

מאזן
73

לשכת עורכי-הדין בישראל

ה פ ר ק ל י ט

כרך ל

תשל"ה/ו — 1975/76

מפתח הענינים

בשולי הפסיקה

התערבות בג"צ בדיוני ועדות חקירה

בג"צ 128/74 גונן נ' ועדת החקירה — מלחמת יום הכיפורים, פ"ד כח (2) 81 ובג"צ 469/74 גונן נ' ועדת החקירה — מלחמת יום הכיפורים, פ"ד כט (1) 635.

פעמיים דן בית-המשפט העליון בשבתו כבית-משפט גבוה לצדק בעתירותיו של האלוף שמואל גונן נגד ועדת החקירה — מלחמת יום הכיפורים¹, כשעיקר טענת העותר — בשתי הפעמים — היתה שוועדת החקירה פגעה בזכויותיו, בכך שלא קיימה את מצוות סעיף 15 לחוק ועדות חקירה, תשכ"ט — 1968² (להלן: „החוק“). פעמיים סיים בג"צ את הדיון בעתירות בלא שפסק לגבי שאלת פירושו של הסעיף. בפסק-דין החברה הדרומית בע"מ נ. מועצת הרבנות הראשית³ אמר הנשיא לשעבר, השופט אולשן: ⁴

„כשם שבית-המשפט הזה ימעל בחובתו כלפי המדינה ואזרחיה, אם יסרב להשתמש בסמכותו, כשהענין נתון לפי החוק לסמכותו והצדק דורש התערבותו, כן לא יהיה להוט ויהיה חרד שלא ליטול סמכות שהחוק לא העניק לו, שכן אחרת יהיה פוגע בעקרון שלטון החוק“.

התוצאה יוצאת-הדופן של הדיונים בעתירותיו של גונן בבג"צ מחייבת בחינה האם נהג בית-המשפט בהתאם לרישא של ההנחיה המצוטטת מפי נשיאו לשעבר. ב-18 בנובמבר, 1973, החליטה הממשלה על הקמת ועדת החקירה לביורר הנסיבות הנוגעות לפרוץ מלחמת יום הכיפורים ולניהולה⁵, וב-21 בנובמבר, 1973, מינה נשיא בית-המשפט העליון את חברי הוועדה. שישה ימים לאחר מכן שלח גונן מכתב ליושב-ראש הוועדה בו אמר, כי הוא „רואה את דיוני הוועדה, מתחילתם, כנוגעים לי אישית ואני עלול למצוא עצמי נפגע על-ידי תוצאות ומסקנות הדיונים“. מכיוון שכך ביקש גונן הפעלת הוראות סעיף 15 לחוק כלפיו. הסעיף אומר:

„15. (א) ראתה ועדת חקירה שפלוגי עלול להיפגע מן החקירה או מתוצאותיה, ודיע לו יושב-ראש הוועדה במה הוא עלול להיפגע ויעמיד לרשותו, בדרך

1 בג"צ 128/74 גונן נ' ועדת החקירה — מלחמת יום הכיפורים, פ"ד כח (2) 81 — להלן: „העתירה הראשונה“; בג"צ 469/74 גונן נ. ועדת החקירה — מלחמת יום הכיפורים, פ"ד כט (1) 635 — להלן: „העתירה השניה“. בשני הדיונים נכתבו ההחלטות על-ידי ממלא-מקום נשיא בית-המשפט העליון, השופט זוסמן, השופטים ברנזון וקיסטר עמו.

2 ס"ח 28. לדיון בחוק: P. Elman, "The Commissions of Inquiry Law, 1968" 6 Is. L.R. (1971) 398

3 בג"צ 195/64 פ"ד יח (2), 324, 331 ב'.

4 מ"מ הנשיא אגרנט והשופטים לנדוי, ויתקון ומני עמו.

5 י"פ, תשל"ד, 319.

שימצא לנכון, את חומר הראיות הנוגע לאותה פגיעה והנמצא בידי הועדה או בידי מי שהוטל עליו לאסוף חומר. לפי סעיף 13.

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

„(ג) מי שהועמד לרשותו חומר ראיות כאמור בסעיף-קטן (א) לא יפרסם דבר מתוך החומר, אלא באישור מוקדם מאת הועדה“.

ההנמקה לאי-הפעלתו של סעיף 15 הנ"ל כלפי גונן על-ידי הועדה, כך היא מובאת בסעיף 5 לפסק-דינו של בג"צ בעתירה הראשונה:

„מטרת הסעיף היא מניעה של פגיעה באדם עקב חומר ראיות שהובא בפני הועדה ללא ידיעתו. נוכח פירוש זה — כך אומרת הועדה — לא ראתה חובה לעצמה לנהוג על-פי סעיף 15 הנ"ל, כשהיא עמדה להסיק מסקנה לחובתו של אדם, על-פי עדותו שלו, שהיא בלשון הועדה „מעין הודאת בעל-דין“, או שמסקנת הועדה מבוססת על מסמך שאותו אדם היה צד לו או זכרון-דברים על דיונים שבהם השתתף“⁶.

במכתבו של יו"ר הועדה מיום 23 בספטמבר, 1974, אל בא-כוח העותר הסביר את העקרונות שהינחו את הועדה בניהול חקירתה:

„... (ש) הועדה בעצמה יוזמת וקובעת (במסגרת ההוראות הפרוצדורליות של החוק), את דרכי החקירה בכל הנוגע לשמיעת עדויות וגביית שאר הראיות ואיסופן. במלים אחרות, מדובר כאן בטריבונל הפועל על פי השיטה האינקוויזיטורית, להבדיל מהשיטה האדברסרית — למעט המקרים שבהם חייבת ועדת חקירה להפעיל את סעיף 15 לחוק, כפי שהוא נתפרש בסעיף 6 לדין וחשבון החלקי הראשון. כיוון שכך, לבד מבמקרים האחרונים, אינה עומדת למי שנחקר על-ידי הועדה או לאדם כלשהוא הזכות לחקור עדים או להשמיע טיעונים על המסקנות שיש להסיק מחומר העדות, כשם שלא עומדת לו זכות ייצוג על-ידי עורך דין למטרות אלו...“

„(3) הועדה השתיתה את הנמקתה המפורטת למסקנות שאליהן הגיעה כאמור, בנוגע למרשך, על העדות שהוא מסר בפניה ועל המסמכים שהוא בעצמו הגיש לה, ולפיכך לא ראתה צורך או הצדקה להפעיל לגביו את סעיף 15 לחוק“⁷.

בשתי העתירות דחה בג"צ עיקר טענות גונן מפני שסבר, שרשאי הוא שלא להתערב אפילו צודק העותר אם אין התערבותו דרושה לשם עשיית צדק. פעולת הועדה

6 העתירה הראשונה ע' 83 ה'. לגבי אותם חלקים מדו"חות ועדת אגרנט שפורסמו ברבים ראה גם: דו"ח ועדת אגרנט (עם עובד, 1975).

7 מכתב זה הונח בפני בג"צ בעתירה השנייה ביוזמת ועדת-אגרנט הגם שבג"צ דן בלא שניתן צו-על-תנאי, כך שלא היה מקום לעשות תצהיר בתשובה. הדיון התקיים לפי תקנה 6 סיפא לתקנות סדר הדין בבית-המשפט הגבוה לצדק, תשכ"ג — 1963, לאחר שהיועץ המשפטי הוזמן לשמיעת העתירה ובהסכמתו היא נדונה, והוחלט בה, כאילו כבר ניתן צו-ע"ת.

נבחנה לאור קנה מידה זה. בעתירה הראשונה הובאה ההנמקה לפעולת בית-המשפט כד :

„...ראשית, הדין-וחשבון החלקי איננו סופי, והוועדה אף לא פירטה את הנימוקים עליהם ביססה המלצותיה...

„8. כשנימוקיה המלאים של הוועדה טרם ידועים, לא מן הראוי ולא מן הצדק להפריע את דיוני הוועדה בשלב זה; ... יתכן אפוא, שאם גמתין עד לסוף דיוני הוועדה לא יבוא העותר בטרוניה.

„9. הנימוק השני הוא, שיש בידי העותר עוד היום לפנות אל הוועדה ולבקש ממנה לעיין באותו חומר ראיות שהוא חפץ להביא לפניו... חזקה על ועדת חקירה שהיא לא תפגע בזכותו של אדם, ואם יש בידי העותר להראות שמסמך או עדות שלא באו עד כה בפני הוועדה, עלולים לשנות את מסקנותיה, מן הדין שיפנה עכשיו אליה, ויפרש מה יש בכונתו להביא בפני הוועדה, כדי ליתן לה שעת כושר לשקול, כיצד עליה לנהוג כדי לעשות צדק עמו“⁸.

בעתירה השניה — בה ניתן פסה"ד לאחר שבג"צ דחה את הדיון לעיון — נאמר :

„... ואנו נצטמצם בבדיקת השאלה, שמא יש בדרכי הדיון של הוועדה, לגבי האירועים שאירעו ביום 8 באוקטובר, משום קיפוח זכותו של העותר.

„...אכן, הצדק הטבעי מחייב, שהנחקר לא ייפגע על-ידי חומר נסתר, אבל נוכח הכלל האמור, על פיו חוקרת הוועדה^{8א}, רק אמרי פיו של העותר, עלולים לבסס מסקנה לרעתו, ואין טעם שאנו נחייב את הוועדה לומר לעותר, מה שממילא גלוי לו וידוע.

„מאותו טעם גופו, גם אין טעם לחייב את הוועדה להתיר לעותר עיון בראיות אחרות, זולת דברי 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...

„תלונתו של העותר על האופי האינקוויזיטורי של החקירה תלויה על בלימה... „כידוע, זכותו של נוגע בדבר להשמיע דברו בפני רשות ציבורית צריכה התאמה, בהתאם לנסיבות המיוחדות של המקרה, טיב החקירה והענין שהוא נושא החקירה...

„...זכותו של אדם ל„שמיעה הוגנת“ אינה מחייבת שמיעת דברו בעל פה דוקא, אלא מתן אפשרות להגשת טיעון בכתב דיו. בעניננו הסכים היועץ המשפטי, שאם יגיש העותר, הוא עצמו או פרקליטו, לוועדה כתב טיעון מסכם, תעיין הוועדה בדבריו ותדון בהם. גותרת השאלה, אם אמנם זקוק העותר, לשם הכנת טיעונו, לעיין ברשימות עדותו שגרשמו על-ידי הוועדה, ובמסמכים שהוא צד להם ואשר הועדה אמורה להסתמך עליהם בקביעת ממצאיה. בדרך כלל היינו אומרים, שהוועדה חייבת לאפשר לנוגע בדבר, לאסוף מתוך הרשימות את החומר הדרוש לו כדי שיוכל להשתמש באורח יעיל בזכות הטיעון הנתונה

8 העתירה הראשונה, ע' 84.
8א והיכן בדיקת נכונותו של אותו כלל ?

בידו. ואולם בענייננו, בו הוגש כבר על-ידי העותר חומר בכתב לרוב נוסף על דברי העדות שלו בעל פה, לא שוכנענו, כי העותר זקוק עכשיו לעיין שנית בכל אותו חומר כדי לסכם טענותיו. חזקה עליו שהוא זוכר לפחות את עיקרי הדברים לגבי מה שהעיד בפני הועדה על מעשיו וענייניו. אשר למסמכים שהעותר צד להם, הגם שהוצגו לפניו בשעת עדותו בוועדה והוא נחקר עליהם, אין ביטחון שכל מה שכלול בהם ידוע לו או שמור בזכרונו כדי שיוכל להתיחס אליהם כראוי בסיכום טענותיו בכתב, בלי שייגתן לו כעת לעיין בהם בניחותא וביישוב הדעת.

בנתון לכך, אנו דוחים את העתירה"⁹.

הדרך בה נקט בג"צ, יש בה כדי לעורר את שאלותינו. אחת, האם צדק הוא בקביעהו הגורפת, כי אין עליו להתערב במעשיה של ועדת החקירה אלא במידה והדבר דרוש לשם עשית צדק¹⁰; ושתיים, אם אמנם אותם שיקולי צדק נותנים ביסוס למסקנות הקונקרטיות אליהן הגיע בשתי העתירות¹¹.

צדק במקרה הקונקרטי

נדון תחילה בשאלה השניה, ונניח באופן היפוטיטי, כי אכן צדק גונן בפירוש שנתן לסעיף 15 לחוק. לאפשרות כזו אף מרמזים דבריו של בג"צ לפיהם גם אם מוטעה פירוש הוועדה לחוק אין מקום למתן סעד לעותר שכן נעשה איתו צדק. כדי לא להכביד על הדיון נתרכו בעתירה השניה, שכן, בראשונה ראה בג"צ את מלאכתה של הוועדה כבלתי-מושלמת, ומכאן שלא מצא מקום להתערב (מו הראוי להעיר כי אילו היכה העותר בפניתו לבג"צ עד לאחר הגשת הדו"ח הסופי. אפשר והיה נדחה בטענה שהשתנה בפניתו יתר על המידה).

בג"צ לא פרש את סעיף 15. סביר להניח שאינו מסכים לפירוש שניתן על-ידי ועדת-אגרונט, שאם לא כן, היה דוחה את העתירות במילים קצרות. למרות זאת, כנראה בשל היותו ערכאה שיפוטית שאין מערערין עליה, הוא נמנע ממלאכת פירוש החוק בשל שיקולים שאינם מתיישבים לכאורה עם התקדימים המשפטיים המגוחים בסוגיה שנדונה.

ועדת אגרונט חילקה, כזכור, מלאכתה לשניים. בחלק אחד נחקרו עניינים הקשורים לכוונות צה"ל בימים שקדמו לפרוץ המלחמה ובשני נדונו עניינים הכרוכים בנייהול הקרבות עד לשלב הסופי של בלימת האויב. לכל אורך הדרך המשיכה הוועדה לאחוז בפירוש אותו נתנה בראשית מלאכתה לסעיף 15 לחוק.

בפסה"ד שבעתירה השניה אמר בג"צ כי:

„העותר אינו יכול לטעון בתום לב שאינו יודע במה עלול הוא להיפגע... רק אמרי פיו של העותר עלולים לבסס מסקנה לרעתו, ואין טעם שאנו נחייב את הוועדה לומר לעותר, מה שממילא גלוי לו וידוע"⁹.

קשה לקבל הנמקה זו. אם פירושו של העותר לסעיף 15 לחוק נכון, וזו נקודת

9 העתירה השניה, ע' 640 ואילך.

10 להלן ע' 195.

11 להלן ע' 197.

המוצא בשלב זה של הדיון, הרי צריך יו"ר הוועדה לא רק להמציא ל"עלול להיפגע" את "חומר הראיות הנוגע לאותה פגיעה והנמצא בידי הוועדה", אלא עליו להודיע לו גם "במה הוא עלול להיפגע". אינה דומה הפניה (או אזכור) לחומר ראיות להמצאתו ובודאי שלא די בכך כדי למלא אחר מצוות מתן הודעה במה עלולה להיות הפגיעה.

זאת ועוד: משקנה פלוני מעמד של "עלול להיפגע", קמות לו הזכויות הנקובות בסעיפים קטנים (ב) ו-(ג) לסעיף 15 לחוק. נקודה זו כלל לא זכתה לדיון בפסק-הדין של בג"צ בעתירה השניה. בג"צ לא רק שהצדיק את סרובה של הוועדה להרשות לעותר עיון ברשימות עדותו הוא בפני הוועדה (והסתפק רק בחיוב מתן רשות לעיון במסמכים שהעותר צד להם), אלא גרס שאין טעם לחייב את הוועדה להתיר לעותר עיון בראיות אחרות וזלת דבריו הוא עצמו, שכן לפי הודעת הוועדה לא יישמשו ראיות אחרות אלו יסוד למסקנות חובה כנגד העותר.

לפי ס"ק (ב) ו-(ג) לסעיף 15, אין כל הגבלה מעין זו על זכותו של "העלול להיפגע". הלה רשאי להתייצב בפני הוועדה, לחקור עדים (אפילו אין הוועדה חושבת להסתמך על דבריהם אלא, כדי לגלות, למשל, עובדות לזכותו) ולהביא ראיות מטעמו. מתן הודעה ע"י יו"ר ועדת חקירה למי ש"עלול להיפגע", אינה עניין פורמאלי כפי שראה זאת בג"צ. ההודעה לפי ס' 15 (א) לחוק, מקנה למקבלה זכות עמידה בפני הוועדה על כל הכרוך בכך. המחוקק רצה בסעיף 15 לתת אפשרות של השתתפות פעילה בדיוני ועדת החקירה ל"עלול להיפגע" ואי-מתן הודעה לפי ס' 15 (א) מסכלת כוונה זו.

הערר חקירה נגדית

בעתירתו השניה הביא גונן שורה של טענות בפני הבג"צ, שאי-אפשר היה להן להיות מועלות לו היתה הוועדה מקיימת חובתה לפי סעיף 15 לחוק, ואשר אין להן תשובה בהחלטת הבג"צ.

בין-השאר תאר העותר חקירתו בפני הוועדה ואמר:

"במהלך החקירה, כאמור, גם כאשר הובא בפני העותר תיאור עדות זו או אחרת, לא נמסר לו, ברוב המקרים, מקורה של העדות, ומכל מקום היתה התייחסות לחלק מהעדות או העדויות בלבד, ולא הודע לעותר באיזו דרך שהיא לאלו עובדות או ראיות, מהמכלול הנרחב המועלה לדיון ולבירור בדרך האמורה, מייחסת הוועדה נפקות של ממש לצורך חקירתה ומסקנותיה, בכל שלבי החקירה לא ניתן לעותר לעיין בחומר הראיות המתייחס לעובדות הנוגעות אליו ועלולות להתפרש לחבותו, לא נסתייע לו לרענן וזכרונו לבדוק העובדות בהתייחס לפרטיכל חקירתו הוא, לא נמסרו לו כל שמות העדים וכנראה אף שמותיהם של כאלו שהעידו לחובתו, לא הוצגו בפניו המסמכים שהוגשו לוועדה המתייחסים לעובדות העלולות לפגוע בו, ואלו שהוצגו לא אפשרו לימוד מדוקדק, גמנע ממנו מלחקור אי אלו מהעדים האחרים, להיות מיוצג על-ידי עורך דין ואף להשמיע דברו דרך טיעון או סיכום מקצועי המנתח את הראיות, העובדות והמשמעויות העולות מהן, במגמה להדגיש כי אין דופי בהתנהגותו או בכושרו בכל הנוגע לענינים נשוא החקירה".

באשר לשלב השני של חקירת הוועדה אמר העותר, כי עשה „מאמצים גדולים והצלחה לאתר מסמכים, פקודות, תחקירים ועדויות המתייחסים למימצאים העובדתיים הכלולים בדו"ח החלקי והנוגעים אליו ואשר לפי מיטב אמונתו, לא באו עד אז לפני הוועדה ועשויים היו לשנות את מסקנותיה.

„... מבחינות רבות היה העותר בגדר סומא בארובה, כיוון שבכל הזמנים לא ידע מהן הראיות אשר שימשו יסוד למסקנות בדו"ח החלקי, אלו עובדות או ראיות טעונות הפרכה ואלו עובדות או מימצאים הנובעים מעדותו הוא, גרמו לו שיפגע“.

במקום אחר בעתירתו אמר :

„... לכשנתקשה העותר לזכור עובדה חיונית (שנוקפה לחובתו לאחר מכן בדו"ח החלקי), נמנעה הוועדה מלהציג בפניו פרטיכל קבוצת דיון מורחבת של שר הבטחון והרמטכ"ל, ממנו ניתן להקיש לגבי העובדה האמורה מה שהיה מאפשר לעותר אל נכון להתייחס לעובדה שנשמטה מזכרונו“.

לא הבאנו את הקטעים הנ"ל מעתירתו השניה של גונן, אלא כדי להראות, שאין בפסק-דינו של בג"צ משום תשובה לגביהם. בג"צ אמר שהוועדה יצאה ידי חובתה בכך, שהכריזה שאין בדעתה להוציא מסקנות חובה לגבי מאן-דהוא אלא מדברים שאמר בפניה או העולים ממסמכים שהיה צד להם. לא זאת היתה כוונת סעיף 15 לחוק. המחוקק שאף להעמיד לרשות „העלול להפגע“ אפשרות של חקירה-נגדית של עדים, שהיא כידוע האמצעי היעיל ביותר לחשיפת האמת¹². ברור, כי לו היתה הוועדה מקיימת מצוות סעיף 15 לחוק לא ניתן היה להעלות את הטענות שציטטנו. יתכן, כמובן, כי אין בהן ממש לגופו של ענין. יכול להיות שגם אם היו כל דקדוקי סעיף 15 מתמלאים, לא היו מסקנות ועדת-אגרנט משתנות אפילו כהוא זה. אלא שאין בכך כדי להוות שיקול בפסיקת בג"צ, המצווה על שמירה על שלטון החוק.

התחשפות במימדי החקירה ?

משום מה ראה בג"צ להרחיב את הדיבור על ההיקף העצום של עבודת הוועדה, ועל כך שמן הראוי היה אפילו להתקין הוראות חוק מיוחדות כדי לאפשר לה להשלים עבודתה ביתר יעילות. קשה להבין מה טעם הובאו דברים אלה, שלעניות דעתנו אינם רלוונטיים. עובדה היא, כי המחוקק לא יצר חוק מיוחד כדי להקל על עבודתה של ועדת אגרנט. השאלה היא: האם פעלה הוועדה בהתאם למצוות החוק הקיים ? בג"צ רק שואל עצמו, אם נעשה צדק עם העותר. מה לכך ולהיקף העצום של עבודת הוועדה ?

בענין :

R. v. Paddington Valuation Officer. Ex parte Peachey Property Corporation Ltd.¹³

12 בג"צ 124/58 י"מ נ' השופט המנהל חקירה מוקדמת, פ"ד יג (5), 23 ; אליהו הרנון, דיני ראיות (חלק ראשון), (הדפוס האקדמי ירושלים, תש"ל), 106, טכסט להערת שוליים 1.

13 (1966) 1 Q.B. 380; (1965) 2 All E.R. 836; (C.A) 13 בערכאה ראשונה (Q.B.D.) 3 All E.R. 200 (1964); 1 W.L.R. 1186; (1964).

התעוררה שאלת תקפותו של „לוח הערכה“ הנוגע לאלפי דירות, ונטטען שם כי הלוח בטל. בין השאר נאמר לבית-המשפט, כי במקרה של קבלת טענה זו עלול הדבר להביא לביטול „לוחות הערכה“ דומים שנעשו לגבי לונדון רבתי, אולי לגבי אנגליה כולה, ויהיה בכך כדי לגרום לתוהו-ובוהו חסר תקדים בשביל המשיבים שם. בסופו-של-דבר דחה בית-המשפט הטענה בדבר חוסר תקפותו של „לוח הערכה“, אך לגבי הנקודה המעניינת אותנו, אמרו שניים משלושת שופטי בית-המשפט לערעורים¹⁴, כי העובדה שעקב קביעה של בית-משפט עשויה להגרם אי-נעימות רבה או אפילו תוהו-ובוהו למימשל, אינה בין הגורמים העשויים להשפיע על בית-המשפט בכיוון הפעלת שיקול-דעתו נגד מתן הסעד המבוקש.

לורד סלמון גינה את הטענה במילים חריפות:

“I would add that whatever inconvenience or chaos might be involved in allowing the appeal, the court would not be deterred from doing so if satisfied that the first respondent had acted illegally. One of the principal functions of our courts is to protect the public from an abuse of power on the part of anyone, such as a valuation officer entrusted with a public duty which affects the rights of ordinary citizens. If the valuation officer acted illegally and thereby produced an unjust and invalid list, this would be such an abuse of power and one which the courts would certainly redress. It could be no answer that to do so would produce inconvenience and chaos for the rating authority — otherwise the law could be flouted and injustice perpetrated with impunity.”¹⁴

דומה, כי לא קשה לתאר תשובת בית-המשפט האנגלי במקרה והיתה מועלית בפניו הטענה שבשל אופיו „המונומנטאלי“ של נושא כלשהו, יש לשנות מעקרונות מקובלים של פרשנות החוק.

יצוג על-ידי עו"ד

ועדת-אגרנט אף התייחסה בצורה יוצאת-דופן לזכות העותר להיות מיוצג בפניה בעת החקירה על-ידי עורך-דין. זכות היצוג המשפטי קשורה לזכות הטעון בפני הוועדה. סעיף 22 לחוק לשכת עורכי-הדין, תשכ"א — 1961¹⁵, קובע:

„אדם שייפה כוחו של עורך-דין, זכאי להיות מיוצג על ידיו בפני כל רשויות המדינה, רשויות מקומיות וגופים ואנשים אחרים הממלאים תפקידים צבוריים על פי דין; אין בהוראה זו כדי לגרוע מכל סמכות לדרוש נוכחותו או פעולה אישית של האדם המיוצג, ואין בה כדי לפגוע בחיקוק המסדיר את הייצוג בפני רשות, גוף או איש כאמור“.

14 לורד דאנקוורטס 14 All E.R. 851, I (1965)
לורד סלמון E-F 14 All E.R. 852, (1965).

15 ס"ח 178.

סעיף 15 (ב) לחוק, מדבר מפורשות על התייצבות בפני הוועדה גם על-ידי עורך-דין. גארנר, בספרו על משפט מינהלי¹⁶, מדגיש את חשיבות אפשרות היצוג על-ידי משפטן בפני ועדה ומביא בהסכמה דברים שאמרה ועדה מלכותית באנגליה בהקשר זה:

"The Franks Committee"¹⁷ "had no hesitation" in recommending (Report para. 87) that the right of a citizen appearing before a tribunal to be able to call upon the services of a legal representative, should be curtailed only in the most exceptional circumstances. In the United States a denial of the right to legal representation before an agency hearing would amount to a breach of the "due process" clause of the constitution, and this is confirmed in section 6(a) of the American Administrative Procedure Act, 1946"¹⁸.

ועדת פרנקס דחתה במפורש את הדעה, כאילו עלול יצוג על-ידי עורך-דין להכביד על עבודתה של ועדת חקירה. הגסיון בכתי-משפט מוכיח בדרך-כלל את ההיפך. תמוה לכן, לקרוא את ההחלטה של ועדת-אגרנט בנקודה זו מיום 14.7.74, שהונחה אף היא בפני בג"צ בעתירה השנייה, אך לא זכתה לכל תגובה. וכך מצינו:

1. הוועדה קובעת, כי במה שנוגע לייצוג בפניה על-ידי עורכי דין, היא תרשה ייצוג כזה רק במידה שתפעיל את הוראות סעיף 15 של חוק וועדות חקירה, תשכ"ט — 1968, בהתאם לפירוש שנתנה לסעיף זה.

...2,,

...3,,

הפתיחות י. ידיו

.....

2. לדעתי, אין להראות כל חומר לכל עורך דין, בכל הנוגע ליחסים בין הוועדה לבין העד, אלא לפי סעיף 15.

3. במידה ואחד הנוגעים בדבר יודיע שבדעתו לפנות לבג"צ ובתנאי שיפרט על איזה נושא מרכזי הוא מתכוון לפנות לבג"צ — יהא מקום לשקול אם ואיזה חומר להראות לעו"ד שלו. גם במקרה כזה הייתי מבכר שההחלטה על כך תהיה של הבג"צ, משום שלפי תפישתי, כאמור לעיל, אין לעו"ד כל שהוא יצוג בפני הוועדה, אלא לפי סעיף 15."

הוועדה הגבילה, איפוא, את זכותו של "העלול להיפגע" (בהתאם לסעיף 15 (ב)) להתייצב בפני הוועדה על-ידי עורך-דין למקרה שיש בדעתה להסיק מסקנה לחובת "העלול להיפגע" שלא מעדותו או ממסמך שהוא אינו צד לו. להגבלה מעין זו אין

J. F. Garner, *Administrative Law*, (London, 3rd ed. 1970) 16

.Franks Committee Report (1957, Cmd. 218) 17

גארנר הנ"ל בע' 199, הערות שוליים הושטו. ור' גם: 18

1 Hals. Laws (4th ed.) para. 76, text to notes 34 and 36. O. Hood Phillips, *Constitutional and Administrative Law* (London, 5th ed. 1973) 507 note 39.

J.E. Alder "Representation before Tribunals" (1972) P.L. 278

זכר בהוראות החוק, היא אינה מתיישבת עם דרישות אלמנטריות של דיון הוגן כפי שהוגדרו לעיל ובג"צ בהחלטותיו אף אינו מגסה להצדיקה. הוא פשוט מתעלם מהנושא¹⁹.

הגנה על הפרט

ב-28 בדצמבר, 1966, הרצה סיר סיריל סלמון²⁰ בפקולטה למשפטים של האוניברסיטה העברית על ועדות חקירה. הרצאתו התבססה על מחקר שערכה ועדה מלכותית בראשותו שלו לגבי ועדות שקמו מכוח החיקוק האנגלי המקביל — *Tribunals of Inquiry (Evidence) Act, 1921*²¹. הרצאה זו הוזכרה בעת הוויכוח בכנסת לגבי החוק²² ויש בה דיון מעמיק לגבי עצם השימוש במוסד זה של ועדות חקירה. המרצה הזהיר, בין השאר, מפני עריכת חקירות שלא בפומבי, ולעניינו הביא שש נקודות עליהן המליצה הוועדה בראשה עמד, צורך הגנה על הפרט בעת חקירה בוועדה מהסוג הנדון:

"1. Before any person becomes involved in an inquiry, the Tribunal must be satisfied that there are circumstances which affect him and which the Tribunal proposes to investigate.

"2. Before any person who is involved in an inquiry is called as a witness he should be informed of any allegations which are made against him and the substance of the evidence in support of them.

"3(a). He should be given an adequate opportunity of preparing his case and of being assisted by legal advisers.

"3(b). His legal expenses should normally be met out of public funds.

"4. He should have the opportunity of being examined by his own solicitor or counsel and of stating his case in public at the inquiry.

"5. Any material witness he wishes called at the inquiry should, if reasonably practicable, be heard.

19 ב"בג"צ 515/74 פלוני נ' מפקד משטרה צבאית חוקרת, פ"ד כט (2) 169, היתה דעת הריב כי חיקוק הבא לשלול או לצמצם את זכות הייצוג עלידי עורך-דין, חייב לעשות זאת בצורה שאינה משתמעת לשתי פנים. ר' גם:

Byrne v. Kinematograph Renters Society (1958) 2 All E.R. 579, 598 G-H, 599 D

20 The Rt. Hon. Sir Cyril Salmon — "Tribunals of Inquiry", 2 Is. L.R. (1967) 313

21 9 Hals. Statutes (2nd ed.) 623; לגבי ועדות חקירה באנגליה ר':

1 Hals. Laws (4th ed.) para. 13. O. Hood Phillips, supra, p. 98

22 יו"ר ועדת החוקה חוק ומשפט הסביר כי החוק מסתמך במידה רבה על דו"ח ועדה זו, ד"כ 53 (תשכ"ט) 903, עמודה ימנית.

"6. He should have the opportunity of testing by cross-examination conducted by his own solicitor or counsel any evidence which may affect him. "Most of these principles are, I think, self-evident, for they do not more than express a concept of justice which is accepted equally in Israel as it is in England... "There are no doubt always strong pressures upon a Tribunal to hurry on the hearing and publish its report with all speed. Dilatoriness must certainly be avoided but too great a price can and sometimes has been paid for haste. On the other hand, a few weeks more spent in preparing the materials for arriving at the truth is a small price to pay for avoiding injustice" ²³.

קיים נימוק נוסף המקשה על הבנת החלטת בג"צ. כלל הצדק הטבעי, "ישמע הצד האחר" — אולי הכלל החשוב ביותר מבין כללי הצדק הטבעי ²⁴ — המונה ביסודו של הסעיף 15, דורש לא רק מתן אפשרות טעון למי שעלול להפגע ²⁵ אלא הודעה מוקדמת על ההליך, על הפעולה העומדת להנקט ואפשרות נאותה להכנת ההגנה ²⁶ :

"The particulars set out in the notice should be sufficiently explicit to enable the interested parties to understand the case they have to meet and to prepare their answer and their own cases" ²⁷.

במקרים לא מעטים, עלולה חקירת ועדה לגרום לפגיעות קשות ביותר באלה אשר בהם חקירתה נוגעת ומקרהו של גונן יוכיח ²⁸. אין כל הצדקה עניינית לשנות — בכל הנוגע לאפשרות הכנת הטענות — את מעמדו של, "העלול להפגע" מדיוני ועדת-

23 330 (1967) 2 Is L.R.

24 Reg. v. Aston University Senate, Ex parte Roffey (1969) 2 O.B. 538; (1969) 2 All E.R. 964, 973, F. (Q.B.D.); Durayappah v. Fernando (1967) 2 A.C. 337, (P.C.); Glynn v. Keele University (1971) 2 All E.R. 89; (Ch. D.); Furnell v. Whangarei Schools Board (1973) 2 W.L.R. 92 (P.C.); 1 Hals. Laws (4th ed.) para. 74-75-76-77

בג"צ 3+9/58, כרמון נ' שר הפנים, פ"ד יב 1493.

בג"צ 126/58 אשר נ' שרת החוק, פ"ד יג 144, 158 ד'. ר' גם הערת שוליים 41 להלן. 1 Hals. Laws, (4th ed.) para. 74 25

ד. לויז, טריבונלים שיפוטיים במדינת ישראל, (אבוקה, תשכ"ט) 67 — 70. 1 Hals. Laws (4th ed.) para. 75 26

27 שם, סעיף 75 טכסט להערת שוליים 6. הכלל היסודי הוא שאם אדם צפוי לפגיעה רצינית במעמדו או בזכויותיו כתוצאה מההליך, כי או יש להציג בפניו את הנטען נגדו ולתת לו הזדמנות נאותה להתגונן :

Reg. v. Race Relations Board, Ex parte Selvarajan (1975) 1 W.L.R. 1686, 1694 C (C.A.)

28 ראה להלן טכסט להערת שוליים 45.

חקירה, מזה של נאשם במשפט פלילי²⁸. מכיוון שכך, ניתן ללמוד את העקרון מפסק-דין אנגלי מהזמן האחרון שהטביר את הכלל בבהירות. בענין Regina v.

Thames Magistrates' Court, Ex parte Polemis²⁹ נאמר:

"To start with, nothing is clearer today than that a breach of the rules of natural justice is said to occur if a party to proceedings, (היינו, צד להליכים בדרך-כלל — ג.ג.), and more especially the defendant in a criminal case, is not given a reasonable chance to present his case. It is so elementary and so basic it hardly needs to be said... and of course the opportunity to present a case to the court is not confined to being given an opportunity to stand up and say what you want to say: it necessarily extends to a reasonable opportunity to prepare your case before you are called upon to present it. A mere allocation of court time is of no value if the party in question is deprived of the opportunity of getting his tackle in order and being able to present his case in the fullest sense³⁰.

התוצאה של אי-שמירה על הכלל האמור, התערבות בית-המשפט, אם לתיקון המעות במידה שהדבר עדיין ניתן ואם למתן סעד בדרך של הצהרה שהחלטה שהתקבלה בהליך הפגום, בטלה מעיקרא³¹.

הגבלת התערבותו של בית-המשפט

בעתירה השניה, פטר בג"צ עצמו מפירוש סעיף 15 לחוק, הואיל ו"אפילו טעתה הועדה... אין העותר יכול לצפות להתערבותו של בית המשפט הזה, אלא במידה שיש בידו להראות שהדבר דרוש לשם עשיית צדק"³².

בג"צ לא נתן כל אסמכתא להגבלה זו של שיפוט, אם כי אלה אינן חסרות³³. הסיאלה אם רשאי בג"צ לשלול תרופה מעותר גם אם הדין עמו, וזאת שעה שבג"צ סבור, כי התערבותו אינה דרושה לשם עשיית צדק, זכתה להארה מקיפה במאמרו של פרופ' יצחק זמיר, "על הצדק בבית-המשפט הגבוה לצדק"³⁴ ומסקנתו הנוגעת לענייננו היתה, כי גם אם לא פעם אמר בג"צ כי הוא בודק ומחליט בכל עתירה על-פי שיקולי צדק, הרי למעשה, הכוונה היא לשיקול-הדעת המוקנה לבג"צ עקב היותו

28 מהבחיונה הנדונה היה מעמדו של העותר נחות אפילו מזה של צד במשפט אורחי. 29 (1974) 1 W.L.R. 1371, (Q.B.D.).

30 (הדגשה הוכפפה) (1974) 1 W.L.R. 1375 A-B, per Lord Widgery C.J.

31 וכן — Local Government Board v. Arlidge (1915) A.C. 120, 132. 1 Hals. Laws (4th ed.) para. 77.

נ. גרבולסקי, "הפרת זכות הטעון: המקור להתערבות ותוצאת הפגום", הפרקליט, כו (1970), 180 (בשולי ע"א 183/69 עיריית פתח-תקוה נ' פחח, פ"ד כג (2) 398).
א. רובינשטיין, המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל, (שוקן — מהד' 2 תשל"ד) 228 וראה להלן הערה 52.

בית-משפט של יושר המפעיל, בעקבות בתי-המשפט של אנגליה, צווים פרירוגטיביים נגד הריבון. שיקול-הדעת — בניגוד לצדק ערטילאי חסר תחומים מוגדרים או מבחנים מקובלים — הוא מושג מוגדר ומוכר במשפט, ובעקבות פסיקה של עשרות שנים נתגבשו הן באנגליה והן בישראל כללים ברורים המבהירים מתי ימנע בית-המשפט בתוקף שיקול-דעתו. סעד מעותר. כללים אלה מתיחסים לזכות העמידה, סעד חלופי, שיהוי, נקיון כפיים, חומרת הפגיעה בעותר, יעילות הסעד המבוקש ועוד.³² וכך אנו קוראים אצל פרופ' זמיר:

„הסכנה הטמונה בהפעלת חוש הצדק, להבדיל משיקול הדעת, כמכשיר עיקרי לחריצת הדין, הרי היא ממשית וברורה. בית המשפט עשוי לשחרר עצמו בנקל, לא רק מחובת ההיזקקות לחוק ולכללים, אלא גם מן הצורך לחשוב באורח הגיוני ויסודי. וכיוון שאין לפניו שום סימני-דרך שינחו אותו, עלול הוא להיסחף על-ידי תחושות חולפות, שאפילו אינן משקפות את התחושה הרווחת בציבור ולהיות מושפע מגורמים שאינם שייכים לענין“.³³

בהגיבו על מאמרו הנ"ל של פרופ' זמיר אמר השופט ח. כהן בעניין אוחנה נ. ביה"ד הצבאי לטרעורים³⁴:

„הצדק“ האמור בסעיף 7 (א) שונה מן הדין ומצוי הוא מחוץ לדין. וכנגד אלה הטוענים שאי-אפשר להגדירו, באשר מושגיו שונים אצל כל אדם ואצל כל שופט, אף אני אטען שאין כל צורך להגדירו, שחוש הצדק האינדיבידואלי של שופט זה או אחר אינו מופעל גם כאן אלא באותה המידה בלבד בה הוא מופעל בין כה וכה בכל שימוש בשיקול-דעת שיפוטי“.³⁵

מדברים אלה ומקודמיהם³⁶ עולה, כי גם השופט כהן נוטה, כנראה, לדעה ששיקולים של „צדק“ אינם אלא כינוי אחר לשיקול-דעת המופעל על-ידי בית-משפט של יושר. ומכל מקום לדעתו ה„צדק“ אינו אלא מרכיב של שיקול-הדעת המופעל על-ידי בית-המשפט.

אם אמנם כך הדבר, אזי קשה לראות מה היתה האסמכתא מכוחה של בג"צ בתוקף שיקול-דעתו את הסעד המבוקש מגונן, שכן, מכל הכללים המנחים, הפעלתו של

- 32 העתירה השניה, שם, ע' 640 ד'.
- 33 בג"צ 58/68 שליט נ' שר הפנים, פ"ד כג (2) 477, 599 ז; בג"צ 244/64; אירי נ' מבקר המדינה, פ"ד יט (1) 401, 404; בג"צ 237/61; פאר הרר נ' ראש אגף רישום, פ"ד טו 1422, 1426 א, 1428 ב; בג"צ 293/61 עלענקרי נ' הממונה על גביית השכר, פ"ד טו 2391, 2393 ב; בג"צ 351/67, הרהיט נ' יורי ההוצאות, פ"ד כא (2) 794, 795 ו; ע. אסנת, „על מושגי הצדק של בית המשפט הגבוה לצדק“, הפרקליט כז (1970) 243; ע. שפירא, „לבעית „שיקול הדעת השיפוטי“ במקרי גבול“, משפטים ב (1970) 57.
- 34 הפרקליט כז 212.
- 35 שם, ע' 225.
- 36 שם, ע' 226. ראה גם: מ. לגדוי, „הלכה ושיקול-דעת בעשיית משפט“, משפטים א' (1969) 292.
- 37 פ"ד כד (1) 771.
- 38 שם, ע' 783 ב', הדגשה הוספה.
- 39 שם, ע' 782 א'-ג'.

שיקול-דעת זה והמוכרים בספרות⁴⁰, אין גם אחד המתאים לעניננו. מכל מקום, חסרה דווקא בנקודה זו הנמקה בפסה"ד.

כפי שניסינו להראות לעיל, נשארו מרבית קובלנותיו של העותר נגד אופן החקירה של ועדת-אגרנט ללא תשובה. הדרישה לקיום חקירה מהירה ויעילה, אינה יכולה להצדיק עיוות דין כלפיו. למעשה, כל שאמר בג"צ הוא שהעותר יודע בעצמו מה הן הטענות נגדו ודי בכך ובהופעתו הממושכת בפני הוועדה כדי למלא את דרישות דיון הוגן — וזאת בשל ההיקף העצום של החקירה בה מדובר.

על בג"צ היה להשיב, אם אכן התנהל בפני ועדת-אגרנט דיון הוגן בהתאם למצוות החוק. לא ניתן להשיב על כך בלי לפרש את סעיף 15 לחוק. לא ניתן להשיב על כך תוך שאתה אומר, כי גם אם צדק העותר בפירושו לסעיף 15, — דבר האומר כי הוועדה ניהלה חקירה שלא על-פי שורת החוק, — בכל זאת היתה חקירתה הוגנת, ומתוקף שיקול-הדעת אין בג"צ רואה צורך להתערב. נניח לרגע שהעותר צדק בפירושו שנתן לסעיף 15, מדוע לא יהיה זכאי שהחקירה, העשויה לקבוע במידה רבה ביותר את גורל הקאריירה המקצועית שלו, לא תתנהל בהתאם לפירושו הנכון של סעיף זה?

סעיף 15

נסיים בהערה משלימה לגבי פירושו של סעיף 15. פסק-הדין היחיד הקרוב לענין, המועצה הישראלית לצרכנות נ. יו"ר ועדת החקירה לענין מתן שירותי גז⁴¹ הן בדעת הרוב⁴² והן בדעת המיעוט⁴³, תומך בפירוש המילולי של סעיף 15, הגם שדן בוועדה שקמה לפי פקודת ועדות החקירה, 1921⁴⁴.

קשה להנחת, שהמחוקק הישראלי התכוון, בלא שרמו על כך באיזו צורה שהיא, לשנות את העקרון שנקבע עוד בפקודה המנדטורית ואשר יסודו באחד מעיקרי הצדק הטבעי הבסיסיים ביותר. בפסה"ד הנ"ל אמר השופט זוסמן בין השאר:

„אדם שהתנהגותו משמשת „נושא החקירה“, הצדק דורש שבידו תנתן מלוא האפשרות של הגנה. אדם כזה זכאי ל„עמות“ עם מאשימו, כדי שיוכל לנקות את עצמו מן האשמה, ולצורך כך חייבים לגלות לו על מה עליו להשיב. אדם

40 S.A. de Smith, *Judicial Review of Administrative Action* (London 3rd ed. 1973) p. 372-382, 390-397.

1 Hals. Laws 4th ed. para. 91, 132, 160-161

א. סלנט, בית-המשפט הגבוה לצדק (הסתדרות עוה"ד בישראל, תשט"ו) 39-36, 67-73. ור' דברי השופט ויתקון בבג"צ 176/54 נחום יהושע נ' ועדת הערעור, פ"ד ט 617, 632.

41 בג"צ 335/68 פ"ד כג (2) 324. ר' גם: בג"צ 185/64 פלוני נ' שר הבריאות פ"ד יט (1) 122; בג"צ 442/71 לנסקי נ' שר הפנים, פ"ד כו (2) 337, 354; בג"צ 21/48 פופר נ' שר המשטרה, פ"ד ב 365; בג"צ 103/49 טורן נ' ראש הממשלה, פ"ד ד 704. ראה גם הערת שוליים 24 לעיל.

42 השופטים זוסמן ומני.

43 השופט ויתקון.

44 חא"י, כרך א' פרק כ"א ע' 152.

כזה, סברה ועדת השופט Salmon, ראוי לאותה מידת הגנה ממנה נהנה נאשם או נתבע בפית-המשפט (ראה ע' 16 לדו"ח הוועדה)⁴⁵.

אף ההיסטוריה של חקיקת סעיף 15 לחוק אינה תומכת בפירוש שניתן לו על-ידי ועדת-אגרנט ואשר, נחמה פורתא, בג"צ במפורש גמנע מלאמצו⁴⁶.

משה אונא, מי שהיה יו"ר ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת בזמן חקיקת החוק, נקט בצעד חסר תקדים בעקבות פרסום הדו"ח החלקי הראשון של ועדת-אגרנט וכתב מאמר — „על סעיף 15 בחוק ועדות החקירה ופירושו“⁴⁷ — בו ביקש להראות, כי כוונת המחוקק היתה „לראות בחובת הוועדה לתת לאדם העלול להיפגע הודעה על כך הובה אבסולוטית המוטלת על הוועדה וממילא זכות אבסולוטית של מי שעלול להיפגע לקבל הודעה כזאת וועדת החתום"מ אף תיקנה את הנוסח, על מנת לא להשאיר כל ספק בכוונה זו. כי שמירת זכותו של האדם העלול להיפגע נחשבה בעיניה כתביעת הצדק כלפי אותו אדם, ולכן ראתה חובה על המחוקק להבטיח זכות זו במלואה“. הדברים נתמכים בדברים שנאמרו בוויכוח בכנסת. במיוחד דן בנושא ח"כ י.ה. קלינגהופר בקריאה הראשונה⁴⁸.

המחוקק שאף להבטיח ל„עלול להיפגע“ את יומו בפני הוועדה. פירוש ועדת אגרנט שלל למעשה זכות זו.

שר המשפטים דהיום, ה. צדוק, אמר אז:

„סעיף זה קובע שאותו אדם, העלול להיפגע יקבל הודעה המסבירה לו במה הוא עלול להיפגע. יובאו לידיעתו הראיות שמהן הוא עלול להיפגע, והוא יוכל להתייצב לפני הוועדה, אם בעצמו ואם על-ידי עורך-דין ...

„לדעתי, בענין זה צריכה להיות החלטה אחת בלבד, ולא שלוש החלטות, והיא ההחלטה העיקרית והיסודית: האם עלול פלוני להיפגע? ענין זה נתון לשיקול-דעתה של הוועדה. הוועדה יכולה לקבל החלטה כזאת על-פי יוזמתה, היא יכולה לקבל החלטה כזאת גם לפי בקשת הנוגע בדבר. אבל משהחליטה, לפי שיקוליה, החלטה האומרת שפלוני עלול להיפגע, נדמה לי שפל שאי הזכויות הן בבחינת תוצאה אוטומטית של ההחלטה העקרונית הזאת.

„... התוצאה צריכה להיות... שאותו אדם יקבל הודעה ובה ייאמר שהוא עלול להיפגע ותינתן לו האפשרות לעיין בחומר הראיות שממנו הוא עלול להיפגע, והוא יוכל להתייצב לפני הוועדה, אם בעצמו ואם על-ידי עורך-דין.

45 פ"ד כ"ג (1) 333 ד'; הדגשה הוספה. מכוח הקבלה זו ראינו להביא הדברים שנאמרו בפסה"ד בענין Ex parte Polemis, ר' טכסט להערות שוליים 28—29 לעיל.

46 ה"ח 747 תשכ"ח 8, 12. קריאה ראשונה: ד"כ 50 (תשכ"ח) 534, 578, 876; קריאה שניה ושלישית: ד"כ 53 (תשכ"ט) 903. להסתמכות על דברי הכנסת בפירוש חוק: ע"א 282/73 פ"ש נ' אריפון, פ"ד כח (1) 789, 794 ג'—ו'.

P. Elman, "The Commissions of Inquiry Law, 1968" 6 Is. L.R. (1971) 398, 406

47 דבר, 17 במאי, 1974.

48 ד"כ 50 (תשכ"ח) 546, עמודה ימנית למטה.

הייתי רוצה לקבוע שתיתן לו הזדמנות לעשות את כל הדברים האלה עוד
בטרם ייקרא להעיד לפני הוועדה⁴⁹.

הצעות אלה אומצו בדברי שר המשפטים דאז י.ש. שפירא⁵⁰. בקריאה השניה
והשלישית הסביר יו"ר ועדת החוקה חוק ומשפט כך את עמדת הרוב בוועדה לגבי
סעיף 15:

„הוועדה תיקנה את הצעת הממשלה וקבעה כי אם ראתה ועדת חקירה שאדם
עלול להיפגע מהחקירה או מתוצאותיה, יהיה יושב-ראש הוועדה חייב — ולא
„רשאי“, כפי שהוצע בהצעת הממשלה — להודיע לו במה הוא עלול להיפגע
ולהעמיד לרשותו את חומר הראיות הנוגע לאותה פניעה...
„כן נקבע בסעיף קטן (ב), כי זכותו של אדם כזה להתייצב בפני הוועדה
ורשאי הוא להשמיע דברו ולחקור עדים. לפי הנוסח שבהצעת הממשלה רשאית
היתה הוועדה להתיר לו להתייצב וכו', כלומר, היא היתה רשאית גם שלא
להתיר לו זאת. הוועדה אף הוסיפה והבהירה כי הוא רשאי לחקור גם עדים
אשר כבר העידו בפני הוועדה. רק לגבי הבאת ראיות מיוזמתו של אדם שנפגע
חשבה הוועדה לנכון לסייג זאת בהרשאת הוועדה, וזאת כדי לתת אפשרות
בידי הוועדה למנוע סירבול דיוניה בדברים שאינם נוגעים לענין“⁵¹.

החובה להעיד

החוק מחייב כל אדם שהוזמן לכך, להופיע ולהעיד בפני הוועדה (סעיפים 10 ו-11),
ובמקביל שומר בסעיף 15 על מי ש„עלול להיפגע“. לעניות דעתנו, ניתן להניח, כי
הובת מתן העדות של הנפגע-בכוח קשורה בהענקת המעמד לפי סעיף 15, כך שאם לא
מילאה הוועדה אחר הוראות הסעיף, בטלה מאליה החובה למתן העדות. אם אי-מילוי
הוראות ס' 15 הוא פגם בסיסי העלול לגרום לביטול ההליכים, אזי יתכן שיש בו גם
כדי לשלול סמכות הוועדה לכוף התייצבות עדים בפניה, וזאת על-סמך ההשקפה
שראתה בפגיעה בעיקרי הצדק הטבעי של טריבונאל מעין-משפטי חריגה מסמכותו⁵².

סיכום

מה שפורסם מתוך הדין-וחשבון השלישי של ועדת-אגרנט בעתונות היומית של ה-31
בינואר, 1975⁵³, רק תומך בביקורת שנמתחה על סרובו של בג"צ להתערב בסדרי
עבודתה של הוועדה בכל הנוגע ליצוגו של „מי שעלול להפגע“ בפניה. הוועדה ציינה
בהקשר זה שתי נקודות. באחת אמרה, כי גם כשהפעילה את פירושה לסעיף 15

49 ד"כ 50 (תשכ"ח) 594 עמודה ימנית, הדגשות הוספו. היועץ המשפטי לממשלה לעומת
זאת הגן בבג"צ על עמדתה של ועדת-אגרנט.

50 ד"כ 50 (תשכ"ח) 879, עמודה ימנית קטע לפני אחרון.

51 ד"כ 53 (תשכ"ט) 905.

52 ד. מושביץ, „הפרת כללי הצדק הטבעי והשלכותיה“, משפטים ג' (1971) 84. ופסקי-הדין
המצוטטים בהערות שוליים 1, 2, 3 שם, בג"צ 10/59 לוי נ' ביה"ד הרפני פ"ד יג 1182,
1200 ז'. ר' גם הערת שוליים 31 לעיל.

53 ר' גם דו"ח ועדת אגרנט, (עם עובד, 1975).

„נתקלה בקשיים לא מעטים“ על דרך חקירתה. ואין היא מפרטת מה היו קשיים אלה. חסרים כמו-כן תימוכין לדעת הוועדה, כי פירוש אחר של סעיף 15 לחוק היה מסכל את החקירה לחלוטין, על-ידי סיבוך ללא תקנה של הליכיה. בדיעבד התברר, כי מספר ה„עלולים להפגע“ לא היה רב במיוחד, כך שהסיבוך ממנו חששה נותר בגדר השערה בעלמא. זאת ועוד, אפשר שהקשיים על דרך החקירה, עליהם מרמזת הוועדה, נוגעים להכרח להסיק מסקנות לחובת עד, רק מדברים שאמר בפניה או ממסמכים שהיה צד להם ואליהם נדרש להתייחס, וזאת לפי פירוש הוועדה לסעיף 15. האם לא היה בכך מצד הוועדה כדי לוותר ביודעין על קביעת עובדות בעיניים חשובים שבתחומי סמכותה? האם לא הביאה דרך עבודת הוועדה לפיחות רציני של מסקנותיה?

בענין השני אליו התייחסה הוועדה, מצינו צער על שהמחוקק לא ראה לשנות את הוראות החוק כדי להקל על חקירתה. בעתירה השניה אמר בג”צ כי בשל ההיקף הרחב של עבודת הוועדה, מן הראוי היה לקבוע הוראות חוק מיוחדות אשר יאפשרו לה לנהוג גמישות⁵⁴. לדעת ועדת-אגרנט מן ההכרח הוא לקבוע הוראות-חוק מיוחדות, מותאמות יותר לחקירות רבות היקף, תוך מסירת שיקול-דעת רחב לוועדת החקירה וזאת כדי למנוע פגיעה בלתי-הוגנת במי שעלול להיפגע על-ידי החקירה. דבר זה יעשה במגמה לאפשר ניהול החקירה „ללא הקשיים“ שהיו מנת חלקה של הוועדה, לדבריה, כל עת שהיה עליה לישוב את הנדרש על-פי סעיף 15 (לפי פירושה) עם הצורך לסיים החקירה בהקדם.

בדברים אלה ניתן לראות רמז כלשהו לכך שגם ועדת-אגרנט אינה משוכנעת כי אכן נתנה את הפירוש הנכון לסעיף 15. מן הראוי לזכור גם כן, כי בעת חקיקת החוק התכוון המחוקק לכך שזה יופעל בעיקר לגבי חקירות רבות היקף. אשר לענין מעמדו של ה„עלול להיפגע“, הרי במפורש ביקש המחוקק שלא להשאיר ענין זה לשיקול-דעתה של ועדת החקירה.

אפשר כמובן, כי לקוי הוא ניסוחו של סעיף 15 לחוק, או שמא מוטעה השימוש שנעשה בחוק במקרה הנוכחי, ובכל-זאת, משעמדה בפני בג”צ הבעיה אם אכן נהגה ועדת-אגרנט בהתאם להוראות החוק, שומה היה עליו לדון בשאלה בתור שכזאת. עם סיום החקירה נתברר ביתר-שאת, כי הנפגע מדיוניה של ועדת חקירה אין לו, למעשה, כל אפשרות לערער על הממצאים להם, כידוע, משקל רב בציבור, לגופם. אופן הפיקוח היחיד שיש לבתי-המשפט על עבודת הוועדה הוא בדרך של שמירה על קיום סדרי-הדין המתחייבים מהוראות החוק. לצורך זה, מן הראוי היה שבג”צ יתערב כל-אימת שמועלית בפניו טענה מוצדקת, אפילו בשלב מוקדם בדיוניה של ועדת חקירה, שכן, אי-התערבות פירושה הוא הגבלה בלתי-מוצדקת בסמכותו של בית-המשפט.

גדעון גינת