

**בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק**

בג"ץ 258/07

|                                                                                |                |
|--------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| כבוד הנשיאה ד' ביניש<br>כבוד המשנה לנשיאה א' ריבלין<br>כבוד השופטת א' פרוקצ'יה | בפני :         |
| ח"כ זהבה גלאון                                                                 | העותרת :       |
| נ ג ד                                                                          |                |
| ועדת הבדיקה הממשלתית לבדיקת ארועי<br>המערכה בלבנון 2006                        | המשיבה :       |
| עתירה למתן צו על תנאי וצו ביניים                                               |                |
| ט' בשבט התשס"ז (28.01.2007)                                                    | תאריך הישיבה : |
| עו"ד דפנה הולץ-לכנר                                                            | בשם העותרת :   |
| עו"ד ענר הלמן                                                                  | בשם המשיבה :   |

נושא התיק :

ממשלה, עניינה של עתירה זו בדרישה לקיים את דיוני וועדת הבדיקה הממשלתית לבדיקת ארועי המערכה בלבנון 2006, (וועדת וינוגרד) ואת שמיעת העדויות בפני הוועדה, בדלתיים פתוחות ("וועדת וינוגרד") וא

מיני-רציו :

\* בתי-משפט – פומביות הדיון – הגבלתה

\* בתי-משפט – פומביות הדיון – עקרונותיה

\* משפט חוקתי – זכויות הפרט – זכות הציבור לדעת

\* משפט מינהלי – חופש המידע – גילוי על-ידי הרשות

ועדת הבדיקה הממשלתית לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006 (ועדת וינוגרד) קיימה את דיוניה ושמעה את כל העדויות שבאו בפניה עד כה בדלתיים סגורות. הפרוטוקולים של דיוני הוועדה לא פורסמו בציבור. עמדת הוועדה הינה כי רק לאחר הגשת הדו"ח הסופי לממשלה, יוחלט על פרסום אותם חלקים

בפרוטוקולים שגילויים לא יהיה כרוך בפגיעה בביטחון המדינה או באינטרסים מוגנים אחרים. כנגד עמדתה של הוועדה מופנית העתירה.

ביהמ"ש העליון בשבתו כבג"ץ קבע:

כעולה מכתב-המינוי שקיבלה ועדת וינוגרד, הממשלה הותירה את שאלת פומביות ישיבות הוועדה לשיקול-דעתה של הוועדה, תוך שראתה להדגיש כי לא יתקיים דיון פומבי כאשר הדבר עלול לסכן את בטחון המדינה או אינטרס מוגן אחר. מהיותה של ועדת וינוגרד גוף שהופקדו בידיו סמכויות מעין-שיפוטיות, עליה ליתן משקל נכבד לעקרון פומביות הדיון בבואה להכריע בשאלת סגירת הדלתות בישיבות המתקיימות בפניה. בהיותה רשות ציבורית, עליה ליתן משקל נכבד גם לנורמה הכללית בדבר חובת הגילוי של מידע המצוי בידיה, ואשר אין מניעה לגילוי לפי דין, ולזכות הציבור לדעת. השיקולים לעניין פומביות דיוניה של ועדת וינוגרד דומים בעיקרם לאלה של ועדת חקירה ממלכתית, וזאת נוכח אופיה המיוחד והיקף סמכויותיה של הוועדה הנדונה. לפיכך, ראוי כי העיקרון הכללי בדבר פומביות הדיון יחול על ועדת וינוגרד, ודומה כי הוועדה אכן שמה לנגד עיניה את העיקרון האמור. הוועדה הבהירה, כי ככל שיתאפשר מבלי לפגוע בביטחון המדינה, ייערכו דיונים ועדויות בפומבי. לכן, נקודת המוצא הינה, כי ככל שניתן, ובהעדר מניעה מטעמים של בטחון המדינה, יש לנהל את דיוניה של ועדת וינוגרד בפומבי.

שני הערכים הנדונים – בטחון המדינה מזה ופומביות הדיון וזכות הציבור לדעת מזה – הינם ערכים בסיסיים בשיטתנו המשפטית, ולפיכך, נדרש איזון הולם ביניהם כאשר הם מתנגשים "חזיתית". תוצאת האיזון אינה ניתנת לקביעה מראש שכן היא תלויה בהערכת מידת הסיכון לביטחון ומידת ההסתברות שפגיעה כזו תרחש בנסיבות העניין. לפיכך, התוצאה באשר לנקודת האיזון הראויה, נגזרת מנסיבותיו של כל מקרה לגופו. יודגש כי נוכח חשיבותו של עקרון פומביות הדיון, לא ניתן להסתפק בהערכה כוללת וגורפת של הסיכון לביטחון הציבור הנשענת על טיבן הכללי של הסוגיות הנדונות. בהקשר זה, נדרשת בדיקה קונקרטית ופרטנית של נסיבות העניין על-מנת להכריע האם מתקיימת הצדקה לסטייה מהכלל בדבר פומביות הדיון.

העתירה דנן הוגשה בשיהוי ניכר שיש בו כדי להשפיע על יישום אמות-המידה בנסיבות המקרה. השיהוי האמור הביא לכך שמרביתן המכריע של העדויות כבר נשמעו בפני הוועדה. הסעדים שנתבקשו בעתירה היו שניים – האחד, להורות על קיום דיוניה של ועדת וינוגרד ושמיעת העדויות בפניה בפומבי; והשני, להורות על פרסום הפרוטוקולים של דיוני הוועדה בתום כל ישיבה. מאחר והעתירה הוגשה לאחר שמרביתן המכריע של העדויות כבר נשמעו בפני הוועדה, שאלת שמיעתן של אותן עדויות בדלתיים פתוחות אינה רלוונטית עוד. אפשר שנתרו עוד עדויות שתתקיימנה בשלב נוסף של דיוני הוועדה. הוועדה אינה חולקת כי חל בעניינה הכלל בדבר פומביות הדיון, וחזקה כי הוועדה תנחה עצמה לפי אמות-המידה שפורטו לעיל, ותבחן את שאלת מסירת העדויות – בשלמותן או בחלקן – בפומבי. אשר לפרסום הפרוטוקולים של ישיבות הוועדה – הצדדים נחלקו בשאלת מועד פרסומם. ביהמ"ש סבור כי על הוועדה לשים לנגד עיניה את העקרונות שנדונו לעיל, לערוך בחינה פרטנית של הפרוטוקולים על מנת לפרסם את אותם החלקים שאין מניעה לגלותם, ולפרסמם במועד סביר ובטרם הגשת הדו"ח הסופי לממשלה.

## פסק-דין

הנשיאה ד' ביניש:

ועדת הבדיקה הממשלתית לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006 קיימה את דיוניה ושמעה את כל העדויות שבאו בפניה עד כה בדלתיים סגורות. הפרוטוקולים של דיוני הוועדה לא פורסמו בציבור. עמדת הוועדה הינה כי רק לאחר הגשת הדו"ח הסופי לממשלה, יוחלט על פרסום אותם חלקים בפרוטוקולים שגילויים לא יהיה כרוך בפגיעה בביטחון המדינה או באינטרסים מוגנים אחרים. כנגד עמדתה של הוועדה מופנית העתירה שבפנינו.

עיקרי העובדות והשתלשלות העניינים

1. ביום 12.7.06, בעקבות פעולות טרור שביצע ארגון החיזבאללה במהלכם נהרגו שמונה חיילי צה"ל ושניים אחרים נחטפו ללבנון, החלה לחימה בצפון שנמשכה עד ליום 14.8.06 עת נכנסה לתוקף הפסקת האש עליה החליטה מועצת הביטחון של האו"ם (החלטה 1701) (להלן: מלחמת לבנון השנייה או המלחמה).

ביום 17.9.06 החליטה ממשלת ישראל להטיל על ראש הממשלה ושר הביטחון למנות ועדת בדיקה ממשלתית לפי סעיף 8א לחוק הממשלה, התשס"א-2001 (להלן: חוק הממשלה), לבדיקת התנהלות הדרג המדיני והביטחוני במהלך המלחמה. הוחלט כי בראש הוועדה יעמוד הנשיא (בדימ') של בית המשפט המחוזי בתל-אביב-יפו, השופט א' וינוגרד (להלן: ועדת וינוגרד או הוועדה). בכתב-המינוי הוסמכה הוועדה לקבוע ממצאים ומסקנות באשר להערכות ולהתנהלות של הדרג המדיני והביטחוני "בכל הנוגע למכלול ההיבטים של המערכה בצפון". כן הוסמכה הוועדה להמליץ ככל שתמצא לנכון "באשר לשיפור תהליכי קבלת החלטות בעתיד של הדרג המדיני ושל ראשי מערכת הביטחון, ובכלל זה החומרים והייעוץ הניתנים לגורמים הנ"ל". עוד נקבע בכתב-המינוי כי ראש הממשלה וחברי הממשלה, עובדי המדינה, אנשי צה"ל ומערכת הביטחון יתייצבו בפני הוועדה לפי

בקשתה, וימסרו כל מידע ומסמכים שיתבקשו להציג. לוועדה ניתנו סמכויות ועדת חקירה לפי סעיפים 9 עד 11 ו-27(ב) לחוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968 (להלן: חוק ועדות חקירה או החוק). באשר לפומביות עבודת הוועדה, קבעה הממשלה בהחלטתה - וקביעה זהה בלשונה נקבעה גם בכתב המינוי של הוועדה - כדלקמן:

"ו. הוועדה תגיש את הדו"ח או הדו"חות שלה לראש הממשלה ולשר הביטחון והם יביאום בפני הממשלה. הדו"ח או הדו"חות של הוועדה יפורסמו ברבים; הוועדה רשאית לקבוע הנחיות לגבי פרסום הדו"חות לפי העקרונות שבסעיף 20 לחוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968.

ז. הוועדה תקבע את סדרי דיוניה ואופן עבודתה. ישיבות הוועדה יהיו פומביות או סגורות כפי שתקבע הוועדה. לא יתקיים דיון פומבי כאשר הדבר עלול לסכן את בטחון המדינה או את יחסי החוץ שלה או מכל טעם אחר שבדין".

2. ביום 30.11.06 דחה הרכב מורחב של בית-משפט זה בדעת-רוב שתי עתירות עקרוניות שכוונו כנגד החלטת הממשלה להקים ועדת בדיקה ממשלתית ולא להורות על הקמתה של ועדת חקירה ממלכתית לשם חקירת התנהלות הדרג המדיני והביטחוני במהלך המלחמה (בג"ץ 7607/06, 6728 עמותת "אומץ" והתנועה לאיכות השלטון נ' ראש ממשלת ישראל (טרם פורסם)). בקשה לקיום דיון נוסף בעניינן של העתירות האמורות, נדחתה אף היא (דנג"ץ 10030/06 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' ראש ממשלת ישראל (טרם פורסם)).

ועדת וינוגרד החלה לגבות עדויות ביום 4.10.06, ומאז שמעה עשרות עדים. כל העדים נשמעו בדלתיים סגורות. ביום 29.11.06 - כמעט חודשיים לאחר שהחלה גביית העדויות בפני הוועדה - פנתה העותרת, ח"כ זהבה גלאון, לשופט וינוגרד בבקשה שהוועדה תפתח את דיוניה לסיקור תקשורתי ותפרסם את פרוטוקולי העדויות שניתנו, למעט קטעים לגביהם קיימת וודאות קרובה לכך שפרסומם יגרום לפגיעה חמורה בביטחון המדינה. ביום 30.11.06 השיב השופט וינוגרד לפנייתה של העותרת בזו הלשון:

"את בוודאי ערה לכך שמרבית הנושאים אשר בדיוני הוועדה כוללים סודות מדינה. עד כה, בדברי כל העדים, אף שהיו בהם גם נושאים שאינם סודיים, החלק הארי היה סודי, ועל כן לא התאפשרה פתיחת העדויות לציבור הרחב.

אנו ערים לנושא של 'זכות הציבור לדעת', ואנו שוקלים בכל מקרה זכות זו לעומת בטחון המדינה והצורך לשמור על סודותיה, שבעינינו, ואני משוכנע שאף בעיניך, הם עדיפים.

בהחלטת הממשלה שמינתה את הוועדה נקבע כי ישיבות הוועדה תהיינה פומביות או סגורות, כפי שתקבע הוועדה. בכל מקרה שהדבר יתאפשר - הישיבה תהיה פומבית...".

יצוין כי ביום 3.12.06 - מספר ימים לאחר מתן פסק-הדין שדחה את העתירות כנגד הקמת ועדת וינוגרד (בג"ץ 7607/06, 6728 עמותת "אומץ" הנ"ל) - פרסמה הוועדה הודעה לעיתונות. באותה הודעה נאמר, בין היתר, כי "הוועדה תמשיך בעבודתה מתוך ניסיון לבחון את שהוטל עליה ולתת מענה מהיר, מעמיק והולם לסוגיות הרבות העומדות בפניה. מטבע הדברים, רוב העדויות והדיונים סודיים. ככל שיתאפשר בלי לפגוע בביטחון המדינה, ייערכו דיונים ועדויות בפומבי".

3. ביום 9.1.07 - למעלה מחמישה שבועות לאחר תשובתו של השופט וינוגרד - הגישה העותרת את העתירה שבפנינו. בעתירתה ביקשה העותרת מבית-משפט זה להורות לוועדת וינוגרד לקיים את דיוניה ואת שמיעת העדויות בפניה בדלתיים פתוחות וכן לפרסם את הפרוטוקולים של דיוני הוועדה בתום כל ישיבה, למעט כאשר "קיימת וודאות קרובה לפגיעה ממשית, קשה וחמורה בביטחון המדינה". ביום 17.1.07 ניתן בבית-משפט זה על-ידי השופט לוי צו-על-תנאי המורה למשיבה להשיב לעתירה, ונדחתה הבקשה לצו ביניים. השופט לוי הוסיף בהחלטתו כי "נראה לי כי תיטיב הוועדה לעשות, אם עד להכרעתו של בית-משפט זה בעתירה, היא תגביל את עצמה לשמיעתן של עדויות המחייבות מטעמים של בטחון המדינה דיון בדלתיים סגורות או העשויות לחסות בצלו של צו איסור פרסום, על-פי העקרונות שנקבעו ופורשו בפסיקה...".

בעת הגשת העתירה, היתה ועדת וינוגרד קרובה לסיום השלב של גביית העדויות הראשוניות טרם פרסום דו"ח ביניים. לאחר סיום שמיעת העדויות, מתעתדת הוועדה

להגיש לממשלה דו"ח ביניים שיכיל חלק גלוי שיפורסם ברבים וחלק חסוי. בא-כוח המדינה ציין בפנינו כי הוועדה אינה יכולה להתחייב ביחס למועד בו יינתן דו"ח הביניים, אך הדגיש כי אין מדובר בחודשים ארוכים אלא במועד קרוב יחסית.

#### טענות הצדדים

4. בעתירתה וכן בטיעוניה בפנינו עמדה באת-כוח העותרת, עו"ד ד' הולץ-לכנר, על מרכזיותה של זכות הציבור לדעת ועל חשיבותה לקיומו של ההליך הדמוקרטי ולהבטחתן של זכויות-יסוד אחרות. לטענתה, לדיונים בפני ועדת וינוגרד בנוגע להתנהלות הדרג המדיני והביטחוני בעת מלחמת לבנון השנייה ישנה חשיבות ציבורית רבה, שכן הנושא נוגע לחיי אדם ולשמירה על בטחון הציבור. לפי הטענה, הציבור זכאי למירב הנתונים האפשריים בנוגע למעשים, למחדלים, להישגים ולכישלונות שליוו את הלחימה בעטיה סבל הציבור מפגיעות ומאבידות בחזית ובעורף. העותרת הוסיפה וטענה כי זכות הציבור לדעת תיסוג לאחור רק בהתקיים הסתברות של קירבה לוודאות כי חשיפת המידע תגרום לפגיעה חמורה, קשה ורצינית בביטחון המדינה. לטענת העותרת, מתשובתו של השופט וינוגרד מיום 30.11.06 וכן מההודעה לעיתונות שפורסמה ביום 3.12.06 עולה כי הוועדה סבורה שבטחון המדינה עדיף על זכות הציבור לדעת, בלא לשקול את מידת ההסתברות להתרחשותו של הסיכון הביטחוני ומבלי שנערכת בדיקה פרטנית בדבר מידת הפגיעה הכרוכה בפרסום דיוני הוועדה בנוגע לכל עדות ועדות. לפי הטענה, העובדה כי כל העדויות עד כה נשמעו בפני הוועדה בדלתיים סגורות, מעקרת את כוחם של עקרון פומביות הדיון ושל זכות הציבור לדעת והופכת את הפגיעה בהם לגורפת, שרירותית ובלתי מידתית.

לגישת העותרת, הוועדה אינה רשאית להורות על קיום הדיונים בדלתיים סגורות כל אימת שיש חשש כלשהוא לביטחון המדינה, אלא עליה לבחון בכל דיון ולגבי כל עדות את מידת הפגיעה בביטחון המדינה תוך שקלול הסתברות התרחשותה. לפי הטענה, יישום ראוי של כללים אלה יוביל למסקנה כי יש לקיים את מרבית דיוני הוועדה בדלתיים פתוחות ולפרסם את הפרוטוקולים של ישיבות הוועדה והעדויות המובאות בפניה בסמוך ככל הניתן למועד מסירתן. העותרת הוסיפה וטענה כי בסוגית פומביות דיוני הוועדה ופרסום הפרוטוקולים של דיוניה, יש לפרש את סמכויות הוועדה שנקבעו בהחלטת

הממשלה ובכתב-המינוי, ברוח סעיפים 18 ו-20 לחוק ועדות חקירה. עוד נטען כי הפרסום הצפוי של החלקים הגלויים בדו"ח הביניים ובדו"ח הסופי של ועדת וינוגרד אינו מעקר את הפגיעה הבלתי מידתית בזכות הציבור לדעת, מאחר והדו"ח מציג עיבוד נתונים והסקת מסקנות. לעומת זאת, פרסום העדויות הנשמעות בפני הוועדה טרם הגשת דו"ח הוועדה לממשלה, יאפשר לציבור להתרשם בעצמו, בשקיפות מרבית ככל הניתן, מהדרך אשר הובילה למסקנות הוועדה. פרסום כאמור אף יעודד סיעור מוחות ציבורי וחשיפתו של מידע נוסף שלא הובא בפני הוועדה ואשר עשוי להיות רלוונטי לנושאים הנבחנים על-ידה.

מנגד, טען בא-כוח המדינה, עו"ד ע' הלמן, כי דין הצו על תנאי להתבטל וכי דין העתירה להידחות. בתגובתו בכתב ציין בא-כוח המדינה כי "מקובל על המשיבה כי במקרה דנן, השיקולים לעניין פומביות דיוניה של המשיבה דומים, בעיקרם של דברים, לאלה של ועדת חקירה ממלכתית". בדיון בפנינו, אישר בא-כוח המדינה כי הנורמה הכללית החלה על העניין נגזרת מעקרון פומביות הדיון ומזכות הציבור לדעת, אולם טען כי נורמה זו אינה מוחלטת וכי יש לאזנה עם אינטרסים מתחרים. בהקשר זה, הצביע בא-כוח המדינה על שני טעמים מרכזיים לכך שדיוני ועדת וינוגרד התקיימו עד כה בדלתיים סגורות וללא פרסום הפרוטוקולים של ישיבותיה. הטעם המרכזי נעוץ באינטרס הציבורי של שמירה על בטחון המדינה. לפי הטענה, "... הוועדה נוכחה לדעת כבר בתחילת עבודתה כי כל העדויות הנשמעות בפניה כוללות גם חומרים סודיים ורגישים ביותר - במינון כזה או אחר - דבר שהוא פועל יוצא של הנושא הנחקר על-ידי הוועדה, של מיהות האישים ובעלי התפקידים המוזמנים להעיד בפניה, ושל העניינים שהוועדה מבקשת לחקור ולעמת את העדים עימם. בנסיבות אלה נוכחה הוועדה שאין כל אפשרות מעשית לקבוע מראש כי עדות פלונית לא תכלול חומר סודי, וזאת אם במסגרת עדות העד ואם במענה לשאלות שישאל העד במהלך עדותו" (פיסקה 12 לתשובת המדינה). בא-כוח המדינה אישר בטיעונו כי עדותם של עדים המופיעים בפני הוועדה "שזורה גם בעניינים שאינם סודיים כשלעצמם". עם זאת, הטענה היא כי קיים קושי מובנה להבחין מראש בין החלקים שגילויים מותר לבין החלקים שגילויים אסור, ולפיכך קיים הכרח לשמוע את העדויות בשלמותן בדלתיים סגורות. מסיבה זו לא קיימה הוועדה עד כה דיון פתוח לקהל.

בעניין מבחן האיזון בין זכות הציבור לדעת לבין בטחון המדינה - טען בא-כוח המדינה כי כאשר מדובר בשאלת פומביות דיוניה של ועדת וינוגרד, לא חל המבחן

המחמיר של "וודאות קרובה" אליו התייחסה באת-כוח העותרת בטיעוניה, כי אם המבחן של פרסום "העלול לסכן את בטחון המדינה" כאמור בכתב-המינוי של הוועדה. עם זאת, נטען כי אף אילו חל בעניין שבפנינו המבחן המחמיר כנטען על-ידי העותרת, מתקיימת סכנה קרובה לוודאי כי פרסום "רובן המוחלט של העדויות" יוביל לפגיעה קשה בביטחון המדינה; זאת, נוכח טיב הנושאים הנחקרים על-ידי הוועדה, מיהות האישים הנחקרים בפניה והרגישות הטמונה בכך שהוועדה אמורה להתייחס בהמלצותיה להפקת לקחים לעתיד. בא-כוח המדינה הדגיש בטיעונו כי הדרך בה ניהלה ישראל את המלחמה והפקת הלקחים לעתיד בעקבות אופן התנהלות הלחימה, מהווים נושאים שגילויים ברכים יפגע באופן קשה ביותר ביכולתה של מדינת ישראל לנהל את המלחמה הבאה בצורה מיטבית, והדבר יסכן בצורה חמורה את בטחון המדינה.

הטעם השני לסגירת הדלתיים בדיוני הוועדה נגע לאינטרס הציבורי כי עבודתה של ועדת וינוגרד תתבצע ביעילות, במהירות ובאופן תקין, על-מנת שהוועדה תוכל להמליץ בהקדם האפשרי בפני הממשלה מהם הלקחים והשיפורים שיש לבצע. טעם זה הועלה על-ידי בא-כוח המדינה "למעלה מן הצורך" כלשונו. לטענתו, שמיעת העדויות בדלתיים פתוחות תפגע באופן ממשי ביכולתם של העדים להעיד באופן חופשי, גלוי ונוקב בפני הוועדה בנוגע להתנהלות הממונים עליהם וחברייהם לנשק. זאת ועוד; שמיעת העדויות בדלתיים פתוחות תפגע בצורה משמעותית בניהולה התקין של החקירה שכן העדים יוכלו להכין עצמם לעדות באופן שיקשה על הוועדה להגיע לחקר האמת. בא-כוח המדינה הוסיף וטען כי פתיחת הדיונים לקהל תחייב להפסיק את החקירה כל עת שתשובתו של עד לשאלה, או השאלה עצמה, יעסקו בעניין סודי והדבר ישבש את החקירות ויארץ אותן. אשר לפרסום הפרוטוקולים של ישיבות הוועדה בסיום יום הדיונים, נטען כי אם תצטרך הוועדה לשקול בסיומו של כל יום אילו חלקים בפרוטוקול ניתן לפרסם בציבור, יאט הדבר את קצב עבודתה של הוועדה ויפגע ביעילותה. עוד נטען כי פרסום של פרוטוקול עדות בפני הוועדה יחייב קבלת התייחסות ועמדה של גורמי הביטחון הרלוונטיים אשר עשויים להיות כפופים לחלק מהנחקרים בפני הוועדה. מטעמים אלה, נטען כי המועד הראוי לביצוע בחינה ביטחונית של פרוטוקולי העדויות שבחנה הוועדה הינו רק לאחר שהוועדה תגיש את הדו"ח הסופי שלה לממשלה.



בהתחשב בכל הטעמים שצוינו לעיל, טען בא-כוח המדינה כי אין להתערב בעמדת הוועדה לפיה ככלל, דיוניה מתקיימים בדלתיים סגורות וכי הפרוטוקולים של הישיבות אינם מפורסמים בציבור בעת הזאת. לטענת בא-כוח המדינה, עמדה זו סבירה בהתחשב בדרך בה נקטו בעבר שתי ועדות חקירה ממלכתיות שעסקו בחקירת אירועים בעת מלחמה - ועדת החקירה למלחמת יום הכיפורים בראשות הנשיא אגרנט, אשר כל דיוניה התנהלו בדלתיים סגורות על-פי החלטת ממשלה; וועדת החקירה לחקירת האירועים במחנות הפליטים בבירות התשמ"ג בראשות הנשיא כהן, שמרבית ישיבותיה התנהלו אף הם בדלתיים סגורות. לגישת המדינה, הפגיעה בזכות הציבור לדעת הינה מידתית בהתחשב בכך שהוועדה עתידה לפרסם חלקים גלויים בדו"ח הביניים ובדו"ח הסופי שיוגש לממשלה, ובהתחשב בכך שלאחר הגשת הדו"ח הסופי לממשלה, תחליט הוועדה על פרסום אותם חלקים בפרוטוקולים אשר פרסומם לא יהיה כרוך בפגיעה בביטחון המדינה, ביחסי החוץ שלה או באינטרסים מוגנים אחרים. בא-כוח המדינה ציין עוד כי פרסומם של חלקי עדויות בטרם פרסום דו"ח הוועדה לא ישרת באופן משמעותי את זכות הציבור לדעת, שכן הדבר עלול להציג תמונה חלקית ומעוותת בפני הציבור. בהתחשב בכל אלה, טען בא-כוח המדינה כי עמדת הוועדה היא סבירה ואין עלה להתערב בה.

## דיון

עקרון פומביות הדיון ותחולתו על ועדת וינוגרד

5. סעיף 8א לחוק הממשלה אשר מכוחו מונתה ועדת וינוגרד, קובע את סמכויותיה של ועדת בדיקה ממשלתית. הסעיף הנ"ל אינו מתייחס לשאלת פומביות הדיונים בפני ועדת בדיקה כאמור. עם זאת, הסוגיה האמורה זכתה להתייחסות מפורשת בכתב-המינוי שקיבלה ועדת וינוגרד מראש-הממשלה ומשר הביטחון בהתאם להחלטת הממשלה מיום 17.9.06. כפי שצוין לעיל, סעיף ז לכתב-המינוי קובע כי: "ישיבות הוועדה יהיו פומביות או סגורות כפי שתקבע הוועדה. לא יתקיים דיון פומבי כאשר הדבר עלול לסכן את בטחון המדינה או את יחסי החוץ שלה או מכל טעם אחר שבדין". מכאן עולה כי הממשלה הותירה את שאלת פומביות ישיבות ועדת וינוגרד לשיקול-דעתה של הוועדה, תוך שראתה להדגיש כי לא יתקיים דיון פומבי כאשר הדבר עלול לסכן את בטחון המדינה או אינטרס מוגן אחר.

ועדת וינוגרד מהווה גוף שהגדרת מהותו מורכבת. מדובר ברשות ציבורית שהוקמה לפי דין על ידי הרשות המבצעת, המפעילה סמכויות מעין-שיפוטיות; טיבה כגוף מינהלי וסמכויותיה המעין-שיפוטיות של הוועדה הם מאפיינים המשפיעים על הנורמות החלות עליה. אין ספק כי שיקול-הדעת שניתן בידי הוועדה בסוגית פומביות דיוניה אינו מוחלט. אין חולק בין הצדדים בפנינו כי על הוועדה כרשות ציבורית להפעיל את שיקול-דעתה בסבירות, תוך שקילת מכלול השיקולים הרלוונטיים ומתן משקל ראוי לכל אחד מהם בהתאם לעקרונות היסוד של שיטתנו המשפטית. כפי שיובהר להלן, מהיותה של ועדת וינוגרד גוף שהופקדו בידי סמכויות מעין-שיפוטיות, על הוועדה ליתן משקל נכבד לעקרון פומביות הדיון בבואה להכריע בשאלת סגירת הדלתיים בישיבות המתקיימות בפניה לצורך גביית עדויות. בהיותה רשות ציבורית עליה ליתן משקל נכבד גם לנורמה הכללית בדבר חובת הגילוי של מידע המצוי בידיה, ואשר אין מניעה לגילוי לפי דין.

6. על מעמדו הרם ועל חשיבותו הרבה של עקרון פומביות הדיון בהליכים המתנהלים בפני בית-משפט, עמד בית-משפט זה בפסיקתו פעמים רבות בעבר. הדברים שנאמרו בפסיקה בנוגע לעקרון פומביות הדיון, נכונים גם בנוגע לדיונים המתקיימים בפני גוף בעל סמכויות מעין-שיפוטיות כדוגמת ועדת וינוגרד. הנחת המוצא היא כי פומביות הדיון תורמת לשיפור איכות ההחלטה הניתנת בסוף ההליך. ההנחה היא כי עינו המבקרת של הציבור עשויה "לבטל כל אפשרות של שפיטה מתוך משוא פנים ודעה קדומה" (ע"פ 152/51 טריפוס נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד ו(1) 17, 23). בנוסף על כך, ככלל, פרסום הדיונים בהליך השיפוטי או בהליך מעין-שיפוטי תורם לחיזוק אמון הציבור ברשויות הציבור בכלל, ובגוף הדן בעניין בפרט. באמצעות פומביות הדיון, הצדק לא רק נעשה אלא גם נראה, וכך נמנע הרושם שהדין נעשה במסתרים ומשיקולים נעלמים (ראו: דברי השופטת ארבל בבג"ץ 11793/05 חברת החדשות הישראלית בע"מ נ' מדינת ישראל (טרם פורסם), בפסקאות 13-15 לפסק-דינה ומכלול האסמכתאות המובאות שם; עוד ראו: רע"פ 5877/99 יאנוס נ' מדינת ישראל, פ"ד נט(2) 97, 109-112).

העיקרון בדבר פומביות הדיון מבוסס גם על זכות הציבור לדעת וכן על חובת הגילוי החלה על רשות ציבורית. זכותו של הציבור לקבל מידע על אופן פעולתן של רשויות ציבוריות, מאפשרת ביקורת ציבורית על הרשויות - ביקורת שהיא מאבני היסוד של המשטר הדמוקרטי. רציונל זה מצא את ביטויו בחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן: חוק חופש המידע) המקנה לכל אזרח ותושב זכות לקבל מידע מרשות ציבורית, בכפוף לחריגים ולסייגים המנויים בחוק. לכך יש להוסיף כי מימושה של זכות הציבור לדעת על-ידי פרסום אופן פעולתה של הרשות הציבורית ברבים, תורמת לגיבוש סדר היום הציבורי ומסייעת לפרטים בחברה לגבש את עמדותיהם על-ידי ליבון גלוי של הבעיות והחלפת דעות באופן חופשי על-בסיס המידע שמתפרסם (על זכות הציבור לדעת ראו: ע"מ 9135/03, 9738/04 המועצה להשכלה גבוהה ואח' נ' עיתון הארץ (טרם פורסם), בפסקאות 8-9 לפסק-דינה של השופטת חיות; ע"מ 6013/04 משרד התחבורה נ' חברת החדשות הישראלית בע"מ (טרם פורסם), בפסקה 12 לפסק-דינו של השופט ריבלין).

כבר נאמר בפסיקתו של בית-משפט זה כי לעקרון פומביות הדיון שני פנים: האחד, ניהול הדיון בדלתיים פתוחות, כך שכל אחד מן הציבור רשאי לנכוח בדיון; והשני, היתר לפרסם ברבים את תוכנם של הדיונים כחלק מזכות הציבור לדעת. עוד נאמר כי בימינו, חשיבותו העיקרית של עקרון פומביות הדיון טמונה בהיבט השני שעניינו האפשרות לפרסם את דבר הדיונים ותוכנם, ובכך להביאם לידיעת כלל הציבור (ראו: רע"פ 5877/99 יאנוס הנ"ל, בעמ' 112).

7. מרכזיותו של עקרון פומביות הדיון בשיטתנו המשפטית קיבלה ביטוי מפורש בחקיקה ואף עוגנה בחוק יסוד. סעיף 3 לחוק יסוד: השפיטה וסעיף 68(א) לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984 (להלן: חוק בתי המשפט) קובעים את הכלל לפיו "בית-משפט ידון בפומבי". עקרון זה נקבע גם ביחס לוועדות חקירה. כך נקבע בסעיף 18(א) לחוק ועדות חקירה כי "ועדת חקירה תדון בפומבי...". ייאמר מיד כי אין מדובר בכלל נוקשה, וכי הוראות-החוק האמורות קובעות חריגים לעקרון פומביות הדיון אליהם נתייחס בהמשך הדברים.

כאמור, חוק הממשלה מכוחו הוקמה ועדת וינוגרד אינו קובע דבר בעניין פומביות הדיונים בפני ועדת בדיקה ממשלתית. על-פני הדברים, עשויה להתעורר שאלה האם הכלל

בדבר פומביות הדיון יחול לגבי דיוניה של כל ועדת בדיקה שמונתה לפי חוק הממשלה, או שמא אין לדבר על כלל נוקשה שכן העניין מחייב בחינה של כל ועדת בדיקה לפי נסיבותיה. שאלה זו אינה מצריכה הכרעה בנסיבות העניין שבפנינו, בהתחשב בכך שוועדת וינוגרד איננה ועדת בדיקה ממשלתית "רגילה". בבג"ץ 6728/06 עמותת אומץ הנ"ל עמד בית-משפט זה על כך שנוכח אופי והיקף הסוגיות שוועדת וינוגרד הוסמכה לבדוק, ראתה הממשלה להעניק לוועדה בכתב-מינויה סמכויות וכוחות נוספים שאינם מנויים בחוק הממשלה. זאת, על-מנת לאפשר לוועדה לחקור בהרחבה נושא בעל משמעות וחשיבות לאומית כאירועי הלחימה בלבנון. בין היתר, הוקנו לוועדה מן הסמכויות העיקריות של ועדת חקירה ממלכתית לפי סעיפים 9 עד 11 לחוק ועדות חקירה - הסמכויות לזמן עדים ולחייבם להעיד או להציג מסמכים. כן חלים על הוועדה סעיפים 14 ו-22 לחוק ועדות חקירה מכוח הוראת-סעיף 8א(ג) לחוק הממשלה, לעניין מעמדה של אותן עדויות. בבג"ץ 6728/06 עמותת אומץ הנ"ל אף הסכימה המדינה כי יש להחיל בעניינה של ועדת וינוגרד הסדר דומה לזה הקבוע בסעיף 15 לחוק ועדות חקירה בדבר מתן זכות טיעון למי שעלול להיפגע ממסקנות הוועדה, ובפועל הצהיר נציג המדינה כי הוועדה הוסמכה לשלוח "מכתבי אזהרה" ולהמליץ על מסקנות אישיות בדומה לוועדת חקירה ממלכתית. הלכה למעשה, ניתן לפרש את עמדת המדינה בבג"ץ 6729/06 עמותת אומץ הנ"ל כך שוועדת וינוגרד דומה במהותה לוועדת חקירה ממלכתית והיא נבדלת ממנה אך בשל הגורם שמינה אותה.

סעיף 18 לחוק ועדות החקירה הקובע את הכלל בדבר פומביות דיוניה של ועדת חקירה ממלכתית אינו חל במישרין על ועדת וינוגרד. עם זאת, בטיעוניה בפנינו הסכימה המדינה כי השיקולים לעניין פומביות דיוניה של ועדת וינוגרד דומים בעיקרם לאלה של ועדת חקירה ממלכתית, נוכח אופיה המיוחד והיקף סמכויותיה של הוועדה הנדונה (ראו: פסקה 31 לתגובת המשיבה). ואמנם, בפני ועדת וינוגרד נדונות סוגיות בעלות חשיבות ציבורית מהמעלה הראשונה, שיש בהן עניין רב ביותר לציבור. כל אלה משפיעים על משקלם של עקרון פומביות הדיון וזכות הציבור לדעת בנוגע לדיוניה של הוועדה. לפיכך, ראוי כי העיקרון הכללי בדבר פומביות הדיון, המעוגן גם בסעיף 18 לחוק ועדות חקירה, יחול על ועדת וינוגרד. דומה כי הוועדה אכן שמה לנגד עיניה את העיקרון האמור. במכתבו של השופט וינוגרד לעותרת מיום 30.11.06 צוין כי "בכל מקרה שהדבר יתאפשר - הישיבה תהיה פומבית". גם בהודעת הוועדה לעיתונות מיום 3.12.06 נאמר כי "ככל

שיתאפשר מבלי לפגוע בביטחון המדינה, ייערכו דיונים ועדויות בפומבי". אשר על כן, נקודת המוצא להמשך דיוננו הינה כי ככל שניתן, ובהעדר מניעה מטעמים של בטחון המדינה, יש לנהל את דיוניה של ועדת וינוגרד בפומבי.

#### עקרון פומביות הדיון מול בטחון המדינה

8. עקרון פומביות הדיון, כמו זכויות היסוד שבבסיסו, אינו מוחלט. יש שעליו לסגת מפני זכויות ואינטרסים נוגדים. בהתאם לסעיף 3 לחוק יסוד: השפיטה, ניתן לפגוע בעקרון פומביות הדיון בהליך השיפוטי רק באמצעות הוראה מפורשת בחוק או על-ידי הוראה של בית-המשפט שניתנה על-פי חוק. סעיף 68 לחוק בתי המשפט וכן סעיפים 18, 20 ו-23 לחוק ועדות חקירה מונים את החריגים המקימים עילה להורות כי הדיון בעניין מסוים, כולו או מקצתו, יתנהל בדלתיים סגורות או תוך איסור פרסום. בין היתר, נקבע כי ניתן להורות כן, אם הדבר דרוש "לשם שמירה על בטחון המדינה". יצוין כי גם סעיף 9(א)(1) לחוק חופש המידע קובע כי רשות ציבורית לא תמסור מידע "אשר בגילוי יש חשש לפגיעה בביטחון המדינה...". כאמור, סעיף-חוק אלה אינם חלים במישרין על ועדת וינוגרד. עם זאת, גם העותרת אינה חולקת כי החריג בדבר שמירה על בטחון המדינה חל על דיוניה של הוועדה, וכי בנסיבות מתאימות יש בכוחו להצדיק ניהול ישיבות בדלתיים סגורות ואיסור פרסום על תוכן הדברים המובאים בפני הוועדה.

שני הערכים הנדונים - בטחון המדינה מזה ופומביות הדיון וזכות הציבור לדעת מזה - הינם ערכים בסיסיים בשיטתנו המשפטית. "ללא ביטחון אין קיום למדינה, ואין קיום להסכמה החברתית עליה היא בנויה. ממילא אין קיום לחירויות היחיד שהמדינה נועדה להגשימן. מכאן מרכזיותם של ערכי הביטחון במכלול ערכיה של שיטת המשפט" (דברי השופט ברק בבג"ץ 680/88 שניצר ואח' נ' הצנזור הצבאי הראשי ואח', פ"ד מב(4) 617, 629). מנגד, ללא פומביות הדיון ומימוש זכות הציבור לדעת, עלול להיפגע אופיו של משטרנו הדמוקרטי, המבוסס על החלפת דעות חופשית ועל אמון הציבור ברשויות המדינה ובתקינות פעולתן (ראו: פסקה 6 לעיל). לפיכך, נדרש איזון הולם בין שני הערכים האמורים במצב של התנגשות "חזיתית" ביניהם. נוסחת האיזון חייבת להגשים את הערך

בדבר בטחון המדינה, אך בה בעת לצמצם ככל האפשר את הפגיעה בעקרון פומביות הדיון ובחופש המידע המהווים ערכים חשובים בשיטתנו המשפטית.

בין הצדדים בפנינו נתגלעה מחלוקת לעניין נוסחת האיזון הראויה בין הערכים הנדונים. לטענת העותרת, רק בהתקיים חשש ברמת הסתברות קרובה לוודאי לפגיעה קשה וחמורה בביטחון המדינה, קמה עילה לפגיעה בפומביות הדיון על-ידי סגירת הדלתיים של דיוני הוועדה. מנגד, טען בא-כוח המדינה כי מבחן האיזון הנטען על-ידי באת-כוח העותרת הינו מחמיר מדי. לטענתו, מבחן "הוודאות הקרובה לפגיעה קשה וחמורה בביטחון המדינה" נקבע בפסיקתו של בית-משפט זה בנסיבות של התנגשות אפשרית בין ההגנה על חופש הביטוי לבין השמירה על בטחון המדינה, וכי אין המבחן האמור חל כאשר עסקינן בפומביות הדיון. השאלה האם נוסחת האיזון ההלכתית בין חופש הביטוי לביטחון המדינה חלה גם בהקשר של התנגשות בין פומביות הדיון לבין בטחון המדינה, טרם הוכרעה בפסיקתנו והיא אינה פשוטה למענה. מחד גיטא, חופש הביטוי מהווה אחד הרציונלים המונחים בבסיס פומביות הדיון וזכות הציבור לדעת, ועל כך עמדנו בראשית הדברים. מאידך גיטא, חופש הביטוי אינו הרציונל היחיד לעקרון פומביות הדיון ובבסיסו מונחים ערכים נוספים שיש לשקול את איזונם אל מול בטחון המדינה. זאת ועוד; ישנן נסיבות בהן סגירת הדלתיים משרתת אינטרסים ציבוריים נוספים שאינם רק בטחון המדינה אלא גם הגנה על תקינות ההליך השיפוטי והיכולת לחשוף אמת במסגרתו. בנסיבות אלה, יתכן כי יהיה מקום לנוסחת איזון עקרונית שונה מזו עליה הצביעה באת-כוח העותרת. שאלות אלה אינן מחייבות הכרעה בנסיבות העניין, שכן בא-כוח המדינה היה מוכן להניח לצורך הדיון בפנינו כי עקב טיב הנושאים הנבדקים בפני ועדת וינוגרד, חלה נוסחת האיזון העקרונית שנטענה על-ידי באת-כוח העותרת.

בין כך ובין אחרת, אין ספק כי תוצאת האיזון בין פומביות הדיון לבין בטחון המדינה אינה ניתנת לקביעה מראש שכן היא תלויה בהערכת מידת הסיכון לביטחון ומידת ההסתברות שפגיעה כזו תרחש בנסיבות העניין. לפיכך, התוצאה באשר לנקודת האיזון הראויה, נגזרת מנסיבותיו של כל מקרה לגופו. יודגש כי נוכח חשיבותו של עקרון פומביות הדיון, לא ניתן להסתפק בהערכה כוללת וגורפת של הסיכון לביטחון הציבור הנשענת על טיבן הכללי של הסוגיות הנדונות. בהקשר זה, נדרשת בדיקה קונקרטיית

ופרטנית של נסיבות העניין על-מנת להכריע האם מתקיימת הצדקה לסטייה מהכלל בדבר פומביות הדיון.

מן הכלל אל הפרט - דיוני ועדת וינוגרד

9. העתירה שבפנינו הוגשה בשיהוי ניכר שיש בו כדי להשפיע על יישום אמות-המידה בנסיבות המקרה. מלכתחילה, פנתה העותרת לשופט וינוגרד בבקשה לפתיחת הדלתיים של דיוני הוועדה ולפרסום פרוטוקולי השיבות, כמעט חודשיים לאחר שהחלה גביית העדויות. העתירה לבית-משפט זה הוגשה למעלה מחמישה שבועות לאחר קבלת תשובתו של השופט וינוגרד. השיהוי האמור הביא לכך שמרביתן המכריע של העדויות כבר נשמעו בפני הוועדה. בשלב זה הסתיימה שמיעת העדויות, אלא אם כן תמצא הוועדה לנכון לאפשר שמיעת סבב נוסף של עדויות לקראת בחינת מסקנות אישיות.

הסעדים אותם ביקשה העותרת בעתירתה היו שניים - האחד, להורות על קיום דיוניה של ועדת וינוגרד ושמיעת העדויות בפניה בפומבי; והשני, להורות על פרסום הפרוטוקולים של דיוני הוועדה בתום כל ישיבה. לגבי הסעד הראשון - מאחר והעתירה הוגשה לאחר שמרביתן המכריע של העדויות כבר נשמעו בפני הוועדה, שאלת שמיעתן בדלתיים פתוחות אינה רלוונטית עוד. כאמור, יתכן שנותרו עדויות נוספות שאפשר שתתקיימנה בשלב הבא של דיוני הוועדה. ממכתבו של השופט וינוגרד לעותרת מיום 30.11.06 עולה כי הוועדה שוקלת "בכל מקרה" את פומביות הדיון וזכות הציבור לדעת אל מול בטחון המדינה והצורך לשמור על סודותיה. בהתאם לעמדה שהציג יושב-ראש הוועדה במכתב הנ"ל, אנו מניחים כי הוועדה תשים לנגד עיניה את אמות-המידה שפורטו לעיל, וכי תקבל את החלטותיה בעניין סגירת הדלתיים באופן פרטני ביחס לכל אחת מהעדויות אם וכאשר הן תשמענה בפניה.

יצוין כי בטיעונו בפנינו עמד בא-כוח המדינה על הקושי המובנה להבחין מראש בין חלקים שגילויים מותר בעדות שצפויה להישמע בפני הוועדה, לבין חלקים שחובה לשומעם בדלתיים סגורות. בהקשר זה, 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.

בא-כוח המדינה הוסיף וציין בפנינו את העדר נכונותה של ועדת וינוגרד לאפשר לגורמים המעידים בפניה לשאת בפתח עדותם "נאום לתקשורת", לאחריו יימשך הדיון בדלתיים סגורות. הטעמים שניתנו לכך הם שניים: ראשית, בפני הגורמים המעידים בפני הוועדה קיימת ממילא האפשרות להתראיין בכלי התקשורת ולהציג את דבריהם אם רצונם בכך. שנית, מתן אפשרות "לנאומים" כאמור, נוגד את השאיפה לנהל את דיוני הוועדה במקצועיות וביעילות ולסיים את עבודתה במהירות האפשרית. איננו רואים להתערב בשיקולי הוועדה לעניין זה. אנו מניחים כי הוועדה תשים לנגד עיניה את הכלל בדבר פומביות הדיון וכי תתיר שמיעתן של עדויות - או למצער חלקים מהן - בדלתיים פתוחות, בנסיבות בהן לא קיימת מניעה לכך לפי דין על-פי אמות-המידה שפורטו לעיל.

יוער כי לתמיכה בטענותיו ביקש בא-כוח המדינה להסתמך על דרך פעולתן של ועדות חקירה ממלכתיות אשר דנו בעבר בנושאים דומים לאלה הנדונים בפני ועדת וינוגרד, והדיונים בפניהן - כך נטען - היו חסויים. בעניין זה יש לציין כי לגבי ועדת אגרנט ניתן צו איסור פרסום גורף בנוגע לדיוניה על-פי החלטת ממשלה שהתקבלה בשעתו לפי סעיף 23 לחוק ועדות חקירה; לעומת זאת, בעניין שבפנינו ניתן לוועדת וינוגרד שיקול-דעת מלא. אשר לדיוני ועדת כהן - אלה היו ברובם חסויים, אולם התקיימו אף דיונים גלויים על-פי שיקול-דעת הוועדה. אכן, דרך פעולתן של הוועדות בעבר מלמדת כי חקירת לחימה הכרוכה בהפקת לקחים, מעצם טיבה אינה מאפשרת חשיפה מלאה של חומר



הראיות שבפני הוועדה מטעמי בטחון המדינה. עם זאת, אין להסיק מן הדוגמאות בעבר כי הוועדה פטורה מתחולתו של עקרון פומביות הדיון, וחובה עליה לקיים דיון פומבי בהעדר מניעה לכך מטעמי בטחון כאמור לעיל.

10. הסעד השני המבוקש בעתירה נוגע לפרסום הפרוטוקולים של ישיבות הוועדה. בטיעונו בכתב ואף בפנינו, אישר בא-כוח המדינה כי העדויות שנשמעו בפני ועדת וינוגרד כוללות חלקים שאינם סודיים ופרסומם בציבור מותר לפי דין. עיקר המחלוקת בין הצדדים נגעה לשני עניינים. ראשית, הצדדים חלוקים בנוגע להיקף החומר שחשיפתו לעיני הציבור מותרת: בעוד שבאת-כוח העותרת סבורה כי אין מניעה לפרסם את מרבית החומר שנשמע בפני הוועדה, טוענת המדינה כי מרבית העדויות אינן ניתנות לפרסום. על-פני הדברים, עמדת המדינה נראית סבירה. מהות הנושאים הנדונים בפני ועדת וינוגרד, זהות האישים המופיעים בפניה ורגישות המידע הנדון על-ידה, עשויים להוביל לכך שבמקרים רבים יתקיים חשש קרוב לוודאי לפגיעה בביטחון המדינה באם המידע שנחשף בדיוני הוועדה יפורסם בציבור. יחד עם זאת, אין בכך כדי לפטור מהצורך לערוך בחינה פרטנית של הפרוטוקולים על-מנת לפרסם את אותם החלקים שאין מניעה לגלותם לפי דין. בעניין זה, לא ניתן להסתפק בהערכה כוללת מראש, אלא יש צורך בבדיקה פרטנית. כאמור, ראוי לבחון לגבי כל עדות האם מתקיימת הצדקה לאיסור פרסום הדברים שנאמרו במסגרתה. בהקשר זה עשוי להיות הבדל בין בחינה מראש לבחינה בדיעבד - בעוד שבנוגע לעדות שצפויה להישמע בפני הוועדה, יש במקרים רבים קושי מובנה להבחין בין החלקים המותרים לגילוי לבין החלקים שגילויים אסור; הרי כאשר הבדיקה מתבצעת בדיעבד - לאחר מתן העדות - ההבחנה בין החלקים האמורים פשוטה יותר ליישום.

עיקר המחלוקת בין הצדדים נוגעת למועד הפרסום של החלקים המותרים לגילוי בפרוטוקולים של ועדת וינוגרד. בסעיף 8א לחוק הממשלה וכן בכתב-המינוי של ועדת וינוגרד אין התייחסות לסוגיה האמורה, מלבד הקביעה בסעיף ח לכתב-המינוי לפיה: "בתום עבודתה תפקיד הוועדה את כל הפרוטוקולים של דיוניה וכן את כל החומר שהובא בפניה בגנזך המדינה". יצוין כי סעיף ו לכתב-המינוי - הדין בפרסום דו"חות הוועדה - מפנה "לעקרונות שבסעיף 20 לחוק ועדות חקירה". סעיף 20(ג) לחוק האמור קובע כי "הוועדה רשאית, אם ראתה זאת לנכון, לפרסם את הפרוטוקול של דיוניה, או כל חומר אחר הקשור לעבודתה, כולו או מקצתו". מכאן עולה כי לוועדה נתון שיקול-דעת בנוגע

לשאלת פרסום הפרוטוקולים של הישיבות שהתקיימו בפניה, ואף בנוגע למועד פרסומם. כפי שהובהר לעיל, על הוועדה להפעיל את שיקול-דעתה בסבירות ותוך מתן משקל ראוי למכלול השיקולים הרלוונטיים.

בדיון בפנינו, ביקשה באת-כוח העותרת כי פרסום הפרוטוקולים לציבור ייעשה סמוך ככל הניתן לאחר תימלולם. מנגד, טען בא-כוח המדינה כי לגישת הוועדה, המועד הראוי לביצוע בחינה ביטחונית של פרוטוקולי העדויות, הינו רק לאחר שהוועדה תגיש את הדו"ח הסופי שלה לממשלה. הטעמים שהובאו לכך הם שניים: ראשית, נטען כי אם הוועדה תאלץ לבחון כיום מהם החלקים שניתן לפרסמם מתוך הפרוטוקולים של ישיבותיה, יאט הדבר את קצב עבודתה ויפגע ביעילותה. שנית, נטען כי פרסום הפרוטוקולים כיום יחייב קבלת התייחסות של גורמי בטחון, שעשויים להיות כפופים לחלק מהנחקרים בפני הוועדה.

י"אמר מיד כי הטעמים האמורים שהעלה בא-כוח המדינה אינם משכנעים. עמדנו בדברינו לעיל על חשיבותם הרבה של פומביות הדיון ושל זכות הציבור לדעת. ציינו כי זרימת מידע הינה תנאי בלעדיו אין לגיבוש דעות ותנאי שאין בלתו למימוש המשטר הדמוקרטי. "רק בדרך זו הוא [האזרח] יוכל ליצור לעצמו דעה עצמאית ככל האפשר על אותן שאלות העומדות ברומו של עולם החברה והמדינה, שההכרעה עליהן נתונה בסופו של דבר בידיו, בתוקף זכותו לבחור את מוסדות המדינה" (דברי השופט לנדוי בבג"ץ 243/62 אולפני הסרטה בישראל בע"מ נ' גרי, פ"ד טז(4) 2407, 2415). "שיטת הממשל הדמוקרטי 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). כך בוודאי בהקשר הנדון בפנינו, 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 (ראו: דברי השופט ריבלין בעע"מ 6013/04 משרד התחבורה הנ"ל, בפסקאות 11-13 לפסק-דינו; וכן דברי השופטת חיות בעע"מ 9135/03 המועצה להשכלה גבוהה הנ"ל, בפסקאות 8-9 לפסק-דינה והאסמכתאות המובאות שם). בהתחשב בכל אלה, אם

הפרוטוקולים של ישיבות ועדת וינוגרד כוללים חלקים שאין 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 שגילוי מותר.

טענת בא-כוח המדינה לפיה פרסום החומר טרם הגשת הדו"ח הסופי יציג בפני הציבור מידע חלקי ומעוות, אף היא טענה שאין לקבלה. אם הפרוטוקולים כוללים חומר שגילוי מותר לפי דין - ראוי לפרסם את המידע ואין לומר כי מוטב לציבור שהפרסום יידחה למועד כה רחוק. בהקשר זה, יש להדגיש כי אם וכאשר תחליט הוועדה בעתיד לזמן עדים תחת אזהרה, ממילא יועבר החומר הרלוונטי לעיונם. בשלב זה יגבר הפן "השיפוטי" בעבודת הוועדה על הפן "החקירתי". בנסיבות אלה, אין חשש כי פרסום חלקים מהפרוטוקולים בטרם הגשת הדו"ח הסופי של הוועדה, יוביל לשיבוש עדויות או לפגיעה קשה בניהול עבודתה התקינה של הוועדה. אנו מניחים, אפוא, כי ועדת וינוגרד תפעיל את שיקול-דעתה בהתאם לאמור לעיל ובהתאם לעמדתה המוצהרת במכתב יו"ר הוועדה ובהודעתה לעיתונות, ותיערך לפרסום חלקי הפרוטוקולים שגילויים מותר במועד סביר ועוד בטרם הגשת הדו"ח הסופי לממשלה.

11. סיכומם של דברים; מאחר והעתירה הוגשה לאחר שמרביתן המכריע של העדויות כבר נשמעו בפני הוועדה, שאלת שמיעתן של אותן עדויות בדלתיים פתוחות אינה רלוונטית עוד. אפשר שנותרו עוד עדויות שתתקיימנה בשלב נוסף של דיוני הוועדה. מטיעוני בא-כוח המדינה עולה כי הוועדה אינה חולקת כי חל בעניינה הכלל בדבר פומביות הדיון. חזקה כי הוועדה תנחה עצמה לפי אמות-המידה שפורטו לעיל, ותבחן את שאלת מסירת העדויות - בשלמותן או בחלקן - בפומבי. אשר לפרסום הפרוטוקולים של ישיבות הוועדה - הוועדה תשים לנגד עיניה את העקרונות שנדונו לעיל, ויש להניח כי תיערך לפרסום חלקי הפרוטוקולים שגילויים מותר, במועד סביר ובטרם הגשת הדו"ח הסופי לממשלה.

בהתחשב בכל אלה ובכפוף לאמור בפיסקה 11, דינו של הצו על תנאי להתבטל.

ה נ ש י א ה

המשנה לנשיאה א' ריבלין:

אני מסכים.

## המשנה לנשיאה

השופטת א' פרוקצ'יה:

אני מצטרפת בהסכמה לפסק דינה של חברתי, הנשיאה ד' ביניש. אם ראיתי להוסיף דברים, הרי זה כדי לתמוך, לחזק ולהדגיש את הראוי בעיני להדגשה ולהבלטה:

1. בתפיסה החוקתית השלטת בשיטת המשפט בישראל ניתן לעיקרון פומביות הדיון מעמד-על. פומביות הדיון היא חלק מחובת הגילוי העומדת ביסוד המשטר הדמוקרטי. עניינו של הגילוי בהבטחת זרימה חופשית של מידע בנושאים בעלי עניין ציבורי המשפיעים על חיי הפרט והכלל. תנועה חופשית של מידע, דעות והשקפות היא תנאי חיוני למשטר דמוקרטי תקין. רק בדרך זו ניתן להבטיח, מחד, את יכולתו של הפרט להשפיע על מהלכי השלטון באמצעות נתונים ומידע הנדרשים לצורך כך, ורק כך ניתנים בידי הציבור אמצעי ביקורת באמצעותם יכול הוא לבחון את תקינות פעולתם של גופי השלטון (בג"ץ 1601/90 שליט נ' פרס, פד"י מד(3) 353, בעמ' 364). זרימה חופשית של מידע בעניינים שלציבור עניין בהם היא פן אחד של ערך חופש הביטוי העומד בליבה של חברה חופשית, הכולל לא רק את הזכות להתבטא, להשמיע ולהראות, אלא אף את הזכות לדעת, לשמוע ולראות (בג"ץ 14/86 לאור נ' המועצה לביקורת סרטים ומחזות, פד"י מא(1) 421, בעמ' 433; בג"ץ 651/03 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השש-עשרה, פד"י נז(2) 62, בעמ' 71-72). בצד החופש לבטא ולהשמיע דעות, עמדות ורעיונות, ניצבת זכותו של הציבור לדעת אודות מהלכיו המורכבים של השלטון, ופעולתן של הרשויות הציבוריות; זהו צידו האחר של חופש הביטוי, שבלעדיו לא ייתכן משטר חוקתי תקין המגן על זכויות אדם והמבטיח את הגינות פעולתן של מערכות השלטון. חשיפה וגילוי של מידע בעל עניין לציבור הם תנאי לקיומה של בחינה וביקורת ציבורית, בעוד הצנעה וחיפוי של מידע כזה מטשטשים ומעמעמים את החריגות

מהנורמה הציבורית, ומונעים את היכולת לחשפן ולהפיק לקחים מהטעון תיקון. עיקרון פומביות הדיון שואב את חיותו מזכות הציבור לדעת על מהלכיו של השלטון ושלוחותיו; פתיחתם של הליכי דיון ושפיטה לעין הציבורית מהווה גם ערובה להגינותו של הליך הברור, ולאיכותה, רמתה ורצינותה של ההכרעה הניתנת בסיומו. הפתיחות מגבירה את אמון הציבור ברשויות השלטון, ובגורמים הבוחנים ומבקרים את פעולתו. עיקרון פומביות הדיון זכה למעמד חוקתי סטטוטורי בסעיף 3 לחוק יסוד: השפיטה (וראו: ע"א 2800/97 ליפסון נ' גהל, פד"י נג(3) 714, בעמ' 718; בג"ץ 6005/93 עליאש נ' לשכת עורכי הדין בישראל, פד"י מט(1) 159, בעמ' 161; בש"פ 5153/04 פלוני נ' ידיעות אחרונות בע"מ, פד"י נח(6) 933, בעמ' 938; רע"א 3614/97 אבי יצחק נ' חברת החדשות הישראלית בע"מ, פ"ד נג(1) 26, בעמ' 45-47; ולאחרונה ע"פ 11793/05 חברת החדשות הישראלית בע"מ נ' מדינת ישראל, תק-על 2006(2) 62, פסקאות 13-16 (השופטת ע' ארבל)). עיקרון הפומביות הוא נדבך-יסוד לפעילות השפיטה בבתי המשפט בישראל. הוא עיקרון נטוע בבתי הדין המינהליים הדנים בסכסוכים שרשות ציבורית מעורבת בהם (סעיף 25 לחוק בתי דין מינהליים, התשנ"ב-1992). עיקרון פומביות הדיון חל כעיקרון-יסוד של השיטה גם על גופים מעין-שיפוטיים. עיקרון הגילוי והפומביות המינהלית חל באופן כללי גם בפעולתן של רשויות השלטון שתפקידן הוא ביצועי, אם כי השתקפות עיקרון הגילוי בתחומי הפעילות הביצועית של המינהל עשויה ללבוש צורה שונה מזו הנלווית לפונקציה השיפוטית או המעין-שיפוטית; "אכן, הפומביות המינהלית היא עיקרון בסיסי במשטר דמוקרטי. היא מאפשרת לציבור לא רק לתכנן את הליכותיו, אלא גם לפתח דו-שיח עם המינהל, ובכלל זה לבקר את מעשיו" (י' זמיר הסמכות המינהלית (תשנ"ו), בעמ' 924).

ואמנם,

"שלטון ראוי פועל לאור השמש, בגלוי, וכך חושף הוא עצמו לביקורת מתמדת וממילא אף לתיקון דרכי פעולה מעוותות"  
 (רע"פ 1127/93 מדינת ישראל נ' קליין, פד"י מח(3) 485, בעמ' 516 (השופט מ' חשין)).

ביטוי לתפיסת הפומביות המינהלית וחובת הגילוי החלה על הרשות הציבורית ניתן בחוק חופש המידע, תשנ"ח-1998, המקנה לכל אזרח או תושב ישראלי זכות לקבל מידע מרשות ציבורית בהתאם להוראות החוק (סעיף 1). גם בטרם חוק חופש המידע, נהג

העיקרון לפיו מסמכי הרשות הציבורית פתוחים הם בפני הנוגע בדבר. סירוב לחשיפתם הטיל על הרשות הציבורית נטל לתרצו ולהצדיקו (ע"א 6926/93 מספנות ישראל בע"מ נ' חברת החשמל לישראל בע"מ, פד"י מח(3) 793, בעמ' 796). עיקרון הגילוי הסתעף בעבר, בטרם החוק, גם לגופים מינהליים כגון גופי בדיקה מקצועיים פנימיים, אשר, אף שדיוניהם, דרך כלל, אינם פתוחים לציבור, מסקנותיהם עשויות להיות חייבות בגילוי (רע"א 1412/94 הסתדרות מדיצינית הדסה נ' גלעד, פד"י מט(2) 516).

2. עיקרון הגילוי והפומביות אינו מוחלט. ככל נורמה חוקתית, מידת ההגנה הניתנת לה אינה בלתי מוגבלת. וכך, עשויות להיות מגבלות על הגשמתה של הנורמה, ועל היקף היכולת לממשה. היקף ההגנה על הנורמה החוקתית מתוחם בגדרם של העקרונות הקובעים את האיזון הראוי בינה לבין אינטרסים נוגדים בעלי חשיבות, שהמשפט נותן להם מעמד מיוחד. עיקרון פומביות הדיון, כחלק מערך חופש הביטוי, כפוף להגבלות ברוח פסקת ההגבלה שבסעיף 8 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו (בג"ץ 3434/96 הופנונג נ' יושב-ראש הכנסת, פד"י נ(3) 37; ע"ב 92/03 מופז נ' יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השש-עשרה, פד"י נז(3) 793). עקרונות פסקת ההגבלה מחייבים כי הכרה בלגיטימיות של פגיעה בנורמה החוקתית תותנה בכך שמקורה בחוק ההולם את ערכי המדינה, שהיא נועדה לתכלית ראויה, ועונה לדרישת המידתיות.

3. הלכה היא, כי במקרה של התנגשות בין עיקרון הפומביות לאינטרסים נוגדים, "נשמר לעיקרון פומביות הדיון מעמד בכורה של זכות עילאית" (פרשת ליפסון, בעמ' 719). נדרשת הוראת חוק ברורה וחד משמעית כדי להגביל או לסייג את כלל פומביות הדיון (פרשת עליאש, בעמ' 168-169, 170; ע"א 5185/93 היועץ המשפטי לממשלה נ' מרום, פד"י מט(1) 318, בעמ' 342; פרשת ליפסון, בעמ' 719). גם בהתקיים הוראת חוק כאמור, יש לפרשה בכפוף לעקרונות פסקת ההגבלה, ובמיוחד לאור עיקרון המידתיות שבה. משמעות הדבר היא כי עיקרון הפומביות ישלוט בכיפה, אלא אם החלת הסייג לפומביות עונה למבחני ההגבלה, ובמיוחד אם מידתו אינה עולה על הנדרש (ע"פ 353/88 וילנר נ' מדינת ישראל, פד"י מה(2) 444, בעמ' 450, 451; פרשת ליפסון, בעמ' 719; פרשת אבי יצחק, בעמ' 66). הסייגים לפומביות הדיון מתפרשים, לעולם, על דרך הצמצום (ר"ע 176/86 פלונית נ' פלוני, פד"י מ(2) 497, בעמ' 499; בש"פ 2794/00 אלוני נ' מדינת ישראל, פד"י נד(3) 363, בעמ' 369).

הכלל הוא, אפוא – פומביות וגילוי. החריג לכלל הוא – חיסיון וסודיות. מאחר שהחריג לכלל מהווה הגבלה על נורמה חוקתית, החלתו באופן הפוגע בנורמה מותנית בתנאים מוקדמים שעיקרם תכלית ראויה ומידתיות.

4. החקיקה מונה בהקשרים שונים סייגים לפומביות הדיון. בגדר סייגים אלה, מצויים השמירה על ביטחון המדינה, וההגנה על יחסי חוץ של המדינה (סעיף 68(ד)(1) ו-2) לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984; סעיף 25(ב)(1) לחוק בתי דין מינהליים, התשנ"ב-1992).

5. ועדת חקירה ממלכתית הפועלת מכוח חוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968, מצווה לנהל את דיוניה בפומבי, ולפרסם את הדין וחשבון שלה ברבים (סעיפים 18(א) ו-20(א) לחוק). בצד עיקרון פומביות הדיון וחובת הגילוי החל על הוועדה, מונה החוק חריגים לכלל הפומביות והגילוי, ובהם ענייני ביטחון המדינה. אולם על פי עקרונות השיטה, בהיות עיקרון הפומביות הכלל, והסודיות – חריג לכלל, מצווה ועדת חקירה לפתוח את דיוניה לציבור ולפרסם את פרטי התנהלותה, אלא אם כן משיקולים כבדי משקל, העומדים בדרישת המידתיות החוקתית, ראוי להחיל את אחד החריגים המנויים לכך בחוק. עיקרון הפומביות בוועדת חקירה ממלכתית נושא חשיבות מיוחדת, שהרי ועדת חקירה ממלכתית מופקדת על חקירת עניין "בעל חשיבות ציבורית חיונית" הטעון בירור (סעיף 1 לחוק ועדות חקירה). ועדה כזו מוקמת בדרך כלל מקום שעולה צורך ציבורי חיוני בחקירת עניין בעל חשיבות מיוחדת השנוי במחלוקת, המעוררת לא אחת סערה ומצוקה ציבורית קשה. תכליתה של ועדת חקירה להחזיר את אמון הציבור במערכת השלטונית ובעומדים בראשה. החזרת האמון הציבורי לחברה – שהוא מעיקרי תכליתה של ועדה ממלכתית – מותנה בקיום פתיחות, גילוי ופומביות של מהלכי הוועדה ככל האפשר וככל הניתן. הפתיחות מסייעת לכך כי הציבור יבטח בהגינות דיוניה של הוועדה ויקבל את מסקנותיה מתוך אמון בטוהר שיקוליה וענייניות מניעה. הפומביות בעבודת ועדת החקירה מסירה חשש להטייה פוליטית או למשוא פנים בעבודת הוועדה, ומביאה להגברת האמון הציבורי בפעולתה (א' קלגסבלד ועדות חקירה ממלכתיות (תשס"א), בעמ' 23, 213; א' רובינשטיין וב' מדינה המשפט החוקתי של מדינת ישראל (כרך ב: רשויות השלטון ואזרחות, תשס"ה), בעמ' 1028, 1040-1041).

6. מטבע הדברים, ועדות חקירה מתמנות לעיתים לצורך בחינת עניינים בעלי רגישות ביטחונית מיוחדת, או בעלי גוון מדיני מיוחד, המחייבים סודיות. בנסיבות כגון אלה, כאשר מדובר בצורך ציבורי חיוני בעל משמעות כבדת משקל, העונה לתכלית הראויה ולדרישת המידתיות, מוסמכת ועדת חקירה להחליט על החלת חריג לכלל הפומביות, ולהגביל ככל הנדרש, ובמידת הנדרש את פתיחת דיוני הוועדה לציבור ואת גילוי המידע, החומר והפרוטוקולים שהוגשו לה ונערכו על ידה.

7. חשוב להדגיש, כי גם מקום שעשוי להתקיים חריג לפומביות דיוניה של ועדת החקירה, בין מטעמי ביטחון ובין מטעמים אחרים, האיזון בין החלת עיקרון הפומביות לצורך בהפעלת החריג לו, חייב להיעשות בקפידה רבה, ויישומו נדרש ביחס לכל מרכיב וכל שלב בדיוני הוועדה; הקו המנחה לכך הוא – פומביות, גילוי וחשיפה; והחריג לו – החיסוי והסודיות, אשר יוחל רק מקום שהדבר נדרש, בבחינת הכרח בל יגונה. החלטה מוקדמת גורפת בדבר חשאיות כל דיוני הוועדה, וחיסיון כל החומר העולה בישיבותיה, פוגעת פגיעה קשה בעיקרון הפומביות, ואינה מתיישבת עם דרישות הדין. על הוועדה לבחון, אפוא, ובמידת האפשר מראש, כל עדות וכל מהלך דיוני המתקיים בפניה בנפרד, כדי להכריע אם ניתן לחושפם לציבור או שמא אין מנוס מחיסוים. רק בדרך זו יוגשם עיקרון הפומביות כהלכתו, תוך שמירה על איזון ראוי בינו לבין אינטרסים ציבוריים חיוניים אחרים (קלגסבלד לעיל, בעמ' 215).

8. ועדת הבדיקה על פי סעיף 8א לחוק הממשלה, התשס"א-2001, היא ועדת וינוגרד, נתמנתה לחקור את אירועי הלחימה בצפון בפרישה עניינית רחבה ביותר, כפי שעולה מהחלטת הממשלה מס' 525. כתב המינוי המגדיר את סמכויותיה מתפרש על בחינת נושאי המלחמה הקשורים בהתנהלות הדרג המדיני ביחס למערכה, ככל שהיא נוגעת להיבט המדיני, הצבאי והאזרחי; כן נדרשת בחינת היערכות מערכת הביטחון, ובכלל זה שאלות בדבר מוכנות המערכת, ההיערכות המודיעינית, ניהול המלחמה, הפעלת הכוחות ועוד. לוועדה הוקנו סמכויות חקירה על פי סעיפים 9 עד 11 ו-27(ב) לחוק ועדות חקירה, העוסקים בסמכויות חקירת עדים. סמכויות אלה הוקנו לוועדה מכוח סעיף 8א(א) לחוק הממשלה. נוכח הפרישה הרחבה והעומק הנדרש לחקירת נושא המלחמה, השלימה הממשלה את החסר בסמכויות ועדת הבדיקה על פי סעיף 8א לחוק הממשלה בהקניית



סמכויות וכוחות נוספים לוועדה, אותם פרטה בכתב המינוי; כך, למשל, הורתה על פרסום דו"חות הוועדה ברבים (סעיף ו' לכתב המינוי), על הסמכת אוספי חומר (סעיף י' לכתב המינוי), ואימצה מכוח חוות דעת היועץ המשפטי לממשלה, את מנגנון משלוח האזהרות על פי סעיף 15 לחוק ועדות החקירה, המהווה תנאי למתן המלצות אישיות. חוות דעת זו ניתנה על רקע הדמיון בין ועדת חקירה ממלכתית לבין ועדת בדיקה, וכדברי המדינה, "ככלל, בהיעדר סיבה מיוחדת לסטות מכך, יש להחיל במקרה דנן הסדר דומה למפורט בסעיף 15 לחוק ועדות חקירה, תוך שהיקפה של זכות הטיעון בכל מקרה קונקרטי ייקבע על ידי הוועדה. זאת בהתאם לנסיבות אותו מקרה" (סעיף 49 לתשובת המדינה בכג"ץ 6728/06 עמותת "אומץ" נ' ראש ממשלת ישראל, תק-על 2006(4) 2797 (להלן: פרשת עמותת "אומץ"). ביחס להיבט פומביות הדיון, קבע כתב המינוי כי "ישיבות הוועדה יהיו פומביות או סגורות כפי שתקבע הוועדה". כן נקבע כי "לא יתקיים דיון פומבי כאשר הדבר עלול לסכן את ביטחון המדינה או את יחסי החוץ שלה, או מכל טעם אחר שבדין".

9. בניסוח כתב המינוי, השקיפה, אפוא, הממשלה על ועדת הבדיקה כגוף הדומה באופיו לוועדת חקירה ממלכתית, ופעלה להשוואה מירבית של סמכויותיה וכוחותיה של ועדת הבדיקה לאלה הנתונים לוועדת חקירה הפועלת על פי חוק ועדות חקירה. מגמת השוואה זו אינה מפתיעה לאור העובדה כי ועדת הבדיקה לחקר המערכה בצפון הוקמה לבחינת עניין "בעל חשיבות ציבורית חיונית" הטעון בירור במשמעות עליה מדבר סעיף 1 לחוק ועדות חקירה, ואך טבעי הדבר כי הממשלה ביקשה לצייד ועדה כזו בסמכויות הנתונות לוועדת חקירה, כדי לאפשר לה לבצע את המטלה המורכבת שהונחה על כתפיה. הדמיון בין סמכויות ועדת וינוגרד לבין סמכויות ועדת החקירה הוא ששימש בפי המדינה ההצדקה העיקרית לטענה שהועלתה כנגדה בפרשת עמותת "אומץ", לפיה שגתה הממשלה במנותה ועדת בדיקה לחקר המלחמה בצפון, כשהיה נתון בידיה הכוח למנות ועדת חקירה, על המאפיינים והסמכויות הנתונים לה בחוק.

10. קרבתה ודמיונה של ועדת וינוגרד לוועדת חקירה ממלכתית מבחינת מהות והיקף הנושאים העומדים לבירור ומשמעותם הציבורית, ומבחינת היקף סמכויות החקירה שניתנו לה, מביאים לתוצאה המתבקשת, כי אף שהוראת פומביות הדיון בחוק ועדות חקירה אינה חלה במישרין על ועדת וינוגרד, הרי עיקרון פומביות הדיון חל על דיוניה במידה דומה

לחלותו על ועדת חקירה ממלכתית. מסקנה זו מתבקשת מתחולתו הכללית של עיקרון הפומביות על גופים מעין שיפוטיים כחלק מיסודות השיטה, ונוכח אופיו של נושא החקירה ומשמעותו הציבורית הרחבה, בצד היקף הסמכויות הרחב שניתן לוועדת הבדיקה, ומעמדה כגוף מעין-שיפוטי. אופי הנושאים הנדונים בוועדת הבדיקה ופרישתם הציבורית הרחבה, והצורך להבטיח את אמון הציבור בהליכי הבדיקה ובנוהלי גיבוש החלטות הוועדה, מחייבים החלת כלל הפומביות על חריגיו על דיוניה כמקובל לגבי ועדת חקירה ממלכתית. תוצאה אחרת אינה מתיישבת עם עקרונות יסוד של השיטה, ועלולה אף לסכל את התכלית העיקרית שלשמה הוקמה הוועדה – שיקום האמון הציבורי במערכות הצבא, הביטחון והשלטון. משחל על ועדת הבדיקה עיקרון הפומביות, ממילא חלים גם חריגיו של העיקרון, ברוח אלה המפורטים בחוק ועדות חקירה.

11. אציין עוד, כי תחולת עיקרון הפומביות על ועדת הבדיקה אינה סותרת, לטעמי, את ניסוחו של סעיף ז' לכתב המינוי, לפיו "ישיבות הוועדה יהיו פומביות או סגורות כפי שתקבע הוועדה; לא יתקיים דיון פומבי כאשר הדבר עלול לסכן את ביטחון המדינה או את יחסי החוץ שלה או מכל טעם אחר שבדין". על רקע עיקרון הפומביות שהוא מיסודות השיטה, ניתן לפרש את האמור בכתב המינוי כמקנה שיקול דעת לוועדת בדיקה מתי לחרוג מעיקרון הפומביות בדיוניה ולהורות על סגירת דלתות, אולם שיקול דעת זה אמור להיות מופעל בכפוף לעקרונות המקובלים בשיטת המשפט. אין סתירה, מיניה וביה, בין נוסחו של כתב המינוי בעניין זה לבין עקרונות כלליים, וראוי לפרש את ההוראה האמורה בדרך שתתיישב עם מושגי היסוד, כאמור.

12. המסקנה העולה מהאמור הינה, כי על ועדת וינוגרד חלים עיקרון הפומביות על חריגיו, ועל כל הנגזר מהם, בדומה לתחולת העיקרון על ועדת חקירה ממלכתית. בוועדת הבדיקה, הכלל הוא, אפוא – פומביות; החריג לו הוא ביטחון המדינה, או חריג מוכר אחר המשקף אינטרס ציבורי בר-משקל. החלתו של עיקרון הפומביות היא רחבה. החלתו של החריג נעשית אך כאשר הנסיבות מחייבות, לתכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש.

13. יישומם המעשי של עקרונות אלה מביא לתוצאה, כי על ועדת וינוגרד מוטלת חובה להתיר חשיפה של תוכן דיוניה וחומר שהוגש בפניה עד למירב האפשרי, וזאת בלא

שייפגעו תכלית הביטחון או אינטרס לאומי אחר מהמעלה הראשונה. רק חשש ממשי לפגיעה באינטרס ציבורי בעל חשיבות מיוחדת יצדיק גריעה מן הפומביות ומחובת הגילוי, ותתיר שמיעת דיונים בדלתיים סגורות או איסור פרסום חומר ודו"חות שהונחו בפני הוועדה או יצאו מתחת ידיה.

14. חקירת נושאי המלחמה עשויה, על פי טיבה, לחייב הטלת חיסיון מטעמי ביטחון על חלק, ואפשר אף חלק ניכר, של הדיונים והחומר שבטיפול הוועדה. עם זאת, על הוועדה מוטלת חובה לבחון את הצורך בהטלת חיסיון על דיוניה לגבי כל עדות וביחס לכל דיון העומד להיערך לפניה. הוועדה אינה אמורה להחליט מראש בדבר איסור גורף על גילוי וחשיפה של דיוניה. בקובעה את מסגרת האיסור על הגילוי, עליה לפעול מנקודת מוצא שעניינה – גילוי ופומביות, ולראות במניעת חשיפתו של דיון או מידע חריג שדינו לחול בצמצום ובמשורה, רק מקום שיש הכרח בדבר.

15. כמוסבר בפסק דינה של הנשיאה, ההגנה על עיקרון הפומביות בדיוני הוועדה תגשים את עיקרון חופש המידע והגילוי בדיוני הוועדה במסגרת הגבולות האפשריים. החלת העיקרון האמור תעמיד את דיוניה של הוועדה לביקורת ציבורית חשובה, ותבטיח את אמון הציבור בהתנהלותה, וכן בהחלטותיה ובמסקנותיה. היא תעלה בקנה אחד עם אופי הנושא שבדיקתו הוטלה על כתפי הוועדה כעניין בעל חשיבות ציבורית חיונית ראשונה במעלה. היא תתיישב עם היקף הסמכויות הרחב שניתן לוועדה, המעמיד אותה מבחינה זו בדרגת דמיון גבוהה לוועדת חקירה ממלכתית.

16. מאחר שהמדינה הסכימה, בעיקרון, לדרך הניתוח האמורה, אני מצטרפת למסקנת הנשיאה כי לא נדרש צו מוחלט בנסיבות אלה, שכן חזקה על ועדת הבדיקה כי תפעל על פי העקרונות שפורטו בפסק דין זה, ותפעיל את שיקול דעתה בהתאם לאמות המידה שהותוו בו, המתבססות על עקרונות יסוד של שיטתנו המשפטית.

ש ו פ ט ת

הוחלט כאמור בפסק דינה של הנשיאה ד' ביניש.

ניתן היום, י"ח בשבט התשס"ז (06.02.2007).

דורית ביניש 54678313-258/07

ש ו פ ט ת

המשנה לנשיאה

ה נ ש י א ה

העותק כפוף לשינויי עריכה וניסוח. 07002580\_N05.doc זד  
מרכז מידע, טל' 02-6593666 ; אתר אינטרנט, [www.court.gov.il](http://www.court.gov.il)  
נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה