



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 950/19

לפני: כבוד השופט מ' מזוז
כבוד השופט ג' קרא
כבוד השופט י' אלרון

העותרת: התנועה למען איכות השלטון בישראל

נגד

המשיבים: 1. פרקליט המדינה
2. היועץ המשפטי לממשלה
3. שר העבודה הרווחה והשירותים החברתיים

עתירה למתן צו על תנאי

בשם העותר: עו"ד אליעד שרגא; עו"ד תומר נאור;
עו"ד זהר אלטמן-רפאל

בשם המשיבים: עו"ד ד"ר יובל רויטמן; עו"ד יונתן נד"ב

פסק-דין

השופט ג' קרא:

בגדר העתירה שלפנינו מתבקש בית משפט להורות למשיבים 1-2 (להלן: המשיבים) לקבל החלטה האם יוגש כתב אישום נגד המשיב 3 או אם לאו, וזאת עד למועד הבחירות לכנסת הקבוע ליום 9.4.2019.

הרקע להגשת העתירה

1. המשיב 3 המכהן כשר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, נחקר כחשוד במסגרת שתי פרשות שונות: במסגרת הפרשה הראשונה (להלן: "תיק ניירות הערך") נחקר המשיב 3 בחשד לביצוע עבירה של שימוש במידע פנים, כשבהמשך הורחבה החקירה בשל חשד לביצוע עבירות בקשר להליכי חקיקת תיקון 44 לחוק ניירות ערך,

התשכ"ח-1968, וביניהן שוחד, מרמה והפרת אמונים. עניינה של הפרשה השנייה (להלן: "תיק התעשייה האווירית") בחשד לעבירות מצד חברי ועד העובדים וגורמים אחרים בתעשייה האווירית. במסגרת זו, נחשד המשיב 3 בעבירות של לקיחת שוחד, שוחד בחירות, קבלת דבר במרמה, מרמה והפרת אמונים וסחיטה באיומים.

2. נעמוד על עיקרי השתלשלות הליכי החקירה והטיפול של גורמי התביעה בתיקים, כפי שנלמד מתגובתם המקדמית של המשיבים:

החקירה בפרשת תיק ניירות הערך החלה בחודש ינואר 2016. עם השלמתה, במהלך חודש יולי 2017, הועבר התיק לפרקליטות המלווה. במכתב מיום 24.5.2018 נמסר למשיב 3 כי היועץ המשפטי לממשלה שוקל להגיש נגדו – בכפוף לשימוע שיתקיים לבקשתו – כתב אישום בגין עבירות של לקיחת שוחד, מרמה והפרת אמונים וקבלת דבר במרמה בנסיבות מחמירות. ישיבת השימוע התקיימה ביום 21.10.2018, לאחר מספר דחיות שמקורן בבקשות מטעמו של המשיב 3. בסיומה, ניתנה למשיב 3 ארכה להגשת טיעונים משלימים בכתב ואלו הוגשו ביום 25.11.2018. ביום 20.1.2019 הועברה ללשכת המשיבים חוות הדעת של הפרקליטות ביחס לשימוע שהתקיים, וביום 4.2.2019 הוחלט על ביצוע השלמת חקירה. לאחר השלמת החקירה, שצפויה להסתיים תוך שבועות אחדים, יועברו ממצאיה וכן חוות הדעת של הפרקליטות ללשכת המשיבים.

אשר לחקירה בפרשת תיק התעשייה האווירית, זו החלה כחקירה סמויה בשנת 2016 ובחודש מרץ 2017 עברה לשלב הגלוי. בחודש מאי 2018 הועברו לפרקליטות המלווה מרבית חומרי החקירה, כשלאחר מכן התבקשה השלמת חקירה שהסתיימה בחודש אוגוסט 2018. חוות הדעת של הפרקליטות הועברה בנובמבר 2018 להתייחסותו של המשנה לפרקליט המדינה, כשבמקביל נותרו מספר היבטים הטעונים בדיקה. חוות הדעת של המשנה לפרקליט המדינה לעניינים פליליים התקבלה לאחרונה, ובכפוף לצורך בהשלמת התייחסותו להיבטים לגביהם נדרשה בדיקה, היא תימסר לפרקליט המדינה. לאחר מתן המלצתו של האחרון, יידרש היועץ המשפטי לממשלה לנושא ויתן את החלטתו.

3. אם כן, ניתן לומר כי הליכי החקירה והעמדה לדין בשתי הפרשות נמצאים בשלבים מתקדמים, אך בשתי הפרשות טרם התקבלה ההחלטה האם יוגש כתב אישום נגד המשיב 3 או אם לאו. על רקע זה הוגשה העתירה שלפנינו, במסגרתה נתבקשנו להורות למשיבים לקבל החלטה כאמור. עוד מבקשת העותרת, בשים לב לתוצאות הבחירות המקדימות של מפלגת הליכוד ולאפשרות שהמשיב 3 יכהן כחבר כנסת מטעמה,

כי ההחלטה תתקבל עד ליום הבוחר, יום ה-9.4.2019, וכי המשיבים "יקצבו ויתחייבו ללוחות זמנים" לקבלתה עוד קודם למועד זה. כן התבקשנו לקיים דיון דחוף בעתירה, בהינתן סד הזמנים הדוחק.

טענות הצדדים

4. טענת העותרת, בתמצית, היא כי אי קבלת החלטה בדבר הגשת כתב אישום אינה סבירה, אינה מתיישבת עם עקרונות המנהל התקין ואינה עולה בקנה אחד עם הנחיות היועץ המשפטי לממשלה הנוגעות למשך הטיפול בתיקים פליליים ולמדיניות התנהלות גורמי התביעה והאכיפה בתקופה שלפני בחירות לכנסת.

5. ביתר פירוט נטען כי למצער בכל הנוגע לתיק ניירות הערך, משך הטיפול בתיק חורג מסד הזמנים הקבוע בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה ("משך טיפול התביעה עד להגשת כתב אישום" הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 4.1202 (התשע"ד)). לפי הנחיה זו, על התביעה היה ליתן את החלטתה מוקדם ככל האפשר ולפעול לסיום הטיפול בתיק ניירות הערך תוך 18 חודשים מיום העברת החומרים לידה, קרי עד למחצית חודש ינואר 2019. גם בפרשת התעשייה האווירית התיק הועבר לפרקליטות לפני כשנה, כשנטען שהתמשכות ההליך שעה שהמלצות המשטרה מונחות בפני התביעה – אינה ראויה ואינה מוצדקת. לטענת העותרת, עניינו של המשיב 3 נמנה על המקרים בהם על פי ההנחיה ישנה חשיבות גבוהה למניעת שיהוי בקבלת החלטה, וזאת בשל הנזק העלול להיגרם למשיב 3 והעניין הציבורי שבפרשה. זאת ועוד, למועד קבלת החלטה על הגשת כתב אישום יכולה להיות משמעות לעניין תוצאת ההליך הפלילי ולאפשרות לטעון טענות מסוג "הגנה מן הצדק", כשגם עניין זה מצדיק את הצורך במתן החלטה.

עוד טוענת העותרת כי לפי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה ("מדיניות התביעה והאכיפה לפני הבחירות לכנסת ולרשויות המקומיות" הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 1.1913 (התשס"ו)), אין להשהות את הטיפול בתיקי חקירה ואין מניעה מלקבל החלטה על הגשת כתב אישום גם בתקופת בחירות. לשיטתה של העותרת, משמעותה של העדר החלטה היא פגיעה באמון שרוכש הציבור לנבחרי ורשויות השלטון; פגיעה במערכת הבחירות ובזכות הציבור לדעת ולבחור; ופגיעה בהליך הפלילי ובהרתעת היחיד והרבים. העותרת הלינה על כך שאי קבלת החלטה מהווה הפרה של החובה המנהלית לפעול במהירות הראויה ובלוח זמנים סביר, ועמדה על כך שהדבר פוגע גם בזכויותיו של המשיב 3 כחשוד בהליך הפלילי וכמועמד בבחירות.

6. בתגובתם לעתירה טוענים המשיבים כי יש לדחותה על הסף, הן מכיוון שהעותרת מתעברת על ריב לא לה, והן בהעדר עילה להתערבות בשיקול הדעת המסור לגורמי התביעה בכל הנוגע לניהול חקירות.

7. המשיבים טענו כי העותרת משליכה את יהבה על הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, אך אלו מיועדות לצרכים פנימיים ואינן קובעות מועדים שחריגה מהם מקימה עילה להתערבות שיפוטית. ביחס להנחיה בדבר "משך טיפול התביעה עד להגשת כתב אישום", טוענים המשיבים כי כלל לא חלה חריגה מלוח הזמנים שנקבע בגדרה, אף לא ביחס לתיק ניירות הערך. זאת, בהתחשב בהתפתחויות "שעוצרות" את הזמן הנמנה לעניין ההנחיה (כגון הליכי שימוע והשלמת חקירה), משום שההמתנה בגינן אינה נובעת מהתנהלות רשויות התביעה. זאת ועוד, מלשונה של ההנחיה עצמה עולה כי היא אינה קובעת פרקי זמן מנדטוריים, וייתכנו מקרים בהם תידרש חריגה מהזמנים שנקבעו בשל טעמים ענייניים ומוצדקים. אשר לחלק בהנחיה המדבר על מקרים ונסיבות בהם קיימת חשיבות גבוהה במניעת שיהוי (וביניהם, "כאשר מדובר באיש ציבור בתקופה שלפני בחירות"), מדגישים המשיבים כי המדובר בנסיבות שלפי ההנחיה גורמות נזק לחשוד עצמו. גם בעניין זה אין לאפשר לעותרת לטעון בשמו של המשיב 3 לנזק שלכאורה נגרם לו, וממילא אין בכך כדי להצדיק התערבות בפעילותם של גורמי התביעה. אשר להנחיה בדבר מדיניות התביעה בתקופה שלפני בחירות, זו קובעת כי "... הטיפול בתיקים אלה יהיה, ככלל, בהתאם למהלך העניינים השוטף, ועל פי סדר העדיפות הנוהגים", כשבנסיבות המקרה בשני התיקים הטיפול נמשך כסדרו. עוד ציינו המשיבים ביחס לטענה לפגיעה ב"זכות הציבור לדעת", כי אין מדובר במקרה של אי גילוי החלטה לציבור אלא כי נדרש זמן כדי להשלים את הדרוש לצורך קבלת החלטה.

בשים לב להתקדמות החקירה עליה פורט לעיל, טוענים המשיבים כי הטיפול בתיקים היה סביר וללא שיהוי, וטרם הגיעה העת להכריע סופית האם יוגש כתב אישום נגד המשיב 3 או אם יסגרו התיקים. למערכת אכיפת החוק שיקול דעת רחב ביחס לניהול הליכים פליליים, לא כל שכן כשמדובר בהחלטות של ראשי המערכת, והיקף ההתערבות השיפוטית מצומצם עד מאוד ושמור למקרים יוצאי דופן בהם נמצאה חריגה קיצונית ממתחם הסבירות. לשיטתם של המשיבים, הטיפול בפרשות דנן היה סביר לחלוטין ויש לאפשר לגורמי החקירה והתביעה לעשות את מלאכתם ולקבל החלטה עניינית, במסגרת זמנים סבירה בנסיבות העניין ובהתאם לסדרי העבודה המקובלים.

8. המשיב 3 לא הגיש תגובה לעתירה עד למועד שנקבע, ומכאן החלטתנו.

9. דין העתירה להידחות על הסף, בהעדר עילה להתערבותו של בית משפט זה באופן ניהול ההליך הפלילי על ידי הרשויות ובקצב התקדמותו.

10. הלכה עימנו שלגורמי מערכת אכיפת החוק שיקול דעת רחב בכל הנוגע לניהול ההליך הפלילי על כל שלביו, החל משלב החקירה וכלה בהליכי הערעור (בג"ץ 8814/18 שלו נ' מדינת ישראל - פרקליטות מחוז תל אביב, בפסקה 8 (27.1.2019)). בית משפט זה לא יתערב בשיקול הדעת המסור לרשויות החקירה והתביעה, אלא במקרים נדירים ולמשל כאשר נתגלה כי ההחלטה לוקה בחוסר סבירות קיצוני (בג"ץ 8924/18 התנועה לטוהר המידות נ' היועץ המשפטי לממשלה, בפסקה 15 (28.2.2019); בג"ץ 3553/18 פלוני נ' פרקליט מחוז הדרום (פלילי), בפסקה 5 (4.9.2018); בג"ץ 4267/17 התנועה למען איכות השלטון בישראל בע"מ נ' היועץ המשפטי לממשלה, בפסקה 6 (24.7.2017) (להלן: עניין התנועה למען איכות השלטון); בג"ץ 8007/08 לוי נ' משטרת ישראל, בפסקה 6 (6.4.2009)).

העתירה שלפנינו שונה מהעתירות המוגשות באופן תדיר לבית משפט זה (וראו המקרים המובאים בפסקה 5 לפסק דינו של השופט י' עמית בבג"ץ 6087/17 אייבי נ' היועץ המשפטי לממשלה (24.9.2017) (להלן: עניין אייבי)), במובן זה שטרונייט העותרת מתמקדת בהתמשכות ההליכים המתנהלים בעניינו של המשיב 3 ואי קבלת החלטה בדבר הגשת כתב אישום, כפרט על רקע מערכת הבחירות הקרבה ובאה. עם זאת, גם ההחלטה "שלא להחליט" בשלב זה מצויה במסגרת שיקול הדעת הרחב הנוגע לניהול החקירה (השוו לעניין התנועה למען איכות השלטון, בפסקה 8). מכל מקום, לא מצאנו כי התנהלות המשיבים לוקה בחוסר סבירות או מגלה עילה להתערבותנו בנסיבות המקרה.

11. אין מחלוקת על כך שהחלטה על הגשת כתב אישום צריכה להתקבל תוך פרק זמן סביר, ובשים לב למאפייניו הייחודיים של ההליך הפלילי, מוטב כי תינתן מוקדם ככל האפשר. על התוכן שיש ליצוק למושג "פרק זמן סביר" נאמר בעבר בהקשר דומה:

"... החלטה של רשות מינהלית, וזו של היועץ המשפטי לממשלה בדבר העמדה לדין בכלל זה, אמורה להינתן תוך פרק זמן סביר, כחלק מהחובה הכללית לנהוג בסבירות ובהגינות בביצוע התפקיד המינהלי. אולם המושג "זמן סביר" אינו נתון קבוע, אלא הוא גורם משתנה, שתוכנו נקבע בהתאם לתנאים ולנסיבות המיוחדים לענין העומד לדיון. מורכבותה של החלטה שיש לקבל, והשלכותיה

רחבות ההיקף והטווח עשויות להקרין על משך הזמן
 הסביר הנדרש לצורך הליך קבלתה" (בג"ץ 7323/08
 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי
 לממשלה, בפסקה 3 (28.8.2008) (להלן: בג"ץ 7323/08)).

אם כן, לגורמי החקירה והתביעה אין פרקי זמן בלתי מוגבלים לקבל את החלטתם, ועל מהו משך "הזמן הסביר" ניתן ללמוד גם מהנחיית היועץ המשפטי לממשלה הנוגעת לעניין (בג"ץ 4194/15 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה (8.10.2015) (להלן: בג"ץ 4194/15)). כעולה מההנחיה עצמה, ייתכנו אף מצבים בהם ישנה חשיבות גבוהה יותר לסיום הליכי העמדה לדין, כמו למשל קיומו של עניין ציבורי מיוחד.

12. על רקע זה נעבור לבחון את המקרה שלפנינו. כמפורט בתגובת המשיבים, הטיפול בתיקים המתנהלים בעניינו של המשיב 3 ממשיך ומתקדם, כשלמעשה שלב החקירה, למצער בתיק ניירות הערך, טרם מוצה. כך, בתיק ניירות הערך המשיב 2 הודיע כי הוא שוקל הגשת כתב אישום בכפוף לשימוע, ולאחר עריכתו הוחלט על השלמת חקירה שמתבצעת בימים אלו ממש. בנסיבות אלה יש טעם בטענת המשיבים כי אף לא מתקיימת חריגה מסד הזמנים הקבוע בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה, שכן על פי סעיף 3(ב) להנחיה יתכנו נסיבות שמקורן אינו בהתנהלות התביעה, כגון בקשה לעריכת שימוע או להשלמת חקירה שהתקיימו בעניינו והצדיקו את התארכות הטיפול בתיק. גם בתיק התעשייה האווירית, שלטענת המשיבים נחקרו במסגרתו יותר מ-60 חשודים ונאסף חומר חקירה בהיקף משמעותי, נותרו מספר היבטים הדורשים בדיקה, ובכפוף לצורך זה יובא התיק לפני המשיב 1 לצורך מתן המלצתו בפני המשיב 2.

בנסיבות אלה, הימשכות ההליכים נובעת ממאמצי גורמי החקירה והתביעה לחקור פרשה מורכבת ולמצות את כל היבטיה. כזכור, ההלכה בדבר ביקורת שיפוטית מצומצמת תקפה עוד יותר כאשר עסקינן בחקירה "תלויה ועומדת" אשר טרם מוצתה (עניין התנועה לאיכות השלטון, בפסקה 6). לדידי גם "השלמת חקירה" חוסה בתיבת המילים "חקירה תלויה ועומדת". משכך, לא עלה בידי העותרת לבסס חוסר סבירות קיצוני בהתנהלות גורמי התביעה או פגם אחר המצדיק בשלב הנוכחי התערבות בעבודתם או בשיקול דעתם (ראו והשוו לבג"ץ 4194/15). זאת, גם בהינתן מערכת הבחירות הקרבה ובאה. מעבר לנדרש יוער, מבלי להמעיט בחשיבותה של זכות הציבור לדעת, בפרט על רקע מערכת הבחירות, כי "גם חשיפת מידע לציבור על התפתחות הפרשה מהווה חלק בלתי נפרד משיקול הדעת הרחב הנוגע לאופן ניהול חקירה" (עניין אייבי, בפסקה 4), והדברים יפים לענייננו, מקל וחומר משעסקינן בקבלת הכרעה סופית.

13. בשולי הדברים אך לא בשולי חשיבותם, אציין כי צודקים המשיבים בטענתם כי בחלק מטענותיה מתימרת העותרת לטעון בשמו של המשיב 3 לנזק שנגרם לו, לטענתה, שעה שבעל העניין הישיר, הוא המשיב 3, אינו שותף לעתירה (וראו גם ההערה בבג"ץ 7323/08, בפסקה 4). על מצב דברים זה עמדתי אך לאחרונה בבג"ץ 837/19 פוקס נ' היועץ המשפטי לממשלה (4.2.2019) ואפנה את הקורא לדברים המובאים שם. גם בענייננו קיים נפגע ישיר היכול לייצג את עניינו במובהק יותר מכל עותר, ומשכך לא מצאנו להידרש לטענות מהסוג דנן (וראו גם בג"ץ 1416/19 עמותת הרצליה למען תושביה נ' היועץ המשפטי לממשלה (28.2.2019)).

14. העתירה נדחית אפוא על הסף.

ניתן היום, ו' באדר ב' התשע"ט (13.3.2019).

שׁוֹפֵט

שׁוֹפֵט

שׁוֹפֵט