

הענקת סמכויות של ועדת חקירה לוועדת הבדיקה למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות

קדם צבאיות

הצעה להחלטה

מחליטים, לאשר, בהתאם לסעיף 8א(א) לחוק הממשלה, התשס"א-2001, את קביעת ממלא מקום שר המשפטים, בהתאם לבקשת שר ההתיישבות, כי לוועדת הבדיקה שמונתה על-ידי שר ההתיישבות למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות יהיו הסמכויות של ועדת חקירה לפי סעיפים 9 עד 11 ו-27(ב) לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968.

דברי הסבר

רקע כללי

בהתאם לסעיף 8א(א) לחוק הממשלה, התשס"א-2001 (להלן: "החוק"), אם מינה שר ועדה לבדיקת נושא או אירוע מסוים המצוי בתחום אחריותו, ובראש הוועדה עומד שופט בדימוס, רשאי שר המשפטים, לבקשת השר הממנה ובאישור הממשלה, לקבוע כי לאותה ועדה יהיו הסמכויות של ועדת חקירה, לפי סעיפים 9 עד 11 ו-27(ב) לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968 (להלן: "חוק ועדות חקירה").

ביום 24.11.2020, הודיע שר ההתיישבות, צחי הנגבי, שתחום המכונות הקדם צבאיות הוא בתחום אחריותו (החלטה מספר 32 של הממשלה מיום 31.05.2020), על כוונתו למנות ועדת בדיקה למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכונות קדם צבאיות (להלן: "הוועדה").

טרם מינויה של הוועדה, פנה שר ההתיישבות ליועץ המשפטי לממשלה, על מנת לבחון כיצד ניתן להבטיח שפעילות הוועדה תעשה באופן אשר ימנע כל פגיעה בהליכים הפליליים המתנהלים בפרשת אסון נחל צפית. במענה לכך, נקבעו גדרי עבודת הוועדה באופן אשר ימנע פגיעה או שיבוש של ההליכים הפליליים כאמור, ויבטיח את זכותם של הנאשמים להליך הוגן.

בהמשך לכך, ביום 18.1.21, מינה שר ההתיישבות את הוועדה, ופנה לממלא מקום שר המשפטים, בבקשה שיקבע כי לוועדה יהיו הסמכויות של ועדת חקירה לפי סעיפים 9 עד 11 ו-27(ב) לחוק ועדות חקירה. ביום 11.2.21 קבע ממלא מקום שר המשפטים כאמור, בכפוף לאישור הממשלה כנדרש בחוק.

כעת מוצע כי הממשלה תאשר את קביעת ממלא מקום שר המשפטים.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

אין.

תקציב

אין.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

אין.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

אין.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

בהתאם לחוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה, אין מניעה משפטית באישור הצעת ההחלטה.

סיווגים

סיווג ראשי: ממשלה

תחום פעולה עיקרי: חברה וכלכלה

מוגש על ידי ממלא מקום שר המשפטים
ועל ידי שר ההתיישבות

ב' באדר התשפ"א

14 בפברואר 2021

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה:

הענקת סמכויות של ועדת חקירה לוועדת הבדיקה למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

בהתאם לסעיף 8א(א) לחוק הממשלה, התשס"א-2001 (להלן: "החוק"), אם מינה שר ועדה לבדיקת נושא או אירוע מסוים המצוי בתחום אחריותו, ובראש הוועדה עומד שופט בדימוס, רשאי שר המשפטים, לבקשת השר הממנה ובאישור הממשלה, לקבוע כי לאותה ועדה יהיו הסמכויות של ועדת חקירה, לפי סעיפים 9 עד 11 ו-27(ב) לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968 (להלן: "חוק ועדות חקירה").

ביום 24.11.2020, הודיע שר ההתיישבות צחי הנגבי, שתחום המכינות הקדם צבאיות הוא בתחום אחריותו (החלטה מספר 32 של הממשלה מיום 31.05.2020), על כוונתו למנות ועדת בדיקה למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות (להלן: "הוועדה"). טרם מינויה של הוועדה, פנה שר ההתיישבות ליועץ המשפטי לממשלה, על מנת לבחון כיצד ניתן להבטיח שפעילות הוועדה תעשה באופן אשר ימנע כל פגיעה בהליכים הפליליים המתנהלים בפרשת אסון נחל צפית. בכדי למנוע שיבוש או פגיעה בניחול ההליך הפלילי המתנהל בימים אלה כנגד המעורבים באסון שאירע בנחל צפית ביום 24.8.2018, ולהבטיח הליך הוגן ותקין עבור הנאשמים, נקבעו על ידי היועץ המשפטי לממשלה הנחיות בדבר גודל עבודתה של ועדת הבדיקה (מצ"ב מכתבו של ד"ר גיל לימון, עוזר בכיר ליועץ המשפטי לממשלה מיום 22.12.2020).

בהמשך לכך, ביום 18 בינואר 2021, מינה שר ההתיישבות את הוועדה ובאותו היום פנה לממלא מקום שר המשפטים, בבקשה שיקבע כי לוועדה יהיו הסמכויות של ועדת חקירה לפי סעיפים 9 עד 11 ו-27(ב) לחוק ועדות חקירה. ביום 11 לפברואר 2021 קבע ממלא מקום שר המשפטים כאמור, בכפוף לאישור הממשלה כנדרש בחוק.

קעת מוצע כי הממשלה תאשר את קביעת ממלא מקום שר המשפטים.

כידוע, בהתאם לסעיף 36א לחוק-יסוד: הכנסת שעניינו "התפזרות בשל אי קבלת חוק תקציבי", משלא נתקבל חוק התקציב עד ליום 22.12.20, יש לראות ביום 23.12.20 כאילו החליטה הכנסת ה-23 על התפזרותה לפני גמר כהונתה. בהתאם לכך, החל מיום 23.12.20 הפכה הממשלה המכהנת לממשלה יוצאת, הכפופה בפעילותה, בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון, למגבלות האופוק והריסון החלות בתקופת בחירות. בהתאם לכך, נבחנה על ידי היועץ המשפטי לממשלה שאלת אפשרות הקמת הוועדה ופעילותה בתקופת הבחירות. בהתאם לעמדת היועץ המשפטי לממשלה,

לא נמצאה מניעה בהקמת הוועדה ובפעילותה בתקופה זו. זאת, בשים לב להצטברות השיקולים הבאים: מדובר ביוזמה שהחלה כאמור עוד קודם לתקופת הבחירות, מספר שבועות לפני התפזרות הכנסת בשל העדר תקציב, ומימושה התעכב בשל הצורך לקיים בדיקה משפטית באשר לאפשרות עבודת הוועדה במקביל להליכים הפליליים המתנהלים בקשר לאסון נחל צפית; אף ההחלטה על הקמת הוועדה, לאחר השלמת הבדיקה המשפטית האמורה, התקבלה במועד שעודנו רחוק יחסית ממועד הבחירות; מדובר בנושא שאינו מצוי במחלוקת פוליטית, אשר סביר להניח כי הממשלה הבאה תרצה לנקוט לגביו עמדה אחרת, והרגישות המשפטית שהייתה בעבודת הוועדה במקביל להליכים הפליליים האמורים באה לכדי פתרון באמצעות הגדרת מנדט הוועדה וגידור עבודתה; והמלצותיה של הוועדה יוגשו לממשלה הבאה.

לאור האמור, באיזון שבין חובת האיפוק והריסון לבין הצורך בעשייה הממשלתית, מצא היועץ המשפטי לממשלה, כי הגם שיש בפעילות הוועדה כדי ליצור חשש למידה מסוימת של כבילת שיקול דעת הממשלה הבאה, הרי שבמכלול הנסיבות הנזכר לעיל, אין הדברים עולים כדי מניעה משפטית.

בנוסף, נושא מינוי חברי הוועדה בתקופת הבחירות נבחן על ידי משרד המשפטים ונמצא כי אין מניעה למנות את חברי הוועדה בתקופה זו, על אף שנבחרו בידי השר, וזאת משום שבחירת המועמדים התבצעה בטרם החלה תקופת הבחירות באופן שמקשה את החשש למעורבות שיקולים פוליטיים הנוגעים לבחירות בקביעת זהות המועמדים.

להשלמת התמונה, ראוי לציין כי לאחרונה ניתן פסק דינו של בית המשפט העליון בבג"ץ 1182/20 משמר הדמוקרטיה הישראלית נ' שר המשפטים ואח' (פורסם באר"ש, 10.2.2021) במסגרתו התקבלה עתירה, בהסכמת היועץ המשפטי לממשלה, לקביעת בטלות החלטת הממשלה מיום 10.2.2020 בדבר מינויה של ועדת בדיקה ממשלתית בעניין המחלקה לחקירות שוטרים (להלן: "ועדת מח"ש") והענקת סמכויות של ועדת חקירה לוועדת הבדיקה האמורה. זאת, מאחר שההחלטה להקמתה לא עמדה במגבלות האיפוק והריסון שחלו על הממשלה באותה העת. ברם, נסיבות הקמת ועדת מח"ש שונות בתכלית מאלו שחלות בעניינה של הוועדה הנוכחית, כמפורט בחוות דעת היועץ המשפטי לממשלה שהוגשה לממשלה בנושא, המצורפת לחוות דעת זו.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרון:

כפי שפורט לעיל, בהתאם לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, בכל הנוגע לעצם הקמת הוועדה בתקופת בחירות אין מניעה משפטית. זאת, בשים לב לכך שמדובר ביוזמה שהחלה עוד קודם לתקופת הבחירות (ואשר התעכבה בשל בדיקות משפטיות שנערכו), בנושא שאינו מצוי במחלוקת פוליטית, בהינתן מנדט הוועדה וגידור עבודתה וכן לאור העובדה שהמלצותיה יוגשו בממשלה הבאה. לאור האמור, באיזון שבין חובת האיפוק והריסון לחובת העשייה הממשלתית, מצא היועץ המשפטי לממשלה, כי הגם שיש בפעילות הוועדה כדי ליצור חשש למידה של כבילת שיקול דעת הממשלה הבאה, הרי שבמכלול הנסיבות הנזכר לעיל, אין הדברים עולים כדי מניעה משפטית. משנמצא על ידי היועץ המשפטי לממשלה כי אין מניעה בהקמת הוועדה ובפעילותה בתקופת הבחירות ואף נעשה גידור משמעותי של עבודתה באופן המבטיח את מניעת הפגיעה בהליך הפלילי המתנהל, דומה כי אין בהוספת הסמכויות, הנוגעות בעיקרן להתייצבות עדים ומסירת מסמכים, כדי לשנות באופן

מהותי את תמונת המצב ביחס לעמידה במגבלות דיני הבחירות. לפיכך, אף הענקת סמכויות של ועדת חקירה לוועדת הבדיקה שמונתה, כמוצע בהצעת החלטה זו, אינה חורגת ממגבלות האיפוק והריסון החלות על הממשלה בעת הזו, ומשכך אין מניעה משפטית בקבלת הצעת ההחלטה בתקופת הבחירות.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

אין

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

בהתאם לחוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה, אין מניעה משפטית באישור הצעת ההחלטה.

חוא וינגוט, עו"ד

לאה רקובר, עו"ד

היועץ המשפטי למשרד ההגנה

היועץ המשפטי למשרד המשפטים

ב' אדר תשפ"א

14 פברואר 2021

מדינת ישראל

משרד המשפטים

לשכת היועץ המשפטי לממשלה

ירושלים, ז' טבת תשפ"א

22 דצמבר 2020

מס' מסמך: 004-99-2020-029719
(בתשובה נא לציין מספרנו)

לכבוד

עו"ד שלומית ברנע פרגו

היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה

שלום רב,

הנדון: ועדת בדיקה ממשלתית לבחינת הדרכים למניעת אסונות כדוגמת אסון נחל צפית

במסגרת פנייתו של שר החקלאות ליועץ המשפטי לממשלה בני-שא-עבדון, יפורטו להלן הנחיות היועץ המשפטי לממשלה בדבר גדרי עבודתה של ועדת הבדיקה שבכוונת השר להקים לבחינת הדרכים למניעת אסונות כדוגמת אסון נחל צפית. הנחיות אלו נועדו למנוע שיבוש או פגיעה בהליכי משפט המתנהלים כיום ולהבטיח הליך הוגן ותקין עבור הנאשמים.

רקע

1. בעקבות האירוע הטרגי שארע ביום 26.4.2018, בו נהרגו עשרה בני נוער במהלך טיול שנערך מטעם המכינה הקדם צבאית "בני ציון", בעקבות שיטפון אליו נקלעו בנחל צפית, הגישה פרקליטות המדינה כתבי אישום כנגד ראש המכינה וכנגד מדריך במכינה בגין הריגה.
 2. בימים אלו, מתנהל ההליך הפלילי נגד הנאשמים בבית המשפט המחוזי באר שבע (ת"פ 48149-10-19 – להלן: **ההליך הפלילי**) ובמסגרתו צפויים להתברר בערכאה השיפוטית פרטי האירוע, העומדים בבסיס ההחלטות על הגשת כתבי האישום כאמור.
 3. ביום 24.11.2020 הודיע שר החקלאות על הקמת ועדת בדיקה ממשלתית לבחינת הדרכים למניעת אסונות כדוגמת האסון בנחל צפית, ועל כוונתו לפעול על מנת שלאותה ועדה יוענקו סמכויות של ועדת חקירה, מכוח הוראת סעיף 8א לחוק הממשלה, התשס"א-2001.
 4. לצד החשיבות הרבה שבקיום ועדת בדיקה ממשלתית בנושא, ויכולתה לתרום להליך הפקת הלקחים בעניין, מובן כי קיים קושי בפעילותה במקביל להליך הפלילי המתנהל בבית המשפט כנגד חלק מהמעורבים באירוע זה (לעניין זה ראו הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 4.2301 בנושא "ועדות בירור פנימיות").
- הנחיות היועץ המשפטי לממשלה למניעת שיבוש הליכי משפט
5. לאור האמור לעיל, ובכדי למנוע פגיעה בניהול ההליך הפלילי, בפרט לאור החשש מפני שיבוש העדויות בהליך זה, על הוועדה להימנע מדיון בפרטי המקרה, באופן שעלול להוות כניסה

לתחומי ההליך הפלילי המתנהל. מאידך, אין מניעה כי הוועדה תעסוק בהיבטים עקרוניים של הנושא, ותפרסם מסקנותיה בדבר הצעדים הנדרשים למניעת אסונות כדוגמת האסון הכבד בנחל צפית. דהיינו, על הוועדה לבחון את הדברים מנקודת מבט מערכתית וכוללת, שאינה ממוקדת לבירור פרטי האסון בנחל צפית, באופן הנוגע לסוגיות הנדונות במסגרת ההליך הפלילי.

6. בהתבסס על עקרונות אלו, יפורטו להלן הצעדים אותם נדרש לנקוט לשם מניעת ההשפעה על הליכי משפט:

(א) אין לזמן את הנאשמים בהליך הפלילי לתת עדות בפני הוועדה, וכן אין לקבל את עמדתם בדבר האירועים שהתרחשו, כפי שמתוארים בכתב האישום, וזאת, עד לתום שלב ההוכחות בהליך הפלילי המתנהל נגד שני הנאשמים.

(ב) אין לזמן את העדים שנחקרו במסגרת חקירת המשטרה שעסקה בהליך הפלילי, עד לתום שלב ההוכחות בהליך הפלילי המתנהל נגד שני הנאשמים.

(ג) בכפוף לאמור לעיל, וככל שתמצא לנכון, תוכל הוועדה לפנות בשאלות לנאשמים ולעדים אשר מתוקף תפקידם המקצועי, יוכלו לסייע במענה לשאלות הנוגעות לסוגיות כלליות ורוחביות בלבד. דהיינו, בעניין פעילות המכינות הקדם צבאיות, סוגיית הפיקוח עליהן והשמירה על הבטיחות במסגרתן. בתוך כך, הוועדה תירש לזמן את עד התביעה המכהן כבעל תפקיד במועצת המכינות לשם קבלת עדותו בדבר נושאים כלליים, שאינם נוגעים לאירועים המתוארים בכתב האישום בהליך הפלילי.

(ד) המסמכים שישמשו את הוועדה בעבודתה יהיו כאלו שאינם מצויים בליבת החקירה המשטרתית בנושא, ובכל מקרה לא יועברו מסמכים המהווים חומר חקירה שעתיד להיות מוגש במסגרת ההליך הפלילי.

7. בשים לב לרגישות הדברים, ימונה גורם מתאים מטעם היועץ המשפטי לממשלה אשר ישמש כאיש קשר בין הפרקליטים המטפלים בהליך לבין הוועדה, על מנת שניתן יהיה ללוות וליתן מענה לשאלות העולות להתעורר במהלך עבודת הוועדה. בכל מקרה של חשש לפגיעה בהליך הפלילי, יש לפנות לאיש הקשר הנ"ל ולהימנע מפעולה נוספת עד ליבון הסוגיה.

בברכה,

ד"ר גיל לימון, עו"ד
עוזר בכיר ליועץ המשפטי לממשלה

העתק:

עו"ד עמית מררי, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט פלילי)
עו"ד שלמה (מומי) למברגר, המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים)
עו"ד אלון אלטמן, פרקליט מחוז דרום (פלילי)



היועץ המשפטי לממשלה

ירושלים, י"א שבט תש"פ
06 פברואר 2020

מס' מסמך: 004-99-2020-003116
(בתשובה נא לציין מספרנו)

לכבוד
ח"כ אמיר אוחנה
שר המשפטים

שלום רב,

הנדון: הצעה להחליט ממשלה בנושא מינויה של ועדת בדיקה ממשלתית לפי סעיף 8א לחוק הממשלה, התשס"א-2001, לבירור טענות בנוגע להתנהלות, למבנה הארגוני ולכפיפות של המחלקה לחקירות שוטרים בפרקליטות המדינה, והענקת סמכויות של ועדת חקירה

הצעת המחליטים

בהתאם לסדר יומה של ישיבת הממשלה הקרובה, הקבועה ליום 9.2.2020, עתידה הממשלה לדון בהצעת ההחלטה שבנדון, אותה הגשת למזכירות הממשלה, במסגרתה מוצע להטיל על שר המשפטים להקים ועדת בדיקה ממשלתית בהתאם לסעיף 8א לחוק הממשלה, התשס"א-2001 (להלן – "הוועדה" ו"חוק הממשלה", בהתאמה). הרכב הוועדה המוצע הוא: כב' השופט הרן פיינשטיין – שופט בית משפט השלום (בדימ') – יו"ר; פרופ' אברהם דיסקין – חבר; פרופ' רינת קיטאי סג"ר – חברה.

הצעת המחליטים קובעת כי הוועדה תבדוק את הטיפול המערכתי בעבירות שוטרים על ידי המחלקה לחקירות שוטרים בפרקליטות המדינה (להלן – "מח"ש") ובכלל זה תבדוק טענות בנוגע להתנהלות, למבנה הארגוני ולכפיפות של מח"ש, ותקבע ממצאים ומסקנות. בין היתר, תבדוק הוועדה את הנושאים הבאים: הליכי הטיפול בתלונות שהוגשו למח"ש, נהלי העבודה הקיימים במח"ש, אופן ניהול החקירה על ידי מח"ש בתיקים בהם הוחלט לנהל חקירה, קיומם של מנגנוני בקרה ופיקוח על פעילות מח"ש, לרבות מיהות הגוף המפקח. הוועדה תקבע את סדרי דיוניה ואופן עבודתה. ישיבות הוועדה יהיו פומביות, למעט אם קבעה הוועדה כי הדבר עלול לסכן את ביטחון המדינה, לפגוע בשלומם או פרטיותו של אדם או מכל סיבה אחרת, שתנומק על ידיה. כן מוצע, כי דו"ח הוועדה יוגש לשר המשפטים בתוך ארבעה חודשים, והוא יביאו בפני הממשלה, אלא אם יחליט שר המשפטים, לבקשת הוועדה ומנימוקים שירשמו, להאריך תקופה זו. עם הבאת ממצאי



היועץ המשפטי לממשלה

הוועדה לממשלה, תחליט הממשלה אם להטיל על הוועדה לקבוע המלצות בעקבות ממצאי ומסקנות הוועדה, לרבות בחינה של אפשרויות היישום של דו"ח הוועדה. הממשלה תהא מוסמכת לפעול בהתאם לשיקול דעתה ביחס לממצאי ומסקנות דו"ח הוועדה. כמו כן, דו"ח הוועדה יפורסם ברבים. הוועדה רשאית להחליט שלא לפרסם חלקים מהדו"ח אם קבעה כי הדבר עלול לסכן את ביטחון המדינה, לפגוע בשלומו או פרטיותו של אדם או מכל סיבה אחרת, שתנומק על ידיה.

כמו כן, מוצע לאשר, בהתאם לסעיף 8 לחוק הממשלה, את קביעת שר המשפטים כי לוועדה יהיו הסמכויות של ועדת חקירה לפי סעיפים 9 עד 11 ו-27(ב) לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968 (להלן – "חוק ועדות חקירה").

השתלשלות הטיפול בנושא

יוזמתך להקים ועדת בדיקה ממשלתית בנושא מח"ש הובאה לידיעתי לראשונה בחודש יולי 2019, כחודשיים לפני הבחירות לכנסת ה-22 (גם אז כיהנה הממשלה מכוח עקרון הרציפות), ועל רקע אירוע הירי שהוביל למותו של סלומון טקה ז"ל, ביום 30.6.19, אשר בעקבותיו התקיימו ברחבי הארץ הפגנות בטענה ל"שיטור יתר" כלפי יוצאי אתיופיה.

אציין כי לאור טענה זו, וטענות נוספות מצד קהילת יוצאי אתיופיה כלפי המשטרה ומח"ש, ונוכח חשיבות הנושא, הודעתי ביום 16.7.19 בצוותא עם מ"מ מפכ"ל המשטרה על הקמת צוות משותף בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, מר רז נורי, וסגן המפקח הכללי למשטרת ישראל, ניצב אלון אסור, אשר יבחן כיצד ניתן להמשיך ולשפר את המענה של משטרת ישראל ומח"ש לתלונות מצד יוצאי אתיופיה. זאת, על מנת להבטיח טיפול מהיר ואפקטיבי.

להשלמת התמונה יצוין כי הצוות קיים מספר רב של דיונים מעמיקים בנושא. ביום 15.1.2020, הוצגו עיקרי המלצותיו של הצוות בפני הח"מ ובפני מ"מ המפכ"ל, וסוכם כי הדו"ח הסופי, המצוי בשלבי ניסוח אחרונים, יועבר לידינו בחודש הקרוב.

לאחר שהוצגה בפניי כאמור, לראשונה, כוונתך להקים את ועדת הבדיקה הממשלתית, בחודש יולי 2019, בחנתי את הנושא לעומקו, והגעתי לכלל מסקנה כי לאור מאפייני עבודתה של ועדת בדיקה מסוג זה, קיימת מניעה משפטית להקמתה בתקופת בחירות. חוות דעתי בנושא, על הנימוקים המשפטיים העומדים ביסודה הוצגה בפניך. בסופו של דבר, החלטת להימנע מהבאת הצעת ההחלטה על הקמת הוועדה לדיון בממשלה.

ביום 16.1.20 הודעת למזכירות הממשלה כי בכוונתך להביא לישיבת הממשלה שתתקיים ביום 19.1.20 הצעה להחלטת ממשלה על הקמת ועדת הבדיקה. אולם, בסופו של יום, ההחלטה לא



היועץ המשפטי לממשלה

עלתה על סדר יומה של הממשלה. ביום 31.1.20, פורסמה בעיתון "ישראל היום" כתבה, לפיה "אוחנה מבקש להביא את ההצעה להקמת הוועדה לשיבת הממשלה בשבועיים הקרובים". ביום 4.2.20, פורסמה בעיתון "ישראל היום" כתבה, העוסקת, בין היתר, בתכנית שגובשה ע"י יו"ר סיעת הליכוד לגיוס קולותיהם של קהילת יוצאי אתיופיה לקראת הבחירות הקרבות. לפי הכתבה: "מול בני העדה האתיופית מציע הח"כ עבודת שטח הסברתית ... ברקע עומדת ההבטחה שפורסמה השבוע, להעלות עוד כמה מאות מאנשי הפלשמורה וגם את הקמתה של הוועדה לבחינת עבודתם של אנשי המחלקה לחקירות שוטרים, בכל הקשור לאלמות נגד בני העדה". באותו יום – 4.2.20 – פורסם בהודעה לתקשורת מטעמך, כי החלטת כעת להביא את הצעת ההחלטה לאישור הממשלה.

יצוין כי ביום 15.1.20, יום לפני הודעתך הראשונה אליי על הכוונה להביא לאישור הממשלה את ההחלטה על הקמת הוועדה, פורסם כי מר גדי יברקן שורייץ בראשות "הליכוד" לבחירות לכנסת הקרובה. אתמול, לאחר שפורסמה בתקשורת החלטתך האמורה, פורסמו בחשבוננו של מר יברקן ברשת החברתית "טוויטר", הדברים הבאים, אשר מדברים בעד עצמם:

"אני מברך את חברי, השר אמיר אוחנה על קידום המהלך להקמת ועדת חקירה ממשלתית לבדיקת מח"ש. בתקופתי במפלגת כחול לבן ניסיתי לקדם חקיקה בנושא אך לצערי הרב מנעו ממני לקדם זאת. זהו אחד הנושאים אותם התחייב ראש הממשלה לקדם באופן מיידי כחלק מהמעבר שלי למפלגת הליכוד ואני מברך על כך [הדגשה הוספה].

להלן התייחסותי להצעת ההחלטה

הצעת ההחלטה מובאת לאישור הממשלה לאחר שהתקבל בכנסת חוק התפוזות הכנסת העשרים ושתיים והקדמת הבחירות, התש"ף-2019, ועת שאנו נמצאים פחות מחודש לפני הבחירות לכנסת ה-23 (אשר יערכו ביום 2.3.20). זאת, שעה שהממשלה הנוכחית אינה פועלת, מזה למעלה משנה, מכוח אמון הכנסת, אלא מכהנת מכוח עיקרון הרציפות, כאמור בסעיף 30(ב) לחוק-יסוד: הממשלה. בהתאם לפסיקתו רבת השנים של בית המשפט העליון ולהנחיות היועץ המשפטי לממשלה בנושא שנקבעו בהתאם לה, ממשלה כאמור מחויבת באיפוק וריסון בהפעלת סמכויותיה לגבי כל אותם עניינים שאין כורח ודחיפות מיוחדת לפעול בהם בתקופה זו. זאת, תוך שמתחם הסבירות לעניין זה נבחן בשים לב למאפייניה של הסמכות הקונקרטית המופעלת ובהתחשב באיזון הנדרש בין הצורך בעשייה לבין דרישת האיפוק כאמור.

מעבר לקושי היסודי הנובע מהעובדה שבמצב הדברים הנוכחי הממשלה אינה מכהנת מכוח אמון הכנסת אלא מכוח עיקרון הרציפות בלבד, שני חששות מרכזיים אשר עליהם הצביעה הפסיקה



היועץ המשפטי לממשלה

עומדים ביסודן של מגבלות האיפוק והריסון: **האחד** – חשש מפני יצירת עובדות מוגמרות אשר עלולות להעמיד את הממשלה הנבחרת בפני מצב בלתי-הפוך, ואשר בגינו נקבע כי, ככל הניתן, יש להימנע מקבלת החלטות בלתי-הפיכות שעלולות לכבול את ידיה של ממשלה עתידית כזו או אחרת; **והשני** – חשש מוגבר להעדפת האינטרס המפלגתי הצר על פני האינטרס הציבורי, אשר בגינו נקבע כי יש להיזהר מפני שימוש לרעה בכוח השלטוני ובמשאבי המדינה לתעמולה או להשגת יתרון לא הוגן למפלגה או למועמד.

על רקע זאת, בחנתי האם ההצעה בעיתוי ובנסיבות הנוכחיות מקיימת את האיוון הנדרש בפסיקה ובהנחיות כאמור, בין חובת האיפוק והריסון כאמור לבין הצורך בעשייה ובשמירה על רציפות והמשכיות הפעילות הממשלתית.

בסיכום בחינה זו, מצאתי שיש מניעה משפטית לקבל את ההחלטה בעת הזו ביחס ענייניו.
עומדים הטעמים המרכזיים שיפורטו להלן.

1. חשש מפני שיקולי בחירות –

השתלשלות העניינים המפורטת לעיל מעוררת חשש משמעותי שההחלטה דן מונעת, או לכל הפחות, עלולה להיראות כמונעת משיקולי בחירות אשר צפויות להתקיים כאמור בתחילת חודש מארס 2020.

בהתאם לפסיקה, החלטה המונעת או למצער נראית כמונעת משיקולי בחירות היא בבחינת "מתן טובות הנאה שאין להן טעם אלא טעם הבחירות הקרובות" (בג"ץ 5167/00 וייס נ' ראש הממשלה, פ"ד נה(2) 455, 478 (2001); וראה לעניין זה גם הדברים הבאים: "הפעלת שיקול דעת זה בסמוך למועד בחירות עלול להיות מונחה משיקולים לא ענייניים הקשורים בחילופי השלטון. למיצער, עלול להתקבל רושם כזה בציבור... על רקע שלטון מעבר, אין זה רצוי כי ינקטו עתה פעולות במסגרת הליכי מינוי כאמור, שעשויות לדבוק בהן משמעויות שאינן ממין הענין גופו." (בג"ץ 8815/05 לנדשטיין נ' שפיגלר (26.12.2005), בפסקה 13 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה).

אמנם, בדברי ההסבר להצעה צוין כי היא אינה עוסקת רק בהיבט המסוים הנוגע לתלונות מצד יוצאי אתיופיה. יחד עם זאת, לא ניתן להתעלם מהתיאור העובדתי שהובא לעיל, ובפרט מדבריו המפורשים של מר יברקן, לפיהם: "זהו אחד הנושאים אותם התחייב ראש הממשלה לקדם באופן מיידי כחלק מהמעבר שלי למפלגת הליכוד ואני מברך על כך".

2. חשש מפני כבילת שיקול דעת הממשלה הבאה –

החלטה על הקמת ועדת בדיקה ממשלתית לפי סעיף 8א לחוק הממשלה, אשר מוקנות לה סמכויות לפי חוק ועדות חקירה, היא החלטה חריגה ומשמעותית ביותר. כפי שנקבע בפסיקה,



היועץ המשפטי לממשלה

ועדת בדיקה כאמור היא "בדרגת דמיון גבוהה לוועדת חקירה ממלכתית", ומעמדה כגוף מעין-שיפוטי (ראה לעניין זה פסקה 15 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה בבג"ץ 258/07 ח"כ זהבה גלאון נ' **ועדת הבדיקה הממשלתית לבדיקת אירועי המערכה בלבנון**, סב(1) 648 (2007)). לא פלא אפוא, שממשלות ישראל עשו שימוש בסמכות זו רק במקרים ספורים.

ודוק: לא מדובר בהחלטה שיש בה משום שמירה על רציפות או המשכיות הפעילות הממשלתית. קבלת החלטה כאמור מציבה "עובדות בשטח" בפני הממשלה הנכנסת, מבלי לדעת כיצד הייתה פועלת הממשלה הנכנסת בכל הנוגע לטיפול בעניין, אם בכלל. יודגש בהקשר זה כי ניתן להעלות על הדעת דרכים רבות ושונות לבחינת דרכי עבודתה של מח"ש ושיפורם, שאינן כרוכות בהכרח בהקמת ועדת בדיקה ממשלתית, על כלל המשמעויות הנלוות לנושא.

עניין זה יוזכר כי הותפסה הנוהגת היא שהממשלה מחויבת לקביעת העובדות שזעדות הבדיקה כבסיס להחלטותיה וקביעת מדיניותה (ראו לעניין זה, להשוואה, את פסקה 14 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה בבג"ץ 4585/06 **ועד משפחות הרוגי אוקטובר 2000 נ' השר לבטחון פנים** (פורסם בנבו, 24.10.2006); הגם שמדובר היה בוועדת חקירה ממלכתית, הדברים יפים גם ביחס להצעה שלפנינו נוכח העובדה שמדובר בהצעה להקים ועדת בדיקה ממשלתית שיוקנו לה סמכויות לפי חוק ועדות חקירה).

על חשיבות ומשמעות ההחלטה להקים ועדת בדיקה ממשלתית שהוקנו לה סמכויות לפי חוק ועדות חקירה אשר מוסמכת לקבוע ממצאים ומסקנות, ניתן ללמוד אף מהפסיקה בנושא. בהתאם לפסיקה, בנסיבות מסוימות עצם קביעת ממצאים ומסקנות ברמה המערכתית עשויה להיות כרוכה בפגיעה אישית שלפי טיבה ועוצמתה אף מקימה זכות טיעון לנפגע (פסקאות 10-8 לפסק דינה של הנשיאה (דאז) בייניש, בבג"ץ 8793/07 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ועדת הבדיקה בעניין המלחמה בצפון על-פי סעיף 8 לחוק הממשלה, בראשות כב' השופט וינוגרד** (פורסם בנבו, 27.11.2007)).

לא זו בלבד, על פי ההצעה, עם הבאת ממצאי הוועדה לממשלה, **תחליט** הממשלה הבאה אם להטיל על הוועדה לקבוע המלצות בעקבות ממצאי ומסקנות הוועדה, לרבות בחינה של אפשרויות היישום של דו"ח הוועדה. במילים אחרות, הממשלה אליה יוגש דו"ח הוועדה תידרש לקבל החלטה בדבר המלצות וכל החלטה שלא לבקש לקבוע המלצות – בהמשך לתוצרים שכבר יובאו בפניה, תצריך התייחסות לממצאיה ומסקנותיה של ועדת הבדיקה, בהתאם לכללי המשפט המינהלי.

הנה כי כן, עצם הקמת הוועדה בנסיבות העניין תשפיע הלכה למעשה, על הממשלה הבאה, ותציב אותה בפני עובדה מוגמרת בכל הנוגע לעצם קיומה של הוועדה ולתוצרים של עבודתה, וכן תחייב אותה לקבל החלטה אם להטיל על הוועדה לקבוע המלצות בעקבות ממצאי



היועץ המשפטי לממשלה

ומסקנות הוועדה, לרבות בחינה של אפשרויות היישום של דו"ח הוועדה. עניין זה עולה במפורש מן האמור בהצעת המחליטים בכל הנוגע למועד שבו צפוי דו"ח הוועדה להימסר לשר המשפטים (תוך ארבעה חודשים ממועד המינוי אלא אם יחליט שר המשפטים אחרת). כלומר הממשלה המבקשת להחליט כיום על הקמת הוועדה לא תהיה הממשלה שאליה יוגש דו"ח הוועדה.

בכל האמור יש כדי ללמד על כך שהצעת ההחלטה איננה הולמת את העקרונות של איפוק וריסון, אליה מחויבת ממשלת מעבר, בפרט ככל שהולך ומתקרב מועד הבחירות.

כפי שצוין לעיל, תלונותיהם של יוצאי אתיופיה כלפי מערכות אכיפת החוק, לרבות משטרת ישראל ומח"ש, לא נותרו ללא כל טיפול ממשלתי, ובתקופה הקרובה עתידה להסתיים עבודת הצוות המשותף שהוקם בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, מר רז נזרי, וסגן המפקח הכללי למשטרת ישראל, ניצב אלוף אסיר. מכאן, שנושא זה ממילא מקנה ומטופל בימים אלה באופן יסודי ורציני.

זאת ועוד, דברי ההסבר המצורפים להצעת המחליטים מתייחסים לדו"ח מבקר המדינה משנת 2017 ולדו"ח הצוות למיגור גזענות נגד יוצאי אתיופיה משנת 2016, בהם נכתב כי "מזה שנים" נשמעות בציבור טענות על חוסר האמון במח"ש, וכי נוכח הביקורת "ובחלוף כ שלושה עשורים מהקמת המחלקה", מוצע להקים את ועדת הבדיקה. לעומת זאת, אין בדברי ההסבר כל נימוק עדכני המצביע על כורח או דחיפות המצדיקים לדון בעניין כעת דווקא.

בהקשר זה יצוין כי דווקא השינוי שנעשה בהצעת ההחלטה, לפיו הממשלה הבאה תהא זו שתחליט אם להטיל על הוועדה ליתן המלצות בהתאם למסקנות בדיקתה, מדגיש את היעדר הדחיפות והצורך החיוני בביצוע בדיקה זו דווקא בעת הזו, פחות מחודש טרם הבחירות. מנגד, לא הוצגו שיקולים שיש בהם כדי להתגבר על אותם חששות וקשיים משפטיים שתוארו לעיל, ולא הוצגו כל דחיפות או כורח בקידום ההחלטה בעיתוי הנוכחי על-ידי ממשלה הפועלת מכוח עקרון הרציפות.

אין באמור כדי להביע עמדה כלשהי לגוף הטענות הנשמעות כלפי מח"ש, וממילא מובן כי ממשלה שתזכה לאמון הכנסת תוכל לשקול מה היא הדרך המתאימה לדעתה לבחינת הסוגיות השונות.

3. קשיים משפטיים נוספים –

להיבטים המשפטיים העקרוניים המפורטים לעיל, המביאים לעמדתי לכדי מניעה משפטית בהבאת ההחלטה לאישור הממשלה, נוספים גם הקשיים המשפטיים הבאים:

א. **אופן מינוי הוועדה בתקופת הבחירות** – הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1501, "מינויים בתקופת בחירות", קובעת ביחס למינויים לוועדות מיעצות כי איש בעלי



היועץ המשפטי לממשלה

התפקידים נדרש לעמוד בשלושה תנאים: הראשון, **שהשר, המנכ"ל ונושאי משרות האמון בלשכותיהם לא היו מעורבים בשום דרך בהצעת המועמדים או בהליך בחירתם** (למעט, באישורו הסופי של המינוי); השני, שלמועמד המוצע אין זיקה אישית, פוליטית או עסקית לשר משרי הממשלה; והשלישי, המשרה או התפקיד אינם כוללים רכיב משמעותי של מימוש מדיניות השר.

תכליתם של תנאים אלה באה לצמצם ככל הניתן את כבילת שיקול דעתה של הממשלה הבאה במינוי, ולמנוע מינוי הכרוך בשיקולים פוליטיים או אישיים בתקופת בחירות. בכך מייצרת ההנחיה איזון נכון בין הרצון לשמור על רציפות תפקודה של הממשלה, לבין החששות המאפיינים תקופת בחירות, ובפרט תוך מתן מענה לחשש המוגבר לניגוד עניינים במינוי ולהעדפת אינטרסים מפלגתיים על פני האינטרס הציבורי. הנחיה זו מתייחסת במפורש גם למינויים לתפקידים קצרי-טווח, כדוגמת מינוי ועדות לצורך מטרה מוגדרת ולפרק זמן מוגדר. זאת, שכן, ככלל, גם בהתייחס למינויים אלה עלולים להתעורר החששות העומדים ביסוד ההוראות שלעיל (ראו והשוו: בג"ץ 1311/15 דיין נ' שר החינוך, 20.5.2015).

מינוי חברי הוועדה שבנדון אינו עומד בהנחיית היועץ האמורה. מועמדים אלו לא הוצעו על ידי מי מגורמי המקצוע במשרד המשפטים. לעניין זה יצוין כי יו"ר הוועדה המיועד, השופט בדימוס הרן פיינשטיין, הביע בעבר במספר הזדמנויות את עמדותיו לגבי פרקליטות המדינה, אליה שייכת מח"ש. כך, למשל, בפוסט שפרסם ברשת החברתית "פייסבוק", ביום 17.11.2019, כתב: "היום איבדתי את שארית האמון שהיה לי בנציגי התביעה האמונים על אכיפת החוק באופן ראוי. אסור להתפתות לדברי החלקלקות של שומרי הסף למיניהם"; וביום 21.3.2019: "מי שינסה לשכנע אותי כי לפרקליטות אין שיקולים זרים לשיקולי המשפט הטהור יצטרך לעמול קשה".

ב. **הבטחות במהלך פעילות בחירות** – הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1904, "הבטחות או התחייבויות לחלוקת הטבות או להקצאת משאבים תקציבים במהלך פעילות בחירות", קובעת כי "ככל שקרב מועדן של הבחירות, נדרשת רגישות גדולה בהפעלת הסמכויות השלטוניות מקום שמתעורר חשש – ולא מבחינת מראית פני הדברים – לקיומה של זיקה בין הפעלת הסמכויות הללו לבין מערכת הבחירות". לעניין זה אשוב ואפנה לדבריו האמורים לעיל של מר יברקן, והדברים מדברים בעד עצמם.

נוכח כל טעמים המפורטים לעיל, והגם שברגיל, שיקול הדעת של הממשלה בנושאים כגון אלה הינו רחב, הרי שבבחינה כוללת של ההצעה, הגעתי לכלל דעה לפיה הבאתה לממשלה לעת הזו חורגת ממגבלות האיפוק והריסון החלות על הממשלה בתקופת בחירות, ולכן, קיימת מניעה משפטית מפני אישורה.

בברכה,

אביחי מנדלבליט

העתק:
מר צחי ברוורמן, מזכיר הממשלה