

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 2624 / 97

בג"ץ 2827 / 97

בג"ץ 2830 / 97

בפני:

כבוד המשנה לנשיא ש' לין
כבוד השופט א' גולדברג
כבוד השופט ת' אור
כבוד השופט י' זמיר
כבוד השופטת ד' דורנר

בג"ץ 2624/97

העותרים:

1. רונאל ידיד, עו"ד
2. כ"ץ עמי

נ ג ד

המשיבים:

1. ממשלת ישראל
2. ראש הממשלה
3. שר המשפטים

בג"ץ 2827/97

העותר:

1. אהוד שגב, עו"ד

נ ג ד

המשיבים:

1. ממשלת ישראל
2. ראש הממשלה
3. שר המשפטים

בג"ץ 2830/97

העותר:

ד"ר שמואל סעדיה, עו"ד

נ ג ד

המשיבים:

1. ראש ממשלת ישראל
2. מבקרת המדינה
3. ועדת ביקורת המדינה של הכנסת
4. כנסת ישראל

עתירות למתן צו על-תנאי

תאריך הישיבה:

ז' באייר תשנ"ז (14.5.97)

בשם העותרים: (בג"ץ 2624/97)	עו"ד אברהם גל
בשם העותר: (בג"ץ 2827/97)	עו"ד ארן מזרחי
בשם העותר: (בג"ץ 2830/97)	בעצמו
בשם המשיבים:	עו"ד ע' פוגלמן, עו"ד ש' ניצן

פסק-דין

השופט י' זמיר:

1. בין העתירות שהוגשו לבית משפט זה בפרשה של מינוי היועץ המשפטי לממשלה, הידועה בשם פרשת בר-און, יש שלוש עתירות המבקשות לחייב את הממשלה להקים ועדת חקירה בפרשה זאת.

כיוון ששלוש עתירות אלה עוסקות באותו עניין, החלטנו לאחד את הדיון בהן. שמענו את בעלי הדין. החלטנו על אתר לדחות את העתירות. ואלה הנימוקים להחלטה.

2. פרשת בר-און הגיעה לבית משפט זה מיד בראשית דרכה. ביום 10.1.97, ערב שבת, החליטה הממשלה למנות את עורך-דין רוני בר-און למשרת היועץ המשפטי לממשלה. ביום ראשון בבוקר 12.1.97, דן בית משפט זה בעתירה לבטל את המינוי. (ראו בג"ץ 237/97 פינס נ' ראש ממשלת ישראל ואח', (טרם פורסם)). אותו יום, בשעת ערב, פורסם ברבים כי עו"ד בר-און התפטר מתפקידו. הפרשה קיבלה תאוצה. ראש הממשלה הודיע כי הוא מבקש שהפרשה תחקר בידי המשטרה. המשטרה אכן חקרה את הפרשה באופן יסודי, בשיתוף פעולה עם פרקליטות המדינה, במשך שלושה חודשים לערך. במשך תקופה זאת נחקרו בידי המשטרה כל המעורבים בפרשה, לרבות ראש הממשלה ושר המשפטים. בסיום החקירה הגישה המשטרה דין וחשבון, בצרוף המלצות, לידי היועץ המשפטי לממשלה. על יסוד הדו"ח של המשטרה הכינה פרקליטות המדינה דין וחשבון המציג את עיקר הממצאים, הדעות והשיקולים בשאלה אם יש מקום לנקוט הליכים פליליים נגד

המעורבים בפרשה, ואת המלצותיה. היועץ המשפטי לממשלה אימץ את ההמלצות של פרקליטת המדינה וגיבש את עמדתו בהחלטה מנומקת. בהחלטה זאת נקבע כי המשטרה לא העלתה ראיות שדי בהן כדי לבסס כתב אישום נגד ראש הממשלה או שר המשפטים ולפיכך לא יינקטו נגדם הליכים פליליים. לעומת זאת העלתה החקירה די ראיות שיש בהן כדי לבסס כתב אישום נגד ח"כ אריה דרעי, כפוף לשימוע שיוצע לו. כמו כן צויין כי ההחלטה לגבי מר אביגדור ליברמן, המנהל הכללי של משרד ראש הממשלה, ומר דוד אפל, תינתן במועד מאוחר יותר. הדו"ח של פרקליטת המדינה וההחלטה המנומקת של היועץ המשפטי לממשלה פורסמו במלואם במסיבת עיתונאים שנערכה ביום 20.4.1997.

3. העותרים סבורים שחקירת המשטרה, הדו"ח של פרקליטת המדינה וההחלטה המנומקת של היועץ המשפטי לממשלה, אינם מיייתרים את הצורך בועדת חקירה. החקירה שנערכה עד כה התמקדה בשאלה אם המעורבים בפרשה עברו עבירות פליליות. המשטרה לא חקרה, והיועץ המשפטי לממשלה לא החליט, בשאלות חשובות שהתעוררו במישור הציבורי, מעבר לתחולת הדין הפלילי. העותרים מציינים שורה של שאלות כאלה שנתרו, לדעתם, ללא דיון וללא תשובה. לדוגמה, כיצד ראוי היה לנהוג במינוי היועץ המשפטי לממשלה; מה הלקחים שיש להפיק כדי למנוע הישנות התקלות במינוי יועץ משפטי בעתיד; מה חלקם ואחריותם של ראש הממשלה, שר המשפטים ואישים אחרים שהיו מעורבים בפרשה זאת במישור הציבורי, להבדיל מן המישור הפלילי; ועוד. שאלות אלה ואחרות, לטענת העותרים, מחייבות בירור יסודי ואמין, והדרך הראויה לקיים בירור כזה היא הדרך המותווית בחוק ועדות חקירה, התשכ"ט 1968.

4. חוק ועדות חקירה, התשכ"ט 1968-, קובע בסעיף 1 לאמור:

"ראתה הממשלה שקיים עניין בעל חשיבות ציבורית חיונית אותה שעה הטעון בירור, רשאית היא להחליט על הקמת ועדת חקירה שתחקור בעניין ותמסור לה דין וחשבון".

אכן, נראה כי הממשלה מוסמכת להחליט, לפי סעיף זה, כי פרשת בר-און היא עניין בעל חשיבות ציבורית חיונית, המצדיק הקמת ועדת חקירה. יתירה מזאת. נראה כי אילו הממשלה החליטה כך, לא היה בית המשפט רואה מקום להתערב בהחלטה. אך לא כך היה. הממשלה לא החליטה להקים ועדת חקירה בפרשה זאת, ופניות העותרים אל הממשלה, בבקשה שתקים ועדה כזאת, לא נענו. כיוון שכך, הגישו את העתירות.

הם טוענים כי הממשלה, לא זו בלבד שהיא רשאית להקים ועדת חקירה לפי חוק ועדות חקירה, לצורך החקירה של פרשה זאת, אלא היא גם חייבת להקים ועדה כזאת.

5. וזה עיקר התשובה לטענה זאת בלשונם של המשיבים:

"כאמור בסעיף 1 לחוק, יכול שיוחלט על הקמת ועדת חקירה בעניין בעל חשיבות ציבורית חיונית הטעון בירור. בעניין מינוי עו"ד בר-און כיועץ המשפטי לממשלה התקיימה, כידוע, חקירה משטרתית מסועפת במשך כשלושה חודשים. ממצאיה מפורטים בהרחבה בחוות דעת פרקליטת המדינה ובהחלטת היועץ המשפטי לממשלה, כמפורט גם בעתירה. העותרים סבורים כי עדיין יש שאלות ונושאים הצריכים בדיקה. ואולם הסמכות בנושא זה מסורה לממשלה, וזו לא ראתה, בנסיבות העניין, להפעילה.

על יסוד האמור לעיל נבקש לטעון כי בהתחשב בהיקף הסמכות, מעמדה של הממשלה כרשות המבצעת של המדינה, נושא שיקול הדעת והמיתחם הרחב להפעלת שיקול הדעת הנגזר מכל אלה, אין עילה - ולו אף לכאורה - ליתן הוראה לממשלה לדון או להחליט על הקמת ועדת חקירה".

6. אכן, נקודת המוצא להכרעה בשאלה אם יש או אם אין מקום ליתן הוראה לממשלה להקים ועדת חקירה, או לדון בהקמת ועדה כזאת, נעוצה במהות הסמכות שנקבעה בחוק ועדות חקירה.

חוק ועדות חקירה מקנה לממשלה סמכות-רשות: הוא אומר כי הממשלה רשאית; הוא אינו אומר כי הממשלה חייבת. אולם, טוענים העותרים, יש שסמכות-רשות הופכת סמכות-חובה: אף שהחוק אומר כי רשות מסוימת רשאית לעשות מעשה מסוים, בא בית המשפט ואומר כי היא חייבת לקום ולעשות מעשה זה. ראו, לדוגמה, בג"ץ 3094/93 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד מז(5) 404, 421. ראו גם ב' ברכה, משפטי מינהלי (תשמ"ו, כרך ראשון) 129 ואילך. אכן כן. אולם מה פירוש הדבר? הסמכות אינה הופכת את עורה: סמכות שהמחוקק יצר כסמכות-רשות נשארת סמכות-רשות, כלומר, סמכות שהפעלתה כרוכה בשיקול דעת, ושיקול הדעת עשוי להוביל את הרשות המוסמכת להחלטות שונות, לפי הנסיבות השונות של כל מקרה. עם זאת, אפשר שהנסיבות המיוחדות של מקרה מסוים יובילו למסקנה שהפעלת הסמכות כנדרש, על יסוד שיקולים ענייניים שניתן להם משקל ראוי בתוך מתחם הסבירות, מחייבת תוצאה אחת ויחידה. לדוגמה, הסמכות של רשות מקומית לתת רשיון עסק לפי חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968, היא סמכות-רשות; משמע, הרשות רשאית לתת רשיון, או לסרב לתת רשיון, לפי שיקול דעתה בכל מקרה; עם זאת, אפשר שבנסיבות מסוימות יהיו כל השיקולים הענייניים בעד מתן הרשיון, ולא יהיה אף שיקול ענייני נגד מתן הרשיון. בנסיבות כאלה עשוי בית המשפט לומר כי הרשות נעשית חובה: הרשות המינהלית חייבת לתת את הרשיון, שכן סירוב

לתת רשיון יהיה לוקה בפגם משפטי, יהא זה שיקול זר, חוסר סבירות, או פגם אחר. ראו בג"ץ 2757/96 אלראי נ' שר הפנים, פ"ד נ(2) 18, 22-21.

לפיכך, השאלה היא, אם סמכות הממשלה להקים ועדת חקירה, אף שהיא סמכות-רשות, נעשית בנסיבות המקרה סמכות-חובה.

7. סמכות הממשלה להקים ועדת חקירה היא סמכות מינהלית. ככל סמכות מינהלית, היא אינה סמכות מוחלטת: חובה להפעילה בתוך הגבולות שהותוו בחוק. שיקול הדעת הכרוך בהפעלת הסמכות, ככל שיקול דעת מינהלי, אינו מוחלט: חובה להפעילו, על-פי ההלכה, לתכלית החוק, על יסוד שיקולים ענייניים, במתחם הסבירות.

בית המשפט מוסמך לבקר את החלטת הממשלה מכוח סמכות זאת כשם שהוא מוסמך לבקר כל החלטה מינהלית. כך לגבי החלטה להפעיל את הסמכות וכך גם לגבי החלטה שלא להפעיל את הסמכות. מחדל כמוהו כהחלטה: הוא נתון לביקורת שיפוטית באותן עילות המשמשות את בית המשפט לביקורת מעשה. אם ימצא בית המשפט כי מחדל מינהלי לוקה בפגם משפטי, כגון שהוא נובע משיקול פסול, מוסמך בית המשפט לפסוק כי המחדל בלתי-חוקי, וכי הרשות המינהלית חייבת לעשות מעשה, כנדרש על-פי הדין. מכאן שבית המשפט מוסמך לבדוק ולפסוק אם אמנם, כטענת העותרים, חייבת הממשלה להקים ועדת חקירה בפרשת בר-און.

8. עם זאת, סמכות הממשלה להקים ועדת חקירה אינה ככל סמכות מינהלית. הסמכויות המינהליות אינן עשויות דפוס אחד. ככל שהן מרובות, כך הן מגוונות, ואין סמכות אחת זהה לסמכות אחרת. הן נבדלות זו מזו מבחינות שונות: העניין המוסדר על ידי הסמכות, הרשות המינהלית המפעילה את הסמכות, הלשון והתכלית של החוק המסמך, המגוון והמהות של השיקולים הענייניים, ועוד. אכן, ההבדל בין סמכות לסמכות אינו משנה את הכללים החלים על הפעלת הסמכות. כל סמכות, של הממשלה כמו של הקטן באלפי הפקידים, בנושא גורלי כמו בעניין צנוע, סמכות רחבה כמו סמכות צרה, חייבת להיות מופעלת להשגת התכלית של החוק המסמך, על יסוד שיקולים ענייניים ובאופן סביר. אך ההבדל בין סמכות לסמכות עשוי להשפיע על יישום הכללים, ובהתאם לכך גם על הביקורת השיפוטית המופעלת, על פי אותם כללים, על סמכויות שונות. לדוגמה, ההבדל בין סמכות לסמכות במרחב השיקולים ובמתחם הסבירות עשוי להשפיע על הרחב, העומק והתוצאה של הביקורת השיפוטית. הביקורת השיפוטית על סבירות ההחלטה של היועץ המשפטי לממשלה להעמיד אדם לדין פלילי או לעכב הליכים פליליים נגד אדם שונה בעוצמתה מן הביקורת השיפוטית על סבירות ההחלטה של

קצין משטרה לעצור אדם או למנוע הפגנה; הביקורת השיפוטית על השיקולים הענייניים של ראש הממשלה בשאלה אם להעביר שר מכהונתו רופפת יותר מן הביקורת השיפוטית על השיקולים הענייניים של רשם העמותות בשאלה אם לרשום עמותה מסויימת; הביקורת השיפוטית בשאלה אם סמכות-רשות נעשית בנסיבות מסויימות סמכות-חובה שונה לגבי הסמכות של רשות מקומית לתת רשיון עסק מאשר לגבי הסמכות של הממשלה להקים ועדת חקירה. ראו גם פסק הדין של השופט אור בבג"ץ 2534/97, בג"ץ 2535/97 ובג"ץ 22541/97 ח"כ יונה יהב ואח' נ' פרקליטת המדינה ואח' (טרם פורסם).

9. בשנים האחרונות מרבה בית המשפט לדבר על תורת הבטלות היחסית. לפי תורה זאת, הנפקות של פגם משפטי בהחלטה המינהלית מוכרעת בהתאם לנסיבות המיוחדות של המקרה: מי תוקף את ההחלטה המינהלית, מתי, מהו מאזן הנזקים, ועוד. ראו, לדוגמה, בג"ץ 3081/95 רומיאו נ' המועצה המדעית של ההסתדרות הרפואית בישראל, פ"ד נ(2) 177, 194-195. בדומה ובמקביל לכך, נראה כי יש מקום לדבר גם על תורת הסמכות היחסית. כלומר, השאלה אם נפל פגם משפטי בהחלטה המינהלית, כגון שיקולים זרים או חוסר סבירות, מוכרעת בהתאם למאפיינים המיוחדים של הסמכות: מיהות הרשות, מהות הסמכות, ועוד.

10. הסמכות של הממשלה להקים ועדת חקירה, מכוח חוק ועדות חקירה, היא סמכות רחבה ביותר. ראשית, הסמכות מוקנית לרשות הגבוהה ביותר במערכת המינהלית: הלא היא, כלשוננו של סעיף 1 לחוק-יסוד: הממשלה, "הרשות המבצעת של המדינה". מעמד זה של הממשלה, כשהוא לעצמו, מכשיר אותה ואף מחייב אותה לראייה רחבה של הסמכות. ראייה כזאת כרוכה בשיקולים רבים היכולים להשתרע, מעבר לסמכות הנדונה, על פני כל תחומי הפעולה של המינהל הציבורי וכל ההיבטים של טובת הציבור. שנית, גם ההרכב של הממשלה, המשקף אינטרסים פוליטיים של מפלגות שונות, עשוי ללמד על המרחב והמגוון של השיקולים שהיא רשאית לשקול. ושלישית, עצם הסמכות להקים ועדת חקירה, כפי שנקבעה בסעיף 1 לחוק ועדות חקירה, היא על פי טיבה סמכות רחבה מאד: הממשלה "רשאית" להקים ועדה כזאת אם "ראתה הממשלה שקיים עניין שהוא בעל חשיבות ציבורית חיונית אותה שעה הטעון בירור".

מתוך לשון הסעיף, כמו גם מתוך אופי הסמכות, ברור כי שיקול הדעת של הממשלה בשאלה אם העניין הוא בעל חשיבות ציבורית חיונית אותה שעה, אם הוא טעון בירור באמצעות ועדת חקירה, ואם לדעתה רצוי להקים ועדה כזאת, משתרע על מגוון רחב מאד של שיקולים, שהממשלה רשאית לתת להם משקל רב או מועט, במסגרת מתחם רחב של סבירות, לפי הנסיבות של כל עניין.

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.

כך לגבי החלטת הממשלה להקים ועדת חקירה לעניין מסויים. פרופ' א' רובינשטיין אומר על החלטה כזאת: "קשה למצוא מגבלות לסמכותה של הממשלה - מה גם שקשה לתאר התערבות שיפוטית בהחלטה של הממשלה להקים ועדת חקירה לעניין כלשהו". (א' רובינשטיין, המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל (מהדורה חמישית, תשנ"ז), עמ' 838. אמנם אין זה כך להלכה. השוו בג"ץ 152/82 אלון נ' ממשלת ישראל, פ"ד לו(4) 449. אך נראה שכך זה למעשה.

קל וחומר לגבי החלטת הממשלה שלא להקים ועדת חקירה לעניין מסויים. הרבה עניינים בעלי חשיבות ציבורית נמצאים תמיד על סדר היום הציבורי, ותמיד יהיה מי שיחשוב שעניין זה או אחר הינו בעל חשיבות ציבורית חיונית, הטעון בירור דווקא באמצעות ועדת חקירה, ולא בדרך אחרת. אולם ברור שאין אפשרות או הצדקה להקים ועדת חקירה, שהיא גוף כבד כשם שהיא גוף מכובד, אלא במקרים מיוחדים לעתים רחוקות. מהו, אם כן, אותו עניין מיוחד, מקרב עניינים חשובים רבים, המחייב הקמת ועדה כזאת? קשה מאד להוכיח כי החלטת הממשלה שלא להקים ועדה כזאת בעניין מסויים לוקה בשיקולים זרים או בחוסר סבירות עד שיש לפסול אותה ולחייב את הממשלה להקים ועדה באותו עניין.

הנה, לדוגמה, בג"ץ 3027/97 עמותת מגן 94 נ' ראש הממשלה (לא פורסם). וכך אומר פסק הדין:

"עתירה זו מיועדת למתן צו נגד ראש הממשלה וממשלת ישראל (המשיבים 1 ו-2) לגרוע למינוי ועדת חקירה ממלכתית שתחקור בעניין התמוטטות שערי ניירות הערך בבורסה לניירות ערך בתל-אביב בשנים 1994-1995, ותמליץ המלצותיה על ביצוע צעדים לפיצי המשקיעים על ההפסדים שנגרמו להם.

אכן המדובר בנושא נכבד בעל חשיבות, אשר מצדיק מתן תשומת לבם של הממשלה ושל מוסדות הציבור למיניהם המופקדים על מישור זה של החיים הציבוריים. אך ההחלטה בדבר מינוי ועדת חקירה הינה בתחום שיקול דעתה הספציפי של הממשלה, על פי חוק ועדות חקירה, התשכ"ט 1968-, ואין זה מן הראוי שבית משפט זה יורה לממשלה להשתמש בסמכות מיוחדת זו".

פרופ' א' רובינשטיין אומר: "על סירובה של הממשלה להקים ועדת חקירה בנושא מסויים אין, כנראה, ביקורת שיפוטית" (א' רובינשטיין, לעיל, בעמ' 837). ושוב, הדברים אינם מדויקים, שכן להלכה הביקורת השיפוטית על סירוב להקים ועדת חקירה קיימת גם קיימת, ומקרה זה יוכיח, אך הם מלמדים עד כמה קשה, למעשה, להצליח בביקורת כזאת. ראו גם ז' סגל, "ועדת חקירה מכוח חוק ועדות חקירה, תשכ"ט 1968:- מעמדה הקונסטיטוציוני ומתחם הלגיטימיות לפעולתה", מחקרי משפט ג (1984) 199, 218 ואילך.

11. העותרים, כדי להצליח בביקורת השיפוטית במקרה זה, צריכים להוכיח שכל השיקולים הענייניים מובילים למסקנה שבנסיבות המקרה חובה היא להקים ועדת חקירה, או שהסירוב להקים ועדת חקירה מתבסס על שיקולים זרים, או כי סירוב זה הינו בלתי-סביר באופן קיצוני. אך לא מיניה ולא מקצתיה: אף אחד מן העותרים לא הוכיח, ולא היה קרוב להוכיח, פגם מפגמים אלה בסירוב להקים ועדת חקירה. הם טענו, ביחד ולחוד, כי פרשת בר-און היא עניין בעל חשיבות ציבורית, אולי בעל חשיבות ציבורית חיונית. אולם, גם אם הם צודקים, אין בכך כדי לחייב את הממשלה להקים ועדת חקירה דווקא בעניין זה מבין עניינים שונים, שאף הם בעלי חשיבות ציבורית, רבה יותר או פחות. העותרים הוסיפו וטענו כי הסירוב להקים ועדת חקירה בפרשה זאת הינו בלתי-סביר באופן קיצוני. אך זוהי טענה בעלמא. הם לא הוכיחו את הטענה, אף לא לכאורה. והרי מעטות הפרשות שנחקרו באופן יסודי כל כך על ידי המשטרה, כאשר כל המוזמנים לחקירה נענים להזמנה ונחקרים, אם באזהרה ואם שלא באזהרה, לפי שיקול דעתה של המשטרה. גם אם אפשר להוסיף ולחקור, כדרישת העותרים, וגם אם ועדת חקירה יכולה להשלים את תמונת המצב מן ההיבט הציבורי, להבדיל מן ההיבט הפילי, עדיין קיים מרחק רב בין אפשרות כזאת לבין חובה, מכוח צו של בית המשפט, לנצל אפשרות זאת.

המסקנה היא, שאין לבית המשפט יסוד לחייב את הממשלה, כבקשת העותרים, להקים ועדת חקירה בפרשת בר-און.

12. 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. ראו, לדוגמה, בג"ץ 852/86 אלוני נ' שר המשפטים, פ"ד מא(2) 1, 50.

אולם, גם צו כזה אינו ניתן על ידי בית המשפט כדבר שבשגרה. במיוחד כך במקרים בהם עצם הבירור של השאלה אם להפעיל את הסמכות בנסיבות מסוימות הינו הליך מורכב. כך גם כאן. אין זה סביר שהממשלה תהיה חייבת, מכוח הוראות החוק או מכוח צו בית המשפט, לקיים דיון בשאלה אם להקים ועדת חקירה לגבי כל עניין בעל חשיבות ציבורית העולה על סדר היום הציבורי, או בכל מקרה בו פלוני או אלמוני סבור שעל הממשלה לקיים דיון כזה. אם כך יהיה, נמצא כי הממשלה מקדישה ממיטב זמנה כדי לדון בשאלות כאלה במקום לדון בשאלות בעלות חשיבות ציבורית לגוף העניין. והעותרים לא השכילו להוכיח שהממשלה חייבת לקיים דיון כזה דווקא במקרה זה, או מה הפגם המשפטי בסירוב להעלות נושא זה על סדר היום של הממשלה.

מכל מקום, בנסיבות המקרה הטענה נופלת מעצמה, לאחר שהממשלה הודיעה, בתשובתה לבית המשפט, כי היא אינה רואה מקום להקים ועדת חקירה בפרשת בר-און. לפיכך, בנסיבות המקרה, בית המשפט אינו צריך להישאר בפרוזדור, ולפסוק אם לחייב את הממשלה לקיים דיון בשאלה זאת, אלא הוא יכול להיכנס לטרקלין, ולפסוק אם יש יסוד לחייב את הממשלה להקים ועדה כזאת. כאמור, מבחינה משפטית התשובה שלילית.

13. אחד העותרים ביקש, לחלופין, כי בית המשפט יצווה על מבקרת המדינה או על ועדת הכנסת לענייני ביקורת המדינה לפעול להקמת ועדת חקירה לפי חוק ועדות חקירה. אכן, לפי סעיף 14(ב) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], ועדת הכנסת לענייני ביקורת המדינה רשאית להחליט, בנסיבות מסוימות, על מינוי ועדת חקירה. וכך קובע סעיף זה:

"העלתה הביקורת ליקויים או פגיעות הנראים למבקר ראויים לדיון הוועדה קודם המצאת הדין וחשבון על פי סעיפים 15 ו-20 - בשל זיקתם לבעיה עקרונית, או לשם שמירה על טוהר המידות או מסיבה אחרת - ימציא המבקר לוועדה דין וחשבון נפרד; ואם עשה כן - רשאית הוועדה, מיזמתה היא או על פי הצעת המבקר, להחליט על מינוי ועדת חקירה; החליטה הוועדה כאמור, ימנה נשיא בית המשפט ועדת חקירה שתחקור בעניין; על ועדת החקירה יחולו הוראות חוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968, בשינויים המחוייבים".

סעיף זה אינו מסמיך את ועדת הכנסת לענייני ביקורת המדינה להחליט על מינוי ועדת חקירה אלא אם מבקר המדינה המציא לוועדה "דין-וחשבון נפרד". בפרשת בר-און לא המציא מבקר המדינה דין-וחשבון כזה.

לפי סעיף 14(ב1) לחוק זה, ועדת הכנסת לענייני ביקורת המדינה רשאית להחליט על מינוי ועדת חקירה "גם בנושא הכלול בדיון וחשבון על פי סעיפים 15 ו-20". אולם פרשת בר-און לא נכללה בדיון-וחשבון כזה.

משמע, בשלב זה לא קמה כלל סמכות לוועדת הכנסת לענייני ביקורת המדינה להחליט על מינוי ועדת חקירה בפרשה זאת.

14. עוד הערה אחת לסיום. כלל הוא שאדם חייב, לפני שהוא מגיש עתירה לבית משפט זה, למצות את הסעד המינהלי, כלומר, לפנות אל הרשות המוסמכת מבעוד זמן, לבקש ממנה שתפעיל את סמכותה, לתת לה שהות לשקול את הבקשה, לפי נסיבות המקרה, ולקבל ממנה תשובה אשר, לדעתו, אינה עומדת במבחן החוק. ראו, לדוגמה, בג"ץ 2285/93 נחום נ' ראש עיריית פתח-תקוה, פ"ד מט(5) 630, 644; בג"ץ 2915/96 הייקינד נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד נ(1) 818, 820-821.

במקרה זה נראה כי רוב העותרים, בהיותם עורכי דין, היו מודעים לחובת המיצוי של הסעד המינהלי. הם אף שילמו מס שפתיים לחובה זאת. אך, בנסיבות המקרה, הם לא יצאו ידי חובה. העותרים בבג"ץ 2624/97 פנו במכתב הדורש הקמת ועדת חקירה בפרשת בר-און אל הממשלה, אל ראש הממשלה ואל שרים נוספים, ביום 21.4.97, והגישו את העתירה לבית המשפט ביום 29.4.97. העותר בבג"ץ 2827/97 לא פנה כלל, לא אל הממשלה ולא אל ראש הממשלה, לפני שהגיש את העתירה לבית המשפט, ביום 8.5.97. ואילו העותר בבג"ץ 2830/97 כתב לראש הממשלה, למבקרת המדינה ולכנסת ביום 29.4.97, ואת העתירה הגיש ביום 8.5.97. ויש מקום לתמיהה: מה טעם מנע מהם להמתין זמן סביר, כמנהג עותרים רציניים, כדי שהממשלה תוכל לשקול את הבקשה להקים ועדת חקירה? האם סבר מי מן העותרים באמת ובתמים, כי הממשלה תתפנה מכל עניין אחר ותתכנס תוך יום או יומיים לישיבה מיוחדת כדי לדון ולהחליט במכתבו של העותר? מה הריץ את העותרים, במהירות כזאת, אל בית משפט זה?

תהיה התשובה אשר תהיה, ברור כי איש מן העותרים לא קיים את החובה למצות את הסעד המינהלי. אכן, יש מקרים בהם רשות מינהלית חייבת להשיב באופן בהול לפניית האזרח. הדבר תלוי בנסיבות המקרה, במורכבות הטיפול, בנזק שעלול להיגרם עם חלוף הזמן, וכיוצא באלה שיקולים. המבחן בכל מקרה הוא הסבירות: הרשות המינהלית חייבת לדון ולהשיב במהירות הראויה לפי נסיבות המקרה. בנסיבות המקרה שלפנינו לא היה זה סביר לדרוש או לצפות כי הממשלה תדון ותשיב לעותרים, בעניין חשוב ומורכב כמו הקמת ועדת חקירה, תוך ימים ספורים.

בדרך כלל נוהג בית המשפט לדחות עתירה מוקדמת על אתר, ולהפנות את העותר אל הרשות המינהלית, כדי שתשקול ותחליט בעניין, נשוא העתירה, תוך זמן סביר. במקרה זה לא היה טעם לנהוג כך, כיוון שהממשלה הודיעה לבית המשפט, בתשובה לעתירות, שאין בדעתה להקים ועדת חקירה כמבוקש. אך גם אם לא היה טעם, בנסיבות המקרה, לדחות את העתירות על אתר בשל החפזון, יש ויש טעם להתחשב בחפזון בקשר להוצאות המשפט.

אי לכך החלטנו לדחות את העתירות, ולחייב את העותרים בכל אחת משלוש העתירות לשלם למשיבים את הוצאות המשפט בסך 5,000 ש"ח.

ש ו פ ט

השופט ת' אור:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופטת ד' דורנר:

אני מסכימה.

ש ו פ ט ת**המשנה לנשיא ש' לוין:**

גם דעתי היתה שדין שלוש העתירות להידחות. לענין פרשנות סעיף 1 לחוק ועדות חקירה, תשכ"ט 1968- מקובל גם עלי כמו על בית משפט זה בבג"ץ 3027/97 (לא פורסם) כי "ההחלטה בדבר מינוי ועדת חקירה הינה בתחום שיקול דעתה הספציפי של הממשלה על פי חוק ועדות חקירה..." ומתקשה אני להבין הן מבחינת הלשון והן מבחינת המהות כיצד אפשר בכל מקרה להיעתר למבוקשם של העותרים. מבחינה לשונית כיצד? שלא ניתן לחייב את הממשלה "לראות" שקיים ענין "בעל חשיבות ציבורית חיונית אותה שעה הטעון בירור" מקום שזו הוכתה כביכול בסנוורים ולא "ראתה" שקיים "ענין" כזה; ומבחינה מהותית כיצד? שה"כוח" להקים ועדת חקירה יוחד לממשלה לבדה ולא ניתנה לאזרח הבודד זכות חוקתית לאלץ אותה לעשות מעשה אשר אינה חפצה לעשותו.

בכפיות לאמור לעיל מסכים אני להנמקותיו ולמסקנותיו של חברי הנכבד השופט זמיר.

המשנה לנשיא**השופט א' גולדברג:**

נחה דעתי כי אין מקום להיעתר לעותרים, גם בלי שאביע דעה בעניין "תורת הסמכות היחסית" שבחוות דעתו של חברי השופט זמיר.

ש ו פ ט

לפיכך הוחלט בפסק דינו של השופט י' זמיר.

ניתן היום, כ"ט באייר תשנ"ז (5.6.97).

המשנה לנשיא	שופט	שופט	שופט	שופטת
-------------	------	------	------	-------

העתק מתאים למקור
שמריהו כהן - מזכיר ראשי
103.97026240