



היועץ המשפטי לממשלה

ירושלים, כא' אייר תשפ"א
03 מאי 2021

מס' מסמך: 004-99-2021-012465
(בתשובה נא לציין מספרנו)

לכבוד
ח"כ בנימין (בני) גנץ
ראש הממשלה החליפי, שר הביטחון ושר המשפטים

שלום רב,

**הנדון: ועדת חקירה ממלכתית לחקר מותם של 45 ממשתתפי הילולת רשב"י במירון
בל"ג בעומר התשפ"א**
סמך: מכתבך מיום 2.5.2021

במכתבך שבסמך ביקשת את חוות דעתי באשר לסמכותה של ממשלת ישראל השלושים וחמש, שעה שהיא מכהנת כממשלת מעבר, לקבל החלטה על הקמת ועדת חקירה ממלכתית בעניין האסון שארע בהר מירון בל"ג בעומר התשפ"א, בו נהרגו 45 ממשתתפי הילולת רבי שמעון בר יוחאי, ונפצעו למעלה מ-150 משתתפים נוספים (להלן: "האסון בהר מירון").

בתמצית אשיב כי הגם שקבלת החלטה כאמור על-ידי ממשלת מעבר כרוכה בקשיים משפטיים מסוימים, הרי שבנסיבות העניין, עמדתי היא כי קשיים אלו אינם עולים כדי מניעה משפטית לקבלת ההחלטה בעת הזו; ואף יש בהקמת ועדת חקירה ממלכתית משום יתרונות לא מבוטלים בכל הקשור לחקירת האירוע על מכלול היבטיו. מובן כי ככל שבסופו של יום, יוחלט על ידי הדרג המדיני להביא עניין זה לאישור הממשלה, אגבש חוות דעת פרטנית המתייחסת להצעה הקונקרטית שתהיה על סדר היום, כמקובל. ביסוד עמדתי זו עומדים הטעמים המרכזיים שיפורטו להלן.

רקע – אירוע האסון בהר מירון ובדיקת חשדות לפלילים המתעוררים בקשר אליו

ביום 29.4.2021 – ערב ל"ג בעומר האחרון, בעת קיומה של ההילולה השנתית בהר מירון, התרחש אסון טרגי וקשה. זמן קצר לאחר חצות הלילה, משתתפי הילולה רבים החלו לנוע בצפיפות גדולה לכיוון היציאה, כאשר הדוחק והצפיפות גברו וגרמו למעין "מפולת אנושית", אשר גבתה למרבה



היועץ המשפטי לממשלה

הצער והכאב את חייהם של 45 ממשותפי ההילולה, והובילה גם לפציעתם של למעלה מ-150 משותפים נוספים, כאמור.

כבר ביום שישי, 30.4.21, החלה משטרת ישראל, בתיאום עמי ועם ממלא מקום פרקליט המדינה, לחקור את מכלול ההיבטים והנסיבות של האירוע הטראגי, אשר אינם נוגעים לפעילות המשטרה. בתוך כך, הוריתי כי המחלקה לחקירות שוטרים תקיים גם היא, במקביל לחקירה העיקרית של האירוע, אותה מקיימת כאמור משטרת ישראל, בדיקה נוספת, שהיא מטבע הדברים צרה הרבה יותר. חקירת המשטרה ובדיקת מח"ש נמצאות כעת בשלבים ראשוניים. אולם, כבר בשלב הנוכחי ברור כי מורכבות האירוע, ריבוי המעורבים בו, ריבוי מעגלי קבלת ההחלטות ותחומי האחריות לו, והרקע להתנהלות המדינה בקשר לאתר קבר רבי שמעון בר יוחאי לאורך השנים, לרבות ביקורות ודיונים שהיו בקשר אליו, חורגים על פניהם במידה לא מבוטלת מן המישור הפלילי העומד במוקד עבודת המשטרה ומח"ש. כל אלו, לעמדתי, בהחלט מצדיקים קיום בדיקה כוללת ומקיפה של התנהלות כלל הגורמים הנוגעים לעניין, אשר תתייחס למכלול ההיבטים האמורים.

בדיקה זו ניתן לערוך באמצעות מנגנוני בדיקה שונים העומדים לרשות הממשלה. הדרך שבעניינה פנית אליי – הקמת ועדת חקירה ממלכתית – היא אחת מהן, ובנסיבות העניין, כפי שאבהיר גם בהמשך, סבורני כי מדובר ב"דרך המלך" לקיום בדיקה מקיפה ואפקטיבית כנדרש באירוע קשה וחרוג זה.

קבלת החלטה על הקמת ועדת חקירה ממלכתית בעת כהונת ממשלת מעבר

סמכות הממשלה להורות על הקמת ועדת חקירה ממלכתית קבועה בסעיף 1 לחוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968 (להלן: "חוק ועדות חקירה"), כדלקמן: "ראתה הממשלה שקיים עניין שהוא בעל חשיבות ציבורית חיונית אותה שעה הטעון בירור, רשאית היא להחליט על הקמת ועדת חקירה שתחקור בענין ותמסור לה דין וחשבון".

לפי סעיף 4 לחוק ועדות חקירה, את יו"ר ועדת החקירה הממלכתית ואת חבריה ממנה נשיא בית המשפט העליון, כאשר בראשות הוועדה עומד שופט מכהן או שופט בדימוס של בית המשפט העליון או המחוזי. בנוסף, סעיף 10 לחוק ועדות חקירה קובע כי בגמר דיוניה, תערוך ועדת חקירה דין וחשבון על תוצאות חקירתה ועל המלצותיה, ככל שתמצא לנכון להוסיף המלצות, ותגיש את הדין וחשבון לממשלה.

מאז יום הבחירות לכנסת ה-24, שנערכו בתאריך 23.3.2021, מכהנת ממשלת ישראל הנוכחית כממשלת מעבר, מכוח עיקרון הרציפות שנקבע בסעיף 30(ב) לחוק-יסוד: הממשלה. במצב דברים זה, בהתאם לפסיקתו ארוכת השנים של בית המשפט העליון ולהנחיות היועץ המשפטי לממשלה



היועץ המשפטי לממשלה

בנושא, הממשלה מחויבת באיפוק ובריסון 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 (ראה לעניין זה, למשל: בג"ץ 1182/20 משמר הדמוקרטיה הישראלית נ' שר המשפטים (10.2.2021); להלן: "עניין משמר הדמוקרטיה הישראלית").

מלבד הקושי היסודי הנובע מהעובדה שבמצב הדברים הנוכחי הממשלה אינה מכהנת עוד מכוח אמון הכנסת, חשש נוסף עליו הצביעה הפסיקה, אשר עומד ביסוד מגבלות האיפוק והריסון החלות בתקופה זו, והוא החשש מפני יצירת עובדות מוגמרות אשר עלולות להקשות על הממשלה הבאה שתכונן לממש את מדיניותה לפי רצון הבוחר, ואשר בגינו נקבע כי, ככל הניתן, יש להימנע מקבלת החלטות בלתי-הפיכות שעלולות לכבול את ידיה של ממשלה עתידית כזו או אחרת (ראה לעניין זה: בג"ץ 5167/00 פרופ' וייס נ' ראש הממשלה (25.01.2001); בג"ץ 8815/05 לנדשטיין נ' שפיגלר (26.12.2005)). אזכיר, כי ביחס לממשלה המכהנת בתקופת בחירות וטרם עריכתן, נשענות מגבלות האיפוק והריסון גם על החשש מפני שימוש לא ראוי בכוח השלטוני ובמשאבי המדינה לתעמולה או להשגת יתרון לא הוגן למפלגה או למועמד. אולם, ככלל, חשש זה כפשוטו אינו מתקיים בענייננו בנקודת הזמן הנוכחית, משעה שהבחירות לכנסת ה-24 כבר נערכו.

אמנם, ההחלטה על הקמת ועדת חקירה ממלכתית היא החלטת מדיניות מובהקת, ופסיקת בית המשפט העליון לאורך השנים שבה ועמדה על כך שלממשלה שיקול-דעת רחב בשאלה אם לחקור או לבדוק עניין מסוים ובאיזו דרך לחקור או לבדוק אותו. כך למשל, צוין בעניין זה בפסק הדין שעסק בהחלטה על הקמת ועדת בדיקה ממשלתית לעניין התנהלות הדרג המדיני והצבאי בתקופת מלחמת לבנון השנייה כי: "הבחירה למנות או שלא למנות ועדת חקירה ממלכתית מצויה בלב סמכותה של הרשות המבצעת. שיקול דעתה של הרשות בעניין זה הוא רחב ביותר, וכורך בחובו שורה ארוכה של שיקולים שלגביהם נתון לרשות מתחם סבירות רחב ביותר. זאת ועוד: כאמור, סמכותה הרחבה של הרשות המבצעת אינה מוגבלת רק לעצם ההחלטה לקיים הליך בדיקה, אלא גם לאופן שבו תבצע אותה בדיקה" (בג"ץ 6728/06 עמותת "אומץ" (אזרחים למען מינהל תקין וצדק חברתי) נ' ראש ממשלת ישראל, פסקה 10 לפסק דינו של המשנה לנשיאה דאז ריבלין (30.11.2006)). באופן דומה, ראה גם: בג"ץ 3027/95 עמותת מגן 94 - עמותת נפגעי המדיניות הכלכלית נ' ראש הממשלה (14.02.1996); בג"ץ 2624/97 ידיד רונאל עו"ד נ' ממשלת ישראל (15.6.1997); בג"ץ 3975/95 פרופ' שמואל קניאל נ' ממשלת ישראל (15.11.1999); בג"ץ 7232-01 מהדי יוסוף נ' ממשלת ישראל (20.7.2003).

כמו כן, לפי פסיקת בית המשפט העליון, התפיסה הנוהגת במשפט היא כי הממשלה מחויבת לקביעות העובדתיות של ועדת חקירה ממלכתית כבסיס להחלטותיה ולקביעת מדיניותה. לעניין המלצותיה של ועדה כזו, בין במישור המערכתי ובין במישור האישי, הרי שלמרות שהממשלה



היועץ המשפטי לממשלה

אינה מחויבת לאמץ, יש להן משקל רב, והממשלה אינה רשאית להתעלם מהן, עליה לבחון אותן לגופן בכובד ראש ולתת להן את משקלן הראוי (בג"ץ 4585/06 **ועד משפחות הרוגי אוקטובר 2000 נ' השר לביטחון פנים**, פסקאות 14-15 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה, ניתן ביום 24.10.2006, ולהלן: "עניין **ועד משפחות הרוגי אוקטובר**"; כן ראה: בג"ץ 935-89 **אורי גנור נ' היועץ המשפטי לממשלה** (1.5.1990)). שיקולים אלו מובילים לכך שככלל, ראוי להותיר לממשלה הבאה שתיכון לאחר הבחירות את מירב שיקול-הדעת בנושא.

ואולם, מן העבר השני, עומדת הדחיפות שקיימת בהקמתה של חקירה ממלכתית לאירוע אסון הר מירון, לנוכח תחילת עבודתן של רשויות החקירה השונות, כמפורט לעיל, והצורך הדוחק בגיבוש מנגנון חקירה אחד בעל ראייה כוללת ורחבה על מכלול ההיבטים של האירוע והגורמים המעורבים בו, ואשר יזכה לאמון הציבור בעבודתו ובמסקנותיו. לעמדתו, בנסיבות העניין, הדרך המיטבית לבירור נסיבותיו של אירוע האסון ולהפקת הלקחים הנדרשים לשם מניעת הישנותו בעתיד, היא על-ידי הפקדת החקירה בידי גוף אחד מתכלל, ולא יצירה של ריבוי וביזור מנגנוני הבדיקה והחקירה. הדבר מקבל משנה תוקף לנוכח העובדה כי מדובר במניעת סיכון לחיי אדם באירועים המוניים, ובפרט במקומות קדושים, ומכאן גם הדחיפות בגיבוש תובנות ומסקנות מעשיות במבט צופה פני עתיד. לעניין זה אציין כי בעוד פחות משנה, ביום ל"ג בעומר, יעלה שוב הצורך לקיים אירוע מהסוג שבו התרחש האסון ובאותו אתר ממש. ההכנות לאירוע בסדר גדול כזה נערכות שבועות וחודשים מראש, קל וחומר אם אלה תתבצעה בשנה הבאה לפי נהלים או כללים חדשים וקפדניים יותר. על כן, אם תרצה הממשלה להקים ועדת חקירה ממלכתית אשר תספיק לגבש מסקנות משמעותיות בעניין, ולו בדרך של מסקנות ביניים, באופן שיאפשר מימוש לקראת ל"ג בעומר שנת תשפ"ב, יש חשיבות להקמתה מוקדם ככל האפשר.

בהקשר זה ראוי להזכיר כי הקריאה לקיים בדיקה של האסון בהר מירון באמצעות גוף חקירה חיצוני ועצמאי שיתייחס למכלול הנסיבות של האירוע, ואשר ייחנה מאמון הציבור בעבודתו, בממצאיו ובמסקנותיו, נשמעת מצד גורמים ממשלתיים וציבוריים רבים ושונים, וניתן לומר כי למצער שאלת עצם הצורך בקיומה של חקירה או בדיקה בנושא כאמור, לנוכח מימדיו הטראגיים של האסון, אינה שנויה במחלוקת ציבורית. הצדקה נוספת לקבל החלטה בעניין בהקדם, היא על מנת לנסות וליתן מענה, ולו חלקי, לתחושה הקשה ששוררת בציבור בעקבות האסון הכבד, הגם שמובן כי לא יהיה בכך כדי לספק נחמה אמיתית למשפחות ההרוגים והפצועים על כאבן שאינו ניתן לשיעור.



היועץ המשפטי לממשלה

עוד יש להבהיר כי ככל שהממשלה הנוכחית אמנם תחליט על הקמת ועדת חקירה כאמור, הרי שהדעת נותנת כי עבודתה תצריך פרק זמן שיוביל לכך שהדין וחשבון שיערך על-ידיה יוגש ככל הנראה לממשלה הבאה שתכהן מכוח אמון הכנסת. משכך, שיקול-הדעת בשאלת אימוץ המלצותיה של הוועדה יהיו בידיה של הממשלה הבאה ולא של הממשלה הנוכחית, המכהנת כאמור כממשלת מעבר בלבד. בהקשר זה ראוי להזכיר גם כי לצד המשקל המשמעותי שעל הממשלה ליתן להמלצותיה של ועדת חקירה, כפי שפורט לעיל, הפסיקה גם הבהירה כי "כל עוד עומדת החלטת הממשלה שלא לאמץ את המלצות ועדת החקירה באמות המידה של המשפט הציבורי, לא יתערב בית המשפט בהחלטה זו" (עניין ועד משפחות הרוגי אוקטובר, בפסקה 15 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה).

עוד יצוין כי הואיל וחבריה של ועדת חקירה ממלכתית מתמנים על-ידי נשיאת בית המשפט העליון (וזאת בשונה מוועדת בדיקה ממשלתית, שחבריה מתמנים על-ידי הממשלה), הרי שלמצער בהיבט זה של מינוי חברי הוועדה, מדובר בהחלטה שממילא אינה נתונה לשיקול-דעת הממשלה אלא אמורה להתקבל על-ידי גורם חיצוני ועצמאי.

לבסוף, אזכיר, כי אמנם, כאשר נדרשתי בעבר לשאלת אפשרות הקמתה בתקופת בחירות של ועדת בדיקה ממשלתית, מכוח סעיף 8 לחוק הממשלה, התשס"א-2001, לעניין עבודתה של המחלקה לחקירות שוטרים, מצאתי כי קיימת מניעה משפטית לעשות כן. ואולם, נסיבותיו של אותו עניין היו שונות לחלוטין מאלו שבענייננו. בפרט, באותו מקרה התעורר חשש ממשי כי ההחלטה להקים ועדה כאמור, זמן קצר לפני מועד הבחירות לכנסת ה-23, הונעה משיקולי בחירות אסורים, מבלי שהוצג כל נימוק שהצביע על כורח או דחיפות שהצדיקו לקבל החלטה בעניין דווקא בעיתוי בו התקבלה (וראה לעניין זה את פסק הדין בעניין משמר הדמוקרטיה הישראלית). למען שלמות התמונה, יוזכר גם כי בתקופת הבחירות הנוכחית מצאתי, כי אין מניעה להקמת ועדת בדיקה ממשלתית למניעת אסונות תוך כדי פעילות מכינות קדם צבאיות (בעקבות האסון שאירע בנחל צפית) ולהענקה של סמכויות חקירה לוועדה כזו, ובהתאם לכך התקבלה החלטת ממשלה בנושא בחודש פברואר 2021. מכל מקום, כפי שצוין בפסיקה, מדובר בשאלה של "איזון עדין" בין חובת העשייה לבין הריסון והאיפוק הנדרשים תוך שההחלטה בכל מקרה ומקרה היא פרי איזון עדין זה בין השיקולים השונים בנסיבותיו של אותו מקרה.



היועץ המשפטי לממשלה

בשים לב לכל האמור לעיל, אני סבור, אפוא, כי למרות קיומו של קושי משפטי מסוים בקבלת החלטה בדבר הקמת ועדת חקירה ממלכתית על-ידי ממשלת מעבר, הרי שבאיזון בין השיקולים השונים בנסיבותיו של העניין שלפנינו, קושי זה אינו עולה לכדי מניעה משפטית לקבלת החלטה כאמור בעיתוי הנוכחי. כפי שציינתי בראשית דבריי, היה ותגובש הצעת החלטה קונקרטיית בעניין זה, אשר תובא בפני הממשלה, אגבש כמקובל חוות דעת פרטנית המתייחסת להחלטה.

בברכה,


אביחי מנדלבליט

העתק:

ח"כ בנימין נתניהו, ראש הממשלה
עו"ד עמית אייסמן, מ"מ פרקליט המדינה
המשנים ליועץ המשפטי לממשלה
עו"ד שלומית ברנע-פרגו, יועמ"ש משרד ראש הממשלה
עו"ד לאה רקובר, יועמ"ש משרד המשפטים