

בג"צ 381/85

בג"צ 390/85

בבית המשפט העליון
בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"צ 381/85 - בנק לאומי לישראל בע"מ ואח'
ע"י ב"כ ש' הורוביץ ושות'
רחוב יהודה הלוי 20, תל-אביב

ה ע ו ת ר י ם

נ ג ד

ועדת החקירה לענין ויסות
מניות הבנקים ואח'

ה מ ש י ב י ם

בג"צ 390/85 - אי.די.בי. וחברה לאחזקות
בנקאיות בע"מ ואח'
ע"י ב"כ עו"ד ח' צדוק
רחוב מונספירי 39, תל-אביב

ה ע ו ת ר י ם

נ ג ד

1. די"ר משה בייסקי
יו"ר הועדה לענין ויסות
מניות הבנקים

2. ועדת החקירה לענין ויסות
מניות הבנקים

ה מ ש י ב י ם

הודעה מסעם פרקליסות המדינה

שתי עתירות אלה למתן צו-על-תנאי הועברו לדיון במושב תלחא, ופרקליסות המדינה הוזמנה לדיון.

להלן תמצית הדברים אשר תבקש פרקליסות המדינה להשמיע ביום הדיון:

1. ענינן המשותף של שתי עתירות אלה הוא היקף סמכותה של ועדת החקירה לענין מניות הבנקים, אשר כוננה במינוי נשיא בית המשפט העליון, על-פי החלטה של הוועדה לעניני ביקורת המדינה של הכנסת; וכן דיוחן של הודעות אשר המציאה ועדה זו (להלן: הועדה) אל העותרים על פי סעיף 15 לחוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968.

מבוא, שלמעשה הוא ע י ק ר

2. (א) כטרם נתייחס לסענות העותרים - מן הנכון יהיה להקדים דברי מבוא, החיוניים לדעתנו להבנת מסרותיהם של העותרים בשתי העתירות.

(ב) בית המשפט הנכבד בתוך עמו הוא יושב, ולא נעלם ממנו כי בסתיו 1983 נפל דבר בישראל - והוא כי התרוש משבר עמוק במשק, אשר על-פי הסענה העמיד בסכנה את השקעותיהם והונם של רבים מאוד מתושבי המדינה: מול גל שוסף, הולך ומתגבר של פקודות מכירה של מניות הבנקים היתה סכנה שהבנקים - והעותרים בכלל זה - לא יצליחו לבלום את המגמה למכירת המניות ששערן היה עד אז גבוה באופן מלאכותי - הרבה מעל לערכן הכלכלי האמיתי.

(ג) לא כאן המקום להיכנס לפירוט האמצעים שנאלצה הממשלה לנקוט כתוצאה מכך. אולם ראוי לציין כי, מטבע הדברים, כציבור הרחב היתה החושה ככדה שהוא תולך שולל, וכי מכנה כלכלי שהוא דימה (ואולי גרמו לא להאמין) שקורץ מחומר קשיח - התגלה ככנין מס לנפול, בכוא יום פקודה, או יום פקודות (מכירה).

(ד) נושא זה שימש מן ההכרח מטרה לחקירה ובדיקה של מבקר המדינה, אשר - במסגרת הסמכויות המוקנות לו בחוק מבקר המדינה [נוסח משולב], תשי"ח-1958 (להלן: חוק המבקר) - בדק את השתלשלות האירועים, רקעם וגורמיהם, ביחס לאותם מוסדות או רשויות הנתונים לפי חוק המבקר לביקורת. עם אלה לא נימנו הבנקים וראשיהם וגם לא חברת האחזקות של בנק דיסקונס, היא העותרת הראשונה בבג"צ 390/85.

(ה) בלא להיכנס לפרטים - בהיות דו"חות מבקר המדינה בלתי-קבילים כראיה בכל הליך משפטי (סעיף 30 לחוק המבקר) - נוכל לציין כי מבקר המדינה בא לידי טמצאים חמורים כאשר לאחריהם של גורמים שונים למפולח המניות, ואולם בשל ההגבלה על סמכויותיו וצמצומה ל"גופים מבוקרים" על ידיו לפי חוק המבקר בלבד - לא יכול היה לעמוד על מכלול התופעה, רקעה וגורמיה ולקבוע את זהותם של כל אלה הנושאים באחריות כזו או אחרת למשבר, ובהם, על פי החשש, גם הבנקים והאחראים לפעילותם

3
זה הוא ואין כילחו הרקע שעליו הוקמה הועדה: "כפי שצויין בדו"ח הביקורת אין הדו"ח משיב על שאלות שונות הקשורות למשבר המניות הבנקאיות, בעיקר משום שהוא הוגבל לגופים מבוקרים לפי חוק מבקר המדינה, ועליהן ניתן להשיב רק לאחר חקירה נוספת.

"אשר כל כן [החליטה] הועדה לעניני ביקורת המדינה של הכנסת, בתוקף סמכותה לפי סעיף 14(ב) [לחוק המבקר], על הקמת ועדת חקירה, אשר תחקור את כל העובדות והגורמים שתביאו לויסות המניות הבנקאיות וכו'" (מתוך מכתבו של יו"ר הועדה לעניני ביקורת המדינה אל נשיא בית המשפט העליון מיום 7.1.85 - נספח ד' בבג"צ 381/85 ונספח ג' בבג"צ 390/85).

4. משהוברר לכניקים העותרים (לרבות העותרת מט' 1 בבג"צ 390/85) כי גם פעילותם תחוק, ובכלל זה שאלת א ה י ר י ו ת מ הנסענת למשבר ולגורמיו, כך שעלולות להיות מסקנות גם בקשר אליהם - נימנו כנראה וגמרו לשבש זאת או לפחות לעכב ולחשחח זאת, כך ורק כך יש לתבין עתירות אלה.

5. (א) בפני בית המשפט מתייצב גדול הבנקים של מדינת ישראל, מוסד אשר בבעלות ציבורית, גוף אשר מתגאה בתרומה הציונית הברוכה של פעילותו, לפני קום המדינה ואחריו. כך מתייצב בנק נוסף, מן הגדולים ביותר במדינה, שגם ממנו ניתן היה לצפות לאחריות ציבורית, כיאה למעמדו במסק.

(ב) והנה גופים אלה, תחת אשר יראו דוגמא ומופת לנכונות אמיתית לברר את האמת - גם אם כואבת היא, גם אם פוגעת, גם אם כרוכות בה מסקנות - אינם בושים ואינם בוררים בסענות כדי למנוע זאת. זה ולא אחר אשר עומד מאחרי עתירה זו: זהו היער, וכל הסענות אשר בעתירות אינן אלא עצים, שתרבו בהם במקוה ובמטרה שלא יראו עוד את היער.

6. (א) בית המשפט הנכבד הזה נקרא כאן איפוא לסייע בידי מוסדות ציבוריים - בסחירה משוועת למעמדם המסקי ותציבורי - למנוע - ואם לא: לפחות להקשות - על בירור האמת, אשר ציבור שלם במדינת ישראל וכן הכנסת - באמצעות הועדה שקבעה לכך - ממתינים בכליון עיניים לבירורה.

(ב) בשים לב לשיקול-הדעת הרחב אשר נתון בידי בית המשפט הנכבד, הננו מבקשים לסעון כי לא יראה לסייע בידי עותרים אלה, הבאים לבית המשפט בחוסר חוס-לב גמור. זו התורה כלה ואידך, כל שיטען בהמשך, אינו אלא "הפירוש": על רקע זה - חוסר חוס-הלב של העותרים - חובנה גם הסענות של העותרים וגם עיתוי הגשת העתירה, חלוקת - כפי שיפורט להלן - בשיהוי ניכר בנסיבות העניין, שיהוי שהוא חלק מחוסר חוס הלב בגישת העותרים.

שיחוי (לענין סענת חוסר סמכות הועדה)

7. (א) העובדה שהועדה לא רק עומדת לחקור את פעולות הבנקים המסחריים (שהיו קשורים כוויסות מניותיהם) - לרבות, לענין זה, העותרת 1 בבג"צ 390/85 - ולא זו בלבד: אלא שהיא כוננה דוקא ע ל - מ נ ת שתוכל (להבדיל ממבקר המדינה) לחוקרם - עובדה זו לא נודעה לעותרים בסמוך לפני הגשת העתירה.

(ב) גם אם נניח שבעת הריונים הציבוריים והפרלמנטריים על הקמת ועדת חקירה לא הבינו העותרים את המרחש - הנחה שכמובן איננה מתקבלת על הדעת - הרי מכל מקום כבר כיום 29.1.85 תמציאה להם הועדה דרישה להמציא מסמכים וכו', בה נאמר, בין היתר, כי -

"רצוי לערוך סיכום ודו"ח תמציתי בכתב על התפתחות ויסות המניות מתחילת פעולה זו ועד אוקטובר 1983 ועד בכלל...".

וכן נאמר שם - אמירה שאינה יכולה להיות מכוונת אלא לנחקר פוסנציאלי, להבדיל מעד - כי -

"על רצונם להופיע לפני הועדה ועל שמות העדים נבקש להודיע בכתב...".

נא לראות הנספח ה' לעתירה בבג"צ 381/85 והנספח ד' לעתירה בבג"צ 390/85: למכתבים אלה גם צורפה, כאמור בהם, החלטת הועדה לעניני ביקורת המדינה (מכתבו של חה"כ ליבאי), ממנה ציטטנו קודם.

(ג) נמצא כי גם אם נצא מגדרנו כדי להניח לסובת העותרים כי לא הבינו את המרחש - הרי לפחות מאז סוף ינואר 1985 הובא לידיעתם רשמית ובאופן ברור שהועדה נועדה לחקור ומתעתדת לחקור גם את אלה שאינם "גופים מבוקרים" על פי חוק המבקר, כלומר - בעיקר את הבנקים המסחריים הנוגעים בדבר, וחברת האחזקות אי.די.בי. בכלל זה.

8. (א) העותרים לא עתרו לבית משפט זה ואף לא פנו לוועדה - לא בסוף ינואר, ולא בפברואר, ולא במרץ ואף לא באפריל. משך הזמן הזה נכנסה הועדה לפעולה, החלה באיסוף חומר והחל ממרץ החלה בקיום ישיבות עניפות וסדירות, לאחר שצברה והוסיפה לצבור מסמכים בהיקף רחב משורת של גורמים - לרבות העותרים ובנקים אחרים. נציגי העותרים, לרבות העותר ז' בבג"צ 381/85, הופיעו והעידו בפניה ונחקרו על ידי חברי הועדה (עדותו של עותר זה, לשם המחשה, משתרעת על כמאה וחמישים עמודים מודפסים), וקיבלו כל העת העתקי פרוטוקולים ומסמכים - וזאת ודאי לא כעדים אלא, כמובן כנחקרים. הם מעורבים באופן פעיל בכל פעילות הועדה עד היום.

(ב) והנה רק במאי 1985 - כארבעה חודשים לאחר שובר היותם "נחקרים" בא ידיעת העותרים - ולאחר שנתנו לוועדה להיכנס בחקירותיה עמוק לתוך העניין ולאסוף חומר עדויות ודוקומנטאציה ענפים - רק אז "נזכרו" פתאום העותרים לסעון לחוסר סמכות הועדה מדעיקרא (כביכול) לחקור אותם.

(ג) לענין זה מופנה כב' בית המשפט גם לחילופי הדברים בפרוטוקול הועדה מיום 27.5.85 - שהוא נספח ז' לעתירה בבג"צ 390/85, בעמ' 16 (2484): שם אמנם העיר יו"ר הועדה, כב' השופט בייסקי, לב"כ העותרים בבג"צ 381/85 בעניין האיחור בהעלאת סענת חוסר-סמכות עוד יותר קיצונית (שבכלל לא היתה לוועדה ביקורת המדינה סמכות, בשלב בו החליטה על כך, להקים ועדת חקירה, אפילו לא לענין "גופים מבוקרים" בלבד) - סענה אשר כתבונה נ ז נ ח ה בינתיים. אולם הערת יו"ר הועדה נכונה כמובן גם בענין סענת חוסר הסמכות המצומצמת:

"אדוני צריך היה לסעון את הסענה הזו ביום הראשון".

(ד) ואכן גם בהחלטה כי יש לוועדה סמכות (נספח ו' בבג"צ 381/85; נספח ח' בבג"צ 390/85) - חזר היו"ר בהנמקתו לענין זה (עמ' 4):

"...מן הראוי היה כי טענת הכניקים בדבר היעדר סמכות תישמע ותועמד למבחן בשלב מוקדם ככל האפשר; כי תרי בהחלטה ועדת הביקורת בדבר מינוי ועדת הקירה ומעצם מינויה, היה ברור וחד משמעי לכתחילה כי הכוונה היא שהנושא המוגדר ייחקר במלוא היקפו וכי החקירה תשתרע גם על גופים שמבקר המדינה לא ראה אפשרות להיזקק להם, מתחת שאינם גופים מבוקרים במובן חוק מבקר המדינה - ורק מסיבה זו לא יכול היה לתגייע למסקנות ממצות, ואין זו מידה טובה לעכב טענת חוסר סמכות עניינית, כשבינתיים מופעל מנגנון כבד של ועדת הקירה על כל הכרוך בכך."

9. (א) אם סבר מאן דהוא כי דברים נוקבים אלה של יו"ר הוועדה יותירו חותם על העותרים - הנה טעות היתה בידו: ביום 29.5.85 דחתה הוועדה את טענת חוסר הסמכות, אולם העותרים הוסיפו להשהות עתירתם בעניין זה עוד ששה שבועות תמימים - כשבינתיים מוסיפה הוועדה לפעול. כאן טמונה תהוכחה לחוסר תום-לבם של העותרים - שהשיחוי הוא רק פן אופייני שלה: כל דרך כשרה בעיניהם כדי להרויח זמן, בתקוה לשבש על ידי כך את פעולת הוועדה.

(כ) נימוקם של העותרים בבג"צ 381/85 (העותרים בבג"צ 390/85 בכלל פסרו עצמם מן הצורך להתייחס לשיחוי) - כי "לא רצו לתגיש עתירות סיפין סיפין" - ריח של התחסדות נודף הימנו. אין לקבל גישה האומרת כי אם תנהג הוועדה לרוחם ולשביעות רצונם של העותרים - יחרישו, אך ברגע שתהיין הוועדה להפנות זרקוריה אליהם - מיד ישלפו טענת חוסר הסמכות, ששמרו עד אז באמזחתם (העותרים הרי לא ידעו מראש מה יהיה נוסח ההודעות אשר הוועדה תשלח, ועל כורחנו עלינו לומר איפוא כי המתינו לראות אם הוועדה תנהג לרוחם, אם לאו).

10. אשר על כן הננו טוענים, לסיכום נקודה זו, כי בית המשפט הנכבד לא ישעה לסענה המושהית כי לוועדה אין סמכות לחקור את העותרים, ולא יאפשר בכך לעותרים לשבש בשלב כה מאוחר את פעולתה של הוועדה, שעל חשיבותה הציבורית אין צריך להכביר מילים.

לעצם סענת חוסר תשכחות

11. (א) הננו סבורים כי העותרים מגלים פנים שלא כהלכה בהוראות חוק המבקר בענין זה, כלל ראשון בפרשנות הוא לקרוא את הסעיף כפי שהוא, ולא להכניס לחוכו ניבים שאין בו, במטרה לשנות את הנוסח. סעיף 14(ב) לחוק המבקר קובע כבירור וכפססות כי, כסיסואציה הנזכרת בו (שנתייחס אליה להלן) -

"רשאית הועדה [כיום הועדה לעניני ביקורת המדינה - ר"י], מיזמתה היא או על פי הצעת המבקר, להחליט על מינוי ועדת חקירה; החליטה הועדה כאמור, ימנה נשיא בית המשפט העליון ועדת חקירה שתחקור בענין; על ועדת החקירה יחולו הוראות חוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968, בשינויים המחוייבים."

(ב) האלמנטים המרכזיים של הסעיף הם איפוא שלושה:

(1) מערכת עובדות נחונה, שבתקיימה -

(2) רשאית הועדה (והיינו תך אם ביוזמתה או ביזמת המבקר) להחליט על מינוי ועדת חקירה בקשר לאותה מערכת עובדות;

(3) והחלטה כזו - מכניסה לפעולה את חוק ועדות חקירה: נשיא בית המשפט - כמו שם - הוא הממנה, ומינויו, כמו כל יתר פעולות הועדה וסמכויותיה - מוסדר על ידי חוק אחר, החוק הכללי בענין, הוא חוק ועדות חקירה.

(ג) זהו הפירוש המילולי הפשוט של הסעיף, ואין לראות על-יסוד מה ולמה יש לקרוא לתוכו הגבלות וסייגים, לגבי זהות הנחקרים על-ידי ועדת החקירה, שאינם מחבקשים ממנו. ביחוד תמונה ההבחנה שמנסים לעשות כאן בין "ועדת חקירה ממלכתית" (כלומר מכח חוק ועדות חקירה) לבין ועדת חקירה המוקמת מכח חוק ספציפי, כשהחוק הספציפי במקרה דנא - חוק המבקר - אין לו משלו (כיתס לזהות הנחקרים) ולא כלום, להוציא החלסת ועדת ביקורת המדינה, וכל כולו אינו אלא, בנושא דנא, הפגיה לחוק הכללי, המוחל במלואו וכמות שהוא על ועדת החקירה המוקמת על פי החלסת ועדת ביקורת המדינה, וכי מה עוד צריך היה חוק המבקר לוטר בענין זה, כשכלל ראשוני הוא שאין מחוקק מכביר מלים לריק ולחינם?

12. (א) אלא מנסים לקרוא לתוך סעיף 14(ב) מלים מצמצמות, בהתחשב בכך שהוא מצוי בחוק המבקר, ומה חוק המבקר כולו אין בו אלא הוראות לביקורת על המדינה ועל "הגופים העומדים לביקורתו של המבקר" - כך גם, אליבא דסענה זו, ועדת החקירה, משום שהיא מוקמת על-פי סעיף המצוי בחוק המבקר.

(ב) אולם כנגד זה עומדת העובדה כי בשנת תשי"ח הושטסו מן התוראה בס"ק (ב) המלים "גוף מבוקר", הכתובות עדיין בס"ק (א) ו-ג) - ודבר זה אינו מקרי אלא בעל משמעות פרשנית חשובה.

13. (א) אם לשון החוק תומכת בפירוש זה - הגיונו לא כל שכן. אמנם ביקשו העותרים להיתלות בהיסטוריה ותחיקתית, אולם לטענתנו אין זו מסייעת להם.

(ב) בראשית היה סעיף 10 לחוק מבקר המדינה, תשי"ט-1949. סעיף זה קבע הוראות כלליות בקשר ל"תוצאות תביקות", ובין השאר מנה, כאחד האמצעים בעקבות ביקורת כי (ס"ק ד') -

"המבקר רשאי להציע לוועדה כי תמונה ועדת חקירה מיוחדת, אם הדבר נראה לו דרוש מפאת ליקויים חמורים שנתגלו בגוף המבוקר, ועל הוועדה להביא את ההצעה לפני הכנסת."

יתכן שהוראה זו ניתנת היתה לפירוש כחלה רק על חקירתו של הגוף המבקר, ובודאי שכאן אכן דובר על ועדת חקירה מיוחדת - שסיב סמכויותיה לא פורט ולא בואר מעולם.

(ג) גם את תבוסת השונה במקצת שנקבע כסעיף 10(א)(2) בתיקון לחוק מתשי"ב עוד אפשר היה לפרש גם כן כך, שכן עדיין בכלל בו הביטוי "ועדת חקירה מיוחדת" - שהכנסת או הועדה אמורים היו להקים, על פי הצעת המבקר. עדיין לא היתה הפניה לחיקוק אחר (אז: פקודת ועדות חקירה), ולא פורט היקף הסמכויות של "ועדת החקירה המיוחדת". אולם היות ובמקביל נתן תיקון תשי"ב לראשונה למבקר עצמו סמכות ועדת חקירה, על פי סורה של סעיפים בפקודת ועדות חקירה (סעיף 9(ד) המתוקן) - נראה לראשונה כי המחוקק סבר שיש וחקירה עלולה ל ה ת ר ח ב - בלי שאז ניתנה עדיין הדעת למלוא המשמעות של הדבר.

(ד) השינוי המהותי בהוראה חל בתשי"ח, ערב הכנת תבוסת המשולב, כאשר הכנסת תכניסה סורה של תיקונים בחוק המבקר. התיקון חוקק את סעיף 10(ב) בתבוסת הבא:

"העלחה תביקות ליקויים או פגיעות הנראים למבקר ראויים לדיוס הועדה קודם המצאת הדין וחשבון על פי סעיפים... - בשל זיקתם לבעיה עקרונית, או לשם שמירה על סוהר המידות או מסיבה אחרת - ימציא המבקר לוועדה דין וחשבון נפרד; ואם עשה כן - רשאית הועדה, מיוזמתה היא או על פי הצעת המבקר, להחליס על מינוי ועדת חקירה; החליסה הועדה כאמור, ימנה שר המשפטים ועדת חקירה לפי פקודת ועדת חקירה שתחוקר בענין."

(ה) רצוי להשוות נוסח זה לא רק עם קודמיו מתשי"ס ומתשי"ב - אלא גם עם הנוסח שהוצע בקריאה ראשונה (ע"י ועדת הכספים) בתשי"ח, ושבו הסימא היתה כך:

"המבקר רשאי להציע לוועדה כי תמונה ועדת חקירה מיוחדת, ואם תתמנה ועדת חקירה כאמור יהיו לה כל הסמכויות שאפשר להעניק לוועדת חקירה על פי סעיף 5(א), (ב), (ג), (ד), (ה), (ו) ו-(ס) לפקודת ועדות חקירה."

ניתן לראות כי הכנסת בחשי"ח החלה ברצון לקבוע סוף סוף מה יהיו כוחותיה של אותה "ועדת חקירה מיוחדת" - שכבר כאן אין כל הכרח לומר שיחודה מתבסא בין השאר עדיין בכך שהיא יכולה לחקור רק גוף מבוקר; - אלא כבר ניתן לראות מן תבוסת - ובין השאר, כאמור, מהשטסת הביסוי "גוף מבוקר" בסעיף שהוא קודמו של סעיף 14(ב) - שהצורך בוועדה הוא כתוצאה מגילוי בעיה עקרונית, כגון זו תבוגעת לסוחר המידות וכו' - שבעטיה נאלץ אפילו המבקר להגיש דו"ח דחוף מיוחד, ולא יכול היה לתמוך למועד הדו"ח הרגיל, אולם המתקש עדיין יכול היה, אפילו לגבי הצעת התיקון מחשי"ח, להוסיף ולטעון כי עדיין ב"ועדת חקירה מיוחדת" מדובר תחוב, וזו בוועדה לגופים מבוקרים, אלה שכלפיהם - כוחותיה ככוחות ועדת חקירה "ממלכתית" (אז על פי הפקודה), אם כי איננה היא עצמה ועדה "ממלכתית".

(ו) הנוסח שנתקבל בחשי"ח - להבדיל מזה שהוצע - ממוסס סופית את הביסוי מפרשנות זו, הכנסת בחרה בעליל לקבוע כי בהתקיים סיטואציה חריגה - בעיה עקרונית, שהיא בד"כ מעבר לענינו של גוף מבוקר זה או אחר, חשש לסוחר המידות וסיטואציות כיוצא בזה (למשל: בעיה ציבורית בעלת השלכה רחבה) - אז לא רק שימחר המבקר להגיש דו"ח נפרד, אלא שהדבר עשוי להצדיק חקירה מ מ ל כ ת י ת, הוועדה היא שתחליט, אך אם תחליט - "ימנה שר המשפטים ועדת חקירה לפי פקודת ועדות חקירה שתחקור בענין": כלומר יכנס לפעולה המנגנון לפי החוק דאז לחקירה ממלכתית, ברור כי כאן בתכונת הכנסת לאפשר חקירת רחבה וממצה הקשורה אמנם בנושאי תביקות אך אינה מצומצמת לגופים המבוקרים בלבד, וכי יעלה על הדעת שכאשר מתעורר למשל חשש לסוחר מידות, תוקם ועדת חקירה ממלכתית שתעצר על סיפם של "לא-מבוקרים", הקשורים וכרוכים אולי בשחיתות שמצא כבר המבקר, ולא תוכל לבדוק את הסעון בדיקה במלוא היקפו?

(ז) על-כל-פנים, הנוסח דהיום (תיקון מס' 6 מחש"ב) רחב אפילו עוד יותר: היום ממנה נשיא בית המשפט העליון ועדת חקירה אשר חוק ועדות חקירה חל עליה, וכאמור - אין בין ועדה זו, לבין כל ועדת אחרת שממנה נשיא בית המשפט העליון לפי אותו חוק, ולא כלום.

14. (א) כיום ניתן איפוא ביטוי חד-משמעי לתגיונו של המחוקק, עליו רמזנו קודם: כאשר מגיש המבקר לוועדת ביקורת המדינה דו"ח מיוחד לפי סעיף 14 - יכול שיתברר לוועדה כי ממצאי הביקורת מעלים שאלה החורגת מעבר לביקורת ליקוי זה או אחר של גוף מבוקר, בעצם מתגלה אז לוועדה מצב אנאלוגי לזה המתגלה לממשלה, שלא על ידי מבקר המדינה, ואשר מוגדר בסעיף 1 לחוק ועדות חקירה כ"ענין שהוא בעל חשיבות ציבורית חיונית אותה שעה הסעון בירור". אלא שהענין כאן קשור בנושא הנתון לביקורת המדינה.

(ב) העניין המשמש נושא לחקירה בענינינו - מסבר מניות הבנקים - הוא ללא ספק ענין מן הסוג האחרון, אולם אליבא דעותריים - ועדה של הכנסת היא גוף נחות ומוגבל, הנזקק ללכת ולבקש את הסדי הממשלה, כדי שזו תחליט, אם יעלה רצון מלפניה, להעמיד לרשות הוועדה והציבור - על ידי החלטה שלה על פי חוק ועדות חקירה - את המנגנון השלם, שכביכול הוועדה אינה מוסמכת להקימו בעצמה.

(ג) גישה זו - לא רק שאין לה כאמור בסיס בחוק או בתגיון - היא גם איננה רצויה: אין זה מתקבל על הדעת כי המחוקק התכוון להכפיף את הכנסת - שבפניה בלבד אחראי המבקר ואין הוא תלוי בממשלה (סעיף 5 לחוק המבקר) - לחסדיה של הממשלה, דוקא כאשר מתעורר חשש לסותר מידות או בעיה קשה, שהביקורת יכולה לחשוף באמצעיה היא רק את אפס קציה הקשור בגוף מבוקר.

(ד) אילו כל שרצה החוק הוא להעמיק חקירתם של גופים מבוקרים - די היה לו בסמכויות המבקר עצמו כוועדת חקירה, ועל-כל-פנים ודאי לא היה צורך בגיוס של המנגנון של ועדת החקירה "הממלכתית".

15. סיכומם של דברים - על פי החוק הוקמה "ועדת חקירה" לועדה זו מוקנות כל הסמכויות על-פי חוק ועדות חקירה, והיא רשאית לחקור בכל הסעון חקירה, לתגיע למסקנות בכל דבר שחקרה בו, ולהמליץ המלצות בקשר אליו ובקשר לכל אדם - וכל העותרים שבפני בית המשפט הנכבד בכלל זה.

הסמכות לגבי אי.די.בי.

16. (א) כבר הבענו דעתנו השלילית, במלוא רגשי הכבוד, על כך שגופים ציבוריים כבנקים העותרים אינם כוחלים בסענות כדי לחמוק מכירור האמת. בקשר לכך מדהימה סענת העותרת 1 בבג"צ 390/85 (אי.די.בי.) כי היות ואיננה בנק, כי אז מניוחיה אינן "בנקאיות", ולכן הן מחוץ לתחום סמכות הועדה כפי שהגדירה הועדה לביקורת המדינה במכתבה לנשיא בית המשפט העליון מיום 7.1.85 (נספח ג' בבג"צ 390/85).

(ב) הננו מבקשים להגיב ולומר כי נוח היה לה לסענה מתחסדת זו שלא נסענה משנסענה: אי.די.בי. היא חברה לאחזקות בנקאיות המחזיקה בפועל את מרבית מניות בנק דיסקונט בישראל והיא זו אשר היתה הגורם המרכזי בבצוע פעולות הויסות של מניות אי.די.בי. ודיסקונט. מניות אי.די.בי. ווסתו איפוא עם יתר מניות הבנקים המסחריים, כרוכות הן עם המניות האלה וקשורות בהן קשר כל ינתק, גם כשנעשה "חסדר המניות הבנקאיות" תוך הצמדתן לשער הדולר - נכללו ונכללות עדיין בו. מניות אי.די.בי. יחד עם המניות המווסתות של יתר הבנקים העותרים ובנקים מסחריים אחרים, הביטוי "המניות הבנקאיות" בהחלסת הועדה לבקורת המדינה איננו אבסטרקטי אלא משמש להגדרת כל המניות של הבנקים המסחריים, כולל אי.די.בי., אשר ווסתו עד למשבר באוקטובר 1983.

(ג) נסיונה של אי.די.בי. לשלוף פתאום כעת את עצמה מן הסירה שבה שסה עד כה - לא רק שנסול הוא כל יסוד, אלא שאיננו מכובד.

התייחסות לטענה בדבר אי חוקיותן של החודעות

17. (א) ההחלטה שניתנה על ידי הועדה על פי הוראות סעיף 15 לחוק ועדות חקירה, קובעת כי על יסוד העדויות שהושמעו בפני הועדה ועל פי החומר האחר המצוי ברשותה נמצא כי שורה של אנשים וגורמים, ובהם 7 בנקים וכן גם אי.די.בי. חברה לאחזקות בנקאיות בע"מ - עלולים להפגע אם תקבע הועדה בדו"ח שלה מסקנות כמפורט בסעיף 1א' להחלטה (צורפה כנספח א' לעתירה בבג"צ 381/85).
- (ב) ההחלטה מפרשת שורה של מעשים ומחדלים המיוחסים ל-7 בנקים ולאי.די.בי., או לחלק מהם, אשר, לדעת הועדה, בותנים בידי העותרים פרוס נאות ומספיק ותמונת ברורה במה הם עלולים להפגע מן החקירה או מחוצאותיה.
- (ג) העותרים בבג"צ 381/85 ובכג"צ 390/85 כאחד פנו אל הועדה וסענו כי בהחלטה חרגה מסמכותה וזאת משום שהפרטים שצינו בה אין בהם כדי להבהיר במה הם עלולים להפגע וכי יש ליתן הודעה לכל אחד מן העותרים בנפרד ולא בהחלטה אחת כפי שעשתה הועדה.
- (ד) יו"ד הועדה השיב לעותרים במכתבו מיום 3.7.85 (נספח ח' לעתירה בבג"צ 381/85 ונספח י' לעתירה בבג"צ 390/85), ובהיר כי אין הועדה שותפה לטענות העותרים וכי והודעות שנמסרו לפי סעיף 15 מפורטות דיין כדי ליתן תמונה ברורה בידי העותרים במה הם עלולים להפגע, וממילא עומדות בדרישות החוק.
- (ה) עיקר החומר שנאסף על ידי הועדה מקורו בגורמים הבאים: בנק ישראל, המפקח על הבנקים, רשות נירות ערך, הבורסה ותבנקים המסחריים עצמם, ובהם העותרים. חומר זה, אשר שימש כיסוד להחלטה שניתנה על ידי הועדה, הוצג לעיונם של העותרים וממילא מצוי ברשותם ומרטיו ידועים להם. אשר לעדויות שנאספו על ידי אוספי החומר - בכוונת הועדה להעמיד כל חומר רלבנטי לעיונם של המוזהרים בהקדם - כך שכל החומר יהיה בידיעתם.

18. (א) המעשים והמחדלים המפורטים בסעיף 1 להחלטת הועדה מיום 18.6.85 הם בעיקרם מתייחסים לשיטה ולדרך פעולה של הבנקים השונים בנושא אותו חוקרת הועדה.

(ב) אין למעשה מחלוקת עובדתית לגבי מעורבות הבנקים בנושא הויסות, כמו שהדבר עולה מניירות העמדה אשר הגישו העותרים לוועדה. ניירות עמדה אלא לא צורפו, משום מה, לעתירות, כנדרש מעותר הפונה לסעד מאת בית משפט נכבד זה והם מצורפות להודעה זו: מש/1 - עמדת בנק לאומי, העותרים 1-2 בבג"צ 381/85, מש/2 - עמדת העותרים בבג"צ 390/85.

(ג) עיון בניירות עמדה אלה וכן במסמכים, פרטים ועדויות רבות המצויות בפני הועדה יש בהם כדי להראות בעליל כי נושא מעורבות העותרים בויסות אינו ככל שנוי במחלוקת (ראה למשל עמ' 7 לנייר העמדה של בלל - סעיף 2.3.2) נראה כי הנושא העיקרי העומד לדיון הוא המסקנות שיש להסיק מאותם מסמכים ונתונים, שנאספו על ידי הועדה והמצויים בידיעת העותרים (פרט לעדויות אוספי החומר, שכאמור יועמדו לעיונם בהקדם) ולשאלת לגיטימיות הפעולות של הבנקים.

(ד) מאחר ומדובר בשיטה ובדרכי פעולה זהות בעיקרן, וההבדל ביניהם הוא בעוצמה ובכמות בלבד - לא היתה כל מניעה לתת את ההודעה בנוסח בו היא ניתנה, על בסיס אחיד אל כל הבנקים. אין כל אפשרות לתת פירוס נוסף ואף אין תועלת בתתייחסות למקרים ספציפיים, שכן התמונה הכללית המשולבת היא הקובעת.

(ה) אשר לאי.די.בי., ברור כי ההודעה שנמסרה לעותרת זו נובעת מן העמדה והקשר המיוחד בינה לבין בנק דיסקונט, ומובן כי אין היא עשויה להיפגע ממעשים שמטבע הדברים חלים על הבנקים ממש בלבד, כפי שאכן הובאר לה במכתבו של יו"ר הועדה נספח י' לעתירה בבג"צ 390/85. מכתב זה מסיר כל ספק, אם בכלל היה מקום לספק כלשהו בעניין זה.

19. (א) העותרים מבקשים לתסיל על הועדה מעמסה בלתי אפשרית, שמשמעותה שיחוק-למעשה של פעולת הועדה (וכנראה זה רצונם), ואשר היא גם מיותרת.

(ב) בלתי-אפשרית - משום שהועדה הצטרך לשבת - היא וכל צוות עוזריה - משך חדשים ארוכים ולעשות את עבודת העותרים: לנתח כל מסמך ולהצביע על כל משפט שבו, אשר - בשילוב עם מסמכים אחרים או ראיות אחרות וכו' - יכול להוביל לממצא נגד עותר זה או אחר, זו עבודת החכמה של הדו"ח הסופי עצמו, ולמעשה עוד מעבר לכך, שכן אפילו לצורך הכנת הדו"ח הסופי - לא הצטרך הועדה להתייחס לכל מסמך ולכל ראיה בנפרד.

(ג) בהקשר לכך יצויין כי בפני הועדה רכבות מסמכים ואלפים רבים של עמודי פרוטוקול. מסמכים וראיות אלה עומדים כמובן גם לרשות העותרים, ומקורו של חלק נכבד מן החומר הוא בעותרים עצמם. אין לועדה מידע נוסף, ומה שיכולה הועדה לגלות ממסמכים אלה - לרעה העותרים או לסובתם - יכולים הם עצמם לגלות באותה מידה.

(ד) דרישת העותרים היא גם מ י ו ת ר ת - שכן, כפי שציין יו"ר הועדה במכתבו אל העותרים, ממצאים אפשריים של הועדה הם תוצאה של שזירת, שילוב ועבודת פטיפס של עובדות, אירועים, מחקרים, השתלשלות עניינים, דיווחים, מכתבים וכו' - אשר מן המכלול שלהם עולה ה ת ו פ ע ה ו ה ש י ס ה, שהיא המעניינת את הועדה, מהי התופעה ומתי חשיטה - יודעים העותרים היטב, ואין הם זקוקים לכל פירוס לגביה - אלא הבל כלול בהודעה שנשלחה אליהם.

(ה) אך - הועדה משוכנעת כי כל אחד ואחד מן העותרים יודע היטב מהודעתה ומן הלשון שנקטה שם, כמו גם מן החומר המוכר לו - במה הוא עלול להיפגע.

20. (א) הוראת סעיף 15 לחוק ועדות חקירה אינן מפרסות אילו פרטים על ועדה להמציא לנפגע פוסנצאלי - אלא דבר זה מושאר לנסיבות של כל מקרה ומקרה.

(ב) מטרת סעיף 15 הנ"ל היא למנוע כי מי שעלול להיפגע מחקירה יוסתע בעת הדיון, אפילו הוא נוכח בו, ולא ידע כנגד מה עליו להתגונן, או שידרש לבוא ולהציג הגנה על-פי האשמות כלליות, שסיבן המדוייק אינו נהיר לו, אולם אין המטרה לאלץ ועדת חקירה לנסח כתב אישום או מסמך מסוג זה.

(ג) אליבא דעותרים היה כאמור על הועדה לשבת ולהוציא מתחת ידה מעין סיוטאת דין וחשבון ולשולחה לנפגעים פוטנציאליים, כדי שיגיבו על כל סעיף - כפי שועדה תכנון מכינה תכנית המ פ ו ק ד ת לעיון מתנגדים, שהם שם הנפגעים הפוטנציאליים. אין כל יסוד בלשון החוק או בהגיונו להטלת חובה כזו או דומה לה על הועדה, ושקופה גם כאן מטרת העותרים להאריך, להשהות ואולי אף לשבש את עבודת הועדה.

21. (א) לפי הפסיקה - החובה לתת הודעה לנפגע היא פועל יוצא של הנסיבות: בג"צ 469/74, גונן נ' ועדת החקירה - מלחמת יוה"כ, פ"ד כס(1) 635, 642-641, בעקבות בג"צ 126/58, אשר נגד שרת החוץ, פ"ד יג 144 ופסיקה אנגלית. אין שום ספק כי אי אפשר להשוות חובתה של ועדה המזמינה לפניה אדם שעד אותו שלב לא היה מעורב בחקירה ואינו מודע לפרטי הדיונים ואף אינו מכיר את החומר שבפני הועדה - למקרה כגון זה הנדון כאן: בעניינינו מוזמן אדם נפגע אך להוסיף על סענות שכבר השמיע בהרחבה (העותר מסק 2 בבג"צ 381/85, לשם דוגמא, העיד כבר בפני העדה במשך שלוש ישיבות רצופות, ועדותו משתרעת על כ-150 עמודים מודפסים). הוא מכיר את פרטי החקירה, יודע היטב את נושא, הוא עצמו המציא חלק גדול מן המסמכים וקיבל אותם ומסמכים אחרים לרשותו, וכל החומר הרלבנטי עמד ועומד לעיונו. בוסף על כך מצביעה בפניו הועדה על י"כ נושאים שבהם או בחלקם הוא עלול להיפגע מן החקירה המוכחת לו, ונותן בידי זמן כדי להכין תגובה נוספת לזו שכבר השמיע, להמציא עוד ראיות, לשוב ולחקור עדים או להעיד עדים מטעמו.

(ב) צריך, במלוא רגשי הכבוד, מידה לא קטנה של עזות מצח כדי לטעון כי בנסיבות כאלה אין הבנקים ידועים כמה הם עלולים להיפגע וכאילו הם מופיעים בחקירה בלא שסיב הסענות נגדם נהירות להם.

(ג) בעבר, כאשר עמד בפני בית משפט נכבד זה אדם שכל הקריירה הצבאית שלו הועמדה על כפות המאזניים בחקירה שבה בכלל לא שלחו לו הודעה לפי סעיף 15 - לא הסס בית משפט נכבד זה להציב על כף המאזניים הנגדית שיקולי יעילות עבודת הועדה, והוסיף (בג"צ 469/74 הנ"ל, בעמ' 461 כ') -

"אין צריך לומר, שנוכח היקפה העצום של מלאכת הועדה, 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 הועדה ממילא אינה אומרת לבסס מסקנה לרעת העותר עליהם, וכיוצא בזה מתן אפשרות דומה לאחרים, לחקור את העותר ועדיו, עלול להטיל על הועדה גזירה שלא תוכל לעמוד בה. תדיונים עלולים במקרה כזה להתארך עד בלי די, ונמצאה המסרה שלטשה נתמנתה הועדה מסוכלת."

(ד) אף שאצלנו יושבת עד כה הועדה "רק" כחצי שנה, ולא שנה, נראה לנו כי הרעיון שבדברים דלעיל חל בעניינינו עוד ביתר שאת: העותרים כאן קיבלו הודעות מפורטות, כל המסמכים בפניהם והם יוכלו לתביא עדים ואף לחקור עדים, ואם העותר בבג"צ 469/84 רק רצה ללחום לסיפור שמו, ומול זה ידע בית המשפט הנכבד להעמיד את העקרון של אי-סיכול עובדת הועדה, המטיל חובה גם על העותר "שלא להאריך את משך החקירה שלא לצורך" - מה באמר על עותרים שכל מסרתם - בענין כזה כביתר הנושאים שתביאו בעתירותיהם - היא לגרום להארכה וסחכת כזו?

22. (א) נזכיר שוב כי הועדה עוסקת בתופעה, בשיטה - שהעותרים מכירים ומכינים היטב, ומודעים לחלקם בה, ואף אינם כלל כופרים בחלק גדול מן העובדות. לא מקרה זה או אחר ולא פרס זה או אחר מעניין את הועדה - ואילו צה להיכנס, ועוד בשלב זה, לגריסת תבוסה לדקויות של פרטי-פרטים - אין בה צורך ענייני והיא אכן עלולה לסכל את המסרה שלטשה נתמנתה הועדה.

(ב) בענין זה יורשה לנו לצטט מדבריו של כב' השופט ברנזון בענין אטד תנ"ל, על אף השוני במטאריה:

"ההאשמה נגד המבקש לא הייתה מצומצמת להתנהגות בלתי-הולמת עם אשה זו או אחת דוקא, אלא בוססה באופן כללי על התנהגותו כלפי נשים ועם נשים, שיכלה לפגוע בשמו הטוב של שירות החוץ שלנו ובמעמדו כלפי גורמי חוץ. אשה אחת פחות או אשה אחת יותר, אם מותר להתבטא כך, שהמבקש היו או לא היו לו ענינים עמה, לא יכלה לשנות הרבה בתמונה הכללית שנצטיירה על רקע התנהגותו כלפי נשים, שבחלקה הוא הודה בעצמו בפני הועדה."

(בג"צ 126/58, פ"ד י"ג בע' 157 ג' ד').

(ג) עוד יש להדגיש כי אין (ולא בכדי) בהוראת סעיף 15 לחוק ועדות חקירה התייחסות לזכות הנפגע לקבלת פרטים נוספים להודעה, עובדה זאת נובעת שזכ מן הצורך בקיום הליך יעיל ולא מסורבל מדי של החקירה, כדי שהועדה תוכל להגיע לממצאיה בשאלה בעלת החשיבות הציבורית, אותה נתבקשה לחקור במהירות סבירה, כבר הראינו שכל מסרתם של העותרים היא לשבש את עבודת הועדה, לסרב לה ולהאריכה, ובמצב דברים כזה אפילו כאשר קיימת חובה חקוקה ליתן לצד פרטים נוספים, לא יזכה הצד לעזרה בית המשפט בקבלת פירוס כזה:

RE REYNOLDS [1955] 1 ALL E.R. 18.

סוף דבר: העותרים, דוקא משום שהם מודעים היטב למהות הפגיעה שהם עלולים להיפגע מן החקירה - עושים כדי לשבש ולהשהות את המשכה - וכל עתירום, מועד הגשתה והנסען בה, לא באו אלא כדי לשרת מטרה זו.

23

אין בעתירה תלונה כנה, והצדק לא רק שאינו מחייב מתן סעד לעותרות, אלא היפוכו של דבר.

על כן הננו מזמינים את בית המשפט לדחות את העתירה ולחייב את העותרים
בהוצאות.

היום, כה' בתמוז תשמ"ה
14 ביולי 1985

רנאטו יראק
מנהל מחלקת הבג"צים
בפרקליסות המדינה