הושלם פיתוחה של מערכת מחשוב מבצעית; כי הוקמה טייסת כיבוי אווירית; וכי כוננה רשות ארצית לכבאות ולהצלה במשרד לביטחון פנים. בדיון שהתקיים בפנינו ביום 10.10.2012 ציינה בהגינותה באת-כוח העותרים בעתירה זו כי רובו של השינוי המשמעותי שלו ייחלו – התממש. ניכר כי בעקבות אסון הכרמל ודו"ח המבקר, הופקו לקחים מערכתיים ובוצעו שינויים משמעותיים במערך הכבאות. נראה אפוא כי העתירה, בהקשר זה, הגיעה לכדי מיצוי. ככל שהמשך תהליך הפקת הלקחים ותיקון הליקויים לא יתקדם כמצופה, שמורות לעותרים כל טענותיהם במישור זה.

34. סעד נוסף שנתבקש בחלק מן העתירות (בג"ץ 9223/10, בג"ץ 5420/12) הוא כי נורה ליועץ המשפטי לממשלה לפעול ברוח המבוקש בעתירות, קרי: להנחות את שרי הפנים והאוצר להתפטר מתפקידם, ולחלופין – להנחות את ראש הממשלה להעביר את השרים מתפקידם. לשיטת העותרים, היועץ המשפטי לממשלה מחויב לעשות כן, כמי שמנחה את רשויות השלטון באשר לחוקיות פעולותיהן. אכן, היועץ המשפטי לממשלה הוא מי שאמון על שמירת האינטרס הציבורי ואכיפת החוק, וכן על קידום שלטון החוק וערכי היסוד של החברה (בג"ץ 4646/08 לביא נ' ראש הממשלה, פסקה 33 (לא פורסם, 12.10.2008)). ניתן להניח כי אם היועץ המשפטי לממשלה בחר שלא להנחות את השרים או את ראש הממשלה לפעול כמבוקש בעתירות – סבור הוא כי התנהלותם אינה נוגדת את הדין. גם אנו הגענו – כמבואר לעיל – לכלל מסקנה זו. ברי אפוא כי את הסעדים המבוקשים שלא ניתן להשיג במישרין על דרך חיוב ראש הממשלה להעביר את השרים מתפקידם, לא ניתן יהיה להשיג גם בעקיפין, באמצעות היועץ המשפטי לממשלה. צירופו של היועץ המשפטי לממשלה כמשיב לעתירה, ובקשת הסעד בהקשר זה, היו אפוא צעד שלא נדרש.

סוף דבר

35. הסעד העיקרי שנתבקש בעתירות שלפנינו היה העברתם של שרי הפנים והאוצר מכהונתם, על רקע ממצאי דו"ח המבקר המדינה שקבע כי נודעת להם "אחריות מיוחדת" לכשלים בתפקוד הרשויות בהתמודדות עם השריפה. עמדנו על היקפו הרחב של שיקול דעת ראש הממשלה בהחלטתו אם להעביר שר מכהונתו בשל כשל תפקודי, ועל היקפה המצומצם של הביקורת השיפוטית על החלטות בנדון, כפועל יוצא מכך.

קבענו כי כאשר מדובר בהחלטה שלא להעביר שר מכהונתו על רקע ביקורת על תפקודו – להבדיל מחדש לפגיעה בטוהר המידות או התנהגות שאינה אתית – היקף שיקול הדעת של ראש הממשלה ומתחם הסבירות של החלטתו רחבים אף יותר. הותרנו בצריך עיון את שאלת מעמדן של "המלצות אישיות" של מבקר המדינה, שכן בנסיבות העניין לא ניתנו המלצות כאמור ביחס למי מבין השרים. בענייננו, מצאנו כי אין עילה להתערבות שיפוטית בהחלטת ראש הממשלה שלא להעביר את השרים מכהונתם, על רקע ממצאי דו"ח המבקר והמלצותיו. הדגשנו כי אין בהכרעתנו זו משום נקיטת עמדה ביחס למשמעויות הציבוריות שנושא עימו דו"ח המבקר, על ממצאיו והמלצותיו. הכרעתנו בעתירות דנן היא במישור הדין וההלכה הפסוקה. ההכרעה השיפוטית לחוד, ומשפט הציבור לחוד.

ליבנו עם המשפחות שאיבדו את יקיריהן באסון הנורא.

העתירות נדחות אפוא. אין צו להוצאות.

ש ו פ ט

המשנה לנשיא מ' נאור:

אני מסכימה.

המשנה לנשיא

השופט א' שהם:

אני מסכים.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק-דינו של השופט ע' פוגלמן.

ניתן היום, ה' בכסלו התשע"ג (19.11.2012).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

המשנה לנשיא