

העותרת: עמותת "אומץ" [אזרחים למען מינהל תקין וצדק חברתי ומשפטי] (ע"ר)
ע"י ב"כ עוה"ד שמואל שנהר ו/א פרופ' מיכאל קוריןאלדי ו/או טלי אויזרוביץ
ו/או שמעון לוריה ו/או ציפי ממן
כולם מרח' קרן היסוד 36, ירושלים 92149
טל: 02-5631378 פקס: 02-5610569

- ד ג נ -

- המשיבים:**
1. ראש ממשלת ישראל, מר בנימין נתניהו
 2. היועץ המשפטי לממשלה, עו"ד יהודה וינשטיין
 3. שר הפנים, מר אלי ישי
 4. שר האוצר, ד"ר יובל שטייניץ
- כולם על ידי פרקליטות המדינה, משרד המשפטים,
רח' צאלח א-דין, ירושלים

עתירה למתן צו על תנאי

מוגשת בזה עתירה למתן צו על תנאי המכוון אל המשיבים 1, ו - 2 והמורה להם להתייצב וליתן טעם כדלקמן:

המשיב 1 – מדוע לא יעביר מתפקידם את שר הפנים ושר האוצר - המשיבים 3 ו- 4 – מתוקף סמכותו על פי סעיף 22(ב) לחוק יסוד הממשלה, בעקבות דו"ח מבקר המדינה על השריפה בכרמל, שפורסם ביוני 2012, שבו הטיל המבקר על שני השרים "אחריות מיוחדת" למחדלים שהובילו לאירוע זה.

המשיב 2 – מדוע לא ימליץ בפני ראש הממשלה, מתוקף סמכותו, כמי שמופקד על אכיפת החוק בישראל ועל שמירת האינטרס הציבורי בתחום המשפט, להעביר את שרי הפנים והאוצר מתפקידם, לאור דו"ח מבקר המדינה על השריפה בכרמל, שבו הטיל המבקר על שני השרים "אחריות מיוחדת" למחדלים שהובילו לאירוע זה.

הצדדים לעתירה

העותרת

העותרת היא עמותת "אומץ" [אזרחים למען מינהל תקין וצדק חברתי ומשפטי], עמותה רשומה כחוק, ששמה לה כמטרה לפעול למען מינהל תקין ולמען בקרה ציבורית ומשפטית על מעשי רשויות השלטון בישראל.

המשיבים

המשיב 1 הוא ראש ממשלת ישראל, הנושא באחריות כוללת לכל פעולות הממשלה ובכללם מערך הכבאות. הוא המוסמך, על פי סעיף 22 (ב) לחוק יסוד הממשלה, להעביר שר מכהונתו, בעקבות הדו"ח החמור ביותר שהגיש מבקר המדינה על אירוע השריפה בכרמל, הכולל מסקנות אישיות קשות נגד שר הפנים ושר האוצר והוא זה, אשר ביקש מן המבקר להכין את הביקורת על האירוע ובהזדמנויות שונות, כולל בפני משפחות הנספים ובישיבת הוועדה לביקורת המדינה של הכנסת, בתאריך 7 במרץ 2011, אמר, כי בדיקת המבקר, שכבר הייתה אז בעיצומה, היא מקיפה ויסודית ואין טובה ומהימנה ממנה.

המשיב 2 הוא היועץ המשפט לממשלה, אשר **בעצה אחת אתו**, הודיע ראש הממשלה לממשלה, כי הוא יבקש ממבקר המדינה לבדוק את האירועים וההיערכות הלאומית בנושא השריפה בכרמל והוא זה הרשאי, מתוקף תפקידו, כאחראי על שמירת האינטרס הציבורי בתחום המשפט, להמליץ בפני ראש הממשלה להעביר מתפקידם את שרי הפנים והאוצר, לנוכח ה"אחריות המיוחדת", שהמבקר הטיל עליהם, בדו"ח הביקורת החמור שלו על השריפה בכרמל.

הרקע העובדתי

1. בתאריך 2 בדצמבר 2010 פרצה שרפה ביערות הכרמל ונמשכה 6 ימים. השרפה התפשטה בחלק ניכר מן הכרמל: מעוספיה ודלית אל כרמל במזרח, דרך כלא דמון והשכונות הדרומיות של חיפה ועד לעין הוד ולבית הספר שפיה, ימיו אורד, בשיפולים המערביים והדרומיים של ההר.
2. השרפה גרמה למותם של 44 איש: אנשי שב"ס, שוטרים וכבאים, כלתה את החורש והיער בכרמל בשטח של כ- 45,000 דונם, פגעה, באופן קשה, בכ- 250 יחידות דיור, מהם כ- 70 בצורה טוטלית, הרסה תשתיות והביאה לפינוי עשרות אלפים מבתים כמו כן נפגעה פרנסתם של מאות אזרחים, המתפרנסים מתיירות באזור זה.
3. ראש הממשלה סרב להקים ועדת חקירה ממלכתית לחקר השריפה בכרמל וגם פעל לכך שלא יימצא רוב להחלטה על הקמת ועדת חקירה בוועדה לביקורת המדינה של הכנסת, שהיא הגוף השלטוני

השני, המוסמך, על פי החוק [חוק מבקר המדינה], להקים ועדת חקירה ממלכתית. תומכי ראש הממשלה בוועדה מיהרו להודיע ליו"ר הוועדה, בתאריך 13 בדצמבר 2010, עוד לפני הדיון הצפוי הוועדה, על התנגדותם להקמת ועדת חקירה ממלכתית [מצ"ב המכתב המסומן כנספח א']

4. ראש הממשלה פנה תחילה למבקר המדינה בבקשה לעכב את פרסום דו"ח המעקב שלו על הפעולות שהיו אמורות להיעשות על ידי גורמי השלטון השונים בעקבות דו"ח המבקר משנת 2007 על "היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה" שכבר היה מוכן, כדי שיכלול בתוכו גם את אירוע השריפה בכרמל. משזה לא נענה הוא פנה למבקר, באמצעות שר המשפטים וביקש ממנו לבדוק את אירוע השריפה, כדי להגיע לחקר האמת בפרשה טרגית זו.

5. מבקר המדינה לקח על עצמו לחקור את האירוע והקדיש לכך שנה וחצי של עבודה מעמיקה ויסודית, שבה נטלו חלק עשרות מעובדי משרדו. עבודה יסודית זו הביאו לכך ש"תנועת אומץ", שעתרה לבג"ץ, כבר בדצמבר 2010, בדרישה להקים ועדת חקירה ממלכתית לבדיקת אירוע השריפה בכרמל, הודיעה לבית המשפט העליון, בתאריך 29 בנובמבר 2011, כי היא מבקשת למשוך את עתירתה.

ממצאי הדו"ח

6. בתאריך 6 בדצמבר 2012 הגיש המבקר את הדו"ח הסופי על השריפה בכרמל [מצ"ב הדו"ח המסומן כנספח ב']. זהו דו"ח קשה ביותר המצביע על מחדלים חמורים של גופי השלטון, שהיו מעורבים באירוע ומטיל אחריות גם על שרי הממשלה. על ראש הממשלה מטיל המבקר אחריות כוללת לפעולות הממשלה, על השר לביטחון פנים מטיל המבקר אחריות כוללת לענייני משרדו, כולל הגופים הכפופים לו - המשטרה והשב"ס ואילו על שני שרים - שר הפנים, אלי ישי ושר האוצר - יובל שטייניץ מטיל המבקר "אחריות מיוחדת למחדלים החמורים שהביאו לרמת המוכנות וההיערכות הנמוכה במיוחד של שירותי הכבאות וההצלה ערב פרוץ השריפה וכפי שבאה לידי ביטוי במהלכה" [דו"ח המבקר, עמ' 505]. בכך הוא מבדל את שני השרים משאר האחראים למחדלים ולכשלים באירוע שכונה על ידי ראש הממשלה "אסון לאומי".

7. שר הפנים, הממונה על ביצוע חוק שירותי הכבאות, התשי"ט-1959, היה מודע, מאז כניסתו לתפקידו, למצב הקשה של מערך הכבאות ואף הגדיר את המצב שם כ"קטסטרופלי לגמרי" [דו"ח המבקר, עמוד 483] ואף על פי כן לא פעל לשקם את המערך, אפילו לטווח הקצר, כלומר "להגביר את כשירותו המבצעית ולשפר את יכולות הפיקוד והשליטה שלו, אף שמדובר בפעולות הכרוכות בהשקעת משאבים קטנה בהרבה יחסית לתוכנית הכוללת" לבניית מערך הכבאות [עמוד 484 לדו"ח]. "הוא היה ער לכך שבמערך הכבאות יש מחסור ממשי בציוד ובכוח אדם ואף מחסור

באמצעים לפיקוד ושליטה כמו: היעדר יחידת מבצעים, היעדר מערכת מחשוב ואי התאמה של מערכת הקשר הארגונית לצרכים שעליה למלא" [עמוד 485 לדו"ח] ולא רק זאת, על פי התקן המלאי השוטף של חומרים מעכבי בעירה צריך לכלול 250 טון ומלאי החירום 200 טון ואילו ביום פריצת השריפה היו במלאי הכולל של חומרים מעכבי בעירה 20 טון בלבד [דברי המבוא של המבקר לדו"ח]. שר הפנים היה מודע לכל זאת, אך לא פעל לשינוי המצב.

8. חמור מכך: מן הדו"ח עולה מן הדו"ח עולה, כי ממשלת ישראל, בישיבתה, בתאריך 4 ביולי 2010, החליטה [החלטה מספר 1904] להקצות מיד, באמצעות תקציב משרד הפנים, 100 מליון שקל "להשלמת החוסרים המהותיים במערך הכבאות בצידוד ובכוח אדם", אלא שאף שקל לא הוצא מתוך סכום זה. יתרה מכך: שר הפנים לא מצא לנכון, למרות זעקות השבר שלו על מצב מערך הכבאות, להקצות כספים מתקציב הרזרבה של משרדו לצרכים הדחופים של מערך הכבאות, למשל, לפי טענותיו של שר האוצר המופיעים בדו"ח, עמד לרשותו סך של 100 מליון שקל למה שמכונה "תקנת רזרבת השר", שהיא חריג בנוף הממשלתי, שנועדה גם ל"מימון טיפולים באירועים בלתי צפויים" [עמוד 491] ובנוסף לכך עמד לרשות שר הפנים "רזרבת שר לפיתוח", שהשימוש בו "אינו מצריך פניה או הסכמה כלשהי מצד משרד האוצר או מצד כל גורם אחר והיא החלטה של משרד הפנים, לפי שיקול דעתו הבלעדי" [עמוד 491] ומעבר לכך, מסתבר מן הדו"ח, כי בשנת 2009 לא נוצל כל התקציב שהיה מיועד לרשות הכבאות [שם]

9. מדובר אפוא בסכומי כסף גדולים ביותר שלא נוצלו. הרי ניתן היה, בכסף הזה, לקנות עשרות כבאות מודרניות [בעלות של 1,5 מליון שקל לכבאית], להקים או לקנות שרותי תצפית אוויר, להקים מערכת קשר ארצית למערך הכבאות, לבנות מערכת מחשבים ארצית, למלא את מלאי החומרים מעכבי בעירה ולפתח תורת לחימה וכן לענות לצרכים נוספים בכוח אדם, בהדרכה וכו'. כל זה לא נעשה.

10. ייתכן מאוד, צריך לומר כאן, כי חלק ממה שניתן היה לעשות בכספים אלה, כגון רכישת והפעלת כבאות מודרניות, מילוי המלאי של חומרים לכיבוי שריפות ומערך של תצפית אוויר, היה, אולי, מסייע לאיתור השריפה היקפה ותנועתה, לכיבוי חלקי שלה בעודה באיבה ולהצלת הנספים.

11. המבקר מטיל "אחריות מיוחדת" גם על שר האוצר. הוא טוען, כי שר האוצר היה מודע למצבו הקשה של מערך הכבאות, שהוא גוף מציל חיים, שהתגלה בקלונו בימי מלחמת לבנון השנייה ואף על פי כן, עד לחודש מאי 2010 התנה השר העברת תקציבים למערך הכבאות בביצוע רפורמה כוללת, אף שידע שרפורמה כזאת היא עניין מורכב שעשוי להימשך שנים ארוכות. בכך מנע ממערך הכבאות לעמוד ברף המינימום הנדרש לצורך מוכנות מבצעית ומקצועית [עמ' 505] ועובדה היא, מוסף המבקר, "שמיד לאחר השריפה נמצא בדחיפות פתרון ובכלל זה תוספת תקציב למילוי הצרכים הדחופים של מערך הכבאות", מה שמעורר את השאלה מדוע לא ניתן היה לפעול קודם לכן.

12. "האחריות המיוחדת" שאותה מטיל המבקר על שר הפנים ועל שר האוצר יונקת מן האחריות המיניסטריאלית המקובלת במשטר דמוקרטי - פרלמנטרי. כל שר נושא, מעבר לנשיאה באחריות הקולקטיבית של הממשלה כולה כלפי בית הנבחרים, גם באחריות כוללת לכל מה שנמצא בתחום משרדו. אך המבקר, בקרב עמו הוא חי והוא מכיר את שריו ויודע כי שר נוטה להסתתר מאחורי המסך של האחריות המיניסטריאלית הכוללת, מה שמאפשר לו "להתנער מאחריותו האישית" [הדגשה במקור - הח"מ] לכל מעשה או מחדל שבתחום משרדו ולגלגל אותה ממנו והלאה - לדרג הכפוף לו או לאחרים" [עמ' 501]

13. ועל כן, מציב המבקר מושג חדש: "האחריות המיוחדת", הנובעת, מן "האחריות המיניסטריאלית האישית" - ישירה או עקיפה - המתקיימת ומחייבת אם ניתן לעמוד על מעשה או מחדל שהשר קשור אליו, בידיעה או במעשה, מכוח משרתו" [עמ' 501]. אמור מעתה, לפי הבנתנו: האחריות המיוחדת היא להלכה ולמעשה "אחריות מיניסטריאלית אישית מיוחדת". המבקר מגיע לתפיסה זו, משום שהוא סבור כי אין להסתפק "בציון האחריות הציבורית של הקברניטים ומנהיגים במישור התיאורטי המופשט אלא יש מקום לתאר ולציין אותה במישור הקונקרטי והמעשי" [עמ' 502]

14. זוהי אחריות כבדה ביותר ואין שר יכול להמשיך בתפקידו, כאשר מוטלת עליו, באופן אישי, אחריות כה כבדה לאירוע השריפה בכרמל. פרופ' יצחק זמיר אומר במאמרו "ועדת החקירה מן הבחינה המשפטית", הפרקליט, ספר היובל, כי "במקרים קיצוניים, כפי שניתן ללמוד מן הניסיון במדינות אחרות, עשוי שר להתפטר ממשרתו על יסוד האחריות המיניסטריאלית, אף כאשר אין עליו אחריות אישית כלשהי" [עמוד 244], קל וחומר, אנו מוסיפים, כאשר מוטלת עליו "אחריות מיניסטריאלית אישית מיוחדת", כפי שקבע מבקר המדינה בדו"ח שלו.

15. בתאריך 3 ביולי 2012 פנתה תנועת "אומץ", באמצעות הח"מ, לראש הממשלה, בנימין נתניהו, בתביעה להפעיל את סמכויותו, על פי סעיף 22 (ב) לחוק יסוד הממשלה ולהעביר מכהונתם את שר הפנים אלי ישי ושר האוצר יובל שטייניץ, לאור מסקנות מבקר המדינה על "אחריותם המיוחדת" בפרשת השריפה בכרמל [מצ"ב המכתב המסומן כנספח ג']

16. בתאריך 4 ביולי 2012 פנתה תנועת "אומץ", באמצעות הח"מ, ליועץ המשפטי לממשלה, יהודה וינשטיין בדרישה להפעיל את סמכויותיו ולהמליץ בפני ראש הממשלה להעביר מכהונתם את שר הפנים ואת שר האוצר לאור מסקנות מבקר המדינה על "אחריותם המיוחדת" בפרשת השריפה בכרמל [מצ"ב המכתב המסומן כנספח ד']

17. בשני המכתבים פורטה האחריות הישירה והאישית של שני השרים למחדלים הקשים, שהובילו לשריפה בכרמל ועל הצורך בכך, כדברי המבקר עצמו, שהכישלון שהתרחש בכרמל והביא לתוצאות טרגיות ביותר לא יישאר יתום.

כהמשך לפניות אלה מגישה תנועת "אומץ" את העתירה הזאת.

הטיעון המשפטי

18. סעיף 4 לחוק יסוד כבוד האדם וחירותו קובע: "כל אדם זכאי להגנה על חייו, על גופו ועל כבודו" וסעיף 11 לחוק קובע, כי "כל רשות מרשויות השלטון חייבת לכבד את הזכויות שלפי חוק זה" ומכאן שעל הממשלה לעשות ככל יכולתה להגן על אזרחיה, כולל ביטחון, שירותי בריאות וגם שירותי כבאות, המוגדרים על ידי מבקר המדינה כ"גוף חירום מציל חיים" ועל כן, רואה המבקר בחומרה כה רבה את "ההתעלמות ארוכת השנים ממצבו הרעוע של מערך הכבאות" [עמ' 505 לדו"ח] ומטיל את האחריות לכך על שר האוצר ועל שר הפנים.

19. מה משמעות יש לאחריות של השרים? המבקר ער לתרבות הפוליטית בישראל של התחמקות מאחריות ואומר, בדברי הקדמתו לדו"ח: "אסור שהכלל יהיה 'הכלבים נובחים והשיירה עוברת'" ומוסיף בסוף הדו"ח: "הכישלון לכל אלה [של רשויות השלטון – הח"מ] איננו יכול להישאר יתום" [עמ' 500]

20. נראה כי חששותיו של המבקר התאמתו: השיירה ממשיכה לנוע והכישלון הנורא נשאר יתום. השרים שעליהם הטיל המבקר אחריות אישית מיוחדת לא הסיקו מסקנות מן הדו"ח, לא התפטרו וגם ראש הממשלה לא נקט בשום צעד, כדי להעבירם מתפקידם. להפך: שר האוצר, יובל שטייניץ כינה את הדו"ח כ"הזוי" ופגע ממש במבקר המדינה, שאמר, בראיון לידיעות אחרונות, שפורסם בתאריך 6 ביולי 2012: "את הביטוי ['הזוי' – הח"מ] אני ממש לא מקבל ונפגעתי ממנו". והוסיף עשות שר האוצר: כאשר התבקש להגיב לכתבה, השיבה לשכתו: "הדברים אינם ראויים לתגובה" ושר הפנים, אף הוא תקף את המבקר וממתין לחלוף הסערה [מצ"ב צילום מן הראיון בעיתון המסומן כנספח ה'].

21. עתה כבר ברור כי השרים היהירים האלה אינם מתכוונים להתפטר מתפקידם ולא נותר אלא לפעול להעברתם מתפקידם בדרך החוקית שתחייב אותם לעשות כן: כלומר, בהפעלת סעיף 22 (ב) לחוק יסוד הממשלה המקנה לראש הממשלה את הסמכות להעביר שר מתפקידו או בהפעלת סמכותו של היועץ המשפטי לממשלה, שימליץ בפני השרים האמורים להתפטר או שימליץ לראש הממשלה להעביר את השרים האלה מתפקידם.

22. סעיף 22 (ב) לחוק יסוד הממשלה קובע, כי ראש הממשלה רשאי להעביר שר מכהונתו. זוהי סמכות שברשות אלא שבנסיבות מסוימות סמכות שברשות הופכת לסמכות שבחובה להפעילה. זהו, לדעת העותרת, המקרה שלפנינו. חובה היא על ראש הממשלה, לנוכח האחריות המיוחדת שהטיל מבקר המדינה על שר הפנים ועל שר האוצר להעבירם מתפקידיהם ואם אין הוא עושה כן, עולה התנהגותו לכדי אי סבירות קיצונית המחייבת את התערבות בית המשפט.

23. השאלה של פיטורי שר כבר עלתה בפני בית משפט נכבד זה בפרשת דרעי. השאלה שעלתה שם לדיון הייתה האם חייב ראש הממשלה לפטר את השר דרעי ופסק הנשיא שמגר: "יש נסיבות שבהן הופכת סמכות שבשיקול דעת לסמכות שבחובה להפעילה... משמע יש נסיבות שבהן עולה המסקנה גם לגבי סמכות שבשיקול דעת, כי הימנעות מהפעלת הסמכות היא בלתי סבירה במידה היורדת לשורשו של עניין... כדי ליישם זאת לסוגיה שלפנינו: סמכות הרשות הופכת לסמכות שבחובה, כאשר הנסיבות העובדתיות הן כאלה שערכי היסוד של השיטה החוקתית והמשפטית שלנו הופכים את אי הפעלתה של הסמכות לבלתי סבירה באופן היורד לשורשו של עניין" [בג"ץ 3094/93 התנועה למען איכות השלטון נ' ממשלת ישראל, פ"ד מז (5) 404, 423]

24. לענין זה יפים גם דברים שכתב כבוד השופט חיים כהן לראש הממשלה. מנחם בגין, בתאריך 21 בספטמבר 1982, בפרשת סברא ושתילה: "אמת נכון הדבר שבהסמכה זו [להקים ועדת חקירה – הח"מ], יש משום מסירת שיקול דעת לידי הממשלה, [סעיף 1 לחוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968 – הח"מ], אבל הלכה פסוקה היא, מימים ימימה ודין הוא בישראל, שאם השימוש בשיקול הדעת הותנה בקיום עובדה מסוימת והעובדה מתקיימת, כי אז הופכת הרשות לחובה וכופין על בעל שיקול הדעת לעשות את אשר הוסמך לעשות". ומסיים השופט חיים כהן את מכתבו במילים הבאות: "אם רצון הממשלה הוא שהמדינה הזאת תוסיף להתנהל כמדינת חוק, חובה פשוטה עליה להחליט מיד על הקמת ועדת חקירה" [מצ"ב צילום המכתב המקורי המסומן כנספח ו']

25. האם לא מתקיימים התנאים שמציב השופט כהן גם בפרשה שלפנינו, המציבה את השאלה: מה משמעות יש לדו"ח מבקר המדינה על השריפה בכרמל ומתי יפעיל ראש הממשלה את סמכותו, שהיא סמכות שברשות, להעביר שר מתפקידו? לפי תפישתו של השופט כהן, כל העובדות הנדרשות להפעלת הסמכות להעברת שר מתפקידו התקיימו: מבקר המדינה הסכים לערוך את הביקורת שלו, לאחר שראש הממשלה הזה ביקש זאת ממנו; המבקר ערך את הביקורת והגיש את הדו"ח ובו קבע, כי שני שרים נושאים באחריות מיניסטריראלית מיוחדת למה שראש הממשלה כינה כ"אסון לאומי". האם, בנסיבות אלה, עדיין לא ברור מה על ראש הממשלה לעשות? זה המקום וזה הזמן להפעיל את

סעיף 22 (ב) ולקבוע שסמכות הרשות של ראש הממשלה להעביר שר מתפקידו הופכת לסמכות שבחובה ואם ראש הממשלה לא נוהג כך, מן הדין שבית המשפט יורה לו לפעול על פי חובתו.

אחריות מיניסטריאלית אישית מיוחדת

26. המבקר טבע מונח חדש "אחריות מיוחדת". מהי המשמעות המשפטית של מונח זה? דין הוא במשפט הישראלי שטקסט שנכתב על ידי גוף מעין משפטי הוא טקסט הטעון פרשנות. בפרשת אירועי אוקטובר אמר בית המשפט: "המלצות ועדת חקירה הן טקסט הניתן בידי גוף בעל סמכות מעין שיפוטית, טקסט זה טעון פרשנות... מבין המשמעויות הלשוניות שהטקסט סובל, יש לבחור באותה משמעות המגשימה לא רק את מילות הטקסט אלא גם את רוחו ואת תכליתו..." [בג"ץ 4585/06 ועד משפחות הרוגי אוקטובר 2000 נ' השר לביטחון פנים, נבו, עמ' 13-14]

27. שני נושאים עלינו לברר: האם המבקר הוא גוף מעין משפטי כמו ועדת חקירה ממלכתית או ממשלתית והאם ניתן לפרש את המונח "אחריות מיוחדת" כ"אחריות אישית", שהרי אם מדובר ב"אחריות אישית" לא נותר אלא להפעיל את העקרונות שקבעה ועדת י. כהן לחקירת האירועים במחנות הפליטים בביירות [התשמ"ג], בנובמבר 1982 ופירוש הדבר הוא שגורלם של שר הפנים ושר האוצר חייב להיות כגורלו של שר הביטחון, שנקבע אז ע"י ועדת כהן. שם קבעה ועדת החקירה, כי מחדלי שר הביטחון היו "משום אי מילוי חובה" ועל כן היא המליצה ששר הביטחון יוציא מסקנות אישיות נאותות מהפגמים שנתגלו במילוי תפקידו ואם יהיה צורך בכך שראש הממשלה ישקול, האם עליו להשתמש בסמכותו לפי סעיף 21א(א) של חוק יסוד הממשלה, לפיו ראש הממשלה רשאי לאחר שהודיע לממשלה על כוונתו לעשות כן להעביר שר מתפקידו" [דו"ח הוועדה הנ"ל, ספר כהאן, הוצאת פפירוס, עמ' 162 ועמ' 181]

28. ואומנם, ראש הממשלה דאז, מנחם בגין מצא דרך להעברת שר הביטחון מתפקידו כשר ביטחון והעברתו לתפקיד שר ללא תיק, כאשר הוא ממליץ לפני הממשלה למנות את משה ארנס כשר הביטחון.

29. לדעת העותרת, אין ספק שמוסד מבקר המדינה הוא גוף בעל סמכות מעין שיפוטית ועל כן גם דו"ח של המבקר פתוח לפרשנות משפטית והם גם סבורים כי הפרשנות הנכונה, על פי רוחו ותכליתו של הדו"ח, היא לקבוע ש"אחריות מיוחדת" משמעותה "אחריות אישית". כבר ראינו לעיל, בסעיפים 12-13 לעתירה זו, כי, לפי הבנתנו, יונק המבקר את מושג "האחריות המיוחדת" ממושג "האחריות המיניסטריאלית האישית" ועל כן אם נקרא את שני המונחים כמקשה אחת נגיע למונח "אחריות מיניסטריאלית אישית מיוחדת". אם זו אומנם הפרשנות הנכונה, אין מנוס גם מאשר להפעיל, במקרה שלפנינו, את כלל האנלוגיה להמלצות ועדת כהן לגבי שר הביטחון דאז אריאל שרון, כלומר, לקרוא

לראש הממשלה להפעיל את סמכותו על פי סעיף 22 (ב) לחוק יסוד הממשלה ולהעביר מתפקידם את שר הפנים ואת שר האוצר.

30. יתר על כן – כל מי שקורא את הדו"ח מבין כי המבקר מטיל אחריות אישית ברורה על שני השרים. הוא מפרט את מחדליהם המתמשכים ומעבר לכך מצביע על **מודעות** הברורה למצב החמור שבו היה שרוי מערך הכבאות במשך שנים. הוא גם מתריע מפני התכונה המקובלת בארץ להסתתר מאחורי מונחים כלליים כמו אחריות מיניסטריאלית וסבור שאסור להשאיר את הכישלון – יתום. ועל כן, אין מנוס אלא לראות באחריות שני השרים "אחריות אישית".
אומנם אין הוא ממליץ, כמקובל בדו"חות של ועדות חקירה ממלכתיות להדיח את השרים מתפקידם, אולם הוא סולל את התשתית הראייתית והקונצפטואלית ["אחריות מיניסטריאלית אישית מיוחדת"] להעברתם מתפקידם ומשאיר את ההחלטה בידי השרים עצמם ובידי ראש הממשלה.

היועץ המשפטי לממשלה חייב להמליץ על העברת השרים מתפקידם

31. מן הדין שגם היועץ המשפטי לממשלה יגיע למסקנה זו – גם בשל הפרשנות שהוצגה לעיל וגם משום שהיועץ המשפטי לממשלה הוא זה שקובע גם נורמות התנהגות המחייבות את גופי השלטון. חוק יסוד הממשלה קובע, בסעיף 23 (ב), כי כהונתו של שר תופסק אם שר הורשע בעבירה שיש עמה קלון, אולם בית המשפט כבר קבע בעבר נורמה אחרת להפסקת כהונתו של שר. **בפרשת דרעי [בג"ץ 3094/93] ובפרשת סגן השר פנחסי [בג"ץ 4267/93 אמיתי – אזרחים למען מינהל תקין וטוהר מידות נ' ראש הממשלה, פ"ד מז (5) 441]** נקבעה הלכה **שחובה** על ראש הממשלה להעביר שר או סגן שר מתפקידו, אם הוגש כתב אישום בעבירה חמורה נגד השר או סגן השר וסירוב של ראש הממשלה לעשות זאת ייחשב, כחוסר סבירות קיצוני ועשוי להביא להתערבות בית המשפט, שיוורה לראש הממשלה להפעיל את סמכותו לפי סעיף 22 (ב) להעביר את השר או סגן השר מתפקידו.

32. אולם היועץ המשפטי קבע נורמה מחמירה עוד יותר: בפרשת המינויים הפוליטיים במשרד לאיכות הסביבה של השר צחי הנגבי, שנחשפה, במלוא חומרתה, על ידי מבקר המדינה, אליעזר גולדברג, בדו"ח שפורסם באוגוסט 2004, החליט היועץ המשפטי, על סמך דו"ח המבקר, להורות על פתיחת חקירה פלילית נגד השר ובמקביל המליץ לשר להתפטר מתפקידו כשר לביטחון פנים. בהודעת המדינה לבג"ץ בפרשה זו נאמר: "היועץ המשפטי לממשלה הנחה לנקוט בדרך זו במקרה הנדון [שהשר נגבי לא יכהן כשר הממונה על משרד או תחום פעולה - הח"מ] נוכח מכלול נסיבות העניין, ובעיקר חומרת הממצאים שנקבעו בדו"ח מבקר המדינה והעובדה שהפעולות האמורות בדו"ח בוצעו ע"י המשיב בתוקף תפקידו כשר ממונה על משרד...". [מופיע בבג"ץ 1400/06 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' ממלא מקום ראש הממשלה, נבו, עמוד 16]

33. היועץ המשפטי לממשלה נקרא במקרה שלפנינו להורות לשר הפנים ולשר האוצר להתפטר מתפקידיהם ואם לא יעשו זאת, להורות לראש הממשלה להעבירם מתפקידם. אין, לדעת העותרת, הבדל עקרוני בין הוראת היועץ המשפטי לשר הנגבי בפרשת המינויים הפוליטיים, להתפטר מתפקידו לבין חובתו להורות עכשיו לשרי הפנים והאוצר לעזוב את תפקידיהם. הוא פעל כפי שפעל במקרה של השר הנגבי, בשל חומרת הממצאים בדו"ח מבקר המדינה וצריך לפעול גם עכשיו באותה צורה לנוכח הממצאים החמורים והמסקנות האישיות המופיעות בדו"ח מבקר המדינה על השריפה בכרמל.

34. ניתן לטעון, כי ההבדל בין שני המקרים נעוץ בהחלטתו, במקרה של השר הנגבי, להורות על חקירה פלילית, אולם לדעת העותרת, הלכה היא, כדברי כבוד השופט א. ריבלין, כי "יתכנו מקרים בהם חובה תהא לו לראש הממשלה להעביר שר מכהונתו, על אף שכתב אישום לא הוגש. הכל תלוי במכלול נסיבות העניין ובכלל זה, התפקיד שבו מדובר, חומרת ההתנהגות המיוחסת למועמד ועוצמת הראיות המלמדות על התנהגות זו" [בג"ץ 1400/06, נבו, עמוד 10] ומצטט כבוד השופט ריבלין את כבוד השופט י. זמיר בבג"ץ 2533/97 האומר: "מכיוון שהמבחן הוא מהותי ולא מכני, אין לומר באופן נחרץ, כי רק כתב אישום בעבירה חמורה או לפחות חקירה בדבר ביצוע עבירה שכזאת, עשויים להצדיק סיום כהונה... אין לשלול את האפשרות שהתנהגות של שר או סגן שר במקרה מסוים, אף אם אינה מגיעה כדי עבירה פלילית, תהיה חמורה במידה קיצונית כל כך, עד שיהיה זה בלתי סביר, באופן קיצוני, לאפשר לו להמשיך בתפקידו" [בג"ץ 1400/06, נבו, ע' 10]

35. הנה כי כן ראוי היה שהיועץ המשפטי, על סמך הלכות אלו ועל סמך תפקידו כמי שאחראי על שמירת האינטרס הציבורי בתחום המשפטי, ירחיב את הנורמה המורה על העברת שר מתפקידו וימליץ בפני ראש הממשלה להעביר את השרים מתפקידם, לאור הנסיבות הקיצוניות של העניין: הדו"ח הכה חמור על השריפה בכרמל.

36. ממה יונק היועץ המשפטי את כוחו לקבוע, שלא כאמור בחוק, שהגשת כתב אישום או אפילו פתיחה בחקירה פלילית, מהווים עילה להמלצה/ הוראה בפני השרים או בפני ראש הממשלה להעביר שר

מתפקידו? התשובה לכך היא שהמקור הוא ההנחה ששר או סגן שר, שמוגש נגדם כתב אישום או נפתחת נגדם חקירה פלילית, מאבדים את אמון הציבור ומי שמאבד את אמון הציבור אינו יכול להמשיך ולכהן בתפקידו.

37. האם יכול מיישהו להעלות על הדעת שהציבור בישראל נותן היום אמון בשר הפנים ובשר האוצר, שנמצאו אחראים, בדו"ח מבקר המדינה, באופן אישי ובאופן מיוחד, למחדלים הקשים שהובילו ל"אסון הכרמל" ואם אין בהם אמון מדוע לא יורה להם היועץ המשפטי לממשלה להתפטר מתפקידם ואם לא יעשו כן, מדוע שלא ימליץ בפני ראש הממשלה על חובתו להעבירם מתפקידם.

38. הלכה פסוקה היא כי הממשלה, על שלוחותיה וכלל רשויות השלטון, הם נאמני הציבור. משלהם אין להם ולא כלום. כל שיש להם- למען הציבור יש להם [עייין בג"ץ 1635/90 ז'רזבסקי נ' ראש הממשלה, פ"ד מה (1) 749, 840]. בית המשפט העליון עמד בעבר, לא פעם, על כך שיכולתו של שלטון דמוקרטי לתפקד מותנה באימון שהציבור רוכש לו. בפרשת פנחסי [בג"ץ 4267/93] אומר כבוד השופט ברק [בתוארו אז], בצטטו את דבריו בפרשת גינוסר: "...המפתח לקיומו של שירות ציבורי ראוי לשמו הוא אמון הציבור בטוהר השירות הציבורי. יוקרתו של המינהל הציבורי ואמון הציבור בו הם אינטרס ציבורי בעל חשיבות רבה... קיים ועומד האינטרס הציבורי בטוהר השירות הציבורי ובצורך להבטיח את אמון הציבור ברשויות השלטון... בלא אמון הציבור ברשויות הציבור יעמדו הרשויות ככלי ריק. אמון הציבור הוא המשענת של רשויות הציבור, והוא המאפשר להן למלא את תפקידן" [עמוד 464]

הצורך בהתערבות בית המשפט

39. ראש הממשלה היה זה שמנע את הקמתה של ועדת חקירה ממלכתית לבדיקת אירוע השריפה בכרמל, הוא היה זה שפנה למבקר המדינה וביקש ממנו לעשות את הבדיקה על השריפה, הוא היה זה שאמר בוועדה לביקורת המדינה של הכנסת ולמשפחות הנספים, כי בדיקת המבקר היא מקפת ומהימנה עליו ועתה משפורסם הדו"ח המטיל אחריות כבדה ביותר על שנים משריו, הוא עומד מן הצד ונותן לשיירה לעבור?

40. חובתו היא, להבנת העותרת, לנוכח התנהגותם של השרים הללו המסרבים לשאת בתוצאות האחריות למעשיהם, להפעיל את סמכותו, על פי סעיף 22 (ב) לחוק יסוד הממשלה ולהעביר את שני השרים מתפקידם. אומנם שיקול הדעת של ראש הממשלה בנושא זה הוא רחב, אך אין הוא בלתי מוגבל ובכל מקרה חשוף לביקורת שיפוטית ובמקרה שלפנינו עליו להעבירם מתפקידם ואם אינו עושה כן נגוע מחדלו זה בחוסר סבירות קיצוני המחייב את התערבותו של בית המשפט.

41. אומר כבוד השופט א. ריבלין: "אשר לשיקול דעתו של ראש הממשלה, עת שבא הוא להרכיב את ממשלתו ולקבוע מי ומי יהיו בין חבריה, נקבע כי שיקול דעת רחב הוא, וגדרי ההתערבות בו –

מצומצמים הם. אכן, שיקול דעת זה נתון לביקורת שיפוטית. ראש הממשלה הוא חלק מן הרשות המנהלית והעקרונית החלים על הרשות המנהלית ועובדיה חלים גם על ראש הממשלה. מכאן שככל איש ציבור, שיקול דעתו אינו מוחלט. עליו לפעול בסבירות ובמידתיות; עליו לשיקול שיקולים ענייניים בלבד; עליו לנהוג ללא משוא פנים או שרירות; עליו לפעול בתום לב ובשוויון" (בג"צ [5261/04](#) עו"ד יוסי פוקס נ' כבוד ראש ממשלת ישראל, אריאל שרון, תק-על 2004(4) 384). כך בכלל, וכך גם בהפעלת סמכותו של ראש הממשלה בנוגע להעברת שר מכהונתו. הביקורת השיפוטית קיימת, אפוא – אך שמורה היא למקרים שבהם נתגלה בהפעלת שיקול הדעת של ראש הממשלה פגם של חוסר סבירות קיצוני" [בג"ץ [1400/06 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' מ"מ ראש הממשלה, נבו, עמוד 7](#)]

42. ומתי חייב בעל משרה כמו ראש הממשלה להפעיל את סמכותו? הנשיא שמגר בפרשת דרעי מבהיר את התכלית שעומדת ביסוד סעיף 22 (ב). הוא אומר: "...הוראת החוק האמורה נועדה גם כדי לאפשר תגובה, בצורת העברה מן התפקיד, בשל אירוע חמור בו מעורב חבר הממשלה, כאשר האירוע, יהיה זה מעשה או מחדל, משליך על מעמדה של הממשלה, מראית פניה בעיני הציבור, יכולתה להנהיג ולשמש דוגמא, כשירותה להשריש אורחות התנהגות נאותות, ועיקר העיקרים כאשר הדבר משליך על אמון הציבור בשיטת הממשל והשלטון שלנו, בערכים עליהם בנויה שיטתנו השלטונית והחוקית ובחובות של האזרח מן השורה, הקמות ועולות מכך" [עמוד 422]

43. ומוסיף הנשיא: "אי הפעלת הסמכות המוקנית לבעל משרה הופכת את מחדלו, בנסיבות נתונות, לבלתי סביר באופן קיצוני, זוהי מסקנה שבדין [הדגשה שלי – הח"מ] ולא מסקנה המעוגנת רק בערכים ערטילאים מופשטים שאין להם יסוד בחוק..." [שם, עמוד 422]

44. בחינת העקרונית שהציב הנשיא שמגר אל מול הפרשה שלפנינו מחייבת את ראש הממשלה להפעיל את סמכותו: השריפה הייתה אירוע חמור – "אסון לאומי" כהגדרת ראש הממשלה עצמו; שר הפנים ושר האוצר היו מעורבים בו עד צוואר והוטלה עליהם אחריות מיוחדת אישית; המחזלים שהתגלו באירוע משליכים על מעמדה של הממשלה והעיקר משליכים על אמון הציבור בשלטון ובערכים שעליהם בנויה שיטת השלטון שלנו [ניהול תקין, אחריות בעלי שררה וכד'] ועל כן, לא נותר לבית המשפט אלא להורות לראש הממשלה להפעיל את סמכותו, לפי סעיף 22(ב) לחוק יסוד הממשלה ולהעביר מתפקידם את שר הפנים ואת שר האוצר.

45. התערבותו של בית משפט זה דרושה לשם מתן סעד מן הצדק

46. אין העותרת יכולה למצוא סעד יעיל ודחוף במקום אחר

47. בתמיכה לעתירה זו, מצ"ב תצהיר מטעם העותרת

הסעד המבוקש

אשר על כן תבקש בית משפט נכבד זה ליתן צו על תנאי כדלהלן:

כלפי המשיב 1 – מדוע לא יעביר מתפקידם את שר הפנים ושר האוצר - המשיבים 3 ו-4 – מתוקף סמכותו על פי סעיף 22(ב) לחוק יסוד הממשלה, בעקבות דו"ח מבקר המדינה על השריפה בכרמל, שפורסם ביוני 2012, שבו הטיל המבקר על שני השרים "אחריות מיוחדת" למחדלים שהובילו לאירוע זה.

כלפי המשיב 2 – מדוע לא ימליץ בפני ראש הממשלה, מתוקף סמכותו, כמי שמופקד על אכיפת החוק בישראל ועל שמירת האינטרס הציבורי בתחום המשפט, להעביר את שרי הפנים והאוצר מתפקידם, לאור דו"ח מבקר המדינה על השריפה בכרמל, שבו הטיל המבקר על שני השרים "אחריות מיוחדת" למחדלים שהובילו לאירוע זה.

שמואל שנהר, עו"ד

ב"כ העותרת