

צמצום זכות הטיעון בפני ועדת-חקירה

לפירושו של סעיף 15(ד) לחוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968

אביגדור קלגסבלד*

א. היסטוריה חקיקתית. ב. סעיף 15(ב) בדריח ועדת שמגר – ביקורת על שתי מסקנות פרשניות. ג. לפירושו של סעיף 15 (ד).

א. היסטוריה חקיקתית

סעיף 15(א) לחוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968 (להלן: החוק), קובע:

ראתה הוועדה שפלוגי 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 תומר לפי סעיף 13.

סעיף 15 לחוק ממצה את תנאי הזכאות לזכות טיעון וייצוג בפני הוועדה. זכות זו נתונה רק למי ש"עלול להיפגע מן החקירה או מתוצאותיה"¹. הזכות עצמה היא רחבה: היא כוללת – נוסף על הזכות להיוודע מה הפגיעה הצפויה ולקבל את כל חומר הראיות הנוגע לאותה פגיעה² – גם זכות לייצוג משפטי³, לחקור עדים שהופיעו בפני הוועדה⁴, ולפי

* דוקטור למשפטים.

1. שאלה היא, אם עדים המופיעים בפני הוועדה זכאים לייצוג, או שמא סעיף 15 קובע הסדר שלילי לעניין זה? ראו גדעון גינת, "התערבות בג"צ בדיוני ועדת-חקירה", הפרקליט ל (תשל"ה) 185, עמ' 192-193. על סעיף 15 כמודל לזכות טיעון ראו למשל, ע"א 831/86 מאור נ' מיכאלי ואח', פ"ד מד (1) 762, עמ' 770; בג"צ 4914/94 טרנר נ' מבקרת המריגה ואח', פ"ד מט(3) 771, עמ' 786-789.
2. סעיף 15(א) לחוק.
3. סעיף 15(ב) לחוק.
4. סעיף 15(ב) לחוק.

רשות הוועדה – להביא עדים וראיות שטרם נשמעו בפני הוועדה.⁵ גם הזכאות מנוסחת על דרך ההרחבה: היא כוללת לא רק את מי שעלול להיפגע מ"תוצאות החקירה", אלא גם את מי שעלול להיפגע "מן החקירה".

הרחבה זו – של הזכאות ושל פרטי הזכות – נועדה לאזן את חומרת פגיעתה של ועדת החקירה הממלכתית.⁶ חומרה זו נובעת מאופיה של הוועדה ומאופי חקירותיה. הוועדה מתמנית לחקור "ענין בעל הסיבות ציבורית חיונית אותה שעה",⁷ וחבריה מתמנים על-ידי נשיא בית המשפט העליון.⁸ בראשה עומד (בדרך-כלל) שופט של בית המשפט העליון והיא נהנית מיוקרה ציבורית רבה. החקירה ממקדת את תשומת-הלב הציבורית. דיוני הוועדה הם פומביים,¹⁰ ולעתים הם משודדים ברדיו ובטלביזיה. לוועדה סמכויות מרחיקות לכת: בידיה סמכויות כפייה הדומות לאלה של בית המשפט.¹¹ היא זכאית – אף אם לא נתבקשה לעשות כן – לצרף המלצות לדו"ח שתגיש.¹² היא אחראית על פרסומו של הדו"ח.¹³ הפסיקה¹⁴ והנחיות היועץ המשפטי לממשלה¹⁵ ייחסו להמלצות של ועדת החקירה משקל רב בגיבוש שיקולי הדעת של הרשות המחליטה. באחת – פגיעתה של הוועדה גם קשה גם מהדהדת.

עוצמתה של הפגיעה מצדיקה את ההרחבה שסעיף 15 לחוק נוקט. היא מעצבת את התכלית החוקתית שצריכה לעמוד ביסוד פרשנותו של סעיף 15: הגנה רחבה על מי שעלול להיפגע מוועדת החקירה.¹⁶ תכלית זו צריכה לעצב את הגישה להענקת הזכויות לפי סעיף 15: ברוב לב ובנדיבות, לא בקפדנות או בקמצנות.

אלא שבפעם הראשונה שבה פורש סעיף 15 על-ידי ועדת החקירה הוא פורש בניגוד למגמת הפרשנות המתוארת. הכוונה היא לפירוש שהעניקה ועדת אגרנט – שהוקמה ב-1973 כדי לחקור את הכנות הצבא למלחמת יום הכיפורים – לזכאות לפי סעיף 15. הוועדה קבעה, כי הזכאות לפי סעיף 15 אינה קמה במקום שבו "עדותו של פלוני כמות

5. סעיף 15(ב) לחוק.

6. ראו למשל, K.J Keith, "The Erebus Case in the Privy Council", *New Zealand Law Journal* (1984) 35, p. 43.

7. סעיף 1 לחוק.

8. סעיף 4(א) לחוק.

9. סעיף 4(ב) לחוק.

10. סעיף 18(א) לחוק.

11. סעיפים 9 ו-10 לחוק.

12. סעיף 19(א) לחוק.

13. סעיף 20(א) לחוק.

14. בג"צ 89/935 גנור ואח' נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח', פ"ד מד (2) 485, עמ' 520-521.

15. להנחיית היועץ המשפטי ראו יצחק זמיר, "ועדת החקירה מן הבחינה המשפטית", הפרקליט לה (תשמ"ג) 323, עמ' 329-330.

16. ראו גם ע"פ 2912/94 יפת ואח' נ' מדינת ישראל, פ"ד ז (2) 221, עמ' 374.

שהיא הביאה לידי הסקת מסקנה לחובתו (מעין הודאת בעל דין) או כאשר מסקנה כזאת נבעה ממסמך שהוא היה צד לו או מוכרז דברים או מפרוטוקול של דיונים שבהם השתתף.¹⁷ לפי גישה זו, מי שדבריו או מסמכיו גרמו להסקת מסקנה לחובתו, אינו בא כלל בגדר "העלול להיפגע מן החקירה או מתוצאותיה".

בית-המשפט הגבוה לצדק סירב להתערב בדרך הפירוש שהוועדה בחרה ודחה שתי עתירות שהוגשו בעניין, מן הטעם ש"הצדק" אינו מחייב את התערבות בית-המשפט.¹⁸ הפירוש שהוועדה בחרה, תוצאות העתירות לבית-המשפט הגבוה לצדק, ואולי בעיקר הגימוקים שנתן בית-המשפט להחלטתו שלא להתערב בדרך הפירוש שהוועדה בחרה, הותירו תחושה של פער בין תכליתו של סעיף 15 לבין תחולתו הלכה למעשה.¹⁹ גם אותם מעטים שתמכו בדרך הפירוש שהוועדה בחרה, הצדיקו אותה בנימוקים של יעילות ורוחב יריעה של אותה חקירה,²⁰ שכל שהיה בהם הוא להצדיק את ההכרעה בנסיבות אותו מקרה, בבחינת מקרה "קשה" היוצר דין "רע".

מזרת-הרות מהפירוש שועדת אגרנט בחרה מצאה ביטוי בהצעת חוק שהוגשה לכנסת בשנת 1979.²¹ הצעת החוק ביקשה להוסיף לסעיף 15 את סעיף קטן (ד), שבו ייאמר:

על אף האמור בסעיף קטן (א), רשאית ועדת-חקירה שלא להודיע לפלוגי כאמור שם, ובלבד שבדין והשבון שלה לא תקבע לגביו ממצאים או מסקנות ולא תמליץ לגביו המלצות.

הצעה זו ביקשה לאזן בין האינטרסים הנוגדים שהתעמתו בדיוניה של ועדת אגרנט. היא ביקשה לאפשר לוועדה להימנע מהענקת הזכויות לפי סעיף 15 למי שמלכתחילה נראה כי הוא "עלול להיפגע מן החקירה או מתוצאותיה", ובלבד שלא תקבע לגביו ממצאים, מסקנות והמלצות בדו"ח שתגיש. היא העמידה את הוועדה בפני ברירה: פגיעה

17. הוועדה לבדיקת המידע שקדם למלחמת יום הכיפורים, העובדות וההחלטות של הגורמים הצבאיים והאזרחיים בקשר אליו ולהערכות צה"ל למלחמה (תשל"ד), דו"ח הכיניים 5; הדו"ח הסופי 7-8.

18. בג"צ 128/74 גונן נ' ועדת-החקירה - מלחמת יום הכיפורים ואח', פ"ד כח (2) 80, 84; בג"צ 469/74 גונן נ' ועדת-החקירה - מלחמת יום הכיפורים ואח', פ"ד כט (1) 635, עמ' 640-642. לחוסר רצון להתערב בהפעלת סעיף 15 ראו גם בג"צ 3563/94 לרנר ואח' נ' יר"ד ועדת-החקירה הממלכתית ואח' (לא פורסם).

19. ראו למשל, רות גביוון, "על פירושו הנכון של סעיף 15 לחוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968, ועל התערבותו של בית-המשפט הגבוה לצדק" משפטים ו (תשל"ה) 548, עמ' 555; גינת (לעיל, הערה 1), 188-195, 197-199.

20. ראו למשל שמעון שטרית, "ועדת-החקירה - מלחמת יום הכיפורים: המאזן הכולל לכף זכות", משפטים ח (תשל"ז) 74.

21. הצעת חוק ועדות חקירה (תיקון מס' 2), תשל"ט-1979, ה"ח 88.

בדו"ח במחיר הענקת זכויות לפי סעיף 15 או שלילת הזכויות לפי סעיף 15 במחיר הימנעות מפגיעה בדו"ח,²² בהצעה זו היו טמונות בעיות אחרות,²³ שמיותר לדון בהן בפירוט עקב העובדה שהיא לא התקבלה בנוסח המצוטט. עד שהתקבלה ההצעה בכנסת, נוספו לה כמה מלים ששינו את תוכנה ומשמעותה:

על אף האמור בסעיף קטן (א) רשאית ועדת-חקירה שלא להודיע לפלוני כאמור שם, ובלבד ששוכנעה שאין במהלך החקירה כדי לפגוע בו ושלא תקבע לגביו ממצאים או מסקנות ולא תמליץ לגביו המלצות בדין ותשבון שלה.

הטעם לשינוי זה לא הובהר²⁴ והוא יצר קושי התורג מזה הקשור לפירוש שהציעה ועדת אגרנט: הרי לכאורה, אם שוכנעה הוועדה שאין "במהלך החקירה" כדי לפגוע בפלוני, ואם אכן הוועדה לא תקבע לגביו "ממצאים, מסקנות או המלצות" (סעיף קטן (ד)) – הרי שממילא אין לומר עליו שהוא "עלול להיפגע מן החקירה או מתוצאותיה" (סעיף קטן (א)) ומלכתחילה אין הוא זכאי לזכויות לפי סעיף 15. נמצא, שלכאורה סעיף קטן (ד) פוטר את הוועדה מלתת זכות טיעון למי שכלל אינו זכאי לה לפי סעיף קטן (א). ואכן, המסקנה שהגעת אליה בעבר היתה, כי "תוספת זו (של המלים "ששוכנעה שאין במהלך החקירה כדי לפגוע בו" – א"ק) יצרה חפיפה מלאה על דרך ההיפוך עם ס"ק (א) ונטלה מן התיקון כל משמעות שהיא".²⁵

ב. סעיף 15(ד) בדו"ח ועדת שמגר – ביקורת על שתי מסקנות פרשניות

ועדת שמגר הראשונה,²⁶ שהוקמה ב-1994 כדי לחקור את אירועי הטבח במערת המכפלה, הקדישה פרק בדו"ח שהגישה לפרשנותו של סעיף 15(ד).

22. ראו דברי ההסבר להצעת החוק; ד"כ 85 (תשל"ט) 1602-1603; 1618-1619 (שר-המשפטים שמואל תמיר).
23. למשל: בנוסח זה לא היה כדי לבטל את הפירוש שהציעה ועדת אגרנט. לפי הפירוש של ועדת אגרנט, מי שעדותו הביאה להסקת מסקנות נגדו או שמסקנה כזו נבעה מתייעוד דיונים שהשתתף בהם, כלל אינו בא בגדר "פלוני עלול להיפגע מן החקירה או מתוצאותיה" שבסעיף קטן (א), ואילו סעיף קטן (ד) חל רק על הזכאים לפי סעיף קטן (א). לביקורת דומה ראו ד"כ 85 (תשל"ט) 1604 (ח"כ זרח ורהפטיג), 1607 (ח"כ אמנון רובינשטיין).
24. הדובר מטעם ועדת החוקה, חוק ומשפט נימק שינוי זה במהלך הקריאה השנייה ב"טעות דפוס" בהצעה המקורית (ד"כ 85 (תשל"ט) 2162 [ח"כ דב שילגסקי]).
25. אביגדור קלגסבלד, ועדות חקירה ממלכתיות בישראל (לפי חוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968) (חיבור לקראת התואר דוקטור, 1987), 112-113, הערה 342.
26. להבדיל מוועדת-חקירה ממלכתית מאוחרת יותר, שגם בראשה עמד נשיא בית-המשפט

גם ועדת שמגר תהתה "במבט ראשון", מה אפוא הועילו חכמים בתקנתם? שהרי גם אם לא תקבע ועדת-החקירה ממצאים, מסקנות או המלצות לגבי פלוני, עדיין אין היא פטורה מלשלוח לו הודעה לפי סעיף קטן (א), אם "יש במהלך החקירה כדי לפגוע בו".²⁷ הוועדה מאזכרת את המסקנה שהגעתי אליה,²⁸ אך דוחה אותה, בראש ובראשונה מן הטעם שהיא מנוגדת לכלל של "פרשנות מקיימת" כדברי הוועדה:

איננו סבורים כי הכרח הוא לפרש את סעיף קטן (ד) כמרוקן מתוכן בשל היותו סותר את סעיף קטן (א), וכמיותר מעיקרו. היפוכו של דבר, יש לתת להוראת החוק האמורה, ככל האפשר, פרשנות המקיימת אותה, כהוראה סבירה, המתיישבת עם הוראות החוק האחרות בתוכן היא משולבת.²⁹

מתוך כלל פרשנות זה הגיעה הוועדה לשתי מסקנות פרשניות. ראשית, הוועדה הסיקה מנוסחו של סעיף (ד), כי:

במודע וכהכרח בל יגונה, הבחין המחוקק בין ממצאים, מסקנות והמלצות מוסדיים, לבין אלה שהם אישיים. על האחרונים, ועליהם בלבד, החיל את סעיף קטן (א) ... ההוראה שבסעיף קטן (ד) באה לאפשר לוועדת-החקירה לקבוע ממצאים, מסקנות או המלצות מוסדיים, להבדיל מאישיים, אף אם לא שלחה הודעה לפי סעיף קטן (א).³⁰

עם מסקנה זו איני מסכים. הזכאות לפי סעיף 15 נקבעת בסעיף קטן (א) ולא בסעיף קטן (ד). היא תלויה בשאלה, אם "מוסדות"³¹ באים בגדר "פלוני העלול להיפגע מן החקירה או מתוצאותיה?" אם "פלוני" שבסעיף קטן (א) כולל גם מוסדות, הרי אם הם עלולים להיפגע "מן החקירה או מתוצאותיה" - זכאים אותם מוסדות לזכויות הקבועות בסעיף 15; ואם "פלוני" אינו כולל מוסדות או שהם אינם עלולים להיפגע "מן החקירה או מתוצאותיה", אין אותם המוסדות זכאים לזכויות הקבועות בסעיף 15. הנה כי כן, בכל מקרה נחתכת הזכאות לפי סעיף 15 על-פי סעיף קטן (א) לא על-פי סעיף קטן (ד).

העליון בדימוס, השופט מאיר שמגר - ועדת-החקירה לעניין רצח ראש הממשלה מר יצחק רבין ז"ל: דין וחשבון (תשנ"ו) (להלן: דו"ח ועדת שמגר).

27. ועדת-החקירה לעניין הטבח במערת המכפלה בחברון: דין וחשבון (תשנ"ד) 218.

28. שם, שם.

29. שם, 219.

30. שם, 219-220.

31. ההבחנה שהוועדה עושה בין קביעות, מסקנות והמלצות "מוסדיים", להבדיל מאישיים" מעורפלת וטעונה הבהרה. למשל: האם תאגיד סטטוטורי הוא "מוסד"? האם תברה ממשלתית היא "מוסד"? האם גוף פרטי הוא "מוסד"?

סעיף קטן (ד) מתאר מצב (של היעדר פגיעה במהלך החקירה או תוצאותיה), שבו הוועדה רשאית למנוע את הזכויות לפי סעיף 15 ממי שככלל זכאים להן – הזכאים המתוארים בסעיף קטן (א). סעיף קטן (ד) אינו מבחין בין הזכאים השונים הקבועים בסעיף קטן (א), אלא מסייג את הענקת הזכויות לפי סעיף 15 בפגיעה המתוארת בסעיף קטן (ד), לגבי כל הזכאים הקבועים בסעיף קטן (א) גם יחד.

בעבר נקבע, כי "מוסדות" באים בגדר "פלוגי" שבסעיף קטן (א),³² וכי אף הם זכאים לזכויות שבסעיף 15 במקרה של פגיעה "מן החקירה או מתוצאותיה". ניתן להגיע למסקנה פרשנית שונה מזו, אלא שגם מסקנה כזו תתייחס לפירוש הדיבור "פלוגי" שבסעיף קטן (א) ולא לפירושו של סעיף קטן (ד).

כלל הפרשנות שהוועדה התמקדה בו (פרשנות מקיימת) הולך אותה למסקנה פרשנית נוספת באשר למשמעות שיש לייחס לסעיף קטן (ד):

סבורני כי כדי לקיים את מטרת חקיקתו של סעיף קטן (ד), וכשחזקה על המחוקק כי לא השחית את מלותיו האמורות לריק, אין מנוס מן הפרשנות הגורסת כי עניינו של התנאי האמור בראייה (ובכלל זה עדות) שהוגשה "במהלך החקירה", אך אשר אינה נוגעת ל"עניין" שהוא נושא החקירה ... משמע, אם נושאים עיקריים וחשובים כוללים התייחסות לאנשים מוגדרים, תמסור הוועדה הודעה כמתחייב. אם אין הדבר כך – אין מוטלת עליה חובה לעשות כן.³³

בדברים אלה מתווה הוועדה הבחנה חדשה, המתנה את הזכאות לזכויות לפי סעיף 15 בהקשרה של הפגיעה: אם הפגיעה קשורה וכרוכה בנושא החקירה, זכאי "העלול להיפגע" לזכויות הקבועות בסעיף 15. לעומת זאת, אם הפגיעה "נוגעת לנושא שולי וחסר משמעות ציבורית", הנפגע אינו זכאי לזכויות לפי סעיף 15, שכן אין הוא בא כלל בגדר "העלול להיפגע".

גם עם מסקנה זו איני מסכים. אם מי שנפגע מדברים המושמעים ב"נושא שולי וחסר משמעות ציבורית" לא בא כלל בגדר "העלול להיפגע ... שבסעיף קטן (א), הרי אין הוא זכאי מלכתחילה לזכויות לפי סעיף 15. במקרה כזה נשללת זכאותו מכוח הוראת סעיף קטן (א) ולא מכוח סעיף קטן (ד); ואם מי שנפגע מדברים ב"נושא שולי וחסר משמעות ציבורית" אף הוא בגדר "העלול להיפגע ... שבסעיף קטן (א), כיצד יכולה הוועדה להשתכנע כי, ככלל, "אין במהלך החקירה כדי לפגוע בו" – כלשון סעיף קטן (ד)? ואגב, אם בכללי פרשנות מדובר, האין בפירוש שהוועדה מציעה משום פגיעה בכלל של פרשנות הרמונית (אותו דיבור – "להיפגע", "לפגוע" – בשני תתי-סעיף של אותו סעיף)?

32. ראו בג"צ 390,381/85 בנק לאומי לישראל בע"מ ואח' נ' ועדת-החקירה בעניין ויסות מגיות הבנקים ואח', פ"ד לט (4) 225, עמ' 244; ראו גם דו"ח ועדת-החקירה לעניין ויסות מגיות הבנקים: דין וחשבון (תשמ"ו), 236-238.

33. שם, 220.

ממילא נדמה לי, שהדיון ב"כללי פרשנות" חסר-חשיבות. הפרשנות עצמה צריכה לנבוע מן התכלית החוקתית של סעיף 15. סעיף 15 משקיף על ועדת-החקירה מנקודת-מבטו של הפרט העלול להיפגע "מן החקירה או מתוצאותיה". הסעיף מכוון לתת מענה לעוצמת הפגיעה של הוועדה, הוא נועד לאפשר ל"פלוגי" להתגונן מפני פגיעה מדברים המושמעים בהליך פומבי, המרכז אליו את תשומת-הלב הציבורית; או מדו"ח של גוף בעל מעמד, יוקרה, סמכויות ואפקטיביות יוצאי-דופן.

בשל תכלית זו אין חשיבות לשאלה, אם הפגיעה שנגרמת לפרט במהלך החקירה "נוגעת לנושא שולי וחסר משמעות ציבורית" או ל"נושא בעל חשיבות ציבורית חיונית אותה שעה", המשמש נושא לחקירה. המבחן הקובע לעניין הקניית הזכויות לפי סעיף 15 הוא עצם הפגיעה ולא תוכן הפגיעה. מנקודת-המבט של הפרט הנפגע אין כל חשיבות לשאלה, אם הפגיעה נעשתה במסגרת דיון בנושא חשוב. מנקודת-המבט של הפרט הנפגע אין כל משמעות לשאלה, אם הפגיעה נעשתה במהלך דיון הקשור קשר הדוק לנושא החקירה או במהלך דיון שאינו עומד במרכז עניינה של הוועדה. מנקודת-המבט של הפרט פגיעה בנושא "שולי וחסר חשיבות ציבורית" עלולה להיות קשה וחמורה יותר מאשר פגיעה בנושא חקירת הוועדה. מנקודת-המבט של הפרט קובעת זכותו להתגונן בפני כל פגיעה – יהיה תוכנה אשר יהיה.

יתר על כן: ניתן לטעון כי היעדר הקשר בין הפגיעה לבין נושא החקירה אף מחריף את הפגיעה ומחזק את הצורך בהענקת הזכויות לפי סעיף 15, שהרי פגיעה בנושא החקירה ניתן להצדיק בכך שהיא חלק מליבון "עניין בעל חשיבות ציבורית חיונית אותה שעה". פגיעה החורגת מתחומו של עניין כזה אינה משרתת כל מטרה לגיטימית. לכן אני סבור, כי גם מי שנפגע במהלך החקירה מדברים שהושמעו ב"נושא שולי וחסר משמעות ציבורית" בא בגדר "פלוגי העלול להיפגע..." שבסעיף קטן (א). גם הוא זכאי לזכויות המוקנות בסעיף 15. גם לגביו לא ניתן להשתכנע, כי ככלל, "אין במהלך החקירה כדי לפגוע בו" – בלשון סעיף קטן (ד). התכלית החוקתית שיש לייחס לסעיף 15 אינה עולה בקנה אחד עם הפירוש שהציעה ועדת שמגר לסעיף 15(ד). אני סבור כי אין לתמוך בפירוש זה.³⁴

34. יוער, כי הפירוש שהציעה ועדת שמגר אף אינו עולה בקנה אחד עם דעת-הרוב בעניין טרנר (לעיל, הערה 1). דעת הרוב גרסה, כי לפחות ככל שהדברים נוגעים ל"טוהר המידות", הרי "הסטיגמה הפומבית המוטבעת על נושא המשרה, עקב הטלת דופי במידותיו, על-ידי סמכות כמבקר המדינה, והתהודה הציבורית הרחבה שיש לקביעותיו, מהייבות, לכאורה, את מתן זכות הטיעון..." מחמת היותה פגיעה ב"ערך כבוד האדם במלוא משמעותו" (שם, 791). לפי גישה זו, מהות הפגיעה היא הקובעת את זכות הטיעון, ולא הקשר בין הפגיעה לבין נושא החקירה או הבריקה. מעניין, כי דעת-הרוב ניתנה על-ידי השופט אליעזר גולדברג, שנמנה עם חברי ועדת שמגר.

ג. לפירושו של סעיף 15 (ד)

חוזרת שאלה למקומה: מה פירושו של סעיף 15 (ד)? אכן, מקורו של סעיף קטן (ד) בנוסחו הנוכחי הוא בתקלה חקיקתית. תקלה זו יש לפתור בדרך חקיקתית – על-ידי תיקון הסעיף. כל פירוש שייבחר לסעיף קטן (ד) הוא פירוש מאולץ. עם זאת, ראוי להעדיף גישה המקנה לסעיף משמעות על-פני גישה ההופכת אותו למיותר. מנקודת-מוצא זו יש להקנות לסעיף 15 (ד) אותה משמעות, המגשימה יותר מאחרת את התכלית החקיקתית של סעיף 15, בכלל, ושל סעיף קטן (ד), בפרט.

אני סבור, כי נכון לפרש את סעיף קטן (ד) כעוסק במצב שבו רשאית הוועדה שלא לתת זכות טיעון לזכאי הקבוע בסעיף קטן (א). הזכאי לפי סעיף קטן (א) הוא מי ש"עלול להיפגע מן החקירה או מתוצאותיה". המצב המתואר בסעיף קטן (ד) הוא מצב שבו "אין במהלך החקירה כדי לפגוע בו ושלא תקבע לגביו ממצאים או מסקנות ולא תמליץ לגביו המלצות".

קריאה קפדנית מגלה פער לשוני בין סעיף קטן (א) לבין סעיף קטן (ד). בפער זה ניתן למצוא את העוגן הלשוני לפירוש המוצע לסעיף 15 (ד). יכול שלגבי פלוני, העלול להיפגע "מן החקירה", תשתכנע הוועדה שאין "במהלך החקירה" כדי לפגוע בו, שאז היא רשאית שלא להעניק לו את הזכויות לפי סעיף 15 (ובלבד כמובן שלא תקבע לגביו "ממצאים, מסקנות או המלצות"). יכול שלגבי פלוני, העלול להיפגע מ"תוצאות" החקירה, תשתכנע הוועדה שאין "במהלך החקירה" כדי לפגוע בו, שאז היא רשאית שלא להקנות לו את הזכויות לפי סעיף 15 (ובלבד, כמובן, שלא תקבע לגביו "ממצאים, מסקנות או המלצות"). לפי פירוש זה, אין זהות בין מי ש"עלול להיפגע מן החקירה או מתוצאותיה" (סעיף קטן (א)) לבין מי שעלול להיפגע מ"מהלך החקירה" או מ"ממצאים, מסקנות או המלצות" שבדו"ח הוועדה (סעיף קטן (ד)). הראשון – מי שעלול להיפגע מן החקירה או מתוצאותיה – הוא הכלל הרחב היוצר את זכות הטיעון בפני ועדת-חקירה; השני – מי שעלול להיפגע ממהלך החקירה או ממצאים, ממסקנות או מהמלצות בדו"ח – הוא החריג, שבהתקיימו יכול שקיימת הצדקה לצמצם את זכות הטיעון בפני ועדת-חקירה. נבהיר ונדגים הבחנה זו.

ראשית, תחלק הראשון של הסעיף. ניתן להעלות על הרעת מצבים שבהם פלוני "עלול להיפגע מן החקירה" ובכל זאת יכולה הוועדה להשתכנע "שאין במהלך החקירה כדי לפגוע בו".

סלו, לדוגמא, מצב שבו הפגיעה בפלוני נעשית שלא בפומבי ובגלוי – בדלתיים סגורות ובעדות חסויה. זהו מצב שבו פלוני "עלול להיפגע מן החקירה" ובכל זאת רשאית הוועדה להשתכנע "שאין במהלך החקירה כדי לפגוע בו".

ודוגמא נוספת: עד שהופיע בפני הוועדה הטיל פגם בפלוני. אותו פלוני הופיע בפני הוועדה לאחר-מכן והפריך בעדות או באמצעות מסמכים את הטענות כלפיו. בעקבות הטענות שנטענו כלפיו, הפך פלוני למי ש"עלול להיפגע מן החקירה". ואולם כיוון שהעיד לאחר-מכן והפריך את הטענות, רשאית הוועדה להשתכנע שאין "במהלך החקירה" – כפי שהתנהלה – כדי לפגוע בו.

ודוגמא נוספת: פלוני הוא אחד מקבוצה (כגון ציבור עובדים, הנהלת מוסד ציבורי), העלולה להיפגע "מן החקירה", אלא שהוועדה הקנתה לאותה קבוצה זכויות קולקטיביות לפי סעיף 15 - ייצוג משפטי (כגון מטעם איגוד-העובדים), ובאמצעותו - חקירת עדים והבאת ראיות. גם במקרה זה פלוני "עלול להיפגע מן החקירה" - כאחד מאותה קבוצה - ובכל-זאת רשאית הוועדה להשתכנע "שאינן במהלך החקירה כדי לפגוע בו".³⁵ והוא-הדין בחלק השני של הסעיף. ניתן להעלות על הדעת מצב שבו פלוני עלול להיפגע מ"תוצאות" החקירה, אלא ש"במהלך החקירה" אין כדי לפגוע בו.

טלו לדוגמא מצב שבו הוועדה מוציאה את עניינו של פלוני מתחום חקירתה, הגם שהוא קשור בנושא החקירה. פלוני זה עלול להיפגע מ"תוצאות" החקירה: עניינו לא יטופל כלל על-ידי הוועדה שהוקמה לרונן בעניין; עניינו ייוותר בלתי-מוכרע; ייתכן שיישמעו דרישות להקים לגביו ועדה אחרת או לדון בעניינו בדרך שונה (כגון באמצעות הליכים משפטיים או משמעותיים). במקרה כזה פלוני עלול להיפגע מ"תוצאות" החקירה (שלא יידונו בעניינו), אך "במהלך החקירה" אין כדי לפגוע בו.

ודוגמא נוספת: מקרה שבו הוועדה קובעת ממצאים, מסקנות והמלצות לגבי דרג מנהלי מסוים. השר האחראי עלול להיפגע מ"תוצאות" החקירה: פעולות הדרג האמור מצויות באחריותו המיניסטרילית; בגלל הפגם שידבוק בדרג המנהלי עלול להיות מוטל פגם במדיניות שהשר נקט, בדרך הפיקוח על הדרג המבצע וכיוצ"ב. אולם גם במקרה זה אין ב"במהלך החקירה" כדי לפגוע בו.

ודוגמא נוספת, דומה לדוגמא שהבאנו קודם: פלוני הוא חלק מקבוצה והוא עלול להיפגע מ"תוצאות" החקירה, כגון מהמלצה לפרק או לשנות את הקבוצה או המוסד או להחליף את ההנהלה. אם הוועדה הקנתה לאותה קבוצה זכויות קולקטיביות לפי סעיף 15, הרי הוועדה רשאית שלא להקנות לו, כפרט, את הזכויות לפי סעיף 15,³⁶ באשר אין "במהלך החקירה" כדי לפגוע בו.

ודוגמא המאחדת את שני חלקי הסעיף: החקירה מבררת פגמים שנפלו במעשי המינהל בהליך להענקת היתר לפלוני. יכול שהוועדה תקבע כי ההיתר ניתן בטעות או בפגם אחר.

35. השוו סעיף 4 לחוק איסור לשון הרע, תשכ"ה-1965; ע"א 698/77 ועדת עדת הספרדים בירושלים ואח' נ' ארנון ואח', פ"ד לב (2) 183.

36. לעניין זה ראו דו"ח ועדת שמגר (לעיל, הערה 27) עמ' 219 (סעיף ז). דוגמא למצב כזה מצויה בחקירת ועדת-החקירה לעניין שיטות החקירה של שירות הבטחון הכללי בנושא פעילות חבלנית עויינת (תשמ"ח). הוועדה קבעה, כי חוקרי שירות-הבטחון הכללי ביצעו שורה של עבירות פליליות, אך המליצה להימנע מהעמדת מי מהם לדין פלילי. בדו"ח שפרסמה קבעה הוועדה, כי "מאחר שלא המלצנו לגבי איש מאנשי השירות, לא היה, לדעתנו, מקום להפעיל את הוראות סעיף 15 לחוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968" (חלק ראשון, עמ' 85). גישה זו צוטטה בהסכמה על-ידי בית-המשפט העליון בבג"צ 88/88 נאפסו נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מב (3) 425, עמ' 428-429. עוד על המלצות הוועדה ראו בבג"צ 2581/91 סלחאת ואח' נ' ממשלת ישראל ואח', פ"ד מז (4) 837.

פלוני הוא מי "שעלול להיפגע מן החקירה או מתוצאותיה". אולם אם אין "במהלך החקירה" כדי לפגוע בו – כגון שאין נשמעת כל טענה כלפיו (למשל שהוא פעל בחוסר תום-לב בהליכי קבלת ההיתר) – הוועדה אינה חייבת להקנות לו את הזכויות לפי סעיף 15 (ובלבד כמובן שלא תקבע לגביו "ממצאים, מסקנות או המלצות").

והוא-הדין בתנאי שבסיפא סעיף קטן (ד), שלפיו "בדין וחשבון שלה לא תקבע לגביו ממצאים או מסקנות ולא תמליץ לגביו המלצות". ברור שיכול כי אדם ייפגע "מן החקירה" בלא שהוועדה תקבע לגביו "ממצאים, מסקנות או המלצות", אך פירטנו לעיל דוגמאות מספר גם לכך שאדם ייפגע מ"תוצאות" החקירה בלי שהוועדה תקבע לגביו "ממצאים, מסקנות או המלצות". דוגמאות אלה ממחישות שיש הבדל בין "מן החקירה" (סעיף קטן (א)) לבין "במהלך החקירה" (סעיף קטן (ד)); בין "תוצאות" החקירה (סעיף קטן (א)) לבין "מסקנות, ממצאים והמלצות" (סעיף קטן (ד)).

על הבדל זה מבוססת הפרשנות המוצעת לסעיף 15 (ד), ביסוד הפרשנות המוצעת עומדת השאיפה להגשים את תכליתו של סעיף 15 בכלל, להעניק הגנה רחבה למי ש"עלול להיפגע מן החקירה או מתוצאותיה". תכלית זו מושגת על-ידי פירוש המצבים הקבועים בסעיף קטן (ד) בדרך שתבטיח צמצום הפגיעה לאותם מקרים שבהם מכל-מקום מהלך החקירה ודו"ח הוועדה לא יפגעו במי ש"עלול להיפגע מן החקירה או מתוצאותיה". אני סבור, שפרשנות זו עדיפה על הפרשנות שהציעה ועדת שמגר. הפרשנות שהציעה ועדת שמגר מביאה לצמצום הזכאים הקבועים בסעיף קטן (א). היא מוציאה מגדרם לחלוטין מוסדות וכן פרטים העלולים להיפגע מדברים שהם שוליים לנושא החקירה. לשיטתה של ועדת שמגר, יכול שמוסדות, בכלל, וכן פרטים שהפגיעה בהם חורגת מנושא דיוני הוועדה, ייפגעו גם מ"מהלך החקירה" גם מ"קביעות, מסקנות או המלצות" בדו"ח הוועדה, בלי שניתנה להם קודם-לכן ההודמנות להתגונן באמצעות הזכויות הקבועות בסעיף 15.

הפרשנות המוצעת ברשימה זו אינה מצמצמת את הזכאים הקבועים בסעיף קטן (א). היא רק מקנה לוועדה שיקול-דעת למנוע את הזכויות מהזכאים הקבועים בסעיף קטן (א), בהתקיים הנסיבות המפורטות בסעיף קטן (ד). אני סבור, שפרשנות זו מגשימה בדרך טובה יותר את תכליתו של סעיף 15. היא מעניקה ל"מי שעלול להיפגע מן החקירה או מתוצאותיה" הגנה רחבה יותר. היא מקדמת פתרון הוגן יותר. היא מונעת מצב שבו אדם ייפגע "במהלך החקירה" או מ"קביעות מסקנות או המלצות" בדו"ח הוועדה, בלי שהוקנו לו קודם לכן מלוא הזכויות הקבועות בסעיף 15.

אכן, אם יש בידי הוועדה לאפשר את השימוש בזכויות לפי סעיף 15 גם במצבים הקבועים בסעיף 15 (ד), עליה לעשות כן. סעיף 15 (ד) מקנה לוועדה רק שיקול-דעת, שבמקרים הבאים בין לשון הזכאות שבסעיף קטן (א) לבין לשון החריג שבסעיף קטן (ד), "רשאית" הוועדה למנוע מפלוני את הזכויות המנויות בסעיף 15. הוועדה חייבת להפעיל שיקול-דעת זה בסבירות וברלבנטיות. לעניין זה יכולה הוועדה לשקול שיקולים של "רוחב היריעה", של אילוצי זמן וכיוצא באלה שיקולים שניתן להצדיקם בתכליתו של המוסד ובמטרת פעולתו. רק אם נסיבות כאלה מתקיימות, רשאית הוועדה לשלול את הזכויות לפי סעיף 15 ממי ש"עלול להיפגע מן החקירה או מתוצאותיה".

כאמור, הפירוש המוצע הוא מאולץ. כך גם הפירוש של ועדת שמגר. כוונתו המקורית של סעיף קטן (ד) - למצוא איזון בין תכליתה ויעילותה של החקירה לבין ההגנה על מי ש"עלול להיפגע מן החקירה או מתוצאותיה" - לא עלתה יפה. כדי להגשימה יש צורך לתקן את סעיף קטן (ד) ולקבוע בו הוראה, המקנה לוועדה שיקול-דעת שלא להעניק למי ש"עלול להיפגע מן החקירה או מתוצאותיה" את הזכויות לפי סעיף 15 בנסיבות חריגות, מקום שבו הענקת הזכויות תפגע פגיעה מהותית בעבודת הוועדה; והכול בתנאי שהוועדה לא תקבע לגביו בדו"ח כל ממצאים, מסקנות או המלצות.³⁷ הוראה גמישה כזו תאפשר לוועדת-חקירה להפעיל שיקול-דעת לפי נסיבות המקרה. שיקול-דעת זה יתחשב בצורכי החקירה - דחיפותה, היקפה, תכליתה - מחד גיסא; ובטיבה של הפגיעה - עוצמתה, נסיבותיה, הקשרה הכולל - מאידך גיסא. שיקול-דעת כזה יגשים את מטרתו המקורית של הסעיף וייתר דקדוקים פרשניים, שבמיטבם אך מצמצמים את נוקיו של נוסחו הנוכחי של סעיף קטן (ד).

37. הצעת נוסח:

ראתה הוועדה שהודעה לפלוני לפי סעיף קטן (א) תיפגע בחקירה, רשאית הוועדה שלא להודיע לפלוני כאמור שם, ובלבד שלא תקבע לגביו ממצאים, מסקנות או המלצות בדיון-וחשבון שלה.
