



היועץ המשפטי לממשלה

ירושלים, כ"ח אב תשס"ו
22 באוגוסט 2006

מספרנו: 2006-0004-12903

אל: ראש הממשלה, מר א. אולמרט

שלום רב,

הנדון: בדיקת אירועי הלחימה והעורף בצפון - מיפוי חלופות

1. המטרה של מסמך זה היא מיפוי של הדרכים החוקיות השונות לעריכת בדיקה/חקירה של אירועי הלחימה והעורף בצפון, בהיבטים הצבאיים והאזרחיים, תוך הצבעה על עיקרי השיקולים, האילוצים, היתרונות והחסרונות של החלופות השונות, וזאת על מנת שתהיה בפני הדרג המדיני תשתית להחלטה.

סריקת החקיקה הישראלית מצביעה על 6 מנגנוני חקירה/בדיקה שונים בהם ניתן לכאורה לעשות שימוש לחקירה/בדיקה של אירועי הלחימה והעורף בצפון. לחלק מגופי הבדיקה יש סמכויות המאפשרות בדיקה כוללת של מכלול הנושאים האמורים, ויש גופים שסמכויותיהן מוגבלות.

ניתן גם לשקול אפשרות של פיצול הבדיקה בין שני גורמי בדיקה או יותר, לפי חלוקה עניינית, אף כי פיצול כזה עשוי לעורר בעיות של העדר ראיה כוללת, וכן שאלות באשר לזיקות ולממשקים בין תחומי הבדיקה.

2. להלן סקירה תמציתית של גופי וגורמי הבדיקה השונים:

א. ועדת חקירה ממלכתית -

בהתאם לסעיף 1 לחוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968, "ראתה הממשלה שקיים ענין שהוא בעל חשיבות ציבורית חיונית אותה שעה הטעון בירור, רשאית היא להחליט על הקמת ועדת חקירה שתחקור בענין ותמסור לה דין וחשבון." בהחלטה על הקמת הוועדה על הממשלה לקבוע את נושא החקירה, ורשאית הממשלה לפי פניית הוועדה להבהיר, להרחיב או לצמצם את נושא החקירה.



היועץ המשפטי לממשלה

משהחליטה הממשלה על הקמת ועדת חקירה, מינוי חברי הוועדה הוא בסמכות נשיא בית המשפט העליון, כאשר כיושב ראש הוועדה, בהתאם לחוק, ימונה שופט (מכהן או בדימוס) של בית המשפט העליון או בית המשפט המחוזי.

לוועדת חקירה ממלכתית סמכויות נרחבות לזמן עדים, לגבות עדויות, לתתפוס מסמכים ועוד. דיוני הוועדה נושאים אופי מעין שיפוטי, לרבות הליך של "מכתבי הזהרה" למי שעלול להיפגע מן החקירה או מתוצאותיה, ייצוגם של אלה על-ידי עו"ד, חקירת עדים ועוד. כן נקבע בחוק, כי עדות בפני הוועדה או מי מטעמה, וכן דו"ח הוועדה, לא ישמשו כראיה בכל הליך משפטי, למעט משפט פלילי בשל מסירת אותה עדות (עדות שקר).

דו"ח הוועדה על תוצאות חקירתה ועל המלצותיה יוגש לממשלה, ורשאית הוועדה להגיש דו"חות ביניים שענינם המלצות לנקיטת צעדי ביניים.

ב. ועדת חקירה פרלמנטרית -

בהתאם לסעי' 22 לחוק יסוד: הכנסת רשאית הכנסת למנות ועדת חקירה - על-ידי הסמכת אחת הוועדות הקבועות, או על-ידי מינוי ועדה אד-הוק - "**כדי לחקור דברים שהכנסת קבעה**". סמכויותיה ותפקידיה של ועדת חקירה כזו ייקבעו על-ידי הכנסת. ועדת חקירה תכלול גם נציגים של סיעות האופוזיציה, לפי יחסי הכוחות של הסיעות בכנסת.

סדרי הקמתה של ועדת חקירה פרלמנטרית מוסדרים בתקנון הכנסת (פרק חמישי 1), חבר-הכנסת או ועדה של הכנסת רשאים להציע הקמתה של ועדת חקירה פרלמנטרית. אושרה ההצעה, היא מועברת לוועדת הכנסת אשר תכין בתוך 30 ימים את ההצעה להקמת הוועדה, לרבות הרכבה, תפקידיה וסמכויותיה, וזו תובא לאישור מליאת הכנסת.

ג. ועדת בדיקה ממשלתית -

לפי סעי' 8א' לחוק הממשלה, התשס"א-2001, מוסמך שר (או כמה שרים במשותף) למנות ועדת בדיקה ממשלתית, בראשות שופט בדימוס, "**לבדיקת נושא או אירוע מסוים שבתחום סמכותו**". השר הממנה יפרסם ברשומות הודעה על מינוי הוועדה, הרכבה, תפקידיה וסמכויותיה.

משמונתה ועדה כאמור, רשאי שר המשפטים, לבקשת השר הממנה ובאישור הממשלה, לקבוע כי לוועדה יוקנו סמכויות ועדת חקירה ממלכתית לענין זימון עדים וכפיית התייצבותם. כן חלים על ועדה כזו הוראות חוק ועדות חקירה לפיהן עדות בפני הוועדה או מי מטעמה, וכן דו"ח הוועדה, לא ישמשו כראיה בכל הליך משפטי, למעט משפט פלילי בשל מסירת אותה עדות. ועדת בדיקה ממשלתית מגישה את הדו"ח על תוצאות בדיקתה והמלצותיה לשר הממנה, וזה יביא את הדו"ח בפני הממשלה.



היועץ המשפטי לממשלה

ד. ועדת חקירה לפי חוק השיפוט הצבאי –

בהתאם לסעיף 537 לחוק השיפוט הצבאי, תשט"ו-1955 (להלן - החש"צ), רשאי שר הביטחון, וכן הרמטכ"ל, למנות ועדת חקירה "לשם חקירת כל ענין הנוגע לצבא".

חוק השיפוט הצבאי קובע הוראות המסדירות את סמכויות הוועדה, לרבות סמכות לזמן עדים ולגבות עדויות. כן נקבע, כי דברים שהושמעו במהלך חקירת הוועדה, וכן דו"ח הוועדה, לא ישמשו כראיה בכל הליך משפטי, למעט משפט פלילי בשל מסירת אותה עדות.

ה. ועדת בירור ממשלתית -

סעי' 28 לחוק ועדות חקירה קובע, כי אין בהוראות החוק כדי לגרוע מסמכות שר למנות "ועדת בירור לשם בדיקת ענין שבתחום תפקידיו".

לוועדת בירור אין סמכויות מוגדרות בדין, והיא פועלת מכוחו של השר, למעט אם הוקנו לה סמכויות בדרך של הסמכה, כגון הסמכה לפי סעי' 2 לפקודת הפרוצדורה הפלילית (עדות).

ו. מבקר המדינה -

בהתאם לחוק יסוד: מבקר המדינה וחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 [נוסח משולב], מסורות למבקר המדינה סמכויות נרחבות לביצוע ביקורת ובדיקה במשרדי הממשלה ובגופים מבוקרים אחרים, בין היתר לשם בדיקת "חוקיות הפעולות, טוהר המידות, הניהול התקין, היעילות והחסכון של הגופים המבוקרים, וכל ענין שיראה בו צורך" (סעי' 2(ב) לחוק היסוד).

כמו כן, בהתאם לסעיף 21 לחוק מבקר המדינה "המבקר חייב בהכנת חוות-דעת בכל ענין שבתחום תפקידיו, אם יתבקש לכך מאת הכנסת, מאת הוועדה [וע' הביקורת של הכנסת] או מאת הממשלה".

אתמול נמסרה הודעה לתקשורת מטעם מבקר המדינה, לפיה "משרד מבקר המדינה יחל באיסוף מידע, מסמכים ופרוטוקולים המתייחסים למלחמה בצפון. ראשי חמשת החטיבות במשרד המבקר... יקצו מבקרים מקצועיים לביקורת מקיפה על התנהלות המלחמה, כולל העורף. היקף הביקורת ותכניה ייקבעו לאחר איסוף החומר ובהתאם לסמכויות שהקנה החוק למבקר המדינה".

3. באופן כללי ניתן לומר, כי לגבי ועדת חקירה ממלכתית וועדת חקירה פרלמנטרית, אין מגבלה על תחומי בדיקתן, והן מוסמכות לבדוק הן דרג מדיני והן דרג מקצועי, הן את פעילות צה"ל והן היבטים אזרחיים של העורף. גורמי הבדיקה האחרים מוגבלים בתחומי בדיקתם. כאמור, סמכויות כל גורמי הבדיקה מוסדרות בחקיקה, למעט ועדת בירור.



היועץ המשפטי לממשלה

4. לצד שאלת מנגנוני הבדיקה יש לתת את הדעת גם לתחומי הבדיקה. למנדאט כללי ורחב יש השלכה ישירה על משך ההליך, על כל ההשלכות הכרוכות בכך. מכל-מקום, יש לגבש בהקדם את רשימת הנושאים הטעונים בבדיקה, וזאת במקביל להליך גיבוש מנגנון הבדיקה.
5. להלן אעמוד, בתמצית, על שיקולים שעלו בהתייעצות שקיימתי אתמול לענין בחירת מנגנון הבדיקה המתאים לענינו:

6. שיקולים כלליים -

- א. הצבא התחיל בביצוע תחקירים מבצעיים. קיום חקירה כעת, בטרם מיצוי התחקירים המבצעיים, עלול, לדעת הצבא, לפגוע באפשרות לערוך תחקירי אמת. יש נושאים בהם ביצוע התחקיר דחוף (כגון בנושא נשק הנ.ט). קיים גם קושי לבצע חקירה בשלב הנוכחי, כאשר צה"ל עדיין בלבנון, ויש פעילות מבצעית, וקיימת היתכנות לחידוש הלחימה.
- ב. נוכח רגישות המצב והאפשרות לחידוש פעילות הלחימה, קיים צורך חיוני בקיום בדיקה מהירה לשם הסקת מסקנות ויישומן ללא דיחוי.
- ג. הליכי הבדיקה צריכים להתרכז בשאלות אסטרטגיות כלליות - בהיבטים צבאיים ואזרחיים - כגון מוכנות העורף, כשלים בהכנת הצבא לחימה וכיו"ב, ולא בשאלות נקודתיות, צבאיות או אזרחיות, שבדיקתן ניתנת לביצוע על-ידי כלים פנימיים.
- ד. יש לקחת בחשבון את ההשלכות של הודעת מבקר המדינה על פתיחה בבדיקה כוללת על קביעת מנגנון הבדיקה, כמו גם על תחומי הבדיקה.

7. שיקולים בנוגע למנגנון הבדיקה -

- א. ועדת בירור אינה אמצעי מתאים לקיים את החקירה/בדיקה בענינו, בעיקר בהיבטים הצבאיים, וזאת בהעדר סמכויות וכלים לעריכת הבדיקה, ובהעדר הסדרה משפטית לענין מניעת שימוש בעדויות ובדו"ח הועדה בהליכים משפטיים.
- ב. מבחינה משפטית נראה לכאורה כי סעיף 8א' לחוק הממשלה לא מיועד ולא הולם למקרה דנן של בדיקת נושא כה רחב וכבד משקל. אין מדובר כאן בענין נקודתי שבתחום סמכותו של שר פלוני אלא בענין כלל לאומי. לעומת זאת, מבחינה מעשית, אין לכאורה הבדל מהותי בין ועדת חקירה ממלכתית לבין ועדת בדיקה ממשלתית בראשות שופט, למעט ספק שקיים אם ועדת בדיקה ממשלתית מוסמכת לבדוק לגבש מסקנות והמלצות בנוגע לדרג מדיני. בנסיבות אלה מינוי ועדת בדיקה ממשלתית עלול להיתפס כהתחמקות, מבלי שיש בכך יתרון ממשי.



היועץ המשפטי לממשלה

- ג. לכאורה, דרך המלך בענייננו - מבחינת היקף וחשיבות נושאי הבדיקה, סמכויות, ראייה כוללת, אי תלות, מעמד ציבורי ותקדימי העבר - היא הקמת ועדת חקירה ממלכתית. לבעיה של משך זמן הבדיקה הכרוך בדרך פעולתה של ועדה כזו ניתן לתת מענה, חלקי לפחות, ע"י האמצעים הבאים :
- הגבלת מנדט הוועדה לנושאים המרכזיים המצדיקים חקירה על-ידי ועדה כזו ;
 - לבקש מהוועדה הגשת דו"ח ביניים במועד קצר יחסית בנוגע לנושאים דחופים ;
 - להטיל על צה"ל לקיים תחקירים מבצעיים וליישם לקחים מבלי להמתין למסקנות הוועדה.
- ד. לוועדת חקירה צבאית לפי החש"צ, יש מלוא הסמכויות והכלים החוקיים לביצוע חקירה ב"כל ענין הנוגע לצבא".
- ה. פיצול הבדיקה בין גורמי בדיקה שונים, לפי הענין, עשוי לקצר ולייעל את הבדיקה, אך מאידך עלול לעורר בעיות של העדר ראייה כוללת, וכן שאלות באשר לזיקות ולממשקים בין תחומי הבדיקה. מ"מ, פיצול כזה מחייב חשיבה מסודרת בדבר הגדרה ברורה ומדויקת של חלוקת תחומי הבדיקה.
- ו. בדיקה על-ידי מבקר המדינה יכולה לשמש כהשלמה לבדיקה/חקירה על-ידי ועדת חקירה ממלכתית, או ועדה אחרת, בתחומים שאינם במנדאט של הוועדה בה מדובר.
8. אני מצרף לעיונך את תמצית פרוטוקול ההתייעצות האמורה. אעמוד לרשותך להבהרות נוספות בע"פ.

ב ב ר כ ה ,

מ . מ ז ו ז