



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 3402/22

לפני :
כבוד השופט י' אלרון
כבוד השופט א' שטיין
כבוד השופט ח' כבוב

- העותרים :
1. התנועה למען איכות השלטון בישראל
2. רב-אלוף במיל' משה (בוגי) יעלון
3. רב-אלוף במיל' דן חלוץ
4. ראש המוסד לשעבר תמיר פרדו
5. אלוף במיל' עמוס ירון
6. אלוף במיל' אילן בירן
7. אלוף במיל' דן הראל
8. אלוף במיל' עמוס גלעד
9. אלוף במיל' עמוס מלכא
10. ראש השב"כ לשעבר כרמי גילון
11. אלוף במיל' גיורא איילנד

נ ג ד

- המשיבים :
1. ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי השיט
2. משרד הביטחון
3. משרד המשפטים
4. היועצת המשפטית לממשלה

עתירה למתן צו על תנאי

בשם העותרים :
עו"ד ד"ר אליעד שרגא ; עו"ד תומר נאור ;
עו"ד רותם בבלי דביר

בשם המשיבים :
עו"ד ענר הלמן ; עו"ד עמרי אפשטיין

פסק-דין

השופט י' אלרון:

1. עניינה של העתירה לפנינו בטענות נגד אופן התנהלות ועדת החקירה הממלכתית שהוקמה לבחינת תהליכי רכש כלי השיט (להלן: הוועדה). בגדרי העתירה התבקשו שלושה סעדים, כדלקמן: (1) כי הוועדה תנמק מדוע על אף פרק הזמן שחלף מאז כינונה

היא טרם החלה את עבודתה; (2) כי הוועדה תקבע "לוח זמנים ברור ומחייב" לתחילת עבודתה; (3) וכי הוועדה תנמק מדוע לא תחל בעבודתה "לא לתר" ותציין "האם קיימים גורמים חיצוניים – לרבות גורמים בטחוניים, מנהליים ועוד – הפועלים על מנת לסכל את עבודת הוועדה ולמנוע את הקמתה" (כלשון סעיף א.3. לעתירה). יוער, כי לצד העתירה הוגשה בקשה לקיום דיון דחוף בה.

טענות הצדדים

2. ביום 23.1.2022 החליטה ממשלת ישראל (החלטת ממשלה מס' 1019) על הקמת הוועדה. כמפורט בהחלטה, הוועדה נדרשה לחקור את תהליכי העבודה המקצועיים ותהליכי קבלת ההחלטות של הדרג המדיני בכל הקשור לתהליכי רכש כלי שיט (כהגדרת מונח זה בסעיף א' להחלטה). במוקד העתירה, טענת העותרים כי חרף הזמן הרב שחלף מאז כינון הוועדה, היא טרם החלה את עבודתה ואף לא פרסמה לוח זמנים צפוי לכך. העותרים מבקשים להסתמך בטיעונם על דרך התנהלותן של ועדות חקירה ממלכתיות קודמות, אשר לדבריהם החלו לרוב את עבודתן כמעט מיד לאחר הקמתן.

לצרכי מיצוי הליכים, עובר להגשת העתירה פנתה העותרת 1 למנהל הוועדה, עו"ד הושע גוטליב. פנייה זו נענתה במכתב מיום 4.5.2022, בו הובהר כי: "... הוועדה פועלת ללא לאות על מנת להתחיל בעבודתה המהותית תוך שמירה, בין היתר, על עקרונות העצמאות הפומביות וביטחון המדינה". העותרת 1 לא השלימה עם מענה זה, ופנתה ביום 9.5.2022 למנהל הוועדה פעם נוספת. בפנייתה האחרונה הביעה חשש שמא שיקולים פוליטיים זרים עלולים לעכב את עבודת הוועדה ולפגום ביכולתה להגיע לחקר האמת. על כן, ביקשה כי מנהל הוועדה יפעל לזירוז פעילותה וכי יפורסם לוח זמנים לתחילת עבודתה. כעשרה ימים לאחר מכן, הוגשה העתירה שלפנינו.

במישור המשפטי, נכללות בעתירה שתי טענות מרכזיות: ראשית, נטען כי ועדת החקירה מפרה את החובה המנהלית המעוגנת בסעיף 11 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981 (להלן: חוק הפרשנות) להתכנס ולהחל בפעילותה בתוך זמן סביר ובמהירות ראויה. הפרת חובה זו, כביכול, מובילה לפגיעה באמון הציבור במערכת הביטחון, בעבודת הוועדה, ברשות השופטת עצמה, ואף ביכולתה של הוועדה להגיע לחקר האמת; שנית, נטען כי קיים חשש שמא שיקולים זרים מונעים את תחילת עבודת הוועדה. בפרט, נומק כי: "... ישנו חשש לפיו שיקולים זרים של הגורמים האמונים על סוגיית סודיות עבודת הוועדה, הם אלו האחראים לעובדה שכארבעה חודשים לאחר הקמתה, ועדת החקירה טרם התכנסה והחלה בעבודתה החשובה" (סעיף 75 לעתירה).

3. לטענת המשיבים, דין העתירה להימחק מאחר שהיא "אינה אקטואלית כיום" לדבריהם. נומק, כי מאז מינוי הוועדה ננקטו פעולות רבות במגוון מישורים לשם קידום פעילותה. בתמציתית תואר, כי בתגובת המשיבים הוצג ציר זמנים לפיו ביום 23.1.2022 התקבלה כאמור ההחלטה על הקמת הוועדה; ביום 20.2.2022 מונה נשיא בית המשפט העליון בדימוס, השופט א' גרוניס, ליושב ראש הוועדה, וכן מונו חברי הוועדה הנוספים; ביום 23.2.2022 התקיימה פגישה ראשונה של חברי הוועדה; ביום 28.2.2022 נערכה פגישה בין יו"ר הוועדה לראש המטה לביטחון לאומי בעניין ההיערכות הנדרשת לפעולת הוועדה; וביום 7.3.2022 התקיימה פגישה בין יו"ר הוועדה למנכ"ל משרד הביטחון וגורמים נוספים בנושא הבטחת עצמאות פעולת הוועדה. צוין, כי חברי הוועדה נפגשו מספר פעמים, ובכלל זה בימים 27.3.2022, 15.5.2022, 13.6.2022 ו-16.6.2022, וכי רק ביום 4.5.2022 התקבלה החלטת ממשלה מס' 1405 בה תוקנה באופן חלקי החלטת הממשלה מיום 23.1.2022. בהתאם, נטען כי רק במועד אחרון זה הונחה באופן סופי התשתית לפעולת הוועדה.

בהתייחס לכוח האדם הדרוש לעבודת הוועדה, הוסבר כי ביום 2.3.2022 התקיימה פגישה בין יו"ר הוועדה לגורמי משאבי אנוש בהנהלת בתי המשפט וכי בהמשך לה התקבלה החלטה המאשרת, בכפוף לתנאים מסוימים, פטור ממכרז למשרות בוועדה. כן צוין, כי ביום 4.4.2022 פרסמה נציבות שירות המדינה קול קורא לעובדי וגמלאי גופי ביטחון שונים לצורך איוש משרות בוועדה; וביום 13.4.2022 פנה מנהל הוועדה ליועצת המשפטית לממשלה ולפרקליט המדינה לצורך איתור כוח אדם מתאים. תואר, כי חלה התקדמות משמעותית במישור זה מאחר שהתקיימו ראיונות למועמדים וחלק מהתפקידים כבר אוישו בהתאם.

אשר למקום עבודתה של הוועדה – לאחר שביום 2.5.2022 סייר מנהל הוועדה באתרים פוטנציאליים לעבודת הוועדה, ביום 12.5.2022 ערך יו"ר הוועדה סיור דומה. ביום 16.5.2022, נפגש יו"ר הוועדה עם היועצת המשפטית לממשלה וגורמים נוספים, בין היתר, לצורך קידום הנושא. כשבוע לאחר מכן, התקיימה פגישה של מנהל הוועדה עם גורמי האבטחה והתקשוב הרלוונטיים במשרד הביטחון ובשירות הביטחון הכללי. בסופו של תהליך זה, הומלץ על הכשרת מקום במחנה תל השומר אשר ישמש לפעילות הוועדה, ויו"ר הוועדה וחבריה אימצו המלצה זו.

בהקשר זה הובהר, כי בעוד אין מנוס ממעורבות משרד הביטחון בעבודות ההכשרה והבינוי של המקום המיועד לעבודת הוועדה, למשרד הביטחון לא תהיה גישה

למערכות התקשורת של הוועדה או למקום עבודתה. צוין, כי העבודות להכשרת המקום בעיצומן ומוערך כי הן תמשכנה מספר שבועות. לעת הזו הוועדה תפעל ממשרדים אחרים במחנה תל השומר אשר ישמשו את חבריה לקריאה ולימוד חומרים ולביצוע פעולות אדמיניסטרטיביות.

במישור איסוף החומרים, נטען כי ביום 26.4.2022 מנהל הוועדה פנה בסוגיה זו למספר גורמים ובתגובה נמסר לוועדה שהוקמו צוותי איסוף חומרים, בין היתר, בצה"ל, במשרד הביטחון ובמשרד החוץ. פגישות ושיחות המשך עם גורמים נוספים בעניין זה – התקיימו גם כן.

בהינתן כל זאת, המשיבים טענו כי הוועדה נקטה בשורה ארוכה של צעדים לקידום פעילותה וכבר החלה במשימה הציבורית שהוטלה עליה. בהתייחס להשוואה בין התנהלות הוועדה לאופן בו נהגו ועדות חקירה ממלכתיות קודמות, נטען כי קיים קושי רב לערוך השוואה זו בשל התמורות הטכנולוגיות שחלו בחלוף הזמן; האיומים הביטחוניים הנגזרים מהן; ובהתאם – היקף ההיערכות הנדרשת לעבודת הוועדה. אשר לטענה בדבר קיומם של "שיקולים זרים" המובילים לעיכוב בעבודת הוועדה, הרי שלשיטת המשיבים טענה זו נעדרת תשתית עובדתית ויש לדחותה על הסף.

4. לאחר הגשת תגובת המשיבים, ניתנה החלטה לפיה נתבקשו העותרים להודיע האם הם עומדים על עתירתם. משהודיעו כי הם עומדים על עתירתם, הוסיפו וביקשו בשנית כי ייקבע מועד דיון דחוף בה. בקשה זו ניצלו, בין היתר, להעלאת טענות בדבר מקום עבודתה הצפוי של הוועדה, ובכלל זה טענו כי עלולים להתפתח יחסי תלות בין הוועדה לצה"ל. העותרים שבו והלינו על כך שהמשיבים נמנעו גם עתה מלפרסם לוח זמנים לפעילות הוועדה.

דיון והכרעה

5. לאחר עיון בעתירה ובתגובה לה, הגענו לכלל מסקנה כי דין העתירה להידחות בהעדר עילה להתערבותנו.

6. אין חולק, כי החובה לפעול במהירות הראויה לקיום חובה ציבורית היא ממושכלות היסוד של מינהל תקין (בג"ץ 4634/04 רופאים לזכויות אדם נ' השר לבטחון פנים, פסקה 32 (12.2.2007)). ככלל, סעיף 11 לחוק הפרשנות קובע: "הסמכה או חיוב לעשות דבר, בלי קביעת זמן לעשייתו - משמעם שיש סמכות או חובה לעשותו במהירות

הראויה ולחזור ולעשותו מזמן לזמן ככל הנדרש לפי הנסיבות". לעניין פרשנות התיבה "במהירות הראויה" הרחיב השופט י' זמיר בבג"ץ 7198/93 מיטראל בע"מ נ' שר התעשייה והמסחר, פ"ד מח(2) 844 (1994):

"המהירות הראויה אינה מיתרגמת בהכרח, ובכל מקרה, ללוח זמנים נוקשה, שאינו מושפע מן ההתפתחויות בשטח. בית המשפט חייב, כשהוא נדרש לעניין מסוים, לעקוב אחר ההפעלה של סמכות מינהלית בעין פקוחה, כדי למנוע הזנחה או התרשלות, אך לא בהכרח עם שיעור עצר ביד. [...] חובת המהירות הראויה, המוטלת על הרשות המינהלית, אינה אלא חובת התנהגות סבירה: היא דורשת כי הרשות המינהלית תפעל באורח רציני ואחראי בהתחשב בנסיבות ובמשאבים" (שם, פסקה 11 לחוות דעתו).

אם כך, החובה לפעול "במהירות הראויה" תורגמה בפסיקת בית משפט זה כחובה לנהוג במהירות סבירה בנסיבות העניין (עע"מ 2978/13 מי הגליל - תאגיד והביוב האזורי בע"מ נ' יונס, פסקה כ"ט (23.7.2015)). כן נקבע, כי כל עוד רשות פועלת בגדרי מתחם המהירות הראויה – בית המשפט לא יתערב בשיקול דעתה (בג"ץ 4630/17 ADAM GUBARA TAGAL נ' שר הפנים, פסקה 16 לחוות דעתה של הנשיאה א' חיות (25.4.2021)).

7. בענייננו, העותרים טענו בנחרצות כי הוועדה "טרם החלה את עבודתה"; הוסיפו בדבר "מחדלה" כלשונם המפר את חובתה המנהלית; והרחיקו עד לתיאור כי מדובר "... בגרירת רגליים בלתי מוסברת, עד כדי חשש כבד לקיומם של שיקולים זרים...". אולם, תמונת המצב העובדתית העולה מתגובת המשיבים – שונה עד מאוד.

מתגובת המשיבים, כמפורט לעיל, אנו למדים כי חברי הוועדה נפגשו מספר פעמים; נערכו מספר רב של ישיבות עם מגוון גורמים; הליך איסוף החומרים – בעיצומו; ותהליך איוש תקני כוח האדם – אף הוא מתקדם. דומה כי גם בסוגיה המורכבת ביותר, מקום עבודתה של הוועדה, חלה התקדמות של ממש מאחר שבימים אלו מבוצעות העבודות הנדרשות להכשרת מקום עבודה מתאים עבור הוועדה.

למעשה, לא רק שהודגם בפירוט בתגובת המשיבים כיצד נוצל הזמן שחלף והיכן הדברים עומדים, אלא שניכר כי לבעיות שצצו עד כה – נמצאו פתרונות. לא למותר לציין, כי היכן שיו"ר הוועדה סבר כי עבודת הוועדה "מתעכבת יתר על המידה", כלשונו, ונדרשה התערבות לשם קידומה, לא היסס לפנות בעניין ישירות לראש הממשלה. לפנייתו

זו, שנערכה כבר ביום 21.3.2022, נענה ראש הממשלה בהנחותו את ראש שירות הביטחון הכללי ליטול אחריות לליווי הביטחוני של הוועדה. הלכה למעשה, הוועדה החלה לפעול זה מכבר. יוצא כי גם אם קצב התקדמותה אינו משביע את רצונם של העותרים, סעד המורה לוועדה לנמק מדוע לא החלה את עבודתה – אינו רלוונטי.

8. בכל זאת, העותרים עומדים על דרישתם כי ייקבע לוח זמנים "ברור ומחייב" לעבודת הוועדה. על חובה מפורשת בדין התומכת במתן סעד שכזה – לא עלה בידיהם להצביע, ולא בכדי. סדרי עבודתה ודיוניה של הוועדה נתונים לשיקול דעתה (סעיף 7 לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968), ומכך נגזר כי חיוב הוועדה להציג בשלב זה לוח זמנים מחייב לפעילותה, מהווה סעד מרחיק לכת. משלא הוכח כי התנהלות הוועדה לוקה בחוסר סבירות, וודאי שלא בחוסר סבירות קיצוני, אין מקום להורות על סעד שכזה.

9. טענות העותרים בדבר חשש לקיומם של "שיקולים זרים", אף הן – בעלמא. הניסיון להסתמך על "נתונים סטטיסטיים", כלשון העותרים, ולהסיק על בסיסם כי קיים עיכוב בפעולת הוועדה הנובע משיקולים זרים, הינו בגדר טיעון כללי הנסתר מתגובתם המפורטת של המשיבים. תגובה זו, הדגימה כאמור את מורכבות פעילות הוועדה; את הצורך לפעול בתיאום עם שורה ארוכה של גורמים; וכן פירטה אילוצים ומגבלות כתוצאה משיקולים כאלו ואחרים – ובכלל זה שיקולי סודיות וביטחון המדינה. רוצה לומר: שעה שהוצגו טעמים של ממש המסבירים את קצב התקדמות עבודת הוועדה, הרי שאלו גוברים על טענות כלליות בדבר קיומם של "שיקולים זרים" המעכבים כביכול את עבודתה.

10. אשר לטענות העותרים ביחס למקום שנבחר לעבודת הוועדה, במחנה תל השומר כאמור, הרי שטענות אלו נעדרות קשר של ממש לסעדים אשר התבקשו בעתירה שלפנינו, ומשכך אין כל צורך להכריע בהן במסגרתה.

11. בסופו של יום, ומבלי להביע כל עמדה לגופה של הסוגיה הניצבת לבחינת הוועדה – בהתחשב בשורת הפעולות שבוצעו עד כה על ידי הוועדה, משך הזמן שחלף מאז כינונה ומצב הדברים הנוכחי – עולה כי נעשה כל מאמץ לקדם את עבודתה ואין ממש בטענות המועלות בעתירה כנגד התנהלות הוועדה עד כה. נהפוך הוא, נעשתה עבודת הכנה יסודית וראויה. בנסיבות אלו, אין עילה להתערבותו של בית משפט זה.

העתירה נדחת אפוא. העותרים יישאו בהוצאות המשיבים בסכום כולל של

7,500 ש"ח.

ניתן היום, כ"ח בסיון התשפ"ב (27.6.2022).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ע"ע 22034020_J03.docx
מרכז מידע, טלי' 2703333-077, *3852 ; אתר אינטרנט, <https://supreme.court.gov.il>