

על פירושו הנכון של סעיף 15 לחוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968, ועל התערבותו של בית-המשפט הגבוה לצדק

בג"צ 128/74 גונן נ' ועדת החקירה מלחמת יום הכפורים ואח', פד"י כ"ח (2) 80;
בג"צ 469/74 גונן נ' ועדת החקירה מלחמת יום הכפורים ואח', פד"י כ"ט (1) 635

אין צורך להרחיב את סיפור עובדות הרקע לעניין הנדון. בעקבות מלחמת יום הכפורים מונתה ועדת חקירה לפי חוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968, כדי שתחקור באירועים הנוגעים לפרוץ המלחמה ולניהולה.
סעיף 15 לחוק זה, בחלקיו הנוגעים לענין, קובע:

"(א) ראתה ועדת חקירה כפלוני עלול להיפגע מן החקירה או מתוצאותיה, יודיע לו יושב ראש הוועדה במה הוא עלול להיפגע ויעמיד לרשותו, בדרך שימצא לנכון, את חומר הראיות הנוגע לאותה פגיעה והנמצא בידי הוועדה או בידי מי שהוטל עליו לאסוף חומר לפי סעיף 13.

(ב) אדם שהודע לו כאמור בסעיף-קטן (א) רשאי להתייצב בפני הוועדה, אם בעצמו ואם על-ידי עורך דין, להשמיע דברו ולחקור עדים, אף אם כבר העידו לפני הוועדה, ורשאית הוועדה להתיר לו להביא ראיות, והכל בענין הפגיעה כאמור."

ב-1 באפריל 1974 הגישה הוועדה דו"ח חלקי. עמדת הוועדה לגבי סעיף 15 לחוק מתוארת בסעיף 6 לדו"ח החלקי:

"התלבטנו בפירוש הנכון של סעיף 15 של החוק והגנו רואים צורך להקדים כמה מלות הסבר על פירוש הסעיף שנתקבל על דעתנו...
לדעתנו, מטרת הסעיף היא למנוע שאדם ייפגע עקב חומר ראיות שהובא בפני הוועדה ללא ידיעתו, באופן שגשגלה ממנו האפשרות להגיב עליו. נוכח מטרה זו, לא הפעלנו את סעיף 15 כאשר עדותו של פלוני כמות שהיא הביאה לידי מסקנה לחובתו (מעין הודאת בעל דין) או כאשר מסקנה כזו נבעה ממסמך שהוא היה צד לו או מוכרז דברים או פרוטוקול על דיונים שבהם השתתף. אך לא הסקנו שום מסקנה ממסמכים לחובתו של עד, בלי שניתנה לו הזדמנות להתייחס בעצמו לתוכן המסמך. לעומת זאת, כאשר נתגלה מעדותו של עד אחר או ממסמכים של עד אחר, שהוגשה ראיה לחובתו של פלוני בלי שידע עליה, הפעלנו את סעיף 15 ביחס לאותה ראיה, והודענו לנוגע בדבר על זכותו לחקירה נגדית של עדים שכבר העידו או להבאת ראיות נוספות — כל זה, אם ירצה, בעזרת עורך דין.

הגנו משוכנעים שהפירוש שאנחנו נתנו לסעיף 15 עולה בקנה אחד עם דרישות הצדק והוא הבטיח דיון הוגן לכל מי שהופיע לפנינו ונזכר בדין וחשבון זה לחובתו. כן אנו משוכנעים שפירוש אחר, יותר מרחיב, של הסעיף היה מסכל את החקירה לחלוטין, על-ידי סיבוך ללא תקנה של הליכיה".

באותו דו"ח חלקי פורסמו מימצאים לגבי העותר (סעיף 29 לדו"ח), שאין חולק על כך שהם עלולים לפגוע בעותר. למרות זאת לא נמסרה לעותר הודעה על-פי סעיף 15 הג"ל, פעמיים פנה האלוף שמואל גונן לבג"צ בבקשה לבטל את מסקנות הוועדה הנוגעות לו מחמת שהוועדה הפעילה את סעיף 15 בצורה לא נכונה, ובבקשה לחייב את הוועדה לפעול לפי פירושו הוא לסעיף. בית-המשפט הגבוה לצדק, בשני פסקי-דין, הצהיר כי הוא נמנע בידועין מלדון בפירושו הנכון של סעיף 15 לחוק. נימוקו היה כי אפילו היה פירושה של הוועדה מוטעה לא היתה התערבותו של הבג"צ בתוצאה למען הצדק.

לדעתנו, מוטעה הפירוש שנתנה הוועדה לסעיף 15 לחוק ועדות החקירה. בכך, לכאורה, אין רבותה גדולה. הוועדה מודה בעצמה כי "התלבטה" בפירוש הנכון של הסעיף. טענתנו היא כי טעותה של הוועדה היא בכך, שהשתיתה את החלטתה על אמונתה שכל פירוש אחר לסעיף יסכל את מטרת החקירה, וכי בכך שגתה הוועדה בשניים: ראשית, אף אם הפירוש הנכון של הסעיף היה מקשה על החקירה, אין לוועדה החירות לסטות ממנו; ושנית, הפירוש שניתן על-ידי הוועדה אינו הדרך היחידה לשלב יעילות עם צדק. חמורה יותר היא הביקורת כלפי פסקי-הדין של הבג"צ. לדעתנו, סבר הבג"צ כי הפירוש שניתן על-ידי הוועדה היה אמנם מוטעה, אולם התחמק מקביעה מפורשת כזאת בנימוק, שאפילו היה הפירוש מוטעה – אין צורך בהתערבותו מטעמים של צדק. למעשה, אימץ בית-המשפט את גישתה של הוועדה כי לצורך ייעול החקירה מותר לעוות את הכתובים. בכך טעה אף בית-המשפט בשניים: ראשית, גם אם לוועדה "מותר" להעדיף שיקולי נוחות על שיקולי צדק, בהיותה כפופה לביקורתו של הבג"צ, אסור לבג"צ לאמץ טיעון דומה. הבג"צ חייב היה, איפוא, לחוות את דעתו על פירושו של סעיף 15, ובהגיעו למסקנה כי הפירוש שניתן על-ידי הוועדה הוא מוטעה – להתערב בהליכיה. שנית, ניתוח פסקי-הדין מורה כי הבג"צ לא יכול היה להימנע מהתערבות מבלי לאמץ מכלל את פירוש הוועדה. במלים אחרות, לא נכון הוא כי פסקי-הדין השאירו בצריך עיון את שאלת פירושו הנכון של סעיף 15.

לביקורת זו כלפי הוועדה, ובעיקר כלפי הבג"צ, חשיבות רבה. הפירוש שניתן לסעיף 15 על-ידי ועדת אגרנט הוא בעל השלכות רבות וחשובות. אמת שאין הפירוש מחייב ועדות אחרות, או את בתי-המשפט, אולם בין חברי הוועדה ישבו שניים משופטי בית-

1 הוועדה קבעה כי "ביום פתיחת המלחמה ובימים שלפני כן לא עמד [העותר] כראוי במילוי תפקידו, והוא נושא בחלק ניכר של האחריות למצב המסוכן שבו נתפסו כוחותינו בדרום ביום הכיפורים...". וסיכמה בהמלצה "שלא ימלא תפקיד פעיל עד שתשלים הוועדה את חקירתה גם במה שנוגע לשלב של הקרבות לעצירת האויב". כתוצאה מפרסום הדו"ח הושעה האלוף גונן מתפקיד פעיל בצה"ל, עד לפרסום הדו"ח הסופי של הוועדה בפברואר 1975. בבג"צ 469/74, בעמ' 637, קובע אף הבג"צ כי "המימצאים שנקבעו בסעיף 29 הג"ל עלולים בודאי לפגוע בעותר".

2 סברה זו מתגלה מקטע אחד בבג"צ 469/74, המצוטט ליד ה"ש 27 לעיל. וראה ה"ש 27 הג"ל.

המשפט העליון, ונשיא בית-המשפט העליון כיהן בה כיושב-ראש, ולכן משקל קביעותה של הוועדה לגבי פירושו של סעיף 15 חוק במיוחד. בנוסף למשקלו של הפירוש אסור לשכוח את חשיבותה הרבה של המטרה אותה בא סעיף 15 להשיג. הסעיף בא להבטיח כי לא ייפגע אדם על-ידי החלטתה של רשות הכפופה לחוק, מבלי שתינתן לו ההודמנות לטעון את טענותיו וזהו אחד מן הכללים הבסיסיים ביותר של הצדק הטבעי. לכן, לשאלה המתעוררת עתה לגבי פירושו הנכון של הסעיף יש השלכות לגבי כל פעולה של טריבונל או גוף האמור להיות כפוף לכללי הצדק הטבעי, השלכות החורגות בהרבה מפעולתן התקינה של ועדות חקירה בכלל, או ועדת החקירה שבענייננו בפרט. הבטחת הצדק הטבעי, או התקפה על "ההלך הנאות" (due process of law), היא מאבני הפינה של כל שיטת משפט השוקדת על אמינותם של מערכת השפיטה ושל הליכי קבלת ההחלטות.⁴

ולאחרונה, בעקבות דו"ח אגרנט, מובעות דעות על הצורך בשינוי סעיף 15 לחוק ועדות חקירה כך שהסעיף לא יטיל על ועדות חקירה נטל שאין הן יכולות לעמוד בו. הערה זו יכולה לשמש גם תרומה צנועה להתנגדות לשינויים כאלה.

א. סעיף 15 לחוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968

1. פירושה של הוועדה

לפי הצהרת הוועדה בא סעיף 15 למנוע הסקת מסקנות הפוגעות באדם מראיות שעליהן לא היתה לו הודמנות להגיב, זאת ותו לא. לפיכך נקבע על-ידיה כי סעיף 15 יוחל רק במקום שסכנת הפגיעה מבוססת על "ראיה זרה" – עדות של אדם אחר או מסמך שהנפגע בכוח לא היה צד לו. מקום שהנפגע בכוח ידע על הראיות, או שהוא עצמו היה מקורן, הוא לא נדרש להגיב עליהן ולא ניתן לו לעיין בהן. כמו כן לא הותר לנפגע בכוח לעיין בחומר הראיות הנוגע לפגיעה, אף שאין בו סכנה לנפגע בכוח. פירוש הוועדה הכניס, איפוא, תנאי נוסף המגביל את זכויותיו של הנפגע בכוח, ושאינו לו זכר בנוסחו של סעיף 15 לחוק. הוועדה סירבה להפעיל את סעיף 15 לגבי כל מי שעלול להיפגע מן החקירה, והפעילה אותו רק כלפי אלה העלולים להיפגע מראיה זרה, ורק לגבי אותן ראיות זרות. לדעתנו, פירוש זה של הוועדה הוא מוטעה. מסקנה זו עולה מכך שהפירוש אינו מתיישב עם לשון החוק, ואף לא עם מונחם של מציעי החוק כפי שזו באה לידי ביטוי בדברי ההסבר ובשעת הדיונים בכנסת. יתירה מזו, אין פירוש זה מתקבל על הדעת לאור המצב המשפטי שקדם לחוק ועדות החקירה, תשכ"ט-1968, ולאור דבריהם של אלה שהצביעו לטובת החוק.

3 על היחס בין סעיף 15 לכללי הצדק הטבעי, ראה עמ' 551 להלן.

4 אין ברצוננו להרחיב את המובן מאליו, אולם דווקא בדיוניהן של ועדות חקירה רבה הסכנה שקביעותיה של הוועדה תוקרמנה על-ידי "משפט על-ידי ההמון ואמצעי התקשורת" וכי הדיון הציבורי ישפיע על דיוני הוועדה או יגרום לפגיעה נוספת באנשים שפעולותיהם נחקרות על ידה.

2. סעיף 15 וכללי הצדק הטבעי

בסעיף 15 לחוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968, גלומים כללי הצדק הטבעי, המחייבים גוף או אדם כאשר הם מקיימים הליכים שמטרתם בירור עובדות וקבלת החלטות או מתן המלצות. הכלל הנוגע לענייננו הוא כי לא יורשע אדם מבלי שניתנה לו ההזדמנות להתגונן ולהשמיע את דברו לגבי האישום.

לגבי העקרון הטמון מאחרי כלל זה של צדק טבעי אין כמעט מחלוקות בין משפטנים מודרניים, אולם לגבי פירושו המדויק אין הסכמה בין מחברים ושופטים.⁵ כך, למשל, לא ברור אם הליכה בעקבות כלל זה של צדק טבעי מחייבת הודעה רשמית על ההליך ועל טיב האישום (או הפגיעה האפשרית), מתן זכות עיון לפני השמיעה, מתן זכות להישמע בע"פ, מתן זכות לחקור בחקירת שתי וערב עדים אחרים, או מתן זכות להיות מיוצג בהליך, או בחלקים ממנו, על-ידי עו"ד.⁶ מקובל להניח כי הנוהלים המקובלים במשפט הפלילי הם גיבוש של כללי הצדק הטבעי מקום שהאשמות הן המורות במיוחד, והתוצאות לגבי הנאשם עלולות להיות קשות. אולם, לא בכל הליך של חקירה או בירור ניתן לשמור על הנוהלים המקובלים במשפט פלילי, ולא בכל מקרה עלולה סטייה מנוהלים אלה להביא לידי עיוות דין. התשובה לשאלה מה על גוף חוקר לעשות כדי לצאת ידי חובתו לנהל את הדיון בהתאם לכללי הצדק הטבעי תלויה, אם כן, בנסיבות המיוחדות של כל מקרה ומקרה.

החובה לדאוג לכך כי כללי הצדק הטבעי יישמרו מוטלת על גופים חוקרים (ועל בתי-המשפט בבואם לבדוק את החלטותיהם של גופים כאלה) בכל מקרה, אף אם אין היא מעוגנת בחוק חירות. מקום שאין כללים חרותים, אין הגבלה על שיקול דעתו של הגוף החוקר, פרט להגבלה העניינית החשובה כי אסור שכללי הצדק הטבעי לא יישמרו. הגוף החוקר (הכפוף לבדיקת הבג"צ) רשאי לקבוע עד איזו מידה מותר לסטות מן הנוהלים של המשפט הפלילי מבלי שייגרם אי-צדק במקרה הנדון.

גם כאשר כללי הצדק הטבעי מעוגנים בחוק חרות, רשאי הגוף החוקר לפרש את החוק בצורה שתאפשר השגה יעילה של מטרות החקירה, אולם רק כל עוד אין חירות זו מוגבלת מפורשות על-ידי המחוקק. עקרון שלטון החוק מחייב כי אם שלל המחוקק מפורשות את שיקול דעתו של הגוף החוקר, שוב אין גוף זה (ובית-המשפט הבודק את החלטתו) רשאי לסטות מציווי של המחוקק.

בדרך כלל, ער המחוקק לצורך להתאים נוהלי חקירה לנסיבות משתנות, והוא משאיר לגוף החוקר שיקול דעת. במסגרת שיקול דעת זה יש לגוף החוקר החירות להתאים דרישות של יעילות ושל צדק. אולם, אף חירותו זו של הגוף החוקר (ובית-המשפט הבודק את החלטתו) מוגבלת. בשום מקרה אסור שייעשה שימוש בשיקול דעת כך שצדק לא ייעשה. המטרה של עשיית הצדק צריכה לאצול על הפירוש שניתן לסעיף הקובע את ההליך הנאות בחקירה, ושום כמות של אי-נוחיות או של קושי אינה מתירה לקיים חקירה כך שיש חשש שצדק אינו נעשה.

5 P. Jackson, *Natural Justice*, 1973, p. 2; Megarry J., in *Cairns National Association for Mental Health*, 1971, Ch. 317, p. 333

6 See Jackson, *op. cit.*, Ch.2

7 ראה לכך ניתן למצוא בדברי שר המשפטים דאז בכנסת, דהיי"ט תשכ"ט, כרך 53(2), עמ' 917.

1.2 סעיף 15 לחוק – לשון הסעיף

במקרה של ועדות חקירה עיגן המחוקק את דרישות הצדק הטבעי בחוק החרות. לשון הסעיף ברורה.

סעיף 15(ב) לחוק דן בזכות ההתייצבות, הזכות להיות מיוצג, הזכות להישמע ולחקור עדים והזכות להביא ראיות. הפעלתן של זכויות אלה מותנית בקבלת הודעה לפי סעיף 15(א). לאדם שהודע לו כאמור בסעיף-קטן (א) קמה גם זכות העיון בחומר הראיות. סעיף-קטן (א) קובע מפורשות את התנאים למשלוח ההודעה: "ראתה ועדת חקירה שפלוני עלול להיפגע מן החקירה או מתוצאותיה, יודיע לו יו"ר הועדה במה הוא עלול להיפגע...".

2.2 סעיף 15 לחוק – היסטוריה

קדמה לחוק ועדות חקירה, תשכ"ח, פק' ועדות חקירה מ-1921, שהסעיף המתאים בה הוא סעיף 6:

"Any person whose conduct is the subject of enquiry under this ordinance or who is in any way implicated concerned in the matter under enquiry shall be entitled to be represented at the whole of the enquiry, by an advocate or such other person as the Commission may, at its discretion, give leave to appear, and any other person who may consider it desirable that he should be so represented may, by leave of the Commission, be represented in the manner aforesaid."

לפי סעיף 6, זכותו של אדם המעורב בחקירה להיות מיוצג במשך כל החקירה אינה מותנית בשיקול דעתו של הגוף החוקר (לעומת שיקול הדעת שיש לגוף החוקר לגבי זהות המייצג, או לגבי נוכחותו של אדם שאינו מעורב בחקירה). יתרה מזו, הפסיקה הקנתה לאדם שהוקנתה לו זכות להתייצב גם זכויות אחרות כמו רשות עיון במסמכים ובראיות, זכות לחקור עדים אודות אותם מסמכים וכדו'⁸. בהצעת חוק ועדות חקירה, תשכ"ח-1967⁹, מובא סעיף 15 בנוסח שונה במקצת מזה שנתקבל בחוק¹⁰. לענייננו, ההבדל העיקרי הוא כי בהצעת החוק ניתנת ליושב-ראש

8 לדיון מפורט בסעיף 6 לפקודת ועדות חקירה, ראה בג"צ 335/68 המועצה הישראלית לצרכנות נ' יורי ועדת החקירה לענין מתן שירותי גז ואח', פד"י כ"ג (1) 324. שם נקבע מפורשות כי לאדם העלול להיפגע זכות להתייצב (עמ' 328, מפני השופט ויתקון; עמ' 333, מפני השופט זוסמן). מפסק-הדין משתמע אף שזכות ההתייצבות כוללת גם את זכות הטיעון (בדרכים שתיקבענה) וזכות העיון.

9 הי"ח 747 תשכ"ח, 7-8.

10 "15, אדם העלול להיפגע על-ידי חקירה.

(א) ראתה ועדת חקירה שאדם פלוני עלול להיפגע על-ידי החקירה, רשאי היושב ראש, ביזמתו או לפי בקשתו של אותו אדם, להודיע לו במה הוא עלול להיפגע ולהביא לידיעתו, בדרך שימצא לנכון, את הראיות בנדון שבידי הוועדה או בידי מי שהוטל עליו לאסוף חומר לפי סעיף 13.

(ב) מי שעלול להיפגע על-ידי החקירה רשאית הוועדה, מיזמתה או לפי בקשתו,

על פירושו הנכון של סעיף 15 לחוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968

הוועדה הסמכות להודיע לאדם העלול להיפגע לפי ס"ק (א), ולאפשר לנפגע להתייצב וכו' כאמור בס"ק (ב), אולם לא מוטלת עליו חובה לעשות כן. בדברי ההסבר נאמר כי סעיף 15 משפר את מצבו של העלול להיפגע בכך שבנוסף לסמכות להתיר ייצוג מוצע לכלול גם סמכות להתיר עיון בראיות.¹¹

בדיונים בכנסת עמד מתדיין אחד על כך שסעיף 15 משנה לרעה את מצבו של העלול להיפגע לעומת סעיף 6, מאחר שסעיף 6 מזכה את המעורב בזכות להיות מיוצג, בכפוף להסכמת הוועדה לזהות המייצג, בעוד שסעיף 15 מתנה את הזכות כולה (ועמה גם את הזכויות הנוספות — לטיעון ועיון) בשיקול דעתו של יו"ר הוועדה¹², ואחרים המליצו, בלי להתייחס לסעיף 6, לשנות לשון "רשאי" שבסעיף ל"שון "חייב"¹³. בתשובתו אמר שר המשפטים דאז, י"ש שפירא:

"אני מקבל ברצון רב את תיקון השיבוש שנפל בסעיף 15(א) ... נשמעה כאן טענה ... שבעניין זה לא צריכה להיות שום אלטרנטיבה. אם ראתה ועדת חקירה שאדם פלוגי עלול להיפגע ע"י חקירה, חייבים להודיע לו על כך וחייבים לתת לו את האפשרות להיות מיוצג ולהתגונן. את התיקון הזה אני מקבל ברצון רב"¹⁴.

ואמנם, בהצעת החוק המתוקנת שהוגשה על-ידי הוועדה הופיע סעיף 15 בנוסחו החדש¹⁵. נסיונות אחדים להגביר את ההגנה על הנפגע נעשו באמצעות הסתייגויות שונות¹⁶, אולם נסיונות אלה לא הוכתרו בהצלחה, והסעיף נתקבל בנוסח שהוצע על-ידי הוועדה. שר המשפטים אמר, בזמן הדיון בחוק בקריאה השניה, כי הגברת ההגנה על הנפגע תעשה את מטרתה של ועדת חקירה פלסתר.¹⁷

3.2 סעיף 15 לחוק — מסקנות

נראה כי רקע היסטורי זה לחקיקתו של סעיף 15 מצביע מפורשות על כך שהמחוקק לא התכוון לתת ליושב-ראש ועדת החקירה שיקול דעת להחליט אם הפעלת סעיף 15 תסכל את מטרת החקירה. במלים אחרות, אין לוועדה שיקול דעת לגבי משלוח הודעות לאנשים העלולים להיפגע מן החקירה, ואין לה שיקול דעת לגבי הקניית הזכויות המנויות בסעיף 15 לאדם שנשלחה לו הודעה. לאדם כזה קמה אוטומאטית הזכות שיובא לידיעתו חומר הראיות הנוגע לפגיעה, הזכות להתייצב בפני הוועדה, בין בעצמו ובין עו"ד, להשמיע עדים ולחקרם. לעומת זאת, מותר סעיף 15 ליו"ר ועדת החקירה שיקול דעת

להתיר לו להתייצב לפני הוועדה, להביא ראיות, לחקור עדים ולהשמיע דברו, אם בעצמו ואם על-ידי עורך דין".

11 ה"ח 747 תשכ"ח, 8.

12 דה"כ תשכ"ח, כרך 50, עמ' 589 (ח"כ ת' טובי).

13 דה"כ תשכ"ח, כרך 50, עמ' 544 (ח"כ ש' אלוני); שם, עמ' 546 (ח"כ קלינגהופר); שם, עמ' 584 (ח"כ ארוי); שם, עמ' 586-7 (ח"כ ש' תמיר); שם, עמ' 592 (ח"כ מיקוניס); שם, עמ' 593-4 (ח"כ צדוק).

14 שם, עמ' 879 (הדגשה שלי).

15 לנוסח הוועדה ראה דה"כ תשכ"ט, כרך 53(2), עמ' 976.

16 ראה דה"כ 53(2), עמ' 980, ודיון בהסתייגויות שם, בעמ' 7-916.

17 שם, עמ' 917.

בהרבה עניינים אחרים. כך הקביעה מיהו נפגע פוטנציאלי מסורה לשיקול דעתה של הוועדה; דרך המצאת הראיות, הקביעה איזה חלק מן הראיות נוגע לפגיעה, הבאת ראיות נוספות על-ידי הנפגע גם הם מסורים מפורשות לשיקול דעתה. יתרה מזו, אין החוק מפרש אם "להשמיע דברו" מחייב טיעון בע"פ או שהוועדה יוצאת ידי חובתה בעיון בטיעונים בכתב; כן אין החוק מפרש אם הנפגע רשאי לחקור כל עד שייראה לו, או רק "עדים", לפי החלטת יו"ר הוועדה. גמישות זו מתבקשת, כפי שכבר צויין, עקב השוני בין נסיבותיהם של חקירות שונות, ועקב הצורך שוועדת חקירה תסיים עבודתה בהקדם האפשרי. החלטות הוועדה המסורות לשיקול דעתה כפופות אף הן לכללי הצדק הטבעי — אולם פה אין מצוות המחוקק מעוגנת בחוק החרות, ועל בית-המשפט לקבוע בכל ענין וענין אם נחמלאו דרישות הצדק.

3. מסקנות לגבי פירוש הוועדה

דומה כי ניתוח לשון החוק וההיסטוריה שלו דיים כדי להראות כי פירושה של הוועדה לסעיף הוא מוטעה. פירוש זה שולל מן הנפגע בכוח אף את הזכות הבלתי מותנית להתיעץ בפני הוועדה, שהוקנתה לו לפי סעיף 6, ולהיות מיוצג בשעת הדיון. מכאן שלפי פירוש זה משנה סעיף 15 את מצבו של הנפגע בכוח לרעה לעומת המצב הקודם, בניגוד לכוונה המוצהרת של התיקון.

המגסים בכל זאת להצדיק את הפירוש שניתן על-ידי הוועדה יכולים היו, אולי, לטעון כי למרות שפירושה של ועדת אגרנט לסעיף 15 הוא מוטעה, לא נגרם עקב כך כל נזק ממשי לנפגעים — וזאת משום שגם בכלל, שבעקבותיו הלכה הוועדה, יש ערובה מלאה לכך שלא ייפגע אדם מבלי שתינתן לו אפשרות מלאה להתגונן¹⁸. אולם אף לטענה זו אין על מה שתסמוך. דווקא שופטים יודעים בוודאי מנסיונם כי יש והפניית תשומת לבו של אדם לדברים שאמר, ואשר נראים כאילו יש לפרשם לרעתו, מביאה להבהרת הדברים בצורה שהרושם הפוגע געלם, ואילו לגבי מסמכים שהם פרוטוקולים של דיונים, שאדם היה צד להם, לא ברור מהצהרתה של הוועדה אם הוצגו המסמכים בפני המתדיין, או שהוא רק הוזמן ל"התייחס אל תוכנם". אם אמנם לא הוצגו המסמכים לעיונו מתעוררות השאלות הבאות: מדוע לא תופנה תשומת לבו של אדם למסמכים כאלה? האם לא ייתכן שיטען כי הם נרשמו שלא כהלכה ואינם משקפים נאמנה את הדיון? או, טוב, האם לא יוכל להסביר דברים שנרשמו ולהכניסם להדבק דברים כך, שמשמעותם תובהר ותשתנה?

תוצאה נוספת וחמורה מכלל הפעולה של הוועדה היא כי אין לנפגע זכות לעיין, לפני טיעון, בכל חומר הראיות הנוגע לפגיעה שהצטבר בידי הוועדה, מפני שאין לו זכות לעיין מחדש בדברי עדותו הוא, או בכל מסמך אשר לפי הגדרת הוועדה הוא צד לו. גם לגבי מסמכים ועדויות אחרים שלגביהם הופעל סעיף 15, אין לנפגע זכות עיון נוספת, מעבר לזו שניתנה לו לצורך טיעונו או לצורך הבאת ראיות נוספות. ולאחרונה, פירושה של הוועדה סוגר בפני הנפגע בכוח את הדרך לעיין באותן ראיות

18 טיעון זה, יחד עם הטעון שהפירוש שניתן על-ידי הוועדה היה בלתי-נמנע, ואשר נדון בפקה ג' של הערה זו, עמדו כנראה מאחורי החלטת הוועדה והחלטת בית-המשפט.

שהובאו בפני הוועדה בנושא הפגיעה, התומכות בגרסתו הוא, וכן את הדרך לחקור עדים שהעידו באותו נושא כאשר מעדותם לא עלתה סכנה של פגיעה (זכות זו עשויה לפשט את ההליכים של החקירה, שכן במקרים מסויימים עשוי נפגע בכוח לגלות כי די לו בחומר שנמצא בפני הוועדה, וכי אין הוא מעוניין לחקור עדים או להביא ראיות נוספות). זכות עיון כללית כזאת בכל חומר הראיות הנוגע לפגיעה, ולא דווקא חומר שנשקפת ממנו פגיעה לנפגע בכוח, מאפשרת לו להצביע על עובדות הקשורות לנושא הפגיעה, מהן מתבקשות, לדעתו, מסקנות לטובתו שייתכן והוועדה לא שמה לב אליהן. כידוע, איסוף העובדות לבדו, אינו מבטיח הסקת המסקנות הנכונות, וראוי שייבחנו כל הפירושים האפשריים לפני הסקת המסקנה הסופית. הצגת חומר הראיות הקיים כבר וניתוחו מנקודת מבטו של הנפגע בכוח, יכולה להמוך בגרסתו. בנוסף לכך, חקירת עדים והבהרת מסמכים כאלה על-ידי הנפגע בכוח עשויה לעזור לו לחוק את גירסתו בנקודות בהן אין לו ידיעה אישית¹⁹.

אף אם במקרה המיוחד של העותר שלפנינו לא נעשה עיוות דין, נראה כי תוצאות אלה חמורות דיין כדי לקבוע שאי אפשר להבטיח שהצדק נעשה אם הולכים לפי כלל העבדה של הוועדה. כאשר מסקנה זו מצטרפת לעובדה שפירושה של הוועדה אינו מתיישב עם לשון החוק — נראה כי הוכחה הטענה הראיונה שפירושה של הוועדה לסעיף 15 הינו מוטעה, וכי לא היתה לוועדה החירות לקרוא לתוך לשון החוק שיקול דעת אשר המחוקק שלל אותו מפורשות.

ב. התערבותו של הבג"צ

1. כללי

כאמור, פסק הבג"צ פעמיים כי אין הוא רואה מקום לבטל את המלצות הדו"ח החלקי הנוגעות לעותר, מחמת שאין התערבותו נדרשת מטעמי צדק, וזאת מבלי לחוות דעה מפורשת לגבי פירושו הנכון של סעיף 15 לחוק. מכך משתמע כי אפילו נתנה הוועדה פירוש מוטעה לסעיף 15, אין עובדה זו בלבד מהווה סיבה מספקת להתערבותו: פעולתה של ועדה שאינה בהתאם לדרישות החוק לא תבוטל אם, בנסיבות המיוחדות של המקרה, אין הצדק מחייב התערבות. במלים אחרות אומר הבג"צ כי אי-נכונות הפירוש שניתן על-ידי הוועדה הינו תנאי הכרחי להתערבותו של הבג"צ, אך אינו תנאי מספיק לכך. הגמקה דומה של הבג"צ במקרה אחר בוקרה הריפות על-ידי פרוץ זמיר, ואין צורך לחזור כאן על טיעוניו המפורטים²⁰. פרוץ זמיר מצביע על כך שסייג ה"צדק" בסעיף 7(א) לחוק בתי-המשפט

19 ראה ע"פ 35/50 מלכה נ' יוהמיש, פד"י ד' 429, הדין בסירוב ב"כ התביעה להראות לסניגור רישום עדותו במשטרה של עד שהופיע במשפט. טענת ב"כ המדינה היתה כי לא נגרם עיוות דין מאחר וביהמ"ש לא הסתמך כלל על עדותו של העד בנושא בו ניתנה ההודעה (שם, עמ' 433). הטענה נדחתה על-ידי השופט אולשן: "המסמך אינו נמצא בתיק שלפנינו אבל אף אילו היה לפנינו לא היינו יכולים להסיק מסקנות על יסוד השערות בלבד, כי אין חקר לתכונות סניגור מוכשר ואין לנחש כיצד יכול היה לנצל את החומר הנמצא לפניו". זמיר, "על הצדק בבית המשפט הגבוה לצדק", הפרקלים, כ"ו (1970), עמ' 212.

הוא תוצאה של תרגום בלתי הולם, כי מעולם לא התכוונו לסייג את התערבותו של הבג"צ בכך שההתערבות תהיה דרושה למען הצדק, וכי ההחלטות של הבג"צ להימנע מהתערבות בפעילות בלתי חוקית של הרשות עומדות בניגוד לעקרון של שלטון החוק. יתרה מזו, מקום שהדבר נוגע לזכויות האזרח, שעל שמירתן מופקד הבג"צ, אסור לבית-המשפט להחיר לרשות מינהלית לפגוע בזכות של אזרח באופן שאינו מותר על-ידי החוק.

במקרה שלפנינו פועלת הביקורת הכללית של פרופ' זמיר במשנה תוקף— מפני שהסעיף שפירושו הוא נושא ההתדיינות נוגע לכללי הצדק הטבעי. כללים אלו מצאו ביטוי במערכת המשפטית, ולכן תוכנם ברור יותר מן המשמעות של "צדק" במובנו המופשט. קשה לחשוב על מקום שבו ההתערבות של בית-המשפט משרתת את ה"צדק" יותר מאשר כאשר הבג"צ מקפיד על שמירתם של כללי הצדק הטבעי.

לבג"צ אין, איפוא, שיקול דעת מקום שהתערבותו נדרשת כדי למנוע מגוף מינהלי לפגוע בזכותו של אזרח, בעיקר כאשר הזכות נגזרת מכללי הצדק הטבעי. לכן, כאשר הוא נדרש להתערב במקרים כאלה, אין הוא חפשי שלא לבדוק אם אמנם נפגעה זכותו של האזרח. מקום שזכות זו מעוגנת בחוק הרות, אין בית-המשפט חפשי שלא לבדוק מהו פירושו הנכון של הסעיף, ומהו היקפה של הזכות שהוא מקנה לאזרח. בדיקה כזאת הכרחית כדי לקבוע אם נכונה טענתו של האזרח כי זכותו נפגעה. ואם אמנם נפגעה הזכות— חייב הבג"צ להתערב.

בנוסף לביקורת כללית זו על הנמקתו של הבג"צ לאי-התערבותו, נראה כי הנימוקים שהובאו בכל אחת מן ההתדיינויות כדי להראות שבמקרה הספציפי שעמד לדיון לא נדרשה ההתערבות למען הצדק אינם עומדים במבחן הביקורת. אולם, אף אם היו נימוקים אלה משכנעים— עדיין היתה חובתו של הבג"צ לבדוק את סעיף 15, לחוות דעתו לגבי פירושו הנכון, ולחייב את הוועדה ללכת בעקבות פירושו זה. נראה להלן כי באמת, בבג"צ 469/74, עושה הבג"צ את כל אלה בהיחבא: הוא מאמץ את פירושה של הוועדה. בכך, לדעתנו, הוא טועה, מכיוון שפירושו הוועדה אינו הפירושו הנכון לסעיף 15. אולם אין טעות זו אוצלת על הנקודה הראשונה שבה חשף הבג"צ עצמו לביקורת. ויתרה מזו, כפי שעולה מלשון פסק-הדין בבג"צ 469/74, סבר אף הבג"צ עצמו כי פירושו הוועדה לא היה הפירושו הנכון. מכיוון שכך— חמורה אי-ההתערבות שבעתים²¹.

2. בג"צ 128/74

זכור, הוגשה עתירה זו לאחר פרסום הדו"ח החלקי ובו מימצאים לגבי העותר. האלוף גונן ביקש כי אותו חלק של הדו"ח הנוגע אליו יבוטל, עקב אי-הפעלתו של סעיף 15 כלפיה שני נימוקים מיוחדים הובאו על-ידי הבג"צ לדחיית העתירה, שניהם מתייחסים לגסיכות שבגללן אין ההתערבות נדרשת למען הצדק. ראשית, בדו"ח החלקי לא פורטו הנימוקים לביסוס ההמלצות.

21 ראה הקטע המצוטט בגוף המאמר ליד ה"ש 27.

על פירושו הנכון של סעיף 15 לחוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968

"כשיודעו הנימוקים, לא מן הנמנע שאף העותר ישתכנע מהם, עד כדי כך שלא יראה צורך לבוא לבית המשפט בתלונה על הליכי הוועדה"²².

שנית, מאחר שהוועדה יכולה לשנות את מסקנותיה עד שיפורסם הדו"ח הסופי, יכול העותר לפנות אליה ולבקש ממנה לעיין בחומר הראיות הנוסף שהוא חפץ לשטוח בפניה.

עם כל הכבוד, שני הנימוקים כאחד אינם משכנעים. אין מתלוות על כך שפרסום הדו"ח החלקי, אף ללא נימוקים, פגע בעותר. כך אומר אף בית-המשפט עצמו בבג"צ 469/74.²³ סעיף 15 בא להבטיח כי פגיעה ממין זה לא תיגרם מבלי שתינתן לגפגע בכוח הזכות לדעת את הפגיעה האפשרית, להכיר את חומר הראיות הנוגע לפגיעה, ולחקור עדים; הכל כמפורש בסעיף. בית-המשפט קבע כי במקרה זה לא נגרם עיוות צדק המחייב התערבות, אולם לא הראה מדוע ברור הוא שאימוץ פירושה של הוועדה לא איפשר עיוות צדק כזה. מצד שני, בית-המשפט אף לא טען כי, למרות שבאופן כללי יש פנים לכאן או לכאן בפירוש של סעיף 15, ברור הוא שלעותר עצמו לא נגרם עיוות דין. דחיית העתירה עד לסיום החקירה משאירה בעינו את המצב שבו יכול להיות שהדו"ח החלקי פגע בעותר ללא צידוק.

הטעם השני בפסק-הדין לדחיית העתירה רק מחזק את ההרגשה הבלתי נעימה. אם אמנם ייתכן שהוועדה תשנה את מסקנותיה על סמך חומר נוסף שיגיש לה העותר, כלום לא מן הצדק היה לדרוש כי ראיות אלה תובאנה בפניה לפני פרסום המסקנות הפוגעות בעותר? אם היה הסעיף מופעל כלפי העותר לפי פירושו הוא, לא היה צורך בפנייה להגשת ראיות לאחר הפרסום הפוגע. בית-המשפט אומר כי "חוקה על ועדת חקירה שהיא לא תפגע בזכותו של אדם"²⁴, וכי לכן יש ליתן לה שעת כושר לשקול כיצד עליה לנהוג כדי לעשות צדק עם העותר. מדוע לא תידרש הוועדה להשהות פרסום מסקנותיה הפוגעות עד לאחר הפעלתו של שיקול דעת זה?

ולאחרונה, מה לגבי הזכויות המנויות בסעיף 15, אשר פירושה של הוועדה שלל אותן מן העותר? הזכות להביא ראיות נוספות היא זכות אשר דווקא לגביה הותיר המחוקק שיקול דעת לוועדה לפי סעיף 15. למרות זאת בוחר בית-המשפט להפנות את העותר לאפשרות מימושה, מבלי להיכנס לשאלת הזכויות שהקנייתן לגפגע בכוח אינה מותנית באופן דומה.

נראה, איפוא, כי בית-המשפט חייב היה להראות, לפחות, כי במקרה שלפנינו לא נגרם עיוות דין לעותר עקב הפירוש שאומץ על-ידי הוועדה. בית-המשפט לא הצליח (ואף לא ניסה) לעשות כך, ועובדת הפגיעה נשארה ללא כיסוי חוקי. סעיף 15 לא בא למנוע פגיעות, הוא בא למנוע פגיעות מבלי שניתנה לגפגע האפשרות המלאה להתגונן. משהוסכם כי העותר נפגע, היה צורך להראות כי נפגע למרות שניתנה לו אפשרות כזאת, כפי שהיא מגולמת בחוק. מבלי להיכנס לפירוש החוק אי אפשר היה לפסוק בעניין זה.

22 שם, עמ' 84.

23 ראה ה"ש 1 לעיל.

24 שם, עמ' 84, סעיף 9 לפסה"ד.

אף כאן היתה עתירתו העיקרית של העותר כי יוחלו עליו הוראות סעיף 15 לחוק. אף הפעם נדחתה העתירה תוך הימנעות מוצהרת מפירושו של סעיף 15. ביהמ"ש נימק כי טענות העותר לגבי הדו"ח החלקי נסתתמו מישום שלאחר מתן הנימוקים אופשר לו ולבא-כוחו לעיין בדו"ח ולהגיש חומר ראיות נוסף לוועדה²⁵. בנוגע להחלת סעיף 15 על המשך חקירתה של הוועדה אומר בית-המשפט:

"אין ספק בלבנו, שהעותר אינו יכול לטעון בתום לב שאינו יודע במה עלול הוא להיפגע. אין טוען שהוועדה אינה נוהגת לפי הכלל עליו הכריזה ואף פרסמתו ברבים, לפיו היא מתעלמת מכל ראיה העולה להזיק לעותר, אם באה לפני כזאת, זולת מה שנודע לה מפי העותר עצמו או ממסמך שהוא היה צד לו, ולגבי מסמך כזה ביקשה לקבל הסברו. שכן הצדק הטבעי מחייב, שהנתקר לא ייפגע על-ידי חומר נסתר, אבל נוכח הכלל האמור, על פיו חוקרת הוועדה, רק אמרי פיו של העותר עלולים לבסס מסקנה לרעתו, ואין טעם שאנו נחייב את הוועדה לומר לעותר, מה שממילא גלוי לו וידוע, דהיינו שדבריו הוא או מסמכים שהוא הגישם או שהוצגו לפניו, עלולים להביא את הוועדה לידי מסקנה פוגעת.

מאותו טעם גופו, גם אין טעם לחייב את הוועדה להחיר לעותר עיון בראיות אחרות, זולת דברי העותר עצמו, שבאו לפניו. ראיות אלה לא ישמשו, לפי האמור לעיל, יסוד למסקנת חובה כלפיו, וממילא אין הוא זקוק לדעת תוכנו כדי להתגונן מפניהן. ואילו מסמכים העלולים לפגוע בעותר, הוצגו לפניו במהלך חקירתו, והוא נדרש להעיר הערותיו כלפיהם..."²⁶

כך, למרות ההימנעות המוצהרת מדיון בסעיף 15 לחוק, נותן בית-המשפט אישור לצורה בה נהגה הוועדה. הפעם יש בפנינו דיון מפורט יותר, המראה מדוע, במקרה של פנינו, לא נגרם עוול לעותר עקב אימוץ הפירוש המצוטט לעיל לסעיף 15 לחוק. ראשית, החוק דורש אמנם הודעה על מהות הפגיעה, אך העדר הודעה כזאת אינו בניגוד לכללי הצדק הטבעי כאשר הנפגע בכוח, כמו העותר לפנינו, יודע במה הוא עלול להיפגע. שנית, דרישות הצדק באות על סיפוקן אם אין הפגיעה מבוססת על חומר "נסתר". עמדנו כבר על כך שפירוש כזה של סעיף 15 אינו מאפשר לנפגע בכוח התגוננות מלאה בפני הפגיעה, כפי שפורטה התגוננות מלאה בהקשרים אחרים. החשוב כאן הוא להראות כי בית-המשפט אינו מצליח להימנע מהתייחסות לפירוש שניתן על-ידי הוועדה, למרות שהוא מצהיר על כוונתו זו. דחיית העתירה במקרה זה כמוה כאישור דרך פעולתה של הוועדה.

ג. האם היה פירוש הוועדה בלתי נמנע?

בפסקאות הקדמות של הערה זו הצבענו על כך שהפירוש שניתן לסעיף 15 לחוק על-ידי הוועדה אינו גמון, וכי בית-המשפט טעה בסברו כי יכול היה לפסוק בשתי

25 שם, עמ' 638 ו-640 (סעיפים 6 ו-10 רישא לפסה"ד).

26 שם, עמ' 1-640.

על פירושו הנכון של סעיף 15 לחוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968

העותרות מבלי לחוות את דעתו על פירושו זה. אולם בכך אין די. עיון בקטע הדו"ח החלקי בו מסבירה הוועדה את החלטתה, ובהחלטת בית-המשפט בבג"צ 469/74, מגלה כי לדעת הוועדה ובית-המשפט כאחד היה פירושו זה בלתי נמנע.

בסוף סעיף 6 לדו"ח החלקי של הוועדה נאמר: "אנו משוכנעים שפירושו אחר, יותר מרחיב, של הסעיף היה מסכל את החקירה לחלוטין, ע"י סיבוך ללא תקנה של הליכה". וביהמ"ש העליון מעיר בפסק-דינו בבג"צ 469/74:

"בסעיף 15 לחוק גלום הכלל הגדול, שלא לפגוע באדם על-ידי תוצאות החקירה, בלא ליתן לאותו אדם את מלוא האפשרות להתגונן. ואולם כנראה בעליל, מלאכת הוועדה החייבת לחקור בנסיבות מלחמת יום הכיפורים אינה כמלאכתה של ועדת חקירה 'רגילה'. תפקידה 'המונומנטלי' של הוועדה דגן, כלשון היועץ המשפטי, שונה הן מבחינת ממדי החקירה והן מבחינת חשיבות הנושא עד כדי כך, שלמענה מן הצורך היה לקבוע הוראות-חוק מיוחדות, אשר יאפשרו לנו לנהוג גמישות. לו הוסמכה הוועדה לנהוג כך, יכלה למלא את תפקידה ביתר יעילות, וגם זאת בלא לפגוע בדרישות הצדק כלפי האנשים שהתנהגותם משמשת נושא לחקירתה"²⁷.

אם אמנם הצדק בידם, יקהה במקצת עוקצה של הביקורת. עדיין נכון הוא שאל לבג"צ לסמוך ידיו על פירושו לא נכון של סעיף, אולם הבג"צ כפוף גם לחיוב כללי שלא להכשיל מאמציה של ועדת חקירה לרדת לעמקו של הנושא שעליה לבדוק ביעילות ובמהירות.

מהו, איפוא, אותו "סיבוך ללא-תקנה" העלול להיגרם עקב העדר "הוראות חוק מיוחדות אשר יאפשרו לה לנהוג גמישות"? התשובה הברורה היא — זכותו של העותר לחקור עדים אחרים בעניין הפגיעה האפשרית בו. בסופה של שרשרת הדיונים איפשרה הוועדה לעותר, אם ביוזמתה ואם בצו ביהמ"ש, לעיין בנימוקי הדו"ח, להגיש חומר ראיות נוסף, להיות מיוצג על-ידי פרקליט, ולהגיש לוועדה סיכומים בכתב (ולשם כך לעיין מחדש במסמכים שהוא צד להם)²⁸, מכלל הזכויות שמוגה סעיף 15 רק שתיים ושללו ממנו באופן מוחלט — ההודעה במה הוא עלול להפגע וחקירת העדים. אין לראות במתן ההודעה כשלעצמו סכנה ל"סיבוך ללא-תקנה" של הליכי הוועדה. לעומת זאת, הדימוי של סוללות עורכי-דין למדניים ונצחניים העוסקים בתהליך אין-סופי של חקירת עדים, חקירתם הנגדית וחקירתם החוזרת, כשכל עו"ד שואף להיות אחרון החוקרים עשוי באמת לעורר חלחלה וחשש, ובלשון פסה"ד בבג"צ 469/74: "... אין צריך לומר, שנוכח היקפה העצום של מלאכת הוועדה, היושבת כבר למעלה משנה תמימה על המדוכה, מוטלת על כל הנוגעים בדבר, לרבות העותר, החובה, שלא להאריך את משך החקירה שלא לצורך. מתן אפשרות לחקור אותם העדים, אשר הוועדה ממילא אינה אומרת לבסס מסקנה לרעת העותר עליהם, וכיוצא בזה מתן אפשרות דומה לאחרים, לחקור את העותר ועדיו, עלול להטיל על הוועדה גזירה שלא תוכל לעמוד בה. הדיונים עלולים במקרה כזה להתארך

27 סעיף 9, עמ' 640. מקטע זה ניתן גם להסיק כי ביהמ"ש אכן סבר כי הפירוש שנתנה הוועדה לסעיף 15 לחוק לא היה הפירוש ה"נכון", אלא רק פירושו היחיד שאפשר לה לפעול. שאם לא כן, מדוע היה צורך בהוראות חוק מיוחדות לעניין זה?

28 מובן שכל אלה ניתנו לעותר רק לגבי אותו חלק מחומר הראיות שעליו הסתמכה הוועדה בקבעה מסקנות הפוגעות בו — לפי פירושו הוועדה את החוק.

עד בלי די, ונמצא המטרה שלשמה נתמנתה הוועדה מסוכלת...²⁹ לחשש מפני חקירות מתמשכות של עדים (בין על-ידי העותר ובין על-ידי עו"ד) יש להוסיף את העובדה כי מספר הנפגעים בכוח בחקירה שלפנינו היה רב במיוחד, וכי לצורך מיצוי הוראות סעיף 15 היה צורך בכל מקרה למיין את חומר הראיות, להחליט איזה חלק ממנו נוגע לפגיעה, להביא חומר זה לידיעת הנפגע בכוח, לאפשר לו להגיב עליו, וכך הלאה. מצד שני, אל לנו לשכוח את מטרתו של סעיף 15. הסעיף בא להגן על נפגעים בכוח מפני מסקנות של ועדות חקירה העלולות להיות הרות עולם עבורם. האמנם ניסוחו של הסעיף אינו גבול, בכך שהוא מצמצם יתר על המידה את שיקול הדעת של הגוף החוקר כך שבמקרים מסויימים עשויה הפעלתו לסכל את החקירה?

לטענתנו, ניתן היה להפעיל את סעיף 15 כלשונו וכרוחו מבלי להגיע לאותו "סיבוך ללא תקנה" ממנו חששו הן הוועדה והן הבג"צ. אף אם מוטעית הנחה זו, עמדה לפני הוועדה אפשרות נוספת. במקום לעוות את סעיף 15, יכלה הוועדה להסביר כי הפעלתו הנכונה לא תאפשר לה לסיים עבודתה במהירות, וכי לכן עליה להימנע מהטלת אחריות אישית על פרטים. הוועדה יכלה להסתפק בהסקת מסקנות לגבי תהליכים, התפתחויות, ואירועים – מבלי לנקוב בשמם של האנשים המעורבים באלה, ומבלי להטיל עליהם אחריות אישית.

נסחיו של סעיף 15 לא היו בלתי רגישים לאפשרויות הפעלתו.³⁰ לשם כך השאירו לוועדה שיקול דעת די נרחב במסגרת סעיף 15 עצמו, בנוסף לשיקול דעת כללי לגבי סדרי דין ודיני ראיות.³¹ הוועדה יכלה אם כן, להודיע לכל הנפגעים שבכוח במה הם עלולים להיפגע, ובאותה הזדמנות להודיע להם כיצד יופעל סעיף 15 לגביהם. כך, למשל, יכלה הוועדה לקבוע כי חומר הראיות הנוגע לפגיעה ינופה על-ידי אדם מוסמך מטעמה של הוועדה, וכי חומר זה יועבר בכתב אל הנפגע שבכוח. לא נאמר בסעיף 15(ב) כי לנפגע בכת יש זכות להתייצב בכל משך החקירה, או לפתוח את החקירה ולחקור עדים בנושאים שאינם קשורים בפגיעה האפשרית בו. הוועדה רשאית היתה, דומני, לקבוע כי בנסיבות המיוחדות של החקירה הנדונה, ועקב ממדיה, יחוייב כל נפגע בכוח להעלות את השאלות שהוא רוצה להפנות אל עדים על הכתב, כך שהוועדה תוכל להחליט אם אמנם השאלות קשורות לפגיעה. כמו כן יכלה היתה הוועדה לקבוע כי תשובות לשאלות תינתנה בכתב, ורשות לחקירה בע"פ תינתן רק אם לאחר תשובות אלה עדיין תשוכנע הוועדה שיש טעם לחקירה נוספת, וכי יש נקודות חשובות שלא הובהרו עד תום. אין ברצוננו לטעון כי פעולות כאלה לא היו מאריכות את משך הדיון, או מסבכות אותו. אולם, אין גם ספק שמשפטים פליליים רבים היו קצרים הרבה יותר לו לא היתה חובה על בית המשפט להקפיד על זכויותיו של הנאשם. למרות זאת לא נשמעת הטענה שדי כי בית המשפט ישתכנע באשמתו של נאשם מחומר הראיות שהוא בפניו, וכי אין זה

29 סעיף 10, עמ' 641. מכאן משהמע אגב ספק מסויים במה שנאמר בסעיף 8, עמ' 640 לאותו פס"ר: "... איש מעשרות העדים שהתייצבו בפני הוועדה, זולת העותר, לא בא אל בימ"ש זה בטענה על ניהול החקירה; אות הוא, שהנהל שלה הוא ללא דופי".

30 ראה דברי שר המשפטים בקריאה השנייה של החוק, דה"צ תשכ"ט, כרך 53(2), עמ' 917.

31 סעיף 8 לחוק ועדות חקירה.

חיוני שהנאשם יוכל לעיין בכל חומר הראיות הנוגע לעניין, לרבות (ואולי בעיקר) חומר שממנו אין מסיקים את אשמתו; או שאין לחשוף את עדי התביעה לחקירת שתי וערב.

אם היתה הוועדה מחליטה כי אף ב"גורות" אלה (או אחרות, כפי שהיתה הוועדה קובעת לפי שיקול דעתה ובמסגרתו) אין היא יכולה לעמוד — חובה היה עליה להכריז על כך מפורשות ולהפנות את תשומת לבו של המחוקק לכך שניסוחו של סעיף 15 אינו גבון³². אם לא היה המחוקק נחלץ "לעזרתה", היה על הוועדה לבחור בין הליכים ארוכים ומסובכים שבקיצם הטלת אחריות, לבין הליכים קצרים יותר ופשוטים יותר שבקיצם אין הטלת אחריות כזאת. הוועדה לא בחרה באף אחד מפתרונות אלה. בית-המשפט לא מצא לנכון להתערב בדרכה של הוועדה. וחבל.

* ד"ר רות גביזון*

32 לשבחה של הוועדה ייאמר שלא כך עשתה — אולי מפני שסברה כי ניסוחו של סעיף 15 הוא גבון וכי אין טעם לשנותו רק מפני שבנסיבות של חקירה כל כך מיוחדת אי אפשר להפעילו, וכי בדרך של מתן פירוש לסעיף לצורך החקירה הספציפית יינצל הסעיף באופן כללי. אולם, אם זו היתה מטרת הוועדה, הרי שאף היא לא הושגה. נראה כי בקרוב תוגש הצעה לשנות את סעיף 15, והיא תהיה ההוכחה הנחרצת שאף לדעת המחוקק לא גבון הוא הפירוש שנתנה הוועדה לסעיף.

* ברצוני להודות לעמיתי מר חמן פי' שלח, שללא יוזמתו ומחקרו לא היתה הערה זו רואה אור.