



הצורך בפומביות דיוני ועדת החקירה הממלכתית לבחינת תהליכי רכש כלי השיט והצוללות

התנועה למען איכות השלטון בישראל

פברואר 2022, אדר א תשפ"ב

נייר עמדה בנושא הצורך בפומביות דיוני ועדת החקירה הממלכתית לבחינת תהליכי רכש כלי השיט והצללות

לקראת ישיבת ועדת החוץ והביטחון של הכנסת בבקשת הממשלה לאשר כי חלק מנושאי ועדת החקירה לבחינת תהליכי רכש כלי השיט שהתקיימו בין השנים 2009-2016 מחייבים את סודיות הדיון, אנו מתכבדים להעביר אליכם את חוות דעתה של התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר, (להלן: "**התנועה**").

בנייר העמדה נבקש להרחיב על הצורך בפומביות ועדת החקירה הממלכתית לבחינת תהליכי רכש כלי השיט והצללות (להלן: "**ועדת החקירה**") כדרך המלך, למעט דיונים חריגים המחייבים סודיות בשל פגיעה בביטחון המדינה, או ביחסי החוץ (בהתאם לסעיף 18 לחוק ועדות חקירה), והכל כפי שיפורט להלן:

תוכן עניינים

- א. תקציר מנהלים..... 2
- ב. הרקע להקמת ועדת החקירה הממלכתית..... 3
- ג. החלטת הממשלה להקים ועדת חקירה ממלכתית בנושא המחייב סודיות..... 4
- ד. ההכרח ברכישת אמון הציבור בוועדת החקירה הממלכתית..... 5
- ה. הפגיעה בפומביות עבודת ועדת החקירה הממלכתית היא מוצא אחרון..... 6
- ו. השימוש המבוקש בסעיף 23 לחוק ועדות חקירה והאפשרות לניגוד עניינים מוסדי..... 8
- ז. השימוש בסעיף 23 לחוק ועדות חקירה הוא חריג בנדירותו..... 8
- ח. סיכום..... 9

א. תקציר מנהלים

1. ביום 23.1.2022 החליטה ממשלת ישראל על הקמת ועדת חקירה ממלכתית לצורך בחינת תהליכי הרכש של כלי השיט והצללות (להלן: "**הוועדה**" או "**ועדת החקירה**"). החלטה אשר טומנת בחובה חשיבות עצומה לתיקון הפגיעה בביטחון הלאומי של מדינת ישראל, כמו גם לתיקון לב ליבו של החוסן הערכי של מדינת ישראל. נציין כי, חלק עיקרי בעבודת העבודה הוא חיזוק האמון הציבורי במערכת הביטחון, זאת יחד עם חתירה לחקר האמת. תוצאות חקירתה של הוועדה ויישום המלצותיה תהיינה תלויות במידה ניכרת באמון הציבורי שיינתן לה לדרכי עבודתה ולמסקנותיה.
2. בקשת הממשלה כי ועדת החוץ והביטחון של הכנסת תאשר את החלטתה כי "דיוני הוועדה יתקיימו בדלתיים סגורות, אלא אם נושאי הדיון אינם כוללים ידיעות סודיות או מידע שנקבע לגביו סיווג ביטחוני בכל רמת סיווג", עשויה להתגלות כבעייתית, וזאת לנוכח תכלית הפומביות העומדות ביסוד כל הליך משפטי בכלל ושל הליך הקמת ועדת חקירה ממלכתית בפרט, ובוודאי נוכח הצורך החיוני ברכישת אמון הציבור בעבודת ועדה ספציפית זו.
3. עניין זה מקבל חשיבות יתרה נוכח העובדה שסגירת דלתות הוועדה יהווה סטייה מהנורמה המחייבת את פומביות דיוני הוועדה. סיווג ביטחוני מעין זה, אשר יוטל על ידי גורם ביטחוני לא יאפשר לציבור לעקוב אחרי תהליך מתן העדויות ובהתאם ינתק את הציבור מן האפשרות לעקוב אחר פעילות הוועדה כמו גם לרכוש אמון לחברי הוועדה, או לגבש את דעתו על דרך הסקת המסקנות הסופיות של הוועדה.
4. אם כן, התנועה תטען בנייר זה, כי מנגנון פומביות הוועדה צריך שיהיה מיושם בהתאם לדרך המלך שנקבעה בסעיף 18(א) לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968 (להלן: "**חוק ועדות חקירה**") – לפיו "**ועדת חקירה תדון בפומבי**".

5. לעמדת התנועה, יש לקבוע כי הוועדה תתנהל בדלתיים פתוחות ובפומבי ככל הניתן, וכי סגירת דלתות הדיונים הסודיים ואי-פרסום ההמלצות לציבור יהיו **החריג** בעבודתה של הוועדה. **חריג אשר יופעל בצמצום הנדרש.**

ב. הרקע להקמת ועדת החקירה הממלכתית

6. להזכיר, ביום 23.11.2016 הורה היועץ המשפטי לממשלה על פתיחת בדיקה מקדימה לצורך בירור טענות לביצוע עבירות שוחד והפרת אמונים בכל הקשור לעסקאות בין חברת טיסנקרופ ובין מדינת ישראל. זאת, בעקבות פרסום תחקירים בתקשורת.¹ בעקבות ממצאי הבדיקה המשטרתית, שהעלו חשד לפלילים, הורה פרקליט המדינה דאז ביום 27.2.2017, על מעבר מהליך בדיקה לחקירה משטרתית.

7. במסגרת החקירה הענפה שנערכה נחקרו מספר חשודים ונגבו מאות הודעות מעשרות מעורבים. בחקירה עלו חשדות לפיהן בין השנים 2009 ועד מחצית 2016, קיבלו או דרשו עובדי ציבור ונושאי משרה בכירים, לצד גורמים עסקיים ופרטיים, טובות הנאה פסולות מנציג טיסנקרופ, במישרין או באמצעות מתווכים. זאת, תוך הימצאותם בניגודי עניינים מובהקים וחמורים בין תפקידם והאינטרס הציבורי עליהם הופקדו לבין קידום ענייניהם הפרטיים.

8. בהודעת משטרת ישראל בסיום חקירתה ולאחר הגשת המלצותיה בתיק 3,000 ביום 8.11.2018, נאמר באופן שאינו משתמע לשני פנים, כי:

"במהלך ניהול החקירה ואיסוף הראיות נתגלו ליקויים בכל הנוגע לסדרי מנהל בקרב גופים שונים, אל מול גורמים עסקיים ופרטיים, וזאת בכל הנוגע לרכש ביטחוני ואסטרטגי למדינת ישראל. **ליקויים אלו מחייבים הפקת תובנות ולקחים על ידי הגורמים המוסמכים לכך**, על מנת לשפר ולייעל את הליכי הרכש הביטחוני במדינת ישראל ולהגן עליהם מפני אינטרסים זרים והשפעות פסולות במבט צופה פני עתיד. ככוונת המשטרה לפנות לגורמים הרלוונטיים ולהביא בפניהם מסקנות אלה."

9. אם כן, חקירת המשטרה העלתה כי קיים חשש כבד שבנושאים שהם בלב הביטחון האסטרטגי של המדינה הייתה נהוגה במשך זמן רב תרבות קלוקלת, והתקבלו החלטות ממניעים זרים, פסולים וייתכן שאף פליליים.

10. במשך 6 שנים מלווה התנועה למען איכות השלטון את הפרשה. כאשר מאז שנת 2018, ובמשך קרוב לשנתיים אספה התנועה מידע, ביצעה תחקירים בכלים העומדים לרשותה, ערכה בדיקות, הצליבה נתונים וגבתה עשרות תצהירים מבכירי מערכת הביטחון לדורותיהם (ובהם שרי ביטחון, רבי-אלופים, מנהלי הרכש במשרד הביטחון, בכירים במל"ל ועוד). כל אלו שמשו כהכנה לעתירה מורכבת ומרובת עמודים אשר הוגשה בבג"ץ 3921/20 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה** (22.7.2021) (להלן: **"עניין התנועה"**).

11. לאחר דיון ארוך בעתירה, ניתן פסק דין בו נקבע, בין היתר, כי:

"התמונה הלכאורית המצטיירת בפרשת כלי השיט היא שצה"ל ומשרד הביטחון נדחקו הצידה, ואת מקומם תפס המל"ל, שפעל לכאורה על פי הנחיות ישירות של ראש הממשלה או שמא תוך מעורבות של גורמים אחרים המעורבים בתיק 3000 (פרשת העמלות). **התמונה הלכאורית היא, שלא נערכה עבודת מטה מסודרת והתקבלו החלטות שמנוגדות לעמדתם של צה"ל ומשרד הביטחון. בהינתן המשמעות התקציבית**

¹ "רביב דרוקר: כך מעורב פרקליטו של נתניהו בעסקת הצוללות עם גרמניה", דה-מרקר, 16.11.2016.

<https://www.themarker.com/news/1.3124129>

האדירה של החלטות אלה על תקציב המדינה ובעיקר על תקציב הביטחון ועל ההצטיידות של צה"ל לאורך שנים רבות, דומה שכל מי שביטחון ישראל קרוב לליבו יבקש לבדוק ביסודיות את תהליך קבלת ההחלטות בפרשת כלי השיט, על מנת להפיק לקחים ומסקנות באופן צופה פני עתיד".

12. יתרה מכך, במסגרת פסק הדין, מתח בית המשפט העליון ביקורת על מעמדו והיקף סמכויותיו של המל"ל אל מול משרד הביטחון וצה"ל, תוך שהוא מונה גם "שורה של תמיהות" שלא נמצאה להן תשובה בכלל החומר שהוגש לבית המשפט (ס' 66 לעניין התנועה):

- מי הגורם שניסח את טיוטת מזכר ההבנות עם גרמניה ואשר הועבר על ידי המל"ל? ומדוע נשלח המסמך לאלוף עמוס גלעד?
- מי הוא זה ואיזה הוא שהכניס לטיוטת מזכר ההבנות דרישה לספינות נצ"ל, על העלות הכבדה הכרוכה בכך, ומדוע? ואם היה צורך בספינות נצ"ל, הכיצד הוסרה דרישה זו חיש מהר ממסמך ההבנות לנוכח התנגדות צה"ל ומערכת הביטחון?
- מדוע הופעלו לכאורה וכנטען לחצים כה כבדים לביטול המכרז הבינלאומי לספינות המגן על כל הכרוך בכך, עוד לפני שתיסקרופ התחייבה להוזיל משמעותית את מחירן ועוד לפני שתיסקרופ הבהירה מה הדגם המוצע והמפרט הטכני של הספינות?
- מדוע הסתיר ראש הממשלה, על פי הנטען, משרד הביטחון, הרמטכ"ל, מפקד חיל הים, אגף המודיעין וראש המוסד את העובדה שגרמניה קיבלה את הסכמתו למכור צוללות למצרים? את מי עדכן ראש הממשלה, אם בכלל, בנוגע להסכמה שנתן למכירת הצוללות למצרים, ומי היה שותף להחלטה זו?

13. את פסק הדין חתם בית המשפט באמירה המהדהדת לפיה "תם ולא נשלם. הדיון המשפטי – תם. הדיון הציבורי – לא נשלם", תוך שהוא מותיר את הזירה לממשלת ישראל, על מנת שתורה על הקמת ועדת חקירה בנושא רכש הצוללות וכלי השיט, החלטה אשר עומדת כעת בפני הוועדה לחוץ ובטחון של הכנסת.

ג. החלטת הממשלה להקים ועדת חקירה ממלכתית בנושא המחייב סודיות

14. ביום 23.1.2022 החליטה הממשלה ה-36 בישיבה מס' 30, על הקמת ועדת חקירה ממלכתית בהתאם לסעיף 1 לחוק ועדות חקירה בעניין עסקאות ו/או הליכי רכש של ספינות המגן סער 6, צוללות AIP, ספינות נגד צוללות, הפרטת מספנות חיל הים וכן בעניין הסכמה למכר צוללות לצד ג' על ידי גרמניה (להלן: "החלטת הממשלה").

15. בתמצית החלטת הממשלה הוחלט, כי הוועדה תחקור את תהליכי העבודה המקצועיים וכן את תהליכי קבלת ההחלטות של הדרג המדיני בכל הקשור לתהליכי רכש כלי שיט ועסקאות. כמו כן, לפי החלטת הממשלה הוועדה תמליץ על התהליכים המתאימים לקבלת ההחלטות לקראת רכש אסטרטגי של מערכת הביטחון ולביצועו, ובכלל זה בתחומי האחראיות של צה"ל בהליכי רכש, בזהות הגורמים הנוספים שיש לערבם בהליכי רכש ובתפקידיהם, במעורבותם של קצינים ובכירים אשר כיהנו בעבר במערכת הביטחון בהליכי רכש אסטרטגי, לרבות מעמדם של מתווכים בעסקאות רכש של משרד הביטחון.

16. בסעיף 6 להחלטת הממשלה, נקבע כי לנוכח הרגישות הביטחונית הנוגעת לתהליכי רכש כלי השיט, ובהתאם לסעיף 23 לחוק ועדות חקירה – הטעון את אישור ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, חלק מהנושאים בהם תעסוק הוועדה מחייבים סודיות.

17. כך, ובמידה ותאשר ועדת החוץ והביטחון של הכנסת: "דיוני הוועדה יתקיימו בדלתיים סגורות, אלא אם נושאי הדיון אינם כוללים ידיעות סודיות או מידע שנקבע לגביו סיווג ביטחוני בכל רמת סיווג" (סעיף 6(3) להחלטת הממשלה). וכן, כי אם תאשר ועדת החוץ והביטחון "הוועדה לא תפרסם את הדין וחשבון שלה או את הפרוטוקול של דיוניה, כולם או מקצתם, אלא אם הפרסום אינו כולל ידיעות סודיות או מידע

שנקבע לגביו סיווג ביטחוני בכל רמת סיווג" (סעיף 6(5) להחלטת הממשלה).

18. בהמשך לסעיפים אלה נקבע בסעיף 7 החלטת הממשלה כי "לאור קביעת הממשלה באישור ועדת החוץ והביטחון של הכנסת כי חלק מהנושאים שבהם תעסוק הוועדה מחייבים סודיות, ייערך תיאום עם אגף הביטחון במשרד הביטחון בהנחיית הממונה על הביטחון במערכת הביטחון ביחס ליישום הוראות סעיף זה בנושאים אלה, ונציגו יעמדו לרשות הוועדה לשם כך."

19. הנה כי כן, על פי החלטת הממשלה, ועדת החקירה הממלכתית תחקור, בין היתר, גם את "תהליכי העבודה המקצועיים" במשרד הביטחון. אך לעומת זאת, "ייערך תיאום עם אגף הביטחון במשרד הביטחון בהנחיית הממונה על הביטחון במערכת הביטחון" ביחס לסודיות עבודת ועדת החקירה הממלכתית. **כבר נקודה זו יצוין כי לנוכח כך שהגורם הנבדק הוא גם הגורם המאשר, עלול להתקיים בעניין זה ניגוד עניינים מוסדי.**

20. נוכח כך, וכן לנוכח האמור במורד נייר עמדה זה, התנועה לאיכות השלטון מתנגדת לסגירת דלתות הוועדה באופן גורף – זולת אותם מקרים חריגים בהם עלול להיפגע ביטחון המדינה והסודיות מתחייבת; וכן מתנגדת לאי-פרסום גורף של דין וחשבון ופרוטוקול ועדת החקירה הממלכתית – אף פה, זולת אותם המקרים החריגים בהם עלול להיפגע ביטחון המדינה והסודיות מתחייבת.

ד. ההכרח ברכישת אמון הציבור בוועדת החקירה הממלכתית

21. בספרו של א' קלגסבלד **ועדות חקירה ממלכתיות** (נבו הוצאה לאור בע"מ, תשס"א) (להלן: "קלגסבלד"), מתייחס המחבר לעניין פומביות דיוני הוועדה ומדגיש את ההיבט הציבורי המאפיין את ועדת החקירה הממלכתית באומרו כי זו נועדה, בין היתר, "לשכך סערה ציבורית המתאפיינת, במשבר אימון בין הציבור ובין הממשלה" (קלגסבלד, עמ' 19).

22. העניין הציבורי הוא שורש הרעיון בהקמת ועדת החקירה הממלכתית. כך, נקבע בסעיף 1 לחוק ועדות חקירה כי הממשלה רשאית להקים ועדת חקירה אך ורק בגין עניין שהיא רואה בו עניין "בעל חשיבות ציבורית חיונית אותה שעה הטעון בירור". **הבסיס הרעיוני של ועדות חקירה מחובר בטבורו לעקרון ההגנה על אמון הציבור ברשויות**, ומשכך הסוגייה שתידון בוועדת החקירה היא כזו שמטרידה ומסעירה את הציבור הרחב, ומצויה בדין ובדברים ציבוריים סוערים ונוקבים בין כותרות העיתונים, משדרי החדשות, שיחות הסלון היומיומיות והשיח ברשתות החברתיות (להתייחסויות בפסיקה לגישה זו, ראו: ע"פ 2910/94 יפת נ' מדינת ישראל, נ(2) 353, 290 (1996); בג"ץ (ירושלים) 2148/94 גלברט נ' נשיא בית המשפט העליון ויושב-ראש ועדת החקירה לבדיקת אירוע הטבח בחברון, מח(3) 573, פס' 5-7 לפסק דינו של השופט חשין (1994)).

23. הנה, רק לאחרונה הומחש – תאוריה למציאות – הצורך בקיום דיון פומבי לוועדת החקירה הממלכתית הוא המסקנה הראשונה הברורה והישירה של ועדת החקירה הממלכתית לחקר האסון בהר מירון. כזכור, מרגע הקמתה של הוועדה התעוררה התנגדות גדולה לפעילות הוועדה, בעיקר בקרב הציבור החרדי.² חלק מחיצי ההתנגדות כוונו נגד הנשיאה בדימוס מרים נאור זכרונה לברכה – עליה נאמר כי היא אינה מגיעה מרקע חרדי ולא תוכל לחקור את מלוא היקף הפרשה; נאמר עליה שהיא מגיעה מעולמות

² ראו אלי ביתאן, "המחדל והטיוח: מאחורי התנגדות החכ"ם החרדים לחקירת אסון מירון", מקור ראשון, 29.5.2021. <https://www.makorishon.co.il/news/353903>; ינקי פרבר, "למה התנגדו החרדים לוועדת חקירה ממלכתית לאסון מירון", גלובס, 24.5.2021. <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001371925>.

שונים; וכי מטרת מינויה היא אך ורק "להעניש" את הגורמים המדיניים מתוך נקמה פוליטית.

24. והנה, במהלך דיוניה הפומביים של הוועדה בראשות נאור התגלה כי לא כך הם פני הדברים. הציבור החרדי שצפה בדיונים התרשם לטובה וראה כיצד ועדת החקירה הממלכתית מבקשת לחקור ללא משוא פנים וללא כחל וסרק את פני הדברים כדי שמקרים כאל לא יישנו.

25. משכך, סגירת דלתות ועדת החקירה לבחינת תהליכי רכש כלי השיט והצוללות עלולה להביא להעדר אמון הציבור בוועדת החקירה – בוודאי כאשר חלקים נרחבים בציבור סבורים כי מדובר בוועדה "פוליטית". כך, עלולה להיפגע אחת מהתכליות המרכזיות העומדות ביסודה של הקמת הוועדה – שיכון אמון הציבור. והולם לעניין זה הניתוח המשפטי של קלגסבלד בספרו:

"אחת ממטרותיה של ועדת חקירה ממלכתית היא שחקירתה ותוצאותיה ייהנו מאמון הציבור ויוליכו להשקטת סערה ציבורית המתאפיינת באבדן אמון ברשות המבצעת. הפומביות מפרה חשש להטיה פוליטית בפעולת הוועדה ותורמת תרומה מכרעת לגיבוש האמון בפעולתה ובתוצאות פעולתה. לכן, לאינטרס של פומביות יש משקל מיוחד בפעולת ועדות חקירה ממלכתיות. מסיבה זו הועדף האינטרס של פומביות דיוני הוועדה גם על אינטרסים חיוניים אחרים כגון פגיעה בפרטיות ואפילו סיכון לא ממשי לחיים ולביטחון אישי." (שם, בעמ' 213)

26. קצרה היריעה מלהרחיב על החשיבות של אמון הציבור ברשויות. חשיבותו של אמון הציבור בשירות הציבורי ובכך שפעולות רשויות השלטון נעשות לטובת האינטרס הציבורי, על בסיס הליך הוגן וראוי, הוא מקור הכוח והלגיטימציה של רשות מנהלית בכל פעולה ציבורית שלה. כך, למשל, נקבע בע"פ 121/88 **מדינת ישראל נ' דרויש**, פ"ד מה(2) 663 (1991), כי האמון שרוחש הציבור היא תנאי הכרחי לקיומו של שלטון תקין – עבודתה של ועדת החקירה הממלכתית דורשת את אמון הציבור ביתר שאת.

27. אמון הציבור בא לידי ביטוי במיוחד ביחס לוועדת חקירה ממלכתית, שתכליתה לפתור ולהרגיע סערה ציבורית, ולהעניק כלים אפקטיביים לטיפול בכשל מערכתי רחב היקף. אנו סבורים שדווקא במקרה דנן, בו ועדת החקירה הממלכתית אשר הוקמה לאחר מאבק ציבורי עיקש וארוך שנים, ואשר עוסקת גם בדרג המדיני, יש חשיבות יתר בהגנה על ערך אמון הציבור בפעילות הוועדה והוא מקבל משקל עודף ומיוחד.

28. אשר על כן, האפשרות של סגירת דלתות דיוני ועדת החקירה הממלכתית לבחינת רכש כלי השיט והצוללות בצורה הרמטית בפני הציבור והטלת חיסיון על הפרוטוקולים שלה, ובלי בחינת פתרונות חלופיים, מהווה הן סתירה חזיתית להוראות החוק והן פגיעה אנושה באמון הציבור בפעילותה של ועדת החקירה, וביכולתה להשיג את תכליותיה החברתיות והדמוקרטיות.

ה. הפגיעה בפומביות עבודת ועדת החקירה הממלכתית היא מוצא אחרון

29. חוק ועדות חקירה, לפיו התקבלה החלטת הממשלה להקים ועדת חקירה לחקר פרשת כלי השיט והצוללות לאחר שראתה "שקיים עניין שהוא בעל חשיבות ציבורית חיונית אותה שעה וטעון ברור" (סעיף 1 לחוק ועדות החקירה), קובע כי ככלל **"ועדת החקירה תדון בפומבי"** (סעיף 18(א) לחוק ועדות חקירה).

30. בהתאם, סעיף 18 לחוק ועדות חקירה מדייק וקובע "רשאית היא לקיים דיון, כולו או מקצתו, בדלתיים סגורות **אם שוכנעה** שהדבר דרוש לשם שמירה על בטחון המדינה, יחסי החוץ של המדינה, על ענין כלכלי חיוני של המדינה". **כלומר, נקודת המוצא של ועדת החקירה צריכה להיות קודם כל שההתנהלות היא פומבית – ואילו החריג לכלל הוא בעניינים קונקרטיים, בהם ניתן לקיים דיון בדלתיים סגורות, לאחר ששוכנעה הוועדה כי הדבר דרוש לשם שמירה על אינטרסים חיוניים של המדינה**, כאמור.

31. תחולתו הרחבה של עקרון פומביות הדיון על ועדות חקירה ממלכתיות, מאפשרת להגשים בצורה מלאה ואפקטיבית שלוש תכליות מרכזיות שעומדות ביסוד ועדת החקירה עצמה. **האחת**, היא שיפור איכות עבודת הוועדה, תחת עינו המבקרת והבוחנת של הציבור. ההנחה היא כי פרסום עבודת הוועדה מהווה ערובה לכך שהוועדה מנהלת את דיוניה באופן איכותי, רציני ולטובת האינטרס הציבורי.

32. **השניה**, היא חיזוק אמון הציבור ברשויות. זאת, על בסיס התפיסה כי ועדה המנהלת את דיוניה במחשכים והרחק מעינו הבוחנת של הציבור, בבדקה כשל מערכתי רחב היקף, מכוסה בעננה של סודיות באופן שעשוי להביא את הציבור הרחב לפקפק בהגינות הליך החקירה ותקינותו.

33. **השלישית**, היא זכות הציבור לדעת, ולקבל זרימה שוטפת ומהימנה של מידע על פעילותן של רשויות מנהליות, ובמיוחד על מקרים בהם סטתה הרשות מהנורמה הראויה, וזאת אף כבסיס לחופש הביטוי של הפרט.

34. הולמים לעניין זה דבריה של כב' הנשיאה ד' ביניש, בבג"ץ 258/07 גלאון נ' **וועדת הבדיקה הממשלתית לבדיקת ארועי המערכה בלבנון**, סב(1) 648 (2007) (להלן: "**עניין גלאון**") :

"הנחת המוצא היא כי פומביות הדיון תורמת לשיפור איכות ההחלטה הניתנת בסוף ההליך. ההנחה היא כי עינו המבקרת של הציבור עשויה "לבטל כל אפשרות של שפיטה מתוך משוא פנים ודעה קדומה" [...] פרסום הדיונים בהליך השיפוטי או בהליך מעין-שיפוטי תורם לחיזוק אמון הציבור ברשויות הציבור בכלל, ובגוף הדן בעניין בפרט. באמצעות פומביות הדיון, הצדק לא רק נעשה אלא גם נראה, וכך נמנע הרושם שהדין נעשה במסתרים ומשיקולים נעלמים..."

העיקרון בדבר פומביות הדיון מבוסס גם על זכות הציבור לדעת וכן על חובת הגילוי החלה על רשות ציבורית. זכותו של הציבור לקבל מידע על אופן פעולתן של רשויות ציבוריות, מאפשרת ביקורת ציבורית על הרשויות - ביקורת שהיא מאבני היסוד של המשטר הדמוקרטי... לכך יש להוסיף כי מימושה של זכות הציבור לדעת על-ידי פרסום אופן פעולתה של הרשות הציבורית ברבים, תורמת לגיבוש סדר היום הציבורי ומסייעת לפרטים בחברה לגבש את עמדותיהם על-ידי ליבון גלוי של הבעיות והחלפת דעות באופן חופשי על-בסיס המידע שמתפרסם. " (פס' 6 לפסק דינה של כב' הנשיאה ד' ביניש).

35. אם כן, בית המשפט העליון אף הכיר בפומביות הדיון של ועדות החקירה הממלכתיות כעקרון בעל מעמד חוקתי רם מעלה, אשר מהווה מגן מוסדי לזכויות חוקתיות, לתקינות פעילותן של הרשויות המנהליות ולהגנה על אמון הציבור בהן. משכך, כל פגיעה בעקרון זה מחויבת לעמוד במבחנים החוקתיים הנהוגים במשפטנו. אם כך, הגבלת פומביות הדיון של ועדת חקירה ממלכתית נדרשת להיעשות לטובת תכלית ראויה ברורה, לפגוע באופן מידתי ומינימלי ככל האפשר בזכות הציבור לדעת ובחופש הביטוי, ולקיים קשר רצינאלי מוכח להגנה על אינטרסים ציבוריים ראויים ומובחנים.

36. ודוק. חוק ועדות חקירה נמצא במשלב נורמטיבי גבוה יותר מהחלטת הממשלה בנושא הקמת ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי השיט והצוללות – ולכן הוא גובר בענייננו על שאלת הפומביות וקובע כי דרך המלך היא דיונים שקופים לציבור ופרסום הדוחות לציבור ככל הניתן. החוק הוא מקור כוחה וסמכותה של הממשלה להקים את ועדת החקירה, וככזה הוא אף קובע את גודל מרחב שיקול דעתה. ככל החלטה מנהלית, אף הכרעתה זו של הממשלה נדרשת לעמוד בסטנדרטים של הגינות, סבירות, מידתיות וחוקיות, ולפגוע במידה שאינה עולה על הנדרש בזכויות ובעקרונות חוקתיים (קלגסבלד, בעמ' 216-217).

37. אין תחליף, בהקשר זה, לקביעתיה של כב' השופטת א' פרוקצ'יה בעניין גלאון, ביחס למעמד החוקתי של עקרון פומביות הדיון בוועדות חקירה ממלכתיות :

"הלכה היא, כי במקרה של התנגשות בין עיקרון הפומביות לאינטרסים נוגדים, נשמר

לעיקרון פומביות הדיון מעמד בכורה של זכות עילאית" [...] נדרשת הוראת חוק ברורה וחד משמעית כדי להגביל או לסייג את כלל פומביות הדיון [...] גם בהתקיים הוראת חוק כאמור, יש לפרשה בכפוף לעקרונות פסקת ההגבלה, ובמיוחד לאור עיקרון המידתיות שבה. משמעות הדבר היא כי עיקרון הפומביות ישלוט בכיפה, אלא אם החלת הסייג לפומביות עונה למבחני ההגבלה, ובמיוחד אם מידתו אינה עולה על הנדרש [...] הסייגים לפומביות הדיון מתפרשים, לעולם, על דרך הצמצום." (פס' 3 לפסק דינה של כב' השוטפטת א' פרוקצ'יה)

38. אשר על כן, דרך המלך בעבודת ועדת החקירה הממלכתית היא פומביות ההליך ופתיחת דלתות הוועדה, הסייג הדרוש לסטייה מדרך זו – הוא האפשרות לפגיעה בביטחון המדינה, או ביחסי החוץ שלה. התכליות העומדות בבסיס עקרון הפומביות: זכות הציבור לדעת; אמון הציבור; ושיפור איכות עבודת ועדת החקירה צריכות לעמוד כעמוד ענן לפני ועדת החוץ והביטחון של הכנסת בבואה לאשר חיסיון על חלק מדיוני הוועדה ובוודאי שלפני ועדת החקירה.

1. השימוש המבוקש בסעיף 23 לחוק ועדות חקירה והאפשרות לניגוד עניינים

מוסדי

39. סעיף 23 לחוק ועדות החקירה קובע חריג מיוחד לעקרון הפומביות הנ"ל, כך שבמידה ועולה נושא המחייב סודיות, רשאית הממשלה לקבוע, באישור ועדת החוץ והביטחון, כי עניין החקירה או חלק מדיוניה מחייבים סודיות.

40. כעת בקשת הממשלה לסטות מדרך המלך של ועדות החקירה הממלכתיות ולקבוע לפי סעיף 23 לחוק ועדות החקירה שבמידה ועולה נושא המחייב סודיות – שייקבע על ידי גורמים במשרד הביטחון כי חלק מדיוניה מחייבים סודיות.

41. כזכור, הגורמים המקצועיים במשרד הביטחון הם הגוף המבוקר והנחקר בוועדת החקירה הממלכתית – לכן עלול להתקיים ניגוד עניינים מוסדי, כי גורמים אלה יכולים להשפיע על ההחלטה בדבר סגירת דלתות הוועדה.

42. על כן, ועדת החוץ והביטחון של הכנסת היא הגורם שתפקידו לפקח על כל המהלך – החריג לדרך עבודתן של ועדות החקירה הממלכתיות ולצמצם את האפשרות של קיום ניגוד עניינים מוסדי בהחלטה האם לסגור את דלתות עבודת הוועדה לציבור הרחב.

43. כלומר, נקודת המוצא העקרונית היא כי הדיון יתנהל באופן הפתוח לעינו הבוחנת של הציבור, ובהתעורר צורך או אינטרס ביטחוני ובחיסוי המידע, תוגבל פומביות הדיון במשורה, בצמצום ובמידה שאינה עולה על הנדרש בלבד, בהיבטים מוגבלים, קונקרטיים ומובחנים ככל האפשר מתוך פעילות הוועדה.

44. מכאן, שלעמדתנו על ועדת החוץ והביטחון של הכנסת מוטלת כעת האחריות ליישום עבודתה של ועדת החקירה הממלכתית – תפקידה לפקח ולאשר כי רק במקרים ספציפיים וחריגים ייסגרו דלתות ועדת החקירה הממלכתית.

45. כמו כן, על ועדת החוץ והביטחון מוטלת האחריות לפקח שלא מתקיים ניגוד עניינים מוסדי בהחלטת משרד הביטחון כי נושאים מסוימים הם סודיים.

2. השימוש בסעיף 23 לחוק ועדות חקירה הוא חריג בנדירותו

46. בהקשר של השימוש בסעיף 23 לחוק ועדות חקירה יש לציין, כי החל מקום המדינה ועד היום, נעשה שימוש בסעיף 23 לחוק פעם אחת בלבד, וזאת ביחס לוועדת אגרנט שדנה בכשלי ההיערכות למלחמת

יום הכיפורים בשנת 1973 (קלגסבלד, בעמ' 216).

47. אם כן, הוסכם על ידי כלל ממשלות העבר שהקימו ועדות חקירה ממלכתיות, כי עקרון הפומביות "מושל בכיפה". למעשה, בוועדות החקירה הממלכתיות הקודמות שאלת פומביות העדויות נותרה לבחינה פרטנית על בסיס שיקול דעת הוועדות עצמן. זאת אף בסוגיות ביטחוניות רגישות מובהקות, כגון הוועדה לחקירת האירועים במחנות הפליטים בביירות ("סברה ושתילה") או הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון (מלחמת לבנון השנייה).

48. לעמדת התנועה, הגבלת פומביות עבודתה של ועדת החקירה לעניין כלי השיט והצוללות, צריכה להיעשות **כמוצא אחרון**. בעניין **גלאון** התייחסה הנשיאה ביניש לשאלת הגבלת הפומביות של ועדת חקירה וקבעה כי יש לבחון כל מקרה קונקרטי לגופו ולעשות "מאמץ" כדי להבחין מראש בין החלקים המאפשרים דיון פומבי:

"נוכח חשיבותו של עקרון פומביות הדיון, לא ניתן להסתפק בהערכה כוללת וגורפת של הסיכון לביטחון הציבור הנשענת על טיבן הכללי של הסוגיות הנדונות. בהקשר זה, נדרשת בדיקה קונקרטית ופרטנית של נסיבות העניין על-מנת להכריע האם מתקיימת הצדקה לסטייה מהכלל בדבר פומביות הדיון [...] יש להבחין מראש בין החלק שניתן לגלותו ואשר יש לשומעו בדלתיים פתוחות, לבין החלק הסודי שרק הוא יישמע בדלתיים סגורות. [...] על הוועדה לעשות מאמץ להבחין מראש בין החלקים השונים, ולקיים דיון פומבי בחלקי העדות שאין מניעה לגילויים." (פס' 8 לפסק דינה של כב' הנשיאה ד' ביניש)

49. אף קלגסבלד בספרו עמד על כך, בקובעו כי במקרים בהם פומביות הדיון עשויה להביא לפגיעה ממשית באינטרס ציבורי חיוני, לרבות בעבודת ועדת החקירה עצמה, יש לעשות כל שבנדרש על מנת לאתר פתרונות אחרים, פוגעניים פחות בזכות הציבור לדעת ובאמון הציבור, ולהותיר את הדיון בדלתיים פתוחות. ובלשונו המדויקת של קלגסבלד -

"גם במקרים כאלה אין הכרח לפגוע בפומביות בדרך הדרסטית של קיום הדיון בדלתיים סגורות, אלא יש להעדיף פתרונות שיפגעו באינטרס הפומביות פגיעה קטנה ככל האפשר. גם במקרים שבהם הפומביות מסכנת אינטרס חיוני - לרבות הצלחת עבודתה של ועדת החקירה עצמה - יש להעדיף פתרונות אחרים ולהותיר את קיום הדיון בדלתיים סגורות כמוצא אחרון בלבד." (שם, בעמ' 214).

50. אם כן, במהלך השנים ממשלות העבר שהקימו ועדות חקירה ממלכתיות שמרו על עקרון הפומביות ולא עשו שימוש בסעיף 23 לחוק ועדות חקירה (למעט פעם אחת יחידה בוועדת אגרנט). על כן, ובהינתן הנתון הנ"ל, גם במקרה דנן של הקמת ועדת חקירה ממלכתית לבחינת תהליכי רכש כלי השיט והצוללות יש לצמצם ככל הניתן את השימוש בסעיף זה הקובע הגבלה כוללת ורחבה מדי על פומביות הדיון ומכוח "טעמי סודיות" עמומים. בשל כך הוא שמור למקרים קיצוניים במיוחד ועל ועדת החוץ והביטחון לצמצמו ככל הניתן.

ח. סיכום

51. הנה כי כן, נפרשה בפניכם כעת התנגדותה של התנועה לאיכות השלטון לסגירת דלתות ועדת החקירה הממלכתית לבחינת רכש כלי השיט והצוללות בהתאם לסעיף 23 לחוק ועדות חקירה, וכן לאפשרות של אי-פרסום הפרוטוקולים שלה. אנו סבורים כי דרך המלך שיש להלך לאורה היא סגירת דלתות הוועדה רק במקרים חריגים במיוחד, בהם עלולה להתקיים פגיעה בביטחון המדינה, או ביחסי החוץ שלה. זאת, בהתאם לסעיף 18 לחוק ועדות חקירה וגם במקרים קונקרטיים שייבחנו פרטנית כל מקרה לגופו.

52. השמירה על אמון הציבור בעבודת ועדת החקירה הממלכתית היא חובה שיש להגן ולשמור מכל משמר. סגירת דלתות ועדת החקירה ואי פרסום הפרוטוקולים, הגם שבחלקם, עלולה להביא לפגיעה באמון הציבור ובכך גם להזנחת יישום המלצותיה בהמשך ולבסוף גם לאיבוד תכליותיה הבסיסיות של הוועדה.

53. אשר על כן, ולאור כל האמור לעיל, אנו סבורים כי על ועדת החוץ והביטחון להתנגד לאישור סעיפים 6(3) ו-6(5) להחלטת הממשלה ולקבוע כי על ועדת החקירה בעצמה לקבוע את סוגיית סגירת דלתותיה בהתאם לסעיף 18 בחוק ועדות חקירה – כלומר, רק במקרים פרטניים הנבדקים לגופם ובהם עלולים להיפגע ביטחון המדינה, או יחסי החוץ.

54. במידה ולא יקבע כן, אנו סבורים כי על ועדת החוץ והביטחון מוטלת האחריות לפקח כי לא מתקיים ניגוד עניינים מוסדי בהחלטות גופי הביטחון, המכריזים כי נושאים מסוימים הם סודיים.

בכבוד רב,

הידי נגב, עו"ד
מנהל מחלקת מדיניות וחקיקה

תומר נאור, עו"ד
ראש האגף המשפטי

ד"ר אליעד שרגא, עו"ד
יושב ראש התנועה