

המלכה מתה, תחי המלכה החדשה – לקראת חוק ועדות חקירה חדש

אביגדור קלגסבלד*

- א. מבוא
 - ב. רקע עיוני ועובדתי
 - ג. על ועדות החקירה הממלכתיות ערב חקיקת סעיף 8א
 - ד. ועדת בדיקה ממשלתית
 - ה. ועדת הבדיקה הממשלתית הלכה למעשה – תרומת הרשות המבצעת
 - ו. ועדת הבדיקה הממשלתית הלכה למעשה – תרומת הרשות השופטת
 - ז. סוף דבר – לקראת חוק ועדות חקירה חדש
- נספח – עיקרי החוק המוצע

א. מבוא

ועדות חקירה רבות יש. הן נבדלות בשני תחומים עיקריים: נושאי החקירה וסמכויות החקירה. כך, רבות מן הוועדות מוגבלות בנושאי החקירה שניתן להטיל עליהן לחקור ורק על מיעוטן ניתן להטיל חקירה בכל נושא; וכך, רבות מן הוועדות נהנות מסמכויות כפייה ממשיות ורק מיעוטן חסר סמכויות כפייה כלשהן.

עד שנת 2002 ידע המשפט הישראלי שלושה סוגים של ועדות חקירה שסמכות ההקמה שלהן נתונה בידי הרשות המבצעת,¹ והם התיישבו זה עם זה: ועדת חקירה לפי חוק – ועדת חקירה לפי חוק ספציפי, בדרך כלל בעלת סמכויות כפייה חלקיות או מלאות; ועדת בירור – ועדת חקירה מכוח סמכות טבועה, חסרת סמכויות כפייה כלשהן; וועדת חקירה ממלכתית – מלכת הוועדות, בעלת סמכויות כפייה מרחיקות לכת.

* תודה לאיתמר הלחמי, לרעות קפלן ולנימרוד אהרון.

¹ ישנן ועדות חקירה, שסמכות ההקמה שלהן אינה נתונה בידי הרשות המבצעת. כך, הכנסת מוסמכת להקים ועדת חקירה פרלמנטרית; ראו ס' 22 לחוק-יסוד: הכנסת וכן אביגדור קלגסבלד **ועדות חקירה ממלכתיות** 64–71 (2001). ועדת ביקורת המדינה של הכנסת מוסמכת להקים ועדת חקירה שיחולו עליה הוראות חוק ועדות חקירה; וכן ראו: ס' 14(ב) לחוק-יסוד: מבקר המדינה (נוסח משולב); בג"ץ 381/85 **בנק לאומי לישראל בע"מ נ' ועדת החקירה בענין ויסות מניות הבנקים**, פ"ד לט(4) 225 (1985).

שלושת סוגי ועדות חקירה אלה השתלבו במארג רציונלי: ועדת חקירה מכוח חוק ספציפי מוקמת לחקור עניין שבתחומו של אותו חוק. החוק הספציפי שהקים את הוועדה מגדיר את סמכויות הכפייה שנמסרו לידיה לפי צרכיו של העניין הנדון באותו חוק ספציפי. ועדת בירור מוקמת מכוח הסמכות הטבועה של שר או של הממשלה כולה, לחקור בכל נושא שיוטל עליה. לוועדת בירור אי-אפשר להקנות סמכויות כפייה כלשהן. כך, כאשר נושא החקירה הוא מוגבל ותחום – הוענקו סמכויות כפייה המתאימות לאותו נושא; ואילו כאשר נושא החקירה אינו מוגבל כלל – לא הוענקו כל סמכויות כפייה. מעל ועדות אלה שכנה ועדת החקירה הממלכתית, הפועלת מכוח חוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968 (להלן: "חוק ועדות חקירה"), המסדיר את הקמתה, קובע שניתן להקימה בכל "עניין שהוא בעל חשיבות ציבורית חיונית אותה שעה" ומקנה לה סמכויות כפייה מרחיקות לכת. ועדת החקירה הממלכתית נהנתה מבכורה מובהקת במעמדה לעומת שתי הוועדות האחרות, לא רק בשל נושאי החקירה שהוטל עליה לטפל בהם אלא גם בשל תכונות נוספות שאפיינו אותה, ועיקרן שבראש הוועדה עומד שופט בכיר ושחבריה מתמנים על ידי נשיא בית המשפט העליון.

בשנת 2002 הוסיפה הכנסת לחוק הממשלה, התשס"א-2001, את סעיף 8א (להלן: "סעיף 8א"), שכוותרו "סמכויות לוועדת בדיקה ממשלתית". סעיף זה ערער את הסדר בממלכת ועדות החקירה ויצר אי-בהירות וכפילות מיותרת, שטרם נפתרו. במקורו, סעיף 8א נועד לאפשר הקניית סמכויות כפייה לוועדת בירור. בפועל, סעיף 8א יצר גוף מתחרה בוועדת החקירה הממלכתית ובמהלך השנים שחלפו מאז נחקק אף הדיחה מכתרה והפך אותה, הלכה למעשה, למלכה גולה. רשימה זו מבקשת לתאר התפתחות מוזרה (נוספת) במשפט החוקתי הישראלי ולהציע הצעה לפתרון.

ב. רקע עיוני ועובדתי

נחזור בקצרה על מושכלות יסוד. ועדות חקירה – להבדיל בעיקר מוועדות מייעצות – מכוונות לבירור עובדתי של נושא מסוים. אם אין צורך בבירור עובדתי – אין גם צורך בוועדת חקירה, ולהפך.² התפקיד של בירור עובדתי מצדיק הקניית סמכויות כפייה אפקטיביות, כגון הסמכות לחייב עדים להתייצב ולמסור עדות, הסמכות לחייב המצאת מסמכים, הסמכות לנקוט סנקציה עקב סירוב לעשות כן וכיוצא באלה. בלא

² קלגסבלד, לעיל ה"ש 1, בעמ' 16-17; יפעת הולצמן-גזית ורענן סוליציאנו-קינן "אמת או ביקורת: אמון הציבור בוועדות חקירה ושינוי עמדות ביחס לאירוע הנחקר – דוח ועדת וינוגרד כמקרה-בוהן" משפט וממשל יג 225, 241 (2010).

סמכויות כפייה, קשה – אם לא בלתי אפשרי – לקיים חקירה יעילה.³ ואולם הקניית סמכויות כפייה לגוף המוקם אד הוק על ידי הרשות המבצעת כרוכה בסיכונים מרחיקי לכת לזכויות יסוד של הפרט, הכפוף להפעלת סמכויות כפייה אלה. לכן נפסק – מימים ימימה – שהקניית סמכויות כפייה מחייבת חקיקה מפורשת, המקנה לוועדת החקירה סמכויות אלה או מאפשרת לגוף המקים את הוועדה להקנות אותן לה.⁴ בהיעדר חקיקה מפורשת, אי-אפשר להקנות סמכויות כפייה, לא מכוח סמכות טבועה, לא מכוח היקש ולא בדרך אחרת.

לפיכך יש לבחון בקפידה את סמכויות הכפייה הנחוצות לוועדות החקירה השונות. לא כל ועדות החקירה זקוקות לכל סמכויות הכפייה ולא לכל ועדות החקירה מוצדק להקנות את כל סמכויות הכפייה. לא הרי ועדת חקירה ממלכתית, בראשות שופט בכיר החוקרת "עניין שהוא בעל חשיבות ציבורית חיונית אותה שעה" (שמוצדק להקנות לה סמכויות כפייה מלאות), כהרי ועדת חקירה מכוח חוק השיפוט הצבאי, בראשות קצין זוט, החוקרת תקלה צבאית קלת ערך (שאינן הצדקה להקנות לה אלא סמכויות כפייה מצומצמות, שהיא עשויה להיזקק להן רק אם ההיררכיה הצבאית עצמה לא תספיק כדי לאכוף על המעורבים לציית להוראות הוועדה בכל הקשור למתן עדות והמצאת מסמכים). לכן בדרך כלל הדין בחר להקים ועדות חקירה מכוח חוקים ספציפיים,⁵ ולפיהם ניתן להטיל על ועדת חקירה המוקמת מכוח חוק מסוים לחקור בעניין שאותו חוק ספציפי עוסק בו (כגון תאונה אווירית, תאונה ימית, תאונת דרכים קטלנית, תלונה של מטופל רפואי, עניין הנוגע לצבא, סיבות דליקה)⁶ ולהקנות לאותה ועדה סמכויות כפייה הנדרשות לחקירה מכוח אותו חוק ספציפי.⁷ לצד ועדות חקירה ספציפיות אלה, נדרש מינוי שוטף של ועדות בירור בעניינים שבסמכותו של שר מסוים או של הממשלה כולה. ועדות בירור אלה מוקמות מכוח

³ קלגסבלד, לעיל ה"ש 1, בעמ' 238–243.

⁴ בג"ץ 299/62 יהודה נ' הממונה על גביית השכר, תל אביב, פ"ד י"ז 2131 (1963); בג"ץ 242/61 ברגשטיין נ' הממונה על השכר, פ"ד טו 2430 (1961); בג"ץ 21/48 סופר נ' שר המשטרה, פ"ד כ" (1) 365, 375 (1949); רע"ב 10349/08 מדינת ישראל נ' גנאמה, פדאור (19)09, 862, פס' 53–54 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'ה (2009); יצחק זמיר הסמכות המינהלית כך א' 483 (מהדורה שנייה, 2010).

⁵ באנגליה נמצא שוועדות חקירה מכוח חוקים ספציפיים מהוות את הרוב המכריע של ועדות החקירה שהוקמו על ידי שרים. ראו: DEPARTMENT FOR CONSTITUTIONAL AFFAIRS, EFFECTIVE INQUIRIES: A CONSULTATION PAPER PRODUCED BY THE DEPARTMENT FOR CONSTITUTIONAL AFFAIRS, 2004, C.P. 12/04.

⁶ לרשימה חלקית ראו: "ועדות בירור פנימיות" הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 4.2301 (התשס"ג); הולצמן-גזית וסוליציאנו-קין, לעיל ה"ש 2, בעמ' 242, ה"ש 58.

⁷ קלגסבלד, לעיל ה"ש 1, בעמ' 19.

הסמכות הטבועה של שר או של הממשלה.⁸ סמכות טבועה זו היא סמכות נלווית לסמכויותיהם המפורשות של השר או הממשלה, סמכות המתירה לשר או לממשלה לעשות את הנדרש בסבירות לצורך מילוי תפקידה.⁹ כיוון שהקניית אמצעי כפייה מצריכה חקיקה מפורשת, וכיוון שוועדות בירור מוקמות מכוח סמכות שאינה קבועה בחוק ספציפי, ממילא לוועדות בירור אין סמכויות כפייה. בהיעדר חוק מפורש שמתיר זאת, הגוף המקים את ועדת הבירור גם אינו יכול להקנות לוועדת הבירור סמכויות כפייה כלשהן. לכן, בעוד ניתן להטיל על ועדת בירור את חקירתו של כל עניין לגיטימי שבסמכות הרשות המבצעת, הרי – בהיעדר סמכויות כפייה – היא נחשבת לוועדה "חלשה" הזקוקה לרצון טוב מצד נחקריה כדי להצליח בחקירתה.¹⁰

מעל שני סוגי ועדות אלה שכנה כאמור ועדת החקירה הממלכתית, אותה ועדת על שניתן להקימה רק במקרים נדירים, כאשר מדובר ב"עניין שהוא בעל חשיבות ציבורית חיונית אותה שעה".¹¹ לגבי ועדה זו קבע הדין הסדרי חריגים, לא רק בהשוואה לוועדות חקירה אחרות בשיטה הישראלית אלא גם בהשוואה לוועדות חקירה ממלכתיות בעולם. הבולט בהסדרים אלה הוא הקניית הסמכות למנות את חברי הוועדה לנשיא בית המשפט העליון¹² והחובה שבראש הוועדה יעמוד שופט בכיר.¹³ הסדר חריג נוסף מקנה לוועדה עצמה שיקול דעת אם לצרף המלצות לרוח שלה, אף אם כתב המינוי לא הסמיך אותה לעשות כן.¹⁴ זאת ועוד, לנוכח חשיבות פועלה, החוק מקנה לוועדת החקירה הממלכתית סמכויות כפייה והגנות מרחיקות

8 בג"ץ 6001/97 **אמיתי נ' ראש הממשלה**, פדאור 333 (2) 97 (1997); "ועדות בירור פנימיות" **הנחיות היעץ המשפטי לממשלה** 4.2301 (התשס"ג).

9 ס' 17 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981; ראו גם: זמיר, לעיל ה"ש 4, כרך א' 285–286.

10 קלגסבלד, לעיל ה"ש 1, בעמ' 18; הולצמן-גזית וסוליצאנו-קין, לעיל ה"ש 2, בעמ' 242–243.

11 ס' 1 לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968.

12 ס' 4(א) לחוק ועדות חקירה.

13 ס' 4(ב) לחוק ועדות חקירה. ישראל היא המדינה היחידה שיש בה **חובה** למנות שופט בכיר ליושב ראש ועדת חקירה ממלכתית אך זהו נוהג נפוץ בשיטות אחרות שבהן יש מוסדות דומים. השאלה אם ראוי למנות שופטים לעמוד בראש ועדות חקירה או לכהן כחברים בהן היא שאלה מורכבת; ראו: קלגסבלד, לעיל ה"ש 1, בעמ' 200–206. בצד היוקרה, המיומנות והאמינות שמינוי שופטים מקנה לוועדת החקירה ולתוצאות עבודתה, יש למינוי שופטים גם מחירים כבדים, הגורמים גם לפגיעה ברשות השופטת. בשנים האחרונות גברה הביקורת על מינוי שופטים ליושבי ראש ולחברים בוועדות חקירה; ראו: Jack Beatson, *Should Judges Conduct Public Inquiries?*, 37 *ISR. L. REV.* 238 (2004); Louis Blom-Cooper Q.C. & Colin Munro, *The Hutton Inquiry*, PL. 472 (2004); Jeffrey Jowelly, *The Wrong Man For The Job*, *THE GUARDIAN* 3.2.2004, available at www.guardian.co.uk/world/2004/feb/03/law.politics; Robert Stevens, *Reform in Haste and Repent at Leisure: Lolanthe, the Lord High Executioner and Brave New World*, 24 *LEG. STUD. F. I.* (2004).

14 ס' 19(א) לחוק ועדות חקירה.

לכת, ¹⁵ ולצדן הסדר מפורט של זכויות מי שעלולים "להיפגע מן החקירה או מתוצאותיה" ¹⁶ לכן ועדת החקירה הממלכתית נהנית רק מן היתרונות שיש לחברותיה, ועדת החקירה מכוח חוק ספציפי וועדת הבירור: אשר לנושא החקירה – ניתן להקימה בכל נושא (בכפוף לתנאי החשיבות הציבורית החיונית אותה שעה); אשר לסמכויות הכפייה – היא נהנית מסמכויות כפייה והגנות מלאות.

לכן מעמד העל של ועדת החקירה הממלכתית היה מובן מאליו. אם לא די בכך, חוק ועדות חקירה הבהיר במפורש כי "לא תמשיך ועדת הבירור בפעולתה" אם ועדת חקירה ממלכתית מתמנה לחקור נושא שחקירתו הוטלה על ועדת הבירור ¹⁷ – ממילא לא היה אפשר לראות בוועדת הבירור גוף מתאים לביצוע חקירות חשובות ממש וכל ניסיון להקים ועדת בירור בעניין המתאים לוועדת חקירה ממלכתית נתקל בביקורת חריפה. ¹⁸ דברים הגיעו לידי כך ששופטים בכירים סירבו לכהן כיושבי ראש או חברים בוועדת בירור והתנו את חברותם בוועדה בכך שתוקם ועדת חקירה ממלכתית. ¹⁹ על אף החזות של מבנה היררכי מספק, השיטה לא נתנה מענה למצב – השכיח לכאורה – של צורך להקים ועדת חקירה בעלת סמכויות כפייה בעניין שאינו מוסדר בחוק ספציפי ואינו מצדיק הקמת ועדת חקירה ממלכתית. מצב זה "נפל בין הכיסאות".

ג. על ועדות החקירה הממלכתיות ערב חקיקת סעיף 8א

לעתים עוצמת יתר נושאת בחובה זרעי חולשה. לוועדת החקירה הממלכתית בישראל מאפיינים חריגים בהשוואה למוסדות דומים בעולם, שהבולטים בהם הם כאמור שניים: מינוי חברי הוועדה בידי נשיא בית המשפט העליון ²⁰ וסמכותה העצמית של הוועדה לכלול המלצות בדוח שלה, אף אם לא נתבקשה לעשות כן. ²¹ שני מאפיינים חריגים אלה נועדו להקנות לוועדת החקירה הממלכתית מעמד ועוצמה. מקורם

¹⁵ ס' 9-14, 17, 25, 26 לחוק ועדות חקירה; קלגסבלד, לעיל ה"ש 1, בעמ' 235-247.

¹⁶ ס' 15 לחוק ועדות חקירה.

¹⁷ ס' 28(א) סיפא לחוק ועדות חקירה.

¹⁸ קלגסבלד, לעיל ה"ש 1, בעמ' 347.

¹⁹ שם, בעמ' 346.

²⁰ בכל השיטות המשפטיות שבהן קיים מוסד דומה לוועדת חקירה ממלכתית, חברי הוועדה – לרבות השופט העומד בראשה – מתמנים על ידי הממשלה; שם; הולצמן-גזית וסוליציאנו-קין, לעיל ה"ש 2, בעמ' 249-253.

²¹ בכל השיטות המשפטיות שבהן יש מוסד דומה לוועדת חקירה ממלכתית, כתב המינוי הוא שקובע אם לדוח יצורפו המלצות; ראו: קלגסבלד, לעיל ה"ש 1, בעמ' 308; LEONARD ARTHUR HALLETT, ROYAL COMMISSIONS AND BOARDS OF INQUIRY: SOME LEGAL AND PROCEDURAL ASPECTS (1982) 23. זאת ועוד, לוועדת החקירה הממלכתית סמכות מקבילה (לממשלה) לקבוע אם וכיצד לפרסם את הדוח; ראו: ס' 20 לחוק ועדות חקירה; קלגסבלד, לעיל ה"ש 1, בעמ' 305-306.

בנסיבות החריגות של חקיקת חוק ועדות חקירה, שנחקק על רקע אירועי "הפרשה" ואותות אותו "מקרה קשה" ניכרו בו.²² שני המאפיינים החריגים נועדו להביא לידי ביטוי את התפיסה – השגויה²³ – שלפיה "ועדת החקירה היא יליד-ביתה של הזרוע השופטת",²⁴ וכי לכן "הרחקנו את הוועדה מהשפעתה של הממשלה מרחק של ת"ק פרסה".²⁵ הטלת מינוי חברי הוועדה על נשיא בית המשפט העליון חידדה מאוד מגמה זו, אולם לוותה מלכתחילה בקשיים מובנים שהלכו והתחזקו במרוצת השנים. החמורים שבהם נוגעים לעירובו של נשיא בית המשפט העליון במינוי ועדה השנויה במחלוקת פוליטית, הטלת תפקיד על נשיא בית המשפט העליון שאין לו בו כל מומחיות ובלעדי מנגנון מתאים לביצועו, וקושי להעביר תחת שבט הביקורת השיפוטית ועדה שחבריה מונו על ידי נשיא בית המשפט העליון.²⁶ גם הסמכות העצמאית לצרף המלצות לדוח נועדה במקורה להקנות לוועדת החקירה הממלכתית מעמד עצמאי כלפי הגוף שהקים אותה והיא אף צברה עוצמה נוספת בעקבות חוות דעת של היועץ המשפטי לממשלה שלפיה, בהיעדר נימוק ענייני חזק, מוטלת על הממשלה חובה ליישם את ההמלצות האישיות שבדוח ועדת החקירה הממלכתית.²⁷ במקום אחר עמדנו בפירוט על כך שהרעיון של קירוב ועדת החקירה הממלכתית לרשות השופטת הוא חסר הצדקה עניינית ונדון לכישלון.²⁸ מכל מקום, מאפיינים חריגים אלה הפכו את הוועדה לגוף לעומתי ביחסיה עם הממשלה שהקימה אותה, שכן משהוקמה, לא הייתה לממשלה עוד שליטה בזהות חברי הוועדה ובמבנה הדוח שלה.

על כך יש להוסיף את הפרקטיקה שהתפתחה ביישום החוק, שלפיה נשיא בית המשפט העליון העמיד שופטים מכהנים של בית המשפט העליון בראש ועדות החקירה הממלכתיות החשובות. לפיכך עד חקיקת סעיף 8א בראש שלוש ועדות חקירה ממלכתיות עמד הנשיא המכהן של בית המשפט העליון עצמו, בראש שש ועדות חקירה ממלכתיות – שופט מכהן של בית המשפט העליון ובשבע ועדות חקירה ממלכתיות – שני שופטים מכהנים.²⁹ פרקטיקה זו עוררה עימות נוסף בין המערכת השיפוטית המכהנת לבין הרשות המבצעת.

22 קלגסבלד, לעיל ה"ש 1, בעמ' 71–78.

23 שם, בעמ' 83–107.

24 ד"כ 50, 540 (התשכ"ח) (שר המשפטים, י.ש. שפירא).

25 ד"כ 63, 2244 (התשל"ב) (שר המשפטים, י.ש. שפירא).

26 קלגסבלד, לעיל ה"ש 1, בעמ' 198. מטעמים אלה סברתי כי "עדיף להותיר את סמכות מינוי חברי הוועדה בידי הממשלה".

27 יצחק זמיר "ועדת החקירה מן הבחינה המשפטית" הפרקליט לה 323 (1983); לביקורת ראו:

קלגסבלד, לעיל ה"ש 1, בעמ' 309–314.

28 קלגסבלד, לעיל ה"ש 1, בעמ' 89–107.

29 שם, בעמ' 201, ה"ש 6–10.

לכך יש לצרף את ההתפתחות החברתית והפוליטית בעקבות הביקורת הציבורית החריפה על "טיהור" הדרג המדיני בדוח ועדת אגרנט, התפתחות שהתבטאה בהחמרת הנורמות שהחילו ועדות החקירה הממלכתיות על מושאי החקירה ובעיקר בהחמרת ההמלצות שנכללו בדוחות שפרסמו בתום החקירה. עקב זאת הביאו דוחות של ועדות חקירה ממלכתיות בישראל להפסקת כהונה של ממלאי תפקידים בכירים, ואף של שרים, וכן לפסילה ממילוי תפקידים בעתיד.³⁰ במובן זה הפכה ועדת החקירה הממלכתית בישראל להפך הגמור מ"מנגנוני כוח המאפשרים לנושאי-משרה להימנע מנטילת אחריות אישית בגין האירועים החמורים".³¹

לפיכך התעורר חשש – מוצדק – בקרב ממשלות ישראל מהקמת ועדת חקירה ממלכתית. ממשלות ישראל הבינו את הסיכון הצפוי לממשלה, לשרים ולממלאי תפקידים בכירים מהקמת ועדת חקירה ממלכתית ועשו כל שביכולתן כדי להימנע מכך, ולכל היותר הסכימו להקים ועדה בעלת מעמד פחות (כגון ועדת בירור) לבדוק את העניין שעל הפרק.³²

נמצא שעוצמתן של ועדות החקירה הממלכתיות בישראל, ואופי הדוחות של חלק מהן, עמדו בסופו של דבר בעוכרי מוסד זה. כבר לפני יותר מעשור הזהרתי שהחיבור בין תופעות אלה יביא לקצו של המוסד ולאבדו של כלי חקירה יעיל וחיוני.³³ ביסוד אזהרה זו עמדה הסברה שממשלות ישראל יימנעו מלהקים ועדות חקירה ממלכתיות אם הוועדות לא ישילו מעל עצמן את המשקל העודף של אותם מאפיינים חריגים, וההנחה שהממשלות אף יהיו נכונות לשלם תשלום פוליטי כבד כדי להימנע מן הסיכון שבהקמת ועדה שהמלצותיה יגרמו נזק כבד לממשלה, לשרים ולממלאי תפקידים בכירים. לכן סברתי שאי-ויתור על מאפיינים חריגים אלה הוא הימור בלתי מוצלח על "הכול או לא כלום", וכיוון שהקמת ועדת חקירה ממלכתית תלויה בממשלה, הימור זה יסתיים ב"לא כלום", כלומר בקץ מוסד החקירה הממלכתית. אזהרה זו לא איחרה להתממש.

³⁰ המקרים הבולטים הם ועדת-החקירה לחקירת האירועים במחנות הפליטים בביירות **דוח הוועדה** (1983), ועדת החקירה לעניין רצח ראש הממשלה מר יצחק רבין ז"ל **דוח הוועדה** (1996) ועדת החקירה הממלכתית לבירור התנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000 **דוח הוועדה** (2000). ועדות אלה הביאו להפסקת כהונותיהם (כגון שר הביטחון) או פסילתם (כגון שר המשטרה) של שרים וכן להפסקת כהונתם (כגון ראשי שירות הביטחון הכללי) או פסילת כהונתם (מפכ"ל המשטרה) של ממלאי תפקידים בכירים.

³¹ השוו הולצמן-גזית וסוליציאנו-קין, לעיל ה"ש 2, בעמ' 233–234.

³² קלגסבלד, לעיל ה"ש 1, בעמ' 346.

³³ שם, בעמ' 345–347.

ד. ועדת בדיקה ממשלתית

בשנת 2002 הציע חבר הכנסת אופיר פינס-פז הצעת חוק פרטית – הצעת חוק הממשלה (תיקון מס' 2) (ועדת בדיקה ממשלתית), התשס"ב-2002. בדברי ההסבר נאמר כי "מטרת הצעת החוק היא ליצור כלי לבדיקת נושאים ואירועים במקרים שבהם אין מקום להקמת ועדת חקירה ממלכתית, ואין די בהקמת ועדת בירור אשר נטולת סמכויות חוקיות".³⁴ הצעת החוק כוונה למלא בדיוק אותו חלל במארג ועדות החקירה ולאפשר הקניית סמכויות כפייה לוועדת בירור במקרים ובתנאים המתאימים. הצעת החוק ביקשה להוסיף לחוק הממשלה, את סעיף 8א, ולפיו במקרה שבו "מינה שר" ועדת בירור לחקור בעניין מסוים, יהיה רשאי שר המשפטים, באישור הממשלה, להקנות לה סמכויות כפייה בסיסיות לצורך מילוי תפקידה, "ובלבד שבראש הוועדה יעמוד שופט אשר יצא לגמלאות או שפרש". ועדת בירור שהוענקו לה סמכויות לפי סעיף 8א מכונה "ועדת בדיקה ממשלתית".

בדיון בקריאה הראשונה הסביר יוזם החוק, חבר הכנסת פינס-פז, כי "ועדת חקירה ממלכתית נועדה לטפל בסוגיות כבדות משקל, היא לא אמורה לקום פעמיים בשנה; ומנגד, חסר מכשיר אמיתי סטטוטורי, שיכול לזכות באמון הציבור ולעשות עבודה משמעותית לטובת השרים בממשלה".³⁵

יוזם החוק ראה לנגד עיניו מצב – שכיח לכאורה – שבו מוקמת ועדת בירור לבדוק עניין בתחום סמכותו של שר מסוים והשר הממנה מבקש להקנות לה סמכויות כפייה. בהצעת החוק נקבע שבמקרה כזה על השר למנות שופט בדימוס לעמוד בראש הוועדה ולבקש ששר המשפטים, באישור הממשלה, יקנה לה את סמכויות הכפייה הבסיסיות הקבועות בחוק.³⁶

לפי ההצעה, יהיו ועדות בירור שיוותרו ועדות בירור, בלא סמכויות כפייה, ויהיו ועדות בירור שישודרגו ויהיו לוועדות בדיקה ממשלתיות. אכן, לא כל ועדת בירור זקוקה לסמכויות כפייה. גם אם השר הממנה יבקש זאת, שר המשפטים, באישור הממשלה, חייב להפעיל שיקול דעת ולבחון אם ראוי להקנות לוועדת בירור סמכויות כפייה אם לאו, ותנאי להקנייתן הוא שבראש הוועדה יעמוד שופט בדימוס,³⁷ שיקנה לוועדה גם מעמד ציבורי וגם סמכות משפטית המצדיקים הענקת אמצעי כפייה.

³⁴ דברי הסבר להצעת חוק הממשלה (תיקון מס' 2) (ועדת בדיקה ממשלתית), התשס"ב-2002, ה"ח 3148.

³⁵ ד"כ לו, 8799 (התשס"ב) (קריאה ראשונה, 24.7.2002).

³⁶ מדובר בסמכות לזמן אדם לעדות, לדרוש המצאת מסמכים ולאכוף את אלה. הקניית הסמכות נעשתה אגב הפניה לחלק מן הסמכויות הקבועות בחוק ועדות חקירה, ראו: ס' 8א(א) לחוק ועדות חקירה.

³⁷ על מינוי שופט בדימוס ליושב ראש או חבר בוועדת חקירה אין חל ס' 11 לחוק-יסוד: השפיטה, שלפיו מינוי של שופט לתפקיד נוסף טעון הסכמתם של נשיא בית המשפט העליון ושל שר המשפטים; ראו גם: קלגסבלד, לעיל ה"ש 1, בעמ' 197.

ועדת הבדיקה הממשלתית נועדה אפוא לשמש דרג ביניים בין ועדת הבירור לבין ועדת החקירה הממלכתית: ועדה ששר רשאי להטיל עליה לחקור כל נושא לגיטימי שבתחום משרדו, בעלת סמכויות כפייה בסיסיות ובראשות שופט בכיר בדימוס. ועדה כזאת עולה על ועדת בירור "רגילה", שכן היא נהנית מסמכויות כפייה; היא פחותה מוועדת חקירה ממלכתית, שכן הממנה הוא שר ולא הממשלה כגוף, וכן שהשופט בוועדה הוא כל שופט בדימוס, ולא רק שופט בכיר, ומכל מקום לא שופט מכהן. סמכויות הכפייה הן בסיסיות ואינן כוללות את מלוא הסמכויות וההגנות המפורטות בחוק ועדות חקירה (כגון בעניין זכות הטיעון של מי שעלולים "להיפגע מן החקירה או מתוצאותיה"). כפי שסיכם חבר הכנסת פינס-פז: "היא לא ועדת חקירה ממלכתית, אבל היא גם לא ועדה שפועלת סתם מתוקף מינוי לא ברור עם מנדט לא ברור ובלי סמכויות".³⁸ היא "ועדה מסוג ביניים".³⁹

הדיון בנוסח הצעת החוק היה קצר ביותר:⁴⁰ הממשלה הסכימה מלכתחילה להצעת החוק הפרטית של חבר הכנסת פינס-פז.⁴¹ ועדת ביקורת המדינה קיימה כמה ישיבות קצרות.⁴² בקריאה השנייה והשלישית לא היו הסתייגויות ולא התקיים דיון. בכפוף לתיקונים קלים (כגון החלת סעיפי חסיון שימוש על עדויות שנמסרו לפני הוועדה⁴³ ועל דוח הוועדה⁴⁴) בתוך חודשים ספורים התקבלה הצעת החוק כמעט כפי

38 ד"כ לו, כ 8800 (התשס"ב) (קריאה ראשונה, 24.7.2002).

39 נציג היועץ המשפטי, יהושע שופמן, פרוטוקול ישיבה מס' 159 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הכנסת ה-15, 3 (2.1.2002); ראו גם: דברי חבר הכנסת אמנון רובינשטיין, שם, בעמ' 2; נציג לשכת המבקרים הפנימיים, מרדכי שנבל, שם, בעמ' 5.

40 ד"כ ח, 1625 (התשס"ב); ד"כ לו, 8799 (התשס"ב); ד"כ ה, 10030 (התשס"ג).

41 דברי שר המשפטים, מאיר שטרית, קריאה טרומית להצעת חוק הממשלה (תיקון מס' 2) (ועדת בדיקה ממשלתית), התשס"ב-2002, ה"ח 3148, 5.12.2001.

42 פרוטוקול ישיבה מס' 159 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הכנסת ה-15 (2.1.2002); פרוטוקול ישיבה מס' 167 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הכנסת ה-15 (5.2.2002); פרוטוקול ישיבה מס' 209 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הכנסת ה-15 (3.9.2002); פרוטוקול ישיבה מס' 219 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הכנסת ה-15 (28.10.2002).

43 בלא הוראה מפורשת בעניין זה, נדרשת הפעלה של דוקטרינת הפסלות הפסיקתית כדי ליצור חסיון שימוש בראיות שנמסרו לפני ועדת בירור; ראו: רע"פ 851/09 שמש נ' מדינת ישראל, פדאור 09(33) 255 (2010); דנ"פ 5852/10 שמש נ' ישראל, פדאור 12(1) 883 (2012). ראו בעניין זה גם: ס' 9(ב)9, 9(ב)7, 8(ב)9 לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998.

44 על ועדת בירור אין חל הכלל שלפיו דוח הוועדה לא יתקבל כראיה במשפט (השוו ר"ע 423/83 מדינת ישראל נ' עיזבון המנוח סילורמן, פ"ד לו(4) 286, 281 (החלטה מיום 23.10.83)), אך נראה שכלל זה הוא דקלרטיבי בלבד וחל ממילא מכוח הכלל הרחב האוסר קבלת עדות סברה. כיוון שנכשל הניסיון להסיק מסעיפי חסיון שימוש בדוח (כגון ס' 22 לחוק ועדת חקירה) גם איסור שימוש עקיף (ראו בג"ץ 381/85 בנק לאומי לישראל בע"מ נ' ועדת החקירה לעניין ויסות מניות הבנקים, פ"ד לט(4) 225 (1985)), ממילא קשה למצוא נפקות להיעדרו המפורש של חסיון השימוש בדיון החל על ועדת בירור.

שהוצעה.⁴⁵

ה. ועדת הבדיקה הממשלתית הלכה למעשה – תרומת הרשות המבצעת

סעיף 8א לא שירת את מטרתו המקורית. להלכה, ניתן היה לצפות שבעקבותיו, במקרים מתאימים יוענקו לוועדות בירור, שימונו על ידי שרים, סמכויות הכפייה המפורטות בו. ניתן היה אף לצפות שהמקרים הללו יהיו שכיחים למדי, שכן הקניית סמכויות כפייה במקרה מתאים תסייע לוועדת הבירור במילוי תפקידה. למעשה, סעיף 8א לא הופעל מעולם למטרה שלשמה נחקק – הקניית סמכויות כפייה לוועדת בירור שמינה שר בתחומי אחריותו. במשך העשור שחלף מאז התקבל התיקון לחוק הממשלה הוקמו בסך הכול שלוש ועדות בדיקה ממשלתיות: ועדת זיילר (2005) בנושא פעילות משטרת ישראל ופרקליטות המדינה בפרשת האחים פרינאן, ועדת וינוגרד (2006) בנושא התנהלות הדרג המדיני ומערכת הביטחון במלחמת לבנון השנייה וועדת טירקל (2010) בנושא אירועי המשט ("מאוי מרמרה") לעזה. ועדות אלה לא הוקמו תחילה כוועדות בירור, וחבריהן לא מונו בידי שר. הן הוקמו מלכתחילה כוועדות בדיקה ממשלתיות, וחבריהן מונו על ידי הממשלה כולה, כדי לחקור "עניין שהוא בעל חשיבות ציבורית חיונית אותה שעה", מסוג העניינים שעד חקיקת סעיף 8א הוטלה חקירתם על ועדות חקירה ממלכתיות. נושאי החקירה הצריכו בירור עובדתי של עובדות שהיו שנויות במחלוקת ציבורית והדוחות של אותן ועדות בדיקה היו עלולים לפגוע בממשלה, בשרים ובממלאי תפקידים בכירים. כך, ועדת זיילר נשאה סיכון – שהתממש בחלקו – להמשך כהונתם של מפכ"ל המשטרה וקציני משטרה בכירים אחרים, ואילו ועדת וינוגרד וועדת טירקל נשאו סיכון – שאף הוא התממש בחלקו – לממשלה המכהנת, לראש הממשלה, לשר הביטחון, לרמטכ"ל ולקצינים בכירים.

מה ההסבר לתופעה זו? ראשית, ככל הנראה לא התעורר צורך ממשי להקנות סמכויות כפייה לוועדות בירור. תופעה משונה זו ניתן להסביר בכמה אופנים. אחד מהם הוא שהקמתן של ועדות בירור הפכה נדירה עקב כך שחקירות מקצועיות מתבצעות על ידי פונקציונרים פנימיים (מבקר פנים, בודק פנים, בעל תפקיד בהיררכיה המשרדית וכיוצא באלה), שאינם נזקקים לסמכויות כפייה עקב מעמדם ההיררכי והארגוני. ה"משפטיזציה" של המנהל הציבורי אף הכניסה שלל בודקים ומבררים חיצוניים, שתפסו את מקומה של ועדת הבירור ההיסטורית, ובהם ביקורת

⁴⁵ חוק הממשלה (תיקון מס' 2), ס"ח התשס"ג 1878 (24.11.2002). הצעת החוק פורסמה ברשומות ביום 1.7.2002 ואילו החוק התקבל בכנסת ביום 13.11.2002.

שיפוטית רחבה,⁴⁶ יועצים משפטיים, הליכים משמעתיים ואפילו הליכים פליליים. על אלה יש להוסיף את הרחבת תחום הפעולה של ועדות החקירה הפרלמנטריות⁴⁷ ובעיקר של מבקר המדינה האחרון, שפלש גם לתחום פעולתן המובהק של ועדות חקירה הממונות על ידי הממשלה ("ביקורת בזמן אמת") ואפילו לתחום פעולתן של רשויות אכיפה כגון המשטרה והיועץ המשפטי לממשלה.⁴⁸ לבסוף, ייתכן שהרתיעה מפני מינוי ועדת בירור בראשות שופט בדימוס (תנאי להקניית סמכויות לפי סעיף 8א) מנעה את השימוש בסעיף, שכן שרים ביכרו ועדות בירור חסרות אמצעי כפייה על פני ועדות בדיקה ממשלתיות בעלות אמצעי כפייה אך בראשות שופט בדימוס. כך או כך, העובדות מדברות בעד עצמן: במשך העשור מאז נחקק סעיף 8א, שרי המשפטים לא התבקשו להקנות סמכויות כפייה לשום ועדת בירור בראשות שופט בדימוס שהוקמה על ידי שר, וממילא לא עשו כן. ולפיכך, בתחום שבו סעיף 8א היה אמור לבוא לידי ביטוי ממשי, הוא נותר כאבן שאין לה הופכין.

שנית, את שלא עשו שרי הממשלה כיחידים עשתה הממשלה כגוף. הממשלה הבחינה באפשרות שנוצרה לפניה – כגוף⁴⁹ – להקים ועדת חקירה בראשות שופט (בדימוס), למנות את חבריה ולהקנות לה סמכויות כפייה. מבחינה ציבורית, ועדה כזאת יכולה לשמש מתחרה של ממש לוועדת החקירה הממלכתית, שכן אף זו ועדה בראשות שופט ויש לה סמכויות כפייה. מנקודת ראותה של הממשלה, היא רשאית למנות את כל חברי הוועדה (לרבות השופט שבה) ולקבוע את מבנה הדוח שלה (עם או בלי המלצות). כך, במחיר של לכל היותר אבדן יוקרה מסוימת (הנובעת מאי-מינוי חברי הוועדה על ידי נשיא בית המשפט העליון), הממשלה יכולה למנוע את הסיכון של מינוי ועדת חקירה ממלכתית (על כל הנובע מכך), ובכל זאת להעמיד ועדת

⁴⁶ יצחק זמיר "הביקורת השיפוטית על המינהל הציבורי" ספר גבריאל בן – פרקליט, שופט וג'נטלמן 383 (דוד האן, דנה כהן-לקח ומיכאל בן עורכים, 2011).

⁴⁷ עד שנת 2000 הוקמו 15 ועדות חקירה פרלמנטריות ומאז הוקמו 12 ועדות חקירה פרלמנטריות נוספות.

⁴⁸ תופעה משונה וחריגה זו ראויה לדיון נפרד, שיעסוק בדרך שבה ניצל מבקר המדינה האחרון ריק שלטוני, ובעיקר חוסר תגובה הולמת מצד רשויות שלטון אחרות, כדי להרחיב את תחום חקירותיו. עם חקירות אלה נמנה את החקירות בעניינו של ראש הממשלה לשעבר אהוד אולמרט (שמרביתן התאימו מלכתחילה לחקירה פלילית), חקירת השרפה בכרמל, חקירת "מסמך הרפז", הבירור (כנציב תלונות הציבור) בעניינו של האלוף יואב גלנט (שהתנהל רובו ככולו בעת שהליך משפטי באותו עניין עצמו היה תלוי ועומד בבג"ץ, תוך הפרת הוראת ס' 38(5) לחוק מבקר המדינה [נוסח משולב], התשי"ח-1958), חקירת האוננות הסתר בפרשת חיים רמון וחקירת מלחמת לבנון השנייה.

היעדר תיחום הסמכויות של מבקר המדינה מהווה בעיניי בעיה קונסטיטוציונית חמורה, הטעונה פתרון דחוף (ראו דבריי בעניין זה בכנס בנושא "משפט ומשילות – כיצד משלבים כוחות?" שהתקיים בכנסת בינואר 2010, דברי הכנסת, עמ' 61). אציין שייצגתי את האלוף גלנט בהליכים בפני מבקר המדינה בעניינו ובעניין "מסמך הרפז".

⁴⁹ ס' 8א(ו) לחוק הממשלה, התשס"א-2001 הקובע כי: "לענין סעיף זה 'שר' – לרבות כמה שרים הממנים ועדה אחת" (ובכלל זה – הממשלה כולה).

חקירה ראויה לשמה, העשויה לזכות באמון הציבור (שופט, סמכויות כפייה) והמשוחררת מהמסורת הנורמטיבית ומהנוהג של מיצוי אחריות אישית שהתפתחו במהלך פעולתן של ועדות החקירה הממלכתיות. אוצר של ממש: לא עוד ועדת בירור נטולת סמכויות, שאף שופט אינו מוכן להתמנות אליה, אלא ועדת בדיקה ממשלתית בעלת יוקרה, מעמד וסמכויות. כך קמה מתחרה לוועדת החקירה הממלכתית. מנקודת ראותה של הממשלה, מקימת הוועדה, יתרונותיה רבים מחסרונותיה ומחיר הקמתה כדאי.

ואכן, הממשלה הייתה מוכנה לשלם מחיר ציבורי ופוליטי כבד כדי להימנע מלהקים ועדת חקירה ממלכתית ובמקומה להטיל את נטל החקירה ב"עניין שהוא בעל חשיבות ציבורית חיונית אותה שעה" דווקא על ועדת בדיקה ממשלתית. תופעה זו הגיעה לשיא בעמידתה הנחרצת של ממשלת אולמרט בפני הדרישה הציבורית, שלוותה בהפגנות ובלחץ תקשורתי ואחר, להקים ועדת חקירה ממלכתית שתחקור את כשלי מלחמת לבנון השנייה (2006).⁵⁰

לפיכך, מאז חקיקת סעיף 8א ועד היום, הוקמו שלוש ועדות חקירה ממלכתיות: ועדת דורנר (2008) בנושא הסיוע לניצולי השואה, ועדת ביין (2008) בנושא משק המים בישראל וועדת מצא (2009) בנושא טיפולן של הרשויות המוסמכות במפוני גוש קטיף וצפון השומרון. נושאי חקירה אלה אינם מתאימים לטיפולן של ועדת חקירה ממלכתית, שכן הם מצויים לכל היותר בקו התפר שבין נושאי ייעוץ לבין נושאי חקירה. מכל מקום, המשותף לכל נושאי החקירה הללו הוא שמלכתחילה תוצאות עבודתה של הוועדה לא היו צפויות לפגוע בממשלה, בשרים ובממלאי תפקידים בכירים.⁵¹

עד כמה חקירות אלה לא התאימו לתכלית המקורית של ועדות החקירה הממלכתיות, ועד כמה ועדות אלה שונות במהותן מוועדות החקירה הממלכתיות שהוקמו לפני חקיקת סעיף 8א לחוק הממשלה, יעידו החלטותיה של נשיאת בית המשפט העליון שלא להעמיד בראש אף אחת מהן שופט מכהן (של בית המשפט העליון או של בית משפט מחוזי) וממילא שלא לכלול אף שופט מכהן כזה בין חבריה. בכל המקרים הללו מינתה נשיאת בית המשפט העליון שופט בדימוס (של בית המשפט העליון או של בית משפט מחוזי) לעמוד בראש הוועדות. תופעה זו היא כה חריגה – ועקיבה – עד שהיא מעידה על כך שנושאי החקירה לא עוררו סערה ציבורית ומשבר אמון ולא היו צפויים לפגוע בממשלה, בשרים ובממלאי תפקידים, וממילא

⁵⁰ ראו למשל: נחום ברנע ושמעון שיפר "יועצים לרה"מ: תיאולץ להסכים לוועדה ממלכתית" **ידיעות אחרונות** 24.8.2006, 2; עינת פישבין ויוסי יהושע "אחרי המלחמה – זעם המילואימניקים" **ידיעות אחרונות – המוסף לשבת** 25.8.2006, 12.

⁵¹ המגמה של הקמת ועדות חקירה ממלכתיות בנושאים מסוג זה הפכה מובהקת לאחר חקיקת ס' 8א אך אותותיה ניכרו עוד קודם לכן, כגון בהקמת ועדת לנדוי (1987) וועדת נתניהו (1988); ראו: קלגסבלד, לעיל ה"ש 1, בעמ' 81.

הוועדה לא נזקקה למשקל ולמעמד המיוחדים הנקנים במינוי שופט מכהן ליושב ראש הוועדה או לחבר בה.

מבלי משים יצרו גם החלטות אלה קו דמיון נוסף בין ועדת הבדיקה הממשלתית לבין ועדת החקירה הממלכתית, כשבראש שתיהן הועמדו שופטים בדימוס ולא שופטים מכהנים: בראש האחת (ועדת הבדיקה הממשלתית) מכוח דרישה שבחוק, ובראש האחרת (ועדת החקירה הממלכתית) מכוח פרקטיקה של נשיאת בית המשפט העליון בתגובה על טיבם של נושאי "החקירה".

כך, מוועדה של "דרג ביניים" הפכה ועדת הבדיקה הממשלתית לוועדת העל החדשה, יורשתה בפועל של ועדת החקירה הממלכתית בכירורו של "עניין שהוא בעל חשיבות ציבורית חיונית אותה שעה", המערב שאלות של אחריות הממשלה, שרים וממלאי תפקידים בכירים. בה בעת הפכה ועדת החקירה הממלכתית למעין ועדה מייעצת בנושאים כלליים ורחבי היקף, שחקירתם אינה מסכנת את הממשלה, שרים וממלאי תפקידים.

ו. ועדת הבדיקה הממשלתית הלכה למעשה – תרומת הרשות השופטת

גם הרשות השופטת תפסה את ועדת החקירה הממלכתית כ"ליד-ביתה של הזרוע השופטת". הקשר בין שני מוסדות אלה היה כמעט סימביוטי. הוא בא לידי ביטוי בהתערבות מינימלית של בית המשפט העליון בפעולותיהם של ועדת החקירה וחבריה, גם כאשר נרָאָה בעליל שמדובר בפעולה המצדיקה התערבות או לפחות דיון בהתערבות.⁵² לא ייפלא אפוא שהרשות השופטת ראתה בהקמת ועדת בדיקה ממשלתית, חלק ועדת החקירה הממלכתית, פגיעה בה עצמה וניסיון מכוון להתחמק ממינוי חברי הוועדה על ידי נשיא בית המשפט העליון, והגיבה עליה בחריפות בשתי דרכים: בפגיעה בוועדת הבדיקה הממשלתית ובהדגשת היתרונות של ועדת החקירה הממלכתית.

תופעה זו באה לידי ביטוי קיצוני בביקורת השיפוטית על הקמתה ופועלה של ועדת וינוגרד. ועדת וינוגרד הוקמה בשנת 2006 לבדיקת התנהלות הדרג המדיני ומערכת הביטחון במלחמת לבנון השנייה. לנוכח סערה ציבורית שפרצה בעקבות המלחמה, ביקש ראש הממשלה לפצל את בדיקתה בין שלושה גורמים: בדיקת התנהלות הדרג הצבאי על ידי ועדת חקירה צבאית לפי חוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955 (ועדת שחק), בדיקת התנהלות העורף על ידי מבקר המדינה ובדיקת התנהלות הדרג המדיני על ידי ועדת בירור חסרת סמכויות כפייה (ועדת אדמוני). מינויה של ועדת אדמוני נתקל בביקורת ציבורית קשה, גם בכל הנוגע לפיצול

⁵² קלגסבלד, לעיל ה"ש 1, בעמ' 367–368.

החקירה, גם באשר לניגוד עניינים של חלק מחבריה וגם משום שהיא משוללת סמכויות כפייה ולכן לא תוכל לנהל חקירה אפקטיבית.⁵³ בעקבות דיונים פנימיים החליטה לבסוף הממשלה להטיל על ראש הממשלה ושר הביטחון להקים ועדת בדיקה ממשלתית לפי סעיף 8א לבדיקת התנהלות הדרג המדיני ומערכת הביטחון במלחמה.⁵⁴ הממשלה מינתה את נשיא בית המשפט המחוזי בדימוס, השופט וינוגרד, לעמוד בראש הוועדה.⁵⁵

אף שלא היה חולק על התאמתם ויושרתם של חברי הוועדה, בכל זאת עתרו כמה עותרים ציבוריים לבג"ץ וביקשו שתבוטל החלטת הממשלה להקים ועדת בדיקה ממשלתית ושתוקם תחתיה ועדת חקירה ממלכתית.⁵⁶ נשיאת בית המשפט העליון קבעה שהדיון יתנהל לפני הרכב מורחב של שבעה שופטים ובכך הקנתה לדיון חשיבות ומיקוד. העותרים טענו שמדובר ב"עניין בעל חשיבות ציבורית חיונית" ולכן יש להקים לחקירתו ועדת חקירה ממלכתית. עוד נטען, גם על יסוד נימוקים נוספים, שוועדת הבדיקה הממשלתית נועדה "לבירור עניינים מקומיים, מוגבלים בהיקפם, המצויים בסמכותו ובאחריותו של שר מסוים, ולא בעניין בעל סדר גודל לאומי רב מערכתי כמלחמה". פרקליטות המדינה ביקשה לדחות את העתירות. לשיטתה, הממשלה רשאית להטיל את בחינתו של כל נושא, בכל דרגת חשיבות, גם על ועדת בדיקה ממשלתית.

בית המשפט העליון דחה את העתירה על חודו של קול – ברוב של ארבעה⁵⁷ מול שלושה.⁵⁸ לדעת הרוב, הסמכות להקים ועדת חקירה ממלכתית והסמכות להקים ועדת בדיקה ממשלתית הן סמכויות מתחרות (במובן זה שאין הגבלה עניינית של נושא החקירה שניתן להטיל על ועדת בדיקה ממשלתית). אין הצדקה להתערב בשיקול הדעת של הממשלה ולחייבה לחקור את העניין דווקא באמצעות ועדת חקירה ממלכתית והשאלה כולה היא שאלה ציבורית-פוליטית ולמעשה אינה מתאימה להכרעה שיפוטית.⁵⁹ לדעת המיעוט, ועדות החקירה מוסדרות בסדר היררכי, ולפיו ועדת הבדיקה הממשלתית אמורה לעסוק בעניינים פחותי חשיבות מאלה שלהם נועדה ועדת החקירה הממלכתית. העניין שעל הפרק "חורג מסמכותה

⁵³ ראו למשל: שמעון שיפר "מלחמה אחת ארבע חקירות" **ידיעות אחרונות** 29.8.2006, 2.

⁵⁴ כאנקדוטה אציין שהשר אופיר פינס-פז (יוזם הצעת החוק שהביאה לחקיקת ס' 8א) היה אחד משני שרים בממשלה שהצביעו נגד ביצוע חקירה זו באמצעות ועדת בדיקה ממשלתית. 20 שרים הצביעו בעד, 2 נגד, 1 נמנע.

⁵⁵ לחברי הוועדה התמנו פרופ' רות גביון, פרופ' יחזקאל דרור, אלוף (במיל') מנחם עינן ואלוף (במיל') חיים נדל.

⁵⁶ בג"ץ 6728/06 **עמותת "אומץ" (אזרחים למען מינהל תקין וצדק חברתי) נ' ראש ממשלת ישראל, מר אהוד אולמרט**, פדאור (29)06 428 (2006) (להלן: "פרשת עמותת 'אומץ'").

⁵⁷ שם, השופטים ריבלין, גרוניס, ג'ובראן וחיות.

⁵⁸ שם, השופטים פרוקצ'יה, נאור ורובינשטיין.

⁵⁹ שם, פס' 11 לפסק דינו של המשנה לנשיאה ריבלין.

העניינית" של ועדת הבדיקה הממשלתית ומשתלב "באופן טבעי" בתחום סמכותה של ועדת החקירה הממלכתית ויש ניגוד עניינים אסור ופסול בכך שהממשלה ממנה את חברי ועדת חקירה בנושא העלול לערב את אחריותם האישית של שרי הממשלה שהקימה את הוועדה.⁶⁰ מטעמים אלה נקבע בדעת המיעוט כי דין החלטת הממשלה להתבטל באופן שעל הממשלה לשוב ולשקול את דרך החקירה (אף כי גם דעת המיעוט נמנעה מלחייב את הממשלה להקים ועדת חקירה ממלכתית).⁶¹

נשיאת בית המשפט העליון דחתה בקשה לדיון נוסף על פסק הדין של שבעת שופטי בית המשפט, גם מן הטעם שמדובר בהרכב מורחב ביותר וגם מן הטעם שחילוקי הדעות בפסק הדין יצאו מתוך אותה נקודת מוצא, שלפיה היקף הביקורת השיפוטית על החלטה להקים ועדת חקירה מסוימת הוא "מוגבל ביותר".⁶²

המחלוקת הקשה באשר ללגיטימיות של הקמת ועדת וינוגרד, שפילגה שבעה מקרב שופטי בית המשפט העליון, באה לידי ביטוי בהליכי המשך, שתוצאתם מנוגדת ומשונה. מחד גיסא, גם ביוזמת בית המשפט העליון, ההליכים הקשורים בוועדת וינוגרד קירבו מאד בין ועדת החקירה הממלכתית לבין ועדת הבדיקה הממשלתית. גישה זו נבעה מחיבור בין עמדת פרקליטות המדינה בעתירה בנוגע להקמת הוועדה, שביקשה לשכנע את בית המשפט כי הוועדה מתאימה לביצוע החקירה כיוון שהיא דומה במהותה, במעמדה ובסמכויותיה לוועדת חקירה ממלכתית, לבין עמדתו "המתחשבת" של בית המשפט כלפי גישה זו וחיובו את הוועדה ליישמה הלכה למעשה.⁶³ מאידך גיסא – גם עקב אותה קרבה שנוצרה בגין ההליכים – התפתחו יריבות ועימות ביחסים שבין הוועדה לבין בית המשפט, שבאו לידי ביטוי ב"פינג-פונג" משפטי שבו כל אחד מהצדדים נקט צעדי תגובה על צעדי האחר, וחוזר חלילה.

ניתן להדגים דברים אלה בתיאור ההליכים הקשורים להחלטת סעיף 15 לחוק ועדות חקירה על הליכיה של ועדת בדיקה ממשלתית. הסעיף מסדיר הליך מורכב, מפורט וקשיח של הקניית זכות טיעון למי ש"עלול להיפגע מן החקירה או

⁶⁰ שם, בפס' 37, 42–45 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה.

⁶¹ תוצאה זו מסתירה את עוצמת ההתערבות השיפוטית של דעת המיעוט: החלטת הממשלה קבעה שקיים צורך לחקור את התנהלות הדרג המדיני ומערכת הביטחון במלחמת לבנון השנייה. לכן פסילת הקמת ועדת בדיקה ממשלתית מהווה, למעשה, הוראה להקים ועדת חקירה ממלכתית. לדעתי, יש פגם בכך שרעת המיעוט לא התמודדה עם הסעד דה-פקטו אלא רק עם הסעד דה-יורה – בטלות החלטות הממשלה והחזרת הנושא "לדיון והחלטה בממשלה [...] מהו מנגנון הבדיקה הראוי לחקר נושא זה".

⁶² דנג"ץ 10030/06 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' ראש ממשלת ישראל, פדאור 07(1) 626 (2007).

⁶³ גישה זו בולטת במיוחד אצל השופטים שנותרו במיעוט בעתירה היסודית בנוגע להקמת ועדת וינוגרד; פרשת עמותת "אומץ", לעיל ה"ש 56; ראו למשל: בג"ץ 1999/07 ח"כ זהבה גלאון נ' ועדת הבדיקה הממשלתית לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006, פדאור סב(2) 123, בפס' 3–4, 20 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה (2007) (להלן: פרשת גלאון).

מתוצאותיה" בוועדת חקירה ממלכתית. סעיף 15 מחייב ועדת חקירה ממלכתית למסור הודעה ל"מי שעלול להיפגע מן החקירה או מתוצאותיה" ולהודיעו על מהות הפגיעה הצפויה בו, לתת לו זכות עיון בחומר הנוגע לפגיעה הצפויה, לאפשר לו ייצוג על ידי עורך דין, להתיר לו להביא ראיות מטעמו, לחקור עדים וברשות הוועדה – אף להביא ראיות. כמו כן סעיף 15 כולל הוראה שלפיה הוועדה רשאית שלא לפנות לפלוני כאמור "ובלבד ששוכנעה שאין במהלך החקירה כדי לפגוע בו ושבדין וחשבון שלה לא תקבע לגביו ממצאים או מסקנות ולא תמליץ לגביו המלצות".⁶⁴

בתשובת פרקליטות המדינה לעתירה האמורה נגד הקמת ועדת וינוגרד נאמר במפורש כי "סבור היועץ המשפטי לממשלה כי גם במקרה של ועדת בדיקה ממשלתית יש להחיל הסדר דומה להסדר המפורט בסעיף 15 הנ"ל".⁶⁵ איני יודע אם פרקליטות המדינה נועצה בוועדה בעניין תשובה זו. מכל מקום, קשה להבין עמדה זו כיוון שסעיף 15 – להבדיל מסעיפים אחרים בחוק ועדות חקירה – לא הוחל בחוק הממשלה על ועדות בדיקה ממשלתיות. לכן לא הייתה כל הצדקה לנכונות אלה במתכונת קשיחה של מתן זכות טיעון כה מקיפה ומפורטת במקום להותיר לכל ועדה שיקול דעת בעניין דרך הענקת זכות טיעון הולמת, לפי נסיבותיו של כל מקרה, כמצוות הדין הכללי.⁶⁶ דומה שביסוד עמדה זו עמד הרצון להפסי את דעתו של בית המשפט באשר למעמד המקביל של שתי הוועדות ולדמיון שבין סמכויותיהן והליכיהן, אף כי מבחינה עניינית לא הייתה לכך כל הצדקה.

ואכן, בדוח החלקי שלה נקטה ועדת וינוגרד עמדה מנוגדת לחלוטין. הוועדה הדגישה כי – לעניין אותו דוח – היא החליטה שלא להחיל על עצמה את "פירושו

⁶⁴ ס' 15(ד) לחוק ועדות חקירה. פירושו של ס' 15(ד) מעורר שאלות קשות שטרם הוכרעו; ראו: בג"ץ 8793/07 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ועדת הבדיקה בעניין המלחמה בצפון על-פי סעיף 8 לחוק הממשלה בראשות כב' השופט וינוגרד, פדאור 37(37) 238, פס' 10 לפסק דינה של הנשיאה ביניש (2007) (להלן: פרשת התנועה למען איכות השלטון); בעבר הבעתי דעתי בשאלות אלה; ראו: אביגדור קלגסבלד "צמצום זכות הטיעון בפני ועדת חקירה" **משפט וממשל** ד 751 (1998), וכן קלגסבלד, לעיל ה"ש 1, בעמ' 290–298. כיום גישתי פשוטה יותר ומביאה לתוצאות דומות לאלה של גישתי בעבר: אני סבור כי ס' 15(ד) מבטא את כלל "הפגיעה האישית והישירה". אכן, אדם "עלול להיפגע מן החקירה או מתוצאותיה" גם כאשר נמצא פגם במוסד או בהליך מסוים, ולא באדם עצמו. כך, למשל, הרמטכ"ל עלול להיפגע מביקורת על הצבא, שהוא עומד בראשו; כך, למשל, שר הפנים עלול להיפגע מביקורת על הליכי גירוש שנקט משרד הפנים. בשגרה יחידים אלה זכאים לזכויות לפי ס' 15, שכן הם באים בגדר מי ש"עלול להיפגע מן החקירה או מתוצאותיה" [ס' 15(א)] וזכאים לזכות הטיעון הקבועה בסעיף. עם זאת, הוועדה **רשאית** (כגון אם נסיבות החקירה מצדיקות זאת) שלא להקנות להם את זכות הטיעון הקבועה בסעיף, ובלבד שלא היה "במהלך החקירה" כדי לפגוע בהם (כגון שלא נטען שנפל פגם **אישי** שלהם בפעולות אותו מוסד או באותו הליך) וכן שלא תקבע בעניינו ממצאים או מסקנות ולא תמליץ בעניינו המלצות בדין וחשבון שלה.

⁶⁵ פרשת **עמותת "אומץ"**, לעיל ה"ש 56, פס' 19 לפסק דינו של המשנה לנשיאה ריבלין.

⁶⁶ השוו למשל דפנה ברק-ארוז **משפט מינהלי** כרך א 515–522 (2010).

הרגיל של סעיף 15, שכן הדבר היה מסרב ומאריך את עבודת הוועדה שלא לצורך.⁶⁷ לכן, במכתב הזימון של העדים שהופיעו לפני הוועדה, פירטה הוועדה את הנושאים שיעלו בעדותם, ביקשה את התייחסותם לנושאים אלה ואף אפשרה להם להשלים את עדותם לאחריה בדברים ובמסמכים.⁶⁸ כמו כן הוועדה החליטה שלא לבסס ממצאים, מסקנות או המלצות אישיים על חומר שהאדם לא הופנה אליו ושלא ניתנה לו הזדמנות להגיב עליו.⁶⁹ הוועדה סברה שכללי הצדק הטבעי מחייבים אותה לאזן בין הוגנות לבין האינטרס הציבורי להביא את החקירה לידי סיום מהיר ולכן קבעה ש"הפעלה מלאה של סעיף 15, לגבי כל מי שעלול להיפגע, תטיל עלינו נטל כבד מנושא, שיסכל את יכולתנו להגיש ממצאים ומסקנות בהקדם, כל עוד יש בהן תועלת מעשית".⁷⁰ עוד הוסיפה כי "על כן, טוב שהוראות סעיף 15 אינן חלות עלינו" ודי בהקפדה מיטבית על יסודות הליכה של כללי הצדק הטבעי: הודעה המפרטת במה אדם עלול להיפגע, הצבעה על הראיות הנוגעות לעניין ומתן הזדמנות לאדם להתגונן מפני הפגיעה.⁷¹ הוועדה הדגישה גם כי לא תכלול המלצות אישיות בדוח החלקי וכי אם תחליט לכלול המלצות אישיות בדוח הסופי – היא תשוב ותבחן את דרך יישום כללי הצדק הטבעי.⁷²

לאחר הגשת הדוח החלקי הוגשו כמה עתירות שביקשו לחייב את הוועדה להחיל על הליכיה את סעיף 15 לקראת פרסום הדוח הסופי שלה.⁷³ אף שהוועדה הודיעה לבית המשפט כי כאשר תזהה "זיהוי ראשוני של מי שעלול להיפגע מן הדו"ח הסופי, היא תשלח הודעות מתאימות לכל אותם נפגעים פוטנציאליים", תבע בית המשפט העליון מן הוועדה לפרט בדיוק את האופן שבו הוועדה מתעתדת לאפשר למי ש"עלול להיפגע מן החקירה או מתוצאותיה" לממש את זכות העיון והטיעון שלו. לנוכח דרישה זו של בית המשפט העליון הודיעה הוועדה לבית המשפט כי "העקרונות של סעיף 15 לחוק ועדות חקירה [...] מחייבים את הוועדה בפעולתה". בית המשפט לא הסתפק בהבהרה כללית זו ופירט את ההסכמות – על דעת בא כוח הוועדה – באופן שהן כוללות את ההוראות המפורטות של סעיף 15.⁷⁴

⁶⁷ הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006 (ועדת וינוגרד) – מלחמת לבנון השנייה – דין וחשבון חלקי 27 (2007).

⁶⁸ שם.

⁶⁹ שם, בעמ' 28.

⁷⁰ שם, בעמ' 32.

⁷¹ שם, בעמ' 33.

⁷² שם, בעמ' 34.

⁷³ בג"ץ 6666/07 הסנגוריה הצבאית נ' הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006, פדאור 07/27 (2007) 766.

⁷⁴ לאחר פירוט הוראות ס' 15 לחוק ועדות חקירה, ציין בית המשפט כי "בכל הנוגע לחקירת עדים – עניין זה מסור לשיקול-דעת הוועדה ובקשה לחקירת עדים תיבחן בכל מקרה לגופו". ואולם לפי ס' 15 לחוק ועדות חקירה, חקירת עדים – "אף אם כבר העידו לפני הוועדה" – היא זכות מוקנית של מי

מקריאת פסקי הדין שעסקו בנושא ברור שבית המשפט "דחק את הוועדה לפינה" וכפה עליה את הוראות סעיף 15, על כורחה וכנגד רצונה. קשה להבין מדוע הוועדה עצמה, שהביעה עמדה מנוגדת ומגובשת בדוח החלקי שלה, נסוגה וויתרה על עמדתה המקורית והסכימה לכלוא את עצמה בסדר הנוקשה של הוראות סעיף 15. אני סבור שעמדתה המקורית של הוועדה הייתה ראויה לעמוד למבחן, שכן לא סעיף 8א ולא הדין הכללי מחילים את הוראות סעיף 15 על ועדות חקירה ממשלתיות או מצדיקים את החלתו עליהן. עוד נציין כי אף אחד ממושאי החקירה – לא בדרג הפוליטי ולא בדרג הצבאי – לא עתר נגד הדרך שבה יישמה הוועדה את זכות הטיעון ולא קבל כי בעטייה הוא נפגע פגיעה בלתי מוצדקת.

בעקבות אותו פסק דין "בהסכמה" הודיעה ועדת וינוגרד כי אין בכוונתה לכלול מסקנות והמלצות אישיות בדוח הסופי וכי לכן אין היא מחויבת לשלוח הודעות למימוש זכות הטיעון. בעקבות זאת הוגשו עתירות נוספות נגד הודעה זו ונגד אי-מתן זכות טיעון לנוגעים בדבר, לפני פרסום הדוח הסופי.⁷⁵ בית המשפט ציין שעמדת הפרקליטות בהליכים כולם הייתה "שמבחינת היקף ומשמעות הנושאים העומדים לבירור בפניה ומבחינת היקף סמכויותיה, דומה ועדת וינוגרד בעיקרם של דברים לוועדת חקירה ממלכתית, והיא נבדלת ממנה אך בשל הגורם שמינה אותה".⁷⁶ לגוף העניין, בית המשפט לא חסך שבטו מן הוועדה: "עמדתה הנוכחית של הוועדה אינה תואמת את עמדתה בעבר",⁷⁷ "הצהרת הוועדה שאין בדעתה לכלול בדו"ח הסופי מסקנות אישיות ואולי גם המלצות אישיות מעוררת תהיות",⁷⁸ "לא נהיר כיצד היא החליטה עתה באופן גורף ומראש להימנע ממסקנות וממלצות",⁷⁹ גישת הוועדה "איננה נקייה מקשיים".⁸⁰ בית המשפט אף הרבה בנכונות העמדה שבהיעדר "פגיעה אישית וישירה" אין צורך לתת זכות טיעון וסבר כי "ברמה העיונית ניתן לסבור כי בנסיבות מסוימות, גם קביעת ממצאים ומסקנות ברמה המערכתית, עשויה להיות כרוכה בפגיעה אישית שלפי טיבה ועוצמתה מקימה זכות טיעון בפני הוועדה".⁸¹ למרות זאת, בסופו של דבר בית המשפט לא התערב בשיקוליה של הוועדה ודחה את העתירות.

ש"עלול להיפגע מן החקירה או מתוצאותיה". למרות זאת אישר בית המשפט את עמדת הוועדה שחקירת עדים "מסור[ה] לשיקול-דעת הוועדה". קביעה זו אינה עולה בקנה אחד עם עמדת הוועדה ש"העקרונות של סעיף 15 לחוק ועדות חקירה [...] מחייבים את הוועדה בפעולתה". פסק הדין אינו מבהיר כיצד עמדת הוועדה בנוגע לחקירת עדים מתיישבת עם עקרונות ס' 15 לחוק ועדות חקירה.

75 פרשת התנועה למען איכות השלטון, לעיל ה"ש 64.

76 שם, פס' 1 לפסק דינה של הנשיאה ביניש.

77 שם, פס' מבוא לפסק דינה של הנשיאה ביניש.

78 שם, פס' 6 לפסק דינה של הנשיאה ביניש.

79 שם.

80 שם.

81 שם, פס' 10 לפסק דינה של הנשיאה ביניש.

דוגמה אחרת לאותם שני צדדים של מטבע היחסים בין בית המשפט לבין ועדת הבדיקה הממשלתית – מצד אחד קירוב ועדת הבדיקה הממשלתית למאפייני ועדת החקירה הממלכתית; ומצד שני העימות שבין בית המשפט לבין ועדת הבדיקה הממשלתית – היא סוגיית פרסום הפרוטוקולים של ועדת וינוגרד.

בכתב ההסמכה של ועדת וינוגרד נקבע כי לוועדה מסור שיקול דעת לקבוע את סדרי דיוניה ואופן עבודתה ולפיכך גם לקבוע ש"שיבות הוועדה יהיו פומביות או סגורות כפי שתקבע הוועדה".⁸² חודשים מספר לאחר שהחלה הוועדה בעבודתה, וסמוך לסיום שמיעת העדויות, הוגשה עתירה לבג"ץ שביקשה לחייב את הוועדה לקיים את דיוניה בדלתיים פתוחות ולפרסם את פרוטוקול הדיונים בתום כל ישיבה.⁸³ שוב, ממש כמו בעניין זכות הטיעון, פרקליטות המדינה השיבה כי מקובל על הוועדה שהשיקולים לעניין פומביות דיוניה "דומים, בעיקרם של דברים, לאלה של ועדת חקירה ממלכתית" ואולם היא ביקשה לדחות את העתירה משום ששיקולים של ביטחון המדינה ויעילות הדיון מצדיקים, לדעת הוועדה, לקיים את דיוניה בדלתיים סגורות ולהימנע לפי שעה מפרסום הפרוטוקולים של דיוניה.

בית המשפט ציין שסעיף 8א אינו עוסק בשאלת פומביות הדיונים, אינו מחיל על ועדת בדיקה ממשלתית את הדין החל על ועדת חקירה ממלכתית, ומותיר את הדברים לשיקול דעתה של הוועדה.⁸⁴ עם זאת, בית המשפט קבע שוועדת וינוגרד "אינה ועדת בדיקה ממשלתית 'רגילה'" ושבו חזר על עמדת פרקליטות המדינה בדיונים הקשורים בוועדת וינוגרד ש"ועדת וינוגרד דומה במהותה לוועדת חקירה ממלכתית והיא נבדלת ממנה אך בשל הגורם שמינה אותה".⁸⁵ לכן, קבע בית המשפט, "ראוי כי העיקרון הכללי בדבר פומביות הדיון, המעוגן גם בסעיף 18 לחוק ועדות חקירה, יחול על ועדת וינוגרד".⁸⁶ כך הביא בית המשפט העליון לכך שגם הוראת סעיף 15 וגם הוראת סעיף 18 לחוק ועדות חקירה – שלא הוחלו על ועדות בדיקה ממשלתיות מכוח סעיף 8א לחוק הממשלה – הוחלו על ועדת בדיקה ממשלתית בפסיקת בית המשפט העליון, מתוך התבססות חוזרת ונשנית על עמדת פרקליטות המדינה, המשווה את ועדת הבדיקה הממשלתית לוועדת החקירה הממלכתית, למעט – כפי שהודגש תמיד – "הגורם הממנה אותה".

בפועל, באשר לשמיעת עדויות בדלתיים סגורות, בית המשפט קבע ששאלה זו אינה רלוונטית עוד כיוון שהעתירה הוגשה לאחר שמיעת עיקר העדויות, אך הורה

⁸² לתפיסה גמישה של עקרון הפומביות בהקשר של ועדת חקירה ראו: DEPARTMENT FOR CONSTITUTIONAL AFFAIRS, לעיל ה"ש 5, ס' 118–135.

⁸³ בג"ץ 258/07 ח"כ זחבה גלאון נ' ועדת הבדיקה הממשלתית לבדיקת אירועי המערכת בלבנון 2006, פ"ד סב(1) 648 (2007).

⁸⁴ שם, פס' 5 לפסק דינה של הנשיאה ביניש.

⁸⁵ שם, פס' 7 לפסק דינה של הנשיאה ביניש.

⁸⁶ שם.

לוועדה להנחות עצמה בעתיד לפי עקרון הפומביות (כקבוע בחוק ועדות חקירה).⁸⁷ אשר לפרסום הפרוטוקולים, ועדת וינוגרד לא חלקה על החובה לפרסם את הפרוטוקולים (בכפוף לסינון חומרי סודי וחסי) ואולם ביקשה לעשות כן רק לאחר הגשת הדוח הסופי לממשלה. בית המשפט קבע כי טיעוני הוועדה בהקשר זה "אינם משכנעים" וכי אין הצדקה עניינית לעכב את פרסום הפרוטוקולים עד לאחר מסירת הדוח הסופי.⁸⁸ כיוון שהמדינה לא חלקה על הניתוח העקרוני של בית המשפט, קבע בית המשפט כי "חזקה" שהוועדה תיערך לפרסום חלקי הפרוטוקולים שגילויים מותר, "במועד סביר ובטרם הגשת הדוח הסופי לממשלה".⁸⁹

שוב, תוצאה זו אינה מתחייבת, לא מהוראות סעיף 8א ולא מהוראות הדין האחרות. הוראות סעיף 18 לחוק ועדות חקירה לא חלו על ועדת וינוגרד אלא חל עליה הכלל שבכתב ההסמכה שלה, ולפיו "ישיבות הוועדה יהיו פומביות או סגורות כפי שתקבע הוועדה".⁹⁰ כלל זה עצמו לא נתקף וממילא לא נפסל ופרשנות המטילה על הוועדה את חובת הפומביות החלה על ועדת חקירה ממלכתית מנוגדת לתכליתו של הכלל – להותיר לוועדה עצמה את שיקול הדעת באשר לפומביות דיוניה ולמועד פרסום הפרוטוקולים של דיוניה, משום שפרסום הדוח הסופי של הוועדה ייעשה ממילא – כאמור בכתב ההסמכה עצמו – לפי עקרונות הפרסום הקבועים בסעיף 20 לחוק ועדות חקירה.⁹¹ זאת וגם זאת, ספק רב אם בית המשפט היה מתערב בשיקול דעת הוועדה, לו היה מדובר בוועדת חקירה ממלכתית, שבית המשפט לא התערב בשיקול דעתה גם במקרה של שלילה מוחלטת וסופית של זכויות מקובלות ולא – כבמקרה זה – שלילה זמנית וחלקית.

כן או כך, הוועדה לא פרסמה פרוטוקולים כלשהם ובחלוף חודש ממועד מתן פסק הדין האמור הוגשה עתירה נוספת לחייב את הוועדה לפרסם מיד את הפרוטוקולים.⁹² בדיון בעתירה זו התחייבה הוועדה לפרסם את הפרוטוקולים של שלוש העדויות המרכזיות (ראש הממשלה, שר הביטחון והרמטכ"ל) בתוך שבועיים לאחר פרסום

87 שם, פס' 11 לפסק דינה של הנשיאה ביניש.

88 שם, בפס' 10 לפסק דינה של הנשיאה ביניש.

89 שם, בפס' 11 לפסק דינה של הנשיאה ביניש.

90 השוו "ועדות בירור פנימיות" הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 4.2301 (התשס"ג); ראו גם: בש"פ 1780/96 עזריה נ' מדינת ישראל, פ"ד נא(2) 334 (1997); ה"פ (ת"א) 1635/00 הוצאת עיתון הארץ בע"מ נ' משרד המשפטים, פדאור 938 61 (2001); ע"א 7759/01 הוצאת עיתון הארץ בע"מ נ' משרד המשפטים, פ"ד נח(5) 150 (2004); ת"א (ת"א) 2060/99 לשכת עורכי הדין נ' שר המשפטים, פדאור 385 (3) 58 (1999).

91 ס' 20(א) לחוק ועדות חקירה קובע שבדרך כלל ועדת חקירה תפרסם את הדוח שלה "ואולם רשאית היא שלא לפרסם את הדין וחשבון, כולו או מקצתו, אם שוכנעה שהדבר דרוש למניעת פגיעה של ממש בביטחון המדינה, ביחסי החוץ של המדינה, בענין כלכלי חיוני של המדינה, בשלומה או בפרטיותו של אדם או בדרכי הפעולה החסויות של רשות או גוף שיש להם סמכות חקירה על פי דין".

92 פרשת גלאון, לעיל ה"ש 63.

הדוח החלקי שלה. הוועדה הוסיפה וטענה שסוגיית פרסום הפרוטוקולים מחייבת "עיצוב דין מיוחד שלא היה קיים עד כה", כדי למנוע פרסום פרוטוקולים חלקיים ומקוטעים (עקב השמטות מטעמי ביטחון המדינה), שעלולים ליצור תמונה מעוותת ומטעה וכדי למנוע פגיעה בפרטיות ובשם הטוב של עדים שהופיעו לפני הוועדה. הוועדה ביקשה אפוא בכל זאת לדחות את פרסום שלוש העדויות המרכזיות האמורות עד לאחר פרסום הדוח החלקי שלה.

שוב נקבע הרכב מורחב – הפעם של חמישה שופטים – לדון בעתירה. שוב, דעת הרוב ביקרה את "השינויים והתהפוכות שאפיינו את עמדת הוועדה"⁹³, בהחירה כי לא היה מקום להעלות את הטענות שנטענו לאחר ההכרעה בעתירה הקודמת באותו עניין, וכי לכן "לא ניתן היה להשלים" עם עמדת הוועדה בתשובה לעתירה זו.⁹⁴ בית המשפט אף הרחיק לכת וקבע שעמדתה העדכנית של הוועדה מהווה "משום חתירה תחת פסק הדין שניתן בבית משפט זה".⁹⁵ עם זאת נמנעה דעת הרוב מלבטל את עמדתה הסופית של הוועדה בקשר למועד הפרסום של שלוש העדויות המרכזיות, "מטעמים מעשיים" של קרבת זמן בין מועד מתן פסק הדין לבין מועד פרסום הפרוטוקולים לפי התחייבות הוועדה.⁹⁶ דעת המיעוט החמירה עוד יותר עם הוועדה. נאמר בה שהתנהלות הוועדה בנושא פרסום הפרוטוקולים "מעוררת פליאה גדולה". היא נהגה "בדרך-לא-דרך ובמהלכים רבי תהפוכות ותעתועים", "ועולה מהתנהלות זו של הוועדה רוח של כפירה בהנחיות, והבעת חוסר נכונות אמיתית לקיימן".⁹⁷ לכן הוצע בדעת המיעוט לחייב את הוועדה לפרסם לאלתר את כל הפרוטוקולים שהכנתם לפרסום הסתיימה, באשר "בצו כזה יהיה גם כדי ליישם מושכלות ראשונים של כיבוד המשפט וכיבוד ערכאות המשפט בידי רשויות ציבוריות הכפופות להם".⁹⁸ עד כדי כך.

המחשה נוספת לעימות בין בית המשפט לבין הממשלה וועדת הבדיקה הממשלתית אפשר למצוא בעתירה שבה נדרשה הממשלה לכלול נשים בוועדת בדיקה ממשלתית אחרת – ועדת טירקל, מכוח הזכות לייצוג הולם לפי חוק שיווי זכויות האשה, התשי"א-1951.⁹⁹ יושב ראש הוועדה, שופט בית המשפט העליון בדימוס יעקב טירקל, וכן הממשלה, התנגדו בתוקף לקבלת העתירה וטענו שעשו מאמצים ניכרים ומספיקים כדי לכלול נשים בוועדה. אלא שניסיונות אלה לא עלו יפה ולכן אין לחייבם עוד לשוב ולעסוק בכך. בית המשפט דחה את טענותיהם והוציא

93 שם, פס' 9 לפסק דינה של הנשיאה ביניש.

94 שם, פס' 12 לפסק דינה של הנשיאה ביניש.

95 שם.

96 שם, פס' 15 לפסק דינה של הנשיאה ביניש.

97 שם, פס' 15 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה.

98 שם, פס' 21 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה.

99 בג"ץ 5660/10 עמותת איתן – משפטניות למען צדק נ' ראש ממשלת ישראל, פדאור 10(34) 823 (2010) (להלן: פרשת עמותת איתן).

צו מוחלט ולפיו על הממשלה לפעול למינוי של לפחות אישה אחת לחברה בוועדת טירקל, ורק אם תציע את התפקיד לחמש נשים שהתפקיד לא הוצע להן קודם לכן, והן יסרבו – רק אז תצא הממשלה ידי חובתה.¹⁰⁰

התערבות חריגה זו בולטת במיוחד על רקע שתי ההערות הבאות. ראשית, ספק אם בית המשפט היה מתערב בשיקול דעת הוועדה לו היה מדובר בוועדת חקירה ממלכתית ונשיאת בית המשפט העליון הייתה ממנה את חברי הוועדה. ספק רב יותר אם בית המשפט העליון היה דוחה את טענתה כי עשתה מאמצים ניכרים ומספיקים כדי לכלול נשים בוועדה אלא שניסיונות אלה לא עלו יפה. שנית, וחשוב מכך, ספק אם ועדת בדיקה ממשלתית היא "ועדה ציבורית" כמובנו של מונח זה בחוק שיווי זכויות האישה,¹⁰¹ וממילא ספק אם החובה שבחוק לתת ייצוג הולם לנשים חלה עליה. בית המשפט לא דן כלל בשאלה יסודית זו ויצא מתוך הנחה ש"אין חולק כי ועדת טירקל עונה על הגדרה זו".¹⁰²

"פינג-פונג" זה הסתיים ב"הנחתה": הממשלה ויושב ראש הוועדה אכן שבו ופנו לחמש נשים שהמינוי לא הוצע להן קודם לכן, וכל אותן נשים סירבו להצעה. הוועדה נותרה "מורכבת מגברים בלבד".

נראה אפוא שבית המשפט העליון פסח על הסעיפים בכל הקשור לטיפול בוועדות הבדיקה הממשלתיות. מחד גיסא, הוא ביקש להעמיד את הממשלה ואת ועדות הבדיקה הממשלתיות על כך שלא יצליחו להתחמק ממילוי הוראות חוק ועדות חקירה בכל הקשור לחקירת "עניין שהוא בעל חשיבות ציבורית חיונית אותה שעה". מאידך גיסא, הוא שב והביע עמדה – מפורשת או מרומזת – בזכות מינוי ועדות חקירה ממלכתיות לחקור "עניין שהוא בעל חשיבות ציבורית חיונית אותה שעה". לפיכך נוצרה דואליות משונה בפעולתו של בית המשפט. מחד גיסא, בית המשפט תרם רבות לקירוב מאפייני ועדת הבדיקה הממשלתית למאפייניה של ועדת חקירה

¹⁰⁰ שם, בפס' 30 לפסק דינו של השופט פוגלמן.

¹⁰¹ "ועדה ציבורית" מוגדרת בסעיף 126(א) לחוק שיווי זכויות האשה, התשי"א-1951: "ועדה שבחבריה נציג ציבור". לאחרונה קיבלה הכנסת את החוק להרחבת הייצוג ההולם לנשים (תיקוני חקיקה), התשע"א-2011, ובו תוקנו הן חוק הממשלה, הן חוק ועדות חקירה והן חוק שיווי זכויות האשה, באופן שנקבע שגם בוועדות בדיקה ממשלתיות וגם בוועדות חקירה ממלכתיות "ינתן ביטוי הולם לייצוגם של בני שני המינים" (ס' 1-3 לחוק). בהצעת החוק הוסבר כי "ועדות חקירה ממלכתיות וועדות בדיקה ממשלתיות אינן מחויבות בהכללת נציג ציבור בהרכבן ולכן חובת הייצוג ההולם לנשים בוועדות ציבוריות, המעוגנת בחוק, לא חלה על ועדות אלה" (הצ"ח 18.10.2010). בהקשר זה יציין גם כי ועדות חקירה ממלכתיות שהתמנו על ידי נשיאת בית המשפט העליון לאחר חקיקת סעיף 126(א) (2005), לא כללו נשים: לוועדת ביין (2008) מונו גברים בלבד (פרופ' דן ביין, פרופ' יואב כסלו ופרופ' יורם אבנימלך) וגם לוועדת מצא (2009) מונו גברים בלבד (השופט בדימוס אליהו מצא, ד"ר שמעון רביד ופרופ' ידידיה שטרן). לפי פרשת **עמותת איתן**, לעיל ה"ש 99, הרי שהנשיאה בינש פעלה שלא כדין במינוי חברי ועדות החקירה האמורות.

¹⁰² פרשת **עמותת איתן**, לעיל ה"ש 99, פס' 12.

ממלכתית בכך שאילץ את ועדת החקירה הממשלתית לאמץ דפוסי פעולה דומים לאלה של ועדת חקירה ממלכתית. מאידך גיסא, בית המשפט נקט ביקורת שיפוטית קפדנית ומחמירה כלפי ועדת הבדיקה הממשלתית, המנוגדת ניגוד משווע לביקורת השיפוטית המרפרפת על ועדות החקירה הממלכתיות.¹⁰³

האמת ניתנת להיאמר: בעימות שבין הממשלה וועדת הבדיקה הממשלתית לבין בית המשפט העליון, יצאו הראשונות כשידן על העליונה. משהתפזר האבק סביב מאבקי ההקמה והפעולה של ועדות הבדיקה הממשלתיות, התחוורו כמה עובדות חשובות: ראשית, נקבע שהממשלה רשאית להקים ועדת בדיקה ממשלתית בכל עניין, גם ב"עניין שהוא בעל חשיבות ציבורית חיונית אותה שעה". הואיל ובית המשפט העליון לא התערב בהטלת חקירת מלחמת לבנון השנייה על ועדת בדיקה ממשלתית, במקום על ועדת חקירה ממלכתית, קשה מאוד לצפות מקרה שבו הוא יתערב ויפסול הטלת חקירה **כלשהי** על ועדת בדיקה ממשלתית. שנית, בפועל השימוש **היחיד** שנעשה עד כה בוועדות בדיקה ממשלתיות הוא לחקירת עניינים שהיו מוטלים בעבר על ועדות חקירה ממלכתיות. ועדות בדיקה ממשלתיות מיועדות עתה לשמש תחליף לוועדות חקירה ממלכתיות. שלישית – ובעקבות אלה – הזירה הציבורית-פוליטית בישראל התרגלה לכך שוועדות בדיקה ממשלתיות – ולא ועדות חקירה ממלכתיות – מוקמות כדי לחקור עניינים בעלי חשיבות לאומית עליונה, שעוררו משבר אמון בין הציבור לבין הממשלה, ומקבלת זאת בהשלמה, אם לא בהסכמה. ועדת הבדיקה הממשלתית נחשבת כיום לאמצעי לגיטימי ומקובל לחקירת עניינים המעוררים את שאלת אחריותם של הממשלה, שריה וממלאי תפקידים בכירים. התרשמות זו מקבלת חיזוק ניכר ממחקר אמפירי שנערך בעקבות דוח ועדת וינוגרד. לפי מחקר זה, מינויו של שופט ליו"ר ועדת חקירה הוא שמקנה לה יוקרה ומעמד ומשפיע על האמון שהציבור רוחש לדוח הוועדה.¹⁰⁴ לעומת זאת –

"מנגנון המינוי של חברי הוועדה לא השפיע על מידת האמון בדוח החקירה [...] על פי תוצאות אלה, מבחינת אמון הציבור בדוח אין חשיבות להבדל היסודי שבין ועדת חקירה ממלכתית וועדת בדיקה ממשלתית, קרי, למנגנון מינוי ההרכב [...] לא מצאנו תמיכה לעמדה המקובלת לפיה דרך מינוים של חברי הוועדה משפיעה על אמון הציבור בדוח [...] מן המחקר עולה כי מן ההיבט של אמון הציבור בממצאי החקירה, ועדת בדיקה ממשלתית בראשות שופט אינה

¹⁰³ אין לבטל השערה שביט המשפט ביקש – במודע או שלא במודע – להרתיע שופטים בדימוס מלכהן בוועדות בדיקה ממשלתיות לנוכח הביקורת השיפוטית המחמירה כלפיהם.

¹⁰⁴ הולצמן-גזית וסוליציאנו-קנין, לעיל ה"ש 2, בעמ' 268.

נופלת מוועדת חקירה ממלכתית (בהינתן שכל שאר הגורמים אינם שונים)¹⁰⁵ (ההדגשות שלי – א.ק.).

בתוך פחות מעשור הפכה אפוא ועדה, שנוצרה מהצעת חוק פרטית כדי לשמש דרג ביניים בין ועדת הבירור לבין ועדת החקירה הממלכתית, ליורשת החוקית של ועדת החקירה הממלכתית. המורכבות של הזירה הציבורית-פוליטית בישראל, והחשדנות המאפיינת את יחסי הממשלה ובית המשפט העליון, חברו יחד והביאו להעדפת הקמתן של ועדות בדיקה ממשלתיות, חלף ועדת החקירה הממלכתית, כדי לחקור עניינים בעלי חשיבות לאומית עליונה, המלווים במשבר אמון והמעוררים את שאלת אחריותם של הממשלה, שרים וממלאי תפקידים בכירים. העדפה זו מצד הממשלה מובנת מאליה: הממשלה היא שממנה את חבריה של ועדת הבדיקה הממשלתית ואילו חבריה של ועדת חקירה ממלכתית מתמנים על ידי נשיא בית המשפט העליון. הממשלה אף קובעת אם ברוח ועדת הבדיקה הממשלתית ייכללו המלצות, הכרעה המסורה לשיקול דעתה של ועדת החקירה הממלכתית עצמה. לכן ברור שלממשלה היה תפקיד מכריע בעלייתה של ועדת הבדיקה הממשלתית ובנפילתה של ועדת החקירה הממלכתית.

כפי שהראינו, גם לבית המשפט הייתה תרומה מכרעת לתוצאה זו. בדיעבד התברר שבית המשפט נקט אסטרטגיה שיפוטית מוטעית כלפי ועדת הבדיקה הממשלתית. הוא בא "לקללה" – לחייבה (שלא לפי רצונה) לנהוג כמו וועדת חקירה ממלכתית ולהקפיד הקפדה יתרה על אכיפת חיוב זה, גישה מנוגדת לחלוטין לגישה שנקט בית המשפט כלפי ועדות החקירה הממלכתיות עצמן; ונמצא "מברכה" – השווה את מעמדה לזה של ועדת חקירה ממלכתית וחיצק אותה כגוף חלופי לוועדת החקירה הממלכתית, תוך שהוא שב ומסתמך על עמדתה של פרקליטות המדינה שניתן להקים ועדת בדיקה ממשלתית לחקור "עניין שהוא בעל חשיבות ציבורית חיונית אותה שעה". במבט לאחור, בית המשפט היה מיטיב לעשות אילו היה מאפשר לוועדת וינוגרד לעצב את דפוסי הפעולה של ועדת בדיקה ממשלתית לפי הדין ונסיבות העניין הנדון ולא היה אוכף עליה את הוראות חוק ועדות חקירה. גישה זו הייתה מאפשרת את גיבושה של ועדת חקירה מדרג ביניים, שאינה כבולה בכללי משחק נוקשים אלא רשאית להתאים את דרך פעולתה לנושא החקירה שהוטל עליה. לו כך נהג, היה נוצר בידול מוצדק, ההולם את כוונתו המקורית של סעיף 8א, בין ועדת הבדיקה הממשלתית לבין ועדת החקירה הממלכתית;¹⁰⁶ היו נותרים מעמד

¹⁰⁵ שם, בעמ' 268–269.

¹⁰⁶ שאלה היא האם הוראת ס' 28(א) סיפא לחוק ועדות חקירה חלה גם על היחס בין ועדת בדיקה ממשלתית לבין ועדת חקירה ממלכתית? התשובה על שאלה זו תלויה בשאלה אם ס' 8א הוא סעיף פרוצדוראלי המקנה סמכויות כפייה לוועדת בירור או שס' 8א הוא סעיף מהותי המקים ועדה מסוג אחר (ועדת בדיקה ממשלתית). דומני שהמעמד שניתן לוועדת הבדיקה הממשלתית בפסיקת בית

ותפקיד ייחודים לוועדת החקירה הממלכתית, כוועדת על שמעמדה אינו נפגע מסטייה חד-פעמית שבהטלת חקירה בעניין מובהק, שהוא "בעל חשיבות ציבורית חיונית", על ועדת בדיקה ממשלתית. כך היה נותר "משחק פתוח" לפעם הבאה שבה תעלה שאלה של התאמת הגוף החוקר לנושא החקירה. אפשרות זו נותרה מאחור; את שנעשה – אין להשיב.

ז. סוף דבר – לקראת חוק ועדות חקירה חדש

במצב שנוצר יש שני הבדלים בלבד בין ועדת החקירה הממלכתית לבין ועדת הבדיקה הממשלתית – בזהות הממנה את חברי הוועדה ובסמכות העצמאית להוסיף המלצות לדוח. אשר לזהות הממנה את חברי הוועדה, את חברי ועדת החקירה הממלכתית ממנה נשיא בית המשפט העליון ואילו את חברי ועדת הבדיקה הממשלתית ממנה הממשלה. אשר לסמכות העצמאית להוסיף המלצות לדוח, היא נתונה רק לוועדת החקירה הממלכתית ואילו הממשלה היא שקובעת אם ועדת בדיקה ממשלתית תצרך גם המלצות לדוח שלה.

הבדלים אלה אינם מצדיקים קיום של שני סוגי הוועדות גם יחד. לפי המצב המשפטי הנוכחי, הממשלה רשאית להטיל על כל אחת מן הוועדות לחקור "עניין שהוא בעל חשיבות ציבורית חיונית אותה שעה"; בראש כל אחת מהן יעמוד שופט או שופט בדימוס (שיקנה לה יוקרה ואמינות הניזונים ממעמדה של הרשות השופטת כרשות בלתי תלויה וממיומנותם של השופטים בבירור עובדתי הכרוך בשמיעת ראיות); לכל אחת מהן ימונו חברים מיומנים וחסרי פניות.

מהטעמים שבוררו ברשימה זו, הממשלה תעדיף תמיד למנות ועדת בדיקה ממשלתית, שהממשלה שולטת על מינוי חבריה ועל הרכב הדוח שלה, ותבכר אותו על פני ועדת חקירה ממלכתית. זה לא בהכרח רע. אמנם לממשלה שליטה בהרכבה של ועדת בדיקה ממשלתית ובמבנה הדוח שלה, אך בהתחשב בכך שהממשלה היא הגוף המקים (או שאינו מקים) את כל ועדות החקירה, ונושא באחריות הציבורית פוליטית לכך, עדיפה חקירה באמצעות ועדת בדיקה ממשלתית מחקירה באמצעות ועדת בירור, שלא לומר אי-חקירה כלל. אכן, מוטב להכיר בכך שבפועל לא יוקמו עוד ועדות חקירה ממלכתיות, ולפנות ולהסדיר את דרכי פעולתה של ועדת הבדיקה הממשלתית, באופן שיבטיח חקירה מקיפה ואמינה.

בעניין זה יש עתה אנומליה הטעונה הסדר. הוועדה המשמשת בעשור האחרון –

המשפט העליון מביא למתן תשובה שלילית על שאלה זו; ראו פרשת **עמותת "אומץ"**, לעיל ה"ש 56, בפס' 13 לפסק דינו של המשנה לנשיאה ריבלין, בפס' 30–33 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה, בפס' 8–10 לפסק דינה של השופטת נאור ובפס' 4 לפסק דינה של השופטת חיות. ממילא שאלה זו נושאת אופי עיוני שכן לפי המתואר ברשימה זו, אין כל סיכוי של ממש שהממשלה תקים ועדת חקירה ממלכתית לחקור נושא שחקירתו הוטלה קודם לכן על ועדת בדיקה ממשלתית.

וככל הנראה תשמש גם בעתיד – לחקירת "עניין שהוא בעל חשיבות ציבורית חיונית אותה שעה" היא ועדת הבדיקה הממשלתית הפועלת מכוח סעיף 8א, אולם הסמכויות וההגנות של ועדת הבדיקה הממשלתית נקבעו אגב הפניה לחוק ועדות חקירה ומעוגנות בו. יתר על כן, עקב היעוד המקורי של ועדת הבדיקה הממשלתית, הוחלו עליה רק מקצת הסמכויות וההגנות שבחוק ועדות חקירה, ופסיקה אד הוק הוסיפה עליהן הוראות בקשר להליכי (כגון החלת סעיפים 15 ו-18 לחוק ועדות חקירה בפסיקת בית המשפט העליון).¹⁰⁷ נמצא שהדין מקנה סמכויות והגנות מלאות ומפורטות דווקא לוועדה שלא יוטלו עליה עוד חקירות מסוג זה (ועדת החקירה הממלכתית) ואינו מסדיר בצורה מספקת את הליכי של הוועדה שעליה יוטלו בעתיד חקירות מסוג זה (ועדת הבדיקה הממשלתית). כך ניצבות, זו בצד זו, ועדה רדומה בעלת סמכויות והגנות מלאות ומפורטות וועדה פעילה החסרה סמכויות והגנות מלאות ומפורטות.

תופעה זו דומה לתופעה שהתחווה באנגליה בעניין ועדות חקירה ממלכתיות (מכוח ה-Tribunals of Inquiry Act, 1921), ששימש מודל למוסד בישראל.¹⁰⁸ ועדה פרלמנטרית שעסקה בנושא סקרה את המעבר מוועדות חקירה ממלכתיות לוועדות חקירה ממשלתיות וסיכמה: "The analysis suggests a trend [...] to the dominance of 1921 Act inquiries until the 1970s, then the predominance of *ad hoc* or subject specific statutory inquiries subsequently"¹⁰⁹ לתופעה זו שני טעמים עיקריים, האחד הוא משך החקירה הממלכתית ועלותה ואילו האחר הוא עלייתם של גופי חקירה חלופיים, ושניהם נובעים מהעצמת הרכיב האדוורסרי בדיוניה של ועדת החקירה הממלכתית.¹¹⁰ אשר למשך החקירה ועלותה, התברר כי עקב הפרוצדורה המנדטורית שהונהגה בוועדות חקירה ממלכתיות מאז דוח סלמון (1966), ובעיקר זו הקשורה לזכות העיון והטיעון של מי שעלול להיפגע מן החקירה או מתוצאותיה, החקירות הממלכתיות הלכו ונמשכו זמן רב ביותר.¹¹¹ ועלותן הפכה גבוהה ביותר.¹¹² אשר לגופי חקירה חלופיים, נמצא שבמהלך העשורים

¹⁰⁷ שאלה היא האם הממשלה רשאית להקנות לוועדת בדיקה ממשלתית סמכויות נוספות מכוח חוק ועדות חקירה? ראו פרשת **עמותת "אומץ"**, לעיל ה"ש 56, פס' 40 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה.

¹⁰⁸ קלגסבלד, לעיל ה"ש 1, בעמ' 79.

¹⁰⁹ PUBLIC ADMINISTRATION SELECT COMMITTEE, GOVERNMENT BY INQUIRY, 2004, H.C. 51-1, at 12.

¹¹⁰ DEPARTMENT FOR CONSTITUTIONAL AFFAIRS, לעיל ה"ש 5, ס' 82.

¹¹¹ שם, ס' 15-16. הוועדה מציינת כי עד חקירת ה-Crown Agents (1978), אף חקירה ממלכתית לא נמשכה יותר משנה אחת ואילו מאז, כל חקירה ממלכתית נמשכה זמן ממושך יותר (לעתים קרובות שנים אחדות).

¹¹² כך, לפי הערכה אחת, מאז 1990 התנהלו באנגליה כ-30 חקירות בעלות חשיבות ציבורית, שעלותן הכוללת הסתכמה בערך ב-300 מיליון ליש"ט. ראו בפירוט: Final Regulatory Impact Assessment

האחרונים עלו גופי בדיקה וביקורת חדשים ויעילים, ולעתים קרובות הוטל עליהם לחקור עניינים בעלי חשיבות ציבורית, גם לנוכח המגרעות האמורות שבהקמת ועדת חקירה ממלכתית. עם גופים אלה יש למנות את האומבודסמן (המקביל למבקר המדינה), שהרחיב את גבולות סמכותו במהלך השנים, גופי משמעת ואתיקה, גופים מנהליים, ועדות חקירה פרלמנטריות ואף הליכי ביקורת שיפוטית והליכים פליליים.¹¹³

על רקע זה – ולנוכח מסקנותיו והמלצותיו של דוח ממשלתי מיוחד בנושא זה¹¹⁴ – נחקק באנגליה ה-Inquiries Act, 2005, חוק מודרני ויעיל, שביטל את החוק ההיסטורי שעסק בוועדות חקירה ממלכתיות (Tribunals of Inquiry Act, 1921).¹¹⁵ החוק קובע מסגרת סטוטורית כללית¹¹⁶ לוועדות חקירה המוקמות בידי שרים (או בידי הממשלה) כדי לחקור פרשות בעלות חשיבות ציבורית.¹¹⁷ קו המחשבה שביסוד החוק האנגלי המודרני הוא שדי בחקיקת חוק כללי שמכוחו יהיה ניתן להקים ועדות חקירה מגוונות לבחינת עניינים מגוונים, שהמשותף להם הוא חשיבותם הציבורית, ואין מקום לחוקים נבדלים לוועדות נבדלות.

ישראל צברה ניסיון רב בכל הקשור להקמתן ולפעולתן של ועדות חקירה המיועדות לבחון פרשות בעלות חשיבות ציבורית, הקשורות בפעולות הרשות המבצעת ובאחריותה. ניסיון זה נצבר בראשיתו על יסוד חוק חדשני ובעייתי – חוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968 – ובשנים האחרונות על יסוד תיקון תמציתי (ועל דרך ההפניה) בחוק הממשלה, התשס"א-2001 (סעיף 8א).

הצעתי היא לחוקק חוק חדש ומפורט – חוק ועדות חקירה מעודכן – שיהיה חוק כללי ההולך אחר החקיקה האנגלית המודרנית. חוק זה יבטל גם את חוק ועדות חקירה (ואת מוסד ועדת החקירה הממלכתית) וגם את סעיף 8א (ואת מוסד ועדת

Inquiries Bill, בעמ' 5; לרשימה מפורטת של עלות חקירות בעלות חשיבות ציבורית באנגליה מאז 1990 ראו: DEPARTMENT FOR CONSTITUTIONAL AFFAIRS, לעיל ה"ש 5, נספח B.

113 DEPARTMENT FOR CONSTITUTIONAL AFFAIRS, לעיל ה"ש 5, ס' 4; PUBLIC ADMINISTRATION, SELECT COMMITTEE, לעיל ה"ש 109, בעמ' 16.

114 DEPARTMENT FOR CONSTITUTIONAL AFFAIRS, לעיל ה"ש 5.

115 ראו ניירות עמדה והסבר לחוק: First; Inquiries Act, 2005, c. 12, Explanatory notes (Eng.); Regulatory Impact assessment.

116 החוק מלווה בתקנות המטפלות בפירוט ביישום הוראותיו; The Inquiries Rules, 2006, no. 1838 (Eng.). לדיון בתקנות ראו גם: DEPARTMENT FOR CONSTITUTIONAL AFFAIRS – INQUIRIES BILL; RULES OF PROCEDURE (2006 no. 1838); Explanatory Memorandum to the Inquiries Rules.

117 גם לפי החוק החדש אי-אפשר כמובן לשלול את המשך פעולתן של ועדות בירור, כלומר ועדות חקירה שלא ישתמשו בסמכויות כפייה. עצם קיומה של מסגרת כללית להפעלת סמכויות כפייה עשוי למנוע את הצורך בהפעלתן; ראו: DEPARTMENT FOR CONSTITUTIONAL AFFAIRS, לעיל ה"ש 5, ס' 66.

הבדיקה הממשלתית).¹¹⁸ חוק זה יסדיר את דרך ההקמה והמינוי, את הסמכויות וההגנות ואת ההליכים של ועדת חקירה המוקמת מכוחו. מדובר בוועדת חקירה ממשלתית מסוג חדש, שתחליף גם את ועדת החקירה הממלכתית וגם את ועדת הבדיקה הממשלתית.¹¹⁹ מדובר בוועדה גמישה ורב תכליתית, היכולה להיות מוקמת לצרכים ומטרות מגוונים – מוועדה לבירור פרשה מוגבלת בעלת חשיבות שבתחומו של משרד מסוים שתוקם בידי שר, ועד ועדה לבירור פרשה לאומית מן הסוג של "עניין שהוא בעל חשיבות ציבורית חיונית" שתוקם בידי הממשלה כולה. השוני בין נושאי החקירה, חשיבותם הנבדלת וזהותם השונה של מקימי הוועדה, יבואו לידי ביטוי בהרכב המשתנה של הוועדות (מספר חברי הוועדה, זהות חברי הוועדה, העמדת שופט (או שופט בדימוס) בראש הוועדה)¹²⁰ ובסמכויות שיוענקו לוועדה לצורכי החקירה. הצעה זו מבוססת על התאמת הדין ללקחים הקשורים בהקמתן ובפעולתן של ועדות חקירה בישראל ולהתפתחויות בחקיקה בשיטות משפט הדומות בהקשר זה לשיטה הישראלית (ובעיקר לחקיקה האנגלית החדשה).

בנספח לרשימה זו פירטתי את עיקריו של החוק המוצע כדי שישמשו מצע לדיון בעקבות רשימה זו, כשלב מקדים להליכי החקיקה המתבקשים לנוכח יחסי הגומלין הערכניים שבין ועדת החקירה הממלכתית לבין ועדת הבדיקה הממשלתית. ועדת החקירה הממלכתית אבדה לבלי שוב. סעיף 8א והפסיקה שבעקבותיו עיצבו את ועדת הבדיקה הממשלתית ככלי לקוי ובלתי מספק. חוק ועדות חקירה חדש, שייצור גוף חלופי לשני מוסדות אלה, ויתקן את ליקוייהם, הוא צו השעה.

¹¹⁸ לשיקולי עניין זה ראו: DEPARTMENT FOR CONSTITUTIONAL AFFAIRS, לעיל ה"ש 5, ס' 13.

¹¹⁹ ייתכן שהחוק הכללי ייתר לפחות חלק מוועדות החקירה מכוח חוקים ספציפיים. כמוכן, החוק הכללי לא יפגע בסמכויות גופים אחרים – מלבד הממשלה ושריה – להקים ועדות חקירה מכוח חוקים ספציפיים; ראו: DEPARTMENT FOR CONSTITUTIONAL AFFAIRS, לעיל ה"ש 5, ס' 10.

¹²⁰ Inquiries Act, Explanatory notes, §. 3 (Eng.).

נספח עיקרי החוק המוצע

- א. שר (לרבות כמה שרים והממשלה כולה) יהיה רשאי¹²¹ להקים¹²² ועדת חקירה לחקור אירוע¹²³ מסוים ושנוי במחלוקת, באחריות הממשלה,¹²⁴ שהוא בעל חשיבות ציבורית.¹²⁵
- ב. השר הממנה יקבע את כתב המינוי של הוועדה, לרבות אם היא מתבקשת לצרף המלצות לדוח.¹²⁶ השר הממנה יהיה רשאי לשנות את כתב המינוי אם יסבור שהאינטרס הציבורי מצדיק זאת.¹²⁷
- ג. השר הממנה ימנה את חברי הוועדה.¹²⁸ השר מוסמך גם למנות מחליפים לחברי

¹²¹ השיקולים בהקמת ועדת חקירה הם מורכבים: מחד גיסא מדובר בהליך יקר ופוגעני; מאידך גיסא מדובר בהליך שיש ביכולתו להשיב את אמון הציבור במסודות השלטון ולנקוט צעדים שימנעו חזרה של אירוע דומה בעתיד. ההחלטה אם להקים ועדת חקירה בנסיבות מקרה נתון היא פרי איזון בין שיקולים מנוגדים אלה.

¹²² באנגליה ניתן גם להסב חקירה אחרת לחקירה לפי החוק; השווה Inquiries Act, §. 15, 16 (Eng.). החוק האנגלי אף מאפשר לשר להשעות חקירה במצבים הקבועים בחוק ולאחר היועצות ביושב ראש הוועדה; Inquiries Act, §. 13 (Eng.).

¹²³ החוק האנגלי קובע שלוועדת חקירה לפי החוק אסור לקבוע את אחריותו הפלילית או האזרחית של אדם, אולם אין בכך כדי למנוע מהוועדה למלא את תפקידה בשל חשש שאחריות כזאת תוסק מממצאה, מסקנותיה או המלצותיה; Inquiries Act, §. 2.2 (Eng.). סעיף אחר מאפשר לשר להשעות חקירה עד קביעת אחריות פלילית, אזרחית או משמעותית, הנוגעת לעניין הנתון בחקירה; Inquiries Act, §. 13(1)(b) (Eng.).

¹²⁴ על כך שהאירוע חייב להיות באחריות הממשלה ראו: קלגסבלד, לעיל ה"ש 1, בעמ' 167–180; DEPARTMENT FOR CONSTITUTIONAL AFFAIRS, לעיל ה"ש 5, ס' 12.

¹²⁵ החוק האנגלי מתנה את הקמת הוועדה בכך שנושא החקירה יעורר "Public Concern"; Inquiries Act, §. 1(1)(a)(b) (Eng.). בכך החוק האנגלי מקל לעומת הוראת Tribunals of Inquiry (Evidence) Act, 1921, c.7, §. 1 (Eng.), שם נדרש שנושא החקירה יעמוד בתנאי של "Urgent Public Importance". לביאור ראו: קלגסבלד, לעיל ה"ש 1, בעמ' 110–114. הרעיון הכללי שביסוד החוק תואר בניירות העמדה מטעם הממשלה, יוזמת החוק, ולפיהם החוק מיועד להקמת ועדת חקירה – "to investigate particular, controversial events giving rise to public concern"; DEPARTMENT FOR CONSTITUTIONAL AFFAIRS, לעיל ה"ש 5, ס' 11.

¹²⁶ עובדה זו מורגשת במפורש בחוק האנגלי; Inquiries Act, §. 5(6)(c) (Eng.).

¹²⁷ החוק האנגלי קובע שנוסח כתב המינוי וכל תיקון לו ייקבעו לאחר היועצות ביושב ראש הוועדה; Inquiries Act, §. 5(4) (Eng.).

¹²⁸ החוק האנגלי קובע השר ייועץ ביושב ראש הוועדה באשר למינוי שאר חברי הוועדה; Inquiries Act, §. 4(3) (Eng.).

- הוועדה, בכל עת שיתעורר צורך בכך.¹²⁹ חברי הוועדה יהיו בלתי תלויים¹³⁰ ובעלי המומחיות הנדרשת לביצוע החקירה.¹³¹
- ד. השר הממנה רשאי למנות שופט לעמוד בראש ועדת חקירה ממשלתית, בהסכמת שר המשפטים ונשיא בית המשפט העליון.¹³²
- ה. ליושב ראש הוועדה מוקנות הסמכויות הנדרשות לחייב עדים להופיע לפני הוועדה, להעיד לפניו ולמסור לה מסמכים וכל חומר נחוץ אחר.¹³³
- ו. ניתן למנות (ולחפסיק את מינוים של) עוזרים, שהם מומחים בנושא החקירה.¹³⁴ יושב ראש הוועדה יקבע את דרך ניהול החקירה ואת נהליה, לפי שיקול דעתו ולפי הנסיבות המסוימות של החקירה.¹³⁵
- ז. החקירה תהיה פומבית, בכפוף לכללים המאשרים דיון בדלתיים סגורות בהליכים שיפוטיים.¹³⁶
- ח. הוועדה תגיש דוח שיכלול את העובדות ואת המסקנות שקבעה וכן את המלצות הוועדה (אם נתבקשה להמליץ המלצות). הוועדה תהיה רשאית לכלול בדוח כל דבר רלוונטי לכתב המינוי (לרבות המלצות, אף אם לא נתבקשה להמליץ המלצות).¹³⁷ הוועדה מוסמכת אף להגיש דוחות ביניים.

- 129 הכוונה לצורך מחמת מוות, התפטרות, נבצרות וכיוצא באלה: השוו לחוק האנגלי, Inquiries Act, §. 12(3) (Eng.). החוק האנגלי מאפשר לשר גם להגדיל, בכל עת, את מספר חברי הוועדה, בהסכמת יושב ראש הוועדה; Inquiries Act, §. 7(1)(b), 7 (2)(b) (Eng.).
- 130 החוק האנגלי מגדיר תלות אסורה כאינטרס ישיר בנושא החקירה או קרבה לצד מעוניין: Inquiries Act, §. 9(1) (Eng.).
- 131 החוק האנגלי מציין גם שיקול של איזון (balance) בהרכב הוועדה (בהתחשב בנושא החקירה): Inquiries Act, §. 8(1)(b) (Eng.).
- 132 לפי הדין הנוכחי בישראל נחוצה הסכמת נשיא בית המשפט העליון למינוי שופט לתפקיד חוץ שיפוט; ראו: ס' 11 לחוק-יסוד: השפיטה, וכן קלגסבלד, לעיל ה"ש 1, בעמ' 197–198. ייתכן שדי בחובת היועצות ואין נחוצה הסכמה, שתהווה למעשה זכות וטו על מינוי שופט ליושב ראש הוועדה. החוק האנגלי קובע שמינוי שופט ליושב ראש ועדת חקירה ייעשה לאחר היועצות בנשיא בית המשפט שאותו שופט מכהן בו.
- 133 השוו להוראות החוק האנגלי; Inquiries Act, §. 21 (Eng.). חובות אלה מוגבלות בחסינות המוכרים בדין הכללי. בכלל אלה יש חשיבות גדולה לחיסיון השימוש – ישיר ועקיף גם יחד – בעדות הנמסרת לוועדה; השוו קלגסבלד, לעיל ה"ש 1, בעמ' 257–267.
- 134 Assessors בלשון החוק האנגלי; Inquiries Act, §. 11 (Eng.). החוק האנגלי קובע שגם העוזרים ימונו לאחר היועצות ביושב ראש הוועדה; Inquiries Act, §. 11(3) (Eng.); ראו גם: DEPARTMENT FOR CONSTITUTIONAL AFFAIRS, לעיל ה"ש 5, ס' 53–51.
- 135 החוק האנגלי קובע שהחלטות יושב הראש באשר לפרוצדורה ולדרך ניהול החקירה ייקבעו על פי שיקולים של הגינות ויעילות (בעיקר בכל הנוגע לעלויות החקירה); Inquiries Act, §. 17(3) (Eng.).
- 136 השוו ס' 18, 20 לחוק ועדות חקירה; ראו הוראות מפורשות בחוק האנגלי; Inquiries Act, §. 18, 19, 20 (Eng.).
- 137 זו הוראת החוק האנגלי; Inquiries Act, §. 24(b) (Eng.). הכלל הוא שהדוח יכלול המלצות רק אם כתב המינוי הטיל על הוועדה לכלול המלצות בדוח. עם זאת, אם הוועדה עצמה סבורה שיש לדבר

הפרקליט נב תשע"ג המלכה מתה, תחי המלכה החדשה – לקראת חוק ועדות חקירה חדש

- ט. השר יפרסם את הדוחות.¹³⁸
י. הליכי ביקורת שיפוטית (Case Stated) ¹³⁹ יהיו מוגבלים בזמן.¹⁴⁰

רלוונטיות לנושא החקירה, היא רשאית לכלול המלצות בדוח, אף אם כתב המינוי לא הטיל עליה לעשות כן.

¹³⁸ גם פרסום זה כפוף לאיסורי הפרסום הקבועים בד"ר; ראו בחוק האנגלי: Inquiries Act, §. 25 (Eng.).

¹³⁹ ל- Case Stated ראו: קלגסבלד, לעיל ה"ש 1, בעמ' 369–371.

¹⁴⁰ השוו לחוק האנגלי: Inquiries Act, §. 38 (Eng.); ראו גם: DEPARTMENT FOR CONSTITUTIONAL AFFAIRS, לעיל ה"ש 5, ס' 105–106.