**אקטואליה משפטית**

פרשת זועבי - ההחלטה להעמיד את ח"כ זועבי לדין הנה חריגה, שכן העמדת ח"כ לדין על התבטאויות לכאורה אינה אפשרית לאור החסינות על התבטאות. זו הפעם השניה שיש נסיון כזה, הראשונה היתה נגד עזמי בשארה – והיא כשלה. סביר שאם היועמ"ש יחליט להעמידה לדין לאחר השימוע, טענתה תהיה שעל העבירה חלה חסינות מהותית.

פרשת השחיתות – היועמ"ש ביקש מח"כ קירשנבאום שלא להגיע לעבודתה. החובה להתפטר נכנסת לתוקף רק עם הגשת כתב האישום, ולכן בקשת/הנחיית היועמ"ש הנה חריגה. בין חקירה להגשת כתב אישום יש שלבים רבים – המלצות משטרה, כתב אישום כפוף לשימוע, שימוע ורק אז החלטה על כתב אישום. ההחלטה מזיזה את הפסקת התפקיד ממש לתחילת ההליך, ולכן נוסחה בלשון לא משפטית, כ"בקשה".

בתהליך פלילי, לצד צו מעצר, יכול השופט לתת צוים נוספים המכונים צווים נלווים – למשל, להרחיק אדם ממקום עבודתו, כפי שנעשה עם ראש עיריית רמת-גן לאחרונה. מאחר שלח"כ יש חסינות בפני מעצר, המהלך של היועמ"ש ממלא את הלקונה של העדר הליך המעצר וצווי השופט הנלווים אליו. התקדים למהלך היועמ"ש הוא פרשת הנגבי – שגם הוא התבקש על ידי בית המשפט העליון להשעות עצמו מתפקידו כשר לבטחון פנים בעת פתיחת החקירה נגדו.

**אתיקה**

השאלה הראשונה: כיצד מטופלת התנהגות בתחום האפור – התנהגות לא ראויה, לא תקינה, לא מוסרית – אבל לא חוקית.

השאלה השניה: מה קורה כשאין טיפול?

קודי משמעת מוסדיים מטפלים בתחום האפור ואפילו מתחתיו, ועושים זאת בד"כ טוב. מה ההבדל בינם לבין המשפט הפלילי?

* תחולה - קוד משמעת מחייב ארגונית, בעוד שחוק פלילי מחייב את הציבור כולו
* ענישה - קוד משמעת קובע סנקציות, שהחמורה ביותר בהן היא הרחקה מהארגון – הפסקת עבודה, בעוד שבמשפט הפלילי הענישה היא אחרת לגמרי.
* מטרה – מטרת המשפט הפלילי לתת ביטוי לנורמות של החברה, בעוד שמטרת קוד המשמעת הוא להגן על אמון הציבור בארגון.

המערכת הפלילית והמערכת האזרחית פועלים במקביל בעת טיפול באירוע פלילי. המערכת הפלילית מרוכזת בעבריין, בעוד שמשפט האזרחי משלים את התמונה ומטפל בקרבן. תחת אותה תפיסה, המערכת המשמעתית והפלילית יכולות לטפל במקביל באותו אירוע.

במקרה של אנשי ציבור נבחרים (ח"כים, שרים וסגני שרים) אין קודים משמעתיים. את הפער הזה ממלא בית המשפט.

כאשר נבחר ציבור מתנהל באופן לא ראוי אך לא פלילי, מצופה שיהיה מי שיוכל להפעיל מולו סנקציה של הרחקה מתפקיד. למי יש את הסמכות הזו?

ועדות בדיקה וחקירה עוסקות בשלושה תחומים – חקר הממצאים, הסקת מסקנות והצגת המלצות – מערכתיות ואישיות. ההמלצות האישיות מציגות צעדי ענישה לא פליליים מול בעלי תפקיד שהתנהלו באופן לא ראוי.

ועדת חקירה ממלכתית – פועלת מכוח חוק ועדות חקירה, שחוקק לאחר מלחמת יום כיפור על מנת להקים את ועדת אגרנט. ועדת אגרנט לא הציגה מסקנות אישיות, אך מאז ועד 2006 הנוהג היה שכאשר יש כשל ברמה הלאומית מוקמת ועדת חקירה ממלכתית. הועדה מוקמת לאור החלטת ממשלה, אבל איושה נקבע על ידי נשיא בית המשפט העליון. זו אחת הסיבות לכך שהממשלות מאוד נזהרות מלהקים ועדות חקירה. ההחלטה על הקמת ועדה כוללת גם החלטה בדבר סמכויותיה, ולכן ההחלטה יכולה להגדיר שלא יוצגו המלצות אישיות – אבל הניסיון מראה שהועדות נוטות להתעלם מכתב המינוי ולהרחיב את סמכויותיהן, אם הן רואות בכך צורך.

לועדת חקירה ממלכתית יש סמכויות חקירה, ובראשן עומד שופט בית המשפט העליון.

בשנים האחרונות החלו להקים ועדות מסוג אחר – ועדת בדיקה ממשלתית, המוקמות לפי סעיף 8 לחוק הממשלה. הרעיון המקורי היה שלעיתים אירוע יכול להיות ממוקד במשרד או בגוף מסויים. הועדה מוקמת בהחלטת שר, באישור הממשלה, והשר הוא גם מי שממנה את חבריה. אם בראש הועדה עומד שופט, ניתן לתת לועדה גם סמכויות חקירה. ההבחנה העיקרית בין סוגי הועדות היא, לכן, בזהות הגורם הממנה את הועדה.

ועדת הבדיקה הראשונה שהוקמה היתה ועדת זיילר, שהקים השר לביטחון פנים לבדוק את התנהלות המשטרה בפרשת האחים פריניאן. ועדת זיילר נתנה המלצות מערכתיות וגם אישיות – לפיהן המפכ"ל לא יכול להמשיך בתפקידו – ואכן המפכ"ל קראדי התפטר לאור ההמלצות.

הכלל הוא שהמלצותיהן של ועדות חקירה ממלכתיות אינן מחייבות את הממשלה – למעט ההמלצות האישיות. בעקבות ועדת זיילר יושם כלל שהדבר חל גם על ועדות בדיקה.

בעקבות מלחמת לבנון השנייה עלתה דרישה ציבורית להקמת ועדת חקירה ממלכתית. רוה"מ אולמרט סרב להקים ועדה כזו – מתוך הבנה שמסקנותיה יכולות להיות מופנות נגדו. הפתרון היה הקמת ועדת בדיקה ממשלתית לחקר המלחמה – שימוש ציני בחוק שנועד לטפל באירועים בסדר גודל אחר לגמרי. בראש הועדה מונה לעמוד השופט וינוגרד (שופט מחוזי ולא שופט בית המשפט העליון כפי שמקובל בועדות חקירה), ולצידו הפרופסור דרור והפרופסור גביזון. כתב המינוי של הועדה הסמיך את הועדה להסיק מסקנות מערכתיות בלבד לגבי התנהלות הצבא.

יומיים לאחר הקמת הועדה הוגשה עתירה לבג"ץ, בטענה שחובת הממשלה להשתמש לצורך החקירה בועדת חקירה ממלכתית, ולא בועדת בדיקה ממשלתית. בית המשפט קבע הרכב של שבעה שופטים, והחליט, ברוב של ארבעה נגד שלושה, לדחות את העתירה. כלומר – שלושה שופטי עליון, ובהם השופטת בייניש, טענו שהקמת ועדת הבדיקה אינה חוקית. שופטי המיעוט טענו שהדבר אינו ראוי לאור החוק, אך אינו בלתי חוקי באופן הדורש את התערבות בג"ץ.

אופן התנהלותה של ועדת וינוגרד הגיע לבג"ץ מספר פעמים – בג"ץ חייב את הועדה לפעול בדלתיים פתוחות ברוב הדיונים, לכתוב ולפרסם פרוטוקולים, בניגוד לרצון הועדה. בדו"ח הביניים של הועדה, אשר בדק את ימי הלחימה הראשונים, היו ממצאים ומסקנות בלבד. המסקנות קבעו ששר הבטחון והרמטכ"ל כשלו בחלק גדול מהתנהלותם. ההנחה היתה שעצם המסקנות יביאו את המעורבים לסיים את תפקידם בעצמם – מה שלא קרה. בסוף דו"ח הביניים כתבה הועדה שבכוונתה לפרסם המלצות אישיות. המקובל הוא שועדות חקירה אשר רוצות להציג המלצות אישיות מוציאות למעורבים בדבר מכתבי הזהרה – וזו היתה התחושה בציבור על פי דו"ח הביניים.

הדו"ח הסופי פורסם חצי שנה מאוחר יותר – בלי להוציא מכתבי הזהרה לפניו, ואכן, הדו"ח לא קבע מסקנות אישיות. פרופ' דרור, בראיון שנה מאוחר יותר, טען שאם היה יודע שהבכירים לא יסיקו מסקנות אישיות בעצמם, היה פועל אחרת. עם זאת, הוא טען שהוא, כועדת חקירה, לא חשב שבסמכותו לפעול באופן שגורם להחלפת משטר.

ועדת וינוגרד הייתה הועדה האחרונה (ממלכתית או ממשלתית) שהוקמה.

אסון הכרמל – דצמבר 2010 – התחושה בציבור היתה שמדובר בכשל המצריך בדיקה, לפחות של תפקוד הגופים הכפופים לשר לבטחון פנים ושר הפנים. השרים, ובראשם שר הפנים ישי, התנגדו. לחלל שנוצר נכנס מבקר המדינה. דו"ח המבקר נראה בדיוק כמו דו"ח ועדת חקירה – ממצאים, מסקנות והמלצות – מערכתיות ואישיות. עם זאת, למבקר המדינה אין סמכות להציג המלצות אישיות, ולכן פרק זה כונה "אחריות נושאי התפקיד". הוא קבע לשרי הפנים והאוצר "אחריות מיוחדת" לאירועים – אחריות שהיא "יותר מאחריות מיניסטריאלית", ברמז לאחריות אישית הנושאת עונש. המבקר ניסה למלא את החלל של סנקציה ציבורית בתחום האפור (במקרה זה כשל מקצועי שאינו אתי ובוודאי שאינו פלילי) – אך אף אחד מהשרים התפטר.

התנועה לאיכות השלטון הגישה עתירה לבג"ץ בבקשה שיחייב את ראש הממשלה לפטר את השרים בהתבסס על ממצאי המבקר. בית המשפט דחה את העתירה, בטענה שמסקנות המבקר אינן מחייבות את ראש הממשלה. התוצאה – גם המבקר נכשל בנסיונו למלא את החלל של סנקציות לנבחרי ציבור בתחום האפור.

טיפול בית המשפט בתחום האפור

שנת 92' - ממשלת רבין השניה. דרעי כבר היה אחרי הגשת כתב אישום ועלתה השאלה מה דינו של שר שהוגש נגדו כתב אישום, והאם הוא יכול להמשיך לכהן.

החוק אינו מתייחס לנושא כלל, ולכן מי שהתערב היה היועמ"ש חריש – שאמר לרבין שלא ראוי שדרעי ימשיך בתפקידו. רבין טען שהשאלה היא אם הדבר לא חוקי, ולא אם הוא ראוי, ואם החוק לא מחייב פיטורין, הוא לא יפטר את דרעי.

התנועה לאיכות השלטון פנתה לבג"ץ בטענה שלא ראוי ולאת תקין ששר שהוגש נגדו כתב אישום ימשיך לכהן – גם לגבי דרעי וגם לגבי פנחסי. טענת "לא ראוי" מראה שהעותרים רוצים להביא את בית המשפט לעסוק בתחום האתי.

בית המשפט, בהרכבים של חמישה שופטים אמר שחובה על ראש הממשלה להעביר שר מכהונתו ברגע הגשת כתב אישום. הם התבססו על הסעיף הקובע שרוה"מ רשאי להעביר שר מכהונתו – ופרשו במקרים מסויימים רוה"מ לא רק רשאי, אלא חייב.

היום חוק יסוד הממשלה קובע ששר חייב להתפטר רק עם הרשאתו בעבירה שיש עמה קלון – אך הנורמה עדיין קיימת. המשמעות – בית המשפט תרגם נורמה אתית להנחייה מחייבת משפטית.

החיפוש אחר השלדים בארון

פס"ד אייזנברג – עוסק במינוי יוסי גינוסר. יוסי גינוסר, כאיש שב"כ היה מעורב בפרשת קו 300, אז היה נציג השב"כ בועדת החקירה אשר דווח על המתנהל בה לאנשי השב"כ ומכין אותם לחקירתם; בנוסף, היה מעורב כחוקר בפרשת נאפסו, קצין צ'רקסי שנחקר בחשד בגידה, ובעת החקירה הופעלו נגדו אמצעים פסולים. השאלה היתה אם הוא יכול להתמנות למנכ"ל משרד הבינוי והשיכון. בית המשפט התחיל את פסק הדין במילים "האם עבריין יכול להיות מנכ"ל משרד ממשלתי" – למרות שגינוסר לא הורשע בשום עבירה פלילית.

לשיעור הבא - לקרוא את פסק הדין.