



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 26835-04-25

לפני: כבוד המשנה לנשיא נעם סולברג
כבוד השופט דוד מינץ
כבוד השופטת רות רונן

העותרים: 1. בנימין נתניהו
2. משה יעלון
3. יוסי כהן
4. רם רוטנברג
5. אבנר שמחוני

נגד

המשיבה: ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי שיט

עתירה למתן צו על-תנאי

תאריך ישיבה: י"ח אלול התשפ"ה (11.9.2025)

פסק-דין

השופטת רות רונן:

1. ביום 23.1.2022 קיבלה ממשלת ישראל החלטה על הקמת ועדת חקירה ממלכתית (להלן: ועדת החקירה או הוועדה) מכוח סעיף 1 לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט – 1969 (להלן: חוק ועדות חקירה או החוק), כדי לחקור את תהליכי קבלת ההחלטות בכל הקשור להליכי רכש ביטחוני של כלי שיט ועסקאות הנוגעות לרכש של כלי שיט בין השנים 2009-2016. הרקע הקשור בהקמת הוועדה ובהחלטות הנוגעות לסודיות הנושאים הנדונים בה, פורט בהרחבה במסגרת בג"ץ 2647/24 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ועדת החקירה הממלכתית לענין כלי השיט, פסקאות 1-3 (16.12.2024) – ואין מקום לשוב עליו בפירוט כאן. די לציין בתמצית כי בהחלטות הממשלה וועדת החוץ והביטחון של הכנסת נקבע כי חלק מהנושאים בהם תעסוק הוועדה מחייבים סודיות בהתאם לסעיף 23 לחוק ועדות חקירה.

בתום שלב החקירה הראשון, שלחה הוועדה ביום 24.6.2024 הודעות אזהרה לעותרים (שיכנוו להלן גם: המוזהרים) – כמי שעשויים להיפגע מהחקירה או מתוצאותיה – וזאת מכוח סעיף 15 לחוק.

העתירה דנן מתייחסת לשתי קביעות של ועדת החקירה ביחס לניהול הדיונים לפניו בהקשר של המוזהרים: מספר עורכי הדין שרשאים לייצג כל אחד מן המוזהרים בוועדה (להלן: המגבלה על מספר המייצגים); והמקום בו יוכלו המוזהרים ובאי-כוחם לעסוק בחומר החקירה, לרבות עיון בו, כתיבת מסמכים ושיג ושיח בין המוזהרים לבין באי-כוחם (להלן: המגבלה על מקום העיסוק בחומר החקירה). הוועדה הגבילה את מספר עורכי הדין המייצגים לשניים; וקבעה כי מקום העיסוק בחומר החקירה יהיה במתקן ייעודי ובו בלבד.

להלן נדון בעניינים אלה כסדרם, ונבהיר כבר עתה כי לאחר שעיינו בטיעוני הצדדים והטינו אוזן לטיעוניהם בעל-פה בדיון מיום 11.9.2025, מצאנו כי דין העתירה ביחס לשניהם, להידחות.

לשלמות התמונה יצוין כי ביום בו הוגשה העתירה ניתן צו ארעי המעכב את דיוניה של הוועדה.

המגבלה על מספר המייצגים

2. הוועדה קבעה מלכתחילה כי כל אחד מהמוזהרים יהיה רשאי להיות מיוצג על ידי עורך דין אחד בלבד שעבר הליך של התאמה ביטחונית – שכן עורכי הדין המייצגים ייחשפו לצורך הייצוג לסודות ולחומרים רגישים ביותר המסווגים ברמת סיווג גבוהה. ואולם, לאחר שיג ושיח שהתקיים בין הוועדה לבין באי-כוח המוזהרים (שכלל שלוש פגישות עמם), הסכימה הוועדה להגדיל את מספר עורכי הדין, כך שיעמוד על שני עורכי דין לכל מיוצג. המוזהרים שבו ופנו לוועדה בבקשה להרחיב את מספר המייצגים לשלושה עורכי דין לכל מוזהר; ואולם לאחר היועצות נוספת עם גורמי הביטחון – אשר עמדו על כך שאין לאפשר הרחבה נוספת של מייצג שלישי לכל מוזהר – הודיעה להם הוועדה כי לא ניתן להיענות לבקשתם.

המגבלה על מספר המייצגים נבעה מההנחה של הוועדה ושל גורמי הביטחון הרלוונטיים כי חרף העובדה שעורכי הדין יעברו הליך של התאמה ביטחונית כתנאי לייצוגם של המוזהרים, ככל שהחומרים הללו ייחשפו למספר רב יותר של אנשים, החשש האינהרנטי מפני דליפתם – גובר. לגישת הוועדה, אופיים של חומרי החקירה הנוגעים לנושאים רגישים ביותר של ביטחון המדינה ויחסי החוץ שלה – מחייב לצמצם ככל האפשר את מעגל החשיפה אליהם, כדי למזער את הסיכון הביטחוני הנשקף מהדלפה

אפשרית שלהם. לאור זאת נקבע כאמור, כי כל מוזהר יוכל להיות מיוצג על ידי שני עורכי דין בלבד.

בעיקרו של דבר טוענים העותרים, כי אין די במספר זה לצורך ייצוגם באופן הולם ואפקטיבי לאור ההיקף העצום וחסר התקדים של חומרי החקירה; וכי החלטת הוועדה פוגעת בליבת זכותם להליך הוגן, בין היתר משום שבאי-כוחם לא יוכלו לנהל את ההליך תחת המגבלה האמורה. העותרים הפנו לפסיקה ממנה ביקשו ללמוד כי בית המשפט הכיר בכך שהכבדה על עבודתם של עורכי דין מהווה פגיעה בזכות לייצוג הולם. הם מדגישים כי הסיכון שמי שהוזהר על ידי ועדת חקירה בכלל (והוועדה דנן בפרט) ניצב בפניו אינו פחות, ולעיתים אף עולה בחומרתו על הסיכון הכרוך בהליך פלילי; ואת העובדה שהוועדה פועלת במתכונת "אינקוויזיטורית", כאשר מסקנותיה אינן כפופות לערעור.

יתרה מכך, לגישתם של העותרים, לוועדה כלל אין סמכות להגביל את מספר עורכי הדין שייצגו כל מוזהר, ואף מטעם זה – דין ההחלטה על הגבלת מספר המייצגים להתבטל. בהקשר זה הפנו העותרים בין היתר להוראת סעיף 23(3) לחוק ועדות חקירה וטענו כי בסעיף זה העניק המחוקק מפורשות סמכות להגביל את הייצוג רק לעורך דין בעל סיווג ביטחוני, ומכאן שכל מגבלה על הייצוג טעונה הסמכה מפורשת בחוק.

בחינת טענת העותרים מחייבת אפוא להידרש הן למישור הסמכות, הן למישור שיקול הדעת.

3. בהתייחס למישור הסמכות – סמכויותיה של ועדת החקירה דנן נובעות מהוראות חוק ועדות חקירה. תפקידה של ועדת חקירה מוגדר בסעיף 1 לחוק הקובע כי הממשלה רשאית, אם ראתה עניין שהוא בעל חשיבות ציבורית חיונית הטעון בירור, להורות על הקמת ועדת חקירה שתחקור בעניין ותמסור לה דין וחשבון.

סעיף 15 לחוק קובע כי על הוועדה להזהיר את מי שעלול להיפגע מהחקירה או מתוצאותיה. בהתאם לסעיף 15(ב), רשאי מי שהוזהר על ידי הוועדה להתייצב לפניה "אם בעצמו ואם על ידי עורך דין, להשמיע את דברו ואף לחקור עדים... ורשאית הוועדה להתיר לו להביא ראיות והכל בעניין הפגיעה כאמור". נקודת המוצא היא אפוא כי למוזהר יש זכות טיעון לפני הוועדה והוא זכאי להיות מיוצג. עוד קובע סעיף 15(א) כי יושב ראש הוועדה יודיע למוזהר במה הוא עלול להיפגע, "ויעמיד לרשותו, בדרך שימצא לנכון,

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

סעיף 7 לחוק קובע כי "ועדת חקירה תקבע את סדרי עבודתה ודיוניה במידה שלא נקבעו בחוק זה או בתקנות על פיו".

4. ועדת חקירה – כשמה כן היא, מוסמכת לחקור – ולפרסם בתום החקירה דין וחשבון על אודות הנושא שאותו מונתה לחקור. ככל גוף המבצע חקירה ומוסר את מסקנותיו ביחס אליה, יש לוועדה סמכויות הנגזרות מתפקידה. בכלל זה, וכפי שמציין גם סעיף 7 לחוק, הוועדה מוסמכת לקבוע את סדרי עבודתה ודיוניה. כמו כן, על פי סעיף 15(א), לוועדה נתון שיקול הדעת בדבר הדרך שבה יש להעמיד למוזהר את חומר הראיות הקשור בפגיעה הפוטנציאלית בו כתוצאה מהחקירה או מתוצאותיה.

אין בין הצדדים מחלוקת על אודות זכותם של המוזהרים להיות מיוצגים על ידי עורכי דין בדיונים לפני הוועדה. השאלה השנויה במחלוקת נוגעת רק לסמכות הוועדה להגביל את מספר עורכי הדין שיכולים לייצג כל מוזהר. מדובר בשאלה שהיא בעיקרה שאלה פרשנית – והיא נוגעת לפרשנות היקף הסמכות של הוועדה בקביעת "סדרי עבודתה ודיוניה" (בהתאם לסעיף 7 לחוק); פרשנות האופן בו הוועדה רשאית להעמיד לרשות המוזהר את חומר הראיות ביחס לפגיעה בו (בהתאם לסעיף 15(א) לחוק); וההשלכה של אלה על היקף סמכותה של הוועדה להגביל, בנסיבות המתאימות, את מספר המייצגים לכל מוזהר.

5. לטעמנו, הפרשנות של הסעיפים הללו צריכה להיות פרשנות מרחיבה, שתביא לידי ביטוי את סמכותו הטבועה של גוף המנהל חקירה ומסיק בסופה מסקנות (אף כאלה שיש בהן כדי לפגוע באדם כזה או אחר), לנהל את ענייניו ולקבוע הסדרים במישור הדיוני הנדרשים לצורך ביצוע תפקידו (ראו והשוו: סעיף 17(א) לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981; רע"א 1015/01 בן ארצי נ' מדינת ישראל, פסקה 55 (11.5.2011); רע"ב 10349/08 מדינת ישראל נ' גנאמה, פסקה 53 (20.7.2009)). הוועדה היא אפוא הגורם המופקד על קביעת סדרי העבודה המתאימים לניהול החקירה באופן אפקטיבי ותוך הבטחת זכויות המוזהרים לייצוג. הדעת נותנת כי במכלול הסמכויות הנתונות לה לשם כך ולצורך ניהול הדיונים שבפניה כדבעי, אין לשלול את סמכויותיה של הוועדה לקבוע הוראות הנוגעות לייצוג של המוזהרים לפניה, גם אם אלה אינן נזכרות באופן מפורש בחוק.

6. במוקד טענותיהם של העותרים עומד החשש מפני פגיעה בזכות הייצוג שלהם. העותרים מדגישים את המובן מאליו – כי זכות הייצוג היא זכות משמעותית שאין לפגוע בה ללא סמכות, ולטענתם – הוועדה לא הוסמכה באופן מפורש די הצורך לפגוע בצורה קשה בזכותם לייצוג משפטי.

אכן, לא יכולה להיות מחלוקת בדבר חשיבותה של זכותו של אדם להיות מיוצג על ידי עורך דין. אך לאחרונה התייחס בית משפט זה לנושא בהרחבה במסגרת בג"ץ 8647/22 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משרד הרווחה והביטחון החברתי, פסקאות 45-52 (18.9.2025). ואולם ככל זכות יסוד – אף הזכות לייצוג אינה זכות מוחלטת, אלא כזו שיש לאזנה אל מול אינטרסים אחרים (בג"ץ 8946/22 פלונית נ' שר משרד הרווחה, פסקה 21 (11.5.2023); בג"ץ 2284/15 מקת נ' שר הביטחון, פסקה 5 (2.4.2015) (להלן: עניין מקת); ע"א 8077/08 אוניברסיטת חיפה נ' בן הרוש, פסקה ל"א (30.12.2012) (להלן: עניין בן הרוש)). ודוק: הזכות לעצם הייצוג לחוד; ואופן הייצוג לחוד – דהיינו גם מקום שבו נתונה לאדם זכות לייצוג, הרי שלעיתים תהיינה הצדקות להגביל את אופן הייצוג. זאת בשל אינטרסים חשובים אחרים אשר עשויים להיפגע כתוצאה ממימוש הזכות (עניין בן הרוש, בפסקה 2 לחוות דעתו של השופט י' דניצגר). כלל האצבע הוא אם כן כי בעצם הייצוג עצמו אין לפגוע, אולם את אופן הייצוג ניתן להגביל לצורך מטרה ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש; וכל עוד הגבלה זו מבטיחה כי תישמר זכות ייצוג ראויה לפרט בהתחשב בנסיבות העניין.

7. קביעת סדרי העבודה והדיונים של כל גוף שהוא בעל סמכות להסיק מסקנות כנגד אדם כזה או אחר – בין אם מדובר בבית משפט בהליך פלילי או בוועדת חקירה – עלולה לא אחת לפגוע בזכויותיו ובאופן ייצוגו של הנאשם או המוזהר. כך למשל עלולה קביעה של מגבלת זמנים לגרום לפגיעה כאמור. מי שמייצג מוזהר בוועדת חקירה (כמו גם מי שמייצג נאשם בהליך פלילי), עשוי לבקש לקיים חקירות נגדיות במשך פרקי זמן ממושכים מאוד. יתכן כי חקירה ממושכת, ארוכה וממצה תיטיב עם המוזהר (או עם הנאשם) יותר מאשר חקירה קצרה יותר. אף על פי כן, דומה כי אין חולק שבית משפט – וכך גם ועדת חקירה – מוסמכים להגביל את משך הזמן שיוקדש לחקירתו של עד כזה או אחר. באופן דומה מוסמך בית משפט – וכך אף ועדת חקירה – להגביל את משך זמן הטיעון של בא-כוח הנאשם או המוזהר, ואת המסמכים שיגישו בעניינו.

דוגמה נוספת, קרובה יותר לענייננו, היא פגיעה אפשרית הנובעת מקביעת לוחות זמנים של דיונים ותדירות עריכתם. כך, יתכן שלבא-כוחו של מוזהר (או נאשם בהליך פלילי), יש קושי – אישי או מקצועי – להתייבב לדיון במועד מסוים; או להגיע למספר רב של דיונים הנקבעים בתדירות גבוהה. אף שוועדת החקירה (או בית המשפט) עשויים להתחשב באילוצים מסוג זה, הם אינם חייבים לעשות כן, והם רשאים לקבוע את לוח הזמנים של הדיונים לפניהם בהתאם ליומנם ולשיקול דעתם. זאת אף אם הדבר עלול לפגוע בעורך הדין – ובעקיפין אף בייצוגו של המוזהר או הנאשם.

המסקנה הנובעת מהאמור לעיל היא כי על אף שאין לשלול מאדם את זכותו להיות מיוצג, סמכותו הטבועה של הגוף החוקר לקבוע הסדרים במישור הדיוני – כוללת אף סמכויות לקבוע קביעות המשליכות, לעתים באופן משמעותי, על אופן הייצוג. לפיכך, במקרים בהם אין מדובר בשלילה גורפת של עצם הייצוג – ניתן, ככלל, להכיר בסמכותו של הגוף המברר להגביל את אופן הייצוג – אף בלא הסמכה פרטנית. זאת, כאמור כל עוד מגבלות אלה מותירות לפרט זכות ייצוג ראויה; בנסיבות שהן נדרשות לצורך ניהול ההליך או שנועדו למטרה לגיטימית אחרת; וכאשר הן עומדות באמות מידה של סבירות ומידתיות. בראי דברים אלה, העמדה הפרשנית שהציגו העותרים, שלפיה סעיף 23(3) לחוק קובע הסדר ממצה בנוגע למגבלות שניתן להטיל על אופן הייצוג – איננה מקובלת עלינו.

ברוח זו יש לפרש את הוראות סעיפים 7 ו-15(א) לחוק ועדות חקירה, כך שוועדת חקירה רשאית – במסגרת סמכותה לקבוע את סדרי עבודתה ודיוניה – לפגוע לצורך מטרה ראויה באופן הייצוג (אך לא בעצם קיומו). סמכויות אלה נתונות לוועדה כחלק מהפרוגטיבה הרחבה המסורה לה לנהל את הדיונים לפניה ולקבוע את סדרי עבודתה לשם כך על פי ראות עיניה, והן נדרשות לצורך תפקודה התקין של ועדת החקירה בביצוע מלאכת הברור. זאת כאמור כל עוד ההחלטה לגבי הפגיעה התקבלה בהתאם לכללי המשפט המינהלי, בהליך סדור ותוך שקילת מכלול השיקולים הרלוונטיים. מכאן אנו למדים כי בגדרי סמכותה העקרונית של הוועדה לקבוע הוראות בדבר ניהול עבודתה – נתונה לה גם הסמכות להגביל את מספר עורכי הדין שייצגו את המוזהרים, כל עוד המגבלה נועדה למטרה ראויה ונעשתה באופן מידתי. לכך נידרש עתה.

8. מישור הפעלת שיקול הדעת – ראשית, דומה שלא יכול להיות חולק על כך שהמטרה של שמירה על סודות, על ביטחון המדינה ועל יחסי החוץ שלה היא מטרה ראויה. נראה כי גם העותרים אינם כופרים בכך. משכך, הם גם לא העלו כל טענה ביחס לשיקול דעתה של הוועדה באשר להחלטה המתנה את הייצוג של כל אחד מעורכי הדין

בכך שהוא יעבור תהליך של התאמה ביטחונית (כאשר גם זו מגבלה על אופן הייצוג שעלולה במקרים מסוימים לפגוע במוזהר המבקש להיות מיוצג על ידי מי שלא ניתן לו הסיווג המתאים; ראו: עניין מקת, בפסקה 5).

השאלה שנותרה להכרעה היא האם מגבלה על מספר עורכי הדין שייצגו כל מוזהר, באופן שמספרם לא יעלה על שני מייצגים – היא מגבלה מידתית אם לאו. לשם כך יש לבחון האם מגבלה זו צולחת את מבחני המידתיות – קיומו של קשר רציונאלי בין האמצעי למטרה; היעדר אמצעי מתאים אחר שפגיעתו בזכות היא פחותה; ויחס ראוי בין מידת התועלת שבמגבלה בהשוואה למידת הפגיעה בזכות לייצוג (דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך ב 777 (2010)).

באשר לקיומו של קשר רציונאלי בין המגבלה על מספר המייצגים לבין המטרה הראויה שביסודה – כאמור, בבסיס מגבלה זו עומדת ההנחה שככל שמספר רב יותר של אנשים נחשפים לסוד, הסיכון האינהרנטי כי ידלוף – גדל. דומה שלא ניתן לחלוק על כך. לגישת הוועדה הנתמכת בעמדת רשויות הביטחון, המידע שאליו ייחשפו עורכי הדין הוא רגיש ביותר והפגיעה האפשרית למדינה שעלולה להיגרם מחשיפתו היא פגיעה עצומה. לכן יש לצמצם ככל האפשר חשיפה כזו, כאשר אחת הדרכים לעשות זאת היא באמצעות הגבלת מספר עורכי הדין של המוזהרים. אמצעי זה הוא אמצעי לגיטימי – המקיים קשר רציונאלי למטרה שלשמה הוא נועד: צמצום הסיכון בדליפת המידע.

מעבר לכך, נחה דעתנו כי הגבלת מספר המייצגים לשני עורכי דין לכל מוזהר – היא האמצעי שפגיעתו בזכות לייצוג היא מינימאלית, בהתחשב בשיקולי ביטחון המידע העומדים בבסיס החלטת הוועדה. זאת, בשים לב לכך שכאמור הוועדה נענתה בראשית הדרך לבקשת המוזהרים, ושינתה מקביעתה שלפיה לכל מוזהר יהיה מייצג אחד בלבד; ובהתחשב בכך שהוועדה פעלה על מנת למצות את האפשרויות ולבחון את היתכנותן של חלופות פוגעניות פחות מול גורמי הביטחון הרלוונטיים.

לבסוף, יש לבחון האם מתקיים יחס הולם בין הפגיעה בזכויות המוזהרים בהשוואה לתועלת הגלומה במגבלה על מספר המייצגים. לטעמנו, התשובה לכך היא בחיוב. אכן, אין ספק שכתוצאה מהמגבלה על מספר המייצגים, תגדל כמות העבודה שתוטל על כל אחד מהם. העומס שיוטל על כל אחד משני מייצגים הוא כמובן רב יותר מאשר אילו היו שלושה עורכי דין מכל משרד מייצגים כל מוזהר. אולם, מדובר בפגיעה מידתית, בין היתר מאחר שכעולה מעמדת הוועדה – כמות החומרים שיהיה צורך לבחון

אותם לצורך ייצוגו של כל מוזהר היא בהיקף מוגבל ואינה עולה על 6,500-7,500 עמודים. דומה אפוא כי גם אם יאלצו עורכי הדין לכמות רבה יותר של עבודה, אין מדובר במטלה שלא ניתן לעמוד בה. אם כן, על אף שיש בהגבלת מספר המייצגים פגיעה מסוימת בזכות הייצוג, לטעמנו ההסדר שנקבע הוא מאוזן ומבטיח כי למוזהרים תוקנה זכות ייצוג ראויה. בפגיעה האמורה – אף שאיננו מקלים בה ראש – אין די כדי להתגבר על השיקול הביטחוני העומד ביסוד החלטתה של הוועדה.

יודגש כי הוועדה הבהירה, בעת שהגבילה את מספר עורכי הדין לשניים, כי אם בחלוף הזמן יסתבר למוזהר כזה או אחר כי אין די בצוות הכולל שני עורכי דין לצורך ניהול הגנתו, ניתן יהיה לפנות פעם נוספת לוועדה, וזו תשקול את האפשרות – במקרים חריגים – לאפשר ייצוג של עורך דין נוסף. מנגנון זה, המאפשר בחינה פרטנית עתידית מחדש של בקשות המוזהרים בנדון, משליך אף הוא על מידתיות ההסדר.

בשים לב לכל האמור לעיל, אנו סבורים כי אין מקום להתערב בהחלטת הוועדה בהקשר זה.

9. עוד יצוין כי באי-כוח העותרים הפנו להליך הפלילי המתייחס לפרשת הצוללות – היא הפרשה הנחקרת על ידי ועדת החקירה, וציינו כי בהליך זה לא הוטלה מגבלה על מספר עורכי הדין שייצגו כל נאשם. בתשובה לטענה זו הבהירה המדינה כי החומרים שהועברו לידי ההגנה בהליך הפלילי הם ברמת סיווג נמוכה יותר. משום כך לא ניתן להסיק מסקנות מההליך הפלילי על ענייננו.

10. סיכומה של נקודה זו, אנו סבורים כי הוועדה מוסמכת להגביל את מספר עורכי הדין המייצגים את המוזהרים, וזאת כל עוד זכות הייצוג לא נשללת מהם, וכל עוד המגבלה נעשית למטרה לגיטימית ובאופן מידתי. אנו סבורים כי המגבלה במקרה דנן נעשתה למטרה לגיטימית של שמירה על ביטחון המדינה ויחסי החוץ שלה. כן אנו סבורים כי לאור העובדה שהוועדה קיבלה את ההחלטה לאחר תהליך מקיף שכלל גם שלוש פגישות עם באי-כוח המוזהרים; מאחר שכל מוזהר יכול להיות מיוצג על ידי שני עורכי דין; לאור ההיקף המוגבל של החומר שיהיה על עורכי הדין ללמוד לצורך ייצוג המוזהרים; לאור האפשרות לעתור במקרים חריגים להגדלת מספר עורכי הדין – ההחלטה היא מאוזנת ומידתית ואין להתערב בה.

המגבלה ביחס למקום העיסוק בחומרי החקירה

11. העותרים אף הלינו על המגבלה שהוטלה על המקום בו הם רשאים לעסוק בחומרי החקירה – במתקן ייעודי שהוקם לצורך כך (להלן: המתקן הייעודי). הם טענו כי יש בכך כדי להכביד עליהם ועל באי-כוחם באופן משמעותי, וכי אין סיבה שלא לאפשר להם לעסוק בחומר גם במקומות אחרים; או למצער – שלא יועמד להם מקום ייעודי בעיר תל אביב.

אנו סבורים כי הוועדה הייתה מוסמכת לקבוע את המקום בו יעסקו המוזהרים ובאי-כוחם בחומרים שיעמדו לרשותם, וזאת מטעמים דומים לאלה שצוינו לעיל – ביטחון המידע ורגישותו הרבה ויוצאת הדופן. המקור לסמכות זו עולה בבירור מהוראת סעיף 15(א) לחוק ועדות חקירה המאפשר כאמור ליושב ראש הוועדה להעמיד לרשות המוזהר "בדרך שימצא לנכון" את חומר הראיות.

במישור הפעלת שיקול הדעת, לא מצאנו כי יש מקום להתערב בהחלטתו של יושב ראש הוועדה במקרה זה. הקושי וההכבדה למוזהרים ולבאי-כוחם הנובע מכך שהם יוכלו לעסוק בחומר רק במתקן הייעודי הוא ברור (ואיננו מקלים בו ראש); אך כך גם החשיבות בשמירה על בטחון המידע. משכך, אין מקום להתערב בהחלטת הוועדה ויש לדחות את טענות העותרים ביחס לכך.

12. לאחר כתיבת דברים אלה, הגישו העותרים בקשה נוספת להגשת השלמת טיעון קצרה, בעקבות פסק הדין שניתן לאחרונה בבג"ץ 8647/22 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משרד הרווחה והביטחון החברתי (שנזכר לעיל בפסקה 6). כן נתבקשנו לפרט על אודות טענות המשיבה שנשמעו במעמד צד אחד. עיינו בבקשה, על שני ראשיה, ומשאין בה כדי לשנות מהמסקנה שאליה הגענו – איננו מוצאים להיעתר לה.

13. סוף דבר – לאור כל האמור לעיל, העתירה נדחית ועמה הבקשה למתן צו ביניים. הצו הארעי שניתן ביום 10.4.2025 – בטל בזאת. העותרים יישאו יחד ולחוד בהוצאות המשיבה בסך כולל של 10,000 ש"ח.



רות רונן
שופטת

המשנה לנשיא נעם סולברג:

1. דעתי כדעתה של חברתי, השופטת ר' רונן; אף אני סבור, כי דין העתירה – להידחות. בנוגע להגבלת ועדת החקירה את מספר עורכי הדין המייצגים לכל מוזהר, ובשים לב לטענות העותרים הנוגעות לראש זה של העתירה, ראיתי לנכון להוסיף עוד קמעה.

2. בתמיכה לעמדתם, טוענים העותרים, כי "הוכחה מובהקת לכך שניתן לנקוט אמצעים פוגעניים פחות בענייננו היא ההליך הפלילי המקביל". בגדרו של ההליך הפלילי המקביל, לדברי העותרים, לא הוטלה כל מגבלה על מספר עורכי הדין המייצגים; עורכי הדין עברו "הליך התאמה ביטחונית מקל, שלא כלל בדיקת פוליגרף"; ננקטה "גישה מתונה יותר" באשר לעיון בחומרים שסוגו כסודיים, ועורכי הדין המייצגים הורשו לעיין בהם במשרדיהם לאחר ביצוע התאמות נדרשות.

3. אך זאת יש להדגיש: כפי שהוברר בתגובה המקדמית מטעם המשיבה ובדיון שהתקיים לפנינו, חומרי הוועדה – נוגעים "לנושאים רגישים ביותר"; מסווגים "ברמת סיווג גבוהה ביותר"; וכוללים "סודות... אשר החשיפה אליהם מצריכה רמת סיווג גבוהה ביותר וחתימה על שותפות סוד". אי לכך, הרחבת מעגל החשיפה לחומרים, לפי עמדת גורמי הביטחון, "היא חריגה ביותר". עוד צוין בתגובה המקדמית, כי למיטב ידיעת גורמי הממונה על הביטחון במערכת הביטחון (המלמ"ב), "בעשור האחרון לא התאפשרו שני מייצגים ברמת סיווג גבוהה זו בהליך מינהלי או שיפוטי, למעט מקרה חריג אחד"; בהקשר זה, עמדתם המקצועית של גורמי הביטחון, הבהירה, גם הזהירה: "אופיים של חומרי הוועדה מחייב זהירות מירבית ושולי סיכון מצומצמים ביותר". לכל אלה מצטרפים, על-פי גורמי הביטחון, "הקשיים שבשמירת הקשר עם מי שאינם חלק ממערכת הביטחון וימשיכו להחזיק במידע הרגיש לאחר תום ההליך בפני הוועדה ולמשך כל חייהם".

4. אם כן, על הכף, ולנגד עינינו – שמירה מפני פגיעה ב'קודש הקודשים' של ביטחון המדינה ושל יחסי החוץ שלה; פגיעה, שקשה להפריז בחומרתה.

5. אשר למישור סמכות הוועדה, מפנים העותרים גם להוראת סעיף 23(3) לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1969 (להלן: חוק ועדות חקירה או החוק). אליבא דעותרים, בסעיף זה, הסמך המחוקק את הוועדה באופן מפורש להגביל את יצוג המוזהרים רק

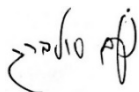
ל"עורך דין שאושר לשמש סניגור לפי סעיף 318 לחוק השיפוט הצבאי, [ה]תשט"ו-1955", ככל שהעניין נושא החקירה או דיוני הוועדה מחייבים סודיות; מכאן, מבקשים העותרים ללמוד, כי כל מגבלה אחרת על יצוג המוזהרים לפני הוועדה – טעונה הסמכה מפורשת בחוק. דא עקא, שעיון בהוראת סעיף 23 לחוק ועדות חקירה, כמו גם בדברי הכנסת בהליך החקיקה, מלמד כי הלכה למעשה, סעיף 23 לחוק, שכותרתו "נושא המחייב סודיות" – לא נועד להרחיב את סמכותה הכללית של הוועדה, או להוות הסדר מסמך ממצה, כשיטת העותרים, בנסיבות המחייבות סודיות; נהפוך הוא, סעיף זה נועד דווקא להצר את שיקול הדעת הרחב של הוועדה, לצמצם את הפרוגטיבה שלה במסגרת סמכותה הכללית לקביעת "סדרי עבודתה ודיוניה" (סעיף 7 לחוק ועדות חקירה) ולחייב אותה בנקיטת אמצעי זהירות מחמירים. כך, ראה המחוקק לעגן בסעיף 23 לחוק, הוראות שונות – בכללן הוראת סעיף-קטן (3) – אשר מוטל על הוועדה למלא אחריהן, ככל ש"קבעה הממשלה, באישור ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, שהעניין נושא החקירה או דיוני הוועדה מחייבים סודיות" (סעיף 23 רישא לחוק; ההדגשה הוספה – נ' ס'). זאת ועוד, כהוראת המחוקק שם, הוועדה אינה רשאית "לסטות מהן, כולן או מקצתן", אלא אם החליטה הממשלה כך, באישורה של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת.

6. ודוק: אין להבין את סעיף 23 לחוק ועדות חקירה כסעיף מסמך אשר אין זולתו, כי אם – כסעיף מגביל לגבי סמכותה הכללית הרחבה של הוועדה לקבוע את סדרי עבודתה ודיוניה, אשר מחייב את הוועדה למלא אחר הוראות זהירות מוגדרות, ככל שקבעה הממשלה באישור ועדת החוץ והביטחון של הכנסת כי מתחייבת סודיות. כך כאמור, עולה באופן ברור מלשון הרישא לסעיף 23 לחוק – אשר סעיפיו-הקטנים, ובהם סעיף-קטן (3) לחוק, שממנו מבקשים העותרים להיבנות בעתירתם – חוסים תחתיה. כך גם, כוונת המחוקק הנגלית למקרא דברי הכנסת בדיונים שהתקיימו עובר לחקיקת חוק ועדות חקירה. כפי שהובהר שם, בעוד "סעיף 18 דן בנושא שלפי מהותו איננו עניין בטחוני, אלא הוא נותן אפשרות, אם תוך כדי הדיון עולה בעיה הקשורה לבטחון המדינה, שהוועדה תחליט, במקרה זה, על דלתיים סגורות"; הרי שלעומתו, "סעיף 23 מדבר על נושא חקירה המחייב סודיות. כלומר, מלכתחילה קבעה הממשלה נושא לחקירה שהוא כשלעצמו מחייב סודיות. [...] היא אחראית לכך שהטיפול בנושא כזה יהיה בצורה הנכונה. קבענו כאן שהממשלה לבד אינה יכולה להחליט [...] משום שהיא צריכה לקבל את אישורה של ועדת החוץ והביטחון. זאת אומרת, למעשה ועדת החוץ והביטחון היא המחליטה. [...] דרשנו החלטה מפורשת [של הממשלה] ואישור של ועדת החוץ והביטחון לכל העניינים האלה, ועל פי ההחלטה הזאת ועל פי האישור הזה ייקבע אילו מהסעיפים האלה ובאיזו מידה יופעלו" (דברי הכנסת 30.12.1968, 921-922; ההדגשות הוספו – נ' ס'. ראו גם: דברי ההסבר להצעת חוק ועדות חקירה, התשכ"ח-1967, ה"ח 747, 12). ברוח זו, ראו גם את דברי

השופט (כתוארו אז) י' עמית, בפסק הדין שניתן בעתירה קודמת שהוגשה נגד ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי השייט:

"לגבי שניים מנושאי החקירה עליהם אמונה הוועדה, חלות הוראות הסודיות שבסעיף 23 לחוק מכוח החלטת הממשלה שאושרה על ידי ועדת החוץ והביטחון של הכנסת. ביחס לנושאים אלו, ובכפוף לסייגים שנקבעו בהחלטת הממשלה, לא נתון לוועדה שיקול דעת בעניין פתיחת דלתות דיוניה או פרסום הפרוטוקולים" (בג"ץ 2647/24 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי השייט, פסקה 14 (16.12.2024); ההדגשות הוספו – נ' ס').

7. לבסוף, אשר לדרישת ההסמכה המפורשת בחוק: מקובלנו, כי מידת קשיחותה של דרישה זו, נבחנת באופן הקשרי. אכן, "הדרישה להסמכה מפורשת" בחוק אינה נושאת משמעות קבועה והכרחית אחת. עליה להיות מופעלת מתוך רגישות להקשר הדברים ולמכלול נסיבות העניין. [...] ככל שעוצמת הפגיעה בזכות חלשה, בהתחשב בהקשר ובמכלול נסיבות העניין, כך ניתן לפרש את דרישת 'ההסמכה המפורשת' באופן גמיש ומרוכך יותר" (בג"ץ 10203/03 "המפקד הלאומי" בע"מ נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד סב(4) 715, 824-823 (2008); ראו גם: בג"ץ 1800/07 לשכת עורכי הדין בישראל נ' נציבות שירות המדינה, פסקה 7 (7.10.2008)). בהקשר זה, יש להבהיר: כאמור בחוות הדעת של חברתי, הפגיעה הנטענת בעתירה דנן – עניינה איננו בשלילת זכות הייצוג של המוזהרים, כי אם בהגבלה על אופן המימוש של זכות הייצוג. לכך יש להוסיף, כי באמצעות ההוראה המעוגנת בסעיף 15(ב) לחוק, ביקש המחוקק לעגן את עצם זכותו של מוזהר להיות מיוצג על-ידי עורך דין לפני הוועדה; כך עולה מדיוני הכנסת עובר לחקיקת חוק ועדות חקירה: "אם ראתה ועדת חקירה שאדם פלוני עלול להיפגע על-ידי חקירה, חייבים להודיע לו על כך וחייבים לתת לו את האפשרות להיות מיוצג ולהתגונן" (דברי הכנסת 30.1.1968, 879; ההדגשה הוספה – נ' ס'). ברי אפוא, כי בענייננו, הגבלת הוועדה את מספר עורכי הדין המייצגים לכל מוזהר, אינה באה ליטול את עצם "האפשרות להיות מיוצג".



נעם סולברג
משנה לנשיא

השופט דוד מינץ:

אני מסכים.



דוד מינץ
שופט

הוחלט כאמור בפסק דינה של השופטת רות רונן.

ניתן ביום, ח' תשרי תשפ"ו (30 ספטמבר 2025).

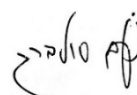
פורסם ביום, כ"ד תשרי תשפ"ו (16 אוקטובר 2025).



רות רונן
שופטת



דוד מינץ
שופט



נעם סולברג
משנה לנשיא