

חוות דעת בנושא פומביות הדיונים ופרסום הפרוטוקולים של ועדת החקירה הממלכתית לחקר פרשת הצוללות

1. ביום 31.10.2021, שר הביטחון הגיש למזכיר הממשלה הצעת החלטה להקמת ועדת חקירה ממלכתית לחקר פרשת הצוללות, וביום 23.1.2022, הממשלה הצביעה וקיבלה את ההצעה.
2. מהטעמים שיפורטו להלן, לדעת מכון זולת – לשוויון וזכויות אדם, על ועדת חו"ב להודיע ללא דיחוי על סירובה לאשר את החלטת הממשלה להטיל סודיות גורפת על הדיונים ועל הפרוטוקולים של ועדת החקירה הממלכתית לחקר פרשת הצוללות.¹
3. הוועדה הוקמה רק בזכות הדיון הפומבי הנרחב בפרשה, וכן בשל מאבק ציבורי ומשפטי עיקש שהובילו התנועה למען איכות השלטון בישראל ואחרים.²
4. כידוע, הוראת סעיף 18(א) לחוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968 (להלן: "חוק ועדות חקירה"), קובעת כברירת מחדל את פומביות הדיון. החוק קובע שני מסלולים להטלת סודיות על עבודת ועדת חקירה: סיפא הוראת סעיף 18(א) והוראת סעיף 18(ב) מאפשרות לוועדה וליו"ר הוועדה לקבוע סודיות באופן פרטני, מלא או חלקי, על דיון או פרטי מי שיעיד בפניה; ואילו הוראת סעיף 23 לחוק מאפשרת הטלת סודיות גורפת, בכפוף לאישור ועדת חו"ב ("קבעה הממשלה, באישור ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, שהענין נושא החקירה או דיוני הוועדה מחייבים סודיות...").
5. למרבה הצער, חרף הפניות של מכון זולת וארגונים אחרים לשר הביטחון, הממשלה בחרה לאשר נוסח (הוראת סעיף 2(ו)) הקובע את הסודיות הגורפת כברירת המחדל ועתה על ועדת חו"ב לדון אם לאשר או לא את הדבר.
6. לדעת מכון זולת הסודיות הגורפת היא אבסורדית ופסולה, הן בנסיבות הספציפיות של פרשת הצוללות והן לאור פסיקת בג"ץ בעניין חשיבותה של הפומביות.

¹ יהונתן ליס, [הממשלה אישרה הקמת ועדת חקירה ממלכתית; בנט נמנע, הארץ](#), 23 בינואר 2022.
² התנועה לאיכות השלטון, [מכתב לראש הממשלה נפתלי בנט בעניין הקמת ועד חקירה ממלכתית בפרשת הצוללות](#), 7 בדצמבר, 2021.

7. דווקא בפרשת הצוללות, הפומביות קריטית לצורך אמון הציבור בוועדת החקירה הממלכתית, שכן מלכתחילה העמדות בוויכוח על עצם הקמתה נצבעו בצבעים פוליטיים עזים, וחלק משמעותי מהציבור בישראל סבור שמדובר בוועדה פוליטית שכל תפקידה לרדוף את ראש הממשלה לשעבר, בנימין נתניהו.

8. ועדה שתפעל במחשכים עלולה רק להעמיק את השסעים בחברה הישראלית, ולהעצים את תיאוריות הקונספירציה וה"פייק ניוז" שהם חלק בלתי נפרד מהקמפיין הפוליטי של ראש הממשלה לשעבר ותומכיו.

9. על פי סעיף 2(ב) להצעת ההחלטה שאושרה "הוועדה תחקור את תהליכי העבודה וקבלת ההחלטות של הדרג המדיני בכל הקשור לתהליכי רכש כלי שיט ועסקאות כמפורט לעיל, וכן תיתן דעתה לנהלים הקיימים הנוגעים לעניינים אלו" – נושאים אלה נמצאים מזה מספר שנים הן בלב הדיון הציבורי, התקשורתי והפוליטי בישראל, והן בלב מחלוקת מקצועית בתוך מערכת הביטחון אשר גורמים בכירים בה כבר הביעו את עמדתם באופן פומבי בשורה ארוכה של ראיונות ומאמרים בתקשורת. כך למשל, פורסמו על ידי התנועה לאיכות השלטון תצהירים שהכינו עשרות בכירים במערכת הביטחון, כולל על ידי גורמים שהיו בסוד העניינים והיו מעורבים או היו צריכים להיות מעורבים "בזמן אמת" בפרשה.³

10. גם בג"ץ חזר ונדרש לנושא פרשת הצוללות, והתייחס לחשיבות העצומה בביטחון הציבורי. כך למשל, בפסקה 66 לפסק דינו הפומבי של הש' עמית יצחק בבג"ץ 3921/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה (פורסם בנבו, 22.7.2021), הוא כתב: "להתנהלות הבלתי תקינה שנגלתה לעיני המשטרה והפרקליטות, מצטרפות שורה של תמיהות שלא מצאתי להן תשובה בחומר שלפני, ואעמוד אך על חלק מהן: 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, משר הביטחון, הרמטכ"ל, מפקד חיל הים, אגף המודיעין וראש המוסד את

³ התנועה לאיכות השלטון, פרשת הצוללות – התצהירים המלאים של ראשי מערכת הביטחון, ללא תאריך. על פרידסון, ירון דרוקמן, סער הס ומעין רודה, התצהירים המלאים בפרשת הצוללות נחשפים, ynet, 24 בינואר, 2021.

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?"; הש' נעם סולברג סיים את פסק דינו במילים אלו: "תם ולא נשלם. הדיון המשפטי – תם. הדיון הציבורי – לא נשלם".

11. זה מכבר בג"ץ חזר וקבע שזרימת מידע היא תנאי שבלעדין אין לגיבוש דעות ותנאי שאין בלתו למימוש המשטר הדמוקרטי. בין היתר: יפים דבריו של הנשיא (בדימוס) הש' מאיר שמגר בפסקה 5 לפסק דינו בבג"צ 1601/90 משולם שליט נ' ח"כ שמעון פרס ואח' (פורסם בנבו, 8.5.1990), "דעת קהל חופשית ומודעות הציבור לנעשה במערכות השלטון הן חלק אינטגרלי מן המבנה של המשטר הדמוקרטי. משטר דמוקרטי בנוי על שיתוף מתמשך של הציבור במידע על המתהווה בחיים הציבוריים. החיסוי של מידע מוצדק רק בשל הטעמים יוצאי הדופן של ביטחון המדינה או יחסי חוץ או מחשש של פגיעה בעניין ציבורי חשוב... אין אפשרות לקיים את אמון הציבור על יסוד הנסתר ממנו, והוא, כאמור, אם אינן מתקיימות הנסיבות יוצאות הדופן, שאף הן אינן אלא תולדה של אינטרס ציבורי מובהק מסוג אחר"; ראו גם את דבריו בבג"ץ 1/81 שירן נ' רשות השידור, פ"ד לה (3) 365, 378), "שיטת הממשל הדמוקרטית ניזונה מכך – ואף תלויה בכך – שמן הציבור ואליו תהיה זרימה חופשית של מידע, אשר נסב על הנושאים המרכזיים, המשפיעים על חיי הכלל ועל חיי הפרט"; וכן דבריו של הש' משה לנדוי בבג"צ 243/62 אולפני הסרטה בישראל בע"מ נ' גרי, פ"ד טז (4) 2407, בעמ' 2415-2416), "רק בדרך זו הוא [האזרח] יוכל ליצור לעצמו דעה עצמאית ככל האפשר על אותן שאלות העומדות ברומו של עולם החברה והמדינה, שההכרעה עליהן נתונה בסוכו של דבר בידיו, בתוקף זכותו לבחור את מוסדות המדינה... שלטון הנוטל לעצמו את הרשות לקבוע מה טוב לאזרח לדעת, סוכו שהוא קובע גם מה טוב לאזרח לחשוב; ואין סתירה גדולה מזו לדמוקרטיה אמיתית, שאינה 'מודרכת' מלמעלה".

12. ראו עוד את דבריו של הנשיא (בדימוס) הש' אהרן ברק, לגבי חשיבות חשיפת מידע לציבור דווקא בתחום הביטחוני לצורך קיום משטר דמוקרטי, בפסקאות 8, 13 ו-16 לפסק דינו בבג"ץ 680/88 מאיר שניצר נ' הצנזור הצבאי הראשי, מר יצחק שני (פורסם בנבו, 10.1.1989): "אכן, תחת משטר קולוניאלי באה עצמאות מדינית. במקום שלטון אוטוקרטי כונן משטר דמוקרטי, שהוא משטר העם, המבוסס על שלטון ייצוגי, הפועל על-פי דעת הרוב והמקיים זכויות אדם. שינוי זה, מטבע הדברים, גורר עמו תפיסה חדשה למשפט ולשיפוט. תוצאתו של השינוי משתנה עם הנסיבות... ללא חופש ביטוי, אין מאפשרים לאמת להיחשף, אין מאפשרים לאדם להגשים את עצמו, ואין מאפשרים למשטר הדמוקרטי, המבוסס על החלפת דעות, להתקיים. החלפה חופשית של מידע, דעות והשקפות היא תנאי חיוני לקיומו של משטר דמוקרטי, המבוסס על שלטונו של העם, על-ידי העם, למען העם. בלא חופש הביטוי, מאבדת הדמוקרטיה את נשמתה... אכן, בהעדר דאות קרובה לסכנה ממשית, חשוב הוא, כי תתקיים החלפה חופשית של דעות ורעיונות. דבר זה חשוב הוא לא

פחות בענייני ביטחון מאשר בעניינים אחרים. דווקא משום אופיים "הקיומי" של ענייני הביטחון, חשוב הוא שהציבור יהא מודע לבעיות השונות, באופן שיוכל להגיע להחלטות נבונות בבעיות היסוד המטרידות אותו... דווקא בשל ההשלכות שיש להחלטות בעלות אופי ביטחוני על חיי האומה, מן הראוי הוא לפתוח את הדלת להחלפת הדעות בענייני ביטחון בגלוי. בהקשר זה חשוב הוא במיוחד, כי העיתונות תהא חופשית לשמש במה להחלפת דעות ולביקורת בעניינים חיוניים לכלל ולפרט...".

13. במיוחד רלוונטי לענייננו פסק דינה של הנשיאה (בדימוס) דורית ביניש, בבג"ץ 258/07 ח"כ זהבה גלאון נ' ועדת הבדיקה הממשלתית לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006 (פורסם בנבו, 6.2.2007). אף ששם היה מדובר בוועדת בדיקה ממשלתית (לפי סעיף 8א לחוק הממשלה, התשס"א-2001), המדינה הסכימה שהשיקולים לעניין פומביות דיוניה דומים, בעיקרם של דברים, לאלה של ועדת חקירה ממלכתית וכי הנורמה הכללית החלה על העניין נגזרת מעקרון פומביות הדיון ומזכות הציבור לדעת.

14. באשר לפומביות העדויות הנשמעות בפני הוועדה, בפסקה 9 לפסק דינה, הנשיאה ביניש התייחסה לאיזון שיש ליישם לדעתה בין עיקרון הפומביות לבין הצורך לשמור על ביטחון המדינה: "רואה אני להעיר כי אם מתקיימות נסיבות בהן החלק הארי של העדות מותר לגילוי, אין מקום לסגירת הדלתיים במהלך העדות כולה. נוכח חשיבותו הרבה של עקרון פומביות הדיון, יש להבחין מראש בין החלק שניתן לגלותו ואשר יש לשומעו בדלתיים פתוחות, לבין החלק הסודי שרק הוא יישמע בדלתיים סגורות. המקרים המורכבים יותר – שככל הנראה הם המאפיינים את מרביתן של העדויות הנשמעות בפני הוועדה – הם אלה שבמסגרתם צפוי כי עיקר העדות תהא סודית, אולם היא שזורה בחלקים שגילויים מותר. בנסיבות כאמור, על הוועדה לעשות מאמץ להבחין מראש בין החלקים השונים, ולקיים דיון פומבי בחלקי העדות שאין מניעה לגילויים. עם זאת, כאשר החלקים שגילויים מותר הם מעטים וטפלים ביחס ליתר החלקים הסודיים בעדות, התועלת בהפרדה בין חלקי העדות השונים לצורך פתיחת הדלתיים עשויה להיות שולית, ודין העדות כולה להישמע בדלתיים סגורות".

15. באשר לפומביות הפרוטוקולים של ישיבות הוועדה, הנשיאה ביניש כתבה בפסקה 10 לפסק דינה: "שיטת הממשל הדמוקרטית ניזונה מכך – ואף תלויה בכך – שמן הציבור ואליו תהיה זרימה חופשית של מידע, אשר נסב על הנושאים המרכזיים, המשפיעים על חיי הכלל ועל חיי הפרט" (דברי הנשיא שמגר בבג"ץ 1/81 שירן נ' רשות השידור, פ"ד לה(3) 365, 378). נוכח החשיבות הלאומית והעניין הציבורי הרב שמעוררות הסוגיות הנדונות בפני ועדת וינוגרד. זאת ועוד; כבר נקבע בפסיקתנו כי החובה של הרשות להעמיד לעיני הציבור את המידע שברשותה בהעדר מניעה לכך לפי דין, מאפשרת ביקורת ציבורית, ונובעת ממעמדה של הרשות כנאמן המחזיק במידע בנאמנות עבור הציבור כולו ולמענו... אם הפרוטוקולים של ישיבות ועדת וינוגרד כוללים חלקים

שאינ מניעה לפי דין לחשפם לעיני הציבור, אין זה סביר לעכב את פרסום החומר עד הגשת הדו"ח הסופי. יש להניח כי ניתן למצוא כוח-אדם אמין ומיומן, שיועמד לרשות הוועדה, על-מנת לערוך את הבחינה הביטחונית הנדרשת לשם איתור החומר שגילוייו מותר".

16. פרסום הדיונים והפרוטוקולים בהליך מעין-שיפוטי כדוגמת ועדת חקירה ממלכתית, תורם לחיזוק אמון הציבור ברשויות הציבור בכלל, ובגוף הדין בעניין בפרט. באמצעות פומביות הדיון, הצדק לא רק נעשה אלא גם נראה, וכך נמנע הרושם שהדין נעשה במסתרים ומשיקולים נעלמים (ראו פסקה 6 לפסק דינה של הנשיאה (בדימוס) הש' דורית ביניש בבג"ץ 258/07 גלאון הנ"ל); וגם פסקאות 13-15 לפסק דינה של השופטת עדנה ארבל בבג"ץ 11793/05 חברת החדשות הישראלית בע"מ נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 5.4.2006)).

17. כמתואר, ממילא ככל שיתעורר צורך נקודתי, סיפא הוראת סעיף 18(א) והוראת סעיף 18(ב) לחוק, מאפשרות לוועדה וליו"ר הוועדה לקבוע סודיות באופן פרטני, מלא או חלקי, על דיון או פרטי מי שיעיד בפניה.

18. לאור הדברים, עמדת ועדת חו"ב בסוגיה דרושה ללא דיחוי, נוכח הפגיעה בזכות הציבור לדעת ולצורך התמודדות עם תיאוריות הקונספירציה וה"פייק ניוז".



בכבוד רב,
איתי מק, עו"ד