

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 7589/05

בפני :

כבוד הנשיאה ד' ביניש
כבוד המשנה לנשיאה א' ריבלין
כבוד השופטת א' פרוקצ'יה

העותרת :

התנועה למען איכות השלטון בישראל

נ ג ד

המשיבים :

1. שר התחבורה
2. ממשלת ישראל
3. משרד התחבורה
4. מנהל אגף בכיר לתכנון תחבורתי במשרד התחבורה, אינג'
5. רכבת ישראל בע"מ
6. סמנכ"ל הפעלה ותחזוקה תשתיות ברכבת ישראל בע"מ, הראל
7. משטרת ישראל
8. ראש מחלקת התנועה במשטרת ישראל, ניצב משנה משה בן זיקרי
9. ראש המועצה האזורית יואב, מר רני טרינין
10. ראש המועצה המקומית בנימינה, אריה זיתוני
11. כביש חוצה ישראל בע"מ
12. אשר אברג'יל ראש המועצה האיזורית שפיר

עתירה למתן צו על תנאי

בשם העותרת :

עו"ד ברק כלב

בשם המשיבים 1-4, 7-8 :

עו"ד דנה בריסקמן

בשם המשיבים 5 ו-6

עוד" קובי אשכנזי

בשם המשיב 9 :

עו"ד שמואל קדם ועו"ד איילת סימון וקסלר

בשם המשיב 11 :

עו"ד איילת סימון-וקסלר

בשם המשיב 12 :

עו"ד בת חן פארי סבאג

פסק-דין

השופטת א' פרוקצ'יה:

1. ביום 21.6.05 בשעות אחר הצהריים ארעה בצומת רבדים, שבמועצה האזורית יואב, התנגשות בין רכבת נוסעים של רכבת ישראל לבין משאית. שמונה אנשים קפחו את חייהם בתאונה, ומאתיים שלושים וחמישה נפצעו.

ביום התאונה, החליט שר התחבורה להקים ועדת בירור (להלן - ועדת בירור). על חברי הועדה נמנו מנהל אגף בכיר לתכנון תחבורתי במשרד התחבורה, סמנכ"ל הפעלה ותחזוקת תשתיות ברכבת ישראל, וראש מחלקת תנועה במשטרת ישראל.

בסמוך לאחר התאונה, העותרת סברה כי ההרכב האמור לוקה בניגוד עניינים חמור ממספר טעמים: כל אחד מחברי הועדה עלול, לכאורה, לשאת באחריות אישית לתאונה. כך, למשל, יו"ר הועדה, איש משרד התחבורה, עלול להימצא אחראי אישית להתרחשות האסון, והוא הדין גם בחברים האחרים, כל אחד בתחום אחריותו. כמו כן, קיים, על פי הטענה, ניגוד עניינים במובן זה שכל אחד מהגופים אליהם משתייכים חברי ועדת הבירור עלול להימצא אחראי למה שהתרחש. כמו כן, עשויה ליפול אחריות גם על שר התחבורה בגין התאונה, וחרף זאת, הוא מינה בכיר במשרדו להיות יושב ראש הועדה.

2. ביום 26.6.05 פנתה העותרת לשר התחבורה בדרישה לפרק את ועדת הבירור ולמנות ועדת מומחים בלתי תלויה לחקור את התאונה. לפנייה זו לא ניתן מענה.

3. ביום 30.6.05, כתשעה ימים לאחר התאונה, מסרה ועדת הבירור דו"ח לשר התחבורה. על פי הטענה, לצורך גיבוש מסקנות הדו"ח, נעזרה ועדת הבירור בגורמים מקצועיים שגם הם גורמים התלויים בגופים העלולים להימצא אחראיים, ולכן הם לוקים בניגוד עניינים. ואכן, כך נטען, הדו"ח לא קבע ממצאים לגבי אחריות אישית של עובד ציבור כלשהו, ולא קבע אחריות של גוף או משרד כלשהו לתאונה, אלא התמקד כל כולו בשאלות של ליקויי בטיחות.

4. מוסיפה העתירה ואומרת כי כשבועיים לאחר אסון רבדים, ארעה תאונה קטלנית נוספת כאשר נער בן 15 נהרג במפגש בנימינה מפגיעת רכבת. שלושה חודשים קודם לכן נהרג רוכב אופניים מפגיעת רכבת באותו מקום. יום לאחר מכן, התנגשה משאית ברכבת בסמוך למושב אחיזם במועצה אזורית לכיש, ובתאונה זו נפצעו 35 אנשים. ביום 11.7.05 פנתה העותרת שוב לשר התחבורה בדרישה להקים ועדת חקירה חדשה בלתי תלויה שתחקור את בעיות הבטיחות החמורות בתעבורה הגורמות לתאונות הרכבת הקטלניות.

5. הסעדים המבוקשים בעתירה הם כי שר התחבורה יפעל להקמת ועדת בירור שחבריה אינם נגועים בחשש ממשי לניגוד עניינים אישי או מוסדי; כי תורחבנה סמכויות ועדת הבירור גם לחקירת תאונות רכבת נוספות שלא נחקרו; וכן כי תוקם ועדת חקירה ממלכתית על פי חוק ועדות חקירה, אשר תחקור את רצף תאונות הרכבת שאירעו לאחרונה בישראל והביאו לקיפוח חיי אדם ולפציעת אנשים רבים נוספים. לעתירה הוגשו מספר תגובות, ובהן תיאור הטיפול המערכתי שנערך בעקבות התאונה.

6. מלכתחילה, עלה, אכן, ספק אם די בוועדת הבירור שהוקמה לצורך חקירת התאונה הקטלנית ברבדים, ואלו שאירעו אחריה. במהלך מספר ישיבות בבית משפט זה, ביקשנו מהמשיבים הודעות עדכון שתכליתן היתה לדעת מה עומק פרישת הבדיקות, החקירות והמהלכים שהמדינה מבצעת לצורך התמודדות עם תופעת תאונות הרכבת שחומרתה הרבה אינה צריכה הדגשה. מהודעות המדינה שהוגשו מעת לעת, עלו הדברים הבאים:

7. מהודעות המדינה עולים פרטים באשר לדרך הקמתה של ועדת הבירור, והדו"ח שהגישה בתוך 9 ימים מאז נתמנתה, בו פורטו בהרחבה המלצותיה של הועדה, שהתייחסו, בין היתר, להיבטים של תשתיות והסדרי תנועה, אכיפה והסברה, ותיקוני חקיקה וסמכויות.

בנוסף לוועדת הבירור, נחקרה התאונה על ידי משטרת ישראל. החקירה הסתיימה, והעניין הועבר לטיפול בפרקליטות מחוז דרום. החקירה התייחסה הן לתאונה ברבדים והן לתאונה במפגש אחיזם, והפרקליטות שוקדת כיום על הכנת כתב אישום.

8. ביום 14.6.07 הודיעה המדינה כי נסתיימה הכנת טיוטת כתב האישום בעניין התאונה ברבדים כנגד רכבת ישראל ושלושה מעובדיה, וכן כנגד החברה הקבלנית שביצעה את עבודות העפר לסלילת כביש 6 באיזור, וכנגד עובד בכיר מטעמה. טיוטת

כתב האישום כוללת גם אישום נוסף כנגד רכבת ישראל וארבעה מעובדיה בגין התאונה במפגש אחיזם. נמסרה לחשודים הודעה על הכנת הטיוטה לצורך קיום שימועים. בנוסף לוועדת הבירור מטעם משרד התחבורה, ובנוסף לחקירה המשטרתית בנושא, בדק משרד מבקר המדינה מספר היבטים הנוגעים לתאונות הרכבות, וטיוטת הדו"ח הועברה לעיון משרדי הממשלה.

9. לאחר קבלת המלצות דו"ח ועדת הבירור, החל משרד התחבורה ליישם את המלצותיה, וניתן פירוט בדבר יישום זה בשורה ארוכה של עניינים.

10. בנוסף להתפתחות בהיבטים הפליליים, פעל משרד התחבורה במישור המערכתי בענין בטיחות תנועת הרכבות. בין היתר, נסגרו למעלה מ-100 מפגשים בין מסילות ברזל לכבישים שנמצאו מסוכנים; הוכנו הנחיות חדשות להסדרי תנועה במפגשים; ברכבת הוקמה יחידה ייעודית לביצוע הסדרים אלה. כן נעשו שינויים שונים בחקיקה בדרך של שינויים בסמכות הרכבת והרחבת אחריותה, ונעשו שינויים חקיקתיים נוספים, ומשרד התחבורה פועל לשינוי ההסדרה המשפטית של תנועת הרכבות, ולהתקנת תקנות הנוגעות לאכיפה ייעודית על ידי "משטרת רכבות", ונקבעו הסדרים שונים בענין מניעת תאונות במפגשים. כן הוחל ביישום המלצות בתחום הטכנולוגי על פי ועדת פרופ' בן ישראל. בתשובת המדינה צויין עוד כי כשנה לאחר התאונה ברבדים, ארעה תאונה חמורה נוספת בבית יהושוע. בעקבותיה, הוקמה ועדה חיצונית בראשות אלוף (מי"ל) יוסי פלד.

11. עמדת המדינה היא כי אין לקבל את טענות העותרת ביחס לפגמים שנפלו בהקמה ובאיוש של ועדת הבירור. לטענתה, כל שר רשאי להקים ועדת בדיקה פנימית לנושאים המצויים בתחום סמכותו. מטרת בדיקה כזו היא לבצע הערכה מקצועית מהירה של גורמי התאונה ולהפיק את לקחיה, ותכליתה איננה לבדוק אחריות אישית או מוסדית לתאונה. מטרתה היא לספק המלצות מערכתיות לתיקון מהיר של ליקויים, והסרת סיכונים לחיי אדם.

מוסיפה המדינה וטוענת כי ועדת בירור מעצם טיבה הינה ועדה פנימית, המורכבת מגורמים המשתייכים לגופים המוסמכים, הבודקים את עצמם, בין היתר, כדי לשפר את תפקודם הם. לפיכך, אין להחיל לגבי ועדה כזו את כללי ניגוד העניינים המוחלים לגבי ועדה חיצונית שהיא בלתי תלויה מעצם טיבה (בג"צ 6001/97 אמיחי נ' ראש הממשלה, תק-על 97(3) 27, 28). יתר על כן, מקרה זה אינו נימנה עם אותם מקרים קיצוניים בהם עשוי בית המשפט להתערב בהחלטה בדבר מינוי ועדת בירור על יסוד

חשש לניגוד עניינים של חברה, בין היתר, מן הטעם שמלבד ועדת בירור, ננקטו אמצעים נוספים ומשמעותיים לבדיקת נושא תאונות הרכבת והפקת לקחים מכך. בדיקת ההיבטים הפליליים של התאונה, הבדיקה שנערכה במשרד מבקר המדינה, והבדיקה המקצועית של ועדת הבירור מטעם שר התחבורה עונים במשולב על הצורך בהפקת הלקחים הנדרשים. אין מוטלת חובה משפטית או ציבורית לפעול דווקא בדרך של הקמת ועדת בירור חיצונית, או בדרך של הקמת ועדת חקירה ממלכתית (בג"צ 7232/01 מהדי יוסוף נ' ממשלת ישראל, פד"י נז(5) 561, 2-570).

12. נתנו דעתנו לטיעוני הצדדים, ובאנו לכלל מסקנה כי דין העתירה להידחות.

נושא התאונות הקשות בתחום הרכבת הוא אכן בעל עדיפות לאומית ממדרגה ראשונה. הסיכונים לחיי אדם בתחום התעבורה והתממשותם בתאונות קטלניות המקפדות חיי אדם, מחייבים התייחסות מקצועית ברמה הגבוהה ביותר, ובתוך פרק זמן קצר ביותר, בראייה כוללת ופרטנית כאחד. מתן העדיפות הראויה לטיפול בנושא זה מחייב גם הקצאת משאבים כספיים הנדרשים לביצוע שינויים הכרחיים במערכות הרכבות והכבישים על מנת למנוע אסונות בנפש מהתנגשויות בין רכבות לכלי רכב, ומפגיעה בהולכי רגל.

הפעולות שהתבצעו מטעם המדינה בעקבות תאונות הרכבת שאירעו לצורך התמודדות עם הסוגיה החשובה הזו, שכנעו אותנו כי אין מקום להתערב במדיניות הטיפול של הרשות המוסמכת בענין זה. הרשות מתייחסת לנושא זה בעדיפות הראויה; הוא מטופל באופן רציני במספר מישורים - הקמת ועדת בירור פנימית במשרד התחבורה, שמטרתה היתה לבחון במהירות רבה את ההשלכות המערכתיות של התאונה ברבדים ואת הדרכים המיידיות לשיפור ולהקטנת מפלס הסיכונים באיזורי מפגשים בין רכבות לכלי רכב; חקירה פלילית שהניבה טיוטת כתב אישום, המייחס עבירות פליליות למספר גורמים מוסדיים ופרסונליים בגין אירוע תאונות שונות; בדיקת מבקר המדינה את נושא תאונות הרכבת, ופרסום דו"ח על ידו; ולבסוף - ביצוע שינויים מערכתיים וחקיקתיים שונים, כחלק מיישום מסקנות ולקחים מאירועי התאונות.

13. ההתמודדות הרב-מערכתית בסוגיית תאונות הרכבת מהווה מענה ראוי וסביר לנושא העתירה. ועדת הבירור שהוקמה במשרד התחבורה היא רק מרכיב אחד ממכלול האמצעים שנקטו לצורך בירור ויישום מדיניות של הפחתת הסיכונים במסילות הברזל. בנסיבות אלה, לא ראינו מקום להתערב במדיניות הרשות המוסמכת ובדרך פעולתה, משלא הוכח בפנינו כי היא לוקה בחסר או פגומה באורח המצדיק התערבות. לאור זאת,

אין גם צורך כי נעסוק בשאלה העקרונית הכללית האם ועדת הבירור המתמנה על ידי שר לצורך בדיקה מהירה של נושא דחוף המצוי בתחום אחריותו המקצועית כפופה לכללי ניגוד העניינים החלים על ועדות חיצוניות המוקמות לצורך בחינת תפקוד מערכת ממשלתית כלשהי (למהותה של "ועדת בירור" - ראו בג"צ 6728/06, 7607/06 עמותת "אומץ" ואח' נ' ראש ממשלת ישראל, תק-על 2006(4) 2797, פסקאות 28 ו-29 לפסק דיני, ופסקאות ב ו-ג לפסק דינו של השופט רובינשטיין, שם). מאחר שניתן מענה לאינטרס הציבורי, המחייב חקירה כוללת של גורמי התאונות והפקת לקחים מערכתיים ואישיים, אין מקום למתן הצווים המבוקשים בעתירה.

לפיכך, דין העתירה להידחות.

ניתן היום, ז' באב התשס"ז (22.7.2007).

ש ו פ ט ת

המשנה לנשיאה

ה נ ש י א ה