

## ועדות חקירה

למסקנותיה של ועדת חקירה יש משקל ציבורי, גם אם אינן מחייבות את השלטון.



בבורסה לניירות ערך גברו היצעים של מנויות הבנקים, ואלה עמדו בפני התמוטטות. הבורסה נסגרה, וגובש הסדר לפיו הממשלה תפדה את המניות במועדים שונים, על פי ערך ערב סגירת הבורסה. ערכה של התחייבות זו מגיע ל-6.9 מיליארד דולר. בעקבות אירועים אלה הוקמה ועדת חקירה ממלכתית בראשות השופט בייסקי, שהצביעה על האחראים, והמליצה המלצות אישיות ומוסדיות.

המשבר נגרם בשל התופעה של ויסות המניות הבנקאיות ע"י הבנקים, באישור משרד האוצר, באמצעות יצירת ביקושים וקליטת המניות כדי למנוע ירידת מחיריהן. הבנקים גם דיווחו על הויסות באופן חלקי ומטעה, ונטלו הבנקים הלוואות מחוץ לארץ, דבר שסיכן את מעמדם. ניתנו הנחיות לפקידי הבנק לשכנע לקוחות שלא למכור מניות בנקאיות, הכל לפי האינטרסים של הבנק ולא של הלקוחות. בכך היה כדי להצביע, לכאורה, על ביצוען של מספר עבירות פליליות מצד הבנקים והפועלים מטעמם. היועץ המשפטי לממשלה החליט שלא להעמיד את הבנקאים לדין מחסר עניין ציבורי, מכיוון שאלה כבר הועברו מתפקידם, ומכיוון שאשמת הויסות אינה רובצת אך לפתחם של הבנקאים, אלא גם לפתחן של רשויות המדינה ורואי החשבון החיצוניים של הבנקים. כנגד החלטה זו הוגשה העתירה.

המשפט הפלילי נועד לקיים ולשמור על מסגרת ראויה של חיי חברה תקינים. הגשמת המשפט הפלילי נעשית באמצעות ההליך הפלילי. המאשימה היא המדינה. היא מיוצגת על ידי תובע. ראש וראשון לתובעים הוא היועץ המשפטי לממשלה. על פי החוק, מותנית הגשת אישום פלילי בהתקיימם של שני תנאים מצטברים. התנאי "החיובי" הוא כי לדעת התובע הראיות שבידו מספיקות לאישום. התנאי "השלילי" הוא כי התובע אינו סבור שאין בקיום המשפט הפלילי עניין לציבור.

"עניין לציבור", אינו ההתעניינות שמגלה הציבור בשאלת ההעמדה לדין. קיים עניין לציבור שלא להעמיד חשוד לדין, רק אם תובע שוכנע, כי העמדה לדין גוררת אחריה פגיעה כה קשה באינטרסים ובערכים שהחברה מבקשת להגן עליהם, עד כי פגיעה זו אינה שקולה כנגד היתרון שיצמח לאינטרסים ולערכים שהמשפט הפלילי בא להגשימם על ידי העמדה לדין. לעומת זאת, קיימת גם המגמה הציבורית שלא יטפלו על זה האשמת שווא או האשמה קנטרנית. יש להתחשב, בין השאר, בשיקולים הבאים: חומרת המעשה, נסיבותיו האישיות של החשוד וקרבת העבירה, ושיקולים מוסדיים של התביעה ובית המשפט.

התחושה הינה, כי חשודים בעבירות קלות בהרבה, הגורמות נזקים קטנים בהרבה, מועמדים יום ליום לדין פלילי, ואילו הבנקים והבנקאים, שעברו לכאורה עבירות חמורות בהרבה וגרמו נזקים שקשה להלום כמותם, אינם מועמדים לדין. תחושה זו מתחזקת לאור מסקנותיה של ועדת בייסקי, אשר משמעותן המעשית הינה המלצה להעמדה לדין.

היועץ המשפטי לממשלה לא שקל שיקולים זרים. אך המשקל שהוא נתן לשיקולים השונים חורג ממתחם הסבירות. העבירות המיוחסות לבנקים ולבנקאים הן חמורות בניסבותיהן. ההתנהגות הפלילית המיוחסת להם נמשכה תקופה ארוכה. תוצאתה היתה פגיעה קשה ביותר באלפי אזרחים שאבדו את כספם, ובאוצר המדינה שהוצרך להזרים במסגרת ההסדר סכומי עתק שהשפעתם על

משק המדינה הוא כבד ביותר. קיים עניין ציבורי עמוק בהעמדתם לדין, בעיקר למען ידעו ויראו, ולמען לא תחזור התופעה שנית.

משקל ניכר נתן היועץ המשפטי לממשלה לשיקול, כי אשמת הויסות אינה רובצת אך לפתחם של הבנקים והבנקאים, אלא מוטלת היא גם לפתחן של הרשויות הממלכתיות שיש להן נגיעה לבורסה ולכלכלה. שיקול זה, משקלו אינו יכול להיות ניכר. הוא נתן גם משקל ניכר לזמן הרב שעבר מאז בוצעו העבירות המיוחסות לבנקים ולבנקאים. מבלי להכנס לשאלה, אם היה מקום ל"צינון" שכזה, בוודאי שאין לראות בו גורם תומך בהחלטה שלא להעמיד הבנקים והבנקאים לדין.

בית המשפט אינו שם עצמו כיועץ משפטי לממשלה. הוא בוחן את חוקיות החלטותיו של היועץ המשפטי - לא את תבונתו. בכפוף לטענות "סף", כגון נקיין כפיים ושיהוי, צריכה להתקיים חפיפה בין העילות המביאות לפסילת ההחלטה של היועץ המשפטי לממשלה, לבין העילות המצדיקות התערבותו של בית משפט זה. אם, לעומת זאת, קיימת עילה לפסילת החלטתו של היועץ המשפטי לממשלה, יש גם עילה להתערבותו של בית המשפט הגבוה לצדק. בעניין זה אין דין מיוחד ליועץ המשפטי לממשלה. ההחלטה היא בלתי סבירה באופן מהותי ועל כן נפגמת. העתירה מתקבלת.

הממשלה החליטה על רישומם של חמישה מבתי החולים הממשלתיים כתאגידיים עצמאיים. כנגד החלטה זו הוגשה העתירה.

חוק החברות הממשלתיות מכיל הוראות בדבר הקמתן ודרכי ניהולן של חברות כאלה, אך אין כל הוראה האוסרת על הממשלה ליזום ייסוד תאגיד שאיננו חברה ממשלתית. מכאן שהממשלה רשאית לפנות גם לאיזו מצורות ההתאגדות המקובלות בדין הפרטי. יצויין כי אסורה הקמתם של תאגידיים, בכוונה שרק למראית עין יהיו "פרטיים", בעוד שבפועל ינוהלו, או יפוקחו, כיחידות של המנגנון הממשלתי, או כחברות ממשלתיות לכל דבר. אולם זה לא המצב בענייננו.

חברה ממשלתית מוגדרת בחוק כחברה שיותר ממחצית כוח ההצבעה באספותיה הכלליות, או הזכות למנות יותר ממחצית הדירקטורים שלה הם בידי המדינה. בתי החולים נשוא ענייננו נרשמו כחברות מוגבלות בערבות, שהתאגדותם נעשתה לתועלת הציבור. כל אחד מהם נועד להתנהל באופן שרווחיו ישמשו לקידום מטרותיו ולא יחולקו בין חבריו, כשהקו המנחה בפעילותו יהיה לקיימו כגוף הנושא את עצמו. מינוי הדירקטורים מסור בידי ועדה בת חמישה אנשי ציבור, שכל חברה מונו על-ידי נשיא המדינה.

אף אחת מחלופות הגדרתה של חברה ממשלתית איננה מתקיימת בתאגידיים, שהדירקטורים שלהם מתמנים בדרך זו. מינוי דירקטור בחברה ממשלתית מסור בידי שר האוצר והשר שנקבע כאחראי לענייני החברה. מכאן שבקבעה את המסלול למינוי הדירקטורים בתאגידי בתי החולים נקטה הממשלה מגמה של התרחקות ואי-מעורבות. גם בכך, שמסמכי היסוד של התאגידיים מקיימים, בכמה מהוראותיהם, את זיקת הממשלה לפעילותו ולרכושו של כל אחד מבתי החולים, אין כדי להפליא, או כדי להעיד על כוונת הממשלה להוסיף ולנהל את בתי החולים בעצמה. הכוונה המסתברת היא הפוכה: לקיים בידי שר הבריאות אותה מידה מינימלית של זכות התערבות בעסקי התאגידיים, המתחייבת מהיותם מוסדות רפואה ציבוריים, ובכפוף לכך להניח לכל אחד מהם לקבוע את מדיניותו בעצמו.

ועדת נתניהו, שהוקמה ע"י הממשלה, המליצה על תיאגוד בתי החולים הממשלתיים כחלק ממכלול של שינויים, שמטרתם להביא לרפורמה מקפת במערכת הבריאות כולה - הן הממשלתית והן הציבורית (המאוגדת בקופות החולים). יתכן כי הדרך בה בחרה הממשלה ליישם את המלצת ועדת נתניהו, בדבר תיאגוד בתי החולים, איננה תואמת בשלמות את התפיסה הכוללת המאפיינת את מכלול המלצותיה של הוועדה, אך אין זה נכון שההחלטה הנדונה אינה מכוונת ליישם המלצה של הוועדה.

משהגישה ועדת נתניהו את הדין וחשבון שלה, היה על הממשלה לבחון את ההמלצות הכלולות בו ולייחס להן משקל בגיבוש החלטותיה, אך לא היתה עליה חובה לאמצו על קרבו ועל כרעיו. עם זאת, בעקבות הגשת הדין וחשבון נקט שר הבריאות מהלכים שמטרתם לבדוק את דרכי היישום האפשריות של ההמלצות שנכללו בו. היתה זו המלצת צוות התאגידיים, לתאגד בשלב ראשון מספר בתי חולים ממשלתיים. במהלכים שנקטו, כאמור, מאז הוגשו המלצות ועדת נתניהו ועד להחלטת הממשלה בדבר תיאגודם של חמישה בתי-חולים ממשלתיים, אין דבר שהוא בלתי סביר במידה שתצדיק את התערבותנו. העתירה נדחית.

העתירות מבקשות לחייב את הממשלה להקים ועדת חקירה בפרשה של מינוי היועץ המשפטי לממשלה, הידועה בשם פרשת בר-און.

הממשלה החליטה למנות את עורך-דין רוני בר-און למשרת היועץ המשפטי לממשלה. לאחר זמן קצר דן בית משפט זה בעתירה לבטל את המינוי. אותו יום, בשעת ערב, התפטר עו"ד בר-און מתפקידו, ובאותו יום הודיע ראש הממשלה כי הוא מבקש שהפרשה תיחקר על-ידי משטרת ישראל. חקירה זו ארכה שלושה חודשים, ובסיומה הועברו הממצאים ליועץ המשפטי לממשלה, שהחליט כי יש להגיש כתב אישום בפרשה רק נגד ח"כ אריה דרעי.

חוק ועדות חקירה קובע, כי אם 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. החוק מקנה לממשלה סמכות-רשות: הוא אומר כי הממשלה רשאית; הוא אינו אומר כי הממשלה חייבת. אמנם, יש שסמכות-רשות הופכת סמכות-חובה, אולם הסמכות אינה הופכת את עורה: הסמכות נשאר סמכות-רשות, אולם אפשר שהנסיבות המיוחדות של מקרה מסויים יובילו למסקנה, שהפעלת הסמכות כנדרש בתוך מתחם הסבירות, מחייבת תוצאה אחת. אז עשוי בית המשפט לומר כי הרשות נעשית חובה. לעניין זה, ההבדל בין סמכות לסמכות עשוי להשפיע על יישום הכללים, ובהתאם לכך גם על הביקורת השיפוטית המופעלת. השאלה אם נפל פגם משפטי בהחלטה המינהלית, כגון שיקולים זרים או חוסר סבירות, מוכרעת בהתאם למאפיינים המיוחדים של הסמכות: מיהות הרשות, מהות הסמכות, ועוד.

הסמכות של הממשלה להקים ועדת חקירה, מכוח חוק ועדות חקירה, היא סמכות רחבה ביותר: ראשית, הסמכות מוקנית לרשות הגבוהה ביותר במערכת המינהלית. 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, היא על פי טיבה סמכות רחבה מאד בהיותה סמכות רשות.

התוצאה היא שהביקורת השיפוטית על החלטת הממשלה מכוח הסמכות להקים ועדת חקירה היא מצומצמת. בית המשפט לא יפסול את החלטה, אלא במקרים חריגים ונדירים שכמותם עוד לא באו, וספק אם יבואו, בפני בית המשפט. הרבה עניינים בעלי חשיבות ציבורית נמצאים תמיד על סדר היום הציבורי, ותמיד יהיה מי שיחשוב שעניין זה או אחר הינו בעל חשיבות ציבורית חיונית. אולם אין אפשרות או הצדקה להקים ועדת חקירה, שהיא גוף כבד כשם שהיא גוף מכובד, אלא במקרים מיוחדים לעתים רחוקות. קשה מאד להוכיח כי החלטת הממשלה שלא להקים ועדה כזאת לוקה בשיקולים זרים או בחוסר סבירות עד שיש לפסול אותה.

אף אחד מן העותרים לא הוכיח, ולא היה קרוב להוכיח, פגם מפגמים אלה בסירוב להקים ועדת חקירה. 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, גם אם ועדת חקירה יכולה להשלים את תמונת המצב מן ההיבט הציבורי, להבדיל מן ההיבט הפלילי, עדיין קיים מרחק רב בין אפשרות כזאת לבין חובה, מכוח צו של בית המשפט, לנצל אפשרות זאת. העתירה נדחת.

העותרת מבקשת כי הממשלה תורה על הקמת ועדת חקירה לפי חוק ועדות חקירה, לחקירת נסיבות נסיון ההתנקשות בחייו של פעיל החמאס חאלד משעל; שהמשיבים יפסיקו את פעילות ועדת הברור שהוקמה על ידם; ולחלופין, שיוחלפו שניים מחברי ועדת הברור. אין, לדעתנו, עילה להתערב בהחלטת הממשלה, כשהחליטה להקים ועדת ברור ושלא להקים ועדת חקירה. לא מצאנו שבענייננו מתקיימות אותן נסיבות חריגות או נדירות שיצדיקו את התערבותנו בדרך הפעלת שיקול הדעת על ידי הממשלה. ככל גוף מינהלי, רשאית הממשלה להקים ועדת ברור לשם חקירה ובדיקה של ענין אשר במסגרת סמכויותיה או הנוגע למילוי תפקידיה. לועדה כזו אין מעמד מוסדר בחוק והיא משמשת בדרך כלל כלי עזר לברורים בנושאים פנימיים של הרשות הממנה.

הממשלה היתה רשאית להקים ועדת ברור לבחינת ההיבטים הקשורים בתקרית. ועדה זו הינה ועדה פנימית אשר מתפקדה לבדוק ולברר את העניינים שנמסרו לברורה, כדי שהממשלה תוכל להגיע למסקנות ולהפיק לקחים ככל שיידרש. אין על כן פסול בעצם הקמתה של ועדת הברור. בענייננו-שלנו רשאים היו ראש הממשלה והממשלה למנות ועדת-חקירה; למנות ועדת-ברור; שלא לעשות דבר. הם העדיפו למנות ועדת-ברור. בעשותם את שעשו לא חרגו הממשלה וראש הממשלה מגידרי סמכויותיהם. במעשה מינויה של ועדת-הברור - ובהימנעות ממינויה של ועדת - חקירה - לא נפל פגם משפטי המצדיק התערבותו של בית המשפט הגבוה לצדק. השאלה אם ראוי היה להקים ועדת חקירה תחת ועדת ברור היא שאלה מן התחום הציבורי, אשר לא לנו להכריע בה.

טענתם הנוספת של העותרת היא שחלק מחברי הועדה נגוע בחשש לניגוד עניינים, וכי על כן יש להחליפם בחברים אחרים. טענה זו אינה מקובלת עלינו. טענה לעניין ניגוד-עניינים-מן-המניין אינה יכולה לתפוס בנושא הרכבה של ועדת ברור, להבדיל מהרכבה של ועדת חקירה. יכול שר למנות עובד או עובדים מן המשרד עליו הוא ממונה, כוועדה לברור נושא שהתעורר בתחום פעילותו של המשרד, וטענת תלותם של העובד או העובדים בשר לא היתה נשמעת. אין צורך שנכריע בשאלה המשפטית בדבר הצורך, במקרים מתאימים, באי תלותם של חברי ועדת ברור בגוף שממנה אותם, ונותיר לעת מצוא מקרים קיצוניים ובלתי שיגרתיים. הגענו למסקנה, כי בענייננו אין צורך שנכריע אם חברי ועדת הברור הינם תלויים או אינם תלויים בממשלה או בראש הממשלה. זאת, כי נחה דעתנו, שבכל מקרה, אין ענייננו שייך לאותם מקרים קיצוניים וחריגים בהם עשוי בית המשפט להתערב בהחלטה בדבר מינוי ועדת ברור, על יסוד טענת חשש לניגוד עניינים של מי מחברי הוועדה. התוצאה היא שאנו דוחים את העתירה.