



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 7768/23

לפני: כבוד השופטת יי וילנר
כבוד השופט ע' גרוסקופף
כבוד השופט ח' כבוב

העותרת: עמותת הרצליה למען תושביה

נ ג ד

המשיבים: 1. ממשלת ישראל
2. ראש ממשלת ישראל
3. שר הביטחון
4. ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי
5. נפתלי בנט
6. ראש האופוזיציה ח"כ יאיר לפיד
7. ראש המטה הכללי
8. ראש אגף המודיעין
9. אלוף פיקוד דרום
10. ראש שירות הביטחון הכללי
11. ראש המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים
12. יו"ר ועדת חוץ וביטחון
13. מבקר המדינה
14. היועצת המשפטית לממשלה

עתירה למתן צו על-תנאי

בשם העותרת: עו"ד שמואל סעדיה; עו"ד עמית המפל

פסק-דין

השופט ח' כבוב:

1. במוקד העתירה שלפנינו בקשת העותרת, כי נוציא צו על-תנאי המורה לממשלת ישראל לבוא וליתן טעם: "מדוע לא תורה על הקמת ועדת חקירה ממלכתית, וזאת כעת – לנוכח צורך דחוף של שיקום אמון הציבור, דווקא בעת הזו ממש, ו/או תוך זמן שיוגדר לאחר תום המלחמה, וזאת מכוח סמכותה של הממשלה המשיבה לפי חוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1969 [...] על מנת לבחון, במסגרת ועדת חקירה ממלכתית, את הכשלים והמחדלים החמורים, בכל מישור, שאפשרו את מתקפת הפתע של ארגון חמאס ביום שבת שמחת תורה 7.10.23 [...]".

בהתאם לכך מבוקש להורות כי [...] במסגרת כתב המינוי לוועדה [ייקבע] כי לוועדת חקירה ממלכתית זו תהיינה את מלוא הסמכויות, ללא שום הגבלה בדיון [...].”

בנוסף התבקשו מספר צווים על-תנאי שעניינם, ככלל, מתן טעם מדוע המשיבים השונים לא יתפטרו מתפקידם ויעבירו את “הגה’ הניווט, הנהגה והפיקוד לידיים אחרות”, כלשון העתירה, וזאת בפרט ביחס למשיב 2. לחילופין התבקשנו לקצוב למשיבים “זמן הולם, דחוף שיקבע ויוגדר, לביצוע הסעדים האמורים לעיל ו/או מי מהם מיד, בתכוף לאחר תום המלחמה”; ולחילופי חילופין התבקשנו “להורות למשיב 13 מבקר המדינה לערוך דו”ח בהול ולהניחו על שולחן הוועדה לביקורת המדינה”, וכן להורות למשיב 14, היועצת המשפטית לממשלה, לעכב את ההליכים הפליליים המתנהלים נגד משיב 2 “בכפוף לפרישתו לאלתר [...] מתפקידו כראש ממשלה ומכל תפקיד ביצועי ו/או ציבורי אחר [...]”.

כאמור בעתירה וכעולה מעיון בנספחיה, עובר להגשתה נעשתה פניה לחלק מן המשיבים, אך בשל ‘צוק העיתים’ העתירה הוגשה מבלי להמתין למענה מהם. לא למותר לציין כי העתירה מנוסחת באופן שאינו נהיר, והיא מורכבת מחלקים נרחבים שאינם משפטיים, אלא משקפים, לכל היותר, את הלך הרוח של מנסחה, נוכח האסון הכבד שנפל על מדינת ישראל – ביום 07.10.2023.

2. לאחר עיון מצאתי כי דין העתירה להידחות. זאת, בשל שורה ארוכה של טעמים, בין היתר בשל אי מיצוי הליכים נאות; בשל היותה עתירה כוללנית הכורכת מספר רב של סעדים ועניינים; ומשום שהעתירה נעדרת תשתית עובדתית ומשפטית מספקת להתערבות שיפוטית, לבטח בשים לב לסעדים המבוקשים בגדרה. להלן עיקר טעמי, אתחיל דווקא עם הסעדים המשניים והחלופיים שהתבקשו.

3. כאמור, בצד בקשת העותרת לצו על-תנאי שעניינו הקמת ועדת חקירה ממלכתית על אתר, התבקשו שורה ארוכה של צווים נוספים. כידוע, בית משפט זה לא נדרש לעתירה שמאגדת בתוכה שורה של עניינים נפרדים אף אם אלה מעלים נושא, לכאורה, בעל אופי דומה (בג”ץ 9019/17 מוסא נ’ שר הביטחון (21.11.2017)). העתירה דנן היא דוגמה מובהקת לכך. שהרי היא כורכת נושאים וסעדים רבים ושונים ממשיבים שונים מכוח דינים שונים; כאשר ברוב המקרים לא ברור כלל ועיקר מהן ההחלטות הנתקפות, אם בכלל יש החלטות כאמור; והדברים מקבלים משנה תוקף בשים לב לאי מיצוי ההליכים שבו העתירה לוקה (על חשיבות מיצוי ההליכים עמדתי פעמים רבות, וראו מהעת האחרונה: בג”ץ 8546/22 זנד נ’ משרד הבריאות, פסקה 15 (23.10.2023)). כריכה כאמור, של סעדים רבים ושונים, ממשיבים רבים ומובחנים, הופכת את הדיון בעתירה לבלתי-ישים (בג”ץ 1759/94 סרוברג נ’ שר הביטחון, פ”ד נה(1) 625 (1994)), באופן שלא מותר מנוס מלבד דחייתה על הסף. לא ניתן לחתום פסקה זו בלי הבהרה שאינה משתמעת לשני

פנים – סעדים משפטיים יש לנסח בצורה בהירה, ולתמוך אותם בתשתית עובדתית ומשפטית ראויה, באופן שיאפשר לבית המשפט לקיים דיון משפטי בנדרון. היטיב לנסח זאת השופט א' שטיין בבג"ץ 8191/21 ועדת החקירה האזרחית – ועדת העם בע"מ נ' ראש הממשלה (03.02.2022) (להלן: עניין ועדת החקירה האזרחית), בצינו כן: "מקומו של שיח חופשי לא בבית-ספרנו. בתי המשפט – כשם כן הם – נועדו לקיים שיח משפטי בלבד. כלל בסיסי זה מחייב כל עותר ועותרת, והוא חל ביתר שאת על עותרים ציבוריים אשר מציגים את עצמם כמי שראויים לטעון טענות מטעם הציבור כולו".

4. גם את הסעד העיקרי שהתבקש בעתירה שעניינו, כאמור, בהקמת ועדת חקירה ממלכתית בעת הזו – מצאתי לנכון לדחות.

5. סעיף 1 לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1969, קובע בזו הלשון: "ראתה הממשלה שקיים עניין שהוא בעל חשיבות ציבורית חיונית אותה שעה הטעון בירור, רשאית היא להחליט על הקמת ועדת חקירה שתחקור בענין ותמסור לה דין וחשבון". בפסיקת בית משפט זה נקבע לא אחת, ולא בכדי, כי סעד כאמור ניתן לתת רק במקרים קיצוניים אם בכלל, וכי מקרים כאמור טרם נראו במחוזותינו (ראו: עניין ועדת החקירה האזרחית, פסקה 9 (03.02.2022) וההפניות הרבות שם; וכן: בג"ץ 3921/20 התנועה למען איכות השלטון נ' היועץ המשפטי לממשלה, פסקאות 59 ו-61 (22.07.2021) וההפניות הרבות שם (להלן: עניין התנועה למען איכות השלטון)).

6. בעניין התנועה למען איכות השלטון, סיכם השופט י' עמית את הפסיקה ארוכת השנים כך:

לא בכדי לא עלה בידי העותרים להצביע ולו על תקדים אחד שבו ניתן סעד כזה. [...].

על פי לשון החוק, ההחלטה על הקמת ועדת חקירה מסורה לממשלה. אכן, במישור העקרוני, אין מניעה לביקורת שיפוטית על החלטת הממשלה, שהיא החלטה מינהלית. כפי שבית המשפט מוסמך לבקר כל החלטת ממשלה, כך מוסמך הוא לבקר החלטת ממשלה להורות על הקמת ועדת חקירה (בג"ץ 152/82 אלון נ' ממשלת ישראל, פ"ד לו(4) 449 (1982) בעניין ועדת החקירה לרצח ארלוזורוב) או החלטת ממשלה שלא להפעיל את סמכותה להורות על הקמת ועדת חקירה. ברם, בפסיקה נקבע כי [למשיבי הממשלה] שיקול דעת רחב ביותר בסוגיית הקמתן של ועדות חקירה, והתערבות בנושא זה היא חריגה ונדירה ביותר, אם בכלל.

כך בנוגע לסעד המורה לממשלה לקבל החלטה על הקמת ועדת חקירה, וכך גם בנוגע לסעד המורה לממשלה לדון בשאלה אם להקים ועדת חקירה. בבג"ץ 2827/97 יד"ד רונאל נ' ממשלת ישראל, פ"ד נא(3) 71 (1997) [...]. נאמר

שם על ידי השופט י' זמיר (ההדגשות להלן הוספו – י"ע):

"הסמכות של הממשלה להקים ועדת חקירה, מכוח חוק ועדות חקירה, היא סמכות רחבה ביותר.

[...] התוצאה היא שהביקורת השיפוטית על החלטת הממשלה מכוח הסמכות להקים ועדת חקירה היא, בפועל, מצומצמת. היישום של הכללים הרגילים המסדירים את הביקורת השיפוטית, בדרך-כלל, על החלטה כזאת, אינו צפוי להוביל את בית-המשפט לפסילת ההחלטה, אלא במקרים חריגים ונדירים, שכמותם עוד לא באו, וספק אם יבואו, בפני בית-המשפט.

[...] אחת העתירות ביקשה, באופן מתוחכם, שבית-המשפט יחייב את הממשלה אם לא להקים ועדת חקירה, לפחות לדון בשאלה אם להקים ועדת חקירה. אכן, באופן עקרוני יש הבדל בין חובה להפעיל את הסמכות לבין חובה לדון בהפעלת הסמכות. כשם שלעתים מוטלת על הרשות חובה להפעיל את סמכותה, אפילו היא סמכות רשות, כך גם מוטלת עליה, בנסיבות מסוימות, חובה לשקול אם להפעיל את הסמכות בנסיבות המקרה. לפיכך אפשר שבית-המשפט יצווה על רשות מסוימת לשקול אם יש מקום להפעיל את סמכותה בנסיבות מסוימות. [...]

אולם, גם צו כזה אינו ניתן על-ידי בית-המשפט כדבר שבשיגרה. [...] " (שם בעמ' 78-79, 81).

השופט נ' סולברג הסכים לאמור, והוסיף באותה פרשה כי:

"עינינו הרואות: "הממשלה... רשאית... להחליט". לפני למעלה מ-50 שנה, כשהובא החוק לקריאה שניה וקריאה שלישית בכנסת, הסתייג ח"כ אורי אבנרי וביקש שלא רק הממשלה תוכל להחליט על הקמת ועדת חקירה, אלא גם בית המשפט העליון, וזאת מחשש שהממשלה תימנע מלפעול להקמת ועדת חקירה מסיבות לא ענייניות. השיבו ח"כ משה אונא, יו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט, כי זוהי "פרוצדורה יוצאת דופן במקצת, שהמוסד השיפוטי יקים ועדת חקירה. אין זה לפי הנתונים שעליהם אנו מבססים את מוסדות השיפוט, כי הם יחליטו מה ראוי לחקירה ומה צריך לשמש כאן נושא לחקירה. אין זה דיון משפטי, כי על כך

בוודאי הם יכולים להחליט. זהו דיון בוועדת חקירה, שבפירוש איננו דיון משפטי. בשלב זה של הדברים דיון שכזה איננו יכול להיות במסגרת של דיון משפטי. על כן לא נראה לי שאפשר ללכת בדרך זו" (ד"כ 30.12.1968, 910).
התיקון שהציע ח"כ אורי אבנרי – לא נתקבל.

נמצא אפוא, בהתבסס על לשון החוק ועל ההיסטוריה החקיקתית, וכפי שהראה חברי השופט י' עמית, בהסתמך על ההלכה הפסוקה ועל דברי מלומדים, כי הקמת ועדת חקירה ממלכתית עניין הוא לממשלה לענות בו; לא לבית המשפט."

7. דומה אם כן, שאין הרבה מה להוסיף על הפסיקה הברורה בנדון, ולכן אסתפק בהערה קצרה שלהלן. אכן, מדינת ישראל ניצבת באחת משעותיה הקשות ביותר. ברם, בכך אין כדי להצדיק עתירה לקבלת סעד משפטי שכבר נפסק כי הוא קיצוני וחריג, בהתבסס על רחשי הציבור ותסכולו; אלא נהפוך הוא. שומה על המגיש עתירה כאמור לעשות כן בזמן הנכון, בשום שְׂכָל, לאחר מיצוי הליכים כדבעי, ורק אחרי שהנוגעים בדבר הביעו עמדתם ונדרשו לסוגיה, וכל זאת על יסוד נימוקים וטיעונים משפטיים משכנעים עד מאוד. זאת לא נעשה בעתירה דנא, ועל כן גם הסעד העיקרי שהתבקש בגדרה דינו דחייה.

8. העתירה, על כל חלקיה, נדחית בזאת אפוא. העותרת תישא בהוצאות לטובת אוצר המדינה בסך של 3,000 ש"ח.

ניתן היום, כ"ב בחשון התשפ"ד (6.11.2023).

שופט

שופט

שופט